

2023년 공공임대주택 예산안 토론회

2022. 10. 31. (월) 오전 10:00
국회의원회관 제1세미나실

사회

유영우 (사)주거연합 상임이사

발제

홍정훈, 한국도시연구소 연구원

임재만, 세종대학교 부동산학과 교수

토론

박정엽 서울주거복지센터협회 정책분과장

지수 민달팽이유니온 위원장

국토교통부 임대주택정책과

내 국민주거복지본부

서울시 주택정책지원센터

주최

국회의원 심상정·맹성규·박상혁·윤영덕·조오섭

주거권네트워크, 공공임대두배로연대,

내나라 공공임대 농성단

문의

참여연대 민생희망본부 02-723-5303



2023년 공공임대주택 예산 토론회

일시 | 2022년 10월 31일(월) 오전10시

장소 | 국회의원회관 제1세미나실

주최 | 정의당 국회의원 심상정

더불어민주당 국회의원 맹성규·박상혁·윤영덕·조오섭

재난불평등공동행동·주거권네트워크·공공임대두배로연대·

2022홈리스주거팀·내뉘라공공임대농성단

프로그램

10:00 좌장 유영우 이사, (사)주거연합 상임이사

10:10 발제 2023년 공공임대주택 예산 분석
/ 홍정훈 한국도시연구소 연구원
주택정책 예산 확대 방안
/ 임재만 세종대 교수, 참여연대 실행위원

10:40 토론 박정엽 정책분과장, 서울주거복지센터협회
지수, 민달팽이유니온 위원장
이소영 과장, 국토교통부 공공주택정책과장
서환식 처장, LH 건설임대사업처
정종대 센터장, 서울시 주택정책지원센터

11:20 종합토론

목차

인사말	심상정 국회의원 / 정의당	03
	맹성규 국회의원 / 더불어민주당	05
	박상혁 국회의원 / 더불어민주당	08
	윤영덕 국회의원 / 더불어민주당	11
	조오섭 국회의원 / 더불어민주당	13
발 제	2023년 공공임대주택 예산 분석	15
	/ 홍정훈 한국도시연구소 연구원	
	주택정책 예산 확대 방안	32
	/ 임재만 세종대 교수, 참여연대 실행위원	
토 론	박정엽 정책분과장, 서울주거복지센터협회	42
	지수, 민달팽이유니온 위원장	45
	이소영 과장, 국토교통부 공공주택정책과장	46
	서환식 처장, 국토교통부 주거복지지원과	47
	정종대 센터장, 서울시 주택정책지원센터	48

인사말

심상정 / 정의당 국회의원, 경기 고양시갑

안녕하십니까.

정의당 국회의원 심상정입니다.



지금 국회 앞에서는 주거약자 당사자들의 철야 농성이 보름째 이어지고 있습니다. 윤석열 정부의 공공임대주택 예산 5조 7천억 원 삭감철회와 공공임대주택 확충을 촉구하기 위해서입니다. 오늘 열리는 이 토론회는 주거당사자들의 몸부림에 응하는 적극적 연대의 움직임입니다.

먼저 맹성규, 박상혁, 운영덕, 조오섭 의원님이 오늘 토론회의 공동주최에 흔쾌히 나서주셨습니다. 진심으로 감사드립니다. 또 이번 토론회의 사회를 맡아주신 주거연합 유영우 상임이사님, 발제를 맡아주신 한국도시연구소 홍정훈 연구원님, 세종대 부동산학과 임재만 교수님 감사드립니다. 아울러 토론자로 나서주신 서울주거복지센터협회 박정엽 정책분과장님, 민달팽이유니온 지수 위원장님, 국토부와 LH, 서울시 주택지원센터 관계자 여러분 모두 마음 깊이 감사드립니다.

지난 25일, 윤석열 대통령의 취임 후 첫 국회 예산안 시정연설이 있었습니다. 이 자리에서 윤석열 대통령은 폭우피해 반지하·쪽방 거주자를 거론하면서 이주를 위한 보증금 무이자 대출, 민간임대주택 이주 5천만 원 지원 약속을 반복했습니다. 또한 ‘청년 원가주택’과 ‘역세권 첫집’을 재차 약속했습니다.

구체적으로 윤석열 정부는 내년도 공공임대주택 예산을 전년대비 5조 7천억 원 삭감했습니다. 임대주택 역사상 유례없는 대규모 삭감입니다. 그 대신에 분양주택을 늘리고 이를 위한 대출지원을 3조원 확대했습니다. 국민들에게 안정적인 주택이 아닌 빚을 지원하겠다는 선언입니다. 약자복지를 내세웠던 윤석열 대통령의 안일한 주거인식이 또다시 드러난 대목이 아닐 수 없습니다.

지금 지옥고에 거주하고 계신 180만 주거취약가구는 빚낼 여력도 갚을 능력도 없어서 떠나지 못해 살고 계신 분들입니다. 이런 분들에게 빚내서 이사하라, 이사비용 지원해주겠다는 말은 사실상 무대책과 다름없는 말입니다. 또한 지난 26일, 윤석열 정부는 <공공분양 50만호 공급계획>을 발표했습니다. 이 중 34만호를 청년특공으로 분양해, 5억 원 기준 한 달 이자 30~50만 원을 40년간 내도록 하는 내용이 담겨있습니다. 정부는 또다시 '빚내서 집사라'는 말을 반복하며 공공의 이름표를 달고 로또 특혜를 권장하고 있습니다. 그러나 시가의 70~80%로 주택을 분양하는 정책은 사실상 정부가 시작부터 시세차익을 보증하고 특정 소수에게 그 혜택을 돌리는 로또 분양입니다. 내 집 마련 사다리 제공이라는 홍보는 장기간 대출을 감당할 수 있는 소수에게만 해당되는 터무니 없는 이야기입니다.

지금 같은 집값 하락기는 대출을 늘릴 때가 아니라 공공임대주택을 늘려야 할 때입니다. 제가 지난번 국토부 종합국감에서 제안했듯이 깡통전세의 '공공 매입 임대화' 방안을 적극적으로 고민해야 합니다. 세입자에게는 안정적 주거를 보장하고, 공공임대주택을 효과적으로 늘릴 수 있으며, 넉넉한 공공물량이 널뛰는 부동산 시장을 조정할 수 있는 역량으로 이어질 것입니다.

정부가 조성한 공공주택은 '공공 주거 안정'에 사용되어야 합니다. 900만이 넘는 무주택가구와 180만이 넘는 주거빈곤가구에 가장 절실한 것은 공공분양 확대가 아닌 공공임대주택입니다. 정부 주거정책의 최우선 순위는 무주택자와 주거빈곤가구가 되어야 합니다. 당장 삭감된 공공임대주택 예산을 복원하고, 대출과 매매중심이 아닌 거주 중심의 주거 정책으로의 근본적 정책전환을 촉구합니다.

정의당 국회의원 심상정

인사말

맹성규 / 더불어민주당 국회의원, 인천 남동갑

안녕하십니까,

인천 남동갑 국회의원 맹성규입니다.



지금 전 세계는 고환율, 고금리, 고물가에 몸살을 앓고 있습니다. 한국의 부동산 시장도 3高 현상을 피할 수 없습니다. 무주택 세입자 가구들의 월세 및 보증금 대출이자 등 주거비 부담이 가중되고 있을 뿐 아니라, 부동산 가격은 하락 중이고, 민간 건설사들도 미분양에 대한 부담감이 커지는 상황입니다. 주택시장의 하향 안정화, 서민주거 안정, 주거의 보편적 복지 확대가 더욱 중요해졌습니다.

지난 8월 폭우 참사로 인해 기후재난에 내몰린 반지하 등 주거취약계층과 저소득층을 위해 공공임대주택 공급을 늘려야 한다는 사회적 공감대도 커지고 있습니다.

공공의 역할이 그 어느 때보다 중요한 시기입니다. 주택은 수요에 맞춰 충분히 공급해야 하고, 공공주택의 공급을 확대해 나가야 합니다. 다만, 더 좋은 옷을 입을 것인지, 더 좋은 차를 탈 것인지, 더 넓은 주택에 살 것인지 등 사회적으로 합의된 보편적 복지, 그 이상의 수준을 요하는 부분은 국민 개개인의 선택에 따라야 하고, 이를 실현시키는 것은 민간의 몫이라 생각합니다.

이런 점에서 규제·세제 개편을 통한 ‘민간 주도 성장’으로 요약되는 윤석열

정부의 5개년 경제정책 방향, 일명 와이(Y)노믹스는 과거 이명박·박근혜 정부의 실패했던 정책의 재탕이라는 생각을 금할 수 없습니다.

부동산 정책도 크게 다르지 않습니다. 임기 내 신규주택 250만호 공급을 선언했지만, 시장주도 정책을 강조함으로써 정부를 보조적인 역할로 제한하고 있습니다. 행정부의 공적 역할도 대폭 축소하고 있습니다. 윤석열 정부는 120대 국정과제 중 하나로 <촉촉하고 든든한 주거복지 지원>을 발표하면서, “임대료 걱정없는 양질의 공공임대주택 공급 및 저소득 고령자·장애인 가구 등 취약계층에 대한 안정적 주거환경 보장”이라는 과제 목표를 통해 공공임대주택 공급에도 주력하는 모습을 부각했습니다. 하지만 공공임대주택 공급 목표치는 “연평균 10만호”. “연평균 13만호 공급”을 주거복지 로드맵으로 제시했던 문재인 정부의 목표에서 3만호나 줄어든 수치입니다.

수원 세모녀’ 비극과 발달장애인 가족들의 극단적인 선택이 잇따르는데도 윤석열 정부는 실질적인 해결책 마련에 뒷전입니다. 최근 침수로 반지하 집에서 일가족이 숨지는 등 주거취약층의 주거상황을 위한 공공임대주택 공급확대가 시급하다는 것이 확인되었는데도 불구하고 2023년도 공공임대주택 관련 예산은 25.1%나 줄었던 16조 8,836억원에 불과했습니다. 이는, 문재인 정부(22조 5,281억원)에 비해 5조 6,445억원이나 삭감된 액수입니다.

공공임대주택은 저소득 주거취약층 뿐 아니라 아동 양육 가구, 청년, 신혼 부부, 중장년, 노인 등 다양한 무주택 서민의 주거 안정에 기여하는 가장 핵심적인 주거복지 제도입니다. 새 정부가 반지하가구 대책을 마련하겠다고 발표한지 불과 3주 만에, 주거급여 대상을 상향하겠다고 선언한지 3개월여 만에 저소득층 주거안정에 가장 중요한 공공임대주택 예산을 대폭 삭감한 것은 희생자와 유가족들을 저버리는 일이요, 희생자를 추모하고 재발 방지를 염원하던 국민들께 실망감만 안겨드리는 일입니다. 뿐만 아니라, 33년의 공공임대주택의 역사와 주거복지의 근간을 흔드는 심각한 문제입니다.

이런 점에서 내년도 공공임대주택 예산 삭감안을 면밀히 살펴보고, 문제점과 대안을 고민하는 <2023년 공공임대주택 예산 토론회>의 개최는 매우 뜻깊은 일이라

생각합니다. 토론회 개최를 위해 함께해 주신 국회 국토교통위원회 심상정 위원님, 박상혁 위원님, 조오섭 위원님, 국회 예산결산특별위원회 운영덕 위원님을 비롯하여 참여연대, 재난불평등공동행동, 주거권네트워크, 집걱정없는세상연대, 공공임대두배로연대, 2022 홈리스주거팀, 내놔라공공임대농성단, 토론회 진행을 위해 좌장을 맡아주신 사단법인 주거연합 유영우 상임이사, 발제와 토론을 맡아주실 한국도시연구소 홍정훈 연구원님, 세종대 부동산학과 임재만 교수님, 서울주거복지센터협회 박정엽 정책분과장님, 민달팽이유니온 지수 위원장님, 국토부 공공주택정책과 이소영 과장님, LH 건설임대사업처 서환식 처장님, 서울시 주택정책지원센터 정종대 센터장님께 감사의 마음을 전하고 싶은 이유입니다.

<2023년 공공임대주택 예산 토론회>를 통해 우리 사회의 주거현실을 정확히 파악하고 공공임대주택의 필요성, 앞으로 나아가야 할 방향에 대한 공감대가 형성되기를 바랍니다. 더불어 공공임대주택 확대를 위해 꼭 필요한 재정을 확보하기 위한 구체적인 방안이 도출되기를 희망합니다.

