

2000년 이후 공공임대주택정책의 특징과 지속성 강화방안

Policy Review of Public Rental Housing Strategies Since Year of 2000

진미윤 대한주택공사 주택도시연구원 수석연구원

※ 주요단어: 공공임대주택, 임차인 지원, 주택정책, 주거복지

목 차

- I. 서론
 - 1. 연구의 배경과 목적
 - 2. 연구의 방법
- II. 공공임대주택정책의 전개과정과 전환기적 특성: 해외경험
 - 1. 공공임대주택정책의 이행경로와 특징
 - 2. 공공임대주택의 미래 전망
- III. 2000년 이후 공공임대주택정책의 특징 분석
 - 1. 공공임대주택의 공급확대 정책 추진 배경
 - 2. 2000년 이후 공공임대주택정책의 특징
- IV. 공공임대주택의 지속성 강화 방안
 - 1. 중장기 주택수급계획과의 조화
 - 2. 정책목표의 명확화
 - 3. 공공임대주택 유형 통·폐합과 지원체계 구축
 - 4. 민·관 협력형 주민 복지 프로그램 개발
 - 5. 정책이행 평가의 모니터링
- V. 결론

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

공공임대주택은 자력으로 내집마련이 어려운 계층을 대상으로 공적지원을 통해 주거보장을 실현할 목적으로 건설·공급되고 있다. 1989년 ‘주택 200만 호 건설계획’의 일환으로 추진된 국내 최초의 사회복지 성격인 영구임대주택건설이 1993년 종결된 이후 1998년 국민임대주택이 도입되기 이전까지의 공공임대주택은 주로 분양전환을 전제로 한 5년 임대주택이 주종을 이루었고 그 당시 공공임대주택은 주택정책에서 핵심정책은 아니었다. 그러나 2000년 이후 전국 전세가격이 15% 이상 급등하고,¹⁾ 2002년 주택매매가격 상승률이 전국 16.4%, 수도권 21.8%에 이르면서 무주택 서민의 주거불안이 심화되자, 정부는 주택시장 안정과 서민 주거안정을 동시에 달성하기 위한 정책 방안들을 ‘부동산 대책’ 형태로 발표하면서, 공공임대주택정책도 새로운 전기를 맞이하게 되었다.

공공임대주택의 공급을 확대하는 정책은 1960년대 이후 경제개발 차원의 주택정책이 사회정책 차원으로 전환됨을 의미한다. 이는 1972년 제정된 주택건설촉진법이 2003년 5월 주택법으로 전문 개정되면서 주택문제를 바라보는 시각도 사회 전체의 발전과 국가 성장의 관점으로 인식하게 된 데 있다. 주택보급률 100% 달성이라는 양적 확대정책은 주거복지 향상과 계층 간·지역 간 주거불평등 해소로 전환되었고, 이를 위해 10년 단위의 장기

주택종합계획 수립이 의무화되었고 최저주거기준이 법제화되었다. 공공임대주택 공급은 사회취약계층의 주거생활 안정을 통한 주거복지 실현의 주요 정책수단이 되면서 2002년 5월 「국민임대주택 100만 호 건설계획」(’03~’12)으로 본격적인 대량 건설 시기로 접어들게 되었다.

그러나 그동안 정권이 바뀔 때마다 새로운 공공임대주택이 제시되었고, 이에 대한 정책평가도 제대로 이루어지지 못한 상황에서 2000년 이후 주택시장 불안정기에 발표된 수차례의 부동산 대책에서 제시된 공공임대주택의 정책적 전개양상은 몇 가지 점에서 되짚어볼 필요가 있다. 우선 물량적으로 2006년 9.8%(장기공공임대주택 재고 비중은 2.9%)인 공공임대주택 재고비중은 2012년 15%(230만 호), 2017년에는 20%(340만 호)가 될 전망이다.²⁾ 국민임대주택 이외에도 새로운 공급유형으로 10년 임대, 다가구 매입임대, 전세 임대, 전월세형 임대, 중대형 임대, 비축용 장기임대가 이미 도입 및 도입할 예정이며, 공급방식도 기존 주택을 매입하여 임대하는 방식이 추가되었다. 정책 대상계층의 폭도 넓어졌다. 저소득층 등 사회취약계층뿐 아니라 당장 내집마련이 어려운 중산층 가능계층(소득 5~6분위)까지도 주거복지의 지원대상이 되고 있다. 따라서 물량 확대·공급유형과 방식의 다양화·계층 확대가 2000년 하반기 공공임대주택정책의 핵심적인 내용이 될 것으로 보인다. 공공임대주택의 절대 물량이 부족한 상황에서 재고 확충이라는 정책목표는 양질의 저렴한 주택을 장기간 안정적으로 공급할 수 있는 기틀을 마련하고 있다

1) 2001년 전국 전세가격은 16.4%, 서울은 18.7%, 수도권은 20.0%가 상승하였으며, 매매가격도 전국 9.9%, 서울 12.9%, 수도권 13.9%에 이르렀다(국민은행, 전국주택가격동향조사).

2) 2007년 1.31 부동산 대책에서 제시된 공공임대주택 재고비중의 정책 목표치다.

는 점에서 서민 주거안정에 획기적인 계기가 될 것은 분명하다. 그러나 공공임대주택의 본원적 기능은 공급확대를 통한 서민의 주거선택 기회증대 뿐만 아니라 실제 정책대상가구에 공공임대주택이 제대로 전달되었는가 하는 주거복지의 높은 수혜 정도라고 해야 할 것이다. 그리고 현재도 ‘수요가 있는 곳에 공급을, 어울려 살 수 있도록 공급을, 부담능력에 맞게 공급을’³⁾이라는 기본원칙이 원활하게 작동될 수 있는 제도적 기반이 취약한 상황에서 향후 전개될 공공임대주택의 안정적 공급과 그 실제 효과를 위해서는 이제부터라도 정책의 지속성을 위한 논의들이 본격화되어야 할 것이다.

본 글의 목적은 이러한 측면에서 2000년 이후 주택가격 급등기에 발표된 부동산 대책에서 제시된 공공임대주택의 정책적 전개과정의 특징을 살펴봄으로써 향후 공공임대주택의 지속성과 주거복지 실현을 위한 정책방향을 제시하고자 한다. 구체적인 연구문제(research question)로는 첫째, 2000년 이후 부동산 대책에서 제시된 공공임대주택정책의 특징은 무엇인가, 둘째, 향후 정책의 지속성을 위해 보완되어야 할 정책과제들은 어떤 것들이 있는가다. 이러한 연구문제에 답하기 위하여, 제2장에서는 공공임대주택의 대량 건설기를 이미 거쳐간

국가들을 중심으로 문헌에서 제시된 정책 전개과정과 대량건설기 전후로 고민해 온 정책 이슈들을 다룬다. 제3장은 국내 공공임대주택정책의 시대별 전개 특성과 그동안 정책평가를 짚어보고, 2000년 이후 부동산 대책에서 제시된 공공임대주택의 정책적 특징을 분석한다. 제4장은 이러한 분석에 근거하여 향후 공공임대주택정책이 지속성 있게 전개되기 위해서는 어떤 점들이 강화되어야 할 것인가를 제시하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 공공임대주택의 정책적 전개과정을 분석하기 위해서 2000년 이후 정부가 발표한 부동산 대책 자료를 분석의 1차 자료로 삼았다. 공공임대주택의 해외정책 동향은 문헌적으로 자료수집이 용이한 미국과 서유럽 국가에 국한하여 논의한다. 특히 대량공급 확대기의 정책이행 과정의 고찰은 공급정책이 나름대로 성공한 영국과 상대적으로 난항을 겪었던 미국만을 중심으로 논의하고자 한다.

부동산 대책은 2000년 이후 단순 정책 및 제도 관련 사항을 제외한 31건⁴⁾을 대상으로 하되 이 중 공공임대주택정책이 포함된 16건의 부동산 대책⁵⁾

3) 2005년 4월 27일 정부의 ‘임대주택정책 개편방안’에서 제시된 공공임대주택정책 개편의 기본방향이다. 본 내용에는 공급체계가 사회통합적 토대 위에 효율화되도록 개선하기 위해 수요 부응형 공급체계 구축, 지속가능한 공급체계 구축, 입주자격·임대료 개선 체계, 관리 효율화 및 임차인 참여 활성화를 개편의 기본방향으로 제시하고 있다.

4) 2000~2007년 1월까지의 부동산 대책은 건설교통부 ‘주택업무편람’(2001~2006)을 근거로 할 때 총 31건이다. 31건에는 부동산 대책 중 단순한 정책 및 제도에 대한 조치사항(소형평형 의무제도 도입(‘01.12.1), 투기과열지구 내 분양권 전매제한 강화(‘03.5.9), 후분양 활성화 방안(‘04.2.3), 건설경기 연착륙 방안(‘04.7.2), 주택에 대한 공시가격제도 도입(‘04.11.11), 지방도시 투기과열지구 탄력운용(‘04.11.19), 새로운 ‘주택·택지 공급제도’ 시행(‘05.3.9), 채권·분양가 병행입찰 및 택지청약자격 강화(‘05.5.23), 부도 공공임대아파트 조치방안(‘05.6.7))은 포함시키지 않았다.

5) 2000년대 이후 16건의 부동산 대책명은 ① 서민주거안정대책(‘01.1) ② 서민주거생활안정을 위한 전월세 종합대책(‘01.3.16) ③ 임대주택 활성화 방안(‘01.5.26) ④ 전·월세 안정 대책(‘01.7.26) ⑤ 국민임대주택 20만 호 건설 및 서민 전월세 지원대책(‘01.8.15) ⑥ 서민주거안정대책(‘01.9.14) ⑦ 국민임대주택 50만 호 등 장기임대주택 100만 호 건설(‘02.4.3) ⑧ 서민주거안정 대책(‘02.5.20) ⑨ 저소득층을 위한 주거복지 지원방안(‘03.5.28) ⑩ 서민·중산층 주거안정 지원대책(‘03.9.3) ⑪ 서민주거복지 확대방안(‘04.6.8) ⑫ 임대주택 활성화 방안(‘04.11.12) ⑬ 서민주거안정과 부동산 투기 억제를 위한 부동산 제도 개혁

과 1건의 임대주택정책 개편방안('05.4.27, 총 17건)을 분석하였다. 공공임대주택의 정책분석 시점을 2000년 이후로 한 것은 1998년과 1999년의 지속적인 주택경기 활성화에도 불구하고 대내외적 경제 불안 요인으로 주택경기 침체 양상이 크게 개선되지 않는 상황에서도 전국 전세가격이 10%를 웃돌며(2000년 전세가격은 전국 11.1%, 서울 13.8%, 수도권은 13.9% 상승) 무주택 서민의 주거불안이 가중되어 부동산 대책이 본격화되었기 때문이다.

