

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구배경

그동안 우리나라의 住宅政策은 주택절대량 부족 해소를 위한 주택의 大量供給과 주택가격 급상승을 막기 위한 投機抑制를 중심으로 추진되어 왔다. 주택 200만호 건설과 금융, 토지실명제의 도입 등으로 주택재고가 증가하고 투기적 住宅需要가 감소하여 주택가격은 안정 추세를 보이고 있다. 지난 15년간 서울시 가구의 평균 거주규모는 1인당, 가구당 사용방수 및 사용면적 등의 측면에서 꾸준히 개선되었고 주택가격도 1990년 이후 보합세를 유지하고 있다. 또한 부엌, 화장실, 목욕시설 등 주택 편의시설의 수준도 신규주택의 공급과 기존 주택의 改·補修 등으로 상당히 개선되었다.

그러나 이러한 일반적 住居水準의 질적, 양적 향상에도 불구하고 低所得層의 주거수준은 다른 계층보다 개선되지 않고 있는 것이 현실이다. 아직도 서울시 2인 이상 가구의 7.2%인 약 18만5천 가구가 단칸방에 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들 가구의 주거수준은 사용방수, 주거면적 뿐 아니라 주거시설면에서도 서울시 평균 가구의 주거수준에 비하여 매우 열악한 형편이며 그동안 전세가격과 월세가 지속적으로 상승하여 賃借家口가 대부분인 저소득층의 주거비 부담은 가중되고 있다.

저소득층을 위한 주택정책은 社會的 衡平性이나 所得再分配 도모 측면에서 중앙정부의 역할이 강조될 수밖에 없지만 지방자치시대의 성숙과 더불어 지방정부도 지역별로 다양하게 나타나는 주택시장 상황이나 저소득층의 주거여건을 고려하여 중앙정부의 역할을 보완하고 부담능력이 약한 저소득층의 삶의 質을 제고시킬 수 있는 福祉的 住宅政策의 수립 및 시행이 요구되고 있다.

이러한 방향에서 서울시는 그동안 주택정책의 基調로 유지되어 왔던 주택공급 확대 일면 도에서 탈피하여 住居福祉의 실현과 시민의 삶의 質을 중시하는 방향에서 복지적 주택정책의 일환으로 福祉住居基準制度를 도입하였다. 복지주거기준은 최저소득과 유사하게 주거에 대한 ‘절대적 빈곤’의 개념을 도입하여 ‘인간다운 생활을 위해 필요한 사회적으로 동의된 최소한의 주거수준’과 함께 중·장기적으로 사회가 유도해야 할 목표수준을 제시하고 있다. 1996년 서울시 거주가구의 주거실태조사 결과에 따르면 전가구의 19.4%인 약 57만 가구가 복지주거기준의 최저수준인 최저주거기준에도 미치지 못하는 것으로 추정되고 있다. 서울시는 이들을 서울시의 복지적 주택정책의 대상계층으로 하여 2002년까지 최저주거기준 미달 가구의 50%를 기준 이상으로 끌어 올린다는 목표를 정하고 있다.

서울시의 이러한 목표가 효과적으로 추진되기 위해서는 정책주체의 재원조달능력과 수혜 대상자의 주거수준 및 부담능력 등을 고려하여 정책대상계층을 구체화하고 세분화하는 한편 각 계층에게 적정주거서비스를 제공할 수 있는 정책프로그램을 다양하게 설정하고 운용해야 할 것이다. 또한 프로그램 양식도 직접공급방식이나 생산자보조방식, 그리고 소비자보조방식을 병행하여 효율적인 정책결합을 도모해야 할 것으로 보인다.

기존 저소득층 주택정책은 公共賃貸住宅의 공급이 주를 이루어 왔다. 공공임대주택공급 정책은 임대주택의 재고가 충분하지 못한 상황에서 임대주택의 재고를 확대하고, 민간임대주택시장이 공급자 중심으로 형성되어 있는 경우 지불능력이 약한 정책대상계층에게 직접적인 혜택을 제공해 줄 수 있는 장점이 있다.

그러나 임대주택의 공급은 현실적으로 막대한 財源이 소요되고 이에 비하여 공급물량이 한정되므로 수혜가구의 수가 정책대상가구의 수보다 적게 된다. 특히 대량공급을 위해서는 새로운 택지확보가 전제되어야 하기 때문에 택지계약이 심하고 택지가격이 상대적으로 높은 서울시에서는 대량공급이 어려운 실정이다. 또한 입주자의 거주이동이 제약되고 임대주택 관리상의 어려움을 초래하며 공급주택 규모가 사전적으로 결정되어 입주자 選好나 가구구성형태를 제대로 반영해 주지 못하게 된다.

일반적으로 공공임대주택의 공급물량보다는 수혜대상가구의 수가 많아 임대주택을 割當

할 수밖에 없게 된다. 그 결과 상당히 많은 대기가구가 발생하게 되고 동일 소득계층이라 하더라도 수혜가구와 비수혜가구 사이에 수평적 형평성 문제가 야기될 뿐 아니라 입주자격에 대한 소득 범위가 확대될 경우 상대적으로 높은 소득계층이 입주할 수 있게 되어 수직적 형평성의 문제도 나타난다. 현재 서울시가 관리하고 있는 영구임대주택 총 호수의 약 20%인 4,500가구가 입주 대기상태이며 입주대상도 生活保護對象者를 중심으로 한 최저소득계층에서 청약저축가입자 등 차상위계층으로 확대되어 1997년 10월 기준으로 서울시 영구임대주택 입주자 중 생활보호대상자의 비율은 약 36%에 지나지 않는다. 또한 생활보호대상자 중에서도 經濟力이 더 낮은 거택보호대상자의 비율은 약 6.5%에 불과하다. 그러나 청약저축가입자나 생활보호대상 해제가구 등이 차지하는 비율은 56%를 넘고 있다. 이러한 상황은 지불능력이 낮은 소득계층에 대한 우선적인 지원을 통하여 이들의 住居水準을 향상시켜 결과적으로 서울시가 설정한 최저기준을 달성한다는 관점에서도 바람직하지 않다.

소비자보조방식은 이러한 직접공급방식과 생산자보조방식이 가지고 있는 문제점을 보완해 줄 수 있다. 한정된 재원으로 보다 많은 가구에게 혜택을 줄 수 있고 수혜가구는 원하는 지역이나 주택을 선택할 수 있게 되어 정책의 效率性을 제고할 수 있다. 또한 재원 범위내에서 정책대상계층이 소득수준에 따라 선정되고 수혜범위가 소득수준을 고려하여 적용된다면 水平的, 垂直的 衡平性도 달성될 수 있다. 그리고 수혜자의 지불능력이 상승하여 수요가 증가하므로 민간부문의 임대주택의 공급량을 증대시킬 수 있으며 민간부문 임대주택 재고의 이용률을 제고시킬 수 있는 간접적인 효과를 도모할 수 있다.

현행 영세민 전세자금융자제도는 우리나라 점유형태의 특성을 고려한 賃貸料補助의 한 유형으로 우리나라의 유일한 소비자보조방식이다. 그러나 그 특성상 이와 같은 소비자보조방식의 장점을 제대로 살리지 못하고 있다. 전세자금융자제도가 國民住宅基金에서 차지하는 비율은 1% 미만으로 공공임대주택건설에 사용되는 비율에 비하여 극히 미약한 실정이다. 제도 운용상 용자가구의 償還能力을 우선적으로 고려하여 소득계층간 형평성이 달성되지 않고 있다. 전세자금융자제도는 용자금을 지원받아 전세로 거주하고자 하는 가구에게만 적용되고 있으며 용자전 임차유형에 따라 동일 소득계층간의 용자상한액이 달라지는 문제점도 나타나고

있다. 특히 용자대상 전세보증금 상한액 및 용자상한액이 서울시와 지방광역시에서 동일하게 적용되어 지역별 주택시장 여건이 제대로 고려되지 못하고 있어 서울시 임대시장 여건에서 볼 때 현재 수준으로는 커다란 효과를 기대하기 어려운 형편이다.

서울시는 1998년부터 중앙정부의 국민주택기금과는 별도로 시 자체예산으로 서울시 주택기금을 확보하고 이들 통하여 저소득층 전세자금 지원 등을 추진하고 있다. 전세자금융자 제도가 공공임대주택공급과 병행하여 효과적인 間接支援政策의 수단으로 활용되기 위해서는 현행 제도가 가지고 있는 문제점을 구체적으로 파악하고 임대료보조제도와 같은 외국사례를 종합적으로 검토하여 복지주거기준과 연계되어 효율적으로 운영될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

2. 연구목적

이상과 같은 인식아래 본 연구는 서울시가 설정한 복지주거기준 중 최저주거기준에 미달 되는 가구를 정책대상으로 이들의 주거수준을 최저수준 이상으로 향상시킬 수 있도록 직접 공급정책과 병행될 수 있는 간접지원에 대한 정책방안을 마련하는데 그 목적이 있다. 이를 위하여 먼저 공공임대주택 공급정책의 효율성, 입주자 편의 배분의 형평성 및 최저기준 미달 가구 해소 효과 등을 중심으로 직접공급정책의 효과를 평가하고 개선방안을 제시한다. 둘째, 현행 전세자금융자제도의 제반 문제점을 검토하고 서울시의 여건에 맞는 제도로 운용될 수 있는 방안을 모색한다. 셋째, 외국의 임대료보조제도의 특성 및 운영절차를 검토하고 정책적 시사점을 찾는다. 그리고 마지막으로 우리나라의 저소득층 임대시장 특성에 적합한 임대료보조제도의 도입방안을 마련한다.

제 2 절 연구의 내용 및 방법

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 서울시 최저주거기준 미달 가구의 특성을 가구특성, 거주특성 등으로 나누어 살펴보고 정책대상가구를 선정하여 이들 가구의 住居不足度를 산정한다. 주거부족도는 현재 주거상황에서 최저기준을 충족하기 위해 어느 정도의 주거면적 및 거주실수가 추가적으로 소요되는지를 평가하는 것으로 이에 따라 각 정책 프로그램에 적합한 대상계층을 세분화할 수 있고 정책프로그램의 개선방안을 도출할 수 있으며 소요재원도 산정할 수 있다.

제3장에서는 公共賃貸住宅 供給政策을 평가한다. 이를 위하여 현재 서울시에 공급되어 관리되고 있는 영구임대주택과 50년제 공공임대주택 및 그 입주가구들을 주요 분석대상으로 임대주택공급의 법, 제도 현황과 서울시 임대주택공급 현황을 고찰하고 임대주택공급이 입주 가구의 편익에 미치는 효과의 효율성, 배분의 형평성, 기준미달가구 해소의 효과성 등을 분석한다. 이를 위해 민간임대주택(일반셋집) 거주가구와의 비교분석을 수행한다.

제4장에서는 傳貫資金融資制度의 현황을 용자규모 및 용자조건, 용자대상선정, 용자절차, 용자금결정 및 상환방식 등으로 나누어 검토하고 최저기준 미달 가구 해소를 위한 적정 용자금액의 선정 및 용자절차, 용자 우선순위에 대한 개선방안을 강구한다.

제5장에서는 賃貸料補助制度의 특성 및 외국의 임대료보조제도의 현황과 운영절차를 분석하고 정책적 시사점을 도출한다.

제6장에서는 서울시의 여건에 부합되는 임대료보조제도 도입을 위한 대상가구 선정 및 세분화, 임대료보조액 산정 및 소요예산 파악, 그리고 행정절차 등을 제시한다.

제7장에서는 이상의 연구내용 및 정책대안을 요약, 제시한다.

이상의 내용을 위해 임대주택 공급정책 및 임대료보조제도에 대한 국내외 문헌을 검토한다. 그리고 각종 統計資料를 이용하여 서울시 저소득층 주거현황을 분석한다. 주요자료로는 대한주택공사(1996)의 「임대주택 입주자 실태조사」 및 서울특별시(1997)의 「서울시 가구주택 조사」 자료를 활용하고 「인구주택 총조사보고서」 및 「서울통계연보」, 「도시가계연보」 등의

기발간 자료를 이용한다.

또한 공공임대주택공급이 入住者에게 미치는 효과를 분석하기 위해 수혜자의 消費行態模型을 설정하고 對等變化技法을 통해 공급의 효율성 및 배분의 형평성을 평가한다. 한편 전세자금융자제도 개선방안 및 임대료보조제도 도입방안을 모색하기 위해 대상계층별 모의실험을 수행한다.

제 2 장 최저주거기준 미달 가구 특성 분석

제 1 절 서울시 복지주거기준 개요

복지주거기준은 복지적 주택정책의 목표를 설정하고 집행하기 위한 수단, 거주가구의 質的 주거수준을 파악하고 관련정책을 조정하기 위한 수단, 그리고 정부가 건설하는 공공주택 건설의 기준으로 활용될 수 있는데, 서울시는 우리나라의 주거기준에 대한 연구와 주거기준이 설정되어 운용된 바 있거나 현재 운용되고 있는 외국의 사례를 토대로 서울시의 특성에 맞는 복지주거기준을 설정, 운용하기로 하였다.

서울시 복지주거기준은 다음과 같은 세가지 基本原則에 따라 설정되었다. 첫째, 가구수에 비해 주택이 상당히 부족한 서울의 주거상황을 고려하여 가구원수에 따라 필요한 방수와 면적기준을 설정하였다. 둘째, 전체가구의 주거수준 현황을 파악할 수 있도록 「인구주택 총조사」 자료를 이용할 수 있는 형태로 설정하였다. 셋째, 복지적 목표로서의 최저주거기준과 중장기적 주거수준에 대한 목표로서 제1유도주거기준과 제2유도주거기준 등 3단계 주거기준을 설정하였다.

최저주거기준은 개인과 사회의 건강, 안전, 복리의 유지를 위해 모든 가구가 확보해야 할 수준이며, 유도주거기준은 쾌적하고 안락한 주거생활을 위해 확보가 바람직한 수준으로, 제1유도주거기준은 현재의 중위계층에 해당하는 주거수준으로서 중기적으로 유도하기 위한 목표 수준으로, 제2유도주거기준은 현재 중상위계층에 해당하는 주거수준으로서 장기적으로 유도하기 위한 목표 수준으로 설정하였다.

각 주거기준은 가구원의 구성내용(성별/연령/관계)에 따라 달라지는 주거공간 所要에 대응하는 형태로 설정되어야 하므로 거주실 사용기준과 단위거주실 면적기준을 하부적으로 설정하였다. 거주실 사용기준에는 침실 사용기준과 식사실 및 거실 사용기준을 세부기준으로 하여 부모와 자녀의 취침분리, 이성자녀간의 취침분리, 자녀의 독립실 확보에 필요한 연령

및 가구원수 등을 근거로 각 가구구성에 따라 거주실수를 정하였고, 단위거주실 면적기준은 기존 우리나라 주택들의 단위거주실 면적의 실태를 근거로 한 空間體驗的 방법에 의해 각 거주실을 사용하는 가구원수에 따라 설정하였다.

한편 주거편의시설에 대한 設備基準은 상수도, 부엌, 화장실, 목욕시설, 취사연료 등의 항목에 따라 설정하였고 거주실 사용기준 및 단위거주실 면적기준과는 별도로 운용하기로 하였다.

이상에서 설명한 주거기준의 내용을 정리하면 아래의 <표 2-1> 및 <표 2-2>와 같다.

<표 2-1> 서울시 복지주거기준

구 분		최저기준	제1유도기준	제2유도기준		
거주실 사용 기준	침실	부부침실	-확보	좌동	좌동	
		부부와 자녀의 침실분리	-만3세 이하 자녀 1인까지 동실 사용	좌동	좌동	
		이성형제의 침실분리	-1실 2인까지 공용 -만 10세이상 분리	좌동	좌동	
		동성형제의 침실분리	-1실 2인까지 공용 -연령제한 없음	-1실2인까지 공용 -만 15세 이상 개실 확보	좌동	
	식사실 및 부엌	-부엌 확보	-식사실 및 부엌 확보	좌동		
	거 실	-	-2인이상 가구 거실 확보	좌동		
단위 거주실 면적 기준 (㎡)	침실	부부침실	11.88 (3.3×3.6)	12.96 (3.6×3.6)	17.55 (3.9×4.5)	
		1인용침실	6.48 (2.4×2.7)	7.2 (2.4×3.0)	9.0 (3.0×3.0)	
		2인용침실	9.0 (3.0×3.0)	10.8 (3.0×3.6)	12.96 (3.6×3.6)	
	식사실 및 부엌	1인 가구	부엌	2.16 (1.2×1.8)	-	-
			식사실+부엌	-	4.86 (1.8×2.7)	8.64 (2.4×3.6)
		2인 가구	부엌	2.52 (1.2×2.1)	-	-
			식사실+부엌	-	5.4 (1.8×3.0)	10.8 (3.0×3.6)
		3인 가구	부엌	2.88 (1.2×2.4)	-	-
			식사실+부엌	-	6.3 (2.1×3.0)	11.88 (3.3×3.6)
	거실	4인 가구	부엌	3.15 (1.5×2.1)	-	-
			식사실+부엌	-	7.2 (2.4×3.0)	13.86 (3.3×4.2)
			2인가구	-	8.91 (2.7×3.3)	12.96 (3.6×3.6)
	3인가구	-	-	10.8 (3.0×3.6)	15.21 (3.9×3.9)	
4인가구		-	11.88 (3.3×3.6)	17.55 (3.9×4.5)		

구 분	최저기준	제1유도기준	제2유도기준
상수도	확보	좌동	
부엌	전용부엌	전용 입식	
화장실	전용수세식	좌동	
목욕시설	-	온수 목욕시설	
취사연료	연탄/유류/가스/전기 중 1	유류/가스/전기 중 1	

<표 2-2> 복지주거기준에 따른 가구원수별 주거면적 및 거주실수

구 분	최저기준			제1유도기준			제2유도기준			
	표준 가구	범위	실 구성	표준 가구	범위	실 구성	표준 가구	범위	실 구성	
전용 면적 (m ²)	1인가구	13.5	13.5-13.5	1K	27.1	27.1-27.1	1DK	27.1	27.1-27.1	1DK
	2인가구	22.5	22.5-22.5	1K	55.2	55.2-55.2	1LDK	55.2	55.2-55.2	1LDK
	3인가구	31.9	23.1-31.9	2K	69.3	59.2-69.3	2LDK	69.3	59.2-69.3	2LDK
	4인가구	40.0	32.2-40.0	3K	85.1	74.5-85.1	3LDK	85.1	74.5-85.1	3LDK
	5인가구	42.9	35.3-42.9	3K	89.8	79.2-96.2	3LDK	89.8	79.2-96.2	3LDK
	6인가구	50.6	42.9-50.6	4K	101.2	89.8-97.5	4LDK	101.2	89.8-107.5	4LDK

주: 표준가구는 부부와 자녀로 구성되는 가구로서 자녀는 모두 독립실을 사용하는 가구를 의미함. (단 5인 이상 가구의 경우 자녀 중 2인은 같은 실을 사용함.) 실구성 내용에서 숫자는 침실수, K는 부엌(Kitchen), D는 식사실(Dining Room), 그리고 L은 거실(Living Room)을 의미함.

제 2 절 가구 및 주거특성

서울시 거주가구의 주거기준 미달 여부의 판정은 거주실 사용기준의 내용에 따라 소요 거주실수를 계산하고 단위거주실 면적기준의 내용에 따라 소요면적을 계산한 다음 현재 사

용하고 있는 거주면적과 거주실수를 비교하여 어느 한쪽이라도 미달되면 해당 주거기준에 미달되는 것으로 하였다.

서울시 거주 3,000가구를 대상으로 1996년 12월에서 1997년 1월까지 실시한 「서울시 가구주택조사」 내용에 위의 판정기준을 적용한 결과 약 19.4%인 581가구가 최저주거기준에 미달되는 것으로, 45.7%인 1,372가구가 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구로, 그리고 16.7%인 500가구가 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구로 나타났는데 이들의 家口特性 및 住居特性을 각 기준별로 요약하면 다음과 같다.

1. 가구특성

1) 가구원 수, 가구주 연령, 가구주 교육수준

<표 2-3>은 각 기준에 따른 평균 가구원 수, 가구주 연령, 그리고 가구주 교육수준을 보여준다. 최저기준 미달 가구의 평균 가구원수는 3.4인으로 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 평균인 3.7인, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 평균인 3.6인과 유사한 것으로 나타났다. 최저기준 미달 가구 가구주의 평균 연령은 45세이나 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구인 경우는 46.5세, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구인 경우 47.3세로 기준이 높아질수록 가구주의 연령이 증가하고 있다.

<표 2-3> 기준별 평균 가구원수, 가구주 평균 연령, 교육수준

		최저미달	최저-유도1	유도1-유도2
평균 가구원수(인)		3.4	3.7	3.6
평균 연령(세)		45.0	46.5	47.3
교육수준(%)	초등학교 이하	24.3	16.5	15.2
	대학교 이상	8.8	18.1	35.2

가구주의 교육수준은 기준이 낮아질수록 초등학교 이하의 교육을 받은 가구주의 비율이 증가하는 것으로 나타났으며 특히 최저기준 미달 가구의 경우에는 초등학교 이하의 교육을 받은 가구주가 24.3%를 차지하고 있다. 그러나 가구주가 대학교 이상의 교육을 받은 가구는 기준이 높아질수록 증가하여 최저기준 미달 가구의 경우 8.8%이나 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구에서는 35.2%에 달하고 있다.

2) 가구 월평균 수입 및 저축

가구의 월평균 수입은 기준이 상향될수록 증가한다. 최저기준 미달 가구의 월평균 수입은 124만원으로 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 월평균 수입 161만원의 약 77.5%이며 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 월평균 수입 191만원의 약 65% 정도이다. 월평균 수입이 100만원 이하인 가구가 최저기준 미달 가구의 경우에는 약 27%인 반면 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구 경우에는 약 9%밖에 되지 않는다. (<표 2-4> 참조)

<표 2-4> 기준별 월평균 수입 및 저축

		최저미달	최저-유도1	유도1-유도2
수입	평균(만원)	124	161	191
	100만원 이하(%)	26.9	15.5	9.2
저축	평균(만원)	30.8	42.4	54.8
	저축없음(%)	26.4	19.9	13.9

최저기준 미달 가구의 26.4%가 저축을 하지 못하고 있는 것으로 나타났는데 이 비율은 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우 19.9%, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 13.9%보다 높은 수준이다. 최저기준 미달 가구의 경우 월평균 약 31만원을 저축하는 반면 기준이 높아질수록 증가하여 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우에는 평균 42만원, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구는 월평균 55만원을 저축하고 있는 것

으로 나타나고 있다.

2. 주거특성

1) 사용 거주실수 및 사용면적

최저기준 미달 가구의 평균 사용 거주실수는 1.8개로 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 평균인 3.2개보다 1.4개 정도 적으며 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 평균인 4.5개보다는 2.7개가 적은 것으로 나타났다. 이를 가구원당 평균 사용거주실수로 대략 환산하면 최저기준 미달 가구의 경우는 0.5, 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우는 0.9, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 경우는 1.25로 최저기준 미달 가구의 가구원당 평균 사용거주실수는 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 가구원당 평균 사용거주실수의 2/5수준이다. 특히 최저기준 미달 가구의 경우 약 80%가 2개 이하의 거주실을 이용하고 있어 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우인 31%, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 경우인 4%에 비하여 사용 거주실면에서 상당히 열악한 환경에 있음을 알 수 있다.

<표 2-5> 기준별 사용거주실수 및 사용면적

		최저미달	최저-유도1	유도1-유도2
거주실수	가구 평균(개)	1.8	3.2	4.5
	1인당 평균(개)	0.5	0.9	1.25
	2개 이하(%)	80.4	30.7	4.0
거주면적	가구 평균(평)	7.4	15.3	19.0
	1인당 평균(평)	2.2	4.2	5.3
	7평 이하(%)	54.6	8.6	3.0

이러한 상황은 기준별 가구의 사용면적에서도 유사하게 나타나고 있다. 최저기준 미달 가구의 경우 평균 7.4평 규모를 사용하고 있는 것으로 나타났는데 이는 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우인 평균 15.3평의 1/2에도 미치지 못하고 있으며 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 평균인 19평의 약 2/5 수준이다. 가구원당 평균 사용면적을 보면 최저기준 미달 가구의 경우는 약 2.2평, 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우는 약 4.2평, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 경우는 5.3평이다. 또한 최저기준 미달 가구 중 54.6%가 7평 이하의 주거면적을 이용하고 있다.

2) 거주주택 유형 및 점유형태

최저기준 미달 가구의 74.7%가 단독주택에 거주하고 있으며 기준이 상향될수록 단독주택에 거주하는 비율이 감소하고 아파트 및 연립주택에 거주하는 비율이 증가한다. 최저기준 미달 가구 중 아파트 및 연립주택에 거주하는 가구의 비율은 10.3%인데 비하여 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우는 32.5%, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 경우는 53%로 급격하게 증가하고 있다. 최저기준 미달 가구가 단독주택에 거주하는 비율이 많은 이유 중의 하나로 단독주택에는 다가구주택이 포함되어 있어 다가구주택에 거주하고 있을 것으로 추측된다.

<표 2-6> 기준별 주택유형 및 점유형태

		최저미달	최저-유도1	유도1-유도2
주택유형 (%)	단독주택	74.7	55.0	40.0
	아파트 및 연립	10.3	32.5	53.0
점유형태 (%)	임차	82.4	52.9	35.6
	보증부 월세	33.6	8.8	4.0
	개인임대	98.5	96.8	95.4
	공공임대	0.8	2.5	4.6

自家所有의 비율은 최저기준 미달 가구의 경우 16.5%로 가장 낮은 반면 전세, 보증부월세, 월세/사글세의 비율이 높아 약 82.4%가 임차형태로 거주하고 있다. 특히 최저기준 미달 가구의 33.6%가 보증부월세의 형태로 주택을 이용하고 있는 것이 특징이다. 임차형태로 거주하는 가구 중 95% 이상이 개인임대주택(셋집)에 거주하고 있다. 공공임대주택에 거주하는 가구의 비율은 최저기준 미달 가구에서 0.8%, 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 2.5%, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 4.6%로 기준이 상향될수록 증가한다.