저도 국토교통위원으로서 주거 분야 만큼은 사회가 책임지는 세상, 누구에게나 ‘예측 가능하고 따뜻한 세상’을 실현해 가는데 최선의 노력을 다하겠습니다.
감사합니다.

더불어민주당 국회의원 맹성규

인사말

박상혁 / 더불어민주당 국회의원, 김포시을

안녕하세요.

더불어민주당 김포시을 국회의원 박상혁입니다.



윤석열 정부 2023년도 예산안 분석 및 대응 방안 마련을 위한 ‘2023년 공공임대주택 예산안 토론회’ 개최를 축하합니다. 지난 취약계층 주거권 토론회에 이어 공동주최자로 함께해주신 심상정, 맹성규, 윤영덕, 조오섭 의원님과 재난불평등공동행동, 주거권네트워크, 집걱정없는세상연대, 공공임대두배로연대, 2022홈리스주거팀, 내나라 공공임대농성단 등에도 감사의 말씀을 드립니다.

지난 10월 21일자로 2022년 국토교통위원회 국정감사가 마무리되었습니다. 약 3주의 국정감사 기간동안 국토교통부, LH 등 주요 기관에 ‘공공임대사업’의 중요성을 지속해 강조했습니다. 지난 몇 년간 기하급수적으로 늘어난 비정상거처 규모 및 주거취약계층의 현실을 알고 있는지, 이에 대한 정부 부처와 관계기관의 대책은 무엇인지 질의했습니다.

서민들의 주거 안정은 더 이상 부동산 시장의 썬병으로 따질 문제가 아니기 때문입니다. 실제로 우리 국민들은 최근 몇 년간 집값 폭등 및 부동산 시장 혼란으로 개개인의 터전이 흔들리는 불안한 시간을 보냈습니다. 2020년 <주거실태조사> 결과, 대한민국의 최저주거기준 미달 가구는 여전히 92만 호에

이르고, 46만 호의 주택 이외 거처 가구가 존재하는 등 여전히 많은 국민들이 ‘주거취약계층’으로 분류되는 상황입니다.

이제 국토교통부가 주관하는 주거복지 정책은 사람답게 살 권리를 보장하는 일이자 민생과 직결된 과제가 되었습니다. 이를 국회와 정부가 나서 해결하는 것은 국민들을 위해 마땅히 해야 할 일입니다.

그럼에도 불구하고, ‘약자와 동행’ 하겠다던 윤석열 대통령은 2023년도 예산안에서 공공임대주택 예산을 대폭 감축했습니다. 22년도 20조 8천억이었던 공공임대예산은 23년도 15조 1천억으로 감소해(전체 25.1% 감소) 박근혜 정부 이후 ‘역대급’ 삭감 규모를 기록했습니다. 자연히 공공임대주택 공급 물량은 위협받고, 기존 공공임대주택 리모델링 예산마저 보장받지 못합니다.

이에 국민을 위한 국회에서는 때문에 윤석열 정부가 <110대 국정과제>를 통해 약속한 ‘촘촘하고 든든한 주거복지 지원’을 과연 어떻게 이행할지 따져물어 수밖에 없습니다. 윤 정부는 여전히 ▲임대료 걱정 없는 양질의 공공임대주택 공급과 ▲저소득 고령자·장애인 가구 등 취약 계층에 대한 안정적 주거환경 보장을 어떤 예산으로 집행할 것인지, 대답하고 있지 못합니다. 대신 분양주택 예산을 늘리고, 주택구입 및 전세자금 융자 자금을 확대했다고 해명하지만, 전임 정부가 ‘주거복지로드맵’을 마련해 주거취약계층과 저소득층의 주거 안정을 도모했던 것에 비해 서민들의 현실과 동떨어진 방향입니다.

부디 오늘 토론회가 2023년도 윤석열 정부가 대폭 삭감한 공공임대주택 예산안의 문제점을 면밀히 진단하고, 공공임대사업 예산 확대를 위한 방안을 모색하는 자리가 되길 기원합니다. 대한민국 국민 모두가 당장의 살집 걱정보다 안정된 주거 환경 속에서 더 먼 미래를 그릴 수 있도록 머리를 맞대고 치열히 토론하고 방법을 내놓는 책임있는 자리가 되었으면 합니다.

실제로 저 역시 지난 2년간 국토위원으로 활동하며 공공임대주택 공급 활성화를 위한 「공공주택 특별법 일부개정법률안」, 공공지원민간임대주택 임차인의 내집마련 기회 확대를 위한 「민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안」를

발의하는 등 서민 주거 안정과 주거 복지 강화를 위해 노력해왔습니다. 앞으로도 더불어민주당 국토교통위원들과 함께 국민 주거 안정 방안 마련에 전심전력하겠습니다.

다시 한 번, 좌장을 맡아주신 사단법인 주거연합 유영우 상임이사를 비롯해 발제를 맡아주신 한국도시연구소 홍정훈 연구원, 세종대 부동산학과 임재만 교수께 감사드립니다. 그 밖의 토론자로 나서주신 서울주거복지센터협회 박정엽 정책분과장, 민달팽이유니온 지수 위원장, 국토부 공공주택정책과 이소영 과장, LH 건설임대사업처 서환식 처장, 서울시 주택정책지원센터 등 관계자분들께도 진심으로 감사드립니다.

더불어민주당 국회의원 박상혁

인사말

운영덕 / 더불어민주당 국회의원, 광주 동구남구갑

안녕하십니까?

광주 동구남구갑 국회의원 더불어민주당 운영덕입니다.

<2023년 공공임대주택 예산안 토론회> 개최를 진심으로 축하드립니다.



지난 여름의 수해는 우리 사회에서 열악한 주거환경에 계신 분들이 얼마나 많은지 깨닫게 되는 계기가 되었습니다. 폭우로 인한 수해가 곳곳에서 일어났을 때, 수해를 입은 분 모두 안타까웠지만, 특히 지하 방에서 계시다가 수해를 입은 사건이 마음 아팠습니다. 수해라는 조건이 같을 지라도 각 사람들이 맞닥뜨리는 사정에 따라 그 피해는 다르게 다가옵니다.

지금도 많은 분들이 지하와 옥탑방, 고시원, 쪽방에 거주하고 계십니다. 개인의 비극을 넘어서 사회의 아픔이고, 우리 공동체의 안타까운 단면을 보여주고 있는 것입니다.

열악한 주거환경에 계신 분들에게 최소한의 인간다운 삶을 보장해주고자 마련된 것이 공공임대주택입니다. 윤석열 정부도 지난 수해 이후로 공공임대주택을 확대해서 지하 방에서 거주하시는 분들에게 쾌적한 주거환경을 제공하겠다고 약속했지만, 오히려 2023년 예산에는 공공임대주택 예산 삭감을 했습니다.

집은 사는 것(buy)이전에 사는 곳(居住)입니다. 그런데 어느 새인가 집을 사는 것에만 초점을 맞춰서 주택가격, 거래량과 같은 숫자로만 치환해서 논의되고 있는 것 같습니다.

그러나 집은 사람이 사는 곳입니다. 그 안의 사람을 보고, 부족한 것이 있으면 보태주고 열악한 점이 있으면 보완하면서 인간다운 삶을 보장해야 합니다. 그것이 국가의 역할이며 우리 공동체의 책무입니다.

그런 면에서 이번 토론회는 매우 뜻 깊습니다. 국민 모두 최소한의 주거환경 마련을 위해서 어떻게 해야 하는지, 내년 예산에는 얼마나 반영해야 하는지 깊이 있게 논의하는 자리이기 때문입니다.

바쁘신 국회 일정에도 불구하고 함께 주최를 해주시는 더불어민주당 맹성규·박상혁·조오섭 의원님, 정의당 심상정 의원님께 감사드립니다.

주거권네트워크, 공공임대두배로연대, 내나라공공임대농성단 관계자 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

발제를 해주시는 홍정훈 한국도시연구소 연구원님과 임재만 세종대 교수님께도 감사드리며, 토론 패널로 함께 해주시는 분들께도 고맙습니다.

저는 올해 예결산 위원으로서 공공임대주택 확대와 국민의 보편적 주거권 보장을 위해 예산안 심사를 꼼꼼히 하도록 하겠습니다. 고맙습니다.

더불어민주당 국회의원 윤영덕

인사말

조오섭 / 더불어민주당 국회의원, 국토교통위원회

안녕하십니까.

광주 북구갑 조오섭 국회의원입니다.

<2023년 공공임대주택 예산 토론회>에 참석해 주신
여러분, 환영합니다.



저와 함께 토론회를 주최해 주신 맹성규, 박상혁,
심상정 의원님과 재난불평등공동행동, 주거권네트워크,
집걱정없는세상연대, 공공임대두배로연대, 2022홈리스주거팀,
내나라공공임대농성단에 감사드립니다.

아울러 이번 토론회의 좌장을 맡아주신 유영우 사단법인 주거연합 상임이사님,
발제자로 참여하신 홍정훈 한국도시연구소 연구원님과 임재만 세종대 부동산학과
교수님, 그리고 토론자 여러분 모두 진심으로 고맙습니다.

올해 여름 수도권 등 중부지방을 중심으로 기록적 폭우가 쏟아지면서 반지하
주민들은 집에서 숨지거나 살림살이를 잃었습니다. 당시 국토부는
재해취약주택을 근본적으로 해소할 것을, 서울시는 재건축을 통해 공공임대주택
물량 23만 호를 공급하겠다는 대책을 내놨습니다.

이후 80여 일이 지났습니다. 윤석열 정부는 공언한 것과 반대로 내년도 예산안을 편성하면서 주택도시기금 공공임대주택 예산을 전년 대비 25%가량 삭감했습니다. 2022년도 22조5,281억 원에서 2023년도 16조8,836억 원으로 무려 5조7,000여억원의 예산이 줄어든 것입니다.

반면 공공분양주택 예산은 올해 3,000억원에서 내년도 1조4,000억 원으로 4배가량이 늘었습니다. ‘공공’이라는 모습을 띠고 있지만 어디까지나 정부가 국민에게 판매하는 수익사업이라는 점에서 저소득층의 주거는 더욱 불안정해졌습니다.

윤석열 정부가 부자감세를 추진하면서 재정 건전화라는 명목으로 정작 서민에게 필요한 주거안정과 주거복지 등 민생예산을 줄이고 있어 걱정입니다. 최근 리즈 트러스 전 영국 총리가 세계적인 흐름에 역행하는 부자감세 정책으로 대중의 못매를 맞고 44일 만에 사임한 사례를 반면교사 삼아야 할 것입니다.

‘내나라 공공임대 농성단’은 이번 달 17일부터 서울 여의도 국회 앞에서 주거복지 예산 삭감에 반대 농성을 하고 있습니다. 함께 하는 분들이 밖에서 추운 겨울을 맞지 않도록 삭감된 예산안을 꼼꼼히 따지고 필요 예산은 반드시 지켜내도록 애쓰겠습니다.

감사합니다.

더불어민주당 국회의원 조오섭

2023년 공공임대주택 예산안 분석

홍정훈, 한국도시연구소 연구원

윤석열 정부가 2023년 부처별 예산안을 발표한 직후 시민사회단체들은 공공임대주택 예산이 전년보다 5조 7천억원 줄어든 것을 비판하는 논평을 발표했다. 2022년 9월 15일 열린 국회 기획재정위원회 전체회의에서 정부가 주거취약계층을 위한 공공임대주택 예산을 줄이려 한다는 지적이 있었다. 이에 대해 추경호 경제부총리는 서민 주거안정을 위한 예산에 큰 변화가 없을 것이라고 답변했다. 주거취약계층에 대한 예산은 줄어들지 않는다는 부총리의 말은 사실일까. 그보다 앞서 반지하에서 사람들이 죽었을 때, 원희룡 국토교통부 장관은 비극이 반복되지 않도록 반지하 거주 가구에 대한 근본 대책을 마련하겠다고 약속했다. 국토교통부 장관의 약속은 지켜졌을까.

