

우리나라 공공임대주택 정책의 변천과 주요 쟁점

남원석(토지주택연구원 책임연구원)

1. 들어가며

제2차 세계대전 이후 일찍이 공공임대주택 등 사회주택을 공급해 온 서유럽 복지국가들의 경우, 1960~70년대 대량공급기 이후 점차 정부지원의 감소, 임대료보조제도의 강화, 민영화 등의 변화가 나타나고 있다. 복지국가의 퇴조와 맞물려 시장기능을 활용한 지원방식이 더욱 타당성을 얻고 있는 듯하다. 그러나 우리나라의 공공임대주택 정책은 여전히 대량공급 체제를 유지하면서 국가주도에 의한 공급이 지속되고 있다. 서구 복지국가에 비해 공공임대주택 정책의 출발이 매우 늦었고 여전히 저소득가구의 주거문제가 대규모로 존재하고 있다는 점이 그 이유가 될 수 있을 것이다. 이와 같은 우리나라의 특수성을 고려하면, 우리나라에서 공공임대주택 정책은 일정기간 동안 지속될 필요가 있고 어떤 정부라도 그 방향을 돌리기는 쉽지 않을 것이다.

그러나 공공임대주택을 공급한다는 것만으로 그 정책이 정당화될 수는 없다. 이미 국내의 여러 연구들을 통해 공공임대주택 정책이 가진 문제점들이 지적된 바, 적절한 정책개선 노력이 주택공급과 병행될 필요가 있을 것이다. 이에 본 글은 공공임대주택정책의 후발국으로서 주택대량공급기를 지나고 있는 우리나라 공공임대주택 정책이 양적인 성장뿐만 아니라 질적인 발전을 이루는 데 있어서 검토가 필요하다고 생각되는 주요 쟁점들을 논하는 데 초점을 맞췄다. 그러나 필자 혼자서 모든 쟁점에 대해 답을 제시하는 것은 거의 불가능한 만큼, 공공임대주택 정책을 둘러싸고 그동안 제기되어 온 여러 문제들을 쟁점의 형식을 빌려 논의하고 이에 대한 필자의 간략한 의견을 제시하고자 하였다.

본 글은 다음과 같은 순서로 전개된다. 우선 공공임대주택의 법적 정의를 토대로 본 글의 취지에 맞도록 공공임대주택을 재정의하고 그에 해당하는 유형을 개괄한다. 그리고 나서 공공임대주택 정책의 변천과정을 검토하고 공공임대주택의 공급추이 및 재고상의 특성을 분석한다. 글의 후반부에서는 이상의 논의를 바탕으로 공공임대주택 정책을 둘러싼 주요 쟁점을 논의한다.

2. 공공임대주택의 정의와 유형

공공임대주택의 법적 정의

현행 법률에서 공공임대주택에 대한 정의는 하나의 법률에서 통일적으로 언급되기보다는 여러 법률에서 다양하게 언급되고 있다. 우선 <임대주택법> 제2조와 동법 시행령 제2조에 따르면, 임대주택은 주택공급방식에 따라 건설임대주택과 매입임대주택으로 구분되며, 건설임대주택은 다시 공공건설임대주택과 민간건설임대주택으로 나뉜다. 민간건설임대주택은 민간의 순수한 자기자금으로 건설한 임대주택을 의미하며, 공공건설임대주택은 ① 국가 또는 지자체의 재원으로 건설하여 임대하는 주택, ② 국민주택기금을 지원받아 건설·임대하는 주택, ③ 공공사업에 의하여 조성된 택지에 건설하여 임대하는 주택 중 어느 하나에 해당하는

주택이다. 곧 <임대주택법>에서 규정하는 공공임대주택은 건설 중심의 정의라고 할 수 있다. 그러나 이러한 정의는 2007년부터 공급된 서울시의 장기전세주택에 대한 정의가 포함되면서 약간의 수정이 이루어졌다. <임대주택법> 제2조 3의 2에 의해 장기전세주택은 국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사가 임대를 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로서 20년의 범위에서 전세계약방식으로 공급하는 임대주택으로 정의되었는데, 이로써 <임대주택법>에서 공공임대주택은 공공건설임대주택과 장기전세주택을 포괄하게 되었다. 그러나 공공임대주택에 대한 정의가 건설과 매입방식을 통합적으로 규율하는 방식으로서 언급되어 있지 않다는 점을 지적할 수 있겠다.

공공임대주택의 정의와 관련한 또 다른 법률적 근거로는 2009년 시행된 <보금자리주택건설등에관한특별법>이 있다. 동법 제2조에 의하면 보급자리주택 중 임대주택은 국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사가 국가 또는 지자체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 공급하는 임대주택으로 정의되고 있다. 이러한 정의는 <임대주택법>의 한계, 즉 주택의 건설 및 매입을 통합적으로 규율하지 못하는 문제를 극복하고 있으나, 공공건설임대주택의 공급주체 중 하나인 민간건설업체를 포괄하지 않고 있다는 점에서 <임대주택법>에서 규율하는 공공임대주택의 범위와 부분적으로만 겹치고 있다.

마지막으로 2010년에 시행된 <장기공공임대주택입주자삶의질향상지원법>이 있다. 동법 제2조에 의하면, 장기공공임대주택은 국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사가 30년 이상 또는 50년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지자체의 재정, 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택으로 정의된다. 이러한 정의는 <보금자리주택건설등에관한특별법>에서의 정의와 마찬가지로 건설방식과 매입방식을 통합하고 민간건설업체를 제외하면서도, 최소 30년 이상의 임대무기간을 갖는 임대주택을 장기공공임대주택으로 특화했다는 점에서 위의 정의들과 차별적이다.

<표 1> 현행 법률상 공공임대주택의 정의

법률	정의	사업주체
임대주택법	(공공건설임대주택) 국가 또는 지자체의 재원으로 건설하여 임대하는 주택, 국민주택기금을 지원받아 건설·임대하는 주택, 공공사업에 의하여 조성된 택지에 건설하여 임대하는 주택	국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사, 민간건설업체
	(장기전세주택) 임대를 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로서 20년의 범위에서 전세계약방식으로 공급하는 임대주택	국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사
보금자리주택건설등에관한특별법	(보금자리주택 중 임대주택) 국가 또는 지자체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 공급하는 임대주택	국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사
장기공공임대주택입주자삶의질향상지원법	(장기공공임대주택) 30년 이상 또는 50년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지자체의 재정, 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택	국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사

공공임대주택의 제정의 및 유형

법률에 따라 공공임대주택의 정의에 대한 규정이 상이한 것은 해당 법률의 제정취지가 다르다는 점에서 기인한다. 따라서 이들 정의 중 어느 하나를 선택하거나 공통되는 최소정의를 취하는 것도 문제가 있다. 이에 본 글에서는 공공임대주택의 하위유형을 세분화하더라도 공공임대주택의 정의는 포괄적인 관점에서 접근하고자 한다. 공적 지원이 이루어져 시장에서 자력으로 주택확보가 어려운 가구에겐 시장가격보다 저렴하게 공급된다면, 임대기간이 어느 정도인지, 사업주체가 누구인지, 공급방식이 무엇인지 등은 사실 부차적인 문제라고 할 수 있기 때문이다.

다만 국민주택규모(전용85㎡ 이하)를 넘어서는 규모의 주택은 비록 공공택지 등 공적 지원이 이루어진다고 하더라도 공공의 표준임대료가 적용되지 않으므로 사실상 공공임대주택으로 보기 어렵다. 또한 2005년부터 공급된 전세임대주택은 기존 주택을 임차하는 방식으로 현행 법률의 규정없이 업무처리지침에 의해 공급되고 있는데, 이러한 유형도 공공임대주택으로 간주할 필요가 있다. 이러한 두 가지 사항을 고려하여 공공임대주택의 정의를 포괄적으로 정의하자면, 공공임대주택은 “국가 또는 지자체의 제정, 국민주택기금, 공공택지를 지원받아 국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사, 민간건설업체가 건설, 매입, 임차방식으로 공급하는 국민주택규모(전용85㎡ 이하)의 임대주택”으로 정의할 수 있다.

공공임대주택을 이처럼 포괄적으로 정의할 때, 이에 해당하는 공공임대주택의 유형은 매우 다양하다. 공급방식으로 구분해보면, 건설방식으로는 영구임대주택, 50년공공임대주택, 국민임대주택, 5년·10년공공임대주택, 사원임대주택 등이 있고, 장기전세주택은 건설 또는 매입 방식에 해당한다. 그리고 매입 또는 임차방식으로는 기존주택매입임대, 기존주택전세임대, 소년소녀가정등전세임대가 있다. 이상 총 9가지의 공공임대주택 유형을 비교하면 <표 2>와 같다. 각 유형의 도입배경 등에 대해서는 다음 절에서 검토해보도록 하겠다.

<표 2> 공공임대주택 유형별 비교(2010년 6월 현재)

유형 구분	영구임대	50년공임	국민임대	5년공공임대	10년공공임대	사원임대	장기전세	기존주택 매입임대	기존주택 전세임대	소년소녀가정등 전세임대
임대기간	50년	50년	30년	5년	10년	5년	20년	10년	10년	아동이 만25세 될 때까지
임대사업자	LH, 지자체, 지방 공사	LH, 지자체, 지방 공사	LH, 지자체, 지방 공사	LH, 지자체, 지방 공사, 민간	LH, 지자체, 지방 공사, 민간	LH, 지자체, 지방 공사, 민간, 고용자	LH, 지자체, 지방 공사	LH, 지자체, 지방 공사	LH, 지자체, 지방 공사	LH, 지자체, 지방 공사
건설자금 지원	·재정 : 85% ·입주자 : 15%	·'92~'93년 - 재정 : 50% - 기금 : 20% - 입주자 : 30% ·'94년이후 - 기금 : 70% - 입주자 : 30%	·재정 : 10~40% ·기금 : 40~50% ·시행자 : 10% ·입주자 : 10~30%	·기금 (소형)호당 5천 500만원 (중형) 호당 7천 500만원	·기금 (소형)호당 5천 500만원 (중형) 호당 7천 500만원	·기금 (소형)호당 5천 500만원 (중형) 호당 7천 500만원	·국민임대전환분 (60㎡ 이하) : 국민임대와 동일 분양전환분 : 5·10년 공공임 대와 동일 ·매입시 시행자 100% 부담	·보조금 : 45% ·기금 : 40% ·시행자 : 10% ·입주자 : 5%	·기금 : 95% ·입주자 : 5%	·기금 : 100%
주택규모	전용40㎡이하	60㎡이하	85㎡이하	85㎡이하	85㎡이하	85㎡이하	85㎡이하(59, 84)	85㎡이하	85㎡이하	85㎡이하
입주자격	·기초생활수급자 등 ·청약저축가입자	·청약저축가입자 ·철거민 등	·도시근로자가구당 월평균소득 70% 이하인 자	·청약저축가입자	·청약저축가입자	5인 이상 고용사 업체의 피고용자	(·건설형)청약저축 가입자 등 (·매입형)무주택가 간 및 지역거주기 간이 1년 이상	·기초생활수급자 ·한부모가족 등	·기초생활수급자 등 ·한부모가족 등	·소년소녀가정 ·교통사고유가족가정 등
	무주택세대주	무주택세대주	무주택세대주	무주택세대주	무주택세대주	무주택세대주	무주택세대주	무주택세대주	무주택세대주	무주택자
임대조건 수준	시세의 30%	시세의 90%	시세의 55~83%	시세의 90%	시세의 90%	시세의 90%(?)	시세의 80%	시세의 30%	시세의 30% ·임대보증금은 전 세금의 5% ·월임대료는 지원 기금의 연2%이자	·만20세까지 무상지원 ·20~25세까지 전세금의 연2%이자
매각여부	매각불가	매각불가	매각불가	입주자에 우선매각	입주자에 우선매각	입주자에 우선매각	-	매각 불가	매각 불가	매각 불가
공급시기	'89~'93, 09년 제1	'92~	'98~	'82~	'04~	'89~	'07~	'04~	'05~	'05~

