

# 행복주택 성과지표 개선방안에 대한 연구\*

## A Study on the Improvement of Performance Indicators for Happy Housing Project

김 지 현 (Ji-Hyun Kim)\*\* · 강 수 진 (Su-Jin Kang)\*\*\*

〈 Abstract 〉

The objective of this study is to analyze whether the performance indicators of the Happy Housing Project has properly evaluated whether the project meets the policy goals and to suggest the improvement plans. In order to evaluate current performance indicators and identify problems when carrying out the project, this study has used literature research and FGI(Focus Group Interview) analysis. The findings are summarized as follows. First, the 'occupant recruitment performance' indicator is a quantitative indicator showing the supply of Happy Housing, but there is a problem that the supply target is determined without reflecting on-site monitoring results. Also, regional characteristics and the needs of policy targets were not properly reflected. Therefore, the on-site monitoring results will be feed-backed on the annual supply plan. It proposed to add a competitive rate for subscription and occupancy rates. Second, 'housing satisfaction is an appropriate indicator showing the degree of tenant's improvement in housing welfare, but there is a reliability problem of the evidence and the output. Therefore, it was proposed to develop an inspection tool that can secure validity and reliability for residents of happy housing. Third, 'housing cost reduction rate' is not considered to be an appropriate indicator when considering the method of calculating the rent for happy housing. In addition, it proposed an increase in the financing fund and a review of diversification of criteria for selecting occupants so that happy housing that meets local demand can be supplied and managed by local governments.

키워드 : 행복주택, 핵심사업평가제도, 성과지표, 집단심층면접법

Keyword : Happy Housing, Evaluation of Core Project, Performance Indicator, FGI(Focus Group Interview)

\* 이 연구는 2019년 한국여성정책연구원의 핵심사업평가 대상사업 사례분석(II)의 연구결과를 수정·보완 및 발전시킨 것이다(연구보고서 15-2).

\*\* 한양사이버대학교 교수, kimjade@hycu.ac.kr, 주저자

\*\*\* 중앙대학교 박사수료, sujin4644@naver.com, 교신저자

## I. 서론

### 1. 연구배경

2018년 1월 기획재정부(이하 기재부)는 모든 재정 사업에 대해 각 부처가 자체평가를 사후 점검하는 메타평가를 폐지하고 주요 재정사업 집행과정의 주기적 모니터링 중심으로 핵심사업을 평가하는 '핵심사업평가제도'를 도입하였다. 평가대상은 일반 국민 등의 의견을 수렴 하여 5개 분야(일자리, 성장동력 확충, 소득기반 확충, 인적자원 개발, 안심국가) 80개 핵심 재정사업으로 선정하였다(기재부, 2019).<sup>1)</sup> 그간 국책사업은 단기(1년)의 성과를 서류 중심으로 확인·점검하며 직접적인 산출 목표 중심으로 평가가 이루어졌으나, 핵심사업평가제도가 도입됨으로써 단기간의 평가와 함께 중기(3년)간 분기별 집행과정을 현장중심으로 확인하고 점검하게 되었다. 핵심사업평가제도는 기존 사후적 결과평가에 따른 예산삭감 방식에서 주기적으로 집행과정 모니터링을 통해 수요자입장에서 사업의 문제점을 신속하게 식별하고 대안을 제시하도록 유도함으로써 사업구조를 재설계하고 재정투입 방향을 제시할 수 있다는 점에서 의미가 있다(기재부, 2019).

2018년 평가대상으로 선정된 핵심사업 중 국토교통부(이하 국토부)의 행복주택은 소득기반 확충 분야의 사업으로 청년계층의 주거불안을 해소하기 위하여 대중교통이 편하고 직주근접이 가능하며 주변 시세보다 저렴한 공공임대주택을 공급함을 목적으로 하고 있다. 청년층들은 낮은 경제력과 비정규직으로 고용될 가능성이 높기에 주거지원을 통하여 주거비 부담을 완화해 줄 필요성이 있으며(김준형, 2016), 청년 세대의 빈곤이 주거비 지불능력 저하와 맞물리면서 혼인과 출산의 문제와 직결되기에(이태진 외, 2016), 청년층의 주거지원을 목표로 하는 행복주택은 우리 사회의 미래를 위한 핵심사업으로 당위성을 부여받고 있다.

행복주택사업의 평가는 사전에 정의된 성과지표(performance indicator)를 적용하고 있다. 기재부(2019)에 의하면 행복주택의 주요 성과지표로 '입주자모집실적, 입주자 만족도, 평균주거비 절감률'이 설정되었으며, 2018년에는 이들 3개 성과지표의 목표가 모두 초과달성된 것으로 나타났다(기재부, 2019). 그러나 행복주택은 초기부터 최근까지 다양한

1) 기획재정부(2019)에 이하면 교육부 2개 사업은 종료로 인하여 실제적으로 78개의 사업만이 평가대상이 되었다.

갈등과 문제점을 노출하고 있다. 예를 들어 수도권 일대에 공급되고 있는 행복주택은 지역 주민들의 반대에 부딪쳐 사업자체가 중단되기도 하고<sup>2)3)</sup>, 예산을 둘러싼 공공기관간의 갈등<sup>4)</sup>을 발생시키고 있다. 실제로 이러한 문제는 사업 집행상의 어려움을 야기하고 있다. 또한 목표 공급량 달성을 위하여 토지 확보가 수월한 곳 중심으로 행복주택이 공급되어 대도시의 경우는 수요에 비하여 공급이 절대적으로 부족하여 기록적인 청약경쟁률을 보인 반면<sup>5)</sup>, 주택수요가 부족한 지방에서는 청약미달과 지역 주민들의 반감을 야기한다는 비난을 받기도 한다. 무엇보다 지방 중소도시에 공급되는 행복주택은 젊은 계층의 주거문제 그 자체를 해결해줄 수는 있어도 이들에게 필요한 직주근접을 실현시키기 어렵고 대중교통 접근성 또한 떨어지는 문제를 안고 있다(노성화·진은애, 2018).

대부분의 국책사업들은 성과 자체를 파악하기 어려울 뿐만 아니라, 성과측정의 방법에 따라 다른 결과로 해석될 가능성이 높다(우윤석, 2017). 더욱이 사업의 추진과정에서 다양한 갈등과 문제를 노출 시키는 경우가 빈번한데, 이로 인하여 원래 취지와 다른 방향으로 사업의 성격이 변하기도 한다. 이에 평가기준이 되는 성과지표를 어떻게 정의하고, 구성하고, 측정할 것인가는 매우 중요하며 그런 의미에서 성과지표의 설계는 성과평가에 있어서 가장 중요한 전제조건이 될 것이다(제갈돈·제갈욱, 2008; 우윤석, 2017). 다시 말해서 성과지표를 제대로 설정하지 못한다면 해당 사업의 본래 목적과 취지를 달성하기 어렵기에 올바른 성과지표의 개발은 사업의 성패와 직결된다고 할 수 있다(김영록, 2013).

## 2. 연구목적 및 연구방법

본 연구에서는 이러한 문제의식을 가지고 행복주택 성과지표가 해당 사업의 목표 달성에 대해 적절히 평가하고 있는지 분석하고자 한다. 구체적으로 성과지표가 적절하게 선정되어 사업의 정책목표 달성여부를 제대로 평가할 수 있는지, 행복주택 공급이 지역적 특성과 수요자 특성을 적절하게 고려하고 있는지, 마지막으로 해당 사업의 진행 과정 상 실무자와 수혜자들이 느끼는 문제가 주기적 모니터링을 통해 적절하게 피드백 되어 차년도 및 향후

2) 한국일보, '서현지구 행복주택 놓고 주민간 갈등.. 성남시 봉합나서', 2019.12.4.

3) 뉴시스, '주민 반대로 공사 중단된 죽전행복주택', 2019.4.20.

4) 연합뉴스, '부산시청 앞 행복주택 상업변경... 공사비 눈덩이 700억↑', 2019.11.11.

5) 머니투데이, '공급부족 서울 행복주택, 최고 경쟁률 545대 1', 2018.7.25.

계획 목표설정 및 예산 수립에 반영되고 있는지 등을 분석하고자 한다.

이를 위한 연구방법은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 문헌연구로 국토부와 관련 기관의 정책 자료와 통계를 활용하여 행복주택사업의 공급실적 등 성과지표를 분석하여 문제점과 한계를 파악하였다. 둘째는 집단심층면접(Focus Group Interview, 이하 FGI)이다. 행복주택사업 실무자(관련 공무원과 전문가)와 청년 입주자를 대상으로 FGI를 각 2회 진행하여 잘못된 성과지표 설계로 인하여 실제 현장에서 사업 집행을 담당하는 실무자와 수혜자가 체감하는 성과와 문제점이 무엇이며, 입장에 따라 차이가 존재하는지 여부를 분석하여 성과지표를 개선하기 위한 현실적인 대안을 도출하고자 하였다.

이와 같은 성과지표에 대한 면밀한 분석을 통하여 나타난 한계 및 문제점을 토대로 성과지표의 개선사항을 제시하여 궁극적으로 행복주택사업이 정책목표를 효과적으로 달성하는데 도움을 줄 수 있는 정보를 제공하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 행복주택사업의 개요

#### 1) 행복주택의 목적과 특성

행복주택은 대학생, 사회 초년생, 신혼부부 등 젊은 사회활동 계층의 주거불안 해소를 위하여 대중교통이 편리하고 직주근접이 가능한 부지를 활용하여 주변 시세보다 저렴하게 공급하는 공공임대주택이다.<sup>6)</sup>

행복주택은 청년층에게 우선적으로 배분하도록 설계함으로써 특정 연령층을 수혜대상으로 수요자 맞춤형 임대주택(김옥연·최은희, 2016)을 지향한다는 점에서 기존 공공임대주택과는 확연히 다르다. 행복주택은 젊은 계층(대학생·사회초년생·신혼부부)에 80%, 취약계층에 10%, 노인계층에 10%를 공급하고 있는데, <표 1>에서 보이는 바처럼 공급계층별 입주자격 및 소득 기준을 상이하게 설정하였다.

6) 공공주택 특별법 시행령 제2조 제1항 제3호에서 '행복주택은 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택 도시기금의 자금을 지원받아 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 층의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택'이라고 정의하였다(국가법령정보센터, 2019.7.12 인출).

〈표 1〉 행복주택 입주자격 및 소득기준

구 분	입주자격(모집공고일 기준)	소득 기준
대학생	인근(연접 시·군 포함) 대학교에 재학 중인 미혼 무주택자	본인·부모 합계 소득이 평균 소득의 100% 이하, 국민임대주택 자산 기준 충족(본인)
사회 초년생	인근 직장에 재직 중인 취업 5년 이내 미혼 무주택자	본인 소득이 평균 소득의 80% 이하 (세대는 100% 이하), 5년·10년 공공임대주택 자산 기준 충족
신혼 부부	인근 직장에 재직 중인 결혼 5년 이내 무주택세대구성원	세대 소득이 평균 소득의 100% 이하 (맞벌이 시 120% 이하), 5년·10년 공공임대주택 자산 기준 충족
노인 계층	해당 지역(시·군)에 거주하는 65세 이상의 무주택세대구성원	세대 소득이 평균 소득의 100% 이하, 5년·10년 공공임대주택 자산 기준 충족
취약 계층	해당 지역에 거주하는 주거급여수급 대상자인 무주택세대구성원	국민임대주택 자산 기준 충족
산단 근로자	해당 지역에 위치한 산업단지에서 근무하는 무주택세대구성원	세대 소득이 평균 소득의 100% 이하 (맞벌이 시 120% 이하), 5년·10년 공공임대주택 자산 기준 충족

출처: 국토부 행복주택 블로그(<http://www.molit.go.kr/happyhouse/terms.jsp>)

또한 기존의 국민임대주택이나 보금자리주택이 저렴한 대규모 택지 확보를 위하여 개발 제한구역 등 도시 외곽에 건설되었다면(김용순 외, 2014), 주 수혜대상인 청년들의 경제활동이 왕성하고 편리한 대중교통을 선호하며 1인 가구 비율이 높다는 점을 고려하여 입지선정과 단위당 세대주택규모를 계획하였다. 도심 내 행복주택 공급을 실현하기 위하여 도심지 내 국공유지, 철도부지, 주차장용지, 학교용지, 종교용지, 폐공장부지 등 다양한 입지로 대상 후보지를 확장하였고(박철홍 외, 2017), 「공공주택 특별법」 상 특례를 규정하여 행복주택 건설이 용이하도록 하였다(여경수, 2016).<sup>7)</sup> 단위세대 전용 면적규모는 45㎡이하로 규정하여 1인 가구 비율이 높은 청년층 및 신혼부부들의 주거 편의성을 향상하도록 하였다.<sup>8)</sup>

행복주택은 임대주택 이외에도 업무 및 상업기능을 함께 공급하며 거주자뿐만 아니라 지

7) 그러나 현실은 도심 내 가용용지 확보의 어려움, 높은 지가, 지역주민과 지자체의 반대로 사업진척이 늦어지자, 부지확보에 대한 부담이 적고 대량공급이 가능한 도시외곽 공기업 보유 택지개발지구에서 행복주택 공급이 집중된 경향이 있다(김옥연·권혁삼, 2016; 박철홍 외, 2017).

8) 실제로 입주가 본격적으로 이루어지면서 신혼부부 주택규모가 너무 육아에 적합하지 않다는 점이 지적되어 2018년 7월 ‘신혼부부 청년 주거지원방안’을 개정하여 수요자들의 선호를 반영하여 다양한 주택규모(36㎡, 44㎡, 59㎡ 등)의 행복주택을 공급하도록 하였다(기재부, 2019).

역의 소통과 문화 중심지 역할을 도모하였다. 이에 정부에서 명시하는 행복주택의 목적은 젊고 활력 넘치는 주거 공간 조성, 지역경제 활성화, 소통·문화·복지의 공간이라 할 수 있다(마이홈포털, 2019.7.18. 인출).

