View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by K-Developedia(KDI School) Repository

공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구

Policy Directions for Improving the Distribution System and Management Scheme of Public Rental Housing

국토연 2004-26 · 공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구

글쓴이 · 김근용, 정희남, 조판기, 박천규 외 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2004년 12월 28일 / 발행 · 2004년 12월 31일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474
값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-302-2
http://www.krihs.re.kr

©2004, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2004-26

공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구

Policy Directions for Improving the Distribution System and Management Scheme of Public Rental Housing

김근용 · 정희남 · 조판기 · 박천규 외

國土硏究院

연 구 진

연구책임 김근용 연구위원

연구반 정희남 연구위원
조판기 책임연구원
박천규 연구원

외부연구진 박신영 연구위원(주택도시연구원)
류정순 소장(한국빈곤문제연구소)
서종균 책임연구원(한국도시연구소)

연구심의위원(주심) 진영환 부원장
(심의위원) 손경환 토지주택연구실장
유재윤 연구위원
김혜승 연구위원
양준승 서기관(건설교통부 주택정책과)
박환용 교수(경원대학교)
(간사) 박헌주 기획조정실장

연구협의(자문)위원 김용순 수석연구원(주택도시연구원)
김형석 서기관(건설교통부 공공주택과)
선종국 팀장(주택관리공단)
심인성 기자(연합뉴스)
장영희 선임연구위원(서울시정개발연구원)
정훈식 기자(파이낸셜 뉴스)
한상삼 소장(녹색아파트문화연구소)

P · R · E · F · A · C · E

발 간 사

저소득층의 주거안정을 도모하기 위한 공공임대주택 프로그램은 1982년부터 본격적으로 시작되어 정부는 그 동안 꾸준히 공공임대주택을 공급하여 왔다. 그러나 우리나라의 장기공공임대주택 재고는 아직 전체 주택재고의 3% 수준에 불과하여 선진국의 10~40%에 비하여 크게 부족한 실정이다. 장기공공임대주택의 재고가 부족한 이유 중 하나는 5년 임대 후 분양전환되는 단기 공공임대주택을 많이 지어왔기 때문이다. 이 점을 고려하여 정부는 2003년부터 2012년까지 10년 동안 국민임대주택 100만호를 포함하여 임대기간이 10년 이상인 장기공공임대주택 150만호 공급계획을 수립하고, 현재 추진 중이다. 계획대로 추진될 경우 10년 후에는 장기공공임대주택의 재고가 전체 주택재고의 15% 수준에 도달할 것으로 추정된다.

공공임대주택이 대량으로 공급되고 재고가 누적된다면, 무엇보다도 공공임대주택의 배분체계를 명확히 정립하고 효율적 관리방안을 마련하는 일이 매우 중요하다. 그러나 현재는 공공임대주택의 건설에 정책의 우선순위를 두다보니 배분방식과 관리제도는 상당히 허술한 실정이다. 가장 큰 문제는 공공임대주택을 누구에게 공급할 것인가, 주거보조비를 포함한 다른 주거지원제도와는 어떻게 연계시킬 것인가, 그리고 입주자 및 시설을 어떻게 효율적으로 관리할 것인가 하는 부분에서 원칙과 기준이 불분명하고 체계적인 프로그램이 없다는 점이다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 실태분석을 바탕으로 공공임대주택의 배분체계를 정립하고, 장기적이고 체계적인 관리방안을 제시하였다는 점에서 그 의의가 크다. 특히, 공공임대주택 목표집단 설정기준을 확립하고, 공급 및 배분체계를 재정립하였으며, 저소득층 주거지원체계를 구축한 점은 평가할 만한 일이다. 이와 더불어 공공임대주택의 관리를 어떤 시각에서 보아야 할 것인가 하는 점을 분명히 하고, 입주자와 시설에 대한 종합적인 관리방안을 제시하고 있다.

연구결과 중 소득평가액과 재산의 소득환산액을 고려한 소득인정액을 공공임대주택 입주가구 선정에 활용할 것을 제안한 내용은 관심을 가질만한 부분이다. 이는 입주대상자 중 자영업자의 불분명한 소득기준을 평가할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 또한 공공임대주택 소요(need)와 수요(demand)를 분석하는 틀을 제안하고 구체적으로 소요와 수요를 추정함으로써 향후 공공임대주택 공급을 위한 기초자료를 제공하고 있다. 관리체계의 개선안으로는 공공임대주택 관리에 대한 인식의 전환이 필요함을 제안한 후, 진입・퇴거관리 방안 등을 포함한 종합적 관리방안을 제시하고 있다. 또한 입주자의 관리참여 활성화 방안, 장기수선유지 방안 등 장단기 관리 개선방안을 상세히 다루고 있다. 이러한 정책 개선방안은 앞으로 공공임대주택 정책을 수행하는 데에 있어서 중요한 길잡이가 될 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구를 수행함에 있어 영국, 미국, 일본의 공공임대주택 제도를 소개하고 정책적 시사점을 도출하는 데에 많은 도움을 준 한국주택학회 소속의 박신영 박사, 류정순 한국빈곤문제연구소장, 서종균 박사에게 심심한 감사의 말씀을 드린다. 또한 본 연구를 충실히 수행하여준 김근용・정희남 연구위원, 조판기 책임연구원, 박천규 연구원의 노고에 감사 드린다.

2004. 12

국토연구원장 이 규 방

F · O · R · E · W · O · R · D

서 문

정부는 저소득층의 주거안정을 위하여 2003년부터 2012년까지 10년 동안 장기공공임대주택 150만호를 공급할 계획을 수립하여 현재 시행 중이다. 이를 통해 계획의 종료년도인 2012년에는 장기공공임대주택의 재고를 전체 주택재고의 15% 수준으로 증대시킬 계획이다.

공공임대주택 대량 공급계획이 수립되어 향후 공공임대주택의 재고가 크게 증가될 것으로 기대됨에 따라 공공임대주택의 배분체계 설정과 효율적 관리가 중요한 관심사로 대두되고 있다. 배분체계와 관련하여 공공임대주택 입주대상의 명확한 설정과 합리적인 배분이 중요한 과제이며, 입주자의 관리 참여 유도, 지속적인 수선유지 계획수립 등과 같이 관리측면의 개선이 필요한 실정이다.

이 연구는 이러한 정책적 과제를 인식하여 공공임대주택에 대한 적합한 배분체계를 정립하고, 효율적인 관리방안을 제시한다. 이를 통해 공공임대주택 배분 및 관리의 질적 수준을 개선하고, 공공임대주택 입주자의 주거수준을 향상시키는데 기여하고자 한다. 구체적으로 선진국의 사례분석 및 공공임대주택 실태분석을 통하여 목표집단 설정기준과 공급 및 배분체계를 정립하고, 시설의 효율적 관리방안, 입주자의 진입·퇴거관리, 사회복지적 관리기능의 도입, 그리고 공공임대주택 관리에 대한 임차인의 참여 활성화 촉진방안 등을 제시한다.

본 보고서는 크게 7장으로 구성되어 있다. 제1장 서론에서는 연구의 배경 및 목적, 연구의 범위 및 방법 등을 소개하고, 제2장에서는 공공임대주택의 공급현

황과 관련제도에 대해 살펴보았으며, 제3장에서는 공공임대주택 주거 및 관리실태를 사례분석을 토대로 분석하였다. 제4, 5장에서는 각각 공공임대주택의 배분 및 관리의 문제점을 파악하고 외국사례를 분석하여 시사점을 도출하였다. 제6장에서는 공공임대주택 배분 및 관리제도의 개선방안을 제시하였다. 마지막으로 제7장에서는 연구를 종합하여 정책을 건의하였다.

공공임대주택과 관련된 선행연구는 공공임대주택의 배분 및 관리제도를 개선해야 한다는 점을 공통적으로 강조하고 있다. 그러나 공공임대주택의 배분체계 및 관리제도를 체계적으로 연계하여 개선방안을 제시하지 못하고 시설관리에 치우친 경향이 있다. 본 연구는 선행연구의 한계점을 극복하기 위해 공공임대주택의 소요와 수요를 구체적으로 파악하고, 실태분석에 기초하여 공공임대주택의 배분체계 및 관리제도의 정비방안을 구체적으로 제시하였다. 또한 한국주택학회와의 협동연구를 통해 연구의 전문성을 제고하며, 수 차례의 자문회의 및 업무협의회를 통해 관계 공무원, 공급주체, 관리주체, 위탁관리자 등의 다양한 의견을 수렴하여 현실성 있는 연구가 되도록 하였다.

종합적으로 정리해 보면, 이 연구는 공공임대주택의 배분체계 및 관리제도의 전반적인 체계를 재정립하기 위한 연구이며, 다양한 의견이 결집된 종합적 산출물이라고 할 수 있다. 따라서 이 연구는 향후 정부의 공공임대주택 정책 방향 정립과 정책수단 개편에 크게 보탬이 될 수 있을 것으로 기대한다.

마지막으로 이 연구가 잘 마무리 되도록 도와 준 여러분들께 감사의 말씀을 드린다. 우선 외부연구진으로 참여해주신 한국주택학회의 박신영 연구위원, 류정순 소장, 서종균 책임연구원께 감사의 말씀을 드린다. 그리고 연구에 많은 도움을 주신 자문위원과 심의위원들께도 깊은 감사의 말씀을 드린다. 끝으로 각자 맡은 연구분야를 충실히 수행해 준 정희남 연구위원, 조판기 책임연구원, 박천규 연구원에게 감사 드린다.

2004년 12월

김근용 연구위원

S · U · M · M · A · R · Y

요 약

제1장 서 론

주택보급률이 이미 100%를 넘어서서 총량적으로 볼 때 주택 부족문제는 크게 완화되었다. 그러나 선진국에 비해 장기공공임대주택의 재고가 크게 부족하여 저소득층의 주거 불안정이 아직 지속되고 있다. 이에 따라 정부는 저소득층의 주거안정을 위하여 장기공공임대주택의 공급을 대폭 증대시킬 계획을 수립하였다. 국민임대주택을 포함한 대량의 공공임대주택 공급계획이 추진되고 공공임대주택의 재고가 누적되어 감에 따라 공공임대주택의 배분체계 설정과 효율적 관리가 중요한 정책적 관심사로 등장하고 있다.

이러한 상황에서 현행 공공임대주택 배분체계 및 관리제도는 몇 가지 중대한 문제점을 안고 있어 제도개선이 시급한 실정이다. 공공임대주택 공급을 위한 목표계층의 설정기준이 부적절하고, 공급 및 배분계획이 불명확하다. 주거비 보조제도를 포함한 여타 주거지원제도와의 연계성도 부족하다. 그리고 공공임대주택 관리측면에서는 입주자의 진입 및 퇴거 관리가 허술하고 입주자의 참여가 부진하며, 장기수선계획이 부적절하다.

이 연구는 이러한 문제점을 해소하기 위하여 공공임대주택에 대한 적합한 배분체계를 정립하고, 효율적 관리방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 공공임대주

택 목표계층 설정과 공급 및 배분계획을 재정립하고, 공공임대주택 공급제도와 여타 주거지원제도의 연계방안을 모색하며, 선진국의 사례분석 및 공공임대주택의 실태분석을 통하여 시설의 효율적 관리방안, 입주자의 진입·퇴거관리와 사회복지적 관리기능의 도입방안, 공공임대주택 관리에 대한 임차인의 참여 활성화 촉진방안 등을 제시하고자 한다. 이를 통하여 궁극적으로 공공임대주택 배분 및 관리의 질적 수준을 개선하고, 공공임대주택 입주자의 주거수준을 향상시키는 데에 기여하고자 한다.

제2장 공공임대주택 공급현황과 관련제도

저소득층에 대한 현행 주거지원제도는 크게 주거비 보조제도, 전세자금 지원제도, 공공임대주택 공급제도로 분류할 수 있다. 주거비 보조제도는 국민기초생활보장제도와 연계되어 있다. 국민기초생활보장법에서는 소득인정액 및 부양의 무자 기준에 따라 수급 대상자를 선정한다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산하여 산정한다. 이를 가구별 최저생계비와 비교하여 수급자를 선정하고 급여액을 결정한다. 2004년 3/4분기 현재 국민기초생활보장 수급자는 약 74만가구(141만명)로 일반가구수의 약 5%에 해당한다. 주거급여액(생계급여 내의 주거급여 포함)은 월 7만 1,000원(1인가구)~25만 3,000원(6인가구)을 지원하며, 3인가구 기준으로는 월 16만 3,000원 수준이다.

주택부문 정책금융인 국민주택기금의 지원은 공급자금융과 수요자금융으로 구분된다. 수요자금융 중 저소득영세민 전세자금과 근로자·서민주택 전세자금이 대표적인 저소득층 주거지원제도에 속한다. 저소득영세민 전세자금은 연이율 3.0%로 지역별 전세 보증금의 70%까지 지원하고 대출기간은 2년 이내이며 일시상환한다. 근로자·서민주택 전세자금은 호당 6,000만원(전세 보증금의 70% 한도)을 연이율 5.5%로 지원하며 대출기간은 2년이내이며 일시상환한다. 저소득층에게 지원하는 전세자금의 대출금리와 시중금리의 차이로 입주자가 얻게 되는 경제적 혜택을 추정하면 저소득영세민 전세자금을 지원받은 입주자는 월 29만

3,000원, 근로자・서민주택 전세자금을 지원받은 입주자는 월 21만 7,000원에 상당하는 편익을 얻고 있다(주변지역 유사주택 평균 전세보증금의 70%인 3,054만원을 대출한 것으로 가정).

공공임대주택의 경우 유형에 따라 임대보증금 및 임대료, 임대의무기간, 임차인의 자격 및 선정기준, 매각가격 산정기준, 기금지원 등에서 다음과 같이 차이가 있다.

구 분	건설임대주택		매입임대주택
	공공건설임대주택	민간건설임대주택	
임대보증금 및 임대료	표준임대보증금 및 임대료 고시로 규제	제한없음 (임대조건 신고의무)	제한없음 (임대조건 신고의무)
임대의무기간	5, 10, 30, 50년	5년	3년
임차인자격 및 선정	무주택 세대주	임대사업자가 결정 (제한없음)	임대사업자가 결정 (제한없음)
우선매각의무	입주시부터 매각시까지 무주택 세대주	임대사업자가 결정 (제한없음)	임대사업자가결정 (제한없음)
매각가격 산정기준	임대주택법령의 산정기준	임대사업자가 결정 (제한없음)	임대사업자가 결정 (제한없음)
국민주택기금 지원여부	세대당 2,500~6,000만원	지원없음	구입자금으로 호당 최고 6천만원 지원 (주택가격 1/2이내)
주택관리	300세대이상, 승강기설치, 중앙난방의 공동임대주택은 의무관리		
특별수선 충당금	300세대이상, 승강기설치, 중앙난방의 공동임대주택은 의무적립		

2003년말 현재 재정 및 국민주택기금이 투입된 공공임대주택 재고는 약 105만호로, 전체 주택재고 1,267만호의 8.3%를 차지하고 있다. 분양전환되는 5년공공임대주택을 제외하고 10년 이상 장기 임대되는 공공임대주택은 30만 4천호로 전체 주택재고의 2.4%에 불과하다(건설실적 기준으로는 3.7%). 장기공공임대주택의 재고가 부족하면 주택시장이 불안정하고 주택가격이 폭등할 때 특히 저소득층은 심각한 주거문제에 봉착하게 된다. 최근 정부는 이러한 저소득층 주거 불안정성을 완화하기 위하여 국민임대주택 100만호 공급계획과 더불어 10년제 장기

공공임대주택 50만호를 추가로 공급하는 계획을 수립하였다.

공공임대주택의 건설에 대해서는 택지의 저가공급, 임대주택 유형에 따른 재정 및 국민주택기금 지원, 세제 지원 등이 따른다. 임대주택 건설택지는 규모별, 지역별로 구분하여 조성원가의 60~85%로 싸게 공급하고 있다. 공공임대주택의 공급을 촉진하기 위하여 국민주택기금을 장기·저리로 지원하고, 국민임대주택의 공급을 위하여서는 국민주택기금 지원과 더불어 재정에서도 지원하고 있다. 공공임대주택 건설단계의 세제 지원으로는 임대사업자의 택지취득에 대한 취득세·등록세 감면, 보유택지에 대한 재산세 감면 등이 있다.

세제별 \ 규모별		40㎡ 이하	60㎡ 이하	85㎡ 이하
취득단계 (시·도세)	취득세	면제	면제	50%감면
	등록세	면제	면제	50%감면
보유단계 (시·군세)	종합토지세	면제	분리과세 (3/1,000)	분리과세 (3/1,000)
	재산세	면제	50% 감면	50% 감면
	도시계획세	면제	50% 감면	50% 감면

국민임대주택을 제외한 대부분의 공공임대주택은 입주자 선정기준이 주로 주택 유무와 청약저축 가입 여부이며, 가구의 소득은 간접적으로만 고려된다. 영구임대주택은 생활보호대상자, 의료부조자, 보훈대상자에게 공급되었고, 5년제와 50년제 공공임대주택은 청약저축에 가입한 무주택자에게 공급되었다. 국민임대주택은 월소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 일정수준 이하인 무주택 세대주에게 공급하고 있다. 그리고 장기공공임대주택은 소득에 대한 제한 없이 무주택 세대주에게 공급하고 있다.

공공임대주택 관리와 관련된 법률은 1993년에 제정된 「임대주택법」이 기본법이며, 임대주택이 공동주택인 점에서 「주택법」의 일부조항과 「시설물의안전관리에관한특별법」이 적용된다.

법 령	내 용
임대주택법 임대주택법시행령 임대주택법시행규칙	· 공공 및 민간건설임대주택, 건설임대주택과 매입임대주택, 임대사업자와 임대조합 등 각종 내용을 다양하게 규정 · 관리와 관련된 내용은 임대주택법 제17조(임대주택의 관리), 제17조의 2(임차인대표회의), 제17조의 3(특별수선충당금의 적립)에서 규정
주택법 주택법시행령 주택법시행규칙	· 사업주체의 하자보수, 관리주체의 자격, 시설물 안전관리 등 건축물 관리 관련 사항 규정
시설물의안전관리에 관한특별법	· 일정규모 이상의 공공임대주택 단지에 대한 안전점검과 관련된 내용을 규정

단지 규모가 300세대 이상이거나, 150세대 이상이고 중앙집중식 난방방식 또는 승강기가 설치된 임대주택 단지에는 반드시 관리조직을 두고 관리하도록 하고 있다. 관리조직은 자체관리 또는 위탁관리에 따라 구성되는 방법에 차이가 있다. 자체관리는 대통령령이 정한 기술인력 및 장비를 갖춘 임대사업자가 직접 관리하는 것을 의미하며, 위탁관리는 임대사업자가 주택관리 전문업체에게 관리를 위임하는 것을 말한다.

관리조직은 입주자관리 및 퇴거 업무, 임대료 및 수선충당금 관련 업무, 관리비 보전 업무를 담당한다. 임대주택의 관리주체는 불법전대를 막는 한편, 입주자격을 상실한 가구를 퇴거시키기 위해 6개월에 한 번씩 입주가구의 자격여부를 확인할 의무가 있다. 관리주체는 공공임대주택 주요시설의 교체 및 보수에 필요한 비용을 임대료 중에서 특별수선충당금으로 적립하여야 한다. 또한 입주자의 소득수준과 계절에 따라 도시 영세민 가구의 관리비를 보전하고 있다. 대한주택공사는 거택보호자에 대해서는 관리비를 전액 보전해 주고 있으며, 동절기에는 모든 가구를 대상으로 관리비 일정 부분을 보전해주고 있다.

2000년 임대주택법이 개정되어 20호 이상 단지에서는 임차인대표회의를 구성할 수 있다. 임차인대표회의는 임대주택 관리에 관한 사항 중 대통령령이 정하는 사항에 대해서 임차인과 협의할 수 있다.

제3장 공공임대주택 주거 및 관리 실태

정부에서 발표한 각종 통계와 자료만 가지고는 공공임대주택의 배분체계 및 관리상태를 파악하는 데에 한계가 있다. 따라서 기존 자료의 한계점을 보완하고 시의성 있는 통계자료를 확보하기 위하여 임대주택 입주민에 대한 설문조사를 실시하였다. 본 장에서는 지역별, 임대주택 유형별로 입주가구의 특성, 주거실태, 주거비 부담능력, 배분 및 관리에 대한 실태조사 자료를 기초로 문제점을 분석하고, 공공임대주택의 입주자 편익을 측정하였다.

공공임대주택의 입주자를 대상으로 입주 당시 입주요건을 살펴보면, 영구임대주택의 경우 국민기초생활보장 수급자가 많은 반면, 국민임대주택은 저소득자, 5년공공임대주택의 경우 저소득자와 청약저축 가입자가 비슷한 분포를 보이고 있다. 50년공공임대주택 거주자는 청약저축 가입자가 많은 것으로 나타났다.

공공임대주택 입주자의 입주자격을 관리사무소에서 정기적으로 조사하고 있는지에 대한 항목에서 전반적으로 '조사실시가 이루어지지 않는다'고 응답하고 있는 것을 볼 때, 이에 대한 보완이 필요하다. 공공임대주택 입주가구가 계약만료 후 재계약시 소득증가 등으로 입주자격을 상실하였을 경우, 공공임대주택 거주자는 추가로 임대보증금 또는 임대료를 부과하면서 '계속 거주할 수 있도록 해야 한다'는 응답이 가장 많은 비율을 차지했다. 공공임대주택의 입주자격을 상실하여 강제퇴거를 실시하는 경우, 퇴거 유예기간은 계약 만료일로부터 '6개월 혹은 1년 이내가 적절하다'는 응답이 가장 많았다.

현행 임대주택법에 따르면 20호 이상의 임대주택을 공급하는 공동주택단지에 입주하는 임차인은 임차인대표회의를 구성할 수 있다(법 제17조2의제1항, 령 제15조의2제1항). 주민자치기구로서의 역할과 임대주택관리 규약 및 관리비 등에 관하여 임대사업자와 협의할 수 있는 기능을 수행하도록 법에 규정한 것이다. 그러나 통반장회의, 부녀회 등 전통적인 자치기구와 함께 주택단지의 임차인을 대표하는 자치기구에 대한 인식조사에서 공공임대주택 입주자의 상당수가 '모른다'고 응답한 것으로 보아 주택관리에 대한 주민들의 참여도가 매우 낮고 주민의

의견이 반영되지 않고 있는 것으로 판단된다.

관리사무소에서 제공하는 서비스 중 중요한 것은 노인을 위한 공간 및 서비스 제공, 보육・아동교육, 주민모임 공간, 정보서비스 시설 제공 등의 순이다. 특히, 입주 가구주의 연령이 높은 영구임대주택에서는 노인을 위한 공간 및 서비스, 장애인을 위한 서비스 수요가 높다. 반면, 상대적으로 입주 가구주의 연령이 낮은 국민임대주택, 공공임대주택(5년제, 50년제)에서는 노인을 위한 공간 및 서비스와 더불어 보육・아동 교육에 대한 서비스, 공부방 등에 대한 수요가 높게 나타났다. 이는 임대주택의 유형별로 입주계층이 상이하여 주민들의 복지서비스 욕구도 다양하다는 점을 시사하고 있다.

공공임대주택의 입주자 편익을 화폐단위로 측정하는 방법은 크게 소비자 행태론적 접근방법과 시장가격 접근방법으로 나눌 수 있다. 소비자 행태론적 접근방법은 다시 마샬(A. Marshall)의 소비자잉여(consumer's surplus)를 이용한 측정방법과 효용함수(utility function)를 이용한 측정방법으로 분류된다. 시장가격 접근방법은 공공임대주택 주변지역에 위치한 민간임대주택의 시장가격(또는 임대료)에서 공공임대주택의 실제 지불가격(또는 임대료)을 차감하여 입주자 편익을 추정하는 방식이다.

이 연구에서는 효용함수 접근법과 시장가격 접근법을 이용하여 공공임대주택 유형별 입주자 편익을 분석한다. 특히, 국민임대주택은 입주자 편익을 지역별, 주택 규모별로 상세하게 분석하기 위해서는 대한주택공사가 2000년 6월부터 2004년 7월까지 공급한 국민임대주택의 주변시세와 국민임대주택 임대보증금 및 임대료를 활용하였다.

먼저 경기도 지역 공공임대주택 입주자 설문조사 자료를 이용하여 공공임대주택의 소비규모의 상한을 60m^{2}로 제한하고 효용함수 접근법에 의하여 호당 월평균 소득동등효과(EV; Equivalent Variation)를 추정하여 보았다. 그 결과, 영구임대 18만 8,300원, 국민임대 29만 6,300만원, 5년공공임대 24만 2,200만원, 50년공공임대 26만 8,500원으로 산출되었다.

다음으로 지역별, 규모별 입주자 편익을 비교분석하기 위하여 시장가격 접근법을 이용하여 15개 광역자치단체의 국민임대주택 입주자 편익을 추정하여 보았

다. 그 결과, 전국 평균으로는 국민임대주택 호당 월평균 입주자 편익이 18만 3,800원으로 나타났다. 15평형의 입주자 편익은 월 14만 4,100원, 19평형은 18만 9,600원, 24평형은 23만 900원으로 규모가 클수록 입주자의 편익이 큰 것으로 나타났다. 규모에 관계없이 시장임대료 대비 공공임대료의 비중이 60% 수준으로 비슷하기 때문에, 평당 입주자 편익은 같은 수준이지만 호당 입주자 편익은 규모가 클수록 커진다.

지역별로 살펴보면, 우선 서울특별시를 포함한 7개 대도시의 국민임대주택 입주자 편익은 상당한 편차를 보인다. 19평형을 기준으로 시장임대료 대비 공공임대료 비중을 보면, 서울 47.4%, 부산 63.6%, 대구 73.4%, 인천 43.6%, 광주 70.9%, 대전 48.4%, 울산 67.0%이다. 19평형을 기준으로 호당 월평균 입주자 편익을 보면, 서울 39만 4,600원, 부산 15만 8,100원, 대구 10만 1,900원, 인천 40만 2,200원, 광주 10만 5,500원, 대전 31만 3,900원, 울산 13만 4,800원이다. 인천과 서울의 시장임대료 차이가 큼에도 불구하고 입주자 편익은 비슷한 수준으로 나타났다. 그 이유는 전세금 및 보증금의 월세전환이율의 차이에 기인한다(서울 0.89%, 인천 1.14%). 서울, 인천, 대전지역의 입주자 편익이 타지역에 비하여 상대적으로 높은 것은 공공임대료 차이는 적은 데에 비하여 시장임대료 차이가 크기 때문이다. 19평형을 기준으로 볼 때, 공공임대료의 지역간 편차는 9만 8,300원(공공임대료: 서울 35만 5,200원, 광주 25만 6,900원)인 데에 비하여, 시장임대료의 지역간 편차는 38만 7,400원(시장임대료: 서울 74만 9,800원, 광주 36만 2,400원)이다.

경기도를 포함한 8개 道지역의 국민임대주택 입주자 편익 역시 지역별로 상당한 편차가 있으며, 평균적으로 대도시에 비하여 입주자 편익이 낮다. 19평형을 기준으로 시장임대료 대비 공공임대료 비중을 보면, 경기 58.4%, 강원 57.3%, 충북 59.9%, 충남 58.8%, 전북 62.3%, 전남 78.4%, 경북 66.4%, 경남 67.4%이다. 19평형을 기준으로 호당 월평균 입주자 편익을 보면, 경기 23만 1,000원, 강원 18만 9,500원, 충북 17만 3,400원, 충남 21만 1,800원, 전북 14만 2,800원, 전남 6만 3,500원, 경북 12만 8,200원, 경남 13만 4,500원이다. 道지역 입주자 편익은 대도시 입주자 편익의 약 70% 수준으로 나타났다.

제4장 공공임대주택 배분 및 관리의 문제점

공공임대주택의 배분체계는 명확하게 설정되어야 하고, 지역간·계층간 형평성이 있어야 하며, 여타 저소득층 주거지원체계와 연계성을 갖추어야 한다. 또한 공공임대주택 관리는 종합적인 틀 속에서 수행되어야 하며, 시설관리뿐만 아니라 입주자에 대한 관리도 적절하게 이루어져야 한다.

본 장에서는 먼저 공공임대주택 배분체계에서 목표집단 설정기준과 공급 및 배분계획이 얼마만큼 명료하게 설정되었는지를 검토하고, 공공임대주택 배분의 형평성은 달성되고 있는지, 공공임대주택 공급과 여타 저소득층 지원제도와의 연계성은 적절하게 갖추어졌는지를 살펴보고 문제점을 도출하였다. 다음으로 공공임대주택 관리제도와 관련하여서는 공공임대주택 관리에 대한 일반의 인식을 살펴보고, 입주자에 대한 진입, 거주, 퇴거기준의 적합성, 입주자의 관리참여 정도, 장기수선계획의 적절성 등을 검토하여 관리제도가 안고 있는 문제점을 도출하였다.

공공임대주택의 배분체계와 관련하여 도출된 주요 문제점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공공임대주택의 목표계층이 주로 주택의 유무와 청약관련 저축의 가입 여부에 따라 결정되며, 가구특성에 대한 고려는 상대적으로 미흡하여 목표집단 설정기준이 불명확하다. 둘째, 2003년부터 2012년까지 국민임대주택 100만호 공급을 포함하여 장기공공임대주택 150만호를 공급할 계획이 수립되어 있으나 실행방안이 구체적이지 못하다. 장기공공임대주택에 대한 지역별 소요 및 수요분석 없이 계획이 수립되어 지역간 배분계획이 불명확하고, 중앙정부와 지방정부의 역할도 정립되어 있지 않은 실정이다. 셋째, 저소득층을 위한 주거지원제도는 체계적인 틀 속에서 하나의 꾸러미로 제시되어야 하나, 주거비보조 또는 전세자금지원-공공임대주택-민간임대주택-민간분양주택 주거지원체계 내의 각 지원제도간에 연계성이 부족하다.

공공임대주택의 관리에 대한 대표적인 문제점은 다음과 같다. 첫째, 관리주체와 입주자가 공공임대주택의 관리에 대한 인식이 소극적이다. 둘째, 공공임대주

택정책이 저소득층의 주거안정을 위한 역할을 수행하기 위해서는 입주, 거주, 퇴거 등에 관리가 체계적으로 이루어져야 한다. 그러나, 입주자 선정이 당초 정해진 기준과는 상이하게 운용되고 있으며, 퇴거에 대한 기준이 모호하여 운용상의 애로가 있다. 셋째, 임대주택법이 개정된 이후 임차인 참여방식에 대해 여러 가지 제도적 변화가 있었으나, 여전히 입주자의 관리참여가 부족한 것으로 나타났다. 넷째, 공공임대주택에 대한 장기수선계획이 제대로 이루어지지 않고, 수선비용 적립비율이 매우 낮아 향후 유지관리를 위한 비용조달에 심각한 문제가 예상되고 있다.

제5장 외국의 공공임대주택 관리제도

신자유주의 정책의 영향으로 각국에서 공공임대주택 정책이 상대적으로 쇠퇴하고 있는 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고, 공공임대주택이 사회적으로 한계적인 위치에 있는 계층에게 주거를 제공하는데 매우 유용한 역할을 해온 것은 분명하다. 본 장에서는 영국, 일본, 미국 등 선진국의 공공임대주택제도를 살펴봄으로써 우리에게 주는 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

영국은 지역사회(community)의 복지계획과 연계하여 공공임대주택을 운영·관리하고 있다. 일본의 공공주택으로는 공영주택, 개량주택, 공단주택, 공사주택 등 네 가지가 있지만, 이 중 공영주택법을 중심으로 공공임대주택 관리실태를 살펴보았다. 미국은 주택시장에서의 거버넌스 체계 변화를 반영하여 임차인 스스로 문제를 해결해나가는 자립(self help) 프로그램을 강조하고 있다.

이들 국가는 공공임대주택 단지에 빈곤계층이 집중되고 주변 지역사회로부터 소외·고립되면서 많은 문제를 경험하게 되었다. 이들 문제를 완화 또는 해소하기 위하여 각국은 다양한 접근방법을 택하고 있다. 특히, 공공임대주택의 관리과정에 임차인의 적극적인 참여를 유도함으로써 공공임대주택의 슬럼화 등 부정적인 측면을 줄여나가고 있다. 이러한 관찰이 우리에게 주는 시사점을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 임차인의 적극적인 참여 유도 및 임차인의 역량 강화를 통해 공공임대주택 단지에서 발생한 문제를 스스로 해결해나가는 주체가 되게 하는 노력이 중요하다는 점이다. 임차인의 참여 확대는 임차인들이 자신감과 공동체 의식을 회복할 수 있게 하였을 뿐만 아니라, 주거복지 서비스에 대한 외부의 의존성을 탈피할 수 있는 계기가 되었다고 평가받고 있다.

사례국가의 임차인 참여지원의 핵심은 임차인의 참여를 활성화하기 위해 실질적인 권한과 자원을 임차인에게 제공하고 있다는 점이다. 즉, 임차인참여협정이나 임차인자문위원회 등을 통해 임대주택단지 안에서 일어나는 제반 의사결정 과정에 임차인의 접근성을 실질적으로 제고하고 있다.

임차인 참여의 활성화 과제는 공공임대주택 관리주체뿐 아니라 정부의 역할도 중요하다는 점이 강조될 필요도 있다. 사례국가에서는 중앙정부가 임차인 참여와 관련한 기본적인 지침과 제도 골격을 마련하는 한편, 임차인조직의 활동에 지방정부와 함께 일정액의 재원을 지원하고 있는 것을 볼 수 있다.

마지막으로, 임차인들의 역량 강화를 위한 각종 훈련이나 정보제공 등의 지원은 정부나 임차인조직 외에도 다양한 사회적 자원을 활용하고 있다는 점도 중요한 시사점으로 지적할 수 있다. 예컨대, 영국은 TPAS, PEP, NTRC와 같은 민간비영리단체들이 임차인들에게 다양한 정보를 제공하고 교육훈련 프로그램을 운영함으로써, 임차인의 역량강화와 참여의 질을 높이는 데에 중요한 역할을 하고 있음을 주목할 필요가 있다.

제6장 공공임대주택 배분 및 관리제도 개선방안

본 장에서는 공공임대주택의 배분체계와 관리제도의 개선방안을 제시하였다. 우선 공공임대주택의 배분체계 개선방안으로는 목표집단 설정기준의 재정립 필요성과 재정립 방향을 고찰하고, 공급 및 배분체계의 정립, 저소득층 주거지원체계 구축방안 등을 제시하였다.

5년제와 10년제 공공임대주택의 경우 입주기준에 소득을 포함한 가구특성을

반영하는 것이 바람직하다. 국민임대주택의 경우 입주기준에 소득 외에도 재산 기준을 도입하는 방안을 검토하여야 한다. 구체적으로는 임대보증금과 소득을 연계하여 소득인정액을 추정하고, 이를 입주기준으로 활용하는 것이 대안이 될 수 있다. 또한 현행 공공임대주택 입주요건 중 청약저축 가입 의무기준은 근거가 모호하므로 폐지하는 것이 바람직하다. 이와 더불어 성격이 유사한 공공임대주택 유형들은 통합·운영함으로써 공공임대주택 체계를 단순화할 필요가 있다.

공공임대주택의 공급계획은 소요 및 수요분석에 기초하여 재조정하여야 하며, 계층간 사회적 혼합이 이루어질 수 있도록 설계하는 것이 바람직하다. 또한 향후 공공임대주택의 대부분을 차지하게 될 국민임대주택의 경우 공급 및 배분체계에서 현재의 건설형과 매입형 외에 지원형을 도입할 필요가 있다. 지원형은 저소득 가구가 민간임대주택에 입주할 때 보증금 또는 임대료를 지원하는 방식이며, 신규택지가 부족한 지역이나 공공임대주택의 입주자 편익이 낮은 지방에 적합한 방안이다.

이와 함께 저소득 가구의 주거생활 안정을 위해서는 계층간·지역간 입주민 및 시장의 특성이 상이한 점을 감안하여 임대보증금 및 임대료를 차등 적용하여야 한다. 또한 공공임대주택이 원활히 공급되기 위해서는 건설비용 원단위를 현실성 있게 설정하고 불합리한 비용분담기준을 재조정하여야 한다. 일반적으로 공공임대주택 단지는 저소득층 밀집지역으로 인식되고 사회적 문제가 많이 발생한다. 따라서 향후에는 공공임대주택 단지내에 다양한 유형의 주택이 공급되고 다양한 계층이 입주할 수 있도록 사회적 혼합을 실현할 필요가 있다.

특히, 가구의 주택 여과과정(filtering)을 감안할 때 주거비 보조 또는 전세자금 지원-공공임대주택-민간임대주택-민간분양주택간 주거지원체계를 구축하고, 주거지원체계 내의 각 지원제도간에 연계성이 확보되어야 한다.

공공임대주택 관리제도의 개선방안으로는 입주자에 대한 종합적인 관리체계 구축, 입주자 관리참여 활성화 유도, 그리고 적절한 장기수선계획의 수립 등을 제시하였다. 입주자에 대한 종합적인 관리체계의 구축방안에는 입주자 진입·퇴거 관리 운용방안과 사회복지적 관리제도의 도입이 포함된다. 특히, 공공임대주

택 퇴거기준은 완전퇴거, 조건부거주 및 퇴거후대책 등을 결합하여 설정하는 것이 바람직하다. 공공임대주택의 관리는 시설관리 차원을 넘어서 사회복지적 관리가 필요하다. 사회복지적 관리를 위해서는 입주자・관리주체・지역의 행정조직간 긴밀한 협조체제의 정비, 그리고 중앙정부 또는 지방자치단체의 재정적 지원이 필요하다. 입주자 관리참여의 활성화를 위해서는 임대사업자 또는 관리주체에 의한 임차인 참여계획의 수립, 공모사업을 통한 임차인 조직에 대한 사업비의 지원, 민간단체를 활용한 임차인의 참여 역량을 향상시키는 것이 중요하다.

공공임대주택은 민간주택에 비하여 상대적으로 노후화 속도가 빠르다. 공공임대주택의 조기 노후화를 방지하기 위해서는 공공임대주택 단지는 분양주택 단지보다 장기수선계획이 더욱 상세하게 수립되어야 한다. 또한 공공임대주택의 효율적인 유지관리를 위해서는 정기적인 표본상태조사, 보수요청에 대한 모니터링 등의 작업이 선행되어야 한다. 공공임대주택의 수명을 정상적으로 유지하기 위해서는 최소한 매월 총공사비의 0.1% 정도를 수선유지비로 충당할 필요가 있다.

이 연구에서 공공임대주택에 대한 적합한 배분체계를 정립하고, 효율적 관리방안을 구체적으로 제시하고자 노력하였다. 그러나 광범위한 실태조사를 실시하여야 하는 한계 때문에 계층간・지역간 주거격차의 상세한 실태까지는 조사하지 못하였다. 따라서 향후 연구에서 계층간・지역간 주거격차의 실태와 문제점을 보다 상세하게 파악한다면 공공임대주택 배분체계의 정립과 관리제도의 개선을 앞당기는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

C · O · N · T · E · N · T · S

차 례

발 간 사 ····· i
서 문 ····· iii
요 약 ····· v

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 4
   1) 연구범위 ····· 4
   2) 연구방법 ····· 4
3. 선행연구의 검토와 차별성 ····· 6

제2장 공공임대주택 공급현황과 관련제도

1. 저소득층 주거지원제도 개관 ····· 9
   1) 주거비 보조제도 ····· 9
   2) 전세자금 지원제도 ····· 11
2. 공공임대주택의 개념과 유형 ····· 12
3. 공공임대주택의 재고현황과 공급계획 ····· 15
   1) 재고현황 ····· 15
   2) 공급계획 ····· 16
4. 공공임대주택에 대한 정책적 지원 ····· 17
   1) 택지의 저가공급 ····· 17
   2) 재정 및 국민주택기금 지원 ····· 18

3) 세제 지원 ····· 19
5. 공공임대주택의 배분체계 ····· 19
6. 공공임대주택의 관리제도 ····· 20
1) 임대주택 관리 관련 법령의 내용과 특성 ····· 21
2) 공공임대주택의 관리방식 ····· 23

제3장 공공임대주택 주거 및 관리 실태

1. 입주가구의 사회·경제적 특성 ····· 27
2. 입주가구의 주거실태 ····· 31
1) 주거수준 및 주거만족도 ····· 31
2) 주거비 및 관리비 부담 ····· 35
3) 주거이동 ····· 38
3. 공공임대주택 배분 및 관리 ····· 41
1) 공공임대주택 배분실태 ····· 41
2) 공공임대주택 관리실태 ····· 48
4. 공공임대주택의 입주자 편익 추정 ····· 52

제4장 공공임대주택 배분 및 관리의 문제점

1. 공공임대주택 배분체계의 문제점 ····· 57
1) 목표집단 설정기준의 부적절성 ····· 57
2) 공급 및 배분계획의 불명확성 ····· 59
3) 주거비 보조제도 등과 연계성 부족 ····· 61
2. 공공임대주택 관리의 문제점 ····· 62
1) 관리에 대한 인식의 문제 ····· 62
2) 입주자 관리의 문제 ····· 64
3) 입주자의 관리참여 부족 ····· 66
4) 수선유지의 부적절성 ····· 68
3. 문제점 종합 ····· 69

제5장 외국의 공공임대주택 관리제도

1. 영국 : 지역사회 복지계획을 중심으로 ····· 71
1) 사회주택 관리정책 ····· 71

2) 임차인 참여 ····· 81
3) 사회 서비스와 사회주택 ····· 91
4) 사회주택과 지역사회 ····· 96
2. 일본 : 공영주택법을 중심으로 ····· 101
1) 일본의 공공주택 유형 ····· 101
2) 일본의 공공임대주택 관리 ····· 110
3. 미국 : 자립 프로그램을 중심으로 ····· 112
1) 연방정부로부터 권한 이양 ····· 112
2) 공공주택 배분과 임대료 정책의 변화 ····· 113
3) 자산 관리의 중요성 증대 ····· 115
4) 민간 부문에 의한 관리 증가 ····· 116
5) 임차인 참여 지원 ····· 117
6) 임차인관리조합 ····· 118
4. 시사점 ····· 120

제6장 공공임대주택의 배분 및 관리제도의 개선방안

1. 공공임대주택 배분체계의 개선 ····· 125
1) 목표집단 설정기준의 재정립 ····· 125
2) 공급 및 배분체계의 정립 ····· 127
3) 주거지원체계의 정립 ····· 134
2. 공공임대주택 관리제도의 개선 ····· 136
1) 공공임대주택 관리에 대한 인식의 전환 ····· 136
2) 입주자에 대한 종합적 관리체계의 구축 ····· 137
3) 입주자 관리참여의 활성화 ····· 141
4) 충실한 장기수선유지계획의 수립 ····· 144

제7장 결론 및 정책건의 ····· 147

참고문헌 ····· 151
SUMMARY ····· 157
부 록 ····· 161

C · O · N · T · E · N · T · S

표 차 례

<표 1-1> 설문조사 개요 ····· 5

<표 2-1> 가구별 최저생계비 ····· 10
<표 2-2> 2004년도 최저주거비 보장 현황 ····· 11
<표 2-3> 저소득층 전세자금 지원내역 ····· 12
<표 2-4> 임대주택법상 임대주택의 구분 ····· 14
<표 2-5> 공공임대주택 유형별 재고현황 ····· 15
<표 2-6> 공공임대주택 사업주체별 재고현황 ····· 16
<표 2-7> 장기공공임대주택 건설계획 ····· 16
<표 2-8> 주택사업유형별 택지 염가공급 내용 ····· 17
<표 2-9> 임대주택 유형별 건설비용 분담 ····· 18
<표 2-10> 취·등록세 및 재산세 감면 내용 ····· 19
<표 2-11> 공공 임대주택 유형별 특성 ····· 20
<표 2-12> 공공임대주택 주택관리 관련 법령 ····· 23

<표 3-1> 공공임대주택 가구주의 성별, 평균연령, 직업 ····· 28
<표 3-2> 공공임대주택 가구의 가구원 수, 세대구성 ····· 29
<표 3-3> 공공임대주택 가구의 평균소득 ····· 30
<표 3-4> 공공임대주택 가구의 생활비 ····· 31
<표 3-5> 공공임대주택 가구의 이사전 주택 점유형태 ····· 32
<표 3-6> 공공임대주택 가구의 이사전 주택종류 ····· 33
<표 3-7> 공공임대주택 가구의 이사전·후 주거수준 변화 ····· 34
<표 3-8> 지역별·주택유형별 주거만족도 ····· 35

<표 3-9> 공공임대주택 입주가구의 평균 RIR ····· 36
<표 3-10> 임대료 수준의 적정성 ····· 37
<표 3-11> 관리비 수준의 적정성 ····· 38
<표 3-12> 5년내 이사의사 가구 비중 ····· 39
<표 3-13> 이사하려는 이유 ····· 40
<표 3-14> 공공임대주택 입주요건 ····· 42
<표 3-15> 입주자격 조사실시 여부 ····· 42
<표 3-16> 공공임대주택 입주자격 상실시 대책 ····· 43
<표 3-17> 공공임대주택 입주자격 상실시 퇴거 유예기간 ····· 44
<표 3-18> 임대료조정방안 선호도 ····· 44
<표 3-19> 공공임대주택 퇴거시 정부지원사항 ····· 45
<표 3-20> 일반임차가구의 공공임대주택 입주의사 ····· 46
<표 3-21> 일반 임차가구의 공공임대주택 입주에 대한 긍정 및 부정 사유 ····· 47
<표 3-22> 임대주택단지 자치기구에 대한 인지도 ····· 48
<표 3-23> 주택관리에 대한 주민참여 및 의견반영 정도 (경기지역) ····· 49
<표 3-24> 주택관리에 대한 주민참여 및 의견반영 정도 (대구지역) ····· 49
<표 3-25> 주택관리에 대한 주민참여 및 의견반영 정도 (전주지역) ····· 50
<표 3-26> 주택관리에 대한 주민참여를 강화하기 위한 관리사무소의 역할 ····· 50
<표 3-27> 복지서비스 수요 ····· 51
<표 3-28> 공공임대주택 유형별 EV, 임대료 및 주택수요량 ····· 53
<표 3-29> 국민임대주택 입주자의 편익 (전국) ····· 54
<표 3-30> 국민임대주택 입주자의 편익 (대도시) ····· 55
<표 3-31> 국민임대주택 입주자의 편익(道지역) ····· 56

<표 4-1> 공공임대주택과 분양 아파트 주민의 참여의사 비교 ····· 67
<표 4-2> 주택공사 장기수선비 적립 기준 ····· 69

<표 5-1> 잉글랜드 점유형태별 주택호수(1971~2002년) ····· 73
<표 5-2> 일본의 공공임대주택의 유형 ····· 104
<표 5-3> 일본의 주택 소유유형별 최저거주수준 미달가구 비율(1998년) ····· 106
<표 5-4> 1996년 공영주택 제도개편으로 달라진 내용 ····· 107
<표 5-5> 임대료 산정 기초액(1995년 기준) ····· 108

<표 5-6> 임대료 산정 관련계수의 수치 ····· 108
<표 5-7> 근린 동종 주택의 임대료 산정 관련 수치 ····· 109
<표 5-8> 수입에 상응하여 설정된 비율(2000년 기준) ····· 109

<표 6-1> 광역자치단체별 국민임대주택 소요추정 ····· 128
<표 6-2> 광역자치단체별 국민임대주택 수요추정 ····· 129
<표 6-3> 계층 구분에 따른 정책지원방안 ····· 135

C · O · N · T · E · N · T · S

그 림 차 례

<그림 1-1> 연구의 흐름도 ····· 3

<그림 2-1> 임대주택의 유형 ····· 13

<그림 5-1> 외국의 임차인 참여지원체계 ····· 121

<그림 7-1> 공공임대주택 배분 및 관리제도의 개선 ····· 148

C · H · A · P · T · E · R · 1

1 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

공공임대주택 프로그램은 1982년부터 정부가 저소득층의 주거안정을 도모하기 위하여 장기임대주택을 육성하면서 본격적으로 시작되었다. 2003년 말 현재 재정 및 국민주택기금이 투입된 공공임대주택의 재고는 전체 주택재고의 8.3%인 약 105만호이다. 공공임대주택 재고의 60% 이상인 64만호가 5년 임대 후 분양전환되는 임대주택이다. 영구임대 19만호, 50년공공임대 9만 3천호, 국민임대 2만 1천호(건설실적 기준: 19만 2천호) 등 10년 이상 장기 임대되는 공공임대주택은 30만 4천호로 전체 주택재고의 2.4%이다(건설실적 기준으로는 3.7%).

장기공공임대주택의 공급은 선진국에 비해 아직 부족한 편이나 최근 상당한 증가추세를 나타내고 있다. 정부는 저소득층의 주거안정을 위하여 향후 장기공공임대주택의 공급을 대폭 증대시킬 계획을 수립하여, 향후 10년간 국민임대주택 100만호 건설을 포함한 총 150만호의 장기공공임대주택을 공급하여 장기공공임대주택의 재고를 전체 주택재고의 15% 수준으로 증대시킬 계획이다.

이와 같이 공공임대주택의 재고가 누적되고, 국민임대주택을 포함한 대량의 공공임대주택 공급계획을 수립함에 따라 공공임대주택의 배분체계 설정과 효율적 관리가 중요한 정책적 과제로 등장하고 있다.

그러나 현행 공공임대주택 배분체계 및 관리제도는 몇 가지 중대한 문제점을 안고 있어 제도개선이 시급한 실정이다. 공공임대주택 공급을 위한 목표계층의 설정기준이 부적절하고, 공급 및 배분계획이 불명확하다. 그리고 주거비 보조제도를 포함한 여타 주거지원제도와의 연계성도 부족하다. 또한 공공임대주택 관리측면에서는 입주자의 진입 및 퇴거관리가 허술하고, 입주자의 관리참여가 부진하며 장기수선계획이 부적절하다.

이와 더불어 시설관리 측면에서는 수선유지의 부적절성, 관리주체의 관리의식 부족, 입주자의 관리참여 부족 등의 문제가 제기되고 있다. 공공임대주택으로 유지되고 있는 주택 중 가장 오래된 주택은 1989년에 공급된 영구임대주택으로 2003년 현재 15년이 경과하여 아직 노후화 정도는 심각하지 않다. 그러나 공공임대주택이 내구년한 동안 정상적인 주거수준을 유지하도록 하기 위한 장기수선계획은 크게 미흡한 실정이다. 「임대주택법시행령」 제15조의3에 의하면, 50년공공임대주택은 건축비의 4/10000를 장기수선충당금으로 적립하도록 되어 있어, 이를 50년간 적립하더라도 표준건축비의 1/4 수준에 불과하다. 이는 정상적인 유지관리를 위해서 초기 건축비의 80% 수준을 유지관리비로 적립하는 선진외국의 사례에 비추어 볼 때 크게 미흡하여 공공임대주택의 조기 노후화를 촉진시킬 우려가 매우 높은 실정이다.

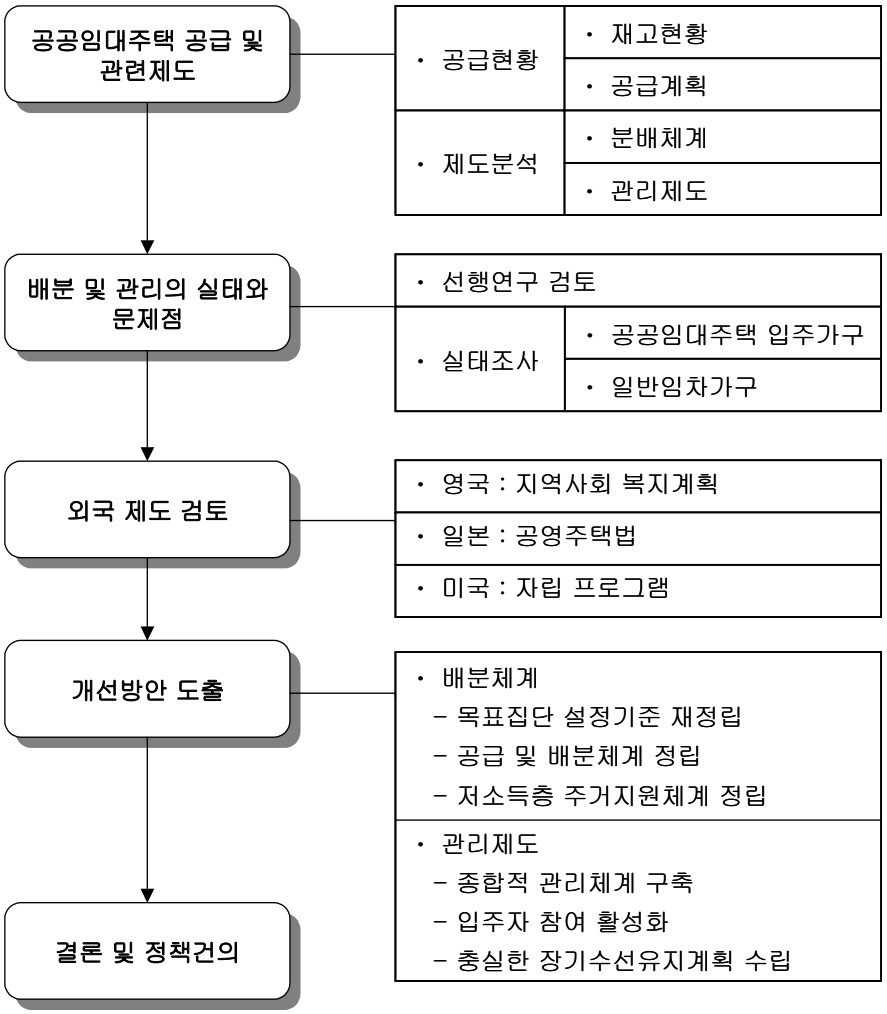
현재 장기공공임대주택은 대한주택공사, 지자체 등이 직접 또는 위탁으로 관리하고 있다. 관리주체는 건물에 대한 시설관리에 중점을 두고 있으며, 입주자의 진입・퇴거관리와 사회복지적 관리기능은 거의 없다.[1)]

또한, 2000년「임대주택법」의 개정으로 임차인대표자회의를 구성할 수 있게 되었지만, 입주자들의 공유시설물 관리에 대한 참여와 관심은 여전히 부족하다. 이로 인하여 공용부문에 대한 관리소홀, 관리비 부과의 불투명성, 하자처리의 불성실성 등에 대한 입주자의 불만이 적지 않다.

