



통합공공임대주택 도입에 따른 서울형 소득 연동 임대료체계 구상

남원석

선임연구위원

이가인

연구원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고

서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제399호

통합공공임대주택 도입에 따른 서울형 소득 연동 임대료체계 구상

발행인 오 균

편집인 이신해

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2024년 6월 17일

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2024. 6. 17
서울연구원 정책리포트
399호

통합공공임대주택 도입에 따른 서울형 소득 연동 임대료체계 구상

남원석 선임연구위원
02-2149-1177
nws@si.re.kr

이가인 연구원
02-2149-1035
gainlee@si.re.kr

요약	3
I. 통합공공임대주택 임대료체계의 쟁점	4
II. 서울형 소득 연동 임대료체계 구상	7
III. 공공임대주택 재공급 물량의 활용 가능성	14
IV. 정책제언	18

요약

통합공공임대주택은 기존 공공임대주택 유형들을 통합하고 가구의 소득수준에 따라 임대료 차등부과가 이뤄지는 새로운 주택 유형이다. 그러나 임대시세가 높은 서울에서는 입주가구들의 임대료 과부담이 예상되므로, 임대료 산정 시 임대시세의 영향을 줄일 수 있는 조정계수의 개발이 필요하다. 또한 재공급 물량을 활용하여 공급할 경우, 기존 공공임대주택 운영체계와의 상충으로 주택관리의 비효율성과 이해당사자 간 갈등을 유발할 수 있으므로 점진적이고 신중한 접근이 요구된다.

통합공공임대주택 공급, 소득 연동 임대료체계가 정착할 수 있는 계기로 삼아야

정부는 공공임대주택 유형이 다양화됨으로써 발생하는 여러 문제들에 대한 대안으로서 통합공공임대주택을 신설했다. 대표적인 공공임대주택 유형인 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택을 하나의 주택유형으로 통합한 것이 통합공공임대주택이다. 또한, 임대료 체계는 종래의 건설원가 기반에서 임대시세와 가구소득을 고려한 가구별 차등부과방식으로 전환함으로써 소득 연동 임대료체계가 시행될 수 있는 여건이 조성되었다. 그러나 서울과 같이 임대시세가 높은 지역에 통합공공임대주택을 공급할 경우, 기존 주택유형에 비해 입주자들의 임대료 부담수준이 높아진다.

서울형 소득 연동 임대료체계의 정착을 위해 임대시세 조정계수 개발 필요

국토교통부 기준에 의하면, 해당 지역의 임대시세가 입주자의 주거비 부담능력에 비해 과중하다고 판단되는 경우 사업시행자의 재량으로 임대시세를 경감할 수 있다. 이에 입주가구의 월소득 대비 임대료 비율(RIR) 상한을 25%로 정하고 서울의 특성을 고려하여 단지별 또는 가구별로 적용할 수 있는 조정계수의 네 가지 대안을 도출했다. 사업자의 임대료 수입 규모, 입주가구 간 임대료 부담 형평성, 다양한 소득계층의 혼합거주 가능성 등의 측면에서 볼 때, 각 대안은 나름의 장·단점을 가지고 있다. 따라서, 실제 사업단계에서는 각 대안의 특성을 고려하여 정책방향에 부합하는 적절한 대안의 선택이 필요할 것이다.

재공급을 활용한 공급은 기존 공공임대주택 운영체계와의 상충에 유의하며 접근

기존 공공임대주택의 재공급 물량을 활용하여 통합공공임대주택을 공급한다면 소득 연동 임대료체계의 신속한 확산이 가능하지만, 신축방식과 달리 예비입주자, 기존 입주가구, 신규 입주가구, 사업자에게 적지 않은 혼란과 갈등을 초래할 수 있다. 따라서 기존 공공임대주택의 임대무기기간 종료 또는 재정비사업 이후에 통합공공임대주택으로 전환하는 방안, 특정 주택유형의 개별 단지에서 시범사업을 추진한 후 점진적으로 확대하는 방안, 신규 입주가구의 임대료를 일정기간 동안 단계적으로 상승시켜서 최종적으로 통합공공임대주택 임대료 수준에 도달하게 하는 방안 등을 대안으로 검토해볼 수 있다.

I. 통합공공임대주택 임대료체계의 쟁점

I 정부는 소득 연동 임대료체제로 운영되는 통합공공임대주택을 신설

정부는 영구임대·국민임대·행복주택을 통합한 통합공공임대주택을 제도화

- 공공임대주택 유형의 다양화로 인해 발생하는 여러 문제들에 대한 대안으로서 구상
 - 공공임대주택의 유형이 지나치게 복잡하여 수요자의 정책 이해도 및 접근성 제약
 - 임대료 산정방식이 유형별로 달라 주택유형에 따라 임대료 부담 수준이 상이
 - 주택유형에 따라 특정 계층이 특정 지역에 집중되면서 지역별 수급 불일치를 초래
- 정부는 2017년 통합유형 구상 계획 제시 이후 2022년 시범사업의 입주자 모집 시행
 - 2017년, '주거복지 로드맵'에서 통합유형 구상 계획이 제시되었고, 대표적인 공공임대주택 유형이며 주택 재고량이 많은 영구임대, 국민임대, 행복주택을 하나의 유형으로 통합
 - 2020년, 「공공주택 특별법」 시행령 개정으로 통합공공임대주택 제도화
 - 2022년, 과천 지식(S-10), 남양주 별내(A1-1) 시범사업의 입주자 모집
- 입주대상은 기준중위소득의 150% 이하인 가구로서, 최장 30년 거주 가능
 - 월평균 가구소득이 기준중위소득의 150% 이하(1인 가구 170% 이하, 2인 가구 160% 이하, 맞벌이 신혼부부 180% 이하)이고 순자산이 제3오분위 이하인 무주택세대가 입주
 - 저소득층의 입주기회를 보장하기 위해 공급물량의 60%를 기준중위소득의 100% 이하 가구에 우선 공급하며, 나머지 40%는 일반공급으로서 추첨방식으로 배분
 - 소득·자산 요건 충족 시 최장 30년까지 거주 가능하며, 가구원수에 따라 주거면적 상이

[표 1] 통합공공임대주택의 우선공급 및 일반공급 대상

구분	우선공급	일반공급
공급대상	철거민 등(1%), 국가유공자 등(5%), 장기복무 제대군인 등(3%), 다자녀가구 등(4%), 장애인(5%), 비주택 거주자 등(5%), 기초생활수급자 등(9%), 청년(5%), 신혼부부·한부모가족(3%), 고령자(10%), 신생아(10%)	청년, 신혼부부·한부모가족, 고령자, 일반
배분비율 및 배분방식	60%, 배점제	40%, 추첨제