## 2) 행복주택 공급계획

행복주택사업은 2012년 9월 보편적 주거복지 패러다임에 입각하여 정책적 소외계층이 없도록 모든 무주택세대에게 다양한 임대주택을 공급한다는 목적 하에 ‘행복주택 프로젝트’를 발족시킴으로써 시작하였다(김옥연·권혁삼, 2016). 다음 해인 2013년 우선적으로 철도부지, 우수지 등 7개 시범지구 1만호를 계획하였으나(국토부, 2013.5.20), 지역주민들의 반대, 지방자치단체(이하 지자체)간의 갈등, 민·관·정의 조직적 반대에 부딪혀 사업승인은 가좌지구 1개 362세대에 불과하였다(박철홍 외, 2017). 이에 2017년까지 공공용지, 도시재생용지, 공기업 보유 토지를 활용하여 행복주택 20만호 공급하겠다는 당초계획을 수정하여 총 14만호 공급으로 축소하였다(김용순 외, 2014). 정부에서는 행복주택사업의 원활한 추진을 위해서는 지자체와 지역주민들의 이해와 협조가 필요하다고 판단하여 이들을 고려한 차별화된 노력으로 갈등요인을 줄여나가면서 2014년부터 본격적으로 사업을 추진할 수 있게 되었다(국토부, 2014.12.18.; 박철홍 외, 2017).

〈표 2〉 연도별 행복주택 공급 계획(2014-17년)

2014-15년	2016년	2017년	합계
6.4만호	3.8만호	4.8만호	15만호

주: 공급계획은 사업승인을 의미함.

출처: 국토부 보도자료(2016.4.28)

국토부는 〈표 2〉에서 보이는 바처럼 2017년까지 총 15만호 공급계획을 발표하였고 이를 달성하기 위해서 행복주택리츠를 도입 및 복합개발, 매입, 오피스텔형, 가로주택정비사업 등 공급방식을 다양화 하도록 하였다.

한편, 2017년 발표된 국토부의 ‘주거복지 로드맵’에 의하면 2018-22년 5개년 동안 총 65만호의 공공임대주택을 공급하고자 하였는데 이를 위해 연간 7만호, 총 35만호의 공공임대주택을 건설할 계획이다(국토부, 2017.11.29). 주거복지 로드맵의 계획상 2019년 공공임대주택은 13만호 공급 계획이며 이 중 7만호가 건설형인데, 행복주택의 잠정물량을 2018년과 마찬가지로 3만5천호로 계획하여 건설형의 50%를 차지하고 있는 것으로 파악된다(국회예산정책처, 2018).

## 2. 선행연구

### 1) 공공사업의 성과평가와 성과지표

정부정책의 성과평가는 크게 2가지로 구분될 수 있다. 첫째는 비계량 범주의 경우에 적용되는 논리모형으로써 계획-집행-확인-환류 방식이고, 둘째는 계량 범주의 경우 적용되는 성과지표에 의한 양적 평가이다(우윤석, 2017). 성과지표에 의한 평가는 객관성 확보와 평가의 용이성이라는 장점을 가지고 있는 반면, 대리변수가 갖는 대표성 부족, 단순화된 논리로 인한 왜곡된 판단 가능성, 그리고 목표수준의 적정성이라는 단점을 가지고 있다(우윤석, 2017).

공공사업 효과에 대한 사회적 관심이 증대됨에 따라 사업성과에 대한 증명과 평가체계가 요구되고 있으나, 아직까지 학계에서는 이에 관련된 연구들이 활발하게 이루어지고 있지는 않고 있다. 제갈돈 외(2006), 제갈돈·제갈욱(2008)은 우리나라는 국책 사업에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않거나, 평가를 하더라도 타당한 평가지표체계가 구축되지 않은 상태에서 무분별하게 평가가 진행되어 평가 본래의 목적을 달성하지 못하고 있음을 지적하면서 성과관리를 위한 평가지표체계 및 성과측정 시스템의 구축 필요성을 주장하였다. 남승하(2012)는 조직구성원들의 인식조사를 통해 실제적으로 성과지표 설정의 왜곡 현상에 대한 인식이 존재함을 밝혔고, 성과지표 설정의 왜곡현상이 성과측정과 수용성 측면에서 구성원들의 인식에 부정적인 영향을 미치고 있다는 것을 확인하였다.

여기에서는 행복주택을 주관하는 국토부의 유사 사업에 대한 성과평가와 성과지표에 대한 연구들을 집중적으로 살펴보도록 한다. 우선, 가장 많은 연구가 진행된 분야는 도시재생으로 신우화·신우진(2017)는 대구광역시 도시재생사업의 유형별 성과관리지표를 파악한 결과, 도시경제기반형에서는 창업이, 근린재생형에서는 주민만족도가 중요한 지표로써 고려되어야 함을 밝혔다. 즉 도시재생은 사업의 유형에 따라 목표가 다르기에 성과지표 또한 이러한 차이점이 반영되도록 설정되어야 한다고 주장하였다. 진은애·이우종(2018)는 도시재생사업 성과관리체계 마련 및 성과지표 설정의 개선방안을 위해 전문가 FGI 및 재생사업 참여자 대상 설문조사를 한 결과, 도시재생사업의 성과는 사업을 통해 직접적으로 도출되는 산출지표와 함께 장기적 관점의 결과지표 및 과정지표 역시 중요하게 다루어져야 하며, 사업추진 및 평가에 있어서 성과지표의 중요성을 밝혔다. 조장수 외(2019)는 일반근린형 도시재생뉴딜사업의 성과지표의 상대적 중요도를 AHP 분석한 결과 주택공실률, 노후불



량주택, 공공임대주택 등 주거환경개선이 가장 중요하다고 보고하면서 이러한 지표들이 성과관리에 유용하게 활용될 수 있을 것이라 주장하였다.

다음은 SOC 관련 연구로 박성환(2019)은 현행 SOC 시설물의 유지보수와 관련된 재정사업의 예산분류체계와 성과관리체계의 현황을 분석하여 국가 하천정비와 관련된 예산분류와 성과관리체계가 유기적으로 연결되고 있지 못하다고 주장하였다. 이를 개선하기 위하여 우선 국가하천 정비 성과목표에 대한 예산 및 개선정도 등을 고려하여 각 단계별 성과지표를 설정하여 관리할 필요성을 주장하였다. 김혜란(2015)은 도로의 자산관리 목표를 달성하기 위해서는 목표 달성여부를 측정 할 수 있는 올바른 성과지표의 설정 중요성을 강조하였다.

본 연구대상과 가장 유사한 공공임대주택정책의 성과평가에 대한 연구는 대부분 정책효과를 분석하거나 소요되는 재정의 투자 관점에서의 분석이 주류를 이루고 있다(김주영,

〈표 3〉 국민임대주택의 성과와 한계에 대한 선행연구

	성과적인 측면					부정적인 측면			
	입주자 편의	주택 가격 안정	주거비 부담 완화	지역 경제 기여	주거기준 미달가구 감소	공급비 용과다	수요/ 입지	재원 조달	정책 환류 없음
정의철(2006)	●								
홍종문·이주형 (2006)		●							
최은희 외(2011)			●						
배문호(2008)				●					
박신영(2006)	●				●				
이종권(2007)	●				●			●	
장경석·최막중 (2009)						●	●		
김동수·김옥연 (2005)							●		
국회예산 정책처(2009)					●			●	●
토지주택 연구원(2011)								●	

출처: 김주영(2012) 〈표 1〉 인용



2012). <표 3>에서 보이는 바처럼 선행연구들은 국민임대주택 공급의 성과로 입주자 편의 증대, 주거기준 미달 가구의 감소, 주거비 부담 완화 등을 분석하였다. 정책은 긍정적 성과 뿐 아니라 이로 인한 부정적 부작용을 발생시키는 바, 장경석·최막중(2009)과 국회예산정책처(2009) 등은 공급비용 과다와 재원 조달 등 공공임대주택 공급에 따른 부정적인 측면을 분석하였다.

이 외 보금자리주택을 평가한 토지주택연구원(2011)은 공급목표의 적절성을 공급계획물량, 재고율에서 평가하였고 보금자리 임대주택의 경우 소득을 기준으로 한 정책대상계층 선정의 적합성을 평가하였다. 그러나 이들 공공임대주택을 대상으로 한 연구들은 정책의 성과 또는 문제점을 분석하는 데 초점이 맞추어져 있을 뿐 성과를 측정하는 지표에 대한 논의는 상대적으로 부족하다.

### 3) 행복주택의 선행연구

행복주택은 국토부의 핵심사업으로 2013년부터 시행되어 상대적으로 역사가 짧기에 성과지표와 성과관리에 대한 연구는 수행된 바가 없으나, 행복주택을 주제로 한 다수의 연구가 이루어졌다. 이는 청년주거지원의 필요성과 시급함에 대한 사회적 요구를 반영한 결과라 판단된다. 이들 연구의 주요 주제는 행복주택에서 우선적으로 고려되어야 하는 정책요인을 파악하려는 시도(김성연, 2014; 김성연 외, 2015; 여경수, 2016; 유상조, 2016)와 행복주택의 효율적인 집행 방안의 모색(김옥연·권혁삼, 2016; 김옥연·최은희, 2016) 등이다. 물론 이들 연구는 바람직한 성과지표 설정에 시사점을 줄 수 있다.

김성연(2014)은 지속적인 행복주택 건설을 위해 정부에서 검토하고 있는 정책요인의 우선순위를 전문가 대상으로 설문조사 한 결과, 경제성 확보와 행복주택이 건설되는 지구와 지구를 포함하는 지역 간 발생할 수 있는 인식 차이의 극복, 그리고 수요자의 지불능력을 고려한 저렴주택(affordable housing)의 공급 등이 우선적으로 고려되어야 하는 요인임을 밝혔다. 김성연 외(2014)는 메타분석과 AHP 분석을 통해 정부와 지자체, 주민 간 갈등 발생이 행복주택 건설사업의 원활한 추진을 저해하는 가장 중요한 요인임을 밝히면서 지역주민의 충분한 의견수렴을 통해 갈등을 사전에 예방할 수 있는 조치가 필요함과 동시에 생활환경의 개선을 통한 실질적인 커뮤니티 통합과 연계 및 지역 이미지 개선 등 물리적 개선이 함께 요구되어야 한다고 주장하였다.

여경수(2016)는 행복주택의 성공을 위해서 「공공주택 특별법」을 기반으로 필요한 과제를 도출하였는데, 주요 정책 수혜대상의 적절한 분류와 사업자인 공기업과 국가의 부채문제 해결의 중요성을 지적하였다. 유상조(2016)는 행복주택의 지속가능성을 스마트성장(smart growth)의 관점에서 접근하여 부담가능(affordable)한 주택의 공급, 직주근접 실현, 주택과 비주택의 혼합을 통한 지역경제 활성화 도모, 도심재생의 활용, 공동체 형성이라는 5가지 원칙을 도출하였다.

김옥연·권현삼(2016)과 김옥연·최은희(2016)는 행복주택은 사회활동이 활발한 젊은 층이 주된 공급대상이기에 이들의 주거수요가 높은 도심 내 공급이 중요한 정책목표임에도 불구하고 부지확보의 어려움으로 대규모 물량확보가 가능한 도시외곽의 공기업이 보유하고 있는 용지에 집중되어 왔기에 수급불균형의 문제가 발생할 가능성이 있다고 지적하였다. 이에 따라 행복주택을 효율적으로 공급하기 위하여 주변지역 연계, 복합개발, 결합개발 등 다양한 사업모델 및 사업방식을 발굴할 필요가 있으며 이를 위해서는 관련 제도개선 및 결합개발 제도의 도입, 민간 토지의 활용을 위한 토지주의 사업 참여를 유도할 인센티브 도입 등이 고려하여야 한다고 했다.

이상의 이론적 고찰을 통해서 행복주택사업의 평가기준이 되는 성과지표는 정책목표의 달성정도, 실무자와 수혜자들의 정책효과 체감도, 행복주택이 공급되는 지역적 특성과 사업현장 등을 모두 주기적으로 고려하여야 한다는 점을 인식할 수 있었다.

### III. 행복주택사업의 성과와 한계

#### 1. 행복주택 성과지표 분석

기재부(2019)에 의하면 행복주택의 중기 성과지표는 ‘행복주택 입주자모집실적’과 ‘행복주택 입주자 만족도’이며 연간 성과지표는 ‘평균주거비 절감률’이다. <표 4>에 따르면 2018년 이들 성과지표의 목표는 모두 초과달성 되어 표면적으로 사업이 성공적으로 수행되고 있다.

〈표 4〉 행복주택 주요 성과지표별 목표 달성도

성과지표		목표		실적	달성도 (B/A, %)
		20년	18년(A)	18년(B)	
중기	① (신규) 행복주택 입주자모집실적(만호) :18-20년 건설임대 공급계획(10만호) + 17년 실적(1.4만호)	11.4	3.5	3.7	105.7
	② 행복주택 입주자 만족도(점)	80	70	92.6	132.3
연간	③ (신규) 평균주거비 절감률(%) :100-(평균주거비/인근주거비)	-	25	27	108

우리는 이들 성과지표가 사업이 정책목표를 효과적으로 달성하는지를 적절하게 평가하고 있으며, 지역적 특성과 수요자의 요구가 적절하게 고려되었는지 확인하고자 한다. 이와 함께 현장을 주기적 모니터링 하여 사업 진행 상 노출되는 문제들을 적절하게 피드백 하여 차년도 또는 중기 목표설정 및 예산 수립에 반영되고 있는지 분석하기로 한다. 여기에서는 행복주택 성과지표를 기준으로 공급실적, 주거만족도, 주거비 절감률을 살펴보기로 한다.

