

아시아 공공주택기관의 사업특성 및 재무현황 비교 연구 : 한국, 일본, 싱가포르, 홍콩을 중심으로

A Comparative Study on the Business and Financial Structure of Public Housing Agencies in Asia: Korea, Japan, Singapore and Hong Kong

김용태¹ · 박신영² · 조승연³

Yong-Tai Kim¹, Shin-Young Park² and Seung-Youn Cho³

(Received September 8, 2011 / Revised September 26, 2011 / Accepted October 18, 2011)

요 약

본 논문은 최근 정책적 이슈로 대두되고 있는 한국토지주택공사(LH)의 부채문제 및 미래 역할과 관련하여 일본 도시재생기구(UR), 싱가포르 주택개발위원회(HDB), 홍콩 주택청(HA) 사례를 살펴봄으로써 시사점을 얻는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 국가별 주택정책의 전개과정과 각 기관의 사업내용 및 재무적 상황을 구체적으로 파악하고 비교하였다. 그 결과 주택대량공급 정책의 재검토, 임대주택 수혜계층 범위 확대, 도시재생 활성화, 민간과 지자체와의 협력강화, 정책사업 수행을 위한 LH 자금조달과 사업 손실에 대한 정부지원 강화, 공공주택기관 부채에 대한 재인식 등이 필요하다는 결론을 도출할 수 있었다. 본 연구는 이론적 관점이 아니라 주택 및 도시문제 해결을 위해 우리나라와 유사한 정책집행체계를 운영하고 있는 아시아 국가의 공공주택기관 실태를 통해 정책개선 방향을 제안하였다는 점에서 의의를 가진다.

주제어 : 주택정책, 도시문제, 공공주택기관, 한국토지주택공사, 일본 도시재생기구, 싱가포르 주택개발위원회, 홍콩 주택청

ABSTRACT

Recently, one of the critical issues in Korea is the huge debt and future role of Korea Land and Housing Corporation. In this regards, the purpose of this study is to get implications from other public housing agencies in Asian countries such as UR of Japan, HDB of Singapore and HA of Hongkong. The changes of housing policy since 1960s, business and financial structure of housing agencies in each nation are investigated and compared. As a result, some policy directions can be proposed as follows : review of current mass housing program, relaxing qualifications for public rental housing, promotion of urban renewal projects, reinforcing cooperation with private sector and local governments, more government's support to LH's financing and loss from businesses for public interests and re-evaluation of LH's debt. The contribution of this study is that suggestions to improve housing policy and to alleviate financial problem of LH are based on the actual conditions of public housing agencies in Asian countries where the housing policy implementation system is similar to Korea, not on the theoretical basis.

Keywords: Housing Policy, Urban Problem, Korea Land and Housing Corporation, UR of Japan, HDB of Singapore, HA of Hong Kong

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

주택 및 도시문제는 시장 기능만으로 완전한 해결이 어렵기 때문에 어느 나라에서나 직·간접적으로 정부가 개입한다. 정부개입의 형태와 범위는 각 국가의 경제, 사회, 정치적 환경에 따라 다르지만, 중요한 정책 수단 중 하나는 주택을 공급하고, 도시를 개발하는 공공기관을 설립하여 운영하는 것

이다. 우리나라에서는 2009년에 주택공사와 토지공사를 통합하여 출범한 한국토지주택공사(LH: Korea Land and Housing Corporation)가 공공주택 공급 및 도시개발을 담당하고 있다.

LH는 대규모 토지개발과 분양주택 등 수익사업에서 발생하는 개발이익과 국민주택기금 등 공적 자금을 재원으로 임대주택의 공급, 산업단지의 개발, 행정도시 건설 등 정부가 계획한 사업을 수행한다. LH의 전신인 주공과 토공 모두 2000년대 중반부터 사업물량이 과도하게 증가한 반면, 부동산

1) 토지주택연구원 연구위원(주저자: yongtai_kim@naver.com)

2) 토지주택연구원 선임연구위원(교신저자: sypark@lh.or.kr)

3) 토지주택연구원 책임연구원

산 시장의 침체로 재무문제가 악화되기 시작하였다. 그 결과, 2010년 말 125조 5천억원에 달하는 부채문제가 통합 LH의 선결되어야 할 과제가 되었다.

하지만 주택보급률 상승, 인구 증가 및 도시화 추세 둔화 등 사회경제적 여건 변화로 향후에는 신도시 건설이나 주택 대량공급의 필요성이 약화될 것이 예상된다. 그나마 약간의 수익이 발생하는 보급자리 분양주택은 시세보다 훨씬 저렴하게 공급하므로 민간 부문을 위축시킨다는 주장이 나오면서 2018년까지 과연 목표물량인 70만호를 공급할 수 있을지에 의문이 제기되고 있다.

악화된 사업환경 하에서 LH는 부채를 줄여 재무 상태를 건전하게 하고, 사업구조 개선 및 새로운 미래 역할을 강구해야 하는 과제를 안고 있다. 정부도 정책 사업에서 발생하는 손실은 재정으로 보전하도록 공사법을 개정하고, 국민주택기금 거치기간을 연장하는 등 LH 재무개선을 위한 지원을 강화하고 있다. 그러나 LH 부채 및 역할 문제가 제기되는 근본적 이유는 시장의 구조가 달라졌기 때문이다. 즉, 주택시장이 만성적 초과수요에서 과잉공급 형태로 바뀌고, 민간 부문의 주택건설 능력이 충분하므로 공기업인 LH는 임대주택 등 저소득층 주거복지에 역량을 집중할 것을 요구하고 있는 것이다. 이러한 전환기적 상황은 향후 LH 사업영역과 규모뿐 아니라, 정부의 정책방향 및 지원체제도 전면적 재검토가 필요하다는 것을 의미한다. LH 사업구조 및 정부 지원제도의 부분적 변경만으로는 LH 문제를 완전히 해소하기에 한계가 있기 때문이다.

외국에서도 공공주택기관의 사업과 역할, 주택정책이 시대적 여건에 따라 변해왔다. 각국의 배경과 현황, 대응노력을 살펴본다면 LH의 당면과제의 해결과 향후 주택도시 정책방향을 모색하는데 참고가 될 수 있을 것이다. LH는 공공주택 공급뿐만 아니라 정책적 개발 사업을 수행하는 기관이며, 현재 부채가 국가 채무의 1/3 수준에¹⁾ 달한다는 점을 감안할 때 LH 경영개선과 역할 변화는 부동산 시장과 경제 전반은 물론 사회적으로도 큰 영향을 미치는 사안이라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 일본, 싱가포르, 홍콩의 주택정책 변천과 공공주택기관의 사업현황, 손익 및 재원구조, 정부지원체계 등을 우리나라와 비교·검토하여 시사점을 도출하고자 한다.

1.2 연구범위 및 방법

일반적으로 공공주택은 국가나 지자체가 건설하거나 소유하고 있는 주택, 정부의 재정적 지원으로 건설된 주택을 포괄하는 개념이다²⁾. 이에 의하면 공공주택기관의 범위가 중앙정

부 및 지자체, 공기업, 비영리단체 등으로 넓어질 수 있다. 우리나라와 일본에서는 지자체 산하 개발공사에서 공공주택을 공급하고 있다³⁾. 그러나 본 연구는 중앙정부 산하기관만을 살펴보고자 한다. 따라서 연구대상은 한국토지주택공사, 일본의 도시재생기구(UR: Urban Renaissance), 싱가포르의 주택개발위원회(HDB: Housing Development Board), 홍콩의 주택청(HA: Housing Authority)으로 한정된다.