1. 지·옥·고 거주 가구 비율과 장기공공임대주택 재고 비율

2023년 공공임대주택 예산안 분석에 앞서 주거빈곤 상태에 놓인 가구 규모를 파악할 필요가 있다. 공공임대주택을 비롯한 주거정책의 수요를 파악하기 위한 기초자료이기 때문이다. 마침 윤석열 정부와 국민의힘은 대통령선거에서 고시원, 쪽방 등 '비정상거처'를 해소하겠다고 공약했다. 공약대로라면 현재 '비정상거처'로 분류될 만한 열악한 주거에 거주하는 가구는 반드시 주거정책 대상에 포함되어야 한다. 이를 위해 통계청의 2020년 인구주택총조사 20% 표본 마이크로데이터를 통해 지하, 옥상, 주택이외의 거처¹⁾에 거주하는 가구와 장기공공임대주택

1) 주택이외의 거처에는 호텔·여관 등 숙박업소의 객실, 기숙사 및 특수사회시설, 판잣집, 비닐하우스 등이 포함

재고를 시도별로 살펴본 결과는 <표 1>과 같다. 주거빈곤 가구에는 지하, 옥상, 주택이외의 거처뿐만 아니라 최저주거기준에 미달하는 거처에 거주하는 가구까지 포함하는 것이 바람직하나, 가용한 자료의 한계로 이 글에서는 2020년 기준 최저주거기준 미달 가구 규모를 분석하지 못했다. 지하, 옥상, 주택이외의 거처를 통틀어 흔히 '지·옥·고'로 일컫는데, 지·옥·고에 거주하는 일반가구²⁾는 전국 830,980만 가구로 전체 일반가구수 대비 비율은 4.0%다. 지·옥·고 거주 가구의 비율은 17개 시도 중 서울특별시가 8.0%(318,213가구)로 가장 높고, 그다음으로 제주특별자치도가 4.5%(11,955가구), 경기도 4.2%(213,486가구) 순이다. 전체 지·옥·고 거주 가구는 대부분 서울특별시와 경기도에 집중되어 있다.

표 1. 일반가구수 대비 지·옥·고 거주 가구 비율과 장기공공임대주택 재고 비율(2020년)

(단위: 백만원)

구분	일반가구(A)	지·옥·고 거주 가구(B)	비율(B/A)	장기공공임대주택 재고(C)	비율(C/A)
서울특별시	3,982,290	318,213	8.0	262,780	6.6
부산광역시	1,405,037	22,863	1.6	58,826	4.2
대구광역시	985,816	16,379	1.7	55,823	5.7
인천광역시	1,147,200	45,381	4.0	55,797	4.9
광주광역시	599,217	9,137	1.5	52,910	8.8
대전광역시	631,208	11,809	1.9	40,317	6.4
울산광역시	444,087	6,660	1.5	16,894	3.8
세종특별자치시	139,106	2,082	1.5	7,832	5.6
경기도	5,098,431	213,486	4.2	334,850	6.6
강원도	661,039	19,128	2.9	33,492	5.1
충청북도	678,922	17,361	2.6	46,532	6.9
충청남도	892,222	26,206	2.9	40,601	4.6
전라북도	755,575	18,865	2.5	46,463	6.1
전라남도	761,518	25,123	3.3	29,411	3.9
경상북도	1,131,819	35,822	3.2	39,353	3.5
경상남도	1,350,155	30,510	2.3	57,649	4.3
제주특별자치도	263,068	11,955	4.5	12,544	4.8
전국	20,926,710	830,980	4.0	1,192,074	5.7

자료: 통계청, 2020, 인구주택총조사 20% 표본 마이크로데이터; 국토교통부, 2020, 임대주택통계.

되며, 본고에서는 오피스텔을 제외한 개념으로 사용한다.

2) 일반가구는 가구원 1명 이상의 국적이 한국인 가구 중 1인가구, 가구원이 모두 친족 관계인 가구, 가구원수가 5인 이하인 가구를 의미하는 개념이다.

‘장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법’ 제2조에 따르면 장기공공임대주택은 임대기간이 30년 이상인 유형을 의미하나, 이 글에서는 장기공공임대주택을 저소득층이 20년 이상 안정적으로 거주할 수 있는 공공임대주택 유형으로 보다 포괄적으로 정의했다. 이 기준에 따라 장기공공임대주택으로 분류한 유형은 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 통합공공임대주택, 매입임대주택이다. 전국 장기공공임대주택 재고는 1,192,074호이며, 전체 일반가구수 대비 비율은 5.7%다. 시도별 장기공공임대주택 비율은 광주광역시 8.8%(52,910호), 경기도 6.6%(334,850호) 및 서울특별시 6.6%(262,780호) 순으로 높고, 경상북도 3.5%(39,353호), 울산광역시 3.8%(16,894호), 전라남도 3.9%(29,411호) 순으로 낮다.

장기공공임대주택 재고는 중앙·지방정부가 집행한 주거지원 정책의 성과를 일정 부분 나타낸다면, 저·옥고 거주 가구수는 향후 확대해야 할 장기공공임대주택 공급 목표를 나타낸다고 볼 수 있다. 서울특별시는 전국 평균보다 장기공공임대주택 재고 비율이 높지만, 17개 시도 중 유일하게 장기공공임대주택 재고보다 저·옥고 거주 가구가 많다. 다시 말해, 저·옥고 거주 가구에 대한 주거지원을 위해 서울특별시는 현재 보유한 재고보다 많은 장기공공임대주택을 공급할 필요가 있다. 최저주거기준 미달 가구를 포함한 주거빈곤 가구는 저·옥고 거주 가구보다 많다는 점을 고려하면, 전국적으로는 장기공공임대주택 재고를 적어도 200만호까지 확대해야 하는 상황인 것이다. 따라서 정부는 장기공공임대주택 공급 확대를 위한 예산을 적극적으로 편성해야 했다.

2. 윤석열 정부의 2023년 주택도시기금 예산안 분석

공공임대주택 예산은 대부분 국토교통부의 주택도시기금을 통해 용자 또는 출자 방식으로 지원된다. 박근혜 정부가 첫 예산안을 수립한 2014년 이후 주택도시기금 주요 사업 예산안의 변화를 살펴본 결과는 <표 2>와 같다. 주요 사업 예산안은 정부의 예산 분류기준에 따라 임대주택 지원(용자), 임대주택 지원(출자), 분양주택 등 지원, 구입·전세자금으로 구분했다. 전세임대주택은 2018년부터 임대주택 지원(용자)로 분류됐으나, 과거 구분에 따라 <표 2>에서는 구입·전세자금으로 분류했다. 노후 공공임대주택(시설개선사업·그린리모델링) 예산은 2020년 이전까지 일반회계에 편성됐으나, 2020년 제3회 추경 이후 주택도시기금에 편성되기 시

작해 임대주택 지원(출자)에 포함했다.

2023년 정부 예산안에 따르면 주택도시기금 주요 사업 예산의 합계는 32조 6,858억원에서 30조 617억원으로 2조 6,241억원 감소(-8.0%)한다. 2014년 이후 주택도시기금 주요 사업 예산안의 합계가 전년보다 감소한 것은 2015년이 유일했는데, 박근혜 정부조차 임대주택 지원(용자) 및 임대주택 지원(출자) 예산을 감액하지 않았다. 그런데 윤석열 정부는 임기 첫 예산안에서부터 임대주택 지원(용자) 및 임대주택 지원(출자) 예산을 모두 대폭 삭감했다. 반면 분양주택 등 지원 예산은 3,258억원 → 1조 4,395억원으로 1조 1,138억원 증액(+341.9%)했다. 구입·전세자금 역시 1조원가량 증액했는데, 디딤돌대출 및 버팀목대출 직접 용자 예산 뿐만 아니라 은행취급분에 대한 이차보전 예산까지 대폭 늘렸다. 정부는 구입·전세자금 예산에 '비정상거처' 거주 가구에 대한 보증금 무이자 대출 예산 2,500억 원을 새로 편성했으나, 1조원 이상 감액한 전세임대주택 용자 예산의 1/4도 활용하지 않은 것으로 긍정적으로 평가하기 어렵다.

표 2. 정부의 과거 예산 분류기준에 따른 주택도시기금 주요 사업 예산의 변화 (2014~2023년)

(단위: 백만원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
임대주택 지원(용자)	3,422,058	3,570,840	4,053,713	5,201,226	5,854,933	6,961,801	7,628,527	8,687,342	11,032,865	7,558,043
임대주택 지원(출자)	1,532,457	1,775,828	2,485,972	3,435,529	3,292,081	4,364,857	4,491,170	6,222,837	6,762,189	5,619,872
분양주택 등 지원	1,264,639	869,403	507,924	521,873	353,982	360,587	294,978	294,978	325,750	1,439,541
구입·전세자금	9,530,937	9,291,256	9,647,782	9,441,205	10,823,171	11,017,414	13,649,872	14,707,733	14,564,982	15,444,255
합계	15,750,091	15,507,327	16,695,391	18,599,833	20,324,167	22,704,659	26,064,547	29,912,890	32,685,786	30,061,711

자료: 기획재정부, 해당연도, 열린재정.

주: 1) 전세임대주택 관련 예산은 구입·전세자금, 집주인임대주택 관련 예산은 임대주택지원(용자)으로 분류함.

2) 노후 공공임대주택 리모델링(시설개선사업·그린리모델링) 예산은 2020년 이전까지 일반회계로 편성됐으나 본 표에 포함함.

공공임대주택 유형별 예산의 변화를 살펴보기에 앞서, 임대·분양주택의 주요 공급 대상 및 주택도시기금 지원 비율을 살펴본 결과는 <표 3>과 같다. 주택도시기금의 용자와 출자로 조달하는 자원 외 나머지는 공공주택사업자 및 임차인이 부담한다. 최저소득계층이 주요 공급대상인 영구임대주택은 출자 비율이 85%로 높으

며, '영구임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 산정기준'에 의해 생계·의료급여 수급가구 등에 대해서는 낮은 임대료가 책정된다. 2022년 서울 소재 영구임대주택은 전용면적 26㎡ 기준 보증금이 273만원, 임대료가 5만원이다. 반대로 중간소득계층 청년·신혼부부까지 대상이 되는 행복주택은 용자 비율이 40%, 출자 비율이 30%로 낮아, 임차인이 상대적으로 높은 보증금과 임대료를 부담해야 한다. 예를 들어, LH가 2022년 10월 27일 모집공고한 서울반동3 행복주택의 전용면적 44.68㎡ 유형은 보증금이 9,960만원, 임대료가 37만원이다. 환산임대료를 기준으로 시세보다는 저렴하다고 볼 수 있지만 하위소득계층이 부담하기는 어려운 수준이다. 통합공공임대주택은 주택도시기금의 용자 비율이 33~41%, 출자 비율이 33~39%로 행복주택과 유사하다. '통합공공임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준'에 의해 소득구간별로 임대료가 차등화되며, 주거급여 수급가구에 대해서는 기준임대료 내에서 부담할 수 있는 임대료가 책정된다. LH가 2022년 1월 28일 모집공고한 남양주별내 A1-1BL 통합공공임대주택의 46.6㎡ 유형은 기본 보증금이 2,642~6,973만원, 기본 임대료가 19~48만원으로 책정됐다. 주거급여 수급가구를 제외한 저소득층이 부담하기 쉽지 않은 금액이다.

표 3. 임대·분양주택 유형별 주요 공급대상 및 주택도시기금 지원 비율

구분	주요 공급대상	2022년 신 규공급	2023년 신 규공급	용자	출자
영구임대	최저소득계층	-	-	-	85%
국민임대	소득 하위 40% 계층	-	-	37~42%	20~50%
행복주택	최저소득계층, 고령자, 청년, 신혼부부	-	-	40%	30%
통합공공임대	최저소득계층, 고령자, 청년, 신혼부부	71,155호	35,171호	33~41%	33~39%
매입임대	최저소득계층, 고령자, 청년, 신혼부부	53,045호	35,670호	45~50%	30~50%
전세임대	최저소득계층, 고령자, 청년, 신혼부부	41,500호	30,000호	80~100%	-
분양전환임대	무주택자	2,396호	2,555호	지원	10%
민간임대	무주택자	33,000호	46,500호	지원	-
분양주택	무주택자(청년 비중 ↑)	7,023호	63,139호	지원	-

자료: 국토교통부, 2022, 2023년도 기금운용계획 사업설명자료(II-1).

주: 분양전환임대·민간임대·분양주택은 주택도시기금을 통한 지원 단가의 100%를 용자함.

매입임대주택은 기초생활수급가구, 비적정 거처에 거주하는 가구를 대상으로 공급하는 유형은 용자와 출자 비율이 높아 임차인의 보증금 및 임대료 부담을 낮춘다. 일반(저소득층) 유형은 용자 비율이 50%, 출자 비율이 45%며, 취약계층(비적정 거처 거주 가구) 유형은 용자 비율이 50%, 출자 비율이 50%다. 이를 통해 LH

가 공급하는 매입임대주택에서 생계·주거급여를 동시에 수급하는 가구에게 보증금을 책정하지 않는 제도가 운영된다. 중간소득계층 신혼부부를 대상으로 하는 신혼부부II 유형은 용자 비율이 50%, 출자 비율이 30%로 상대적으로 낮다. 정리하자면 주거취약계층에 대한 지원을 강화하기 위해서는 단순히 공공임대주택 공급량을 늘리는 것뿐만 아니라, 주택도시기금의 용자 및 출자 비율을 높여 저소득 임차인의 보증금과 임대료 부담 정도를 낮추는 정책도 병행하는 것이 필요하다.

