
연구연수 결과보고서

내 한국토지주택공사 ****연구원

2017. 5. 1 ~ 2018. 4.30

2018. 5.10

담 당 자	부 서 장	원 장

기획조정본부장

1. 연수개요

1) 연수자

- 박 * * (도시공간연구실 연구위원)

2) 연수기관

- LH 한국토지주택공사 ****연구원

3) 연수기간

- 2017. 6. 1 ~ 2018. 4.30

4) 연수목적

- 당초 연구연수 계획에는 ① LH공사에서 공급한 모든 유형의 공공임대주택에 대한 운영·관리체계 검토, ② LH공사에서 관리하고 있는 주거급여에 대한 운영체계 검토를 통한 공공임대주택 및 주거급여 운영·관리 체계화를 위한 탐색적 연구를 목표로 하였음.
- 그러나 LH공사의 사규에 따라 인터넷 및 인트라넷 사용이 허가되지 않았고, 주거급여 시스템에 접근할 수 없어 부득이하게 연구주제를 변경함.
 - ****연구원의 원장과 주거복지연구실장에게 인터넷 사용을 요청하였으나, LH공사 총무과에서 거부함.
- 이에 따라 연구주제를 공공임대주택 운영·관리체계 개선방향 및 사회주택 운영 활성화를 위한 기초연구로 재설정함.
 - 아울러 선진국 사례를 검토하여 주택임대차제도의 개선방향을 모색함.

5) 연수방법

- 공공임대주택 운영·관리체계 개선방향
 - ****연구원 박사들과의 대담, 연구과제(연구책임 : 김용순 박사)의 해외사례 정리, LH공사 공공임대주택 답사 및 의견교환 등
- 사회주택 운영 활성화를 위한 기초연구
 - ****연구원 박사들과의 대담, 콜로кви엄 발표 및 토론, 시민사회 활동가·연구자들과 스터디그룹을 결성¹⁾하여 2차례 발표 및 토론

- 주택임대차제도의 개선방향
 - 스터디그룹에서 1차례 발표

2. 주요 연구연수 내용

1) ****연구원에서 수행 중인 「공공임대주택의 재임대 임대료체계 개선방향」 과제의 해외사례 “선진국의 공공임대주택 임대료체계와 시사점” 작성·정리²⁾

- 조사개요 : 공공임대 및 사회주택 임대료 산정방식에 대한 이론적 검토
- 영국의 공공임대 및 사회주택 임대료체계
 - 공공임대 및 사회주택 배분체계
 - 2002년 임대료개혁 이전의 임대료체계
 - 공공임대 및 사회주택의 임대료개혁
 - ‘부담가능 임대료’ 제도의 시행
- 일본의 공공임대주택 임대료체계
 - 공공임대주택 배분체계
 - 공영주택 및 기구주택의 임대료개혁
 - 임대료 개혁에 따른 수요자 및 공급자 지원제도
- 독일의 공공임대 및 사회주택 임대료체계
 - 공공임대 및 사회주택정책의 변화
 - 공공임대 및 사회주택의 배분
 - 공공임대 및 사회주택의 임대료체계
- 캐나다(British Columbia주)의 공공임대 및 사회주택 임대료체계
 - 공공임대 및 사회주택의 배분체계
 - 공공임대 및 사회주택의 임대료체계
- 정책적 시사점

1) 사회주택 운영자의 자산화 지원전략을 주제로 하여, 2017년 8월~2018년 1월에 격주로 발표 및 토론을 진행함. 고정멤버로 서울연구원 박** 연구위원, 서울시 사회주택지원센터의 남철관 센터장, 토지+자유연구소의 전은호 시민자산화지원센터장, 서울대학교 아시아연구소의 오근상 박사, (재)나눔과 미래의 양선희 활동가가 참여함. 주제에 따라 국토교통부 이주원 정책보좌관 등 시민사회의 전문가가 참여하여 발표 및 토론을 진행함.

2) 자세한 내용은 '부록 1'을 참조할 것

2) 주거복지동을 건립한 LH공사 공공임대주택 답사 및 의견교환

- 도시주택연구원의 윤영호 박사의 안내 및 설명을 통해 LH공사가 관리하고 있는 영구임대주택단지 내에 주거복지동을 건립한 단지를 답사하고 의견을 교환함.

(1) 주거복지동사업(2011년~현재)

- 사업개요 : 영구임대단지 내 유휴 부지를 활용하여 주거와 복지시설이 결합된 주거복지동주택 증축 및 단지환경 개선으로 노후화된 단지를 재생하고 입주자의 삶의 질을 향상시키는 주거복지사업
- 추진실적 : 2011년 사업승인 이후 분당한솔7 등 4개 단지(806호) 입주완료, 서울중계9 등 4개 단지(516호) 공사중 및 2017년 1개 단지(130호) 착공예정
 - 주거환경 : 직주근접형 임대주택 및 지하주차장 확충 등 단지환경 개선
 - 주거복지 : 복리시설 및 일자리 창출공간 확충 등 복지서비스 향상
 - 2010.10 영구임대 여유부지 활용 임대주택 공급방안 송부[국토교통부→LH공사]
 - 「영구임대 여유부지 내 임대주택 공급관련(국토부 공공주택건설과-1203)」
 - 2011. 4. 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 개정
 - 주거복지동사업 근거(제10조의 2 : 장기공공임대주택단지의 증축) 마련
 - 2011.12 사업승인[서울가양7 등 9개 지구]
 - 2012.12 공사착공[서울중계3, 서울중계9, 분당한솔7, 분당목련1]
 - 인천삼산 : 2013.12 착공
 - 가양7(지방정부·국회의원의 사업반대) 및 3개 혼합단지(동의율 확보 불가) 사업보류
 - 2014.12 서울중계9 공사중단
 - 2014.12 주거복지동 사업추진방향 재검토 요청[국토교통부→LH공사]
 - 2015. 2 사업개선 특별 T/F팀 자문결과 보고[LH공사→국토교통부]
 - 2015. 7 「주거복지동 사업추진 재설정 방안」 수립
 - 2015.12 신규지구 사업승인 신청(경주용강1 등 3개 지구)
 - 2015.12 서울중계9 사업계획 변경 승인 및 공사 재개(2017. 9 입주예정)
- 사업재원 지원기준
 - 주택 : 공공주택 정부재정지원[기존지구 호당 57,492천 원]
 - 기타 : 단지사업비 정부재정지원[단지당 78억 원]
 - 기존상가, 사회복지관 철거·이주 및 재건축, 복지시설 증축 등의 소요예산

○ 주거복지동 활용 리모델링

- 노후 영구임대주택 순환리모델링 : 주거복지동 주택사업과 연계하여 증축 주거복지동 등을 기존 입주자의 순환리모델링용 이주공간으로 활용하여 기존 노후 영구임대주택 리모델링 추진
- Social Mix : 리모델링 주택 중 일부 단위세대에 국민임대 및 행복주택 등 장기공공주택 유형혼합으로 신혼부부 등 다양한 계층의 입주를 유도하여 단지활성화 도모

(2) 주거복지동사업 현장 사진

○ 중계3단지



<주거복지동>



<주거복지동과 기존 주거동>

○ 중계9단지



<복지동 신축현장>



<별동 : 신규 주거동>

○ 인천삼산1단지



<주거복지동>



<주거복지동의 종합사회복지관>

○ 분당한솔7단지



<주거복지동>



<별동 : 신규주거동>

3) 콜로кви엄 발표 및 토론

■ ****연구원에서 매월 1회 진행하는 콜로кви엄에서 “독일의 임대주택정책”이라는 제목으로 발표 및 토론3)

○ 가격이 안정적인 주택시장

- 부담가능한 주거비용
 - 낮은 자가점유율
 - 부담가능한 수준의 주거비용
- 최근 10년 간 연평균 20만 호의 주택공급
- 주택임대차제도 등 주거권 보장수단이 다양

○ 임대주택시장도 안정적

3) 자세한 내용은 자세한 내용은 '부록 2'를 참조할 것

- 주택임대 건설업체에 각종 제도적 지원
- 일방적 계약해지 금지 등 임차권보호제도 발달
 - 점유형태의 중립성과 임차권보호 중심의 임대차제도
 - 표준임대료표를 활용하여 임대료의 과도한 인상 규제
 - 최근 임차권보호를 더욱 강화
- 사회통합 해법으로서의 사회주택정책
 - 사회주택은 균질한 주거환경 조성에 기여
 - 독일에서 사회주택은 주로 공적지원주택을 지칭
 - 사회주택 정책대상을 저소득층으로 '표적화'
 - 2006년 '연방주의 제도개혁' 이후로 재고량·공급량 감소
 - 재고량과 공급량이 급감
 - 연방주의의 보조금 삭감에 따른 변화와 대응
 - 베를린의 추가적인 사회주택 공급정책

4) '사회주택 운영자의 자산화 지원전략' 스터디그룹에서 발표 및 토론

(1) "영국의 「지역주권법(Localism Act)」에 의한 지역자산화" 발표문

■ 2011년 「지역주권법(Localism Act)」 제정 및 내용

- 2009년 D. Cameron의 '중앙집권적 국가'라는 비판 → 정치지도자들의 '급진적 지방분권화' 약속
 - 「지역주권법」에는 지방정부 및 지역사회·공동체가 주택공급에 대해 결정할 수 있는 새로운 자유가 포함
 - 하지만 2016년 「주택 및 계획법(Housing and Planning Act)」을 개정하여, 지방정부의 공공임대 및 사회주택 공급자에 대한 영향력을 축소⁴⁾
- 지역사회·공동체·마을의 기초적·역사적 자산의 경우 6개월 동안 토지소유자의 매각
 - 처분을 제한 → 지역사회가 자금을 모아 소유권을 확보할 수 있도록 제도적 지원
 - 기초적·역사적 자산을 자본의 약탈적 구매 및 개발로부터 보호하는 수단
 - 지역사회 공동체에게 건축물 등을 보호하고, 열린 공간을 확보할 수 있는 권한을 부여
 - 도시·지역사회·마을에 권력 또는 권한을 분산시키는 것은 전반적으로 높은 수준

4) 현재의 HCA(Homes and Communities Agency)는 공공임대 및 사회주택 공급자의 '재정적 생존력'과 '지배구조'에 자원을 집중. 세입자를 위한 서비스 제공에 대한 관심은 거의 존재하지 않는 상황. The Guardian, 2013년 6월 17일자.

의 평등과 공정성을 촉진

- 개발사업으로부터 공동체성의 보호 : 선술집 · 상점뿐만 아니라 우체국, 도서관, 폐교, 소공원, 등 다양한 자산을 보존·활용하는 데 활용
- 지방정부의 경제적 · 상업적 이익을 얻기 위한 노력 → 지역거버넌스 모델로 전환하여 자금조달을 지원하고, 사업환경을 개선
- 주택건설 확대를 목표로 하는 중앙정부의 목표와 삶의 질을 추구하는 공동체의 압력 사이의 긴장관계가 발생
 - 지역개발 또는 주택건설을 제한하기 위한 도구로 활용되는 경우가 자주 발생
 - 지역자산(Asset of Community Value: ACV) 목록의 자산가치는 공동체가 획득하기에는 너무 고가 : 개발을 전제로 한 자산의 가치는 이미 부풀려진 가격이기 때문
 - 자금조달의 어려움으로 인해 많은 공동체그룹이 자산구입을 포기
 - 자금을 조달할 정도의 공동체그룹을 결성하지 못하는 경우가 발생
- 공공기관(Whitehall)과 지역사회 사이의 권력 균형 또는 중앙정부와 지방정부 간의 권력 균형에 미치는 영향력이 미미⁵⁾
 - 서비스(업무)는 지방정부로 이전되었지만, 진정한 권한위임이나 재정자치가 아닌 비용분담운동의 성격
 - 중앙정부의 권한위임이 광범위해지고 지방재산세에 대한 통제가 강화됨에 따라, 지방 정부는 보조금 의존도를 줄일 수밖에 없는 상황

■ 지역사회의 권리⁶⁾

- 지역사회의 권리 : (지역자산 소유를 위한) 입찰, (서비스 제공을 위한) 도전, (지역시설 및 편의시설의) 건설, (유기 또는 미사용 공공토지의) 확보
 - 영국정부는 지방정부의 정책을 지원하기 위해 3,200만 파운드의 자금을 마련
 - Social Investment Business(SIB)에서 관리
- 지역사회의 입찰권
 - 행정교구(parish council)와 공동체그룹(community group)은 토지 · 건물이 지역 복지 또는 정체성에 중요하다고 판단되면, 지방정부에 ACV 목록에 등록을 신청
 - ACV의 소유자가 그 자산을 매각하고자 할 경우, 공동체그룹은 6주 내에 구입의 관심을 표명

5) The Guardian, 2013년 11월 2일자.

6) 2015년 지역사회 및 지방정부 선정위원회(Community and Local Government Select Committee)의 지역사회의 권리에 대한 조사 결과

- 사실상 공동체그룹은 6개월 동안 매입비용을 조달할 수 있는 권리를 획득 → ACV의 유지기간은 5년

○ 지역사회의 도전권

- EOI(Expression of Interest)를 제출 : 제안이 서비스 사용자의 요구를 충족시키고, 운영하기에 적합한지를 작성
- 지방정부는 EOI를 승인하거나, 수정하지 않고 거부
- EOI가 승인되면 표준적인 입찰 프로세스가 진행 : 민간기업을 포함한 모든 단체·기관도 입찰에 참여하는 것을 허용

○ 지역사회의 확보권

- 공공토지 판매 프로세스를 감안할 때 공동체그룹과의 사전협의 없이 공개경쟁으로 이루어질 것
- 요구한 공공토지 확보권 가운데 5% 정도만이 “검토중”으로 밝혀짐.

○ 이러한 권한을 행사하는 것 자체가 관료적이고 비용이 많이 드는 활동

- 권한이 부여된 공동체그룹을 제외하면, 많은 주민들이 참여하기 어렵다는 한계
- 표면적으로는 공동체의 권리를 강화하는 것 같지만, 공공의 추가적인 재정감축을 통한 서비스의 제공이 본질이라는 비판도 존재

■ 지역자산화의 사례

○ 런던 남동부의 Ivy House : 최초의 「지역주권법」에 의한 지역자산화⁷⁾

- 2012년 Ivy House가 문을 닫을 위기에 처하자, 단골손님들이 모여 선술집 건물을 사기 위한 노력을 시작
- 주민들은 부동산 개발업자에게 매각되기 직전에 「지역주권법」에 따라 지역자산으로 등록 → 6개월 동안 공동체그룹은 입찰을 위한 자금을 모으는 작업을 추진
- 2013년 3월 Architectural Heritage Fund에서 55만 파운드를 빌리고, 사회투자기관인 Social Investment Business로부터 45만 파운드를 지원받음
- 선술집의 재정비 및 지속적 유지관리를 위해 주식을 발행 : 주민들이 20파운드에서 20,000파운드의 주식을 구입 → 371명의 지역주주와 147,000파운드의 투자자본을 형성
- ‘Real Ale을 위한 캠페인’과 연계되면서, 2016년 12월까지 2,000개 이상의 선술집이 지역자산으로 등록

7) www.thirdsector.co.uk

- 2016년부터 영국정부가 Plunkett Foundation을 통해 80개의 공동체소유 선술집에 대해 저리대출, 보조금 및 사업개발 등을 지원하기 위한 프로그램을 개시
- 공동체그룹이 주도적 역할을 할 수 있었던 원동력은 전문지식을 보유하고 있다는 것
→ Ivy House 운영위원 중에 변호사, 도시계획가, 건축물 리모델링 전문가 등이 포함
- Harrogate Borough : 250년 된 선술집(Henry Jenkins Inn)의 지역자산화⁸⁾
 - 2011년부터 폐쇄된 선술집을 철거하고, 그 부지에 주택을 짓는 계획이 수립
 - 2017년 2월 주민의 이의제기(90건)와 서면청원(150건)에 대해 구의회에서 심의 → 주택건설계획의 부결
 - 7월 「Localism Act」에 따라 지역자산(Asset of Community Value)으로 등록 → 공동체그룹인 Henry Jenkins Community Co-op(HJCC)가 발족
 - HJCC는 소유자에게 전액 기부를 제안
 - Plunkett Foundation⁹⁾으로부터 2,500파운드의 보조금을 확보
 - 교부금과 대출금을 합쳐 10만 파운드를 지원받을 수 있지만, 공동체의 자체자금(지분, 모금 등)으로 구입자금의 대부분을 조달할 계획

■ 'Big Society'의 정치

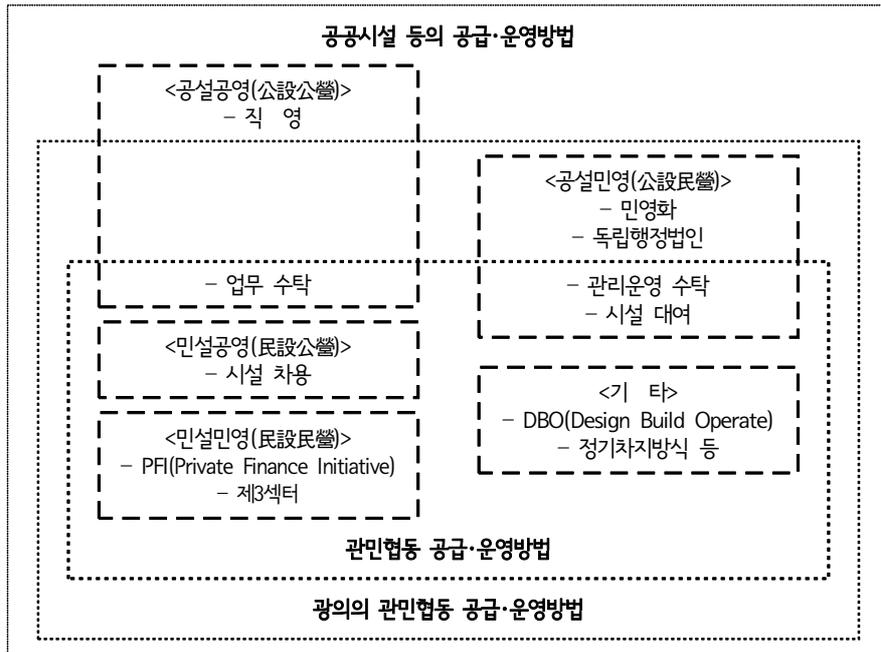
- Big Society의 핵심 정책목표는 정부에 의해 단순히 '역량 강화'라고 요약 → '공공서비스 개방'과 '강한 시민사회 만들기'
 - 경제적 차원에서 Big Society는 정부를 축소하고, 공공지출을 줄이며, 공공서비스의 아웃소싱을 가속화하는 전략의 일부
 - 사회적 차원에서 Big Society는 가난한 사람들을 돕는 세상을 만드는 것을 목표로 설정 → 자선 및 박애주의가 공공서비스를 대체
 - 지역사회, 공동체, 마을의 권한 및 활동을 강화
- 「지역주권법」은 Big Society의 핵심요소 중에 하나인 의사결정은 지역에서 이루어지는 것이 바람직하며, 지역사회가 원하는 서비스와 제공방법을 스스로 결정하는 것이 가장 적합하다는 사고에 출발
 - 빈곤·쇠퇴지역을 활성화시키는 노동당의 노력인 New Deal for Communities, Housing Pathfinders, Community Asset Transfer 등과의 차별성이 필요

8) Darlington & Stockton Times, 2017년 12월 29일자.

9) 공공기금을 할당하고, 지역자산 매수에 대해 건설팅을 하는 중간지원조직

(2) “일본의 PFI제도” 발표문

- 일본은 공공부문에 민간투자사업의 방식을 도입하기 위하여 「PFI(Private Finance Initiative) 법률」을 1999년 7월에 제정하였음. 2000년 3월에는 일본은 민간자금 활용사업 추진위원회(PFI추진위원회)의 논의를 거쳐, PFI의 이념과 그 실현을 위한 방법을 명시한 「기본방침」을 책정하여 PFI사업의 틀을 마련하였음.
- PFI는 민간의 자금, 경영 노하우, 기술, 노하우를 활용하여 공공시설 등의 건설, 유지관리, 운영 등 사회자본의 정비를 행하고, 저렴하면서도 양질의 서비스를 효율적으로 제공하는 방법을 말함.
- 공공기관과 민간사업자는 공공서비스 제공 시 역할을 분담함으로써 민관이 협력하는 형태로 시행되며, 국가나 지방정부 등 공공기관의 사업비용을 절감하고 보다 질 높은 공공 서비스 제공을 목표로 함.
- PFI는 공공성이 있는 사업에 활용할 수 있고, 민간의 자금이나 경영 및 기술 등을 활용하여야 하며, 민간사업자의 창의성을 존중하여 효율적으로 수행하여야 함. 특정사업이나 민간사업자를 선정 시 공정성이 담보되어야 하며, 과정의 투명성이 확보되어야 함.

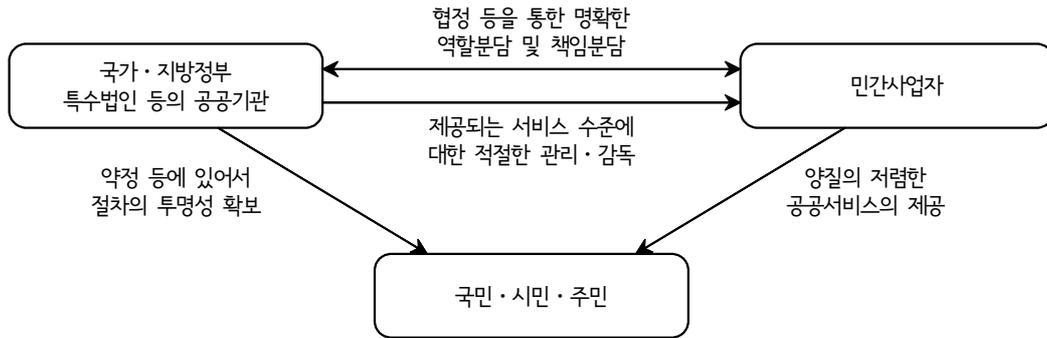


<그림 2> 일본의 공공시설 공급·운영방법

자료 : 가고시마현, 2004, 「가고시마현 PFI 등 도입 기본지침(鹿児島県PFI等導入基本指針)」.

- PFI의 사업주체는 국가·지방정부 등의 공공기관이 있으며 이들은 민간사업자와 역할

및 책임을 분담하고, 민간사업자가 제공하는 서비스를 적절하게 관리·감독함. 공공기관은 절차의 투명성을 확보하여 신뢰를 높이며, 민간사업자는 국민·시민·주민에 양질의 저렴한 공공서비스를 제공함.



<그림 3> 일본 PFI사업의 관계자

자료 : 일본 내각부(www.cao.go.jp), 민간자금 등 활용사업 촉진실(PFI촉진실)의 PFI 개요를 재구성함.

