

보금자리 임대주택 공급목표의 타당성 평가

- 민간주택 임차가구의 주거소요 분석을 중심으로 -

Evaluating the Supply Plan of Public Rental Housing under the Lee Myung-bak Government

- Focused on Housing Needs of Tenants in Private Rental Housing -

남원석*

Nam, Won-Seok

Abstract

The purpose of this study is to evaluate the supply plan of public rental housing under the Lee Myung-bak government. According to the supply plan, the government will supply public rental housings by 80,000 unit every year from 2009 to 2018, and achieve 12% as stock ratio in 2018. To evaluate the supply plan, this study analyzed housing needs of tenants in private rental housing by using the raw data of Korea Welfare Panel Survey (2008). The results are as follows: (1) It is difficult for the supply plan to meet the housing needs of tenants in private rental housing. (2) The link between supply plan and stock ratio target is weak. (3) To meet the housing needs, it is necessary to supply public rental housings by 107,000 unit every year for 10 years, and, in this case, the stock ratio will be 10% in 2018. In conclusion, this study proposed that the supply plan of public rental housing should be redesigned.

Keywords : Public Rental Housing, Private Rental Housing, Lee Myung-bak Government, Housing Needs

주요어 : 공공임대주택, 민간임대주택, 이명박 정부, 주거소요

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

그동안 정부가 바뀔 때마다 공공임대주택 정책은 새로운 방향과 내용으로 채워졌다. 여기에는 새로운 임대주택 유형의 개발 및 물량공급계획과 더불어 미래 특정 시점에서의 재고율 목표가 항상 뒤따라왔다. 그러나 정부에 따라 공급계획 및 재고율 목표는 일관적이지 않았고, 동일한 정부 하에서도 시기에 따라 공급목표가 변화하기도 하였다. 그럼에도 공통점을 찾자면, 정부가 설정하는 공공임대주택 공급목표들의 기저에는 선진국 수준의 재고율을 따라가야 한다는 당위성이 깔려 있었다는 점이다.

현행 보금자리 임대주택 정책도 예외는 아니다. 2008년 정부는 공공임대주택을 연간 8만호씩 10년간 공급하여 OECD와 EU의 평균 재고율 수준인 12%까지 달성하겠다고 발표했다. 이처럼 선진국 수준으로 공공임대주택 재고

를 확충하겠다는 것 자체에 대해 반대할 이유는 없다. 오히려 이와 같은 정부의 의지를 더욱 장려하고 강화해야 함이 마땅할 것이다. 그럼에도 보금자리 임대주택 공급목표가 정책적 합리성을 갖기 위해서는 '선진국 수준'이라는 지향과 더불어 국내 주거상황에 대한 구체적인 분석을 토대로 하고 있어야 할 것이다.

이에 본 연구는 '보금자리 임대주택 정책목표가 국내 주거상황에 대한 충분한 고려를 바탕으로 하고 있는가'라는 문제의식에서 시작되었다. 물론, 보금자리 주택정책 입안 당시 정부의 의사결정과정을 속속들이 알 수 없기 때문에 이에 대한 분명한 답을 제시하기는 어렵다. 그러나 국내 주거상황을 분석하고 이를 보금자리 임대주택 공급목표와 비교해 본다면, 위 질문에 대해 간접적으로 답할 수 있는 여지가 생길 수 있을 것이라 생각한다.

이에 본 연구는 국내 민간임차가구의 주거상황에 대한 분석을 근거로 현행 보금자리 임대주택 공급목표의 타당성을 평가하고, 보다 합리적인 보금자리 임대주택 공급목표를 모색하는 데 목적을 두고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서 언급하는 공공임대주택은 영구임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택, 10년임대주택 등 보금자리 임대주택에 해당하는 유형뿐만 아니라, 실질적으로 공공임

*정희원(주저자, 교신저자), 경기개발연구원 연구위원, 도시계획학박사, wipeout21@naver.com

이 논문은 2011년 한국주거학회 춘계학술발표대회에 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

이 연구는 LH 토지주택연구원의 「보금자리 임대주택 평가와 정책과제(연구 2011-25)」의 일부내용을 토대로 작성되었음.

대주택 기능을 하고 있는 전세임대주택도 포함한다¹⁾. 또한 공공임대주택 재고율은 전체 가구수를 기준으로 산정하고자 한다. 우리나라에서 공공임대주택 재고율은 전체 주택수를 기준으로 산정해왔으나 주택보급률이 100%를 초과한 시점에서 공가를 제외한 실거주율을 계산하는 것이 적합하다고 판단했기 때문이다²⁾.

분석대상인 민간주택 임차가구의 범위는 임대차계약에 의해 입주한 가구뿐만 아니라 임시가건물, 비닐하우스, 움막, 시설 등에 거주하는 가구까지 포함하는 것으로 넓게 이해하고자 한다. 또한 본 연구는 주거수요(housing demand) 보다는 주거소요(housing need)의 개념을 바탕으로 분석을 진행하고자 한다. 일반적으로 주거수요는 가구의 주거비 지불능력이나 지불의향이 반영된 개념인 반면, 주거소요는 주거가 불안정한 가구에 대한 정부정책의 책임성을 강조하는 개념으로, 보금자리 임대주택 공급목표의 타당성을 평가하는 본 연구의 성격상 주거소요의 개념을 적용하는 것이 더 적합하다고 판단된다.

마지막으로 보금자리 임대주택 공급목표의 타당성 평가는 2008년 시점의 주거소요 실태에 견주어 볼 때 정부의 보금자리 임대주택 공급목표가 합리적으로 설정되었는지에 초점을 맞추고자 한다. 미래 주거소요 규모 추정을 토대로 공급목표의 타당성을 검토하는 방법도 있겠으나, 이 방식은 미래 예측을 수반하게 되므로 다양한 가정과 외삽의 방식을 동원하는 것이 불가피한 만큼 예측의 정확성을 담보하기 어렵다는 문제가 있다. 본 연구에서는 보금자리 임대주택 공급목표가 선연적인 것이 아니라면, 기본적으로 현존하는 주거소요 규모를 바탕으로 공급계획이 설정됨이 타당하다는 관점을 중시하고자 한다.

