

공공임대주택의 지역별 적정공급량에 관한 연구*

A Study on the Optimal Supply of Public Rental Housing by Region

정성훈**
Jeong, Sung-Hoon

Abstract

Incheon included 4.57% in the metropolitan area, which is lower than the national price of 5.84% and Busan, Daegu, Daejeon, Ulsan, Jeju, Gangwon, Jeonbuk, South Jeolla, North Gyeongsang and South Gyeongsang provinces. Ulsan has the lowest value at 2.65% and 37,276 more units must be built than 30,905 in 2018 to supply rental houses close to the national average. Given the excessive supply of rental housing compared to the population, Seoul and Gyeonggi Province need to reduce the supply of rental housing and increase the supply of rental housing to North Gyeongsang, South Gyeongsang, North Jeolla, Ulsan and Incheon, including Daegu. In contrast, 136,012 units were supplied in Seoul and 130,029 units in Gyeonggi Province, 74,499 units in South Gyeongsang Province, 65,927 units in North Gyeongsang Province, and 30,000 to 50,000 additional units in Daegu, Ulsan and North Jeolla Province. In terms of the supply of public rental housing relative to the population, 44,018 units have been supplied in Gyeonggi Province and 34,330 units in Jeollanam-do Province, and Ulsan, North Gyeongsang Province, including Busan, are lacking in supply of public rental housing.

주 제/어: 공공임대주택, 적정공급량, 지방이양, 주택도시기금

Keyword: Public Rental Housing, Adequate Supply, Local Transfer, Housing Urban Fund

* 이 논문은 2021년도 대구가톨릭대학교 교내연구비 지원에 의한 것임
2020 국가균형발전위원회 “수도권과 지방 상생발전을 위한 공공재원 활용방안 연구” 정성훈 일부 참조

** 대구가톨릭대학교 경제금융부동산학과 부교수(주저자: james1101@cu.ac.kr)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2017년에 출범한 문재인 정부는 20대 국정전략 중 하나로 모두가 누리는 포용적 복지국가를 제시하고 있다. 포용국가란 차별과 배제가 없고 모든 국민이 함께 잘 사는 국가를 말하며, 특히 사회의 약자를 포용하고 모두가 함께 성장할 수 있도록 하는 데 초점이 맞춰져 있다. 일부 학자들이 포용성·혁신성·유연성의 원리를 바탕으로 고용과 경제, 복지, 교육 등을 아우르는 포용국가 모델을 설계하고 있다. 그러나 포용적 국가로 나아가는데 고용, 경제, 복지, 교육 등 다양한 분야에서 문제가 발생하고 있다. 저성장, 분배악화, 고용 불안정, 취약한 사회보장, 저출산과 고령화, 주거 문제 등 다양한 사회문제가 발생하고 있으며, 이는 포용적 국가로 나아가는 데 큰 걸림돌이 되고 있다.

이외에도 지역 간의 차이, 계층 간 차이, 세대 간 갈등, 남녀갈등 등이 사회에 만연해 있다. 특히 주거 문제가 심각하며 이를 개선함으로써 많은 사회문제를 동시에 해결할 수 있으며, 포용 사회로 나아가는 데 큰 도움이 된다. 미혼과 저출산은 청년층의 고용불안정성과 함께 주거 문제가 가장 큰 요인으로 지목되고 있다. 또한, 부동산 투기와 같은 문제로 인하여 주거의 불안정성뿐만 아니라 부익부 빈익빈과 같은 분배의 문제도 발생시킬 수 있다. 이러한 문제로 인하여 중앙정부에서는 서민 주거 여건 개선을 위해 강력한 주거정책을 시행하고 있다. 우리나라의 주택정책은 주택의 절대 부족 시기에 중앙정부 중심의 강력한 추진력을 바탕으로 신속한 공급 위주의 주택정책을 추진하였으며, 주택가격 안정을 주택정책의 최우선 목표로 삼는다. 그러나 중앙정부의 독점적이고 획일적인 주택 정책이 장기간 추진되면서, 공간적·계층적·지역적 수급불균형 문제가 심화되고 있다.

특히 공공임대주택 건설의 경우, 수도권 집중 현상 심화(17년 기준 전체 건설실적의 62.8%, 228,571호가 수도권 집중)중앙집중식 주택정책으로 인해 지방자치단체(지자체)의 주거복지 추진에 한계를 갖게 된다. 중앙정부가 주택정책 대부분의 결정 권한을 가지고 있으며, 지자체는 중앙정부의 입장을 수동적으로 견지하는 수준에 그치고 있다. 지자체는 재정지원 및 자체 자원 부족, 관리부담, 주민반발 등으로 지역 주택정책의 실행에 부담감이 있어 지역 주거복지향상에 소극적으로 접근하는 경향이 심화되고 있다. 특히 공공임대주택의 경우, 지자체는 재정 및 운영 권한 부족을 이유로 임대주택 건설에 소극적으로 대응하고 있다. 임대주택 건설실적(2018년): 총 임대주택 2,984,664호, 민간 1,414,422호(47.4%), 중앙정부 1,118,672호(37.5%), 지자체 269,659호(9.03%), 기타 181,912호(6.09%)로 현재의 서민주거정책은 정의와 공정성 개념을 완전히 담아내지 못하고 있으며 미래 포용 사회로 나아가는데 부족한 부분이 있다. 현재 서민주거 정책은 중앙정부를 중심으로 서민을 위한다는 목적에 따라 추진되고 있으나 주택정책에서 공간적·계층적·지역적 수급불균형 문제가 발생하고 있다. 주택정책의 수도권

집중화, 지역별로 차별화되지 않은 획일화된 주거정책, 지자체의 서민주거복지 개선 미흡, 주택도시기금의 대출·보증의 수도권 집중화 등 여러 문제가 발생하고 이러한 문제들은 차별과 불평등을 야기하며 정의와 공정성을 지키고 포용 사회로 나아가는데 걸림돌이 될 수 있다. 서민주거 정책이라는 사례를 중심으로 하여 차별과 불평등 과 같은 문제들을 개선해서 정부가 목표로 하는 포용 사회를 건설할 수 있도록 하는 방안을 찾는 연구가 필요하며, 서민주거 정책과 관련된 공공임대주택의 정책과 적정공급량에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 우선 해외의 서민주거정책 중 임대주택을 중심으로 현황을 살펴보고 우리나라의 서민 주거정책의 현황을 파악한다. 다음으로 우리나라의 공공임대주택의 지역별 적정공급량을 분석하여, 어느 수준까지 공공임대주택 정책을 확대해야 되는지를 제시하고자 한다.

