

# 공공임대주택사업의 지속가능성 평가

---

2018. 10. 18

경기대학교 도시·교통공학과

김진유

# 목 차

---

- 지속가능성의 개념
- 사회경제적 지속가능성 평가
- 재무적 지속가능성 평가
- 지속가능성 제고 방안

# I. 지속가능성의 개념

---

## ● 지속가능성의 구성



## ● 사회적 지속가능성의 필요조건

---

### 공공임대 사업의 사회적 당위성

- ✓ 사회안전망으로서 서민주거안정에 꼭 필요한가?
- ✓ 주택시장안정효과가 있나?
- ✓ 사회적 통합 가능한가?

### 사회적 형평성

- ✓ 수직적(계층간) 형평성을 달성하고 있나? 가장 필요로 하는 계층에게 효과적으로 공급되는가?
- ✓ 수평적(계층내) 형평성을 달성하고 있나? 저소득계층에게 골고루 혜택이 돌아가는가?

## ● 경제적 지속가능성의 필요조건

---

### 국가경제적 측면의 B-C

- ✓ 공공임대주택은 경제적 순편익을 발생시키는가?
- ✓ 국민주거복지, 주거안정 편익이 재정투입비용을 증가하는가?
- ✓ 소득재분배효과는?

### 대안들에 대한 비교우위

- ✓ 민간지원공공임대, 주거급여 등에 비해 경제성 측면에서 우월한가?
- ✓ 주택의 절대부족이 아직 해결되지 않았으므로 공공임대재고의 확대가 여전히 필요한 것인가?

## ● 재무적 지속가능성의 필요조건

---

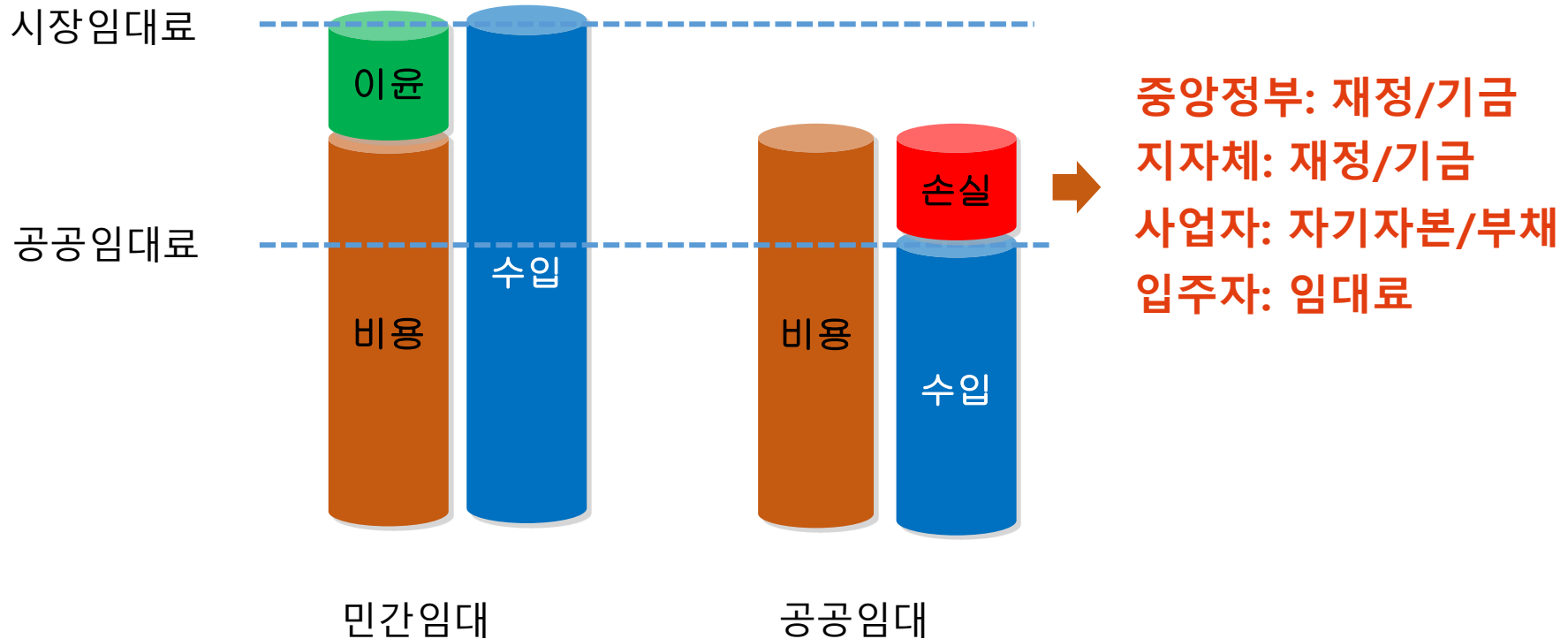
### 공공사업자의 재무성

- ✓ 교차보조 없이 공공임대 공급 및 운영이 가능한가?
- ✓ 임대사업의 독자적인 사업성 확보는 불가능한가?
- ✓ 사업자의 효율성을 높일 수 있는 비용절감방안은 없는가?

### 합리적인 임대료

- ✓ 현재 임대료체계는 적절한가? 대기자가 많은 상황에서 입주자에게 과도한 혜택이 돌아가고 있지는 않은가?
- ✓ 입주자 부담능력 내에서 재무적 손실을 최소화하기 위한 합리적 임대료체계를 가지고 있는가?

## ● 재무적 손실의 구조





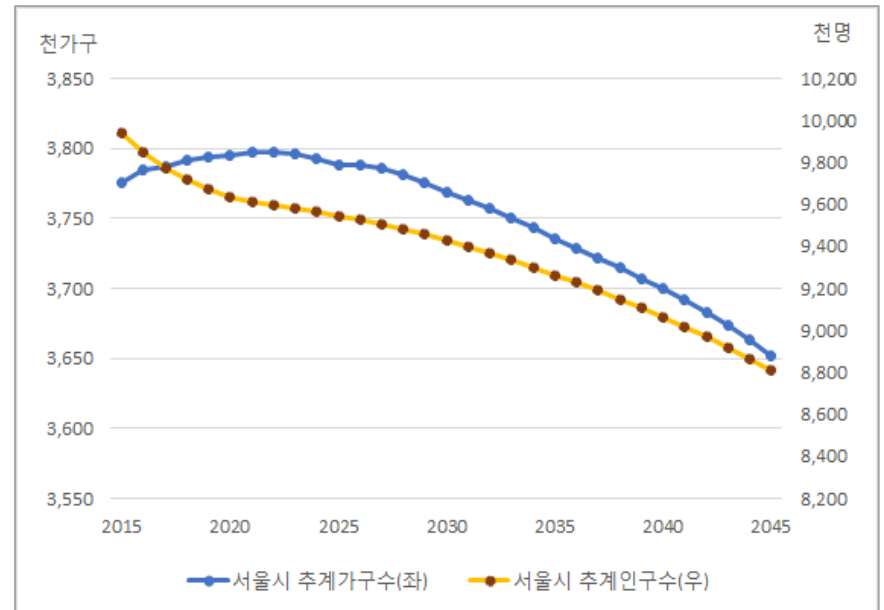
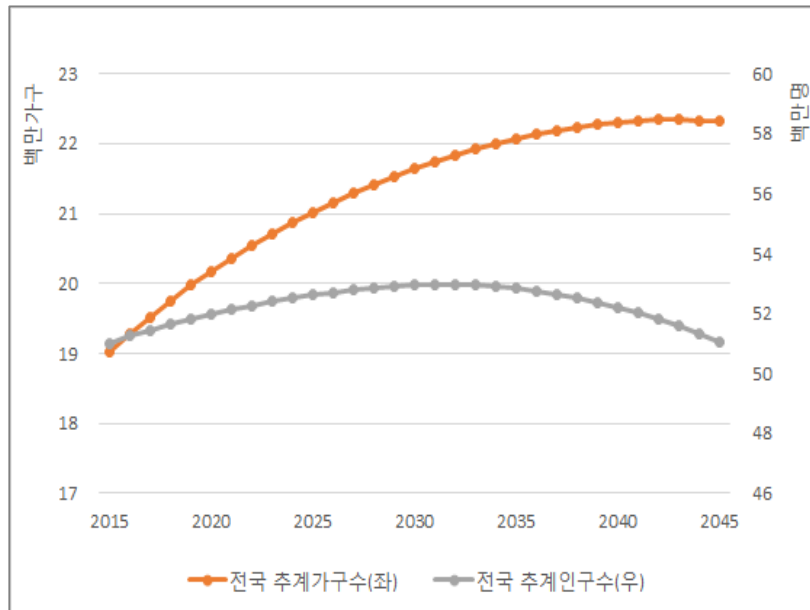
## II. 사회경제적 지속가능성 평가