- PFI 사업계획 시 PFI사업자는 자금조달부터 시설의 건설·운영·유지관리에 이르기까지 전 과정에 참여함. 사업을 실행하기 위해 PFI사업회사(SPC:특수목적회사)를 설립하여 프로젝트에서 얻은 수익을 담보로 프로젝트 파이낸스에 의한 자금조달을 함. PFI 사업회사는 공공과 관계에서 사업권계약을 체결하고 공공서비스를 제공함과 동시에 여러 기업과 관련된 사업을 수행함.
- PFI 사업방식은 민간사업자가 시설 건설 후 공공에 소유권이전 여부, 소유권이전 시기, 자금조달 등에 따라 4가지 방식으로 구분할 수 있음.
 - BTO(Build Transfer Operate)는 민간사업자가 시설을 건설하고 시설 완성 직후에 공공에게 소유권을 이전하며 민간사업자가 유지관리 및 운영하는 방식이며, BOT(Build Operate Transfer)는 민간사업자가 시설을 건설한 후 유지관리 및 운영하며, 사업 종료 후 공공시설 소유권을 이전하는 방식임.
 - 또한 BOO(Build Operate and Own)는 민간사업자가 시설을 건설하고 유지관리 및 운영을 하지만, 소유권 이전은 하지 않는 방식을 말하며, RO(Rehabilitate Operate)는 민간사업자가 스스로 자금을 조달하여 기존 시설을 개보수하고 관리 및 운영. 이용자에게 요금을 징수하여 자금 회수하는 방식임.
- PFI 사업유형은 비용부담이나 위험부담 주체가 민간사업자인지 공공인지에 따라 3가지 형태가 있음.
 - 독립채산형은 민간사업자가 자금 조달과 시설 건설 및 운영을 하고, 이용자에게 요금을 징수하여 자금 회수하며, 공공부문은 사업 허가 권한만을 부여하여 건설 및 운영의 위험

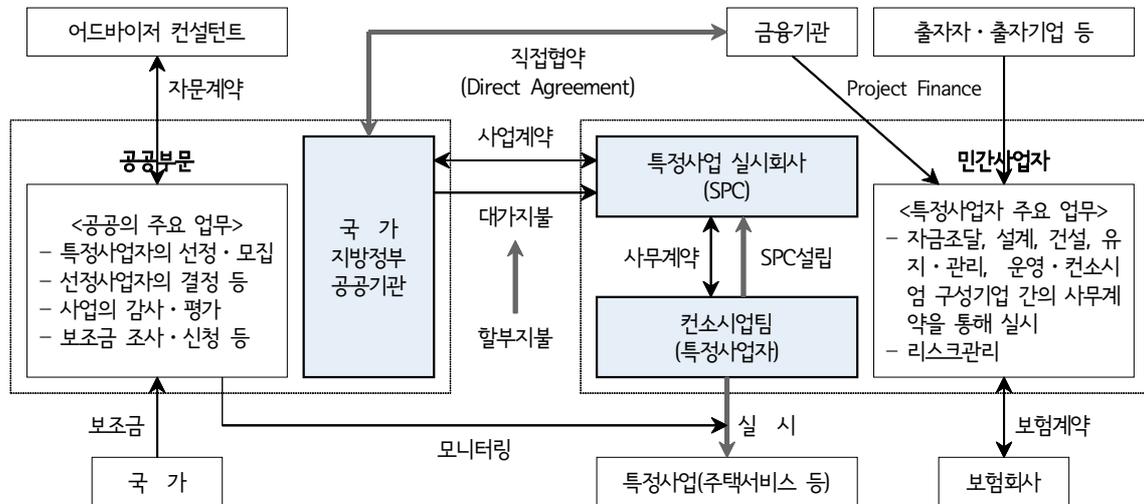
은 민간이 부담하는 형태임.

- 서비스구매형은 민간사업자가 자금 조달과 시설 건설 및 운영을 하고, 공공부문은 서비스의 구매 주체가 되면서, 사업 위험은 원칙적으로 민간사업자가 부담하지만 비용은 공공부문에서 회수하는 형태를 말함.
- 민관협력형은 민관 양측의 자금을 이용하여 시설을 건설하고 운영하지만 민간사업자가 사업을 주도하며, 비용의 직접 회수가 어려울 경우 입찰 전에 명확히 확정된 민관의 역할분담에 의해 민간에 리스크를 이전하는 형태임.
- 독립채산형 사업은 공항, 상하수도, 도로 등의 사용료를 징수하는 사업이며, 서비스구매형 사업은 학교, 공영주택, 공공청사 등 시설정비 및 유지관리 비중이 크거나 일상적인 운영업무가 필요한 사업임. PFI 사업에서 정부의 재정부담이 없는 독립채산형은 전체의 5%에 불과하며, 실질적으로 공공시설의 할부구입방식이라 할 수 있는 서비스구매형이 약 70% 정도를 차지하고 있음.

○ 일본의 PFI사업은 2008년에 설립된 'NPO법인 전국 지역 PFI협회'에서 주도적으로 수행하고 있으며, 2011년에 내각부에서 인증을 받아 법인으로 등록하여 활동하고 있음.

- PFI협회에서는 주로 민간자금 활용에 의한 공공서비스에 대한 정보 수집·조사·연구, 보급을 위한 교육사업, 기획 제안 등과 같은 사업을 수행하고 있음.
- PFI협회는 민간이 가진 다양한 노하우를 지방정부와 파트너십으로 PFI 사업이나 PPP 사업 등 민간자금 활용에 의한 공공서비스 사업의 정보 수집·조사·연구 및 보급·개발·연수에 관한 사업을 실시함. 또한 재정 부담의 경감을 도모하기 위한 기획·제안에 관한 사업을 수행함으로써 지역주민의 만족도 향상과 지역경제 활성화에 기여하는 것을 목적으로 함.
- 한편, 내각부는 PFI·PPP 사업에 지방정부 등을 지원하기 위해 전문적 지식, 노하우, 경험을 가진 전문가를 파견하는 제도를 실시하고 있음.

○ PFI사업은 사업기간 외에 추후에도 운영이나 유지관리 등의 라이프사이클 비용의 절감을 도모하고, 다양한 연령대의 거주자들이 안심하고 안전하게 살 수 있도록 방재 및 방법을 고려하여 운영 및 유지관리하고 있음.



<그림 4> 일본 PFI사업의 기본구조

자료 : 전국지역 PFI협회 홈페이지(pfi-as.jp).

- 1999년 PFI법 시행 이후 2015년까지 일본의 공적임대주택 PFI 건수는 566건에 달함. 그 중에서도 2011년 11월 이후의 공적임대주택 PFI건수 52건이고, 이중 지역우량 임대주택 건수는 8건으로 나타났음.¹⁰⁾ 2011년 PFI법의 개정으로 정비대상이 임대주택으로 확대되었으며 이로써 지역우량임대주택도 PFI정비가 가능해졌음.
- PFI법 개정으로 PFI에 의한 주택정비 시 잉여 지역을 민간이 임차할 수 있게 되어 공공임대주택 정비와 더불어 민간시설 건설이 가능해졌음. 지역우량임대주택의 경우, 시설정비비의 약 45%를 국가 교부금으로 지원해주며, 주택가격과 입주자 임대료 차액의 45%를 최대 4만 엔까지 재정을 지원해 줌.
- 때문에 국가보조금과 입주자의 임대료에서 시설정비비와 유지관리비, 운영비를 충당하므로 지방정부의 실제 재정부담이 거의 없음.
- 지방정부가 발주하는 주택정비사업에서 사업시행자는 노후공영주택을 통합하고 발생하는 잉여 토지를 활용한 사업을 할 수 있음.
- 사업시행자는 비영리조직으로 정부에서 지원하는 세금 재원과 더불어 민간보육시설을 건설하여 육아지원서비스 등을 제공하여 복지시설 이용요금 수입으로 이윤을 얻고 있음. 또한 사업시행자는 잉여 토지를 활용하여 수익사업을 제안할 수 있고, 토지의 양도나 정기차지권도 제안할 수 있음.
- 예를 들면 일반정기차지권(50년 간)으로 공영주택에 어린이집을 짓거나 사업용정기차지권(20년 간)으로 상점 건물을 장기간 안정적으로 사용할 수 있도록 하고 있음.

10) 2011년, 지역우량임대주택제도가 재편되고 PFI법 개정법률이 성립됨.

- 지방정부는 사업시행자가 제안한 토지를 토지소유자로부터 50년 간 정기적 차지하는 등 주택정비뿐만 아니라 사업용지 확보도 민간의 노하우를 활용하고 있음.

○ 일본 최초의 PFI에 의한 지역우량임대주택 정비사업 사례는 카나가와현 야마키타역(神奈川縣 山北町)의 정주촉진 주택정비사업임.

- 사업의 목적은 민간의 노하우에 의한 질 높은 서비스의 도입과 도시 재정의 평준화 등을 도모하기 위함임. 육아세대를 주축으로 한 중견소득자를 위한 정주촉진 주택을 편의성이 높은 지역에 지역우량임대주택으로 공급하여, 편안한 주거 환경을 창출하고 정착 인구증가와 지역 활성화를 도모하는 것을 목적으로 함.
- 사업방식은 PFI법에 따라 공공토지에 사업시행자가 시설설계, 건설 및 공사 감리 후 지역에 시설 소유권을 이전하고, 민간사업자가 소유권 이전 후 사업기간에 따른 유지관리 및 운영을 수행하고 있음.
- 사업시행 시 양질의 서비스 제공 및 비용 절감, 정주촉진 목적의 시설정비·유지관리·운영 실시, 주변 환경과의 조화, 지역경제의 활성화 등의 사항을 배려하도록 함. 또한 민간의 자금, 경영능력 및 기술적인 능력을 활용하여 효율·효과적인 설계, 건설, 공사관리·감독을 통해 양질의 주택환경, 생활환경 서비스를 제공하도록 함.
- 사업기간뿐 아니라 그 이후의 마을의 운영, 유지관리를 포함한 라이프 사이클 비용을 절감함. 젊은 세대의 육아를 고려한 설계와 고령자를 위한 배리어프리 등을 고려하여 쾌적한 거주공간을 형성함. 다양한 연령대의 거주자들이 안전하게 살 수 있도록 방재·방범을 고려한 시설정비 및 유지관리·운영을 실시하고 있음.
- 본 사업의 총 사업비 9,942만 엔 중 25년 간의 유지관리비를 제외한 보조대상 사업액은 6,909만 엔이며, 이 중 국가로부터 지원받은 교부금은 3,109만 엔(6,909만 엔의 45%)임.¹¹⁾
- 입주자에 대한 직접적인 월세보조는 없으나, 세대의 소득합계에 따라 5단계의 입주자 부담액이 설정되어 있음. 입주자부담액은 매해 세대의 소득을 신고하도록 하고 있으며, 이에 따라 월세를 다시 산정함.

11) 구체적인 교부금 금액은「야마키타마치 사무소 정주대책실(山北町役場定住對策室)」에 요청해서 받은 자료에 의한 것임(교부금은 전액 국토교통성으로부터 받은 것으로, 국토교통성 → 카나가와현 → 야마키타마치 순으로 배분되었음)



선라이즈 아마키타 해체작업 현장



선라이즈 아마키타 완공

<그림 5> PFI 사례 : 카나가와현 아마키타마치(神奈川県 山北町) 정주촉진 주택정비

자료 : 아마키타 정주촉진 파트너즈 주식회사 홈페이지(ytpartners.co.jp).

<표 3> PFI 사례 : 아마키타역 정주촉진주택정비사업 선라이즈 아마키타 세부정보

규 모	<ul style="list-style-type: none"> - 2LDK(65,27㎡) : 12호 - 3LDK(72,23㎡) : 18호(휠체어 가능 : 2호) - 3LDK(80,22㎡) : 12호(애완견 가능) • 42호(RC- 6층건물)
설정 월세	<ul style="list-style-type: none"> - 2LDK(65,27㎡) : 6,5만~6,8만 엔 - 3LDK(72,23㎡) : 7,0만~7,3만 엔 - 3LDK(80,22㎡) : 7,5만~7,8만 엔 • 입주세대의 합계소득에 따라 감액제도 있음
보조금 등	<ul style="list-style-type: none"> - 사회자본정비종합교부금(국토교통성) • 지역우량임대주택제도(건설비보조) • 공적임대주택 월세저렴화사업(월세차액보조)
사업연수	<ul style="list-style-type: none"> • 2039년 3월 30일까지(사업계약 체결일부터 25년)
사업비(VMF)	<ul style="list-style-type: none"> • 예정가격 : 10,388만 엔 • 낙찰가격 : 9,942만 엔 • VMF률 : 약 4.3 %
사업방식	<ul style="list-style-type: none"> - BTO(Build Transfer Operate)¹²⁾
사업형태	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스구매형(공공서비스 구입형)¹³⁾
사업선정방법	<ul style="list-style-type: none"> - 종합평가 일반경쟁 입찰

자료 : 전국지역 PFI협회 홈페이지(pfi-as.jp).

12) PFI 사업자가 시설을 건설(Build)한 후 일단 시설의 소유권을 공공에 이관(transfer)한 상태에서 PFI 사업자가 시설을 관리, 운영함. 시설의 소유권을 이관한 시점에서 건설비를 회수하는 경우가 많으며, PFI 사업장 입장에서는 사업 초반의 큰 부담이 경감되는 등의 장점이 있음.

13) 사업수익이 거의 없거나 매우 적은 사업형태임. 민간사업자가 공공시설을 정비·운영하며, 공공이 이용자를 대신하여 공공서비스 요금을 지불함으로써 민간사업자가 정비비용을 회수하는 방식임.

(3) “주택임대차제도 개선방향” 발표문

● 주택임대차관련 정책환경

○ 저성장시대

- 가구의 실질소득이 정체 또는 감소하고 있는 상황
- ICT 기반의 4차산업이 발달함에 따라 일정 수준의 항상소득을 기대할 수 있는 일자리가 줄어드는 추세 → 가구저축의 감소
- 고등교육, 자영사업, 생활유지 등을 위해 자금을 차입하는 경우가 증가 → 가구부채의 증가

○ 100세 시대에 20대~30대의 경제적 곤궁이 증가하고 있는 상황

- 학자금대출로 인해 취업 전부터 부채를 경험, ‘지옥고’ 생활의 증가, 부채자본주의에 편입함에 따라 사회적 관계의 축소 등
- 월세로 거주하는 경우 자산축적의 기회를 상실

○ 월세전환의 추세적 증가

- 자산을 축적하지 못한 가구의 임대료부담이 크게 증가하는 상황
- 월세가 일반화되는 시기가 다가올수록 사회불안이 증대되고, 사회통합을 크게 해칠 것 → 특히, 세대 간 갈등이 크게 증가할 것 → 청년층에 대한 주거지원을 강화할 경우 중장년층의 정책소외에 따른 형평성문제가 나타날 가능성이 지대

● 정책방향

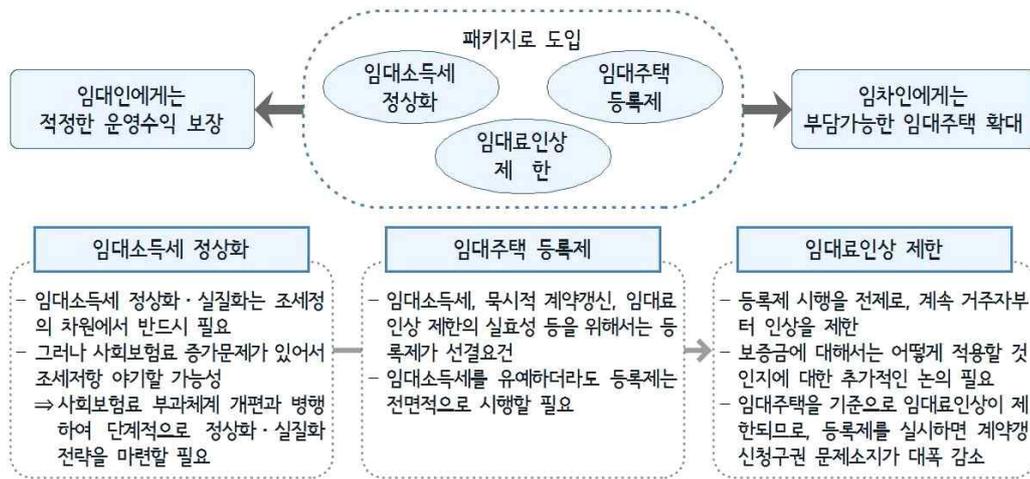
○ 중앙정부·지방정부 등의 공공기관은 전·월세 안정화대책을 마련하여 시행하고 있음. 공공기관의 대책은 주로 공공임대주택 공급, 전세보증금 및 월임대료 용자·지원, 민간임대주택 공급 활성화 등임.

- 그러나 이러한 정책들은 저소득층 임차인의 임대료부담을 줄이거나, 임대료안정에 기여하지 못하는 상황임.

○ 이에 따라 많은 전문가들은 선진국의 사례를 참고하여 직·간접적으로 임대시장에 개입하여 임대료의 인상을 실질적으로 제한할 수 있는 방안을 도입하자고 주장하기도 함.

- 선진국에서 시행한 바 있거나 시행 중인 제도인 공정임대료(영국), 공정시장임대료 및 임대료안정화조치(미국), 비교임대료와 표준임대료표(독일) 등이 많이 언급되고 있음.
- 하지만 제1·2차 세계대전, 도시의 과도한 인구집중 등을 경험한 선진국은 ‘임대료통제 → 임대료규제 → 인상률제한’의 단계로 주택임대료관련 제도가 변화하였다는 것을 간과하고 있음.

- 주택임대차관련 정책환경을 감안할 때 임대주택의 임대료가 시세보다 저렴하도록 유도·제한할 필요
 - 저소득 임차인이 부담가능한 임대주택에 입주할 수 있도록 접근성을 강화할 필요
 - 임대인의 적정한 임대주택 운영수익을 보장하기 위한 공적 지원제도를 마련하는 것도 중요
 - 임대소득세 정상화, 임대주택 등록제, 임대료인상 제한 등의 제도를 패키지로 도입하는 것이 필요



<그림 6> 주택임대차 제도의 개선방안

- 임대소득의 정상화는 조세정의 차원에서 반드시 필요
 - 임대소득에 대해 과세 : 정부는 ‘임대인은 임대차시장에서 주택제공자의 역할을 하는 한 축이며, 더 이상 불로소득을 획득하는 제3자가 아니다¹⁴⁾’는 것을 명확히 천명
 - 임대소득이 과약되면, 소득증가로 인한 사회보험료의 증가 등으로 인해 조세저항이 나타날 가능성 → 사회보험료 부과체계의 개편과 병행하여 단계적으로 임대소득세 정상화 및 실질화전략을 마련
 - 연간 임대소득이 2,000만 원 이하인 경우에는 일정 기간 과세를 유예 → ‘임대주택 등록제’ 도입과 연계할 경우 3,000만 원까지 과세유예
 - 시세보다 낮은 임대료로 저소득층에게 임대한 경우에는 조세감면을 할 필요
- 임대소득세 부과와 함께 임대주택 등록제를 도입·실시하여 임대주택정책을 선진화할 필요

14) 김유찬·김진영, 2014, “최근 정부의 주택임대차정책 평가와 임대소득과세를 통한 주거급여 지원 방안 연구”, 『조세연구』, 제14권, 제3집, p.122.

- 임대주택 등록제의 도입은 주택과 관련한 정보를 제대로 구축할 수 있는 기회이자, 정확한 자료와 정보에 기반하여 주택정책을 집행할 수 있는 초석이 될 것
 - 주택임대사업자 등록제, 확정일자제도 등은 모든 임대주택에 대해 실시하는 제도가 아니고, 임대주택의 특성과 임대차계약의 내용을 동시에 파악할 수 있는 제도는 없는 실정
 - 임대소득세 부과, 임대료인상 제한, 묵시적 계약갱신 등을 위해서는, 행정기관이 임대주택의 특성과 임대차계약의 내용을 파악하고 있어야 함. → 월세시대에 임차인의 권리를 보호하기 위해서는 임대주택의 등록이 필수적
 - 임대주택 등록제는 임대주택의 품질과 수선이력을 관리하는 데에도 유용성이 지대 → 임대주택의 성능을 파악하여 일정 수준 이상으로 유지될 수 있도록 지원하는 데에도 활용하는 것이 가능
 - 표준임대료표 등의 제도와 연계할 경우 과도한 임대료인상을 제한하여 임차인 주거안정을 도모하기 위한 섬들의 역할을 하게 될 것
- 임차인의 주거비부담 완화를 위해서는 임대료인상 제한이 실질적으로 이루어질 수 있도록 하여야 함.
- 현행 「주택임대차보호법」 제7조 및 「주택임대차보호법 시행령」 제8조는 연간 5% 이상 임대료를 인상할 수 없도록 하고 있음. 하지만 새로운 임차인과 계약하거나 새롭게 임대차계약을 한 경우에는 예외이기 때문에, 사실상 임대료인상을 제한하는 강행규정으로서의 역할을 하지 못하고 있음 → 오히려 기존 임차인과의 계약을 갱신하지 않는 이유가 되어, 임차인의 주거안정을 해치는 경우가 많이 발생하고 있음.
 - 임차인보다는 임대주택을 기준으로 임대료인상을 제한하는 것이 가장 바람직하며, 임대주택 등록제와 함께 도입되어야 실효성을 높일 수 있을 것
 - 개별 임대주택을 기준으로 임대료인상이 제한될 경우에는 계약갱신청구권과 관련한 문제가 대폭 해소될 것
 - 만약 임대인이 임대주택의 성능을 개선하는 행위를 한 경우에는, 그에 상응하여 임대료를 인상할 수 있는 제도도 마련 → 또는 임대주택에 대한 개량 지원 및 (광의의) 사회주택·공적지원주택과 연계할 임대료 안정과 주택품질 향상을 도모할 가능성
 - 임대소득세 정상화 및 임대료인상 제한은 사실상 임대주택 등록제와 연동하여야만 실효성을 높일 수 있음 → 임대주택의 특성과 임대차계약의 내용에 대한 정보가 없는 경우 임대소득에 대한 적절한 과세와 임대료인상의 제한이 가능하지 않기 때문
- 이들 3가지 제도는 사실상 패키지로 도입되었을 때 가장 큰 효과를 발휘할 수 있을 것

- 임대소득세 정상화와 임대주택 등록제는 함께 도입되어야 하고, 임대료인상 제한은 앞의 2가지 제도보다 다소 늦게 도입되어도 무방할 것
- 임대료인상 제한은 계속 거주자부터 적용하되, 사실상 미실현이익인 보증금의 인상폭은 추가적인 논의가 필요한 실정

※ 최근 임차인의 주거비 부담능력을 제고하기 위해서는 공공부문이 임대시장에 개입하여 임대료를 안정시켜야 한다는 주장이 증가하고 있음. → 대표적인 주장은 공정임대료제도, 표준임대료표, 임대료상한제, 임차인의 계약갱신청구권 등임.