이러한 맥락에서 보금자리 임대주택 공급목표의 타당성 평가는 두 가지 사항을 중심으로 이루어진다. 하나는 보금자리 임대주택의 공급물량계획이 2008년 현재 주거소요가구 해소를 위한 계획으로 타당한지의 여부이며, 다른 하나는 보금자리 임대주택 공급계획에 따라 2018년 재고율 12% 달성이 가능한지의 여부이다. 단, 본 연구에서는 지역별 소요규모의 차이나 공공임대주택 유형별 소요규모는 고려하지 않고 총량적인 측면에서 접근한다³⁾.

한편, 본 연구와 관련하여 문헌연구와 정량적 분석방법이 활용되었다. 문헌연구는 공공임대주택 정책 관련 정부자료, 주거소요분석에 대한 국내외 선행연구 등을 파악하

기 위해 이루어졌다. 정량적 분석은 보금자리 임대주택 공급목표 평가의 기초가 되는 주거소요 규모를 파악하고자 하는 목적에서 진행되었는데, 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 공동으로 구축한 복지패널 4차 원자료(2008년)를 활용했다⁴⁾.

II. 정부별 공공임대주택 공급목표 검토

1. 정부별 공급목표⁵⁾

1) 국민의 정부

외환위기 국면에 들어선 국민의 정부는 외환위기의 영향이 잦아든 2001년 <서민주거생활 안정을 위한 전·월세 종합대책('01.3.16)>에서 공공임대주택 공급목표를 처음으로 제시하였다. 전월세문제에 대한 중장기 대책의 일환으로 2001~2005년간 연 15만호씩 건설하여 공공임대주택 재고율을 10% 수준으로 상향하겠다는 계획이 그것이다.

그 후 국민의 정부는 2002년에 <국민임대주택 50만호 등 장기임대주택 100만호 건설('02.4.3)> 발표를 통해 공급목표를 새로이 제시하였다. 2003~2012년간 10년 이상 장기임대하는 공공임대주택을 100만호 공급하여 2012년 공공임대주택 재고율을 10%까지 높이겠다는 것이었다. 그리고 이에 대한 근거로, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 독일, 일본을 예로 들면서 재고율이 7~40%에 달하는 선진국과 비교할 때 재고율 확대가 필요하다는 논리를 제시하였다.

2) 참여정부

참여정부는 국민의 정부에서 시작된 국민임대주택 정책을 유지하면서 국민임대주택 대량공급정책을 본격화하였다. 이와 관련하여 공공임대주택 공급목표는 2003년 <서민·중산층 주거안정 지원대책('03.9.3)>에서 처음으로 제시되었다. 이 대책에서는 '장기공공임대주택 비율이 전체 주택의 3.4%로 네덜란드, 영국, 독일, 일본 등 선진국에 비해 대단히 취약한 수준'임을 강조하면서, 공공임대주택 150만호 건설로 2012년 재고율을 선진국 수준인 15%까지 상향하는 계획이 발표되었다.

그 후 참여정부는 2006년 <부동산정책 추진상황 점검과 서민·중산층을 위한 주거복지정책 추진과제('06.8.31)>를 통해 공공임대주택 재고율 목표를 또 한 번 공식화하였다. 그러나 재고율 목표는 2012년까지 12%로 하향조정되었는데, 이는 2003년 당시 계획했던 물량에 비해 공급실적이 저조했기 때문이다.

그런데 참여정부 후반기에 접어들어 공공임대주택 재고율 목표는 다시 수정되었다. 2007년 <주택시장 안정과 주

1) 본 연구는 보금자리 임대주택 공급목표를 평가하는 데 목적이 있으므로 보금자리주택 중 분양주택은 연구범위에서 제외하고자 한다. 이에 따라, 뒤에서 다루게 되는 주거소요 규모 추정시 자산, 소득 기준을 적용함으로써 분양주택 등 양질의 주택으로 주거상황이 가능한 가구는 제외시켰다.

2) 선진국에서는 주택점유형태별 비중을 실거주가구를 기준으로 계산하며, 공가수 및 공가율은 별도로 계산하고 있다.

3) 현 제도상 공공임대주택의 각 유형은 공급대상이 서로 겹쳐져 있기 때문에 유형별 소요규모를 산출하는 것은 매우 어려운 작업이며, 또 다른 연구주제이기도 하다. 따라서 이하에서는 총량적 공급목표만을 평가하고자 한다.

4) 복지패널조사는 2005년부터 시행되었으며, 표본수는 7,072가구로, 전국의 모수치와 가장 유사한 표본이다(KIHASA, 2008). 특히, 주거분야에 대한 조사분항이 다양하고 소득 및 지출, 자산 등 타 조사항목과의 연계가 가능하다는 점에서 주거소요 분석에 적합한 패널조사이다.

5) 역대 정부의 공공임대주택 공급목표에 대해서는 임대주택업무편람, 주택업무편람 등 정부간행물(MOCT, 2002, 2007; MLTM, 2009)을 참고로 정리하였다.

거복지 향상을 위한 공공부문 역할강화 방안('07.1.31)>에서 정부는 기존의 국민임대주택, 10년 임대주택과 더불어 민간재원을 활용하는 비축용 장기임대주택을 새로 도입하여 2012년 재고율 목표를 15%로 다시 복원시켰다. 물론 이에 대한 근거는 종전과 동일하게 선진국의 재고율 수준에 크게 미치지 못한다는 것이었다. 나아가 영국, 네덜란드, 독일, 프랑스의 예를 들어 '20% 내외의 재고율이 적정재고 수준'임을 언급하면서 2017년에는 재고율 20%를 달성하겠다는 장기적 목표가 추가되었다.

3) 이명박 정부

이명박 정부는 새로운 유형의 공공임대주택을 개발하기 보다는 기존에 공급되어 온 다양한 유형의 공공임대주택을 보금자리주택으로 명명하였다. 수요자 맞춤형 공급을 지향하면서 여러 유형의 공공임대주택을 보금자리주택지구에 종합적으로 공급하는 정책을 제시하였다. 이러한 내용이 2008년 <국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안('08.9.19)>에 담겨있는데, 2009~2018년간 총 80만호의 공공임대주택⁶⁾을 공급하여 2018년에 재고율 12%를 달성하는 것을 제시하였다.

