

일반논문

임대주택 유형별 주거안정효과 분석*

An Analysis on the Contribution of Social Housing
to Residential Stability in Korea

박 준**·김현정***·이 신****

이 연구의 목적은 다양한 유형의 임대주택 간 주거안정효과를 비교하는 것이다. 이 연구에서는 현황 자료 분석, 문헌 분석, 전문가 FGI, AHP 전문가 설문조사 방법 등을 활용해 임대주택 유형별 주거안정효과 종합지표를 도출했다. 문헌 분석과 전문가 FGI를 통해 주거안정효과의 상위요인으로 주거비 부담, 주거 점유 안정, 입주자 자격 제한 등 3개 요인이 도출되었다. 이들에 대한 하위요인으로는 임대료 수준, 보증금 수준, 면적, 운영 기간, 거주 기한, 임대료 상승률, 주택소유 여부, 소득수준, 특수계층 여부 등 총 9개 요인이 도출되었다. 이후 AHP 전문가 설문조사를 통해 각 요인별 가중치와 주거안정 기여도 점수를 도출하고 이를 종합해 임대주택 유형별 주거안정효과 종합지표를 도출했다. 분석 결과 영구 임대를 선두로 매입 임대, 50년 임대, 국민 임대 등이 주거안정효과가 큰 것으로 나타났다. 한편 5년 임대, 舊준공공 임대 및 舊뉴스테이 등의 민간 임대는 주거안정효과가 가장 낮은 것으로 나타났다. 한정된 자원 및 정책 수단을 고려할 때 임대주택 지원정책은 이러한 유형별 주거안정효과에 기반을 두고 정비될 필요가 있다. 이 연구의 결과는 주거안정효과에 기초한 임대주택 지원정책의 체계화에 있어 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

주요어: 임대주택, 주거안정효과, 지표, AHP

* 이 연구는 한국지방세연구원의 '임대주택 공공성 평가를 위한 지표개발 사업'의 내용을 기초로 작성됨.

** 주저자, 서울시립대학교 국제도시과학대학원 조교수(joon.park@uos.ac.kr)

*** 공동저자, 서울대학교 건설환경공학부 시간강사(iam.urbanistar@gmail.com)

**** 교신저자, 서울시립대학교 국제도시과학대학원 부교수(shinlee714@uos.ac.kr)

1. 서론

2015년 말 제정된 ‘민간임대주택에 관한 특별법(이하 ‘민간임대주택법’)'에 근거해 공급되기 시작한 기업형 임대주택, 뉴스테이(New Stay)¹⁾는 우리 사회에 많은 쟁점을 남겼다. 그동안 임대주택²⁾은 공공 주체 또는 민간 주체가 기금 및 택지 지원을 받는 대신 임대주택의 공공성을 보장하기 위한 임대의무기간, 임대료상승제한, 분양전환의무, 임차인 자격, 초기 임대료, 임대주택 담보권 설정 제한 등 6대 규제를 받으며 공급해왔다. 이 과정에서 누적된 부채 등의 문제로 공공 주체를 통한 공급 확대에 일정 한계가 나타났다. 이에 민간 주체의 활용 폭을 넓혀 임대주택 공급을 늘리겠다는 정책 방향이 설정되었다. 이 대강의 취지에 대해서는 의견이 크게 갈리지 않았지만 기업형 임대주택인 뉴스테이에 대해서는 정부의 지원 수준에 비해 임대주택의 공공성을 담보해야 하는 관련 규제가 과도하게 완화되면서 비판 대상이 되었다.

뉴스테이에 대해서 그린벨트 해제, 토지수용권, 공공택지 조성 원가 공급, 기금 지원, 저리 용자, 취득세 및 재산세 등 세제 감면, 용적률 상향 등의 혜택이 제공되었다.³⁾ 하지만 6대 규제 중에서는 2개의 규제만이, 그것도 최소 수준의 규제만이 적용되었다. 최소에 가까운 8년이 라는 임대의무기간과 연 5%라는 실효성 적은 임대료상승제한만을 적용했다.⁴⁾ 뉴스테이는 초기 임대료 수준에 제한이 없고, 유주택자도 거

1) 뉴스테이는 2015년 경제정책방향 6대 정책과제 중 하나이며, 국토부의 2015년 핵심정책과제인 ‘기업형 주택임대 육성’ 정책에 의해 추진되었다(국토교통부, 2016). 뉴스테이는 2018년 무주택 입주대상자 규정 및 초기 임대료 규정(시세의 90~95% 수준) 등을 신설공공성을 다소 강화한 형태인 공공지원 민간임대로 이름이 변경되었다.

2) 여기서 임대주택은 민간임대 주택시장을 제외한 등록임대주택을 의미. ‘공공주택 특별법’ 제2조 및 ‘민간임대 주택에 관한 특별법(‘민간임대주택법’)’ 제2조 참고.

3) 국토교통부, 『2016년 주택업무편람』(2016); 국토교통부 보도자료, “뉴스테이 사업, 추진속도 빨라진다”(2015.12.22); “‘공공지원 민간임대주택’, 박근혜 정부 ‘뉴스테이’와 뭐가 다른가?”, 《한겨레》, 2018년 4월 23일 자.

주할 수 있으며, 공급 면적에도 제한이 없는 그야말로 중산층 이상을 위한 임대주택으로 계획되었던 것이다.

공공임대주택의 대표 격인 국민임대의 경우 시장 가격의 약 60% 수준의 임대료,⁵⁾ 소득 전체 10구간 중 4분위 이하 무주택 가구 대상, 면적 60m² 이하, 30년 이상 의무임대, 연 임대료 상승률 2% 이하 등의 제한이 있다. 뉴스테이에 비해 저소득층에 대한 주거안정효과가 높다는 것을 이해하기는 어렵지 않다. 하지만 뉴스테이와 국민임대에 대한 정책지원 수준은 재정 지원을 제외하곤 크게 차이나지 않는다.

비단 민간임대주택과 공공임대주택간 비교뿐 아니다. 공공임대주택 안에서도 유형별로 하나씩 비교해보지 않으면 임대주택 유형 간 주거안정효과의 차이를 확인하기 어렵다. 우리의 임대주택정책이 백화점식으로 많은 유형을 양산해왔기 때문이다. 영구임대부터 행복주택, 최근 뉴스테이의 변형인 공공지원 민간임대주택까지 10가지 종류가 넘는 유형이 있고 여기에 면적과 공급 주체의 차이까지 고려하면 한국의 임대주택은 마치 복잡한 대입 전형을 방불케 한다.

한국의 다양한 임대주택 유형은 국제적 사례에 비추어 볼 때 과도하게 많은 편이라고 할 수 있다.⁶⁾ 물론 각 유형별로 나름의 대상 계층과 의도하는 주거안정효과를 기대하며 설계되었을 것이다. 하지만 한국의 장기공공임대주택 재고량이 전체 주택의 6.3% 수준으로 OECD 및 EU 등 선진국 수준에 못 미치고⁷⁾ 이를 위한 재원도 충분하지 않은

4) 국토교통부, 『2016 주택업무편람』(2016); www.myhome.go.kr.

5) 공급주체 및 지역에 따라 시세 대비 임대료 수준은 조금씩 다르다. 국민임대의 경우 최초 설계 임대료가 60~70% 정도 수준이라 하더라도 매년 시세 증가에 비해 임대료 인상에 제약이 있어 시세 대비 임대료 수준은 지속적으로 낮아지는 경향을 보인다. 현재 SH의 경우 국민임대의 시세 대비 임대료 수준은 평균 약 40% 수준이며, LH의 경우 지역에 따라 다르지만 평균 50~60%대 수준이다.

6) 100여 년에 가까운 임대주택 역사를 가지고 있는 영국과 프랑스의 경우 각각 크게 세 가지 유형을 가지고 있으며, 일본의 경우도 크게 세 가지 유형이 대표적이다.

7) 국토교통부, 『2017 주택업무편람』(2017), 457쪽.

상황임을 감안하면, 유형별 비교를 통해 한정된 재원을 어떻게 지원할 것인지에 대한 점검이 필요한 것이 사실이다. 그동안 여러 임대주택을 같은 맥락에서 비교하고 이들 유형별 지원 수준이 상대적으로 적절한지를 검토하려는 논의는 부족했다.

이 연구에서는 여러 임대주택 유형을 주거안정효과라는 하나의 틀로 비교해보고자 한다. 서민주거안정이라는 임대주택정책의 대전제를 좀 더 구체적으로 풀어보려는 것이다. 이 연구의 목적은 임대주택 유형별 주거안정효과를 상대적으로 비교 가능한 종합지표 형태로 도출하는 것이다. 이를 통해 임대주택정책의 방향을 점검하고, 유형별 지원을 비롯한 관련 정책의 기초자료로 활용할 수 있는 한 근거를 제시하고자 한다.

이 연구에서는 1980년대 후반부터 도입되었던 영구임대를 포함하여, 국민임대, 50년임대, 10년임대, 5년임대, 행복주택, 장기전세, 매입임대, 전세임대, 舊준공공임대, 舊뉴스테이, 공공지원 민간임대 등 12가지 유형 각각의 주거안정효과 종합지표를 도출한다. 이를 위해 임대주택에 대한 현황 분석, 관련 선행연구, 전문가 집단심층면접(FGI; Focus Group Interview), 계층화분석법(AHP; Analytic Hierarchy Process) 전문가 설문조사 등이 활용된다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 임대주택 현황에 대해 살펴본다. 3절에서는 관련 선행연구를 검토하고, 4절에서는 연구 방법과 자료에 대해서 설명한다. 이후 5절에서는 분석 결과를 정리하는 것으로 논문을 마무리한다.