- 공정임대료제도와 임대료상한제는 임대료통제 성격의 정책인데, 선진국에서는 세계대전 이후에 실시하였고 현재는 시행하고 있지 않음
- 계약갱신청구권은 임대차기간의 연장, 무기계약관행의 확대, 보증금 물권화를 통한 임차권등기의 허용 등으로 해결할 문제
- 간접적으로 시장에 개입하는 표준임대료표는 주택특성 및 주거환경특성에 대한 데이터가 구축될 경우 도입이 필요한 정책

● 장·단기 제도의 도입방안 : 월세시대에 대비한 주택임대차관련 법령 개정의 추진

■ 단 기

- 주택임대차관련 정보의 데이터베이스화 추진
 - 주거복지 프로그램 수혜가구가 거주하는 주택, 확정일자를 받은 주택 등을 중심으로 도입·구축
 - 주택임대차 표준계약서의 사용 장려·촉진 → 의무화
- 임대차기간의 연장
 - 해외사례 및 학령과의 연계 등을 고려할 때 '3년'으로 개선
- 임대소득세 정상화
 - 주택개량 지원 및 사회주택·공적지원주택과 연계하여 주택품질 향상을 도모할 필요
- 임대주택 등록제 : 3년 내에 임대주택 등록을 완료

참고 : 주택임대차계약 규제와 관련한 선진국의 사례

국 가	적용 법률	임대차기간	임대료
벨기에	Statute of 1991 (comprehensive amendment in 1997)	최소 3년	- 임대료 인상을 위한 지수(index)의 도입 • '생계비지수' 이상으로 임대료를 인상하는 것은 법원에 의해 무효 - 3년마다 시장임대료를 재검토
덴마크	Rent Act (consolidated as Act 347 of 2001) Rent Control Act (consolidated as Act 348 of 2001)	- 최소기간 없음 - 집주인이 계약종료를 하기 위해서는 엄격한 조건을 충족하여야 함. • 집주인이 주택을 직접 사용할 경우 사전공지를 하여야 함.	- 인상이 허용됨. • 자산가치가 지불되는 임대료와 비교하여 상당히 높아야 함. • 소형주택 다중건물의 임대료는 위치, 크기, 유형, 시설, 조건이 같은 건물들의 일반적인 임대료에 의해 결정됨.
영 국	Rent Act of 1977 Housing Act of 1980 · 1988 · 1996	- 1997년부터 보증단기임대차가 임대차 계약의 표준이 됨. • 당사자들은 원하는 기간만큼 계약할 수 있으나, 임차인은 처음 6개월 간은 거주할 수 있는 권리가 있음.	- 임대료 인상에 대한 일반적인 공공의 통제는 없음. • 임대료규제는 Housing Act of 1988 이후로 사라짐. • 1989년 1월 이전의 임대차는 Rent Act of 1977의 적용을 받음.
프랑스	Mermaz Act, Law 89-462(1989)	최소 3년	- 인상분은 건설비용지수(construction cost index)를 초과할 수 없음. • 계약을 연장 시 근방(neighborhood)의 평균 임대료에 따라 결정되어야 함.
독 일	Civil Code(BGB) Amendments of 2001 · 2002	- 계약을 종료할 경우 집주인은 BGB에 명시된 이유를 제시해야 함.	- 비교주택(comparable premises)의 임대료보다 20% 이상 초과할 경우 집주인에게 벌금이 부과됨 - 임대료 인상은 임대차계약 후 1년이 경과하여야 가능함. - 주택이 위치한 당해 지역의 통례적 인상분(customary in the area)을 초과할 수 없음. • 어떠한 경우이든 3년 동안에 20%를 초과하여 인상할 수 없음.
스웨덴	Special Tenancy Act (1968), introduced in the Land Code (1970)	- 법률에 의한 최소기간은 없음. • 대신 법률에 집주인이 스스로 사용하기 위해 주택이 필요하다는 것조차 계약을 종료하기 위한 충분한 근거가 되지 못하는 등의 집주인에 대한 엄격한 제도가 있음.	- 임대료는 일반적으로 임대차관련 협회들의 단체교섭(collective bargaining)에 의해 결정됨. • 법원이 임대료통제에 관여함.

자료 : Mora-Sanguinetti, J. S., 2011, "The Regulation of Residential Tenancy Markets in Post-War Western Europe: An Economic Analysis", *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 8, No. 1에서 발췌·요약함.

■ 장 기

○ 보증금 물권화를 통한 임차권등기의 허용

- 이권이 많으므로 도입에 신중을 기할 필요가 있음

○ 표준임대료표의 도입

- 주택유형별, 주택규모별, 점유형태별, 건축연한(대규모수선 여부)별, 동(또는 근린지역)별 임대료 수준을 표준화하여 정기적으로 공표
- 개별주택의 임대료를 추정할 수 있는 모형의 개발 및 구축

부록 1 : 선진국의 공공임대주택 임대료체계와 시사점

1. 조사개요 : 공공임대 및 사회주택 임대료 산정방식에 대한 이론적 검토

- 공공임대 및 사회주택은 1가지 방법에 의해서만 임대료를 산정하기보다는 복합된 임대료 산정방식이 적용되는 경우가 많음.
 - 공공임대주택의 임대료를 책정함에 있어 중요한 요소는 사업주체의 재무적 건전성(financial viability)과 임차인의 부담능력(affordability)임.
 - 임차인의 부담능력을 강조하는 국가들은 민간임대주택에 대한 임대료규제¹⁾와 공공임대 및 사회주택 임차인에 대한 임대료 보조제도(주택수당 등)를 동시에 구사하고 있음.
 - 민간임대주택에 대한 임대료규제가 없는 영국은 사업주체(지방정부, 사회임대인)의 재무적 건전성에 초점을 둔 임대료 설정방식을 채택하고 있음.
 - 일본, 미국의 공영주택은 응능응익의 부담원칙에 따라 임차인의 소득수준과 주택의 특성에 따라 임대료를 차등화하여 부과하고 있음.
- 공공임대 및 사회주택정책의 선진국이라고 할 수 있는 유럽국가에서 임대료는 다양한 방식으로 운용되고 있음(〈표 1〉 참조).
 - 공공임대 및 사회주택의 운영, 유지보수, 재생(리모델링 및 재건축)과 관련된 비용을 포괄하는 운영비용(running cost)은 임차인이 지불하는 임대료(주거급여, 주택수당 등을 포함)에 의해 충당됨.
 - 임대료에 대한 가장 일반적인 접근방법은 건설비용 등에 기반한 기본임대료로써, 공급자들에게 필요한 손익분기점이나 자산의 목표수익률을 달성하는 것을 목표로 하고 있음.
 - 대부분의 국가가 임대료 책정에 제약을 두고 있으며, 임대료를 시장가격 이하로 설정하도록 하고 있음.
 - 공공임대 및 사회주택에 빈곤층이 집중적으로 거주하는 특징이 있는 벨기에, 이탈리아, 아일랜드, 포르투갈 등의 소득연동형 임대료는 사업주체의 재정적 생존가능성에 대한 쟁점을 불러일으키고 있는 상태임.

1) 자세한 내용은 Mora-Sanguinetti, J. S., 2011, "The Regulation of Residential Tenancy Markets in Post-War Western Europe: An Economic Analysis", *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 8, No. 1을 참조.

- 프랑스의 경우 가계의 소득이 증가하여야 임대료를 인상할 수 있음.

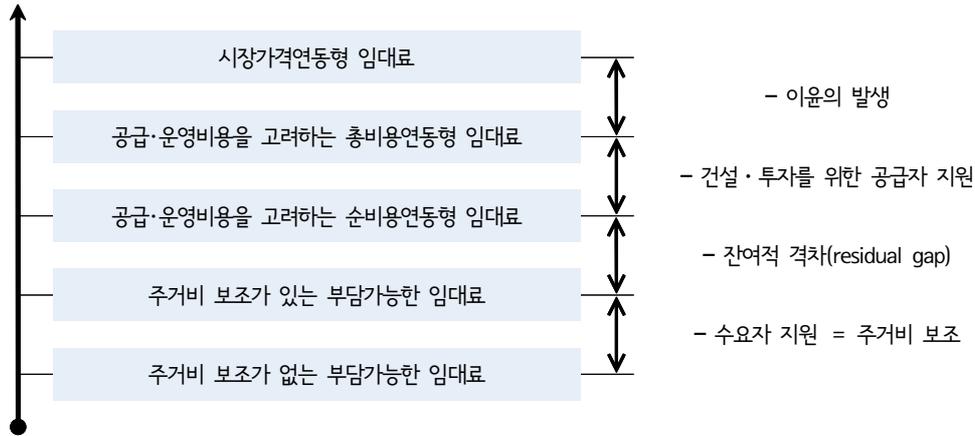
<표 1> 선진국의 공공임대 및 사회주택 임대료 책정방법

구 분	소득연동형 (income-related)	비용연동형 (cost-based)	주택가치연동형 (value-based)	기 타	비 고 (+ 주택수당 등)
오스트리아		○			○
벨기에	○				
덴마크		○			○
핀란드		○			○
프랑스	△ (임대료할증제)	○		임대료상한제	○
독 일	○			임대료상한제	○
이탈리아	○ (공공공급자)			임대료상한제 (민간공급자)	○
룩셈부르크	○				
네덜란드	○		○		○
포르투갈	○			임대료상한제	
스웨덴				임대료협상제	○
영 국			○		○

자료 : Pittini, A. & Laino, E., 2011, *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory, p.32에서 발췌·정리함.

- 이론적으로 공공임대 및 사회주택의 임대료는 임대시장의 특성을 반영하여 주택의 성능
 - 품질과 생활환경 여건이 반영되는 것이 바람직함.
 - 공공임대 및 사회주택 거주자의 부담을 완화하기 위해서는 임대료를 규제하거나 차등적으로 적용보다는 임대료 보조와 다른 형태의 소득보조로 보전될 필요가 있음.
 - 하지만 공공임대 및 사회주택의 임대료는 ‘누가 살고 있는가’, 다시 말해 입주자격을 고려하여 책정되는 것이 원칙임.
- 공공임대 및 사회주택 거주자의 부담가능성 측면에서 임대료 수준을 살펴보면, 다음과 같음.
 - 가장 낮은 수준의 임대료는 주거비 보조가 없는 임대료인데, 이 경우 건설 및 운용에 대한 보조금이 가장 많이 소요됨.
 - 이는 경제적 관점에서 가장 비효율적인 방식인데, 입주가들이 자신들의 욕구에 부합하는 주거소비(housing consumption)를 방해하는 부(-)의 효과가 나타남.
 - 유럽의 선진국들은 비용연동형 임대료의 원칙에 따라 임대료를 책정하고 있는데, 공공임대 및 사회주택 프로그램의 총비용에 근거한 산정방식을 사용하고 있음.
 - 원칙적으로 입주자가 부담하는 임대료는 사업주체가 운영하는 기간 동안에 걸쳐 회계적으로 균형을 유지하도록 산정하는 ‘균형임대료(equilibrium rent)’가 바람직함
 - 정부의 공급자 보조금은 투자비용(investment cost)과 운영비용을 낮추는 역할을

함. 공급자 보조금을 받지 않으나, 받느냐에 따라 총비용연동형 임대료와 순비용연동형 임대료로 나눌 수 있음(<그림 1> 참조).



자료 : United Nations, 2006, *Guideline on Social Housing: Principles and Examples*, p.48.

<그림 7> 부담가능성 측면의 공공임대 및 사회주택 임대료수준

- 저소득 입주자의 임대료 부담가능성²⁾을 고려하면, 단계별 임대료 사이의 발생하는 차이를 메꿔주어야 함.
 - 대부분의 선진국에서는 공공임대 및 사회주택의 공급과 투자를 위한 공급자보조와 함께, 주택수당 등의 수요자지원을 하고 있음.
 - 이를 통해 가능하면 많은 임차인을 위해 잔여적 격차를 줄이기 위한 정책을 시행 중임. 다시 말해 ‘공급·운영비용을 고려하는 순비용연동형 임대료’와 ‘주거비 보조가 있는 부담가능한 임대료’가 같아지도록 노력하고 있음.
- 하지만 비용연동형 임대료는 ① 재고의 증가에 따라 건설 및 운영비용이 증가하여 보조금도 증가할 가능성이 높고, ② 임차인이 얻는 편익·서비스보다는 자금조달과 보조금에 따라 임대료가 결정된다는 문제점이 존재함³⁾.
- 이 장의 사례조사는 우선, 공기업·지방정부 등이 공급·운영하고 있는 공공임대주택 프로그램이 있는 선진국을 대상으로 이루어짐.
 - 둘째, 건설원가와 정부보조금에 기초하여 공공임대 및 사회주택의 임대료를 산정하는 방식에서 입주자의 부담가능성, 임대주택의 가치 등을 반영한 임대료로 개혁이 이루어진 선진국을 포함시킴.
 - 이에 따라 우리나라가 속한 자유주의적 복지국가 중에 공공임대주택 정책을 시행하는 국가(영국, 일본, 캐나다), 공공임대주택 재고가 많은 조합주의적 복지국가(독일)를

2) 흔히 소득의 20%~30% 선으로 정해지는데, 비율은 순소득 또는 가처분소득이 기준인 경우가 많음.

3) United Nations, 2006, *Guidelines on Social Housing: Principles and Examples*, pp.47-48.

선정하여 조사·정리를 실시함.

2. 영국의 공공임대 및 사회주택 임대료체계

1) 공공임대 및 사회주택 배분체계

- 현재 영국은 지방정부의 공영주택, 사회임대인이 공급하는 사회주택, 기타 부담가능주택 등 3가지로 구분하여 시세보다 저렴한 주택을 공급하고 있음.
 - 과거 영국은 1996년 「주택법」 제정되기 전까지는 공공임대 및 사회주택의 구체적인 입주대상과 절차는 지방정부별로 상이하게 운영되었음.
 - 지방정부는 점수제, 등록기간 순위제(대기자명부) 등을 통해 지역실정에 맞게 공공임대 및 사회주택을 배분하였음.
 - 1996년 「주택법」의 제정 이후에는 통일된 배분절차와 기준을 명시하여 등록기간 순위제(대기자명부)를 운영하고 있음.
 - 단순히 선착순이 아닌 우선순위가 있는 대기자명부를 활용하고 있는데, 지속적으로 대기자의 수가 증가하고 있는 상황임.
 - 점수제(points system)는 과밀거주의 정도, 거주기간, 점유형태, 대기기간 등을 점수화하여 산정하는데, 등록기간 순위제는 대기자명부 등록자 중에 장기대기자를 우선으로 선정하는 방법이 일반적임.
 - 결국 영국은 공공임대 및 사회주택을 배분하기 위해 대기자명부를 이용하고 있으며, 우선순위는 주택을 더 많이 필요로 하는 가구에게 배정하는 것을 목표로 하고 있음.
- 지방정부는 등록된 사람 및 가구를 입주시키기 위한 선정기준과 절차를 설정하는 재량권을 가지는데, 합리적 우선배정자(reasonable preference) 순위를 준수하여야 함. 지방정부는 사회취약계층에게 주택을 공급하여야 하는 법적 의무가 있기 때문임.
 - 합리적 우선배정자는 ‘비위생적이거나 과밀한 주택의 거주자, 가족이 많은 가구 또는 기준에 미달하는 주거환경에서 살고 있는 가구, 임시주택에 거주하거나 임대조건이 한시적인 가구, 부양자녀나 임산부가 있는 가구, 의료 및 복지제도상의 보호대상인 가구, 경제적으로 안정적인 주거확보가 곤란한 가구, 비자발적 홈리스 가구’ 등의 순으로 규정되어 있음.
 - 지방정부는 입주대상자를 대상으로 대기자명부를 작성하되, 입주신청자의 성명, 주소, 등록일자, 가구원수, 10세 미만의 아동이나 임산부 또는 60세 이상의 노인인 가구원수 등을 조사·기록하고 있음.

- 지방정부는 합리적 우선배정집단에게 우선적으로 공공임대주택 물량을 배정을 한 후, 집단에게 정해진 물량을 기준으로 입주대상자를 선정하기도 함.

<표 2> 영국의 공공임대주택 배분절차

절 차	내 용
입주대상 범위의 설정	- 해당 지역의 거주 여부 : 최저 거주기간 또는 취업기간 - 미혼인 독신가구, 고소득자, 자가소유자 제외
집단 간의 우선순위 결정	- 무주택자, 철거주택 및 불량주택 거주자, 심신장애자 등 사회취약계층 - 제대군인, 지방공무원, 핵심노동자 등 특수집단
집단 내의 우선순위 결정	- 점수제, 등록기간 순위제, 지방의회 추천제 등을 이용하여 결정
최종입주자 선정	- 최종적인 확인·심사과정을 거쳐 확정 - 배정주택이 마음에 들지 않을 경우 통상 3번에 한하여 입주를 거부할 수 있으나, 적절한 사유 없이 계속하여 입주를 거절할 경우에는 일정 기간 신청기회를 박탈하는 등 불이익을 주는 경우도 있음

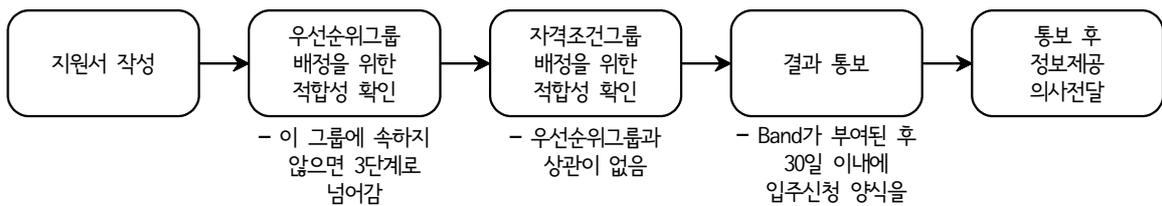
- 영국의 대기자명부는 주거지원의 시급성에 따라 공공주택 우선권 제공에 사용되는 4가지 배부번호(Band) 시스템을 활용하고 있음.
 - 최우선순위 그룹에는 노숙인 상태에 처해 있는 가구가 해당되며, 그룹 배정은 주택이 더 절실하게 필요로 하는 가구에게 우선권이 부여되고 있음.
 - 공영주택 우선권에 제공되는 번호배부 시스템은 Emergency Band, Band 1, Band 2, Band 3 순으로 구성되어 있음.
- 영국에서 공공임대 및 사회주택 대기자의 자격요건은 18세 이상인 성인으로 <표 3>에 제시된 우선순위 그룹에 하나 이상 포함되어야 함.
 - 하지만 우선순위 그룹에 해당하면 주택을 제공한다는 의미는 아니며, 이는 다음 단계로 이동할 수 있는 자격을 의미함.
 - 공공임대 및 사회주택 입주에 소요되는 대기기간은 정확히 예측할 수 없으나, 배부번호(Band)의 우선순위가 높을수록 빨리 배분받을 수 있음.
 - 동일한 입주자격을 부여받은 경우에는 장기간 동안 기다린 사람이 우선하여 임대주택을 배정받을 수 있음.

<표 3> 영국의 공공임대 및 사회주택 우선순위 배정

우선순위 그룹 (Reasonable Preference Group)		배부번호 (Band)	배부번호 이동 이유	배부번호 이동 (Higher Band)
1	노숙인(Homeless) 상태에 처한 경우	1	-	-
	고의로 노숙인이 된 경우	3	-	-
2	주거제공 의무가 있는 경우	1	즉시 이주 필요 시	Emergency band
3	주거의 질이 떨어지는 경우	평가 후 배부번호 지정	비위생적인 주거	Emergency band
			방 2개에 과밀하게 거주	1
			방 1개에 과밀하게 거주	2
4	의료·복지가 필요한 경우	2	심각한 의학적 도움이 필요	1
			장애가 있으나 독립적 생활이 가능	1
			지원주택에서 이사	1
5	거주지역을 옮기고 싶은 사람 및 가구	재량사항	모든 신청자의 개인적 상황을 평가	-

자료 : City of London, 2013, Housing Allocations Policy and Tenancy Strategy.

- 공공임대 및 사회주택의 신청자격 그룹(Qualifying Groups)은 우선순위 그룹뿐만 아니라, 법률에 의해 해당 지역의 연고가 있는 사람 및 가구에게도 자격이 부여되고 있음.
- 우선순위 그룹이 아니더라도 신청자격 그룹에 선정될 수 있으며, 특정 배부번호(Band) 내에서 순위는 신청순서 및 배부번호를 부여받은 날짜로 산정됨. 배부번호의 우선순위가 높으면, 낮은 배부번호를 부여받은 사람 및 가구보다 먼저 입주할 수 있음.
- 공공임대 및 사회주택 배분 시에는 대기기간을 고려하고 있는데, 같은 자격을 부여받은 사람이 복수일 경우 더 오래 기다린 대기자가 먼저 배정받을 수 있음.



자료 : 박** 외, 2016, 「서울시 공공임대주택 최적 관리방안 연구」, 서울특별시, p.59.

<그림 8> 영국 런던시의 대기자명부제도 운영절차

2) 2002년 임대료개혁 이전의 임대료체계

- 1920년대 이후 영국의 공공임대 및 사회주택 사업주체는 민간임대주택의 시세보다 저렴하게 임대료를 책정하였음.
- 중앙정부는 임대료가 저소득층에게 '부담가능한 수준'에 도달하도록 건설비와 수선유지비를 보조하였음. 그리고 임대료수입이 적을 경우에는 운영관리비를 보조하는 형태로 추가적인 재정보조를 하였음.

- 임대료는 건설원가와 연동하여 확일적으로 산정되었는데, 운영관리비를 충당할 수 있는 수준이었음. 임대료수입만으로 임대주택 건설로 인한 부채를 관리하지 못할 경우에는, 국가가 운영관리비를 보조하였음.
- 그러나 1972년 공공임대 및 사회주택 건설에 대한 자본보조(capital subsidy)를 수익보조(revenue subsidy)로 전환하는 「주택금융법(Housing Finance Act)」이 제정되면서 임대료체계가 크게 바뀌었음.
 - 그동안 지방정부가 공공임대주택 정책의 자치권을 가지고 운영하던 방식에서 중앙정부의 통제권이 강화되는 형태로 변화된 것임.
 - 당시에 지방정부는 공급량, 임대료 수준, 입주자 선정 등에서 상당히 자유롭게 정책을 시행하였으나, 쌓여가는 부채를 임대수입으로 충당하지 못하는 재정적 상황이었음.
 - 「주택금융법」이 제정됨에 따라 중앙정부는 공공임대 및 사회주택 임대료에 결정권을 행사할 수 있게 되었음.
 - 중앙정부는 그동안 물가상승에도 미치지 못한 임대료구조를 개혁함으로써 지방정부의 부채를 완화시키고자 하였음.
 - 임대료 상승으로 인한 문제는 공공임대주택 임차인에 대한 임대료할인(Rent Rebate)과 사회주택 임차인에 대한 임대료수당(Rent Allowance)으로 보완되었음.
- 1988년 중앙정부는 공공지출의 절감을 위해 전통적인 지원방식을 변경하고, 공공임대 및 사회주택의 임대료수준을 올리도록 유도하였음. 1989년 「지방정부 및 주택법(Local Government and Housing Act)」를 통해 중앙정부는 지방정부의 임대수입 및 운영관리규정을 다음과 같이 변경하였음.
 - 첫째, 공공임대주택의 수입과 지출을 엄격히 구분하도록 하였음.
 - 지출보다 임대수입이 많이 발생하더라도, 이를 다른 공공임대주택 단지의 운영관리비, 유지수선비 등으로 사용하지 못하게 하였음.
 - 둘째, 공공임대주택의 임대료를 주택의 입지와 품질을 반영하여 시세에 근접하도록 권고하였음.
 - 30% 정도의 지방정부가 공공임대주택의 임대료수준을 시세에 근접시키려는 노력을 하였는데, 전반적인 임대료수준을 상승시키는 문제를 야기하였음.
 - 셋째, 공공임대 및 사회주택 운영주체에 대한 국가의 재정지원을 삭감하였음.
 - 이 조치에 따라 중앙정부로부터 주택협회보조금(Housing Association Grant:

HAG), 사회주택보조금(Social Housing Grant: SHG)을 지원받아 왔던 사회임대인은 민간자본시장에서 더 많은 자금을 조달할 수밖에 없게 되어 임대료의 상승으로 이어졌음.

