

자산기반 주거복지정책으로서 단기 공공임대주택의 지분공유제 주택으로 전환*

Transfer of Short-term Public Rental Housing to Equity Sharing Housing
as a Asset-based Housing Welfare Policy

김용창**

오늘날 사회경제적 양극화가 심화되면서 대부분의 선진국에서 자산기반 주거복지 접근이 대두하고 있다. 자산기반 주거복지 정책의 핵심수단 가운데 하나가 지분공유주택이다. 본 연구에서는 주요 선진국의 지분공유주택 제도를 검토하며, 이를 토대로 한국에서 지분공유주택 제도의 가능성을 분석한다. 5년 공공임대주택의 건설원가와 분양전환가격을 추정하여 지분공유주택으로 전환할 때 초기 지분 취득 가격의 적정성을 분석하며, 지분공유주택에서 제기되는 쟁점을 검토한다. 결론으로 저소득층의 자산기반 주거복지정책 수단으로서 지분공유주택은 다양한 장점을 갖고 있다는 것을 제시한다.

주요어: 지분공유주택, 자산기반 주거복지, 공공임대주택, 5년 공공임대주택, 분양전환가격

1. 머리말

오늘날 대부분의 선진국에서 주택정책은 광범위한 도전에 직면하고

* 본 논문은 2013년 5월 31일(금) 서울대학교에서 개최된 한국공간환경학회 춘계 학술대회에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다.

** 서울대학교 사회과학대학 지리학과 부교수, 서울대학교 국토문제연구소 겸무원
구원(kimyc@snu.ac.kr)

있다. 주거비용의 증가와 주거 적정성의 감소, 주택점유형태별 사회적 분화와 부의 양극화, 주거복지 정책의 책임주체와 거버넌스 구조의 변화, 고령화 가구의 증가 및 주거 인구학적 구조변화, 주택시장의 양극화를 동반하는 도시공간의 분화, 외국이주민과 같은 특수 주거소요집단의 증가 등이 동시다발적으로 일어나고 있기 때문이다(Lawson and Milligan, 2007).

특히 사회경제적 양극화가 심화되는 국면에서 직면하는 심각한 주택 문제 가운데 하나는 사회주택(social housing) 정책을 실시하는 국가나 민간 시장에 의존하는 국가 모두에서 국가지원 주택부문과 시장기반 자가 점유 주택부문 사이의 격차가 더욱 커지고 있다는 것이다. 이 때문에 공공 임대주택에 거주하기에는 자격조건이 맞지 않고, 시장에서 주거서비스를 공급받기에는 역부족인 중·저소득층 노동소득 가구들의 적정 주거를 보장하는 것이 큰 사회적 문제로 대두하고 있다(Whitehead and Scanlon, 2007).

오늘날 주택정책에서 사회적 혼합의 효과에 대한 논란에도 불구하고 도시개발 및 재개발에서 근린지역의 주거양식 및 주택점유형태의 다양성 제고를 통한 사회적 혼합방식이 주창되고 있으며, 획일적인 공공임대주택을 벗어나 다양한 양식의 주거선택권을 제공하려는 주택정책이 늘고 있다. 이러한 전환은 자가 소유자와 임차인의 경우, 생활양식과 사회경제적 특성의 차이가 크기 때문에 종래와 같은 단순한 사회적 혼합방식 만으로는 지역사회에서 이들의 상호교류가 제한적일 수밖에 없다는 인식에 기인한다(Kleinhaus, 2004).

주택점유형태의 다양화 전략이 관심을 끄는 또 다른 이유는 복지정책에서 자산기반 복지접근이 대두한 것에도 기인한다. 이 접근은 저축, 주택지분, 연금 등과 같은 자산(assets)의 개별적 소유가 개인의 복지전략에서 중요한 부분이라는 것이다. 오늘날 미국, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 스웨덴 등 주요 선진국에서 자산기반 복지에 대한 관심이 증가하고 있고, 복지정책의 일환으로서 중·저소득층 가구의 자산형성을 장려하는 전략은

선진국에서는 일반적인 경향이라고 할 수 있다(Chapman and Sinclair, 2003).

이러한 두 경향을 주택부문에서 반영하는 것이 지분공유(shared ownership) 주택정책이라고 할 수 있다. 주택부문에서 자산기반 복지정책은 금융위기 이후 논란의 대상이 되고 있지만(신진욱·이은지, 2012), 주요 선진국에서 중요한 주택정책으로 자리 잡고 있다. 우리나라에서는 2008년 이명박 정부에서 등장했으나 크게 관심을 끌지 못했고, 박근혜 정부 들어 이른바 ‘하우스푸어’ 대책의 일환으로 다시 논의가 일어나고 있다.

이 논문의 문제의식은 자본주의 사회에서 노동소득이 아닌 것으로 승자와 패자를 만드는 것을 넘어 불평등을 심화시키는 정책은 자본주의적 본질 측면에서도 문제가 있다는 것에서 출발한다. 자산기반 불평등이 소득기반 불평등보다 커지고 있고, 자산기반 격차가 노동소득기반 격차를 악화시키거나 커지게 만드는 것, 즉 이중적 격차심화 구조를 사회적 양극화 대책에서 중요하게 인식해야 한다는 것이다. 본 연구에서는 5년 공공임대주택을 대상으로 분양전환가격 추정을 통해 지분공유주택으로 전환 가능성을 검토함으로써 자산기반 주거복지정책 도입 가능성을 분석하고자 한다. 분석에 사용한 자료는 사례지구에 해당하는 광주광역시 운남지구, 남양주 청학지구, 휘경지구, 남양주 덕정지구의 5년 공공임대주택 건설원가 내역에 대해 구 대한주택공사(현 한국토지주택공사)에 정보공개 청구를 하여 취득한 자료이다.

2. 선행연구의 검토: 자산기반 주거복지와 지분공유제

21세기 들어 자산기반 또는 재산소유(property)기반 복지체제라는 개념이 서구복지국가 재구성 논쟁의 한가운데를 차지하고 있다. 이 개념은 기본적으로 국가의 정책적 지원을 바탕으로 시간이 지남에 따라 가치가 증가하는 금융상품이나 부동산자산에 개인이 투자하여 자산형성을 함으로써 자신의 복지소요에 보다 더 큰 책임을 지라는 것이다. 이러한 자산

은 은퇴처럼 소득이 감소 또는 불안정한 시기에 축적자산을 바탕으로 소득흐름을 창출하여 소비와 복지소요를 충족하는 데 이용할 수 있다는 것이다(Watson, 2009; Doling and Ronald, 2010).

이처럼 1990년대 이래 복지정책에서 가구소비 수준보다는 부의 축적에 초점을 맞추는 자산기반 복지국가 개념이 출현하면서 오늘날 미국, 영국, 캐나다, 호주, 스웨덴 등 주요 선진국에서 자산기반 복지정책을 시행하고 있다(Johnson and Sherraden, 1992; Regan and Paxton, 2001). 물론 이러한 자산기반 복지사상 자체는 최근의 현상은 아니다. 일찍이 미국 독립전쟁 당시 독립주의자들을 고무했던 페인(T. Paine)은 1795년 한 팸플릿을 통해 토지가치세를 주장하면서 토지의 대지지대(ground rent)로부터 국가펀드 조성을 주장했다. 그리고 토지소유제도가 도입되면서 공동체 구성원이 자연적 상속분(natural inheritance)을 상실한 것에 대한 보상장치로 모든 사람에게 국가펀드를 통해 자산을 지급해야 한다고 주장했다(Paine, 1795).¹⁾

주지하다시피 복지를 소득기반 복지(income-based welfare)와 자산기반 복지(asset-based welfare)로 나누는 것은 저소득층 자산형성 프로그램의 창시자인 셰라든(Sherraden)의 사고에 따른 것이다. 전자는 소비를 돕기 위한 현금성 지출로서 당장의 생계지원을 위한 기초 소비지원형 복지라고 할 수 있고, 후자는 저축계정 제공, 주택소유 제고전략처럼 비유동 자산을 축적하여 경제적 안전망을 제공하는 투자형 복지방식이라고 할 수 있다(Sherraden, 1991; Scanlon and Adams, 2009; 이호선, 2011). 자산기반 복지는 투자적 지출, 기회의 평등 및 시민의 의무를 중시한다는 측면에서 기든스

1) 페인은 1795년의 이 팸플릿에서 다음과 같이 주장한다. “자연상태의 지구는 문명국가와 비교하여 많지 않은 수의 거주자만을 먹여 살릴 수 있다. 그리고 경작으로 이루어진 개량물을 지구 자체와 분리하는 것은 불가능하기 때문에 토지소유의 사상은 이러한 분리 불가능한 연관으로부터 도출된다. 그럼에도 개별적 소유의 대상은 개량물에 한정된 가치이지 지구 자체는 아니다. 따라서 경작토지의 모든 소유주는 공동체에게 그 토지의 대지지대(ground rent)를 빚지고 있는 것이고, 이 계획(국가펀드 계획)에서 제안한 펀드는 이 대지지대로부터 징수해야 한다”(Paine, 1795: 8).

(A. Giddens)가 말하는 사회투자국가(social investment state)로 복지국가 성격을 바꾸는 것을 의미한다(Giddens, 1998; 김영순, 2007).²⁾

이러한 전환은 기존의 복지정책이 소득기반에 초점을 두어 자산의 역할을 과소평가했다는 반성에서 출발하는 것으로 자산효과가 궁극적으로는 개인과 가족 모두에게 적극적인 복지를 제공할 수 있다는 것이다. 주창자인 셰라든은 자산형성은 저소득 가족이 빈곤을 벗어날 수 있는 긍정적인 길을 제공한다고 주장하면서 2001년 영국 노동당 전당대회 연설에서 다음과 같이 주장한다. 중산층 이상의 경우 노동소득보다 낮은 세율의 자본이득, 주택소유비용의 세금감면, 은퇴연금계정의 조세이연 등과 같은 조세시스템을 통해 사실상 상당한 정부 보조금을 받고 자산축적을 하고 있지만 불행히도 저소득층은 이러한 사회투자국가의 정책에서 배제되어 있다. 이러한 자산기반정책에서 저소득층을 배제시킬 하등의 이유가 없으며, 오히려 사회투자국가 노선에 이들 계층을 포함시켜야 할 근거로서 저소득층의 생활도 나아지게 도와야 한다는 인도주의, 자산기반 편익을 평등하게 분배해야 한다는 사회정의, 자산형성에 도움을 줌으로써 개별가구의 발전을 도모해야 하는 현실적 측면 등을 제시하고 있다(Sherraden, 2001).