---

1) 영국의 경우 지자체의 주택국에서 지역사회복지계획을 수립하고, 사회복지 기능과 주택관리 기능을 통합하여 운용하고 있다. 일본은 고령화 등의 사회변화와 함께 공영주택의 사회복지적 활용이 확대되었다. 미국은 자립프로그램을 통하여 공공주택 입주자의 자립을 지원하고 있다.

이 연구는 이러한 문제점을 인식하여 공공임대주택에 대한 적합한 배분체계를 정립하고, 효과적인 관리방안을 제시하고자 한다.



<그림 1-1> 연구의 흐름도

이를 위해 지역별·계층별 주거상태, 공공임대주택 재고 및 공급계획 등을 감안하여 공공임대주택의 배분체계를 설정하고, 선진국의 사례분석 및 공공임대주택에 대한 실태분석을 통하여 시설의 효율적 관리방안, 입주자의 진입·퇴거관

리와 사회복지적 관리기능의 도입, 공공임대주택 관리에 대한 임차인의 참여 활성화 촉진방안 등을 모색하고자 한다. 이를 통하여 궁극적으로 공공임대주택 배분 및 관리의 질적 수준을 개선하고, 공공임대주택 입주자의 주거수준을 향상시키는 데에 기여하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구범위

우리나라의 임대주택은 임대사업자로 등록하여 공급하는 제도권 임대주택과 그렇지 않은 비제도권 임대주택으로 구분할 수 있다. 제도권 임대주택은 건설임대주택과 매입임대주택으로 구분되며, 건설임대주택은 정부의 지원여부에 따라 공공건설임대주택과 민간건설임대주택으로 구분한다. 공공건설임대주택은 정부의 재정 또는 국민주택기금의 지원을 받아 공급하거나 공공택지에서 공급하는 임대주택으로 영구임대주택, 공공임대주택(5년, 50년), 국민임대주택, 사원임대주택, 재개발임대주택, 주거환경개선사업임대주택 등이 있다.

이 연구에서 공공임대주택의 범위는 원칙적으로 공공건설임대주택 전반을 대상으로 한다. 다만, 사업의 비중이 낮은 사원임대주택, 재개발임대주택, 주거환경개선사업임대주택 등은 제도분석에 한정하고 설문조사에 의한 사례분석 등 심층적 분석대상에서 제외하였다. 공간적 범위는 전국을 대상으로 하되, 설문조사에 의한 사례분석은 수도권(경기도)과 광역시(대구광역시), 시급도시(전주시) 중 각 1개를 선정하여 실시하였다.

2) 연구방법

이 연구를 수행하기 위한 연구의 방법은 관련 문헌 및 법령 검토, 설문조사 등의 사례조사, 계량분석, 협동연구, 관계 공무원・전문가와의 연구협의회 및 토론회 등이다.

먼저 이 연구와 직접적으로 관련되는 최근 연구인 손경환(2004), 장영희(2003), 손경환・김혜승(2003), 윤주현・김근용(2002), 대한주택공사(2001) 등의 연구를 집중적으로 검토하였다. 문헌 연구와 더불어 공공임대주택 관련법, 시행령, 시행규칙 등에 대한 법・제도를 분석하고, 지역별・계층별 주거상태, 공공임대주택의 재고 및 공급계획, 현행 공공임대주택 배분방식 등을 검토하였다.

또한 통계 및 자료의 한계점을 보완하고 시의성 있는 통계자료를 확보하기 위하여 공공임대주택 및 일반임대주택 입주자에 대한 설문조사를 실시하였다(임대주택 주거실태 설문지 내용은 <부록>을 참조). 이러한 사례조사를 통해 임대주택의 입주자의 주거실태 및 의식을 구체적으로 파악하였다. 뿐만 아니라 설문조사 외에 신뢰도가 높은 2000년 인구주택총조사와 기존 설문조사 자료(2002년 주거실태조사, 국토연구원)의 분석결과를 비교함으로써 통계자료의 가용성을 제고하였다.

<표 1-1> 설문조사 개요

구 분	내 용
조사기간	2004.5.28~2004.6.11
조사대상	영구임대, 국민임대, 5년임대, 50년임대, 일반임대
표 본 수	총 1,800개(영구 250, 국민 600, 5년 250, 50년 250, 일반 450)
조사지역	경기(800개), 대구(650개), 전주(350개)
조사방법	조사원 가구방문 1:1 면접조사
조사내용	주거, 주거비 부담, 주거이동, 관리방식, 가구에 관한 사항
기 타	※ 상세한 내용은 <부록> 설문지 참조

공공임대주택에 대해서는 택지, 금융, 조세 등 여러가지 정책적 지원이 이루어진다. 공공임대주택에 대한 이러한 정부지원의 시장효과를 살펴보기 위해 효용함수 접근법과 시장가격 접근법을 이용하여 공공임대주택 유형별 입주자 편익을 측정하였다. 입주자 편익 추정 결과는 주거비 보조제도, 전세자금 지원제도와의 연계성 분석 등에 활용하였다.

이 연구는 한국주택학회와 협동하여 수행하였다. 한국주택학회는 미국, 영국, 일본 등의 공공임대주택정책, 특히 공공임대주택 배분 및 관리제도를 중심으로 해외사례를 검토하였다. 한국주택학회가 수행한 외국사례 중 미국의 자립프로그램, 영국의 지역사회복지계획, 일본의 공영주택 운용 등은 이 연구에 많은 정책적 시사점을 제공하였다.

보다 현실성 있는 연구가 될 수 있도록 하기 위하여 공공임대주택 공급주체, 관리주체, 관계공무원, 그리고 전문가와의 연구협의회 및 자문회의 등을 통해 다양한 의견을 수렴하였다. 건설교통부의 주택정책과, 공공주택과, 주거복지과 등과 긴밀한 협조체계를 구축하여 연구결과가 현재 추진 중인 정책과 일관성을 갖도록 하고, 향후 정책방향을 수립하는데 있어서도 도움이 되도록 하였다. 또한 주택공급 및 관리와 관련하여 대한주택공사, 주택관리공단 관계자들이 참석하는 업무협의회를 수 차례 개최하였으며, 연구진이 직접 공공임대주택 관리사무소를 방문하여 관리실태를 파악하기도 하였다.

수 차례의 연구협의회 및 자문회의 등을 통해 공공임대주택과 관련된 모든 주체가 공공임대주택의 배분체계 및 관리제도에 대한 문제점을 상당부분 공유하고 있다는 사실을 알 수 있었다. 특히 공공임대주택 배분의 목표계층과 입주자의 진입·퇴거기준이 불명확하고, 장기적으로 수선에 필요한 자금과 계획이 현실성이 떨어진다는 점 등과 함께 관리에 있어서 입주자의 소외현상이 주요 문제점으로 지적되었다.

3. 선행연구의 검토와 차별성

본 연구에서는 선행연구와 차별화하고 연구목적을 효과적으로 달성하기 위하여 먼저 기존의 연구자료 및 분석결과를 검토하였다. 최근에 수행된 선행연구로는 대한주택공사(2001)의 「공공임대주택의 소요계층에 따른 공급전략과 관리운영방안」, 윤주현·김근용(2002)의 「공공임대주택제도 개선방안 연구」, 장영희(2003)의 「공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안」, 손경환(2004)의「공공임대주택의 효율적 관리체계 구축연구」등이 대표적이다.

선행연구를 검토한 결과 대부분의 연구가 문헌 및 사례분석을 통해 공공임대주택의 배분 및 관리제도를 개선해야 한다는 점을 공통적으로 강조하고 있다. 그러나 공공임대주택 배분체계 및 관리제도를 균형있게 연결하여 개선방안을 제시하지 못하고 시설관리에 치우치는 경향이 있다. 대한주택공사(2001)는 공공임대주택의 소요계층을 파악하고, 관리제도의 개선방안을 모색하고 있다. 그러나 지역별·계층별 소요를 구체적으로 파악하지 않았으며 관리제도의 개선을 중점적으로 제시하고 있다. 윤주현·김근용(2002)은 공공임대주택제도의 내용 중 입주자 보호방안과 국민주택기금의 건전성 제고에 중점을 두고 있다. 장영희(2003)는 소득 및 규모별 공급배분, 임대료 체계 개선, 관리운영체계 등 특정주제에 중점을 두고 있다. 손경환(2004)은 공공임대주택의 관리현황과 문제점을 파악하고 공공임대주택 관리기구 또는 지자체가 당면한 주택관리의 한계점을 파악하여 개선방안을 제시하고 있다. 그러나 공급 및 배분체계에 대한 개선방안은 제시하지 못했다.

이러한 선행연구의 한계점을 극복하기 위해 본 연구에서는 지역별·계층별로 공공임대주택의 소요 및 수요를 파악하고, 실태분석과 계량분석을 병행하여 공공임대주택의 배분체계 및 관리제도의 정비방안을 제시하였다. 구체적으로 공공임대주택 목표집단 설정기준을 재정립하고, 공공임대주택의 소요 및 수요분석 결과를 이용하여 공급 및 배분정책의 개선방안을 제시하였다. 또한 공공임대주택의 입주자 진입·퇴거관리, 수선유지 등 일반적인 관리제도뿐 아니라 사회복지적 차원에서 입주자의 주거의 질 개선과 주거공동체 기반의 조성을 위한 개선방안을 제시함으로써 선행연구보다 보다 구체적이고 진일보한 연구가 되도록 노력했다.

C · H · A · P · T · E · R · 2

2 공공임대주택 공급현황과 관련제도

이 장에서는 공공임대주택의 공급현황과 관련제도에 대해 고찰한다. 먼저 주거비 보조제도, 전세자금 지원제도, 공공임대주택 공급제도 등 저소득층 주거지원과 관련된 제도에 대해 알아보고, 공공임대주택의 재고현황과 공급계획을 살펴본다. 다음으로 택지공급, 금융 및 세제 지원 등 공공임대주택에 대한 정책적 지원사항에 대해 고찰하고, 공공임대주택의 관리제도를 분석한다. 이러한 제도분석은 현행 제도의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하는데 있어서 기본적인 바탕이 된다.

1. 저소득층 주거지원제도 개관

저소득층에 대한 정부의 주거지원제도는 크게 주거비 보조제도, 전세자금 지원제도, 공공임대주택 공급제도로 분류할 수 있다. 먼저 주거비 보조제도와 전세자금 지원제도의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 주거비 보조제도

1997년말의 경제위기는 대량실업과 빈곤층을 양산하면서 우리 사회에 위기를 가져왔다. 그러나 기존「생활보호법」이 위기에 대처하는 사회안전망으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하면서 새로운 공공부조제도의 도입이 절실히 요구되었다. 이에 따라 1999년 9월「국민기초생활보장법」이 제정되고, 1년간의 준비기간을 거쳐 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도가 시행되었다. 국민기초생

활보장법은 절대빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되 저소득층의 권리적 성격을 강조하고, 종합적 자활·자립 서비스의 체계적 지원을 통해 생산적 복지를 구현하는 적극적 복지제도이다.

국민기초생활보장법은 소득인정액 기준,[2] 부양의무자 기준에 의해서만 대상자가 선정되도록 함으로써 기본적인 생계유지가 곤란한 모든 저소득층을 보호하도록 하고 있다. 국민기초생활보장제도의 소득인정액은 다음과 같이 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산하여 산정한다.

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
- 재산의 소득환산액 = (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율
- 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

이를 가구별 최저생계비와 비교하여 수급자를 선정하고 급여액을 결정한다. 연도별 최저생계비는 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 가구별 최저생계비[1]

(단위 : 만원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구[2]
2000년	32	54	74	93	106	120
2001년	33	55	76	96	109	123
2002년	35	57	79	99	113	127
2003년	36	59	81	102	116	131
2004년	37	61	84	106	120	135

주 : 1) 최저생계비를 이용하여 계산하는 금액은 모두 원단위로 계산하여 사용하게 된다.
2) 7인 이상 가구 : 1인 증가시마다 154,043원씩 증가(7인 가구 1,507,723원)
자료 : 보건복지부.

2) 정부는 2003년부터 소득·재산기준을 소득인정액 기준으로 일원화하였다.

소득인정액 기준을 충족하더라도 수급자가 되려면 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양 받을 수 없는 자이어야 한다.

국민기초생활보장제도에서 제공되는 급여는 생계·주거·의료·교육·장제·해산·자활급여 등 모두 7가지로 나누어진다. 이 중에서 생계급여와 주거급여는 현금급여(주거급여 중 유지수선 지원은 현물지급)로 의료·교육·자활급여의 특례자를 제외한 모든 수급자에게 지급(주거급여는 시설수급자 제외)한다.

2004년 3/4분기 현재 국민기초생활보장 수급자는 약 74만가구(141만명)로 일반가구수의 약 5%에 해당한다. 주거급여액(생계급여 내의 주거급여 포함)은 월 71,000원(1인가구)~263,000원(6인가구)을 지원하며, 3인가구 기준으로는 월 16만 3,000원 수준이다.

<표 2-2> 2004년도 최저주거비 보장 현황

(단위 : 원/월)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
생계급여에 포함된 주거비	38,436	85,309	120,726	162,687	177,730	207,614
주거급여	33,000		42,000		55,000	
계 (최저주거비)	71,436	118,309	162,726	204,687	232,730	262,614

자료 : 보건복지부.

2) 전세자금 지원제도

주택부문 정책금융인 국민주택기금 지원은 공급자금융과 수요자금융으로 구분되며, 수요자금융 중 저소득영세민 전세자금과 근로자·서민주택 전세자금이 대표적인 저소득층 주거지원제도에 속한다.

저소득영세민 전세자금과 근로자·서민주택전세자금의 융자조건은 <표 2-3> 같다.

<표 2-3> 저소득층 전세자금 지원내역

구 분	호당융자 한도액(만원)	연 이율	융자기간	비 고
저소득영세민전세자금	지역별 전세 보증금의 70%	3.0%	2년이내 일시상환	- 2회에 한하여 기한연장 가능 - 융자대상 선정기준은 지자체장이 정함
근로자·서민주택 전세자금	6,000만원 (전세가격의 70%)	5.5%	2년이내 일시상환	- 2회에 한하여 기한연장 가능 - 주택 재개발 조합원의 이주 전세금 (3,000만원 포함) - 만 65세이상 노인을 부양하는 세대에 대해서는 0.5% 인하 적용

저소득층에게 전세자금을 지원하는 경우 대출액 3,054만원[3]을 가정할 때, 시중금리[4]와 대출금리간의 차이에 의하여 입주자가 얻게 되는 경제적 혜택을 추정하면, 저소득영세민전세자금을 지원받은 입주자는 월 29만 3,000원, 근로자·서민주택전세자금을 지원받은 입주자는 월 21만 7,000원에 상당하는 편익을 얻고 있다.

2. 공공임대주택의 개념과 유형

임대주택은 등록유무에 따라 제도권 임대주택과 비제도권 임대주택으로 구분된다.[5] 비제도권 임대주택은 자가 소유자가 사회적·경제적 이유에 의해 임시로 주택을 임대하는 사적임대를 말하며, 제도권 임대주택은 임대를 목적으로 일정한 제도, 즉 「임대주택법」상 사업자로 등록한 임대주택사업자가 영리를 목적으로 임대하거나 공공기관이 무주택서민의 주거안정을 도모하기 위하여 공급하는 공공임대주택을 포함한다.

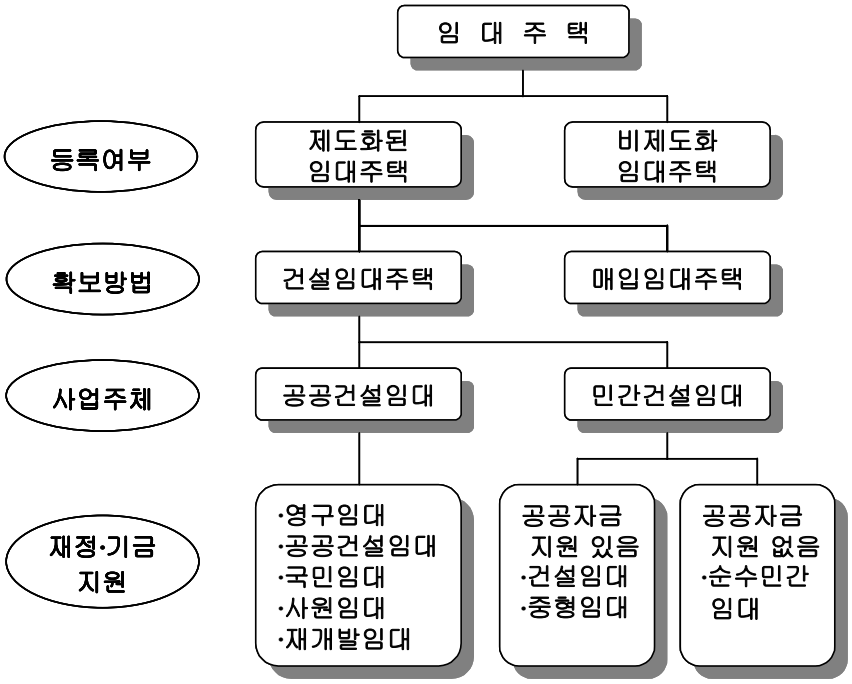
제도권 임대주택은 취득방법에 따라 건설임대주택과 매입임대주택으로 구분

3) 대한주택공사가 공급한 국민임대주택의 주변지역 유사 규모 일반 임대주택의 평균 임대보증금인 4,363만원의 70%를 적용한다.

4) 차가가구의 전세와 월세간 전환이율인 월 1.05%(국민은행, 「전국주택가격동향조사, 2004. 7」)를 적용한다.

5) <그림 2-1>의 임대주택 유형구분은 윤주현·김근용(2002)을 인용하였다.

된다. 건설임대주택은 임대를 목적으로 건설하여 임대한 주택이다. 매입임대주택은 임대사업자가 매매 등에 의하여 소유권을 취득하여 임대하는 주택으로 2호 이상을 임대할 수 있으며 임대의무기간은 3년이다.



<그림 2-1> 임대주택의 유형

건설임대주택은 정부의 지원여부에 따라 공공건설임대주택과 민간건설임대주택으로 구분된다. 공공건설임대주택은 정부로부터 재정 또는 국민주택기금을 지원 받거나 공공택지를 공급받아 건설·공급하는 임대주택을 말하며, 민간건설임대주택은 민간이 민간택지에서 순수한 자기자금으로 건설한 임대주택으로 임대의무기간은 5년이다.

공공건설임대주택, 민간건설임대주택, 매입임대주택은 임대주택법에서 명시하는 바와 같이 임대보증금 및 임대료, 임대의무기간, 임차인의 자격 및 선정, 매각가격 산정기준, 기금지원 등에서 <표 2-4>와 같은 차이를 나타낸다.

<표 2-4> 임대주택법상 임대주택의 구분

구 분	건설임대주택		매입임대주택
	공공건설임대주택	민간건설임대주택	
임대보증금 및 임대료	표준임대보증금 및 임대료 고시로 규제	제한없음 (임대조건 신고의무)	제한없음 (임대조건 신고의무)
임대의무기간	5, 10, 30, 50년	5년	3년
임차인자격 및 선정	무주택 세대주	임대사업자가 결정 (제한없음)	임대사업자가 결정 (제한없음)
우선매각의무	입주시부터 매각시까지 무주택 세대주(5년, 10년)	임대사업자가 결정 (제한없음)	임대사업자가결정 (제한없음)
매각가격 산정기준	임대주택법령의 산정기준	임대사업자가 결정 (제한없음)	임대사업자가 결정 (제한없음)
국민주택기금 지원여부	지원: 세대당 25~60백만원	지원없음	구입자금으로 호당 최고 6천만원 지원 (주택가격 1/2이내)
주택관리	300세대이상, 승강기설치주택, 중앙난방의 공동임대주택은 의무관리		
특별수선 충당금	300세대이상, 승강기설치주택, 중앙난방의 공동임대주택은 의무적립		

자료: 건설교통부. 2004. 6.「주택업무편람」.

공공임대주택의 개념은 공급주체에 따라 구분하기도 하고, 공공 지원 여부에 따라 구분하기도 한다. 외국에서는 일반적으로 공급주체가 공공부문이면 공공임대주택으로 구분한다. 우리나라에서는 공급주체와 관계없이 재정 또는 국민주택기금이 투입되거나 공공택지에서 공급된 임대주택을 공공임대주택으로 분류한다. 이러한 구분기준에 따르면, 공공임대주택에는 공공건설임대주택과 매입임대주택이 포함된다.

공공건설임대주택의 유형에는 영구임대주택, 50년제 공공임대주택, 5년제 공공임대주택, 사원임대주택, 재개발임대주택, 주거환경개선사업 등이 있다. 매입임대주택은 2003년말 현재 5만 9,994호이며, 매입임대의 속성상 소규모로 지역적으로 분산되어 있어서 본 연구의 실태분석 대상에서 제외하였다.

3. 공공임대주택의 재고현황과 공급계획

1) 재고현황

2003년 말 현재 재정 및 국민주택기금이 투입된 공공임대주택의 재고는 약 105만호로 전체 주택재고 1,267만호의 8.3%를 차지하고 있다. 공공임대주택의 재고가 적은 편은 아니지만, 이 중 60% 이상인 64만호가 5년 임대 후 분양전환되는 임대주택이다. 반면 영구임대 19만호, 50년공공임대 9만 3천호, 국민임대 2만 1천호(건설실적 기준: 19만 2천호) 등 10년 이상 장기 임대되는 공공임대주택은 30만 4천호로 전체 주택재고의 2.4%에 불과하다(건설실적 기준으로는 3.7%).

<표 2-5> 공공임대주택 유형별 재고현황

(단위 : 호, %)

구 분	영구임대	50년공공임대 (재개발/주거환경 포함)	5년공공임대	국민임대	사원임대	매입임대	합계
2002년	190,077	87,828	605,631	10,828	38,412	88,701	1,021,477
	(18.6%)	(8.6%)	(59.3)	(1.1%)	(3.8%)	(8.7%)	
2003년	190,077	92,730	640,031	20,862	42,392	59,994	1,046,086
	(18.2%)	(8.9%)	(61.2%)	(2.0%)	(4.0%)	(5.7%)	

자료 : 건설교통부. 2004. 6.「주택업무편람」.

사업 주체별로는 절반 이상이 민간부문에 의해 공급되고 있다. 민간건설업자는 약 58만호의 건설임대주택을 공급하였으며, 매입임대업자는 약 6만호의 임대주택을 소유·관리하고 있다.[6] 공공부문인 대한주택공사와 지방자치단체는 각각 28만 6천호, 12만 5천호를 공급하였다.

6) 2002년에 매입임대사업자는 총 88,701호의 주택을 소유·관리하였다.

<표 2-6> 공공임대주택 사업주체별 재고현황

(단위 : 호, %)

건설사업자	매입사업자	주택공사	지자체	합계
575,501	59,994	285,678	124,913	1,046,086
(55.0%)	(5.8%)	(27.3%)	(11.9%)	(100%)

자료 : 건설교통부. 2004. 6.「주택업무편람」.

2) 공급계획

정부는 국민 주거안정을 위해 향후 10년간(2003～2012년) 장기공공임대주택 150만호를 공급할 계획이다. 2003년 이전에는 국민임대주택 100만호만을 공급할 계획이었다. 그러나 최근 저소득층 주거문제의 심각성을 고려하여 기 수립된 국민임대주택 100만호 공급계획과 더불어 10년제 장기공공임대주택 50만호를 추가로 공급하는 계획을 수립한 것이다.

구체적인 계획의 내용을 보면, 국민임대주택 100만호는 대한주택공사와 지방자치단체가 재정과 국민주택기금의 지원을 받아 시중 임대료의 절반 수준에 최장 30년 임대기간으로 공급된다. 10년제 공공임대주택 50만호는 민간부문에서 국민주택기금을 장기·저리로 지원받아 10년이상 임대기간으로 공급된다.

<표 2-7> 장기공공임대주택 건설계획

(단위 : 만호)

년 도	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	합계
국민임대주택 100만호	8	10	10	11	11	10	10	10	10	10	100
장기임대주택 50만호	-	3	5	6	6	6	6	6	6	6	50

자료 : 건설교통부. 2004. 6.「주택업무편람」.

국민임대주택은 저소득계층의 소득수준을 고려하여 주택규모 및 지원수준에 따라 Ⅰ,Ⅱ,Ⅲ 유형의 3가지 형태로 다양하게 공급한다. Ⅰ유형은 14～15평 규모($50m^2$ 이하)이며, 재정 40%, 기금 40%, 입주자 10%, 시행자가 10%씩 부담한다. Ⅱ유형은 16～18평 규모($50～60m^2$)이며, 재정 25%, 기금 40%, 입주자 25%, 시행

자가 10%씩 부담한다. Ⅲ유형은 19~20평 규모(60㎡ 초과)이며, 재정 10%, 기금 40%, 입주자 40%, 시행자가 10%씩 부담한다.

정부는 향후 공공임대주택의 대부분을 국민임대주택과 10년제 공공임대주택의 형태로 공급할 계획이다. 국민임대주택과 10년제 공공임대주택의 공급을 대폭 증대시키기로 계획함에 따라 5년제 등 여타 공공임대주택에 대한 국민주택기금 등 정책적 지원을 축소하는 것이 불가피할 것으로 예상된다.

4. 공공임대주택에 대한 정책적 지원

공공임대주택의 건설에 대해서는 택지의 저가공급, 임대주택 유형에 따른 재정 및 국민주택기금 지원, 세제 지원 등의 혜택이 부여된다.

1) 택지의 저가공급

공공개발 택지 중 공동주택 건설용지의 20%(수도권은 30%) 이상을 85㎡ 이하의 임대주택 건설에 우선공급 하도록 규정하고 있다(임대주택법 제4조 및 택지개발업무처리지침 제17조). 또한 임대주택 건설용지는 분양주택 건설용지보다 낮은 가격으로 공급한다(택지개발업무처리지침 제18조). 임대주택 건설용지는 규모별, 지역별로 구분하여 <표 2-8>과 같이 조성원가의 60~85%로 저렴하게 공급하고 있다.

<표 2-8> 주택사업유형별 택지 염가공급 내용

(단위: 조성원가 대비 공급가격 비율(%))

주택유형	주택규모별	수도권	부산시	광역시	기타지역
임대주택	60㎡ 이하	60	60	60	60
	60~85㎡	85	80	70	60
분양주택	60㎡ 이하	95	90	90	80
	60㎡ 초과	감정가격	감정가격	감정가격	감정가격

자료 : 건설교통부. 2004. 「택지개발처리지침」.

2) 재정 및 국민주택기금 지원

공공임대주택에 대한 재정지원의 형태는 공공임대주택 건설에 직접 재정출연을 하는 경우와 국민주택기금에 재정융자를 하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 공공임대주택건설에 직접 재정출연을 하는 경우는 과거의 영구임대주택 건설 시 건설비의 80%를 재정에서 담당한 적이 있었고, 최근에는 국민임대주택 건설에 건설비의 10～40%를 부담하고 있다. 국민주택기금에 대한 직접 재정출연은 현재는 전무하며, 다만 재정특별회계에서 융자 지원이 있다.

현재는 국민임대주택 건설을 위한 일부 재정 지원을 제외하면 국민주택기금이 공공임대주택 공급을 위한 정책금융의 역할을 거의 전담하고 있는 실정이다.

<표 2-9> 임대주택 유형별 건설비용 분담

구 분	비용부담	사업주체
영구임대	- 국가·지자체 재정 85% - 입주자 15%	국가 주택공사 지자체
5년공공임대	- 규모별로 국민주택기금 지원 - 호당 최고 4,500만원	주택공사 지방공사 민간업체
50년공공임대	• '92～'93년 - 재정지원 50% - 국민주택기금 20% - 입주자 30% • '94년 이후 - 규모별로 기금지원	국가 주택공사 지자체
국민임대	- 재정지원 10-40% - 국민주택기금 40% - 사업자 10% - 임차인 10-40%	주택공사 지자체
사원임대	- 규모별로 국민주택기금 지원 60㎡이하: 호당 4,500만원 60-85㎡: 6,000만원	고용자 ※시공자는 등록업자

자료 : 건설교통부. 2004. 6.「주택업무편람」.

3) 세제 지원

공공임대주택 건설단계에 지원하는 세제 혜택으로는 임대사업자의 택지취득에 대한 취득·등록세 감면, 보유택지 등에 대한 보유세 감면이 있다. 취득·등록세, 보유세의 감면내용은 <표 2-10>과 같다.

<표 2-10> 취·등록세 및 재산세 감면 내용

세제별 \ 규모별		40㎡ 이하	60㎡ 이하	85㎡ 이하	감면근거
취득단계 (시·도세)	취득세	면제	면제	50% 감면	- 지자체별(각시·도) 감면조례 ※ 취득·등록세는 임대를 목적으로 새로이 건축하거나 최초로 분양받는 공동주택에 한정
	등록세	면제	면제	50% 감면	
보유단계 (시·군세)	종합토지세	면제	분리과세 (3/1,000)	분리과세 (3/1,000)	
	재산세	면제	50% 감면	50% 감면	
	도시계획세	면제	50% 감면	50% 감면	

5. 공공임대주택의 배분체계

과거 공공임대주택의 배분은 주로 주택의 유무와 청약저축 가입 여부에 따라 공급되었으며, 가구의 소득은 간접적으로만 고려하였다. 대표적으로 영구임대주택은 생활보호대상자, 의료부조자, 보훈대상자에게 공급되었고, 5년제와 50년제 공공임대주택은 청약저축가입 무주택자에게 공급되었다.

최근 공급된 국민임대주택은 가구소득을 고려하고 있으며 월소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 일정수준 이하인 무주택 세대주에게 공급하고 있다. Ⅰ유형의 경우 전년도 도시근로자가구 월평균 소득의 50% 이하인 무주택 세대주, Ⅱ유형의 경우 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 청약저축

가입 무주택세대주에게 공급된다. Ⅲ유형은 도시근로자 가구당 월평균 소득의 100% 이하인 청약저축가입 무주택세대주에게 공급된다. 공공임대주택의 공급목적, 의무임대기간, 입주대상 등 배분체계는 <표 2-11>과 같다.

<표 2-11> 공공 임대주택 유형별 특성

	영구임대	5년공공임대	50년공공임대	국민임대	사원임대
공급목적	영세민 주거안정	무주택 국민의 주거안정	무주택 국민의 주거안정	저소득층의 주거안정	근로자의 주거안정과 고용안정
임대기간	영구	5년	50년	30년	5년
건설년도 (공급시기)	'89'~93	'92~현재	'92~현재	'98~현재	'90~현재
입주대상	-생활보호 대상자 -의료부조자 -보훈대상자	-무주택청약 저축가입자	-무주택청약 저축가입자	-무주택세대주 -50㎡초과는 청약저축가입자 -도시근로자가구 월평균소득의 일정수준 이하 · 50㎡ 이하: 50% 이하 · 60㎡ 이하: 70% 이하 · 60㎡ 초과: 100% 이하	-사업체 근로자

자료: 건설교통부. 2004. 6.「주택업무편람」.

6. 공공임대주택의 관리제도

우리나라에서는 장기간 임대하는 공공주택보다는 입주자가 어느 정도 자립기반을 갖추고 난 뒤 분양 전환하고 그 재원을 다시 임대주택 건설에 사용하는 5년 공공임대주택이 임대주택의 주된 유형으로 공급되었다. 이에 따라 공공임대주택 관리에 대한 정부의 관심이 크게 부족한 실정이었다. 그러나 최근 30년 이상을 임대하는 국민임대주택 100만호가 건설되기 시작하였고, 10년 이상 임대하는 장

기공공임대주택 50만호 건설이 추진됨에 따라 향후에는 장기임대주택의 비중이 크게 증가할 전망이다. 이에 따라 관리제도를 대폭 정비할 필요성이 제기되고 있으나, 아직까지 이에 상응하는 제도가 마련되지 못하고 있다.

1) 임대주택 관리 관련 법령의 내용과 특성

공공임대주택 관리와 관련된 최초의 법률은 1984년에 제정된「임대주택건설촉진법」이다. 이 법은 임대주택 건설촉진에 중점을 둔 것으로 보다 포괄적인 법령 제정의 필요성이 제기되어 이를 폐지하고 1993년에 「임대주택법」이 제정되었다. 현재는 공공임대주택의 관리와 관련하여서는 「임대주택법」이 기본법으로서 역할을 하고 있으며, 임대주택이 공동주택이라는 점에서 「주택법」의 일부조항과 「시설물의안전관리에관한특별법」도 적용되고 있다.

「임대주택법」은 임대목적으로 제공되는 모든 주택에 적용되는 포괄적 규정이며, 저소득층을 입주대상으로 하는 공공임대주택에만 적용되는 것은 아니다. 더욱이 임대주택 관리와 관련된 내용은 몇 조항에 지나지 않아 관리와 관련된 기본법으로서는 한계가 있다. 이러한 이유로 최하위 소득계층이 입주하는 영구임대주택에 대해서는 영구임대주택을 소유 및 관리하고 있는 시・도지사, 대한주택공사가 별도로 영구임대주택관리규칙 등을 마련하여 관리지침으로 활용하고 있다.

「임대주택법」의 관리와 관련된 기본적인 사항은 일정규모 이상의 단지에서는 관리주체를 두고 적절한 방법으로 관리해야 한다는 임대주택의 관리조항에서 규정하고 있다(법 제17조). 임대주택의 임차인과 관련된 사항으로는 20호 이상으로 공급된 단지의 임차인들은 임차인대표회의를 구성하여 임대사업자와 임대주택 관리규약의 제정 및 개정, 관리비, 임대주택의 공용부분, 부대시설의 유지・보수, 기타 임대주택의 관리에 관련된 사항을 협의하도록 하는 임차인대표회의에 관련된 규정이 있다(법 제17조의2). 임차인대표회의와 관련된 내용은 공공임대주택 임차인과 시민단체를 중심으로 임대주택 관리에 대한 제도를 개선해

야 한다는 주장이 제기되어 이를 임대주택법에 반영한 것이다. 임차인 대표회의가 구성되기 전까지는 임대아파트 임차인은 관리사무소가 결정한 관리비를 납부하면서도 관리비 규모 및 지출의 적정여부를 결정하고 감시할 대표조직을 구성하지 못하였다. 또한 임차인은 단지내 공동생활과 관련된 간단한 규칙을 정하거나 입주자의 공동체 의식을 함양할 수 있는 각종 행사조차 스스로 개최할 수 없는 위치에 있었다. 이로 인해 실제로 여러 단지에서 인건비, 소독비, 청소비, 오수정화조 청소비, 난방비 등이 과다하게 지출되기도 하였다. 이러한 문제를 시정하기 위하여 정부는 임대주택 임차인대표회의의 구성과 임차인대표회의와 임대사업자간에 임대주택 관리규약의 제정 및 개정, 관리비, 시설물의 유지보수와 관련된 내용을 협의할 수 있도록 하고, 임대사업자와 입주자간에 발생한 분쟁을 조정하기 위해 시·군 또는 자치구에 임대주택분쟁조정위원회를 설치하는 것을 골자로 하고, 임차인대표회의의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 내용으로 임대주택법을 개정하였다.

임대주택법 중 관리와 관련된 주요 규정 중 하나는 특별수선충당금의 적립을 의무화한 법 제17조 3 이다. 이 규정이 포함된 것은 1996년 12월로서 이후 임대사업자의 특별수선충당금 적립과 주요시설의 교체 및 보수시기와 방법을 규정함으로써 임대주택에서도 수선유지의 중요성이 인정되었다. 동 조항이 「임대주택법」에 신설되면서 건설교통부령인 「공공임대주택의건설공급및관리에대한규정」은 폐지되었으며, 이후 특별수선충당금과 관련된 규정은 2000년 재차 개정되어 전문적인 관리를 받아야 하는 임대주택을 건설한 임대사업자는 임대주택의 공용부분과 부대시설 및 복리시설에 대한 장기수선계획을 수립하여 사용검사를 신청하는 때에 이를 제출해야 하며, 임대기간 중 당해 임대주택단지 안에 있는 관리사무소에 이를 비치하도록 하였다(령 제15조의 3의 ①항). 임대사업자는 주요시설의 교체 및 보수에 필요한 특별수선충당금을 적립하고(법 제17조의 3의 ①항), 임대의무기간이 경과한 후 임대주택을 매각하는 경우에 임대사업자가 적립한 특별수선충당금을 주택법 제42조의 규정에 의하여 최초로 구성되는 입주자대표회의에 인계하며(법 제17조의 3의 ②항), 특별수선충당금의 요율, 사용절차,

사후관리와 적립방법은 대통령에 근거하도록 하고(법 제17조의 3의 ③항), 임대주택의 보수시기 에 대한 규정은 건설교통부령에 근거하도록(법 제17조의 3의 ④항) 개정되었다.

임대주택법 외에 임대주택의 관리와 관련된 법률로는 주택법이 있다. 주택법 규정 중 임대주택에 적용되는 것은 행위허가 등의 기준 등(령 제47조), 관리주체의 업무 등(령 제55조), 관리주체의 동의(령 제57조 제3항), 사업주체의 하자보수(령 제 59조), 하자보수보증금(령 제60조), 하자보수보증금의 반환(령 제61조), 내력구조부의 하자보수 등(령 제62조), 시설물의 안전관리(령 제64조)로서 하자보수와 안전관리 등의 업무를 규정하는 내용으로 건축물과 관련된 내용에 한정된다.

또한 시설물의안전관리에관한특별법이 임대주택 단지의 면적이나 건물높이에 따라 적용되며, 동 법률은 안전점검에 대한 내용이 중심이다.

<표 2-12> 공공임대주택 주택관리 관련 법령

법 령	내 용
임대주택법 임대주택법시행령 임대주택법시행규칙	· 공공 및 민간건설임대주택, 건설임대주택과 매입임대주택, 임대사업자와 임대조합 등 각종 내용을 다양하게 규율 · 관리와 관련된 내용은 임대주택법 17조(임대주택의 관리), 17조의 2(임차인대표회의), 17조의 3(특별수선충당금의 적립) 규정
주택법 주택법시행령 주택법시행규칙	· 사업주체의 하자보수, 관리주체의 자격, 시설물 안전관리 등 건축물 관리 관련 사항 규정
시설물의안전관리에 관한특별법	· 일정규모 이상의 공공임대주택 단지의 안전점검과 관련된 내용을 규정

2) 공공임대주택의 관리방식

주택법 제53조가 정하는 규모인 300세대 이상이거나, 150세대 이상으로 중앙

집중식 난방방식 또는 승강기가 설치된 임대주택 단지에는 반드시 관리조직을 두고 관리하여야 한다. 관리조직은 자체관리 또는 위탁관리에 따라 구성되는 방법에 차이가 있다. 자체관리는 대통령령이 정한 기술인력 및 장비를 갖춘 임대사업자가 직접 관리하는 것을 의미하며, 이를 위해 임대사업자는 기술인력의 인적사항 조서 및 장비명세서, 관리인력의 인적사항에 관한 서류 등을 임대주택 소재지의 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다. 위탁관리는 임대사업자가 전문적인 주택관리업자에게 관리를 위임하는 것이다. 국가·지방자치단체·주택공사 및 지방공사 등의 임대사업자는 별도의 소명자료 없이 「공동주택관리령」의 기준에 따라 자체관리할 수 있다. 관리조직은 입주자관리 및 퇴거업무, 임대료 및 수선충당금 관련 업무, 관리비 보전업무를 담당하고 있다.

2000년 임대주택법 개정으로 20호 이상 단지에서는 임차인대표회의를 구성할 수 있게 되었다. 임차인대표회의는 임대주택의 관리에 관한 사항 중 대통령령이 정하는 사항에 대해서 임차인과 협의할 수 있다.

관리조직의 주요 업무와 임차인대표회의에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 입주자 관리 및 퇴거업무

공공임대주택은 공공자금이 투입되거나 융자된 주택이기 때문에 임대사업자의 동의를 얻은 경우를 제외하고는 임차인은 임차권을 다른 사람에게 양도(매매, 증여 기타 권리변동을 수반하는 일체의 행위를 포함하되, 상속의 경우를 제외함)하거나 임대주택을 다른 사람에게 전대할 수 없다. 따라서 임대주택의 관리주체는 불법전대를 막는 한편, 입주자의 입주자격 여부를 확인하여 이를 상실하는 경우 퇴거시키기 위해 입주가구를 6개월 마다 한 번씩 확인하고 있다. 특히, 영구임대주택은 기본 거주기간이 2년이기 때문에 2년마다 ① 생보자, 저소득 모자가구 등의 입주자가 입주자격요건이 소멸되어 자립가구로 결정되었을 때, 또는 상업용이 아닌 자동차를 보유하였을 때,[7] ② 저소득 청약가구의 경우 가구당 월평균

7) 입주자가 계속 거주를 희망하는 때에는 기본거주기간 만료 후부터는 저소득 청약저축 가입자와 동일한 임대보증금 및 임대료를 부담하는 조건으로 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소

소득이 재경부 장관이 발표하는 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 80% 수준을 초과한 때, ③ 입주자가 다른 주택을 취득한 사실이 밝혀지거나 당첨되어 입주하게 된 때, 관리주체는 6개월의 범위에서 유예기간을 두고 입주자를 퇴거시킬 수 있도록 규정하고 있다. 입주자의 퇴거로 빈집이 발생하면 현재는 영구임대주택 입주를 희망하는 국민기초생활보장법 수급자가 작성한 대기자 명부에 의해 입주가 이루어지고 있다.

매년 신규로 지정되는 국민기초생활보장법 수급자의 수요뿐 아니라 주거난이 심각한 도시지역 수급자의 규모가 상당한 점을 감안하면, 이러한 업무는 필요하며 이 업무의 수행이 입주자를 관리대상으로 인식토록 하는 계기가 되고 있다.

⑵ 임대료 및 수선충당금 관련업무

공공임대주택에 대해서는 정부의 지원정도, 주택의 입지, 규모에 따라 임대 보증금 및 표준임대료가 차등 적용되며, 공급주체는 이에 근거하여 임대료를 징수하고 있다. 또한 관리주체는 공공임대주택 주요시설의 교체 및 보수에 필요한 비용을 임대료 중에서 특별수선충당금으로 적립해야 한다. 현재 50년공공임대주택은 건축비(주택법 제16조 규정에 의한 최초의 사업계획 승인당시 건설교통부장관이 정하는 표준건축비)의 4/10000, 임대기간이 30년인 국민임대주택은 건축비의 3/10000, 5년공공임대주택은 건축비의 1.5/10000를 사용검사 후 1년이 경과한 날부터 매월 적립하도록 하고 있다(임대주택법 제15조의 3). 영구임대주택은 소유자인 주택공사 또는 지자체에 따라 별도의 관리지침이 적용된다. 주택공사의 경우 「영구임대주택관리지침」에 의해 영세민기준 임대료의 20%, 영세민 외의 일반 입주자의 경우 영세민 가구와의 임대료 차액의 전부를 합한 금액을 특별수선충당금으로 적립하고 있다. 영구임대주택, 50년공공임대주택, 국민임대주택, 5년공공임대주택의 건물 골조는 철근 콘크리트로 동일하다. 그럼에도 불구하고 적립해야 할 특별수선충당금 적립요율에 차이가 있는 것은 공공임대주택 수선유지와 관련된 제도가 아직도 제대로 정리되어 있지 않음을 보여주는 사례이다.

득의 80% 수준을 초과하지 않는 한 계속 거주가능하다.

⑶ 관리비 징수 및 보전 업무

공공임대주택 관리주체는 임대주택의 관리에 필요한 일반관리비, 청소비, 오물수거비, 소독비, 승강기 유지비, 난방비, 급탕비, 수선유지비를 사용자 부담 및 공평부담의 원칙에 따라 징수하고 있다. 그러나 영구임대주택은 입주계층이 저소득층인 점을 감안하여 입주자의 소득수준과 계절에 따라 임대보증금 예치이자 및 임대료 수익에서 건물의 수선충당금 등 필요경비를 공제한 잔액으로 도시영세민 가구의 관리비를 보전하고 있다. 이를 임대료 보전 업무라고 한다. 현재 주택공사에서는 거택보호자에 대해서는 항시 보전해 주고 있으며, 동절기에는 모든 가구를 대상으로 거택보호자 보전액의 1/2 수준으로 관리비를 보전해주고 있다.

이상의 업무 중 관리비 징수, 수선충당금의 적립 등 주택이나 시설물의 관리에 관련된 업무는 일반 분양주택의 관리업무와 같은 내용이다. 그러나 부정 입주자 색출, 임대료 차등징수 등의 업무는 공공임대주택에 대해 적용되는 특별한 관리업무에 속한다.

⑷ 임차인대표회의

2000년 임대주택법 개정으로 20호 이상 단지에서는 임차인대표회의를 구성할 수 있게 되었다. 임차인대표회의는 임대주택의 동별세대수에 비례하여 선출한 대표자에 의해 구성된다. 동별 대표자가 될 수 있는 조건은 당해 공동주택단지 내에 계속하여 6개월 이상 거주한 임차인이어야 한다.[8] 임차인대표회의는 회장 1인, 부회장 1인, 감사 1인을 구성원 중에서 선출하도록 되어 있다.

임차인대표회의는 임대주택의 관리규약의 제정 및 개정, 관리비, 임대주택의 공용부분과 공용의 부대시설 및 복리시설의 유지, 보수, 기타 임대주택의 관리에 관한 사항 중 대통령령이 정하는 사항에 대해서 임차인과 협의할 수 있게 되었다.

8) 최초로 임차인대표회의를 구성하는 경우에는 예외이다.

C · H · A · P · T · E · R · 3

3 공공임대주택 주거 및 관리 실태

공공임대주택의 배분체계 및 관리실태를 파악하기 위해서는 기존 통계와 자료의 분석으로는 한계가 있다. 따라서 임대주택의 입주민에 대한 조사가 필수적이다. 이 장에서는 공공임대주택과 일반임대주택 입주자에 대한 설문조사 자료를 토대로 지역별, 임대주택 유형별로 입주가구의 특성, 주거실태, 주거비 부담능력, 배분 및 관리상의 문제점을 분석하고 입주자의 편익을 추정한다.

1. 입주가구의 사회·경제적 특성

공공임대주택 입주민의 가구주 특성을 살펴보면, 경기지역, 대구지역, 전주지역에서 여성가구주가 각각 32.1%, 37.1%, 30.4%를 차지하여 일반임차가구의 10.6%, 34.6%, 13.0%에 비하여 높은 비율을 점유하고 있는 것으로 나타났다. 이는 2000년 인구주택총조사 상의 18.5%와 비교하여도 크게 높은 수준이다. 특히, 영구임대주택 입주자의 경우 여성가구주는 모든 지역에서 50% 수준에 달한다. 이는 입주민의 관리, 사회복지서비스 제공 등 공공임대주택의 관리정책에 있어서 여성가구주를 배려하는 정책이 필요하다는 점을 시사한다.

공공임대주택 거주 가구주의 평균연령은 40대 중후반으로서 일반가구주의 40대 초반에 비하여 고령인 것으로 나타났다. 특히, 영구임대주택의 경우 가구주의 평균연령이 세 지역 모두 50세를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 가구주의 직업은 세 지역 모두 일반임차가구에 비하여 상대적으로 자영업자가 많은 비율을 차

지하고 있다. 영구임대주택 거주자의 가구주는 직업이 없는 경우가 50~75% 수준으로 나타나고 있어, 고령화 문제와 함께 실업 및 생계비 문제 등이 심각한 것으로 나타났다.

<표 3-1> 공공임대주택 가구주의 성별, 평균연령, 직업

(단위 : 응답자수, %)

구분			공공임대주택					일반임차	전체가구
			영구	국민	공공(5년)	공공(50년)	소계		
성별	경기	남	52(52.5)	199(66.6)	45(75.0)	83(83.0)	379(67.9)	177(89.4)	556(73.5)
		녀	47(47.5)	100(33.4)	15(25.0)	17(17.0)	179(32.1)	21(10.6)	200(26.5)
	대구	남	43(43.0)	129(64.8)	73(73.7)	59(69.4)	304(62.9)	87(65.4)	391(63.5)
		녀	57(57.0)	70(35.2)	26(26.3)	26(30.6)	179(37.1)	46(34.6)	225(36.5)
	전주	남	26(52.0)	83(83.0)	35(70.0)	30(60.0)	174(69.6)	87(87.0)	261(74.6)
		녀	24(48.0)	17(17.0)	15(30.0)	20(40.0)	76(30.4)	13(13.0)	89(25.4)
평균연령		경기	59.6	46.6	43.9	47.9	48.8	40.7	46.7
		대구	52.6	47.5	41.2	45.2	46.9	40.4	45.5
		전주	54.6	45.7	39.6	39.5	45.0	41.5	44.0
직업	경기	근로소득자	20(20.8)	141(47.5)	42(70.0)	57(57.0)	260(47.0)	135(68.2)	395(52.6)
		자영업자	4(4.2)	59(19.9)	8(13.3)	19(19.0)	90(16.3)	46(23.2)	136(18.1)
		무직	72(75.0)	97(32.7)	10(16.7)	24(24.0)	203(36.7)	17(8.6)	220(29.3)
	대구	근로소득자	32(32.3)	97(49.2)	51(54.8)	48(57.8)	228(48.3)	83(61.5)	311(51.2)
		자영업자	6(6.1)	30(15.2)	9(20.4)	13(15.7)	68(14.4)	18(13.3)	86(14.2)
		무직	61(61.6)	70(35.5)	23(24.7)	22(26.5)	176(37.3)	34(25.2)	210(34.6)
	전주	근로소득자	15(30.0)	57(57.0)	24(48.0)	28(56.0)	124(49.6)	63(63.0)	187(53.4)
		자영업자	11(22.0)	25(25.0)	14(28.0)	9(18.0)	59(23.6)	29(29.0)	88(25.1)
		무직	24(48.0)	18(18.0)	12(24.0)	13(26.0)	67(26.8)	8(8.0)	75(21.4)

공공임대주택 거주 가구의 가구원수, 세대구성 등 가구 특성을 살펴보면, 경기지역, 대구지역, 전주지역의 가구원수는 각각 2.9명, 3.2명, 3.4명으로 일반임차가구 및 2000년 주택인구총조사 상의 평균 가구원수 3.4명에 비하여 상대적으로 적다. 세대구성은 일반임차가구와 비슷하게 부모와 자식으로 이루어진 2세대 가구가 세 지역 모두 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 3세대로 구성된 가구는 일반임차가구에 비해 다소 높은 비율을 차지하고 있다.

<표 3-2> 공공임대주택 가구의 가구원 수, 세대구성

(단위 : 응답자수, %)

구분			공공임대주택					일반임차	전체가구
			영구	국민	공공(5년)	공공(50년)	소계		
가구원수(명)		경기	2.9	2.8	2.7	3.3	2.9	3.4	3.0
		대구	2.8	3.2	3.3	3.3	3.2	3.4	3.2
		전주	2.5	3.7	3.9	3.2	3.4	3.8	3.5
세대구성	경기	1세대	23 (24.0)	77 (25.8)	26 (44.1)	20 (20.0)	146 (26.4)	39 (19.7)	185 (24.6)
		2세대	54 (56.3)	165 (55.4)	23 (39.0)	64 (64.0)	306 (55.3)	145 (73.2)	451 (60.1)
		3세대 이상	9 (9.4)	15 (5.0)	2 (3.4)	13 (13.0)	39 (7.1)	6 (3.0)	45 (6.0)
		단독가구	-	-	-	-	-	-	-
		비혈연 가구	9 (9.4)	38 (12.8)	7 (11.9)	3 (3.0)	57 (10.3)	7 (3.5)	64 (8.5)
	대구	1세대	1 (1.0)	3 (1.0)	1 (1.7)	-	5 (0.9)	1 (0.5)	6 (0.8)
		2세대	54 (52.9)	105 (52.8)	71 (72.4)	34 (40.0)	264 (54.5)	84 (61.3)	348 (56.0)
		3세대 이상	5 (4.9)	18 (9.0)	2 (2.0)	4 (4.7)	29 (6.0)	3 (2.2)	32 (5.2)
		단독가구	10 (9.8)	11 (5.5)	1 (1.0)	4 (4.7)	26 (5.4)	4 (2.9)	30 (4.8)
		비혈연 가구	-	-	-	-	-	1 (0.7)	1 (0.2)
	전주	1세대	8 (16.0)	9 (9.0)	11 (22.0)	13 (26.0)	41 (16.4)	22 (22.0)	63 (18.0)
		2세대	25 (50.0)	76 (76.0)	37 (74.0)	32 (64.0)	170 (68.0)	72 (72.0)	242 (69.1)
		3세대 이상	4 (8.0)	12 (12.0)	2 (4.0)	3 (6.0)	21 (8.4)	5 (5.0)	26 (7.4)
		단독가구	13 (26.0)	3 (3.0)	-	1 (2.0)	17 (6.8)	1 (1.0)	18 (5.1)
		비혈연 가구	-	-	-	1 (2.0)	1 (0.4)	-	1 (0.3)

공공임대주택 거주 가구의 소득을 살펴보면, 경기지역, 대구지역, 전주지역 공공임대주택 거주자의 월 평균소득은 각각 128만원, 126만원, 173만원으로 일반임차가구 소득의 절반 수준에 불과하다. 특히, 영구임대주택 거주자의 경우 100만원 미만으로 응답한 가구가 세 지역 모두 80%를 상회하고 있다. 따라서 이들 가구에 대하여는 단순한 주택관리뿐 아니라, 사회복지적 차원에서 고용 및 소득창출 대책이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

<표 3-3> 공공임대주택 가구의 평균소득

(단위 : 응답자수, %)

구분			공공임대주택					일반임차	전체가구
			영구	국민	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	소계		
소득	경기	100만원 미만	76 (84.4)	115 (42.8)	8 (20.0)	16 (20.3)	215 (45.0)	9 (5.4)	224 (34.8)
		101-200 만원	11 (12.2)	138 (51.3)	20 (50.0)	46 (58.2)	215 (45.0)	58 (34.9)	273 (42.4)
		201-300 만원	2 (2.2)	14 (5.2)	11 (27.5)	13 (16.5)	40 (8.4)	70 (42.2)	110 (17.1)
		301만원 초과	1 (1.1)	2 (0.7)	1 (2.5)	4 (5.1)	8 (1.7)	29 (17.5)	37 (5.7)
		평균(만원)	72.5	124.6	183.8	178.1	128.6	257.2	161.8
	대구	100만원 미만	62 (84.9)	101 (58.7)	6 (10.2)	23 (32.9)	192 (51.3)	13 (12.7)	205 (43.1)
		101-200 만원	7 (9.6)	63 (36.6)	33 (55.9)	40 (57.1)	143 (38.2)	53 (52.0)	196 (41.2)
		201-300 만원	4 (5.5)	7 (4.1)	15 (25.4)	7 (10.0)	33 (8.8)	30 (29.4)	63 (13.2)
		301만원 초과		1 (0.6)	5 (8.5)		6 (1.6)	6 (5.9)	12 (2.5)
		평균	77.8	107.7	217.8	144.2	126.1	208.4	143.7
	전주	100만원 미만	42 (84.0)	25 (25.0)	2 (4.0)	11 (22.0)	80 (32.0)	2 (2.0)	82 (23.4)
		101-200 만원	5 (10.0)	42 (42.0)	19 (38.0)	25 (50.0)	91 (36.4)	18 (18.0)	109 (31.1)
		201-300 만원	3 (6.0)	32 (32.0)	23 (46.0)	13 (26.0)	71 (28.4)	59 (59.0)	130 (37.1)
		301만원 초과		1 (1.0)	6 (12.0)	1 (2.0)	8 (3.2)	21 (21.0)	29 (8.3)
		평균(만원)	76.3	177.0	256.8	181.0	173.6	288.2	206.4

공공임대주택 거주 가구의 순수생활비는 세 지역에서 각각 월 평균 63만원, 68만원, 97만원으로 나타나 가구소득의 약 60%를 차지한다. 여기에 주택임대료 및 관리비를 가산한다면 저축의 여력은 거의 없는 실정이다.