2. 임대주택 현황 및 지원정책

1) 임대주택 현황

임대주택은 크게 건설임대주택, 매입임대주택, 공공지원 민간임대주택,⁸⁾ 장기일반 민간임대주택⁹⁾ 등으로 구분된다. 건설임대주택은 임대사업자가 임대 목적으로 건설한 후 임대하는 주택으로 공급 주체에 따라 공공주택 사업자가 국가 또는 지자체 재정 및 주택도시기금의 금융 지원을 받아 건설·운영하는 공공건설임대주택과 임대사업자가 임대 목적으로 건설·임대하는 주택 또는 건설주택 중 사용 검사 때까지 미분양으로 임대하는 민간건설임대주택으로 나뉜다. 매입임대주택은 임대사업자(공공 및 민간)가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 주택으로서 역시 공급 주체에 따라 공공주택 사업자가 국가 또는 지자체 재정 및 주택도시기금의 금융 지원을 받아 매매 등으로 취득·운영하는 공공매입 임대주택과 민간임대 사업자가 매매 등으로 취득·운영하는 민간매입 임대주택으로 나뉜다. 공공지원 민간임대주택은 기업형임대사업자가 8년 이상 임대 목적으로 취득해 임대하는 것으로 舊뉴스테이¹⁰⁾를 의미한다. 장기일반 민간임대주택은 舊준공공임대주택으로서 일반형 임대 사업자가 8년 이상 임대 목적으로 취득하여 임대하는 임대주택을 의미하며 4년 이상 임대 목적으로 취득하여 임대하는 주택은 단기민간임대주택으로 분류한다.

임대주택 유형별 비용부담 구조, 임대 기간, 대상 계층, 규모의 특성

8) 舊뉴스테이(기업형임대주택).

9) 舊준공공임대주택.

10) 뉴스테이의 경우 연간임대료 상한 5%에 대한 규정만 존재하여 주거안정효과가 적었으나, 2017 정권교체 후 공공지원 민간임대주택이라는 이름으로 무주택 입주대상자 규정 및 초기 임대료 규정(시세의 90~95% 수준) 등을 신설하면서 상대적으로 주거안정효과가 높아짐.

〈표 1〉 임대주택 유형별 특성

구분	유형 (사업 주체)	비용 부담	임대 기간	대상(임차인)	규모 (전용)
공공임대	영구 및 50년 공공임대 (국가, 지자체, LH공사)	- 국가·지자체 재정 (85% 이상) * 사업자 및 입주자 부담 15%	영구	- ‘국민기초생활보장법’에 의한 수 급자 - 모자가정, 국가유공자등 - 기타 청약저축가입자	40m ² 이하
		- 1992~1993 사업분 · 재정 50%, 기금20%, 입주자 30% - 1994년 이후 규모별 로 기금 차등 지원	50년	- 청약저축가입자 - 기타 특별공급 대상자·국가유공 자, 철거민, 장애인 등	60m ² 이하
	국민임대 (LH공사, 지자체)	- 재정 20~50% - 주택기금 37~42% - 사업자 10% - 임차인 3~28%	30년	- 50m ² 미만: 전년도 도시근로자 가 구당 월평균 소득의 70% 이하인 무주택세대주(50% 이하인 자 우선 공급) - 50~60m ² 이하: 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 청약저축가입자(무주택세대구성원) - 60m ² 초과: 전년도 도시근로자가구 당 월평균 소득의 100% 이하인 청 약저축가입자(무주택세대구성원)	85m ² 이하
	행복주택 (LH공사, 지자체)	- 재정 30% - 주택기금 40%, 사업 자 및 임차인 30%	6, 8, 10년	- 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 80~120% 이하인 무주택세 대주 - 대학생, 신혼부부 등 사회초년생, 고령자, 주거급여수급자, 산단근로 자 등	45m ² 이하
	장기 전세 (LH공사, 지자체)	건설 - 공공임대와 동일 매입 - 시행자 100%	20년	- 국민임대와 동일 단, 소득은 50% 완화 가능 - 무주택세대구성원	85m ² 이하 제한 없음
민간임대	5~10년 공공임대 (LH공사, 지방공사, 민간업체)	- 규모별로 기금 지원 (85m ² 이하) - 택지는 149m ² 까지 공급	5년 10년	- 무주택세대구성원 (청약저축가입자)	149m ² 이하
	민간건설 임대(민간업 체, 개인)	- 자체자금 및 임대보 증금	5년	- 사업자 자율 선정	제한 없음

구분	유형 (사업 주체)	비용 부담	임대 기간	대상(임차인)	규모 (전용)
	매입임대 (개인, 법인)	- 자체자금 및 임대보 증금 ·호당 7,500만 원(수 도권 1.5억 원)까지 용자	5년 10년	- 사업자 자율 선정	제한 없음
	공공지원 민간임대	- 자체자금 및 임대보 증금 기금, 금융, 택 지, 세제지원	8년	- 무주택세대구성원 일반공급 및 특별공급	85m ² 이하
	舊뉴스테이 (기업형 임대주택)	- 자체자금 및 임대보 증금 기금, 금융, 택 지, 세제지원	8년	- 사업자 자율 선정	85m ² 이하
	장기일반 민간임대	- 자체자금 및 임대보 증금 금융, 세제지원	8년	- 무주택세대 구성원	85m ² 이하
	舊준공공 임대주택	- 자체자금 및 임대보 증금 금융, 세제지원	8년	- 무주택세대 구성원	85m ² 이하

자료: 국토교통부, 『2017 주택업무편람』(2017), 266쪽을 기초로 재구성.

은 <표 1>과 같다.

국토교통부 주택업무편람에 따르면 2016년 기준 민간임대주택시장에서의 임대주택을 포함한 총 임대용 주택은 779.3만 호이며, 이 중 (등록)임대주택은 227.3만 호 수준이다(국토교통부, 2017). 이 중 한국토지주택공사(LH) 및 서울주택도시공사(SH) 등 공공임대사업자가 관리하는 임대주택이 118.8만 호 수준이다.

임대주택을 운영기간으로 구분해볼 경우 10년 이상 장기공공임대

<표 2> 임대주택 주체별 재고

년도	총 임대주택	공공임대 사업자		민간임대 사업자						
		국가 (LH)	지자체 (지방공사)	공공임대주택			민간임대주택			
				소계	5년	10년	소계	단기 일반	장기 일반	공공지원 민간임대
2015	193.8만	87.0만	23.2만	15.6만	8.3만	7.3만	68.0만	67.6만	0.4만	-
2016	227.3만	94.5만	24.3만	17.0만	9.6만	7.4만	91.5만	85.6만	1.7만	4.2만

자료: 국토교통부, 『2017 주택업무편람』(2017), 457쪽을 재구성.

〈표 3〉 장기공공임대주택 유형별 재고

(단위: 만 호)

년 도	①임대 용주택 (추계)	②등록 임대 (②/①)	장기공공 임대주택	장기공공 임대재고율	영 구	50 년	국 민	장기 전세	10 년	임대 매입	전세 임대	행복 주택
2015	766.7	193.8 (25.3%)	116.3	5.9%	19.6	10.8	47.1	2.8	13.5	8.2	14.2	0.1
2016	779.3	227.3 (29.2%)	125.6	6.3%	19.9	10.8	50.9	3.2	14.8	9.2	16.6	0.2

자료: 국토교통부, 『2017 주택업무편람』(2017), 457쪽을 재구성.

〈표 4〉 장기공공임대주택 국제 비교

한국	네덜 란드	오스트 리아	덴마크	스웨덴	영국	프랑스	아일 랜드	일본	독일	OECD 평균	EU 평균
6.3%	32%	24%	19%	18%	18%	16%	9%	6.1%	5%	8%	9.4%

주: 한국(2016), 일본(2008), 스웨덴(2008), 기타 유럽지역(2010~2012년) 기준, OECD(2014, 국토연 brief)
자료: 국토교통부, 『2017 주택업무편람』(2017), 457쪽.

주택은 총 125.6만 호로서 총 주택 1,988만 호 대비 6.3% 수준으로 이는 OECD 평균 8% 및 EU평균 9.4%에 비해 낮은 수준이다. 하지만 이 중 분양전환인 10년 임대, 그리고 민간주택을 전세로 빌리는 활용하는 전세임대를 제하면 장기공공임대주택은 94.2만 호이며 재고율은 4.7% 수준으로 5% 미만으로 낮아진다.