자료: 「공공주택 특별법」 시행규칙 별표 5의2를 요약

[표 2] 통합공공임대주택의 호당 면적별 입주가능한 가구규모

구분	30㎡ 이하	31~40㎡	41~50㎡	51~60㎡	61~70㎡	71~85㎡
가구규모	1인	1~2인	2~3인	2~4인	3~4인	4인 이상

자료: 국토교통부, 2021, 「통합공공임대주택 관련 소득연계형 임대료체계 운영방안 연구」

통합공공임대주택은 기존 공공임대주택과 달리 가구소득을 반영하여 임대료를 차등 부과

- 영구임대주택과 국민임대주택은 건설원가 등 비용 기반으로 임대료 산정
 - 영구임대주택 임대보증금은 급지별 기준액(기초생활수급자) 또는 주택가격의 20%로 산정하고, 국민임대주택은 주택가격의 20%에 규모계수 및 지역계수를 적용
 - 월임대료는 감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 용자에 대한 이자, 대손충당금 등을 반영하여 산정
- 행복주택은 임대시세에 공급대상별 계수를 적용하여 임대료 산정
 - 임대보증금은 임대시세에 공급대상별 계수(0.6~0.8)를 적용한 값의 50%로 산정
 - 월임대료는 임대보증금에 시장전환율을 곱하여 산정

[표 3] 기존 공공임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 산식

구분	영구임대주택	국민임대주택	행복주택
표준임대보증금	급지별 기준액(수급자) 또는 주택가격의 20%(청약저축가입자)	주택가격의 20%×규모계수×지역계수	임대시세×공급대상별 계수(0.6~0.8)×50%
표준임대료	감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 기금이자, 대손충당금	감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 기금이자, 자기자금이자	임대보증금×시장전환율

자료: 국토교통부, 2021, 「통합공공임대주택 관련 소득연계형 임대료체계 운영방안 연구」

- 통합공공임대주택은 ‘임대시세’와 ‘가구소득’을 고려한 차등부과 방식으로 임대료 산정
 - 주변 민간임대주택의 임대시세와 소득구간별 계수의 곱으로 산정
 - 임대시세는 해당 통합공공임대주택이 입지하는 지역의 주택 중 규모와 생활 여건 등이 비슷한 주택의 최근 1년간 계약 사례를 활용하여 산정
 - 소득구간별 계수는 가구원수별 기준중위소득을 기준으로 6개 구간으로 구분하여 차등화
 - 생계·의료급여 수급자는 주거급여 기준임대료 범위 내에서 임대료가 부과되며, 이 중 주거급여 비수급자에게는 영구임대주택 수준의 임대료를 부과

[표 4] 통합공공임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 산식

구분	산식					
표준임대보증금	임대시세 × 소득구간 계수 × 35%					
표준임대료	임대시세 × 소득구간 계수 × 65% × 시장전환율 ÷ 12					
소득구간 계수	해당 세대의 월평균소득이 기준중위소득의					
	30% 이하	30% 초과 50% 이하	50% 초과 70% 이하	70% 초과 100% 이하	100% 초과 130% 이하	130% 초과 150% 이하
	0.35	0.40	0.50	0.65	0.80	0.90

주: 임대시세는 전액 임대보증금으로 전환한 값이며, 시장전환율은 실제 해당 지역에서 적용되는 전월세 전환율을 가리킴

자료: 국토교통부, 「통합공공임대주택 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」

I 임대시세가 높은 서울에서는 입주가구의 임대료 과부담 우려

소득 연동 임대료체계라는 정책적 의의에도 불구하고 임대료 과부담 가구가 다수 발생 예상

- 시뮬레이션 분석 결과, 대부분의 소득구간 및 자치구에서 25%를 초과하는 RIR¹⁾ 산출
 - 가구원수별 최소 주거면적을 적용하면, 동남권과 도심권을 제외한 1인 가구와 기준중위 소득의 150%에 근접한 다인 가구에서 RIR 25% 미만인 경우가 존재
 - 반면, 중간 주거면적²⁾ 또는 최대 주거면적 기준을 적용하면, RIR은 대부분 25%를 초과
 - 민간임대주택에서 정책대상계층의 주거면적(중위값)이 최소 주거면적을 상회하므로, 중간 주거면적 이상으로 통합공공임대주택을 공급한다면 임대료 과부담 문제는 불가피



[그림 1] 자치구별·소득구간별·면적기준별·가구원수별 RIR 분포 및 분석절차

- 소득수준을 반영했음에도 임대료 과부담 가구가 발생하는 것은 서울의 높은 임대시세 때문
 - 기존 공공임대주택 유형과 달리 통합공공임대주택은 소득수준을 임대료체계에 반영함으로써 입주가구의 임대료 부담능력을 고려했다는 장점이 있음
 - 그럼에도 임대시세가 높은 서울에 통합공공임대주택을 공급한다면, 기존 공공임대주택 유형에 비해 입주가구의 임대료 부담수준이 크게 상향될 것으로 예상

1) RIR은 'Rent to Income Ratio'의 약자로서 가구의 월소득 대비 임대료가 차지하는 비중(%)을 의미함. 미국에서는 세전 총소득 대비 임대료와 주거관리비의 비중이 30%를 초과하면 주거비 과부담가구로 간주함. 서울시민 대상의 주거실태조사에서 가구의 주거관리비가 가구소득의 약 5%를 차지하고 있음을 감안하여 이하에서는 RIR이 25%를 초과할 경우 임대료 과부담가구로 규정하고자 함.

2) 정부가 설정한 가구원수별 최소 주거면적과 최대 주거면적은 차이가 작지 않으므로, 서울시 주거실태조사(2021) 결과를 활용하여 중간 수준의 주거면적을 산출했음. 그 결과 1인 가구 29.3㎡, 2인 가구 47.2㎡, 3인 가구 60.9㎡, 4인 이상 가구 71.1㎡가 산출됨.

