

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

I. 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 정부에서도 시기에 따라 공급목표가 변화하기도 하였다. 나아가 재고율의 목표도 그리 합리적으로 제시되었다고 보기 어려운 것이, 선진국 수준의 재고율을 따라가야 한다고 하는 게 재고율 목표설정의 주요 근거가 되다시피 하였기 때문이다.

일례로 ‘국민의 정부’는 영국, 스웨덴, 독일, 일본을 거론하면서 2012년까지 100만호를 공급하여 재고율 10%를

달성하는 목표를 제시했다. 이와 비슷하게 ‘참여정부’도 영국, 독일, 네덜란드, 프랑스의 공공임대주택 재고율을 예로 들면서, 2007~2012년간 150만호, 2013~2017년간 110만호 공급을 통해 공공임대주택 재고율을 2012년 15%, 2017년 20%로 끌어올리겠다고 발표한 바 있다(건설교통부, 2002, 2007).

이처럼 선진국 수준으로 공공임대주택 재고를 확충하겠다는 것 자체에 대해 반대할 이유는 없다. 오히려 이와 같은 정부의 의지를 더욱 장려하고 강화해야 함이 마땅할 것이다. 그럼에도 왜 공공임대주택 재고율이 10%, 15%, 20%가 되어야 하는가에 대해 분명한 근거를 찾기 어려우며, 다소 선언적인 측면이 강한 것도 사실이다. 정부의 공공임대주택 공급목표가 정책적 합리성을 갖기 위해서는 단순히 ‘선진국 수준’이라는 명분만으로는 부족한 감이 없지 않다. 공공임대주택 공급목표가 합리적 근거를 갖기 위해서는 무엇보다 국내 주거상황에 대한 구체적인 분석이 선행되어야 하며, 이를 바탕으로 주택공급계획이 수립되어 그에 맞는 재고율 목표치가 도출될 필요가 있

*정회원(주저자), 토지주택연구원 책임연구원, 도시계획학박사이
이 논문은 토지주택연구원의 2010년 정기과제 「보금자리 임대주택 정책 평가와 과제」의 일부내용을 토대로 작성되었음.

다. 그리고 이러한 문제의식에서 현행 보금자리 임대주택 정책도 자유로울 수 없는 것이, 사실상 공공임대주택 재고율 목표는 OECD국가와 EU국가들의 평균재고율을 참고로 설정되었기 때문이다.

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 공공임대주택 기능을 하고 있는 전세임대주택도 포함한다. 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 때문이다¹⁾.

분석대상인 민간주택 임차가구의 범위는 임대차계약에 의해 입주한 가구뿐만 아니라 임시가건물, 빌널하우스, 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 미래에 대한 예측을 수반하게 되므로 다양한 가정과 외삽의 방식을 동원하는 것이 불가피한 만큼 예측의 정확성을 담보하기 어렵다는 문제가 있다. 본 연구는 정부가 제시한 보금자리 임대주택 공급목표가 단순히 선언적인 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, 다

른 하나는 보금자리 임대주택 공급계획에 따라 2018년 재고율 12% 달성이 가능한지의 여부이다. 단, 본 연구에서는 지역별 소요규모의 차이나 공공임대주택 유형별 소요규모는 고려하지 않고 총량적인 측면에서 접근한다.

한편, 본 연구와 관련하여 문헌연구와 정량적 분석방법이 활용되었다. 문헌연구는 공공임대주택 정책 관련 정부자료, 주거소요분석에 대한 국내의 선행연구 등을 파악하기 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 활용했다²⁾.

II. 보금자리 임대주택의 공급목표

이명박 정부는 새로운 유형의 공공임대주택을 개발하기보다는 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 공공임대주택을 공급하여 2018년에 재고율 12%를 달성하는 것을 제시하였다.

80만호는 영구임대주택 10만호, 국민임대주택 40만호, 장기전세주택 10만호, 10년임대주택 20만호로 구성되어 있으며, 이들 유형을 혼합하여 매년 8만호씩 공급한다는 계획이다. 한편, 공공임대주택 재고율 목표의 경우, OECD 국가들의 공공임대주택 재고율이 평균 11.5%, EU 국가들은 평균 13%임을 감안할 때, 12%라는 수치가 적절하다고 보았다³⁾. 곧, 이명박 정부의 공공임대주택 재고율 목표 역시 선진국 수준의 재고율이 중요한 근거가 되었다고 할 수 있다.