본격적인 임대주택 공급은 1980년대 5년임대를 위주로 시작되었지만 5년임대 후 분양전환되는 주택이라는 한계가 있었다. 주택 및 토지가격이 폭등하고 민주화 붐이 불던 노태우 정부 시절인 1980년대 말부터 영구임대가 도입되었고, 김대중 정부 시절인 1990년대 말부터 국민임대가 도입되면서 본격적인 장기공공임대주택의 공급이 시작됐다고 볼 수 있다. 노무현 정부 시절인 2000년대 중반을 기점으로 매입임대, 전세임대 등 기존주택을 활용한 다양한 형태의 임대주택이 도입되었다. 2010년대 중반부터는 행복주택 등 도심 입지형, 사회초년생 등

〈표 5〉 임대주택 연도별 유형별 공급 현황

(단위: 호, 세대)

구분	임대주택												
	총계	공공임대주택								민간임대			
		소계	공공 임대 (5,10년)	영구 임대 (50년 포함)	국민 임대 (30년)	행복 주택 (6~ 20년)	장기 전세 (20년)	사원 임대 (5년)	매입 임대 (20년)	전세 임대 (20년)	소계	건설 임대 (5, 10년)	매입 임대 (5, 10년)
1982 ~ 1986	77,719	77,719	77,719										
1987	51,918	51,918	51,918										
1988	52,218	52,218	52,218										
1989	82,475	82,475	39,222	43,253									
1990	144,544	144,544	64,890	60,004				19,650					
1991	76,391	76,391	15,074	49,607				11,710					
1992	62,679	62,679	15,121	36,706				10,852					
1993	41,525	41,525	30,912	507				10,106					
1994	75,672	74,889	65,751					9,138		783		783	
1995	83,134	82,032	77,584					4,448		1,102		1,102	
1996	113,880	111,063	104,648					6,415		2,817		2,817	
1997	132,142	108,728	108,115					613		23,414		23,414	
1998	103,365	93,795	91,294		2,501					9,570		9,570	
1999	123,977	109,417	89,107		20,226			84		14,560		14,560	
2000	112,415	95,932	85,923		10,009					16,483		16,483	
2001	142,985	102,557	66,980		35,227			350		40,428	16,920	23,508	
2002	119,665	86,586	35,767		50,819					33,079	14,142	18,937	
2003	132,047	84,768	12,977		71,791					47,279	7,636	39,643	
2004	137,950	97,226	5,803		90,920				503	40,724	11,496	29,228	
2005	151,751	107,954	9,604		91,644				4,539	2,167	43,797	8,279	35,518
2006	175,376	118,161	14,551		90,473			173	6,339	6,625	57,215	15,143	42,072
2007	212,527	153,764	34,639		103,784			1,616	6,526	7,199	58,763	10,205	48,558
2008	186,824	125,606	30,729		77,752			1,297	7,130	8,698	61,218	26,259	34,959
2009	129,199	103,748	33,845	3,633	40,731		2,278	1,537	7,579	14,145	25,451	6,883	18,568
2010	138,009	106,850	38,140	10,103	28,262		8,922	861	6,990	13,572	31,159	11,452	19,707
2011	150,962	96,577	37,802	6,462	30,415		3,630	-	5,756	12,512	54,385	23,720	30,665
2012	199,367	99,325	38,352	3,385	24,933		862	522	5,646	25,625	100,042	42,473	57,569
2013	208,959	101,519	33,196	4,591	25,806		1,580	-	10,605	25,741	107,440	38,376	69,064
2014	225,131	108,482	31,886	1,518	11,224	26,256	545	-	9,200	27,853	116,649	26,083	90,566
2015	313,773	130,247	31,217	1,353	7,668	37,999	167	-	11,740	40,103	183,526	56,931	126,595

주: 연도별 사업승인 기준

자료: 국토교통부, 『2016 주택업무편람』(2016), 554쪽.

대상 계층 세분화 경향이 나타났으며, 준공공임대주택 및 기업형 민간 임대주택(뉴스테이)을 통해 민간 부문의 임대주택건설 및 운영 사업을 촉진하는 정책이 도입되었다.

2) 임대주택 공급 지원 제도 현황 분석

임대주택 공급 지원 제도 가운데 지방세 지원 제도를 먼저 살펴보자. 첫 번째로는 취득세 감면 및 면제 제도가 있다. 60m^2 이하 공동주택 및 오피스텔 임대주택에 대해서는 100% 면제이며, $60\sim 85\text{m}^2$ 이하 임대주택은 8년 이상, 20호 이상 취득 및 임대 시 50% 감면을 한다. 두 번째 지방세 지원 제도는 재산세 감면 및 면제이다. 40m^2 이하 30년 이상 공공임대의 경우 100% 면제이며, 60m^2 이하는 50%, $60\sim 85\text{m}^2$ 는 25%를 각각 감면한다. 공공지원 민간임대 및 장기민간 일반임대 사업자의 경우 40m^2 이하 면제이며 $40\sim 60\text{m}^2$ 는 75%, $60\sim 85\text{m}^2$ 는 50% 감면한다. 세 번째는 지역자원시설세 면제이다. 지역자원시설세는 공공 및 민간임대 사업자, 임대의무기간, 임대면적 제한 없이 60m^2 이하의 경우 모두 면제한다. 마지막은 LH의 임대주택에 대한 감면이다. LH 다가구 매입임대에 대해서는 취득세와 재산세를 50% 감면하며, LH 임대 소규모공동주택(60m^2)에 대해서는 취득세와 재산세를 50% 감면한다.

국세 지원제도로는 첫 번째는 양도소득세로서 8년 이상 운영하는 임대주택의 경우 주택가액 기준 수도권 6억 이하, 지방 3억 이하의 경우 중과를 배제하고 5년 및 10년 단위로 50~100% 장기보유특별공제 혜택을 제공한다. 두 번째로 종합부동산세의 경우 8년 이상 운영하는 임대주택의 경우 주택가액 기준 수도권 6억 이하, 지방 3억 이하의 경우 해당 주택을 합산에서 배제하는 혜택을 제공한다. 세 번째로 임대 소득세의 경우 4년 및 8년 임대 기준으로 주택가액이 6억 원 이하인 경우 30~75% 감면한다. 공공지원 민간임대에 대해서도 공공지원 민간임대 사업자가 3호 이상 임대시 소득세 또는 법인세의 75%를 감면

〈표 6〉 공공임대주택 유형별 호당 지원 단가 및 재원 부담 구조(2016 기준)

구분	영구임대주택	국민임대주택	다가구매입임대	행복주택	
표준 규모	41m ² (12.5평)	59m ² (17.8평)	-	47m ² (14.2평)	
호당 건설 원가 (만원)	8,742.5	12,449.3	다가구 9,500 원룸형 7,000	9,931.5	
3.3m ² 당 건설 원가	699.4	699.4	-	699.4	
재원 분담	계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	재정	85.0%	30.0%	45.0%	30.0%
	기금	-	40.0%	50.0%	40.0%
	입주자	2.5%	20.0%	5.0%	20.0%
	사업주체	12.5%	10.0%	-	10.0%
최초 임대료 수준 (시세 대비)	30%	60~80%	30%	60~80%	

자료: 진미윤·한도용, 『공공임대주택 임대조건 조정과 효과 분석 연구』(한국LH공사 토지주택연구원, 2016), 20쪽.

하며, 공공지원 민간임대 사업자에게 양도한 토지에 대한 양도소득세 10%를 감면한다.

임대주택은 또한 공공택지를 조성원가 이하로 공급받는 지원을 받는다. ‘택지개발촉진법’ 제18조 제3항에 따라 주택도시기금의 지원을 받는 국민주택¹¹⁾ 건설 용지로 사용할 택지를 조성 원가 이하로 저렴하게 공급받는다. 10년 이상 임대의 경우 60m² 이하는 조성 원가의 60%, 60~85m²는 지역별로 60~85% 수준으로 공급받으며, 10년 미만 임대의 경우 60m² 이하는 조성 원가의 70~85%, 60~85m²는 지역별로 80~90% 수준으로 공급받고 수도권에서는 조성 원가의 100%인 개발 비용으로 공급받는다.

임대주택은 또한 건설 비용에 대한 직접 재정 지원을 받고 있다. 공공임대주택 재정 지원은 건설 시점의 건설비를 보조하는 방식으로 이루어지는데, 건설비 지원은 공공임대주택 유형별 m²당 평균 지원 단

11) 면적 85m² 이하로 공공 및 민간건설 임대주택 포함.

〈표 7〉 공공임대주택 기금 지원 현황

용자 대상	1호당 용자 한도액	금리(연)	상환 방법	비고	
공공임대					
주택건설사업자 (공공기관 및 민간 사업자)	60m ² 이하	5,500	2.3	10년 이내에서 임대기간 거치 후 20년 상환	
	60~85m ²	7,500	2.8		
민간임대					
기업형 임대 사업자*, 일반형 임대 사업자**	60m ² 이하	8,000(7,000)	2.0(3.0)	4~12년 만기 일시 상환	2016.1.29. 신설
	60~85m ²	10,000(9,000)	2.5(3.5)		
	85~135m ²	12,000(11,000)	3.0(4.0)		

주: 1) ()는 단기임대주택 및 29세대 이하 건설 자금에 해당.

2) * 現 공공지원 민간임대 사업자 ** 장기일반 민간임대 사업자

자료: 『2016년 주택도시기금 업무편람』; 김태섭 외, 『민간건설 공공임대주택 적정 임대료 산정체계 및 임대료 관련 분쟁 조정방안 연구』(주택산업연구원, 2017), 32쪽.

가¹²⁾ 기준에 따른다.

