

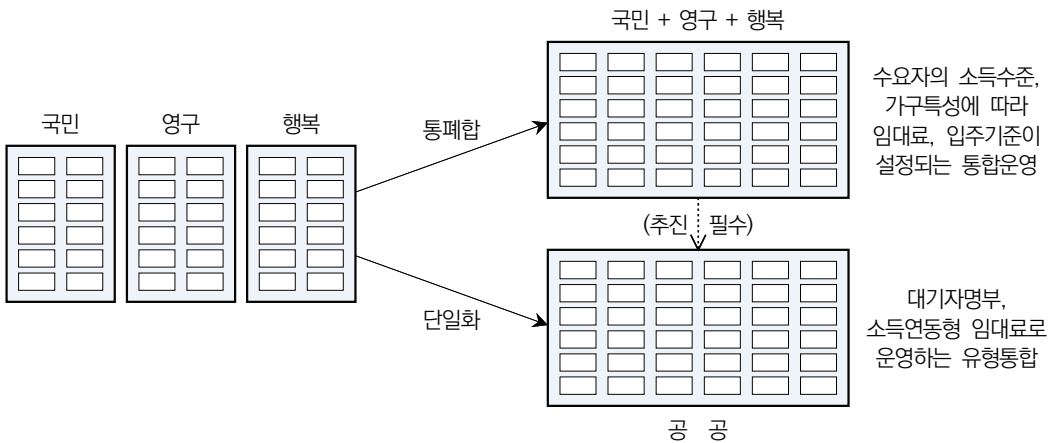
공공임대주택 배분·임대료체계 개선해 서울시, 정책 형평성·효율성 제고 필요

최근 공공임대주택의 합리적 배분·관리 위해 유형통합 논의 활발

우리나라 공공임대주택은 정권 교체기마다 새로운 유형의 제도가 도입되고, 지방정부도 경쟁적으로 공공임대주택을 공급하기 시작하면서 그 유형이 세분화되고 있다. 현재 공공임대주택은 유형별 정책목표에 따른 배분체계·임대료체계로 운영되고 있어, 유형별로 각각 다른 입주자 선정기준과 임대료 산정기준을 적용하고 있다.

그동안 우리나라 공공임대주택 정책은 새로운 유형의 개발, 입주자격 및 공급방식, 관리제도 등에 대해서는 검토와 개선이 이루어졌다. 그러나 ‘저렴한 임대주택이 필요한 가구에 어떻게 제공할 것인가’인 배분체계, ‘입주가가 부담가능한 수준의 임대료는 얼마이고, 어떻게 산정할 것인가’인 임대료체계에 대해서는 논의가 활발하게 이루어지지 못하였다.

최근 들어 공공임대주택의 합리적 배분과 효율적 관리를 위해 유형을 하나로 통합하자는 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 2017년 중앙정부는 ‘주거복지 로드맵’에서 공공임대주택의 통합운영을 선언하였다. 유형별 칸막이로 운영되는 입주기준, 임대료 등을 개선하여 수요자 특성을 반영한 대기자명부 도입 및 임대료체계 개편을 시행할 계획이다. 이러한 중앙정부의 계획에 대응하여, 서울시 차원의 공공임대주택 유형통합 또는 단일화를 위한 대기자명부를 이용한 배분체계와 소득연동형 임대료체계를 검토하고자 한다.



[그림 1] 공공임대주택 유형통합의 개념

1부. 공공임대주택의 배분체계 개선방안

다양·복잡한 유형으로 소비자·공급자 혼란, 행정적·사회적 비용 증가

우리나라의 공공임대주택 정책은 저소득층의 주거문제를 해결하기 위하여 대규모로 임대주택을 건설하는 것을 우선시하였다. 2018년 말 기준 서울시의 공공임대주택 재고는 29.4만 호이고, 가구수 대비 재고량은 7.7% 수준이다. 정권교체기마다 정책대상자를 특정하기 위한 신규 유형을 개발하여, 2019년 현재 공급주체별로 14가지~17가지에 이르는 공공임대주택을 공급하고 있다. 다양한 공공임대주택 유형마다 상이한 입주자격과 선정기준을 두고 있다. 동일한 유형 내에서도 주택의 규모, 정책대상 등에 따라 입주자격과 선정기준이 달라, 수요자가 이해하기 쉽지 않다.

[표 1] SH공사 홈페이지의 공공임대주택 유형 안내

구 분	유형별	내 용	주택규모 (전용면적)	임대의무기간
건설형	영구임대	소득 1분위 이하 생계·의료급여 수급자용	25㎡~49㎡	50년
	공공임대	이주대책자, 청약저축가입자	84㎡ 이하	50년(특별) 20년(일반)
	국민임대	도시근로자 평균소득 70% 이하 서민계층용	59㎡ 이하	30년
	장기전세	중산층용, 최대 20년 거주 전세형 임대주택	129㎡ 이하	20년
	행복주택	청년층 주거안정을 위한 신개념 임대주택	19㎡~45㎡	6년(청년층) 20년(고령자 등)
	주거환경임대	이주대책자, 청약저축가입자	59㎡ 이하	50년(특별) 20년(일반)
	도시형생활	도시근로자 평균소득 70% 이하 서민계층용	59㎡ 이하	30년 (대학생용 제외)
	희망하우징	대학생 및 취업준비생을 위한 임대주택	다가구형 : 84㎡ 이하의 세어하우스(2~3인 거주) 원룸형 : 14㎡~33㎡	4년
매입형	재개발임대	재개발사업 철거세입자 도시근로자 평균소득 50% 이하	36㎡~59㎡ 이하	50년(특별) 10년(일반)
	다가구/원룸 매입임대	민간 다가구/원룸주택 매입 후 재임대 매입 후 재임대	84㎡ 이하	20년
	희망하우징	대학생 및 취업준비생을 위한 임대주택	23㎡ 이하	4년
임차형	장기안심주택	보증금 지원형 임대(시비 지원)	60㎡ 이하 (4인 이상 : 85㎡ 이하)	최대 6년
		리모델링 지원형 임대		
	기존주택 전세임대	전세금 지원형 임대(국비 지원)	85㎡ 이하	최대 20년

입주희망자가 공공임대주택에 입주하기 위해서는 희망하는 유형의 모집공고가 날 때마다 입주자격을 확인하고, 입주신청을 하는 등의 번거로움이 발생하고 있다. 입주자 모집이나 선정과 관련한 정보가 부족한 희망자는 공공주택사업자뿐만 아니라 주거지원단체, 민간 컨설팅업체, 온라인카페 등을 통해 입주기준과 방법에 대한 정보를 구하고 있다.

이와 같은 공공임대주택 배분체계는 공급자 중심의 정책목표에 수요자 대응의 정책기조를 결합시키면서 공급자와 수요자 모두 혼란스러운 상황을 발생시키고 있다. 물량확대 중심의 공급체제로 인한 수급불균형도 확대되고 있다. 또한 1회성 입주자 선정방식에 따른 정보축적의 한계 때문에, 정책대상가구의 주거소요에 근거한 정책수립에도 한계를 보이고 있다.

선진국 대부분, 소득상한액 이용해 입주자격 정하는 방법으로 배분

대부분의 선진국은 소득상한액을 이용하여 입주자격(eligibility)을 설정하는 방법을 통해 공공임대 및 사회주택을 배분하고 있다. 정책의 형평성·합리성·효율성을 높이기 위해 대기자명부(waiting list)에 따라 공공임대 및 사회주택을 배분하고 있는데, 일정한 우선순위에 관한 기준을 가지고 있는 경우가 대부분이다. 주택이 필요한 가구의 특성과 주거욕구를 파악하는 체계를 갖추어 시급성과 필요성이 큰 가구에게 우선 배분하는 것으로 나타났다. 또한 주택배분의 공정성과 대기자명부 운영의 효율성을 최대화하기 위해 입주자격을 충족하는 신청자의 밴드 및 그룹 분류기준, 점수제 등의 우선순위 결정기준, 대기자명부의 등록 후 갱신의무기간, 입주자로 선정된 후 특별한 사유가 없이 입주를 거부한 경우의 처리방법 등에 대한 원칙 및 기준을 마련·시행하고 있다.

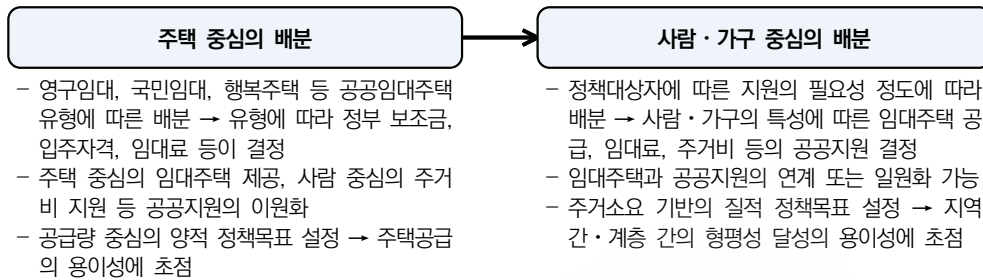
【표 2】 공공임대 및 사회주택의 공급자 역할 및 배분기준

구 분	역 할	배분기준
오스트리아	- 일정 소득한도 이하인 가구에게 적정주거 제공	- (지역별) 소득한도
벨기에	- 저소득층을 대상으로 적정주거 제공	- 소득한도 및 우선순위에 기초한 대기자명부 + 사회취약계층
덴마크	- 필요로 하는 가구를 대상으로 주거 제공	- 우선순위가 있는 대기자명부 + 지방정부(공급량의 25%)의 재량
핀란드	- 필요로 하는 가구를 대상으로 주거 제공	- 우선순위가 있는 대기자명부
프랑스	- 일정 소득한도 및 계층혼합(soial mix)를 고려한 주거 제공	- 소득한도에 기초한 대기자명부
독 일	- 주택시장에서 배제된 가구에게 주거 제공 - 자가소유 기회를 확대시키기 위해 중·저소득층에게 주거 제공	- 입주자격증명서(WBS) - 우선순위 및 소득한도 + 지방정부의 재량
이탈리아	- 저소득층을 대상으로 주거 제공 - 자가소유 기회를 확대시키기 위해 중산층에게 주거 제공	- 우선순위가 있는 대기자명부
룩셈부르크	- 저소득층을 대상으로 주거 제공	- 우선순위가 있는 대기자명부
스페인	- 사회취약계층 및 저소득층을 대상으로 주거 제공	- 대기자명부 + 소득한도
스웨덴	- 사회정책의 대상이 되는 가구에게 적정·저렴주거 제공	- 대기자명부 + 지방정부의 재량
영 국	- 소요가 있는 가구에게 주거 제공	- 우선순위가 있는 대기자명부

자료 : Heino, J. · Czischke, D. · Nikolova, M., 2007, *Managing Social Rental Housing in the European Union: Experiences and Innovative Approaches*, CECODHAS European Social Housing Observatory · VVO - PLC, p.19를 발췌·정리함; 박은철 외 4인, 2016, 「서울시 공공임대주택 최적 관리방안 연구」, 서울특별시, p.56.

사람·가구 중심의 배분체계로 전환하고, 입주·거주자격 새롭게 마련

현행 공공임대주택 배분체계의 가장 큰 문제는 주택 중심으로 배분되는 것이다. 유형화된 공공임대주택에 따라 정부보조금, 금융지원, 입주계층, 임대료 등이 결정되어, 실제로 주거복지 필요가구 또는 소요가구가 지원받지 못하는 경우가 발생하고 있다. 또한 공급량 중심의 양적 정책목표 달성을 위해 건설이 쉬운 지역에 집중하여 수요와 공급의 불일치현상을 야기하고 있다. 따라서 현행의 주택 중심 배분체계를 사람 중심 배분체계로 전환할 필요가 있다. 정책대상 및 입주계층의 현황, 지원의 필요성 및 가구의 특성에 따라 공공임대주택을 공급·배분하는 등 제도의 재정비가 필요하다.



[그림 2] 공공임대주택 배분체계 개선의 기본방향

공공임대주택 공급의 효과성을 높이기 위해서는 유형통합을 통한 대기자명부를 이용하여 입주자를 선정하고 주거복지 필요가구 또는 소요가구에게 배분하는 체계를 갖추어야 한다. 대기자명부 운영을 위해서는 단일화된 소득기준에 따라 입주자격이 마련되어야 한다. 입주자격을 소득 4분위 이하, 신혼부부 등의 경우에는 6분위 이하로 설정하여 운영하면, 저소득층의 입주기회를 확대하여 수직적 형평성을 기할 수 있을 것이다. 또한 소득을 초과하더라도 임대료를 더 내면서 계속 거주할 수 있도록 거주자격을 마련하면, 공공임대주택의 순환율을 높일 수도 있을 것이다. 거주자격은 중산층 대상의 행복주택·장기전세주택과의 균형을 고려하여 소득 6분위로 설정하고, 이를 초과할 경우에는 시장임대료를 부과하여 자발적인 퇴거를 유도할 필요가 있다.

	입주자격	거주자격
국민기초생활보장 수급자, 저소득층 등	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 : 4/10분위 이하 - 자산 : 소득 4/10분위의 평균 순자산 이하 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 : 6/10분위 이하 - 자산 : 소득 6/10분위의 평균 순자산 이하
신혼부부, 산업단지 근로자 등	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 : 6/10분위 이하 - 자산 : 소득 4/10분위의 평균 순자산 이하 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 : 6/10분위 이하 - 자산 : 소득 6/10분위의 평균 순자산 이하

[그림 3] 공공임대주택의 입주자격 및 거주자격 개선방안

시급성·필요성 고려한 배분기준 마련 시 73만~108만 가구 등록할 듯

공공임대주택은 저소득층을 위한 가장 적극적인 정책이라는 점에서, 주거지원의 시급성 및 필요성에 따라 배분할 필요가 있다. 시급성과 필요성을 고려한 배분기준에 따라, 대기자명부의 밴드 및 그룹은 특별공급대상, 우선공급계층, 일반공급계층으로 구성하도록 한다.

특별공급대상(Band 1)은 심각한 주거권 침해에 대응하여 국가를 상대로 적절한 대책을 요구할 수 있는 권리를 가진 집단으로, 중앙정부 및 지방정부가 최우선하여 지원이 필요하다고 인정하는 계층 및 가구이다.

대기자명부의 우선공급계층(Band 2)과 일반공급계층(Band 3)은 정책적으로 지원할 필요가 있는 계층 및 가구이다. 우선공급계층과 일반공급계층은 가구의 소득수준을 반영하여 설정하되, 가점을 부여하여 주거필요성이 높은 가구의 입주가능성을 높여주는 것이 필요하다.

입주자격 및 대기자명부 등록기준에 따른 정책대상자 규모는 73.3만 가구~107.6만 가구로 예측된다.

[표 3] 대기자명부의 우선순위 및 등록자격 구성(안) 및 등록기준에 따른 정책대상자 규모

(단위 : 천 가구)

구 분		입주대상 계층 및 가구	정책대상자 규모	
			정책소요	입주희망
특별공급대상 (B1)	B1_G1 (중앙정부)	<ul style="list-style-type: none"> - 법정 유공자 또는 유족 : 국가, 보훈, 5·18 민주유공, 특수임무, 참전(등록포로) - 아동·청소년복지시설 퇴소예정자 - 가정폭력 및 성폭력 등의 피해자, 건강악화 및 장애 등으로 주거 및 주거이동 필요가구 등 긴급지원 대상가구 - 화재, 홍수 등의 자연재해 피해가구 - 국가 차원에서 주거지원이 우선적으로 필요하다고 인정할 경우 	702.0	489.6
	B1_G2 (지방정부)	<ul style="list-style-type: none"> - 「국민기초생활보장법」 상의 생계급여 수급자 - 도시계획 철거민 - 홀리스 또는 홀리스상태에 처할 위험이 있는 위기가구 - 비닐하우스, 쪽방, 판자촌 등 비정상주택 거주가구 - 철거주택, 재난위험주택 등 긴급이주 필요가구 - 최저주거기준 미달 등으로 미성년자녀와 별거상태인 가족해체 위기 가구 또는 아동의 안전·건강을 위한 주거이동 필요가구 등 - 지방정부가 주거지원이 우선적으로 필요하다고 인정할 경우 		
우선공급계층 (B2)	우선공급 계층 1 (B2_G1)	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 1-2분위(전년도 도시근로자 월평균소득의 55% 이하) 가구 - 소득 3-4분위(전년도 도시근로자 월평균소득의 75% 이하) 중에 장애인가구, 고령자가구, 노부모 부양가구, 다자녀가구(3명 이상) 	346.3	224.8
	우선공급 계층 2 (B2_G2)	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 3-4분위(전년도 도시근로자 월평균소득의 75% 이하) 가구 		
일반공급계층 (B3)		<ul style="list-style-type: none"> - 소득 5-6분위(전년도 도시근로자 월평균소득의 100% 이하) 가구 : 신혼부부, 산업단지 근로자 등 * 지방정부가 소득 7-8분위도 주거지원이 필요하다고 인정할 경우 확대하는 것도 가능 	27.8	18.2
총 계			1,076.1	732.5

특별공급대상은 직접제공, 우선공급계층·일반공급계층은 선택기반방식으로 배분

대기자명부가 도입되면, 공급주체·주택유형 등에 상관없이 1회의 신청으로 대기자로 등록되어 공공임대주택을 제공받을 수 있다. 대기자명부는 온라인을 기반으로 상시로 접수하고, 등록 신청 시에는 기본정보, 경제정보 외에 현재 주택 거주정보와 희망 공공임대주택 정보 등을 기입하도록 한다. 고령자 등의 IT 접근성 취약계층을 위하여 주거복지센터, 상담/지원창구(help-desk) 등을 통해 상시접수가 가능한 체계를 갖출 필요가 있다. 명부등록 대기자는 1년(또는 2년)마다 소득·자산 등의 정보를 재입력·재작성하여 등록을 갱신하도록 한다.

[표 4] 대기자명부 등록 신청 시의 기입정보

구 분	정보의 내용
기본정보	- 신청인 성명·주민등록번호·주소 등의 인적사항, 가구원별 인적사항, 가구원 특성(미성년자녀, 65세 이상 고령자, 장애인 등), 특별공급대상 여부 및 자격, 해당 지역 거주기간 및 경제활동기간, 별거가족 유무 및 사유 등
경제정보	- 소득 및 자산, 부채, 공공부조 수급 여부(생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등), 경제활동 : 직업, 고용형태(정규직, 비정규직, 일용직 등), 실업 등
현재 주택 거주정보	- 점유형태, 임대료(보증금 및 월임대료), 관리비, 주택유형, 주거특성(반지하, 옥탑방 등), 비정상거처 여부(노숙인시설, 쪽방, 비닐하우스, 숙박업소, 임시주거 등), 주택/주거규모 및 방수, 전용 입식부엌, 전용 수세식화장실, 온수목욕시설 등의 여부, 비자발적 퇴거 또는 강제퇴거의 위험 여부 등
희망 공공임대주택 정보	- 주택유형, 주택규모 및 방수, 지역 : 시·군·구 기준으로 3순위까지, 배리어프리 여부 등

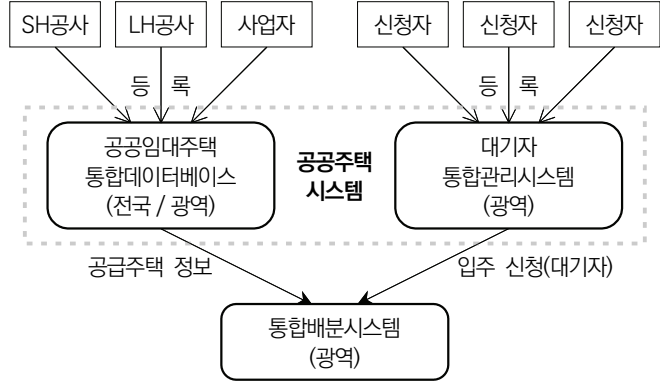
신청자에 대해서는 입주자격 충족 여부, 무주택 여부, 거주 및 경제활동기간 충족 여부 등의 적격성 충족 여부를 검증하여야 한다. 검증된 경우에는 특별공급대상, 우선공급계층, 일반공급계층으로 구분·배정하고, 등록이 확정된 신청자에게 등록번호를 부여·고지한다. 자격탈락 시에 신청자는 일정 기간(1개월) 이내에 이의신청을 할 수 있고, 서류보완 후에 다시 적격성을 판단하도록 한다.

동일한 밴드 및 그룹에 속한 대기자의 우선순위는 직접제공(direct offer) 방식으로 지원할 필요가 있는 특별공급대상(Band 1)의 경우 신청일을 기준으로 한다. 선택기반(choice based letting) 방식으로 지원할 필요가 있는 우선공급계층 및 일반공급계층은 주거비(임차료)부담 정도, 열악한 주거 여부 등의 주거의 시급성 및 필요성에 따라 접수제로 배분·입주시킨다.

배분계획 수립해 밴드별 할당비율로 배분 ... 시범사업 거쳐 2023년 시행

국가뿐만 아니라 시·도 차원에서도 '공공임대주택 배분계획'을 수립하여 정책목표, 배분방향, 공급물량 및 밴드·그룹별 할당량 등의 가이드라인을 설정하여 공공임대주택을 공급·배분하여야 한다. 5년 단위의 계획으로 수립하되, 대기자명부의 밴드 및 그룹별 배분/할당비율 설정을 반드시 포함하여야 한다. 이때 대기자명부의 데이터베이스는 지역별 공공임대주택 수요를 파악하여 공급량 및 배분비율을 결정하는 데 중요한 기초자료로 활용될 수 있다.

대기자명부에 의한 공공임대주택 배분체계를 갖추려면 공공임대주택 통합데이터베이스(전국 / 광역)와 대기자 통합관리시스템(광역), 통합배분시스템(광역) 등이 구축되어야 한다. 모든 임대사업자는 공공임대주택에 신규 및 재공급물량을 통합DB에 등록하고, 통합배분시스템을 이용해 입주자를 선정하는 과정으로 공급할 필요가 있다.



[그림 4] 대기자명부 운영시스템

대기자명부의 도입은 단순한 입주자 선정방식의 변경이 아닌, 공공임대주택 배분체계의 전반적인 변화를 의미한다. 따라서 상당히 구체적인 수준에서 제도 정비 및 시스템 구축, 역할 재분배 등이 수반되어야 하며, 전면적 시행에 앞서 시범사업을 통한 단계별 도입이 필수적이다. 1단계인 2020년에는 행정구역 중심의 시범사업지역을 선정하고, 중앙정부 지원 하에 전산시스템을 구축하도록 한다. 2단계인 2021년~2022년에는 신규공급 및 재공급분에 한하여 시범사업을 시행하도록 한다. 대기자명부 도입 초기에는 신청자가 짧은 시기에 집중될 것이 예상되므로, 직접제공 / 선택기반 배분뿐만 아니라 밴드·그룹별 추첨제에 따른 입주자선정도 시범사업 및 모니터링을 실시하도록 한다. 3단계인 2022년에는 시범사업을 계속하여 실시하되, 시범사업과 모니터링 결과를 반영하여 「주택법」, 「공공주택 특별법」, 「주택공급에 관한 규칙」 등을 전면적으로 개정하도록 한다. 이와 같은 3단계에 걸친 준비를 거쳐 2023년에는 대기자명부 제도를 전면적으로 시행할 필요가 있다.

2부. 공공임대주택의 임대료체계 개선방안

유형별로 임대료 산정기준·방법 달라, 건설시점에 따라 임대료격차 커

공공임대주택 유형은 공급주체에 따라 상이하지만, 14가지~17가지로 분류할 수 있다. 유형에 따라 비용 또는 시세를 반영하여 임대료를 산정하고 있는데, 임대료 산정기준이 상이할 뿐 아니라, 산정방법도 매우 복잡한 상황이다.

현행 공공임대주택의 건설원가연동형 임대료는 공급자 중심으로 산정됨에도 불구하고, 입주자뿐만 아니라 공급자에게도 부(-)의 영향을 끼치고 있다. 임대료수입이 낮은 상황에서 주택의 운영관리비용에 대한 지원이 거의 이루어지지 않아, 공급자가 재무건전성을 확보하기 어렵기 때문이다. 입주자 측면에서는 유형별로 기준임대료가 정해져 있어, 빈곤층의 지불임대료 부담수준이 높은 실정이다. 이에 반해 일정 소득수준 이상의 계층은 임대료부담이 거의 없어 공공임대주택에 지속적으로 거주하고, 이로 인해 공공임대주택의 활용성도 저하되고 있다.

또한 최근에 주로 공급되는 국민임대주택(건설원가연동형), 행복주택(시세연동형) 등은 빈곤층 및 저소득층의 부담능력을 벗어나는 임대료수준으로 공급되고 있다. 공공임대주택 소요/필요가구인 빈곤층에게 높은 임대료는 일종의 진입장벽으로 작용하고 있어, 정책의 수직적 형평성이 저해되고 있다.

공공임대주택의 유형 간 임대료격차는 약 4배 ... 임대료는 시세의 31% 수준

서울시 공공임대주택 거주가구 중에 SH공사가 소득을 파악하고 있는 가구는 29.2% 정도로 불과하고, 이들 가구의 월평균 소득은 평균 192.4만 원으로 나타났다. 행복주택 거주가구의 월평균 소득은 285.0만 원으로 가장 높고, 재개발·주거환경임대주택에 거주하는 저소득층의 월평균 소득은 110.2만 원으로 가장 낮았다.

공공임대주택 입주자가 지불하는 평균 보증금은 3,494.8만 원, 평균 월세는 8.7만 원으로 나타났다. 현재 가장 많이 공급되고 있는 국민임대주택의 월세환산 임대료는 9,004원/㎡, 행복주택은 15,629원/㎡으로, 영구임대주택의 3,618원/㎡에 비해 2배~5배에 이르는 것으로 분석되었다. 이처럼 유형 간에 발생하는 임대료격차는 정책의 형평성을 저해하고, 주거사다리로서의 역할도 기대하기 어렵게 만들고 있다. 전용 1㎡당 월세환산 임대료는 동일 유형 내에서는 건축연한이 짧을수록, 주택규모가 클수록 높은 것으로 분석되었다.

공공임대주택의 임대료는 시세의 31.1% 수준인 것으로 나타났다. 국민기초생활보장 수급자 등이 많이 거주하고 있는 영구임대주택은 시세의 18.3% 수준이다. 이에 비해 소득 4분위 이하인 저소득층이 주로 거주하고 있는 국민임대주택은 시세의 47.7%, 연소득 8,000만 원 이하의 맞벌이 신혼부부도 입주할 수 있는 행복주택은 시세의 78.3% 수준으로 분석되었다.

공공임대주택 거주가구의 소득 대비 임대료비율(RIR)은 평균 32.4%로 나타났는데, 이는 소

특 1분위의 빈곤층 거주비율이 절반에 육박하기 때문이다. 가구원수가 많을수록 임대료부담이 적은 경향이 나타났고, 최근에 공급된 공공임대주택일수록 거주가구의 RIR이 높아지는 것으로 분석되었다. 다만, 행복주택의 경우에는 시세 대비 지불임대료 수준이 78.3%임에도 불구하고, 평균 RIR은 28.2% 정도로 나타났다.

주요 선진국은 부담능력(가구소득) 감안해 임대료 책정

공공임대 및 사회주택 정책을 펴고 있는 국가는 주로 ① 소득연동형, ② 비용연동형, ③ 시세연동형, ④ (주택)가치연동형의 4가지 방법으로 임대료 수준을 결정하고 있다. 1가지 방법의 의해서만 임대료를 산정하기보다는 복합된 임대료 산정방식을 개발하여 적용하는 경우가 대부분이다. 임차인의 과도한 경제적 부담을 해소하기 위해 임대료상한제를 병행하고 있다.

우리나라와 같이 자유주의적 복지국가군에 속한 선진국은 정책대상자 및 입주가구의 부담능력, 즉 가구소득을 감안한 소득연동형 임대료체계를 마련하여 시행하고 있다. 미국(뉴욕시)은 시장임대료의 80%와 가구소득의 일정 비율 가운데 낮은 금액을 부과하고 있다. 영국은 가구의 소득과 함께 주택의 시세(임대료, 가격), 규모(면적, 침실수) 등을 고려하여 임대료를 산정하고 있는데, 시세의 50% 수준에서 임대료를 부과하는 것을 목표로 하고 있다. 일본 공영주택의 임대료는 가구의 소득뿐만 아니라 주택의 입지·규모·경과연수·편리성 등을 반영하여 산정하고 있다. 캐나다 브리티시 컬럼비아(BC)주의 경우에는 가구소득의 30%와 최저임대료 중에 높은 금액을 임대료로 부과하고 있다.

소득연동형 임대료로 채택하더라도 국가마다 그 스펙트럼은 다양하다. 주택품질을 반영하되 가구소득이 임대료산정에 결정적 요인이 되거나, 지역시세 및 주택품질이 주된 요인이지만 가구소득과 연동하여 임대료가 부과되고 있다.

[표 5] 주요 선진국의 공공임대주택 임대료 산정방법

구분	미 국 (뉴 욕)	영 국	일 본 (공영주택)	캐나다 (브리티시 컬럼비아)
산정 방식	- 거주자의 소득, 주택의 가치에 기반하여 지역 공공주택청이 산정	- 거주자의 소득, 주택의 시세·면적 등을 고려하여 기준임대료 산정	- 거주자의 소득에 기반하고, 주택의 입지·규모·경과연수·편리성을 반영하여 산정	- 거주자의 소득, 정부보조금 수령 여부 등을 고려하여 기본임대료 산정
기준 및 내용	- 뉴욕시 최대임대료 = 공정시장임대료(FMR)의 80% 수준인 최대임대료와 소득연동형 임대료(조정 후 가구소득의 30% 수준) 중에 낮은 금액을 부과	- 기준임대료 = {공영/사회주택 평균임대료 × 70% × (지역 평균소득 ÷ 국가 평균소득) × 침실수 가중치} + {공영/사회주택 평균임대료 × 30% × (해당 주택의 가격 ÷ 국가 평균 주택가격)}	- 공영주택 임대료 = 임대료산정 기초액(소득하위 25% 이하와 25% 초과~50%를 다르게 적용) × 입지계수 × 규모계수 × 경과연수계수 × 편리성계수	- 기본임대료 1(정부보조금 미수령) = 소득의 30%와 최저임대료 중에 높은 금액 - 기본임대료 2(정부보조금 수령) = 사업자가 정하는 기준임대료

주택의 품질·시세(가치) 반영해 소득연동형 임대료체계 도입방안 마련

다음의 5가지 원칙 아래 새로운 임대료체계의 개편(안)을 마련하였다. ① 수직적·수평적 평형성을 갖춘 임대료체계를 구축하여 정책대상자 및 입주자에게 혼동을 주지 않는다. ② 가구의 부담능력을 고려한 소득연동형 임대료체계를 도입하되, 주택의 품질 / 시세(가치)도 함께 연동하도록 한다. ③ 가구소득과 자산을 중심으로 입주자격과 함께 거주자격을 마련하여 정책의 효율성과 형평성을 동시에 추구하도록 한다. ④ 주택의 이질성에 따른 임대료의 격차를 줄이기 위해 지역성이 반영된 임대료로 책정한다. ⑤ 신규임대, 공가임대에 우선 적용하고, 기존 임차인은 10년~20년에 걸쳐 적용하여 임대료의 격변을 방지한다.

이러한 원칙하에 2가지의 소득연동형 임대료체계 도입방안을 마련하였다. 도입 I안은 가구소득을 1순위 기준으로 하고, 품질 및 성능을 2순위 기준으로 마련하였다. 도입 II안은 시세 및 가치를 1순위 기준으로 하고, 가구소득을 2순위 기준으로 하는 방안이다.

건설원기연동형 / 시세연동형 임대료체계의 단점을 극복할 필요

- 유형별로 임대료 산정방식이 다양한 공급자 중심의 임대료체계, 운영비용에 대한 보조 미미, 주거비 보조제도와의 결합도 낮은 수준
- 건축연한 및 경년변화에 따라 시세에 비해 매우 낮은 임대료수준인 경우가 발생 → 중소득층 이상 가구의 지속거주에 따른 공공임대주택의 활용성 저하
- 정책대상(입주가구)의 부담능력을 고려하지 못한 임대료수준, 빈곤층에게는 진입장벽 → 정책의 형평성 저해
- 소득과 상관없이 입주할 수 있거나, 고소득층도 입주할 수 있는 유형이 존재 → 주택배분의 합리성 결여, 정책의 형평성 저해

〈공공임대주택 정책의 선진화〉
① 유형통합, ② 배분체계 재정비, ③ '임대료체계 개편', ...

소득연동형 임대료체계 도입 I(안)
소득(1순위 기준) + 품질·성능(2순위 기준)

- 입주자 / 거주자 소득의 일정 부분을 기준으로 임대료를 책정하되, 주택의 품질·성능 등을 감안하여 설정 → 가구 중심의 임대료로 소득연동형 도입
- 기준임대료 설정이 비교적 용이
- 입지가 양호한 임대주택에 대한 선호현상 발생
- 사업자의 회계적 균형을 위해 운영비용 보조제도의 마련 필요
- 사회 전반적으로 소득파악을 위한 제도개선 필요

소득연동형 임대료체계 도입 II(안)
시세·가치(1순위 기준) + 소득(2순위 기준)

- 주택의 가치·시세 등을 감안하여 임대료를 책정하되, 입주자 / 거주자 소득의 일정 부분을 상한으로 설정 → 주택 중심의 임대료로 소득연동형 도입
- 기준임대료 설정이 쉽지 않고, 임대료 감액 / 운영비 보조제도가 필요
- 지역적·입지적 특성을 반영하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 역할분담이 필요
- 주택시장 안정화를 위한 공공부문의 노력 필요

[그림 5] 공공임대주택의 소득연동형 임대료체계 도입방향

소득연동형 임대료체계의 도입을 위해 가구규모에 따른 소득수준별 최대임대료는 RIR 20%~25% 수준으로 설정하였다. 주택규모는 전용면적 1㎡당 0.8%~1.6%씩, 경과연수는 1년당 0.9%씩 증감하는 계수를 적용하였다. 또한 법정동(또는 행정동) 단위의 지역시세를 아파트와 비아파트로 구분하여 적용하였다.

[표 6] 소득연동형 임대료체계의 도입(안) : 종합

구 분	도입 I(안)	도입 II(안)
특 징	- 가구소득을 1순위 기준으로 하고, 품질 / 성능을 2순위 기준으로 하여 산정	- 시세 / 가치를 1순위 기준으로 하고, 가구소득을 2순위 기준으로 하여 산정
산정방식	- 입주가구의 전년도 연소득 ÷ 12개월 × (20% ~25%) × 주택규모계수 × 경과연수계수 ※ 저렴성을 추구하는 공공임대주택의 특성과 임대시장의 가격안정을 추구하기 위해 가구의 RIR 20%~25%에 해당하는 금액과 지역시세의 80% 가운데 작은 금액을 임대료로 부과	- 지역시세의 60%~70% × 주택규모계수 × 경과연수계수 ※ 지역시세의 60%~70%에 해당하는 금액과 가구의 RIR 20%~25% 가운데 작은 금액을 임대료로 부과 ※ 지역시세의 60%~70%는 서울의 경우이고, 민간임대주택의 가격이 낮은 지역은 80%까지 적용하면 될 것임.
임대료 상한	- 가구소득의 20%~25% • RIR 20%를 적용하는 경우에도 소득 5-6분위에 대해서는 RIR 25%를 적용 • 소득 7-10분위에 대해서는 지역시세(시장임대료) 수준의 임대료를 부과	
주택규모계수	- 43㎡를 기준으로 1 ± (0.8% × 주택규모) ~ 1 ± (1.6% × 주택규모)	- 36㎡를 기준으로 1 ± (0.8% × 주택규모) ~ 1 ± (1.6% × 주택규모)
경과연수계수	- 0년을 기준으로 1 - (0.9% × 경과연수)	- 10년을 기준으로 1 ± (0.9% × 경과연수)
최소임대료	- 보증금 1,189만 원, 월세 5.2만 원 • 전월세 실거래가(2017년~2018년) 가운데 전용 12㎡~20㎡ 미만 주택의 임대료를 분석하여 하위 1%에 해당하는 금액을 적용	
할증 및 감액	- 임대료 할증 : 1인 가구의 경우 전용 43㎡를 초과하는 공공임대주택에 거주할 경우 임대료를 30% 할증 - 임대료 감액 : 최저주거기준 미달가구에 대해서는 임대료를 30% 감액	- 할증 및 감액 없음.

가구소득 대비 지불임대료의 기준은 RIR 20% 적용이 바람직

소득연동형 임대료체계의 도입(안)의 결과와 현재의 소득 대비 지불임대료 비율(RIR)을 비교한 결과, 임대료 상한액을 가구소득의 20%선으로 제한하는 방안이 더 합리적인 것으로 분석되었다. RIR 25% 기준도 소득 1분위 입주자구의 임대료부담을 크게 낮출 수 있지만, 2분위의 임대료부담이 현재보다 비교적 크게 증가하여 RIR 20%가 더 바람직하다.

[표 7] 임대료체계 개선(안)별 소득 대비 지불임대료 비율의 변화 예측

(단위 : %)

구 분	도입 I(안)		도입 II(안)				비 고 (현 재)
	RIR 20% 기준 시	RIR 25% 기준 시	시세 60% RIR 20% 기준 시	시세 60% RIR 25% 기준 시	시세 70% RIR 20% 기준 시	시세 70% RIR 25% 기준 시	
1분위	23.7~24.0	26.6~27.0	24.6	27.9	24.7	28.1	50.0
2분위	17.7~17.9	21.9~22.0	18.7	21.9~22.0	19.1~19.2	23.0	18.3
3분위	17.6	21.0~21.1	17.4~17.5	19.6~19.9	18.2~18.3	21.2~21.3	15.6
4분위	17.1	19.8~19.9	16.3~16.4	17.7~18.2	17.4	19.6~19.9	13.9
5-6분위	18.0~18.1		15.3~15.7		17.2~17.6		13.2

주 : 전용면적계수와 경과연수계수에 따른 지불임대료의 변화를 범위값으로 나타냄.

현재의 지불임대료와 비교할 때 RIR 20%를 기준으로 개선하는 I(안)이 소득 1분위의 임대료 수준은 감소하고, 2분위의 임대료는 비슷한 수준으로 유지되는 것으로 나타났다. 서울에 소재한 공공임대주택에 소득연동형 임대료체계를 도입할 경우, 가구 소득 대비 지불임대료의 기준은 RIR 20%를 적용할 필요가 있다.

[표 8] 임대료체계 개선(안)별 지불임대료의 변화 예측

(단위 : 천 원)

구 분	도입 I(안)		도입 II(안)				비 고	
	RIR 20% 기준 시	RIR 25% 기준 시	시세 60% RIR 20% 기준 시	시세 60% RIR 25% 기준 시	시세 70% RIR 20% 기준 시	시세 70% RIR 25% 기준 시	현 재	조 정
1분위	19,481 85	23,238 102	20,755 91	24,724 108	20,857 91	24,977 109	49,024 116	37,822 165
2분위	42,649 187	52,395 229	44,610 195	52,591 230	45,714 200	54,922 240	58,253 119	42,689 187
3분위	51,266 224	61,067 267	50,898 223	57,942 253	53,072 232	62,097 272	59,846 123	44,007 193
4분위	56,568 247	65,424 286	54,421 238	60,083 263	57,617 252	65,803 288	62,103 120	44,761 196
5-6분위	68,727 301		60,287 264		67,461 295		67,771 141	49,980 219

주 : 1) 임대료 증감률의 경우 도입 I(안)은 전용면적 1㎡당 0.8%·경과연수 1년당 0.9%를, 도입 II(안)은 전용면적 1㎡당 1.6%, 경과연수 1년당 0.9%를 적용한 결과임.

2) 각각의 셀에서 위쪽은 보증금, 아래쪽은 월세를 표기함.

3) '조정'은 전환이율을 연 5.25%로 적용하고, 보증금과 월세를 50 : 50으로 배분하였을 경우의 지불임대료임.

개선된 임대료체계는 수직적 형평성 제고하고, 임대료수입 개선효과도 기대 가능

개선된 공공임대주택의 임대료는 가구소득과 연동하여 지불임대료가 책정되고, 주택품질과 지역시세에 따라 지불임대료도 변화하는 양상으로 나타났다. 새로운 임대료체계는 수직적·수평적 형평성을 제고할 수 있고, 공급주체 및 관리주체의 주택품질 향상을 위한 노력을 유도할 수도 있을 것이다.

또한 운영주체의 임대료수입의 경우 보증금 총액은 감소하지만, 월세 총액은 증가하여 작지만 운영개선효과가 발생할 것으로도 추정되었다.

[표 9] 임대료체계 개선(안)별 지불임대료의 변화 예측 : 종합

(단위 : 억 원)

구 분		도입 I(안)		도입 II(안)		비 고	
		RIR 20% 기준 시	RIR 25% 기준 시	시세 60% RIR 20% 기준 시	시세 70% RIR 20% 기준 시	현 재	현재를 50 : 50으로 조 정
1분위	보증금	4,048.5	4,829.2	4,313.3	4,334.6	10,188.2	7,860.1
	월 세	17.7	21.1	18.9	19.0	24.2	34.4
2분위	보증금	2,879.2	3,537.2	3,011.6	3,086.1	3,932.6	2,881.9
	월 세	12.6	15.5	13.2	13.5	8.0	12.6
3분위	보증금	2,009.6	2,393.8	1,995.2	2,080.4	2,346.0	1,725.1
	월 세	8.8	10.5	8.7	9.1	4.8	7.5
4분위	보증금	1,717.4	1,986.3	1,652.2	1,749.2	1,885.4	1,359.0
	월 세	7.5	8.7	7.2	7.7	3.6	5.9
5-6분위	보증금	2,863.9	2,863.9	2,512.2	2,811.1	2,824.0	2,082.7
	월 세	12.5	12.5	11.0	12.3	5.9	9.1
7-10분위	보증금	3,065.6	3,065.6	3,065.6	3,065.6	2,486.0	1,848.8
	월 세	13.4	13.4	13.4	13.4	5.3	8.1
전 체	보증금	16,584.2	18,676.0	16,550.2	17,127.1	23,662.3	17,757.5
	월 세	72.6	81.7	72.4	74.9	51.9	77.7

주 : 1) 소득이 파악된 주거가구를 대상으로 함.

2) 보증금을 월세로 전환 시 연 5.25%를 적용하고, 보증금과 월세를 50 : 50으로 배분함.

3) 소득 5-6분위에 대해서는 RIR 25%를 적용하고, 7-10분위 주거가구의 임대료는 지역시세의 100%로 가정함.