연구의 시간적 범위는 각국의 주택공급 정책을 1960년 이후부터 개괄적으로 살펴보고, 이러한 정책의 집행주체로서 공공주택기관의 사업특성은 2001년 이후를 중심으로 파악하였다. 각 기관의 재무관련 사항은 기관별 홈페이지를 통해 자료입수가 가능한 2005년 이후를 대상으로 한다. 그리고 LH는 2009년 9월 통합되기 이전까지 주택공사와 토지공사로 각기 존재하였으나, 분석의 편의 상 사업실적과 재무현황을 합산하여 단일기관인 것처럼 기술하였다.

연구방법으로는 한국, 일본, 싱가포르, 홍콩의 주택시장의 변화와 이에 따른 각국의 주택공급 기관의 역할 변화, 사업의 특성, 그리고 자금조달 및 부채구조를 비교함으로써 특징을 분석하였다.

1.3 선행연구 검토

일본, 싱가포르, 홍콩은 우리와 비슷하게 주택의 절대 부족 현상을 경험하였고, 주택문제 해결에 있어 정부가 주도적 역할을 했다는 점에서 정책개선의 관점의 연구가 주로 수행되었다. 이종열(1996)은 한국과 싱가포르의 공공주택 정책을 국가의 역할과 전략 측면에서 비교하였다. 우리나라는 싱가포르 주택정책의 성공요인인 국가의 강력한 시장개입, 합리적 주택지축, 자가 소유 지향, 토지수용법, 공공주택의 다양한 규모와 디자인, HDB 역할 등의 본질적 요소가 결여되어 있다고 지적하고, 임대주택을 중심으로 정책 이념의 재정립, 주택공급 및 행정체계의 개선, 합리적 재원마련 등이 필요하다고 지적하였다. 권명희(1998)는 서울, 싱가포르, 홍콩의 주택보급률 및 주택소유 비율이 빈부격차와 지속적 경제성장에 영향을 미친다고 하며, 고속성장과 분배문제 해결이라는 목표를 동시에 달성하려면 공공주택 공급확대를 통해 자가 비율을 높여야 한다고 주장하였다. 진미윤·이현정(2005)은 싱가포르 주택정책과 주택공급체계를 분석하고 정책개선 방향으로 분명한 정책목표의 설정, 안정적 재원 확보 및 금융지원 강화, 개발이익 사유화 및 투기방지를 위한 원칙 마련 등을

1) 기획재정부(2011)에 의하면 2010년말 현재 국가재정법상 국가채무는 373.8조원이며, LH 부채문제로 인해 재정건전화를 위해서는 공기업 부채도 국가채무에 포함시켜 관리해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다.
2) 공공주택은 법률적 용어는 아니다. 임대주택법에는 공공건설임대주

택이라는 표현이 사용된다. 공공건설임대주택은 국가 또는 지자체의 재정으로 건설되거나, 주택법 제 60조에 따른 국민주택기금의 지원을 받아 건설되는 주택, 공공사업에 의해 조성된 택지에 주택법 제 16조에 의해 승인을 받은 주택을 의미한다.
3) 일본의 지방주택공급공사는 도도부현 및 定市이 정한 인구 50만 이상의 시에 한해 설립된다. 도도부현이란 東京都, 北海道, 京都府와 大阪府, 43개縣을 지칭한다.

제안하였다. 이현정·윤정득(2010)은 홍콩의 주택정책과 공공주택 계획요소를 시기별로 소개하며, 주거환경 개선과 정주 문화 창출, 공적자원의 효율적 배분을 강조하였다.

공공주택기관에 대한 연구로는 이영은·조승연(2008)이 있는데, 영국, 일본, 싱가포르, 홍콩, 프랑스의 주택도시 정책과 공공기관의 변천과정을 설명하면서 주택·토지·도시 분야의 기관들이 수행하는 다양한 기능이 종합화되고, 신규 개발보다는 도시재생이 강조되는 추세임을 보여주었다. 그러나 사업 및 재무현황에 대한 분석보다는 주요 기관의 성격 및 정책적 역할 위주로 논의를 전개하였다. 조승연 외(2011)는 영국, 일본, 프랑스 주택도시 전문기관의 조직, 업무, 재원, 성과 등을 소개하고 시사점으로서 저렴주택 공급 및 종합적 도시재생 기능의 중시, 재정지원 강화 등을 제시하였다. 기관별 조사내용은 본 연구와 유사하나, 연구대상이 유럽국가 중심으로 구성되어 있다.

본 연구는 주택부족을 해결하는데 주도적인 역할을 수행했던 아시아 공공주택기관들의 사업내용과 재무구조현황 및 변천과정을 구체적으로 살펴보고, 시사점을 도출한다는 점에서 의의를 가진다.

2. 국가별 주택공급정책과 공공주택기관의 사업현황

2.1 한국의 LH

2.1.1 한국 주택공급정책의 전개과정⁴⁾

우리나라는 1970년대부터 산업화와 도시화가 급격히 진행됨에 따라 도시지역의 주택이 절대 부족하게 되었고, 부동산 가격의 급등과 투기문제 등이 고질적 사회문제로 대두되었다. 이에 정부는 주택의 대량 공급을 통한 수급 불균형 해소, 주택시장 안정을 위한 투기억제라는 정책목표를 달성하기 위해 꾸준히 노력하였다.

1960년대에는 경제개발 5개년 계획 수립과 더불어 주택관련 제도를 구축하였다. 대한주택공사 설립과 공영주택법 제정, 한국주택금융고 설치 등으로 주택대량 공급을 위한 정책적 기반을 마련한 것이다. 1970년대 들어 주택보급률이 급격히 낮아지고, 대도시지역에서는 주택보급률이 60%에도 미치지 못하여 신속한 주택공급이 절실히 요청되었다. 이에 1972년 주택건설촉진법을 제정하고, 10년 동안 주택 250만 호를 건설하겠다는 ‘주택건설 10개년 계획’⁵⁾을 수립하였다. 1980년에는 ‘주택 500만호 건설계획’이 발표되었으나 주택 250만

공급계획과 주택 500만호 건설계획은 소기의 성과를 거두지는 못하였다.⁶⁾

주택의 양적 부족이 심각했던 1989년의 ‘주택 200만호 건설계획’은 분당, 일산, 평촌, 산본 등 수도권 지역에 5개 신도시를 조성하고, 우리나라 최초의 사회주택으로서 도시 영세민을 대상으로 하는 영구임대주택 19만호 공급을 포함하였는데, 5년의 계획기간 동안 공급목표를 36%나 초과한 272만호의 주택을 건설하여 수도권 주택부족 현상 완화 및 가격 안정에 기여하였다. 그러한 점에서 자재가격과 물가상승 등 상당한 부작용이 있었음에도 비교적 긍정적인 평가를 받고 있다. 주택대량공급 정책은 2000년대에도 성남 판교, 파주 운정, 수원 광교, 송파 등 신도시 개발을 통해 지속 추진되고 있다.

그런데 2000년 이전까지의 주택공급이 중산층의 내 집 마련을 우선 지원하는 것이었다면, 이후부터는 저소득층 주거안정과 주거의 질적 수준 향상에 정책의 관심이 두어지기 시작한다. 2002년 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택의 절대부족 현상이 완화된 것도 그 원인의 하나라고 할 수 있다. 2003년에는 향후 10년 동안 국민임대 100만호를 비롯한 장기임대주택 150만호를 확보한다는 “서민·중산층 주거안정 대책”이 수립되고, 2004년에는 ‘국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법’이 제정되었다.⁷⁾ 국민임대주택 이외에도 도심내 최저소득계층 등이 현재의 생활권에서 거주할 수 있도록 다가구 매입임대와 전세임대주택 사업이 2004년과 2005년에 각각 시작되었다. 국민임대 등 복지적 성격이 강한 주택의 공급이 확대됨에 따라 소득기준과 가구특성을 중시하는 주택공급체계가 마련되었다.