3) 임대료

최저기준 미달 가구 중 전세형태로 거주하고 있는 가구의 평균 傳賃保證金은 1,885만원이며 약 64%의 가구가 2,000만원 이하의 보증금을 지불하고 있다. 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구가 거주하는 주택의 평균 전세보증금은 3,050만원으로 최저기준 미달 가구 거주 주택의 평균 전세보증금의 약 1.6배에 해당되며 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구가 거주하는 주택의 평균 전세보증금은 4,068만원으로 최저기준 미달 가구 거주 주택의 평균 전세보증금의 약 2.2배 정도이다. 보증부월세로 거주하고 있는 가구 중 최저기준 미달 가구는 평균 보증금 591만원과 평균 월세 21만원을 지불하고 있으며 이들 가구 중 64.6%가 500만원 이하의 보증금을 지불하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-7> 기준별 전세보증금, 보증부월세 보증금 및 월세

		최저미달	최저-유도1	유도1-유도2
전세	평균보증금(만원)	1,885	3,050	4,068
	2,000만원 이하(%)	63.8	24.5	14.0
보증부 월세	평균보증금(만원)	591	1,011	1,165
	500만원 이하(%)	64.6	37.2	0.0
	평균 월세(만원)	20.8	22.8	24.5
월세	평균 월세(만원)	17.7	16.7	25.0

4) 주거편의시설

최저기준 미달 가구 중 5%가 부엌이 없고 36.9%는 부엌이 있더라도 재래식부엌을 이용하고 있다. 그러나 기준이 상향될수록 부엌이 없는 가구나 재래식 부엌을 이용하는 가구의 비율은 대폭 감소한다. 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우 88.7%가 입식부엌을 이용하고 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 경우는 97%가 입식부엌을 이용하고 있다.

최저기준 미달 가구의 경우 50.7%는 화장실이 없거나(10.3%) 공동화장실(40.4%)을 이용하고 있다. 또한 화장실이 있는 주택에 거주하더라도 36.2%가 재래식 화장실을 이용하고 있다. 그러나 부엌과 마찬가지로 기준이 상향될수록 수세식 화장실을 이용하는 가구가 증가하여 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우는 86.3%가, 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 경우는 97%가 수세식 화장실을 이용하고 있는 것으로 나타났다.

최저기준 미달 가구의 71.8%가 목욕시설이 없는 주택을 이용하고 있으며 단독목욕시설을 이용하는 가구는 26.9%에 지나지 않는다. 그러나 최저기준 이상-제1유도기준 미달 가구의 경우 69%가 단독 목욕시설을 이용하고 있으나 29.7%가 목욕시설이 없는 주택에 거주하고 있다. 제1유도기준 이상-제2유도기준 미달 가구의 경우에는 89.8%가 단독 목욕시설을 이용하고 있다.

<표 2-8> 기준별 주거편의시설

		최저미달	최저-유도1	유도1-유도2
부엌	없음	5.0	0.5	0.2
	재래식	36.9	11.3	3.0
	입식	63.1	88.7	97.0
화장실	공동 또는 없음	50.7	12.2	2.4
	재래식	36.2	13.7	3.0
	수세식	63.8	86.3	97.0
목욕 시설	없음	71.8	29.7	9.2
	단독	26.9	69.0	89.8

제 3 절 주거부족도 및 부담능력

최저주거기준 미달 가구를 정책대상으로 기존 정책프로그램을 효과적으로 운용하고 새로운 정책프로그램을 개발하며 이를 위한 所要財源을 산정하기 위해서는 기준 미달 가구들을 세분화하고 각 계층별로 기준을 만족시키는데 추가적으로 소요되는 주거면적과 거주실수, 그리고 기준 해소에 소요되는 금액을 계산할 필요가 있다. 추가소요면적이나 거주실수는 직접 공급정책의 세부계획을 수립하는데, 소요금액 산정은 기준미달가구에 대한 간접지원정책에 유용한 指標가 될 것으로 보인다.

현 주거상황이 최저주거기준에 미달되더라도 이 상황이 일시적이거나 현 保有資産을 통하여 주거기준을 충족시킬 수 있는 능력이 있는 가구들은 정책대상에서 제외되어야 할 필요가 있다. 이러한 유형의 가구들은 자가주택을 소유하고 있는 가구로 현재 최저주거기준에 미달되더라도 ① 현재 거주하고 있는 주택을 소유하고 있는 가구, ② 현재 주택을 임차하는 가구 중 별도의 자가주택을 소유하고 있는 가구는 정책대상에서 제외하여야 한다. 또한 이미 공공임대주택이나 정부지원을 통하여 건설한 주택에 거주하고 있는 가구도 이미 지원을 받고 있다는 측면에서 정책대상계층에서 제외하여야 한다.

설문조사 결과 나타난 최저기준 미달 가구 581가구 중 자가소유 96가구, 임차가구이나 별도의 주택을 소유하고 있는 44가구, 공공임대주택 및 사원임대주택 등 정부지원을 통하여 건설된 주택에 거주하고 있는 20가구를 제외한 421가구(전체가구의 약 14%)를 정책대상가구로 볼 수 있다.)

기존 연구들은 저소득층의 住居不足度 또는 주거빈곤에 대한 지표로 단칸방 거주 가구수

1) 한편 충분한 주거비 부담능력이 있어 자립적으로 최저기준을 충족시킬 수 있는 가구도 대상에서 제외되어야 한다. 주거비 부담능력은 가구의 소득수준에 따라 평가될 수 있으므로 가구의 소득을 추가적인 정책대상 선정기준으로 고려해야 할 것이다. 그러나 우리나라에서는 소득에 대한 정확한 자료가 미비한 실정이다. 특히 많은 부분의 저소득층 가구가 비공식부문에 종사하고 있으므로 이러한 자료제약은 더욱 심각하다. 따라서 소득을 대변할 수 있는 대리지표를 개발하여 정책대상 선정기준에 적용해야 하는 추가적인 연구가 필요하나 본 연구에서는 제외하였다.

나 단칸방 거주가구를 등을 사용하고 있다. 이러한 지표는 분석대상 지역의 주거부족도를 대표할 수 있는 지표이기는 하나 특정 지역에서 각 가구의 구성에 따라 어느 정도의 주거부족이 발생하는지, 해당 지역 전체의 주거부족도는 얼마인지에 대한 설명을 제공하지 못한다. 주거부족도는 주거기준을 설정하여 현 거주상황과 기준을 충족시키기 위해 필요한 주거규모를 비교함으로써 보다 구체적으로 분석될 수 있다.

1. 면적 및 거주실수기준 주거부족도

앞에서 설명한 바와 같이 주거기준이 면적기준과 거주실수기준으로 구분하여 설정되었으므로 어느 한 기준에 미달하더라도 기준에 미달되는 것으로 판정하였다. 다음의 <표 2-9>는 면적기준과 거주실수기준별로 정책대상가구의 최저기준 미달 현황을 보여준다. 2) 34.3%는 면적기준과 거주실수기준 모두에 미달되는 것으로 나타났으며 59.7%는 면적기준에만 미달되고, 나머지 6%는 거주실수기준에만 미달되는 것으로 나타났다. 이를 임차유형별로 보면 면적과 거주실수기준 모두에 미달되는 가구의 비율이 월세, 보증부월세, 전세가구 순으로 높고 면적기준에만 미달되는 가구의 비율은 그 반대이다.

<표 2-9> 임차유형별 기준미달 유형

(단위: 가구, %)

미달유형 임차유형	면적 + 거주실수 미달	면적미달	거주실수 미달	합 계
전 세	66(29.3)	139(61.8)	20(8.9)	225(100)
보증부월세	67(39.2)	101(59.1)	3(1.8)	171(100)
월 세	10(47.6)	9(42.9)	2(9.5)	21(100)
합 계	143(34.3)	249(59.7)	25(6.0)	417(100)

2) 정책대상가구는 421가구이나 이 중 임차유형을 무상이나 기타 등으로 응답하여 판별할 수 없는 가구가 4가구로 나타났는데 이들 가구는 분석대상에서 제외하였다.

면적기준과 거주실수기준으로 나누어 현 주거면적/거주실수와 최저주거기준을 달성하기 위해 필요한 주거면적/거주실수를 계산할 수 있다. 다음의 <표 2-10>은 추가소요 주거면적을 보여주고 있다. 1평 이하가 추가로 소요되는 가구가 26.5%, 1-3평 이하가 추가 소요되는 가구는 36.2%로 면적기준 미달 가구 중 약 63%가 3평 이하의 면적이 추가로 소요되며 평균적으로 2.64평이 추가적으로 소요되는 것으로 나타났다. 현 사용면적별로 보면 5평 초과하여 추가적으로 소요되는 가구의 비율은 현 사용면적 4평 이하에서 14.8%로 가장 높으며 1평 이하가 추가적으로 필요한 가구의 비율은 현 사용면적 9평 초과 가구에서 58.1%로 가장 높으나 현재 사용면적과 추가 소요면적 사이에 일정한 관계가 나타나지 않고 있다.

<표 2-11>에서 볼 수 있는 바와 같이 거주실수기준에 미달되는 가구의 경우 약 91%의 가구에서 거주실 1개가 추가적으로 소요되며 2개를 추가적으로 필요로 하는 가구는 8.9%이다.

<표 2-10> 정책대상가구의 현 주거면적 및 추가소요면적

(단위: 가구, %)

추가소요면적 현 주거면적	0-1평 이하	1-3평 이하	3-5평 이하	5평 초과	합계
4평 이하	25(23.2)	45(41.7)	22(20.4)	16(14.8)	108(100)
4-7평 이하	27(18.5)	42(28.8)	57(39.0)	20(13.7)	146(100)
7-9평 이하	16(21.1)	34(44.7)	25(32.9)	1(1.3)	76(100)
9-12평 이하	36(58.1)	21(33.8)	3(4.8)	2(3.3)	60(100)
합 계	104(26.5)	142(36.2)	107(27.3)	39(10.0)	392(100)

<표 2-11> 정책대상가구의 현 거주실수 및 추가소요 거주실수

(단위: 가구, %)

추가소요거주실수 현 거주실수	1개	2개	합계
1개	94(88.7)	12(11.3)	106(100)
2개	56(94.9)	3(5.1)	59(100)
3개	3(100.0)	0(0.0)	3(100)
합계	153(91.1)	15(8.9)	168(100)

한편 정책대상가구의 주거부족현황을 대상가구의 임차유형별로 살펴보면 먼저 면적기준에 미달되는 가구의 경우 <표 2-12>에서 볼 수 있는 바와 같이 1평 이하의 면적이 추가로 소요되는 가구의 비율은 전세가구가 가장 높게 나타나고 있다. 한편 1-3평 이하의 규모가 추가적으로 소요되는 가구의 비율은 임차유형에 따라 별로 차이가 없으나 3평을 초과하는 면적이 추가로 소요되는 가구의 비율은 전세가구보다는 보증부월세나 월세가구에서 높게 나타난다.

거주실수기준에 미달되는 가구의 경우 임차유형에 관계없이 85% 이상의 가구에서 거주실 1개가 추가로 소요되고 단지 보증부월세 가구의 경우 거주실 2개를 추가로 소요하는 가구가 11.4%로 다른 유형에 비해 높게 나타나고 있다.<표 2-13> 참조)

<표 2-12> 임차유형별 추가소요면적

(단위: 가구, %)

임차유형 \ 추가소요면적	0-1평 이하	1-3평 이하	3-5평 이하	5평 초과	합계
전 세	63(30.7)	76(37.1)	49(23.9)	17(8.3)	205(100)
보증부월세	37(22.0)	59(35.1)	52(31.0)	20(11.9)	168(100)
월 세	4(21.1)	7(36.8)	6(31.6)	2(10.5)	19(100)
합 계	104(26.5)	142(36.2)	107(27.3)	39(10.0)	392(100)

<표 2-13> 임차유형별 추가소요 거주실수

(단위: 가구, %)

임차유형 \ 추가소요거주실수	1개	2개	합계
전 세	80(93.0)	6(7.0)	86(100)
보증부월세	62(88.6)	8(11.4)	70(100)
월 세	11(91.7)	1(8.3)	12(100)
합 계	153(91.1)	15(8.9)	168(100)

2. 추가소요액

위에서는 면적기준 및 거주실수기준에 따른 주거부족도를 정책대상가구가 최저기준을 달성하기 위해 소요되는 수량면에서 면적과 거주실수로 나누어 보여주었다. 아래에서는 소요되는 금액을 산정하고자 한다.

소요금액을 산정하기 위해서는 주거면적이나 거주실에 대한 단위당 화폐가치가 필요하다. 주택가격 또는 임대료는 주택이라는 재화의 異質性과 位置的 固定性으로 인해 주택의 특성 뿐 아니라 주택이 위치하고 있는 지역의 특성을 모두 반영하게 된다. 따라서 주거면적이나 거주실수가 가격에 미치는 영향만을 파악하기 위해서는 다른 특성이 미치는 영향을 통제해야 한다. 이를 위한 일반적인 접근방법으로는 주택가격 또는 임대료를 주택특성 및 지역특성의 함수로 가정하는 특성감안함수기법이 있는데 본 연구에서는 이 기법을 이용하였다.

이 기법을 이용하기 위해서는 우리나라 임대시장의 특성상 전세, 보증부월세, 월세 등 임차유형에 따라 달라지는 지불형태를 일정기준을 적용하여 통합할 필요가 있다. 임차유형에 따른 지불형태는 현재 주택임차시장에서 통용되는 이자율을 적용하여 월세로 통합하였다. 지불임대료 및 거주주택의 특성과 지역특성은 「서울시 가구주택조사」 표본 중 주거전용 개인임대주택에 거주하고 있는 1,350가구에 대한 정보를 이용하였다. 주거특성으로는 주택유형, 전용면적, 사용거주실수, 부엌시설, 화장실시설, 목욕시설, 난방시설 등을 고려하였으며 지역특성으로는 각 구별 교육의 質, 의료수준, 그리고 환경수준을 고려하였다.³⁾

추정결과를 이용하여 계산된 정책대상가구의 최저기준 충족을 위한 추가소요면적 및 거주실수의 화폐가치를 추가소요 월임대료와 추가소요 전세보증금 형태로 산출하였다. 정책대상가구 중 현 거주주택의 추정 월임대료(또는 전세보증금)가 소요 월임대료(또는 전세보증금)를 초과하게 되는 가구는 자연 해소되는 것으로 보았다.⁴⁾ 추가소요 월임대료나 전세보증

3) 구체적 추정절차, 결과 해석 그리고 추가소요액 계산은 부록 제1절을 참조할 것.

4) 이러한 상황은 49가구에서 발생하게 되는데 그 이유는 면적기준이나 거주실수기준 중 한가지가 충족되었을 때 기준이 초과된 면적 또는 거주실수의 초과잉여금액이 다른 미달 기준을 충족하기 위한 소요금액보다 클 수 있기 때문이다.

금이 양(+)인 가구는 총 368가구로 정책대상인 417가구의 약 88%이다. 이들 가구를 기준미달 유형별로 보면 143가구(38.8%)가 면적 및 거주실수기준에 모두 미달된 가구이고 209가구(56.8%)가 면적기준에만 미달된 가구이며 나머지 16가구(4.4%)가 거주실수기준에만 미달된 가구이다.

추가소요 월임대료는 최고 35만원까지 고르게 분포되어 있고 평균 추가소요 월임대료는 약 9만원으로 나타났다. 이를 최저기준 미달 유형별로 살펴보면(<표 2-14> 참조) 면적기준과 거주실수기준에 모두 미달되는 가구가 예상한 바와 같이 상대적으로 많은 임대료가 추가적으로 소요되는데 평균 약 16만원으로 추정된다. 이들 가구의 약 85%에서 10만원 이상의 월임대료가 추가로 소요된다. 면적기준 미달 가구나 거주실수기준 미달 가구의 경우 추가소요 월임대료가 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이 경우 약 94%의 가구가 10만원 이하의 월임대료를 추가적으로 소요하고 있다.

<표 2-14> 기준미달유형별 추가소요 월임대료 추정액 규모

(단위: 가구, %)

기준미달유형 추가소요임대료	면적+거주실수 미달	면적미달	거주실수 미달	합계
0-2.5만원 이하	0(0.0)	68(32.5)	7(43.8)	75(20.4)
2.5-5만원 이하	0(0.0)	62(29.7)	6(37.5)	68(18.5)
5-7.5만원 이하	8(4.6)	39(18.7)	2(12.5)	49(13.3)
7.5-10만원 이하	13(9.1)	28(13.4)	0(0.0)	41(11.1)
10-15만원 이하	45(31.5)	8(3.8)	1(6.3)	54(14.7)
15-20만원 이하	52(36.4)	4(1.9)	0(0.0)	56(15.2)
20만원 초과	25(17.5)	0(0.0)	0(0.0)	25(6.8)
합 계	143(100.0)	209(100.0)	16(100.0)	368(100.0)
평 균(만원)	15.6	4.5	3.6	8.8

한편 추가소요 월임대료를 전세보증금으로 평가한 결과 최고 1,750만원까지 추가소요 전세액이 산정되었다. <표 2-15>에서 보이는 바와 같이 200만원에서 750만원이 추가로 소요되는 가구의 비율이 약 47%를 차지하고 있다. 특히 현재 전세자금음자제도의 용자상한액인

750만원 이하를 필요로 하는 가구의 비율은 약 78%로 전세자금융자제도가 효율적으로 운영된다면 정책대상가구의 최저기준 미달 해소를 위해 많은 도움이 될 것으로 보인다. 위의 경우와 마찬가지로 면적기준과 거주실수기준에 모두 미달되는 가구의 추가소요 전세액 규모가 다른 경우에 비하여 상대적으로 크다(750만원 초과 비율이 약 54%).

<표 2-15> 기준미달유형별 추가소요 전세 추정액 규모

(단위: 가구, %)

기준미달유형 추가소요전세액	면적+거주실수 미달	면적미달	거주실수 미달	합계
0-100만원 이하	0(0.0)	65(31.1)	7(43.8)	72(19.6)
100-200만원 이하	0(0.0)	38(18.2)	5(31.3)	43(11.7)
200-500만원 이하	21(14.7)	94(45.0)	3(18.8)	118(32.1)
500-750만원 이하	45(31.5)	8(3.8)	1(6.3)	54(14.7)
750-1000만원 이하	52(36.4)	4(1.9)	0(0.0)	56(15.2)
1000-1250만원 이하	20(14.0)	0(0.0)	0(0.0)	20(5.4)
1250만원 초과	5(3.5)	0(0.0)	0(0.0)	5(1.4)
합 계	143(100.0)	209(100.0)	16(100.0)	368(100.0)
평 균(만원)	782	224	167	439

<표 2-16>은 추가소요 전세보증금을 현재의 임차유형으로 나누어 보여준다. 평균 추가소요 전세보증금은 전세 404만원, 보증부월세 473만원, 월세 501만원으로 전세보다는 월세가 구에서 추가소요액이 크다. 현재 전세자금 융자상한액인 750만원을 기준으로 그 이하 가구의 비율은 전세 81.5%, 보증부월세 75.2%, 월세 66.7%로 전세가구의 비율이 높은 것으로 나타났다.⁵⁾

5) 그러나 현행 전세자금융자제도는 융자상한액이 750만원으로 되어 있더라도 융자전 전세가구의 경우 전세보증금액에 일정비율(0.5)을 적용한 금액을 융자상한액으로 정하고 있으므로 현실적으로 모든 가구가 최고 750만원까지 융자받을 수 없게 되어 있다.

<표 2-16> 현 임차유형별 추가소요 전세 추정액 규모

(단위: 가구, %)

현 임차유형 추가소요전세액	전세	보증부월세	월세
0-100만원 이하	44(23.3)	27(16.8)	1(5.6)
100-200만원 이하	17(9.0)	24(14.9)	2(11.1)
200-500만원 이하	63(33.3)	47(29.2)	8(44.4)
500-750만원 이하	30(15.9)	23(14.3)	1(5.6)
750-1000만원 이하	28(14.8)	24(14.9)	4(22.2)
1000-1250만원 이하	5(2.6)	13(8.1)	2(11.1)
1250만원 초과	2(1.1)	3(1.8)	0(0.0)
합 계	189(100.0)	161(100.0)	18(100.0)
평 균(만원)	404	473	501

3. 추가부담능력

정책지원대상의 優先順位를 결정하기 위해서는 정책대상가구의 주거부족도 뿐 아니라 이들 가구의 負擔能力 또한 고려하여야 한다. 즉 동일한 주거부족도를 가지고 있는 가구라 하더라도 추가적 부담능력이 상대적으로 적은 가구에게 우선순위를 부여하는 것이 형평성을 제고하는 방향일 것이다. 주거비보조를 시행하고 있는 외국에서는 가구의 주거비 부담능력을 위한 지표로 소득대비 임대료 비율(Rent-to-Income Ratio: RIR)을 자주 활용하고 있다. 이는 소득대비 임대료 비율이 임차가구의 주거안정을 나타내는 지표로서 이 비율의 상승은 그만큼 주거불안의 가중을 의미하기 때문이다.

<표 2-17>은 소득계층별 추가소요 평균 임대료, 평균 전세액, 현재 소득대비 임대료 평균비율, 추가 소득대비 임대료 평균비율을 나타낸 것이다. 추가소요 월임대료 평균이나 전세액 평균은 소득 200만원을 초과하는 집단을 제외하고는 소득이 증가함에 따라 증가한다. 즉 최저기준을 달성하기 위해 필요한 금액은 소득이 낮은 계층일수록 작다. 그러나 현재의 소득대비 임대료 비율이나 추가소요액에 대한 소득대비 비율은 저소득층일수록 큰 것으로 나

타났다. 특히 월소득 100만원 이하의 계층의 현재 소득대비 임대료 비율은 평균적으로 0.3 이상인 것으로 나타났다. 또한 추가소요액에 대한 소득대비 비율도 0.1을 넘고 있다.

<표 2-17> 소득계층별 평균 추가소요 임대료, 전세보증금, 현 RIR, 추가 RIR

구 분	평균 추가소요 임대료(만원)	평균 추가소요 전세액(만원)	현재 RIR	추가 RIR	가구수
50만원 이하	5.6	278	0.53	0.18	30
50-100만원 이하	8.5	424	0.30	0.11	75
100-150만원 이하	9.1	453	0.26	0.08	142
150-200만원 이하	10.1	504	0.25	0.06	70
200만원 초과	8.5	426	0.20	0.04	51

정책대상가구의 소득대비 추가소요 월임대료 비율을 현재의 임차유형별로 살펴보면 <표 2-18>과 같다. 전체적으로 추가소요 월임대료가 현재 소득의 5% 이하인 가구의 비율은 약 48%이고 10%를 넘는 가구의 비율도 27%를 넘고 있다. 임차유형별로 보면 보증부월세나 월세 등의 형태로 임차하고 있는 가구의 소득대비 추가소요 월임대료는 전세가구보다 높게 나타나고 있다. 평균적으로 전세가구가 0.07, 보증부월세가구가 0.09, 그리고 월세가구가 0.15이다.

<표 2-18> 임차유형별 소득대비 추가소요 월임대료 비율

(단위: 가구, %)

구 분	전세	보증부 월세	월세	합계
0.00 - 0.05 이하	104(55.0)	68(42.5)	6(33.4)	178(48.5)
0.05 - 0.10 이하	44(23.3)	40(25.0)	4(22.2)	88(24.0)
0.10 - 0.20 이하	33(17.5)	40(25.0)	4(22.2)	77(21.0)
0.20 초과	8(4.2)	12(7.5)	4(22.2)	24(6.5)
합 계	189(100.0)	160(100.0)	18(100.0)	367(100.0)

제 3 장 공공임대주택 공급정책 평가

공공임대주택 건설은 1982년 3월 '임대주택육성방안'을 통하여 國民住宅基金이 지원되면서 사실상 시작되었다. 1984년 「임대주택건설촉진법」의 제정을 통하여 임대주택에 대한 택지, 금융, 조세지원이 대폭 확대되었으며 주택 200만호 건설계획을 시행하면서 공공임대주택이 대량으로 공급되었다. 주택 200만호 건설기간동안 공공임대주택 공급은 소득계층별로 다양한 프로그램을 통하여 공급되도록 계획되었는데 소득 1분위계층에게는 영구임대주택, 소득 2분위계층에게는 사원임대주택, 차상위소득계층에 속해 있으면서도 단기간에 주택구입이 어려운 소득 3-5분위계층을 대상으로는 5년 임대후 분양하는 장기임대주택을 공급하였다. 한편 1992년 이후부터 영구임대주택 입주계층보다 차상위계층을 위하여 5년제와 50년제 두가지 형태의 공공임대주택을 공급하였다.

「공공임대주택 건설 및 관리지침」에 따르면 공공임대주택이란 국가, 지방자치단체 및 대한주택공사 등의 공공주체와 주택건설업자가 정부재정과 국민주택기금 등 公共財源의 지원을 받아 건설·공급한 주택으로 규정하고 있으며 공공자금의 지원을 받아 민간인이 건설한 주택도 통계적으로 공공임대주택에 포함된다. 그러나 근로자주택 등 공공자금을 지원받아 민간이 건설한 주택은 자금지원 이외는 건설 이후의 주택관리 등은 모두 건설주체가 맡게 되어 공공의 역할이 크지 않다. 또한 5년제 공공임대주택(공공분양)의 경우에는 5년 임대후 분양하도록 되어 있어 임대주택으로는 한시적인 성격을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 공공기관(서울시, 도시개발공사, 주택공사)이 주체가 되어 공급하여 현재 관리되고 있는 永久賃貸住宅과 50년제 공공임대주택으로 분석의 범위를 제한하고자 한다.

