

매입임대주택 공급의 문제점과 개선 방안: 서울을 중심으로

Issues and Improvement Strategies on the Supply of the Public Housing Supplied through the Purchase of Existing Housing Units with Emphasis on Seoul

최은영¹ · 박신영²

Eun-Young Choi¹ and Shin-Young Park²

(Received April 11, 2016 / Revised April 28, 2016 / Accepted April 29, 2016)

요 약

본 연구에서는 임대주택에 대한 수요가 많은 서울을 중심으로, 최저소득계층을 대상으로 하는 매입임대주택의 공급 현황과 문제점을 구체적으로 파악함으로써 이에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다. 주거비 부담 문제의 심화로 매입임대주택의 공급 확대가 필요함에도 불구하고, LH공사와 SH공사에 의해 서울에 공급되는 신규 매입임대주택 호수는 2009년 이후 감소 추세를 보이고 있다. 매입임대주택은 지역 거주민을 입주 대상으로 하기 때문에, 지역별 공급 규모가 주거복지 수혜의 형평성 문제를 야기하게 되는데, 전반적으로 저소득층이 많이 거주하는 도시에 공급이 적고, 서울 외곽의 특정 구에 공급이 편중되어 있다. 이와 같은 신규 공급 정체와 지역 편중 문제의 원인은 정부의 낮은 지원 기준단가로 인해 재원 구조가 취약하기 때문이다. 따라서 실거래가 기준으로 정부 기준단가를 인상하고, 실거래가 변동률과 정부 기준단가를 연계하는 것이 필요하다. 수요에 기반한 공급물량 배분을 위한 종합계획이 수립되어야 하며, 매입임대주택을 비롯한 저렴한주택 공급이 많은 지역들에서는 차상위계층 및 저소득 청년으로 입주 대상이 확대되어야 한다.

주제어 : 매입임대주택, 공급 정체, 지역 편중, 개선 방안

ABSTRACT

This research suggests improvement strategies for the problems of 'public housing supplied through the purchase of existing house' by understanding the situation of supply to lowest income class in Seoul where there are many demands. Due to the heavy housing expenditure burden, in spite of the fact that the needs for affordable housings are increasing, the number of 'public housing supplied through the purchase of existing house' which has been supplied to Seoul by LH & SH has decreased since 2009. It is caused by the low standard purchasing price set by government especially Seoul. Since 'the public housing supplied through the purchase of existing house' is targeted for indigenous inhabitants, different supply stocks among different regions cause equity problem. Generally regions with low income class are in short supply, on the contrary the supply is especially concentrated specific regions in outskirts of Seoul. The main reason of such new supply stagnation and regional concentration is the low standard purchasing price. Therefore, it is necessary to increase the government's standard price according to the actual transaction price. Also it is needed to associate actual transaction price's increasing rate with the government's standard price. The housing supply based on demands must be established. In addition, the provision of 'public housing supplied through the purchase of existing house' should be expanded to low-middle income inhabitants and low income youth in the regions where the supply of the affordable housing excess demands.

Key words : Public Housing Supplied through Purchase of Existing House, Supply Stagnation, Regional Concentration, Improvement Strategies

1. 서 론

노후주택의 전면 철거와 아파트의 신규 공급을 특징으로 하는

재개발·재건축으로 인해 부담가능한(affordable) 주택이 감소하고 있는 가운데, 전월세 가격이 급등하면서 주거비 부담 문제가 심화되고 있다. 많은 가구들이 지하와 옥탑, 고시원과 같이 집도

1) 한국도시연구소 연구위원(주저자: choiey6012@gmail.com)

2) 한국도시연구소 소장(교신저자: syparkmomo@hanmail.net)

아닌 곳으로 밀려나고 있으며, 생계를 위협하는 과도한 주거비를 부담하고 있다. 주거비 부담 문제의 심화는 공공임대주택에 대한 수요 증가로 이어지지만, 최근 건설형 장기 공공임대주택의 공급량은 감소하고 있다.¹⁾ 서울의 경우 주거비 부담이 커서, 공공임대주택에 대한 수요가 많지만, 신규 택지 공급이 쉽지 않아 기존의 아파트 건설 방식을 통한 임대주택 공급 확대는 더욱 힘든 상황이다.²⁾

최저소득계층을 대상으로 하는 저렴임대주택의 공급 필요성이 크지만, 최저소득계층을 위한 영구임대주택은 1993년까지 전국적으로 19만호가 공급된 후 중단되었다.³⁾ 최저소득계층이 주거 정책에서 배제되는 현실을 타개하기 위해, 새로운 유형의 공공임대주택의 도입 필요성이 대두되었고, 2004년 중앙정부는 최저소득계층이 현 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 사업시행기관이 기존 주택을 매입해서 공급하는 매입임대주택을 주거복지 프로그램으로 도입하였다.⁴⁾

일부 입주민은 매입임대주택 입주를 당첨 확률이 낮은 행운이라는 의미에서 ‘로또’라고까지 생각할 정도로(최은영 등, 2014a) 입주자 만족도가 높다(박덕수, 2008; 김준희, 2012; 박근석 등, 2014). 입주민들의 높은 만족도는 도입된 지 10여년이 지난 매입임대주택의 제도 설계가 수요자 측면에서 바람직하게 이루어졌다는 것을 보여준다. 건설형 임대주택의 신규 공급 감소를 보완하기 위해, 매입임대주택의 중요성은 최근 더욱 증가하고 있다.

10여 년간 제도가 운영되어 온 만큼 매입임대주택의 공급 현황에 대한 면밀한 분석을 통해, 그동안의 성과와 문제점을 파악하여, 이를 토대로 매입임대주택 제도가 성공적으로 정착 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요한 시점이라 판단된다. 이를 위해 현재의 입주민은 물론 매입임대주택의 입주를 기다리고 있는 예비 입주민의 수요 측면에서 현재의 공급 현황이 문제는 없는지, LH공사·SH공사 등 사업시행기관의 측면에서 현재의 제도 설계에 문제가 없는지를 살펴볼 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 임대주택에 대한 수요가 많은 서울을 중심으로, 매입임대주택의 공급 현황과 문제점을 구체적으로 파악함으로써 이에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다. 본 연구의 분석 대상은 LH공사와

SH공사에 의해 서울에 공급되어 있는 매입임대주택이다. 양 공사의 매입임대주택 공급 현황에 대한 비교·분석을 통해 매입임대주택의 공급 확대 과정에서 발생하고 있는 문제점의 일반성과 특수성을 파악함으로써 보다 유의미한 정책적 시사점을 찾고자 한다.