III. 주거소요 분석방법

1. 이론적 논의

주거소요 분석과 관련하여 최근 단일 측정기준을 넘어 상호 연관/중첩되는 소요의 다양한 측면을 확인할 수 있는 측정기준(multi-measure approach)을 모색하는 연구가

2) 복지패널조사는 2005년부터 시행되었으며, 표본규모는 7,072 가구로, 전국의 모수치와 가장 유사한 표본이라는 점이 장점이다(한국보건사회연구원·서울대사회복지연구소, 2008). 특히, 주거분야에 대한 조사문항이 다양하고 경제활동, 소득 및 지출, 자산 등 타 조사항목과의 연계가 가능하다는 점에서 주거소요를 분석하는 데 적합한 패널조사이다.

3) 물론 정부발표자료에 명시적으로 이러한 표현은 없으나, 재고율 목표가 왜 12%가 되어야 하는지에 대한 근거는 제시하지 않은 채 OECD와 EU의 평균 재고율이 재고율 목표와 병기되어 있음을 볼 때, 이와 같은 추론은 충분히 가능하다.

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

이루어지고 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, 공간부족으로 인한 선택의 제한 등)→공공임대 임차가구→주택구입가구(모게지 이용)→주택소유가구’로 구분하고, 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, 구체적으로는 주거비부담능력이 부족한 가구에 대해 추가적으로 확인될 수 있는 주거소요에 따라 가구들을 위계화하였다. 그리하여 주거소요를 ‘추가적 주거소요→주거비부담능력 관련 소요(추가적 주거소요 없음)→주거소요 없음’의 연속선상에서 파악하였다.

주거소요의 다양한 측면을 고려하고자 하는 또다른 시도로는 복합적 주거소요(complex housing needs) 논의가 있다(Seelig et al., 2008: 52). 이에 따르면 주거소요는 위낙 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 다양한 기준의 적용을 모색하는 최근의 연구동향은 주거소요 분석에 대한 국내 연구를 한 단계 발전시키는 데 참고할만한 가치가 있다고 생각한다⁴⁾. 이에 본 연구에서는 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

복지패널 4차 원자료(2008년)에 대한 분석방법은 다음과 같다. 우선, 주거소요의 내용을 판별하는 기준으로 최저주거기준, 주거비부담능력을 선택하였다. 최저주거기준

의 경우, ‘기준미달’, ‘기준충족’, ‘기준초과’로 구분했는데, ‘기준초과’는 최저주거기준을 만족하는 가구 중 가구원수에 따른 방수기준을 초과했거나, 상위 면적기준을 초과하는 경우⁵⁾가 해당한다. 주거비부담능력은 월소득대비 주거비지출 비율로 정의하였으며, 주거비는 월임대료, 주거관리비(관리비, 수선비 등), 광열수도비를 합한 금액으로 계산하였다. 전세 및 보증부월세와 같이 임대보증금이 있는 가구의 경우, 시중은행의 전세자금대출 이율(8%)⁶⁾을 적용하여 임대보증금을 월임대료로 환산하였다. 적정 수준의 주거비부담능력을 판별하는 기준은 미국, 캐나다의 경우와 마찬가지로 소득의 30%로 설정하였다.

한편 자산은 월소득으로 전환하지 않는 대신, 최저주거기준에 미달하는 가구가 현재 보유하고 있는 자산으로 적절한 수준의 전세주택을 구입할 수 있는지의 여부를 확인하는 차원에서 활용하였다. 즉, 복지패널조사 분석결과 최저주거기준 이상 주택의 평균 임대보증금이 4,745만원⁷⁾인 것으로 나타났는데, 최저주거기준 미달가구 중 평균 임대보증금을 지불할 수 있는 자산이 있는 가구는 주거소요가구에서 제외하였다.