서울시에서는 현재 총 59,856호의 공공임대주택이 공급, 관리되고 있다. 유형별로는 영구임대주택 47,054호(서울시 공급 22,200호, 주택공사 공급 24,854호)와 50년제 공공임대주택 12,802호(서울시 공급 11,373호, 주택공사 공급 1,429호)이다. 영구임대주택과 공공임대주택의 공급규모별 현황은 아래의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 영구임대주택 및 50년제 공공임대주택 공급현황

평형	영구임대		공공임대		계		총계
	서울시	주공	서울시	주공	서울시	주공	
11	12,953	13,811	699	-	13,652	13,811	27,463
12	-	119	-	-	-	119	119
13	1,000	8,931	-	-	1,000	8,931	9,931
14	4,992	-	1,715	-	6,707	-	6,707
15	-	-	1,455	-	1,455	-	1,455
16	-	270	-	-	-	270	270
17	1,992	1,243	3,511	1,339	5,503	2,582	8,085
18	1,263	480	2,260	90	3,523	570	4,093
21	0	-	600	-	600	-	600
22	0	-	1,133	-	1,133	-	1,133
계	22,200	24,854	11,373	1,429	33,573	26,283	59,856

제 1 절 공급정책의 현황과 문제점

1. 금융 및 택지지원

공공임대주택 공급정책은 재정이나 기금지원, 택지공급혜택을 통하여 주택을 생산, 정책대상계층에게 임대주택을 직접 공급하는 방식으로 임대주택의 재고를 증가시키고 주택의 질적 수준을 향상시키며 정책대상계층이 직접적으로 혜택을 볼 수 있다는 장점이 있다. 영구임대주택의 경우 정부가 총건설비의 85%를 국가재정에서 지원하였으며 50년제 공공임대주택의 1992-1993년 건설계획분에서는 재정에서 50%, 국민주택기금에서 20%를 지원하고 나머지를 입주자가 부담하였으나 1994년부터 재정지원이 없어지고 국민주택기금에서 용자를 통하여 지원하고 있다.

「임대주택법」 제5조와 동시행령 제4조에 의거 국민주택기금 중 정부출연금, 제2종 국민주택채권발행으로 조성된 자금, 주택복권 발행으로 조성된 자금 등을 임대주택건설에 우선 사용할 수 있도록 하고 있고 장기 低利로 용자하도록 되어 있다. 1993년에는 정부재정에서 호당 1,500만원을 지원하고 국민주택기금으로부터 호당 600만원을 용자하였으나 그 이후 정부의 재정지원은 사라지고 국민주택기금 용자액이 증가하여 현재에는 연이자율 3%에 10년 거치 20년 상환으로 호당 2,300만원을 용자하고 있다. (<표 3-2> 참조)

<표 3-2> 50년제 공공임대주택 국민주택기금 지원 추이

	1993	1994	1997
대출액	600만원	2,100만원	2,300만원
이자율	3%	3%	3%
대출기간 및 상환방법	10년거치 20년 채증식 할부상환	10년거치 20년 채증식 할부상환	10년거치 20년 채증식 할부상환

주: 1993년에는 1,500만원의 별도 재정지원이 있었음.

한편 「임대주택법」 제7조에 의거 국가, 지방자치단체, 정부투자기관이 소유 또는 개발한 택지를 매각하거나 임대할 경우 임대주택을 건설하고자 하는 자에게 우선 매각할 수 있도록 하고 있다. 또한 국가, 지방자치단체, 주택공사 또는 토지공사가 개발한 택지중 대통령령이 정한 일정비율 이상을 임대주택건설용지로 사용하거나 건설임대사업자에게 공급하도록 하고 있다. 또한 건설교통부장관은 당해 연도의 住宅建設綜合計劃 수립에 국가, 지방자치단체, 주택공사, 토지공사가 공급할 임대주택용 택지공급계획을 포함하도록 하고 있으며, 이에 따라 「택지개발 및 공급에 관한 지침」에서는 지방자치단체, 토지공사 등 택지개발사업시행자는 주택건설사업주체가 임대주택용지의 공급을 요청하는 경우 우선적으로 공급하도록 하고 있으며 공급가격도 조성원가 이하로 저렴하게 책정토록 하고 있다. 현재 서울시에서 공급되는 50년제 공공임대주택의 임대주택용지 공급가격은 건설원가의 90%이다.

2. 과중한 자원부담

공공임대주택을 정부가 직접 공급하기 위해서는 막대한 재원이 소요된다. 이러한 과중한 財源負擔은 그동안의 정부지원의 변화를 살펴볼 때 여러가지 경로를 통하여 발견되고 있다. 먼저 정부가 주택 200만호 건설계획을 통하여 의욕적으로 추진한 영구임대주택 공급이 목표량에 미달되어 종결되었다. 정부의 영구임대주택공급 목표량은 계획기간동안 25만호이었으나 약 19만호만이 공급되어 계획대비 실적비율은 약 76%이었다. 앞에서 설명한 바와 같이 영구임대주택은 정부가 건설비의 85%를 재정으로 지원하였다. 영구임대주택에 대한 실적미달은 정부가 밝힌 바와 같이 영구임대주택에 대한 입주포기사태에 기인하는 측면도 있지만 과도한 재정부담도 중요한 요인으로 작용한 것으로 판단된다. 50년제 공공임대주택건설도 초기에는 재정에서 50%, 국민주택기금에서 20%를 지원하였으나 재정부담으로 인하여 1994년부터는 재정지원이 없어졌으며 현재 2,300만원이 국민주택기금을 통하여 융자되고 있다.

서울시의 경우 높은 宅地費로 인하여 국민주택기금 융자액과 입주자 보증금이 총건설비를 충당하지 못하고 있어 市 자체 자금부담분이 존재하고 있다. 현재 국민주택기금의 비율이 총건설비의 약 40% 정도밖에 되지 않고 입주자 보증금이 20%로 건설비의 약 40%를 서울시가 자체 부담하고 있다. 1997년 현재 4,105호가 계속 사업으로 진행되고 있고 1,150호의 공공임대주택이 신규사업으로 시작되고 있어 서울시의 부담은 더욱 커질 전망이다.

3. 제한된 공급에 따른 입주자 선정

공공임대주택 공급물량은 일반적으로 정책대상가구에 비하여 부족하게 되므로 특정기준을 적용하여 입주자를 선정하게 된다. 입주자 선정기준은 영구임대주택과 50년제 공공임대주택에 따라 각기 다르게 적용되고 있다 (<표 3-3> 참조). 영구임대주택은 「주택공급에 관한 규칙」 제31조 영구임대주택의 입주자 선정등에 대한 특례에 따라 입주대상을 생활보호

대상자 등 최저소득계층을 중심으로 일군위안부, 귀순북한동포 등 특정보호계층, 그리고 청약저축가입자를 포함하고 있다. 한편 50년제 공공임대주택은 「주택공급에 관한 규칙」(제19조 특별공급 대상 포함)을 적용하여 입주자를 선정하고 있다. 현재 서울시에서는 50년제 공공임대주택 전량이 특별공급되고 있으며 약 90% 가량이 철거민에게 공급되고 있다.

<표 3-3> 공공임대주택의 입주자 선정기준

구분	공급 대상		방법
영구임대	① 생활보호대상 거택보호 및 자활보호자 ② 보훈대상자중 자활보호자의 소득수준 이하인 자 ③ 일군위안부 ④ 보호대상 모자가정 ⑤ 귀순북한동포 ⑥ 건설교통부장관 또는 시도지사가 인정한 자 ⑦ 청약저축가입자		- 1순위: ①-④호 해당자 - 2순위: ⑤-⑥호 해당자 - 3순위: ⑦호 해당자
공공임대	<일반공급> 청약저축가입자	<특별공급> 주택공급에 관한 규칙 제19조 해당자	특별공급은 공급물량의 10%로 하고 있으나 시,도지사의 승인을 얻은 경우 10%를 초과하여 할 수 있음.

1995년과 1997년 현재 서울시가 관리하고 있는 영구임대주택 입주가구의 입주유형별 분포를 보면 아래의 <표 3-4>와 같다. 1995년 생활보호대상가구는 8,126가구로 약 45%이며 이 중 경제적 自立能力이 상대적으로 낮은 거택보호가구의 비율은 4% 미만이다. 한편 청약저축가입자나 생활보호대상 해제가구의 비율은 생활보호대상가구의 비율과 유사한 48%이다. 한편 1997년의 경우 거택보호가구의 비율은 6.5%로 약간 증가하였으며 자활보호가구의 비율은 약 30%로 감소하였다. 청약저축가입자의 비율은 17%에서 12%로 감소하였으나 생활보호해제가구는 31%에서 44%로 급격히 증가하였다. 현재 서울시에서 관리하고 있는 영구임대주택에는 영구임대주택 총 호수의 약 20%인 4,462가구가 입주를 대기하고 있는 상태이다.

<표 3-4> 영구임대주택 입주자의 입주유형별 분포

연도	생활보호			보훈대상	모자가정	청약저축	생활보호 해제가구	기타	계
	거택	자활	소계						
1995	723	7,403	8,126	405	891	3,110	5,636	12	18,180
1997	1,438	6,561	7,999	420	1,052	2,645	9,822	67	22,005

자료: 박순일(1995), 「생활보호대상자의 영구임대아파트 현황과 정책과제」, 한국보건사회연구원.
서울시 내부자료.

4. 저렴한 임대료

공공임대주택 입주자로 선정된 가구는 해당 주택의 시장임대료보다 낮은 임대료를 지불하게 된다. 공공임대주택은 사회복지차원에서 저소득층의 주거수준 향상과 주거안정에 기여하는 것을 목적으로 하고 있으므로 낮은 임대보증금 및 임대료를 전제로 하고 있다.

영구임대주택의 標準賃貸保證金과 標準賃貸料는 전용면적을 기준으로 지역별로 差等的으로 적용하고 있는데 전국을 4개 급지로 나누어 동일 급지내에서는 동일한 보증금과 임대료를 적용하고 있다. 1996년 기준 서울시(1급지)에 공급된 영구임대주택의 표준임대보증금과 표준임대료는 아래의 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 영구임대주택 입주자유형별 표준임대보증금 및 표준임대료

(단위: 원/m²)

급지	지 역	영세민(모자가정)		영세민탈락자		청약저축자	
		보증금	임대료	보증금	임대료	보증금	임대료
1	서울	58,344	1,165	89,432	1,400	148,024	1,673
2	부산, 대구, 인천, 광주, 대전 및 수도권 위성도시	55,333	1,106	76,770	1,326	113,562	1,575
3	인구 30만 이상 도시 및 도청소재지	52,440	1,048	64,210	1,250	79,134	1,474
4	기타 도시	49,777	997	56,911	1,182	61,654	1,378

또한 입주자 계층을 세부류로 나누어 차등적으로 적용하고 있는데 영세민 탈락자는 영세민(모자가정 포함)보다 동일규모의 영구임대주택에 1.5배의 보증금과 1.2배의 월임대료를 부담해야 하며 청약저축가입자는 영세민보다 2.5배의 보증금과 1.4배의 월임대료를 부담하여 입주자간의 衡平性을 유지하도록 하고 있다.6)

50년제 공공임대주택의 임대보증금은 「주택분양가원가연동제시행지침」이 적용된 건설원가의 20%를 임대보증금으로 하고, 임대료는 정상임대료에 건설원가 10% 해당금액에 연리 8.5%를 적용한 금리환산액의 합으로 하고 있다. 정상임대료는 내용년수 50년을 기준으로 정액법에 의한 감가상각비, 건물가액의 연 0.5%에 해당하는 수선유지비, 국민주택기금 이자 및 화재보험료, 이상의 총 금액의 1%에 해당하는 대손충당금으로 구성되어 있다. 임대보증금과 임대료의 인상은 임대차보호법에 의해 연 5% 이내로 인상할 수 있다.

이상의 방법을 적용하여 산출한 공공임대주택의 賃貸保證金 및 賃貸料는 민간임차시장에서 거래되는 개인임대아파트보다 상당히 낮은 수준이다. 아래의 <표 3-6>에서는 공공임대주택 거주 임대료와 개인임대아파트 거주 임대료를 비교하고 있는데 강남구 일원동지역 17평형 아파트를 기준으로 비교한 결과 영구임대주택의 월 총임대료는 약 9만원, 공공임대주택의 월 총임대료는 약 23만원인 반면, 개인임대아파트의 월 총임대료는 약 130만원으로 영구임대주택은 개인임대주택 월임대료의 약 7%, 공공임대주택은 17.4% 정도로 나타나고 있다.

<표 3-6> 임대주택유형별 임대료 비교

(단위: 만원)

영구임대			공공임대			개인임대
보증금	월임대료	총임대료	보증금	월임대료	총임대료	총임대료
208	4.8	8.96	650	9.62	22.62	130

주: 총임대료는 월임대료 + 보증금*0.24/12 로 계산하였음.

6) 1994년 이후 공급분에 대해서는 영세민을 제외한 영세민 탈락자 및 청약저축가입자의 보증금과 월임대료는 원가연동제를 적용하여 산출하고 있다.

제 2 절 공급정책의 평가

앞에서 설명한 바와 같이 공공임대주택의 공급은 막대한 재원이 소요될 뿐만 아니라 공급을 위한 각종 혜택이 제공된다. 그러나 그 특성상 공급의 규모가 사전적으로 결정되므로 입주자의 選好와 부합되지 않을 가능성이 많고 정책대상가구의 수에 비하여 공급량이 부족하여 特定階層에게만 공급의 혜택이 주어진다. 직접공급정책과 병행 또는 대체될 수 있는 간접지원정책의 확대나 도입가능성을 검토하기 위해서는 그 이전에 현재의 공급정책에 대한 구체적인 평가가 선행되어야 한다.

아래에서는 供給의 效果性, 配分の 衡平性, 그리고 최저주거기준 달성의 效果性을 기준으로 공공임대주택 공급정책을 평가하였다. 공급의 효율성은 공공임대주택에 입주한 가구에 정부가 默示的으로 지원한 費用과 입주가가 얻게 되는 便益을 비교하여 비용대비 편익의 비율이 높을수록 더 효과적이라고 볼 수 있다. 配分の 衡平性은 입주가가 얻는 편익이 所得에 따라 어떻게 다른지를 평가하는 것으로 상대적으로 낮은 소득계층이 더 큰 편익을 얻게 된다면 배분의 형평성이 유지되고 있다고 볼 수 있다. 한편 최저기준 달성의 效果性은 입주 전에 최저기준에 미달되었던 가구가 입주후에 최저기준을 달성할 만큼 주거상황이 개선되었는지를 평가하는 것으로 앞장에서 설명된 공공임대주택에 입주함으로써 주거부족도가 얼마나 개선되었는지를 보고자 하는 것이다.

이를 위해서 서울특별시(1997)의 「서울시 가구주택조사」에 응답한 가구 중 개인임대주택에 거주하는 1,350가구에 대한 설문자료와 대한주택공사(1996)의 「임대주택 입주자 실태조사」 자료 중 서울시 거주 영구임대주택 입주 93가구와 50년제 공공임대주택 입주 100가구, 총 193가구의 설문자료를 이용하였다. 이 자료에는 공공임대주택의 주택특성과 거주가구의 가구특성, 그리고 지역이 나타나 있어 임대주택공급의 효과성, 배분의 형평성, 그리고 최저주거기준 달성의 효과성 등을 분석할 수 있다.

1. 공급의 효율성

공공임대주택 공급의 효율성을 분석하기 위해서는 정부가 공공임대주택에 입주자를 입주 시키는데 묵시적으로 소요되는 지원비용과 입주자가 공공임대주택에 입주함으로써 얻게 되는 편익을 산출해야 한다. 공공임대주택 입주자는 공공임대주택에 입주하지 않고 개인임대주택에 거주할 경우 시장임대료를 지불해야 한다. 그러나 공공임대주택에 거주함으로써 시장임대료보다 낮은 임대료를 지불하게 되는데 이러한 시장임대료와 실제 지불임대료의 차이가 정부가 지원하는 默示的 費用이라고 할 수 있다.⁷⁾

공공임대주택은 시장에서 거래되지 않으므로 공공임대주택의 시장임대료 가치는 추정을 통하여 산출할 수밖에 없다. 시장임대료는 제2장에서 설명된 특성감안가격함수의 추정결과를 이용하여 해당 공공임대주택의 주택특성 및 지역특성을 대입하여 산출할 수 있다. 입주자의 편익은 공공임대주택에 입주함으로써 얻게 되는 추가적 효용의 화폐가치인 바 對等變化 (equivalent variation) 技法이 흔히 사용되고 있다. 대등변화기법을 통한 입주자 편익추정을 위해서는 대상가구에 대한 효용함수를 가정해야 한다. 그러나 가정된 효용함수에 따라 입주자의 편익의 크기가 달라지게 되는데 기존 연구에 따르면 효용함수 중 제약이 비교적 적은 스톤-기어리(Stone-Geary) 효용함수를 가정하는 것이 일반적이다. 본 연구에서도 스톤-기어리 효용함수를 가정하였다.

이상의 접근방법을 통하여 산출된 정부의 묵시적 지원비용과 입주자 편익은 임대주택유형에 따라 다음의 <표 3-7>과 같다.⁸⁾

-
- 7) 묵시적 지원비용은 입주자의 측면에서는 일종의 편익으로 해석될 수 있다. 즉 입주자는 공공임대주택에 대한 시장임대료를 지불하지 않고 그보다 작은 임대료를 지불하여 그 차액만큼의 이득을 얻게 된다.
 - 8) 대등변화에 대한 이론적 분석과 입주자 편익의 도출, 그리고 입주자 편익에 대한 추정절차는 부록의 제2절에서 구체적으로 설명하고 있다.

<표 3-7> 공공임대주택 입주자 비용-편익

공공임대주택유형 비용 및 편익	영구임대주택 입주자		50년제 공공임대주택 입주자	
	평균	표준편차	평균	표준편차
월평균 소득(만원) (A)	50.41	23.71	106.31	21.20
추정시장임대료(만원) (B)	62.77	3.79	67.78	2.37
지불임대료(만원) (C)	6.66	1.36	26.82	1.45
목시적 지원비용 (D) = (B)-(C)	56.11	3.18	40.96	1.70
입주자 편익 (E)	46.95	8.00	38.51	3.28
비용-편익 (F) = (D)-(E)	9.15	6.95	2.45	2.43
편익/비용 (G) = (E)/(D)	0.84	0.13	0.93	0.06

영구임대주택에 대한 평균 추정시장임대료는 월 63만원인 반면 평균 지불임대료는 약 7만원으로 영구임대주택 입주자는 평균적으로 시장임대료의 약 11%를 지불하고 거주하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 정부가 이들 가구에게 목시적으로 지원하는 비용은 월평균 약 56만원으로 추정된다. 한편 영구임대주택 입주자가 입주로 인하여 추가적으로 얻게 되는 효용의 화폐가치인 입주자 편익은 월평균 47만원으로 입주자는 정부로부터 월 47만원의 주거 비보조를 받고 있는 셈이다. 이는 입주자 평균 소득의 약 93%에 해당되는 금액이다.

또한 정부의 목시적 지원비용에서 입주자 편익을 차감한 금액은 평균 9.2만원으로 목시적 지원비용의 약 16%이다. 이는 정부가 지원한 비용만큼 입주자의 편익이 증가되지 않는다는 것을 의미하는 바 임대주택 공급의 효율성을 측정할 수 있는 지표가 된다. 정부의 지원비용은 궁극적으로 租稅의 형태로 국민에게 전가되는 것이므로 직접공급정책의 정당성을 찾기 위해서는 입주가구당 월 9.2만원만큼의 간접적인 편익이 존재해야 한다고 볼 수 있다.⁹⁾

50년제 공공임대주택에 대한 월평균 시장임대료는 약 68만원으로 추정되었고 월평균 지

9) 임대주택공급정책을 수행하기 위한 정부의 행정비용 등을 추가적으로 고려하면 효율성비율은 감소할 것이다.

불임대료는 약 27만원으로 입주자의 추정시장임대료 대비 지불임대료의 비율은 약 40%로 영구임대주택보다 높게 나타났다. 추정시장임대료에서 지불임대료를 뺀 정부의 목시적 지원 비용은 월평균 약 41만원이고 입주자 편익은 월평균 약 39만원으로 계산되었다. 이는 입주자 평균소득의 약 36%에 해당되며 영구임대주택 입주자의 경우인 93%보다 상당히 낮은 수준이다. 목시적 지원비용 대비 입주자 편익의 비율이 93%로 공급의 효율성은 84%인 영구임대주택보다 높게 나타났다.

이상의 결과에서 나타난 영구임대주택과 50년제 공공임대주택 공급의 효율성을 기존 연구와 비교하면 아래의 <표 3-8>과 같다. 미국의 경우 공급프로그램의 유형에 따라 效率性指標가 달리 나타나나 일반적으로 0.73-0.85 사이의 값을 보이고 있다. 서울시에 대한 기존 연구에 따르면 염돈민의 연구(1990)에서는 0.91, 공병호 외(1990)의 연구에서는 0.47을 보이고 있다. 이러한 기존 연구결과와 비교하여 볼 때 이 연구에서 도출된 효율성지표 0.84와 0.93은 높은 범주에 속한다고 볼 수 있다.

<표 3-8> 기존 연구의 공급효율성 지표

	편익/비용	비고
Reeder (1985)	0.83	미국, Section 8 Existing
Olsen and Barton (1983)	0.77	미국, 뉴욕, 1965
	0.73	미국, 뉴욕, 1968
Murray (1975)	0.80-0.85	미국, 7개 도시
Kraft and Olsen (1977)	0.73	미국, 주요도시
Mayo 외 (1980)	0.85	미국, 피츠버그
	0.81	미국, 피닉스
Cronin (1983)	0.70-1.00	미국, 피츠버그, 피닉스
염돈민 (1990)	0.91	서울시 중계5단지 영구임대
공병호 외 (1990)	0.47	서울시 장기임대, 시영임대

2. 배분의 형평성

공공임대주택 공급정책의 주요 목적은 시장임대료를 지불하기 어려운 저소득층에게 시장 임대료보다 낮은 임대료로 임대주택을 직접 공급함으로써 주거수준의 향상과 주거안정을 달성하는 것이다. 配分의 衡平性은 동일한 소득계층이 정책프로그램을 통하여 동일한 편익을 얻어야 한다는 水平的 衡平性과 소득이 낮은 계층일수록 보다 많은 편익이 제공되어야 한다는 垂直的 衡平性을 의미한다.

각 프로그램 및 프로그램간의 배분의 형평성은 위에서 얻은 입주자의 편익이 소득에 따라 어떻게 배분되는지를 살펴봄으로써 알 수 있다.¹⁰⁾ 영구임대주택, 50년제 공공임대주택 프로그램 모두에서 입주자의 편익은 소득이 증가할수록 증가하는 것으로 나타나 수직적 형평성이 유지되지 않고 있다고 볼 수 있다. 영구임대주택프로그램의 경우 초기에는 입주자의 대부분이 생활보호대상자였으나 이후 생활보호대상 해제가구가 계속 거주할 수 있게 되고 특히 1992년 이후 청약저축가입자에게도 입주자격이 부여되어 입주자의 소득분포가 넓어지게 되었다. 제2장에서 분석된 바와 같이 1995년 기준으로 영구임대주택 입주자 중 생활보호대상 해제가구와 청약저축가입자의 비율이 56%를 차지하고 있다. 소득이 증가함에 따라 입주자의 편익이 증가한다는 것은 이들 가구가 생활보호대상자에 비해 영구임대주택에 입주함으로써 비록 높은 보증금과 월임대료를 지불함에도 불구하고 상대적으로 큰 편익을 얻고 있음을 의미한다.

한편 두가지 프로그램간의 편익 배분을 살펴본 결과 가구 특성이 일정한 경우 영구임대주택 입주자의 편익이 50년제 공공임대주택 입주자의 편익보다 큰 것으로 나타났다. 50년제 공공임대주택 프로그램은 영구임대주택 입주대상가구 보다는 차상위소득계층을 대상으로 하고 있는데 <표 3-7>에서 보인 바와 같이 50년제 공공임대주택 입주자의 평균소득은 영구임대주택 입주자의 평균 소득의 2배 정도 높게 나타나고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 두가지

10) 영구임대주택, 50년제 공공임대주택 프로그램내의 배분의 형평성 및 두 프로그램간의 배분의 형평성에 대한 추정절차 및 결과해석은 부록 제2절에 나타나 있다.

프로그램간의 수직적 형평성은 유지되고 있다고 볼 수 있다.

그러나 영구임대주택 입주자 선정기준의 1순위에 해당하는 가구 중 영구임대주택에 입주하지 못함으로써 상대적으로 높은 임대료를 지불하고 개인임대주택에 거주할 수밖에 없는 상황이 존재하고 있으므로 영구임대주택 입주자와 비입주자 사이에 수평적 형평성은 유지되지 못하고 있다. 현재 서울시의 생활보호대상가구는 거택보호 13,695가구, 자활보호 27,605가구로 전체 41,300가구이며, 이는 현재의 영구임대주택 총 공급호수의 약 88%에 해당되는 규모이다. 그러나 이들 모두가 영구임대주택이 입주하는 것은 아니며 최초 입주시에 생활보호대상자였으나 보호대상자에서 제외된 가구도 일정수준의 보증금과 임대료를 지불하면 계속 거주할 수 있는 바 대한주택공사의 자료에 따르면 <표 3-9>에서 볼 수 있듯이 이러한 가구가 현재 약 32%이고 59%만이 생활보호대상자(모자가정 포함)로 분석되고 있다.

<표 3-9> 영구임대주택 입주가구의 입주 전/후 상태 비교

입주 전 \ 입주 후	생활보호대상자 (모자가정 포함)	생활보호제외	기타	계
생활보호대상자 (모자가정 포함)	53	29	0	82
생활보호제외	1	0	0	1
기 타	0	1	8	9
계	54	30	8	92

자료: 대한주택공사(1996), 「공공임대주택의 발전방향에 관한 연구」.

3. 최저기준 달성의 효과성

서울시는 복지주거기준을 향후 공공임대주택의 공급기준으로 활용하고자 하고 있다. 즉 저소득층을 공공임대주택에 입주시킬 경우 이들의 주거수준이 최소한 서울시가 정한 최저주거기준에 달성될 수 있도록 유도하고 있다. 아래에서는 영구임대주택 및 50년제 공공임대주택 입주자가 입주 이후 최저주거기준을 달성하였는지를 분석하였다.¹¹⁾

<표 3-10>에서 보는 바와 같이 영구임대주택 입주가구 93가구 중 입주전 약 70%인 65가구가 최저기준에 미달하였으나 (면적기준 및 거주실수기준 미달 35가구, 면적기준만 미달 20가구, 거주실수기준만 미달 10가구) 입주후 약 57%인 53가구가 최저기준을 초과하고 43%인 40가구는 최저기준에 미달하는 것으로 나타나 27%의 최저기준 미달 가구 해소효과를 보였다.