다음으로 윤석열 정부가 2023년 주택도시기금 예산안을 통해 밝힌 공공임대주택, 공공분양주택, 민간임대주택 공급계획을 살펴본다. 통합공공임대주택의 2022~2023년 사업승인 기준 공급량은 71,155호 → 35,171호로 크게 감소한다. 2022년 계획한 사업승인 물량의 공사 지연 등을 고려해 공급량을 조정한 것이라면, 통합공공임대주택과 공급대상이 공통되는 매입임대주택 공급계획을 보다 확대해야 했다. 그러나 매입임대주택의 2022~2023년 신규 공급량도 53,045호 → 35,670호로 감소하기 때문에, 추경호 경제부총리처럼 주거취약계층을 위한 지원 예산에 큰 변화가 없다고 주장하는 것은 비논리적이다. 또한 2022~2023년 전세임대주택의 신규 공급계획마저 41,500호 → 30,000호로 줄어들어, 뒤에서 다시 살펴보겠지만 주거취약계층을 위한 예산은 분명히 감소한다.

정부의 2023년 예산안에 따르면 공공임대주택과는 반대로 주택건설비 중 정부가 책정한 지원단가의 100%를 용자하는 민간임대주택과 공공분양주택 공급계획은 크게 증가한다. 민간임대주택은 다양한 사업방식을 통해 2022~2023년 공급량을 33,000호 → 46,500호로 확대한다. 또한 윤석열 정부는 대신 공약이었던 청년원가주택 및 역세권첫집 등을 추진하기 위해 공공분양주택은 7,023호 → 63,139호로 대폭 확대할 예정이다.

2022~2023년 예산안에 따른 민간임대주택 및 공공분양주택 증가분을 합하면 69,616호인데, 공공임대주택 감소분은 64,859호로 유사하다. 종합하면, 정부가 추진하는 새로운 공공분양주택과 민간임대주택 공급 확대를 위해 공공임대주택 공급계획이 대폭 줄어든 것이다. 그런데 민간임대주택은 임대료 책정기준 및 입주자 선정기준에 관한 규제가 없어 사실상 주거취약계층은 접근하기 어려운 유형이다. 공공분양주택은 분양가가 상대적으로 저렴하다고 해도 최소 수천만원의 자기자금과 수억원에 이르는 부채의 원리금을 상환할 수 있는 경제력이 필요하기 때

문에 주거취약계층을 위한 정책이 될 수 없다. 그러므로 정부의 2023년 주택도시 기금 예산안에 담은 변화는 공적자금이 지원되는 유형이 임대주택에서 분양주택으로, 공공에서 민간으로 이전된다는 것만을 의미하지 않는다. 주거취약계층이 공적자금이 투입되는 주거정책에서 배제된다는 것을 의미한다.

전세임대주택을 정부의 2018년 이후 분류 기준에 맞추어 구입전세자금 예산이 아닌 공공임대주택 예산으로 분류하여, 시계열 분석이 가능한 2016년 이후 공공임대주택 유형별 예산안 변화를 살펴본 결과는 <표 4>와 같다. 공공임대주택 유형별 예산의 합계는 2016년 7조 8,161억원에서 2022년 20조 4,555억원으로 꾸준히 증가했는데, 2023년에는 14조 6,826억원으로 전년 대비 5조 7,729억원 감소(-28.2%)한다. 또한 2021년의 16조 9,612억원보다 예산 규모가 줄어드는 것으로, 정부가 계획한 2023년 예산안의 감소폭은 지나치게 크다.

표 4. 공공임대주택 유형별 예산의 변화(2016~2023년)

(단위: 백만원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
영구임대(출자)	71,470	44,471	64,458	276,788	363,476	405,201	306,426	179,683
노후공공임대 리모델링	31,000	55,000	50,000	70,000	90,950	364,535	480,557	204,577
매입임대(용자)	482,500	572,500	932,500	1,593,000	2,087,000	3,281,000	5,809,250	3,237,000
매입임대(출자)	443,750	525,250	850,250	1,354,700	1,710,300	3,127,900	3,346,700	2,839,300
국민임대(용자)	708,594	519,950	494,248	795,200	815,402	827,243	751,719	300,114
국민임대(출자)	317,279	20,389	125,980	357,052	568,147	345,175	340,161	219,221
통합공공임대(용자)	-	-	-	-	-	92,904	965,615	1,190,038
통합공공임대(출자)	-	-	-	-	-	88,438	857,477	1,070,374
행복주택(용자)	661,583	1,380,690	1,339,490	1,326,850	1,671,273	2,113,083	1,618,814	1,004,089
행복주택(출자)	659,513	1,126,339	1,004,593	995,137	1,208,177	1,438,381	1,095,258	684,607
전세임대(용자)	2,384,500	2,600,800	3,301,000	2,907,250	3,873,250	4,366,250	4,532,791	3,511,950
전세임대(경상보조)	65,996	60,700	67,894	75,677	126,915	102,725	117,215	123,700
분양전환임대(용자)	1,989,936	1,800,614	1,711,163	1,544,239	897,212	408,362	233,536	117,958
합계	7,816,121	8,706,703	9,941,576	11,295,893	13,412,102	16,961,197	20,455,519	14,682,611

자료: 기획재정부, 해당연도, 열린재정; 2016~2017년 전세임대(용자) 예산은 국토교통부 내부자료 참조.

주: 노후 공공임대주택 리모델링(시설개선사업-그린리모델링) 예산은 추경까지 반영함.

공공임대주택 유형별 예산 중 2022~2023년 감액 규모가 가장 큰 것은 매입임대(용자)로, 5조 8,093억원 → 3조 2,370억원으로 2조 5,723억원 감액(-44.3%)된다. 매입임대(출자) 예산 또한 2022~2023년 3조 3,467억원 → 2조 8,393억원으로 5,074억원 감액(-15.2%)된다. 전세임대(용자) 예산은 매입임대(용자) 예산 다음으로 감액 규모가 큰데, 2022~2023년 4조 5,328억원 → 3조 5,120억원으로 1조 208억원 감액(-22.5%)된다. 윤석열 정부는 매입임대주택, 전세임대주택뿐만 아니라 건설임대주택 예산까지 감액하려 한다. 여러 건설임대주택 유형을 폐지하고 통합공공임대주택의 도입을 결정한 것은 문재인 정부이기에 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택의 예산을 감액한 것이 윤석열 정부만의 책임이 아니라는 점은 납득할만하다. 그러나 신규 공급이 중단되는 세 유형의 예산을 축소하는 대신 통합공공임대주택 예산을 증액해야 했으나, 정부가 계획한 통합공공임대 예산 증액은 미미한 수준이다. 이로 인해 전체 건설임대주택 예산은 축소될 예정이다.

2022~2023년 감액되는 예산이 영구임대(출자)는 1,267억원, 국민임대(출자)는 1,209억원, 행복주택(출자)는 4,107억원으로 신규 공급이 중단된 건설임대주택 출자 예산의 총 감액 규모는 6,583억원인데, 통합공공임대(출자) 예산은 8,575억원 → 1조 704억원으로 2,129억원 증액되는 데 그친다. 마찬가지로 국민임대(용자) 예산은 4,516억원, 행복주택(용자) 예산은 6,147억원 감액되어 신규 공급이 중단된 건설임대주택 용자 예산의 총 감액 규모는 1조 663억원인데, 통합공공임대(용자) 예산은 9,656억원 → 1조 1,900억원으로 2,244억원 증액될 뿐이다.

2016년 이후 장기공공임대주택으로 분류할 수 있는 유형의 출자 및 용자 예산 변화를 종합하여 살펴본 결과는 <표 5> 및 <그림 1>과 같다. 장기공공임대주택 용자 예산은 2016년 1조 8,527억원에서 2022년 9조 1,454억원으로 빠르게 증가했으나, 2023년 예산안에 의하면 5조 7,312억원으로 전년 대비 3조 4,142억원 감액(-37.3%)된다. 장기공공임대 출자 예산은 2022년 6조 4,266억원에서 2023년 5조 1,978억원으로 1조 2,288억원 감액(-19.1%)된다. 2007년 이후 전년 대비 장기공공임대주택 용자·출자 예산의 감소폭은 역대 최대, 감소율은 2012년 이후 두 번째로 높다.

표 5. 장기공공임대주택 예산안의 변화(2016~2023년)

(단위: 백만원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
장기공공임대(용자)	1,852,677	2,473,140	2,766,238	3,715,050	4,573,675	6,314,230	9,145,398	5,731,241
장기공공임대(출자)	1,523,012	1,771,449	2,095,281	3,053,677	3,941,050	5,769,630	6,426,579	5,197,762

자료: 기획재정부, 해당연도, 열린재정.

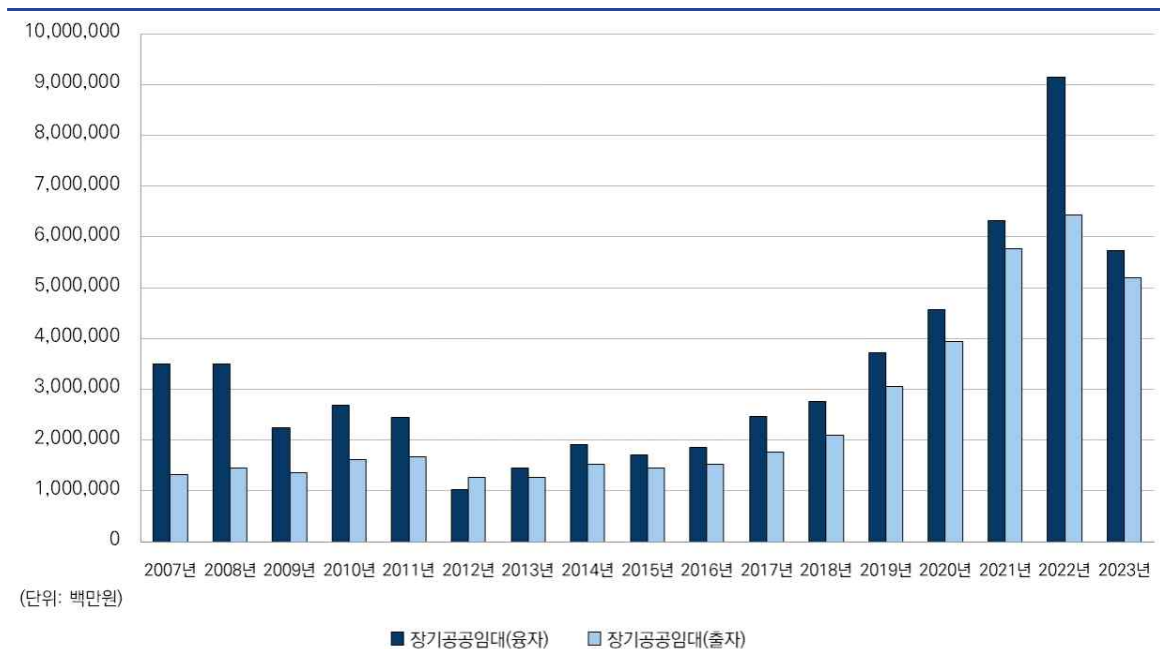


그림 1. 장기공공임대주택 용자·출자 예산의 변화(2016~2023년)

자료: 기획재정부, 해당연도, 열린재정.

영구임대주택, 50년 임대주택, 국민임대주택은 신규 공급이 중단되더라도 기존 재고의 노후도에 따라 관리·운영 예산이 점차 증액되어야 하는데, 노후공공임대 리모델링(시설개선) 예산은 2022~2023년 4,806억원 → 2,046억원으로 2,760억원 감액(57.4%)된다. 노후공공임대 리모델링 사업은 영구임대주택, 50년 임대주택, 매입임대주택을 대상으로 시행 중이다. 장기공공임대주택의 일상적인 수선유지를 위한 비용을 대부분 LH가 자체 예산으로 조달하는데, 노후 재고의 증가에 따라 수선유지비가 빠르게 증가하는 추세다(표 6). LH 장기공공임대주택 수선유지비는 2016년 3,268억원에서 2020년 7,349억원으로 5년만에 두 배 이상 증가했는데, 중앙정부의 예산 지원 비율은 6.0~10.4%에 불과하다. 특히 국민임대주택의 수선유지비가 같은 기간 1,310억원에서 3,164억원으로 1,854억원(141.5%) 증가했는데, 국민임대주택은 노후공공임대 리모델링 사업 대상에 포함되지 않는 문제도 있다.