2008년 출범한 이명박 정부는 2018년까지 분양주택 70만호 및 임대주택 80만호를 건설하는 ‘보금자리주택 150만호 공급 계획’을 추진하고 있다. 이와 같이 우리나라 주택공급정책은 아직도 대량건설을 지향하고 있으며, 임대주택 등 저소득층의 주거안정을 위한 주택공급에 정책적 관심이 높아지고 있다.

2.1.2 LH의 사업현황

주공과 토공의 업무를 승계하여 설립된 LH는 공공주택의 건설 및 공급·관리, 주거복지, 신도시 등 대규모 택지조성, 산업·물류·연구단지 등의 개발, 도시재생, 개성공단 및 토지비축 등 국책사업을 수행하고 있어 사업영역이 매우 광범위하다. 그리고 각 사업유형별로 세부 사업도 다양하여 공공개발 정책을 종합적으로 수행하는 기관이라고 할 수 있다.

4) 본 논문은 공공주택기관의 사업 및 재무현황을 비교 분석하는 것을 목적으로 하므로 부동산시장 안정 대책보다는 주택공급 정책을 중심으로 논의한다.

5) 1972년의 주택건설 10개년 계획을 뒷받침하기 위해 주택건설촉진법(1972), 도시개발법(1976), 주택공급에 관한 규칙(1978) 등 법적 장치가 마련되었다.(김정호 외, 1998)

6) 1980년의 주택 500만호 건설계획을 지원하기 위해 1980년 말 민간의 토지를 수용하여 공영개발을 할 수 있도록 택지개발촉진법이 제정되었고, 이를 통해 주택 200만호 건설계획의 핵심인 5개 신도시 개발 등이 추진되었다.

7) 국민임대주택은 '98년에 최초로 5만호 공급계획이 수립된 이후 2001년에 20만호, 2002년에 4월 50만호, 5월에 100만호로 점차 공급계획 물량이 증대되었다.(박신영, 권치흥편, 2005)

주택건설에 있어 LH는 2010년까지 우리나라 주택재고 1,468만호의 15.5%인 227만호를 공급하였다. 이 중 임대주택은 117만호, 분양주택은 110만호로 각각 거의 절반을 차지하고 있으나, 최근에는 임대주택 비율이 급격히 높아지고 있다. 1990년대만 해도 분양 및 임대주택 비율이 6:4 정도였으나, 2000년대 들어와서는 국민임대 공급목표 달성에 있어 주도적 역할을 수행함에 따라 그 비율이 3:7로 역전되었다. 국민임대주택은 지자체도 건설할 수 있지만, 2010년까지 건설된

69만호 중 LH가 90%에 해당하는 62만호를 건설하였다.

임대주택 공급이 늘어남에 따라 관리운영 호수도 증가하여 LH는 2010년 말 현재 59.7만호의 주택을 관리하고 있다.

한편, 주택경기 침체로 민간 부문의 주택건설 활동이 부진한 상황에서 보금자리 주택정책 등 대량공급 정책이 지속 추진됨에 따라 LH의 주택건설 물량이 크게 늘고 있다. 2000년대 초반까지만 해도 LH는 연간 6~7만호를 건설하여 전체 주택건설 실적에서 10% 정도의 비중을 차지하였으나, 2000년대 중반 이후에는 연간 10~14만호를 건설하여 2000년대 후반에는 그 비중이 30%를 넘어서고 있다.

토지개발 사업에 있어 LH는 2010년까지 우리나라 전체 도시면적의 6.1%에 해당하는 1,068km²을 개발하여 경제발전애 따라 급격히 증가한 도시용지에 대한 수요를 충족시켰다. LH의 토지개발은 2000년대 초반까지 신도시 및 대규모 택지개발, 산업단지 조성 등이 중심이었으며 연간 지구지정 면적이 7~30km² 수준이었다. 그러나 2003년부터 경제자유구역 개발 및 지역균형 발전을 위한 세종·혁신도시 등 정책사업 추진으로 개발면적이 급격히 증가하게 되었다.

표 1. LH 사업유형 및 세부 사업

사업유형	세 부 사 업
택지개발	택지·신도시, 보금자리지구, 지역종합개발사업 등
주택건설	영구임대, 국민임대, 공공임대, 분양주택
주거복지	매입·전세임대, 임대운영 및 관리, 주택개보수 등
도시재생	주거환경 개선, 주택재개발·재건축, 도시환경정비, 도시재정비사업 총괄관리 등
경제지원	산업·물류·연구단지 개발, 경제자유구역 개발
국책사업	세종·혁신도시, 평택미군기지, 개성공단, 토지비축 등

출처 : LH 내부자료

표 2. LH의 유형별 주택건설 실적(사업승인 기준, 천호)

기간	합계(A)	분양	임대(B)	임대주택 비율(B/A)
1991~1995	353	231	121	37.0%
1996~2000	261	155	106	
2001~2005	425	87	337	67.6%
2006~2010	619	251	368	

출처 : LH 내부자료

표 3. 우리나라의 주택건설 및 LH 비중(사업승인 기준, 천호)

기간	총 주택건설(A)	민간부문	LH(B)	LH 비중(B/A,%)
1991~1995	3,126	2,045	353	11.3
1996~2000	2,333	1,459	261	11.2
2001~2005	2,709	2,072	425	15.7
2006~2010	2,165	1,416	619	28.6

출처 : 국토해양부, LH 내부자료

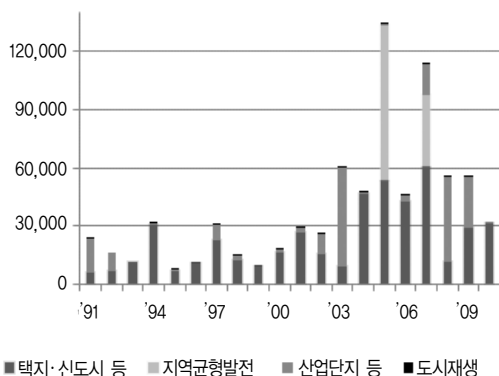


그림 1. LH의 토지개발사업 지구지정 면적 추이(천m²)

2.2 일본의 UR

2.2.1 일본 주택정책의 전개과정

일본은 2차 대전으로 많은 주택이 소실되었고, 이후 경제성장 및 도시화로 도시지역 주택이 절대 부족하게 되었다. 이에 1950년대부터 민간과 공공의 주택건설을 장려하는 한편, 주택대량공급 기반을 구축하였다. 1950년에 민간주택 건설과 구입을 지원하는 주택금융공고를 설립하였고, 1951년에는 소득 하위 25% 이하 저소득층을 대상으로 하는 공영주택법을 제정하였다. 공영주택은 지자체 중심으로 공급된다. 1955년에는 대도시 중견근로자를 위한 주택공급을 목적으로 주택공단을 설립하였다. 이로써 일본은 자가 취득 가능계층, 소득 4~6분위의 도시근로자, 공적지원이 필요한 저소득층 등 소득 계층별 주택공급체제를 갖추게 되는데, 주택금융공고법, 공영주택법, 주택공단법은 일본 주택공급체제의 3대 축으로 불리고 있다.