주거비 부담 문제의 심화로 인해 매입임대주택의 공급 확대는 그 자체로 중요한 정책적 의미가 있기 때문에, 우선 연도별 매입임대주택의 공급 현황 변화를 살펴보았다. 다음으로는 주택이 위치해 있는 지역(서울의 경우 구별)의 거주민을 입주 대상으로 하는 매입임대주택의 제도적 특성상, 지역별 공급 규모가 지역별 주거복지 수혜의 형평성 문제를 야기할 가능성이 있기 때문에, 지역별 공급 현황을 살펴보았다. 공급 현황과 문제점에 대한 분석을 바탕으로, 문제의 원인을 파악하고, 개선 방안을 도출하였다.

연구 방법으로는 기존문헌 연구와 통계자료 분석을 병행하였다. LH공사와 SH공사의 매입임대주택 공급 현황에 관한 내부자료, 국토교통부의 전국 다가구주택 실거래 매매가(2006~2014년 9월) 자료 608,381건 등을 분석하였다.⁵⁾ 지도상에 임대주택의 분포 현황을 나타내기 위해, GIS에 기반한 지오코딩(geocoding)을 통해 주소를 좌표로 전환하여 공간 데이터베이스를 구축하는 작업을 수행하였다. 한편, 매입임대주택의 매입·공급·관리 담당자를 대상으로 심층면접 조사를 수행하여, 문헌자료와 통계자료 분석만으로는 파악하기 힘든 매입임대주택의 공급에 있어서의 문제점을 파악하고자 하였다.

2. 매입임대주택 공급의 현황과 문제점

2.1 연도별 공급 현황: 서울의 신규 공급 정책

LH공사와 SH공사의 연도별 서울 매입임대주택의 공급 추이를 살펴본 결과는 다음과 같다(표 1). LH공사의 공급량은 2009년까지 연간 1,000호 이상이었으나, 2012년 306호, 2013년 546호로 감소했다. SH공사의 공급량은 2011년까지는 연간 최대 공급호수가 750호였으나, 2012년 이후 연간 매입 목표를 1,500호로 설정하고 있어, 2012년 1,500호, 2013년 1,219호로 최근 공급량이 증가했다. 양 공사에 의한 서울 신규 매입임대주택 호수는 2005년 1,420호, 2006년 1,558호, 2007년 1,265호, 2008년 1,491호, 2009년 2,066호, 2010년 1,593호, 2011년 1,100호, 2012년 1,806호, 2013년 1,765호이다. 양 공사에 의해 서울에 공급되는 전체 신규 매입임대주택 호수는 2009년 이후 감소 추세를 보이고 있다. 서울시(SH공사)의 공급 확대가 중앙정부(LH공사)의 신규 공급 감소에 의해 상쇄되고 있어, 전체적으로는 신규 공급의 정체 및 감소로 이어지고 있다.

1) 건설형 장기 공공임대주택의 공급량 감소는 국민임대주택에서 두드러지는데, 국토교통부의 임대주택통계에 따르면, 국민임대주택의 연간 재고 증가량이 2009~2010년 80,210호, 2010~2011년 55,715호, 2012~2013년 32,563호로 감소해 왔다.
 2) 영국의 런던, 네덜란드의 암스테르담 등 입차료가 비싼 외국 대도시의 경우 일반적으로 사회적 주택(social housing) 비율이 다른 지역에 비해 높는데, 이는 이들 대도시 지역에 공공의 개입이 특히 많이 이루어졌음을 의미한다(최은영 등, 2014b). 영국의 경우 2003년 기준으로 사회적 임대주택 비율은 전국 평균이 19%인데 비해 런던은 26%로 높다. 런던을 비롯한 대도시 지역에서의 사회적 임대 부분의 비율은 전국에 비해 높다(Monk et al., 2006).
 3) 영구임대주택은 2008년 보금자리주택에 포함되어 새롭게 공급되기 시작했지만 국토교통부의 임대주택통계 따르면, 2008~2014년 사이 영구임대주택의 재고량 증가는 전국적으로 2,809호에 불과한 실정이다.
 4) 매입임대주택 공급은 원래 2002년에 서울시도시개발공사(현재의 SH공사)가 먼저 도입하였으나 2003년말 중단된 상태였던 것을 중앙정부가 다시 추진한 것이다.

5) LH공사와 SH공사의 정확한 현황 비교를 위해, 내부자료 구득에 일부 한계가 있던 도시형생활주택은 제외하고, 분석을 수행하였다. LH공사 자료는 2013년 12월, SH공사 자료는 2014년 10월 기준이다.

표 1. LH·SH공사 서울 매입임대주택의 연도별 공급 추이(2002~2014년)

구분	(단위 : 호, %)			
	LH공사		SH공사	
	호수	비율	호수	비율
2002년	-	-	592	9.3
2003년	-	-	639	10.0
2004년	503	5.3	-	-
2005년	1,420	14.9	-	-
2006년	1,558	16.4	-	-
2007년	1,250	13.1	15	0.2
2008년	1,276	13.4	215	3.4
2009년	1,430	15.0	636	10.0
2010년	878	9.2	715	11.2
2011년	350	3.7	750	11.7
2012년	306	3.2	1,500	23.5
2013년	546	5.7	1,219	19.1
2014년	-	-	107	1.7
전체	9,517	100.0	6,429	100.0

* 자료 : LH공사 및 SH공사 내부자료

표 2. LH공사 서울 매입임대주택의 전국 대비 비율 변화(2007~2013년)

구분	(단위 : 호, %)		
	전국	서울	비율
2007년	17,073	4,731	27.7
2008년	23,618	6,007	25.4
2009년	30,020	7,437	24.8
2010년	35,710	8,315	23.3
2011년	40,146	8,665	21.6
2012년	43,503	8,971	20.6
2013년	50,582	9,713	19.2

* 자료 : 국토교통부, 임대주택통계, 해당연도

LH공사의 서울에서의 매입임대주택 신규 공급 감소에 따라 LH공사가 보유하고 있는 매입임대주택의 전국 대비 서울 비율은 2007년 27.7%에서 2013년 19.2%로 지속적으로 감소하고 있다(표 2).

2.2 지역별 공급 현황: 도심의 공급 과소와 특정 지역 편중

지오코딩을 통해 LH공사와 SH공사에서 공급한 매입임대주택의 지역별 분포 현황을 살펴본 결과는 다음과 같다(그림 1). 특정 지역의 저소득층이 주거복지사업에서 소외되지 않도록 지역별 수급자, 대학생 등의 수요를 감안하여 매입을 계획하고 있음에도 불구하고(김응수 등, 2012), 매입임대주택의 지역 편중은 심한 것으로 나타나고 있다.6) 전반적으로 도심에 공급이 적고, 외곽에 공급이 많은 가운데, LH공사에 비해 SH공사에 의해 공급된 매입임대주택의 지역 편중이 상대적으로 심하다.