II. 해외 서민주거정책의 현황

1. 각국의 해외 서민주거정책 현황

선진국에서는 주택정책이 상당부분 시장화가 진행되었음에도 공공임대주택의 재고가 의외로 많이 존재하고 있다. 선진국에서는 주택시장에서 공공의 역할을 주택공급자에서 거주의 안정화를 도와주는 역할을 하는 것으로 변화하였다. 주로 저소득층을 위한 주거안정에 초점을 두고 저렴한 임대주택을 공급하고자 하였으며, 여기에 그치지 않고 주택의 모든 수요 분야에서 주거안정화를 위한 노력을 하였다. 저소득층을 위한 주택을 공급함에 있어서 중앙정부가 직접 건설해서 공급하기 보다는 지자체, 비영리기관, 협회 등의 타 기관에게 그 권한을 주고, 중앙정부는 제도·재정적으로 지원을 하고 있다.

유럽 주요국의 주택정책의 특징은 물리적으로 저소득층을 위한 사회주택의 공급과 중간소득계층을 대상으로 금융지원인 주택수당을 제공하는 것이다. 사회주택은 건설 및 유지관리에 공적인 지원을 받아 저렴한 임대료로 입주할 수 있는 주택이라고 할 수 있다. 일본은 일반인을 대상으로 하는 주택수당은 없으며 저소득층을 위한 공영주택의 공급을 해왔으나 최근에는 공영주택의 공급이 정체상태에 있다. 노인독신 세대의 증가 등 사회 경제적 변화에 대응해서 2017년에 주택안전망 법을 개정해서 새롭게 대응하고 있다. 각국의 공공임대주택 재고율을 보면, 네덜란드가 32%로 높은 편이며 덴마크, 스웨덴, 영국 모두 20%에 가까운 재고율을 보이고 있다. 일본은 6.1%, 독일 5%로 재고율이 낮은 상황이다.

표 1. 각국의 공공임대주택 재고를 비교

한국	네덜란드	오스트리아	덴마크	스웨덴	영국	프랑스	아일랜드	일본	독일	OECD 평균	EU 평균
7.1%	32%	24%	19%	18%	18%	16%	9%	6.1%	5%	8%	9.4%

* 한국('18년), 일본('08), 스웨덴('08), 기타 유럽지역('10 ~ '12년) 기준, OECD('14)
 자료: 국토교통부, 주택업무편람(2020)

OECD 회원국의 공공임대주택 공급은 중앙정부/산하 공공기관, 지자체/산하 공공기관 등의 공공부문과 주택조합 등의 비영리조직, 개인/영리조직으로 공급주체를 구분할 수 있다. 프랑스, 핀란드, 네덜란드 등은 비영리조직인 주택조합에서 많은 공급을 하고 있으며, 독일과 미국은 개인 및 영리조직이 공급하는 비중이 크다. 공공임대주택을 공급하는데 있어서 비영리조직/주택조합의 비중이 큰 나라들은 민간부문과 같이 함으로서 정부의 부담을 줄이면서 임대료가 저렴한 주택을 공급하고 있다. 대부분의 OECD 국가들은 대부분 지방정부가 주로 계획 및 실행을 하며 중앙정부는 제도적·재정적 지원을 하는 형태로 그 권한을 지방에 이양하고 있다. 그럼 각 국가별로 서민 주거정책에 대하여 어떻게 시행하고 있는지 자세히 살펴보고자 한다.

표 2. 주요 국가의 소셜하우징 공급주체

국가	예산 제한	지방 분권	공급정책 주도
독일	x	o	지방
오스트리아	x	o	지방
벨기에	o	o	지방+중앙
덴마크	x	o	지방
스페인	x	o	지방
핀란드	x	o	지방
프랑스	x	o	지방+중앙
영국	o	△	지방+중앙
아일랜드	x	o	지방
이탈리아	o	o	지방
네덜란드	o	o	지방+중앙
포르투갈	x	△	지방+중앙
스웨덴	o	o	지방+중앙
스위스	x	o	지방

자료: 봉인식(2016), 공공임대주택 정책의 새로운 방향과 경기도의 과제, 경기연구원

2. 일본의 공영주택 제도

우선 일본의 공영주택 제도를 살펴보면, 일본의 공영주택은 헌법 제25조(생존권의 보장)의 취지에 따라, 공영주택법에 기초해서 국가와 지방공공단체가 협력하여, 주택에 어려운 저소득자들에게 저렴한 임대료로 공급되는 주택을 말한다. 공급은 국가와 지방공공단체가 하는데 지방공공단체는 공영주택의 건설(또는 민간주택을 매입·임대)해서 관리하고, 국가는 정비비 등을 조성해서 전체 공사비의 약 45%(건설, 매입) 또는 공용부문 공사비의 2/3의 약 45%(임대)를 조성하고 있다.

일본의 공영주택제도는 저소득층의 주거를 확보하고 안정시키기 위한 중요한 역할을 해왔다. 그러나 과거 일본정부의 주택정책은 자가주택 취득의 지원을 중시하여 여기에 초점을 두었으며 저소득자를 위한 주택공급에 대해서는 소극적이었다. 20세기 말부터 공공정책의 지방분권이 진행되었으며 지자체의 주체성과 권한을 증시하는 방향을 목표로 공공정책이 진행되었다. 일본은 ‘지방분권 개혁’과 ‘지역 주권개혁’을 통하여 지방분권을 진행하고 있다. 지방분권의 방침은 주택정책의 영역에 영향을 주었고, 공영주택의 방향성에 영향을 주었다. 지역 주권개혁의 맥락에서 공영주택제도의 운영에 관한 지자체의 재량범위가 넓어졌다. 지자체는 저소득자를 위한 지원을 적극적으로 실시하기 위한 조건을 거의 갖고 있지 않음에도 불구하고 주택정책의 지방분권이 전개되었다.

전후 일본의 주택정책은, 주택금융공고법(1950년), 공영주택법(1951년), 일본주택공단법(1955년)의 3개의 주택관련법에 근거해서, 소득계층별로 공적원조를 준비했다. 지방공공단체는 저소득자를 위한 낮은 임대료의 공영주택을 건설하고, 주택공단은 대도시의 중간층을 향해서 임대·분양주택을 개발. 주택금융공고는 중간층의 자가취득을 위해서 저리융자를 공급했다. 주택건설계획법은 1966년에 만들어졌고, 여기에 기초한 주택건설 5개년계획의 책정은 위의 3개법과 민간주택에 관한 건설호수 목표의 명시에 따라, 주택정책에 근거를 주는 역할을 하였다. 주택정책의 3개법 중에서, 일본정부가 역점을 둔 것은, 공공용자에 의한 자가주택 취득촉진이었다. 특히 1970년대 이후에는 주택정책은 경기자극수단이 되었고, 자가주택 건설의 추진에 크게 기여했다. 이에 비해, 저소득자를 향한 주택공급은 소량이었다. 주택정책의 특징은 주택재고구성에 반영되어 나타났다. 주택·토지통계조사의 2018년 결과에서 주택의 소득형태를 보면, 자가가 가장 많고, 그 호수는 전체 주택호수의 61.2%를 차지하고있다. 자가에 이어서 많은 것은 민영 차가로 28.5% 였다. 그러나 민영 차가에 대한 정책원조는 거의 없는 상황이다. 공영주택은 3.6%에 그쳤으며, 이외 UR·공사임대주택은 1.4%로 적었다. 일본정부는 1990년대 후반부터 주택정책의 대규모 전환에 착수하면서 거주한다는 것에 초점을 두게 되었다. 주택공급의 전통적인 3개법은 해체되었으며, 주택정책의 중심부분을 맡고 있는 주택금융공고는 2007년에 폐지되었다. 주택공단의 후속조직인 도시재생기구는 주택건설의 사업을 대폭 감소시키고, 공영주택의 신규건설은 거의 정지되었다. 주택건설계획의 역할은 2005년도에 종료되었고, 주택정책은 전환기를 맞이하였다.