<표 3-4> 공공임대주택 가구의 생활비

(단위 : 만원)

지역	공공임대주택					일반임차	전체가구
	영구	국민	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	소계		
경기	45.5	60.5	81.6	80.5	63.4	117.1	77.7
대구	42.3	61.9	96.7	85.5	68.0	112.0	77.3
전주	45.6	101.2	138.4	100.1	97.3	150.8	112.6

2. 입주가구의 주거실태

여기에서는 공공임대주택 입주가구의 이사전 주택점유형태, 주택종류, 주거면적, 사용방수 등 주거수준 변화를 중심으로 주거실태를 분석하고자 한다.

1) 주거수준 및 주거만족도

현재의 공공임대주택으로 이사를 오기 직전 주택의 점유형태를 살펴보면, 공공임대주택 입주가구의 경우, 독채전세와 일부전세 등의 점유형태가 50% 정도를 차지하여 가장 많은 것으로 나타났다. 다음으로 40% 내외의 가구가 월세, 보증부 월세 및 사글세 등의 주거형태에서 거주하였던 것으로 나타났다. 반면 일반임차가구는 15% 내외의 가구가 월세, 보증부 월세 및 사굴세 등의 주거형태에서 월세에 거주하였던 것으로 나타나 공공임대주택 입주가구와 대조를 이룬다. 또한 일반 임차가구 중 직전 주택이 자가였던 가구가 지역별로 각각 22.5%, 18.8%, 19%로 상당히 높은 수준이다.

<표 3-5> 공공임대주택 가구의 이사전 주택 점유형태

(단위 : 응답자수, %)

구분		공공임대주택					일반임차	전체가구
		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	소계		
경기	자기집	4(4.0)	19(6.3)	12(20.0)	5(5.0)	40(7.1)	45(22.5)	85(11.2)
	독채전세	5(5.0)	74(24.7)	12(20.0)	18(18.0)	109(19.5)	74(37.0)	183(24.1)
	일부전세	13(13.0)	69(23.0)	18(30.0)	43(43.0)	143(25.5)	40(20.0)	183(24.1)
	보증부월세	6(6.0)	63(21.0)	-	18(18.0)	87(15.5)	15(7.5)	102(13.4)
	월세	47(47.0)	35(11.7)	10(16.7)	12(12.0)	104(18.6)	10(5.0)	114(15.0)
	사글세	18(18.0)	7(2.3)	1(1.7)	2(2.0)	28(5.0)	2(1.0)	30(3.9)
	무상	4(4.0)	30(10.0)	7(11.7)	1(1.0)	42(7.5)	11(5.5)	53(7.0)
	기타	3(3.0)	3(1.0)	-	1(1.0)	7(1.3)	3(1.5)	10(1.3)
대구	자기집	2(1.9)	7(3.5)	16(16.0)	8(9.2)	33(6.7)	26(18.8)	59(9.3)
	독채전세	6(5.6)	35(17.4)	39(39.0)	27(31.0)	107(21.6)	56(40.6)	163(25.8)
	일부전세	19(17.8)	64(31.8)	27(27.0)	31(35.6)	141(28.5)	18(13.0)	159(25.1)
	보증부월세	5(4.7)	34(16.9)	2(2.0)	4(4.6)	45(9.1)	3(2.2)	48(7.6)
	월세	36(33.6)	29(14.4)	3(3.0)	3(3.4)	71(14.3)	12(8.7)	83(13.1)
	사글세	30(28.0)	20(10.0)	3(3.0)	9(10.3)	62(12.5)	5(3.6)	67(10.6)
	무상	6(5.6)	7(3.5)	8(8.0)	4(4.6)	25(5.1)	17(12.3)	42(6.6)
	기타	3(2.8)	5(2.5)	2(2.0)	1(1.1)	11(2.2)	1(0.7)	12(1.9)
전주	자기집	2(4.0)	7(7.0)	13(26.0)	5(10.0)	27(10.8)	19(19.0)	46(13.1)
	독채전세	7(14.0)	31(31.0)	14(28.0)	14(28.0)	66(26.4)	40(40.0)	106(30.3)
	일부전세	11(22.0)	27(27.0)	10(20.0)	16(32.0)	64(25.6)	24(24.0)	88(25.1)
	보증부월세	6(12.0)	25(25.0)	7(14.0)	4(8.0)	42(16.8)	12(12.0)	54(15.4)
	월세	13(26.0)	1(1.0)	1(2.0)	2(4.0)	17(6.8)	-	17(4.9)
	사글세	8(16.0)	1(1.0)	-	-	9(3.6)	-	9(2.6)
	무상	-	7(7.0)	4(8.0)	9(18.0)	20(8.0)	5(5.0)	25(7.1)
	기타	3(6.0)	1(1.0)	1(2.0)	-	5(2.0)	-	5(1.4)

현재 주택으로 이사 오기 직전 주택의 종류는 공공임대주택 거주자의 경우 절반 정도가 단독주택 및 다가구용 단독주택에 거주한 것으로 나타났다. 주거면적과 사용방 수를 기준으로 공공임대주택 거주자의 주거수준 변화를 살펴보면, 평균적으로 주거면적은 소폭 감소하였으며, 사용방 수에는 거의 변화가 없다. 공공임대주택 거주자의 주거면적이 감소한 것은 저소득층인 공공임대주택 입주자의 경우 주거비 감소에 목적을 두고 거주유형을 결정하는데 기인한 것으로 보인다.

<표 3-6> 공공임대주택 가구의 이사전 주택종류

(단위 : 응답자수, %)

구 분		공공임대주택					일반임차	전체가구
		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	소계		
경기	단독주택	51 (52.0)	93 (31.0)	12 (20.0)	23 (23.0)	179 (32.1)	39 (19.5)	218 (28.8)
	다가구용 단독주택	14 (14.3)	24 (8.0)	7 (11.7)	23 (23.0)	68 (12.2)	5 (2.5)	73 (9.6)
	아파트	3 (3.1)	81 (27.0)	21 (35.0)	30 (30.0)	135 (24.2)	117 (58.5)	252 (33.2)
	연립주택	2 (2.0)	38 (12.7)	8 (13.3)	16 (16.0)	64 (11.5)	23 (11.5)	87 (11.5)
	다세대주택	14 (14.3)	47 (15.7)	9 (15.0)	5 (5.0)	75 (13.4)	9 (4.5)	84 (11.1)
	기 타	14 (14.3)	17 (5.7)	3 (5.0)	3 (3.0)	37 (6.6)	7 (3.5)	44 (5.8)
대구	단독주택	42 (40.4)	82 (40.6)	43 (43.0)	23 (26.4)	190 (38.5)	47 (34.1)	237 (37.6)
	다가구용 단독주택	19 (18.3)	30 (14.9)	9 (9.0)	17 (19.5)	75 (15.2)	16 (11.6)	91 (14.4)
	아파트	6 (5.8)	51 (25.2)	31 (31.0)	22 (25.3)	110 (22.3)	58 (42.0)	168 (26.6)
	연립주택	3 (2.9)	9 (4.5)	2 (2.0)	6 (6.9)	20 (4.1)	3 (2.2)	23 (3.6)
	다세대주택	27 (26.0)	28 (13.9)	14 (14.0)	16 (18.4)	85 (17.2)	8 (5.8)	93 (14.7)
	기 타	7 (6.7)	2 (1.0)	1 (1.0)	3 (3.4)	13 (2.6)	6 (4.3)	19 (3.0)
전주	단독주택	22 (44.0)	31 (31.0)	11 (22.0)	17 (34.0)	81 (32.4)	22 (22.0)	103 (29.4)
	다가구용 단독주택	10 (20.0)	5 (5.0)		4 (8.0)	19 (7.6)	13 (13.0)	32 (9.1)
	아파트	11 (22.0)	57 (57.0)	26 (52.0)	20 (40.0)	114 (45.6)	48 (48.0)	162 (46.3)
	연립주택	1 (2.0)	1 (1.0)	8 (16.0)	3 (6.0)	13 (5.2)	7 (7.0)	20 (5.7)
	다세대주택	3 (6.0)	5 (5.0)	4 (8.0)	5 (10.0)	17 (6.8)	8 (8.0)	25 (7.1)
	기 타	3 (6.0)	1 (1.0)	1 (2.0)	1 (2.0)	6 (2.4)	2 (2.0)	8 (2.3)

<표 3-7> 공공임대주택 가구의 이사전·후 주거수준 변화

(단위 : 평, %, 개)

구분			공공임대주택					일반 임차
			영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	소계	
주거 면적	경기	전 주택	13.1	17.9	20.7	20.2	18.0	21.8
		현 주택	12.8	17.7	19.4	18.7	17.2	19.9
		증감율(%)	-1.9	-1.0	-6.5	-7.4	-4.4	-8.8
	대구	전 주택	11.8	17.1	21.7	18.8	17.3	22.7
		현 주택	12.7	17.6	23.1	18.8	17.9	21.8
		증감율(%)	7.5	3.2	6.6	0.2	3.5	-4.0
	전주	전 주택	11.6	20.2	22.3	22.4	19.3	21.8
		현 주택	8.8	20.8	24.0	18.8	18.6	23.1
		증감율(%)	-24.6	3.4	7.8	-16.3	-3.6	6.2
사용 방수	경기	전 주택	1.7	2.6	2.8	2.8	2.5	2.6
		현 주택	2.3	2.5	2.5	2.0	2.3	2.5
	대구	전 주택	2.0	2.4	3.1	2.4	2.5	3.1
		현 주택	2.6	2.6	3.5	2.4	2.7	3.1
	전주	전 주택	2.2	3.0	3.4	2.9	2.9	3.5
		현 주택	2.2	3.0	3.8	2.6	2.9	4.0

공공임대주택 거주가구의 주거만족도를 5점 만점으로 평가하였다. 경기지역, 대구지역, 전주지역 공공임대주택 거주자의 주거만족도는 전반적으로 증가한 것으로 나타났다.[9)]

경기지역의 공공임대주택 거주자의 주거만족도를 살펴보면, 영구임대주택과 국민임대주택의 종합만족도는 이사전 각각 3.0, 3.1에서 이사후 각각 3.3, 3.5로 증가한 것으로 나타나고 있다. 대구지역의 공공임대주택 거주자의 주거만족도도도 전반적으로 향상된 것으로 나타났다. 특히, 국민임대주택, 5년공공임대주택의 경우 그 상승폭이 상대적으로 다른 유형에 비해 크게 나타났다. 전주지역의 경우, 영구임대주택 입주자들은 3.3에서 3.1로 만족도가 감소하였다고 응답하였으나, 국민임대주택, 5년공공임대주택, 50년공공임대주택의 입주자들의 주거만족

9) 공공임대주택 유형별 구체적 항목들의 만족도 차이는 조사지점의 입지적 요인, 환경적 요인 등의 차이에 기인할 수 있다.

도는 증가하였다고 응답하였다.

<표 3-8> 지역별 · 주택유형별 주거만족도

구 분		공공임대주택				일반임차
		영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	
경기	전 주택	3.0	3.1	3.2	3.1	3.1
	현 주택	3.3	3.5	3.2	3.0	3.2
대구	전 주택	2.9	3.0	3.0	3.0	3.1
	현 주택	3.2	3.4	3.4	3.1	3.2
전주	전 주택	3.3	3.2	3.2	3.2	3.2
	현 주택	3.1	3.3	3.4	3.3	3.3

2) 주거비 및 관리비 부담

소득대비 임대료 수준을 나타내는 RIR(Rent Income Ratio)은 임대주택 유형별로 매우 다양하게 나타나고 있다. 즉, 공공임대주택 입주가구의 평균 RIR이 10~23%로 나타나고 있다. 상대적으로 공공임대주택의 임대료가 높은 경기지역의 RIR이 높고, 그 반대인 전주지역은 낮게 나타났다. 경기지역 공공임대주택 입주가구의 RIR을 살펴보면, 영구임대주택 입주가구의 평균 RIR이 14.3%로 매우 낮다. 그러나 국민임대주택 가구 및 5년공공임대주택 가구의 평균 RIR은 각각 23.2%와 22.6%로 매우 높다. 이 수치는 '2002년 도시거주가구 주거실태조사'에 의한 수도권 일반임차가구의 RIR 21.3% 보다도 다소 높은 수준이다. 대구지역 공공임대주택 입주가구의 RIR은 수도권보다는 전반적으로 낮게 나타났으나, 50년공공임대주택 입주가구의 RIR은 다소 높다. 전주지역은 전반적으로 평균 RIR이 10~16% 수준으로 매우 낮다.

<표 3-9> 공공임대주택 입주가구의 평균 RIR

(단위 : 만원, %)

유형		보증부월세		월환산 임대료	소득	평균 RIR
		보증금	월세			
경기	영구임대	198.0	8.4	10.4	72.5	14.3
	국민임대	1472.0	14.1	28.9	124.6	23.2
	공공임대(5년)	3386.4	7.7	41.6	183.8	22.6
	공공임대(50년)	1308.2	15.4	28.5	178.1	16.0
대구	영구임대	369.4	7.4	11.1	77.8	14.3
	국민임대	1181.0	10.0	21.8	107.7	20.3
	공공임대(5년)	2780.0	9.6	37.4	217.8	17.2
	공공임대(50년)	1497.2	14.8	29.8	144.2	20.6
전주	영구임대	160.2	6.1	7.7	76.3	10.1
	국민임대	1481.5	6.8	21.6	177.0	12.2
	공공임대(5년)	2959.5	11.8	41.4	256.8	16.1
	공공임대(50년)	1784.0	11.9	29.7	181.0	16.4

주 : 임대보증금의 월환산 임대료는 1%를 적용하였다.

주거만족도에 대한 평가에서와는 다르게 임대료 수준의 적정성에 대하여는 전반적으로 적정하다는 의견이 많았다. 경기지역의 경우 영구임대주택 가구, 국민임대주택 가구, 5년공공임대주택 가구에서 적정하다는 응답이 가장 많았다. 그러나 50년공공임대 아파트의 경우 응답자의 72.4%가 '높다'와 '매우 높다'에 응답하였다. 대구지역의 경우도 영구임대주택과 국민임대주택 응답자들은 적정하다는 의견을 보이나, 50년공공임대주택의 거주자들은 80% 이상이 임대료 수준에 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 전주지역의 공공임대주택 거주자들은 전반적으로 임대료 수준에 대하여 적정하다는 응답을 보이고 있다. 임대료 수준과 관련하여 세 지역 모두 50년공공임대주택 거주자들이 '높다'와 '매우 높다'에 많은 응답을 보이고 있어 임대료 수준에 대한 검토가 필요한 것으로 판단된다.

<표 3-10> 임대료 수준의 적정성

(단위 : 응답자수, %)

구분		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	일반임차
경기	매우 높다	9(9.3)	20(6.8)	2(3.7)	7(7.1)	3(1.6)
	높다	28(28.9)	123(41.6)	18(33.3)	64(65.3)	75(39.7)
	적정하다	47(48.5)	148(50.0)	32(59.3)	24(24.5)	100(52.9)
	낮다	10(10.3)	5(1.7)	2(3.7)	3(3.1)	11(5.8)
	매우낮다	3 (3.1)	-	-	-	-
대구	매우높다	8(7.6)	5(2.5)	7(7.0)	11(13.3)	-
	높다	44(41.9)	86(42.6)	46(46.0)	56(67.5)	45(39.1)
	적정하다	50(47.6)	108(53.5)	45(45.0)	14(16.9)	67(58.3)
	낮다	3(2.9)	3(1.5)	2(2.0)	2(2.4)	3(2.6)
	매우 낮다	-	-	-	-	-
전주	매우높다	1(2.1)	-	6(12.0)	7(14.0)	-
	높다	12(25.5)	16(16.0)	21(42.0)	19(38.0)	37(37.8)
	적정하다	32(68.1)	79(79.0)	22(44.0)	23(46.0)	61(62.2)
	낮다	2(4.3)	5(5.0)	1(2.0)	-	-
	매우낮다	-	-	-	1.0(2.0)	-

공공임대주택의 관리비 수준의 적정성을 묻는 항목에서는 임대료의 적정성에 대한 항목과 비슷한 응답을 보이고 있다. 경기지역의 경우 영구임대주택, 국민임대주택, 5년공공임대주택 거주자들은 관리비 수준에 대하여 적정하다는 의견을 보이고 있으나, 50년공공임대주택 거주자들의 71.8%는 관리비 수준에 대하여 불만족스러워 하고 있다. 대구지역의 경우 영구임대주택 거주자와 50년공공임대주택 거주자의 70% 이상이 관리비 수준에 대하여 불만족스러워 하고 있는 것으로 나타났으며, 전주지역의 경우 영구임대주택의 거주자들이 관리비 수준에 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-11> 관리비 수준의 적정성

(단위 : 응답자수, %)

구분		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	일반임차
경기	매우높다	15(15.5)	7(2.8)	6(10.5)	5(5.1)	7(3.5)
	높다	34(35.1)	65(26.4)	21(36.8)	66(66.7)	71(35.9)
	적정하다	45(46.4)	169(68.7)	29(50.9)	25(25.3)	115(58.1)
	낮다	3(3.1)	5(2.0)	1(1.8)	3(3.0)	5(2.5)
	매우낮다	-	-	-	-	-
대구	매우높다	9(8.4)	7(3.6)	9(9.2)	13(15.1)	5(3.6)
	높다	69(64.5)	67(34.0)	37(37.8)	52(60.5)	53(38.7)
	적정하다	29(27.1)	121(61.4)	49(50.0)	19(22.1)	76(55.5)
	낮다	-	1(0.5)	3(3.1)	1(1.2)	3(2.2)
	매우낮다	-	1(0.5)	-	1(1.2)	-
전주	매우높다	3(6.1)	3(3.0)	4(8.2)	5(10.0)	1(1.0)
	높다	23(46.9)	22(22.0)	19(38.8)	18(36.0)	11(11.0)
	적정하다	20(40.8)	71(71.0)	26(53.1)	26(52.0)	84(84.0)
	낮다	2(4.1)	4(4.0)		1(2.0)	2(2.0)
	매우낮다	1(2.0)	-	-	-	2(2.0)

3) 주거이동

앞으로 5년 이내에 다른 주택으로 이사할 의사를 묻는 질문에 전주지역을 제외하고 경기지역과 대구지역의 공공임대주택 거주자는 이사할 의사가 거의 없는 것으로 나타났다. 경기지역의 경우 영구임대주택 거주자는 13.1%만이 다른 지역으로 이사할 의사를 가지고 있으며, 다른 공공임대주택 유형의 거주자 역시 이사할 의사가 50% 이하이다. 이는 일반임차가구의 62.6% 비해 매우 낮은 수치이다. 대구지역 역시 이사할 의사를 갖고 있는 가구가 50% 이하이며, 특히 국민임대

주택의 거주자의 경우 13.9%만이 이사할 의사가 있는 것으로 응답하였다. 전주 지역은 영구임대주택과 국민임대주택 거주자의 8.3%, 29.6%가 이사할 의사가 있다고 응답하였으나, 5년 및 50년공공임대주택의 거주자는 52.0%와 61.2%가 이사할 의사가 있다고 응답하여 대조를 보이고 있다. 이는 수도권과 대도시 지역은 공공임대료에 비해 시중임대료가 중소도시에 비하여 상대적으로 높기 때문인 것으로 판단된다.

<표 3-12> 5년내 이사의사 가구 비중

(단위 : 응답자수, %)

구분		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	일반임차
경기	있다	13(13.1)	75(25.3)	26(44.8)	22(22.2)	124(62.6)
	없다	86(86.9)	222(74.7)	32(55.2)	77(77.8)	74(37.4)
대구	있다	26(24.1)	28(13.9)	46(46.5)	40(47.1)	55(41.0)
	없다	82(75.9)	173(86.1)	53(53.5)	45(52.9)	79(59.0)
전주	있다	4(8.3)	29(29.6)	26(52.0)	30(61.2)	55(56.7)
	없다	44(91.7)	69(70.4)	24(48.0)	19(38.8)	42(43.3)

이사하려는 이유에 대해서는 '좋은 주택으로 이사', '주택분양' 등 자발적 요인이 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 '보증금 및 임대료가 높아서'라는 응답도 상당수 있어 이에 대한 보완이 필요할 것으로 보인다. 또한 5년공공임대주택의 거주자의 경우 '임대기간 만료'의 사유가 다수를 차지하고 있으나, 다른 유형의 공공임대주택 거주자는 '임대기간 만료', '관리사무소의 퇴거 요구' 등 강제적 요인에 의한 이유는 매우 낮게 나타나고 있다.

<표 3-13> 이사하려는 이유

(단위 : 응답자수, %)

구 분		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	일반임차
경기	보증금 및 임대료	1(8.3)	12(16.0)		3(13.6)	3(2.4)
	주택분양		17(22.7)	4(15.4)	4(18.2)	22(17.7)
	관리사무소에서 나가라고 해서		1(1.3)	1(3.8)		2(1.6)
	좋은 주택으로	10(83.3)	33(44.0)	15(57.7)	13(59.1)	71(57.3)
	임대기간 만료		1(1.3)	1(3.8)		11(8.9)
	가족과 가까이 살기위해			1(3.8)		2(1.6)
	가구원수가 변해서				1(4.5)	
	직장변동		2(2.7)	1(3.8)	1(4.5)	4(3.2)
	교통여건 열악		1(1.3)	1(3.8)		2(1.6)
	자녀의 교육여건 열악	1(8.3)	1(1.3)			2(1.6)
	주변환경 열악		1(1.3)	2(7.7)		1(0.8)
	입주조건 상실		1(1.3)			
	기타		5(6.7)			4(3.2)
대구	보증금 및 임대료	6(21.4)	3(11.1)	3(6.8)	13(29.5)	6(10.3)
	주택분양	1(3.6)	1(3.7)	3(6.8)	4(9.1)	9(15.5)
	관리사무소에서 나가라고 해서	1(3.6)				
	좋은 주택으로	16(57.1)	13(48.1)	15(34.1)	19(43.2)	32(55.2)
	임대기간 만료	1(3.6)		17(38.6)		1(1.7)
	가족과 가까이 살기위해		3(11.1)	1(2.3)		1(1.7)
	가구원수가 변해서		2(7.4)			1(1.7)
	직장변동	1(3.6)		1(2.3)		
	교통여건 열악		1(3.7)	2(4.5)	2(4.5)	
	자녀의 교육여건 열악	1(3.6)	2(7.4)		2(4.5)	3(5.2)
	주변환경 열악	1(3.6)	1(3.7)	1(2.3)	1(2.3)	3(5.2)
	입주조건 상실				1(2.3)	2(3.4)
	기타		1(3.7)	1(2.3)	2(4.5)	
전주	보증금 및 임대료		6(20.7)	1(3.7)	6(19.4)	1(1.8)
	주택분양		2(6.9)	4(14.8)	2(6.5)	11(20.0)
	관리사무소에서 나가라고 해서			1(3.7)		
	좋은 주택으로	2(66.7)	13(44.8)	12(44.4)	20(64.5)	28(50.9)
	임대기간 만료			6(22.2)		5(9.1)
	가족과 가까이 살기위해			1(3.7)	1(3.2)	
	가구원수가 변해서					2(3.6)
	직장변동		2(6.9)		1(3.2)	3(5.5)
	교통여건 열악		4(13.8)	1(3.7)	1(3.2)	2(3.6)
	자녀의 교육여건 열악	1(33.3)	2(6.9)			2(3.6)
	주변환경 열악					1(1.8)
	입주조건 상실					
	기타			1(3.7)		

3. 공공임대주택 배분 및 관리

여기에서는 공공임대주택의 입주 요건, 입주자격 조사실시 여부, 입주자격을 상실하였을 경우의 대책, 퇴거시 정부지원사항, 일반임차가구의 공공임대주택 입주의사 등을 중심으로 공공임대주택 배분실태를 분석하고, 임차인대표기구, 주택관리에 대한 주민들의 참여정도, 관리사무소의 역할 등 공공임대주택 관리 실태를 분석한다.

1) 공공임대주택 배분실태

먼저 공공임대주택의 입주당시 입주요건을 살펴보면, 공공임대주택의 유형에 따라 입주요건을 달리하고 있다. 영구임대주택의 경우 국민기초생활보장 수급자가 경기지역, 대구지역, 전주지역이 각각 80.8%, 70.6%, 60.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 국민임대주택의 경우 경기지역과 대구지역은 저소득자가 77.0%와 63.8%를 차지하고 있다. 그러나 전주지역은 저소득자가 33%에 불과한 반면 청약저축 가입자의 비율이 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 5년공공임대주택의 경우 저소득자인 경우와 청약저축 가입자가 비슷한 분포를 보이고 있다. 50년공공임대주택 거주자의 경우 경기지역과 대구지역은 청약저축에 가입하여 입주한 가구가 다수를 차지하고 있으나, 전주지역은 저소득자가 많은 비중을 차지하고 있다.

공공임대주택의 입주자격과 관련하여 입주자격을 관리사무소에서 조사하고 있는지에 대한 항목에서 전반적으로 '조사실시가 이루어지지 않는다'고 응답하고 있는 것을 볼 때 이에 대한 보완이 필요할 것으로 보인다. 즉, 경기지역의 공공임대주택의 경우 영구임대주택 66%, 국민임대주택 40.2%, 5년공공임대주택 55.9%, 50년공공임대주택 55.6%만이 조사를 실시한 적이 있다고 답하고 있다. 대구지역과 전주지역 역시 비슷한 분포를 보이고 있다.

<표 3-14> 공공임대주택 입주요건

(단위 : 응답자수, %)

구 분		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)
경기	국민기초생활보장수급자	80(80.8)	21(8.6)	-	4(4.1)
	국가유공자	1(1.0)	2(0.8)	1(1.7)	2(2.0)
	법정 모자/부자 가정	4(4.0)	7(2.9)	-	-
	장애인	9(9.1)	14(5.7)	1(1.7)	-
	철거민	-	2(0.8)	3(5.2)	-
	청약저축가입자	2(2.0)	4(1.6)	15(25.9)	68(69.4)
	저소득자	1(1.0)	188(77.0)	21(36.2)	19(19.4)
	기타	2(2.0)	6(2.5)	17(29.3)	5(5.1)
대구	국민기초생활보장수급자	72(70.6)	35(17.6)	-	7(8.4)
	국가유공자	2(2.0)	3(1.5)	-	1(1.2)
	법정 모자/부자 가정	3(2.9)	2(1.0)	-	1(1.2)
	장애인	7(6.9)	18(9.0)	-	-
	철거민	-	-	-	1(1.2)
	청약저축가입자	6(5.9)	8(4.0)	31(31.6)	37(44.6)
	저소득자	10(9.8)	127(63.8)	13(13.3)	28(33.7)
	기타	2(2.0)	6(3.0)	54(55.1)	8(9.6)
전주	국민기초생활보장수급자	30(60.0)	16(16.0)	2(4.0)	2(4.0)
	국가유공자	-	-	-	-
	법정 모자/부자 가정	1(2.0)	-	-	-
	장애인	5(10.0)	4(4.0)	-	2(4.0)
	철거민	-	-	-	1(2.0)
	청약저축가입자	-	29(29.0)	20(40.0)	6(12.0)
	저소득자	10(20.0)	33(33.0)	3(6.0)	27(54.0)
	기타	4(8.0)	18(18.0)	25(50.0)	12(24.0)

<표 3-15> 입주자격 조사실시 여부

(단위 : 응답자수, %)

구분		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)
경기	있다	64(66.0)	98(40.2)	33(55.9)	55(55.6)
	없다	33(34.0)	146(59.8)	26(44.1)	44(44.4)
대구	있다	54(51.9)	159(79.1)	51(51.0)	41(48.2)
	없다	50(48.1)	42(20.9)	49(49.0)	44(51.8)
전주	있다	32(64.0)	47(47.0)	24(48.0)	30(61.2)
	없다	18(36.0)	53(53.0)	26(52.0)	19(38.8)

공공임대주택 입주가구가 계약만료 후 재계약시 소득증가 등으로 입주자격을 상실하였을 경우, 경기와 대구지역의 공공임대주택 거주자는 추가로 임대보증금 또는 임대료를 부과하며 '계속 거주할 수 있도록 해야 한다'는 응답이 각각 52.2%, 52.7%를 차지했다. 전주지역의 경우도 '퇴거유예기간을 부여해야 한다'는 응답이 47.4%를 차지하였으나, '계속 거주할 수 있도록 해야 한다'는 응답도 33.7%를 차지했다. 영구임대주택 입주가구는 세 지역 모두 '계속 거주할 수 있도록 하여야 한다'는 응답이 가장 많았다.

<표 3-16> 공공임대주택 입주자격 상실시 대책

(단위 : 응답자수, %)

구분		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	계
경기	강제퇴거	11(11.7)	22(9.3)	3(5.2)	15(15.8)	51(10.6)
	퇴거유예기간 부여	18(19.1)	68(28.8)	17(29.3)	37(38.9)	140(29.0)
	계속 거주	55(58.5)	131(55.5)	33(56.9)	33(34.7)	252(52.2)
	기타	10(10.6)	15(6.4)	5(8.6)	10(10.5)	40(8.3)
대구	강제퇴거	4(3.8)	24(11.9)	12(12.0)	13(16.5)	53(11.0)
	퇴거유예기간 부여	15(14.4)	77(38.3)	40(40.0)	26(32.9)	158(32.6)
	계속 거주	84(80.8)	93(46.3)	42(42.0)	36(45.6)	255(52.7)
	기타	1(1.0)	7(3.5)	6(6.0)	4(5.1)	18(3.7)
전주	강제퇴거	13(26.0)	15(15.0)	1(2.0)	14(28.0)	43(17.3)
	퇴거유예기간 부여	14(28.0)	58(58.0)	22(44.9)	24(48.0)	118(47.4)
	계속 거주	22(44.0)	26(26.0)	24(49.0)	12(24.0)	84(33.7)
	기타	1(2.0)	1(1.0)	2(4.1)	-	4(1.6)

공공임대주택의 입주자격을 상실하여 강제퇴거를 실시하는 경우 퇴거 유예기간을 얼마 정도 주는 것이 적합한가 하는 질문에 대하여는 계약 만료일로부터 6개월 혹은 1년 이내가 가장 많은 응답을 차지하였다.

또한 추가로 임대료를 부과한다면, 어떤 방식이 바람직할 것인가에 대해 월 임대료와 임대보증금 중 임대보증금의 인상이 바람직하다는 의견이 경기지역 79.5%, 대구지역 76.5%, 전주지역 79.2%로 나타났다. 이는 소득수준이 낮은 공공임대주택 입주가구는 월 임대료에 대해서 상당한 부담을 느낀다는 점을 시사하

고 있다.

<표 3-17> 공공임대주택 입주자격 상실시 퇴거 유예기간

(단위 : 응답자수, %)

구분		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	계
경기	6개월	11(12.6)	94(39.5)	10(16.7)	20(21.1)	135(28.1)
	1년	16(18.4)	68(28.6)	22(36.7)	33(34.7)	139(29.0)
	2년	15(17.2)	27(11.3)	15(25.0)	26(27.4)	83(17.3)
	4년	10(11.5)	38(16.0)	6(10.0)	8(8.4)	62(12.9)
	기타	35(40.2)	11(4.6)	7(11.7)	8(8.4)	61(12.7)
대구	6개월	22(21.6)	48(24.1)	48(48.5)	31(37.8)	149(30.9)
	1년	37(36.3)	46(23.1)	29(29.3)	34(41.5)	146(30.3)
	2년	15(14.7)	34(17.1)	9(9.1)	4(4.9)	62(12.9)
	4년	19(18.6)	69(34.7)	9(9.1)	12(14.6)	109(22.6)
	기타	9(8.8)	2(1.0)	4(4.0)	1(1.2)	16(3.3)
전주	6개월	13(26.0)	30(30.0)	14(28.0)	19(38.0)	76(30.4)
	1년	20(40.0)	56(56.0)	24(48.0)	24(48.0)	124(49.6)
	2년	7(14.0)	11(11.0)	9(18.0)	5(10.0)	32(12.8)
	4년	5(10.0)	3(3.0)	2(4.0)	2(4.0)	12(4.8)
	기타	5(10.0)	-	1(2.0)	-	6(2.4)

<표 3-18> 임대료조정방안 선호도

(단위 : 응답자수, %)

구분		영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	계
경기	임대보증금	44(55.7)	209(86.7)	38(64.4)	86(90.5)	377(79.5)
	월 임대료	27(34.2)	24(10.0)	14(23.7)	7(7.4)	72(15.2)
	둘다	8(10.1)	8(3.3)	7(11.9)	2(2.1)	25(5.3)
대구	임대보증금	65(61.9)	167(83.9)	72(73.5)	67(80.7)	371(76.5)
	월 임대료	24(22.9)	23(11.6)	18(18.4)	14(16.9)	79(16.3)
	둘다	16(15.2)	9(4.5)	8(8.2)	2(2.4)	35(7.2)
전주	임대보증금	38(76.0)	82(82.0)	31(62.0)	47(94.0)	198(79.2)
	월 임대료	9(18.0)	11(11.0)	14(28.0)	2(4.0)	36(14.4)
	둘다	3(6.0)	7(7.0)	5(10.0)	1(2.0)	16(6.4)

공공임대주택 입주자격을 상실하여 강제퇴거할 경우, 정부의 지원사항을 묻는 항목에 대하여 경기지역과 대구지역의 응답자들은 '국민임대주택 입주자격 부여'를 가장 선호하였으나, 전주지역의 응답자들은 '전세자금 융자'와 '주택구입자금 지원'을 더 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. '주거비 지원'이 필요하다는 응답자는 각각 11.0%, 10.1%, 8.0%로 매우 적은 응답을 보이고 있는데, 이는 주거안정성에 대한 선호를 반영한 것으로 판단된다. 주택유형별로 살펴보면, '주택구입자금 지원'이나 '전세자금 융자'에 대하여는 대부분 응답자가 비슷한 수준의 선호도를 보이고 있으나, 50년공공임대주택 가구는 '전세자금 지원'을 특히 선호하고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-19> 공공임대주택 퇴거시 정부지원사항

(단위 : 응답자수, %)

구분		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	계
경기	주택구입자금 지원	23(26.7)	37(15.5)	21(35.0)	22(22.7)	103(21.4)
	전세자금 융자	6(7.0)	40(16.8)	17(28.3)	37(38.1)	100(20.8)
	주거비 지원	19(22.1)	27(11.3)	1(1.7)	6(6.2)	53(11.0)
	국민임대주택 입주자격 부여	24(27.9)	120(50.4)	20(33.3)	28(28.9)	192(39.9)
	기타	14(16.3)	14(5.9)	1(1.7)	4(4.1)	33(6.9)
대구	주택구입자금 지원	27(25.5)	36(18.2)	30(30.3)	24(28.6)	117(24.0)
	전세자금 융자	15(14.2)	66(33.3)	36(36.4)	31(36.9)	148(30.4)
	주거비 지원	20(18.9)	23(11.6)	2(2.0)	4(4.8)	49(10.1)
	국민임대주택 입주자격 부여	42(39.6)	72(36.4)	30(30.3)	25(29.8)	169(34.7)
	기타	2(1.9)	1(0.5)	1(1.0)	-	4(0.8)
전주	주택구입자금 지원	15(30.0)	40(40.0)	20(40.0)	17(34.0)	92(36.8)
	전세자금 융자	21(42.0)	37(37.0)	17(34.0)	24(48.0)	99(39.6)
	주거비 지원	5(10.0)	6(6.0)	6(12.0)	3(6.0)	20(8.0)
	국민임대주택 입주자격 부여	9(18.0)	16(16.0)	6(12.0)	6(12.0)	37(14.8)
	기타	-	1(1.0)	1(2.0)	-	2(0.8)

일반임차가구의 공공임대주택 입주의사를 묻는 항목에 대하여는 경기지역의 61.8%, 대구지역의 84.0% 응답자가 입주할 의사가 없다고 응답한 반면, 전주지역의 경우 52.5%의 응답자가 입주할 의사가 있다고 응답하여 지역별로 상이한 반응을 나타냈다.

<표 3-20> 일반임차가구의 공공임대주택 입주의사

(단위 : 응답자수, %)

구분	경기	대구	전주
있다	71 (38.2)	21 (16.0)	42 (52.5)
없다	115 (61.8)	110 (84.0)	38 (47.5)

일반임차가구가 공공임대주택 입주에 긍정적 의견을 개진한 가장 중요한 이유로는 경기지역과 전주지역 응답자들은 '현재 살고 있는 주택의 임대보증금과 임대료가 비싸서'라고 응답하였다. 특히, 경기지역의 경우 '임대보증금과 임대료가 비싸서'라는 응답이 43.1%를 차지하여 시중의 높은 주택가격 및 임대료에 대한 부담이 크다는 사실을 알 수 있다. 대구지역은 앞의 이유와 함께 '현재 살고 있는 집의 집주인이 언제 나가라고 할지 몰라서', '현재 살고 있는 집의 규모가 작아서'라는 응답이 같은 비율을 차지했다.

공공임대주택 입주에 대하여 부정적인 이유는 지역별로 다양하게 표출되고 있다. 경기지역 일반임차가구의 경우 '현재의 경제적 여건이 공공임대주택에 들어갈 여건은 아니다'라는 응답과 '공공임대주택의 규모가 작아서'가 주요 이유였다. '직장 또는 생활권과 거리가 멀어서'라는 응답은 3.7%로 매우 적었다. 이는 수도권 주민들이 장거리 통근의 불가피성을 어느 정도 인정하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 대구지역의 경우 '대인관계나 주변여건이 열악할 것으로 예상되어서', '자녀 교육여건이 열악할 것으로 예상되어서'라는 응답이 각각 27.0%를 차지하고 있다. 이는 상당부분 공공임대주택에 대한 부정적인 선입견에 기인한 것으로 보인다. 전주지역의 경우 '직장 또는 생활권과의 거리가 멀어서'라는 응답이 56.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 공공임대주택의 부정적 시각이 지역별로 크

게 다른 것을 고려할 때 지역별로 차별화된 저소득층 지원정책이 필요하다는 점을 시사한다.

<표 3-21> 일반 임차가구의 공공임대주택 입주에 대한 긍정 및 부정 사유

(단위 : %)

구분	입주 긍정사유	응답율	입주 부정사유	응답율
경기	현재 살고 있는 집의 임대보증금과 임대료가 비싸서	43.1	직장 또는 생활권과 거리가 멀어서	3.7
	현재 살고 있는 집의 집주인이 언제 나가라고 할지 몰라서	6.9	대인관계나 주변여건이 열악할것으로 예상되어서	15.6
	현재 살고 있는 집의 규모가 작아서	18.1	자녀 교육여건이 열악할것으로 예상되어서	10.1
	현재 살고 있는 집의 주변여건이 열악해서	12.5	현재의 경제적 여건이 공공임대주택에 들어갈 상황은 아니므로	35.8
	기타	19.4	공공임대주택의 규모가 작아서	26.6
	-	-	기타	8.3
대구	현재 살고 있는 집의 임대보증금과 임대료가 비싸서	27.3	직장 또는 생활권과 거리가 멀어서	15.7
	현재 살고 있는 집의 집주인이 언제 나가라고 할지 몰라서	27.3	대인관계나 주변여건이 열악할것으로 예상되어서	27.0
	현재 살고 있는 집의 규모가 작아서	27.3	자녀 교육여건이 열악할것으로 예상되어서	27.0
	현재 살고 있는 집의 주변여건이 열악해서	18.2	현재의 경제적 여건이 공공임대주택에 들어갈 상황은 아니므로	13.5
	기타	-	공공임대주택의 규모가 작아서	16.9
	-	-	기타	-
전주	현재 살고 있는 집의 임대보증금과 임대료가 비싸서	34.9	직장 또는 생활권과 거리가 멀어서	56.8
	현재 살고 있는 집의 집주인이 언제 나가라고 할지 몰라서	18.6	대인관계나 주변여건이 열악할것으로 예상되어서	13.5
	현재 살고 있는 집의 규모가 작아서	27.9	자녀 교육여건이 열악할것으로 예상되어서	10.8
	현재 살고 있는 집의 주변여건이 열악해서	9.3	현재의 경제적 여건이 공공임대주택에 들어갈 상황은 아니므로	13.5
	기타	9.3	공공임대주택의 규모가 작아서	5.4
	-	-	기타	-

2) 공공임대주택 관리실태

현행 임대주택법에 의하면 20호 이상의 임대주택을 공급하는 공동주택단지에 입주하는 임차인은 임차인대표회의를 구성할 수 있다(법 제17조2의제1항, 령 제15조의2제1항). 주민자치기구로서의 역할과 임대주택관리 규약 및 관리비 등에 관하여 임대사업자와 협의할 수 있는 기능을 수행하도록 법에 규정한 것이다. 그러나 이러한 임차인대표회의와 통반장회의, 부녀회 등 자치기구에 대하여 공공임대주택 입주자의 상당수가 '모른다'고 응답하여 이들 자치기구가 거의 역할을 못하고 있는 것으로 추정된다. 경기지역의 경우 47.3%가 자치기구에 대하여 모른다고 응답하였으며, 특히 국민임대주택 단지에서 그 정도가 심했다. 대구지역의 33.7%, 전주지역의 44.4%도 자치기구에 대해 모른다고 응답하여, 일반임차가구에 비해 자치의식이 미약함을 알 수 있다.

<표 3-22> 임대주택단지 자치기구에 대한 인지도

(단위 : 응답자수, %)

구 분		공공임대주택					일반임차
		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	계	
경기	임차인대표회의	7(7.3)	46(18.0)	11(18.6)	36(36.4)	100(19.6)	40(20.1)
	통반장회의	42(43.8)	14(5.5)	5(8.5)	9(9.1)	70(13.8)	22(11.1)
	부녀회의	8(8.3)	54(21.2)	17(28.8)	10(10.1)	89(17.5)	65(32.7)
	자치기구 모름	37(38.5)	137(53.7)	25(42.4)	42(42.4)	241(47.3)	66(33.2)
	기타	2(2.1)	4(1.6)	1(1.7)	2(2.0)	9(1.8)	6(3.0)
대구	임차인대표회의	15(14.3)	72(36.2)	40(40.0)	28(32.9)	155(31.7)	17(12.3)
	통반장회의	40(38.1)	12(6.0)	7(7.0)	6(7.1)	65(13.3)	20(14.5)
	부녀회의	7(6.7)	32(16.1)	37(37.0)	23(27.1)	99(20.2)	48(34.8)
	자치기구 모름	40(38.1)	83(41.7)	14(14.0)	28(32.9)	165(33.7)	51(37.0)
	기타	3(2.9)	-	2(2.0)	-	5(1.0)	2(1.4)
전주	임차인대표회의	4(8.0)	43(43.0)	20(40.0)	13(26.0)	80(32.0)	30(30.0)
	통반장회의	18(36.0)	6(6.0)	2(4.0)	8(16.0)	34(13.6)	19(19.0)
	부녀회의	3(6.0)	5(5.0)	8(16.0)	8(16.0)	24(9.6)	13(13.0)
	자치기구 모름	25(50.0)	46(46.0)	20(40.0)	20(40.0)	111(44.4)	38(38.0)
	기타	-	-	-	1(2.0)	1(0.4)	-

주택관리에 대한 주민들의 참여도는 전반적으로 낮은 편이며, 임대주택 관리에서 주민의 의견이 잘 반영되지 않는다고 응답하고 있다. 경기, 대구, 전주 세 지역 모두 주택관리의 주민참여 정도에서 '보통' 이하라는 응답이 80% 이상을 차지하고 있으며, 주민의 의견반영 역시 비슷한 분포를 이루어지고 있지 않는 것으로 나타났다.

<표 3-23> 주택관리에 대한 주민참여 및 의견반영 정도 (경기지역)

(단위 : 응답자수, %)

구 분		공공임대주택					일반 임차
		영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	계	
참여 정도	매우 높음	2(2.2)	3(1.5)	-	1(1.0)	6(1.4)	1(0.5)
	높음	12(13.2)	30(15.5)	3(5.1)	4(4.0)	49(11.1)	19(9.7)
	보통	41(45.1)	88(45.4)	13(22.0)	36(36.4)	178(40.2)	64(32.8)
	낮음	22(24.2)	59(30.4)	26(44.1)	49(49.5)	156(35.2)	90(46.2)
	매우낮음	14(15.4)	14(7.2)	17(28.8)	9(9.1)	54(12.2)	21(10.8)
의견 반영 정도	매우 높음	-	4(2.1)	1(1.9)	1(1.1)	6(1.4)	1(0.5)
	높음	17(19.3)	35(18.5)	1(1.9)	5(5.3)	58(13.7)	23(11.9)
	보통	38(43.2)	94(49.7)	26(49.1)	29(30.9)	187(44.1)	96(49.7)
	낮음	20(22.7)	45(23.8)	18(34.0)	48(51.1)	131(30.9)	58(30.1)
	매우낮음	13(14.8)	11(5.8)	7(13.2)	11(11.7)	42(9.9)	15(7.8)

<표 3-24> 주택관리에 대한 주민참여 및 의견반영 정도 (대구지역)

(단위 : 응답자수, %)

구 분		공공임대주택					일반 임차
		영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	계	
참여 정도	매우 높음	-	-	3(3.0)	-	3(0.6)	1(0.7)
	높음	6(5.7)	15(8.4)	15(15.0)	2(2.4)	38(8.1)	12(8.8)
	보통	34(32.1)	60(33.5)	29(29.0)	25(30.1)	148(31.6)	74(54.0)
	낮음	44(41.5)	77(43.0)	39(39.0)	39(47.0)	199(42.5)	36(26.3)
	매우낮음	22(20.8)	27(15.1)	14(14.0)	17(20.5)	80(17.1)	14(10.2)
의견 반영 정도	매우 높음	-	2(1.1)	3(3.0)	-	5(1.1)	-
	높음	6(5.7)	12(6.8)	16(16.2)	1(1.2)	35(7.5)	15(11.0)
	보통	37(34.9)	90(50.8)	31(31.3)	27(32.5)	185(39.8)	82(60.3)
	낮음	43(40.6)	46(26.0)	33(33.3)	41(49.4)	163(35.1)	29(21.3)
	매우낮음	20(18.9)	27(15.3)	16(16.2)	14(16.9)	77(16.6)	10(7.4)

<표 3-25> 주택관리에 대한 주민참여 및 의견반영 정도 (전주지역)

(단위 : 응답자수, %)

구 분		공공임대주택					일반 임차
		영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	계	
참여정도	매우 높음	-	-	-	-	-	-
	높음	7(14.0)	8(8.0)		3(6.0)	18(7.2)	10(10.0)
	보통	15(30.0)	46(46.0)	19(38.0)	21(42.0)	101(40.4)	52(52.0)
	낮음	17(34.0)	31(31.0)	23(46.0)	20(40.0)	91(36.4)	35(35.0)
	매우낮음	11(22.0)	15(15.0)	8(16.0)	6(12.0)	40(16.0)	3(3.0)
의견 반영 정도	매우 높음	1(2.0)	-	-	-	1(0.4)	-
	높음	6(12.0)	10(10.0)	8(16.0)	-	24(9.6)	13(13.0)
	보통	19(38.0)	49(49.0)	27(54.0)	26(52.0)	121(48.4)	69(69.0)
	낮음	17(34.0)	30(30.0)	10(20.0)	16(32.0)	73(29.2)	18(18.0)
	매우낮음	7(14.0)	11(11.0)	5(10.0)	8(16.0)	31(12.4)	-

이러한 주민의 참여부족과 낮은 주민의견 반영정도를 개선하기 위한 관리사무소의 역할에 대하여는 '관리운영에 대한 정보를 입주민에게 공개하여야 한다'는 응답이 다수를 차지하여 정보제공이 매우 중요하다는 점을 시사하고 있다.

<표 3-26> 주택관리에 대한 주민참여를 강화하기 위한 관리사무소의 역할

(단위 : 응답자수, %)

구분		임대주택					일반임차
		영구임대	국민임대	공공임대 (5년)	공공임대 (50년)	계	
경기	정보공개	27(31.8)	116(45.3)	32(57.1)	47(47.5)	222(44.8)	83(44.1)
	교육·홍보	23(27.1)	58(22.7)	12(21.4)	10(10.1)	103(20.8)	38(20.2)
	친목도도	20(23.5)	69(27.0)	8(14.3)	24(24.2)	121(24.4)	51(27.1)
	기타	15(17.6)	13(5.1)	4(7.1)	18(18.2)	50(10.1)	16(8.5)
대구	정보공개	50(47.2)	120(62.8)	64(64.0)	57(69.5)	291(60.8)	97(70.8)
	교육·홍보	29(27.4)	35(18.3)	26(26.0)	15(18.3)	105(21.9)	20(14.6)
	친목도도	25(23.6)	29(15.2)	7(7.0)	8(9.8)	69(14.4)	19(13.9)
	기타	2(1.9)	7(3.7)	3(3.0)	2(2.4)	14(2.9)	1(0.7)
전주	정보공개	31(62.0)	61(61.0)	32(64.0)	38(76.0)	162(64.8)	54(54.0)
	교육·홍보	13(26.0)	23(23.0)	14(28.0)	10(20.0)	60(24.0)	37(37.0)
	친목도도	6(12.0)	15(15.0)	4(8.0)	1(2.0)	26(10.4)	9(9.0)
	기타	-	1(1.0)	-	1(2.0)	2(0.8)	-

관리사무소에서 제공하는 서비스로 가장 중요한 것이 무엇이냐는 질문에 대하여 공공임대주택 입주자들은 다양한 의견을 보이고 있다.

<표 3-27> 복지서비스 수요

(단위 : 응답자수, %)

구 분		공공임대주택					일반임차
		영구임대	국민임대	공공임대(5년)	공공임대(50년)	계	
경기	직업훈련 및 직업안내	14(9.3)	40(8.8)	2(2.0)	17(11.0)	73(8.5)	9(2.7)
	보육/아동교육	15(9.9)	86(18.8)	23(22.8)	16(10.4)	140(16.2)	65(19.3)
	상담소	4(2.6)	21(4.6)	5(5.0)	3(1.9)	33(3.8)	16(4.8)
	공부방	12(7.9)	19(4.2)	6(5.9)	35(22.7)	72(8.3)	34(10.1)
	주민모임공간	10(6.6)	56(12.3)	18(17.8)	24(15.6)	108(12.5)	73(21.7)
	공동작업장	3(2.0)	13(2.8)	1(1.0)	6(3.9)	23(2.7)	9(2.7)
	정보서비스시설	8(5.3)	60(13.1)	14(13.9)	9(5.8)	91(10.5)	41(12.2)
	노인을 위한 공간 · 서비스	44(29.1)	95(20.8)	24(23.8)	37(24.0)	200(23.2)	70(20.8)
	장애인을 위한 서비스	24(15.9)	52(11.4)	5(5.0)	4(2.6)	85(9.8)	4(1.2)
	기타	17(11.3)	15(3.3)	3(3.0)	3(1.9)	38(4.4)	15(4.5)
대구	직업훈련 및 직업안내	21(10.3)	9(3.2)	10(5.1)	16(10.2)	56(6.7)	8(3.4)
	보육/아동교육	20(9.8)	45(16.0)	56(28.7)	28(17.8)	149(17.8)	38(16.0)
	상담소	6(2.9)	10(3.5)	9(4.6)	6(3.8)	31(3.7)	13(5.5)
	공부방	12(5.9)	41(14.5)	14(7.2)	19(12.1)	86(10.3)	33(13.9)
	주민모임공간	20(9.8)	61(21.6)	42(21.5)	25(15.9)	148(17.7)	46(19.4)
	공동작업장	3(1.5)	9(3.2)	7(3.6)	1(0.6)	20(2.4)	2(0.8)
	정보서비스시설	8(3.9)	23(8.2)	25(12.8)	18(11.5)	74(8.8)	30(12.7)
	노인을 위한 공간 · 서비스	62(30.4)	70(24.8)	22(11.3)	37(23.6)	191(22.8)	56(23.6)
	장애인을 위한 서비스	51(25.0)	8(2.8)	6(3.1)	6(3.8)	71(8.5)	6(2.5)
	기타	1(0.5)	6(2.1)	4(2.1)	1(0.6)	12(1.4)	5(2.1)
전주	직업훈련 및 직업안내	11(11.0)	5(2.5)	4(4.0)	3(3.0)	23(4.6)	2(1.0)
	보육/아동교육	11(11.0)	51(25.5)	17(17.0)	26(26.0)	105(21.0)	65(32.5)
	상담소	12(12.0)	9(4.5)	1(1.0)	11(11.0)	33(6.6)	9(4.5)
	공부방	0(0.0)	12(6.0)	8(8.0)	5(5.0)	25(5.0)	6(3.0)
	주민모임공간	8(8.0)	42(21.0)	26(26.0)	19(19.0)	95(19.0)	42(21.0)
	공동작업장	2(2.0)	5(2.5)	1(1.0)	1(1.0)	9(1.8)	0(0.0)
	정보서비스시설	4(4.0)	11(5.5)	8(8.0)	8(8.0)	31(6.2)	12(6.0)
	노인을 위한 공간 · 서비스	33(33.0)	54(27.0)	27(27.0)	25(25.0)	139(27.8)	53(26.5)
	장애인을 위한 서비스	19(19.0)	11(5.5)	6(6.0)	2(2.0)	38(7.6)	11(5.5)
	기타	0(0.0)	0(0.0)	1(1.0)	0(0.0)	1(0.2)	0(0.0)

경기지역의 경우 노인을 위한 공간 및 서비스 제공, 보육 · 아동교육, 주민모임공간 제공, 정보서비스 시설 제공 등의 순으로 서비스의 필요성을 제시하고 있

다. 특히, 영구임대주택에서는 노인을 위한 공간 및 서비스, 장애인을 위한 서비스 수요가 높다. 국민임대주택, 5년공공임대주택에서는 노인을 위한 공간 및 서비스, 보육・아동 교육에 대한 서비스가 높은 반면, 50년공공임대주택 입주자는 공부방에 대한 서비스 수요가 높아 공공임대주택 거주민들의 복지서비스 욕구가 다양함을 시사하고 있다. 대구지역과 전주지역의 경우도 노인을 위한 공간 및 서비스 제공, 보육・아동교육, 주민모임 공간 제공 등의 순으로 서비스의 필요성을 제시하고 있다. 영구임대주택 가구의 경우 상대적으로 직업훈련 및 직업안내 서비스가 필요한 가구가 많아 사회경제적 특성을 감안한 일자리 창출 및 고용기회 확대가 필요한 것으로 보인다.

4. 공공임대주택의 입주자 편익 추정

공공임대주택의 입주자 편익을 화폐단위로 측정하는 방법은 크게 소비자 행태론적 접근방법과 시장가격 접근방법으로 나눌 수 있다. 소비자 행태론적 접근방법은 다시 마샬(A. Marshall)의 소비자잉여(consumer's surplus)를 이용한 측정방법과 효용함수(utility function)를 이용한 측정방법으로 분류된다. 시장가격 접근방법은 공공임대주택 주변지역 민간임대주택의 시장가격(또는 임대료)에서 공공임대주택의 실제 지불가격(또는 임대료)을 차감하여 입주자 편익을 추정하는 방식이다. 이 연구에서는 효용함수 접근법과 시장가격 접근법을 이용하여 공공임대주택 유형별 입주자 편익을 분석한다.

먼저 '2004년 주거실태조사' 자료를 가지고 효용함수를 이용하여 경기도 지역의 소득동등효과(EV : Equivalent Variation)를 추정하면 <표 3-28>과 같다.[10] 소비규모의 상한이 60m^{2}로 제한된 점을 전제할 때 EV는 영구임대 18만 8,300원, 국민임대 29만 6,300만원, 5년공공임대 24만 2,200만원, 50년공공임대 26만 8,500원으로 산출되었다.

10) 상세한 추정과정은 김근용(2002)과 동일한 과정을 거쳤다.

<표 3-28> 공공임대주택 유형별 EV, 임대료 및 주택수요량

구분		영구임대		국민임대		공공임대(5년)		공공임대(50년)	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
EV (만원/월)	소비규모에 제한이 없을때	20.92	15.40	29.69	11.87	25.53	14.51	27.89	13.39
	소비규모에 제한이 있을때	18.83	10.69	29.63	11.76	24.22	29.49	26.85	14.28
Ph(만원/평)		2.62	0.36	4.12	0.29	4.61	0.25	3.27	0.48
Ps(만원/평)		0.80	0.43	1.62	0.17	2.00	0.55	1.50	0.34
I0(만원)		71.76	60.33	124.36	66.42	172.40	75.22	166.75	74.54

주 : Ph : 시장임대료, Ps : 공공임대료, I0 : 가구소득

향후 공공임대주택의 대부분을 차지할 국민임대주택에 대해서는 지역별·규모별로 상세하게 분석하기 위해서 자료획득이 용이한 시장가격 접근법에 의하여 입주자 편익을 추정하였다. 분석을 위한 기초자료로는 대한주택공사가 2000년 6월부터 2004년 7월까지 공급한 국민임대주택 임대보증금 및 임대료와 주변지역 시세 자료를 이용하였다.

시장가격 접근방법에 따라 제주시를 제외한 15개 광역자치단체를 대상으로 시장임대료에서 국민임대주택의 실제 지불임대료를 차감하여 입주자 편익을 추정하며, 추정과정은 다음과 같다. 먼저 시장임대료는 대한주택공사가 입주자 모집 공고 당시 조사한 주변지역 민간아파트의 전세보증금 자료를 활용한다.

지역별 호당 월간 시장임대료(MR_{mi})는 지역별 전세보증금(JSD_i)에 지역별 월세전환이율(D_{mi})[11]을 곱하여 산출한다.

$$MR_{mi} = JSD_i \times D_{mi}$$

국민임대주택의 실제 지불임대료(공공임대료)는 대한주택공사가 2000년 6월부터 2004년 7월까지 공급한 국민임대주택의 임대보증금 및 임대료를 활용하여 추정한다. 지역별 호당 월간 공공임대료(PR_{mi})는 지역별 임대보증금(PSD_i)에 지역별 월세전환이율(D_{mi})을 곱하고 여기에 월임대료(R_{mi})를 더하여 산

11) 지역별 월세전환이율은 국민은행의 「전국주택가격동향조사, 2004. 7」 자료를 이용하였다.

출한다.

$$PR_{mi} = PSD_i \times D_{mi} + R_{mi}$$

국민임대주택의 지역별 호당 월간 입주자 편익은 $MR_{mi} - PR_{mi}$에 의하여 추정된다.

이상의 방식에 의해 추정한 국민임대주택의 입주자 편익은 <표 3-29>에서 보는 것과 같이 전국적으로 볼 때,호당 월평균 18만 3,800원으로 나타났다. 15평형의 입주자 편익은 월 14만 4,100원, 19평형은 18만 9,600원, 24평형은 23만 900원으로 규모가 클수록 입주자의 편익이 큰 것으로 나타났다. 이는 규모에 관계없이 시장임대료 대비 공공임대료의 비중이 60% 수준으로 비슷하기 때문에, 평당 입주자 편익은 같은 수준이지만 호당 입주자 편익은 규모가 클수록 커지게 된다.

<표 3-29> 국민임대주택 입주자의 편익 (전국)

(단위 : 만원)

구 분		시장임대료		공공임대료			호당 월 입주자 편익 (A-B)	공공/시장 비중(B/A)
		JSD	MRm (A)	PSD	Rm	PRm (B)		
평형	15	3,418	35.89	1,109	9.83	21.48	14.41	0.598
	19	4,478	47.02	1,393	13.43	28.06	18.96	0.597
	24	5,543	58.20	1,737	16.88	35.11	23.09	0.603
	평균	4,363	45.81	1,373	13.01	27.43	18.38	0.599

주 : JSD와 PSD의 월세전환이율(D_{mi})은 전국 편균치인 1.05% 적용하였다.

지역별로 살펴보면, 우선 서울특별시를 포함한 7개 대도시의 국민임대주택 입주자 편익은 지역간에 상당한 편차를 보인다. 19평형을 기준으로 시장임대료 대비 공공임대료 비중을 보면, 서울 47.4%, 부산 63.6%, 대구 73.4%, 인천 43.6%, 광주 70.9%, 대전 48.4%, 울산 67.0%이다. 19평형을 기준으로 호당 월평균 입주자 편익을 보면, 서울 39만 4,600원, 부산 15만 8,100원, 대구 10만 1,900원, 인천 40만 2,200원, 광주 10만 5,500원, 대전 31만 3,900원, 울산 13만 4,800원이다. 인천과 서울의 입주자 편익이 비슷한 수준으로 나타난 이유는 전세금 및 보증금의 월세전환이율의 차이에 기인한다(서울 0.89%, 인천 1.14%).

서울, 인천, 대전지역의 입주자 편익이 타지역에 비하여 상대적으로 높은 것은 공공임대료 차이는 적은 데 비하여 시장임대료 차이가 크기 때문이다. 19평형을 기준으로 볼 때, 공공임대료의 지역간 편차는 9만 8,300원(공공임대료: 서울 35만 5,200원, 광주 25만 6,900원)인 데에 비하여, 시장임대료의 지역간 편차는 38만 7,400원(시장임대료 : 서울 74만 9,800원, 광주 36만 2,400원)이다.

<표 3-30> 국민임대주택 입주자의 편익 (대도시)

(단위 : 만원)

지역 (%/월)	평형	시장임대료		공공임대료			호당 월 입주자 편익 (A-B)	공공/시장 비중(B/A)
		JSDi	MRmi (A)	PSDi	Rmi	PRmi (B)		
서울 (0.89)	15	5,850	52.07	1,047	13.30	22.61	29.46	0.434
	19	8,425	74.98	1,901	18.60	35.52	39.46	0.474
	24	11,250	100.13	2,900	23.20	49.01	51.12	0.489
부산 (1.01)	15	2,500	25.25	899	8.20	17.28	7.97	0.684
	19	4,300	43.43	1,289	14.60	27.62	15.81	0.636
	24	7,000	70.70	1,681	21.10	38.08	32.62	0.538
대구 (0.92)	15	3,400	31.28	1,250	12.36	23.86	7.42	0.763
	19	4,167	38.33	1,500	14.33	28.14	10.19	0.734
	24	5,500	50.60	1,988	17.20	35.49	15.11	0.701
인천 (1.14)	15	4,600	52.44	1,145	10.44	23.49	28.95	0.447
	19	6,250	71.25	1,400	15.08	31.03	40.22	0.436
	24	7,750	88.35	1,557	21.35	39.09	49.26	0.442
광주 (1.23)	15	2,000	24.60	1,050	6.90	19.82	4.78	0.805
	19	2,946	36.24	1,434	8.06	25.69	10.55	0.709
	24	3,900	47.97	1,652	12.50	32.82	15.15	0.684
대전 (1.07)	15	4,500	48.15	1,200	10.70	23.54	24.61	0.489
	19	5,687	60.85	1,456	13.88	29.46	31.39	0.484
	24	6,475	69.28	1,719	17.28	35.67	33.61	0.515
울산 (1.20)	15	2,400	28.80	966	7.50	19.10	9.70	0.663
	19	3,400	40.80	1,232	12.53	27.32	13.48	0.670
	24	4,900	58.80	1,918	19.00	42.01	16.79	0.714

주 : 각 지역의 ( )안 수치는 JSDi와 PSDi의 월세전환이율(D_{mi}) 이다.

경기도를 포함한 8개 道지역의 국민임대주택 입주자 편익 역시 지역별로 상당한 편차가 있으며, 평균적으로 대도시에 비하여 입주자 편익이 낮다. 19평형을 기준으로 시장임대료 대비 공공임대료 비중을 보면, 경기 58.4%, 강원 57.3%, 충

북 59.9%, 충남 58.8%, 전북 62.3%, 전남 78.4%, 경북 66.4%, 경남 67.4%이다. 19평형을 기준으로 호당 월평균 입주자 편익을 보면, 경기 23만 1,000원, 강원 18만 9,500원, 충북 17만 3,400원, 충남 21만 1,800원, 전북 14만 2,800원, 전남 6만 3,500원, 경북 12만 8,200원, 경남 13만 4,500원이다. 道지역 입주자 편익은 대도시 입주자 편익의 약 70% 수준으로 나타났다.

<표 3-31> 국민임대주택 입주자의 편익(道지역)

(단위 : 만원)

지역	평형	시장임대료		공공임대료			호당 월 입주자 편익 (A-B)	공공/시장 비중(B/A)
		JSDi	MRmi (A)	PSDi	Rmi	PRmi (B)		
경기	15	3,956	39.95	1,215	11.49	23.75	16.20	0.595
	19	5,494	55.49	1,549	16.74	32.39	23.10	0.584
	24	6,240	63.02	1,901	20.45	39.65	23.37	0.629
강원	15	3,500	42.35	920	7.80	18.93	23.42	0.447
	19	3,667	44.37	1,130	11.75	25.42	18.95	0.573
	24	4,167	50.42	1,264	13.97	29.26	21.16	0.580
충북	15	3,335	40.35	1,092	10.35	23.56	16.79	0.584
	19	3,573	43.23	1,212	11.23	25.89	17.34	0.599
	24	3,867	46.79	1,353	12.90	29.28	17.51	0.623
충남	15	-	-	-	-	-	-	-
	19	4,239	51.29	1,207	15.50	30.11	21.18	0.587
	24	5,183	62.72	1,386	18.20	34.97	27.75	0.558
전북	15	2,155	26.08	950	6.70	18.20	7.88	0.698
	19	3,135	37.93	1,270	8.28	23.65	14.28	0.623
	24	-	-	-	-	-	-	-
전남	15	1,840	22.26	924	5.86	17.05	5.21	0.766
	19	2,423	29.32	1,235	8.03	22.97	6.35	0.784
	24	3,800	45.98	2,150	12.20	38.22	7.76	0.831
경북	15	2,400	29.04	819	9.60	19.51	9.53	0.672
	19	3,150	38.12	1,107	11.90	25.30	12.82	0.664
	24	3,750	45.38	1,316	13.90	29.82	15.56	0.657
경남	15	2,575	31.16	1,018	6.91	19.23	11.93	0.617
	19	3,410	41.26	1,358	11.37	27.81	13.45	0.674
	24	3,975	48.10	1,828	11.45	33.56	14.54	0.698

주 : JSDi와 PSDi의 월세전환이율(D_{mi}) 은 수도권인 경기는 1.01%, 기타 지역은 1.21%를 적용하였다.

C · H · A · P · T · E · R · 4

4 공공임대주택 배분 및 관리의 문제점

공공임대주택정책이 효율적으로 추진되기 위해서는 배분체계가 명확하게 설정되어야 하고, 지역간·계층간 형평성이 있어야 하며, 여타 저소득층 주거지원체계와 연계성을 갖추어야 한다. 또한 공공임대주택의 관리는 종합적인 틀 속에서 수행되어야 하며, 시설관리뿐 아니라 입주자에 대한 관리도 적절하게 이루어져야 한다.

이 장에서는 먼저 공공임대주택 배분체계에서 목표집단 설정기준과 공급 및 배분계획이 얼마만큼 명료하게 설정되었는지를 검토하고, 공공임대주택 배분의 형평성은 달성되고 있는지, 공공임대주택 공급과 여타 저소득층 지원제도와의 연계성은 적절하게 갖추어졌는지를 살펴보고 문제점을 도출하고자 한다.

다음으로 공공임대주택 관리제도와 관련하여서는 공공임대주택 관리에 대한 일반의 인식을 살펴보고, 입주자에 대한 진입, 거주, 퇴거기준의 적합성, 입주자의 관리참여 정도, 장기수선계획의 적절성 등을 검토하여 관리제도가 안고 있는 문제점을 도출하고자 한다.

1. 공공임대주택 배분체계의 문제점

1) 목표집단 설정기준의 부적절성

현행 제도상 공공임대주택의 목표계층은 주로 주택의 유무와 청약관련 저축의 가입 여부에 따라 결정되며, 가구특성에 대한 고려는 상대적으로 미흡하다. 국민임대주택을 제외하고는 소득, 가구원수 등 목표집단의 가구특성에 대한 명백한

규정이 없어서 배분의 적절성을 달성하기 어려운 상황이다. 국민임대주택의 경우도 근로소득자의 소득은 쉽게 파악할 수 있지만, 자영업자의 소득을 정확히 파악하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 소득 외에도 재산기준을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

공공임대주택을 무주택자에게 공급하는 것은 바람직하다. 그러나 청약저축 가입 의무화는 문제가 있다. 현행 제도상 5년제 공공임대주택, 50년제 공공임대주택, 그리고 50㎡ 를 초과하는 국민임대주택에 입주신청을 위해서는 청약저축에 가입하여야 한다. 이는 생계가 어려운 저소득가구에게는 추가적인 부담이 될 수 있다. 최저주거기준에 미달한 가구일지라도 경제적 여건이 곤란하여 청약저축에 가입을 못하였거나 가입시기가 늦은 가구는 공공임대주택에 입주하기 어려운 실정이다. 경제적 여건이 다소 나아서 청약저축에 조기 가입하여 공공임대주택에 입주한 가구와 비교한다면 청약저축 가입을 의무화하는 것은 저소득계층 내에서도 수직적 비형평성을 초래하는 원인이 될 수 있다.

공공임대주택을 공급하는 목표집단이 누구인지 불분명하게 만드는 또 하나의 요인은 공공임대주택 유형이 다양하고 복잡하다는 점이다. 영구임대주택, 50년제 공공임대주택, 5년제 공공임대주택, 국민임대주택, 사원임대주택, 재개발임대주택 등 유형이 복잡다기하다. 이는 새로운 정부가 들어설 때마다 새로운 유형의 공공임대주택 공급계획을 발표한 데에 기인한다. 1989년에는 영구임대주택, 1993년에는 공공임대주택(5년제, 50년제), 1998년에는 국민임대주택을 공급하는 계획이 수립되었으며, 2003년에는 국민임대주택 100만호와 10년제 장기공공임대주택 50만호를 공급하는 계획을 수립하였다. 그 결과 공공임대주택 프로그램간에 일관된 체계가 없으며, 공공임대주택의 유형별 대상계층이 누구인지에 대한 구분이 불분명하게 되고 실질적으로 대상계층이 중복되어 있다. 공공임대주택 유형별로 정부의 정책지원, 임대료 및 임대기간이 상이한 점을 감안하여 대상계층을 명확히 구분하거나, 유사한 속성을 가지는 일부 주택유형을 통합하여 운영할 필요가 있다.

2) 공급 및 배분계획의 불명확성

2003년부터 2012년까지 국민임대주택 100만호 공급을 포함하여 장기공공임대주택 150만호를 공급할 계획이 수립되어 있으나 실행방안이 매우 불명확하다. 공공임대주택에 대한 지역별 소요 및 수요분석을 사전에 시행하지 않고 계획이 수립되어 지역간 배분계획이 불명확하고, 중앙정부와 지방정부의 역할도 정립되어 있지 않다. 현재는 단지 수도권과 지방에 각각 절반씩 공급하는 계획을 수립하여 운용하고 있을 뿐이다. 장기공공임대주택을 어떤 방식으로 공급할 것인지도 불분명하다. 현재는 건설과 매입을 통하여 공급하도록 되어 있으나, 건설과 매입 방식의 장·단점은 무엇이고, 어떤 경우에 건설하여 공급하고 어떤 경우에 매입하여 공급할 것인지에 대한 구체적 분석과 대안이 없다. 건설과 매입방식 외에도 기존주택의 개량 또는 전세자금 지원 등과는 어떻게 연계시킬 것인가, 그리고 어느 방식이 입주자의 입장에서 더 효과적인가에 대한 구체적인 분석이 없이 추진되고 있다.

또한 공공임대주택의 임대보증금 및 임대료 산정기준이 모호하여 계층간·지역간 비형평성의 문제가 나타나고 있다. 제3장 공공임대주택 입주자 실태분석에서 살펴보았던 국민임대주택 입주자 편익을 보면, 입주자 소득의 차이에도 불구하고 입주자 편익의 크기에 차이가 거의 없거나 역진적인 경우가 발생하고 있다. 대한주택공사가 2000년 6월부터 2004년 7월까지 공급한 국민임대주택의 경우, 전국적으로 볼 때 입주자의 호당 월평균 편익은 18만 3,800원 수준이다. 15평형의 입주자 편익은 월 14만 4,100원, 19평형은 18만 9,600원, 24평형은 23만 900원으로 규모가 클수록 입주자의 편익이 큰 것으로 나타났다. 이는 규모에 관계없이 시장임대료 대비 공공임대료의 비중이 60% 수준으로 비슷하기 때문에 평당 입주자 편익은 비슷한 수준이며 호당 입주자 편익은 규모가 클수록 커지게 된다. 도시가계근로자 평균소득의 50% 이내 소득계층이 입주하는 15평형 주택과 도시가계근로자 평균소득의 100% 이내 소득계층이 입주하는 24평형 주택의 시장임대료 대비 공공임대료 비중이 동일하고 규모가 큰 주택에서 입주자 편익이 더

크게 나타난다는 것은 수직적 비형평성이 존재한다는 것을 의미한다.

국민임대주택의 경우 지역간 비형평성의 문제를 살펴보면, 서울특별시를 포함한 7개 대도시의 국민임대주택 입주자 편익은 지역별로 상당한 편차가 나타난다. 19평형을 기준으로 호당 월평균 입주자 편익을 보면, 서울 39만 4,600원, 부산 15만 8,100원, 대구 10만 1,900원, 인천 40만 2,200원, 광주 10만 5,500원, 대전 31만 3,900원, 울산 13만 4,800원이다. 서울, 인천, 대전지역의 입주자 편익이 타지역에 비하여 상대적으로 높은 것은 지역간 공공임대료의 차이는 적은 데 비하여 시장임대료의 차이가 크기 때문이다. 경기도를 포함한 8개 道지역의 국민임대주택 입주자 편익 역시 지역별로 상당한 편차가 있으며, 평균적으로 대도시에 비하여 입주자 편익이 낮다. 19평형을 기준으로 호당 월평균 입주자 편익을 보면, 경기 23만 1,000원, 강원 18만 9,500원, 충북 17만 3,400원, 충남 21만 1,800원, 전북 14만 2,800원, 전남 6만 3,500원, 경북 12만 8,200원, 경남 13만 4,500원이다. 道지역 입주자 편익은 대도시 입주자 편익의 약 70% 수준에 불과하다. 따라서 지역간 형평성 제고를 위해서 시중임대료 대비 공공임대료의 비중이 낮은 지역의 임대보증금 및 임대료는 상향조정하고, 이 비중이 높은 지역의 임대보증금 및 임대료는 하향조정할 필요성이 있다.

장기공공임대주택 150만호 공급을 위한 금융지원계획은 수립되어 있으나, 2003년 명목가격 기준으로 계획되어 실행과정에서 향후 사업자와 입주자의 부담이 증가될 것으로 예상된다. 국민임대주택 100만호 건설의 경우 정부가 설정한 평균규모 17.3평과 평당 건설원가 324.3만원을 적용하여 소요재원을 추정하면 총 56조 1,000억원이다. 그러나 대한주택공사가 2003년까지 건설한 전국 53개지구 6만 3,501호의 실제 발생원가를 기준으로 재원을 추정하면 총 88조 8,000억원이 소요될 것으로 예상된다. 차이가 발생하는 원인은 주택의 규모와 평당 건설원가의 차이에 있다. 정부는 전용평적을 기준으로 소요재원을 추정하였으나 실제 발생비용은 분양면적을 기준으로 산정하는 것이 일반적이다. 대한주택공사가 공급한 국민임대주택의 평균 분양면적은 21.3평으로 나타났다. 또한 분양면적 기준의 실제 평당 건설원가는 416만 8,000원이 소요되었다. 실제 발생원가 기준으로 추

정한 88조 8,000억원의 소요재원도 택지비 및 건축비의 상승률을 감안하지 않은 것으로서, 택지비 및 건축비 상승률을 감안하면 이 보다 더 증가할 것으로 예상된다. 부정확하게 추정된 소요재원을 근거로 설정된 현행 국민임대주택 참여주체간 재원 분담기준은 향후 사업주체에게 과중한 부담으로 작용할 수 있으며, 임대주택 입주자간에도 비형평성을 초래할 수 있다. 사업주체의 부담을 현재보다 완화시키기 위해서는 국민주택기금 또는 재정의 투입 비중을 증가시키거나 입주자의 부담을 증가시켜야 한다. 이 경우 나중에 입주한 가구는 초기에 입주한 가구에 비하여 임대보증금과 임대료를 더 많이 지급하여야 할 것이다. 따라서 국민임대주택 공급 초기상태인 현재시점에서 소요재원을 재추정하고 참여주체의 분담기준을 명확히 재설정하는 것이 바람직할 것이다.

이와 더불어 공공임대주택이 대부분 대규모 신도시 내에서 공급되기 때문에 職住불일치가 일어나 저소득층이 입주하지 못하는 문제가 발생하고 있다. 또한 가족수, 장애인 여부 등에 대한 고려없이 주택유무, 청약저축 가입여부 등의 획일적 기준에 의해 주택규모 및 층고가 결정되어 입주자의 불만요인이 되고 있다.

3) 주거비 보조제도 등과 연계성 부족

저소득층을 위한 주거지원제도는 체계적인 틀 속에서 하나의 꾸러미로 제시되어야 한다. 이를 위해서는 주거의 여과과정(filtering)을 감안하여 주거비보조 또는 전세자금지원-공공임대주택-민간임대주택-민간분양주택간 주거지원체계가 제시되어야 한다. 주거지원체계 내의 각 지원제도간에도 연계성이 확보되어야 한다. 그러나 현행 제도상으로는 지원제도간 연계성이 부족하다. 주거보조제도 등과 연계성이 부족하게 되면 배분의 비형평성을 초래할 수 있다. 예를 들면, 현재는 국민기초생활보장제도와 공공임대주택 공급제도간에 연계성이 부족하여 저소득계층간 수혜의 비형평성이 발생하고 있다. 국민기초생활보장법상의 기초생활보장대상자는 주거급여(생계급여 내의 주거급여 포함) 월 7만 1,000원(1인가구)~26만 3,000원(6인가구)을 지원받으며, 3인 가구를 기준으로 월 16만 3,000원을 지원받고 있다. 반면, 평균적으로 기초생활보장대상자보다 소득이 높은 국민

임대주택 입주자는 평균적으로 월 18만 3,800만원 내외의 입주자 편익을 얻고 있다.

2. 공공임대주택 관리의 문제점

1) 관리에 대한 인식의 문제

우리나라에서의 공공임대주택의 관리는 건물의 유지수선과 재정적인 기능이 거의 대부분을 차지하는 것으로 간주되어 왔다. 아파트 단지의 공용 부분을 유지관리하고, 전용 부분 중 입주자에게 책임이 있는 것 외의 부분에 대한 유지수선을 하며, 이에 필요한 비용을 계획, 집행, 징수하는 일에 관리업무의 중점을 두고 있다. 여기에 자산가치를 보전하기 위한 차원의 장기적인 계획에 의한 유지수선과 임대료의 징수, 입주자에 대한 임대 업무도 공공임대주택 관리의 일부로 포함되는 것으로 여겨지고 있다. 최근에는 임차인에 대한 정보 제공과 상담 업무, 임차인대표회의의 구성 등에 대한 것도 포함되었으나 실행이 미진하며, 관리주체의 임무는 주로 시설물의 유지관리에 대한 업무를 주로 담당하는 것으로 인식되고 있다.

대부분의 입주자들도 공공임대주택의 관리는 분양 아파트의 관리와 마찬가지로 가능한 저렴하게 시설관리 중심으로 서비스를 제공하는 것이어야 한다고 생각하고 있다. 이러한 사고의 배경에는 공공임대주택의 관리 서비스 내용이 고정되어 있고, 분양 아파트의 그것과 별 차이가 없다는 것이 전제되어 있다. 그리고 공공임대주택 관리는 물리적 자산을 적절한 수준으로 관리하는 것만을 의미한다고 보고 있는 것이다.

제5장 외국의 공공임대주택 관리제도에서 볼 수 있듯이 공공임대주택 관리에 대한 개념 또는 인식은 나라마다 다르며, 한 나라 안에서도 그 내용은 역사적으로 변화해 왔다. 그래서 공공임대주택 관리의 개념은 그 사회의 기본적인 흐름과 동일하게 만들어지는 것으로 생각할 수 있다. 관리자와 관련 주체들이 처한 조건

과 그들의 역학 관계 속에서 공공임대주택 관리가 다르게 정의되고 변화할 수 있다는 것이다. 이러한 관점은 우리 사회의 지배적인 공공임대주택 관리 개념 혹은 관리주체의 역할이 여러 주체들의 역학 관계 속에서 어떻게 정의되었는지 해석하는 데에 도움이 된다.

우리나라의 경우, 공공임대주택 관리에서 사회적 성격은 거의 없었다고 할 수 있다. 최초의 사회정책적 주택인 영구임대주택은 짧은 시간 안에 대량으로 공급되었고, 지방자치단체와 대한주택공사는 이를 관리할 수 있는 조직을 갖추어야 했다. 그리고 그들이 활용할 수 있는 기존의 지식과 경험은 분양 공동주택의 관리에 대한 것이었고, 그 성격은 공동주택 소유자들의 이해관계를 조정하고 자산의 관리에 필요한 비용을 적절하게 조달하는 것이었다. 이런 공동주택 관리의 특징은 거의 그대로 공공임대주택에도 적용되었다. 물론 사회적 역할에 대한 필요성을 전혀 인식하지 못한 것은 아니다. 한계계층에 놓여있는 임차인의 상황은 여러 가지 형태로 사회적인 관리를 수행해야 할 압력을 받고 있다. 복지 서비스가 부족하고 지역사회에서 정상적인 생활을 영위하기 위한 환경이 갖추어지지 않은 상태에서 제공된 주택은 역시 문제로 나타났다. 단지에 따라서는 범죄, 환경, 위생 등의 문제를 심각하게 경험한 경우도 있으며, 이는 결국 주거의 질에 중요한 영향을 미친다. 이 문제들은 단지 경비를 강화하고 쓰레기를 처리하는 것만으로는 해결되기 어려운 경우가 많다.

이러한 문제들은 좁게 정의된 관리 서비스만으로는 해결하기 어렵다. 그 문제들 가운데에는 임차인의 의견을 듣고, 참여를 유도하고, 다양한 주체들과 협력하고, 사업의 결과를 주의 깊게 관찰하여야 해결이 가능하며, 정해진 자산 관리 활동만으로는 한계가 있는 것이다. 그러나 이러한 경험들은 공공임대주택의 관리에 대한 일반적인 인식에 영향을 거의 주지 못하였으며, 관리 업무 외의 다른 전문 분야에서 다룰 문제이거나, 단지 관리의 범위를 넘어서는 정책의 영역에서 다루어져야 하는 것으로 인식되어 왔다.

최근에 와서 임차인 참여에 대한 지원 등 새로운 공공임대주택 관리의 역할이 등장했다. 또 소비자의 만족도를 높이기 위한 다양한 시도들도 나타나고 있다.[12)]

일부 지역사회 활동에 대한 지원도 시작되었다. 1990년대 후반의 외환위기 이후 임대료와 관리비 연체 세대가 늘어나고 지역사회가 침체되는 등의 문제를 겪으면서, 관리주체가 어려운 임차인 가구를 복지 자원과 연결하는 경우도 늘어나고 있다. 그러나 이런 변화 경향이 아직 공공임대주택 관리에 대한 근본적인 인식을 변화시킬 정도로 강한 수준은 아니다.

2) 입주자 관리의 문제

저소득층의 주거안정을 위하여 재정 및 국민주택기금을 지원하여 공급하고 있는 공공임대주택은 입주, 거주, 퇴거 등에 대한 관리가 체계적으로 이루어져야 한다.

공공임대주택 입주자의 실태조사 결과에서도 나타났듯이 공공임대주택에 대한 입주자 선정이 당초 정해진 기준과는 상이하게 운용되고 있다. 최근에 공급된 국민임대주택 입주자의 경우를 예를 들면 가구소득이 입주기준을 초과하는 가구가 20% 가량 존재한다. 이는 1~2년 사이 가구소득의 증가를 감안하더라도 부적격 입주가구가 상당수 존재한다는 것을 의미한다. 그 중 일부는 자영업자의 소득파악이 현실적으로 어려운 상황에서 소득기준에 의하여 입주여부를 결정하는 제도적인 문제도 한 원인이 되고 있는 것으로 판단된다.

공공임대주택에 입주할 수 있는 자격요건을 갖춘 가구 중 일부는 공공임대주택 단지가 안고 있는 한계점 때문에 입주를 기피하고 있다. 설문조사 결과, 공공임대주택 입주를 기피하는 가구는 그 중요한 사유로 자녀교육 여건을 포함한 주

12) 여러 나라에서 공공임대주택 관리의 문제가 나타나면서 관리 업무가 효율적으로 이루어지고 있는가를 평가하려는 시도도 늘어났다. 주택관리의 목적이나 업무 수행의 목표를 잘 달성하고 있는가를 평가하려는 이러한 시도들은 관리 업무를 평가하기 위한 지표들을 고안했다. 주택 재임대에 걸리는 기간, 임대료 연체율, 공가율 등의 지표가 이런 평가에서 활용되었다. 이것은 주택관리의 전문성이 더욱 강조되는 경향으로 이해할 수 있다(Malpass & Murie, 1999: 234235). 사회적 성격이 강조되는 경향이 자산 관리의 전문성이 약화되는 것을 의미하는 것은 아니다. 오늘날 소비자주의가 강화하면서 효율성 역시 더욱 중요시되고 있다. 공공임대주택 관리가 물리적이고 재정적인 측면과 사회적 측면으로 구성되어 있다면, 이 양자 중 어느 한 쪽의 강조가 반드시 다른 쪽의 약화와 함께 나타나는 것은 아니다.

변여건 열악(25.4%), 공공임대주택 규모의 협소(21.2%), 직장과의 거리(17.1%) 등을 들고 있다. 규모와 입지적인 여건은 개선에 한계가 있다고 하더라도 단지내의 교육여건이나 부정적 이미지는 상당부분 개선할 여지가 있을 것이다.

공공임대주택의 전대 및 퇴거관리 기능도 허술한 실정이다. 공공임대주택은 임대사업자의 동의를 얻지 않고서는 임차권을 타인에게 양도하거나 轉貸할 수 없다(임대주택법 제13조). 그러나 공공임대주택의 불법 전대행위는 최근까지 상당히 성행하고 있다. 건설교통부에 의하면 2002년부터 2004년 7월까지 공공임대주택을 최초로 임대받은 가구가 다른 가구에게 불법으로 전대했다가 적발된 건수만도 682건에 이르는 것으로 집계되고 있다.

퇴거관리의 경우도 제도만 있을 뿐 사실상 유명무실한 실정이다. 현행 제도상 공공임대주택은 매 6개월마다(영구임대주택은 매 2년) 입주자의 자격여부를 확인하여 자격을 상실한 가구는 퇴거조치하여야 한다. 그러나 영구임대주택을 제외한 여타 공공임대주택의 경우 퇴거기준이 불분명하고, 관리사무소의 입주자격에 대한 정기적 조사 실시도 매우 부진하다. 공공임대주택의 입주자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 입주자의 50%만이 입주자격에 대한 조사를 받은 경험이 있다고 응답하였다. 공공임대주택에 대한 퇴거기준을 명확히 설정하고, 입주자가 퇴거조건에 해당되는 경우 신규주택 공급 또는 임대료 상향조정 여부 등의 대안이 마련되어야 할 것이다.

현재 공공임대주택 단지에서는 입주자에 대한 사회복지적 서비스 기능이 거의 없는 실정이다. 저소득층이 밀집된 공공임대주택 단지에서 취업교육 및 알선, 소득·직업·연령 등을 감안한 사회복지적 서비스는 무엇보다 중요하다. 특히, 공공임대주택 단지는 여성가구주 비율이 높아서 사회복지 서비스 제공의 필요성이 높으나 이에 대한 대책은 전무하다. 설문조사 결과, 공공임대주택 거주 가구 중 여성가구주 비율은 32%로서 일반임차가구의 여성가구주 비율 11%보다 현저하게 높다. 공공임대주택 단지내에는 당초 상담실, 유아교육시설, 노인정, 직업안내소, 공동작업장 등 사회복지시설이 설계되어 있었으나, 운영과정에서 수익성이 낮다는 이유로 수익성이 높은 학원 또는 상업시설 등으로 전환되어 사용되고 있

다. 이와 같이 사회복지시설이 본래의 취지대로 운영되지 못하는 이유는 단지 관리주체의 잘못만은 아니다. 정부와 지자체의 관심과 지원 부족이 더 큰 원인이 되고 있다.

3) 입주자의 관리참여 부족

임대주택법이 개정된 이후 임차인 참여[13]와 관련해서도 여러 가지 변화가 나타나고 있다. 많은 공공임대주택 단지에 임차인대표회의가 구성되었다. 또한 임차인대표회의와 유사한 형태의 주민자치회 등의 모임도 있다. 임차인대표회의가 구성된 단지의 사정은 매우 다양하고 대체로 주민들의 참여는 종전보다 증가한 것으로 보이지만, 아직은 조직이 구성된 것 이상의 특별한 변화를 느끼기 어려운 실정이다.

일부 공공임대주택 단지에서는 관리주체들이 의도적으로 임차인 참여를 지원하는 경우도 있다. 관리주체들은 임차인대표회의의 구성에 대한 주민들의 의견을 조사했고, 관리규약안을 만들고 주민들의 동의를 받았으며, 임차인대표회의를 구성하도록 조장하기도 했다. 관리주체들 중에는 임차인대표회의의 구성을 관리소장의 평가에 반영한 경우도 있다. 그러나 주민들의 자발적인 움직임이 거의 없는 상태에서 관리주체가 주도해서 만든 조직은 관리주체에게 협력적이고 관리주체를 옹호하는 역할을 하기 쉽고, 관리주체들에 대해 비판적인 태도를 가지고 관리비에 대해 감시하는 등의 역할을 제대로 하기 어렵다. 또한 관리인이 임차인 참여를 지원한 이유가 진정으로 임차인 참여가 필요하다는 입장보다는 "본사에서 추진하는 일"을 단지의 관리자들이 수행한 것에 지나지 않는 경우가 많다. 이 때문에 2000년 이후 임차인대표회의가 곳곳에서 구성되었지만, 이내 주민들간의 갈등, 혹은 관리주체와의 갈등으로 인해 주민들로부터 외면받기 일수이고 지속적으로 생명력을 이어가지 못하고 있다. 공공임대주택 입주자를 대상으로 실시한 설문조사 결과에서도 임차인대표회의에 대한 임차인의 인지율은

13) 임차인 참여란 임차인이 조직을 만들고, 관리주체의 관리 활동에 대해 의견을 개진하는 것을 의미한다.

53% 수준으로 낮게 나타나고 있다. 임차인대표회의의 일부는 어떤 활동을 해야 하며, 어떠한 지식과 역량을 갖추어야 하는지에 대해 충분히 숙지하고 있지 못하고 명맥만 유지하고 있는 실정이다. 임차인들의 참여가 활발히 이루어지기 위해서는 그 전단계로서 참여주체인 임차인들의 조직화 과정이 수반되어야 하지만, 아직은 조직화 과정이 미비되어 있기 때문에 임차인들의 활발한 참여가 어려운 실정이다.

서종균(2003)은 사회 일각에서 공공임대주택 단지의 경우 주민참여가 제대로 이루어지지 않은 이유로 주민들의 무관심과 냉담함이 근본적인 원인이라고 하는 것에 대해 비판적인 시각을 제시한다. 그는 임차인들을 한 집단으로 묶어서 임차인 운동이나 조직에 대해 임차인들이 어떤 태도를 가질 것이라는 잘못된 인식이 임차인의 참여를 오히려 방해하는 요인으로 작용할 수 있다고 주장한다. 즉, 가난하다고 해서 반드시 지역사회 활동에 참여하지 않는 것은 아니라는 사실을 공공임대주택과 분양 아파트 주민의 참여의사를 비교한 자료를 인용하여 보여주고 있다.

<표 4-1> 공공임대주택과 분양 아파트 주민의 참여의사 비교

구분		참여하지 않겠다	생각해 보겠다	참여하겠다
지역사회에서 참여가 요구될 때 어떻게 할 것인가?	분양(N=593)	4.2	30.2	65.6
	공공임대(N=301)	1.7	39.5	58.8
봉사활동에 참여할 것인가?	분양(N=584)	6.0	42.5	51.5
	공공임대(N=298)	4.4	51.0	44.6
주변환경개선 활동에 참여할 것인가?	분양(N=579)	6.4	35.1	57.5
	공공임대(N=294)	4.4	47.6	48.0
주민조직의 리더로 추대될 때 어떻게 할 것인가?	분양(N=578)	31.3	47.8	20.9
	공공임대(N=295)	21.0	59.0	20.0

주 : "참여하지 않는다", "생각해보겠다", "가능하면 참여한다", "적극 참여한다"를 각각 1점에서 4점까지 부여하여 평균을 구한 것이다.

자료 : 하성규(2000b)

그렇다면 임차인의 관리참여를 어렵게 하는 요인은 무엇인가. 서종균(2003)은 내부적 요인으로 주민지도자 중심의 활동방식, 권위적 주민지도자, 주민조직간의 갈등을 들어서 설명한다. 이러한 요인들도 임차인 관리참여의 장애요인이 되고 있는 것이 사실이지만, 더욱 중요한 것은 임차인 참여를 지원하는 제도가 제대로 갖추어지지 않다는 점이다. 제5장에서 볼 수 있듯이 서구 국가들이 오래 전부터 공공임대주택과 관련되어 나타나는 문제들을 치유하기 위해 임차인 참여지원 제도를 시행하고 있다는 점을 상기한다면, 임차인들의 참여를 제도적으로 보장했던 2000년「임대주택법」개정 이후, 임차인 참여를 활성화하기 위해 어떠한 정책적 노력을 하였는지를 생각해볼 필요가 있다. 실제로 임대주택법 개정 이후 정책적으로나 제도적으로 임차인 참여를 지원하는 프로그램을 운용한 적이 거의 없었다. 관리주체는 입주자에게 관리참여와 관련된 정보를 제공하지 않고 있으며, 임차인의 관리참여를 위해서 필요한 최소한의 공간조차 마련되어 있지 않은 것도 임차인 관리참여가 부족한 원인이 된다. 조그마한 시골 동네에도 마을회관이 있고 공공장소와 시설이 있는데, 공공임대아파트에서는 대규모의 단지조차도 입주민이 모여서 회의하고 토론할 수 있는 공공장소가 거의 없는 실정이다.

4) 수선유지의 부적절성

주택은 준공된 날부터 곧바로 물리적인 수명의 노후화가 시작된다. 특히 공공임대주택의 경우는 비슷한 기간이 경과된 다른 공동주택단지에 비해 주요설비나 시설물에 대한 파괴행위가 심하여 내구년한이 도래하기 전에 시설물이나 설비를 교체해야 하는 경우가 많다. 따라서 공공임대주택 단지의 경우 일반 분양주택보다 장기수선계획이 더욱 상세하게 수립되어 있어야 하며, 이를 위한 비용조달은 어떻게 할 것인지 하는 것이 구체적으로 수립되어 있어야 한다.「임대주택법시행령」15조의 3에 의하면 50년공공임대주택은 건축비(주택법 제16조 규정에 의한 최초의 사업계획 승인당시 건설교통부장관이 정하는 표준건축비를 말한다)의 4/10000을 매월 적립하도록 되어 있으나, 50년간 적립한다고 해도 표준건축비의 24%에 불과하다. 건축학계 등에서는 건물의 최소 유지관리 비용으로 초기건축

비의 80%를 제시하고 있다. 더욱이 국민임대주택은 건축비의 3/10000를 매월 적립하도록 하고 있어 적립비율은 더욱 낮은 실정이다.

대한주택공사의 내부 장기수선비 적립기준에 의하면, 영구임대주택의 경우 현재 적립하고 있는 평당 월 1,480원은 필요비용인 평당 월 2,650원에 비하면 55.8%에 불과하여 향후 유지관리를 위한 비용조달에 있어서 심각한 문제가 될 것으로 예상된다. 더욱이 총 100만호가 건설될 것으로 예정되어 있는 국민임대주택의 경우 장기수선충당금 부족분이 더욱 많을 것으로 예상된다.

<표 4-2> 주택공사 장기수선비 적립 기준

(단위 : 원/월·평)

구 분	실제 적립액	필요비용	부족액	관련 규정
영구임대주택	1,480	2,650	1,170	주공 자체기준 (96.1.24)
국민임대주택[1)]	452	3,167	2,715	건설교통부 고시 제2000-146호 (2000.6.2)
50년공공임대주택	1,200	2,650	1450	대통령령고시 제15331호('97.4.1)

주: 1) 국민임대주택의 실제 적립액과 이론적으로 추정된 필요비용임
자료: 대한주택공사 판매관리처 시설관리부.

3. 문제점 종합

주택은 눈에 잘 띄는 불평등의 증거가 된다. 사회적 지위, 소득 등은 주택의 특징과 긴밀하게 관련되는 경우가 많다. 사회의 계층 분화가 심각한 경우 주거지도 이에 따라 구분되는 경우가 많다. 일반적으로 공공임대주택에는 저소득층이 집중되어 있다. 주거지 분화의 가장 분명한 형태로 나타나는 공공임대주택은 여러 가지 사회적인 관심의 대상이 되기도 한다. 특히 시장에 의한 주택공급이 지배적인 가운데 한계적인 집단을 위해 제공되는 공공임대주택은 사회적 문제의

원인이 되기도 한다. 사회통합을 촉진하기 위한 주택이 배분 및 관리의 부적절성으로 인하여 사회적 갈등의 원인이 되고, 그 곳에 사는 것이 불편하게 되어서는 안 될 것이다.

현행 공공임대주택 배분체계가 안고 있는 있는 핵심적인 문제는 입주대상이 되는 목표집단 설정기준이 모호하다는 점이다. 또한 공급 및 배분계획도 명확하지 못하고, 공공임대주택 유형이 복잡하여 배분의 비형평성을 초래할 수 있다. 이와 더불어 공공임대주택 공급과 주거비보조제도 등 여타 저소득층 지원제도와의 연계성이 부족하다.

관리제도와 관련하여서는 공공임대주택 관리에 대한 인식이 아직은 시설 및 비용관리에 중점이 두어져 있다. 시설 및 비용관리도 단기적인 수선유지와 관리비 징수 수준이며, 건물의 노후화가 진전된 상황을 대비한 장기적 수선유지 계획이 부족하다. 또한 입주자에 대한 진입, 거주, 퇴거기준 등은 불분명하고 체계적이지 못하며, 입주자의 관리참여가 부진한 가운데 이를 촉진할 수 있는 방안도 수립되어 있지 않은 것이 현실이다.

IMF 외환위기 이후 한국 사회도 과거 경제 성장기와 비교하면 상당한 변화를 겪고 있으며, 그 영향이 계속되고 있다. 더 이상 고도성장이 지속될 것을 전제로 한 사회체제를 유지할 수는 없으며, 사회적 계층 분화도 촉진되고 있다. 다행히 아직까지 우리나라에서는 외국 사례에서 나타난 것과 같이 공공임대주택이 입주하여 살기 어려울 만큼 지역사회의 배타성이 극명하지 않고, 공공임대주택에 대한 수요가 부족하거나 이에 따라 빈집이 방치되는 식의 관리 문제가 나타나지는 않은 상황이다. 따라서 지금부터 공공임대주택의 배분 및 관리 문제에 주목하고, 관련제도의 개선을 위해 다양한 방안을 강구할 필요가 있다.

C · H · A · P · T · E · R · 5

5 외국의 공공임대주택 관리제도

자본의 세계화가 진전되면서 각국에서 공공임대주택 정책이 상대적으로 쇠퇴하고 있다. 그럼에도 불구하고, 공공임대주택은 사회적으로 한계적인 위치에 있는 집단에게 주거를 제공하는데 매우 유용한 역할을 해온 것이 분명하다. 여러 나라의 사례 연구에서 공공임대주택에는 비록 저소득층이 많이 거주함에도 불구하고 상대적으로 잘 기능하고 있는 것을 볼 수 있다. 이것이 이들 국가에서 공공임대주택이 계속 지속되는 중요한 이유이기도 하다. 대부분의 공공임대주택 단지에서 빈곤계층이 집중함으로 인해 나타나는 문제는 우리가 우리와는 달리 그리 심각하지는 않다.

공공임대주택 단지에서 나타나는 일부 관리상의 문제를 해소하기 위해 각국은 다양한 접근방법을 택하고 있다. 특히 임차인의 적극적인 참여를 통해 공공임대주택의 슬럼화 등 부정적인 측면을 줄여나갈 수 있다는 시각이 제기되면서 많은 나라에서 임차인 참여를 중요하게 고려하고 있다. 이 장에서는 임차인 참여 제도를 포함하여 공공임대주택에 대한 관리 사례를 중심으로 영국, 일본 및 미국의 공공임대주택제도를 살펴봄으로써 우리에게 주는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

1. 영국 : 지역사회 복지계획을 중심으로

1) 사회주택 관리정책

(1) 사회주택 공급주체의 변화

영국에서 지방정부는 사회주택의 전통적인 공급자였다. 그런데 최근에는 민간

비영리 부문의 역할이 크게 높아지고 있다. 잉글랜드 지역에서 비영리주택조합 등이 공급하고 있는 사회주택은 2002년 현재 전체 주택재고의 6%에 달하는데, 이것은 지방정부가 제공하는 사회주택의 거의 절반에 육박하는 것이다. 이런 수치는 1980년대까지 사회주택 거의 대부분을 지방정부가 공급하였던 것과 비교하면 큰 변화라고 할 수 있다. 이런 추세는 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 현재 지방정부의 사회주택이 사유화 과정을 거쳐 소유권 이전이 진행되고 있고, 사회주택의 신규 공급 역시 대부분 비영리주택조합을 통해서 이루어지고 있기 때문이다.

사회주택 재고가 1980년대 이후 크게 줄어든 것 역시 주목할 필요가 있다. 1980년대에 들어오면서 보수당 정권은 지방정부의 역할을 줄이기 위해서 지방정부의 주택을 주택구매권(Right to Buy)을 통해서 사유화하거나 비영리 민간 부문으로 대폭 이양했다. <표 5-1>에서 보는 바와 같이 초기에는 구매권의 영향력이 크게 나타나서 사회주택의 재고가 줄어들고 자가소유 부문이 증가하는 결과를 낳았다. 이후에도 지방정부가 보유한 주택을 민간 비영리 부문으로 이양하는 경향이 사회주택 재고에 점점 큰 영향을 미치고 있다.

⑵ 사회적 임대사업자(Registered Social Landlords: RSL)

이러한 사회주택 정책의 변화가 추진될 당시에는 지방정부가 권위적이고, 변화를 싫어하며, 비효율적이라는 비판을 받았다. 이에 비해 민간 부문은 보다 소비자의 요구에 민감하고 혁신적인 형태라고 여겨졌다.

이런 결과 사회주택의 새로운 관리자로 등장한 비영리주택조합 등은 주택공사(Housing Corporation)에 등록을 하고 있고 재정적인 지원을 받는다. 주택공사는 1964년 비영리주택조합과 주택협동조합을 촉진하기 위해서 설립된 공공조직이다. 주택공사는 잉글랜드에서 등록된 사회적 임대사업자에 대한 규제와 기금 제공의 역할을 동시에 수행하고 있다. 1974년 이후 주택공사는 사회주택 임대사업자에 대한 가장 중요한 자금 제공자의 역할을 했고, '개발사업 승인 프로그램(Approved Development Programme: ADP)'은 이런 기금을 제공하는 가장 중요한

메커니즘이었다. 주택공사는 주택과 근린지역의 수준을 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 주택공사는 네 가지 주요한 목표를 가지고 있다.

<표 5-1> 잉글랜드 점유형태별 주택호수(1971~2002년)

(단위 : 호수)

연도	계	자가소유	민간임대	사회적임대		
				지방정부	비영리주택조합	소계
1971[1)]	15,940	8,060	3,240	4,500	140	4,640
1981	17,225	9,860	1,904	5,095	365	5,461
1991	19,309	13,050	1,824	3,872	564	4,436
2001-02	20,269	14,286	1,960	2,784	1,240	4,023
2002-03	20,445	14,386	2,063	2,740	1,255	3,995
1971[1)]	100	51	20	28	1	29
1981	100	57	11	30	2	32
1991	100	68	9	20	3	23
2001-02	100	70	10	14	6	20
2002-03	100	70	10	13	6	20

주 : 1) 1971년은 잉글랜드와 웨일즈를 합한 통계에서 나온 주택점유형태별 구성 비율을 그대로 잉글랜드 주택재고에 곱한 값이다.

자료 : ODPM, 2004d, National Statistics Summary: Survey of English Housing Provisional Result 2003-04.

주택공사의 주요목표

- 비영리주택조합 부문이 역동적이고 적절하게 관리되도록 규제하는 것
- 안전하고 지속가능한 지역사회 형성과 유지를 위해 투자하는 것
- 주택조합 부문에서 임차인의 관점을 중요시하는 것
- 현대적이고, 소비자 중심적이며, 앞을 내다보는 조직으로서 이 부문의 변화를 선도하는 것

주택공사는 자금을 지역 상황에 맞게 제공하여야 한다. 주택공사는 지역주택전략(Regional Housing Strategies)에서 정의된 우선순위에 맞게 기금을 계획, 관리, 배분한다. 지역주택전략은 지역의 주택위원회(Regional Housing Boards)에서 만든다. 이 위원회는 중앙정부 중견 대표자와 주택공사 지역사무소, 도시재생을 지원

하기 위한 민관협력조직인 잉글리시 파트너십(English Partnership), 지역개발조직, 의회, 기타 회원으로 구성되고, 지역의 필요에 맞게 기금을 배분한다. 주택공사는 지역주거위원회에서 중요한 역할을 하고, 지역주택전략과 중앙정부의 우선순위에 따라서 기금에 대한 요구를 평가하는 역할을 한다.

