

보금자리주택의 현황과 전망

한국 공공임대주택 정책흐름



김 영 태
(국토해양부 해외건설 과장)

1. 시작하며

공공임대주택은 구매력이 취약한 저소득계층을 위해 정부가 구축하는 사회안전망의 하나이다. 사회취약계층을 위해 국민의 세금이 사용된다는 점에서 공공임대주택정책은 부의 재분배 효과를 수반한다고 할 수 있다. 따라서 이 정책은 사회적 합의를 바탕으로 추진되어야 한다. 사회적 공감대가 형성되지 않을 경우 서로 다른 가치관을 소유한 집단 간에 이 문제에 대한 이념적 논쟁이 가속화되기 쉽다. 특히 우리나라와 같이 고속 경제성장을 이룩한 나라는 그동안 사회적으로 분배문제나 복지시스템에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않았기 때문에 정부의 정책철학에 따라 임대주택정책도 급격히 변화할 가능성이 높다. 유럽 선진국의 경우 19세기 산업혁명 이후 도시화과정에서 나타난 공중위생문제 등으로 인해 주거문제가 중요하다는 인식이 서서히 확산되었고, 2차례에 걸친 세계 대전을 겪으면서 국토가 파괴되어 많은 사람들이 주거를 상실하는 상황을 경험함에 따라 취약계층을 위한 임대주택이 사회적으로 반드시 필요하다는 생각이 사회저변에 강하게 자리잡게 되었다. 이 과정에서 물론 많은 논쟁과 사회적 갈등이 있었기에 오늘날 정권이 교체되어도 제도의 기본적인 틀은 계속 유지되고 있다.

이처럼 우리나라의 상황이 서구 선진국들과는 확연히 다르기 때문에 그 나라들의 공공임대주택정책과 우리의

정책을 수평적으로 비교하는 것은 다소 무리가 있다. 그러나 그렇다고 해서 우리가 그동안 아무런 성과를 거두지 못한 것은 결코 아니기 때문에 그간의 정책 변화과정을 점검해보고 이를 향후 나아갈 방향을 설정하는 계기로 삼는 것은 의미가 있다고 하겠다. 사실 서유럽 국가들의 임대주택정책은 최근 많은 비판을 받고 있다. 사회적 혼합(social mix)에 대한 많은 논의가 진행되고 있음에도 불구하고 이 문제를 제도적으로 시원하게 해결하지 못하고 있다는 점, 공공임대주택제도가 효율성이 떨어지고 임대주택에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않아 주거환경 차원에서도 많은 문제가 나타나고 있다는 점, 주택수당제도가 너무 관대해서 정부의 재정에 부담이 된다는 점 등 다양한 목소리가 끊이지 않고 있다. 우리의 경우 이러한 선진국들의 사례를 타산지석으로 삼아 보다 바람직한 제도를 만들어내기 위해 전문가, 정책담당자, 시민단체 등이 지금도 노력을 계속하고 있다. 정책 우선순위에 따라 속도의 차이는 있을지언정, 현재 1인당 국민소득 17,000~20,000불 시대를 살아가는 우리나라가 좋은 임대주택제도를 만들어 운영할 수 있는 잠재력은 충분히 있다고 믿으면서, 이하에서는 먼저 공공임대주택의 개념을 간단히 살펴보고 그 동안 우리나라의 공공임대주택정책이 어떠한 변화를 거쳐 왔는지 조망해보고자 한다.

보금자리주택의 현황과 전망

2. 공공임대주택의 개념

사실 공공임대주택의 개념은 명확하지 않다. 영어로는 social housing, public housing 등으로 표현되는데¹⁾, 반드시 국가 등의 공공부문에 의해서만 공급되는 주택이라 할 수도 없고 정부의 자금으로만 건설되는 주택으로 규정하기도 곤란하다. 강학상으로는 구매력이 취약한 저소득층 등의 주거복지 향상을 위해 국가 등의 지원에 의해 시장가격보다 저렴하게 공급되는 임대주택으로 폭넓게 규정해 볼 수는 있겠다. 하지만 구체적으로 공공임대주택이 무엇인지는 각국의 정책목적 또는 입법방향에 따라 달라질 수 있다.

