

특집 한국 사회주택 정책의 전개과정과 주요 쟁점

토지임대부 사회주택의 경제적 효율성에 관한 연구

서울시 토지임대부 사회주택을 중심으로*

A Study on Economic Efficiency of Public Land-Lease Social Housing in Seoul

강세진**

이 연구는 최근 심각해지는 주택가격 상승이라는 사회문제 해결에 대한 시사점을 얻기 위해 토지임대부 사회주택의 경제적 효율성을 살피는 것에 목적을 두고 사회계정을 접목한 비용편익분석을 수행하였다. 편익비용비, 사업의 유동성, 최저 임대료 등의 지표를 통해 토지임대부 사회주택이 효율적 가격을 형성할 수 있음을 확인하였다. 특히 민간임대와의 비교를 통해서 사회주택의 효율성이 더욱 명확히 드러났다. 유럽 국가 중 오스트리아, 독일, 네덜란드, 영국의 사회주택 공급조건과 비교분석을 통해서 공공의 보조금과 장기저리의 융자지원이 가격효율성을 더욱 높일 수 있다는 점도 확인하였다. 이러한 결과는 시장의 효율성을 높이기 위해 공공의 역할을 축소해야 한다는 일각의 주장과 매우 다른 결과이며, 사회주택 공급 확대의 필요성을 나타낸다.

주요어: 사회주택, 토지임대부, 임대주택, 비용편익분석, 사회계정

* 이 연구는 서울주택도시공사의 의뢰로 2020년에 수행한 '공공의 역할을 중심으로 한 해외 사회주택 연구'의 일부 내용을 학술논문의 형식에 맞추어 재편집하고 이론적 논의를 보완한 것이다.

** 새로운사회를여는연구원 연구위원(wisdomcity@saesayon.org).

1. 서론

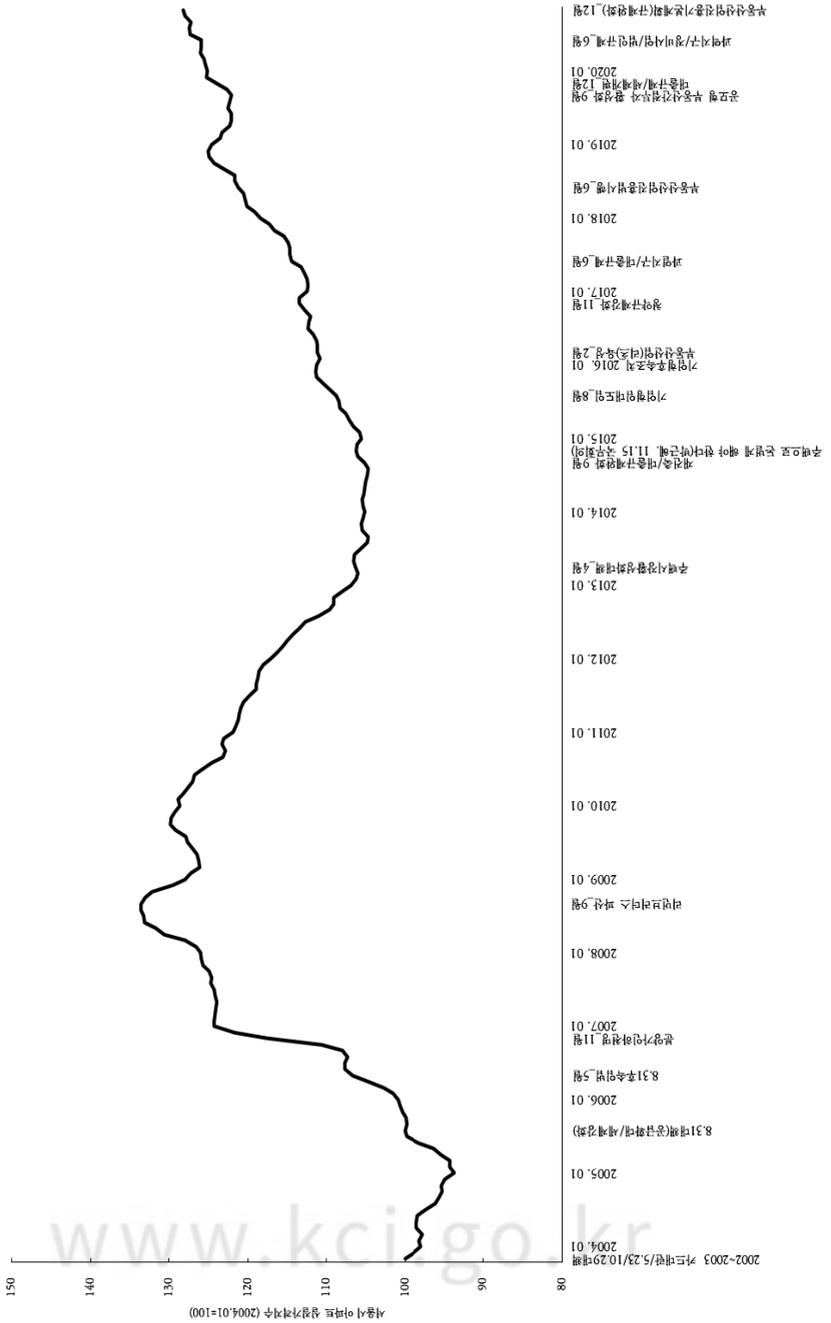
1) 연구의 배경 및 목적

최근 서울의 집값 상승이 큰 사회문제로 거론되고 있다. 한국감정원의 전국주택가격동향조사에 따르면 서울의 아파트 가격은 2020년 한 해동안 4% 정도 오른 것으로 조사되었다. 하지만 어떤 아파트는 불과 몇 년 만에 몇 배의 가격이 올랐다는 식의 언론보도를 심심치 않게 접할 수 있다.

실제 가격동향을 살펴보면 꾸준히 오름세에 있는 것은 분명하다. 서울시의 아파트 매매가격지수를 소비자물가지수로 나누어 실질가격지수를 구해 보면(〈그림 1〉), 2005년부터 2007년까지의 급격한 상승에는 미치지 못하지만, 2014년 이후 지속적인 상승 추세를 보인다. 흥미로운 점은 주택가격이 상승 추세로 전환된 시점에 정부에서 주택재건축 규제 및 주택담보대출 규제를 획기적으로 완화하고(2014년 9월), 박근혜 대통령이 11월 25일 국무회의를 주재하면서 주택을 가진 사람들이 이익을 얻을 수 있는 구조를 만들어야 한다고 행정부와 입법부를 다그쳤다는 점이다(박정규, 2014.11.25). 부동산 가격 상승을 부추길 정책을 펼치면서 내세운 논리가 주택을 통한 수익구조가 생기면 저소득층의 주거안정을 이룰 수 있다는 이해하기 어려운 주장이었지만 별다른 반대 여론 없이 원하던 정책을 펼칠 수 있었다. 그 결과가 그림에서 확인할 수 있는 꾸준한 오름세이다.

정부가 주택을 수익 추구의 대상으로 인정한 것은 매우 큰 부작용을 불러오고 있다. 최근의 여론을 살펴보면 주택가격 상승이 문제라면서 주택가격을 높이기 위한 정책을 펼쳐야 한다는 모순된 내용이 많다. 유일한 논거는 가격의 상승은 공급이 수요를 따르지 못하는 것이니 규제를 풀어서 민간이 자유롭게 주택을 지을 수 있게 하라는 것이다. 정부는 이에 화답하듯이 정비사업의 고밀개발 정책을 발표하였다(국토교통부, 2021.2.4). 주택가격이 오르고 서민의 주거 불안이 심해지는 비슷한 상황에서 독일의 경우에는 사회주택 등 비영리주택의 공급을 늘려야 한다는 상식적인 여론이 높아지는 것을 확인할

(그림 1) 서울시 아파트 매매가격지수 추이(실질가격 기준)



www.kci.go.kr

수 있다(Berlin.de, 검색일: 2021.4.20; Bilt, 2021.1.11; Der Tagesspiegel, 2020.2.1; Deschermeier et al., 2017; Handelsblatt, 2018.4.15; Hannoversche Allgemeine, 2017.2.2; Schichel, 2021.3.3; Schichel, A. 2021.9.25).

제도적으로는 국가마다, 학술적으로는 연구자마다 세세한 정의는 다르지만, 사회주택이라 여겨지는 주택의 공통적인 특징은 ‘저렴한 비용으로 장기간 거주할 수 있는 임대주택’¹⁾이라는 것이다(Rosenfeld, 2015). 다소 광범위하지만, 이 연구에서 사용하는 사회주택의 정의는 이를 따른다. 유럽의 경우 ‘공공·협동조합·사회주택 유럽연합(The European Federation for Public, Cooperative and Social Housing: Housing Europe)’을 중심으로 사회주택에 대한 여론 형성과 정책개발을 활발히 진행하고 있다.

사회주택의 역사가 깊은 오스트리아의 경우 비엔나처럼 임대주택의 대부분을 사회주택으로 채우는 사례도 있다. 비엔나의 경우 1인당 GDP가 서울시의 1.5배일 정도로 높은 소득을 지니고 있지만, 사회주택 용지를 평당 97만~120만 원에 공급할 정도로 부동산 시장이 안정되어 있다. 단순히 소득수준의 차이만 고려한다면 서울에서 택지를 평당 63만~78만 원에 공급하는 것과 비슷하다(BID, 2020).

우리 사회에서 사회주택에 대한 논의가 더딘 이유는 주택시장의 효율성에 대한 왜곡된 인식 때문이라 여겨진다. 앞서 거론하였듯이 주택가격 상승에 대한 해결책으로 규제 완화를 주장하거나, 자가 보유를 늘려야 한다는 여론이 대표적이다(유한빛, 2020.9.1). 이러한 주장에는 정부의 역할을 최소화하고 민간에 의해 주택이 공급되는 것이 효율적이라는 믿음이 깔려 있다. 하지만 세간의 인식과는 달리 우리 사회의 주택 관련 규제는 매우 느슨하다. 특별한 사유가 없는 한 건폐율과 용적률 등 밀도기준을 충족하면 어떤 곳에서든 자유로운 건축이 가능하다. 이후 분석 결과를 통해 확인할 수 있겠지만, 밀도기준도 민간개발업자가 충분한 개발이익을 얻을 수 있는 수준이다.

1) 이렇게 정의하면 다르게 지칭되는 여러 주택이 사회주택의 범주에 포함될 수 있다. 대표적으로 공공임대주택도 사회주택의 한 유형이다. 입주자가 조합원인 임대형 협동조합주택도 사회주택이며, 오스트리아의 비영리주택, 프랑스의 저렴주택도 사회주택에 포함된다.

정말 규제가 엄격하여 개발에 지장을 초래할 정도라면 주거지의 주택개발이 전혀 이뤄지지 않겠지만, 낮은 단독주택을 허물고 다세대주택을 짓는 경우를 흔히 볼 수 있다. 아직 우리 사회는 선계획 후개발 원칙을 적용하는 등의 엄격한 개발규제를 경험한 적이 없다. 즉, 오래전부터 민간 중심의 주택 공급체계를 지켜오고 있으며, 그 결과가 주택가격의 상승이다. 시장의 주요 기능이 비용의 최소화를 통한 가격효율성의 달성이므로 우리가 마주하고 있는 부동산 문제는 대표적 시장실패이다. 같은 맥락에서, 일찍이 자본주의가 정착된 유럽 내 많은 국가의 사회주택 활성화는 민간 중심 주택공급에 따른 시장실패에 대응하여 시장기능의 효율성을 회복하는 사회작용으로 볼 수 있다.

이 연구는 사회주택의 경제적 효율성을 검증하기 위해 오스트리아, 독일, 네덜란드, 영국²⁾의 사회주택 공급조건 및 서울시 토지임대부 사회주택의 공급조건을 실제 사회주택이 건설된 부지에 적용할 때 공공, 입주자, 사업자가 얻는 편익과 비용을 살펴보고, 이에 따른 최저 임대료를 모의실험(simulation) 하였다. 각 주체의 비용편익은 사회계정으로 통합하였으며, 그 결과를 바탕으로 사회주택의 경제적 효율성을 공공임대 및 민간임대와 대조하여 간략히 논의하였다.

2) 관련 연구 동향

국내의 경우 2015년 1월 2일 ‘서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례’가 제정되면서 사회주택이라는 용어가 처음으로 규정되었다. 따라서

2) 이 연구에서 참조한 오스트리아, 독일, 네덜란드, 영국은 유럽연합을 기초로 한 사회주택의 네트워크인 ‘Housing Europe’ 산하의 연구조직인 ‘Housing Europe Observatory’에서 2013년에 편찬한 「Study on FINANCING OF SOCIAL HOUSING in 6 European countries」에서 대상으로 한 국가이다. 이 중 오스트리아와 네덜란드는 비교적 꾸준히 사회주택 공급체계를 유지한 사례에 해당하며, 영국과 독일은 사회주택에 대한 공공지원 축소 등 큰 변화를 겪은 사례에 해당한다.