장기공공임대주택 수선유지비를 공공주택사업자가 떠안는 문제를 개선하지 않았을뿐더러, 노후 시설개선을 위한 예산까지 절반 이상 감액하면서 주거취약계층을 위한 예산이 줄어들지 않는다고 주장하는 것은 어불성설이다.

표 6. LH 장기공공임대주택 수선유지비 지출의 변화(2016~2020년)

(단위: 억원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
영구·50년임대	1,293	1,427	1,936	1,954	2,239
국민임대	1,310	1,455	1,819	2,383	3,164
기타	664	756	907	1,119	1,946
합계	3,268	3,638	4,662	5,457	7,349
LH (비율)	2,927 (89.6)	3,421 (94.0)	4,213 (90.4)	5,065 (92.8)	6,859 (93.3)
중앙정부 (비율)	341 (10.4)	217 (6.0)	449 (9.6)	392 (7.2)	490 (6.7)

자료: 국토교통부, 2021, 2022년도 기금운용계획 사업설명자료(II-1).

공공임대주택 예산 중 감액 규모가 가장 큰 매입임대주택과 전세임대주택의 2022~2023년 유형별 공급호수와 단가 변화를 살펴본 결과는 <표 7>과 같다.

정부가 2023년 예산안에서 매입임대주택의 일반 및 취약계층 유형 지원 단가를 1억 4,000만원에서 1억 6,000만원으로 상향한 것은 바람직하나, 공급량을 확대하지 않은 것은 이해하기 어렵다. 정부는 청년 역세권과 고령자 및 고령자 리모델링 유형의 공급량을 확대했는데, 이로 인해 공급량이 가장 많은 유형은 2022년 신혼부부Ⅰ에서 2023년 청년역세권으로 바뀌었다. 그러나 국토교통부장관의 약속처럼 반지하 참사가 재발하는 것을 방지하기 위해서는 일반 및 취약계층 유형 공급량부터 확대하는 것이 급선무다. 심상정 의원이 2022년 국정감사에서 국토교통부로부터 제출받은 자료에 의하면, 주거취약계층 주거지원사업을 통해 공공임대주택으로 이주한 반지하 거주 가구는 2021년 기준 1,056가구뿐이다. 매입임대주택은 건설임대주택에 비해 신속한 공급이 가능하다는 장점이 있다. 침수 피해를 겪은 반지하 거주 가구 등 긴급하게 주거지원이 필요한 가구에 대한 매입임대주택 공급량을 우선적으로 확대할 필요가 있다. 긴급한 주거지원의 필요성이 떨어지며 구입·전세자금 프로그램 이용도 가능한 신혼부부Ⅱ 유형의 공급량을 3,000호 축소하는 것은 바람직하나, 상대적으로 소득이 낮은 신혼부부Ⅰ 유형 공급호수를 절반으로 축소한 것은 긍정적으로 평가하기 어렵다.

전세임대주택도 매입임대주택과 마찬가지로 신속한 주거지원이 가능하다는 장점이 있으므로, 반지하 거주 가구를 비롯한 저·옥고 거주 가구의 주거 상향을 위한 정책으로 활용할 필요성이 크다. 그러나 정부는 2023년 예산안에서 일반(저소득층) 유형 공급량을 13,000호에서 9,750호로 축소했다. 정부는 구입·전세자금 예산에 반지하를 포함한 '비정상거처' 거주 가구가 민간임대로 이주할 시 5,000만 원을 무이자로 융자하는 사업을 신설했고, 대상을 5,000가구로 설정했으나 실효성이 크게 떨어진다. 전세임대주택은 전세자금대출을 이용하기 어려운 가구를 지원하기 위한 의미도 있는데, 충분히 고려되지 않았다. 정부가 전세임대주택 일반 유형 지원한도를 확대한 것은 바람직하나 수도권 전세가격을 고려하면 더욱 큰 폭으로 상향할 필요가 있다. 보증금 무이자 대출 사업은 별개로 추진하되, 전세임대주택 이자율을 낮추는 제도개선을 우선적으로 추진해야 한다.

표 7. 매입·전세임대주택 유형별 공급량 및 단가의 변화(2022~2023년)

(단위: 호, 백만원)

구분	2022년		2023년		
	공급량	단가	공급량	단가	
매입·임대	일반	7,500	140	7,500	160
	취약계층	2,000	140	2,000	160
	청년역세권	6,000	160	9,000	160
	다자녀	1,700	170	1,000	195
	신혼부부 I	11,000	170	5,500	200
	신혼부부 II	5,000	300	2,000	300
	일반 리모델링	1,000	200	500	200
	고령자·리모델링	1,000	150	2,000	150
	리모델링 I	1,000	95	1,200	105
	리모델링 II	6,000	200	2,800	200
	다자녀 리모델링	300	230	500	230
	기숙사	1,500	150	1,000	150
	커뮤니티시설	45	400	670	400
	전세임대	일반	13,000	83	9,750
고령자		3,000	83	3,000	93
다자녀		3,000	102	2,250	122
신혼부부 I		7,000	90	6,000	100
신혼부부 II		6,000	170	1,500	170
청년역세권		6,000	85	5,250	85
청년세어형		3,500	125	2,250	125

자료: 국토교통부, 2022, 2023년도 기금운용계획 사업설명자료(II-1).

공공임대주택 및 공공분양주택의 2022~2023년 예산안과 2024~2026년 중기재정계획을 비교한 결과는 <표 8>과 같다. 윤석열 정부가 수정한 중기재정계획에서 가장 돋보이는 항목은 분양주택(용자) 예산이다. 2022년 예산안에 의하면 분양주택(용자) 예산은 2025년까지 3,000억원을 약간 넘는 수준으로 유지될 계획이었다. 그런데 윤석열 정부는 중기재정계획을 대폭 수정하여 2023년 분양주택(용자) 예산을 전년보다 1조원 이상 증액한 데 이어, 2026년까지 6조원을 넘는 규모로 확대할 계획이다. 분양주택(용자) 예산은 이명박 정부가 가장 적극적으로 편성했다. 참여정부 말인 2007년 1조 3,000억원이었던 분양주택(용자) 예산은 2012년 4조 7,868억원까지 증액됐다. 윤석열 정부는 이명박 정부 때보다 큰 규모로 공공분양주택 정책을 확장할 계획인 것이다.

문재인 정부 마지막 해인 2022년 주택도시기금 예산안에서 항목별 예산은 매입임대(용자), 전세임대(용자), 매입임대(출자) 순으로 규모가 커졌다. 이는 2016년 이후 처음으로 전세임대(용자)보다 규모가 큰 항목에 예산이 편성된 중요한 변화였다. 그러나 윤석열 정부는 2023년 예산안에서 매입임대(용자) 예산을 전세임대(용자) 예산보다 낮은 수준으로 대폭 삭감했고, 2024년 이후에도 매입임대주택을 비롯한 다른 공공임대주택 예산보다 전세임대주택 예산을 높게 유지할 계획이다. 2026년부터는 공공분양주택 예산 규모가 가장 커진다. 중기재정계획 상으로 매입임대(출자) 및 전세임대(용자) 예산은 2024년 이후 다시 증액한다는 계획인데, 2023년에만 재정을 긴급히 삭감해야 할 이유는 제시되지 않았다. 정리하자면 윤석열 정부는 주거취약계층의 주거지원을 위해 장기공공임대주택을 확대하기보다, 민간임대주택을 활용하는 전세임대주택과 민간에 소유권을 이전하는 공공분양주택을 확대하는 정책 방향을 설정한 것을 확인할 수 있다.

표 8. 공공임대·분양주택의 2022~2023년 예산안 및 2024~2026년 중기재정계획

(단위: 백만원)

구분	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년
영구임대(출자)	306,400	179,683	133,791	-	-
노후공공임대 리모델링	480,557	204,577	135,784	135,784	135,784
매입임대(용자)	5,809,250	3,237,000	4,277,800	4,490,600	4,703,400
매입임대(출자)	3,346,700	2,839,300	3,643,550	3,831,100	4,018,650
국민임대(용자)	751,700	300,114	295,844	-	-
국민임대(출자)	340,200	219,221	200,603	-	-
행복주택(용자)	1,618,800	1,004,089	677,423	-	-
행복주택(출자)	1,095,300	684,607	472,465	-	-
통합공공임대(용자)	965,615	1,190,038	1,703,365	2,816,399	3,373,776
통합공공임대(출자)	857,477	1,070,374	1,531,682	2,521,803	3,001,428
전세임대(용자)	4,532,791	3,511,950	4,908,250	5,152,000	5,374,750
분양전환임대(용자)	233,500	117,958	144,526	164,083	173,726
분양주택(용자)	316,250	1,395,541	2,894,005	4,075,379	6,662,880

자료: 국토교통부, 2022, 2023년도 기금운용계획 사업설명자료(II-1).

3. 결론: 국회는 주거취약계층을 위한 장기공공임대주택 예산 삭감 막아야

2022년 공공임대주택 예산이 역대 가장 큰 규모라는 점을 감안해도, 2023년 예산안에서 전년 대비 5조 7천억원 이상을 삭감하는 것은 상식적으로 납득하기 어렵다. 추경호 경제부총리와 기획재정부는 지난 정부가 한시적으로 시행한 공공전세주택 사업을 종료하는 수준으로 예산이 조정되는 것이라고 설명했지만, 주택도시기금 예산을 살펴본 결과 주거취약계층을 위한 장기공공임대주택 예산이 대폭 감소한다는 것이 확인됐다.

이명박 정부는 국민임대(용자) 예산을 2009년 전년 대비 1조 2,431억원 삭감(3조 4,218억원 → 2조 1,787억원)한 데 이어, 2012년에도 1조 4,076억원 삭감(2조 3,681억원 → 9,605억원)했다. 노무현 정부가 추진했던 국민임대주택보다 분양전환임대(5년·10년임대)주택과 공공분양주택 정책에 무게가 실리며, 택지개발 방식을 통해 장기공공임대주택을 대규모로 공급할 기회를 놓쳤다. 주택이외의 거처에

거주하는 가구가 2010년 13만가구에서 2015년 39만가구로 대폭 증가한 것은 이명박 정부가 추진한 주거정책의 변화와 무관하지 않다.

윤석열 정부는 과거로부터 교훈을 얻지 못한 채, 주거취약계층을 위한 장기공공임대주택 예산을 줄이고, 주택을 구입할 여력이 있는 중간소득계층 이상의 청년 세대 일부에게 편중된 공공분양주택 정책을 추진하려는 점이 임기 첫해 수립한 예산안에서부터 드러난다. 2023년 예산안에서는 반지하 거주 가구에 대한 주거지원을 강화하려는 의지도 '비정상거처'를 해소하겠다는 의지도 찾아보기 어렵다. 중기재정계획 상으로는 매입임대주택과 전세임대주택 예산이 추가로 감액되지 않으며, 통합공공임대주택 예산은 꾸준히 증액될 예정이지만, 정부의 2023년 예산안이 그대로 통과될 경우 중기재정계획의 수정과 함께 2024년 이후에도 장기공공임대주택 예산의 삭감이 반복될 가능성이 높다. 정부는 한정된 공적자금을 장기공공임대주택보다 공공분양주택, 구입·전세자금 대출 지원, 민간임대주택 활용 정책에 더 많이 투입하겠다는 기초를 명확히 밝혔다.

따라서 국회는 예산안 심사 과정에서 장기공공임대주택 예산이 적어도 전년보다 삭감되지 않도록 해야 한다. 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택 예산은 신규 공급 중단에 따라 감액되는 것은 불가피하겠으나, 세 장기공공임대주택 유형의 감액 규모보다 큰 규모로 통합공공임대주택 예산을 증액할 필요가 있다. 통합공공임대주택 공급량을 확대하는 동시에, 다양한 소득계층을 모집하는 방식만으로는 저소득층도 부담가능한 임대료를 책정하기 어려우므로 주택도시기금의 출자비율을 현재보다 상향할 필요가 있다.