II. 서울형 소득 연동 임대료체계 구상

I 임대시세 조정계수 개발을 통해 서울형 소득 연동 임대료체계 모색

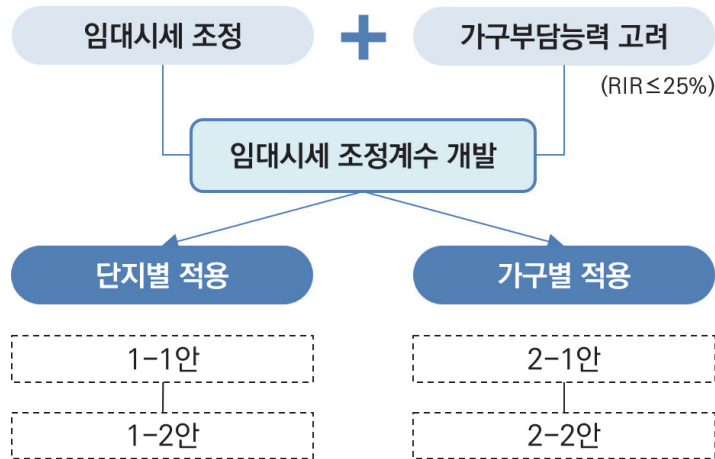
조정계수를 활용하여 입주가구의 RIR을 적정화

- 현행 국토교통부의 기준에 따라 임대시세에 대한 조정계수 적용 가능
 - 현행 통합공공임대주택의 임대료 산정 기준을 서울에 그대로 적용할 경우, 상당수 입주가구는 임대료 과부담 상태에 처할 것으로 예상되며, 이로 인해 소득 연동 임대료체계의 도입 취지가 무색해질 가능성 높음
 - 국토교통부의 「통합공공임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」 제3조 5항에 따르면, 사업자는 지역의 임대시세가 입주자의 주거비 부담능력에 비해 과중하다고 판단되는 경우 임대시세를 경감할 수 있다고 규정
 - 이 조항에 근거하여 임대시세를 조정할 수 있는 계수를 도출할 수 있다면, 통합공공임대주택 입주가구들이 소득 대비 적정 수준의 임대료를 부담할 수 있을 것임



[그림 2] 통합공공임대주택 임대료체계에서 조정계수의 역할

- 입주가구의 임대료 부담능력(RIR)을 적정화할 수 있는 조정계수 개발
 - 통합공공임대주택에 입주하는 가구의 RIR의 적정수준이 25%라고 간주하고, 이를 초과하지 않도록 조정하는 것을 목표로 설정
 - 임대시세 조정계수는 현행 국토교통부 기준에 근거하여 단지별로 산출할 수 있지만, 소득 연동 임대료체계로서의 성격을 감안하여 가구별 산출도 가능하다고 판단
 - 임대시세 조정계수의 대안은 단지별 적용과 가구별 적용으로 구분하되, 각각에 대해 두 가지 대안을 구상하며 정책적 선택지를 다양화

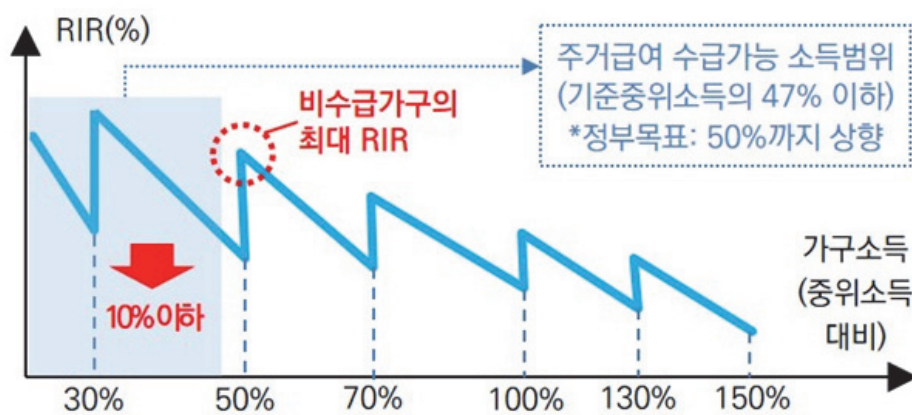


[그림 3] 임대시세 조정계수 대안의 분류

I 임대시세 조정계수로서 네 가지 대안을 구상

통합공공임대주택 입주가구의 RIR은 소득구간에 따라 비연속적으로 전개되는 특징

- 계단식 소득구간 계수가 적용되는 임대료체계의 영향으로 RIR도 소득구간에 따라 비연속적
 - 주거급여 수급가구의 소득구간을 제외하면, 기준중위소득의 51%³⁾에 해당하는 가구의 RIR이 최고점
 - 주거급여 또는 생계·의료급여를 수급하는 가구의 RIR은 주거급여 기준임대료 또는 영구 임대주택 임대료 수준이 적용되므로 10% 이하 수준이 될 것으로 예상

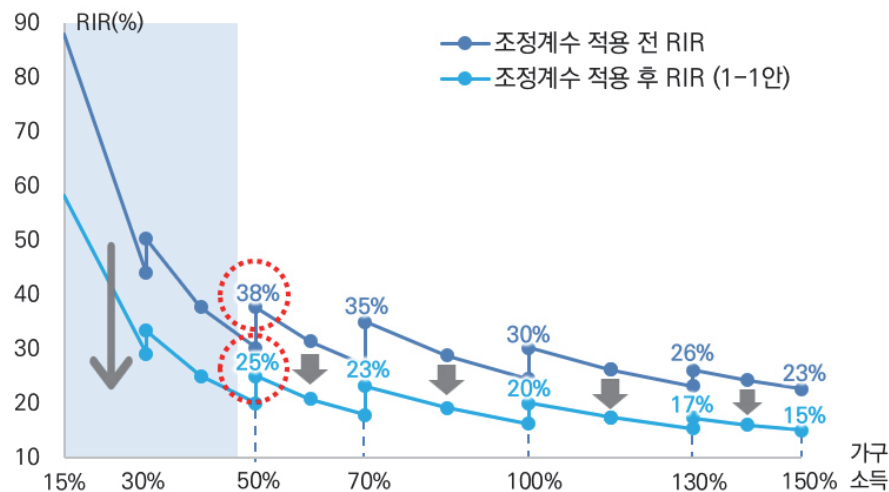


[그림 4] 소득구간별 RIR의 전개 양상

3) 주거급여 수급가능한 가구의 소득은 2023년 기준중위소득의 47% 이하에서 2024년 48% 이하로 상향되었으며, 향후 50%까지 상향될 것으로 예상됨. 따라서 기준중위소득 50% 이하 가구는 모두 수급가구로 가정하였음. 주거급여 비수급가구 중 제일 낮은 중위소득을 편의상 51%로 표현했으나, 실제로는 기준중위소득의 50% 초과 구간 중 50%에 제일 가까운 가구소득을 가리킴.