2015년 이전에는 주로 유럽의 사회주택 제도를 소개(임진창, 1971; 기노채, 2012; 박주희, 2012; 변창흠·김란수, 2012; 강세진·진남영·이상열, 2014)하거나 국내 도입 필요성을 다루는 연구(하성규, 1993; 남기포, 2005; 최은경 외, 2014)가 대부분이었다.

2015년 이후 사회주택사업의 성과 등을 평가한 연구를 살펴보면, 설문조사 등을 통해 사회주택이 거주자의 주거비용을 낮추고 삶의 질 향상을 가져온다는 것을 확인한 사례(문철우·이은희·고연경, 2016; 최상희 외, 2018), 사회주택 사업 적격심사 지표를 개발하기 위한 시범평가를 통해 사회주택사업을 평가한 결과 대체로 공공성과 지속가능성에 높은 점수를 줄 수 있으나 유지관리나 민관협치는 상대적으로 낮게 평가된다는 결론을 얻은 사례(은난순 외, 2017) 등이 있다. 이러한 연구들은 대체로 사회주택의 긍정적인 효과를 확산하기 위해 사회주택의 공급 확대를 위한 제도적 뒷받침이 필요하다는 제언을 담고 있다. 한편 충분한 공급이 이뤄지지 않으면 사회주택도 공공임대주택처럼 잔여적³⁾ 성격에 머물 우려가 있다는 결론을 얻은 사례(고정희·서용석, 2018)도 있다. 즉, 국내연구의 경우 사회주택의 효과에 대해 조금씩 확인하고 제도적 시사점을 밝히는 단계에 있다고 볼 수 있다.

국외의 경우 사회주택을 본격적으로 공급하기 시작한 지 수십 년이 지났으며, 그 효과를 검증할 만한 충분한 사례를 지니고 있다. 1990년대에 접어들면서 신자유주의 정책에 따라 사회주택에 대한 공공지원의 감소와 함께 사회주택 공급량도 같이 줄어들고, 이에 따라 일반시민의 주거 안정성이 위협받는 상황이 나타나기 시작하였는데, 사회주택이 충분히 공급되던 시기와 사회주택이 줄어드는 시기를 비교하여 사회주택의 사회경제적 효과를 드러내는 연구들이 진행되고 있다. 대표적인 연구를 살펴보면, 사회주택 감소가 가져온 사회적 비용 증가를 규명한 사례(Stephens, Whitehead and Munro, 2005; Elsinga, Stephens and Knorr-Siedow, 2014; Murie, 2016; Deschermeier et al.,

3) 복지이론에서 잔여적(residual)이란 정상적인 상황에 있지 않은 대상만을 복지제도의 수혜 계층으로 하는 제도적 상황을 뜻한다.

2017), 사회 일각의 주장과 달리 사회주택이 주택시장의 효율성을 높인다는 점을 규명한 사례(Mundt, 2018), 사회주택의 공급 효율성을 금융제도의 관점에서 검토한 사례(Housing Europe Observatory, 2013) 등이다.

국내의 연구동향을 요약하자면, 국내의 경우 사회주택의 긍정적 효과를 확인하기 시작한 단계이며, 국외의 경우 사회주택 공급에 활용할 수 있는 금융제도 등 사회주택의 사회적·경제적 효과의 구체적 요인을 논의하는 단계에 이르렀다고 볼 수 있다. 이 연구는 이러한 선행연구의 결과를 바탕으로 국내에서 사회주택을 활성화하려면 어떤 요인에 주목해야 할지 좀 더 구체적으로 살피는 것에 이의를 두고 있다.

2. 연구의 틀

1) 비용편익분석

비용편익분석은 어떤 대안이 초래하는 비용과 편익을 비교하는 기법이다. 예를 들어 주택사업에서 토지비, 건축비, 관리비 등의 원가를 구분해내고 이를 임대수익, 시세차익 등의 이익요소와 비교하는 것이다. 이러한 비용 및 이익 단위요소를 비목이라고 한다. 이 연구에서 분석에 고려한 비목은 편익요소와 비용요소로 구분된다. 편익요소는 임대료수입, 보조금, 차입금, 토지 및 건물의 판매대금 등이다. 비용요소는 토지매입금, 건축비, 임대료 지출, 수선유지비, 일반관리비, 공가관리비, 보험료, 재산세, 융자원금 상환, 융자금의 이자 등이다.

비용편익분석에서 효율성을 판단하는 기준으로는 편익비용비(Benefit-Cost Ratio), 유동성(market liquidity) 및 유동성을 훼손하지 않는 최저 임대료(minimum rent)를 적용하였다. 편익비용비는 사업을 통한 편익을 비용으로 나누어 구하는 비율이며, 1 이상이어야 쓰이는 돈에 비해서 얻는 편익이 많으므로 손실이 발생하지 않는다. 편익비용비를 구하는 공식은 다음과 같다.

$$\text{편익비용비} = \frac{\sum_t \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_t \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

t 는 사업 연차, B_t 는 t 년 차의 편익, C_t 는 t 년 차의 비용, r 은 할인율이다. 할인율에 따라 장래가치를 현재가치로 환산할 때 차이가 달라지므로 무엇을 근거로 할 것인지가 중요할 수 있다. 할인율을 높게 설정하면 미래의 편익이나 비용보다 현재의 편익이나 비용의 가치를 중시하는 구조가 되며, 낮게 설정하면 미래의 편익이나 비용의 가치를 좀 더 높게 평가하는 구조가 된다. 이 연구에서는 CD(양도성예금증서, certificate of deposit)금리⁴⁾를 할인율로 설정하여 분석을 진행하였다.

유동성은 경제학적으로 자산을 손실 없이 현금으로 전환할 수 있는 정도를 나타낸다. 유동성이 높다고 하면 필요할 때 즉시 본래 자산의 가치에 부합하는 현금으로 전환할 수 있다는 것을 의미하며 유동성이 낮다고 하면 본래 자산의 가치에 부합하는 현금으로 즉시 전환하기 어렵다는 것을 의미한다. 일반적으로 화폐를 제외한 모든 자산은 거래비용, 사용 연수, 거래의 비활성 등 다양한 요인에 의해 다소의 유동성 손실이 발생할 수밖에 없다. 따라서 이 연구에서는 유동성을 사업자가 보유하고 있는 현금잔고로 좁게 정의하였다. 사업자의 현금잔고가 부족해지면 비용의 지출이나 채무상환을 못하게 된다. 즉, 사업이 파산하게 되므로 사업의 지속 여부를 판단하는 주요 근거가 될 수 있다.

‘유동성을 훼손하지 않는 최저 임대료’(이하 최저 임대료)는 주택사업의 경제적 효율성을 직관적으로 살피기 위해 도입한 개념이다. 다른 모든 조건이 같을 때 유동성, 즉 현금잔고를 항상 0 이상으로 유지할 수 있는 최저 임대료를 의미하며, 이 최저 임대료 수치가 낮을수록 전반적인 사업의 비용이 낮거나 다른 수입요소가 크므로 사업의 효율성이 높다. 경제학적으로는 한

4) 양도성예금증서가 만기 이전에 거래될 때 할인되는 비율로 쓰인다.

계비용 상황에서의 임대료일 것으로 기대된다. 즉, 주택시장이 완전경쟁시장이라면 달성되었을 균형가격이라고 가정할 수 있다. 따라서 최저 임대료와 주변시세의 차이는 주변 주택시장이 완전경쟁시장에서 얼마나 떨어져 있는지, 즉 시장의 효율성이 얼마나 훼손되어 있는지를 가늠하는 지표가 될 수 있다.

2) 사회계정

경제활동은 다양한 행위자의 관계로 구성된다. 주택사업의 경우 사업자와 수요자를 축으로 토지소유자, 중개업자, 건설업자, 감리업자, 허가기관, 건설자재판매업자, 설계사, 개발업자, 실수요자, 투기적 수요자, 임차수요자, 관리업자 등 수많은 주체가 얽혀 있다. 이렇게 다양한 주체 사이의 거래관계를 파악하기 위해 각각을 별도의 계정(account)으로 삼아 분석하는 것을 사회계정(social accounts)이라고 한다. 대표적인 사회계정은 국가 전체의 경제활동을 여러 산업부문에 나누어 집계하는 국민계정(national accounts)이다.

사회계정에서는 각 계정 부문의 경제활동이 다른 계정 부문과 상호 연관되어 있다. 예를 들어 매매자 A와 구매자 B 사이에 매매행위가 발생하였다면, A의 계정에는 판매대금이 들어온 것으로 기록되고 B의 계정에는 판매대금이 빠져나간 것으로 기록될 것이다. 주택사업을 예로 든다면 누군가의 임대료 지출은 누군가의 임대료 수입이 되는 것이다.

이 연구에서는 연구 기간 및 재원의 한계, 연구 결과의 간결한 논의를 위해 공공, 사업자(공급자), 수요자(입주자)로 구성된 계정의 틀에 맞추어 비용편익을 분석하였다(〈표 1〉).

〈표 1〉 사회주택사업 비용편익분석을 위한 사회계정 개념

사업 연차	공공		사업자		수요자	
	편익	비용	편익	비용	편익	비용
1						
2						
...						
29						
30						
PV	①	②	③	④	⑤	⑥
BC	공공부문 편익비용비 (①/②)		사업자 부문 편익비용비 (③/④)		수요자 부문 편익비용비 (⑤/⑥)	
	사회적 편익 = ① + ③ + ⑤ 사회적 비용 = ② + ④ + ⑥ 사회적 편익비용비 = 사회적 편익 / 사회적 비용					

3. 사회주택 공급조건

1) 오스트리아

오스트리아의 사회주택은 공공주택, 비영리주택, 공공지원민간임대의 세 가지 형태로 구분된다. 공공주택은 공공에서 공급하는 임대주택으로 주로 지방자치단체에 의해 공급된다. 비영리주택은 협동조합 등이 비영리주택법(Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz: WGG)에 따라 건설하여 공급하는 임대주택이다. 비영리주택법에 따라 건설된 주택은 모두 공공재산(common interest)으로 간주하며, 따라서 주택사업을 통해 발생한 수익은 새로운 주택건설 및 개보수에 사용하여야 한다. 투자자는 은행 금리 수준 이하의 이익만을 취할 수 있다. 임대료는 총 건설비용과 관리비용을 근거로 산정하며(cost rent) 법정 최대 임대료를 넘지 못한다. 공공지원민간임대는 각 지방정부에서 제정한 주택건설지원법에 따른 재정지원을 기반으로 이어지는 중소형 임대주택이다. 이러한 재정지원은 영리기업도 받을 수 있으나 공공지원금을 모두 상

환하기 전에는 임대료 규제를 받는다. 공공임대주택과 비영리주택은 오스트리아 전체 주택 재고의 22%로 높은 비율을 차지하고 있다. 오스트리아의 수도이며 가장 큰 도시인 비엔나의 경우 임대주택의 대다수가 공공주택 및 비영리주택이다(BID, 2020; Housing Europe Observatory, 2013).

오스트리아의 사회주택 재원은 1989년 이전에는 연방정부에서 지원하였다. 1989년 이후 연방정부와 조약(Staatsverträge)을 통해 연방재정을 받은 후 재정집행에 관한 모든 권한을 지방정부가 행사하는 구조로 지방자치권이 강화되었다. 이후에도 2008년까지 연방정부에서 각 지방정부에 주택공급 촉진을 위한 예산을 배정하였으나⁵⁾ 2009년 이후에는 지방정부가 사회주택 공급과 관련된 모든 재정에 대한 책임을 지고 있다. 이에 따라 몇몇 지방정부는 월 임대료를 낮추기 위해 사회주택사업자에게 보조금을 지급하기도 한다(Ludl and Bauer, 2012; Housing Europe Observatory, 2013).

사회주택사업별 재원 조달 구성을 살펴보면 은행 대출, 사업자 자부담, 세입자 분담금, 장기공공용자 등을 상황에 맞추어 조합하고 있다. 지방정부에서 관리하는 장기공공용자는 후순위로 대지 및 건설비용을 포함한 전체 비용의 약 35% 정도를 지원한다. 장기공공용자의 조건은 35년 만기에 은행 대출 상환기간 동안 원금상환 거치, 이율은 연 0~2% 이하이다. 금리와 상환액은 5년 단위로 조정한다. 원금상환방식은 물가상승률을 고려한 채증식이다. 이에 따라 사회주택사업자가 얻는 혜택은 용자총액 명목금의 약 40%에 달한다. 비영리주택 부문이 공공지원을 받기 위해서는 높은 수준의 주거 기준 및 에너지효율 요구사항을 의무적으로 따라야 한다(BID, 2020; Housing Europe Observatory, 2013; Mundt, 2018).

전체 비용에서 은행 대출이 차지하는 비율은 대체로 43%이다. 가장 많이

5) 오스트리아의 사회주택 공급을 위한 공공기금은 주택보조금법(Wohnbauförderungsbeitragsgesetz)에 따라 연방정부가 노동자와 고용주로부터 각각 임금의 0.5%를 기여금으로 징수하여 조성한다. 1989년까지는 연방정부가 기금을 직접 집행하였으나 지방자치권이 강화된 이후에는 지방정부별로 배정한 후 지방정부의 권한으로 기금을 집행하고 있다(Housing Europe Observatory, 2013).

〈표 2〉 오스트리아의 사회주택 공급조건

공공용자	<ul style="list-style-type: none"> • 금리 연 0~2%, 35년 만기, 은행 대출 상환기간 거치(후순위) • 물가연동 채증식 원금상환(초기 상환 부담 경감) • 전체 비용의 약 35% 조달
은행 대출	<ul style="list-style-type: none"> • 금리 연 2~3%, 25년 만기 • 물가연동 채증식 원금상환(초기 상환 부담 경감) • 전체 비용의 약 43% 조달
사업자 조달	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 비용의 약 22% 조달 • 입주자 분담금 약 9%p <ul style="list-style-type: none"> - 임대료 할인 변제 또는 분담금의 1% 매년 공제 후 퇴거 때 반환 - 1m²당 60유로 이상 분담 → 10년 뒤 주택매수권 부여

이용되는 상품은 주택건설전환채권(Wohnbauranleihen) 융자이다. 주택건설 전환채권은 우리나라의 주택청약통장처럼 유리한 금리나 유인책을 제공하여 예금자를 모아 사회주택 건설을 위한 기금을 모으는 금융상품이다. 주택건설전환채권은 일반 은행 대출보다 낮은 이자율로 융자되며 본격적인 건설 전인 사업기획 단계부터 조달할 수 있다. 은행 대출 이자율은 가변적이다. 비영리사업에 대한 융자금리는 25년 만기, 연 2~3%이다. 원금상환방식은 물가상승률을 고려한 채증식이다. 비영리주택 사업주체의 경우 비영리주택법에 따라 유럽연합 내 은행 간 거래 기준금리인 Euribor보다 높은 이자로 대출을 받을 수 없도록 규제되고 있다(Housing Europe Observatory, 2013).

전체 비용의 22%는 사업자가 조달한다. 이 중 약 9%p가 입주자 분담금이다. 주택협동조합의 경우 조합원차입의 형태이며 그 외에는 유사대출(quasi-loan)의 형태로 우리나라의 전세보증금과 유사한 성격을 띤다. 입주자가 건설비용을 분담할 때 실제 임대료보다 낮은 임대료를 책정하여 그 차액으로 분담금을 변제받거나 퇴거할 때 초기분담금의 1%를 매년 감가상각비 명목으로 공제한 후 반환받는다. 저소득층의 경우 지자체로부터 무이자로 융자를 받을 수 있다. 비영리주택법에 따라 1m²당 60유로(약 8만 원)가 넘는 분담금을 내면 10년 뒤에 주택을 매수할 수 있는 권한을 가질 수 있다. 향후 25~30%의 세입자가 주택을 매수할 것으로 예측된다(BID, 2020; Housing Europe Observatory, 2013; Housing Europe Observatory, 2021; Mundt, 2018).

2) 독일

독일의 사회주택은 사회주택지원제도(Wohnraumförderung)에 따른 공공용자 기간 등 제한된 기간 사회적 임대료(soziale Miete)⁶⁾로 제공되는 주택으로 여겨진다. 사회주택지원제도는 공급자지원 및 수요자지원으로 구성된다. 주요 내용은 일반 주택시장에 접근이 어려운 가구를 위한 저렴한 주택 공급지원, 자녀가 있는 가구에 대한 지원 등이다. 공공지원을 받은 사업자는 15~20년 장기거주가 보장되고, 임대료 인상이 제한되는 주택을 공급하여야 한다(Housing Europe Observatory, 2013; JLL, 2018; OECD, 2018).

사회주택 재고는 2010년 기준 약 160만 호이며 이는 전체 주택 재고의 약 3.4%, 총 임대주택 재고의 7.5%에 해당했다. 하지만 2018년 기준으로는 약 118만 호로 감소하였다. 이는 사회주택으로 분류되었던 주택 재고가 공공지원이 종료된 후 매각되거나 시장임대료를 받는 일반임대로 전환되었기 때문이다. 사회주택을 대체할 주택이 충분치 않은 상태에서 지속해서 사회주택이 감소함에 따라 저소득층 대상 주택시장이 붕괴하여 임대료 폭등으로 이어졌다. 이에 최근에는 사회주택에 대한 공공지원을 늘림과 동시에 임대료 인상도 억제해야 한다는 여론이 높아지고 있다(Berlin.de, 검색일: 2021.4.20; Bilt, 2021.1.11; Der Tagesspiegel, 2020.2.1; Deschermeier et al., 2017; Handelsblatt, 2018.4.15; Hannoversche Allgemeine, 2017.2.2; Housing Observatory, 2021; Schichel, 2021.3.3; Schichel, A. 2021.9.25).

독일의 경우 2006년부터 재정지원을 포함한 사회주택에 대한 권한이 연방정부에서 지방정부로 이전되었으며, 이에 따라 사회주택과 관련된 예산도 지방정부로 이전되었다. 즉, 사회주택 관련 예산 및 재원을 어떻게 사용하고 언제까지 유지할 것인지는 전적으로 지방정부의 결정에 달려 있다. 이에 따라 사회주택 관련 재정의 운용 현황은 지방정부에 따라 크게 다르다. 새로운 사회주택에 건설예산을 계속 유지하는 사례도 있지만, 직접 사회주택을 건

6) 소득 기준에 따라 계산되는 임대료.

설하는 것이 아니라 민간부문이 건설한 주택을 일정 기간 사회주택으로 제한하는 방식이 선호되는 추세이다. 2001년 이후의 베를린을 포함한 여러 지방정부는 예산 감축을 이유로 공공영역이 직접 건설하여 임대하는 전통적인 방식의 사회주택공급을 중단하였다(Housing Europe Observatory, 2013; Housing Europe Observatory, 2021).

이에 따라 현재의 사회주택 공급은 공공의 지원과 민간 공급주체가 연계하는 직접적 보조금 지급(공급자지원; 노르트라인베스트팔렌, 함부르크 등), 사회적 혼합 지원(주거급여지급 등 수요자지원) 등의 다양한 방식이 쓰이고 있다. 바이에른은 특별토지관리프로그램(Sozial gerechte Bodennutzung)을 통해 자가주택, 임대주택, 협동조합주택의 균형을 맞추어 저소득층 주택의 재고를 확보하려 노력하고 있다. 이 정책의 핵심 요소는 건축 허가(또는 기존 허가의 연장)의 조건으로 도시개발에 따른 개발이익의 2/3를 사회주택 등 도시 인프라를 확충하고 주택의 에너지효율을 높이는 목적으로 사용하도록 하는 것이다. 뮌헨은 이른바 뮌헨모델정책⁷⁾을 통해 단일 개발에서 지역 단위 개발에 이르기까지 중간 및 저소득계층을 위한 주택을 공급하기 위해 보조금과 민간자금을 복합하는 방식을 활용하고 있다. 2013년 기준으로 브레멘의 경우 사업비용의 약 25% 정도의 공공융자를 35년 만기(20년 거치) 연 2%로 지원하며, 사업비용의 약 40% 정도의 은행 대출이 10년 만기 연 2.45%로 가능하다(Housing Europe Observatory, 2013; JLL, 2018).

독일의 사회주택과 관련된 융자 모델은 지역에 따라 매우 다양하지만, 대체로 수요자지원과 공급자지원으로 구분할 수 있다. 수요자지원은 주거급여 등을 통해 저소득계층의 사회주택 접근성을 높이는 것이다. 공급자지원은 건설보조금을 통해 저렴한 사회주택 공급을 지원하고 주택의 에너지효율을 높이는 것(생활비 저감, CO2기금 활용) 등이다(Housing Europe Observatory, 2013).

7) 사회주택에 대한 민간투자 촉진을 위해 대출이율 및 상환율이 낮은 공공융자 지원, 사회주택에 대한 일반융자 시 공공보증, 사회주택에 대한 저렴한 택지 공급 등.

〈표 3〉 독일의 사회주택 공급조건

일반개요	<ul style="list-style-type: none"> • 수요자지원과 공급자지원으로 구성 • 수요자: 주거급여 등 지원 • 공급자: 저리융자, 건설보조금, 택지지원 등
바이에른	특별토지프로그램: 자가, 임대, 협동조합주택 등 균형적 공급 목표
뮌헨	<ul style="list-style-type: none"> • 민간투자 촉진: 대출이율 및 상환율이 낮은 공공융자 • 일반용자 시 공공보증 • 저렴한 택지 공급
브레멘	<ul style="list-style-type: none"> • 공공융자: 35년 만기 20년 거치, 연 2% (전체 비용의 약 25%) • 은행 대출: 10년 만기, 연 2.45% (전체 비용의 약 40%)

3) 네덜란드

네덜란드에서 사회주택이 차지하는 비중은 전체 주택 재고의 약 33%, 전체 임대주택 재고의 77%로 주택시장에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 네덜란드에서 사회주택은 사회주택사업체 및 주택건설업체(이하 사회주택사업체)가 소유하는 주택으로 정의된다. 사회주택사업체는 관련 법령에 따라 입주자 선정, 주거의 질 유지, 입주자 참여, 재정적 건전성, 정주성 보장, 주택건설 및 관리 등 6가지 사회적 목표를 책임져야 한다. 사회주택사업체는 독립적 민간주체이지만 공공부문과의 긴밀한 연계를 바탕으로 공공주택 처럼 사업을 수행한다. 사회주택사업체의 자본은 원칙적으로 주택 사업 이외의 다른 목적으로 사용될 수 없다. 주택사업 이외에 별도의 계정을 두고 영리사업을 할 수 있으나 평균적으로 전체 사업의 2% 수준이며, 모든 이익은 주택 부문에 재투자되어야 한다(Housing Europe Observatory, 2013).

네덜란드의 경우 1993년 이후 공공의 재정적 지원 없이 사회주택을 공급하고 있으나, 일부 지자체는 사회주택사업체에 시장 가격보다 낮게 토지를 제공하는 형태로 지원하기도 한다. 사회주택사업의 자금 조달은 주로 은행융자로 구성된다. 평균적으로 자기자본 20~30%, 은행융자 70~80%로 구성된다. 사회주택사업체에 대한 은행융자는 중앙주택사업감독원(Autoriteit woningcorporaties)⁸⁾, 사회주택보증(Waarborgfonds Sociale Woningbouw), 국

〈표 4〉 네덜란드의 사회주택 공급조건

공공보증	중앙주택사업감독원, 사회주택보증, 국가 및 지방자치단체가 사회주택사업의 용자를 보증
용자조건	평균 24년 만기, 연 3.86%(전체 비용의 70~80%)

가와 지방자치단체의 3단계 공공보증을 통해 집행된다. 중앙주택사업감독원은 2년마다 사회주택사업체의 회계보고를 바탕으로 지급능력과 유동성에 대해 평가를 하고 부실이 발생하면 제재를 한다. 또한 중앙주택사업감독원은 중앙사회주택기금을 사회주택사업체가 내는 수수료로 조성한 후 사회주택사업체가 재정적 어려움을 겪을 때 지원하거나 구제한다. 사회주택보증은 사회주택사업체가 모여 설립한 보증기관이다. 2012년 기준 481백만 유로(64백억 원) 규모의 보증담보금을 바탕으로 사회주택사업체의 은행융자를 보증한다. 보증담보금은 사회주택사업체가 내는 보증수수료로 조성한다. 이러한 보증을 통해 사회주택사업체는 유리한 조건으로 은행에서 용자를 받을 수 있다.⁹⁾ 2011년 기준 사회주택보증은 총 861억 유로(약 115조 원)의 용자를 보증한 것으로 집계된다. 사회주택보증은 중앙사회주택기금에 이어 사회주택사업체의 재정난에 대한 2차 보증 역할을 한다. 법리적으로 사회주택사업체의 최후보증자는 국가와 지방자치단체이다. 이론적이기는 하지만 사회주택보증까지 소진되어 더는 재정적 위험을 극복할 수 없을 때 국가와 지방자치단체가 각각 50%씩 무이자 용자를 제공하여 은행 대출을 갚을 수 있게 한다. 사회주택사업체의 재정 여건에 따라 조건이 달라지지만 2011년 기준 사회주택사업체에 대한 용자조건은 평균적으로 24년 만기에 연이율 3.86%이다(Housing Europe Observatory, 2013; Kuhnert and Leps, 2017).

8) 2015년 중앙사회주택기금(Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting: CFV)의 사회주택사업체 관리·감독 기능을 강화하여 설립된 후속 기구.

9) 사회주택보증의 용자보증은 스탠다드앤amp;푸어스나 무디스 등 신용평가기관으로부터 최고 등급인 AAA 및 Aaa를 부여받을 정도로 안전한 것으로 취급된다(Housing Europe Observatory, 2013).

4) 영국

2018년 현재 영국의 사회주택 재고는 4,088천 호이며, 2013년 기준 3,981천 호에서 107천 호 증가하였다. 2018년 신축된 사회주택은 29,990호이며 매년 신축되는 주택의 18~20%가 사회주택이다. 언뜻 사회주택의 재고가 점차 늘어나는 것처럼 보이지만 과거의 규모에는 턱없이 부족한 수준이다. 1979년 보수당 정부가 들어선 이후 사회주택 건설 역할이 지방자치단체에서 주택조합으로 이전되었으며, 이후 주택조합을 중심으로 꾸준히 사회주택을 건설하였으나 전체 주택 재고에서 사회주택이 차지하는 비중은 1979년 31%에서 2018년 현재 17%로 매우 감소하였다. 1979년 이후 지방자치단체가 보유하고 있던 공공임대주택을 대량으로 매각한 것이 가장 큰 요인이다. 약 150만 호의 사회주택 재고가 사라져 한때 550만 호에 달하던 사회주택 재고가 400만 호 수준으로 감소한 것이다. 하지만 같은 기간 인구는 1천만 명 증가하였다. 저소득층 대상 주택시장의 안정성이 크게 위협받았을 것이라는 점을 쉽게 짐작할 수 있다(Housing Europe Observatory, 2021; MHCLG, 2020).

보수당 정부가 공공임대주택을 감축한 이유는 시장 메커니즘에 따라 주택을 공급하여 효율성을 높이고 이를 토대로 주택 관련 공공지출을 줄이겠다는 것이었다. 하지만 주택 관련 공공지출이 공급자지원에서 수요자지원으로 전환되었을 뿐 지출 규모가 오히려 늘어났다. 민간에 매각된 사회주택은 전 매제한기간이 지난 후 시장가격으로 거래되며 이러한 주택을 매입한 민간임대업자는 시세대로 임대하였다. 시세는 기존 사회주택 임대료의 2배 수준이었다. 이러한 주택에 저소득층이 입주하기 위해서는 주거급여에 의존할 수밖에 없으므로 주택 관련 정부지출이 지속해서 늘어나는 악순환이 발생하였다(Elsinga, Stephens and Knorr-Siedow, 2014; Stephens, Whitehead and Munro, 2005).

그나마 다행인 것은 과거 공공임대주택을 민간부문에 모두 넘기지 않고 비영리주택사업을 영위할 주택조합에 많은 사회주택을 이전하였다는 점이다(large-scale voluntary transfers: LSVTs). 이로 인해 주택조합을 중심으로 유지

되고 있는 사회주택 및 잔여 공공임대주택이 정부의 재정지출 상상을 억제하고 저소득층의 주거 안정성을 보호하고 있다. 하지만 2012년 이후 다시 집권한 보수당 정부는 현재 남아 있는 사회주택의 매각 촉진에 정책 방향을 두고 있다. 이러한 정책에 스코틀랜드와 웨일스의 자치정부는 크게 반발하고 있으며, 해당 지역에서는 사회주택의 매각을 억제하고 있다. 영국의 사회주택 및 주택 정책 전반에 대한 최근 동향을 살펴볼 때 우려스러운 점은, 객관적인 주거 문제 및 공공재정의 진단을 바탕으로 합리적인 의사결정이 이뤄진다고보다 집권 정치세력의 이념적 편향, 즉 시장 중심의 정책을 추구한다면 당연히 자가 소유를 촉진해야 한다는 무책임한 이념적 타성과 집권 유지에 도움이 되는 중산층 대상의 인기영합주의가 주택 정책을 좌우한다는 것이다(Muire, 2016).

주택조합이 사회주택을 공급하는 경우 재원은 주로 자부담, 공공보조금, 은행융자 등으로 구성된다. 영리사업자는 전체 건설주택의 일정 비율을 사회주택 등 적정주택(affordable housing)으로 건설하는 조건(Section 106 Agreement)으로 공공보조금을 받을 수 있다. 공공보조를 받은 주택 대부분은 주택조합에 판매된다. 적정주택의 약 50%가 이런 조건으로 건설된다. 2007년까지 사회주택에 대한 공공지원은 정부보조금(35~45%)과 정부소유주택지분의 처분에 따른 교차보조금으로 구성되었다. 경제위기 이후인 2009~2010년에는 정부보조금의 비중이 45~60%로 상승하였다. 하지만 2011년부터 시행된 '2011~2015년 적정주택계획'에 따라 사회주택에 대한 정부보조금은 14% 수준으로 축소되었으며, 사회주택사업자가 86%의 재원을 마련하게 되었다. 사회주택사업의 부담을 완화하기 위해 지방자치단체가 저렴한 가격으로 택지를 공급하는 등의 노력을 하였으나 기존보다 임대료 인상이 불가피하여 주변시세의 약 80% 수준까지 인상되었다(Housing Europe Observatory, 2013; Housing Europe Observatory, 2021).

과거 주택조합은 필요 재원의 40% 정도를 은행 대출로 조달하였으나 최근에는 25년 만기 회사채 등으로 조달하는 사례가 늘고 있다. 민간재원 조달의 비용은 2012년 기준 약 4.6%이다. 주택조합의 자부담은 사내 적립금을

〈표 5〉 영국의 사회주택 공급조건

보조금	전체 사업비용의 약 14%
회사채	25년 만기, 연 4.6%(전체 비용의 약 40%)

이용한다. 사회주택 사업에 필요한 재원을 마련하기 위해 자회사를 설립하여 영리사업을 벌이기도 한다. 이 경우 영리사업의 이익금을 사회주택 사업에 투자하는 것은 허용되지만 사회주택 사업의 이익금을 영리사업에 사용하는 것은 허용되지 않는다(Housing Europe Observatory, 2013).

5) 서울

「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」 제3조 제2호에는 “서울특별시장 등이 사회주택 건설 택지를 제공”할 수 있고, 같은 조항 제6호에는 “사회주택 건설 등의 비용을 융자하거나 보조”할 수 있다고 규정되어 있다. 이에 따라 서울시는 2015년부터 토지임대부 사회주택사업을 시작하였으며, 다른 지방자치단체와 한국토지주택공사 등에서도 사회주택사업이 점차 늘고 있다. 한국사회주택협회의 집계에 따르면 2020년 기준 전국의 사회주택 재고는 3,858세대이다. 서울시에 2,816세대가 공급되어 가장 많으며, 경기도 883세대, 전라북도 73세대, 인천광역시 66세대, 부산광역시 20세대 등의 순으로 공급되었다. 아직 제도적으로 사회주택에 대한 명확한 정의와 공공지원에 관한 규정이 없음에도 적지 않은 공급이 이뤄졌으나, 2021년 4월 7일 서울시장 재·보궐 선거에서 주택의 자가소유 및 이를 통한 시세차익에 우호적인 보수정당의 후보가 당선됨에 따라 사회주택 확산에 대한 전망이 불투명해졌다.

2020년 2월 28일 공고된 ‘서울토지지원리츠 토지임대부 사회주택 사업자 선정(2020년 1차) 공모지침서’(이하 서울토지지원공모지침)에 따르면 서울토지지원리츠 토지임대부 사업은 시세의 80%인 임대료로 주택을 공급하기 위해 사회주택사업자에게 30년 동안 토지가격의 2%를 연 임대료로 책정하여 토

〈표 6〉 지역별 사회주택 공급 현황(단위: 세대)

지역	토지임대부	사회적주택	기타	합계
서울	1,059	1,126	631	2,816
경기	276	607		883
전북			73	73
인천		55	11	66
부산		20		20
합계	1,335	1,808	715	3,858

출처: 한국사회주택협회 홈페이지(http://www.socialhousing.kr/comm_ksha); 박종숙 외(2021).

〈표 7〉 서울과 사례 국가의 사회주택 용자조건 비교

구분		금리 (%)	만기	비용 대비	상환조건	비고	
서울	주택도시 기금용자	45m ² 이하	2.00	20년	80%		최대 5천만 원/세대
		60m ² 이하	2.30	20년	80%		최대 8천만 원/세대
		80m ² 이하	2.80	20년	80%		최대 1억 원/세대
	HUG 보증		3.45		90%		
	HF 보증	15년 보증	3.45	15년	90%	원금 균등	
30년 보증		3.75	30년	90%	원금 균등		
오스트리아	공공용자	1.00	35년	35%	물가 연동 체증식	은행 대출 상환기간 거치 (후순위 채권)	
	은행 대출	3.00	20년	40%	물가 연동 체증식		
독일	공공용자	2.00	15년	25%	10년 거치	거치기간 무이자	
	은행 대출	2.45	10년	35%	원금 균등		
네덜란드	은행 대출	3.86	24년	80%	원금 균등	업체 단위 용자	
영국	공공보조금			14%	상환 없음	보조금	
	회사채	4.60	25년	40%	만기일시		

지를 공급하는 것이다. 공모서에 제시된 자금조달 방안은 주택도시기금 용자, 주택도시보증공사 보증용자, 한국주택금융공사 보증용자 등 세 가지이며, 금리 연 2~3.75%, 상환기간 최대 30년이므로 표면적으로는 앞서 논의한 사례 국가의 사회주택 용자조건과 큰 차이는 없어 보인다.

4. 사회주택의 비용편익분석

1) 실험개요 및 조건

서울시 내의 실제 사회주택 부지를 대상으로 서울시 및 사례 국가의 사회주택 공급조건을 적용하여 사업 수지, 공공수지, 수요자 혜택 등을 실험하여 비교하였다. 토지비용 및 건축비용은 실제 사업계획에 따라 토지는 서울시 토지지원리츠에서 30년간 임대하고, 건축비용은 실제 주택을 건축하면서 지출한 비용을 적용하였다. 임대료는 모의실험을 통해 각 조건에서 사업이 가능한 최소치를 추정하였다.

모의실험의 대상지는 서울시 마포구 성산동 소재 단독주택 부지이며, 대지면적 231m², 토지가격은 19억 원이다. 서울시 토지지원리츠에 사업자가 내는 임대료는 부가가치세를 포함하여 토지가격의 2.2%이며 초기 10년간 1%p의 보조를 받는다.

계획된 주택의 규모는 연면적 454.7m²이며, 이 중 주택은 387.9m²이며 상가가 35.2m²이다. 건축비는 총 890,574천 원이 투입되었다. 공급세대수는 7세대로 세대당 주거면적은 55.4m²이다. 주택 임대료의 주변시세는 서울주택도시공사에서 감정평가하여 사업자에게 제시한 금액이며 전세 기준 평당 21,217천 원이다. 따라서 공모지침에 따라 설정할 수 있는 최대 임대료는 주변시세의 80%이며 전세 기준으로 평당 16,974천 원이다. 서울주택도시공사에서 감정평가하여 제시한 상가임대료의 주변시세는 전세 기준 211,000천 원이다. 공모지침에 따라 주변시세보다 높게 임대료를 책정할 수 없다.

기타 관리·운영에 따라 고려해야 하는 조건은 ① 30년 후 토지반환 시 토지지원리츠가 잔여 건축물을 사업자에게 매입하는 기준인 기준건축비¹⁰⁾ 746,802천 원, ② 화재보험 등 연간 보험료 252천 원, ③ 일반관리비 연간

10) 사업자에 대한 공공보조금의 성격.

7,200천 원, ④주택 재산세 연간 308천 원, ⑤상가 재산세 연간 51천 원, ⑥보험료, 일반관리비, 재산세는 물가와 연동하여 오르는 것을 가정하여 연 1.5% 상승률 적용, ⑦임대보증보험 보험료 보증금 총액의 0.1%, ⑧주택의 임대보증금 비율은 전세 기준 40%, 보증금은 전세의 2.5%¹¹⁾를 적용, ⑨토지임대보증보험 보험료¹²⁾ 토지임대료의 1.68%, ⑩매년 1호의 공실이 3개월 발생한다고 가정하여 공가관리비로 임대료수입 총액의 0.3% 적용, ⑪주택임대료와 보증금은 사업 후반 비용의 증가와 수요자 부담의 균형을 고려하여 2년마다 2% 인상, 상가임대료와 보증금은 시장임대료의 인상률¹³⁾을 적용, 다만 ⑫주택과 상가의 임대보증금은 융자금 상황이 모두 종료된 후 인상하지 않음, ⑬임대보증금에 따른 비용을 고려하여 보증금의 이자를 5년 이상 정기예금 금리 수준인 연 2%로 가정, ⑭미래의 명목가치를 현재가치와 비교하기 위한 할인율을 CD금리 수준인 1.7%로 설정, ⑮지가상승률은 기존의 추세를 고려하여 연간 1.5%로 가정, ⑯상업대출금리는 PF대출에 적용되는 연 6.5% 등이다.

위의 조건은 모의실험에서 공통으로 적용되는 조건이며, 서울과 사례 국가의 공급조건을 비교하기 위한 사회주택 금융 조건은 ①30년 만기 연 3.75%로 사업비의 90% 조달(서울 모델), ②공공융자(35년 만기, 연 1%)로 사업비의 35%, 은행 대출(20년 만기, 연 3%)로 사업비의 40% 조달(오스트리아 모델), ③공공융자(연 2%, 15년 만기 10년 거치. 거치기간 무이자)로 사업비의 25%, 은행 대출(연 2.45%, 10년 만기)로 사업비의 40% 조달(독일 모델. 브레멘), ④24년 만기 연 3.86%로 사업비의 80% 조달(네덜란드 모델), ⑤공공보조금으로 사업비의 14%, 25년 만기 연 4.6% 회사채로 사업비의 40% 조달(영국 모델) 등이다.

11) 월세전환율 5.1%에서 12개월 치 월세에 해당.

12) 토지임대의 보증금을 보증보험으로 대체.

13) 시장임대료는 보증금과 월임대료가 2년마다 인상되는 것으로 가정하였으며, 인상률은 2012년 4월부터 2021년 4월까지 서울 서북권 다세대주택의 전세가격 2년 평균 증가율인 4.6%를 적용.

〈표 8〉 모의실험 비교조건

모델	적용조건
서울	HF 보증(30년 보증, 3.75%, 30년, 원금균등상환) 90% + 자부담 10%
오스트리아	공공용자(1.00%, 35년, 물가연동 체증식상환, 은행 대출 상환기간 거치) 35% + 은행 대출(3.00%, 20년, 물가연동 체증식상환) 40% + 자부담 25%
독일(브레멘)	공공용자(2.00%, 15년, 은행 대출 상환기간 거치, 거치기간 무이자) 25% + 은행 대출(2.45%, 10년, 원금균등상환) 35% + 자부담 40%
네덜란드	은행대출(3.86%, 24년, 원금균등상환) 80% + 자부담 20%
영국	공공보조금 14% + 회사채(4.60%, 25년, 만기일시상환) 40% + 자부담 46%

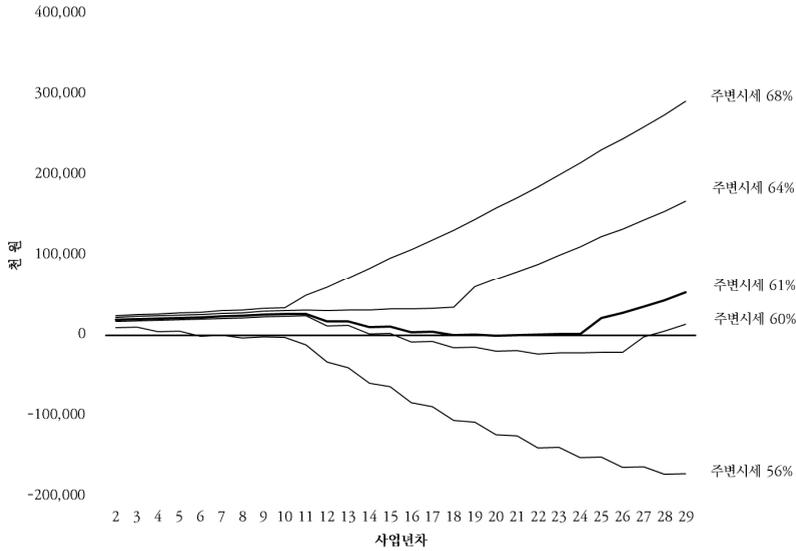
기타 모의실험 조건은 사업을 진행하는 동안 회기별 수익의 4%를 제외한 나머지 잉여금으로 용자금을 상환하여 금융비용을 최소화하는 것으로 가정하였다. 즉, 대출 만기까지 기다리지 않고 여유자금으로 중도상환하는 조건을 가정하였다.

2) 최저 임대료

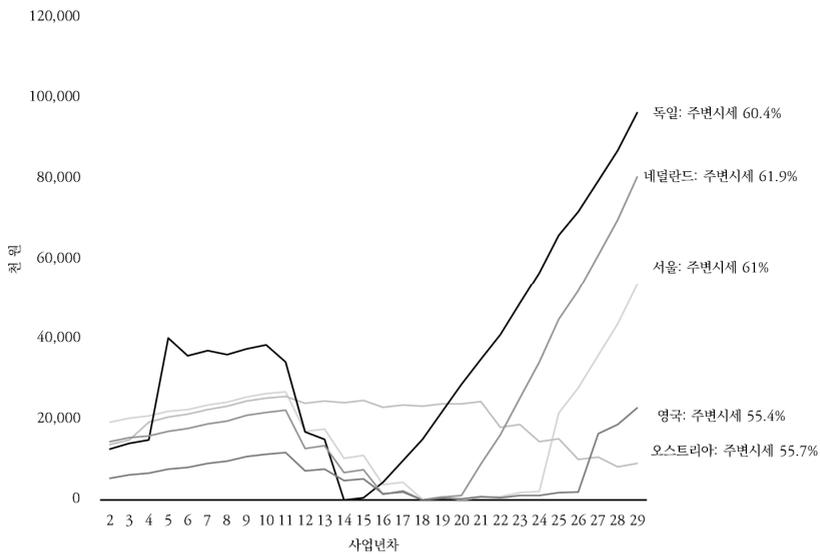
앞서 설정한 조건에 따라 사업을 진행할 때 수입과 지출을 모의실험 하여 사업자의 현금 잔액에 해당하는 유동성의 변화를 살펴보면(〈그림 2〉), 서울 모델의 경우 임대료가 주변시세의 61% 이상이어야 사업이 가능한 것으로 나타난다. 임대료가 주변시세의 61% 미만일 경우 사업 기간 중 현금 잔액이 마이너스가 되어 유동성을 상실한다. 예시로 살펴보면 임대료가 주변시세 60%일 경우 16년 차, 임대료가 주변시세 56%일 경우 6년 차부터 유동성을 상실하여, 즉 파산하여 사업을 진행할 수 없다. 따라서 서울 모델의 경우 주변시세 61%가 임대료를 낮출 수 있는 최소치라 할 수 있다.

같은 방식으로 모델별 최저 임대료를 구하여 비교하면(〈그림 3〉), 오스트리아 모델은 주변시세의 55.7%, 독일 모델은 주변시세의 60.4%, 네덜란드 모델은 주변시세의 61.9%, 영국은 주변시세의 55.4%까지 임대료를 낮출 수 있는 것으로 분석되었다. 공공용자가 없는 네덜란드 모델이 가장 높은 임대료 수준을 보이며 공공용자의 만기가 15년으로 가장 짧은 독일 모델이

〈그림 2〉 서울 모델의 임대료 조건에 따른 유동성



〈그림 3〉 모델별 최저 임대료 조건에서 유동성 비교



사례 국가에서는 두 번째로 높은 임대료 수준을 보인다. 반면에 공공의 보조금이 사업 초기에 지급되는 영국 모델이 가장 낮은 임대료 수준을 보인다. 즉, 사회주택의 임대료를 낮추기 위해서는 장기저리 용자와 초기 보조금이 중요하다.

3) 비용편익분석

토지임대부 사회주택사업에서 공공의 역할은 공공보증 용자를 통해 상업이자보다 저렴하게 재원을 지원하고, 사업자에게 토지를 임대하며, 사업종료 후 토지와 잔존주택을 회수하는 것이다. 또한 런던 모델처럼 사업 초기에 보조금을 지급하는 역할을 한다. 이 과정에서 공공이 얻는 편익은 공공용자를 통해 수납하는 이자, 사업자로부터 수납하는 토지임대료, 토지 회수에 따른 최종 토지가치이다. 이에 따르는 비용은 저렴한 이자로 자금을 제공함에 따른 기회비용으로 해석할 수 있는 상업이자, 사업에 지급하는 보조금, 사업 초기의 토지매입비 및 사업종료 시 건축물매입비이다. 서울 모델에서 최저임대료로 설정하여 사업을 할 때 각각의 현재가치를 구하여 합산하면, 공공편익은 2,996,284천 원, 공공비용은 2,617,731천 원이다. 따라서 공공부문 편익비용비는 1.14이다. 토지임대부 사회주택사업에서 토지는 공공이 소유하므로 주택의 임대료를 최저로 낮춘 상태에서도 공공재원을 보존할 뿐만 아니라 편익까지 얻을 수 있음을 알 수 있다.

토지임대부 사회주택사업에서 사업자는 주택을 짓고 운영관리하는 역할을 한다. 따라서 사업자의 편익은 사업을 통한 수입¹⁴⁾이며, 사업자의 비용¹⁵⁾은 사업을 통한 지출에 해당한다. 서울 모델에서 최저 임대료로 설정하

14) 토지임대부 사회주택사업의 사업자편익(수입) = 사업자 편익(수입) = 임대료 + 토지임대료보조금 + 기타 보조금 + 잔존주택인수금 + 임대보증금 + 용자금

15) 토지임대부 사회주택사업의 사업자비용(지출) = 사업자 비용(지출) = 건축비 + 토지임대료 + 토지임대보증보험료 + 수선유지비 + 일반관리비 + 공간관리비 + 화재보험료 + 임대보증보험료 + 재산세 + 원리금 + 임대보증금반환

여 사업을 할 때 각각의 현재가치를 구하면 사업자편익은 3,769,486천 원, 사업자비용은 3,745,103천 원이다. 따라서 사업자 부문 편익비용비는 1.01이다. 최저 임대료에서 사업자가 얻는 편익은 비용에 수렴함을 의미한다. 즉, 사회주택의 최저임대료가 경제학에서 이론적으로 논의되는 균형가격과 유사하다는 점을 알 수 있다.

토지임대부 사회주택사업에서 수요자가 얻는 편익은 안정적인 주거이며 수요자가 내는 비용은 사회주택의 임대료이다. 즉, 수요자의 편익은 해당 주택과 유사한 민간임대주택을 임차할 때 내야 하는 비용과 같으며, 수요자의 비용은 해당 주택에 거주하기 위해 실제로 내는 비용이다. 서울 모델에서 최저 임대료로 설정하여 사업을 할 때 각각의 현재가치를 구하면, 수요자편익은 3,050,525천 원, 수요자비용은 1,561,077천 원이다. 따라서 수요자 부문 편익비용비는 1.95이다. 토지임대부 사회주택사업에서 수요자는 약 50%의 비용을 절감한다고 볼 수 있다.

부문별 편익과 비용을 종합하면 사회적 편익의 현재가치는 9,816,294천 원, 사회적 비용의 현재가치는 7,923,911천 원이며, 따라서 사회적 편익비용비는 1.24이다. 즉, 서울 모델 구조의 토지임대부 사회주택에 1의 비용을 지출하면 1.24의 편익이 발생한다(〈표 9〉).

같은 방식으로 추정하면, 오스트리아 모델의 편익비용비는 1.25(〈표 10〉), 독일 모델의 편익비용비는 1.26(〈표 11〉), 네덜란드 모델의 편익비용비는 1.25(〈표 12〉), 런던 모델의 편익비용비는 1.27(〈표 13〉) 등이다. 대체로 큰 차이는 없으나 사업 초기에 보조금을 지급하는 영국 모델의 편익비용비가 가장 높다는 것에 주목할 필요가 있다.

<표 9> 최저 임대료 설정 시 서울 모델의 비용편의(단위: 천 원)

사업 년차	공공						사업자		수요자		
	편의			비용			편의 (수입) (7)	비용 (지출) (8)	편의		비용
	수납이자 (1)	토지임대료 (2)	토지회수 (3)	상업이자 (4)	보조금 (5)	토지건물 매입 (6)			시장임대료 (9)	시장보증금 이자 (10)	
0	0	45,283	0	0	0	1,900,000	935,857	935,857	0	0	0
1	31,585	23,502	0	54,748	0	0	596,188	575,672	76,315	19,952	46,549
2	13,120	23,502	0	22,742	0	0	76,043	77,165	76,315	19,952	46,549
3	12,668	23,502	0	21,957	0	0	89,854	88,851	79,826	20,869	47,480
...							생략				
28	0	42,502	0	0	0	0	78,702	70,819	136,938	35,801	60,216
29	0	42,502	0	0	0	0	80,756	70,998	143,237	37,448	61,421
30	0	42,502	3,279,480	0	0	746,802	827,568	851,882	143,237	37,448	61,421
154,243	864,269	1,977,773	267,354	0	2,350,378	3,769,486	3,745,103	3,745,103	2,418,292	632,233	1,237,538
PV	공공편의 (1)+(2)+(3) 2,996,284	공공비용 (4)+(5)+(6) 2,617,731	사업자편의 3,769,486	사업자비용 3,745,103	수요자편의 (9)+(10) 3,050,525	수요자비용 (11)+(12) 1,561,077					
B/C	공공부문 편익비용비 (A)/(B) 1.14	공공부문 편익비용비 (C)/(D) 1.01	사업자부문 편익비용비 (E)/(F) 1.95								
	사회적 편익(A+C+E) = 9,816,294 사회적 비용(B+D+F) = 7,923,911 사회적 편익비용비 = 1.24										

<표 10> 최저 임대료 설정 시 오스트리아 모델의 비용편익(단위: 천 원)

사업 년차	공공						사업자		수요자			
	편익			비용			편익 (수입) (7)	비용 (지출) (8)	편익		비용	
	수납이자 (1)	토지임대료 (2)	토지회수 (3)	상업이자 (4)	보조금 (5)	토지건축 6개월 매입 (6)			시장임대료 (9)	시장보증금 이자 (10)		지출임대료 (11)
0	0	45,283	0	0	0	1,900,000	935,857	935,857	0	0	0	0
1	14,506	23,502	0	45,623	0	0	399,135	385,817	76,315	19,952	42,522	11,117
2	4,917	23,502	0	24,847	0	0	72,015	71,408	76,315	19,952	42,522	11,117
3	4,479	23,502	0	23,899	0	0	84,693	83,566	79,826	20,869	43,372	11,339
...	생략											
28	396	42,502	0	2,574	0	0	73,454	75,843	136,938	35,801	55,006	14,381
29	349	42,502	0	2,269	0	0	90,175	89,419	143,237	37,448	56,106	14,668
30	168	42,502	3,279,480	1,090	0	746,802	822,163	831,304	143,237	37,448	56,106	14,668
57,598	864,269	1,977,773	313,110		0	2,350,378	3,479,619	3,472,033	2,418,292	632,233	1,130,464	295,546
PV	공공편익 (1)+(2)+(3) 2,899,639		공공비용 (4)+(5)+(6) 2,663,487				사업자편익 사업자비용 3,479,619 3,472,033		수요자편익 (9)+(10) 3,050,525		수요자비용 (11)+(12) 1,426,010	
B/C	공공부문 편익비용비 (A)/(B) 1.09		공공부문 편익비용비 (C)/(D) 1.00		사업자부문 편익비용비 (E)/(F) 2.14		수요자부문 편익비용비 (E)/(F) 2.14		사회적 편익(A+C+E) = 9,429,782		사회적 비용(B+D+F) = 7,561,531	
											사회적 편익비용비 = 1.25	

<표 11> 최저 임대료 설정 시 독일 모델의 비용편익(단위: 천 원)

사업 년차	공공						사업자		수요자			
	편익			비용			편익 (수익) (7)	비용 (지출) (8)	편익		비용	
	수납이자 (1)	토지임대료 (2)	토지회수 (3)	상업이자 (4)	보조금 (5)	토지건축 매입 (6)			시장임대료 (9)	시장보증금 이자 (10)		지출임대료 (11)
0	0	45,283	0	0	0	1,900,000	935,857	935,857	0	0	0	0
1	9,171	23,502	0	39,540	0	0	356,296	344,479	76,315	19,952	46,128	12,060
2	2,223	23,502	0	21,104	0	0	75,621	74,764	76,315	19,952	46,128	12,060
3	1,719	23,502	0	19,767	0	0	89,315	87,895	79,826	20,869	47,050	12,301
...	생략											
28	0	42,502	0	0	0	0	78,323	70,812	136,938	35,801	59,671	15,600
29	0	42,502	0	0	0	0	80,374	70,991	143,237	37,448	60,865	15,912
30	0	42,502	3,279,480	0	0	746,802	827,176	770,990	143,237	37,448	60,865	15,912
	34,542	864,269	1,977,773	176,260	0	2,350,378	3,470,808	3,366,326	2,418,292	632,233	1,226,339	320,612
PV	공공편익 (1)+(2)+(3) 2,876,583		공공비용 (4)+(5)+(6) 2,526,638		사업자편의 사업자비용 3,470,808 3,366,326		수요자편의 (9)+(10) 3,050,525		수요자비용 (11)+(12) 1,546,951			
B/C	공공부문 편익비용비 (A)/(B) 1.14		사업자부문 편익비용비 (C)/(D) 1.03		수요자부문 편익비용비 (E)/(F) 1.97			$\text{사회적 편익}[(A)+(C)+(E)] = 9,397,916$ $\text{사회적 비용}[(B)+(D)+(F)] = 7,439,914$ 사회적 편익비용비 = 1.26				

<표 12> 최저 임대료 설정 시네달랜드 모델의 비용편익(단위: 천 원)

사업 년차	공공						사업자		수요자			
	편익			비용			편익 (수익) (7)	비용 (지출) (8)	편익		비용	
	수납이자 (1)	토지임대료 (2)	토지회수 (3)	상업이자 (4)	보조금 (5)	토지건축 매입 (6)			시장임대료 (9)	시장보증금 이자 (10)		지출임대료 (11)
0	0	45,283	0	0	0	1,900,000	935,857	935,857	0	0	0	0
1	28,899	23,502	0	48,665	0	0	511,989	494,733	76,315	19,952	47,216	12,344
2	12,913	23,502	0	21,745	0	0	76,710	79,449	76,315	19,952	47,216	12,344
3	12,352	23,502	0	20,800	0	0	90,709	89,659	79,826	20,869	48,160	12,591
...	생략											
28	0	42,502	0	0	0	0	79,635	70,831	136,938	35,801	61,079	15,968
29	0	42,502	0	0	0	0	81,711	71,010	143,237	37,448	62,301	16,288
30	0	42,502	3,279,480	0	0	746,802	828,513	831,782	143,237	37,448	62,301	16,288
	134,527	864,269	1,977,773	226,535	0	2,350,378	3,685,128	3,630,596	2,418,292	632,233	1,255,271	328,175
PV	공공편익 (1)+(2)+(3) 2,976,568	공공비용 (4)+(5)+(6) 2,576,913	사업자편익 사업자비용 3,685,128 3,630,596		수요자편익 (9)+(10) 3,050,525	수요자비용 (11)+(12) 1,583,446						
B/C	공공부문 편익비용비 (A)/(B) 1.16		사업자부문 편익비용비 (C)/(D) 1.02		수요자부문 편익비용비 (E)/(F) 1.93		$\text{사회적 편익(A+C+E)} = 9,712,221$ $\text{사회적 비용(B+D+F)} = 7,790,955$ 사회적 편익비용비 = 1.25					

<표 13> 최저 임대료 설정 시 영국 모델의 비용편익(단위: 천 원)

사업 년차	공공						사업자			수요자		
	편익			비용			편익 (수입) (7)	비용 (지출) (8)	편익		비용	
	수납이자 (1)	토지임대료 (2)	토지회수 (3)	상업이자 (4)	보조금 (5)	토지건축 매입 (6)			시장임대료 이자 (9)	시장보증금 이자 (10)	지출임대료 (11)	보증금이자 (12)
0	0	45,283	0	0	131,020	1,900,000	935,857	935,857	0	0	0	0
1	17,220	23,502	0	24,332	0	0	198,701	193,508	76,315	19,952	42,244	11,044
2	11,487	23,502	0	16,232	0	0	71,738	71,404	76,315	19,952	42,244	11,044
3	11,119	23,502	0	15,712	0	0	84,338	83,490	79,826	20,869	43,089	11,265
...	생략											
28	0	42,502	0	0	0	0	73,095	70,746	136,938	35,801	54,647	14,287
29	0	42,502	0	0	0	0	75,036	70,925	143,237	37,448	55,740	14,573
30	0	42,502	3,279,480	0	0	746,802	821,838	794,861	143,237	37,448	55,740	14,573
	120,635	864,269	1,977,773	170,463	131,020	2,350,378	3,285,570	3,232,961	2,418,292	632,233	1,123,088	293,618
PV	공공편익 (1)+(2)+(3) 2,962,677	공공비용 (4)+(5)+(6) 2,651,861		사업자편익 3,265,570	사업자비용 3,232,961	수요자편익 (9)+(10) 3,050,525	수요자비용 (11)+(12) 1,416,705					
	(A)	(B)	(A)/(B) 1.12	사업자부문 편익비용비 (C)/(D) 1.01	수요자부문 편익비용비 (E)/(F) 2.15							
B/C	사회적 편익(A+C+E) = 9,278,771 사회적 비용(B+D+F) = 7,301,528 사회적 편익비용비 = 1.27											

4) 경제적 효율성

토지임대부 사회주택의 경제적 효율성을 비교하기 위해 같은 형태의 주택을 운용하는 공공매입임대주택 및 ‘임대료를 시세대로 받는 민간임대주택’(이하 민간임대주택)으로 시행하는 경우와 비용편익을 비교하였다. 공공매입임대주택은 민간사업자가 건설한 주택을 공공기관이 매입하여 공공임대로 활용하는 모델이다. 따라서 공공은 토지와 건물을 매입하는 비용과 주택을 관리 운영하는 비용까지 부담한다. 이에 따른 공공편익은 주택을 임대함에 따라 수납하는 주택임대료와 최종 토지가치인 토지회수비용이다. 공공비용은 주택의 관리운영비와 주택의 매입비용이다. 각각의 현재가치를 구하여 합산하면 공공편익은 2,586,440천 원, 공공비용은 3,006,105천 원이다. 따라서 공공부문 편익비용비는 0.86이다. 공공매입임대사업이 공공의 재원을 투입하여 주거복지를 증진하기 위한 사업이라는 특징이 드러난다(〈표 14〉).

공공매입임대사업에서 민간사업자는 주택을 지어서 공공에 판매하여 수익을 얻는다. 따라서 사업자가 얻는 편익은 공공이 부담하는 주택매입비용 2,602,559천 원에 해당한다. 이에 투입되는 비용을 2018년 기준 산업연관표상 건설 부문의 영업잉여율 4.6%¹⁶⁾를 적용하여 현재가치로 추정하면 2,525,049천 원이다. 따라서 사업자 부문 편익비용비는 1.03이다.

공공매입임대주택의 최저 임대료는 주변시세의 30% 수준이며 이에 따라 수요자가 부담하는 주거비용이 매우 낮아진다. 수요자편익은 3,050,525천 원인 것에 비해 수요자비용은 767,796천 원에 불과하다. 따라서 수요자 부문 편익비용비는 3.97에 달한다. 공공의 재원이 수요자의 높은 편익을 가져

16) 이는 평균치이며 각 주택건설사업의 여건에 따라 수익에 차이가 있을 수밖에 없다. 예를 들어 어떤 지역에서는 정해진 기준에 따라 매입임대로 주택을 인도하는 것보다 일반분양을 하는 것이 좀 더 수익이 클 수도 있고, 어떤 지역에서는 정해진 기한 내에 대금을 받을 수 있는 매입임대로 넘기는 것이 일반분양보다 안전하여 수익이 높을 수도 있다. 하지만 이러한 모든 상황을 고려하는 방법이나 준거를 찾기는 어려우므로 이 연구에서는 산업연관표상 영업잉여율을 적용하였다.

<표 14> 공공매입임대 모델의 비용편의(단위: 천 원)

사업 년차	공공											사업자			수요자		
	편의		비용								편의 (수입) (9)	비용 (지출) (10)	편의		비용		
			주택 임대료 (1)	토지 회수 (2)	관리운영비				주책 매입 (8)	시장 임대료 (11)			시장보증 금이자 (12)	지출 임대료 (13)	보증금 이자 (14)		
	수선 유지비 (3)	일반 관리비 (4)			공가 관리비 (5)	보험료 (6)	재산세 (7)										
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,525,049	0	0	0	0	0	0
1	22,895	0	802	7,200	69	252	359	2,646,802	2,646,802	0	76,315	19,952	22,895	5,986			
2	22,895	0	802	7,308	69	256	364	0	0	0	76,315	19,952	22,895	5,986			
3	23,352	0	802	7,418	70	260	370	0	0	0	79,826	20,869	23,352	6,105			
...																	
28	29,617	0	15,852	10,763	89	377	537	0	0	0	136,938	35,801	29,617	7,743			
29	30,209	0	15,852	10,924	91	382	545	0	0	0	143,237	37,448	30,209	7,898			
30	30,209	3,279,480	15,852	11,088	91	388	553	0	0	0	143,237	37,448	30,209	7,898			
	608,667	1,977,773	177,759	206,443	1,826	7,225	10,293	2,602,559	2,602,559	2,525,049	2,418,292	632,233	608,667	159,129			
PV	공공편의 (1)+(2) 2,586,440 (A)	공공비용 (3)+(4)+(5)+(6)+(7)+(8) 3,006,105 (B)								사업자편의 2,602,559 (C)	사업자비용 2,525,049 (D)	수요자편의 (10)+(12) 3,050,525 (E)	수요자비용 (13)+(14) 767,796 (F)				
B/C	공공부문 편의비용비 (A)/(B) 0.86		사업자부문 편의비용비 (C)/(D) 1.03		수요자부문 편의비용비 (E)/(F) 3.97												
	사회적 편익(A+C+E) = 8,239,523											사회적 비용(B+D+F) = 6,298,950		사회적 편익비용비 = 1.31			

오는 구조임을 알 수 있다.

지금까지 논의한 것을 정리하면, 공공매입임대사업의 사회적 편익의 현재 가치는 8,239,523천 원, 사회적 비용은 6,298,950천 원이며, 따라서 사회적 편익비용비는 1.31이다. 토지임대부 사회주택의 편익비용비에 비해 높은 수준이지만 공공의 적자를 바탕으로 하는 사업구조임을 고려할 필요가 있다.

일반적으로 경제학자들에 의해 공공임대주택보다 효율적이라는 평가를 받는, 즉 사회적 비용을 가장 많이 줄일 수 있다고 여겨지는 민간임대의 경우 주변시세대로 임대료를 책정한다. 즉, 앞서 논의한 토지임대부 사회주택이나 공공매입임대주택과 똑같은 주택에 가격은 더 높게 책정한다. 이런 측면을 고려하면 민간임대의 효율성에 의문을 품을 수밖에 없다.

앞서 검토한 토지임대부 사회주택과 같은 공급조건에서 임대료는 주변시세의 100%로 설정하고, 보증금과 주택도시기금융자 한도¹⁷⁾ 이외에 나머지 자금은 PF 금리의 5년 만기 상업대출로 조달하는 것으로 가정하여 민간임대의 비용편익을 분석하였다.

민간임대사업에서 공공은 일부 건설자금을 저리로 용자하는 역할을 한다. 이에 따른 공공의 편익은 공공용자금의 이자이며 공공의 비용은 상업이자이다. 각각을 현재가치로 계산하면 공공편익은 155,222천 원, 공공비용은 210,905천 원이다. 따라서 공공부문 편익비용비는 0.74이다. 편익비용비는 공공매입임대사업과 유사하지만 투입되는 비용의 규모가 7%에 불과하다. 즉, 민간임대사업은 공공의 역할을 최소로 한정하여 민간 주도로 주택을 공급하는 구조임을 알 수 있다.

민간임대사업에서 사업자의 편익과 비용을 각각 현재가치로 계산하면, 사업자편익은 9,921,298천 원, 사업자비용은 7,482,926천 원이다. 따라서 사

17) 주택도시기금융자 한도

용자구분	금리	사업비 대비 용자한도	비고
주택도시기금융자(45m ² 이하)	2.00%	80%	최대 5천만원/세대
주택도시기금융자(60m ² 이하)	2.30%	80%	최대 8천만원/세대
주택도시기금융자(80m ² 이하)	2.80%	80%	최대 1억원/세대

<표 15> 민간임대 모델의 비용편익(단위: 천 원)

사업 년차	공공		사업자		수요자				
	편익 (수납이자) (1)	비용 (상업이자) (2)	편익 (수입) (3)	비용 (지출) (4)	시장임대료 (5)	시장보증금 이자 (6)	지출임대료 (7)	비용 보증금이자 (8)	
0	0	0	2,790,574	2,790,574	0	0	0	0	
1	139,729	163,249	2,306,960	2,298,702	76,315	19,952	76,315	19,952	
2	8,322	23,518	86,809	84,067	76,315	19,952	76,315	19,952	
3	6,809	19,242	205,753	198,198	79,826	20,869	79,826	20,869	
...			생략						
28	0	0	155,722	28,937	136,938	35,801	136,938	35,801	
29	0	0	162,885	29,131	143,237	37,448	143,237	37,448	
30	0	0	3,442,364	2,763,732	143,237	37,448	143,237	37,448	
	155,222	210,905	9,921,298	7,482,926	2,418,292	632,233	2,418,292	632,233	
PV	공공편익 155,222 (A)	공공비용 210,905 (B)	사업자편익 9,921,298 (C)	사업자비용 7,482,926 (D)	수요자편익 (5)+(6) 3,050,525 (E)	수요자비용 (7)+(8) 3,050,525 (F)	수요자부문 편익비용비 (E)/(F) 1		
B/C	공공부문 편익비용비 (A)/(B) 0.74	1.33	사회적 편익(A)+(C)+(E) = 13,127,044	사회적 비용(B)+(D)+(F) = 10,744,356	사회적 편익비용비 = 1.22				

업자부문 편익비용비는 1.33이다. 토지임대부 사회주택사업의 사회적 비용에 달하는 비용을 사업자가 부담하고, 토지임대부 사회주택사업의 사회적 편익에 달하는 편익을 사업자가 얻어가는 구조임을 알 수 있다. 즉, 토지임대부 사회주택사업이 편익과 비용을 공공, 사업자, 수요자가 분담하는 구조였다면 민간임대사업은 편익과 비용을 사업자가 모두 가져가는 구조이다. 문제는 사업자편익의 상당부분을 수요자가 부담한다는 점이다. 공공매입임대 모델의 공공비용과 비슷한 규모의 비용을 민간임대에서는 소비자가 부담한다. 따라서 사회적 비용이 토지임대부 사회주택사업의 1.8배 정도로 늘어난다. 같은 주택의 임대료가 토지임대부 사회주택사업에 비해서 1.6배에 달하고 전체적인 사회적 비용의 총합도 늘어나는 상황을 경제적으로 효율적이라고 볼 수는 없을 것이다. 민간임대 모델은 투입되는 공공의 재정이 작다는 것 외에 효율적인 측면을 찾기 어렵다. 더욱이 공공부문의 손실물이 공공매입임대 모델과 같은 수준이라는 점을 고려하면 효율적 측면이 적다고 여겨진다. 공공의 역할 축소가 사회적 비용을 키우는 비효율성을 가져온다는 것을 확인할 수 있는 결과이다.

5) 소결

서울시 마포구 성산동에서 실제로 토지임대부 사회주택을 건설한 대상지와 건축계획을 토대로 모의실험을 하여 자금조달 조건 등에 따라 토지임대부 사회주택이 얼마나 임대료를 낮출 수 있는지 모델별로 검토하였다. 그 결과 토지임대부 사회주택사업에서는 주변시세의 55.4~61.9%까지 임대료를 낮출 수 있는 것으로 나타났다. 보조금을 지원하는 영국과 장기저리의 후순위 공공용자를 제공하는 오스트리아에서 상대적으로 좀 더 낮은 임대료를 책정할 수 있었다. 이는 공공매입임대에 비해서는 높은 수준이지만 공공부문에서도 적지 않은 편익을 얻으면서 주변시세보다 확연히 낮은 임대료를 책정할 수 있다는 것에 의미가 있다고 여겨진다.

편익비용비를 살펴보면, 토지임대부 사회주택의 경우 편익비용비가 공공

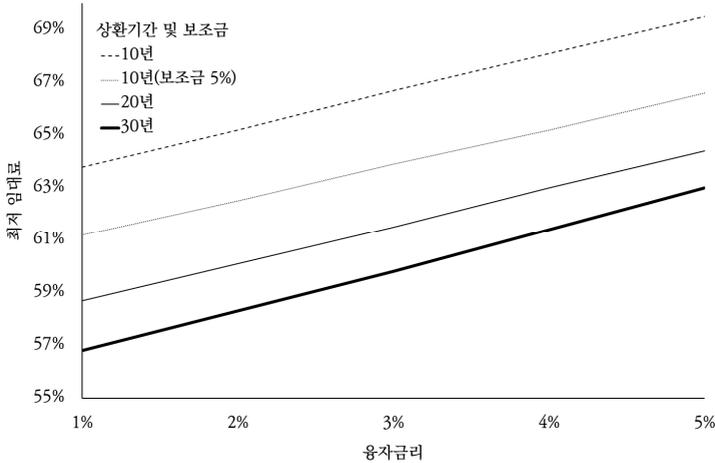
〈표 16〉 동일 주택 공급의 효율성 비교

비교 모델	시세 대비 최저 임대료	편의비용비			편의의 귀속	비용 부담
		공공	사업자	수요자		
토지임대부 사회주택 공급모델	서울	1.14	1.01	1.95	1.24	사업자 > 공공 > 수요자
	오스트리아	1.09	1.00	2.14	1.25	
	독일	1.14	1.03	1.97	1.26	
	네덜란드	1.16	1.02	1.93	1.25	
대조 모델	영국	1.12	1.01	2.15	1.27	수요자 > 사업자
	공공매입	0.86	1.03	3.97	1.31	
	민간임대	0.74	1.33	1	1.22	

모의실험 대상

- 서울시 마포구 성신동
- 연면적 454.7㎡, 주택면적 387.9㎡, 상가 35.2㎡
- 주택 7세대, 세대당 55.4㎡
- 전세가 주변 시세 평당 21,217천 원
- 토지가격 19억 원, 건축비용 890,574천 원

〈그림 4〉 용자금리, 상환기간, 보조금에 따른 최저 임대료



부문 1.09~1.16, 사업자 부문 1.00~1.03, 수요자 부문 1.93~2.15, 전체적으로 1.24~1.27로 분석되었다. 전체 참여자가 손실을 보지 않으면서도 주택임대료를 낮출 수 있는 효율적 사업임을 알 수 있다. 이에 비해서 공공매입임대와 민간임대의 경우 공공의 편익비용비가 0.86, 0.74에 불과하여 손실을 보는 것으로 나타났다. 공공매입임대의 경우 공공이 손실을 보더라도 저소득층의 편익비용비를 3.97까지 높이는 복지모델이라는 점에서 의미가 있으나, 민간임대의 경우 공공의 손실이 사업자의 편익으로 이어짐에도 불구하고 가격효율성이 존재하지 않는다는 문제가 있다. 물론 민간임대에서 공공의 비용부담이 크지 않다는 반론이 있을 수 있다. 하지만, 토지임대부 사회주택에서 나타나는 전반적인 효율성을 고려할 때 공공의 역할 축소가 사회적 비용을 키우고 있다고 보는 것이 타당하다고 여겨진다.

한편 토지임대부 사회주택의 경제적 효율성의 요인을 논의하자면, 구조적인 요인과 가변적인 요인으로 구분할 수 있다. 우선, 구조적인 요인은 공공, 사업자, 수요자의 비용 부담구조이다. 공공이 초기 토지비용을 부담하고 사업종료 시 잔존주택을 매수하는 형태로 보조하여 사업자의 부담을 줄여주

고, 입주자는 사업자의 유동성이 훼손되지 않을 정도의 임대료를 부담하는 구조이므로 사회 전체의 비용을 줄이면서 모든 주체가 편익을 얻을 수 있는 균형점을 찾을 수 있다. 이때 사업자가 편익을 최소화하여 실제 비용 수준으로 맞추는 비영리사업을 하면 최저 임대료가 된다. 위 표에서 비용 분담구조가 같은 토지임대부 사회주택 공급모델의 경우 공공, 사업자, 수요자의 편익 비용비가 큰 차이가 없이 유사함을 확인할 수 있다.

가변적인 요인은 용자금리, 용자상환기간, 보조금의 유무와 이에 따라 결정되는 사업자의 유동성과 최저 임대료이다. <그림 4>를 살펴보면, 최저 임대료는 용자금리에 비례하고, 상환기간에 반비례하며, 보조금에 따라 낮아질 수 있음을 확인할 수 있다. 이외에도 오스트리아 모델의 채증식 원금상환, 거치식 원금상환 등도 최저 임대료에 영향을 줄 수 있다.

5. 결론

이 연구는 최근 심각해지는 주택가격 상승 문제 대한 시사점을 얻기 위해 토지임대부 사회주택의 경제적 효율성을 살피는 것에 목적을 두었다. 사회계정을 접목한 비용편익분석을 수행한 결과 토지임대부 사회주택이 효율적 임대료를 형성할 수 있음을 확인하였다. 사례 국가의 사회주택 공급조건과 비교분석을 통해서 공공의 보조금과 장기저리의 용자지원이 가격효율성을 더욱 높일 수 있다는 점도 확인하였다. 이러한 결과는 시장의 효율성을 높이기 위해 공공의 역할을 축소해야 한다는 일각의 주장과 다른 결과이다. 이의 시사점을 사례 국가의 경험을 토대로 논의하면 다음과 같다.

첫째, 사회주택이 주거문제 해결을 위한 효율적 수단이라는 객관적 인식이 필요하다. 해외 사례를 살펴보면, 국가별로 규모의 차이는 있으나, 영국의 경우 1970년대 후반, 오스트리아, 독일, 네덜란드의 경우 1990년대 후반부터 공공임대주택 및 사회주택을 매각하는 경향을 확인할 수 있다. 이러한 기조는 사회주택에 대한 공공의 투자가 비효율적이라는 명분으로 주거문제

도 시장기능을 통해 해결해야 한다는 보수정치권의 주장이 반영된 결과로 볼 수 있다. 하지만 이러한 접근은 주거문제의 악화를 가져왔다.

사회주택을 가장 급격하게 처분한 영국의 경우 주거 관련 공공지출이 공급자지원에서 수요자지원으로 전환되었을 뿐이며 공공의 주거 관련 지출 규모는 오히려 매우 증가하였다. 독일의 경우 사회주택에 대한 공공지원의 축소가 결국 2010년대 중후반의 임대료 폭등으로 이어졌다. 반면에 사회주택 재고의 감소를 최소화한 오스트리아의 경우 주택시장이 상대적으로 안정적인 상태이다.

효율적 시장의 중요한 역할이 가격 및 비용의 최소화라는 점을 고려하면 이러한 결과가 나타나는 이유를 다음과 같이 해석할 수 있다. 앞서 살펴본 사례 국가의 경우 사회주택의 임대료는 대체로 실제 비용을 근거로 설정된다. 이는 주택임대료의 투명성을 높이는 조건이며 이에 따라 사회주택시장은 경제학적으로 이상적인 완전경쟁시장에 근접하게 된다. 즉, 사업자가 적자를 보지 않는 가장 낮은 임대료로 결정된다. 이는 이 연구의 모의실험을 통해서도 확인된다.

비용편익분석에서 확인되듯이 모델별 조건에 따른 다소의 차이가 있을 뿐, 모든 사회주택 모델에서 공공, 수요자, 사업자 모두 편익을 얻는 것으로 분석되었다. 시장의 주요 기능이 시장참여자의 전반적 이익 증대라는 점을 고려할 때 이 또한 사회주택이 주택시장의 효율성을 높인다는 점을 잘 보여준다.

위와 같은 함의를 객관적으로 드러내기 위해 사회주택의 특성을 다시 요약하면 다음과 같다. 경제성이란 측면에서 보면 사회주택은 사업자가 손해를 보지 않는 최저 임대료 조건, 예컨대 비영리 조건에서 수요자의 편익을 최대한 높이는 수입과 비용으로 구성되는 현금흐름의 한 유형이다. 금융수단이란 측면에서 보면 사회주택은 가장 낮은 비용으로 주택을 만들고 투자위험을 참여 주체가 분담하기 위한 자금조달 구조의 한 유형이다. 사회주택 자금은 공공, 사업자, 수요자가 분담하며, 이는 공공이 위험 대부분을 부담하는 공공임대, 민간 주체가 위험 대부분을 부담하는 민간임대와 대비되는 특징이다. 또한, 민자유치라는 측면에서 사회주택은 주거문제 해결이라는

정책목표 달성을 위해 정책 수혜자와 사업자의 자본을 활용하는 정책 수단
의 한 유형이라고 볼 수 있다.

둘째, 정량적으로 확인되는 사회주택을 통한 주거비용 저감에 주목할 필
요가 있다. 서울 및 해외 사회주택 공급조건을 바탕으로 실험한 결과 사회주
택 모델이 주변시세의 60% 이하 수준까지 임대료를 낮출 수 있다는 것을 확
인하였다. 이론적인 수치임을 고려하더라도, 주택가격 상승을 해결할 효율
적인 대안으로 사회주택을 검토할 충분한 이유라 여겨진다.

사회주택의 취지를 살려 수요자편익을 좀 더 높이기 위해서는 오스트리아
와 같은 장기저리융자, 런던과 같은 보조금 도입 등을 검토할 필요가 있다.
서울 및 사례 국가의 대도시의 경우 최근 급격한 주택가격 상승으로 인해 주
변시세의 80% 수준도 저소득층에게는 버거운 것으로 여겨진다. 모의실험
대상지의 주변시세를 살펴보면 전세 시세의 80%가 평당 17백만 원에 달한
정도이다. 사례 국가의 경우 이러한 문제를 주거급여를 통해 해소하고 있다.
모의실험에서도 나타났듯이 토지임대부 사회주택에서 발생하는 편익은 공
공, 사업자, 수요자에게 모두 배분되므로 주거급여의 지출이 전체 관계자의
편익으로 이어질 여지가 높다. 토지임대부 사회주택의 공공부문 편익비용비
가 1.09~1.16이므로 사회주택에 입주하는 저소득계층에 보조금을 지급할
여유가 있다고 여겨진다.

셋째, 서울의 사회주택 공급조건을 사례 국가의 공급조건과 비교해 본 결
과 표면적으로는 사업의 진행에 지장을 초래할 정도의 큰 차이는 없는 것으
로 여겨진다. 즉, 이론적으로는 현재의 융자조건 등을 조금 개선하면 사업의
추진에 문제가 없다. 하지만 사회주택사업자들의 의견을 들어보면 주택도시
보증공사나 한국주택금융공사 등 공공기관의 보증을 받는 것이 매우 어렵다
고 한다. 이는 아직 사회주택에 대한 인식이 부족하여 소통과정에서 오해나
편견이 발생하기 때문이라 여겨진다. 한편으로는 주변시세의 60% 수준으로
임대사업을 하는 사회주택사업자에게 종합부동산세를 중과하는 등 오히려
별책을 주는 듯한 사례도 있다(박종숙 외, 2021). 이런 요인들이 겹쳐서 사례
국가와 비슷한 수준의 공급제도를 갖추고도 사회주택 활성화가 저해되고 있

다고 판단된다. 따라서 우리 사회가 직면한 주거문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 사회주택의 공급제도를 지속적으로 개선하는 것과 더불어 행정지원이나 민관협치를 통한 소통구조를 강화하는 것도 필요하다고 여겨진다.

이 연구는 실제 토지임대부 사회주택이 공급된 부지를 대상으로 실제에 가까운 원단위를 적용하여 분석한 연구이기는 하지만 가상적인 모의실험이라는 한계를 지니고 있다.

첫째, 각 국가의 금융조건 등을 적용하여 분석한 모의실험 결과는 해당 국가의 주택시장 상황이나 주거문화 등이 반영되지 않은 것이다. 즉, 이 논문의 분석결과와 달리 좀 더 유리한 상황 또는 불리한 상황에서 사회주택이 공급되고 있을 수 있다. 따라서 이 논문의 결과는 체계적인 비교연구를 통해 도출된 것이라기보다는 각 국가의 용자조건을 국내 대상지에 적용할 때 나타날 수 있는 효과를 대략 보여주는 모의실험 결과라는 한계를 지닌다.

둘째, 이 연구에서는 토지임대부 사회주택과 공공임대주택을 비교할 때 매입임대를 대상으로 하였다. 그 이유는 공공임대주택을 매입하는 경우나 건설하는 경우 모두 공공이 토지와 건축 비용을 부담하며, 사업자는 건축행위에 따른 이익을 가져가고, 입주자는 시세보다 저렴한 임대료를 부담하므로 이론적으로는 두 방식 모두 같은 부담구조이기 때문이다. 하지만 실제로는 공공이 직접 시공을 관리하면 건축단가가 달라질 수도 있고, 대상부지를 수용하면서 시세와 차이가 생길 수도 있다. 따라서 토지임대부 사회주택이 공공건설임대에 비해서 상대적 효율성이 어떠한지는 공공건설임대의 실제 비용자료를 구하여 좀 더 구체적인 분석을 통해 밝힐 필요가 있다.

원고접수일: 2021.05.13

1차 심사완료일: 2021.06.10

1차 수정완료일: 2021.06.15

2차 심사완료일: 2021.06.21

게재확정일: 2021.06.24

최종원고접수일: 2021.06.25

Abstract**A Study on Economic Efficiency of Public Land-Lease Social Housing in Seoul**

Kang, Se-Jin

This study conducted a cost-benefit analysis incorporating social accounts with the aim of examining the economic efficiency of public land-lease social housing in order to obtain implications for solving the social problem of rising housing prices, which is becoming more serious in recent years. It was confirmed that public land-lease social housing could form an efficient price through indicators such as the benefit-cost ratio, market liquidity of the project, and minimum rent. In particular, the efficiency of social housing was more clearly revealed through comparison with private rental housing. Through a comparative analysis of the supply conditions of social housing in Europe, it was also confirmed that public subsidies and long-term low-interest financing support can further increase price efficiency. These results are very different from some assertions that the role of the public should be reduced to increase the efficiency of the market, and indicate the necessity of expanding the supply of social housing.

Keywords: social housing, public land-lease, rental housing, cost-benefit analysis, social accounts

참고문헌

- 강세진·진남영·이상열. 2014. 「국의 주택협동조합 운영구조의 유형화에 관한 연구」. 『국토계획』. 제49권, 제2호, 209~228쪽.
- 고정희·서용석. 2018. 「한국 사회주택의 잔여적 성격의 원인에 관한 연구」. 『주택연구』. 제26권, 제2호, 5~40쪽.
- 기노채. 2012. 「주택협동조합의 개념과 역사 그리고 시사점」. 『생협평론』. 제7호, 7~23쪽.
- 남기포. 2005. 「주택협동조합운동에 대한 소고」. 『농협경영연구』. 제34호, 147~169쪽.
- 국토교통부, 2021.2.4. “「공공주도 3080 + 」 대도시권 주택공급 획기적 확대방안 발표”, http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=3&id=95085147(검색일: 2021.4.20).
- 문철우·이은희·고연경. 2016. 『서울시 공유주택사업의 경제적 성과 및 사회적가치평가 연구』
- 박정규, 2014.11.25. “朴대통령 ‘적정 수익구조 만들어야 주거도 안정’…부동산법안 처리 촉구”, 《뉴시스》, https://newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20141125_0013317063(검색일: 2021.4.25).
- 박종숙·오현주·김명훈·강세진. 2021. 『공공토지임대제도 개선을 위한 현장 연구 - 서울시 토지임대부 사회주택 운영 경험을 바탕으로』. 대전: 토지주택연구원.
- 유한빛, 2020.9.1. “정작 선진국은 안그러는데… 자기수요는 뒷전, 임대에만 힘쓰는 정부.” 《조선일보》, https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/09/01/2020090101764.html(검색일: 2021.4.20).
- 박주희. 2012. 「미국과 스웨덴의 주택협동조합」. 『협동조합네트워크』. 제58호, 118~127쪽.
- 변창흠·김란수. 2012. 『재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토: 협동조합주택을 중심으로』. 서울: 서울연구원(Park, J-H., 2012. “Housing Cooperatives in USA and Sweden,” *Cooperatives Network*, (58): 118~127).
- 은난순·김정인·신수임·오수훈. 2017. 『서울시 사회주택사업 평가연구-2단계-』. 서울: 서울특별시 사회주택종합지원센터.
- 임진창. 1971. 「주택문제와 주택협동조합 운동」. 『주택금융』. 제4권, 제1호, 4~11쪽.
- 최상희·정소이·송기욱·최원철·김남훈. 2018. 『사회주택 모델구상 및 주제별 협력방안 연구』. 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 최은영·박신영·진남영·강세진·이봉조·김기태·황서연·권지웅·김수현. 2014. 『사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년 주거빈곤 개선 방안』. 서울: 서울특별시의회.
- 하성규. 1993. 「무주택서민을 위한 협동조합주택제도 도입방안」. 『성곡논총』. 제24호, 1203~1230쪽.
- Berlin.de. "Mehr Anreize für sozialen Wohnungsbau," <https://www.berlin.de/aktuelles/berlin/4011384-958092-mehr-anreize-fuer-sozialen-wohnungsbau.html>(검색일:

- 2021.4.20)
- Bilt, 2021.1.11. "TROTZ CORONA-KRISE STEIGEN DIE PREISE WEITER Mietschock in Deutschland," <https://www.bild.de/politik/2021/politik/trotz-corona-krise-steigen-die-preise-weiter-mietpreisschock-in-deutschland-74810048.bild.html>(검색일: 2021.4.20).
- BID. 2020. *Wohnungsmarkt Wien - Eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht*, Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland
- Der Tagesspiegel, 2020.2.1., "Linke in Baden-Württemberg beschließt Volksantrag für Mietendeckel". <https://www.tagesspiegel.de/politik/vorbild-berlin-linke-in-baden-wuerttemberg-beschliesst-volksantrag-fuer-mietendeckel/25499300.html>(검색일: 2021.4.20).
- Deschermeier, P., R. Henger, B. Seipelt and M. Voigtländer. 2017. "Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land." *IW-Kurzberichte*, No.44. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Elsinga, M., M. Stephens and T. Knorr-Siedow. 2014. "The Privatisation of Social Housing: Three Different Pathways." In K. Scanlon, C. Whitehead and M. F. Arrigoitia(eds.). *Social Housing in Europe*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Handelsblatt, 2018.4.15. "Mehr als 10.000 Menschen protestieren in Berlin gegen steigende Mieten". <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wohnungsnot-mehr-als-10-000-menschen-protestieren-in-berlin-gegen-steigende-mieten/21176920.html>(검색일: 2021.4.20).
- Hannoversche Allgemeine, 2017.2.2. "Deutschlands Mieten steigen weiter". <https://www.haz.de/Nachrichten/Wirtschaft/Deutschland-Welt/Deutschlands-Mieten-steigen-weiter>(검색일: 2021.4.20)
- Housing Europe Observatory. 2013. *Study on FINANCING OF SOCIAL HOUSING in 6 European countries*.
- Housing Europe Observatory. 2021. *The sale of social and public housing in Europe*.
- JLL. 2018. *Wohnungsbauförderung Big 7*.
- Kuhnert, J. and O. Leps. 2017. "Die gemeinnützigen Woningcorporaties in den Niederlanden," In *Neue Wohnungsgemeinnützigkeit*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ludl, H. and Bauer, E. 2012. "Housing Co-operatives in Austria," in *Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World*. Brussels: CECODHAS Housing Europe and ICA Housing.
- MHCLG. 2020. *Table 104: by tenure, England (historical series)*. London: Ministry of Housing, Communities and Local Government.

- Mundt, A. 2018. "Privileged but challenged: the state of social housing in Austria in 2018." *Critical Housing Analysis*, Vol. 5, No. 1, pp. 12~25.
- Murie, A. 2016. *The Right to Buy?: selling off public and social housing*. Bristol: Policy Press.
- OECD. 2018. *Promoting Access to Affordable and Social Housing – Germany Policy Brief*.
- Rosenfeld, O. 2015. *Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges*. Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- Schichel, A. 2021.3.3. "SPD-Vorschläge zum Wohnen sind kein Zukunftsprogramm: Deutschland braucht pragmatische Lösungen statt Ideologie," <https://www.gdw.de/pressecenter/spd-vorschlaege-zum-wohnen-sind-kein-zukunftsprogramm-deutschland-braucht-pragmatische-loesungen-statt-ideologie/>(검색일: 2021.4.20).
- Schichel, A. 2021.9.25. "Wohngeld ist wesentlicher Schlüssel für bezahlbares Wohnen," <https://www.gdw.de/pressecenter/pressemeldungen/wohngeld-ist-wesentlicher-schluesel-fuer-bezahlbares-wohnen-2/>(검색일: 2021.4.20).
- Stephens, M., C. Whitehead and M. Munro. 2005. *Lessons from the past, challenges for the future for housing policy*. London: Department of Communities and Local Government.