신규 공공임대주택 공급을 위한 예산보다 규모가 작아 상대적으로 주목도가 낮으나, 노후 공공임대 리모델링 예산의 감액도 막아야 한다. 현재 LH는 노후 장기공공임대주택의 수선유지비를 대부분 자체 예산으로 투입하고 있다는 점을 고려하면, 단순히 노후 공공임대 리모델링 예산의 삭감을 막는 차원을 넘어 2022년보다 증액하는 것이 바람직하다. 국민임대주택도 준공 후 15년 이상 경과한 재고가 누적되며 시설개선사업에 대한 수요가 증가하고 있으므로, 노후공공임대 리모델링 예산을 대폭 확대하여 사업 대상에 포함할 필요가 있다. 중앙정부가 공공주택사업자에게 장기공공임대주택의 관리·운영 예산을 대부분을 떠넘기는 현재와 같은 구조는 시급히 개선되어야 한다. 공공임대주택의 관리·운영에 소요되는 예산의

일정 비율 이상을 정부가 지원하도록 규정하기 위해 이를 위해 '장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법'을 개정하는 것이 필요하다.

<표 9>를 통해 확인할 수 있듯, 현재 주택도시기금의 주요 수입원은 기타민간 예수금(주택청약종합저축), 국공채발행수입(국민주택채권), 기타민간이자수입(구입·전세자금 대출의 이자수입), 일반회계전입금(재정지원)이다. 박근혜 정부 시기에는 일반회계전입금이 1조원 미만이었었는데, 문재인 정부가 지속적으로 증액해 2021년부터 기타민간이자수입보다 규모가 커졌다. 윤석열 정부도 2023년 예산안에서 일반회계전입금을 소폭 증액했는데, 공공임대주택을 위한 재정지원을 확대한 것은 아니다. 증가분 대부분은 구입·전세자금 대출을 위한 이차보전 예산 지원에 투입될 계획이다. 주택시장에 투입되는 민간자금 일부를 활용해 공공임대주택을 공급하는 현재 주택도시기금의 수입구조로는 잔여적 주거복지 정책조차 적절히 실행하기 어렵다. 국회는 장기공공임대주택의 꾸준한 공급을 위해 정부의 지속적인 재정지원을 담보하는 법 개정안을 처리하는 한편, 현재 수입구조를 개편하는 방안을 마련할 필요가 있다.

표 9. 주택도시기금 주요 수입원의 변화(2016~2023년)

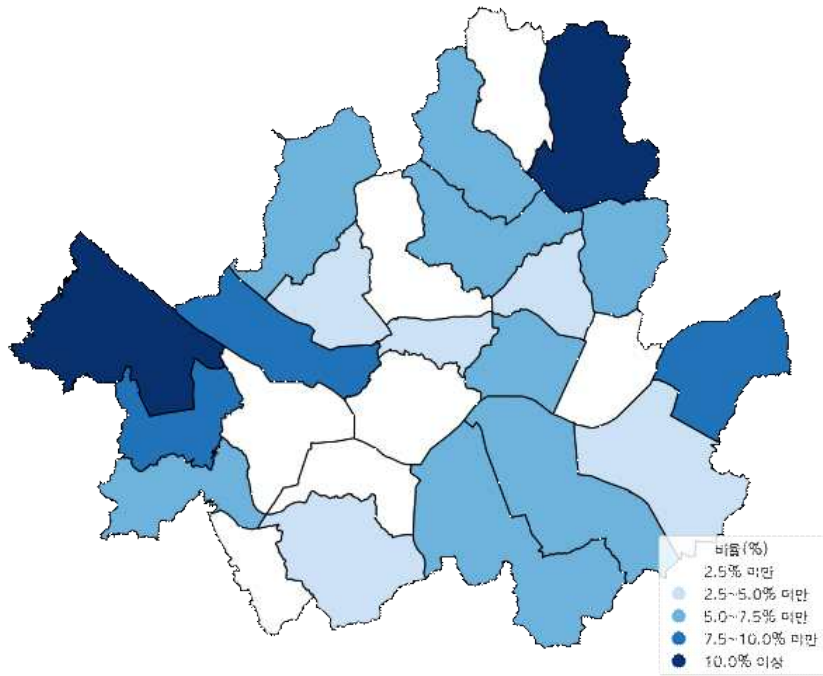
(단위: 백만원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
기타민간 예수금	16,847,300	17,528,120	17,108,500	17,546,400	17,729,600	16,977,000	20,740,900	21,505,300
국공채 발행수입	15,000,000	15,000,000	15,000,000	15,000,000	15,000,000	15,000,000	18,000,000	16,000,000
기타민간 이자수입	3,133,900	2,853,700	2,693,100	3,001,727	3,075,152	3,251,407	3,306,194	3,273,113
일반회계 전입금	587,267	717,373	944,762	1,736,807	2,424,024	3,593,621	4,278,137	4,558,870

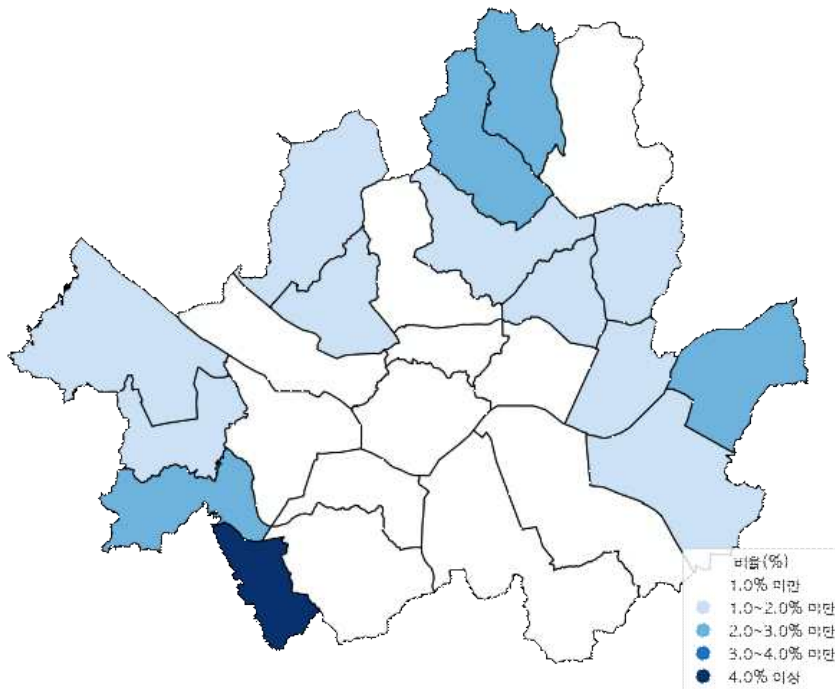
자료: 기획재정부, 해당연도, 열린재정.

연내 윤석열 정부는 '주거복지로드맵'을 발표해 지하, 옥상, 주택이외의 거처 등 비적정 거처에 거주하는 가구에 공공임대주택을 지원하기 위한 중장기 전략을 수립해야 한다. 반지하를 포함한 자·옥·고 거주 가구 비율이 높은 서울 등 수도권에서는 더 이상 대규모 택지개발 방식이 어렵기 때문에 매입임대주택 예산은 꾸준히 증액하는 것이 필요하다. <그림 2>에서 확인할 수 있듯, 2021년 일반가구 수 대비 2022년 10월 기준 장기건설임대주택(영구임대·50년임대·국민임대·장기전세·행복주택) 재고 비율이 강서구, 노원구는 10% 이상이지만, 25개 구의 약 절반은 5% 미만으로 낮다. 장기건설임대주택 재고가 적은 한계는 매입임대주택 공급 확대를 통해 보완되어야 하는데, 금천구를 제외한 모든 구에서 일반가구 대비 매

입임대주택 재고 비율이 4% 미만으로 낮다. 특히 도심권에 위치한 자치구 대부분은 매입임대주택 재고 비율이 1% 미만이다. 중앙정부는 저·옥고 거주가구 규모를 고려해 매입임대주택 재고를 확대하는 한편, 지방정부와 협력하여 지역별 불균형이 발생하지 않도록 공급계획을 수립할 필요가 있다.



서울 구별 일반가구수 대비 장기건설임대주택 비율



서울 구별 일반가구수 대비 매입임대주택 비율

그림 9. 서울 구별 일반가구수 대비 장기건설임대주택, 매입임대주택 비율(2022년 10월 기준)
 자료: 마이홈포털, 기존 임대주택 찾기(2022년 10월 26일 자료수집); 통계청, 2021, 인구총조사.

발제2

주택정책 예산 확대 방안

임재만 세종대 부동산학과 교수, 참여연대 민생희망본부 실행위원

1. 서론

- 공공임대주택의 임대료 수준은 일반 시장임대료 수준보다 낮은 수준
- 공공주택사업자는 임대료 수입만으로 임대주택을 건설, 공급, 운영비용을 충당하기 어려움. 따라서 정부의 적극적인 재정지원이 필요함
- 다만 공공임대주택 확대에는 정부와 사업자의 재정부담 증가라는 현실적 한계가 존재
- 여기서는 공공임대주택 공급 이후 관리운영 단계에서 발생하는 손실에 대한 보전 문제는 논외로 하고 건설 단계의 재원지원(택지비용 지원, 주택건설비 지원)에 대해서만 살펴봄

2. 주거부문 재정투입

- 국토교통부, 보건복지부 등 6개 부처
- 지원 유형 : 주거비지원, 주택개량사업, 공공임대주택공급, 용자
- 지출구조 : 일반재정(일반회계, 특별회계), 주택도시기금(국토부), 주택금융신용보증기금(금융위)
- 수요자 지원보다 공급자 지원이 강함
- 수요자 지원도 공공임대주택 공급 및 분양은 감소 추세, 전세금 및 주택구입자금 등의 용자 지원 증가 추세

3. 주거부문 재정투입 현황

- 수요자 지원

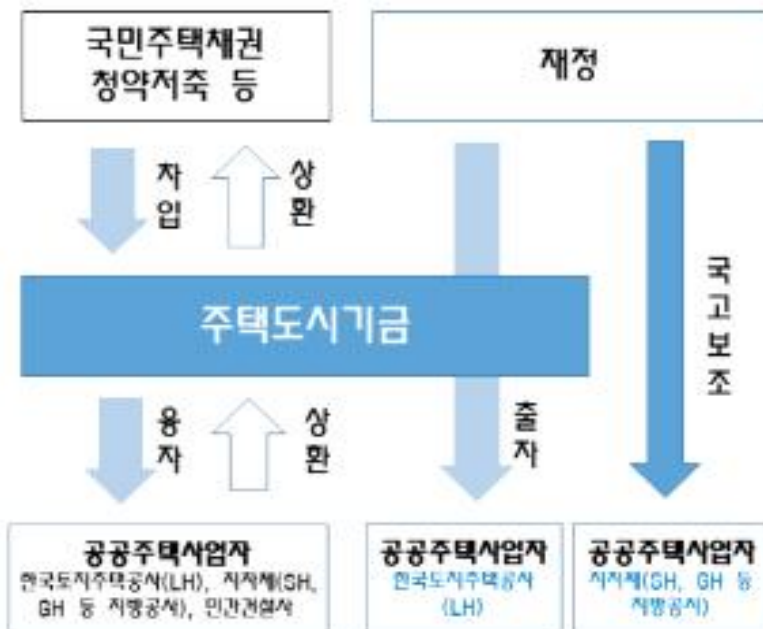
- 자가 : 주택구입지원(자금 융자, 이차보전), 주택유지보수지원(노후주택 개량, 에너지 보조 등), 주택구매에 따른 각종 세제 혜택 등
- 임차 : 주거비지원(임대료 지원, 임대보증금 융자와 이차보전), 임대료에 대한 각종 세제 혜택•공급자 지원-택지지원(토지수용권, 할인공급), 금융지원, 세제지원
- 공공주택 건설 출자와 용자

4. 주택건설비지원

- 공급재원

- 중앙정부의 재정
- 주택도시기금
- 공공주택사업자 자체 자원
- 공공임대주택 입주자의 임대보증금

<주택도시기금 조성 및 운용 구조>



* 자료: 장경석·송민경(2020)

<주택도시기금 조성 및 운용 현황>

단위: 조원

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
합계	45.4	52.7	64.5	64.8	67.4	66.5	69.3	74.6	100.3	116.9	
조성	국민주택채권	9.7	10.5	12.4	12.1	15.9	14.3	15.1	15.4	18.7	18.8
	청약저축	11.3	14.7	16.2	16.6	19.1	18.3	17.1	16.2	21.2	23.1
	일반회계전입금	0.1	0.3	0.3	0.3	0.6	0.9	1.0	1.7	2.4	3.6
	타계정전입금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.7	0.6	0.5	0.9
	복권기금전입금	0.5	0.5	0.5	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
	용자금회수	10.1	12.4	13.5	10.2	13.4	10.2	9.5	11.3	14.9	14.2
	예치금회수	10.5	11.3	18.8	23.2	13.1	13.3	11.9	15.9	30.5	40.7
	예탁금회수	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	5.9	10.4	9.8	8.6	11.6
	수입이자 등	3.2	3.0	2.7	2.0	2.7	2.9	3.0	3.1	3.1	3.4
운용	차입금상환 등	17.3	18.4	23.7	25.3	32.1	32.3	37.0	35.6	40.4	37.9
	용자사업	15.9	14.1	15.9	15.6	15.6	18.6	22.9	26.1	26.1	30.6
	기타사업	1.1	1.5	2.0	2.7	3.0	2.6	0.5	0.5	0.5	1.0
	여유자금투자	11.0	18.6	23.0	36.3	16.6	12.9	8.9	12.3	33.2	47.4
	기타	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