정부의 부동산 대책을 분석하는 관점은 공공임대주택이 공급과 동시에 완결되는 정책이 아닌 공급되면서부터 시작되는 정책이라는 점에서 과연 공급이 실제 정책 대상가구에게 제대로 전달될 수 있는지에 대한 주거복지 수혜 정도, 실제 공급목표

가 달성되었는지에 대한 사업의 효과성, 그리고 얼마나 자원배분에서 효율적일 수 있을 것인가에 대한 관점에서 접근한다. 현재 추진되는 정책이 진행중이라는 특성으로 이러한 분석 관점은 결론적이라기보다 향후 정책의 지속성 관점에서 논의하고자 한다.

II. 공공임대주택정책의 전개과정과 전환기적 특성: 해외경험

1. 공공임대주택정책의 이행경로와 특성

대부분의 국가들은 제2차 세계대전 이후 심각한 주택부족난을 겪은 후 주택을 사회적 인프라와 정

<표 1> 공공임대주택 재고 현황

구분	유럽 (EU-25개국 평균 13%)(2003)					아시아		미국 (2005)	한국 (2006)
	영국 (2005)	스웨덴 (2004)	네덜란드 (2003)	덴마크 (2003)	프랑스 (2003)	일본 (2003)	홍콩 (2005)		
공공임대주택 재고 비율(%)	19.2	21.0	34.6	20.0	17.5	6.6	31.2	1.2	2.9
공공임대주택수 (만 호)	498.4	78.6	240.0	51.2	516.1	312.2	68.3	123.5	39.5
1000인당 공공임대주택수(호)	83.7	87.6	147.0	95.0	86.2	24.4	98.2	4.1	8.4
1000인당 주택수(호)	431	484	416	484	503	422	315	425	280
자가가구 비율	70.5	46.0	55.0	53.0	56.0	61.3	57.0	70.0	55.6

주: National Board of Housing, Building and Planning, Housing Statistics in the European Union 2004, Sweden; 미국의 주택수는 2000년 센서스 기준, 인구는 2006년 기준, 공공임대주택 재고 수는 2005년 기준(Schwartz, 2006); 영국 2005년 주택조사 결과; 한국은 2005년 인구 및 주택 총 조사의 인구, 주택수 기준, 공공임대주택 재고는 2006년 영구임대, 50년임대, 국민임대주택 재고 수 39.5만 호 기준.

('05.8.31) ⑭ 임대주택정책 개편 방안('05.4.27) ⑮ 서민주거복지 증진과 주택시장 합리화 방안('06.3.30) ⑯ 8.31 정책 1주년 부동산정책회의('06.8.31)다.

치적 결합의 중요 요소로 인식하면서 대규모 주택 건설 프로그램을 추진하였다. 공공임대주택⁶⁾ 건설 역시 이러한 대규모 주택건설 프로그램 속에서 상당한 재고 확충을 하게 되었다. 2000년대 각국의 공공임대주택 재고 비중을 보면(<표 1> 참조), EU 25개국의 평균은 13%이며, 세계 최대 공공임대주택 보유 국가인 네덜란드는 34.6%, 스웨덴이 21.0%, 덴마크가 20%, 영국이 19.2%다. 유럽 국가에 비해 시장중시형 주택정책을 추구하는 일본은 6.6%이며, 미국은 1.2%다.

이러한 각국의 공공임대주택 재고비중은 1950년대와 1960년대 집중적인 건설을 통해 50여 년 이상 누적되어 온 결과로, 그 과정에서 지속적인 재정지원을 전제로 하였기 때문에 가능한 것이었다. 1980년대 이후 민영화, 규제완화, 분권화와 1990년대 이후 신자유주의(neo-liberalism)가 확대되면서 재정 과부하와 공공부문의 비효율성으로 인해 공공임대주택정책이 전환기를 맞이하였지만⁷⁾ 여전히 공공임대주택은 저소득층 사회취약계층에 대한 주거 지원을 통한 사회보장이라는 인식에는 변함이 없다(Whitehead. 2003; Priemus · Dieleman. 2002; Van Kempen · Priemus. 2002; Hills. 2007).

Boelhouwer · Heijden(1993)에 따르면, 대부분의 국가가 일반적으로 거쳐가게 되는 주택정책의 이행 경로는 4단계로 진행된다고 한다. 제1단계는 주택부족난 심화에 따라 대규모 주택을 건설·공급하는 형태로 추진되며, 정부 개입의 수준이 높은

단계다. 제2단계는 제1단계를 거쳐 어느 정도 주택의 양적 보급과 주거수준의 개선이 이루어짐에 따라 기존 주택의 질적인 향상을 도모하는 단계다. 이 단계는 주로 도시정비와 같은 도시 인프라 개선 형태로 추진된다. 제3단계는 기본적 주택수요(needs)가 충족된 이후 전개되는 단계로 유효수요를 중심으로 한 시장중심적 주택정책을 펴는 단계다. 이 단계의 주된 관심은 배분의 문제다. 정부의 공적지출 감소에 따라 주택정책수단의 적합성(suitability)과 효과성(effectiveness)이 면밀히 검토되는 단계다. 이 단계의 특징은 신규 주택공급이 상당히 줄고 신규주택에 대한 공급지원이 감소됨에 따라 저소득층 등 사회취약계층에 대한 정책지원이 강조되고 있다. 제4단계는 저소득층을 위한 저렴한 주택공급 부족이 또 다시 심각해지는 상황에 접어드는 단계다.

이러한 단계별 주택정책의 이행경로는 주택시장에 영향을 미치는 4가지 요소(사회경제적·인구적·행정적·물리적·공간계획적 특성)에 따라 결정되며, 이러한 4가지 요소에 대해 정부가 어떤 반응으로 대처하느냐에 따라 세부 정책수단도 달라지게 된다. 다음 단계로의 이행이 전 단계의 성공을 통해 진행되는 것은 아니며 동시다발적으로 진행될 수도 있다. 네덜란드의 경우 아직까지 제1단계에 머무르면서 제2단계와 제3단계에 접어들고 있으며, 영국은 1945~1970년간 제1단계를, 1952~1975년간 제2단계를, 1980년 이후 제3단계를,

6) 유럽국가의 공공임대주택은 사회주택(social housing)으로 불리고 있다. 사회주택은 주로 정부, 공공단체, 비영리단체 등이 공급주체이며, 재정지원을 통해 자력으로 주택마련이 곤란한 계층을 지원한다. 임대료 수준이 시장임대료보다 저렴하게 공급된다는 점에서 국내 공공임대주택과 유사하다고 볼 수 있다. 유럽의 공공임대주택을 굳이 사회주택이라 칭하는 것은 이념이나 배분관점의 차이로 볼 수 있다.

7) 국가영역 축소와 시장기능 활성화를 추구한 민영화, 규제완화, 신자유주의는 공공임대주택 공급에 대한 국가의 정책운영 방식에 큰 변화를 준 계기가 되었다. 1995년만 하더라도 EU 25개국의 공공임대주택 재고 비중은 18%였으며 영국은 1980년 최고치인 31%, 네덜란드는 1990년 41%를 나타낸 바 있다.

1985년 이후 제4단계로 이행하고 있다. 제4단계에 접어들면서 저소득층을 위한 저렴한 주택공급 부족을 경험하고 있는 국가는 프랑스, 영국, 덴마크 등이며(Boelhouwe · Heijden. 1993), 일본이나 미국도 사회 양극화가 심화되면서 최근 주택정책의 주요 사안이 되고 있다(Schwartz. 2006; Thomas-Houston 외. 2006; Popkin 외. 2005).

한 가지 특징적인 것은 이러한 정책이행 단계(시작 시점과 종료 시점)를 결정짓는 가장 중요한 것은 정권교체에 따른 정치적 성향(political complexion)이다. 이는 어떤 정당이 정권을 잡느냐에 따라 정책목표와 수단이 달라질 수 있음을 의미한다. 해외사례를 보면, 공공임대주택의 공급 확대는 사회민주당이나 사회주의적 이념을 표상하는 정권하에 추진된 경향이 있었다. 대표적으로 영국은 보수당이나 노동당이이냐에 따라, 미국은 공화당이냐 민주당이냐에 따라 공공임대주택 공급을 확대 혹은 축소하는 경향을 보이고 있다(Caves. 1989; Orlebeke. 2000; Lang. 2000; van Kempen Priemus. 2002; Bratt. 2003).

영국은 제2차 세계대전 이후 주택부족 문제를 해소하기 위하여 노동당 정부(1945~1951)가 정책 공약으로 10년간 400만 호, 15년간 700만 호의 주택건설 목표를 제시하였다. 그러나 실제 건설이 여기에 크게 미치지 못하자 1949년 목표 호수를 연간 40만 호에서 연간 20만 호로 줄였다. 뒤이은 보수당(1951~1964)은 민간주택건설의 정체를 개선하기

위하여 민간주택건설 활성화와 자가주택 건설을 중시하는 정책을 폈다. 보수당은 1952년 공공주택과 민간주택 건설 호수를 1:1로 하는 정책목표를 수립하였으며, 1956년 주택보조법(Housing Subsidies Act)을 제정하여 공공임대주택에 대한 정부 보조금을 인하하였다. 또 다시 1964년 노동당(1964~1970)이 집권하자 공공부문의 주택건설을 중시하고 민간주택에 대해서는 공정임대료(fair rent)를 도입하여 임차인의 주거비 부담과 주거안정을 도모하였다.

1970년 다시 집권한 보수당(1970~1974)은 그동안의 공급자 지원정책을 수요자 지원정책으로 전환하였다. 현재 영국에서 가장 보편화된 저소득층 주거지원 수단인 임대료 보조정책(Housing Benefit)은 1972년 제정한 주택재정법(Housing Finance Act)⁸⁾에 근거하여 추진된 것이다. 1979년 대처정부 이후 1996년까지는 보수당이 집권하면서 재정지원 축소, 민영화의 일환으로 공공임대주택의 매각정책(Right To Buy, RTB)을 추진하였다.⁹⁾

1997년 이후 지금까지 집권하고 있는 노동당 정부는 보수당의 18년간 집권 동안 진행된 이러한 공공임대주택의 민영화 정책을 전면적으로 수정하기보다 그 부분적 문제점을 보완하면서 정책을 유지하는 형태를 취하고 있다. 2000년 이후 공공임대주택정책은 주로 사회적 혼합(social mix) 및 수급 불일치 완화에 목표를 두고 있다. 기존의 공공임대주택 배분방식인 가점제(point system)와 대기자 명

8) 주택재정법에 근거하여 공공임대주택에 대해서는 임대료 환급(rent rebate)을, 민영임대주택에 대해서는 임대료 수당(rent allowance)이 도입되었다.