참여정부의 공급목표에 비해 계획기간이 늘어나고 재고율이 낮아진 것은, 공공부문의 공공임대주택 공급역량을 고려한 측면도 있다. 다만, 정부 발표자료에서 OECD(11.5%)와 EU(13%)의 평균 재고율이 공공임대주택 재고율 목표와 병기되어 있음을 볼 때, 정부로서는 OECD와 EU의 평균수준인 12%가 적절하다고 판단했을 것이라는 추론이 충분히 가능하다.

2. 공급목표 설정의 문제점

이상에서 검토한 국민의 정부, 참여정부, 이명박 정부의 공공임대주택 재고율 목표는 정부에 따라 다소 차이를 보이지만, 대개 10~15% 사이로 설정되고 있음을 알 수 있다. 또한, 재고율 목표 설정의 배경에는 일본, 영국, 네덜란드, 프랑스, 독일 등 선진국의 공공임대주택 재고율을 기준으로 할 때, 우리나라의 재고율이 낮기 때문에 선진국 수준으로 공공임대주택 재고를 확충할 필요가 있다는 논리가 최근까지도 지속적으로 작용하고 있다.

그런데 이와 같은 공공임대주택 공급목표 설정은 몇 가지 취약점을 가지고 있다. 무엇보다 시기에 따라, 또는 정부에 따라 공공임대주택 공급계획 및 재고율 목표가 일관적이지 않다는 것이다. 이는 공공임대주택 정책의 지속 가능성 및 예측가능성을 저해하는 요인이 될 수 있다. 둘째, 첫 번째 사항과 연관되어 공공임대주택 재고율 목표가 왜 10, 12, 15 또는 20%인가에 대해서도 분명한 근거를 찾기 어려우며, 다소 선언적인 측면이 강한 것도 사실이다. 셋째, 국가에 따라 사회경제적 구조나 주택정책의

성격 등이 매우 다양함에도 몇몇 국가를 선택하여 이들 국가의 수준에 도달해야 한다는 논리는 설득력이 약하다. 오히려 국내 주거소요에 대한 고려가 선행되어야 우리나라 실정에 적합한 공급계획 및 재고율 목표가 도출될 수 있을 것이다. 선진국의 재고율 수준은 대강의 가이드라인이 될 수 있을지 모르지만, 그 자체가 우리나라의 적정 재고율로서 간주되기는 어렵다. 이에 이하에서는 국내 주거소요 분석을 본격적으로 진행하고자 한다.

III. 주거소요 분석방법

1. 선행연구 검토

1) 국내 선행연구

주거소요/수요 규모분석에 대한 선행연구는 분석방법에 따라 첫째, 최저주거기준 미달가구 분석, 둘째, 주거비부담능력 분석, 셋째, 앞의 두 분석방법의 결합으로 구분할 수 있다. 우선 최저주거기준 미달가구 분석은 공공임대주택의 소요량 파악을 위해 이루어졌으며, Park and Choi(2002), MOCT(2003)의 연구가 있다. Park and Choi(2002)는 최저주거기준 미달가구 중 자가소유가구, 1인 가구, 농촌가구를 제외한 가구를 공공임대주택 소요가구로 파악하여 166만 가구를 도출하였다. MOCT(2003) 역시 Park and Choi(2002)의 연구와 유사한 방법을 적용하여, 149만 가구가 공공임대주택 소요가구임을 밝혔다.

주거비부담능력 분석을 활용한 연구는 Jin and Jung(2005), Kang(2007)의 연구가 있다. 이들 연구는 공공임대주택 중 국민임대주택에 대한 유효수요량을 분석하는 차원에서 이루어졌다. Jin and Jung(2005)은 2인 이상 무주택가구 중 도시근로자 평균소득의 일정 수준 이하 가구를 대상으로 입주희망이 있으면서 주거비부담능력이 있는 가구규모를 산출하였다. 주거비부담능력과 관련해서는 소득 100만원 이하인 가구(즉, 월임대료로 30만원을 부담할 수 없는 가구)는 주거비부담능력이 없는 가구로 간주하였다. 그리하여 도시근로자 평균소득의 70% 이하를 기준으로 할 때, 국민임대주택 수요가구는 163.6만 가구로 계산되었다. Kang(2007)은 Jin and Jung(2005)의 분석방법을 더욱 발전시켰다. 1인 가구를 분석에 포함하였고, 자산을 반영하여 계산한 주거비가 월소득의 30% 미만인 가구를 주거비부담능력이 있는 가구로 간주하였다. 분석결과 자료유형에 따라 전국적으로 89.5~153.5만 가구가 국민임대주택 수요가구라는 결론을 도출했다.

최저주거기준 미달가구 분석과 주거비부담능력 분석을 결합한 연구로는 Kim(2007)의 연구가 있으며, 이 연구는 공공임대주택을 포함한 주거복지정책에 대한 소요규모 산출을 목적으로 하고 있다. Kim(2007)은 최저생계비의 150% 이하인 가구를 절대지원계층으로 규정하고 최저주거기준에 미달하거나 주거비부담이 과도한 가구(월소득 대비 주거비지출 비율이 20~25% 초과 가구)의 규모를 산정하였다. 분석결과 주거복지정책 소요가구는 도시지역

6) 80만호는 영구임대주택 10만호, 국민임대주택 40만호, 장기전세주택 10만호, 10년임대주택 20만호로 구성되어 있으며, 이들 유형을 혼합하여 매년 8만호씩 공급한다는 계획이다.

214.3만 가구, 농촌지역 74.9만 가구로 총 289.2만 가구인 것으로 나타났다⁷⁾. 또한 이 중 공공임대주택 입주 의사 여부에 따라 공공임대주택 소요가구는 88.8만 가구(자가 가구 4.5만 가구, 임차가구 84.3만 가구)로 추정되었다.