이를 구체적으로 보면 가구원수가 적을수록 최저기준 미달 가구 해소가 더 크게 나타난다. 예를 들어 가구원수가 3인 이하의 경우에는 입주전 약 54%가 최저기준에 미달되었으나 입주후 전가구가 최저기준을 달성한 것으로 나타났다. 그러나 가구원수가 3인을 초과하게 되면 최저기준 해소 효과는 거의 없다. 가구원수가 4인 이상인 34가구 모두 입주후 면적기준과 거주실수기준 모두에 미달되었다. 이러한 결과는 영구임대주택의 공급규모(전용면적 7-9평 및 거주실수 2개)가 가구구성에 제대로 대응하지 못한 채 일률적으로 이루어지고 있기 때문으로 해석된다.

<표 3-10> 영구임대주택의 최저기준 미달 가구 해소 효과

가 구 원 수	입주전				계	입주후			
	면적+ 거주실수 미달	면적 미달	거주실 수미달	면적+ 거주실 수초과		면적+ 거주실수 미달	면적 미달	거주실 수미달	면적+ 거주실수 초과
2인 이하	1	16	0	14	31	0	0	0	31
3인	10	4	1	13	28	0	6	0	22
4인	20	0	4	1	25	25	0	0	0
5인 이상	4	0	5	0	9	9	0	0	0
계	35	20	10	28	93	34	6	0	53

11) 현실적으로 최저기준의 미달/달성 여부는 가구구성(가구원수, 가구원 연령, 가구주와의 관계 등)에 대한 구체적인 정보가 요구된다. 그러나 분석자료에는 이러한 정보가 제공되어 있지 않으므로 모든 가구를 표준가구(부부와 자녀로 구성되는 가구로서 자녀는 모두 독립실을 사용하는 가구, 단 5인 이상 가구의 경우 자녀 중 2인은 같은 실을 사용함)로 가정하였다. 따라서 분석결과는 대략적 지표로 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 최저기준의 미달/달성에 대한 관점은 최저기준의 전용면적과 사용거주실수에 대한 가구원수별 최소값을 이용하여 입주가구의 입주 전/후의 사용면적과 거주실수를 비교하였다.

50년제 공공임대주택의 경우 입주전 100가구 중 64가구가 최저기준에 미달하였으나 (면적기준 및 거주실수기준 미달 7가구, 거주실수기준 미달 57가구) 입주후 동일한 수의 가구가 최저기준에 미달하여 개선효과가 거의 없는 것으로 보인다. 단지 면적기준과 거주실수기준 모두에 미달되었던 7가구는 입주후 면적기준은 초과하여 면적기준에 의한 개선효과는 있다고 볼 수 있다. 이 경우에도 영구임대주택의 경우와 마찬가지로 가구원수가 4인 이상 인 64가구가 모두 거주실수기준에 미달되었다. (<표 3-11> 참조)

<표 3-11> 50년제 공공임대주택의 최저기준 미달 가구 해소 효과

가 구 원 수	입주전				계	입주후			
	면적+ 거주실수 미달	면적 미달	거주실수 미달	면적+ 거주실수 초과		면적+ 거주실수 미달	면적 미달	거주실 수미달	면적+ 거주실수 초과
2인 이하	0	0	0	9	9	0	0	0	9
3인	1	0	2	24	27	0	0	0	27
4인	3	0	42	0	45	0	0	45	0
5인 이상	3	0	13	3	19	0	0	19	0
계	7	0	57	36	100	0	0	64	36

제 3 절 개선방안

이상에서 공공임대주택 공급정책을 공급의 효율성, 배분의 형평성, 그리고 최저기준 달성의 효과성 측면에서 살펴보았다. 영구임대주택과 50년제 공공임대주택 공급에 대한 목시적 지원비용 대비 입주자 편익으로 측정된 공급의 효율성은 각각 0.84와 0.93으로 외국의 사례와 비교하여 볼 때 비교적 양호한 것으로 나타났다. 그러나 입주자 편익 배분의 형평성면에서는 제한된 공급으로 인한 입주/비입주계층간의 수평적 형평성이 이루어지지 않고 있으며, 또한 동일 프로그램내에서도 소득이 증가함에 따라 입주자의 편익이 증가하는 것으로 나타나 수직적 형평성이 이루어지지 않고 있다. 최저기준 미달 가구 해소측면에서도 공급규모가

대상계층의 가구구성과 조화되지 않아 가구원수가 많을수록 최저기준을 달성하는 비율이 적게 나타나고 있다.

공공임대주택건설에 소요되는 막대한 재원을 고려한다면 공공임대주택에 대한 수요 및 가용택지를 고려한 공급여건, 그리고 서울시 가용자원 확보 정도에 대한 보다 심층적인 분석이 요구된다. 아래에서는 배분의 형평성 제고측면과 최저기준 미달 가구 해소측면에서 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 입주자 순환 활성화 및 임대주택 통합관리

현실적으로 공공임대주택의 공급은 所要財源을 고려할 때 대량공급이 어렵다. 특히 서울시의 입지적 특성상 택지에 대한 혜택이 이루어진다고 하더라도 높은 택지가격으로 인해 그 제약은 더욱 심각해질 것으로 보인다. 따라서 현재 관리되고 있는 공공임대주택 입주자를 임대주택유형에 따라 순환시키고 또한 대상계층에 맞추어 統合, 管理하는 것이 효율적인 것으로 판단된다.

각 유형별로 각기 다른 입주자 선정기준이 적용될 경우 영구임대주택에서 발생하고 있는 것과 같은 超過需要에 제대로 대응할 수 없게 된다. 현재 서울시가 관리하고 있는 영구임대주택의 경우 총 호수의 약 20%에 해당되는 4,500가구가 대기 중에 있으나 이에 대한 대책이 全無한 실정이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 영구임대주택은 계획상 생활보호대상자와 같은 최저소득계층을 대상으로 공급되었으나 이후 소득계층이 상향 조정되었고 50년제 공공임대주택 입주자격이 있는 청약저축가입자도 포함하게 되어 현재 그 비율은 약 12%에 달하고 있다. 즉 낮은 소득을 가지고 있는 가구는 입주하지 못하고 있는 반면 높은 소득계층은 영구임대주택에 입주하여 상대적으로 높은 편익을 얻게 된다.

임대주택에 대한 공급이 고정되어 있을 경우 새로운 저소득가구의 입주는 퇴출가구를 전제로 하지만 생활보호대상자보다 상대적으로 높은 보증금과 월임대료를 지불하여도 시장임대료보다 낮기 때문에 이들 가구의 자연적 퇴출은 기대하기 어렵다. 이러한 측면에서 볼 때

영구임대주택 거주자 중 청약저축가입자를 대상으로 주거부족도를 고려하여 50년제 공공임대주택 입주에 대한 優先順位를 부여함으로써 공공임대주택내의 필터링효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.¹²⁾

특히 영구임대주택과 50년제 공공임대주택 이외에 再開發이나 住居環境改善事業 목적의 임대주택을 통합 관리할 경우 이러한 효과는 더욱 커질 수 있다. 재개발이나 주거환경개선 사업을 위한 임대주택 4,697호가 입주 완료되었고 재개발 임대주택의 재고는 향후 40,000호에 이를 전망이다. 재개발이나 주거환경개선사업 임대주택의 보증금 및 임대료는 50년제 공공임대주택과 유사하므로 최초 공급시에는 각 유형별 임대주택 건설 목적에 따라 대상계층의 입주가 이루어지더라도 향후 空家가 발생할 경우에는 50년제 공공임대주택과 통합관리해도 무리가 없을 것으로 보인다.

2. 주거비보조 병행

공공임대주택 입주가구와 비입주가구간의 수평적 형평성 문제는 현재 개인임대주택의 시장임대료를 고려할 때 매우 큰 것으로 판단된다. 특히 생활보호대상자로서 영구임대주택 입주자는 <표 3-4>에서 본 바와 같이 주로 거택보호대상자보다는 자활보호대상자로 경제적 능력이 상대적으로 낮은 거택보호대상자는 현실적으로 낮게 책정된 임대료 및 관리비조차 부담되어 입주하지 못하고 있을 가능성이 크다. 따라서 이들 가구를 전세자금융자나 주거비보조에 대한 優先支援對象으로 선정할 필요가 있다. 전세자금융자나 주거비보조는 가용재원의 규모와 이들의 부담능력 및 주거부족도를 고려하여 결정할 수 있을 것이다.¹³⁾

12) 97년 4월 현재 서울시에서 공급한 50년제 공공임대주택에 대한 대기자는 64가구로 총 공급호수의 1%에도 미치지 못하고 있다.

13) 이에 대한 구체적인 연구는 제4장과 제5장에서 이루어지고 있다.

3. 공급규모 조정

영구임대주택의 공급규모는 전용 7-12평, 50년제 공공임대주택의 경우 15평 이하이며 거주실수는 모두 2개로 되어 있다. 설문대상가구 중 공공임대주택에 입주한 가구를 標準家口로 가정하여 최저기준 미달 여부를 분석한 결과 최저기준을 초과한 가구의 가구원수는 주로 3인 이하였다. 영구임대주택에 거주하는 4인 이상 가구의 경우 면적기준과 거주실수기준에 모두 미달되었으며, 50년제 공공임대주택에서는 거주실수기준에 미달되어 최저기준에 미달된 것으로 나타났다.

공공임대주택 공급을 통하여 최저기준 미달 가구의 해소 효과를 기대하고 있다면 현실적으로 거주실을 증가시키기 위해서는 주택규모를 늘릴 수밖에 없으므로 현재보다 큰 규모의 공공임대주택 건설도 고려해야 한다. 따라서 최저주거기준 미달 가구의 가구규모를 파악하고 이를 통하여 規模別 配分計劃을 수립할 필요가 있다.

4. 민간임대주택 활성화

현재 50년제 공공임대주택 1호 건설에 국민주택기금에서 2,300만원을 융자하고 있으나 입주자 부담금을 제외한 나머지는 서울시에서 추가적으로 부담하게 된다. 재정소요를 감안할 때 국민주택기금의 지원이 증가하지 않는 한 공공임대주택의 직접공급은 향후 점차적으로 어려울 것으로 전망된다. 현재 민간부문의 임대주택건설을 촉진하기 위하여 기금지원 및 세제혜택을 제공하고 있으나 收益性이 낮아 活性化되지 않고 있는 실정이다. 또한 높은 택지가격과 금융비용으로 임대료가 개인임대주택의 전세가격보다 높아 수요가 그리 많지 않으며 사업자의 자격요건을 5호 이상으로 규정하고 있어 소액자본의 유치 및 저소득층용 소형임대주택에 대한 투자를 기대하기 어렵다.

저소득층용 소형임대주택 건설을 활성화시키기 위해서는 이런 유형의 사업에 적정이익을

보장해야 한다. 이를 위해서 임대주택사업자의 요건을 2호 이상으로 확대하고 임대료를 현실화할 필요가 있다.¹⁴⁾ 즉 적정수익을 보장하는 수준으로 임대료를 현실화하고 입주자의 부담능력과 주거부족도를 고려하여 전세자금융자나 임대료보조 등을 통하여 지원할 필요가 있다.

14) 미국의 경우 저소득층 주택정책프로그램의 일환으로 주거환경을 개선하고 소규모 임대사업자의 적정이익을 보장하는 소규모주택개량자금지원제도(moderate rehabilitation program)를 시행하고 있다.

제 4 장 전세자금융자제도 평가

제 1 절 융자제도의 현황

전세자금융자제도는 우리나라의 독특한 임차유형인 전세임차가구에게 전세보증금의 일정부분을 융자해 주는 수요자보조형태의 임대료보조방식이다. 융자가구는 시장이자와 지불이자만큼의 묵시적 임대료보조를 받고 있다고 볼 수 있다. 수요자보조방식은 직접공급방식과는 달리 대상가구의 주거선호가 반영되고 이동성이 보장되며 주택재고의 이용률을 제고시킬 수 있는 장점을 가지고 있어 구미 선진국에서 저소득층 주택정책프로그램으로 널리 이용되고 있다.

전세자금융자제도는 「영세민 전세자금융자지침」에 의거해 도시 영세세입자에 대하여 국민주택기금에서 저리의 전세자금을 융자, 지원함으로써 주거생활의 안정 도모에 기여할 목적으로 운영되고 있다. 대상지역은 서울특별시, 5대 광역시, 도청소재지 및 인구 50만 이상의 시를 대상으로 하되 시·도지사가 지역여건을 고려하여 필요하다고 인정할 경우 기타 시·군을 포함할 수 있게 되어 있다.

<표 4-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 1992년까지는 최고 300만원까지 연리 5%를 적용하여 융자하였으나 이후 융자액 한도가 증가하고 적용 이자율은 감소하여 현재 연리 3%에 최고 750만원까지 융자해 주고 있다. 적용대상가구의 범위도 계속 확대되어 1992년까지 전세보증금 700만원 이하(융자금 포함 1,000만원)이었으나 서울시의 경우 현재 전세보증금 2,000만원 이하(융자금 포함 2,500만원) 전세가구 또는 융자금을 지원받아 2,000만원 전세로 전환하는 월세가구가 전세자금융자를 신청할 수 있다. 융자금은 2년 이내 정기상환하도록 되어 있으며 이자금액은 매월 납부하도록 하고 있다. 전세 재계약시 1회에 한하여 연장 가능하다.

<표 4-1> 전세자금용자제도 변경 추이

구분 \ 기간	최초~'92	'93	'94~'96	'97
용자액 한도	300만원	500만원	500만원	750만원
적용 이자율	5%	3%	3%	3%
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> · 전세보증금 700만원 이하 (용자금 포함 1,000만원) · 용자금 지원 받아 700만원 전세로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> · 전세보증금 1,000만원 이하 (용자금 포함 1,500만원) · 용자금 지원 받아 1,000만원 전세로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> · 전세보증금 1,500만원 이하 (용자금 포함 2,000만원) · 용자금 지원 받아 1,500만원 전세로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> · 전세보증금 2,000만원 이하 (용자금 포함 2,500만원) · 용자금 지원 받아 2,000만원 전세로 전환

서울시에서는 매년 1만가구 이상이 이 제도를 통하여 전세자금의 일부분을 용자받아 왔다 (<표 4-2> 참조). 용자대상가구수에 용자최고액을 적용하여 용자금이 배정되고 있으며 실질용자상한액은 용자 이전의 전세보증금과 연동되어 있어 지원금액은 용자배정액과 다르다. 서울시의 자료에 따르면 1997년 상반기의 평균 용자지원금액은 각 가구당 약 568만원으로 나타나고 있다.

<표 4-2> 연도별 전세자금 지원실적

년 도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	계
가구수	18,172	10,603	10,946	12,420	13,490	10,302	10,313	6,877	93,123
용자배정액 (억원)	480	300	300	500	500	500	507	514	3,601

용자금은 매년 초에 자치구의 희망금액과 전년도 용자실적을 근거로 용자금을 일괄 배정하고 각 구청에서는 자체계획을 수립, 자율적으로 용자를 실시하고 있다. 용자대상자 선정과정은 먼저 거주지 동사무소에서 용자신청을 접수받아 사실조사(주택소유, 전세금 규모 및 실수요자 여부 확인)를 거친 후 구청에 용자대상자 추천을 요청하고 관할구청은 대상자를 선

정하여 동사무소에 송부하게 되면 거주지 동장은 확정된 용자대상자를 본인 및 지정된 한국 주택은행 지점에 통보하게 된다. 용자대상 선정시 용자금을 지원받아 전세로 전환하고자 하는 월세입자, 용자금액이 소액인 자, 관내 장기거주자, 재산세 납부실적이 있는 연대보증인의 保證을 받을 수 있는 자로 우선순위를 정하고 있으며 동일순위내에서는 아래의 <표 4-3> 과 같은 선정기준을 추가적으로 적용하고 있다.

<표 4-3> 전세자금용자대상 선정기준

평가 항목	평가기준	점수	
서울시 주거기간	3년까지 3년 이후 1년에 1점(5점한도)	1점 5점	
가족수	3인까지 3인 이상 1인 추가시 0.5점 가산(5점한도)	2점 5점	
가구원 월소득	27만원 까지 (의료부조자 1인 월 54천원× 5인기준) 27만원 초과시 10만원 마다 0.2점 감점	3점 3점	
세대주 연령	40세 이상 30-40세 미만 30세 미만	5점 4점 3점	5점
가구원 구성형태	장애자(장애자 1-3급 수첩교부자) 소년, 소녀 가장 모자 가정	4점 4점 3점	4점
노부모 동거여부	노부모(60세이상) 동거시 가점 편부모도 가함	3점	3점
생활보호위원회 의견	생활보호위원회 의견 가산	5점	5점
계		30점(만점)	

용자지원금액은 최하 100만원부터 용자전 전세보증금의 50% 이내 및 인상폭의 범위내에서 50만원 단위로 본인의 신청에 의거하고 있다. 그러나 용자전 임차유형이 보증부월세나 월세인 경우 용자를 받기 위해서는 전세로 轉換하여야 하는데 용자전 전세보증금에 대한 근거가 없으므로 본인의 신청에 따라 최고 750만원까지 용자가 가능하다. (<표 4-4> 참조)

<표 4-4> 용자상한액 결정방식

전세금 변동 예	지원 가능금액
1,200만원에서 2,500만원으로	1,200만원 × 0.5 = 600만원 가능
1,500만원에서 2,500만원으로	1,500만원 × 0.5 = 750만원 가능
1,800만원에서 2,500만원으로	50%를 초과하지 않는 범위내에서 한도액은 750만원이나 700만원만 가능

전세계약 체결시 전세자금이 용자되는 가구에게 주택을 임대하는 가옥주는 계약이 완료되어 전세금을 반환할 때 용자금은 관할동장에게 반환한다는 조건의 특약을 명기하여 가옥주, 세입자 및 관할동장이 연기명으로 전세계약서를 작성하여 계약을 체결하게 되며 동장은 반환되는 용자금을 한국주택은행장에게 즉시 상환하여야 한다. 확정된 대상자는 재산세 납부 실적이 있는 연대보증인의 보증을 받거나, 주택금융신용보증기금으로부터 보증서를 발급받아 한국주택은행에 용자신청을 하게 된다.

제 2 절 용자제도의 문제점

1. 특정 임차유형 지원

앞에서 설명한 바와 같이 현행 전세자금용자제도는 용자금을 지원받아 전세로 거주하고자 하는 가구에게만 적용된다. 따라서 현재 월세로 거주하는 가구도 전세보증금의 일부를 지원받기 위해서는 전세로 전환해야 한다. 그러나 임차가구의 현 임차유형이 가구의 경제적 특성(주로 재산 및 소득)에 입각하여 最適化된 거주유형이라고 볼 때 특정 임차유형에만 지원이 이루어질 경우 소비자의 선택이 왜곡될 우려가 있다.

2. 지역간 비형평성

현행 전세자금융자제도는 서울시 뿐 아니라 전국 주요도시에도 시행되고 있는 제도이다. 현재 서울시와 광역시는 융자금 포함 2,500만원 이하의 전세가구에게 최고 750만원까지 융자해 주고 있으며 기타 지역의 전세보증금 상한액은 2,000만원으로 설정함으로써 서울시와 광역시의 저소득층 임차가구의 여건이 동일하게 취급되고 지역적 특성이 반영되지 않고 있다. 서울시의 경우 기타 지역에 비하여 임대료가 높을 뿐 아니라 소득대비 임대료 비율도 높다. 이는 서울시 거주가구의 주거비 부담이 기타 지역에 비하여 더욱 크다는 것을 의미한다.

<표 4-5>는 주택공사에서 1996년 조사한 5대 도시의 평당 평균 전세보증금 및 소득대비 임대료 비율을 보여준다. 서울시 거주가구의 평당 전세보증금은 약 230만원으로 부산의 1.5배, 대구의 2배, 인천의 1.8배, 광주 2.3배, 그리고 대전의 1.7배 수준이다. 또한 소득대비 임대료 비율도 서울시가 0.44로 제일 높고 이는 기타 5대 도시의 1.3-1.7배 수준이다.

<표 4-5> 지역간 평당 전세보증금 및 소득대비 임대료 비율 비교

	서울	부산	대구	인천	광주	대전
평당 전세보증금(만원)	230.4	157.7	114.1	130.6	99.3	134.2
비율 1(서울기준)	-	1.46	2.02	1.76	2.31	1.72
소득대비 임대료 비율	0.44	0.35	0.32	0.34	0.26	0.30
비율 2(서울기준)	-	1.26	1.37	1.28	1.68	1.44

자료: 대한주택공사(1997), 「경제·사회 환경변화가 주택소비, 주택집유형태에 미치는 영향에 관한 연구」, p. 27, <표 3-5>를 이용하여 재구성함.

3. 소득계층간 비형평성

융자지원금액은 인상전 전세보증금의 50% 이내 및 인상폭의 범위내에서 본인의 신청에

의하고 있으며 용자상한액은 용자전 임차유형(전세 또는 보증부월세/월세)에 따라 달리 적용되고 있다. 용자전 전세가구의 경우 3단계의 구간이 적용되고 있다. 용자전 전세보증금 1,500만원 이하는 이의 50%, 1,500만원에서 1,750만원까지는 750만원, 1,750만원을 초과하면 2,500만원과 용자전 전세보증금의 차액이 용자상한액이 된다. 용자전 전세보증금 1,500만원 이하 가구에게 전세보증금 대비 용자상한액의 비율을 0.5로 적용한 것은 이 소득계층에 속해 있는 가구의 상환능력이 크지 않다는 판단에 근거하여 용자전 전세보증금을 일종의 償還能力指標로 고려하고 있다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

일반적으로 주거서비스의 所得彈力性은 양(+)으로 나타나고 있고 소득과 전세보증금도 양(+)의 관계를 갖는다. 현행 제도를 보면 용자전 전세보증금 구간 1,500만원까지는 소득이 증가할수록 용자상한액이 증가하고 1,500만원에서 1,750만원 구간에서는 소득과 관계없이 용자상한액이 변하지 않다가 전세보증금이 1,750만원 초과하면 소득이 증가할수록 감소한다고 볼 수 있다. 용자가구는 (시장이자율-지불이자율) x 용자상한액 만큼의 默示的 住居費補助金を 받게 되므로 용자전 전세보증금 1,500만원 이하 구간에서는 주거비보조금도 소득이 증가함에 따라 증가하게 된다. 즉 상대적으로 높은 소득계층에 대한 지원이 낮은 소득계층에 대한 지원보다 커서 소득계층간 비형평성이 나타나고 있다.

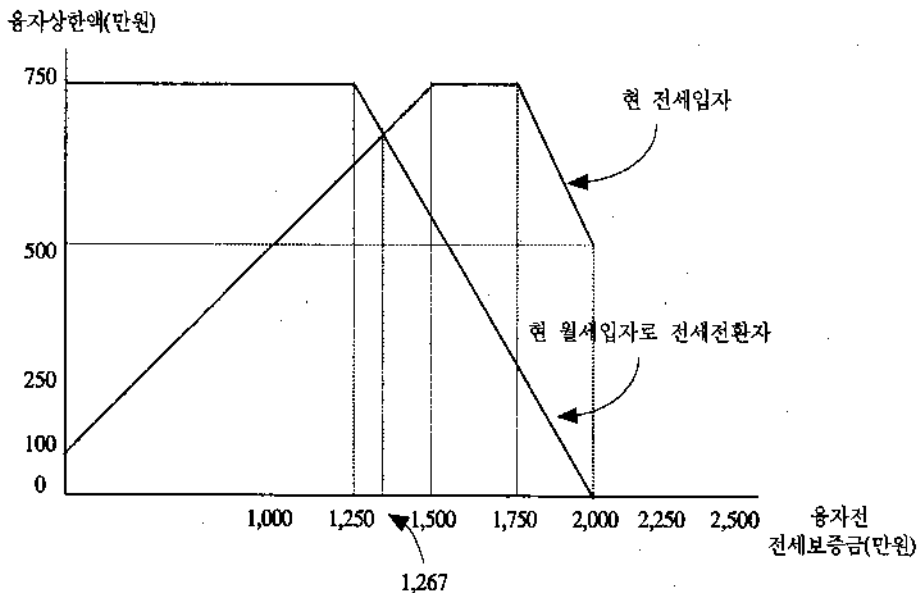
4. 임차유형간 비일관성

용자전 임차유형에 따라 용자상한액 적용기준이 다르다. 용자전 전세보증금이 1,500만원 이하의 전세입자의 경우에는 용자전 보증금의 50%까지만 용자해 주고 있으나 용자전 월세입자인 경우 용자후 2,000만원 이하의 전세로 전환하는 자에 한해 최고 750만원을 용자해 주고 있다. 즉 용자전 전세보증금을 통한 상환능력지표가 적용되지 않으므로 전세가구에 비하여 상대적으로 많은 금액을 용자할 수 있게 된다. 예를 들어 용자전 1,000만원의 전세보

15) 그러나 용자전 월세가구에 대해서는 용자전 전세보증금이 존재하지 않으므로 상환능력지표로 이용할만한 자료가 없어 이 비율이 적용되지 않는다는 것에 유의할 필요가 있다.

증금을 지불하고 전세로 거주하고 있는 가구는 최고 500만원까지만 용자가 가능하나 600만원의 보증금과 월 8만원의 임대료를 내는 보증부월세 가구(1,000만원의 전세보증금의 월세 평가액과 동일한 수준)의 경우 최고 750만원까지 용자가 가능하게 된다.

따라서 <그림 4-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 용자전 전세보증금이 약 1,267만원 이하의 경우 월세입자가 전세입자보다 상대적으로 많은 용자금을 신청할 수 있게 되며 그 이후부터는 전세입자가 월세입자보다 상대적으로 많은 용자금을 신청할 수 있어 용자전 임차유형간 용자금상한액이 비일관적으로 적용되고 있다.¹⁶⁾



<그림 4-1> 임차유형별 용자상한액

16) <그림 4-1>의 횡축은 전세가구의 경우 용자전 전세보증금, 월세가구의 경우 용자전 확보가능한 전세보증금을 나타낸다.