9) 민영화는 공공임대주택 매각, 지자체 역할 축소의 형태로 추진되었다. RTB로 매각된 공공임대주택은 1980~2005년간 244만 3천 호에 이른다. 또한 지자체 역할 축소 및 공공임대주택 관리차원에서 지자체가 사회주택사업자(Registered Social Landlord, RSL)에 공공임대주택의 소유권을 넘기도록 한 제도인 대규모 공공임대주택이양(Large-Scale Voluntary Stock Transfers, LSVT) 정책이 1988년부터 추진되었다. 1988~2005년까지 LSVT를 통해 RSL로 이전된 공공임대주택호수는 98만 7,749호다 (Mullins · Murie. 2006).

부(waiting list)에 의한 할당정책은 2002년부터 입주자 선택형(Choice-Based Letting, CBL)¹⁰⁾으로 전환되고 있다. 이는 일부 대단지 공공임대주택에서 야기되는 빈곤 집중 완화, 임차인의 주거선택 기회 증대, 탐색에 따른 선호도를 반영한 일종의 쇼핑 인센티브(shopping incentives) 차원¹¹⁾으로 지역별 수급 불일치 및 효율적 재고관리 차원에서 추진되고 있다.

합리적 개인주의와 시민사회를 기반으로 경쟁적 자유시장체계를 채택하고 있는 미국은 시장주의적 관점의 주택정책을 취하고 있다. 저소득층을 위한 주택정책 방향은 공공임대주택의 공급보다는 주거비 부담능력(housing affordability)을 지원해 주는 주택바우처 제도가 보편화되어 있다. 이는 1930년대부터 의욕적으로 추진한 공공임대주택의 대량 공급 정책¹²⁾이 재정지원 축소와 정치적 저지로 원활히 추진되지 못하였고, 그나마 건설된 공공임대주택도 슬럼화와 주거지 차별의 근본 원인으로 지적되면서 1970년대 이후 수요자 지원방식이 저소득 임차인의 주된 주거지원 수단이 되고 있다.

Caves(1989)은 미국 주택정책의 역사를 연방정부의 역할과 관련하여 세 시기로 구분하고 있다. 첫 번째 시기는 대통령이 주도권을 쥐는 시기로, 1929년에서 1945년까지가 해당된다. 두 번째 시기는 의회가 주택정책에서 주도권을 쥐고 있던 시기로, 1953년에서 1969년까지가 해당된다. 세 번째

시기는 대통령과 의회가 공동으로 주택정책을 조율하던 시기로, 1969년에서 1989년까지로 구분하고 있다. 대통령이 주도권을 쥐던 시기에 1937년 주택법을 통해 공공임대주택 공급기반을 조성하였고, 이후 의회가 주도권을 쥐고 있던 시기인 1945년 이후에는 대량 공공임대주택 공급계획이 대통령 주관하에 발표되었으나 의회의 반발로 제대로 추진하지 못하였다.

제2차 세계대전 직후 Truman 대통령(1945~1953)은 주택부족 문제와 슬럼지역의 주택 철거를 목적으로 6년간 공공임대주택 81만 호를 발표(당시 미국 주택재고의 10% 목표)하였으나, 이 정책은 한국 전쟁과 높은 물가상승으로 제대로 추진되지 못하였다. 이어 Nixon 대통령(1969~1974)과 의회가 공동으로 도시 내 주택문제 해결을 위해 10년간 2,600만 호 주택건설(신축 및 개축, 이중 600만 호는 저소득층 및 중산층에게 공급)을 발표하였으나 그동안 건설된 공공임대주택의 도시 미관 악화, 범죄 등 사회적 문제, 시설 유지관리상의 문제가 크게 부각되자 1972년 파괴된 세인트 루이스(St. Louis)와 프루이트-아이고(Pruitt-Igoe) 사건 이후 1973년 공공임대주택건설 중지령을 선언하게 되었다.

공공임대주택을 공급하는 방식에 있어 미국은 1965년 기존 주택을 매입하여 저소득층에게 재임대하는 방식을 1965년 공공주택국(Public Housing

10) CBL은 영국 부수상실(The Deputy Prime Minister)의 5개년 주택계획에서 제시된 것으로 2002년 제정된 The Homeless Act에 근거하고 있다. 2005년 말까지 지자체의 25%가 CBL system을 적용하며, 2010년까지는 지자체의 100%가 CBL system을 적용토록 하고 있다(Whitehead, 2003).

11) 도심이나 근교 지역에는 공공임대주택 대기자가 많은 반면, 외곽지역에는 공가발생 등이 심각해짐에 따라 임대료 개편을 통하여 지역별 임대료 수준 조정을 통해 임차인이 탐색한 만큼 저렴한 임대료 서비스가 제공될 수 있도록 하였다. 이는 구체적으로 공공임대주택의 공가 발생 시 '광고'를 통해 임차인을 모집하는 입주자 선택형 공공임대주택 입주 허용인 CBL의 형태를 취한다.

12) 미국 최초로 공공임대주택의 정책기반은 1937년 주택법이다. 이 법에 근거하여 설립된 각 지역의 공공주택국(Public Housing Authority, PHA)이 공공주택을 건설·공급하며, 연방정부가 재정지원을 하게 되었다.

Authority, PHA)이 추진하였으며, 이자율 보조방식으로 민간부문을 통한 공공임대주택 공급을 지원하였다. 그러나 1965년 매입을 통한 임대주택은 1974년 임대료 보조정책으로 교체되었고, 이자율 보조 방식 중 주로 중산층을 대상으로 한 Section 221(d)3의 민간임대주택은 20년 동안 임대조건이 부여되었으나 대부분 당초 계약조건이 파기됨에 따라 1961년 도입하여 1966년 18만 4천 호로 종결되었다. Section 236 역시 민간개발업자가 민간임대주택 건설 시 이자율이 보조되었으나 20년 임대 의무 기간이 제대로 지켜지지 못하고 1968년에서 1973년까지 54만 4천 호로 종결되었다(Schwartz, 2006; pp101-127). 현재 민간개발업자가 저소득층을 대상으로 임대주택을 개발·운영하는 경우 그 부동산에 들어가는 세금을 면제해 주는 저소득층용 주택조세감면(Low Income Housing Tax Credit, LIHTC)이 1986년 조세개혁법(Tax Reform Act) 제정에 따라 추진되고 있다. LIHTC를 통한 지원호수는 2003년 120만 호를 넘어섰으며, 이는 50년 전에 추진된 신규 공공임대주택 공급호수에 버금가고 있다(Schwartz, 2006; pp83-100).

1992년부터는 노후·침체된 공공임대주택의 재개발 프로그램인 HOPE(Housing Opportunities for People Everywhere) VI가 그동안 공공임대주택의 정책실패를 인식하면서 추진되었으며, 경제적 통합, 빈곤 분산, 사회적 혼합을 목표로 하고 있다. 무엇보다 지속가능한 커뮤니티 조성이라는 관점에서 사회적 혼합(social mix)을 계층 간 혼합과 민관 파트너십으로 유도하고 있다. 이에 HUD는 HOPE VI 보조금 지원 기준으로 1996년 one-strike 규정을 신규제정하여 약물과 관련된 범죄활동을 보인 자에 대하여 PHA가 강제퇴거 조치할 수 있는 권한

을 부여하였다. 또한 입주자격 구성에서도 소득계층별 할당비율을 정하여 입주토록 하고 있다.

2. 공공임대주택의 미래 전망

공공임대주택의 재고가 많은 국가든, 작은 국가든 이를 이행하는 데 있어서 지속적인 재정지원뿐 아니라 공공임대주택의 공급 이후 시스템의 정비가 얼마나 중요한지를 알 수 있다. 공공임대주택에 대한 접근방식과 무관하게 공공임대주택 재고비중이 높은 영국과 같은 국가는 수급조정과 부담 가능한 임대료 수준, 건전한 유지관리와 사회적 조화를 위한 정책이 공급 이후 본격화된 정책이라 할 수 있다. 미국 역시 공공임대주택이 120만 호에 그치고 있지만 공공임대주택 재개발과 사회적 혼합이 공급 이후 집중된 정책이라 할 수 있다.

1970년대 이후 이들 두 국가의 주택정책이 임대료 보조 정책을 통한 수요자 지원 수단으로 전환하였다고는 하지만, 수요자 지원만이 저소득층 주거안정의 유일한 주거대안이 아니라는 결론 또한 많은 문헌에서 제시되고 있다. Hills(2007)는 21세기 영국의 공공임대주택의 역할은 무엇이어야 하는지에 대해, 현재 축소되는 공공임대주택의 영역은 특히 독신의 저소득층에게는 매우 중요한 주거보장책이라고 제시하고 있다. 또한 RTB로 인해 계속 공공임대주택이 매각되어 이용 가능한 공공임대주택이 점차 감소되고 있는 상황에서¹³⁾ 향후 25년간 공공임대주택의 공급 필요성이 매우 큼을 지적하고 있다.

미국의 학자들은 남아 있는 공공임대주택 재고마저도 HOPE VI를 통해 재개발됨에 따라 저소득층이 선택할 수 있는 공공임대주택이 절반 가량으

로 줄어들며 그나마 이들의 재정착률이 높지 않음을 지적하면서¹⁴⁾ 저소득층의 주거위기를 지적하고 있다. 주택바우처가 보편적 저소득층 주거 지원 수단이라는 하지만, 양질의 적정 임대료 수준의 임대주택을 찾는 데 많은 시간이 걸리고 임대료 상승으로 그 성공률도 1998년 81%에서 2000년 69%로 점차 줄어들고 있는 상황이다(HUD, 2001).