우리나라의 경우 공공임대주택이라는 용어에 대한 실정법상의 개념은 정의된 바가 없다. 다만 2009년 3월에 제정되고 2010년 1월 1일부터 시행되는 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」에서 '장기공공임대주택'의 개념만을 정해 놓았을 뿐이다.²⁾ 이 법에 나와 있는 개념도 결국은 「임대주택법」상의 개념을 가져다 쓴 것인데, 임대주택법에는 공공임대주택이라는 용어대신 공공건설임대주택이라는 용어가 나온다. 임대주택을 크게 건설임대주택과 매입임대주택으로 나누고, 국가 또는 지방자치단체의 재정, 국민주택기금, 공공택지 등이 지원된 경우를 공공건설임대주택이라 규정하고 있다. 그렇지 않은 주택은 민간건설임대주택이 된다. 개념의 구분이 쉬운 것 같지만 그렇게 단순하지만은 않다. 한 예로 국민주택기금을 지원받아 민간 기업이 임대주택을 건설하는 경우에도 이는 공공건설임대주택이 되는 것이다. 정부가 바뀔 때마다 다양한 형태의 임대주택이 등장하였지만 결국 이 모든 것들은 공공건설임대주택이라는 범주 안에 포함된다. 이 글에서는 이 공공건설임대주택을 공공임대주택이라 보기로 하고 임대기간은 이 개념에 영향을 미치지 않는 것으로 하겠다.

3. 우리나라 공공임대주택정책의 발전과정

우리나라에서 최초로 공적 자금이 투입되어 건설된 임대주택은 1971년 대한주택공사에 의해 개봉지구에 13평 규모로 건설된 임대주택이다. 당시 300호가 건설되었으나, 임대기간 1년이 지나면 분양전환이 가능했기 때문에³⁾ 엄격히 말해 이 주택을 서구적 의미의 공공임대주택이라고 할 수는 없지만, 그래도 이 가운데 일부가 철거민과 이재민 등 취약계층에게 공급되었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그 이후 1981년에 「주택건설촉진법」 개정으로 국민주택기금이 도입되었으며, 그 다음해에 발표된 '임대주택육성방안'의 후속조치로 상시근로자가 100인 이상인 상법상의 법인과 정부투자기관이 부양가족이 있는 무주택 사원을 대상으로 전용면적 13평 이하의 임대주택을 건설하는 경우 호당 530만원의 용자와 취·등록세 면제, 재산세 50% 감면 등의 세제지원 혜택을 부여하고 5년 임대 후 분양전환 될 수 있도록 조치하였으나 임대주택의 공급은 기대만큼 활성화되지 못하였다. 결국 1984년에는 임대주택의 공급을 촉진하기 위해 기존의 주택건설촉진법과는 별도로 「임대주택건설촉진법」을 제정하기에 이른다. 이 법에 의거하여 사원이 아닌 일반인을 대상으로 한 5년형 임대주택이 건설되기 시작하였다. 이 주택은 이전의 사원임대주택의 경우와는 달리 임대료가 규제되었다. 시장가 이하의 임대료와 분양가를 적용했다는 점에서는 공공적 성격이 투영되었다고 볼 수 있으나, 입주대상이 취약계층이 아닌 일반인으로서 청약저축 가입 실적에 따라 주택의 배분이 이루어졌다는 점에서 이 주택을 이 시기 이후에 등장하는 다양한 형태의 공공임대주택들과 동격으로 취급하는 것은 무리가 있어 보인다. 결국 서구적 의미에 근접한 최초의 공공임대주택은 1989년부터 건설되기 시작한 영구임대주택이라 할 수 있다. 이 시기부터 등장한 공공임대주택을 유형별로 살펴보도록 하자.

1) 외국에서 이러한 용어로 표현되는 주택의 대부분이 임대주택의 형태이긴 하지만, 그렇다고 이들을 무조건 임대주택이라고만 생각할 수는 없다. 개념상으로는 분양의 형태도 포함하기 때문이다. 임대를 강조하기 위해서는 public rented housing처럼 rented라는 용어를 추가하기도 한다.