1966년에는 국가, 지자체, 민간의 주택건설을 보다 강력하게 추진하고자 매 5년마다 주택공급 목표를 설정하는 주택건설 계획법을 제정하였다⁸⁾. 그러나 1968년에 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택의 양적 부족 현상이 완화되자, 1970년대에는 주택정책의 주안점이 양적 공급 확대에서 질적 개선으로 바뀌게 된다. 주거의 질적 수준 향상을 위해 최저주거수준과 평균주거수준이 도입되고, 주택정책 목표도 주거기준 미달가구를 줄이는 것으로 전환되었다. 그리고 역세권 개발 및 도심

8) 일본의 주택건설5개년 계획은 2000년까지 7기의 계획이 수립되었으며, 주택부족문제 해소에 기여했던 주택건설계획법은 2006년 폐지되고, 주생활기본법이 제정되었다(남원석, 2009).

지역 환경개선을 적극 추진하게 된다.

1980년대에는 주택건설 및 도시개발에 있어 민간투자를 확대하여 경기를 부양시키고자 각종 규제를 완화하고, 나가 소네 내각에서는 국토 개조사업을 추진하였다. 또한, 1985년 플라자합의 이후 엔화급등에 힘입어 부동산가격이 상승하고, 주택·사무실·상업시설 등 부동산 개발 붐이 초래되었다. 하지만 1990년대 들어 금리인상과 부동산대출 총량제가 시행되자 1980년대의 과잉개발 및 부동산 투자의 후유증으로 급격한 자산디플레이션이 나타났고, 부동산 시장이 장기침체 국면에 진입하게 된다. 이에 정부는 기업 구조조정과 유동성 문제 극복을 지원하기 위해 공공부문이 민간부문의 미 매각 토지를 취득도록 하는 조치를 취하였다. 2000년대에는 지가의 안정적 상승 없이는 장기간 계속되고 있는 경제침체에서 벗어나기 어렵다는 인식에서 부동산 시장 자극정책으로 도시 재생을 국가적 과제로 추진하게 된다. 특히 도시재생 사업이 민간 주도로 활성화되도록 관련법과 제도를 정비하였다. 2000년에 “중심시가지 활성화법”을 제정하였고, 2001년에는 총리를 수장으로 하는 도시재생본부를 내각에 설치하였으며, 2002년에는 도시재생특별조치법을 제정하였다.

2.2.2 UR의 기관특성 및 사업현황

1955년 일본주택공단으로 출범한 UR은 지금까지 기관의 성격과 명칭, 역할이 여러 번 바뀌어 왔다. 주택이 절대 부족한 시기에 설립된 주택공단은 초기에 연간 2~4만호의 주택을 건설하였으나, 1971년에는 8만호 이상을 공급하기도 하였다. 주택공단은 1970년대 후반 미분양 증가 등으로 1981년에 택지공단과 통합되어 주택도시정비공단이 되기 전까지 임대주택 62만호, 분양주택 14만호, 임대용 특정분양주택 14만호 등 102만호를 공급하였다.

주택도시정비공단은 도시정비의 필요성이 증대됨에 따라 공공주택 공급과 주거환경 정비를 일체적으로 수행하는 것을 목적으로 하였다. 공공주택 건설, 임대주택 재건축, 택지개발, 재개발, 철도건설, 도시공원 정비 등 다양한 분야에 걸친 사업을 수행하였으며, 한신 대지진 복구사업과 토지유효이용사업⁹⁾을 수행하여 존재가치를 부각시키기도 하였다. 그러나 경기침체가 계속되면서 공단이 공급하는 분양주택과 민간주택이 서로 경쟁하게 되어 1999년에 분양주택 및 신도시 개발 사업으로부터의 철수, 임대주택과 도시정비 업무에 집중 등으로 사업범위가 대폭 축소된다. 민간이 할 수 있는 분야는 가능한 철수하고, 사업방식도 지자체나 민간사업자와의 연계

9) 토지유효이용사업은 일본의 경기침체기인 1998년 정부의 종합경제대책에 의해 시행된 것으로 담보가격 이하로 지가가 떨어진 토지를 공단이 선취득하고 건축부지로 활용할 수 있도록 정비한 후 민간에 매각하거나 민간의 참여를 통해 건축물을 정비하도록 하는 사업이다(조승연 외, 2011).

표 4. 일본 공공주택기관의 시기별 사업범위 및 실적

구 분	주택공단 (55-'81)	주택도시정비 공단('81-'99)	도시기반정비 공단('99-'04)	UR (04-현재)	
사업범위	· 임대/분양 주택 · 택지개발/ 공급 · 토지구획 정리사업	· 임대/분양 주택 공급 및 관리 · 도시정비 · 재개발 · 도시기반 시설 · 도시공원/ 철도	· 시가지 정비 · 임대주택 공급 및 관리 · 도시공원 · 철도사업 · 재해부흥 사업	· 도시재생 사업 · 임대주택 공급 및 관리 · 재건축	
사 업 실 적	임대주택	62만호	17만호	6만호	3만호
	분양주택	40만호	26만호	4만호	0.3만호
	택지공급	5,984ha	6,397ha	396ha	2,279ha
	재개발		5,297ha		787ha

를 전제로 하면서 주택도시정비공단은 폐지되고, 도시기반정비공단으로 재탄생하게 되는데, 주택도시정비공단 폐지는 미분양 및 부채증가, 건설성의 낙하산 인사 등 방만한 경영이 국회에서 계속 문제로 다루어진 것도 한 원인이 되었다.

도시기반정비공단은 시가지 정비 및 임대주택 공급·관리 등의 업무를 수행하였는데, 주력사업인 임대주택에서 임대료 산정기준을 원가에서 시장가격으로 변경하였다. 이에 따라 신규로 공급되는 주택은 인근지역 민간주택 임대료와 유사한 수준으로 임대료가 책정되어 그 동안 저렴하게 공급되었던 공단주택 임대료가 상승하게 되었다.

도시기반정비공단은 설립 후 5년도 지나지 않은 2004년 행정조직 개혁의 일환으로 독립행정법법인인 UR로 바뀌게 된다. 그 이전까지는 특수법인으로서 사업물량에 따라 정부 예산이 책정되고 중앙정부의 감리관실이 매년 예산과 사업계획을 감독하였으나, 독립행정법인이 된 후에는 중기목표에 따라 사업비를 배정하고 정부의 직접 감독 대신 외부의 ‘평가위원회’로부터 경영성과를 평가받게 되어 경영의 독립성이 강화되었다. UR의 사업범위는 도시기반정비공단과 크게 다르지 않는데, 2004년 이후 정부가 수립하는 중기목표에 의거하여 사업을 수행한다¹⁰⁾. 구체적 사업내용은 임대주택 공급 및 관리, 도시재생, 공단시절에 착수된 뉴타운 정비사업, 공원정비사업 등이나, 공단시절에 착수한 신도시 정비사업 등을 통해 택지를 지속 공급하고 있다.

UR 주택사업은 임대주택 재건축 및 재개발, 고령자 우량 임대주택 등 시장에서 공급되기 어려운 계층을 대상으로 하며, 공급물량이 지속적으로 줄고 있다. 즉, 2005년에는 약

10) 제1기 중기목표(2004~2009)기간에는 도심거점 정비, 밀집시가지 정비 등의 도시재생사업과 양호한 거주환경을 갖춘 임대주택의 안정적 확보를 위한 사업을 수행하였으며, 제2기 중기목표(2009~2014) 기간 중에는 도시재생, 주택안전망 역할의 증점화 및 임대주택 재생 및 활용 극대화 관련 업무를 수행하고 있다.