### 1) 공급실적

행복주택은 2015년 10월 27일 송파삼전, 서초내곡, 구로천왕 등 서울에서 847명이 첫 입주를 시작한 이후(국토부, 2015.10.27), 매년 입주자를 모집하면서 공급실적을 쌓고 있다.<sup>9)</sup>

〈표 5〉는 LH의 연도별 행복주택 입주자 모집 실적으로 2015년부터 2019년 6월까지 약 6만호가 공급되었으며 이중 경기지역에 약 2만8천호가 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 한편, 2018년 국토부에서 발표한 37,000호의 입주실적은 LH의 29,806호와 지자체의 물량 등을 합한 것으로 사료될 뿐 자세한 산출 근거는 알려진 바 없다. 그런데 2019년 물량이 19,250호로 급격히 감소하고 있다. 국회예산정책처(2018)에서는 사업지연과 후보지 개발의 어려움을 입주자 모집 실적을 낮추는 주된 원인으로 파악하고 있는데, 향후에도 지속될 수 있다고 경고하였다. 그럼에도 불구하고 국토부에서는 2020년도 입주자모집실적 목표량을 114,000호로 설정하였으며, 그 이유로 2018-20년 건설임대 공급계획인 10만호와

9) 국토부 보도자료(2015. 10. 27, 2016.3.20, 2016.12.27, 2018.3.29, 2018.12.24, 2019.3.28.)에 따르면 입주자모집실적은 2015년 847호, 2016년 10,800호, 2017년 14,000호, 2018년 37,000호이며 2019년은 110곳에서 26,229호의 입주자를 모집할 예정이다.

2017년 실적 1만4천호가 합산된 수치를 제시하였다. 불가피하게 착공지연이 있는 현장과 후보지 개발의 어려움이라는 당면 사실이 적절히 피드백 되었다면 이와 같은 공급목표량이 설정될 수 있을지 의문이 제기된다. 물론 2020년의 입주자모집실적 지표의 달성도는 현저히 떨어질 가능성도 농후하다. 핵심사업성과제의 도입 취지를 살려 현장의 모니터링 결과를 반영하여 도달 가능한 공급목표량이 설정될 수 있도록 하여야 할 것이다.

〈표 5〉 LH 행복주택 연도별 입주자 모집 실적

(단위: 호)

시도별	연도별					
	2015	2016	2017	2018	2019	합계
합계	40	9,827	11,706	29,806	19,250	60,759
강원	-	480	-	-	-	480
경기	-	2,714	6,514	14,570	10,240	28,429
경남	-	-	2,346	2,086	766	4,432
경북	-	-	-	410	200	410
광주	-	902	-	2,049	210	2,972
대구	-	2,108	-	1,048	-	3,156
대전	-	182	98	816	-	1,096
부산	-	14	-	856	140	970
서울	40	1,252	-	100	200	1,392
세종	-	-	-	450	-	450
울산	-	-	100	946	-	1,046
인천	-	818	990	1,912	2,797	5,120
전남	-	450	200	200	710	1,100
전북	-	612	-	1,145	358	1,791
제주	-	-	-	480	90	480
충남	-	-	1,458	2,654	1,364	5,142
충북	-	295	-	84	2,364	2,293

2015-18년도 출처: LH 내부자료(2019.7.31. 입수)

2019년도 출처: LH 입주자 모집 공고

행복주택은 주요 사업자인 LH와 지자체에 의하여 건설될 뿐만 아니라 매입 및 리츠 등의 몇 가지 방식으로도 공급되고 있다. 그런데 소관부처인 국토부에서는 이들 모든 사업자별 그리고 공급유형별 행복주택 공급현황에 대한 자세한 통계 데이터를 구축하지 않고 있

다. 실제로 앞서 2018년 3만7천호가 공급되었다는 것도 정확하게 집계된 산정 근거를 밝혀 보고된 것도 아니다. 따라서 이하에서는 전국의 건설실적(사업승인 기준)과 입수한 지자체의 자료를 중심으로 좀 더 면밀하게 확인하였다.

〈표 6〉은 2015-17년까지 행복주택 건설실적(사업승인 기준)으로, 3개년 동안 총 104,461호이다. 이 기간 행복주택 건설은 LH에서 87,611호(83.9%)를 주도적으로 공급하였기에 상대적으로 지자체의 기여도가 16,850호(16.1%)로 매우 적는데, 이는 LH가 보유 중인 국민임대주택 용지 또는 미분양 분양용지들을 용도 전환하여 행복주택 후보지로 활용하였기 때문이다(박철홍 외, 2017). 앞으로 LH의 보유 토지가 소진될 가능성이 크다는 점을 인식한다면 현재 LH 공급주도에서 지자체 맞춤형 행복주택 공급으로 방향을 전환할 필요가 제기되며 이를 위해서 지자체의 역량강화를 위한 노력과 중앙정부의 지원이 필요한 것으로 판단된다.

〈표 6〉 행복주택 건설실적(사업승인)(2015-17년)

(단위: 호)

	2015년	2016년	2017년	계	비중(%)
LH	33,227	35,320	19,064	87,611	83.9
지자체	4,772	2,911	9,167	16,850	16.1
계	37,999	38,231	28,231	104,461	100.0

출처: 국가통계포털, 임대주택건설실적 자료를 이용하여 연구자 재작성(2019.7.20 인출)

〈표 7〉은 통계청의 임대주택건설실적 자료를 가공하여 2015-17년간 행복주택 건설실적이 높은 6개 시·도 지역을 정리한 것이다. 이에 의하면 행복주택이 가장 많이 건설된 곳은 경기도로, 총 건설실적 104,461호의 43%에 달하는 44,903호가 건설되었고 이 중 90.8%에 해당하는 물량이 LH에 의하여 공급되었다. 이에 비하여 동기간 충남, 인천, 경남은 자체 건설실적이 거의 없다. 이와는 대조적으로 서울(67.2%)과 부산(61.7%)은 지자체에서 행복주택을 보다 적극적으로 공급하는 것으로 나타났다. 특히 서울은 높은 지가와 사용가능한 토지부족이라는 핸디캡이 있지만 청년층의 주거난이 극심한 곳이기에 지자체가 적극적으로 나서 건설형 뿐만 아니라 재건축 및 재개발 매입형, 리츠건설형 등 다양한 사업방식을 활용하여 3년 동안 6,870호를 서울주택공사(이하 SH)를 통해서 건설하였다. 실제로 2019년 7월 현재까지 서울시에서 공급한 행복주택의 신규물량(준공 기준)은 총 9,327호이며 이

에는 2019년 입주자 계획물량인 1,743호를 포함하고 있다. 주목할 점은 2019년 입주자 계획물량 중 SH공사 건설형은 229호인 반면, 재건축 매입형이 974호로 전체 공급량 중 약 55.9%를 차지하고 있어 신규 건설공급 중심적인 LH와 다른 양상을 보이고 있는 것이다.<sup>10)</sup>

〈표 7〉 지자체별 행복주택 건설실적(2015-17년)

(단위: 호)

		2015년	2016년	2017년	합계	비중(%)
경기도	LH	13,702	19,549	7,512	40,763	90.8
	지자체	1,390	284	2,466	4,140	9.2
	계	15,092	19,833	9,978	44,903	100.0
서울	LH	1,098	302	1,960	3,360	32.8
	지자체	1,686	2,260	2,924	6,870	67.2
	계	2,784	2,562	4,884	10,230	100.0
인천	LH	3,354	1,100	2,364	6,818	99.3
	지자체	50	0	0	50	0.7
	계	3,404	1,100	2,364	6,868	100.0
부산	LH	1,544	795	100	2,439	38.3
	지자체	1,126	0	2,799	3,925	61.7
	계	2,670	795	2,899	6,364	100.0
경남	LH	3,756	1,244	1,046	6,046	96.8
	지자체	0	0	200	200	3.2
	계	3,756	1,244	1,246	6,246	100.0
충남	LH	2,590	1,270	600	4,460	100.0
	지자체	0	0	0	0	0.0
	계	2,590	1,270	600	4,460	100.0

\*출처: 국가통계포털, 임대주택건설실적 자료를 이용하여 연구자 재작성(2019.7.20 인출)

이제까지 행복주택 공급실적을 보았을 때 절대적 물량을 증가시켰다는 점에서 어느 정도 소기의 목표를 달성했다고 평가할 수 있다. 하지만 추후에는 공급목표량 달성보다는 필요한 곳에 필요한 수량을 공급하는 스마트한 전략을 추구할 필요가 있으며 이것이 평가지표에 반영되어야 할 것이다. 행복주택과 같은 공공임대주택사업은 특정 계층의 주거복지를

10) 2019년 공급물량 중 공사건설형은 229호, 재건축매입형 974호, 리츠1호 건설형 119호, 리츠 2호 건설형 7호, 재개발매입형 414호로 총9,327호이다(SH공사 홈페이지, 2019.7.23 인출).

위하여 국가의 재정이 들어가는 사업이며, 그 특성상 재정적 부채가 누적되는 구조이므로 청년인구가 감소하여 주거수요가 충분하지 않은 지역에 단지개발이 용이하고 목표 물량을 달성하고자 하는 이유만으로 공급하는 것은 지양해야 한다. 또한 현재와 같이 LH의 보유 토지를 활용한 대규모 건설공급방식에 의존하기 보다는 지자체에서 지역 토지시장과 임대 수요를 고려하여 다양한 사업방식을 적용하여 공급하는 것이 청년층의 주거수요를 고려한 원래 행복주택 목표에도 부합한다고 할 것이다. 이에 현재 물량 중심의 '입주자모집실적'이라는 사업평가지표와 함께 지역의 임대수요에 얼마나 대응하고 있는지를 반영할 필요가 있다. 행복주택은 지역마다, 사업장마다, 주택규모에 따라 공급계층별로 주거수요가 차이가 나며 이것은 청약경쟁률에 반영되고 중장기적으로 입주율에 반영될 수 있다는 사실을 고려하여 평가지표로써 입주자모집실적과 함께 청약경쟁률 또는 입주율도 함께 고려할 필요가 있다.

## 2) 주거만족도

입주자 만족도는 행복주택 입주자를 대상으로 해당사업이 청년계층의 주거 질 개선에 얼마나 기여하였는가를 측정할 수 있는 질적 평가지표라 할 수 있다. 앞서 입주자모집실적이 양적 지표이기에 질적 지표로써 주거만족도는 양적 지표의 한계를 보완해 줄 수 있는 장점이 있다. <표 4>에 따르면 중기 성과지표인 입주자 만족도는 2018년 목표인 70점을 뛰어 넘는 92.6점을 획득하여 132.3%를 달성하였다. 그런데 목표치와 실적 결과가 어떻게 도출되었는지에 대한 정보가 공개되고 있지 않다. 공공임대주택의 주요 사업주체인 LH는 국민, 영구, 행복주택 입주자를 대상으로 만족도 조사<sup>11)</sup>를 시행하였으나, 2019년 7월 당시 2018년도 조사결과를 발표한 바가 없다고 밝혔다.<sup>12)</sup> 또한 <표 8>의 LH 주거복지기획처의

11) 건설형 임대주택의 만족도 조사의 설문문항은 1) 아파트 제품 만족도와 관련 사항, 2) 운영서비스 만족도 관련 사항, 3) LH 사회적 책임 관련 사항, 4) 종합만족도로 구성되어 있다. 이에 해당 조사는 공공임대주택 입주자의 주거만족도에 대한 심층조사라 볼 수 없다. 담당자는 내부적으로 부서 평가를 위한 자료로 활용되는 조사라고 하였다. 한편, LH 토지주택연구원에서는 공공임대주택 입주자들의 주거만족도를 체계적으로 파악하기 위한 작업을 진행 중이며 이에는 행복주택도 포함되어 있다고 한다.

12) 담당자는 전화 인터뷰를 통해서 2019년 7월 현재 '2018년 건설형 공공임대주택 입주자 만족도조사' 결과는 발표한 적이 없다고 하였다. 더구나 기재부의 『2018년 핵심사업평가 종합평가 결과보고서』는 2019년 4월에 발표되었으므로 시기 상 LH의 건설형 임대주택 입주자 만족도 결과가 반영되는 것이 불가능하다.



행복주택 입주자 종합만족도 점수는 5점 만점에 4.05점으로 이를 100점을 기준으로 환산하였을 경우, '80.96'이다. <표 9>의 주거실태조사의 행복주택 거주자의 주택에 대한 전반적인 만족도와 주거환경에 대한 전반적인 만족도는 4점 만점에 각각 3.10과 2.99이며, 이를 100점 기준으로 환산하였을 경우, 77.59, 74.83으로 나타난다. 이는 명시된 입주자 평가지표 만족도 점수인 '92.6'과는 상당한 차이가 있다. 한편, <표 10>은 LH의 건설형 공공임대주택(국민, 영구, 행복주택)의 2018년 PCSI(Public-service Customer Satisfaction Index) 결과로써 이에 의하면 PCSI는 '92.6'이며 이 수치는 공교롭게 행복주택 성과지표인 입주자 만족도 점수와 동일하다.

'입주자 만족도'라는 성과지표는 정책 수혜자들의 만족도를 측정함으로써 행복주택사업의 목적인 청년층의 주거복지 향상을 질적으로 평가하기에 적절하다고 할 것이다. 그런데 결과 수치가 어떻게 산출되었는지가 명확히 공개되지 않는 등 자료의 진실성에 문제가 있어 해당 평가지표의 신뢰성을 떨어뜨리고 있다. 따라서 성과지표의 신뢰성을 위하여 사용자료와 산출 근거에 대한 명확한 정보가 공개되어야 할 것이다.