2) '30년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 「주택법」 제60조에 따른 국민주택기금(이하 "국민주택기금"이라 한다)을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택'과 '50년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아 건설한 임대주택'

3) 실제로는 입주자들의 임대기간 연장 요청에 따라서 1972년 5월 입주 후 1975년 3월에 분양이 이루어졌다.

보금자리주택의 현황과 전망

1) 영구임대주택

서울 올림픽이 개최되었던 1988년은 우리나라 사회발전 전에 있어서 중요한 전환점이 되었던 해이다. 민주화 운동 이후 서울올림픽에 대한 세계의 관심과 함께 1989년 해외 여행자유화 조치가 취해지는 등 사회의 개방 속도가 빨라졌고, 우리 경제도 급격히 성장하기 시작하였다. 경제가 발전하면서 사회적으로는 부작용도 나타나기 시작했는데 그 중의 대표적인 것이 바로 부동산 가격의 상승이었다. 특히 전세가격이 폭등하여 취약계층의 주거안정이 사회 문제가 됨에 따라 정부도 이 문제를 해결하지 않고서는 사회 안정을 실현하기 곤란하다는 인식을 가지고 1988부터 1992까지 주택을 200만호 건설할 계획을 수립하였다. 이 계획 속에는 분양주택 150만호, 5년 임대 15만호, 근로자 사원임대 10만호, 그리고 생활보호대상자 등 영세민을 위한 영구임대주택 25만호 공급이라는 구체적 목표가 포함되었다.

영구임대주택은 국가가 사업비의 85%를 지원하여 영세민의 주거안정을 목표로 공급하는 주택이니 만큼 「영구임대주택 입주자선정기준 및 관리지침」에 의거하여 당초의 지원대상에는 「생활보호법」에 의한 거택보호자와 의료부조자, 보훈대상자 중 의료부조자의 소득수준 이하인 자 등이 포함되어 있었으나, 입주희망 가구가 많지 않아 결국 계획호수를 25만호에서 19만호로 줄이고, 1992년 6월에 입주자 자격요건을 완화하여 저소득 모자가정, 월 5만 원 이하 주택청약저축 가입자까지 입주가 가능하게 되었다. 1993년 10월에는 일군위안부, 철거세입자도 입주대상에 포함되었다. 1991년에 처음으로 입주가 이루어진 이후 1993년 6월 현재 전체 입주자의 62.7%가 생활보호대상자 등 법정영세민이었으나, 영구임대주택의 입주가 완료된 1995년 12월에는 법정영세민의 비율이 40.1%로 감소되었다. 우리 사회에서 가장 저렴한 공공임대주택이라 할 수 있는 영구임대주택에 현재에도 현행 입주기준에 맞지 않는 것처럼 보이는 주민이 거주하기 때문에 간혹 이 주택이 사회적 논란의 대상이 되기도 한다. 2008년 말 현재 전국적으로 190,077호의 재고가 존재한다.

[표 1] 영구임대주택 임대료(2008년 전용31㎡ 기준)

(단위 : 천원)

해당지역	임대보증금	임대료
서울	2,527	50
광역시 및 수도권위성도시	2,396	47
30만이상 도시, 도청소재지	2,271	45
기타지역	2,156	43

* 임대조건 수준 : 수도권은 시세의 12~25%, 광역시는 29%, 기타지역은 33% 수준임
자료 : LH공사

2) 50년 임대주택과 5년 임대주택

1992년에 제7차 경제개발계획이 수립되면서 영구임대주택 건설 대신 임대기간 50년과 5년으로 구분되는 공공임대주택 25만호 건설계획이 수립되었다. 50년 공공임대주택의 입주대상은 원칙적으로 청약저축가입자로서 「주택공급에 관한 규칙」에 정해진 순위별 기준이 적용된다. 다만 이와는 별도로 철거세입자, 보훈대상자 등에게도 특별공급도 가능하다. 재원은 정부가 50%, 국민주택기금이 20%, 사업자가 10%를 부담하고, 나머지 20%는 입주자의 임대보증금으로 부담한다. 1994년 이후에는 재정지원이 중단되면서 기금용자에 의한 지원비율이 70%로 상향조정되었다. 임대료는 영구임대주택이 급지별 차등적용제를 채택했던 것과는 달리 원가연동제에 의해 산정된다. 영구임대주택에 비해 임대료는 2배정도 높다. 2008년 말 현재 100,949호의 재고가 존재한다.