주거소요의 위계와 관련해서는 6개 집단으로 구분했다. 우선, 주거상실·불안가구를 주거소요 정도가 가장 큰 ①그룹으로 설정하였다. 그런데 ①그룹은 복지패널조사로 포착되지 않는 비주택 거주집단이므로, 이와 관련한 연구자료를 부가적으로 활용하여 가구 규모를 산정하였다. ②~⑥그룹은 복지패널 분석결과를 토대로 구분했는데, <그림 1>과 같이 최저주거기준 미달여부와 주거비부담능력에 따라 추가적 주거소요가 있는 가구, 주거비 과부담 가구, 주거소요가 없는 가구 순으로 위계화하였다. 이 때, 추가적 주거소요는 Purdon·Twyford(2000)와 같이, 주거비 부담이 과중한 가구로서 ‘최저주거기준 미달 주택 거주’라는 추가적 주거문제를 가지고 있는 경우를 가리킨다.

우선 <그림 1>에서 ‘높은 수준의 추가적 주거소요’는 주거비부담이 과중하면서 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 가구가 해당한다. ‘낮은 수준의 추가적 주거소요’는 주거비부담이 과중하지 않으나 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 가구로, 최저주거기준 이상의 주택으로 이주시 주거비부담이 과중할 것으로 예상되는 가구이다. 그러나 현재로서는 주거비부담이 과중하지 않다는 점에서 상대적으로 ‘낮은 수준’의 추가적 주거소요를 가지고 있는 것으로 간주했다. 다음으로, ‘주거비 과부담’의 경우, 최저주거기준 이상의 주택에 거주하고 있어 추가적 주거소요는 없으나 주거비부담이 과중한 가구를

4) 주거소요/수요 규모분석에 대한 선행연구로는 최저주거기준 미달가구를 중심으로 분석한 박신영·최은희(2002), 건설교통부(2003)의 연구, 주거비부담능력 분석을 활용한 진정수·정희남(2005), 강미나(2007)의 연구, 최저주거기준 미달가구 분석과 주거비부담능력 분석을 결합한 김혜승(2007)의 연구가 있다. 그러나 이들 연구 모두 주거소요의 위계 및 추가적 주거소요 개념은 반영하고 있지 않다.

5) 예를 들어, 3인 가구가 거주하는 주택의 면적이 4인 가구의 최저면적기준 이상일 경우, 이 가구는 ‘기준초과’ 가구로 규정했다.
6) 보통 전세보증금의 월세전환은 10% 내외의 수준에서 이루어지고 있고, 전세자금대출의 경우 제1금융권은 대체로 5~7%, 제2금융권은 7~9%임을 감안하여 8%로 설정하였다.
7) 참고로 2005년 인구주택총조사에 따르면, 평균 전세보증금은 5,109만원이다(진미윤·남원석·최조순, 2007).

가리킨다. 마지막으로 주거비부담수준이 낮고 최저주거기준 이상의 주택에 거주하는 가구는 주거소요가 없는 가구로 규정했다.

이러한 구분에 따라 ①~⑥그룹을 배열했으며, 특히 ‘주거비 과부담’ 가구의 경우, 최저주거기준 충족가구와 초과가구를 구분하기 위해 ④그룹과 ⑤그룹으로 나누었다. 최저주거기준 초과가구인 ⑤그룹은 현재 주거비부담이 높다고 해도 주택규모를 줄인다면 주거비부담 수준이 낮아질 여지가 있다는 점에서 ④그룹에 비해 상대적으로 주거소요 정도가 크지 않다고 판단했기 때문이다. 이상의 주거소요 위계에 대한 논의를 종합하면 <표 1>과 같다.

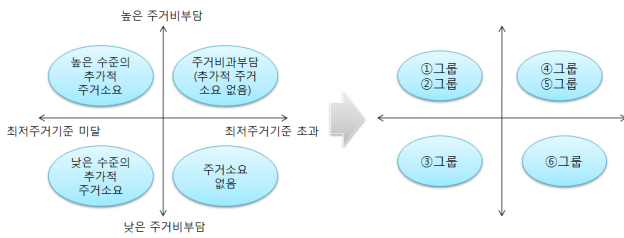


그림 1. 주거소요의 위계에 따른 가구유형

표 1. 주거소요의 위계 설정 종합

주거기준 주거비 부담	주거상실 불안가구	기준미달		기준충족		기준초과	
		30% 초과	30% 이하	30% 초과	30% 이하	30% 초과	30% 이하
①그룹	///						
②그룹		///					
③그룹			///				
④그룹				///			
⑤그룹					///		
⑥그룹						///	///

또한, 본 분석에서는 복지패널조사의 기존 가구구분방식을 그대로 활용하여 중위소득의 60%를 기준으로 빈곤가구, 일반가구로 나누었으며⁸⁾, 패널조사는 가중치 적용을 통한 모수추정이 가능하도록 설계되어 있기 때문에, 모수를 기준으로 분석을 진행하였다.