제 3 절 최저기준 미달 가구 해소 효과

현행 전세자금용자제도가 정책대상가구의 최저기준 해소에 어느 정도의 효과를 보이는지에 대한 분석을 위해서는 전세자금 용자가구의 용자전 주거수준과 용자후의 주거수준에 대한 자료가 필요하다. 그러나 이러한 자료획득이 불가능하였으므로 아래에서는 현행 제도를 기준으로 모의실험을 수행하였다. 즉 현재 민간임대주택에 거주하고 있는 가구 중 제2장에서 선정한 정책대상가구에서 전세가구 중 현재 전세보증금 2,000만원 이하인 가구, 보증부월세입자 중 보증금 2,000만원 이하 가구, 그리고 월세가구를 추출하여 이들에게 현행 제도를 적용할 경우 어느 정도가 최저기준을 달성할 수 있을 것인지를 분석하였다.¹⁷⁾

정책대상가구 총 417가구의 78%인 325가구가 용자대상이며 나머지 92가구는 현재 전세보증금이나 보증부월세 보증금이 2,000만원을 초과하여 용자대상에서 제외되었다. 그러나 최저기준을 초과하는 가구들 중 271가구는 전세보증금이나 보증부월세 보증금이 2,000만원 이하로 용자대상가구에 포함되었다. 전체 용자대상가구 총 596가구에 대한 용자상한액 총액은 약 39억원으로 추정되었다.

최저기준 미달 가구 해소 효과는 <표 2-15>에서 보이는 바와 같이 최저기준을 만족하기 위하여 추가적으로 소요되는 전세추정액과 각 가구의 현재 임차유형 및 전세보증금에 따라 용자받을 수 있는 상한액을 비교하여 용자상한액이 추가소요 전세추정액보다 크면 최저기준을 만족한다고 가정하였다. 분석결과 <표 4-6>에서 볼 수 있는 바와 같이 현행 전세자금용자제도를 통하여 정책대상가구 중 용자대상가구(325가구)를 기준으로 약 65%가 최저기준을 달성할 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 정책대상가구를 기준으로 보면 약 51%이다. 또한

17) 전세자금용자는 용자가구의 주거서비스에 대한 수요를 증가시키게 되며 이들 가구의 수요증가는 공급이 고정되어 있는 한 임대료(전세보증금)의 상승을 유도할 수 있다. 따라서 최저기준의 면적기준이나 거주실수기준을 충족시키기 위해 추가적으로 소요되는 금액도 이들이 임대료에서 차지하는 비중에 따라 증가할 것이다. 본 연구에서는 이러한 효과를 고려하지 않았다. 따라서 아래에서 보이는 결과는 전세자금용자를 통하여 최저기준을 달성할 수 있는 최대효과로 해석해야 한다.

용자대상가구 중 최저기준을 초과하는 가구는 45%인 271가구로 나타났다.

<표 4-6> 현 제도의 최저기준 미달 가구 해소 가능성도

자연해소	27
용자해소 (A)	212
용자미해소	86
기준미달 (B)	325
기준초과 (C)	271
용자대상 (D)	596
정책대상 (E)	417
효과 1 (A)/(B)	0.65
효과 2 (A)/(E)	0.51
(C)/(D)	0.45

최저기준 미달 유형으로 구분하여 보면 <표 4-7>에서와 같이 면적기준과 거주실수기준에 미달되는 가구는 약 35%가 기준 달성 가능성이 있으며, 면적기준에만 미달되는 가구는 약 83%, 거주실수기준에만 미달되는 가구는 약 65%로 면적기준에만 미달되는 가구의 기준 달성 효과가 클 것으로 보인다. 현재 임차유형별로는 전세가구보다는 보증부월세나 월세가구가 전세가구로 전환하는 경우 최저기준 달성 효과가 약간 큰 것으로 나타나고 있는데 이는 앞에서 설명한 바와 같이 보증부월세나 월세가구의 경우 현재 전세보증금의 50%라는 용자상한액이 적용되지 않으므로 상대적으로 많은 용자액을 받을 수 있기 때문이다.

<표 4-7> 현 제도의 기준미달유형별 최저기준 미달 가구 해소 가능성도

(단위: 가구, %)

구분	면적+거주실수미달				면적미달				거주실수미달				총계	
	전세	월세	전체	비율	전세	월세	전체	비율	전세	월세	전체	비율	가구	비율
자연해소	0	0	0	0.0	13	11	24	12.3	1	2	3	25.0	27	8.3
용자해소	14	27	41	34.7	67	95	162	83.1	6	3	9	75.0	212	65.2
용자미해소	33	44	77	65.3	8	1	9	5.6	0	0	0	0.0	86	26.5
총 계	47	71	118	100.0	88	107	195	100.0	7	5	12	100.0	325	100.0

현재 전세자금 융자를 받고 있는 가구를 1만가구로 가정하고 위의 <표 4-6>의 결과를 적용하면 아래의 <표 4-8>과 같다. 약 7,000가구가 정책대상가구이고 이 중 약 5,500가구가 융자대상가구에 포함되며 현 제도에서 약 3,600가구가 최저기준을 달성할 수 있을 것으로 보인다.

<표 4-8> 현 제도의 최저기준 미달 가구 해소 가능성도 (1만 융자가구 적용 경우)

융자해소 가구	3,557
기준미달 가구	5,453
기준초과 가구	4,547
융자대상 가구	10,000
정책대상 가구	6,997

제 4 절 개선방안

위에서 지적된 바와 같이 현행 전세자금융자제도는 地域的 衡平性, 所得階層間 衡平性, 그리고 賃借類型에 따른 家口間 衡平性이 제대로 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있다. 또한 현행 제도상 융자대상가구 중 45%가 최저기준을 넘고 있는 가구로 나타났다. 따라서 지역 간, 소득계층간, 임차유형간 형평성을 제고하면서 가능한 최저기준 미달 가구를 보다 많이 포함할 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있다.

현 제도상 정책적으로 변화시킬 수 있는 요소로는 융자대상가구를 선정하기 위한 융자전 전세보증금, 융자전 전세보증금 대비 융자상한액 비율, 그리고 융자상한액 등 3가지로 나누어진다. 이러한 변수를 변환, 조정하여 예산계약조건에 맞게 운용될 수 있을 것이다. 아래에서는 현행 제도의 틀을 유지하는 범위내에서 단기적 개선방안으로 융자상한액 및 보증금 상한액 조정, 융자절차의 개선, 그리고 융자대상가구 선정조건 개선의 제안을 제시하였다.

1. 용자상한액 및 보증금 상한액 조정

현재 서울시와 광역시에는 용자상한액 750만원, 용자대상가구의 전세보증금 상한액은 2,000만원(용자금 포함 2,500만원)이 일괄적으로 적용되고 있다. 그러나 용자대상가구는 대부분 영세민일 것으로 판단되므로 지역에 관계없이 이들의 소득수준은 커다란 차이가 없을 것으로 보인다. 그러나 <표 4-5>에서 보인 바와 같이 서울시의 평균 임대료는 기타 지역의 임대료보다 월등히 높은 수준이다. 이로 인해 동일한 주거수준을 유지하기 위해서 서울시에 거주하는 가구는 상대적으로 많은 주거비가 소요된다. 따라서 지역간 저소득층의 주거수준에 대한 형평성을 유지하기 위해서는 서울시의 경우 용자대상가구의 범위(전세보증금 상한액)와 용자상한액을 다른 지역보다 높게 책정할 필요가 있다.

아래에서는 다음의 세가지 경우를 고려하여 최저기준 미달 해소 가능성을 분석하였다.

- ① 현행 제도를 유지하되 용자상한액을 현재 750만원에서 1,000만원으로 인상하는 경우
(용자금 포함 3,000만원 전세가구에게 적용)
- ② 현행 제도를 유지하되 전세보증금 상한액을 3,250만원(용자금 포함 4,000만원)으로 인상하는 경우
- ③ 현행 제도를 유지하되 전세보증금 상한액을 3,000만원으로 인상하고 용자상한액을 1,000만원으로 인상하는 경우¹⁸⁾

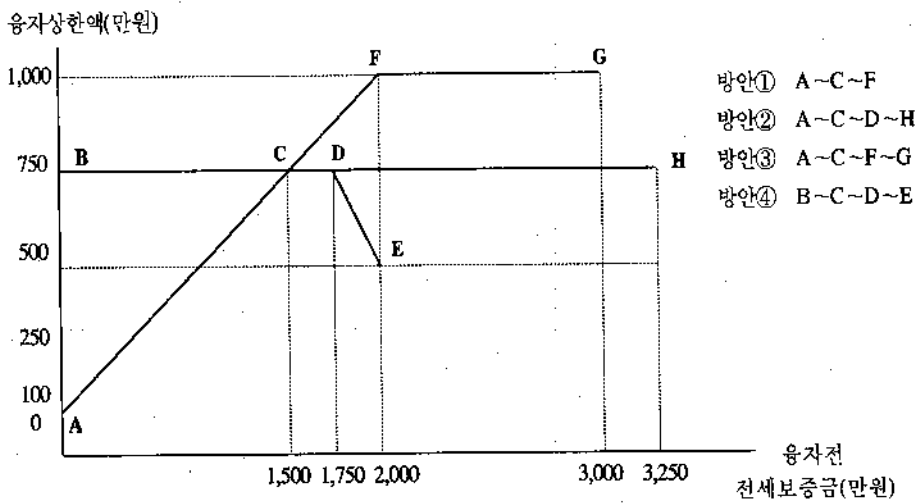
또한 현재 용자전 전세보증금 1,750만원 이하 가구의 경우 償還能力을 고려하여 용자상한액을 용자전 전세보증금의 50%로 제한하고 있다. 그러나 월세가구의 경우 이러한 제약조건이 없다. 또한 월세가구의 경우 용자받아 보증금 2,000만원 이하의 주택을 선택할 경우만 용자대상이 될 수 있어 전세가구의 경우(용자받아 보증금 2,500만원 이하) 보다 낮은 수준의 주택을 선택할 수밖에 없게 된다. 즉 전세가구간의 수직적 형평성 및 전세/월세가구간의

18) 이 개선방안은 서울시에서 이미 건설교통부에 건의해 놓은 상태이다.

수평적 형평성이 고려되지 않고 있다. 따라서 아래의 방안을 추가적으로 고려하였다.

- ④ 용자상한액 750만원을 용자전 전세보증금 1,750만원 이하 가구 모두에게 적용하고 용자받아 보증금 2,500만원 이하 전세로 전환하는 월세가구에게도 용자상한액 750만원을 적용하는 경우¹⁹⁾

아래의 <그림 4-2>는 각 대안별 용자전 전세보증금과 용자상한액의 관계를 보여주고 있다.



<그림 4-2> 각 방안별 전세자금 용자상한액

- 19) 용자전 전세보증금 1,750만원 이하 가구에게 용자상한액을 적용하게 되면 두가지 문제가 제기 될 수 있다. 첫째, 모든 가구에게 750만원까지 용자되므로 근로의욕을 감소시킬 수 있다는 것이다. 그러나 외국의 저소득가구 소득보조와 같이 보조가 계속 이루어지는 것이 아니라 일정 기간(2년 또는 최고 4년)만 유지되는 것이므로 그 효과는 크지 않을 것으로 보인다. 둘째, 용자상환능력이 적은 가구에게 큰 액수를 용자하게 되므로 용자상환이 어려울 것이라는 점이다. 이는 현재 월세가구에게 이미 해당되는 사항이고 행정절차를 통하여 상환 가능하게 처리할 수 있을 것으로 보인다.

위의 방안 ①-④에 따라 현행 제도를 변경하였을 경우 최저기준 미달 가구 해소 가능효과 및 재원소요액은 다음의 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 각 방안별 최저기준 미달 가구 해소 효과 및 재원소요액

구 분	현행	방안 1	방안 2	방안 3	방안 4
자연해소	27	27	44	44	27
용자해소 (A)	212	243	262	298	226
용자미해소	86	55	93	52	78
기준미달 (B)	325	325	399	394	331
기준초과 (C)	271	271	520	490	286
용자대상 (D)	596	596	919	884	617
정책대상 (E)	417	417	417	417	417
효과 1 (A)/(B)	0.65	0.75	0.66	0.76	0.68
효과 2 (A)/(E)	0.51	0.58	0.63	0.71	0.54
(C)/(D)	0.45	0.45	0.50	0.50	0.46
소요예산(백만원) (F)	3,885	5,009	6,521	7,988	4,391
현행예산대비 비율	-	1.29	1.68	2.06	1.13
효과 3 = $\Delta(A)/\Delta(F)$		0.02758	0.01897	0.02143	0.02767

정책대상가구 중 최저기준 미달 가구 기준(효과 1)으로 볼 때 방안 ③ (76%), 방안 ① (75%), 방안 ④ (68%), 방안 ② (66%) 순으로 최저기준 미달 가구 해소 효과가 큰 것으로 나타났다. 한편 정책대상가구 기준(효과 2)으로는 방안 ③ (71%), 방안 ② (63%), 방안 ① (58%), 방안 ④ (54%) 순으로 최저기준 미달 해소 효과가 크다. 그러나 각 방안별로 소요예산이 다르게 나타난다. 현행 제도를 각 방안별로 변경하였을 경우 추가소요예산은 방안 ③ (현행 대비 2.1배), 방안 ② (1.7배), 방안 ① (1.3배), 방안 ④ (1.1배) 순으로 많이 나타나고 있다.

추가소요예산을 고려하여 추가소요예산 대비 최저기준 미달 가구 감소를 평가한 것이 위의 <표 4-9>의 효과 3이다. 효과 3은 각 대안별 최저기준 미달 해소 가구의 증가분을 각

대안별 소요예산증가분으로 나눈 것으로 10억원이 추가적으로 예산에 배정될 경우 방안 ①에서는 27가구, 방안 ②에서는 19가구, 방안 ③에서는 21가구, 그리고 방안 ④에서는 27가구로 방안 ①과 방안 ④가 유사한 결과를 보인다.

현행 제도를 변경할 때 이러한 總量的 측면에서의 최저기준 미달 가구 해소효과 뿐 아니라 각 방안에 따라 효과가 所得階層別로 어떻게 분포되는지 고려하는 것도 중요하다. 왜냐하면 위에서 분석한 바와 같이 소요예산을 감안한 총량적 효과가 유사한 경우 소득계층이 낮은 가구에 대한 효과가 클수록 형평성을 제고하는 방향이기 때문이다.

<표 4-10>은 소득계층별 최저기준 미달 가구 해소 효과를 보여주고 있다. 현행 제도를 비롯하여 방안 ③을 제외하고는 월소득 200만원 이하 가구까지는 계층간의 차이는 있으나 소득이 낮은 계층일수록 최저기준 미달 해소효과가 큰 것으로 나타나고 있다.

<표 4-10> 각 방안에 따른 소득계층별 최저기준 미달 가구 해소 효과

방안 월소득	현행 (1)	방안1 (2)	방안 2 (3)	방안 3 (4)	방안 4 (5)	(2)-(1)	(3)-(1)	(4)-(1)	(5)-(1)
0-50만원 이하	76.7	83.3	76.7	71.4	86.7	6.6	0.0	-5.3	10.0
50-100만원 이하	73.3	82.7	74.7	70.0	80.0	9.4	1.4	-3.3	6.7
100-150만원 이하	68.1	81.0	71.2	76.2	70.6	12.9	3.1	8.1	2.5
150-200만원 이하	67.4	78.3	71.2	80.6	66.0	3.8	3.8	13.2	-1.4
200만원 초과	77.4	83.4	80.9	78.8	75.8	6.0	3.5	1.4	-1.6

한편 현행 제도를 기준으로 하여 각 방안이 소득계층별로 최저기준 미달 가구 해소에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 것이 오른쪽 4개의 열에 보여지고 있다. 방안 ①과 방안 ②는 모두 최저기준 해소에 도움을 주고 있으나 월소득 150만원 이하 계층까지는 소득수준이 높을수록 해소효과의 개선폭이 크게 나타나며 방안 ③은 월소득 200만원 이하 계층까지 동일한 방향의 효과를 보인다. 그러나 방안 ③은 월소득 100만원 이하 계층에 대해서는 현행 제도보다 최저기준 미달 가구 해소 효과가 낮은 것으로 나타났다. 방안 ④는 낮은 소득

계층일수록 현행 제도보다 높은 최저기준 미달 가구 해소 효과를 보이고 있어 각 방안 중 가장 형평성을 제고할 수 있는 방안이라고 볼 수 있다.

각 방안별로 <표 4-8>과 같이 전체 용자가구에 적용하면 다음의 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 각 대안별 최저기준 미달 가구 해소 가능도 (전체 용자가구 적용 경우)

	현행	방안 1	방안 2	방안 3	방안 4
용자해소 가구	3,557	4,077	4,396	5,000	3,792
기준미달 가구	5,453	5,453	6,694	6,610	5,553
기준초과 가구	4,547	4,547	8,725	8,222	4,799
용자대상 가구	10,000	10,000	15,419	14,832	10,352
정책대상 가구	6,997	6,997	6,997	6,997	6,997

2. 용자절차 개선

현 용자제도의 절차상 가장 큰 문제점은 용자금 상환이 延滯되는 것과 전세계약에 대한 행정절차가 복잡하다는 것이다. 전세자금용자제도는 성격상 자금유자를 통한 저소득층 주거 보조이므로 궁극적으로 용자금이 회수되어야 한다. 서울시의 통계에 의하면 서울시내 영세민 전세자금 延滯率은 가구기준으로 총 상환대상 75,933가구 중 923가구가 용자금을 未償還하여 약 1.2%의 연체율을 보이고 있으며 용자액 기준으로 총용자액 2,651억원 중 71억원이 미상환되어 약 2.7%의 연체율을 보이고 있는 것으로 나타났다.²⁰⁾

20) 주택은행의 자료에 의하면 97년 10월말을 기준으로 전국 영세민 전세자금 연체대출금은 약 207 억원으로 현재 대출금의 19.2%이며 3개월 이상 연체된 대출금은 약 100억원으로 현 대출금 잔액의 9.3%, 회수 의문 또는 추정손실로 보이는 6개월 이상 연체된 대출금은 약 57억원으로 현 대출금 잔액의 5.3%에 해당되고 있다.

<표 4-12> 영세민 전세자금 상환 연체 현황(서울시)

가구기준		용자액 기준	
용자금 상환가구	73,035	용자금 상환총액(억원)	2,580
용자금 미상환가구	923	용자금 미상환총액(억원)	71
연체율(%)	1.2	연체율(%)	2.7

자료: 서울시 내부자료

현 제도상 가구가 용자를 받기 위해서는 계약 체결시 가옥주, 세입자, 관할동장이 연기 명으로 전세계약서를 작성하고 가옥주는 전세금 반환시 용자금을 관할동장에게 반환한다는 조건의 특약을 명기하도록 되어 있으며 回收가 불가능한 부분에 대해서는 자치구에서 예산에 반영하여 보전하도록 되어 있다. 그러나 자치구의 입장에서 보면 용자가구에게는 이미 간접적인 보조가 이루어지고 있으므로 연체용자금에 대하여 자치구 예산을 통한 손실 보전은 주민의 同意를 얻기 어려울 것으로 판단된다. 현실적으로 자치구에서 예산을 통한 손실 보전 사례는 거의 없는 것으로 알려지고 있다. 또한 대출기관인 주택은행 입장에서 볼 때 영세민 전세자금용자에 부실이 발생하더라도 국민주택기금에서 차입한 자금으므로 대출금이 회수되지 않음에도 불구하고 상환기일에 맞추어 상환해야 하는 어려움이 있다.

이러한 이유는 용자금 회수에 대한 權限이 제대로 부여되지 않았기 때문으로 판단된다. 대출기관인 주택은행은 용자금을 대출해 줘도 불구하고 자치구를 통해서 연체금액에 대한 償還 請求를 해야 하며 자치구가 손실 보전에 호의적이지 않을 경우 용자금 회수에 어려움을 겪게 된다. 자치구의 입장에서 전세자금용자 및 상환은 기본적으로 용자관련자와 대출기관 사이의 계약이므로 양자간의 合意를 통하여 이루어지기 때문에 자치구는 용자대상가구

영세민 전세자금 대출금 연체상태

(기준: 97년 10월말, 단위: 백만원)

대출금 잔액	연체대출금					
	1개월 미만	1개월-3개월 미만	3개월-6개월 미만	6개월-1년 미만	1년 이상	합 계
107,768	5,266	5,437	4,382	1,632	4,021	20,738

자료: 주택은행 여신부

선정에만 개입되어 있을 뿐 契約不履行이 발생할 경우 자치구에서 개입해야 할 의무가 없다고 생각할 수도 있다.

융자금 미상환문제를 어느 정도 해결하기 위해서 다음과 같은 두가지 방안을 고려해 볼 수 있다. 첫번째 방안은 융자금 미상환의 문제가 발생하였을 경우 대출기관에게 융자자와 가옥주, 그리고 연대보증인을 대상으로 미상환금액을 청구할 수 있는 법적 권한을 부여하는 것이다. 즉 債務關係가 현재의 대출기관 대 자치구의 관계에서 대출기관 대 대출당사자 및 관련자의 관계로 변화된다. 대출기관의 입장에서는 미상환금액 구상에 대한 추가적인 거래비용이 발생하게 되나 현재와 같이 자치구에서 손실을 보전하지 않을 경우 겪게 되는 損失費用보다는 작을 것으로 생각된다.

두번째 방안은 대출기관이 융자금 총액을 자치구에게 대출하고 자치구와 채무관계를 맺는 한편 자치구는 이를 융자대상자에게 융자함으로써 융자대상자 및 관련자와 채무관계를 맺게 하는 방법이다. 이 경우 미상환금액에 대한 손실보전은 자치구 예산을 통하여 하게 되나 미상환금액을 청구할 수 있는 법적 권한을 자치구가 갖게 되므로 소요된 예산을 충당하기 위해서 보다 적극적으로 노력할 것이다.

3. 융자우선순위 개선

현재 융자우선순위는 ① 융자금 지원받아 전세전환 월세입자, ② 융자금액이 소액인 자, ③ 관내 장기거주자, ④ 연대보증인을 확보할 수 있는 자로 되어 있어 ②와 ④가 융자금의 미상환에 대한 문제와 결부되어 있을 뿐 저소득층의 주거안정이라는 목적과는 부합되지 않는 것으로 보인다. 융자우선순위는 공공임대주택 공급정책과 연계됨과 동시에 소득수준과 주거수준을 포함할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

융자우선순위는 연대보증인을 확보하거나 주택금융신용보증기금으로부터 보증서를 발급 받은 가구를 전제조건으로 하여 영구임대주택의 입주자선정기준과 같이 2단계로 1차 우선순위와 2차 우선순위로 나누어 선정하며, 1차 우선순위는 영구임대주택의 1차 우선순위와 동

일하게 운영하고 2차 우선순위는 현재 운영하고 있는 용자대상자 선정기준을 개선하여 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다. <표 4-3>에서 보인 바와 같이 현재 용자대상자 선정기준은 서울시 거주기간(5점), 가족수(5점), 가구원 월소득(3점), 세대주 연령(5점), 가구원 구성형태(4점), 노부모와의 동거여부(3점), 생활보호위원회의 의견(5점)으로 총 30점을 만점으로 하고 있다. 그러나 가구원의 월소득은 객관적으로 검증할만한 자료가 없고 생활보호위원회의 의견은 주관적일 가능성이 크지만 다른 항목에 비하여 점수의 비중이 상대적으로 크다.

따라서 현재 영구임대주택 입주자 선정기준을 준용하여 가구원 구성형태의 내용을 넓히고 점수를 확대하며 특수가구 유형 항목을 신설하여 가구원 월소득 항목과 생활보호위원회 의견 항목을 대신하는 한편, 최저기준과 현 주거수준을 비교할 수 있는 항목을 새로이 도입할 필요가 있다. 아래의 <표 4-13>은 이를 반영한 것이다.

가구구성형태에 따라 거택보호대상자에게 최고점수(5점)를 부여하고 자활보호대상자 및 국가보훈대상자 중 자활보호대상자 소득수준 이하인자는 4점, 일군위안부 및 모자가정은 3점을 부여한다. 한편 특수계층에 대한 優先的 惠澤을 제공하기 위하여 장애인 및 소년소녀가장은 추가적으로 2점을 부여한다.

주거수준항목은 최저기준의 면적기준에 따른 주거부족도와 거주실수기준에 따른 주거부족도를 동시에 고려해야 하는데 부부의 프라이버시 및 자녀의 장애없는 인지발달 등을 고려할 때 거주실수기준에 따른 주거부족도에 대한 비중이 크다고 볼 수 있다. 따라서 최저기준을 적용하여 거주실 부족 가구에겐 최고 3점을 부여하며 주거면적 부족가구에겐 최고 2점을 부여하는 한편 양기준 중 어느 한가지 기준을 초과하는 가구에겐 감점을 부여하여 현재의 주거수준과 최저기준에 따른 주거수준의 차이를 점수에 반영한다.²¹⁾

21) 가구구성에 따른 최저기준 미달 관정 흐름도는 서울특별시(1997)의 「복지주거기준제도 도입을 위한 주거기준 및 정책개발 연구」, p 77의 <그림 5-16>을 참조할 것.