▲ [그림 1] 영구임대주택 사례 (서울 수서)

자료 : 주택관리공단

보금자리주택의 현황과 전망

한편 5년 공공임대주택의 입주자격은 청약저축가입자로서 구체적인 내용은 「주택공급에 관한 규칙」에 자세히 규정되어 있다. 임대무기간이 짧아 공공임대주택으로서의 기능을 제대로 하고 있는지에 대해서는 논란이 있다. 따라서 이에 대한 대안으로 2008년도부터 임대기간이 10년인 10년 공공임대주택이 공급되고 있다. 5년 공공임대주택은 2008년말 현재 298,406호의 재고가 있으나 임대의 무기간이 경과하면서 점차 분양전환 될 것으로 예상됨에 따라 재고는 점차 줄어들 것으로 전망된다.



▲ [그림 2] 국민임대주택 사례(수원 정자)

자료 : LH공사

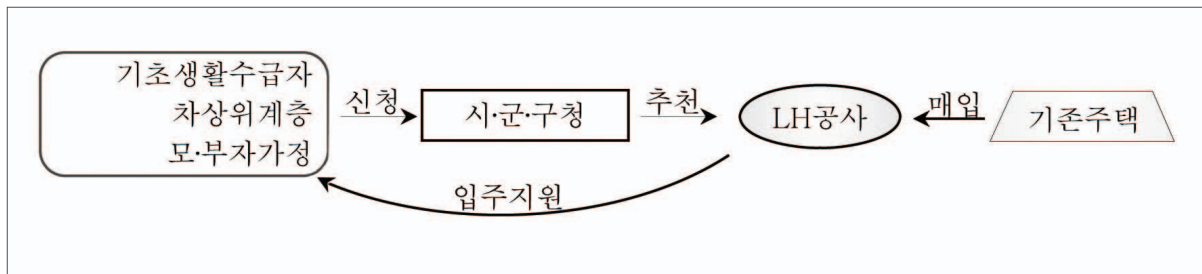
3) 국민임대주택

국민임대주택은 1998년도부터 공급된 임대주택 유형이지만 특히 참여정부가 관심을 가지고 공급을 추진했던 공공임대주택으로서 주로 도시근로자 평균소득의 70%에 해당하는 소득 4분위 이하의 청약저축가입자가 공급대상이다. 임대의무기간은 30년이며, 공급규모에 따라서 재정이 10~40%, 기금이 40%, 사업자가 10%, 입주민이 10~40%로 비용을 분담한다. 같은 평형을 놓고 비교해보면 임대료는 영구임대주택에 비해 약 2배정도 높다. 임대주택정책의 형평성 제고를 위해 소득수준에 따라 임대료를 차등화하려는 노력도 진행되고 있다. 2008년도 현재 258,056호의 재고가 있는데 이 수치에는 다가구 매입임대주택 등도 포함되어있다.⁴⁾ 장애인 등이 입주할 경우 내부 구조를 무장해 형태로 변경해주시기도 한다.

4) 맞춤형 임대주택

참여정부 들어서 공급되기 시작한 공공임대주택으로,

국민임대주택과 영구임대주택이 도시 외곽에 저소득층의 집중 거주를 유발하면서 도시 내의 고립된 섬으로 전락하고, 지자체들도 서민들이 거주하게 될 국민임대주택의 건설에 소극적인 모습을 보이는 문제가 나타나자 이러한 현상에 대한 대안으로서 도심 내에 위치한 다가구주택을 임대하여 최저소득계층에게 영구임대수준으로 임대함으로써 사회적 혼합(social mix)을 실현하겠다는 정부의 의지가 반영된 주택이다. 사회복지와 주택정책을 접목시킴으로써 입주자의 자활을 유도한다는 목표를 가지고 공급방식 다변화, community care, 시민단체의 참여 등 새로운 시도가 가미되기도 했다. 다가구 매입뿐 아니라 전세임대, 단신자 매입임대 등 다양한 형태로 발전하고 있다. 2008년말 현재 다가구매입임대주택은 23,618호, 기존주택 전세임대는 18,746호, 소년소녀가정 전세주택은 4,579호 쪽방 및 비닐