이상의 선행연구들은 본 연구와 관련하여 몇 가지 시사점을 준다. 첫째, 공공임대주택 재고율에 대한 합의를 얻기 위해서는 수요보다 소요개념으로 접근하는 게 적절할 것으로 생각된다. Jin and Jung(2005), Kang(2007)의 연구에서 채택한 수요개념은 임대료 수준이 일정정도 결정되어 있는 특정 유형의 공공임대주택의 공급계획을 수립하는 데 더 적합한 것으로 보인다.

둘째, 주거소요를 판별할 수 있는 다양한 기준에 대한 고민이 필요하다. 가구특성의 다양화를 고려할 때 최저주거기준 미달여부, 주거비부담능력 여부를 종합적으로 고려하는 것은 필수적이라 생각되나, 이들 기준을 세분화할 필요성이나 이 두 기준으로 포괄될 수 없는 주거소요의 양태에 대한 고려가 이루어진다면 주거소요를 구체적으로 파악하는 데 도움이 될 것이다. 이런 점에서 Park and Choi(2002), MOCT(2003)의 연구는 최저주거기준 미달여부만을 적용했기에 제한적인 분석이라 할 수 있다.

셋째, 주거소요의 종류에 따라 상대적 중요도(심각성)를 확인할 수 있다면, 공급목표 설정에도 도움이 될 수 있을 것이다. 공공임대주택이 주거소요가 큰 가구에게 우선적으로 배분되어야 한다면, 이에 대한 검토도 필요하기 때문이다. 이와 관련하여 Kim(2007)의 연구는 최저주거기준 미달가구 분석과 주거비부담능력 분석을 결합했다는 점에서 진일보한 측면이 있으나, 주거소요의 상대적 중요도를 구분하는 데까지는 나아가지 못하고 있다.

2) 해외 선행연구

주거소요 분석과 관련하여 해외 연구자들은 국내 선행연구의 한계를 보완할 수 있는 다양한 접근을 시도해왔다. 이러한 접근의 요체는 단일 측정기준을 넘어 상호 연관/중첩되는 소요의 다양한 측면을 확인할 수 있는 측정기준(multi-measure approach)을 모색하는 연구라 할 수 있다. 일례로 SGS(2009)는 주거소요의 위계(hierarchy of housing needs)라는 개념을 통해 주거소요 규모분석을 시도하였다. 이에 따르면, 주거소요의 위계를 ‘거리노숙→임시시설생활자 등→이동차량, 임시주택 거주→주거비지출이 과다한 민간임대주택 거주 저소득가구(소득4분위 이하 중 월소득 대비 30% 이상 주거비 부담)→주거비지출이 과다하지 않은 민간주택 임차인(점유불안정, 공가부족으로 인한 선택의 제한 등)→공공임대 임차가구→주택구입가구(모게지 이용)→주택소유가구’로 구분하고, 아래로부터 네 번째 위계까지를 우선지원집단으로 규정하였다.

또한, Purdon, Twyford(2000)는 추가적 주거소요(additional housing needs)의 개념을 고안하여 주거소요의 다양한 측면을 규명하고자 했다. 이들은 주거소요의 위계 개념을 더욱 발전시켰다고 할 수 있는데, 주거비부담능력이 부족한 가구가 주거비부담 이외에 주택의 노후, 과밀 등 또다른 주거소요를 가지고 있다면, 이들 가구는 추가적 주거소요를 가지고 있다고 간주했다. 그리하여 주거소요를 ‘추가적 주거소요→주거비부담능력 관련 소요(추가적 주거소요 없음)→주거소요 없음’의 연속선상에서 파악했다.

주거소요의 다양한 측면을 고려하고자 하는 또다른 시도로는 복합적 주거소요(complex housing needs) 논의가 있다(Seelig et al., 2008: 52). 이에 따르면 주거소요는 워낙 복잡하고 다른 영역의 문제와 연관되어 있기 때문에 단순히 주거지원만으로 해소할 수 없으며, 정신질환, 지적/신체적/심리적 장애, 약물남용, 생활기술 부족 등에 대응할 수 있는 종합적 지원체계가 함께 필요하다는 다소 광범위한 접근방법을 제시한다.

이처럼 주거소요를 위계화하거나 추가적 주거소요 개념을 통해 다양한 기준의 적용을 모색하는 최근의 연구동향은 주거소요 분석에 대한 국내 연구를 한 단계 발전시키는 데 참고할만한 가치가 있다고 생각한다. 이에 본 연구는 주거소요에 대한 다측면적 접근방법을 우리나라의 실정에 맞게 적용해보고자 한다. 다만 위에서 언급한 ‘복합적 주거소요’ 접근은 분석적 개념이라기보다는 처방적 성격이 강한 만큼, 주거소요의 위계화와 관련된 논의 위주로 참고하려 하며, 이 중에서 ‘추가적 주거소요’ 접근이 본 연구의 분석에 있어서 주요하게 활용될 것이다.

2. 분석방법

이상의 국내외 선행연구 검토결과를 바탕으로 복지패널 4차 원자료(2008년)에 대한 분석방법을 설계하면 다음과 같다. 우선, 주거소요의 내용을 판별하는 기준으로 최저주거기준, 주거비부담능력을 선택하였다. 최저주거기준의 경우, ‘기준미달’, ‘기준충족’, ‘기준초과’로 구분했는데, ‘기준초과’는 최저주거기준을 만족하는 가구 중 가구원수에 따른 방수기준을 초과했거나, 상위 면적기준을 초과하는 경우⁸⁾가 해당한다. 주거비부담능력은 월소득대비 주거비 지출 비율로 정의하였으며, 주거비는 월임대료, 주거관리비(관리비, 수선비 등), 광열수도비를 합한 금액으로 계산하였다. 전세 및 보증부월세와 같이 임대보증금이 있는 가구의 경우, 시중은행의 전세자금대출 이율(8%)⁹⁾을 적용하여 임대보증금을 월임대료로 환산하였다. 적정 수준의 주거비부담능력을 판별하는 기준은 미국, 캐나다의 경우와 마찬가지로 소득의 30%로 설정하였다.