(1-1안) 기준중위소득의 51%에 해당하는 가구의 RIR을 25%로 낮추는 계수 산정

- 최대 RIR을 갖는 기준중위소득의 51% 가구의 RIR을 낮춰 전체 가구의 RIR을 25% 이하로 조정
- 상대적으로 RIR이 가장 높은 1인 가구를 기준으로 조정계수 도출
 - 가구원수별로 조정계수를 도출하는 방식도 가능하나 행정의 복잡성 우려⁴⁾
- 조정계수 적용 시, RIR 곡선이 아래로 평행이동하면서 전체 가구의 RIR은 25% 이하가 됨
 - 최소 주거면적으로는 전국 대비 중위 전세가격 비율이 2.3배 수준일 때부터, 중간 주거면적과 최대 주거면적은 각각 1.4배, 1.2배 수준일 때부터 조정계수 적용('22년 10월 기준)
 - 전국 대비 전세가격 비중이 제일 높은 곳은 강남구로 3.3배 수준이며, 최소·중간·최대 면적일 때 각각 69%, 42%, 34% 수준으로 임대시세를 조정해야 모든 임차가구의 RIR을 25% 이하로 조정할 수 있음



[그림 5] 1-1안이 적용된 RIR 그래프

주: 서울시 자치구 중 중위 아파트 전세가격의 전국 대비 비율이 중간 수준인 영등포구를 사례로 조정계수 적용 전후의 RIR 그래프를 나타냄(중간 주거면적 기준)

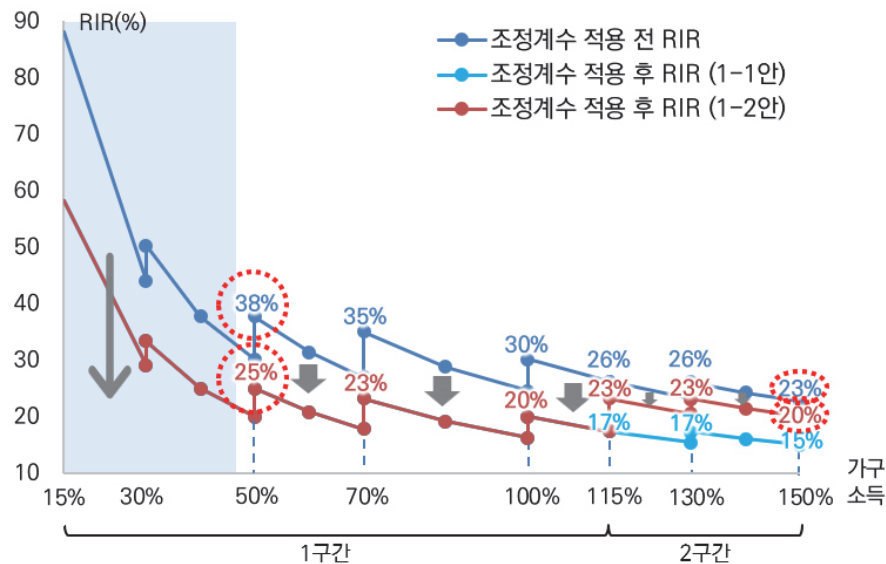
[표 5] 1-1안의 조정계수 산출식

$(1인가구 기준중위소득 \times 50\%) \times 25\%$
$\frac{\text{단위면적당 전세시세} \times \text{전용면적} \times \text{자치구별 전월세전환율}}{12 \times 0.5}$
• $RIR = (\text{월임대료} \times \text{조정계수}) \div \text{월소득} \leq 25\% \rightarrow \text{조정계수} \leq (\text{월소득} \div \text{월임대료}) \times 25\%$ • 월소득 = 1인 가구의 기준중위소득 $\times 50\%$ • 월임대료 = (단위면적당 전세시세 $\times$ 전용면적) $\times$ 자치구별 전월세전환율 $\div 12$개월 $\times$ 소득계수(0.5)

4) 임대시세가 증가할 때 기준중위소득의 51%인 1인 가구의 RIR이 2인 이상 가구에 비해 제일 먼저 25%에 도달하므로, 1인 가구에 맞춰 조정계수를 산출하면 모든 가구의 RIR이 25%를 초과하지 않게 됨.

(1-2안) 최대 RIR을 25%로 낮추고, 고소득구간의 RIR을 20% 이상으로 제한

- 1-1안을 적용하되, 최고소득(기준중위소득의 150%) 가구의 RIR이 20%가 되는 조정계수 도출
 - 1-1안은 최고소득가구의 RIR을 15%까지 낮춰 소득계층 간 임대료 부담 수준의 형평성 문제를 낳을 수 있으므로, 1-2안은 1-1안을 보완하는 대안
 - 기준중위소득 100~130% 구간 내 대푯값이자 중간값인 기준중위소득의 115%를 경계로 하여, 그 이하의 소득을 1구간, 그를 넘어서는 소득을 2구간으로 구분함
 - 1구간은 1-1안과 마찬가지로 주거급여 비수급가구의 최대 RIR을 25%로 낮추는 조정계수를, 2구간은 기준중위소득 150%인 가구의 RIR이 20%가 되게 하는 조정계수 적용
 - 최소 주거면적으로는 전국 대비 중위 전세가격 비율이 3.1배 수준일 때부터, 중간 주거면적과 최대 주거면적은 각각 1.9배, 1.6배일 때부터 2구간 조정계수 적용('22년 10월 기준)



[그림 6] 1-2안이 적용된 RIR 그래프

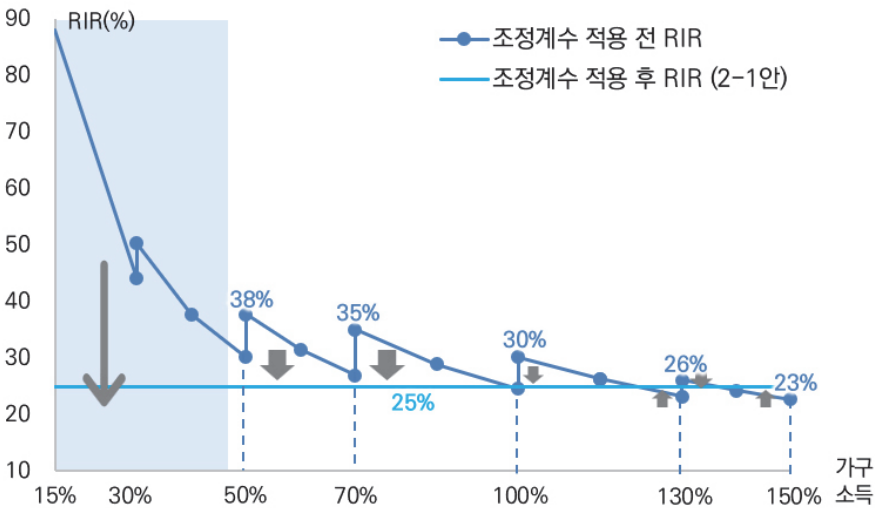
주: 서울시 자치구 중 중위 아파트 전세가격의 전국 대비 비율이 중간 수준인 영등포구를 사례로 조정계수 적용 전후의 RIR 그래프를 나타냄(중간 주거면적 기준)

