

## 공공임대주택의 공급효과 제고를 위한 관리체계 개편 : 과제와 대책

- 관리체계 개편의 필요성
- 소득계층별·규모별 공급 배분 방안
- 공급 및 운영관리상의 과제
- 운영관리 효율화 방안
- 임대료체계 개편 방안

### 관리체계 개편의 필요성

공공임대주택의 대폭적인 확충에 따른 운영체계 개선 필요

- 공공임대주택의 임대료는 임대주택법시행령 제12조에 따라 건설교통부 장관이 고시하는 「표준임대보증금 및 표준임대료」에 따라 획일적으로 결정되고 있어 시장임대료와의 격차가 심할 뿐만 아니라, 입주자의 소득이 상승한 경우에도 다른 주택으로의 이주를 저해하고, 저소득 입주자에게는 과도한 부담이 되고 있음.
- 따라서 향후 공급되는 임대주택이 이전과 같이 최초입주자에게 독점되는 것을 막고, 저소득가구에 많은 혜택이 돌아갈 수 있도록 하기 위해서는 입주대상 선정에서부터 임대료 부과체계까지 임대주택 전반의 운영체계 개선이 필요함.

공공임대주택의 통합운영에 의한 공공임대주택단지내 사회계층 혼합 필요

- 현재 공공임대주택은 영구임대주택, (50년) 공공임대주택, 재개발임대주택, 주거환경임대주택, 국민임대주택 등 다양한 형태로 운영되고 있는데, 영구임대주택에는 긴 대기자가 있는 반면, 해당 사업지역 세입자들에게 공급되는 재개발임대주택과 주거환경임대주택은 사실상 소득에 관계없이 장기거주가 가능하여 부족한 공공임대주택 재고를 제대로 활용하기 어려운 실정임.
- 영구임대주택의 경우 국민기초생활보장 수급자 등 소득 1분위 계층이 집중됨으로써 반달리즘이나 노후화가 급격히 진행되고 있어, 소득계층간 사회적 혼합(Social Mix)을 통해 저소득층 아파트단지라는 성격을 불식시키고 단지의 활력을 찾을 필요가 있음.

## 공급 및 운영관리상의 과제

### 재고현황

- 서울시의 경우 2003년 1월 현재 공공임대주택 재고량이 총 10만 8천호로 전체 주택재고량의 5.1%에 불과함. 2006년까지 서울시의 계획대로 9만 4천호를 확대 공급할 경우 전체 주택재고의 8%~9% 정도에 달할 예정임.
- 서울시 공공임대주택 재고현황

합 계	영구임대	공공임대	재개발임대	주거환경임대	국민임대
108,484호 (100.0%)	47,224호 (43.5%)	18,754호 (17.3%)	40,451호 (37.3%)	1,810 (1.7%)	245 (0.2%)

자료 : 서울시도시개발공사, 「2003년 업무현황」, 2003.

### 입주자격

- 공공임대주택 입주자격은 국민기초생활보장 수급자, 청약저축가입자, 철거세입자, 월평균 소득이 전년도 도시근로자 평균소득의 50%, 70% 이하인 자 등으로 주택유형에 따라 다양하게 규정되어 있음.
- 영구임대주택의 거주자를 보면 법정영세민 39.5%, 자격탈락자 49.0%, 청약저축가입자 11.5%로 자격탈락자 비율이 거주가구의 거의 절반을 차지하고 있으나 자격탈락자의 ⅓가 소득 1분위 계층으로 퇴거시 마땅한 주택대안을 찾기가 어려운 실정임.
- 공공·재개발임대주택은 철거세입자가 54.7%로 가장 많은데, 해당 사업지역의 세입자들에게 우선 공급되어 사실상 소득에 관계없이 입주가 가능하기 때문에 퇴거가 거의 이루어지지 않고 있음.

<표 1> 임대주택 입주자격

구분	영구임대	공공임대 (50년)	국민임대 (10/20년)	국민임대 (30년)
입주 자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국민기초생활보장수급자</li> <li>◦ 국가유공자</li> <li>◦ 일군위안부</li> <li>◦ 저소득 모·부자가정</li> <li>◦ 북한이탈주민</li> <li>◦ 장애인</li> <li>◦ 청약저축가입자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 청약저축가입자</li> <li>◦ 특별공급대상자(국가유공자, 철거민, 장애인, 일군위안부 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 도시근로자가구 평균소득의 50% 이하 무주택자(20년)</li> <li>◦ 도시근로자가구 평균소득의 70% 이하 무주택자(10년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 50㎡ 미만 : 도시근로자가구 평균소득의 50% 이하 무주택자</li> <li>◦ 50㎡ 이상 : 도시근로자가구 평균소득의 70% 이하 무주택자</li> </ul>
근거 조항	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 서울특별시영구임대주택운영및관리규칙 제4조</li> <li>◦ 주택공급에관한규칙 제31조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 임대주택법 11조</li> <li>◦ 주택공급에관한규칙 제4조, 제19조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주택공급에관한규칙 제4조, 제32조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주택공급에관한규칙 제4조, 제32조</li> </ul>