주거와 관련한 새로운 법률로는, 2006년에 성립한 주생활기본법이 있는데, 이 법률은 공공센터만이 아니라 민간섹터의 책임과 의무를 설정하고, 주택정책의 방향성을 나타내고 있다. 새로운 주택정책은 시장주택의 공급·소비를 원칙으로 하고, 그것을 주택 세이프티네트가 보완한다고 하는 틀을 가지고 있다. 주택 세이프티네트법(주택확보가 필요한 배려자에 대한 임대주택의 공급을 촉진에 관한 법률)은 2007년 창설되었으며, 시장주택을 확보할 수 없는 사람들의 거주 안정화를 목적으로 하였다.

일본의 지방분권화와 주택정책을 보면 일본 정부는 공공정책의 전개에 관해서 1990년대부터 시장경제의 역할을 중시하고, 여기에 맞게, 지방 분권을 진행하였다. 이 틀 안에서, 주택공급의 나아갈 방향을 정하는 주체의 중심을 공공 섹터부터 민간 섹터, 중앙정부에서 지방정부로 이전하도록 하는 정책이 추진되었다. 일본 정부는 2017년, 주택 안전망 법을 개정하고 새로운 주택 안전망 제도로서 ① 저소득층 등 주택확보에 배려가 필요한 임대주택의 등록제도, ② 등록주택의 개수나 입주자에 대한 경제적 지원(임대료 저렴화 보조), ③ 주택확보에 배려가 필요한 자들의 거주 지원의 구조를 창설하였다. 이 제도는 전국 각지에서 다양한 노력이 이루어지고 있지만, 과제도 많이 남아있는 상황이다.

3. 영국의 서민 주거정책

다음으로는 영국의 서민 주거정책이 어떻게 진행되고 있는지를 살펴보고자 한다. 영국에서는 주택의 종류를 공영주택(Council Housing), 사회주택(Social Housing), 어포더블주택(Affordable Housing)으로 나누어서 볼 수 있다. 공영주택(Council Housing)은 지자체에 의해 건설되고, 소유·관리되는 주택이다. 사회주택(Social Housing)은 민간부문에서 비영리단체인 주택협회(Housing Association)가 건설하고 소유한 주택이다. 어포더블주택(Affordable Housing)은 일반인이나 저소득자들도 구매 혹은 임대할 수 있는 주택을 말한다. 낮은 임대료의 주택과 가격을 낮춘 분양주택을 어포더블주택이라고 한다. 주택 소유권을 주택협회에서 구매해서 주택을 주택협회와 공동으로 소유(shared ownership)한다. 어포더블 임대주택의 임대료는 시장 임대료의 80% 정도이다. shared ownership 제도는 주택협회로부터 권리를 일부 구입해서 주택을 주택협회와 공동으로 사용하는 방법이다. 예를 들어, 주택가격의 소유하기 위해 50%를 용자받고 나머지 50%를 주택협회로부터 임차해서 임대료를 지급하는 구조이며, 처음 집을 구입하는 사람에게, 주택가격이 올라도 살 수 있도록 도입된 것이다. 장점으로는 주택가격 전체의 자금 부담이 어려운 가정에서도 부분적으로 구입하고 소유권을 얻을 수 있다는 점에서 향후 자본 이득을 얻을 것으로 기대된다. 또한 집세를 억제하는 방법으로도 활용할 수 있다. 주택협회(Housing Association)는 민간 비영리 단체에서 사회적 기업 중 하나로 주택협회가 공급 관리하는 주택을 사회 주택이라고 한다. 주택협회는 임대주택을 분양하거나 운영하면서 얻은 이익을 주택을 유지 관리하는 데 사용하거나 사회문제 해결에 적극적으로 대응하는 기관이다. 현재 공공주택 공급기관은 지자체에서 주택협회로 이동하고 있다. 2018년 영국의 인구는 약 6500만 명이며 공영주택 수는

200만호, 사회주택 수는 286만호이며, 공공주택 비율은 17.6%이다. 제2차 세계대전 후 영국에서 저소득자 혹은 중간소득계층을 대상으로 한 주택정책은 주로 공영주택을 제공하는 것이었다. 정부 보조금에 의해 건설된 임대주택을 지자체가 관리하는 것이다. 이때 영국의 '요람에서 무덤까지'라는 복지 국가 서비스의 중요한 부분이었다. 전후의 주택 부족을 해결하기 위해서도 공영주택을 제공하는 이러한 정책은 국민의 지지를 얻으면서 1970년대 후반까지 계속되었다. 이 시대의 공영주택의 임대료는 주택에 따라 다른 것이 아니라, 주민의 경제 상태를 기초로 계산되고 있었다. 1979년에 대처 보수당이 정권을 취하면서 전쟁 후 영국의 고복지 고부담 정책을 재검토하고 사회보장정책이 잇달아 개혁되었다. 주택정책에 대해서도 공영주택은 공공경비의 낭비이며, 주택건설 및 관리는 민간 시장에 맡겨야 한다는 주장이 강하게 나오게 되었다. 대처 정권이 실시한 'Right to Buy' 정책은 공영주택에 사는 주민들에게 자신들이 사는 주택을 싼 가격에 살 권리를 주는 것이다. 이에 따라 공영주택의 수는 매년 줄어들고, 새롭게 지어지는 것은 거의 없어졌다. 결과적으로 임대시장은 민간이 제공하는 주택 점유하는 것, 저소득층이나 젊은이들이 저렴한 임대료로 빌릴 수 있는 주택이 줄었다는 것이다. 공영주택의 대안으로 Housing Association(주택협회)라고 하는 공공과 민간이 반반으로 구성된 주택 공단과 같은 기관이 각지에 설립되었고, 저소득층을 위한 주택을 제공하고 있다. 그 규모는 제한적이며 대부분 사람은 민간의 임대주택을 임대하고 있다. 이렇게 영국의 공공주택정책은 'Social Housing'에서 'Affordable Housing'로 바뀌어가고 있다. 더는 공공주택이 아니라 적어도 서민의 손이 닿는 "적정가격"의 주택을 제공하자는 것으로 바뀌었다. 영국에서는 공영주택을 공적 기관이 직접 공급·관리한다. 공영주택을 건설하고 관리하는 것은 지방조직에서 하지만 그 비용은 국가가 전액 부담하게 되었으며 지자체는 비용에 대한 부담이 있지 않다. 영국에서는 공영주택 재고 수가 감소 추세에 있으며, 공영주택에 대신 사회주택의 공급이 이루어지고 있다. 전체 주택 재고에서 차지하는 사회주택 비율과 신규건설호수에서 차지하는 사회주택의 비율을 비교하면, 다소 감소 추세에 있지만, 앞으로는 사회주택의 비율은 현재의 수준을 대체로 유지할 것으로 보인다. 영국 주택협회의 주택건설에 대해서 국가는 공적인 원조를 해왔다. 국가가 주택 공사를 통해 HAG(주택협회 보조금)을 지급해왔다. 1988년 이전에 개발 비용의 80%-90%를 보조하고 있었지만 94년에는 62%로 감소하고 있다. 감소했다고 해도 비용의 절반 이상을 국가가 보조하고 사회주택의 낮은 임대료를 실현하고 있다. 주택협회의 개발 용지에 대해서 지자체는 공유지의 무상에 가깝게 제공하거나 민간개발 허가조건에 주택협회 용지의 무상 제공을 넣는 등의 지원을 하고 있다. 주택협회는 정부에 등록해야 하며, 현재 1,000여개 있고, 주택협회, 자치 단체와 파트너십을 체결하고 있으며, 정부로부터 재정지원을 받고 있다.