Whitehead(2003)는 공공임대주택정책의 지속적인 성과를 위해서는 보다 집중적인 정책을 펼칠 필요성이 있다고 주장하고 있다. 그는 적정한 주거를 보장하는 데 있어 국가의 역할은 축소될 수 없으며, 재정지원이 감소하는 상황에서는 재원지원의 역할을 감안하여 주거복지 욕구가 가장 큰 계층에게 정책이 집중되어야 함을 지적하고 있다. 또한 임대료 보조는 단기적인 부담능력을 덜어주는 수단으로 적절하며, 보다 장기적인 주거안정을 위해서는 공공임대주택 공급이 보다 효과 있는 정책임을 제안하고 있다. 그러나 공공임대주택 공급에 대해서는 낙관적 관망보다는 비판적 시각¹⁵⁾이 영국이나 미국에서 보다 지배적인 가능성이 있다는

의견을 보이고 있다. 이러한 관점에서 Priemus · Dieleman(2002)은 공공임대주택의 전환기적 시대에서 공공부문의 역할이 얼마나 중요한가를 되새기고 있다¹⁶⁾.

III. 2000년 이후 공공임대주택정책의 특징 분석

1. 공공임대주택의 공급확대 정책 추진 배경

국내 공공임대주택 재고비율은 2006년 9.8%에 이르지만, 장기 공공임대주택 재고 비율은 2.9%에 머무르고 있어, 아직 양적으로 매우 부족한 여건이다. 주택가격이 연소득의 6배가 넘고, 내집마련에 걸리는 소요기간이 2000년 6.8년에서 2006년 8.2년으로 오히려 늘어난 점을 감안한다면 현재 133만 호의 공공임대주택 재고는 전월세 657만 가구(전세 356만 가구, 월세 301만 가구)¹⁷⁾의 20% 정도밖에 수용할 수 없는 상황이다. 특히 장기임대주택 39만 5천 호로는 전월세가구의 6% 정도밖에 수용

13) 1980~1990년대 공공임대주택은 주로 고령자가 거주하였다는 점에서 이들의 사망으로 어느 정도 공공임대주택의 순환율이 계고되었으나, 최근 5년간 주로 저소득의 젊은층 위주의 임차인 구성비 증가로 인하여 향후 공공임대주택 순환율은 크게 낮아질 것으로 보고 있다(Hills, 2007).

14) Holin 외(2003)는 원주민의 재정착률은 단지 특성에 따라 편차가 큰데, 공공임대주택으로 재정비될 때는 원주민의 재정착이 높은 반면 사회적 혼합 형태로 재정비할 경우 재정착률이 매우 낮다고 지적하고 있다. U.S. General Account Office(GAO)(2003)에 따르면 165개 단지의 재정착률은 평균 46%로, 이 중 45개 단지는 재정착률이 25% 이하이며, 31개 단지는 재정착률이 75%라고 제시하고 있다(Popkin, 2004a).

15) 낙관론에 따르면, 공공임대주택은 보다 경쟁적인 주택시장에서 하나의 점유형태로서 지자체 등 공공부문이 개발·재개발에서 큰 역할을 함에 따라 유지관리 및 운영관리상의 행정실패가 최소화될 것이다. 따라서 이 시기에 따르면 정부는 소득 증가에 따라 조세 및 금융지원 시스템의 운영을 통해 자가 점유 촉진 및 시장 중심적인 정책을 취하게 된다. 비판론은 경제불안에 따라 야기되는 소득 불평등에 대해 정부가 대응하지 못하는 상황으로 신규공급은 매우 제약적이며, 정부가 직접 주택시장이거나 금융을 관리함으로써 그 위험부담을 스스로 떠 안게 되는 상황을 말한다. 공공임대주택에 대해서는 Nimby 현상이 우세하며 공공임대주택은 재정지원 축소에 따라 부적절하게 관리되고 만성 대기자 수으로 인하여 보다 더 잔류화되는 경향을 보인다는 시각이다(Whitehead, 2003).

16) 공공부문을 경제변동에 따른 시장 보완체로서 저렴한 주택을 공급할 의무를 지속해야 하며, 주택시장의 취약계층의 주거지원을 위한 안전성에서 민간부문에 우세하다는 점을 들고 있다.

17) 통계청, 2005년 인구 및 주택 총 조사 자료에서 제시한 전월세 가구다.

<표 2> 공공임대주택 재고 및 현 주거여건

연도	총 주택수	공공임대 주택 재고수 (비중)	장기임대주택 재고수 (영구임대, 50년임대, 국민임대)(비중)	연소득 대비 주택 가격 (PIR)	내집 마련 소요 기간	주택 보급률	공공임대주택을 지원해야 할 최소한의 가구 규모	
							최저 주거기준 미달가구	기초생활수급가구
2006	1,353만 호 (100.0%)	133만 호 (9.8%)	39.5만 호 (2.9%)	6.4배	8.2년	107.1%	-	-
2005	1,322만 호 (100.0%)	124만 호 (9.4%)	35.8만 호 (2.7%)	5.6배	7.7년	105.9%	255만 가구 (16%)	809,745
2000	1,189만 호 (100.0%)	75만 호 (6.3%)	26.9만 호 (2.3%)	5.0배	6.8년	96.2%	334만 가구 (23%)	688,354

주: 공공임대주택 133만 가구 중 영구임대주택이 14.3%(19만 호), 50년 공공임대주택이 7.0%(9만 3천 호), 5년 공공임대가 49.0%(65만 호), 국민임대가 8.4%(11만 호)를 차지하고 있음.
 자료: 건설교통부, 국민은행 각 년도 '주택금융수요실태조사'.

할 수 없게 된다. 이는 2006년 기초생활수급가구 규모(81만 가구)와 비교해 보더라도 매우 낮다고 할 수 있다. 기초생활수급가구 중 8만 가구만이 영구임대주택에 기입주해 있으며, 국민임대주택에는 4,221가구가 입주해 있을 뿐이다¹⁸⁾. 이렇게 볼 때 기초생활수급가구의 공공임대주택 입주율은 10% 정도라고 해야 할 것이다. 그동안 주택보급률의 확대와 최저주거기준 미달가구의 개선에 비한다면 공공임대주택의 공급과 배분정책은 그 전달체계가 매우 미흡하였음을 알 수 있다(<표 2> 참조).

이러한 상황 인식에 따라 정부는 2002년 국민임대주택 100만 호 건설계획 이후 <표 3>과 같은 다양한 유형의 공공임대주택을 통해 서민 주거안정을 도모하고 있으며, 특히 2007년 1월 31일 '주택시장 안정과 주거복지 향상을 위한 공공부문 역할 강화 방안(일명 1.31 부동산대책)에서는 2027

년까지의 장기 공급계획을 발표하였다.

2. 2000년 이후 공공임대주택정책의 특징

1) 공공임대주택의 유형과 특징

1990년대 대표적 장기 임대주택은 영구임대주택이다. 영구임대주택은 1989년 국내 최초 사회복지주택으로 당초 '주택 200만호 건설계획'에서 25만 호가 계획되었으나, 실제 공급은 19만 호에 그쳤다. 영구임대주택은 정부·지자체의 재정에서 건설비의 85%를 보조하여 전용 7~12평 규모로 건설한 것으로 임대주택 중에서는 임대료가 가장 저렴하여 영세민 등 최저소득계층만을 대상으로 공급된 공공임대주택이다. 그러나 1993년 재정압박과 일부 지역의 미임대 등에 따라 영구임대주택의 건설이 종결되었다. 1992년 영구임대주택을 대체할 목적

18) 대한주택공사, 내부자료: 2005년 말까지 기입주한 7만 566가구 현황 자료에 근거할 때, 4,221가구가 기초생활수급가구인 것으로 나타났다(진미윤 외, 2006).

<표 3> 공공임대주택의 유형과 정의

공공임대주택의 유형 (도입 시기)		정의
① 영구임대주택 (’89년 ‘주택 200만호 건설 계획’)		공공기관이 재정(사업비의 10~85%) 또는 기금 지원하에 소형(전용 7~18평)으로 건설하여 30년 이상 임대
② 50년 임대주택		
국민임대주택	③ 국민임대주택(신규 건설) (’98년 최초 도입 이후 ‘국민임대주택 100만호 건설계획’은 ’02.5.20 발표 이후 본격화)	
	④ 다가구 매입임대주택 (’04.6.8, ‘서민주거복지확대방안’ 제시)	도심 내 저소득층을 위하여 공공기관이 기존 다가구 주택을 매입하여 30년 이상 임대하는 국민임대주택
⑤ 전세 임대 (’05.4.27, ‘임대주택정책 개편방안’에서 제시 후 도입)		저소득층 등 수요자가 원하는 집을 주공, 지자체가 전세계약 체결 후 시중 임대료의 절반 이하로 임대
⑥ 5년 임대(’93년 임대주택법 전면 개정시 도입)		일정기간 후 내집마련이 가능한 계층을 대상으로 주로 민간기업이 기금지원하에 중대형 평형까지 건설하여 임대(2.5~10년) 후 입주자에게 분양 전환
⑦ 10년 임대 ¹⁾ (’03.9.3, ‘서민·중산층 주거안정지원대책’에서 제시 후 도입)		
중산층 장기거주 임대주택 (’06.8.31) ²⁾	⑧ 전월세형 임대	주택공영개발 지구 등에서 신규 건설되는 주택(전용 25.7평 초과) 중 일부 주택을 중산층을 위해 전·월세로 신규 임대
	⑨ 중대형 아파트 매입	기존 중대형 아파트(전용 25.7~45평) 매입하여 재임대
⑩ 비축용 장기임대주택 (’07.1.31, ‘주택시장 안정과 주거복지 향상을 위한 공공부문 역할강화 방안’에서 제시)		민간 재원을 활용하여 평균 30평 규모의 장기임대주택을 신규 건설하여 임대
⑪ 재개발·재건축사업 시 건설되는 공공임대주택 (2005.5.18, 도시및주거환경정비법 개정 시 반영)		도시및주거환경정비법에 근거하여 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축 사업 시 건설되는 의무 공공임대주택(총 건설 주택수의 17~30% 의무 건설)

주: 1) 10년 임대주택에는 국민주택기금의 지원을 받는 기존 5년 공공임대를 포함함. 기존 5년 공공임대주택의 임대기간을 연장함으로써 ’17년까지 약 25만 호의 공급효과가 있다고 함(정부의 ’07.1.31대책에서 제시)
 2) ’06.8.31정책 1주년 부동산정책회의 시 제시된 임대주택 유형임.
 3) 음영부분은 2000년대 이후 부동산 대책에서 발표된 공공임대주택 유형임.

으로 재정 50%, 기금 20%를 지원하여 주공 또는 지자체가 건설하는 50년 공공임대주택이 공급되었으나, 1997년 이후 재개발 시 세입자 대책목적으로 건설되는 임대주택을 제외하고는 건설이 중단된

상황이다. 이러한 건설 중단은 재정보조 중단으로 인한 임대료 상승으로 빈곤층의 주거안정 지원효과가 감소되었기 때문이다.