7) 사실 Kim(2007)의 연구에서는 최저주거기준 미달여부 및 주거비 부담 여부뿐만 아니라 적정주거기준 및 적정 주거비 부담률을 세로이 설정하고 자산기준을 적용하는 등 주거기준 및 주거비 부담률에서 파생되는 여러 기준을 추가적으로 활용하여 주거소요가구 규모를 분석하였다.

8) 예를 들어, 3인 가구가 거주하는 주택의 면적이 4인 가구의 최저 면적기준 이상일 경우, 이 가구는 ‘기준초과’ 가구로 규정했다.

9) 보통 전세보증금의 월세전환은 10% 내외의 수준에서 이루어지고 있고, 전세자금대출의 경우 제1금융권은 대체로 5~7%, 제2금융권은 7~9%임을 감안하여 8%로 설정하였다.

한편 자산은 월소득으로 전환하지 않는 대신, 최저주거기준 미달 가구가 보유자산으로 적절한 수준의 전세주택을 구입할 수 있는지의 여부를 확인하는 차원에서 활용하였다. 복지패널조사 분석결과 최저주거기준 이상 주택의 평균 임대보증금이 4,745만원¹⁰⁾인 것으로 나타났는데, 최저주거기준 미달가구 중 평균 임대보증금을 지불할 수 있는 자산이 있는 가구는 주거소요가구에서 제외했다.

주거소요의 위계와 관련해서는 6개 집단으로 구분했다. 우선, 주거상실·불안가구(homeless)를 주거소요 정도가 가장 큰 ①그룹으로 설정했다. 그런데 ①그룹은 복지패널조사로 포착되지 않는 비주택 거주집단이므로, 이와 관련한 연구자료를 부가적으로 활용하여 가구 규모를 산정했다. ②~⑥그룹은 복지패널 분석결과를 토대로 구분했는데, <Figure 1>과 같이 최저주거기준 미달여부와 주거비 부담능력에 따라 추가적 주거소요가 있는 가구, 주거비 과부담 가구, 주거소요가 없는 가구 순으로 위계화했다. 이 때, 추가적 주거소요는 Purdon, Twyford(2000)와 같이, 주거비 부담이 과중한 가구이면서 ‘최저주거기준 미달 주택 거주’라는 추가적 주거문제가 있는 경우를 가리킨다.

우선 <Figure 1>에서 ‘높은 수준의 추가적 주거소요’는 주거비 부담이 과중하면서 최저주거기준 미달 주택에 거주하는 가구가 해당한다. ‘낮은 수준의 추가적 주거소요’는 주거비 부담이 과중하지 않으나 최저주거기준 미달 주택에 거주하는 가구로, 최저주거기준 이상의 주택으로 이주 시 주거비 부담이 과중할 것으로 예상되는 가구이다. 그러나 현재로서는 주거비 부담이 과중하지 않다는 점에서 상대적으로 ‘낮은 수준’의 추가적 주거소요를 가지고 있는 것으로 간주했다. 다음으로, ‘주거비 과부담’의 경우, 최저주거기준 이상 주택에 거주하고 있어 추가적 주거소요는 없으나 주거비 부담이 과중한 가구를 가리킨다. 마지막으로 주거비 부담수준이 낮고 최저주거기준 이상의 주택에 거주하는 가구는 주거소요가 없는 가구로 규정했다.

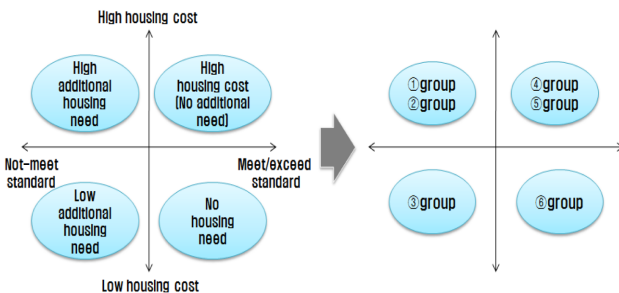


Figure 1. Households Type by Housing Needs

이러한 구분에 따라 ①~⑥그룹을 배열했으며, 특히 ‘주거비 과부담’ 가구의 경우, 최저주거기준 충족가구와 초과가구를 구분하기 위해 ④그룹과 ⑤그룹으로 나뉘었다. 최

저주거기준 초과가구인 ⑤그룹은 주거비 부담이 높다고 해도 주택규모를 줄인다면 주거비 부담 수준이 낮아질 여지가 있다는 점에서 ④그룹에 비해 상대적으로 주거소요 정도가 크지 않다고 판단했기 때문이다. 이상의 주거소요 위계에 대한 논의를 종합하면 <Table 1>과 같다.

Table 1. Hierarchy of Housing Needs

Minimum standard	Not-meet standard		Meet standard		Exceed standard	
	>30%	≤30%	>30%	≤30%	>30%	≤30%
Housing cost/income						
Homeless						
① group						
② group						
③ group						
④ group						
⑤ group						
⑥ group						

또한, 본 분석에서는 복지패널조사의 기존 가구구분 방식을 그대로 활용하여 중위소득의 60%를 기준으로 빈곤가구, 일반가구로 나누었으며¹¹⁾, 패널조사는 가중치 적용을 통한 모수추정이 가능하도록 설계되어 있기 때문에, 모수를 기준으로 분석을 진행하였다.