4. 미국의 서민 주거정책

미국에서는 1974년 주택 커뮤니티 개발법에서 섹션8의 임대료 보조를 개시하면서 재정지원을 하기 시작하였다. 섹션8은 저소득층이 밀집되어 있거나 낙후된 지역에서 주택시장이 불안정했을

때 임대주택을 소유한 사람들에게 안정적으로 세입자를 확보할 수 있도록 지원을 해주었으며, 섹션8의 혜택을 받는 세입자들도 소득의 최대 30%만 임대료로 지불하고 나머지는 생활비로 지원받을 수 있는 프로그램이다. 이 지원프로그램으로 임대료가 연체되는 일이 없고 거주기간이 길어지면서 소유주와 세입자 모두에게 도움이 되었다. 미국에서는 정부의 공적 기관이 직접 주택을 공급·관리하고 있다. 지방공공단체에서 독립한 외부부서인 지방주택청이 공영주택을 공급·관리하고 있다. 공영주택의 건설·관리를 하는 것은 지방공공단체와 그 관련 조직이지만 그 비용은 원칙적으로 국가가 전액을 부담하고, 지자체는 공영주택의 비용부담을 원칙적으로는 하지 않고 있다. 공영주택의 공급을 담당하고 있는 것은 미국의 CDC (community development corporation)이다.

미국에서는 1930년대부터 1970년대까지 정부가 공공주택건설을 중심으로 하는 직접 관여하였다. 1970년대 닉슨 정권 이후에는 민간 자금의 활용을 촉진하는 간접 참여로 연방정부의 역할이 변화하였다. 국가나 지자체에서는 용적률을 완화하고 행정절차의 간소화를 통해서 인센티브를 주는 간접적 역할을 하였다. 미국의 주택정책은 과거부터 현재에 이르기까지 일관되게 중저소득층에 대한 주택정책이 중요한 과제이지만, 정부 스스로 직접 투자를 하는 것은 줄이고 민간의 참여를 통해 효과를 높이고 있다. 미국의 주택정책은 1930년대부터 70년대에 걸쳐 경제 위기와 빈곤에 대처하기 위해 연방정부가 공공주택을 중심으로 직접적으로 관여하는 주택정책을 추진해왔다. 그러나 70년대 닉슨 정권 이후 연방정부는 점차 직접 관여를 피하고, 시장 원리에 따라 민간과 비영리단체 (NPO)를 활용하는 간접적 정책을 펴고 있는 상황이다. 미국에서 주택정책의 기본 틀은 1929년 대공황 이후의 뉴딜 정책 때 형성되었다. 1934년 연방주택법(Housing Act of 1934)이 제정되었고 공공사업청 (Public Works Administration:PWA)이 설립되어 건설산업촉진을 추구하였다. 뉴욕에서는 1934년에 뉴욕시 주택공단 (New York City Housing Authority : NYCHA)이 설립되었고 PWA와 FHA 등의 몇 가지 공동사업이 추진되었다. 또한 뉴욕뿐만 아니라 보스턴에서도 1935년에 보스턴 주택공단(Boston Housing Authority : BHA)이 설립되었으며, 다양한 사업이 시작되었다. 공공주택에 한정된 사업이 아니라 주로 저소득층을 대상으로 주택 공급을 목표로 하였다. 1937년에는 새로운 연방주택법 (Housing Act of 1937)이 제정되어 공공주택건설을 추진하는 미국주택공단 (US Housing Authority : USHA)이 설립하였으며, 1949년에 연방주택법이 제정되었으며 주택정비에 대해서 3가지 원칙(제거 Clearance, 재생 Rehabilitation, 보전 Conservation)을 제시하였다. 1950년대부터 60년대에 걸쳐 미국의 각 도시에서 교외화 현상이 진행되고, 특히 도심의 황폐화(도심문제)가 큰 문제였다. 그래서 1965년에 주택도시개발법의 성립에 따라 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development : HUD)가 설치되어 도심의 대규모 재개발이 추진되었다. 그러나 1973년에 발족한 공화당의 닉슨 정권은 임대료 보조 등 연방정부의 주택정책을 그대로 유지하다 보면 연방정부의 재정이 위험 수준에 이를 수 있어서 주택정책의 근본적인 재검토를 시행했다. 이때부터 연방정부의 주택정책은 지금까지의 직접 보조 정책에서 민간 자금을 활용한 간접지원으로 전환하게 되었다. 또한 1995년에는 공공주택의 신규

개발에 대한 연방정부의 예산이 폐지되었다.