장기임대주택 부족에 따라 1998년부터 재정지

원(10~40%)하에 전용 11~18평 규모로 건설되고 있는 국민임대주택은 경제위기로 인해 발생한 대규모 실직 등으로 저소득층의 주거불안이 심화됨에 따라 도입되었다. 2000년 이후 지속된 주택가격 상승과 전월세난 심화에 따라 2002년 5월 20일 서민 주거안정대책 시 발표된 ‘국민임대주택 100만 호 건설계획’(‘03~’12)에 따라 대량 공급되기 시작하였다. 국민임대주택의 공급방식은 2004년 ‘6.8 서민주거복지확대방안’에서 신규공급뿐 아니라 기존 다가구주택매입을 통한 재임대 방식(다가구매입임대주택)이 도입되었고 2005년 매입 대상에 민간건설 부도임대주택도 포함되었다(2005. 12. 7, 국민임대주택건설등에관한특별조치법 개정).

국민임대주택 이후 도입된 공공임대주택의 공급유형은 부동산 시장안정 대책이라는 기조하에 서민 주거안정을 위한 유일한 대안으로 제시되는 형태를 취하고 있다. 매번 부동산 대책이 발표될 때마다 새로운 공공임대주택의 유형이 제시되었고, 공급 물량 역시 그때마다 늘어나는 추세를 보이고 있기 때문에 향후 이에 대해서는 다소 변동의 가능성도 있다고 할 수 있다.

지금까지 공급 혹은 공급될 예정인 공공임대주택의 유형은 <표 3>과 같다. 1990년대의 공공임대주택인 영구임대, 50년 공공임대, 5년 임대는 종결 혹은 퇴조하는 반면, 다가구매입임대, 전세임대, 10년 임대, 전월세형 임대, 중대형 아파트 매입, 비축용 임대주택은 2000년 이후 부동산 대책에서 새롭게 제시된 유형이다. 매입 공공임대주택은 기존 민간사업자에 의한 매입 형태가 아닌 지자체 혹은 주공이 매입 혹은 전세를 통해 입주자에게 재임대하는 다가구매입임대, 전세임대, 중대형 아파트 매입 형태로 2004년부터 추진되고 있다. 또한

재원의 다양화 측면에서 부동산 펀드라는 민간 재원을 활용한 비축용 임대주택이 ‘07. 1. 31 대책에서 제시되고 있다. 임대주택법과는 별도로 재개발·재건축 임대주택이 개발이익 환수 차원에서 총주택의 17~30%까지 의무적으로 건설되고 있다. 재건축 지구의 임대주택은 정부의 ‘공공부문의 주택비축 확대방안’(건교부, 2006.4.17)에 따라 공공부문이 매입하여 임대하는 방식이 추가되었다.

정부는 이러한 다양한 유형의 공공임대주택 공급은 기존 공공임대주택의 부정적 인식을 개선하고 사회적 혼합 및 거주중심의 임대문화 정착을 유도하며, 공공임대주택 비축을 통하여 주택시장의 수급 조절을 동시에 달성하기 위함이라고 밝히고 있다.

공공임대주택 유형별 세부 특징은 <표 4>와 같다. 최저소득 및 사회취약계층을 대상으로 하는 것은 영구임대, 다가구매입, 전세임대이며, 국민임대주택은 소득 4분위 이하 계층이 입주자격 요건이다. 또한 다가구매입, 전세임대, 재개발·재건축 의무 임대를 제외하고는 청약저축가입이 공통 자격요건이다. 무주택 기준만 충족시키면 되는 것은 재개발·재건축 임대, 중대형 아파트 매입이다.

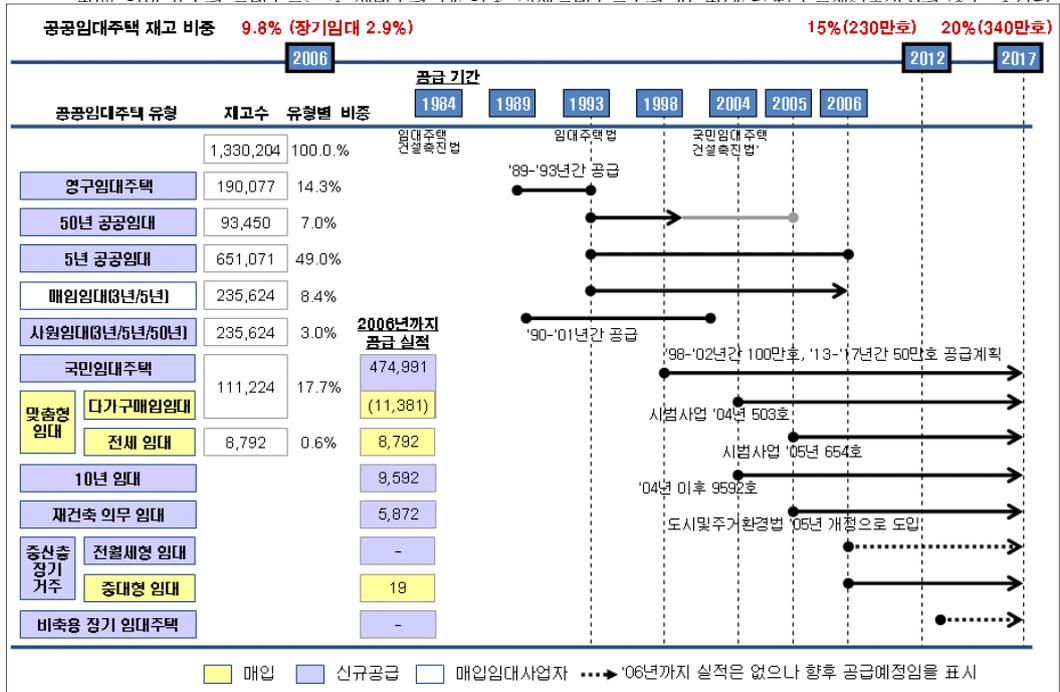
공공임대주택의 건설·공급·배분 기준은 임대주택법과 주택공급에관한규칙에 법적 근거를 두고 있지만, 별도 규정과 병행되고 있다. 국민임대주택은 국민임대주택건설등에관한특별조치법(2003.12.31 제정; 2004.7.1 시행, 2012.12.31까지 한시법)에 따라 국민임대주택 건설촉진을 위한 사항과 매입 방법 등을 적용받고 있다. 다가구 매입임대와 전세임대는 ‘기존주택 매입임대사업 업무처리지침’(건교부 주거복지지원팀, 2004. 8.21 제정 및 2007년 2.9 전문개정)과 ‘기존주택 전세임대사업 업무처리지침’(건교부

<표 4> 공공임대주택 유형별 특징

공공임대주택의 유형	공급 대상(무주택 전세)				평형 (전용)	임대료 수준	유형		근 거 (임대조건, 임대기간 등에 대해서는 임대주택법 공통 적용)
	최저 소득 및 사회 취약 계층	도시 근로자 평균소득 70% 이하	청약 저축 가입자	무주택 요건만			신규 건설	기존 매입	
영구임대주택	●		●		7~12 평	보증금 250~310만원, 월임대료 5~6만 원	●		임대주택법
공공 임대 주택	5년*		●	●	25.7평 이하	시중임대료의 70~100%	●		
	50년*		●	●	7~15 평	보증금 490~1,550만 원 월임대료 5.8~23만 원	●		
국민임대주택 (30년)*		●	●		11~18 평	보증금 1,000~1,200만 원 월임대료 13~14만 원	●		국민임대주택건설등에 관한특별조치법
맞춤형 임대주택	다가구 매입 임대	●			11~18 평	보증금 250~350만 원 월임대료 8~9만 원		●	기존주택 매입임대사업 업무처리지침(건교부)
	전세 임대	●			15평	(수도권)보증금 250만 원, 월임대료 12만 원 수준		●	기존주택 전세임대사업 업무처리지침(건교부)
10년 임대 **			●	●	25.7~45평	-	●		임대주택법 제12조
재개발·재건축 임대				●	***	시중 전세가의 90% 이하	●		도시및주거환경정비법 제30조의2, 동시행령 제13조의3, 제41조의2
중산층 장기 거주용 임대 주택	전·월 세형 임대 주택		미	정	25.7평 초과	-	●		'06.8.31 제시 (법적 근거 없음)
	중대형 주택 매입	-	-	-	●	25.7~45평	시중 전세가의 90% 수준	●	임대주택법 제2조
비축용 장기임대			미	정	평균 30평	-	●		'07.1.31 대책에서 제시 (법적 근거 없음)

주: * 무주택세대주를 대상으로 하되, 우선순위를 정할 때는 청약저축 가입 기간을 기준으로 함
 (●은 공급대상 1순위를 의미하며, ●는 경쟁 시 자격요건 혹은 공급 시 차순위를 의미함).
 **10년 임대주택은 임대주택법 제12조(임대주택의 매각제한 등) 제1항3의 임대조건 규정에 근거하며, 분양전환 가격에 대한 규정은 임대주택법 시행령 제9조(임대의무기간 등) 제5항에 근거하고 있음. 10년 임대주택은 기존 공공임대주택의 표준임대조건과는 별도로 표준임대조건을 건교부 고시문으로 발표하고 있음.
 ***주거환경개선사업은 총 세대수의 20%~30% 임대주택 건설의무, 전용면적 40㎡ 이하 규모의 임대주택은 총 세대수의

8% 이상, 전체 임대주택의 4.30% (2017년까지 정본)임 공공임대주택 공급계획의 임대주택 의무 건설, 전용면적 40㎡ 이하 규모의 임대주택에 추 세대수의 5% 이상 저채임대주택수의 30~40% 화비/주택개거추사어의 경우 증가되



- 주: 1) 공급 물량은 감안하지 않고 연도별 공급 계획만 화살표로 표시함
- 2) 재건축의무 임대주택은 2007년 3월까지 현황 자료임
- 3) 점선의 화살표는 아직 착수되지 않음을 말함

주거복지지원팀, 2005. 8.3 제정 및 2007.2.9 전문개정)에 근거하여 공급방식, 입주자 선정, 임대관리 등을 별도로 운영하고 있다. 반면, 전월세 임대와 비축용 장기임대는 현재 법적 근거가 없다.