표 5. 일본 UR의 사업현황

구 분		2005	2006	2007	2008	2009
임대 주택	공 급	15,986	14,025	9,917	8,861	7,636
	관 리	767,362	768,608	767,069	763,947	763,507
도시재생지구		116	98	87	81	68
경과사업지구(주)		123	108	100	91	80

주 : 경과사업 지구는 UR 이전기관이 사업에 착수한 지구를 말함.
출처 : UR 결산서(www.ur-net.go.jp)

16,000호를 공급했으나, 2009년에는 7,600호 정도만 공급하였다. 임대주택 관리호수는 76만호 수준을 유지하고 있다.

2.3 싱가포르 HDB

2.3.1 싱가포르 주택정책의 전개과정

1959년 자치정부를 수립한 싱가포르는 국민의 열악한 주거수준¹¹⁾ 개선을 최우선 정책과제로 설정하고 이듬해 공공주택기관인 HDB를 설립하였다. 그리고 공공주택 공급을 통해 자가 소유비율을 향상시키는 정책을 추진하였다. 국민의 자가 비율을 높임으로써 주택난 해결, 빈곤 극복, 정치적 소요 예방, 다인종 및 문화의 통합을 실현하면 사회적 안정과 국가 형성 기반을 공고히 다질 수 있다는 것이었다.

싱가포르의 자가 취득 권장정책은 1964년 자가 소유촉진 정책(HOS : Home Ownership Scheme) 수립, 1966년 토지수용법 제정¹²⁾, 1968년 기업 부담과 개인연금으로 조성되는 중앙연금기금(CPF : Central Provident Fund)에 의한 주택자금 대출 등으로 제도적 틀이 마련되었다. 이를 바탕으로 1970년대에는 HDB가 꾸준히 공공주택을 공급하면서¹³⁾ 입주대상자의 소득제한 완화, 주택대출 상환기간 연장, 재산세 인하 등의 조치를 취하여 자가 소유율이 1970년 29%에서 1980년에 59%로 크게 높아지게 되었다.

1971년에는 HDB로부터 분양받은 주택을 시장가격으로 재판매할 수 있도록 허용하여 중산층의 자산축적을 유도하는 한편, 국민소득 증가에 따라 늘어나는 고급주택 수요에 대응하기 위해 1974년에 HUDC(Housing and Urban Development Corporation)를 설립하였다. 주택재판매는 HDB 주택 구입 후 5년 이후에 가능하며, 시세차익의 10~25%는 HDB에서 환수한다. HDB 주택을 분양받은 사람이 이를 재판매하더라도 가구당 2회까지 HDB 주택을 공급받을 수 있으므로 HDB에

11) 1960년대 초반에 싱가포르 국민의 35% 이상이 불량 거주지에서 거주하며, 전체 가구 중 약 50%가 방 1개당 4명 이상이 거주하였다(이종열, 1996).
12) 토지수용법에 의한 공공부문의 적극적 토지수용으로 1960년 44%에 불과하던 국유지 비율이 2007년에는 90%로 증가하였다.
13) HDB는 1960년부터 매 5년마다 주택건설계획을 수립하여 공공주택을 공급하고 있다(박미선, 2001).

표 6. HDB 자산관리 현황(호, 개소)

주택		상가/공장	주차장	문화/공공시설	기타
분양	임대				
890,212		30,100	718,508	2,231	49
842,860	47,532				

출처 : HDB Annual Report(http://www.hdb.gov.sg)

다시 주택분양을 신청할 수 있다¹⁴⁾. HUDC는 HDB 주거단지와의 소득 차별화 등 계층 간 위화감 조성이 우려됨에 따라 1982년에 HDB가 흡수 통합하였다.

1980년대에는 자가 취득 정책을 더욱 강화하게 된다. 민간 주택 구입에도 중앙연금기금을 활용할 수 있도록 하여 민간업체주택공급을 촉진하였다. 그리고 1960년대에 공급된 HDB 주택의 유지관리 중요성이 대두됨에 따라 구청이 중심이 되는 주택관리체제를 확립하였다. 1995년부터는 125m²이상의 고급주택에 대해서는 HDB가 택지를 제공하고 민간업체가 이를 건설하도록 한 후 HDB 고급(exeutive) 주택으로 공급함으로써 민간과의 협조를 강화하고 있다.

2000년 이후에는 주택부문에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 2003년부터 HDB 승인 없이도 HDB 주택을 전대할 수 있도록 하였고, 2005년에는 HDB 주택건설시 민간업체가 토지 입찰로부터 설계, 건축, 판매에 이르기까지 전 과정을 진행하는 설계·건축·판매계획(Design, Build & Sell Scheme)을 시행하였다.

2.3.2 HDB의 사업현황

HDB는 공공 부문이 주도하는 싱가포르 주택시장에서 주택건설·공급 뿐 아니라, 주택구입을 위한 금융지원, 주택보수 및 관리 서비스까지 일괄적으로 제공하는 기관이다. 또한 상가 및 주차장, 사무실 등의 관리, 국유지 판매 등 토지관련 업무와 주택재판매, 도시정비, 정부 토목 및 건축 사업에 대한 관리감독 업무까지 수행한다. HDB는 2009년까지 주택 99.9만호, 상업시설 19,405개소, 공장 15,243개소, 공공시설 582개소를 건설·공급하여 전 국민의 82%가 HDB 주택에 거주하고 있을 정도로 싱가포르 부동산 시장에서 절대적 비중을 차지하고 있다.

주택사업에 있어 HDB는 정부의 자가 취득 권장정책에 따라 분양주택 위주로 공공주택을 공급한다. 현재 관리하고 있는 주택 89만호 중 84만호가 분양주택이며, 임대주택은 5만호에 미치지 못한다. HDB 분양주택은 국유지에 건설되고, 토지는 99년 임차권 형태이므로 분양가격이 저렴할 수밖에 없으며, 중앙연금기금과 HDB의 용자가 제공되기 때문에 내 집 마련이 용이할 수밖에 없다. 이렇게 공공분양주택을 저렴

14) 두 번째 HDB 신규주택 분양은 처음 분양받은 후 10년이 지나야 신청할 수 있다고 한다(서옥순, 2008).

표 7. HDB 연평균 주택건설(호)

구 분	1996~2000	2001~2005	2006~2010
연평균 건설	31,285	15,428	4,366

출처 : HDB Annual Report(<http://www.hdb.gov.sg>)

하계 공급하기 때문에 싱가포르는 2010년 자가 보유율이 87%로 세계 최고 수준을 기록하고 있다.

HDB의 연도별 주택건설 실적을 보면 주택보급률 100%를 넘어서기 시작한 1990년대 초반까지 연간 3만호 이상을 건설하였으나, 이후 급격히 감소하여 최근에는 연간 건설물량이 3~5천호에 불과하다. 그러나 재개발사업 구역이 2009년 196지구에서 2010년 284지구로 증가하는 등 도시정비 사업이 급증하고 있으며, 노후화된 HDB 주택의 리모델링 사업도 증가하고 있다.

2.4 홍콩 HA

2.4.1 홍콩 주택정책의 전개과정

1953년 대화재로 인한 대규모 이재민의 임시거처 마련을 목적으로 시작된 홍콩의 주택정책은 초기에 주택대량 공급에 치중하였다. 1970년대에는 급속한 경제성장과 해외자본 유입으로 주택수요가 급증하면서 1973년에 향후 10년간 180만호를 건설한다는 주택건설 10개년 계획을 발표하고, 정부의 주택관련 부서를 통합하여 HA(Housing Authority)를 설립하여 뉴타운 건설을 통한 공공주택 공급에 주력하게 된다.