미국의 공공임대주택은 대부분이 지방의 공공주택 공사가 소유하고 관리하고 있다. 연방정부의 주택 및 도시 개발부(HUD)는 지방 공공주택 공사에게 보조금을 지급하고, 공공주택의 계획, 개발한다. 미국의 저소득층 주택정책 중에 가장 중요한 정책은 크게 3가지로 볼 수 있다. 미국 전역에 흩어져있는 공공주택은 지방 공공주택 공사가 소유하고 관리하고 있다. 2006년 현재 130만 호의 공공임대주택을 3,300개의 지방 공공주택 공사가 담당하고 있다. 연방정부의 주택 및 도시 개발부(HUD)는 지방 공공주택 공사에게 보조금을 지급하고, 공공주택의 계획, 개발, 관리 등에 관한 도움도 주고 있다. 주에 따라서는 주 정부도 지방 공공주택 공사에게 보조금을 지급하거나, 기술적인 도움을 주고 있다. 다음으로 HUD가 주 정부의 주택도시국이나 지방 공공주택 공사를 통하여 약 300만 가구에 대해서 바우처(주거비 보조 상환증서)를 지급하고 있다. 지방 공공주택 공사가 소유하고 관리하는 공공임대 주택과는 달리, 바우처는 그 지역의 평균 주거비, 가구소득과 가족 수 등의 가구구조에 따라 보조금의 액수가 정해지는데, 이 상환증서를 가지면 수혜자는 어느 지역에 있던지, 원하는 주택을 임대 또는 매입하여, 상환증서에 명기된 금액을 현금 대신 집주인이나 모기지를 대출해 준 은행에 지급하게 된다. 마지막으로 저소득주택 세금면제(Low Income Housing Tax Credit, LIHTC)제도가 있는데, 저소득층을 대상으로 하는 임대주택을 개발 운영하는 경우, 그 부동산에 들어가는 세금을 면제하여 주는 제도이다. 저소득층 가구의 주 정부와 지방정부의 보조까지 합하면, 미국의 약 1억 가구 중에서 약 5%에 해당되는 600만 가구(약 1500만 명)이 직접적으로 주택보조를 받고 있다고 추정되고 있다.

앞선 일본과 영국, 미국의 서민주거정책은 공통적으로 지방정부가 중심으로 진행이 되고 있음을 파악하고 있다. 즉, 일본은 서민주거정책 공급 및 관리 주체를 중앙정부에서 지방정부로 권한을 이양하여 시행하고 있으며, 영국은 서민주거정책을 주택협회와 같이 지방정부와의 합작으로 시행하고 있다. 미국은 지방의 공공주택공사가 관리를 하고 있음을 알 수 있다. 우리나라는 경우는 어떻게 정책을 시행하고 있는지를 다음 장에서 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 우리나라 서민주거정책의 현황과 문제점

1. 서민 주거정책 현황

1) 임대주택 제도 및 공급체계

임대주택과 관련된 법은 2015년에 공공주택과 임대주택을 구분해서 각각의 법령에 따라 규정하고 있다. 동년 8월 28일 임대주택법이 민간임대주택에 관한 특별법으로, 공공주택건설 등에 관한 특별법이

공공주택 특별법으로 개정되었다. 그러면서 공공주택과 민간임대주택을 제도적으로 구분해서 관리하게 되었다. 공공주택은 공공임대주택과 공공분양주택으로 구분되고, 공공임대주택은 공공주택 특별법 시행령에서 정한 대로 공공건설임대주택과 공공매입임대주택으로 다시 구분되고 있다. 세부적으로 구분하면 영구임대주택(50년), 국민임대주택(30년), 행복주택(30년), 장기전세주택(20년), 분양전환 공공임대주택(10년, 5년), 기준주택매입 임대주택, 기존주택 전세 임대주택으로 구분된다.

2020년 6월 공공주택 특별법의 시행령이 개정되면서 공공임대주택 유형이 영구, 국민, 행복 등으로 다양하고 입주요건도 복잡하여 이를 수요자 관점에서 통합하는 통합 공공임대주택을 신설하여 주거 취약계층에게 영구임대주택 수준의 임대료로 임대주택을 공급하고자 하였다. 통합 공공임대주택은 임대의무기간을 국민·행복주택과 같은 30년으로 규정하는 등 본격적인 유형 통합을 위한 제도적 기반이 마련될 방침이다. 통합 공공임대주택의 입주 자격, 임대료 기준 등은 연구용역, 공청회 등을 통해 2021년 상반기에 마련될 계획이다. 공공주택 특별법 제3조의2에 의하면 국가 및 지자체는 주거지원 필요계층(청년층·장애인·고령자·신혼부부나 저소득층 등 주거지원이 필요한 계층)의 주거 안정을 위하여 매년 예산에 공공주택 건설, 매입 또는 임차에 관련된 자금이 반영되도록 하여야 한다. 그러므로 주거 안정을 위해 관련된 국세 및 지방세를 감면할 수 있다. 또한 주택도시기금을 공공주택의 건설, 매입, 임차에 우선 사용될 수 있도록 하고 있다

2) 임대주택공급현황

2018년 기준 등록된 총 임대주택은 약 298.5만 호며 이 중에서 민간임대를 제외하면 중앙정부인 LH가 공급하는 임대주택 수가 가장 많고 지자체의 공급은 적다. 임대주택 건설재고(2018년)를 보면 총 임대주택 2,984,664호 중에서 민간이 공급하는 임대주택이 1,414,422호(47.4%)로 많다. 공공임대주택 중에서는 중앙정부가 공급하는 임대주택이 1,118,672호로 37.5%를 차지하며, 지자체가 공급하는 임대주택은 269,659호로 9.03%에 지나지 않는다.

표 3. 등록임대주택 건설주체별 구분

(단위 : 만호)

연도	총 임대 주택	공공임대사업자		민간임대사업자								
		국가 (LH)	지자체 (지방공사)	공공임대주택			민간임대주택					
				소계	5년	10년	소계	단기	준공공	기업형	장기 일반	공공 지원
2016	227.3	94.5	24.3	17.0	9.6	7.4	91.5	85.6	1.7	4.2		
2017	244.5	101.7	26.5	16.0	8.7	7.3	100.3	86.8	5.7	7.8		
2018	298.5	111.8	27.0	18.2	8.2	10	141.5	102.3	14.8	9.8	13.3	1.3

자료: 국토교통부, 주택업무편람(2020)

2018년 임대주택통계에 의하면, 공공임대주택의 공급을 공급 주체별로 보았을 때, LH가 공급하는 호수가 1,118,671호(71%)로 가장 많고 지자체는 269,659호(17%)의 임대주택을 공급하고 있다. 그리고 공공임대주택의 공급에 대한 지자체의 역할은 상대적으로 미미하며, 수도권보다 지방에서 중앙정부(LH) 의존도가 높다고 볼 수 있다. 지자체 중에서 임대주택 공급을 많이 하는 지역은 서울로 193,004호(서울 임대주택공급 전체에서 68%를 차지함)를 공급하고 있으며 그 외의 지역은 부산, 대구를 제외하고는 지자체가 공급하는 임대주택 공급 비율은 10% 이하이다. 울산의 경우는 임대주택의 92%를 LH가 공급하고 있으며 경기(90%), 대전(89%), 인천(88%)도 LH가 임대주택을 공급하는 비율이 높은 지역이다. 반면에 서울을 비롯해 전남(38%), 세종(42%)은 LH의 임대주택 공급 비율이 상대적으로 낮은 지역이며 서울은 지자체의 공급이 많은데 비해 전남과 세종지역은 사업자가 공급하는 비율이 높다.