<표 4-13> 전세자금융자대상 선정기준 개선안

평가 항목	평가기준	점수
가구원 월소득	27만원 까지 (의료부조자 1인 월 54천원× 5인기준) 27만원 초과시 10만원 마다 0.2점 감점	3점 3점
가구원 구성형태	장애자(장애자 1-3급 수첩교부자) 소년, 소녀 가장 저소득 모자 가정	4점 4점 3점
생활보호위원회 의견	생활보호위원회 의견 가산	5점 5점

↓

가구원 구성형태	거택보호대상자	5점	5점	
	자활보호대상자 및 국가보훈대상자 중 자활보호대상자의 소득수준 이하인자	4점		
	일군위안부	3점		
	저소득 모자 가정	3점		
특수 가구 유형	장애자(장애자 1-3급 수첩교부자) 소년, 소녀 가장	2점	2점	
주거수준 정도	거주실수기준	2개 이상 부족	3점	5점
		1개 부족	2점	
		기준 초과	-1점	
	면적기준	3평 이상 부족	2점	
3평 미만 기준 초과		1점 -1점		

제 5 장 외국의 임대료보조제도 분석

제 1 절 임대료보조제도 특성

임대료보조정책은 국가가 저소득층에게 주거비에 대한 보조금을 지급함으로써 세입자로 하여금 시장에서 결정되는 임대료보다 낮은 임대료를 지불하고 국가에서 정한 주거수준을 충족할 수 있는 주거서비스를 소비하게 하는 수요자보조정책이다. 임대료보조제도는 임대시장의 價格機能을 존중하면서 정부가 저소득층이 지불가능한 임대료와 適正賃貸料의 차이를 보조해 주는 형태로 시행되고 있으며 몇 가지 측면에서 생산자보조방식이나 직접공급방식보다 효과적인 것으로 알려져 왔다.

첫째, 공공임대주택의 직접 공급에 비하여 재원이 적게 소요됨과 동시에 보다 많은 계층에게 혜택을 줄 수 있다. 공공임대주택을 직접 건설하여 저소득층에 공급하기 위해서는 막대한 건설비용 뿐만 아니라 입주자의 支拂能力이 크지 않아 市場賃貸料를 부과하지 못하고 그 보다 낮은 임대료를 지불케 함으로써 추가적인 비용이 소요된다. 그러나 임대료보조는 건설비용이 소요되지 않으므로 상당한 재원을 절약할 수 있고, 동일한 규모의 재원이 보다 많은 계층에게 지원되며, 受惠者의 지불능력이 상승하여 수요가 증가되므로 민간임대주택의 공급량을 증대시킬 수 있는 간접적인 효과도 도모할 수 있다.

둘째, 대상계층의 住居移動을 자유롭게 할 수 있다. 특정 지역에 직접 공급된 공공임대주택에 거주하는 수혜자는 상대적으로 저렴한 임대료를 지불하는 혜택을 받기 위해서는 해당 주택에 계속 거주해야 하며 직주근접의 장점을 살리기 어렵다. 그러나 임대료보조제도는 단지 지불능력과 시장가격과의 차이를 보조하므로 입주자가 원하는 지역의 원하는 주택에 거주할 수 있게 허용하여 거주이동에 대한 제약이 없다.

셋째, 직접 공급된 공공임대주택에 입주하게 되는 수혜자들은 공급된 주택이 가구특성에 적합하지 않더라도 혜택을 받기 위해서는 그 주택을 이용할 수밖에 없으나 임대료보조제도

에서는 수혜자들이 가구구성 및 특성에 적합한 주택을 選擇할 수 있는 기회가 상대적으로 증대된다.

이러한 임대료보조제도의 장점으로 인하여 외국에서는 상당 기간 공공임대주택 공급정책과 병행하여 임대료보조제도를 시행하여 왔다. 특히 임대료보조제도가 시행되고 있는 국가에서는 공급정책에 소요되는 막대한 예산으로 인하여 최근 들어 임대료보조제도를 더 선호하고 있는 실정이다. 예를 들어 미국의 경우 1980년대에 연방정부의 저소득층 주택정책이 공급측면의 보조로부터 임대료보조로 방향이 전환되었으며 1995년까지 임대료보조증서의 발행수가 2배나 증가하였다. 저소득층의 주택문제는 기본적으로 支拂能力의 문제로 인식되었고, 1995년 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)는 저소득층의 주택정책 방향을 공공주택의 건설 및 관리에서 임대료보조로 전환하였다. 특히 1997년부터는 섹션8 프로그램을 통한 공공임대주택 공급과 관련된 계약이 만료됨에 따라 기존 제도의 문제점을 파악하고 새로운 프로그램으로 변환하기 위한 재추진 프로그램(reengineering program)에 대한 시범사업이 몇 개 州를 대상으로 추진되고 있다. <표 5-1>은 각국의 임대료보조액을 비교한 것이다.

<표 5-1> 각국의 임대료보조액 비교

구분	독일 (1989)	프랑스 (1988)	영국 (임대료할인, 1990)	미국 (voucher, 1995)
대상가구	4인가구평균	전체가구 (HLM평균)	부부 자녀 2인	voucher- 수혜자-평균
소득	2,733DM/월	6,577프랑/월	548파운드/월	474달러/월
임대료	640DM/월	1,323프랑/월	112파운드/월	463달러/월
보조액	181DM/월	863프랑/월	49.9파운드/월	310달러/월
수혜율	11.4%	12.7%	51.5%(1989)	3.1%

독 일 : Wirtschaft und statistik 1990년 11월호

프랑스 : LES CONDITION DE LOGGEMENT DES EN 1988

영 국 : 표준적인 가구에 대하여 제 계수를 이용하여 산정식으로 계산(1990)

미 국 : Final Comprehensive Report of the Freestanding Housing Voucher Demonstration(HUD 1990)

* 수혜율은 전국 차가가구에서 접하는 주택수당 전체 수혜가구의 비율

자료 : 진정수(1994), 임대료 보조정책의 국제비교, 「국토정보」, p56.

임대료보조를 통한 受惠率은 영국(51.5%), 프랑스(12.7%), 독일(11.4%), 미국(3.1%) 순이며, 임대료 대비 보조액의 비율은 미국이 66.9%로 가장 높고 그 다음이 프랑스(65.2%), 영국(41.9%), 독일(28.3%) 순으로 나타나고 있다.

다음에서는 외국의 임대료보조제도가 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지를 미국, 영국, 독일을 중심으로 살펴보고 그 政策的 示唆點을 도출하고자 한다.

제 2 절 외국의 임대료보조제도²²⁾

1. 미국

미국의 경우 임대료보조 대상주택은 저소득층에 임대할 목적으로 공공자금을 지원받아 국가, 지방자치단체, 또는 개인이 건설하는(project-based) 주택(우리나라의 경우 공공주택과 유사함)과 민간이 건설하여 일정한 계약을 통하여 저소득층에 임대하는 주택(tenant-based)으로 나뉘어져 있다. 그러나 공공주택건설에 대한 막대한 자원소요와 공공주택의 슬럼화 등의 문제로 저소득층을 분산하고 예산을 절감하기 위한 방안으로 1980년대부터 민간주택을 이용한 임대료보조가 본격적으로 시행되었다. 미국 全域을 대상으로 연방정부의 예산으로 시행되고 있으며 HUD는 각 州에 지부를 두고(주정부의 주택국이 지부가 될 수도 있음) 각 지부가 민간임대사업자와 契約을 체결하여 운영하고 있다.

흔히 섹션8 주택보조프로그램(section 8 housing assistance payments program)이라고 불리는 이 정책은 저소득층이 깨끗하고(decent) 안전하며(safe) 위생적인(sanitary) 주택에 거주할 수 있도록 하는 저소득층 임대료보조프로그램으로 다양한 주택유형(신규건설, 주택개량, 기존주택)과 전달메카니즘을 이용하도록 계획된 하위프로그램들로 구성된다. 현재 3백만 가

22) 아래의 내용은 윤주현 외(1995), 대한주택공사(1995, 1996) 그리고 해외출장을 통하여 수집한 자료로 정리한 것임.

구 이상이 이 프로그램으로 보조를 받고 있다. 해당 가구는 가옥주가 부과한 임대료와 가구 부담액의 차액만큼을 보조받는 혜택을 입게 된다. 가옥주(공공, 민간)는 HUD로부터 직접 보조액을 받거나, 또는 수수료를 받고 HUD를 위한 프로그램을 운영하는 지방주택공사(Public Housing Authority: PHA)로부터 보조액을 받는다.

혜택을 받을 수 있는 가구는 최저소득계층(소득이 지역 중간소득의 80% 이하인 가구)이나 저소득계층(소득이 지역 중간소득의 50% 이하인 가구)이다. 주택은 가옥주에 의해 깨끗하고, 안전하고, 위생적으로 유지되어야 하며 그렇지 않으면 보조액을 받을 자격을 잃게 된다. 이 제도의 특징은 경제적·사회적 배경이 동일한 사람들의 居住集中을 막고, 신축주택 뿐만 아니라 기존주택도 대상에 포함시켜 임차인의 선택의 기회를 확대하며 임대료가 원가보다 일반시장 주택임대료를 기초로 하여 결정되므로 공급경쟁이 높아질 수 있다는 것이다. 또한 주택소유자로 하여금 기준 이하(substandard)인 주택의 수준 향상을 위하여 노력하게 함으로써 전체적인 주택의 質을 향상시킴과 동시에 개·보수공사를 통하여 지역차원에서 새로운 고용기회를 창출할 수 있다.

임대료보조 프로그램은 그 유형에 따라 Certificate 프로그램과 Voucher 프로그램으로 나뉘어지는데 소득규정의 조건에 맞는 가구가 기준에 적합한 임대주택을 민간시장에서 스스로 결정하여 거주할 수 있도록 보조금을 지급한다는 점에서는 동일하나, Certificate 프로그램은 선택된 주택의 임대료와 시설비가 HUD가 정한 공정시장임대료를 초과할 수 없으며 입주자 부담금(조정소득의 30% 또는 총소득 10%)과 임대료간의 차액을 보조해 준다. 1996년 9월 30일 현재 약 110만 가구가 이 프로그램으로 지원을 받았다.

한편 Voucher 프로그램은 선택한 주택의 임대료에 대한 上限線이 없고 지방주택공사의 임대료 기준과 가구의 조정소득의 30% 또는 총소득의 10%간의 차액을 지급하는 제도이다. 임대료 기준은 그 지방 표준주택의 임대료 분포, 가족수, 가족구성에 의하여 결정된다. 보조액이 실제 임대액에 따라 변하지 않기 때문에, 정해진 임대료의 상한액 이상의 임대주택에도 본인이 지출한다면 거주 가능하고, 임대료보조액 이하의 주택에 거주할 수도 있는데 이 경우 차액은 임차가구의 소득이 된다. 1996년 9월 30일 현재 약 40만 가구가 이 제도에 의

해 지원을 받았으며 Certificate 프로그램에 비해 지원가구의 선택 폭이 크기 때문에 더 선호되고 있다.

아래의 <표 5-2>는 미국 오클라호마주의 경우 임대료 보조액이 어떻게 결정되는지를 예시하고 있다. 가구는 편모, 자녀 1명으로 구성되어 있고 연소득 10,400달러이며, 사용주택은 계약임대료가 월 342달러인 침실이 1개인 아파트이고 편의시설(수도 등)을 갖추고 있다. 임대료보조금 산정은 미국의 각 주에 관계없이 유사하게 결정된다.

먼저 총소득에서 가족에 대한 기초공제(1인당 480달러)와 자녀양육에 대한 공제(3,900달러)가 이루어져 조정소득이 계산된다. 이 가구의 조정소득은 연 6,020달러이며 이를 월로 환산하면 502달러가 된다. 이 가구가 임대료에 지불하는 액수(입주자 부담금)는 조정소득의 30%인 151달러이다. 만일 이 가구가 주택을 임차하여 편의시설을 사용하는 데에 대한 추가비용이 지불된다면 이 비용이 입주자 부담금에서 제외된다. 따라서 입주자의 총임대료는 계약임대료에 편의시설비용을 더한 371달러이며 입주자 부담금은 조정소득의 30%에서 편의시설비용을 감한 122달러가 되므로 371달러와 122달러의 차액인 249달러가 임대료보조금이 된다.

<표 5-2> 미국의 임대료보조금 산정 예시

소득	\$10,400
부양수당	\$ 480
탁아비용	\$ 3,900
조정소득(년)	\$ 6,020
조정소득(월)	\$ 502
월소득의 30%(입주자 부담금)	\$ 151
계약임대료	\$ 342
시설사용비용	\$ 29
총임대료	\$ 371
총임차자부담금	\$ 151
시설사용비용	- \$ 29
임차자실질임대료	\$ 122
보조금	\$ 249 (= \$371 - \$122)

2. 영국

영국의 임대료보조제도는 1915년 제1차 세계대전 중 賃貨料統制 실시에 의해서 원가임대료와 입주자가 지불하는 통제임대료와의 차액을 국가 및 지방자치단체가 보조하는 형태로 「주택 및 도시계획에 관한 법(Housing and Town Planning ect. Act 1919년)」에 근거하여 실시하게 되었다. 이는 지자체의 부담은 일정한도로 제한하며 나머지는 모두 國庫에서 부담하도록 되어 있다. 이후 1930년 「주택법(Housing Act)」에서는 지자체에 임대료보조제도의 관리를 허가하였다. 그러나 1972년까지 지방의 임대료보조제도는 영국 전역에서 지자체 재량으로 일관성이나 원칙없이 운영되었다.

1972년 「주택금융법(Housing Finance Act 1972)」은 공정임대료제도를 적용하여 公營住宅에는 임대료 할인(Rent Rebate), 민간임대주택에는 임대료 수당(Rent Allowance)을 도입하였다. 이 제도가 전국적인 제도로 정착되어 각 지자체에 의무화되었으며 국고보조가 행해졌고 지자체가 공영주택에 대한 임대료 할인과 민간주택·주택조합 임차인에 대한 임대료 수당 운영에 대한 책임을 갖게 되었다.

賃貨料割引制度는 공영주택에 대한 임대료보조제도로써 공영주택에 대한 공정임대료제도의 도입으로 특히 저소득층의 부담을 완화하기 위한 조치이다. 재원은 지자체의 地方稅 수입으로 충당하지만 이에 대한 국고보조금도 75%나 된다. 공영주택 입주자는 임대료에서 할인액 - 최저임대료-(필요경비-수입) \times 0.17-비부양자 감액 - 을 뺀 차액을 실제로 지불하게 된다. 賃貨料手當制度는 민간임대주택에 적용하는 제도로서 민간임대주택의 임차인이 대상이 된다. 공공임대주택의 임차인에 대한 임대료 할인과 거의 같지만 보조를 위한 비용 중 국고보조금의 비율이 80%이었다.

그러나 1970년대 임대료보조제도는 지자체에 의한 임대료보조 및 Rate 감액(토지, 주택에 대한 지방세)제도와 보건사회보장성에 의한 주택부조(보충금부(supplementary benefit) 형태의 주거비보조)의 2중 구조로 존재하여 수혜자격의 설정, 보조금액의 산정방식 등이 각 제도별로 다르게 운영되어 매우 복잡하였다. 이후 이런 제도를 統合하고자 하는 움직임이 일

어났으며, 1980년대부터 운용된 주택급여제도(Housing Benefit)는 임대료할인제, 임대료수당제, 지방세(Rate)감액제, 주택부조 등의 제도를 통합한 형태이다.

1982년 「사회보장 및 주택급여법(Social Security & Housing Benefits Act)」에서 기본틀이 마련되어 주택급여의 관리운영은 기본적으로 지자체로 일원화되었다. 주택급여는 두가지 형태로 이루어졌는데 증명부주택급여(certificated housing benefit)는 주택부조와 같은 것으로 그 수혜자를 대상으로 하였고, 표준주택급여(standard housing benefit)는 보충급여 수혜자 이외 저소득입차자를 대상으로 한 임대료/지방세 할인이다. 표준주택급여 대상자의 임대료와 Rate를 지불한 후의 소득이 보충급여 수준 이하로 내려간 경우에는 추가적인 주택급여(housing benefit supplement)가 지급되도록 되어 있어 관리운영은 일원화되었으나, 충분한 제도개선이 이루어지지 않아 국민들에게는 여전히 복잡한 체제였다.

이 때문에 주택급여제도가 재검토되어 1986년 오늘날 주택급여제도의 기초가 된 「사회보장법(Social Security Act 1986)」이 제정되어 그 구조와 산정방식이 간소화되었으며, 그 후 몇 가지 規則에 의거하여 1988년 4월부터 적용되고 있다. 소관은 보건사회보장성이고 관리는 각 지자체에서 하고 있다. 현재 주택급여의 성격은 일종의 所得保障形態로서 사회보장의 테두리내에서 발전시키고자 하는 경향으로 주택정책으로서의 주거비보조로부터 사회보장제도와 통합되는 과정이라고 할 수 있다.

급여금의 지급대상자는 공영주택, 민간임대주택의 입주자로서 소득제한은 없고 자산액이 16,000파운드를 넘는 경우에만 대상에서 제외된다. 산정방법은 공공, 민간주택에서 동일하다.

급여금을 산정하기 위해서는 자산, 소득, 연령 및 가족구성, 임대료, 부양가족 유무가 고려된다. 資産이 3,000~16,000파운드인 경우 250파운드마다 1주일에 1파운드의 소득이 있는 것으로 간주되어 소득에 가산되고, 소득은 세금이나 사회보험료 공제후의 1주당 소득으로 계산된다. 基準生活費(1주일간)는 연령 및 가족구성에 따라 기본적인 생활조건을 충족하기 위해 필요한 비용으로 결정되며, 독신 5파운드, 부부 10파운드, 편부모에게는 25파운드가 기초공제된다. 임대료는 개인적인 서비스료, 식대, 난방비 등을 제외한 적정임대료이나 지자체는 가족구성에 비하여 주택이 크거나 임대료가 너무 비쌀 경우에는 적정임대료를 제한할 수

있다. 또한 성장한 자녀 등 부양가족이 있는 경우는 적정임대료에서 일정액이 공제된다.

급부금 산정은 기준생활비와 소득을 비교하여 이루어지는데 기준생활비가 소득보다 큰 경우 급부금은 적정임대료에서 피부양자 공제액을 뺀 금액이 된다. 생활보호대상자인 경우는 적정임대료의 100%에 해당하는 급부를 받을 수 있다. 기준생활비보다 소득이 큰 경우 급부금은 (적정임대료-피부양자 공제) - (소득-기준생활비)×0.65의 공식에 따라 정해진다. 아래의 <표 5-3>은 부부이고 자녀가 2인(13세, 6세(장애아동))이며 소득이 주당 146파운드이고 저축이 없는 가구로 공영주택에 거주하여 적정임대료가 주당 28파운드인 경우 급부금을 例示하고 있다.

<표 5-3> 영국의 주택급부금 산정 예시

기준생활비		£ 110.95
기본생활비	부부	£ 57.60
	자녀(13세)	£ 18.25
	자녀(9세)	£ 12.35
추가생활비	가족	£ 7.35
	장애아동	£ 15.40
조정소득		£ 136
	소득	£ 146
	기초공제	-£ 10
이 경우 기준생활비 < 소득이므로 주택급부금은 $28 - (136 - 110.95) \times 0.65$		£ 11.72

공영주택의 입주자의 경우 임대료 할인은 입주시에 사전에 할인된 임대료를 지불하고, 민간임대주택 입주자의 경우 임대료 수당은 원칙적으로 입주자에게 지불된다. 급부기간은 60주를 한도로 하며 재신청으로 연장할 수도 있다.

지방자치단체에서는 공공주택의 유지·관리 및 임대료 계정이 주택사업회계(Housing Revenue Account: HRA)로 일원화되어 임대료할인도 주택사업회계의 지출을 통하여 이루어진다. 이 경우 중앙정부에서 지급하는 주택급부교부금은 주택사업교부금(HRA Subsidy)의

일부로서 원칙적으로 환경부에서 100%를 지급한다. 임대료수당인 주택급부교부금은 97%(1991년 4월 1일부터는 95%)가 사회보험보장성에서 직접 교부되고, 나머지는 일반회계 보조금(Revenue Support Grant: RSG)으로 교부된다. 費用統制가 필요한 지역(예를 들어 수당의 초과지급이나 소급적용)에는 비용통제로 인한 인센티브를 지방공공단체에 부과하기 위하여 사회보장성의 직접 보조율을 줄이고 있다. 1997년 주택급부의 수혜자는 4.68백만명이며, 그 중 공영주택입주자는 2.82백만명, 주택조합이나 민간주택입주자는 각각 0.76백만명, 1.1백만명이다.

Rate는 토지, 주택 등의 賃貸價格을 기준으로 하여 稅額이 정해지는 일종의 固定資産稅로써 지자체의 유일한 자체 재원으로 되어 있는 稅目이다. 납세의무자는 주택의 점유자 뿐만 아니라 주택임차인에게도 있다. 住宅에 대한 Rate는 경감조치가 마련되어 있어 일반세를 보다 낮은 수준으로 억제되고 있으며 경감된 금액은 국고보조금에 의하여 충당되고 있다. 1925년 Rate 감면제도는 「Rate 및 평가법」에 의해 저소득층을 대상으로 시작되었으며, 1966년 「Rate Act」에서는 Rate 감면을 지자체의 의무규정으로 하였다. 감면내용은 Rate 납세의무자를 대상으로 보충급부의 수혜자격이 없는 저소득자에게 Rate의 일부 또는 전부가 감액되었다

1990년 Rate 감면제도는 Community Charge Benefit으로 바뀌었는데 이는 일종의 人頭稅로서 不動産에 대한 稅가 아니기 때문에 엄격히 주택급부라고는 할 수 없다. 초기에는 Community Charge의 80%까지를 감액해 주었으나 저소득자에 대한 세율부담 증가나 지자체간의 세부담을 격차가 문제가 되어 이 제도를 도입한 후 정책적인 비판이 고조되어 1993년 폐지되고 Council Tax Benefit으로 바뀌게 되었다.

Council Tax는 資産價値와 居住人數에 기반한 세금으로, 모든 부동산은 8단계로 구분되어 각 지방자치단체가 이 구분에 따라 稅額을 정하도록 되어 있다. 거주 부동산에 대한 Council Tax를 지불할 의무가 있는 자, 저소득자 등이 이로 인한 보조를 받을 수 있는데 청구방법은 Housing Benefit과 같다. 급부금을 공제하고 난 후의 잔액에 대하여 청구하게 되며 이것이 불가능할 경우(이미 지불한 경우), 시는 환불해 주거나 나중에 불입금이 감해질

수 있도록 입주자의 Council Tax 구좌에 입금하게 된다. 1997년 Council Tax Benefit의 수혜자는 5.56백만명이다.

3. 독일

베를린에서는 임대차계약에 따른 거래비용을 줄이고 임대료 보조액을 산정하는데 도움을 주기 위하여, 이 지역에서의 주택의 종류, 크기, 실내설비와 상태/특성, 위치에 따른 다양한 주택유형에 대해 통상적으로 지불되는 임대료를 개관하는 '임대료현황 일람표'²³⁾를 작성하여 발표하고 있다.

임대료보조제도는 단독주택이나 분양주택의 세입자 뿐만 아니라 소유자에게도 주거비를 보조해 주도록 시행되고 있으며, 평균적으로 이러한 보조제도는 주거비의 30% 이상을 낮추는 역할을 하고 있다. 각 지역별로 임대료 수준을 제시하는 목록이 있으며, 가구원수, 가구소득과 임대료 수준별로 주택보조금목록이 제시되어 있다.

보조금 신청자격은 1개의 주택이나 1개의 방을 임차하는 세입자, 협동조합주택이나 종교단체 부속주택의 소유자, 기숙사 거주자, 貰와 유사한 관계를 통한 사용권리자 등에게 주어지며, 주택의 건축년도나 공공주택 여부에 관계없이 보조금이 제공된다.

보조금 산정은 가구원수, 가구소득, 임대료 수준에 의거해 결정되는데 가구원은 ㉠ 세대주, 부부, 자녀(양부모, 입양자녀 포함), ㉡ 부모의 부모 및 형제자매, 배우자의 부모 및 형제자매, ㉢ 기타 법이 정하는 가구원이어야 하며, 모든 가구원이 세대주와 함께 거주해야 한다. 단, 입원, 군복무 등 일시적으로 가구와 분리된 생활을 하는 사람도 포함된다. 출산등에 따른 가구원 증가는 허가된 신청서에 기재된 가구원수에 별도로 추가되며, 가구원의 사망후에도 동일주택에 거주할 경우 24개월 동안 사망자가 가구원에 포함된다.

주택보조금을 받기 위해서는 가구소득이 법에서 정하는 所得上限線 이하이어야 한다. 소

23) 자세한 내용은 서울시(1997), 「복지주거기준제도 도입을 위한 주거기준 및 정책개발 연구」의 부록Ⅲ을 참조할 것.

독상한선은 가구원수에 따라 달라지는데 주택수당법에 의거하면 가구소득은 가계에 속하는 각 가구원의 연간소득의 합으로 계산되며 증명되어야 한다. 증명할 수 있는 소득이 없다면 신청 이전 최근 12개월 소득을 근거로 한다. 봉급, 임금, 실업수당, 질병보조금, 공공연금보험 가입을 통해 지급된 연금, 양로연금, 미망인보조금, 소년소녀가장보조금, 생계비지불액, 자녀수당 등이 年所得에 포함된다.

보조금 지급은 지역에 따른 임대료수준에 따라 결정된다. 1990년 이후 6개 급지의 임대료 단계가 있다. 임대료가 부적당하게 높은 곳에는 보조금이 지급되지 않고, 지역에 따라 제시된 특정한 최고임대료까지만 보조금 지급이 가능하다. 아래의 <표 5-4>는 부부와 자녀 2인으로 구성되어 있는 가구로 부부 맞벌이, 의료보험에 책임기여금, 연금보험 등이 수입원이며 임대등급이 6인 도시의 1966년 입주한 중앙난방과 욕실이 구비된 임대주택에 거주하는 경우의 보조금 산정 예이다.

<표 5-4> 독일의 임대료보조금 산정 예시

	배우자 남	배우자 여
월수입(자녀수당 포함)	2,280 DM	720 DM
일괄세무필요경비	167 DM	167 DM
아동부양공제액	200 DM	
	1,913 DM	553 DM
일괄공제액	574 DM	166 DM
	1,339 DM	387 DM
조정 월가정수입	1,726 DM	
지불임대료	750 DM	
보조가능 월임대료(최고 900 DM)	750 DM	
월임대보조액	316 DM	

주: 보조가능 월임대료 최고액은 <표 5-5>를 참조하고 월임대료 보조액은 <표 5-6>을 참조할 것.