---

## ● 인구 및 가구의 총량적 변화

✓ 인구와 가구의 추이는 전국과 서울이 다른 양상

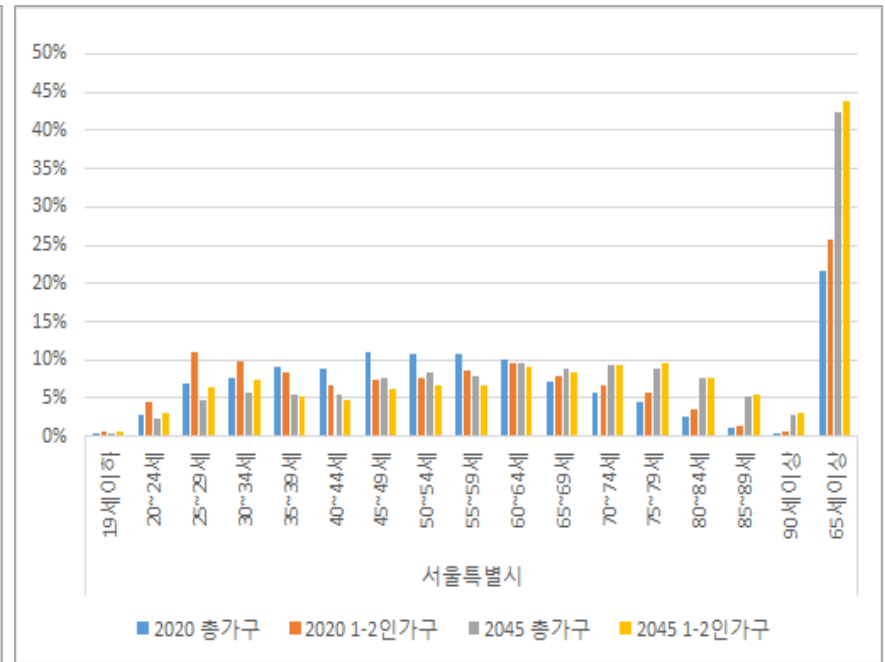
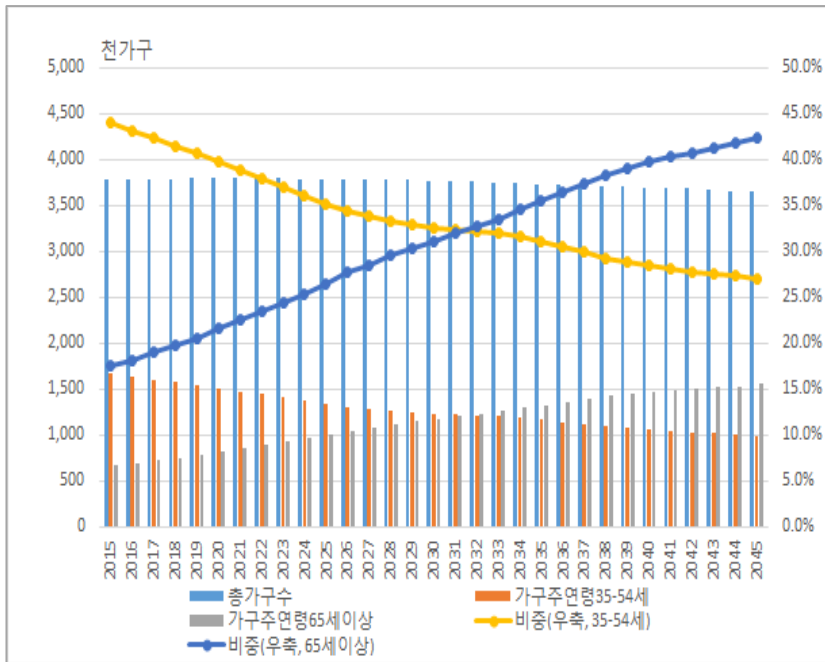
- 전국인구는 '31년 5,296만을 정점으로 감소, 서울시는 지속 감소하여 '45년 880만명
- 전국가구는 '43년까지는 지속 증가 2,234만가구 정점 ('16 전국 주택수 1,669만채)
- 서울은 '22년 380만 가구를 정점으로 감소 '45년 365만가구  
(서울의 '16년 주택수는 364.4만채, '17최저주거기준 미달가구 8.1% 약 30만가구)



자료 : 통계청 (인구 및 가구추계)

# ● 고령화 가속 및 고령1인가구 증가

- ✓ 서울의 경우, 총량적 감소 속에서도 공공지원대상 가구는 증가
  - 핵심주택수요계층(35~54세) 감소와 고령가구(65세 이상)의 증가

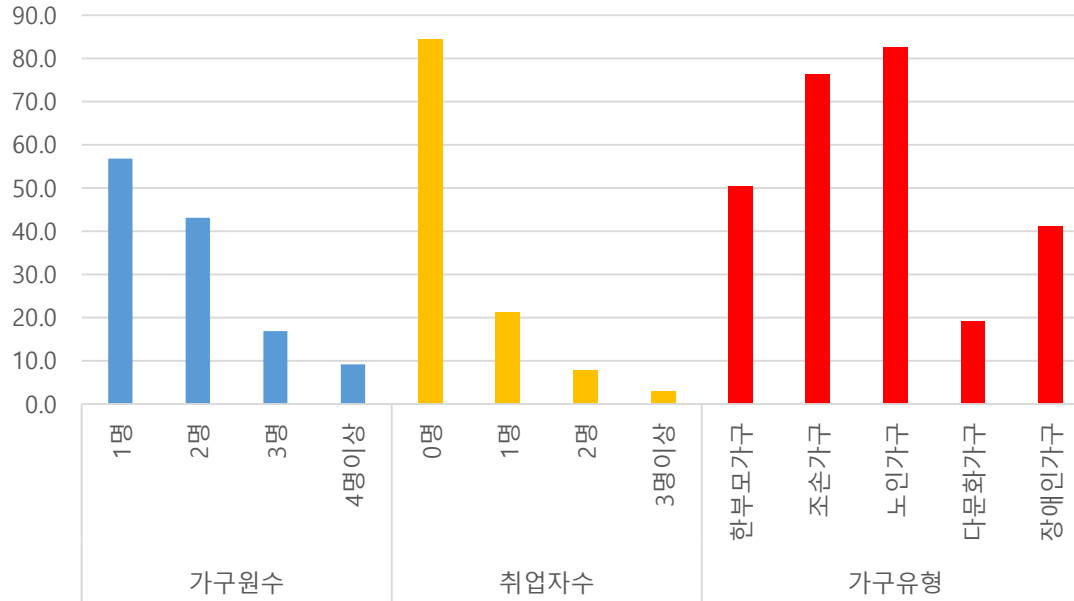


자료 : 통계청 (서울시 연령별 가구원수 별 가구 추계)

## ● 고령 1인 가구 빈곤율 심화

### ✓ 고령1인 가구 증가에 따른 빈곤가구 증가가 가속화될 전망

- 1인 가구 빈곤율은 56.8%, 고령가구 빈곤율은 82.5%
- 고령 1인 가구는 빈곤율이 매우 높을 것으로 추정
- '20-'45년 1인 고령가구는 전국 216.4만가구(연8.7만), 서울22.6만가구(연9천) 증가

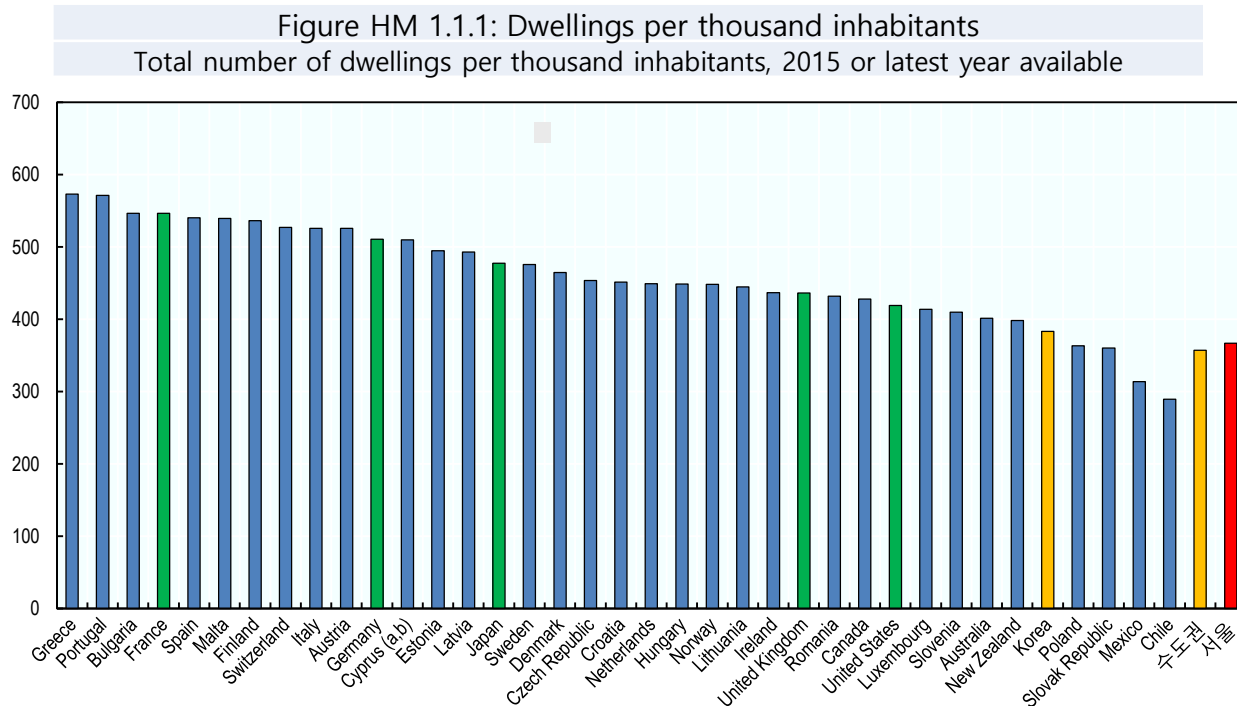


자료 : 통계청 (가계금융복지조사, 2016)

\*상대적 빈곤율: 전체 인구 중 균등화 처분가능소득의 중위소득 50%(빈곤선) 이하인 인구가 차지하는 비율

## ● 주택수 여전히 부족

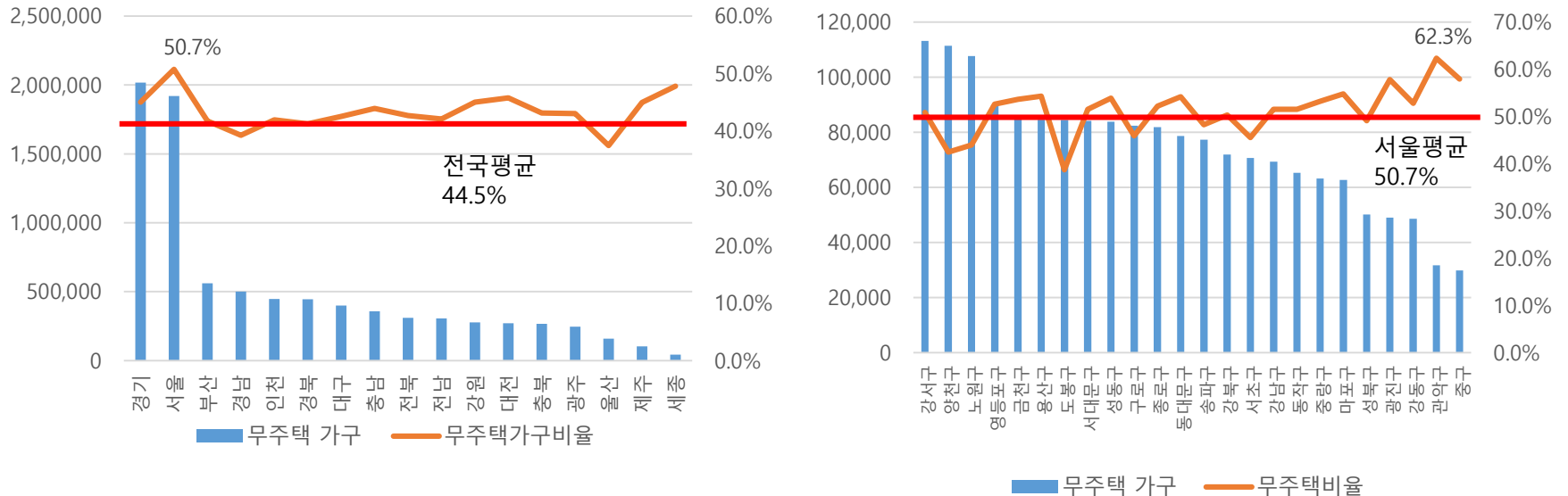
- ✓ 천인당 주택수 전국 383, 서울 367로서 주택의 절대부족 여전
  - 우리나라 천인당 주택수는 세계 33위 수준
  - 주택 보급률 100%는 불충분한 목표



자료 : OECD(<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>) & 통계청(천인당주택수 2015)

## ● 높은 무주택비율

- ✓ 무주택가구(2016)는 전국 862.4만가구(무주택가구비율 44.5%)
  - 서울의 무주택가구는 192만가구, 무주택비율은 50.7%로 전국최고
  - 서울 내에서는 강서, 양천, 노원구의 무주택가구가 10만 가구 이상
  - 무주택가구수와 비율은 반비례관계, 관악구가 62.3%로 25개 구중 최고

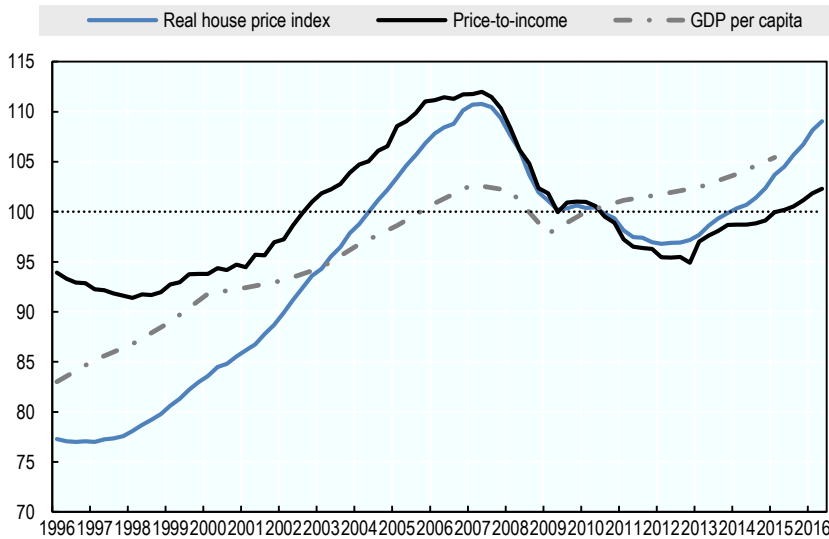


자료 : 통계청 (주택소유통계, 2016)

# ● 서울 주택가격 상승가능성

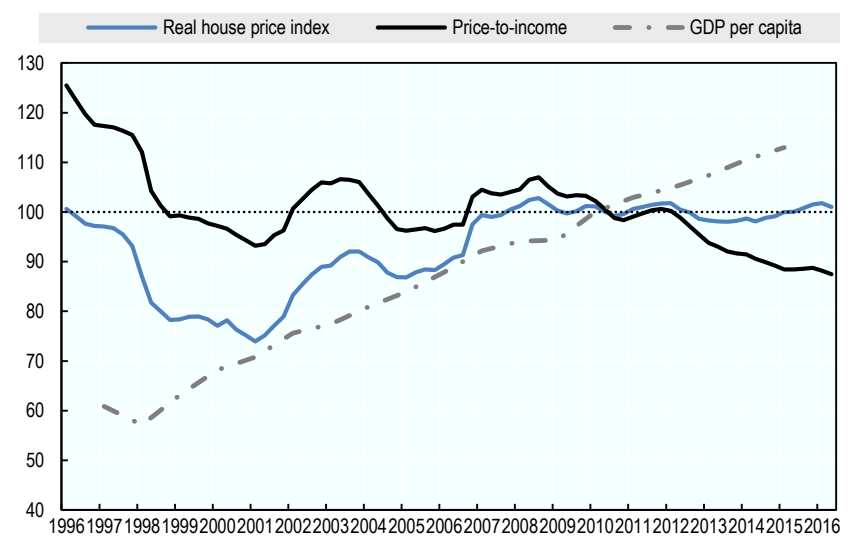
- ✓ OECD의 평균적 변화는 향후 우리나라 주택가격상승 전망
  - 평균적으로 1인당 GDP가 선행하면 주택가격과 PIR이 상승
  - 한국의 경우 1인당 GDP가 꾸준히 증가하고 있음에도 주택가격과 PIR이 안정
  - 이는 향후 주택가격과 PIR이 상승압력을 많이 받을 것임을 시사

Figure HM1.2.1. Development of house prices, OECD average, 1996-2016



Real house prices, price-to-income ratio and GDP per capita indexed to 2010

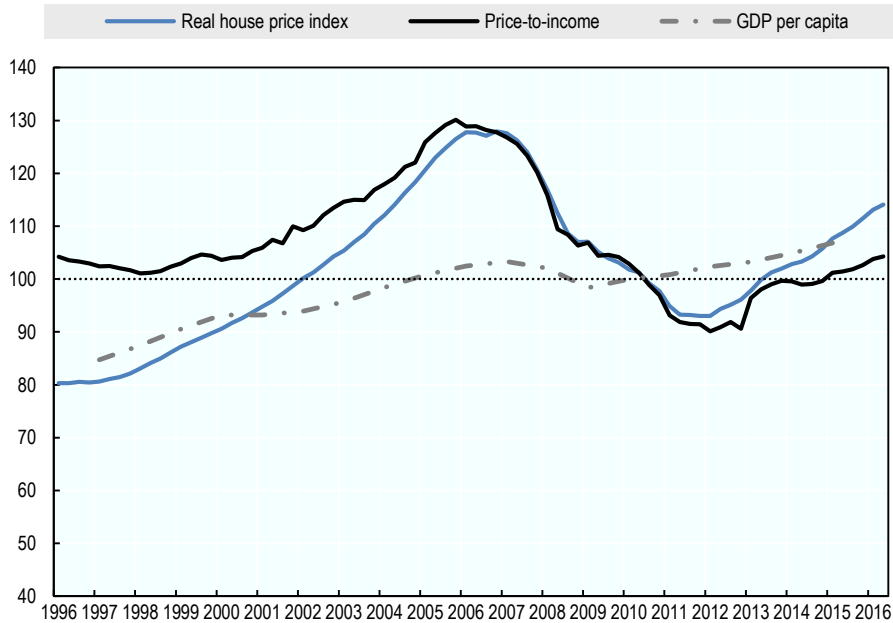
Figure HM1.2.1. Development of house prices, Korea, 1996-2016



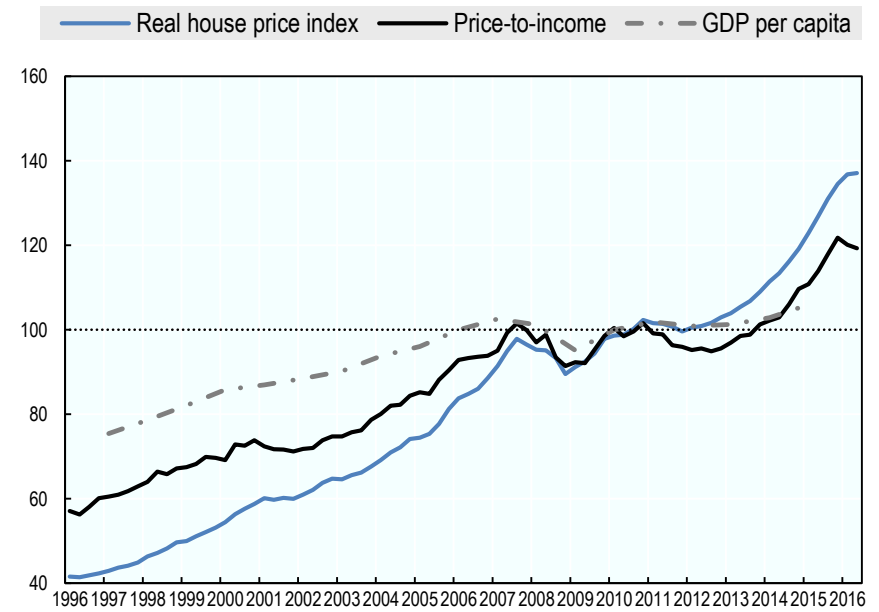
자료 : OECD(<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>)

# ● 참고

## 미국



## 스웨덴



자료 : OECD(<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>)



## ● 저소득층의 주택구입능력 악화

✓ 저소득층의 주택구입능력은 지속적 감소할 전망

- PIR은 전반적으로 악화추세, 서울은 전국의 2배 이상

- 특히 서울 1분위의 PIR은 15.2내지 30.5로 자력으로 주택구입 사실상 불가

5분위구분	전국			서울		
	1분위주택/ 1분위소득	평균주택/ 1분위소득	평균주택/ 평균소득	1분위주택/ 1분위소득	평균주택/ 1분위소득	평균주택/ 평균소득
2010	5.5	14.5	4.9	16	32.3	11
2011	6.5	15.3	5.2	15.6	31.1	10.5
2012	6.5	14.2	4.9	14.2	27.5	9.5
2013	6.3	13.8	4.9	13.3	25.6	9
2014	6.5	13.9	5	13	25.4	9.2
2015	6.6	14.5	5.3	13.5	26.2	9.6
2016	7.3	16.4	5.7	15.8	30.5	10.8
<b>2017</b>	<b>6.7</b>	<b>15.2</b>	<b>5.7</b>	<b>15.2</b>	<b>30.5</b>	<b>11.5</b>

자료 : 주택정보포털 하우스타(<http://housta.khug.or.kr>)

## ● 중앙정부의 공급확대정책 지속

- ✓ 2022년까지 공적 임대재고 200만호를 달성
  - 공적임대 매년 17만호 공급 (공공임대 13만호, 공공지원주택 4만호)
  - 이중 연간 10만호(60%)는 수도권에 공급할 계획
  - 최근 8.27, 9.13, 9.21대책에서도 수도권 30만호 추가공급
  - 서울 11곳 10,000호 공급

구 분	'08~'12	'13~'16	'17	공급 계획 (준공기준)						
				'18	'19	'20	'21	'22	합계	평균
합 계	연 9.1	연 10.8	12	13	13	13	13	13	65	13
	LH			10.1	9.9	11.1	10.8	11.4	53.3	10.7
건설형	연 6.2	연 6.1	7	7	7	7	7	7	35	7
매입형	연 1.4	연 1.2	1.6	2	2.5	2.5	3	3	13	2.6
임차형	연 1.5	연 3.4	3.4	4	3.5	3.5	3	3	17	3.4

자료 : 국토교통부 보도자료. '실수요 보호와 단기투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안' 2017. 8. 2.  
LH 2018 주거복지업무현황

## ● 서울시의 공공임대 확대정책

- ✓ 공공임대주택 공급은 향후 5년간 24만호를 공급하여 연평균 4.7만호
- ✓ 서울시 자체의 공급계획은 약 67,700호로서 전체 공공임대주택공급량의 58%수준
  - 기존 연평균 13,500호 공급, 최근 10년평균 9,425호 보다 4,000호 많은 수준
  - 이 가운데 건설형은 16,997호, 매입/전세/사회주택이 50,738호
  - 공공임대주택재고 순증 효과는 5년간 1.7만호에 그침

공급유형		'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	합계	연평균
총계		45,691	47,212	51,887	49,062	43,543	237,395	47,479
공공임 대주택	전체	21,953	23,212	27,387	24,062	20,543	117,157	23,431
	SH*	11,164	11,923	17,472	13,882	13,256	67,735	13,539
공공지원주택		23,738	24,000	24,500	25,000	23,000	120,238	24,048

※ 자료 : 서울시주택건축국. 업무보고(2018)

※ 공급기준 : 정부기준에 따라 공공임대주택(준공, 계약), 공공지원주택(부지확보)

\* SH공사 내부 공급계획

## ● 경제적 타당성 불명확

---

- ✓ 공공임대주택의 경제성 분석 사례는 매우 희소
- ✓ 최근 지방행정연구원의 사례는  $B/C = 0.5 \sim 0.6$ 
  - 수도권 00시 공공임대아파트 타당성조사 결과: 0.64
  - 00시 공공분양주택: 0.52
- ✓ 미국의 경우 공공주택의 생산효율성 (비용대비 가치)이 43%(Mayo 1986), 75%(Green and Malpezzi 2003)
- ✓ 계량화가 불가능한 사회적 편익을 고려하여 공공임대사업 경제성 평가
  - 서민주거안정을 통한 사회통합
  - 공공임대공급을 통한 지역 임대주택시장 안정
- ✓ 결론적으로 공공임대사업의 경제성은 계량적으로 평가하기가 곤란
- ✓ 사회적 당위성이 갖추어진다면, 정성적으로 경제성이 있는 것으로 볼 수 있음

## ● 사회경제적 지속가능성 평가 요약

---

### ✓ 공공임대주택공급의 사회적 타당성 확보

- 서울 및 대도시의 주택수는 여전히 부족
- 무주택비율이 높아 임대주택소요계층 다수
- 향후 주택구매력 악화될 가능성 농후
- 서민주거안정을 위하여 공공임대주택사업은 여전히 사회적수요 유발
- 사회적 수용성에 대해서는 개선이 필요

### ✓ 경제적 타당성 불명확

- 국가경제적 측면에서의 판단은 쉽지 않음
- 공공임대사업의 타당성조사의 결과들은 주로  $B/C < 1$
- 다만, 계량화가 불가능한 사회적 편익을 고려하여 공공임대사업 진행

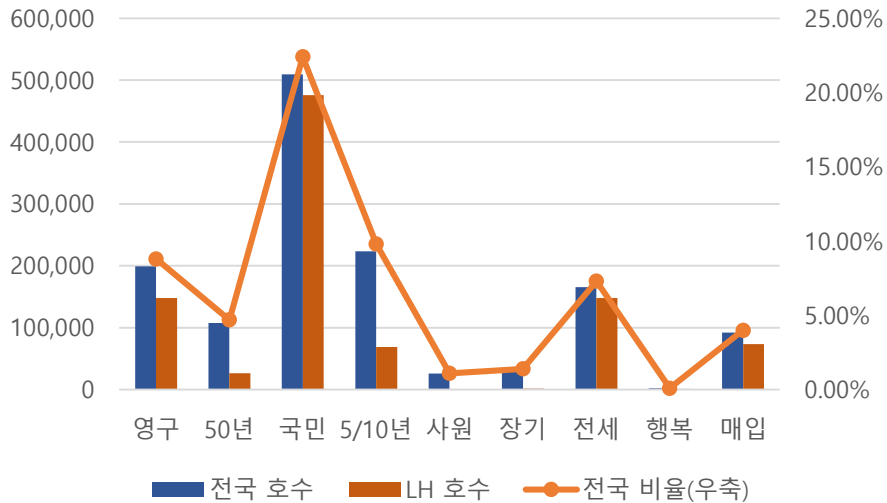
### III. 재무적 지속가능성 평가

---

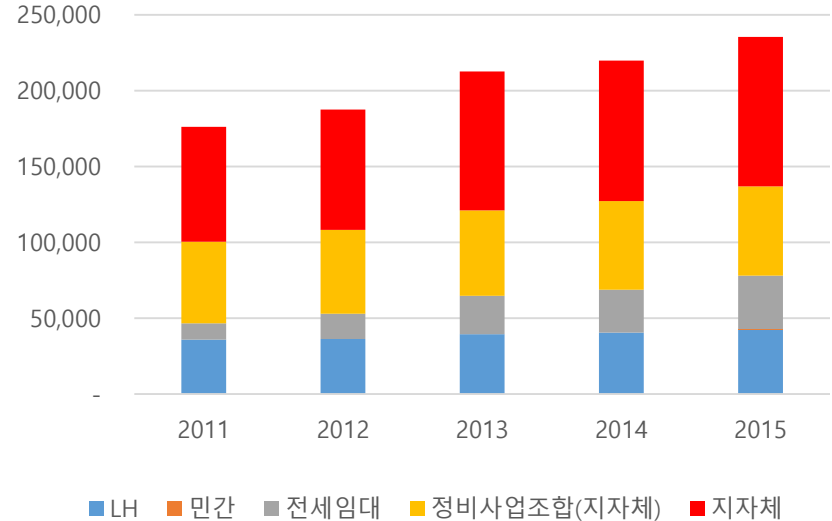
## ● 공공임대 공급 현황

- ✓ 2016년 전국 공공임대는 약 135.7만호, 서울은 25.2만호
  - LH는 94.5만호(전국 재고의 69.6%)
  - SH 17.7만호로 서울시 공공임대의 약 70% (LH는 서울시에 약 7.5만호 공급)
  - SH의 장기전세 및 건설형 임대주택공급 증가

<전국 임대유형별 재고>



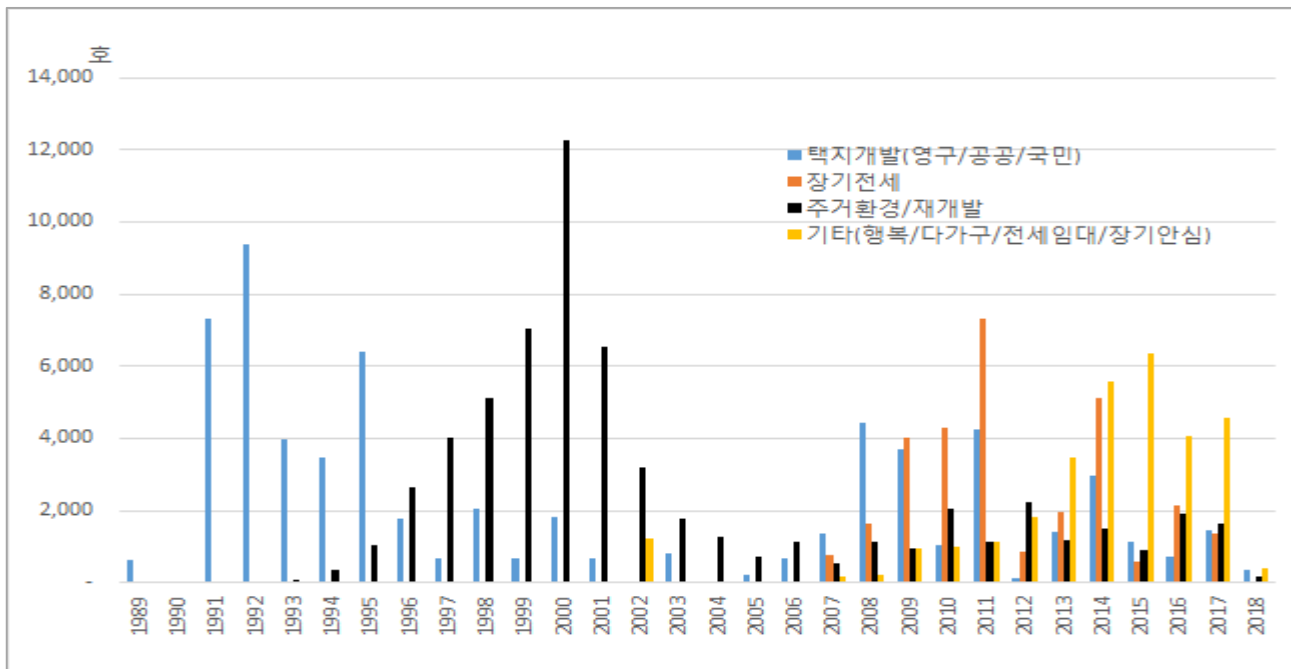
<서울시 임대주택현황>



자료 : 통계청 (임대주택통계, 2016), LH주거복지 업무현황(2018)

## ● 공기업의 공급현황

- ✓ LH공사는 주로 택지개발을 통해 공공임대 공급
  - 국민 50.5%, 영구/전세임대 각각 15.7%
- ✓ SH공사는 택지개발, 재개발 등을 주요 수단으로 공공임대 공급
  - 90년대 초 택지개발, 90년대말 2000년대초 재개발
  - 2000년대 후반 장기전세, 2010년대 다가구 전세임대 등



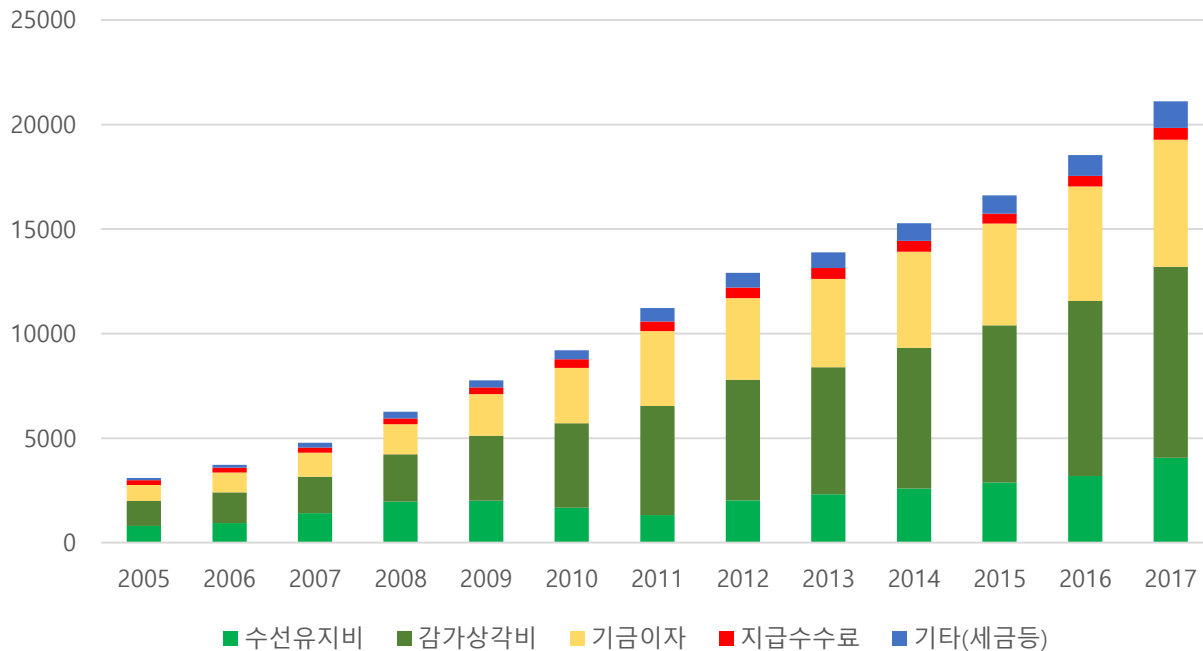
자료: SH공사 내부자료



## ● 참고: 공공임대비용의 구성

- ✓ 공공임대의 비용구성에 감가상각비와 기금이자가 가장 큰 비중
  - LH: 2017기준으로 총 임대비용(2.1조) 중 43%가 감가상각비(현금흐름 0) 차지
  - 기금이자 6천억(29%), 수선유지비 4천억(19%), 세금 등 1.8천억(9%)

<공공임대 비용의 구성 (억원)>



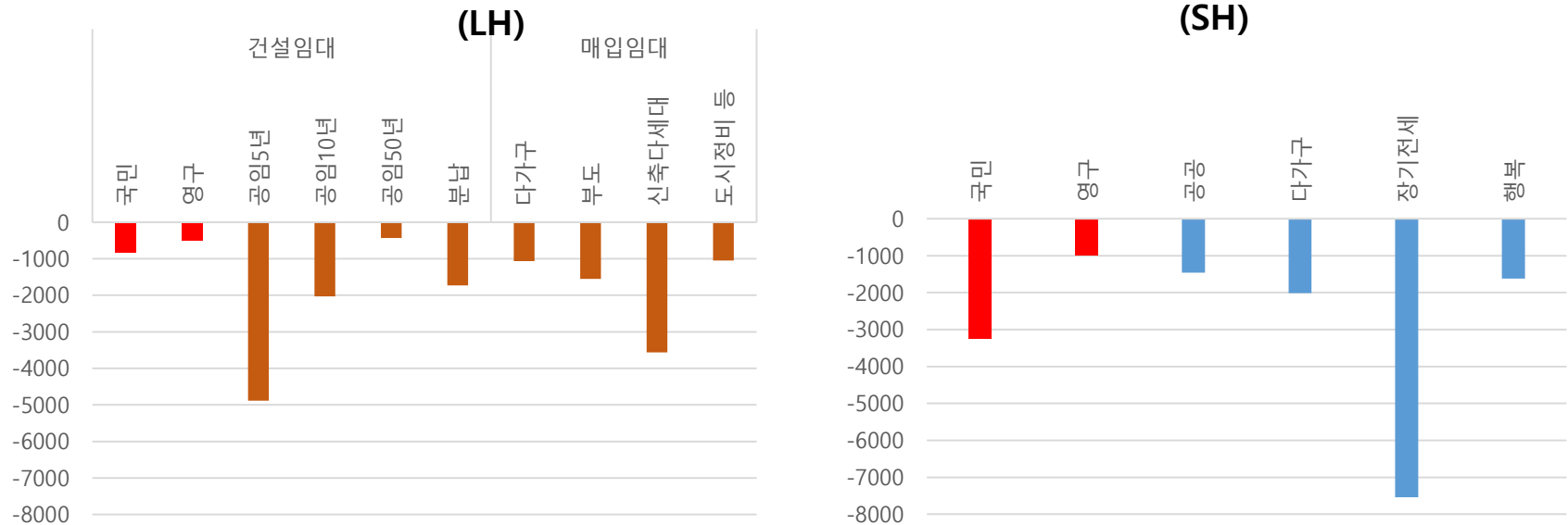
자료: LH, 「2018 주거복지 업무현황」

## ● 임대주택 운영손익

### ✓ 임대주택 호당 손실 확대추세 및 기관별 편차 발생

- LH: 5년공임 488, 10년공임 200, 국민 82, 영구 49만원 손실
- SH: 장기전세 607, 국민 410, 영구115만원 손실

<2016년 임대주택유형별 호당 손실 (천원)>



자료: LH, 「2018 주거복지 업무현황」 p26

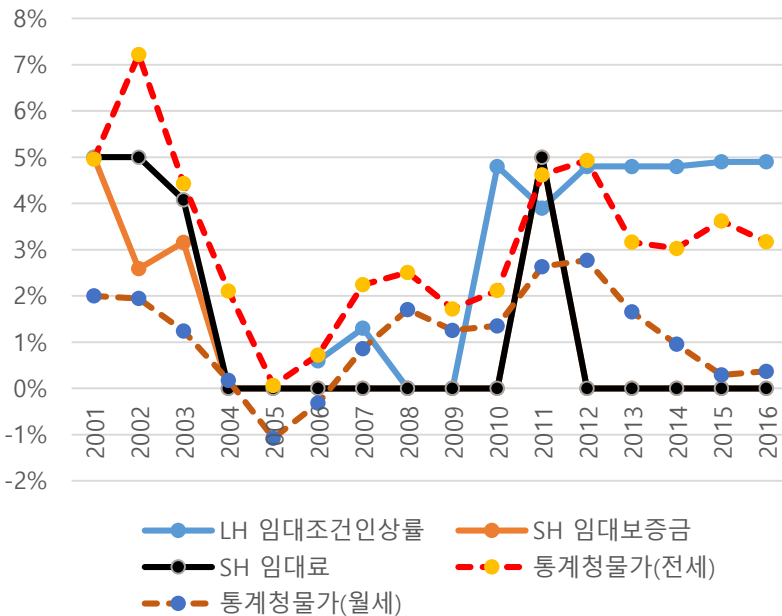
다산회계법인 분석(2018)

# ● 임대료 인상 추이

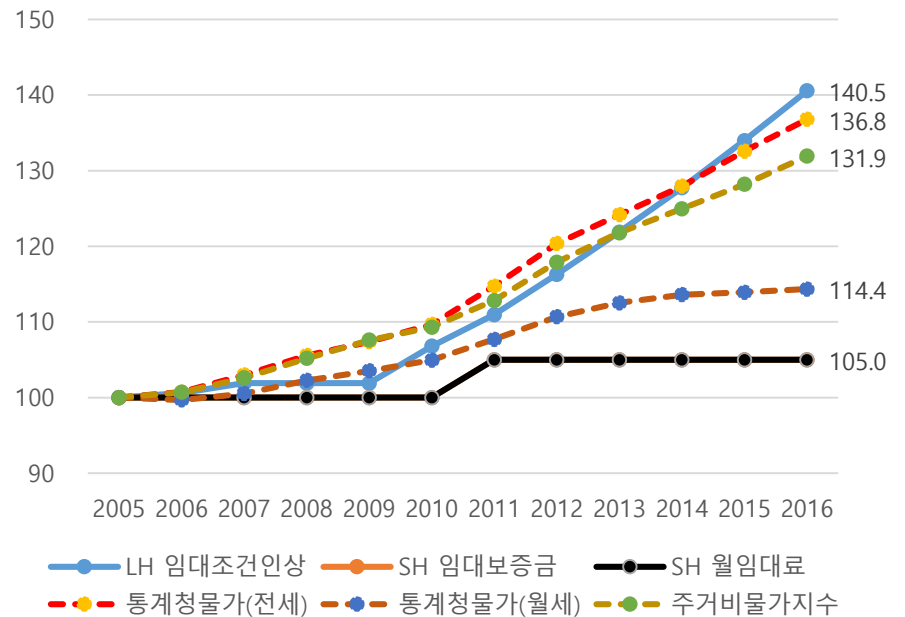
## ✓ 임대료 인상과 물가의 격차

- LH는 2010년 이후 임대조건 주거비물가와 유사한 수준 인상
- SH는 2011년 단 한차례 인상 후 임대료 동결

<임대료 인상율과 주거비 (%)>



<임대료지수 및 물가지수(2005년: 100)>

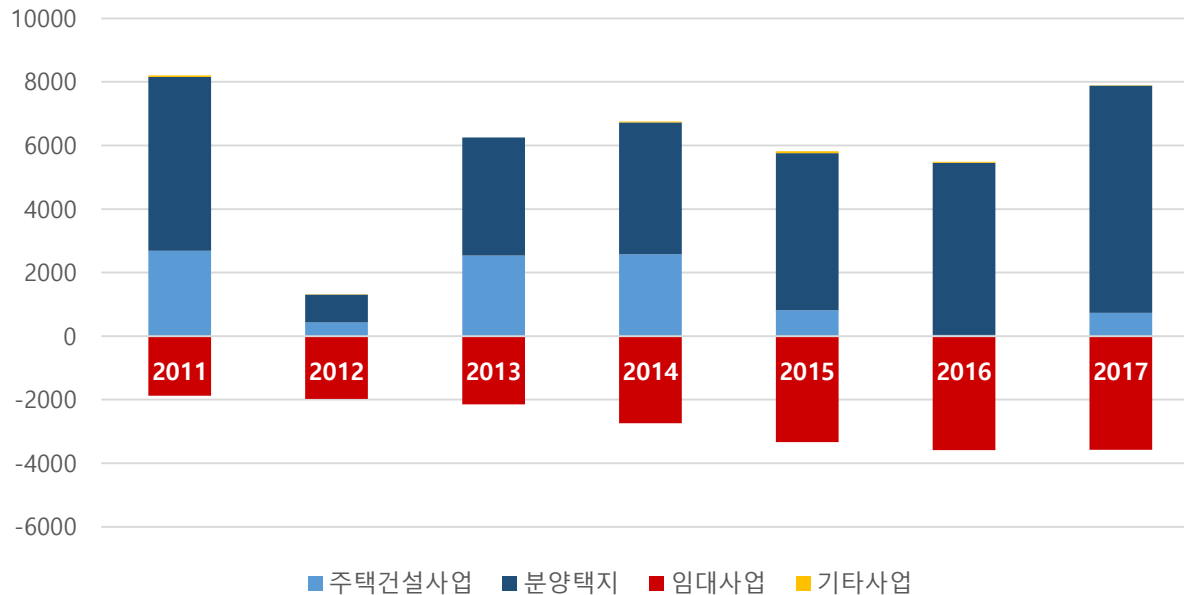


자료: LH, 「2018 주거복지 업무현황」 p54; 2017 SH공사 업무현황 & 통계청(물가)

## ● 교차보조 현황

- ✓ 공기업은 주로 택지분양을 통해 임대주택사업 교차보조를 실현
  - LH, SH는 택지분양 등 수익사업의 이익을 통해 임대사업 손실을 보전해옴
  - 2017년 LH의 임대영업손실은 8,454억원, 임대 외 사업은 4조 211억원
  - 2017년 SH 임대사업손실은 3,578억원, 타사업 이익은 7,891억원

<SH공사의 사업유형별 손익(매출액-매출원가)>

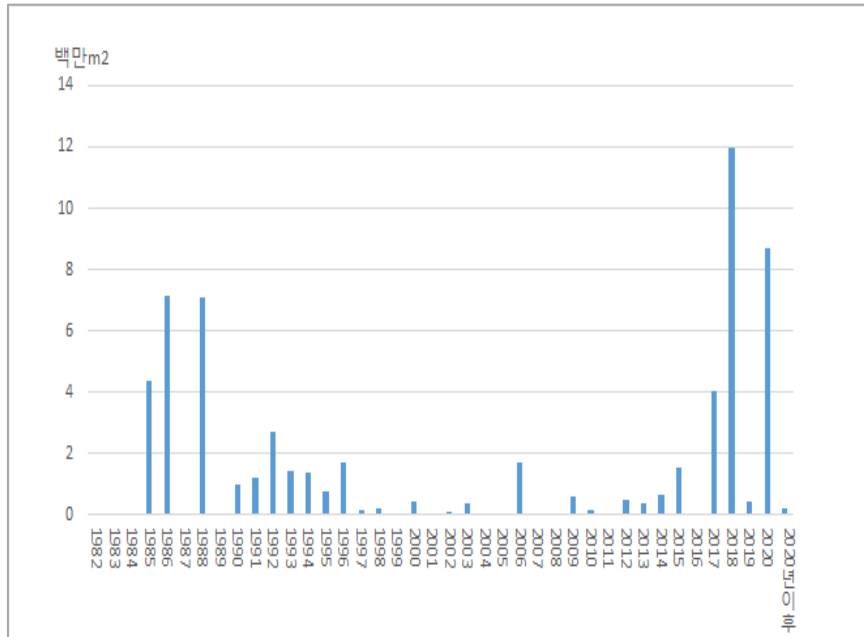


자료 : LH, 「2018 주거복지 업무현황」 p24; SH공사 홈페이지 (손익계산서)

## ● 교차보조의 한계 전망

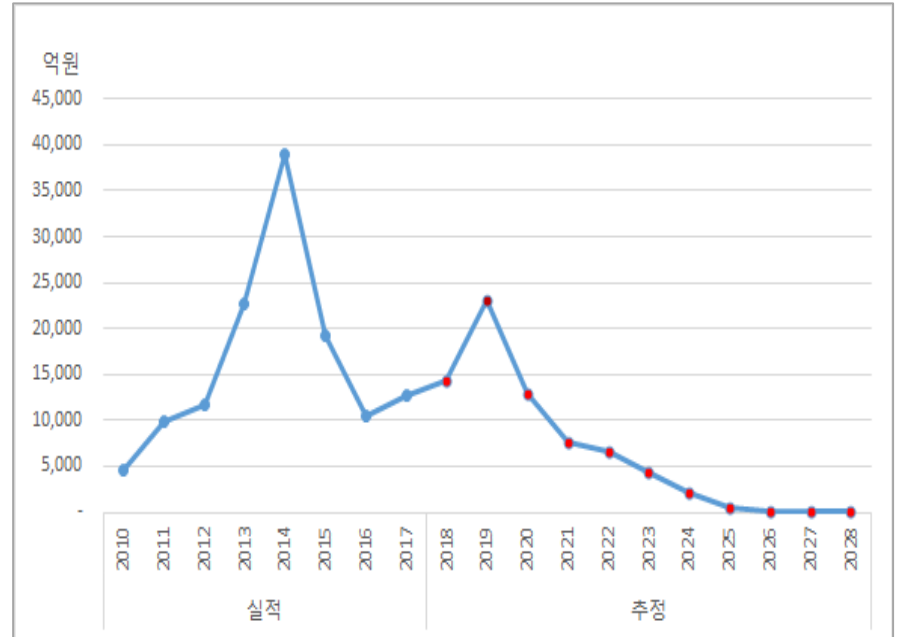
- ✓ 택지개발과 주택분양사업을 통한 교차보조는 한계에 봉착
  - 서울의 2020년 이후 준공예정인 택지는 230,527m<sup>2</sup>에 불과
  - 향후 서울의 신규택지개발 한계로 인해 교차보조 시스템 작동 불가

<서울택지개발 추이 (준공예정년도 기준)>



자료 : 택지정보시스템(<http://www.jigu.go.kr/map/map.do>)

<택지매각금 실적 및 추정>

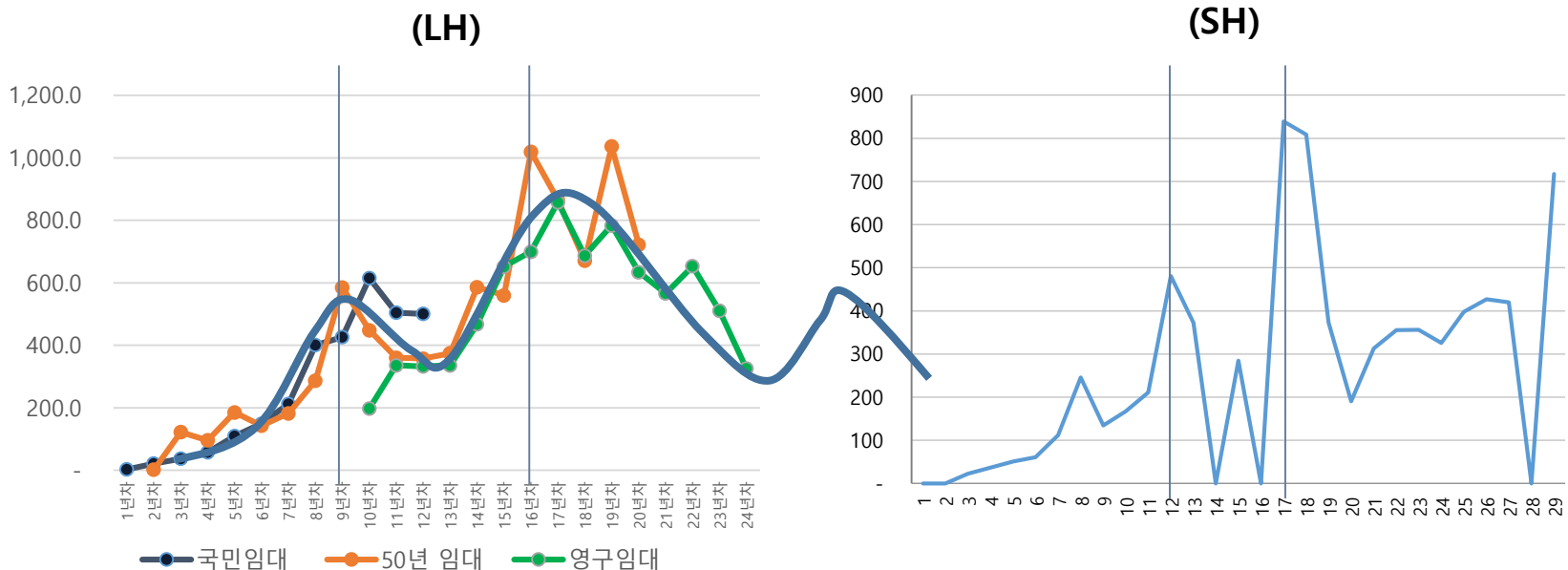


자료 : 2018 SH재무관리계획안

# ● 노후화에 따른 수선유지비 지속적 증가

- ✓ 임대주택 노후화에 따라 수선유지비 지속적 증가 전망
  - LH의 경우 9-10년차, 16-20년차에 수선유지비 급증
  - SH는 12년차와 17-18년차에 수선유지비 급증

<경과년수별 임대주택 호당 수선유지비(천원/호)>



자료 : 김진유(2015), ' 서민주거안정을 위한 지속가능한 공공임대 운영방안 '

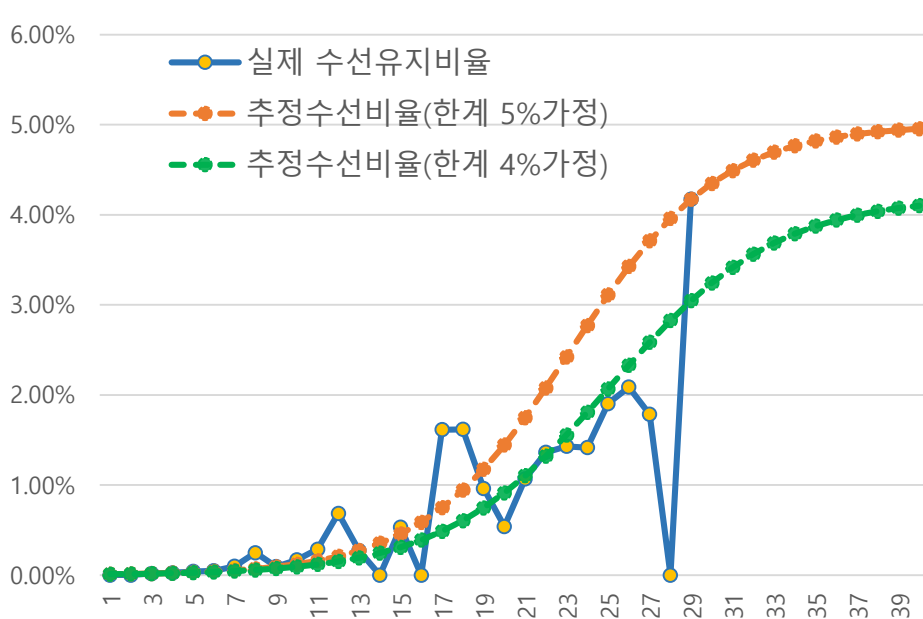
자료 : SH 내부자료 분석(다산회계법인, 2018)

# ● 수선유지비 전망

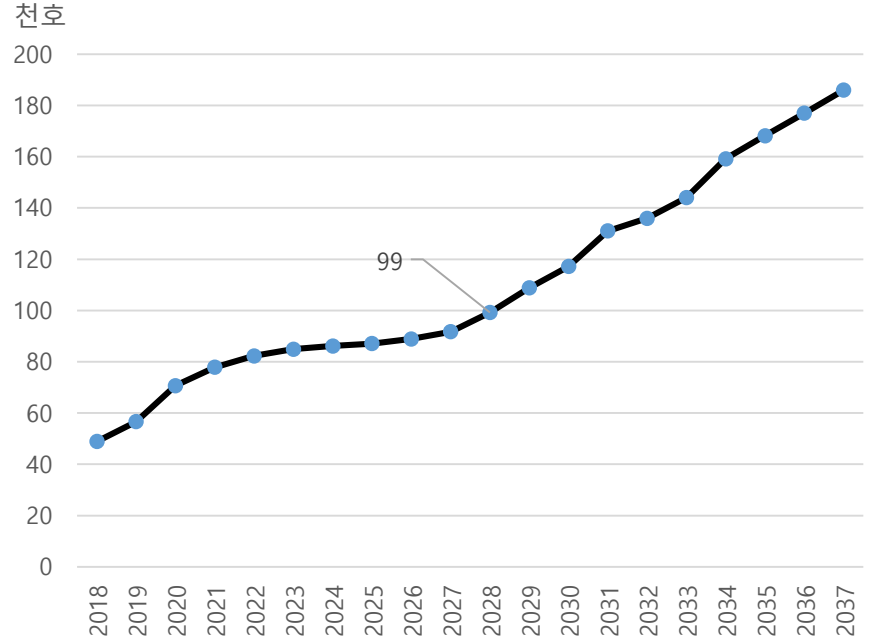
✓ 재고 임대주택의 노후화에 따라 수선유지비가 급증할 전망

- 로지스틱 곡선을 이용해 추정한 결과 30년이 경과하면 건축비의 4% 내외
- 현재 SH관리 재고를 그대로 유지할 경우, 20년 이상 임대주택재고가 현재 5만호에서 2029년에 10만호에 육박하면서 급격히 증가할 전망

<주택연령별 수선유지비율(서울시) 추이>



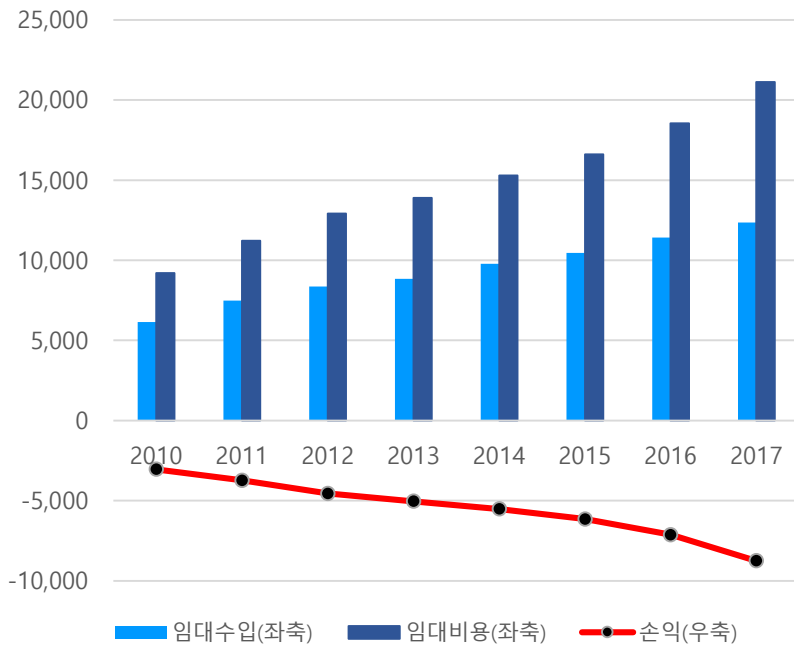
<서울시 연령 20년이상 공공임대주택 전망>



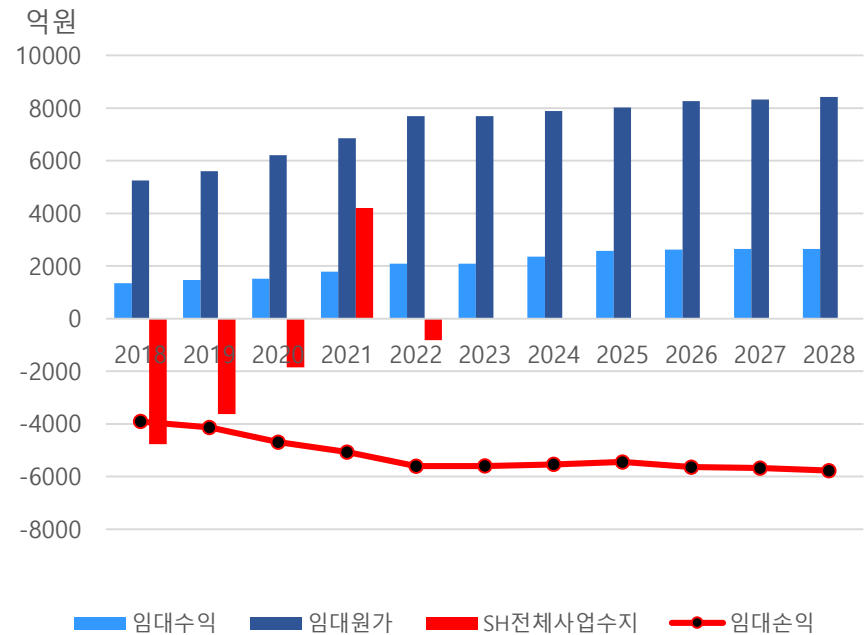
## ● 임대사업 손실과 공기업 재무

### ✓ 임대사업 손실로 인한 공기업 전체 사업수지 악화 전망

- LH는 현추세로 가면 연 1조원이 넘는 임대사업손실이 발생할 전망('17: 1.2-2.1=-0.9조)
- SH는 2022년부터 약 6,000억 임대손실 발생, 택지수입감소로 전체수지 마이너스 전망



자료: 2018 LH 주거복지업무현황



자료 : 2018 SH 재무관리계획안



## ● 재무적 지속가능성 평가 요약

---

### ✓ 공공임대주택공급의 재무적 지속가능성 악화 전망

- 향후 예년보다 더 많은 물량의 공공임대주택 공급이 불가피
- 임대주택재고 증가는 손실 확대 의미
- 교차보조의 주요 수단인 택지개발사업의 감소 전망
- 노후 공공임대재고의 증가전망으로 수선유지비 부담 증가
  
- 결론적으로 공공임대사업의 재무적 지속가능성은 매우 낮은 수준
- 특히, SH의 현재사업구조와 임대사업계획을 볼 때, 2022년 이후 재무적 지속가능성이 급격히 악화될 전망

## IV. 지속가능성 제고 방안

---

## ● 지속가능성 평가 요약

### 사회적 지속가능성은 높으나 재무적 지속가능성은 악화 전망

#### 사회경제적

- 인구 및 가구가 감소하는 가운데에도 저소득 고령층 증가
- 주택의 절대부족: 공공임대공급 여전히 필요
- 소득양극화와 향후 주택가격 상승가능성: 구매력의 약화
- 공공임대주택의 사회적 수요는 꾸준히 증가

#### 재무적

- 공공임대사업 전 유형에서 손실 발생
- 교차보조수단(택지개발 등)의 한계 봉착
- 재무적 지속가능성은 급격히 악화될 전망

## ● 재무적 지속가능성 제고 대안들

### 중앙정부

- ✓ 중앙재정지원 확대
- ✓ 기금융자 확대 및 이자율 인하

### 지방정부

- ✓ 지자체 재정지원 확대
- ✓ 합리적인 공공임대 규모 및 임대료 설정

### 공공사업자

- ✓ 임대사업 효율성(비용절감 등) 향상
- ✓ 임대시스템(대기자명부, 유형통합 등) 개선

### 입주자

- ✓ 임대료 합리화(최소 공급비용 & 지불능력)
- ✓ 적절한 임대순환(생애주기에 따른 이주)

## ● 정부의 지원확대 대안

---

### 중앙정부 재정 지원

- ✓ 현재 20~50%(평균30%) 50%이상 지원
- ✓ 기금융자의 일부를 재정지원 전환

### 기금이자 인하

- ✓ 공공임대 비용 중 기금이자 25~30%
- ✓ 현재 2.3~2.8%에서 2%이하로 인하  
(예, 프랑스 1.35%)

### 지방정부 재정 지원

- ✓ SH의 임대사업 서울시출자 확대  
(현재 약 1,500억 내외)
- ✓ 이자비용(임대원가의 15%) 지원

## ● 공공사업자의 지속가능성 제고 노력

### 임대사업 자체지속성 제고

- ✓ 단기: 총비용을 회수할 수 있는 임대료체계 (Cost Recovery Rent)
- ✓ 중장: 임대사업과 연계한 수익사업발굴 (예, 임대+상업시설 복합개발)
- ✓ 장기: 기존 노후임대부지의 개발 (예, 고밀개발, 복합개발, 이전공급)

### 형평성 및 효율성 제고

- ✓ 입주자와 대기자 사이의 형평성 제고 (현재, 영구임대 전국 2.4만, 서울 2천 대기)
- ✓ 일정 주기(예, 5년) 일제 재심사 도입
- ✓ 임대유형통합과 통합 대기자명부 도입 (수요맞춤형 임대공급을 통한 효율성 제고)

## ● 입주자 부담 합리성 제고

---

### 입주자부담 합리화

- ✓ 임대료 인상의 합리화 (주거비물가 연동)
- ✓ 입주자의 부담능력 범위 내 책정  
(예, RIR 30%이내 & 최저생계비 확보)

### 입주자 순환체계 도입

- ✓ 입주자 순환의 촉진  
(가구원 감소 -> 소형임대로 이주)
- ✓ 소득증가: 퇴거 또는 임대료 할증 현실화

## ● 최악의 경우 공공임대 매각 불가피

---

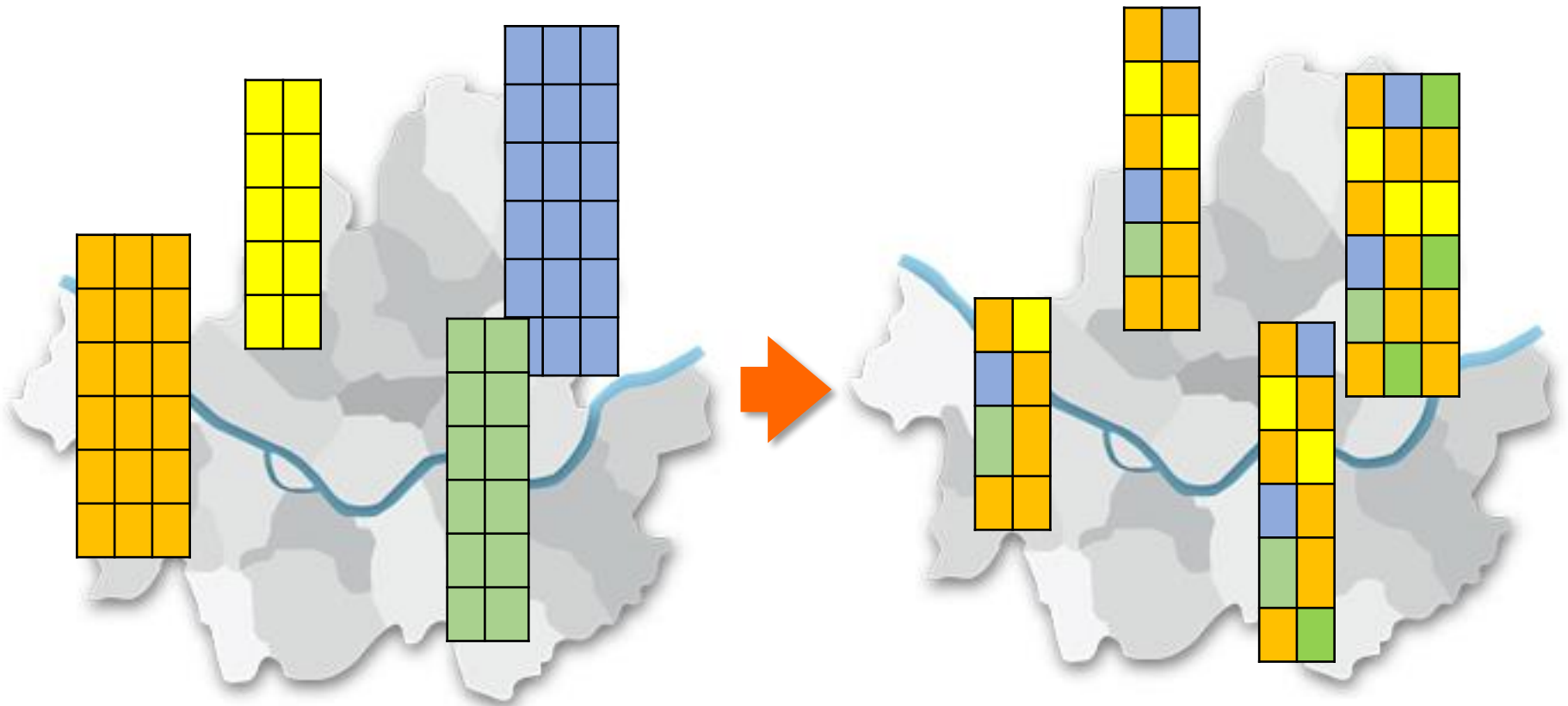
### 재무적 지속가능성이 크게 훼손될 경우, 매각 불가피

- 중앙 및 지방정부의 지원에도 불구하고 공공사업자의 지속가능성은 향후 10년 이내에 급속도로 악화할 전망
- 현 단계에서 지속가능성 확보를 위한 조치를 취하지 않을 경우 중장기적으로 일부 공공임대의 매각 불가피
- 이때는 매각을 통해 공공사업자의 재무건전성 확보 불가피
- 결국 재무적 지속가능성의 확보는 중장기적으로 안정적인 공공임대사업의 핵심과제



## 참고. 유형통합과 대기자명부

- ✓ 통합공공임대주택은 선택의 폭을 확대
- ✓ 거주수요나 직장 등의 이동에 따른 주거이동의 제약 완화



자료: 김진유(2017) '장기주택수요특성과 효율적 공급방안', 주택산업연구원 세미나(2017.10.17)

감사합니다.