1980년대에는 자가 취득을 지원하는 프로그램을 시행하게 되는데, 공공임대주택 구입을 지원하는 Home Ownership Scheme(HOS), 민간부문 주택구입을 권장하는 Private Sector Participation Scheme(PSPS)이 그것이다. 이러한 자가 촉진정책에 따라 임대주택은 보완적인 정책수단으로 활용되었다. 1990년대에는 신규건설 이외에 공공임대주택의 분양전환, 주택대출 프로그램 다양화 및 임대료 보조 등 주거비 지원 강화정책을 시행하게 된다. 반면 공공임대주택에 거주하는 고소득층에 대해서는 임대료를 2배까지 인상하는 등 퇴거를 유도하였다. 1997년에는 장기주택종합대책을 수립하여 매년 85,000호의 주택을 건설하고, 2007년까지 자가 소유비율을 50%에서 70%로 높인다는 목표를 설정하였다. 그러나 이 목표는 1990년대의 아시아 금융위기로 달성하지 못하게 되어 자가 취득정책을 철회하고, 민간주택에 입주할 수 없는 가구를 위해 적극적으로 공공임대주택을 건설·공급하는 것으로 방향을 전환한다. 현재 임대주택 건설은 평균 대기기간을 7년에서 3년으로 단축하는 것을 목표로 추진되고 있다.

따라서 최근의 홍콩 주택정책은 주택시장에 대한 정부 개입과 규제를 최소화하되, 저소득층 이하를 대상으로 하는 임대주택 공급과 재개발 등 주거환경 개선에 주력하는 것으로 요약될 수 있다.

표 8. HA 연평균 주택건설(호)

구 분	1996~2000	2001~2005	2006~2010
임 대	17,136	29,106	14,502
분 양	17,423	8,684	916
계	34,559	37,789	15,418

출처 : HA(2010), Annual Report 2009/2010

2.4.2 HA의 사업현황

HA는 공공임대 및 분양주택의 건설·공급·관리 외에 학교, 공원, 쇼핑센터, 주차장 등 공공주택 입주자들의 생활에 필요한 제반 시설의 공급을 사업범위로 하고 있다. 설립 이후 2010년까지 임대주택 70.8만호, 분양주택 44.1만호 등 총 115만호를 건설하였으며, HA 주택은 홍콩 전체 주택재고의 45%를 차지하고 있다.

홍콩은 이미 1988년에 주택보급률 100%를 달성하였지만, 중국으로부터의 이민자 등으로 주택수요가 높아 2000년대 초반까지도 주택대량공급 정책이 추진되었다. 이에 따라 HA는 연간 약 35,000호를 건설하였으며 아시아 금융위기 전에는 주택소유 비율을 높인다는 방침에 의거 분양주택 위주로 건설하였다. 그러나 2000년대 후반에는 주택건설 물량이 이전에 비해 절반 이하로 줄어 연간 약 1.5만호 정도에 그치고 있으며, 임대주택 건설에 주력하고 있다. HA 임대주택은 2011년 기준으로 대기자가 14.5만 가구에 달하여 지속적 공급이 필요한 상황이다.

2.5 시사점

본 연구의 대상이 되는 공공주택기관들은 모두 신속한 주택공급이라는 정책목표 달성을 위해 설립되었고, 목표 달성을 위해 양적 공급에 노력했음을 알 수 있다. 덕분에 시기별로 차이는 있지만 우리나라를 포함하여 각국가들에서 주택의 절대적 부족 문제는 해소되었다는 공통점을 발견할 수 있다. 이에 따라 공공주택기관의 역할이나 기능면에서 변화가 나타나고 있으며, 몇 가지 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 보금자리주택 공급과 같은 주택 대량공급에 대한 재검토가 필요하다. 주택수급상황이 개선되면서, UR, HDB, HA 모두 주택공급량을 줄이고 있다. 반면, LH의 경우 주택의 양적 부족이 해소된 2002년 이후 오히려 건설물량이 크게 확대되었다. 이와 같은 공급확대는 부동산경기 상황과 맞지 않을 뿐만 아니라, LH 부채증가의 주된 원인이 되고, 민간 부문에도 부정적 영향을 미치므로 시장수요에 대한 면밀한 분석을 통해 공급계획을 조정할 필요가 있다.

둘째, 공공주택 입주계층이 저소득층에 한정되어 있지 않다는 것이다. LH의 임대주택은 소득 4분위 이하를 주된 입주 대상으로 한다. UR 임대주택은 중견근로자를 대상으로 하며, HDB 역시 전 국민을 대상으로 하고 있다. HA 역시 전체 공

급량이 재고의 45%를 차지하는 점에서 알 수 있듯이 중산층까지 입주대상이 매우 넓다. 이 때문에 UR, HDB, HA 주택은 민간주택 시장을 선도할 뿐만 아니라 중산층을 유지하는 역할을 한다. 최근 우리나라의 심각한 문제의 하나가 사회의 허리가 되는 중산층이 붕괴하는 문제임을 감안할 때, LH가 공급하는 장기임대주택의 입주범위를 소득 5분위 이상으로 확대하되 임대료 등 조건을 차등화하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 도시재생이 강조되는 추세이다. 일본 UR의 경우 주택도시정비공단 시절부터 도시정비의 역할을 수행하고 있으며, HDB 역시 재개발 등 도시정비 사업을 늘리고 있다. 신도시 개발을 통한 주택대량공급은 단기에 많은 주택을 공급하는데 기여했으나, 구도심 쇠퇴 및 광역 교통량 증가, 환경훼손 등의 문제를 유발하였다. 그러나 이제는 양적 개발보다는 도시환경의 질적 개선이 중시되어야 한다.

넷째, 민간 및 지자체와의 협력 확대이다. 지금까지 우리나라의 지역발전이나 정책적 개발 사업은 대부분 Top-Down 방식으로 중앙정부 주도로 LH가 시행하여 왔다. 그 결과 민간 부문과 지자체와 협력이 미흡하고, LH는 도시기반시설 설치 등으로 부담이 증대되었으므로 이의 개선이 필요하다. UR의 경우 도시재생 사업을 민간과 공동으로 수행하는 것이 기본 방침으로 정해져 있고, HDB도 민간업체를 활용하여 공공주택의 질적 수준을 개선하는 설계·건축·판매계획(Design, Build & Sell Scheme)을 채택하고 있다.

3. 국가별 공공주택기관의 재무현황

3.1 자산 및 부채 구조

공공주택기관은 주택공급 및 도시개발 등 정책적 개발 사업을 추진하는 과정에서 토지, 주택, 건물 등 부동산을 자산으로 소유, 관리하게 된다. 이의 취득 및 개발에 필요한 자금은 자체자금, 정부출자 및 융자, 금융기관 대출, 채권발행 등으로 조달하는데, 자체자금과 정부출자를 제외한 금액은 부채로 계상된다. 자산 및 부채는 사업규모에 비례하며, 부채는 결국 상환해야 하므로 부채가 많고 부채비율이 높을수록 기관 운영의 위험이 높아지게 된다. 특히 부동산 경기가 침체되어 판매활동이 부진하면 유동성 위기까지 겪을 수 있으므로 자산 부채구조는 경영의 안정성을 판단하는 지표가 된다.

LH는 2000년대 초반만 하여도 부채비율이 200% 내외였으나, 2000년대 중반 이후 세종·혁신도시와 신도시 개발, 임대주택 확대공급 등으로 투자규모가 늘어나 부채규모 및 비율이 급격히 증가하였다. 2010년 현재 자산 148조원, 부채 125조원, 부채비율 559%를 기록하고 있다. 도시개발에 대해서는 재정적 지원이 없어 채권발행으로 자금을 조달해야 하며, 임대주택은 재정지원이 있으나 국민주택기금 및 입주자

보증금 등이 모두 부채로 계상되고 정부 지원기준도 실제 건설비에 미치지 못하기 때문이다. LH의 자산은 임대주택 48조원, 건설 중인 주택과 토지 72조원 등으로 구성되어 있다.