임대주택의 건설비용에 대해서도 금융 지원이 있다. 용자 대상은 공공 및 민간 주택건설 사업자이며, 기업형 민간임대주택(現공공지원 민간임대) 등 민간임대 사업자를 위한 기금 지원은 ‘민간임대주택특별법’에 따라 2016년 1월 신설되었다. 주택도시기금 용자 조건은 2001~2013년 기간 10년 거치 20년 상환 조건에 금리 3% 수준이었으나, 2014~2015년 기간 20년 거치 20년 상환 조건에 금리 2.7%로 호혜적으로 변경되었고, 행복주택이 본격적으로 공급되기 시작한 2015년부터 30년 거치 15년 상환 조건에 금리 2.0%로 주택건설사업자에게 더욱 유리하게 전환되었다.

12) 평균 지원 단가는 정부가 산정한 1호당 건설 원가 기준에 따라 재정, 주택도시기금(舊국민주택기금), 사업 주체, 입주자 간 부담 비율로 결정됨.

〈표 8〉 주택도시기금 용자 지원 조건

	국민임대주택	행복주택	다가구 매입임대
2001~2013	10년 거치, 20년 상환 금리 3%	-	2006~2011년 20년 거치 20년 상환 금리 1.0%
2014~2015 (4.19 이전)	20년 거치, 20년 상환 금리 2.7%	-	2012년 이후 30년 거치 15년 상환 금리 1.0%
2015 이후 (4.20 이후)	30년 거치, 15년 상환 금리 2.0%		

주: 국민임대주택의 경우 2009년 1월 1일 이후 차입분에 대해서는 금리 2% 소급 적용.

자료: 진미윤·한도용, 『공공임대주택 임대조건 조정과 효과 분석 연구』(한국LH공사 토지주택연구원, 2016), 22쪽.

3. 배경이론 및 선행연구 검토

임대주택 관련 연구에서는 임대주택을 이용자의 종합적 복지 수준을 측정하는 주거 복지 차원에서 다른 연구가 주를 이루고 있다. 주거 복지 수준을 측정하는 지표로는 크게 최저주거기준과 주거서비스, 두 가지 측정 지표가 대표적이다.

최저주거기준은 국민들의 주거 수준을 파악할 수 있는 지표로 비교적 최근인 2004년 주택법에 근거해 제도화되었는데, 시설, 침실 수, 면적, 구조·성능·환경의 네 가지 영역을 기준으로 삼는다(김혜승, 2007).

최저주거기준의 경우 가구원수별 최소 거주 면적 등 물리적 차원에서 기준을 마련해 이를 기준으로 미달 가옥을 전체적으로 관리해나갈 수 있다는 점에서 의미가 크다. 그러나 최저주거수준은 물리적 지표에 한정되어 있어 지불가능성(affordability) 및 점유 안정성(tenure security) 등 주거 안정을 평가함에 있어 중요한 비물리적 요인들이 포함되어 있지 않다는 한계가 있다.

한편, 주거 서비스(housing service)란 주거소비자가 주거 행위 과정 속에서 주택이라는 매개체를 통해 제공받는 모든 서비스를 의미한다(윤주현, 2004). 즉 가구는 주거행위를 통해 주택이 제공하는 주거서비스를

〈표 9〉 주거서비스 측정 지표

구분	지표	구분	지표
양적 지표	주택보급률	주거비부담 지표	연소득대비 주택구입가격비율(PIR)
	자가점유율		월소득 대비 임대료 비율(RIR)
	1인당 주거 면적	주거안정성 지표	평균 거주 기간
질적 지표	건축경과년수	주거형평성 지표	강제 이동 비율
	3인 이상 단칸방 거주 가구 비율		지니계수
	주거 만족도(시설, 환경, 주변 편의)		타일지수

자료: 윤주현, 『주거복지지표의 개발』(국토연구원, 2005).

소비하고, 주거서비스 소비의 결과로 나타나는 것이 주거복지라고 가정하는 것이다. 주거서비스에 초점을 둔 윤주현(2005)의 연구에서는 주거서비스의 주요 지표로 양적 지표, 질적 지표, 주거비부담 지표, 주거점유안정성 지표, 주거환경 지표, 형평성 지표를 제시했다.

주거서비스 종합 지표의 경우 전 국민 대상의 지표로서의 특성으로 인해 주택보급률이나 자가점유율 등 일부 변수들이 자가 소유주를 모두 포함하고 있어 임대주택에 거주하는 주거취약계층에 초점을 맞춘 종합 지표로서는 일정 한계를 가지고 있다.

이 연구에서 중점적으로 살펴보는 주거안정효과 분석에서는 임대주택을 필요로 하는 주거취약계층이 얼마나 안정적으로 저렴하게 거주할 수 있는가를 기준으로 삼고자 한다. 첫 번째 기준인 안정성은 주거점유 차원에서의 안정성으로, 저렴성은 주거비부담 수준으로 정리될 수 있다(윤주현·김혜승, 1997). 주거점유안정성이란 비자발적인 이동이나 잦은 이동 없이 임차인이 얼마나 안정적으로 주거소비행위를 영유할 수 있는지에 관한 척도이다. 주거점유안정성은 임대운영기간, 임대료 상승률 수준, 비자발적 이동 비율, 평균 거주 기간 등으로 평가할 수 있다. 주거비부담 수준이란 임차인이 얼마나 저렴하게 임대주택에 거주할 수 있는지에 관한 척도이다. 주거비부담 수준은 임대료 수준,

보증금 수준, 면적, 전월세 여부, 월소득 대비 주택임대료 비율(RIR; Rent to Income Ratio) 등으로 평가할 수 있다.

주거안정효과와 관련한 지표를 도출한 기존 연구들 중 주거비부담 수준 지표 중 RIR을 통해 주거 안정의 정도를 평가하려는 경우가 많았다. 이들 연구에서는 RIR이 20~30% 이상이 될 경우 적정 부담선을 상회하는 것으로 파악한 경우가 대부분이다. 모리스·윈터(Morris and Winter, 1996)에서 제시한 적절한 주거비용은 소득 대비 25% 수준이다(김혜승·홍형욱, 2003). 미국 주택도시개발부(HUD)에서는 가구소득 30% 초과 주거비용 지출을 과도한 주거비부담(excess cost burden)으로, 50% 초과 주거비용을 심각한 주거비부담(severe cost burden)으로 정의하고 있다(오동훈, 1997). 영국 커뮤니티지방정부부(DCLG)의 조사(2015)에 따르면 민간임대 거주 임차세대의 경우 주거 급여 포함 총 소득 중 임대료 지출 비율이 잉글랜드에서 평균 43%, 런던에서 평균 60%로 나타나 주거비 부담이 심각한 수준임이 밝혀졌다.¹³⁾

한편, 실질적인 임대주택 운영에서 입주자 자격을 어떻게 관리함으로써 전반적인 주거안정성을 제고할 것인가에 관한 논의가 있다. 예를 들어 박소연 외(2016)의 연구에서는 호주의 공공임대주택정책을 소개하면서 호주에서 임대주택의 목표를 부담가능성, 안전성, 지속가능성으로 들고 있으며 이를 위해 홈리스, 원주민, 저소득층 등을 주 대상으로 임대주택을 필요로 하는 가구가 배제되지 않도록 체계적인 입주자 선정 기준을 마련하고 있음을 밝혔다. 박은철 외(2015)의 연구에서는 한국의 공공임대주택 입주 자격과 임대료 체계에 대한 분석에서 부족한 공공임대주택 재고를 감안해서 입주 자격을 전반적으로 강화함으로써 실제 주거빈곤가구와 저소득층이 입주하지 못하는 문제를 개선하고, 우선순위가 명확한 대기자명부를 활용할 것 등을 주장했다. 또한 입주자의 소득 및 자산에 대한 주기적 모니터링을 통해 거주 자격

13) DCLG, "English Housing Survey: Households"(2015).

기준 관리를 개선할 것을 주장했다. 서울 재개발임대주택을 대상으로 수행된 오정석·심영미(2009)의 연구에서는 재개발임대주택의 입주자 자격 조건에 대해 사업지구뿐 아니라 타 사업지구의 철거세입자, 나아가 청약저축가입자까지 허용함으로써 당초의 취지에서 벗어나 있음을 지적했다.

이 연구에서는 주거 점유 차원에서의 안정성, 주거비 부담의 저렴성, 그리고 입주자 자격 관리를 통한 대상 계층 지원 체계 세 가지를 중심으로 종합적인 주거안정효과를 다루고자 한다.

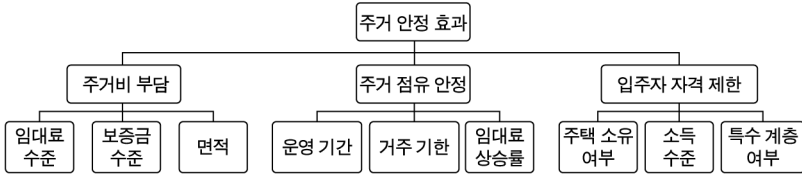
4. 분석 방법

이 연구의 분석 방법은 선행연구 검토에서 살펴본 세 가지 기준, 즉 주거점유의 안정성, 주거비부담의 저렴성, 입주자 자격 관리를 통한 대상계층 지원 체계를 바탕으로 주거안정효과 종합지표 도출을 시작한다. 현재 다양한 유형의 임대주택은 주로 소득 기준으로 대상계층마다 조금씩 다른 주거안정의 개념을 포괄적으로 반영하고 있다. 다양한 공공임대주택 유형 간 주거안정효과를 일관적으로 평가하기 위해서는 초기 임대주택 본연의 목적인 저소득층 서민을 위한 안정적이고 저렴한 주거공간 제공 차원의 주거안정효과 기준을 중심으로 잡아야 할 필요가 있는 것이다.