6) 매입임대주택의 구별 편중으로 인해 서울의 일부 구의회에서는 매입 반대를 의결해 LH공사와 SH공사에 공식적으로 통보하는 사례까지 발생하고 있다.

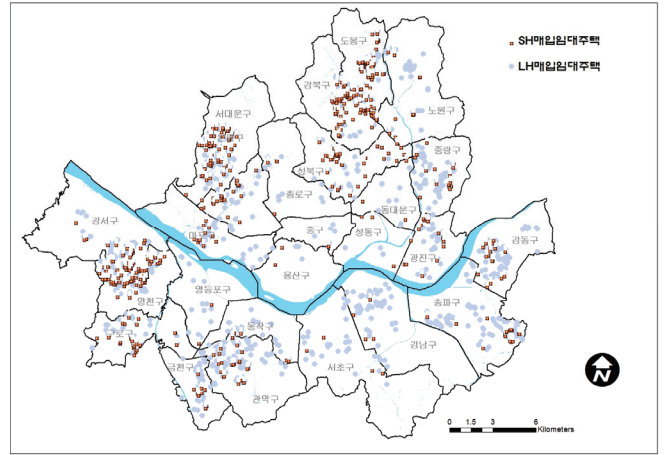


그림 1. LH공사와 SH공사 서울시 매입임대주택의 분포

* 자료 : SH공사 및 LH공사 내부자료

표 3. LH공사와 SH공사 서울 매입임대주택의 구별 분포

(단위 : 호, %)

구분	SH공사		LH공사	
	호수	비율	호수	비율
강남구	41	0.6	585	6.1
강동구	136	2.1	629	6.6
강북구	962	15.1	482	5.1
강서구	708	11.1	1,077	11.3
관악구	139	2.2	1,196	12.6
광진구	144	2.3	214	2.2
구로구	250	3.9	312	3.3
금천구	99	1.5	260	2.7
노원구	164	2.6	297	3.1
도봉구	1,216	19.0	595	6.3
동대문구	87	1.4	58	0.6
동작구	54	0.8	212	2.2
마포구	94	1.5	256	2.7
서대문구	291	4.6	242	2.5
서초구	45	0.7	368	3.9
성동구	22	0.3	40	0.4
성북구	418	6.5	274	2.9
송파구	164	2.6	608	6.4
양천구	438	6.9	633	6.7
영등포구	11	0.2	85	0.9
용산구	16	0.3	39	0.4
은평구	684	10.7	549	5.8
종로구	38	0.6	80	0.8
중구	10	0.2	42	0.4
중랑구	157	2.5	384	4.0
전체	6,388	100.0	9,517	100.0

* 자료 : LH공사 및 SH공사 내부자료

LH공사와 SH공사 매입임대주택의 구별 분포 현황을 살펴본 결과는 다음과 같은데(표 3, 그림 2, 그림 3), 매입임대주택 공급 상위 5개 자치구의 집중 비율이 SH공사 62.7%, LH공사 43.5%로 SH공사가 더 높다.)

일부 구에서는 SH공사와 LH공사의 매입임대주택 공급이 서로 보완적인 관계에 있다. 예를 들어, 도봉구의 경우 SH공사의 공급 물량은 많은 반면 LH공사의 공급 물량은 적다. 반대로 관악구의 경우 SH공사의 공급 물량은 적은 반면 LH공사의 공급 물량은 많다. 하지만 도심 및 인근 지역에 속하는 중구, 종로구, 영등포구, 용산구, 성동구는 LH공사와 SH공사 모두 공급 물량이 적다.

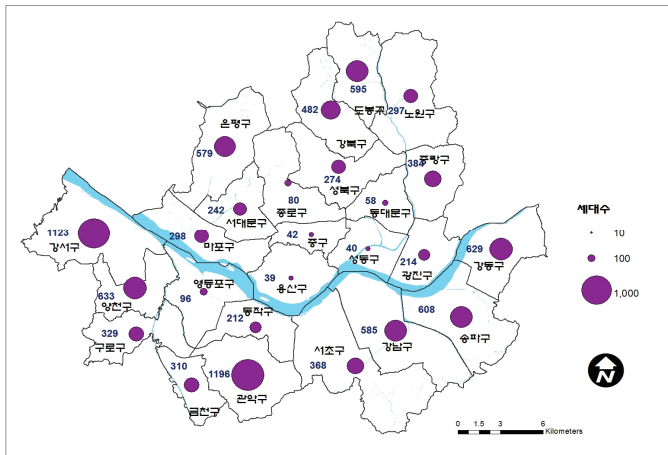


그림 2. LH공사 매입임대주택의 구별 호수

* 자료 : LH공사 내부자료.

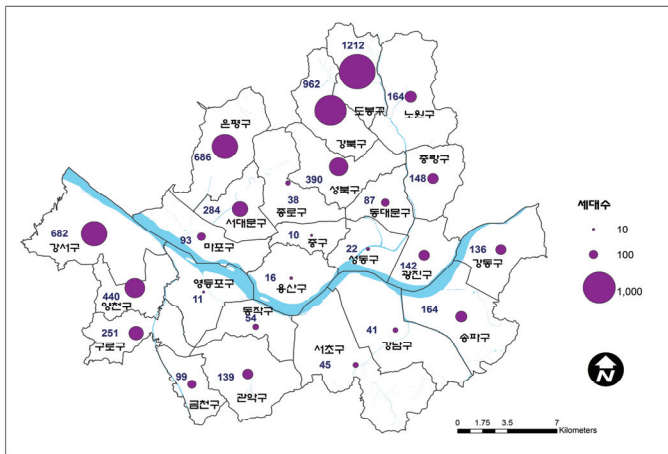


그림 3. SH공사 매입임대주택의 구별 호수

* 자료 : SH공사 내부자료

7) SH공사는 도봉구(1,216호), 강북구(962호), 강서구(708호), 은평구(684호), 양천구(438호) 상위 5개 구에 전체 공급 물량의 62.7%가 집중되어 있다. LH공사는 관악구(1,196호), 강서구(1,077호), 양천구(633호), 강동구(629호), 송파구(608호) 상위 5개 구에 전체 공급 물량의 43.5%가 집중되어 있다.

3. 신규 공급 정책과 지역 편중 공급의 원인

주거비 부담이 큰 서울에서의 매입임대주택 신규 공급 정책은 ‘주거복지 향상’이라는 정책 목표 달성을 위해 시급히 해결되어야 할 과제이다. 또한 매입임대주택의 구별 편중은 해당지역 거주민에게 공급되는 제도의 특성상 거주 지역별 주거복지 수혜의 형평성 문제를 야기하기 때문에 시정이 필요하다. 여기에서는 매입임대주택의 신규 공급 정책과 지역적으로 편중된 공급이 발생하고 있는 원인을 우선 살펴보고자 한다.