주: 10년 공공임대 중 전용85㎡초과 규모와 장기전세주택 중 114㎡ 규모는 위 표에서 제외하였음

3. 공공임대주택 정책의 변천¹⁾

1989년 이전 : 공공임대주택정책의 시초

우리나라에서 정부지원에 의해 조성된 공공임대주택의 기원은 1971년 대한주택공사가 서울 개봉지구에 건설한 1년 후 분양하는 13평 규모의 임대주택 300호에서 찾을 수 있다. 1980년까지 총 64,947호를 건설하였으며 주택의 일부는 철거민과 이주민 등 주택을 긴급하게 필요로 하는 가구들에게 공급되었다.

1970년대 후반 주택 및 전세가격의 급등함에 따라 정부는 주택시장에 대한 적극적인 개입이 필요함을 인식하게 되었다. 이에 1981년 공적인 주택금융으로서 국민주택기금을 설치하였고, 1982년 '임대주택 육성방안'을 발표하고 1984년 <임대주택건설촉진법>을 제정하였다. 그 일환으로 1982년부터 임대기간을 1년에서 5년으로 연장한 임대주택이 공급되기 시작하였다.

한편, 5년 임대주택이 무주택서민들로부터 호응을 얻게 되자 1984년에는 5년 임대주택과 별개로 20년 임대주택을 새로이 도입하였다. 1985년까지 10개지구 총 5천호가 공급되었는데, 임대기간의 장기화로 건설자금의 회수가 늦어져 막대한 재원이 소요됨에 따라 1985년 공급이 중단되었다.

1989~1992년 : 영구임대주택의 공급과 중단

보통 우리나라에서 본격적인 공공임대주택 정책의 시작은 1989년부터 공급된 영구임대주택으로 보고 있다. 1988년부터 다시 시작된 주택가격 급등, 특히 전세가격의 폭등으로 인해 주거사정이 열악한 계층의 주거안정이 사회문제가 되었다. 이에 정부도 이러한 상황이 지속되면 경제성장은 물론 사회안정도 도모하기 곤란하다는 점을 인식하여 주택 200만호 건설계획에 5년 임대주택 15만호, 사원임대주택 10만호, 영구임대주택 25만호 등 총 50만호 건설계획을 포함시켰다.

당시 정부는 사회복지 차원에서 주택정책의 방향을 소득계층별로 부합되는 주택공급에 두고 스스로 주거문제를 해결할 수 없는 도시영세민에 대해서는 정부가 영구임대주택을 직접 건설하여 공급한다는 계획을 세웠다. 이에 6대 도시를 중심으로 영구임대주택 공급계획을 수립하고 1989년 서울반동지구를 시발로 영구임대주택의 대량공급을 추진하게 되었다. 영구임대주택은 기존의 분양전환 임대주택과 달리 분양전환없이 50년간 임대하며, 입주자들이 영세민 등 최저소득계층인 점을 고려하여 임대보증금 100~200만원, 월임대료 3~4만원 수준으로 임대조건을 결정하였다. 또한 단지내 상가를 매각하지 않고 임대하여 그 수익금으로 관리비를 보전하도록 하였고, 입주자의 취업기회를 확대하기 위하여 단지내 아파트형공장, 공동작업장 등을 설치하였다.

그러나 정부는 영구임대주택의 대량공급으로 도시영세민의 주거문제가 일정정도 해결되었다고 평가하면서 1991년 19만호로 공급계획을 축소·조정하고, 주택200만호 계획기간의 마지막 연도인 1992년 잔여분 2만호 건설을 끝으로 영구임대주택 공급을 종결하였다.

1993~1997년 : 50년 공공임대주택 도입 및 민간참여 활성화

1) 선행연구인 대한주택공사(1993), 홍인옥 외(2003), 김혜승 외(2006), 김종립·진미윤 외(2007)에서 공공임대주택 정책의 역사를 잘 정리하고 있기 때문에, 이들 연구내용을 참고하여 작성하였으며 별도의 인용표시는 생략하였다.

1992년 영구임대주택 공급이 종료된 후, 제7차 경제개발계획 및 신경제5개년계획에서 임대주택의 명칭을 영구임대주택에서 공공임대주택으로 변경하고 25만호 공공임대주택 건설계획이 수립되었다. 영구임대주택이 도시영세민을 대상으로 공급됨으로써 그보다 소득이 높은 저소득층에게는 충분한 지원이 이루어지지 못했음을 감안하여 청약저축가입자를 공공임대주택 공급대상으로 설정하였고, 임대무기간이 5년, 50년인 두 가지 유형의 공공임대주택이 공급되었다.

50년 공공임대주택의 경우, 초기에는 사업비의 50%를 정부가 재정으로 지원했으나 1994년 이후에는 재정지원분이 국민주택기금 용자로 변경되었고, 1996년 이후에는 철거세입자용 재개발임대주택으로만 건설되었다. 한편 5년 공공임대주택은 1993년 기존 <임대주택건설촉진법>을 <임대주택법>으로 전문개정하면서 국민주택기금 용자를 조건으로 민간건설업체로 하여금 공공임대주택 공급에 참여토록 유도함으로써 활성화되었다.

1998~2002년 : 국민임대주택 도입 및 100만호 공급계획 수립

1998년 김대중 정부가 출범한 이후 임대무기간이 10년, 20년으로 구분되는 공공임대주택으로서 국민임대주택이 공급되기 시작했다. 1998년 외환위기로 인해 발생한 대규모 실직 등으로 주거불안이 심화됨에 따라 5년 공공임대주택에 입주하기 어려운 저소득가구를 위해 도입하였다. 처음에는 2003년까지 5만호 공급계획이 제시되었으나 임대주택시장이 불안해진 2001년초 공급계획이 10만호로 늘어났으며 2001년 대통령의 8·15경축사를 통해 20만호로 증가했다. 그러다가 2002년 5월에는 2003년부터 2012년까지 국민임대주택 100만호를 공급한다는 계획이 발표되었고, 같은 해 9월에는 국민임대주택의 임대무기간을 종래 10년 및 20년에서 30년으로 통일하였다.

2003~2007년 : 공공임대주택 유형의 다양화

2003년 새로이 들어선 노무현 정부는 김대중 정부의 국민임대주택 100만호 공급계획을 그대로 이어받아 추진하면서 한편으로는 국민임대주택 이외의 다양한 공공임대주택 유형을 개발하여 공급하기 시작했다. 우선 가용택지의 부족으로 국민임대주택의 상당수가 도심외곽에 건설되었고 그에 따라 저소득가구의 통근문제 등이 나타남에 따라 이를 보완하기 위해 도심내 기존 주택을 활용하는 공급방식을 개발하였는데, 2004년부터 시행된 기존주택 매입임대사업과 2005년부터 시행된 기존주택 전세임대사업(소년소녀가정 전세지원 포함)이 그것이다. 매입임대사업은 사업시행자가 기존 주택을 매입하여 공공임대주택으로 활용하는 방식이었으며, 전세임대사업은 사업시행자가 기존 주택을 임차하여 이를 저소득가구에 임대하는 방식이었다.

또한 2003년 정부는 공공기관이 개발·공급하는 임대주택용 택지의 공급계획에 5년 공공임대주택을 제외하고 대신 10년 공공임대주택 공급을 새로이 포함시킴으로써 향후 10년간 10년 공공임대주택을 총 50만호 공급하는 계획을 제시하였다. 이는 저소득가구의 주거안정이라는 측면에서 보면 5년의 임대무기간이 짧다고 판단하였기 때문이고, 한편으로는 기존 민간임대부문의 체질개선을 위해 부채의존 없이 장기자금운용이 가능한 투자자들의 사업참여를 유도하고자 하였기 때문이다. 이로 인해 분양전환이 되는 임대주택은 10년 공공임대주택이 주축이 되었고, 5년 공공임대주택은 주로 재개발지역을 중심으로 공급되고 있다.

이 외에도 <표 2>에서는 언급되어 있지 않지만, 노무현 정부에서는 자가를 소유하지 않아도 중산층의 주거안정이 가능할 수 있도록 중산층용 공공임대주택을 개발했다. 전월세형 임

대주택, 중대형 매입임대, 재무적 투자임대(비촉임대)가 그것인데, 제대로 추진되지 못하거나 시범사업단계에서 종료되고 말았다. 오히려 중산층을 위한 공공임대주택은 2007년 서울시에서 독자적으로 추진한 장기전세주택(일명 시프트) 공급정책이 큰 호응을 얻었다고 할 수 있다. 장기전세주택은 소유 중심에서 거주 중심으로 주택패러다임을 전환하고 주택구입 능력이 부족한 가구의 주거안정을 지원하는 데 목적이 있었고, 입주가구는 전세보증금 납부만으로 최장 20년간 거주가 가능했다.

한편 2007년 1월 노무현 정부는 임기종료를 앞두고 그동안의 부동산대책을 서민주거복지안정으로 전환한다고 발표하면서, 2017년 공공임대주택 재고율을 20%까지 확보하기 위해 2012년 국민임대주택 100만호 공급이 완료된 이후에도 2013~2017년까지 매년 10만호, 2018~2027년까지 매년 5만호를 공급하는 계획을 제시했다.

