

2012-PR-16

## 민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안

Introduction to the Public Rental Housing  
through Public-private Partnership

이동훈 박은철

# 민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안

Introduction to the Public Rental Housing  
through Public-private Partnership

2012



## Ⅰ 연구진 Ⅰ

---

연구책임	이 동 훈 • 도시공간연구실 부연구위원
공동연구	박 은 철 • 도시공간연구실 연구 위원
연구원	안 준 영 • 도시공간연구실 연구원
외부협력	이 경 화 • 노랑건축사사무소 소장 백 세 나 • 서울시립대 도시공학과 박사과정

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 요약 및 정책건의

## I. 연구의 개요

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 기존 공공임대주택 공급방식의 한계
  - 공공이 대규모 택지개발을 통해 공공임대주택을 공급하는 방식은 신규 택지의 고갈로 신규 공급에 한계가 있으며, 재정비사업의 정체로 인하여 공급 물량에 차질을 빚고 있음.
  - 대규모 단지형 공공임대주택은 지역사회 내 배제현상 및 입주민 간 갈등을 양산하는 등의 문제가 제기되어 왔음.
  - 대학생, 취업준비자 등 저소득 1인 가구, 신혼부부, 노인 가구 등 기존의 공공임대주택 입주자격 기준을 충족시키지 못하는 주거취약계층의 주거 불안은 가중되고 있음.
- 이러한 배경에서 서울시는 민간주택 리모델링 지원, 1인 가구 공공원룸 사업, 협동조합형 주택, 토지임차부 주택 등 기존 공공임대주택의 공급체계에서 탈피한 다양한 공급유형을 개발하여 공공임대주택의 공급 확대를 추진하고 있음.
- 이 연구에서는 다양한 수요에 대응하면서 공공임대주택 공급을 확대하기 위해 공공 주도의 공공임대주택 공급방식에서 탈피하여 민간부문의 공공임대주택사업 참여를 활성화시키는 방안을 모색하고, 이를 실현하기 위한 제도적 한계를 검토하며 개선방안을 도출하고자 함.

## 2. 연구의 범위 및 방법

- 서울의 주택현황을 분석하여 임대주택의 공급 방향을 설정하고 해외의 다양한 민관협력형 공공임대주택 공급 방식을 검토하여 시사점을 도출함.
- 공공임대주택 공급에 대한 민간 참여 방식의 유형화 및 가능성 모색
  - 민간이 참여하는 방식을 토지 제공, 건설, 운영 및 관리 등 세 가지 측면으로 구분하여 참여방식에 따라 유형화함.
  - 유형별 장단점을 분석하고, 공급확대 효과가 기대되는 유형은 시뮬레이션을 통해 면밀히 검토함.
- 현재의 제도 내에서 민간부문의 공공임대주택 사업 참여를 저해하는 요인을 도출하고, 이를 해소하기 위한 개선방안을 모색함.

## II. 민간부문의 임대주택사업 참여여건

### 1. 서울의 주택현황 분석

- 수요와 공급의 불일치로 인해 주택난 가중
  - 1~2인 가구의 증가 및 4인 이상 가구의 감소로 인한 가구분화 경향이 나타나고 있으나, 지난 10년간 원룸형 또는 방 4~5개인 대형 주택이 주로 공급되었음.
  - 2~3인 가구의 증가와 4인 이상 가구의 감소에 따른 가구구조 변화에 대응하지 못하여 수요와 공급의 불일치를 초래함.
- 서울에서 가장 저렴한 임대주택 유형인 단독주택은 주로 중·저소득층이 거주하는 주거유형이지만 재정비사업 등으로 다수 멸실됨.
  - 이로 인한 전세금의 급등과 전세의 급속한 월세전환 등으로 거주자의 부담능력에 맞는 다양한 임대구조를 가진 임대주택의 공급이 요구됨.

- 노후주택의 거주환경 개선을 위한 유지관리 정책 필요
  - 주택의 유지관리를 스스로 해야 하는 단독주택, 다가구주택, 연립주택 등의 가구주 고령화로 주택개량이 이루어지지 않을 가능성이 큼.
  - 재건축 능력이 없는 주택소유주의 주택을 활용하여, 노후주택의 개량지원에 의한 공공임대주택 공급 방안을 모색할 필요가 있음.

## 2. 민간부문의 공공임대주택사업 참여 여건분석

- 민간부문의 공공임대주택사업 참여여건을 보면 공급주체, 토지활용방안, 자금지원, 세제혜택 등 여러 가지 차원에서 제약이 있음.
  - 주택법 등 공공임대주택 공급과 관련된 법령 및 국민주택기금 운영에 관련된 지원제도는 정부 및 지자체, 지방공사, 대형주택 건설사업자 등을 중심으로 운용되어 있어 공급주체의 확대가 요구됨.
  - 민간비영리단체 및 건설형 사회적기업 등 소형 주택사업자도 공공임대주택을 공급할 수 있도록 선별적으로 기준을 확대 적용할 필요가 있으며, 주택의 공급 외에 운영 및 관리 등 사업에도 참여할 수 있도록 하는 방안이 강구될 필요도 있음.
- 토지비를 절감하기 위해서는 국공유지 및 민간 토지를 임대하여 활용하는 방안 마련이 필요함.
  - 국공유지에 영구시설물로서의 임대주택 건설가능 여부, 장기적인 토지임대기간 설정, 토지이용료의 지불방식, 임대기간 완료 이후 주택의 처분방식 등에 대한 기준마련이 요구됨.
  - 민간 토지를 임대하여 활용할 수 있도록 표준화된 계약방식이 필요함.

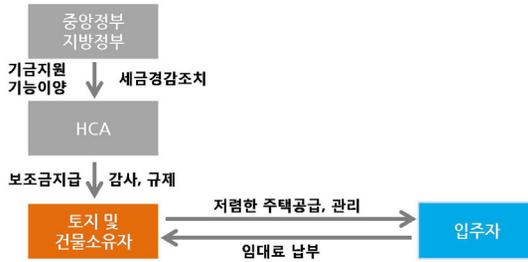
### Ⅲ. 해외 민간활용 공공임대주택 공급사례 검토

#### 1. 미국의 부담가능주택

- 미국의 부담가능주택(affordable housing)은 주로 민간 비영리조직인 지역 개발법인(Community Development Corporations : CDCs), 주택트러스트(National Housing Trust : NHT) 등이 지역을 기반으로 공급하고 있음.
  - － 비영리단체들의 특성상 구성원들에게 이윤을 배분하지 않고, 비영리기관의 목적을 달성하기 위한 수익창출의 형태로 운영됨.
  - － 이들 단체는 주택의 공급 및 사회복지 역량을 달성하는 등 주도적인 역할을 담당하고 있음.
- 정부차원의 지원이나, 관계법령, 지원체계는 유럽계 국가에 비해 미약
  - － 취약계층, 취약지역을 지원하기 위한 세제혜택 및 보조금 정책을 취하고 있으며 자체적이고 다양한 기금을 확보하고 있음.

#### 2. 영국의 등록된 사회적 임대인(RSLs)

- 저렴한 주택을 공급하기 위하여 등록된 사회적 임대인(Registered Social Landlords : RSLs)제도가 운영되고 있음.
  - － 사회적 임대인에는 주택협회(Housing Associations), 트러스트(Housing Trusts, Community Land Trust), 주택협동조합(Housing Co-operatives) 등이 포함됨.
- 정부는 공공임대주택 불하정책을 통해 주택협회(Housing Association) 등이 지방정부주택을 인수할 수 있도록 지원하고, 보조금을 지급하여 운영 및 관리하도록 하는 형태로 기능을 민간에 이관함.
  - － 현재는 HCA(Homes and Communities Agency)가 RSLs에 대한 보조금 지급과 RSLs의 운영내용 및 활동을 관리함.



〈그림 1〉 영국 주택협회의 사업구조

- 영국 주택협동조합(Housing Co-operatives)의 조합원은 일정 금액을 조합에 출자하여 협동조합주택에 입주할 수 있는 권리를 획득함.
  - 조합원은 주택의 유지·관리에 대한 책임을 지며, 주택협동조합은 자체적으로 운영되는 기금과 정부의 보조금 등을 통해 주택건설자금을 조달함.

### 3. 독일의 사회주택(Social Housing)

- 독일의 사회주택은 정부지원형 또는 준공공임대주택의 형태로 운영되며, 모든 주택이 공적기금을 지원받아 사회주택을 공급할 수 있음.
- 사회주택의 건설 및 소유·관리는 민간이 담당하고 공공은 건설비용과 임대료를 보조하는 형태가 일반적이며, 세제 지원 등 혜택이 제공됨.
  - 지원을 받는 경우 주택의 거주환경, 입주자격, 임대료 등에 대해 일정 기간) 규제하고, 재정지원을 받는 기간에 따라 임대료기간에 차이가 있음.

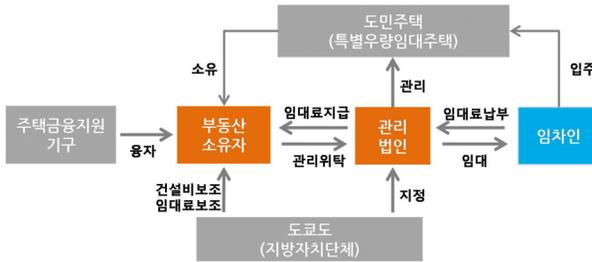
### 4. 일본의 특정우량임대주택(공사임차형/법인관리형)

- 일본의 특정우량임대주택 중 민간을 활용하는 방식에는 공사임차형과 법인관리형이 있음.

---

1) 정부로부터 얻은 대출금을 상환하는 기간으로 대개 10~15년간 임대료 및 입주자격 규제

- 민간 주택재고를 활용한 특정우량임대주택은 주택개량을 지원하여 재해 등에 대비할 수 있도록 주택성능을 향상시키고, 시세 80% 수준의 임대료를 부과하도록 하여 일정 기간 공공임대주택 성격으로 활용하는 제도임.
- 주택의 관리는 주택공사나 정부가 지정한 전문관리법인이 함으로써 전문성을 확보함.



〈그림 2〉 민간지정법인 법인관리형 도민주택의 사업구조

〈표 1〉 민간활용형 공공(사회)주택 해외사례 종합

구분	미국	영국	독일	일본
성격	저소득층을 위한 부담 가능주택 공급	민간에 이관하여 등록 기관에 의한 공급	정부 지원형 시장 모델 또는 준공공임대주택	공공임대주택의 질적 향상을 목표로 함
공급주체	CDCs, 트러스트	등록된 사회임대인 (RSLs) : 주택협회, 협동조합, 트러스트	기금지원을 받는 모든 공급주체 (비영리 민간부문, 민간기업, 개인투자자)	공사 및 지자체 개인토지소유자 지정관리법인
지원기관	HUD, 지역사회개발금융 기구(CDFI), 운영지원협력체, 지역계획지원법인 (LISC), 근린지역재투자 회사(NRC)	HCA	정부	정부, 도시재생기구 주택금융지원기구
관리운영	지방주택청 (PHAs, Local Housing Authorities)	주택협회 주택협동조합 엘모(ALMOs)	민간임대업자	지정법인 (민간관리수탁형) 주택공급공사
재정 및 세제지원	National Housing Trust Fund, 주정부 커뮤니티 개발 일괄교부금(CDBG) 조세감면제도(LIHTC) 비영리기구 조세감면 임대료 지원	공공사업금융청 (PWLB)의 저리 용자, 주택임대료 보조(임대료 할인(공영), 주택수량(사회))	공적 은행 (독일개발은행, 투자은행)에서 보조금·모기존은 보조금·소득과세에서 감가상각, 이자상환 등 공제 재산세 면제 임대료 및 자가부담 보조	건설비, 수리비 지원 임대료 지원
규제	Qualified PHAs와 Non-Qualified 간 차등 규제	연간보고서 제출 (기관 및 주택관리 규모에 따른 차등)	임대료 규제	임대료 규제

## IV. 민간부문 활용 공공임대주택 공급방안

### 1. 민간 활용방식 유형화

- 민간이 공공임대주택 공급에 참여할 수 있는 방안을 토지제공, 주택건설, 운영 및 관리 측면으로 나누어 유형화함.
- －토지제공은 국·공유지 토지를 민간이 임대하여 사용하는 방식과 민간 토지를 공공이 임대하여 활용하는 방안을 검토함.
- －주택건설은 신축이나 재건축으로 확보된 주택을 공공임대주택으로 활용하는 방안이며 자금 조달의 주체를 기준으로 함.
- －운영 및 관리는 입주자 모집 및 계약, 주택의 유지관리, 주거복지 서비스 제공 등을 포괄함.

〈표 2〉 공공임대주택의 민간활용 유형

유형	토지	건설	관리	부문별 역할	검토 사항	관련사업 등
I 민간 관리형	공공	공공	민간	국·공유지, 사유지 등 공공토지 공공 건설 민간단체 및 개인 위탁관리	관리업체에 대한 관리, 감독 가능 필요 전문인력 양성 및 단체의 교 육 필요	서울형 사유지 활용 협동조합주택 민간위탁형 주거복지 시설
II 건설 기부형	공공	민간	공공	국·공유지, 사유지 등 공공토지 민간 건설 후 기부채납 지자체 운영관리	민간의 기부차원 기업 인센티브 등 장기적인 사업 유치 필요	'사랑의 집짓기'
III 민간토지 임차형	민간	공공	공공	민간의 미이용, 저이용 토지 공공 건설 공공 운영·관리	토지임대조건 및 기준 마련 잔존가치 청산 등에 따른 표준화된 계약서 필요	민간토지임차형 공공임 대주택
IV 공공토지 임대형	공공	민간	민간	국·공유지, 사유지 등 공공토지 민간 건설 민간 운영·관리	잔존가치 청산 등에 따른 표준화된 계약서 필요	한국토지주택공사 토지임대부 주택
V 공공 재건축형	민간	공공	민간	민간의 미이용, 저이용 토지 공공 건설 민간 운영·관리	토지임대조건 및 기준 마련 잔존가치 청산 등에 따른 표준화된 계약서 필요	계약임대주택
VI 공공 관리형	민간	민간	공공	민간의 미이용, 저이용 토지 민간 건설 공공 운영·관리	다가구주택 개별 관리의 어 려움	전세임대주택 장기안심주택 -리모델링 지원형 일본 도민주택 -공사임차형
VII 민간 계약형	민간	민간	민간	민간의 미이용, 저이용 토지 민간이 건설 또는 매입 민간이 운영·관리 공적 지원을 통한 운영지원 일정 기간 계약하는 형태	계약기간 이후 임대료 상승	미국 CDCs 영국 주택협회 독일 사회주택 일본 도민주택 -법인관리형

## 1) 유형 I : 민간관리형

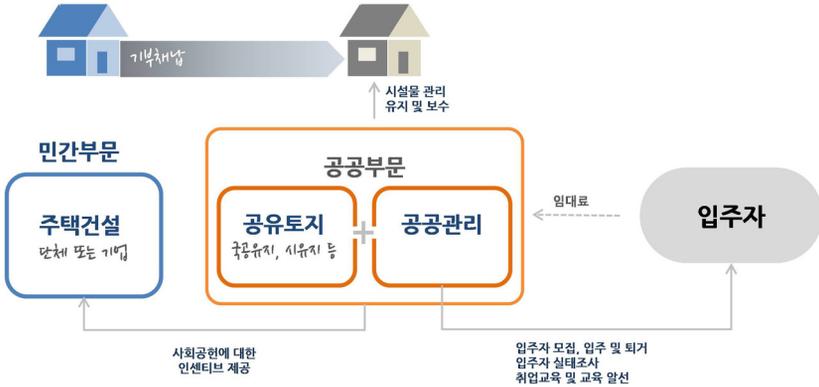
- 민간관리형은 국·공유지, 시유지 등 공공소유의 토지에 공공이 임대주택을 건설하고 공익법인 또는 비영리단체에게 운영 및 관리를 위탁하는 방식으로, 지역사회 정착지원 및 입주자 맞춤형 지원을 가능하게 함.
  - 민간부문이 공공임대주택의 입주자를 모집하고 주택의 유지관리 업무를 수행하기 위해서는 전문화된 관리인력 양성 및 관리체계 구축이 요구됨.
  - 입주자 모집, 주택관리, 주거복지 서비스를 동시에 전달하기 위한 체계를 갖추기 위해 공공 전문가를 양성하여 민간과 연계할 필요가 있음.



〈그림 3〉 민간관리형 운영모델

## 2) 유형 II : 건설기부형

- 건설기부형은 공공소유의 토지에 민간이 건설한 후 공공에 기부채납하여 공공이 운영하는 형태로, 공공의 건설비 부담을 줄일 수 있음.
- 기업의 기부에 의존하므로 경기 활성화 정도에 따라 사업가능여부가 결정되어 사업의 지속성이 보장되지 않음.
  - 장기적인 사업운영이 불투명할 수 있고 공급 가능한 주택 수가 적음.
  - 지속적인 사업이 가능하도록 사업 참여기업에 대한 인센티브 요인을 마련하여 기부를 통한 기업의 사회공헌 참여를 유도할 필요가 있음.

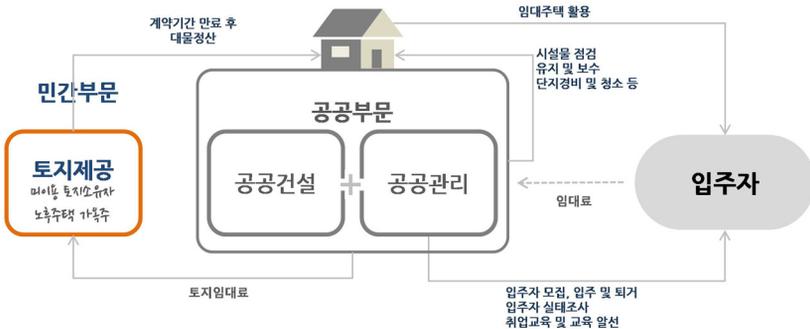


〈그림 4〉 건설기부형 운영모델

### 3) 유형Ⅲ : 민간토지임차형

○ 민간토지임차형은 공공이 민간토지를 임차하고 주택을 신축 또는 리모델링하여 공공임대주택으로 활용하는 방식으로, 주택소유주가 노후주택을 수리할 능력이 없거나 미이용 토지의 소유자가 활용할 방안을 찾고 있는 경우에 적용 가능함.

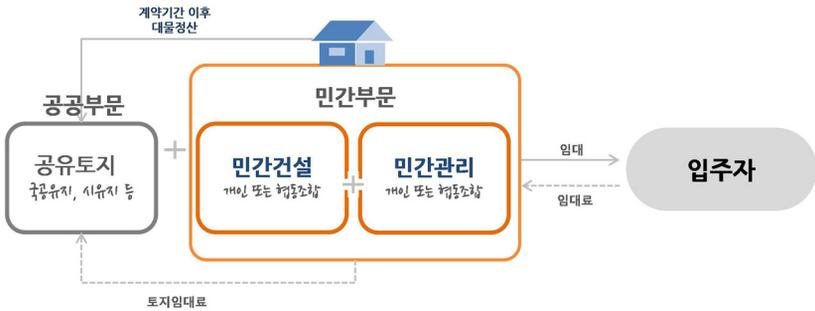
- 공공은 토지매입비용을 투입하지 않는 대신 민간 토지를 장기간 임차하여 이용료를 납부하는 방식임.
- 토지사용 계약기간이 만료되면 대물 정산 등의 과정을 거쳐 권리관계를 청산함.



〈그림 5〉 민간토지임차형 운영모델

#### 4) 유형Ⅳ : 공공토지임대형

- 공공토지임대형은 국·공유지를 민간에 임대하여 주택을 건설하게 하고 차후의 운영·관리를 담당하게 하는 방식으로, 민관이 공공과 장기 임차계약을 통해 토지사용권을 얻는 대신 토지이용료를 지급함.
  - 공공은 토지소유권을 유지하면서 지가상승에 따른 개발이익을 차단함.
  - 사업시행자는 초기 토지구입 비용을 절약하고 공사비만으로 사업시행이 가능함.
  - 토지임대료를 입주자가 부담해야 하고 임대기간이 짧을수록 입주자의 주거안정을 해칠 수 있으며 토지임대기간 완료 후 잔존가치 청산에 대한 상세한 계획안 마련이 필요함.

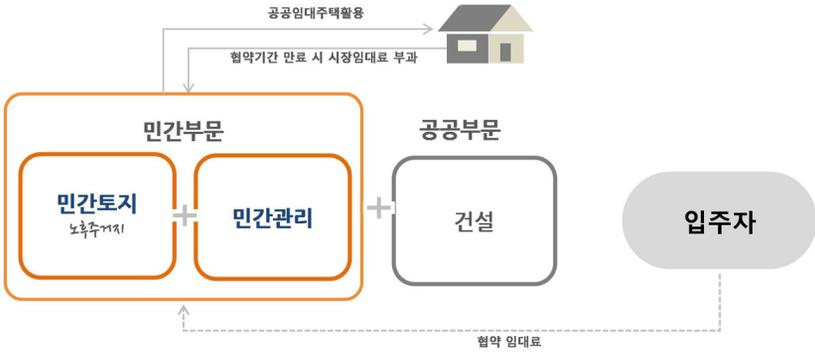


〈그림 6〉 공공토지임대형 운영모델

#### 5) 유형Ⅴ : 공공재건축형

- 공공재건축형은 민간의 노후주택지를 공공이 임차하여 공공임대주택으로 재건축하고 토지소유자인 민관이 임대주택을 직접 관리하는 유형임.
  - 토지주는 재건축 비용을 부담하지 않고 거주권을 보장받으면서 주택 개량이 가능하고 공공은 토지구입 비용을 절약하면서 건축비만을 투입하여 장기간 공공임대주택 확보가 가능함.

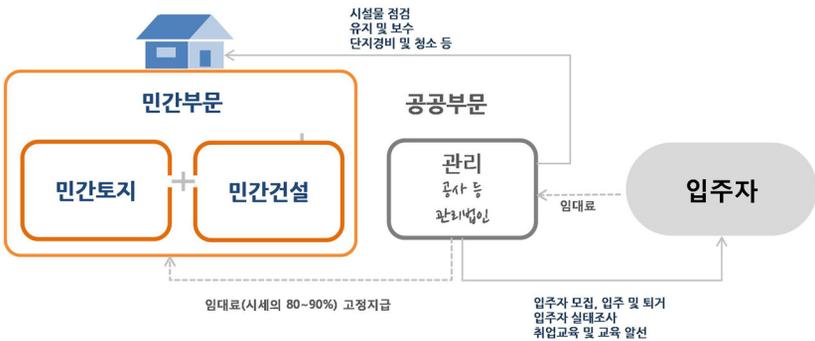
-이 유형 역시 계약 시점에서 청산까지의 계약 시 표준화된 계약서 작성을 위한 기준 및 지원이 마련되어야 함.



〈그림 7〉 공공재건축형 운영모델

## 6) 유형VI : 공공관리형

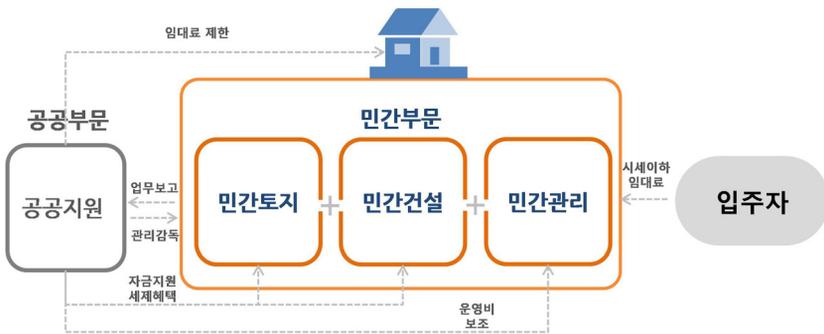
- 공공관리형은 민간토지에 민간이 건설한 주택을 공공에서 유지·관리하는 방식으로, 주택재고를 활용하여 부담 가능한 주택 확보가 가능함.
  - 입주자가 직접 계약물건을 확보하기 때문에 자신의 선호 반영이 가능함.
  - 주택시장에서 물량을 확보하지 못하는 시기에는 절차가 까다롭고 주택 소유주의 임대차 및 용자관계가 드러나는 계약방식을 선호하지 않을 수 있으므로 주택소유주의 참여를 독려하기 위한 인센티브가 필요함.



〈그림 8〉 공공관리형 운영모델

## 7) 유형Ⅶ : 민간계약형

- 민간계약형은 민간토지에 민간이 건설하고 관리하는 주택에 대해 공공이 건설비, 수리비, 운영비 등을 지원하여 공공임대주택으로 활용하는 방안임.
- 지역 내 건설형 사회적기업, 운영관리형 사회적기업 등과 연계된다면 민간의 수익창출 모델로도 활용 가능함.
- 집수리 관련 영세업체들과 연계한다면 주택개량을 통한 일자리 확보로 지역경제 활성화에도 기여할 수 있음.
- 주택개량 시 임대료 상승문제가 발생할 수 있으므로 이를 저지하기 위한 감독 및 제한조치가 필요함.



〈그림 9〉 민간계약형 운영모델

## 2. 노후주택을 활용한 공공임대주택 공급방안

### 1) 노후주택 재고현황 및 공급가능량 검토

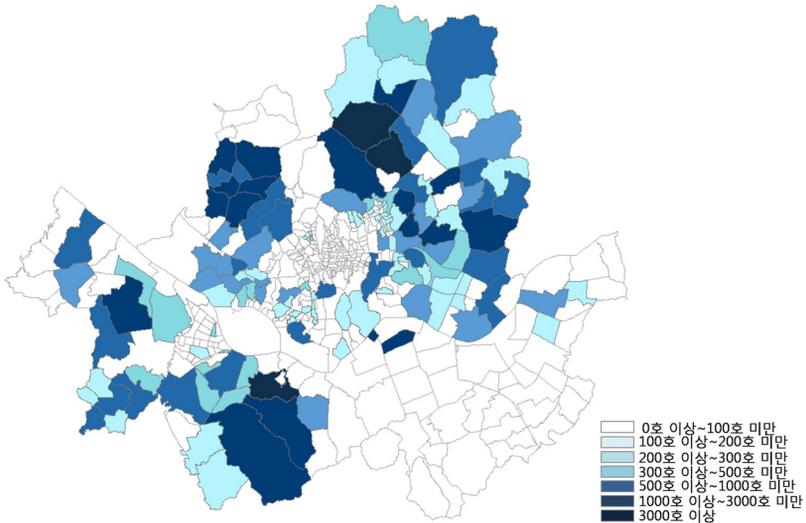
#### (1) 재고 및 공급가능량 산출방식

- 노후주택을 활용하여 개발 가능한 주택재고를 추정하고, 이를 토대로 공급 가능한 물량을 추산함.

- 공급가능량은 노후도가 30년 이상이고 개발효과를 기대할 수 있는 제2종 일반주거지역, 제3종 일반주거지역, 준주거지역 내에서 재정비사업지구<sup>2)</sup> 등을 뺀 1층 단독주택과 2층 이하 연립주택을 대상으로 산출함.
- 공급가능량을 산출하기 위해서 용도지역별 허용용적과 현재의 연면적을 제외한 잔여연면적을 기준으로 50m<sup>2</sup> 정도의 주택 공급 시 공급 가능한 양을 검토함.

## (2) 노후 단독주택 활용 공급가능 지역

- 구별 공급가능 총량은 성북구가 가장 많고, 은평구, 중랑구, 동대문구, 동작구, 강서구, 마포구, 구로구, 용산구, 서대문구, 관악구 순으로 나타남.
- 동별로 공급 가능량이 3,000호 이상인 동은 수유동, 상도동, 미아동임.
- 1,000호 이상 3,000호 미만으로 공급이 가능한 법정동은 면목동, 화곡동, 종암동 등 16개 동으로 조사됨.



〈그림 10〉 단독주택을 통한 동별 공급가능량 분포

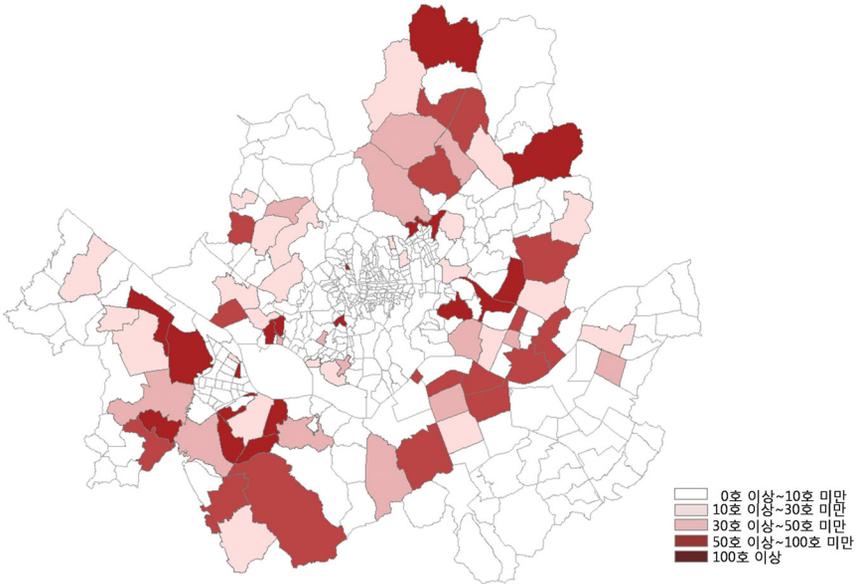
2) 주택재개발정비사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업, 뉴타운개발사업 등의 기타정비사업 구역

### (3) 노후 연립주택 활용 공급가능지역

○구별 공급가능 총량은 도봉구가 가장 많고, 은평구, 광진구, 양천구, 관악구, 구로구 순으로 조사됨.

–동별로 100호 이상 공급이 가능한 지역은 신월동, 도봉동, 봉천동, 방학동, 갈현동 순임.

–50호 이상 100호 미만으로 공급 가능한 지역은 개봉동, 서초동, 공릉동, 군자동, 망원동, 독산동, 신림동, 미아동, 신사동, 창동, 쌍문동, 청담동, 삼성동, 면목동, 구의동, 자양동 순임.



〈그림 11〉 연립주택을 통한 동별 공급가능량 분포

## 2) 노후주택 활용 민관협력사업

### (1) 사업 구조

○이 사업은 노후 연립주택, 다세대주택, 단독주택 등을 공공이 재건축하여

토지소유자 등 기존 거주자의 지분을 제외한 초과 건설분을 공공임대주택으로 활용하는 방식임.

- 토지소유자의 대지에 대한 권리면적을 축소하여 재건축 건설비를 충당하는 사업 구조임.

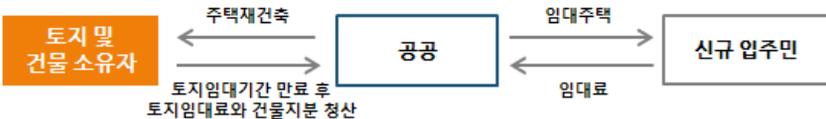
## (2) 노후 단독주택 활용형

○민간의 저밀도 노후단독주택을 공공이 재건축하는 방식임.

- 공공이 민간 토지를 임차하여 다가구 또는 다세대 주택으로 재건축한 후 일정 기간 공공임대주택으로 활용함.
- 토지 임차기간 만료 시 토지소유자와 권리관계를 청산하고 건물소유권을 토지소유자에게 이전함.
- 토지주가 재건축된 주택에 재입주를 원하는 경우에는 우선권을 부여하여 주거권을 보장함.

○토지 임차기간은 최소 10년으로 설정하여 임대주택의 안정성을 확보함.

- 10년이 경과한 이후에는 공공이 지급해야 하는 토지임대료와 토지소유자가 지급해야 하는 건물의 현재 가치 감정가의 차액을 정산함.

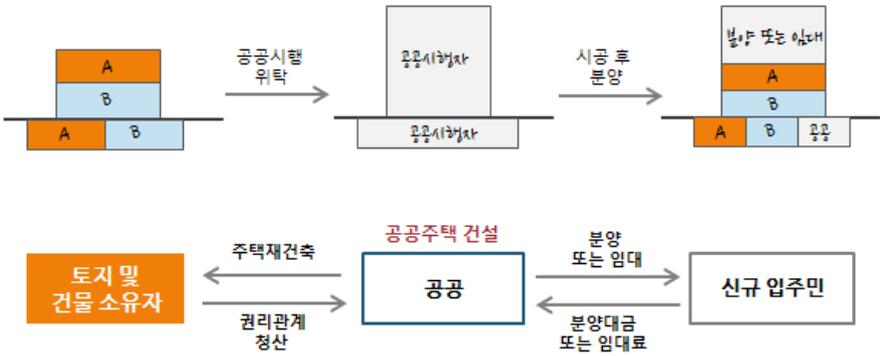


(그림 12) 노후 단독주택 활용형 진행절차와 사업구조

### (3) 노후 연립주택 활용형

○ 소규모 연립주택 재건축의 경우 수익성이 낮아 노후화되어도 주택을 개량하기 어려운 사례가 많으므로, 재건축 사업을 공공시행자가 진행하여 주거환경을 개선하고 공공의 건설비 지원에 대한 지분만큼 공공임대주택을 확보하는 방식임.

– 노후주택의 재고관리차원에서 재건축을 통한 주거환경정비 효과와 함께 기존 주거지 내에 공공임대주택의 확보가 가능하며, 단지형 공공임대주택의 한계를 극복하여 사회통합 효과를 기대할 수 있음.



(그림 13) 노후 연립주택 활용형 진행절차와 사업구조

## V. 결론 및 정책제언

### 1. 도입 효과

○ 대단지형 공공임대주택 공급의 부작용 해소

– 기존 주거지 내에서 소규모 개발로 신규 사업부지를 확보하고, 지역통합적 개발을 통해 단지형 공공임대주택의 지역사회 내 배제현상을 해소함.

- 지역사회의 특성에 맞는 맞춤형 임대주택 공급
  - 기존의 공공임대주택 공급체계에서 소외되었던 저소득 1인 가구, 신혼 부부, 노인 가구 등 주거취약계층의 수요에 대응한 임대주택의 공급이 가능함.

## 2. 민간참여 방식

- 민간의 공공임대주택사업 참여 방식은 크게 토지 제공, 건설비용 부담, 운영 및 관리업무로 구분할 수 있음.
  - 민간의 노후주택이나 장기적 활용계획이 없는 유휴 토지를 제공받아 공공이 개발하는 방식은 유력한 대안이 될 수 있으며, 자력 개발의지가 없는 사유지를 활용한 공공 주도의 주택개량 사업을 통해 주거지 환경개선과 함께 공공임대주택의 확보가 가능함.
  - 기업이익의 사회환원 차원에서 민간단체가 국공유지를 활용하여 공공임대주택을 건설 후 기부채납하는 방식의 사업이 이루어진 바 있으나, 사업의 지속성을 위한 상시적 기금 운영 등의 전략이 요구됨.
  - 주거복지단체 등의 전문성을 활용하여 공공임대주택의 운영 및 관리업무를 민간에 위탁한다면, 입주자에 대한 맞춤형 서비스 제공이 가능함.
- 다양한 시범사업을 통한 검증이 요구됨.
  - 민관협력형 공공임대주택의 공급을 위해서는 주도적인 역할을 담당할 수 있는 비영리 주택전문단체를 육성해야 함.
  - 공공은 이들 단체들이 사업의 안정성을 확보하여 자생적인 수익구조를 창출할 수 있도록 보조함.