<표 5-5> 독일의 보조금 지불가능 최고임대료 목록

(단위: 마르크)

가구원수	건축 년도 등급	1966년 이전			1966-1977		1978-1991	1992
		중앙난방 X 욕실 X 또는 샤워실	중앙난방 또는 실내욕실 또는 샤워실	중앙난방 실내욕실 또는 샤워실	그외	중앙난방 실내욕실 또는 샤워실		
1인	I	220	255	310	275	355	380	445
	VI	310	360	440	390	500	535	625
2인	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
3인	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
4인	I	395	455	560	495	640	680	800
	II	420	485	595	530	680	725	855
	III	445	520	635	565	725	770	910
	IV	485	560	685	610	785	835	985
	V	520	600	735	655	840	895	1055
	VI	555	645	785	700	900	955	1130
5인	I	450	520	635	565	730	775	910
	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
	VI	630	735	895	795	1025	1090	1285
가족수	I	55	65	80	70	90	95	110
초과액	VI	80	90	110	100	125	135	155

<표 5-6> 독일의 4인가구 주택보조금 목록

(단위: 마르크)

임대료	60-70	∴	660-680	680-700	700-720	720-740	740-760	760-780	∴	1120-1140
월가족수입	1	∴	33	34	35	36	37	38	∴	56
0-500	33		563	580	698	616	633	651	∴	968
∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
1640-1660		∴	288	300	312	324	336	348	∴	564
1660-1680		∴	284	295	307	319	331	343	∴	557
1680-1700		∴	279	291	303	314	326	338	∴	550
1700-1720		∴	274	286	298	309	321	333	∴	543
1720-1740		∴	270	281	293	304	316	328	∴	536
1740-1760		∴	265	276	288	299	311	322	∴	529
∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴	∴
3240-3260										10

보조금 신청은 해당 가구들이 거주지의 해당 관공서의 주택수당부서나 기타 행정실의 신청서를 이용해 가구원수, 가구소득, 그리고 임대료 수준을 증명할 수 있는 자료를 첨부하여 제출하면 주택보조금을 받을 수 있으며, 단 가구주만 신청할 자격이 있다. 그리고 사회복지대상자나 전몰희생자가구는 1991년부터 사회복지국이나 전몰희생구호기관을 통해 특별한 신청없이 보조금을 받을 수 있도록 되어 있다. 승인기간은 일반적으로 12개월이며 승인기간이 지난 이후에 보조금을 받기 위해서는 승인기간 만료 2개월 이전에 다시 신청해야 한다. 보조금 액수는 허가기간동안 변경되지 않으나 가구수 증가, 주거비의 15% 증가, 가구소득의 15% 감소 등이 발생하면 增額을 신청할 수 있다. 주택보조금이 승인기간이 경과되기 전에 사용되지 않거나 주거비용의 지출용도로 사용되지 않는 경우에는 승인이 취소될 수 있다.

제 3 절 정책적 시사점

이상에서 미국, 영국, 독일을 중심으로 임대료보조의 대상, 보조금 산정방법, 지급방법 등을 살펴보았다. 외국의 임대료보조제도가 가지고 있는 共通點은 다음과 같이 네가지로 요약할 수 있다.

첫째, 임대료보조제도는 일종의 소득재분배정책으로 중앙정부에 의해서 계획되어 전국적으로 시행되며 재원부담은 대부분 중앙정부의 예산을 통하여 이루어지고 있으며, 지방정부는 제도의 집행 및 관리 등 보완적인 역할을 하고 있다. 둘째, 임대료보조금의 산정은 엄격하게 증명된 소득에 근거하여 가구의 특성에 따라 일정액을 공제하여 조정소득을 산정하고, 적정 시장임대료와 지불가능한 임대료와의 차액으로 정하고 있으며, 이로 인해 소득계층간 형평성이 유지되고 있다. 셋째, 適正市場賃貸料는 국가 또는 지방자치단체에 의해서 지역임대주택 시장에 대한 면밀한 검토과정을 통하여 결정되며 전문가들의 동의를 얻고 있다. 넷째, 현재 임대료보조제도를 시행하는 국가들은 임대주택의 재고가 충분하여 범국가적인 임대료보조제도를 시행하더라도 수혜자의 지불능력 증가에 따른 임대주택 수요증가가 시장임대료에 미치

는 효과가 미미하다.

이러한 외국 임대료보조제도의 공통점을 고려할 때 서울시에 외국과 같은 임대료보조제도가 도입되기에는 몇가지 문제점이 따른다. 첫째, 저소득층 임대주택의 재고가 충분하지 못하여 많은 가구를 대상으로 임대료보조사업이 진행될 경우 임대주택에 대한 수요증가 및 이에 따른 임대료 증가로 인하여 저소득층의 주거안정 및 주거수준 개선이라는 목적을 달성하기 어려울 수 있다. 임대료보조제도 도입 초기에는 임대료 보조대상 계층의 폭을 제한하거나 공공부문의 직접 공급이나 민간부문의 지원을 통하여 임대주택공급을 확대함으로써 임대료보조제도 도입으로 인한 급격한 임대료 상승을 방지하는 것이 일반적이다. 둘째, 중앙정부의 지원이 없이 서울시만의 재원으로 임대료보조정책을 시행할 경우 막대한 재원이 소요되므로 재원확보에 어려움을 겪을 것으로 보인다. 셋째, 임대료보조액의 기준이 되고 있는 가구소득의 파악이 매우 어려우므로 대상가구의 파악 및 이들에 대한 보조액 산정에 어려움이 따른다. 넷째, 외국의 경우 저소득층 임차유형이 월세로 단일화되어 있으나 우리나라의 경우 전세, 보증부월세, 월세의 형태로 임차유형이 다양하므로 외국과 같은 단일체계의 임대료보조제도가 이루어지기 힘들 것으로 판단된다.

제 6 장 서울시 임대료보조제도 도입 방안

제5장에서는 간접지원정책이 가지고 있는 특성과 외국의 임대료보조제도 현황을 분석하고 그 공통점을 살펴보았으며 임대료보조제도가 우리나라에 도입될 경우 과생되는 문제점에 대해서도 고찰하였다.

서울시의 경우 다른 지역과는 달리 택지계약이 심하여 추가적인 공공임대주택의 공급이 점차 어려워질 것을 감안하면 저소득층 주택정책은 間接支援政策을 병행할 수밖에 없으며 앞으로 그 비중이 커질 수밖에 없다. 서울시가 중앙정부의 국민주택기금과는 별도로 1998년부터 서울시 주택기금을 설치하여 저소득층 시민들을 위한 전세자금융자를 실시하기로 한 것은 이러한 여건을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 임대료보조가 특정 지역에서만 시행되는 경우 이 지역 저소득가구의 주거비 부담이 감소되어 궁극적으로 이들의 厚生이 증가하게 되므로 기타 지역 저소득층의 流入을 유도할 가능성이 존재하며 임대료보조액의 규모가 클수록 유입량이 증가할 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 임대료보조제도는 국가 전체적으로 시행되는 것이 바람직하다. 즉 어느 지역에 거주하든지 임대료보조를 통해 얻는 限界便益이 동일하다면 임대료보조로 인한 住居移動은 없을 것이다. 따라서 서울시 차원에서의 임대료보조는 제한적일 수밖에 없다. 보조대상자 자격기준이나 보조액 선정 및 보조방식 등에 이러한 가능성을 고려해야 하기 때문이다. 장기적으로 중앙정부차원에서 임대료보조제도가 국가 전체적으로 도입된다면 이러한 문제없이 각 지역특성에 맞도록 임대료보조제도가 개발될 수 있을 것이다.²⁴⁾

아래에서는 우리나라 및 서울시의 여건을 고려하여 임대료보조제도가 도입되기 위한 정책대상가구의 선정 및 주거부족도 지표의 산정, 정책대상가구의 세분화, 보조액 산정 및 소요예산 산정, 소요재원확보방안, 그리고 임대료보조 행정체계 등에 대하여 설명하고자 한다.

24) 현재 중앙정부 차원에서 국가최저주거기준에 관한 연구가 진행 중이므로 이 결과에 입각하여 조만간 공공임대주택과 임대료보조제도 등에 대한 다양한 정책들이 제시될 것으로 보인다.

제 1 절 정책대상가구 선정 및 소요예산

1. 정책대상가구 선정 및 주거부족도 지표 산정

임대료보조제도가 도입되기 위해서는 일차적으로 임대료보조를 위한 대상가구가 선정되어야 하며 이들 가구의 주거부족도가 어느 정도인지를 파악하여야 한다. 또한 주거부족도의 화폐가치를 평가하여야 이를 기준으로 얼마 정도의 임대료가 보조되어야 하는지 알 수 있다. 서울시에서는 2002년까지 최저기준 미달 가구의 50%를 해소하기로 계획하고 있는 바 정책대상가구는 최저기준 미달 가구 중 임차가구(일시적 임차가구 및 현재 공공임대주택 입주자 제외)로 한다.²⁵⁾

정책대상가구 및 이들의 주거부족도 산정을 위해서는 우선적으로 서울시 가구의 주거수준을 파악하여야 하는데 이를 위하여 서울시 가구주택조사를 실시할 필요가 있다. 가구주택조사에는 최저기준의 미달 여부를 판정할 수 있는 항목과 주거부족도의 화폐가치를 계산할 수 있는 시장임대료 추정에 이용될 수 있도록 주택특성 및 지역특성 등이 포함되어야 한다.²⁶⁾ 시장임대료의 추정을 위한 대상지역은 서울시 전역으로 하며 추정시장임대료는 서울시 전체뿐 아니라 都市基本計劃에 따른 중생활권역이나 또는 자치구별로 가능한 세분화하여 구할 수 있도록 하고 이것이 공정시장임대료로 사용될 수 있도록 각계 전문가의 의견을 청취하여 동의를 구하여야 한다.

가구주택조사 결과에 따라 주거부족도에 따른 追加所要額을 계산할 수 있다. 임차유형이

25) 그러나 이들의 주거부족도 및 기준해소를 위한 소요액을 파악하여 제2장에서 설명한 비와 같은 자연해소가구는 제외한다.

26) 서울시에서 제정, 추진하고 있는 주택조례(안)의 제6조 주택에 관한 조사에 따르면 시민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하기 위한 효과적인 주택정책 시행을 위해 시민의 기본적인 주거실태를 파악하도록 정기적, 비정기적으로 서울시 행정구역내 가구 및 주택을 대상으로 주택조사를 실시하도록 되어 있으며 동조 3항에는 가구의 사회, 경제적 사항, 거주현황 및 부담능력, 주택내부환경, 주택 및 지역환경을 조사할 수 있도록 되어 있다.

전세, 보증부월세, 월세 등으로 다양하므로 각기 다른 지불유형을 통합하여 동일한 기준으로 파악해야 한다. 따라서 각 지불유형에 따라 특정 공식 - 예를 들어 (보증금 x 연 이자율)/12 + 월임대료 - 을 이용하여 정책대상가구의 월지불임대료를 동일한 기준으로 산정하고 이와 최저기준을 충족하기 위하여 필요한 임대료의 차이인 추가소요임대료 및 주거부족도 지표를 구한다.²⁷⁾

2. 임대료 보조액 산정 및 정책대상계층 세분화

위의 과정을 통하여 정책대상가구 및 이들의 추가소요 임대료 및 주거부족도가 파악되면 이에 따라 이들에 대한 임대료보조액을 산정하고 이용가능한 자원정도에 따라 지원이 이루어질 수 있도록 정책대상가구를 세분화하여야 한다. 임대료보조액 및 지원의 우선순위는 정책대상가구의 소득수준과 주거부족도에 따라 정하는 것이 바람직하다. 그러나 현재에는 생활보호대상가구 이외에는 소득수준에 관한 이용가능한 정보가 없으므로²⁸⁾ 소득을 기준으로 지원액을 산정하고 지원의 우선순위를 정하기 위해서는 임대료보조 희망가구를 대상으로 소득수준에 대한 실제적인 심사과정이 필요하게 된다. 아래에서는 소득수준의 파악이 불가능하다고 가정한 경우와 소득수준에 대한 실사가 이루어질 수 있는 경우를 상정하여 두가지 형태로 임대료보조액을 산정하고 지원의 우선순위를 정하였다.

1) 가구유형 및 주거부족도에 따른 임대료보조

임대료보조 가구 전체에 대한 소득수준의 파악이 불가능한 경우에는 임대료보조액 및 지원의 우선순위는 소득과 관련되어 결정될 수 없다. 따라서 임대료보조액은 가용자원과 연결

27) 주거부족도 지표는 추가소요 임대료와 현재 지불임대료의 비율로 정의한다. 이를 계산하기 위한 구체적인 절차에 대한 예시는 부록 제1절을 참고할 것.

28) 생활보호대상자의 경우에는 동사무소에 관리하고 있는 생활보호대상자 조사표를 통하여 소득에 대한 검증이 가능하나 그 이외의 경우에는 소득을 검증할만한 구체적인 자료를 구하기 어렵다.

하여 정책적으로 결정된 보조상한액과 추가소요 임대료를 비교하여 추가소요 임대료가 보조상한액보다 적은 경우는 추가소요 임대료를 보조해주고 추가소요 임대료가 보조상한액을 넘게 되는 경우는 보조상한액만큼을 보조해 주는 방안을 고려해 볼 수 있다.

보조방식은 직접보조와 보증금융자의 형태로 이루어질 수 있다. 직접보조방식은 가옥주에게 보조액을 직접 지불하게 되므로 보증금융자와 비교하여 불 때 용자로 인한 행정비용, 연대보증인의 확보 등을 포함한 거래비용이 상대적으로 적을 수 있으나 확보된 예산이 소규모인 경우 직접보조는 기금축적을 어렵게 할 가능성이 크다.²⁹⁾ 따라서 예산이 충분히 확보될 때까지는 용자로 보조해 주는 것이 바람직하다.³⁰⁾

용자의 경우 원금과 이자상환방식, 적용이자율을 추가적으로 결정해야 하는데 이자율과 용자기간은 현행 전세자금용자제도와 동일하게 연리 3%, 2년으로 하되 재계약시 2년을 연장하도록 하고 원금은 계약 만료시 일괄 상환, 월별 또는 분기별 분할상환방식 중 선택하여 서울시 용자대행기관에 반환하게 한다.

지원의 우선순위는 영구임대주택 입주자선정기준을 준용하고 각 가구의 주거부족도에 따라 결정할 수밖에 없을 것으로 보인다. 아래의 <표 6-1>은 가구형태 및 주거부족도에 따른 지원계층 우선순위를 예시하고 있다.

가구형태에 따른 우선순위는 생활보호대상자 중 경제적 능력이 가장 낮은 거택보호자를 1차 지원계층으로 하고 그 다음 자활보호자, 국가보훈대상자 중 자활보호자 소득이하인자,

29) 예를 들어 확보된 재원이 100억원이라 하고 대상가구에게 1,000만원의 연리 3%로 2년 동안 용자혜 준다고 가정하자. 이 경우 1,000가구가 용자혜택을 받을 수 있게 된다. 한편 용자금 1,000만원에 해당하는 임대료는 부동산 시장에서 통용되는 이자율 24%를 가정하는 경우 연 240만원으로 이를 1,000가구에게 직접 보조해 줄 경우 연간 24억원, 2년 동안 48억원이 소요된다. 용자지원을 한 경우 2년 후 원금을 상환받을 수 있고 용자에 대한 이자액을 받을 수 있으므로 연체비율 5%를 가정하는 경우 약 90.5억원을 받게 된다. 한편 직접보조의 경우 2년 동안 소요된 48억원을 제외한 52억원과 이에 시장이자율 얻을 수 있는데 시장이자율이 32% 이하로 유지되는 경우 기금축적면에서 용자가 더 유리하게 나타난다.

30) 용자는 전세보증금에 대한 용자 뿐 아니라 보증부월세의 보증금에 대한 용자를 포함할 필요가 있다. 정책대상가구 중 순수한 월세가구의 비율은 약 5% 내외로 추정되고 있는데 이들 가구는 지불유형에 대한 선호로 인하여 월세를 선택한 것이 아니라 소득과 같은 경제적 요인으로 인하여 월세를 선택하였을 가능성이 크다.

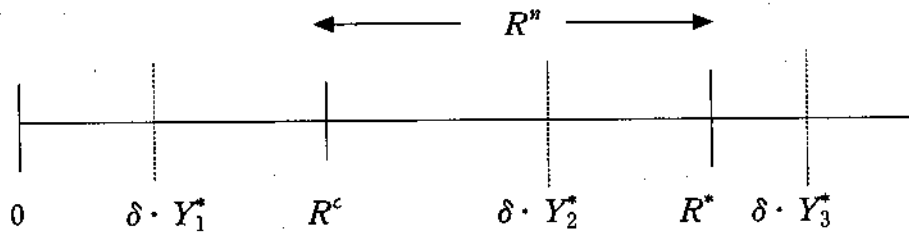
일군위안부 및 저소득 모자가정, 그리고 기타 일반가구 순으로 하였으며, 주거부족도에 따른 우선순위는 현 지불임대료 대비 추가소요임대료의 비율에 따라 50% 초과, 25-50%, 그리고 25% 미만 순으로 하였다.

<표 6-1> 가구유형 및 주거부족도에 따른 정책대상 우선순위

지원 우선순위	가구형태	주거부족도
1차 지원계층	생활보호대상자 중 거택보호자	50% 초과
2차 지원계층	생활보호대상자 중 거택보호자	25-50%
	생활보호대상자 중 자활보호자 및 국가보훈대상자 중 자활보호자 소득이하인자	50% 초과
3차 지원계층	생활보호대상자 중 거택보호자	25% 미만
	생활보호대상자 중 자활보호자 및 국가보훈대상자 중 자활보호자 소득이하인자	25-50%
	일군위안부 및 저소득 모자가정	50% 초과
4차 지원계층	생활보호대상자 중 자활보호자 및 국가보훈대상자 중 자활보호자 소득이하인자	25% 미만
	일군위안부 및 저소득 모자가정	50% 미만
5차 지원계층	기타 일반 가구	50% 초과
6차 지원계층	기타 일반 가구	25-50%
7차 지원계층	기타 일반 가구	25% 미만

2) 소득수준에 따른 임대료보조

임대료보조 희망가구에 대한 소득수준의 파악이 가능한 경우 소득을 住居費 負擔能力으로 보고 현재의 주거비부담이 소득수준과 비교하여 일정수준을 넘고 있는지를 파악하여 임대료보조액을 결정할 수 있다. R^* 를 최저기준을 충족하기 위해 필요한 총소요액이라 하면 R^* 는 현 지불임대료(R^c)와 추가소요 임대료(R^n)의 합이다. Y^* 를 가구원수를 고려하여 산정된 조정소득이라 하고 δ 를 조정소득에 대한 주거비부담비율이라고 한다면 각 가구의 R^c , R^n , 그리고 $\delta \cdot Y^*$ 에 따라 아래의 <그림 6-1>과 같은 경우를 생각해 볼 수 있다.



<그림 6-1> 가구의 부담능력과 현재 주거비용 및 추가 주거비용

가구의 조정소득이 Y_1^* 인 경우에는 현재의 주거비용이 부담능력($\delta \cdot Y_1^*$)을 초과하며 Y_2^* 인 경우에는 현재의 주거비용이 부담능력($\delta \cdot Y_2^*$)보다는 적으나 최저기준달성을 위해서는 추가적인 비용($R^* - \delta \cdot Y_2^*$)이 소요되고 있고 Y_3^* 인 경우에는 최저기준을 달성할 수 있는 부담능력($\delta \cdot Y_3^*$)을 가지고 있는 상태이다.

임대료보조액은 지원가구의 최저기준달성에 필요한 총소요액과 가구의 조정소득수준을 기준으로 다음과 같은 형태로 결정될 수 있다. S 를 임대료보조액이라 한다면

$$\text{만일 } 0 < R^c - \delta \cdot Y^* \text{ 이면 } S = \max(R^n, R^c)$$

$$\text{만일 } R^c < \delta \cdot Y^* < R^* \text{ 이면 } S = \max[(R^* - \delta \cdot Y^*), R^c]$$

$$\text{만일 } R^* < \delta \cdot Y^* \text{ 이면 } S = 0$$

여기서 R^c 는 정책적으로 결정된 임대료보조 상한선이다. 여타 조건이 일정한 경우 δ 가 클수록 주거비에 가구의 부담비율이 증가하고 반면 임대료보조액은 작아지게 되며 궁극적으로 임대료보조에 소요되는 예산도 작아지게 된다. 또한 여타 조건이 일정한 경우 R^c 가 작을수록 임대료보조 상한선에 달하는 가구의 수가 많아지게 되므로 R^c 가 없는 경우보다 임대료보조액이 작아지며 이에 따라 소요예산이 작아지게 된다.

한편 소득계층에 따라 소득이 적은 계층일수록 우선적인 지원대상이 되며 동일한 소득계층의 경우 주거부족도가 큰 가구일수록 <표 6-1>과 같은 기준을 적용하여 우선적 지원대상이 되도록 한다.

3. 소요재원 산정

아래의 <표 6-2>는 가구유형 및 주거부족도에 따라 임대료보조가 읍자형태로 이루어지는 경우 읍자상한액별로 지원 우선순위에 따른 所要財源을 보여준다.³¹⁾

<표 6-2> 지원우선순위에 따른 예산소요액

(단위: 억원)

읍자상한액 지원계층	750만원		1,000만원		1,250만원		1,500만원	
	계층별	누적	계층별	누적	계층별	누적	계층별	누적
1차지원계층	314.7	314.7	367.2	367.2	386.1	386.1	388.1	388.1
2차지원계층	445.5	760.2	508.7	875.9	530.5	898.6	532.8	920.9
3차지원계층	326.0	1086.2	354.7	1230.6	363.9	1262.5	364.9	1285.8
4차지원계층	182.8	1269.0	185.6	1416.2	185.6	1448.1	185.6	1471.4

<표 6-2>에 따르면 읍자상한액에 따라 1차 지원계층인 거택보호대상자 중 주거부족도 비율이 50%를 넘는 가구를 지원하기 위해서는 315억에서 388억원의 재원이 소요되는 것으로 나타났다. 거택보호대상자 중 주거부족도 비율이 25-50%이고 자활보호대상자 중 주거부족도 비율이 50%를 초과하는 2차 지원대상계층을 포함하면 소요예산은 약 760억원에서 921억원의 재원이 소요된다. 한편 거택보호, 자활보호, 국가보훈대상자 중 자활보호자 소득이하인자, 일군위안부, 저소득모자가정을 모두 포함하는 4차 지원계층까지 소요되는 예산은

31) 소요재원을 위한 기초자료는 부록 제3절을 참조할 것.

약 1,270억원에서 1,470억원에 이르는 것으로 나타났다.

현재 국민주택기금의 영세민 전세자금 중 590억원이 서울시에 배당되고 있다. 이 액수를 기준으로 위의 지원 우선순위에 따라 용자하게 되는 경우 1차 지원계층과 2차 지원계층의 일부만이 용자대상이 될 수 있다. 2차 지원계층을 모두 포함하기 위해서는 추가적으로 약 170억원에서 330억원의 재원이 필요하며 3차 지원계층까지 포함하기 위해서는 약 500-700억원이 추가적으로 소요된다.

아래의 <표 6-3>은 소득수준에 따라 임대료보조가 용자형태로 이루어질 때 가구의 주거비부담비율(δ)을 각각 0.2으로 가정한 경우 조정소득 및 주거부족도에 따른 소요재원을 보여준다.³²⁾

<표 6-3> 조정소득 및 주거부족도에 따른 소요자원 1(주거비부담 조정소득의 20%)

(단위: 억원)

조정 소득 구간	주거 부족도 구간	예상 가구	보조상한액 없는 경우		보조상한액 750만원		보조상한액 1000만원		보조상한액 1250만원		보조상한액 1500만원	
			계층별	누적	계층별	누적	계층별	누적	계층별	누적	계층별	누적
1	1	1115	31.3	31.3	31.3	31.3	31.3	31.3	31.3	31.3	31.3	31.3
	2	372	4.7	36.0	4.7	36.0	4.7	36.0	4.7	36.0	4.7	36.0
	3	2231	7.1	43.1	7.1	43.1	7.1	43.1	7.1	43.1	7.1	43.1
2	1	3114	180.9	224.0	163.2	206.3	178.4	221.5	180.9	224.0	180.9	224.0
	2	692	19.7	243.7	19.7	226.0	19.7	241.2	19.7	243.7	19.7	243.7
	3	3806	44.5	288.2	44.5	270.5	44.5	285.7	44.5	288.2	44.5	288.2
3	1	12370	931.5	1219.7	774.4	1044.9	883.2	1168.9	925.3	1213.5	931.5	1219.7
	2	8504	415.9	1635.6	414.2	1459.1	415.9	1584.8	415.9	1629.4	415.9	1635.6
	3	13916	267.2	1902.8	267.2	1726.3	267.2	1852.0	267.2	1896.6	267.2	1902.8

주: 1) 조정소득구간 1은 월조정소득 0-25만원, 2는 25-50만원, 3은 50-75만원임.

2) 주거부족도구간 1은 주거부족도 50% 초과, 2는 25-50%, 3은 25% 미만임.

조정소득이 월 25만원 이하인 임대료보조 신청가능 가구는 약 3,700가구로 추정되고 있으며 이들 계층에서는 보조상한액이 있는 경우와 없는 경우 동일한 결과를 보이고 있다. 이

32) 소요재원을 위한 기초자료는 부록 제3절을 참조할 것.

들 계층에게 용자를 해줄 경우 약 43억원이 소요될 것으로 추정된다. 한편 조정소득이 월 25-50만원 이하인 가구는 약 7,600가구로 추정되며 이들 계층까지 용자가 이루어지지 위해서는 약 280억원이 소요되는 것으로 나타났다. 한편 조정소득이 월 50-75만원 이하인 가구는 약 3만5천가구로 추정되고 있는데 이들 계층 중 주거부족도가 50%를 초과하는 가구는 약 1만2천가구로 이들까지 용자가 이루어지게 되면 약 1,200억원의 재원이 소요될 것으로 보인다. 즉 약 2만5천가구에게 용자를 하게 될 경우에는 현재 국민주택기금을 통하여 지원되는 총 590억원이외에 약 610억원의 재원이 추가적으로 소요된다고 볼 수 있다.