IV. 주거소요 분석결과¹²⁾

복지패널 원자료 분석을 통해 주거소요 위계별 가구수를 산출한 결과는 <Table 2>와 같다. 빈곤가구는 66.6%가 주거소요가 있는 것으로 나타난 반면, 일반가구는 23.7%만이 주거소요를 가지고 있었다. 주거소요를 가지고 있는 빈곤가구와 일반가구 공히 ⑤그룹과 ③그룹이 높은 비중을 보이고 있는데, 빈곤가구는 ⑤그룹, 일반가구는 ③그룹이 비중이 특히 높은 것으로 드러났다. 그런데 어느 그룹

Table 2. Households Distribution by Hierarchy of Housing Needs (households, %)

Hierarchy	Poor	Non-poor	Total
② group	216,756 (9.9)	8,290 (0.2)	225,046 (3.2)
③ group	444,357 (20.2)	792,202 (16.2)	1,236,559 (17.5)
④ group	55,032 (2.5)	4,773 (0.1)	59,805 (0.8)
⑤ group	748,185 (34.0)	354,499 (7.3)	1,102,684 (15.6)
⑥ group	733,034 (33.4)	3,723,620 (76.3)	4,456,654 (62.9)
Total	2,197,364 (100)	4,883,384 (100)	7,080,748 (100)

11) OECD에서는 중위소득 60% 이하의 가구를 상대적 빈곤가구로 간주하고 있는데, 우리나라의 경우, 경상소득 기준으로 상대적 빈곤율은 2008년 현재 26%이다(KIHASA, 2009: 68). 따라서, 본 연구에서 규정하는 빈곤가구는 대략적으로 소득3분위 이하 가구에 해당한다고 할 수 있다.

12) 이하의 표 중에서 특별한 주석이나 출처 표시가 없는 표는 본 연구에서 복지패널 자료를 분석하여 작성한 것이다.

10) 참고로 2005년 인구주택총조사에 따르면, 평균 전세보증금은 5,109만원이다(Jin, Nam & Choi, 2007).

까지를 정책지원대상으로 볼 것인가의 문제가 있다. 본 연구에서는 ④그룹까지로 제한하고자 하는데, ⑤그룹은 주거비부담을 덜기 위해 주거수준을 하향화하더라도 일정 수준의 주거생활이 가능하다고 볼 수 있기 때문이다.

이처럼 정책지원대상을 ④그룹까지로 제한하고 나서 그 다음 단계로 살펴볼 것은 주거소요가구가 자신의 자산을 활용하여 주거상향이동이 가능할지를 검토해야 한다. 자산활용이 가능한 가구 역시 정책지원대상에서 일차적으로 제외시키는 게 합리적이라고 생각하기 때문이다. 이에 앞에서 언급했듯이, 추가적 주거소요 가구 중 자산을 활용하여 최저주거기준 이상 주택의 평균 전세보증금(4,745만원)을 부담할 수 있는지의 여부로 주거상향이동 가능성을 살펴보았다. 그 결과 빈곤가구에서는 17,500가구가 주거상향이동이 가능함을 확인할 수 있었다.

그런데, 일반가구의 경우, 자산활용가능 가구를 반영하기 전단계로서 현행 보증자리 임대주택의 입주자격에 따라 소득상한선을 적용하여, 소득상한선 이상의 주거소요 가구는 정책지원대상에서 제외하는 과정을 거칠 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 보증자리 임대주택 중 소득상한이 가장 높은 장기전세주택의 소득상한선을 적용했다¹³⁾. 장기전세주택의 경우, 도시근로자평균소득의 150% 이하의 가구를 대상으로 하는데¹⁴⁾, 이 기준을 적용하면 일반가구 중 ②~④그룹에 해당하는 주거소요가구는 805,265가구에서 725,695가구로 줄어든다. 그리고 이 중에서 자산활용으로 주거상향이동이 가능한 가구를 구하면 186,094가구가 계산되었다.

이상의 과정을 통해 ②~④그룹에 해당하는 정책지원대상 주거소요가구는 <Table 3, 4>와 같이 빈곤가구 698,645가구, 일반가구 539,601가구를 산출했다.

Table 3. Number of Poor Households in Housing Needs (households)

Households	Additional housing needs		High housing cost	Total
	② group	③ group	④ group	
Those in housing needs (A)	216,756	444,357	55,032	716,145
Those who can use assets (B)	8,016	9,484	-	17,500
Those who needs support (A-B)	208,740	434,873	55,032	698,645

한편, 복지패널조사 분석에서 드러나지 않는 ①그룹, 즉 주거상실·불안가구는 선행연구가 많지 않고 규모산출도

13) 물론 분양전환 임대주택은 특별히 소득상한선이 있지 않으므로 다양한 소득계층이 입주할 수도 있을 것이라 예상된다. 그러나 소득상한이 있는 공공임대주택 중에서는 장기전세주택의 소득상한선이 제일 높다.
14) 2008년 기준으로 2인 이상 도시근로자 평균소득은 월 3,920,704원이므로, 150%를 적용하면 5,881,056원이다.

Table 4. Number of Non-poor Households in Housing Needs (households)

Households	Additional housing needs		High housing cost	Total
	② group	③ group	④ group	
Those in housing needs (A)	8,290	792,202	4,773	805,265
Those below 150% of average urban household income (B)	8,290	712,632	4,773	725,695
Those who can use assets (C)	5,071	181,023	-	186,094
Those who needs support (B-C)	3,219	531,609	4,773	539,601

쉽지 않다는 제약이 있다. 본 연구에서는 가장 최근의 추정결과인 Lee(2009)의 연구와 정부통계를 참고하고자 한다. Lee(2009)의 연구는 주거상실가구로서 거리 및 쉼터(시설)에서 생활하는 노숙인, 주거불안가구로서 쪽방 일시거주자, 고시원 거주 단순노무직을 상정하고 이들 가구의 규모를 추정하였다. 본 연구는 주거상실가구에 대해서는 공식통계인 보건복지부의 통계를 활용하되, 주거불안가구 규모는 Lee(2009)의 추정결과를 이용하려 한다¹⁵⁾. 이에 따라 주거상실·불안가구의 규모를 추정한 결과, <Table 5>와 같이 49,319가구로 파악되었다.

Table 5. Number of the Homeless (households)

Housing loss	Housing insecurity			Total	
	Rough sleeper	Shelter resident	Chokbang resident		Gosiwon resident
	1,317	3,479	1,222	43,301	49,319

source: MHW (2010), Lee (2009: 51)

최종적으로 주거소요 위계에 따라 ②~④그룹의 정책지원대상 주거소요가구와 ①그룹에 해당하는 주거상실·불안가구를 종합하여 정리하면 <Table 6>과 같이 나타낼 수 있으며, 총 1,287,565가구를 정책지원대상 주거소요가구로 규정할 수 있다.