<표 8> 2018년 행복주택 종합만족도 평가결과

요인	표본(명)	평균	100점 환산점수
종합만족도	334	4.05	80.96

출처: LH 주거복지기획처 내부자료(2019.07.31 입수)

<표 9> 2018년 주거실태조사 행복주택거주자 만족도 평가결과

요인	표본(명)	평균	100점 환산점수
주택에 대한 전반적인 만족도	145	3.10	77.59
주거환경에 대한 전반적인 만족도		2.99	74.83

출처: 통계청 MDIS 주거실태조사

<표 10> LH 건설형 공공임대주택(국민, 영구, 행복) PCSI 결과

	사례수	PCSI	전반적 고객만족	서비스품질	성과
LH	448	92.6	92.8	93.5	92.1

출처: LH 총무고객처 고객지원부 내부자료(2019.7. 31 입수)

### 3) 주거비 절감효과

행복주택의 임대료<sup>13)</sup>는 「공공주택 특별법 시행규칙」 별표 5 제1호에 따라 공급대상별로 차등적으로 정해지는데 <표 11>의 공급대상별 임대료 계수를 활용한다. 이에 따르면 신혼부부는 임대시세의 80% 수준에서 사회초년생은 72%, 대학생은 68% 수준에서 임대료가 결정된다. <표 4>에서 보이는 바처럼 행복주택의 새롭게 도입된 연간 성과지표인 평균주거비 절감률의 계산식은 (1-평균주거비/인근주거비)이다. <표 4>에서 2018년 목표치는 25이었고 실적은 27로 달성도 108%이다. 이들 수치는 시세에 비하여 행복주택 임대료가 25% 정도 저렴한 것을 목표로 하였으나, 추진 결과 27% 저렴한 것으로 해석될 수 있다.

<표 11> 행복주택 공급대상별 계수

공급대상	계수	비고
신혼부부	0.80	주변 임대시세대비 80% 공급으로 주거비 20%절감
산업단지근로자	0.80	
고령자	0.76	주변 임대시세대비 76% 공급으로 주거비 24%절감
사회초년생	0.72	주변 임대시세대비 72% 공급으로 주거비 28%절감
대학생	0.68	주변 임대시세대비 68% 공급으로 주거비 32%절감
주거급여수급자	0.60	주변 임대시세대비 60% 공급으로 주거비 40%절감

출처: 「행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」제3조 제2항

그런데 앞서 입주자 만족도와 마찬가지로 해당 지표의 목표치와 결과치가 어떻게 산출되었는지 알 수 없다. 무엇보다 문제는 해당 지표가 행복주택 성과를 측정하는 적절한 지표인가라는 것이다. 행복주택의 임대료는 주변 임대시세와 공급대상에 따라 결정되기에 사업시행자는 행복주택 평균주거비 절감률을 계산할 필요가 없기 때문이다. 주거비 절감률은 행

13) 행복주택은 「공공주택 특별법 시행령」 제2조 제1항 제3호에서 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준을 명시하여 입주자에게 임대보증금 및 임대료를 부과하는 방법 등을 정하고 있다. 「행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」제1조에서는 임대보증 및 임대료(이하 임대료)의 기준을 정한 목적을 입주자의 주거비 부담을 경감하고 행복주택이 주변 민간임대 시장에 미치는 영향을 최소화하여 결과적으로 행복주택사업의 지속가능성을 높이고자 함에 있다고 명시하고 있다. 임대료의 기준이 되는 임대시세의 결정은 「행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」 제2조에 명시되어 있는데 기본적으로 해당 행복주택이 있는 지역의 유사한 주택을 조사하여 결정한다.

복주택 임대료 산정방식을 고려한다면 국민주택이나 영구주택 수준으로 떨어져서는 안 된다. 예를 들어 평균주거비 절감률 40을 초과 목표달성으로 받아드리면 안 된다는 것이다. 왜냐하면 절감률 40은 행복주택이 주거급여 수급자(공급계수: 0.60)를 대상으로만 공급되었을 가능성이 높아 사업주체의 부담이 과중하여 사업지속성에도 문제가 있다는 것을 의미하는 것이기 때문이다. 따라서 평균주거비 절감률은 성과지표로써 적절하지 않다고 판단된다.

오히려 주거비 절감률 보다는 지역 임대시장을 반영하고 정책대상인 수요자(수요가구)에 따라 지불능력이 다르다는 점을 고려한 평가지표가 필요하다고 판단된다. 예를 들어 서울의 특정 지역과 같이 주변 임대료 수준이 매우 높은 경우에는 금융자산이 부족한 청년층의 가장 큰 부담이라고 할 수 있는 보증금액을 줄이기 위하여 월임대료를 최대로 설정한다고 해도 보증금이 3천만 원을 초과하게 되면 청년전용버팀목 전세자금대출을 받지 못한다.<sup>14)</sup> 반면, 경기도의 경우 임대보증금 이차지원사업의 집행률이 59.9%(3억 8,951만원 집행)에 그쳤는데 이것은 준공된 행복주택 15개 단지의 입주시점이 달라 지원금 지급기간이 감소하고 보증금 자체가 저렴하여 전세금 대출 수요 자체가 많지 않았기 때문이라고 한다.<sup>15)</sup> 따라서 보증금 이차지원은 임대료 수준이 비싼 지역에서만 효과가 있는 정책일 수 있다.

따라서 현 주거비절감효과를 성과지표로 삼기보다는 지역의 임대료 수준을 고려하여 임대보증금 이차지원 집행률을 평가지표로 고려하는 것도 생각해 볼 수 있다. 물론 각 지자체에서는 행복주택 임대보증금 이차지원사업 예산 편성 시 각 단지별 입주 시기, 대출자에 대한 면밀한 분석을 하여야 할 필요성이 있다.

## 2. 사업 수행에서 나타난 문제점

### 1) 청약경쟁률의 격차

행복주택은 도심 내 저렴한 임대료로 청년층들의 주거수요에 맞추어 공급하기에 지역적 차이가 존재하지만, 대도시는 입주를 원하는 수요가 많은데 비하여 공급이 턱없이 부족한 경우가 많다. 그 결과, 2015년 처음으로 입주자를 모집하였을 때부터 몇몇 단지는 기록적

14) 이에 2018년 9월 '주택도시보증기금 운용계획'을 개정하여 보증금 한도를 3천만 원에서 5천만 원으로 확대하고 대출한도도 2천만 원에서 3천5백만 원으로 확대하여 청년층의 주거비 부담을 경감시킬 수 있도록 하였다(기재부, 2019).

15) News1 뉴스, '지난 해 행복주택 이차지원사업 집행률 60% 그쳐', 2019.6.9.

인 청약경쟁률을 보였다. 예를 들어 성남단대에서 모집한 주택규모 16㎡는 109:1, 20-29㎡는 150:1이었다(박철홍 외, 2017). 청약이 저조한 곳도 있다. <표 12>는 2018년 6월 기준 충청남도 행복주택 신혼 부부 대상 청약경쟁률을 보여주고 있는데, 당진석문지구는 83호의 공급물량에 청약신청은 30가구에 지나지 않아 0.36:1이라는 매우 저조한 청약률을 보이고 있다. 해당 주택은 이미 준공이 된 것으로 파악되는데, 국가재정이 투입된 행복주택이 공실로 남아 있다면 상당한 문제가 아닐 수 없다. 이에 비하여 천안백석은 주택규모에 따라 극명한 청약률의 차이를 보인다. 즉 44㎡의 경우는 8:1의 높은 경쟁률을 보인 반면, 36㎡는 0.96:1에 불과하다. 같은 단지에 같은 공급계층이라도 주택규모에 따라 상당히 다른 결과를 초래하고 있었다.

<표 12> 충남 신혼부부 대상 행복주택 청약경쟁률(2018.6)

지구 명	총 호수	주택규모	배정 량	접수(호)	청약경쟁률
당진석문	696	36㎡	83	30	0.36:1
천안백석	562	44㎡	58	464	8:1
		36㎡	139	133	0.96:1
천안신방	450	36㎡	131	302	2.31:1

출처: 충남 건축도시과 내부자료(2019.7.30. 인출)

지역별, 주택규모별, 입주대상계층별 청약경쟁률의 차이는 수도권인 경기도에서도 목격된다. <표 13>은 2017년 1월 경기행복주택 입주자 모집 청약결과로써 의무공급 대상 주택은 신청자가 적었으며, 같은 공급대상계층이라도 면적이 큰 주택을 선호하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 신혼부부는 차지하더라도 청년들에게 주거비 부담만을 고려하여 지나치게 협소한 주택을 공급하는 것은 수요자 특성을 제대로 고려하지 않은 것이므로 지양해야 된다는 것을 보여준다.

〈표 13〉 경기도 지구별 행복주택 청약경쟁률(2017.1)

지구 명	입주계층	전용면적	공급호수	접수현황	청약경쟁률	비 고
합 계			291	751	2.6:1	
수원 광고	신혼부부	36㎡	128	139	1.1:1	
		38㎡	10	11	1.1:1	
		44㎡	44	184	4.2:1	
	고령자	36㎡	22	6	0.3:1	의무공급
소 계			204	340	1.7:1	
안양 관양	신혼부부	36㎡	44	232	5.3:1	
	고령자		6	6	1.0:1	의무공급
	주거급여수급자		6	7	1.2:1	
소 계			56	245	4.4:1	
화성 진안1	청년	20㎡	14	108	7.7:1	
	청년(주거약자)	20㎡	2	1	0.5:1	의무공급
소 계			16	109	6.8:1	
화성 진안2	청년	17㎡	3	4	1.3:1	
		20㎡	10	53	5.3:1	
	청년(주거약자)	22㎡	2	-	0.0:1	의무공급
소 계			15	57	3.8:1	

출처: 경기도 행복주택과 내부자료(2019.8.13. 인출)

예상했던 대로 서울은 행복주택을 공급하기 시작한 2015년 이후 계속적으로 높은 청약 경쟁률은 유지하고 있다(〈표 14〉 참조).

〈표 14〉 서울시 연간 행복주택 청약경쟁률

연도	공급호수	접수(호)	청약경쟁률
2015	807	5,589	6.9 : 1
2016	226	6,933	30.7 : 1
2017	949	11,469	12.1 : 1
2018	5,602	42,239	7.5 : 1
2019**	1,743	19,889	11.4 : 1

주: SH공사 내부 자료(2019.7.15 입수)를 이용하여 연구자 재작성  
2019년 데이터는 7월 기준임.

SH(2019)에 의하면 사업지구, 공급계층, 주택규모 등에 따라서 청약경쟁률의 차이가 상당히 큰 것으로 나타나고 있다. 이제까지 행복주택의 청약경쟁률은 지역별, 단지별, 주택규모별, 공급계층별로 상당한 차이가 있었다. 물론 청약경쟁은 고사하고 미달되어 추후 공실 위험이 예상되는 곳도 있다. 그런데 이러한 청약경쟁률의 차이는 추후에도 지속될 것으로 보인다. 이에 청년인구 감소와 지역경제 침체라는 이중고를 겪고 있는 지역에 ‘입주자모집 실적’과 같은 공급량 목표달성을 지향하는 양적 지표를 적용하여 평가하는 것은 적절하다고 할 수 없다.

## 2) 주택도시기금 집행실적의 문제

기재부(2019)는 행복주택 건설을 위한 후보지 확보의 어려움과 사업인가 지연으로 사업의 예산 집행 및 공급 목표량 달성에 어려움이 있다고 하였다. 이는 행복주택의 주요 재정이인 주택도시기금의 운용 상황을 살펴보면 보다 분명해진다.

행복주택 총사업비의 70%를 지원하는 주택도시기금은 30%는 사업주체에 따라 출자(LH) 또는 보조(지자체)방식으로 40%는 용자방식으로 제공하고 있다. 나머지 30%는 사업시행자인 LH 또는 각 지자체에서 부담하고 있다(국회예산정책처, 2018).

〈표 15〉는 주택도시기금의 행복주택사업 결산 및 계획(안)으로 이에 의하면 2018년 당초 행복주택(용자) 계획금액은 약 1조 3,395억 원이었으나, 목표 달성이 어렵다고 판단되면서 약 1조 2,455억 원으로 감액되었다. 그런데 2018년도 행복주택(용자)사업은 당해 연도 9,230억 원만이 집행되어 집행실적이 당초 예산액의 87.6%에 불과하였다(표 16 참조). 집행실적 87.6%는 2018년 78개 핵심사업의 평균 예산(추경포함) 집행률 96.4% 보다 현저하게 낮은 수치이다. 문제는 2019년에도 행복주택 건설공급계획량을 달성하는 것이 녹록치 않다는 것이다.

〈표 15〉 행복주택사업의 결산 및 계획(안)

(단위: 백만원)

사업 명	2017년 결산	2018년 계획		2019년 계획안
		당초	수정	
행복주택(용자)	1,067,305	1,339,490	1,245,490	1,326,850
행복주택출자	931,541	1,004,593	1,004,593	995,137
합 계	1,998,846	2,344,083	2,250,083	2,321,987

출처: 국회예산정책처(2018)

〈표 16〉 2018년 행복주택(응자) 예산과 집행

(단위: 억원, %)

사업 명	본예산(추경포함)	전용	현액(A)	집행액(B)	집행률(B/A)
행복주택(응자)	13,395	△2,857	10,537	9,230	87.6

출처: 기재부(2019)

〈표 17〉은 국회예산정책처(2018)에서 국토부의 제출 자료를 바탕으로 재작성한 2019년 행복주택 사업의 차수별 물량 및 지원계획금액이다. 이에 따르면 주택도시기금의 행복주택 건설 지원은 연도별로 총 4차에 걸쳐 분할 시행되는데, 준공예정물량 28,806호에 해당하는 약 6,008억 원이 제4차로 편성되어 있다. 건설공급물량 28,806호는 주거복지로드맵에 의거한 정부의 2019년 목표 공급량 3만5천호와 상당한 격차가 있는 수치이다(국회예산정책처, 2018). 아직까지 행복주택 공급은 신규건설에 의존하는 비중이 크기에 건설형 공급 계획을 달성하지 못할 때, 목표하는 행복주택의 공급량을 달성하기 어려울 것으로 예측된다. 더욱이 기금 계획안에 반영된 28,806호에 사업상 2020년 초 준공예정물량인 6,122호도 포함되어 있으며, 그 중 일부는 이미 사업이 지연되어 2020년 초 준공가능성이 상당히 낮다(국회예산정책처, 2018).