2008년~현재 : 보금자리주택으로서 공공임대주택정책 추진

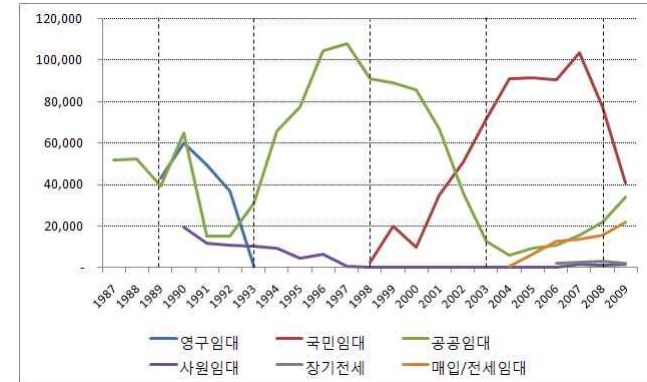
2008년 이명박 정부가 들어서면서, 김대중 정부 및 노무현 정부로 이어지는 국민임대주택 중심의 공공임대주택 정책은 새로운 변화를 맞게 되었다. 2008년 9월 정부는 <국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안>을 통해 무주택서민의 내집마련 지원과 저소득가구의 주거안정을 위해 2009~2018년간 공공분양주택 70만호, 공공임대주택 80만호를 공급하는 정책을 발표하였다. 특이한 점이 있다면, 역대 정부에서 공급했던 여러 유형의 분양·임대주택 명칭을 유지하는 가운데, 이들 유형을 총괄하는 이름표로서 '보금자리주택'이라는 표현을 사용하였다는 점이다. 또한 공공임대주택에 있어서 영구임대주택 공급을 재개하고 서울시의 장기전세주택을 중앙정부 정책으로 수용하였으며, 10년 임대주택은 주택가격을 분할하여 납부하는 분납방식을 도입하였다는 점도 새로운 변화라 할 수 있다. 곧 보금자리 임대주택에 포함되는 공공임대주택은 영구임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택, 10년 공공임대주택이며, 공급계획에 의하면 매년 각각 1만호, 4만호, 1만호, 2만호를 공급함으로써 연간 8만호의 보금자리 임대주택이 공급될 예정이다.

4. 공공임대주택 공급추이 및 재고현황

공공임대주택의 공급추이

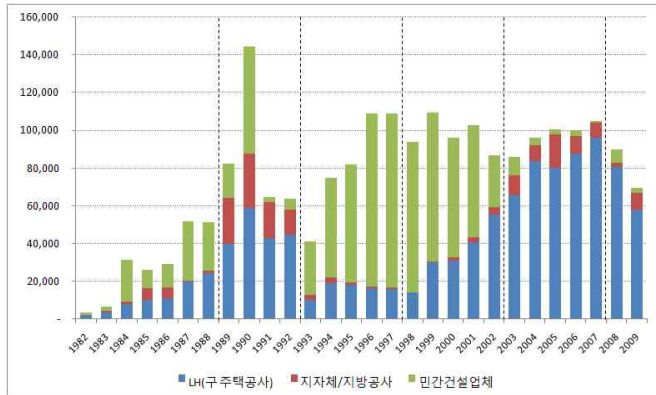
위에서 언급한 공공임대주택 정책의 변천과정은 1987~2009년의 기간 동안 공공임대주택의 사업승인물량 추이에 대한 검토를 통해서도 확인할 수 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 1989년 이전까지 5년 공공임대주택이 5만호 수준에서 매년 공급되다가 1989년 이후에는 영구임대주택이 공공임대주택 공급의 주종을 이루게 된다. 1992년 영구임대주택 공급이 종료된 이후, 50년 공공임대주택이 새로이 도입되고 5년 공공임대주택에 민간참여가 활성화되면서 1998년까지 5년·50년 공공임대주택의 공급이 활발히 이루어졌다. 그러나 1996년 이후 50년 공공임대주택 공급의 정체, 1998년 외환위기 및 2003년 10년 임대주택 도입에 따른 민간참여의 저조 등을 배경으로, 1998년 이후에는 새로 도입된 국민임대주택이 점차 공공임대주택 공급을 주도하는 모습을 볼 수 있다. 이러한 경향은 2009년말까지 지속되고 있으나 2004~2007년간 국민임대주택의 연간 공급량이 9~10만호 수준을 지속적으로 유지한 반면, 2008년 이후 국민임대주택 공급량은 감소추세에 있다고 할 수 있다. 반면 5년·10년 공공임대주택과 매입·전세임대주택의 공급은 2004년 이후 증가추세에 있으며, 장기전세주택이 2007년 등장하고 영구임대주택 공급이 2009년 재개되는 등의 변화가 나타나고 있

음을 볼 때, 2009년 이후에는 과거와 같이 특정 유형이 공공임대주택 공급을 주도하기보다는 다양한 유형의 공공임대주택이 병존하면서 각각 일정 수준의 공급량을 유지할 것으로 예상된다.

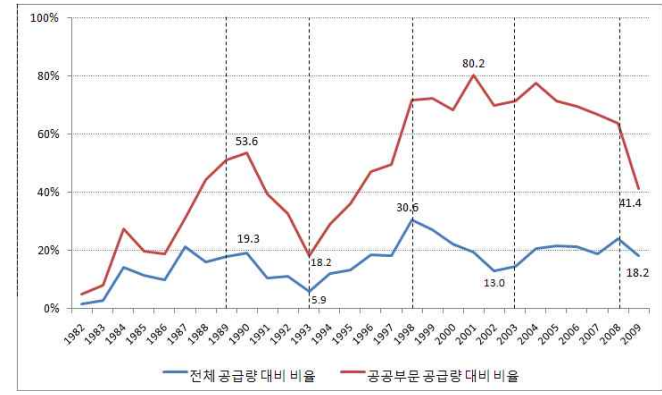


주: 공공임대에는 5년, 10년, 50년 공공임대주택이 포함
 자료: 국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr), 국토해양통계누리 홈페이지(www.stat.mltm.go.kr)를 그림으로 정리
 <그림 1> 공공임대주택 유형별 공급추이(사업승인기준, 호)

한편 공급주체별로 공공임대주택 공급량의 추이를 살펴보면, <그림 2>와 같이 정리할 수 있다. 우선 총량적으로는 1990년 영구임대주택 공급 등으로 약 14.4만호의 공공임대주택이 공급되어 역대 최고의 공급량을 기록했는데, 그 후 1990년대 초반 일시적으로 급격히 감소했다가 1996년부터 2007년까지 연간 10만호 내외의 수준을 유지해왔다. 2008년 이후에는 전 세계적인 금융위기 등으로 공공임대주택 공급이 추축하였고, 2009년 7만호 수준까지 감소하였다. 공급주체의 경우, 공공주도기와 민간주도기가 확연하게 구분된다. 1989년 이전에는 공공(지자체, LH)과 민간의 공급비중이 거의 유사하였으나, 1989년 이후 영구임대주택 공급이 개시되면서 공공에 의한 공급비중이 앞서기 시작했다. 이러한 경향은 영구임대주택 공급 중단으로 막을 내리고, 1993년 이후 5년 공공임대주택을 중심으로 하는 민간공급이 공공임대주택 공급을 주도하게 되었다. 이러한 민간의 공급주도 경향은 정부가 국민임대주택 공급을 본격화한 2002년부터 공공의 공급주도로 전환되었고, 2008년 정부의 보금자리주택 공급계획 발표에 따라 당분간 공공의 공급주도는 지속될 전망이다. 덧붙이자면 <그림 2>에서 확인할 수 있듯이 공공주도기라 하더라도 공공에 속하는 지자체 및 지방공사의 공급비중은 LH(구 주택공사)에 비해 상대적으로 적었다. 즉 공공에 의한 공공임대주택 공급은 주로 LH의 주도로 이루어졌다고 볼 수 있다.



자료: 국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr), 국토해양통계누리 홈페이지(www.stat.mltm.go.kr)를 그림으로 정리
 <그림 2> 공급주체별 공공임대주택 공급량 추이(사업승인기준, 호)



자료: 국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr), 국토해양통계누리 홈페이지(www.stat.mltm.go.kr)를 그림으로 정리
 <그림 3> 주택공급량 대비 공공임대주택 공급 비율 추이(사업승인기준, %)

<표 3> 기간별 주택공급량 대비 공공임대주택 공급량이 차지하는 비율(%)

기간	'82~'88	'89~'92	'93~'97	'98~'02	'03~'07	'08~'09
전체공급량 대비	11.1	14.7	13.6	22.4	19.5	21.2
공공부문 공급량 대비	22.2	44.2	35.9	72.5	71.3	52.5

주: 기간별 비율은 <그림 3>의 연도별 비율을 평균하여 계산

다음으로 공공임대주택이 신규 주택공급에서 어느 정도의 비중을 차지하고 있는지 검토하고자 하는데, <그림 3>과 <표 3>은 전체 주택공급량 및 공공부문의 공급량에서 공공임대주택 공급량이 차지하는 비율의 추이를 나타내고 있다. 영구임대주택의 공급이 및 중단이 이루어졌던 1989~1992년의 기간은 비율의 상승 및 감소가 확연하게 나타난다. 그러다 1993년 5년·50년 공공임대주택 공급이 활성화되면서 그 비율은 다시 상승하였으며, 1998년 이후에는 국민임대주택의 대량공급이 추진되면서 이전 기간에 비해 비율상 큰 변동없이 일정 수준으로 유지되었다. 그 후 2008년에 접어들어 국민임대주택 공급이 줄어들어 따라 비율은 감소하고 있다. 특히 공공부문내 공공임대주택 공급비중은 1998~2007년에 비약적으로 증가하여 70%를 상회하였는데, 이는 그만큼 공공에 의한 공공분양주택 공급비중이 줄어들었음을 의미하는 것이다. 이렇게 본다면, 1997년 이전 시기는 공공분양주택이 공공부문의 주택공급을 주도한 반면, 1998년 이후의 시기는 공공임대주택이 그 자리를 대신하였다고 할 수 있다. 물론 2008~2009년은 공공부문내 공공임대주택 공급비중이 52.5%로 다시 감소하였으나, 1997년 이전에 비하면 여전히 상대적으로 높은 비율을 유지하고 있다고 볼 수 있다.

공공임대주택 재고 현황

이상에서 공공임대주택의 공급에 있어서 주택유형별·공급주체별 변화추이와 더불어 신규주택공급에서 차지하는 공공임대주택 공급비중의 변화를 검토해보았다. 1989년 영구임대주택공급을 통해 본격화된 공공임대주택 공급정책은 시기에 따라, 정부정책에 따라 많은 변화를 겪었지만 공급정책은 지속되어 왔고 1998년 외환위기를 기점으로 공급정책이 더욱 강화되었다고 할 수 있다. 그 결과 <표 4>와 같이 2009년말 현재 우리나라 공공임대주택 재고는 약 90만호에 이르고 있다. 주택유형별로는 국민임대주택, 5년 공공임대주택, 영구임대주택, 50년 공공임대주택 순으로 재고량이 많으며, 공급주체별로는 LH가 전체 재고의 57%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 민간건설업체가 26%, 지자체 및 지방공사가 17%를 차지하고 있다. 또한 공급주체에 따라 특정 유형의 공공임대주택에 대한 공급비중이 상대적으로 높은 것을 알 수 있는데, LH는 영구임대주택, 국민임대주택, 전세임대주택에서, 지자체 및 지방공사는 50년 공공임대주택, 장기전세주택에서, 민간건설업체는 5년·10년 공공임대주택, 사원임대주택에서 가장 높은 공급비중을 보이고 있다.

<표 4> 공공임대주택 재고현황(2009년말 기준, 호, %)

구분	전체	영구임대	50년임대	국민임대	10년임대	5년임대	사원임대	전세임대	장기전세
전체	903,519	190,077	96,124	295,731	62,575	186,481	25,813	38,834	7,884
LH	514,844 (57.0)	140,078 (73.7)	26,254 (27.3)	277,348 (93.8)	13,113 (21.0)	21,129 (11.3)	-	36,922 (95.1)	-
지자체, 지방공사	154,024 (17.0)	49,999 (26.3)	69,870 (72.7)	18,383 (6.2)	-	4,794 (2.6)	1,182 (4.6)	1,912 (4.9)	7,884 (100)
민간	234,651 (26.0)	-	-	-	49,462 (79.0)	160,558 (86.1)	24,631 (95.4)	-	-

주: 국민임대는 신규건설분과 미분양 및 부도임대 매입분, 기존주택 매입임대분의 총계
 자료: 국토해양통계누리 홈페이지(www.stat.mltm.go.kr)를 재정리

그러나 지속적인 공공임대주택 공급노력에도 불구하고 전체 주택재고 및 전체 가구수에서 차지하는 공공임대주택 재고율은 높은 수준이라고 말하기 어렵다. 모든 유형의 공공임대주택 재고를 합하더라도 전체 주택재고의 5.3%이며, 이 중 5년·10년 공공임대주택, 사원임대주택과 같이 10년 이내 분양전환되는 공공임대주택을 제외하면 재고율은 3.7%로 떨어진다. 또한 <장기공공임대주택입주자삶의질향상지원법>에 근거하여 임대기간이 30년 이상인 장기공공임대주택의 재고율을 계산해보면 3.2%까지 하락한다. 분양전환되는 공공임대주택은 장기적인 주거지원수단이 되기 어렵다는 점을 감안한다면, 사실상 저소득가구의 주거안정을 위해 지속적으로 활용가능한 공공임대주택 재고는 전체 가구의 3% 정도를 포괄하는 수준만 확보되어 있다고 할 수 있다²⁾.

<표 5> 공공임대주택 재고율

구분	전체 공공임대주택	장기공공임대주택+ 매입·전세임대+ 장기전세주택	장기공공임대주택
재고주택수(천호)	903.5	628.7	549.3
전체주택수 대비 비율(%)	5.3	3.7	3.2
전체가구수 대비 비율(%)	5.4	3.7	3.3

주1: 재고를 산정의 기준이 되는 전체 주택수와 전체 가구수는 정부의 2010년 주택종합계획에 언급된 새로운 산정방식에 근거할 때 각각 17,071.3천호, 16,862.3천가구임. 여기서 새로운 산정방식이란 주택의 경우 다가구주택의 구분거처수를 반영하고, 가구에 대해서는 단독가구, 비월연가구 등을 포함시키는 방식을 의미함.

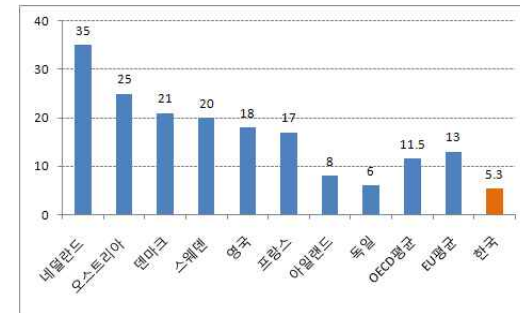
주2: 기존 주택수 산정방식 적용시 주택수는 14,456.4천호이며, 이 경우 전체 주택수 대비 공공임대주택 재고율은 차례대로 6.2%, 4.3%, 3.8%임.

2) 2009년말 현재 사업승인물량을 포함하면 가구수 대비 6.3%이다.

5. 공공임대주택 정책을 둘러싼 주요 쟁점

공공임대주택은 얼마만큼 공급해야 하나?

위에서 검토했듯이 우리나라 공공임대주택 재고는 전체 주택수나 가구수에 비해 많은 편은 아니다. 이는 외국과의 비교에서도 확연하게 나타나는데, <그림 4>와 같이 국가에 따라 재고율은 다소 상이하지만 우리나라에 비해 높은 재고율을 유지하고 있다. 이에 우리나라 공공임대주택 공급정책의 목표는 언제나 '선진국 수준의 재고율 확보'였다. 일례로 2003년 정부의 <서민·중산층 주거안정 지원대책(9월 3일)>에서는 2012년까지 15% 달성을 제시했으며, 2007년 <주택시장 안정과 주거복지 향상을 위한 공공부문 역할강화방안(1월 31일)>에서는 2012년 15%, 2017년 20%를 목표로 제시한 바 있다. 또한 최근 정부의 보급자리주택 공급정책에서는 기존의 목표를 다소 완화하여 2018년 12%로 제시하였다. 시기에 따라, 정부에 따라 목표 재고율이 약간씩 차이가 있으나 외국의 재고율을 참고로 할 때, 적어도 10% 이상의 수준을 달성해야 한다는 점은 공통적이라 할 수 있다.



주: 한국은 분양전환 공공임대주택 등을 포함한 재고율
 자료: Whitehead and Scanlon(2007), 김종립·진미윤 외(2007)
 <그림 4> 사회주택(공공임대주택) 재고율의 국가비교(%)

그런데 이처럼 외국의 수준을 고려하여 공공임대주택 재고율 목표를 설정하는 것도 나름의 의미는 있겠으나, 국가마다 주택사정이 상이하다는 점을 감안하면, 국내의 주거소요 현황, 여러 주거지원수단과의 관계 등을 검토하는 가운데 공공임대주택 공급량이 고려될 필요가 있다고 생각된다. 예를 들어 김혜승(2008)은 2006년 건설교통부와 국토연구원 이 공동으로 수행한 주거실태조사 자료를 활용하여 최저주거기준에 미달하거나 월소득대비 주거비부담이 20%가 넘는 차차상위 이하(월소득이 최저생계비의 150% 이하) 가구가 289.2만 가구에 이른다고 분석한 바 있다. 이 분석결과를 받아들인다면, 289.2만 가구 중 공공임대주택으로 포괄할 수 있는 가구의 규모가 어느 수준인지를 결정할 필요가 있을 것이다. 이 때 주요하게 고려해야 하는 것은 장차 도입예정인 주택바우처(임대료보조), 현재 추진중인 주택개보수 등 민간주택을 활용한 주거지원수단과 공공임대주택의 역할분담이다. 공공임대주택 이외의 주거지원수단들이 주거소요가구를 어느 정도 포괄할 수 있는지에 따라 공공임대주택의 공급규모가 조정될 수 있기 때문이다. 만일 정부가 민간주택을 활용한 지원수단의 확대를

고려한다면 공공임대주택의 공급규모는 크게 늘어나지 않을 테지만, 반대로 여타 주거지원 수단의 본격 시행이 어렵다면 공공임대주택에 대한 의존도는 더욱 커질 것이다. 물론 그에 따라 우리나라의 공공임대주택 목표재고율은 외국 수준보다 더 높을 수도, 더 낮을 수도 있을 것이다.

결국 앞으로 공공임대주택을 얼마만큼 공급해야 하는가의 문제는 단순히 외국과의 비교를 통해 결정되는 것은 아니며, 양질의 저렴한 주택을 필요로 하는 가구가 얼마만큼 존재하며 다른 주거지원수단과의 역할분담이 어떻게 설정되느냐에 따라 좌우될 것이다. 그러므로 현재 우리에게 우선적으로 필요한 것은 저소득가구의 주거소요에 대응하는 종합적인 주거지원의 청사진 마련이 아닐까 싶다.

공공임대주택 공급에 필요한 재원은 충분한가?

우리나라에서 공공임대주택 공급에 필요한 재원으로서 정부에 의해 제공되는 재원은 크게 재정과 국민주택기금으로 구성되어 있다. 국민주택기금은 시장금리 이하의 저리로 융자되므로 공급주체가 월임대료 수입, 분양전환 등을 통해 상환해야 하는 반면, 정부재정은 상환이 요구되지 않으므로 가급적 많이 지원될수록 입주자나 공급주체에게 유리하다. 그런데 영구임대주택의 경우 정부재정이 사업비의 85%까지 지원됨으로써 공급주체의 재정 부담이 크지 않았으나, 그 후 공급된 국민임대주택은 주택규모에 따라 10~40%로 차등적으로 정부재정이 지원되고, 국민주택기금은 40~50%가 지원됨으로써 입주자뿐만 아니라 공급주체의 부담이 상대적으로 커졌다고 할 수 있다. 특히 국민임대주택에서는 정부재정 및 국민주택기금 지원단가 결정시 건설원가 상승이나 주택규모가 커질수록 늘어나는 사업비 단가가 충분히 반영되지 못함으로써 공급주체의 자체부담이 늘어나는 결과를 낳았다. 이에 국민임대주택 공급의 대부분을 담당하고 있는 LH(구 대한주택공사)의 경우, 사채 및 은행차입을 통해 부족한 재원을 조달하였고 이로 인해 부채비율이 지속적으로 상승하는 등 재무구조 악화를 초래했다. 최소한의 정부지원을 토대로 공급주체로 하여금 재원마련을 담당케 하는 현행과 같은 방식은 자칫 공급주체의 공공임대주택 공급을 제약하고 공공임대주택 정책의 지속가능성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

<표 6> 대한주택공사의 부채비율 추이 (% , 호)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
부채비율	152.0	223.1	251.3	318.9	357.0	420.5
국민임대 공급량	64,513	82,356	75,455	82,216	83,102	64,896

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr), 국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr)

물론 그동안 비축용 장기임대주택, 지분형 분양주택 등의 이름으로 민간재원이나 연기금을 끌어들이려는 시도가 있었으나 시범사업 또는 검토단계에서 종료되었다. 공공임대주택 공급에 민간재원을 참여시킬 경우 일정정도의 수익성이 보장되어야 하는데, 비교적 장기간 임대되고 분양전환시점에서 시장상황을 예측하기 어렵다는 공공임대주택의 특성상 시장수익보다 높은 수익률을 담보해주는 것이 현실적으로 쉽지 않았다. 따라서 일차적으로 정부는 재정 및 국민주택기금 지원단가의 현실화를 통해 공급주체에 의한 공공임대주택 공급이 원활히 이루어질 수 있도록 해야 하며, 이와 함께 공급주체가 자본

시장으로부터 저렴한 재원을 조달할 수 있는 방안까지 마련해줄 필요가 있다. 나아가 공급주체는 자체적인 재무건전성을 유지할 수 있도록 현금흐름개선, 자산유통화 등 다각적인 방법을 통해 재원조달 다변화를 모색하는 노력을 경주해야 할 것이다(김중립·진미운 외, 2007: 90).

중앙정부가 계속 주도적으로 공급해야 하나?