*자료: 박준·봉인식(2022)

<2023년 주택도시기금예산(일부)>

(단위: 억원)

	2022예산	2023예산안	전년대비
분양주택(용자)	3,163	13,955	+10,792
주택구입,전세자금(용자)	95,300	110,570	+15,270
공공임대(용자)	173,776	123,242	-50,534
공공임대(출자)	29,350	25,760	-3,590
민간임대(용자)	17,369	17,788	+419
기금합계	356,419	333,085	-23,334

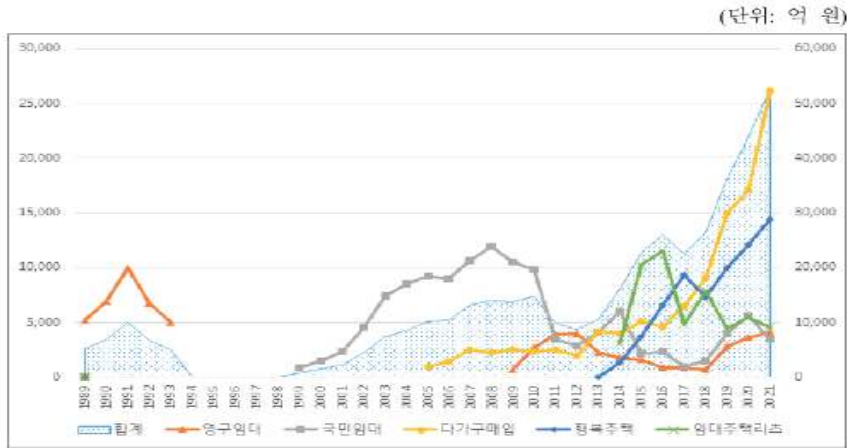
* 일반회계(주거급여 등) 2조 7,238억원 별도

5. 공공임대주택 자원분담 비율

- 영구임대주택
 - 국가재정 85%, 입주자 15%
- 국민임대주택(평균)

- 재정 30%, 기금 40%, 입주자 20%, 사업자 10%
- 매입임대주택(신혼부부 기준)
- 출자(국가부조) 45%, 기금 용자 50%, 입주자 5%

<공공임대주택사업자 재정출자액 추이>



주: 2019년까지는 결산액 기준임. 왼쪽 축은 공공임대주택 유형별 출자액, 오른쪽 축은 합계를 의미함. 2020년과 2021년 자료는 예산기준, 그 외 자료는 결산기준임. 세부

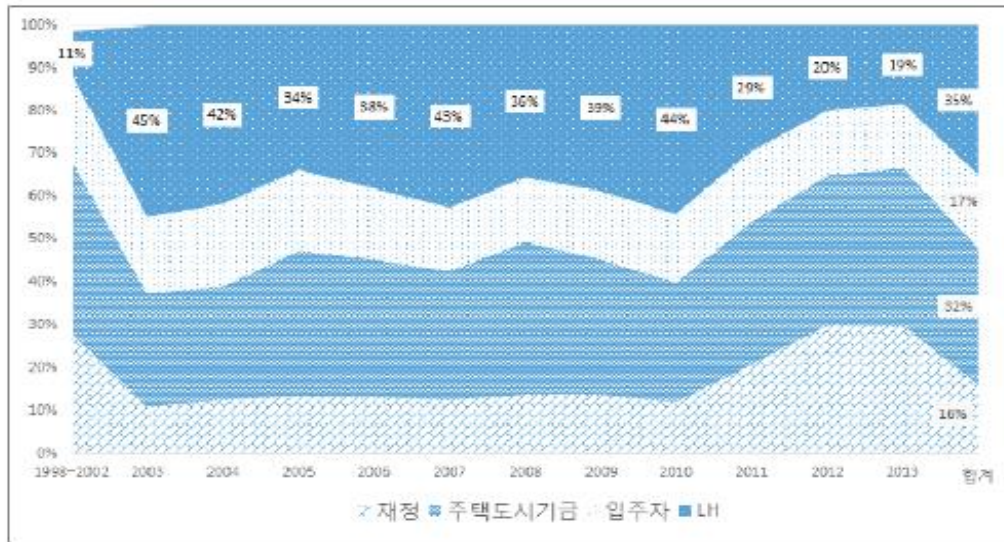
* 자료: 장경석·송민경(2020)

<공공임대주택 재고 현황>

(단위 :천호)

	2020년	2019년	2018년	2017년	2016년	2015년	2014년	2013년	2012년	2011년	2010년
합계	1,737	1,659	1,572	1,441	1,357	1,257	1,177	1,124	1,037	1,020	976
영구임대 (50년)	213	209	207	202	199	196	193	192	190	190	190
50년임대 국민임대 (30년)	112	112	111	109	108	108	106	103	101	101	101
564	541	535	524	509	471	452	427	404	386	335	
행복주택	89	63	38	33	32	28	26	26	20	18	16
장기전세	36	33	33	16	2	0.8					
사원임대 (50/10/5년)	12	15	23	18	26	22	30	29	25	26	28
건설임대 (10/5년)	250	274	272	241	223	207	185	171	160	188	213
매입임대	178	146	118	103	92	82	69	61	51	46	41
전세임대 등	283	266	235	195	166	142	116	115	86	65	52

<국민임대주택 자원분담비율 추이>



* 자료: 진미윤(2015)

6. 주요 쟁점

- 공공임대주택 예산은 장기계획보다는 시대적 상황, 대선공약, 사업자의 재무적 상황 등에 따라 자주 변경
 - 물가상승률, 도시화율, 실업률, 대통령 선거가 주택정책 예산의 주요 결정요인 (김은미, 2020)
- 주택정책예산은 국가의 경제발전 수준과 주택투자의 상관관계가 높음
 - Strassman(1970) : GDP 대비 주택투자의 비중은 저개발국가는 2.5%, 중간수준 국가(4.6%), 선진국(4.4%) - 2006~2019: 인구1인당 주택예산은 평균 361천원, 주택 예산/정부예산 비율은 평균 5.5%
- 공공임대주택 재고에 분양전환, 비 장기 주택 포함(국토부2022년 OECD 평균인 8% 달성 예상, 경실련은 2020년 4%에 불과하다고 주장, 30년 이상은 약 5% 수준으로 판단)
- 일반예산 재정 투입은 적고, 부채성기금인 주택도시시기금 예산이 대부분
- 공공임대주택 건설비 지원은 있으나, 관리운영비 지원은 일부 노후주택 리모델링 예산 외에는 사실상 전무
- 공공주택사업자의 교차보전에 의존(토지수용으로 조성한 공공택지의 일반 매각)

7. 공공임대주택 자원 확보방안

- 김형준(2019) : 임대주택유동화증권도입
- 프랑스 사례 : 예금공탁관리공사가관리하는 저축예금 LivretA, 기업의 1% 주택기금(진미윤·김경미, 2019; 박원석, 2019)
- 미국 affordable housing plan : LHITC, 지역재투자법, inclusionary zoning, 영리 및 비영리부담가능주택리츠(이재춘, 2016; 박원석, 2018)
- 공동체토지신탁제도(전은호·서순탁, 2009), 공공임대주택의 지분공유주택으로 전환(김용창, 2013)
- 운용 효율화, 지원대상 다양화
- 추가 자원 발굴-종합부동산세(현재 교부세재원)
 - 부동산 양도소득세(박준·봉인식, 2022): 2021년 양도차익 110.9조원, 양도소득 82.7조원, 총징수액 19.0조원
 - 법인세특별부가세 재도입(임윤수, 2006)
 - 개발부담금(심민석, 2017; 이외희외, 2020; 김나래2021): 부과대상 확대, 개발이익 산정 기준 정비, 부담률 상향 등 개선
 - 재건축부담금(경향신문, 2022.7.10.)
 - 수익자부담금제 재도입(임윤수, 2006; 성중탁, 2022)

UNECE사회주택 개발비용 감축 구조

	방식	주체	내용	특징
건설비용 절감	공적 사업자 육성	정부	공공지원 공급자 육성 통해 사업자 이익 감소	공급자 이익
	토지가격 할인	정부	인구밀집지역에서는 한계	토지
	보조금	정부	건축재정으로 제한적	공사비, 금융비용
조세감면	민간투자	정부	사회주택 개발에 세금 부과 경향 증가	
	부담가능한 주택	정부	건축재정으로 세금 부과 증가 추세	
자기자본 활용	보유자산과 잉여자산	사업자	건축재정으로 사회주택 사업자의 자산 활용 강제	공사비, 금융비용
	자기자본 매각/부동산 판매	사업자	신규 또는 개보수 자금 마련 목적	공사비, 금융비용
	상업용지 공급(교차보조)	사업자	상업용지 개발과 판매 증가 추세	공사비, 금융비용
금융체계	공공 용자	정부	전통적인 방식이나 감소 추세	금융비용
	민간대출	민간	역할 증가하나, 부정적 견해로 금융비용 과다	금융비용
	정부보증민간투자	정부	수요 증가, 저렴한 금융 활용 가능	금융비용
	이자보전	정부	금리인상, 임금감소 등 금융비용 상승 시 초과비용을 정부가 부담	금융비용
	특정목적 저축예금 유동화	정부	프랑스 등 일부 국가에서 추진	금융비용

<공공임대주택 자금 소요>

건물 생애주기	신규주택	기존 주택		
	신축	유지보수	대수선, 리모델링	철거
주요재원	- 보조금 - 공공용자 - 자기자본 - 세금공제 - 민간대출	- 임대료의 일부 주거급여 또는 다른 공적부조	- 공공자금 - 자기자본 - 특별국제기금 - 에너지개선자금	- 공공자금 - 자기자본
개입의 근거	- 신규 공급을 위 한 자금 필요	- 페인팅, 배관, 청소, 통신, 성 능개선 등 필요	- 에너지효율성 증대 - 대수선 작업 실 행과 새로운 요 구 달성 필요	- 수선이 불가능 할 경우 필요 - 장기간 공실일 경우 필요

<개발이익환수제도>

연대별	최협의	협의	광의
1980	수익자부담금제	간주취득세제 농지, 산지전용부담금제	양도소득세제
1990	토지초과이득세제	간주취득세제 개발부담금제 농지, 산지전용부담금제	양도소득세제 토지초과이득세제
2006 이후		간주취득세제 개발부담금제(재건축부담금제 포함) 농지조성비 <u>대체산림자원조성비</u>	양도소득세제

<종부세 결정 현황>

(단위:십억원)

연도	2008	2010	2011	2012
세액	2,328	1,086	1,137	1,243
연도	2013	2014	2015	2016
세액	1,307	1,297	1,408	1,530
연도	2017	2018	2019	2020
세액	1,686	1,877	3,007	3,901
연도	2021			
세액	7,268			

<불로소득과 근로소득>

구분	자산 양도차익			근로소득			양도차익 - 근로소득 (%)	조세환수율	
	과세 대상 인원 (천 명)	양도 차익 (조 원)	1인당 양도차익 (백만 원)	과세 대상 인원 (천 명)	금액 (조 원)	1인당 근로소득 (백만 원)		결정세액 + 양도차익 (%)	결정세액 - 근로소득 (%)
2009	752	100.27	133.3	8,517	220.93	25.9	45.4	14.7	5.82
2010	756	91.44	121.0	9,221	249.06	27.0	36.7	15.4	6.26
2011	802	85.26	106.3	9,918	276.56	27.9	30.8	15.3	6.44
2012	694	84.94	122.4	10,537	302.18	28.7	28.1	16.1	6.61
2013	681	80.97	118.9	11,055	326.75	29.6	24.8	15.6	6.82
2014	807	93.27	115.6	8,663	319.98	36.9	29.1	15.7	7.94
2015	925	113.16	122.3	9,229	347.81	37.7	32.5	15.7	8.12
2016	925	113.05	122.2	9,998	376.42	37.6	30.0	17.0	8.20
2017	979	130.22	133.0	10,615	408.61	38.5	31.9	17.2	8.50
2018	893	142.77	159.9	11,359	441.59	38.9	32.3	17.2	8.68
2019	768	117.44	152.9	12,113	474.36	39.2	24.8	20.0	8.66
총합계	8,982	1,152.79	128.3	111,224	3,744.25	33.7	30.8	16.5	7.67

주. 자산 양도차익 통계의 경우 필요경비 등을 공제한 것이 양도차익이고 비과세대상 양도차익을 집계하지 않기 때문에 근로소득 금액의 경우도 2009-2013년은 과세 대상자, 2014년부터 결정세액이 있는 자를 대상으로 함. 근로소득금액은 과세 대상 근로소득(총급여에서 근로소득 공제액을 뺀 금액임).