자산기반 복지정책으로 선회하는 것은 저소득층의 경우, 자산축적에 대한 공식적인 통로를 갖지 못하고 있고, 사회의 지배적인 경제제화에 접근하기 어렵기 때문에 위험노출이 크며, 상대적으로 비용을 더 부담하기 때문에 점점 더 사회적으로 배제될 수밖에 없는 현실을 바꾸기 위한 노력으로 볼 수 있다. 저소득층의 자산축적은 크게 경제적 측면과 미래에 대한 태도의 측면에서 정당화될 수 있다고 본다. 전자의 측면에서는 기존 사회복지와 빈곤프로그램이 소득유지와 소비의 이점을 과도하게

2) 사회투자국가론은 소비적 지출보다 투자적 지출, 결과의 평등보다는 기회의 평등, 시민의 복지권(사회적 시민권)보다 그에 상응하는 의무를 강조한다는 점에서 구좌파의 복지국가론과 다르지만, 여전히 시장의 부작용 교정과 평등성의 제고를 위해 국가개입의 필요성을 인정한다는 점에서는 신자유주의와 다르다(김영순, 2007).

강조하는 경향이 있다고 비판하며, 빈곤을 탈출하기 위한 경로는 소비가 아니라 자산축적에 있다고 본다. 후자의 측면에서는 자산축적이 가구의 안정성을 제고하고, 미래에 대해 보다 적극적이고 긍정적인 이해관계를 형성한다고 본다. 1990년대 이래 자산축적의 구체적 영향을 놓고 가구의 경제적 안정성, 자산가치의 증가, 긴급 및 은퇴상황에서 금융적 완충역할 수행, 교육관심도 제고, 가정해체 감소, 세대 간 빈곤세습 감소, 성인 건강 만족도 증가, 지역사회에 대한 시민참여도 증가, 주거지 이동성 감소와 지역사회 안정성 증가 등과 같이 다양한 측면에서 경험적 연구들이 이루어지고 있다(Sherraden, 1991; Bynner and Paxton, 2001; Scanlon and Page-Adams, 2001; Chapman and Sinclair, 2003; OECD, 2003; Paxton, 2003).

그동안 각국에서 시행하고 있는 개인자산형성 제도나 자산기반 복지정책의 수단으로서는 종업원주식제도(ESO: Employee Share Ownership), 고연령 거치 연금(ALDA: Advanced Life Deferred Annuity), 자산형성지원사업(IDA: Individual Development Account), 아동신탁기금(CTF: Child Trust Fund) 등 매우 다양하다.³⁾ 이론적 관점은 자산축적에 대한 연구가 여러 분야에서 이루어지고 있기 때문에 신고전과 경제이론, 생애주기 및 영구소득가설, 심리·사회학적 이론, 행태주의 이론, 제도주의 접근 등 철학적 배경이나 강조점에 따라 매우 다양하다(Chapman and Sinclair, 2003; Mendelson, 2007; Prabhakar, 2009).

종업원 주식제도처럼 개별적인 차원의 자산 가치 제고노력이 기업가치 또는 기업주식 가치와 갖는 관계가 개별적인 주택가치 유지 노력과 근린지역사회 영향력 사이의 관계와 많은 측면에서 유사하기 때문에 비주택부문에서 자산축적에 대한 이러한 연구들은 유추·비교를 통해 저소득층의 주택자산축적과 지분공유 제도연구에 많은 시사점을 던져준다.

자산기반 복지정책은 기본적으로 자산기반 격차의 심화에 대한 우려

3) 각국의 다양한 자산축적 프로그램에 대한 연구결과의 문헌정리는 Chapman and Sinclair(2003), 생애주기적 관점의 자산기반 사회복지 프로그램에 대한 국가별 사례와 비교에 대해서는 Mendelson(2007)을 참고할 수 있다.

를 반영하기 때문에 가계자산의 대부분을 차지하는 주택이 그 중심을 이룬다. 이와 관련하여 손더스(Saunders, 2005)는 현대 사회의 새로운 특징 가운데 하나가 자가 주택을 통해서 부를 축적하고 있는 주류 가족과 자산도 얼마 없으면서 사회적으로 물질 기반이 거의 없고, 자녀에게 상속하거나 부를 축적할 현실적 가망이 없는 주변화된 소수(비주류) 사이 분화가 출현한 것이라고 주장한다. 그는 이러한 자산기반 분화가 고소득-저소득집단 사이 소득기반 격차보다 깊고 지속적인 현상이라고 본다.

주택은 가계자산의 핵심요소라는 측면과 더불어 개별가구 차원에서 다른 복지재화와 서비스의 흐름을 보완하고 매개하는 복합적인 복지재화라는 성격도 갖고 있다. 그리고 자가 점유 주택에 내재되어 있는 잠재적 부는 복지정책 실행에 따른 국가 재정의 어려움에 대한 해결책으로 고려되기도 하면서 자산기반 복지에서 ‘자산’은 종종 부동산 또는 주택 자산을 의미할 정도로 중요한 대상이 되었다. 이처럼 단순한 물리적 거처의 제공이라는 의미를 넘어 국가복지체계에서 주택의 성격은 더욱더 복합적으로 변하고 있다(Doling and Ronald, 2010a, b).

주거복지정책에서 사회주택은 통상 임대주택 형태로 공급한다. 그러나 미국, 호주, 영국, 핀란드를 비롯한 많은 국가들의 경우, 주거 적정성 문제를 해소하고 자가 점유와 임대주거 사이 주거 선택대안의 부족 문제를 해소하기 위한 수단이자 대안적 점유형태로서 소유-임대 혼합점유형태(hybrid ownership rental tenure), 즉 지분공유 정책을 활용하고 있다. 많은 연구들 역시 저소득층을 위한 적정주거 선택권의 폭을 넓히면서 주거안정을 꾀하려는 정책수단으로서 지분공유제(shared ownership) 주택을 주목한다. 이처럼 주택보유형태 측면에서 지분공유제는 공공임대와 완전 자가 점유 형태 사이 중간적 점유형태이자 주거사다리에 해당한다. 도시의 빈곤 또는 낙후지역 개발에서 주택점유형태의 혼합과 다양성을 추구하는 경우, 지역사회 통합적 도시개발 수단의 의미도 아울러 지닌다(Ball, 2003; Scanlon and Whitehead, 2004; Whitehead and Scanlon, 2007).

오늘날 지분공유제는 나라마다 제도상의 차이는 있지만 저소득층이나

소득제한이 있는 많은 사람들에게 자금지원을 통해 주거적정성을 향상시키고 있다.⁴⁾ 잘 설계된 지분공유주택 프로그램은 주택소유자에게 점진적이면서 실질적인 부의 축적기회를 제공하며, 사회참여 확대를 통해 사회적 배제의 감소 및 시민권 향상을 가져오고, 자기지분에 대한 관심 유발을 바탕으로 지역사회 개선과 참여를 유도하는 등 주택소유가 갖는 긍정적 역할을 마찬가지로 수행한다고 평가받는다(Chapman and Sinclair, 2003; Mowbray and Warren, 2007; Sherriff, 2010).

자산기반 복지정책에서 핵심적인 수단으로 중·저소득층의 자가소유주택 제고전략을 추진하는 대표적인 나라가 영국이다. 영국은 종래의 사회주택 인식에 근본적 변화를 낳는 촉매제 역할을 할 것으로 기대하면서 2001년 노동당 선거공약에 임차인을 잠재적인 자산소유자로 전환시키는 지분공유주택제도를 포함시켰다. 지금도 지분공유제 방식의 사회주택 공급방식이 중요한 위상을 확보하고 있다(Chapman and Sinclair, 2003; Pittin and Laino, 2011).

영국에서 시행하는 저가의 내집마련촉진정책은 대처정부의 공공임대주택 불하정책(Right to Buy: RTB)을 별도로 하면 저가자가소유촉진제도(Low Cost Home Ownership: LCHO)가 중심정책이며, 중간형태 시장의 대부분을 담당하고 있다.⁵⁾ 공공주택입주자를 정책의 핵심대상자로 하면서 대상 주택은 공공임대주택뿐만 아니라 민간주택 구입으로도 확대하는 방향으로 진행되고 있다. 이러한 LCHO 제도는 사회주택 임차인에 대한 가격할인 및 보조금 지원매각(discount and grant), 시중은행 모기지를 이용하여 주택구입자금을 융자하는 지분대출(equity loan), 주택소유권 분할을 인정하는 분할소유(shared ownership) 등 크게 3가지 유형으로 구분할 수

4) 영국, 미국, 호주의 지분공유주택 제도에 대한 비교는 Mowbray and Warren(2007)을 참고할 수 있고, 영국과 북아일랜드의 지분공유제도는 Northern Ireland Assembly(2009), 미국의 지분공유제도는 Davis(2006), Jacobus and Lubell(2007), Sherriff(2010)를 참고할 수 있다.

5) 영국에서 LCHO의 초기 역사에 대한 간략한 정리로는 Martin(2001)을 참조할 수 있다.

있으며, 각 범주별로 매우 다양한 세부프로그램을 운영하고 있다(National Audit Office, 2006). LCHO 정책은 기본적으로 중·저소득층의 주택구입을 촉진하는 동시에 공공임대주택 입주자에게 민간시장의 주택구입을 지원함으로써 공공주택으로부터 전출시키고, 결과적으로 비게 되는 공공주택에 다른 입주자를 수용하여 사회주택 대기자에게도 동기부여를 한다. 아울러 주택점유형태의 다양성 제고를 통한 혼합지역사회 형성, 지역사회 공헌도가 높은 핵심노동자의 주택구입 지원 등의 목적도 갖고 있다(原茂, 2002; 菅一城, 2005; Clarke et. al., 2007).

미국의 지분공유주택(shared-equity home-ownership) 프로그램 역시 다양하게 구성되어 있으며, 통상 공공부문 또는 비영리조직이 관리한다. 30년 이상 또는 영구적으로 중·저소득 가족에게 적정한 가격의 주택소유 기회를 제공하고, 주택구입가격을 절감시키기 위한 대규모 공공보조금(public subsidies)을 투입하며, 전매제한 및 가격상승이익 공유메커니즘 형태로 설계되어 있다. 이러한 제한은 영국, 호주와 다른 점으로서 정부 보조금의 지원을 받는 주택은 재매도를 제한하고, 해당 주택의 자가 점유자는 자신들의 주택을 전매(resell)할 수 없게 한다. 대상 주택을 매각하는 경우, 부담가격 및 보유지분에 대해 제한을 두고 있는 것이다. 이는 현재 세대의 저소득층 매수자를 위한 적정성이 다음 세대의 저소득층 매수자에게도 접근 가능한 적정성을 계속 유지할 수 있어야 한다는 원칙 때문이다(Davis, 2006; Mowbray and Warren, 2007; Sherriff, 2010).