▲ [그림 3] 다가구 매입임대주택 공급절차

자료 : LH공사

4) 사업승인 기준으로 계산을 하면 2008년 말까지의 공급실적은 670,183호가 된다.

보금자리주택의 현황과 전망

[표 2] 공공부문의 보금자리주택 공급계획(2009-2018)

유형		호수	프로그램 내용
분양주택		70만	· 중소형 저가주택 공급
임대주택	공공 임대 (10년 임대)	20만	· 10년간 임대 후 분양 전환 · '지분형 임대주택' 위주로 공급하여 서민들의 점진적 자가소유를 촉진 (능동적 복지 구현)
	장기 전세 (10~20년 임대)	10만	· 월임대료 부담이 없는 '장기 전세형'으로 공급하여 수요자들에게 다양한 선택기회 부여 (도심위주로 공급)
	장기 임대 (30년 이상)	50만	· 국민임대 40만 : 시중가의 60~70%로 공급 (소득에 따른 차등 임대료제, 전세·월세 선택제) · 영구임대 10만 : 최저소득층을 위해 공급재개(재정지원으로 시중가의 30%로 공급)

* 지분형 임대주택 : 공공이 운영하고, 초기에는 소액으로 지분 취득 후 단계적으로 지분 상향 (30% → 50~70%내 취득 → 10년 후 나머지 취득)

하우스 거주가구 주거지원은 462호 등의 공급실적을 보이고 있다. 이들은 영구임대주택이나 국민임대주택처럼 대규모 주택공급방식에 의해 공급되지는 않지만 수요에 따라 유형별 공급량은 꾸준히 증가할 것으로 예상된다.

5) 보금자리주택

현 정부 들어와서는 기존의 주택정책에 대한 종합적인 재점검 과정을 거쳐 2018년까지 보금자리주택 공급목표 200만호 가운데 공공부문이 무주택 서민을 위해 150만호를 직접 공급할 계획을 수립한 바 있다.⁵⁾ 이전 정부가 지나치게 임대주택 위주의 정책을 추진해왔다는 비판적 시각과 함께 분양과 임대주택을 적절히 조화시키기 위해 공급 유형도 다변화 하였다. 핵심적인 아이디어는 ①도심이나 GB 등 도시 인근 선호지역에 건설하고, ②공공이 직접 건설하여 신속하게 공급하고, ③서민들이 부담 가능한 가격으로 공급하며, ④사전예약제 등 수요자 맞춤형으로 공급한다는 것이다. 특이한 것은 공공이 중단되었던 영구임대주택을 다시 10만호 공급하겠다는 내용이다.

4. 마치며

지금까지 살펴본 것과 같이 우리나라의 공공임대주택은 서구 선진국에 비해 상대적으로 짧은 역사에도 불구하고 나름대로 사회적 수요에 부응하며 빠른 속도로 발전해

왔다. 정부가 바뀌면서 공공임대주택의 명칭과 특징도 새롭게 정의되었지만, 그렇다고 기존의 모든 것들이 부정된 것은 아니었다. 오히려 기존의 제도에서 부족했던 부분을 보완하는 방향으로 정책이 진화해 가는 중이라 할 수 있다. 다만 공급물량과 정책추진 속도는 정부의 정책 우선순위와 정책의지에 달려있다.