사회적 임대사업자(RSL)는 독립적인 비영리 민간 부문 조직이다. 1980년대 후반 이후 거의 모든 새로운 사회주택은 RSL에 의해 제공되고 있다. 지방정부는 RSL에 주택재고를 이양할 수 있는 옵션이 주어져 있다. 지방정부 주택 이양이 진행되는 중요한 이유 가운데 하나는 민간 부문인 RSL은 새로운 사업을 위해서이고, 지방정부로부터 이양된 주택에 대한 민간투자 기금을 조성하기 용이하기 때문이다. 공공 부문의 경우 이러한 지출에 대해서는 통제를 받고 있으며, 공공부문 대출조건의 제약을 받는다.

잉글랜드에는 2,000개 이상의 RSL이 있다. 2004년 현재 RSL은 145만호의 주택을 관리하고 있다. 규모가 큰 200개의 RSL은 그 재고의 90%를 보유하고 있다. 이들은 신규 주택 건설과 주택재고 관리를 위해서 정부로부터 보조금을 받고, 민간에서도 자금을 조달한다. RSL은 주택공사 지역사무소에 사회주택 보조금을 신청하고, 경쟁적인 조건을 거쳐 배정된다. 주택공사는 지역의 주거소요에 대해서 저렴한 임대료로 충당할 수 있는 계획을 승인하고, 공공 보조금으로 지불되는 돈에 비해 제공되는 주거 서비스가 가치가 있다고 여겨지는 사업을 우선적으로 지원한다.

RSL이 보유한 주택재고 가운데 16%(1996년 현재)는 특별한 필요가 있는 사람들을 위한 임시숙소(sheltered housing) 등으로 제공되고 있다. 일상적인 생활에 도움이 필요한 사람들을 위해서 제공되는 이런 주택들은 지방정부, 주택조합 등에 의해 제공되는데, 노인이나 장애인, 정신보건상의 문제가 있는 사람, 약물중독에서 회복 중인 사람 등이 주된 대상이다. 이런 주택에서 제공되는 보호 서비스의 수준은 매우 다양하다. 24시간 실무자가 있는 곳도 있고, 얼마 동안만 있는 곳도 있으며, 긴급 전화서비스가 갖추어져 있는 노인을 위한 주택 중에는 특별한 관리자가 없는 곳도 있다. 이런 주택들은 일반적인 필요를 위해 제공되는 것보다는

상대적으로 새로운 것이거나 양호한 조건인 경우가 많다.

RSL이 보유한 주택재고 수는 1990년대 이후 매우 빠른 속도로 증가했다. 증가된 주택재고의 절반 정도는 신규 건설을 통한 것이고, 나머지 절반은 지방정부로부터 자발적 이양방식(Large Scale Voluntary Transfers: LSVT)으로 넘겨받은 것이다. 전체적으로 RSL의 주택은 지방정부의 주택보다 양호한 수준이다. 오래된 RSL 주택재고 중에는 부적절한 상태로 평가된 것들이 16% 정도이다. 37% 정도는 사회적으로 낙후한 지역에 위치해 있고, 적어도 30%는 육안으로 문제가 있거나 반사회적 행동의 문제가 있는 곳에 위치해 있다. 하지만 이런 상태는 지방정부가 보유한 주택재고에 비해 양호한 편이다. RSL 주택임차인과 지방정부 주택임차인의 인구학적, 사회적 특성은 거의 차이가 없다. 노인단독가구의 비중이 높고 소득은 낮은 편이다. 약 64%의 임차인들이 주거비 보조(housing benefit)를 받고 있으며, LSVT 이후 임차인들의 만족도 역시 대체로 높아졌다는 조사 결과가 있다.

하지만 사회주택 공급자로서 지방정부와 비영리주택조합 가운데 어느 쪽이 더 바람직한지는 아직까지 분명하지 않다. 공공 부문보다 민간 부문이 더 효율적이라는 가정은 충분한 근거를 가지고 있는 것이 아니다. 분명한 것이 있다면, 사회주택과 관련해서 지방정부의 역할이 감소하면서 사회주택 전반에서 변화가 나타나기 시작했다는 것이다. 그 변화는 이용자에게 사회주택 공급자를 선택할 수 있는 권한이 주어지면서 지방정부나 비영리주택조합 모두 보다 양질의 서비스를 제공하기 위해 더 많이 노력하고 있는 것으로 이해될 수 있다.

이를 볼 때 공공이나 민간 조직 가운데 어느 쪽이 더 혁신적인지는 선험적으로 결정된 것이 아니라 조건에 따라 변화한다고 할 수 있다. 사회주택의 혁신을 조장하는 조건 가운데 하나는 지방정부와 비영리주택조합간 경쟁이다. 경쟁의 내용은 이용자에게 보다 양질의 서비스를 제공하고 있다는 인정을 받는 것이다. 이에 따라 임대사업자의 역할은 단지 주택을 공급하는 것에만 그치는 것이 아니라, 임차인 참여를 확대하고 실질적인 결정권을 갖게 하는 것, 단지 주택만을 제공하는 것이 아니라 주거와 관련된 다양한 서비스를 제공하는 것, 지역사회의 안전과

양질의 주거환경을 제공하는 것 등으로 확대되고 있다. 이러한 주거서비스의 확대는 이용자가 그러한 서비스를 중요시하기 때문이다.

⑶ 옵션 평가(Option Appraisal)

지방정부의 주택재고를 민간부문으로 이양하는 것은 보다 큰 맥락에서 이해될 필요가 있다. 지방정부는 법적으로 주택배정, 홈리스(homeless) 대책, 주거상담에 대한 의무가 있다. 그것은 지방정부가 주택재고를 소유 및 관리여부, 법적인 주거 관련 서비스의 제공을 계약을 통해 외부화하였는지 여부와 관계없이 지방정부의 의무이다. 지방정부는 1996년의 주택법(Housing Act, Part 6 and 7)에 따라 주거와 관련된 일정한 서비스를 계약을 통해서 외부화 할 수 있다. 예를 들어, 홈리스 신청에 대한 조사와 결정, 홈리스에 대한 의무를 수행하기 위한 거처의 확보와 주택배정 등도 외부화가 가능한 것이다. 하지만 홈리스 전략의 평가・ 채택・공표는 외부로 넘길 수 없다. 즉, '홈리스 전략'과 '서비스 제공기능'을 구분하고 후자는 서비스에 대한 평가 등을 통해서 외부화 할 것인지를 판단하도록 하고 있다(ODPM, 2003). 지방정부가 보유한 사회주택 정책의 변화는 이러한 지방정부 기능의 재배치 과정의 일부로 이해할 수 있다.

중앙정부는 지방정부가 보유한 사회주택이 양질의 수준을 유지하도록 하기 위해서 2010년까지 적정 주거기준(Decent Homes Standard)을 달성한다는 목표를 제시했다. 또한 2005년까지 지방정부들이 선택할 수 있는 대안들에 대한 평가를 마치고 이 기준을 어떤 방식으로 도달할 것인지를 제시하도록 했다. 이 과정에서 세 가지 대안이 선택될 수 있는데, 주택의 소유권을 이양하는 재고이양(stock transfer) 방식, 밀착형 관리조직(Arms Length Management Organizations: ALMO) 방식, 민간재원 활용사업(Private Finance Initiative: PFI) 방식이 검토될 수 있는 옵션들이다. 이런 결정과정에는 임차인들이 적극적으로 참여하도록 하고 있다.

첫째, PFI는 민간재원을 정부가 조달하여 사회주택을 건설하거나 수선하는 것에 활용하는 것이다. 정부의 민간재원 조달은 주택부문만이 아니라 여러 부문에 걸쳐서 이루어지고 있다. 정부의 주거 관련 예산에 포함되지 않는 PFI 융자는 새

로운 저렴한 주택을 제공하기 위해서 사용되기도 하는데, 여기에는 일반적인 필요, 특별한 보호가 필요한 경우나 임시숙소 등이 포함된다. 또 적정 주거 수준을 충족하지 못한 주택을 줄이고 지역사회의 재생과 지속가능성을 위한 사업에도 활용된다. 재원의 배분은 지역의 우선순위에 적절하게 이루어져야 한다.

둘째, ALMO는 지방정부가 주택관리 서비스를 개선하고 적정 주거수준으로 주택재고의 수준을 높이기 위한 투자를 할 수 있는 추가적인 자원을 찾는 대안이다. ALMO는 지방정부가 주택재고의 전부 혹은 일부를 관리하고 개선하기 위해서 설립하는 조직이다. ALMO 옵션은 주택재고의 소유권은 계속 지방정부에 남아 있고 임차인의 권리에는 아무런 변화가 없다. 밀착형 조직체(arms length body)는 지방정부로부터 상당 정도 독립된 조직이고, 보다 사업적이고 혁신적인 주택재고 관리를 한다는데 특징이 있다.

ALMO는 일반적으로 지방정부에 의해 통제를 받는 조직이고, 이윤을 목적으로 거래하거나 주식 발행 및 배당 지급 등이 금지되어 있다. ALMO는 이사회에 의해 관리되며, 이사회는 선출된 대표성이 있는 임차인, 지방정부가 임명한 전문가, 사회주택이나 재생, 사회통합, 금융, 기타 ALMO와 관련된 적절한 경험이 있는 독립적인 전문가로 구성된다. 여기에는 지역의 기업인이나 지역사회 대표가 포함될 수도 있다. 어떤 집단도 이사회의 다수가 될 수는 없다. 이것은 이사회가 지방정부로부터 독립적이게 하는 요인이다. 현재 ALMO 이사들은 보수가 없으며 지출 경비에 대해서만 지원을 받는다. 하지만 RSL 이사회의 경우는 조직 자체에서 보수에 대한 결정을 하고있어, ALMO에도 보수를 결정할 수 있는 기회를 주는 방향이 검토되고 있다. 지방정부는 ALMO 이사진을 위해서 초기교육을 제공하고, 이후에는 ALMO 스스로 이사들을 위한 훈련을 계획하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다. 임차인 관리조직(Tenant Management Organisations: TMO)은 ALMO의 기초가 될 수 있다. 기존의 관리를 담당하던 TMO는 재정적인 체계의 조정과 TMO 위원회의 구성원을 ALMO의 조건에 따라 확대하여 ALMO로 전환할 수 있다. 이를 통해 지방정부의 상대적으로 더 전략적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.

셋째, 주택재고 이양은 지방정부와 임차인이 선택할 수 있는 또 다른 대안이다. 대규모 자발적 이양(Large Scale Voluntary Transfer: LSVT)은 지방정부가 임대하고 있는 주택을 주택공사에 등록된 사회적 임대사업자에게 이양하는 과정을 말한다. 이 과정은 제도적으로는 1988년 개정된 주택법에서 임차인이 관리자를 선택할 수 있도록 한 '임차인의 선택(choice of tenants)' 조항을 통해 도입되었지만, 실질적으로는 단지재생기금(Estates Renewal Challenge Fund: ERCF)의 지원에 의해 부분적인 이양을 추진하는 방식으로 1996년부터 본격적으로 진행되기 시작했다. 이를 통해 24개 지방정부가 44,000호 이상의 주택을 이양했다. 이후 LSVT를 통해 새로운 임대사업자가 된 조직에 지원이 보장되면서 주택 이양의 규모는 확대되고, 이를 통해 지방정부가 보유하고 있던 주택의 전부 혹은 일부가 새로운 임대사업자에게 이양되었다.

LSVT 이후 수선과 개량 사업이 성공적으로 수행되었으며, 목표한 계획이 대부분 달성되고 임차인들의 만족도가 높아진 것으로 조사되었다. LSVT 임차인의 높은 만족도는 비교적 최근에 스스로 참여해서 결정한 것이나, 변화의 느낌이 좋다는 식의 주관적 판단도 반영하고 있는 것으로 보인다. 따라서, 앞으로 수선 등 기본적인 서비스 문제가 제대로 해결되지 않으면 만족도는 다시 낮아질 수도 있을 것이라고 조심스럽게 해석되기도 한다.

LSVT를 선택하지 않는 임차인의 의견 중에는 지방정부를 주택관리자로 고집하는 경우도 있다. LSVT는 상대적으로 도시지역을 중심으로 진행되었고, LSVT 주택조합들은 임차인 참여를 비롯한 여러 영역에서 많은 혁신을 했다. LSVT 주택조합은 주요한 수선과 개량은 물론이고, 신규 건설의 목표도 성공적으로 달성하고 있다. 이는 LSVT 사업이 RSL 부문에 새로운 역동적인 주택조합들을 추가하는 역할을 한 것으로 이해할 수 있다. 그들은 노인들을 위한 셀터드 하우징 사업, 새로운 지역에서의 신규 건설, 지역사회 개발과 지역 재생사업의 참여 등에서 매우 적극적이었다.

이상과 같이 지방정부가 옵션 평가를 통해 주거기능을 외부화 하는 것이 지방정부의 주거와 관련된 책무가 없어지거나 주택정책 기능이 사라지는 것을 의미

하지는 않는다. 기능의 외부화에 대한 계약은 지방정부가 그 기능을 다시 책임지지 않는 조건으로 이루어지지도 않는다. 외부화는 더 많은 주체들의 협력을 통하여 양질의 주거서비스를 제공하기 위한 것이고, 변화하는 환경에 적절하게 대응할 수 있어야 하기 때문이다. 주거기능의 일부가 외부화되더라도 일관성을 유지해야 하고, 다른 관련 서비스와의 연결도 원활하게 이루어지도록 하는 것도 주의를 기울여야 할 분야이다. 예를 들어 주거상담에서 사회주택의 배정이나 홈리스 서비스로의 이관, 또는 그 반대로의 흐름이 원활하게 이루어질 수 있어야 한다.

⑷ 사회주택의 임대료 결정

사회주택의 임대료는 지역 상황을 반영하여 결정되어야 한다. 런던을 비롯한 남부 지역은 사회주택이 부족하지만, 다른 지역에는 비어있는 사회주택의 비율이 높다. 그런 지역의 경우 임대료 수준이 높으면 더 많은 공가가 발생하고 사회주택 관리는 더 어려워질 수 있다. 따라서 사회주택의 임대료는 시장 상황을 반영해야 할 필요가 있다.

흔히 사회주택은 민간임대주택과의 관계가 중요하다고 여겨졌었다. 민간임대주택의 임대료가 매우 높고 주거수준이 열악해지면서 사회주택이 도입되었고, 사회주택의 비중이 커지는 시기에는 민간임대주택의 역할은 축소되는 경향이 있었다. 일반적으로 영국에서 민간임대주택은 장기간 거주하기에 적합한 안정적인 점유형태로 여겨지지는 않는다. 주택금융을 통하여 주택을 구입하는 것과 비교할 때 민간임대주택은 임대료 부담이 크다. 따라서 직장이나 학교 때문에 상대적으로 단기간 거주하는 이들이 이용하는 경우를 제외하고는 민간임대를 이용하는 경우는 흔하지 않다. 이 같은 점유형태의 특성은 자가주택에 대한 소유 접근이 용이하기 때문이다.

사회주택의 임대료 결정에서 사회주택을 공급하는 지방정부나 주택조합은 임대료를 자가소유를 할 경우의 비용과 비교한 정보를 제공해야 할 의무가 있다. 여기서 자가소유 비용이란 단지 주택가격을 의미하는 것만이 아니다. 주택가격은 일시에 지불하는 것이 아니라 대부분 모게지를 이용하기 때문에, 모게지 이자

와 원금의 일부를 상환하는 것이 실질적인 자가소유 비용을 의미한다. 따라서 모게지 이자율은 자가소유 비용에 중요한 영향을 미친다. 비록 주택가격이 상승하더라도 모게지 이자율이 내려간다면 매달 부담하는 실제 비용은 더 낮아질 수도 있는 것이다. 또 어떤 지역의 경우 사회주택의 임대료가 자가소유에 따른 비용에 근접해오기도 한다. 인구가 줄어들고 있는 지역의 경우 특히 소규모 주택에서 사회주택의 임대료와 자가소유 비용은 큰 차이가 없어지기 쉽다.

자가소유 비용과 사회주택 임대료의 차이가 줄어드는 것은 언제든지 주택을 구입할 수 있는 임차인의 주택 구입 가능성이 커지거나, 상대적으로 인기 있는 자가주택을 구해서 거주자가 나가고 신규로 입주하려는 사람은 줄어드는 결과를 낳을 수도 있다. 심각한 경우에는 공가가 발생하고 전체 임대료 수입이 줄어들어 사회주택 관리 자체가 어려워질 수도 있다. 따라서 자가소유로 인한 비용과 임대료의 차이가 줄어들면 임대사업자는 임대료 수준에 주의를 기울이지 않을 수 없다.

반대로 자가소유 비용이 높아지고 임대료와 차이가 커지는 경우 그것은 주거비 부담 능력의 문제를 겪고 있는 사람들이 많아진다는 것을 의미한다. 따라서 사회주택은 주거비 지원을 받는 가구만이 아니라, 주거비 지원을 받지는 않지만 자가소유 비용을 부담할 수 없는 이들을 대상으로 공급될 필요가 있고, 이들에게도 사회주택 공급을 확대할 필요가 있는 것이다.

자가소유 비용에 대한 정보를 제공해야 하는 의무는 사회주택 공급자들이 임대료와 자가소유 비용의 차이에 민감하게 반응하고, 자가소유 비용의 어떤 요소의 변화가 영향을 미치는지 등에 대해서도 관심을 갖게 한다. 이런 변화는 사회주택정책이 점점 더 시장 지향적으로 바뀌는 것이라고 비판을 받을 수도 있다. 하지만 사회주택의 정책적 지원 효과를 주거비 부담으로 인해 어려움을 겪는 이들에게 돌아가도록 할 수 있는 방법이기도 하다. 사회주택 정책은 사회주택을 확대하거나 축소하는 것만으로 발전과 쇠퇴를 평가할 수 있는 것은 아니다. 마찬가지로 시장의 변화에 따라 유연하게 변동하는 체계를 갖추는 과정 역시 단지 사회주택 정책의 후퇴로만 평가되어서는 안될 것이다. 그리고 사회주택의 임대료가

부담이 되는 가구의 경우 주거비 보조를 통해서 실제 임대료 부담이 적정한 수준이 되도록 조정이 가능하기 때문에 임대료 수준 자체가 특정한 계층을 배제하는 것은 아니다.

2) 임차인 참여

(1) 복지 서비스 결정 주체로서의 이용자 등장

영궁의 복지정책에서는 비교적 균일한 서비스를 제공하던 국가중심 체제가 해체되고 다양한 주체에 의해 다양한 수준의 서비스가 공급되는 방향으로 변화가 나타나고 있다. 사람들의 기본적인 필요(need)를 충족시키기 위해서 복지 서비스를 제공해야 한다는 논리는 대부분의 사람들이 인정하는 것이다. 그래서 대부분의 사람들에게 사회주택을 제공하는 것은 당연시되었다. 이것이 가능했던 것은 대부분의 사람들이 전쟁을 겪으면서 검소한 생활을 하고 있었으며, 공동체 의식이 강하였기 때문이다. 그런데 전후 30년이 지나면서 이러한 보편주의는 의심을 받기 시작했다. 먼저 보수주의자들이 시장과 복지에 대한 국가개입을 의심하기 시작했다. 좌파의 경우 초기에는 공공 서비스의 개선을 요구하면서도 공적인 제공을 여전히 옹호했지만, 이들 역시 국가가 기본적인 필요를 충족시켜야 한다는 생각에서 후퇴하기 시작했다.

이와 함께 필요에 대한 정의나 복지 서비스의 내용에 대한 합의협성이 어려워졌고, 복지 서비스를 제공하는 것과 관련한 전문가나 공무원의 권위도 의심을 받았다. 이용자의 참여가 강조되고, 서비스를 관리하는 사람과 서비스를 제공받는 사람 사이의 관계는 변화했다. 복지 서비스에 대한 대중적인 관심과 저항이 실질적인 영향을 주기 시작한 것이다. 한동안 이런 경향은 국가의 역할을 축소시키고 복지 서비스의 시장화를 촉진하는 것 정도로 여겨지기도 했지만, 이러한 추세가 점점 더 영향력이 커지면서 그것이 독립적인 경향이라는 것을 인정하게 되었다.

영국에서 사회주택은 이 두 가지 변화의 경향 속에서 가장 쟁점이 되었던 분야 중 하나이다. 사회주택을 제공하는 주체가 다양해졌고, 민영화가 추진되고 시장

과의 관계가 더 긴밀해졌으며, 임차인의 선택권과 참여가 확대되고, 홈리스 등 긴급하게 대응해야 할 필요를 가지고 있는 집단에 대해 우선적으로 주택을 배정하는 등의 변화를 겪었다. 이런 변화 속에서 사회주택을 둘러싼 문제가 부분적으로는 해결되기도 했고, 또 다른 문제가 나타나기도 했다. 이념이나 정책의 후퇴로만 이해되기도 했지만, 여러 가지 측면에서 진전이 있었던 것도 분명하다. 이런 가운데 다양한 집단의 참여, 특히 이용자의 집단적인 참여는 새로운 경향을 형성하고 있는 것 같다.

⑵ 중앙정부의 임차인 참여 지원

영국에서는 공공기관이나 민간기관, 중앙정부나 지방정부 등 다양한 차원에서 임차인 참여를 지원하고 있다. 지방정부나 민간 사회주택 공급자가 임차인의 참여를 지원하는 방식은 매우 다양하다. 먼저 중앙정부의 차원에서 시행되고 있는 임차인 참여 지원은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.[14)]

첫째, 임대주체로서 지방정부와 그 임차인이 최선의 가치정책(Best Value)의 일환으로 임차인참여협정(Tenant Participation Compact)을 작성하고, 이에 따라 임차인들이 주택에 대한 정책, 투자에 대한 선택에 참여하고, 주거 서비스에 대한 결정을 할 수 있는 기회・수단・계기를 제공하도록 하는 것이다.

Best Value 제도는 지방정부 서비스의 비용과 질을 지속적으로 개량하기 위한 것으로, 여기서는 지방정부가 주민들에게 제공하는 모든 서비스를 평가하고 이용가능한 모든 수단을 통해 서비스의 질을 개선하도록 하는 의무를 지방정부에 부과하고 있다. 이 제도를 추진하기 위하여 지방정부는 서비스 이용자를 비롯하여 지역사회의 의견을 수렴해야 한다. Best Value 제도를 통해 지역주민들은 지방정부가 제공하는 각종 서비스를 평가할 수 있는 기회를 갖게 된다.

임차인참여협정은 임차인들에게 주택에 대한 정책, 투자에 대한 선택이나 주거 서비스에 대한 결정을 할 수 있는 기회와 수단을 제공하기 위한 것으로, 임차인참여협정을 통해 공공임대주택의 임차인에게 영향을 주는 지방정부의 주택정

14) 홍인옥. 2003. 「공동주택 관련 법률정비 방안」. 한국도시연구소.

책 결정과정에 임차인들이 어떻게 개입할 것인지를 합의하게 된다. 그런데 Best Value와 임차인 참여의 원칙은 지방정부만이 아니라 등록된 사회적 임대사업자에게도 적용된다. 이 정책은 주로 지방정부 수준에서 실시되지만 중앙정부 수준에서 결정하고 집행된 것이라 할 수 있다. 그리고 중앙정부는 지방의 임차인참여협정의 기준이 될 수 있는 전국표준임차인참여협정(National Framework for Tenant Participation Compacts)을 만들기도 했다.

둘째, 중앙정부는 임차인의 능력 개발을 위한 각종 지원 프로그램을 통해 공공임대주택 관리에서 임차인의 참여를 강화하고 지원한다. 이 프로그램은 참여를 활성화하고자 하는 임차인들에게 그 방안을 제시하고 지역사회의 사업을 수행할 수 있는 지식과 기술을 학습하는 기회를 제공한다. 임차인 능력 개발 프로그램의 일환으로 중앙정부는 보조금을 지원하는데, 이것은 독립된 민간기관이 실시하는 자문 및 훈련 프로그램 참여 등 임차인 조직이 능력을 기르고 지역사회를 개선하기 위해서 관련된 문제에 대응할 수 있는 능력 개발에 사용할 수 있다.

1986년의 주택및계획법(Housing and Planning Act) 제16조에 따라 임차인 참여를 지원하기 위한 "임차인 능력제고 보조금 프로그램(Tenant Empowerment Grant Programme: TEGP)"을 운영하고 있다. 이 프로그램은 참여를 원하는 임차인들에게 어떤 내용으로 어떻게 참여할 수 있는 지를 보여주고, 지역사회의 각종 사업을 수행하는 데 필요한 각종 지식과 기술을 학습할 수 있는 기회를 제공하기 위한 활동에 대해 기금을 제공하는 것이다. 이를 통해 임차인을 위한 정보 제공과 자문, 임차인 훈련, 선택 학습(options studies), 임차인 관리에 대한 지원, 혁신적 실행 프로그램(innovation into action programme) 등의 사업이 추진되고 있다. 이런 보조금을 받아 지원 활동하는 것은 대부분 임차인 참여지원 활동을 오랫동안 수행해 온 민간단체들이다.

셋째, 중앙정부는 임차인자문위원회를 설립하여 임차인과 그들의 지역사회에 영향을 미치는 주요 주택 문제 및 정책을 토론하고, 각종 정책에 임차인의 의견을 제안할 수 있도록 지원하고 있다. 임차인자문위원회의 자문위원은 임차인 가운데 주택 문제에 대한 지식이 있고 그 개선에 기여하고자 하는 이들로 구성하는

데, 자문위원이 되고자 하는 사람들의 지원을 받아서 선정하고 있다. 자문위원들은 다양한 방식으로 지역사회에 관여하고 있는데, 이들은 임차인자문위원회에 특정 집단, 특정 지역, 특정 가입단체의 대표 자격이 아니라 개인 자격으로 참여하고 있다.

⑶ 지방정부 및 사회적 임대사업자의 임차인 참여 지원

지방정부에서 제공하는 사회주택의 경우 지방정부 예산에는 대부분 임차인 참여지원을 위한 예산이 배정되어 있다. 이 예산은 단지의 임차인대표회의, 임차인대표회의 협의회, 기타 지역 사무소 차원에서 지출되는 참여 관련 비용, 훈련, 교통비나 보호자 경비 등 참여로 인해 발생하는 임차인의 지출, 임차인 조직 구성에 대한 지원, 출판, 정보 제공, 컨퍼런스 등 다양한 모임 등의 경비로 사용된다.[15] 임차인이 회의에 참여하기 위해서 교통비가 들 수도 있고 아이를 돌보기 위한 보호자 비용 등이 필요할 수도 있다. 이런 부담은 주민들의 참여를 어렵게 만드는 원인이 될 수 있다. 따라서 이런 비용이 부담이 되어 참여하지 못하는 일이 없도록 하기 위해서, 지방정부가 이를 부담하는 것이다.

임차인 훈련에 대한 지원도 다양하게 이루어진다. 주민들은 단지나 지역에서 모임을 갖기 전이나 다른 시간에 훈련 프로그램을 진행하도록 요청할 수 있다. 시 차원에서 훈련 프로그램을 운영할 수도 있다. 전국 차원에서 진행되는 훈련 프로그램이나 회의에 참여하는 것에 대한 지원도 받을 수 있다.

임차인 참여 지원과 관련된 인력을 따로 두고 있다. 일선에서 임차인 참여와 관련한 지원을 수행하는 것은 주로 지역 사무소의 공무원들이다. 지방정부 전체 차원에서 임차인 참여를 지원하기 위한 부서를 따로 두는 경우도 많다. 임차인 참여 지원 부서는 지역 사무소의 공무원들의 임차인 참여 지원 업무를 지원하는

15) 브리스톨 시의 경우 이런 예산이 2억 원 정도 되는데, 그 예산은 각 지역의 임차인대표회의 협의회에 배분되고, 이를 다시 단지의 임차인대표회의가 계획한 역할에 따라 배분한다. 예산은 매년 지역의 임차인대표회의 협의회와 단지 임차인대표회의에 제공되고, 각 임차인 조직이 책임을 지고 관리한다. 임차인 조직을 구성할 때에는 20만원 정도의 지원금을 이용할 수 있다. 단지의 임차인대표회의는 50% 이상의 임차인들의 참여로 구성되어야 하는데, 이를 위해서 필요한 비용을 충당하기 위한 것이다. 조직 구성에 대한 지원금의 반은 주택 예산 계정에서, 나머지 절반은 일반 예산 계정에서 지출된다.

것 이외에도 훈련을 조직하고, 임차인 참여 발전을 위한 다양한 활동을 기획하고 집행하며, 시 차원의 임차인 대표자 모임을 지원하는 등의 역할을 수행한다.

민간 사회주택 공급자들 역시 임차인 참여 지원을 위한 다양한 활동을 하고 있다. 주택조합(Housing Associations)의 규모는 작고 특정 지역사회에 기반을 두고 있는 것부터 상당한 규모의 지역적 혹은 전국적 차원의 조직들도 있다. 따라서 민간 사회주택 공급자의 임차인 참여 지원 활동을 일반화하기는 지방정부의 그것에 비해 어려움이 있다.

지방정부와 사회적 임대사업자의 다양한 지원에는 서비스는 물론이고 재정적인 것이 포함되어 있으며, 임차인대표회의를 비롯한 임차인 조직들은 이러한 자원을 이용할 수 있다. 그런데 이러한 지원을 받기 위해서 임차인대표회의는 일정한 기준을 충족시켜야 한다. 이 기준을 두는 것은 지방정부가 민주적으로 주민들을 대변할 수 있는 공식적인 임차인 조직과 협력하기 위해서이다. 임차인 조직이 민주적으로 주민들의 의사를 제대로 대변하지도 못하고 주민들에게 신뢰를 받지도 못한다면, 지방정부가 그런 조직을 지원하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 임차인대표회의는 매년 지방정부에 인정 서류를 제출하고, 지방정부는 이를 기준으로 임차인대표회의가 인정기준에 부합하는지 평가한다.

이런 기준은 지방정부, 임차인, 지방의원이 참여하여 모두가 동의할 수 있는 수준으로 정해지고, 정기적으로 재평가 및 수정될 수 있다. 그 내용은 임차인대표회의를 구성하는 것에 장애가 되지 않도록 최소한의 조건만을 포함하는 것이 원칙이다. 정기적인 수정이 필요한 것은 새로운 다양한 형태의 임차인 참여가 나타남에 따라, 새로운 기준이 개발될 필요가 있기 때문이다.

이러한 기준은 지방마다 다르지만 일반적으로 포함되는 내용을 보면 다음과 같다. 먼저 임차인대표회의는 그 구성원들이 합의한 규약을 가지고 있어야 한다. 규약의 내용에는 조직의 원활한 운영, 동등한 참여 기회 보장 등을 위해서 기본적이라고 생각되는 사항들이 포함되어야 한다. 또 사안의 결정은 공개회의, 총회, 우편투표 등의 방법에 의해 민주적으로 구성된 대표자들의 회의를 통해서 이루어져야 한다. 회계 기록을 유지하고 매년 증빙자료를 첨부하여 지방정부의 담당

부서에 제출해야 한다. 또 주민 누구나 회원이 될 수 있으며, 매년 1회 정기총회를 비롯하여 몇 번의 전체 주민들을 상대로 공개회의를 가져야 한다. 위의 기준을 충족하고 거주가구의 50% 이상이 회원이 된 경우에는 조직 운영과 사업에 대한 지원을 받을 수 있다. 그리고 지방정부로부터 인정을 받지 못하는 임차인 조직들의 경우 이의를 제기할 수 있는 방법도 있다.

임차인대표회의가 구성되기 전에도 지원받을 수 있다. 소수 임차인들이 임차인대표회의에 구성에 대해 지지하고 지방정부의 임차인 참여 담당자와 접촉하면, 임차인대표회의 구성에 필요한 정보와 함께 조직 구성에 대한 지원금을 이용할 수 있다. 그리고 청소년 조직을 비롯한 다양한 형태의 조직들도 그 구성이나 활동을 기준으로 임차인 참여를 지원하기 위한 자원을 활용할 수 있다.

⑷ 임차인 훈련

사회주택 정책에서 임대사업자와 주민이 협력하면 모두가 이롭다는 생각은 임차인 참여를 지지하는 전제이다. 임대사업자와 임차인의 협력은 이전보다 임차인의 역할이 커지는 것을 의미하고, 임차인이 새로운 역할을 하기 위해서는 그에 필요한 능력을 갖추어야 할 필요가 있다. 임차인 훈련은 이러한 능력을 갖추기 위한 한 가지 방법이다.

이런 이유로 정부는 임차인 훈련을 지원하기 위한 내용을 법으로 정하고 있고 관련된 재정도 확보하고 있다. 지방정부에서도 임차인 훈련을 지원하고 있다. 지방정부는 '임차인 훈련 전략(Tenant Training Strategy)'을 만들고, 여기서 임차인들이 어떤 훈련 프로그램을 어떻게 이용할 수 있는지 등을 소개하고 있다.

임차인 훈련의 목표는 다음과 같은 것이 포함될 수 있다. 임차인에게 주택정책이나 관련된 절차를 알려주어 효과적으로 참여할 수 있도록 하는 것, 임차인 개인의 기술과 자신감을 기르는 것, 조직을 보다 효과적으로 운영하도록 지원하는 것, 지역사회 주민의 대표나 대변자의 역할을 잘 하도록 지원하는 것, 지역사회와 임차인 참여 활동에 대해서 관심과 열정을 갖게 하는 것 등이다.

임차인 훈련은 임차인들이 제공받을 수 있는 서비스이고, 이를 제공하는 것은

지방정부 등이 당연히 수행해야 할 역할로 여겨진다. 그래서 임차인들은 스스로 필요하다고 판단하는 훈련을 제안할 수 있다. 지역이나 지방정부 차원의 임차인 대표회의 협의회는 지역의 상황과 필요로 하는 기술에 대한 논의를 하고, 매년 훈련의 우선순위를 정한다. 개별 단지에서도 주민들이 필요로 하는 훈련 서비스를 요구할 수 있다. 지방정부는 직접 훈련 프로그램을 계획하기도 하고, 적절한 훈련에 참여할 수 있도록 재정을 비롯한 여러 가지 지원을 한다.

훈련이 제공되는 방법은 다양하다. 임차인들이 요청한 훈련은 시 전체 차원에서 진행하기도 하고, 지역이나 단지에서도 훈련을 할 수 있다. 이렇게 다양한 형태의 훈련이 이루어지는 것은 임차인의 다양한 요구를 반영하기 위한 것이다. 임차인참여지원센터(TPAS), 취약단지프로젝트(PEP), 전국임차인자원센터(NTRC) 등은 전국적인 임차인 훈련 기관들인데, 이 곳에서 제공하는 훈련에 참여할 경우에도 지원을 받을 수 있다. 임차인이 지방정부 등에 요청을 하면, 훈련 우선순위에 부합한다고 판단되는 경우 훈련 과정에 참여할 수 있는 비용을 지원하고, 교통편을 예약해주기도 한다.

임차인 훈련의 주제는 매우 다양하다. 지역사무소의 역할, 임차인에 의한 관리, 수선 요청과 대응, 주택 교환과 배정, 임대료 보조, 가계 수입과 채무 관리, 반사회적 행동, 동등한 기회 보장, 가정 폭력, 참여, 환경오염, 홈리스, 범죄, 에너지, 인종차별 등 주민들의 생활과 관련된 모든 주제가 가능하다. 특정한 사업과 관련하여 형성된 조직을 위한 워크숍도 있다.

훈련이 끝나면 훈련 내용에 대한 평가를 반듯이 한다. 간단한 평가서를 훈련 후에 작성한다. 훈련 이후에는 후속 사업이 진행되어야 마땅하다고 여겨진다. 외부 훈련에 참가한 사람은 모임의 다른 사람들에게 유인물을 복사해서 제공하면서 간단하게 훈련 내용을 설명한다. 예를 들어, 신문 작성에 대한 훈련에 참석한 경우 다른 이들과 협력해서 신문을 직접 만드는 등의 후속 사업이 이루어져야 마땅하다고 여겨진다.

⑸ 임차인 자문단(Independent Tenant Advisors: ITA)

지방정부 주택을 사회적 임대사업자에게 이양하는 사업을 비롯하여 옵션 평가

를 진행하는 과정에서 임차인의 의견은 매우 중요하게 고려되어야 한다. 임차인은 그 지역에서 일어나는 일에 적극적으로 참여할 수 있는 기회가 있어야 할 뿐만 아니라 최종적으로 자신의 주택을 새로운 임대사업자에게 이양할 것인지에 대한 찬반을 투표로 결정하는 주체이다. 그 과정과 이양의 내용을 정하는 것에서 임차인은 가능한 일찍, 완전하게 개입해야 한다.

ITA는 개인이나 조직이 될 수 있는데, 임차인을 지원하고 도움을 줄 뿐만 아니라 독립적인 정보 제공과 공정한 상담을 담당한다. 그들은 임차인이 주택 이양이 어떻게 진행되고 그것이 실제로 어떤 의미가 있을 것인지를 이해하며, 협상에서 중요한 역할을 수행할 수 있도록 돕는 일을 한다. 임차인 자문단은 지방정부나 새로운 임대사업자로부터 독립적이다. ITA는 임차인의 필요에 대응하기 위해 양질의, 맞춤형의 유연한 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 주택 이양이 실제 이루어지는 방식은 매우 다양하다. 임차인과 기타 주민의 특징과 필요는 매우 다를 수 있고, 재고의 상태나 지역의 정치도 매우 다른 성격을 가지고 있다. 이것은 임차인 등에게는 단 한 번 경험하는 것이겠지만, 그것이 주택과 생활에 미치는 영향은 매우 크다. 따라서 독립적이고 정확한 정보는 그들에게 매우 절실하다.

주택 이양과 관련된 모든 사람은 처음 단계에 ITA가 임차인과 함께 일하고 그들을 위해서 있다는 것을 알고 합의해야 한다. 그들에 대한 비용은 대개 지방정부가 부담하지만, 실제로는 다양한 형태로 지불된다. ITA의 역할은 중립적이어야 하기 때문에, 주택 이양을 지지하거나 반대해서는 안 된다. 그들은 독립적인 형태이어야 하기 때문에, 지방정부나 새로운 임대사업자, 특정 임차인 집단 등의 견해를 대변해서도 안 된다. ITA는 모든 이용가능한 정보원, 예를 들어 지방정부, 새로운 임대사업자, 임대사업자나 기존 임차인 조직을 위해서 일하는 컨설턴트 등으로부터 정보를 이용할 수 있다. 이들 정보를 임차인을 위해서 가공하고 이용하기 쉽고 공평한 방법으로 전달해야 한다. 그들은 지방정부나 신규 임대사업자가 임차인 등과 의사소통을 하고 정보를 공유해야 할 필요를 없애는 것이 아니라, 그 위에 추가적인 역할을 하기 위해서 존재한다.

⑹ 소수 집단의 참여를 위한 지원

사회주택 임차인과 지역사회의 참여와 관련된 여러 가지 정책이 있지만 참여가 상대적으로 미진한 부분도 있다. 흑인이나 소수 인종 집단과 그들이 주로 사는 지역사회가 그런 경우이다. 많은 임차인 모임에 참여하는 이들은 대부분 백인이고, 흑인이나 다른 소수 인종들은 사회주택에 살고 있는 수에 비해 참여하는 비율이 높지 않다. 소수 인종이 주로 생활하는 지역사회는 외부와의 관계가 상대적으로 약한 경우가 많다.

흑인과 소수 인종은 인종 차별이 있다고 판단되는 지역을 피해서 거주해야 하는 등 주거선택에서 상대적으로 제약을 받았다. 그리고 임차인 모임에서도 그들은 참여에 제약을 받기도 했다. 예를 들어, 임차인 모임에서 종종 소수 인종에 대한 차별적 언행이 나타나기도 했는데, 이를 민감하게 생각하고 엄격하게 제한하지 않을 경우 소수 인종의 참여는 제약을 받게 된다. 이런 제약이 지속되면 소수 인종의 의견은 상대적으로 무시될 수 있다. 임차인과 지역사회의 참여가 확대되고 이를 통하여 자원 배분에 대한 실질적인 결정이 이루어지기 시작하면서, 임차인 참여에서 상대적으로 소외를 받은 부분의 문제도 보다 심각하게 고려할 필요가 생겼다.

비교적 최근에 소수 인종을 비롯하여 참여에 소극적이고 그동안 의견이 무시되어온 집단의 문제에 관심을 기울이고, 이 문제에 대응하기 위한 방법이 제안되고 있다. 이런 제안은 참여에 소극적인 다른 집단의 문제에도 비슷하게 적용될 수 있다고 판단된다. 여성과 청소년은 참여의 일반적인 틀에서 제대로 수용되지 않을 가능성이 있고 그들의 이해는 상대적으로 무시되기 쉽다. 외관상의 특징, 문화적 차이, 그리고 입주한 시기에 따라서도 지역사회에서 집단이 나누어지고, 그들간의 관계가 참여에 영향을 줄 수 있다.

참여에 소극적이고 의견 수렴에서 등한시된 집단의 문제에 대응하기 위해서는 먼저 어떤 장애가 있는지를 확인해야 한다. 장애에 대한 평가는 간단한 분석을 통해 가능하다. 우선 일반적으로 나타나는 장애의 종류를 열거하고, 그것들이 해

당 지역에서는 어느 정도인지를 평가한다. 이러한 평가는 임차인 참여 등과 관련된 담당자와 소수 집단을 포함하는 임차인, 지역사회에 대해서 알고 있는 내·외부 사람들이 참여하는 브레인스토밍을 통해서 가능하다. 이를 통해서 어떤 장애가 가장 중요한 문제이고, 그것을 극복할 수 있는 대안은 무엇인지를 확인해야 한다.

소수 집단의 참여를 제약하는 일반적인 장애는 세 가지로 구분될 수 있다. 비교적 간단하고 단기적으로 대응이 가능한 것, 중간적인 것, 장기적인 노력과 상당한 비용이 소요되는 것이다. 첫째, 비교적 간단히 대응할 수 있는 장애로는 지역사회와 그 특성에 대한 기초 정보가 불충분한 점, 통역이나 번역의 필요에 대해서 관심을 기울이지 않은 점 등이 있다. 둘째, 중간적인 장애는 주택을 제공하고 관리하는 조직이 지역사회로부터 신뢰를 받지 못하는 것, 지역사회 참여와 관련한 대표성의 문제, 의견 수렴 등이 충분한 시간을 갖고 이루어지지 않는 점 등이다. 셋째, 상대적으로 대응이 어려운 장애는 지역사회가 분절되어 있는 것이다. 인종이나 문화, 정치적 성향 등 여러 가지 이유로 지역사회는 여러 집단으로 나누어질 수 있다. 그리고 여성과 젊은이 등 공식적인 지역사회 조직에 접근하기 어려운 집단의 문제에도 주목해야 할 필요가 있다. 이들은 소수 집단 가운데에서도 소수일 수 있다. 이러한 일반적인 장애 요인들을 지역의 특수한 상황 속에서 얼마나 중요하게 작용하는가를 평가한다. 그리고 이에 상응하는 참여 전략을 수립한다.

지역 상황과 다양한 집단의 장애를 고려하면서 참여를 조장하기 위해서는 다양한 참여 방법에 익숙해지고 이를 적절히 활용할 수 있어야 한다. 많은 지역에서 공식적인 수단들은 참여에 소극적인 집단을 완전히 참여시키는 것에 그리 성공적이지 않았다. 하지만 공식적인 참여 수단은 임차인 참여에서 여전히 핵심적인 것이다. 이런 방법에는 임차인대표회의, 신문, 회의, 설문조사, 포커스 그룹을 통한 피드백 등이 있다. 비공식적인 수단은 점점 주거 관련 기관과 주민조직들 사이에 있는 불신과 반감을 극복할 수 있는 중요한 역할을 할 수 있다고 인정되고 있다. 불신과 반감은 참여를 저해하는 가장 중요한 요인 가운데 하나이다. 지

역사회 지도자와 기관들이 소수 집단에게 보다 용이하게 접근하기 위한 다양한 방법 가운데에서 직접 문을 두드리고 말로 전하는 것은 매우 효과적인 방법이다. 일과 관련된 공식적인 네트워크만이 아니라 개인적인 네트워크를 통하여 정보를 제공하는 것도 그러하다. 지역사회의 다양한 이벤트도 주거와 관련된 정보를 제공하고 수집할 수 있는 좋은 기회이고, 이를 통해서 소극적인 집단에게 참여의 기회를 제공할 수 있다. 이런 노력에도 불구하고 여전히 소외되었다고 느끼는 집단이 있을 수 있기 때문에 지속적인 점검이 필요하다.

참여가 힘든 집단이 개입할 수 있게 하는 것은 임차인 자신이나 임대사업자 모두에게 중요하다. 임차인들에게는 정확한 정보를 가지고 선택할 수 있게 한다. 임대사업자에게는 임차인으로부터 받은 정보를 통해 소비자의 의견, 선호, 경험을 기초로 어떤 결정을 할 수 있게 한다. 특히 소수 집단이 특별한 선호를 가지고 있을 경우에는 더욱 중요하다. 의사결정에 참여하는 것을 통해서 임차인들은 자신이 더 나은 지역사회를 만드는 것에 기여하고 있다는 것을 느끼게 될 수 있다.

3) 사회 서비스와 사회주택

⑴ 사회적 약자를 위한 사회주택 배분

1970년대에 일어났던 사회주택 정책에서의 중요한 변화 중 하나는 홈리스들에게 사회주택을 우선적으로 배정하도록 한 것이다. 사회경제적 변화와 함께 홈리스가 증가하면서 사회적인 문제로 여겨지고 여기에 대한 정부의 책임을 묻기 시작했다. 홈리스에 대한 영국 정부의 관심은 1948년 국가지원법(National Assistance Act)에서부터 나타났다. 국가지원법에는 지방정부의 “임시 거처(temporary accommodation)” 제공에 대한 조항이 포함되었다. 하지만 1977년 주거법(또는 홈리스법)(Housing Act or Homeless Persons Act)이 제정되기 전까지는 지방정부가 비록 거리 노숙자가 생기는 것을 막기 위해서 임시 거처를 제공했지만, 영구적인 주택을 제공해야 할 책임은 인정하려고 하지 않았다. 홈리스를 위해 사회주택을 배분하게 된 것은 가장 어려운 처지의 개인과 가족이 사회주택에 접근하지 못한다는 비판이 있었기 때문에 가능하게 된 것이다. 종전의 주택정책이나

사회주택의 배분 절차는 이들은 접근하지 못하게 왜곡되어 있었다고 할 수 있었다.

그런데 홈리스법에서는 지방정부가 홈리스를 예방해야 하며 '우선적인 필요가 있는(in priority)' 이들에게 안정적인 거처를 제공하도록 의무를 부과했다. 이러한 거처 제공의 의무와 관련해서 '지역과의 연계(local connection)' 및 '의도적인 홈리스(intentionally homeless)'인지 여부도 고려되도록 했다. 우선적인 필요란 아이나 임신한 여성이 있는 가구, 고령이거나, 신체적 혹은 정신적인 장애, 기타 특별한 이유로 인한 어려움이 있는 가구를 의미하는 것으로 여겨졌다. 또 우선적인 필요에 해당되지 않는 홈리스나 홈리스가 될 위기에 처한 이들에게는 '상담과 적절한 지원(advice and appropriate assistance)'을 제공해야 할 지방정부의 의무도 주어졌다. 우선적인 필요에 해당되지만 지역과의 연계가 없을 경우에는 해당되는 지방정부에 연결을 해야 하고, 요청할 경우에는 해당 지방정부가 임시 거처를 제공해야 한다.

홈리스를 위해서 사회주택을 활용하기 위해서는 다양한 서비스 지원도 필요하다. 이것은 다양한 심리적, 의료적, 사회적 서비스가 정상적인 생활을 하기 위해서 필요하기 때문이기도 하고, 이런 서비스가 제대로 공급되지 않을 경우에는 주택과 지역사회에서 또 다른 문제가 나타날 수도 있기 때문이다. 이런 문제는 거리나 임시거처에서 생활하는 홈리스만이 아니라 여러 가지 시설에서 생활하던 이들이 지역사회에서 생활하게 하면서 나타난 것이기도 하다. 시설복지 대신 지역사회복지가 강조되면서 많은 시설들이 문을 닫았고, 이들 중 많은 이들이 우선적인 필요가 인정되어 사회주택을 배정받았다. 이로 인해 지역사회는 충분히 준비되지 않은 상태에서 여러 가지 부담을 안게 되었다. 거동이 불편한 노인이나 장애인 등은 지역사회에서 정상적인 생활을 유지할 수 있는 선택권을 갖게 되었지만, 그들을 지원하기 위한 체계가 미쳐 갖춰지지 않은 상태에서는 결국 지역사회의 부담으로 돌아왔다.

이에 따라 주로 거동이 불편한 노인이나 장애인, 학습 장애가 있는 사람, 알콜이나 약물 등의 문제로 인해 도움이 필요한 사람 등이 지역사회에서 정상적인 생활할 수 있도록 지원하는 지역사회 보호(community care)가 크게 강조되었다. 지역사회 보호 개념은 논란은 있지만 대체로 지지를 받았다. 도움을 필요로 하는

사람의 입장에서는 지역사회와 격리된 시설이 아니라 일반적인 마을에서 사람들과 어울리면서 생활할 수 있는 정상적인 생활의 기회가 제공될 수 있기 때문이다. 정상적인 생활에 대한 선택권을 보장하는 것은 보다 발전된 서비스 제공이라고 여겨졌던 것이다. 하지만 실질적으로 지역사회 보호라는 말은 사용하기 좋은 만큼 성공적이었다고 말하기는 어렵다. 학자들은 시설 중심의 복지를 비판하는 무기로 이 말을 쉽게 사용했고, 공무원들은 지방정부가 선택할 수 있는 재정이 적게 투입되는 대안인 것처럼 생각했으며, 미래 사회를 꿈꾸는 이들에게는 사람들이 서로를 돌보는 새로운 사회를 만들어가는 길로 보였다. 하지만 서비스를 제공하는 이들에게는 기대는 너무 높아진 것에 비해 투입되는 자원은 턱없이 부족한 악몽 같은 상황이었다.

이렇게 투입할 수 있는 자원이 한계에 직면하면서 지역사회 보호는 대상 집단을 한정하게 되었다. 흔히 상대적으로 더 시급한 도움을 필요로 하는 주요 이용자 집단에게만 그들이 필요로 하는 핵심적인 서비스가 주로 제공되었다. 제도적으로 제공되는 지역사회 보호 서비스는 상대적으로 필요의 정도가 크지 않은 집단에게는 도움이 되지 않는 등의 문제가 나타났다. 예를 들어, 노인을 위해 집안일을 도와주는 일이나 연금을 수령하는 것과 같은 서비스는 우선순위가 밀려서 양적으로 줄어들었다. 예방적인 활동에 대해서도 자원을 투입하지 못했다.

하지만 최근 들어 낮은 정도의 지원이나 예방적 접근의 가치가 정책 결정자들에 의해 재인식되고 있다. 보다 넓은 취약집단에 대한 지원을 하지 않고는 홈리스 발생과 같은 심각한 사회적 문제가 심화되는 것을 막을 수 없었다. 전통적인 지역사회 보호 서비스 이용자들 역시 보다 다양한 서비스를 필요로 하고 있었다. 또한 지역사회의 충족되지 않은 필요들은 지역사회 쇠퇴의 원인으로 여겨졌고, 이를 충족시키지 않고는 지역사회의 부흥도 어렵다고 생각되었다.

그래서 정부는 지역마다 지역사회 보호 계획(Community Care Plan)을 수립하도록 했다. 이 계획은 사회복지 서비스 제공 기준을 충족시키지 못한 다양한 수준의 서비스를 제공할 필요가 있고, 이를 확인하고 충족시키는 일에서 지역사회가 중요한 역할을 담당하도록 하기 위한 것이라고 할 수 있다.

⑵ 거주 지원 서비스(occupancy support service)

사회주택을 공급하는 주체들은 대부분 거주자들의 정상적인 생활 유지와 주거를 안정적으로 유지하는 것을 지원하는 서비스를 하고 있다. 사회주택에는 다양한 형태의 지원을 필요로 하는 이들이 많다. 다양한 이유로 현재 생활하고 있는 주택에 계속 거주하기 어려운 상황에 있는 이들이 나타나고, 일상적인 생활을 독립적으로 하기 어려운 경우도 있다. 독립적인 일상생활이 어려운 이들을 지원하고 지역사회에서 정상적인 생활을 할 수 있도록 지원하기 위해서 다양한 형태의 전문화된 지역사회의 보호 체계가 갖추어져 있다. 거주 지원 서비스는 의료나 사회서비스 등의 영역과는 구분되고, 수요자의 입장을 종합적으로 고려하여 그들의 독립적 생활을 위한 역량을 강화하는 것에 보다 초점을 두고 있다.

이러한 지원서비스는 사회주택을 제공하는 임대사업자에 의해서 수행되고 있다. 이는 주거 안정을 위해서 적절한 지원과 보호 서비스가 필수적이라고 생각했기 때문이다. 적절한 지원과 보호는 여러 가지 어려움에도 불구하고 사람들이 독립적으로 가능한 오랫동안 자기 집에서 생활할 수 있게 한다. 그리고 주택은 그것을 가능하게 만드는 기반이다. 지역사회에서 적절한 지원과 보호가 제공되지 않으면 독립적인 생활은 각종 장애 등의 어려움을 가지고 있는 이들에게는 어려운 것이고, 그들은 결국 다른 가족의 희생을 강요하거나 수용시설에서 생활하거나 그렇지 않으면 홈리스가 될 수밖에 없다. 따라서 독립적인 생활에 대한 지원과 보호는 어려움을 가지고 있는 이들에게 주거에 대한 실질적인 선택권을 제공하는 것이라고 할 수 있다.

거주 지원 서비스는 수요자의 필요에 따라 매우 다양한 형태로 나타난다. 그것은 임대차관계와 관련된 임차인의 지위를 유지하고 계속 거주할 수 있도록 돕는 주거와 관련된 분야가 지역사회의 다른 서비스와 비교할 때 특징적이라 할 수 있다. 또 돈 문제, 기관과의 의사소통, 기타 필요한 서비스와 관련한 상담과 지원도 한다. 하지만 다른 사회 서비스로 제공되는 것은 포함하지 않는 것이 원칙이다. 거주지원팀의 대표적인 서비스는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 즉 주거서비스와 지역사회에서 정상적이고 통합된 생활을 가능하게 하는 지원과, 이와

관련은 있지만 보다 다양한 일상생활 영역의 지원으로 대별할 수 있다.

