

# 공공임대주택 정책의 평가에 관한 연구

## - 10년 장기임대주택 정책을 중심으로 -

김 형 현\*

### 1. 서 론

#### 1) 연구의 배경과 목적

우리나라의 주택정책은 1960년대 이후 주택공급 확대를 통해 주거안정을 달성하기 위한 정책 목표를 설정하고 주택의 지속적인 대량공급 정책을 추진한 결과 주택의 양적부족 문제는 2002년에 이르러 주택보급율 100%를 달성하였으나, 자가 점유율은 오히려 낮아져 전체 가구의 절반이상이 임차로 거주하는 실정으로 서민층의 주거불안과 서울을 포함한 수도권 부동산 가격의 급등에 따른 지역간 격차, 소득계층별 주택의 격차문제가 더욱 가중되고 있는 현실이다.

2003년 참여정부가 출범하면서 부동산 정책기조가 '자가보유 촉진을 위한 주택 대량공급정책'의 중심에서 '사회취약 계층의 주거생활 안정을 통한 주거복지 정책' 중심으로 전환되면서 임대주택 정책이 주택정책의 핵심으로 등장하였다. 참여정부는 2003년9월 <서민.중산층 주거안정 방안>을 발표하여 임대주택 재고 확충을 통한 주거안정 정책을 수립하고, 저소득층및 사회취약 계층뿐만 아니라 정부지원 시 자가구입 가능계층(소득 5~6분위)까지도 주거복지의 대상으로 확대하였다. 중산.서민층이 저렴한 비용으로 안정적으로 거주할 수 있는 장기 공공임대주택을 대폭 확대하여 기본적 주택수요를 해소한다는 전제하에 공공부문의 임대주택 공급확대와 함께 민간건설업체의 참여를 유도하여 임대기간이 10년 이상인 공공임대주택 공급함으로써 임대주택 재고를 획기적으로 증대시키겠다는 목표를 설정하였다.

이를 계기로 단기 임대 후 분양 전환되는 5년 임대주택을 대체하여 10년 임대주택이 새로운 장기임대주택의 유형으로 제시되었다. 그러나, 임대주택 재고확충이라는 정책 목표하에 새로이 도입된 10년 장기임대주택은 공급을 담당해야 할 민간 건설업체의 참여 부족으로 저조한 공급실적을 보이고 있다. 정부지원 시 자가구입 가능계층(소득수준 5~6분위)을 대상으로 한 주택정책은 10년 장기임대주택 제도 외에도 저렴한 주택공급을 목표로 추진했던 반값아파트 정책 (토지임대부, 환매조건부)과, 지분형 주택 등은 최근 수년간 정책적 오류를 반복하여 왔다.

-----  
\* 전주대학교 부동산학과 박사과정

실패한 정책의 공통점은 정부지원 시 자가보유 가능 계층을 대상으로 한 점, 자가보유 가능계층에 저렴한 가격에 주택을 공급하겠다는 취지, 자가보유 가능시까지 임대개념의 거주기간 확대, 주택의 전매제한, 의무임대 기간을 10년 내외로 비교적 장기로 설정하고 있다는 공통점이 있다. 이러한 정책적 전개과정의 오류에도 불구하고 이명박 정부 출범 후 2008년 9월19일 발표한 주택정책 중 임대주택 공급계획에 있어서 10년 장기임대주택을 향후 10년간 공공부문에서 20만, 민간부문에서 10만 가구를 공급하겠다는 정책목표를 제시하고 있다.

따라서 본 연구는 참여정부에서 2003년에 도입한 후 부진한 공급실적에도 불구하고 현 정부에서도 계속 유지하고 있는 10년 장기임대주택 공급정책이 실현가능한 정책인가, 시장에서 수용 가능한 정책인가에 대한 검증을 하고자 10년 장기임대주택 제도의 도입배경과 전개과정을 알아보고, 과거의 임대주택 정책 시행과정을 비교 분석하여 정부의 임대주택 정책의 효율성을 제고하기 위한 정책대안을 제시하고자 한다.

## 2) 연구의 범위 및 방법

본 연구는 정부의 임대주택 정책 중에서 자가보유 가능계층을 대상으로 시행했던 다양한 형태 중 참여정부에서 새로이 도입하여 추진했던 10년 장기임대주택정책에 대한 평가로 연구범위를 설정하고, 10년 임대주택과 관련된 선행연구와 정부정책 자료를 중심으로 과거 임대주택 정책 중 공급 측면에서 대표적 사례인 5년 임대주택 제도의 도입배경과 전개과정을 상호 비교함으로써 정부의 임대주택 정책의 효율성을 평가해 보고자 한다.

## 3) 선행연구 고찰

10년 장기임대주택 제도는 도입 후 공급이 부진함에 따라 기존 연구의 대부분이 민간부문의 공급활성화를 위한 제도개선방안을 다루고 있다. 공급자 측면에서 『장기임대주택 활성화 방안연구』와 수요자 측면에서 임대주택의 선호 및 수요를 조사·분석한 『수도권 10년 장기임대주택 수요조사 연구』, 그리고 임대주택 정책에 대한 평가와 개선방안을 다룬 선행연구를 정리해 보았다.

『장기임대주택 활성화 방안 연구』<sup>1)</sup>는 10년 장기공공임대주택 건설 활성화를 위한 정책 제안을 목적으로 제도 검토 및 민간건설 임대주택사업자와의 인터뷰를 통해 사업상의 장애요인 제거를 위한 방안과 사례 단지를 대상으로 수익성·민감도 분석을 통해 수익성 제고를 위한 개선방안을 제시하였다. 임대주택사업을 건설·공급단계, 운영·관리단계, 매각·분양전환단계로 나누어 장애요인과 개선방안을 정리하였는데, 장애요인으로는 택지 확보의 어려움, 국민주택기금 금리 및 대출심사의 문제점, 회계처리기준, 임대보증금 및 임대료 상승규제, 분양 전환 시 주택시장의 불확실성 등이 조사되었으며, 이의 개선방안으로 공공택지 중 장기임대주택을 위한 공급비율의 확대, 공공택지의 공급가격 추가 할

1) 건설교통부·주택산업연구원, 2004.9.

인, 공공택지 공급 시 사업주체에 대한 사전 적격심사, 사업성 평가 위주의 대출 등을 제시하고 있다.

『수도권 10년 장기임대주택 수요조사 연구』<sup>2)</sup>에서 수도권 차가 가구를 대상으로 현 주거 실태 및 장기임대주택에 대한 수요를 조사하여 장기임대주택에 대한 입주의사 비율 및 입주능력을 고려한 규모별 수요를 추정한 결과 임대주택사업의 낮은 수익성에도 불구하고 임대주택의 수요는 충분하다는 점을 보이고 있어 향후 공급측면의 활성화방안이 마련되어야 함을 강조하고 있다.

임대주택 정책에 관한 연구로는 『민간임대주택 평가 및 개선방안』<sup>3)</sup>에서 10년 임대주택을 포함하여 민간건설 임대주택을 대상으로 하여 건설 및 재고현황 및 관련제도 검토, 민간임대주택 실태분석, 민간임대주택정책의 평가 및 개선방안을 주요 내용으로 하고 있으며, 10년 임대주택의 활성화 방안으로 수익성 제고방안 및 재무적 투자자 유치방안을 제안하고 있다.

『임대사업체계개편 연구』<sup>4)</sup>에서는 임대주택정책의 효과성과 형평성을 제고시키기 위한 공공의 지원이 투입되는 임대주택의 공급, 배분 및 관리의 원칙과 기준을 재점검하면서 임대주택 관리법령을 체계적으로 정비하는 개선안을 제시하고 있다.

『공공임대주택 정책 비교』<sup>5)</sup>에서는 우리나라와 선진국의 임대주택 정책에 관한 비교를 통하여 임대후 분양전환되는 주택의 임대주택 포함여부에 대한 문제를 제기하고, 저소득층이 안정적으로 거주할 수 있는 공공임대주택 재고확대와 수요에 맞는 다양한 임대주택의 공급이 필요함을 제시하고 있다.

#### 4) 기존 연구와의 차별성

주요 선행연구사례가 10년 임대주택 공급을 전제로 하고, 민간 참여의 활성화 방안을 강구하기 위한 제도 개선과 지원방안이 주된 내용이다. 선행연구의 내용을 정리해 보면 대부분의 연구가 10년 장기임대주택은 충분한 유효수요는 있으나 낮은 수익성 및 안정성으로 민간건설업체의 참여가 부족함을 공통적으로 인식하고 그 대안으로 정부의 택지공급 가격 인하, 국민주택기금의 이자율 인하를 통한 수익성 제고방안과 규제완화를 위한 제도의 개선과 지원방안을 제시하고 있다.