지금까지 공공임대주택의 실적은 2006년 말 기준(사업승인)으로 국민임대주택은 47만 4,991호 (1998~2006까지의 사업승인 기준, 다가구 매입임대주택 1만 1,381호, 부도매입 1,474호 포함), 전세 임대('05년 이후)는 8,792호, 10년 임대('04년 이후)는 9,592호, 중대형 아파트 매입('06년)은 19호, 재

건축 의무 임대('06년)는 5,872호에 이르고 있다 (<그림> 참조). 정부 계획안에 의하면, 2006~2012년간 다가구매입은 4만 5천 호, 전세임대는 4만 호, 10년 임대는 25만 호, 전월세형 임대는 8만 호, 중대형 아파트 매입 등은 1만 1천 호를 공급할 계획이며, 2013~2017년간 국민임대주택 50만 호, 비축용 임대는 50만 호, 그리고 10년 임대와 전세임대는 30만 호를 공급할 계획이다.19) 동 계획에 따르면, 2012년의 공공임대주택 재고는 230만 호로 총 주택의 15%를 차지하게 되며, 2017년에는 340만

19)'07년 1.31 부동산 대책에서 제시된 2017년까지 공공임대주택 장기 공급계획안의 내용이다.

호 재고로 총 주택의 20%를 확보할 계획이다.

2012년까지 정부의 공급계획이 원활히 추진될 경우, 2012년 공공임대주택 유형별 비중은(공공임대주택 총 재고 100% 기준), 영구임대주택 9.7%, 50년 임대 4.8%, 국민임대(다가구매입 포함) 51.0%, 10년 임대 11.5%, 재개발·재건축임대 3.6%, 전월세임대 4.1%, 중산층용 장기거주임대 13.3%를 차지할 예정이다. 유형의 다양성에서 볼 때, 국민임대주택이 절반 가량을 차지하고 있기 때문에 공공임대주택의 주된 유형은 국민임대주택이라고 볼 수 있지만 이렇게 많은 유형이 동시 진행된다는 측면에서 과연 얼마나 실효성 있는 정책인지에 대한 판단은 미지수다.

2) 2000년 이후 부동산 대책에서 제시된 공공임대주택 정책의 특징

2000년 이후 제시된 총 17건(부동산 대책 16건, 임대주택정책개편방안 1건)에서 제시된 공공임대주택은 ‘공급 확대’를 결론적으로 제시하고 있다. 구체적으로 연도별 특징을 보면, 2001~2002년은 전월세 지원대책, 임차인 보호, 서민 주거안정을, 2003~2005년은 주거복지 지원 강화, 도시 빈곤층 주거안정, 건설시장의 민간활력을, 2006년 이후는 주택시장 수급 조절을 위한 비축개념을 공급 확대 배경으로 하고 있다.

2001년 공공임대주택은 전세가격 상승에 따른 임차인 보호차원에서 접근하고 있다. 공공임대주택 공급이 2000년 15만 호로 계획되었으나 실적은 7만 호 수준에 그쳤다. 공공임대주택 공급확대는 2001년 8.15 경축사에서 국민임대주택 20만 호 건설이 전월세 지원대책으로 제시된 것을 시작으로 하여, 2002년 4월 3일 건설교통부가 대통령 업무

보고 시 국민임대주택 50만 호 등 장기임대주택 100만 호 건설계획을 보고하였고, 1개월 후인 대통령주재 경제장관간담회(5.20 서민주거안정대책)에서 국민임대주택 100만 호 건설계획이 결정되었다.

2003년은 저소득층을 위한 주거복지지원(5. 28) 체계가 구축되었으며, 국민임대주택공급을 위해 국민임대주택건설등에관한특별조치법이 제정되었다. 동년 9월 3일 「서민·중산층 주거안정지원대책」에서는 향후 10년간 장기임대주택을 150만 호 확보하여 2012년 공공임대주택 재고율을 15% 달성하는 정책목표가 제시되었다. 동 대책에서 10년 임대주택이 새로운 장기임대주택의 유형으로 제시되었다. 장기임대주택 150만 호 확보방안은 공공부문(국민임대주택 100만 호 공급)과 민간부문(10년 장기임대 50만 호 공급) 간의 역할 분담을 통해 제시되고 있다. 2004년 주택가격이 다소 안정세를 보이자 ‘6.8 서민 주거복지확대방안’을 통해 도시 빈곤층의 주거여건 개선을 위한 보다 효과적인 대책으로 다가구 매입임대주택이 도입되었다. 또한 민간의 임대주택 건설실적이 저조하자 ‘11.12 임대주택활성화방안’을 통해 연 5만 호의 민간임대주택 건설체제 구축으로 집값 안정과 건설시장의 활력을 동시에 달성하기 위해 민간참여 유인을 위한 세제 및 금융지원, 임대사업 수익 제고를 위해 연기금 등 재무적 투자자의 임대주택 참여방안이 제시되었다.

2005년 또 다시 주택가격이 상승함에 따라 정부는 ‘8.31 부동산제도개혁방안’에서 공공임대주택 공급확대를 통해 서민주거안정을 강화하고 있다. 동 대책에서 다가구매입임대주택은 당초 2018년까지 1만 호 계획이던 것이 2015년까지 5만 호 계획으로 변경되었다. 또한 동년 ‘4.27 임대주택정

책개편방안'에서 도입된 전세임대주택은 2015년까지 매년 1,000호씩 1만 호를 공급하도록 확대되었다. 2006년에는 공공임대주택을 서민 주거안정책 뿐 아니라 주택시장의 수급을 조정하는 '비축' 개념으로 접근하고 있다. 이는 이미 2001년 '7.26 전월세안정대책'에서 공공부문의 중장기 임대주택 비축기능을 언급한 이후 별다른 언급이 없다가 갑자기 도입된 개념으로 '8.31정책 1주년 부동산 대책'에서 중산층을 위한 전월세형 임대주택, 중대형 아파트 매입형태로 도입되었다.

2007년 1월, 정부는 그동안의 부동산 대책을 서민주거복지 안정으로 전환한다고 발표하면서, 2017년 공공임대주택 재고율을 20%까지 확보하며 2012년 국민임대주택 100만 호가 완료된 이후에도 2013년에서 2017년까지 국민임대주택을 매년 50만 호씩 공급하고, 2018년에서 2027년까지도 매년 5만 호씩 공급하는 계획을 제시하였다. 또한 전용면적 30평 규모의 비축용 장기임대주택을 새로이 도입하여 2013년에서 2017년까지 50만 호를 건설하는 정책을 제시하였다.

이러한 부동산 대책에서 제시되는 공공임대주택의 정책적 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주택시장 안정과 투기억제라는 부동산 대책에서 서민이라는 다소 모호하고 불특정 다수를 대상으로 하는 공공임대주택 공급을 확대하고 다양화시키고 있다. 이는 사실 그동안의 공공임대주택이 정책대상의 불명확성을 지적한 것에 대한 보완 없이 소득계층별 주거복지 로드맵이라는 대전제하에 추진되는 특징을 보이고 있다.

둘째, 공공임대주택의 정책 목표의 적합성이다. 공공임대주택이 Kemeny(1995) 등의 학자들이 지적하였듯이 저소득층만을 위한 주거지원은 아니지

만, 국내여건을 감안할 때 가장 주택수요가 큰 계층에게조차도 공공임대주택이 제대로 전달되고 있지 않는 상황에서 중산층 및 중대형의 공공임대주택에 대한 지원은 누구를 위해 공공임대주택이 보다 집중되어야 할 것인가를 생각할 때 매우 혼동스럽다고 할 수 있다. 또한 주택이 과연 곡식처럼 비축 가능한 대상물인가를 재고할 필요가 있다. 주택은 입지의 고정성으로 인하여 지역시장의 특징을 가지고 있다. A지역의 집값이 오르는데 B지역의 주택을 매입하여 비축한다는 것은 주택시장의 기본 작동 원리와 맞지 않는다고 본다.

셋째, 공공임대주택의 유형이 너무 많고 입주대상 계층과 임대료 수준, 임대조건이 각각 상이하여 과연 실입주자가 이를 얼마나 이해할 수 있을 것인가에 대해 의문이 든다. 이러한 다양성이 맞춤형 주거복지라고 하기에는 실제 주거복지 수혜대상자들은 공공임대주택 정책에서 오히려 소외당하는 것은 아닐까라는 우려마저 든다.

넷째, 공공임대주택 체계에 대한 틀이 없이 그야말로 '대책' 형태이기 때문에 국회에서 동의를 얻지 못한다면 그야말로 서류상의 계획이었을 뿐 그 이상은 되지 못할 수 있다. 추진된다고 하더라도 정책의 지속성은 장담할 수 없다고 할 수 있다.

IV. 공공임대주택의 지속성 강화 방안

지금까지 우리의 주택정책 역사상 이렇게 물량적으로 많고 다양한 유형의 공공임대주택이 없었다는 점에서 서민을 위한 획기적인 주거안정과 국민의 주거복지 향상은 참여정부의 강한 정책적 의지의 결과라 할 것이다. 그러나 이러한 정책적 의지가 앞으로 10년 이상 계속 일관되게 유지되어야 실

현 가능하며, 무엇보다 재정지원과 택지확보 보장이 전제되어 있어야 가능한 것임을 알 수 있다. 또한 공급 못지 않은 운영관리상의 지원책을 통해 재고관리가 동시에 진행되어야 할 것이다. 이에 본 논문은 현재 제시된 많은 유형의 공공임대주택이 향후 정책의 지속성을 가지기 위해서는 다음과 같은 점을 고려하여 추진할 필요가 있음을 제안하고자 한다.

1. 중장기 주택수급계획과의 조화

현재의 공공임대주택 장기 공급계획은 상당 부분 정부의 주거복지 지원 로드맵(‘03.5)의 틀에서 제시되고 있다. 임대료 지불능력이 취약한 소득 1분위 계층에게는 다가구 매입임대 및 소형 국민임대주택을 공급하고, 자가주택 구입능력이 취약한 소득 2~4분위 계층에게는 국민임대주택의 공급 및 전월세 자금지원을 확대하고, 정부지원 시 자가 마련이 가능한 소득 5~6분위 계층에게는 중소형 자가 주택을 공급하는 지원 체계하에 이러한 다양한 공공임대주택의 유형이 수용되고 있다.