공공임대주택 정책의 역사가 깊은 서구 국가들은 대개 지자체 중심의 공급체계를 운영하고 있다. 중앙정부는 주로 임대료 결정, 재원조달 및 보조금 체계 운영을 담당하고 있으며, 지방정부는 신규건설물량 및 건설부지 결정 등 직접적인 공급을 맡고 있다(Whitehead and Scanlon, 2007: 14). 중앙정부 주도의 공공임대주택 공급정책은 자칫 지역간 차이를 중요하게 고려하지 않고 공급과 수요의 지리적 불일치를 야기할 수 있는 반면, 해당 지역의 지자체는 주민인 저소득가구의 주거소요에 보다 신속하고 효과적으로 대응할 수 있다는 점에서 지역중심의 공급체계는 바람직하게 여겨지고 있다. 그러나 우리나라는 지방자치의 역사가 일천하고, 주택의 양적 부족문제에 대응하기 위해 중앙정부 주도의 주택공급체계가 오랜기간 정착해 왔기 때문에 지자체 중심의 공공임대주택 공급은 활성화되지 못했다. 그렇다면 현 시점에서 공공임대주택 공급을 지자체가 전담토록 한다면 어떻게 될까? 지자체로의 이양을 우려하는 이들은 2009년 현재 평균 53.6%에 이르는 낮은 재정자립도, 지자체의 관심 및 역량 부족, 지역개발 등 수익사업 선호, 지역주민들의 민원체기 등으로 인해 지자체가 공공임대주택 공급에 소극적일 것이라 주장한다. 일례로 현재 기존주택 매입임대사업이나 전세임대사업의 경우, 지자체의 사업비 부담이 없음에도 지자체의 공급이 저조한 것은 공공임대주택 정책에 대한 지자체의 소극적 태도를 잘 보여준다는 것이다. 또한 재정적 여건 및 복지에 대한 관심정도가 지자체별로 상이하므로 지원이 필요한 가구에 고르게 혜택이 돌아가지 못하는 지역간 불균형이나 특정 지역으로 저소득가구의 이동을 유발할 수도 있으며, 국가의 공공임대주택 공급목표를 달성하는 데 차질이 발생할 것이라고도 주장한다. 그러나 한편으로는 그동안 지자체의 공공임대주택 공급을 촉진하기 위한 중앙정부 차원의 노력이 충분히 이루어졌는가도 돌아볼 필요가 있다. 국가차원의 정책목표를 효율적으로 달성하기 위해 중앙정부 주도의 공급체계를 유지하고자 하지는 않았는지, 지자체의 참여를 유인할 수 있는 중앙정부 차원의 인센티브 제공이 미흡하지는 않았는지 등을 주의깊게 검토해 봐야 할 것이다. 그리고 이의 연장선상에서 이미 전 세계적으로 진행되고 있는 지방화의 추세, 공공임대주택 공급의 효과성 등을 고려할 때 장기적으로는 지자체가 공공임대주택 공급을 담당하고, 중앙정부는 공공임대주택 정책의 입안, 마스터플랜 수립, 자원의 분배 및 모니터링 등 총괄적 기능을 담당하는 것이 바람직하다는 의견도 존재한다. 어떤 입장이 더 타당한지 판가름하기 어렵지만, 현재 지자체의 참여가 LH에 비해 지나치게 적은 만큼, 점진적으로 지자체의 참여를 유도할 수 있는 방안을 마련하는 것은 필요하다고 생각된다. 이와 관련하여 보금자리주택 공급계획이 잘 이행되어 목표하는 12%의 공공임대주택 재고율을 달성하고나면 더 이상의 국가정책 차원의 목표를 추구하기보다는 지자체 주도의 공공임대주택 공급체계를 정비해나가는 것도 고려해볼직하다. 한편, 공공임대주택 공급주체로서 비영리민간단체들에 대한 정책적 관심도 필요하다고 생각된다. 영국, 네덜란드 등 유럽국가들은 공공부문의 공공임대주택 정책을 보완하는 역할을 비영리민간단체들이 사회주택 공급을 통해 담당하며, 그에 따른 정부의 지원체계도 갖추고 있다. 우리나라는 아직 비영리민간단체의 저렴한 주택 공급활동이 본격화되지는 않았으나, 서

유립 등에서 확인되는 비영리민간단체들의 순기능을 감안할 때, 중장기적으로 비영리민간단체의 참여가 이루어질 수 있는 제도적 기반조성도 주요 정책과제로 삼을 필요가 있다.

공공임대주택은 보다 광범위한 계층에게 공급되어야 하나?

보통 공공임대주택은 시장에서 자력으로 적절한 주택을 확보할 수 없는 저소득가구에 공급되는 것이라 여겨지고 있으나, 최근 들어 이러한 인식에서 벗어나 중산층에게도 공공임대주택을 공급하려는 시도가 있었다. 중앙정부 차원에서는 2006~2007년 도입된 전월세형 임대주택, 중대형 아파트 매입임대가 있고, 지자체 차원에서는 서울시의 장기전세주택이 있다. 이들 유형 공회 중산층도 굳이 자가를 구입하지 않더라도 장기간 안정적으로 거주할 수 있도록 하는 데 도입목적이 있다고 할 수 있는데, 전월세형 임대주택, 중대형 아파트 매입임대는 거의 유명무실해진 반면, 서울시의 장기전세주택은 높은 청약경쟁률을 기록할 정도로 그 인기가 매우 높다.

서울시 장기전세주택의 성공에 대해 비판론자들은 전세보증금 수준이 높아져³⁾ 저소득가구의 접근성이 제약되고 있으며, 주택을 절실히 필요로 하는 저소득가구보다 소득이 더 높은 계층에게 공공임대주택을 공급하는 것은 계층역진적이라고 지적한다. 그러나 장기전세주택 공급정책을 옹호하는 이들은 그동안 서울시가 영구임대주택, 국민임대주택 등 저소득가구를 위한 공공임대주택을 공급하지 않았던 게 아니며, 보편적 정책의 집행이라는 측면에서 중산층 역시 서울시민으로서 지원의 혜택을 받을 자격이 있다고 주장한다.

원론적으로 보편적 복지가 선별적 복지보다 바람직하며 더욱 진일보한 방식이라고 할 때, 공공임대주택 정책 역시 계층적 보편성에 근거하여 공급된다면 더할 나위없을 것이다. 그리고 이는 공공임대주택이 저소득층의 집단거주지라는 부정적 인식에서 벗어나는 데도 도움이 될 것이다. 실제 스웨덴 등 일부 유럽국가들은 중산층도 공공임대주택에 거주할 정도로 보편적 복지에 근거하여 공공임대주택 정책이 운용되고 있다. 그러나 이들 유럽국가들은 정부에 의한 공공임대주택 공급뿐만 아니라 비영리임대부문이 활성화되어 있어 주택공급주체가 다양하며, 비영리임대부문과 민간부문의 경쟁이 이루어지는 사회적 시장(social market)이 형성되어 있어 양질의 저렴한 주택 확보가 용이하다는 특징을 갖는다. 즉 공공부문과 민간부문에 걸쳐 양질의 저렴한 주택을 공급할 수 있는 자원이 다양하게 존재하는 만큼, 보다 보편적인 정책운용이 가능하다고 할 수 있다.

하지만 우리나라의 경우 사회주택이 발달하지 못한 채, 공공임대주택 위주의 정책이 지속되고 있으며, 재원 및 재고량 역시 한정되어 있다. 이러한 조건에서 보편적 복지를 논하기에는 현실적인 어려움이 적지 않다. 가용자원이 한정되어 있는 상황에서는 무엇보다 주거요구가 큰 가구에 우선적으로 지원이 이루어져야 함은 사회정의 차원의 기본원칙이라 할 수 있으며, 이런 점에서 장기전세주택에 대한 비판론자들의 견해는 타당하다고 생각된다. 그러나 공공임대주택 정책의 계층적 보편성 역시 무시할 수만은 없는 주제라는 점에서, 장기전세주택은 우리나라 공공임대주택 정책의 발전에 있어서 중요한 화두를 던졌다고 평가할 수 있으며, 향후 서구의 경험을 토대로 계층적 보편성을 담보할 수 있는 새로운 임대주택 공급 체계에 대한 고민은 여전히 유효하다고 생각한다.

3) 박은철 외(2008: 43)의 조사결과에 따르면, 장기전세주택의 임대보증금은 59㎡의 경우 평균 9,680만원, 84㎡는 평균 1억 3,079만원, 재건축매입방식은 평균 1억642만원인 것으로 나타났다.

현재의 공공임대주택 유형은 바람직한가?

앞에서 검토했듯이 2002년까지 우리나라 공공임대주택 정책은 정권이 바뀔 때마다 기존 유형이 없어지거나 축소되고 새로운 유형이 등장하는 식으로 전개되어 왔다. 노태우 정부시기의 영구임대주택, 김영삼 정부시기의 50년 공공임대주택, 김대중 정부시기의 국민임대주택이 그 예인데, 그 결과 임대무기기간이 30년 이상인 장기공공임대주택은 유형별로 대상계층 및 임대조건이 상이한 채로 운영되고 있다. 이리다보니 소득수준 등 가구특성에 있어서 유사한 가구라 하더라도 어떤 유형의 공공임대주택에 입주하였느냐에 따라 임대료 수준이 상이한 수평적 형평성의 문제가 나타나고 있다. 예를 들어 <표 7>과 같이 국민임대주택에 거주하는 기초생활보장 수급가구는 영구임대주택에 거주하는 경우보다 더 많은 임대료를 지불하고 있는 식이다. 또한 수급자 위주의 입주가 이루어지는 영구임대주택⁴⁾은 다른 유형의 공공임대주택에 비해 계층별 주거지 분리 현상이 심각하여 지역사회내 사회적 차별이나 단지화, 슬럼화에 대한 우려가 나타나고 있다.

<표 7> 영구임대주택 및 국민임대주택 거주가구의 월소득대비 임대료 비율(%)

구분	평균	소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위
영구임대('05)	15.8	17.5 (84.2)	7.6 (10.3)	5.9 (3.7)	5.2 (0.6)
국민임대('06)	21.7	48.7 (14.6)	24.4 (26.7)	17.4 (25.5)	14.0 (17.7)

주: ()는 전체 입주가구에서 차지하는 비율이며, 소득5분위 이상의 가구는 제외하였음
 자료: 홍인옥 외(2005), 김종립·진미운 외(2007)를 재처리

이 때문에 그동안 여러 연구자들에 의해 장기공공임대주택의 통합운영이 제기되어 왔다(홍인옥 외, 2003; 김혜승 외, 2006). 영구임대주택, 50년 공공임대주택, 국민임대주택을 단일 유형으로 통합하여 입주자격을 통일하고, 소득수준에 따라 임대료를 차등부과한다면, 입주자간 형평성 문제 및 계층별 주거지 분리 현상을 완화할 수 있다는 것이다. 아직 구체적인 통합운영방안에 대한 검토는 충분히 이루어지고 있지 않은 상황이나, 이상과 같은 문제제기는 타당하다고 생각된다.