신규 공급 정책과 특정 지역에 편중된 공급과 관련해서 일차적으로 생각해 볼 수 있는 원인은 매입임대주택의 주요 매입 대상인 다가구주택의 재고량 부족이다. 하지만 지역별 주택 유형에 대한 가장 신뢰할 수 있는 자료인 인구주택총조사(2010)를 분석한 결과에 의하면, 이는 사실과 부합하지 않는다. 서울의 전체 다가구주택 재고 대비 매입임대주택 비율은 0.9%로 여전히 낮은 수준이며, 매입임대주택의 공급이 부족한 도심 및 주변에 위치한 종로구(0.3%), 중구(0.2%), 영등포구(0.1%), 용산구(0.1%), 성동구(0.1%), 동대문구(0.1%)의 다가구주택 재고 대비 매입임대주택 비율은 더욱 낮다(최은영 등, 2015). 매입임대주택의 공급이 적은 도심 및 주변에 위치한 종로구, 중구, 영등포구, 용산구 등은 전체 주택 대비 다가구주택 비율이 서울시 평균보다도 높다. 즉, 다가구주택이 없어서 매입을 못하는 것은 아니라는 것인데, 자료 분석, LH공사·SH공사 매입임대주택 담당자들에 대한 심층면접을 통해 파악한 신규 공급 정책과 지역 편중 공급의 원인은 다음과 같다.

3.1 정부의 낮은 지원 기준단가로 인한 자원 구조의 취약

매입임대주택의 재정지원 비율은 영구임대아파트(85%) 다음으로 높다. 재원은 정부 지원 단가 기준으로 재정 45%, 기금 50%, 입주자 보증금 5%로 구성된다. 정부 단가를 기준으로 보면 매입 시 사업시행기관의 재정 부담은 전혀 없다. 하지만 서울의 경우 정부의 기준 단가와 실제 매입 단가의 차가 크기 때문에, 실제 사업비의 자원 구조는 크게 달라진다. 2012년 서울의 매입임대주택에 대한 정부의 기준 단가는 9,400만원인 반면, SH공사의 실제 매입단가는 1억 7,800만원으로 8,400만원의 초과액이 발생했다. 초과액의 50%는 서울시에서 출자하고 있으며, 50%는 SH공사의 자기자본으로 충당되고 있다(그림 4).⁸⁾

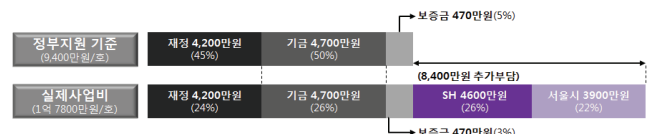


그림 4. SH공사 다가구 매입임대주택의 자원 구조(2012년 기준)

* 자료 : SH공사 내부자료

8) 실제 매입비용 및 매입 초과액에 대한 부담 비율은 기존주택 매입임대주택에 대한 서울시 공문을 참조하였다.

정부 기준단가는 하위 주택시장별 매매가의 차이를 반영하지 못하고 있다. 정부의 호당 지원 기준단가는 2007~2013년 사이 전국이 7,000만원에서 9,000만원, 서울이 7,000만원에서 9,900만원으로 상승했다. 2012년 이전에는 전국과 서울이 단일 기준단가를 적용 받았으나, 2012년부터는 기준단가가 차별화되었다. 그러나 타 시·도에 비해 크게 높은 서울 하위 주택시장의 매매가를 반영하기에 서울의 기준단가는 여전히 낮은 수준이다.

m²당 실거래가·SH공사의 매입단가·정부 기준단가의 연도별 추이를 살펴본 결과는 다음과 같다(표 4). 2006~2008년 사이에 서울의 실거래가가 크게 상승해, 전국과 서울의 실거래가 차이가 점점 커지고 있는데, 정부 기준단가가 이러한 지역별 차이를 반영하지 못하고 있다. 2014년 m²당 다가구주택의 실거래가는 전국 269만원, 서울 450만원이다. SH공사의 매입단가는 417만원, 정부 기준단가는 214만원이다. 정부 기준단가는 서울 다가구주택 실거래가의 절반에도 미치지 못한다. SH공사 매입가 대비 정부 기준단가 비율이 90.9%였던 2007년을 제외하면, SH공사의 매입단가가 실거래가 미만임에도 불구하고, 정부 기준단가는 매입단가의 50%를 겨우 상회하는 수준에 불과하다.

비현실적인 정부의 지원 기준단가는 서울에서의 매입임대주택 공급을 어렵게 하는 원인이 되고 있다. SH공사의 경우 서울시에서 초과액의 50%를 출자하고 있지만 LH공사의 경우 초과액 전체를 자체 자금으로 충당해야 해서 자금 부담이 크기 때문에, 정부의 낮은 지원 기준단가는 서울에서 LH공사 매입임대주택의 공급 물량이 감소하는 원인이 되고 있다.

표 4. m²당 실거래가·SH공사 매입단가·정부 기준단가 비교(2002~2014년)

(단위 : 만원, %)

구분	다가구주택의 실거래가		SH 매입단가	정부 기준 단가	SH공사 매입가 대비 정부 기준단가 비율
	전국	서울			
2002년	-	-	138.0	-	-
2003년	-	-	152.3	-	-
2006년	251.0	302.7	-	-	-
2007년	254.0	337.2	161.9	147.2	90.9
2008년	291.3	402.1	328.6	168.3	51.2
2009년	292.0	435.6	285.5	159.1	55.7
2010년	266.5	454.8	295.5	160.0	54.1
2011년	238.2	449.9	291.7	138.1	47.3
2012년	233.4	445.8	344.7	182.8	53.0
2013년	249.2	447.0	346.2	190.0	54.9
2014년	269.0	450.3	417.0	213.9	51.3

* 자료 : 국토교통부, 실거래가 자료, 해당연도; SH공사 내부자료

* 주 : 부대비용은 포함되지 않은 순수 주택 구입 가격임

공공임대주택을 많이 필요로 하는 지역, 즉 저소득층이 많은 도심 및 주변 지역에 매입임대주택이 공급되지 못하고, 서울 외

곽의 특정 구에 공급이 편중되는 문제도 정부의 낮은 지원 기준단가와 밀접하게 관련된다. 서울 다가구주택의 구별 가격 편차가 큰 가운데, 정부의 지원 기준단가가 낮아 주택 가격이 낮은 구에서 매입 편중이 발생하고 있기 때문이다. 임대수익률이 높은 도심 및 주변 지역은 상대적으로 주택 가격이 높다.9)

3.2 수요에 기반한 공급 물량 배분을 위한 종합 계획의 부재

저소득층의 수요에 기반해서 주택의 매입 계획을 세우는 것으로 원칙은 정해져 있으나, 매입임대주택에 대한 수요에 기반해서 공급 물량을 배분하기 위해 필요한 종합 계획이 부재하다. 매년 시도별 총량 공급 계획 정도만 국토교통부에서 취합하는 수준에 그치고 있을 뿐, 시도별 공급 계획에 대한 조정은 거의 이루어지지 않고 있다. 전국에서 매입임대주택을 공급하는 LH공사의 경우 공급 물량 배분이 수도권과 같은 광역 권역별로 설정되어 있고,10) 매입단가가 비싸 재정 부담이 큰 서울에서의 공급 확대에 대한 구체적인 가이드라인과 유인책이 없는 상황이다. 특히 제도가 작동하는 최소 공간단위인 기초지방자치단체별로 매입임대주택의 수요를 분석해서 공급 물량을 배분하는 계획은 이루어지고 있지 않다.

매입임대주택의 공급 계획은 영구임대주택, 전세임대주택과 같은 다른 유형의 저렴임대주택에 대한 공급 현황도 고려해서 이루어져야 하지만 종합 계획의 부재로 이 또한 이루어지지 못하고 있다.11) 구득 가능한 가장 최근 자료 기준으로 서울의 저렴임대주택은 영구임대주택 45,806호, 매입임대주택 18,606호, 전세임대주택 32,410호로 총 96,822호가 공급되었다. 이는 장기공공임대주택 전체 재고(211,800호)의 45.7% 수준으로, 서울에 공급된 장기공공임대주택 10호 중 4.6호만이 수급자 등 최저소득 계층이 입주할 수 있는 주택이라는 것을 의미한다. 현재 매입임대주택은 자치구별 매입 물량에 따라 배분 물량을 결정하기 때문에, 매입이 적은 자치구에서는 매입임대주택에 입주할 기회가 적어지게 된다. 단순한 자치구별 수급가구 비율보다는 이미 저렴 공공임대주택에 거주하고 있는 수급가구와 한부모가족은 제외하고 저렴 공공임대주택에 대한 수요를 산정하는 것이 필요하다. 서울의 저렴임대주택이 필요한 곳에 공급되고 있는가를 판단하기 위해 구별 주택 대비 저렴임대주택 재고 비율, 공공임대주택에 1순위로 입주할 수 있는 수급가구의 민간임대주택 거주 비율을 살펴본 결과는 다음과 같다(표 5, 그림 5). 전체 주택 대비 저렴임대주택 재고 비율은 구별로 차이가 크다. 서울의 전체 주택 대비 저렴임대주택 재고 비율은 2.7%인데, 강서구(9.6%), 노원구(7.7%), 강북구(6.0%), 강남구(4.2%) 순으로 높으며, 중

9) SH공사 및 LH공사의 업무 담당자에 의하면 이들 지역은 임대 수익률이 높아 임대인이 굳이 공사에 매입 신청을 하지 않는다.

10) 수도권과 지방의 균형을 감안하여 지역별 공급 물량을 배정해야 한다(한국토지주택공사, 2011).

11) 저렴 공공임대주택에는 영구임대주택, 매입임대주택, 전세임대주택이 포함된다.

구(0.8%), 성동구(0.9%), 송파구(0.9%), 영등포구(1.0%), 용산구(1.0%)는 1% 이하이다. 저렴임대주택 재고의 지역 편중은 저렴임대주택의 절반 가까이를 차지하는 영구임대주택이 특정 구에 집중 공급된 상황에서 매입 및 전세임대주택 공급 시 영구임대주택 재고 비율을 고려하지 않았기 때문이다. 강서구의 경우 영구임대주택이 가장 많이 공급된 상황에서 매입임대주택도 두 번째로 많이 공급되었으며, 반대로 중구와 종로구는 영구임대주택이 전혀 공급되지 않은 상황에서 매입 및 전세임대주택도 공급이 적어 저렴임대주택 재고 비율이 1% 미만에 그치고 있다.

표 5. 1순위 가구 대비 저렴임대주택 비율

(단위 : 호, 가구, %)

구분	저렴임대주택	수급가구와 한부모가족 (1순위 가구)	비율
강남구	8,512	5,856	145.4
강동구	1,970	5,391	36.5
강북구	7,186	8,331	86.3
강서구	18,639	12,256	152.1
관악구	3,682	8,045	45.8
광진구	1,960	4,409	44.5
구로구	2,224	4,752	46.8
금천구	1,501	5,985	25.1
노원구	15,250	13,735	111.0
도봉구	2,972	5,002	59.4
동대문구	2,317	7,217	32.1
동작구	2,529	4,681	54.0
마포구	3,785	4,600	82.3
서대문구	2,321	4,692	49.5
서초구	2,145	2,537	84.5
성동구	976	4,289	22.8
성북구	3,064	7,554	40.6
송파구	2,043	4,926	41.5
양천구	2,322	5,732	40.5
영등포구	1,331	5,925	22.5
용산구	955	3,853	24.8
은평구	3,138	8,344	37.6
종로구	582	2,669	21.8
중구	364	2,934	12.4
중랑구	5,054	8,382	60.3
계	96,822	152,097	63.7

* 자료 : LH공사 및 SH공사 내부자료; 국토교통부 통계누리 홈페이지; 서울통계 홈페이지.
* 주 : 비율은 1순위 가구인 수급가구와 한부모가족 대비 저렴임대주택 비율임.

수요에 기반한 매입임대주택의 공급 물량 배분을 위한 종합 계획의 부재는 사도는 물론 기초지방자치단체별 매입임대주택의 수요 분석 미비로 이어지고 있으며, 영구임대주택 등 다른 유형의 저렴임대주택 재고 비율을 고려한 수요 분석 미비로 이어

지고 있다.

저렴임대주택의 1순위 가구수는 수급가구와 한부모가족수를 더한 다음 수급가구가면서 한부모가족인 가구를 빼서 계산할 수 있는데, 저렴임대주택 재고가 많은 강서구, 강남구, 노원구에서는 이미 1순위 가구에 비해 저렴임대주택 재고가 더 많아 1순위 가구 대비 저렴임대주택 비율이 100% 이상이다. 1순위 가구 대비 저렴임대주택 비율이 강서구는 152.1%, 강남구는 145.4%, 노원구는 111.0%이다.

4. 매입임대주택의 공급 개선 방안

4.1 실거래가 기준으로 정부 기준단가 인상 및 실거래가 변동률과 정부 기준단가의 연계

4.1.1 실거래가 기준으로 정부 기준단가 인상

주택의 매매가는 시도·구별로 차이가 크기 때문에 지역별 하위 주택시장의 가격차를 반영할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 실거래가와 사업시행기관의 매입단가의 차이가 클 경우 매입 목표 달성 및 양질의 주택 확보에 장애 요인으로 작용할 수 있으므로 정부의 지원 기준단가를 국토교통부에서 공표하고 있는 실거래가 기준으로 현실화하는 것이 필요하다. 기준단가의 현실화는 저소득층이 많이 거주하고 있음에도 주택가격이 높아 매입이 이루어지지 않았던 종로구, 중구, 영등포구 등 도심 지역에서의 공급을 촉진해 저소득층에게 부담가능하고 살만한 주택을 공급한다는 정책 목표 달성에 기여할 것이다.

매입임대주택 제도 설계 시에는 사업시행기관의 자기자본 부담이 0에 가까웠는데, 이를 기준으로 정부의 적정 지원 기준단가를 산출한 결과는 다음과 같다(표 6).¹²⁾ 당시 호당 정부 기준단가는 7,000만원, LH공사의 매입단가는 6,210만원으로 정부 기준단가의 88.7%였다. 사업시행기관의 자기자본 부담이 없기 위해 매입단가가 정부 기준단가보다 낮아야 하는 이유는 매입시 개보수비용, 부동산수수료, 감정평가비용 등 부대 비용이 소외되기 때문이다. 이에 근거해서 서울 매입임대주택에 대한 정부의 적정 지원 기준단가를 산출하면, SH공사의 2014년 매입가 기준으로는 1억 8,870만원, 2014년 실거래가 기준으로는 2억 1,135만원이다.

4.1.2 실거래가 변동률과 정부 기준단가 연계

현재 정부 기준단가는 사업시행기관에서 재정 지원이 부족함을 여러 차례 건의하고 호소해야 인상되는 구조로, 이는 매년 공급 물량 확보에 애로사항으로 작용하고 있다. 이미 실거래가 정보가 거의 실시간으로 공개되고 있기 때문에, 정부예산 결정시

12) 구체적인 자료가 없는 부대비용과 최초 개·보수비용은 인상요인이 없다고 가정하였다. 서울을 대상으로 2004년에 실시된 LH공사의 매입임대주택 시범사업에서는 주택 매입단가, 부대비용, 최초 개·보수비용을 포함한 실매입가격 기준으로 자기자본 부담이 0에 가까웠다.

기에 앞서 전년도 대비 다가구주택 매매가 인상을 정부지원 단가와 연계시킬 필요가 있다.

이와 함께 국토교통부의 실거래 매매가 데이터베이스 활용, 매매가에 대한 현장 실사 강화, 매입 전문인력 보강 등 매입 절차의 지속적인 개선을 통해 사업시행기관의 적정 가격 매입을 뒷받침할 수 있는 기반 마련이 필요하다.

표 6. 서울 매입임대주택의 적정 지원액 산출

(단위 : 만원)

구분	2004년 LH공사	2014년 SH공사 매입가격 기준	실거래가 기준
정부의 적정 지원액	7,000	18,870	21,135
주택 매입단가	6,210	18,090	20,355
부대비용	230	230	230
최초개 보수비용	550	550	550

* 주 : 주택 매입단가는 2014년 SH공사가 매입한 다가구주택의 전용면적 평균인 45.2㎡를 기준으로 산출함

4.1.3 사업시행기관에 대한 출자 비율 상향 등 재정 지원 강화

우리나라에서 공공임대주택의 임대조건은 시중시세보다 낮은 정부고시 표준임대조건 범위 내에서 결정토록 되어 있다. 재정적인 지속가능성을 위해서는 임대료를 통해 공급 시 소요된 자기 자본의 이자와 원금 상환액, 유지·관리비가 충당되어야 하지만 현재 최저소득계층을 대상으로 공급되는 매입임대주택의 임대료에는 이러한 비용이 반영되지 않고 있다.¹³⁾ 매입임대주택의 물량 확보, 임대, 관리 모든 단계에서 인력과 비용이 소요되지만 정부의 재정 지원은 물량 확보 단계에서만 이루어지고 있다. 정부지원금을 초과하는 매입가격 및 주택 노후화로 인한 수선유지비 증가로 사업시행기관의 자금 부담이 큰 가운데, 저렴한 임대료가 원인인 LH공사·SH공사 등 사업시행기관의 임대사업 손실에 대한 정부의 지원이 없으며, 관리·운영에 대한 지원도 전무하다. 정부의 재정 지원이 부족한 상황에서 낮은 임대료로 매입임대주택이 관리·운영되고 있어, 사업시행기관의 임대운영 손실이 급증하고 있다.

2013년 SH공사의 매입임대주택으로 인해 발생하는 임대운영 손실을 최대 임대료 수입과 최소 지출 추정을 통해 살펴본 결과는 다음과 같다(표 7). 공가가 전혀 없다는 비현실적 가정 하에 최대 임대료 수입은 73억 5,400만원으로 예상되는 반면, 공가관리비, 수선유지비, 기금이자, 자기자금 이자를 합한 최소 지출 금액은 113억 7,800만원으로 예상된다. 이것만 해도 2013년 한 해에 40억 원이 넘는 적자가 발생하는데, 여기에 감가상각비, 인건비, 보험료 등의 지출을 고려하면 훨씬 더 많은 적자가 발생하고 있다. LH공사

13) 매입임대주택의 임대보증금은 시중 임대료 감정가의 50% 이내에서 시행자가 결정하도록 되어 있는데, LH공사와 SH공사 모두 영구임대주택의 주거비 부담 수준과 유사한 시중 전세가의 30%를 적용하고 있다. 현재 매입임대주택의 입주자 보증금은 정부 기준단가의 5%이며, 월 임대료는 전체 시세의 30% 수준에서 보증금을 제외한 나머지 금액의 월세 환산액(연이율 2%)이다. 2014년 10월 기준으로 SH공사에서 공급한 매입임대주택의 평균 보증금은 1,326만원이며, 평균 월 임대료는 약 11만원이다.

역시 관리운영물량 증가, 수선유지비 증가로 매입임대주택의 임대 운영 손실이 급증하고 있다. LH공사 내부자료에 의하면 2004~2013년 매입임대주택의 매출손실 누계는 총 1,556억 원이다.

주거복지 측면에서 제공되는 공공임대주택은 정부의 재정 지원을 통해 저소득 가구가 부담가능한 임대료로 제공되는 것이 일반적이다. 선진국에서는 공공임대주택이 저렴한 임대료로 제공될 수 있도록 공급 비용과 함께 운영비를 제공하고 있다. 다른 국가에 비해 공공임대주택 공급에 소극적인 미국에서조차 연방정부의 HUD(Department of Housing and Urban Development)는 공공임대주택의 관리운영 및 입주자 지원을 위한 별도의 예산을 매년 확보하고 있다.¹⁴⁾

매입임대주택의 경우 최저소득계층을 대상으로 하는 다른 유형의 저렴한 임대주택에 비해서도 정부의 재정 지원이 부족해, 매입임대주택의 관리·운영과 관련하여 국가의 재정적 지원 책임을 명시할 필요가 있다. 매입임대주택은 노후 건물의 유지·관리 비용이 많이 발생하기 때문에 영구임대주택의 노후시설개선 국고 보조금, 전세임대의 경상보조비 등과 같은 경상유지비 지원이 필요하다고 판단된다.¹⁵⁾

장기적으로는 현행 용자 중심의 지원방식에서 정부 출자비중을 높이는 방식으로의 전환이 필요하다. 공공성이 큰 매입임대주택의 경우 저소득층의 주거안정이라는 정책목적을 감안, 사업자의 부채부담이 큰 현행 용자 중심의 지원방식에서 출자비중을 점진적으로 상향 조정해 사업시행기관의 자본 확충 및 재무건전성을 강화하는 것이 필요하다.

표 7. SH공사 다가구 매입임대주택의 수입과 지출 추정(2013년 기준)

(단위 : 원)

최대 예상 수입		최소 지출 금액	
임대료	7,354,229,760*	공가관리비	245,000,000
		수선유지비	5,871,769,057
		기금이자	2,778,170,000*
		자기자본에 대한 이자	2,482,620,000*
전체	7,354,229,760*	전체	11,377,559,057*

* 출처 : 최은영 등(2014)

* 주 1) *는 추정 금액이며, 나머지는 실제 금액임. 기금이자와 자기자본에 대한 이자 계산을 위한 주택 매입가격은 2012년 기준임
 2) 임대료는 5.911호가 공가가 전혀 없고 1년 내내 연세 없이 임대된 상황을 가정한 것임(2013년 연세 금액은 2억 3,300만원이었음)
 3) 기금이자는 실제 이자율 1%, 자기자본에 대한 이자율은 기금과 같은 1%로 가정하여 계산함

14) 2013년 기준으로 45억 달러(2014년 4월 환율 기준으로 환산 시 4조 6,700억원에 해당되는 금액임)가 공공주택의 운영 예산으로 책정되었다(National Low Income Housing Coalition, 2013).

15) 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 시행으로 임대기간이 30년 이상인 장기임대주택의 수선유지비에 대한 재정 지원 근거가 마련되었으나, 국토교통부의 유권 해석으로 매입임대주택에 대한 지원은 이루어지지 않고 있다. 영구임대주택과 동일하게 노후시설개선 국고보조금을 지원하여 운영손실을 최소화하고 새시 교체, 단차제거 등 저소득층의 주거환경 개선을 추진하는 것이 필요하다. 전세임대의 경우 2013년 기준으로 부동산 수수료, 도배·장판에 소요되는 비용에 대해 매년 호당 103만원의 경상보조비가 지원되고 있다(한국토지주택공사 주거복지처, 2014).

4.2 수요에 기반한 공급 물량 배분을 위한 종합 계획 수립

4.2.1 저렴임대주택 거주 가구 등을 고려한 배분 방식 도입

매입임대주택의 공급은 종합 계획 수립을 통해, 영구임대주택, 전세임대주택과 같은 다른 유형의 저렴임대주택에 대한 공급 현황을 고려한 상태에서 매입임대주택에 대한 수요를 시도 및 기초지방자치단체별로 정확하게 산정한 후 공급하는 방식으로 전환할 필요가 있다.

수요에 기반한 공급 물량 배분을 위해, 기존의 저렴임대주택 거주 가구 등을 고려해서 매입임대주택에 대한 실질적인 수요를 정확하게 파악하는 것이 우선적으로 필요하다. 이를 위해 앞에서 살펴본 전체 주택 대비 저렴임대주택 비율과 민간임대주택 거주 수급자 비율을 저렴임대주택의 지역 편중 시정을 위한 기준으로 설정하고 서울의 자치구별 달성 목표를 살펴본 결과는 다음과 같다(그림 5). 1차적인 목표는 주택 대비 저렴임대주택 비율을 2% 이상으로 올리고, 민간임대주택 거주 수급자 비율을 90% 미만으로 낮추는 것으로 설정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 저렴임대주택 비율을 기준으로 보면, 2% 미만인 중구, 성동구, 송파구, 영등포 등에 매입임대주택의 우선공급이 필요하다. 민간임대주택 거주 수급자 비율을 기준으로 보면, 90% 이상인 중구, 종로구, 동대문구, 광진구, 영등포구 등에 매입임대주택의 우선공급이 필요하다. 두 지표를 동시에 고려할 때 매입임대주택의 공급이 가장 시급한 구는 도심 및 주변 지역에 위치한 중구, 종로구, 용산구, 성동구, 영등포구이다.

4.2.2. 차상위계층 및 저소득 청년 등으로 공급 대상 확대

일부 자치구에서는 저렴임대주택의 공급호수가 1순위 대상인 수급가구와 한부모가족 수를 초과하는 경우가 발생하고 있다. 1순위 가구의 경우 영구임대주택, 매입임대주택, 전세임대주택에 동시에 지원해 두 개 이상의 저렴임대주택의 예비입주자로 선정된 후 한 유형의 저렴임대주택의 입주를 포기해 매입임대주택의 공가 발생의 원인이 되기도 한다.

1순위 가구 못지않게 소득이 낮음에도 불구하고 정책 수혜 대상이 되지 못하고 있는, 차상위계층 및 저소득 청년 등 주거복지소의 계층으로 저렴 공공임대주택의 공급 대상을 확대하는 것이 필요하다. 특히 기존에 공급된 저렴임대주택 재고가 많아, 1순위 가구에 비해 저렴임대주택 재고가 더 많은 강서구, 강남구, 노원구 등에서는 공급 대상 확대가 반드시 필요하다고 판단된다.

5. 결론

서울을 중심으로 매입임대주택의 연도별 공급 현황을 살펴본 결과, 주거비 부담 문제의 심화로 매입임대주택의 공급 확대가 필요함에도 불구하고 LH공사와 SH공사에 의해 서울에 공급되는 신규 매입임대주택 호수는 2009년 이후 감소 추세를 보이고 있다. 서울시(SH공사)의 공급 확대가 중앙정부(LH공사)의 신규 공급 감소에 의해 상쇄되고 있어, 전체적으로는 신규 공급의 정체 및 감소로 이어지고 있는 것이다. 서울에서 매입임대주택의 지역별 공급 현황을 살펴본 결과 전반적으로 도심에 공급이 적고 외곽에 공급이 많은데, LH공사에 비해 SH공사에 의해 공급된 매입임대주택의 지역 편중이 상대적으로 심하다. 매입임대주택은 지역 거주민을 입주 대상으로 하기 때문에, 지역별 공급 규모가 주거복지 수혜의 형평성 문제를 야기하게 된다.

이와 같은 신규 공급 정체와 지역 편중 문제의 원인은 정부의 낮은 지원 기준단가로 인해 재원 구조가 취약하기 때문이다. 따라서 지원 기준단가 현실화 및 중앙정부의 재정 지원 강화가 필요하다. 서울에서 정부의 지원 기준단가는 실거래가의 절반에도 미치지 못하는 낮은 수준으로 사업시행기관의 재정 부담을 크게 하고 있다. 시도별로 차이가 큰 주택가격을 감안해 서울 매입임대주택에 대해서는 정부의 기준단가가 상향되어야 한다. 또한 공공임대주택을 많이 필요로 하는 지역, 즉 저소득층이 많은 도심 및 주변 지역에 매입임대주택이 공급되지 못하고, 서울 외곽의 특정 구에 공급이 편중되는 문제도 정부의 낮은 지원 기준단가와 밀접하게 관련된다. 서울 다가구주택의 구별 가격 편차가 큰 가운데, 정부의 지원 기준단가가 낮아 주택 가격이 낮은 구에서 매입 편중이 발생하고 있기 때문이다. 따라서 실거래가 기준으로 정부 기준단가 인상 및 실거래가 변동률과 정부 기준단가를 연계시킬 필요가 있다. 또한 매입임대주택의 관리·운영과 관련하여 국가의 재정적 지원책임을 명시할 필요가 있다. 매입임대주택은 노후 건물의 유지·관리비 발생 등으로 인해 경상유지

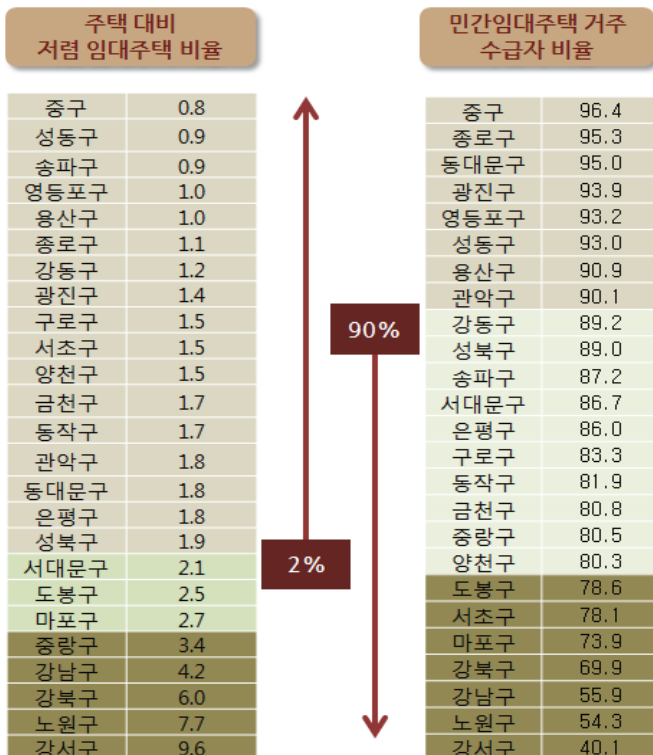


그림 5. 저렴임대주택의 지역 편중 공급 시정을 위한 기준 설정

비 지원이 필요하다.

매입임대주택은 수요를 감안하여 매입을 계획하는 것으로 하고 있으나, 실제 매입임대주택의 지역 편중은 심한 것으로 나타나고 있다. 매입임대주택에 대한 수요에 기반해서 공급 물량을 배분하기 위해 필요한 종합 계획이 부재하기 때문이다. 종합 계획 수립을 통해, 영구임대주택, 전세임대주택과 같은 다른 유형의 저렴임대주택에 대한 공급 현황을 고려한 상태에서 매입임대주택에 대한 수요를 시도 및 기초지방자치단체별로 정확하게 산정한 후 공급해야 할 것이다. 또한 차상위계층 및 청년 등 주거 복지 소외 계층으로 공급대상이 확대되어야 한다. 특히 기존에 공급된 저렴임대주택 재고가 많은 지역에서는 그동안 정책 수혜 대상이 되지 못한 차상위계층 및 취업준비생, 실업 청년 등으로 공급 대상 확대가 반드시 필요하다고 판단된다.

감사의 글

본 논문은 SH공사의 지원으로 최은영 등(2015)이 수행한 “매입 및 전세금 지원형 임대주택의 공급 개선 방안” 보고서의 분석에 기반하고 있음

참고문헌

1. 국토교통부, 실거래매매가, 해당연도.
2. 김응수, 손권일, 고동수, 남상기(2012), 「기존주택 매입임대 사업 타당성 조사」, SH공사 보고서.
3. 김준희(2012), 「매입임대주택 거주민 주거만족도 분석」, 가천대학교

석사학위논문.

4. 박근석, 박준영, 주관수, 조재성(2014), 「정책환경 변화에 따른 매입임대주택 공급제도 및 거주여건 개선방안」, 토지주택연구원.
5. 박덕수(2008), 「다가구 매입임대주택정책 개선방안에 관한 연구: 대구지역 사례를 중심으로」, 대구대학교 석사학위논문.
6. 정희수, 김정호, 오병호, 이현웅(2005), 「주거복지향상을 위한 공공임대주택 운영개선방안 연구」, 대한주택공사.
7. 최은영, 박신영, 김윤이, 조대현, 이봉조, 김기태(2015), 「매입 및 전세금 지원형 임대주택의 공급 개선 방안」, SH공사.
8. 최은영, 김수현, 박신영, 김준희(2014a), 「다가구 매입임대주택의 효율적 관리 방안」, SH공사.
9. 최은영, 박신영, 진남영, 강세진, 이봉조, 김기태, 황서연, 권지웅, 김수현(2014b), 「사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안」, 서울시 의회 보고서.
10. 통계청(2010), 인구주택총조사.
11. 한국토지주택공사(2011), 「LH 기존주택 매입임대사업 업무편람」.
12. 한국토지주택공사 주거복지처(2014), 「서민주거복지 실현을 위한 2014년도 업무계획」.
13. SH공사(2013), 「다가구 등 기존주택 관리개선 방안」.
14. National Low Income Housing Coalition (2013), *Advocates' Guide to Housing & Community Development*.
15. Monk, S., A. Holmans, M. Jones, D. Lister, C. Short, and C. Whitehead (2006), *The Demand for Social Rented Housing : A Review of Data Sources and Supporting Case Study Analysis*, Cambridge Centre for Housing and Planning Research, University of Cambridge.
16. 국토교통부 마이홈포털 홈페이지(<http://www.rentalhousing.or.kr>) (2016. 4. 11).