〈표 17〉 2019년 행복주택사업의 차수별 물량 및 계획금액

(단위: 호, 백만원, %)

구분	해당 물량	2019년 계획			지원시점
		행복주택(응자)	행복주택출자(보조)	계	
1차	25,131	239,711	179,784	419,495	사업 착수 시
2차	34,282	396,821	297,616	694,437	2년차 도래 시
3차	29,260	299,321	224,491	523,812	착공예정 시
4차	28,806	343,304	257,477	600,781	준공예정 시
합 계	117,479	1,279,157	959,368	2,238,525	-

주: 주택도시기금운용계획안의 총합(표 15)와의 차이는 기존 사업취소분에 대한 정산분 상계소요로 인해 발생된 것임.

출처: 국회예산정책처(2018)

정부는 사업관리를 보다 철저히 시행하여 2020년 초 준공예정물량 6,122호를 2019년 까지 준공하겠다는 입장을 내 놓았으나, 2018년 9월말에야 비로서 97.7%에 달하는 5,980



호가 공사를 개시하였다(국회예산정책처, 2018). 국토부에서 발표한 2019년 행복주택 입주자 모집공고에 의하면 신규 건설형 뿐만 아니라 재건축·재개발 지구 매입형(1,283호), 노후 공공청사 복합개발(오류1동 주민센터) 등을 모두 포함한 총 공급량은 26,229호에 그치고 있다(국토부, 2019.3.28). 예상되는 결과이지만 현 상황에서는 건설형 행복주택의 공급 목표량을 3만5천호를 달성하기 어렵고 결과적으로 2019년에도 행복주택(용자)사업의 집행실적이 저조할 가능성이 높다. 이에 현장 상황을 고려하여 성과지표를 수정할 필요가 있음에도 불구하고 오히려 국토부는 그간 공급하지 못한 목표량을 일시에 달성하기 위하여 2020년 행복주택 입주자모집실적을 11만4천호로 설정하였다. 이것은 사업 현장을 주기적으로 모니터링 하여 향후 목표설정과 예산수립에 반영한다는 핵심사업평가제도의 취지를 거스르는 것이다.

과도한 공급계획 목표량은 현실적으로 달성이 불가능하기에 성과지표로서 적절성과 타당성을 부정하는 결과를 초래한다. 이에 행복주택이 필요한 곳에 필요한 만큼 공급될 수 있도록 사업목표를 설정하고 집행과정의 주기적 모니터링 중심으로 사업이 평가되도록 평가지표를 개선할 필요가 있는 것이다.

### 3) 소득중심의 입주자 선정기준

행복주택은 청년계층의 주거수요를 반영하여 도심 내 공급하고 있기에 상당히 호응을 받고 있어 일부 지역에서는 수요에 비하여 공급이 절대적으로 부족한 실정이다. 이에 계층별 입주자격이 충족되는 입주 희망자들 중 추첨에 의하여 입주여부가 결정되는데 이때 입주자격은 기본적으로 소득과 자산수준이며, 청년이라는 연령 기준과 신혼부부라는 결혼여부에 우선권이 주어진다. 그런데 본인의 절대적 소득금액 중심의 입주자선정 기준에는 문제가 있다. 청년계층과 신혼부부의 경우 소득기준이 해당 세대 소득합계가 도시근로자 월평균 소득의 100%이하로 설정되어 증여나 상속받은 재산이 없더라도 자신들의 소득이 해당 기준을 넘게 되면 입주대상 자격요건을 충족할 수 없게 된다. 반면, 본인은 소득이 적지만 부모에게 물려받거나 자산이 있는 경우 오히려 행복주택 입주 자격요건이 되는 역차별 현상이 발생하기도 한다.<sup>16)</sup> 또한 주택임대료는 지역별로 차이가 매우 크기 때문에 단순히 소득만 볼 것이 아니라, 지역별 임대료 수준을 고려할 필요성이 있을 것이다.

16) 매경이코노미, '금수저 되고 맞벌이 안 되는 신혼부부 주택지원정책', 2019.02.11.

### 3. FGI 분석

#### 1) FGI 개요

앞서 국토부와 관련 기관의 정책 자료와 통계를 활용하여 행복주택의 성과지표를 분석하고 사업시행 중 노출되는 문제점과 한계를 파악하였다. 여기서는 FGI(Focus Group Interview, 집단심층면접)분석을 통해 사업집행 실무자와 정책수혜자가 체감하는 사업의 성과와 문제점을 분석하여 보도록 한다. 이를 위해서 포커스 그룹을 구분하였는데, 첫 번째 포커스 그룹은 행복주택사업 시행(공급)자로서 해당사업을 주관하는 지자체 공무원(충남도청, 경기도청)과 관련 전문가이다. 두 번째 집단은 행복주택사업의 수혜자로서 행복주택에 입주하여 거주자들로 본 연구의 특성을 고려하여 대학생, 청년, 신혼부부 가구로 선정하였다. FGI 질문은 포커스 그룹에 따라 차별화 하였다. 우선, 첫 번째 그룹인 실무자들에게는 행복주택 공급실적 등 해당 지역의 사업성과를 평가하고 잘못된 성과지표 설계로 인해 실제 현장에서 사업을 집행할 하면서 나타난 문제점과 이를 해결하기 위하여 필요한 정책적 지원이 무엇인지를 규명하도록 하였다. 또한 현 행복주택 평가지표의 적절성에 대하여 논의하고 대안 지표가 있으면 제시할 수 있도록 하였다. 두 번째 그룹인 행복주택 입주자들에게는 행복주택 사업의 성과지표에 대해서 설명하고 이것이 적절한지, 추가적 지표가 있으면 어떤 것이 좋은 지 등에 대한 의견을 나누도록 하였다. 또한 행복주택 입주자 모집부터 입주 후 소감과 불만사항 등을 언급하고 제도개선을 위한 제언을 하도록 하였다. FGI 분석을 위한 심층집단면접은 총 10명을 대상으로 실무자 집단은 2019년 7월 30일과 8월 14일, 수혜자 집단은 8월 9일 실시하였다.

#### 2) FGI 분석결과

##### (1) 행복주택 성과지표 평가

첫째, 충남과 같은 비수도권 지자체에서는 공급물량 중심의 입주자모집실적이 성과지표로서 한계가 있음을 지적하였다. 입주자모집실적은 전국에 걸쳐 행복주택을 공급하는 LH나, 청년주거난이 매우 심각하고 재정자립도가 높은 서울시에게는 적절할 수 있으나, 지방의 지자체에게 일괄적으로 적용하기에는 무리가 있다는 것이다. 청년 주거수요가 충분하지 않기에 공실부담이 있을 뿐더러, 공급을 위한 예산 및 공급 후 관리를 위한 예산확보라는

삼중고(三重苦)가 존재한다고 하였다.

“입주자모집실적이 지표가 될 수 있는지요? 공급량을 확인하는 이유는 주거복지 로드맵에 공약이 있어서 그런 거 아닌가요? 이렇게 주택이나 주거정책에 똑같은 잣대를 들이대면 수도권과 비수도권은 완전히 다르기 때문에 안 될 것 같아요. 공급량이든 경쟁률이든 비수도권 지자체는 어려움이 많거든요. 지방의 지자체는 소규모라도 일단 유치하는 것이 중요해요. 물론 수도권은 물량 확보가 중요하긴 하지만요. 서울과 부산 빼고 지방지자체에서는 공공임대주택이 너무 예산이 많이 투입되지만 회수하기 힘들어서 하지 못해요. 전북에서도 하다가 그만뒀어요. 충남에 영구임대주택 400호 정도 있는데 이는 물먹는 하마예요. 매년 수선유지비가 7-8억 정도 들어가거든요.”(담당 공무원)

“입주자모집실적은 LH에 적합한 지표 같아요. 공급물량보다는 청약 경쟁률을 봐야하는 것이 필요한 것 아닐까요? 새 정부 들어서 국토부가 조사를 했는데, 행복주택에 대한 젊은 층에 선호도가 높았대요. 서울과 같은 곳은 경쟁률이 너무 높아서 청약률을 보는 것이 더 나은 것 같아요.”(전문가)

입주자모집실적에 대해서는 수혜자들도 성과지표로써 한계가 있다는 의견을 제시하였다. 즉 행복주택을 단순히 많이 공급하기 보다는 청년계층이 원하는 주택이 공급되는 것보다 초점이 맞추어져야 한다는 것이다. 물론 서울과 같은 절대적 공급량이 부족한 곳에는 공급량도 중요한 지표이지만, 청년들의 주거의 질을 개선하는 것도 중요한 가치라고 언급하였다.

“신혼부부 입장에서는 행복주택이 평수도 넓고 아파트 단지도 좋아서 주거의 질이 높아져서 더 좋은 것 같아요. 공급보다는 질이 중요한 것 같아요. 작은 평수로 여러 개 공급하고 지역 지방으로 분산시키면 인기도 없고 만족도도 많이 떨어질 텐데 000정도 되니까 사람들이 만족하고 사는 것 같아요. 00동에서 포기하고 오신 분도 많더라고요.”(수혜자)

“원래 행복주택의 정의라 해야 하나, 신혼부부나 청년층에 저렴한 곳에, 교통입지가 좋은 곳에 있어야 되는 거잖아요. 그런데 저 같은 경우는 교통이 너무 안 좋은 편이거든요. 아직까지는 지하철역에서 버스를 타고 들어가야 되는 약간 그런 곳에 있다 보니깐요. 교통이 조금 불편한 게 불만이었고 물어봤더니 실적을 채우려고 하다가 그게 불편해진 케이스에 살고 있더라고요.”(수혜자)

둘째, 수혜자들은 입주자 만족도라는 성과지표의 필요성을 대부분 동의하는 것으로 보였다. 이는 수혜자들이 모두 행복주택의 물리적 상태에 대하여 상당히 높은 만족도를 느끼는 것과 관련이 있어 보인다. 특히 공공임대주택과 도심의 비싼 아파트 사이 주거사각지대에 놓였던 청년들에게 원하는 수준의 주택을 수용 가능한 임대료로 공급한 전략이 상당히 만족스런 결과를 가져온 것 같았다. 그러나 인터뷰한 수혜자 중 아무도 입주자 만족도 조사를 받아본 적이 없다고 하였다.

“(기존 공공임대주택은) 너무 저소득층용이잖아요. 일반 맞벌이나 평범한 회사 다니는 사람들은 거기도 못 쳐다보고 서울 시내에 있는 아파트도 엄두는 못 내고 애매한 상황이에요. 중간에 붓 뜨는 느낌? 행복주택이 없다면 계속 돌아다녀야 됐을 거예요.”(수혜자)

“저는 국민임대를 보니까 평수가 넓고 그렇더라고요. 그래서 제가 아직 볼 수 있는 건 행복주택이라 그것만 봤던 것 같아요.”(수혜자)

오히려 이들 수혜자들은 현재 거주하는 행복주택의 만족도가 매우 높아서 6년 또는 10년 후 퇴거에 대한 불안감을 토로하였다.

“청년은 6년이고 (신혼부부)아이가 있으면 10년이잖아요. 애를 하나 낳으면 2년이 되냐 그랬더니 딱 6년만 살 수 있고 나가야 된다고 하더라고요. 저는 4개월 됐는데 다른 곳을 찾을 생각을 하고 있거든요. 6년 되면 나가야 되니까. 청년은 6년으로 해주는 건... 좀 오래 머무를 수 있게 해주면 좋겠어요.”(수혜자)

“눈만 높아져서 이렇게 좋은 곳에 살다가 다른 곳에 가면 내가 만족할 수 없을 것 같아요.”(수혜자)

“너무 좋아서 (입주)기한에 대한 불안감이 있어요.”(수혜자)

그런데 본 인터뷰 수혜자들 중 재건축매입형 아파트형 행복주택에 입주한 경우, 분양주택과 민간 임대주택 거주자들 간 사회혼합(social mix) 문제의 심각성을 제기하였다. 최윤영 외(2019)가 주장한 바대로 이웃과의 관계를 포함하는 공동체의식이 주거만족도에 미치는 영향이 상당히 크다는 점을 고려할 때 입주자 만족도 조사에는 행복주택의 물리적 상태 뿐만 아니라 사회적 관계를 포함 할 필요가 있다고 생각한다.

“우리 기준에서. 들어온 사람들은 우리가 보기 싫겠지요. 자재랑 인테리어가 다 똑같은 데 그 쪽에서는 기분이 상한다는 말을 들었어요. 자기들은 3억을 내고 들어오고 우리는 1억 내고 들어오니까 기분 나쁘다고는 하시더라고요... 어떻게 들어왔느냐고 무시하더라고요.”(수혜자)

“(온라인 커뮤니티가) 집단별로 활성화가 잘 되어있는데 행복 주택도 입주민이라 존중해주시는 분도 있고 아닌 분도 있어서 갈등이 있기는 해요. 입주자 대표 뽑는데도 투표권이 제한돼요.”(수혜자)

“일반임대와 공공 임대에 차별을 두는 것 같아요. 일단 집주인끼리 얘기하는 거라면 모르겠는데 저희도 집주인만 다를 뿐이지 똑같이 임대료를 내고서 살고 있는데. 같은 동에 섞여서 살고 있는데 저희 같은 경우는 저희 동은 임대가 많이 몰려 있거든요. 그러다 보니까 동 대표를 뽑을 때도 일정 일반분야 세대수를 기준으로 뽑다 보니까 세 동에서 동 대표를 한 명 뽑는 데 그것도 불합리한 것 같아요.. 소셜 믹스지만 평수를 보면 알잖아요. 작은 평수를 임대이고 큰 평수는. 동수만 몰어도 바로 나옵니다. 워낙 대단지이고 평형도 다양해서 그런 것 같아요. 소규모로 해서 비슷한 평대로 소셜 믹스하면 별 차이가 없을 것 같아요.”(수혜자)

셋째, 성과지표로써 주거비 절감효과에 대해서는 수요자들이 어떤 지역에 거주하느냐에 따라 입장 차이가 존재하였다. 예를 들어 본 인터뷰 대상자 중 서울시에 위치한 대규모 재건축 아파트단지에 공급된 행복주택의 경우, 주변 임대시세가 상당히 비싸기에 행복주택 임대료가 최대 80%이하로 결정된다고 하더라도 절대적 보증금과 임대료 수준이 높을 수밖에 없기에 부담스럽다고 하였다. 수요자 입장에서는 지역에 따라 임대료에 부담을 느끼기도 했지만, 그 이상으로 주거의 질이 올라간 것에 상당히 높은 가치를 부여하는 것으로 나타났다.

“행복주택이면 청년들 신혼부부들이 오는 것에 금액이 너무 비싸요. 그냥 들어오는 사람들은 비싸게 들어오지만 우리는 3분의 1 가격으로 들어온다고 해도 청년들이 들어올 수 있는 금액인가 싶은 금액이에요. 대출을 끼어야지. 저도 돈을 못 모았으니까 대출을 해줘서 들어오기는 했는데 다른 사람들은 청년들이 무슨 돈이 있다고 그걸 1억씩 해서 대출받아서 오겠어요? 신혼부부들은 괜찮겠지만, 청년들은 지금 시작하는 사람도 있고 저도 마지막에 걸려서 들어왔어요.”(수혜자)

“제 친구들은 다 붙었어요. 그런데 못 왔어요. 비싸서. 혼자 청년으로 들어왔는데 혼자 살면서 여기 전세 금액을 만들어서 대출을 받아서 월세는 내기에는 금액이 너무 크니까 다 포기 하더라고요.”(수혜자)

“저는 일단 보증금이 많이 줄었으니까. 2억 2천정도 살다가 지금은 월세이기는 하지만 보증금도 많이 떨어져서 여유 자금도 생기고 삶의 질은 좀 높아진 것 같아요. 음...주거비 절감에 도움이 되기보다는 질이 높아지는 것이지요. 빌라에서 생활할 거로 아파트에서 살 수 있으니까.”(수혜자)

“저는 주거비절감이 많이 되는 것 같아요. 경제적으로 편해져서 그런지 마음의 안정감이 꽤 좋아졌어요. 주택규모도 적절해요. 29타입이거든요. 임대 아파트치곤 괜찮은 것 같아요.”(수혜자)

“저는 엄마 밑에 있었기 때문에 아무 돈도 안 냈는데 나오니까 제가 임대를 했을 때 대출을 끼고 한 것이기 때문에 대출 이자비도 나가고 임대료도 나가고 관리비 나가니까 40만 원이 나가더라고요. 그래서 월세랑 비슷한 느낌. 그렇지만 좋은 집에 살고 있어서 만족해요.”(수혜자)

“월세가 아니고 전세였으니까 이쪽으로 오면서 월세를 내고서 이자를 내는 게 크다고 생각했는데, 다른 애들 이사 다니는 걸 보면 월세 50, 정말 작은 것이라고 하더라고요. 저는 몰라서 그랬는데 다른 사람들을 보면 집도 좋고 많이 싼 거라고. 월세내고 이자내면 50만 원이면 정말 싼 거라고 하더라고요. 여기가 좋기는 좋은 것 같아요.”(수혜자)

이상 행복주택 성과목표 지표에 대한 FGI 결과를 정리하면 입주자모집실적 지표는 지방에 소재하는 행복주택을 평가하는 데 한계가 있음을 알 수 있다. 이에 비하여 행복주택이 청년들의 주거 질 개선에 도움이 되었다는 점이 분명하게 드러나므로 질적 지표를 추가할 필요성이 제기된다. 입주자 만족도는 질적 지표로서의 가치가 충분하지만 현재 측정 방법과 결과에 신뢰성 문제가 있으므로 입주자들의 주거만족도를 제대로 평가할 수 있는 검사 도구를 개발하여 정기적으로 조사하는 것이 필요할 것이다. 이때 현 성과지표에 고려되지 못한 주거수준의 질적 향상에 대한 평가와 공동체의식과 같은 사회적 관계를 검사도구에 포함하여 설계할 것을 제안한다. 마지막으로 연간 지표인 주거비 절감율은 청년층들이 주거의 질을 포기하면서 주거비절감을 얼마나 원하는지에 대한 연구가 별로 없기에 좀 더 고민할 필요가 있다. 행복주택의 원래 정책취지가 청년들이 원하는 입지에 적절한 주거(decent housing)를 공급하는 것이고 동 사업의 지속성은 시세의 최대 80%까지 보장하는 임대료 수준에 의해서 확보된다. 현재 행복주택은 공급계층별로 임대료가 결정되므로 주거비 절감률은 어떤 계층에게 행복주택이 얼마나 공급되었나를 보여줄 뿐이기에 성과지표로서 가치가 없다.

## (2) 그 외 행복주택 사업 관련 의견

이제까지 행복주택은 LH에서 주도적으로 공급하다보니 지역의 토지시장과 주거수요가 제대로 반영되지 못하고 있다. LH의 확보 토지가 소진되고 있기에 향후 지자체의 역할이 강화될 필요가 있으나, 지자체들은 주택사업 경험이 부족하고 소요 사업비가 크기 때문에 사업시행자로서 선뜻 나서기가 부담스러울 것이다. 더욱이 행복주택과 같은 임대주택은 공급에도 막대한 예산이 투입되지만, 준공 이후 유지관리에도 상당한 비용이 발생하기에 공급과 관리를 모두 고려한 장기적 대책이 수립되어야 할 것이다.

“(입주자모집)공고랑 입주공급 계층 배분도 모든 것을 LH가 다했어요. 지자체에 위임도 전혀 없었어요. 다만 입주자모집공고에 대해서 협의는 하죠. 관리도 모두 국토부와 LH에서 진행했어요. 그래서 우리가 거꾸로 (우리 도에 공급되는 행복주택을) LH에 확인해야 되요. 우리 도의 물량확보는 많지만 만족스럽지 않더라고요.”(담당공무원)

“원래는 LH랑 하려고 했어요. 토지비는 부담이 없으니까. LH는 후보지만 딱 알려주면 실무 선에서는 편해서 하려고 초기에는 LH랑 협의가 되었는데, 위에서 충남형 행복주택을 하는데 지자체 사업인데 LH랑 하는 건 안 맞지 않냐는 얘기가 나왔어요. 충남개발공사가 이런 사업을 할 수 있는 기회가 없어진다. 그래서 LH와 독립된 충남형 더행복한주택이 탄생하게 되었어요. 어려움이 굉장히 많았어요.”(담당공무원)

“사업을 시작할 때 가장 어려웠던 점은 충남개발공사가 주택사업에 대한 경험이 없어서 참여 시키기가 힘들었어요. 예산부서를 설득해서 공사의 자산을 키워주고 600호 땅을 무상 사용하면서 사업을 하라고 했어요. 도민의 주거복지를 위해서 행복주택사업 같은 것을 해야 존재가치가 있지 않느냐고 하면서 손해가 나는 것은 다른 곳에서 수익을 창출해라라고 설득했어요.”(담당공무원)

“주택규모가 사업비는 43㎡ 위주로 나오기 때문에 그 외 나머지는 다 우리가 부담해요. 사업비가 많이 나오죠. 그래서 사업을 1,000호만 하기로 했어요. 이것만 해도 2,330억이에요. 더구나(사업종료 후) 임대료를 제대로 못 받으니까, 1,000세대 관리 운영비가 1년에 47억이 더 들어가요. 국고와 기금은 한 세대 당 보조해주는 것을 고려한 것만 이에요.”(담당공무원)

행복주택의 수요는 지역에 따라 차이가 발생할 수 있는데 전국에서 일괄적으로 적용되는 입주자 선정기준에 대하여 수혜자들은 불만을 제기하였다. 청년계층을 위한 맞춤형 주거지원이라는 행복주택 정책취지를 고려할 때 입주자 선정기준에 대해서도 본인의 소득뿐만 아



나라 지역적 차이를 고려하는 등 정책의 형평성과 효과성을 제고시킬 수 있는 방안을 모색하여야 할 것으로 사료된다.

“행복 주택 관련한 정보를 얻으려고 카페에 가입한 기억이 있는데, 거기에 보면 당첨이 되시는 분들이 여러 군데 당첨이 되더라고요. 거기에 지원할 수 있는 자격이 되는 분들은 여기서 지원이 가능하니까 그중에 선택이 가능한데 맞벌이는 불가능. 두 사람의 소득을 합치면 경계가 넘어가니까 지원이 안 된다. 그러면 한정된 분들에게 더 선택이 되고 다른 분들은 지원이 불가능하니까 이거 문제가 있지 않나 생각을 했던 것 같아요.”(수혜자)

“제가 의문이 생기는 것은 대학생 전형이 있잖아요. 대학생 전형 중에서도 나누어지더라고요. 그런데 어차피 지금 일하시는 분들도 임대료를 감당하기 힘들다고 얘기를 하시는데 소득 없는 대학생도 금액이 낮지는 않잖아요. 조금 싸기는 한데 아예. 제가 말씀드리고 싶은 건 소득이 없는 대학생들을 유형을 낸다는 것. 금수저를 위한 혜택 같기도 하고. 불합리한 것 같아요. 소득이 없는데 이 정도 금액을 내다 들어온다면 다른 지원이 있어야 되잖아요. 소득이 없는 대학생이 당첨이 되어도 돈이 없으면 포기하게 되고 그 뒤의 사람들에게 가다 보면...”(수혜자)

“소득 신고는 개인이 알아서 하는 건데 그런 것까지 터치할 수는 없지만 대학생 유형에서 소득이 있음, 없음으로 나누어지는 건 불합리하다고 생각합니다.”(수혜자)

“많이 알아보기는 했는데 서울시 행복주택처럼 우선과 일반을 나누었으면 좋겠어요. 다른 건 가점제인데 그걸 보니까 아까 말씀하신 대로 되는 사람들만 계속되니까. 자격 조건을 다양화하면 좋겠어요. 아이가 다자녀이거나 저소득 탈북자 그런데 일반적인 신혼부부 청년 대학생들은 엄두를 못 낼 것 같아요. 가점제니까... 행복 주택은 좋은 점이 일반과 우선을 나누어서 우선은 가점제로 하고 다른 이쪽은 추천제로 하는 거거든요.”(수혜자)

#### IV. 행복주택 성과지표 개선방안

이제까지의 분석을 통해서 현행 행복주택사업의 성과지표는 정책목표 달성과 사업 수행 과정, 지역적 특성 및 수요자들의 요구를 제대로 반영하여 평가하는데 문제점이 있다는 것을 발견하였다. 따라서 이를 보완할 수 있는 세 가지 개선방안을 제안한다.

첫째, 수도권에 집중되어 있는 인구규모를 감안할 때, 행복주택 청약률의 수도권과 비수도권 차이는 어쩔 수 없는 현상이라고 판단된다. 성과지표의 분석과 FGI분석 결과는 입주자 모집실적 지표는 지역 간 차이를 고려치 못하고 있음을 보여주었다. 따라서 수도권과

비수도권에서 행복주택을 접근하는 방식에 차별화된 전략이 필요하다. 수도권에서는 어떻게 더 많은 공급량을 확보할 것인가가 아직도 중요한 과제이지만, 비수도권에서는 청년 주거수요 대응뿐만 아니라 청년층의 유인 전략도 필요하기 때문이다. 이를 위해서는 우선적으로 주거복지로드맵 상 목표 공급물량을 달성하기 위하여 지역 및 사업현장에 대한 모니터링 결과가 전혀 반영되지 않은 채 결정되는 공급목표량 설정 방식을 수정할 필요가 있다. 사업현장을 고려하여 설정된 공급목표량은 실무자의 책임감을 향상시켜 업무의 효율성을 증대시킬 수 있다(이창기, 2005). 이에 현재 물량 중심의 ‘입주자모집실적’이라는 양적 평가지표와 함께 지역의 임대수요에 얼마나 대응하고 있느냐를 반영할 수 있는 지표가 필요하다. 행복주택은 지역, 사업장, 주택규모 등에 따라 공급계층별로 주거수요가 차이가 나며, 이는 청약경쟁률에 반영되고 중장기적으로 입주율에 반영될 수 있다는 사실을 고려하여 성과지표로서 입주자모집실적과 함께 청약경쟁률, 추후 입주율도 함께 고려할 것을 제안한다.

둘째, 입주자 만족도는 해당 주택에 거주하는 사람들이 주택과 주변 환경에 대한 느낌을 주관적으로 평가하는 지표로 행복주택의 질적 요인을 평가할 수 있는 중요한 지표라 할 수 있다. 그러나 현재 국토부에서 발표한 주거만족도는 수혜자들의 정책효과 체감 정도를 보여주는 중요한 성과지표임에도 불구하고 산출의 근거 자료가 명확하지 않다. 또한 국토부에서 실시하고 ‘주거실태조사’는 주거만족도를 주택과 주변 주거환경으로 구분하여 세분화하여 설문하고 있으나, 공공임대주택 거주자의 주거만족도를 특화하여 평가하고 있다고 보기는 어렵다. 주거만족도는 주택의 물리적 상태 및 주변 환경 및 본인의 사회·경제적 상태 등 다양한 요인에 영향을 받을 수 있다. 따라서 행복주택의 입주자만족도는 공공임대주택의 특성과 입주 계층의 특성을 정확하게 조사할 수 있도록 특화된 검사도구의 개발이 요구된다. 정명원·오정석(2018)도 ‘영구임대주택 입주자의 주거만족도를 정확하게 평가하기 위해서는 해당 주택 입주민의 요구가 반영된 주거만족도 평가지표를 개발해야한다’고 주장한 바 있다. 진장익 외(2018)는 입주자의 연령과 지역 및 공공임대주택의 유형에 따라서 입주자들이 느끼는 만족도가 달라진다고 하였다. 만약 정부가 청년층의 주거수요를 적극적으로 파악하고 이것을 행복주택 주거만족도 평가에 반영하고자 한다면, 타 유형의 공공임대주택 거주자와 구별하여 행복주택 입주자만을 대상으로 조사할 필요가 있다. 이때 단순히 주택과 주변 지역의 물리적 만족도만을 문항에 포함하기 보다는 입주 후 공동체의식 및

정신건강 상태를 함께 파악할 수 있도록 측정도구를 개발하여 조사하는 것이 이상적이다.17) 이러한 시도는 청년주거를 지원하는 행복주택사업의 의의를 부각하면서 그 성과를 신뢰할 수 있고 연구 자료로도 활용할 수 있기에 가치가 있다고 판단된다.