### 임대료

- 공공임대주택의 보증금과 월임대료는 임대주택법시행령 제12조에 의해 건설교통부 장관이 고시하는 「표준임대보증금 및 표준임대료」에 따라 획일적으로 결정되고 있으며, 현행 임대주택의 임대료는 민간임대주택의 10%~50% 수준으로 일단 입주하면 다른 주택으로의 이주가 거의 이루어지지 않고 있음.

<표 2> 시장가격 대비 비율

구분	10% 이하	10% 초과 ~20%	20% 초과 ~30%	30% 초과 ~40%	40% 초과 ~50%	50% 초과	합계
영구임대	22%	78%	-	-	-	-	100%
공공임대	-	3%	28%	45%	20%	4%	100%

※ 표준임대보증금 및 표준임대료는 임대주택건설촉진법 제9조 및 동법시행규칙 제3조에 의한 건설교통부고시 제1993-399호 참조

임대기간

- 원칙적으로 제한 없음. 영구임대주택의 경우 자격탈락자와 청약저축자 비중이 각각 32.7%, 5.6%이지만, 시장임대료와의 격차가 커 퇴거가 어려움.
- 청약저축가입자의 경우 거주기간 한도에 대한 명시가 없어 거주기간이 장기화되고 있으며, 재개발임대주택 입주철거민의 경우 임대주택 입주가 세입자대책의 일환으로 이루어짐으로써 임대기간을 명시하지 않고 있어 소득수준에 관계없이 장기임대가 이루어지고 있음.

구 분	영구임대	공공임대 (50년)	국민임대 (10/20년)	국민임대 (30년)
기본거주계약기간	◦2년	◦2년		
갱신회수	◦자격탈락자의 경우 2회	◦제한없음		
할증임대료	◦자격탈락자에 한해서 30%	◦없음		
근거조항	◦주택임대차보호법 제4조 ◦서울특별시영구임대주택운영및관리규칙 제10조	◦주택임대차보호법 제4조		

주택규모

- 현재 공공임대주택 규모는 12평 이하가 약 90%를 차지하고 있어, 입주가구 중 최저주거기준 미달이 38.3%(방수 기준)~44.0%(면적 기준)에 달하는 것으로 나타남.

<표 3> 현재 임대주택 재고의 규모별 분포

구 분	9평 이하	9평 초과 ~12평	12평 초과 ~15평	15평 초과 ~18평	18평 초과 ~21평
분포(%)	32.3%	57.9%	8.9%	0.7%	0.2%

<표 4> 임대주택 거주가구규모별 최저주거기준 미달가구 현황

가구원수	현재 구성비율	최저주거기준			제1유도주거기준		
		방수 미달	전용면적 미달	모두 미달	방수 미달	전용면적 미달	모두 미달
1인	13.71%	-	-	-	-	-	-
2인	23.60%	-	-	-	-	20.37%	-
3인	24.29%	-	10.19%	-	-	23.90%	-
4인	26.93%	26.84%	24.58%	24.58%	26.84%	26.93%	26.84%
5인	8.62%	8.62%	6.37%	6.37%	8.62%	8.62%	8.62%
6인 이상	2.84%	2.84%	2.84%	2.84%	2.84%	2.84%	2.84%
합 계	100.00%	38.30%	43.98%	33.79%	38.30%	82.66%	38.30%

관리비

- 공공임대주택의 노후화가 빠르게 진행되고 있음에도 불구하고 장기수선비용 조달이 어려움. 영구임대주택의 경우 서울시영구임대주택운영및관리규칙 제13조에 의해 임대료의 일부로 적립하도록 되어 있지만, 임대주택법시행령에 규정된 특별수선충당금의 적립요율이 너무 낮고, 정부의 고시임대료가 너무 낮아 수선유지비 적립재원 자체에 한계가 있는 실정임.

비 목		구 성 내 역	비 고
특별수선 충당금	적립요율	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 특별수선충당금은 사용검사후 1년이 경과한 날부터 매월 적립</li> <li>◦ 50년 공공임대 : 건축비의 1만분의 4</li> <li>◦ 국민임대 : 건축비의 1만분의 3</li> <li>◦ 5년 공공임대 : 건축비의 1만분의 1.5</li> </ul>	임대주택법 시행령 제15조의3

기타 운영관리

- 시장임대료에 비해 임대료가 매우 저렴하여 불법전대가 발생하고 있음. 불법전매·전대자 등 부정입주자 발견시 관리주체는 전매·전대자에 대해서는 관할 경찰서에 고발함과 동시에 매수자 또는 전차자에게는 자진퇴거를 명하고, 불응시 가옥명도소송 절차를 밟고 있음. 하지만 관리주체가 주택명도소송을 제기하는 경우 판결까지 6개월 이상 소요되고, 전차자가 행정기관 등에 민원을 제기하는 등 절차상의 문제로 퇴거가 용이하게 이루어지지 않고 있음.

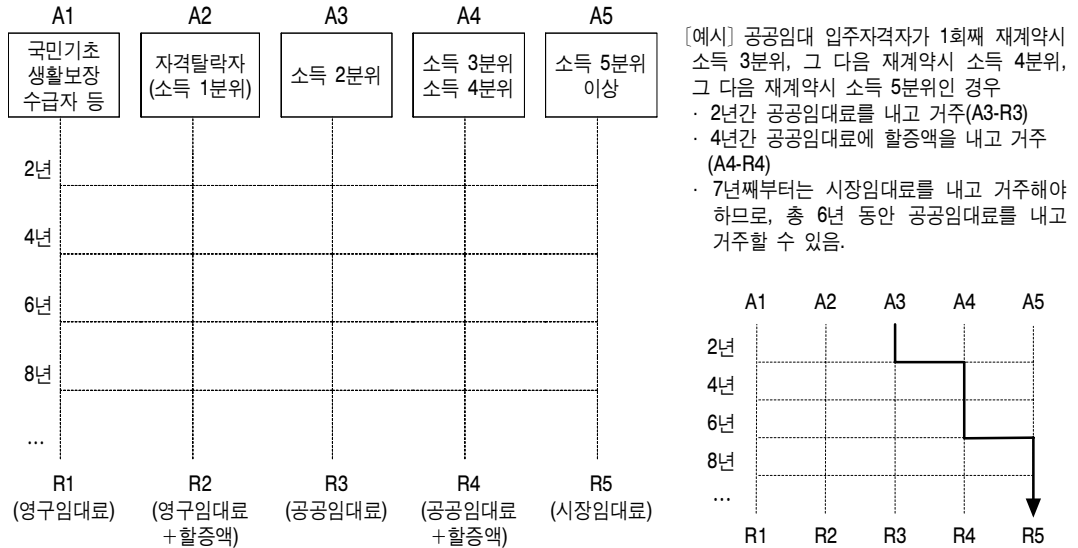
- 입주자에 대한 생활관리가 적절히 이루어지지 못하고 있음. 공공임대주택은 저소득층 집 단주거지로서의 성격을 가지고 있어 폭행사건, 쓰레기 투기, 방뇨 및 배변, 공공시설·기물에 대한 파괴행위 등 반달리즘(Vandalism)뿐만 아니라 음주, 소란, 고층낙하물 투척 등 공동생활 침해행위가 자주 발생하고 있음. 그러나 미미한 예산지원 및 열악한 가구사정 등으로 사회복지적 관리와 입주자들의 관리참여가 원활히 이루어지지 않고 있음.

## 임대료체계 개편 방안

### 기본방향

- 임대주택 통합운영 : 현재 영구임대, 공공임대, 국민임대, 재개발임대 및 주거환경임대 등 다양하게 운영되고 있는 입주자 선정 및 임대조건 등을 통합운영함.
- 기준임대료 : 기존 임대료로 함.
- 임대료 : 아래와 같이 입주자의 소득여건에 따라 부과함.
  - 국민기초생활보장 수급자 등(소득 1분위의 국가유공자, 일군위안부, 저소득 모자·부자가정, 북한이탈주민, 장애인 포함)은 영구임대주택의 임대료 부과
  - 소득 1분위 자격탈락자의 경우에는 영구임대주택의 임대료에 할증률 부과
  - 소득 2분위의 경우에는 공공임대주택의 임대료 부과
  - 소득 3·4분위의 경우에는 공공임대주택의 임대료에 할증률 부과
  - 소득 5분위 이상은 시장임대료 부과
- 임대기간 : 2년마다 소득심사 결과에 따라 재계약여부를 결정하고, 소득수준 변화에 따라 임대료를 부과함.

### 소득수준별 임대료 체계도



### 소득계층별 임대료 및 할증률 조정(안)

국민기초 생활보장 수급자 등	소득 1분위	소득 2분위	소득 3분위	소득 4분위	소득 5분위 이상
영구임대료	영구임대료 + 할증 30%	공공임대료	공공임대료 + 할증 0% <sup>1)</sup> , 20% <sup>2)</sup> , 60% <sup>3)</sup>	공공임대료 + 할증 40% <sup>1)</sup> , 85% <sup>2)</sup> , 130% <sup>3)</sup>	시장임대료

주 : 1)은 소득 대비 주거비비율 20%, 2)는 소득 대비 주거비비율 25%, 3)은 소득 대비 주거비비율 30% 적용시임.

### 소득계층별·규모별 공급 배분 방안

#### 소득계층별 배분계획(안)

- 단기적으로는 현재 입주민 구성을 감안한 배분계획 대안 I을, 장기적으로는 소득계층별 사회적 혼합(social mix)을 고려하여 대안 II를 추진할 필요가 있음.
- 대안 II는 소득 1분위 이하의 비율을 10% 축소하였는데, 법정영세민과 소득 1분위의 경우 임대료와 관리비 부담으로 인해 공공임대주택 보다는 임대료보조 등을 통해 보다 부담이 낮은 주택에 입주시키는 것을 전제로 하고 있음.

<표 5> 소득계층별 배분계획(안)

구 분	현재 입주민구성	대안 I	대안 II
법정영세민	22.7%	25%	40%
소득 1분위	29.4%	25%	
소득 2분위	17.3%	20%	30%
소득 3분위	10.4%	15%	15%
소득 4분위	2.9%	15%	15%
소득 5분위 이상	17.3%	-	-
합 계	100.0%	100%	100%

주택규모별 배분계획(안)

- 대안 I(최저주거기준 충족) : 추가공급분의 65.0%를 12평 초과~15평으로, 31.2%를 12평 이하로 건설하도록 함. 이 경우 20만호 중에 12평 이하 규모가 60% 이상으로 단기적으로는 적당하나, 공공임대주택의 규모 상향조정에 대한 입주민의 요구와 임대주택규모 다양화라는 정책목표 달성이 어려움.
- 대안 II(제1유도주거기준 충족) : 추가공급분 중 55.1%를 15평 초과~18평으로, 24.2%는 18평 초과~21평으로, 20.7%는 12평 초과~15평으로 건설할 필요가 있음. 장기적으로 소득 증가와 중산층의 임대주택 거주를 위해 바람직하나, 규모의 증가에 따라 재정 지원이 증대되어야 하는 문제가 있음.

<표 6> 규모별 공공임대주택 공급계획(안)

(단위 : %)

구 분	현재 재고 분포	대안 I (최저기준 충족안)	대안 II (제1유도기준 충족안)
12평 이하	90.2	31.2 (62.9)	- (36.5)
12평 초과~15평	8.9	65.0 (34.9)	20.7 (26.4)
15평 초과~18평	0.7	3.8 ( 2.2)	55.1 (25.9)
18평 초과~21평	0.2	-	24.2 (11.3)
계	100.0	100.0 (100.0)	100.0 (100.0)

주 : ( )안은 신규공급이후 전체재고 분포비율을 나타냄.



## 운영관리 효율화 방안

### 전대자에 대한 지속적 단속과 전담 지역사무소 설치

- 전대자에 대한 보증금 몰수 : 임대차계약시 입주자가 전대 및 전매를 할 경우에는 임대사업자가 보증금을 몰수 조치하도록 하고, 이를 표준임대차계약서에 명시함.
- 관리주체에 조사권·단속권 부여 : 자치구청 직원에게 주차단속권을 부여한 것처럼 관리주체에 조사권 또는 단속권을 부여하여 단속의 강도를 제고함. 재판에 의해 벌금형 이상의 형벌이 가해질 경우 임대사업자는 전대자에게 임대보증금을 반환하지 않는 대신 전대자와 중개업자가 전차자에게 손해 배상토록 함.
- 지역사무소(Clearing House) 운영 : 권역별로 4개~5개 정도의 영업소 또는 사무소를 설치하여 실태조사관련 업무, 임대차(재)계약 및 해지 관련 업무, 전대관련 업무, 체납관련 업무, 소송관련 업무 등을 전문적으로 처리하도록 함.

### 소득수준에 따른 임대료 체계 및 저소득가구에 대한 임대료 보조 방안 마련

- 소득수준이 반영된 임대료체계 운용 : 소득을 기준으로 임대료를 부과하고, 소득 5분위 이상 가구에게는 시장임대료를 부과함으로써 소득계층간 임대료부담의 형평성을 제고함.
- 정부 소장자료를 활용한 소득확인체제 구축 : 관리주체와 지방자치단체에게 소득에 대한 조사권한을 부여하고, 입주자의 소득신고액과 관리주체의 소득인정액이 큰 차이를 보이는 경우에는 퇴거 조치하거나 소득에 상응하는 임대료를 부과함.
- 저소득 가구에 대한 임대료 및 관리비 보조 : 현재 임대사업자는 임대료 및 관리비 체납 시 정해진 절차에 따라 대응조치를 취하고 있으나 체납 발생원인에 대한 대처방안은 없는 실정임. 장기체납을 하고 있는 가구 중 경제적 능력이 없는 가구에 대해서는 임대료와 관리비 등 월세 형태의 임대료보조를 시행함.
- 전환보증금 확대 : 입주자의 월임대료 납부금액을 줄이고, 재산 형성을 통한 주거이동을 유도하는 방향으로 운용함. 가능한 한 보증금 증액전환을 권장하고, 보증금 감액전환인 경우는 기본임대료의 40%~50%까지만 허용함.

### 영구임대주택 자격탈락자에 대한 소득수준별 대처방안 다양화

- 소득 상승이외의 요인에 의해 법정영세민자격을 탈락한 경우가 많고 자격탈락자인 차상위 계층 역시 극빈층이 대부분이라는 점에서 소득 1분위 입주자의 경우에는 2회까지 영구임

대주택 임대료에 30% 할증임대료를 부과하고, 소득 2분위 이상 자격탈락자에 대해서는 국민임대주택에 우선 입주시키고 소득수준에 따라 임대료를 차등부과함.

#### 장기수선유지비 확보를 위한 공공주택 관리기금 조성

- 공공임대주택은 다른 공동주택에 비해 주요설비나 시설물에 대한 파손이 자주 일어나 내구연한 도래 이전에 교체하는 경우가 빈번함. 대체로 10년이상 경과한 공공임대주택의 경우 관리주체의 수리 및 유지관리비용 부담이 큰 것으로 나타남.
- 임대료를 기준으로 장기수선유지비 적립 : 임대주택법을 개정하여 모든 유형의 임대주택에 대해 임대료의 일정 비율을 특별수선충당금으로 적립할 필요가 있음.
- 정부차원의 공공주택관리기금조성 또는 각 단지별 장기수선 유지비의 기금화 : 장기수선 유지비의 일정 부분에 대해 별도의 공공주택기금을 마련하여 지원하거나, 각 단지별로 적립되고 있는 장기수선유지비를 기금화하여 Pool로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

#### 임차인 관리참여 확대를 위해 자체관리 능력 배양 : 임차인 대표회의 구성 및 관리참여 확대

- 공동생활의 질서유지는 현실적으로 주민들 스스로 규율하는 것이 바람직함. 임차인대표회의를 구성하여 임대주택관리규약을 만들고, 관리사무소와 입주자들이 함께 공동생활의 질서유지를 위해 노력하도록 함.

#### 사회복지적 관리 : 관리사무소와 사회복지관련 기관간 협력체계 구축

- 입주자들의 자활의지를 고양시키기 위해서는 공공임대주택의 서비스를 공공행정기관과 민간·사회기관의 복지서비스와 연계하는 사회복지적 관리가 필요함. 우선 정보교류 및 협조체제를 구축하는 동시에 정기적인 입주민 욕구조사, 다양한 민간자원의 발굴, 공공 및 민간기관 간의 공동협력사업을 통해 복지서비스를 체계화할 필요가 있음.

#### 공공임대주택법 제정

- 공공임대주택의 재고가 100만호 이상으로 증대될 것에 대비하여 입주자 선정 및 관리, 임대료, 임대료보조, 유지관리, 입주자관리참여 등 공공임대주택 관리운영에 관한 세부내용을 총괄하는 공공주택법 제정이 필요함.

장영희 | 서울시정개발연구원 선임연구위원  
02-2149-1252  
yhjang@sdi.re.kr