그러나 소득 1~2분위 계층의 특성이 임대료 지불능력이 취약하다는 점에서 다가구 매입임대주택은 이를 어느 정도 실현할 수 있지만, 이보다 임대료 수준이 높은 국민임대주택은 소득 1~2분위가 부담하기에는 어려운 점이 많다.²⁰⁾ 또한 신규 건설형의 국민임대주택보다 맞춤형 임대(다가구매입임대, 전세임대) 물량이 매우 적다는 점에서 주거 기회에 대한 제약이나 형평성이 문제될 수도 있다.

소득 2~4분위 계층이 선택할 수 있는 공공임대주택은 국민임대주택이 유일하다는 측면에서 수요가 있는 곳에 충분한 공급이 뒤따르기 힘들다. 즉 집이 필요한 사람이 원하는 지역에 반드시 국민임대주택이 공급되리라는 보장이 없기 때문이다. 반면, 소득 5~6분위 계층이 선택할 수 있는 공공임대주택의 유형은 매우 많아졌다. 10년임대, 전월세형임대, 중대형아파트 매입임대, 비축용 임대주택은 중산화 가능계층을 대상으로 하고 있기 때문이다. 2012년 계획안에 따르면 이러한 유형이 전체 공공임대주택에서 차지하게 될 비율은 35%에 이르게 된다.

반면, 현재의 공공임대주택 장기 공급계획은 미래 주거상황과 주택 수요를 충분히 감안하지 못한 점이 있다. 2012년 우리의 주거상황은 주택보급률이 116.7%에 달하고 최저주거기준 미달가구도 현재 16%에서 6%로 크게 줄어들 전망이라는 점에서 양적 및 질적 주거수준이 개선된 상황에 이르게 된다. 대부분의 국가가 양적·질적 주거문제가 해결된 이후 정책과제는 부담능력의 완화가 되고 있는 만큼, 공급 못지않게 부담가능한 공공임대주택의 공급체계가 필요하다. 또한 제4차 국토종합계획 주거복지 부문의 중장기 주택수요 전망에 따르면, 대체수요를 감안하더라도 인구증가율의 감소에 대응한 주택 수요는 2011~2020년에는 연평균 40만 호 수준으로 될 것으로 보고 있다(국토연구원, 2006).

이에 근거할 때, 2017년 공공임대주택 채고 340만 호를 확보하기 위해서는 매년 신규공급의 절반

20) 일률적으로 비교하기는 어렵지만, 수도권 15평을 기준으로 할 때, 다가구 매입임대주택 평균 임대보증금 350만 원, 월임대료는 8~10만 원 선으로 시중 전세가의 30% 수준이지만, 국민임대주택은 임대보증금 1,500만 원, 월임대료 15만 원 선으로 지역에 따라 시중 전세가의 60~70% 수준에 이르고 있다.

이상이 공공임대주택으로 채워져야 한다는 것이 된다. 따라서 기존의 주택종합계획과 중장기 주택수급계획은 공공임대주택 공급계획과 부담능력을 지원하는 방향으로 어느 정도 수정·보완되어야 할 것으로 보인다.

2. 정책목표의 명확화

현재의 공공임대주택은 수요자 맞춤형 주거복지, 비축을 통한 시장 수급조절 차원에서 유형의 다양화를 시도하고 있지만, 다양화보다는 분산된 형태를 보이고 있다. 최저소득계층 등 사회취약계층만을 대상으로 하고 있는 영구임대, 다가구매입, 전세임대를 제외하고는 대부분 청약저축가입자나 무주택자를 주된 정책대상 가구로 하고 있다. 그러나 이러한 모호한 정책대상 가구의 규정은 해당 공공임대주택에 대한 사업 효과성이나 자원 배분의 효율성마저도 검증하기 어렵게 만들고 있다. 따라서 유형별 정책대상 가구를 소득수준, 무주택 기간, 과거 주거경험(이주횟수 등), 가구유형(1인 가구, 노인가구, 신혼부부 가구, 3세대 동거가구 등) 등에 따라 차등화한 정책대상 가구의 선별기준이 있어야 할 것이다. 이때의 선별기준은 자격대상을 규제하기 위한 것이 아니라 특정정책 목표계층을 유인할 수 있는 장치가 되어야 할 것이다.

3. 공공임대주택 유형 통·폐합과 지원체계 구축

분산되어 있는 공공임대주택의 제 규정들을 하나로 통합할 필요가 있다. 현재 11종류에 달하는 공공임대주택은 상기와 같은 정책목표 명확화에 따라 유형 간 통·폐합과 이를 총괄 조정하는 새로

운 임대주택법이 필요하다. 공급실적이 저조한 5년 공공임대와 5년 임대주택은 각각 국민임대와 10년 임대에 통합시켜도 무방할 것으로 보인다. 또한 공급유형별로 정책목표 계층을 명확화하는 작업이 이루어질 경우 현재 11개 유형의 공공임대주택은 어느 정도 유형화가 가능할 것이다. 따라서 이에 근거하여 건설과 매입의 임대사업 절차와 원칙, 지원기준, 임대조건(임대료와 임대기간, 분양 전환 등), 입주자격 등이 새로운 단일의 임대주택법 내에서 체계화되어야 할 것이다.

이러한 제도적 준비를 통해 임차인의 자유로운 임대주택 간 주거이동이 보장되는 공공임대주택의 순환 시스템이 마련될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 공공임대주택 입주가 여의치 않을 경우, 주택바우처와 같은 수요자 지원 프로그램을 통해 민간 전월세 임차인을 지원해야 할 것이다. 공공임대주택이 최종 거처가 아니라는 점에서 임차인의 내집 마련 지원이 단계별로 이루어질 필요도 있다.

4. 민·관 협력형 주민 복지 프로그램 개발

공공임대주택은 운영관리 단계가 매우 중요하다. 특히 국민임대주택의 대량 공급, 대단지 공급 형태가 가져올 수 있는 지역사회 영향력을 감안할 때, 주거지 차별이나 소외를 미연에 방지할 수 있는 지역사회 복지 프로그램과의 연계와 주민 간 커뮤니티 참여 프로그램의 개발이 필요하다.

이러한 맥락에서 지역사회의 비영리단체에 의한 공공임대주택의 직·간접적 건설참여가 장려되어야 할 것이다. 정부는 지난 2003년 5월 28일 ‘저소득층을 위한 주거복지 지원방안’을 제시하면서 비영리사단법인의 저소득층 주거지원 활성화

를 위해 사회취약계층에 대한 주거마련 지원 프로그램 개발을 유도하겠다는 내용은 제시한 바 있지만 이후 이에 대한 정책이 추가로 제시되고 있지는 않다.

주거복지를 담당할 역할과 책임을 중앙정부, 지자체 등 공공부문 이외에도 비영리 민간부문과 같은 주체와 공유하게 함으로써 공공임대주택의 정책성과와 그 지속성이 어느 정도 높아질 수 있었다는 선진 외국의 경험 사례를 볼 때 파트너십 체계 구축이 이제라도 본격화되어야 할 정책방향이라 할 수 있다. 이와 더불어 2007년 1월 15일 문을연 ‘전월세 지원센터’를 계기로 이를 지역에도 보급하여 정착하는 방안을 마련할 필요성이 크며, 본 센터를 통해 공공임대주택에 대한 입주 상담, 공공임대주택 중개 및 이주 상담, 대출 등 금융 지원, 임대료 부담 정도, 입주자 만족도 등에 대한 지속적인 피드백 장치가 마련되어야 할 것이다.

5. 정책이행 평가의 모니터링

공공임대주택은 공급완료가 정책목표 달성이 아닌 정책의 시작임을 인식해야 한다. 이는 지속적인 입주를 통해서 그 정책효과가 검증되어야 하기 때문이다. 공공임대주택에서 가장 중요한 점은 실제 정책대상 가구에게 공공임대주택이 제대로 전달되었는지에 대한 주거복지 수혜 정도다. 2006년 국민임대주택 입주자 실태조사에 따르면, 국민임대주택 입주자 중 최저생계비(월소득 94만 원) 이하 계층

의 입주율은 22.8%, 차상위계층(월소득 113만 원)의 입주율은 14.1%, 소득 2분위(월소득 148만 원) 이하 계층의 입주율은 14.6%로 나타났다. 즉 소득 1~2분위 계층의 국민임대주택 입주율은 51.5%로 국민임대주택의 정책이 주거복지 수혜계층에게 제대로 배분되고 있음을 보여주고 있다²¹⁾. 그러나 입주대상 자격은 소득 1~4분위까지 다소 그 폭이 넓은 반면 임대료 수준은 단일 기준을 적용하고 있어 소득 1~2분위에게는 부담을, 소득 3~4분위에게는 오히려 저렴하게 인식되는 한계가 있다.

정책의 지속성을 위해 과연 2017년까지 제시된 공공임대주택의 유형별로 계획 대비 달성도는 어떤지에 대한 사업 효과성은 어떤지를 점검할 필요가 있다. 이러한 사업 효과성에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 변수는 재정지원의 정도가 될 것이며, 매입(다가구 매입, 전세임대, 중대형 아파트 매입)을 통한 공공임대주택 확보방법은 기존 주택을 지자체 혹은 주공에게 매도하려는 자가 상시 존재해야만 작동이 가능한 구조다.

맞춤형 임대(다가구 매입임대, 전세임대)의 경우 ‘12년간 9만 2천 호가 건설목표로 이는 연간 1만 3,142호가 된다. 이러한 계획 목표가 제대로 달성되기 위해서는 매입물량에 대한 사전조사와 계획이 뒤따라야 할 것이다. 중대형 아파트 매입의 경우 사업 효과성이 매우 저조한 실정이다. 계획은 2006년 300호, 2007~2012년간 매년 1,000호씩 총 6,300호 매입이 목표이나, 실제 실적은 2006년 19호에 그치고 있다. 물론 이는 매입대상 주택기준²²⁾

21) 국민임대주택의 가구 특성별 입주율은 단지별 편차가 매우 크다. 31개 국민임대주택 단지 입주자 조사결과에 따르면, 장애자 가구는 평균 10%(최저 2%~최고 39.2%), 65세 이상 노인가구는 평균 27%(최저 1.7%~최고 31.0%), 기초생활수급자가구는 평균 9.4%(최저 1.4%~최고 32.9%) 입주율을 보이고 있다. 자세한 것은 진미윤 외(2006)을 참고하면 된다.

22) 현재 중형주택(전용 85㎡ 이상) 매입 대상 주택 기준은 단지규모가 500호 이상이고 준공일로부터 10년이 경과되지 아니한 아파트를 대상으로 하고 있다.

완화를 통해 어느 정도 가능하겠지만, 입지여건이 좋지 않는 등 시장에서의 교환가치가 떨어지는 주택의 매입이 물량의 대다수를 차지하게 될 가능성이 높을 것이다.