Table 6. Number of Households in Housing Needs

Households	Additional housing needs		High housing cost		Total
	roup	group	group	group	
Poor (A)	49,319	208,740	434,873	55,032	747,964
Non-poor (B)	0	3,219	531,609	4,773	539,601
Total (A+B)	49,319 (3.8%)	211,959 (16.5%)	966,482 (75.1%)	59,805 (4.6%)	1,287,565 (100%)

15) Lee(2009)는 선행연구를 참고로 쪽방 임시거주자를 쪽방 거주자의 20%, 고시원 거주 단순노무직을 고시원 거주자의 31.2%로 간주하여 주거불안가구 규모를 추정하였다.

V. 보금자리 임대주택 공급목표 평가

1. 공급계획물량의 타당성

보금자리 임대주택의 공급계획에 의하면, 2009~2018년까지 분양전환되지 않는 임대주택 60만호, 분양전환되는 10년 임대주택 20만호가 공급될 계획이다. 그런데 2008년 현재 실제 공급되지 않았으나 사업승인을 획득한 국민임대주택 물량 412,127호 중¹⁶⁾, <보금자리주택건설등에관한 특별법>에 의거하여 보금자리주택으로 전환되는 물량이 246,740호(2010년말 기준)임을 감안하고, 2009년 이후 공급되는 전세임대주택이 53,145호로 예상되므로¹⁷⁾, 2008년말 기준으로 보금자리 임대주택 정책과 관계없이 공급이 예정된 공공임대주택은 218,532호이다. 여기에 10년간 공급되는 보금자리 임대주택 80만호를 추가하면, 2009년 이후 신규 공공임대주택 물량은 1,018,532호에 이른다.

그런데, 위의 주거소요가구 규모산출시 정책지원대상으로 규정한 ①~④그룹의 가구수가 1,287,565가구로, <Table 7>과 같이 신규 공공임대주택 물량은 이들 가구의 79.1% 수준만을 포괄할 수 있는 공급량이라 할 수 있다. 결국, 2008년 현존하는 주거소요가구를 향후 10년간 점진적으로 해소하는 것을 목표로 한다면, 연간 8만호의 보금자리 임대주택 물량을 2.7만호가 늘어난 연간 10.7만호로 확대해야 한다는 결론이 나온다.

Table 7. Comparing between New Supply of Public Rental Housing and Number of Households in Housing Needs

New supply of public rental housing from 2009 to 2018 (unit)				Number of households in housing needs(B)	A/B (%)
Bogeumjari rental housing ('09~'18)	National rental housing (approval)	Cheonse rental housing ('09~'12)	Total(A)		
800,000	165,387	53,145	1,018,532	1,287,565	79.1

source: MOCT (2009), Statistics Korea (2007)

2. 재고율 목표의 타당성

현행 보금자리 임대주택 정책의 재고율 목표는 2018년까지 12%를 달성하는 것이다. 이 목표는 주택수를 기준으로 하고 있는데 이를 가구수 기준으로 환산해보면, 2018년 공공임대주택 재고율은 <Table 8>과 같이 8.5%가 계산된다. 2018년에 예상되는 공공임대주택 재고량은, 2008년 기준 공공임대주택 재고 573,771호¹⁸⁾, 사업승인을 받아 공급예정인 국민임대주택 165,387호, 전세임대 53,145

호, 보금자리 임대주택 80만호를 합쳐 총 1,592,303호이다¹⁹⁾. 이 재고물량을 2018년 추정가구수 1,871.2만 가구로 나누면(Statistics Korea, 2007), 8.5%가 계산되는 것이다.

만일 가구수 기준으로 2018년까지 재고율 12%를 달성하고자 한다면, 2,245,440호의 공공임대주택재고가 필요하다. 여기서 기존 공공임대주택 재고 및 국민임대주택 사업승인물량, 전세임대물량인 792,303호를 제외하면 매년 약 14.5만호가 10년간 공급되어야 가능하다. 또한, 주택수를 기준으로 하여 2018년까지 12%의 재고율 목표를 달성하려면 2018년 시점에서 13,269,192호의 전체 주택재고가 존재해야 한다. 그러나 이는 2008년 주택수²⁰⁾보다 적은 수치로서, 주택수를 기준으로 하더라도 2018년 12% 재고율 목표는 현실적이지 않다. 곧, 현행 보금자리 임대주택 공급계획으로는 가구수 기준이든, 주택수 기준이든 간에 재고율 목표 12%를 달성하기 어려우며, 이로써 보금자리 임대주택 정책에서 공급계획물량과 재고율 목표의 연계성이 미흡하다고 평가할 수 있다.

Table 8. Estimating Public Rental Housing Stock Ratio

Public rental housing stocks in 2018 (unit)						
Public rental housing stock ('08)	Bogeumjari rental housing ('09~'18)	National rental housing (approval)	Cheonse rental housing ('09~'12)	Total (A)	House-holds in 2018 (B, thousands)	Stock ratio (A/B, %)
573,771	800,000	165,387	53,145	1,592,303	18,712	8.5

source: MOCT (2009), Statistics Korea (2007)

한편, 위에서 도출한 주거소요가구 규모인 1,287,565가구에 상응하는 공공임대주택이 2018년까지 공급된다면 2008년 기준 공공임대주택 재고 573,771호와 함께 총 1,861,336호의 재고를 보유하게 된다. 이 경우, 재고율은 2018년 가구수 기준으로 9.9%가 된다. 즉 2008년 현존하는 주거소요가구 해소를 목표로 향후 10년간 공공임대주택을 지속 공급하려 한다면, 2018년까지 적어도 10% 수준의 재고율을 달성해야 한다는 결론을 도출할 수 있다.