본 연구는 여러 가지 선행연구와 그 결과를 토대로 정부에서 다양한 정책지원 방안을 강구하였음에도 불구하고 여전히 민간업체의 참여부진과 공급실적의 부진에 주목하여 공공임대주택 정책에 민간건설업체의 참여를 유도하기 위해선 기업의 수익성을 보장하는 전제가 보장되어야 함을 확인하고, 현재까지의 시행결과를 통해 실효성을 상실한 10년 임대주택정책을 재검토할 필요성을 제기하고 있다는 점에서 기존연구와 차별성이 있다.

2) 건설교통부·한국주택학회, 2005.12.

3) 건설교통부·한국주택학회, 2005.9.

4) 건설교통부, 국토연구원, 2006.9

5) 대한주택공사, 주택도시연구원, 2007.6

## 2. 공공임대주택 현황

### 1) 임대주택의 유형

임대주택은 임대주택사업자로서의 등록여부에 따라 '제도권 임대주택'과 '비제도권 임대주택'으로 구분되고, 제도권 임대주택은 임대주택법상 임대주택사업자로서 등록하여 영리를 목적으로 임대하는 임대주택 혹은 공공부문이 무주택서민의주거안정을 도모하기 위하여 공급하는 공공임대주택을 포함하고, 비제도권 임대주택은 사적임대로 자가 소유자가 임시로 주택을 임대하는 형태를 말한다.

제도권 임대주택은 임대주택 확보방법에 따라 '건설임대주택'과 '매입임대주택'으로 구분되며, 자금 또는 택지에 대한 공적지원 여부를 기준으로 공공건설임대주택과 민간건설임대주택으로 구분하고 있다. 공공임대주택은 제도화된 임대주택 중 건설주체와는 관계없이 공공 또는 민간이 정부 재정이거나 국민주택기금의 지원을 받거나 공공택지에 85㎡이하로 건설하여 5년 이상 임대하는 모든 임대주택을 의미한다.<sup>6)</sup>

공공임대주택은 사업주체 및 비용부담, 임대의무기간, 입주대상 등에 따른 유형별 특성은 다음과 같다.

< 표 1 > 공공임대주택의 종류

구 분	사업주체	입주대상자	사업비 부담	평형 (전용)	임대료 수준
①영구임대	국가, 지자체, 주공	수급자, 모자가정, 청약저축 가입자 등	국가지자체재정 85% 입주민 15%	40㎡이하	보증금 : 250~ 310만원 월임대료 : 5~6만원
②50년임대	국가, 지자체, 주공	청약저축 가입자, 국가유공자, 철거민 등	'92~'93 : 재정 50%,기금20% 입주자 30% '94 이후 : 기금 70%,입주자 30%	60㎡이하	보증금 : 490~1,550만원 월임대료 : 58~230천원
③국민임대 (30년임대)	주공, 지방공사, 지자체	소득 4분위 이하 가구, 청약저축 가입자	재정 10~40% 기금 40%, 시행자 10% 입주민 10~40%	85㎡이하	보증금 : 1,000~1,200만원 월임대료 : 13~14만원
④다가구주택 매입임대	주공, 지방공사	소득 4분위 이하 수급자	재정 45%, 기금 40% 시행자10%, 입주민 5%		보증금 : 250~350만원 월임대료 : 8~9만원
⑤ 5년임대	주공, 지방공사, 민간업체	청약저축 가입자	호당 최고 6천만원까지 기금용자	85㎡이하	시중임대료의 70~100%
⑥10년임대	REITS, 연기금, 보험사, 민간업체, 주공	청약저축 가입자	기금 용자 60㎡이하호당 5,500만원 85㎡이하호당 7,500만원	85㎡이하	- ( '03.9 도입)

국토해양부, 임대주택편람

6) 건설교통부, 2007, 임대주택편람

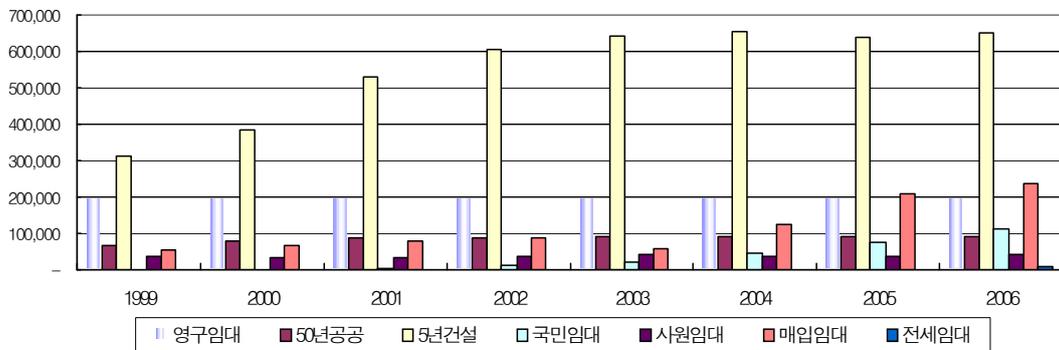
## 2) 임대주택 재고현황

공공임대주택의 총 재고는 약 133만호('2006말기준)로 전체주택 1,353만호의 9.8%에 달하고, 5년 임대주택이 가장 많은 65만여 가구로 공공임대주택 재고의 48.9%에 이른다. 그러나 10년이상 장기 공공임대주택(영구, 50년공공, 국민임대, 전세임대)은 약 40만호로 전체주택의 3.0%에 불과해 선진국의 20%수준에 비해 미흡한 실정이나 지속적으로 증가하고 있다. 임대주택 유형별 재고변화에서 주목되는 부분은 2003년을 기점으로 건설임대(5년) 비중이 줄어들고(61.2%에서 44.7%), 국민임대주택의 건설에 따른 국민임대와 매입 임대 주택이 증가하고 있다는 점이다. 임대기간별 임대주택 재고현황은 아래와 같다.<표>

< 표 2 > 임대기간별 재고현황

(단위 : 호)

구분	계	영구임대	50년 공공임대 (재개발/주거 환경 포함)	건설임대 (5년) (공공/민간/건 축허가)	국민임대 (다가구/부도 매입 포함)	사원임대 (5/10/50년)	매입임대 (3년/5년)	전세임대 (소년소녀포함)
'06	1,330,204	190,077 (14.3%)	93,450 (7.0%)	651,071 (48.9%)	111,224 (8.4%)	39,966 (3.0%)	235,624 (17.7%)	8,792 (0.7%)
'05	1,243,331	190,077 (15.3%)	91,949 (7.4%)	635,921 (51.1%)	76,646 (6.2%)	39,017 (3.1%)	209,721 (16.9%)	
'04	1,150,054	190,077 (16.5%)	92,850 (8.1%)	655,908 (57.0%)	47,203 (4.1%)	38,566 (3.4%)	125,450 (10.9%)	
'03	1,046,086	190,077 (18.2%)	92,730 (8.9%)	640,031 (61.2%)	20,862 (2.0%)	42,392 (4.0%)	59,994 (5.7%)	
'02	1,021,477	190,077 (18.6%)	87,828 (8.6%)	605,631 (59.3)	10,828 (1.1%)	38,412 (3.8%)	88,701 (8.7%)	
'01	919,721	190,077 (22.7%)	86,015 (9.4%)	527,633 (57.4%)	3,026 (0.3%)	35,346 (3.8%)	77,624 (8.4%)	
'00	753,512	190,077 (25.2%)	79,039 (10.5%)	383,534 (50.9)	- (0.0%)	35,132 (4.7%)	65,730 (8.7%)	
'99	659,830	190,077 (28.9%)	64,814 (9.9%)	311,386 (47.1%)	- (0.0%)	39,058 (5.9%)	54,495 (8.2%)	



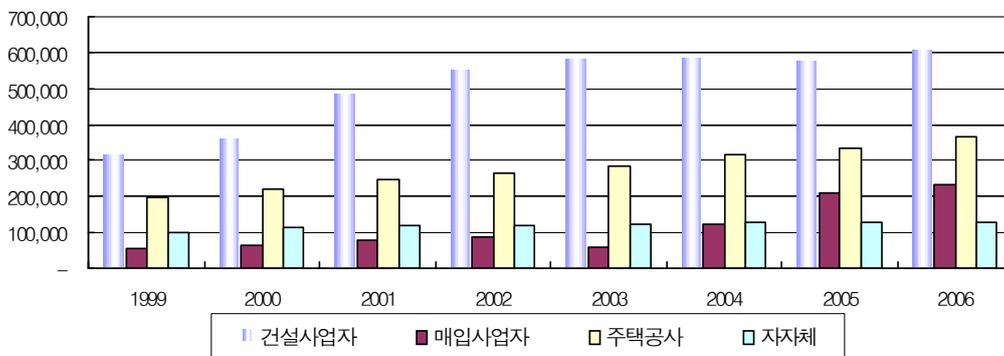
자료 : 국토해양부

임대주택 공급주체별 비율을 분석하면 민간 건설사업자의 공급이 '06년 말 기준으로 45.4%에 달해 임대주택 정책에 있어서 민간부문의 역할이 중요함을 알 수 있다. 그러나 '03년 이후 재고변화를 살펴하면 상당한 변화가 나타난다. 민간 건설업체의 비중이 감소하고 주택공사의 비중과 매입사업자의 비중이 높아짐을 알 수 있다. 이 결과는 주택공사의 국민임대주택 건설 확대와 매입임대사업자에 대한 제도도입에 따라 재고가 증가되고 있는 반면 5년 임대주택을 대체한 10년 임대주택의 공급부진에서 비롯되었음을 알 수 있다.