[표 6] 1-2안의 조정계수 산출식

1구간 - 기준중위소득의 115% 이하
$\frac{(1\text{인가구 기준중위소득} \times 50\%) \times 25\%}{\text{단위면적당 전세시세} \times \text{전용면적} \times \text{자치구별 전월세전환율} / 12 \times 0.5}$
2구간 - 기준중위소득의 115% 초과
$\frac{(1\text{인가구 기준중위소득} \times 150\%) \times 20\%}{\text{단위면적당 전세시세} \times \text{전용면적} \times \text{자치구별 전월세전환율} / 12 \times 0.9}$

(2-1안) 전체 가구의 RIR을 25%로 단일화하는 조정계수 산정

- 생계·의료·주거급여 수급가구를 제외한 모든 입주가구의 RIR을 25%로 통일
 - 계단식 임대료 부과체계의 불연속성이 갖는 한계를 벗어나 입주가구의 RIR을 표준화
 - 가구에 따라 상이한 소득, 주거면적, 소득계수 등을 각 가구에 적용하여 RIR 25%를 만족시키는 가구별 조정계수 산출
- 소득이 높은 가구 중 일부는 조정계수 반영 이전보다 더 높은 임대료를 지불할 가능성이 있음
 - 하지만 임대료 부담이 25%를 넘어서지 않으면서 소득수준에 관계없이 가구별 임대료 부담비율이 동일하다는 점은 임대료 부담가능성과 형평성 측면에서 긍정적인일 수 있음



[그림 7] 2-1안이 적용된 RIR 그래프

주: 서울시 자치구 중 중위 아파트 전세가격의 전국 대비 비율이 중간 수준인 영등포구를 사례로 조정계수 적용 전후의 RIR 그래프를 나타냄(중간 주거면적 기준)

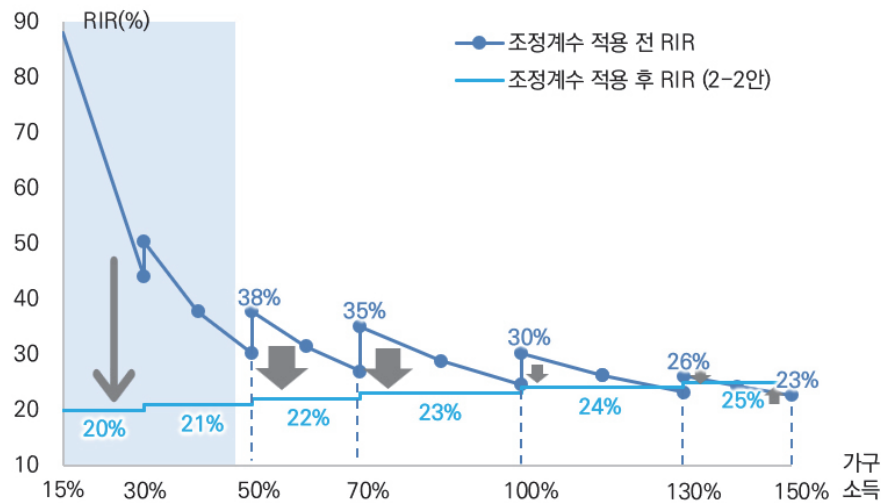
[표 7] 2-1안의 조정계수 산출식

$\text{가구소득} \times 25\%$
$\text{단위면적당 전세시세} \times \text{전용면적} \times \text{자치구별 전월세전환율} / 12 \times \text{소득구간 계수}$

(2-2안) 최고 소득구간의 RIR을 25%로 설정하고 소득구간별 1%p씩 하향 차등화

- 2-1안을 변형하여 소득구간별 형평성을 강화하는 대안
 - 최고 소득구간인 기준중위소득 130~150% 구간의 RIR을 25%로 고정하고, 소득구간이 한 단계씩 낮아질수록 RIR을 1%p씩 하향 조정(생계·의료·주거급여 수급자 제외)
 - 소득이 낮은 구간일수록 RIR을 낮춤으로써 2-1안에 비해 입주가구 간 형평성을 강화

- 소득이 높은 가구 중 일부는 조정계수 반영 이전보다 더 높은 임대료를 지불할 가능성이 있음
 - 가구에 따라 상이한 소득, 주거면적, 소득계수 등을 각 가구에 적용하여 해당 소득구간에 배정된 RIR 기준(20~25%)을 충족하는 가구별 조정계수 산출
 - 임대시세가 상대적으로 낮은 지역, 또는 소득수준이 비교적 높은 일부 가구들은 기존보다 임대료 부담이 늘어나는 경우가 발생할 수 있으나, RIR이 25%를 초과하지 않으면서 소득 구간별 RIR을 차등화함으로써 소득계층 간 형평성 확보



[그림 8] 2-2안이 적용된 RIR 그래프

주: 서울시 자치구 중 중위 아파트 전세가격의 전국 대비 비율이 중간 수준인 영등포구를 사례로 조정계수 적용 전후의 RIR 그래프를 나타냄(중간 주거면적 기준)

[표 8] 2-2안의 조정계수 산출식

가구소득 × 소득구간별 배정 RIR(20%, 21%, 22%, 23%, 24%, 25%)

단위면적당 전세시세 × 전용면적 × 자치구별 전월세전환율 / 12 × 소득구간 계수

I 사업성, 형평성, 소셜믹스 측면에서 각 대안의 성격이 상이

사업자의 재무적 측면에서는 가구별 조정계수 부여 방안이 더 유리

- 소득구간별 동일 RIR을 설정한 가구별 조정계수가 단지별 조정계수보다 임대료 수입이 더 많음
 - 300호 규모의 단지를 가정하여 조정계수 대안별 임대료 수입 규모를 비교한 결과, 임대료 수입규모는 2-1안, 2-2안, 1-2안, 1-1안 순으로 나타남

- 조정계수 적용 전의 임대료 수입과 비교하면, 단지별 조정계수 적용 안(1-1, 1-2)과 2-2안은 모든 권역에서 조정계수 적용 전의 수입보다 적었고, 모든 가구에 동일한 RIR(25%)을 적용한 2-1안은 서남권과 동북권에서 임대료 수입이 유사하거나 많았지만 다른 권역의 임대료 수입보다는 적었음

임대료 부담의 형평성 측면에서도 가구별 조정계수 부여 방안이 효과적

- 가구별 조정계수 부여 방안은 입주자 간 임대료 부담의 형평성 측면에서 우수한 대안
 - 단지별 조정계수 부여 방안은 현행 임대료체계의 성격이 유지되므로 소득이 낮은 가구일수록 RIR이 높아지는 양상
 - 가구별 조정계수 부여 방안은 모든 입주 가구에 동일한 RIR이 되게 하는 조정계수를 부여(2-1안)하거나, 저소득 구간일수록 RIR이 감소하는 조정계수를 부여(2-2안)하므로, 단지별 조정계수 부여 방안에 비해 입주가구 간 임대료 부담의 형평성이 더 크게 고려됨
 - 단지별 조정계수 부여 방안 중에서는 1-2안이 1-1안보다 임대료 부담의 형평성이 더 높다고 볼 수 있음