### 3. 향후 추진과제

#### 1) 민간 공급주체의 지원 및 육성

- 민간비영리법인 및 단체, 주거복지관련 사회적기업, 비영리 주택협동조합 등 다양한 민간주체의 참여 지원
  - － 비영리민간단체 등의 참여 확대를 위한 관련 규정의 정비가 요구됨.
  - － 운영 및 관리를 전담하는 민간부문을 양성하여 저렴한 비용으로 입주자 맞춤형 서비스를 제공하도록 유도해야 함.

#### 2) 저렴한 토지공급

- 저소득층이나 소외계층을 위한 임대주택사업 및 주거복지사업을 전개하는 비영리단체 및 공익법인에게 국·공유지 임대를 통한 공공임대주택 사업 참여 유도
  - － 토지임대기간을 장기적으로 설정하여 안정적으로 운영할 수 있도록 함.
  - － 토지사용료의 기준 및 지불방식과 임대기간 완료 후 주택 처분방식에 대한 기준 마련이 요구됨.
- 노후화된 저밀도 민간 토지를 공공이 임차하여 공공임대주택을 공급하는 방식의 도입을 위해서는 토지소유주의 참여 유도를 위한 세제혜택 및 인센티브 제도가 필요

#### 3) 지원방안

- 민간에게 건축비 및 실 운영비를 지원하여 시장 임대료보다 저렴한 임대료 체계를 구축
  - － 임대료를 감당하기 어려운 최저소득계층 등에 대해서는 입주자의 소득 수준을 반영하여 주택바우처 등으로 부족한 금액의 지원을 병행함.

- 비영리민간단체가 국민주택기금 등 정부의 주택자금을 융자할 수 있도록 국민주택기금의 공공임대주택자금을 활용할 수 있는 방안 마련
  - 자격요건을 갖추지 못한 비영리민간단체에 대한 지원은 불가능한 상황 이므로 공익적 목적으로 소규모 주택사업을 하는 경우 선별적 지원이 가능하도록 제도 개선이 필요함.
- 민간주거복지단체의 사업 연계 네트워크 구축
  - 지역 특성에 따른 맞춤형 임대주택 공급을 위해 지역 기반으로 성장한 비영리단체, 공익법인, 사회적기업과 협업을 도모할 필요가 있으며 지역 별 주거관련 민간부문을 연계하는 시스템 구축이 요구됨.

#### 4) 관리 · 감독기능 강화

- 민간의 공공임대주택 사업운영의 투명성을 확보할 수 있도록 관리 · 감독 기능 구축
  - 공공에 의한 보조금으로 사업을 진행하는 경우 사업계획서를 제출하게 하여 감독하고, 사업실적 및 정산보고서를 정기적으로 제출하도록 하여 관리 · 감독함.
- 임대주택사업을 하는 사회적기업, 비영리민간단체에 대한 관리 시스템을 구축
  - 운영평가를 통해 우수한 민간기업, 비영리민간단체, 공익법인, 사회적기업 등에 대해서는 사업 확장의 기회를 제공하여 독려함.

# 목 차

---

제1장 연구의 개요 .....	3
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구의 배경 .....	3
2. 연구의 목적 .....	4
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5
1. 주택현황 및 공공임대주택 공급실태 분석 .....	5
2. 민관협력형 공공임대주택 해외사례 검토 .....	5
3. 민간참여방식의 유형화 .....	5
제2장 서울시 임대주택시장의 현황 및 여건 .....	9
제1절 서울의 주거 현황 분석 .....	9
1. 서울시 가구구조의 변화 .....	9
2. 서울시 가구의 주거 특성 .....	11
3. 서울시 주택 점유형태 특성 .....	14
4. 소결 .....	17
제2절 민간부문의 공공임대주택사업 참여여건 .....	18
1. 민간의 공공임대주택사업 참여 범위 .....	18
2. 토지 확보 지원 .....	19
3. 주택 건설 지원 .....	22
4. 운영 및 관리 지원 .....	27
5. 소결 .....	30

<b>제3장 민간부문에 의한 공공임대주택 공급 해외사례</b> .....	<b>33</b>
제1절 미국의 부담가능주택(affordable housing) .....	33
1. 부담가능주택의 공급 현황 .....	33
2. 부담가능주택의 공급주체 .....	34
3. 지원 및 규제 사항 .....	37
제2절 영국의 사회적 임대인 인증(RSLs)제도 .....	41
1. 공공임대주택의 공급 현황 .....	41
2. 공공임대주택의 공급주체 .....	42
3. 지원 및 규제 사항 .....	49
제3절 독일의 사회주택 .....	52
1. 사회주택의 공급 현황 .....	52
2. 사회주택의 공급주체 .....	53
3. 지원 및 규제사항 .....	53
제4절 일본의 특정우량임대주택 .....	58
1. 공공임대주택의 공급 현황 .....	58
2. 공공임대주택의 공급주체 .....	60
3. 지원 사항 .....	61
제5절 해외사례 시사점 .....	62
<b>제4장 민간부문 활용 공공임대주택 공급방안</b> .....	<b>67</b>
제1절 민간부문 활용방식의 유형화 .....	67
1. 유형 I : 민간관리형 .....	68
2. 유형 II : 건설기부형 .....	72
3. 유형 III : 민간토지임차형 .....	74

4. 유형 IV : 공공토지임대형 .....	77
5. 유형 V : 공공재건축형 .....	80
6. 유형 VI : 공공관리형 .....	81
7. 유형 VII : 민간계약형 .....	86
8. 소결 .....	90
제2절 노후주택을 활용한 공공임대주택 공급 방안 .....	90
1. 노후주택 재고현황 및 공급가능량 검토 .....	90
2. 노후주택 활용가능성 검토(시뮬레이션) .....	99
<b>제5장 결론</b> .....	<b>111</b>
제1절 결론 .....	111
1. 민관협력형 공공임대주택의 도입효과 .....	111
2. 민간참여 방식 .....	112
제2절 향후 추진과제 .....	113
1. 민간 공급주체의 지원 및 육성 .....	113
2. 저렴한 토지공급 .....	114
3. 지원방안 마련 .....	115
4. 관리·감독기능 강화 .....	116
<b>참고문헌</b> .....	<b>121</b>
<b>영문요약</b> .....	<b>127</b>

# 표 목 차

---

〈표 1-1〉 연구의 분석틀 .....	6
〈표 2-1〉 서울시 가구주 연령의 변화 .....	10
〈표 2-2〉 주택수 및 가구수의 변화 .....	11
〈표 2-3〉 주택 유형별 방 개수 증감률(2000→2010) .....	13
〈표 2-4〉 임대주택용지 공급가격 .....	21
〈표 2-5〉 국·공유지를 활용한 택지 확보 관련 규정 .....	22
〈표 2-6〉 조성비용 용자방안 .....	25
〈표 2-7〉 임대주택 사업자에 대한 세제지원 .....	26
〈표 3-1〉 지역개발법인(CDC)의 활동 .....	35
〈표 3-2〉 지역개발법인의 재원 및 지원 현황 .....	36
〈표 3-3〉 영국의 주택 점유유형별 재고 추이 .....	42
〈표 3-4〉 주택협동조합의 유형 .....	46
〈표 3-5〉 자가주택협동조합의 유형별 주요 특징 .....	47
〈표 3-6〉 영국 RSLs의 특징 종합 .....	51
〈표 3-7〉 실행기관별 주택재고 현황 .....	52
〈표 3-8〉 주택정책개발 및 실행체계 .....	54
〈표 3-9〉 지원방식에 따른 구분 .....	56
〈표 3-10〉 독일의 사회주택 지원정책 .....	58
〈표 3-11〉 일본 공공임대주택의 유형 .....	59
〈표 3-12〉 전국소유관계별 주택호수 .....	59
〈표 3-13〉 해외사례 종합 .....	64
〈표 4-1〉 공공임대주택의 민간활용 유형 .....	88
〈표 4-2〉 유형별 장·단점 비교 .....	89
〈표 4-3〉 검토기준 내 기준 단독주택 수 .....	91

〈표 4-4〉 단독주택 동별 개발가능 주택재고 .....	92
〈표 4-5〉 단독주택을 통한 공급가능량 추산 .....	93
〈표 4-6〉 단독주택을 통한 동별 공급가능량 .....	95
〈표 4-7〉 검토기준 내 기존 연립주택 수 .....	95
〈표 4-8〉 연립주택을 통한 동별 개발가능량 .....	97
〈표 4-9〉 연립주택을 통한 공급가능량 추산 .....	97
〈표 4-10〉 연립주택을 통한 동별 공급가능량 .....	98
〈표 4-11〉 기존 노후 단독주택 현황 및 계획안 비교 .....	102
〈표 4-12〉 도시형 생활주택(단지형 다세대) 건축비용 검토 기준 .....	103
〈표 4-13〉 기존 노후 연립주택 현황 및 계획안 비교 .....	106
〈표 4-14〉 도시형 생활주택(단지형 연립주택) 건축비용 검토 기준 .....	107

# 그림목차

---

〈그림 2-1〉 가구원수 및 평균가구원수의 변화 .....	9
〈그림 2-2〉 가구원수에 따른 가구 증감률(2000→2010) .....	10
〈그림 2-3〉 주택유형별 소득분위 .....	12
〈그림 2-4〉 방 개수별 주택 증감률(2000→2010) .....	13
〈그림 2-5〉 주택유형별 점유형태의 변화 : 증감률 .....	14
〈그림 2-6〉 소득분위별 주택 점유형태 .....	15
〈그림 2-7〉 매매 및 전세동향 .....	16
〈그림 2-8〉 전세금현황 및 분포 .....	17
〈그림 2-9〉 월세현황 및 분포 .....	17
〈그림 2-10〉 서울형 집수리사업 절차 .....	29
〈그림 3-1〉 미국 지역개발법인의 사업구조 .....	35
〈그림 3-2〉 영국 주택협회의 사업구조 .....	43
〈그림 3-3〉 영국 주택트러스트의 사업구조 .....	44
〈그림 3-4〉 영국 주택협동조합의 사업구조 .....	46
〈그림 3-5〉 도민주택의 공급유형 .....	61
〈그림 3-6〉 민간부문의 공공임대주택 공급방식별 사업구조 .....	61
〈그림 4-1〉 민간부문 활용 공공임대주택 공급방식의 유형화 .....	67
〈그림 4-2〉 민간관리형 운영모델 .....	70
〈그림 4-3〉 건설기부형 운영모델 .....	73
〈그림 4-4〉 민간토지임차형의 종류별 운영체제 .....	76
〈그림 4-5〉 민간토지임차형 운영모델 .....	77
〈그림 4-6〉 공공토지임대형 운영모델 .....	79
〈그림 4-7〉 공공재건축형 운영모델 .....	81
〈그림 4-8〉 공공관리형 운영모델 .....	83

〈그림 4-9〉 민간계약형 운영모델 .....	87
〈그림 4-10〉 단독주택 구별 개발가능량 .....	92
〈그림 4-11〉 단독주택을 통한 구별 공급가능량 .....	94
〈그림 4-12〉 단독주택을 통한 동별 공급가능량 분포 .....	94
〈그림 4-13〉 연립주택 구별 개발가능량 .....	96
〈그림 4-14〉 연립주택을 통한 구별 공급가능량 .....	98
〈그림 4-15〉 연립주택을 통한 동별 공급가능량 분포 .....	99
〈그림 4-16〉 노후 단독주택 활용형 진행절차와 사업구조 .....	100
〈그림 4-17〉 기존 노후 단독주택 현황 및 개발규모 검토 .....	101
〈그림 4-18〉 도시형생활주택(단지형 다세대) 주호계획안 .....	101
〈그림 4-19〉 노후 연립주택 활용형 진행절차와 사업구조 .....	104
〈그림 4-20〉 기존 노후 연립주택 현황 및 개발규모 검토 .....	104
〈그림 4-21〉 도시형생활주택(단지형 연립주택) 주호계획안 .....	105

# 제1장 연구의 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

# 제 1 장

## 연구의 개요

### 제1절 연구의 배경 및 목적

#### 1. 연구의 배경

##### 1) 임차가구의 주거 불안 가중

주택가격의 급등으로 저소득 가구의 주택 구매는 더욱 어려워지고 있으며, 재정비사업 등으로 인한 다가구주택의 멸실로 저렴한 임대주택 재고는 감소하고 있다. 또한 전세금의 급등 현상과 전세의 월세전환 증가로 임차가구의 주거 불안이 심화되고 있다.

소득에 비해 높은 임대료를 부담하고 있는 저소득 서민의 주거안정을 위해서는 저렴한 임대주택의 공급이 요구되며, 공급방식의 다양화를 통한 공공임대주택의 공급 확대에 돌파구가 필요한 실정이다.

##### 2) 기존 공공임대주택 공급의 한계

공공부문이 대규모 택지개발을 통해 아파트형 공공임대주택을 공급하는 방식은 신규택지의 고갈로 공급 확대에 한계가 있으며, 재정비사업 등으로 공급된 단지형 공공임대주택은 지역사회의 배제현상 및 입주민 간 갈등을 양산하는

등의 문제가 제기되어 왔다. 또한, 기초생활수급자 등 공공임대주택의 입주자격을 갖추지 못한 주거취약계층의 주거수요 충족에는 한계가 나타나고 있다.

이러한 배경에서 서울시는 다양한 유형의 공공임대주택 공급 확대를 위해 민간주택의 리모델링 지원, 1인 가구 공공원룸사업, 협동조합형 주택, 민간토지임차부 등 공급방식의 다변화를 시도하고 있으며, 향후 민관협력을 통한 다양한 공급방식의 도입이 요구되는 상황이다.

### 3) 공급방식의 다변화 모색

서민주거안정에 필요한 공공임대주택의 공급확대를 위해서는 다양한 민간부문을 활용하여 공급주체를 다변화할 필요가 있으며, 공공성을 갖춘 민간 비영리단체 등의 참여를 통한 새로운 형태의 임대주택은 유력한 대안이 될 수 있다.

저소득층이 거주하는 지역사회 생활권에 근린주거환경과 조화롭게 공존하는 형태의 공급을 모색할 필요가 있으며, 민간부문의 공공임대주택사업 참여를 유도하기 위해서는 규제완화, 세제혜택, 보조금지급 등의 지원이 요구된다.

## 2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 공공임대주택의 공급확대를 위해 민관이 협력할 수 있는 다양한 방안을 검토하는 것으로 민간 활용방식의 유형화를 통해 다양한 측면에서 참여 방안을 찾고, 민간의 참여를 확대하기 위한 공공의 지원방안을 모색하는 것이다. 즉 비영리 민간단체 등의 참여를 통해 공공성을 가진 주택공급의 가능성을 검토하고, 민간부문의 참여를 유도하기 위한 제도적 여건 및 지원방안을 검토한다. 또한, 민간부문의 참여 방식을 유형화하여 민간의 다양한 역할을 제안한다. 구체적으로는 국·공유지 또는 민간소유 토지를 활용하여 민관협력의 임대주택 공급 가능성을 모색하고, 공공임대주택을 효율적으로 관리할 수 있는 지원체계 및 운영방식을 제안하여 민간사업으로서 지속가능성을 검토한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 주택현황 및 공공임대주택 공급실태 분석

통계청 인구주택총조사, 국토해양부 주거실태조사, 부동산 통계자료 등을 활용하여 서울시의 주택재고와 공급현황 및 지난 10년간 주택시장의 변화를 분석하여 서울시가 당면하고 있는 주택문제를 진단하고, 이를 해결하기 위한 임대주택 공급정책의 방향성과 대응방안을 제시한다.

또한 공공임대주택 공급유형 및 이에 따른 입주자격 기준, 임대주택 공급을 위한 지원제도를 검토하고, 공공임대주택의 공급현황을 분석하여 향후 공급 다각화를 위한 방향성을 도출한다.

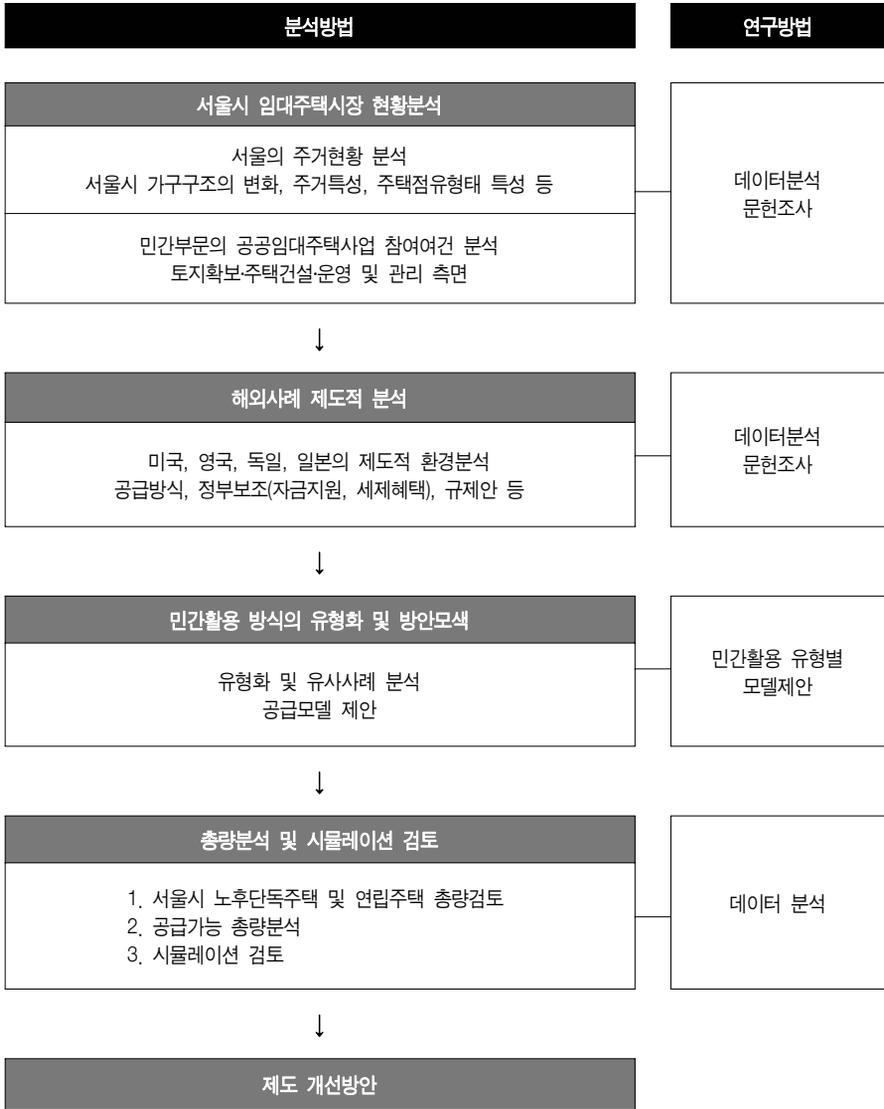
### 2. 민관협력형 공공임대주택 해외사례 검토

공공의 보조를 통해 비영리 민간단체 등이 준공공임대주택, 사회주택 등을 공급하고 있는 미국, 영국, 일본, 독일 등의 해외사례를 검토하여 공급방식, 참여주체별 역할분담, 보조금 지원 및 세제완화 등 공공의 지원 사항을 분석하고, 시사점을 도출함으로써 국내 적용 가능성을 파악한다. 또한 국내 관련 사업의 현황을 조사하여 그 한계와 향후 발전 방안을 제안한다.

### 3. 민간참여방식의 유형화

민간의 참여 방식을 토지제공, 주택건설, 운영 및 관리 등 세 가지 측면으로 구분하여 참여방식에 따라 유형화하고, 유형별 공급 가능성을 검토한다. 또한 민간부문의 공공임대주택 참여 저해요인을 도출하고, 사업성 증진을 위한 개선 방안 및 제도적 지원방안을 분석한다.

〈표 1-1〉 연구의 분석틀





# 제 2 장

## 서울시 임대주택시장의 현황 및 여건

### 제1절 서울의 주거 현황 분석

#### 1. 서울시 가구구조의 변화

##### 1) 서울시 가구원수의 변화

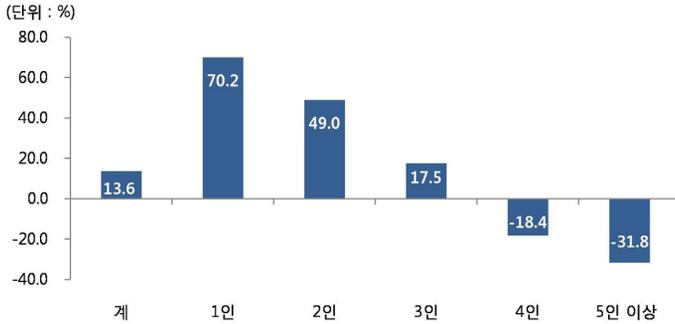
2010년 기준 서울시 평균 가구원수는 2.7명이며 2000년, 2005년에는 각각 3.1명, 2.9명으로 지속적인 감소추세에 있다. 특히 1·2인 가구는 증가하고 있으나 3인 가구는 담보상태이며 4인 이상 가구는 감소하고 있는데 이는 가구 분화의 진행을 의미하며 이에 따라 가구수 증가가 지속되고 있다.



자료 : 통계청, 인구주택총조사(2000, 2005, 2010)와 장래가구추이(2015, 2020)

〈그림 2-1〉 가구원수 및 평균가구원수의 변화

세부적으로 살펴보면, 1인 가구는 70.2%, 2인 가구는 49.0%, 3인 가구는 17.5%가 증가하여 1·2인가구의 증가가 두드러지는 반면, 4인 가구, 5인 이상 가구는 각각 18.4%, 31.8% 감소하였다.



자료 : 통계청(2000, 2010), 인구주택총조사

〈그림 2-2〉 가구원수에 따른 가구 증감률(2000→2010)

## 2) 가구주 연령의 변화

주택의 주된 수요계층인 35~54세 가구주는 감소하고, 55세 이상 가구주는 증가하고 있다. 인구주택총조사에 의한 35~54세 비율은 2000년 51.4%에서 2010년 47.8%로 감소하였으나, 같은 기간 55세 이상 비율은 24.0%에서 32.5%로 증가하였다.

〈표 2-1〉 서울시 가구주 연령의 변화

(단위 : %)

	2000	2010	2020
20세~35세 미만	24.2	19.3	12.4
35세~54세 미만	51.4	47.8	45.5
55세 이상	24.0	32.5	41.9

자료 : 통계청, 인구주택총조사(2000, 2010)/ 장래가구추이(2020)

가구주 연령의 고령화는 주택의 유지 및 관리를 담당하는 주체의 주택 개량의 지 둔화로 이어짐에 따라 기존 주택의 노후화와 품질 저하를 야기할 수 있다.

따라서 고령자가 소유한 주택의 유지보수 및 개량, 신축지원 등에 의한 주택재고의 품질 관리로 다양한 형태의 공공임대주택 확보 방안을 마련할 필요가 있다.

## 2. 서울시 가구의 주거 특성

### 1) 주택유형별 주택 및 가구수의 변화

2010년을 기준으로 서울시에서 가장 많은 가구가 거주하는 주택유형은 아파트이며, 이어 단독주택, 다세대주택, 연립주택 등의 순으로 나타난다. 서울시의 주택유형별 주택 및 가구수의 변화를 살펴보면, 단독주택, 연립주택, 비거주용 건물내 주택수 및 거주 가구수는 감소추세에 있다. 이는 정비사업 때문에 다수의 단독주택이 멸실되고 지속적인 저금리 정책으로 인한 월세임대 선호로 다가구주택이 원룸으로 전환됨에 따라 이들 주택 재고가 지속적으로 감소했기 때문으로 추정된다. 따라서 저소득층이 주로 거주하는 단독주택, 연립주택의 감소는 서민 주거안정을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 반면 다세대 주택과 아파트수 및 거주 가구수는 지속적으로 증가하였는데 지난 10년 사이 아파트 거주 가구수가 단독주택 거주 가구수를 상회하게 되었으며, 특히 다세대 주택수와 거주 가구수의 증가율은 각각 150.3%, 145.2%로 가장 두드러진 증가 추세를 보이고 있다.

〈표 2-2〉 주택수 및 가구수의 변화

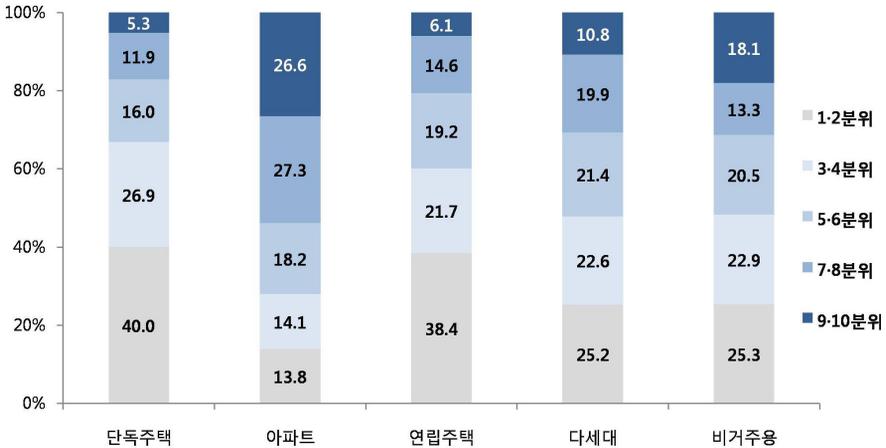
(단위 : 개, %)

주택유형	주택수			가구수		
	2000	2010	증감률	2000	2010	증감률
단독(다가구)주택	489,662	397,103	-18.9	1,551,382	1,304,509	-15.9
아파트	974,910	1,441,769	47.9	977,832	1,439,259	47.2
연립주택	215,319	140,451	-34.8	232,121	140,566	-39.4
다세대주택	177,275	443,778	150.3	180,451	442,458	145.2
비거주용 건물내 주택	59,371	23,407	-60.6	123,443	48,052	-61.1

자료 : 통계청, 인구주택총조사(2000, 2010)

## 2) 주택유형별 소득분위

서울시 주거유형별 소득분위를 살펴보면, 단독주택과 연립주택은 저소득층의 거주비율이 높으며, 고소득층은 아파트 거주비율이 높은 것으로 나타난다. 단독주택과 연립주택은 소득 1~4분위 가구의 비율이 각각 66.9%, 60.1%를 차지하고 있어 저소득층이 주로 거주하는 주거유형임을 확인할 수 있다. 반면, 아파트는 소득 7~10분위 가구 비율이 53.9%로 소득수준이 높은 가구가 주로 거주하는 주거유형이라고 할 수 있다.

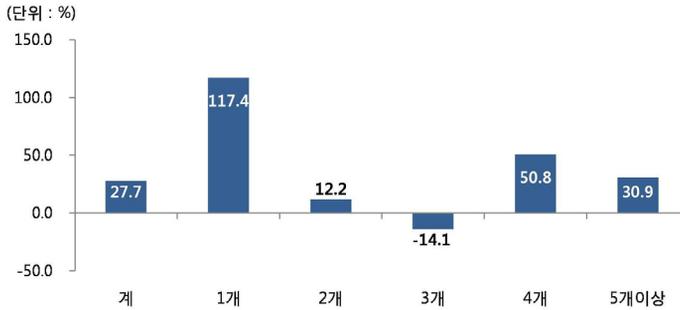


자료 : 국토연구원(2010), 주거실태조사

〈그림 2-3〉 주택유형별 소득분위

## 3) 방 개수별 주택수의 변화

지난 10년간 서울시 총 방 개수별 주택의 증감을 살펴보면 방이 1개인 주택은 증가율이 117.4%로 가장 급증한 것으로 파악된다. 그러나 방이 두 개인 주택의 증가는 12.2%에 그쳤으며, 방이 세 개인 주택은 오히려 14.1% 감소하였고 방이 4개 내지 6개인 주택은 증가한 것으로 나타난다.



자료 : 통계청(2000, 2010), 인구주택총조사

〈그림 2-4〉 방 개수별 주택 증감률(2000→2010)

주택 유형과 관련하여 방 개수별 증감 변화를 살펴보면, 개수가 증가추세인 아파트 및 다세대주택은 주로 방이 1개인 주택수 증가율이 높으며 아파트는 방이 2~3개인 주택이 도리어 감소한 것으로 나타나 재건축 아파트 규모의 양분화를 추정할 수 있다. 개소수 감소추세인 단독주택도 특히 방이 2개인 주택의 감소율이 크며 다세대 주택을 제외한 나머지 유형에서 방이 3개인 주택은 지난 10년간 감소한 것을 알 수 있다.

〈표 2-3〉 주택 유형별 방 개수 증감률(2000→2010)

(단위 : %)

구분	계	1개	2개	3개	4개	5개이상
단독주택	-18.9	-16.2	-31.6	-16.5	-15.8	-19.2
아파트	47.9	419.5	-29.8	-29.6	65.3	176.6
연립주택	-34.8	11.8	33.5	-37.2	-36.9	-31.0
다세대주택	150.3	585.1	479.7	113.4	135.1	251.6
영업용 건물내 주택	-60.6	-64.9	-64.0	-62.2	-53.6	-61.3
총계	27.7	117.4	12.2	-14.1	50.8	30.9

자료 : 통계청(2000, 2010), 인구주택총조사

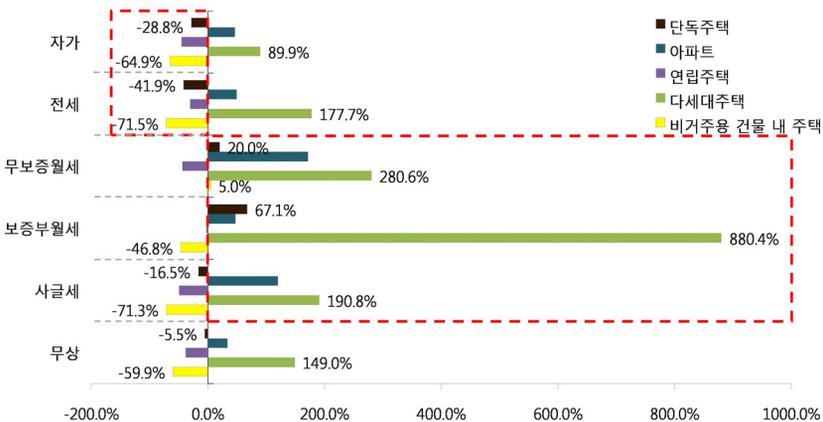
방 개수와 가구원수의 증감현황을 비교해 볼 때, 지난 10년간 주택의 공급이 수요에 대응하고 있지 못함을 확인할 수 있다. 1인 가구 증가에 따라 원룸형 주

택의 공급은 급증하였으나, 증가추세를 보이고 있는 2인·3인 가구가 거주할 수 있는 총 방수가 2~3개인 주택은 소폭 증가하거나 감소한 것으로 나타난다. 하지만 감소추세인 4인 이상 가구에 적합한 총 방수가 4개 이상인 주택의 공급은 오히려 증가한 것을 알 수 있다. 따라서 향후 공급되는 주택은 2~3인 가구에 대응하는 총 방수가 2~3개인 주택의 공급을 장려하여 수요와 공급의 불안정을 해소할 필요가 있다.

### 3. 서울시 주택 점유형태 특성

#### 1) 주택유형별 점유형태의 변화

서울시 주택 점유형태를 살펴보면, 자가 및 전세주택은 감소하고, 전세의 월세 전환이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 다세대주택의 변동이 두드러지는데, 모든 점유형태에서 그 비율이 증가하고 있어 공급이 확대되고 있다. 점유형태 별로 살펴보면, 보증부월세는 모든 주거유형에서 그 증가폭이 크게 나타나고 있어, 월세가구의 증가를 실증하고 있다.



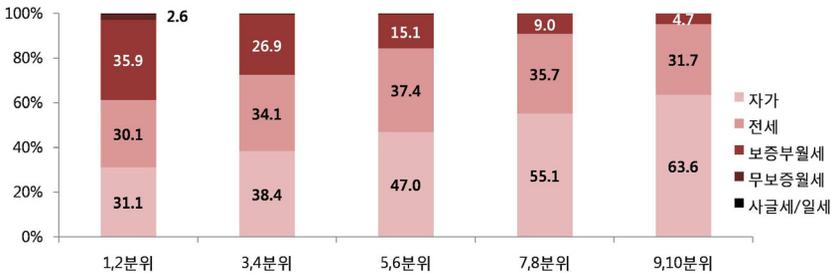
자료 : 통계청(2000, 2010), 인구주택총조사

(그림 2-5) 주택유형별 점유형태의 변화 : 증감률

박은철(2011)은 향후 10년 이내 서울의 주택시장이 인구 감소, 인구구조 변화 등으로 인해 시세차익(capital gain)을 위한 주택구입보다 운용수익(income gain)을 얻기 위한 수단으로 변화될 것으로 예상하고 있다<sup>3)</sup>. 장기적으로는 주택에 대한 투자수요는 거주수요로 전환되고 주택의 점유형태는 전세에서 월세로 전환이 가속화될 것으로 전망된다.

## 2) 소득분위별 주택 점유형태

서울시 주택 점유형태를 소득분위별로 살펴보면, 소득 1·2분위에 해당하는 가구는 자가보다 임대주택에 거주하는 비율이 더 높다. 또한 보증금이 비싼 전세유형에 거주하는 비율(30.1%)보다 월세 거주비율(38.55%)이 더 높아 소득분위가 높아질수록 자가 거주비율과 전세 거주비율이 증가함을 확인할 수 있다.



자료 : 국토해양부(2010), 주거실태조사

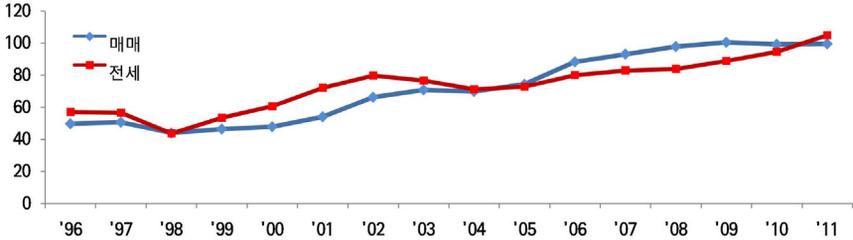
〈그림 2-6〉 소득분위별 주택 점유형태

## 3) 주택매매 및 전세 가격 추세와 임대료 부담 현황

2008년 미국의 서브프라임 모기지론사태로 촉발된 글로벌 경제위기로 인해 우리나라도 부동산 매매가 둔화됨에 따라 서울시의 주택매매가격은 2008년 3/4

3) 박은철, 2011, 서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안, 서울시정개발연구원

분기 이후 약보합세를 보이고 있다. 반면, 전세임대가격은 2005년 2/4분기 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 주택의 월세가격 역시 꾸준히 상승하고 있다.



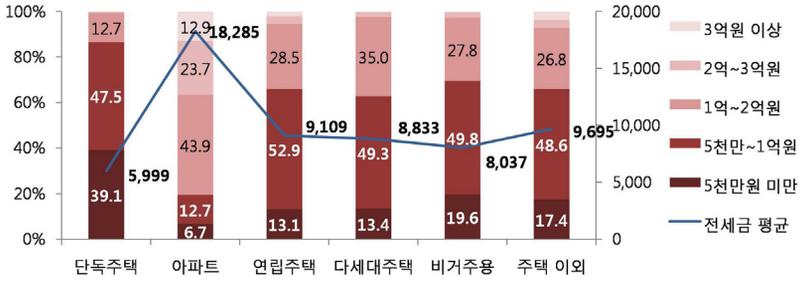
자료 : 국민은행 부동산 통계

〈그림 2-7〉 매매 및 전세동향

서울시에서 가장 저렴하게 거주할 수 있는 주택유형은 다가구주택을 포함하는 단독주택으로 평균 전세금액이 5,999만원이다. 단독주택의 평균전세금은 5,000만원 미만인 39.1%, 5,000만원 이상 1억원 미만이 47.5%로 대부분 1억원 미만이다. 평균 월세보증금은 1,472만원이며, 20만원 이상 40만원 미만의 월세 비율이 55.3%로 절반 이상을 차지하고 있다.

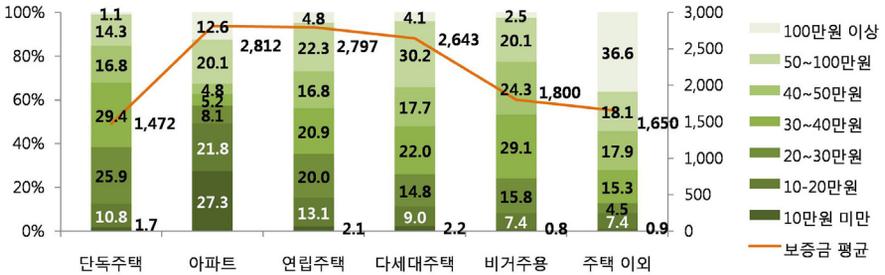
반면, 아파트는 전세금 및 월세보증금이 가장 비싼 거처 유형으로, 아파트의 평균 전세금이 1억 8,285만원이며, 평균 월세보증금도 2,812만원으로 가장 높게 형성되어 있다. 월세금 10만원 미만 아파트에 거주하는 비율이 27.3%로 타 주거유형의 비율(0.8~2.2%)에 비해 높은 것은 기존 공공임대주택이 아파트 형태로 공급<sup>4)</sup>되어 있기 때문으로 볼 수 있다.

4) 2011년 기준으로 현재까지 공급된 공공임대주택은 다가구매입·전세임대주택 16,667호를 제외하면 90.3%가 아파트 형태로 공급되었다.



자료 : 통계청(2010), 인구주택총조사

〈그림 2-8〉 전세금현황 및 분포



자료 : 통계청(2010), 인구주택총조사

〈그림 2-9〉 월세현황 및 분포

#### 4. 소결

지난 10년간 서울시 주택공급 양상은 가구구조의 변화에 적절히 대응하지 못했다. 2000년에 비해 2010년 서울시의 가구 분화는 심화되어 평균 가구원수가 2.7명으로 감소했고 특히 1~3인 가구의 증가와 4인 이상 가구의 감소가 두드러졌다. 하지만 지난 10년간 주로 공급되었던 주택은 원룸형 주택과 방 4~5개를 보유한 대형 주택으로 1인 가구 증가로 인한 수요에는 대응하였으나 2·3인 가구의 증가에는 효과적으로 대응하지 못하여 주택수요와 공급의 불일치를 초

래했다. 한편, 주택의 유지 및 관리를 가구주 스스로 해야 하는 단독주택, 다가구주택, 연립주택은 가구주의 연령이 고령화됨에 따라 주택개량이 자력으로 이루어지지 않고 주거 질이 낙후될 가능성이 있다. 따라서 기존 노후주택의 개량 지원과 함께 주택의 리모델링, 재건축 등을 시행할 능력이 없는 주택소유주의 주택을 활용한 공공임대주택 공급방식을 모색할 필요가 있다.

단독주택은 주거비가 가장 낮은 주택유형인 반면, 아파트는 임대료가 가장 높은 주택유형이다. 또한 단독주택은 저소득 가구가 주로 거주하는 주택유형이지만 정비사업의 영향으로 다가구주택 등 저렴한 임대주택이 지속적으로 멸실되고 아파트 중심의 공급이 이루어져 왔기에 저소득 가구의 주거불안정이 심화되었다. 더불어 전세의 월세전환이 급속하게 진행되고 전세주택 임대료가 급등하고 있으므로 임차인의 소득에 맞는 주택의 공급이 필요한 시점이다.

## 제2절 민간부문의 공공임대주택사업 참여여건

### 1. 민간의 공공임대주택사업 참여 범위

임대주택은 국가나 지방자치단체 등 공공의 지원 여부에 따라 공공임대주택과 민간임대주택으로 구분되는데, 「서울특별시 공공임대주택 운영 및 관리규칙」 제2조 제1호에 공공임대주택은 국가나 서울시의 재정 및 국민주택기금의 자금을 지원받아 건설되었거나 서울시의 재정으로 매입한 영구임대주택, 공공임대주택, 국민임대주택, 재개발임대주택, 주거환경임대주택, 기존주택 매입임대주택을 통칭하는 것으로 정의되어 있다. 한편 공공임대주택사업의 임대사업자는 건설·매입으로 임대주택을 확보하고 당해 임대주택에 대한 관리를 하게 되는데, 이러한 건설 및 매입과 운영·관리에서 민간이 공공임대주택사업에 참여하게 되므로 건설·매입이나 운영·관리의 주체가 민간일지라도 공공의 재정 및

국민주택기금의 자금을 지원받아 건설·매입하고 임대의무기간이 부여된다면 그러한 임대주택은 공공임대주택의 범주에 포함할 수 있을 것이다.

공공임대주택의 주요 임대사업자는 국가, 한국토지주택공사, 지방자치단체, 지방공사 등 공공기관이며 현재 민간의 건설사업 참여가 가능한 경우는 5년·10년 공공임대주택 및 사원임대주택, 보금자리주택지구 및 택지개발지구 내 한정된 범위에서 시행되는 영구임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택이 해당한다. 또한 공공임대주택 건설 과정은 크게 토지 확보와 주택 건설로 구분할 수 있을 텐데 여기에서 민간이 참여할 수 있는 방안을 민간이 토지를 매입하여 건설을 하는 일반적인 경우를 비롯하여 공공의 토지에 건설 사업을 하는 경우와 공공임대주택 건설을 위해 토지만을 제공하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

따라서 토지 확보, 주택 건설, 운영 및 관리 등 3가지 부분에 대하여 민간의 공공임대주택사업 참여여건 및 공공 지원 현황을 살펴보고 민간부문의 공공임대주택사업 참여 시 제한 사항 등의 문제점 및 개선 방안을 도출하며 이를 통하여 민간부문을 활용한 공공임대주택 공급확대 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 토지 확보 지원

임대주택 건설을 위한 토지확보에서 「임대주택법」과 「택지개발업무처리지침」은 공공의 소유 및 개발 택지 매각 시 건설임대사업자에 대한 우선권과 개발 택지 중 일정비율 이상을 임대주택 건설로 할당할 것을 명시하여 임대주택 건설을 위한 토지 확보를 지원하고 있다<sup>5)</sup>.

---

5) 「임대주택법」 제10조(택지의 우선 공급) ① 국가·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조제3항에 따른 공기업 및 준정부기관(이하 “공기업등”이라 한다)은 그가 소유한 택지나 개발한 택지를 매각하는 경우에는 「주택법」 제25조제1항에도 불구하고 건설임대주택을 건설하려는 임대사업자(이하 “건설임대사업자”라 한다)에게 우선적으로 매각할 수 있다. ② 국가·지방자치단체·한국토지주택공사는 그가 개발한 택지 중 대통령령으로 정하는 일정 비율(10%) 이상을 임대주택 건설용지로 사용하거나 건설임대사업자에게 공급하여야 한다.

한편, 국가·지자체·한국토지주택공사, 지방공사 등이 시행하는 경우 사업 주체가 사업계획승인 전까지 건설대지의 소유권을 확보하지 않아도 사업 진행이 가능하지만, 건축허가사업 및 20세대 이상 주택을 건설하는 민영주택사업, 지역·직장조합주택, 도시형생활주택 등의 주택사업 시에는 사업계획의 승인 전까지 건설대지의 ‘소유권’을 확보해야 한다6).

토지가격은 「택지개발업무처리지침」의 택지공급가격기준에서 임대주택용지의 공급가격을 주택 규모별로 조성원가 이하, 조성원가 이상으로 제시하고 있는데 수도권외의 경우 전용면적 60㎡ 이하 임대주택용지 가격은 조성원가의 최대 60%를 적용받게 된다.

「택지개발업무처리지침」 제21조(개발된 택지의 공급) ② 제1항에 따라 주택건설용지를 공급하는 경우, 다음 각 호에 해당하는 임대주택건설용지를 확보·공급하여야 한다. 다만, 제1호는 국토해양부장관이 택지개발지구별 국민임대주택 수요분석 결과 배분비율을 조정할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 이를 조정할 수 있으며, 제2호는 60만제곱미터 이하의 사업지구에서는 적용하지 아니할 수 있다.

1. 「임대주택법」 제16조제1항제1호 및 제2호의 임대주택을 건설하기 위한 용지 : 공동주택건설호수의 25퍼센트 이상을 건설할 수 있는 면적
2. 「임대주택법」 제16조제1항제2호의2 및 제3호와 같은 법 시행령 제22조제3항의 임대주택을 건설하기 위한 용지 : 공동주택건설호수의 10퍼센트 이상을 건설할 수 있는 면적
- ③ 제2항에 따라 임대주택건설용지를 확보할 때에는 같은 항 제1호 및 제2호에 따른 임대주택건설용지의 합이 공동주택건설호수의 40퍼센트 이상을 건설할 수 있는 면적이 되도록 하여야 하며, <이하 생략>
- 6) 주택법 제16조 ④ 제1항 또는 제3항에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 소유권을 확보하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
  1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제49조에 따른 지구단위계획(이하 “지구단위계획”이라 한다)의 결정[제17조제1항제5호에 따라 의제(擬制)되는 경우를 포함한다]이 필요한 주택건설사업의 해당 대지면적의 100분의 80 이상을 사용할 수 있는 권원(權源)[제10조제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 주택조합(리모델링주택조합은 제외한다)의 경우에는 100분의 95 이상의 소유권을 말한다. 이하 제18조의2 및 제18조의3에서 같다]을 확보하고, 확보하지 못한 대지가 제18조의2 및 제18조의3에 따른 매도청구 대상이 되는 대지에 해당하는 경우
  2. 사업주체가 주택건설대지의 소유권을 확보하지 못하였으나 그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보한 경우
  3. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 주택건설사업을 하는 경우

〈표 2-4〉 임대주택용지 공급가격

(단위 : %)

구 분	용 도 별	공 급 지 역		
		수도권	광역시	기타지역
조성원가 이하	○ 임대주택건설용지 - 60㎡ 이하 주택용지	· 수도권60(85) · 수도권85(100)	60(80)	60(70)
	- 60㎡ 초과 85㎡ 이하 주택용지		70(90)	60(80)
조성원가 이상	○ 임대주택건설용지 - 85㎡ 초과 149㎡ 이하 주택용지	감정가격	감정가격	감정가격

자료 : 국토해양부(2012), 택지개발업무처리지침(2012.5.29 개정) [별표3] 택지공급가격기준  
 주 : ( )는 5년 임대주택 공급택지 공급가격이며, 보금자리주택지구는 조성원가의 110%로 공급

대규모 택지개발방식에 의한 임대아파트를 건설하는 방식에 비해 도심지 등 기존 주거지 내 임대주택을 공급하는 것은 상대적으로 높은 토지비용이 소요될 수 있다. 따라서 토지 공급비용을 절감하기 위해 국·공유지 등을 활용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 국유재산은 「공유재산 및 물품관리법」 제13조에 의해 지방자치단체의 장 이외에는 영구시설물 축조 금지 규정의 제약을 받는다. 단, 예외조항에 근거하여 공유재산 사용 및 이용에 지장이 없는 경우는 ① 기부채납 시, ② 무상사용·수익허가를 받기 위해 축조하는 경우, ③ 사용·수익허가기간(3년 이내) 이후 자진철거, 철거비용을 예치하여 축조하는 경우, ④ 일반재산을 신탁, 위탁하여 개발하는 경우<sup>7)</sup>, ⑤ 지자체의 공유재산에 지장을 주지 않는 공중(空中)·지상·지하에 공작물을 설치하는 경우로 한정되어 있다. 상기 조건에 의한 공유지 임대는 조건이 복잡하고, 임대기간이 짧아 현실적으로 적용하기 어려울 것으로 판단된다. 그런데 「도시 및 주거환경 정비법」 제67조 제1항에 지방자치단체의 장이나 지방공사 등은 주거환경개선구역 및 주택재개발구역에서 임대주택을 건설하는 경우, 각 규정에도 불구하고 국공유

7) 일반재산은 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에 신탁하여 분양형 신탁, 임대형 신탁, 혼합형 신탁을 할 수 있다. 이 경우 신탁 기간은 분양형 신탁의 경우 5년, 임대형과 혼합형 신탁은 30년 이내로 신탁의 갱신기간이 각각의 신탁기간을 초과할 수 없다. 이 조항의 경우 부동산 신탁을 통해 개발을 할 수 있으나 신탁기간은 분양형의 경우 5년으로 기간에 대한 문제가 발생한다. (법 제42조)

지 관리청과 합의하여 정한 기간에 국공유지를 임대할 수 있도록 완화되어 있다. 따라서 민간의 공공임대주택 건설 참여를 독려하기 위해서는 일정 기준 이상의 조건을 충족하는 단체 등이 공공임대주택 공급 시 공공소유 토지를 활용할 수 있는 다양한 방안과 이에 따른 토지 이용료 징수방안을 모색할 필요가 있다.

〈표 2-5〉 국·공유지를 활용한 택지 확보 관련 규정

내용	현행기준
공유재산 및 물품관리법(이하 공유재산법) 제 13조 예외적용	① 기부채납 시 ② 무상사용·수익허가를 받기 위해 축조하는 경우 ③ 사용·수익허가기간(3년 이내) 이후 자진철거, 철거비용을 예치하여 축조하는 경우 ④ 일반재산을 신탁, 위탁하여 개발하는 경우, ⑤ 지자체의 공유재산에 지장을 주지 않는 공중(空中)·지상·지하에 공작물을 설치하는 경우에는 가능함
도시 및 주거환경 정비법 제67조 1항	지자체 또는 주택관련 공사 등은 주거환경개선구역 및 주택재개발구역에서 임대주택을 건설하는 경우에는 각 규정에도 불구하고 국·공유지 관리청과 합의하여 정한 기간에 국공유지를 임대할 수 있음.
도시 및 주거환경 정비법 제67조 2항	시장군수는 공동주택, 그 밖의 영구건축물을 축조할 수 있음. 임대기간이 종료될 때 해당 관리청에 기부, 원상으로 회복시켜 반환, 매입해야 함.

### 3. 주택 건설 지원

#### 1) 건설 주체

공공임대주택 건설에 민간이 참여하는 방법에는 ① 주택건설 등록업자, ② 주택건설등록업자와 공동으로 사업을 추진하는 토지소유자, ③ 주택건설 등록업자를 시공자로 하여 근로자주택을 건설하는 고용자, ④ 미분양주택을 5년 이상 임대주택으로 전환하고자 하는 자로 참여하는 등 4가지 방법이 있다.

현 법령에서 공공임대주택 건설 시 정부지원이 가능한 공급주체는 상기와 같이 한정되어 있으며, 주택법 등 관련 법령과 국민주택기금의 운용 등 지원제도도 이러한 공급주체에 집중되어 있다. 따라서 공공임대주택에 비영리법인 등 민간부문이 참여하기 위해서는 공공임대주택의 공급주체 및 지원대상이 확대

될 필요가 있다.

보금자리주택<sup>8)</sup>의 사업시행자는 과거에 국가·지방자치단체·한국토지주택공사와 지방공사로 한정되어 있었으나 공사의 재무사정악화 등으로 사업추진이 어려워지고 있어 이를 보완하고자 민간건설사업자가 참여할 수 있는 방안을 모색하게 되었고 2012년 1월 개정된 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」은 민간 참여를 포함하여 사업시행자 범위를 확대하였다. 민간참여 보금자리 주택사업지침(2012년 8월 1일 실행)에 근거하여 보금자리주택을 공급하는 시행자는 국가 및 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 기타 공공기관 등 공공시행자를 비롯하여 민간참여자, 민간사업자 등으로 나눌 수 있는데 민간참여자는 법인에 출자하는 공공시행자 외의 자이며 민간사업자는 공공시행자와 공동으로 사업을 하는 주택건설사업자를 말한다<sup>9)</sup>.

이렇듯 관련법의 개정으로 민간부문이 참여하여 공공임대주택인 보금자리주택을 건설·매입할 수 있는 관련 조항은 신설되었으나 비영리민간단체나 주거복지사업을 전개하는 단체 등이 주택건설사업자 요건<sup>10)</sup>을 갖추기에는 여전히 한계가 있고 토지를 소유하지 않은 상태에서는 공공임대주택 공급자로 인정받을 수 없다는 단점이 있다<sup>11)</sup>. 따라서 건설업체에 비해 재정이 취약한 개인, 민간 비영리법인 및 단체, 조합, 지역주민조직 등의 다양한 주체가 공공임대주택

---

8) 보금자리주택에서 임대주택의 유형은 크게 장기공공임대주택과 공공임대주택으로 구분되는데, 장기공공임대주택에는 영구임대주택과 의무임대기간이 30년인 국민임대주택이 있고, 공공임대주택에는 10년임대주택, 분납임대주택, 장기전세주택, 5년임대주택, 기존주택 매입임대가 있으며, 보금자리주택은 공공임대주택의 모든 유형을 포함하고 있다.

9) 「민간참여 보금자리주택사업 시행지침」(국토해양부훈령 제858호) 제2조

10) 주택건설사업자로 등록하기 위해서는 자본금(법인 3억원 이상, 개인 6억원 이상), 기술자(주택건설기술자(건축, 건축설비, 실내건축 등 1인), 대지조성기술자(건설재료시행, 철도보선, 토목, 측량 및 지형공간정보 등 산업기사 1인, 초급1인), 사무실 22㎡ 이상(2013년까지 한시적으로 완화)을 보유해야 한다.

11) 「민간참여 보금자리주택사업 시행지침」제5조 제3항은 민간 제안의 방식으로 민간참여 보금자리주택사업을 시행할 수 있는 대상지의 기본요건으로 제안자가 대상지 전체 토지면적 중 2/3 이상을 소유 또는 소유권 이전계약 체결을 하도록 제시하고 있다.

공급에 참여할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 이를 위해서는 비영리민간단체를 비롯하여 토지소유자가 아닌 소규모 사업자도 공공임대주택을 공급할 수 있도록 기준을 확대 적용할 필요가 있다.

## 2) 건설 지원

### (1) 재정 지원

공공임대주택의 참여 주체가 한정되어 있어 공공 임대사업자를 제외한 민간 부문에 대한 정부의 재정지원은 아직 없는 상황이다. 재정지원이 없이는 보증금과 임대료 등으로 구성되는 ‘현금유입’과 수선비, 체세금 및 조성자금의 원리금 상환액으로 이루어지는 ‘현금유출’ 간 균형을 유지하기 어려워 임대료가 상승할 여지가 있다. 따라서 민간의 공공임대주택 공급을 위해서는 정부의 재정적 지원이 필수 불가결한 요소라고 할 수 있다.

### (2) 국민주택기금에 의한 저리 융자제공

현행법상 국민주택기금<sup>12)</sup>의 장기저리융자 지원을 통해 민간이 공공임대주택사업에 참여할 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있으나, 장기저리대출에는 제한이 있다.

국민주택기금의 공공임대주택자금 융자 대상자로는 사업수행능력을 구비하고 5년 이상 임대를 목적으로 주택건설 사업계획승인을 받아 국민임대주택을 집단으로 건설하는 ①주택건설사업 등록업자, ②주택건설사업 등록업자와 공동사업을 수행하는 토지 소유자, ③주택건설사업 등록업자를 시공자로 하여 근

---

12) 임대주택의 건설 및 매입을 위한 국민주택기금의 종류에는 국민임대주택자금과 공공임대주택자금, 매입임대주택자금이 있는데 국민임대주택자금은 국민임대주택을 건설하는 LH, 지자체, 지방공사 등 공공사업자에게만 일정비율 융자가 지원된다. 매입임대주택자금은 매입임대사업자와 지역균형발전시책에 따라 미분양아파트를 매입하여 시원용 임대주택으로 활용하고자 하는 지방이전 기업체에게 미분양주택의 분양전환을 유도하려는 목적으로 지원되며 비투기 과열지구 내 전용면적 85㎡ 이하 신규 미분양 아파트만 대상이 되고 5년간 임대임대기간을 갖는다.

로자주택을 건설하는 고용자 등이 있으며 5년 또는 10년 등 일정 기간 임대 후 분양하는 것을 목적으로 하는 건설회사가 주택건설사업자로 등록하여 참여할 경우에만 저리로 융자 가능하다. 융자 대상주택은 세대당 전용면적 85㎡ 이하이고 대출한도 및 이율은 전용면적 60㎡ 이하가 5,500만원과 연 3.0%, 85㎡ 이하가 연 4.0%이며 10년 거치 후 20년 분할상환이 가능하다<sup>13)</sup>.

〈표 2-6〉 조성비용 융자방안

내용	현행기준
국민주택기금 중 국민임대주택자금 대출 자격 부여, 이자율 조정	국민임대주택을 집단으로 건설하거나, 다가구 등을 매입하여 도시빈곤층을 대상으로 국민임대사업을 추진하는 지자체, 지방공사, 한국토지주택에게만 대출자격 부여
국민임대주택자금 대출조건 완화	-전용면적에 따른 대출상한액 적용(35㎡ 이하 2,462만원, 35㎡~45㎡ 이하는 3,496만원, 45㎡~60㎡ 5,357만원) -대출 금리는 연3% 적용(매입국민임대는 연1%) 20년 거치 후 20년 원리금 분할납부 -현행대출대상자에게는 무보증 신용제공
국민주택기금 중 공공임대주택자금 대출 자격부여, 이자율조정	5년 이상 임대를 목적으로 하는 주택건설사업계획승인을 받아 국민주택을 집단으로 건설하는 자(주택건설사업등록업자 등)가 대출대상임
공공임대주택자금 대출조건 완화	-전용면적에 따른 대출액 제한(전용 60㎡이하 5,500만원) -전용면적에 따른 대출금리 차등화(전용 60㎡이하 연 3%)

### 3) 세제 지원

임대사업자로 등록하여 5년 이상 임대하면 주택의 규모에 따라 각종 세제 혜택을 누릴 수 있다. 60㎡ 이하 주택을 5년 이상 임대하면 취득·등록세가 면제되며 60㎡를 초과하는 주택을 20호 이상 취득하여 10년 이상 장기임대하면 취득·등록세가 25% 감면된다.

또한 매입공동주택 또는 오피스텔 40㎡ 이하 주택 2호 이상을 5년 이상 임대하면 재산세가 면제되며 40~60㎡ 이하 주택 2호 이상을 5년 이상 임대하면 재산세의 50%를, 60~85㎡ 이하 주택을 임대하면 재산세의 25%를 감면받을 수 있다.

13) 2011년 2월부터 2012년 말까지는 한시적으로 60㎡ 이하인 경우 7,000만원, 85㎡ 이하인 경우는 9,000만원까지 연 2% 금리를 적용받아 10년 거치 후 20년 분할상환이 가능하다.

임대개시 당시 공시가격 3억원(수도권 6억원) 이하 주택 중 건설임대주택은 149㎡ 이하 2호인 경우와 매입임대주택 149㎡ 이하의 주택을 모두 5년 이상 임대하는 경우에 합산배제 임대주택으로 간주한다.

임대개시 당시 공시가격 3억원(수도권 6억원) 이하, 주거전용면적 149㎡인 주택의 경우 건설임대주택은 2호 이상, 매입임대주택은 1호 이상이면 양도소득세의 중과가 배제되며 같은 조건에서 법인세가 면제된다. 매입임대주택은 2호 이상을 5년 이상 임대하는 경우 지역자원 시설세를 면제받을 수 있다.

〈표 2-7〉 임대주택 사업자에 대한 세제지원

구분	전용면적별(㎡)				주요 요건 및 근거	근거
	~40	40~60	60~85	85~149		
취득세 등록세	건설	면제		25% 감면	○신축공동주택 또는 오피스텔 -60㎡ 이하 : 5년 이상 임대 -60~85㎡ : 20호 이상 취득 또는 20호 이상 보유자가 추가 취득 시, 장기임대 목적(10년 이상) 임대	지방세특례제한법 제31조
	매입	면제		25% 감면		
재산세	건설 및 매입	면제	50% 감면	25% 감면	-	
종합 부동산세	건설	합산배제			○임대개시 당시 공시가격 3억원(수도권6억원) 이하 -주거면적 149㎡ 이하 -2호 이상, 5년 이상 임대	종합부동산세법 시행령 제3조, 제1항제1호
	매입	합산배제				
양도 소득세	건설	중과배제			○취득당시 국세청 기준시가 3억원(수도권 6억원) 이하 -2호 이상 5년 임대	소득세법시행령 제167조의3제2호 다목
	매입	중과배제				

〈표 계속〉 임대주택 사업자에 대한 세제지원

구분	전용면적별(㎡)				주요 요건 및 근거	근거
	~40	40~60	60~85	85~149		
법인세	건설	면제			○취득당시 국세청 기준시가 3억원(수도권) 6억원 이하 - 주거면적 149㎡ 이하 - 2호 이상, 5년 이상 임대	법인세법시행령 제92조의2제2항제1의2호
	매입	면제			○임대개시 토지의 기준시가 3억원(수도권 6억원) 이하 - 주거면적 149㎡ 이하 - 5년 이상 임대	법인세법시행령 제92조의2제2항제1
지역자원시설세	매입	면제		○2호 이상, 5년 이상 임대	「지방세법」 제146조 제2항	

자료 : 국토해양부(2008), 임대주택 업무편람·매뉴얼, 국토해양부 2012년 4월 23일 보도자료, 해당법령

## 4. 운영 및 관리 지원

### 1) 운영과 관리 내용 및 시행주체

공공임대주택의 운영과 관리는 임대주택 입주자 모집 및 선정, 입주자 관리, 임대차계약 등 임대주택 운영과 주택 유지 및 개·보수를 포함한 주택관리, 입주자에 대한 사회복지(또는 주거복지)서비스 제공으로 구분될 수 있다. 임대주택의 운영은 일반적으로 임대사업자가 수행하지만 최저소득계층을 위한 기존 주택의 매입주택에 입주하는 공동생활가정의 운영기관은 시행자나 국가 및 지방자치단체 이외에 민간법인 및 단체<sup>14)</sup>도 가능하다. 임대주택 관리 역시 임대사업자가 자체관리하거나 주택관리업자에게 위탁할 수 있으며 기존주택의 매입주택을 관리하는 경우도 시행자는 민간기관에게 주택관리를 위탁할 수 있

14) 관련법령 등에 따라 국가 또는 지방자치단체에 신고나 등록된 단체로서 최근 3년간(노숙자급 대상으로 하는 운영기관은 1년) 공동생활가정 입주대상자의 보호·지원을 위한 운영실적이 있고, 최근 3년간 국가·지방자치단체로부터 운영비(보호대상자에게 지원하는 금액은 제외) 지원을 받고 있는 법인(노숙인을 대상으로 하는 운영기관은 비적용)과 관계 중앙행정기관의 장이 특히 필요하다고 인정하여 기존주택의 지원을 요청한 단체, 「보금자리주택 업무처리지침」 제55조(공동생활가정 등 운영특례) 제2항 제2호 내지 제3호

다15). 한편 공공임대주택 운영기관은 사회복지서비스를 직접 제공하거나 비영리법인 등이 제공하는 사회복지서비스가 입주자에게 지속적으로 전달될 수 있도록 조치하는 역할을 한다16).

## 2) 지원 사업

### (1) S-money(임대주택 품앗이)사업

서울시가 추진하는 S-머니(S-money)사업은 품앗이에 가입한 주민 간에 재능과 물품 등을 거래할 수 있도록 하는 사업이다. 이 사업은 거래 내용에 따라 상대방이 제시한 금액을 사이버 화폐로 적립해 나중에 필요한 물품이나 재능을 다시 구매할 수 있고 사이버 머니와 활동사항들은 ‘www.s-moneytogether.net’라는 온라인 사이트에서 정리 가능하다. 2010년 10월부터 서울시는 영구임대주택을 대상으로 입주주민에 대한 생산적 지원과 단지별 특화서비스를 제공하여 영구임대주택 저소득주민들의 삶의 질 향상을 위해 대치1단지 아파트와 방화11단지 아파트 등 2개 단지에 시범 사업을 실시하였고 2012년에는 확대 추진하였다.

현재 강남종합사회복지관의 한울공동체가 만든 ‘한울’, 방화11종합사회복지관의 정가든공동체가 만든 ‘가든’, 평화종합사회복지관의 사랑샘 공동체가 만든 ‘샘물’이란 지역화폐가 각각 강남구, 방화동, 중계동 내에서 통용되고 있다.

### (2) 희망의 집수리사업

서울시가 추진하고 있는 저소득층 대상 집수리 사업은 서울시가 100% 예산을 부담하고 자치구가 사회적기업을 통하여 추진하는 ‘관 주도형’의 서울형 집수리사업(S-habitat)과 시민단체를 사업수행기관으로 하여 서울시가 일부 지원

---

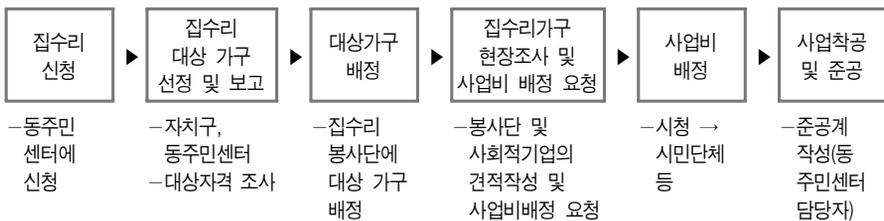
15) 『임대주택법』 제28조(임대주택의 관리) 제1항, 『보증자리주택 업무처리지침』 제64조(주택의 관리)

16) 『보증자리주택 업무처리지침』 제65조(입주자 사회복지서비스 제공), 『서울특별시 공공임대주택 운영 및 관리규칙』 제14조(입주자의 주거복지 향상 및 주거자립 지원)

하는 ‘민간협력형’ 희망의 집수리사업이 있다.

관주도형인 서울형 집수리사업(S-habitat)은 서울시와 자치구 공무원과 시민 단체의 자원봉사활동 또는 사회적기업의 저소득일자리 창출과 연계하여 저소득시민의 주거환경을 개선하는 사업으로, 저소득계층으로서 수급자 및 차상위·차차상위 계층을 비롯하여 다자녀·다문화·외국인근로자도 대상으로 포함하며 SH공사가 추진한다. 집수리 내용으로는 100만 원 이내<sup>17)</sup>에서 주거에 필요한 13개 표준공정<sup>18)</sup> 및 기타 경미한 수리가 있으며 보일러는 한국에너지재단에서 실시 중인 공정이므로 수리시설에서 제외된다.

2012년 6월 처음 도입된 ‘민간협력형’ 집수리사업은 사업비의 30%를 서울시가, 70%를 민간 기업이 지원하는 방식이며, 민관협력형 방식 도입 후 후원기업의 비용 공동 부담으로 1호당 지원금이 100만원에서 300만원까지 상향되어 기존 도배, 장판, 싱크대 교체 수준에 머물렀던 집수리사업이 단열 보강, 이중창호 교체 등 주택에너지 효율 향상에 중점을 둔 내부적인 수리까지 확대되었다. 집수리 신청 대상은 기초생활수급자부터 월소득이 최저생계비의 150% 이하인 차상위 저소득시민으로 세입자 및 자가 소유자가 모두 해당한다.



자료 : <http://citybuild.seoul.go.kr/archives/191>

(그림 2-10) 서울형 집수리사업 절차

17) 시민단체, 공무원이 수리하는 경우는 90만원 이내

18) 도배, 장판, 단열(벽), 도어, 방수, 사시, 처마, 싱크대, 위생기구(세면대, 양변기), 천장벽공사, 타일(화장실, 주방), 페인트, 전기

서울시 집수리사업은 현재 이 사업을 하는 사회적기업에 대한 지원 형태 또는 비영리민관기관과의 협력형태로 이루어지며 공공임대주택의 주택관리에는 해당하지 않지만, 향후 민간부문을 활용한 공공임대주택 도입 방안에 응용할 수 있는 사례이다.

## 5. 소결

민간부문의 공공임대주택 공급 참여를 활성화하기 위해서는 토지, 건설, 운영·관리에 대한 지원과 제도보완이 필요하다. 공공임대주택의 공급가격을 낮춰 토지비용을 경감하려면 민간사업자가 국·공유지를 임대하여 활용할 수 있도록 관련법령의 개정이 요구된다. 민간사업자가 국·공유지를 임대하여 영구시설물인 임대주택을 건설 후 안정적으로 운영할 수 있도록 장기 토지임대기간을 설정할 수 있어야 하며, 이에 따른 토지사용료 지불방식과 임대기간 종료 후 주택의 처분방식에 대한 기준 마련이 필요하다.

또한 현재의 국민주택기금 운영 등 지원제도가 한국토지주택공사, 지방자치단체, 지방공사나 주택건설을 전문으로 하는 민간건설회사 등을 중심으로 운영되고 있어 공급주체를 확대할 필요가 있다. 비영리 민간단체 및 토지소유자가 아닌 소규모 사업자도 공공임대주택을 공급할 수 있도록 기준을 확대 적용할 필요가 있으며 주택의 공급뿐만 아니라 운영 및 관리 면에서 비영리단체 및 공익법인이 참여할 수 있도록 확대 방안을 마련해야 한다. 이를 통해 소규모 공공임대주택 공급에 따른 운영 및 관리를 전담하는 민간부문을 양성하여 입주자 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 한편, 공공지원을 통해 민간에서 임대주택 물량을 확보하고 시장가격보다 저렴한 임대주택을 공급하도록 유도하는 제도의 도입도 필요하다.

## 제3장 민간부분에 의한 공공임대주택 공급 해외사례

제1절 미국의 부담가능주택(affordable housing)

제2절 영국의 사회적 임대인(RSLs) 제도

제3절 독일의 사회주택

제4절 일본의 특정우량임대주택

# 제 3 장

## 민간부문에 의한 공공임대주택 공급 해외사례

### 제1절 미국의 부담가능주택(affordable housing)

#### 1. 부담가능주택의 공급 현황

미국에서 공공임대주택인 부담가능주택<sup>19)</sup>을 공급하기 위한 정책은 HOME Investment Partnership<sup>20)</sup>, Self-help Homeownership(SHOP)<sup>21)</sup>, Homeownership Zone 등으로 구분된다<sup>22)</sup>.

이러한 프로그램은 연방정부의 자금을 직접적으로 주정부 또는 지방정부에 지원하는데, 이 자금은 부담가능 주택개발에 사용되거나 주택자금을 필요로 하는 가구(income-eligible households)가 안전하고 질 좋은 주택을 구입·개보수 또는 임차하는 데에 지원된다. 특히 연방정부 주택개발부(Department of Housing

---

19) 미국에서 주택의 부담가능성(affordability)은 월 소득에서 임대료 및 유지관리비, 보험료, 세금 등을 포함하는 주거비가 차지하는 비율이 30% 이하일 때 달성할 수 있다고 규정한다.

20) 저소득층·최저소득층에 필요한 주택을 공급하기 위한 보조금으로 450,000호의 부담가능주택 공급, 재건, 임차인 84,000명에 대한 임대지원 등에 사용되었다.

21) 저소득가구를 위한 자발적인 프로그램에 기반을 둔 비영리기구가 주택부지를 매입하거나 기반시설 공급을 필요로 하는 경우 기금을 제공하며 Section 11에 의해 승인되고 연방정부에 의한 교차적인 지원도 가능하다.

22) <http://portal.hud.gov>

and Urban Development, 이하 HUD)는 저소득층을 위한 부담가능주택 재고를 확대하기 위해 지역개발법인(CDCs), 주택관리국(the Office of Housing) 등이 저소득가구를 위한 주택을 공급할 때 보조금을 지원하고 있다. 미국의 부담가능주택 입주대상은 저소득가구<sup>23)</sup>, 노인가구, 장애인가구 등으로 지방주택청(Public Housing Agency, 이하 PHA)이 HUD의 제한조치를 근거로 연소득, 연령, 장애여부 등을 판단하여 입주자를 결정한다.

## 2. 부담가능주택의 공급주체

### 1) 지역개발법인(Community Development Corporation)

지역개발법인(이하 CDC)은 공식적인 행정조직, 공사, 공단, 비영리법인 등 다양한 형태로 운영되고 있다. 위원회는 1/3 이상이 지역주민으로 구성되어 지역에 기반을 두고 커뮤니티 개발을 위한 활동을 전개하고 있으며 CDC 내에는 다양한 지원조직이 존재한다.

CDC의 주된 활동은 저소득층 거주지역에서 부담 가능한 주택을 공급하는 부동산개발을 비롯하여 경제개발, 사업대출, 기술지원 등을 통해 지역을 재건하기 위한 서비스 제공이다. 그 밖에 CDC는 저소득층을 위한 이웃 간의 분쟁해결, 교육, 커뮤니티조직 등 다양한 활동을 수행하고 있다.

한편, 저소득층을 위한 개발을 근간으로 하는 비영리 CDC의 역량을 강화하기 위해 운영지원, 대출, 보조금, 선개발 지원, 교육 및 컨설팅 등이 지원된다.

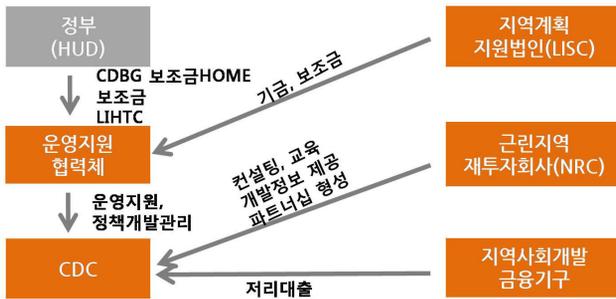
2006년 출간된 산업통계에 따르면, CDC는 50개 주에 4,600개에 이르고 있으며, 연간 86,000개 부담가능주택의 개발 및 875만 평방피트에 이르는 경제·산업단지 개발을 담당하고 있다<sup>24)</sup>.

---

23) HUD의 소득제한은 입주자가 거주하고자 하는 지역소득 중 중위소득의 50% 이하인 최저소득층 및 80% 이하에 해당하는 저소득층으로 설정하고 있다.

〈표 3-1〉 지역개발법인(CDC)의 활동

분야	업무
부동산개발	부담가능주택(affordable housing)
경제개발	소규모 사업에 대한 대출, 기술적인 지원 소규모 사업 육성(저렴한 공간 공급, 새로 시작하는 사업에 대한 무상공급)
교육	유아교육, 전문직업교육
비영리 육성	기부, 공공지원, 재단 등을 통한 기금지원 주택조합 또는 기타 조합에 대한 재정, 지역기반 조직에 대한 회계적 지원
청소년 및 리더십개발	-
지역개발 지원	지속가능한 개발에 대한 지원, 지역소유 사업 지원 환경정의(Environmental justice) <sup>25)</sup> 및 노후지 재개발
커뮤니티 계획	커뮤니티 개발의 마스터플랜
커뮤니티 조직	이웃 간의 분쟁 완화 지역 프로그램 및 활동에 대해 커뮤니티와 이해당사자 참여 타기화된 보조금을 받을 수 있도록 함



〈그림 3-1〉 미국 지역개발법인의 사업구조

CDC의 운영재원은 HUD의 커뮤니티개발 일괄교부금(Community Development Block Grants), HOME 보조금, Section 202<sup>26)</sup>와 Section 811<sup>27)</sup>에 의한 보조금, 지

24) <http://www.community-wealth.org/strategies/panel/cdcs/index.html>

25) 환경정의는 인종, 피부색, 성별, 국적, 소득에 관계없이 모든 사람에 대한 공정한 조치 및 의미 있는 참여를 법, 규제, 정책에서 실행하는 것이며, Bunyan Bryant는 환경정의란 모든 사람에게 자신이 가진 높은 잠재력을 깨우치는 것이라 말하였는데, 토지, 물, 자원 등의 부족한 자원을 커뮤니티를 통해 공유한다.

26) 저소득 고령자에 대한 주택보조 제도

27) 저소득 장애인에 대한 주택보조 제도

역계획지원법인(LISC)의 기금, 지역사회개발금융기구의 저리대출이 주를 이루며 이외에도 미국 농축산부(U.S. Department of Agriculture)의 지원제도를 비롯하여 저소득층 주택에 대한 조세감면제도(LIHTC), 기타 연방프로그램 등에 의하여 다양하게 구성된다.

〈표 3-2〉 지역개발법인의 자원 및 지원 현황

보조금 및 세금공제		도시지역	외곽지역	계
HUD	Community Development Block Grants	62	34	52
	HOME	58	53	57
	Section 202/811	7	10	9
	McKinnet Act-Selter & Care	6	7	7
	Section 8	22	18	22
	Rural Housing	0	21	10
	Other Programs	30	28	31
USDA	Section 502-Single Family	0	17	7
	Section 515-Rental Housing	0	9	4
	Section 523-Self-Help TA	0	7	5
	Rural Business Enterprise Grant	0	14	5
	Community Facilities	1	8	3
	other Programs	3	33	15
Low Income Housing Tax Credit		28	25	28
Historic Preservation Tax Credit		6	5	6
Americorps/VISTA		11	13	11
Office of Community Services Discretionary Funding		8	8	8
HHS Community Services Block Grants		3	26	13
Low Income Heat and Energy Assistance Program		3	22	11
Department of Labor programs		4	10	7
Temporary Assistance for Needy Families		4	13	8
Other Federal Programs		13	28	20
Community Development Financial Institutions Fund		6	8	8

## 2) 주택트러스트(National Housing Trust)

1980년대에 연방정부의 자금을 지원받아 저렴하게 임대되던 부담가능주택의 소유자들이 정부자금을 반환하고 더 이상 저렴하게 임대하지 않으려는 움직임이 나타났다. 이에 따라 임대주택의 데이터베이스를 구축하여 민간과 정부에

정보를 제공하고, 정책입안과정에 참여하기 위해 1986년 주택트러스트(이하 NHT)가 설립되었다.

NHT는 지역의 비영리단체, 투자자가 협력하여 낙후되거나 시장임대료로 전환될 주택을 매입·개량·재건축하여 저렴하게 임대하는 것이 주된 업무이나 1990년대 이후부터는 지역 내 비영리 단체가 부담가능주택을 확보할 수 있도록 전문적인 상담과 기술지원 역할도 수행하고 있다.

20명 내외의 실무직원들로 조직되어 운영되는 NHT의 이사회는 부담가능주택에 거주하는 임차인 지원그룹, 주택소유자나 관리자 그룹, 주정부의 주택기구, 전국 및 지역구의 주택매개조직, 주택관련 연구원이나 전문가로 구성되어 있다. NHT는 미국 41개주에서 22,000개 부담가능주택을 확보하고 있으며 이 중 4,800호는 직접적인 부동산개발에 의해, 5,000호는 비용대출로, 나머지 13,000호는 지역에 대한 기술지원을 통해 확보했다.

주택트러스트 기금(National Housing Trust Fund)은 부담가능주택을 매입하거나 재건축을 시행할 때 소요되는 초기자금<sup>28)</sup>에 대한 용자나 브리지론으로 이용된다. 또한 주정부는 Housing Trust Fund(HTF)로, 지방정부는 민간용자채권(Private Activity Bond)을 발행하는 등 간접적으로 NHT를 지원하고 있다<sup>29)</sup>.

### 3. 지원 및 규제 사항

#### 1) 지원기관

##### (1) 연방정부 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development)

---

28) 2008년 7월 연방정부 차원에서 조성된 주택트러스트 기금(NHTF)은 최하위 소득계층을 위한 부담가능주택을 확보하는 주택트러스트 활동을 지원한다. 민간차원에서 조성된 NHTF는 1999년 설립된 포트재단과 패니맥 재단에 의한 주택트러스트 지역개발기금(National Housing Trust Community Development Fund)이 주택개발 초기비용 또는 브리지론 대출을 실시했다. 초기자본금은 주택트러스트와 지역투자기업이 130만 달러를 출자했으며 맥아더(MacArthur) 재단, 패니메이(Fannie mae)재단, 프레디맥(Freddie Mac)재단이 170만 달러를 투자하였다.

29) 박신영 외(2008), 서민주거복지를 위한 주택트러스트 조성과 활용방안, 주택도시연구원

연방정부 주택도시개발부(이하 HUD)는 1965년 설립되어 연방정부의 주택정책을 관할하고 있으며 저소득층에게 저렴하고 적절한 수준의 주택(affordable housing)을 공급한다. HUD는 각종 법률에 따른 보조금 배분, 직접적인 지원정책 수립, 각종 주택담보대출(Mortgage)에 대한 보증, 지방정부가 관할하는 주택에 대한 경비보조, 비영리단체의 주거지원 등의 역할을 담당한다<sup>30)</sup>.

## (2) 지방주택청(Public Housing Agency 또는 Housing Authority)

지방주택청(이하 PHA)<sup>31)</sup>은 주로 저소득층을 위한 주택정책을 담당하고 있다. PHA는 지방정부 산하기관이지만 대개 주정부의 법률로 규제하고 있는데 이사회의 결성, 최고경영자(CEO)의 임명, 회계원칙 등 제반의 운영사항을 주정부 법으로 규제하고 있다. PHA는 HUD의 위탁을 받아 공영주택(Public Housing)을 운영하고 Section 8<sup>32)</sup>에 의한 주택 바우처 프로그램을 관리한다.

## 2) 공급자 지원

### (1) 재정지원

HUD는 PHA가 관리하는 주택수, 점유율 등을 고려하여 운영비, 건설비, 리모델링비 등을 보조한다. 이외에도 프로젝트를 추진할 때 저소득층 주택에 대한 조세감면제도(Low-Income Housing Tax Credit)<sup>33)</sup>, 지방자치단체가 발행하는 용자

---

30) 박신영(2007) “공공임대주택정책비교”, 『HURI FOCUS』, 제25호, 주택도시연구원

31) 지역에 따라 Housing Agency, Housing Authority 등으로 명칭이 상이하다.

32) Section 8 주거선택프로그램은 최저소득층, 노인, 장애인에 대한 부담가능주택(affordable housing)을 공급하기 위해 민간주택시장에서 주택바우처를 지급하는 프로그램이며 HUD는 이 기금을 PHA에 전달하고 PHA가 다시 개인에게 지급한다. 주택바우처를 지원받는 자는 월 지역소득의 50%를 초과하지 않으며, 주택임대료 및 유지관리비로 조정소득의 30%를 부담하는 자로 한정되며, 한정된 재원으로 인해 대기인수가 많아 명단에 이름을 올려야 하는 단점이 있다.

33) 1986년 처음 도입된 LIHTC는 주에 따라 차이는 있으나 민간자금이 비영리부문에 의해 주택 건설에 사용되는 경우에 일반적으로 10년간 연간사업비의 9%에 해당하는 세액공제를 한다.

채권, 정부지급금, 용자, 지방주택공사(Local Housing Agency)가 운영하는 기금 등의 활용이 가능하다.

한편 연방, 주, 지방정부 등의 지원 외에도 부담가능주택을 공급하는 비영리 단체 등을 재정적으로 지원하는 재단, 개인적 기부 등이 활성화되어 있으며, 금융기관이 참여한 파트너십이 추진되고 있다. 입주자에 대한 대인보조는 HUD 예산의 최대 항목으로, ‘Choice Voucher Program’으로 불리며 200만명의 저소득자의 거주를 지원하고 있다<sup>34)</sup>.

## (2) 세제지원

저소득층을 위한 주택제공에 대한 조세감면제도(LIHTC)는 1986년부터 시행되었다. 이 제도를 통해 보유하고 있는 임대주택의 20% 이상을 저소득층가구(평균소득 50% 이하)에 임대하거나 40% 이상의 주택을 지역 평균소득의 60% 이하인 주민에게 임대하는 건물주는 건물에 대한 세금(소득세 및 재산세)을 면제받을 수 있다. 이러한 혜택은 주택도시개발부가 선발한 건물주를 대상으로 제공되고 있으며, 이 제도를 통해 2007년까지 170만호가 공급되었다. 그러나 임대기간이 최대 10년이라는 점에서 장기적으로 볼 때 조세감면제도에 의한 주택을 부담가능주택으로 활용하기 어렵다는 평가가 있다.

한편, CDC 등 등록된 비영리단체는 조세감면을 받을 수 있다. 비영리단체가 조세감면을 받기 위해서는 사전에 해당기관의 면세목적의 활동, 자산의 사용 및 기관의 해산에 관련된 내용이 정관에 명시되었는지를 판단하는 조직테스트(organization test)와 면세 목적에 적합한지를 판단하는 운영테스트(operation test)를 거쳐야 한다.

---

34) 2010 회계연도에는 HUD 전체 예산 601.41억 달러의 30% 수준인 180.84억 달러가 배정되었다.

### 3) 입주자 지원

HUD는 임차인의 연소득 기준에 상회하는 임대료를 부과하는 것을 규제하고 있는데, 대개 공제 후 소득 대비 30%(지역에 따라 40% 상한)를 초과하지 않는 수준에서 정해지고 있으며, 초과분은 HUD에서 보조하고 있다.

PHA는 HUD가 연소득에서 480달러(노인가구 또는 장애가 있는 가구는 400달러)를 제외한 조정된 월임대료를 기준으로 임대료를 책정하여 임대료 상한선을 규제하고 있으며, 가구의 연소득은 18세 이상 구성원들의 총소득을 말한다. 총임대료 지불액 기준은 조정된 월소득의 30%, 최저 월소득의 10%, 연방주택청에 의해 규정된 최소 25달러의 임대료 또는 50달러의 복지임대료(welfare rent) 등으로 산정된다.

### 4) 규제 사항

PHA는 입주자가 임대료, 보증금, 공공요금 납부 등의 임대계약을 잘 이행하는지를 확인할 의무가 있으며 주택을 관리하여 입주자에게 안전하고 위생적인 주거환경을 제공해야 한다. 또한 주거서비스뿐만 아니라 주민들의 자활을 위한 직업훈련, 의료서비스, 교통편 등의 부가서비스를 제공하기도 한다.

한편 비영리단체가 민간으로부터 기부금을 받으려면 국세청의 조사를 받아야 한다. 국세청에 신고된 비영리단체의 신고서 자료는 가이드스타에서 공개하고 있는데, 가이드스타는 비영리 기관의 투명성을 높이고 자선기부활동을 촉진시킬 수 있는 정보를 제공하고 있다.

## 제2절 영국의 사회적 임대인 인증(RSLs)제도

### 1. 공공임대주택의 공급 현황

#### 1) 공공임대주택 정책 변천과정

영국의 주택정책은 제2차 세계대전이 끝난 후부터 1970년까지 복지국가를 위한 공공임대주택 공급정책이 실행되었는데 공영주택 공급정책의 중심은 공영주택의 건설, 유지, 관리에 있었다. 1980년대 이후 보수당 대처정권에 의한 공영주택의 불하정책으로 공공임대주택은 자가 또는 민간임대주택으로 전환되었다. 이러한 정책은 1990년대의 보수당 메이저정권에서도 고수되었고 1997년 5월에 출범한 노동당 블레어정권에서도 유지되었다<sup>35)</sup>.

현재 공급되고 있는 공공임대주택은 지방정부가 공급하는 지방정부주택(Local Authority Housing)과 ‘사회적 임대인 인증(Registered Social Landlords, 이하 RSLs)’ 제도를 통해 공급되는 주택으로 양분된다.

#### 2) 공공임대주택 재고 현황

영국의 공공임대주택의 재고 가운데, 지방정부와 RSLs에 의해 공급된 주택은 2009년 기준으로 전체 재고의 17.1%를 차지하고 있으며 이 가운데 RSLs에 의해 공급되는 주택은 8.9% 수준이다. 지방정부의 재고비율은 꾸준히 감소하고 있는 반면, RSLs와 민간임대시장의 공급 비율은 증가하고 있다.

---

35) 공영주택은 1970년대까지 연간 12~3만호(피크시기 20만 이상)가 건설되었지만, 대처정권이 건설호수를 줄여 2004년에는 130호까지 감소했다. 현재는 건설호수가 증가하여 2008년에 공영주택은 630호정도이며, 재고수는 입주자의 저하로 인해 감소하고 있다. 최근에는 홈리스 문제가 확대되어 주택의 입주희망자 중 홈리스로 인정된 케이스가 많아 신규입주자의 3~4%를 차지하고 있다.

〈표 3-3〉 영국의 주택 점유유형별 재고 추이

(단위 : 호, %)

	자가	임대			총계
		지방정부	RSLs	민간	
1997	16,751 (67.8)	4,421 (17.9)	1,147 (4.6)	2,402 (9.7)	24,721 (100)
1998	16,996 (68.2)	4,282 (17.2)	1,220 (4.9)	2,413 (9.7)	24,913 (100)
1999	17,279 (68.9)	4,120 (16.4)	1,335 (5.3)	2,361 (9.4)	25,095 (100)
2000	17,494 (69.2)	3,919 (15.5)	1,475 (5.8)	2,393 (9.5)	25,281 (100)
2001	17,677 (69.4)	3,682 (14.5)	1,637 (6.4)	2,466 (9.7)	25,462 (100)
2002	17,834 (69.6)	3,540 (13.8)	1,712 (6.7)	2,533 (9.9)	25,619 (100)
2003	18,018 (69.8)	3,163 (12.3)	1,967 (7.6)	2,649 (10.3)	25,799 (100)
2004	18,201 (70.0)	2,986 (11.5)	2,040 (7.9)	2,759 (10.6)	25,987 (100)
2005	18,323 (69.9)	2,800 (10.7)	2,140 (8.2)	2,934 (11.2)	26,198 (100)
2006	18,423 (69.7)	2,703 (10.2)	2,182 (8.3)	3,111 (11.8)	26,418 (100)
2007	18,527 (69.5)	2,585 (9.7)	2,238 (8.4)	3,303 (12.4)	26,652 (100)
2009	14,537 (68.1)	1,749 (8.2)	1,888 (8.9)	3,159 (14.8)	21,333 (100)

자료 : Office for National Statistics(2010), Annual Abstract of Statistics(1997~2007년까지)  
English Housing Survey Housing Stock Summary Statistics Table(2009년)

## 2. 공공임대주택의 공급주체

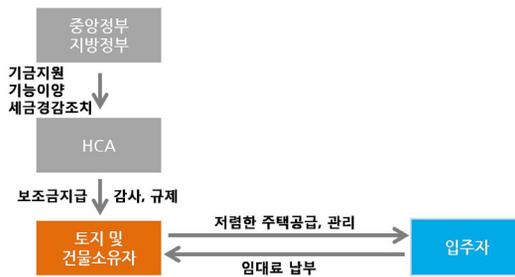
1996년 주택법(Housing Act 1996)에 의해 도입된 RSLs를 통해 지방자치단체를 대신하여 공공임대주택을 공급하고 관리하는 역할을 수행하는 단체는 HCA (Homes and Communities Agency)의 승인을 받아 건설 및 운영 등의 명목으로 보조금을 지원받을 수 있다. 그러나 그 기본 조건으로 HCA에 등록되어 효율적인 자금 운영 및 기금활용에 대한 성과보고서를 제출할 의무가 있으며 저렴한 수준의 임대료를 부과해야 하는 등 규제 조치가 따른다.

RSLs를 통해 지원 및 규제를 받는 민간단체로는 주택협회(Housing Associations), 트러스트(Housing Trusts, Community Land Trust), 주택협동조합(Housing Co-operatives) 등이 있다. RSLs의 단체는 택지개발, 주택건설뿐 아니라 임대료 징수 및 주택 관리 등 역할도 담당하고 있다.

## 1) 주택협회(Housing Associations)

주택협회는 1985년에 제정된 주택협회법(Housing Association Act)에 의해 주택의 직접적인 공급과 개선 및 관리, 건설 및 축진을 유도하는 활동을 하며 영리를 추구하거나 과도한 이익을 배분하지 않는 법인 및 기업을 지칭한다. 주택협회는 1986년 주택법 개정에 따른 공공임대주택의 대규모 불하정책(large scale voluntary transfer)을 통해 기존에 진행되었던 공공이 주도하는 공공임대주택의 역할을 대신하는 사회주택을 공급하고 관리하는 역할을 담당하였다.

2008년 현재 잉글랜드 지방에 등록된 주택협회는 1,900개 정도이며 약 200만 호의 주택을 관리하고 있다. 이 가운데 약 70%는 관리주택이 250호 이하인 소규모 조직으로 공공임대주택을 이관받아 유지·관리하는 형태로 운영되고 있다. 주택협회에서 공급하는 주택의 임대료는 민간임대료의 평균 48% 수준으로 지역에 따라 33%에서 50%까지 편차를 나타내며 민간임대주택과 공공임대주택을 보완하는 형태로 제공된다.



〈그림 3-2〉 영국 주택협회의 사업구조

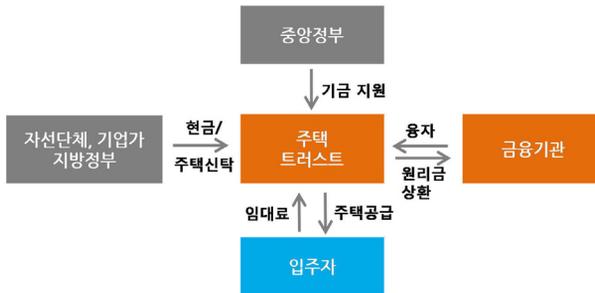
## 2) 트러스트(Trust)

트러스트는 신탁계약에 의해 설립된 법적기구로 저소득층을 위한 부담가능 주택을 공급하는 역할을 한다. 주택과 관련된 신탁에는 주택트러스트(Housing Trust)와 지역공동체 토지트러스트(Community Land Trust, 이하 CLT)가 있다.

### (1) 주택트러스트(Housing Trust)<sup>36)</sup>

영국의 주택트러스트는 주택협회의 한 유형으로 19세기말 기업가가 주택부족문제를 해결하고 열악한 주거상황을 개선하기 위해 거액을 신탁하여 노동자 등의 저소득층에게 저렴한 주택을 공급함으로써 자선 또는 사회공헌을 목적으로 설립되었다. 지방정부는 RSLs를 통해 자신들이 가진 주택재고를 신탁자산으로 이관할 수 있는 권한을 가지는데, 지방정부의 자산을 신탁받은 주택트러스트는 지방정부가 가진 공공임대주택을 위탁 관리할 수 있다. 주택트러스트의 대표적인 예로는 메트로폴리탄 주택트러스트(Metropolitan Housing Trust London), 브래트포드 커뮤니티 주택트러스트(Bradford Community Housing Trust) 등이 있다.

영국의 주택트러스트의 사례를 우리나라에 적용하기 위해서는 다양한 자금조달방안, 토지 확보 등에서 정부의 지원, 개발단체에 대한 지원, 참여자 확보 등이 해결되어야 한다.



〈그림 3-3〉 영국 주택트러스트의 사업구조

### (2) 지역공동체 토지트러스트(Community Land Trust)

지역공동체 토지트러스트(이하 CLT)는 지역공동체가 신탁을 통해 토지나 건물 등 부동산을 소유하고 해당 부동산을 지역공동체의 이익을 위해 사용하기

36) 박신영 외, 2008, 서민주거복지를 위한 주택 트러스트 조성과 활용방안, 주택도시연구원 참고 정리

위한 목적으로 설립되었다. CLT는 토지가치를 공동체가 영구히 점유하여 장기적으로 자본이익을 확보하고 저렴한 임대주택, 지역공동체 시설, 농지, 사업장 등을 공급한다. CLT의 역할 중에서 토지지분을 확보하는 것이 가장 어렵고 중요한 업무이며 이는 다음과 같은 방법을 통해 이루어진다.

첫째는 공공소유 부동산이전을 통해 대규모 개발 시 포함된 공원, 지역공동체 시설을 이전받아 관리하는 방식이다. 둘째는 중앙정부나 지방자치단체 소유의 저활용 공공자산을 CLT가 이전받아 저렴한 임대주택 또는 지역공동체 시설로 개발하는 방식이다. 셋째는 도시 및 농촌 계획법에 의한 개발부담금 대신 토지를 이전받는 방식이다. 개발업자는 개발허가를 받기 위해 사회간접자본 설치비용을 내거나 임대주택을 건설해야 하는데 그 대신 토지의 일부나 임대주택을 CLT로 이전할 수 있다. 넷째는 개발이 유보된 농촌지역을 개발하는 대신 토지 일부를 CLT에 이전하는 방식이다. 이를 통해 CLT는 대지를 확보할 수 있다. 다섯째는 공공 및 자선단체로부터 토지를 기부 또는 신탁받는 방식이다.

### 3) 주택협동조합(Housing Co-operative)

영국의 주택협동조합은 산업 및 공제조합법(Industrial and Provident Society Act)에 근거한 단체로서 비영리보증책임주식회사(non-profit companies limited by guarantee)로 등록된다. 주택협동조합은 소유방식 및 조합원에 따라 소유주택협동조합(Ownership housing co-operative), 임차인관리협동조합(Tenant management co-operative), 자력건설협동조합(Self-build co-operatives), 단기주택조합(Short-life housing co-operatives) 등으로 구분되며 조합의 성격에 따라 다르게 운영된다. 일반적으로 거주자(임차인)가 조합원으로 참여하며 조합원이 되기 위해서는 명목상의 비용을 출자금으로 지불한다.

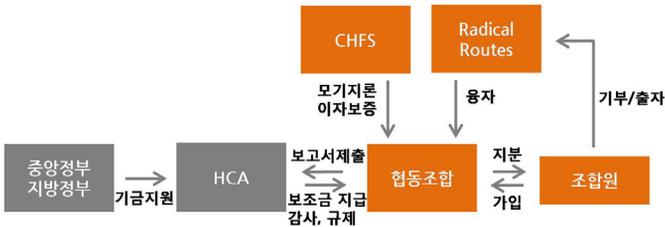
〈표 3-4〉 주택협동조합의 유형

구분	세부 구분
소유주택협동조합(Ownership Housing Co-operative)	정부지원형(With Government Assistance)
	자주운영형(Without Government Assistance)
	상호주택소유형(Mutual Home Ownership)
	재고전환주택협동조합(Stock Transfer housing Co-operative)
임대관리협동조합(Tenant Management Co-operative)	
단기주택협동조합(Short-life Housing Co-operative)	
자력건설주택협동조합(Self-built Co-operative)	

자료 : Housing Co-operatives in the United Kingdom(www.icahousing.coop)을 참조하여 작성

주택협동조합은 공동 소유형태로 운영되고 다른 지역으로 이주할 경우에는 초기자본 또는 지분을 상환받거나 매도할 수 있으며, HCA로부터 정부보조를 받거나 그 밖에 공공기금이 아닌 주택담보대출(mortgage)이나 전환사채(loop stock)를 이용하는 것도 가능하다.

자금지원을 위한 기관에는 CHFS(Co-operative Housing Finance Society)와 Radical Routes 등이 있다. CHFS는 독립적인 재정 중재기관으로 주택 개발을 위한 재정 지원과 보증을 담당하는데 주택협동조합이 민간 대출기관으로부터 용자를 받을 경우 CHFS로부터 12개월 간 모기지 이자를 보증받을 수 있다. 주택협동조합 지원네트워크인 Radical Routes는 윤리적 투자수단(ethical investment tool)인 Rootstock을 운용하는데 주택협동조합에게 자금을 빌려주고 Radical Routes 구성원들은 Rootstock에 최소한의 기금을 기부해야 한다.



〈그림 3-4〉 영국 주택협동조합의 사업구조

### (1) 자가주택협동조합(Ownership Housing Co-operative)

자가주택협동조합은 조합원과 임차인이 주택을 소유·관리·운영하며 일반적으로 임차인 모두가 조합원이 된다. 대부분 HCA에서 부분적인 자금 지원을 받지만, 공공기금이 아닌 모기지론이나 전환사채(loan stock)를 이용하는 것도 가능하다. 이 조합은 대개 규모가 작지만 참여도는 높은 것이 특징으로 정부지원형(With government assistance), 비정부지원형(Without government assistance), 상호주택소유형(Mutual Home Ownership), 재고전환주택협동조합(Stock Transfer Housing Co-operatives)으로 분류된다.

### (2) 임차인관리협동조합(Tenant Management Co-operative)

1994년부터는 임차인들에게 ‘관리권(Right to Manage)’을 부여하여 단지에 대해 직접 유지·관리하도록 하였다. 초기 단계에는 임차인의 이익에 대한 평가와 사업성 분석이 실시되어 이를 포함한 제안서가 임차인에게 제공되어 다수결에 의해 임차인관리협동조합이 구성되었다.

〈표 3-5〉 자가주택협동조합의 유형별 주요 특징

구분	개념	운영	입주
정부 지원형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1970년대~1980년대 정부로부터 초기 자본보조금(capital grants)을 지원받아 저렴한 임대료가 부과되는 주택 공급</li> <li>· 현재 HCA에 250여개 주택협동조합이 임대사업자로 등록·관리</li> <li>· 공급하는 주택 규모는 평균 50호의 소규모로 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조합원은 집합적으로 자산을 소유하고 개별적으로 소유하지는 않음</li> <li>· 조합원 1인당 1표의 투표권 부여</li> <li>· 관리위원회(이사회)를 선출하여 주택관리기관이나 주택협회에 운영비를 지급하고 서비스를 받거나 운영직원 고용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택의 공개(空家)는 지방주택공사가 관리하는 대기자 리스트에서 최소 50% 입주</li> </ul>
비정부 지원형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공의 기금보조 없이 모기지나 조합원 대출을 통해 재정을 부담하는 형태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반적으로 Radical Routes로부터 Rootstock 자금을 융자받아 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 엄격한 자격규정을 통해 입주자 선정</li> <li>· 저소득층은 주택수당 수급 대상일 때 입주 가능</li> </ul>
상호주택 소유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지는 CLT의 소유<sup>37)</sup>로 토지를 최소의 비용으로 협동조합에 임대하고 조합원은 건설비를 지급하여 담보대출(mortgage)을 통해 공동으로 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조합원은 프로젝트의 지분을 공유하고 이주 시 지분 처분</li> <li>· 진출하는 조합원의 유닛 지분은 새로운 조합원이 배정되면 판매</li> <li>· 지분의 가치는 매년 수익의 증가분에 의해 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택시장가격이 높은 지역에 근무하는 중간소득 계층</li> </ul>
재고전환 주택 협동조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비정부주택협회(non-governmental housing association)로서 1988년부터 공공주택(council housing)에 대한 재고 전환 시에 이를 인수</li> <li>· RSLs에 의하여 할인된 가격에 주택 매입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재고전환은 자발적인 과정으로 이루어졌으며 세입자들은 의사결정에 직접 참여</li> </ul>	

지방정부와 임차인관리협동조합 간의 관리협정이 체결되면 조합은 지주(지자체, 주택협회 등)와 관리협약을 맺고 조합을 운영하기 위한 관리수당을 지원 받게 된다. 관리는 지방정부와 협동조합의 동의하에 이루어지며 협동조합은 모듈관리협정(modular management agreement)을 맺는다. 협정에는 양도된 관리행위의 비용에 대한 내용이 포함되며 협정은 5년간 유효하다.

이 협동조합은 공공의 지원에 대한 평가보고서를 제출할 의무가 있으며 그 내용은 임차인만족도, 경제적인 운영비용, 건물유지비용, 임대료 수급, 안전도, 커뮤니티 및 거주자 서비스 지원 등을 포함하고 있다.

### (3) 단기주택협동조합(Short-life Housing Co-operatives)

단기주택협동조합은 런던과 영국남부지방에서 주로 결성된 주택협동조합 유형으로 주택을 소유하지 않고 임대하여 계약된 기간(수년간)에 관리한다. 이 협동조합은 주택에 대한 소유권이 없으나 임차권을 지니며 조합원은 주택의 경미한 보수와 유지·관리 의무가 있다.

소유주택협동조합과 마찬가지로 단기주택협동조합도 1965년에 제정된 법안(provision of the Industrial and Provident society Act)에 따라 협동조합으로 등록되어 구성원들은 액면가 1파운드의 지분(par value)을 가진다. 그러나 최근에는 지주, 지방정부, 기타공공주택의 임대인들이 개수 또는 판매의 목적으로 주택을 회수하면서 이 협동조합은 줄어들고 있는 추세이다.

### (4) 자력건설주택협동조합(Self-build Housing Co-operatives)

이 협동조합의 조합원들은 임차인이지만 주택 건설에 참여하여 건설과정에서의 노동력 제공으로 조합원의 지분을 부여받게 되는데 노동력의 투자 정도에 따라 재산권의 일정 퍼센트를 소유하게 된다.

---

37) 시장의 투기로 인한 부작용을 배제하기 위하여 영구 소유권을 갖고 토지를 활용하는 지역공동체토지트러스트(CLT) 모델을 기반으로 운영

또한 주택의 운영비를 임대료로 지급하며, 임차인들은 잔여 재산을 재임대할 수 있다. 그러나 자력건설주택협동조합은 해당 사례가 많지 않고 운영형태도 다양하지만 주로 저렴한 임대료로 운영되는 임대주택을 공급하는 허가된 공급자들과의 파트너십 형태라고 할 수 있다.

### 3. 지원 및 규제 사항

#### 1) 지원기관

비정부공공기관(non-departmental public body)인 Homes and Communities Agency(HCA)는 2008년 주택재생법(Housing Regeneration Act 2008)의 제정으로 주택공사(Housing Corporation)의 투자기능과 도심재생 담당기관인 잉글리쉬 파트너십(English Partnership) 및 지역사회 지방정부부(Department for Communities and Local Government)가 통합되어 결성되었다.

HCA는 주택소요를 기반으로 개발프로그램을 작성하고 지역사회 및 지방정부 등에 보고한 후 승인을 받아 전국투자계획, 지역투자요약서, 보조금 할당지침서, 요약서 등을 발표하게 된다. 지역 내 주택협회는 사업계획서를 작성하여 해당사업에 입찰하고 HCA에서 이를 승인하는 형태로 이루어진다.

#### 2) 공급자 지원

주택협회는 주택건설비에 대하여 HCA에서 지급하는 지자체 또는 정부보조금 형태의 사회주택보조금을 받으며 공제조합과 유사한 성격 때문에 준공공기관으로 인정받아 세금경감의 혜택을 받는다.

트러스트는 중앙정부로부터 직접적인 재원을 지원받으며 주택공사 설립 후 보조금이 신설되었으나 80년대 이후 보조금이 축소되고 있다.

주택협동조합 역시 HCA로부터 보조금을 받으며 위에서 언급했던 것처럼 주

택협동조합의 용이한 재정확보를 위해 CHFS, Radical Routes 등이 보증 또는 대출로 지원하고 있다.

### 3) 입주자 지원

주택임대료에 대한 대인보조는 지방공공단체의 재량으로 시행되었다가 1972년 주택재정법의 제정으로 전국에 적용됨에 따라 지방공공단체에 의무화되었다. 입주자 대인보조에는 공공주택입주자에 대한 주택임대료 할인조치와 사회주택공급조직 또는 민간임대주택 입주자가 대상인 주택수당이 있다. 2008년 4월부터 주택임대료수당에 따라 민간임대주택 입주자를 대상으로 하는 지방주택수당이 도입되어 주택임대료수당의 민간임대주택부분을 대체하고 있다.

### 4) 규제 사항

영국의 사회적 임대인은 부담가능주택 공급 시 공공의 기금 등을 활용할 수 있는데 공공의 기금을 지원받는 조직은 HCA로부터 임대료나 관리 등에서 규제를 받게 되며 재무현황, 지배구조의 적정성, 관리의 적정성, 개발사업의 적정성 등을 평가하여 발표해야 한다. 그러나 사회적 임대인이 주택협회 또는 주택협동조합 등인지 단체 성격에 따라 다른 규제가 적용되며 같은 형태의 조직이라도 관리하는 주택호수 규모에 따라 규제안이 달라진다.

HCA의 규제를 받는 주택공급자는 연간보고서를 제출하게 되어 있으나 공급·관리하는 가구규모에 따라 보고서 작성 및 제출 의무가 다르며, 사회적 임대인의 종류에 따라 다른 규제가 적용된다. 주택협회는 규제 및 통계에 관한 보고서(Regulatory and Statistical Return)를 제출해야 하고 소규모 지자체 협회는 통계보고서만 지역사회 지방정부부(DCLG)에 제출하면 된다<sup>38)</sup>.

---

#### 38) HCA의 규제안

- 주거기준 : 사회주택 공급자는 다음 6가지의 항목에서 기준을 이행해야 한다.  
임차인 참여 및 권한이양(고객서비스, 선택권, 민원, 참여 및 권한이양, 임차인의 요구 대응),

〈표 3-6〉 영국 RSLs의 특징 종합

	주택협회 (Housing Association)	트러스트 (Housing Trust)	주택협동조합 (Housing Co-operatives)
관계 법령	· 자선단체법에 의한 비영리단체	· 주택법 제60조에 근거하여 설립된 비정부기구	· IPS Act에 의한 비영리보증책 임회사
운영 방식	· 주택건설허가 요청 시 지방도시계획부서는 개발업자가 부담 가능한 주택을 건설하기 위해 필요한 토지나 건물을 제공할 수 있도록 계획적인 합의 유도 · 주택을 통한 수익금(주택임대료·관리비)은 모두 주택의 유지보수비로 산입	· 비상임이사로 구성되어 무보수이지만 최근에 약간의 보수제공 · 기부금이나 지자체의 신탁자산에서 출발하여 70년대에는 정부 지원이 없이 기부금으로 운영 · 운영수입(이자수입), 투자수입(자산매각) 및 보조금, 차입으로 운영	· 소유 및 임대를 통해 조합원모두가 임차인이거나 자가+임차가 혼합된 형식으로 자부적인 주택 공급 및 관리 · 소유주택협동조합, 임차인관리협동조합, 직접시공주택협동조합, 단기주택조합 등 조합 성격에 따라 다르게 운영
기금 지원 · 세제 완화	· 주택건설비는 지자체의 보조금, 정부보조금 형태의 사회주택보조금으로 HCA에서 지급 · 공제조합과 유사한 성격으로 준공공기관으로 인정받아 세금 경감조치	· 중앙정부로부터 직접적인 재원 지원 · 주택공사 설립 후 보조금이 신설되었으나 80년대 이후 보조금 축소	· HCA의 보조 · CHFS는 협동조합주택 개발을 위한 재정 보조 및 대출 시 보증 · Radical Root가 Rootstock을 통해 협동조합주택에 기금 대출
규제 및 임대료	· 비슷한 수준의 공공주택 임대료에 비해 더 높은 수준이거나 주거기준이나 공간의 기준이 비교적 열악하다는 평가 · HCA가 규제 담당		· 저렴한 수준으로 임대료 규제 · 효율성과 기금의 가치에 대한 활동 및 성과보고서 제출 의무 · 임대료는 예산, 주택의 위치, 지역의 부담 가능한 임대료 제한에 따라 다름

주택(주택의 질, 유지관리), 임차(할당, 임대료, 임차인), 이웃 및 커뮤니티(이웃관리, 지역 내 협동조합과의 협력, 반사회적 행동관리), value for money(비용·효과적인 서비스 이용), 거버넌스와 재정적 실행가능성

- 성과 모니터링 : HCA는 연간보고서, 임차인에게 실행에 옮기기로 기약된 성과결과물, 정보의 출처, 민원분석, 외부검증, 부정적 평가, 향후 요구사항 등에 기반하여 성과 모니터링을 실시한다. 또한 사회주택공급자들로부터 주택과 관리에 관한 주요 데이터를 수집한다. (The COntinuous REcording of Lettings and Sales In Social Housing in England: CORE), RSR, NROSH, Performance Indicators)
- 소규모 공급자(단체)에 대한 규제 : 주택 25호 이하를 관리하는 소규모 공급자는 연간보고서를 제출하지 않아도 되지만 임차인에 대한 동등한 임주 기회를 부여해야 하며 제공되는 서비스에 대해 임차인들이 결정하고 논의할 수 있도록 HCA의 규정에 적합해야 한다.
  - 한 지역에서 500호 이상을 공급하는 자는 반드시 HCA에 임차인에 대한 연간보고서 제출
  - 1000호 이상 공급하는 자는 HCA에 임차인에 대한 연간보고서 제출
  - 25호 이상, 1000호 이하 공급하는 자들은 연간보고서 제출(정기적인 제출은 아님)
 이 정도의 주택은 공급하는 주택협회는 규제 및 통계에 관한 보고서(Regulatory and Statistical Return : RSR)를 제출해야 하며 보다 작은 지자체협회는 통계보고서만 Department of Communities and Local Government(DCLG)에 제출하면 된다.
- 재정규제 : 사회주택 공급자에 대한 재정건전성 관리, 매년 주택협회(HA)에 대한 재정감사(annual review)와 분기별 설문조사 실시  
<http://www.homesandcommunities.co.uk/tsa-archive>

## 제3절 독일의 사회주택

### 1. 사회주택의 공급 현황

#### 1) 사회주택의 성격

독일은 제2차 세계대전 이후 심각한 주택부족을 대처하기 위해 사회주택(sozial wohnung) 건설을 적극적으로 추진하였다. 독일의 사회주택은 임대주택 뿐만 아니라 자가주택도 포함하는데 정부보조 등을 통해 민간이 건설·매입 및 관리를 담당하고 공공은 민간에게 건설 및 구입비용과 임대료보조, 세제지원 등 혜택을 제공하는 대가로 주택의 거주환경, 입주자격, 임대료 등에 대해 일정 기간<sup>39)</sup> 규제할 수 있는 권리를 갖는 정부지원형 시장 모델 또는 준공공임대주택의 성격이 강하다<sup>40)</sup>.

현재 사회주택제도는 사회적거주공간추진법에 근거하며 이 법은 주택시장에서 자력으로 주택을 구할 수 없는 저소득자, 다자녀가구, 고령자, 장애인, 외국인 노동자 등의 특정조건을 갖춘 가구로 입주대상을 한정하고 있다.

#### 2) 사회주택 재고 현황

독일의 주택 점유현황은 2010년을 기준으로 사회임대부분이 6%, 민간 자가 점유가 41%, 협동조합을 포함한 개인출자 임대부분이 53%로 구성되어 있다.

〈표 3-7〉 실행기관별 주택재고 현황

실행기관	내용
공공	6% 사회임대부분(social rental sector)
민간 및 협동조합	41% 자가점유, 53% 협동조합을 포함한 개인출자 임대부분

자료 : housing statistics in the european union(2010)

39) 정부로부터 받은 대출금을 상환하는 기간으로 대개 10~15년이다.

40) Christiane Droste & Thomas Knorr-Siedow, Social Housing in Germany, Insitute for Regional Development and Structural Planning(Social housing in Europe)

최근 몇 년간 사회주택의 재고는 감소하고 있는데 이는 기관소유자들이 중소형 민간회사들로부터 국제적인 투자자로 전환되었고 이 과정에서 외국 기관투자자들이 공공기관의 소유 물량을 대량으로 매입하였기 때문이다. 외국 기관투자자들은 잔여 계약기간에는 계속해서 사회주택으로 운영할 의무가 있으나 최종적으로는 구입한 주택을 개선하여 개인 투자자들에게 높은 가격에 되팔기 때문에 단기적 재정 개선에는 효과적이나 주택정책상 역효과를 야기하고 있다. 사회주택을 구매한 민간이 임대료를 올리게 됨에 따라 개인 주택보조금 역시 상승하게 되는데 증가한 보조금은 사회주택으로 창출되었던 지방자치단체의 수입을 소멸시킬 가능성이 있다.

## 2. 사회주택의 공급주체

공익주택기업, 비영리조직, 개인투자자 및 주택소유주 등은 무이자 또는 저금리의 융자, 경상비 보조, 세제지원 등 공공 지원을 받아 사회주택을 공급한다. 비영리법인 형태인 공익주택기업은 주택협동조합, 공익주택회사, 주(州)개발회사 등 3가지가 있고 소규모주택 건설, 경영, 유지·보수, 임대료 관리를 한다.

## 3. 지원 및 규제사항

### 1) 지원기관

사회주택 정책을 개발하는 주체는 연방정부, 주정부, 지방정부이며 기관별로 역할이 다르다. 연방정부는 정부지원의 가이드라인을 작성하여 주정부와 협의한 지원방식에 따라 정부자금을 배분하고 임대료를 결정한다. 주정부는 연방정부가 정한 지역 내 사회주택의 유형, 자가와 임대주택의 유형배분, 건설 호수를 결정하는데 주별로 독자적인 융자금과 보조금을 차등지급하기 때문에 공급

되는 유형에 편차가 있을 수 있다. 지방정부는 도시계획적 요소를 감안하여 사회주택을 건설하는 각 주체에 건설용 토지를 제공하거나 허가를 한다. 정책을 실행하는 기관 역시 구분되어 주정부는 사회주택정책 실행, 주거수당의 재정을 담당하고 지방정부는 저소득가구를 위한 주택 공급, 장기무직자 등 사회복지수혜자를 위한 주거비용 및 주거수당의 지출을 담당한다.

〈표 3-8〉 주택정책개발 및 실행체계

구분	실행기관	역할
정책개발	연방정부	공급에 대한 법적기준 및 주거수당의 예산선 설정, 사회주택정책 설계 및 주정부 및 지방정부에 보조금 배분
	주정부	주택에 대한 기술 및 구조적인 설계, 계획허가를 위한 디자인절차 적용
	지방정부	지역 기반시설 계획 및 공급, 도시계획, 토지공급
정책실행	주정부	사회주택정책 실행, 주거수당의 재정을 담당
	지방정부	저소득가구를 위한 주택공급, 장기무직자 및 사회복지수혜자를 위한 주거비용 및 주거수당의 지출을 담당

자료 : housing statistics in the european union(2010)

## 2) 공급자 지원<sup>41)</sup>

### (1) 재정지원

사회주택을 공급하는 민간부문에 대한 지원 방식은 3가지로 구분되는데 유형 1은 용자 및 보조금을 통한 지원, 유형 2는 모기지를 통한 지원, 유형 3은 개개 사례별로 유연한 지원을 의미한다.

유형 1은 협의의 사회주택 개념으로 초기자금에 대한 용자나 보조금을 지급 받게 됨에 따라 연방정부의 규제를 받는다. 입주자격은 소득에 따라 엄격하게 규제되며 임대료는 상한선이 지정되는데 초기 임대료는 적정투자수익을 감안하여 지방자치단체가 결정하고 물가상승 등을 반영하여 조정한다<sup>42)</sup>. 주택의 공급규모는 단독주택 130㎡, 공동주택 90㎡로 제한되는데 보조금 지급기간이 초

41) 손경환, 2001, 「외국의 민간임대주택 공급정책 연구」, 국토연구원 참조 정리

42) 2007년의 임대료는 약 4유로/㎡ 수준이다.

기에는 50년이었지만 점차 축소되어 약 10년간이며 소득과 지불능력 향상에 따라 단계적으로 보조금을 축소하므로 임대료는 점차 상승하였다.

유형 2는 보조금 형식의 지원보다 모기지론에 의한 지원을 받는 유형이며 모기지론의 이자는 3% 이하로 주택시장 이자율에 비해 낮게 시작하여 수년 내 주택시장 이자수준으로 도달한다. 유형1에 비해 공공지원의 규모가 작은 대신 주택규모 및 공급대상가구의 소득조건이 완화되어 입주자격 기준 소득기준은 유형1에 비해 60% 높게 책정된다. 주로 세금 감면 형태의 인센티브가 부여되며 2007년 초 기준 임대료는 5유로/m<sup>2</sup>(베를린, 동독, 서독의 구 산업지역), 7유로/m<sup>2</sup>(남부) 수준이다<sup>43</sup>).

유형 3은 사회주택에 대한 용자보조의 종류나 액수를 건축주가 임대료와 입주자의 자격기준을 조건으로 공공기관과 협상하여 결정하며 7년간 사회주택으로 활용한다. 개발사업자들은 유사한 보조를 받으며 협상에 의해 투자자의사 반영이 가능하고 투자비용과 임대료를 연계하지 않는다는 점에서 시행초기부터 큰 호응을 얻었다. 민간투자 활성화를 위해 입주자격, 임대기간 등 임대조건을 크게 완화하여, 소득기준은 유형1에 비해 150%~200% 확대되었다. 단기적인(10~25년) 임대료 규제가 이루어지며 주택당 보조액 축소, 시장가격에 가까운 임대료 산정, 신축적인 임대료 조정 등이 특징이다.

---

43) 유형1과 유형2는 임대료가 건설원가를 기준으로 산정되므로 저소득층보다 중산층 위주의 주택을 공급하려는 경향이 나타나고 있으며 건설회사에 대한 과도한 지원과 규제로 기업 경쟁력이 저하되는 부작용을 낳기도 했다.

〈표 3-9〉 지원방식에 따른 구분

구분	공적지원	운영체제	대 상	주택규모
유형 1	공공용자와 보조금지급 →임대료 인하, 입주초기 의 임대료를 넘지 않도록 공적지원	10년간 보조금이 지급되고 단 계적으로 경감 보조금을 줄이면서 임대료를 상승시키는 경사임대료 체제 임대료 수준 : 4유로/m <sup>2</sup>	법정소득 이하의 계층 가족 수에 따라 소득 상 한기준이 달라짐 전 가구의 1/3이 이 소 득 범주에 포함	단독주택-130m <sup>2</sup> , 공동주택- 90m <sup>2</sup> (*가족 수가 많은 경 우는 상한선이 상향 됨)
유형 2	모기지 보조를 통한 경비 옹자, 경비보조(시장보다 낮은 이자율, 3%) 시장이자율에 근접 세제감감혜택 부여	건설비 대출금 변제나 운영비 등 경상비에 대한 대부금으로 월별 임대료를 감감하는 방식 임대료 수준 5유로/m <sup>2</sup> (동독, 베를린) 7유로/m <sup>2</sup> (서독 구시가지)	유형 1의 거주자 소득 기준의 60% 완화 중산층 일부 포함	제1유형 규모의 20%까지 확대
유형 3	개별 사례별로 유연한 지 원 방식	사회주택에 대한 용자보조의 종류나 액수를 건축주가 임대 료와 입주자의 자격기준을 조 건으로 공공기관과 협상하여 결정하며 7년간 사회주택 활용	유형 1의 거주자 소득 기준의 150%~200% 까지 입주자자격 크게 완화 자가소유 중심	

자료 : Christiane Droste & Thomas Knorr-Siedow, Joachim Kirchers(2007)

## (2) 세제지원

사회주택을 포함한 민간임대주택에 대한 세제지원을 보면 소득세 과세에서 일정 비율의 감가상각<sup>44)</sup>과 이자상환, 유지보수비용이 공제되며 신규주택 가운 데 규모를 초과하지 않고 공공기금의 보조를 받지 않은 주택은 ‘재산세(property tax)’가 면제된다.

## (3) 규제완화

민간자본의 시장참여를 유도하기 위해 1982년 임대사업자에 대한 제약을 완 화하는 방안으로 임대차 관련법이 개정되어 경사임대료제도의 도입, 표준 임대 료 규정의 완화, 보증금 법제화 등이 이루어졌다. 1980년대 후반에는 주택부족

44) 감가상각제도는 민간임대주택 투자 활성화를 위한 강력한 인센티브로 꼽히는데 주택자산의 가 치 감소분을 소득세에서 공제하기 위해 도입되었고 자가와 임대주택에 차등적으로 적용된다.

문제를 해결하기 위해 임대주택 건축기준에 맞는 경우에는 개인이 소유한 모든 건축물에 대한 임대주택 전환을 허용했다.

### 3) 입주자지원

입주자에 대한 대인보조에는 임대주택에 대한 주택임대료 보조와 자가에 대한 자가 부담 보조의 2종류가 있으며, 사회주택, 민간주택, 사택, 기숙사 등 대상주택은 제한된다.

주택수당액은 가족수, 가족소득, 주택임대료(자가는 유지비등의 부담액)을 기본으로 산정되며, 지자체의 주택임대료, 건축연도를 고려해 설비수준에 대한 조정이 이루어진다.

### 4) 규제 사항

정부의 재정지원을 받는 사회주택은 민간시장에 비해 저렴하게 임대되고 있는데 사회주택의 임대료는 지역에 따라 다양하며 일반적인 월임대료는 4~7유로/m<sup>2</sup> 수준이다. 민간 임대인도 비교임대료(comparable rent) 대비 20% 이상 임대료를 인상할 수 없는데<sup>45)</sup> 만약 그 이상 임대료를 올리기 위해서는 전문가의 평가를 받아 임대료 데이터베이스에 주택 규모와 유형에 대한 정보와 임대료를 공시해야 한다. 임대료 데이터베이스는 지방지자체, 임대인 및 임차인조합 등에 의해 지속적으로 업데이트되며 지역 및 각 주택유형에 따른 비교임대료를 산정하는 지표로 이용된다. 따라서 사회주택이 임대료를 제한하여 시장임대료보다 낮은 금액으로 공급되더라도 수익이 보장되므로 민간에서 사회주택을 공급하는 유인책이 될 수 있다.

---

45) Housing Policy in Germany

〈표 3-10〉 독일의 사회주택 지원정책

구 분	내 용
사회주택공급 지원제도	-건설 및 소유·관리는 민간이 하고, 정부는 건설비용과 임대료 보조, 세제지원 등을 대가로 주택의 질, 입주자격, 임대료 등을 규제 -임대주택 및 자가주택 포함 -공가 및 자가의 건설촉진
기금지원	-모든 토지소유자가 기금을 지원받을 수 있음 -대부분 연방정부의 기금지원 -무이자 또는 장기저리융자 -경비보조, 경비융자
조세지원	-신축주택을 대상으로 조건에 맞는 주택의 재산세 감면 -임대주택 : 감가상각과 이자상환 유지보수에 대한 공제 -자가 : 특별지출공제제도
임대료 보조·규제제도	-임대인을 위한 임대료 보조 -자가 거주자를 위한 부담금 보조 -비교 임대료, 경사 임대료

## 제4절 일본의 특정우량임대주택

### 1. 공공임대주택의 공급 현황

#### 1) 공공임대주택의 개념 및 유형

일본의 공공임대주택은 공적 자금을 의해 공급되는 주택을 말하며 1951년부터 지방자치단체에 의해 최하위소득계층을 대상으로 공급된 공영주택, 1955년 주택공단에 의해 ‘공단임대주택’으로 공급되다 이후 변경된 도시재생기구(Urban Renaissance Agency, 이하 UR)의 임대주택, 1966년부터 시작된 지방정부 산하 지방주택공급공사의 공사임대주택과 1992년 도쿄도가 도입한 도민주택을 참고하여 「특정우량임대주택공급촉진에 관한 법률」이 제정되면서 공사임대주택에서 변모한 특정우량임대주택, 고령자우량임대주택(2001년 이후) 등으로 구분할 수 있다.

공영주택은 입주대상을 소득분위 25% 이하의 저소득층으로 하는 것이 원칙이지만 소득분위 25~40%의 고령자도 입주할 수 있으며, 특정우량임대주택(46)

에 입주 가능한 소득분위는 25~50%까지를 원칙으로 하지만 지사의 재량에 따라 소득분위 80% 이하인 가구도 입주 가능하다. 고령자용 우량임대주택은 소득요건 없이 60세 이상 고령자 단신·부부세대를 대상으로 한다.

〈표 3-11〉 일본 공공임대주택의 유형

종류		공급주체	공급대상	비고
공영주택	직접공급	국가, 지방자치단체	최저소득계층 (소득 25% 이하) 노인(25~40%)	공영주택법(1951)
	매입(買取)			
	임차(僱上)			
UR임대주택 (구 공단임대주택)		UR도시기구	중견소득자	주택공단법(1955)
공사임대주택		지방주택공급공사	중견근로자 (3~4분위)	지방주택공급공사법 (1966)
특정공공임대주택		지방자치단체	중견소득자	특정우량임대주택의공급 촉진에관한법률(1997)
특정우량임대주택		<b>민간사업자</b>		
고령자용 우량임대주택		지방주택공급공사, UR	60세 이상	고령자의주거안심확보에 관한법률(2001)
		<b>민간사업자</b>		

## 2) 공공임대주택 재고 현황

2008년 기준 자가주택과 민간임대주택의 재고량은 2003년에 비해 급증하였으며, 공영주택, 공사·공단주택, 급여주택은 감소하였다. 저소득층을 대상으로 하는 공영주택의 감소폭은 공사·공단주택에 비해 더 크다.

〈표 3-12〉 전국소유관계별 주택호수

(단위 : 호)

연도	거주세대가 있는 주택수	자가	임대			
			공영	공사·공단	민간	급여주택
2003	46,862,900	28,665,900	2,182,600	936,000	12,561,300	1,486,100
2008	49,598,300	30,316,100	2,088,900	918,000	13,365,500	1,397,600
증감	2,735,400	1,650,200	-93,700	-18,000	804,200	-88,500

주 : 거주세대가 있는 주택총수는 주택소유관계를 알 수 없는 것을 포함하고 있음.

자료 : 주택토지총조사(총무성)

46) 특정우량임대주택은 중견소득자를 대상으로 하여 규모 및 시설 등이 일정한 기준 이상으로 건설된 임대주택의 공급을 촉진함으로써 양질의 주택을 확대 공급하려는 목적을 가진다.

## 2. 공공임대주택의 공급주체

일본의 공공임대주택을 공급할 때 참여하는 민간부문에는 토지를 소유한 민간건설업체와 관리를 위탁받는 법인이 있다.

임차형 공영주택은 민간이 건설한 임대주택을 지방자치단체가 관리위탁을 맺어 임차인에게 재임대하는 것이며 우리나라 전세임대와 유사한 특징이 있다.

도쿄도는 특별우량임대주택을 도민주택이라는 이름으로 공급하는데 도민주택에는 도쿄도가 자체적으로 건설하는 주택인 도쿄도시행형, 도쿄도주택공급공사가 건설하고 관리하는 주택인 공사시행형이 있으며 민간부문이 참여하는 경우는 공사임차형과 법인관리형으로 분류할 수 있다.

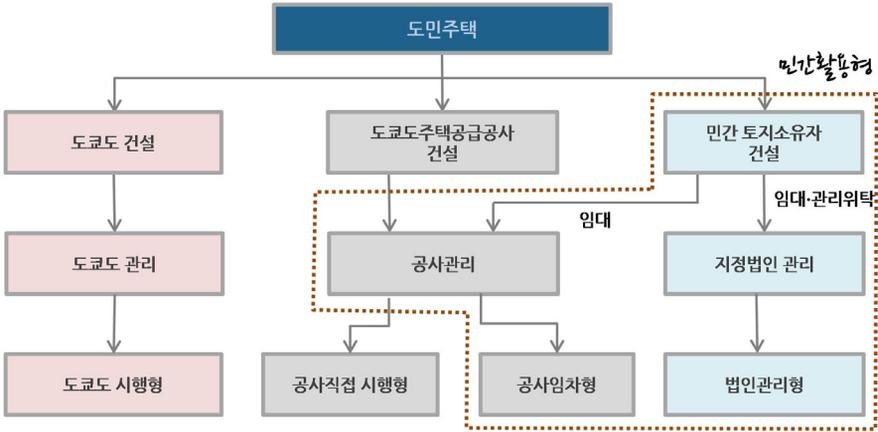
공사임차형은 민간의 토지소유자가 건설한 주택을 도쿄도 주택공급공사가 관리위탁하거나 임차하여 공급하는 방식이다. 법인관리형은 민간토지소유자가 건설한 주택을 도쿄도가 지정한 관리회사(지정법인)가 관리하는 방식으로 공급되며 공사임대형과 임대료보조 및 관리기간은 같다<sup>47)</sup>. 지정을 받고자 하는 법인은 도민주택의 관한 기본적인 방침 등을 명시한 사업계획을 작성하여 도지사에게 제출해야 한다.

47) 2011년 3월 기준으로 공사임차형의 경우 20년 임대주택은 201단지 6,832호, 10년 임대주택은 4단지 110호가 운영되고 있고, 법인관리형의 경우 20년 임대주택은 630단지 13,870호, 10년 임대주택은 54단지 938호가 운영되고 있다.

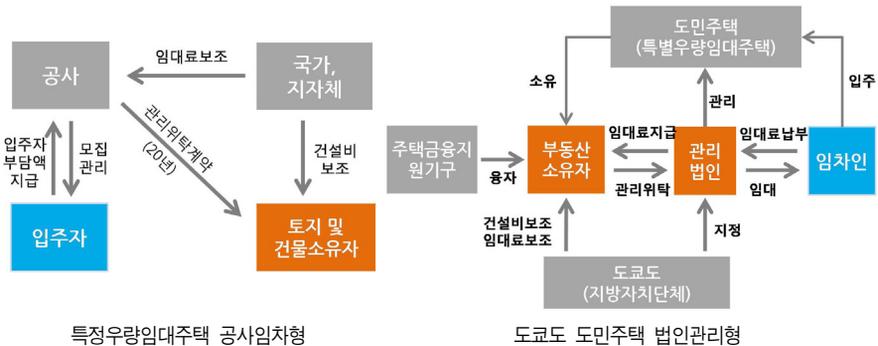
증류별	개념	임대료보조 (관리기간)	단지수	호수
도쿄도시행형	도쿄도가 건설하는 주택	있음	60	3,831
공사시행형	도쿄도주택공급공사가 건설하고 관리하는 주택	있음	65	8,720
공사임차형	민간의 토지소유자가 건설하는 주택을 도쿄도주택공급공사가 10년 또는 20년간 임대하는 주택	있음(20년)	201	6,832
		없음(10년)	4	110
법인관리형	민간의 토지소유자가 건설하는 주택을 도쿄도의 지정민간관리회사(지정법인)이 관리하는 주택	있음(20년)	630	13,870
		없음(10년)	54	938

자료 : 도쿄도 도시정비과(2011)

주 : 2011년 3월 31일 기준



〈그림 3-5〉 도민주택의 공급유형



〈그림 3-6〉 민간부문의 공공임대주택 공급방식별 사업구조

### 3. 지원 사항

#### 1) 공급자 지원

임차형 공영주택과 민간부문이 건설하는 특정우량임대주택 모두 토지 및 건설비는 사업자가 전액부담하며 공용부분 공사비에서 국비 1/3, 지방비 1/3 비율로 보조하고 나머지 1/3은 사업자가 부담한다<sup>48)</sup>. 고령자 우량임대주택을 민간

사업자가 건설하는 경우 공동시설(복도, 계단) 및 고령자용 설비(손잡이, 긴급 연락장치, 단차 해소 등)의 정비비용은 국가와 지방자치단체가 1/3씩 보조하고 있다.

## 2) 입주자 지원

공영주택의 입주자가 부담하는 입주자부담금은 임차인의 부담능력과 수혜 정도에 따라 차등 적용한다. 거주자 소득, 공영주택 입지조건, 노후도, 규모 등을 반영하여 근린 유사주택의 시장임대료 이하로 책정하고 임대료는 시장임대료를 기준으로 입주자부담금을 제외한 금액을 국비와 지방비로 1/2씩 지원한다. 특정우량임대주택은 입주자에게 주변 동종주택의 임대료에서 입주자 부담액<sup>49)</sup>을 제외한 금액을 임대료 감액보조금으로 국비와 지방비에서 1/2씩 지원한다. 고령자 우량임대주택은 소득분위 25%(지방자치단체의 재량에 따라 40%까지 확대 가능) 이하의 세대를 대상으로 임대료의 감액상당액에 대해 최대 20년 국가와 지방자치단체가 1/2씩 보조한다.

## 제5절 해외사례 시사점

미국의 공공임대주택은 저소득층을 위한 부담가능주택의 공급을 목적으로 하고 있는데 주택공급 및 사회복지 측면에서 NGO가 주도적인 역할을 하고, 특

- 
- 48) 지방자치단체의 건설형과 매입형 공영주택은 중앙정부가 건설비의 1/2, 지방정부가 1/2 부담하고 특정우량임대주택은 지방주택공급공사가 건설하는 경우 국비로 1/6, 지방비로 1/6을 지원하고, 사업자가 4/6를 부담한다. 지방자치단체가 건설하는 경우 건설비용의 1/3을 국가에서 보조하고 나머지 2/3를 지방비에서 부담한다.
  - 49) 입주자부담기준액은 경사형과 플랫폼으로 구분된다. 경사형은 입주자 부담액이 매년 3.5%씩 상향되고 주변 민간임대주택의 임대료 수준에 도달할 때까지 보조금을 지급하게 되며 보조기간은 최장 20년까지이다. 플랫폼은 임대료 증액 없이 보조기간 중 일정액을 지불하는 것으로 보조기간은 10~15년이다.

히 기부 문화의 발달로 트러스트 및 민간 비영리단체가 큰 역할을 하고 있다.

비영리단체들의 특성상 구성원들에게 이윤의 배분이 배제되고 비영리기관의 목적을 달성하기 위한 수익창출 형태로 운영되고 있다. 공공임대주택을 확대하고자 하는 정부차원의 지원이나 관계법령, 지원체계는 유럽계 국가에 비해 미약하지만 취약계층, 취약지역을 지원하기 위한 세제혜택, 보조금 등이 있다.

영국의 공공임대주택은 등록된 사회적 임대인(RSLs)에 의해 공급되고 있으며 정부의 공공임대주택 불하정책을 통해 주택협회 등에 지방정부주택을 저렴한 가격에 이전하고 보조금을 지급하여 운영 및 관리하도록 하는 형태로 민간에 기능이 이전되었다. HCA로부터 보조금을 받은 단체는 HCA에 활동 및 통계 보고서 등을 제출하는 것을 의무화하여 규제하고 있다.

독일의 사회주택은 정부지원형 또는 준공공임대주택의 형태로 기금을 지원을 받는 모든 공급주체가 공급할 수 있다. 영국과 달리 사회주택과 민간임대주택의 임대료 차이는 크지 않으며 재정지원을 받는 기간에 따라 임대무기간에 차이가 있다.

일본의 공사임차형과 법인관리형 특정우량임대주택은 민간주택의 임차 및 개량 지원 등을 통해 주택의 수준을 향상시키고 임대료를 규제하는 형태로 임대주택을 확대하고 있다. 민간토지소유자의 주택 개량 지원을 통해 기존 주택을 개량하여 주택의 성능을 향상시키고 시세의 80% 수준으로 임대료를 부과하도록 하여 일정 기간 공공임대주택 성격으로 활용하는 한편, 주택의 관리는 주택공급공사나 지정된 전문관리법인이 하고 있다.

〈표 3-13〉 해외사례 종합

구분	미국	영국	독일	일본
성격	저소득층을 위한 부담 가능주택 공급	민간에 이관하여 등록 기관에 의한 공급	정부 지원형 시장 모델 또는 준공공 임대주택	공공임대주택의 질적향상을 목표로 함.
공급주체	CDCs, 트러스트	등록된 사회임대인(RSLs) : 주택협회, 협동조합, 트러스트	기금지원을 받는 모든 공급주체 (비영리 민간부문, 민간 기업, 개인투자자)	공사 및 지자체 개인토지소유자 지정관리법인
지원기관	HUD, 지역사회개발금융기구(CDFI), 운영지원협력체, 지역계획지원법인(LISC), 근린지역재투자회사(NRC)	HCA	정부	정부, 도시재생기구 주택금융지원기구
관리운영	지방주택청 (PHAs, Local Housing Authorities)	주택협회 주택협동조합 엘모(ALMOs)	민간임대업자	지정법인 (민간관리수탁형) 주택공급공사
재정 및 세제지원	National Housing Trust Fund, 주정부 커뮤니티 개발 일괄교부금(CDBG) 조세감면제도(LIHTC) 비영리기구 조세감면 임대료지원	공공사업금융청(PWLB)에서 저리용자, 주택임대료 보조(임대료 할인(공영), 주택수당(사회))	공적 은행(독일개발은행, 투자은행)에서 보조금·모기지론 보조 소득과세에서 감가상각, 이자상환 등 공제 재산세 면제 임대료 및 자기부담 보조	건설비, 수리비 지원 임대료 지원
규제	Qualified PHAs와 Non-Qualified 간 차등 규제	연간보고서 제출 (기관 및 주택관리 규모에 따른 차등)	임대료 규제	임대료 규제

# 제4장 민간부문 활용 공공임대주택 공급방안

제1절 민간부문 활용방식의 유형화

제2절 노후주택을 활용한 공공임대주택  
공급방안

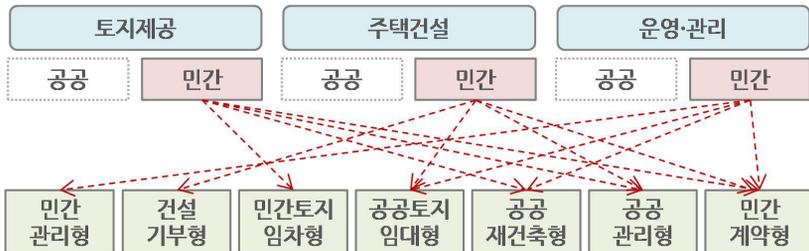
# 제 4 장

## 민간부문 활용 공공임대주택 공급방안

### 제1절 민간부문 활용방식의 유형화

민간이 공공임대주택의 공급에 참여할 수 있는 방식을 토지제공, 주택건설, 운영 및 관리 측면으로 나누어 유형화하였다.