UR은 임대주택 및 도시재생 등에 대한 정부 지원이 정부 출자보다는 재정융자 위주로 이루어지고 있어 부채규모 및 비율이 매우 높다는 특성을 보인다. 2009년 현재 부채가 201조원, 부채비율이 1,963%에 달한다. 민간 기업이라면 이 정도의 부채비율에서 채권발행 등 외부자금 조달이 어려울 것이나, UR이 발행하는 채권의 약 50%는 정부가 보증을 서는 등 신용보완을 해주기 때문에 재원조달에 어려움을 겪지는 않는다. 그리고 UR의 부채비율은 2006년의 3,553%에 비하면 크게 개선된 것인데, 사업물량이 축소되는 상황에서 보유 토지 등을 판매하여 회수된 자금과 매년 발생하는 당기순이익으로 민간 차입금을 상환하고 있으며, 정부출자로 자본금이 꾸준히 증가하고 있기 때문이다. UR의 자산은 임대주택이 대부분으로 총 자산의 81%를 차지하고 있다.

HDB는 매년 투자비가 수입보다 많아 주택개발기금 및 재개발사업 기금 등 공적자금뿐만 아니라 금융기관으로부터 차입을 해야 하고, 주택금융 업무 수행을 위해 중앙연금기금으로부터 대출용 자금을 지원받는다. 그 결과 2010년 현재 부채규모가 50조원을 초과하였으며, 400%가 넘는 부채비율을 나타내고 있다. 하지만 사업규모 축소와 조금씩 판매되는 미분양 자산의 매각대금으로 부채를 상환하고 있어 부채비율은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다.

HA는 분양주택에서 상당한 이익이 발생하고 있으며 지금까지 누적된 이익잉여금이 많아 2010년 부채비율이 5.8%에 불과할 정도로 재무구조가 우량하다. 또한 2006년 자회사로

표 9. 아시아 공공주택기관의 자산 및 부채 현황(2010년 기준, 조원)

구 분	한국 LH	일본 UR (2009)	싱가포르 HDB	홍콩 HA
자 산	147.9	211.7	64.2	24.7
부 채(A)	125.5	201.4	51.6	1.4
자 본(B)	22.4	10.3	12.7	23.4
부채비율(A/B,%)	559.3	1,963.4	406.7	5.8

주 : 환율은 100¥=1,391원, 1\$=885원, 1HK\$=137원을 적용.

출처 : 기관별 결산자료

표 10. 아시아 공공주택기관의 최근 5년간 부채비율 변화 추이(%)

구 분	한국 LH	일본 UR	싱가포르 HDB	홍콩 HA
2006	332.5	3,553.5	459.8	9.3
2007	382.9	2,721.9	443.2	9.3
2008	439.6	2,308.9	416.2	6.8
2009	524.5	1,963.4	412.8	6.8
2010	559.3	-	406.7	5.8

출처 : 기관별 결산자료, 각 년도

설립한 LINK REITs에 180여개의 상가 및 주차장 등을 매각하고, 자회사를 상장하여 4.7조원의 주식매각 자금을 확보하였다. 이 자금과 이익잉여금의 일부를 자금관리계정으로 별도 관리하면서 펀드 및 해외채권 등에 투자하며, 언젠든 사업 자금으로 사용할 수 있기 때문에 사채발행 등 외부차입을 전혀 하지 않고 있다.

3.2 사업 손익 구조

공공주택기관은 민간 부문과 달리 이익극대화를 추구하지 않지만 독립채산제로 운영되며, 일반적으로 사업 손익은 경영의 효율성을 평가하는 기준으로 활용된다. 지속적으로 손실이 발생하는 기관은 명백한 사유가 없거나 사회적 신뢰가 부족할 경우 방만 경영이나 비효율성에 대한 지적과 비난을 받게 되므로 최소한 수지 균형을 맞추려고 노력하게 된다.

LH는 2010년에 6,495억 원의 매출이익을 기록하였는데, 이는 2008년의 3.3조원, 2009년의 1.8조원에 비해 크게 줄어든 것이다. 분양주택 및 대지 부문에서는 지속적으로 이익이 발생하나 그 규모가 축소되고 있으며, 임대주택 부문에서는 계속 손실이 나타나며 손실금액이 커지고 있다. 부동산 경기 침체와 임대주택 사업 확대가 지속된다면 향후 LH의 손익구조가 더욱 악화될 것으로 전망된다.

UR의 2009년 매출이익은 6,023억 원이다. 도시재생 사업에서는 2,796억 원의 손실이 발생했으나, 임대주택에서 8,819억 원의 이익을 실현하였다.

UR 임대주택은 우리나라와 달리 수익사업이라는 특징을 보이는데, 중산층을 대상으로 공급하고 시장 임대료를 적용하며, 월 소득이 임대료의 4배 이상이 되어야만 입주할 수 있다. 또한 도시정비공단 이전에 공급한 저렴 임대주택의 손실

표 11. LH 사업부문별 손익(매출이익 기준, 억 원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
분양주택	3,969	4,309	5,721	9,216	6,962
임대주택	-458	-1,204	-2,102	-2,710	-2,890
분양대지	17,343	25,276	28,863	12,251	1,925
부대사업 등	101	241	231	-793	498
합 계	20,955	28,622	32,713	17,964	6,495

출처 : 주공, 토공 결산서(2006~2008), LH 결산서(2009~2010)

표 12. UR 사업부문별 손익(매출이익 기준, 억 원)

구 분	2006	2007	2008	2009
임대주택	4,785	3,881	7,664	8,819
도시재생	8,443	9,445	403	-2,949
공원정비 등	42	-3,018	-4,090	153
합 계	13,270	10,307	3,978	6,023

주 : 환율은 100¥=1,391원을 적용.

출처 : UR 결산자료, 각 년도

에 대해서는 정부가 보조금을 지급하고 있다.

HDB는 분양주택은 물론 대부분의 사업이 손실사업으로서 2010년 기관 전체의 사업 손실이 8,027억 원에 달한다. 수익 사업은 주택금융 및 상가 등 투자자산의 임대업무로서 다른 분야에서의 손실을 보전할 수 있을 정도의 수익이 발생하지는 않는다. 그러나 HDB 사업 손실은 다음 연도의 예상 손실에 대하여 정부가 예산을 편성하여 재정으로 보전해주고 있다. 설립 이래 지금까지 정부가 보전해 준 손실은 17.5조원에 달하며 기관 전체의 손익도 정부보조금을 수익으로 계산하여 계산하고 있다.

HA는 임대주택에서 손실이 발생하지만 분양주택과 상가 임대 등에서 임대손실을 초과하는 수익이 발생하고 있다. 2010년 임대주택 사업은 2,006억 원의 손실이었으나, 분양주택 및 상가임대에서 4,179억 원의 이익을 실현하여 기관 전체로는 2,095억 원의 사업수익을 실현하였다. HA의 기관전체 손익에 있어 특징적인 것은 자회사 주식매각 자금 등 8.5조원에 달하는 투자자금 운영에서 2010년에 8,409억 원의 수익이 있었다는 점이다. 사업 손익과 투자손익을 합하면 2010년에 1조 5백억 원의 이익이 있었던 셈이다. 그러나 2008년에는 투자자금 관리 부문에서 세계적 금융위기로 5,490억 원의 손실을 기록했다는 점을 고려하면 향후 HA의 기관 전체 손익은 투자활동의 영향을 많이 받을 것으로 예상된다.