소득계층 혼합거주 측면에서는 단지별 조정계수 부여 방안이 중간소득계층 유인에 용이

- 단지별 조정계수 부여 방안은 중간소득계층 이상의 임대료 부담을 과중하지 않게 할 수 있음
 - 통합공공임대주택은 기존 공공임대주택보다 높은 소득기준을 설정하여 다양한 소득계층이 함께 거주하도록 하고 있음
 - 그러나 중간소득계층의 입장에서 민간임대주택 거주에 비해 임대료 부담수준이 크게 차이가 나지 않는다면, 통합공공임대주택 입주를 결정하기 어려울 것
 - 가구별 조정계수 부여 방안은 중간소득계층의 RIR 수준을 높일 수 있어, 단지별 조정계수 부여 방안이 소득계층의 혼합거주 측면에서 더 유리할 것으로 예상

각 대안이 갖는 장·단점을 고려하여 서울 상황에 적합한 대안을 선별할 필요

- 단지별 조정계수는 1-2안, 가구별 조정계수는 2-2안이 적절할 것으로 판단
 - 1-2안은 1-1안에 비해 중간소득계층 유인 기능이 상대적으로 약하지만, 입주가구 간 임대료 부담수준의 형평성과 사업자의 임대료 수입 측면에서는 더 우수한 대안
 - 2-2안은 2-1안에 비해 사업자의 임대료 수입이 적지만, 임대료 부담수준의 형평성과 중간소득계층 유인 측면에서 상대적으로 우수한 대안

Ⅲ. 공공임대주택 재공급 물량의 활용 가능성

Ⅰ 소득 연동 임대료 체계의 정착을 위해 신축과 재공급 활용의 병행 도모

재공급 물량을 활용한 통합공공임대주택 공급 가능성 검토 필요

- 최근 3년간 SH 공공임대주택의 연평균 재공급 물량은 약 1.2만 호
 - 2020년부터 2022년까지 SH가 운영하고 있는 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택의 연평균 재공급 물량은 약 7.5천 호이며, 재개발·주거환경 임대주택, 장기전세주택 등의 재공급 물량을 합하면 연평균 1.2만 호까지 증가

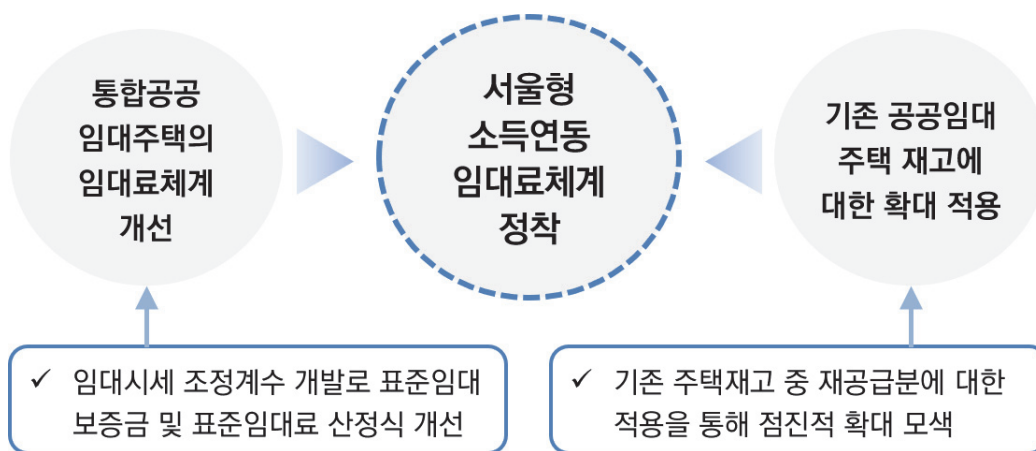
[표 9] SH 공공임대주택 유형별 재공급 물량

(단위: 호)

구분	영구임대	국민임대	행복주택	행복주택 (리츠)	50년 공공임대	주거환경 임대	장기전세	재개발 임대	계
2022	2,185	2,138	2,490	2,296	0	0	1,405	1,703	12,217
2021	2,170	914	2,511	2,156	1,281	170	1,535	5,761	16,498
2020	1,772	1,868	1,410	484	931	95	686	1,206	8,452
연평균	2,042	1,640	2,137	1,645	737	88	1,209	2,890	12,389

자료: SH 내부자료.

- 기존 공공임대주택의 재공급을 통한 통합공공임대주택 공급 시 예상가능한 제약요인 검토 필요
 - 재공급 물량을 통합공공임대주택으로 공급한다면 비교적 빠른 시간 내에 소득 연동 임대료 체계의 정착이 가능하나 현실적인 여건에 대한 검토가 선행될 필요



[그림 9] 서울형 소득 연동 임대료체계의 정착 경로(안)

I 재공급 활용방안은 기존 공공임대주택 운영체계와 상충 가능성 존재

공공임대주택 유형별 예비입주자 소진 필요

- 예비입주자가 소진될 때까지는 통합공공임대주택으로 공급하기 곤란
 - 예비입주자는 공공임대주택 입주가가 되거하는 경우에 대비하여 주택유형별로 선정하며, 기존 입주가의 되거 시 순번에 따라 입주
 - 2022년 기준 공공임대주택 유형별 예비입주자 수는 7.3천 가구로, 예비입주자들은 본인이 신청한 기존 공공임대주택 유형의 임대조건을 인지하고 있으므로, 이들의 소진 없이 통합 공공임대주택을 공급한다면 혼란 발생 예상
 - 충분한 정보 제공을 통해 통합공공임대주택 공급에 대한 예비입주자들의 동의를 받지 않는 한, 신규 예비입주자 모집 중단 및 기존 예비입주자 소진 절차 선행 필요

[표 10] SH 공공임대주택 유형별 예비입주자 현황(2022)

(단위: 가구)

구분	영구임대	국민임대	행복주택	50년 공공임대	주거환경 임대	장기전세	재개발 임대	계
가구	1,491	1,916	1,881	-	-	3	2,034	7,325

자료: SH 내부자료.

기존 공공임대주택의 노후화로 입주 기피 발생 가능

- 최근 공급된 공공임대주택으로 입주 신청의 쏠림 우려
 - 1989년 영구임대주택 공급이 시작된 이후, 30년 이상 경과한 공공임대주택이 증가
 - 2022년에는 준공 후 30년이 도래한 단지가 12개(1.8만 호)이나 2026년에는 24개 단지(3.3만 호), 2031년에는 32개 단지(3.9만 호)로 늘어날 것으로 전망
 - 만약 재공급 물량을 통합공공임대주택으로 공급한다면, 입주 신청자들은 행복주택과 같이 경과연수가 짧은 주택을 선호하고, 영구임대주택, 50년 공공임대주택 등 오래된 주택은 입주신청을 기피할 가능성이 높음

[표 11] SH 공공임대주택 경과연수의 30년 도래 현황

(단위: 개, 호)

구분	2019	2022	2026	2031	2036
단지수(누적)	2	12	24	32	34
주택수(누적)	810	18,390	33,083	38,787	39,802

자료: 서울시 내부자료.