○ 1990년대 들어 영국정부는 본격적인 임대료 구조조정(Rent Restructuring)에 착수하였음. 이는 공공임대 및 사회주택 임대료를 지역의 시장가치가 반영되도록 하는 데 목표가 있었음.

- 지역성, 시장가치, 임차인의 소득수준 등을 종합적으로 반영하여 임대료체계를 재정비하도록 함.

- 사업주체에 따라, 건설시점에 따라 제각기인 임대료를 유사한 수준으로 조정하기 위해, 하나의 공식으로 재설계하도록 함.

3) 공공임대 및 사회주택의 임대료개혁

○ 영국의 2002년 임대료개혁은 지역 간 임대료격차의 심화, 임차인 간 임대료부담의 비형평성을 극복하고자 추진되었음.

- 그리고 임차인 스스로가 주택소비를 적정화할 수 있도록 한다는 것도 주요 정책배경이 되었음.

• 이전에는 공공임대 및 사회주택은 규모에 따라 임대료 차이가 크지 않아서, 가구규모에 비해 넓은 주택에 거주하는 경향이 있었음.

• 소득의 일정 부분을 초과하는 임대료는 주거급여(Housing Benefit)로 전액 지원되기 때문에, 부담능력을 스스로 조절하여 저렴한 임대료의 임대주택으로 이사할 이유도 없었음.

• 이 때문에 상대적으로 수요가 적은 지역의 공공임대주택은 만성적 공가현상이 나타나고, 대도시의 중심지역은 입주대기자가 많이 있는 지역별 수급불일치 문제가 존재하였음.

○ 공공임대 및 사회주택의 임대료개혁은 2000년에 발표한 정책선언인 “The Way Forward for Housing”에서 제시되었음.

- 임대료개혁의 목적은 다음의 4가지로 정리되었음.

① 형평성있는 임대료체계를 통해 임차인에게 혼동을 주지 말아야 함.

② 지방정부 공영주택과 사회임대인(RSL) 사회주택 간의 임대료 격차는 해소되어야 함.

③ 현재보다 나은 주택재고관리를 촉진하여야 함.

④ 주택의 질적 가치와 지역성이 임대료와 연계되어야 함.

- 2000년 개혁안에서 공공임대 및 사회주택 임대료는 임차인이 주거급여를 받지 않아도 부담가능한 수준일 것, 임대료를 지불하고 난 이후의 소득(잔여소득)이 최저 사회보장 선 이하로 떨어지지 않을 것이 요구되었음⁴⁾.

○ 이에 따라 2002년 이후 공공임대 및 사회주택의 임대료는 지역의 소득수준, 자산가치, 침실수 등을 반영하여 책정되었음.

- 이러한 임대료 책정방식은 지역소득의 70%와 지역자산가치의 30%를 반영하면, 임대료가 시장임대료의 50% 정도에서 설정될 것이라는 예측 하에 마련되었음. 이렇게 임대료를 책정하면, 주민의 주거급여에 대한 의존성을 줄이고 경제활동을 유도할 수 있을 것이라고 생각하였음⁵⁾.

참고 : 2002년 이후 영국의 공공임대 및 사회주택 목표임대료 산정방식

$\begin{aligned} \text{목표 임대료} &= (70\% \times \text{LA 또는 RSL 평균 임대료} \times \text{지역의 상대소득} \times \text{침실 가중치}) \\ &+ \\ &(30\% \times \text{LA 또는 RSL 평균 임대료} \times \text{자산의 상대가치}) \end{aligned}$
1) 지방정부(Local Authority)의 주당 평균 임대료 = £45.60, 사회임대인(RSL)의 주당 평균 임대료 = £53.50
2) 지역의 상대소득은 런던 대도시권이 £354.10이고, 잉글랜드 평균이 £316.40(DETR, 2001: 25)
3) 침실 가중치 : 침실겸 거실 = 0.80, 1침실 = 0.90, 2침실 = 1.00, 3침실 = 1.05, 4침실 = 1.10

- 이에 따라 임대료조정기간 이내에 지방정부와 사회임대인은 공공임대 및 사회주택의 임대료를 ‘목표임대료 공식(target rent formula)’에 근거하여 산정하여 부과하여야만 하였음.
- 지방정부와 사회임대인은 개별 임대주택의 목표임대료를 산정한 후에, 10년~15년 동안에 임대료를 목표임대료 수준의 5% 범위 내가 되도록 인상하여야 하였음.
- 다만, 임대료의 급격한 인상으로부터 임차인을 보호하기 위하여 임대료와 관리비의 상승률을 연간 ‘도매물가지수(RPI)+0.5%’까지로 제한하였음.

4) ‘부담가능 임대료’ 제도의 시행

○ 2011년에 영국은 민간부문을 활용한 부담가능 주택을 공급하기 위해 부담가능 주택 프로그램(Affordable Homes Programme: AHP)을 도입하였는데, 재정부담을 줄이기

4) 1990년대에 추진한 임대료개혁에서는 편익이 큰 사람에게 더 높은 임대료를 부과하는 것이 추진되었으나, 재정지원의 부담과 임차인의 부담능력이 고려되지 못하였음. 그 결과로 인해 오히려 중앙정부의 재정지원만 증가하는 결과가 초래되었음. 임대료가 상승하는 금액만큼 임차인은 주거급여를 통해 그 차액을 지원받았기 때문임.

5) Guardian, 2014년 2월 3일자.

위한 목적도 가지고 있었음.

- AHP 이전에도 NAHP(National Affordable Housing Programme)라는 부담가능 주택의 공급을 위한 프로그램이 있었음. AHP가 NAHP와 다른 점은 부담가능 임대료(Affordable Rent) 정책이 도입되었다는 것임.

- 2010년에 선을 보인 부담가능 임대료는 지방정부와 사회임대인(social landlords)에게 시세의 80% 이하 수준으로 주택을 임대하도록 하는 지침임.

• 국가의 재정부담을 줄이면서, 사회임대인의 임대수입을 늘려 새로운 사회주택 건설에 재투자하도록 하는 것이 목표였음⁶⁾.

○ 2012년 영국정부는 ‘부담가능한 임대료(affordable rent)’라는 새로운 임대료체계를 공식적으로 도입하였는데, 이에 따라 공공임대 및 사회주택은 시세의 80% 이하(런던의 경우 주택가격 및 임대료부담을 고려하여 시세의 65% 정도)로 저소득가구에 임대되고 있음.

- 하지만 이러한 기준 하에 런던의 경우 침실이 3개인 공공임대 및 사회주택을 임차하기 위해서는 연간소득이 평균 £100,000를 넘어야 하는 등 저소득층에게는 전혀 부담가능하지 않았음.

- 이에 따라 학자 및 기자, 시장임대료가 높은 지방정부 등은 G. Orwell의 소설 「1984년」에 나오는 ‘(조작하는) 진리부(Ministry of Truth)’을 연상시킨다면서 중앙정부에 불만을 제기하고 있는 상황임.

• ‘부담가능한 임대료’ 정책은 국가의 재정투입을 줄여 공공임대 및 사회주택을 공급하려는 의도 하에 마련된 것이라는 것임.

- ‘부담가능한 임대료’ 정책이 시행되면서 지방정부와 사회임대인은 자체적으로 부담가능한 임대주택을 공급하기 위해 다양한 재원조달방안을 모색·도입하고 있음.

3. 일본의 공공임대주택 임대료체계

1) 공공임대주택 배분체계

○ 일본의 공공임대주택은 4가지 유형(공영주택(개량주택 포함), 지역우량임대주택, UR

6) ‘부담가능 임대료’는 복지제도에 의존하면서 일을 하지 않는 가구들이 증가하고, 공영주택과 사회주택의 주거안정성과 낮은 임대료가 임차인들의 자활·자립에 기여하지 못하고 있다는 인식하에 등장하였음. 공영주택과 사회주택의 종신임대차(lifetime tenancy)로 인해 가구규모와 주택규모 간의 불균형이 발생한 상황이었음. 이에 따라 더 많은 가구들이 공영주택과 사회주택에 입주할 수 있도록 한다는 명분 하에 새로운 임대료체계를 도입하였음. 박**, 2016, 「부담가능 임대주택 공급정책과 모델」, 서울연구원, p.45.

기구주택, 공사주택)으로 구분되고 있음⁷⁾. 이 가운데 저소득층을 중심으로 공급이 이루어지는 대표적인 공공임대주택은 공영주택임.

- 일본의 공영주택은 1951년 「공영주택법」을 제정하면서 주택공급자(스스로의 주거를 확보할 수 없는 사람 및 가구)를 입주대상으로 하는 공공임대주택임.
- 대량공급기(1951년~1975년)에 공영주택은 국가 및 지방정부가 협력하여 주택을 건설하여 이를 저렴한 임대료로 임대하는 것을 목적으로 하였으며, 소득 하위 80% 이하가 입주할 수 있는 것으로 설계되었음.
- 이후에 정해진 공영주택의 입주자격은 소득 하위 33% 이하로 제한되었는데, 제1종(소득 하위 17% 이하), 제2종(소득 하위 17% 초과~33%)의 2가지 유형이었음.
 - 저소득가구가 입주하는 것을 고려하여 1종에 대해서는 국가(중앙정부)가 건설비의 2/3를, 2종에 대해서는 국가가 건설비의 1/2을 보조하는 것으로 계획되었음.
- 1995년 건설대신의 자문기관인 주택택지심의회가 “21세기를 위한 주택·택지정책의 기본체계”에서 공공주체에 의한 주택의 직접공급, 공적지원 중심의 정책체계에서 시장을 중시한 새로운 정책체계로의 재편을 건의하면서, 입주자격이 변화되었음.
 - 종전의 소득 하위 33% 이하였던 입주자격자의 소득기준을 소득 하위 25% 이하로 제한하되, 고령자나 장애인 등에 대해서는 소득 하위 40%의 범위 내⁸⁾에서 지방정부가 재량권을 행사하도록 하였음.
 - 과거 입주대상자에 따라 공영주택을 1종·2종으로 구분했던 것을 폐지하고, 국고보조의 비율을 건설비의 1/2로 통일하였음.

○ 현재 공영주택은 재해, 노후주택의 철거, 임대차계약의 만료, 재개발·재건축사업에 의한 공영주택의 처분, 기타 시행령에서 정하는 특별한 사유⁹⁾가 있는 경우를 제외하고는 공모 및 신청을 통해 입주자를 선정하고 있음.

- 신청자가 입주 가능한 주택수보다 많은 경우에는 신청자의 주택확보에 관한 실정을 조사한 후, 일정한 우선순위에 따라 해당 공영주택의 입주자를 선정하고 있음¹⁰⁾.

7) 민간사업자도 공급할 수 있는 지역우량임대주택, 운영의 일관성이 부족한 공사주택은 이 사례조사에서 제외하도록 함.

8) 소득 하위 40% 범위 내에서 입주가 가능한 세대를 재량세대라고 부르는데, 여기에는 1-4급 신체장애인, 1-2급 정신장애인, 지적장애인, 동거자가 50세 이상 또는 18세 미만인 가구, 전쟁상해자, 원자폭탄 피해자, 해외난민 인정자, 나병요양소 입주자가 있는 경우 등이 해당함.

9) 시행령에서 정하는 특별한 사유는 도시계획사업·토지구획정리사업 등의 시행에 따른 주택의 처분, 토지수용사업 등의 집행에 따른 주택의 처분, 기존 입주자의 동거인원에 증감이 있는 경우, 기존 입주자 또는 동거자가 질병 등으로 일상생활에 신체적 제한을 받게 되어 사업주체가 입주자를 모집하고자 하는 공영주택에 기존 입주자가 재입주하는 것이 적절한 경우 등임.

10) ① 주택 이외의 건물이나 장소에 거주하고 있거나, 안전·보건 상의 문제가 있는 주택에 거주하고 있는 자,

- 공영주택의 입주자격, 입주제도, 임대료는 <표 4-11>과 같은 원칙을 따르고 있음.
- 입주자격은 월수입 25.9만 엔(소득 하위 50%)를 상한으로 하여 정령으로 규정하는 기준(월수입 15.8만 엔 : 소득 하위 25%)을 참작하여 조례로 설정하고 있음.
- 입주제도는 원칙적으로 입주대상자는 공모를 통해서 선정하되, 특별히 거주안정의 확보가 필요한 자에 대해서는 지방정부의 판단에 따라 우선적으로 입주시킬 수 있음. 또한 지방정부는 수입초과자에 대해서는 명도노력을 하여야 하며, 고액소득자에 대해서는 주택의 명도를 청구하여야 함.
- 지방정부는 거주자의 소득을 기준으로 거주자격을 지속적으로 평가하고, 이에 상응하는 조치를 취하여야 함. 공영주택의 계약임대료는 주택규모, 소득 및 입지조건에 따라 결정되며 2년~3년마다 재검토되며, 물가와 시장임대료의 변화 등에 따라 조정됨.
 - 수입초과자와 고액소득자는 시장임대료에 따라 임대료가 부과하며, 특히 고액소득자에게는 6개월 이상의 기한을 정해 퇴거를 요구하여야 함.
 - 퇴거 요구일이 지나도 계속 거주하는 경우에는 시세의 2배까지 임대료를 청구할 수 있음.

<표 4> 일본 공영주택에 대한 국가지원과 공급원칙

(공영주택) 공급과 관련된 공공부문의 역할과 책임		
- 지방공공단체는 공영주택을 건설 또는 민간임대주택을 취득하거나 임대 후 재임대 - 국가는 정비비 등을 조성 : 전체 공사비의 대략 45%(건설·매입의 경우) 또는 공용부분 공사비의 2/3(재임대는 45%) 조성		
1. 입주자격	2. 입주제도	3. 임대료
- 입주수입기준 • 월수입 25.9만 엔(소득 하위 50%)을 상한으로 하여 정령으로 규정하는 기준(월수입 15.8만 엔 : 소득 하위 25%)을 참작하여 조례로 설정 • 다만, 입주자의 심신상황 또는 세대구성, 구역 내의 주택사정, 기타 사정을 감안하여 특히 거주안정을 도모할 필요가 있는 경우는 조례에 정해진 경우에 따라, 월수입 25.9만 엔을 상한으로 기준 설정이 가능 - 주택공공요건 • 현재 주택확보에 어려움이 있음이 명확하여야 함	- 원칙적으로 입주자는 공모 • 특히, 거주안정의 확보가 필요한 자에 대해서 지역의 실정을 잘 아는 지방공공단체의 판단에 의해 우선적인 입주 가능 - 수입초과자 • 지방공공단체는 수입기준을 초과하여 3년 이상 입주한 사람에 대해서는 명도노력 - 고액소득자 • 수입초과자 중 최근 2년 간의 소득이 31.3만 엔(소득 하위 60%)으로, 수입기준을 초과하여 5년 이상 입주한 경우에는 지방공공단체가 주택의 명도를 청구	- 임대료는 부담능력과 주택의 편익에 따라 보정하는 응능응익제도에 근거하여 지방공공단체가 결정 - 지방공공단체의 재량에 의해 임대료 결정에 관련된 계수(편리성계수)의 조정으로 감면 가능 - 수입초과자의 임대료는 수입의 초과정도와 초과자의 거주기간에 따라 증액 • 다만 5년째의 임대료는 근방의 동종 임대료(시장임대료에 가까운 금액)를 적용 - 고액소득자의 임대료는 즉시 근방동종 임대료를 적용

자료 : 国土交通省, 2015, 「住宅市場の現状と住宅政策の課題をふまえた都市再生機構の役割について」, p.18을 참고하여 작성.

② 다른 가구와 동거하여 생활상의 불편이 있거나, 소유주택이 없어 친족과의 동거가 불가능한 자, ③ 주택의 규모, 시설 또는 구조가 가구구성과 적합하지 않아 위생 및 환경상의 부적당한 주거상황에 처한 자, ④ 정당한 사유에 의한 퇴거요청을 받고서 이주대상 주택이 없어 곤란한 자. 단, 입주자의 자기사유에 의한 퇴거는 제외, ⑤ 주택이 없어 근무지에서 멀리 떨어진 지역에 거주하고 있거나, 소득에 비해 과도한 임대료의 지불을 강요받고 있는 자, ⑥ 상기 이외의 사유로 거주지 확보에 어려움을 겪고 있는 것이 분명한 자

2) 공영주택 및 기구주택¹¹⁾의 임대료개혁

(1) 공영주택의 임대료개혁

- 일본의 공영주택은 「헌법」 제25조의 취지에 따라 국민생활의 안정과 사회복지의 증진에 기여하는 것을 목적으로, 주택공공자·저소득자에게 국가와 지방정부가 협력하여 저렴한 임대료로 공급하는 임대주택임.
 - 이러한 공영주택의 취지를 실현하기 위하여, 1996년 「공영주택법」을 개정하여 ‘응능응익임대제도’(제16조 제1항)를 도입하였고, 사업주체의 판단 하에 임대료를 감면할 수 있도록 하였음(제16조 제4항).
- 1951년에 제정된 「공영주택법」은 유럽의 사례를 참고하여 ‘법정한도 임대제도’를 취하였는데, 임대료는 보조금을 제외한 공사비(원가)에 수선비 등을 추가하여 사업주체가 산정하도록 하였음.
 - 당시에 공영주택은 제1종(우량)과 제2종(비우량)으로 구별되어 있었지만, 임대료는 입주자의 소득에 상관없이 산정·징수하였음.
 - 그러나 장기간 동안 공영주택정책을 시행한 결과, 다음과 문제점이 나타났음¹²⁾.
 - 첫째, 토지가격이 상승하여 임대료가 입주자의 부담능력을 훨씬 상회하는 수준이 되는 경우가 나타났음. 공영주택 입주가구(4인가구 기준)의 연소득이 372만엔~496만엔인데 비해, 1994년도에 입주 개시한 공영주택 임대료의 법정한도액이 월평균 10만엔에 근접하여 RIR이 24%~32%에 달하였음.
 - 둘째, 법정한도액 대비 실제 책정임대료의 비율은 49.4% 정도여서, 법정한도액은 사업주체에 의한 임대료산정의 합리적인 기준 또는 제한으로서의 중요성이 사라졌음¹³⁾.
 - 셋째, 재건축 또는 리모델링을 실시한 경우에 당해 공영주택의 편리성은 현저하게 상승하였음에도 불구하고, 입주민과의 관계·입주민의 경제사정 등을 고려하여 상당수의 사업주체가 임대료를 상승시키지 않고 있었음.
 - 이에 따라 1996년에 ① 임대료 수준이 저소득자의 임대료 부담능력에 부합하도록 하고, ② 개별주택의 편익에 따른 보정을 하여 응능응익임대료를 도입한 것임.

11) 임대료 개혁이 추진된 1999년 당시는 주택도시정비공단에서 도시기반정비공단으로 전환하는 시기였으며, 2006년에 다시 UR 도시재생기구로 변화하였음. 따라서 “기구주택”으로 명칭을 통일하도록 하겠음.

12) 国土交通省, 2006, “公営住宅家賃の決定について”, 規制改革・民間開放推進会議 重点事項推進WG.

13) 지방정부의 재량 하에 임대료를 감면할 수 있었음. 교토의 경우 ① 실직 등으로 소득이 현저하게 낮거나, ② 질병으로 인해 요양비용이 많이 들거나, ③ 재해에 따른 복구비용이 많이 들거나, ④ 기타 특별한 사정이 있는 경우 공영주택의 임대료를 감면해 주었음.

- 당시에 일본은 공영주택정책의 목표를 달성하고, 「헌법」에서 정한 국가의 책임을 다하기 위해서는 임대료책정에 대한 국가의 관여를 강화할 필요가 있다고 인식하고 있었음.

참고 : 일본의 공영주택 임대료 산정방식

공영주택 임대료 = 임대료산정 기초액 × 시정촌 입지계수 × 규모계수 × 경과연수계수 × 편리성계수	
1) 임대료산정 기초액 : 본래계층(소득 하위 25% 이하)은 참작 기준소득을 참고하고, 재량계층(소득 하위 25% 초과~50%)은 상한액 이하로 결정	
2) 시정촌 입지계수 : 공시가격, 토지가격 등을 고려하여 국토교통성이 정하는 계수(0.7~1.6)	
3) 규모계수 : 공영주택의 연면적 합계를 70㎡로 나눈 계수	
4) 경과연수계수 : 공영주택의 건축경과연수에 따라 국토교통성이 정하는 계수(1.0 이하)	
5) 편리성계수 : 공영주택이 갖는 편리성 요소를 고려하여 사업주체가 정하는 계수(0.5~1.6)	

- 2011년에는 「공영주택법」을 개정하여 공영주택의 소득기준을 지방정부의 조례로 결정할 수 있게 되었음.
- 이에 따라 본래계층은 참작기준소득(소득 2.5분위 이하, 월소득 20.0만 엔 이하)을 참고하여 재량계층의 임대료기준 이하로 임대료가 결정되고 있음.
- 재량계층의 경우에는 상한액(소득 5분위 이하, 월소득 32.2만 엔 이하) 이하로 임대료가 결정됨.
- 공영주택의 일종인 개량주택의 경우에는 본래계층의 참작기준소득과 재량계층의 상한액을 낮추어 소득기준을 적용하고 있음.
- 공영주택의 보증금은 3개월분의 임대료에 상당하는 금액 이하로 사업주체가 결정하고 있으며, 임간임대주택과 비교할 때 사례금, 갱신료, 중개수수료, 보증인 등이 없어 비용부담이 적은 편임.

<표 5> 일본 공영주택의 소득분위별 임대료산정 기초액

구 분 (소득 하위)	공영주택		개량주택	
	입주가구의 월소득	임대료산정 기초액	입주가구의 월소득	임대료산정 기초액
I 10% 이하	12.3만 엔 이하	37,100엔	10.4만 엔 이하	34,400엔
II 10% 초과~15%	12.3만 엔 초과~15.3만 엔	45,000엔	10.4만 엔 초과~12.3만 엔	39,700엔
III 15% 초과~20%	15.3만 엔 초과~17.8만 엔	53,200엔	12.3만 엔 초과~13.9만 엔	45,400엔
IV 20% 초과~25%	17.8만 엔 초과~20.0만 엔	61,400엔	13.9만 엔 초과~15.8만 엔	51,200엔
V 25% 초과~32.5%	20.0만 엔 초과~23.8만 엔	70,900엔	15.8만 엔 초과~18.6만 엔	58,500엔
VI 32.5% 초과~40%	23.8만 엔 초과~26.8만 엔	81,400엔	18.6만 엔 초과~21.4만 엔	67,500엔
VII 40% 초과~50%	26.8만 엔 초과~32.2만 엔	94,100엔	21.4만 엔 초과~25.9만 엔	79,000엔
VIII 50% 초과	32.2만 엔 초과	107,700엔	25.9만 엔 초과	91,900엔

주 : 월소득은 연소득 가운데 각종 공제액을 제한 다음에 12로 나눈 금액임.
 자료 : 「공영주택법 시행령」; 公共住宅事業者等連絡協議, 2012, 「会公営住宅の整備に係る東北地区説明会」.

- 응능응익임대료에 대한 평가는 긍정적인 의견에서 부정적인 의견에 이르기까지 다양하게 존재함.
 - 저소득층에게 부담가능한 임대료를 부과한다는 점에서, 공영주택이 진정한 의미의 복지주택으로 자리매김하는 계기가 되었다는 긍정적인 평가가 있음.
 - 그러나 단기간에 대량으로 건설된 공영주택 단지의 경우에는 거주자의 고령화, 소득이 상승한 가구의 전출 등으로 인해 지역사회와의 혼합·균형이 무너져 주민자치 및 상호보호기능이 저하되는 문제가 발생한다는 문제도 지적되었음.
 - 이러한 공영주택 단지는 일반적으로 다양한 주택을 공급하지 않아, 고령의 부모세대를 부양하고자 하는 자식세대의 이주 또는 인접거주를 현실적으로 막는 상황이 벌어지고 있다는 것임¹⁴⁾.

(2) 기구주택의 임대료개혁

- 1999년 일본은 기존의 주택도시정비공단을 도시기반정비공단으로 바꾸면서 임대주택의 임대료를 시장연동형으로 전환하였음.
 - 당시에 도시기반정비공단은 주택부문은 분양업무를 폐지하고, 임대주택의 공급·관리 업무에 한정하여 사업을 실시하였음.
 - 하지만 임대주택의 임대료체계는 원가연동형에서 시세연동형(시세를 감안한 임대료)으로 개혁을 단행하였음. 이에 따라 3가지의 임대료체계로 임대주택을 관리하기 시작하였음.
 - 첫째, 새로 공급하는 임대주택과 공가인 임대주택은 민간임대주택에 준하는 시장임대료를 부과하였음.
 - 둘째, 당시에 거주하고 있던 입주자에 대해서는 시장임대료까지 단계적으로 임대료를 상승시켰음. 단, 시장임대료보다 높았던 임대주택에 대해서는 임대료할인을 실시하였음.
 - 셋째, 입주자 중에 65세 이상의 노인, 저소득층 등에 대해서는 임대료감면을 시행하였음.
- 기구주택의 임대료체계를 개혁한 이유는 다음과 같음¹⁵⁾.
 - 첫째, 민간임대주택 임대료가 하락하면서 기구주택의 임대료가 더 비싼 경우가 증가하

14) 国土交通省, 2007, “公共賃貸住宅団地における高齢時代に対応した適切なコミュニティバランスの確保等について”; 奥田 均, 2011, “公共賃貸住宅団地の実態と課題”, 「人権問題研究所紀要」, 第25号.

15) 都市基盤整備公団, 1999, “賃貸住宅は市場家賃へ移行”, 「バードレポート」, 第271号.

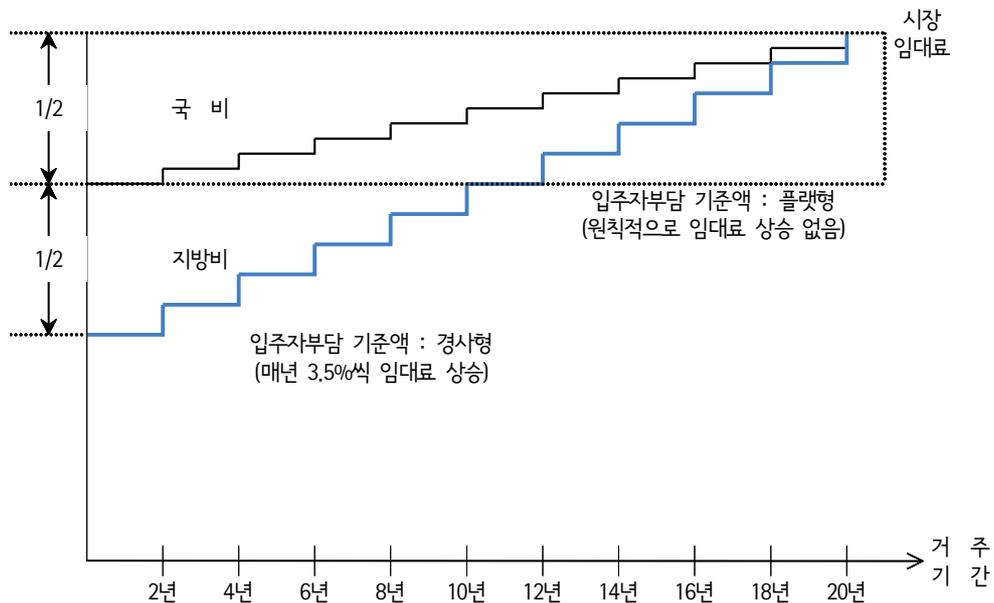
고 있었고, 주택가격의 하락함에 따라 저금리를 이용하여 임대보다 구입을 선택하는 가구가 크게 증가하였음.

- 둘째, 버블붕괴 이후에 신축된 기구주택의 공실률은 상당히 높아, 적자를 줄이기 위해 덤핑전략을 실시할 정도로 주택경기가 악화되었음.
- 셋째, 원가를 반영한 임대료 수준이 높은 편이어서 시장상황에 대응하고, 시장에서 받아들여지는 임대료를 징수하는 것이 가장 효율적이라고 판단하였음.

3) 임대료 개혁에 따른 수요자 및 공급자 지원제도

○ 이에 따라 일본의 공공임대주택은 1996년 이후로 임대료 지원방식이 근방동종 임대료와 입주자부담 기준액과의 차이에 대해서 국가가 1/2을 보조하는 것으로 변경되었음.

- 임대료는 근방동종 주택의 임대료를 기준으로 임대계약을 하며, 소득분위에 따라 지방정부가 정한 입주자부담액만을 임대인에게 지불함.
- 나머지 차액은 국가 및 지방정부가 보조해 주고 있으며, 국가는 임대인에게 계약임대료와 입주자부담액의 차액을 지급하며, 보조금은 지방정부가 임대인에게 지불하는데 지방정부는 국가로부터 1/2을 지원받고 있음.
- 입주자가 실제로 부담하는 금액(입주자부담액)은 입주가구의 소득수준에 따라 결정되며, 계약임대료를 상한으로 연 3.5%씩 상승하게 됨. 그리고 소득을 파악하기 위해서 매년 가구의 수입을 인정하는 절차가 진행되고 있음.



<그림 9> 일본 공공임대주택의 임대료감액 개념도

- 계약임대료는 주택규모, 소득, 입지조건에 따라 결정되고, 2년 또는 3년마다 재검토되며, 물가와 시장임대료의 변화 등에 따라 변동된다.
 - 3년 이상 입주한 경우 수입이 일정 기준을 넘은 자에 대해서는 퇴거하도록 하고 있으며, 임대료도 수입에 따라 인근 동종주택의 임대료와의 차액에 대해 일정 비율로 지불하도록 하고 있음(「공영주택법」 제28조, 「공영주택법 시행령」 제8조).
 - 입주 후 5년 이상 지나고 최근 2년 간 계속하여 소득기준을 초과하는 고액소득자인 경우에는 6개월 이상의 기한을 정하여 퇴거를 요구하고 있으며, 이 경우 퇴거까지의 기간은 인근 동종주택의 임대료와 같은 임대료를 부과하도록 함.
 - 그리고 퇴거기일이 지나도 계속 거주할 경우 인근 임대료의 2배까지 임대료를 청구함(「공영주택법」 제29조).
- 임대료보조가 이루어지는 기간은 계약임대료가 입주자부담액을 초과하는 기간이지만, 최장 20년까지 보조함.
 - 입주자는 매년 소득신고에 소득증명서 등 필요한 서류를 첨부하여 개별 관리법인을 통해 인증사업자 등에 제출하여야 함. 매년 정해진 기일까지 서류를 제출하지 않은 경우에는 임대료보조를 받지 못함.
- 한편 일본은 2005년에 제정된 「지역의 다양한 수요에 따른 공공임대주택 정비 등에 관한 특별 조치법」 제7조에 따라 ‘지역주택교부금’을 조성하여 공급자에게 임대료 경감액에 대한 지원을 하고 있음.
 - 이에 따라 공영주택, 기구주택에 거주하는 임차인의 임대료를 할인한 금액의 45%, 50% 및 100%를 국가가 재정에서 보조하고 있음.

<표 6> 일본의 공공임대주택 임대료저렴화조치와 재정지원

구 분	공영주택	기구주택(UR임대주택)																			
		임대차계약의 경우	재건축 등의 경우																		
사업주체	지방정부	UR기구																			
재고량 (2008년)	218,3만호	74,4만호																			
		- 4.6만가구가 해당	- 1.2만가구가 해당																		
임대료 저렴화조치	<p>- 입주자의 소득, 입지조건, 주택규모, 노후화의 정도 등에 따라 산정된 응능응익임대료를 적용</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>국 가</td><td>..... 시장임대료</td></tr> <tr><td>지방정부</td><td>.....</td></tr> <tr><td>입주자부담 (응능응익임대료)</td><td>..... 임대료</td></tr> </table>	국 가 시장임대료	지방정부	입주자부담 (응능응익임대료) 임대료	<p>- 시장임대료와 공영주택(소득 하위 25% 수준) 임대료의 중간수준까지 감액</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>국 가</td><td>..... 시장임대료</td></tr> <tr><td>UR기구</td><td>..... 중간수준</td></tr> <tr><td>입주자 부 담</td><td>..... 공영임대료</td></tr> </table>	국 가 시장임대료	UR기구 중간수준	입주자 부 담 공영임대료	<p>- 전면 재건축의 경우 공영주택 임대료까지 감액 ① : UR주택 임대료의 50%가 한도</p> <p>- 기타의 경우 중간수준까지 감액 : 이전 임대료가 한도</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>국 가</td><td>..... 시장임대료</td></tr> <tr><td>입주자 부 담</td><td>..... 중간수준</td></tr> <tr><td>①</td><td>..... 공영임대료</td></tr> </table>	국 가 시장임대료	입주자 부 담 중간수준	① 공영임대료
국 가 시장임대료																				
지방정부																				
입주자부담 (응능응익임대료) 임대료																				
국 가 시장임대료																				
UR기구 중간수준																				
입주자 부 담 공영임대료																				
국 가 시장임대료																				
입주자 부 담 중간수준																				
① 공영임대료																				
월평균 임대료	- 20,509엔	- 46,100엔	- 55,400엔																		
국가의 재정지원	- 근방동종주택의 임대료와 입주자부담 기준액과의 차액 중에 45%를 지원	- 감액비용의 1/2을 지원	- 감액비용의 전부를 지원																		
관련 예산 (2009년)	- 임대료조정 보조금, 임대료저렴화 조성액 : 약 80억엔	- UR 임대료대책 보조금 : 약 20억엔	- 주택안전망 출자금 : 약 50억엔																		

자료 : 健康・生きがい開発財団, 2012, 「低所得高齢者を対象とした住宅事業の実態調査研究 及び居住支援ニーズ調査事業 報告書」, p.23.를 발췌·정리함.

4. 독일의 공공임대 및 사회주택 임대료체계

1) 공공임대 및 사회주택정책의 변화

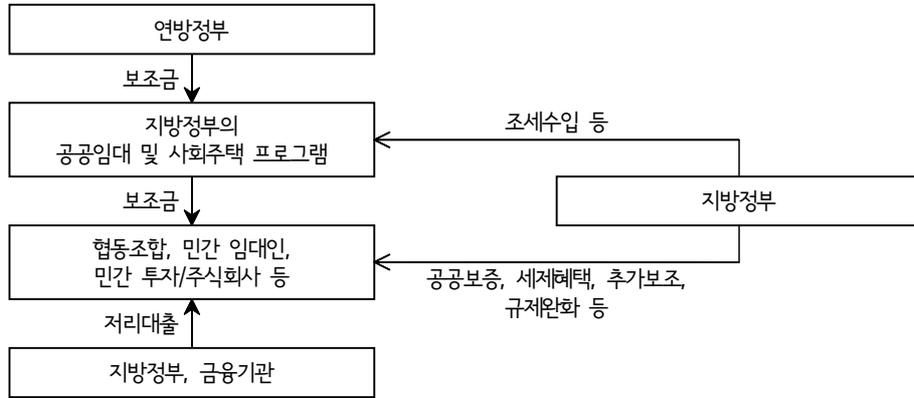
○ 독일에서 공공임대 및 사회주택은 주로 주택재고의 4.2%(2010년 기준)를 차지하는 공적지원주택(öffentliche geförderte Wohnungen)을 의미함.

- 공적지원주택은 공공임대주택과 같이 주택의 소유관계를 뜻하는 용어가 아니고, 임차인·임대조건·주거면적과 관련한 일정한 제한을 만족하는 조건으로 무이자 또는 저이자의 공적자금 및 보조금을 제공하는 주택건설 촉진제도를 의미함.
- 건설·공급주체 여부와 관계없이 지원받은 공적자금이 미상환상태인 주택은 공적지원주택¹⁶⁾임.

16) 이하 공공임대 및 사회주택으로 지칭함.

- 결국, 독일의 공공임대 및 사회주택제도는 주거안정을 위하여 저렴주택 공급에 대한 공공 및 민간자금 동원체계를 마련한 것임.
- 독일은 주택건설 관련법에 근거하여 공공임대 및 사회주택 공급을 본격화함.
 - 1950년에 제정된 「제1차 주택건설법(Erste Wohnungsbaugesetz)」 시기부터 가구 소득이 법정상한액 이하인 경우를 대상으로 '입주자격증명서(Wohnberechtigungsschein: WBS)'를 발급하기 시작하였음.
 - 임대료규제와 공공임대 및 사회주택의 공급 등을 통해 임차인을 보호하면서, 주택공급 확대를 위해 민간 건설투자자를 지원하기 시작하였음.
 - 1956년의 「제2차 주택건설법(Zweite Wohnungsbaugesetz)」에서는 법정임대료를 대신하는 새로운 비용임대료가 공공임대 및 사회주택에 도입됨.
 - 유사한 입지·품질임에도 건설시기에 따라 임대료 격차가 크게 발생하게 되었고, 공공임대 및 사회주택제도의 구조적 문제로 대두되었기 때문임.
 - 1976년 주택현대화지원제도가 도입됨에 따라 신규건설뿐만 아니라, 기존주택의 개량을 위한 공적지원도 실시되기 시작하였음.
 - 1986년에는 연방정부 차원의 임대주택 건설보조금이 완전히 철폐되고, 공적보조금의 상황에 대한 다양한 우대조치로 100만 호 이상의 공공임대 및 사회주택이 '자유임대'로 전환됨¹⁷⁾.
 - 당시에 공공임대 및 사회주택은 입주 후 소득재심사가 실시되지 않았고, 결과적으로 저렴하게 건설된 주택에 장기간 거주한 임차인들만 혜택을 보는 시설로 변질되었기 때문임.
- 2002년에는 「사회적 주택 촉진법(Wohnraumförderungsgesetz: WoFG)」이 시행되어 공공임대 및 사회주택 공급에서 중앙정부의 역할을 축소하고, 지방정부의 역할이 확대되었음.
 - WoFG는 공공임대 및 사회주택 공급을 지원하기 위해 제정된 법률임.
 - 연방정부는 보조금의 규모·배분, 비용연동형 임대료수준을 결정하고, 지방정부와 함께 저리대출, 공공보증, 세제혜택, 도시계획규제 완화, 공공토지 제공 등을 통해 사회주택 공급을 지원함.

17) 이에 따라 공공임대 및 사회주택 재고가 1987년 390만 호에서 2002년 262.1만 호로 크게 감소함.

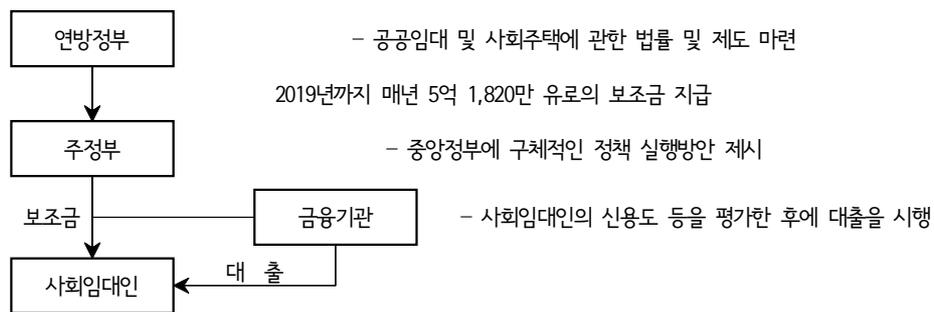


<그림 10> 독일의 공공임대 및 사회주택 지원구조

○ 2006년에는 ‘연방주의 제도의 개혁(Föderalismusreform)’으로 사회주택과 관련된 정책의 결정권이 주정부에 완전히 위임되었음¹⁸⁾.

- 중앙정부는 사회주택 공급을 위한 보조금으로 2019년까지 매년 5억 1,820만 유로를 지원하기로 하였음.

- 이 보조금액은 이전보다 63% 정도 감소한 지원이어서, 공공임대 및 사회주택의 신규공급뿐만 아니라 유지·관리도 크게 위축되었음.
- 독일의 전문가들은 공적 지원이 끝난 후에도 지방정부, 주택협동조합, 공공재단 등이 사회주택을 소유하고, 지속적으로 관리할 수 있도록 제도의 개선을 요구하고 있는 상황임.
- 현재 독일의 사회임대인에 대한 지원방식은 보조금을 지원하는 방식에서 저리대출을 제공하는 방식으로 변화하는 중임¹⁹⁾.



자료 : 박**, 2017, “사회주택 활성화 쟁점과 정책과제”, 서울연구원 Working Paper,

<그림 11> 독일의 공공임대·사회주택 보조금 및 자금조달구조

18) 박**, 2015, “이젠 임차가구의 주거권 보장할 때, 법·제도 고치고 사회주택도 늘려야—독일 주택시장·정책이 서울에 주는 시사점”, 서울연구원 Issue Paper, p.20.

19) Scanlon, K., Whitehead, C. and Arrigoitia, M. F., 2014, *Social Housing in Europe*, pp.188-189.

2) 공공임대 및 사회주택의 배분

- 독일은 「사회주택 담보에 관한 법률(Wohnungsbindungsgesetz: WoBindG)」에 따라 입주자격증명서(Wohnberechtigungsschein: WBS)를 발급받아야 공공임대 및 사회주택에 입주할 수 있음.
 - 공적자금의 지원을 받아 주택을 건설한 임대인은 WBS를 소지하고 있는 사람에게만 주택을 임대하여야 함. 대신에 임대인에게는 임차인을 자유롭게 선택할 수 있는 권리가 주어짐.
 - WBS는 임차인이 원하는 사회주택에 입주할 수 있는 권리는 아닌 것임.
 - WBS는 거주할 지역의 지방정부에 신청하여야 하는데, 관련 서류를 인터넷에서 다운로드하여 작성할 수 있도록 하고 있음. WBS는 발급일부부터 1년 동안만 유효하며, 다른 사회주택으로 이사할 때에는 새로 신청하여야 함.
- 공공임대 및 사회주택을 입주하기 위해서는 WBS 외에 다음과 같은 전제조건을 충족하여야 함.
 - 우선, 주택이 필요한 사람이어야 하고, 실제로 일정 기간 가계를 책임지는 사람이어야 함.
 - 부모로부터 대부분의 생활자금을 지원받아 살아가는 대학생은 부모에게서 잠시 떨어져 지내는 것으로 간주함. 따라서 사회주택을 임차하려는 대학생은 실질적으로 스스로 생활비를 마련하고 있다는 사실을 증명하여야 함.
 - 둘째, 일반적으로 가구원수에 따라 적정한 규모 이상의 주택을 임차하여야 하는데, WBS 발급 시에 주택규모를 명시하고 있음.
 - 가구원수에 따른 주택의 적정규모는 일반적으로 <표 7>을 따르지만, 보통 5㎡ 내외의 면적초과는 허용됨. 장애인, 출산예정자 등의 경우에는 더 넓은 주택을 임차하는 것이 가능함.

<표 7> 독일의 가구원수별 공공임대주택의 사회주택의 적정주거면적

구 분	방 수	적정주거면적
1 인		45㎡
2 인	2 개	60㎡
3 인	3 개	75㎡
4 인	4 개	90㎡
1인이 증가할 때마다	1개씩 추가	15㎡씩 추가

자료 : www.sozialleistungen.info.

- WBS를 발급받기 위해서는 모든 가구원의 연소득이 일정 수준을 초과하면 안 됨.

- 연소득은 순소득이 기준인데, WBS를 신청한 월을 기준으로 향후 1년 동안의 예상소득 또는 과거 1년 동안의 실제소득으로 계산할 수 있음. 그리고 소득의 유형²⁰⁾에 따라 특별한 조건이 충족되면²¹⁾, 연소득에서 일정 금액을 제하고서 계산됨.
- 이렇게 계산된 소득이 <표 8>의 연간 소득기준 이하인 경우에 WBS가 발급됨.

<표 8> 가구원수별 사회주택의 연간 소득기준

구 분	연간 소득한도
1 인	12,000유로
2 인	18,000유로
3 인	22,600유로
4 인	27,200유로
1인이 증가할 때마다	4,100유로씩 가산

자료 : www.sozialleistungen.info.

3) 공공임대 및 사회주택의 임대료체계

- 독일의 공공임대 및 사회주택은 비용연동형²²⁾, 시세연동형, 소득연동형 방식이 혼합되어 임대료가 책정됨.
 - 이에 따라 공공임대 및 사회주택 운영주체는 시세보다 낮은 임대료를 징수하고 있는데, 2010년 현재 시장임대료의 평균 77.6% 수준임²³⁾.
- 현재 공공임대 및 사회주택은 비용연동형으로 임대료를 책정하되, 임대료의 잔여적 격차를 중앙정부와 지방정부가 보전하는 방식으로 시행되고 있음.
 - 공공임대 및 사회주택 공급을 위한 자금지원 프로그램은 다양한 방식으로 이루어지지만, 일반적으로 보조금이나 세금감면을 통해 시장임대료와 비용임대료(cost rent) 간의 임대료격차를 보전하는 방식으로 이루어지고 있음.
 - 시간이 경과하면서 공공의 자금지원 금액은 점차 감소하는 동시에, 임대료는 점점 증

20) 근로소득 1,044유로, 연금 102유로, 자산소득 51유로, 교통비 등 기타소득 102유로 등을 연소득에서 제외하고 있음.

21) 16세~24세의 자녀 1인당 600유로, 장애인 2,100유로~4,500유로, 40세 이하의 가구주 4,000유로, 부양의무자 1인당 6,000유로 등을 연소득에서 제외하고 있음.

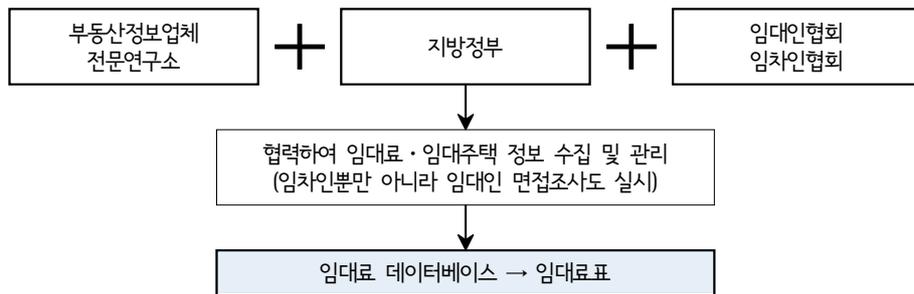
22) 비용연동형은 공급 및 운영자가 주택의 공급과 운영 시에 필요한 원가를 반영하여 임대료를 산정하는 방법임. 공공의 보조금을 제외하고 임대료가 산정되기 때문에, 보조금 지급액 정도에 따라 임대료의 잔여적 격차(residual gap)가 발생하게 됨. 이 방식에 따라 공급되는 공공임대 및 사회주택은 건설시점 및 원가, 보조금 수준, 입주시기 등에 따라 임대료가 상이한 경우가 발생함.

23) CECODHAS Housing Europe, 2011, *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, p.53.

가하는 구조로 설계된 것임.

- 공공의 자금지원을 통해 신축한 경우 20년~40년, 개축한 경우 10년~20년이 경과하면, 주택을 매매하거나 시장임대료로 임대하는 것이 가능하게 됨.

- 독일은 1971년에 「주택임대차법」을 제정하여 임대주택의 가격 결정에 지역통용 비교임대료(ortsübliche Vergleichsmieten)의 원칙을 마련하였음.
- 1982년에는 실증적인 방법을 통해 지역통용 비교임대료의 지수를 보여주는 임대료표(Mietspiegel)²⁴⁾를 도입하였음. 2001년에는 「임대차법」을 개정하여 보다 과학적인 통계방법을 사용하는 표준임대료표(qualifizierter Mietspiegel)를 도입하였음.
- 임대료표와 임대료 데이터베이스(Mietdatenbank)를 통하여 임대주택시장 임대료의 투명성이 증가하면서, 임대료인상 및 임대료결정에 활용하고 있음.
- 단순 및 표준임대료표는 민간의 부동산정보업체 및 전문박**가 조사한 임대인 및 임차인을 대상의 구조화된 설문지면접조사와 임대료 데이터베이스의 자료를 이용하여 작성되고 있음.



<그림 12> 독일 지방정부의 임대료 데이터베이스 구축 및 임대료표 작성을 위한 체계

- 이 외에도 임차인의 소득을 고려하여 임대료를 산정하는 소득연동형 방식도 사용하고 있음.
- 독일의 소득연동형 임대료는 실제로는 저소득층을 대상으로 임대료를 감액하는 방식으로 이루어지고 있음.
- 베를린은 유입인구가 증가하자 2014년부터 공공임대 및 사회주택의 공급 확대를 꾀하고 있음.
- 베를린은 연방정부의 보조금 등을 이용하여 사회주택 공급 시에 무이자대출 및 보조금을 지원하는 동시에 임대료를 제한하고 있음. 또한 사회임대인의 신용등급 등을 고려하여 대출을 결정하는 기관으로 베를린투자은행(Investitionsbank Berlin: IBB)이

24) 당시의 임대료표는 단순임대료표(einfacher Mietspiegel)인데, 방수·건축연도 등 기초적인 자료를 통계분석한 것이었음

라는 별도의 금융기관을 두고 있음.

<참고> 베를린시의 소유권자별 주택수

(단위 : 호)

집합/개별소유자	주택협동조합	중앙정부 지방정부	민간영리기업	비영리조직	계
925,577	182,744	271,186	470,002	19,396	1,868,905
49.5%	9.8%	14.5%	25.1%	1.0%	100.0%

자료 : Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, Zensus 2011 : Gebäude und Wohnungen.

- 공적 지원을 받아 공급된 주택은 임대료를 제한하는 기한이 정해져 있는데, 기본적으로 20년이고 임대인과 협의하여 10년까지 연장할 수 있음. 이러한 베를린의 공공임대 및 사회주택 지원방식은 크게 2가지로 구분할 수 있음.
- 첫 번째는 제1촉진형으로, 사회임대인이 새로운 주택을 공급할 때 지원하고 있음. 사회임대인은 1호당 64,000유로의 대출 및 지원을 받을 수 있으며, m²당으로는 1,200 유로까지임. 1호당 64,000유로 가운데 25%에 해당하는 16,000유로는 보조금이기 때문에 변제 의무가 없음. 남은 금액 중 최소 20%는 임대의무기간인 20년 동안 균등상환하고, 나머지 대출금액은 20년 후에 일시상환하면 됨. 임차인이 지불하는 최초임대료는 m²당 6.5유로/월 정도이며, 2년마다 0.2유로씩 인상할 수 있음.
- 두 번째는 제2촉진형으로, 임차인의 소득과 연동하여 사회임대인이 입주자구의 소득 수준에 따라 추가적인 지원을 받을 수 있음. 사회임대인은 1호당 50,000유로의 대출을 받을 수 있으며, m²당 1,000유로까지임. 대출금액의 최소 30%는 임대의무기간인 20년 동안 매년 균등상환하고, 나머지는 임대의무기간 후에 일시상환하고 있음. 최초 임대료는 사회임대인과 협의하여 결정하는데, 평균적으로 m²당 6~8유로/월 정도임. 임대료는 2년마다 0.2유로씩 인상할 수 있음.

<표 9> 베를린의 공공임대 및 사회주택 지원제도 및 임대료

구 분	제1촉진형	제2촉진형
보조금	- 대출금액의 25%	- WoFG 소득기준의 120% 이하는 2유로/m ² , 120% 초과~140%는 1유로/m ²
대 출	- 무이자대출 : 최대 64,000유로, m ² 당 1,200유로까지	- 무이자대출 : 최대 50,000유로, m ² 당 1,000유로까지
대출상환	- 남은 대출의 최소 20%는 20년 동안 매년 균등상환	- 대출금액의 최소 30%는 매년 균등상환
임대료제한 (20년)	- 사회임대인과 협의 : m ² 당 6.5유로/월 정도 - 2년마다 0.2유로 인상 가능	- m ² 당 8유로/월(6유로/월까지 조정 가능) - 2년마다 0.2유로 인상 가능

자료 : Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2015(WFB 2015).

5. 캐나다(British Columbia주)의 공공임대 및 사회주택 임대료체계

1) 공공임대 및 사회주택의 배분체계

○ 캐나다의 공공임대 및 사회주택 프로그램은 6개 시기와 내용으로 구분할 수 있음.

- 공공임대 및 사회주택 프로그램은 정치·경제적 상황, 사회복지정책, 주택시장 및 도시 개발 상황 등에 따라 변화함.
- 1949년~1973년에는 공공임대주택이 집중적으로 공급되었음. 1974년~1993년에는 공공주택 프로그램이 중단되고, 사회주택을 중심으로 제도와 공급이 이루어짐.
- 1994년~2001년에는 중앙정부가 공공임대 및 사회주택 공급과 관련한 권한을 지방정부로 이양하였음. 이 시기에 캐나다에서 홈리스의 수가 급격히 증가하였음.
- 이에 따라 중앙정부는 공공임대 및 사회주택의 건설보조금을 재개하기 시작하였으며, 지방정부도 저렴한 임대주택 프로그램을 다양하게 마련·시행하고 있음.

<표 10> 캐나다의 공공임대 및 사회주택 공급정책 변화

시기 및 정책	전환점	정책의 특징
1949년~1964년 초기 공공주택	- 전시주택(wartime housing)의 매각, 모기지·주택공사(CMHC) 창설, 「주택법」 제정 - 소득지향 사회복지 프로그램의 개시	- 적절한 품질의 공공주택 - 전체 주택건설량의 1%~2% 공급
1965년~1973년 공공주택 전성기	- 「주택법」 개정, 지방정부의 주택공사 설립 - 주택건설 생산성이 10배 증가	- 공급물량 증가, 전체 주택건설량의 10% - 모든 저소득층을 대상으로 한 프로그램
1974년~1985년 제1기 사회주택 공급	- 공공지원을 통해 비영리·협동조합주택을 공급하기 시작 - 주택부문에 대한 정부의 역할 확대	- 공공주택 모델과 비영리·협동조합주택 모델을 함께 운영
1985년~1993년 제2기 사회주택 공급	- 공공임대 및 사회주택의 운영·관리가 지방정부로 이양하기 시작	- 저소득층을 대상으로 하는 공공주택의 공급중단 - 비영리·협동조합주택의 임대료 상승
1994년~2001년 지방정부로 권한이양	- 중앙정부 및 지방정부 보조금의 단계적 축소	- 저렴한 임대주택을 공급하기 위한 지방정부 차원의 다양한 시도
2002년 이후 중앙정부의 재관여	- 부담가능한 임대주택의 공급을 재개	- 중앙정부와 지방정부의 건설보조금(운영보조금은 미지원) - 지방정부의 다양한 프로그램 개발·운영

자료 : Suttor, G., 2014, *Canadian Social Housing: Policy Evolution and Impacts on the Housing System and Urban Space*, University of Toronto(박사학위논문); Suttor, G., 2016, "Canadian Social Housing: Policy Evolution and Program Periods", *Housing for All*.

- 캐나다에서 공공임대 및 사회주택은 스스로 적절한 주택을 구하기 어려운 저소득층과 중산층(moderate-income households)을 대상으로 하는 공공보조를 받고 있는 주택임.
- 캐나다는 정부재정 지원을 통해 홈리스와 홈리스상태에 처한 가구에게 임시거처 및 공공임대·사회주택을 공급하고, 민간임대주택에 거주하는 저소득가구에 주택임대료를 보조하고 있음.

- 이를 위해 주거발전·행정·관리위원회는 보건복지부 및 민간단체, 지역조직 등과 커뮤니티 단체와 파트너십을 형성하고 있음.

○ 공공임대 및 사회주택 입주자격은 시민권 여부, 자산기준 등에 따라 상이함.

- 가족, 노인, 장애인, 홈리스 및 저소득층 등 가구구성에 따라 입주대상이 구분되어 있음.
- 입주대상자는 캐나다 시민권자 또는 영주권자, 정부로부터 공인된 난민 및 난민신청자이어야 함.
- 가구의 자산은 반드시 \$100,000 미만이어야 함.

<표 11> 캐나다의 공공임대 및 사회주택 입주자격

구 분	입주자격
대 상	- 가족 : 2명 이상의 구성원으로, 독립하지 않은 자녀도 포함 - 노인 : 55세 이상의 개인 혹은 1인 이상의 55세 이상인 성인이 포함 - 장애인가족 : 독립적인 거주가 가능하고, 공적 장애연금을 받거나 소득세 납부대상자가 아닌 장애인 - 위에 속하지 않는 홈리스 또는 홈리스상태에 처할 위기인 저소득층(개인 혹은 커플 포함)
시민권	- 캐나다 시민권자, 영주권자 - 캐나다 정부로부터 공인된 난민, 난민신청자
자 산	- 자산은 반드시 \$100,000 미만 - 주식, 채권, 정기예금, 펀드, 현금 및 부동산, 부채 포함
비대상	- 부적격의 임대기록이 있는 경우 - 필요한 서류를 증명하지 못하거나, 입주자격을 충족하지 못하는 경우 - 지방세 미납자인 경우 - 징역 및 범죄기록이 있거나, 지역사회의 안전과 건강에 위협이 될 소지가 있는 경우

자료 : www.bchousing.org의 내용을 표로 재정리함.

○ 입주대상자의 소득제한은 지역별로 설정되어 있는데, 다음 표와 같음.

- 예를 들어, 밴쿠버시에 있는 침실 2개²⁵⁾인 공공임대주택의 \$48,000 이하이어야 함.

25) 가구가 공공임대주택에 입주하기 위해서는 방수별로 일정한 주거기준을 충족하여야 하는데, 그 기준은 다음과 같음.

- 방 1개당 1명~2명이 사용하여야 함.
- 배우자 또는 커플은 침실을 함께 사용하여야 함.
- 부모와 자녀는 방을 따로 사용하여야 함.
- 18세가 넘는 성인은 방을 함께 사용하여서는 안 됨.
- 5살 이상인 이성자녀는 방을 함께 사용하여서는 안 됨.

<표 12> British Columbia주의 지역별 공공임대 및 사회주택 입주대상자의 연소득 상한액(2014년)

지역	원룸	침실 1개	침실 2개	침실 3개	침실 4개
Abbotsford	\$25,000	\$28,000	\$36,000	\$46,000	\$50,000
Vancouver	\$35,000	\$39,500	\$48,000	\$56,000	\$60,000
Kelowna	\$26,000	\$31,500	\$39,500	\$48,000	\$52,000
Kamloops	\$26,500	\$30,500	\$37,500	\$47,000	\$51,500
Vernon	\$23,000	\$27,500	\$35,000	\$40,500	\$44,500
Victoria	\$29,000	\$34,500	\$43,000	\$59,000	\$65,000
Prince George	\$22,500	\$27,000	\$32,000	\$37,000	\$41,000

자료 : www.bchousing.org

- 입주자 선정은 <표 13>과 같이 선착순, 점수제, 수정연대제, 우선적 배치 등의 방법에 따라 이루어 짐.
- 공공임대주택 입주희망자는 지방정부의 주택담당부서에 입주신청을 하는데, 사회주택을 공급하는 비영리단체나 주택협동조합(Housing Co-operatives)에 복수신청이 가능함.

<표 13> 캐나다의 임대주택 입주자 선정방법

구분	선정방법 및 장단점
선착순 (First Come, First Served)	- 지원서 제출 날짜를 기준으로 순서대로 입주 - 다른 방법에 비해 용이
점수제 (Point Score)	- 지원서를 바탕으로 점수를 산정하여 높은 점수부터 입주
수정연대제 (Modified Chronological)	- 선착순과 점수제를 번갈아 가며 시행 - 소득을 3개 그룹으로 분류하여 운영하며, 거주자 사이에 소득혼합(income mix)이 가능
우선적 배치 (Priority Placement)	- 지원서 제출 날짜를 기준으로 상위 계층을 장소에 따라서 분류한 다음 가장 안 좋은 장소에 거주하는 사람을 우선적으로 입주 - 우선적 배치와 선착순을 번갈아 시행

자료 : 장영희·박**, 2003, 「공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안」, 서울시정개발연구원, p.125.

- 점수제의 경우 가구의 사회·경제적 조건보다는 주거상황을 중시하여 마련·시행하고 있음.

<표 14> British Columbia주의 공공임대주택 입주자 선정방법(점수제)

거주상황	내 용	점 수
임시거주지	- 트레일러 등 이동주택 거주 - 호텔·모텔, 응급피난처, 다른 임시시설 등	17
가족 또는 친구와 함께 거주	- 1인가구용 주택에 2가구 이상이 사는 것을 의미	12
과 밀	- 국가의 임대주택 주거기준에 따른 판단	2/4/6
부적절한 목욕시설	- 목욕시설에서 욕조, 상·하수도설비 등이 없는 것을 의미	5
부적절한 주방시설	- 가스레인지·냉장고 등이 없거나, 주방공간이 부적절하거나, 가정용 전기제품의 부족한 경우	2
놀이공간의 부족	- 16세 이하 연령의 안전한 놀이공간, 운동장, 부설주차장이 없는 경우	2
건강상의 영향	- 의료업에 종사하는 사람의 서류가 필요 : 알맞은 주거생활에 따라 효과적으로 건강상태가 개선될 수 있어야 함.	5

자료 : www.bchousing.org

2) 공공임대 및 사회주택의 임대료체계

○ 임대료는 원칙적으로 가구소득과 연동하여 책정하고 있는데, 조정 가구소득의 30%로 산정됨.

- 일반 저소득가구는 모든 19세 이상의 구성원들의 수입을 합친 금액에 30%와 기준임대료 가운데 높은 금액을 납부하여야 함.
 - 가구에게 부과되는 기준임대료는 가구구성에 기초하여 <표 15>과 같이 고정요율표로 만들어져 있음.
- 빈곤층(최저소득계층)인 경우에는 가구원수에 따른 최저임대료만을 납부하고 있음.

<표 15> British Columbia주의 가구규모별 공공임대 및 사회주택의 기준임대료(2014년)

(단위 : 달러)

구 분	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6 인	7 인
일반가구 임대료 (소득연동 임대료)	\$320	\$510	\$595	\$646	\$680	\$715	\$750
빈곤가구 임대료 (최저임대료)	\$140	\$213	\$257	\$308	\$358	\$409	\$458

자료 : BC Housing, 2013.12, *Rent Calculation Guide*, Housing Provider Kit.

- 예를 들면, 자녀가 2명인 한부모의 경우 최저임대료는 \$257임(<표 16> 참조). 하지만 총소득의 30%가 \$280일 경우, \$280과 성인 1인의 소득지원 임대료 \$320을 합한 금액인 \$600(\$280+\$320)가 부과됨.

<표 16> British Columbia주의 공공임대 및 사회주택 임대료 산정사례(2014년)

예 시	가족구성	구성원수	소 득	임대료산정	기준임대료
미성년자녀 1명, 성년자녀 1명인 부부	부부 + 아동	3	○	총소득의 30%와 \$257 중에 높은 금액	총소득의 30%와 \$257 중에 높은 금액 + \$140
	성년자녀	1	×	\$140	
3명의 자녀가 있는 한부모	성인1명, 미성년자녀 3명	4	○	총소득의 30%와 \$308 중에 높은 금액	총소득의 30%와 \$308 중에 높은 금액 + \$320
	성인1명, 미성년자녀 2명	3	○	총소득의 30%와 \$257 중에 높은 금액	
	성년자녀 1명	1	○	\$320	

자료 : BC Housing, 2013.12, *Rent Calculation Guide*, Housing Provider Kit.

○ 한편, British Columbia주는 자녀가 있는 가구와 노인가구를 대상으로 임차보조금 (Rental Assistance)을 지원하고 있음.

- 임차보조금 수급자격은 일반가구와 노인가구로 구분되어 있는데, 일반가구의 경우에 연소득은 \$35,000 이하, 자산은 \$100,000 미만이어야 함.
- 노인가구의 경우는 60세 이상이면서 12개월 이상 거주한 시민권자이어야 함.

<표 17> British Columbia주의 임차보조금 수급자격(2014년)

구 분	내 용
일반가구	<ul style="list-style-type: none"> - 연소득은 \$35,000 이하이고, 자산이 \$100,000 미만이어야 함 - 소득의 30%를 임대료로 지불하고 있어야 함. - 1명 이상의 미성년 자녀가 포함된 가구이어야 함. - British Columbia주에 12개월 이상 거주하고 있어야 함.
노인가구	<ul style="list-style-type: none"> - 60세 이상이면서, British Columbia주에 12개월 이상 거주하고 있어야 함. - 배우자 및 본인이 시민권자이어야 함. - 소득의 30%를 임대료로 지불하고 있어야 함. - 캐나다 보건부(Ministry of Health)로부터 생계급여를 받고 있지 않아야 함.

자료 : www.bchousing.org

- 임차보조금은 가구원수와 지불하고 있는 임대료에 따라 그 금액이 달라짐.

<표 18> British Columbia주의 가구원수별 임차보조금 규모(2014년)

구 분	가구원수	최대 임대료	최대 보조금
밴쿠버	3인 이하	\$1,055	\$724
	4인 이상	\$1,190	\$846
밴쿠버 이외지역	3인 이하	\$970	\$648
	4인 이상	\$1,015	\$688

자료 : www.bchousing.org

5. 정책적 시사점

- 과거 영국과 일본은 주로 건설원가와 정부보조금에 기초하여 공공임대 및 사회주택의 임대료를 산정하는 방식을 취하였음. 입주자의 소득수준과 주택의 상대적 가치 등을 충분히 반영하지 못하였음.
 - 이로 인해 가구소득이 낮을수록 임대료부담이 크고, 입지여건과 품질이 양호한 주택과 그렇지 않은 주택 사이에 임대료의 차이가 거의 없는 문제가 나타났음.
 - 이를 개선하기 위해 영국은 2002년에 주택가치연동형 방식으로 임대료체계를 개혁하였음. 이와 함께 지방정부의 재량사항이던 입주자격을 법정자격으로 개편하여 자격자 중심의 등록자명부로 대체하였음.
 - 일본은 1996년에 소득연동형 산정방식인 응능응의형 임대료체계를 도입하였음. 입주자격을 법률로 규정하고, 소득을 기준으로 입주가구의 거주자격을 지속적으로 평가하여 이에 대한 단계적 조치를 마련하였음.
 - 독일은 1980년대 중반부터 건설원가연동형 방식에서 비용·시세 및 소득연동형 방식을 혼합하여 임대료를 책정하기 시작함. 특히, 민간임대주택의 품질·입지와 가격을 파악하여 작성한 표준임대료에 의한 가격보다 낮은 수준으로 임대료를 부과하고 있음.
 - 캐나다의 공공임대 및 사회주택 임대료는 주택이 아니라 가구소득과 연동하여 책정하고 있음. 이 때 사업주체는 정부에서 정한 주거기준을 충족하는 주택에 가구를 입주시키고 있음.
- 선진국의 사례를 살펴볼 때, 우리나라의 공공임대주택 임대료체계를 개선하기 위한 정책적 방향은 다음과 같음.
 - 첫째, 건설원가연동형 임대료체계는 시간이 경과하면서 많은 문제점을 유발하고, 많은 선진국은 개선이 아닌 개혁을 단행하였다는 점임. 이렇게 선진국이 임대료 개혁을 시행한 공통적인 이유는 다음과 같음.
 - 임대료가 입주자의 부담능력을 훨씬 상회하는 수준으로 책정되지 않도록 함.
 - 수직적·수평적 형평성을 갖춘 임대료체계로 개편하여 임차인의 혼동을 최소화함.
 - 공공임대 및 사회주택의 주택재고관리를 촉진하기 위해 비용연동형 방식을 도입하거나, 주거비 보조와 연계하여 사업주체의 운영비를 보전함.
 - 사업주체가 재건축 또는 리모델링을 실시할 경우를 대비하여 시장가격과의 격차가 너무 크지 않도록 함.
 - 저렴하게 건설·공급된 주택에 장기간 거주한 임차인들만 혜택을 보는 시설로 변질되

지 않도록 함.

- 둘째, 입주자의 부담가능성을 고려한 공공임대 및 사회주택 정책을 시행중인 선진국은 같은 단지 내에 유사한 품질의 주택이라 할지라도, 가구의 사회·경제적 상황에 따라 임대료가 다르게 부과되고 있음.
 - 특히, 가구원수에 따라 일정한 주거기준을 충족하는 주택에 저소득층을 입주시키고 있으며, 소득활동을 하는 가구원수에 따라(예를 들면, 외벌이·맞벌이 등) 입주 및 거주기준을 다르게 설정하는 경우는 거의 없었음.
 - 오히려 캐나다의 경우에는 경제활동을 하고 있는 가구원수가 많으면, 그에 따라 더 많은 임대료를 납부하고 있음.
- 셋째, 공공임대주택의 재고를 감안할 때 입주자격을 강화하여 주거빈곤가구와 저소득층이 우선적으로 입주할 수 있도록 개선하는 것이 필요함.
 - 영국은 ETHOS(European Typology on Homelessness and Housing Exclusion)에 따라 합리적 우선배정자(reasonable preference) 순위를 준수하여 공공임대 및 사회주택을 배정하고 있음. 이에 따라 대기자명부를 작성하는 지방정부는 합리적 우선배정집단에게 우선적으로 물량을 배정을 한 후, 남은 물량을 기준으로 나머지 입주대상자를 선정하고 있음.
- 넷째, 공공임대주택의 입주자격뿐만 아니라 상향된 거주자격을 위한 기준을 신설하여 할증된 임대료를 지불하는 경우에는 계속 거주를 허용할 필요가 있음. 단, 거주자격을 초과할 경우에는 시장임대료를 부과하여 입주자의 순환률을 높이는 수단으로 활용할 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 입주자의 소득 및 자산을 주기적으로 모니터링하고, 임대료의 인상 등 후속조치가 마련되어야 할 것임.
 - 거주자격을 상실한 거주자가 자진퇴거하는 경우에는 사회혼합(social mix)과 연령 혼합(aging mix)를 고려하여 새로운 입주자를 선정할 필요가 있음.
- 다섯째, 공공임대주택의 임대료체계를 개혁하는 경우에는 사업주체의 재무건전성과 임차인의 부담능력이 동시에 고려되어야 함.
 - 특히 공공임대주택 정책의 지속가능성을 위해서 공급자의 재무건전성을 확보해주는 방안이 모색되어야 하며, 이를 위해서는 공공임대주택의 통합운영을 전제로 하여 시세연동형 임대료도 일부 도입할 필요가 있음.
 - 소득연동형 임대료체계를 도입할 경우 최저소득층의 임대료감액분에 대해서는 중앙정부와 지방정부가 사업자보조를 통해 사업주체가 회계적으로 균형을 유지하도록 지

원할 필요가 있음.

<참고문헌>

- 박** 외, 2016, 「서울시 공공임대주택 최적 관리방안 연구」, 서울특별시.
- 박**, 2015, “이젠 임차가구의 주거권 보장할 때, 법·제도 고치고 사회주택도 늘려야—독일 주택시장·정책이 서울에 주는 시사점”, 서울연구원 Issue Paper.
- 박**, 2016, 「부담가능 임대주택 공급정책과 모델」, 서울연구원.
- 박**, 2017, “사회주택 활성화 쟁점과 정책과제”, 서울연구원 Working Paper.
- 서울연구원, 2005. 10, 「선진주거복지 구현을 위한 제도 및 정책수립 기반 구축」, 국토교통과학기술진흥원의 주거환경연구사업 ‘주거복지 구현을 위한 정책기반 구축 및 주거환경 개선기술 개발의 중간보고서.
- 장영희·박**, 2003, 「공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안」, 서울시정개발연구원.
- 健康・生きがい開発財団, 2012, 「低所得高齢者を対象とした住宅事業の実態調査研究 及び居住支援ニーズ調査事業 報告書」
- 公共住宅事業者等連絡協議, 2012, 「会公営住宅の整備に係る東北地区説明会」.
- 国土交通省, 2006, “公営住宅家賃の決定について”, 規制改革・民間開放推進会議 重点事項推進WG.
- 国土交通省, 2007, “公共賃貸住宅団地における高齢時代に対応した適切なコミュニティバランスの確保等について”.
- 国土交通省, 2015, 「住宅市場の現状と住宅政策の課題をふまえた都市再生機構の役割について」.
- 奥田 均, 2011, “公共賃貸住宅団地の実態と課題”, 「人権問題研究所紀要」, 第25号.
- BC Housing, 2013.12, *Rent Calculation Guide*, Housing Provider Kit
- CECODHAS Housing Europe, 2011, *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe’s Observatory.
- City of London, 2013, *Housing Allocations Policy and Tenancy Strategy*.
- DETR(Department of the Environment, Transport and the Regions), 2001, *Guide to Social Rent Reforms*.
- Mora-Sanguinetti, J. S., 2011, “The Regulation of Residential Tenancy Markets in Post-War Western Europe: An Economic Analysis”, *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 8, No. 1.
- Pittini, A. & Laino, E., 2011, *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory.
- Scanlon, K., Whitehead, C. and Arrigoitia, M. F., 2014, *Social Housing in Europe*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, *Zensus 2011 : Gebäude und Wohnungen*.
- Suttor, G., 2014, *Canadian Social Housing: Policy Evolution and Impacts on the Housing System and Urban Space*, University of Toronto(박사학위논문).
- Suttor, G., 2016, “Canadian Social Housing: Policy Evolution and Program Periods”, *Housing for All*.
- United Nations, 2006, *Guideline on Social Housing: Principles and Examples*.

부록 2 : 독일의 임대주택정책

독일의 임대주택정책

2017. 6. 20

서울연구원 도시공간연구실 박은철

I. 가격이 안정적인 주택시장

1_ 부담가능한 주거비용

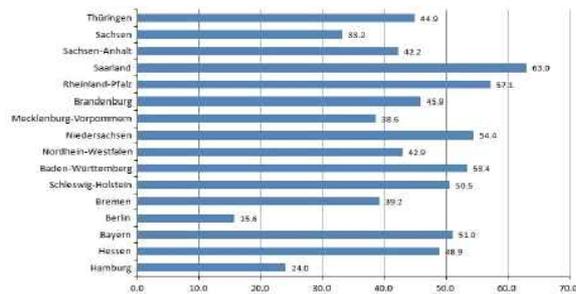
1) 낮은 자가점유율

- 2010년 현재 독일의 (내국인) 가구수는 3,664만 가구
 - 가구의 월평균 총소득은 2008년 3,648유로(약 456만 원)에서 2012년 3,989유로(약 499만 원)로, 4년 동안 9.3% 증가
- (외국인 포함) 가구의 점유형태는 자가 44.2%, 임차 53.4%, 전차 2.4%
 - 1인가구의 비율은 39.7%에 달하며, 이 가운데 3/4 정도가 임대주택에 거주
- (내국인) 자가점유율은 45.9%로 분석
 - 대표적인 대도시지역인 베를린은 15.6%, 함부르크는 24.0% 정도만이 자가주택에 거주
 - 자가점유율 및 자가보유율이 낮은 이유는 ① 양질의 저렴한 임대주택이 많고, ② 자가보유에 대한 정책적 배려가 크지 않으며, ③ 임대료 상승을 규제하는 제도가 있고, ④ 장기간에 걸쳐 주택가격이 안정적으로 유지되었기 때문

<표 1> (외국인 포함) 가구구조 : 2010년

구분	계	자가	임차	전차	
가구수 (만 가구)	3,845.6	44.2%	53.4%	2.4%	
가구원수	1인	1,528.1	27.7%	67.6%	4.7%
	2인	1,330.4	51.9%	47.2%	1.0%
	3인 이상	987.2	59.4%	40.0%	0.6%

자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).



<그림 1> 지역별 자가점유율 : 2010년

I. 가격이 안정적인 주택시장

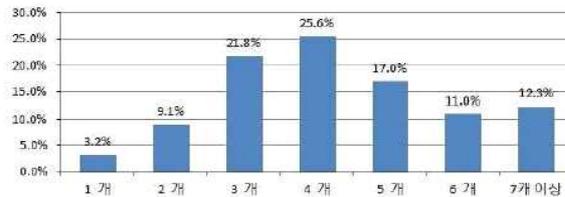
2) 부담가능한 수준의 주거비용

- 2012년 현재 순소득 대비 주거비용(housing cost to income ratio: HCIR)은 27.9%
 - 자녀가 있는 가구의 HCIR이 가장 낮고, 1인가구는 40% 정도
- 2010년 현재 독일의 주택재고(dwelling stock)는 3,952만 호이고, 이 가운데 공동주택이 2,089만 호로 52.9%를 차지
 - 주택보급률은 내국인을 기준으로 하던 107.9%, 외국인을 포함하면 102.8%
 - 주택당 방수는 4.3개인데, 방수별 주택재고는 4개(25.6%), 3개(21.8%), 5개(17.0%) 순
 - (외국인 포함) 1인가구의 비율이 39.7%에 달하지만, 방수가 1개인 주택은 3.2%

<표 2> 순소득 대비 주거비용(HCIR)

구분	2008년	2010년	2012년
전체	31.8%	27.5%	27.9%
1인가구	40.8%	37.1%	39.9%
부부	29.5%	25.7%	25.6%
부부 + 2자녀	30.6%	24.5%	23.6%

주: 주거비용은 임대료뿐만 아니라 상·하수도 요금, 광열비, 유지수선비, 모기지 이자 등을 포함함.
 자료: Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

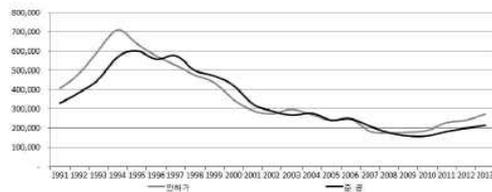


<그림 2> 방수별 주택재고 : 2011년
 자료: Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

I. 가격이 안정적인 주택시장

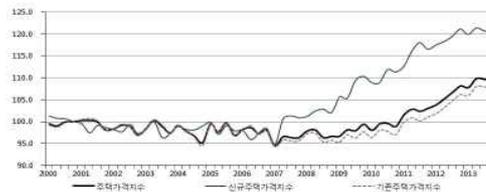
2. 최근 10년 간 연평균 20만 호의 주택 공급

- 신규주택 가격이 오르면서 주택공급도 점진적 증가
 - 통일 직후에 서독지역으로 인구가 급격하게 이동하면서 주택건설 붐이 일어남에 따라 1991년~2000년 연평균 주택공급량은 인허가기준으로 52.1만 호, 준공기준으로 48.8만 호
 - 주택의 대량공급으로 가격이 안정되면서 2001년~2010년에는 인허가기준으로 23.4만 호, 준공기준으로 23.6만 호로 급감
 - 2008년~2010년에는 인허가기준과 준공기준 모두 연평균 주택공급량이 20만 호에 미달
 - 최근 들어 신규주택의 가격이 상승하면서 주택공급도 점차적으로 증가하고 있는 추세
- 최근의 “집값 상승은 저평가된 주택시장의 정상화”로 분석
 - 1990년대 말부터 시장침체가 우려될 정도로 주택가격이 안정세를 유지
 - 2011년 1/4분기부터 2000년 수준의 가격을 회복하면서 2013년 4/4분기까지 8.2%가 상승
 - 이는 2007년 2/4분기부터 나타난 신규주택의 가격상승과 관계가 있는데, 신규주택은 2013년 4/4분기까지 19.7% 정도 상승
 - 신규주택의 가격상승이 기존주택 가격을 견인하면서, 기존주택도 2011년 2/4분기부터 2013년 4/4분기까지 7.3%가 상승



<그림 3> 주택공급 추이

자료: Statistisches Bundesamt, 2014, Bauen und Wohnen: Baugenehmigungen / Baufertigstellungen, p.3.



<그림 4> 주택가격지수의 변화 추이

주: 2000년 4/4분기=100.
 자료: Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

I. 가격이 안정적인 주택시장

3. 주택임대차제도 등 주거권 보장수단이 다양

- 독일의 주택정책은 '점유형태의 중립성(tenure neutrality)'이라는 특성을 보유
 - 정책적 관점에서 점유형태의 중립성은 가구가 어떠한 형태로 주택을 점유·거주하는가에 따라 공공지원의 혜택·편익 또는 공공정책의 효과는 동일한 수준이 되어야 한다는 것을 의미
 - 다른 나라에 비해 자가소유를 촉진하는 정책은 많이 마련되어 있지 않은 것이 특징
 - 주거권을 보장하기 위한 수단은 비교적 잘 발달 : 주거·난방비 보조제도(Leistungen für Unterkunft und Heizung: KdU), 주택수당(Wohngeld), 국가의 사회주택정책(Soziale Wohnraumförderung der Länder), 주택임대차제도(Mietrecht) 등이 대표적



<그림 5> 주거권 보장을 위한 제도

자료 : Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2011, Soziale Absicherung des Wohnens, p.505.

4

II. 임대주택시장도 안정적

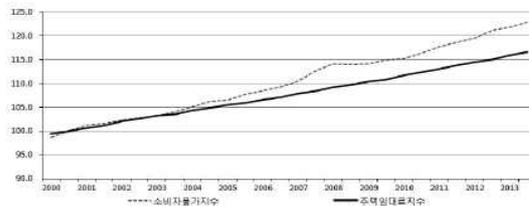
1. 주택임대 건설업체에 각종 제도적 지원

- 임대료는 13년 간 16.5% 상승 ... 소비자물가보다 적게 올라
 - 2010년 현재 독일의 임차가구는 1,886만 가구이며, 월임대료는 평균 441유로(약 55만 원) 정도
 - 건설업체가 신규주택을 분양하지 않고 임대하는 경우, 정부에서 많은 세제지원을 하고 있어 임대료를 낮추는 원인으로 작용
- 공공주택기관과 주택협동조합뿐만 아니라 민간기업·개인도 사회임대인이 되는 것이 가능
 - 정부로부터 보조금을 받거나, 저리대출 등의 혜택을 받아 주택이 공급되면 사회주택으로 간주되기 때문
 - 공공성을 실현할 경우에는 공공기관 또는 비영리단체에게 지급하는 동일한 수준의 보조금, 세금 및 대출혜택을 개인이나 민간기업에게도 똑같이 적용
- 2000년~2013년에 임대료는 16.5%가 올라 소비자물가보다 적게 상승
 - 전반적으로 주택임대시장은 상당히 안정적이라고 판단

<표 3> 임차가구의 구조 : 2010년 기준

구 분	가구수 (만 가구)	월임대료 수준별 분포			평균 (유로)	
		€300 미 만	€300 ~€600 미 만	€600 이 상		
계	1,885.7 (100.0%)	21.4%	63.2%	15.4%	440.6	
가구 구성	유자녀	344.1 (18.2%)	5.9%	63.9%	30.3%	550.6
	무자녀	1,541.7 (81.8%)	24.9%	63.0%	12.1%	415.9

자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de)



<그림 6> 소비자물가지수 및 주택임대료지수

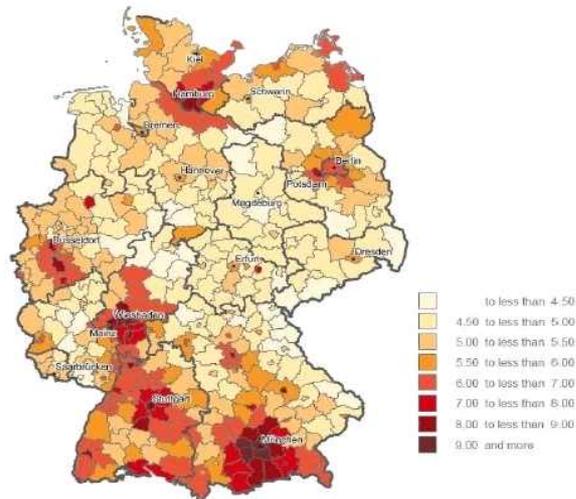
주 : 2000년 4/4분기=100.

자료 : Statistisches Bundesamt, 2014, Preise Verbraucherpreisindizes für Deutschland Jahresbericht.

5

II. 임대주택시장도 안정적

- 임대료는 지역별로 큰 차이 ... 대도시는 높은 수준
 - 주택임대료는 지역별로 상당한 차이를 보이고 있는데, 도시지역과 비도시지역 간에 임대료의 격차가 지대
 - 대도시지역의 임대료는 상당히 비싼 편인데, 뮌헨시가 m^2 당 15유로/월, 함부르크시가 m^2 당 11유로/월을 상회



<그림 7> 지역별 임대료의 격차

주: 보기의 단위는 m^2 당 유로.
 자료: Federal Institute for Research on building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012, Housing and Property Markets in Germany 2011 at a Glance, p.8.

6

II. 임대주택시장도 안정적

2. 일방적 계약해지 금지 등 임차권보호제도 발달

1) 점유형태의 중립성과 임차권보호 중심의 임대차제도

- 은행계좌에 3개월분 임대보증금 예치
 - 일반적으로 「민법(Bürgerliches Gesetzbuch: BGB)」에 따라 임대인은 임차인에게 임대보증금 또는 보증계약을 요구
 - 임차인으로부터 임대보증금을 받으면, 임대인은 개인계좌와 분리된 별도의 은행계좌에 예치 → 임대차 계약기간이 종료된 후 임차인은 임대보증금을 이자와 함께 돌려받을 권리
 - 「민법」에서 임대보증금은 쓰레기 처리비용, 상·하수도 요금, 난방비용, 화재보험료 등의 부대비용을 제외한 3개월분의 임대료를 상한선으로 설정
- 임차인의 신상정보 제공
 - 임대차계약에서 임차인은 자신의 신상정보에 대한 설명지를 작성하여 임대인에게 제출하여야 하고, 몇몇 항목에 대해서는 공신력 있는 증명서도 함께 첨부
 - 임대차계약을 위해서는 거의 모든 항목에 대한 정보를 기재하는 것이 일반적이고, 소득·직업·가구원수 등은 솔직하게 응답하여 제출
- 임대인의 일방적 계약해지는 법적 효력 없어
 - 독일은 무기계약(계약기간을 명시하지 않는 임대차계약)이 일반적이어서, 계약해지에 관한 규정이 잘 발달
 - 일반적으로 임대인에 의한 일방적인 계약해지는 법적 효력이 없으며, 특별한 전제조건에 해당하는 경우로 제한
 - 계약기간이 명시되어 있더라도 ① 임대인 또는 가족이 사용할 필요가 있거나, ② 대규모 공사가 계획되어 있거나, ③ 다른 용도로 사용될 예정인 경우 등으로 한정
 - 또한 재계약을 거절할 수 있는 사유는 ① 임차인이 계약의무를 현저히게 위반한 경우, ② 임대한 주택공간을 임대인 또는 가족이 사용할 필요가 있는 경우, ③ 임대차관계가 임대인에게 경제적인 손실을 가져올 경우 등으로 제한
 - 뿐만아니라 거절사유에 해당하더라도 사유의 설득력이 충분하도록 자료를 제시

7

II. 임대주택시장도 안정적

2) 표준임대료표를 활용하여 임대료의 과도한 인상 규제

- 1972년에는 지역통용 비교임대료(Vergleichsmiete) 제도를 시행하면서 임대료표(Mietspiegel)를 도입
 - 사회주택이 아닌 민간임대주택의 임대료 인상은 표준임대료표에 따른 비교임대료의 범위 내에서 인정
 - 민간임대주택 임대인이 임대료를 인상하려면 표준임대료 일람표, 임대료정보은행의 자료, 전문가의 감정서, 최소 3개의 인근·유사주택 임대료현황 등을 근거로 제시
 - 법원은 다양한 사례의 지역통용 비교임대료를 결정하는 과도한 민원업무 문제에 봉착
- 1982년 「주택임대차법」을 개정하면서 표준임대료표를 참조하여 임대료의 증감청구를 간단하게 시행
 - 베를린시는 표준임대료표를 공보의 형태로 발간하는데, 인터넷·서점 등을 통해 쉽게 구독 가능
 - 표준임대료표는 임차인연맹 및 협회, 임차인조합, 주택·토지소유자연맹 및 협회, 주택기억연맹 및 협회, 임차인보호단체, 주택·건축·교통관련 부서가 합동으로 작성·공표

Bezugsfähig	Altbau				Neubau			
	bis 1918	1919 - 1949	1950 - 1964	1965 - 1972	1973 - 1990 West*	1973 - 1990 Ost*	1991 - 2002	2003 - 2013
Wohnfläche	Ausstattung (bei Ausstattung mit Bad und WC bis 60 qm)							
	1		2		3		4	
bis unter 40 m²	einfach A	6,48 4,81 - 8,15	6,60 4,94 - 8,26	5,33 3,96 - 6,69	6,12 4,51 - 7,71		6,63 4,97 - 7,29	
	mittel B	7,18** 5,28 - 9,27	6,86 5,01 - 8,71	6,20 4,51 - 7,89	6,27 4,51 - 7,93		6,51 4,74 - 8,28	
	gut C	5,76** 4,02 - 7,50	6,13** 4,51 - 7,75	6,63 4,89 - 8,37	7,78** 5,61 - 9,95		7,88** 5,61 - 9,95	7,83** 5,61 - 9,95
40 m² bis unter 60 m²	einfach D	5,84 4,31 - 7,37	5,68 4,21 - 7,15	5,43 4,05 - 6,81	5,13 3,75 - 6,51	6,37** 4,71 - 7,03	5,47 4,09 - 6,85	7,45** 5,47 - 9,43
	mittel E	5,81 4,34 - 7,28	5,83 4,37 - 7,29	5,60 4,13 - 7,07	5,43 3,99 - 6,87	6,97** 5,09 - 8,84	5,64 4,17 - 7,11	7,34 5,37 - 9,31
	gut F	6,51 4,82 - 8,20	6,63 4,94 - 8,32	5,96 4,37 - 7,55	6,57 4,81 - 8,33	7,59** 5,47 - 9,71	6,41 4,74 - 8,08	8,52 6,08 - 10,96
60 m² bis unter 90 m²	einfach G	5,62 4,07 - 7,17	5,36 3,97 - 6,75	5,09 3,72 - 6,46	4,70 3,41 - 6,00	5,94** 4,37 - 7,51	4,84 3,55 - 6,13	6,99 5,09 - 8,89
	mittel H	5,84 4,35 - 7,33	5,66 4,20 - 7,12	5,34 3,96 - 6,72	5,21 3,83 - 6,59	7,14** 5,17 - 9,11	4,99 3,69 - 6,29	6,92 5,02 - 8,82
	gut I	5,98 4,41 - 7,55	6,72 4,94 - 8,50	6,02 4,37 - 7,67	6,39 4,61 - 8,17	7,88** 5,61 - 10,15	5,66 4,19 - 7,13	8,50 6,08 - 10,92
90 m² und mehr	einfach J	5,43 4,11 - 7,12	5,09** 3,79 - 6,39	4,73** 3,43 - 6,03	4,77 3,47 - 6,07	5,57 4,09 - 7,05	4,54** 3,24 - 5,84	7,28 5,17 - 9,39
	mittel K	5,49 4,11 - 7,12	5,44 4,06 - 6,82	5,84** 4,37 - 7,31	5,10 3,72 - 6,48	6,69 4,81 - 8,57	4,94 3,64 - 6,24	7,45 5,37 - 9,53
	gut L	6,18 4,49 - 7,87	6,09 4,41 - 7,77	7,06 5,11 - 8,99	7,82** 5,61 - 10,03	8,21 5,91 - 10,51	5,59 4,02 - 7,16	9,04 6,31 - 11,77

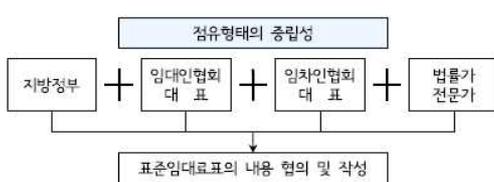
<그림 8> 베를린의 2015년 표준임대료표

주: 빈칸은 해당 주택의 생애수가 거의 없어 신뢰할 수 없는 경우이고, * 표시는 주택의 생애수가 30 미만으로 신뢰도가 낮은 경우임.
 자료: Berlin, 2015, Berlin Mietspiegel 2015, pp.14.

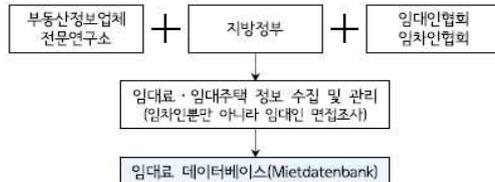
8

II. 임대주택시장도 안정적

- 베를린은 임대인협회 대표, 임차인협회 대표, 법률가 및 전문가 등이 공동으로 내용을 협의하여 임대료표를 작성하고 있어 점유형태의 중립성을 유지
 - 매년 당사자와의 대화(Partner im Gespräch)를 정기적으로 개최하여 다양한 분야의관계자들 간의 의견교환을 통해 주택임대차 관련 안전 등을 검토
- 수집된 기초자료의 객관성과 정확성을 보장하기 위하여 임대료 데이터베이스(Mietdatenbank) 체계를 구축
 - 표준임대료표는 민간 부동산정보업체 및 전문연구소가 조사한 임대인 및 임차인을 대상으로 구조화된 설문지에 의한 면접조사와 임대료 데이터베이스 자료를 이용하여 작성



<그림 9> 표준임대료표 작성에 참여하는 이해관계자



<그림 10> 임대료 데이터베이스(Mietdatenbank) 구축체계

- 결국, 독일은 임대료데이터베이스(Mietdatenbank)와 표준임대료표(qualifizierter Mietspiegel)를 작성하여 분쟁해결에 직접 활용하고 있으며, 주택현대화조치와 에너지효율화조치를 통해 주택개량과 연계한 임대료인상을 허용
 - 베를린은 80가지의 민간임대주택 특성(구조, 설비, 성능, 수선유지 등), 생활환경 특성(입지, 편의시설 등) 항목을 중심으로 임대료 데이터베이스를 구축·관리

9

II. 임대주택시장도 안정적

3) 최근 임차권보호를 더욱 강화

- 2001년에는 「임대차법(Mietrechtsreformgesetz)」에 따라 임대차계약 해지 및 재계약 거절, 임대료인상 제한 등이 더욱 강화
 - 임대차계약은 원칙적으로 계약기간의 제한이 없는 무기계약으로 체결
 - 임차인은 임대차계약을 만료일 3개월 이전에 사유를 밝히지 않고도 통지함으로써 해지할 수 있는 반면, 임대인은 3개월~9개월 이전에 타당한 사유를 서면으로 통지해야만 해지
 - 계약해지의 사유는 ① 임차인이 임대료를 납부하지 않는 등 의무를 이행하지 않는 경우, ② 임대한 주택에서 임대인 자신 또는 가족이 거주하고자 할 경우, ③ 임대인이 임대차계약으로 인해 주택을 적절히 경제적으로 활용하지 못할 경우 등으로 명확화
 - 임대료의 인상을 위한 계약해지는 인정되지 않으며, 주택소유자의 변경을 사유로 계약해지 불가
- 임대료 인상 시 지역 표준임대료의 10%를 초과 못해
 - 2010년에 연방정부는 ‘에너지계획’을 발표하였는데, 주택부문에 가장 중요한 과제로 에너지 효율적인 주택으로의 개량을 포함
 - 2011년에는 에너지 효율개선 리모델링 시에 임대인이 공사비용의 일부를 임차인에게 부담시키는 것이 가능
 - 2013년에 「개정 임대차법(Mietrechtsänderungsgesetz)」에서 주택이 부족한 지역에서는 임대료상승률을 3년 간 20%에서 한시적으로 15%로 하향 조정
 - 2015년부터는 ‘임대료인상 제한 강화책(Mietpreisbremse)’에 따라 임차인이 교체되는 상황에서 임대료를 인상할 경우에 지역의 표준임대료보다 10%를 초과할 수 없도록 강화
 - ‘임대료인상 제한 강화책(Mietpreisbremse)’을 시행 중인 지방정부에서는 ① 임대료 인상 시 임차인에게 그 이유와 표준임대료 표에 따라 유사한 주택들과 비교한 내용을 서면으로 반드시 통지하여야 하고, ② 임대료인상 후 1년 내에 재인상을 요구할 수 없고, 임차인은 임대료인상에 동의하지 않더라도 최대 15개월까지 거주하는 것이 가능

10

III. 사회통합 해법로서의 사회주택정책

1_ 사회주택은 균질한 주거환경 조성에 기여

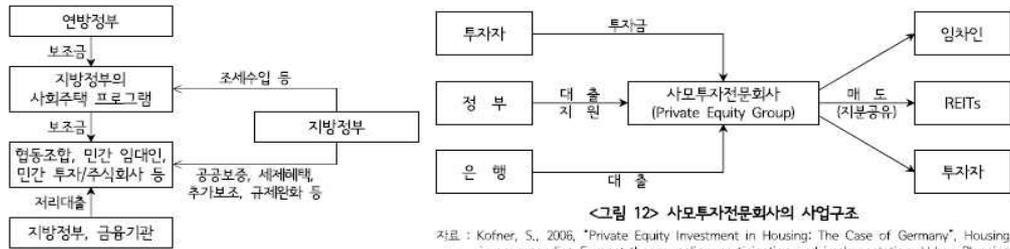
1) 독일에서 사회주택은 주로 공적지원주택을 지칭

- 사회주택은 주로 주택재고의 4.2%(2010년 기준)를 차지하는 공적지원주택(öffentliche geförderte Wohnungen)을 의미
 - 공적지원주택은 공공임대주택과 같이 주택의 소유권계를 뜻하는 용어가 아니고, 임차인·임대조건·주거면적과 관련한 일정한 제한을 만족하는 조건으로 무이자 또는 저이자의 공적자금 및 보조금을 제공하는 주택건설 촉진제도를 의미
 - 건설·공급주체 여부와 관계없이 지원받은 공적자금이 미상환상태인 주택은 ‘사회주택’
 - 결국, 독일의 사회주택제도는 주거안정을 위하여 저렴주택 공급에 대한 공공 및 민간자금 동원체계를 마련한 것
- 임대료의 잔여적 격차를 보전하는 방식으로 도입·시행
 - 사회주택 공급을 위한 자금지원 프로그램은 다양한 방식으로 이루어지지만, 일반적으로 보조금이나 세금감면을 통해 시장임대료와 비용임대료(cost rent) 간의 임대료격차를 보전
 - 시간이 경과하면서 공공의 자금지원 금액은 점차 감소하는 동시에, 임대료는 점점 증가하는 구조로 설계 → 공공의 자금지원을 통해 신속한 경우 20년~40년, 개축한 경우 10년~20년이 경과하면, 주택을 매매하거나 시장임대료로 임대하는 것이 가능
 - 이러한 체계를 통해 사회주택과 민간주택의 분리를 최소화하고, 사회통합(social mix)을 실현하며, 균질한 주거환경을 조성
- 주택건설 관련법에 근거하여 사회주택 공급을 본격화
 - 1950년에 제정된 「제1차 주택건설법(Erste Wohnungsbaugesetz)」 시기부터 가구소득이 법정상한액 이하인 경우를 대상으로 1년 동안 유효한 ‘입주자격증명서(Wohnberechtigungsschein: WBS)’를 발급 → 임대료규제와 사회주택의 공급 등을 통해 입차인을 보호하면서, 주택공급 확대를 위해 민간 건설투자자를 지원하기 시작
 - 1956년의 「제2차 주택건설법(Zweite Wohnungsbaugesetz)」에서는 법정임대료를 대신하는 새로운 비용임대료가 사회주택에 도입 → 유사한 입지·품질의 사회주택 간에도 건설시기에 따라 임대료 격차가 크게 발생하게 되었고, 사회주택제도의 구조적 문제로 대두
 - 1976년 주택현대화지원제도가 도입됨에 따라 신규건설뿐만 아니라, 기존주택의 개량을 위한 공적지원이 실시되기 시작

11

III. 사회통합 해법로서의 사회주택정책

- 1980년대에는 사회주택제도에 대한 대폭적인 재검토
 - 주택배분의 비형평성 또는 부정입주(Fehlbelegung) 문제로 인하여 저소득층이 입주하기가 어려워졌기 때문 → 당시에 사회주택은 입주 후 소득재심사가 실시되지 않았고, 결과적으로 저렴한 건설된 주택에 장기간 거주한 임차인들만 혜택을 보는 시설화
 - 1986년에는 연방정부 차원의 임대주택 건설보조금이 완전히 철폐되고, 공적보조금의 상환에 대한 다양한 우대조치로 100만 호 이상의 사회주택이 '자유임대'로 전환 → 사회주택 재고가 1987년 390만 호에서 2002년 262.1만 호로 크게 감소
- 연방정부 보조금에서 민간투자를 활용한 사회주택 공급으로 전환
 - 연방정부는 보조금의 규모·배분, 비용연동형 임대료수준을 결정하고, 지방정부와 함께 저리대출, 공공보증, 세제혜택, 도시계획 규제 완화, 공공토지 제공 등을 통해 사회주택 공급을 지원
 - 또한 투자자들이 사모투자기금을 이용하여 자산을 취득하고, 사회주택을 공급하여 적정이윤을 취하는 것을 허용
 - 사모투자전문회사는 투자자의 투자금, 정부자금, 은행대출금 등으로 저렴한 주택을 구매하여 일정 기간 운영한 후에, 주택가격이 상승하면 매도하여 그 수익금을 배분하는 방식으로 사회주택을 운영 → 주택가격이 지속적으로 상승하고 있는 상황에서만 제대로 작동



<그림 11> 독일의 일반적인 사회주택 지원구조

<그림 12> 사모투자전문회사의 사업구조

자료 : Kofner, S., 2006, 'Private Equity Investment in Housing: The Case of Germany', Housing in an expanding Europe' theory, policy, participation and implementation, Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia, pp.11-15.

III. 사회통합 해법로서의 사회주택정책

2) 사회주택 정책대상을 저소득층으로 '표적화'

- 연방정부의 역할 축소, 지방정부의 정책결정권 확대
 - 2002년에는 주택정책의 기반이었던 「제2차 주택건설법」이 폐지되고, 「사회적 주거공간 지원법(Wohnraumförderungsgesetz: WoFG)」이 새롭게 시행
 - WoFG는 사회주택 공급을 촉진하기 위한 법률의 성격
- WoFG는 '주거의 사회적 보호'를 주택정책의 목표로 설정
 - 첫째, 사회양극화를 해소하기 위하여 '광범위한 국민층'에서 저소득층(빈곤가구, 고령자가정, 육아가구, 한부모가정 등)으로 주택 공급의 정책대상을 집중. 특히, 다둥이가정은 임대주택뿐만 아니라 자가소유 촉진도 우선시
 - 둘째, 중앙정부와 지방정부의 분업 및 협력관계가 변화되었는데, WoFG 이후 연방정부의 역할은 크게 감소한 데 비해 상당수의 정책결정과 관련한 권한이 주(州)정부로 위임
 - 셋째, 사회주택의 비용임대료의 원칙이 폐지되고, 임대료 설정원칙 및 방법이 주정부로 위임 → 노르트라인-베스트팔렌과 같은 주정부는 주택수당의 단계구분과 연동된 '인기임대료(Bewilligungsmiete)' 제도를 도입하여, 공적지원주택도 표준임대료표를 참조하여 임대료를 결정
 - 넷째, 주정부 차원에서 자가소유의 촉진, 주민구성의 사회적 균형(social mix)을 위해 입주가구의 소득상한액을 완화하는 것이 가능
 - 다섯째, 사회주택과 '사회도시(Soziale Stadt)' 프로그램의 연계를 통해 기존 주택의 개량에 대한 공적 지원이 가능
- 입주자격증명서 소지자에게 사회주택 입주자격 부여
 - 「사회주택 담보에 관한 법률(Wohnungsbindungsgesetz: WoBindG)」에 따라 입주자격증명서(Wohnberechtigungsschein: WBS)를 발급받아야 사회주택에 입주 가능
 - 공적자금의 지원을 받아 주택을 건설한 임대인은 WBS를 소지하고 있는 사람에게만 주택을 임대하고, 임차인을 자유롭게 선택할 수 있는 권리 → WBS는 임차인이 원하는 사회주택에 입주할 수 있는 권리는 아닌 것

III. 사회통합 해법로서의 사회주택정책

○ 주택소요, 가구원수, 가구소득에 따라 사회주택 배분

- WBS 외에 사회주택에 입주하기 위해서는 다음을 충족할 필요

- ① 주택이 필요한 사람이어야 하고, 실제로 일정 기간 가계를 책임지는 사람 → 사회주택을 임차하려는 대학생 등은 실질적으로 스스로 생활비를 마련하고 있다는 사실을 증명
- ② 가구원수에 따라 적절한 규모 이상의 주택을 임차하여야 하는데, WBS 발급 시에 주택규모를 명시
- ③ 가구의 연소득 합계가 일정 수준을 초과하면 안 되고, 순소득 기준으로 향후 1년 동안의 예상소득 또는 과거 1년 동안의 실제소득으로 계산 → 근로소득 1,044유로, 연금 102유로, 자산소득 51유로, 교통비 등 기타소득 102유로 등을 연소득에서 감면, 16세~24세의 자녀 1인당 600유로, 장애인 2,100유로~4,500유로, 40세 이하의 가구주 4,000유로, 부양의무자 1인당 6,000유로 등을 연소득에서 공제

<표 4> 가구원수별 사회주택의 적정주거면적

구 분	방 수	적정주거면적
1 인		45㎡
2 인	2 개	60㎡
3 인	3 개	75㎡
4 인	4 개	90㎡
1인이 증가할 때마다	1개씩 추가	15㎡씩 추가

자료 : www.sozialleistungen.info.

<표 5> 가구원수별 사회주택의 연간 소득기준

구 분	연간 소득한도
1 인	12,000유로
2 인	18,000유로
3 인	22,600유로
4 인	27,200유로
1인이 증가할 때마다	4,100유로씩 가산

자료 : www.sozialleistungen.info.

III. 사회통합 해법로서의 사회주택정책

2_ 2006년 '연방주의 제도개혁(Föderalismusreform)' 이후로 재고량·공급량 감소

1) 재고량과 공급량이 급감

○ 개별 주정부에 사회주택관련 권한을 완전히 위임

- 매년 10만 호 이상의 사회주택이 민간주택으로 전환 → 임대료가 인상되어 빈곤층의 주거여건이 나빠지는 문제를 촉발

○ 2006년~2012년에 사회주택은 40.7만 호 정도가 공급되어 연평균 공급량은 5.8만 호

- 신축 또는 매입에 의한 공급량은 19.7만 호, 개축 또는 점유에 의한 공급량은 21.1만 호

- 지방정부(주택공기업) 및 협동조합이 공급한 경우는 24.0만 호, 민간투자기관 및 주택소유자가 공급한 경우는 16.8만 호

<표 6> 사회주택 재고현황

구 분	(단위 : 호)		
	2002년	2010년	2012년
Hamburg	164,128	108,011	109,005
Hessen	157,793	127,910	120,534
Bayern	272,630	161,000	158,000
Berlin	277,200	213,442	200,854
Bremen	24,250	10,196	9,356
Schleswig-Holstein	61,060	66,931	63,866
Baden-Württemberg	137,207	65,000	56,000
Nordrhein-Westfalen	944,258	543,983	513,901
Niedersachsen	114,957	84,755	97,237
Mecklenburg-Vorpommern	9,217	7,296	7,364
Brandenburg	29,659	39,700	39,300
Rheinland-Pfalz	62,522	61,732	53,134
Saarland	3,850	2,500	2,300
Sachsen-Anhalt	75,595	31,298	28,359
Sachsen	223,418	83,303	42,505
Thüringen	63,092	55,090	37,027
계	2,620,836	1,662,147	1,538,742

자료 : Immowelt, www.mieterverein-koeln.de.

<표 7> 사회주택 공급량 및 예산

구 분	'06년~'12년 사회주택 공급량					예 산	
	계	신 축 (공공/사회)	개 축 (공공/사회)	신축·매입 (민간/개인)	개축·점유 (민간)	지방정부 ('06~'12)	총양정부 ('07 연간)
Hamburg	76,210	12,554	36,413	6,933	20,310	837.0	9.5
Hessen	14,895	4,531	5,136	3,861	1,367	212.8	30.3
Bayern	67,053	9,112	27,452	24,901	5,588	1,050.9	61.3
Berlin	15,721	-	15,143	-	578	16.5	32.6
Bremen	547	156	276	115	-	6.7	3.1
Schleswig-Holstein	11,937	4,883	2,303	4,163	588	300.4	12.6
Baden-Württemberg	18,876	2,590	502	14,623	1,161	432.1	42.2
Nordrhein-Westfalen	97,242	36,255	14,734	44,733	1,520	2,859.9	97.1
Niedersachsen	8,923	1,940	2,107	4,498	378	114.1	39.9
Mecklenburg-Vorpommern	11,715	-	11,364	-	351	32.7	21.3
Brandenburg	11,475	72	9,676	1,724	3	112.4	30.3
Rheinland-Pfalz	32,585	2,035	10,792	12,251	7,507	213.9	18.7
Saarland	2,893	12	375	40	2,466	13.9	6.5
Sachsen-Anhalt	14,563	395	8,640	1,742	3,786	91.9	24.0
Sachsen	15,680	-	13,398	848	1,434	79.4	59.6
Thüringen	7,079	1,403	5,466	210	-	113.7	29.1
계	407,394	75,938	163,777	120,642	47,037	6,488.3	518.1

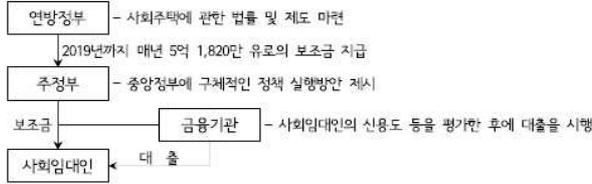
주 : '공공'은 대부분 지방정부 산하기관이고, '사회'는 주로 협동조합임. 이에 비해 '민간'은 대부분 주택공급관련 투자기관이고, '개인'은 대부분 자영업자·연금소득자로서 15호 이하의 주택소유자임.

자료 : Immowelt.

III. 사회통합 해법로서의 사회주택정책

2) 연방정부의 보조금 삭감에 따른 변화와 대응

- 보조금을 지원하는 방식에서 저리대출을 제공하는 방식으로 변화
 - 중앙정부는 사회주택 공급을 위한 보조금으로 2019년까지 매년 5억 1,820만 유로를 지원 → 이전보다 63% 정도 감소한 보조금 규모
 - 사회주택의 신규공급뿐만 아니라 유지·관리도 크게 위축 → 독일의 전문가들은 공적 지원이 끝난 후에도 지방정부, 주택협동조합, 공공재단 등이 사회주택을 소유하고, 지속적으로 관리할 수 있도록 제도의 개선을 요구하고 있는 상황



<그림 13> 독일의 사회주택 보조금 지급 및 자금조달구조

- 현재 지방정부는 사회주택 공급량을 늘리는 노력
 - 시장임대료가 꾸준히 상승하면서 연방정부의 저금리·무이자 공적자금 융자 등으로는 공급을 유도하는 데 한계
 - 사회주택 등 저렴주택 공급량의 감소는 수요와 공급 간의 불균형을 유발하며, 지역에 따라 '새로운 주택부족' 문제를 발생
 - 뮌헨과 같은 대도시는 주택건설에 대한 투자를 통해 사회주택을 더 많이 확보하려는 노력 → 추가적으로 공공토지를 저렴하게 매각하는 정책을 펴고 있는데, 대신에 사회주택 사업자는 주택을 40년~60년 동안 저렴하게 임대
 - 베를린은 유입인구가 증가하자 2014년부터 사회주택의 공급을 재개

III. 사회통합 해법로서의 사회주택정책

3) 베를린의 추가적인 사회주택 공급정책

- 사회주택 공급 시에 무이자대출 및 보조금을 지원하는 동시에 임대료를 제한
 - 공공부문과 주택협동조합 소유의 주택이 24.3%에 달함에도 불구하고, 저렴한 임대주택을 늘리려고 노력

<표 8> 베를린시의 소유권자별 주택수

(단위 : 호)					
집합/개별소유자	주택협동조합	중앙정부·지방정부	민간영리기업	비영리조직	계
925,577	182,744	271,186	470,002	19,396	1,868,905
49.5%	9.8%	14.5%	25.1%	1.0%	100.0%

자료 : Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, Zensus 2011 : Gebäude und Wohnungen.

- 사회임대인의 신용등급 등을 고려하여 대출을 결정하는 기관으로 베를린투자은행(Investitionsbank Berlin: IBB)을 설치·운영
- 공적 지원을 받아 공급된 주택의 임대료 제한기한을 기본적으로 20년으로 정하고, 임대인과 협의하여 10년까지 연장

- 베를린의 사회주택 지원방식은 다음의 2가지

- 첫 번째는 제1촉진형으로, 사회임대인이 새로운 주택을 공급할 때 지원 → 대출금액은 1호당 64,000유로인데, 25%에 해당하는 금액(16,000유로/호)은 보조금
- 두 번째는 제2촉진형으로, 사회주택 임차인의 소득과 연동하여 추가적인 지원 → 1호당 50,000 유로의 대출

<표 9> 베를린의 사회주택 지원 및 임대료

구 분	제1촉진형	제2촉진형
보조금	- 대출금액의 25%	- WoFG 소득기준의 120% 이하는 2유로/㎡, 120% 초과~140%는 1유로/㎡
대출	- 무이자대출 : 최대 64,000유로, ㎡당 1,200유로까지	- 무이자대출 : 최대 50,000유로, ㎡당 1,000유로까지
대출상환	- 남은 대출의 최소 20%는 20년 동안 매년 균등상환	- 대출금액의 최소 30%는 매년 균등상환
임대료제한(20년)	- 사회임대인과 협의 : ㎡당 6.50유로/월 정도 - 2년마다 0.20유로 인상 가능	- ㎡당 8유로/월(6유로/월까지 조정 가능) - 2년마다 0.20유로 인상 가능

자료 : Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2015(WFB 2015).