셋째, 주거비 절감율 지표는 입주자의 주거비 저감효과와 주거의 질적 향상이 상충된다는 점을 인지하여 장기적으로 이를 적절하게 측정할 수 있는 성과지표로 개발 할 필요가 있다고 판단된다. 현재 행복주택의 임대료는 공급계층별로 결정되기 때문에 주거비 절감률은 어떤 계층에게 행복주택이 얼마나 공급되었나를 보여주는 양적 지표와 유사하다고 할 수 있다. 주거여건이 나은 행복주택에 입주하고 싶지만 보증금 대출이 부담스러워 입주를 포기한 수혜자들이 존재한다는 현실을 고려할 때, 지역별로 임대보증금이 비싼 지역은 대출행복주택 성과지표 개선방안에 대한 연구에 대한 이자보조지원 등을 임시 성과지표로 사용하는 것을 제안한다. 그러나 임대보증금 이자지원 집행을 또한 지역별 주택가격과 연동되는 한계가 있으며, 이에 따라 보증금이 높은 서울과 같은 특정 지역에만 사용할 수 있다는 한계가 존재하기 때문에 추후 적절한 주거비 부담에 대한 지표 개발이 필요하다.

〈표 18〉 행복주택사업 성과지표의 문제점과 개선방안

성과지표	문제점	개선방안
행복주택 입주자 모집실적 (만호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거복지로드맵 달성을 위하여 지역별 주택시장 상황이 고려되지 않은 공급목표량 설정</li> <li>- 각 지역별, 단지별, 주택규모별로 상당한 격차를 보이는 청약경쟁률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 현장 모니터링을 통해 실현가능한 공급목표량 설정</li> <li>- 보완지표로 청약경쟁률, 입주율 추가</li> </ul>
행복주택 입주자 만족도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만족도 목표치와 결과치에 대한 산정근거 미공개로 조사결과에 대한 신뢰성 저하</li> <li>- 일부 재개발/재건축 매입 행복주택에서는 입주자들이 Social Mix 문제를 제기되고 있으나, 이에 대한 파악 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행복주택 입주자 전용 만족도 검사도구 개발. 이때 물리적 상태뿐만 아니라 이웃과의 관계 등 주거 공동체의식과 정신건강 등을 함께 측정할 수 있도록 함</li> <li>- 설문지가 아닌 검사도구를 개발하여 피드백을 제공함으로써 참여도 제고 및 검사도구의 신뢰성·타당성 확보</li> </ul>
평균주거비 절감률	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평균주거비 절감률 산정의 필요성 의문 제기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임시적으로 임대보증금 이자지원 집행을 대체함</li> <li>- 추후 적절한 주거비부담에 대한 지표개발</li> </ul>

17) 최윤영 외(2019)에 의하면 1인 가구 증가에 따라 정신건강의 문제를 호소하는 사례가 증가하고 있다고 한다. 또한 검사도구는 응답자에게 결과지를 제공함으로써 일반 설문조사보다 설실한 답변을 유도하고 문항이 지속적으로 업그레이드 될 수 있다는 장점이 존재한다.

이상의 행복주택 성과지표의 문제점과 개선방안을 정리하면 <표 18>과 같다.

이외 행복주택사업에서 나타난 문제점과 한계점을 보완할 수 있도록 추가적으로 성과지표에 고려하여야 할 사항은 다음과 같다. 우선 행복주택사업이 원활하게 진행될 수 있도록 주택도시기금의 용자금 증액을 고려할 필요가 있다. 국토교통부(2019)의 2019년도 주택도시기금 운용계획에 따르면 행복주택의 최대 규모가 커진 만큼 용자지원 금액도 전용면적 60㎡이하를 기준으로 호당 4,769만원으로 증액 되었으나, 이 금액은 국민임대주택 용자금액에 비하여 확연히 낮다. 국민임대주택의 경우 35㎡초과-45㎡이하는 5,067만원, 전용면적 45㎡초과-60㎡이하는 7,062만원으로 용자액이 설정되었기 때문이다. 현재 지자체가 사업시행자인 경우 연 1.0%를 적용하여 사업 부담을 낮춰주고 있지만, 용자금액 자체의 증액이 이루어지지 않는다면 지자체 스스로 사업시행을 단행하기 어려울 수 있다. 더욱이 주택도시기금의 용자지원금액은 지역별 토지가격의 차이가 매우 크다는 점이 전혀 반영되지 않고 결정되고 있다. 이세진(2013)에 의하면 행복주택 공급을 위한 예산은 지역별 지가의 차이가 전혀 반영되지 않은 기존 국민임대주택 수준의 3.3㎡ 당 건설단가를 기준으로 편성되었다.<sup>18)</sup> 현재 행복주택의 사업구조는 국가보조금 및 주택도시기금이 70% 투입되고 시행주체가 30%를 투입하게 되어 있다. 입주보증금을 고려한다고 해도 재정자립도가 높지 않은 지자체들은 상당한 재원이 투입되어야 하기에 사업 자체를 꺼려할 수밖에 없다. 따라서 지자체에서 이러한 제약을 극복하고 지역수요에 맞추어 행복주택을 공급하고 관리하기 위해서는 지역마다 다른 토지비용을 감안하여 건축비의 용자한도액이 결정되어야 할 것이다.

마지막으로 입주자 자격 기준이 대학생을 제외하고 본인 소득에 맞추어져 있다 보니 본인의 소득은 적으나, 부모에게 지원받을 수 있는 청년들이 오히려 혜택을 받는 문제가 발생하였다. 따라서 청년과 신혼부부 세대의 소득기준도 본인과 부모의 자산을 모두 고려하여 현실성을 제고시킬 필요가 있다. 또한 주택임대료는 지역에 따라 차이가 크다는 점을 고려하여 지역별 물가수준을 고려하여야 할 필요가 제기된다.

18) 국민임대주택의 건축비와 택지비 그 외 부대비로 구성된 건설단가는 전국 평균 주택규모인 58.74㎡를 반영하여 결정되었으므로(국토연구원, 2012), 지역별 토지가격의 차이가 반영된 것이 아니다.

## V. 결론 및 시사점

국토부의 행복주택은 청년층을 대상으로 주변 시세보다 저렴한 임대주택을 공급하여 주거안정을 지원하는 사업으로 2018년부터 기재부의 핵심사업평가제도의 대상이다. 본 연구에서는 행복주택의 정책 자료와 경험적 자료, FGI 분석을 통해서 평가지표의 문제점을 도출하고 개선안을 제안하였다. 본 연구의 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중기 성과지표인 행복주택입주자모집실적(만호)은 행복주택이 얼마나 공급되었는가를 보여주는 지표로 주거복지 로드맵 상 공공임대주택의 공급목표량과 연계되어 있다. 즉 2018-22년 5개년 동안 매년 3만5천호의 행복주택 공급 목표량 달성을 위한 지표이다. 다행히 2018년은 목표치를 초과 달성한 3만7천호를 공급하였으나, 행복주택의 주요 재정인 주택도시기금의 운용 상황을 살펴보면 추후 LH 보유 토지소진에 따른 후보지 확보의 어려움과 사업인가 지연으로 공급목표량 달성이 점차 어려워 질 수 있음이 감지된다. 상황이 이럼에도 불구하고 2020년도 행복주택 입주자모집실적 목표량을 11만4천호로 설정되었는데, 이제까지 행복주택의 현장 상황을 고려할 때 과연 달성이 가능한 공급목표량인지 의문이 제기된다. 더구나 이는 사업현장에 대한 모니터링 결과가 차년도 목표설정에 전혀 반영되고 있지 않은 것이므로 핵심사업평가제도 의의를 무색하게 하는 것이다. 또한 입주자모집실적은 공급목표에만 초점이 맞추어져 있기에 지역별로 주택시장이 차이가 고려되지 않고 있다. 서울을 포함한 수도권에서는 행복주택이 절대적으로 더 많이 공급되어야 하나 지방의 경우는 사정이 다르다. 지방의 청약경쟁률은 지역별, 단지별, 주택규모별, 공급계층별로 상당한 차이가 있었으며 심지어 미달사태가 발생하여 추후 공실 위험이 예상되는 곳도 있다는 것이 확인된다. 이에 청년인구 감소와 지역경제 침체라는 이중고를 겪고 있는 지방에 공급량 목표달성의 잣대로 입주자모집실적 지표가 적용되는 것은 바람직하지 않다. 행복주택사업은 청년계층의 주거복지를 위하여 국가의 세금이 들어가는 사업이기에 재정적으로 부채가 누적될 수밖에 없다. 따라서 향후에는 LH가 주도적으로 사업을 시행하기보다 지자체에서 지역 토지시장과 임대수요를 고려하여 필요한 곳에 필요한 수량만을 공급하는 스마트한 전략을 추구할 필요가 있다. 이에 현재 물량 중심의 '입주자모집실적'이라는 성과지표는 공급목표의 적절성과 공급계획물량의 실현가능성을 담보할 수 있도록 매년 사업진행을 모니터링 하여 차년도와 중기 목표치 설정에 반영되도록 할 필요가 있다. 그리고

지역의 임대수요에 얼마나 대응하고 있는지를 반영할 수 있는 지표가 추가되어야 할 것이다. 주택은 지역마다, 사업장마다, 규모에 따라 공급계층별로 수요의 차이가 있으며 이것은 청약경쟁률에 반영되고 증장기적으로 입주율에 반영될 수 있다는 사실을 인지하여 행복주택 성과지표로서 입주자모집실적과 함께 청약경쟁률, 입주율도 함께 고려할 것을 제안한다.

둘째, 입주자 만족도는 행복주택 입주자를 대상으로 해당사업이 청년계층의 주거복지에 얼마나 기여했는지를 측정할 수 있는 질적 성과지표라 할 수 있다. 국토부에 의하면 행복임대주택 입주자들의 주거만족도는 상당히 높으며, 본 FGI 분석에서도 입주자들의 만족도 수준은 상당히 높은 것으로 나타났다. 그런데 국토부에서 만족도를 조사하는 설문지 또는 조사도구 및 결과 수치의 근거가 공개되지 않아서 입주자들이 어떤 부분에서 만족도를 느끼는지 또는 불만족을 느끼는지를 알 수 없으며 결과도 신뢰하기 어렵다. 입주자의 연령과 지역 및 공공임대주택의 유형에 따라서 만족도가 다르다는 고려할 때 행복주택은 기존 공공임대주택과 구분하여 입주자 만족도를 조사할 필요가 있다. 국토부에서는 다양한 주택 거주자를 대상으로 조사하는 '주거실태조사'에서 주거만족도를 주택과 주변 주거환경으로 구분하여 세분화하여 설문하고 있으나, 공공임대주택 거주자의 주거만족도를 특화하여 평가하고 있다고 보기는 어렵다. 더욱이 영구, 국민, 50년 공공임대주택 거주자들의 평균연령이 53세로 상당히 높아서 공원 옆이나 노인복지시설 근처 입지 등이 주거만족도에 긍정적 영향을 주고 있는 것으로 나타난 점을 고려할 때(진장익 외, 2018), 청년계층이 주 수혜자인 행복주택의 입주자들의 만족도는 타 유형의 공공임대주택 거주자와 구별하여 조사할 필요가 있다. 행복주택 입주자 전용 만족도 검사도구의 개발과 적용은 청년주거를 지원하는 행복주택사업의 의의를 부각할 수 있는 지표로서 가치가 있다고 판단된다.

세 번째, 연간지표인 평균 주거비 절감률은 행복주택으로 인하여 입주자들의 주거비가 얼마나 절감되었는지를 보여주는 지표이다. 그런데 행복주택 임대료는 주변 임대시세와 공급대상에 따라 결정되기 때문에 평균주거비 절감률이 적절한 지표인지에 대한 의문이 제기된다. 다시 말해서 기준이 되는 임대시세는 「행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」에 의하여 해당 행복주택이 있는 지역의 유사주택을 조사하여 결정되며, 「공공주택 특별법 시행규칙」에 의거하여 공급대상별로 임대료 계수가 적용되어 임대료가 결정되고 있다. 따라서 만약 행복주택 평균주거비 절감률이 40이라면 성과목표 달성치를 크게 초과하여 달성하였다고 평가하기 보다는 주거급여자를 주요 공급대상으로 행복주택이 공



급되었으며, 사업의 지속가능성도 떨어지고 있다는 것을 의미한다. 이에 주거비 절감률 지표보다는 단기적으로 정책대상계층의 임대료 지불능력이 다르다는 점을 고려하여 임대보증금 이자지원 집행률을 성과지표로 고려할 것을 제안한다. 그러나 임대보증금 이자지원 집행률 또한 현재 특정 지역에만 사용할 수 있다는 한계가 존재하기 때문에 추후 보다 적절한 지표 개발이 요망된다. 이외 지역적 수요에 맞는 행복주택이 지자체에 의하여 공급되고 관리될 수 있도록 용자기금의 증액과 입주자 선정기준의 다각적 검토가 필요하다.