기존 공공임대주택의 면적으로는 1~2인 가구 위주의 입주 불가피

- 3인 이상 가구가 입주할 수 있는 재공급 물량은 제한적
 - 2022년 기준, 공공임대주택 재고의 62.1%가 전용 40㎡ 이하로 협소한 규모이며, 전용 40~60㎡ 31.0%, 60~85㎡ 5.4%, 85㎡ 초과 1.5% 순으로 분포
 - 통합공공임대주택에 적용되는 가구원수별 면적배분 기준에 근거할 때 40㎡ 이하 주택은 1~2인 가구에 배분되므로, 재공급 물량으로 통합공공임대주택 공급 시 주로 1~2인 가구 위주로 입주가 이루어질 것으로 예상

주택유형 전환을 요구하는 민원 발생 가능성

- 동일 단지 내 임대료 격차로 주택유형 전환 요구의 증가 전망
 - 재공급을 통한 통합공공임대주택 공급 시, 기존 입주가구와 신규 입주가구는 동일 단지에서 같이 생활하게 되어, 동일 단지임에도 다른 임대료체계를 적용받게 되고 가구소득에 따라 임대료 체계의 유불리가 발생
 - 임대료 차이를 인지한 주민들을 중심으로 임대료가 더 저렴한 타 유형으로의 전환을 요구하는 민원이 발생할 수 있음

관리유형 이원화로 주택관리의 어려움 발생

- 주택관리의 복잡성 및 비효율성 확대
 - 상이한 임대료체계가 적용되는 가구들이 단지 내 혼재하게 되면서 임대조건 차이로 인해 주민 갈등 또는 민원이 늘어나고, 임대운영 업무가 복잡해지는 등 원활한 주택관리 업무의 수행에 어려움 발생 가능
 - 저렴한 임대료 납부를 위해 공공임대주택 유형 전환을 요구하는 민원을 사업자가 수용할 경우 임대료 수입이 줄어드는 결과도 초래

통합공공임대주택으로 완전 전환까지 장기간 소요 예상

- 기존 공공임대주택의 임대 의무기간 종료 시점이 더 빨리 도래하는 경우도 있을 것으로 예상
 - 기존 공공임대주택이 재공급 물량 활용을 통해 통합공공임대주택으로 완전 전환되기까지 평균적으로 약 20년 내외 소요될 것으로 예상
 - 단지에 따라 임대 의무기간 종료 시점이 통합공공임대주택으로의 완전 전환 시점에 비해 빠르거나 유사한 경우가 있을 수 있으며, 오랜 시간 동안 임대조건의 이원화가 지속되면서 입주가구 간 혼란 발생 가능

I 재공급 활용방안은 여러 제약요인을 고려하면서 신중히 접근

세 가지 대안을 중심으로 추진 여부 및 방식 검토

- 재공급을 활용한 통합공공임대주택 공급은 다양한 이해당사자들에게 혼란을 줄 수 있음
 - 재공급 활용방안을 추진한다면 급격한 변화를 지양하고 점진적 추진 방안을 검토
 - 기존 공공임대주택의 노후화에 따라 주택품질에 불만이 발생할 수 있으므로 주택리모델링 사업과 연계하여 추진할 필요도 있음
- (1안) 임대무기간 종료 또는 재정비사업 이후 전환
 - 재공급을 통한 공급방식으로 통합공공임대주택의 완전 전환에 이르기까지 장시간이 소요 되고, 그에 따라 임대조건 이원화로 발생하는 각종 문제들을 차단
 - 통합공공임대주택 공급은 신축 중심으로 이루어지며, 재공급을 통한 공급은 사실상 유보
- (2안) 특정 주택유형 단지에 대해 시범사업 우선 추진 후 확대 적용
 - 재공급 물량의 활용 측면에서 기존 공공임대주택 유형에 따라 장·단점이 있음을 고려
 - 정책목적 달성에 용이한 주택유형과 그에 해당하는 특정 단지를 선별하여 시범사업을 우선 추진하고, 이를 점진적으로 확대하는 방안 고려 필요

[표 12] 공공임대주택 주요 유형별 재공급 활용의 장·단점

구분	장점	단점
영구임대	• 기존 입주가구의 임대조건 변경 민원 적음 • 입주자 구성 다양화로 단지 활력 제고	• 1~2인 가구 중심의 좁은 주거면적 • 다수 주택의 노후화
국민임대	• 2~4인 가구가 거주 가능한 면적	• 최저소득계층의 임대조건 변경 민원 발생
행복주택	• 입주가구 교체가 활발하여 물량 확보 용이 • 시세 연동 임대료체계 운용 중 • 주택의 경과연수가 짧아 품질 우수	• 1~2인 가구 중심의 좁은 주거면적 • 최저소득계층의 임대조건 변경 민원 발생
재개발임대	• 서울에서 가장 많은 주택재고 분포 • 입주자 구성이 비교적 다양	• 1~2인 가구 중심의 좁은 주거면적 • 다수 주택의 노후화

- (3안) 신규 입주가구의 임대료를 단계적으로 인상
 - 재공급 물량 전반에 통합공공임대주택을 적용하되, 신규 입주가구의 임대료를 입주 초기 부터 적용하지 않고 일정 기간 동안 단계적으로 상승시켜 최종적으로 통합공공임대주택 임대료 수준에 도달
 - 기존 입주가구와 신규 입주가구의 임대료 격차가 초반부터 크게 발생하지 않아 임대료 격차에 따른 각종 갈등과 민원을 방지

IV. 정책제언

I 임대료체계 및 제도운용 측면에서 지속적 개선 필요

임대료체계뿐 아니라 그 외 여러 제도적 요소들까지 고려한 종합적인 개선 추진

- 임대료체계 개선만으로는 통합공공임대주택의 정책적 효과를 극대화하는 데 한계
- 임대료 산정 관련 제도 개선 필요
 - 임대시세 조정 및 사유에 대한 사업자의 재량 확대
 - RIR을 반영한 조정계수 도입 시, 주택의 노후도, 입지특성을 임대료에 반영
 - 입주가구의 임대료 산정 이력에 대한 관리시스템 구축
 - 중장기적으로 건설원가에 기반한 선형구조의 임대료체계 모색
- 주택공급 관련 제도 개선 필요
 - 재공급 물량 활용에 대한 근거 법률 조항 마련
 - 재공급 물량 활용을 위해 노후 공공임대주택에 대한 리모델링 사업 연계
 - 서울형 주거면적 기준에 대한 재검토
- 보조금, 주택배분, 입주가구 지원 관련 제도 개선 필요
 - 중형 규모 이상의 주택에 대한 중앙정부의 사업비 지원 확대
 - 계층혼합을 위해 우선공급 비중 축소, 소득배점 폐지, 일반공급 쿼터제 도입
 - 단지 내 사회복지관 설치 및 지역사회 복지서비스 거점기능 수행