그런데 이와 더불어 또 하나 고려해야 할 것은 매입·전세임대주택의 위상 및 역할에 대한 모호성이다. 대상계층에 있어서 매입·전세임대는 영구임대주택과 유사하게 운영되고 있으나, 임대무기기간이 최장 10년으로 한정돼 있어, 유사한 가구특성을 가진 입주가구 사이에 어느 유형의 주택에 거주하느냐에 따라 형평성 문제가 나타난다. 이런 점에서 저소득가구의 직주근접 유도, 영구임대주택 대기가구의 흡수 등 매입·전세임대가 가진 긍정적 효과에도 불구하고 상대적으로 거주안정성이 미흡하다고 평가할 수 있다. 그러나 매입·전세임대의 임대무기기간을 연장하여 영구임대주택이나 국민임대주택의 유형에 포함시키는 것은 무리가 있다. 이미 6년에서 10년으로 한 차례 기간연장이 이루어졌고 입주대기가구의 규모도 적지 않게 존재하기 때문이다.

따라서 기존의 장기공공임대주택과 차별화하는 방향으로 매입·전세임대의 위상과 역할을 새

4) 2009년말 현재 LH가 공급한 영구임대주택의 입주자 구성을 살펴보면, 기초생활보장 수급가구, 저소득 한부모 가구 등이 60.4%, 수급탈락가구 33.1%, 청약저축가입 등 기타가구가 6.4%를 차지하고 있다.

로이 규정하는 방안을 검토하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 이와 관련하여 복지시설에서 지역사회 거주로 이행하는 취약계층을 위한 지원주택(supportive housing), 또는 국민임대주택 등 다른 유형의 공공임대주택으로 이주하는 데 필요한 임대보증금 등을 마련하기까지 한시적으로 제공되는 중간주택(intermediate housing) 등의 기능을 갖도록 하는 방안을 생각해볼 수 있다. 만일 이러한 역할을 매입·전세임대에 부여한다면, 다른 유형의 공공임대주택에 비해 복지서비스 연계나 경제적 자활지원 프로그램 등이 보다 강화될 필요가 있다.

소득수준별 임대료 차등화는 실현가능한가?

현재 영구임대주택은 전국을 4개 급지로 나누고 동일 급지 내에서는 동일한 임대료를 산정하고 있으며, 50년 공공임대주택, 국민임대주택 등은 건설원가를 토대로 산정된다. 따라서 후자의 경우 주택공급지역의 토지가격이나 건설당시의 자재비 등이 임대료에 영향을 미침으로써 주택유형간 형평성 문제는 물론 지역간에도 형평성 문제가 나타나고 있다. 이에 2005년 정부의 <임대주택정책개편방안(4월 27일)>에서 부담능력에 맞는 임대료 체계 개편의 필요성이 언급되었고, 그 일환으로 국민임대주택 입주가구의 임대료 차등화 시범사업이 2007년 시행되었다. 임대료 차등화 시범사업은 시흥 능곡지구 2,953가구, 김천 대신지구 422가구로 시작하여 2009년 대구 서제지구, 화성 매송지구, 장성 영천지구를 시범사업지역으로 추가 지정하였는데, 소득과악의 어려움으로 차등화 대상이 수급가구 및 차상위가구로 제한하였다. 수급가구 및 차상위가구에 대해서는 <표 8>과 같이 임대보증금 160~326만원, 월임대료 1.3~3만원의 임대료 할인이 주택규모에 따라 이루어졌다.

<표 8> 국민임대주택 임대료 차등화 시범사업에서 임대료 부과 현황(천원)

구분		임대보증금	월임대료
시흥 능곡지구	수급가구 및 차상위가구	9,600~19,830	80~162
	일반가구	11,400~23,090	95~192
	차등규모	1,800~3,260	15~30
김천 대신지구	수급가구 및 차상위가구	8,200~16,500	69~138
	일반가구	9,800~19,800	82~165
	차등규모	1,600~3,200	13~27

정부가 기존 임대료 체계에 대한 평가를 바탕으로 소득수준별 임대료 차등화를 도입하였다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있으나, 한편으로는 현재의 차등화 정책이 가진 한계를 지적하지 않을 수 없다. 예를 들자면, 차등화의 폭이 크지 않아서 영구임대주택에 거주하는 소득1분위에 비해 국민임대주택에 거주하는 소득1분위의 임대료 부담이 여전히 높은 수준이고⁵⁾, 신규공급분에 한해 임대료 차등부과를 적용하고 있어 기존 국민임대주택 입주자의 임대료부담 문제는 해결이 곤란하며, 장기공공임대주택 중 하나인 50년 공공임대주택에는 적용이 되지 않고 있다.

본질적으로 볼 때, 이와 같은 문제제기가 나타날 수밖에 없는 것은 정부의 추가적인 재정지원이 없음을 전제로 임대사업자가 손실을 입지 않는 범위에서 차등액 규모 및 적용범위가

정해졌기 때문이라 할 수 있다. 외국의 경우 임대료보조제도를 공공임대주택과 민간임대주택의 구분없이 적용하거나, 공공임대주택 내에서 소득수준별 임대료 차등화 체계를 운영하는데, 여기에는 임대사업자의 임대료 수입손실분에 대한 정부보조를 전제로 하고 있다. 반면, 우리나라 공공임대주택 정책의 경우 주택건설에 대한 정부지원만 존재하므로 임대료 차등화를 적용할 경우 임대사업자의 손실이 불가피하다. 따라서 임대운영에 대한 정부의 재정 지원이 이루어지지 않는 한 소득수준별 임대료 차등화 정책은 제한적으로 시행될 수밖에 없을 것으로 예상된다.

사회적 혼합은 어떻게 이뤄져야 하나?

공공임대주택 정책에서 계층간 혼합거주를 의미하는 사회적 혼합(social mix)은 2005년 정부의 <임대주택정책 개편방안(4월 27일)>에서 처음으로 제시되었다. 저소득층의 집단지거지라는 이미지 때문에 지역주민과 지자체가 당해 지역내 국민임대주택단지 건설을 반대하는 현상이 나타나면서, 다양한 소득계층이 함께 거주할 수 있는 임대·분양 혼합형 단지조성의 필요성이 제기되었다고 할 수 있다.

이에 2005년부터 LH 등 공공임대주택 공급주체에 의한 사회통합형 단지조성이 시작되었다. 군포, 인천, 파주, 청원, 성남, 양산 등에서 국민임대주택과 분양주택의 혼합단지조성이 시도되었는데, 단지 인접배치형, 동별혼합형, 주동혼합형 등 여러 모델이 추진되었고, 단지 설계에 있어서도 오픈스페이스, 커뮤니티공간, 보행네트워크 등을 매개로 임대단지 주민과 분양단지 주민의 활발한 접촉을 유도하는 여러 방안들이 반영되었다.

그런데 이와 같은 물리적인 공간계획이 사회적 혼합에 있어서 중요한 요소임에는 분명하나, 사회적 혼합을 위한 충분조건이 되기에는 한계가 있다. 물리적 계획을 바탕으로 임대 및 분양단지 주민들이 상호교류가 가능하기 위해서는 그에 부합하는 다양한 프로그램 운영을 통해 물리적 계획의 효과를 높일 수 있어야 하는데, 임대사업자나 관리주체는 이에 대한 고려가 미흡했다고 할 수 있다. 사회적 혼합을 위한 프로그램은 단지 차원의 ‘커뮤니티 활성화’ 또는 ‘마을 만들기’라는 틀에서 주민들과 관리주체, 임대사업자, 지역NGO, 지자체 등이 함께 기획하고 참여하는 방식으로 진행될 때 그 효과를 높일 수 있을 것이다.

더불어 사회적 혼합을 위한 프로그램이 특히 중요한 곳은 사회적 혼합에 대한 물리적 계획의 고려 없이 건설된 기존 공공임대주택이다. 여러 언론매체를 통해 드러났듯이 기존 공공임대주택은 인근 분양주택단지 주민들과의 갈등, 지역사회내 차별 등에 노출되어 있는 만큼, 사회적 혼합 프로그램의 개발 및 운영을 통해 이러한 문제들을 해소해나가려는 노력이 필요하다고 하겠다.

공공임대주택 운영·관리업무의 범위는 어디까지인가?

공공임대주택의 운영·관리업무는 주로 임대차계약 및 임대료 수납, 시설물 및 단지 관리를 중심으로 이루어지고 있다. 특히 시설물 및 단지관리는 공공임대주택의 노후 및 쇠퇴를 방지함으로써 양호한 주거환경을 조성하고 공공임대주택의 이미지를 개선할 수 있다는 점에서 매우 중요한 업무라 할 수 있다. 이와 관련하여 2010년 <장기공공임대주택입주자삶의질향상지원법>이 시행됨에 따라, 시설물 유지보수, 편의시설 설치, 리모델링, 재건축 등과 관련한 정부지원의 법적 토대가 마련되기도 하였다. 그러나 공공임대주택은 노인가구, 한부모가구, 장애인가구 등이 다수 거주하고 저소득가구가 집단으로 거주하고 있다는 특성을 감안할 때, 운영·관리업무는 기존의 건물중심의 관리와 더불어 사회복지적 관리 개념을 도입하여

5) 영구임대의 임대보증금은 300만원 내외, 월임대료는 5~6만원 수준이나, 임대료 차등부과 적용된 시흥능곡지구 국민임대는 36㎡ 기준시 임대보증금 960만원, 월임대료 8만원 수준이다.

양자를 통합적으로 추진해나갈 필요가 있다.

운영·관리업무에서 사회복지적 측면이 강조되어야 하는 이유는 무엇보다도 공공임대주택 정책의 궁극적 목표가 단순히 저렴한 주택의 공급에 그치는 것이 아니라 이를 바탕으로 저소득가구의 생활안정 및 자립을 촉진하는 데 있기 때문이다. 따라서 입주가구의 복지소요에 부합하는 복지서비스의 연계, 경제적 자활을 유도할 수 있는 직업훈련 및 일자리지원 등도 공공임대주택 운영·관리업무의 일부로서 인식할 필요가 있다. 다행히 <장기공공임대주택입주자삶의질향상지원법> 제3조 및 시행령 제3조에서 사회복지적 관리에 대한 국가 및 지자체의 지원이 명시됨에 따라 사회복지적 관리가 체계적으로 시행될 수 있는 제도적 조건은 마련되었다. 그러나 아직까지는 여전히 관리소장의 개인적 의지에 의해 몇몇 단지에서만 제한적으로 시행되고 있고 정부지원이 제공된 사례는 아직 찾아보기 힘들다. 기왕에 관련 법제도가 마련된 이상, 임대사업자 및 관리주체의 기존 운영·관리업무에 새로운 변화가 필요한 시점이라 할 수 있다.