우선 기존 선행연구에서 주로 활용한 주거안정효과 관련 세 가지의 기준 중 세부사항들을 정리했다. 윤주현(2005), 강미나 외(2014), 홍형욱 외(2008) 등 임대주택 주거안정효과 관련 연구에서 임대주택 입주자의 주거안정효과를 나타내는 지표로는 사회취약계층, 운영 기간, 임대료 상승률 수준, 소득 기준, 임대료 수준, 보증금 수준, 전월세 여부, 소득 대비 임대료 부담 수준(RIR) 등이 도출되었다.

다음으로는 선행연구에서 검토된 주거안정 요인을 검토하고 요인

〈그림 1〉 주거안정효과 요인 간 위계



들 간의 위계를 도출하기 위해 전문가 FGI를 수행했다.¹⁴⁾ 해당 분야 경력 20년 이상의 전문가를 대상으로 한 FGI 결과 기존 문헌에서 강조된 주거안정성과 주거비 부담 수준이 주거안정에서 가장 중요한 요인으로 확인되었다. 또한 저소득층, 무주택자, 장애인 등 특수계층을 위한 우선공급 등 임대주택 입주자 자격 제한을 통해 특정 계층의 주거안정을 위한 정책적 목표를 도모하는 장치도 주거안정에서 중요한 요인으로 확인되었다.

FGI를 통해 주거안정 하위 세부요인을 정리하는 한편 이들 간의 위계를 정립했다. 첫 번째 요인인 주거비부담 요인의 하위 세부요인으로는 임대료 수준, 보증금 수준, 면적¹⁵⁾ 등으로 정리되었다. 두 번째 요인인 주거점유안정 요인의 하위 세부요인으로는 운영 기간, 거주 기한, 임대료 상승률 등으로 정리되었다. 세 번째 요인인 입주자 자격제한 요인의 하위 세부요인으로는 주택소유 여부, 소득 기준, 특수계층 여부 등으로 정리되었다. 이렇게 도출된 주거안정효과 요인을 위계에 맞게 정리한 결과는 <그림 1>과 같다.

다음 단계의 분석은 AHP를 적용한 전문가 설문조사이다. AHP 방법은 다수 주체에 의한 여러 대안 간의 상대적 중요도를 종합적으로 파

14) 2018.4.27, 2018.5.25.

15) 최소주거기준 차원에서는 1인당 주거 면적이 중요하나, 면적이 작을수록 대체로 주거비 부담이 줄어든다는 차원에서 이 분석에서의 면적은 임대주택 한 호의 면적을 의미한다.

악하고자 할 때 대안별 선택의 변별력을 높이기 위해 주로 쓰이는 방법이다. 이 연구에서는 여러 요인들의 상대적 중요도와 각 요인 하의 하위요인들의 상대적 중요도에 대한 설문응답자들의 선호체계를 최대한 객관적으로 반영하여 수치화하기 위해 활용한다. 상대 비교를 위한 대안 수가 너무 많을 경우 과도한 쌍대비교를 해야 한다는 단점이 있지만 이 연구에서는 총 9개의 요인에 대해 적용하여 해당되지 않는다. 기존의 주거안정성 관련 연구에서는 임대주택 입주자를 상대로 주거만족도에 대한 설문조사를 수행한 경우가 많았다. 하지만 이 연구에서는 소득, 입주 임대주택유형, 입주자 자격 등 전반적 문항에서 응답자 특성 연관으로 인한 객관성 저하 문제를 통제하기 위해 해당 분야 전문가를 대상으로 설문을 진행했다.

전문가 설문조사를 통해 우선 각 요인별 종합가중치를 도출했다. 전체 주거안정효과 위계도를 제시한 후 상위요인인 주거비부담, 주거점유안정, 입주자자격제한 세 가지 요인 사이의 쌍대비교를 통해 가중치를 도출했다. 이후 각 상위요인 내 하위요인 간 쌍대비교를 통해 가중치를 도출하고 여기에 상위요인 간 가중치를 가해 종합가중치를 도출했다. 두 번째로는 전문가 설문을 통해 각 요인의 특성별로 주거안정효과 점수를 받아 평균값을 구했다.

마지막으로는 각 임대주택 유형별로 요인 특성값들을 배정한 후 각 요인 내 특성별 주거안정기여도 점수를 종합가중치를 활용하여 가중평균함으로써 최종적으로 주거안정효과 종합지표를 도출했다.

전문가 설문조사의 설문 수행 기간은 2018년 6월 11~18일의 총 8일 간이었으며, 대상은 정부기관, 임대주택 관련 공기업, 대학 및 연구원, 민간기관 등에서 활동하는 임대주택 관련 전문가 80명이었으며, 18일 오후 6시 기준 총 41명의 응답 결과를 분석에 활용했다. AHP 기반의 전문가 설문조사에는 구글폼스(Google Forms)라는 웹 기반 설문 양식을 활용했다.

5. 임대주택 유형별 주거안정효과 분석 결과

1) 응답자 특성

총 41명의 전문가 설문조사 응답자의 특성을 다음과 같다. 대학 및 연구원 등 학계의 비율이 39.0%로 가장 높았고, 중앙정부 출연 공기업이 28.9%, 지방정부 출연 공기업이 23.7%, 정부기관과 민간기관이 모두 7.9%로 나타났다.

〈표 10〉 응답자 특성(소속)

소속	응답인원(명)	비율(%)
대학 및 연구원	16	39.0
중앙정부 출연 공기업	8	19.5
지방정부 출연 공기업	10	24.4
정부기관	3	7.3
민간기관	4	9.8
합계	41	100.0

전문가 설문조사 응답자 경력 특성을 살펴보면 경력 10~20년인 전문가의 비율이 56.1%로 가장 높았으며, 20년 이상 전문가가 19.5%, 5년 미만이 17.1%, 5~10년 경력 전문가가 7.3%로 비율이 가장 낮았다.

〈표 11〉 응답자 특성(경력)

소속	응답 인원(명)	비율(%)
10~20년	26	56.1
20년 이상	8	19.5
5년 미만	7	17.1
5~10년	3	7.3
합계	41	100.0

2) 주거안정요인 가중치 도출

전문가 설문조사의 첫 번째 질문 그룹인 요인 간 상대적 중요도에 대한 응답 자료를 바탕으로 상대적 가중치를 도출했다. 우선 상위요인 간 쌍대비교에서는 주거비부담 - 주거점유안정, 주거비부담 - 입주자자격제한, 주거점유안정-입주자자격제한의 짝을 지어 상대적 중요도를 조사했다. 상위요인 간 쌍대비교 결과, 주거비부담 요인이 주거점유안정 요인보다 2.02배 더 중요하고, 주거비부담 요인이 입주자자격제한 요인보다 2.49배 더 중요하며, 주거점유안정 요인이 입주자자격제한 요인보다 2.61배 더 중요한 것으로 나타났다.

이후 상위요인 간 쌍대비교 결과를 바탕으로 쌍대비교행렬 계산을 통해 상위요인의 가중치를 각각 도출했다. 분석 결과 각 요인별 상대적 가중치는 주거비부담 요인이 0.52, 주거점유안정 요인이 0.33, 입주자 자격 제한 요인이 0.16으로 나타났다.

〈표 12〉 주거안정효과 상위요인 가중치

구분	쌍대비교행렬 계산값	정규화 가중치
주거비부담	18.261	0.517
주거점유안정	11.485	0.325
입주자 자격 제한	5.573	0.158
합계	35.320	1.0000

두 번째 분석은 각 상위요인 내 하위요인 간 쌍대비교를 통한 가중치 설정이다. 우선 주거비부담 하위요인 쌍대비교에서는 임대료 수준 - 보증금 수준, 임대료 수준 - 면적, 보증금 수준 - 면적 간 상대적 중요도를 분석했다. 주거비부담 하위요인 간 쌍대비교 결과, 임대료 수준이 보증금 수준보다 3.00배 더 중요하고, 임대료 수준이 면적보다 3.22배 더 중요하며, 보증금 수준이 면적보다 2.10배 더 중요한 것으로 나타났다.

〈표 13〉 주거안정효과 하위요인 가중치

상위요인	하위요인	쌍대비교행렬 계산값	정규화 가중치
주거비부담	임대료 수준	23.267	0.604
	보증금 수준	9.587	0.250
	면적	5.665	0.147
	합계	38.519	1.000
주거점유안정	임대료 상승률	13.761	0.458
	운영 기간	6.188	0.206
	거주 기한	10.094	0.336
	합계	30.043	1.000
입주자자격제한	주택소유 여부	12.014	0.396
	소득수준	12.096	0.399
	특수계층 여부	6.240	0.206
	합계	30.350	1.000

주거비부담 하위요인 쌍대비교 결과를 바탕으로 쌍대비교행렬 계산을 통해 도출한 각 요인별 상대적 가중치는 임대료 수준이 0.60, 보증금 수준이 0.25, 면적이 0.15로 나타났다.

다음으로는 주거점유안정 내 하위요인 간 쌍대비교에서는 임대료 상승률-운영 기간, 임대료 상승률-거주 기한, 운영 기간-거주 기한 간 상대적 중요도를 분석했다. 쌍대비교 결과 임대료 상승률이 운영 기간보다 2.22배 더 중요하고, 임대료 상승률이 거주 기한보다 1.37배 더 중요하며, 거주 기한이 운영 기간보다 1.63배 더 중요한 것으로 나타났다.

주거점유안정 하위요인 쌍대비교 결과를 바탕으로 쌍대비교 행렬 계산을 통해 도출한 각 요인별 상대적 가중치는 임대료 상승률이 0.46, 운영 기간이 0.21, 거주 기한이 0.34로 나타났다.

마지막으로 입주자자격제한 하위요인 쌍대비교에서는 주택소유 여부-소득 수준, 주택소유 여부-특수계층 여부, 소득 수준-특수계층 여부 간 상대적 중요도를 분석했다. 쌍대비교 결과 주택소유 여부가

<표 14> 주거안정효과 요인 종합 가중치

상위요인	하위요인	종합 가중치
주거비부담	임대료 수준	0.312
	보증금 수준	0.129
	면적	0.076
주거점유안정	임대료 상승률	0.149
	운영 기간	0.067
	거주 기한	0.109
입주자 자격 제한	주택소유 여부	0.062
	소득 수준	0.063
	특수계층 여부	0.032
합계		1.000

소득 수준보다 1.20배 더 중요하고, 주택소유 여부가 특수계층 여부보다 1.59배 더 중요하며, 소득 수준이 특수계층 여부보다 2.32배 더 중요한 것으로 나타났다.

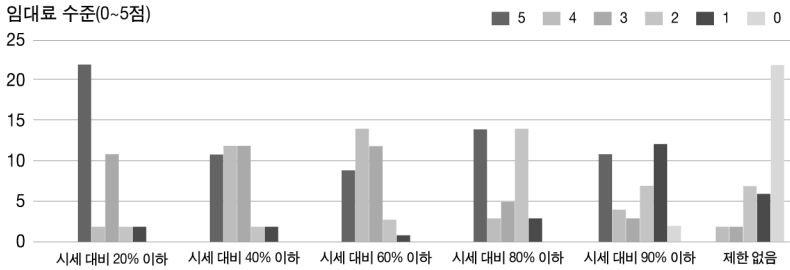
입주자자격제한 하위요인 쌍대비교 결과를 바탕으로 쌍대비교행렬 계산을 통해 도출한 각 요인별 상대적 가중치는 주택소유 여부가 0.40, 소득 수준이 0.40, 특수계층 여부가 0.21로 나타났다.

이렇게 각 상위요인 간 상대적 가중치와 각 상위요인 내 하위요인 간 상대적 가중치를 이용하여 전체 주거안정효과 요인별 가중치를 도출했다. 상위요인 가중치와 하위요인 가중치를 곱해 종합 가중치를 도출했는데, 상위요인 간 쌍대비교 및 하위요인 간 쌍대비교를 통해 분석한 종합한 가중치의 결과는 <표 14>와 같다. 임대료 수준이 0.312로서 가장 높은 가중치를 보였고 그 뒤를 이어 임대료 상승률(0.149), 보증금 수준(0.129), 거주 기한(0.109)이 높은 가중치를 보였다.

3) 요인별 주거안정기여도 점수

전문가 설문조사에서 두 번째 주요 질문 내용은 앞서 살펴본 전체

〈그림 2〉 요인 내 특성별 주거안정기여도 점수(임대료 수준)



9개 요인에 대한 각각의 주거안정기여도 점수이다. 최대 5점에서 최소 0점의 6개 척도로 이루어진 질문에 대한 응답을 토대로 요인별 주거안정기여도 점수를 도출했다.

첫 번째는 임대료 수준 요인에 대한 주거안정기여도 설문으로 시세 대비 20% 이하, 시세 대비 40% 이하, 시세 대비 60% 이하, 시세 대비 80% 이하, 시세 대비 90% 이하, 제한 없음으로 구성된 특성¹⁶⁾에 따라 응답자별 최소 0점에서 최대 5점으로 부여한 값을 합산했다. 설문 응답 분석 결과, 시세 대비 20% 이하는 168점, 시세 대비 40% 이하는 156점, 시세 대비 60% 이하는 150점, 시세 대비 80% 이하는 128점, 시세 대비 90% 이하는 100점, 제한 없음은 28점으로 나타났다.

두 번째는 보증금 수준 요인에 대한 주거안정기여도 설문으로 시세 대비 20% 이하, 시세 대비 40% 이하, 시세 대비 60% 이하, 시세 대비 80% 이하, 시세 대비 90% 이하, 제한 없음으로 구성된 특성에 따라 응답자별 최소 0점에서 최대 5점으로 부여한 값을 합산했다. 설문응답 분석 결과, 시세 대비 20% 이하는 164점, 시세 대비 40% 이하는 148점,

16) 임대료 수준은 지불가능성 측면에서 원소득대비주택임대료비율(RIR)이 적정함에도 불구하고 이 연구의 설문에서는 임대주택 유형별로 주거안정기여도 점수 파악을 위해 ‘시세 대비 임대료 수준’을 이용했다. RIR을 선택할 경우 입주자 소득 수준을 임대주택 유형별로 추정하기 어렵다는 문제가 있다.

시세 대비 60% 이하는 139점, 시세 대비 80% 이하는 121점, 시세 대비 90% 이하는 93점, 제한 없음은 29점으로 나타났다.

세 번째는 면적 요인에 대한 주거안정기여도 설문으로 전용면적 25m² 이하, 전용면적 25~40m², 전용면적 40~60m², 전용면적 60~85m², 전용면적 85m² 초과로 구성된 특성에 따라 응답자별 최소 0점에서 최대 5점으로 부여한 값을 합산했다. 설문응답 분석 결과, 전용면적 25m² 이하는 140점, 전용면적 25~40m²는 155점, 전용면적 40~60m²는 158점, 전용면적 60~85m²는 131점, 전용면적 85m² 초과는 89점으로 나타났다.

네 번째로 임대료 상승률 요인에 대한 주거안정기여도 설문에서 연간 1% 이내, 연간 3% 이내, 연간 5% 이내, 제한 없음으로 구성된 특성¹⁷⁾에 따라 응답자별 최소 0점에서 최대 5점으로 부여한 값을 합산했다. 설문응답 분석 결과, 연간 1% 이내는 185점, 연간 3% 이내는 165점, 연간 5% 이내는 114점, 제한 없음은 32점으로 나타났다.

다섯 번째로 운영 기간 요인에 대한 주거안정기여도 설문으로 50년 이상, 30년 이상, 20년 이상, 10년 이상, 5년 이상, 5년 미만으로 구성된 특성에 따라 응답자별 최소 0점에서 최대 5점으로 부여한 값을 합산했다. 설문응답 분석 결과, 50년 이상은 189점, 30년 이상은 172점, 20년 이상은 153점, 10년 이상은 119점, 5년 이상은 80점, 5년 미만은 43점으로 나타났다.

여섯 번째로 거주 기한 요인에 대한 주거안정기여도 설문으로 자격 유지 시 무제한, 사회초년생 보장(6, 8, 10년), 10년 후 분양전환, 8년 후 분양전환, 4년 후 분양전환으로 구성된 특성에 따라 응답자별 최소 0점에서 최대 5점으로 부여한 값을 합산했다. 설문응답 분석 결과, 자격유

17) 이 연구에서는 한국토지주택공사(LH)를 기준으로 적용했지만, 임대료 상승률은 동일 임대주택유형이더라도 임대사업자(LH, SH, 민간)에 따라 상이하다. 따라서 향후 주거안정효과 종합지표 도출에 있어서 특정 임대주택 유형에 특정 임대료 상승률을 적용하는 것은 현실적이지 않은 측면이 있다.

〈표 15〉 요인별 특성별 주거안정기여도 점수

대분류	소분류	요인별 가중치	세부 항목					제한 없음
			주거안정기여도 점수					
주거비 부담	임대료 수준	0.312	시세 대비 20% 이하	시세 대비 40% 이하	시세 대비 60% 이하	시세 대비 80% 이하	시세 대비 90% 이하	제한 없음
			168	156	150	128	100	
	보증금 수준	0.129	시세 대비 20% 이하	시세 대비 40% 이하	시세 대비 60% 이하	시세 대비 80% 이하	시세 대비 90% 이하	제한 없음
			164	148	139	121	93	
	면적	0.076	25m ² 이하	25~40m ²	40~60m ²	60~85m ²	85m ² 초과	-
			140	155	158	131	89	
주거 접유 안정	임대료 상승률	0.149	연간 1% 이하	연간 3% 이하	연간 5% 이하	제한 없음		
			185	165	114	32	-	
	운영 기간	0.067	50년 이상	30년 이상	20년 이상	10년 이상	5년 이상	5년 미만
			189	172	153	119	80	43
	거주 기한	0.109	자격 유지시 무제한	사회초년 생 보장 (6, 8, 10년)	10년 후 분양전환	8년 후 분양전환	4년 후 분양전환	-
			173	159	126	95	69	
입주자 자격 제한	주택 소유 여부	0.062	무주택		제한 없음		-	
			194		61			
	소득 수준	0.063	1분위	2~3분위	2~4분위	4~6분위	5~8분위	제한 없음
			165	160	146	98	38	-
특수 계층 여부	0.032	제한 있음		제한 없음		-		
		177		69				

지 시 무제한은 173점, 사회초년생 보장(6,8,10년)은 159점, 10년 후 분양 전환은 126점, 8년 후 분양전환은 95점, 4년 후 분양전환은 69점으로 나타났다.