주요 추진전략

구분	추진전략
임대료 산정	① 임대시세 조정 및 사유에 대한 사업자 재량 확대
	② RIR을 반영한 조정계수 도입 시, 주택의 노후도, 입지특성을 임대료에 반영
	③ 입주가구의 임대료 산정 이력에 대한 관리시스템 구축
	④ 중장기적으로 건설원가에 기반한 선형구조의 임대료체계 모색
주택공급	① 재공급 물량 활용에 대한 근거 법률 조항 마련
	② 재공급 물량 활용을 위해 노후 공공임대주택에 대한 리모델링 사업 연계
	③ 서울형 주거면적 기준에 대한 재검토
보조금, 주택배분, 입주가구 지원	① 중형 규모 이상의 주택에 대한 중앙정부의 사업비 지원 확대
	② 계층혼합을 위해 우선공급 비중 축소, 소득배점 폐지, 일반공급 쿼터제 도입
	③ 단지 내 사회복지관 설치 및 지역사회 복지서비스 거점기능 수행

I 임대료 산정 관련 개선

임대시세 조정 및 사유에 대한 사업자의 재량 확대

- 국토교통부의 「통합공공임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」 개정
 - 현재 “임대시세를 경감하여 인하된 임대보증금 및 임대료를 부과할 수 있다”라고 규정된 조항을 “임대시세를 조정한 임대보증금 및 임대료를 부과할 수 있다”라고 개정
 - 그에 대한 사유도 주거비 부담능력에 비해 과중하다고 판단되는 경우뿐만 아니라 입주자 간 주거비 부담능력의 형평성을 제고하기 위한 목적도 포함

RIR을 반영한 조정계수 도입 시, 주택의 노후도, 입지특성을 임대료에 반영

- 주택성능 차이 등에 의한 편익이 반영되도록 주택의 노후도나 입지에 따라 임대료를 차등화
 - 경과연수가 오래된 주택일수록 적은 임대료가 부과되거나 기반시설이 양호한 곳에 입지할수록 높은 임대료가 부과되도록 단지 또는 지역 간 조정계수를 차등화하는 방안 고려

입주가구의 임대료 산정 이력에 대한 관리시스템 구축

- 효율적인 주택관리를 위해 사업자가 입주가구별 임대료 부과 이력 시스템 구축 필요
 - 가구소득 수준에 따라 임대료가 다양하게 부과될 수 있고 개별 가구의 소득변화에 의해 임대료 수준의 변화가 나타날 수 있으므로 이에 대한 체계적인 관리 필요

중장기적으로 건설원가에 기반한 선형구조의 임대료체계 모색

- 임대시세 대신 건설원가를 활용하고 계단식 임대료체계를 선형구조로 전환
 - 현행 계단식 임대료체계에서는 소득구간 경계에 있는 가구의 소득변화에 따른 임대료 변동폭이 커지며, 동일 소득구간 내에서 RIR 차이가 역진적으로 발생하는 한계
 - 임대시세와 연동되어 임대료 산정의 복잡성이 가중되고 주택시장 변동성의 영향에 취약

I 주택공급 관련 개선

재공급 물량 활용에 대한 근거 법률 조항 마련

- 「공공주택 특별법」 시행규칙 개정
 - 재공급 공공임대주택의 입주자 선정 및 임대조건에 대해 특례 성격의 조항을 신설하여 주택 유형이 상이한 통합공공임대주택을 재공급 물량으로 공급할 수 있는 근거 마련

재공급 물량 활용을 위해 노후 공공임대주택에 대한 리모델링 사업 연계

- ‘노후 공공임대주택 리모델링 사업(가칭)’ 공식화 및 안정적 예산투입 마련 필요
 - 기존 공공임대주택은 경과연수가 오래되면서 노후화된 경우가 많아 신규 입주가구들의 입주 기피 현상 발생 가능
 - 재공급 대상이 되는 노후 공공임대주택에 대해서는 리모델링을 통해 주택의 품질과 성능을 향상시킨 후 신규입주자를 모집하는 절차 운영 필요

서울형 주거면적 기준에 대한 재검토

- 임대료 상승 가능성, 현행 정부의 면적 기준 등을 종합적으로 고려하여 적정성 검토 필요
 - 2022년 4월 발표한 ‘서울형 주거면적 기준’은 통합공공임대주택의 최대 면적기준을 상회
 - 주거면적 확대는 필요하지만 임대료 상승 문제가 동반될 수 있으므로 적정 수준의 면적기준 인지, 정책에 반영할 수 있는 기준인지 등에 대해 종합적인 검토 필요

I 보조금, 주택배분, 입주가구 지원 관련 개선

중형 규모 이상의 주택에 대한 중앙정부의 사업비 지원 확대

- 현행 사업비 지원구조라면 통합공공임대주택은 소형 위주의 공급이 이루어질 수밖에 없음
 - 현재 전용 60㎡ 이하의 소형주택에 대해서는 사업비 대비 재정지원 39%, 주택도시기금 용자 41%가 지원되나, 전용 60㎡ 초과인 중형 이상의 주택에 대해서는 사업비 대비 재정 지원 33%, 주택도시기금 용자 33%가 지원됨

계층혼합을 위해 우선공급 비중 축소, 소득배점 폐지, 일반공급 쿼터제 도입

- 현행 주택배분 방식은 최저소득계층의 집중거주를 초래할 우려가 있음
 - 우선공급 비율을 현행 60%에서 40~50% 수준으로 낮추고, 우선공급대상 선정을 위한 배점기준에서 기준중위소득 50% 이하 가구에게 높은 점수를 부여하는 소득배점 폐지 검토

단지 내 사회복지관 설치 및 지역사회 복지서비스 거점기능 수행

- 다양한 소득계층의 혼합거주가 실현되어도 우선공급 대상인 취약계층이 상당 비중 차지 예상
 - 영구임대주택과 마찬가지로 단지 내 취약계층을 위한 사회복지관 설치 제도화 필요
 - 해당 사회복지관이 지역의 복지서비스 거점으로서 기능하도록 하여 주택단지 내외부의 주민들 간 교류를 활성화하고 통합공공임대주택에 대한 부정적 인식 저감 유도

06756

서울특별시 서초구
남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr