



우리나라 공공주택정책의 새로운 방향성 및 주택금융지원에 관한 연구

최영상 김병국 강영신

국민의 주거 행복을 책임지는 지속가능 주택금융의 선도기관

주택정책

우리나라 공공주택정책의 새로운 방향성 및 주택금융지원에 관한 연구

2022. 12



-
- 저 자 : 최영상 연구위원(한국주택금융공사 주택금융연구원, 051-663-8172, choiys@hf.go.kr)
김병국 팀 장(한국주택금융공사 사업자보증부, 051-663-8792, kimbk@hf.go.kr)
강영신 연 구 원(한국주택금융공사 주택금융연구원, 051-663-8178 / 6094@hf.go.kr)
 - 본고의 내용은 필자의 개인 의견으로 한국주택금융공사의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.
-

목 차

I. 연구배경	1
II. 공공주택정책 현황 및 분류	3
1. 한국 공공주택정책의 현황과 문제점	3
2. 공공주택정책의 이론적 분류 및 구조	5
III. 해외 공공주택 정책의 변화 및 우리나라 공공주택 정책의 방향성	7
1. 해외 공공주택 정책의 흐름 및 최근 변화	7
2. 우리나라 공공주택정책의 방향성	15
IV. 새로운 공공주택정책 민관협력 임대주택	19
1. (기존정책 보완) 공공분양 확대 및 공공임대 질적 개선	20
2. (새로운 정책) 국토부 테마형 매입임대주택 2021-2022	24
V. 민관협력 임대주택 금융지원 방안	28
1. 공적금융 이중지원 체계	29
2. 민관협력 임대리츠를 통한 투자	34
3. 지자체 연계 민관협력 특별보증	37
VI. 결론 및 시사점	39
< 참고 문헌 >	41

요 약

- 최근 주거비용 및 임차비용이 크게 증가하고 있어 새로운 형태의 공공 주택정책 개발에 대한 필요성이 대두되고 있으며, 미국 등 해외 또한 다양한 공적주택정책 도입이 진행 중
 - 우리나라의 경우 임차시장의 특수한 구조로 인해, 공공임대 주택정책이 주거취약계층 지원을 중심으로 하는 잔여모형에 집중해온 경향이 있음
- 현정부는 1) 공공분양주택 확대, 2) 공공임대주택 질적 제고 3) 테마형 민관협력 임대주택 확대 등 3가지 형태의 공공주택정책 방향성을 밝힘
 - 현 정부의 공공주택 정책은 공공분양을 통해 중산층의 자가보유를 지원 한다는 측면에서 과거 정책의 한계를 보완하고 있으며, 분양과 공공임대의 중간적 수요자를 위한 민관협력 임대를 확대하는 것이 주요한 특징
 - 현 정부 공공주택정책의 3가지 방향성 중 공공분양확대 및 공공임대 질적 향상은 기존정책의 보완적 성격을 가지며, ‘테마형 민관협력 임대주택 확대’는 새로운 방식의 공공주택정책 성격을 가짐
- 본 연구는 해외사례를 참고하여 민관협력 임대주택 확대를 위해 1) 공적 금융의 이중지원 체계, 2) 민관협력 임대리츠를 통한 투자 3) 지자체 연계 임대사업자 특별보증 등의 금융지원 방안을 제시
 - 본 연구는 성공적인 민관협력 사회임대주택 및 공공금융 지원체계를 가지고 있는 네덜란드의 사례를 참고하여 기금의 지급보증과 정부 이행 보증협약을 통해 이중적으로 사업자를 지원하는 금융정책 방안을 제시
 - 또한 다양한 민간임대 참여주체 및 투자자, 관계기관 등의 의견을 참고 하여 기존의 정책을 응용하는 방식인 민관협력 임대리츠와 지자체 연계 특별 보증 등의 금융지원 방안을 제시

I. 연구배경

- 우리나라의 주택임대차 시장은 과거부터 관습적으로 존재하는 전세제도로 인해 특수한 구조를 가지고 있음
 - 전세제도는 비제도권에서 자금의 유통이 이루어지는 대표적인 사적 주택 금융의 한 형태로 100년 가까이 우리나라의 주요한 임차시스템으로 자리 잡고 있음

- 임차시장의 구조적 특수성은 공공주택정책에 영향을 미쳐, 한국의 공공주택 정책은 해외국가들에 비해 여러가지 특이한 경향성을 가지게 됨
 - 우리나라의 경우 특수한 자가 및 임차 시장구조로 인해, 공공주택정책이 주거취약계층 지원을 중심으로 주거복지 지원을 중시하는 잔여모형의 방식에 집중
 - 이는 전세제도가 임차시장 전반에 영향을 미쳐 대부분의 소득계층이 낮은 임차비용으로 민간에서 임대주택을 조달할 수 있었기 때문

- 우리나라 공공주택정책은 다양한 문제점을 내포, 이의 해결을 위해 최근 다양한 방안들이 제시
 - 정권마다 다른 목적과 방식으로 공공임대주택정책을 수립함에 따라 많은 문제점들이 중첩되면서 형성
 - 이로 인해 우리나라 공공임대 주택정책은 수요대비 물량부족, 소형평형위주, 도시외곽 위주 공급, 저품질 인식, 저소득층 낙인효과 등 다양한 문제점이 과거부터 존재
 - 이러한 문제의 해결을 위해 문재인 정부는 2020년 3월 주거복지로드맵 2.0을 통해 복잡하고 다양한 공공임대주택의 유형을 통합해 일원화하고 공급물량을 증대하여 2025년 공공주택 재고율 10% (약 240만호)에 도달하는 것을 첫 번째 목표로 하고 있는 주거복지 확대 정책을 발표

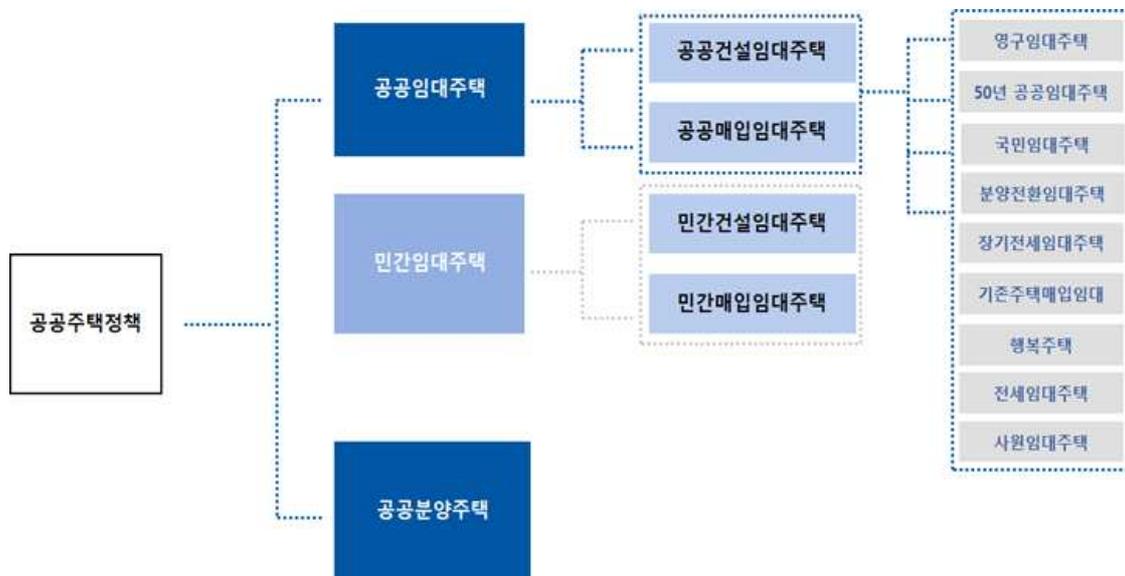
- 하지만 2022년 현재 부지 확보의 어려움 및 유형통합에 관한 제도적 문제, 새로운 임대주택 품질개발, 공급기관의 재정적 문제 등 여러 가지 난항을 겪고 있음
- 최근 전 세계적으로 주거비용 및 임차비용이 크게 증가함에 따라 새로운 형태의 공공주택정책 개발에 대한 필요성이 대두되고 있으며, 미국 등 해외 또한 다양한 공공주택정책 도입이 활발히 진행 중
 - 미국과 유럽의 최근 공공주택정책은 전반적으로 그간의 단점을 보완하기 위해 공공과 민간이 협력을 확대하는 방향으로 정책을 진행 중
 - 미국의 경우 주거문제가 심각한 몇몇 주들을 중심으로 싱가포르와 유럽국가들의 사례를 참고해 민간과 공공이 협력하는 사회임대주택 도입을 시도하고 있음
 - 유럽의 경우 과거 지속적으로 지원을 줄여왔던 민관협력형 사회임대주택 공급에 있어 다시 공적 지원을 확대하고, 물량확대를 유도하는 등 임대주택 확대를 위한 노력을 진행 중
- 우리나라 또한 주택시장 환경의 커다란 변화가 예상되고, 그에 따라 공공주택정책의 대대적인 변화도 예상됨
- 따라서 해외사례를 참고해 현 정부 공공주택정책의 방향성을 가늠하고, 그에 따른 주택금융지원 방안에 대한 연구가 필요

II. 공공주택정책 현황 및 분류

1. 우리나라 공공주택정책의 현황과 문제점

- 공공주택정책은 활용 방식에 따라 임대와 분양으로 나뉘며, 관리·소유 주체에 따라 공공 및 민간으로 분류
 - 공공주택은 국가 또는 지자체, 국민주택기금 등으로 공급한 주택으로 공공 분양과 공공임대로 나뉘며 공공임대는 공급방식에 따라 공공건설, 공공매입 임대로 구분
 - 민간임대는 민간 자본으로 건설한 임대주택이나, 이 또한 공공사업으로 조성된 택지, 부지를 바탕으로 공급되므로 공공주택정책의 한 축으로 볼 수 있음
 - 공공건설임대주택은 현재 영구임대 및 50년 장기 공공임대, 국민임대, 5/10년 분양전환 임대, 청년주택, 행복주택 등으로 다양한 유형이 존재

〈그림 1〉 공공주택정책의 구조



〈표 1〉 공공임대주택의 분류

구분	내용
영구임대주택	최저소득계층의 주거안정을 위하여 50년간 임대
50년 임대주택	영구임대주택을 대체하기 위해서 공급되었으며 50년간 임대
국민임대주택	저소득 서민의 주거안정을 위하여 30년 이상 임대
분양전환 공공임대주택	일정기간(5,10년) 임대 후 분양전환할 목적으로 공급
장기전세임대주택	기존 분양주택 중 일부를 전세계약 방식 공급, 20년 임대
기존주택 매입임대주택	기존주택을 매입하여 저소득층, 청년 및 신혼부부 등에게 공급
행복주택	대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 청년층 주거안정 목적, 30년 임대
전세임대주택	기존주택을 임차하여 저소득층에게 전대하는 공공임대주택 방식
사원임대주택	공공기관 및 기업체가 건설하여 소속 근로자에게 임대

□ 공공주택정책은 정부별 상이한 정책 추진으로 여러가지 문제점 발생

- 공공 임대의 경우 최초 목표였던 주거 빈곤층 복지정책에 더해 1) 민간 임대시장 안정, 2) 미분양 아파트 활용을 통한 건설경기 조절, 3) 저출산, 1인 가구 지원 등의 정책목표가 추가되어 공급방식이 매우 복잡해 짐
- 이로 인해 공공 임대는 정책적 문제점 및 운용관리, 저품질 인식 확대 등 다양한 측면의 문제점 등이 발생
- 공공분양 또한 과거 대비 공급이 크게 감소하고 시장 영향력이 축소됨에 따라 공공주택정책 전반에 있어 다양한 문제점이 대두

〈그림 2〉 공공주택정책의 문제점



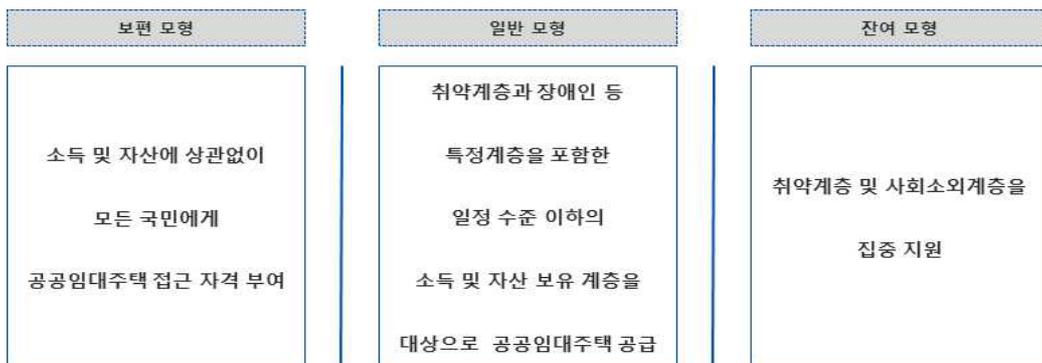
2. 공공주택정책의 이론적 분류 및 구조

□ Ghekierie(2007)에 따르면 공공주택정책의 모형은 크게 3가지로 분류

- 1) **보편 모형** : 소득 및 자산에 상관없이 모든 국민에게 공공임대주택 접근 자격 부여
- 2) **일반 모형** : 취약계층과 장애인 등 특정계층을 포함한 일정 수준 이하의 소득 및 자산 보유 계층을 대상으로 공공임대주택 공급
- 3) **잔여 모형** : 취약계층 및 사회소외계층을 집중 지원

□ 우리나라의 경우 특수한 자가 및 임차 시장구조로 인해, 공공주택정책이 주거취약계층 지원을 중심으로 주거복지 지원을 중시하는 잔여모형에 집중하는 형태로 발달

〈그림 3〉 공공주택의 이론적 분류

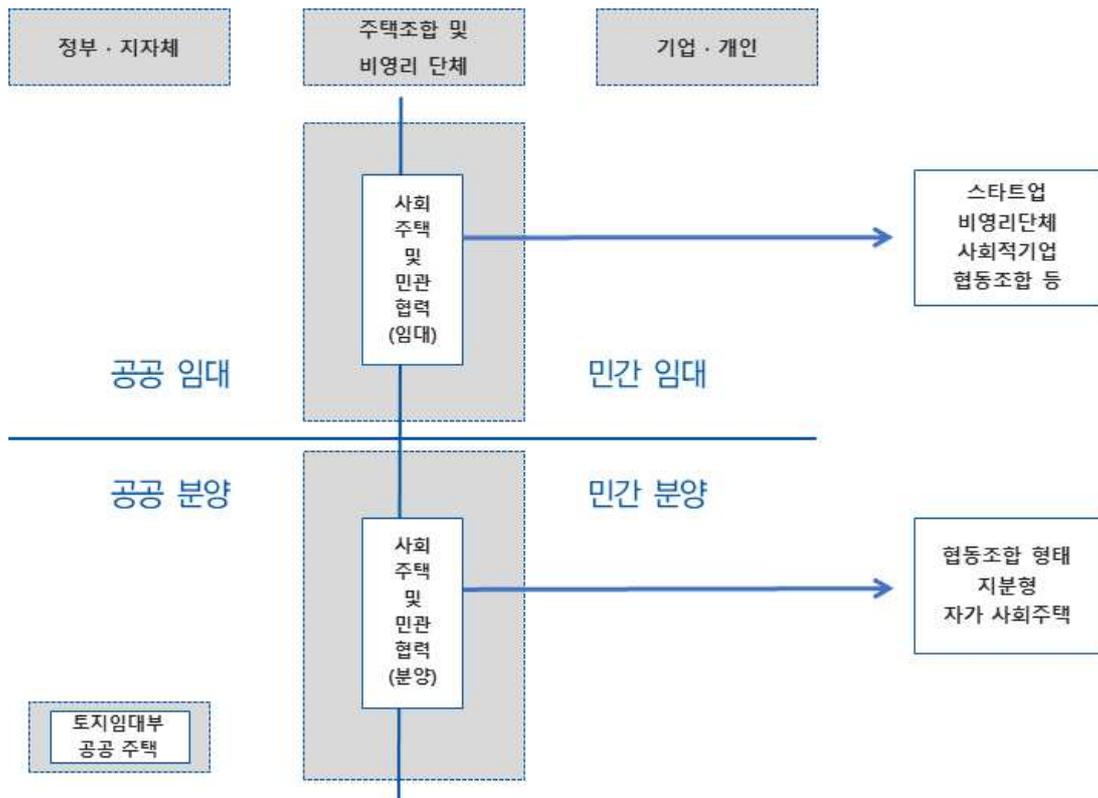


□ 공공주택은 이론적으로 민간과 공공의 영역으로 나뉘며, 그 사이에 민간과 공공이 협력하는 부분이 존재

- 공공주택은 그 활용의 형태에 따라 분양과 임대로 나뉘며, 관리소유 주체의 구분에 따라 공공과 민간으로 나뉨
- 또한 비영리단체 및 조합, 종교단체, 사회적 경제주체 등이 공공의 지원을 받아 주택을 관리하는 민간-공공협력 형태의 중간적 영역이 존재

- 최근 대안적 주택정책으로써 우리나라와 미국 등에서 민간과 공공이 협력하는 유럽형 민간-공공 협력모델이 대두됨
 - 유럽의 경우 보통 민간과 공공이 협력하는 사회주택 형태의 공공임대주택 방식이 오랜 기간에 걸쳐 광범위하게 확산
 - 사회주택의 정의는 나라마다 상이하나 공통점은 ‘공공이 지원하는 저렴한 가격의 비영리 주택’ 으로 넓은 범위의 민간-공공 협력 주택공급 모델
- 주택협회, 주택조합, 협동조합, 교회재단 등 다양한 비영리 단체에 의해 건설, 관리, 운용되는 유럽의 사회주택은 공공과 민간의 영역에 걸쳐져 있는 중간적 형태

〈그림 4〉 주택정책의 구조적 분류



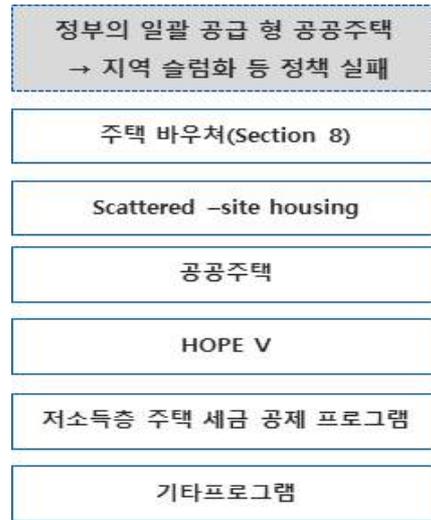
III. 해외 공공주택정책 최근변화 및 우리나라 공공주택 정책의 방향성

1. 해외 공공주택 정책의 흐름 및 최근 변화

1) 미국 유럽 싱가포르의 공공주택 정책

- 해외의 경우 미국은 주택 바우처, 유럽은 공공임대 및 사회 임대, 싱가포르는 토지임대부 공공주택이 주요한 공공주택정책
 - 미국은 1970년대 대규모 공공주택 공급 정책을 진행하였으나 공공주택단지 ‘슬럼화’ 라는 커다란 정책실패 이후, 현재는 임차인을 지원하는 주택 바우처 제도가 주거복지 정책의 가장 큰 비중을 차지
 - 유럽은 공공임대 및 사회주택에 관해 각국의 정의가 달라 비교가 어려우나, 공공이 지원하고 민간이 보조하여 저렴한 주택을 공급하는데 노력하는 것이 주요 공통점
 - 싱가포르는 국유지를 기반으로 국민연금과 통합된 주택금융 시스템을 통해 대부분의 국민들이 사용 가능한 대규모 토지임대부 환매조건 공공주택을 공급 중
- (미국 공공주택 정책) 미국의 경우는 협의의 공공주택정책과 광의의 공공주택정책으로 구분되며, 가장 일반적으로 활용되는 공공주택 정책은 주택 바우처
 - 협의의 공공주택은 공공기관이 공공의 예산을 투입하여 주택을 건설, 공급하는 경우를 지칭
 - 광의의 공공주택 개념은 협의의 개념을 포함하며, 공공이 관여하여 예산을 투입하는 주택, 저소득층을 위한 민간의 임대주택 건설에 보조금 등의 형태로 지원하는 주택, 주민의 임대료를 직간접적으로 지원하는 주택을 모두 포함

〈그림 5〉 미국 공공주택정책의 구조



※ 자료 : 이재춘(2016)

- (유럽의 공공주택 정책) 유럽의 주요 국가들은 각각 다른 용어로 임대주택을 정의하고 있으나, 국민전체 혹은 중산층을 포괄하는 광범위한 소득계층을 위한 저렴 주택 공급에 공적지원을 집중한다는 공통점을 가짐
- 유럽의 경우 대부분의 국가들이 2차 세계대전을 거치면서 많은 주택이 파괴되었으며 주택재고의 부족으로 연결
 - 전후 인구가 급증하면 주택 공급부족이 심각한 사회적 문제로 부각됨에 따라 국가주도의 주택공급과 민관협력 사회임대주택 확대에 노력
 - 유럽에서 가장 높은 비율의 공공임대주택을 보유하고 있는 국가는 네덜란드이며, 2013년 현재 전체 주택재고의 33% 전체 임대주택재고의 75%에 해당하는 주택이 사회주택으로 분류(국회입법조사처, 2018)
- 네덜란드는 19세기 말 도시화로 인해 도시지역의 주택난이 심각해짐에 따라 사회주택정책을 공공임대정책의 일환으로 도입
 - 네덜란드의 경우 지방자치단체와 300개가 넘는 민간영역의 비영리단체인 각 지역의 주택협회(registered social housing organizations)가 사회주택을 공급 및 관리를 담당

- 주택협회는 중앙정부의 제도적 통제를 받고 있지만 1991년 재정적으로 독립된 상태
 - 주택협회는 사회주택 중앙기금(Central Fund of Social Housing)과 사회주택을 위한 보증기금(Guarantee Fund for Social Housing) 등에 의해 자금 조달 등 재정문제를 지원받고 있음
- 독일의 공공주택정책은 공공주체가 소유한 공공임대주택은 거의 없는 것이 특징으로 민간임대주택에 대한 보조금을 지급하는 방식이 주를 이루며, 이를 사회주택으로 분류
 - 주택재고의 49%에 달하는 독일 민간임대주택은 공공이 임대료 수준을 강력하게 규제하고, 임차인에게 정부가 직접 보조금을 지급하는 등 사실상 임차시장 전반이 사회주택적인 성격을 가지고 있음(최상희 외, 2018)
- 유럽의 경우 사회주택과 공공임대주택의 개념은 혼용되어 쓰이고 있으며, 그 경계가 모호하여 사실상 공공임대와 사회주택은 유사한 의미로 받아들여짐

〈표 2〉 유럽의 공공임대 및 사회주택

구분	의미
오스트리아	‘한정된 이익의 주택’ 혹은 국민의 주택
덴마크	‘공동주택(common housing)’ 또는 ‘비영리주택’
독일	주택촉진
핀란드	정부보조주택
프랑스	적정임대료의 주택
네덜란드	사회주택
스페인	공적 보호 주택
스웨덴	공익주택
영국	사회주택

※ 이재훈(2016)

□ (싱가포르 공공주택정책) 싱가포르는 국가차원에서 대부분의 주택공급을 담당하고, 매매차익을 엄정하게 관리하고 환수함과 동시에 국민연금제도와 연계한 주택금융지원을 통해 선순환의 주거복지체계를 완성

- 주택개발청(HDB)은 전체토지의 90% 이상을 차지하는 국공유지를 기반으로 저렴한 공공주택을 중산층 이하 계층을 중심으로 공급
- 정부는 공공주택의 수급 및 증개를 엄격하게 관리하며, 재판매 시 시세 차익의 상당부분을 환수하여 투기를 근본적으로 차단
- HDB 공공주택은 도심과 외곽에 입지와 평형, 품질이 다양하게 시공되고 분양가격에 거품이 적어 국민들의 만족도가 높음
- 공공주택의 경우 집값 일부만 선납입해도 입주가 가능하며, 소요비용 및 납부 잔금은 중앙연금기금(CPF)*을 통해 대출로 충당

* CPF는 의무납부 성격의 국민연금으로 주택금융 및 퇴직, 의료, 교육 등 광범위한 서비스를 제공

<그림 6> 싱가포르 공공주택 구조

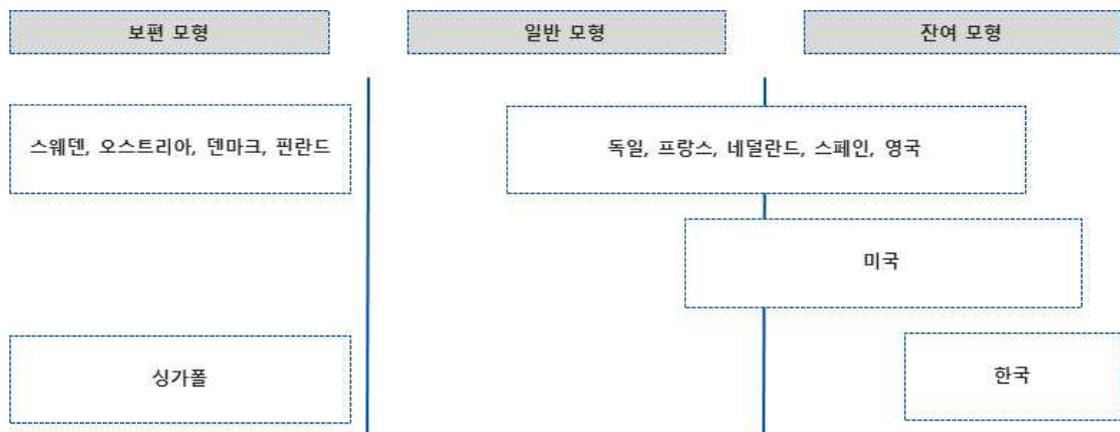


※ 출처: HDB 홈페이지

2) 해외 공공주택정책의 정책수요 범위

- 국가별 공공주택 정책수요 범위는 각 나라에 따라 차별적으로 나타나며, 이론적 모형의 구분에 따라 각 나라의 정책적 수요범위도 다르게 나타남
- 싱가포르 및 일부유럽은 보편모형, 미국과 유럽다수는 일반모형과 잔여모형, 한국은 잔여모형에 집중하는 것이 특징
 - 한국의 경우 일반모형에 해당되는 공공주택(5/10년 분양전환) 유형도 존재 하나, 과거 장기공공임대의 대부분은 잔여모형에 집중되어 있음
- 유럽국가들 중에서도 각 나라의 특성에 따라 공공주택의 모형별 분포는 다르게 나타남
 - 유럽의 경우 복지중심 국가는 보편모형을 기반으로 공공주택을 공급, 그러나 인구 및 영토 규모가 큰 국가들은 일반모형과 잔여모형 중심
 - 예를 들어 독일, 프랑스, 네덜란드, 스페인, 영국 등과 달리 스웨덴, 오스트리아, 덴마크, 핀란드 등 보편적 복지정책이 발달한 인구가 적은 국가들은 보편모형에 집중

〈그림 7〉 공공주택 모형별 국가분포

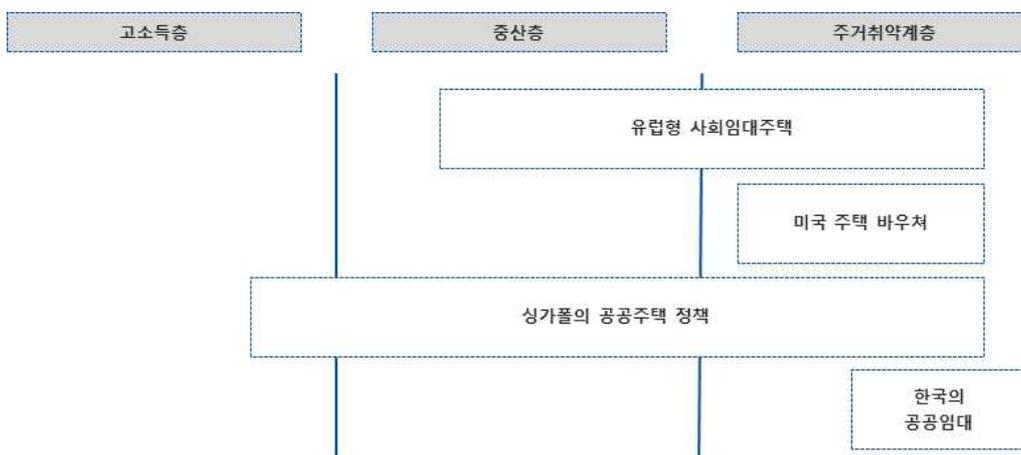


- 국가별 공공주택정책의 소득계층 담당 범위는 정책수요의 범위에 따라 충족하는 소득계층의 범위가 다름
 - 유럽형 사회 임대는 중산층 포괄, 미국은 취약계층 중심, 싱가포르는 전 소득계층을 포괄
 - 싱가포르의 경우 공공주택이 전체주택의 80% 이상을 차지하며, 실질적으로 전 계층의 주거수요를 커버
 - 유럽은 사회임대주택을 통해 중산층과 주거취약계층을 포괄하는 범위를 담당. 미국은 주택바우처 제도로 주거취약계층 전반을 담당

- 우리나라의 경우 후술할 임차시장의 구조적 특성으로 인해 전반적으로 낮은 임대료를 형성하는 임차시장이 존재하고 있어, 민간임차시장이 대부분의 소득계층을 담당

- 이로 인해 우리나라 공공임대주택은 주거취약계층을 중심으로 발달한 것이 특징
 - 우리나라의 경우도 과거 1970-1990년대의 경우 중산층이 주택수요를 감당하는 공공분양 주택의 공급이 많았으나, 최근 들어 공공분양주택은 저조하게 공급됨

〈그림 8〉 각국 공공주택정책의 소득분위 별 담당 범위



3) 미국과 유럽 공공주택정책의 최근변화

□ (미국의 최근변화) 주거비상승으로 인한 지역사회의 불만이 증대됨에 따라 유럽과 싱가포르의 사례를 참고한 민관협력 주택 정책이 도입 중

- 주택부족 문제가 심각하게 대두된 캘리포니아 및 하와이 주정부에서는 민관협력 형태의 공공주택 정책 도입을 계획 중

□ 캘리포니아 주(州)는 오스트리아 사회주택 형태의 임대주택정책 도입하기 위해 노력 중

- 알렉스 리(Alex Lee) 주의원은 2021년에 ‘2021년 사회주택안’을 발의, 해당 법안은 세입자 단체들과 노조, 주택 문제 활동가들, 그리고 비영리 건축업자들을 중심으로 사회임대주택을 공급하는 것을 주요골자로 함
- 캘리포니아 주에 ‘캘리포니아 주택기관’을 신설해 ‘저렴함’에 대한 기준을 만들어 주택협동조합을 중심으로 40~99년 임대가 가능한 장기임대주택을 개발 목표
- 특히, 캘리포니아 공공임대주택은 유럽과 마찬가지로 민관협력 형태로 주정부의 정책적 지원과 제도적 기원을 받는 것이 특징

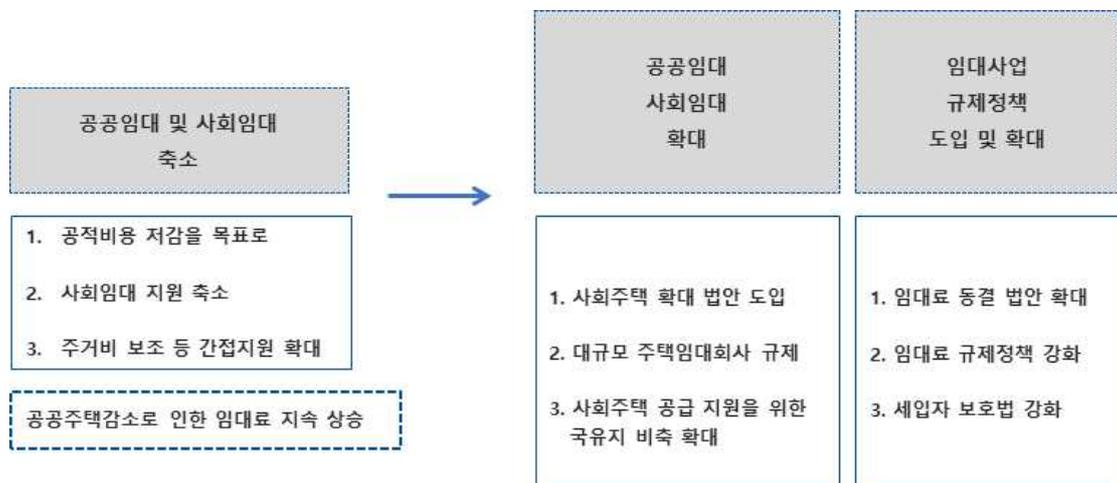
□ 하와이 주(州) 알로하 홈즈 계획을 통해 싱가포르와 오스트리아 방식을 응용한 공공주택정책 도입을 위해 노력

- 스탠리 창(Stanley Chang) 주 상원의원은 ‘알로하 홈즈’로 불리는 공공임대주택 사업 추진 중
- ‘ALOHA’는 ‘Affordable Local Owned Homes for All’의 약자로 싱가포르와 비엔나의 사례를 참고 주정부가 소유한 국유지에 초고층 빌딩 형태의 공공임대주택 20개 동을 건설하는 계획

□ 주택 바우처와 같은 임차인 지원 중심이었던 미국 공공주택 정책은 최근 공공 지원 하에 저렴한 임대주택을 공급하는 민관협력 임대주택 방식으로 정책 방향성이 변화 중

- (유럽의 최근 변화) 유럽국가들의 경우 과거 사회주택에 관한 공공의 지원을 축소하는 경향이 컸으나, 코로나 이후 주거부담 증가현상이 크게 확산됨에 따라 다시 공공지원 및 임차시장 규제를 확대하는 추세
- 유럽은 대표적인 민간공공 협력모델이었던 사회 임대주택에 대한 공적지원을 공적비용 저감 이라는 명목 하에 지속적이고 점진적으로 축소해 왔음
 - 유럽 국가들은 이전에 존재하던 정부의 직접 융자 등의 직접지원을 축소하고 및 주거비 보조 등 간접지원 확대하였으며, 이로 인해 공공주택이 감소하면서 장기간에 걸쳐 임대료가 지속적으로 상승
 - 그러나 최근 코로나 19 경제위기로 인한 저금리로 인해 주택가격이 전반적으로 크게 상승하고, 임대료 또한 동반 상승함에 따라 과도한 주거부담이 심각한 사회문제로 부상
 - 이에 따라 사회 임대주택 공적 지원 및 금융 지원을 확대하고, 세입자 보호 법안 강화 및 임대료 상한선 규제 등 다시 과거와 같이 공공차원의 임차시장 개입을 확대하는 방향성을 보이고 있음

〈그림 9〉 유럽 임대주택정책의 변화

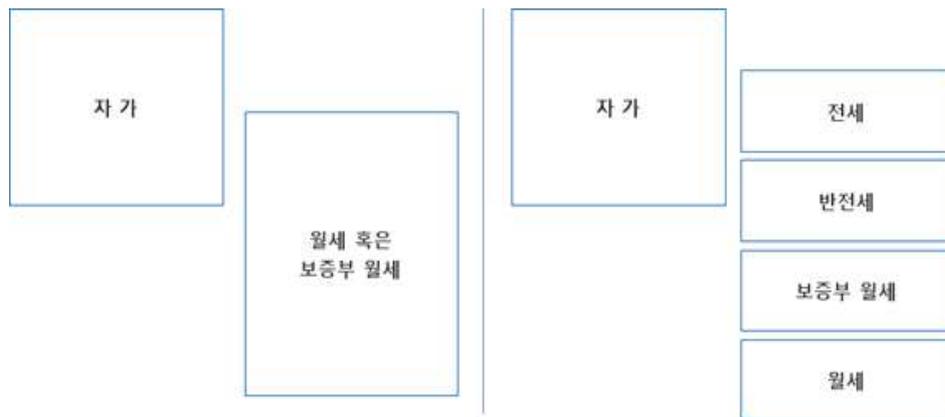


2. 우리나라 공공주택정책의 방향성

1) 한국 임차시장의 특수성

- 주택의 점유유형은 주택을 구입하여 점유하는 자가방식과 주택을 빌려서 점유하는 임차방식으로 양분되나, 한국은 보다 다층적인 구조를 가지고 있음
 - 한국의 경우 전세제도의 존재로 인해 자가 - 월세의 구조 보다 다층적인 자가 - 전세 - 월세의 구조를 가지고 있음
 - 저금리 지속, 전세가 상승 및 금융환경 발전 등 시장 환경이 변화함에 따라 전세제도가 보증부 월세와 반전세로 변형
 - 시장 환경변화에 따라 자가 - 전세 - 월세의 주택 점유 구조는 보다 복잡해져 자가 - 완전전세 - 반전세 - 보증부월세 - 완전월세로 분화

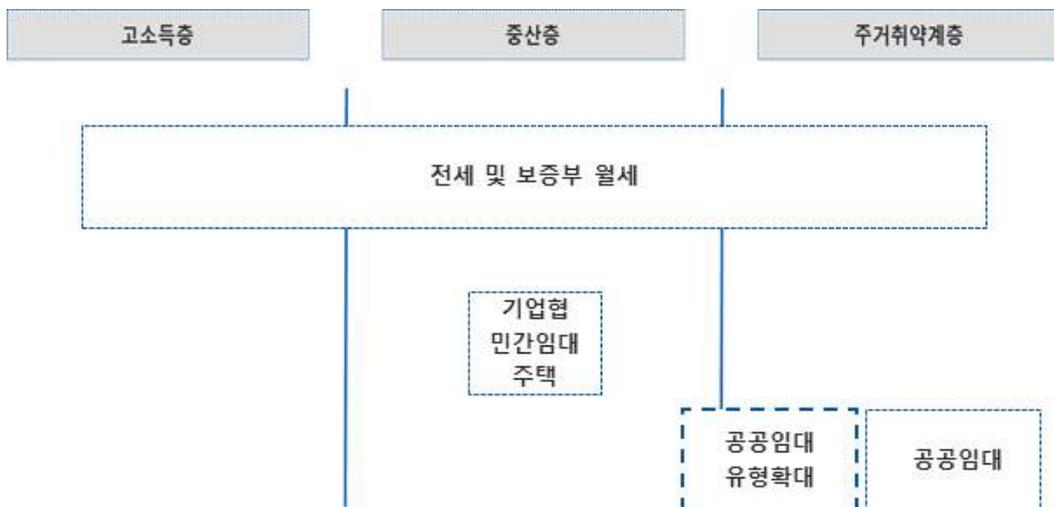
〈그림 10〉 주택 임차시장의 구조 비교



- 한국의 경우 독특한 전세제도 및 광범위한 보증금 분포로 인해 소득과 자산 측면에서 빈곤층 - 중산층 - 부유층을 아우르는 매우 넓은 범위의 가계가 전세제도나 보증부 월세 및 반전세를 사용
 - 다른 나라와 비교해 볼 때 주택가격에 필적할 만큼 큰 기형적인 보증금 월세 구조를 가지고 있지만, 목돈을 보유하고 있을 경우 가장 낮은 주거비가 소요

- 이로 인해 주택구입의사가 낮을 경우 임차시장에 머무르는 계층이 많으며, 임차시장이 안정적일 경우 따로 정부의 개입 없이도 임차시장이 낮은 임대비용으로 유지되는 특징
- 한국은 임차비용이 상대적으로 적게 소요되는 전세제도가 사금융의 형태로 존재함에 따라, 광범위한 소득 계층이 민간 임차시장을 통해 주거를 해결하는 특수한 구조가 안착
- 한국의 경우 이러한 임차시장의 특징으로 인해 소득과 자산 측면에서 빈곤층 - 중산층 - 부유층을 아우르는 매우 넓은 범위의 가구가 집을 빌려서 살고 있음
- 전세제도가 전 소득계층에 걸쳐 광범위한 임대시장을 형성함에 따라 과거 한국의 공공임대정책은 주거 복지의 영역에 집중해온 것이 특징
- 전세제도의 특성상 낮은 수준의 임대료로 민간의 임대주택이 대량 공급됨에 따라, 과거 공공임대주택정책은 주거취약계층을 중심으로 진행
 - 지속적인 공공임대 유형확대, 정책대상자 확대, 질적개선 노력으로 공공임대 정책의 잔여모형 집중경향은 많이 완화 되었으나 수요대비 물량이 부족
 - 한편, 과거 도입된 뉴스테이와 같은 기업형 민간임대주택은 공적주택의 성격을 일부 가지고 있으나 높은 임대료로 인해 수요범위가 한정적임

〈그림 11〉 전세제도, 공공임대, 기업형 민간임대의 수요범위



2) 공공주택정책의 최근흐름 및 새로운 방향성

- 문재인 정부는 주거복지로드맵 2.0에서 빈곤층부터 중산층까지 이용 가능한 새로운 공공임대주택 정책을 발표
- 주거복지로드맵 2.0은 1.0의 내용을 보완하여 정책 목표를 재설정하였으며, 특히 공공임대주택 정책의 단점 보완 및 임대주택 입주 소득조건 완화, 공급확대를 주요 목표로 설정
 - 주거 복지 로드맵 2.0은 직주 근접성 문제 완화를 위해 서울 도심 및 서울 근접 부지를 확보, 향후 5년간 약 70만호 공급을 계획
 - 또한, 정권별 잦은 정책목표 변경 때문에 입주조건이 복잡해진 기존정책의 문제점을 보완하기 위해 기존 복잡한 공공임대의 종류를 통합하는 등 제도 전반을 개선
 - 더불어 저소득층 뿐 아니라 중산층을 포괄하는 임대주택 공급을 위해, 소득조건을 완화하고 공공임대 품질 제고 및 공급 평형의 상향 등을 추진

〈그림 13〉 기존임대주택정책의 문제점과 문재인정부 임대주택정책 방향성

기존 공공임대정책 문제점			문재인 정부 공공임대 개선 방향	
정책 변화 다	소형면적 위주 공급	직주 근접성 문제	도심 부지확보	소득조건 완화 및 면적 다양화
1. 영구임대 2. 50년 임대 3. 국민임대 4. 분양전환 5. 행복주택 6. 사원임대 7. 기존매입 8. 장기전세 ...	- 40㎡ 미만 47% - 40-60㎡ 미만 40% - 60㎡ 미만 소형주택 약 90% - 60㎡ 이상 대부분 분양전환주택	- 국민임대주택 도심외곽 대규모 택지개발사업지 의무비율 건설 - 보금자리주택 그린벨트 해제지역 건설	- 공공주택 추가 70만호('21~'25) 공급을 위한 신규도심 부지 확보 1. 서울 도심부지 수도권 서울 근접부지 2. 지방 지자체 재안부지 3. 도시재생 부지 4. 재건축 재개발 의무 임대비율	- 기존 복잡한 유형을 하나로 통합 입주자격 임대료체계 등 제도 전반 개선 - 중산층 까지 포괄하는 공공임대 공급을 위해 면적 및 품질 상향 입주자격 통합 임대료 체계 또한 소득연동형으로 개선
정책목표 및 대상 과도한 정책 변경 세부사항 인식혼란	소형 면적 위주 공급으로 인해 품질 문제 및 부정적 인식 확산	도심외곽 중심 공급으로 인해 도심직접근성 악화		

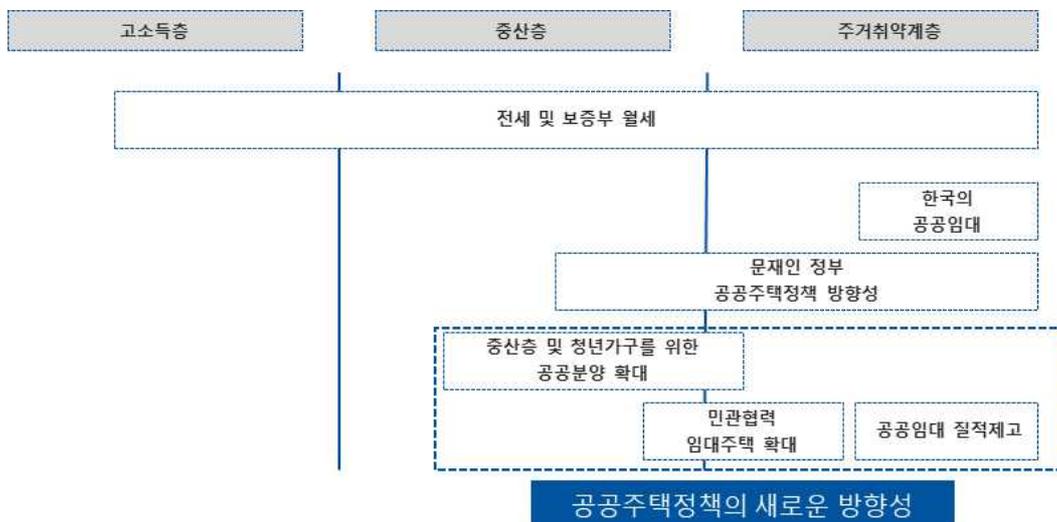
□ **현 정부의 공공주택정책은 전 정부의 정책과는 방향성이 다를 것으로 예상**

- 전(前)정부는 공공 임대주택 정책의 수혜범위를 중산층까지 확대하는 것이 핵심이었으나, 자가 선호현상이 존재하는 우리나라의 특성과 공공임대확대에 부가되는 재정부담 등으로 인해 정책 진행에 어려움이 존재
 - 또한, 기업형 민간임대사업은 금융, 관리, 소유방식, 분양전환 등 기존의 다양하고 복잡한 쟁점들로 인한 어려움을 겪고 있음
- 해외의 사례를 고려해 볼 때, 우리나라 또한 중산층까지 사용가능하고 부담 가능한 공공주택 및 민간과 공공이 협력하는 모델 등 새로운 주택 정책이 필요한 것이 현실

□ **최근 정부는 1) 공공분양주택 확대, 2)공공임대주택 질적 제고 3) 민간 협력 임대주택 확대 등 3가지 형태의 정책 방향성을 밝힘**

□ **현 정부의 공공주택 정책은 공공분양을 통해 중산층의 자가 보유를 지원하는 측면에서 과거 정책이 가지는 한계를 보완하고 있으며, 분양과 공공임대의 중간적 수요자를 위한 민간협력 임대를 확대하는 것이 주요한 특징**

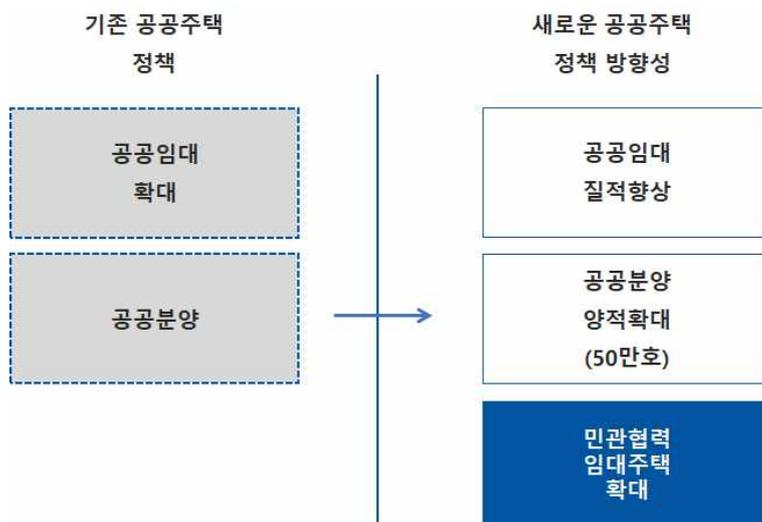
〈그림 15〉 새정부의 공공주택정책 방향성



IV. 새로운 공공주택정책 민관협력 임대주택

- 현 정부 공공주택정책 3가지 방향성 중 공공분양확대 및 공공임대 질적 향상은 기존정책을 양적으로 확대하거나 상품특성을 질적으로 개량하는 것, 한편 민관협력 임대주택 확대는 새로운 형태의 공공주택정책
- 정부는 민관협력 임대주택을 통해 현 공공임대주택의 단점을 보완하고, 임차 시장 내의 다양한 주택수요를 반영한 테마형 임대주택을 향후 지속적으로 확대할 예정
 - 민관협력 주택은 준공공 및 민간임대 주택정책 등이 가졌던 그간의 단점을 보완하고 스타트업을 포함한 사회적 기업, 비영리 단체, 사회운동 단체, 예술인 조합 등의 다양한 주체들이 참여하는 생태계를 만드는 것이 주목적
 - 이를 위해 정부는 제도 및 정책지원을 장기적으로 준비하고 있으며, 양적 확대와 병행하여 성공케이스 발굴을 위한 지원을 계획 중

〈그림 16〉 공공주택정책의 방향성 분류



1. (기존정책 보완) 공공분양 확대 및 공공임대 질적 개선

1) 공공분양 50만호 공급

□ 국토교통부는 지난 10월 「청년·서민 주거안정을 위한 공공주택 50만호 공급계획」을 통하여 공공분양 주택을 총 50만호 공급하겠다고 발표

- 2023년부터 2027년까지 공급예정인 공공분양 50만호 중 청년층에 34만호를, 그 외 40~50대 등에 16만호를 공급할 계획

〈그림 17〉 공공분양 공급 계획



※ 국토교통부 보도자료(221026) 청년·서민 내집마련 기회 확대, 공공분양 50만호 공급

□ 공공분양 주택은 나눔형, 선택형, 일반형으로 구분되며 각자의 소득·자산·생애주기 등에 맞춰 선택 가능

- (나눔형) 분양가를 시세의 70% 이하로 책정하고, 분양가의 80%까지 장기 모기지로 대출받을 수 있도록 지원하는 모델로 총 25만호 공급 예정
- 의무거주기간(5년) 이후 공공 환매시 시세 차익의 70% 수익 보장