일곱 번째로 주택소유 여부 요인에 대한 주거안정기여도 설문으로 무주택, 제한 없음으로 구성된 특성에 따라 응답자별 최소 0점에서 최대 5점으로 부여한 값을 합산했다. 설문응답 분석 결과, 무주택은 194점,

제한 없음은 61점으로 나타났다.

여덟 번째로 소득수준 요인에 대한 주거안정기여도 설문으로 1~2분위, 2~4분위, 4~6분위, 5~8분위, 제한 없음으로 구성된 특성에 따라 응답자별 최소 0점에서 최대 5점으로 부여한 값을 합산했다. 설문 응답분석 결과, 1~2분위는 165점, 2~4분위는 160점, 4~6분위는 146점, 5~8분위는 98점, 제한 없음은 38점으로 나타났다.

마지막으로 특수계층여부 요인에 대한 주거안정기여도 설문으로 있음, 없음으로 구성된 특성에 따라 응답자별 최소 0점에서 최대 5점으로 부여한 값을 합산했다. 설문응답분석 결과, 제한 있음은 177점, 제한 없음은 69점으로 나타났다.

이상 전문가 설문응답결과를 이용한 요인별 가중치와 주거안정기여도 점수를 종합한 결과는 <표 15>와 같다.

4) 임대주택 유형별 주거안정 종합지표 도출

다음 분석에서는 임대주택 유형별로 각 요인별 주거안정기여도 점수를 산출했다. 예컨대 영구임대의 경우, 임대료 수준은 ‘시세 대비 20% 이하’로 주거안정기여도 점수 168, 보증금 수준은 ‘시세 대비 20% 이하’로 주거안정기여도 점수 164, 면적¹⁸⁾은 ‘25m² 이하’로 주거안정기여도 점수 140, 임대료 상승률은 ‘연간 1% 이하’로 주거안정기여도 점수 185, 운영 기간은 ‘50년 이상’으로 주거안정기여도 점수 189, 거주 기한은 ‘자격 유지시 무제한’으로 주거안정기여도 점수 173, 주택소유 여부는 ‘무주택’으로 주거안정기여도 점수 194, 소득 수준은 ‘1~2분위’로 주거안정기여도 점수 165, 특수계층 여부는 ‘제한 있음’으로 주거안정기여도 점수 177에 해당한다. 한편, 쉼뉴스टे이 8년 임대 의 경우 임대료 수준은 ‘제한 없음’으로 주거안정기여도 점수 28, 보증

18) 유형별 공급 평균 전용면적.

금 수준은 ‘제한 없음’으로 주거안정기여도 점수 29, 면적은 ‘60~85m²’로서 주거안정기여도 점수 131, 임대료 상승률은 ‘연간 5% 이하’로 주거안정기여도 점수 114, 운영 기간은 ‘5년 이상’으로 주거안정기여도 점수 80, 거주 기한은 ‘8년 뒤 분양전환’으로 주거안정기여도 점수 95, 주택소유 여부는 ‘제한 없음’으로 주거안정기여도 점수 61, 소득 수준은 ‘5~8분위’로서 주거안정기여도 점수 38, 특수계층 여부는 ‘제한 없음’으로 주거안정기여도 점수 69에 해당한다.

다음 분석은 임대주택 유형별로 요인별 주거안정기여도 점수를 종합지표화하는 작업으로, 산출된 요인별 주거안정기여도 점수에 각 가중치를 가하여 합산함으로써 주거안정종합지표를 도출했다. 예컨대 영구임대의 경우 위에도 도출된 특성별 점수에 종합가중치를 적용한 종합점수는 171.6¹⁹⁾이고 舊뉴스테이 8년임대의 경우 종합점수는 63.6²⁰⁾가 된다.

이렇게 도출된 임대주택 유형별 주거안정효과 종합지표는 임대주택 유형 간 주거안정효과를 객관적으로 비교할 수 있는 한 근거가 될 수 있다.

임대주택 유형별 주거안정효과 종합지표 산출 결과, 주거안정효과 종합지표가 가장 높은 것은 영구임대(171.6)로 나타났으며, 50년임대(163.6), 매입임대(162.7), 국민임대(159.7), 전세임대(153.8) 등이 주거안정효과 측면에서 상위 임대주택 유형으로 분석되었다. 그 뒤를 장기전세(148.3), 행복주택(144.8) 등이었고, 10년임대(116.3), 5년임대(107.6), 공공지원 민간임대(109.9) 등이 중하위 수준의 주거안정효과를 갖는 유형으로 분석되었다. 한편, 舊준공공임대(71.9) 및 舊뉴스테이(63.6) 등 민간임대는 최하위 수준의 주거안정효과를 갖는 유형으로 분석되었다. <표

19) $0.312*168 + 0.129*164 + 0.076*140 + 0.149*185 + 0.067*189 + 0.109*173 + 0.062*194 + 0.063*165 + 0.032*177 = 171.6$

20) $0.312*28 + 0.129*29 + 0.076*131 + 0.149*114 + 0.067*80 + 0.109*95 + 0.062*61 + 0.063*38 + 0.032*69 = 63.6$

〈표 16〉 임대주택 유형별 주거안정효과 종합 지표

	주거안정 효과 종합 지표	임대료 수준	보증금 수준	면적	임대료 상승률	의무 운영 기간	거주 기한	주택 소유 여부	소득 수준	특수 계층 여부
영구 임대	171.6	시세 20% 이하	시세 20% 이하	25m ² 이하	연 1% 이하	50년 이상	제한 없음	무 주택	1~2 분위	있음
		168	164	140	185	189	173	194	165	177
50년 임대	163.6	시세 40% 이하	시세 40% 이하	25 ~40m ²	연 3% 이하	50년 이상	제한 없음	무 주택	2~4 분위	있음
		156	148	155	165	189	173	194	160	177
국민 임대	159.7	시세 60% 이하	시세 60% 이하	40 ~60m ²	연 3% 이하	30년 이상	제한 없음	무 주택	2~4 분위	있음
		150	139	158	165	172	173	194	160	177
행복 주택	144.8	시세 80% 이하	시세 80% 이하	25 ~40m ²	연 3% 이하	30년 이상	사회 초년생	무 주택	5~8 분위	있음
		128	121	155	165	172	159	194	98	177
10년 임대	116.3	시세 90% 이하	시세 90% 이하	60 ~85m ²	연 5% 이하	5년 이상	최대 10년	무 주택	4~6 분위	있음
		100	93	131	114	80	126	194	146	177
5년 임대	107.6	시세 90% 이하	시세 90% 이하	60 ~85m ²	연 5% 이하	5년 미만	최대 4년	무 주택	4~6 분위	있음
		100	93	131	114	43	69*	194	146	177
장기 전세	148.3	시세 80% 이하	시세 80% 이하	40 ~60m ²	연 3% 이하	20년 이상	제한 없음	무 주택	4~6 분위	있음
		128	121	158	165	153	173	194	146	177
매입 임대	162.7	시세 20% 이하	시세 20% 이하	40 ~60m ²	연 3% 이하	30년 이상	제한 없음	무 주택	2~4 분위	있음
		156	148	158	165	172	173	194	160	177
전세 임대	153.8	시세 60% 이하	시세 60% 이하	60 ~85m ²	연 3% 이하	20년 이상		무 주택	2~4 분위	있음
		150	139	131	165	153	150**	194	160	177
舊준 공공 임대	71.9	시세 수준	시세 수준	60 ~85m ²	연 5% 이하	5년 이상	최대 8년	무 주택	제한 없음	없음
		28	29	131	114	80	95	194	38	69
舊뉴스 데이	63.6	시세 수준	시세 수준	60 ~85m ²	연 5% 이하	5년 이상	최대 8년	제한 없음	제한 없음	있음
		28	29	131	114	80	95	61	38	69
공공지원 민간임대	109.9	시세 90% 이하	시세 90% 이하	60 ~85m ²	연 5% 이하	5년 이상	최대 8년	무 주택	5~8 분위	있음
		100	93	131	114	80	95	194	98	177

주: * 5년 후 분양전환이나 설문문항에서는 4년 후 분양전환으로 간주함.

** 20년 기한이므로, '가격유지시 무제한'과 '10년 후 분양전환'의 중간값 취함.

16>은 주거안정효과 종합 지표를 임대주택 유형별로 정리한 내용이다.

6. 결론

이 연구에서는 다양한 임대주택이 가지고 있는 서민주거안정이라는 모호한 개념의 기능을 주거안정효과라는 동일한 틀로 비교할 수 있는 기초자료를 제시하고자 했다.

이를 위해 현황 자료 분석, 문헌 분석, 전문가 FGI, AHP 전문가 설문조사 방법을 활용했다. 우선 주거안정효과의 상위요인으로서 주거비부담, 주거점유안정, 입주자자격제한 등 3개 요인을 도출하고 이들에 대한 하위요인으로서 임대료 수준, 보증금 수준, 면적, 운영 기간, 거주 기한, 임대료 상승률, 주택소유 여부, 소득 수준, 특수계층 여부 등 총 9개 요인을 도출했다. AHP 전문가 설문조사 결과 이들 9개 요인 중 임대료 수준이 가장 높은 가중치를 보였고 그 뒤를 이어 임대료 상승률, 보증금 수준, 거주 기한이 높은 가중치를 보였다. 이후 각 요인에 대한 주거안정기여도 설문 결과를 바탕으로 임대주택 유형별로 이들 요인 특성에 근거하여 주거안정효과 종합지표를 도출했다. 이러한 임대주택 유형별 종합지표는 임대주택 유형 간 주거안정효과를 비교할 수 있는 한 근거가 될 수 있다.

임대주택 유형별 주거안정효과 종합지표 산출 결과, 주거안정효과 종합지표가 높은 상위 그룹은 영구임대를 선두로 50년임대, 매입임대, 국민임대, 전세임대 등으로 나타나 주거안정효과가 큰 것으로 분석되었다. 행복주택, 장기전세 등은 상위 수준으로 나타났다. 한편, 10년임대, 5년임대, 공공지원 민간임대 등은 주거안정효과가 적은 것으로 분석되었다. 현재는 장기일반 민간임대와 공공지원 민간임대로 바뀐 舊 준공공임대 및 舊 뉴스테이 등 민간임대는 주거안정효과가 매우 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과의 가장 큰 원인은 가중치가 높았던 임

대료 수준, 임대료 상승률, 주거기한 측면에서 영구임대, 매입임대, 국민임대 등이 높은 점수를 받은 반면, 5년임대, 舊준공공임대, 舊뉴스테이 등이 낮은 점수를 받았기 때문이다.

이 연구의 함의는 우선 다양한 임대주택 유형이 가지고 있는 주거안정효과를 동일한 틀로 비교해봄으로써 유형별 상대적 기여도를 확인해볼 수 있었다는 것이다. 모두 나름의 대상 계층과 의도하는 주거안정효과를 다르게 가지고 도입되었음에도 불구하고 한정된 재원을 임대주택정책에 활용해야할 때, 이러한 분석결과가 하나의 참고자료가 될 수 있을 것으로 본다.

현재 임대주택에 대한 지원 구조는 크게 세제, 금융, 기금, 재정, 택지 등으로 이루어져 있으며, 임대주택유형별 지원 수준은 공급주체, 면적, 운영기간 등에 걸쳐 조금씩 다른 기준으로 차별적으로 이루어진다. 2016년 ‘민간임대주택특별법’ 도입을 통해 세제,²¹⁾ 금융, 기금지원, 택지 등 기업형 임대주택에 대해 지원이 기존 임대주택 유형에 대한 형평성과 일관성 없이 과도하게 이루어졌던 사실은 현재 개별적 지원제도의 취약점을 단적으로 보여줬다. 즉 현재 지원 구조는 시기별 정부 추진정책에 따라 일관성 없이 변동될 수 있는 취약성을 가지고 있는 것이다. 향후 이 연구의 결과 등과 같은 임대주택유형별 주거안정효과에 대한 분석이 임대주택 지원의 경중과 우선순위를 결정할 때 같이 고려되어야할 것으로 판단된다.

이 연구가 가지고 있는 또 다른 함의는 그 동안 대상 계층의 확대라는 명분하에 12가지 유형에 이를 정도로 팽창해온 임대주택정책에 대해 다시 되돌아 볼 수 있는 계기가 될 수 있다는 것이다. 각 유형별 주거안정효과에 근거하여 현재 추진되고 있는 중산층 대상 및 특정 계층을 대

21) 예컨대 지방세제한특별법 중 임대주택에 관한 규정에서 기존 공공주체에 의해 공급되는 임대주택에 대한 혜택을 임대료 수준 및 입주자 자격제한 등에 제한이 없는 당시 기업형 임대주택에까지 포괄적으로 지원하도록 범조항이 바뀜으로써 임대주택 유형 간 형평성 차원의 문제가 야기되었다.

상으로 한 임대주택정책이, 그리고 민간 부문을 좀 더 적극적으로 활용 하려는 임대주택정책이 전반적인 주거안정 차원에서 어떠한 의미를 가지는지에 대한 더욱 활발한 논의가 이어지길 기대한다.

이 연구는 임대주택 분야 전문가 40여 명의 응답에 기초한 가중치와 주거안정기여도 점수에 의존하고 있다는 한계를 가지고 있다. 또한 수치화하기 어려운 주거안정효과를 종합지표로서 제시하려고 했다는 것이 근본적 한계로 지적될 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 임대주택 유형별 주거안정효과를 더욱 객관적으로 제시하려는 초기단계의 노력으로 평가받을 수 있을 것이다.

원고접수일: 2018년 8월 16일

1차 심사완료일: 2018년 9월 11일

1차 수정완료일: 2018년 10월 28일

2차 심사완료일: 2018년 11월 10일

게재확정일: 2018년 11월 19일

최종원고접수일: 2018년 12월 3일

❖ Abstract

An Analysis on the Contribution of Social Housing
to Residential Stability in Korea

Park, Joon · Kim, Hyunjung · Lee, Shin

This study aims to suggest a basis to compare the effects of residential stability of social housing by type in Korea. For this purpose, the study uses statistical data, literature review, FGI, and AHP expert survey. The three main elements of affordability, tenure security, and tenant qualification to measure residential stability and 9 sub-elements of rent level, deposit level, floor area, operation period, rental period limitation, rent increase, home-ownership, income level, vulnerable social group such as the elderly were identified from literature review and FGI.

A comprehensive index of residential stability of social housing by type were calculated based on weight and level of contribution to residential stability by each element from AHP expert survey. Permanent rental housing scored the highest mark in terms of residential stability followed by Purchased rental housing, 50 years operation rental housing, National rental housing while 5 years operation rental housing, Semi-public rental housing, New Stay formed the lowest group.

The result of this study can be a basis for the system of supports to social housing provision by type.

Keywords: social housing, residential stability, index, AHP

참고문헌

- 고 철. 1991. 「공공임대주택정책의 개선방안 연구」. 국토연구원.
- 국토교통부. 2016. 『2016 주택도시기금 업무편람』. 국토교통부.
- _____. 2016. 『2016 주택업무편람』. 국토교통부.
- _____. 2017. 『2017 주택업무편람』. 국토교통부.
- 김선미·최옥금. 2009. 「근로빈곤층의 주거실태 및 주거안정에 관한 연구」. 《사회복지정책》, 36권, 213~238쪽.
- 김태섭·김지은·권성문·황은정·이재형. 2017. 「민간건설 공공임대주택 적정임대료 산정체계 및 임대료 관련 분쟁 조정방안 연구」. 주택산업연구원.
- 김혜승·김태환. 2008. 「최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요 추정」. 《국토연구》, 통권 제59호, 223~245쪽.
- 김혜승·홍형욱. 2003. 「저소득층의 주거비지불능력을 고려한 주거비보조에 관한 연구」. 《국토연구》, 통권 제39호, 85~102쪽.
- 김혜승. 2007. 「최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요 추정 연구」. 국토연구원.
- 박소연·정승우·나인수·이경훈. 2016. 「호주의 공공임대주택 정책 및 주요 특성 연구」. 《국토연구》, 통권 제89호, 131~148쪽.
- 박운영. 2007. 「경기도 영구임대주택 입주민의 주거실태에 관한 연구」. 《한국도시행정학회 도시행정학보》, 제20집 제3호, 99~129쪽.
- 박은철·이재수·이시우·이자은. 2015. 「장기공공임대주택의 입주자격 및 임대료체계 개선방향 연구」. 《도시행정학보》, 제28권 제1호, 1~31쪽.
- 박천규. 2006. 「Housing Welfare Indicators for the Quality of Life in Korea」. 주거 서비스 수준과 주거지표에 관한 국제 세미나. 국토연구원과 한국주택학회 공동.
- 오동훈. 1997. 「Housing Affordability and Urban Renters Characteristics: A Budget Share Approach」. 《국토계획》, 제32권 제5호, 317~329쪽.
- 오정석·심영미. 2009. 「주거복지향상을 위한 임대주택의 관리개선에 관한 연구」. 《대한부동산학회지》, 제27권 제1호, 69~87쪽.
- 윤주현. 2004. 「Housing Service in Korea and Housing Policy Implications」. 주거서비스 수준과 주거지표에 관한 국제 세미나. 국토연구원과 한국주택학회 공동.
- _____. 2005. 「주거복지지표의 개발」. 국토연구원.
- 윤주현·김혜승. 1997. 「주거복지제도의 평가와 개선방안」. 국토연구원.
- 이종권·김경미·권치홍·박상학. 2013. 「공공임대주택 50년 성과와 과제」. 토지주택연구원.
- 진미윤·한도용. 2016. 「공공임대주택 임대조건 조정과 효과 분석 연구」. 토지주택연구원.
- 홍형욱·채혜원·최은희. 2008. 「주거복지지표 개발에 관한 연구 I」. 《한국주거학회는

문집», 제19권 제5호, 77~84쪽.

Department of Communities and Local Governments(DCLG). 2015. “English Housing Survey: Households”.

Morris, E. W. and M. Winter. 1978. *Housing, family, and society*. John Wiley and Sons.

국토교통 통계누리 <http://stat.molit.go.kr>.

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>.

국토교통부 LH 주거복지 포털 <http://myhome.go.kr>.