표 4. 공공임대주택 공급주체에 따른 공급호수

	LH		지자체		사업자		공공임대 전체	민간 임대
	호수	%	호수	%	호수	%	호수	호수
총계	1,118,671	71.24	269,659	17.17	181,912	11.58	1,570,243	1,414,421
서울	91,253	32.10	193,004	67.90	0	0.00	284,258	430,595
부산	56,304	70.97	16,686	21.03	6,345	8.00	79,336	119,457
대구	61,615	82.16	9,995	13.33	3,381	4.51	74,992	19,833
인천	68,388	88.39	8,464	10.94	520	0.67	77,373	54,641
광주	53,090	82.09	6,357	9.83	5,228	8.08	64,676	31,980
대전	47,581	89.30	4,426	8.31	1,274	2.39	53,282	23,201
울산	16,558	92.37	888	4.95	478	2.67	17,925	12,980
세종	6,346	41.78	900	5.93	7,943	52.29	15,189	9,193
제주	11,814	66.84	598	3.38	5,262	29.77	17,675	9,380
경기	385,309	90.09	15,224	3.56	27,182	6.36	427,716	431,631
강원	36,015	66.53	2,150	3.97	15,966	29.49	54,132	34,350
충북	45,307	72.32	5,310	8.48	12,029	19.20	62,647	30,660
충남	43,906	82.45	616	1.16	8,727	16.39	53,250	83,468
전북	51,090	82.94	611	0.99	9,898	16.07	61,600	10,114
전남	33,737	37.63	437	0.49	55,472	61.88	89,646	38,384
경북	46,442	81.21	298	0.52	10,449	18.27	57,190	33,528
경남	63,916	80.53	3,695	4.66	11,758	14.81	79,370	41,012

출처 : 국토교통부, 임대주택통계(2018)

2. 서민주거정책의 문제점

서민주거정책의 문제점은 수도권 중심 임대주택 공급과 중앙정부 주도의 임대주택공급 문제, 서민을 위한 장기공공임대주택의 부족을 꼽을 수 있다. 우선 수도권 중심 임대주택 공급에 대하여 살펴보면, 우리나라 주택보급률은 이미 100%를 넘어섰으며 2018년 전국의 주택보급률은 104.2%에 달하고 있다. 이에 비해 수도권과 서울의 주택보급률은 아직 100%가 되지 못했지만 계속해서 보급률이 높아져 가고 있는 상황이다. 수도권 지역은 주택보급률이 2010년 96.4%에서 2018년 현재 99%로 증가하였으며 서울지역도 2010년 94.4%에서 2018년 95.9%로 증가하여 100%에 가까워지고 있다.

정부의 대규모 주택공급정책에도 불구하고, 서민들의 주거복지에 관련해서는 아직 개선해야 할 부분들이 있다. 주택가격의 상승으로 서민들이 주거에 대한 부담은 점점 더 커지고 있으며 지역 간 격차가 더 벌어지고 있는 상황이다. 대부분 지역에서 주택구입 및 대출 부담이 2010년 대비 2018년 현재 상승하였으며 가계소득보다 주택가격이 더 큰 폭으로 상승한 결과라고 볼 수 있다. 특히 서울 및 수도권 지역을 제외하면 대구의 가계소득 대비 주택가격 비율은 6.16배, 대출 비율 역시 3.06배로 지방 광역시 중 가장 높은 수준이다. 우리나라 주택정책은 중앙정부 중심의 공급 위주로 추진되었으며 중앙정부의 독점적이고 획일적인 정책이 추진되면서 공간작계층작지역적 수급불균형 문제가 심화하고 있다. 주택이 절대적으로 부족한 시기에는 중앙정부에서 신속한 주택공급을 위해 강력하게 주택정책을 추진할 필요가 있으며, 급등하는 주택가격을 안정시키는 것이 국가의 주택정책에서 가장 우선시 되었다. 하지만 중앙정부가 중심이 되어 주택정책을 추진하게 되면 획일적일 가능성이 크고 이는 지역 간 수급불균형 문제가 더 심각해질 수 있다. 특히 공공임대주택 건설의 경우, 수도권 집중 현상이 심화(18년 기준 전체 건설실적의 65.2%, 335,034호가 수도권 집중)되고 있다. 지방정부가 주택정책에 대해서 수동적인 이유는 결정 권한을 대부분 중앙정부가 가지고 있어서 재원확보에 어려움을 갖고 있으며, 관리부담, 주민들과의 의견 불일치 등으로 주거복지에 있어서 소극적일 수밖에 없는 상황이다.

다음으로 중앙정부 주도의 임대주택공급 문제를 살펴보겠다. 중앙정부 중심의 물량 위주의 공급정책은 지역적 및 사회적 수급불균형을 더욱 심화시켰으며 LH 등의 공공시행자가 주도적 역할을 하였으며 다른 시행자의 역할은 작았다. 그러다 보니 지역의 특성을 고려하지 못했고 다양한 규모의 주택이 공급되지 못했으며 전국이 획일적인 기준에 의해 동일한 주택이 공급되었다. 2018년 중앙 공공기관과 지방공기업은 자산, 부채, 당기순이익 차이는 각각 635.9조 원, 451.7조 원, 1.19조 원이었으며, 중앙 공공기관과 지방공기업의 자산 규모는 매년 증가하고 있으나 자산 차이의 격차는 점차 커지고 있는 상황이다. 2014년 중앙 공공기관과 지방공기업의 격차는 599.9조 원이었으나 그 격차가 매년 증가하여 2018년에는 635.9조 원에 달하는 것으로 나타난다. 이러한 결과를 살펴 볼 때, 이익이 되는 사업은 중앙 공공기관에 대부분 몰려있으며, 지방공기업은 상·하수도나 도시철도와 같이 낮은 요금 현실화를

로 인한 적자와 도시개발에서도 LH공사가 주도적으로 사업을 진행하여 지방공기업에 돌아가야 할 개발이익이 중앙 공공기관으로 돌아가고 있다. 이렇게 불합리한 구조를 개선할 필요가 있으며 중앙 공공기관의 사업 권한을 지자체로 이양하여 다가오는 지방분권화 시대에 맞춰 나아갈 필요가 있다. 마지막으로 서민을 위한 장기공공임대주택의 부족의 문제점을 살펴보고자 한다. 장기임대주택법(장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법)의 제2조에서 장기공공임대주택에 대한 정의를 보면 30년 또는 50년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증금(이하 “주택도시보증금”이라 한다)을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택을 의미한다. 일반적으로 장기공공임대주택은 10년 이상의 공공임대주택을 장기공공임대주택으로 보고 있으나 법에서 정한 장기공공임대주택은 50년 이상 또는 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택만을 의미하고 있다. 10년 이상의 공공임대주택은 총 주택 수에서 약 7% 정도를 차지하면서 이것을 기준으로 보면 OECD 평균(8%)에 크게 부족하지 않지만, 법에서 정한 장기공공임대주택을 기준으로 보면 4.3%에 불과해서 많이 부족함을 알 수 있다.

표 5. 실질 장기공공임대주택 공급률

단위(천호)

	총주택수	10년이상 공공임대주택		장기공공임대주택	
2007년	16294.9	445	2.7%	445	2.7%
2008년	16733.1	553	3.3%	549	3.3%
2009년	17071.3	691	4.0%	581	3.4%
2010년	17738.77	805	4.5%	667	3.8%
2011년	18082.112	890	4.9%	723	4.0%
2012년	18414.38	930	5.1%	747	4.1%
2013년	18742.13	1016	5.4%	783	4.2%
2014년	19161.226	1069	5.6%	819	4.3%
2015년	19559.121	1163	5.9%	858	4.4%
2016년	19877.1	1255	6.3%	818	4.1%
2017년	20313.4	1350	6.6%	851	4.2%
2018년	20818	1483	7.1%	890	4.3%

주: 여기서 장기공공임대는 영구임대+50년임대+국민임대+행복주택임

자료 : 국토교통부 임대주택통계(2018)

공공임대주택은 저소득층에게 주거를 확보해주기 위해서 만든 주거정책임에도 불구하고 임대기간이 짧거나 정책 대상자에 중산층까지 포함되는 등 공공임대주택의 혜택을 받는 대상의 범위가

늘어나면서 실질적으로 혜택을 받아야 하는 저소득층이 혜택을 받지 못하는 일이 발생하게 되었다. 10년 이상 공공임대주택은 2007년도에 2.7%에서 2018년 7.1%까지 5.6%p 증가하였으나 장기공공임대주택은 2007년에 2.7%에서 2018년에 4.3%로 1.6%p 상승했을 뿐이다. 주거가 취약한 계층을 위해서는 장기공공임대주택의 공급이 증가할 필요가 있다.

IV. 공공임대주택의 지역별 적정 공급량

과거 주택정책은 경기 활성화의 수단으로 이용되면서 동시에 주택가격 안정이라는 상충된 가치가 같이 존재함에 따라 주택시장을 통제하기 위해서는 대부분 중앙정부가 계획을 수립하고 추진해왔다. 주택이 부족한 시대에는 중앙집권적 주택정책이 효과가 있었으나 주택의 양적 확대만으로는 변화하는 시대적 요구에 맞는 주택공급이 이루어지기에는 부족하다. 지금까지 주택정책이 중앙 주도로 정책을 결정하고 집행을 해왔으며 이것이 제도적으로 고착되다 보니 지방정부는 주택정책을 계획·결정하는 과정에 참여할 기회가 적었고 역량을 키울 수 있는 경험이 부족했다. 계속되는 중앙정부 중심의 주택공급정책으로 지방정부는 중앙에 의존적으로 되었고 자발적으로 정책을 추진하려는 의지도 부족하게 되었다. 지방정부가 의욕적으로 주택공급정책을 시도하려고 해도 자금조달이나 전문인력 부족으로 부담을 갖게 되고 원활하게 추진하는 것을 주저하게 된다. 중앙 주도로 주택공급을 하는 것은 단기적으로 양적 공급은 충분하게 이루어졌을 수 있으나 앞으로 지역의 특성을 고려하는 주택공급은 지방정부의 레벨에서 이루어지는 것이 효율적이다. 지방공공기관의 사업 권한을 지자체로 이양하게 되면 지방공공기관의 이익이 지자체로 들어가면서 지방정부의 재정이 건전해진다. 지방으로 권한이 이양되면 지방의 재정자립도가 좋아지고 주택정책을 추진하면서 양적인 공급 외에도 지역연구소, 지역건설사, 시민단체 등과 함께 협력함으로써 지역 실정에 맞는 주택계획을 수립, 집행, 운영할 수 있을 것으로 예상된다. 지자체는 주택개발을 위한 계획수립 등의 제도적 기반을 마련하고, 지역연구소는 향후 지역에 맞는 주택 모델을 개발하고, 시민단체는 시민의 의견을 수렴해서 반영하거나 필요하면 시민들을 설득할 필요가 있을 때에는 설득하는 등 모두 협력해서 지역의 특성에 맞는 주거지역을 탄생시킬 수 있다. 그러므로 지방으로 공공임대주택 공급 권한이양으로 공공임대주택의 공급량을 조절할 수 있을 것으로 판단된다.

그럼 지방으로 공공임대주택 공급 권한이양을 어떻게 해야 하는지를 살펴보고자 한다. 우리나라에서도 지방분권형 사회의 실현을 위해 다양한 노력이 진행되는 가운데 주택정책 분야에서 지자체에 기대되는 역할이 커지고 있다. 또한 사람들의 가치관과 라이프 스타일의 다양화에 따라 주택에 대한

요구도 다양해지고 있다. 지역맞춤형 주택정책개발의 필요성이 대두되면서 지역의 주택시장 특성에 맞는 정책을 추진하기 위해서는 지방으로 주택공급 관련 권한을 이양할 필요가 있다. 주택시장은 단일시장이 아니라 지역시장이면서 하위시장(sub-market)이 존재하기 때문에 주택시장을 단일한 시장으로 보고 분석하고 계획하는 것에는 실제와는 편차가 존재할 수 있으므로 지역 차원에서 세밀한 분석과 계획이 필요하다. 주택정책을 수립하는데 지역시장 단위가 아니라 하위시장 단위에서 계획수립, 실행을 하게 되면 다양한 특징을 가진 주택시장에 맞는 주택정책 수립이 가능하다. 특히, 임대주택의 경우 저소득층에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 주택이므로 지방정부가 해당 지역의 저소득층의 현황을 상세하게 파악해서 맞춤형 임대주택 공급이 가능하도록 할 수 있다.

지역별 임대주택 필요공급량을 살펴보았을 때, 인구 대비 임대주택의 비율은 5.84%이며 수도권 지역이 6.75%, 비수도권지역이 4.96%로 수도권에 임대주택이 상대적으로 더 많이 공급됐지만, 공공임대주택은 수도권 3.12%, 비수도권 3.03%로 큰 차이는 보이지 않는다. 즉 공공임대주택은 인구수를 고려했을 때 수도권에만 집중적으로 공급이 되지는 않았다. 그러나 그 공급량 자체가 적다고는 볼 수 있다. 전국에서 인구 대비 임대주택 비율의 평균값이 5.84%이며 이를 기준으로 임대주택공급이 과다한 지역과 부족한 지역을 분류할 수 있으며 낮은 지역에는 임대주택을 더 많이 공급하도록 계획할 수 있다. 임대주택이 건설되면 인구가 자연스럽게 증가하기 때문에 동일 연도로 분석하는 것은 무의미하다. 그래서 인구 시점과 건설 기간 시차를 3년으로 설정하여 분석하였다.

전국값인 5.84%보다 낮은 지역이 수도권 지역에서는 인천이 4.57% 포함되었으며 비수도권지역으로는 부산, 대구, 대전, 울산, 제주, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남지역이다. 울산지역은 2.65%로 가장 낮은 값을 보이고 있는데 임대주택을 전국평균에 가깝게 공급하기 위해서는 2018년의 30,905보다 37,276호를 더 건설해야 한다. 인구 대비 임대주택 공급량을 봤을 때 서울, 경기지역은 임대주택 공급량이 과다하게 된 것으로 보아 임대주택 공급량을 줄이고 대구를 포함해서 경북, 경남, 전북, 울산, 인천 지역에는 임대주택 공급량을 늘릴 필요가 있다. 서울은 136,012호, 경기는 130,029호 과다하게 공급된 측면이 있으며 이와 반대로 경남은 74,499호, 경북은 65,927호 그리고 대구, 울산, 전북지역 모두 3~5만호 추가 공급이 필요한 상황이다. 인구 대비 공공임대주택 공급량을 봤을 때 경기지역이 44,018호, 전남지역이 34,330호 과다하게 공급이 되었으며 부산을 포함해서 울산, 경북, 경남지역에는 공공임대주택의 공급이 부족한 상황이다.

표 6. 인구수대비 임대주택 공급비율 (인구: 2015년, 임대주택 :2018년)

	2015년도 인구(명)	공공+민간 임대주택(호)	공공임대 전체(호)	인구대비 임대주택 비율	인구대비 공공임대 주택비율	인구대비 임대주택 공급량의 과소	인구대비 공공임대주택 공급량의 과소
전국	51,069,375	2,984,664	1,570,242	5.84%	3.07%		
수도권	25,273,824	1,706,214	789,344	6.75%	3.12%	229,128	12,244
서울	9,904,312	714,853	284,257	7.22%	2.87%	136,012	-20,273
경기	12,479,061	859,347	427,715	6.89%	3.43%	130,029	44,018
인천	2,890,451	132,014	77,372	4.57%	2.68%	-36,914	-11,501
수도권외	25,795,551	1,278,450	780,898	4.96%	3.03%	-229,128	-12,244
부산	3,448,737	198,793	79,335	5.76%	2.30%	-2,763	-26,704
대구	2,466,052	94,825	74,991	3.85%	3.04%	-49,299	-833
광주	1,502,881	96,656	64,675	6.43%	4.30%	8,823	18,466
대전	1,538,394	76,483	53,281	4.97%	3.46%	-13,426	5,980
울산	1,166,615	30,905	17,924	2.65%	1.54%	-37,276	-17,946
세종	204,088	24,382	15,189	11.95%	7.44%	12,454	8,914
제주	605,619	27,055	17,674	4.47%	2.92%	-8,339	-947
강원	1,518,040	88,482	54,131	5.83%	3.57%	-237	7,455
충북	1,589,347	93,307	62,646	5.87%	3.94%	420	13,778
충남	2,107,802	136,718	53,249	6.49%	2.53%	13,531	-11,560
전북	1,834,114	71,714	61,599	3.91%	3.36%	-35,478	5,205
전남	1,799,044	128,030	89,646	7.12%	4.98%	22,888	34,330
경북	2,680,294	90,718	57,189	3.38%	2.13%	-65,927	-25,223
경남	3,334,524	120,382	79,369	3.61%	2.38%	-74,499	-23,158

수도권과 비수도권으로 구분해서 분석하면 수도권은 공공임대주택을 포함해서 임대주택의 공급이 집중되어 있으며 비수도권지역에 더욱 많은 임대주택을 공급할 필요성이 임대주택공급량에서도 나타나고 있다.

V. 결론

우리나라 임대주택 현황을 보면 2018년 기준 등록된 총 임대주택은 약 298.5만 호며 이 중에서

공공임대주택의 공급을 공급 주체별로 보면 LH가 공급하는 호수가 1,118,671호(71%)로 가장 많고 지자체는 269,659호(17%)의 임대주택을 공급하고 있다. 주택정책은 중앙정부 중심의 공급 위주로 추진되었으며 중앙정부의 독점적이고 획일적인 정책이 추진되면서 공간작계층작지역적 수급불균형 문제가 심화하고 있으며 중앙집중식 주택정책으로 지자체는 주택문제에 대해서 능동적이기보다는 수동적으로 대응하고 있다. 특히 공공임대주택의 경우에는 재정의 부족 및 운영할 수 있는 권한 부족으로 지자체가 임대주택 건설에 대해 소극적으로 대응하는 경향이 있다. 특히 서민을 위한 장기공공임대주택이 부족함. 일반적으로 장기공공임대주택은 10년 이상의 공공임대주택을 장기공공임대주택으로 보고 있으나 위에서 언급한 바와 같이 법에서 정한 장기공공임대주택은 50년 이상 또는 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택만을 의미한다. 10년 이상의 공공임대주택은 총 주택 수에서 약 7% 정도를 차지하면서 이것을 기준으로 보면 OECD 평균(8%)에 크게 부족하지 않지만, 법에서 정한 장기공공임대주택을 기준으로 보면 4.3%에 불과해서 많이 부족함을 알 수 있다.

주택도시기금 예산안에서 장기공공임대주택을 대상으로 하는 예산이 증가는 하고 있으나 그 비중이 아직은 적기 때문에 공급량을 늘리기 위해서는 예산안에서도 출자를 높일 필요가 있다. 인구 대비 임대주택 공급량을 봤을 때 서울, 경기지역은 임대주택 공급량이 과다하게 된 것으로 보아 임대주택 공급량을 줄이고 대구를 포함해서 경북, 경남, 전북, 울산, 인천 지역에는 임대주택 공급량을 늘릴 필요가 있다. 서울은 136,012호, 경기도는 130,029호 과다하게 공급된 측면이 있으며 이와 반대로 경남은 74,499호, 경북은 65,927호 그리고 대구, 울산, 전북지역 모두 3~5만호 추가 공급이 필요한 상황이므로 이를 지역 레벨에서 검토 및 계획할 필요가 있다. 본 연구의 한계점으로는 공공임대주택의 적정재고량에 대하여 계량적 분석을 하지 못한 점이다. 이는 추후 연구에서 밝혀내겠다.

인용문헌

국토교통부, 2018. 「임대주택통계」

국토교통부, 2020. 「주택업무편람」

봉인식, 2016. 공공임대주택 정책의 새로운 방향과 경기도의 과제, 경기연구원.

정성훈, 2020. 수도권과 지방 상생발전을 위한 공공재원 활용방안 연구, 국가균형발전위원회.

< 투고 2021.08.14., 심사 2021.09.24., 게재확정 2021.12.22.>