< 표 3 > 사업주체별 재고현황

(단위 : 호)

구 분	계	건설사업자	매입사업자	주택공사	지 자 체
'06	1,330,204	604,299	234,334	363,897	127,674
	(100%)	(45.4%)	(17.6%)	(27.4%)	(9.6%)
'05	1,243,331	571,034	209,721	334,695	127,881
	(100%)	(45.9%)	(16.9%)	(26.9%)	(10.3%)
'04	1,150,054	581,764	125,450	315,923	126,917
	(100%)	(50.6%)	(10.9%)	(27.5%)	(11.0%)
'03	1,046,086	575,501	59,994	285,678	124,913
	(100%)	(55.0%)	(5.8%)	(27.3%)	(11.9%)
'02	1,021,477	550,174	88,701	265,239	117,363
	(100%)	(53.8%)	(8.7%)	(26.0%)	(11.5%)
'01	919,721	480,449	77,624	244,812	116,836
	(100%)	(52.3%)	(8.4%)	(26.6%)	(12.7%)
'00	753,512	354,614	65,730	220,545	112,623
	(100%)	(47.1%)	(8.7%)	(29.3%)	(14.9%)
'99	659,830	309,857	54,495	195,111	100,367
	(100%)	(47.0%)	(8.2%)	(29.6%)	(15.2%)



자료 : 국토해양부

### 3. 임대주택정책의 추진실태 및 평가

#### 3.1 임대주택정책의 추진실태

##### 가. 10년 장기임대주택 추진실태

###### 1) 10년 장기임대주택 도입배경

공공임대주택이 절대적으로 부족한 우리나라의 현실에서 구매력이 있는 다주택자들이 보유한 여유주택이 사적임대에 의해 구매력이 없는 서민을 위한 임대주택으로 활용되어 왔는데, 다주택보유자에 의한 사적임대가 전세 및 월세의 형태로 임대주택에서 높은 비중을 차지하고, 공공부문에서 공급한 10년이상 장기임대하는 순수 공공임대주택은 주택재고의 2.6%(2000년 기준)에 불과한 실정이었다. 정부의 주택정책의 목표가 주거안정이고 그 목표집단이 무주택자와 임차인이 주된 대상이라는 점에서 공공임대주택의 재고부족은 저소득층의 주거불안이 해소되지 않음을 의미한다. 그러나 공공부문의 임대주택 공급은 재원의 한계상 주택소요에 맞게 충분히 공급할 수 없는 실정으로 이를 보완할 민간의 역할분담은 매우 중요하며, 정부의 임대주택정책에 있어서 임대주택 재고확충을 위해선 민간부분의 참여와 협력이 필수적이다.

참여정부 임대주택 정책의 근간은 2003년 5월 발표된 '주거복지 로드맵'이었다. 같은 해 9월 <서민, 중산층 주거안정 지원 대책>을 통해 향후 10년간 공공임대주택 150만호 건설계획을 수립하고 중산화 가능계층(소득5~6분위)이 입주 가능한 10년 장기임대주택 제도를 새로이 제시하였다.

이전까지의 임대주택 정책은 무주택 서민의 주거안정을 최우선 목표로 한 주거 복지적 성격의 정책을 시행하였으나, 2000년 이후 전세 및 매매가격 급등에 따른 무주택 서민계층의 주거불안 확대, 5년임대아파트의 조기분양 전환에 따른 건설임대업체와 임차인과의 갈등, 5년 임대주택의 부도에 따른 거주자의 주거불안 등의 요인이 겹치면서 참여정부는 임대주택 재고 확대를 통하여 서민주거 안정과 아울러 주택시장 안정 효과를 동시에 추구하는 정책으로 전환되면서 거주개념의 임대주택 개념으로 10년 임대주택 제도를 도입하게 된 것이다.

구체적인 정책목표로 2012년까지 임대주택 공급을 확대하여 임대주택 재고를 전체주택의 15%까지 확보하기 위하여 공공부문에서는 국민임대주택을 중심으로 공급하고, 민간부분의 10년 장기임대주택 공급을 통해 임대주택 재고목표를 달성하려는 계획을 수립하였다.

당시 5년 공공임대주택은 2년6개월 후 분양전환이 가능하여 임대주택으로써 무주택계층의 주거안정 기능이 미흡하고, 30년 임대 가능한 국민임대주택은 입주자격이 도시근로자 월평균소득 70% 이하로 제한되어 중산화 가능계층의 입주가 곤란하였다. 이러한 점을

보완하기 위하여 새로 도입되는 10년 장기임대주택은 임대기간 중에는 분양전환을 제한하고, 자력으로 내집 마련이 어려운 계층이 입주할 수 있도록 소득제한을 없애고 청약저축 가입자로 입주자격을 확대하였다.

< 표 4 > 공공임대주택 비교

구 분	국민임대주택	5년 임대주택	10년 임대주택
임대기간	30년	5년 (2년반후 분양전환 가능)	10년 (임대기간내 분양전환 불가)
입주자격	도시근로자 소득의 70%이하	소득제한 없음 (청약저축가입자)	소득제한 없음 (청약저축가입자)
건설주체	공공	공공, 민간	공공, 민간

## 2) 10년 장기임대주택 지원방안

정부는 10년 장기공공임대주택 제도의 도입과 지원방안을 골자로 하는 임대주택법 시행령, 시행규칙을 개정(03.11.17)을 통해 정책목표 달성을 위한 여러 가지 지원책을 시행하였다.

택지공급 확대를 위해 공공택지 개발 시 공동주택건설 용지 중 임대주택용지 건설비율 확대) 조치로 공공택지 공동주택 건설용지의40%이상을 임대 의무기간 10년 이상 장기임대주택 건설에 우선 매각토록 하였으며, 공공택지내 임대용지 공급가격을 조성원가 대비 60~80%로 종전대비 10% 인하하여 공급하였다.<sup>8)</sup>

< 표 5 > 공공택지내 임대용지 공급가격 조정내역

구 분	현 행	조 정
공급가격 (10% ↓)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 60㎡이하 : 조성원가의 70%</li> <li>○ 85㎡이하 : 조성원가의 70~95%</li> <li>- 수도권 95%</li> <li>- 부 산 90%</li> <li>- 광역시 80%</li> <li>- 지 방 70%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 60㎡이하 : 조성원가의 60%</li> <li>○ 85㎡이하 : 조성원가의 60~85%</li> <li>- 수도권 85%</li> <li>- 부 산 80%</li> <li>- 광역시 70%</li> <li>- 지 방 60%</li> </ul>

국민주택기금운용계획을 변경하여 (2003.12)주택국민임대주택 자금의 지원을확대하기 위하여 국민임대주택기금 운용계획을 변경하여 임대주택 건설자금 금리를 3.0%~4.5%(종전 3.0~5.5%)로 인하하였고, 상환기간도 8년 이내 임대기간동안 거치후 10년 상환조건을 임대기간동안 거치후 20년 상환할 수 있도록 연장하였다.

7) 택지개발업무처리지침 개정,(2003.12, 2004,8 )

8) 택지개발업무처리지침개정(2003.12)

<표 6> 국민임대주택기금 운용계획 변경내역(2003년)

구 분	5년 공공임대	10년 장기임대
·주택기금 용자금리	3(60㎡) ~ 5.5%(85㎡)	3(60㎡) ~ 4.5%(25.7평)
·상환 조건 (60㎡초과)	8년이내 거치후 10년상환	10년거치후 20년상환

임대보증금및 임대료는 2002년 60㎡초과 85㎡이하의 임대주택은 분양전환 시 임대료 및 분양전환 가격을 자율결정토록 완화한 이후 60㎡이하 10년장기임대주택 표준임대보증금 및 임대료를 확정 고시하였고, 월임대료 산정 시 제세공과금,수선유지비와 자기자금이자 산정 기준을 현실화 하였다.