〈표 3〉 나눔형 모델 내집마련 부담 예시

주택가격	분양가격	대출가능 금액	초기부담
5억원	3.5억원	2.8억원	7천만원

※ 국토교통부 보도자료(221026) 청년·서민 내집마련 기회 확대, 공공분양 50만호 공급

- (선택형) 저렴한 임대료를 지불하며 우선 거주하고, 6년 후 분양여부를 선택하는 모델로 10만호 공급 예정
 - 민간 ‘내집마련 리츠’를 공공에 적용한 모델로 분양 선택 시에는 ‘입주 시 추정분양가’ + ‘분양시 감정가’의 평균가격으로 분양받을 수 있으며, 분양 미선택시에는 임대기간을 4년 더 연장 가능
- (일반형) 분양가 상한제가 적용되어 분양가가 시세의 80% 수준인 모델로 15만호 공급 예정

□ 2023년에는 7.6만호가 인허가 되며 서울도심 약 3.3천호, 수도권 공공 택지 약 7.3천호 등이 ‘21년말 사전청약을 통해 조기 공급될 예정

- 나눔형은 서울 도심 및 3기 신도시 GTX 역세권(창릉, 왕숙 등) 등 수도권 공공택지 6곳에서 약 6천호 공급 예정
- 선택형은 서울과 접근성이 좋은 지하철 역세권(구리갈매), 서울 인접 택지 (고양 창릉) 등 수도권 공공택지에서 약 1.8천호 공급 예정
- 일반형은 서울 내 환승 역세권(수방사 등) 위주 약 1.4천호, 서울 접근성이 뛰어난 수도권 공공택지 등에서 약 1.3천호 공급 예정

〈표 4〉 공급유형 및 시기별 사전청약 계획

구분	‘22년 하반기	‘23년 상반기	‘23년 하반기	합계
나눔형	<ul style="list-style-type: none"> • 고덕강일3단지 500호 • 고양창릉 1,322호 • 양정역세권 549호 	<ul style="list-style-type: none"> • 마곡 10-2 260호 • 마곡 택시차고지 210호 • 남양주왕숙 942호 • 안양관양 276호 	<ul style="list-style-type: none"> • 고덕강일3단지 400호 • 면목행정타운 240호 • 위례A1-14BL 260호 • 남양주왕숙2 836호 • 안양매곡 212호 	6,007
선택형		<ul style="list-style-type: none"> • 남양주진접2 500호 • 구리갈매역세권 300호 	<ul style="list-style-type: none"> • 부천대장 400호 • 고양창릉 600호 	1,800
일반 분양형	<ul style="list-style-type: none"> • 남양주진접2 382호 • 남양주진접2 372호 	<ul style="list-style-type: none"> • 동작구 수방사 263호 • 성동구치소 320호 • 남양주왕숙 575호 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울대방 공공주택지구 836호 	2,748
합계	3,125	3,646	3,784	10,555

※ 국토교통부 보도자료(221026) 청년·서민 내집마련 기회 확대, 공공분양 50만호 공급

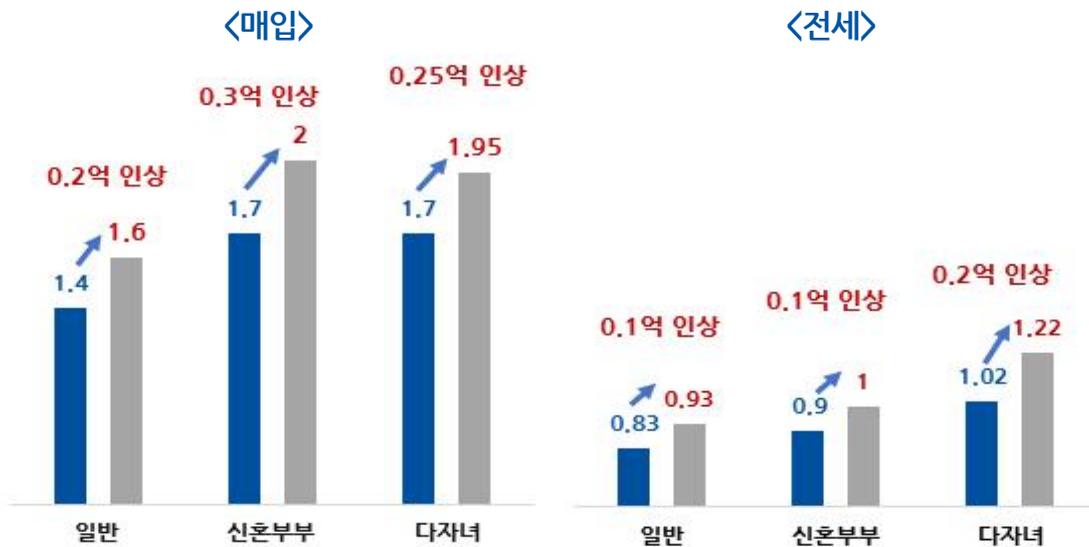
□ 신규로 신설되는 선택형, 나눔형은 미혼청년을 위한 특별공급 신설

2) 공공임대 질적 개선

□ 국토교통부는 지난 8월 공공임대주택을 지속 확충하면서도 주거복지의 질적 향상에 보다 중점을 두었다며 임대주택 질적 향상 투자 확대 방안을 언급

- 2022년 건설형 주택 지원단가 7% 상향, 공급평형 17.2평에서 20.2평으로 확대 등 질적 개선을 위한 예산을 추가 반영
- 그 외 매입임대, 전세임대에 대한 세대별 지원 단가를 인상하여 저소득층, 사회초년생 등 주거취약계층이 안정된 주거여건을 갖는 임대주택 공급

〈표 18〉 세대별 지원 단가 인상



※ 국토교통부 보도설명자료(2022.8.30.)공공임대주택의 질적향상과 비정상거처 가구지원 등...

□ 취약계층의 주거 상향 패키지 지원을 위해 이주비용, 정착지원 등을 신규 반영하였으며 주거급여 지원예산을 증액

- 이사비 40만원 지원, 이주보증금 지원(최대 5천만원)을 신설
- 전세·매입임대 주택 공급물량 감소 보완을 위해 민간임대주택 이주 5천호 지원
- 주거급여 지원예산: 저소득층을 위한 임차료 보조, 주택수선 지원

2. (새로운 정책) 테마형 민관협력 임대주택 2021-2022

□ (개요) 국토부 테마형 매입임대 주택은 민간 운영사가 정한 운영테마를 기반으로 주거 및 공유기반을 기획·설계~건설·운영하며, 공공(LH)은 소유권자로서 사업 전반의 지원 및 감독을 담당

□ (장점) 시세 대비 낮은 임대료, 긴 임대기간, 직주 근접형 입지 등의 공공 매입임대 장점과 다양한 유형의 주거 서비스, 입주자 맞춤형 주거 및 공유 공간 등 민간 주택의 장점을 결합

1) 2021년 테마형 매입임대주택

□ 2021년 공공과 민간이 협력하여 제공하는 매입임대주택 방식인 테마형 매입임대주택 시범사업 1,000호를 실시

- (대상사업자) 대상 사업자는 ① 임대운업을 사업목적으로 정한 비영리법인, 공익법인, 사회적협동조합, 사회적기업, ② 국토교통형 예비 사회적기업, ③ 공유주택 공급·운영 실적이 있는 주택임대관리업 등록 법인

- (테마 유형) 일자리·창업, 육아·돌봄, 귀농귀촌, 장애인·고령자 등 자유롭게 운영테마를 선택할 수 있음

□ (지원내용) 전문가 심의를 거쳐 선정된 민간 사업자와 LH가 사전 매입 약정을 맺고 민간이 건설을 완료하면 LH가 매입하며, 사업비의 최대 90%까지 저리대출 가능(HUG 도심주택특약보증 확대)

- (입주 대상) 입주대상은 현행 매입임대 입주기준(저소득층)과 동일하나 민간 사업자가 기획 및 운영을 담당함에 따라 운영 테마에 맞는 입주자를 일정 비율만큼 직접 선발 할 수 있음

- (임대료) 임대료는 시세의 50%로 제한되며, 시세의 30%는 LH에 납부

- (실적) 전국 모든 지역을 대상으로 최대 45개 사업, 1천호를 목표로 공모 받았으며 '21.12월 2차 심사결과 총 659호가 2차 심사를 통과

〈표 5〉 2021년 테마형 매입임대 시범사업 2차 심사 결과

지역	세부 내역	지역별 2차 심사 통과
서울	<ul style="list-style-type: none"> • 서울 종로구 종로5가 321-11 외 6필지(149호) • 서울 강서구 내발산동 654-6 외 2필지(120호) • 서울 마포구 신수동 93-9,10(65호) • 서울 관악구 신림동 1635-112 외 3필지(43호), 241-80 외 1필지(10호) • 서울 서대문구 연희동 305-26(33호), 48-34(29호) 	
경기	<ul style="list-style-type: none"> • 경기 수원시 팔달구 팔달로 3가 80-1 외 2필지(56호) • 경기 김포시 양촌읍 양곡리 490 외 2필지(28호) 	
대구	<ul style="list-style-type: none"> • 대구 달서구 송현동 183-12(100호) • 대구 동구 신서동 478-3 외 2필지(26호) 	

※ 한국토지주택공사

2) 2022년 테마형 매입임대주택

- 2021년 시범사업과 달리 2022년 시범사업에서는 운영 방식에 따라 기획 운영방식, 운영위탁방식, 특정테마방식으로 구분하여 약 2,000호 규모로 확대 추진
- (기획운영방식) 민간에서 제안하는 테마를 적용하여 공공매입약정방식으로 주택을 건설하고, 민간 운영사에서 입주자에게 특화서비스를 제공하는 유형
 - 약 1,000호 내외로 공모 받을 예정이며, 민간의 창의성을 활용하여 운영단계까지 고려한 맞춤형 신축주택 공급을 예상
 - (공모지역) 전국이 대상이나 인구 8만 이하의 소도시·농산어촌지역은 읍·면·동사무소 소재지만 가능
 - (공모 대상) 규모, 면적 등에 대한 제한이 있음
 - 규모: 25호 이상 150호 미만의 집합화된 주택*(비수도권은 50호 미만, 광역시는 100호 미만(인천 제외), 인구 8만 이하 도시는 10~30호 미만)

* 다가구, 공동주택(아파트, 연립, 다세대), 주거용 오피스텔, 도시형생활주택(원룸형, 단지형다세대 연립)

- 전용면적: 세대별 주거전용면적이 30㎡ 이상 85㎡ 이하, 커뮤니티시설은 세대당 2.5㎡ 이상 의무 설치
- (공모 일정) 8월말 공모를 시작하여 12월 말 2차 결과 통보, '23.5월말 매입약정체결 및 공모결과가 발표될 예정

<그림 20> 입주자 유형별 테마 예시

- ① 청년 + 예술
(서울 서초, 아트집)
- ② 청년 + 창업
(서울 서대문, 이글네스트)
- ③ 고령자 + 복지
(서울 도봉, 해심당)
- ④ 장애인 + 자립지원
(서울 은평, 다다름하우스)



※ 국토교통부 보도자료(2022.08.30.) 민관 협력을 통한 임대주택의 다채로운 변화

□ (운영위탁방식) 최근 매입한 신축주택에 대해 민간에서 운영테마를 제시하고, 선정된 민간운영사에서 주택운영기관 역할 수행

- 기건설된 주택이 대상이기 때문에 건설경험이 없는 주거서비스 스타트업도 참여가능하고, 관리효율을 위해 여러 동의 매입임대 운영기관을 1개로 선정하여 규모의 경제도 가능
- (공모 일정) 지난 8월 수도권 339호에 대한 공모 시작 이후 10월 310호에 대하여 선정 심사 및 결과통보가 이루어 졌으며 12월 입주 예정