3.3 시사점

아시아 4개국 공공주택기관은 재무상태 및 손익구조에서 차이가 크게 나타나고 있다. 이는 사업구조 및 규모, 사업방식과 공급조건 및 정부지원체계가 나라마다 다르기 때문인데 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 정책사업 수행에 소요되는 자금 조달과 불가피한 손실에 대하여 정부지원이 이루어진다는 것이다. LH는 급격히 증가한 정책사업 수행에 필요한 자금을 대부분 자체 조달함에 따라 재무구조가 악화되었다. 게다가 구조적 손실 사업인 임대주택 비중이 계속 높아지고 있다. 최근 LH 손실을 보전하도록 공사법이 개정되었지만, 자금조달에 대한 직접적 지원은 거의 없는 실정이다. 반면 UR은 저렴하게 공급되는 임

표 13. HDB 사업부문별 손익(매출이익 기준, 억 원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
분양주택	-4,018	-5,098	-8,903	-13,744	-4,974
임대주택	-628	-575	-681	-1,328	-726
리모델링 등	-2,708	-3,124	-4,567	-6,160	-6,275
주택금융 등	-5,089	2,248	4,584	2,478	3,947
합 계	-12,443	-6,549	-9,567	-18,753	-8,027
정부보조금	6,679	6,601	11,045	18,057	8,490

주 : 환율은 1S\$=885원을 적용

출처 : HDB 결산자료, 각 년도

표 14. HA 사업부문별 손익(매출이익 기준, 억 원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
분양주택	3,003	2,545	4,548	6,760	3,547
임대주택	630	-1,902	-1,263	-1,570	-2,006
상가 등 임대	1,644	490	595	426	632
특별이익/손실	0	-7	-567	16	-78
합 계	5,277	1,128	3,313	5,632	2,095
투자손익	1,412	4,203	1,286	-5,490	8,409
기관 전체	6,690	5,331	4,599	142	10,504

주 : 환율은 1HK\$=137원을 적용.

출처 : HA 결산자료, 각 년도

대주택의 손실에 대해 정부가 보조금을 지급하면서 채권을 발행할 때 보증을 해 주어 자금조달을 지원하고 있다. HDB는 사업 손실을 전액 재정으로 보전해 주는 시스템을 갖추고 있다.

둘째, 공공주택기관의 부채에 대한 인식 문제이다. 앞서서도 언급하였지만 공공기관의 부채는 수익이 아닌 입주자의 부담능력을 감안한 임대료 결정, 자본회임이 장기간에 걸쳐 그것도 투자액만큼 환수되지 않는 부채로 인해 발생한다. 특히 재정의 직접투자 부담을 줄이면서 그런 사업을 많이 하면 할수록 늘어나게 된다. 공공주택기관의 부채규모와 정책목표 달성 수준간의 선택적 판단이 필요한 것은 이 때문이다. 물론 공공기관의 부채는 철저히, 효율적으로 관리되어야 하겠지만, 유동성 문제만 없다면 이를 인식하고 평가하는 관점이 다시 정립될 필요가 있다. UR의 경우 부채비율이 2000%에 육박하고, HDB 역시 400%가 넘고 있다는 사실은 우리에게 많은 것을 시사한다.

4. 결론

본 연구는 주택시장 및 도시개발의 구조적 전환기를 맞고 있는 우리나라의 향후 정책방향과 공공주택기관 역할 모색에 기여할 수 있도록 아시아 국가의 사례를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 일본, 싱가포르, 홍콩의 공공주택기관들이 어떻게 사업 내용과 재무상황이 변해 왔는지를 구체적으로 파악하여 비교해 보았다. 이러한 비교론적 검토는 이론적 체계와 객관적 검증결과의 제시는 미흡하지만, 각 국가 및 기관의 공통적 경험과 차이로부터 시사점을 얻을 수 있다는 장점을 가진다.

주택부족 시기에 설립된 아시아 국가의 공공주택기관들은 대부분 신도시 개발 등에 의한 주택대량공급을 주요 사업으로 하였다. 그러나 주택부족 현상이 완화되면서 자가 보유정책을 정치적 이념의 하나로 삼고 있는 HDB를 제외하면 임대주택 등 국민 주거복지 향상과 도시재생을 위한 사업에 주력하고 있으며 신규주택 공급물량이 대폭 감소하고 있다는 공통점을 보인다. 그리고 UR과 HDB는 중산층 대상의 공공주

택을 공급하고 있다. 이를 통해 볼 때 보금자리주택 공급계획 및 임대주택 입주자격 조건을 재검토할 필요가 있다. 또한 과거 신도시 개발의 부작용 해소 및 도시환경 개선을 위해 도시재생 사업의 활성화와 민간 및 지자체와의 협력강화 방안을 모색해야 할 것이다.

정책적 이슈가 되고 있는 LH 부채문제와 관련하여 각국의 공공주택기관들은 재무상태 및 손익구조에 있어 큰 차이가 있다. LH는 사업전체로는 이익을 실현하고 있지만 임대주택 손실이 증가하고 있으며, 정책사업 확대로 부채가 급증하였다. UR은 부채비율이 2000%에 달하나 점차 낮아지는 추세이며, 임대주택 손실과 사업자금 조달에서 정부의 지원을 받고 있다. HDB는 거의 모든 사업이 적자이나 정부가 재정으로 전액 보전해주고 있다. HA는 부채비율이 10% 미만으로 재무구조가 우량하며 사업의 손익구조도 양호한 상태이다. 이를 통해 볼 때 연구대상 기관들은 LH에 비해 정부의 직·간접적 지원이 많음을 알 수 있다. 경기침체와 사업구조 변화로 LH의 사업간 교차보조에 한계가 드러나고 있음을 감안할 때 향후 정책적 개발 사업에 대한 정부 지원체계의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 국토해양 통계누리(<http://stat.mltm.go.kr/>).
2. 권명희(1998), “고도 경제성장과 주택정책”, 「한국사회와 행정연구」 9(1): 127~136.
3. 기획재정부(2011), 「2010 회계연도 국가결산보고서」.
4. 김정호 외(1998), “주택정책의 회고와 전망”, 「개원20주년 기념 국토총서」, 국토연구원.
5. 남원석(2009), “전후 일본 주택정책의 성격 변화: 복지체제론의 관점에서”, 「주택연구」 17(4): 153~181.
6. 박미선(2001), “싱가포르 주택정책 및 주택공급 제도”, 「주택포럼」 2: 100~117.
7. 박신영, 권치홍편(2005), 「국민임대주택백서」, 주택도시연구원.
8. 박신영, 김용태, 조승연(2011), “해외의 토지·주택·도시정책 전개과정 및 수행기관의 역할분석”, 「CEO Report」, 토지주택연구원.
9. 서옥순(2008), “싱가포르 공공주택정책”, 「Housing Issue」, 주택산업연구원.
10. 이현정, 윤정득(2010), “홍콩의 주택정책 변천 및 주택계획 특성에 관한 고찰”, 「대한건축학회 논문집」 26(11): 227~235.
11. 이종열(1996), “한국과 싱가포르의 공공주택정책 비교분석: 국가의 역할과 전략을 중심으로”, 「한국행정논총」 8(4): 877~899.
12. 조승연, 김용태, 이영환(2011), 「선진 주택·도시 전문기관 역할 비교 연구」, 토지주택연구원.
13. 진미운, 이현정(2005), “싱가포르의 주택정책과 주택공급 체계”, 「국토연구」 47: 215~237.
14. UR 결산서(<http://www.ur-net.go.jp/ir/financial.html>).
15. HDB Annual Report 및 재무제표(<http://www.hdb.gov.sg>).
16. HA Annual Report 및 재무제표(<http://www.housingauthority.gov.hk/en>).