< 표 7 > 임대보증금 및 임대료 개선내역

임대기간	(규 모)	보증금1)	월임대료	분양전환가격3)
5년 공공임대 (기금지원)	60㎡이하	규제	규 제	규 제 (건설원가-감정가)×1/2
	60~85㎡	규제	자 율	자 율
10년 공공임대 (기금지원) or (공공택지)	60㎡이하	규제	규제완화2)	·공공택지내: 감정가 ·공공택지외: 자율
	60~85㎡	규제	자 율	자 율

- 1) 보증금 = (건설원가-기금)×50%
- 2) 월임대료 산정시 5년임대보다 규제가 완화되는 내용
  - 제세공과금(재산세·종토세) : 미포함 → 포함
  - 수선유지비 현실화 : 건축비의 0.4 → 0.8%
  - 자기자금지준 변경 : (건설원가-기금)×20% → (건설원가-기금-보증금)×100%
  - \* 5년임대 월임대료 : 감가상각비+수선유지비+기금이자+보험료+자기자금이자
- 3) 단, 공공기관 건설 중형임대(60~85㎡)는 분양전환시 감정가격 이하로 공급

분양전환 시 주택가격의완화를 통해 장기임대에 따른 민간업체의 수익성을 개선하고자 임대주택법 시행령을 개정하여 5년임대의 경우 입주자 모집 시 건설원가를 고시하고 분양전환 시 감정평가기관 2곳의 감정가격과 건설원가를 합한 금액의 평균가격을 분양전환 가격의 기준 으로 하였으나, 이를 공공택지 내 60㎡이하는 감정가격 이하로 하고 공공택지외 지역과 60㎡~85㎡ 주택은 자율로 결정토록 하였다.

< 표 8 > 분양전환시 주택가격의 완화내역

구 분	5년 임대	10년 임대
분양전환 시 주택가격	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 60㎡이하 :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 감정가와 건설원가의 평균</li> </ul> </li> <li>○ 60㎡~85㎡ : 자율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 60㎡이하 :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공택지내: 감정가격 이하</li> <li>- 공공택지 외: 자율</li> </ul> </li> <li>○ 60㎡~85㎡ : 자율</li> </ul>

### 3) 10년 장기임대주택 건설 실적

정부는 장기임대주택 150만호 공급을 목표로 100만호는 주공, 지자체에서 재정과 주택기금의 지원을 받아 시중 임대료의 절반 수준으로 최장 30년까지 임대되는 국민임대주택을 건설 공급하고, 50만호는 민간부문에서 주택기금의 장기·저리 자금지원을 받아 10년 장기임대주택으로 공급하겠다는 목표를 제시하였다.

< 표 9 > 공공임대 150만호 건설계획

구 분	'03	'04	'05	'06	'07	'08~'12
국민임대 100만호	8	10	10	11	11	50
10년임대 50만호	-	3	5	6	6	30

자료 : 국토해양부

정부에서 장기임대에 따른 수익성 보전을 위하여 공공택지를 저렴하게 공급하는 한편, 국민주택기금지원을 확대하고 임대료·분양전환가격 산정기준 개선하는 등 다양한 지원 방안을 마련하여 민간참여를 유도하였으나, 민간 건설업체들은 공공부문의 국민임대주택 건설확대로 인한 구축효과로 임대주택 사업을 회피하였고, 수익성이 높은 분양주택 건설에 치중함에 따라 10년 임대주택 공급은 거의 이루어지지 않았다.

계획 당시 정부는 민간에서 5년 후 분양 전환되는 공공임대주택을 매년 6~11만호 건설(주공 1만호 내외)하고 있어 이를 10년 장기임대주택 건설로 유도하면 충분히 달성이 가능하리라고 예측하였으나 민간업체들이 분양사업 부진시 보완사업으로 임대사업을 활용한 점을 간과하였던 것이다. 이에 따라 2003년 이후 공급된 10년 장기임대주택 공급량은 연간 3~6만호 공급을 목표로 하였으나 '06년까지 14,218가구의 공급에 그쳤다. 그 중 민간부문에서 공급한 실적은 4,123가구에 불과하였다.

< 표 10 > 임대주택 건설실적(사업주체별·유형별)

(단위 : 호)

구분	합 계			영구임대		5·50년공공임대			10년공공			국민임대	
	지자체	주공	민간	지자체	주공	지자체	주공	민간	지자체	주공	민간	지자체	주공
'98	160	13,958	79,677	-	-	160	11,457	79,677	-	-	-	-	2,501
'99	441	30,115	78,861	-	-	441	9,889	78,861	-	-	-	-	20,226
'00	1,714	30,953	63,265	-	-	1,714	20,944	63,265	-	-	-	-	10,009
'01	2,438	40,908	59,211	-	-	2,438	5,681	59,211	-	-	-	-	35,227
'02	4,033	55,403	27,150	-	-	1,831	6,786	27,150	-	-	-	2,202	48,617
'03	10,106	64,686	9,976	-	-	1,816	1,185	9,976	-	-	-	8,290	63,501
'04	6,150	86,845	4,231	-	-	42	650	4,231	-	880	-	6,108	85,315
'05	18,533	84,476	2,778	-	-	2,216	546	2,778	-	4064	-	16,317	79,866
'06	9,461	96,991	5,084	-	-	2,398	2,091	961	-	5,151	4,123	7,063	89,749
합계	53,036	504,335	330,233	49,999	140,078	75,594	59,229	326,110	-	10,095	4,123	39,980	435,011

자료 : 국토해양부, 2007임대주택업무편람

사업주체별 특징을 살펴보면 지자체의 경우 임대주택의 임차인은 주로 저소득층으로 지자체의 복지수요 증대와 관리상의 어려움, 인근지역 주민들의 민원제기, 지역 슬럼화 등을 우려하여 임대주택 건설에 소극적이고, 지역주민들이 임대주택 건설에 따른 주변 집값하락 등을 이유로 자신들의 지역에 건설되는 것을 반대하는 등 지자체의 건설물량 확대에는 한계가 있음을 알 수 있다.

주택공사는 '98년 국민의 정부 100대 과제에 의한 국민임대주택 5만호 건설계획('98.10)을 시작으로 국민임대주택을 주도적으로 건설하여 매년 건설물량이 증가하는 추세이고, 장기임대주택 비축계획(8.31대책) 및 공공부분의 역할강화 방안(1.31대책)에 의하여 국민임대주택 및 10년공공임대, 전·월세형임대, 매입임대 등 꾸준한 공급실적을 유지하였다.

민간부문은 '03.9월 이후 10년장기임대주택이 도입되어 임대기간이 장기화(5년→10년)되면서 민간의 임대주택 건설실적이 상당부분 감소하고 있는데, 이는 민간이 공급하는 임대주택은 주로 영세한 주택건설업자에 의해 운영되고 있는 실정으로, 임대기간 장기화로 인한 불확실성 증가, 부도위험, 부채증가, 민원문제 등을 우려하여 사업참여를 기피하기 때문에 임대보증금 보증가입, 특별수선충당 적립문제, 낮은 표준건축비 등도 임대사업자의 부담으로 작용하였다.

민간임대주택 활성화를 위하여 임대주택에 대한 주택기금 및 세제지원 강화, 장기적인 자기자본 투입이 가능한 연·기금 등 재무적 투자자의 참여 등을 추진하였고, 민간의 임대주택 활성화를 위한 제도개선과 더불어 공공부분의 역할을 강화하여 민간임대주택 건설 감소분을 보완하는 방안(1.31대책으로 발표, '07.1.31) 등을 추진하고 있으나, 여전히 민간부문의 참여는 부진한 상태이다.

## 나. 5년 장기임대주택 추진실태

### 1) 5년 장기임대주택 도입배경

임대주택 육성방안이 등장하게 된 것은 임대주택의 계획이 처음으로 체계적으로 수립된 1978년 8월 8일 부동산 종합대책인 “8.8조치”이후였다. 8.8조치에도 불구하고 일반경기 침체와 맞물려 부동산시장이 침체하여 미분양 주택이 누적되고 전세가격은 상승하여 주택문제가 사회문제로 발전하자 정부는 1981년 3월 5일 주택임대차보호법을 제정하였고, 1982년 저소득계층의 주거부담능력이 상대적으로 낮다는 점을 감안하여 임대주택건설촉진과 임차자 보호수단을 강구하였다. 이에 따라 1982년 2월 23일 「임대주택육성방안」을 발표하고 임대주택의 건설촉진을 위한 각종 지원책을 시행하였다.

이에 따라 1982년 건설부가 경기부양을 위해 임대주택사업을 장려하고자 5년 임대주택 정책을 도입하였는데, 정부는 경기부양과 아울러 주택건설량이 수요에 비해 극히 적기 때문에 세제·금융 지원방안을 마련해 주공과 지지체, 민간건설업체 등이 정부의 재정지원

대신 주택기금을 용자받아 5년짜리 임대주택을 많이 짓도록 유도하겠다는 내용이였다.

그러나 이러한 지원정책에도 불구하고 임대주택건설이 부진하자 1984년 12월 31일에는 임대주택건설촉진법을 제정하여 공표하였다. 이 법에는 사원이 아닌 임차인도 임차대상으로 하고 일반주택사업자의 임대주택건설도 촉진하였으며, 임대주택에 대한 택지, 금융 및 조세지원도 확대하여 임대주택건설을 촉진하였다.

임대주택 건설을 위한 자금은 국민주택기금중 정부출연금, 주택복권자금, 제2종 국민주택채권에서 우선 조달하되 장기처리로 용자하도록 하였다. 또한 공유지나 공공개발 택지를 매각하거나 임대할 경우 임대주택건설사업자에게 우선적으로 매각 또는 임대하고 사업자는 2년 이내에 임대주택을 건설하도록 규정하였다. 또한 임대주택의 효율적인 관리를 위해 입주자 선정방법, 임대료보증금 및 임대료, 임대기간 등 임대조건에 관한 기준을 건설부령으로 정하여 통제하였다. 그러나 민간 임대주택 건설 장려책에도 불구하고 큰 성과는 거두지 못했다. 1982년부터 1987년까지 공급된 임대주택은 총 12만9637호였는데 이중 민간 건설업자가 지은 임대주택은 6만413호에 불과했다. 당초 민간부문 건설 70%라는 목표에 크게 미달하는 수준이였다.

정부는 임대주택건설을 촉진하기 위해 1990년 3월 임대주택의 임대보증금 및 임대료를 인상하였고, 이에 따라 민간임대주택공급이 증가하였으나 투기발생과 분양가격 논란으로 1990년 10월 임대주택에 대한 국민주택기금 지원을 전면 중단하면서 민간임대주택공급은 급감하고 대신 공공임대주택 공급이 증가하게 되었다.

문민정부는 재정 투입 대신 민간건설업자 유인을 통해 임대주택 공급을 확대하고자 분양가를 미리 확정된 뒤 임대하도록 하는 등 대책을 마련하여 1993년 1월 다시 민간 임대주택제도를 도입했다. 기존의 임대주택건설촉진법은 임대주택법(전문개정 1993. 12. 27)으로 개편되었으며, 9월 13일에는 동시행령이 전면 개정되어 임대주택제도의 전환점이 되었다. 과거에는 주로 저소득층을 대상으로 임대주택이 공급이 논의 되었으나 임대주택법의 개정으로 저소득층뿐 아니라 중산층의 임대수요도 고려하는 등 다양한 임대주택의 공급을 유도하게 되었으며, 조세, 금융, 택지지원 등 다양한 지원책도 마련하여 민간 임대사업자가 참여할 수 있는 여지를 확대하였다.

## 2) 5년 임대주택 건설 실적

정부는 이후 민간부문의 임대주택 건설 장려책을 시행함으로써 '93년 이후 '02년까지 연평균 7만5천호에 달하는 5년 임대주택을 민간업체에서 건설한 것을 비롯하여 '82년 이후 '05년까지 약99만호를 공급하여 이 시기에 건설된 임대주택(약 120만호)의 83%를 차지할 만큼 공공임대주택의 주공급원으로서의 역할을 충분히 수행하였다. 06년말 기준 5년 공공 임대주택 재고에서도 민간업체의 재고가 81.6%에 이르는 384,709 호를 보유하고 있다.

< 표 11 > 공공임대재고현황(5년)

계	주택공사	지자체	민간업체
471,447호	80,533	6,205	384,709
(100%)	(17.1%)	(1.3%)	(81.6%)

자료: 국토해양부, 2007임대주택업무편람

5년 임대주택은 분양시장 침체 시 임대주택 건설사업에 저리용자 지원을 통하여 건설업체의 활성화에 기여한 바가 있고, 공급자 측면에서 볼 때 1982년부터 시행착오를 거치며 안정적인 공급기반과 사업성에 대한 검증이 된 제도이다. 그러나, 5년 임대주택은 2년6개월 이후 분양전환이 가능하여 결국은 임대주택 본연의 기능을 상실한 후분양 주택이라는 사실이다. 이는 정부의 임대주택 재고 확충을 통한 서민의 주거안정과 임대주택 재고를 전체주택의 15%까지 확보하겠다는 목표와도 배치된다. 실제로 5년 임대주택은 대부분 분양전환 가능 기간에 분양 전환되고 있다.

< 표 12 > 공공임대주택 건설및 분양전환 실적(5.10년임대주택)

건설실적(호)				년도별	분양전환 실적(호)			
지자체	주택공사	민간	소 계		소 계	지 자 체	주택공사	민 간
15,324	80,252	86,279	181,855	1983~1988	2,410	-	2,030	380
11,025	10,020	18,177	39,222	1989	4,068	860	2,757	451
4,173	12,117	48,600	64,890	1990	7,389	700	5,176	1,513
3,500	8,690	2,884	15,074	1991	14,793	1,270	6,962	6,561
9,899	5,222	0	15,121	1992	21,022	2,624	10,746	7,652
1,957	5,055	23,900	30,912	1993	23,677	3,625	9,591	10,461
3,088	15,551	47,112	65,751	1994	37,376	6,243	20,744	10,389
1,276	15,537	60,771	77,584	1995	25,277	-	17,004	8,273
2,206	16,188	86,254	104,648	1996	26,320	1,271	13,300	11,749
1,057	15,941	91,117	108,115	1997	26,082	2,306	6,021	17,755
160	11,457	79,677	91,294	1998	28,245	705	6,508	21,032
441	9,889	78,777	89,107	1999	19,979	530	5,155	14,294
1,714	20,944	63,265	85,923	2000	30,640	841	1,147	28,652
2,088	5,681	59,211	66,980	2001	28,395	4,898	1,719	21,778
1,831	6,786	27,150	35,767	2002	39,550	80	8,029	31,441
1,816	1,185	9,976	12,977	2003	25,159	291	8,100	16,768
42	1,530	4,231	5,803	2004	46,444	1,583	10,547	34,314
2,216	4,610	2,778	9,604	2005	56,094	866	15,906	39,322
2,360	7,242	4,949	14,551	2006	82,520	428	14,965	67,127

※ 분양전환 : 임대주택법 제2조에 따라 임대주택을 임대사업자외의 자에게 매각하는 것  
 자료 : 국토해양부, 2007임대주택업무편람

'02년까지 민간부문을 중심으로 꾸준히 공급되었던 5년 임대주택은 '03년도 이후 공급이 거의 중단되고 그 대안인 10년 임대주택마저 민간업체 참여부진으로 신규공급이 감소하면서 민간부문의 공공임대주택은 분양전환가구가 건설실적을 초과한 상태가 지속됨으로써 임대주택 재고 확대에 의미있는 역할을 수행하지 못하고 있다. 이는 민간에 의존하는 임대주택 건설은 주택경기에 좌우된다는 근본적인 한계를 보여준다.

### 3.2 임대주택정책의 평가

#### 가. 10년 임대주택정책에 대한 평가

공공부문의 주택공급은 사회적 형평성과 사회복지에 초점을 두는 반면 민간부문은 시장 경제의 효율성을 극대화하고 기업의 이윤 추구하고 소비자의 선호와 구매력을 고려하여 이루어진다. 이러한 측면에서 볼 때 10년 임대주택 정책은 공공과 민간의 역할분담의 설정부터 문제를 안고 있다. 정부의 재정지원 없이 장기저리 용자와 택지공급 가격 인하만으로 저렴한 조건의 장기임대주택 공급을 민간부문에 기대한다는 정책은 시장 경제체제하에서 민간부문의 사업목적이 이윤 추구를 간과한 정책인 것이다.

민간건설업체의 수익성 분석에 관련된 선행연구에 의하면 10년 장기 임대주택 사업은 5년 임대주택 사업에 비해 수익성이 낮을 뿐 아니라 수도권 이외의 지역에서는 민간건설업체와 재무적 투자자의 사업참여 조건을 충족시키지 못하는 것으로 나타났다.

『장기임대주택 활성화 방안 연구』<sup>9)</sup>에 의하면 건설업체(107개),투자기관(은행,부동산신탁사,보험사 40개)을 대상으로 임대주택사업 참여를 위한 최소한의 수익률을 설문조사한 결과 민간건설업체는 IRR 13.6%를 제시하였고, 재무적 투자기관은 IRR 10.4%를 최소수익률로 나타냈는데 10년 임대주택의 수익성 분석결과 수도권은 60㎡ 이하의 임대주택에서 기대하는 수익률이 발생하지만, 광역시, 기타 지역은 기대수익율의 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

『중대형 민간임대주택 사업참여에 대한 재무적 투자자 특성 연구』<sup>10)</sup>에서도 임대주택사업에 관련된 직접투자기관과 간접투자기관에 대한 설문조사를 실시한 결과 임대주택사업 참여조건인 최소수익율로 국공채 금리에 3~4%가 보장되어야 한다는 의견이 가장 많았는데, 국공채(3년) 금리 연 4.9%에 3.5%를 가산한 8.4%의 수익률이 사업참여조건으로 나타났다.

2006년도 제3차 국민연금 기금운용위원회 보고사항으로 제출한 보건복지부의 <국민연금 임대주택 투자방안>에 의하면, 수원 광고지구를 모델로 주택가격 상승률 3%, 임대료 상승률 3%(매2년)을 전제로 수익성을 분석한 결과 IRR은 7.18%로 낮게 나타났으나, 보건복지부는 국민연금의 특성상 사업참여가 가능하다는 의견을 제시하였다.

『민간임대주택 평가 및 개선방안』<sup>11)</sup>에서는 10년 임대주택을 포함하여 민간건설 임대주택을 대상으로 하여 건설 및 재고현황 및 관련제도 검토, 민간임대주택 실태분석, 민간 임대주택정책의 평가 및 개선방안을 주요 내용으로 하고 있으며, 10년 임대주택의 활성화 방안으로 수익성 제고방안 및 재무적 투자자 유치방안을 제안하고 있다.

수익성 분석결과 수도권 전 평형과 광역시 60㎡이하를 제외하고는 모두 할인율 8.95%를 하회하는 열악한 수익성을 보였으며 5년 임대에 비해 상대적으로 낮은 수익성으로 분

9) 건설교통부·주택산업연구원, 2004.9.

10) 국토연구, 장태일, 2006

11) 건설교통부·한국주택학회, 2005.9.

석되었다. 또한 지역별 규모별 수익성 편차가 심하게 나타났으며 민감도 분석을 통해 택지가격 지원 및 기금지원으로 광역시 및 기타지역에서도 IRR 8%정도까지 수익성을 제고할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

『장기임대주택 활성화 방안 연구』<sup>12)</sup>는 10년 장기임대주택 제도를 기준으로 민간건설 임대주택사업의 현금흐름을 대상으로 수익성을 분석한 결과 IRR이 전용면적 60㎡이하의 경우는 수도권 13.49%, 부산권 7.35%, 광역시 7.73%, 기타지역 7.69%, 전용면적 60~85㎡이하의 수도권 11.9%, 부산권 5.8%, 광역시 6.01%, 기타지역 6.00%인 것으로 나타났다.

또한 각 지원제도의 효과 분석 및 수익성 제고를 위한 변수를 도출하기 위해 민감도 분석(감응도 분석)을 실시하였는데, 택지공급가격 할인, 기금이자율 하향, 조세 감면, 임대보증금 임대료 상승, 특별수선충당금 적립요율 인하, 분양전환가격 규제완화의 조정변수 중 수익성에 가장 큰 영향을 미치는 것은 분양전환가격으로 분석되었다. 10년 임대주택 분양전환가격 기준에 의하면 60㎡이하의 경우에는 감정가격이하로 규제되고, 60㎡초과 임대주택은 분양가격이 자율결정 원칙에 따라 결정됨을 감안할 때 향후 임대기간 경과 후 입주자와 협의를 거쳐 지자체의 승인을 받아 분양전환하는 과정에서 건설업체와 입주자간 갈등의 요인으로 제기되어 건설업체의 수익성에 영향을 미칠 수 있다.

10년 임대주택의 수요량 측면에서의 임대주택 정책의 적합성을 평가해 보면 『수도권 10년 장기임대주택 수요조사 연구』<sup>13)</sup>에서는 수도권 차가 가구를 대상으로 현 주거 실태 및 장기임대주택에 대한 수요를 조사하여 장기임대주택에 대한 입주의사 비율 및 입주능력을 고려한 규모별 수요를 추정하였다.

유효수요는 장기임대주택의 입주의사가구에 입주능력을 반영하여 추정할 수 있는데, 월상환가능금액이 소득의 30%이하인 가구를 입주능력가구로 보았으며, 현 규모 유지와 희망 규모에 따라 두 가지 입주능력 비율을 산출하였다. 무주택 차가가구의 10년 장기임대주택에 대한 현 주택 규모에서의 입주능력 유효수요를 추정하면, 40만 3천 가구인 것으로 나타났다.

희망규모 입주능력가구는 추가조성자금의 월 상환이자(전세/보증부 월세)와 월세(월세/사글세), 월관리비에 대한 추가 고려를 반영한 입주능력을 검토하여 분석하였는데 35만 9천 가구로 추정되었다. 이러한 결과는 임대주택사업의 낮은 수익성에도 불구하고 임대주택의 수요는 충분하다는 점을 보이고 있어 향후 공급측면의 활성화방안이 마련되어야 함을 강조하고 있다.

장기임대주택에 입주할 의사가 있는 가구를 대상으로 희망하는 임대기간, 규모, 정부의 지원 방법 등을 조사한 결과, 의무임대기간은 5년임대(61.4%), 10년 임대(35.8%)로 5년 임대주택에 대한 선호가 높게 나타났는데, 임대기간이 장기화된 상황에서도 5년 임대주택에 대한 수요가 더 높게 나타나 이에 대한 정책적 검토가 필요함을 알려준다.

12) 건설교통부·주택산업연구원. 2004.9.

13) 건설교통부·한국주택학회. 2005.12.

다른 연구에서도 이와 유사한 설문조사 결과를 얻었는데, 서울,수도권 거주자를 대상으로 임대주택 수요특성을 분석한 『중산층의 민간 임대주택수요특성에 관한 연구』<sup>14)</sup>에 의하면 조사대상자 중 10년 임대주택보다 5년 임대후 분양주택을 더 선호하는 결과로 나타났다. 특히 주택구매력이 있는 30~40대층에서 비교적 단기임대를 선호한 결과에도 주목할 필요가 있다.

『주택구매패턴으로 본 수도권 주택수요 특성 연구』<sup>15)</sup>에서는 주택의 평균 거주기간은 대략 5~7년 정도로 조사되었고, 임차의 경우가 자가주택보다 짧은 것으로 조사되었다. 연령대가 높아질 수록 한 주택에서 평균 거주년수가 증가하고 젊은층일수록 평균 거주년수가 짧게 나타나 잦은 주거이동이 있는 것으로 나타났고, 이사할 경우 점유형태는 자가 소유(74.4%)를 선호하고 임차의 경우에는 보증부 월세나 월세(1%)보다 전세(24.6%)형태를 선호하는 점을 고려할 때 보증부 월세를 전제로 한 10년 임대주택은 수요자의 선호유형이 아님을 알 수 있다.

또한 통계청의 주택통계에 의하면 내집마련 기간이 2000년엔 6.80년, 2006년엔 8.2년으로 나타나 현재의 주택공급 체계하에서도 평균적으로 10년 이내에 자가마련이 가능하다는 결과를 보여준다.

이런 점에서 10년 임대주택은 정부지원 시 자가마련 가능계층을 대상으로 하는 주택정책이라는 점에서 주택구매패턴을 고려하지 못한 유형으로 특히 평균 거주기간이 5년 미만인 40대 이하의 주택수요층에게는 10년이라는 임대 거주기간이 매우 장기간의 거주요건이 될 것으로 예상된다.

정책적 측면에서 살펴보면 10년 임대주택 정책은 정책의 형성과정에서부터 몇가지 문제점을 내포하고 있었다.

첫째, 정책의 도입시기의 주택시장 상황에 대한 인식이 부족하였다.

2002년 주택시장은 정부의 건설경기 활성화 정책의 기초하에 분양가 규제완화, 아파트 분양권 전매 허용등 각종 건설규제를 완화조치와 주택가격의 상승으로 민간 분양주택에 대한 높은 수요로 주택시장이 호황기에 이른 시점이었다. 민간업체 입장에서 투자자금의 회수가 빠르고 수익성이 보장된 분양주택 시장을 두고 굳이 낮은 수익성과 위험성이 높은 임대주택 사업에 참여할 이유가 없었다. 또한 기존의 5년 임대주택도 공급이 감소하는 시점에서 민간업체의 수익성이 불확실한 10년 임대주택 공급추진은 시장상황에 비추어 부적합했다고 할 수 있다.

둘째, 공공임대주택 정책의 특성을 고려할 때 우선순위의 적정성을 들 수 있다.

정책의 수립과정에서 정책의 대상의 명확성이 우선되어야 하고, 그 대상에 적합한 정책의 수립과 실행이 있어야 한다. 주거복지 차원의 국가의 주택문제 개입은 사회 취약계층, 저소득층을 중심으로 최소 주거기준 이하의 주거빈곤층을 대상으로 임대주택의 공급이

14) 한국주거환경학회, 김태섭,2003,

15) 한국건설산업 연구원, 김현아, 2008

우선되어야 한다. 그런데 주거빈곤층의 주택소요를 해결할 수 있는 장기임대주택의 공급이 충분하지 않음에도 불구하고 자가보유 가능계층까지 임대주택 공급 확대를 추진한 것은 정책의 우선순위 설정이 잘못되었다고 보여진다.

셋째, 정부지원의 효율성과 형평성에 관한 문제이다.

국민주택 기금의 배분의 효율성 측면에서 볼 때, 외환위기 이후 5년 공공임대주택의 부도증가로 주택기금의 환수가 불투명한 상황에서 10년 임대주택 건설에 국민주택기금을 저리로 장기간 지원할 경우 국민주택기금 운영의 부실을 초래할 수 있다는 점이다. 또한 주택기금의 장기 대출로 인한 기금운용의 부담증가는 저소득층을 위한 주거복지 예산의 감소를 가져올 수 있다. 10년 임대주택의 택지공급가격을 인하하여 공급하는 방안은 그 인하분만큼 일반택지 공급가격에 전이되어 택지비의 상승을 초래, 분양가 인상 요인이 되고 이는 주택가격 상승을 가져오는 악순환의 고리역할을 하게 된다는 점과 임대주택 택지가격의 인하 혜택이 거주자에게 배분되는가 건설업체의 수익성 보전에 기여하는가에 따라 형평성의 문제가 제기될 수 있다.

이러한 관점에서 10년 임대주택 정책은 임대후 분양전환 주택을 임대주택의 재고 확충의 수단으로 추진했다는 점과 공공임대주택 재고 확대를 통해 주택가격의 조정기능을 기대한 정책구상은 기능적인 측면이나 정책의 명확성 면에서 부적합했으며, 정책의 실행과정에서 참여집단의 특성을 간과하고 정부 주도하에 무리한 정책목표를 설정한 점이 정책의 실패요인이 되었다고 평가된다. 따라서 향후 정부의 공공임대주택 정책이 정책목표를 달성하기 위해서는 공공부문과 민간부문의 적절한 역할분담을 통해 지속적으로 실행하기를 기대하며, 이를 위한 몇가지 정책대안을 제시하고자 한다.

공공임대주택 정책범위와 공급물량 목표를 재검토하여야 한다.

전체가구의 절반정도가 임차가구에 거주하는 현실을 고려할 때, 임대주택 정책의 수혜대상을 확대하는 것은 국가의 기능상 바람직하나 정책대상의 확대는 재정부담이 증가하고 정책의 효율성을 기대하기 어려우므로 정책의 대상을 재조정하고 효율적인 정책집행이 가능하도록 정책범위를 조정할 필요가 있다. 임대주택 정책의 최우선 과제인 무주택, 저소득층의 주거복지와 주거배분의 형평성에 기초한 진정한 공공임대주택의 재고를 확보할 수 있는 주택정책을 우선적으로 수립, 시행하여야 한다. 정부는 임대주택 확대를 통한 서민의 주거안정이라는 정책목표 달성을 위하여 임대주택수의 확대에 집착해서는 안될 것이다.

임대주택 공급에 대한 공공부문과 민간부문의 역할분담을 명확히 할 필요가 있다.

공공부문은 기존의 국민임대주택외 다양한 임대주택의 공급을 지속하되 10년 장기임대주택은 주택공사를 중심으로 국민연금 등 공공업무를 수행하는 재무적 투자자의 참여를 유도하여 공급을 추진하고 이를 통해 임대주택 비축개념과 시장조정 기능의 역할을 담당케 하는 것이 바람직할 것이다. 공공부문의 공급도 수익성이 양호한 수도권 지역에 제한하여 공급을 추진하고 기타 지역에 대해서는 지역실정에 맞는 공급계획을 수립하여야 할 것이다. 민간부문의 참여를 활성화하기 위하여 10년 장기임대주택 공급을 대체하여 사업성이 검

증된 5년 임대주택공급을 일부제도를 보완하여 시행함으로써 단기임대 후 분양전환을 통해 임대주택 거주에서 자가보유 단계로 주거수준을 향상시킬수 있는 주택필터링 기능과 최근 미분양 증가로 침체된 주택건설시장의 활성화에 기여하는 방안으로 활용하면 효과적일 것이다.

정부의 임대주택 체계의 개편을 검토해야한다.

영구임대, 장기임대를 통한 주거복지 정책은 공공부문에서 전담하고, 5년 임대와 10년 임대주택은 임대주택의 범주에서 제외하여 후분양주택으로 분류하여야 한다. 1~4분위 이하 계층은 주거비 부담을 줄일 수 임대 주택과 주거비 보조 등 정부재정 지원을 통한 저렴하고 다양한 임대주택 확대하고 소득향상이 이루어 질 경우 자가보유가 가능할 수 있도록 지원방안을 마련할 필요가 있다. 5분위 이상의 계층은 거주개념의 임대주택 정책에서 자가보유 확대를 위한 정책으로 전환하여 싱가포르의 공공재판매 주택제도와 같은 정부지원을 통한 단계적 자가보유 지원 방안을 강구하여야 한다.

**나. 5년 임대주택 정책에 대한 평가**

2003년 자료에 기초한 「주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구」<sup>16)</sup>에 따르면 5년 임대주택을 비롯한 공공건설임대주택에 입주하고 있는 가구의 실제 지불임대료는 시장임대료의 23%~65% 수준으로 임대기간동안 입주가구의 주거비 완화에 상당한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

< 표 13 > 공공건설임대주택 유형별 실제 지불임대료 및 시장임대료

(단위 : 만원/월, %)

구분	영구임대	국민임대	5년 공공임대	50년 공공임대
호당 실제 지불임대료 (A)	10.1	26.4	35.9	26.3
호당 시장임대료 (B)	44.3	52.9	55.2	52.2
A/B × 100	22.8	49.9	65.0	50.4

자료 : 국토연구원. 2004. 「2004 임대주택 주거실태조사」

그러나 2005년에 실시된 5년 공공임대주택 입주가구와 일반임대아파트 입주가구 실태조사 결과에 따르면, 수도권외의 경우에는 5년 공공임대주택의 임대료가 주변에 있는 유사한 평형의 일반임대아파트의 임대료보다 낮은 반면, 지방의 경우는 5년 공공임대주택의 임대료가 주변에 있는 유사한 평형의 일반임대아파트의 임대료보다 높게 나타난 것으로 조사 되었는데, 이는 일반 임대아파트에 비해 5년 공공임대아파트가 건축 경과년수나 주택의 질적인 면의 차이를 고려하지 않았기 때문이다.

16) 국토연구원. 김혜승 외. 2004.

< 표 14 > 5년 공공임대아파트와 일반아파트의 평당 임대료 비교(2005)

구 분		평균 주택규모 (분양면적 기준)(평)	평당 환산임대료 (만원/월)
5년공공 임대아파트	수도권	23.5	2.0
	지방	21.3	2.0
주변지역 일반아파트	수도권	20.6	2.3
	지방	20.1	1.7

주 : 전세보증금과 보증금월세의 보증금을 월임대료로 환산 시 조사시점(2005.3)의 국민은행 월세 이율(전국)을 적용

자료 : 건설교통부·대한주택공사·한국주택학회. 「2005년 임대주택 실태조사」

아래의 사례는 주택공사와 민간건설업체에서 2007~2008년도에 광주,전남 및 전북지역에서 분양전환된 임대아파트 중 10개 아파트의 실제 분양전환사례를 조사하여 임대거주 시의 임대보증금과 분양전환 가격의 차이를 비교한 것이다. 임대주택 거주기간과 분양전환 시 가격비교 결과 5년 임대기간 동안의 임대보증금이 분양전환가격에 대비 최초입주 시점의 보증금은 평균 47.69%, 분양직전의 보증금은 평균 36.75% 저렴하게 나타났으며, 이는 사적임대시장의 주택가격대비 전세보증금 비율과 비교해서도 상당히 저렴하였음을 알 수 있었다. 이결과는 국토연구원의 「2004 임대주택 주거실태조사」에서 5년 임대주택의 임대료가 시장임대료의 65% 수준이라는 결과와 거의 유사하게 나타났다.

< 표 15 > 5년공공임대아파트 임대조건과 분양전환 가격 비교 (2008)

(단위: 천원)

공급주택		입주시	분양전	분양전환가격	분양전환 가격과의 차이			
공급업체	공급면적(㎡)				입주시(%)		분양전 (%)	
주택공사1	107	55,136	58,644	90,870	35,734	39.32	32,226	35.46
주택공사2	85	31,119	36,236	65,000	33,881	52.12	28,764	44.25
주택공사3	107	51,519	58,103	90,560	39,041	43.11	32,457	35.84
민간업체1	108	52,000	83,200	99,000	47,000	47.47	15,800	15.96
민간업체2	109	48,800	80,800	106,551	57,751	54.20	25,751	24.17
민간업체3	116	49,700	58,049	108,000	58,300	53.98	49,951	46.25
민간업체4	109	59,800	63,090	109,200	49,400	45.24	46,110	42.23
민간업체5	111	57,500	65,398	105,000	47,500	45.24	39,602	37.72
민간업체6	112	57,600	63,100	104,000	46,400	44.62	40,900	39.33
민간업체7	106	44,800	49,651	92,500	47,700	51.57	42,849	46.32
					평균	47.69	평균	36.75

주: 입주시,분양직전의 임대조건은 임대보증금 +(월임료\*12)으로 계산하고, 월임료의 보증금 전환이율은 년10%함( 기간별 할인을 적용없이 단순 비교하였음.)

5년 임대주택은 공급적인 측면에서 임대주택의 재고확충에 크게 기여하였으나, 정책의 시행과정에서 몇가지 정책적 오류가 지적되었다.

첫째, 민간건설 5년 공공임대주택은 입주자와 협의하에 2년 6개월이 지나면 분양전환이 가능하여 실질적으로 임대주택의 기능을 제대로 하지 못한다는 점이다.

주택공사나 지자체에서 공급하는 국민임대주택이나 영구임대주택, 매입임대주택은 소유권이 공공에 귀속된 상태로 운영되는 주택으로 공공의 재산에 해당되나, 5년임대주택은 단기적 임대 후 개별소비자에게 분양되어 소유권이 이전되는 후분양성격의 주택유형이라는 점에서 정책의 형성과정과 임대주택 분류에 있어서 공공임대주택의 범주에 포함시키는 것 자체가 모순을 안고 있었다.

둘째, 영세업자에 의한 소규모 건설 등으로 주변환경 등 입지조건이 좋지 않을 뿐 아니라 분양전환이 곤란한 경우 부도가능성 증대 등의 위험을 내포하고 있다는 점이다.

정책의 시행과정에서 5년임대주택을 공급할 민간건설업체의 자격요건에 대한 규제장치가 없어 자금력이 없는 영세업자라도 국민주택기금의 지원을 받고 입주자의 보증금을 활용하여 적은 자금으로 임대주택사업에 진입할 수 있었고, 이 경우 지역주택시장이 활황이어서 시세차익이 발생하여 분양전환이 원활할 때는 큰 문제가 없으나 주택경기가 위축되어 분양전환이 제대로 이루어 지지 않을 때는 임대사업자의 부도로 임차인의 강제퇴거와 보증금 손실 문제 및 기금의 부실화 문제 등을 야기하게 되었다.

민간임대주택사업 착수('82)이래 '80년대말부터 임대주택 건설사업자의 부도문제가 발생했으나 대부분 분양전환이나 임차인 경락 등으로 해결되어 왔으나 '97년말 외환위기 이후 부도 임대아파트 발생건수가 급증하면서 전국적으로 임차인 강제퇴거, 보증금 손실로 인한 주거불안이 심각한 사회문제로 부각되었다. 이후 부도임대아파트 임차인 피해를 구제하고 향후 부도예방을 위하여 정부는 <부도임대아파트 조치방안>('05.6.7)을 마련하여 분양자금 지원 및 임차인 우선매수권등의 임차인 보호대책과 임대보증금 보증가입의무화, 국민주택관리기금 관리강화 등의 조치를 강구하였고, 후속 조치로 <부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법>('07.4.20시행)을 제정하여 임대보증금 전액 보전과 부도임대주택을 매입하여 국민임대주택으로 공급하는 등의 제도개선을 통해 부도임대주택 수는 크게 감소하였다.

## 6. 결 론

공공임대주택정책의 최우선순위는 무주택·저소득층의 주거불안 해소이다. 임대료 부담이 없는 영구임대주택 공급, 소득 계층별 차등화된 임대료 체계, 수요에 맞는 다양한 임대주택의 공급은 지속되어야 하나, 잠재적 자가보유 가능계층까지 임대주택을 공급하여 주거안정과 주택시장 안정을 추구하는 임대주택 확대정책은 재검토가 필요하다.

주택은 개인의 주요한 자산이자 재테크 수단이며, 집 한채의 보유가 최소한의 안전판 기능으로 인식되어 보유욕구가 여전히 강하다. 주택보급을 100% 달성에도 불구하고 자

가보유율 50%대에 불과한 현실을 고려할 때 주거의 불균형에 따른 계층간, 지역간 주거격차와 형평성 문제를 해결하고 장기적 주거안정을 달성하기 위해서는 거주개념의 임대주택 확대보다 단계적인 자가보유 지원방안이 더 효과적으로 보인다.

10년 임대주택에 대한 시행과정을 통하여 임대주택 공급정책은 정부의 다양한 지원정책에도 불구하고 민간업체의 참여를 기대하기엔 수익성, 안정성 측면의 불확실성이 해소되지 않아 정책의 실효성을 상실한 것으로 보여지는 바 공공부문과 민간부문의 역할이 재정립하여야 한다.

따라서 10년 장기임대주택공급은 재무적 투자자의 참여를 통해 공공부문에서 전담하여 임대주택 비축개념과 시장조절 기능을 보완하는 수단으로 활용하고 분양전환 시 저렴한 가격으로 공급하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 수익성 분석에 의하면 수도권과 지방의 차이가 크므로 향후 임대주택 공급정책에 있어서 지역별 특성을 고려하여 차등화된 지원방안을 수립하여야 할 것이다.

민간부문의 임대주택공급은 공급자나 수요자 측면에서 임대 후 분양전환 가격에 따라 수익성이 가장 민감하므로 전환가격에 대한 예측이 가능하도록 보완하고 의무임대기간의 기간을 단축하여 5년 임대주택 공급정책으로 전환하되, 과거의 시행과정에서 나타난 문제점을 보완하여 민간의 임대주택 건설참여를 활성화함으로써 공공부문의 부담을 줄여야 한다.

정부가 주택시장에 개입하는 것은 주택부족 문제와 저소득층의 주거안정을 위한 사회 복지 강화를 목적으로 한다. 시장의 기능만으로 적정수준의 주택공급이 이루어지지 못하고 공급된 주택도 계층간, 지역간 형평성있게 분배되지 못하는 현실에서 주택문제에 정부가 개입하는 것은 타당하지만 시장경제 원칙하에서 공급자, 수요자가 수용하지 않는 정책은 정책적 효과를 기대할 수 없다. 특히 민간의 참여와 협력을 필요로 하는 정책일 경우 주택행정 및 정책을 입안하는 정부의 역할은 매우 중요하다. 따라서 주거의 선택은 개인이나 가구의 선택이나 수요라기보다는 주택공급 및 배분의 정책결정에 좌우된다는 점에서 정부는 어떤 방식으로 개입해야 합리적 조정자의 역할을 할 수 있는지에 대한 충분한 검토를 통해 최적의 정책을 입안하고 실행해야 할 것이다.

이명박 정부에서 발표한 <국민주거안정을 위한 도심공급활성화 및 보금자리주택 건설 방안>의 정책을 보면 무주택 서민과 저소득층의 주거문제 해결을 위해 공공분양 및 임대주택을 수요자의 소득과 선호에 따라 다양한 유형을 공급하겠다는 방향은 바람직하다고 할 수 있으나 임대주택 공급계획에 있어서 10년 장기임대주택을 지속적으로 공급하겠다는 정책을 유지하고 있다는 점은 정책의 실효성에 의문이 제기 되는 바 향후 정책의 추진과정에서 정책의 실행가능성에 대해 심도있는 검토가 이루어지기를 바란다.

## 참 고 문 헌

- 국토해양부. 2006. 임대주택업무편람.
- 국토해양부. 2008. 주택종합계획
- 국토해양부. 2006. 임대사업 체계개편 연구
- 국토해양부. 2006. 부동산 시장을 위한 제도개편 방안
- 진미윤,이현정. 2005. 싱가포르식 주택정책과 주택공급체계. 국토연구원
- 진미윤. 2007. 2000년 이후 공공임대주택정책의 특징과 지속성 강화방안.국토연구원.
- 권주안 외 2004. 장기임대주택 활성화 방안 연구. 주택산업 연구원
- 김현아.2008. 주택구매패턴으로 본 수도권 주택수요 특성 연구. 한국건설산업 연구원
- 장태일. 2006. 중대형 민간임대주택 사업 참여에 대한 재무적 투자자 특성 분석 연구.
- 박환용 외. 2005. 수도권 장기임대주택 수요조사 연구.국토해양부.한국주택학회
- 윤주현·김근용 외. 2002. 공공임대주택 제도 개선방안 연구. 국토연구원.
- 진미윤 외. 2006. 국민임대주택 임대료 산정체계
- 대한주택공사. 2007. 공공임대주택 정책 비교. 주택도시연구원