〈표 6〉 2022년 운영위탁방식 공모대상

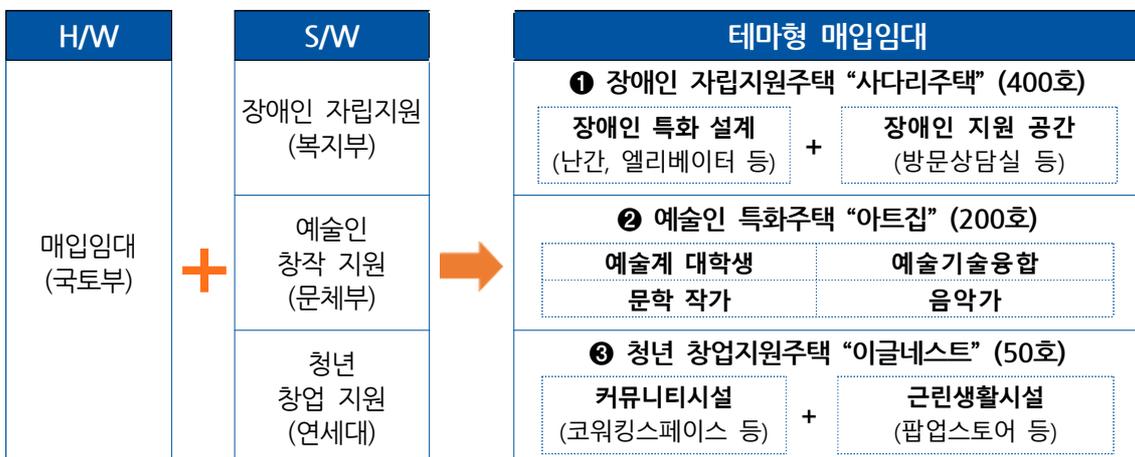
지역	공급호수	유형	주소	특화공간	선정기관
서울 (6동 214호)	1동 84호	청년	송파구 오금로11길 61(방이동)	근린생활시설 4개소	한지붕협동조합
	2동 18호	청년	종로구 지봉로17길 9(창신동)	근린생활시설 1개소	유니버설하우징
	1동 26호	청년	노원구 동일로 192가길 35(공릉동)	-	에스이임파워 사회적협동조합
	1동 66호	청년	은평구 진흥로 189(대조동)	근린생활시설 2개소	한지붕협동조합
	1동 20호	청년	마포구 월드컵북로12안길 57(성산동)	-	마을과집협동조합
인천 (3동 29호)	1동 11호	청년	미추홀구 독배로 382번길 55(용현동)	커뮤니티시설 1개소	
	1동 6호	고령자	동구 제물량로341번길 6(만석동)	커뮤니티시설 1개소	
	1동 12호	고령자	계양구 안남로490번길 3(효성동)	커뮤니티시설 1개소	
경기 (7동 96호)	1동 14호	청년	안산시 상록구 웃말4길 20(일동)	커뮤니티시설 1개소	
	1동 8호	청년	안산시 상록구 구룡로5길 7-5(일동)	-	에스이임파워
	1동 13호	청년	안산시 상록구 침성길 9-11(일동)	-	사회적협동조합
	1동 13호	청년	안산시 상록구 웃말5길 37-1(일동)	-	
	1동 16호	청년	안산시 상록구 시낭안길 14(부곡동)	-	
	1동 14호	청년	안산시 상록구 부곡로1안길 1(부곡동)	-	한지붕협동조합
	1동 18호	청년	안산시 상록구 시낭안길 18-1(부곡동)	-	

※ 한국토지주택공사, 2022년 테마형 임대주택 운영기관 공모

□ (특정테마방식) 특화된 주거서비스를 제공중인 중앙부처, 대학 등과 테마를 먼저 기획하고, 민간 건설사에서 해당 테마와 건축기준에 맞춰 임대주택을 기획·설계·시공하면 준공 후 LH에서 매입하는 방식

- 약 650호 내외로 복지부-장애인 자립지원, 문체부-예술인 지원, 연세대-청년창업지원 테마가 제시되며 해당부처 및 대학에서 입주자 선발, 특화 프로그램 제공 등의 운영을 담당

〈표 7〉 특정테마방식 테마형 매입임대 개요



※ 국토교통부 보도자료(2022.08.30.) 민간 협력을 통한 임대주택의 다채로운 변화

- (공모 대상) 각 테마 별로 지역, 규모 등에 대한 제한이 있음
 - 장애인 자립지원: 총 400호 규모

〈표 11〉 장애인 자립지원주택 지역별 규모

서울	인천	부산	대구	광주	대전	전주	경주	제주
80호	40호							

※ 자료 : 한국토지주택공사

- 예술인 창작지원: 청년예술가, 아트&테크 융복합, 음악 및 문학 특화 각 30~50호 규모로 최대 200호

〈표 12〉 예술인 지원주택 테마별 지역

청년예술가	아트&테크 융복합	음악 장르 특화	문학 장르 특화
수도권 및 광역시 예술대학 2km내	서울, 대전	서울, 대구, 경남 통영	수도권 및 광역시 역세권(지하철 반경 500m이내)

※ 자료 : 한국토지주택공사

- 청년 창업지원주택: 서울 대학가 인근 및 역세권 50호 규모

V. 민관협력 임대주택 금융지원 방안

- 새로운 공공주택정책 방향성인 민관협력 임대주택의 확대를 위해서는 다양한 사업자들이 활발하게 활동할 수 있는 임대사업자 생태계 조성이 필요
 - 우리나라의 경우 향후 임차부담의 증가와 더불어, 다양한 수요계층의 다양한 임대주택 수요가 확대될 것으로 예상됨
 - 따라서 현재의 공공임대정책이 가지고 있는 구조적 한계를 보완하기 위해 민관협력 임대주택의 확대가 필요, 이를 위해 테마형 민관협력 임대주택 정책이 발표
 - 민관협력 임대주택의 양적 확대와 더불어, 각 지역별로 지역 내 민관협력 주택사업의 확장이 필요하며 이를 위해서는 공공의 금융 및 제도적 지원이 필요
- 해외의 민관협력 임대주택 및 사회주택의 경우 정책관련 임대사업자들이 자체적으로 전국적 통합조직을 만들고, 전국조직 - 중앙정부 - 지방정부의 협력적 지원을 기반으로 오랜 기간에 걸쳐 생태계가 형성
 - 유럽 각국의 주택협회들은 주택공급의 일익을 오랫동안 담당해 왔으며, 이를 위해 공공의 지원체계 또한 장기간에 걸쳐 누적되고 발전되어 왔음
- 본 연구에서는 해외의 사례를 참고해 새로운 방식의 금융지원체계를 마련 하는 것과 기존의 금융지원 정책을 응용하는 방식, 두 가지 종류의 금융지원 방안을 제시
- 새로운 방식의 금융지원 방안은 네덜란드 사회주택금융체계를 참고한 1) 공적금융의 이중지원 체계를 제시, 기존의 금융지원 정책을 응용하는 방식으로 2) 민관협력 임대리츠를 통한 투자 3) 지자체 연계 임대사업자 특별보증을 제시

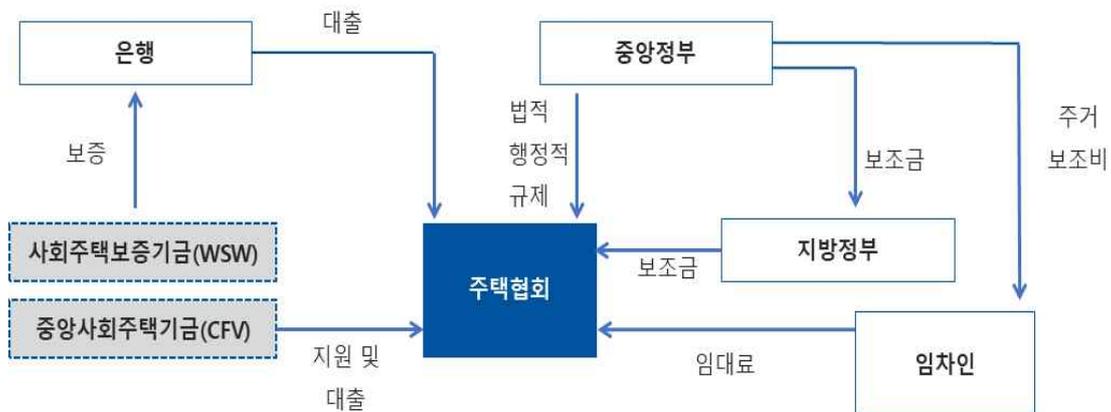
1. 공적금융의 이중지원 체계

- 민관협력 임대주택 정책은 다양한 사업참여자들의 활발한 참여를 통해 부담가능한 임대료를 유지하는 양질의 임대주택 공급이라는 목표를 가짐
- 그러나 우리나라의 경우 아직 민관협력 방식 임대주택정책에 관한 경험이 부족하므로 성공적인 민관협력 임대주택 생태계를 가지고 있는 해외 사례를 참고할 필요가 있음
 - 민관협력 임대주택의 목적에 부합하기 위해 다양한 사업주체의 참여를 촉진할 수 있는 정책 지원이 필요하며, 특히 재원조달 측면에서 공공금융의 역할이 중요
- 따라서 오랜 시간에 걸쳐 성공적인 민관협력 사회임대주택 정책 및 금융 지원정책을 유지하고 있는 네덜란드의 사례를 참고할 필요가 있음
- (네덜란드 주택협회) 네덜란드는 민간과 공공이 협력하는 형태의 사회임대주택 공급이 원활하게 이루어지고 있으며, 그 비중은 전체 주택의 1/3에 해당
 - 네덜란드의 사회주택은 민간에서 자생적으로 시작되었으나, 1901년 네덜란드 주택법 제정 이후 각 지역의 주택협회들이 정부의 장기-저리 융자 및 보조금 지원을 받게 되면서 민간-공공 협력 임대주택 공급 모형이 형성
 - 2020년 현재 네덜란드 사회주택은 총 230만호 수준으로 약 780만호 수준인 총 재고주택의 30% 이상을 차지하고 있으며, 전체 임차시장에서서는 약 70% 비중을 차지(최상희 외. 2018)
- 네덜란드 주택협회는 총 약 330개 이상의 규모로 전국 통합 조직인 네덜란드 주택협회 총연맹(Aedes)를 통해 중앙정부의 주택 감독청(AW, Authority for Housing Associations)의 감독과 관리를 받음

□ 네덜란드 주택협회는 이중적 보증 구조를 통해 매우 낮은 금리로 자금을 조달할 수 있는 것과 재무적으로 취약한 사업자를 위한 금융지원 체계를 가지고 있는 것이 특징

- 네덜란드 사회주택 사업자들은 사회주택보증기금(WSW) 대출보증 및 중앙 사회주택기금(CFV)을 통해 금융지원을 받는 한편, 중앙 정부의 보조금이 지방정부와 임차인에게 양면적으로 교부되는 것이 특징
- 임차인 지원은 크게 주거급여를 통한 직접적인 임대료 보조와 사회주택 사업자의 임대료 인상률을 제한하는 간접적인 방식 두 가지로 구분됨

〈그림 21〉 네덜란드 사회주택 금융지원 구조



※ 자료: 김란수(2015)

□ (기금과 정부의 이중보증) 네덜란드 주택협회는 사회주택보증기금(WSW)의 지급보증 및 정부 이행보증 협약을 통한 이중적 보증체계하에 자금을 조달하며, 이를 통해 0-1%대 저금리로 자금을 조달하는 것이 특징

- 각 주택조합은 은행을 통해 자금을 조달할 때 1차적으로 사회주택보증기금(WSW)의 지급보증을 받고, 2차적으로 정부의 이행 보증 협약을 받음으로써 시중 금리보다 유리하게 자금 조달이 가능
- 중앙정부 및 지방정부는 사회주택보증기금과 이행보증 협약을 통해 WSW 기금의 신용을 보완하며, 기금의 지급보증 또한 주택협회가 관할하는 대출 계약에 연대책임을 가짐으로써 이중적인 공공 금융지원 체계를 형성

- 사회주택보증기금(WSW)은 민간과 공공이 공동출자한 기금으로 토지구입 및 주택 신규건설비용, 주택 개·보수 등 주택협회의 임대주택 공급을 위한 모든 업무에 대한 대출보증을 수행

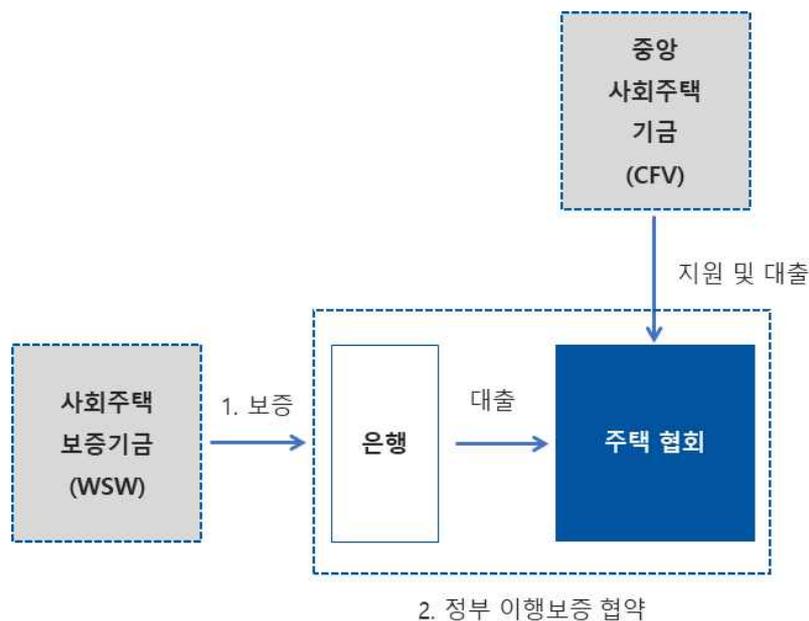
 - 1983년 주택협회 총연맹(Aedes)은 각 주택협회들이 사용하는 대출에 대해 보증을 제공하기 위한 사회주택보증기금(wsw)을 설립. 중앙정부는 출자를 통해 1984년, 1985년, 1995년 세 차례에 걸쳐 총 1억 유로를 출연
 - 1988년 이후 정부는 사회임대주택의 건설을 위해 직접적인 대출을 제공하지 않고 있으며, 주택협회는 중앙 및 지방정부의 보증으로 자본시장에서 대출을 이용하고 있으며 사업관련 대출은 모두 사회주택보증기금이 보증
 - 최초의 WSW는 주택협회 보유주택의 주택개량을 위한 대출이 중심이었으나, 점차 영역이 확장되어 주택협회의 모든 대출 및 사회적 활동과 관련한 융자까지 보증
- 사회주택보증기금(WSW)의 보증규모는 2020년 기준 800억 유로(100조원) 이상으로, 자본시장과 주택협회 사업자 간의 장기 저리자금 자원조달 및 융자의 중추적 역할을 담당
- (재정취약 사업자를 위한 금융지원) 네덜란드는 재정적으로 취약한 주택 협회를 위해 금융안전망 성격의 중앙주택기금이 존재하고 있음

 - 사회 임대주택 사업의 특성상 사업자들은 지역, 입지, 운영 특성에 따라 재정적인 어려움이 존재하는 협회들이 구조적으로 존재
 - 일반적인 주택협회는 이중적 보증을 통해 일반 은행에서 저리 장기 대출을 받고, 재정적인 어려움이 있는 주택협회는 CFV를 통해 금융안전 및 긴급 대출 등 공공차원의 금융서비스를 지원받음
- 중앙주택기금(CFV)은 민간과 공공이 협력하는 일종의 금융안전망으로 재정적 어려움을 겪는 주택협회에 관한 다양한 금융서비스를 지원

 - CFV(Centraal Fonds Volkshuisvesting)는 재정적인 어려움이 있는 주택협회 등을 지원하기 위한 네덜란드 주택법 section 59에 근거 제정된 기금

- CFV는 재무건전성이 취약한 주택협회에 긴급 채무조정자금을 제공하고, 주택협회 전반의 재정건전성을 관리·감독. 2차적인 금융지원 기능을 수행
 - 긴급채무조정 자금은 주택협회에 대한 무이자 대출지원 기금(3년간 무이자 조건)을 기반으로 최장 10년에 걸친 장기간의 채무조정 및 협회 구조조정을 지휘
 - 구조조정(restructuring)이 목적일때, CFV는 지방정부와 상의하여 주택협회에 지원되는 지원금 중 절반은 기금에서 지원하지만 나머지 절반은 지방정부가 책임을 지도록 하면서 해당 지방정부와 주택에 대한 사회적 책임을 공유
 - 또한 CFV는 필요할 경우 지역 내 재무구조가 취약한 주택협회 간 인수·합병 과정에도 참여
 - 중앙주택기금(CFV)은 중앙정부가 주택협회의 신용도를 보증해 주는 기금으로 일종의 연대책임 기금형태(solidarity fund)로 운용되며, 주택협회의 자산규모에 따라 출자한 의무 분담액(obligatory contribution)으로 조성
 - 즉, CFV는 대출금을 주택협회로부터 상환 받을 뿐만 아니라 모든 주택협회에 일정금액의 분담금을 의무적으로 부과함

〈그림 22〉 네덜란드 사회주택 금융지원 구조

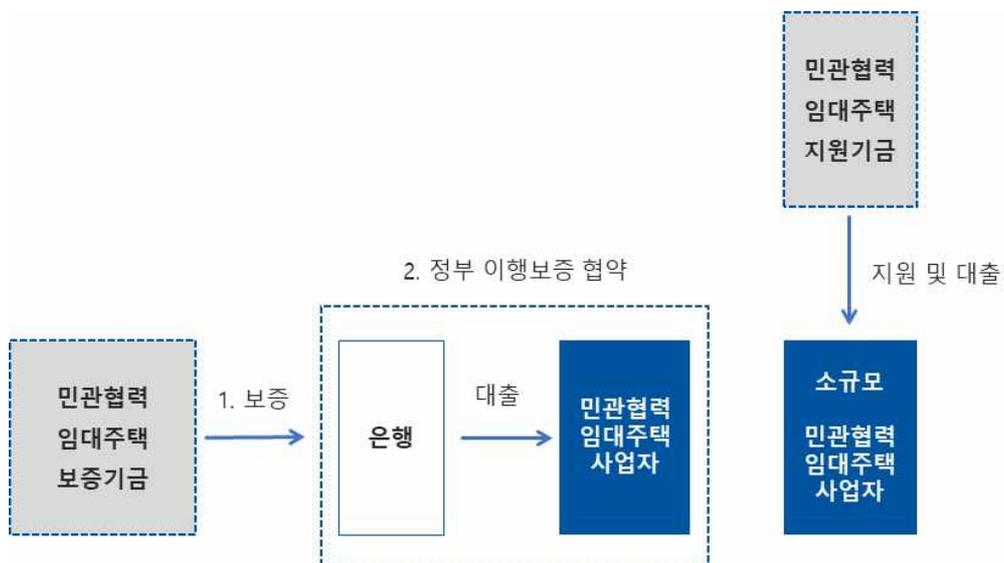


※ 자료: 저자 작성

- 한국 또한 네덜란드의 사례를 참고하여 정부 및 기금의 이중적인 보증을 통해 시장참여자들을 지원하는 금융지원 체계에 대해 고려해 볼 필요가 있음
 - 최근 진행되는 민관협력 임대주택 정책의 경우 다양한 사업자들의 참여를 통한 민관협력 생태계의 마련이라는 측면에서 수익성과 공공성간의 균형이 중요
 - 민관협력 공공임대정책의 최종목표는 부담가능한 양질의 수요만족형 공공임대주택공급에 있으므로, 정책 목표에 초점을 맞춰 다양한 사업자들의 참여를 촉진해 수요자들의 개별적 수요에 대응하는 것이 중요
 - 주거 서비스 스타트업 기업, 소규모 사회적 경제주체 및 비영리 단체 등의 경우 대부분의 사업자들이 제도권 금융에서 저리의 자금을 조달하기 어려운 형편이므로 공공의 정책적 금융지원이 필요

- 또한 네덜란드와 같이 영세사업자 및 재정이 취약한 소규모 사업자들을 위한 특별 대출 및 금융안전망을 제공할 필요가 있음
 - 그러나 해당방안은 민관협력 지원체계의 유기적 작동 및 생태계를 활성화 제고할 수 있다는 측면에서 긍정적이나, 체계마련에 시간이 걸리고 관련 법과 제도를 정비해야 하는 절차가 까다로운 것이 단점

〈그림 24〉 민관협력 임대주택 사업자 금융지원 방안



2. 민관협력 임대리츠를 통한 투자

- 민관협력 임대주택 참여주체의 경우 위에서 살펴본 바와 같이 운영자금 및 사업비 조달이 어려운 측면이 존재하므로, 이의 보완을 위해 민관협력 임대리츠 등을 통한 지속적인 투자환경을 지원할 필요가 있음

 - 소규모 주거 서비스 스타트업 기업 등의 경우 다양한 아이디어 및 활발한 사업참여 의지에도 불구하고 외부의 투자를 지원 받기는 어려운 것이 현실

- 리츠의 경우 부동산펀드에 비해 공적기관이 참여하는 것이 용이하며, 실물 부동산에 대한 직접적인 임대 및 개발·운용이 가능하여 임대주택 등의 정책사업 수행에 적합

 - 리츠와 부동산펀드는 유사한 구조를 가진 부동산 간접투자 상품이나, 관리 감독기구 및 투자대상의 제한, 관련 법률 등에서는 차이점이 존재
 - 리츠와 부동산 펀드는 다수의 투자자로부터 재원을 조달해 이를 부동산에 투자하여 수익을 배분한다는 측면에서의 본질은 유사함
 - 설립조건에 있어 리츠는 국토교통부의 인가가 필요하고(인가제), 부동산 펀드는 금융감독원에 신고를 통해 설정이 가능한 것(등록제)이 설립요건의 차이점
 - 또한 리츠는 최소 50억원 이상의 자본금을 필요로 하며, 부동산 펀드는 금융 감독원에 신고를 통해 설정이 가능하고 최소자본금의 요건규제가 없는 것이 차이점

- 상품의 특성상 부동산 펀드는 법인격이 없는 투자신탁으로 금융상품의 성격을 가지고 있으며, 리츠는 상대적으로 실물 부동산을 임대·개발하고 운영하는 주식회사의 성격을 가짐

 - 상품 운용 측면에서 부동산 펀드는 단기적 투자수익 극대화를 추구하므로 상업용 빌딩 등 수익성 높은 부동산을 중심으로 투자하는 경향이 큼
 - 반면 리츠는 관리주체의 의사결정 참여가 가능해 보다 다양한 형태의 실물 부동산 운용이 가능한 경향이 큼

□ 리츠는 주식회사 형태로 공적기관이 주주로 참여가 가능하므로 민관협력 임대주택 공급 등의 정책사업 수행에 있어 적합한 방식

- 리츠는 펀드와는 달리 법적성격이 주식회사로 공적기관이 주주로서 참여가 가능하기 때문에 리츠의 운용에 있어서 보다 공공의 성격에 부합하는 정책 진행이 가능
- 또한, 리츠는 부동산펀드보다 초기 조성 금액이 크고, 실질적으로 부동산 개발사업에 투자해야 한다는 조건이 있어 사회임대주택 공급 확산에 기여도가 높을 것으로 보임

〈표 13〉 부동산펀드와 리츠의 비교

구분	부동산펀드	리츠
도입시기	• 2004년	• 2001년
설립조건	• 금융감독원	• 국토교통부 인가 (인가제)
관련법률	• 자본시장 금융투자업에 관한 법률	• 부동산투자회사법
법적성격	• 투자신탁(법인격 없음)	• 주식회사
투자운용사	• 자산운용사	• 직접관리 또는 자산관리회사
최소자본금	• 규제 없음	• 70억원(기업구조정리츠 50억원)
개발사업	• 개발사업 SPC 투자형태	• 자기자본 30% 이내

□ 민관협력 임대리츠를 통해 민관협력 사업자 및 공공영역이 공동출자한 리츠를 통해 선순환 구조 형성할 수 있으며, 민관협력 임대정책의 확대 및 지속, 투자활성화를 기대해 볼 수 있음

□ 민관협력 임대리츠는 기존의 임대리츠 모델에 새로운 유형을 더하는 형태로 진행이 가능

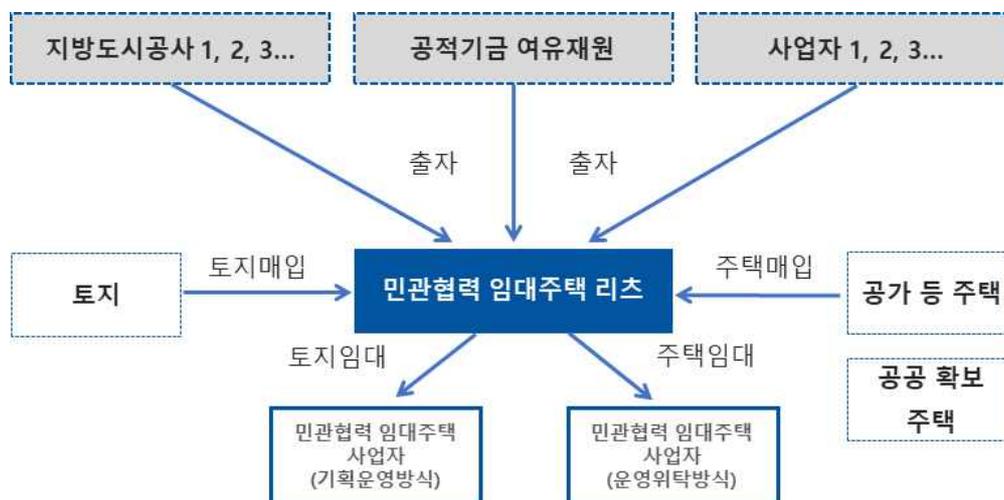
- 현재 진행중인 임대리츠의 유형은 약 6가지 종류로 구분됨
 - 임대리츠는 임대사업자가 임대주택을 직접 건설하거나 매입하여 공급하는 것을 목적으로 하는 리츠를 의미함(공공지원 민간임대주택 사업추진 안내서, 2018)

〈표 14〉 민관협력 임대리츠 유형 추가

구분	역할
사회임대주택 임대리츠	사회적경제주체가 공공지원형 장기임대주택을 공급
토지임대부 임대리츠	토지를 임차하여 공공지원형 장기임대주택을 공급
공공임대리츠	주택도시기금과 LH 또는 지방공사가 출자 공공임대주택을 공급
공공지원형 민간임대리츠	공공지원형 장기임대주택을 공급
정비사업 임대리츠	정비사업의 일반 분양분을 매입 공공지원 장기임대주택을 공급
특화형 임대리츠	역세권 등에서 소형평형위주 공공지원형 장기임대주택을 공급
+ 민관협력 임대리츠	테마형 민간협력 사업자 투자를 통해 민간협력 임대주택 공급

- 공적기금의 여유재원, 지방도시공사, 지자체, 민간사업자 등의 출자를 통해 민관협력 임대주택 리츠를 설립하고 이를 통해 현행 민관협력 임대주택 유형 두 가지(기획운영, 운영위탁) 방식을 지원
 - 민관협력 관련 신규 리츠 설립을 위해서는 관리구조 및 공공의 역할에 대한 고려 및 제도·수익률과 관련한 고려가 필요
 - 민관협력 임대주택 리츠는 토지 및 주택을 매입해서 이를 통해 민관협력 임대주택 사업자에게 토지 및 주택을 공급하고 투자를 진행

〈그림 26〉 민관협력 임대주택 리츠 운영구조

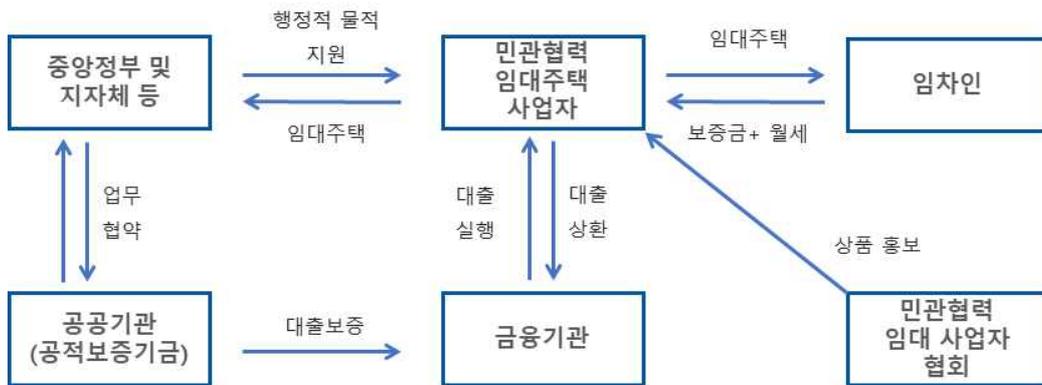


3. 지자체 연계 민관협력 특별보증

- 사업활성화를 위해 민관협력 임대주택 사업참여자와 지자체간 협력을 바탕으로 공적자금 및 공적기관을 활용한 새로운 형태의 보증지원이 필요
- '지자체 연계 민관협력 특별 보증' 은 지역공동체를 기반으로 공적기관의 지원을 받고, 지자체의 지원을 기반으로 지역별 민관협력 임대주택 생태계의 형성 및 민관임대주택 공급 확대를 지원
 - 민관협력 사업참여자는 해당 지역에 기반을 둔 소규모 경제주체가 다수로, 초기 금융조달 수요가 높음
 - 현재 민관협력 사업 참여자들의 대부분은 소규모 스타트업, 사회적 경제주체, 비영리 단체 등으로 사업주체의 자금부족 등으로 사업참여 활성화에 한계가 존재
 - 따라서 지자체와 다양한 정책관련 참여자 및 공적기관이 포함된 협력보증 형태의 금융지원이 필요
- 민관협력 임대주택 사업의 특성상 지역의 입지적 조건이나 시장상황, 임대료 수준에 따라 사업성이 양호한 지역과 불리한 지역으로 구분될 가능성이 높음
- 사업성이 낮은 지역 또한 임대주택의 확대가 필요하므로, 지역 내 담보력이 부족한 민관협력 사업 참여자에게 낮은 보증료율의 지자체 연계 특별보증 공급을 통해 사업참여를 장려할 필요가 있음
 - 자금여력이 취약한 민관협력 사업참여자의 경우 다양한 아이디어와 관리 역량에도 불구하고 사업을 위한 자금 마련에 어려움이 존재하며, 금융 활용에 대한 접근성 또한 떨어짐
 - 그러나 지자체와 민관협력 임대사업 참여자 및 공적기관이 포함된 협력보증 형태의 금융지원이 가능할 경우 다양한 형태의 사업활성화를 기대

- 지자체 연계 특별보증은 지방정부에서 용적률 상향, 인허가 신속화 및 공공 기여분 제공 등 제도적 지원을, 금융기관은 저리 대출을, 공적기관은 우대 보증료율 및 보증한도를 제공함으로써 각각의 역할을 담당
 - (지자체) 지역의 민관협력 임대주택 사업 관련 용적률 상향, 인허가 절차 신속화, 공공기여를 위한 지자체 보유토지의 제공 등 행정적·물적 지원을 통해 지역 내 민간협력 임대주택 확대를 지원
 - (협약 은행) 지자체 업무협약에 따라 관련 사업 취급수수료 및 금리 우대, 대출한도 확대 등을 지원
 - (공적기관) 민간협력 사업자에 대한 보증한도 확대, 보증료율 우대, 보증비율 상향, 대출이자 지원 등 민간협력 사업자들을 우대하는 방향으로 보증 및 지원
 - (사업자 및 관련협회) 민간협력 사업자들과 지자체, 공적기관간의 의견조율 및 협약상품의 홍보 등 사업자와 기관 간 중개역할을 지원

〈그림 27〉 지자체 연계 민관협력 특별보증



VI. 결론 및 시사점

- 우리나라의 경우 특수한 자가 및 임차 시장구조로 인해, 공공주택정책이 주거취약계층 지원을 중심으로 하는 잔여모형에 집중해온 경향이 있음

 - 우리나라는 사적 주택금융인 전세제도가 존재하는 임차 시장구조로 인해, 공공주택정책이 주거취약계층 지원을 중심으로 공공임대를 공급하는데 집중
 - 이는 전세제도가 임차시장 전반에 영향을 미쳐 대부분의 소득계층이 낮은 임차비용으로 민간에서 임대주택 조달이 가능했기 때문

- 최근 주거비용 및 임차비용이 크게 증가하고 있어 새로운 형태의 공공주택 정책 개발에 대한 필요성이 대두되고 있으며, 미국 등 해외 또한 다양한 공적주택정책 도입이 활발히 진행 중

 - 우리나라 공공임대 정책은 소형평형위주, 도시외곽 위주 공급, 저품질 인식, 저소득층 낙인효과 등 다양한 문제점을 과거부터 내포
 - 또한 임대주택 공급확대에 따른 재정부담 또한 존재하고 있어 양적확대의 한계가 존재. 이로 인해 새로운 공공주택유형에 대한 필요성이 증대
 - 유럽은 정부의 부담 저감을 목적으로 공적 지원을 줄여오던 민관협력 사회 임대주택에 관한 지원을 최근 다시 확대하고 있으며, 미국 또한 민관협력 방식의 임대주택 도입을 노력하고 있음

- 정부는 최근 공공주택정책과 관련하여 1) 공공분양주택 확대, 2)공공임대주택 질적 제고 3) 민관협력 임대주택 확대 등 3가지 형태의 정책 방향성을 밝힘

 - 현 정부의 공공주택 정책은 공공분양을 통해 중산층의 자가보유를 지원한다는 측면에서 과거 정책이 가지는 한계를 보완하고 있으며, 분양과 공공임대의 중간적 수요자를 위한 민관협력 임대를 확대하는 것이 주요한 특징

- **현 정부 공공주택정책 3가지 방향성 중 공공분양확대 및 공공임대 질적 향상은 기존정책의 보완적 성격을 가지며, '민관협력 임대주택 확대'는 새로운 형태의 공공주택정책 성격을 가짐**
 - 정부는 민관협력 임대주택을 통해 현 공공임대주택의 단점을 보완하고, 임차 시장 내의 다양한 주택수요를 반영한 테마형 임대주택을 향후 지속적으로 확대할 예정
 - 민관협력 주택은 민간임대 주택정책의 단점을 보완하고 스타트업을 포함한 사회적 기업, 비영리 단체, 사회단체, 예술인 조합 등의 다양한 주체들이 참여하는 생태계를 만들고 이를 바탕으로 임대주택 공급을 확대해 나가는 것이 주요 목표

- **본 연구에서는 해외의 사례를 참고해 민관협력 임대주택 확대를 위해 1) 공적금융의 이중지원 체계, 2) 민관협력 임대리츠를 통한 투자 3) 지자체 연계 임대사업자 특별보증 등의 금융지원 방안을 제시**
 - 본 연구에서는 성공적인 민관협력 사회임대주택 및 공공금융 지원체계를 가지고 있는 네덜란드의 사례를 참고해 기금보증과 정부의 이행보증을 통해 이중적으로 민관협력 사업자를 지원하는 금융정책 방안을 제시
 - 또한 기존의 정책을 응용하고 확대하는 방식인 민관협력 임대리츠 및 지자체 연계특별 보증 등의 금융지원 방안을 제시

- **정부, 지자체, 공적기관이 협력하는 금융지원과 더불어 성공케이스 창출을 통해 민관협력 임대주택 산업 생태계가 활성화 되면 양질의 부담 가능한 가격을 가진 임대주택 공급확대라는 정책목표 달성을 기대해 볼 수 있음**

참 고 문 헌

- 국제노동기구. (2013). 경제위기와 협동조합의 회복력: 금융협동조합의 저력
- 국토교통부 설명자료(2022.8.30.)공공임대주택의 질적향상과 비정상거처 가구지원
- 국토교통부 보도자료(2022.08.30.) 민관 협력을 통한 임대주택의 다채로운 변화
- 국토교통부 보도자료(221026) 청년·서민 내집마련 기회 확대, 공공분양 50만호 공급
- 국회입법조사처, 2018, (지표로 보는 이슈)공공임대주택 현황의 국제비교와 시사점
- 국토연구원, 해외출장복명서(체코, 독일, 네덜란드), 2017년 10월
- 권주안, 황은정 2015, “임대주택리츠 활성화 방안”, 주택산업연구원
- 김란수, 2015, “네덜란드 사회주택의 발전과정과 함의”, 협동조합네트워크, 70, 25-56
- 김혜승, 2014, “사회적 경제 조직에 의한 주택공급: 네덜란드 주택협회 사례를 중심으로”, 국토정책 Brief, 459
- 이재춘, 2016, “유럽과 미국의 공공임대주택 정책현황과 시사점”, 국토 제422호
- 임병권, 강민정, 장한익, 김병국, 2018, “사회주택의 국내·외 사례분석과 금융지원 방안 연구”, 주택금융공사 연구보고서
- 임병권 외, 2018, “사회주택의 국내·외 사례분석과 금융지원 방안 연구, 한국주택금융공사
- 진미윤, 김수현, 2017, “꿈의 주택정책을 찾아서”, 도서출판 오월의 봄
- 최은영, 권순형, 진남영, 전진선, 한지은, 2016, “사회주택공급 활성화를 위한 대응방안”, 한국도시연구소
- 최은희, 이종권, 김수진, 2011, “국민임대주택 입주에 따른 주거개선효과: 주거비 부담 수준 비교를 중심으로”, 주택연구, 제19권, 제3호, 123-147
- 최상희 외. 2018. “사회주택 모델구상 및 주체별 협력방안 연구”, LH 토지주택연구원
- 한국토지주택공사, 2022년 테마형 임대주택 운영기관 공모
- Hooker, L., 2014, Australia’s essential housing crisis, Submission to the Senate Standing Committee on Economics Inquiry into Affordable Housing
- Pero A. S., Adema, W., Ferraro, V., and Frey, V., 2016, Policies to Promote Access to Good-quality Affordable Housing in OECE Countries, OECD Social, Employment and Migration, Working papers

참 고 문 헌

Social Housing Lettings: April 2016 to March 2017, ministry of housing, communities & Local Government, England

UNECE(United Nations Economic Commission for Europe), 2015, Social Housing in the UNECE: Models, Trends and Challenges

Whitehead, C., and Scanlon, K., 2007, Social Housing in Europe, London School of Economics and Political Science, London, U. K

싱가포르 HDB 홈페이지 (www.hdb.gov.sg)