미국 주택지분공유제도에서 지분공유주택소유(shared-equity home-ownership)와 지분공유금융(shared equity finance) 사이에는 차이가 있다. 전자의 경우는 대상 주택소유자에게 보조금을 지원하는 보조금 공급자(납세자와 정부가 해당 주택에 대해 지속적인 이해관계를 가지며, 추후 지분공유주택의 매각에 대해 일정한 영향력을 행사한다. 반면 지분공유금융의 경우는 일반적으로 재매도 가격에 대한 제한이 없으며, 다음 세대의 주택구입자를 위한 적정성(적정가격)을 유지하기 위한 제한조치도 없다. 이러한 미국의 지분공유주택은 전통적인 주택소유의 편익을 대부분 향유하면서

도 주택가격하락에 대한 일정 수준의 방어(insurance) 기능도 갖는 등의 부가적인 편익을 누릴 수 있어 전통적인 주택소유보다 더 큰 안정성과 지속성을 제공할 수 있다고 평가받는다. 이처럼 지분공유주택과 장기적 적정성 유지는 지분주택소유자뿐만 아니라 지분공유주택을 보조하는 공공 또는 비영리조직에게도 이득이다. 가격수준의 적정성 유지와 해당 주택의 지분공유가 그 주택에 투하된 보조금의 가치를 보존해주기 때문이다(Mowbray and Warren, 2007; Sherriff, 2010).⁶⁾

이처럼 지분공유주택 제도는 주거복지수단으로서 의미도 있는 반면, 자가소유 촉진(주택을 통한 부의 저장기능) 정책은 자산의 축적과정과 더불어 소득흐름으로서 자산 인출과정(decumulation)을 동시에 포함하는 것이기 때문에 주택소유권의 미래 역할과 가치의 회수라는 관점에서 정책적 적합성을 평가할 필요도 있다(Williams, 2010). 주택가격 상승국면에서 담보가치 상승에 따른 대출(mortgage equity withdrawal), 즉 주택가격 상승분을 소비로 이용하는 대출이 증가하는 경우, 금리상승 및 주택가격 하락 국면에서는 가계부채 부담가중이라는 또 다른 문제를 낳기 때문에 복지수단으로서 기능을 상실하는 문제에 대한 대책 또한 필요하다. 실제로 미국의 경우 2000년 이후 일반 가구들이 주택을 사실상 현금자동지급기(ATM)처럼 이용했다는 평가를 받는다(Richter, 2005).

국내에서 지분공유제와 관련한 연구로는 영국 지분공유제도 정책의 소개(박현주, 1986; 장세훈, 1997; 윤주현 외, 2006), 공공성을 갖는 자가소유 주택으로서 토지임대부 분양주택과 환매조건부 분양주택과 같은 공공자 가주택 개념에 대한 연구(변창흠 외, 2007), 공동체가 그 구성원 각자에게 생애기반자산을 분급하는 것은 선택의 문제가 아니라 정의적인 관점의 의무라고 보는 연구(이호선, 2011), 영국의 지분공유제에 기초하여 20% 지분취득에서 출발하여 추가지분은 10% 기준으로 하며, 취득 지분 비율

6) 이러한 미국의 제도는 주택가격 하락에 대한 일정 수준의 방어적 기능을 제공하지만 주택가격 상승국면에서는 주택소유자가 향유할 수 있는 주택가격 상승의 폭을 제한하기도 한다(Sherriff, 2010).

에 따른 취득세 납부방식으로 국내 도입 가능성을 분석한 연구(박신영 외, 2007), 한국형 지분공유제에서 재무적 투자 가능성에 대한 연구(김관영, 2008) 등이 있다. 그러나 이들 모두 영국식으로 표현하자면 공개시장에서 지분공유형 주택제도 도입문제를 연구한 것이라고 볼 수 있으며, 공공임대주택의 지분형제도로 전환 가능성을 검토한 연구는 아니다.

3. 공공임대주택제도와 단기 공공임대주택

1) 임대주택제도 현황

우리나라 임대주택 정책은 1982년 「임대주택육성방안」에서 출발한다. 이 방안에서 무주택 사원을 대상으로 5년 임대 후 분양 전환하는 임대주택 건설 방안을 제시했고, 건설실적이 저조하자 1984년 「임대주택건설촉진법」을 제정하여 일반인을 대상으로 하는 5년 임대 조건의 한시적인 임대주택을 공급했다. 1988년 「주택 200만 호 건설계획」에서 5년 임대주택, 영구임대주택 공급계획을 수립하여 시행했고, 1993년 「임대주택법」으로 전환했다. 본격적인 임대주택 공급은 1998년 김대중 정부 이후 국민임대주택 제도를 도입하면서 이루어졌다(진미윤, 2003; 박천규 외, 2012; 최은희 외, 2012).

우리나라 임대주택 유형은 건설주체, 확보방식, 대상 집단, 공급기준, 기간 등에 따라 19종이 난수표처럼 매우 복잡하게 구성되어 있다.⁷⁾ 일반적으로 임대주택은 대상주택의 확보방식에 따라 건설임대주택과 매입임

7) 건설공공임대주택에는 영구임대, 국민임대, 50년 임대, 5년 임대, 10년 임대, 분납임대(10년), 20년 장기전세임대, 외국인임대, 토지임대부 임대주택의 9종이 있고, 매입임대주택에는 기존주택 매입임대, 부도주택임대(준공), 건설 중 부도임대주택 매입임대, 도시정비 매입임대(재개발·재건축·재정비 임대주택), 미분양주택임대, 신축다세대임대 등 6종, 전세임대의 경우 기존주택 전세임대, 소년소녀가정 전세임대, 저소득신혼부부 전세임대, 대학생 전세임대 등 4종이 있다.

< 표 1 > 임대주택 종류별 자원 및 입주대상

구분	유형별 (사업주체)	비용 부담	임대 기간	대상(임차인)	규모 (전용)	
공 공 임 대	영구 및 50년 공공임대 (국가, 지자체, 토지구 택공사)	· 국가 지자체 재정 (85% 이상) * 입주자부담 15%	영구	· 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자(생보자) · 모자가정, 국가유공자 등 · 기타 청약저축가입자	40m ² 이하	
		· 1992~1993 사업분은 재정 50%, 기금 20%, 입주자 30% · 1994년 이후 규모별로 기 금지원	50년	· 청약저축가입자 · 기타 특별공급대상자: 국가 유공자, 철거민, 장애인 등	60m ² 이하	
	국민임대 (토지 주택공사, 지자체)	· 재정 10~40% · 주택기금 40~50% · 사업자 10% · 임차인 10%-30%	30년	· 50m ² 미만: 전년도 도시근 로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 무주택세대주 (50% 이하인 자 우선공급) · 50~60m ² 이하: 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 청약 저축가입자(무주택세대주) · 60m ² 초과: 전년도 도시 근로자 가구당 월평균소 득의 100% 이하인 청약 저축가입자(무주택세대주)	85m ² 이하	
	장기전세 (토지구 택공사, 지자체)	건설	· 공공임대와 동일	20년	· 국민임대와 동일, 소득은 50% 완화 가능	85m ² 이하
		매입	· 시행자 100%		· 무주택 세대주	제한 없음
	5년·10년 공공 임대 (토지구 택공사, 지방공사, 민간업체)	· 규모별로 기금지원(85m ² 이하) - 소형(60m ² 이하) 5,500만 원 - 중형(60~85m ²) 7,500만 원 · 택지는 149m ² 까지 공급	5년 · 10년	· 무주택 세대주(청약저축 가입자)	149m ² 이하	
	사원임대(토지 주택공사, 지방 공사, 민간업체, 고용자)	· 위와 같음	5년	· 5인 이상 고용사업체의 무주택 세대주인 피고용 자(근로자주택공급 및 관 리규정)	85m ² 이하	
	민 간 임 대	민간건설임대 (민간업체, 개인)	· 자체자금 및 임대보증금	5년	· 사업자 자율선정	제한 없음
		매입임대(개인, 법인)	· 자체자금 및 임대보증금 - 호당 6,000만 원까지 융자	5년	· 사업자 자율선정	제한 없음

* 국민임대주택 비용부담은 지원유형별로 차이가 있음.
자료: 국토해양부(2012).

대주택으로 구분하며, 전자의 경우는 건설주체에 따라 공공건설 임대주택과 민간건설 임대주택으로 다시 나누고, 후자는 임대사업자가 매매 등에 따라 소유권을 취득하여 임대하는 주택으로서 임대의무기간은 5년이다.⁸⁾ 임대기간 및 유형에 따라 구분하면 공공임대주택은 영구 및 50년 임대, 30년 기간의 국민임대, 20년 기간의 장기전세임대, 5년 또는 10년의 공공임대, 5년 기간의 사원임대주택이 있고, 민간임대주택으로는 민간건설임대와 매입임대가 있으며, 모두 임대기간은 5년이다(국토해양부, 2012; 최은희 외, 2012; <표 1> 참조).

2011년 12월 말 기준 총임대주택 재고는 145만 9,513호(전체주택 1,813만 1,000호의 8.1%)이며, 정부가 장기공공임대주택으로 분류하는 재고(영구, 50년 임대, 국민임대, 10년 임대, 장기전세, 전세임대)는 총 89만 57호로 전체주택의 5.0%에 불과하다. 사업주체별로는 한국토지주택공사가 66만 9,492호로 전체의 45.8%를 차지하고 있으며, 그 뒤를 건설사업자 33만 1,027호(22.7%), 매입사업자 27만 4,587호(18.8%), 지방자치단체 18만 4,407호(12.7%)를 차지하고 있다(국토해양부, 2012).

이 가운데 사실상 단기임대주택으로 볼 수 있는 공공기관 10년과 5년 임대주택 재고는 2011년 12월 말 현재 10년 공공임대주택 8만 4,238호, 5년 공공임대주택 12만 9,138호가 있으며, 5년 임대주택은 한국토지주택공사 등 공공기관 1만 3,566호, 민간기관(민간업체+사원임대) 11만 5,572호의 재고가 있다(국토해양부, 2012). 10년 공공임대주택 중 한국토지주택공사가 건설한 분납형 임대주택은 2011년 말 현재 832호의 재고가 있다.

8) ‘건설임대주택’은 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대한 주택으로서 ‘정부지원’ 여부에 따라 공공과 민간건설 임대주택으로 구분한다. 공공건설 임대주택은 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설·임대하는 주택, 국민주택기금을 지원받아 건설·임대하는 주택, 공공사업에 의해 조성된 택지에 건설·임대하는 주택을 말하며, 민간건설 임대주택은 공공사업에 의해 조성된 택지 이외의 택지에 민간이 순수한 자기자금으로 건설한 임대주택을 말한다(국토해양부, 2008c).

< 표 2 > 임대기간별 임대주택 재고

(단위: 1,000호)

임대주택유형	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합계	1,046	1,150	1,243	1,330	1,335	1,342	1,311	1,399	1,460
영구임대(50년)	190	190	190	190	190	190	190	190	190
공공임대(50년)	93	93	92	93	100	101	96	101	101
국민임대(30년)	21	47	76	111	156	258	296	375	432
사원임대(50년/10년/5년)	42	39	39	40	30	23	26	28	26
건설임대(5년)	640	656	636	651	597	476	391	142	371
매입임대(3년/5년)	60	125	210	236	247	269	273	260	275
전세임대 등	-	-	-	9	15	25	39	303	65

주: 1998년 사원임대 - 공공임대에 포함, 공공임대(50년) - 재개발, 주거환경 포함, 공공임대(5년) - 공공건설, 민간건설, 건축허가 포함 통계표, 임대주택 재고 - 사용승인(임시사용 포함) 또는 준공검사를 득하여 임대 중에 있는 주택 물량.

자료: e-나라지표, <http://www.index.go.kr>.

2) 분양전환 임대주택 제도와 변화

본 논문에서 분석대상으로 하고 있는 공공건설 단기임대주택의 분양 전환 개념은 10년 및 5년 임대주택의 경우(5년·10년 공공임대주택), 「임대주택법」 제16조(임대주택의 매각 제한 등) 제1항 제3호 및 제5호, 같은 법 시행령 제13조(임대주택의 임대유기기간 등) 제1항에 따라 임대사업자가 임대차 계약기간을 10년 이상으로 하여 신고하는 주택이거나 임대유기기간이 5년인 주택을 말한다. 분양전환이란 「임대주택법」 제2조 제6호에 따라 임대유기기간이 경과한 후에 임대주택을 임차인 등 임대사업자가 아닌 자에게 매각하는 것을 말한다. 공공기관은 5년 경과 후 분양전환을 실시하고, 민간은 임대유기기간 1/2 경과 후 임차인과 협의하여 분양전환을 할 수 있다.

5년 임대주택은 1982년에 등장했지만 한시적이었고, 본격적인 5년 임대주택은 1992년 수립된 제7차 경제개발계획에서 영구임대주택의 건설을 중단하면서 이를 대신하는 임대주택으로 50년 임대주택과 더불어 임

< 표 3 > 임대주택 분양전환 실적(1988~2011)

(단위: 호)

기관	1988-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
합계	267,278	28,395	39,550	25,159	46,444	56,094	82,520	64,133	69,004	53,606	44,101	36,362	812,646
지방자치단체	20,975	4,898	80	291	1,583	866	428	3,212	1,537	2,219	266	835	37,190
한국토지주택공사	107,141	1,719	8,029	8,100	10,547	15,906	14,965	21,606	28,584	19,001	9,728	6,234	251,560
민간	139,162	21,778	31,441	16,768	34,314	39,322	67,127	39,315	38,883	32,386	34,107	29,293	523,896

자료: 국토교통부, e-나라지표, <http://www.index.go.kr>.

대기간 5년형으로 도입했다. 그리고 2003년 10년 공공임대주택 도입과 함께 5년 임대주택에 대해서는 공공택지 공급을 중단했다가 민간사업자의 공공임대 공급 감소, 임차인의 입주 선호도 등을 감안하여 2011년 들어 5년 임대주택 폐지 7년 만에 재개했다(이만우 외, 2003; 국토해양부 2011a; 박천규 외, 2012).

10년 임대주택은 5년 공공임대주택이 사실상 분양주택에 가까워 임대주택으로 활용하기에는 한계가 있다는 인식을 토대로 2003년 9월 『서민·중산층 주거안정 지원대책』에서 10년 이상 공공임대주택 50만 호 건설 계획을 발표하면서 도입했다. 이후 10년 임대주택은 민간사업자들이 참여하기에는 임대기간이 길어서 투자요구수익률을 충족시킬 수 없다는 인식아래 2009년 임대사업자와 임차인이 동의할 경우, 10년 임대주택에 입주한 지 5년이 지나면 분양주택으로 전환할 수 있도록 제도를 바꾸었다(국토해양부, 2008c; 국토해양부, 2009).⁹⁾

한편 외국의 지분공유제 개념과 유사한 분납임대주택은¹⁰⁾ 2008년 2월

9) 85m²초과 10년 임대주택의 수익률은 4~5% 수준(국토연구원 분석자료)으로 민간 참여유도를 위한 최소수익률 7%에 미달한다고 보았다(국토해양부, 2008c).

10) 법적으로 지분공유주택이 아니라 분납임대주택이라는 용어를 사용하게 된 이유는 다음과 같다. 법령 개정안 심의과정에서 ‘지분금’이란 임차인이 향후 분양 전환을 받을 것을 전제로 분양전환 시 납부해야 할 분양전환가격의 일부를 미리 할부 형태로 납부하는 금액이라는 의미로 볼 수 있기 때문에 지분 취득과

대통령직 인수위원회에서 지분형 분양주택제도 도입을 국정과제로 발표하면서 등장했다. 이후 2009년 9월 「국민주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리 주택건설방안」에서 공공기관이 건설·임대하는 주택(임대기간 10년)에 대해 임차인에게 초기 지분 30%로 출발하여 입주 후에 단계적으로 잔여지분을 취득케 함으로써 주거상향의 징검다리 역할을 수행하는 지분형 주택제도를 도입했다. 2008년 11월 「임대주택법」 시행령 개정을 통해 명칭을 ‘분납 임대주택’으로 하고, 개념정의는 임대사업자가 임차인으로부터 분납금을 받고, 미납 분납금에 대해서는 임대료를 부과하는 주택(임대보증금 없음)으로 규정했으며, 오산세교지구(A1블록)에 전용 59m², 832세대 건설을 시범사업으로 추진하기로 발표했다. 2011년 10월에는 보금자리주택 서초지구에서 분납형 임대주택 222호, 토지임대부주택 358호에 대한 본 청약과 공급계획을 발표했다(국토해양부, 2008a, b; 국토해양부, 2012).

1988년 이후 분양전환 임대주택의 분양전환 실적으로 보면 민간과 공공부문 합쳐 총 81만 3,000호 정도가 분양으로 전환되었다. 분양전환 실적은 1990년대는 1994년 3만 7,000호를 제외하고는 매년 2만~2만 8,000호 정도가 전환되었으나, 1990년대 말부터 사업승인 물량이 많았던 5년 임대주택의 분양전환 시기가 도래하면서 2004~2008년 기간 동안 분양전환이 크게 증가했다. 이후 분양전환을 할 수 있는 대상 주택이 감소하면서 2009년 이후부터는 크게 감소하고 있다.

임대료 납부라는 모순된 방식을 가진 것으로서 공공건설임대주택의 새로운 형태로 보기보다는 분양전환방식의 특수한 형태로 보는 것이 더 합리적이라고 판단했다. 이에 따라 지분형 임대주택제도를 규정한 개정원안 제2조 제1호 라목을 삭제하는 대신, ‘분납임대주택’이란 개념을 도입하여 건설임대주택의 분양전환을 규정한 영 제22조에 제3항 및 제4항을 신설하여 국가, 지방자치단체, 대한주택공사 또는 지방공사가 건설하는 공공건설임대주택 중 임대보증금 없이 분양전환금을 분할하여 납입하는 임대주택, 즉 ‘분납임대주택’이라는 용어를 사용하게 되었다(국회사무처, 2009).

4. 단기공공임대의 지분공유주택으로 전환 가능성

1) 분양전환가격의 추정

현재 5년 임대주택의 분양전환에서 가장 큰 쟁점은 분양전환가격의 산정이다. 마찬가지로 지분공유제 주택으로 전환에서도 분양전환가격이 가장 큰 쟁점이 될 수밖에 없다. 단계적 지분취득에서 초기에 필요한 자금의 규모를 결정하고, 지분을 완전히 취득하는 데 필요한 자금과 취득 가능성 여부를 사전에 판단하는 데 근본적인 영향을 미치기 때문이다. 현재의 분양가격 산정에서 가장 큰 문제점은 건설원가와 해당 임대주택 입주시점에서 최종 분양전환가격을 알 수 없다는 것이다. 5년 공공임대주택의 자산기반 주거복지정책 수단으로서 활용 가능성 여부를 판단할 때 가장 먼저 해결해야 할 문제이다.

전환가격 산정방법은 「임대주택법」 시행규칙 <별표 1>에서 구체적으로 규정하고 있다. 임대무기기간이 5년인 경우 분양전환가격은 건설원가와 감정평가금액을 산술평균한 가액으로 하되, 분양전환 당시 산정한 주택가격(산정가격)에서 임대기간 중 감가상각비를 공제한 금액을 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 즉 분양전환가격은 [(건설원가 + 감정평가금액) ÷ 2]로 하며, 건설원가는 [최초입주자 모집당시의 주택가격 + 자기자금이자 - 감가상각비]로 계산하며, 입주자 모집당시 주택가격은 건축비와 택지비를 기준으로 입주자 모집승인권자가 산정하도록 되어 있다.¹¹⁾

이러한 분양전환가격 산정체계를 볼 때 최초 입주자 모집당시의 주택가격, 구체적으로는 택지비와 건축비의 경우는 초기 지분취득가액 결정에 가장 큰 영향을 미침에도 입주자 모집승인권자가 산정하도록 되어 있기 때문에 명확한 기준과 가격을 알 수 없다는 것이 문제이다. 그리고 현재의 법체계에서 분양전환가격을 산정할 때, 일종의 상한가격 개념으

11) 이에 근거하여 호당 건설원가는 [(택지비총액 ÷ 총건축면적) × 호당 공급기준면적 + (건축비총액 ÷ 총건축면적) × 호당 공급기준면적]으로 계산할 수 있다.

<표 4> 5년 공공임대주택 건설원가와 분양전환가격 추정을 위한 계산방식

항목	계산방법
택지비	<ul style="list-style-type: none"> · 택지건설원가 = 용지비 + 조성비 + 직접경비 + 이주대책손실금 - 용지비 = 해당 단지 용지비 + 도시기반 용지비 - 이주대책 손실금 = 도로용지비 + 생활시설비 - 판매비와 일반관리비 = 택지건설원가 × 일반관리비율과 판매비율 · 호당 택지비 = [실택지비(택지조성원가) ÷ 총연면적(호당 분양면적 = 전용면적 + 주거공용면적 + 기타공용면적, 지하주차장면적 제외)] × 호당면적
용지비	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 단지 용지비 = 순수용지비 + 제세공과금 - 순수용지비 = 지구전체용지비 × (해당 단지 아파트 대지면적 ÷ 지구총면적) - 지구총면적 = 지구면적 + 지구 외 도시기반시설제공 용지면적 · 해당단지 도시기반 용지비 = 지구전체용지비 × (총기반시설면적 ÷ 지구총면적) × (단지 아파트대지면적 ÷ 지구 내 분양면적) · 조성비 = 지구전체조성비 × (단지 아파트대지면적 ÷ 지구 내 분양면적)
건축비	<ul style="list-style-type: none"> · 호당 건축비 = 아파트 건축비 + 지하주차장 건축비 - 아파트 건축비 = (아파트 총표준 건축비 ÷ 총연면적) × 호당면적(호당 분양면적) - 지하주차장 건축비 = (지하주차장 총표준건축비 ÷ 총전용면적) × 호당전용면적 · 건설자금이자(자기자금이자) = 주택건설원가(공사비 + 건설간접비)에 표준공사기간을 적용하여 산정하는데 적용하는 이자율 · 건축비를 표준건축비가 아닌 도급액 및 하도급액 기준 건축비 추정

로 작용하는 산정가격(분양전환 당시의 건축비 + 입주자 모집공고 당시의 택지비 + 택지비 이자)은 『택지개발촉진법』 등 법률에 따라 공급하는 택지공급가격을 적용하는 동시에 분양전환 시점의 표준건축비를 상한가격으로 적용하도록 되어 있기 때문에 임대사업자의 분양전환가격 결정에서 선택의 폭을 넓혀주는 역할을 수행하고 있다.

본 분석에서는 임대주택 사업자가 모집공고 시에 건설원가를 공개하지 않기 때문에 사례지구별로 정보공개 청구 자료를 근거로 택지비와 건축비의 세부항목을 분석하여 최초 입주자 모집당시의 건설원가를 추정하고, 지분공유제 주택으로 전환 가능성을 판단하고자 한다. 원가추정과 분양전환가격 산정을 위해 사용한 구체적인 항목별 계산방식은 <표 4>와 같다.

건설원가의 추정은 자료공개의 항목과 내용에 따라 달라지는 매우 어

< 표 5 > LH 공사의 임대주택 건설원가와 수익

(단위: 1,000원)

연도	단지	세대수 (세대)	전용 면적 (m ²)	실제 건설 원가	세대당 원가	전용기준 평당원가	세대당 임대 보증금	세대당 정부 지원금	세대당 LH 수익
2004	목포	748	51.86	46,418,983	62,057	3,949	15,500	49,378	2,821
2005	광주	343	29.65	20,602,744	60,066	6,685	14,300	49,378	3,612
2006	아산	267	39.84	15,536,865	58,191	4,820	17,129	42,302	1,240

주: 1. 실제건설원가 = ‘준공원가계산서’상 총원가 + 판매관리비(총원가 × 2%)
 2. 정부지원금 = 국민주택기금 출자 + 융자
 3. LH수익 = 임대보증금 + 정부지원금 - 세대당 원가
 4. 전용기준평당원가 = (1세대당 원가/1세대당 전용면적) × 3.3, 본 필자가 계산하여 삽입
 자료: 강기갑(2011b).

려운 문제이다. 예컨대 강기갑 국회의원실에서 분석한 경기도 화성 봉담 지구 분석 자료에 따르면 주택공사가 분양원가 공개소송에 패소한 뒤 공개한 분양원가, 즉 2008년 4월 29일 주택공사 보도자료를 통해 공개한 ‘원가공개내역’은¹²⁾ 실제 건설원가와 는 다르다는 것이다. 이 자료는 착공 1개월 후인 2004년 10월 분양가격 산정을 위해 추정된 가격이고, 실제 원가는 준공일 기준으로 원가를 계산한 내역인 ‘준공원가계산서’로서 2007년 9월 정산한 결과에 기초해야 최종의 정확한 원가를 알 수 있다는 것이다(<표 5> 참조). 이 준공원가계산서에 판매비와 일반관리비를 포함하면 분양원가로 간주할 수 있다. 준공원가계산서를 바탕으로 할 경우, 주택공사는 이 사업에서 32억 원의 손실이 발생했다고 발표했으나 실제로는 약 18억 원의 이익이 발생한 것으로 나타난다(강기갑, 2011a, b).

본 연구에서는 <표 4>의 건설원가와 분양전환가격 추정방식에 기초하여 광주광역시 운남지구, 남양주 청학지구 및 덕정지구, 휘경지구의 분양전환 5년 공공임대주택을 사례로 실제 건설원가와 분양전환가격을 추정했으며, 이를 구 대한주택공사의 분양전환가격과 비교했다(<표 6>

12) 이 보도자료는 2008년 4월 29일 대한주택공사가 배포한 자료로 “주공 고양풍동, 화성봉담 분양원가 공개”라는 제목으로 원가내역을 공개했다.

< 표 6 > 5년 공공임대주택 건설원가와 분양전환가격 추정과 비교

(단위: 1,000원)

사례지구		광주운남 (1148세대)	남양주청학(851세대)		휘경지구 (400세대)	남양주덕정 (1934세대)
			도급기준	하도급기준		
감정평가금액		116,019,800	92,060,245	92,060,245	41,605,635	108,658,889
주택공사 산정가격	총건설원가	91,369,853	81,472,639	81,472,639	33,816,579	138,499,371
	총분양전환가격	103,694,827	86,766,442	86,766,442	37,711,107	123,579,130
	호당전환가격(b)	90,327	101,958	101,958	94,278	63,898
본 연구 추정가격	총건설원가	67,469,401	49,204,530	38,314,828	26,539,568	99,075,153
	총분양전환가격	91,744,600	70,632,387	65,187,537	34,072,601	103,867,021
	호당전환가격(a)	79,917	82,999	76,601	85,182	53,706
	평당가격(전용)	3,133	3,810	3,517	4,780	3,158
	호당 도급건축	55,844	39,823	27,026	44,412	46,871
	호당 택지비	11,490	22,210	22,210	21,700	6,854
	호당 총건설원가(c)	58,771	57,820	45,023	66,349	51,228
	주공과 차액 b-c	31,555	44,139	56,935	27,929	12,670
비교	본 추정과 차액 a-c	21,146	25,180	31,578	18,833	2,478
	호당전환가격차액	10,410	18,959	25,357	9,096	10,192
	차액비율(a/b)	88.48%	81.41%	75.13%	90.35%	84.05%

주: 평당 가격은 전용면적 기준이며, 광주광역시 운남지구 84.17m²형, 휘경지구는 58.81m²형, 남양주 청학지구는 59.42m²형과 84.34m²형의 단순평균, 남양주 덕정지구는 49m²형, 59m²형의 단순평균 면적을 기준으로 산정함.

참조, 추계내역은 <부록 표> 참조. 먼저 광주 운남지구의 경우 주택공사 택지조성원가에서 지구 밖의 도시기반시설 용지비를 제외한 택지조성원가의 70% 기준 택지비 공급가격을 적용하고, 표준건축비가 아닌 도급액을 기준으로 했다.¹³⁾ 그리고 각종 부대비용 산정에 필요한 제 비율 적용율은 주택공사 기준을 적용하여(택지비 판매관리비율 3.75%, 택지비 간접비용 적용율 8.79%, 건설자금 자기자금 이자율 9%, 건설간접비 3.17%, 건설 판매관리비 3.75%) 추정한 분양전환가격은 호당 7,991만 7,000원으로 주택공

13) 도급액을 기준으로 할 경우 자기자금이자율과 감가상각비도 달라지지만 자료의 한계상 주택공사의 자료를 그대로 사용했다.

사 분양전환가격 9,032만 7,000원과는 호당 1,041만 원의 차이를 보인다.

남양주 청학지구의 경우 택지비는 임차인대표자 회의에서 검증한 자료에 도로(군도) 부담금 배분액을 제외하여 65% 택지비 공급가격 기준을 적용하고, 건축비는 도급액을 기준으로 하며,¹⁴⁾ 하도급의 경우 준공보고서의 하도급관리대장에 있는 하도급 금액을 기준으로 계산하고, 자기자금이자와 감가상각비는 주택공사 기준을 그대로 적용하면, 도급기준 호당 분양전환가격은 8,299만 9,000원, 하도급기준은 7,660만 1,000원으로 주택공사 분양전환가격과 각각 1,895만 9,000원, 2,535만 7,000원의 차이를 나타낸다.

휘경지구는 주택공사의 택지비(호당 3,616만 7,000원) 자료에 60% 공급 기준을 적용하고, 건축비는 실건축비 자료를 이용하고, 건축 간접비 3.58%를 적용하면 58.81m²형 호당 분양전환가격은 8,518만 2,000원으로 주택공사 가격과 909만 6,000원의 차이를 보이며, 평당 분양전환가격은 478만 원으로 가장 높게 나타난다.

남양주 덕정2단지의 경우는 택지비는 주택공사 자료에서 도로와 철도 부담금 중 2단지의 배분금액을 제외한 60% 공급기준을 적용하고, 주택 부문 건축비는 공사 준공보고서의 도급계약금액을 기준으로 산정하고, 건설간접비 2.61%, 판매관리 비율 3.62% 적용하면 호당 분양전환가격은 5,370만 6,000원으로 주택공사 분양전환가격과 호당 1,019만 2,000원의 차이를 보인다.

이상의 사례에서 나타난 5년 공공임대주택의 분양전환가격을 보면, 주택규모에 따라 차이가 있지만 주택공사의 산정가격은 덕정지구 6,400만 원을 제외하면 호당 1억 원 내외이다. 그리고 택지개발과정에서 지방자치단체 등의 요구에 따른 비공식적인 부담금 등을 제외하고, 임대주택 공급용지 가격 기준을 적용하며, 도급액 기준으로 건축비를 추정한 본

14) 도급액 기준 주택부문 총건축원가 = 도급금액(건축, 토목, 기계, 전기, 조경, 통신 등) + 건설간접비(도급액 × 간접비율 3.17%) + 판매관리비(<도급액 + 건설간접비> × 판매관리비율 3.36%) + 건설자금이자.

연구의 호당 분양전환가격은 덕정지구 5,400만 원을 제외하면 대략 8,000만 원 내외이다.

한편 [최초입주자 모집당시의 주택가격 + 자기자금이자 - 감가상각비]로 계산하는 ‘건설원가’ 개념에 입각하여 추정한 본 연구의 호당 분양전환가격(호당 총건설원가)은 5,000만~6,600만 원 수준이다. 이 개념은 분양전환가격을 산정할 때 감정평가 가격을 반영하지 않는 것을 의미한다. 감정평가 가격은 최초 입주자 모집당시의 가격시점이 아니라 5년 임대기간 종료 후 분양전환 시점의 시세를 반영하는 가격이기 때문에 <표 6>에 나타난 것처럼 분양전환가격을 높이는 데 절대적인 영향을 미치고 있다. 분양전환가격에서 감정평가 가격을 반영하지 않고 실제건축비와 임대주택용지 공급기준의 건설원가 개념에 입각한 분양전환가격 기준으로 초기 지분 30%를 획득하는 데 필요한 자금은 약 1,500만~2,000만 원 수준이라고 볼 수 있다. 이러한 수준에서는 5년 임대기간 동안 자산을 축적하여 임대기간 종료 후 축적한 자산으로 초기 지분을 취득하고, 나머지 지분에 대해서는 임대료를 납부하면서 지분취득을 단계적으로 높여가는 자산기반 주거복지 대상 주택으로 활용하는 것이 가능하다고 볼 수 있다.

2) 지분공유주택으로 전환에서 고려 사항

지분공유제는 기본적으로 적정주거(affordable housing)의 사고에 토대를 두고 있다. 이 사고는 가구소득이 충분치 않아서 공공보조 없이는 시장에서 적절한 주거에 접근할 수 없는 가구의 주거접근과 소유에 관심을 두는 것이다. 즉 이 용어는 부당한 재정적 곤경에 처하지 않으면서 적절한 주거공간을 확보하고 비용을 지불할 수 있도록 저소득 가구를 보조하는 주택(주거)을 말한다. 때문에 최근에는 적정주거라는 용어가 공공주택, 사회주택, 저가주택 등에 대한 대안으로 사용되기도 한다(Milligan et al., 2004; Gabriel et al., 2005; Urban Research Centre, 2008).

현재 우리에게 익숙한 주택소유 방식은 전무 아니면 전부의 방식이다. 그러나 주택소유 방식은 0% 소유와 100% 소유 사이 이분법적 선택사항이 아니며, 중간적 형태로 다양한 선택이 가능한 것이고, 이러한 지분공유 또는 지분분할은 주택소유 정책대안에서 중요한 진보라고 할 수 있다. 같은 맥락에서 토지와 주택의 협동조합모델(mutualism and cooperatives) 역시 지분공유제와 더불어 주택소유의 다양화 모델에 중요한 대안으로 고려되고 있다(Hull and Cooke, 2012).

지분공유제를 가장 적극적으로 시행하는 영국의 경우, 지분공유(shared ownership)제도 프로그램은 분양전환임대주택(Rent to HomeBuy) 제도를 포함하고 있다. 이 제도에서는 신축 주택을 대상으로 사전에 정한 기간 동안(3~5년) 시장임대료보다 저렴하게(80% 수준) 임차인으로 거주하다 임대기간 말 또는 기간 중에 지분공유 제도의 조건으로 해당 주택을 구입할 수 있다. 우리나라의 단기임대주택과 유사한 개념이다. 이 제도의 적용을 받는 주택의 임대료는 당해 주택을 구입할 수 있는 구입준비금 목적의 저축을 도와주기 위해 시장임대료보다 낮게 책정한다. 임대기간 중 또는 5년 후에 해당 주택을 완전히 매입하거나 신축주택구입제도(New Build Home Buy)를 통해 25~75% 사이에서 지분을 매입할 수 있다. 그렇다고 반드시 매입해야 한다는 계약적 의무를 지는 것은 아니다. 이러한 분양전환임대주택은 사회임대주택 적격자가 아니거나 순위가 낮지만 여전히 일반적인 경로로는 주택을 구입할 정도의 충분한 소득이 없는 저소득가구를 대상으로 한다. 자격조건은 생애최초매수자여야 하고, 공개시장에서 구입할 수 없다는 것을 입증해야 한다(Horwich, 2009; GOV.UK, 2013).

이처럼 지분공유제는 시장접근이 취약한 저소득층 가구의 주거소비에서 자산 및 소득제약을 극복하고 양질의 주거소비를 위한 소비자선택을 넓히는 효과가 있다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 이러한 목표 달성을 위해서는 무엇보다도 정부의 지속적인 재정적·제도적 정책지원이 필요하다는 것도 확인할 수 있다. 지분공유제는 단순한 시장보완 정책 개념으로

는 접근할 수 없는 주거복지정책이라는 것이 외국의 경험이다(Bramley and Dunmore, 1996; Balchin and Rhoden 2002).

앞서 살펴본 사례지역의 5년 임대분양전환 주택 같은 경우, 본 연구에서 추정한 방식에 기초한다면 지분공유주택으로 활용 가능성을 충분히 갖고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 방식은 기존의 5년 임대분양전환 주택보다 좋은 조건이기 때문에 기존 방식이 안고 있던 개발이익의 사유화, 전매 후 가격상승, 정책대상계층, 분양전환가격 산정방법 등의 문제를 더 크게 드러낼 수 있고(장경석·박인숙, 2011), 공적통제 대상 주택의 재고를 어떻게 확보·관리할 것인가라는 보다 근본적인 문제를 해결해야 한다.

기본적인 방향은 지분취득의 경우, 전통적인 외국의 지분공유주택처럼 단계적 지분확대 전략을 채택하며, 분양전환가격 산정방법은 본 연구에서 추정한 것처럼 감정평가 가격을 반영하지 않고 실제건축비와 임대주택용지 공급기준만 적용하는 방법을 사용하는 것이 정책효과가 크다고 할 수 있다. 이러한 경우 미국이나 핀란드¹⁵⁾의 지분공유주택처럼 재매도를 제한하거나 매도가격 통제를 바탕으로 일정한 가격을 지속적으로 유지하여 다음 세대에서도 적정주거 접근성을 향유할 수 있도록 해야 하며, 이를 위해서는 지분공유주택에 대해 일종의 공공거래은행 제도를 유지할 필요가 있다. 아울러 임대기간 중에는 분양전환 시 초기 지분취득 구입자금을 비축할 수 있는 자산형성프로그램을 함께 시행하여 저소득가구의 생애주기적 주택계획의 책임성을 담보할 필요가 있다. 정책지원 방법 측면에서는 무엇보다도 기본적으로 이러한 정책이 복지정책의 일환이기 때문에 시장에서 단계적 지분취득 확대에 대한 단순한 대출금

15) 핀란드의 경우는 혼합점유형태로서 거주지 점유권(right of occupancy) 제도를 도입하고 있다. 이 형태에서 거주민은 처음에는 주택 시장가치의 10~15%를 지불하고, 자본비용과 관리비를 포함하는 월 사용료(charge for uses)를 지불한다. 그리고 거주자가 거주자의무를 준수하는 한 소유자는 점유자에게 점유 중단을 통지할 수 없다. 이러한 주택의 건설은 국가가 보조하며, 점유권은 건설비로 결정하는 통제가격에 제3자에게 매각할 수 있다(Ball, 2003).

용 지원 차원의 정책에 머무는 것이 아니고, 공공보조금(public subsidies)을 투입하는 자산기반형 주거복지 정책으로 전개해야 한다는 것이다. 즉 지분구입 대출 중심의 지분공유주택 제도는 저소득층의 금융위험 노출 가능성이 있기 때문에 구입자금 저축지원이라는 자산형성 프로그램과 이를 기초로 한 주택구입 지분의 단계적 취득확대 지원(가격할인 형태나 공공보조를 통한 지분취득 확대 등)이라는 이중적 자산형성 지원책으로 구성되어야 한다는 것이다.

5. 결론

본 연구는 외국의 지분공유주택 제도를 검토한 다음, 5년 임대 분양전환주택을 대상으로 임대기간 만료 후에 단계적 지분취득을 통한 지분공유주택으로 활용 가능성 여부를 분석했다. 이러한 방법은 현재와 같은 단순 분양전환에 따른 개발이익 사유화를 방지하고, 공공임대주택으로서 기능하지 못하는 문제를 해소하면서 주택소유방식의 다양화를 통해 주거상황이동에서 소득계층별 주택사다리를 다양하게 확보할 수 있는 방법이라고 볼 수 있다. 그러나 지분취득 과정에서 모기지 대출형태를 취하는 경우, 주택가격 하락 시 지분가치에 대한 금융위험 노출 가능성, 지분공유주택가격의 안정성 유지 등의 문제를 해결해야 한다.

지분공유주택과 같은 자산형성 기반 주거복지정책은 다음과 같이 다양한 효과를 얻을 수 있다. 우선 지분공유주택제도는 전통적인 공공임대주택정책 개념이나 대상 집단의 협소함을 벗어날 수 있게 하며, 이 제도가 없다면 잠재적 가능성은 있지만 쉽사리 주택소유의 사다리를 올라가지 못하는 가구들에게 접근성을 부여한다. 아울러 자산형성이 가능한 계층을 순수공공임대주택부문에서 떼어냄으로써 순수공공임대주택 건설 투입비용을 절감하면서 공공임대 대상 집단을 중점적으로 지원·관리할 수 있다.

그리고 복지정책으로서 자가 점유 기반의 주택소유 제고 정책은 생활 안정을 도모할 수 있는 다양한 정책적 수단을 제공할 수 있다. 역모기 제도(equity release)와 결합하면 축적자산을 기초로 하여 채고자산(stock, 지분)을 소득흐름(flow)으로 전환하는 것(decumulation)이 가능하기 때문에 은퇴나 갑작스런 소득기반 상실, 고령화 단계에서 중·저소득층의 사회안정망 역할을 일부 수행할 수 있다.

다음으로 주택점유 형태의 다양화는 지역사회에 대한 조직적 참여, 거주민 사이 이해관계 및 신뢰관계 형성, 가치규범의 공유 등 다양한 사회적 함의를 가질 수 있기 때문에 이러한 다양화가 근린지역의 사회적 자본 형성에 미치는 효과를 보다 적극적으로 활용할 수 있게 해준다(Kleinhans, 2004). 이러한 효과는 대단지형 임대주택 공급을 일종의 협오시설로 간주하는 기존 지역사회의 반응을 일정하게 완화시킬 수 있다. 지역사회 측면에서는 주거점유형태의 다양화를 통한 주거선택성과 주택사다리의 확보, 주택보유형태의 혼합을 바탕으로 사회통합을 제고하고, 지역사회 양극화를 완화시킬 수 있다. 이러한 정책효과는 금융자산형성과 주택지분형성, 직업기술교육을 지역기반 토대 위에서 하나의 패키지 형태로 구축·설계할 때 더욱 커진다.

만일 지분공유주택에 대한 매도와 가격제한을 부과하지 않는 경우에는 자본이득의 배분효과도 갖는다. 그렇다고 주택가격 상승에 따른 적극적인 의미의 자본이득을 추구하는 것은 아니다. 가격상승에 따른 자본이득의 향유가 일부 다주택자에게 집중되는 것에서 벗어나 저소득 가구도 일부를 지분보유형태로 축적함으로써 상대적으로 자본이득을 향유하고, 최소한 자산기반 상대적 격차를 완화시킬 수 있다는 것이다. 즉 자가 소유자처럼 주택지분에 대한 자본이득 향유기회를 저소득층에게도 일부 제공할 수 있으며, 이는 사회공동노력의 결과인 주택부문 자본이득을 전통적인 중산층 이상의 완전 자가 소유자 이외에도 분배하는 효과를 부수적으로 갖는다.

<부록 표> 사례지구별 건설원가 및 분양전환가격의 추정

1. 광주광역시 운남지구

원가항목	금액(천 원)	비고		
주택건축부분 도급금액	56,651,999	건축, 토목, 기계부분을 시공한 금호산업 도급액은 주공자료의 도급원가와 차이가 있음		
도금액 기준 건축원가	64,109,274	건설간접비, 관관비 등 부대비용을 추가적으로 고려한 원가		
주택공사(이하 주공)기준 택지조성원가	20,907,636	최초입주자 모집당시 공고한 택지비용		
수정 택지조성원가	18,844,305	운남지구 기반시설 조성비용에서 지구 외 기반시설 용지비를 제외한 조성원가		
주공기준 택지조성원가 70% 기준	14,635,345	주공의 택지조성원가 기준으로 택지개발업무처리지침상의 광역시 임대주택 택지공급가격 기준 70%를 적용한 금액		
수정 택지조성원가 70% 기준	13,191,014	수정 택지조성원가 70% 적용 금액		
주공 택지원가 70% 기준 적용 총 주택원가	78,744,619	주공택지원가를 70%에 공급하고 도금액 기준 건축원가 적용 시 총주택원가		
수정 택지원가 70% 기준 적용 총 주택원가	77,300,288	수정택지원가를 70%에 공급하고 도금액 기준 건축원가 적용 시 총주택원가		
자기자금 이자	1,371,607	주공자료의 자기자금이자		
감가상각비	11,202,494	주공자료의 감가상각비		
도금액 기준 감가상각비	8,013,659	(도금액기준 건축비/40년) × 5년		
주택공사 기준 건설원가	91,369,853	입주자 모집공고 시 주택가격 + 자기자금이자 - 감가상각비		
감정평가금액	116,019,800	주변시세를 고려한 감정평가사의 감정평가금액, 호당 감정평가금액 101,063		
주공택지원가 70% 주택건설원가	68,913,732	수정택지원가 70% 주택건설원가	67,469,401	
주공택지원가 70% 기준 분양전환가격(a)	92,466,766	주공평균 분양전환가격	90,327	총 1,148호
수정 택지원가 70% 기준 분양전환가격(b)	91,744,600	수정호당평균 분양전환가격	80,546(a형)	79,917(b형)
전체 주공대비 수정분양가격 비율	(a) 89.17%	차액	9,781	10,410
	(b) 88.48%			

2. 남양주 청학지구

<도급액 기준>

원가항목	금액(천 원)	비고	
65% 적용 택지비	18,900,825	임차인대표자회의에서 검증한 29,078,192천 원을 기준으로 7단지 군도분담금배분액을 제외	
도급기준 건축비	33,889,059	건설자금이자 제외. 건설간접비와 판매관리비는 주공자료에서 7단지 호수기준으로(851호) 배분함	
주공최초주택가격	85,057,993	입주자 모집공고 당시 기준 가격	
수정최초주택가격	52,789,884	65% 기준 택지비와 도급기준 건축비 합계	
자기자금이자	3,091,487	주공자료 그대로 적용	
감가상각비	6,676,842	상동	
감정평가금액	92,060,245	주변시세를 고려한 감정평가사의 감정평가금액, 호당 감정평가금액 108,179	
주공주택건설원가	81,472,639	입주자 모집공고 시 주택가격 + 자기자금이자 - 감가상각비	
수정주택건설원가	49,204,530	수정 최초입주자 모집당시의 주택가격 + 자기자금이자 - 감가상각비	
주공분양전환가격	86,766,442	$(\text{주공 건설원가} + \text{감정평가금액}) \div 2$. 입주자 모집공고 당시 주택가격 기준	
수정분양전환가격	70,632,387	$(\text{수정건설원가} + \text{감정평가금액}) \div 2$	
호당분양전환가격	82,999	주공기준 호당분양전환가격	101,958
호당분양전환가격 차액	18,959	호당분양전환가격 대비 수정가격비율	81.41%

<하도급 기준>

원가항목	금액(천 원)	비고	
65% 적용 택지비	18,900,825	임차인대표자회의에서 검증한 29,078,192천 원을 기준으로 7단지 군도분담금배분액을 제외	
하도급기준건축비	22,999,358	건설자금이자 제외. 건설간접비와 판매관리비는 주공자료에서 7단지 호수기준으로(851호) 배분함	
수정최초주택가격	41,900,183	65% 기준 택지비와 도급기준 건축비 합계	
자기자금이자	3,091,487	주공자료 그대로 적용	
감가상각비	6,676,842	상동	
감정평가금액	92,060,245	주변시세를 고려한 감정평가사의 감정평가금액, 호당 감정평가금액 108,179	
주공주택건설원가	81,472,639	입주자 모집공고 시 주택가격 + 자기자금이자 -	

		감가상각비	
수정주택건설원가	38,314,828	수정 최초입주자 모집당시의 주택가격 + 자기자 금이자 - 감가상각비	
주공분양전환가격	86,766,442	(주공 건설원가 + 감정평가금액) ÷ 2. 입주자 모 집공고 당시 주택가격 기준	
수정분양전환가격	65,187,537	(수정건설원가 + 감정평가금액) ÷ 2	
수정호당분양전환가격	76,601	주공기준 호당분양전환가격	101,958
호당분양전환가격 차액	25,357	호당분양전환가격 대비 수정가격비율	75.13%

3. 휘경지구

원가항목	금액(천 원)	비고	
임대주택 택지비	8,680,155	60m ² 이하 임대주택용지의 경우 수도권은 택지조 성원가의 60%를 적용하는 경우 택지비	
실제주택건축비	17,764,858	지상층 건축비와 지하층건축비의 실제 공사비, 지 상 및 지하층 건설간접비 3.58% 적용. 주공의 실 제공사비 자료기준으로서 도급기준액 여부는 판 단이 어려움	
수정최초주택가격	26,445,013	택지비 60%와 실제건축비를 적용한 모집당시 수 정 최초 주택가격	
자기자금이자	2501443	수정최초주택가격을 반영하지 않은 주택공사 제 출자료	
감가상각비	2,406,888	표준건축비를 기준으로 한 감가상각비로 수정최 초주택가격을 반영하지 않음	
감정평가금액	41,605,635	주변시세를 고려한 감정평가사의 감정평가금액, 호당 감정평가금액 104,014	
주공주택건설원가	33,816,579	입주자 모집 공고당시 기준 가격	
수정주택건설원가	26,539,568	수정 최초입주자 모집당시의 주택가격 + 자기자 금이자 - 감가상각비	
주공분양전환가격	37,711,107	(주공 건설원가 + 감정평가금액) ÷ 2. 입주자 모 집공고 당시 주택가격 기준	
수정분양전환가격	34,072,601	(수정 건설원가 + 감정평가금액) ÷ 2	
호당감정가격	104,014	수정호당건설원가	66,349
수정호당분양전환가격	85,182	주택공사 호당분양전환가격	94,278
주공대비 수정분양가격 비율	90.35%	수정가격과 차액	9,096

4. 남양주 덕정지구

원가항목	금액(천 원)	비고	
60% 적용 택지비	13,256,257	도로와 철도부담금을 제외한 택지비의 60%를 적용	
도급기준 건축비	90,648,817	공사 준공보고서 상의 2단지 도급금액을 기준으로 건설간접비 2.61%, 판관비용 3.62%를 추가적으로 적용. 건설자금이자는 제외함.	
수정 최초주택가격	103,905,074	60% 기준 택지비와 도급기준 건축비 합계	
자기자금이자	9,403,937	주공자료를 기초로 추정함	
감가상각비	14,233,858	임대기간 중 「법인세법」 시행령의 규정에 의한 계산 방식: 40년 정액법, (건축비÷40) × 5년 표준건축비를 기준으로 한 감가상각비로 수정최초주택가격을 반영하지 않음	
감정평가금액	108,658,889	주변시세를 고려한 감정평가사의 감정평가금액, 호당 감정평가금액	
주공주택건설원가	138,499,371	입주자 모집공고 시 주택가격 + 자기자금이자 - 감가상각비	
수정주택건설원가	99,075,153	수정 최초입주자 모집당시의 주택가격 + 자기자금이자 - 감가상각비	
수정분양전환가격	103,867,021	(수정건설원가 + 감정평가금액) ÷ 2	
주공분양전환가격	123,579,130	(주공 건설원가 + 감정평가금액) ÷ 2. 입주자 모집공고 당시 주택가격 기준 56,184	
수정호당분양전환가격	53,706	주공기준 호당분양전환가격	63,898
호당분양전환가격 차액	10,192	호당분양전환가격 대비 수정가격비율	84.05%

❖ Abstract

Transfer of Short-term Public Rental Housing to Equity Sharing Housing
as a Asset-based Housing Welfare Policy

Kim, Yong-Chang

Today asset-based housing welfare approach as a instrument of poverty-exit and welfare policy is gathering strength in most of advanced countries with deepening of socio-economic polarization. Shared housing is a key means of asset-based housing welfare policies. This paper reviews literatures related with equity sharing housing in advanced countries' experiences, and analyze possibility to introduce the equity sharing housing in Korea. For this, this paper do an analysis of the affordability in initial equity acquisition of shared housing based on estimation of construction cost and transfer price to sale from rent with cases of 5 years public rental housing, and consider issues which is raised in introducing the shared housing system. At the conclusion this paper suggests shared housing system has diverse advantages as a instrument of asset-based housing welfare policy to the low-income class.

Keywords: shared housing, asset-based housing welfare, public rental housing,
5 years public rental housing. transfer price to sale from rent

참고문헌

- 강기갑. 2011a. 『LH 분양원가, 법원·국민·언론 모두 속았다』. 보도자료(2011.9.8).
_____. 2011b. 『LH, 임대주택 원가는 부풀리고, 분양주택으로는 폭리 여전』. 보도자료(2011.9.20).
- 국토해양부. 2008a. 『지분형주택제도 추진방향』. 보도자료(2009.9.20).
_____. 2008b. 『분납(지분형) 임대주택제도 법제화 및 시범사업 추진』. 보도자료(2008.11.18).
_____. 2008c. 『임대주택업무편람』.
_____. 2009. 『10년 임대주택, 입주 5년 후 분양전환 가능』. 보도자료(2009.4.7).
_____. 2011a. 『5년 임대주택에 대해 공공택지 공급 재개』. 보도자료(2011.2.21).
_____. 2011b. 『보금자리지구 임대주택 공급 본격화』. 보도자료(2011.10.25).
_____. 2012. 『2012년도 주택업무편람』.
- 국회사무처. 2009. 『입법연구논문집』.
- 김관영. 2008. 『지분형 분양주택제도 쟁점은 무엇인가?』. 한국주택학회 제2차 정책토론회 자료집.
- 김영순. 2007. 『사회투자국가가 우리의 대안인가?: 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점』. 《경제와 사회》, 74호, 84~113쪽.
- 김용창. 2007. 『복지대상으로서 주택 및 지방자치단체의 주거복지서비스 평가』. 《공간과 사회》, 27, 172~204쪽.
- 남원석. 2006. 『외국의 공공임대주택 임차인 참여지원 정책과 시사점』. 《공간과 사회》, 26, 154~182쪽.
- 박신영·최은희·남원석·방성민. 2007. 『지분공유제 방식의 국내 도입 가능성 검토』. 주택도시연구원.
- 박준·손정원. 2008. 『영국 주택시장의 구조와 주택가격 상승에 대한 대응정책』. 《공간과 사회》, 30, 67~110쪽.
- 박천규·권수연·사공호상·이소영. 2012. 『2011년 경제발전 경험 모듈화 사업: 한국형 서민주택건설추진방안』. 국토해양부.
- 박헌주. 1986. 『영국의 공동소유주택』. 《국토정보다이제스트》, 4(5), 3~7쪽.
- 변창흠·박용신·안균오·최은희. 2003. 『공공자가주택의 이념적 근거와 정책효과 분석』. 주택도시연구원.
- 신진욱·이은지. 2012. 『금융화 시대의 주택체제 변동의 네 가지 경로』. 《경제와 사회》, 95, 218~253쪽.
- 윤주현·박천규·강미나. 2006. 『영국의 주택 자가소유 지원정책과 시사점: 홈바이(HomeBuy) 사업을 중심으로』. 《국토정책 Brief》, 119, 1~6쪽.

- 이만우·백승관·노상환. 2003. 『국민임대주택 사업의 효율적 추진을 위한 재정지원에 관한 연구』. 대한주택공사.
- 이호선. 2011. 『친부기본자산권으로서의 생애기반자산도입에 관한 연구』. 《법학논총》, 23(2), 19~57쪽.
- 임서환. 2005. 『주택정책 반세기』. 기문당.
- 장경석·박인숙. 2011. 『공공임대주택 분양전환제도 개선을 위한 정책과제』. 국회입법조사처.
- 장세훈. 1997. 『영국 공공주택정책의 현황과 전망 : 공공주택의 민영화를 중심으로』. 국회도서관 입법조사분석실.
- 장영희·박은철. 2007. 『저소득층 주거안정을 위한 저가·소형주택 확보방안』. 《서울정책포커스》, 50, 1~17쪽.
- 진미운. 2003. 『국민임대주택 100만호 시대의 주택정책과제』. 《주택도시》, 78, 74~89쪽.
- 최은희·권지홍·윤득영·김중권. 2012. 『장기공공임대주택 유형 통합 방향 연구』. 토지주택연구원.
- 한국토지공사, 2000, 택지조성원가 산정기준 및 택지공급가격결정체계 개선방안에 관한 연구.
- 허용창. 2007. 『주택정책 레짐에 대한 탐색적 비교연구』. 《사회복지연구》, 34, 107~129쪽.
- 原茂. 2002. 『イギリス (イングランド) のローコスト持ち家制度』. 《月刊住宅工統計》 2月号, 建設物価調査會, 1~5.
- 菅一城. 2005. 『住宅購入の促進と公共的住宅の再評価: イギリスにおける低所得者向け住宅供給の政治経済學』. Discussion Paper Series A No.462, The Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, 1~26.
- Balchin, P. and Rhoden, M. 2002 *Housing Policy: An Introduction*. Routledge.
- Ball, M. 2003. *RICS European Housing Review 2003*. RICS: London.
- Bramley, G. and Dunmore, K. 1996. "Shared ownership: short-term expedient or long-term major tenure?" *Housing Studies*, 11(1), pp. 105~131.
- Bynner, J. M. and Paxton, W. 2001. *The Asset-effect*. Institute for Public Policy Research.
- Chapman, M. and Sinclair, S. 2003. *Equity Shares in Social Housing: Literature Review*. Office of the Deputy Prime Minister.
- Clarke, A., Monk, S. and Luanaigh, A. N. 2007. *Low Cost Home Ownership Affordability Study*. Cambridge Centre for Housing and Planning Research.
- Davis, J. M. 2006. *Shared Equity Home-ownership: The Changing Landscape of Resale-Restricted, Owner-Occupied Housing*, National Housing Institute.
- DCLG(Department for Communities and Local Government). 2008. *The Pomeroy Review*

of Prospects for Private Sector Shared Equity.

- Doling J. and Ronald, R. 2010a. "Home ownership and asset-based welfare." *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), pp. 165~173.
- _____. 2010b. "Property-based welfare and European homeowners: how would housing perform as a pension?" *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), pp. 227~241.
- Gabriel, M., Jacobs, K., Arthurson, K., Burke, T. and Yates, J. 2005. *Conceptualising and Measuring the Housing Affordability Problem*. Australian Housing and Urban Research Institute.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way*(앤서니 기든스 저. 한상진·박찬욱 역. 1998. 『제3의 길』. 생각의 나무).
- GOV.UK. 2013. "Guide: Home ownership schemes." <https://www.gov.uk/>.
- Horwich, A. 2009 "“Rent to buy”? Good idea, but it’s a shame about the small print." *The Independent*, 2009.9.13. <http://www.independent.co.uk/>.
- Hull, A. and Cooke, G. 2012. *Together at Home: A new Strategy for Housing*. Institute for Public Policy Research.
- Jacobus, R. and Lubell, J. 2007. *Preservation of Affordable Homeownership: A Continuum of Strategies*, Center for Housing Policy.
- Johnson, A. K. and Sherraden, M. 1992. "Asset-based social welfare policy: homeownership for the poor." *Journal of Sociology and Social Welfare*, 19 (3), pp. 65~83.
- Kleinhans, R. 2004. "Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature." *Journal of Housing and the Built Environment*, 19(4), pp. 367~390.
- Lawson, J. and Milligan, V. 2007. *International Trends in Housing and Policy Responses*. Australian Housing and Urban Research Institute.
- Martin, G. 2001. *Swamps and Alligators: The Future for Low-cost Home-ownership*. Joseph Rowntree Foundation.
- Mendelson, M. 2007. "Asset-based social programmes: a critical analysis of current initiatives." in OECD. *Modernising Social Policy for the New Life Course*. OECD publications. pp. 173~200.
- Milligan V., Phibbs, P., Fagan, K. and Gurran, N. 2004. *A Practical Framework for Expanding Affordable Housing Services in Australia: Learning from Experience*. Australian Housing and Urban Research Institute.
- Mowbray, R. and Warren, N. 2007. *Shared-equity Home-ownership: Welfare and Consumer Protection Issues*, Shelter Brief 33, Shelter NSW.
- National Audit Office. 2006. *A Foot on the Ladder: Low Cost Home Ownership Assistance*.

- The Stationery Office.
- Northern Ireland Assembly. 2009. *Shared Equity Schemes*. Briefing Note 59/09, Research and Library Services.
- OECD. 2003. *Asset Building and the Escape from Poverty*.
- Paine, T. 1795. *Agrarian Justice*. http://www.grundskyld.dk/pdf/p_agrarian-justice.pdf
- Paxton, W. 2003. *Equal Shares? Building a Progressive and Coherent Asset-based Welfare Policy*. Institute for Public Policy Research.
- Pittini, A. and Laino, E. 2011. *Housing Europe Review 2012: The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems*. CECODHAS Housing Europe's Observatory.
- Prabhakar, R. 2009. "The development of asset-based welfare: the case of the Child Trust Fund in the UK." *Policy & Politics*, 37(1), pp. 29~143.
- Regan, S. and Paxton, W. 2001. *Asset-Based Welfare: International Experiences*. Institute for Public Policy Research.
- Richter, J. 2005. "Rising rates, slower home-price gains May Pinch U.S. consumers." *Bloomberg*, 2005.3.5. <http://www.bloomberg.com/>
- Saunders, P. 2005. "After the house price boom: Is this the end of the Australian dream?" *Policy*, 21(1), pp. 3~10.
- Scanlon, E. and Adams, D. 2008. "Do Assets Affect Well-Being? Perceptions of Youth in a Matched Savings Program." *Journal of Social Service Research*, 35(1), 33~46.
- _____. 2001. "Effects of Asset Holding on Neighbourhoods, Families, and Children: A Review of the Research." in Boshara, R. (ed). *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*. CFED.
- Scanlon, K. and Whitehead, C. 2004. *International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance*. The Council of Mortgage Lenders.
- Sherraden, M. 1991. *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. Armonk.
- _____. 2001. "Toward a Universal and Progressive Asset-Based Domestic Policy." Speech at the Meeting of the Labour Party, United Kingdom Brighton. October 2. 2001.
- Sherriff, R. 2010. *Shared Equity Homeownership State Policy Review*. Center for Housing Policy.
- Urban Research Centre. 2008. *Housing Affordability Literature Review and Affordable Housing Program Audit*. University of Western Sydney.
- Watson, M. 2009. "Planning for the future of asset-based welfare? New Labour, financialized economic agency and the housing market." *Planning, Practice and Research*, 24(1), pp. 41~56.
- Whitehead, C. and Scanlon, K. 2007. *Social Housing in Europe*, LSE.
- Williams, P. 2010. *Home Equity: Accumulation and Decumulation through the Life Cycle*. Resolution Foundation.