거듭 강조하지만 공공임대주택은 구매력이 취약한 계층을 위한 사회안전망이다. 사회취약계층이 점차 줄어들다면 다행이지만 자본주의 경제가 발전할수록 빈부격차가 커질 가능성이 높으며, 급기야는 다른 사람들과 정상적인 경쟁조차 불가능한 계층도 늘어날 수 있다. 박애주의와 사회안전 확보라는 두 가지 명분을 위해 주택시장의 완충지대(buffer zone)가 필요하다. 그러나 이러한 역할을 담당할 공공임대주택은 주거이동의 최종 목적지가 되어서는 안되고, 취약계층의 자립을 지원하는 수단이 되어야 한다. 즉 어느 시점이 되어서는 공공임대주택 거주자가 그곳에서 나와 정상적인 삶을 살아갈 수 있어야 한다. 그렇기 때문에 공공임대주택정책도 지역사회복지정책 등과 적극적으로 연계되어야 한다. 이것이야말로 주택정책을 주거복지정책으로 한 단계 업그레이드 시키는 것이라 할 수 있다.

5) 약 292만 무주택 저소득가구의 50%를 지원하며, 수도권에 100만호, 지방에 50만호를 공급할 계획이다.

보금자리주택의 현황과 전망

참고 : 중장기 주택공급 계획(2009~2018)

◆ (총량) 주택수요(연 50만호) 충족 위해 향후 10년간('09~'18) 연평균 50만호 지속 공급

○ (지역별) 연평균 수도권 30만호(60%), 지방 20만호(40%)* 수준 공급

* 지방은 미분양 추이 등을 감안하여 신축 조정

< 수도권 : 연 30만호 수준 >	
① 도심내 재건축, 재개발, 역세권개발 등	→ 18만호
② GB조정가능지, 산지·구릉지 등 도시근교	→ 4만호
③ 2기 신도시 등 도시 외곽의 택지개발	→ 8만호
< 지방 : 연 20만호 수준 >	
④ 도시지역, 시가화예정용지, GB조정가능지 등	→ 20만호

○ (유형별) 자가율 제고 및 교체수요 지원을 위해 분양주택을 연평균 41만호(82%), 소득수준에 따른 다양한 임대주택을 연평균 9만호(18%) 수준 건설

☞ 자가 보유율 전망 : '05년 60% → '18년 65% (전국 1,871만 가구) ※ 미국 68.3%('03년), 영국 69.8%('02년), 일본 61.2%('03)
☞ 임대주택 재고 전망 : '07년 7% → '18년 12% (OECD 평균수준)

○ (규모별) 서민용 중소형(85㎡이하) 주택은 연평균 30만호 수준(60%), 중산층 이상을 위한 중대형 주택은 연평균 20만호 수준 공급(40%)

* 중소형 주택(30만호) : 서민들 내집 마련을 위해 공공 보금자리주택 15만호, 기금 및 택지 지원 등으로 민간 5만호, 다세대 주택 규제개선 등으로 민간 10만호 공급
* 중대형 주택(20만호) : 중산층의 교체수요 지원을 위해 재건축·재개발 규제 개선 등을 통해 민간에서 20만호 공급

< 2018년 주거 미래상 >

- ◆ 주택보급률(일반가구 및 다가구 구분거처 반영시)
: '07년 99.3%(수도권 94.6%) → '18년 107.1%(수도권 103.3%)
* 미국 108.5%('03), 영국 105.2%('04), 일본 114.3%('03)
- ◆ 인구천인당 주택수(다가구 구분거처 반영시)
: '07년 336.3호(수도권 313.3) → '18년 406.1(수도권 384.7)
* 미국 427호('03), 영국 417('01), 일본 429호('03)
- ◆ 자가보유율
: '05년 60% → '18년 65% (美 68.3%, 英 69.8%, 日 61.2%)
- ◆ 임대주택 재고 비율
: '07년 7% → '18년 12% (OECD평균 11.5%, EU평균 13%)



참고문헌

1. 건설교통부, 대한주택공사(2003), 《서민주거안정을 위한 주택백서》
2. 국토해양부(2009), 《임대주택업무편람》
3. 국토해양부(2009), 《주택업무편람》
4. 김영태(2006), 《프랑스 주거복지정책 100년의 교훈》, 삼성경제연구소
5. 윤주현(2002), 《한국의 주택》, 통계청
6. 한국주거학회(2007), 《주거복지론》, 교문사