성과지표의 개발 목적은 해당 사업의 진행과정을 모호한 시각이 아닌 객관적 지표를 통해 평가하고 관리함으로써 정책목표를 효율적으로 달성하도록 함에 있다(이창기, 2005). 행복주택사업이 ‘청년계층의 주거복지 향상’이라는 본래 목적에 충실할 수 있도록 성과지표는 사업수행 현장과 정책 대상자들에게 나타나는 문제점들을 객관적으로 평가하여야 하고 그 결과는 주기적으로 반영되어야 할 것이다.

## 참고문헌

1. 경기도 행복주택과, 『경기행복주택 입주자 모집 현황 및 청약 결과(내부자료)』, 2019.
2. 국토교통부, “10.27 행복주택 ‘첫 입주’합니다(보도자료)”, 2015.10.27.
3. 국토교통부, “맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안(보도자료)”, 2016.4.28.
4. 국토교통부, “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 「주거복지로드맵」 발표(보도자료)”, 2017.11.29.
5. 국토교통부, “올해 마지막 기회! 서울·부산 등 행복주택에서 입주신청하세요(보도자료)”, 2016.12.27.
6. 국토교통부, “올해 마지막 행복주택 입주자 모집: 전국 12개 지구 3,719호(보도자료)”, 2018.12.24.
7. 국토교통부, “올해 마지막 행복주택 입주자 모집: 전국 12개 지구 6,438호(보도자료)”, 2019.3.28.
8. 국토교통부, “행복주택 2년 결산, 이제는 확실히 자리잡아(보도자료)”, 2014.12.18.
9. 국토교통부, “행복주택 올해 첫 입주자 모집: 전국 35개 지구 14,189호(보도자료)”, 2018.3.29.
10. 국토교통부, “희망이 넘치는 따뜻한 행복주택을 짓습니다(보도자료)”, 2013.5.20.



11. 국토교통부, 『2019년 주택도시기금운용계획』, 2019.
12. 국토연구원, 『국민·영구임대주택 건설사업비 산정을 위한 연구』, 2012.
13. 국회예산정책처, 『2019년도 예산안 위원회별 분석: 국토교통위원회』, 2018.
14. 국회예산정책처, 『국민임대주택사업 평가』, 2009.
15. 기획재정부, 『2018년 핵심사업평가 종합평가 결과보고서』, 2019.
16. 김동수·김옥연, “국민임대주택 100만호 공급과 도시성장관리,” 『주택도시』, 제85호, 대한주택공사·대한국토·도시계획학회, 2005, pp. 161-176.
17. 김성연, “행복주택건설사업의 정책요인 탐색 연구: 2013년 행복주택 건설계획 논의를 중심으로,” 『주택연구』, 제22권 제3호, 한국주택학회, 2014, pp. 153-169.
18. 김성연·권성문·서원석·양광식, “행복주택 건설사업의 정책요인 우선순위 분석 연구,” 『국토연구』, 제87권, 국토연구원, 2015, pp. 3-15.
19. 김영록, “재정사업 자율평가의 성과지표 적합성 분석 및 정책적 시사점,” 『한국사회와 행정연구』, 제24권 제3호, 서울행정학회, 2013, pp. 105-127.
20. 김옥연·권혁삼, “도심 내 소규모 민간토지 활용 행복주택 공급방안 연구,” 『도시설계 : 한국도시설계학회지』, 제17권 제3호, 한국도시설계학회, 2016, pp. 27-42.
21. 김옥연·최은희, “국공유지 활용방식 확대를 통한 행복주택 공급 활성화,” 『도시설계 : 한국도시설계학회지』, 제17권 제5호, 한국도시설계학회, 2016, pp. 105-120
22. 김용순·이미홍·백혜선·김옥연·조민수, 『행복주택의 지속가능한 공급방안 연구』, 2014.
23. 김주영, “국민임대주택 공급의 성과분석에 대한 소고: 관리측면을 중심으로,” 주택연구, 제20권 제1호, 한국주택학회, 2012, pp. 157-178.
24. 김준형, “청년 주택문제에 대한 세 가지 가설: 한국노동패널자료의 서울 청년가구를 중심으로,” 『도시정책연구』, 제7권 제3호, 도시정책학회, 2016, pp. 5-25.
25. 김혜란, “도로유지관리 계획 수립 및 체계 개선방안,” 『월간교통』, 2015-5호, 한국교통연구원, 2015, pp. 20-26.
26. 남승하, “성과측정의 왜곡현상에 대한 기술적(descriptive) 연구: 성과지표설정 과정을 중심으로,” 『GRI 연구논총』, 제14권 제3호, 경기개발연구원, 2012, pp. 119-141.
27. 노성화·진은애, “공공임대주택 수요특성 및 거주만족도 분석: 전남·광주 행복주택·국민임대주택을 중심으로,” 『한국주거학회논문집』, 제29권 제6호, 한국주거학회, 2018, pp.121-132.
28. 뉴시스, “주민 반대로 공사 중단된 죽전행복주택(보도자료)”, 2019.4.20.

29. 매경이코노미, “금수저 되고 맞벌이 안 되는 신혼부부 주택지원정책(보도자료),” 2019. 2.11.
30. 머니투데이, “공급부족 서울 행복주택, 최고 경쟁률 545대 1(보도자료),” 2018.7.25.
31. 박성환, “SOC 분야 세출예산 성과지향적 분류체계 연구: 국가하천정비지원 사업예산을 중심으로,” 『관리회계연구』, 제19권 제1호, 한국관리회계학회, 2019, pp. 107-141.
32. 박신영, “참여정부의 무주택 저소득층을 위한 주택정책의 내용과 성과,” 『한국사회정책』, 제13권 제1호, 한국사회정책학회, 2006, pp. 199-228.
33. 박철홍·안정근·배민철, “장기공공임대주택에서의 행복주택 주거단지 계획특성에 관한 연구,” 『주거환경』, 제15권 제4호, 한국주거환경학회, 2017, pp. 123-135.
34. 배문호, “국민임대주택 건설투자의 지역경제 파급효과 : 경북권(대구광역시 포함)에 대한 투자를 중심으로,” 『도시정보』, 제320호, 대한국토·도시계획학회, 2008, pp. 44-55.
35. 신우화·신우진, “도시재생사업 유형별 성과관리지표의 중요도에 관한 연구: 대구광역시를 중심으로,” 『한국지역개발학회지』, 제29권 제5호, 2017, pp. 39-52.
36. 여경수, “공공주택 특별법에서 행복주택에 관한 평가와 과제,” 『입법과 정책』, 제8권 제1호, 국회입법조사처, 2016, pp. 375-395.
37. 연합뉴스, “부산시청 앞 행복주택 상업변경... 공사비 눈덩이 700억↑(보도자료),” 2019.11.11.
38. 우윤석, “공공기관 주요사업 평가지표의 평가성 검토(Evaluability Assessment): 공기업 1군을 중심으로 한 탐색적 연구,” 『사회과학논총』, 제19권, 송실대학교 사회과학연구소, 2017, pp. 125-149.
39. 유상조, “행복주택의 지속가능성 제고 방안에 관한 연구-스마트성장 정책의 관점을 중심으로,” 『감정평가학 논집』, 제15권 제2호, 한국감정평가학회, 2016, pp. 95-109.
40. 이세진, 『주거복지사업평가』, 2013.
41. 이종권, “국민임대주택의 지속적 공급을 위한 자원조달방안,” 주택도시연구원, 2007, pp. 295-319.
42. 이창기, “정부업무평가를 위한 성과지표개발방안,” 한국정책분석평가협회 학술대회 발표논문집, 2005, pp.5-29.
43. 이태진·김태완·정의철·최은영·임덕영·윤여선·우선희, 『청년 빈곤 해소를 위한 맞춤형 주거지원 정책방안』, 2016.
44. 장경석·최막중, “공급자와 수요자 보조 주거복지정책의 비용효과분석: 국민임대주택과

- 전세자금대출 프로그램을 중심으로,” 『국토계획』, 44권 1호, 대한국토·도시계획학회, 2009, pp. 113-124.
45. 정명원·오정석, “영구임대주택 입주민을 위한 주거만족도 평가지표 개발연구,” 『한국지적학회지』, 제34권 제1호, 한국지적학회, 2018, pp. 105-119.
  46. 정의철, “국민임대주택 입주자 편익추정 및 임대료 조정의 편익배분 효과,” 『주택연구』, 제14권 3호, 한국주택학회, 2006, pp. 5-27.
  47. 제갈돈·김주환·김홍률·이윤식, “성과관리를 위한 우리나라 평가지표체계의 개선방안에 관한 연구,” 『한국거버넌스학회보』, 제13권 제2호, 한국거버넌스학회, 2006, pp. 217-248.
  48. 제갈돈·제갈욱, “공공부문 성과측정의 유용성 제고를 위한 방안에 관한 연구,” 『정책분석평가학회보』, 제18권 제4호, 한국정책분석평가학회, 2008, pp. 239-266.
  49. 조장수·엄수원·양지영, “도시재생뉴딜사업 일반근린형의 성과지표 중요도에 관한 실증 연구,” 『부동산학보』, 제79권, 한국부동산학회, 2019, pp. 50-66.
  50. 진은애·이우중, “도시재생사업 유형별 성과지표 중요도 분석: 중심시가지형, 일반근린형, 주거지재생 및 우리동네살리기 재생사업을 중심으로,” 『한국생태환경건축학회 논문집』, 제18권 제6호, 한국생태환경건축학회, 2018, pp. 29-41.
  51. 진장익·이슬기·김재승·김정우, “공공임대주택의 지역적 특성이 거주자의 주거만족도에 미치는 영향: 다층모형(Multi-level Model)을 활용하여,” 『부동산 분석』, 제4권 제1호, 한국감정원, 2018, pp. 15-31.
  52. 최윤영·김지현·강수진, “이웃친밀감과 주택만족도가 우울감에 미치는 영향 연구,” 『대한부동산학회지』, 제37권, 대한부동산학회, 2019, pp. 149-168.
  53. 최은희·이종권·김수진, “국민임대주택 입주에 따른 주거개선효과: 주거비 부담 수준 비교를 중심으로,” 『주택연구』, 제19권 3호, 한국주택학회, 2011, pp. 123-147.
  54. 충남 건축도시과, 『충남 신혼부부 대상 행복주택 청약경쟁률(내부자료)』, 2019.
  55. 토지주택연구원, 『보금자리 임대주택 평가와 정책과제』, 2011.
  56. 한국일보, “서현지구 행복주택 놓고 주민간 갈등.. 성남시 봉합나서(보도자료),” 2019. 12.4.
  57. 홍종문·이주형, “국민임대주택 입지가 주변 아파트 가격에 미치는 영향 분석,” 『한국도시설계학회지』, 제7권 제3호, 한국도시설계학회, 2006, 제7권 제3호, pp. 23-32.
  58. LH 한국토지주택공사, 『LH 행복주택 연도별 입주자모집실적(내부자료)』, 2019.

59. LH 주거복지기획처 내부자료, 2019.
60. LH 총무고객처 고객지원부 내부자료, 2019.
61. News1 뉴스, “지난 해 행복주택 이자지원사업 집행률 60% 그쳐(보도자료)”, 2019. 6.9.
62. SH 서울주택공사, 『서울시 연간 행복주택 청약경쟁률(내부자료)』, 2019.
63. [www.i-sh.co.kr](http://www.i-sh.co.kr)
64. [www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)
65. [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)
66. [www.molit.go.kr/happyhouse](http://www.molit.go.kr/happyhouse)
67. [www.myhome.go.kr](http://www.myhome.go.kr)

- 
- 접수일 2020. 02. 15.
  - 심사일 2020. 02. 19.
  - 심사완료일 2020. 04. 02.

## 국문요약

### 행복주택 성과지표 개선방안에 대한 연구

본 연구에서는 국토교통부의 주요 사업인 행복주택사업의 성과지표의 적절성을 평가하고 문제점을 파악하여 지표의 개선안을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 연구방법으로 문헌연구와 FGI(Focus Group Interview)분석을 활용하였다. 연구결과와 정책과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 입주자 모집실적은 행복주택 공급량을 보여주는 성과지표이다. 그런데 현장 상황의 적절하게 피드백 되지 않은 채 과도한 공급목표량이 설정되는 경향이 있다. 기존 LH가 주도하는 대규모 공급보다는 지자체에서 지역 토지시장과 임대수요를 고려하여 필요한 곳에 필요한 수량만을 공급하는 스마트 전략이 요구되는 바, 현재 몰량 중심의 입주자 모집실적 지표와 함께 지역의 수요와 공급계층의 수요를 고려한 청약경쟁률과 입주율을 성과지표로 함께 고려할 것을 제안한다. 둘째, 질적 평가지표인 입주자 만족도에 대해 산출 근거가 공개되지 않아 신뢰성의 문제가 제기되었다. 향후 행복주택 입주자 전용 만족도 검사도구의 개발과 적용을 통해 행복주택사업이 청년층의 주거복지에 얼마나 기여했는가를 질적으로 측정하는 것이 필요하다. 셋째, 행복주택 임대료 결정과정과 사업특성을 고려할 때 주거비 절감률은 적절한 성과지표가 아니라고 판단된다. 이에 임시적으로 정책대상 계층의 임대료 지불능력을 고려하여 임대보증금 이차지원 집행률을 성과지표로 고려할 것을 제안하나 추후 적절한 주거의 질 향상과 주거비 부담저감의 상충적 특성을 고려한 적절한 지표의 개발이 필요할 것으로 보인다. 이외 지역적 수요에 맞는 행복주택이 지자체에 의하여 공급되고 관리될 수 있도록 용자기금의 증액과 입주자 선정기준의 다각적 검토가 필요하다.