먼저, 주거와 지역사회 통합과 관련된 지원에는 새로운 주택으로 이사하는 것을 돕는 것부터 시작된다. 이사갈 때 전기나 수도와 같이 기본적인 서비스를 연결하는 것, 필수적인 가구를 저렴하게 구하는 것 등 실질적이고 다양한 정보와 도움을 준다. 또 주택을 유지・관리하는 것이나 계속 거주할 수 있는 권리를 유지할 수 있도록 돕는다. 유지・관리, 임대료 지불, 수선 요청 등과 관련한 임차인의 의무와 권리를 알려주고, 이웃이나 기타 문제로 인해 곤란을 겪지 않도록 돕는다. 또한 지역사회에서 일어나는 여러 가지 일에 어떻게 참여할 수 있는지 알려준다. 그리고 이용할 수 있는 사회 서비스에 대해서도 함께 상의를 하고, 필요에 따라 적합한 서비스를 이용할 수 있도록 도움을 준다.

다음으로, 일상생활 영역의 다양한 지원 서비스가 있다. 돈 문제와 관련한 지원도 한다. 여러 가지 복지수당을 신청하는 것을 도와주고 필요한 경우 신청자를 위해서 대변하는 역할도 한다. 그리고 여러 가지 요금을 어떻게 지불해야 하고, 임대료 연체에 대응하는 방법, 신용카드나 기타 부채와 관련해서 어떻게 대처할지에 대한 도움도 준다. 또한 일상생활에 필요한 기술을 갖출 수 있게 지원한다. 독립적으로 생활하는데 필요한 요리, 생활용품 구입 등에 대한 기술을 갖추도록 유익한 도움을 준다. 그리고 이용자의 필요에 따라 다양한 추가적인 서비스나 기관을 이용할 수 있도록 돕는다. 여기에는 상담, 교육, 의료, 고용, 여가, 종교, 문화 등과 관련된 것이 포함된다. 이러한 서비스는 상대적으로 일상생활에 필요한 실용적인 지원이라 할 수 있고, 이것은 결국 독립적인 생활 능력과 주거 안정을 지원하기 위한 것들이라고 할 수 있다.

이런 서비스를 받기 위해서는 주택조합이나 지방정부가 보유한 사회주택의 임차인들이 주거 서비스와 관련된 담당자에게 자신의 상황을 설명하고 거주 지원 서비스를 받기를 원한다고 말하면 된다. 개인적으로 거주 지원 서비스를 제공하는 팀에 연락을 할 수도 있다. 이렇게 지원 요청을 받으면 거주 지원 서비스를 제공하는 직원이 찾아가서 어떻게 서비스가 이루어지는지 설명하고, 이용자가 어떤 필요를 가지고 있는지 평가하며, 어떤 서비스를 받을 자격이 있고 또 어떤

서비스는 받을 자격이 없는지를 알려준다. 그리고 지원을 받을 자격이 있는 경우에는 어떤 지원을 어떻게 받을 것인지에 대해서 함께 계획하고 상의하며, 어떤 지원이 언제 얼마나 제공될 것인지도 알려준다. 이용자는 무료로 이 서비스를 이용할 수 있고, 서비스에 필요한 비용은 지방정부의 시민지원 담당부서에서 제공한다.

거주 지원 서비스는 임차인이나 임대사업자 모두에게 이롭다고 여겨진다. 임차인의 경우, 이 서비스를 통해 주거가 안정되고 일정한 수준의 서비스를 일정 기간 동안 제공하여 보다 독립적인 생활을 할 수 있는 능력을 갖게 되고 새로운 생활 스타일을 유지할 수 있는데 도움을 받는다. 임대사업자의 경우, 주택관리 담당자에게 돌아가는 압력을 줄이고, 임대료 연체 관리에 기여하며 법적인 조치를 취하지 않아도 되고, 임차인들이 불편 없이 주택에서 생활할 수 있도록 한다.

거주 지원 서비스의 수준은 지역사회 네트워크가 얼마나 효과적으로 기능하느냐에 따라 달라진다. 거주 지원 서비스를 담당하는 몇 명의 직원만으로는 주민들의 다양한 욕구를 반영하기 어렵다. 따라서 주택을 제공하는 임대사업자를 비롯하여 다른 지원 서비스나 기관들과도 긴밀하게 협력하고, 원활한 의사소통 체계를 갖추어야 한다. 이것은 이용자의 필요에 잘 맞추어진 계획을 세우고 그것이 이행될 수 있게 하는 중요한 자산이다. 재활이나 사회적 통합은 이런 지역사회 차원의 협력을 통해서 달성할 수 있다.

4) 사회주택과 지역사회

(1) 사회주택의 이미지 바꾸기

규모가 큰 사회주택 단지나 사회주택이 집중한 지역에서는 가난한 사람들이 집중하기 때문에 여러 가지 문제들이 나타나는 곳이 많았다. 이것은 빈곤과 관련된 문제들이 집중하는 것을 관리하는 데 실패로 인한 것이기도 하고, 사회주택 단지가 갖고 있는 나쁜 이미지 때문이기도 하다.

지역사회의 이미지를 바꾸기 위한 노력은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 여러 가지 방식으로 사회계층을 혼합하기 위한 시도이고, 다른 하나는 지역

사회를 활성화하는 것이다. 사회계층 혼합은 재건축이나 민영화 등이 계기가 되어 주택점유형태가 다양해지고, 거주자가 바뀌는 형태로 진행되기도 하지만, 새로 공급되는 사회주택의 경우 다양한 형태의 주거나 기타 용도들을 혼합하는 방식으로 운용한다. 그리고 기존 사회주택의 배정에서도 인구 구성 등에 대해서 더 많은 고려를 하게 되었다. 지역사회 활성화를 위한 시도에는 다양한 내용이 포함될 수 있다.

그런데 이런 노력은 달성해야 할 목표가 분명하게 측정할 수 있는 지표로 제시되어 있지 않고, 노력의 성과로 지역사회의 이미지가 바뀌고 건강해지는 것은 장기간에 걸쳐서 나타나지 바로 가시적으로 드러나지 않을 수도 있고 항상 성공적이었던 것도 아니다. 획일적인 주택점유형태를 다양화하여 사회주택의 나쁜 이미지를 덜어줄 것으로 기대되던 '주택구매권(Right to Buy)' 정책이나 기타 비슷한 조치들은 양극화를 촉진시켰다. 상대적으로 양호한 주택에 대해서는 구매권이 행사되었지만, 인기가 없는 사회주택은 더 가난한 사람들이 집중하게 되었다. 이에 따라 좀 더 성공적인 사람들은 사회주택이 집중한 지역에서 이사가는 결과를 가져오기도 했다. 그리고 산업이 쇠퇴하고 인구가 감소한 다른 지역들과는 달리 인구가 늘어나고 주택가격도 상승한 남부 지방 도시들의 경우에는, 홈리스 가족 등을 위해 긴급하게 제공할 수 있는 저렴한 주택이 부족했을 뿐만 아니라 경찰, 간호사, 교사 등과 같은 지역사회에 없어서는 안 될 인력들도 주택을 구입하기 어려운 상황이 나타났다. 이런 상황 속에서도 가장 가난한 사람들이 사는 곳이라는 사회주택의 이미지를 바꾸고, 다양한 계층의 사람들이 지역사회를 구성하기 위한 노력은 계속 진행되었다.

⑵ 반사회적 행동(anti-social behavior)에 대한 대응

사회주택이 가지고 있는 문제 가운데 주민들이 가장 심각하게 생각하는 것 중의 하나는 반사회적 행동이다. 이것은 사회주택에 국한된 문제가 아니다. 2003년 영국의 범죄 보고서에 의하면 22%의 사람들이 지역사회의 무질서가 심각한 수준이라고 생각하고 있고, 33%의 사람들이 10대 청소년들이 길거리를 배회하고

있는 것이 심각한 문제라고 생각하고 있다. 반사회적 행동에는 이웃에게 피해를 주는 소란, 폐차 방치, 공공 기물 파손, 낙서, 쓰레기 무단 투기, 젊은이들의 말썽 등이 포함되며 계속 반복된다. 반사회적 행동은 사람들을 위협하고 공포에 떨게 만든다. 장사를 어렵게 할 뿐만 아니라, 주택 관리에도 문제를 초래하고, 주민들이 다른 동네로 떠나가게 만든다. 이렇게 되면 지역사회는 더 이상 살만한 곳이 아니라 이사갈 수 있는 능력이 없는 사람들만 남는 곳이 된다. 주민들이 어떤 지역사회에서 생활하는 것을 부끄럽게 여기게 만들 뿐만 아니라 피해를 당할 수 있다는 두려움을 느끼게 만든다.

많은 주민들이 안전하다고 생각하지 않고 무질서나 이웃의 성가신 행동으로 인해 주민들이 그 동네에 사는 것이 불편하고 부끄럽다고 생각한다면, 기존의 경찰순찰 등의 활동에만 의존하는 것만으로는 충분하다고 말하기 어렵다. 그리고 이와 관련한 대책을 수립하는 것은 정부의 책임이라고 할 수 있다. 정부가 해야 할 일은 여러 가지이고, 어디에 우선순위를 둘 것인가는 간단한 결정이 아닐 것이다. 그런데 정부가 사람들이 일상생활에서 어떤 점을 불편하게 느끼고 있는지에 잘 알고 그것을 중요한 과제로 여기고 해결하고자 한다면, 그것은 정부가 점점 좋아지고 있다는 한 가지 증거라고 말할 수 있을 것이다.

영국 정부는 1998년에 법률로 반사회적 행동에 대한 규칙을 만들었다. 그리고 반사회적 행동의 문제를 정부가 해결해야 할 네 가지 우선적인 정책 과제의 하나로 선언했다. 2003년 초에는 내무부(Home Office) 산하에 반사회적 행동에 대한 부서를 설치하여 반사회적 행동에 대응할 수 있는 수단을 개발하고 적극적으로 활용하게 만드는 일을 했다. 이러한 반사회적 행동에 대응하기 위한 정부의 노력은 지역사회가 당면한 문제를 정책이 해결해야 할 중요한 과제라고 생각하는 것을 의미한다.

상대적으로 반사회적 행동의 문제를 더 심각하게 경험하고 있던 사회주택과 관련하여 정부는 '반사회적 행동을 억제할 수 있는 내용의 계약(Acceptable Behavior Contracts)'을 도입했다. 이를 많은 지방정부와 비영리 민간임대사업자들이 선택하여 적용하고 있다. 또 '함께(Together)'라는 캠페인 매뉴얼은 일반 주민

등이 지역사회의 여러 주체들과 협력하면서 반사회적 행동에 대응할 수 있는 방법을 제시하고 있으며, 관련된 다양한 자료들을 제공하고 있다.

⑶ 학교와 사회주택 관리

주택정책과 사회경제적 변화들은 사회주택 내에서 양극화(polarisation)와 잔여화(residualisation)를 초래했다. 양질의 사회주택은 '주택구매권(Right to Buy)'으로 인해 민영화되고, 남아 있은 사회주택에는 상대적으로 어려운 계층이 집중했다. 부족한 사회주택 재고는 우선적으로 배려해야 할 어려운 이들에게 우선적으로 제공해야 했다. 이로 인해 사회주택에는 여러 가지 도움이 필요한 이들이 집중했으며, 가장 어려움을 겪는 단지들은 여러 가지 사회 문제를 겪게 되었다.

이와 함께 지역사회의 학교에서도 문제가 나타났다. 사회주택이 많은 지역의 학교에서 점점 더 어려움을 가지고 있거나 도움을 필요로 하는 아이들이 늘어났다. 학교에 들어오기 전에 경험했을 것이라고 기대되는 것을 집에서 충분히 겪지 못한 아이들이 많아지고, 글을 읽고 쓰는 것에 어려움을 가지고 있거나 학업 성취도가 낮아서 어려움을 겪는 아이들도 늘어났다. 파괴적인 행동을 보이는 아이들의 문제도 커지는 경향을 보였다. 또한 학교생활에 대한 부모의 참여가 더 어려워지고, 학교의 가치와 기대에 대한 부모의 지원을 기대하기가 어려워지는 변화도 나타났다. 무단결석도 증가했다. 이런 문제는 아이들의 가정과 지역사회와 관련이 있음에 분명하다. 상대적으로 작은 지역사회의 변화가 학교에서는 혼란스러운 영향을 줄 수도 있다. 학교의 행동 방식은 잘 변화하지 않고, 이것은 어려움을 가지고 있는 아이들이 늘어나는 것에 적절하게 대응하기 어려운 원인이 될 수 있다. 이런 아이들의 수가 조금만 늘어나도 학교 전체가 매우 불안정하게 될 수 있다.

이것은 주택정책이 지역사회에 미치는 영향을 고려해야 할 필요를 보여주었다. 특히 주택배정에 대한 정책 변화가 지역사회에 미칠 수 있는 영향은 보다 신중하게 고려되기 시작했다. 이런 문제에 대한 인식과 대응은 학교에서 혼란이 나타나지 않도록 하는 효과를 가질 수 있다.

학교와 사회주택의 관리자 등은 기존의 활동 방식을 바꾸어야 할 현실적인 요구를 받게 된다. 학교는 이전에 수행하던 일을 계속 반복만해서는 늘어난 아이들의 필요에 대응할 수 없었다. 학교는 더 많은 자원을 갖는 것만으로는 문제를 해결하기 어렵다는 것을 경험했다. 또한,사회주택의 관리자는 주택만이 아니라 지역사회를 정상적인 수준으로 유지해야 하는 것이 과제임을 확인했다. 그리고 확인된 필요에 대응하고 더 많은 자원을 투자하는 것은 단기적으로 문제를 완화시킬 수는 있지만, 관리자들이 끝없이 더 많은 기여를 할 것이라는 기대를 하게 만들었다.

이런 문제에 대응하기 위한 시도로 '스쿨즈 플러스(Schools Plus)'와 '하우징 플러스(Housing Plus)'를 이해할 수 있다. 학교와 부모, 지역사회의 관계를 보다 중요하게 생각하는 것이 스쿨즈 플러스의 원칙이다. 학교에서 아이들이 생활하는 가족과 지역사회로 조금만 나가보면, 학교는 아이들을 교육하는 핵심적이기는 하지만 일부 기능만을 수행하고 있다는 것을 인정할 수밖에 없다. 그렇지만 학교가 외부 활동을 확대하는 것은 쉽지 않다. 일상적인 학교 운영의 부담 때문에 상당한 정도의 지원 없이는 학교 외부에서 역할을 받아들이기 어렵기 때문이다. 지역사회 차원의 전략이 학교에 도입되기 위해서는 우선 이런 지원이 필요하다. 그리고 학교 외부에 있는 다른 분야의 전문가나 기관과의 협력이 학교 활동을 지속적으로 평가하게 하고, 그것이 학교의 노력이 보다 큰 효과를 거둘 수 있게 한다는 것을 확인하는 것도 필요하다. 사회주택 관리자들에게는 하우징 플러스가 균형 잡힌 지역사회를 유지하기 위해서 다양한 분야와 협력하기 위한 전략이다. 이 전략에 따라 학교와도 관련을 맺을 수 있다.

⑷ 지역사회 네트워크 형성

사회주택 관리자가 지역사회의 문제와 관련한 일을 수행하는 것에 있어서 단순히 특정한 문제와 필요에 대응하여 자원과 서비스를 제공하는 역할만을 수행하는 것만으로는 충분하지 않다. 지역사회의 다른 주체들이 협력하는 네트워크를 만들고, 그들의 역량을 강화하는 것이 더욱 중요하게 여겨지고 있다. 지역사

회의 구성원과 다른 기관들이 참여할 수 있는 동기를 제공하고, 스스로 자원을 개발하는 것을 방해하지 않고 전문적인 능력을 기르도록 하는 역할이 요구되고, 이것을 사회주택 관리자가 담당해야 할 것이라고 여겨지고 있다.

이것은 사회주택 관리자가 기존 상태에서 최선의 상태를 유지하기 위해서 노력하는가 아니면 지역사회의 새로운 변화 방향을 만들기 위해 노력하는가를 구분하는 기준이 될 수 있다. 단지 자원을 확대하는 것은 기존 체계 속에서 최선을 다하는 것이겠지만, 지역사회가 보다 큰 능력을 갖게 만들지는 못한다. 새로운 방향을 잡는 것은 지역사회를 형성하고, 여러 주체와 기관들 사이에서 네트워크를 만들고, 그들이 스스로 자원을 개발하고 능력을 발전시키도록 하는 촉매자나 촉진자의 역할을 하는 것이다.

이와 같은 노력은 지역사회의 다양한 분야에서 진행되고 있으며, 그 핵심은 지역사회의 다양한 주체들과 사회주택 관리자가 지역사회를 중심으로 생각하는 것이고, 여러 주체가 협력하면서 스스로의 능력을 개발하는 것이다. 이것은 어떤 문제가 발생하든지 그것에 대응할 수 있는 능력을 갖추는 과정으로, 스스로 학습하는 지역사회를 만드는 길이라고 할 수 있다.

2. 일본 : 공영주택법을 중심으로

1) 일본의 공공주택 유형

일본에서 공공기관이 직접 공급하는 주택에는 공영주택, 개량주택, 공단주택, 공사주택 등 네 종류가 있다.

공영주택은 1951년에 제정된 「公營住宅法」에 의거하여 주택문제로 어려움에 처한 고령자, 장애자를 입주대상으로 지자체가 건설하는 임대주택으로 2000년까지 235만 3,500호가 건설(착공)되었으며, 2000년 현재 217만 5천호의 재고가 있다. 공영주택의 입주자는 현재 동거하고 있거나 동거하려고 하는 친족(약혼자 포함)이 있을 것(단 노인, 신체장애자 및 그 외의 거주의 안정을 도모할 필요가 있는 자는 독신입주가 가능) 등의 입주 자격조건이 있다. 임대료를 저렴하게 하

기 위한 정책방안으로 감가상각분에 관해서는 건설비로부터 보조금을 공제해서 산정하는 임대료 체계를 취하고 있다. 또한 공영주택의 임대료 한도액이 입주계층의 부담능력을 넘는 경우, 이에 필요한 경비의 일부를 국가가 보조하는 임대료 대책 보조제도가 1980년부터 시행되고 있다.

공영주택은 1950년대 전반에 건설호수가 급증하였으나, 1955년 이후에는 안정적인 건설호수를 보이고 있다. 1970년 10만 3천호를 정점으로 1973년까지는 매년 10만호대 유지, 이후 1979년까지는 매년 6～7만호, 80년대 이후에는 매년 4만호대를 유지하고 있다. 이는 주택수요의 질적 다양화, 민간주택금융의 발전, 투자자산 선택의 대상으로서의 주택수요 증대, 극빈소득계층의 감소에 기인한 것이라는 시각이 있다. 그러나 공영주택을 건설하는데 필요한 적절한 개발가능 토지가 발견되지 않고 지가 및 건설비, 주택단지의 건설에 따른 관련공공시설 설치비용의 부담으로 인한 지방재정 능력의 한계라는 제약요인이 보다 큰 원인이다.

이러한 상황에서 도입된 것이 借上방식[16]에 의한 공영주택 건설이다. 借上방식의 주택제도가 처음 소개된 것은 일본의 지가가 전대미문으로 폭등함으로써 공공 및 민간임대주택의 임대료가 크게 상승[17]하여 임대주택에 거주하던 중・저소득층의 주택문제가 매우 심각한 상황이었던 1989년이었다. 借上방식에 따라 지주가 정부가 제시한 기준에 부합하는 임대주택을 건설하면, 주택금융공고를 통한 융자는 물론 융자금에 대한 이자보전이 행해진다. 임대주택 기준에는 주택 바닥의 단차(段差)를 없애고, 화장실이나 복도에 손잡이를 설치하며, 현관을 슬로프화(slope)함으로써 거주자가 나이가 들어서도 거주하는 것에 불편이 없도록 해야 하며, 주택의 규모도 유도거주기준[18] 이상이어야 한다. 借上주택의 또 다른 특징은 공공기관과 토지소유자 사이에는 주변 다른 주택의 임대료를 기준으로

16) 借上이란 정부가 민간으로부터 물건을 빌린다는 의미로, 그 유래는 에도(江戶, 지금의 東京)시대, 즉 토쿠가와 막부시대에 봉건영주가 재정궁핍을 막기 위하여 家臣에게 俸祿의 일부를 빌린 데에 기인한다.

17) 1988년부터 1989년 1년간의 주택용지 가격상승율이 전국 평균 주택지의 25.0%, 3대권 평균 46.6%였다.

18) 일본의 주택건설계획법은 건설성이 1966년 이후 매 5년마다 주택건설5개년계획을 수립하도록 하고 있는데, 최저거주수준 및 유도거주수준은 주택건설5개년계획에서 설정되고 있다.

하는 임대차계약이 맺어지지만, 공공기관이 이들 주택을 필요로 하는 계층에게 임대하는 경우에는 시장임대료보다는 훨씬 저렴한 임대료가 부과되는 것이다. 지자체가 민간임대주택을 借上방식에 의해 임대하는 경우 임대료의 1/2을 중앙정부가 지원하며, 공공기관이 주택소유자에게 지불하는 임대료와 실제로 받고 있는 임대료와의 차액의 1/2을 중앙정부가 보조한다.

1996년까지는 공영주택은 제1종과 제2종의 구분이 있었다. 제1종의 경우 최하위 소득계층이 입주하였으나, 96년 법률 개정을 통해 소득기준을 최하위 25% 이하 소득계층으로 상향 조정했으며, 장애자나 노인등 가구특성에 따라 최하위 40% 소득계층까지 입주할 수 있도록 하였다.

개량주택이란 주택지구 내에서 불량주택의 해소, 공공시설의 정비 등 주거환경정비사업의 시행에 따라 그 지구 내에 거주하는 임차인이나 주택을 상실하여 곤란에 처한 세대를 위하여 건설하는 주택을 의미한다. 시행주체는 원칙적으로 시・정・촌이지만 시행하기 어려울 때에는 도・도・부・현이 실시하며, 임대료는 정부 보조를 받아 산정된다. 그 종류로는 주택지구개량사업에 따른 주택(1960년 주택지구개량법), 커뮤니티주거환경정비사업에 의한 주택(1989년 커뮤니티주환경정비사업제도요강), 小集落지구개량사업에 따른 주택(1982년 小集落지구개량사업제도요강), 소규모炭住지구개량사업에 의한 주택(1978년 소규모炭住지구개량사업제도요강), 재개발주택건설사업에 의한 주택(1974년 재개발주택제도요강) 등이 있다. 각 사업의 건설자금 구성으로는 지자체가 1/3, 중앙정부가 2/3를 보조하며, 임대료 한도액과 보조기준액과의 차액을 보조대상액으로 하여 2/3를 보조하고 있다. 2000년말까지 공급된 실적은 16만 2,900호이다.

1998년 현재 공영주택과 개량주택을 합하여 212만 6천호의 주택재고가 있는 것으로 파악된다.

공단주택은 주택문제가 심각한 대도시지역이나 그 외의 도시 지역에 정부의 출자금과 재정 투융자를 활용하여 양호한 도시환경의 조성과 함께 건설되는 주택으로 분양주택, 민영임대용특정 분양주택[19], 임대주택이 있다. 2000년 3월 현

19) 民營賃貸用特定分譲住宅制度란 토지소유자로 임대아파트 경영을 목적으로 하는 자를 대상으로 공

재 공단임대주택은 79만 6천호가 공급되었다. 공단의 임대주택은 그 규모나 질적인 수준에서 민간임대주택을 능가하는 것으로, 민간임대주택의 평균규모가 42.7㎡에 불과하나 공단의 임대주택은 평균규모가 67.7㎡에 달해 양질의 임대주택 공급에 크게 기여하고 있다. 공단주택의 임대료는 지역에 따라 다소 차이가 있지만 동일한 규모라면 민간임대주택에 비해서 90% 수준이다. 다만 ,임대료는 도심지역에서는 시설이나 설비가 비슷한 민간아파트에 비하면 현저하게 싸지만, 도시 외곽지역의 임대주택에 비해서는 80% 수준이다.

<표 5-2> 일본의 공공임대주택의 유형

	공영주택	개량주택	공사주택	공단주택
근거법	公營住宅法('51)	주택지구 개량법('60)	지방주택공급 공사법('65)	일본주택공단법('55) 주택도시정비공단법('81) 도시기반정비공단법('99)
사업주체	都道府縣, 市町村	都道府縣, 市町村	지방주택공급공사	도시기반정비공단
대상지역	전국	개량지구(불량주택이 밀집해서 보건위생 등이 위험하거나 유해한 상황에 있는 지구)	전국	주택사정의 개선을 필요로 하는 대도시지역
공급대상	주택에 곤란을 느끼는 저소득층	주택개량지구사업 시행에 따라 주택을 상실한 종전거주자로 주택에 곤란을 느끼는 자	주택을 필요로 하는 중견근로자 가구	중견근로자 가구를 입주대상으로 주택만이 아니라 마을만들기와 일체형으로 주택을 공급
국가지원 (보조율)	・건설비등보조(½) ・임대료보조(⅓)	・건설비등보조(⅔) ・임대료보조(⅔) ・임대료보조(⅔)	주택금융공고에 의한 저리융자	・재정투융자자금 ・국가의 보조금, 출자금

단이 그 토지에 임대용 주택을 건설하고 일정한도 내 임대료로 주택을 경영하는 것을 조건으로 그 주택 등을 양도하는 제도이다.

공사주택은 住宅供給公社에 의해 공급된 주택으로 분양주택과 임대주택이 있다. 1997년말 기준으로 임대주택은 16만 2,800호가 있다.

공영주택, 개량주택, 공단주택, 공사주택을 합한 공공임대주택 재고는 약 300만호로 사람이 거주하는 주택 4,389만 2천호의 약 7%에 해당된다. 97년 공공임대주택의 건설호수는 모두 합해서 5만호 수준이었지만, 공공임대주택의 공급호수는 공가모집에 의한 공급호수를 포함하여 공영주택은 매년 15만호, 공단임대주택은 4만호 정도이다.

일본의 공공임대주택 특징은 공공임대주택의 질적인 조건인 주택규모나 설비가 민간부문이 공급한 임대주택이나 심지어는 자가수준보다 더욱 우수하다는 점이다.

이는 공공임대주택에 거주하는 가구의 최저주거수준이나 유도거주수준에 미달하는 가구의 비율이 낮은 것에서 알 수 있다. 최저거주수준[20]에 미달하는 공공임대주택 거주가구의 비율이 민간차가에 거주하는 가구의 비율에 비해 낮다. 유도거주수준에 미달하는 공공임대주택 거주가구의 비율 역시 4.9%에 불과하지만, 민간차가에 거주하는 가구의 비율은 19.0%에 달한다. 자가와 비교하면, 최저거주수준에 미달하는 가구의 비율은 공공임대가 1.0%로 자가거주가구의 비율 0.8%에 비하면 조금 높지만, 유도거주수준에 미달하는 가구의 비율은 공공임대주택 거주가구의 비율이 4.9%로 자가거주가구의 비율 24.8%에 비해서 현저하게 낮다.

일본의 공공주택정책에서 주목해야 할 변화는 1996년 이후 도입된 공영주택에 대한 응능응익(応能応益) 임대료 제도의 도입이다. 이 제도를 도입한 배경에는 지역 실정에 따라 공영주택의 원활한 공급을 도모하고, 고령자・장애자 등 주택에 곤란을 느끼는 저소득자가 공영주택 서비스를 받을 수 있도록 정책대상자를 보다 명확하게 할 필요성이 있었다.

---

20) 최저거주수준이란 가구원수를 바탕으로 가구가 확보해야 할 최저한의 주거기준을 의미한다. 부부와 분리침식을 하는 자녀로 구성되는 4인가족 표준가구가 확보해야 할 주택의 주거전용면적은 50㎡이다.

<표 5-3> 일본의 주택 소유유형별 최저거주수준 미달가구 비율(1998년)

(단위 : 천 호)

	총 수	최저거주수준미달	유도거주수준미달
주택총수	43,892(100.0%)	2,304(5.2%)	22,469(51.2%)
자가	26,481(60.3%)	373(0.8%)	10,897(24.8%)
借家	16,692(38.0%)	1,931(4.4%)	11,572(26.4%)
공영차가	2,126(4.8%)	292(0.7%)	1,522(3.5%)
공단·공사차가	865(2.0%)	133(0.3%)	619(1.4%)
민영차가	11,977(27.3%)	1,378(3.1%)	8,347(19.0%)
급여주택	1,724(3.9%)	127(0.3%)	1,085(2.5%)

應能應益家賃制 도입으로 입주자의 자격기준[21]이 달라졌다. 원래 공영주택은 수입분위에 따라 1종(수입분위 : 최하위 0~17%), 2종(수입분위 : 최하위17~33%)의 2가지 유형이 있었으나, 이 구분을 폐지하고 입주자의 수입분위를 최하위 25%로 제한함으로써 대상범위를 좁힌 것이다. 반면에 50세 이상의 고령자 및 신체장애자가 있는 가구에 대해서는 입주자 자격의 수입기준을 종전의 25%가 아닌 40%까지 지자체별로 탄력적으로 적용할 수 있도록 한 것이다. 이는 일본의 고령화가 매우 빠르게 진행되고 있으며, 장애자나 고령자의 경우 동일한 수입이 있어도 지출이 더욱 많을 수 있기 때문인 것으로 생각된다. 수입기준의 상향조정으로 고령자 가구의 90%가 공영주택에 입주할 수 있게 되었다.

應能應益家賃制 도입을 전후로 달라진 공영주택에 대한 국가지원과 공급대상 기준은 다음 <표 5-4>와 같이 요약할 수 있다.

應能應益家賃制 도입으로 달라진 임대료체계와 입주자에 대한 지자체의 의무는 다음과 같다.

첫째, 임대료는 매년 입주자로부터의 수입신고에 근거해서 당해 입주자의 수입 및 공영주택의 입지조건, 규모, 건설시로부터의 경과년수 등의 사항과 근린동종의 주택 임대료 이하로 정한다.

둘째, 수입초과자에 대해서는 그 수입에 따라 임대료를 인상하고, 일정 이상의

21) 공영주택 입주자격은 현재 동거 또는 동거하려는 친족이 있을 것, 현재 주택에 곤란을 겪고 있을 것, 공영주택법에 정한 수입기준 이내 등이다. 다만 지역에 따라 해당 지자체에 거주하는 확실한 연대보증인을 요구하는 경우도 있다(plaza.across.or.jp).

수입초과자에 대해서는 인근 동종 주택의 임대료를 부과한다.

셋째, 고액소득자에 대해서는 인근 동종 임대료를 부과하는 한편, 명도기한이 도달한 후에는 근처 동종주택 임대료의 2배를 상한으로 하는 임대료를 부과한다.

<표 5-4> 1996년 공영주택 제도개편으로 달라진 내용

		국 가 지 원	공급대상 수입분위 (표준가구연수)
신공영주택 ('96~)		-건설비에 대한 보조 ・건설・매입의 경우: 전체공사비 ½ 보조 ・借上의 경우: 공동시설정비비 등에 대해 국가 ⅓ 지방 ⅓ 보조 - 임대료보조 : 근린동종임대료와 주자부담기준액과의 차이에 대해 국가 ½ 보조	・원칙 계층: 0~25%(4인기준 연간 510만엔 이하) ・고령자가 속한 재량계층: 25~40%(4인기준 연간 약 510-610만엔)
구공영 주택	Ⅰ종	・건설비에 대한 보조 : ½ ・집세에 대한 보조(5년간) : ½	・18~33%(연간 4인기준 370~500만엔 정도)
	Ⅱ종	・건설비에 대한 보조 : ⅔ ・집세에 대한 보조(5년간) : ⅔	・0~17%(연간 4인기준 370만엔 이하)

자료 : 國土交通省 住宅局 住宅政策課, 2002: 64쪽 참고하여 재작성

넷째, 고액소득자에 추가하여 수입초과자 등에 대해서도 공영주택의 명도가 쉽게 이루어지도록 사업주체인 지자체는 다른 적당한 주택의 알선, 다른 공공임대주택에의 입주가 이루어질 수 있도록 하며, 당해 공공임대주택의 관리자(지자체, 공단, 공사)는 사업주체가 행하는 알선, 입주배려에 협력할 수 있도록 노력한다. 또한 공영주택의 재건축 사업을 실시하는 경우, 특정한 우량 임대주택 건설을 병행하여 수입초과자 등이 원활히 이주할 수 있도록 촉진한다.

이러한 원칙에 근거하여 임대료는 본래입주대상자, 수입초과자, 고액소득자별로 각각 다른 산정방식에 의해 결정된다.

① 본래 입주대상자[22]의 임대료= 임대료산정 기초액×市町村 입지계수×규모계수×경과년수 계수×편리성계수

22) 고령자 및 장애자 등 수입범위가 40% 기준 이하로 입주한 재량세대도 본래 입주자의 범위에 포함된다.

공영주택법이 개정된 당시의 임대료 산정 기초액은 가구수입의 14-18% 수준으로 산정했으며, 이와 같은 원칙은 지금도 유지되고 있다. 다만 월수입은 매년 상향되고 있다. 아래 <표 5-5>는 공영주택법 개정 당시 적용되던 기준이었다.

<표 5-5> 임대료 산정 기초액(1995년 기준)

(단위 : 엔)

수입 분위	월수입 (하한액~상한액)	각 수입구분의 중간치(년수)	가임부담율 (%)	임대료 산정 기초액
0.0~10.0%	0~112,000	2,855,000	15.0	35,688
10.1~15.0%	112,001~141,000	3,320,000	15.5	42,883
15.1~20.0%	141,001~163,000	3,820,000	16.0	50,933
20.1~25.0%	163,001~181,000	4,280,000	16.5	58,850
25.1~32.5%	181,001~223,000	4,795,000	17.0	67,929
32.6~40.0%	223,001~263,000	5,400,000	17.0	76,500
40.1~50.0%	263,001~311,000	6,105,000	18.0%	91,575
50.1%~	311,001 이상	6,980,000	18.0%	104,700

자료: www.eng.toyo.ac.jp/~uzo/ronbun

<표 5-6> 임대료 산정 관련계수의 수치

	공급대상 수입분위(표준가구연수)
市町村 입지계수	국토교통성 대신이 각 시정촌의 지가상황을 감안해서 0.7부터 1.6까지의 범위에서 결정한 숫자
규모계수	당해 공영주택의 면적을 70㎡로 나눈 숫자
경과년수 계수	목조 이외 = 1-0.0114 × 경과년수 목　　조 = 1-0.0177 × 경과년수
이편성 계수	사업주체가 당해 공영주택이 가지는 구역 및 주변지역의 상황, 당해 공영주택의 설비 등을 감안해서 0.7~1.0의 범위에서 설정한 수치

자료: www.pref.kochi.jp

② 수입초과자에 대한 임대료는 인근 동종 주택의 임대료를 상한액으로 하되, 입주자의 수입을 기준으로 하여 산정한다.

수입초과세대 임대료 = 종전 임대료 + (근린동종 주택 임대료 - 종래 임대료) × 수입에 상응하여 설정된 비율

근린동종 주택 임대료는 아래와 같은 식에 의해 결정된다.

근린동종 주택의 임대료 = (複成價格) × (이윤) + (상각액) + (수선비) + (관리사무비) + (손해보험료) + (공과) + (공가등 인도금)

<표 5-7> 근린 동종 주택의 임대료 산정 관련 수치

(단위 : 엔)

複成價格	건물부분의 복성가격과 부지의 시가합계 ・건물부분의 복성가격=추정재건축비-(년평균감가액×경과년수) ・토지부분의 기초가격=고정자산세평가액 상당액 ×호당 부지면적
이 윤	국토교통성 대신이 정하는 것으로 구체적으로는 국토교통성 고시에 규정
상각액	(건설비-잔존가액)/내용년수
수선비 및 관리사무비	추정재건축비에 공영주택법 시행령 제3조 3항에서 정한 비율을 곱한 수치
손해보험료	손해보험료 상당액
공 과 금	고정자산세 및 도시계획세에 상당하는 액
空家 등 인도금	공영주택법 시행규칙 제 19조 적용

자료: www5.cao.go.jp

한편 수입에 상응하여 설정된 비율은 아래 <표 5-8>과 같다.

<표 5-8> 수입에 상응하여 설정된 비율(2000년 기준)

(단위 : %, 엔)

비율	수입분위 및 금액(엔)
1/7	25.0～32.5% (200,001～238,000)
1/4	32.5～40.0% (238,001～268,000)
1/2	40.0～50.0% (268,001～322,000)
1	50.0% 이상 (322,001 이상)

자료: www.pref.kochi.jp

③ 고액소득자는 6개월 이내에 퇴거해야 한다는 원칙 아래 퇴거일시가 오기 전까지 인근 동종 주택의 임대료와 같은 임대료를 납부해야 하며, 퇴거기일 이후부터는 근린동종의 주택 임대료의 2배가 부과된다.

應能應益에 의한 임대료 결정방법은 법령에 의해 상세하게 정해져서 관보 등에 공표하고 있으며, 입주자의 소득기준도 매년 관보에 발표되고 있다.

2) 일본의 공공임대주택 관리

⑴ 공영주택

공영주택의 관리는 원칙적으로 지자체가 담당한다. 따라서 지자체별로 관리조례의 개정, 임대료 결정 및 변경, 공영주택의 입주자 모집, 입주자자격 심사, 선발, 임대료 및 보증금의 징수, 징수유예 및 감면, 수선, 증축 등의 승인, 수입초과자에 대한 조치, 명도 청구 등의 업무를 담당하고 있다. 일반적으로 입주자 모집, 심사, 임대료 결정 등의 관리 업무는 해당 지자체 주택과가 업무를 담당하며, 유지관리는 지자체별로 설립되어 있는 지방주택공급공사를 활용한다. 또한 1999년부터는 공영주택 및 공동시설의 관리에 관련된 사무를 담당하고 공영주택 및 환경을 양호한 상태로 유지하고 입주자에게 필요한 지도를 행할 수 있도록 공영주택 관리원을 단지별로 배치하고 있다.

일본의 공영주택이 현재 직면하고 있는 관리상의 문제점은 다음과 같다.

① 부정입주, 불법입주에 대해서 강제 조치가 곤란하다.
② 임대료 체납시에는 재판이나 소송외의 대안이 없다.
③ 포인트제, 등록제는 막대한 시간과 노력을 요하고, 체납율이 높은 사람을 입주시킬 우려가 있다
④ 재건축과 관련된 이주, 로테이션이 입주자와 갈등을 일으킬 소지가 있다.
⑤ 물적관리와 관련해서 주택 내부개선, 증・개축, 노후주택의 재건축, 수선업무 등의 관리에 많은 애로가 있다

⑵ 공사/공단주택

일본주택공단의 주택관리는 '65년 3월에 만들어진 「日本住宅公團賃貸住宅團地管理規程」, '68년 7월의 「日本住宅公團賃貸住宅團地管理業務細則」을 시대상황에 맞게 개정한 공단의 내부규정에 의해 이루어지고 있다.

공단의 경우 초기의 주택관리체제는 각단지에 공단 직원인 전임관리인이 상주하며, 약 100호당 1인의 비율로 관리보조원을 두는 체제였다. 업무내용은 일반적

인 관리업무 외에 거주자간의 문제해결이나 일상적인 생활지도, 개인적인 문제에 이르기까지 적극적으로 관여하고, 각지사별로 서비스 카(service car)를 배치해서 공용시설의 유지·점검 외에 거주자로부터 요망이 있으면 주택내부의 수선까지 담당하였다.

그러나 지사직할 전임관리인 중심의 관리방식이 관리호수가 증가하면서 비효율적인 것으로 지적되었다. 따라서 관리호수가 84,000호가 된 '59년부터는 현지관리체제 개혁이 이루어져 각 지사에 관리호수별로 단지관리반을 두고, 東京·關西支社에는 서비스 스테이션(Service Station)을 설치하였다. 단지관리반은 수개 단지 약 1,000호를 담당하고, 관리주임 외에 조수 약간명에 의해 구성되었다. 서비스 스테이션은 약 5,000호를 기준으로 설치하며 기술직원 약간명과 기능직원 수명이 배치되었다. 종전의 서비스 카는 순회수리차로 하고, 단지의 공용시설의 점검, 조정 등을 행하였다.

통일적인 주택관리체제의 확립을 위한 방안으로 '62년 7월 이후부터는 영업소제도를 운영하고 있다. 영업소는 단지관리반 또는 서비스 스테이션을 흡수해서 관리업무를 처리하는 일선의 조직으로, 종전에 설치되었던 橫浜營業所, 小倉營業所에 비해 지역적으로 좁은 지역을 담당하도록 하는 것이었다.

현재는 전국에 23개 영업소를 두고 공단임대주택을 관리하고 있다. 영업소의 내부조직으로는 소장외에 업무과, 보전과의 2개 과를 설치하고, 관리주임은 소장 직속으로 하였다. 업무과는 거주자와 관련된 창구업무를 담당하고, 보전과는 순회수리차 1-2대를 가지고 수선관계업무를 담당하였다. 관리주임은 2,000-3,000호에 1인의 비율로 배치되며, 1개 단지에서 수 개 단지를 상주 또는 순회하면서 공가(空家) 조사, 거주자로부터의 고정처리 등 단지관리업무를 담당하고 있다.

공단이 직접 관리하는 것은 조직적으로도 효율적이 아니라는 지적 때문에 공단을 대신하여 단지관리, 광고 서비스, 조사연구활동 등을 담당하는 조직으로 단지 서비스 외에 재단법인인 住宅管理協會를 두게 되었다. 주택관리협회는 '76년 7월에 관서주택관리협회가, '79년 3월에 관동주택관리협회가 설립되었다. 그 주요임무는 공단이 건설한 주택단지의 창구업무의 수탁, 집합주택단지 및 관련지

역 거주환경의 유지, 개선, 지역융화 등 계발, 선전, 홍보, 협력업무, 집합주택단지 현지관리요원의 교육, 훈련 및 지위향상을 위한 여러 가지 방안의 추진 등이다.

3. 미국 : 자립 프로그램을 중심으로

1) 연방정부로부터 권한 이양

미국의 공영주택은 저소득층, 노인, 장애인 등에게 양호하고 안전한 임대주택을 제공하기 위한 목적으로 운영되고 있으며, 형태는 단독주택에서부터 고층 아파트까지 다양하다. 현재 전국에 걸쳐 130만호 가량의 공영주택이 있으며, 이들 주택을 3,100개 이상의 지방 공공주택 담당 기관(Public Housing Agencies or Public Housing Authorities: PHA)이 관리하고 있다. PHA 가운데 100호 미만의 주택을 제공하고 있는 소규모 조직이 거의 절반 정도인데, 이들은 전체 공영주택 재고의 6% 정도를 관리하고 있다. 가장 규모가 큰 뉴욕 시티의 PHA가 15만 7천호 이상을 보유하고 있으며, 그 다음으로 규모가 큰 PHA는 약 4만호를 보유하고 있다.

중앙정부의 주택및도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)는 공영주택과 관련해서 지방의 PHA에 연방의 기금을 배분하는 역할을 한다. 또한 HUD는 공영주택에 대한 계획, 개발, 관리에 대한 전문적인 지원을 제공한다. HUD는 공영주택 이외에도 다른 프로그램의 운영을 담당하고 있다. PHA는 주거와 관련된 여러 가지 역할을 맡고 있는 지방의 주택청(Housing Authorities)에 속해 있다. PHA는 연방 조직은 아니지만 연방의 규칙과 규제를 따라야 하며, 그래야만 연방정부로부터 보조금과 채무와 관련된 기타 서비스를 받을 수 있다.

1990년대 이후 공영주택 정책은 큰 변화를 겪고 있다. 1998년 제정된 “양질의 주거와 업무책임에 관한 법(Quality Housing and Work Responsibility Act: QHWRA)”은 그 변화의 성격을 잘 보여준다. 이 시기에 PHA의 재량권은 매우 커졌다. 임차인 선정이나 소득 인센티브의 활용, 임대료의 하한선 및 상한선에

대한 결정 등 이전까지 연방정부에 의해 결정되던 것을 지방에서 자율적으로 정할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 공공임대주택의 성격과 그로부터 누가 혜택을 받는가에도 큰 변화를 가져올 가능성을 가지고 있다.

1996년 연방정부는 공영주택 입주 우선순위를 모두 폐기했다. 이전까지 연방정부는 높은 임대료 부담 및 홈리스와 같은 주거의 어려움이 얼마나 심각한가를 기초로 주택을 배정하는 것을 원칙으로 했다. 이제 지방정부는 일하는 가구나, 고용 훈련을 받고 있고 앞으로 일을 하게 될 가구를 입주자 선정에서 가장 우선적으로 고려할 수 있게 되었다. 월 최소 임대료는 50달러 이내에서 정할 수 있게 되었다.

2) 공공주택 배분과 임대료 정책의 변화

이런 변화는 공영주택에 어떤 형태로든 변화를 주기 위한 시도로 이해할 수 있다. 가장 나쁜 공영주택 단지와 문제가 많은 PHA의 상황을 개선하고, 공영주택 전반에 긍정적인 변화의 계기를 불어넣기 위한 것이다. 공영주택에는 기본적인 문제가 있는데, 그것은 매우 가난한 사람들이 집중해 있고, 매우 빈곤이 밀집한 근린지역을 이루고 있다는 점이다. 소수의 단지는 부적절한 입지, 범죄와 반달리즘(vandalism), 디자인이나 시공 등 여러 가지 해결하기 어려운 문제들이 중첩되어 있었다. 이런 문제들은 공공임대주택의 효율성에도 영향을 미치고 있다. 이런 상황에서 연방정부가 직접 나서서 세부적으로 관리하는 것은 효과적이지 않고, 문제를 심화시키기 쉽다.

새로운 모델은 공영주택 지역사회가 물리적, 경제적, 사회적인 고립을 벗어나고, 주민들을 보다 넓은 지역사회와 연결시키고자 하는 것이다. 관리의 규칙도 바꾸고 소득 계층의 혼합도 시도되고 있다. 지역사회를 중심으로 다양한 기관과 조직들의 혁신적인 협력 체계를 만들고 있다. 이런 시도는 공영주택 임차인들이 일을 하도록 하는 긍정적인 동기를 불어넣고, 약물이나 범죄 문제와 관련해서 희망을 가질 수 있게 하기 위한 것이다. 그리고 이렇게 변화한다면 공공임대주택은 저렴한 주택을 공급하는 중요한 수단으로 계속 기여할 수 있을 것이라고 기대되

고 있다.

PHA의 재량권이 커지면서 나타난 가장 큰 변화는 PHA가 주택의 이용가능성, 부담능력, 주택의 상태 등 주거로 인한 어려움을 기초로 한 입주자 선정 기준을 폐지하고, 대신 지역적인 고려를 하기 시작한 것이다. 일을 하고 있는 가구나 고용을 위한 과정을 밟고 있는 가구가 공공주택 배분과정에서 우선시 되었다. 물론 PHA 가운데는 여전히 주거와 관련된 어려움을 기초로 주택을 배정하고 있는 경우도 있고, 또 양자를 모두 고려하는 경우도 있다. 비교적 규모가 큰 PHA는 두 가지 기준을 모두 고려하는 경향이 강하다.

이런 변화는 PHA의 재정적인 고려 때문에 나타난 것이기도 하다. 많은 PHA는 유동적으로 활용한 재원에 대한 우려를 가지고 있었고, HUD의 보조금이 운영비를 지속적으로 충당할 수 있을지에 대해서 불확실해 했다. 이러한 재정적인 관심과 공영주택 지역사회의 다양성이나 사회적 안정을 위한 고려가 더해져서 노동하거나 노동할 수 있는 가구를 선호하는 변화가 나타나게 된 것이다.

이런 재정적 고려의 중요성을 보여주는 또 다른 측면은 임대료에 대한 정책에서도 나타난다. PHA들은 임대료 하한은 상대적으로 높게 그대로 유지하면서, 소득이 상대적으로 높은 가구를 계속 확보하기 위해서 상한선을 없애지는 않는 경향을 보였다. 주택시장에서 공가가 많을 경우에는 PHA는 공영주택에 임대료 상한을 두어 민간시장에 관심을 가지게 될 상대적으로 소득이 높은 임차인들을 확보하고자 했다. 하지만 어떤 PHA는 임대료 상한을 두는 것이 매력적이기는 하지만, 지역의 임금 수준이 낮을 경우 그리고 임대료 상한의 영향을 받을 사람이 거의 없는 경우에는 상한선을 두지 않았다.

이런 변화에는 복지 분야의 개혁(welfare reform) 영향도 있었다. 많은 PHA는 그 지역의 복지가 노동하는 사람들에 더 많은 고려를 해야한다는 식으로 생각을 전환했다. 이런 변화의 정치적 인영향을 받아서 공영주택도 점점 더 일하는 가구를 선호하는 입장을 갖게 된 것으로 이해되기도 한다.

3) 자산 관리의 중요성 증대

공공임대주택의 상황은 매우 다양하다. 어떤 것은 양호한 상태이지만, 어떤 것은 40년이 넘어 수선해야 할 것도 많고 에너지 효율이 매우 낮은 것을 비롯하여 여러 가지 개량의 필요성도 크다. 대도시 지역의 오래된 공공임대주택 단지가 위치한 근린지역은 심각하게 쇠락한 경우도 드물지 않게 볼 수 있다. 재고가 많지 않을 뿐만 아니라 1960년대 이후 소득 제한과 임대료 산출 방식에 영향을 받아 소득이 상대적으로 낮은 계층이 더 집중했다. 이에 따라 임대료가 전체 지출에서 차지하는 비중은 지속적으로 줄어들었고, 증가하는 주택 수선과 개량의 필요에 대응할 수 있는 여유는 거의 없었다. 그리고 최근의 연방정부의 역할을 축소하려는 과정에서 연방의 재정 지원이 확대될 수 없었다. 이런 한정된 재정 상황에서 역할이 커진 PHA는 공영주택의 자산 가치에 대한 평가를 철저히 해야 한다는 주문이 커지고 있다.

공영주택은 중요한 공공 투자이기 때문에, 그 가치를 보호하고 임차인과 공공에 미치는 편익을 극대화해야 하는 것은 당연한 과제이다. 개별 공영주택 단지에 들어가는 비용을 다른 단지들과 비교할 필요가 있다. 공영주택 이외 부문의 투자와 비교하는 것도 필요하다. 또한 단지를 현대화 하기 위한 투자에 대한 결정은 합리적인 비용으로 공영주택을 지속적으로 사용할 수 있다는 전망이 있어야 가능하다. 임차인, 정부, 그리고 일반 대중의 입장에서 이런 투자결정은 비용 측면에서 효율적으로 관리될 필요가 있는 것이다.

자산에 대한 평가를 통해 PHA는 여러 가지 대안을 선택할 수 있다. 그 중요한 대안에는 현재의 상태를 그대로 유지하는 것(개량을 위한 즉각적인 자본 투자 없이 그대로 공영주택으로 기능하도록 하는 것), 단지를 개량하고 계속 공영주택을 유지하는 것, 단지를 개량하고 점유형태를 바꾸는 것(예를 들어, 가족을 위한 거처가 아니라 노인을 위한 거처로 바꾸는 것), 단지를 민간 소유자에게 파는 것이나 거주나 기타 목적으로 임차인에게 판매하는 것, 앞으로 판매하는 것을 전제로 보유하거나 철거하는 것, 그리고 이런 조치들의 다양한 조합 등이 포함될 수 있

다. 이러한 대안 중 어떤 방식을 선택할 것인지는 이제 PHA의 몫으로 남아 있다.

4) 민간 부문에 의한 관리 증가

PHA는 활용할 수 있는 자원의 부족으로 인해 늘 어려움을 겪어왔다. 이것은 점점 더 많은 PHA가 민간 부문에 주택관리를 맡기는 것을 검토하는 계기가 되고 있다. 1997년 현재 민간 부문에 의해 관리되는 공영주택은 7% 정도이다.

민간에게 주택관리를 위탁하는 방식을 선택하는 이유는 다양할 수 있지만, 소규모의 PHA가 매우 많다는 점만을 고려할 때 효율성의 관점에서 기능조정이 중요하게 고려될 필요가 있다고 판단한데 주로 기인한다. 관리의 민영화를 통해서 업무 수행을 개선하는 등의 긍정적인 효과를 거두기 위해서는 몇 가지 사항를 고려해야 한다.

먼저, 민간 관리를 통해 개선될 수 있는 문제와 그렇지 않은 문제가 있다. 민간 관리는 불충분한 자본이나 물리적인 노후함의 문제를 해결할 수 없지만, 건물의 유지와 임차인의 선정, 재정 관리 등에서 보다 효율적일 가능성이 있다.

둘째, 민간 부문을 활용하는 것은 경쟁적인 시장이 있을 경우에 효과를 발휘할 수 있다. 따라서 민간 부동산 관리 서비스 영역에서 공영주택 관리에 관심을 보이는 기업이 다수 있어서 PHA가 기업을 선택할 여지가 있어야 한다.

셋째, 민간으로 이양되는 관리 서비스와 관련해서는 민간기업에 요구할 서비스가 분명히 정의되고 그 성과를 정확하게 측정할 수 있어야 한다. 그래야만 당초 의도한 결과를 만들 수 있다. 이러한 지표로는 공가율, 임대료 징수율, 수선대기자나 대기기간 등을 생각할 수 있는데, 그것들은 또 다른 측면에서 보면 종합적인 고려가 이루어지기 어렵다는 한계를 가지고 있기도 하다.

넷째, 서비스를 수행하는 회사가 양질의 서비스를 제공하지 못한 경우, 적절한 조치를 취하거나 대체할 수 있어야 한다. 따라서 계약에 주의를 기울여야 하고, 적절한 모니터링 시스템을 갖추어야 한다.

5) 임차인 참여 지원

1998년 제정된 QHWRA에는 임차인 참여를 지원하기 위한 다양한 내용이 포함되어 있다. 이 법은 연방정부의 지원을 받는 주택의 주민들이 그들에게 영향을 미치는 정책결정에 대해 참여할 수 있어야 하고, 그것이 연방정부 주택정책의 장기적인 성공을 위해 도움이 된다는 취지를 가지고 있다.

여기에는 네 가지 주요한 임차인 참여의 절차와 방법이 있다. 첫째, PHA가 "임차인자문위원회(Resident Advisory Board)"를 설치하고 매년 PHA 계획에 의견을 듣도록 하고 있다. 여기서 임차인자문위원회는 관련 정책으로 영향을 받는 사람들의 이해를 대변해야 하고, 관련 기관은 자문위원회가 효과적이고 독립적으로 기능할 수 있도록 충분한 자원을 제공해야 한다. RAB의 위원은 PHA에 의해 지원을 받는 주민들의 의사를 대변하는 개인들로 구성된다. RAB의 역할은 PHA 계획과 계획의 개정이나 중요한 수정을 돕는 것이다.

둘째, 임차인은 그들의 이해를 대변할 수 있는 임차인위원회를 조직할 수 있는 권리가 있다. 이 조직은 민주적으로 만들어지거나 적절한 방법으로 선출된 임차인으로 구성된다. HUD와 관련 기관들은 임차인 참여와 관련하여 훈련이나 기타 활동과 관련하여 지원해야 할 의무가 있다.

셋째, 대부분의 공공임대주택 관련 기관은 공공임대주택 임차인이나 주거비 보조를 받는 사람 1명 이상을 이사회의 일원으로 받아들여야 한다.

넷째, 임차인 참여에 대한 재정 지원을 해야 한다. 공공임대주택 관련기관은 가구당 25달러에 해당되는 금액을 매년 기금으로 확보하도록 되어 있고, 이 기금은 훈련, 임차인 조직화 및 기타 활동에 사용할 수 있게 하고 있다. 이 기금은 단지 차원의 사업을 계획하고 집행하는 데 활용할 수 있도록 임차인위원회에 지원될 수 있다.

"거주자의 선택 기회와 자기 충족성을 위한 프로그램(Resident Opportunity and Self Sufficiency Program: ROSP)"은 HUD가 관리하는 공모 방식의 지원 프로그램이다. 임차인 조직에 대한 기술지원 및 훈련, 임차인 참여 서비스 전달체계 개발,

서비스 조정자가 기본적인 지원 분야이다. 이러한 기금은 임차인 조직의 능력 개발, 갈등 해소, 지역사회 컴퓨터 센터 등 다양한 분야에서 사용된다. 지원금은 3년에 걸쳐서 24만 달러까지 제공된다.

이와 같이 QHWRA를 통해 임차인을 조직화할 수 있는 권리가 실질적으로 보장되고 정책에 영향을 미칠 수 있는 제도적인 틀로 평가된다. 그리고 임차인들의 노력에 따라 많은 성과를 거둘 수 있는 기회임이 분명하다. 이를 계기로 임차인 조직 역시 변화를 겪고 있다. 공영주택 임차인 조직과 이를 지원하는 단체들의 전국적인 연대조직인 전국공영주택연합(Everywhere and Now Public Housing Organizing Nationally Together: ENPHRONT)은 QHWRA에 의해 도입된 임차인 참여를 지원하고, 또한 이 제도가 후퇴하는 것을 막고 보다 실효성을 높이는 것에 특히 관심이 많다.

지역사회 차원에서도 다양한 활동들이 나타나고 있다. 이런 활동의 성공은 지역사회의 생활과 질서를 회복하고, 지역사회의 바람직한 규범을 만들고, 공영주택을 필요로 하는 이들의 접근 기회를 향상시키는 역할을 하고 있다. 이러한 공영주택에서 지역사회를 만들기 위한 노력에는 특히 지역사회 관련 기금들, 교회, 노동조합, 사업자 연합, 지역사회 대학, 전국적인 지역사회 서비스 프로그램 등 다양한 주체와 차원의 협력이 중요시되고 있다. 현재 복지 분야의 급격한 변화와 물리적인 변화 속에서 지역사회 만들기는 사회적 안정을 유지하고 범죄와 실업 기타 공공임대주택이 가지고 있는 문제를 감소시키는 중요한 전략이 되었다. 지역사회 만들기는 임차인들이 지속가능한 독립성을 만드는 것을 돕는 중요한 방법이 되고 있다.

6) 임차인관리조합

1960년대 후반 공영주택에 대한 정부의 지원이 크게 줄어들면서 주택의 관리 수준은 현저하게 낮아졌다. 이로 인해 일부 단지에는 공가(空家)가 급증하고, 기물 파괴 등의 문제가 심각해졌다. 이런 상황에서 공영주택의 입주자가 중심이 되

어 임대료 인상을 거부하면서 자신들이 거주하는 단지를 스스로 관리하려는 움직임이 1971년부터 보스톤과 세인트루이스 등 일부 지역에서 나타나기 시작했다. 초기에는 입주자가 집단화되면서 주택 관리를 담당하던 주택청과의 갈등을 빚기도 했지만, 이후 포드 재단과 연방정부 주택청(HUD)은 "전국 임차인관리 시범사업(National Tenant Management Demonstration Program)"을 통하여 공식적인 지원을 하기에 이르렀다.

최초의 임차인관리조합(Tenant Management corporation)이 세인트루이스의 코그란 가든(Cochran Garden)에서 구성되었다. 이 조합은 경찰의 협조를 얻어 범죄를 일으킬 우려가 있는 수상한 자들을 단지에서 내보내고, 단지 내에 거주하는 150명의 임차인이 관할구역을 나누어 24시간 단지를 관리하는 등 획기적인 방법을 도입했다.

임차인관리조합은 쓰레기, 애완동물 사육, 마약, 청소년 통금과 관련된 엄격한 규칙을 결정했으며, 빈곤과 무지로부터 파생되는 문제를 해결하기 위해 노력하였다. 이러한 임차인의 자구노력 결과 연방정부가 단지의 환경개선을 위한 비용을 부담할 것을 결정하도록 했다. 단지의 개선계획도 임차인이 수립하였다. 임차인이 결정한 단지계획의 내용은 1개의 동을 노인용으로 개조하고, 대가족을 위한 매조네트 형은 외부에 계단을 설치함으로써 프라이버시를 보장하는 것이었다. 또한 단지 내의 빈 땅에는 주민회관, 청소년 센타, 복지 센타를 건설하는 것이었다.

황폐한 단지환경 개선을 위한 임차인의 열성적인 노력에 대해 민간기업까지 참가하여 단지시설관리회사를 설립함으로써 고용 증가를 초래하고, 수익은 단지 내 시설 개조를 위한 비용으로 적립되었다. 민간과 연방정부의 지원에 힘을 얻은 임차인관리조합은 자신들이 거주하는 단지환경을 더욱 개선하기 위해 공동체 의식 함양을 위한 교육과 직업교육에 노력하였다.

코그란 가든 임차인 참여의 성공적인 사례는 미국의 공영주택 단지에서 임차인의 관리참여의 중요성을 제기하는 계기가 되었다. 이로 인해 1980년대에 입주자 참여가 공영주택의 여러 가지 문제를 유일한 수단으로 인식되었다. 물론 입주

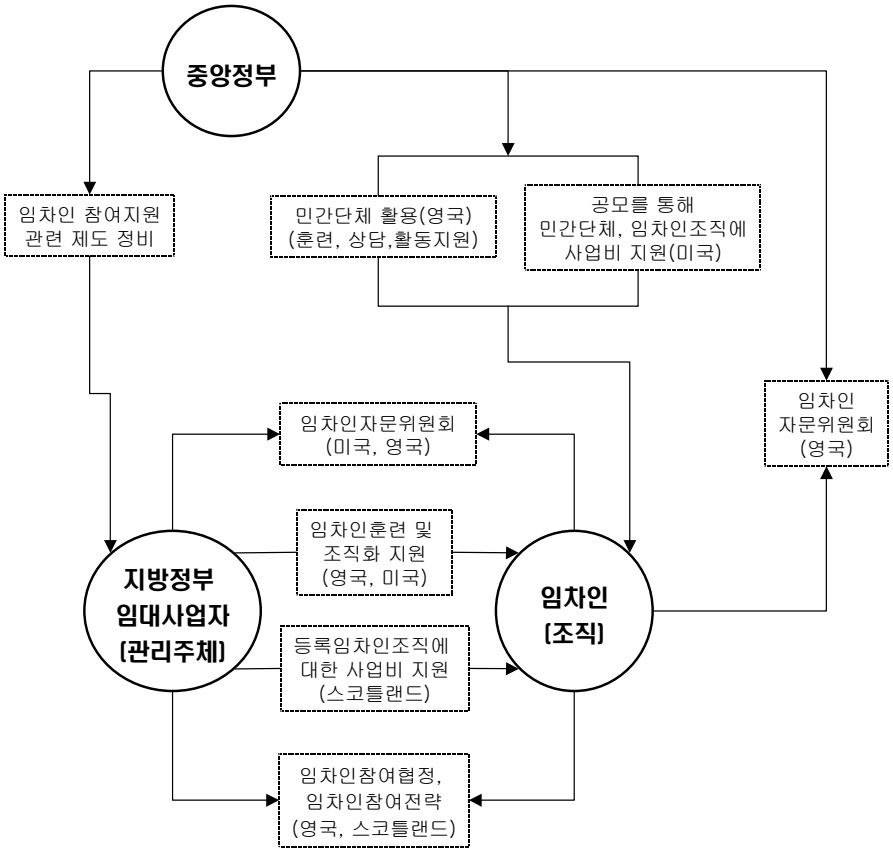
자 스스로의 관리가 반드시 성공적인 결과만을 초래한 것은 아니라, 때로는 실패하기도 하고 비용 면에서 비효율적이라는 지적을 받기도 하였다.

Monti(1989)는 11개의 임차인이 관리하는 단지에 대한 사례연구를 통해서, 임차인의 조직력이 임차인 관리를 성공적으로 수행하기 위한 토대가 되며, 임차인에 의한 관리 자체가 그들의 능력을 강화하는 것이 아니라고 주장한다. 그는 관리자와 주민지도자 사이의 창조적인 긴장이 임차인 참여가 효과적으로 기능할 수 있는 가장 중요한 관건이라고 했다. Rohe & Stegman(1990)는 1985년 HUD의 공공임대주택 민영화 시범사업에 대한 분석을 통해서, 이 사업이 주민들의 능력을 강화하는데 성공적이지 않았다고 평가하고 있다. Burbidge(1995)는 19개 단지의 임차인 관리 참여의 사례들이 1960년대부터 정부의 지원 정책과 함께 어떤 변화를 겪는지를 연구했다.

그러나 유지관리 업무에 대한 참여의 일환으로 입주자를 훈련하고, 교육시켜 단지내 시설물의 점검, 간단한 수선 등을 담당하도록 한 프로그램은 이후에 자조(self-help) 프로그램으로 발전하여 많은 공영주택 단지로 확산되었다. 단지에 따라서는 자조 프로그램을 통해 훈련받은 임차인이 유지관리업무를 담당함으로써 일상적인 수선비용의 40%까지 삭감한 단지도 있다. 이처럼 공영주택 단지의 슬럼화를 해결하기 위한 대안으로 입주자의 관리업무에 대한 참여를 인정하는 것은 매우 의미 있는 결과를 초래하였다.

4. 시사점

선진국의 사례를 보면 중앙정부, 지방정부, 임대사업자, 민간단체, 임차인(조직) 간의 정형화된 관계가 형성되어 있다기보다는, 나라마다 고유의 지원체계를 갖추고 있음을 확인할 수 있다. 각국의 임차인 참여지원체계를 종합하여 그림으로 나타내면 <그림 5-1>과 같다.



<그림 5-1> 외국의 임차인 참여지원체계

한편, 여기서 소개한 외국사례는 대부분 최근에 새로 정비된 정책들이기 때문에, 그 효과를 평가하기에는 이른 감이 없지 않다. 오히려 우리에게는 이들 국가들이 공공임대주택 임차인의 참여를 지원하게 된 배경을 살펴보는 것이 더욱 의미가 있을 것이며, 이것이 외국사례에서 얻을 수 있는 첫 번째 시사점이라 할 수 있다.

즉, 선진국에서는 공공임대주택이 주변 지역사회로부터 소외·고립되고 단지에서는 주민들의 반사회적 행동이 빈번하게 나타나면서, 단지가 쇠퇴하는 일련의 과정을 일찍이 경험하였다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 선택한 것

이 임차인들의 역량을 향상시켜 이들이 직접 문제해결의 주체가 될 수 있도록 하는 프로그램이었다. 이것은 다른 한편으로 참여를 통해 임차인들이 자신감과 공동체 의식을 회복하고, 복지서비스에 대한 의존성을 탈피하여 보다 적극적인 삶의 태도를 가지도록 하는 계기로도 작용할 것이라고 내다본 것이다[23].

우리나라의 경우, 외국과 같이 심각한 정도로 단지의 쇠퇴현상이 아직 나타나고 있지는 않지만, 공공임대주택의 문제는 오랜 시간에 걸쳐 누적되어 나타난다. 게다가 임차인 참여의 효과가 장기적이라는 점을 고려하면, 문제가 심각하기 전에 임차인 참여에 대한 지원을 통해 미리 예방책을 마련하는 것이 타당할 것이다.

둘째, 외국의 임차인 참여지원 사례를 살펴보면, 임차인들의 참여를 활성화하기 위해 실질적인 권한과 자원을 제공하고 있다는 사실도 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리나라의 경우 임차인대표회의 구성에 관한 법조항 외에는 임차인 참여를 지원하는 정책은 전무한 실정이다. 하지만 이와 달리 임차인 참여의 중요성과 효과성을 기대하는 국가들에서는 임차인참여협정이나 임차인자문위원회 등을 통해 정책결정과정에 대한 임차인들의 접근성을 제고하고, 임차인조직들의 원활한 활동을 위해 사업비 일부를 지원하고 있는 점은 우리가 참고할만하다.

셋째, 임차인 참여의 활성화라는 과제는 비단 임대사업자(및 관리주체)에게만 주어진 것이 아니며, 정부의 역할도 그에 못지 않게 중요하다는 점이 강조될 필요가 있다. 예를 들어, 외국의 경우, 중앙정부가 임차인 참여와 관련한 기본적인 지침과 제도의 골격을 마련하고 임차인조직의 활동에 대해 지방정부와 함께 일정액의 재원을 지원하고 있다. 우리나라에서도 임차인 참여의 정책적 필요성을 중앙정부가 공감하고 있다면, 그에 적절한 지원프로그램을 마련하는 데 있어서 적극적으로 나설 필요가 있다.

마지막으로, 임차인들의 역량 강화를 위한 각종 훈련이나 정보제공 등의 지원

23) 물론, 영국의 임차인 참여지원제도가 보수당 정부에 의해 도입된 사실을 들면서 이러한 기조는 다분히 생산적 복지(welfare-to-work)를 강조하는 신자유주의적 논리라는 비판도 존재한다. 하지만 설사 이러한 정책적 논리에 의해 임차인 참여지원이 이루어졌다 해도, 그것이 가져온 효과는 애초의 의도와는 다르게 임차인들이 스스로의 의제(agenda)를 개발하고 이를 추진할 수 있는 정치적 역량을 갖추는 등의 긍정적인 결과를 낳았다는 주장도 있다(Robert, F. & W. Benita, 1996).

은 정부나 임차인조직 이외에도 다양한 사회적 자원을 활용할 수 있다는 점도 중요한 시사점이라 할 수 있다. 영국의 경우, TPAS, PEP, NTRC와 같은 민간단체들이 임차인들에게 다양한 정보를 제공하고 훈련 프로그램을 운영하는 등 임차인들의 역량강화를 통해 참여의 질을 높이는 데 중요한 역할을 하고 있음을 주목할 필요가 있다. 이처럼 임차인 참여를 지원하는 민간부문을 지원하여 이들의 역량을 강화하는 것은 결국 임차인 참여를 활성화하는 중요한 토대가 될 것이다.

C · H · A · P · T · E · R · 6

6 공공임대주택 배분 및 관리제도의 개선방안

이 장에서는 공공임대주택의 배분체계와 관리제도의 개선방안을 제시하였다. 우선 공공임대주택의 배분체계 개선방안으로는 목표집단 설정기준의 재정립 필요성과 재정립 방향을 고찰하고, 공급 및 배분체계의 정립, 저소득층 주거지원체계 구축방안을 제시한다. 공공임대주택 공급 및 배분체계의 정립을 위해 공공임대주택 소요 및 수요 분석, 공급방식과 배분체계의 조정, 계층간 사회적 혼합의 실현방안을 구체적으로 살펴본다.

다음으로 공공임대주택 관리제도의 개선방안으로는 공공임대주택 관리에 대한 인식의 전환을 기초로 입주자에 대한 종합적인 관리체계 구축방안, 입주자 관리참여 활성화 방안, 그리고 적절한 장기수선계획의 수립방안 등을 제시한다. 입주자에 대한 종합적인 관리체계의 구축방안에는 입주자 진입·퇴거 관리 운용방안과 사회복지적 관리의 도입 방안을 포함한다. 입주자 관리참여의 활성화 방안으로는 임차인 참여계획의 수립, 공모사업을 통한 임차인조직에 대한 사업비 지원, 민간단체를 활용한 임차인 참여역량 향상 방안을 제시한다.

1. 공공임대주택 배분체계의 개선

1) 목표집단 설정기준의 재정립

5년제와 10년제 공공임대주택의 경우 무주택 가구와 청약저축 가입자를 목표계층으로 하고 있다. 공공임대주택의 입주자 기준으로서 중요한 소득, 가구원 수 등 가구특성은 명시적으로 고려하지 않고 있다. 공공임대주택은 저소득층의 주

거안정을 위하여 공공택지 염가공급, 국민주택기금의 지원 등에 의해서 공급된다는 점을 감안하면 가구소득 및 가구구성에 대한 배려가 필요하다. 따라서 이들 주택도 국민임대주택과 마찬가지로 입주기준에 소득 등의 가구특성을 반영하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 소득기준은 공공임대주택 단지 내에서 사회적 혼합(social mix)이 가능하고 지역적 특성이 반영될 수 있도록 탄력적으로 적용할 필요가 있다.

입주기준에서 소득 등 가구특성을 어느 정도 반영하고 있는 국민임대주택의 경우도 근로소득자의 소득은 쉽게 파악할 수 있지만, 자영업자의 소득을 정확히 파악하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 소득 외에도 재산기준을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 국민임대주택의 입주 대상계층이 무주택자라는 점을 감안하여 재산기준은 국민임대주택 청약 직전에 거주하고 있는 주택에서의 임대보증금을 활용해 볼 수 있다. 이 경우 국민기초생활보장제도에서 사용하고 있는 소득인정액을 원용하여 임대보증금과 소득을 연계하여 소득인정액을 산정하는 것은 하나의 대안이 될 것이다. 참고로 국민기초생활보장제도에서 수급권자를 선정하기 위한 기준으로 사용하는 소득인정액 산출방식은 다음과 같다.

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

재산의 소득환산액 = (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율

이와 더불어 대부분의 공공임대주택 입주요건에 청약저축 가입을 의무화하는 것은 문제가 있으며 개선이 필요하다. 현행 제도상 5년제 공공임대주택, 50년제 공공임대주택, 그리고 50㎡ 를 초과하는 국민임대주택에 입주신청을 위해서는 청약저축에 가입하여야 하나, 이는 생계가 어려운 저소득가구에게는 추가적인 부담이 된다. 공공임대주택 입주요건에 청약저축의 가입을 의무화한 것은 설득력도 없고 근거도 모호하다. 청약저축은 현재 국민주택기금의 조성재원 중의 하나이다. 국민주택기금의 조성을 위하여 공공임대주택 입주요건에 청약저축 가입을 의무화하고 있다면 저소득층 자금을 이용하여 저소득층 주택을 공급하는 모

순을 안게 된다. 또한 입주예정자가 어느 정도인지를 파악하기 위해서 청약저축 가입을 의무화하고 있다면 수요조사 등 다른 방법으로도 가능하다. 따라서 공공임대주택 입주요건에 청약저축 가입을 의무화하는 기준은 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

공공임대주택을 공급하는 목표집단이 누구인지 불분명하고, 동일한 소득계층에 대하여 차등임대료를 적용하는 비형평성이 발생하는 요인 중의 하나로 공공임대주택 유형의 복잡성이 지적된다. 따라서 유사한 공공임대주택들은 통합하여 운영함으로써 유형을 단순화하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 속성이 비슷한 영구임대주택, 50년제 공공임대주택, 국민임대주택은 통합하여 운영하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 예컨대, 영구임대주택과 50년공공임대주택은 새로운 입주자와 재임대 계약시 국민임대주택의 공급기준에 따라 임대하도록 한다. 특히, 입주자 계층의 특성을 감안하면 영구임대주택과 50㎡ 이하 50년공공임대주택을 재임대하는 경우에는 국민임대주택 I 유형에 준하여 임대보증금과 임대료를 책정하는 것이 수평적 형평성 측면에서 타당하다.

2) 공급 및 배분체계의 정립

⑴ 소요 및 수요 분석에 기초하여 공급

향후 국민임대주택 100만호를 포함한 150만호의 장기공공임대주택 공급계획을 효과적으로 추진하기 위해서는 지역별・계층별로 공공임대주택에 대한 소요 및 수요를 구체적으로 파악하는 일이 선행되어야 한다. 이 경우 주택잉여지역과 주택부족지역의 주택수요 패턴을 분석하고, 이를 기초로 지역별 공공임대주택 소요 및 수요를 파악하여 지역 특성에 적합한 공공주택정책을 제시하는 것이 바람직하다. 국민임대주택의 예를 들어 공공임대주택 소요 및 수요 파악 과정을 단계별로 제시하면 다음과 같다. 우선 1단계에서는 입주요건을 기준으로 국민임대주택의 소요량을 파악한다. 소요량 파악시는 전체 가구수, 무주택가구 비율, 도시근로자 소득수준 등을 고려한다.

1단계 : 국민임대주택의 소요량 = 총가구수×무주택가구 비율
×도시근로자 평균소득 이하인 가구수 비율

정부의 행정통계 자료에 의해 추정된 무주택가구 비율은 전국 39%, 수도권 46.4% 수준이다. 또한 국토연구원이 2004년 9월에 실시한 '국민임대주택 수요파악을 위한 주거실태조사' 결과에 의하면 무주택가구 중 도시근로자 평균소득(약 300만원) 이하인 가구수 비율은 전국 90.6%, 수도권 90.5%로 나타났다. 이를 근거로 위의 식에 따라 국민임대주택 소요량을 추정하면 전국 440만호, 수도권 238만호로 추정된다.

<표 6-1> 광역자치단체별 국민임대주택 소요추정

(단위 : 만가구)

구 분		총가구수	무주택가구 비율	평균소득 이하 가구비율	국민임대주택 소요량
수도권	서울	255.26	0.540	0.850	117.093
	경기	261.76	0.414	0.917	99.282
	인천	68.51	0.335	0.949	21.769
	소계	585.53	0.464	0.876	238.144
지방	부산	96.16	0.415	0.929	37.050
	대구	66.58	0.441	0.922	27.048
	광주	37.02	0.424	0.883	13.851
	대전	37.5	0.424	0.875	13.904
	울산	27.96	0.389	0.958	10.416
	강원	40.46	0.334	0.928	12.530
	충북	39.49	0.307	0.927	11.227
	충남	50.43	0.256	0.910	11.750
	전북	50.35	0.262	0.850	11.199
	전남	53.10	0.204	0.850	9.220
	경북	73.11	0.245	0.958	17.145
	경남	80.33	0.292	0.940	22.054
	제주	13.47	0.376	0.850	4.310
	소계	665.96	0.325	0.933	201.704
전 국		1,251.49	0.390	0.906	439.848

주 : '2000년 인구주택총조사'의 지역별 자가점유율을 행정통계에 의한 자가보유율(전국 평균 약 61%)로 조정하여 추정하였다.

2단계에서는 가구의 입주의사와 입주능력을 고려하여 국민임대주택에 대한 유효수요량을 파악한다.

> 2단계 : 국민임대주택의 유효수요량 = 소요호수×입주의사가구 비율 ×입주능력가구 비율

앞의 주거실태조사 결과에 의하면, 국민임대주택 소요가구 중 국민임대주택에 입주할 의사를 나타낸 가구는 전국 57.5%, 수도권 53.7% 이다. 또한 소득 1분위(상한소득 약 100만원) 계층은 현실적으로 국민임대주택의 보증금과 임대료 부담도 어렵다는 점을 감안하여 2분위 이상 계층을 입주능력가구로 보면, 이 비율은 전국 90.0%, 수도권 92.1%로 나타났다. 이를 이용하여 위의 식에 따라 국민임대주택 유효수요량을 추정하면, 전국 228만호, 수도권 118만호로 추정된다.

<표 6-2> 광역자치단체별 국민임대주택 수요추정

(단위 : 만가구)

구 분		국민임대주택 소요량	입주의사가구 비율	입주능력가구 비율	국민임대주택 수요량
수도권	서울	117.093	0.517	0.948	57.389
	경기	99.282	0.517	0.928	47.633
	인천	21.769	0.739	0.800	12.870
	소계	238.144	0.537	0.921	117.892
지방	부산	37.050	0.611	0.867	19.627
	대구	27.048	0.517	0.922	12.893
	광주	13.851	0.587	0.947	7.700
	대전	13.904	0.585	0.823	6.694
	울산	10.416	0.739	0.856	6.589
	강원	12.530	0.677	0.876	7.431
	충북	11.227	0.731	0.802	6.582
	충남	11.750	0.588	0.930	6.425
	전북	11.199	0.632	0.948	6.710
	전남	9.220	0.643	0.881	5.223
	경북	17.145	0.517	0.850	7.534
	경남	22.054	0.735	0.860	13.940
	제주	4.310	0.643	0.881	2.442
	소계	201.704	0.620	0.878	109.790
전 국		439.848	0.575	0.900	227.682

국민임대주택의 지역별 배분을 위해서는 유효수요량을 1차적 배분기준으로 설정하고, 여기에 지역별 가용택지, 수립되었거나 수립 중인 도시계획, 주택보급률, 최저주거기준 미달가구의 분포 등을 감안하여 가감 조정하여야 할 것이다.

⑵ 공급방식과 배분체계의 조정

향후 공공임대주택 공급의 대부분을 차지하는 국민임대주택의 경우 공급방식을 전면적으로 재검토해 보아야 한다. 우선 국민임대주택의 개념을 주택개념에서 가구개념으로 전환할 필요가 있다. 저소득층의 일터와 주거지 불일치 문제, 지방의 낮은 입주자 편익 등을 감안할 때, 현행 건설과 매입 중심의 국민임대주택 공급방식을 건설형, 매입형, 그리고 지원형으로 구분하여 공급하는 것은 하나의 대안이 될 것이다. 건설형 국민임대주택은 현재와 같이 신규로 건설하여 임대하는 방식이며, 매입형 국민임대주택은 기존 주택을 매입하여 대상계층에게 임대하는 방식이다. 반면 지원형 국민임대주택은 저소득층이 필요한 민간주택을 임차하는 경우 재정 및 국민주택기금을 지원하는 방식이다. 여기서 새로 제안된 지원형 국민임대주택은 특히, 현재의 일터와 주거지가 분리되었을 때 생계가 어려운 저소득층에게 유용하고, 국민임대주택의 입주자 편익이 낮은 지역에 활용하는 경우 상당한 효과를 얻을 수 있을 것이다.

제3장 국민임대주택 입주자의 실태분석에서 보았듯이 국민임대주택 입주자의 경우 지역간·계층간 비형평성의 문제가 존재한다. 지역간 형평성 제고를 위해서 시중임대료 대비 공공임대료의 비중이 낮은 일부 대도시 지역(예 : 서울, 인천, 대전 등)의 임대보증금 및 임대료는 상향조정하고, 이 비중이 높은 지역(예 : 전남, 대구, 광주 등)의 임대보증금 및 임대료는 하향조정할 필요성이 있다. 또한 현재는 규모에 관계없이 시중임대료 대비 공공임대료의 비중을 60% 수준으로 설정하고 있다. 이는 소형인 Ⅰ유형의 입주자 부담을 총건설비의 10%, 상대적으로 규모가 큰 Ⅲ유형의 입주자 부담을 총건설비의 40%를 부과하겠다는 당초의 계획과 배치된다. 따라서 계층간 형평성 제고를 위해서 15평형의 임대보증금 및 임대료는 하향조정(예 : 시중임대료의 50% 이하)하고, 24평형의 임대보증금 및

임대료는 상향조정(예 : 시중임대료의 70% 이상)하는 것이 바람직하다.

이와 더불어 국민임대주택의 공급을 위한 금융지원 계획은 현실성 있게 재조정할 필요가 있다. 국민임대주택 공급의 실행력을 제고하기 위하여 소요재원은 명목가치가 아닌 실질가치 기준으로 추정하여야 할 것이며, 입주자의 특성에 기초하여 재정 및 국민주택기금 지원, 사업자부담, 입주자부담 비율도 현실성 있고 형평성이 유지되도록 재조정되어야 할 것이다.

⑶ 계층간 사회적 혼합의 실현

일반적으로 수천세대의 주택이 동일한 주택규모로 건설되는 경우 여러가지 사회적 문제가 발생할 수 있다. 단지내 인구구조가 편향적으로 형성되어 부대시설의 수급에 차질을 가져올 수 있다. 실제로 잠실 시영아파트단지와 같이 소규모 아파트가 밀집된 지역에서는 초등학교의 과밀현상을 빚는 반면, 민간부문이 건설한 중대형 아파트 단지 주변에서는 반대의 현상이 나타나고 있다. 또한 주변 상업시설의 다양성도 떨어진다. 주민 연령구조의 편재는 다양한 연령층이 공존함으로써 체득할 수 있는 사회교육의 기회를 제한한다. 결과적으로 성장기의 어린이 및 청소년들에 대한 사회교육의 효과를 기대하기 어렵게 하는 등 많은 사회적 문제를 낳는다.

더욱이 저소득층만의 주거밀집지를 만드는 저소득층의 집단화는 입주자들 자신을 사회적 낙오자로 인식하게 하여 자신감을 상실케하는 결과를 초래하고, 시설물의 파괴행위가 일반화되는 결과를 초래한다. 한 예로 임대주택 단지의 엘리베이터는 훼손이 매우 심한 반면, 분양주택으로 구성된 단지는 시설물에 대한 훼손이나 파괴행위가 거의 없다. 또한 저소득층만이 밀집하여 살기 때문에 일자리를 얻기도 어렵고, 분위기도 침체되는 경향을 보인다.

이를 해결하기 위해서는 공공임대주택을 독자적인 한 단지로 공급하기보다는 소득계층이 높은 가구와 함께 거주하도록 하는 사회적 혼합방식(social mix)을 통해 공급할 필요가 있다. 사회적 혼합방식은 도시계획 분야에서 오랫동안 논의되어 온 주제 중의 하나이다. 한 단지내에 사회·경제적으로 상이한 집단의 주택을

혼합하여 건설하는 잇점은 첫째, 선의의 경쟁의식을 고취시킴으로써 저소득 및 노동자계층의 생활수준 향상에 도움을 주는 동기를 마련하게 한다. 둘째, 사회 각계층이 가진 다양하고 독특한 문화를 상호 교환함으로써 이해를 증진시키고 지적, 문화적인 발전을 가져올 수 있다. 셋째, 기회균등을 증진시킴으로써 인간의 사회적 상향이동 및 선택의 자유를 가지도록 하는 역할을 하는 점도 하나이다.

공공임대주택 단지의 주민 구성은 지역사회의 성격이나 단지 관리에 중요한 영향을 미친다. 공공임대주택의 정책목표를 부담능력의 부족으로 인한 주거빈곤의 문제를 해소하는 것으로만 본다면, 최저소득계층에게 배분되도록 하는 것이 가장 효과적일 것이다. 그러나 제5장 외국제도에서도 보았듯이 공공임대주택의 역사가 오래된 나라들에서는 최저소득계층이 특정지역에 집중해 있을 경우 지역이 침체하고 사회적으로도 소외되는 현상(residualization)이 나타나는 경향이 있다. 입주자의 구성이 한계계층에 집중되는 현상이 지속되면 지역의 슬럼화를 초래하고 결국 거주민의 생활은 더욱 어렵게 되는 악순환이 나타난다.

공공임대주택에 한계계층만이 집중하고 단지가 쇠락하는 문제를 막기 위해 선진국에서는 공공주택에서 주민 구성을 다양화하기 위한 노력을 시도하고 있다. 영국의 경우 상당한 공공임대주택 재고를 가지고 있고 입주 대상의 폭이 넓었다. 그러나 주택 구매권 정책으로 좋은 단지는 판매되고, 나머지 단지들은 좋지 않은 환경 속에서 저소득층과 복지급여에 의존하고 있는 가구들이 살게 되었다. 이러한 문제가 발생하자 최근에는 민간 비영리부문의 활력을 이용하고, 임차인의 참여를 촉진하는 정책을 실시하고 있다.

프랑스의 경우 가장 심각한 문제로 지적되는 것이 대도시 주변 지역에 대단위로 건설된 주택이 점점 더 가난한 사람들만이 사는 곳이 되고 있다는 점이다. 소득이 상대적으로 조금 더 높은 사람들은 빠져나간다. 이러한 단지는 실업률이 매우 높고, 특정 인종이 집중되어 있으며, 사회적으로도 고립되어 있다. 프랑스는 이미 교외지역의 폭동을 경험한 바 있어서, 주택을 개량하는 등 여러 가지 정책적 개선방안을 모색하고 있다. 그러나 이 문제는 여전히 사회적 쟁점이 되고 있다.

미국이 당면한 공공임대주택의 가장 큰 문제는 슬럼화이다. 과거의 공공임대주택은 건전하고 활기 있는 단지를 만드는 목표에는 어긋나는 것이었다고 평가하고 있다. 가장 가난한 가구에 주거지원을 집중한 것은 좋은 의도이지만 결과적으로는 실패했다고 보는 것이다. 초기에는 폭넓은 계층을 대상으로 공공임대주택을 공급하였으나, 이후 점차 보다 소득이 낮은 가구들에게 공급하는 방향으로 변화해왔다. 지역의 중간소득 50% 이하 계층이 입주하고, 그들은 대부분 복지수당을 받아서 생활하는 이들이었다. 이런 입주자 구성은 사회적으로나 재정적으로 건전하지 못한 공공임대주택 단지를 낳았다. 이에 따라 1996년 주택도시개발성(HUD)은 신규 입주자들 가운데 40%는 중간소득의 30% 미만 계층이 입주하고, 나머지는 60% 미만이 가구가 입주하는 것이 적절하다고 판단하였다. 그 전에도 일부 지역에서는 지자체의 주거지원에서 계층 혼합의 성공적인 경험이 있었다. 뉴욕시의 경우 최초로 복지수당으로 생활하는 가구, 노인가구, 노동 가구의 각각 1/3이라는 패턴을 지향했다. 이런 정책의 목적은 빈곤계층의 과도한 집중으로 인한 문제를 해결하려는 시도였다. 공공임대주택 공급에 대한 미국의 경험은 대체로 30% 정도는 중간소득층이 혼합되는 것이 바람직한 것으로 보고 있다. 그러나 공공임대주택의 재고가 한정된 경우 상위 계층을 끌어들일 때 저소득층이 들어가야 할 몫이 그만큼 줄어드는 문제가 있다. 이 때문에 교외에 있는 민간임대주택에 입주할 경우 임대료 지원, 주택의 개량 등의 지원을 하고 있다. 이와 더불어 민간주택을 매입하여 공공임대주택으로 공급하는 방식도 도입하였다.

공공임대주택 재고가 매우 많은 네델란드도 공공임대주택단지의 슬럼화 또는 소외화를 막기 위해서 새로운 정책을 도입했다. 자가소유와 임대를 섞는 주택점유형태의 혼합을 실시하였고, 다른 나라들보다 훨씬 다양한 소득계층이 혼합된 단지를 조성하였다.

일본의 경우 특정공공임대주택이라는 제도를 두고 있다. 사업주체가 특정한 지역 내에서 임대주택이 부족하여 주거비 부담이 전반적으로 과다하다고 판단되는 경우 일정한 범위 내에서 공영주택을 중간 소득계층에게도 공급하고 있다. 이러한 정책은 입주자 자격을 엄격하게 유지할 경우 발생할 수 있는 공영주택의

수급불균형으로 인하여 공영주택이 공가로 방치되지 않도록 하기 위한 것이다. 이에 따라 사업주체는 지역의 주택문제에 더 많은 관심을 기울이게 되었다. 또 일본에서는 공영주택에 특히 고령인구의 비중이 높은 것이 지역사회활동의 침체 원인이라는 지적이 있었으며, 지방정부에 따라서 젊은 가구에 대해서 특별하게 배정하는 경우도 있다. 일반적으로 지역사회의 주민 구성은 연령, 소득, 직업 등에서 다양한 특성을 갖는 것이 바람직하다고 여겨진다.

우리나라의 경우 영구임대주택은 입주 대상계층이 생활보호대상자 등으로 국한됨에 따라 단지의 주민 구성에서 최저소득계층의 비중이 매우 높게 나타나고 있다. 또 생활보호를 받는 가구는 다른 가구와 구분되는 인구학적 특성을 가지고 있으며, 가구주의 연령이 높고, 단독가구나 편부모가구가 많다. 이러한 입주자 특성은 영구임대주택 거주가구가 상대적으로 소외되고 사회적으로 차별을 받는 한 원인이 되고 있다. 영구임대주택의 입주자 중에는 싼 임대료 때문에 계속 살고 있기는 하지만, 이곳을 벗어나고 싶다고 생각하는 이들도 많다.

이러한 상황은 향후 공공임대주택을 공급할 경우 계층 혼합을 강화해야 할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다. 공공임대주택 단지가 쇠퇴하는 지역으로 인식되지 않고 지역에 활력을 불어넣을 수 있도록 연령이나 소득계층을 적절히 혼합할 필요가 있는 것이다. 이런 점에서 본다면 최근에 공급되고 있는 국민임대주택 단지의 경우, 분양주택과 임대주택을 혼합하고 소득계층을 사회 평균소득 수준까지 다양화하였다는 점에서 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 입주자 계층의 다양화에 걸맞게 임대료 체계도 다양화할 필요가 있다.

3) 주거지원체계의 정립

손경환・김혜승(2003)과 김근용 외(2003)는 계층구분에 따른 정책지원 방안을 <표 6-3>과 같이 제시한 바 있다. 그러나 이러한 주거지원체계는 아직 구체적으로 제도화되지 못하고 있는 실정이다.

<표 6-3> 계층 구분에 따른 정책지원방안

지원대상 및 계층 구분			지원방안
주택지원	기준미달 주택		주택개량자금 저리지원
	노후화된 일반주택		주택관리 및 리모델링 지원
가구지원	절대지원계층 (소득하위 40%)	①최저주거비부담 과다계층	주거비 보조 및 국민임대주택 입주우선권 중 택일
		②최저주거비부담 가능계층	국민임대주택 입주 우선권 부여
	③부분지원계층 (소득하위 40~60%)		주택마련 공공지원 - 장기 임대 입주권 부여 - 공공분양주택 청약권 - 최초주택구입자금 및 전세자금 지원
	④자립계층 (소득 상위 40%)		지속적인 주택공급확대 및 주거상향이동 원활화를 위한 택지, 금융 및 조세지원

저소득층을 위한 주거지원제도는 주거의 여과과정(filtering)을 감안하여 주거비보조 또는 전세자금지원-공공임대주택-민간임대주택-민간분양주택로 연결될 수 있도록 지원체계를 갖추어야 한다.

저소득층 주거지원체계 구축을 위해서는 먼저 주택에 대하여 지원할 것인지, 가구에 대하여 지원 할 것인지를 명확히 규정하여야 한다. 기준미달 주택과 노후화된 주택은 주택개량자금 저리지원, 주택관리 및 리모델링 지원 등 주택에 대한 지원이 효과적이다.

반면 가구에 대한 지원은 가구의 소득수준과 주거비 부담능력을 고려하여 지원방식을 달리할 필요가 있다. 주거비 부담이 과다한 최하위 소득계층에는 주거비 보조를 원칙으로 하되, 전세자금 지원 또는 공공임대주택 입주자격도 부여하는 것이 바람직하다. 소득은 낮으나 주거비 부담능력이 있는 가구에게는 전세자금 지원 또는 공공임대주택 입주자격을 부여하고, 무주택인 중위소득계층에게는 주택마련을 위한 정책적 지원이 필요하다. 자립이 가능한 상위소득계층을 위해서는 주거의 상향이동이 가능하도록 신규주택을 공급하고 주택금융의 이용이 용이하도록 조치하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 주거지원체계는 각 지원제도간 연계성을 확보하고 형평성을 유지하는

것이 필수적이다. 제4장에서도 지적하였듯이 국민기초생활보장제도, 전세자금 지원제도, 그리고 공공임대주택 공급제도간에 연계성이 부족하여 저소득계층간 수혜의 비형평성이 발생하고 있다. 평균적으로 보아 기초생활보장대상자보다 소득수준이 높은 국민임대주택 입주자에게 제공되는 경제적 편익이 높다는 점을 감안할 때, 국민임대주택 입주자의 편익과 국민기초생활수급권자의 주거비 보조액간에 형평성이 유지될 수 있도록 지원수준을 조정할 필요가 있다.

2. 공공임대주택 관리제도의 개선

1) 공공임대주택 관리에 대한 인식의 전환

현재 공공임대주택의 관리업무는 주택의 단기적 수선유지와 이에 필요한 비용을 계획, 집행, 징수하는 일에 중점을 두고 있다. 선진국의 예에서 보듯이 공공임대주택 관리는 종합적이고 장기적인 관점에서 이루어져야 한다.

공공임대주택은 저소득층의 주거안정을 위해서 정부가 정책적으로 지원하여 공급한 주택이므로 먼저 입주자에 대한 진입과 퇴거기준을 명확하게 설정하여야 하며, 관리주체는 설정된 기준에 따라 운영할 의무가 있다. 또한 공공임대주택에는 다양한 유형의 한계계층이 거주하므로 일반분양주택에 비하여 사회복지적 서비스를 더욱 필요로 한다. 이는 공공임대주택의 공급단계에서 뿐 아니라 관리단계에서도 다양한 지원이 이루어져야 한다는 사실을 의미한다. 이와 관련하여서는 제5장에서 살펴본 영국의 등록된 사회적 임대사업자(RSL)와 미국 연방주택청(PHA)의 공공주택 유지관리를 위한 지원은 우리에게 시사하는 바가 크다.

공공임대주택은 일반분양주택에 비하여 입주자의 관리참여가 매우 부진하다. 입주자의 적극적인 관리참여가 없이 관리주체의 노력만으로는 공공임대주택의 건실한 관리에 한계가 있다. 임차인의 관리참여를 활성화하기 위해서는 무엇보다도 임차인들이 '활용가능한 자원'이라는 관리주체의 인식이 필요하다.

또한 공공임대주택은 일반적으로 일반분양주택에 비하여 노후화의 속도가 빠르다. 따라서 일반분양주택보다 장기수선계획을 더욱 상세하게 수립하여야 하

며, 비용조달계획도 구체적으로 수립하여야 한다.

공공임대주택 관리에 대한 이러한 인식에 기초로하여 아래에서는 입주자에 대한 종합적인 관리체계 구축방안, 입주자 관리참여 활성화 방안, 그리고 적절한 장기수선계획의 수립방안 등을 제시한다.

2) 입주자에 대한 종합적 관리체계의 구축

(1) 기준에 입각한 진입·퇴거 관리의 운용

저소득층의 주거안정을 위하여 정부가 재정과 국민주택기금을 지원하여 공급하고 있는 공공임대주택은 명확한 기준에 입각하여 진입 및 퇴거 관리가 이루어져야 한다.

공공임대주택 입주자의 실태조사 결과에서도 나타났듯이 공공임대주택에 대한 입주자 선정이 당초 정해진 기준과는 상이하게 운용되고 있다. 이는 공공임대주택 입주기준에도 문제가 있지만, 지역별 수요를 고려하지 않고 공급한 데에도 원인이 있다. 이에 따라 입주기준에 적합한 수요자가 없는 지역에 공공임대주택이 공급된 경우 입주기준에 부합되지 않은 가구에게 입주를 허용하고 있는 것이다. 이미 공급된 주택을 비워두는 것은 바람직하지 않지만, 그 전 단계에서 지역별 수요를 정확하게 파악하는 것이 선행되어야 한다. 이와 더불어 일본의 공영주택의 예에서 보듯이 입주자의 자격기준을 지자체의 특성에 따라 탄력적으로 운용하는 것도 하나의 대안이 될 것이다. 예컨대, 국민임대주택 50㎡ 이하 규모의 경우 현재는 도시가계근로자 평균소득의 50% 이하인 가구에 공급하고 있으나, 이를 50~70% 이하인 가구를 대상으로 하되 구체적인 비율은 지자체별 주거실태, 소득수준, 가구특성 등을 감안하여 적용하는 것이 공공임대주택의 효율적 활용이나 부적격 입주자를 최소화한다는 측면에서 바람직할 것으로 판단된다.

공공임대주택의 전대 및 퇴거관리 기능은 근본적인 개선이 필요하다. 현행 임대주택법에서는 공공임대주택은 임대사업자의 동의를 얻지 않고서는 임차권을 타인에게 양도하거나 전대할 수 없도록 규정하고 있다. 그러나 공공임대주택의

불법전대행위는 최근 상당히 성행하고 있다. 공공임대주택의 전대행위는 곧 입주포기의 의사를 나타낸 것이므로 임대주택법 제13조에 해당되는 경우를 제외하고는 퇴거기준에 포함시키는 것이 타당하다.

또한 영구임대주택을 제외한 여타 공공임대주택의 경우 퇴거기준이 불분명하고, 관리사무소의 입주자격에 대한 정기적 조사 실시는 매우 부진하며, 부적격자의 퇴거실적도 거의 없다. 온정적 차원에서 보면 현재 입주자를 퇴거시키는 것이 어려울 것이나, 그로 인하여 더 열악한 한계계층의 가구가 공공임대주택에 입주하지 못하는 점을 인식하여야 한다. 따라서 임대주택법에 공공임대주택 입주 부적격자에 대한 퇴거기준을 명확히 규정하는 것이 바람직하다. 퇴거기준은 공공임대주택의 유형에 따라 상이할 것이며, 영구임대주택의 퇴거기준과 일본의 應能應益家賃制는 퇴거기준 실정에 참고가 될 것이다. 즉, 공공임대주택 퇴거기준은 완전퇴거, 조건부거주 및 퇴거후대책 등을 결합하여 설정하는 것이 현실적이며 형평성에도 어긋나지 않을 것으로 판단된다. 예컨대, 입주기준이 가구소득인 국민임대주택의 경우, 완전퇴거기준으로는 ① 다른 주택을 취득하였거나 당첨되어 입주하게 된 때 ② 거주하고 있는 주택을 불법으로 전대하는 경우 ③ 과거 2년간 평균소득이 입주기준 소득요건의 일정배수(예: 2배)를 초과하는 경우 등으로 설정한다. 조건부거주 기준으로는 과거 2년간 평균소득이 입주기준 소득요건의 일정배수(예: 1.5배)를 초과하는 경우, 임대보증금 및 임대료를 일정수준(예: 1.3배)으로 상향조정하도록 한다. 조건부거준 기준에 응하지 않고 퇴거를 희망하는 경우 상위계층이 입주하는 공공임대주택에 입주우선권을 부여하거나 저금리의 전세자금을 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다. 참고로 일본의 공영주택법에서는 소득초과자에 대한 임대료 산정기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

□ 소득초과가구 임대료 = 종전 임대료 + (근린동종 주택 임대료 - 종전 임대료) × 소득에 상응하여 설정된 비율

⑵ 사회복지적 관리제도의 도입

우리나라의 공공임대주택 단지에서는 선진국의 일부 공공주택단지에서 처럼

입주자 중 소득이 다소 높은 계층이 이주하고 그들의 종전 거주지가 빈집이 되어 그것이 범죄자의 은신처로 이용되는 정도는 아직 아니다.[24] 그러나 공공임대주택 단지에서는 일반분양주택 단지에 비하여 각종 폭행사건, 쓰레기 투기행위나 공공시설 및 기물의 파괴행위(vandalism)가 상대적으로 많이 발생하고 있다. 이러한 결과는 대규모 단지 조성[25]으로 저소득층이 집단화됨에따라 발생되는 부작용이다.

이러한 문제를 해소할 수 있는 대안으로는 공공임대주택 공급시 사회적 혼합(social mix)을 실시하는 방안과 사회복지적 관리제도의 도입이 바람직할 것으로 판단된다. 사회적 혼합방안에 대해서는 전술한 바와 같다. 사회복지적 관리를 위해서는 관리주체들이 국민기초생활보장법에 의한 보장제도와 각종 사회 서비스의 내용을 정확하게 파악하여야 한다. 기초생활보장제도는 입주자의 수입이 없어지거나 크게 줄어들어 임대료와 관리비를 연체하는 가구의 문제에 효율적으로 대응할 수 있게 해주는 제도이다. 또한 사회 서비스를 활용하는 것은 사회적인 소외를 겪는 계층의 문제해결에도 도움이 되기 때문이다.

이를 위해서는 우선 공공임대주택의 경우 단지내 복지관과의 협력이 절실히 요구된다. 이러한 필요성은 많은 단지에서 공감대가 형성되어 있으나, 공공임대주택의 관리자들과 사회복지사 사이에 교류가 충분히 이루어지는 경우는 많지 않다. 여기에는 각 기관의 역할이 다르다는 인식, 공감대를 형성할 수 있는 기회의 부족 등 여러 가지 원인이 있다. 그러나 복지관이 지역사회복지의 구심이라는 자기 역할을 제대로 수행하고, 관리사무소가 단지 기술적인 업무만이 아니라 입

24) 공공주택단지의 파괴행위(vandalism)가 얼마나 심각한지에 대한 대표적인 사례로는 1952년 현상설계를 통해 건설된 미국 세인트 루이스의 푸루트 이고에(Pruitt Igoe) 단지사례이다. 프루토 이고에는 空家가 급증하고 정부의 어떠한 대책도 듣지 않게 되어 결국 1972년에 폭파 철거되었다. 延藤 安弘. (1988). "居住者參加型集合住宅管理に關する比較研究(1)". 「住宅總合研究財團研究年報」. No 15. 296-301面 참고. OECD 가입국 공공주택 단지의 사회적 계층분화와 슬럼화에 대해서는 (OECD, 1988; pp.72-3), (高橋 誠, 1991; 33-38) 참조.

25) 주택공사가 건설한 영구임대주택단지의 경우, 가장 규모가 큰 단지는 광명 하안의 3,292호이며 가장 규모가 적은 단지는 서귀포 영홍의 400호 단지이다. 단지의 평균규모는 1,121호로 서울특별시 아파트 단지의 평균규모 540호의 2배 이상이다. 영구임대주택단지의 규모가 큰 이유는 택지확보의 어려움으로 인해 특정지역에 고층, 대규모 단지로 조성되는 경향이 있기 때문이다.

주자의 생활관리와 단지의 주거환경을 통하여 입주자의 생활을 지원하는 서비스를 담당하는 기구라는 역할을 이해한다면, 시너지 효과를 위해서도 양자의 교류는 필요한 것이다.

사회복지적 관리를 위해서는 관리주체의 의식이 중요하다. 공공임대주택의 관리자는 주택만을 관리하는 것이 아니라 입주자의 사회경제적 여건을 개선하는 역할도 담당하기 때문이다. 이는 영국이 공공주택 단지의 관리 매니저로 강한 도전정신을 가진 자들을 선발하여 파견한 경우를 참고할 수 있다. 영국의 경우 관리자가 수행해야 할 업무내용에는 주거에 필요한 관리업무 외에 보건과 관련된 치료와 상담, 간호보호, 물리치료, 일상생활지원(쇼핑, 세탁, 가사, 목욕, 양육, 요리, 청소, 산책), 탁아소나 놀이터의 제공을 포함한 아동보호활동, 주거비 보조 이외의 보조에 대한 자문, 주택 이외의 문제로 인하여 경찰이나 재판과 관련된 일의 처리에 대한 자문, 지역사회 활동과 야유회, 자부심과 독립심 고양을 위한 치료와 상담, 이민문제와 관련된 자문, 스포츠 클럽이나 기타 사회조직 활동에 대한 자문이 포함된다. 미국에서도 공영주택의 관리자를 위한 교육훈련 프로그램(Public Housing Manager Training and Certification)을 통해 자격 있는 관리자들을 양성하고 있다.

이와 더불어 사회복지적 관리를 위해 필요한 것은 입주자・관리주체・지역의 행정조직간의 긴밀한 협조체제의 정비이다. 협조체제의 모색은 공동생활의 긴장감과 갈등을 해소하고 즐거움과 보람을 공유하기 위해서도 매우 중요하기 때문이다. 다만, 협조체제를 모색하기 위해서는 입주자와 관리주체, 행정조직이 적어도 대등한 존재라는 인식이 전제되어야 할 것이다. 특히 관리주체가 입주자 위에 군림하거나 입주자를 위해 많은 일을 일방적으로 베풀고 있다는 인식은 입주자의 참여를 저해하는 요인이 될 수 있다.

사회복지적 관리를 위해 무엇보다 중요한 것은 중앙정부 또는 지방자치단체의 재정적 지원이다. 영국의 등록된 사회적 임대사업자(RSL)의 경우, 공공주택 관리에서 발생하는 많은 비용 중 상당부분을 정부의 보조금을 통하여 해결하고 있다. RSL은 주택공사 지역사무소에 사회주택 보조금을 신청하는데, 이것은 경쟁적인

조건을 거쳐서 배정된다. 주택공사는 지역의 주거 소요를 저렴한 임대료로 충당할 수 있는 계획을 승인하고, 또 공공 보조금으로 지불되는 돈에 비해 제공되는 주거 서비스가 더 많은 가치가 있다고 여겨지는 사업을 우선적으로 지원한다. 우리나라의 경우 공공임대주택 단지내의 사회복지관이 수익성 부족을 이유로 복지시설로서의 기능보다는 수익시설로서 기능하고 있다는 점을 감안할 때 주택관리를 위한 정책적 지원이 더욱 절실하다.

3) 입주자 관리참여의 활성화

공공임대주택 입주자들이 공동체를 형성하고 주택관리에 활발히 참여하기 위해서는 일반분양주택 주민들에 비해 더 많은 사회적·경제적 비용이 요구된다. 이들은 대체로 학습의 기회나 경험이 부족하고 정보취득에 익숙하지 못하다. 또한 생업에 투자되는 시간을 할애하여 임차인 참여를 고민하기에는 경제적으로도 빈곤하다. 임차인들의 참여를 유도하기 위해서는 이들이 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 정책적으로 마련해주는 것이 필요하다. 단순히 관련 법만을 개정하고 그 외의 정책적 지원을 제공하지 않는다면 임차인 참여는 크게 활성화되지 않을 것이다.

공공임대주택 임차인들의 참여에 관한 논의는 임차인들이 '활용가능한 자원'이라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 임차인들의 참여 활성화 방안에 대한 논의의 초점은 바로 이러한 자원을 어떠한 방식과 내용으로 제공해야 하는가에 맞춰져야 하는 것이다.

⑴ 임차인 참여계획의 수립

임차인 참여에 있어서 임대사업자 또는 관리주체의 태도는 임차인들의 참여행태에 영향을 줄 수 있기 때문에 매우 중요하다. 따라서 외국의 사례에서 살펴보았던 것처럼 우리나라에서도 임대사업자가 임차인 참여를 유도하는 계획을 주기적으로 수립하는 방안을 도입할 필요가 있다.

임대사업자와 임차인, 관련 민간단체들이 함께 임차인들의 참여가 갖는 의미

를 공유하고, 임차인 참여를 활성화하기 위한 다양한 참여구조에 대한 논의를 진행하는 가운데, 합의된 사항을 중심으로 '임차인참여계획'을 수립할 필요가 있다. 여기에는 가장 기본적인 정보제공부터 공식적인 협의구조 신설 등 상위법의 규정을 벗어나지 않는 범위에서 임차인 참여의 다양한 경로들을 명시하고, 각 주체들의 역할에 대한 내용이 담겨져야 할 것이다.

만일 임대사업자가 임차인참여계획을 수립할 수 있는 조건이 되지 않으면, 임대사업자는 개별 관리주체들이 각각의 단지에서 임차인들과 임차인참여계획을 수립하도록 지침을 내릴 수도 있을 것이다. 또는 임대사업자가 포괄적인 임차인참여계획을 세우고, 개별 관리주체들이 임차인, 관련 민간단체들과 함께 각 단지에 적합한 구체적인 계획을 수립하는 방안도 가능하다. 이렇게 수립된 임차인참여계획은 법적으로 구속력이 있는 것은 아니지만, 임차인들과 임대사업자, 관리주체간의 협력을 위한 공동의 약속이라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 이렇게 수립된 임차인참여계획은 관리주체나 임대사업자, 임차인들에 의해 정기적으로 모니터링되는 가운데 지속적으로 발전시키는 것이 바람직하다.

임차인참여계획은 임대사업자와 관리주체가 임차인 참여의 중요성을 인지하고 있다는 상징적인 성격을 가짐과 동시에, 각 주체간의 우호적인 협력관계 하에서 실질적인 임차인 참여와 단지 내 문제해결을 촉진할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다.

⑵ 공모사업을 통한 임차인조직에 대한 사업비 지원

임차인들이 임차인대표회의를 구성하더라도 우선적으로 부딪치는 문제는 재정 문제이다. 각종 사무비용이나 주요 행사를 기획하고 추진하는 데 소요되는 비용을 해결하기 어려운 경우, 임차인대표회의는 유명무실하게 될 수밖에 없다. 이런 문제를 해결하기 위해 영국에서는 임대사업자와 정부가 예산의 일부를 할당하여 임차인조직의 활동을 지원하고 있다. 우리나라에서도 정부와 임대사업자가 비용 중 일정비율을 분담하고 임차인조직의 활동을 지원하기 위한 예산항목을 별도로 설정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 정부나 임대사업자가 임차인 활

동에 대해 지원하기 위해서는 몇 가지 원칙이 필요하다.

첫째, 현재 지방자치단체가 공모사업 형식을 통해 민간단체의 활동을 지원하는 것과 같이, 임대사업자도 공모사업의 형식을 빌어 일정기간 동안 각 임차인대표회의로부터 사업제안서를 받고 이를 심사한다. 심사기준은 목적과 목표가 분명하고 단지 내 주민공동체 형성 혹은 주택관리와 관련된 활동이어야 한다. 지원비용도 그 상한선을 사전에 설정하여 심사결과에 따라 적절한 비용을 지원하고 활동에 대한 결과물을 제출하도록 해야 할 것이다.

둘째, 이러한 지원대상의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 대해서도 검토가 필요하다. 외국에서는 임대사업자가 정한 요건을 갖춘 임차인조직에 대해서만 지원을 하고 있다는 점을 상기할 때, 우리나라에서도 임차인 개인이 아닌 임차인조직에 지원하되 임대사업자가 나름의 기준을 정할 필요가 있다. 이 경우 지원대상은 임차인대표회의로 한정하기보다는 부녀회나 노인회와 같은 여타의 주민모임들도 지원대상에 포함시키는 것이 바람직하다. 또는 공모사업에 참여할 수 있는 자격으로 단지 내의 임차인모임과 관리주체, 관련 민간단체가 컨소시움을 구성하도록 하는 것도 고려해볼 만하다.

⑶ 민간단체를 활용한 임차인의 참여역량 향상

외국의 경험을 살펴보면, 공공임대주택 임차인 참여에 있어서 민간단체의 역할이 중요하게 인식되고 있으며, 실제로도 민간단체들이 비중있는 역할을 맡고 있다. 대개 민간단체들은 정부나 임차인들이 가지고 있지 못한 다양한 지식과 자원, 기술을 갖고 있기 때문에 임차인들의 참여활동을 효과적으로 지원할 수 있다. 때로는 임차인들이 필요로 하는 외부자원을 연계시켜줄 수도 있으며, 각종 활동에 대한 자신들의 경험과 아이디어를 제공할 수도 있다. 그리고 이러한 과정을 통해 임차인들의 참여역량이 향상될 경우, 임대사업자나 관리주체로서도 임차인들과 보다 원활하고 효과적인 협력관계를 형성할 수 있기 때문에 주택관리에서 효율성을 기할 수 있다.

우리나라에서도 일부 지역에서는 지역사회발전센터 등의 민간단체들이 프로

젝트 사업을 통해 임차인들의 역량강화를 위한 교육 프로그램을 진행하거나 임차인대표회의 구성을 지원하는 활동을 하고 있다. 그러나 기간이 한정된 프로젝트의 성격이 강하기 때문에 장기적이고 지속적인 역할을 담보하기 어려운 상황에 놓여 있다. 따라서 영국의 '임차인 임파워먼트 보조금 프로그램' 등 외국의 주택관리와 관련된 민간단체 활동을 검토하여 민간단체들이 가진 역량을 임차인 참여역량 향상과 연계시키는 프로그램을 구상하되, 이러한 프로그램이 지속적인 생명력을 이어갈 수 있는 방안을 정책적으로 마련해야 할 것이다.

4) 충실한 장기수선유지계획의 수립

약 400만호의 공공임대주택을 가지고 있는 영국의 예를 보면, 지자체가 공공임대주택의 개량 및 유지관리에 투입하는 비용이 주택에 대한 총비용의 25%(이자부담 및 대출상환금을 제외하면 약 53%)를 차지한다. 유지관리 업무를 담당하는 직원이 약 10만명으로 40호당 한 사람의 일자리를 창출한 셈이다. 주택이라는 건축물은 시간이 지남에 따라 노후화되므로 최대한 장기간 사용이 가능하도록 건물을 유지보수해야 한다. 특히 공공임대주택의 경우는 비슷한 기간이 경과된 일반분양주택에 비해 주요설비나 시설물에 대한 파괴행위가 심하여 내구년한이 도래하기 전에 시설물이나 설비를 교체하는 경우가 많이 일어난다. 따라서 공공임대주택 단지의 경우 분양주택보다 장기수선계획이 더욱 상세하게 수립되어 있어야 하며, 이를 위한 비용조달은 어떻게 할 것인지 하는 것이 구체적으로 수립되어야 한다.

우리나라의 경우 가장 오래된 공공임대주택은 영구임대주택으로서 건축 후 경과년수가 14년에 불과하므로 아직까지는 노후화가 심각한 문제가 되지 않고 있다. 이 때문에 우리나라의 「임대주택법」에 관리와 관련된 규정은 임대주택 관리(17조), 임차인대표회의(17조의2), 특별수선충당금의 적립(17조의3) 뿐이다. 그러나 이러한 항목만으로 공공임대주택의 유지관리가 제대로 이루어지기는 어려울 것이다. 장기수선계획의 수립주체가 공공이 아닌 임대사업자 각 개인에게 맡겨져 있으며, 그 비용 역시 주택의 수명이나 공공임대주택이라는 특성을 감안할

때 불충분한 실정이다.

영국의 경우 공공주택의 유지관리체제를 정착시키기 위하여 일상적인 수선, 작업시간, 비용, 장기적인 수선과 소요비용 등의 자료를 축적하여 데이터 베이스를 만들었다. 이는 공공임대주택의 효율적인 유지관리를 위해서는 주택구성요소의 내구연한에 대한 장기적인 평가, 정기적인 표본상태조사, 보수요청에 대한 모니터 등의 작업이 선행되어야 하기 때문이다. 또한 이들은 효율적인 유지관리가 이루어지기 위해서 필요한 제도로서 입주자의 참여를 제안하고 있다. 입주자의 관리참여가 없는 단지에서는 수선이 많이 행해질 뿐만 아니라 공사도 길어지고 있음이 관찰되었기 때문이다.

일본에서는 건설성과 각계의 전문가가 참석하여 「공영주택의 관리 매뉴얼」을 작성하고 이에 근거해서 관리가 이루어지도록 하고 있다. 또한 일본주택협회는 공영주택의 유지관리비로 임대료의 30% 정도를 예산으로 잡아야 한다고 제안하였다. 실제로 일본의 경우 매월 임대료에 반영되는 수선유지비는 총공사비의 0.1%로 우리나라에 비해서 약 3배 정도 높다. 주택의 수선비라는 것은 건설당시에는 거의 불필요하지만 세월이 경과함에 따라 점차로 증가하기 때문이다. 따라서 건설시점부터 장래를 위하여 수선비상당액을 적립하고 있으며, 지자체에서는 이를 위해 별도의 기금을 설치하고 있다.

우리나라에서도 공공임대주택의 유지관리를 위해 필요한 제도가 무엇인지에 대해 사회적 합의를 도출하고, 부족한 유지관리비에 대한 지원으로 공공주택의 수선유지에 대한 비용적립기준을 만들어야 한다. 그리고 월임대료에 적절한 수선유지비로 최소 총공사비의 0.1%를 반영할 수 없는 상황이라면 이를 보조하기 위해 정부차원의 보조금 제도가 필요하다.

그리고 유지관리에 들어가는 비용 중에서 임대사업자만이 아니라 입주자가 부담해야 할 부분도 명확히 구분하여야 할 것이다. 현재는 어떠한 항목이 임대사업자가 부담해야 할 것이며, 어떠한 항목이 임차인인 입주자가 부담해야 할 것인지가 명료하지 않다. 사용에 의해 마모가 이루어지는 부분은 입주자가 부담하고, 나머지는 임대사업자가 부담하는 것을 관행으로 하고 있으나, 구분이 모호하기

때문에 갈등이 야기될 소지가 있다. 따라서 이를 구분하는 합리적인 기준을 명확하게 제시할 필요가 있다. 이는 기술적인 측면의 연구가 필요하므로 이 연구에서는 구체적인 기준을 제시하는 데에 한계가 있다.

C · H · A · P · T · E · R · 7

7 결론 및 정책건의

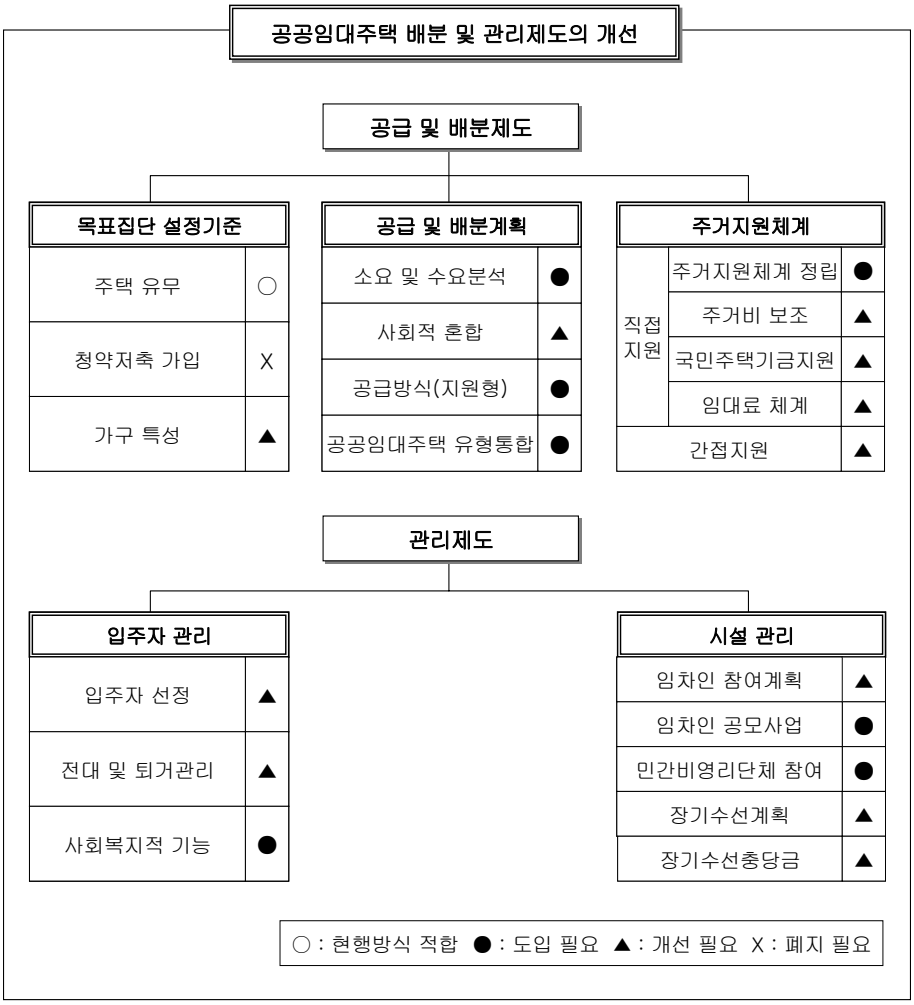
2003년말 현재 우리나라의 장기공공임대주택의 재고량은 2.4% 수준에 불과하여 선진국에 비해 크게 부족한 편이다. 그러나 최근 상당한 증가추세를 보이고 있으며, 정부는 저소득층의 주거안정을 위하여 향후 장기공공임대주택의 공급을 대폭 증대시킬 계획을 수립하였다. 향후 공공임대주택의 재고가 누적되고, 국민임대주택을 포함하여 대량의 공공임대주택이 공급된다는 점을 감안하면 공공임대주택의 합리적 배분과 효율적 관리는 매우 중요한 사회적 요구이다.

현행 공공임대주택 배분체계 및 관리제도는 몇 가지 중대한 문제점을 안고 있다. 우선 공공임대주택 배분체계와 관련하여서는 입주대상이 되는 목표집단 설정기준이 모호하고, 공급 및 배분계획이 명확하지 못하며, 공공임대주택 공급과 여타 저소득층 지원제도와의 연계성이 부족하다.

공공임대주택 관리제도와 관련하여서는 주택관리에 대한 인식이 아직은 시설 및 비용관리에 중점이 두어져 있다. 시설 및 비용관리도 단기적인 수선유지와 관리비 징수 수준이며, 건물의 노후화가 진전된 상황을 대비한 장기적 수선유지 계획이 부족하다. 또한 입주자에 대한 진입, 거주, 퇴거기준 등은 불분명하고 체계적이지 못하며, 입주자의 관리참여가 부진한 가운데 이를 촉진할 수 있는 방안도 수립되어 있지 않은 것이 현실이다.

이 연구는 이러한 문제점을 인식하여 공공임대주택에 대한 적합한 배분체계를

정립하고, 효율적 관리방안을 구체적으로 제시하였다. 먼저 공공임대주택의 배분체계와 관련하여 목표집단 설정기준의 재정립 방향을 고찰하고, 공급 및 배분체계의 정립, 저소득층 주거지원체계 구축방안을 제시하였다.



<그림 7-1> 공공임대주택 배분 및 관리제도의 개선

공공임대주택 목표집단 설정기준과 관련하여서는 5년제와 10년제 공공임대주택의 경우 입주기준에 소득 등의 가구특성을 반영하도록 하고, 소득기준은 공공

임대주택 단지 내에서 사회적 혼합(social mix)이 가능하고 지역적 특성이 반영될 수 있도록 탄력적으로 적용할 필요가 있다. 국민임대주택의 경우 입주기준에 소득 외에도 재산기준을 도입하는 방안을 검토하여야 하며, 구체적으로는 임대보증금과 소득을 연계하여 소득인정액을 추정하는 방안이 대안이 될 수 있다. 또한 공공임대주택 입주요건에서 근거가 모호한 청약저축 가입 의무기준은 폐지하는 것이 바람직하다. 이 외에도 유사한 성격의 공공임대주택들은 통합하여 운영함으로써 유형을 단순화하는 것이 바람직하다.

공공임대주택의 공급 및 배분체계는 소요 및 수요분석에 기초하여 조정하되, 계층간 사회적 혼합이 이루어지는 것이 바람직하다. 소요 및 수요분석의 경우에는 국민임대주택의 예를 들면, 소요량 파악, 유효수요량 파악, 지역별 배분계획을 순차적으로 시행하는 것이 바람직하다. 또한 향후 공공임대주택 공급의 대부분을 차지하는 국민임대주택의 경우 공급 및 배분체계에서 지원형의 도입, 계층간·지역간 임대보증금 및 임대료의 조정, 참여주체간 비용분담기준의 조정 등을 포함하여 전면적인 재검토가 필요하다. 이와 더불어 일반적으로 저소득층 밀집지역으로 인식되고 사회적 문제가 많이 발생하는 공공임대주택 단지는 향후에는 다양한 유형의 주택이 공급되고 다양한 계층이 입주할 수 있도록 사회적 혼합을 실현할 필요성을 제시하였다.

저소득층 주거지원체계 구축방안으로는 주택의 여과과정(filtering)을 감안하여 주거비보조 또는 전세자금지원-공공임대주택-민간임대주택-민간분양주택간 주거지원체계를 제시하였으며, 주거지원체계 내의 각 지원제도간에 연계성 확보의 필요성을 제시하였다.

다음으로 공공임대주택 관리제도의 개선방안으로는 공공임대주택 관리에 대한 인식의 전환을 기초로 입주자에 대한 종합적인 관리체계 구축방안, 입주자 관리참여 활성화 방안, 그리고 적절한 장기수선계획의 수립방안 등을 제시하였다.

입주자에 대한 종합적인 관리체계의 구축방안에는 입주자 진입·퇴거 관리 운용방안과 사회복지적 관리제도의 도입이 포함된다. 특히, 공공임대주택 퇴거기준은 완전퇴거, 조건부거주 및 퇴거후대책 등을 결합하여 설정하는 것이 바람직

하다. 공공임대주택의 관리는 시설관리 차원을 넘어서 사회복지적 관리가 필요하다. 사회복지적 관리를 위해 무엇보다 중요한 것은 입주자・관리주체・지역의 행정조직간 긴밀한 협조체제의 정비, 그리고 중앙정부 또는 지방자치단체의 재정적 지원이다. 우리나라의 경우 공공임대주택 단지내의 사회복지관이 수익성 부족을 이유로 복지시설로서의 기능보다는 수익시설로서 기능하고 있다는 점을 감안할 때 사회복지적 관리기능 강화를 위한 정책적 지원이 더욱 절실하다.

입주자 관리참여의 활성화를 위해서는 임대사업자 또는 관리주체에 의한 임차인 참여계획의 수립, 공모사업 통하여 임차인 조직에 대한 사업비의 지원, 민간단체를 활용한 임차인의 참여 역량을 향상시키는 것이 중요하다.

마지막으로 주택의 조기 노후화를 방지하기 위해서는 공공임대주택 단지는 분양주택 단지보다 장기수선계획이 더욱 상세하게 수립되어야 하며, 이를 위한 비용조달 방안도 구체적으로 수립되어야 한다. 공공임대주택의 효율적인 유지관리를 위해서는 주택 구성요소의 내구연한에 대한 장기적인 평가, 정기적인 표본상태조사, 보수요청에 대한 모니터링 등의 작업이 선행되어야 한다. 또한 공공임대주택의 수명을 정상적으로 유지하기 위해서는 최소한 총공사비의 0.1% 정도를 수선유지비로 충당하여야 하며, 이를 반영할 수 없는 상황이라면 정부차원의 보조금을 지원할 필요가 있다.

이 연구는 공공임대주택에 대한 적합한 배분체계를 정립하고, 효율적 관리방안을 구체적으로 제시하고자 하였다. 즉, 공공임대주택의 목표집단 설정기준과 공급 및 배분체계의 정립, 저소득층 주거지원체계 구축방안을 모색하고, 공공임대주택 입주자에 대한 종합적인 관리체계 구축, 입주자 관리참여 활성화, 그리고 적절한 장기수선계획의 수립방안 등을 제시하였다. 그러나 광범위한 실태조사를 실시하여야 하는 한계 때문에 계층간・지역간 주거격차의 실태를 상세하게 파악하지 못하였다. 따라서 후속 연구에서 계층간・지역간 주거격차의 실태를 상세하게 파악한다면 공공임대주택 배분체계의 정립과 관리제도의 개선방안을 보다 구체적으로 제시할 수 있을 것이다.

R · E · F · E · R · E · N · C · E

참 고 문 헌

건설교통부. 2003. 6. 「주택업무편람」.

_____. 2003. 「불량주택정비사업 추진계획」.

고철 외. 1988.「사회주택정책에 관한 연구」. 서울 : 국토개발연구원.

_____. 1989.「공공주택사업의 효과성분석에 관한 연구」. 서울 : 국토개발연구원.

_____. 1991.「공공임대주택정책의 개선방안 연구」. 서울 : 국토개발연구원.

_____. 1994.「공동주택의 재건축실태와 수명연장 방안연구」. 경기 : 국토개발연구원.

고철 · 천현숙 외. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 경기 : 국토연구원.

김근용. 2002.「주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구」. 경기 : 국토연구원.

김근용 · 윤주현 외. 2003.「국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구」. 경기 : 국토연구원.

김정호 외. 1991.「수도권 및 부산지역의 주택시장 분석」. 서울 : 국토개발연구원.

김정호 · 김근용. 1998.「주택정책의 회고와 전망」. 경기 : 국토연구원.

김혜승. 2002. 「2002 전월세 주택시장 조사연구」. 경기 : 국토연구원.

남원석. 2002. "영국의 공공임대주택 주민교육". 「도시와 빈곤」 제59호, 한국도시연구소.

대한주택공사. 2001.「공공임대주택의 소요계층에 따른 공급전략과 관리운영방안」.

류해웅 · 김승종. 2002. 「국토기본법과 국토계획법」. 경기 : 국토연구원.

박병식. 1991.「공공주택 입주가구의 편익배분상태 측정에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 박사학위논문.

박신영. 2000b. “외국의 공공주택정책과 공공성 실현체계”. 하성규 외 「주택・도시・공공성」. 서울 : 박영사.

박신영・진미윤. 2001. 「공공임대주택의 소요계층에 따른 공급전략과 관리운영방안」. 경기 : 대한주택공사.

박신영・최은희. 2002. 「공공임대주택의 장기공급전략연구」. 경기 : 대한주택공사.

박은규・박근석. 2001. 「공공임대아파트의 장기수선유지비 재원확충방안」. 경기 : 대한주택공사.

박환용. 2000. “효율적 주택공급을 위한 주거수준의 지표설정”. 「국토계획」. 대한국토도시계획학회.

_____. 2001. 3. “주거의 질적 개선을 위한 주택정책의 방향과 공공부문의 역할”. 「주택」 제68호. 대한주택공사.

_____. 2001. 3. “주거환경개선사업의 추진경위와 특징”. 「도시문제」. 대한지방행정공제회.

_____. 2004. 3. “도시정비 및 관리에 있어서 정부・지자체의 역할”. 「주택」. 대한주택공사.

박환용・문진아. 2004. “주택시장의 주거수준 격차 분석”. 「한국지역개발학회지」 한국지역개발학회.

박헌주. 1992.「주택정책의 접근방법과 논쟁」. 서울 : 국토개발연구원.

서종균・박신영. 2001. “공공임대주택 공급・관리의 문제점과 정책개선 방향”. 경실련 도시개혁센터 주최「수도권 개발제한구역 국민임대주택단지 건설의 전제조건과 방향모색을 위한 토론회」.

손경환. 2001. 「외국의 민간 임대주택 공급정책 연구」. 경기 : 국토연구원.

_____. 2004. 「공공임대주택의 효율적 관리체계 구축 연구」. 경기 : 국토연구원.

손경환・김혜승. 2003. 「주택종합계획(2003-2012) 수립 연구」. 경기 : 국토연구원.

염돈민. 1989. “공공임대주택 입주자에 대한 편익효과 분석”.「국토연구」 제11권. 서울 : 국토개발연구원.

_____. 1990.「영구임대주택 공급의 효과분석」. 서울 : 국토개발연구원.

_____. 1991. “영구임대주택 공급의 효율성과 형평성”.「국토연구」 제15권. 서울 : 국토개발연구원.

_____. 1993.「임대주택 공급정책의 평가에 관한 연구」. 경희대학교 대학원 박사학위논문.

윤주현 · 김근용. 2002. 「공공임대주택제도 개선방안 연구」. 경기 : 국토연구원.

이상한. 2001.8. "임대주택제도의 개편방안". 「사회과학논집」제15집 제1호. 한성대학교사회과학연구소.

_____. 2001. "주택 부문 저소득층 주거안정을 최우선으로 한 주택정책 마련". 「국토」. 국토연구원.

이상한 · 이용만. 2004. "강남지역의 주택가격이 주변지역의 주택가격을 결정하는가?". 「국토계획」. 대한국토도시계획학회.

장영희. 2003. 「공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안」. 서울 : 서울시정개발연구원.

정의철. 2001. "소득기준 및 주거기준을 이용한 공공임대주택 소요분석에 관한 연구". 「사회과학논총」제25집. 서울 : 건국대학교.

_____. 2001.3. "우리나라 임대주택의 현황과 과제". 「주택」제68권. 대한주택공사.

_____. 1999.2. "공공임대주택 입주자 편익 배분에 관한 연구". 「재정논집」제13집 제2호. 한국재정학회.

_____. 1998. 「임대주택건설 활성화방안 연구」. 서울 : 서울시정개발연구원.

_____. 2002. "보증부월세시장의 구조적 해석". 「국토계획」

_____. 2002. "서울시 아파트 가격 결정요인 분석". 「한국경제학회 2002 경제학 공동학술대회 발표문」.

_____. 2003. "개발밀도가 아파트가격에 미치는 효과 분석 -주거환경효과와 자본이득효과-". 「국토계획」. 대한국토도시계획학회.

_____. 1999. "공공임대주택 입주자편의 배분에 관한 연구" 「재정논집」. 한국재정 · 공공경제학회.

_____. 1996. "주택점유형태의 결정 및 자가주택수요에 적합한 사용자비용 및 소득세율" 「재정논집」. 한국재정 · 공공경제학회.

조난주 외. 2002. "공동주택 유지관리의 장기수선 현황과 개선방안 연구". 「대한건축학회 논문집」. 제18권 9호.

조주현. 1990. 9. "주택전세보증금의 결정요소".「행정연구」제14집. 서울 : 건국대

행정문제연구소.

_____. 1995. “재개발 재건축 사업추진상의 문제점과 개선방안에 관한 연구”. 「학술지」 제39집. 서울 : 건국대학교.

_____. 2002. 10. 「부동산학원론」. 서울 : 건국대학교출판부.

진미윤. 2001. “영구임대주택의 관리 현황과 문제점”. 「주택」 통권 제70호. 경기 : 대한주택공사.

통계청 · 한국주택학회. 2002. 9.「한국의 인구 및 주택심포지움 발표문(주택)」.

하성규. 2001. 「공공임대주택 관리 전문화 방안」. 한국도시연구소.

홍인옥. 2003.2.「공공주택 관련 법률정비 방안」. 한국도시연구소.

홍인옥 · 서종균 · 남원석 · 김위정. 2003b. 「저소득층 주거문제 해결을 위한 공공주택 관련 법률정비 방안」. 서울 : 한국도시연구소.

Aberdeenshire Council. 2003. *Tenant Participation Strategy*.

Angus Council. 2003. *Tenant Participation Strategy(Draft)*.

Chartered Institute of Housing, Tenant Participation Advisory Service. 1994. *Tenant Participation in Housing Management*. Rochdale: RAP.

De Borger. B. 1986. “Estimating the Benefits of Public-Housing Programs: A Characteristics Approach”. *Journal of Regional Science* 26. pp761-773.

De Borger. B. 1987. “Alternative Housing Concepts and the Benefits of Public Programs”. *Journal of Urban Economics*. 22. pp. 73-89.

De Salvo. J. S. 1975. “Benefits and Costs of N.Y. Middle-Income Housing Programs”. *Journal of Political economy*. 83. pp. 791-805.

Department of Environment, Transport and the Regions(DETR). 1999a. *Tenant Participation Compacts: A Guide for Tenants*.

Department of Environment, Transport and the Regions(DETR). 1999b. *National Framework for Tenant Participation Compacts.*

Department of Environment, Transport and the Regions(DETR). 2000a. *A Guide to the Tenant Empowerment Grant Programme.*

Department of Environment, Transport and the Regions(DETR). 2000b. *Evaluation of National Tenants' Training Programme.*

Department of Local Government and Housing(DLGH). 1999. *Best Value in Housing Framework: Consultation Paper.*

Department of Transport. Local Government and the Regions(DTLR). 2001. *Tenant Participation in Transition: Issues and trends in the development of tenant participation in the local authority sector in England.*

Devine. Deborah J., Lester Rubin & Robert W. Gray. 1999. *The Uses of Discretionary Authority in the Public Housing Program: A Baseline Inventory of Issues, Policy, And Practice*. HUD.

Hammond, C. L. 1987. *The Benefits of Subsidized Housing Programs-An Intertemporal Approach*. N.Y.: Cambridge University Press.

HUD. 1996. Public Housing That Works. The Transformation of America's Public Housing.

HUD. 1997a. *Private Management of Public Housing: A Guidebook.*

HUD. 1997b. *Community Building in Public Housing: Ties that Bind People and Their Communities.*

Kraft. J. and A. Kraft. 1979. "Benefits and Costs of Low Rent Public Housing". *Journal of Regional Science*. 19. pp309-317.

Lancaster. K. J. 1966. "A New Approach of Consumer Theory. *Journal of Political Economy*. pp132-157.

Murray. M. P. 1975. "The Distribution of Tenant Benefits in Public Housing". *Econometrica*. 43. pp771-788.

North Lanarkshire Council. 2003. *Tenant Participation Strategy*.

Office of the Deputy Prime Minister(ODPM). 1999. *Developing Good Practice in Tenant Participation*.

Office of the Deputy Prime Minister(ODPM). 2003. *Housing Allication, Homelessness and Stock Transfe: A Guide to Key Issue.*

Office of the Deputy Prime Minister(ODPM). 2004a. *Private Finance Initiative Schemes for HRA/Non HRA Housing: 2004 Guidance for Authorities Making Proposals.*

Office of the Deputy Prime Minister(ODPM). 2004b. *Guidance on Arms Length Management of Local Authority Housing - 2004 edition.*

Office of the Deputy Prime Minister(ODPM). 2004c. *Empowering communities, Improving housing: Involving black and minority ethnic tenants and communities.*

Office of the Deputy Prime Minister(ODPM). 2004d. *Views on the Large Scale Voluntary Transfer Process.*

Olson, E. O. and D. V. Barton. 1983. “The Benefits and Costs of Public Housing in N. Y.”. *Journal of Public Economics*. 20. pp299-332.

Prescot, J. R. 1967. “Rental Formation in Federally Supported Public Housing”. *Land Economics*. 43. pp341-345.

Pearl, M., 1997, Social Housing Management: A Critical Appraisal of Housing Practice, Hampshire and London: Macmillan.

Robert, F. & W. Benita, 1996, "Training for Tenants: Citizen and the Enterprise Culture", Housing Studies, vol. 11(2), pp.251-269.

Rosen, Harvey S., “Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity”. *Handbook of Public Economics.*

TPAS. 2002. Tenant Participation Compacts: Where Are We Now?. *TPAS Information Sheet.*

TPAS. 2003. Options Studies. *TPAS Information Sheet.*

www.hud.gov (HUD 홈페이지)

www.innovationintoaction.org

www.pep.org.uk (PEP 홈페이지)

www.tpas.org.uk (TPAS 홈페이지)

www.traffordhall.com (NTRC 홈페이지)

S · U · M · M · A · R · Y

SUMMARY

Policy Directions for Improving the Distribution System and Management Scheme of Public Rental Housing

Geun-Yong Kim, Hee-Nam Jung, Pan-Ki Cho and Chun-Gyu Park

In 2003, the new government established the plan for supplying 1.5 million units for public rental or social housing by the year of 2012 in order to obtain the low income groups' housing security. The plan will help raise the share of public rental housing stock from 2.4% to 15% of the total housing units.

We recognize that the increase of public rental housing itself is very important, considering the Korean housing market situations such as the shortage of the number of housing units, the expensiveness of housing prices, and speculation in housing trades. On the other, we believe the efficiency of implementing the public rental housing policy is also very important in order to obtain the efficient allocation of resources.

The study aims to improve the public rental housing schemes in

Korea, both for fairly distributing public rental housing and also to efficiently managing them. For the purpose, the study tries to re-establish the target groups, distribution and management plans of public rental housing schemes; to link the supply of public rental housing and other housing subsidy programs for low income groups; and to upgrade the public rental housing schemes, reflecting the changes of the governance in public rental housing market and thus particularly encouraging the participation of public rental housing rentees in managing "their" rental housing for "themselves".

It consists of six chapters. Following the Introduction, Chapter 2 reviews the present situations of public rental housing market and policies. Chapter 3 shows the results of empirical surveys of both macro and micro levels of public rental housing market, including households' characteristics residing in public rental housing, the physical conditions of public rental housing, rentees' income and costs for public rental housing, and rentees' attitude for distribution and management schemes of public rental housing. Chapter 4 defines the problems in allocating and managing public rental housing. And Chapter 5 conducts an international comparative study on public rental housing systems. It includes Japan, England, and U.S.A.

Chapter 6 suggests the policy directions for improving the public rental housing schemes, both for fairly distributing public rental housing and also efficiently managing them. It is summarized as follows; To improve the fairness in distributing public rental housing, the criteria for selecting the target group should be articulated; the mix of supplying types (i.e., building and renting method, buying and renting method, and rents subsiding method) is recommended; the social mix is also

recommended by applying the mix of housing sites of selling and renting houses; and the policy mix for low income groups' housing subsidy programs is recommended.

To improve the efficiency in managing public rental housing, the criteria for moving out the rentees need to be articulated, reflecting the changes of their incomes; the measures for encouraging the participation of rentees in managing public rental housing are suggested; and the long-term plans for repairing the physical conditions of public rental housing are to be prepared.

Chapter 7 is a conclusion that summarizes the findings and policy implications, and indicates limitations of the research and tasks for the future research.

A · P · P · E · N · D · I · X

부 록

통계청승인번호 00404

2004년 임대주택 주거실태조사

안녕하십니까?

국토연구원은 국토자원의 효율적인 이용과 개발 및 보전에 관한 국가정책을 연구하여 국민복지증진과 경제발전에 기여할 목적으로 정부가 설립한 **국가정책 연구기관**입니다.

저희 연구원은 우리나라 공공임대주택 배분체계와 관리제도 개선방안을 모색하기 위해 경기도와 대구광역시, 전주시의 임차가구를 대상으로 설문조사를 실시하게 되었습니다.

바쁘시더라도 질문에 성의껏 응답해 주시면 고맙겠습니다. 여러분의 의견은 우리나라 공공임대주택 배분체계와 관리제도 개선을 위한 귀중한 기초자료로 활용될 것입니다.

응답하신 내용은 연구목적 외에 어떠한 다른 용도로도 이용되지 않습니다. 이 설문지는 익명으로 처리되며 **통계법 제13조(비밀의 보호)**에 의거하여 비밀이 엄격히 보호됩니다.

감사합니다.

2004년 5월

국토연구원 토지·주택연구실
연락처: (031) 380-0315, 0274

<<조사원 기재사항>>

조 사 지 역 _____ 시(도) _____ 구 _____ 동 1☐

응답자 주 소 _____ 아파트 _____동 _____ 호

조사원 성 명 _____

응답자 주택유형 2☐
① ___ 영구임대아파트
② ___ 국민임대아파트
③ ___ 공공임대아파트 (5년)
④ ___ 공공임대아파트 (50년)
⑤ ___ 일반임차아파트

Ⅰ. 주거에 관한 사항

※ 문 1)~문 5)는 현재 살고 있는 주택과 이전에 살던 주택에 대해 모두 응답해 주십시오.

문1) 현재 주택으로 이사오기 직전의 주택 점유형태는 무엇이었습니까? □

① 자기집 ② 독채전세 ③ 일부전세 ④ 보증부월세 ⑤ 월세 ⑥ 사글세
⑦ 무상(부모·친지·친구집 등에 거주, 무상사원주택) ⑧ 기타

문2) 귀 가구가 현 주택으로 이사오기 이전의 주택종류는 무엇이었습니까? □

① 단독주택 ② 다가구용 단독주택 ③ 아파트
④ 연립주택 ⑤ 다세대주택 ⑥ 오피스텔
⑦ 비거주용 건물내 주택 ⑧ 기숙사 및 특수 사회시설(상가·공장·여관 등)
⑨ 기타(비닐하우스, 움막, 판잣집, 임시막사 등)

문3) 귀 가구의 사용면적은 얼마입니까?

*< 아파트, 연립, 다세대주택의 경우는 **분양면적**으로, 단독주택, 다가구용 단독주택의 경우는 **사용면적**으로 표시합니다. > < 주거와 영업 겸용주택인 경우는 **주거부분 면적**만 표시합니다. >*

문3-1) 현재 살고 있는 주택 5□□ 평

문3-2) 전에 살던 주택(귀 가구가 사용한 면적만 기재) 7□□ 평

문4) 사용하는 방(서재, 거실 포함)은 모두 몇 개입니까?

① 1개 ② 2개 ③ 3개 ④ 4개 ⑤ 5개 ⑥ 6개 이상

문4-1) 현재 살고 있는 주택 9□

문4-2) 전에 살던 주택 10□

문5) 현재 살고 계신 주택으로 언제 이사 오셨습니까? 11□□□□년

문6) 현재 살고 있는 주택에 대한 만족도는 어느 정도입니까?

항 목	①매우 불만족	②불만족	③보통	④만족	⑤매우 만족	
1) 주택의 규모						15
2) 내부마감재의 질						16
3) 집밖의 소음 및 악취						17
4) 단지의 관리상태(청결성, 하자보수)						18
5) 단지내 녹지·조경시설						19
6) 단지내 편익시설(상가, 부대시설, 주차장 등)						20
7) 대기오염 정도						21
8) 주변 편익시설(백화점, 병원, 금융기관 등)						22
9) 대중교통 이용 편리성						23
10) 치안 및 방범상태						24
11) 지역중심지 접근성						25
12) 근린공원						26
13) 자녀교육 여건						27
14) 임대보증금 및 임대료						28

항 목	①매우 불만족	②불만족	③보통	④만족	⑤매우 만족	
15) 관리비						29
16) 관리주체						30
17) 수선업무						31
18) 주민들 사이의 관계						32

문7) 이전주택과 현재 주택에 대한 종합적인 만족도는 어느 정도 입니까?

항 목	①매우불만족	②불만족	③보통	④만족	⑤매우만족	
이전주택						33
현 주택						34

문8) 현재 집에서 직장까지 주요 통근수단은 무엇입니까? ☐

① 도보 ② 지하철 또는 버스 ③ 자가용 ④ 자전거 ⑤ 기타

문9) 통근하는데 걸리는 시간은 몇 분입니까? 36☐☐☐분

II. 주거비 부담 관련 사항

문10) 현재 살고 계신 주택의 보증금 및 임대료는 얼마입니까?

전 세	임대보증금	39☐억☐☐☐☐만원
보증부월세	임대보증금	44☐억☐☐☐☐만원
	월세(임대료)	49☐☐☐만원
월세/사글세	월세(임대료)	52☐☐☐만원

** 사글세의 경우에는 한달분의 월세를 기입합니다.*

문11) 현재 거주하시는 주택의 임대보증금 및 임대료 수준에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 55☐

① 매우 높다 ② 높다 ③ 적정하다 ④ 낮다 ⑤ 매우 낮다

문12) 현재 살고 계신 주택의 임대보증금은 어떻게 조달하셨습니까?

금융기관에서 융자받은 금액	56☐억☐☐☐☐만원
개인에게서 빌린 금액	61☐억☐☐☐☐만원
자기자금 금액(부모, 친지로부터 무상으로 받은 금액 포함)	66☐억☐☐☐☐만원

문13) 현재 주택에 입주하기 위해 금융기관 및 개인으로부터 융자받은 금융에 대하여 매달 상환하는 금액이 자신의 평균 월소득에서 차지하는 비율이 얼마나 되십니까? *<매달 상환액은 원금과 이자를 모두 포함한 금액이며, 월소득은 근로소득, 자산소득, 금융소득 등 모든 소득을 합한 금액 >*

71☐☐ %

문14) 현재 살고 계신 주택의 월 관리비는 얼마입니까? *<동절기와 하절기의 평균치>* 73☐☐만원

문15) 현재 거주하시는 주택의 관리비 수준에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 75☐

① 매우 높다 ② 높다 ③ 적정하다 ④ 낮다 ⑤ 매우 낮다

문16) 주택의 임대료 또는 관리비를 1개월 이상 연체한 경험이 있습니까? 76☐

① 있다 ② 없다

※ 문16)에서 ①을 답한 분만 응답해 주십시오.(문16-1)

문16-1) 문16)에서 '있다'라고 응답하셨다면, 그 이유는 무엇입니까? 77□

① 납부 시기를 놓쳐서 ② 금액이 커서 ③ 납부시기/방법을 몰라서 ④ 기타(적을 것 : _____)

Ⅲ. 주거이동에 관한 사항

문17) 앞으로 5년내에 다른 주택으로 이사할 계획이 있습니까? 78□

① 있다 ② 없다

※ 문17)에서 ①을 답한 분만 응답해 주십시오.(문17-1~문17-4)

문17-1) 앞으로 언제쯤 현주택에서 다른 주택으로 이사하실 예정입니까? 79□ 년 이내

문17-2) 이사하려는 가장 중요한 이유는 무엇입니까? 80□□

① 보증금 및 임대료가 비싸서 ② 새로 분양받은 주택으로 이사하기 위해
③ 관리사무소 또는 집주인이 나가라고 해서 ④ 보다 넓고 좋은 주택으로 옮기려고
⑤ 임대기간이 만료되어서 ⑥ 부모, 자녀 등과 가까이 살려고
⑦ 가구원수가 변화해서 ⑧ 직장변동(취직·전근 등) 때문에
⑨ 통근/통학 등 교통이 불편해서 ⑩ 자녀의 교육여건이 나빠서
⑪ 주변환경이 열악해서(편익시설 부족 등) ⑫ 소득증가 등 입주조건 상실에 따른 공공임대주택 퇴거
⑬ 기타 (적을 것 :_____)

문17-3) 주택마련을 위해 어떠한 저축을 하고 있습니까? 82□

① 청약저축 ② 청약예금 ③ 주택부금 ④ 일반저축 ⑤ 기타 ⑥ 없다

문17-4) 이사희망 주택에 대해 귀하의 부담능력을 고려하여 말씀해주십시오.

항 목	응 답			
1. 주택 유형	① 단독주택 ② 다가구용 단독주택 ③ 아파트 ④ 연립주택 ⑤ 다세대주택 ⑥ 오피스텔 ⑦ 기숙사 및 특수 사회시설 ⑧ 점포주택 등 복합용도 주택 ⑨ 비거주용 건물내 주택(상가·공장·여관 등) ⑩ 기타(비닐하우스, 움막, 판잣집, 임시막사 등) 83□□			
2. 주택 종류	① 신규분양주택 ② 기존주택 ③ 주택신축 ④ 기타 (_____) 85□			
3. 주택 규모	*< 아파트, 연립, 다세대주택의 경우는 분양면적으로, 단독주택, 다가구용 단독주택의 경우는 사용면적으로 표시합니다. >* 86□□평			
4. 방수	*<거실도 방 1개로 간주>* 88□개			
5. 주택가격/임차료	① 자 가		주 택 가 격	89□억□□□□만원
	임차	② 전 세	전세보증금	94□억□□□□만원
		③ 보증부월세	보 증 금	99□억□□□□만원
			월 세	104□□□만원
		④ 월세/사글세	월세(한달분)	107□□□만원
6. 희망융자조건	① 희망융자금액 110□억□□□□만원 ② 월상환가능 금액 115□□□만원			

Ⅳ. 임대주택 배분제도에 관한 사항

※ 문18)~문23)은 공공임대주택 입주가구만 응답해 주십시오.

문18) 귀 가구의 입주시와 현재의 입주자격 요건은?

① 국민기초생활보장 수급자(생활보호대상자) ② 국가유공자/보훈대상자
③ 법정 모자/부자가정, 소년소녀가장 ④ 장애인
⑤ 북한이탈주민 ⑥ 철거민
⑦ 청약저축가입자 ⑧ 도시근로자평균소득의 일정(50%/70%)이하 무주택세대주
⑨ 기타(적을 것 : _____)

문18-1) 입주시 118□

문18-2) 현재 119□

문19) 관리사무소에서 입주자격과 관련하여 조사를 실시한 적이 있습니까? 120□

① 있다 ② 없다

문20) 공공임대주택 입주가구가 계약만료 후 재계약시 소득증가 등으로 인하여 입주자격을 상실했을 경우 어떻게 처리해야 한다고 생각하십니까? 121□

① 계약만료시 임대주택에서 퇴거시켜야 함
② 추가로 임대보증금 또는 임대료를 부과하면서 일정기간의 퇴거 유예기간을 줌
③ 추가로 임대보증금 또는 임대료를 부과하면서 계속 거주할 수 있도록 함
④ 기타 (적을 것 :_____)

문21) 만약 공공임대주택 자격상실 가구에게 계약 만료일로부터 일정기간의 퇴거 유예기간을 준다면 그 기간은 얼마가 적당하다고 생각하십니까? 122□

① 계약만료 시점 후 6개월까지 ② 계약만료 시점 후 1년까지
③ 계약만료 시점 후 2년까지 ④ 계약만료 시점 후 4년까지
⑤ 기타 (적을 것 :_____)

문22) 만약 추가로 임대료를 부과한다면 임대보증금·월임대료 중 어느 부분을 추가로 부담하여야 한다고 생각하십니까? 123□

① 임대보증금 ② 월 임대료 ③ 임대보증금, 월 임대료 모두

문23) 만약 공공임대주택 입주자가 입주자격 상실로 인하여 퇴거해야할 경우, 정부가 지원해야 되는 사항은 무엇이라고 생각하십니까? 124□

① 주택구입자금 지원 ② 저금리 전세자금 융자
③ 매월 일정액 주거비 지원 ④ 24평이상 규모의 국민임대주택 입주자격 부여
⑤ 기타(적을 것 :_____)

※ 문24)는 일반 임차가구만 응답해 주십시오.

문24) 공공임대주택에 입주할 기회가 주어진다면 입주할 의사가 있습니까? 125□

① 있다 ② 없다

※ 문24)에서 ①을 답한 분만 응답해 주십시오.(문24-1)

문24-1) 문24)에서 '있다'라고 응답하셨다면, 그 이유는 무엇입니까? 126□

① 현재 살고있는 집의 임대보증금과 임대료가 비싸서
② 현재 살고있는 집의 집주인이 언제 나가라고 할지 몰라서
③ 현재 살고있는 집의 규모(또는 방수)가 작아서
④ 현재 살고있는 집의 주변여건이 열악해서
⑤ 기타(적을 것 : _____)

※ 문24)에서 ②을 답한 분만 응답해 주십시오.(문24-2)

문24-2) 문24)에서 '없다'라고 응답하셨다면, 그 이유는 무엇입니까? 127□

① 직장 또는 생활권과 거리가 멀어서
② 대인관계나 주변여건이 열악할 것으로 예상되어서
③ 자녀 교육여건이 열악할 것으로 예상되어서
④ 현재의 경제적 여건이 공공임대주택에 들어갈 상황은 아니므로
⑤ 공공임대주택의 규모(또는 방수)가 작아서
⑥ 기타(적을 것 : _____)

Ⅴ. 임대주택 관리제도에 관한 사항

문25) 현재 주택단지에서 주민을 대표하는 가장 중요한 자치기구는 무엇이라고 생각하십니까? 128□

① 임차인대표회의 ② 통반장회의 ③ 부녀회의 ④ 모름
⑤ 기타 (적을 것 : _____)

문26) 주택관리의 주민참여에 관한 사항입니다.

① 매우높음	② 높음	③ 보통	④ 낮음	⑤ 매우낮음

문26-1) 주택관리에 주민이 어느정도 참여하고 있다고 생각하십니까? 129□

문26-2) 주택관리에 주민들의 의견이 어느정도 반영되고 있다고 생각하십니까? 130□

문27) 주택관리에 주민의 참여를 촉진하기 위한 관리사무소의 역할은 무엇이라고 생각하십니까? 131□

① 관리운영 사항에 대한 정보를 입주민에게 공개
② 관리에 대한 이해를 돕기 위해 교육 또는 홍보가 필요
③ 입주민과 관리자의 친목도모를 위한 기회 마련
④ 기타 (적을 것 :_____)

문28) 관리사무소에 수선요청을 하면 신속하게 처리된다고 생각하십니까? 132□

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 아니다
⑤ 전혀아니다

문29) 수선결과에 만족하십니까? 133□

① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통 ④ 아니다
⑤ 전혀아니다

문31) 관리주체가 주민을 위한 복지서비스로 제공하고 있는 것 중 가장 중요한 두 가지는 무엇이라고 생각하십니까? (134□□ , 136□□)

① 직업훈련 및 직업안내 ② 보육/아동교육 ③ 상담소 ④ 공부방
⑤ 주민모임 공간 ⑥ 공동작업장⑦ 정보서비스시설 ⑧ 노인을 위한 서비스 및 공간
⑨ 장애인을 위한 서비스 ⑩ 기타(적을 것 : _____)

문32) 현재 이웃과 어느정도 친하게 지내십니까? 138□

① 매우 친함 ② 친함 ③ 보통 ④ 별로 친하지 않음 ⑤ 전혀 친하지 않음

문33) 이상적인 이웃관계는 어떤 것이라고 생각하십니까? 139□

① 많은 이웃과 친밀 원함 ② 몇몇 이웃과 친밀 원함
③ 얼굴 정도 아는 관계 ④ 잘 모르는 것이 좋음

Ⅵ. 가구에 관한 사항

문34) 가구주에 관한 사항입니다.

1. 성 별 140□	① 남 ② 여	2. 연 령	만141□□ 세
3. 결혼유무 143□	① 기혼 ② 미혼 ③ 기타 (이혼 및 별거 포함)		
4. 가구주 직업 144□	① 근로소득자(월급, 주급, 일당 수령자 포함) ② 자영업자 ③ 무직(연금생활자, 학생, 주부 등과 같이 특정 직업에 종사하지 않는 분)		

문35) 귀 가구의 총 가구원수는 몇 명입니까? 총 145□□ 명

문36) 귀 가구의 가구원은 어떻게 구성되어 있습니까? 147□

① 1세대 (부부, 형제자매, 기타)
② 2세대 (부부+자녀, 편부모+자녀, 부부+양친, 부부+편부모, 부부+자녀+부부의 형제자매, 기타)
③ 3세대 (부부+자녀+양친, 부부+자녀+편부모, 기타)
④ 4세대이상 가구
⑤ 단독가구
⑥ 비혈연가구

문37) 소득 및 생활비에 관한 사항입니다.

< 월급, 상여금, 이자소득, 임대소득, 가족·친지로부터 지급받는 생활비 등 세금공제전 모든 소득을 포함해 지난 3개월간의 월평균 수입액 >

문37-1) 월평균 가구총소득 148□□□ 만원

문37-2) 월평균 생활비(주택 임대료 및 관리비, 저축은 제외) 151□□□ 만원

※ 문 38)은 5년제 공공임대주택에 입주해 있는 가구만 응답해 주십시오.

문38) 임대기간 만료 후 분양전환 받을 용의가 있으십니까? 154□

① 있다. ② 없다.

※ 문38)에서 ②를 답한 분만 응답해 주십시오.

문38-1) 문38)에서 '없다'라고 응답하셨다면, 그 이유는 무엇입니까? 155□

① 분양전환 가격이 주변 아파트 시세보다 높을 것 같아서
② 현재의 임대아파트가 부실해서 (시공·관리)
③ 부담능력이 없어서
④ 주택규모가 작아서
⑤ 주변환경(교육여건 포함)이 좋지 않아서
⑥ 기타 (적을 것 : _____)

지금까지 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다

Ⅶ. 조사원 기재 사항

39. 조사 가구 주택의 건축연도 156□□□□ 년

40. 주택단지내 세대수 160□□□□ 세대

41. 조사 가구가 거주하고 있는 아파트 건물의 총 층수 164□□ 층

42. 조사 가구가 거주하고 있는 층수 166□□ 층

43. 관리주체 168□

① 주택관리공단(뉴하우징) ② 지자체(도시개발공사) ③ 민간건설업체 ④ 위탁관리회사 ⑤ 기타( )