<표 9> 공공임대주택의 사회복지적 관리와 관련한 법조항

장기공공임대주택입주자삶의질향상지원법	
법 제3조	시행령 제3조
제3조(삶의 질 향상을 위한 국가 등의 지원) 국가 및 지방자치단체는 입주자의 삶의 질 향상을 위하여 다음 각 호의 지원을 실시하여야 한다.	제3조(입주자의 주거복지증진을 위하여 필요한 사업) ① 국가 및 지방자치단체(이하 “국가 등”이라 한다)는 법 제3조 각 호의 지원을 하기 위하여 매년 예산 편성 시 미리 사업주체에게 필요예산의 추산액(推算額)을 제출하도록 요구할 수 있다.
1. 입주자의 커뮤니티 활성화를 위한 프로그램 개발 및 재정 지원	② 법 제3조제4호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업의 지원을 말한다.
2. 노약자·장애인 등을 위한 승강기 등 편의시설 설치 및 보수비용 지원	1. 입주자의 관리비 절감을 위한 사업
3. 시설물 노후화 등으로 인한 유지보수 및 기능 향상에 필요한 비용 지원	2. 쾌적한 단지환경조성을 위한 사업
4. 그 밖에 입주자의 주거복지증진을 위하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사항	3. 안전사고 예방 및 위생환경 개선을 위한 사업
	4. 입주자를 위한 일자리를 창출할 수 있는 사회적 일자리 개발 사업
	5. 입주자의 고용촉진을 위한 정보의 제공, 직업상담, 직업교육훈련 프로그램 개발 사업
	6. 정신장애인, 알코올중독자 등을 위한 상담 및 교육, 지원 프로그램 개발 사업
	7. 독거노인, 장애인, 아동 등 보호가 필요한 입주자를 위한 돌봄서비스 사업

6. 나오며

이상에서 우리나라 공공임대주택 정책의 변천과 관련 쟁점들을 검토해보았다. 공공임대주택 정책의 역사가 일천한 우리로서는 공공임대주택의 대량공급과 함께 공공임대주택 정책의 질

적 개선을 짧은 시간 내에 동시적으로 추구해야 하는 과제를 안고 있다고 할 수 있다. 특히 서구가 복지국가의 황금기에 이룩해 놓은 성과를 지금처럼 국가간 경쟁이 치열하고 고도경제성장을 기대하기 어려운 시기에 달성하고자 하는 데서 여러모로 어려움이 많은 게 사실이다. 그러나 공공임대주택이 저소득가구의 주거안정망으로서 제 기능을 다하지 못할 경우, 더욱 큰 사회적 비용을 초래할 수 있다는 점에서 공공임대주택 정책의 강화는 불가피한 선택일지도 모른다.

공공임대주택의 공급규모, 재원, 공급주체, 대상계층, 주택유형, 임대료, 사회적 혼합, 임대 운영·관리 등과 관련하여 본 글에서 제시한 8가지의 쟁점이 공공임대주택 정책을 둘러싼 모든 쟁점을 대표하는 것은 아닐 수 있겠으나, 영구임대주택 공급 이후 20년 남짓한 공공임대주택 정책의 역사에서 한번쯤은 짚고 넘어가야 할 사항임은 분명하다. 앞으로 이들 쟁점 각각에 대한 보다 심화된 연구와 그에 따른 실질적인 정책변화를 기대해본다.

< 참고문헌 >

건설교통부, 2003, 서민·중산층 주거안정 지원대책
 건설교통부, 2005, 임대주택정책 개편방안
 건설교통부, 2007, 주택시장 안정과 주거복지 향상을 위한 공공부문 역할강화 방안
 국토해양부, 2008, 국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안
 국토해양부, 2010, 2010년 주택종합계획
 김종립·진미운 외, 2007, 공공임대주택 정책 로드맵 구상 연구, 주택도시연구원.
 김혜승 외, 2006, 임대주택 체계개편 연구, 건설교통부.
 김혜승, 2008, 최저주거기준과 최저주거비 부담을 고려한 주거복지정책 방향, 국토정책 Brief, 제166호, 국토연구원
 대한주택공사, 1993, 임대주택건설 22년.
 박은철 외, 2008, 장기전세주택 확대공급에 따른 관리 효율화 방안, 서울시정개발연구원.
 홍인옥 외, 2003, 공공주택 관련 법률정비 방안, 한국도시연구소.
 홍인옥 외, 2005, 영구임대주택 주거실태조사, 건설교통부.
 Whitehead, C. and K. Scanlon, 2007, Social Housing in Europe, LSE London.
 공공기관 경영정보 공개시스템 <http://www.alio.go.kr/>
 국토해양부 <http://www.mltm.go.kr/>
 국토해양통계누리 <http://www.stat.mltm.go.kr/>

주택종합계획 평가와 한계

국토연구원 천 현 숙

1. 주택종합계획의 성격

1) 주택정책 제도화의 기본 틀

- 주택정책의 제도화에 있어서 가장 기본적인 사항은 주택종합계획의 수립과 주거실태조사임
 - 주택법은 국민의 주거안정과 주거수준 향상에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있으며 제13조(국가 등의 의무)에서 국가 및 지방자치단체가 주택정책을 수립·시행함에 있어 4대 과제를 규정
 - 국민의 쾌적하고 살기 좋은 주거생활
 - 주택시장의 원활한 기능발휘와 주택산업의 건전한 발전
 - 주택의 효율적 공급과 쾌적하고 안전한 관리
 - 저소득자·무주택자 등 주거복지차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 주택의 우선적 공급
 - 이러한 과제를 수행하기 위해서는 현행 주택법에 명확한 근거조항이 있어야 하고 구체적 실행력을 갖출 수 있어야 하며 주택종합계획은 이를 실현하기 위한 기본 틀의 성격임
- 주택종합계획은 주택법 제7조와 제8조에 의거 국민의 주거안정과 주거수준향상을 도모하기 위하여 수립되는 법정계획. 국민의 현 주거실태를 바탕으로 향후 10년 후의 경제상황 및 주택시장 동향을 감안하여 국민의 주거생활이 나아가야 할 목표를 설정. 이러한 목표를 달성하기 위하여 정부에서 추진해야 할 주택정책의 분야별 중장기 전략을 제시하는 주택분야의 최상위 계획임
- 전국계획과 시도별 계획
 - 공간적으로는 전국 계획과 시도별 계획으로 구분
 - 전국 계획을 바탕으로 하는 시·도 장기주택종합계획은 일부 지역에서만 수립이 추진. 2005년 이전까지 시도의 10년 단위 주택종합계획수립은 2005년 이전에는 임의사항에 불과하여 이의 명확한 법적 근거가 부재하다는 점이 지적되었으나 2005.1.8 주택법 개정으로 의무사항으로

변경됨

- 그러나 수립기한에 대한 규정은 물론 위반시 처벌규정이 없어 실효성은 여전히 없는 실정임

○ 단기계획과 장기계획

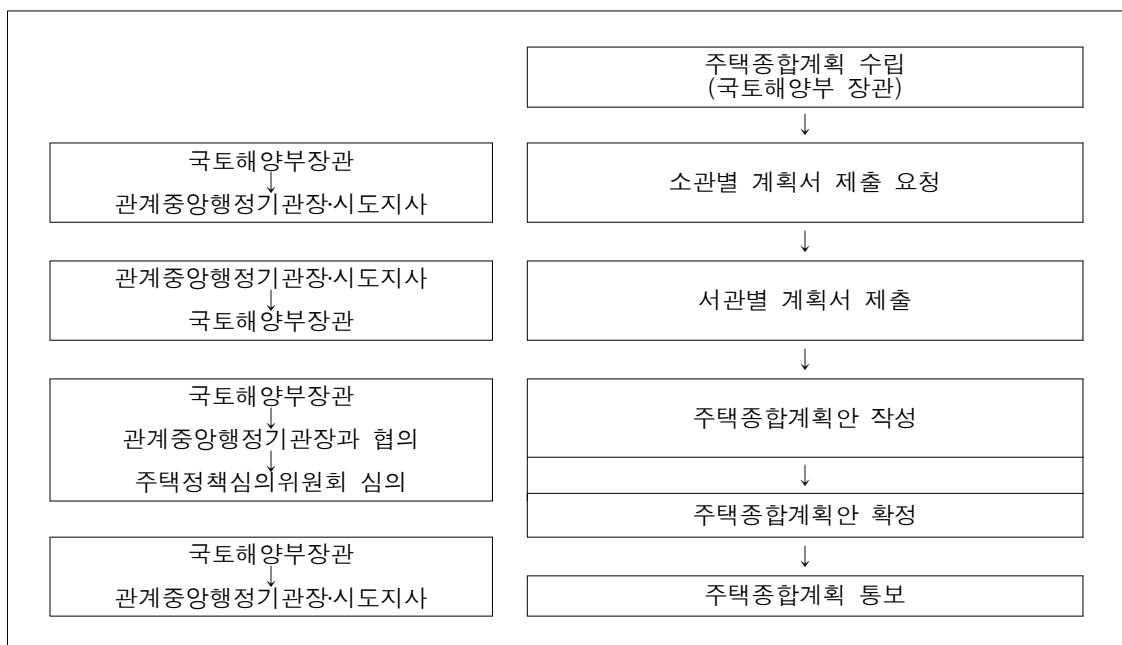
- 기간별로는 1년 단위 계획과 10년 단위 계획으로 구분
- 정부는 그 동안 1년 단위의 주택종합계획을 수립하여 왔으며 2003년에서야 비로서 전국단위의 10개년 주택종합계획을 수립

2. 주택종합계획 수립실태

1) 주택종합계획 수립절차

- 주택종합계획은 국토기본법에 의한 국토종합계획에 적합하여야 하며, 국가, 지자체, 공사(지방공사 포함) 등의 사업주체는 계획이 정하는 바에 따라 사업을 시행하여야 함
- 주택종합계획의 수립절차는 <그림>과 같음. 국토해양부장관은 주택종합계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 주택종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획서 제출을 요청할 수 있음. 국토해양부장관은 소관별 계획서를 기초로 주택종합계획(안)을 작성하여 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐 최종 확정

<그림> 주택종합계획 수립절차



2) 주택종합계획의 내용

□ 국토해양부 주택종합계획

- 주택종합계획에는 주택정책의 기본 목표 및 기본방향 등이 제시되며 국민 주택·임대주택의 건설 공급에 관한 사항, 주택·택지의 수요·공급 및 관리에 관한 사항, 주택자금의 조달 및 운용에 관한 사항, 저소득 무주택자 등 주거복지차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 주택지원에 관한 사항, 건전하고 지속가능한 주거환경의 조성 및 정비에 관한 사항, 주택의 리모델링에 관한 사항 등이 포함
- 주택종합계획은 중장기적 관점에서 저소득층의 주거 안정, 최저주거기준 미달가구 감축, 국민의 실질적 주거복지 향상을 도모하고, 지속가능한 주거환경을 조성하고자 중장기적 정책방향을 제시하는 것이 목적임