IV. 주거소요 분석결과

복지패널 원자료 분석을 통해 주거소요 위계별 가구수를 산출한 결과는 <표 2>와 같다. 여기서 어느 그룹까지를 정책지원대상으로 볼 것인가의 문제가 있는데, 본 연구에서는 ④그룹까지로 제한하고자 한다. ⑤그룹은 주거비부담을 덜기 위해 주거수준을 하향화하더라도 일정 수

8) OECD에서는 중위소득 60% 이하의 가구를 상대적 빈곤가구로 간주하고 있는데, 우리나라의 경우, 경상소득 기준으로 상대적 빈곤율은 2008년 현재 26.0%이다(한국보건사회연구원, 2009: 68). 따라서, 본 연구에서 규정하는 빈곤가구는 대략적으로 소득제3십분위 이하의 가구에 해당한다고 할 수 있다.

준 이상의 주거생활이 가능하다고 볼 수 있기 때문이다.

표 2. 빈곤가구 및 일반가구의 주거소요 규모(가구, %)

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

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 보금자리 임대주택의 입주자격에 따라 소득상한선을 적용하여, 소득상한선 이상의 주거소요 가구는 정책지원대상에서 제외하는 과정을 거칠 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 보금자리 임대주택 중 소득상한이 가장 높은 장기전세주택의 소득상한선을 적용했다⁹⁾. 장기전세주택의 경우, 도시근로자평균소득의 150% 이하의 가구를 대상으로 하는데¹⁰⁾, 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 <표 3>, <표 4>와 같이 빈곤가구 698,645가구, 일반가구 539,601가구를 산출할 수 있다.

표 3. 정책지원 대상 빈곤가구 규모(가구)

구분	추가적 주거소요 가구		주거비 과부담가구 ④그룹	계
	②그룹	③그룹		
전체 주거소요가구(A)	216,756	444,357	55,032	716,145
자산활용가능가구(B)	8,016	9,484	-	17,500
정책지원대상(A-B)	208,740	434,873	55,032	698,645

9) 물론 분양전환 임대주택은 특별히 소득상한선이 있지 않으므로 다양한 소득계층이 입주할 수도 있을 것이라 예상된다. 그러나 소득상한이 있는 공공임대주택 중에서는 장기전세주택의 소득상한선이 제일 높다.

10) 2008년 기준으로 2인 이상 도시근로자 평균소득은 월 3,920,704원이므로, 150%를 적용하면 5,881,056원이다.

표 4. 정책지원 대상 일반가구 규모(가구)

구분	추가적 주거소요 가구		주거비 과부담가구	계
	②그룹	③그룹	④그룹	
도시근로자 평균소득의 150% 이하 가구(B)	8,290	712,632	4,773	725,695
자산활용가능가구(C)	5,071	181,023	-	186,094
정책지원 대상(B-C)	3,219	531,609	4,773	539,601

한편, 복지패널조사 분석에서 드러나지 않는 ①그룹, 즉 주거상실·불안가구는 선행연구가 많지 않고 규모산출도 쉽지 않다는 제약이 있다. 본 연구에서는 가장 최근의 추정결과인 이태진(2009)의 연구 및 정부자료 등을 참고하고자 하는데, 이에 의하면, <표 5>와 같이 주거상실·불안가구가 49,319가구로 추정된다.