얼마나 자원 배분에서 효율적일 것인지를 판단해 보아야 할 것이다. 이는 5년 공공임대주택의 양적 팽창이 오히려 국민주택기금 등 공적자금 부실화의 주요 원인이 되고 있다는 점에서 매우 중요한 정책의 지속성 판단근거가 된다. 민간건설사업자가 건설한 5년 공공임대주택의 부도는 주로 외환위기 시 발생하였는데, 이후 분양전환, 경매 등으로 자체 정리되어 2006년 4월 말 기준으로 423개 단지 10만 2,585호가 잔존하고 있다. 부도 발생의 원인은 민간 영세업자의 공공임대주택 건설참여로 인한 무리한 사업 추진과 기금 부실대출 심사 등이 지적되고 있다. 이러한 부실문제는 시장실패가 아닌 정책실패의 한 면모라고도 볼 수 있는 것으로, 정부는 이를 위해 부도사업장 정상화 촉진 자금으로 국민주택기금 중 1~2%를 집행하였으며, 부도로 인한 임차인 보호를 위해 ‘부도공공임대주택 임차인 보호를 위한 특별법’을 제정할 예정이다.

국민주택기금에서 지원되는 호당 대출 규모면에서도 공공임대주택 유형 간 타당성이 결여되고 있다. 호당 지원규모만을 비교해 본다면, 국민임대주택은 재정 지원(10~40%)(2006년 호당 재정지원액 1,298만 원)을 감안하지 않을 경우 국민주택기금에서 호당 1,950~4,125만 원(이자율 3%, 10년 거치 20년 상환)(호당 평균 3,096만 원), 공공임대주택은 60㎡ 이하가 호당 5,500만 원(이자율 3%, 10년 거치 20년 상환), 60~85㎡는 호당 7,500만 원(이자율 4.5%)이 용자 지원되고 있다. 다가구 매입임대주택은 호당 7,000만 원 지원 중 정부보조가

45%, 기금 50%이므로 국민주택기금에서 지원되는 호당 지원규모는 약 2,800만 원이라 볼 수 있다. 지원이 많이 될수록 임대료가 저렴해짐을 감안할 때 최저소득계층 등에게 집중되어야 할 국민임대주택은 호당 재정지원액과 기금지원액을 합하여도 호당 4,400만 원 정도다. 이자율을 감안하지 않을 경우 공공임대주택보다 오히려 낮게 지원되고 있는 것이다. 따라서 향후 공공임대주택은 상기와 같이 주거복지 수혜 정도, 사업 효과성, 자원배분의 효율성을 감안하여 그 지속성을 위해 필요 시 공급계획을 수정 혹은 방향 전환해야 할 것으로 보인다.

V. 결론

본 글은 공공임대주택 재고가 낮은 상황에서 2000년 이후 수차례의 부동산 대책에서 제시되어 급속도로 진행되는 공공임대주택의 정책적 특징을 살펴해보았다. 또한 공급이 확대되어야 한다는 측면에서는 누구나 공감하고 있으나, 그 세부적인 실현 방법에 있어서는 다소 의문시되는 점이 있기에 공공임대주택의 공급이 정부안대로 그 지속성을 유지하기 위해서는 어떤 점들을 보다 더 고려해야 할 것인가를 5가지로 제시하였다.

지금부터 10년이 지난 2017년이 되면 우리의 주거여건이 어떻게 변화되어 있을까. 정부의 정책 일관성이 그대로 유지된다면 공공임대주택은 물량면에서 상당량에 달하게 되겠지만, 공공임대주택은 공급 못지 않게 운영관리가 중요하다는 점에서 공급 확대기에 이러한 정책의 지속성과 성과를 제고하기 위한 보완장치들이 마련될 필요가 있다. 해외경험 사례에서도 잘 나타나고 있지만 이미 상당한 재고가 누적된 상황에서는 국가자산의 효율적

관리 그 자체가 큰 재정 부담으로 다가오며, 행정 비용 및 유지관리에 대한 정책 실패가 공공임대주택 전체의 정책성과를 좌우할 수 있다는 측면에서 이제부터 ‘준비해야 하는’ 정책과제를 발굴하고 고민해야 할 것이다. 국민의 정부에 이어 참여정부가 공공임대주택의 대량 공급 확대기였다고 한다면, 차기 정부가 담당해야 할 공공임대주택정책의 첫 페이지는 이러한 물량(flow) 중심의 ‘호수주의’에서 야기될 수 있는 문제점들을 하나씩 짚어봄으로써 재고 중심의 공공임대주택 순환체계 구축 및 이를 통한 재고관리, 입주자 관리, 유지 관리가 핵심을 이루어야 할 것이다.

참고문헌

건설교통부. 2006. 주택업무편람.
 건설교통부. 2004. 주택종합계획(03~12).
 건설교통부. 2005. 지자체 참여 확대를 통한 국민임대주택 건설방안 연구.
 국토연구원. 2006. 국민주거안정을 위한 주거복지 향상 및 부동산 시장 안정기반 구축 연구: 제4차 국토종합계획 수정계획 수립을 위한 기초연구.
 김근용. 2004. 공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구. 국토연구원.
 대한주택공사·국토연구원. 2005. 국민임대주택 100만 호 건설 실행방안 연구.
 박신영·진미운. 2001. 공공임대주택의 소요계층에 따른 공급전략과 관리운영방안. 대한주택공사 주택도시연구원.
 윤주현·김근용 외. 2002. 공공임대주택 제도 개선방안 연구. 건설교통부·국토연구원.
 진미운 외. 2006. 국민임대주택 임대료 산정체계 개편 방안 연구. 대한주택공사 주택도시연구원.
 Boelhouwer, Peter and Harry van der Heijden. 1993. "Housing policy in seven european countries: the role of politics in housing".

Journal of Housing and the Built Environment 8(4).
 Bratt, Rachel G. 2003. "Housing for very Low-income Households: The Record of President Clinton, 1993-2003." *Housing Studies* 18(4).
 Caves, Roger W. 1989. "An Historical Analysis of Federal Housing Policy from the Presidential Perspective: An Intergovernmental Focus". *Urban Studies* 26.
 Green, Richard K. and Stephen Malpezzi. 2003. *U.S. Housing Market and Housing Policy*.
 Hickman, Paul and David Robinson. 2006. "Transforming Social Housing: Taking Stock of New Complexities". *Housing Studies* 21(2) : pp157-170.
 Hills, John. 2007. *Ends and Means: The Future Roles of Social Housing in England*. ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion, Communities and Local Government.
 Hoffman, Alexander von. 2000. "A study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949". *Housing Policy Debate* 11(2). Fanni Mae Foundation.
 Harloe, M. 1995. *The Peoples' Home? : Social Rented Housing in Europe & American*. Blackwell.
 Kemeny, Jim. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental policy Strategies in Comparative Perspective*. Routledge.
 Lang, Robert E. and Rebecca R. Sohmer. 2000. "Legacy of the Housing Act of 1949: The Past, Present, and Future of Federal Housing and Urban Policy". *Housing Policy Debate* 11(2). FanniMae Foundation.
 Mullins, David and Alan Murie. 2006. *Housing Policy in the UK*. Palgrave.
 Mullins, David. 1998. "More choice in social rented housing?". Alex Marsh and David Mullins. *Housing and Public Policy*.
 Orlebeke, Charles J. 2000. "The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949-1999". *Housing Policy Debate* 11(2). FanniMae Foundation.
 Popkin, Susan J., Mary K. Cunningham, and Martha Burt. 2005. "Public Housing Transformation and the Hard-to-House". *Housing Policy Debate* 16(1). Fannie Mae Foundation.
 Popkin, Susan J. Diane K. Levy, Laura E. Harris, Jennifer Comey, and Mary K. Cunningham. 2004. "The HOPE VI Program: What about the Residents?". *Housing Policy Debate* 15(2). Fannie Mae Foundation.
 Priemus, Hugo and Frans Dieleman. 2002. "Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives". *Urban Studies* 39(2).

- Schwartz, Alex F. 2006. *Housing Policy in the United States: An Introduction*. Routledge.
- Stephens, Mark, Nicola Burns and Lisa MacKay. 2003. "The Limits of Housing Reform: British Social Rented Housing in a European Context". *Urban Studies* 40(4).
- Thomas-Houston, Marilyn M. and Mark Schuller Eds. 2006. *Home Devices: The Poor as Targets of Public Housing Policy and Practice*. Lexington Books.
- van de Heijden, 2002. "Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations". *Urban Studies* 39(2).
- van Kempen, R. and Priemus, H. 2002. "Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible effects of new housing policies". *Urban Studies* 39(2).
- Whitehead, Christine M. E. 2003. "Restructuring social housing system". Ray Rorrest and James Lee, eds. *Housing and Social Change*. London: Routledge.

-
- 논문 접수일 : 2007. 4. 25
 - 심사 시작일 : 2007. 4. 28
 - 심사 완료일 : 2007. 5. 21

ABSTRACT

**Policy Review of Public Rental Housing Strategies
Since Year of 2000**

Mee-Yun Jin Senior Research Associate, Housing and Urban Research Institute,
Korea National Housing Corporation

※ Keywords: Public Rental Housing, Tenants-based Housing Support,
Housing Policy, Housing Welfare

This study looks at 17 housing policies announced since 2000 with purpose to analyzing the special features of how public rental housing related policies were implemented in order to propose methods for strengthening sustainability of public rental housing supplies in the future.

Result of the analysis of special features of the public rental housing policies presented in the 17 housing measures showed that the policies were not long-term forward looking policies but rather were “post measures” aimed at coping with the occurrences in the housing market. Recently, although such diversification of public rental housing is structured to operate within the government’s “Roadmap for Income-based Residential Welfare”, content-wise the policies whose objective was to stabilize housing conditions for low-income households have now taken on new functions such as controlling supply & demand and stocking reserve supplies. With these new functions, the policies may give rise to ambiguity of eligible households and standards for financial supports.

Therefore, in order for the public rental housing to fulfill its original function and to be ensured that it is delivered to the originally intended households, the following are needed: (1) Coordination of mid/long term housing supply & demand plans including the current Comprehensive Housing Plan 2003-2012; (2) Other housing stabilization measures other than supply policies; (3) Procedures for assessing policy implementation through constant monitoring; (4) Regulatory framework for clarifying the policy objectives of different types of public rental housing; and (5) Development and dissemination of housing welfare programme software that can improve living qualities.