VI. 결 론

이상의 분석결과, 보금자리 임대주택의 공급계획물량은 정책입안시점인 2008년의 주거소요가구를 해소하기에는 부족한 물량이며, 공급계획물량과 12%라는 재고율 목표의 연계성도 미흡함을 확인하였다. 이는 보금자리 임대주택 정책의 목표설정 과정에서 선진국 수준의 재고율이라는 규범성이 과도하게 강조되었던 것에서 기인한다고 할 수 있다. 이런 점에서 보금자리 임대주택의 공급물량계획

16) 2008년말 기준으로 국민임대주택의 총사업승인물량은 670,183호이고, 이 중 258,056호가 공급되었으므로, 공급을 계획하고 있는 사업승인물량은 412,127호라 할 수 있다.

17) 2009년 전세임대 공급물량은 14,145호이며, 2010~2012년간 매년 13,000호를 공급할 계획이다.

18) 2008년 현재 영구임대 190,077호, 50년공공임대 100,949, 국민임대 258,056호, 전세임대 24,689호이다(MLTM, 2009). 분양전환 임대주택은 476,193호가 있으나, 2018년이 되면 모두 분양전환이 되므로 재고를 계산에는 제외하였다.

19) 2018년까지 보금자리 임대주택 80만호가 모두 재고형태로 존재하지 않을 것이다. 그러나 여기서는 계산의 편의를 위해 2018년에 80만호 모두 재고형태로 존재한다고 가정했다.

20) 2008년 기준 추정주택수는 14,168,8천호이며, 다가구주택 구분거처수를 반영할 경우 16,733.1천호이다(MLTM, 2009).

과 재고율 목표에 대한 재검토가 필요하다고 생각된다²¹⁾.
본 연구결과를 토대로 정책적 함의를 논하면 다음과 같다.

첫째, 현행과 같이 공공임대주택 확충 정책을 지속 유지할 경우, 공공임대주택 공급목표는 국내 주거소요분석 결과를 토대로 10% 수준의 재고율을 목표로 하는 게 바람직할 것이다. 그리고 이에 따라 연간 10~11만호의 보급자리 임대주택 공급물량이 확보되어야 할 것이다.

둘째, 주거소요 규모에 비해 보급자리 임대주택 공급계획물량이 부족하다고 해서, 이러한 부족물량이 반드시 신규건설을 통해 확충되어야 한다는 것은 아니다. 주택보급률이 높은 지방까지도 보급자리 임대주택이라는 이름으로 신규건설을 통해 공공임대주택을 공급하는 것은 적절치 않으며, 이 경우 민간부문의 기존 주택재고를 활용하는 등의 방안이 더 효율적일 것이다. 이미 <보급자리주택건설등에관한특별법> 상에 공급방식으로서 매입방식도 언급되어 있는 만큼, 지역의 주택사정에 따라 다양한 공공임대주택 공급방식이 고려될 필요가 있다.

셋째, 현실적으로 정부재정의 제약 등을 고려할 때, 연간 10~11만호의 공급물량이 부담스러운 수준이라면, 임대료보조, 주택개보수 등 대인보조(subject subsidy)를 활성화하는 종합적인 주거복지정책 수립을 통해 보급자리 임대주택 공급정책을 보완하는 방안도 모색할 필요가 있다. 즉, 현행 보급자리 임대주택 공급계획을 유지하려 한다면, 대인보조정책은 연 2~3만 가구를 포괄해야 할 것이다.

넷째, 그동안 공공임대주택 정책은 정부가 바뀔 때마다 새로운 유형이 추가되는 방식으로 확대되다보니, 제도가 복잡해졌고 유형별 공공임대주택이 주거소요 위계에 따라 체계적으로 운용되지 않고 있다. 따라서 총량적 공급목표도 중요하나, 향후에는 공공임대주택 제도 개선을 바탕으로 공급우선순위에 따라 보다 세부적인 공공임대주택 공급목표 설정이 필요할 것으로 생각된다.

REFERENCES

1. Jin, J., & Jung, H. (2005). *A Study on Construction of National Rental Housing*. Seongnam: KNHCK · RIHS.
2. Jin, M., Nam, W., & Choi, J. (2007). *A Study on Introduction of Housing Voucher (I)*. Gwacheon: MOCT.
3. Kang, M. (2007). *A Study on Demand Estimation of National Rental Housing*. Anyang: KRIHS.
4. KIHASA (2008). *Korea Welfare Panel Study Report*. Gwacheon.
5. KIHASA (2009). *Poverty Statistics Yearbook*. Gwacheon.
6. Kim, H. (2007). *Housing Needs 2006: Based on Minimum Housing Standards and Affordability*. Anyang: KRIHS.
7. Lee, T. (2009). Housing Support Policy in the Economic Crisis. *Health and Welfare Forum*, 148, 43-55. Seoul: KIHASA.
8. MHW (2010). *Policy for Self-support of Homeless*(press release, 4, June). Gwacheon.
9. MLTM (2009). *Housing Practice Manual*. Gwacheon.
10. MLTM (2010). *Housing Supply Plan in 2010*. Gwacheon.
11. MOCT (2002). *Housing Practice Manual*. Gwacheon.
12. MOCT (2003). *Housing Supply Plan, 2003~2012*. Gwacheon.
13. MOCT (2007). *Rental Housing Practice Manual*. Gwacheon.
14. Park, S., & Choi, E. (2002). *Strategy in the long term Supply of Public Rental Housing*. Seongnam: HURI
15. Purdon, Twyford (2000). *Review of Additional Housing Needs for Low Income Renters*. Australian Housing Research Fund.
16. Seelig, T. et al. (2008). *Reconceptualising Housing Need in the Context of 21st Century Australian Housing Policy*. AHURI Positioning Paper.
17. SGS Economics & Planning (2009). *A Vision and Plan for Social Housing in Australia*.
18. Statistics Korea (2007). *Households Projections*. Daejeon.

접수일(2011. 8. 6)
수정일(1차: 2011. 12. 19)
게재확정일자(2012. 1. 6)

21) 한편 본 연구의 분석결과는 횡단면적 분석으로 인해 주거소요 규모의 시간적 변화를 고려하지 못하고 있으며, 적정 수준의 공공임대주택 재고율을 주택시장 전반에 대한 고려없이 주거소요 분석에만 의존하여 설정하고 있다는 한계가 있다.