표 5. 주거상실·불안가구 규모 추정(가구)

주거상실가구		주거불안가구		계
거리 노숙인	쉼터 노숙인	쪽방 일시거주자	고시원 거주 단순노무직	
1,317	3,479	1,222	43,301	49,319

주: 주거상실가구(거리 및 쉼터거주 노숙인) 규모는 보건복지부(2010)의 2008년 통계, 주거불안가구 규모는 이태진(2009: 51)에서 인용

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

표 6. 정책지원 대상 주거소요가구 규모 종합(가구, %)

구분	추가적 주거소요 가구			주거비 과부담가구	계
	①그룹	②그룹	③그룹	④그룹	
일반가구(B)	0	3,219	531,609	4,773	539,601
계(A+B)	49,319 (3.8)	211,959 (16.5)	966,482 (75.1)	59,805 (4.6)	1,287,565 (100)

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 중¹¹⁾, <보금자리주택건설등에관한

특별법>에 의거하여 보금자리주택으로 전환되는 물량이 246,740호(2010년말 기준)임을 감안하고, 2009년 이후 공급되는 전세임대주택이 53,145호로 예상되므로¹²⁾, 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, <표 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 나온다¹³⁾.

표 7. 공공임대주택 신규공급량과 주거소요가구규모의 비교

2009년 이후 공공임대주택 신규공급물량(호)				정책지원 대상 소요가구 (B, 가구)	A/B (%)
보금자리 임대주택 ('09~'18)	국민임대 공급예정 물량 (기 사업승인)	전세임대 ('09~'12)	계(A)		
800,000	165,387	53,145	1,018,532	1,287,565	79.1

2. 재고율 목표의 타당성

현행 보금자리 임대주택 정책의 재고율 목표는 2018년까지 12%를 달성하는 것이다. 2018년에 예상되는 공공임대주택 재고량은, 2008년 기준 공공임대주택 재고 573,771호¹⁴⁾, 사업승인을 받아 공급이 예정된 국민임대주택 165,387호, 전세임대 53,145호, 보금자리 임대주택 80만호를 합쳐 총 1,592,303호이다¹⁵⁾. 이 재고물량을 2018년 예상되는 총가구수 1,871.2만 가구로 나누면(통계청, 2007), 2018년 공공임대주택 재고율은 <표 8>과 같이 8.5%가 계산된다.

- 2008년말 기준으로 국민임대주택의 총사업승인물량은 670,183호이고, 이 중 258,056호가 공급되었으므로, 공급을 계획하고 있는 사업승인물량은 412,127호이라 할 수 있다.
- 2009년 전세임대 공급물량은 14,145호이며, 2010~2012년간 매년 13,000호를 공급할 계획이다.
- 이는 다음과 같이 계산한 결과이다: {정책지원대상소요가구(1,287,565가구) - '09년 이후 공공임대주택 신규공급물량(1,018,532)}÷10개년
- 2008년 현재 영구임대 190,077호, 50년공공임대 100,949, 국민임대 258,056호, 전세임대 24,689호이다(국토해양부, 2009). 분양전환 임대주택은 476,193호가 있으나, 2018년이 되면 모두 분양전환이 되므로 재고율 계산에는 제외하였다.
- 2018년까지 보금자리 임대주택 80만호가 모두 재고형태로 존재하지 않을 것이다. 그러나 여기서는 계산의 편의를 위해 2018년에 80만호 모두 재고형태로 존재한다고 가정했다.

표 8. 보금자리 임대주택 공급에 따른 예상 공공임대주택 재고율

2018년 기준 공공임대주택 재고량 추정(호)					2018년 가구 추계 (B, 만가구)	예상 재고율 (A/B, %)
공공 임대 주택 재고 ('08)	보 금 자 리 임 대 주 택 (^{'09} ~ ^{'18})	국 민 임 대 공 급 예 정 물 량 (가 사 업 승 인)	전 세 임 대 (^{'09} ~ ^{'12})	계(A)		
573,771	800,000	165,387	53,145	1,592,303	1,871.2	8.5

물론, 보금자리 임대주택의 재고율 목표는 주택수를 기준으로 하고 있어 <표 8>에서 계산된 가구수 기준의 재고율과 직접적인 비교는 어렵다. 하지만, 2018년까지 공급되는 1,592,303호의 공공임대주택 재고로 2018년 12%의 재고율 목표를 달성하려면 2018년 시점에서 13,269,192호의 주택이 존재해야 한다. 그러나 이는 2008년 주택수¹⁶⁾보다 적은 수치로서, 주택수를 기준으로 하더라도 2018년 12% 재고율 목표는 현실적이지 않다. 만일 가구수 기준으로 2018년까지 재고율 12%를 달성하고자 한다면, 2,245,440호의 공공임대주택재고가 필요하다. 여기서 기존 공공임대주택 재고 및 국민임대주택 사업승인물량, 전세 임대물량인 792,303호를 제외하면 매년 약 14.5만호가 10년간 공급되어야 가능하다. 곧, 현행 보금자리 임대주택 공급계획으로는 재고율 목표 12%를 달성하기 어려우며, 이로써 보금자리 임대주택 정책에서 공급계획물량과 재고율 목표의 연계성이 미흡하다고 평가할 수 있다.

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, 공공임대주택 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. 결론

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 공급물량계획과 재고율 목표에 대한 재검토가 필요하다고 생각된다¹⁷⁾.

16) 2008년 기준 추정주택수는 14,168.8천호이며, 다가구주택 구분거처수를 반영할 경우 16,733.1천호이다(국토해양부, 2010).
17) 한편 본 연구의 분석결과는 횡단면적 분석으로 인해 주거소요 규모의 시간적 변화를 고려하지 못하고 있으며, 적정 수준의 공공임대주택 재고율을 주택시장 전반에 대한 고려없이

본 연구결과가 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공임대주택 공급목표는 국내 주거소요분석 결과를 토대로 130여만호의 추가적인 공공임대주택 재고확보를 통해 10% 수준의 재고율을 목표로 하는 게 바람직할 것이다. 그리고 이에 따라 연간 10~11만호의 보금자리 임대주택 공급물량이 확보되어야 할 것이다.

둘째, 공급주체의 재무적 역량 등을 고려할 때, 연간 10~11만호의 공급물량이 부담스러운 수준이라면, 임대료 보조, 주택개보수 등의 대인보조(subject subsidy) 정책수단의 활성화를 통해 보금자리 임대주택 공급정책을 보완하는 방안도 모색할 필요가 있다. 만일 보금자리 임대주택 공급물량을 현 계획대로 유지하고자 한다면, 대인보조 정책수단은 연간 2~3만 가구를 담당할 수 있어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 강미나 (2007). 국민임대주택 수요추정 연구(국토연구원 연구보고서). 안양: 국토연구원.
2. 건설교통부 (2002). 주택업무편람.
3. 건설교통부 (2003). 주택종합계획.
4. 건설교통부 (2007). 임대주택 업무편람·매뉴얼.
5. 국토해양부 (2010). 2010년도 주택종합계획.
6. 국토해양부(2009). 주택업무편람.
7. 김혜승 (2007). 최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요 추정(국토연구원 연구보고서). 안양: 국토연구원.
8. 박신영·최은희 (2002). 공공임대주택의 장기공급전략 연구(주택도시연구원 연구보고서). 성남: 주택도시연구원
9. 보건복지부 (2010). 노숙인의 자활을 위한 근원 대책 마련 (보도자료, 6월 4일자).
10. 이태진 (2009). 경제위기에 따른 주거빈곤 개선방안. **보 건복지포럼**, 148, 43-55.
11. 진미윤·남원석·최조순 (2007). 주택바우처제도 도입방안 연구 I. 과천: 건설교통부.
12. 진정수·정희남 (2005). 국민임대주택 100만호 건설실현 방안 연구. 성남: 대한주택공사·국토연구원.
13. 통계청 (2007). 장래가구추계.
14. 한국보건사회연구원 (2009). 빈곤통계연보.
15. 한국보건사회연구원·서울대사회복지연구소 (2008). **한국 복지패널 기초분석보고서**.
16. Purdon·Twyford (2000). *Review of Additional Housing Needs for Low Income Renters*. Australian Housing Research Fund.
17. Seelig, T. et al. (2008). *Reconceptualising Housing Need in the Context of 21st Century Australian Housing Policy*. AHURI positioning paper.
18. SGS Economics & Planning (2009). *A Vision and Plan for Social Housing in Australia*.

주거소요 분석에만 의존하여 설정하고 있다는 한계가 있다.