



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공공기관 통합이 통합기관  
임대주택 공급에 미치는 영향  
- 한국토지주택공사 사례를 중심으로 -

2020년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

송충섭

## 국문초록

본 연구는 舊 토지공사와 舊 주택공사가 통합하여 설립된 한국 토지주택공사의 임대주택 공급이 통합전후에 어떻게 변화하였는지 실증분석을 통해 검증하는 것이다. 통합 전 양 기관이 택지개발을 경쟁적으로 실시하는 등 과당경쟁을 하는 과정에서 조직 및 인력을 확대하여 공공부문 비대화 및 수도권난개발을 초래하는 등 비효율이 발생함에 따라 이를 제거하기 위해 양 공사의 통합기관인 한국 토지주택공사가 설립되었다. 공공기관은 공공성 뿐만 아니라 기업성을 가지고 있는데 통합과정에서 공공성 특히 임대주택 기능에는 어떠한 영향을 받았는지 검증이 필요하게 되었으며 이를 위해 조직통합, 임대주택 특성 등에 대한 이론 및 선행연구들을 검토하고 임대주택 공급물량에 대한 이중차분법을 통해 정책효과를 분석하였다.

분석결과 종속변수로 설정한 국민임대 및 전체임대주택은 공급량이 감소하였으며, 수도권과 비수도권의 임대주택 공급량을 살펴 보았을 때 비수도권에서의 감소가 확인되었다. 이와 같은 결과는 향후 공공조직 통합에 있어서 공공성 확보를 위해 정부차원의 다양한 지원 및 정책이 필요함을 함의하고 있으며 특히 임대주택의 경우 충분한 기금 및 재정지원 등을 통해 공공기관이 공익성을 지속적으로 유지할 수 있도록 지원책이 필요함을 의미한다.

**주요어** : 조직통합, 공공성, 임대주택, 이중차분법

**학 번** : 2019-20563

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	3
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 분석 .....	4
제 1 절 이론적 배경 .....	4
1. 조직통합 .....	4
2. 공공성 .....	8
제 2 절 임대주택 개념 .....	10
1. 임대주택 도입배경 .....	10
2. 임대주택 필요성 .....	11
3. 임대주택 기능 .....	12
4. 임대주택 유형 .....	13
5. 임대주택 수익성 .....	20
제 3 절 선행연구 검토 .....	23
1. 공공기관 통합에 대한 연구 .....	23
2. 한국토지주택공사 통합에 대한 연구 .....	25
3. 임대주택에 관한 연구 .....	26
제 3 장 연구문제 및 연구방법 .....	28
제 1 절 연구문제 .....	28
제 2 절 연구의 분석틀 .....	31
제 3 절 변수의 정의 .....	34
제 4 절 자료수집 및 분석방법 .....	38

제 4 장 분석결과 .....	40
제 1 절 분석자료 .....	40
제 2 절 기초통계량 .....	41
제 3 절 분석결과 .....	43
제 5 장 결 론 .....	55
제 1 절 연구의 요약 .....	55
제 2 절 시사점 .....	57
제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제 .....	59
참고문헌 .....	60
Abstract .....	63

## 표 목차

[표 2-1] 공공부문과 민간부문의 통합비교 .....	6
[표 2-2] 공공성의 정의 및 주요 선행연구 .....	9
[표 2-3] 임대주택의 차이점 .....	15
[표 2-4] 임대주택의 유형 .....	16
[표 2-5] 공공임대주택 유형별 특징 .....	17
[표 2-6] 소득분위 주요내용 .....	18
[표 2-7] 통합공사 재무현황 .....	21
[표 2-8] 통합공사 손익현황 .....	21
[표 2-9] 통합공사 임대주택 관련 손익현황 .....	22
[표 3-1] 이중차분 설계 .....	31
[표 3-2] 실험설계 구성 .....	32
[표 3-3] 국민임대 특성 .....	34
[표 3-4] 10년임대 특성 .....	35
[표 3-5] 5년임대 특성 .....	35
[표 3-6] 변수의 정의 및 특성 .....	37
[표 3-7] 데이터 형식 .....	38
[표 4-1] 기초 통계량 .....	42
[표 4-2] 국민임대 통계분석 .....	44
[표 4-3] 공공임대 통계분석 .....	45
[표 4-4] 임대주택 통계분석 .....	47
[표 4-5] 지역별 국민임대 통계분석 .....	48
[표 4-6] 지역별 공공임대 통계분석 .....	50
[표 4-7] 지역별 임대주택 통계분석 .....	52

## 그림 목차

[그림 2-1] 임대주택 도입 역사 .....	10
[그림 2-2] 자가점유가구 및 자가점유율 추이 .....	11
[그림 2-3] 임대주택의 유형 .....	13
[그림 2-4] 주택관련 법령체계 .....	14
[그림 2-5] 공공주택특별법 체계 .....	14
[그림 2-6] 유형별 주택공급 체계 .....	19
[그림 2-7] 통합공사 자산 및 부채현황 .....	22
[그림 4-1] 국민임대 공급량 .....	44
[그림 4-2] 공공임대 공급량 .....	46
[그림 4-3] 임대주택 공급량 .....	47
[그림 4-4] 권역별 국민임대 공급량 .....	49
[그림 4-5] 권역별 공공임대 공급량 .....	51
[그림 4-6] 권역별 임대주택 공급량 .....	53

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

한국토지주택공사가 통합한 지 2020년이면 10주년이 된다. 2008년 8월 이명박 정부에서는 공기업 선진화 계획에 따라 舊 토지공사와 舊 주택공사의 통합을 발표하였으며, 2009년 4월 통합법이 국회에서 통과됨에 따라 2009년 5월 설립위원회가 구성되어 기능조정, 조직설계, 정원감축, 재무분석 등의 통합작업이 본격 추진되었으며 마침내 2009년 10월 1일 통합 공사가 출범하게 되었다.(기획재정부, 2011)

최초 양 기관이 설립될 당시 舊 토지공사는 택지개발을 주로 담당하였으며, 舊 주택공사는 서민주거 안정을 위해 저렴한 아파트 분양 및 임대주택 공급을 주된 업무영역으로 하였다. 그러나 1980년대 이후 급격한 도시화 및 인구집중으로 인해 수도권 지역의 주택부족 현상이 심각해 졌으며, 이로 인한 집값 폭등은 서민주거안정을 심각하게 위협하는 등 여러 가지 사회문제를 야기하였다. 이에 정부는 주택부족 문제를 해소하기 위해 양 기관에 택지개발기능 중복을 허용하기에 이르렀다. 이후 양 기관은 경쟁적 신도시 건설, 택지개발 및 PF사업 추진 등 과당경쟁을 하였으며 이로 인해 사업수행 인력 및 조직 확대 등 공공부문 비대화를 초래하고 수익성이 높은 지역에서의 개발경쟁으로 수도권 등 대도시의 난개발과 인구집중을 더욱 초래하는 등 부작용이 심각한 상황에 이르렀다.

이에 정부에서는 국가 경쟁력 강화를 위해 택지개발기능은 토지공사로, 주택건설은 주택공사로 일원화하는 기능조정 하는 방안과 양 기관을 통합하여 기능중복을 없애는 방법 중 어느 것을 택할 것인가 심각하게 고민하였다. 결국에는 택지개발이 양 공사의 매출액에서 차지하는 비중



이 상당하여 어느 한쪽으로 택지개발 기능을 일원화할 경우 상대기관은 존립이 곤란하거나 기능의 대폭 축소가 불가피하게 된다는 점을 감안하고 택지개발과 주택건설이 함께 수행될 때 효율성이 증대된다는 점 등을 고려하여 정부는 기능조정 대신 양 기관의 통합을 추진하게 되었다.

통합 후 10년이 지난 현재 출범 초기 나뉘어있던 노조까지 통합되는 등 통합에 따른 혼란이 상당부분 정리되고 조직이 안정화됨에 따라 양 기관의 통합의 효과가 어떠한지 검증이 필요해졌다. 특히 효율성 강화를 목적으로 행해진 공공기관 통합에서 통합 후 공공성(임대주택)은 어떤 영향을 받았는가에 대한 연구가 필요한 시점이 되었다. 한국토지주택공사의 공공성 중에서 임대주택 건설 및 공급기능은 저소득 계층의 주거안정을 위해 舊 주택공사에서 수행하던 핵심 업무 중 하나였다.

그간 국내외 공공기관 통합에 관한 연구를 살펴보면 그 수가 많지 않을 뿐 아니라 대다수의 연구는 통합에 따른 조직몰입, 조직만족 등 조직 및 인사 측면에서 이루어지거나 재무적 효과 등 재무적 성과에 대한 연구가 주를 이루고 있다.

하지만 공기업은 수익성과 함께 공공성 달성도 중요한 임무이며 공공성을 달성할 수 없는 조직 및 공공기관에는 재정 및 기금지원 등 지원책이 필요하다. 이런 지원정책에도 불구하고 통합에 따른 부정적 효과가 지대하여 국가경제에 악영향을 미칠 경우 정부는 추가적인 혁신방안, 즉 기능조정, 민영화 등 추가적인 정책추진이 필요하므로 한국토지주택공사의 통합으로 공공기능은 어떠한 변화를 해왔는지 연구하는 것은 중요한 일이라 하겠다.

본 연구에서는 한국토지주택공사의 다양한 공공성 중 서민주거안정을 위해 공급하고 있는 임대주택 공급기능에 한정하여 분석하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 한국토지공사와 대한주택공사 및 이 두 기관의 통합기관인 한국토지주택공사를 대상으로 한다. 2009년 10월 통합 이후 공공성이 어떻게 변화하였는지 확인하기 위한 공공성 지표로는 2007년 1월부터 2019년 12월까지 임대주택 공급물량을 분석한다. 임대주택의 유형은 여러 가지가 있으나 우리나라 임대주택 정책의 핵심인 국민임대주택과 공공임대주택을 중심으로 살펴보고자 한다. 상기 임대주택은 건축법 제11조 및 제14조의 건축허가 및 신고대상 주택이거나 주택법 제15조의 주택건설사업 승인대상 주택으로서 국토교통부 주택토지실에서 통계를 작성하여 공포하고 있다.

분석방법으로는 부동산 경기, 정부정책 변화 등의 외부적 요인효과를 차단하기 위해 지자체(지방공사 포함)와의 통합 이후 공급물량을 비교 분석하는 이중차분법을 실시하여 분석한다. 이중차분법은 정책의 시행 전후의 데이터를 사용하여 실험집단과 통제집단의 시점 간 결과변수 값의 차이를 다시 차분함으로써 관측되지 않은 선택편의(Selection Bias)를 통제할 수 있다. 이는 일종의 준실험 연구모형으로 일정한 시점, 지역에 대해 미치는 정책의 효과를 분석할 수 있는 기법이다.

본 연구는 통합에 따른 공공성 변화를 살펴보기로 조직통합 및 공공성에 대한 이론을 살펴보고 한국토지주택공사의 대표적 공공업무인 임대주택제도 전반에 대해 살펴보고자 한다. 이론적 배경과 함께 조직통합, 공공성 및 임대주택정책 등과 관련된 선행논문을 살펴보고 이후 임대주택에 대한 공급량 변화를 통해 통합에 따른 공공기능이 강화되었는지 통계분석을 통해 확인해 보는 작업을 실시한다.

## 제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 분석

### 제 1 절 이론적 배경

#### 1. 조직통합

##### (1) 조직통합 개념 및 목적

통합이란 개인이 규범, 가치, 신념 등을 공유함으로써 사회집단이나 집합체에 대한 소속감을 경험하게 되는 정도를 말한다(네이버 사회학 사전). 형식적으로 조직통합을 정의하면 기존의 2개 이상 떨어져 있던 조직을 합하여 하나의 조직으로 합치는 것으로 정의할 수 있으며 이는 합병의 국어학적 정의와 유사하다. 로렌스와 로쉬(Lawrence & Lorsch, 1967)은 조직통합을 “조직이 목표를 달성하기 위해 다양한 하위체계들의 노력 등을 통합하는 과정”이라고 설명하였다.

조직통합의 실질적인 내용 중심으로 정의하면 ‘서로 다른 환경에서 조직생활을 해온 두 집단을 하나의 집단으로 만들어 가는 과정’(최운열·황재학, 2005; 이행준, 2014), ‘조직결합을 위한 문화, 조직구조와 시스템, 기능적 활동영역에 있어서 변화를 가져오는 것’(Pablo, 1994; 이행준, 2014)으로 정의할 수 있다.

‘조직통합’은 조직이 달성하고자 하는 목표를 효과적이면서 효율적으로 달성하기 위해 추구하는 전략적 행동이다. 조직통합의 내용에 관한 연구 사례를 살펴보면 Kaufman(1976)은 정부조직에 대한 변화를 연구하였으며, 1973년 10개 행정부서와 대통령 직속기관을 대상으로 조직변화

를 연구한 결과 그 유형을 신설(birth), 유지(survival), 폐지(death) 등 세 가지로 범주화하였다. 그리고 Peters(1994)는 Kaufman의 유형에서 내부적으로 발생하는 변화를 의미하는 계승(succession)을 추가하여 유형을 완성하였다.

최근 연구에서는 조직통합 이후 조직융합관리의 중요성이 증대하고 있는데 이 연구에서는 PMI(Post Merger Integration) 용어가 자주 활용되고 있다. PMI는 조직통합과정을 말하는 것으로 합병 후 조직내 잔재하는 이질적 요소들을 통일해 나가는 활동을 지칭하는 것이다.(문철우, 2007)

공공부문의 통합과 사기업에서의 합병에는 여러 가지 차이점이 존재한다. 공공기관의 상품의 수혜주체는 국민이고, 가격결정 등은 공공기관의 공익적 특성으로 여러 가지 제한을 받게 된다(박영선, 2011). 이에 따라 공공기관의 조직통합은 국민이익을 명분으로 행해지는 것이 대부분이다. 한국행정학회(2008)에 따르면 공공부문과 민간부문의 합병의 차이점을 설명하고 있는데 양 부분의 차이점으로 첫째, 공공부문 통합은 부처간 중복기능 해소, 효율적인 정책결정, 행정서비스 고도화 등을 목적으로 하나 민간기업에서 추진하는 합병은 기업의 이윤 창출 극대화를 목적으로 한다. 둘째, 공공에서는 법령을 제개정하여 조직을 개편하는 방식을 취하나 사기업은 기업간 인수합병을 통해 통합을 추진한다. 셋째, 공공에서는 국정철학과 이념, 정무직 장관의 통솔방침을 따르는데 반해 사기업은 인수기업의 경영철학을 따른다. 마지막으로 공공부문은 통합부처 갈등관리, 통합 후 인력의 재배치 등이 주요 통합 후 고려요소이지만 사기업은 이익 극대화, 잉여인력의 재배치 및 조직 및 인사의 탄력적 관리가 주요 고려요소가 된다.

이를 비교하여 표로 정리하면 다음과 같다.

< (표 2-1) 공공부문과 민간부문의 통합 비교 >

구 분	공공부문	민간부문
통합목적	중복기능 해소, 정책결정의 효율성 제고, 행정서비스 고도화	이윤창출 극대화
통합수단	법령 제개정	인수합병
통합이념	국정철학, 장관통솔방침	인수기업 경영철학
통합 후 고려항목	갈등관리, 인력 재배치	이익 극대화, 잉여인력 관리

## (2) 조직통합의 효과

조직통합은 조직에 긍정적인 효과뿐만 아니라 부정적인 효과나 부작용을 초래할 수 있다. 또한 특정한 효과가 발생하더라도 그것이 통합으로 인한 효과인지 아닌지 판단하기 곤란한 경우도 많다. 조직통합의 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 살펴보면 다음과 같다.(기획재정부, 2011; 김능혜, 2017)

먼저 긍정적인 부문으로는 첫째, 공공기관 간 유사 및 기능 중복 문제가 해소되고 여러 기관에 분산된 기능의 체계적인 연계를 도모할 수 있다는 것이다. 이는 대상 사업 또는 기능 및 역할의 범위를 확대함으로써 규모의 경제를 통해 통합시너지 효과를 창출하여 조직의 경쟁력을 강화할 수 있는 기회가 될 수 있다. 둘째, 공공기관 통합은 자율 책임경영체제를 확립하고 제도화에 기여할 수 있다. 통합된 조직은 자율적으로 경영을 실시하고 그 결과에 대한 책임을 지면서 수동적 경영에서 벗어나 능동적이고 창의적인 경영을 시도하게 된다. 셋째, 공공기관 통합은 사업구조 개편을 통해 재무건전성 제고 및 방만경영 개선에 기여할 수 있다. 넷째,

공공기관 통합은 인력과 중복기구 감축, 보수체계 개편 등을 통해 공공기관의 인건비 절감 등 국민편익 증대에 기여할 수 있다.

조직통합은 위와 같은 다양한 장점이 있지만 부정적 효과도 발생할 수 있다. 이를 살펴보면 첫째, 문화적 이질감 형성으로 조직구성원간 신뢰감이 결여되어 핵심요원의 이탈, 업무상 기밀의 유출, 대 고객관리 자세의 이완, 분과적 행동의 발생 등 조직분열현상이 나타날 수 있으므로 이에 대한 대비책이 필요하다. 둘째, 정치적 결정에 의한 공공기관 통합은 중복자산 매각, 조직 축소 등을 통해 얼마간의 비용절감 효과를 거둘 수 있지만 조직의 효율화 과정 및 업무 합리화 과정에서 추가 비용을 발생시킬 수 있다. 특히 업무시스템 통합시 초기에는 구성원들의 적응시간 필요로 단기적으로는 조직에 더 비능률적인 영향을 끼칠 수 있다. 셋째, 공공 서비스의 질적 저하가 나타날 수 있다. 통합에 따라 정부의 비용절감은 크게 국민의 세금 부담 경감과 편익을 확대하기도 하지만 공공기관은 효율성에 더 무게중심을 두게 되어 고객서비스의 질적 저하를 초래할 수 있다. 넷째, 조직통합은 전문화에 역행할 수 있는 측면이 있다. 분화의 관점에서 전문성은 균형과 견제의 측면에서 장점을 가지고 있다고 할 수 있는데 조직통합은 이러한 측면에서 부정적인 효과를 발생할 수 있는 방향으로 영향을 끼칠 수 있다.

## 2. 공공성

공공성이란 공공의 이익을 말하며 국민들 모두에게 보편적으로 이익을 주는 것을 말한다(김준기, 2010). 한국공기업학회의 연구보고서(2003)에서는 공기업의 공공성을 공공의 소유 또는 통제를 통하여 공동의 목표를 실현하는 것을 주된 개념으로 정의한다. Robson(1960)은 공기업의 공공성이란 국가가 요구할 시 공기업이 국가나 지방정부의 정치적, 사회적, 경제적 목표를 추구하는 것이라고 이야기하고 있다.

Downs & Larkey(1986)은 공공성의 다음과 같은 특성으로 인해 공공부문의 성과평가가 민간부문에 비해 어렵다고 말하고 있는데, 첫째 특성은 공공부문의 복잡성이며 두 번째 특성은 행정관료의 권한의 한계를 들 수 있으며, 세 번째 특성은 민간부문보다 짧은 시간적 한계성이다.

임의영(2003)은 공공성의 개념이 행정에 있어서 중요한 개념임에도 불구하고 연구가 충분히 이루어지지 않았다고 지적하면서 공공조직과 공공성의 관계를 레이니, 바코프, 레빈(Rainey, Backoff & Levine, 1976)의 연구를 토대로 소개하고 있다. 먼저 공공조직의 특성을 환경적 요소, 조직-환경 관계 및 조직의 내부구조-과정 등 세가지 카테고리로 나누고 있으며, 먼저 환경적 요소를 살펴보면 공공부문에서는 상대적으로 시장의 논리가 적게 적용되며, 조직-환경 관계에서 공공조직은 강제성이 강하며 영향력의 범위가 넓고 공공감시가 강하게 행해지고 있으며, 조직의 내부구조와 과정의 측면에서 볼 때 공공조직은 목표설정, 평가 및 의사결정과정의 자율성이 상대적으로 적고 공식적인 권위에 의존한다고 주장하고 있다.

조일출·나인철(2005)은 공기업은 사기업과 달라서 단순히 이익만을 추구하지 않고 당초 공기업 설립취지에 맞는 고유의 목적이 있으므로 이에 기반하여 설정된 공익적 목표를 최우선적으로 추구해야 한다고 하였다.

김성연(2002)은 기술적 접근방법을 통해 공기업의 공공성을 설명하고 있는데 그는 통합 전 기관인 대한주택공사의 공공성 정도를 평가하기 위해 공공성, 기업성, 효율성을 상호비교함으로써 대한주택공사의 사업방향을 제시하였으며, 대한주택공사가 본래 설립목표에 충실하기 위해선 공공성을 중시해야 할 것이라고 주장하였다.

< (표 2-2) 공공성의 정의 및 주요 선행연구 >

연구자	정의 및 주요내용
김준기(2010)	공공의 이익을 말하며, 국민들 모두에게 보편적으로 이익을 주는 것
Robson(1960)	공기업의 공공성은 공공의 소유 또는 통제를 통하여 공동의 목표를 실현하는 것
Downs & Larkey (1986)	공공부문의 성과평가가 민간부문에 비해 어려운 점으로 공공부문 복잡성, 행정관련 권한의 한계 및 민간부문 대비 시간의 한계성을 들고 있음
임의영(2003)	공공조직과 공공성의 관계를 레이니, 바코프, 레빈의 연구를 토대로 공공조직의 특성을 소개 * (환경적 측면) 시장의 논리가 작게 적용 * (조직·환경 측면) 강제성이 강하고, 영향력 범위가 넓고 공공감시가 강하게 행해짐 * (내부구조 측면) 목표설정, 의사결정시 자율성이 상대적으로 적고 공식적인 권위에 의지
조인출·나인출(2009)	공기업은 설립취지에 맞는 고유의 목적이 있으므로 이에 기반하여 설정된 공익적 목표 최우선적으로 추구해야 함
김성연(2002)	LH의 전신인 대한주택공사는 공공성, 기업성, 효율성 중 공공성을 중시해야 한다고 주장

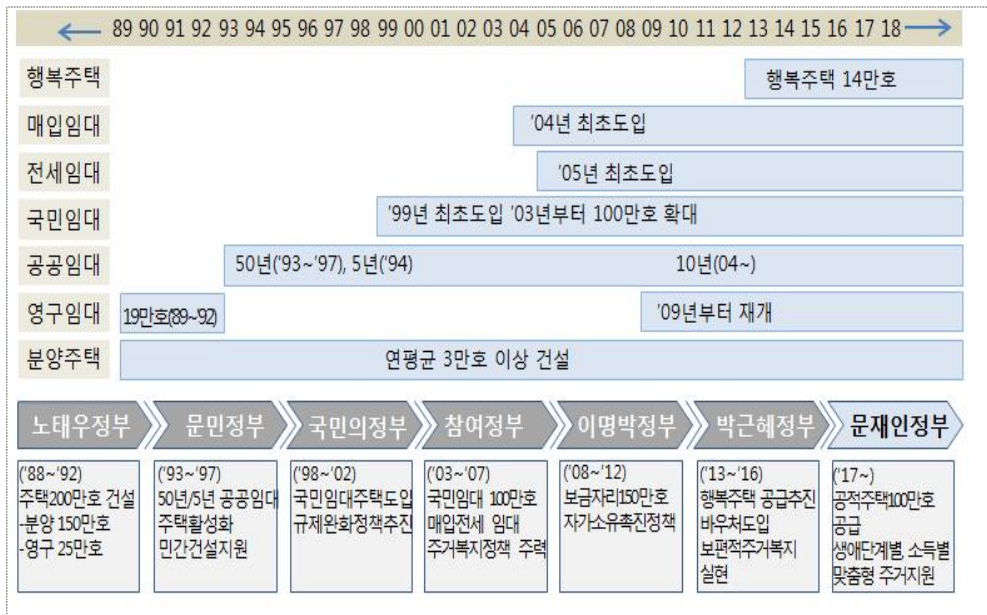


## 제 2 절 임대주택 개념

### 1. 임대주택의 도입배경

우리나라의 임대주택 공급의 시작은 50여 년 전으로 거슬러 올라간다. 최초 우리나라 공공임대주택의 공급은 1971년 대한주택공사(현 한국토지주택공사 전신)에 의해 단기적인 임대 형태로 처음 공급이 시작됐고, 이후 1984년 임대주택건설촉진법이 제정되면서 임대주택 공급이 확대되었다. 1989년에는 주택 200만호 건설계획의 일환으로 영구임대주택 공급계획이 수립되었으며, 정부는 2000년대 이후 다양한 유형과 방식의 공공임대주택을 지속적으로 확대 공급하였다. 신규건설의 경우 영구임대주택은 1989년부터 1993년까지, 국민임대주택은 1998년부터 현재까지, 10년 공공임대주택은 2003년부터 현재까지, 전세임대주택은 2005년부터 현재까지, 행복주택은 2013년부터 현재까지 지속적으로 건설되어 공급되고 있다.

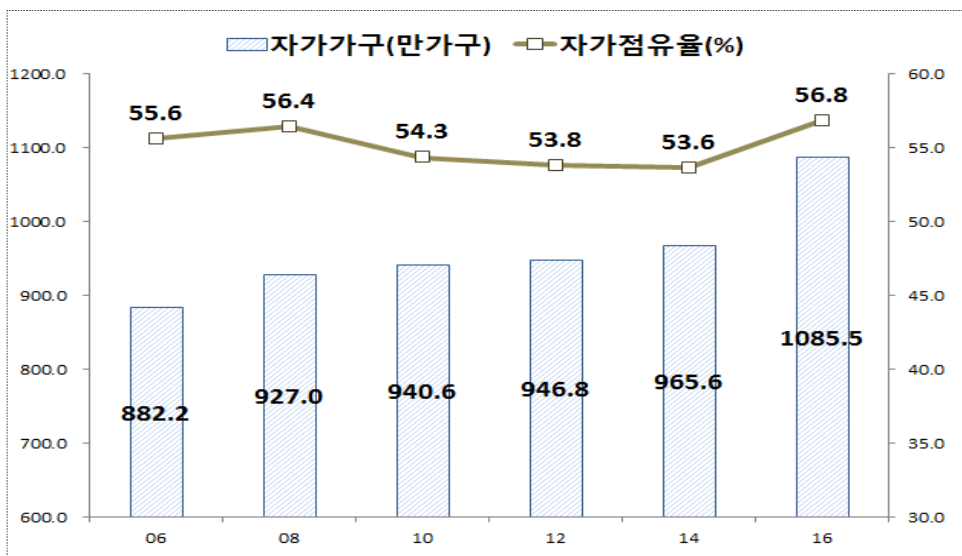
< (그림 2-1) 임대주택 도입 역사 >



## 2. 임대주택의 필요성

우리나라는 수도권 중심의 개발정책으로 인구의 도시집중 현상이 심화 되었으며, 특히 저소득층의 대도시를 중심으로 한 주택부족 문제가 심각한 사회문제로 이슈화 됨에 따라 무주택 서민을 위한 임대주택 공급이 매우 필요한 실정이다. 수도권의 주택용지 부족에 따른 주택공급량 부족과 주택가격의 상승으로 무주택자들의 주택마련의 기회는 더욱 어려워지고 있다. 2016년 현재 주택 보급률은 102.6%이나 자가보유율이 56.8% 상황을 보면 현재 저소득 계층의 주거불안정이 심하다는 것을 알 수 있다.

< (그림 2-2) 자가점유가구 및 자가점유율 추이 >



종전에는 분양주택의 공급을 통해 주택부족 문제를 해결하려 하였으나 경제성장과 더불어 주택가격의 급격한 상승으로 주택이 재산형성의 수단으로 악용됨에 따라 무주택 임차가구의 주거안정에 직접적으로 기여할 수 있는 다양한 임대주택의 공급확대가 불가피하게 되었다. 이에 정부는 1980년대에 이르러 내 집을 마련할 수 없는 저소득, 무주택 임차가

구의 주거 안정화를 위해 다양한 정책을 추진하였으며, 최근에는 신혼부부, 대학생 등에 맞춘 임대주택의 공급제도를 추가 마련하게 되었다.

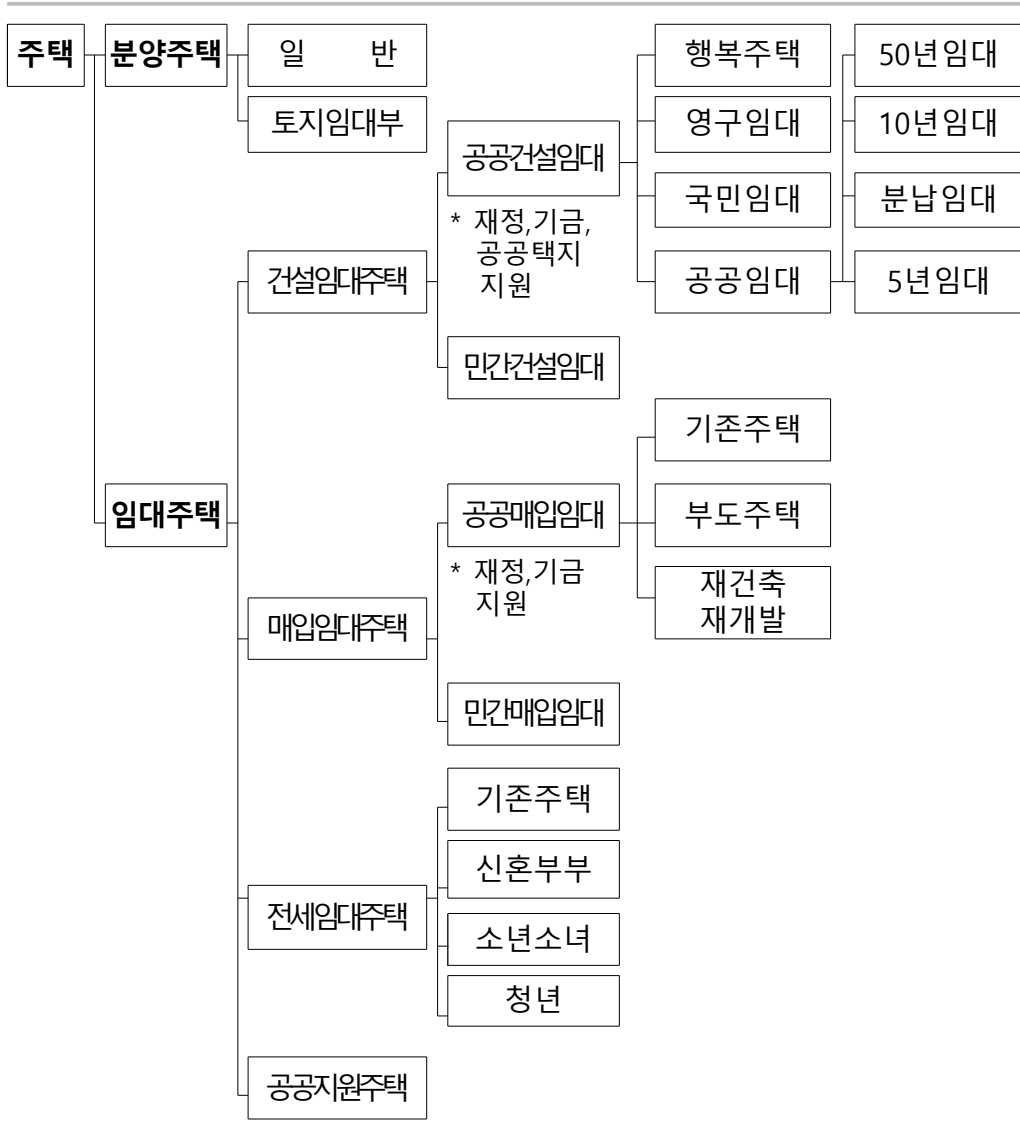
### 3. 임대주택의 기능

임대주택의 기능을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 임대주택은 수급자 등 사회경제적 취약계층을 보호하는 등 사회안전망 및 주거안전망 역할을 한다. 둘째, 양질의 주택공급과 양호한 주거환경을 조성하여 주거의 질적 수준과 거주환경을 개선하고 있다. 셋째, 공공임대의 경우에는 시세보다 낮게 공급하여 임대료 부담을 경감하고 가처분 소득을 증가시키는 효과가 있다. 넷째, 강제퇴거 위험 예방, 잦은 이사로 인한 주거불안을 감소시키는 역할이 있으며, 다섯째, 사적 임대차 중심의 임대시장 구조를 개선하여 임대차 시장 구조 변화에 대응하는 역할도 하고 있다.

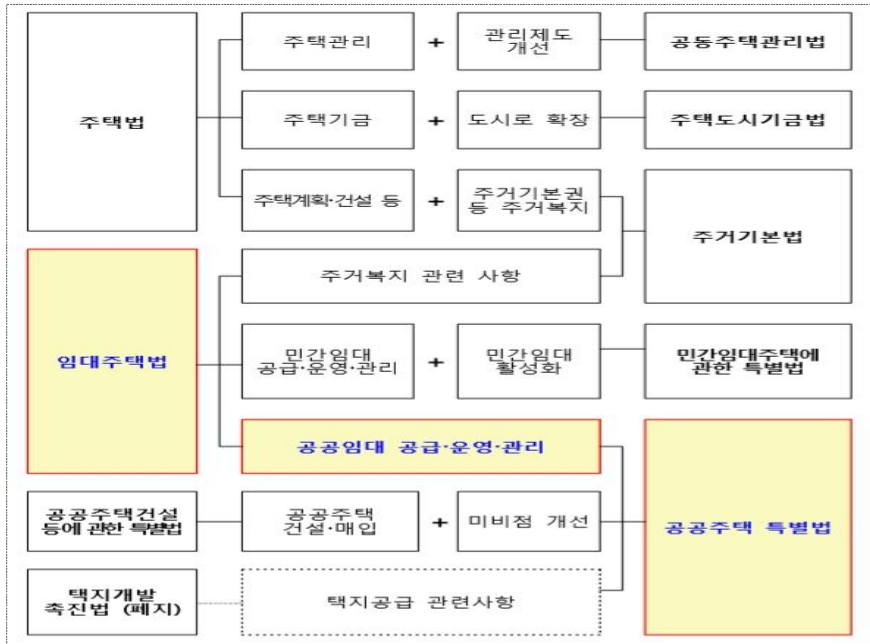
2000년에 들어서는 한국사회의 소득별 격차에 따른 계층간 갈등이 핵심적인 사회문제화 됨에 따라 아파트 단지에 다양한 소득계층이 함께 거주하면서 더불어 살아갈 수 있는 환경을 조성코자 임대·분양주택의 혼합형 단지가 조성되기도 하였다. 2005년부터 한국토지주택공사는 성남, 양산, 파주, 인천을 시작으로 해서 국민임대와 분양주택을 혼합한 단지를 조성하여 공급하였다. 혼합유형에는 단지 인접배치형, 주동혼합형, 동별혼합형 등 모델이 추진되었으며, 아파트 단지를 설계할 때 커뮤니티 공간, 보행 네트워크 조성 등을 통해 임대단지 주민과 분양단지 주민들이 상호간에 활발히 교류할 수 있도록 하였다. 하지만 이러한 물리적 공간 위주의 환경조성만으로는 다양한 사회계층을 통합 및 융합시키기에는 부족한 점이 많았으며 오히려 지역사회 내 새로운 유형의 차별 및 갈등을 노출하여 사회 문제화된 점은 아쉬운 부분이다.

#### 4. 임대주택의 유형

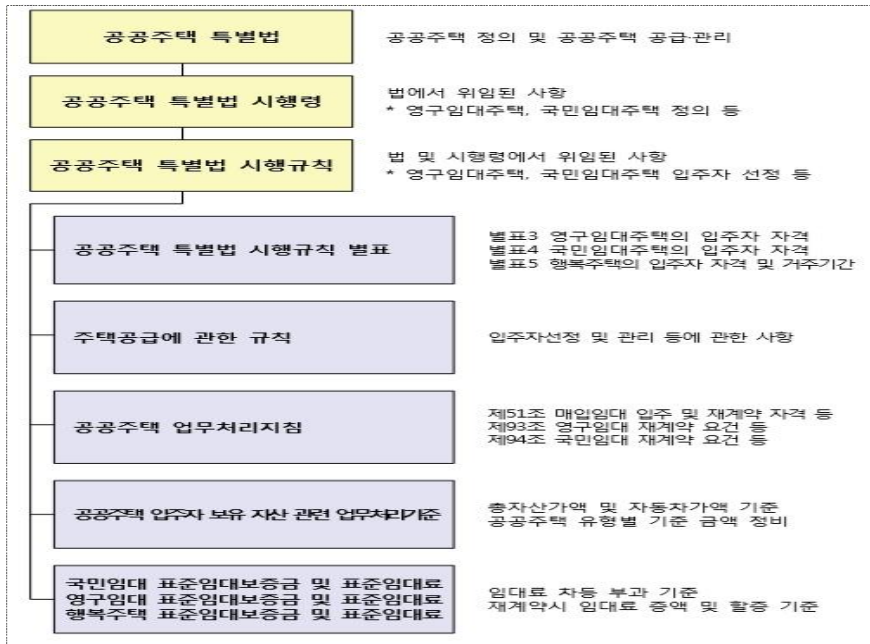
< (그림 2-3) 임대주택의 유형 >



< (그림 2-4) 주택관련 법령체계 >



< (그림 2-5) 공공주택특별법 체계 >



임대주택에는 건설임대주택, 매입임대주택, 전세임대주택 및 공공지원 주택으로 구분할 수 있다. 건설임대주택은 다시 공공건설임대와 민간건설임대주택으로 나뉠 수 있는데 공공건설임대주택은 ①국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설·임대하는 주택 ②주택도시보증법에 의한 주택도시보증금의 자금을 지원받아 건설·임대하는 주택 ③공공사업에 의하여 조성된 택지에 주택법에 의한 사업계획승인을 얻어 건설·임대하는 주택을 말하며, 민간건설임대주택은 ①임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택 ②주택법 제9조에 따라 등록된 주택건설사업자가 같은 법 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설한 주택 중 사용검사 때까지 분양되지 아니하여 임대하는 주택을 말한다.

매입임대주택을 구분하면 먼저 공공매입임대주택은 공공주택사업자가 직접 건설하지 아니하고 매매 등으로 취득하여 공급하는 주택이며, 민간매입임대주택은 임대사업자가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 주택을 말한다.

< (표 2-3) 임대주택의 차이점 >

구 분	건설임대		매입임대
	공공건설임대	민간건설임대	
임대보증금 및 임대료	국토부 고시 “표준임대보증금 및 임대료” 적용	제한없음	제한없음 * 준공공임대주택은 최초 임대보증금 및 임대료를 시세이하로 제한
임대의무기간	5, 10, 20, 30, 50년	4년, 8년	5년~30년
임차인 자격 및 선정	무주택세대 구성원	임대사업자가 결정 (제한없음)	임대사업자가 결정 (제한없음)

건설임대주택 유형을 나누면 다음과 같다.

< (표 2-4) 임대주택의 유형 >

구 분	주 요 내 용
영구임대	‘89년부터 ’93년까지 정부 재정지원(85%)으로 건설하였으며, ‘09년부터 공급을 재개한 임대주택
국민임대	‘98년부터 재정(10~40%) 및 국민주택기금(40~50%)을 지원받아 건설 또는 매입한 임대임대기간이 30년인 임대주택
50년 공공임대	‘92년 영구임대주택을 대체할 목적으로 건설한 임대주택으로 재정(50%), 기금(20%)을 지원(‘94년 이후 재정중단, 기금 70%) 받아 영구적인 임대목적으로 건설한 임대 의무기간이 50년인 임대주택 (‘96년 이후 철거세입자용과 재개발 임대주택을 제외하고 사실상 건설 중단)
10년 공공임대	‘04년 3월부터 공공기관 또는 민간이 공공택지 또는 주택기금을 지원받아 건설하는 임대임대기간이 10년인 임대주택
5년 공공임대	공공기관 또는 민간이 공공택지 또는 주택기금을 지원받아 건설한 임대주택으로 임대임대기간이 5년 이상인 임대주택
분납임대	국가, 지방자치단체, LH 또는 지방공사가 건설하는 공공 건설임대주택 중 임대보증금 없이 분양 전환금을 분할하여 납부하는 임대주택
장기전세	국가, 지방자치단체, LH 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 임대할 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로서 20년의 범위에서 전세계약의 방식으로 공급하는 임대주택
행복주택	신혼부부, 사회초년생, 대학생 등 사회활동이 왕성한 계층의 주거불안 해소를 위해 대중교통이 편리하거나 직주근접이 가능한 곳에 건설하여 주변시세보다 저렴하게 공급하는 임대주택

< (표 2-5) 공공임대주택 유형별 특징 >

구분	영구임대	국민임대	공공임대 (5/10/분납)	행복주택
임대 기간	영구적	30년	5년/10년	30년 (입주계층에 따라 거주기간 상이)
공급 조건	보증금+임대료 (시세 30% 수준)	보증금+임대료 (시세 60% ~ 80% 수준)	보증금+임대료 (시세 90% 수준)	보증금+임대료 (시세 60% ~ 80% 수준)
공급 규모	40m <sup>2</sup> 이하	85m <sup>2</sup> 이하 (통상 60m <sup>2</sup> 이하)	85m <sup>2</sup> 이하	45m <sup>2</sup> 이하
공급 대상	생계급여 또는 의료급여 수급자 등 (소득 1분위)	무주택세대 구성원 (소득 2~4분위)	무주택세대 구성원 (소득 3~5분위)	무주택세대 구성원 (소득 2~5분위)

전세임대는 국가, 지방자치단체, LH 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 기존주택을 임차하여 저소득 서민에게 임대하는 공공임대주택을 말한다.

공공지원 민간임대주택이란 임대사업자가 민간임대주택을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 민간임대주택법에 따른 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 것을 말한다. 의무임대기간은 8년이며 임대료 상승률을 연 5%로 제한한다. 입주자격은 19세 이상의 무주택세대 구성원을 우선으로 하는 일반공급에 80% 미만의 물량을 할당하고, 20% 이상은 청년 및 신혼부부 등 주거지원 계층에 특별 공급한다. 주거지원 계층은 전년도 도시근로자 평균소득 120% 이하인 19~39세의 청년(소득이 없는 청년은 부모의 소득을 합산), 혼인기간 7년 이내인 신혼부부와 고령층 등이 해당한다. 다만, 준공한 지 3개월이 지난 뒤에도 임차인을 구할 수 없는 경우에 한하여 유주택자도 입주할 수 있게 하였다.



소득 계층별 주요 지원사업을 살펴보면 소득분위는 통계청이 우리나라 전체 가구를 분기 소득수준에 따라 10%씩 10단계로 나눈 지표를 말하며, 1분위가 소득수준이 가장 낮으며 위로 올라갈수록 높아진다.

< (표 2-6) 소득분위 주요내용 >

소득계층	특징	주요 지원 내용
1~2분위	임대료 부담능력 취약계층	- 영구임대주택 - 국민임대주택
3~4분위	자가 구입능력 취약계층	- 국민임대주택 - 불량주택 정비 - 전월세 자금 지원
5~6분위	정부지원시 자가 구입 가능계층	- 중소형주택 저가 공급 - 주택구입자금 지원
7분위 이상	자력으로 자가 구입 가능계층	- 시장기능에 일임 - 모기지론 등 금융지원

기타 주거복지 지원사항을 살펴보면 긴급주거지원 이란 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람에게 거주할 장소나 거주할 비용을 지원하는 것을 말하며, 신청방법은 시·군·구청에 방문하거나 전화로 신청할 수 있다.

주거취약계층 주거지원은 최저주거기준에 미달되고 열악한 환경에서 생활하는 주거 취약계층에게 저렴한 임대주택(매입임대, 전세임대, 국민임대)을 지원하며, 대상은 쪽방, 고시원, 여인숙 등에서 3개월 이상 거주하는 자, 범죄피해자 등으로서 주민센터 또는 운영기관(범죄피해자는 지방검찰청)에 신청할 수 있다.

< (그림 2-6) 유형별 주택공급 체계 >

목 표	주거안전망 구축				내집마련 촉진		주택가격 안정			
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
소득계층										
수요특징	임대료 부담 능력 취약계층		자가구입능력 취약계층		정부지원시 자가구입가능 계층		자력으로 자가구입가능 계층 교체수요 계층			
분류 주택										
	중대형 민간분양 (200만) (규제개선 등)									
주 입 대 택										
	다세대 단독주택 (100만)									
공급주체										
	중소형 민간분양 (40만) (택지, 기금지원 등)									
공공지원										
	공공분양 (70만)									
주택규모										
	공공임대 (30만)    민간임대(10만)									
주택규모										
	국민임대 (40만)									
주택규모										
	영구임대 (10만)									
공급주체	공공부문 주도				공공부문 + 민간부문		민간부문 주도			
공공지원	재정, 주택기금, 택지				주택기금, 택지		규제개선			
주택규모	전용 60㎡ 이하				전용 60~85㎡		전용 85㎡ 초과			

\* 음영 부분이 공공주택(공공분양, 공공임대, 국민임대, 영구임대)

## 5. 임대주택의 수익성

LH공사가 언론등에 공개한 ‘임대주택 1호 건설당 LH 부채증가액’ 자료를 보면, 국민임대주택 한 채당 총부채 1억 2500만원(금융부채 9900만원)이 발생하고, 행복주택 한 채 건설시에는 총부채 8800만원(금융부채 6500만원)이, 영구임대주택 한 채 건설시 총부채 2700만원(금융부채 2500만원), 매입임대주택 한 채 매입시 총부채 9500만원(금융부채 8900만원)이 각각 발생하는 것으로 나타났다. 임대주택을 짓거나 매입하는 만큼 LH 부채가 그만큼 증가하는 구조다.

이렇게 부채가 발생하는 이유는 정부의 지원단가가 낮게 책정되기 때문이다. 국민임대주택의 경우 평균 17.8평에 2018년 기준 정부지원단가는 742만원인데, 실제 LH 사업비는 평균 18.5평에 894만원이 투입되는 구조다. 행복주택 역시 평균 15.6평 기준 정부지원단가는 742만원이지만, LH 사업비는 평균 14.7평에 840만원이 투입된다. 영구임대주택 역시 평균 12.5평에 정부지원단가는 742만원이지만, LH사업비는 평균 13평에 812만원이 들어가는 구조다. 매입 임대주택도 호당 정부지원단가는 1억1천만원이지만, LH사업비는 1억4,400만원이 투입된다.

이와 같은 사업구조로는 임대주택을 건설할수록 공사에 막대한 재정적 부담을 가져와 임대주택 건설기능이 약화될 수 있으므로 정부는 공기업에 부채감축을 강조하는 동시에 과도한 사업비 부담을 떠넘기는 것은 지양해야 하며, 적정 단가를 지원하거나 임대주택건설 물량을 일방적으로 과도하게 책정해 공기업을 압박하는 행태는 최소화 되어야 할 필요가 있다.

< (표 2-7) 통합공사 재무현황 >

구 분 2018	LH 전체(A)	임대주택(B)			기 타 (임대 외 : A-B)
	금액	계	건설중	준공	
자 산(조)	173.3	88.3	29.8	58.5	85.0
부 채(조)	128.1	69.7	24.1	45.6	58.4
- 금융부채	69.4	45.2	15.6	29.6	24.2
(기금)	31.4	30.4	12.3	18.1	1.0
(채권등)	38.0	14.8	3.3	11.5	23.2
- 회계상부채	58.7	24.5	8.5	16.0	34.2
※ 부채비율	283%	374%	423%	351%	220%
자 본(조)	45.2	18.6	5.7	12.9	26.6
(이익잉여금)	14.5	0.1	0.1	0.0	14.4

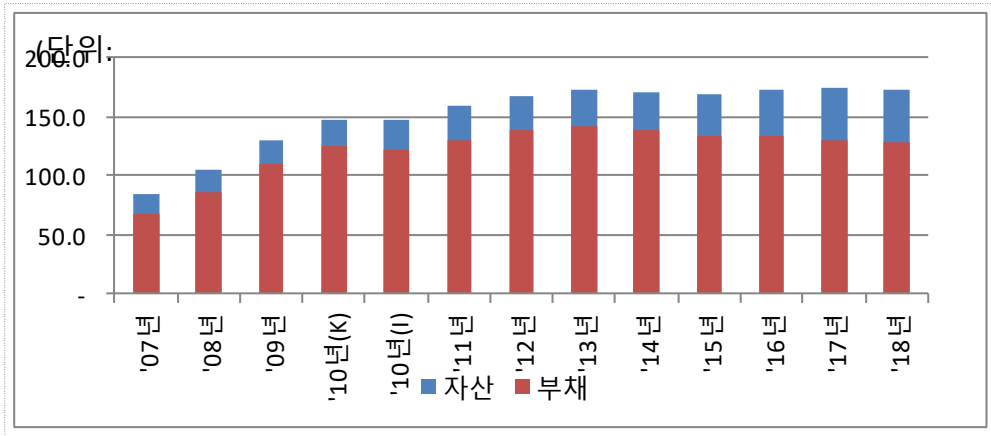
\* 주택임대 호수 : 915,324호('18.12월말 기준)

< (표 2-8) 통합공사 손익현황 >

구 분	LH 전체(A)	임대주택(B)			기 타 (임대 외 : A-B)
		계	건설중	준공	
매출액	180,338	14,206	1,060	13,146	166,132
매출원가	146,978	23,814	717	23,097	123,164
매출총이익	33,360	-9,608	343	-9,951	42,968
영업이익	26,136	-12,556	-1,735	-10,821	38,692
법인세차감전 순이익	27,962	-17,313	-1,836	-15,477	45,275
당기순이익	20,767	-12,654	-1,381	-11,273	33,421

\* 임대주택(준공) 매출원가 : 감가상각비 9,726억원, 기금이자 6,293억원, 수선유지비 4,927억원 등

< (그림 2-7) 통합공사 자산 및 부채 현황 >



< (표 2-9) 통합공사 임대주택 관련 손익현황 >

구분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
임대주택 운영손실 (단위:억원)	1,960	3,422	4,464	4,957	6,188	7,271
호당 발생부채 (단위:백만원)	100.6	97.2	113.8	113.4	105.4	87.1
구분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
임대주택 운영손실 (단위:억원)	7265	8621	9713	11706	15184	13462
호당 발생부채 (단위:백만원)	84.9	83.7	89.0	78.3	76.7	76.6

## 제 3 절 선행연구 검토

### 1. 공공기관 통합에 대한 연구

통합시의 조직통합 효과분석 연구(박종관, 2000)를 보면 통합시 비용 절감효과는 크지 않은 것으로 나타났으나, 공무원의 대민 자세 및 민원 처리 속도는 개선된 것으로 나타났다. 직원들간의 통합은 상대적으로 낮으나 직원들의 통합성은 업무 효율성 및 대응성에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것을 제시하였다.

국토해양부의 사례 분석(안경섭·김나영·임채홍, 2009)을 보면 공공부문에서 조직융합은 정원, 예산 등 형식적이며 하드웨어적인 측면보다 비전, 성과 및 인사시스템 등 내재적인 측면에 대한 관리가 중요함을 제시하였다.

민원기관 통합조직의 특성이 조직효과성에 미치는 영향(김성연, 2017) 연구를 보면 통합조직 특성과 조직효과성 간의 유의미한 영향관계를 확인할 수 있는데, 첫째 과업목표가 분명하고 조직의 전문성이 클수록 통합의 효과가 크다는 인식이 있으며, 둘째 통합조직 내 신뢰관계와 보상 체계는 조직효과성에 통계상 유의미한 영향을 미치지 못하며, 셋째 리더십과 조직문화도 조직효과성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

정부부처 통합효과에 대한 공무원들 인식조사(이창길 외, 2011)에서 통합대상부처 공무원들은 정부차원의 통합논리에는 인정하는 편이나 일반국민과 사회를 설득할 수 있는 통합의 당위성 및 근본목적에 대한 이해가 상대적으로 부족하며, 둘째 부처통합시 통합을 기대하는 조직구성원과 통합을 우려하는 조직구성원간 통합시각이 다르다고 주장한다. 즉 통합을 우려하는 조직구성원에게 국가 및 사회적으로 통합의 필요성을 강조할 필요가 있다. 마지막으로 부처간 협조와 부서 내 협조가 통합후

개선되었는지 여부는 부처통합 이전의 협조수준에 따라 달라진다는 점을 강조하고 있으며, 특히 상호의존도가 높은 조직의 경우 새로운 조직개편으로 인해 당초 협력시스템의 붕괴로 오히려 통합 후 성과가 떨어질 수 있음을 지적하고 있다.

류주한(2008)의 경우 인수합병 후 성공적 통합에 관한 탐구적 연구에서 많은 기업들이 인수합병 후 통합의 실패로 당초 초기목표를 달성하지 못한다고 보고 있으며, 통합의 성패를 통합속도 관점으로도 살펴보고 있다. 적절한 통합속도 결정을 위해서는 두 기업간 통합수준, 인수-피인수 기업간 연계성, 기업문화적 접합도 그리고 공유자원의 특성 등 4가지 요소를 고려해야 하며, 통합속도는 빠르게 진행하는 것이 무조건적으로 좋은 것이 아니라 상기 4가지 요소를 감안하여 적절히 조절되어야 함을 강조하였다.

고광명(2005)은 M & A와 종업원 저항과 조직통합 및 시너지 실현 연구에서 기업문화나 시스템이 유사한 기업끼리 통합해야 조직통합의 성과 달성이 가능하고, 종업원 저항의 크기가 클수록 시너지를 실현하는 과정에서 부정적인 영향을 주며, 조직간 결합 가능성이 잠재할수록 효율적 통합이 이루어지고 시너지 효과를 실현시키는 기간도 줄어든다고 주장한다.

## 2. 한국토지주택공사 통합에 대한 연구

한국토지주택공사 통합 관련 연구는 많지 않은 편이다. 이는 통합후 경과년수가 얼마되지 않아 통합효과 분석 관련 관심이 저조한 것으로 판단되며, 기 연구된 논문들로 양 기관 통합에 따른 조직문화 변화 및 조직융합 관련 사항이 주를 이루고 있다.

문명재 외(2012)는 한국토지주택공사가 통합된 이후 조직문화의 차이 및 구성원간 갈등이 존재하였지만 새로운 조직에 대한 정체성 및 정책 효과에 대해 긍정적 평가를 하고 있으며, 다만 과거 소속기관에 따라 통합효과 인식에 차이가 있다고 소개한다. 주택공사 출신의 경우 통합효과에 대해 토지공사 출신보다 긍정적 평가를 하고 있는 반면 통합과정에서 느끼는 상대적 박탈감은 주택공사에 비해 토지공사 출신의 경우 더 큰 것으로 나타났다.

김경훈(2016)은 한국토지주택공사를 비롯한 공공기관 복수노조의 통합에 관한 연구에서 노조통합을 위해서는 위원장의 통합의지가 중요하며, 양 노조간의 주요 갈등양상이 해소되어야 하며, 실질적인 노조통합은 한 가지 요인으로 결정될 수 있는 사항이 아님을 강조하고 있다.

김능혜(2017)는 양 공사의 통합이 통합공사 재무효율성에 미치는 영향에 대하여 분석하였는데 통합전후로 나누어 재무적 안정성, 성장성, 수익성에 대한 효과를 재무제표 재무비율 분석을 통한 시계열분석을 통해 연구하였으며, 통합에 따른 재무효율성 개선효과는 크게 나타나지 않았다고 주장하며 이는 내부적인 경영효율화만으로 재무개선에 한계가 있다고 보았다.



### 3. 임대주택에 관한 연구

기존의 공공임대주택 연구들은 공급자 측면에서의 공급확대 방안과 제도개선에 관한 연구가 많았다. 공공임대주택 관련 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

박혁서(2012)는 ‘임대주택시장에 있어서 공공임대주택정책의 역할에 관한 연구’에서 한국과 일본의 임대주택시장 비교를 통해 각국의 공공임대주택의 정책의 역할을 비교분석하고 있는데 우리나라는 2000년대 들어서 임대주택이 많이 필요함에도 불구하고 공공임대주택의 공급량이 지속적으로 감소하여 서민들의 주거비 부담 완화에 기여하지 못했다고 지적하고 있으며, 저소득층과 사회적 약자에 대한 지원에 집중하고 중간소득 가구에 대해서는 민간임대주택시장에서 간접 지원해야 함을 주장하였다.

임세희(2017)는 ‘공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과차이’ 연구에서 공공임대주택은 주거복지에 있어서 민간임대주택보다 유의미한 성과를 보인다고 설명하고 있으며, 동일한 조건의 인구사회경제적 특성을 가진 가구가 민간임대주택에 거주할 때보다 공공임대주택에 거주할 때 주거의 물리적 환경이 개선되고 있다고 설명한다. 이를 통해 공공임대주택의 성과를 부분적으로 확인하고 공공임대주택 정책의 개선방안을 밝히고 있다.

김복식 외(2016)는 ‘우리나라 공공임대주택정책의 경로변화’ 연구에서 우리나라 공공임대주택정책은 도시화와 산업화의 진행, 대한주택공사 설립, 정권의 정통성 부재에 대한 여론 호도를 위해 공공임대주택정책이 발전되어 정치적 요인과 사회경제적 요인에 따라 정책이 변천되어 왔음을 지적하고 바람직한 공공임대정책으로는 첫째, 정권의 변동과 관계없이 임대주택정책은 일관성을 추구하여 정부정책의 신뢰성을 제고해야 한다고 주장하고, 둘째, 정부는 임대주택을 목표 공급량 달성에만 집중하지 말고 현실을 고려한 실현 가능한 정책, 즉 수요자 중심의 정책을 추진해

야 한다고 강조하고 있다.

하성규 외(2005)는 ‘국민임대주택 공급정책의 과제와 개선방향’ 연구에서 주택부문에서 공공의 역할은 지불능력이 부족한 계층이 안정적으로 생활할 수 있도록 지원하는 것이며, 국민임대주택은 현실을 반영하지 못하는 재정지원기준과 임대조건을 고려하지 않은 국민주택기금 상환조건 등으로 사업시행자에게 과도하게 부담이 전가되어 안정적인 재원조달에 차질을 가져올 수 있다고 예측하고 향후 시장규제는 최소화하고 빈부격차 및 저소득층 주거문제 해소 수단으로서 국민임대정책이 추진되어야 한다고 강조하고 있다.

김성희(2014)는 ‘지방공기업 공공임대주택사업의 적자수지 개선 연구’를 통해 임대주택사업은 지속적인 적자를 발생시키므로 이를 개선하기 위해서는 첫째, 노후시설 개선사업의 국고지원비율 상향조정 등 충분한 국고지원이 필요하며 둘째, 수선유지관리체계의 선진화를 통해 임대사업 비용을 절감해야 하며 셋째, 점진적으로 임대사업수익과 임대사업원가의 균형을 맞추기 위한 제도개선이 필요하며 넷째, 임대주택의 물리적 시설 평준화보다 임대주택에 맞는 콘텐츠 기반의 전략이 강구되어야 함을 강조하고 있다.

## 제 3 장 연구문제 및 연구방법

### 제 1 절 연구문제

본 연구는 舊 토지공사와 舊 주택공사가 통합하여 설립된 한국토지주택공사의 임대주택 공급이 통합 전후 어떻게 변화하였는지 살펴보는 것이다.

통합 전 양 기관은 조직을 유지 및 확대하기 위해 상호 업무영역으로 계속 진출하였으며, 2000년대 들어서 대규모 신규택지 개발이 한계에 이르면서 지역재개발과 도시정비 분야 등으로도 업무중복 확대가 예상되고 있었다. 이런 경영여건은 양 공사로 하여금 동일사업 수행 인력과 조직을 각각 운영토록 함에 따라 토지개발 및 공공주택 공급부문의 비대화 및 공공기관 비효율적 운영의 주된 원인이 되었으며, 수익성이 높은 수도권 위주의 개발경쟁을 초래하여 서울을 비롯한 대도시 지역의 난개발과 인구집중을 초래하는 등 비효율을 야기하였다.

이에 따라 택지개발기능 중복에 따른 방만경영을 해소하고 개발경쟁에 따른 비효율을 제거하기 위해 2009년 양 공사의 통합이 추진되었으며, 통합 후 10년이 지난 시점에서 통합공사는 확보된 역량을 공기업의 설립목적이라고 할 수 있는 공공성 확대, 즉 임대주택 공급확대에 집중하였는지 검증이 필요한 시점이 되었다.

공기업의 공공성을 “이익만을 추구하지 않고 시장실패를 시정하기 위하여 설립된 공기업의 경영목표를 달성하는 것”으로 정의(윤성식, 1995)할 때 통합기관 임직원은 정부의 통합목적이 수익성 강화보다 공공성 강화에 있다고 보고 임대주택 공급을 확대하고자 하는 강한 자극을 받을

수 있다. 또한 택지개발과 주택건설을 단일기관에서 수행하면 더 효율적(국토교통부, 2008)이라고 본다면 통합으로 임대주택 건설 효율성이 상승하여 통합전과 동일한 인력 투입으로도 많은 임대주택 공급이 가능할 뿐 아니라 택지개발에 투입되었던 수행인력과 조직 및 중복사옥 등 잉여재산을 정리하여 비축된 역량을 임대주택 분야에 투입할 수 있을 것으로 생각됨에 따라 임대주택 공급은 통합전보다 더 확대될 수 있는 여지가 있다. 또한 통합 이후 수익성 문제에서 종전보다 자유로워지면서 임대주택 건설지역이 수도권 이외 지역에서 공급이 확대될 수 있는 가능성이 많다.

반면에 통합초기에는 조직, 인사, 경영방식 및 전산시스템의 차이로 인해 발생하는 다양한 혼란을 조기 극복하는데 조직의 역량을 집중하게 된다. 또한 효율성 제고를 목적으로 하는 통합의 효과를 극대화하기 위해 부채 축소, 수익 다변화 및 이윤극대화 전략을 추진하게 되어 수익성이 부족한 임대주택 공급에는 음(-)의 영향을 줄 수 있다. 특히 양 공사 통합은 자산증가 및 조직·역할 확대로 공사위상을 제고하는 효과도 있지만 이와 함께 부채도 같이 증가하는 부작용이 있다. 통합을 경험한 공사에서는 향후 안정적으로 회사를 운영하기를 희망하며 영속기업으로 거듭나기 위해 노력하게 된다. 특히 공기업은 부채가 많거나 적자가 발생할 경우 존립기반 자체를 위협받을 수 있어 통합 초기에는 수익성 확보에 주력하게 된다. 이에 따라 그간 택지조성 경쟁에 따른 과도한 부채를 축소하여 재무건전성을 확보하기 위해 공공성보다 수익성 위주의 경영전략을 취하게 되며 이 과정에서 저소득 계층의 주거안정을 위해 장기간 저렴하게 임대하는 임대주택 공급에는 부정적인 영향을 끼쳤을 수 있다. 특히 통합 이후에는 수익성에도 신경을 쓰게 되므로 수도권보다 상대적으로 수익성이 저조한 비수도권 지역의 임대주택을 많이 축소하는 계기가 될 수 있다.

이와 같이 통합 후 한국토지주택공사의 임대주택 공급량은 증가사유와 감소사유가 각각 존재하지만 서로 상쇄되어 임대주택 공급에는 별 영

향을 주지 못할 것으로 추정되어 귀무가설로 임대주택 공급에 영향이 없음을 설정하고 통계분석을 통해 검증하고자 한다.

(가설1) 한국토지주택공사 설립에 따른 유형별 임대주택의 공급량을 지자체와 비교해 보면 통합 전후 공급량의 차이에 변화가 없을 것이다.

(1-1) 국민임대주택 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.

(1-2) 공공임대주택 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.

(1-3) 전체임대주택 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.

(가설2) 한국토지주택공사 설립에 따른 지역별 임대주택의 공급량을 지자체와 비교해 보면 통합 전후 공급량의 차이에 변화가 없을 것이다.

(2-1) 국민임대주택 지역별 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.

(2-2) 공공임대주택 지역별 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.

(2-3) 전체임대주택 지역별 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.

## 제 2 절 연구의 분석틀

본 연구에서는 한국토지주택공사가 통합 이후 임대주택 공급에 있어 어떠한 변화가 있었는지 살펴보고자 한다. 우리나라 공공부문 임대주택 공급주체는 한국토지주택공사와 지자체로 나눌 수 있으며, 지자체는 지방공사를 설립하거나 자체조직을 통하여 임대주택 공급을 추진하고 있다. 임대주택 공급의 변화는 한국토지주택공사의 통합 이외에도 국가정책, 경제여건 및 임대주택 사업자의 특성 등에 영향을 받을 수 있으므로 통합에 따른 정책효과만을 순수하게 분석하기 위해 이중차분법(difference\_in\_difference, DID)을 이용하여 분석한다.

< (표 3-1) 이중차분 설계 >

구 분	실험집단(처치집단) Treatment Group	통제집단(비교집단) Control Group
정책시행 전 (Before)	성과 T1	성과 C1
정책시행 후 (After)	성과 T2	성과 C2

이중차분법은 실험집단과 통제집단 간 이중비교를 통한 정책효과를 분석할 수 있는 방법이다. 단순 비교를 통해 사업효과를 분석해 보면 횡단면 자료를 이용한 단순비교방법(Yardstick Method)  $[T2 - C2]$ 은 사업효과 뿐 아니라 집단별 특성에 의한 차이를 포함할 수 있다. 시계열 자료를 이용한 전후비교방법(Before & After Method)  $[T2 - T1]$ 은 사업효과 뿐 아니라 시기별 특성에 의한 차이를 포함할 수 있다. 이와 같이 집단별/시기별 특성은 자료에서 관찰되지 않는 이질성으로 단순 비교를 통해서는 통제되지 않는 특성이 있다. 이를 극복하기 위해 이중비교를 통한 사업효과를 분석하는 방법을 살펴보면 다음과 같다.

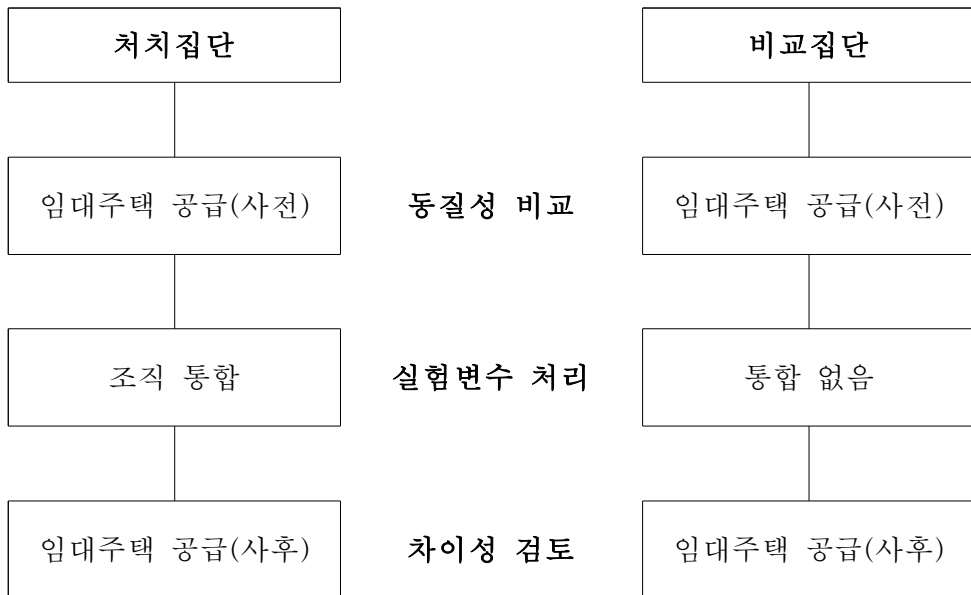
(방법1)  $(T2-C2)-(T1-C1)=(\text{사업효과}+\text{집단특성})-(\text{집단특성})=\text{사업효과}$

(방법2)  $(T2-T1)-(C2-C1)=(\text{사업효과}+\text{시간특성})-(\text{시간특성})=\text{사업효과}$

방법1에서는 집단별 특성이 있다면 이전 시기에 도 있었을 것이라는 가정에 기반을 두고 있으며 방법2에서는 시기별 특성이 있다면 두 집단에 모두 있었을 것이라는 가정에 기반을 두고 있다. 두 방법 모두 이중차분을 통해 정책이 실시되었을 경우 사업효과만을 확인할 수 있는 장점이 있다.

이중차분의 효과를 추론하기 위해서는 혼란변수의 통제(control), 실험변수의 조작(manipulation), 처치집단과 비교집단의 비교(comparison) 등의 실험설계 요소가 포함되어야 하며 이를 반영하여 본 연구를 설계하면 다음과 같다.

< (표 3-2) 실험설계 구성 >



위의 실험설계를 회귀분석 방정식으로 구성하면 다음과 같다.

$$Q_{it} = \alpha + \beta * Time_t + \gamma * Treated_i + \delta * (Time_t \cdot Treated_i) + e_{it}$$

$Q_{it}$ 는  $t$ 시점에서 관찰되는  $i$ 기관의 임대주택 공급량을 의미한다.  $Time_t$ 는 정책(통합)집행 전후를 나타내는 더미변수이고 통합전이면 0, 통합 후에는 1로 표시한다.  $Treated_i$ 는 정책의 적용기관 여부를 나타내는 더미변수로서 지자체일 경우에는 0이며, 한국토지주택공사의 경우 1로 설정하였다. 위의 식에서 정책효과를 나타내는 이중차분 추정치는 정책시점과 정책적용기관 더미변수의 교차항의 계수값인  $\delta$ 이다. 상수항  $\alpha$ 는 공사 통합전 지자체의 임대주택 공급량을 나타내며  $e_{it}$ 는 관찰되지 않은 오차항을 의미한다.

개별 특성을 추가하여 회귀분석 방정식을 구성하면 다음과 같다.

$$Q_{it} = \alpha + \beta * Time_t + \gamma * Treated_i + \delta * (Time_t \cdot Treated_i) + X_{it} + e_{it}$$

개별특성 변수로서  $X_{it}$ 는 한국감정원의 통계자료 중에서 주택담보대출금리, 매매가격지수 및 전세가격지수를 추가하였다. 주택담보대출금리는 금리가 높을수록 주택구매력이 감소하여 임대주택 수요가 증가하며, 금리가 낮아지게 되면 임대수요보다 매매수요가 증가하는 특성이 있다. 매매가격지수 및 전세가격지수는 2017년 11월 가격을 100으로 두고 매매가격 및 전세가격을 비교하여 지수화하였다. 매매 및 전세가격이 높으면 임대주택의 수요가 증가하고 낮으면 임대수요 부족으로 공급량을 조절하게 될 것이다. 이와 같이 개별특성을 추가하여 분석하였을 경우 이중차분 추정치의 계수값이 큰 변화가 없다면 이중차분 모형의 강건성을 간접적으로 확인할 수 있다.



### 제 3 절 변수의 정의

#### 1. 종속변수 : 국민임대, 공공임대 및 임대주택 공급량

국민임대, 공공임대 및 국민임대와 공공임대를 합한 전체 임대주택 공급량을 종속변수로 설정하였다.

국민임대주택은 무주택 저소득층(소득 1~4분위 계층)의 주거안정을 도모하기 위해 국가재정과 주택도시기금을 지원받아 건설·공급하는 임대주택이며, 입주 후 30년을 거주할 수 있으나 분양으로는 전환되지 않는 주택이다.

< (표 3-3) 국민임대 특성 >

구 분	주 요 내 용			
임대조건	시중시세의 60~80% 수준			
임대예시	<b>단지명</b>	<b>전용면적(m<sup>2</sup>)</b>	<b>임대보증금(천원)</b>	<b>임대료(천원)</b>
	화성동탄2 A-6BL	24	13,181	135
		36	19,607	204
		46	42,831	263
임대대상	무주택세대구성원으로서 소득·자산기준을 충족한 자			
소득기준	전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득 70% 이하인 자 * ('18년) 도시근로자 월평균소득(3인 이하) : 5,401,814원 (70% 산정금액 : 3,781,270원)			
자산기준	(총자산) 28,000만원 이하 (자동차) 2,499만원 이하			
재정 등 지원	('18년) 평균지원액 : 39,623천원 (재정), 52,830천원 (기금, 이자율 1.8%)			

공공임대주택은 임대무기간(5년·10년) 동안 임대 후, 분양전환하는 임대주택이다. 분양전환 가격은 5년 임대는 (건설원가+감정가격)/2로 결정하고, 10년 임대는 감정가격으로 분양가가 결정된다. 감정가격은 분양하기로 결정한 날을 기준으로 2인의 감정평가업자가 평가한 당해 주택의 감정평가금액의 산술평균 금액으로 결정된다. 공사 입장에서는 공공임대주택의 경우 일정기간 이후 분양으로 전환되어 건축원가 및 적정이윤을 회수할 수 있어 수익성에 긍정적인 영향을 끼친다.

< (표 3-4) 10년임대 특성 >

구 분	주 요 내 용			
임대조건	85㎡ 이하(시세 90%), 85㎡ 초과(시세 이하)			
임대예시	<b>단지명</b>	<b>전용면적(㎡)</b>	<b>임대보증금(천원)</b>	<b>임대료(천원)</b>
	하남감일 A5	51	58,500	460
		59	71,500	520
임대대상	무주택세대구성원으로서 소득·자산기준을 충족한 자			
소득기준	전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득 100%이하인 자 * 노부모부양, 다자녀, 신혼부부(맞벌이 부부에 한함)의 경우 120% 기준 적용			
자산기준	보유 부동산(건물+토지), 자동차의 가액이 기준금액 이하인 자 * 공공주택의 경우에만 적용하며, 기관지정은 미적용 (부동산) 215,500천원 이하 (18년 기준) (자동차) 28,500천원 이하 (18년 기준)			
재정 등 지원	전용면적 60㎡이하 : 55,000천원/호당 (이자율 2.3%) 전용면적 60~85㎡ : 75,000천원/호당 (이자율 2.8%)			

< (표 3-5) 5년임대 특성 >

구 분	주 요 내 용			
임대조건	시중시세의 90% 수준			
임대예시	<b>단지명</b>	<b>전용면적(m<sup>2</sup>)</b>	<b>임대보증금(천원)</b>	<b>임대료(천원)</b>
	대구대현3	39	34,817	338
	단지	51	50,967	393
임대대상	무주택세대구성원으로서 소득·자산기준을 충족한 자			
소득기준	전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득 100%이하인 자 * 노부모부양, 다자녀, 신혼부부(맞벌이 부부에 한함)의 경우 120% 기준 적용			
자산기준	보유 부동산(건물+토지), 자동차의 가액이 기준금액 이하인 자 (부동산) 215,500천원 이하 (18년 기준) (자동차) 28,500천원 이하 (18년 기준)			
재정 등 지원	전용면적 60m <sup>2</sup> 이하 : 55,000천원/호당 (이자율 2.3%) 전용면적 60~85m <sup>2</sup> : 75,000천원/호당 (이자율 2.8%)			

따라서 분양으로 전환되지 않는 국민임대주택은 공사에 재정적 부담을 주지만 분양으로 전환되는 공공임대주택은 수익성에 다소 긍정적인 영향을 끼치고 있다. 이에 따라 공사는 공공성과 수익성에 대한 경영목표, 회사 장기발전계획 등에 따라 국민임대와 공공임대 공급량을 결정할 것으로 생각된다.

## 2. 독립변수 : 공사 통합 여부

본 연구에서 독립변수는 한국토지주택공사의 통합여부이다. 통합공사 출범일은 2009년 10월 1일이나 각종 통계가 연단위로 이루어 있어 분석에서는 2010년 1월 1일부터 통합 실적으로 분류하였다.

독립변수와 종속변수를 정리해 보면 아래와 같으며 종속변수에는 로그를 취하여 독립변수가 1단위 증가할 때 종속변수의 변화정도를 살펴보았다.

< (표 3-6) 변수의 정의 및 특성 >

종속변수		변수의 정의 및 측정
유형별 임대공급량	국민임대	월 공급량(로그)
	공공임대	월 공급량(로그)
	임대주택	월 공급량(로그)
공급권역별 임대공급량	수도권	임대 유형별 수도권 월 공급량(로그)
	지방권	임대 유형별 지방권 월 공급량(로그)
독립변수		변수의 정의 및 측정
통합여부	시점더미	통합전('07~'09) ( 0 ) 통합후('10~'19) ( 1 )
	집단더미	지자체 ( 0 ) 한국토지주택공사 ( 1 )
	통합효과	상호작용 = 시점더미 × 집단더미

## 제 4 절 자료수집 및 분석방법

데이터는 통계청에서 관리하는 국가통계포털(KOSIS)의 국내통계에 수록되어 있는 건설/주택/토지 항목 중 2007년 1월부터 2019년 12월까지 매월 측정된 주택건설 공급승인자료 256개를 통해 검증해 본다. 이 자료에는 크게 공공부문과 민간부문으로 나누어서 임대주택인 국민임대, 공공임대와 분양주택의 공급과 관련 자료가 정리되어 있다

< (표 3-7) 데이터 형식 > (단위 : 호수)

구분명(1)	부문명(1)	시도별(1)	2007. 01	2007. 02	2007. 03
총 계	총 계	전국	12,038	29,789	49,827
공공부문	공공부문	전국	320	1,478	1,542
합	국민임대	전국	0	0	0
	공공임대	전국	1	2	66
	공공분양	전국	319	1,476	1,476
지자체	국민임대	전국	0	0	0
	공공임대	전국	0	1	1
	공공분양	전국	0	509	509
	소계	전국	0	510	510
LH	국민임대	전국	0	0	0
	공공임대	전국	0	0	0
	공공분양	전국	319	967	967
	소계	전국	319	967	967
주택업체	국민임대	전국	0	0	0
	공공임대	전국	1	1	65
	공공분양	전국	0	0	0
	소계	전국	1	1	65
민간부문	민간부문	전국	11,718	28,311	48,285
민간	민간임대	전국	58	104	235
	민간분양	전국	11,660	28,207	48,050

※ 해당 호수는 당해연도 월별 누계 호수임

연구방법은 양 기관이 통합되기 전과 통합 후로 시기를 나누어 공공 부문이면서 임대주택 업무를 추진하는 지자체(지방공사 포함)와 임대주택 공급량의 차이 및 변화추세를 통하여 공사통합 정책의 효과를 분석하는 이중차분법을 활용하고자 한다. 이중차분법이란 비교의 비교, 즉 차이의 차이를 이용하여 정책효과가 존재하는지 분석하는 기법으로서 정책의 시행 전후의 데이터를 사용하여 실험집단과 통제집단의 시점간 결과변수값의 차이를 다시 차분함으로써 관측되지 않는 선택편의(Selection Bias)를 통제하는 방법이다. 이는 일종의 준실험 연구모형으로 일정한 시점, 지역에 대해 미치는 정책의 효과분석 시 사용하며 정책효과 외 다른 외생적 영향을 제외하여 정책의 순수한 효과만을 뽑아내는 기법 중 하나이다.

이중차분을 하면 시간효과와 집단간 차이가 사라지게 되며, 이중차분법의 기본가정으로는 첫째 처리효과는 어떤 집단에 대해서도 동일하게 나타나며(constant treatment effect), 둘째 만약 정책이 없었으면 처방집단과 통제집단의 결과는 같은 추세를 보였을 것이다.

기존 연구와의 차별성은 기존 연구에서 공공성을 측정하는 방법으로 설문문을 통해 공공성 비중 및 달성여부를 측정하였으나, 공정한 연구를 위해 임대주택 공급자료 등 실증자료를 통해 회귀분석하여 결과의 객관성을 높이고자 한다.

## 제 4 장 분 석 결 과

### 제 1 절 분석자료

분석을 위해 국민임대, 공공임대 및 분양주택 공급승인 자료를 이용하였다. 통계청의 국내통계 자료 중 주택건설실적통계 자료를 이용하면 한국토지주택공사와 지자체(지방공사 포함)을 통해 건설되는 주택의 허가/착공/준공 자료를 지역별, 주택형태별, 사업주체별, 공급유형별로 확인할 수 있다. 주택을 건설하기 위해서는 주택법 제15조의 주택건설사업 사업승인을 받아야 하기 때문에 인허가 물량을 확인하는 것은 중요하다.

통계청 자료는 월별 누계로 작성되어 있어서 매월 인허가 받은 물량을 확인하기 위해서는 당월 누계 물량에서 전월 물량 누계를 제외하는 방식으로 자료를 정리하였다. 누계 물량을 월별 물량으로 변환하면서 월별 물량이 마이너스인 자료는 제외하였다. 이는 인허가 물량의 경우 사업이 취소되는 경우를 반영하거나 통계 작성시 오류가 발생한 것으로 추정 된다.

지역별로 산출되어있는 인허가 물량을 수도권과 지방으로 나누어서 분석하기 위해 서울, 인천, 경기도 인허가 호수를 수도권으로 묶었으며, 수도권 이외의 지자체를 묶어서 지방으로 구별하였다.

표본 수는 2007년 1월부터 2009년 12월까지 총 312개였으나 이상치를 제외하고는 총 256개의 표본을 산출하였으며 이를 통합 전과 통합 후로 구별하면 통합전은 68개, 통합후는 188개로 구별된다. 물리적 통합은 2009년 10월 1이나 실질적 통합은 2010년부터 시작된 점을 감안하여 2010년 1월 이후 자료를 통합자료로 선정하였다.

## 제 2 절 기초 통계량

한국토지주택공사와 지자체로 나누어서 기초 통계량을 살펴보면 다음과 같다. 분석 단위는 월 기준이며 월별 공급물량을 분석하였다.

먼저 국민임대의 월평균 공급량을 보면 공사가 2,281호, 지자체가 273호로 월등히 공사의 공급량이 많다. 공사의 국민임대 수도권(1,041호)과 지방(1,240호) 공급량은 비슷하나, 지자체의 경우에는 수도권(865호)이 지방(31호)에 비해 월등히 많은 것으로 분석된다.

공공임대 월평균 공급량은 공사(1,966호)가 지자체(365호)에 비해 많이 공급하며, 수도권과 지방으로 나누어 볼 때 공사와 지자체 모두 고르게 공급하는 것으로 분석된다.

전체 임대주택 공급량을 비교하면 한국토지주택공사와 지자체의 월평균 공급규모의 차이가 확연하다. 공사는 4,248호, 지자체는 638호로 차이가 나며, 공사의 경우 수도권과 지방의 차이는 별로 없으나, 지자체의 경우는 수도권(500호)과 지방(138호)간에 격차가 발생하는 것으로 볼 수 있다.

국민임대와 공공임대의 평균 주택공급량은 유사한 것으로 나타났다. 한국토지주택공사의 경우 국민임대(2,281호), 공공임대(1,966호)로 차이가 크지 않는 편이다. 이는 지자체의 경우도 마찬가지이다.

최대 공급량을 비교해 보아도 한국토지주택공사와 지자체의 격차는 확연히 들어난다. 공사의 최대공급량을 살펴보면 국민임대(38,024호), 공공임대(27,483호), 임대주택(48,805호)이며, 지자체는 국민임대(6,126호), 공공임대(9,365호), 임대주택(15,408호)로 차이가 난다.



< (표 4-1) 기초 통계량 >

Variable	한국토지주택공사				지 자 체(지방공사)			
	Mean	Std. Dev.	Mn	Max	Mean	Std. Dev.	Mn	Max
국민임대	2,281	5,931	0	38,024	273	935	0	6,126
수도권	,1,041	3,140	0	21,373	242	865	0	6,043
지 방	1,240	3,564	0	22,758	31	162	0	1,608
공공임대	1,966	5,040	0	27,483	365	1,073	0	9,365
수도권	1,241	3,282	0	16,707	258	980	0	9,365
지 방	724	2,011	0	10,776	107	289	0	1,778
임대주택	4,248	9,713	0	48,805	638	1,822	0	15,408
수도권	2,283	5,705	0	31,548	500	1,694	0	15,408
지 방	1,965	4,702	0	23,268	138	324	0	1,778

통계분석은 상기 공급량에 로그를 취하여 분석하였다. 로그를 취하는 목적은 데이터의 정규성을 높이고 분석(회귀분석 등)에서 정확한 값을 얻기 위함이다. 데이터간 편차를 줄여 왜도(skewness)와 첨도(Kurtosis)를 줄일 수 있기 때문에 정규성이 높아진다. log의 역할은 큰 수를 같은 비율의 작은 수로 바꿔주는 역할을 한다. log는 큰 수를 작게 만들고 복잡한 계산을 간편하게 하기 위해 사용한다.

## 제 3 절 분석결과

### 1. 유형별 임대주택 이중차분 분석

LH공사의 통합을 계기로 LH공사와 지자체(지방공사 포함)의 국민임대주택 공급량에 이중차분 효과가 나타나는지 분석을 진행하였다. 이중차분 분석의 설명력은 12.5%로 나타났고( $R^2=0.1250$ ) 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다. ( $F=5.93$ ,  $P<0.01$ ) 이중차분 효과 추정치는 time과 treated의 교차항의 계수값을 통해 확인할 수 있으며, 분석결과 국민임대주택에 대해서는 이중차분의 효과가 발생하는데 음(-)의 효과가 발생하는 것으로 확인되었다.

지자체는 통합 전후 평균 국민임대주택 공급량의 변화가 거의 없는 것으로 나타났지만 LH공사는 국민임대주택의 공급량이 확연히 감소하였다. 이는 통합 후 양 공사로부터 인수받은 부채액의 과다(117조원)로 기업이 부실화 될 경우 추가 공적자금 투입, 비용축소를 위한 대규모 인력 구조조정 실시, 공공부문에 대한 정부의 밀어붙이기식 정책추진에 따른 사회적 반발 발생 등 통합 리스크가 발생하면 정부의 공기업 선진화 정책의 정당성이 훼손되어 공공부문 개혁정책의 추진동력을 상실할 수 있으므로 공사의 재무건전성 강화를 적극 유도하였으며 이를 위해 공사차원의 사업구조조정 단행 등 경영정책을 실시하는 과정에서 수익성이 양호하지 않은 국민임대의 공급량을 조정한 것으로 판단된다.

특히 통합 전 양 공사는 414개, 593.4km<sup>2</sup> 규모의 택지 및 산업단지를 개발하려 하였으나 이중 많은 지구는 양 공사가 사업량 확보 차원에서 경쟁적으로 지구지정하여 공사에 재무적 부담을 가중시킴에 따라, 주택수급상황 및 공사 투자여력 등을 감안, 보상완료 후 미착공된 64개 지구는 공사착공 연기, 보상미착수 138개 지구에 대해서는 수요, 사업성 및 공익성 등을 감안하여 시기조정, 규모축소 및 사업방식 변경 등 사업구

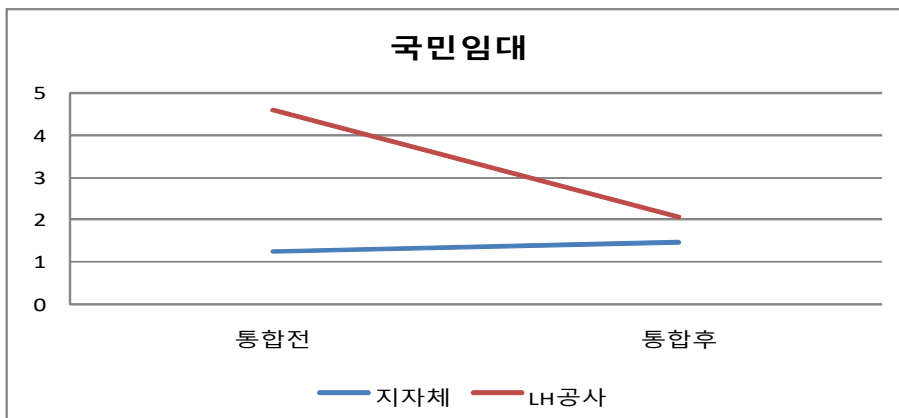
조조정을 단행하였고 그 결과 국민임대주택의 공급량이 상당부분 영향을 받은 것으로 판단된다.

< (표 4-2) 국민임대 통계분석 >

구분	국민임대		
	Coef.	S.E	t
time	-0.702	0.942	-0.75
treated	3.349***	0.779	4.30
time*treated	-2.783***	0.909	-3.06
interest rate	0.753*	0.424	1.78
sales index	0.100	0.117	0.86
rental index	0.073	0.753	0.97
상수	-16.818	7.436	-2.26
R <sup>2</sup>	0.1250		
Adj.R <sup>2</sup>	0.1039		
F(sig)	5.93***		
N	256		

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

< (그림 4-1) 국민임대 공급량 >



통합 전후 공공임대주택 공급량에 이중효과가 나타나는지 분석한 결과 설명력은 10.2%로 나타났고( $R^2=0.1015$ ) 연구모형은 적합한 것으로 확인 되었다.( $F=4.69$ ,  $P<0.01$ ) 분석결과 공공임대주택에 대해서는 통합의 결과 이중차분의 효과가 없는 것으로 확인되었다.

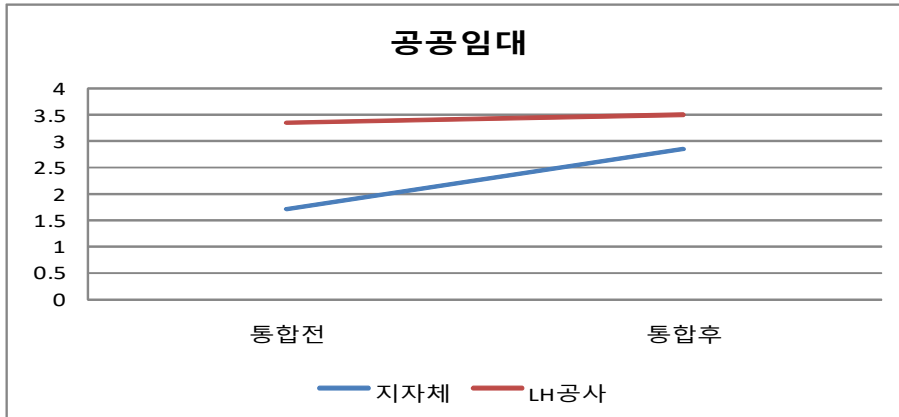
이는 공공임대주택이 임대주택의 일종이지만 30년 이상 장기 임대하며 건축비 대비 소액의 임대보증금 및 임대료를 수납하는 국민임대주택과는 달리 일정기간 경과 후 분양할 수 있는 특성을 가지고 있으며, 분양을 통해 매몰비용으로 볼 수 있는 건축비 및 최소이윤을 회수할 수 있어 공공사업 시행자에게는 공급확대시 재무적 부담을 줄일 수 있는 임대공급 방식이어서 공급이 축소되지 않은 것으로 분석된다.

< 표 4-3) 공공임대 통계분석 >

구분	공공임대		
	Coef.	S.E	t
time	-1.497	0.965	-1.55
treated	1.650**	0.798	2.07
time*treated	-1.221	0.931	-1.31
interest rate	0.015	0.434	0.03
sales index	0.166	0.120	1.39
rental index	0.039	0.077	0.50
상수	-14.886	7.620	-1.95
$R^2$	0.1015		
Adj. $R^2$	0.0798		
F(sig)	4.69***		
N	256		

\*\*\*  $p<0.01$ , \*\*  $p<0.05$ , \*  $p<0.1$

< (그림 4-2) 공공임대 공급량 >



또한 전체임대주택 공급량에 이중효과가 나타나는지 분석을 진행하였다. 이중차분 분석의 설명력은 14.3%로 나타났고( $R^2=0.1434$ ) 연구모형은 적합한 것으로 확인되었다.( $F=6.95, P<0.01$ ) 추정치는 time과 treated의 교차항의 계수값을 통해 확인할 수 있으며, 분석결과 전체 임대주택에 대해서는 이중차분의 효과가 발생하여 임대주택 공급량이 감소한 것으로 확인되었다. 이는 임대주택이 국민임대와 공공임대의 합으로 구성되어 있고 공공임대주택은 공사 통합 이후 지자체와의 공급량의 차이변화가 없는 대신 국민임대주택은 공급량이 상당부분 감소한 것에 기인한 것으로 보인다.

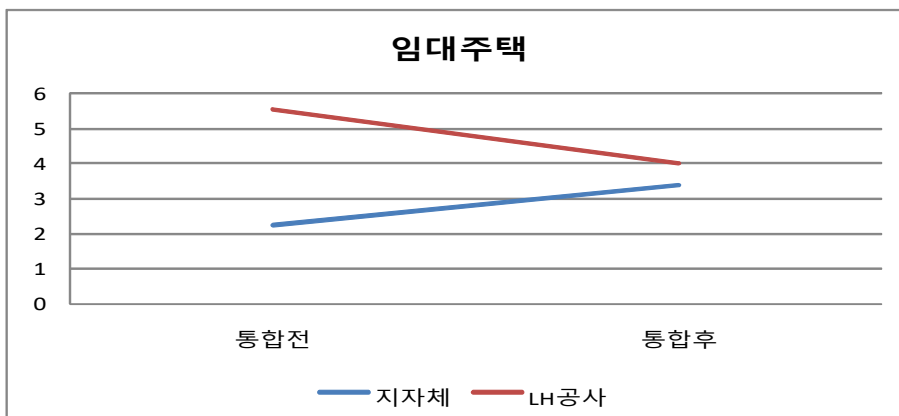
이상과 같이 임대주택 유형별 통합 전후 공급량을 분석해 보면 일정 기간 경과 후 분양으로 전환되어 투자금액을 회수할 수 있는 공공임대의 경우에는 공급량의 변화가 없으나, 건설 후 30년간 임대를 실시하는 국민임대의 경우에는 통합 후 공급량이 상당부분 감소하여 통합에 따른 음의 효과가 확실하게 드러난다. 현재 임대주택의 손실을 국가에서 일정 부분만 보존해 주고 있는 시스템 하에서는 공공기관에서는 수익성과 공공성의 조화를 통해 기업을 유지해야 하는 경영진 입장에서는 경영전략상 불가피한 면이 있는 것으로 판단된다.

< (표 4-4) 임대주택 통계분석 >

구분	임대합계		
	Coef.	S.E	t
time	-1.727*	1.013	-1.70
treated	3.297***	0.837	3.94
time*treated	-2.995***	0.977	-2.95
interest rate	0.372	0.456	0.82
sales index	0.119	0.126	0.95
rental index	0.112	0.081	1.39
상수	-17.681	7.995	-2.21
R <sup>2</sup>	0.1434		
Adj.R <sup>2</sup>	0.1227		
F(sig)	6.95***		
N	256		

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

< (그림 4-3) 임대주택 공급량 >



## 2. 지역별 임대주택 이중차분 분석

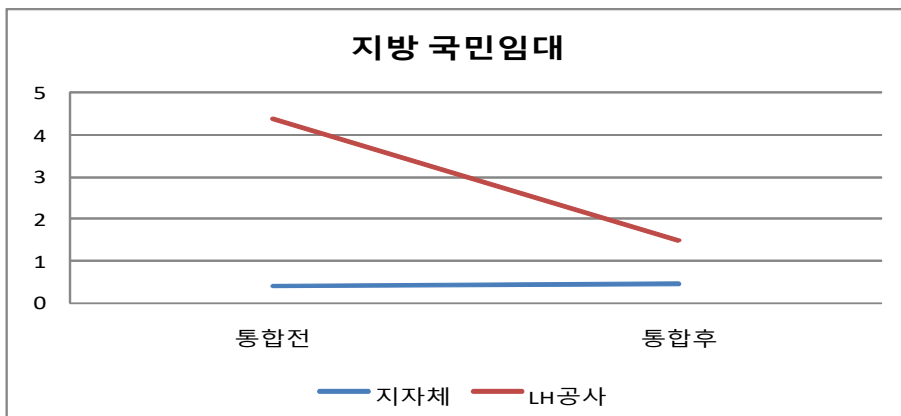
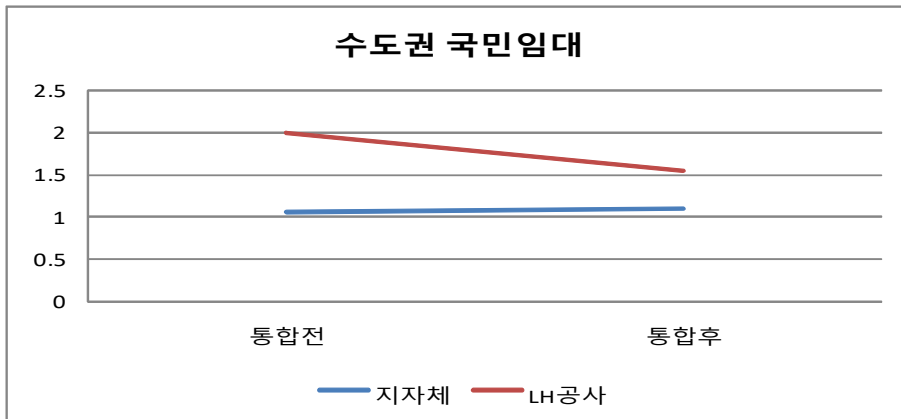
지역별로 LH공사 통합 후 임대주택 공급량에 이중차감 효과가 발생하는지 살펴보면 먼저 국민임대를 수도권과 지방으로 나누어서 분석할 때 수도권의 상호작용변수의 설명력은 2.4%( $R^2=0.0237$ ), 지방의 설명력은 23.0%( $R^2=0.2295$ )로 나타났으며 연구모형은 수도권( $F=1.01$ ,  $p>0.1$ )은 적합하지 않지만, 지방( $F=12.36$ ,  $p<0.01$ ) 적합한 것으로 확인되었다. 이를 통해 수도권에서는 LH공사와 지자체와의 국민임대 공급의 이중차분 효과를 확인할 수 없으나 지방에서는 효과가 발생하는 것으로 확인된다. 특히 지방에서는 음(-)의 효과가 발생하는 것으로 보아 통합에 따라 임대주택 공급이 지방을 중심으로 축소되었다는 것을 확인할 수 있다.

< (표 4-5) 지역별 국민임대 통계분석 >

구분	국민임대(수도권)			국민임대(지방)		
	Coef.	S.E	t	Coef.	S.E	t
time (정책더미)	-0.415	0.855	-0.49	-0.754	0.750	-1.00
treated (처지더미)	0.939	0.707	1.33	3.981***	0.620	6.42
time* treated	-0.497	0.825	-0.60	-2.945***	0.724	-4.07
interest rate	0.345	0.385	0.90	0.608	0.338	1.80
sales index	0.092	0.106	0.87	0.092	0.093	0.99
rental index	0.010	0.068	0.15	0.055	0.060	0.92
상수	-9.510	6.751	-1.41	-14.921	5.924	-2.52
$R^2$	0.0237			0.2295		
Adj. $R^2$	0.0002			0.2109		
F(sig)	1.01			12.36***		
N	256			256		

\*\*\*  $p<0.01$ , \*\*  $p<0.05$ , \*  $p<0.1$

< (그림 4-4) 권역별 국민임대 공급량 >





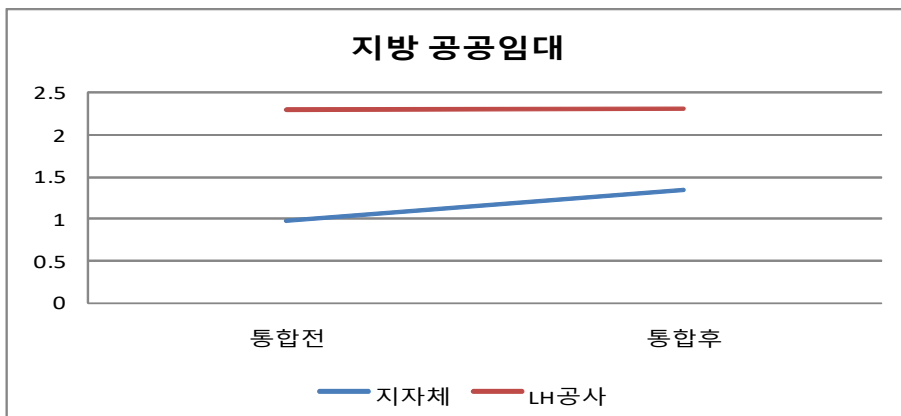
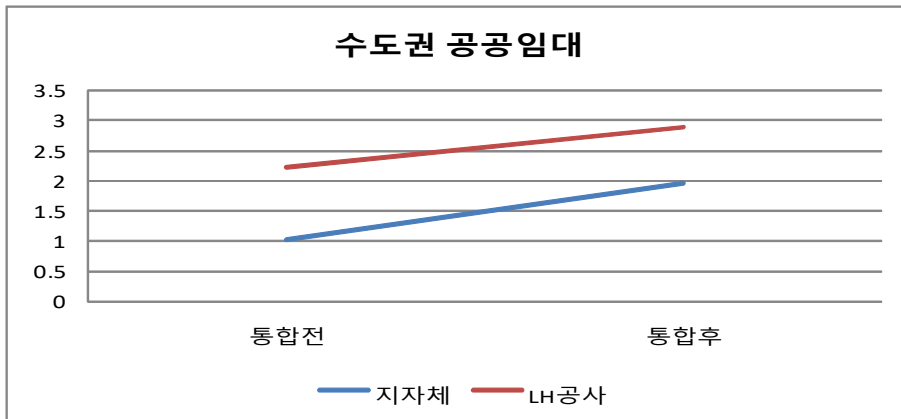
공공임대를 수도권과 지방으로 나누어서 분석할 때 수도권의 상호작용변수의 설명력은 11.2%( $R^2=0.1115$ ), 지방의 설명력은 7.5%( $R^2=0.0748$ )로 나타났으며, 연구모형은 수도권( $F=5.21$ ,  $p<0.01$ ), 지방( $F=3.35$ ,  $p<0.01$ ) 둘 다 적합한 것으로 확인되었다. 이를 통해 수도권과 지방에서 모두 LH공사와 지자체와의 공공임대 공급의 이중차분 효과가 없다는 것을 확인할 수 있다. 공공임대의 경우 5년 또는 10년 후에 분양으로 전환되어 공급하였을 경우 수익성 측면에서 긍정적인 영향이 있어 공급량 변화가 없는 것으로 판단된다.

< (표 4-6) 지역별 공공임대 통계분석 >

구분	공공임대(수도권)			공공임대(지방)		
	Coef.	S.E	t	Coef.	S.E	t
time (정책더미)	-1.570	0.902	-1.74	-0.835	0.839	-0.99
treated (처지더미)	1.214	0.746	1.63	1.321*	0.694	1.90
time* treated	-0.444	0.870	-0.51	-0.424	0.810	-0.52
interest rate	-0.216	0.406	-0.53	0.574	0.378	1.52
sales index	0.302***	0.111	2.69	0.065	0.104	0.63
rental index	-0.066	0.072	-0.91	0.085	0.067	1.27
상수	-18.340	7.122	-2.58	-13.921	6.627	-2.10
$R^2$	0.1115			0.0748		
Adj. $R^2$	0.0901			0.0525		
F(sig)	5.21***			3.35***		
N	256			256		

\*\*\*  $p<0.01$ , \*\*  $p<0.05$ , \*  $p<0.1$

< (그림 4-5) 권역별 공공임대 공급량 >



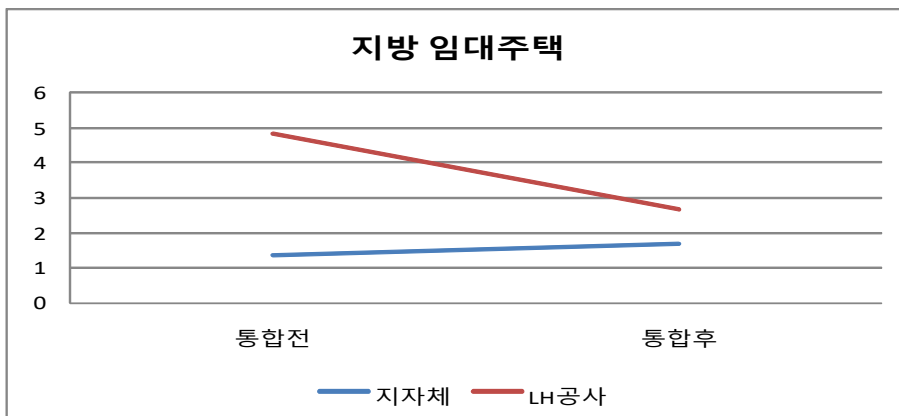
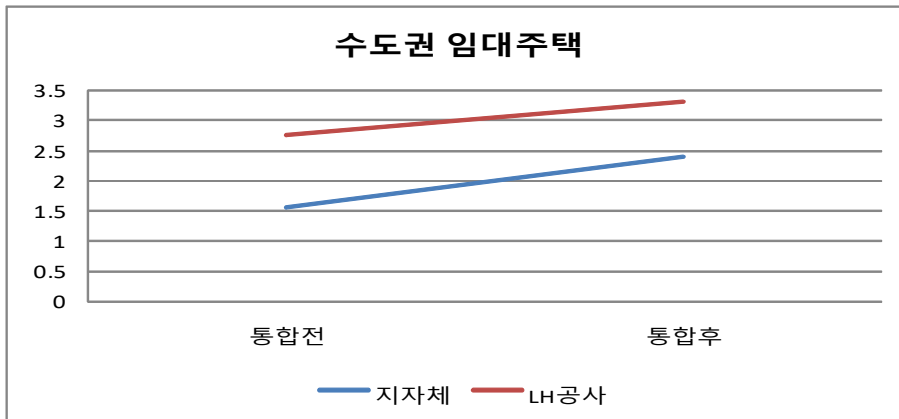
마지막으로 국민임대와 공공임대를 합한 임대주택 수도권 합계에 대한 이중차분의 설명력은 9.5%( $R^2=0.0949$ ), 지방의 설명력은 16.2% ( $R^2=0.1621$ )로 나타났으며, 연구모형은 수도권( $F=4.35$ ,  $p<0.01$ ), 지방( $F=8.03$ ,  $p<0.01$ ) 둘 다 적합한 것으로 확인되었다. 통합에 따른 정책효과인 DID변수를 살펴보면 수도권에서는 LH공사와 지자체와의 공공임대 공급의 이중차분 효과가 없지만 지방에서는 차이가 발생하며 방향은 (-)임을 확인할 수 있다.

< (표 4-7) 지역별 임대주택 통계분석 >

구분	임대합계(수도권)			임대합계(지방)		
	Coef.	S.E	t	Coef.	S.E	t
time (정책더미)	-1.787*	0.997	-1.79	-1.389	0.917	-1.51
treated (처지더미)	21.201	0.824	1.46	3.460***	0.758	4.57
time* treated	-0.433	0.962	-0.45	-2.537***	0.884	-2.87
interest rate	-0.041	0.449	-0.09	0.827**	0.413	2.00
sales index	0.249*	0.124	2.01	0.091	0.114	0.80
rental index	-0.014	0.080	-0.18	0.122*	0.073	1.67
상수	-18.020	7.870	-2.29	-19.731	7.239	-2.73
R <sup>2</sup>	0.0949			0.1621		
Adj.R <sup>2</sup>	0.0731			0.1419		
F(sig)	4.35***			8.03***		
N	256			256		

\*\*\*  $p<0.01$ , \*\*  $p<0.05$ , \*  $p<0.1$

< (그림 4-6) 권역별 임대주택 공급량 >



### 3. 가설의 채택 유무

구 분	유의성 (p value)	방향	채택 여부
(가설1) 한국토지주택공사 설립에 따른 유형별 임대주택의 공급량을 지자체와 비교해 보면 통합 전후 공급량의 차이에 변화가 없을 것이다.			
(1-1) 국민임대주택 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.	있음	(-)	기각
(1-2) 공공임대주택 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.	없음		인용
(1-3) 전체임대주택 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.	있음	(-)	기각
(가설2) 한국토지주택공사 설립에 따른 지역별 임대주택의 공급량을 지자체와 비교해 보면 통합 전후 공급량의 차이에 변화가 없을 것이다. .			
(2-1) 국민임대주택 지역별 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.	수도권	없음	인용
	지 방	있음	(-) 기각
(2-2) 공공임대주택 지역별 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.	수도권	없음	인용
	지 방	없음	인용
(2-3) 전체임대주택 지역별 공급량을 지자체와 비교할 경우 통합 전후 차이가 없을 것이다.	수도권	없음	인용
	지 방	있음	(-) 기각

## 제 5 장 결 론

### 제 1 절 연구의 요약

한국토지주택공사가 통합한지 2020년이면 10년이 된다. 2008년 8월 이명박 정부에서는 공기업 선진화 계획에 따라 舊 토지공사와 舊 주택공사의 통합을 발표하였으며, 2009년 4월 통합법이 국회에서 통과됨에 따라 2009년 5월 통합공사 설립위원회를 구성하여 기능조정, 조직설계, 정원감축, 재무분석 등의 통합작업을 추진하였으며, 마침내 2009년 10월 1일 통합 공사가 출범하게 되었다.(기획재정부, 2011)

본 연구는 舊 토지공사와 舊 주택공사가 통합하여 설립된 한국토지주택공사의 임대주택 공급이 통합 전후 어떻게 변화하였는지 살펴보는 것이다. 본 연구는 한국토지공사와 대한주택공사 및 이 두 기관의 통합기관인 한국토지주택공사를 대상으로 하며 2009년 10월 통합 전후 임대주택 공급이 어떻게 변화하였는지 확인하기 위한 지표로는 2007년 1월부터 2019년 12월까지 임대주택 공급물량을 분석한다. 임대주택의 유형은 여러 가지가 있으나 우리나라 임대주택 정책의 핵심인 국민임대주택과 공공임대주택을 중심으로 살펴보고자 한다. 임대주택은 건축법 제11조 및 제14조의 건축허가 및 신고대상 주택이거나 주택법 제15조의 주택건설사업 승인대상 주택으로서 국토교통부 주택토지실에서 통계를 작성하여 통계청 사이트 등을 통해 공포하고 있다.

임대주택 공급의 변화는 한국토지주택공사의 통합 이외에도 국가정책, 경제상황 및 조직특성 등에 영향을 받을 수 있으므로 통합에 따른 정책 효과만을 순수하게 분석하기 위해 이중차분법(difference\_in\_difference, DID)을 이용하여 분석하며, 종속변수로는 국민임대, 공공임대 및 국민임

대와 공공임대를 합한 전체임대주택 공급량을 설정하고, 독립변수는 한국토지주택공사의 통합으로 설정하였다. 즉 지자체와 한국토지주택공사가 통합 전후로 나누어 살펴볼 때 임대주택 공급에 어떠한 변화가 있는지 살펴보는 방식이다.

LH공사의 통합을 계기로 LH공사와 지자체(지방공사 포함)의 국민임대주택, 공공임대주택 및 임대주택 공급량에 이중차분 효과가 나타나는지 분석을 진행하였으며. 추정치는 통합전후를 구분하는 time 변수와 통합기관 여부를 나타내는 treated 변수의 교차항의 계수값을 통해 확인할 수 있으며, 분석결과 국민임대주택에 대해서는 이중차분의 효과가 발생하는데 음(-)의 효과가 발생하는 것으로 확인되었으며 수도권에서는 LH공사와 지자체와의 국민임대 공급의 이중차분 효과가 없으나 지방에서는 효과가 발생하는 것으로 확인된다. 특히 지방에서는 음(-)의 효과가 발생하는 것으로 보아 통합에 따라 임대주택 공급이 지방을 중심으로 축소되었다는 것을 확인할 수 있다.

공공임대주택은 통합에 따른 이분차분의 효과가 없으며 이를 수도권과 지방으로 나누어서 분석할 때도 같은 결과를 확인할 수 있다. 이를 통해 공공임대의 경우 5년 또는 10년 후에 분양으로 전환되어 공급하였을 경우 수익성 측면에서 긍정적인 영향이 있어 공급량 변화가 없는 것으로 판단된다.

또한 전체임대주택 공급량에 이중효과가 나타나는지 분석하였을 경우 이중차분의 효과가 발생하여 임대주택 공급량이 감소한 것으로 확인되었다. 이는 임대주택이 국민임대와 공공임대의 합으로 구성되어 있고 공공임대주택은 공사 통합 이후 지자체와의 공급량의 차이변화가 없는 대신 국민임대주택은 공급량이 상당부분 감소한 것에 기인한 것으로 보인다. 지역으로 나누어서 살펴볼 경우 수도권은 정책효과가 없으나 지방의 경우는 공급량이 감소하였음을 알 수 있다.

## 제 2 절 시 사 점

공공기관의 설립목적은 다양하지만 이중 한국토지주택공사의 설립목적은 시장에서는 수익성이 없어 적정 수요량 대비 과소 공급되는 공공재를 충분히 공급하기 위함이다. 이런 목적으로 설립된 공공기관에서 공급하는 공공재는 공급을 확대할수록 적자가 누적되어 공사의 경영을 압박하고 영속기업으로서의 경쟁력을 훼손하여 사업규모, 재무상황 등 부문에서 적절한 관리가 필요하다. 이에 따라 정부에서는 공공기관 부실화에 따른 국민부담 최소화를 위해 재정 및 기금을 통해 일부 적자를 보전하고 있으며, 한국토지주택공사는 정부의 재정 및 기금 지원으로는 임대사업에서 발생하는 상당부분의 적자를 만회할 수 없어 택지개발사업 등을 통해 발생하는 수익을 임대주택사업 등 비수익사업 추진으로 발생하는 손실을 보전하는 방식으로 공공사업의 재원을 충당하고 있다.

양 공사의 중복투자 등 방만경영을 해소하기 위해 통합이 추진되었지만 적자사업의 지속적인 수행을 위해서는 택지개발에서 지속적인 수익이 발생해야 한다. 그렇지 않으면 적자 사업인 임대주택 공급을 지속할 수 없다. 하지만 현재 주택보급율 및 인구상황 등을 고려할 때 대규모 택지개발은 한계에 직면하고 있어 정부에서는 신도시급 택지개발을 무한대로 확대 시행할 수 없는 상황이다. 이는 저소득계층의 주거안정을 위해 우리나라 임대주택 대부분을 공급하고 있는 한국토지주택공사 입장에서는 심각한 문제이며 중장기적으로 볼 때 공사 존립을 위해 비수익 사업의 축소 등 경영전략 변경을 도모하지 않을 수 없다.

따라서 국가는 우리나라 공공성 유지 및 확대를 위해 기금 지원 등을 확대하여 한국토지주택공사의 수익을 보전해 주어야 할 필요성이 제기된다. 그렇지 않을 경우 한국토지주택공사는 조직의 생존을 위해 수익성 극대화를 추구할 것이며, 그 과정에서 임대주택 공급을 더욱 줄이려고 할 것이다. 특히 임대주택도 수익성을 감안하여 일정기간 후 분양을 하



는 공공임대주택은 현수준을 유지하거나 확대할 수 있지만 손실이 발생하는 국민임대 등은 축소하는 방향으로 사업방향을 정할 유인이 크다. 이를 반영하듯 연구결과에서도 수익성이 상대적으로 부족한 국민임대주택 공급이 축소되고 일정기간 이후 분양으로 인해 수익성이 양호한 공공임대주택에서는 통합전후 차이가 발생하지 않는 것으로 확인할 수 있다. 또한 수도권 보다 지방권의 국민임대 및 전체임대주택 공급이 축소되었다는 사실로 지방의 저소득계층의 주거권 약화 현상을 확인할 수 있다.

현재 임대주택 정책변화로 종전의 건설형 임대주택도 다양한 수요계층을 겨냥하여 행복주택, 신혼희망타운 등 유형이 다양화되고 있으며, 특히 저소득 계층의 보호를 위해 비건설형 임대사업인 매입임대, 전세임대 등도 확대하여 주거복지의 다양성을 확대하고 있다. 이는 공급자 위주의 임대주택에서 수요자 중심의 임대주택 정책으로 바뀌고 있음을 의미하며 국민주거 향상에 기여할 것으로 판단된다.

양 공사의 통합으로 단기적으로는 수익성이 낮은 임대주택의 공급량을 조절하여 공사의 막대한 부채를 줄이고 재무구조를 개선한 것으로 보여진다. 하지만 장기적으로는 공사 설립목적 달성을 위해 주거복지 및 임대사업의 확대 및 활성화가 필요하며 이를 위해 정부에서 적정규모의 재정 및 기금지원이 필요한 것으로 판단된다.

### 제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구주제

통합공사는 국민주거생활 향상과 저소득층 주거안정을 위해 다양한 유형의 임대주택 및 주거복지사업을 추진하고 있다. 본 연구에서는 제외된 매입임대, 전세임대 그리고 새롭게 도입되고 있는 공공지원 민간임대주택사업 등도 중요한 임대주택의 유형이면서, 저소득층을 비롯한 다양한 계층의 주거안정을 지원하는 사업이다. 하지만 데이터 수집의 한계로 통합 전후의 임대기능 분석에는 이용할 수 없어 공사의 전반적인 임대주택 기능에 대한 분석에는 한계가 있었다.

2009년 통합후 10년이 흘렀지만 장기간 투자가 필요한 택지개발 및 건설임대의 경우에는 아직도 통합초기의 혼란으로부터 완전히 벗어났다고 볼 수 없다. 또한 통합에 따라 재무적 효율성이 증가하였는지도 확실치도 않은 상황이다. 따라서 향후 일정기간 경과 후 통합의 진정한 효과를 살펴보기 위해 재무적 효과의 특성연구 및 공공성 변화 및 임대주택 기능변화에 대한 추가적인 계량연구가 필요할 것으로 판단된다.

## 참 고 문 헌

### <단 행 본>

- 국토교통부(2008), “공기업 선진화 : 한국토지공사 대한주택공사 왜 통합  
해야 하는가”
- 기획재정부(2011), “2008-2010 공공기관 선진화백서”, 기획재정부 공공정책  
국정책총괄과
- 김준기(2010), “공기업 정책론”, 강의교제
- 윤성식(1995), “공기업론”, 박영사
- 한국행정학회(2003), “우리나라 공기업관리제도의 평가 : 정부투자기관  
경영평가제도 20년사”, 연구용역보고서
- 한국행정학회(2008), “정부기관 조직융합관리 표준모델 개발”

### <국내논문>

- 고광명(2005), “M & A 이후 종업원 저항과 조직통합 및 시너지 실현간  
의 영향관계, 경제연구 23(3) : 201-228.
- 김경훈(2016), “공공기관 복수노조의 통합에 관한 연구 : 도로교통공단,  
한국환경공단, 한국토지주택공사의 비교를 중심으로”, 서  
울대행정대학원 석사학위논문
- 김능혜(2017), “한국토지주택공사의 통합이 재무효율성에 미치는 영향에  
관한 연구”, 서울대행정대학원 석사학위논문
- 김복식 외(2016), “우리나라 공공임대주택정책의 경로 변화”, 한국콘텐츠  
학회논문집 제16권 제9호 : 170-184
- 김성연(2002), “주택공기업의 공공성 확보 방안에 관한 연구 : 대한주택  
공사를 중심으로”, 중앙대학교대학원 석사학위논문
- 김성연(2017), “민원기관 통합조직의 특성이 조직효과성에 미치는 영향”,  
한국정책학회보 제26권 제2호 : 107-138

- 김성희(2014), “지방공기업 공공임대주택의 적자수지 개선연구”, 예산정책연구 제3권 제1호 : 263-286
- 류주한(2008), “인수합병후 성공적 통합에 관한 탐험적 연구 : 통합속도를 중심으로”, 기업경영연구 15(3) : 263-286
- 문명재 외(2012), “공공기관 통합효과의 영향요인 탐색 : LH사례를 중심으로”, 행정논총 제50권 제3호 : 119-151
- 문철우(2007), “합병 후 통합과정의 인적자원관리전략”, 인적자원관리학회보, 14(4) : 133-151.
- 박영선(2011), “공공기관의 협약자치 제한의 합리적 규율에 관한 연구”, 고려대학교 노동대학원 석사학위논문
- 박혁서(2012), “임대주택시장에 있어서 공공임대주택 정책의 역할에 대한 연구”, 주거환경 제10권 제3호 : 75-79
- 박종관(2000), “통합시의 조직통합 효과 분석”, 한국사회와 행정연구 12(2)
- 안경섭·김나영·임채홍(2009), “국토해양부의 조직문화 변화와 공무원 직무행태의 관계에 대한 실증분석 ; 조직융합관리에 대한 매개효과를 중심으로”, 한국행정논집, 21(2) : 651-679.
- 안경섭(2009), “중앙정부 조직개편에 따른 조직문화의 변화와 조직융합, 직무성과와의 관계분석”, 정책분석평가학회보 제19권 제1호
- 이창길·최성락(2011), “정부부처 통합효과에 대한 차별적 인식에 관한 연구 : 통합기대 부처와 통합우려부처의 비교”, 한국공공관리학회보, 25(2) : 143-166
- 이행준(2014), “조직통합의 특성과 조직몰입에 대한 인식분석”, 한국조직학회보 제11권 제1호 : 105-132
- 임의영(2003), “공공성의 개념, 위기, 활성화 조건”, 정부학연구 제9권 제1호 : 23-50
- 임세희(2017), “공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과차이”, 한국사회정책 제25권 제3호 : 75-101
- 조인출·나인철(2005), “공공성에 영향을 미치는 공기업 성과동인의 구조

- 적 분석-BSC의 활용”, 정부회계연구 3(1) : 29-51
- 하성규 외(2005), “국민임대주택 공급정책의 과제와 개선방향”, 주택연구  
제13권 제1호 : 5-27
- 최운열·황재학(2005), “합병의 영업성과 개선에 관한 연구”, 서강경영논  
총 제16권 제2호

<외국논문>

- Downs, George W. and Patrick D. Larkey. (1986). The Search for  
Government Efficiency. Philadelphia: Temple University  
Press.
- Kaufman, H. (1976). Are Government Organizations Immortal?: The  
Brookings Institution.
- Lawrence, P. R. & J. W. Lorsch. (1967). Organization and  
Environment: Managing Differentiation and Integration.  
Boston, MA: Harvard University
- Peters, G. (1994). Government Reorganization: A Theoretical Analysis,  
in Ali Farazmand (ed.). Modern Organizations:  
Administrative Theory in Contemporary Society.  
Westport, CT: Praeger, 105-124.
- Pablo, A. L. (1994). Determinants of acquisition integration level: A  
decision-making perspective. Academy of Management  
Journal, 37 : 803 - 836.
- Rainey, H.G., Backoff R.W. and Levine, C. (1976). Comparing Public  
and Private Organizations. Public Administration  
Review. (36).
- Robson, W. A.(1960) Nationalized Industry and Public ownership.  
London: George Allen and Unwin.

Abstract

The Effect of the Integration of  
Public Institutions on the  
Supply of Rental Housing in  
Integrated Institutions  
– Focused on the Korea Land &  
Housing Corp –

SONG, CHUNG SEOB

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

of Public Administration

Seoul National University

This study is to verify by empirical analysis how the supply of rental housing of the Korea Land and Housing Corporation, which was established by integrating the old land corporation and the old housing corporation, changed before and after the merger. The Korea Land and Housing Corporation, an integrated agency of the two companies, was established to eliminate inefficiency in the process of

excessive competition, including the competitive implementation of housing site development, such as expanding the organization and manpower, resulting in the expansion of the public sector and the development of the Seoul metropolitan area. Public institutions have not only public nature but also corporate nature, and it is necessary to verify how they were affected by the public nature, especially the functions of rental housing, during the integration process. To that end, the theories and prior studies on organizational integration, characteristics of rental housing, etc. were reviewed and the policy effects were analyzed through a double-difference method on the supply of rental housing.

According to the analysis, the supply of national rental and total rental housing set as dependent variables decreased, and the reduction in non-metropolitan areas was confirmed when the supply of rental housing was examined by the metropolitan and non-metropolitan areas. These results indicate that various government-level support and policies are needed to secure public character in the future integration of public organizations, especially for rental housing, so that public institutions can maintain public interest through sufficient funding and financial support.

**keywords : Organizational integration, public nature, rental housing,  
difference in difference method**

***Student Number : 2019-20563***