토지제공은 국·공유지를 민간이 임차하여 사용하는 방식과 민간소유의 토지를 활용하는 방안으로 대별된다. 주택건설은 신축이나 재건축으로 확보된 주택을 공공임대주택으로 활용하는 방안이며 자금 조달의 주체를 기준으로 유형화하였다. 운영 및 관리 측면은 민간비영리단체 및 공익법인을 활용하여 현 주택관리 및 수리 업무에 한정된 업무를 확장하여 거주자에게 필요한 주거복지 서비스를 제공하거나 민간의 임대주택물량 재고를 활용하여 재임대 계약을 맺어 공공임대주택으로 제공하는 것을 포함한다.



〈그림 4-1〉 민간부문 활용 공공임대주택 공급방식의 유형화

## 1. 유형 I : 민간관리형

### 1) 개념

민간관리형은 국·공유지, 시·도유지, 체비지 등 공공소유 토지에 공공의 자금으로 공공임대주택을 건설한 후 주택 운영 및 관리를 비영리민간단체나 공익법인 등에 위탁하는 형태이다. 민간은 공공임대주택의 물리적 차원에서 주택의 유지관리 및 입주민관리, 주거복지지원서비스를 제공하고 공공은 민간이 입주민 관리 및 주거복지지원에 필요한 역할을 수행할 수 있도록 초기자금 또는 운영자금을 보조한다.

### 2) 운영방식

민간은 공공에서 건설한 공공임대주택의 유지보수 등의 물리적 관리와 임차인에 대한 인적관리, 주거복지 서비스 제공 등 사회적 관리를 실시한다. 비영리단체 및 주거복지관련 공익법인 등이 운영함으로써 공공은 부담을 덜고 저비용으로 효율적인 서비스 공급을 꾀할 수 있다.

운영 및 관리는 물리적 관리, 임대관리, 사회적 관리 등 3가지로 구분된다. 물리적 관리는 임대주택의 각종 시설물 점검, 유지 및 보수, 단지 경비 및 청소 업무 등을 포함한다. 임대관리는 입주자모집, 입주 및 퇴거, 임대료 및 관리비 수납 업무, 공가관리 및 임대촉진, 입주자실태조사 등으로 주로 입·퇴거 등에 관한 업무를 말한다. 사회적 관리는 연계된 입주자 지원과 지역사회의 사회적 기업과 연계한 취업교육 및 고용알선 등의 커뮤니티 활성화 사업과 관련된 주거복지 프로그램 운영 등이 해당한다.

### 3) 도입 효과

운영·관리에서는 전문 인력을 보유한 민간단체의 도입으로 입주자 요구에 대응하는 밀착지원이 가능하며 입주자의 지역사회 정착을 지원할 수 있다. 공

공임대주택은 소득이 낮은 노인들의 입주비율이 높기 때문에 지역사회 내에서 소외되는 측면이 나타나고 있다. 하지만 지역사회에서 활동하는 비영리단체 및 공익법인을 활용할 경우 이들 단체가 입주자 선정부터 입주 후까지 지속적인 지원을 담당할 수 있으며 이로써 지역사회 내 정주성이 제고될 수 있다. 또한 지역사회 측면에서 지역에 정착하여 사업을 전개하는 비영리단체 및 지역 복지재단의 고용 창출에 기여할 수 있으며 단지관리, 지역사회관리 등에 공공임대주택 입주민을 활용한다면 고용 창출 효과와 지역사회 내 화합을 유도할 수 있다. 특히 특정 취약계층 보호에 전문성을 가진 다양한 민간주체가 참여한다면 다양한 주거수요의 대응이 가능하다.

대규모 공공임대주택 단지는 주변부 집값의 하락을 야기하고 지역주민의 부정적인 시각으로 인해 지역사회와 단절될 수 있으나 근린주거환경과 조화로운 소규모 단지로 개발하면 지역 사회와 연계된 공공임대주택 공급이 가능하다.

#### 4) 문제점

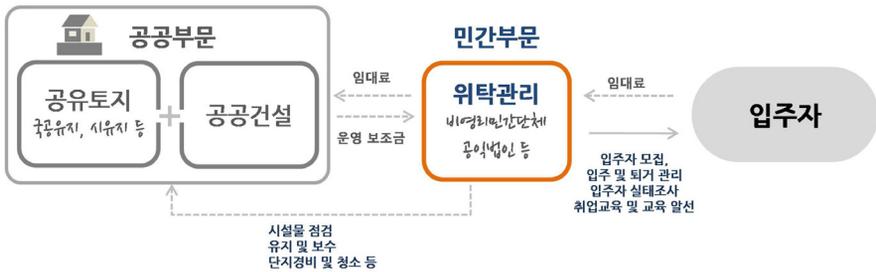
운영 및 관리를 담당하는 비영리단체 및 법인 등이 이와 관련된 사전교육 및 훈련을 충분히 수행하지 못해 미흡한 경우, 관리의 혼란을 초래하고 입주자의 부담이 가중될 수 있다. 또한 운영에 관한 모니터링이 부실할 경우 부정의 가능성이 있고 개인의 특성에 따라 갈등을 해소할 조직이 없을 수 있다. 입주자 선정 기준 및 자산관리, 유지보수 등 업무에 대한 현행 관련 법령이 미비하기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다.

#### 5) 제도 보완

공익법인 및 비영리단체가 협업을 통해 전문가를 고용하거나 공공이 전문가를 고용 후 파견함으로써 민간부문이 관리업무의 전문성을 갖출 수 있도록 지원해야 한다. 이는 적은 비용으로 양질의 서비스를 제공할 수 있는 체계를 갖추고 독립적인 운영이 가능하게 하여 효율적인 서비스전달체계를 구축하는 것이

다. 한국토지주택공사나 지방공사 등은 재정적으로 지속가능성이 부족해도 사업을 진행할 수 있지만 민간단체에서 운영하는 사업은 적자가 발생하면 사업진행 자체가 어려울 수 있기 때문이다<sup>50)</sup>. 따라서 유지관리비가 전부 임대료에서 전가되지 않도록 자체적인 수익사업 등을 개발하고 거주자의 고용과 연계될 수 있도록 유도 및 지원한다.

민간관리형 공공임대주택에 정부 보조금이 지원될 경우 민간단체의 보조금 운영에 대한 공공의 관리 및 감독기능이 필요하며 결산 보고 등을 통해 보조금의 사용 출처와 운영 능력을 평가해야 한다. 학생 및 지역사회 거주자들의 자원 봉사, 공공근로자 및 은퇴한 고급인력 등을 활용할 수 있도록, 주택관리 및 입주주민관리 등에 대한 교육활동과 지역사회 내 연계할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 따라서 공익법인 및 비영리단체의 등록과 운영에 대한 규칙을 마련하고 민간과 공공을 매개할 수 있도록 사업이 공개적으로 추진되어야 한다. 이를 위해 운영의 전문성, 공개성, 지역의 협력정도 등을 종합하여 서울시에 등록하고 구청이나 서울시의 협력 및 감독을 통해 사업을 추진한다.

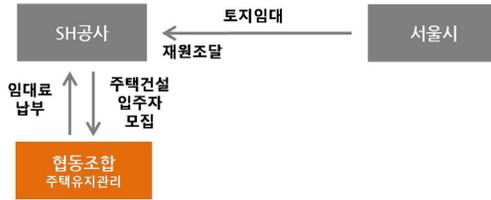


〈그림 4-2〉 민간관리형 운영모델

50) 서중균, 2012, 사회주택 정책 발전을 위한 비영리 주거지원 조직의 과제, 『도시와 빈곤』, 제96호

### '서울시' 협동조합형 임대주택 시범사업

- 서울시 협동조합형 임대주택은 시유지에 공공이 건설하여 무주택 시민이 협동조합을 구성하여 유지 및 관리하는 방식으로 제공
- 협동조합의 구성원들 간 공동체 생활을 영위하며, 수요자 맞춤형 공공임대주택 공급(사전모집)
- 도시형생활주택(단지형 연립)을 활용하여 25세대 공급
- 입주자격 : 소득 100% 이하 무주택세대주(유지관리비용을 부담할 수 있는 계층)
- 규모 및 임대료 : 60㎡ 이하, 장기전세주택 수준(시세 80%)
- 강서구 가양동 1494-3(1,261㎡) 주차장 부지
- 최장 20년 동안 거주가능
- 민간토지임차형 협동조합주택은 시(SH공사)에서 민간소유의 미활용 토지를 장기 임차해 건설함



서울형 주택협동조합 사업구조

### 일본 비영리활동법인 "후루사토회(ふるさと会)

- 자원봉사 단체 후루사토회(1990년 설립 : 여름 축제 越年 사업 등의 개최)
- 유한회사 해바라기(2002년 설립 : 간호 사업)
- 주식회사 후루사토(2007년 설립 : 건물 청소 사업 · 임대차 보증 사업)
- 유한책임 사업조합 신주쿠 · 산곡 네트워크(2008년 설립 : 취업 지원 상담 사업)
- (전문 非) 거주 · 마을 만들기 지원기구(2009년 인증 : 기획 · 기업 지원 사업)
- 갱생보호법인 단계 회의(2009년 인증 : 갱생보호 상담사업)
- 합동회사 후루사토(2010년 설립 : 자금 조달과 사업 투자 및 용자)
- 연간 사업규모(그룹 10년 실적) 9억 5천 1백만원
- 직원수 215명
  - 후루사토회 129명(상근 50명, 비상근 79명)
  - (유) 해바라기 45명(상근 9명, 비상근 36명)
  - (주) 후루사토 38명
  - 거주 · 마을 만들기 지원기구 3명(상근)

- 후루사토회의 주요한 업무는 숙식장소 제공, 자립지원, 취업지원, 지역생활지원 등
  - 2010년 도쿄도 위탁 사업에는 40명을 수용
  - 독거 노인과 장애인, 지역 내 노인을 위한 주거지를 제공하고 있으며, 24시간 365일 직원이 상주하여 생활을 지원
  - 긴급 시 대응, 금전 관리, 복약 지원과 세 끼 식사 제공
  - 때에 따라 왕진서비스, 방문간호 등의 전문적인 서비스 제공 가능
- 일상생활지원 서비스를 통해 생활상담, 숙식, 요리, 간호, 청소 등 고용과 연계하여 육성 교육 등 서비스를 제공
- 이리아 급식 센터운영
  - 영양사가 만든 식단에 따라 식사를 만들고 각 사업소에 배송하여, 숙식처, 자립 지원 홈, 지역생활 지원센터의 이용자에게 매일 900식을 제공

## 2. 유형 II : 건설기부형

### 1) 개념

건설기부형은 공공이 제공한 토지에 민간이 주택을 건설한 후 공공이 관리하는 유형이며 민간기업의 사회기여 일환에서 임대주택 건설 후 기부채납 방식으로 기초생활수급자를 위한 주택을 공급하는 형식이다.

### 2) 운영방식

국가나 지방자치단체 등 공공이 제공한 부지에 민간이 건설한 후 기부채납한 공공임대주택을 공공이 관리주체가 되어 입주자를 선정하고 관리·운영한다.

### 3) 도입효과

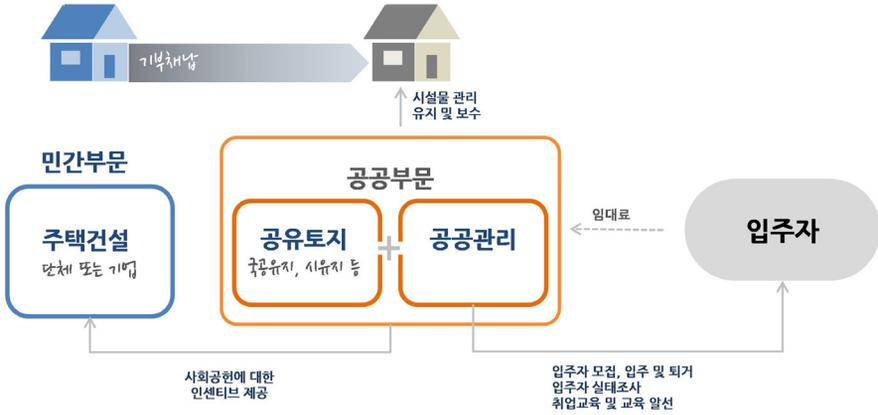
건설재원에 대한 공공의 부담을 낮출 수 있는 장점이 있으며 건설기부를 하는 기업은 이미지 제고에 기여할 수 있고 새로운 공법의 시범 사업 등으로 활용할 수 있다.

### 4) 문제점

사업 가능여부가 기업의 후원 또는 기업의 의지에 좌우되기 때문에 건설경기가 악화되면 사업의 지속성을 보장할 수 없다. 일회성 사업이 아닌 상시적 기부가 이루어질 수 있도록 재단설립을 통한 자금 모집과 운영이 요구된다.

### 5) 제도 보완

지속적인 사업을 장려하기 위해서는 기부 기업에 대한 기부 인센티브 등을 제공하여 참여를 독려할 필요가 있다.



〈그림 4-3〉 건설기부형 운영모델

### 사랑의 집짓기

- 대한건설단체총연합회는 건설업체와 공동으로 독거노인을 위한 「사랑의 집짓기」사업 추진
- 토지는 지방자치단체가 제공하고 독거노인을 위한 주택 74세대(총 148가구)를 건립하여 해당 지방자치단체에 기부채납
- 재원조성 : 건설공제조합 등 건설단체와 건설업체로부터 성금 모금
- 사업주체 : 대한건설단체총연합회
  - 전체 건설업체 참여를 유도하고 원활한 성금모금을 위해 「대한건설단체총연합회」명으로 추진
- 성금모금(기부금 포함)
  - 성금모금총액 : 114, 3억원(기부금 25,2억원 포함)
  - 성금운용에 따른 이자발생 총액 : 약 4.9억원
  - \* 성금모금액 운용에 따라 발생하는 이자수익은 운영자금 계좌(외환은행 MMT계좌)로 편입시켜 이자전액을 사랑의 집짓기 사업비로 사용



### 포함사랑의 집(은빛 빌리지)

대지면적: 1,699㎡  
 건축면적: 지하1층, 지상4층, 46가구  
 연면적: 2,024㎡  
 사업비: 26,5억원

사랑의 집짓기 기부채납 실적

용인 사랑의 집	위 치	경기도 용인시 처인구 김량장동 353번지		
	공사기간	2007.3.8 ~ 2007.11.29 ※2007.11.29 준공 (용인시에 기부채납)		
	대지면적	1,500㎡	건축규모	지하1층, 지상4층
	연 면 적	2,413.37㎡	세 대 수	17세대(34가구)
	사 업 비	약 40.2억원	용 도	공동주택, 북카페, 도서관, 다목적실
장성 사랑의 집	위 치	전라남도 장성군 장성을 영천리 1474-1외 1필지		
	공사기간	2008.7.15 ~ 2009. 4. 9 ※2009. 4. 9 준공 (장성군에 기부채납)		
	대지면적	2,640㎡	건축규모	지상4층
	연 면 적	2,119.46㎡	세 대 수	19세대(38가구)
	사 업 비	약 22.8억원	용 도	공동주택
강화 사랑의 집	위 치	인천시 강화군 강화읍 용정리 1057-3		
	공사기간	2008.6.12 ~ 2009.4. 23 ※2009. 4. 23 준공 (강화군에 기부채납)		
	대지면적	3,270㎡	건축규모	지하1층, 지상4층
	연 면 적	1,983.90㎡	세 대 수	19세대(38가구)
	사 업 비	약 24.8억원	용 도	공동주택
제천 사랑의 집	위 치	충청북도 제천시 청전동 482-79		
	공사기간	2008.6.25 ~ 2009. 6. 9 ※2009. 6. 9 준공 (제천시에 기부채납)		
	대지면적	2,054.10㎡	건축규모	지하1층, 지상4층
	연 면 적	2,050.63㎡	세 대 수	19세대(38가구)
	사 업 비	약 24.5억원	용 도	공동주택
포항 사랑의 집	위 치	포항시 북구 우현동 우현구획정리지구 24B1L		
	공사기간	2010.5.1 ~ 2010. 12. 30 ※2011. 1. 26 준공 (포항시에 기부채납)		
	대지면적	1,699㎡	건축규모	지하1층, 지상4층
	연 면 적	2,024㎡	세 대 수	19세대(46가구)
	사 업 비	약 26.5억원	용 도	공동주택

자료 : 대한건설단체총연합회 홈페이지(<http://kfcis.cak.or.kr>)

### 3. 유형 III : 민간토지임차형

#### 1) 개념

민간토지임차형은 미이용되는 민간소유의 토지를 임차하거나 노후화된 가옥 또는 방치되고 있는 공가 등을 임차하여 공공이 재건축하거나 리모델링을 통해 개량하고 운영·관리함으로써 공공임대주택으로 활용하는 유형이다.

이 유형은 노후 가옥을 소유하고 있거나 미이용 토지를 가지고 있지만 주택을 신축할 능력이 없는 주택·토지소유주의 주택을 활용하는 방안으로 소규모

필지의 단독주택이나 연립주택 등의 주택소유주를 결합하여 공동개발을 유도할 수도 있다.

또한 기존 주택의 주택소유주와 세입자 등을 포함한 거주자에게는 입주 우선권을 부여하고 추가주택 공급물량을 공공임대주택으로 공급할 수 있다.

## 2) 운영방식

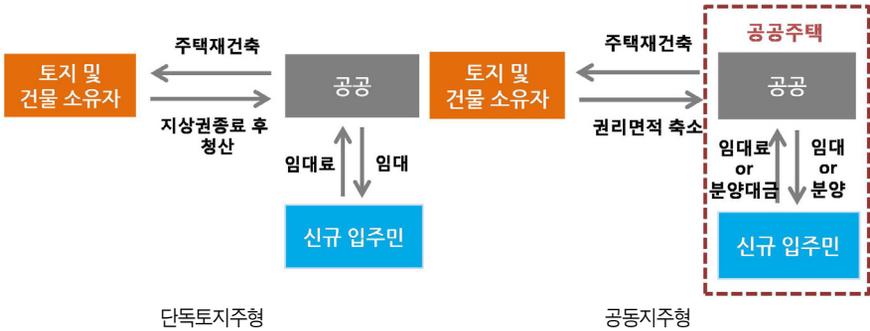
### (1) 단독토지주 활용방안

토지 사용료 또는 세제 등 인센티브 제공을 통해 신축을 유도하여 주택소유주에게는 신축 건물의 일부를 주택으로 제공하고 추가 확보된 주택은 일정 기간(최소 10년) 토지를 임차하여 공공임대주택으로 활용하는 방식으로 운영한다. 신축주택에 기존 세입자가 재입주를 원하는 경우 입주 우선권을 부여하여 주거권이 보장되도록 한다. 계약기간이 종료된 임대주택은 감정 평가를 통해 정산한다.

### (2) 민관협력형 공동지주사업

골목을 공유하고 있는 소규모 필지 소유자 간 연계를 통한 공동사업을 하거나 다세대주택, 연립주택 등 소규모 공동주택을 재건축할 때, 공공은 공동개발 비용 및 건축비를 부담하여 임대주택을 확보하고 토지주는 소유 지분만큼 신축주택으로 보상받는 방식이다.

공공은 소유지분을 공공임대주택으로 활용하여 기존 세입자를 수용하거나 저소득층에 추가로 주택을 제공하고, 주택소유주는 노후화된 주택 대신 비용 부담을 줄여 무상 또는 저리로 신축 건물을 확보할 수 있다. 이때 공공은 건축비에 상응하는 지분만큼 공공주택을 확보하게 되는데 이 방법을 통해 공공은 토지비를 절감할 수 있고 일정 기간(최소 10년) 운영 후 대물정산을 통해 공사비 잔액의 일부를 회수할 수 있다. 한편 사업화를 위한 계약조건 및 약정완료 후 정산기준의 정립이 요구된다.



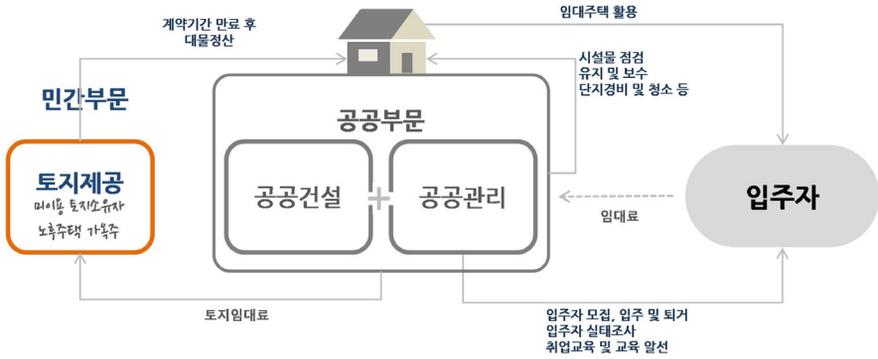
(그림 4-4) 민간토지임차형의 종류별 운영체제

### 3) 제도보완

민간토지임차형은 계약 시점에서 청산까지의 계약 시 표준화된 계약서 작성을 위한 기준이 마련되어야 한다. 특히, 고령 주택소유주를 위한 ‘역모기지론’을 활용하는 경우에는 주택소유주가 사망 시 상속 등 청산기준이 필요하다. 계약 이후 정산금액을 마련할 수 있는 재정계획 등을 세울 수 있도록 전문가의 지원이 필요하다.

### 4) 도입효과

다세대주택 및 연립주택 등 소규모 공동주택지를 재건축하는 경우 주택소유주가 부담하는 재건축 비용이 크고 영리를 목적으로 하는 민간 건설기업은 수익성이 낮기 때문에 사업 참여를 꺼려 하므로 주택이 노후화되어도 개량하기 쉽지 않은 사례가 많다. 이러한 소규모 노후 공동주택의 재건축 사업을 공공시행자가 진행하면 주거환경을 개선하고 공공의 건설비 지원에 대한 지분만큼 공공임대주택을 확보할 수 있게 된다.



〈그림 4-5〉 민간토지임차형 운영모델

#### 4. 유형 IV : 공공토지임대형

##### 1) 개념

공공토지임대형은 공공소유의 미개발·저이용 토지를 저렴하게 민간부문에 장기 임차하는 방식으로, 주택을 건설하여 일정기간 거주할 수 있게 한 후 다시 토지를 공공에 반환하도록 하는 유형이다.

공공의 저리 용자 시 사업이 가능한 소득 4분위 이하 무주택소유주로 구성된 협동조합이나 저소득층을 대상으로 하는 임대주택을 건설 및 운영·관리할 수 있는 건설형 사회적기업, 비영리법인 등이 주택공급 주체가 될 수 있다.

##### 2) 운영방식

공공이 소유한 토지를 임차한 민간이 임대주택을 건설하여 일정 기간 분양하는 방식이며 토지를 분양하지 않기 때문에 토지에 대한 임대비용은 주택을 공급하는 민간부문이 부담하고 입주자 모집과 주택관리, 주거복지서비스 등 운영 및 관리 역시 사업시행자가 담당한다.

### 3) 도입효과

공공이 토지 소유권을 유지하기 때문에 향후 공유재산으로 활용이 가능하다. 공공이 토지를 매각하지 않고 주택공급을 계획하고 있는 민간과 임대계약을 맺어 일정 기간 공공 성격의 주택으로 활용한 후 반환받을 수 있다. 주택 공급 시 토지비가 차지하는 비중이 커 지역에 따른 주택 임대료의 차이가 발생하는데 공공토지임대형은 토지비가 절감되므로 입주민들이 비교적 저렴하게 입주할 수 있다. 특히 토지 소유권을 공공이 가지고 있기 때문에 장기적으로 공공부문으로 개발이익이 환수될 수 있으며 지가상승에 따른 개발이익의 사유화를 방지할 수 있다.

### 4) 문제점

공공소유 토지를 민간에 임대하기 위해서는 적절한 재고가 존재해야 하는데 임대가 가능한 부지가 한정되어 있고 입주자는 주택의 임대료 대신 토지이용료를 납부해야 한다<sup>51)</sup>. 토지의 공공 반환을 전제로 하므로 사업기간 완료 후 토지 반환 건물의 잔존가치 환산문제와 청산을 위한 기준마련이 필요하다.

토지임차의 계약기간이 장기가 아닌 경우 오히려 거주자의 주거안정을 해칠 수 있는 단점이 있고 감가상각을 통해 주택 등 건물의 가치가 하락하지만 토지가격은 계속 상승할 수 있어 토지를 소유한 공공의 이익만 상승할 수 있다.

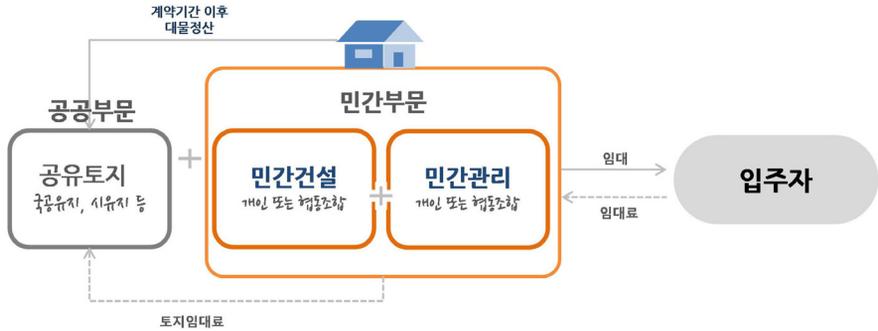
### 5) 제도 보완

토지확보를 위해서 공영주차장 등으로 이용되고 있는 시유지를 활용한다면 기존 주차장 사용 면적이 축소되는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 시설복합화를 통해 두 가지 기능을 수용할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

---

51) 2011년 말 기준으로 서초 보금자리지구 토지임대부 주택 전용 84㎡의 주택분양가격은 2억 460만원, 토지임대료는 월 45만 2,000원으로 책정되었다.

시유지는 기부채납을 하지 않는 한 민간의 건축을 비롯하여 임의분양도 불가능하므로 공공토지임대형 방식을 실현하기 위해서는 국유재산법, 공유재산 및 물품관리법, 지방정부 조례 등 관련 법령에 대한 개정이 필요하다.



(그림 4-6) 공공토지임대형 운영모델

#### 서울 서초지구 A5BL 토지임대부 주택

- 토지의 소유권은 사업시행자인 한국토지주택공사, 주택 및 구분소유권은 분양받은 자 소유
- 토지임대기간은 총 40년으로, 토지임대료는 조성원가에 3년 만기 정기예금 평균 이자율을 곱하고 12개월로 나누어서 산정
  - 토지임대료는 월 31만 9천원~45만 2천원
- 분양가 상한제 금액 이하로 공동주택 공급
  - 59㎡ 이하 1억 3천만원, 84㎡ 이하 1억 9천 430만원
- 토지가격이 현저히 높은 지역에서 주택가격 절감 가능
- 상승하는 토지가격을 공공에서 회수 가능



자료 : 보금자리주택 홈페이지 <https://portal.newplus.go.kr>

서울 서초지구 A5BL 토지임대부 주택 (서울특별시 서초구 우면동 과천시 주암동 일대)

## 5. 유형 V : 공공재건축형

### 1) 개념

공공재건축형은 미개발 토지 및 노후주택지를 공공이 임차하여 공공임대주택으로 재건축하고 토지소유자인 민간이 임대주택을 직접 관리하는 유형이다.

### 2) 운영방식

공공이 민간의 토지를 장기 임차한 후 다가구 또는 다세대주택으로 재건축하여 계약기간에 임대료를 시세의 70~80% 정도로 고정하는 공공임대주택으로 활용할 수 있도록 하며 토지소유주가 입주자모집과 주택관리 등을 담당한다. 토지 임차기간 만료 시에 토지주와 권리관계가 청산되고 토지주에게 건물소유권이 이전된다.

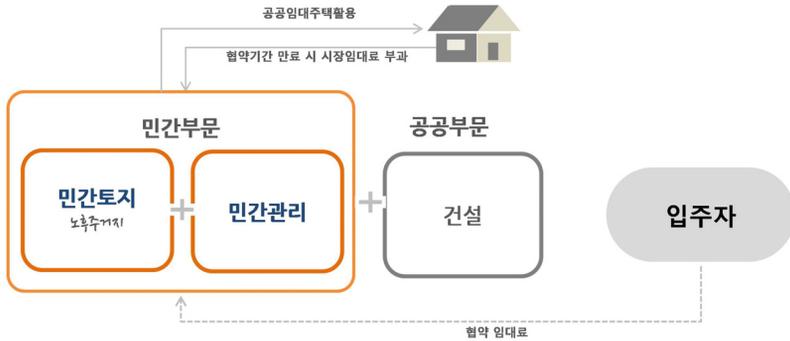
### 3) 도입효과

토지주는 재건축 비용을 부담하지 않고도 거주권을 보장받으면서 주택을 개량할 수 있고 공공은 토지구입 비용을 절약하면서 건축비만을 투입하여 장기간 공공임대주택을 확보할 수 있다.

소규모 필지단위의 공급방식이므로 공공임대주택의 대량 공급을 기대하기는 어렵지만 노후주택의 재고관리차원에서 재건축을 통한 주거환경정비가 가능하며, 기존 주거지 내에 공공임대주택을 확보하여 고립화된 단지형 공공임대주택의 한계를 극복할 수 있으므로 사회통합의 효과를 기대할 수 있다.

### 4) 제도보완

공공재건축형 역시 민간토지임차형(유형Ⅲ)과 같이 계약 시점에서 청산까지의 계약 시 표준화된 계약서 작성을 위한 기준 및 지원이 마련되어야 한다.



〈그림 4-7〉 공공재건축형 운영모델

## 6. 유형Ⅵ : 공공관리형

### 1) 개념

공공관리형은 민간소유의 토지에 민간이 건설(기존주택 포함)하고 공공이 운영·관리하는 유형이다. 보금자리주택의 일종인 기존주택 전세임대나 서울시 리모델링형 장기안심주택이 이 유형에 포함된다.

### 2) 운영방식

공공관리형은 공공에서 민간임대주택 소유주와 전세 또는 월세로 계약을 체결하고 공공이 저소득가구에 대해 저렴한 비용으로 재임대하는 방식과 공공이 민간주택의 개·보수비용을 지원하고 일정 기간 임대료를 결정하거나 임대료 상승을 제어하는 방식이다. 공공은 주택을 추가로 건설하지 않고도 공공임대주택을 확보할 수 있고 입주희망자는 직접 전세를 고를 수 있어 입지나 주거유형 등 자신의 선호를 반영할 수 있다.

이 유형은 주택개량사업, 마을만들기 사업, 주택에너지 효율개선 사업 등과 연계하여 관리된다. 누수·누전·동파 등에 대한 긴급서비스와 창호, 전기, 화

장실 등의 간단한 집수리 및 교체 서비스를 제공하고 기존 주택은 에너지 효율을 높여 냉·난방비용 등을 절약할 수 있도록 에너지 성능검사 및 개선 컨설팅을 제공한다.

### 3) 도입효과

주택소유주는 저비용으로 주택을 수리하게 되어 임대수익을 창출할 수 있고 장기적 임대수익 보전이 가능하게 된다. 지역차원에서는 노후 가옥 및 공가를 수리하여 임대주택으로 공급한다면 공가로 인한 사회문제를 막을 수 있고, 지역의 집수리 업체들을 활용한다면 주거환경 개선을 통한 지역 경제 활성화 도모가 가능하다.

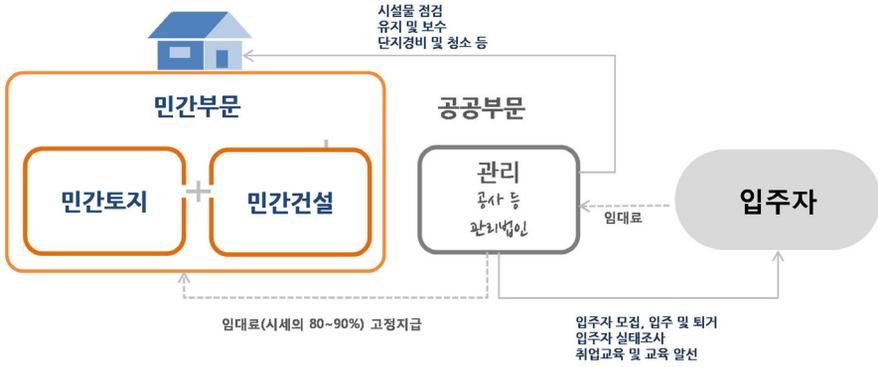
### 4) 문제점

주택소유주들이 전세보다 월세임대를 더 선호하고 전세 물량이 부족한 시점에는 절차가 까다로워 주택소유주가 임대차 및 용자관계가 나타나는 계약을 하지 않으려는 움직임이 나타날 수 있다. 따라서 주택소유주에 대한 인센티브 도입이 요구된다.

### 5) 제도 보완

현재 공공의 지원은 주택 내부의 간단한 개보수 중심으로 이루어지고 있고 특정 지역에 치중되어 있어 지역적 확산을 위한 지원체계 구축이 요구된다.

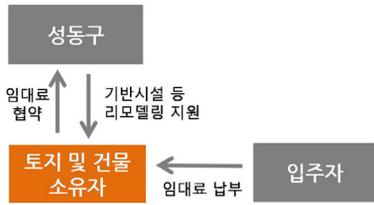
한편, 향후 공공관리형은 현재 장기안심주택이나 전세임대주택처럼 단순히 임대차 계약을 ‘전대(轉貸)’하는 방식이 아니라 점차 물리적, 사회적, 인적관리를 담당하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 따라서 공공은 임대차 계약 및 유지보수 등에 관한 시스템을 구축하고, 이를 이행하기 위한 조직 및 인력양성을 지원할 필요가 있다.



〈그림 4-8〉 공공관리형 운영모델

**성동구 해피하우스**

- 빈집을 수리하여 대학생·저소득층에게 저렴한 가격에 제공하는 성동구의 주거안정사업
- 성동구 도선동 15번지 일대에 재개발 소문으로 버려진 10여 채 주택의 집주인을 설득하여 수리
- 구청에서 도시가스 등 기반시설을 지원하고 집주인은 내부수리



해피하우스 사업구조

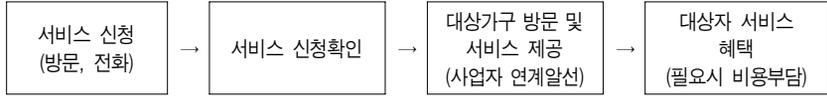
**해피하우스(국토해양부 주관)**

- 아파트와 같은 공동주택의 주거서비스 문화를 단독주택 등 기존 주택에까지 확산
- 기존주택의 에너지 효율 개선, 관리비용 절감 및 주거향상 등을 도모
- 임대거주자 등 저소득층 주거향상 및 주거안정망 확보
- 주택 에너지 효율개선 서비스
  - 에너지 성능분석 및 개선을 위한 컨설팅 제공
  - 벽체, 창호 등 단열 성능분석 실시 및 마감재 보수방법 안내, 기기효율 조사 및 교체주기 안내
  - 저에너지 친환경 주택으로 개선
  - 그린 홈, 신 재생에너지 비용지원 프로그램 연계, 자재성능·표준설계도 등 정보와 관련정책 안내
- 주택 유지관리 서비스
  - 긴급서비스와 교체·수리 등 기술지원 및 보안서비스
  - 누수·누전·동파 등 긴급보수, 고장·노후시설물 보수상담, 가스·전기 등 안전점검, 방범 취약지점 CCTV설치(본 사업 시)
  - 유지관리 서비스 정보 DB 제공
  - 자재비, 보수비 등 표준화 정보 및 민간사업자를 DB화하여 제공하고 보수공사 설계도서 등 기준 제시

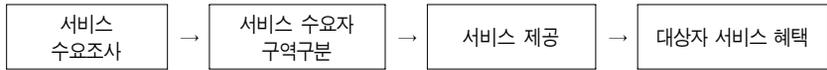
- 주거복지 서비스(마을가꾸기 포함)
  - 주거복지사업 연계로 주거복지전달체계 통합 기반 마련
  - 지자체, 시민단체, 기업 등에서 지원하는 저소득계층의 무료 유지보수 등 복지서비스 연계
  - 커뮤니티 활성화 및 프로그램 지원 등 마을 가꾸기
  - 가정도우미와 문화교실 등 지원, 공원 및 놀이시설 정비, 해피하우스 홈페이지 구축·운영, 관련제도 안내 및 상담

○ 서비스 신청 절차

① 일반 서비스 사항(유지관리, 주거복지)



② 에너지 관련사항

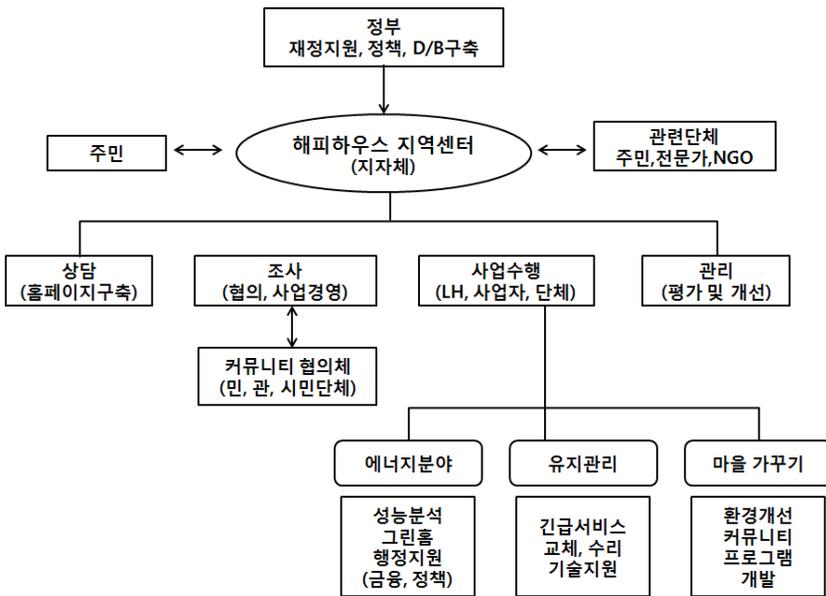


국토해양부 해피하우스사업 세부내역

분야	주요 업무	사업세부내용	제공자	정책대상자			
				수급자		일반	
				자가	임차	자가	차가
에너지	성능분석 및 개선 컨설팅	단열, 창호, 난방·조명기기 점검 및 에너지비용 절감방안 제시	KEMCO, 사업자	○	○	○	○
		고효율 조명기기교체 지원(가구당 약 20만원)	한전	○	●	●	●
	그린홈 지원	주택 신재생에너지 설비설치 지원 -설비설치비용 80% 내 무상지원 (태양광 기준 세대당 약 800만원)	KEMCO, 사업자	○	●	○	●
		그린빌리지 사업(마을단위 신재생에너지 설비설치 지원)	KEMCO, 사업자	-	-	-	-
정보제공	기금활용, 관련정책 및 제도안내	KEMCO, 사업자	○		○		
유지관리	긴급 서비스	누수, 누전, 동파, 배관막힘, 긴급하자 보수지원	LH	○	○	○	○
	간단한 수리	창문개폐 및 경첩보수, 화장실 코킹 등 세대당 10만원 내 무상수리	LH	○	●	○	●
	개·보수	주거환경개선자금 지원(주택기금) 85㎡이하 주택신축·개량 시 2~12천만원 응자	국토부	○	●	○	●
		사회취약계층 주택개·보수지원 기초생활수급자 중 자가주택 소유자에 호당 6백만원 지원	국토부, LH	○	●	●	●
	안전점검	구조물, 가스, 전기 안전점검 및 설계·감리지원	센터	○	○	○	○
상담 및 정보제공	세면기, 양변기, 싱크대, 노후 시설물 보수, 자재비 보수업자 현황 등 정보제공 및 유지관리 상담	센터	○	○	○	○	

분야	주요 업무	사업세부내용	제공자	정책대상자			
				수급자		일반	
				자가	임차	자가	차가
주거복지	상담	영구·전세임대 입주 등 상담	센터	○	○	○	○
	프로그램개발	가정(의료, 가사)도우미, 문화교실 등 운영, 주민 자치센터	지자체	○	○	○	○
	사랑의 집 고쳐주기	자활이 필요한 저소득층 불량주택 개·보수(호당 250만원)	지자체	○	●	●	●
	내 집 주차장 갖기	담장 허물기 사업으로 주차장 조성	지자체	○	●	○	●
	친환경 주차장 조성	나대지 등 대상으로 도심 속 주차공간 확보	지자체	-	-	-	-
	폐·공기철거	폐·공기철거 후 공용주차장 등으로 조성	지자체	-	-	-	-

자료 : 남원석 외(2010), 「지역밀착형 주거지원서비스 지원체계 구축방안」, LH 토지주택연구원, p.85 재인용  
주 : ○서비스 제공, ● 소유주 동의 시 제공, ● 서비스 제공 안함



자료 : 남원석 외(2010), 위의 책, p.84 재인용

해피하우스 지원체계

## 7. 유형Ⅶ : 민간계약형

### 1) 개념

민간계약형은 민간소유의 토지에 민간이 건설·매입하여 민간이 관리하는 유형으로 저렴한 임대주택을 공급하기 위해서는 공공의 건설비보조 등 공급자 보조정책으로 저리용자 및 세제지원 등이 필요하다.

### 2) 운영방식

민간계약형은 비영리법인, 건설형 사회적기업 등이 주택을 건설하거나 노후 주택을 매입하여 개량한 후 시장가격보다 저렴한 임대주택을 제공하기 때문에 건축·매입비 또는 공동시설비 등에 대한 부담능력이 있는 경우에 가능한 유형이며 공공은 보조금 또는 대출이자보조, 세제지원을 통해 사업성을 보완해주는 역할을 담당하게 된다.

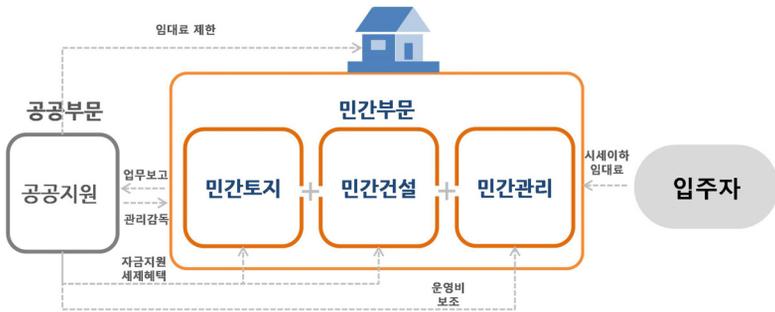
이때, 지역의 취약계층 일자리를 창출하고 지역경제 활성화를 유도하는 역할을 하기 위해 주택 개·보수사업은 지역사회 내에 있는 개별 활동 기술자, 개인 사업자, 영세법인 등 다양한 인력을 활용할 수 있도록 연계하는 체계구축이 요구된다. 또한 영세업자를 기능공으로 등록하여 체계적으로 일감을 분배하고 ‘건설기술학교’를 통해 주택개보수와 관련된 기술에 대한 지식과 전문성을 공유할 수 있는 관리체계가 구축되어야 한다. 이러한 유형은 고층 아파트 위주의 획일적인 개발방식에서 벗어나 민간의 자율성을 보장하고 수리와 보존을 통해 기존 저층 주거지의 개성을 살리면서 공공임대주택을 확대할 수 있는 방식이다.

### 3) 제도 보완

건설형 사회적기업은 공사비를 회수하기 전에 지급해야 하는 일용직 인건비 지급 횟수가 많아 현금유통의 어려움이 있을 수 있다. 따라서 민간계약형을 위해 자금회전이 어려운 사회적기업 및 영세업체를 위한 보조금을 먼저 지원할

필요가 있다. 주택 건설비 보조금 지급, 세제감면 등의 조치를 통해 초기자금을 줄이더라도 향후 주택개량에 따른 임대료 상승이 나타날 수 있다. 이는 세입자의 주거불안정을 심화할 수 있으므로 초기 계약단계에서 일정 기간 임대료 상승폭을 제한하는 계약을 체결할 필요가 있다.

운영의 지속성을 위해서는 공공의 재정투입과 지원프로젝트에 의존하게 하거나 참여자체에 의의를 둔 단편적인 물리적 환경 개선(담장꾸미기, 공원설치) 등에 머무르지 않도록 지속적인 감독 및 평가를 하고 상시적인 운영 프로그램을 마련할 필요가 있다.



〈그림 4-9〉 민간계약형 운영모델

**Argenta Community Development Corporation**

- 미국 아칸소주 노스 리틀록시(North Little Rock, Arkansas)에 위치한 아르겐타(Argenta Neighborhood)의 민간협력파트너십으로 설립된 CDC
- 형성배경
  - 인근에 철도가 지나가는 입지적 특성으로 성장하였으나 1980년대부터 쇠락하기 시작하여 범죄가 증가하고 주민이 이주하게 됨에 따라 동네를 개선하기 위하여 주민들의 자발적인 노력이 시작됨
  - 지역 내 거주성 향상과 문화상업적인 성장을 위해 안전하고 풍요롭고 강력한 지역공동체 형성을 목표로 1992년에 CDC 설립
- 운영 현황
  - 200호 이상 자가 및 임대 부담가능주택을 신축하거나 개보수하였고 역사지구 내 부동산의 1/3을 소유, 특히 연방정부의 역사보존기금을 지원받아 역사지구의 65가구를 구입하여 개보수하고 87호 부담가능주택을 운영·관리하며 매년 400세대 이상에 주거관리 카운슬링을 제공
  - CDC는 지역의 핵심 투자자 및 기관들과 활발한 접촉을 통해 Regions Bank, Superior Bank, Metropolitan Bank, Pulaski Bank, Bank of the Ozarks, Firststar Bank and Firststar CDC 등 금융기관들의 적극적인 지원을 이끌어 내고 있으며, the city of North Little Rock, Union Pacific Railroad, State Farm Insurance, the Arkansas Real Estate Foundation, Local Initiatives Support Corporation and Neighborhood Reinvestment Corporation(NRC) 등의 기관들 역시 Argenta CDC를 후원하고 있다

○ 운영부서 및 프로그램

- Community Engangement Department : 주민 스스로 지역을 개선할 수 있도록 하기 위하여 주민들의 역량 강화를 위한 교육 및 훈련, CDC를 통한 주거구입 기회 제공 및 주거구입과정에서의 서비스 제공, 청소년 교육을 지원하기 위해 초등학교 및 대학교와 협력, 구직자를 위한 서비스 제공과 훈련 및 교육 제공
- Neighborhood Stabilization Program : 연방정부의 지역 안정화 프로그램(the federally-funded Neighborhood Stabilization Program) 기금에서 4백만 달러를 투입하여 부동산을 매입하고 개보수 및 신축하여 지역의 쇠퇴를 예방
- NeighborWorks HomeOwnership Center : 주민과 기업체, 정부, 비영리기관이 연합하여, 고객들을 대상으로 집의 선택, 구입, 개보수, 보험, 운영 및 관리와 자산을 형성하는데 필요한 훈련과 서비스 제공
- 그 외 Assets for Arkansans IDA(Individual Development Account) Program, Vestal Park Urban Farming Project 등으로 주민의 경제적 갱생과 지역의 경제활성화를 위한 프로그램 제공

<표 4-1> 공공임대주택의 민간활용 유형

유형	토지	건설	관리	부문별 역할	검토 사항	관련사업 등
I 민간 관리형	공공	공공	민간	국·공유지, 시유지 등 공공토지 공공 건설 민간단체 및 개인 위탁관리	관리업체에 대한 관리, 감독 가능 필요 전문인력 양성 및 단체의 교 육 필요	서울형 시유지 활용 협동조합주택 민간위탁형 주거복 지 시설
II 건설 기부형	공공	민간	공공	국·공유지, 시유지 등 공공토지 민간 건설 후 기부채납 지자체 운영·관리	민간의 기부차원 기업 인센티브 등 장기적인 사업 유치 필요	'사랑의 집짓기'
III 민간토지 임차형	민간	공공	공공	민간의 미이용, 저이용 토지 공공 건설 공공 운영·관리	토지임대조건 및 기준 마련 잔존가치 청산 등에 따른 표준화된 계약서 필요	민간토지임차형 공공 임대주택
IV 공공토지 임대형	공공	민간	민간	국·공유지, 시유지 등 공공토지 민간 건설 민간 운영·관리	잔존가치 청산 등에 따른 표준화된 계약서 필요	한국토지주택공사 토지임대부 주택
V 공공 재건축형	민간	공공	민간	민간의 미이용, 저이용 토지 공공 건설 민간 운영·관리	토지임대조건 및 기준 마련 잔존가치 청산 등에 따른 표준화된 계약서 필요	계약임대주택
VI 공공 관리형	민간	민간	공공	민간의 미이용, 저이용 토지 민간 건설 공공 운영·관리	다가구주택 개별 관리의 어 려움	전세임대주택 장기안심주택 -리모델링 지원형 일본 도민주택 -공사임차형
VII 민간 계약형	민간	민간	민간	민간의 미이용, 저이용 토지 민간이 건설 또는 매입 민간이 운영·관리 공적 지원을 통한 운영지원 일정 기간 계약하는 형태	계약기간 이후 임대료 상승	미국 CDCs 영국 주택협회 독일 사회주택 일본 도민주택 -법인관리형

〈표 4-2〉 유형별 장·단점 비교

유형	장점	단점
유형Ⅰ 민간 관리형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간부문을 활용하여 저비용으로 효율적 서비스 공급</li> <li>· 입주자 밀착지원 및 지역사회 정착지원 가능</li> <li>· 교통, 입지 등의 측면에서 입주자의 생활 편의성 증진</li> <li>· 지역사회에서 사업 전개하는 비영리단체 및 지역 복지재단 등에 대한 고용 창출 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비영리단체가 입주자모집과 주택관리, 주거복지 서비스를 동시에 제공할 수 있는 법적 마련이 선행되어야 함</li> <li>· 비영리단체마다 전문 인력을 고용하기에는 비용적 부담이 있음 → 공공전문가 양성 및 비영리단체 간 연계 필요</li> <li>· 비용 보조에 대한 성과 공개 필요</li> </ul>
유형Ⅱ 건설 기부형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공에서는 토지비용만으로 공공임대주택을 공급가능</li> <li>· 기부를 통한 기업의 사회공헌 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기부 여부에 따라 주택이 공급되므로 대량 공급에 한계 발생</li> <li>· 세제혜택 등 공급자에 대한 기부인센티브 필요</li> </ul>
유형Ⅲ 민간 토지 임차형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소유주는 비용이 들지 않고 집수리 및 신축 가능</li> <li>· 토지소유권 및 필지경계 유지가능</li> <li>· 공공에서 사업을 시행할 때 토지비 절감가능</li> <li>· 전세 및 월세 임대를 통해 건축비 부담 절감</li> <li>· 10년 정도 장기 운영 후 대물정산을 통해 나머지 공사비 회수 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 10년 후 다주택으로 인한 지가상승 및 지가하락에 따른 정산기준 마련의 어려움</li> <li>· 사업기간 완료 후 주택소유주가 건물에 대한 정산금액을 마련하지 못한 경우에 대한 기준마련 필요</li> </ul>
유형Ⅳ 공공 토지 임대형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지가상승에 따른 개발이익 환수 가능</li> <li>· 공공의 토지소유권 유지</li> <li>· 토지비가 제외된 공사비로 산정된 임대료로 주택임주 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지임대료를 입주자가 부담</li> <li>· 임대기간에 따라 입주자의 주거안정을 해칠 수 있으므로 일정 기간의 토지 임대가 필요하며 전존 가치 청산에 따른 상세한 계획안이 마련되어야 함</li> </ul>
유형Ⅴ 공공 재건축형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역적 차원에서 노후 주택 또는 공가 활용으로 지역개선의 효과 창출</li> <li>· 공공 지원을 통해 저렴한 주택 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주로 주택소유주를 지원</li> <li>· 주택자체에만 치중하지 않도록 적절한 조화 필요</li> <li>· 주택소유주는 상대적으로 저렴한 임대료를 받아야 하기 때문에 선호하지 않음</li> <li>· 국토부와 지자체의 기대수준 상이</li> </ul>
유형Ⅵ 공공 관리형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공에서 주택을 추가로 공급하지 않고 공공임대주택을 확보가능</li> <li>· 입주자가 직접 계약물건을 확보해야 하기 때문에 비교적 자신의 선호를 반영할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공임대주택 물량을 민간에 의존하여 확보하는 유형</li> <li>· 주택규모와 가격의 상한선을 두고 있어 양질의 저렴한 주택이 부족할 수 있음</li> <li>· 전세물량이 부족한 시점에는 절차가 까다롭고 주택소유주는 임대차 및 용자관계 노출을 선호하지 않음</li> </ul>
유형Ⅶ 민간 계약형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간의 수익창출모델로 참여 유도</li> <li>· 지역 내 사회적기업 등과 연계한 집수리사업 등을 통해 주택개량과 일자리를 확보 가능함</li> <li>· 기존 저층주거지의 개성을 살리고 경관의 다양성을 보존할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현금융통의 어려움 : 공사비 지급은 늦지만, 일용직 인건비지급은 당일 지급이 되어야 하기 때문에 민간참여의 어려움</li> <li>· 주택개량에 따른 임대료 상승문제 발생</li> <li>· 참여자에게 의의를 둔 단편적인 사업만 진행될 가능성이 있음</li> </ul>

## 8. 소결

공공임대주택의 공급을 위한 신규부지 확보가 곤란한 상황을 감안한다면 민간토지를 임차하는 방식(유형Ⅲ, 유형Ⅴ)은 소규모 개발을 통해 지속적으로 사업을 전개하면서 대규모 재정비 사업의 정체로 인한 노후 주거지의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

또한 민간주택의 공공관리 방식(유형Ⅵ)은 기존 주택 재고를 활용하여 비교적 저렴한 방식으로 임대주택을 확보할 수 있을 것이다.

제6장에서는 민간토지를 임차하여 활용하는 민간토지임차형(유형 Ⅲ)과 공공재건축형(유형Ⅴ) 방식의 효과와 그 도입 가능성을 모색한다.

## 제2절 노후주택을 활용한 공공임대주택 공급방안

### 1. 노후주택 재고현황 및 공급가능량 검토

#### 1) 개발가능 주택재고 추정 방법

##### (1) 검토 대상 및 범위

서울시 내에 위치한 노후 단독주택과 연립주택을 대상으로 개발 가능한 주택 재고를 추정하였다. 주택재고의 범위는 주거지역을 기준으로 개발효과를 극대화할 수 있도록 용적률 200% 이상의 개발이 허용된 2종 일반주거지역, 3종 일반주거지역, 준주거를 대상으로 검토하였다. 이 가운데 개발계획이 있는 주택 재개발정비사업, 주택재건축사업, 주택재개발정비사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업, 뉴타운개발사업 등 재정비사업 구역은 제외하였다.

## (2) 검토기준

재건축을 요하는 노후도 30년 이상인 주택을 대상으로 개발에 의한 추가 용량을 기대할 수 있도록 단독주택은 1층 이하, 연립주택은 2층 이하인 물량으로 한정하여 검토하였다.

### 2) 노후 단독주택 활용형

#### (1) 개발가능 단독주택재고 현황

##### 서울시 전체 개발가능 재고 현황

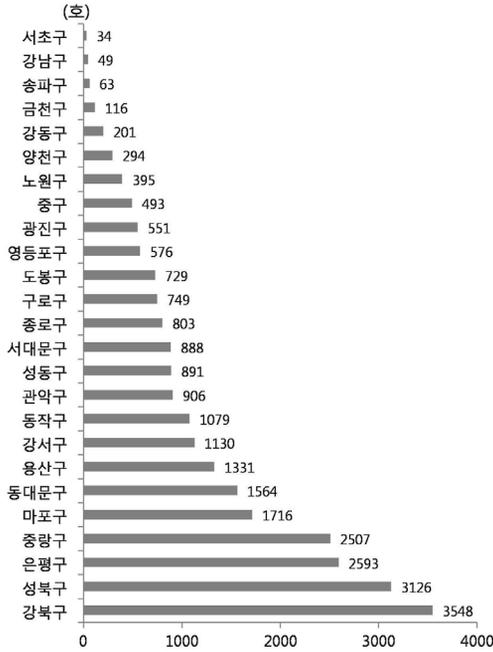
주택의 사용연수가 30년 이상이고, 1층 이하인 단독주택 기준을 충족하는 주택재고의 총량은 43,154호이며, 이 가운데 정비사업구역 등이 지정된 지역에 포함된 주택수를 제외하면 총 26,332호로 추산된다. 이들 주택은 78.9%가 2종 일반주거지역 내에 위치하고 있다. 이어 16.7%가 3종 일반주거지역, 4.5%가 준주거지역에 분포하고 있다.

〈표 4-3〉 검토기준 내 기존 단독주택 수

용도지역	기존 단독주택 수			
	총량	비율 (%)	정비구역 외	비율 (%)
2종 일반주거지역	33,041	76.6	20,764	78.9
3종 일반주거지역	7,562	17.5	4,387	16.7
준주거지역	2,551	5.9	1,181	4.5
합계	43,154	100	26,332	100

##### 구별 개발가능 주택재고

구별로 검토기준에 적합한 노후 단독주택을 살펴보면 강북구가 3,548호로 자치구 중에서 가장 많았다. 그다음은 성북구, 은평구, 중랑구, 마포구, 동대문구, 용산구, 강서구, 동작구, 관악구, 성동구, 서대문구 순으로 조사되었다.



〈그림 4-10〉 단독주택 구별 개발가능량

### 동별 개발가능 주택재고

동별(법정동 기준)로 요건을 충족하는 주택수를 검토한 결과 400호를 초과하는 동은 석관동, 인수동, 제기동, 수유1동, 송천동, 역촌동 지역 등이며, 300호를 초과하는 동은 삼양동, 면목본동, 한강로동, 번1동, 송중동 등으로 나타났다.

〈표 4-4〉 단독주택 동별 개발가능 주택재고

공급가능량	법정동
1,001호 이상	수유동, 미아동, 면목동
501~1,000호	회곡동, 상도동, 정릉동, 석관동
301~500호	제기동, 봉천동, 쌍문동, 갈현동, 불광동, 역촌동, 신림동, 망우동, 하월곡동, 번동, 목동, 전농동, 응암동, 신사동
101~300호	연남동, 한강로3가, 종암동, 신길동, 상봉동, 대조동, 신당동, 중곡동, 중화동, 후암동, 구로동, 흥은동, 녹번동, 홍제동, 신월동, 상계동, 오류동, 북가좌동, 방화동, 망원동, 공덕동, 구산동, 성산동, 사당동, 청량리동, 개봉동, 창동, 용두동, 신수동, 천호동, 용답동, 답십리동, 미장동, 대홍동, 연희동, 서계동, 장안동, 성북동, 송인동, 서교동, 체부동
51~100호	자양동, 송정동, 공향동, 공릉동, 대방동, 노고산동, 도림동, 대림동, 구의동, 성수동1가, 군자동, 안암동2가, 상월곡동, 목동, 신공덕동, 성수동2가, 용문동, 행당동, 도봉동, 휘경동, 금호동3가, 고척동, 상수동, 안암동1가, 안암동3가, 갈월동, 신내동, 통인동, 신대방동, 월계동, 회기동, 사근동, 필운동, 둔암동, 신설동, 등촌동, 보문동6가, 시흥동, 도화동, 명륜1가, 원효로1가, 창정동, 동선동2가, 광희동2가, 삼선동5가, 합정동, 성내동

## (2) 노후 단독주택을 활용한 공급가능 총량검토

### 서울시 전체 공급가능량 추산

정비사업구역을 제외한 노후도 30년 기준을 충족하는 1층 이하 단독주택을 대상으로 용도지역별 허용가능용적률에 의한 최대개발 가능연면적에서 현재 주택의 연면적을 제외한 추가 공급가능 연면적을 분양면적 50㎡ 기준으로 나누어 추가로 공급 가능 호수를 추산한 결과, 서울시에서 노후단독주택을 활용하여 공급 가능한 총량은 77,523호 정도로 파악되었다.

〈표 4-5〉 단독주택을 통한 공급가능량 추산

	2종 일반주거지역	3종 일반주거지역	준주거지역	합계
공급가능량 추산 (주택수)	53,000	17,083	7,440	77,523

### 구별 공급가능량 추산

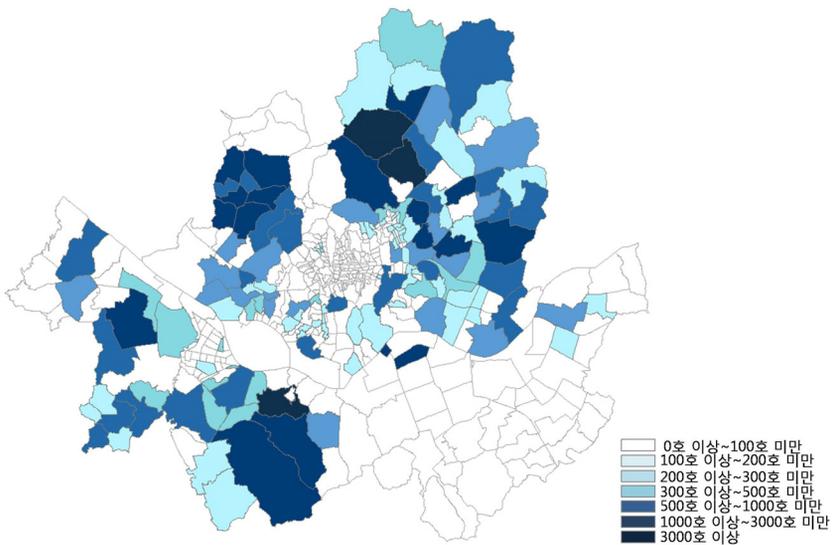
잔여 연면적을 통해 공급 가능한 총량을 검토한 결과 공급가능량이 많은 구는 성북구, 은평구, 중랑구, 동대문구, 동작구, 강서구, 마포구, 구로구, 용산구, 서대문구, 관악구 순으로 나타났다. 성북구는 9,874호, 은평구는 9,276호, 강북구는 8,750호, 중랑구는 5,760호 정도를 추가로 공급할 수 있다.

### 동별 공급가능량 추산

동별 공급가능량 분석에서 3,000호 이상 공급이 가능한 동은 수유동, 상도동, 미아동으로 나타났으며, 1,000호 이상 공급가능한 법정동은 면목동, 화곡동, 종암동, 정릉동, 갈현동, 전농동, 역촌동, 불광동, 봉천동, 석관동, 제기동, 쌍문동, 신림동, 신사동, 응암동, 녹번동 순으로 조사되었다.



〈그림 4-11〉 단독주택을 통한 구별 공급가능량



〈그림 4-12〉 단독주택을 통한 동별 공급가능량 분포

〈표 4-6〉 단독주택을 통한 동별 공급가능량

공급가능량(호)	법정동
3,000호 이상	수유동, 상도동, 미아동
1,000호 이상 3,000호 미만	면목동, 화곡동, 중암동, 정릉동, 갈현동, 전농동, 역촌동, 불광동, 봉천동, 석관동, 제기동, 쌍문동, 신림동, 신사동, 응암동, 녹번동
500호 이상 1,000호 미만	번동, 대조동, 하월곡동, 망우동, 신당동, 향동, 목동, 연남동, 방화동, 흥은동, 오류동, 한강로3가, 상봉동, 구의동, 홍제동, 신길동, 구로동, 신월동, 개봉동, 상계동, 후암동, 구산동, 중곡동, 미장동
300호 이상 500호 미만	중화동, 성산동, 북가좌동, 서교동, 사당동, 망원동, 천호동, 송인동, 청량리동, 용두동, 연희동, 성수동1가, 신수동, 창동, 자양동, 성북동, 공향동, 공덕동, 노고산동, 답십리동
200호 이상 300호 미만	창전동, 대방동, 목동, 공릉동, 신대방동, 영등포동8가, 대림동, 행당동, 고척동, 도봉동, 돈암동, 용답동, 상수동, 체부동, 영등포동1가, 도림동, 서계동, 장안동, 등촌동
100호 이상 200호 미만	성수동2가, 안암동5가, 휘경동, 군자동, 송정동, 신내동, 상월곡동, 삼선동5가, 신설동, 금호동3가, 안암동3가, 보문동6가, 월계동, 한남동, 합정동, 성내동, 시흥동, 신공덕동, 명륜1가, 동교동, 중계동, 은수동, 갈월동, 궁동, 시근동, 회기동, 원효로1가, 문래동3가, 보문동2가, 필운동, 용문동, 안암동1가, 안암동2가, 동선동2가, 창천동, 도화동, 화양동, 홍익동, 통인동, 광희동2가, 서빙고동, 성북동1가, 이태원동, 혜화동, 보문동5가, 독산동, 천왕동, 명일동, 우이동, 방학동, 원효로3가, 동선동4가, 하왕십리동, 동선동 3가, 한강로1가, 동소문동4가

### 3) 노후 연립주택 활용형

#### (1) 개발가능 연립주택 재고현황

서울시 전체 재고현황

주택사용연수가 30년 이상이고 2층 이하 연립주택의 주택재고 총량은 499동이며 정비사업 등 이미 구역이 지정된 지역을 제외한 재고는 총 376동으로 추산된다. 주거지역에서 검토기준을 충족하는 주택은 약 66%가 제2종 일반주거지역 내에 있어 가장 많았다. 이어 29.3%가 제3종 일반주거지역, 4.8%가 준주거지역에 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 검토기준 내 기존 연립주택 수

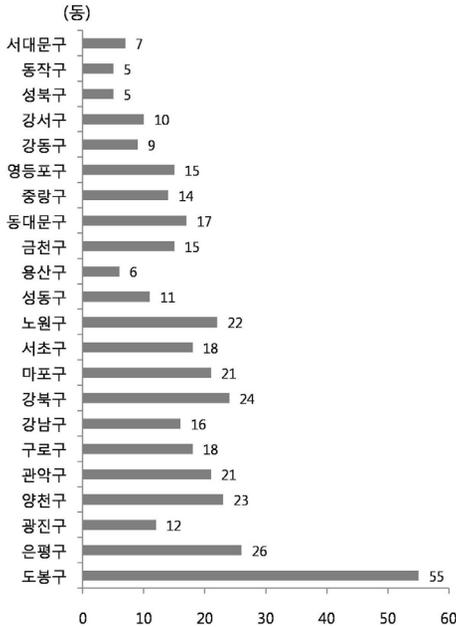
용도지역	기존 연립주택 수			
	총량(동)	비율 (%)	정비구역 외(동)	비율 (%)
2종 일반주거지역	341	68.3	248	66.0
3종 일반주거지역	130	26.1	110	29.3
준주거지역	28	5.6	18	4.8
합계	499	100	376	100

### 구별 개발가능 재고현황

구별 현황에서는 도봉구, 은평구, 강북구, 양천구, 노원구, 관악구, 마포구, 구로구 등 순으로 개발가능 재고가 많은 것으로 파악되었다.

### 동별 개발가능 재고현황

개발가능 재고가 가장 많은 동은 창동으로 나타났다. 10건을 초과하는 동은 신월동, 공릉동, 갈현동, 쌍문동, 봉천동, 미아동, 면목동이며 활용 가능한 연립주택이 6~10건인 동은 서초동, 망원동, 독산동, 신림동, 방학동, 장안동, 개봉동, 방배동, 성내동, 우이동, 월계동 등으로 조사되었다.



〈그림 4-13〉 연립주택 구별 개발가능량

〈표 4-8〉 연립주택을 통한 동별 개발가능량

공급량(동)	법정동
31동 이상	창동
11동~30동	신월동, 공릉동, 갈현동, 쌍문동, 봉천동, 미아동, 면목동
6동~10동	서초동, 망원동, 독산동, 신림동, 방학동, 장안동, 개봉동, 방배동, 성내동, 우이동, 월계동

(2) 노후 단독주택을 활용한 공급가능 총량검토

서울시 전체 공급가능량 추산

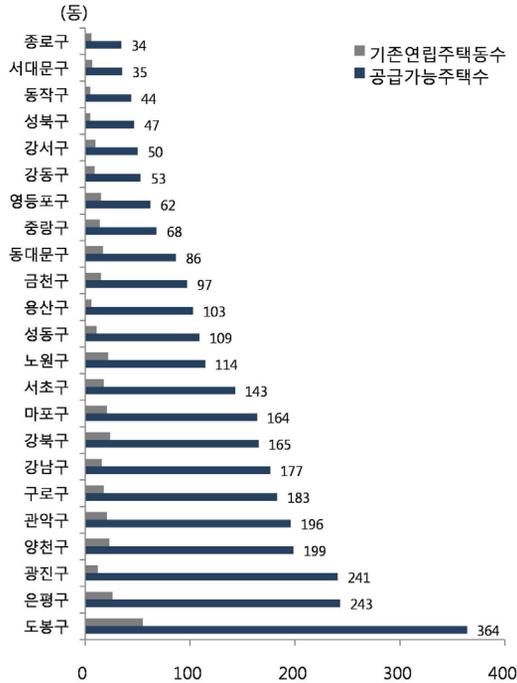
정비사업구역을 제외한 노후도 30년 이상 기준을 충족하는 2층 이하 연립주택을 대상으로 용도지역별 허용가능용적률에 의한 최대개발 가능연면적에서 기존 주택의 연면적을 제외한 추가 공급가능 연면적을 분양면적 50m<sup>2</sup> 기준으로 나누어 추가로 공급 가능 호수를 추산한 결과, 노후 연립주택을 활용하여 공급 가능한 총량은 2,977호로 집계되었다.

〈표 4-9〉 연립주택을 통한 공급가능량 추산

	2종 일반주거지역	3종 일반주거지역	준주거지역	합계
공급가능량 추산 (주택수)	1,533	949	495	2,977

구별 공급가능량 추산

구별 공급가능량이 많은 구는 도봉구, 은평구, 광진구, 양천구, 관악구, 구로구 순으로 나타났다.



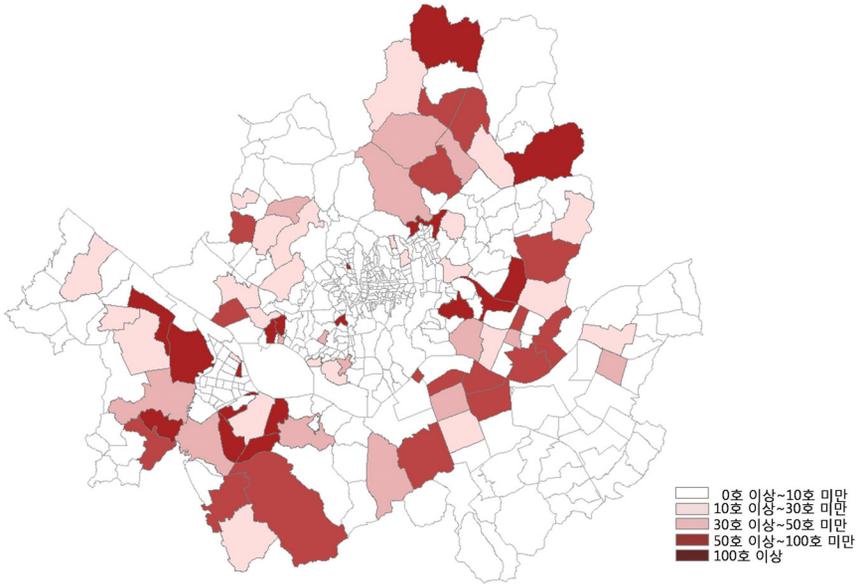
〈그림 4-14〉 연립주택을 통한 구별 공급가능량

### 동별 공급가능량 추산

100호 이상 공급이 가능한 지역은 신월동, 도봉동, 봉천동, 방학동, 갈현동 순이며, 51호 이상 100호 미만으로 공급이 가능한 지역은 개봉동, 서초동, 공릉동, 군자동, 망원동, 독산동, 신림동, 미아동, 신사동, 창동, 쌍문동, 청담동, 삼성동, 면목동, 구의동 순으로 조사되었다.

〈표 4-10〉 연립주택을 통한 동별 공급가능량

공급량(호)	행정동
100호 이상	신월동, 도봉동, 봉천동, 방학동, 갈현동
50호 이상 100호 미만	개봉동, 서초동, 공릉동, 군자동, 망원동, 독산동, 신림동, 미아동, 신사동, 창동, 쌍문동, 청담동, 삼성동, 면목동, 구의동, 자양동
30호 이상 50호 미만	지양동, 한강로2가, 구로동, 신정동, 논현동, 방배동, 장안동, 화양동, 용답동, 정릉동, 녹남동, 수유동, 고척동, 성내동, 번동, 신공덕동, 상도동, 성수동 1가
10호 이상 30호 미만	상도동, 성수동1가, 한강로3가, 용두동, 우이동, 천호동, 연희동, 역삼동, 시흥동, 도림동, 성산동, 동송동, 응암동, 신길동, 내발산동, 성수동2가, 돈암동, 월계동, 방화동, 홍은동, 망우동, 중암동, 중곡동, 서교동, 명륜1가, 당산동6가, 화곡동, 구산동, 원효로4가, 등촌동



〈그림 4-15〉 연립주택을 통한 동별 공급가능량 분포

## 2. 노후주택 활용가능성 검토(시뮬레이션)

### 1) 노후 단독주택 활용 민관협력사업

#### (1) 사업 구조

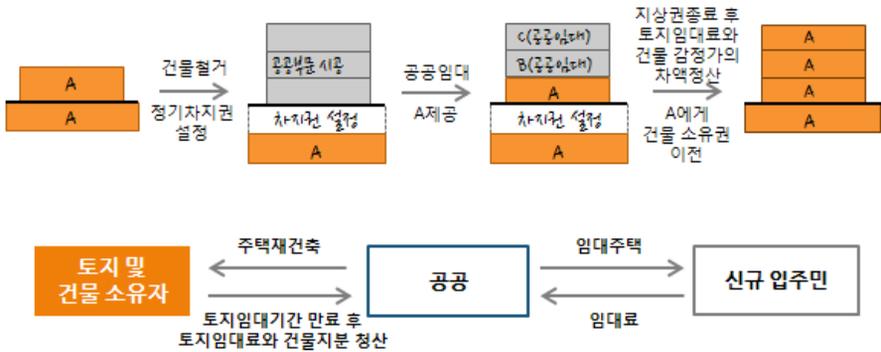
이 사업은 민간의 저밀도 노후단독주택을 재건축하는 방식으로 공공이 토지를 임차하여 다가구 또는 다세대 주택으로 재건축하고 일정 기간 공공임대주택으로 활용한 후, 토지 임차기간 만료 시 토지주와 권리관계를 청산하고 토지주에게 건물소유권을 이전하는 방식이다. 즉, 공공이 민간의 토지를 장기 임차하여 계약기간에 공공임대주택을 건설하여 운용한 후 계약 만료 시 토지임대료와 건물에 대한 공공 지분을 토지주와 청산하는 방식으로 일정 기간 공공임대주택으로 활용하게 된다.

토지 임차기간은 최소 10년 이상으로 설정하여 안정적으로 공공임대주택으

로 활용할 수 있도록 운용하며 10년이 지난 이후에는 토지주가 원하는 시점에 공공이 지급해야 하는 토지임대료와 토지주가 지급해야 하는 건물의 현재 가치에 대한 감정가의 차액을 정산함으로써 토지소유주는 건물의 소유권을 회복하게 된다. 토지주가 재건축된 주택에 재입주를 원하는 경우에는 우선권을 부여함으로써 주거권이 보장된다.

토지의 임대기간을 건물의 감정가와 토지임대료가 상쇄되는 시점으로 설정한다면 토지주는 재건축 비용을 부담하지 않고도 거주권을 보장받으면서 주택을 개량할 수 있다. 한편, 공공은 토지구입 비용을 절약하면서 건축비만을 투입하여 장기간 공공임대주택을 운영할 수 있다.

이 사업은 소규모 필지단위의 공급방식이므로 공공임대주택의 대량 공급을 기대하기는 어렵지만 노후주택의 재고관리차원에서 재건축을 통한 주거환경정비 효과와 함께 기존 주거지 내에 공공임대주택을 확보함으로써 고립화된 단지형 공공임대주택의 한계를 극복하여 사회통합의 효과를 기대할 수 있다.



〈그림 4-16〉 노후 단독주택 활용형 진행절차와 사업구조

## (2) 사업가능성 검토

### 대상지 현황 분석

봉천동의 단독주택을 대상으로 노후 단독주택 활용 모델의 사업가능성을 검

토하였다. 검토 대상지는 용도지역상 제2종 일반주거지역(7층 이하)으로 남측과 동측 6m 도로에 면해 있으며 대지면적은 121.3㎡이다. 기존 주택은 건축연도가 1975년으로 노후도 30년 이상인 단독주택이고 현재의 건축면적은 74.21㎡, 연면적은 99.17㎡, 지하1층·지상1층이며 현재 1세대가 거주하고 있다.



〈그림 4-17〉 기존 노후 단독주택 현황 및 개발규모 검토



〈그림 4-18〉 도시형생활주택(단지형 다세대) 주호계획안

## 사업성 검토안 개요

사업성 검토안은 법정건폐율과 용적률을 최대한 활용하여 건폐율 59.1%, 용적률 199.8%인 단지형 다세대 도시형 생활주택으로 계획하였다. 각 층의 주거부의 전용면적은 2~3층 60㎡, 4층 45㎡으로 3세대가 생활할 수 있는 주거 유닛으로 계획하고, 1층은 필로티형 주차공간으로 꾸며 3세대의 주차가 가능하다.

〈표 4-11〉 기존 노후 단독주택 현황 및 계획안 비교

구분	현황	계획
		
대지면적	121.3㎡	
용도지역	제2종일반주거지역(7층 이하)	
도로현황	남측 6m, 동측 6m	
건축면적   건폐율	74.2㎡   61.2%	71.7㎡   59.1%
연면적   용적률	99.2㎡   61.2%	242.4㎡   199.8%
건축물 용도	단독주택	도시형생활주택(단지형 다세대)
층수	지하1층/지상1층	지상4층
세대수	1세대	3세대 (2층~3층 : 59.6㎡/4층 : 44.8㎡)
주차대수		3대(법정 3대)

## 건축비용 검토 기준

건축비용은 국토해양부의 ‘기본형건축비 및 가산비용’ 기준<sup>52)</sup>을 적용하여 산정하였으며 그 세부기준은 <표 4-12>와 같다. 공사비용은 130만원/㎡ 정도이며 토지가격<sup>53)</sup> 대비 70% 정도이다. 토지임대료를 토지가격의 3% 수준으로

52) 2012년 9월 기준

53) 대상지의 2012년 1월 기준 공시지가는 2,660,000만원/㎡이며, 대지면적 121.3㎡, 보정률 1.4배

설정하여 20년 정도 공공임대주택으로 운용하면 공공이 지급할 토지임대료와 건물 재건축 비용의 상쇄가 가능하다<sup>54)</sup>.

〈표 4-12〉 도시형 생활주택(단지형 다세대) 건축비용 검토 기준

구분		적용기준	수량	비용
직접공사비	지상층공사비(5층 이하, 60㎡ 이하)	1,149,312원/㎡	242.4㎡	292,522,890원
	가산비용(철근콘크리트라멘구조)	공사비 5%		13,928,034원
간접공사비	각종 인입비용	7,575원/㎡	㎡	1,836,061원
	철거비	45,455원/㎡		4,507,727원
설계감리비	설계비	21,212원/㎡	242.4㎡	5,140,970원
	감리비	21,212원/㎡		5,140,970원
부담금	상하수도 부담금	800,000원/㎡	3세대	2,400,000원
건축비 합계				311,548,618원

## 2) 노후 연립주택 활용 민관협력사업

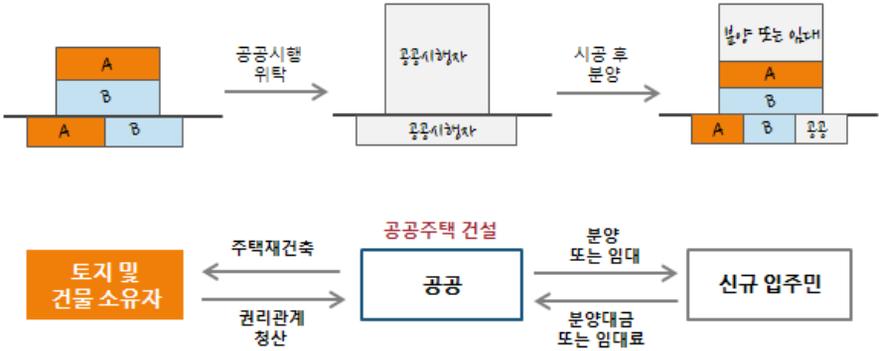
### (1) 사업 구조

이 사업은 노후 연립주택, 다세대주택 등이 있는 대지를 공공이 재건축하여 기존 거주자의 지분을 제외한 초과 건설분을 공공임대주택으로 활용하거나 분양하여 건축비용을 회수하는 방식이다. 즉, 기존 거주자는 대지에 대한 권리면적을 축소하는 대신 재건축 건설비를 충당하는 구조이다.

소규모 연립주택 재건축의 경우 수익성이 낮아 영리를 목적으로 하는 민간 건설기업이 사업 참여를 꺼려 하여 노후화되어도 주택을 개량하기 쉽지 않은 사례가 많다. 이러한 노후 연립주택의 재건축 사업을 공공시행자가 진행하여 주거환경을 개선하고 공공의 건설비 지원에 대한 지분만큼 공공임대주택을 확보한다.

를 적용하여 산출한 토지가격은 4억5,172만원이다.

54) 토지가의 변동은 없다는 전제하에 토지이용료의 효율은 당해기간 3%로 일정하다고 가정하고, 초기 건설 자금조달에 대한 이자비용과 건물의 감가상각 등은 고려하지 않았다.



〈그림 4-19〉 노후 연립주택 활용형 진행절차와 사업구조

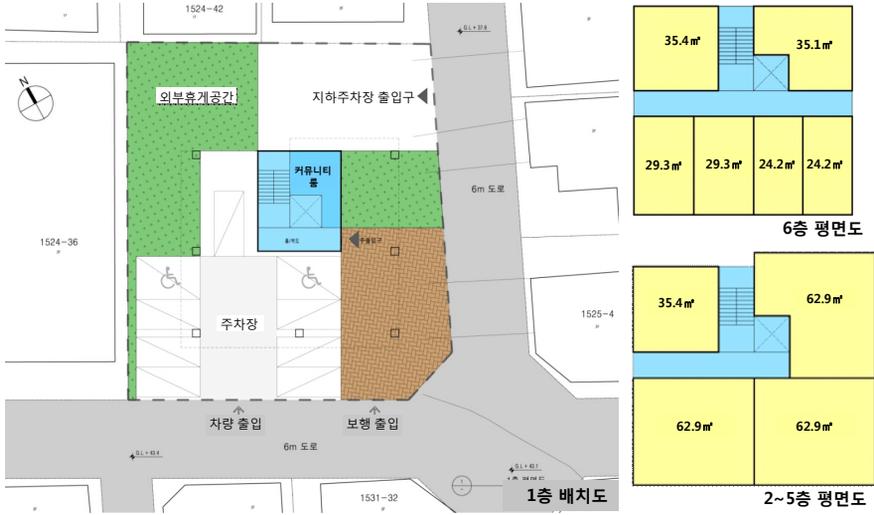
## (2) 사업가능성 검토

### 대상지 현황 분석

검토 대상지는 2호선 봉천역으로부터 반경 500m 이내에 입지한 연립주택으로 용도지역상 제2종 일반주거지역(7층 이하)이다. 남동측과 남서측에 6m 도로에 면해 있고 대지면적은 668.5㎡이다. 기존 주택은 건축연도가 1978년으로 노후도가 30년 이상된 연립주택이고 12세대가 거주하고 있다. 현재의 건축규모는 지하1층 지상2층이며 연면적은 958.02㎡이다.



〈그림 4-20〉 기존 노후 연립주택 현황 및 개발규모 검토



〈그림 4-21〉 도시형생활주택(단지형 연립주택) 주호계획안

### 사업성 검토안 개요

사업성 검토안은 건폐율 39.6%, 용적률 199.8%인 도시형생활주택(단지형연립)으로 계획하였다. 지하1층에는 주민공동시설과 지하주차장을 배치하였다. 주차 대수는 경사지를 활용한 지하 1층 주차장에 13대, 필로티를 활용한 지상 1층에 9대가 수용가능하며 총 주차대수는 22대로 계획하였다.

기존 연립주택은 현재 거주면적 정도의 주택으로 계획하여 2~5층 3세대씩 기존주택의 전용면적 정도인 62.9m<sup>2</sup>의 주택 12호를 배치하였다. 그 밖에 전용면적 35m<sup>2</sup> 6호, 29m<sup>2</sup> 2호, 24m<sup>2</sup> 2호를 계획하여 총 10호를 추가로 확보하였다. 초과 건설분은 공공지분으로 공공임대주택으로 활용하거나 분양하여 투입된 건설비를 충당하는 용도로 활용한다.

〈표 4-13〉 기존 노후 연립주택 현황 및 계획안 비교

구분	현황	계획
		
대지면적	668.5㎡	
용도지역	제2종일반주거지역(7층 이하)	
도로현황	남서측 6m, 남동측 6m	
건축면적   건폐율	319.3㎡   47.8%	264.9㎡   39.6%
연면적   용적률	958.0㎡   95.5%	1,816.4㎡   199.8%
건축물 용도	연립주택	도시형생활주택(단지형연립)
층수	지하1층, 지상2층	지하1층, 지상6층
세대수	12세대	22세대 63㎡:12호, 35㎡:6호 29㎡: 2호, 24㎡:2호
주차대수	0대	22대

### 건축비용 검토 기준

건축비용은 국토해양부의 ‘기본형건축비 및 가산비용’ 기준<sup>55)</sup>을 적용하여 산정하였다. 그 세부기준은 <표 4-14>와 같으며 이 기준을 적용한 공사비용은 140만원/㎡ 정도이다.

대상지의 공시지가<sup>56)</sup>는 2,440,000만원/㎡인데 대지면적 668.5㎡에 대해 보정률 1.4배를 적용할 경우 토지가격은 21억원 정도이다. 신규 분양주택의 분양가를 주변 신축 분양시세 정도로 산정하였을 때 기존 연립주택 거주자는 2,000만원 정도의 추가부담으로 기존 거주면적만큼 신축 지분 확보가 가능하다.

55) 2012년 9월 기준

56) 2012년 1월 기준

〈표 4-14〉 도시형 생활주택(단지형 연립주택) 건축비용 검토 기준

구분		적용기준	수량	비용
직접공사비	지상층공사비(6층 이하, 85㎡ 이하)	1,235,160원/㎡	㎡	1,308,273,671원
	지상층공사비(6층 이하, 40㎡ 이하)	1,252,680원/㎡	396.6㎡	559,510,985원
	가산비용(철근콘크리트라멘구조)	지상층공사비 5%	-	0원
	지하공사비	630,720원/㎡	480.43㎡	303,016,810원
간접공사비	각종인입비용	7,575원/㎡	1,336㎡	10,120,909원
	철거비	45,455원/㎡	957.96㎡	43,543,636원
설계감리비	설계비	21,212원/㎡	-	28,338,333원
	감리비	21,212원/㎡		28,338,333원
부담금	상하수도분담금	800,000원/㎡	22세대	17,600,000원
건축비 합계				1,995,725,868원

# 제 5 장      결론



---

제1절 결론

제2절 향후 추진과제

---



## 제1절 결론

### 1. 민관협력형 공공임대주택의 도입효과

신규 택지개발이나 대규모 재정비사업에 의존한 공공임대주택 공급방식과 달리 민관협력형 공공임대주택사업은 기존의 주택재고나 주거지 내에서 산재해 있는 유휴 토지를 활용한 소규모 개발 중심으로 전개될 가능성이 크다. 저소득층이 거주하고 있는 지역사회 내 소규모 개발로 다양한 형태의 공공임대주택은 수요자에게는 맞춤형 임대주택을 공급할 수 있는 대안이 될 수 있다. 한편, 민간 소유의 노후주택 재고나 주거지 내에 산재해 있는 미이용 토지를 활용한다면 주거지의 환경개선 효과도 기대할 수 있다.

이를 통해 기존의 대단지형 공공임대주택의 문제점으로 지적되었던 사회적 분리현상과 고립화를 방지할 수 있고, 단일 건물 또는 단지 내에 혼합된 형태로 다양한 주거형태의 배치가 가능하므로 사회 통합적 차원에서 공공임대주택 공급이 가능하다. 기존 주거지 내에 다양한 주택수요에 대응한 맞춤형 공공임대주택을 공급할 수 있다는 관점에서 민관협력형 공공임대주택의 도입이 요구되는 시점이다.

## 2. 민간참여 방식

민간의 공공임대주택 사업 참여방식은 크게 토지제공, 건설비용 부담, 운영·관리업무 등으로 구별할 수 있다. 민간의 토지제공 방식으로는 주거환경 개선을 요하는 노후주택이나 장기간 활용계획이 없는 유휴 토지를 활용하여 공공이 공공임대주택을 건설한 후 일정기간 운영하는 형태의 도입이 고려될 수 있다. 건설비용 부담방식으로는 기업의 사회공헌 차원에서 기부하는 형태가 대표적이며, 공공임대주택의 유지·관리업무는 주거복지단체 등에 대한 위탁형태로 운영될 수 있다. 향후 이러한 단일적 사업 참여방식을 다양한 형태로 조합하여 확대해 나갈 필요가 있다.

해외 사례를 통해 살펴본 민간부문의 공공임대주택사업은 주로 비영리 주택 협회, 협동조합, 주택트러스트 등 비영리 단체들의 구성원들에게 임대주택사업으로 발생하는 이윤의 배분을 배제한 형태로 운영되고 있다. 이들 단체들은 일정 부분 정부의 보조를 받는 경우가 대부분이지만, 임대주택 운영 수익과 자체 사업을 통해 공공임대주택의 건설에 따른 재원을 마련하고, 입주자 모집 및 주택의 유지·관리업무까지 담당하고 있다. 따라서 민관협력형 공공임대주택의 공급을 위해서는 주도적인 역할을 담당할 수 있는 비영리 주택전문단체들의 육성이 요구되며, 공공임대주택의 공급 및 주거복지 지원 측면에서 비영리 주택전문단체들이 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 지원제도를 확대할 필요가 있다.

민간의 공공임대주택사업 참여를 통해 기존의 공급체계에서 소외되었던 틈새취약계층에 대한 맞춤형 임대주택의 공급을 기대할 수 있으며, 지역에 기반을 둔 주거복지단체가 입주자 관리업무를 담당한다면, 입주자가 지역사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 밀착 지원도 기대할 수 있다. 또한 직업훈련 프로그램과 연계하여 공공임대주택의 유지·관리 업무에 취약계층의 노동인력을 활용한다면, 일자리 창출과 함께 사업의 안정성이 확보될 수 있다.

## 제2절 향후 추진과제

### 1. 민간 공급주체의 지원 및 육성

공공임대주택의 건설에 대한 지원제도는 주택법 등 관련 법령과 국민주택기금 등의 운용기준에 의해 주로 국가·지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 등 공공기관이나 민간건설회사를 공급주체로 상정하여 운영되고 있다. 즉, 현행법상 정부재정지원과 국민주택기금을 활용하여 자격요건을 갖춘 민간 기업이 공공임대주택 공급 사업에 참여할 수 있는 제도적인 장치는 마련되어 있다고 할 수 있다.

연간 20세대 이상의 공동주택을 공급하기 위한 주택건설사업자가 되기 위해서는 자본금, 기술인력, 사무실 면적 등의 요건<sup>57)</sup>을 갖추어야 하기 때문에 영세한 주거복지사업 단체나 집수리사업 중심의 건설형 사회적기업 등이 주택건설사업자의 요건을 갖추기에는 어려움이 있다. 따라서 비영리 목적의 임대주택 공급자에 대해서는 예외 규정 등을 마련하여 요건완화를 통해 민간비영리법인 및 단체, 주거복지관련 사회적기업, 주택협동조합 등 다양한 주체가 공공임대주택 공급에 참여할 수 있는 제도적 근거 마련이 요구된다.

이와 더불어 향후 소규모 공공임대주택 공급에 따른 운영 및 관리를 전담하는 민간부문을 양성하여 입주자 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 즉, 공동주택관리 및 해당 서비스를 제공하는 것이 목적인 비영리단체, 사회적기업, 사회복지 법인 등을 지역단위로 선정하여 산재된 공공임대주택을 효율적으로 관리함으로써 이들 단체가 지역적 여건과 입주자의 특성에 맞는 서비스를 제공하도록 육성해야 할 것이다.

---

57) 「주택법 시행령」제10조 2항 : 1. 자본금 3억원(개인의 경우 자산평가액 6억원) 이상, 2. 주택건설사업의 경우 건축분야 기술자 1인 이상(건축, 건축설비, 실내건축 등 1인), 대지조성사업의 경우 토목분야 기술자 1인(건설재료시행, 철도보선, 토목, 측량 및 지형공간정보 등 1인), 3. 사무실 면적 33제곱미터 이상

## 2. 저렴한 토지공급

### 1) 국·공유지 활용

민간공급 공공임대주택의 토지비용 경감을 위해서는 주거지에 산재해 있는 소규모 국·공유지를 임대하여 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 현행법상 국·공유지에 영구시설물인 건물의 축조는 금지되어 있으나, 예외 조항에 근거하여 지방자치단체에 기부하거나 현재의 공유재산 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 방안이 강구된다면 임대주택의 건축도 가능하다<sup>58)</sup>. 따라서 민간에 의해 준공된 건물의 소유권을 지방자치단체로 이전하거나, 공익적 목적의 공공임대주택을 공급한다는 전제하에 민간의 국·공유지 활용은 가능하다고 할 수 있다. 단, 공유재산의 사용·수익 허가기간<sup>59)</sup>이 제한되어 있으므로 공공임대주택의 안정적 운영을 위해서는 국·공유지를 장기적으로 활용할 수 있도록 하는 제도적 근거가 필요하다.

민간의 사업참여를 유도하기 위해서는 초기 투입된 건설비용을 공공임대주택의 임대료를 통한 운영 수익으로 충당할 수 있을 정도의 기간에 활용할 수 있도록 국·공유지의 임대기간에 대한 기준 및 토지사용료의 지불방식과 임대기간 완료 후 주택의 처분방식에 대한 계약 조건이 마련되어야 한다.

국·공유지를 활용한 민간부문의 공공임대주택사업은 저소득층이나 소외계층을 위한 임대주택사업 및 주거지원 사업을 담당하는 비영리단체 및 공익법인에 한정할 필요가 있으며, 토지임대료 수준은 공급되는 공공임대주택의 공익성에 입각하여 공급자와 입주자의 부담을 최소화할 수 있는 수준에서 부과하여야 할 것이다.

---

58) 「공유재산 및 물품관리법」제13조 및 「공유재산 및 물품관리법 시행령」제9조(영구시설물 축조 금지)

59) 「공유재산 및 물품관리법」제21조(사용·수익허가기간)

## 2) 사유지 활용

자력 개량능력이 없는 노후화된 주택의 주택소유주나 미이용 토지를 소유한 토지주의 토지를 공공이 임차하여 공공임대주택을 공급하는 방식으로, 저이용되고 있는 노후 단독주택이나 다세대, 연립주택 소유주들의 참여를 유도하여 노후주택을 개량하면서 공공임대주택을 확보한다면, 공공의 토지구입에 따른 비용부담을 줄이고, 기존 소유주의 토지소유권을 그대로 유지하면서 주택 개량과 함께 공공임대주택을 확보할 수 있다.

계약기간은 토지주의 경제적 상황에 따라 설정할 수 있으나, 추가 확보된 주택을 공공임대주택으로 안정적으로 활용하기 위한 기간설정이 요구된다. 계약기간 만료 후 건물지분의 권리관계에 대한 청산 능력이 없는 주택소유주에게는 ‘역모기지론’ 등을 도입하는 방안이 고려될 수 있다.

주택소유주 또는 토지소유주의 사업 참여를 유도하기 위해서는 시범사업을 통한 검증이 요구되며, 토지 임대기간 완료 후 건물지분의 정산 방식에 대한 기준이 마련되어야 한다. 또한 장기적인 토지이용계획이 없는 민간의 참여를 유도하기 위해서는 사유지 제공 기간에 대한 종합토지세 감면 등의 유도책이 필요하다.

## 3. 지원방안 마련

민간이 건설 또는 운영하는 임대주택이 시장 임대료보다 저렴한 임대료 체계로 유지되기 위해서는 건축비 및 운영비에 대한 지원이 요구된다. 보증금과 임대료 등으로 구성되는 ‘현금유입’만으로 수선비, 제세금 및 조성자금의 원리금 상환액으로 이루어지는 ‘현금유출’의 균형을 맞추기 불가능하기 때문이다. 따라서 저렴한 임대주택으로 운영될 수 있도록 공급자에 대한 지원과 함께 공공 임대주택 입주자의 소득수준을 반영하여, 최저소득계층은 부족금액을 주택바우처 등으로 보완할 필요가 있다.

국민주택기금을 활용하여 민간이 공공임대주택 사업에 참여하는 경우 장기 저리 용자지원을 받을 수 있는 제도는 마련되어 있으나, 국민주택기금의 공공임대주택자금은 5년 또는 10년 등 일정 기간 임대 후 분양하는 것을 목적으로 하는 건설회사가 주택건설사업자로 등록하여 참여할 경우에만 저리로 용자가 가능하기 때문에 주택건설사업자로 등록되지 않은 민간주체는 지원을 받을 수 없다. 따라서 비영리주거복지재단이나 건설형 사회적기업 등에 대한 자금용자가 가능하도록 관련 제도가 개선되어야 하며, 민간주택사업자를 대상으로 한시적으로 적용되고 있는 공급자 지원 중심의 저리 용자를 저렴한 임대주택을 공급하는 공급주체에게 선별적으로 지원함으로써 임대주택 수요자에게 용자 혜택이 돌아갈 수 있도록 운영할 필요가 있다.

소규모 개발을 통해 지역의 특성에 맞는 공공임대주택을 공급하기 위해서는 지역을 기반으로 성장한 비영리단체, 공익법인, 사회적기업 간 협업이 필요하다. 서울시의 주거재생지원센터 등을 활용하여 관련 단체 간 협력 네트워크를 형성함으로써 상호보완을 통해 전문성을 확보할 수 있도록 지원하고, 지역별 사업연계를 통한 신규사업 창출과 더불어 기존 주택의 유지보수와 관련된 지속 가능한 수익모델을 구축함으로써 비영리 주택전문기관을 육성해 나갈 필요가 있다.

#### 4. 관리·감독기능 강화

민간참여 공공임대주택사업의 투명성을 확보하기 위해서는 공공의 관리·감독 기능이 수반되어야 한다. 사업 참여를 희망하는 비영리민간단체가 사업계획서를 감독기관의 주무부서에 제출하도록 하여 사업의 타당성에 대한 검토 및 승인을 받도록 의무화하는 것이 바람직하며, 공공이 지정한 감리자의 감독을 받도록 하여 공급되는 주택의 품질을 확보하도록 해야 할 것이다.

저리의 기금 용자나 보조금을 받아 사업을 진행하는 경우에는 운영에 의한

현금 유입과 유출에 대한 재정운영 계획을 수립하게 하고, 사업실적 및 정산보고서를 정기적으로 제출하도록 의무화할 필요가 있다. 해외 사례에서도 정부의 보조금을 지원받는 주택공급단체는 관할 기관에 활동 및 통계보고서 등을 제출하는 것을 의무화하여 규제받고 있다. 따라서 공공임대주택사업을 하는 비영리 민간단체에 대한 관리 시스템 구축이 요구된다.

# 참 고 문 헌



## 참고문헌

---

- 기노채, 2012, “주택협동조합의 개념과 역사 그리고 시사점”, 『생협 평론』, 제7호, pp.7~23.
- 김윤이, 2005, “마을만들기와 연계한 공유지 정기차지권부 협동주택”, 『도시와 빈곤』, 제75호, pp.124~147.
- 김혜승, 1997, “영국과 미국의 비영리주택조직 활동현황”, 『국토』, 제189호, pp.88~95.
- 남원석 · 최은희 · 조경석, 2010, 『지역밀착형 주거지원서비스 지원체계 구축방안』, 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 남철관, 2012, “민간 비영리 주택사업의 도입 방안 모색”, 『도시와 빈곤』, 제96호, pp.8~21.
- 박신영 외 4인, 2008, 『서민주거복지를 위한 주택트러스트 조성과 활용방안』, 주택도시연구원.
- 박신영, 2007, “공공임대주택 비교”, 『HURI FOCUS』, 제25호, 대한주택공사 주택도시연구원.
- 박신영, 2004, 『비영리단체의 공공주택사업 참여 활성화 방안 연구』, 건설교통부.
- 변창흠 · 김란수, 2012, 『재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토』, 서울연구원.
- 서종균, 2012, “사회주택 정책 발전을 위한 비영리 주거지원 조직의 과제”, 『도시와 빈곤』, 제96호
- 서종균 · 신현방 · 임정민, 2007, 『영국의 사회적기업 방식을 통한 지역재생 사례 연구』, 주택도시연구원.
- 손경환, 2001, 『외국의 민간임대주택 공급정책 연구』, 국토연구원.

오준근, 2003, 「독일의 공공주택관련 법제개혁」, 한국법제연구원.  
진미윤, 2011, “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향”, 「국토연구」, 제71호, 국토연구원, pp.87~113.  
천현숙, 2005, “외국 비영리주택활동의 발전방향과 시사점”, 「국토연구」, 제46호, 국토연구원, pp.75~97.  
홍인옥 외 5인, 2011, 「주거복지의 새로운 패러다임」, 사회평론.

국토해양부, 2008, 「임대주택 업무편람·매뉴얼」  
국토해양부, 2011, 「주택업무편람」  
국토해양부, 2011, 「국민주택기금 업무편람」  
국토해양부, 2012, 「택지개발업무처리지침」  
서울시 주택정책실 주택정책과, 2012. 11. 21 보도자료, “저소득시민, ‘희망의 집수리’하고 난방비 훌쩍해졌네~”  
통계청, 각 년도, 「인구주택총조사」  
통계청 · 국토해양부 · 국토연구원, 2010, 「주거실태조사」

Alex F. Schwartz, 2006, *Housing Policy in the United States*, Routledge.  
Christiane Droste & Thomas Knorr-Siedow, 2007, “Social Housing in Germany”, *Social Housing in Europe*, Institute for Regional Development and Structural Planning  
Volker Busch-Geertsema, GISS Bremen, 2000, “Housing Policy in Germany”, *EUROHOME-IMPACT project*, Angelika Kofler, ICCR, Association for Innovative Social Research and Social Planning

English Housing Survey Housing Stock Summary Statistics Table, 2009  
Housing statistics in the european union, 2010  
Office for National Statistics, 2010, Annual Abstract of Statistics, 1997~2007

国土交通省 住宅局 住宅政策課, 2011, 住宅経済データ集, 住宅産業新聞社.  
堀田祐三子, 2005, 『イギリス住宅政策と非営利組織』, 日本経済評論社.  
総務省, 2010, 住宅土地総調査

<http://citybuild.seoul.go.kr>  
<https://portal.newplus.go.kr>  
<http://tochi.mlit.go.jp/chiiki/lease>  
<http://www.argentacdc.org>  
<http://www.community-wealth.org>  
<http://www.hud.gov>  
<http://www.homesandcommunities.co.uk>  
<http://www.icahousing.coop>  
<http://kfcis.cak.or.kr>  
<http://www.mlit.go.jp>  
<http://www.tenantservicesauthority.org>

# 영문 요약 (Abstract)



# Introduction to the Public Rental Housing through Public-private Partnership

Dong-Hoon Lee · Eun-Cheol Park · Jun-young Ahn

The Seoul Metropolitan government is implementing various policies to relieve the residential instability of vulnerable groups through subsidizing private home remodeling, supplying public studio for single-person or supporting cooperative housing. The public rental housing by public-private partnership is common in foreign counties with the support of grant, financial assistance, tax incentives or land lease. Furthermore, they also achieve the purpose of supplying affordable housing through housing stock management.

This study examines the ways to supply public rental housing through public-private partnership. The types of the private sector's participation are considered from three aspects of offering land, construction and management, and then classified from the combination of three elements. As the result of analysis of the strengths and weaknesses for each classification, 'private land lease type' is considered as the most effective model that can be used to reconstruct the old private houses with low existing floor area ratio or make use of the vacant land lots of the private sector. This type can be used effectively for not only supplying new public rental housing during the contract period but also improving the residential environment of deteriorated houses.

The public-private partnership can be the influential solution to supply the public rental housing on demand for the vulnerable groups. Furthermore, the participation of the regionally based housing welfare organizations in the maintenance and administration may help the residents to settle down in the community.

The institutional reform is required to induce the private sectors such as non-profit bodies, social enterprises, co-operatives, etc. to supply the affordable rental housing. The standards are required for the private use of public lands or the private land lease to cut down the construction cost. The subsidies or tax credits may encourage the participation of the private sectors and the management and supervision of the public organization should follow.

# **Table of Contents**

## ***Chapter 1 Introduction***

1. Background and Aim
2. Scale and Analysis Framework

## ***Chapter 2 Current Issues on Supply · demand and Reformation***

1. Housing Present Condition and Residential Condition in Seoul
2. The Condition that Private Sectors Take Part in Public Rental Housing Works

## ***Chapter 3 Key Discussions and International Case Studies of International Rental Housing***

1. Affordable Housing, U.S.A.
2. Registered Social Landlords, U.K.
3. Social Housing, Germany
4. Superior Quality Rental Housing, Japan
5. Comparative Analysis and Implication

## ***Chapter 4 Supply Strategy for the Public Rental Housing with Private Sectors***

1. Types in Methods to Supply the Public Rental Housing with Private Sectors
2. Supply Strategy for the Public Rental Housing in the Deteriorated Residential Areas

## ***Chapter 5 Conclusion***

1. Conclusion and Policy Suggestion
2. Policy Action Plans

## ***References***

## ***Appendices***

서울연 2012-PR-16

## 민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안

---

발행인 이창현

발행일 2012년 12월 15일

발행처 서울연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

---

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-943-8 93330

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.