<표> 주택종합계획의 내용

주택종합계획	시·도 주택종합계획
<ul style="list-style-type: none"> ·주택정책의 기본 목표 및 기본방향 ·국민주택·임대주택의 건설 공급에 관한 사항 ·주택·택지의 수요공급 및 관리에 관한 사항 ·주택자금의 조달 및 운용에 관한 사항 ·저소득자무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 주택지원에 관한 사항 ·건전하고 지속가능한 주거환경의 및 정비에 관한 사항 ·주택의 리모델링에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> ·시·도 주택종합계획의 기본 목표 및 기본방향 ·시·도 주택시장의 현황 및 전망 ·주택의 형별·규모별·점유유형별 수요전망 ·주거수준의 목표 ·연도별 주택건설·택지수급·자금조달·투자 등의 추진계획 ·저소득층의 주거수준 향상을 위한 대책 ·기타 주거안정과 주거복지 하에 필요한 사항

- 그러나 광역지자체 및 기초지자체를 대상으로 전국주택종합계획(2003-2012)에 지역의견이 어느정도 반영되었느냐는 질문에 ‘일부 반영되었다’가 28.6%, ‘전혀 반영되지 않았다’가 28.6%, ‘잘 모르겠다’가 42.9%
- 주택종합계획 수립에 있어서 지방정부 의견이나 특성이 반영되지 못하고 있으며, 관심도가 낮아 잘 모르겠다고 응답한 경우가 42.9%에 달함

<표> 주택종합계획 수립시 지방정부의 의견 및 지역특성 반영 정도

구분	아주 잘 반영되었다.	상당부분 반영되었다.	일부 반영되었다.	전혀 반영되지 않았다.	잘 모르겠다.	계
비중	0.0	0.0	28.6	28.6	42.9	100.0

(단위: %)

주: 사례조사는 15개 광역 및 기초지자체를 대상으로 하였음(이하 같음)
 자료: 천현숙, 2007

- 정부가 매년 수립하고 있는 1년 단위의 연도별 주택종합계획에는 각 광역 지자체에서 지역의 주택보급률, 주민등록 가구 및 인구수, 멸실 주택 현황, 주택사용승인 현황 등 기초적인 자료 또는 인허가 업무와 관련된 현황을 제출
 - 그러나 10년 단위의 주택종합계획 수립과정에는 지방정부의 자료 제출 과정도 없었을 뿐 아니라 지역별 공청회 개최 등의 절차도 없었던 것으로 조사됨
 - 이는 주택종합계획의 수립과정이 국토종합계획 등의 여타 계획에 비해 더 중앙집중적인 방식으로 수립되었음을 보여주는 것임

□ 지방 주택종합계획

- 그 동안 정부는 지역의 주택현황을 파악하고 물량 위주의 연도별 계획을 수립하여왔음. 이러한 연차별 단기 계획은 경제·사회적 여건 변화에 의존하기 쉽고 정책의 지속성과 일관성을 확보하기 어려웠음
- 따라서 지역의 특성과 욕구를 반영한 중장기적인 지역 주택종합계획이 필요하게 되었고 2005년 주택법 개정으로 대통령령이 정하는 범위 안에서 시·도 조례가 정하는 바에 따라 10년 단위의 시·도 주택종합계획 수립을 의무화
- 지자체중 조례가 제정되고 주택종합계획이 수립된 지자체는 광역시와 경기도 등임
 - 도지역은 주택종합계획이 수립되어 있지 않은 곳이 많았음. 또한 주택 조례 제정 계획도 없었으며 관련 예산의 확보나 이에 대한 관심도도 현저히 낮은 상태. 전국 단위의 주택종합계획이 실효성을 거두기 위해서는 이에 근거한 지역별 시·도 주택종합계획 수립이 신속히 추진되어

야 하며 예산 확보를 비롯한 지원책이 강구되어야만 함에도 불구하고 지방에서는 독자적인 실태 파악도 되어 있지 않을 뿐만 아니라, 수립한 계획을 실행할 수 있는 권한도 한정되어 있는 실정

〈표〉 지역별 주택종합계획 수립여부

광역시	수립여부	기준년도	목표년도	조례유무
서울	○	2006	2010(2(10년))	○
인천	○	2009	2020(10년)	○
대전	수립 중(내년 3월)	2010	2020(10년)	○
대구	○	2008	2017(10년)	X(주택법)
부산	○	2006	2012(6년)	○
울산	수립 중(올연말까지)	2010	2020(10년)	○
광주	수립 중(올 연말까지)	2010	2020(10년)	X
경기도	○	2003	2015(15년)	○
기타지역	×			

- 주택건설에 있어서는 무엇보다도 택지 확보가 중요한 관건. 도시의 균형성장과 각종 토지이용규제 및 환경보전 등을 감안 할 때 개발가능지를 확보하고 택지를 조성하는 일은 주택건설계획 보다 더 중장기적인 관점에서 계획이 필요. 따라서 시·도의 주택종합계획 수립 여부와 아울러 택지수급계획 수립 여부를 살펴보았으나 대부분의 시·도는 주택종합계획뿐 아니라 택지수급계획도 수립하지 않고 있음
- 서울시, 대전시, 광주시 등이 택지수급계획이 있으나 구체성이나 실천성이 미흡

〈표〉 시·도의 주택종합계획 및 택지수급계획 수립 여부

구분	수립	미수립
주택종합계획(장기)	서울시, 광역시, 경기도	기타지역(일부 지역 추진예정)
연도별 주택종합계획(1년)	모든 지자체	-
택지수급계획	서울시, 경기도, 대전시 등	기타지역(일부 지역 추진예정)
관련 조례 제정	서울시, 광역시(대구, 광주 제외), 경기도	기타지역(일부 지역 추진예정)

<전국, 지역별 주택종합계획 내용>

국토해양부

- 주택종합계획의 목표 및 정책방향
- 주거실태 및 주택수급의 분석
- 중장기 주택수급계획('03~'12)의 수립
- 국민 주거복지의 향상
- 삶의 질을 높이는 주거환경
- '12년 우리주택의 모습
- 지역별 주택시장 분석 및 정책 방향

대구광역시

- 주택수요·공급의 전망
- 체계적인 주택공급
- 임대주택의 적정공급방향
- 주거약자에 대한 지원 확충
- 주거환경개선, 주거복지 질적 향상

대전광역시

- 주택종합계획의 기본목표 및 방향제시
- 주택시장의 현황과 전망
- 주거실태분석 및 지표설정
- 중장기 주택 및 택지수급계획
- 부문별계획

경기도

- 인구주택 및 주거수준 현황
- 주택시장황
- 주택수요전망
- 경기도주택정책의 목표와 방향
- 주택공급계획
- 부문별 추진과제
- 계획의 실천방향

3. 주택종합계획의 문제점

1) 주택종합계획의 성격

- 전국적으로 지역적으로 주택공급총량을 계획하는 것은 민간부문에서 이루어질 사항까지 계획에 포함하고 있는 것임
 - 택지공급은 공공부문만 수행가능하므로 계획에 포함되는 것이 타당하지만 민간부문 주택공급계획은 제외하는 것이 바람직
- 지역주택종합계획의 경우 지역단위에서 수행가능하고, 수행하는 것이 바람직한 영역은 주거복지계획이 되어야 함에도 불구하고 주거복지부문에 대한 계획이 일관성이 없음
 - 임대주택공급계획을 주택공급계획의 한 부분으로 다루기도 함
 - 경기도의 경우 공공임대주택, 고령자주거지원을 다루고 있으나 기타 주거취약집단의 현황과 소요에 대해서는 다루고 있지 않음
- 지역 주택종합계획 내실화를 위한 주거실태조사 확충
 - 주거실태조사는 계획수립의 기초자료로서 중요함. 현재 전국단위의 주거실태조사가 실시되고 있으며 지자체에서 독자적인 주거실태조사를 실시하는 경우는 드물
 - 전국단위의 주거실태조사자료는 표본수의 제한으로 지역 주거실태 파악에는 한계가 있음. 예를 들어 서울시 주거실태를 구 단위까지 파악하기 어려움
 - 주거실태 규모를 확대하고 지자체가 참여하는 조사체계를 구축하는 것이 필요함. 지자체가 독자적으로 조사를 하더라도 지역간 비교의 용이성을 위해서는 조사를 통일시키고 표본수를 확대하는 방안이 효율적임

2) 주택종합계획과 타법과의 관계

- 주택종합계획은 국토기본법에 의한 국토종합계획에 적합하여야 하며, 국가, 지자체, 공사(지방공사 포함) 등의 사업주체는 계획이 정하는 바에 따라 사업을 시행하여야 함
- 도시분야의 기본계획인 도시기본계획과 주택종합계획은 긴밀한 연계성을 갖고 수립되어야 함

- 현재는 도시-주택계획을 연계할 수 있는 법제적 장치가 부족하고 수립과 승인주체, 수립기간 등이 차이를 보임
- 도시기본계획은 시군단위로 수립되고 주택종합계획은 광역차원의 계획임
- 도시기본계획에 제시된 주택관련 내용이 주택종합계획에도 있지만 시군별로 제시된 내용이 다양해 주택종합계획을 벗어나거나 내용이 중복되는 경우도 있음
- 상호 내용을 참고하거나 주택과 도시부문간 원활한 의사소통이 이뤄지지 않고 있음
- 도시기본계획과 도정기본계획, 주택종합계획은 모두 광역지자체장이 승인하기 때문에 광역지자체 차원에서 심도있는 논의와 조정, 연계성 확보가 가능

4. 주택종합계획의 개선방향

- 지자체가 자체적으로 주택정책을 수립하고 추진하기 보다는 중앙정부 정책의 집행자 역할을 크게 벗어나지 못하는 한계가 있기 때문에 주택종합계획에서 담을 수 있는 내용도 제한적임. 중앙정부의 정책목표, 방향, 추진내용과 다른 독자적인 계획수립 자체가 어려움. 주택정책의 지방화가 선행되어야 하는 문제임
- 기존 주택정책은 양적 안정을 가여주는 등 일정 부분 긍정적인 결과를 나타내고 있으나 시장에서 소외되고 있는 계층의 주거안정 문제와 다양화되고 있는 주택수요에 적절히 대응하기 어려운 한계가 있음. 이는 향후 해결해야 할 새로운 주택문제 대두를 의미하여 변화하는 환경과 더불어 주택정책 기조의 변화를 요구함
- 외국인 거주자, 취약계층의 다양화 문제 등 미래에 나타날 주거문제전망이 담길 수 있어야 함
 - 예를 들어 주거취약계층에 대한 매입임대 프로그램의 대상자가 쪽방, 비닐하우스에서 고시원, 여인숙 거주자 등으로 점차 확대되고 있음. 명확한 기준이 부재한 채 주거장소의 물리적 특성에 따라 정책대상자에 포함여부를 결정하는 후진적 방식임
 - 공동주택비율이 급속히 증가하기 이전에 예측하기 어려운 점이 있으나 주거문제에 있어서는 미래 전망에 대한 예측이 어느 정도 가능. 주거복지문제를 얼마나 중요한 비중으로 다루는가가 더 중요한 문제임