자료: 국세청 국세통계, 통계청 국가통계포털, 양도차익 과세 대상 인원은 이나라지표

* 자료: 김용창(2021)

<110만호 공공주택 자원조달 시나리오>

비용분담 비율	공공주택 외 사업 축소조정율	추가전입 없음	양도소득세 부동산분 전입1	양도소득세 부동산분 전입2
기금출자 20%	0%	주택도시기금만으로 운용가능	불필요	불필요
기금용자 40%				
사업자 35%				
입주자 5%	5%	주택도시기금만으로 운용가능	불필요	불필요
	10%	주택도시기금만으로 운용가능	불필요	불필요
기금출자 20%	0%	2028년부터 운용한계	2% 추가전입으로 운용가능	2% 추가전입으로 운용가능
기금용자 60%				
사업자 20%				
입주자 0%	5%	주택도시기금만으로 운용가능	불필요	불필요
	10%	주택도시기금만으로 운용가능	불필요	불필요
기금출자 20%	0%	2026년부터 운용한계	27% 추가전입으로 운용가능	34% 추가전입으로 운용가능
기금용자 75%				
사업자 5%				
입주자 0%	5%	2026년부터 운용한계	20% 추가전입으로 운용가능	26% 추가전입으로 운용가능
	10%	2027년부터 운용한계	15% 추가전입으로 운용가능	19% 추가전입으로 운용가능

*자료: 박준·봉인식(2022)

<개발부담금 징수액>

(단위 : 억원)

구분		'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
균형 발전 특별 회계	지역자율계정	36,924	36,327	34,656	34,737	34,527	44,981	45,901	46,645	52,641
	지역지원계정	57,905	58,251	55,470	59,046	55,398	51,927	49,184	47,288	42,035
	제주계정	1,960	3,943	3,836	3,531	3,431	3,622	3,618	3,260	3,218
	세종계정	-	-	-	-	104	704	1,037	1,026	1,004
	총계	96,789	98,521	93,962	97,314	93,460	101,234	99,739	98,219	98,898
개발 부담금	징수액 ¹⁾	1,474	1,059	1,496	1,213	1,031	880	964	1,682	1,617
	비율(%) ²⁾	4.0	2.9	4.3	3.5	3.0	2.0	2.1	3.6	3.1

주 : 1) 당해연도 개발부담금 징수액 중 특별회계 귀속액, 지역자율계정에 귀속됨.

2) 지역자율계정 대비 비중

<토지초과이득세>

연도	징수결정액	징수실적
1991	2,328	1,902
1992	1,331	1,218
1993	5,659	3,226
1994	702	561
1995	329	280
1996	157	137
1997	-3	-8
1998	105	51

참고문헌

- 김용창. (2021). 부동산 불로소득 자본주의 체제와 탈취에 바탕을 둔 축적의 특성. 마르크스주의 연구, 18(3), 41-83.
- 김은미. (2020). 한국 주택정책의 결정요인 분석: 정부의 주택예산을 중심으로. 한국행정논집, 32(2), 301-326.
- 박준·봉인식. (2022). 공공주택 공급확대를 위한 재원조달 분석. 주택연구, 30(2), 107-139.
- 장경석·송민경. (2020). 공공임대주택 공급동향과 정책과제. 국회입법조사처 연구보고서.
- 진미윤(2015). 공공임대주택의 운영손실보전을 위한 재정 지원 연구: PSO 적용가능성을 중심으로, LH토지주택연구원.
- 최성은. (2017). 주거부문 재정지출 현황과 저소득층 주거지원정책의 방향. 한국조세재정연구원 조세재정 BRIEF

공공임대주택의 새로운 길, 예산 확대가 답이다

박정엽 정책분과장, 서울주거복지센터협회

1. 공공임대주택 현실

우리나라 공공임대주택의 대다수는 중앙정부가 지원하고 있다. 중앙정부가 약 80% 공공임대주택을 보유하고 있고, 지방정부는 서울특별시가 다수의 공공임대주택의 재고를 갖고 있다. 공공주택특별법에 의하면 중앙정부와 지방정부가 모두 공급이 가능하나 그 동안 빠르고 효율적으로 국토를 관리하고 주택 수를 늘리기 위해서 중앙정부가 주도하여 주택보급률 및 공공임대주택 재고율을 높인 것은 사실이다. 2022년 현재 주택보급률이 100% 넘고, 공공임대주택 재고량도 150만호가 넘는 과시적인 양적 성과를 이루었지만 지금도 많은 주거취약계층은 공공임대주택에 입주하기 위하여 많은 시간을 기다려야 하는 실정이다. 세계적으로도 100만호 이상의 공공임대주택을 갖고 있는 나라는 프랑스, 영국 등 일부 나라에 불과하고 공공임대주택비율로 보면 세계 9위권의 높은 수준에 오르긴 했다. 서구 선진국들과 달리 우리나라의 공공임대주택은 공동주택인 아파트 형태로 대부분 건설되어, 공공임대주택 입주자들은 민간임대주택보다 저렴하고 안정적인 주거를 할 수 있고 아파트에 대한 국민적 인식이 좋은 편이라 대부분 만족하고 있으나 영구임대나 일부 국민임대아파트 거주자가 제기하는 환경, 소음문제 등 슬럼화된 환경의 사회적 배제와 낙인효과가 일부 나타나는 부작용이 있다.

2. 우리나라의 공공임대주택 수는 여전히 부족하다

일부 전문가들은 우리나라의 공공임대주택 재고와 주거환경을 고려하면 예전처럼 막대한 예산을 들여서 택지를 개발하고 건설형 공공임대주택을 짓는 것보다 다양한 국

민의 주거 욕구에 맞추어 공공임대주택을 제공하는 것이 좋다고 말한다. 거시적인 관점에서 보면 그 방향은 맞다. 하지만 수요와 공급의 법칙에 의해 지어지는 민간주택과 달리 공공주택은 신도시 중심의 대규모 개발지와 특정지역에 편중되어 있는 공공임대주택으로 인해 지자체간의 갈등, 주민들의 반발이 이어졌다. 지난 2020년 여름 문재인 정부가 부동산과 주거정책에 대한 신랄한 비판을 받아 정책방향을 바꾸며 많은 사람들이 선호하는 서울시에 공공임대주택 약 10만호를 건설하겠다는 8.4부동산 대책을 발표한다. 이 때 서울시에서 마포구와 노원구가 대규모의 공공임대주택 선정 부지로 국토교통부가 발표하게 되고, 해당 지역구의 주민을 비롯해서 지역 정치인, 행정관청이 적극적으로 반대의사를 피력했다. 주거정책은 중앙정부의 권한이 많고 개발정보가 누출되었을 때 투기나 여러 부작용을 고려해서 해당 지방자치단체와 논의 없이 했다고 하나 마포와 노원 주민들은 커다란 현수막에 살벌한 문구로 중앙정부를 비판하던 모습이 눈에 선하다. 2년이 지난 지금 그 8.4부동산, 2.4부동산 공급대책은 어떻게 되었을까?

마포구와 노원구는 공공임대주택 추진이 무산되고 지역의 여론은 여전히 공공임대주택 반대라는 명확한 주장을 하고 있다. 최근에 한국철도공사의 용산정비창 부지에 공공임대주택 설립문제도 위와 똑같은 상황이다. 서울시는 어느 곳이든 새로운 부지에 대규모의 공공임대주택 건설이 힘든 상황이다. 이런 상황에서 서울시에 거주하는 주거취약계층은 갈수록 늘어나고 있으며, 코로나19와 경기침체로 향후 주거약자가 더 늘어날 것은 자명해 보이는 일이다. 주거복지 현장에서 일하는 주거복지센터 종사자와 사회복지 전담공무원은 갈수록 늘어나는 주거수요에 따라가기 버거울 정도로 공공임대주택의 절대적 양은 부족하다.

3. 예산의 확대는 꼭 필요하다

공공임대주택 건설 비용은 정부보조금(출자), 용자, 주택 사업시행자의 자체재원, 입주자 부담금 등으로 구성된다. 국민주택채권이나 청약저축, 복권수입 등이 주택도시 기금으로 조성되고 이 기금으로 사업시행자에게 공공임대주택 건설비용을 지원하는 것이다. 공공임대주택 종류별로 재원 구조는 다양하나 정부재정(20~50%), 주택기금(35~45%), 사업자 및 입주자 부담금(10~30%)의 재원조달 비율로 이루어져 있다. 정부재정이 적게는 20%, 많게 지원되는 곳은 절반의 비용을 정부가 조달해야 한다. 정부 재정을 줄이고 공공임대주택을 늘리겠다는 얘기는 주택기금이나 사업자, 입주자 부담을 많이 늘려야만 가능한 것이다.

올해 공공임대 예산이 22조 1300억원이다. 23년도 예산은 올해보다 약 25% 삭감한 16조 4천억원으로 정부가 예산안을 국회에 제출하였다. 국가재정 및 주택도시기금 운용계획과 연계하여 예산을 수립해야 하는데 지난 정부의 주거복지로드맵을 바꾸지 않은 상황에서 갑작스럽게 예산을 줄인다는 것은 결국 공공임대주택 건설을 축소하겠다는 것이다. 결국 22년도 17만호의 공공임대주택 물량이 23년도 10만 5천호로 약 38% 공급량이 감소한다. 부족한 물량은 공공임대주택 분양으로 전환하여 LH공사와 민간주택건설사 이익만 추구하게 될 것이다.

지난 여름 폭우피해로 많은 주거취약계층 사람들이 인명과 재산 피해를 보았다. 서울시의 20만가구가 (반)지하가구로 주거상향을 위해서 많은 공공임대주택이 필요한데 중앙정부는 정책의 방향이 반대로 가고 있는 것이다. 단시간에 (반)지하가구를 비롯한 비주택 문제를 해결할 수 없다. 정부가 장기계획을 수립하고 재난에 대비한 각종 대안을 세워도 서민들의 안정적인 삶을 보장하기에는 무리인데 예산을 축소하고 어떻게 이 문제를 해결할 것인지 이해가 되지 않는다.

4. 공공임대주택의 새로운 길

공공임대주택은 변해야 할 부분이 많다. 공공임대주택 공급부터 입주자 선정, 배분 과정, 맞춤형 주택수요에 부응하는 각종 주택을 시대의 변화에 맞추어 제공해야 하고, 입주자의 경제적 상황을 고려하여 저렴한 보증금과 월임대료 책정은 주거복지정책의 근간이 된다. 국가의 사회안전망 확보의 최우선은 국민 모두가 편안하게 거주할 수 있는 주거가 권리로서 보장되는 것이다. 주거기본법에서 모든 국민은 편안하고 안전하게 살 주거권을 갖고 있다고 명시되어 있다. 서울을 비롯하여 세계 유명한 대도시는 이런 도시의 문제를 공통적으로 갖고 있다. 도시의 아름다운 이면에는 재개발로 인한 철거민, 위험한 노후 주거지, 다양한 비주택의 모습이 만연하다. 우리 모두가 함께 어울려서 살기 위해서는 저소득층, 도시빈민들을 안 보이게 이전하라고 행정명령을 내리는 것이 아니라 그 분들도 보금자리로서 누릴 공간을 제공하는 것이 정부의 중요한 책무이다. 공공임대주택의 예산은 국민들의 주거권을 확보하기 위한 최소한의 노력인 것이다.

토론 2

지수 민달팽이유니온 위원장

토론 3

이소영 과장, 국토교통부 공공주택정책과

토론 4

서환식 처장, LH 건설임대사업처

토론 5

정종대 센터장, 서울시 주택정책지원센터

2023년 공공임대주택 예산 토론회

발행일 2022. 10. 31.

발행처 내나라공공임대농성단

담당 참여연대 민생희망본부 02-723-5303

min@pspd.org