아래의 <표 6-4>는 가구의 임대료 부담비율을 소득의 25%로 가정하였을 때의 소요재원을 보여준다. 이 경우에는 <표 6-3>보다 소득의 5%포인트를 더 지불하게 되므로 가구가 최저기준을 달성하기 위하여 추가적으로 소요되는 재원은 감소하게 된다. 조정소득이 50만원 이하인 계층은 <표 6-3>과 차이가 나타나지 않으나 조정소득이 50만원을 넘게 되면 소득의 25%를 주거비로 지출하여 가구 스스로 최저기준을 달성할 수 있는 비율이 상대적으로 높아지게 되어 대상가구수가 감소하게 된다. 조정소득 월 50-75만원 이하 가구까지 용자가 이루어질 경우 소요재원은 약 1,100억원으로 추산되고 있다.

<표 6-4> 조정소득 및 주거부족도에 따른 소요재원 2(주거비부담 조정소득의 25%)

(단위: 억원)

조정 소득 구간	주거 부족도 구간	예상 가구	보조상한액 없는 경우		보조상한액 750만원		보조상한액 1000만원		보조상한액 1250만원		보조상한액 1500만원	
			계층별	누적	계층별	누적	계층별	누적	계층별	누적	계층별	누적
1	1	1115	29.8	29.8	29.8	29.8	29.8	29.8	29.8	29.8	29.8	29.8
	2	372	4.7	34.5	4.7	34.5	4.7	34.5	4.7	34.5	4.7	34.5
	3	2231	7.1	41.6	7.1	41.6	7.1	41.6	7.1	41.6	7.1	41.6
2	1	3114	176.0	217.6	158.2	199.8	173.8	215.4	176.0	217.6	176.0	217.6
	2	692	19.7	237.3	19.7	219.5	19.7	235.1	19.7	237.3	19.7	237.3
	3	3806	44.5	281.8	44.5	264.0	44.5	279.6	44.5	281.8	44.5	281.8
3	1	12370	838.7	1120.5	710.0	974.0	790.4	1070.0	832.5	1114.3	838.7	1120.5
	2	6958	399.4	1519.9	397.3	1371.3	399.4	1469.4	399.4	1513.7	399.4	1519.9
	3	11597	262.1	1782.0	262.1	1633.4	262.1	1731.5	262.1	1775.8	262.1	1782.0

주: 1) 조정소득구간 1은 월조정소득 0-25만원, 2는 25-50만원, 3은 50-75만원임.

2) 주거부족도구간 1은 주거부족도 50% 초과, 2는 25-50%, 3은 25% 미만임.

4. 용자재원 확보

融資財源의 확보는 궁극적으로 지원계층의 범위와 밀접하게 연결되어 있다. 외국의 임대료보조제도의 사례에서 본 바와 같이 대부분의 재원이 중앙정부로부터 지원되고 있으며 이는 소득재분배정책이 국가 차원에서 이루어짐을 의미한다. 또한 주택이 가지고 있는 지역적 특성과 이로 인한 저소득층의 주거상황의 지역적 다양성은 지방정부의 역할을 강조하게 된다. 결과적으로 저소득층 주택정책은 중앙정부와 지방정부가 역할분담을 통하여 이루어질 수밖에 없으며 용자재원도 중앙정부와 지방정부가 분담해야 한다. 중앙정부로부터의 지원은 지방주택기금화하여 각 지방으로 하여금 지역실정에 맞게 운용할 필요가 있다.

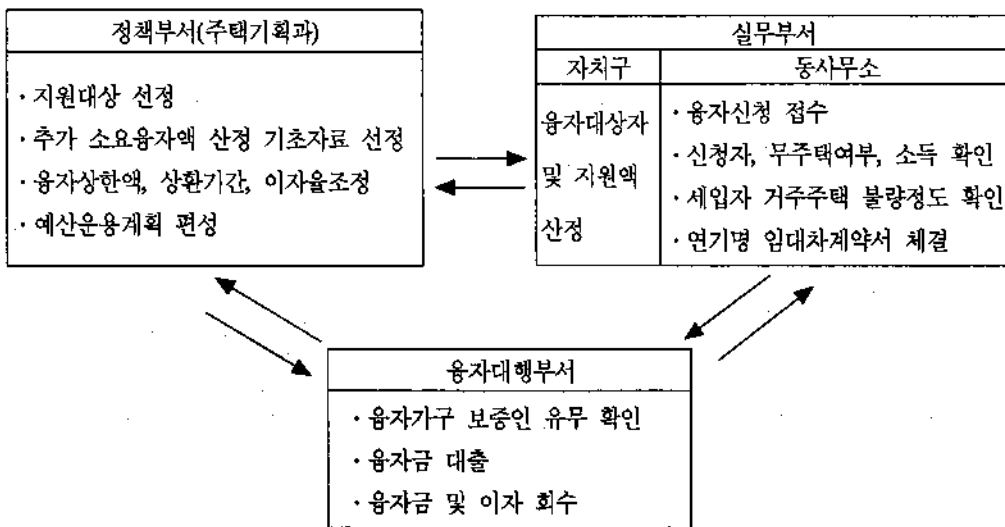
중앙정부로서는 현재 운용하고 있는 국민주택기금을 통한 지원이 현실적인 대안으로 보인다. 지역별 지원규모는 국민주택기금 구성에 대한 각 지역의 기여도와 지방정부의 자체재원 확보 노력에 따라 대응적(matching)으로 지원해 주는 것이 바람직하다. 서울시 차원에서 一般會計로부터의 전입 뿐 아니라 추가적인 재원발굴이 필수적이다.

미국의 경우 1980년대 후반부터 중앙정부 지원의 대폭적인 축소로 지방정부 스스로의 재원확보 노력이 다각도로 진행되어 왔다. 일부 도시에서는 연계프로그램을 개발하여 업무용 건물의 건축에 따른 開發負擔金의 일환으로 일정부분을 저소득 주택정책 재원으로 확보하고 있으며 또한 저소득층을 위한 부담의 정도에 따라 추가적인 용적률을 제공하는 방법도 택하고 있다. 서울시가 가지고 있는 택지계약 여건을 고려할 때 이러한 政策手段이 도입될 경우 공공임대주택의 공급보다는 임대료보조제도의 재원으로 사용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

제 2 절 임대료보조체계

1. 행정체계구축

임대료보조제도가 원활히 수행되기 위해서는 이를 위한 行政體系가 효율적으로 構築되어야 한다. 행정체계는 <그림 6-2>과 같이 정책부서, 실무부서, 그리고 용자대행부서로 구성한다.



<그림 6-2> 임대료보조 행정체계

政策部署는 서울시 주택기획과내에 전담부서를 신설하거나 소관업무 및 소요인원을 고려하여 주택지원계를 확대, 개편하여 임대료보조전담반을 구성한다. 정책부서는 지원대상의 선정, 생활권역별 또는 구별 추가소요 용자액 산정을 위한 기초자료 선정, 용자상한액, 상환기간, 이자율에 대한 조정, 그리고 예산운용계획 편성 등을 담당하고 용자금 및 이자 회수에

대한 모든 법적 권한을 갖는다.

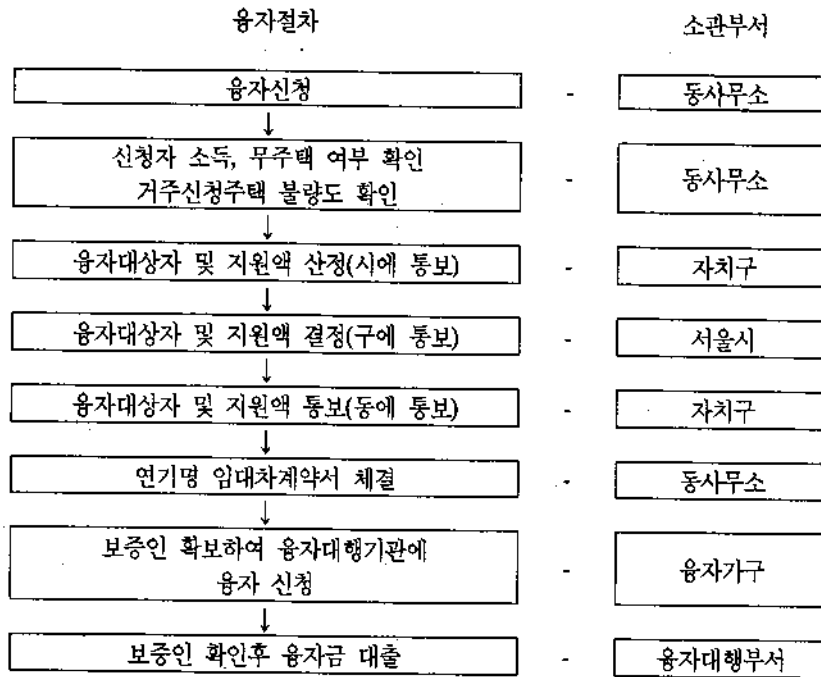
實務部署는 자치구 주택과와 각 동사무소로 하고 동사무소는 용자신청 접수를 받아 용자 신청자 및 가옥주의 계약관계, 신청자의 소득, 거주신청주택의 불량 정도 등을 확인하여 자치구에 송달하고, 자치구는 이를 확인하고 용자대상자 및 지원액을 산정하여 관련 서류를 서울시에 송달하는 한편 서울시에서 최종결과를 받아 동사무소에 통보하고 동장은 세입자 및 가옥주와 함께 연기명 임대차 계약서를 작성한다.

融資代行部署는 서울시에서 전담금융기관을 선정하여 결정하고 용자가 확정된 가구의 保證人 유무를 확인하고 용자가구에게 용자금을 대출하는 한편 용자금에 대한 이자금 회수와 만기된 용자금 회수업무를 담당한다.

2. 임대료보조절차

이상의 행정체계에 따라 임대료보조 절차를 순서별로 살펴보면 <그림 6-3>과 같다. 먼저 용자가구가 동사무소에 용자금을 신청하게 되면 동사무소에서는 이 가구의 소득을 실사하는 한편 무주택 여부를 확인하고 용자를 받아 거주할 주택의 不良度를 판정한다. 주택의 不良度는 서울시 복지주거기준의 최저주거기준에 따른 시설기준을 적용한다 (<표 2-1> 참조). 상기 사항에 이상이 없는 경우 동사무소는 용자대상자를 구청에 통보하고 구청에서는 용자지원액을 산정하여 서울시에 통보한다.

서울시에서는 용자대상가구 및 용자지원액을 최종적으로 결정하여 구청에 다시 통보하고 동장은 구청에서 통보된 대상자 및 가옥주와 연기명으로 임대차 계약서를 작성한다. 용자가 확정된 가구가 보증인을 확보하거나 주택금융신용보증기금의 보증서를 발급받아 용자대행기관에 용자금을 신청하게 되면 용자대행기관은 보증인을 확인한 후 용자를 실행한다.



<그림 6-3> 임대료보조 절차

제 7 장 요약 및 결론

低所得層을 위한 住宅政策은 社會的 衡平性이나 所得再分配 도모 측면에서 중앙정부의 역할이 강조될 수밖에 없지만 지방자치시대의 성숙과 더불어 지방정부도 지역별로 다양하게 나타나는 주택시장 상황이나 저소득층의 주거여건을 고려하여 부담능력이 약한 저소득층의 주거수준을 향상시킬 수 있는 福祉的 住宅政策 수립 및 시행이 요구되고 있다.

서울시는 저소득시민의 주거수준 향상과 주거복지를 중시하는 방향에서 복지적 주택정책의 일환으로 福祉住居基準制度을 도입하였다. 복지주거기준의 설정과 이를 토대로 한 정책목표의 수립은 기존의 주택부족 해소에서 주거의 질을 강조하는 방향으로 정책기조의 전환을 의미한다. 서울시는 향후 2002년까지 최저주거기준 미달 가구의 50%를 해소한다는 정책목표를 세우고 있다. 서울시의 이러한 목표가 효과적으로 추진되기 위해서는 政策主體의 재원 조달능력과 수혜대상자의 주거수준 및 부담능력 등을 고려하여 정책대상계층을 구체화하고 세분화하는 한편 각 계층에게 적정주거서비스를 제공할 수 있는 정책프로그램을 다양하게 설정하고 운용해야 한다. 또한 프로그램 양식도 직접공급방식이나 생산자보조방식, 그리고 소비자보조방식을 병행하여 효율적인 政策結合을 도모해야 할 것으로 보인다.

본 연구에서는 서울시가 설정한 복지주거기준 중 最低住居基準에 미달 되는 가구를 정책 대상으로 이들의 주거수준을 최저기준 이상으로 향상시킬 수 있도록 현행 直接供給政策을 평가하여 정책과제를 제시하였고, 傳賃資金融資制度에 대한 개선방안을 마련하였으며 외국의 賃貸料補助制度에 대한 사례연구를 통하여 우리나라 여건에 부합되는 임대료보조제도 도입 방안을 마련하였다.

공공임대주택공급정책의 평가를 통하여 나타난 결과는 다음과 같다. 먼저 영구임대주택과 50년제 공공임대주택공급에 대한 목시적 지원비용 대비 입주자 편익으로 측정한 공급의 效率性은 외국의 사례와 비교하여 볼 때 비교적 양호한 것으로 나타났다. 그러나 입주자 便益 配分의 衡平性면에서는 제한된 공급으로 인한 입주/비입주계층 간의 수평적 형평성이 이

루어지지 않고 있으며, 또한 동일 프로그램내에서도 소득이 증가함에 따라 입주자의 편익이 증가하는 것으로 나타나 수직적 형평성이 이루어지지 않고 있다. 최저기준 미달 가구 해소 측면에서도 공급규모가 대상계층의 가구구성과 조화되지 않아 가구원수가 많을수록 최저기준을 달성하는 비율이 적게 나타나고 있다.

따라서 공공임대주택이 저소득층 주택정책의 효율적인 수단이 되기 위해서는 첫째, 현재 관리되고 있는 공공임대주택 입주자를 임대주택유형에 따라 循環시키고 또한 대상계층에 맞추어 統合, 管理할 필요가 있다. 둘째, 공공임대주택 입주가구와 비입주가구 간의 수평적 형평성 문제는 현재 개인임대주택의 시장임대료를 고려할 때 매우 큰 것으로 판단되므로 이들 가구를 傳賃資金融資나 住居費補助에 대한 우선지원 대상으로 선정할 필요가 있다. 셋째, 최저주거기준 미달 가구의 가구규모를 파악하고 이를 통하여 공공임대주택의 규모별 배분계획을 수립할 필요가 있다. 넷째, 저소득층용 소형임대주택을 활성화시키기 위해서는 임대주택 사업자의 요건을 2호 이상으로 확대하고 적정수익을 보장하는 수준으로 임대료를 현실화하며 입주자의 부담능력과 주거부족도를 고려하여 전세자금융자나 임대료보조 등을 통하여 지원할 필요가 있다.

한편 현행 傳賃資金融資制度는 서울시와 광역시에 동일한 기준으로 용자대상 전세보증금 상한액 및 용자상한액을 적용하여 지역적 형평성을 고려하지 않고 있으며 용자상한액이 용자전 전세보증금 상한액과 연동되어 소득계층간 형평성 문제가 존재하고 있는 것으로 분석되었다.

전세자금융자제도가 효율적으로 운영되기 위해서는 첫째, 지역간 저소득층의 주거수준에 대한 형평성을 유지하기 위해 서울시의 경우 용자대상가구의 범위(전세보증금 상한액)와 용자상한액을 다른 지역보다 높게 책정할 필요가 있다. 둘째, 전세가구간의 수직적 형평성 및 전세/월세가구 간의 수평적 형평성이 고려되지 않고 있으므로 현재의 용자상한액 결정방식을 조정할 필요가 있다. 용자상한액을 가구의 용자전 전세보증금 상한액에 비례하지 않고 일정 수준까지 일괄적으로 적용하여 소득수준이 낮은 가구가 현행 제도보다 높은 금액을 용자받을 수 있게 한 경우 가구간, 그리고 임차유형간의 수직적, 수평적 형평성이 제고되고 소요에

산 대비 최저기준 미달 가구 해소 효과도 가장 크게 나타났다.

셋째, 용자금 상환연체를 감소시키기 위하여 현재의 融資節次를 개선할 필요가 있다. 현재의 용자절차는 미상환 용자금 회수에 대한 법적 권한이 대출기관에 부여되지 않고 용자당 사자가 아닌 자치구가 손실보전 책임을 지고 있어 연체가능성이 높아진다. 따라서 용자금 未償還의 문제가 발생하였을 경우 대출기관에게 용자자와 가옥주, 그리고 연대보증인을 대상으로 미상환금액을 청구할 수 있는 법적 권한을 부여하는 방안, 대출기관이 용자금 총액을 자치구에게 대출하고 자치구와 채무관계를 맺는 한편 자치구는 이를 용자대상자에게 용자함으로써 용자대상자 및 관련자와 채무관계를 맺게 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

넷째, 현재 용자 우선순위는 용자금의 미상환에 대한 문제와 결부되어 있을 뿐 저소득층의 주거안정이라는 목적과는 부합되지 않고 있으므로 공공임대주택 공급정책과 연계됨과 동시에 소득수준과 주거수준을 포함할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 1차 우선순위는 영구임대주택 입주자 우선순위와 동일하게 적용하고 2차 우선순위는 현재 운영하고 있는 용자대상자 선정기준을 개선하여 적용할 필요가 있다.

서울시의 경우 다른 지역과는 달리 택지계약이 심하여 추가적인 공공임대주택의 공급이 점차 어려워질 것을 감안하면 저소득층 주택정책은 간접지원정책을 병행할 수밖에 없으며 앞으로 그 비중이 커질 수밖에 없다. 서울시가 중앙정부의 國民住宅基金과는 별도로 1998년부터 서울시 주택기금을 설치하여 저소득층 시민들을 위한 전세자금 용자를 실시하기로 한 것은 이러한 여건을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 賃貸料補助制度는 소득재분배 측면이나 인구이동측면에서 국가 전체적으로 시행되는 것이 바람직하므로 서울시 차원에서의 임대료보조는 지원계층이나 규모면에서 制限的일 수밖에 없다.

임대료보조제도가 효과적으로 시행되기 위해서는 먼저 지원계층을 선정하고 가구의 소득수준이나 주거부족도를 고려하여 이들을 세분화하여 지원의 우선순위를 정해야 한다. 지원계층 및 주거부족도 산정을 위하여 가구의 현재 주거수준과 최저기준을 달성을 위한 주거수준을 파악할 수 있도록 서울시 가구주택조사 실시를 제안하였다. 또한 소득을 파악할 수 없는 경우에는 가구유형과 주거부족도에 따라 지원계층의 우선순위를 정하도록 하였으며 이 경우

영구임대주택 입주자선정 기준을 준용하여 각 가구를 거택보호가구, 자활보호가구 및 국가보훈대상자 중 자활보호대상자 소득 이하인 가구, 일군위안부 및 저소득 모자가정, 그리고 기타 일반가구 등으로 구분하고 이들의 住居不足度를 3단계로 세분화하여 지원계층의 우선순위를 구하였다. 보조액의 산정은 지원계층이 최저기준을 달성하기 위하여 추가적으로 소요되는 금액과 정책적으로 결정되는 용자금 상한액을 통하여 정하도록 하였으며 용자금 상한액의 규모에 따라 지원 우선순위별 대상가구와 소요재원을 산정하였다.

한편 소득수준의 파악이 가능할 경우 가구가 소득수준의 일정부분을 주거비로 부담하는 것을 가정하고 이를 최저기준 달성을 위한 총소요액 및 현 지불액에 추가적으로 소요되는 금액에 따라 보조액 산정기준을 마련하였으며 소득계층별 소요재원을 산출하였다. 또한 財源確保를 위한 중앙정부의 지원과 지방정부의 자체 노력을 강조하였다.

한편 임대료보조를 위한 行政體系를 구축하였다. 행정체계는 정책부서, 실무부서, 지원부서 등 3가지 유형으로 나누어 각각의 소관업무를 예시하였고 임대료보조절차를 설명하였다.

본 연구는 저소득층 주거향상을 위한 간접지원정책으로 전세자금융자제도와 임대료보조제도에 중점을 두었다. 그러나 앞에서 밝힌 바와 같이 저소득층 주택정책이 효과적으로 수행되기 위해서는 정책대상계층을 구체화하고 세분화하여 직접공급정책과 간접지원정책의 효율적인 결합을 도모해야 한다. 즉 어떠한 대상계층에게 어떠한 프로그램을 통해 지원해야 하는가에 대하여 대상계층에 대응할 수 있는 구체적인 프로그램이 설정, 운용되어야 한다. 특히 직접공급정책을 통하여 정책대상가구가 얻게 되는 목시적 지원과 간접지원정책을 통한 지원이 같지 않을 경우 정책프로그램별 支援階層의 우선순위는 중요한 의미를 갖는다. 제3장에서 분석한 바와 같이 영구임대주택이나 50년제 공공임대주택 입주자의 목시적 지원은 제5장에서 설정한 용자상한액을 용자함으로써 얻는 목시적 지원보다 훨씬 크므로 소득이 낮은 계층일수록 그리고 주거부족도가 큰 가구일수록 공공임대주택에 입주하는 것이 형평성을 제고하는 방향일 것이다. 따라서 정책대상계층의 소득별, 주거수준별 분포와 향후 추세에 대한 전망과 함께, 公共賃貸住宅 공급을 위한 택지 및 규모별 공급계획을 수립하고 이와 병행될 수 있는 賃貸料補助體系가 정립되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 공병호 외. (1990). 공공임대주택 입주자 편익분석. 「국토연구」, 제13권.
- 대한주택공사. (1996). 「공공임대주택정책의 발전방향에 관한 연구」.
- 대한주택공사. (1995). 「구미의 주택정책 및 금융」.
- 대한주택공사. (1997). 「경제·사회 환경변화가 주택소비, 주택점유형태에 미치는 영향에 관한 연구」.
- 박순일. (1995). 「생활보호대상자의 영구임대아파트 현황과 정책과제」. 한국보건사회연구원.
- 서울특별시. (1997). 「복지주거기준제도 도입을 위한 주거기준 및 정책개발연구」.
- 윤주현 외. (1994). 「도시저소득층을 위한 주택정책의 평가와 정책방향」. 국토개발연구원.
- 염돈민. (1990). 「영구임대주택 공급의 효과분석」. 국토개발연구원.
- 염돈민. (1989). 공공임대주택 입주자에 대한 편익효과분석. 「국토연구」, 제11권.
- 진정수. (1994). 임대료 보조정책의 국제비교. 「국토정보」.
- 허세림·곽승준. (1994). 헤도닉기법을 이용한 주택특성의 잠재가격 추정. 「주택연구」, 제2권 제2호.
- 통계청. (1995). 인구주택 총조사보고서.

2. 외국문헌

- Cronin, Francis. (1983). The Efficiency of Demand-Oriented Housing Programs: Generalizing from Experimental Findings. *The Journal of Human*

Resources. Vol 18. pp. 100-125.

Kraft, J. and Edgar Olsen. (1977). The Distribution of Benefits from Public Housing in:

F. T. Juster ed., The Distribution of Economic Well-being. National Bureau of Economic Research. New York.

Mayo, S. K., S. Mansfield, D. Warner and R. Zwetchkenbaum. (1980). Housing Allowances and Other Rental Housing Assistance Programs. Abt Associates, Inc., Cambridge, Mass.

Murray, Michael. (1975). The Distribution of Tenant Benefits in Public Housing. *Econometrica*. Vol 43. pp. 771-788.

Olsen, Edgar and David Barton. (1983). The Benefits and Costs of Public Housing in New York City. *Journal of Public Economics*. Vol 20. pp. 299-332.

Reeder, William. (1985). The Benefits and Costs of The Section 8 Existing Housing Program. *Journal of Public Economics*. Vol 26. pp. 349-377.

Rosen, Sherwin. (1974). Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition. *Journal of Political Economy*. Vol. 82, No. 1, Jan./Feb. pp. 34-55.

부 록

제 1 절 월임대료 추정 및 추가소요액 산정

1. 월임대료 추정방법 및 추정결과

최저기준 미달 가구가 최저기준을 만족하기 위하여 필요한 추가소요액을 계산하기 위하여 먼저 주택의 특성을 감안한 가격(임대료)함수를 추정하였다. 특성감안가격함수는 주택을 여러가지 이질적인 특성을 가지고 있는 재화로 구성된 복합재로 보고 그 가격은 각 특성의 수량에 각 특성의 가격을 곱한 값의 합으로 이루어진다. 이러한 특성감안가격함수는 Rosen(1974) 이래 주택 특성에 대한 가격과 이에 대한 수요를 추정하는데 널리 이용되어 왔다.

우리나라의 경우 임차유형이 임대료 지불형태에 따라 전세, 보증부월세, 월세 등으로 다양하기 때문에 종속변수로 사용될 임대료 산정은 쉽지 않다. 즉 위의 세가지 임차유형에 따른 지불형태를 한가지로 통합해야 하는 문제점이 따른다. 이 연구에서는 현실적으로 주택임차시장에서 통용되는 이자율을 이용하여 세가지 유형을 월세로 통합하였다. 현재 주택임차시장에서 통용되는 이자율은 월 2%(연 24%)로 가정하였다. 임차유형별 월세액 환산은 <표 A-1>과 같다.

전세보증금의 월세액은 전세보증금에 0.02(0.24/12)를 곱하여 월세액으로 환산하고, 보증부 월세의 경우 보증금에 0.02를 곱한 후 추가적으로 지불하는 월임대료와 합하여 월세액을 구하였다. 월세의 경우 보증금이 없으므로 월임대료가 월세액이 된다.

<표 A-1> 임차유형별 월세액 환산방법

임차유형	월세액 환산방법
전세	전세보증금 x 0.24/12
보증부월세	보증금 x 0.24/12 + 월임대료
월세	월임대료

주택이 가지고 있는 특성은 주거특성과 지역특성으로 나누었다. 주거특성으로는 주택유형, 전용면적, 사용거주실수, 부역시설, 화장실시설, 목욕시설, 난방시설 등을 고려하였으며 지역특성으로는 각 구별 교육의 질, 의료수준, 그리고 환경수준을 고려하였다. 주거특성과 지역특성에 포함된 항목과 그 정의는 <표 A-2>와 같다. 지역특성으로 교통요인으로서의 각 구별 통근시 혼잡비용, 그리고 도심지로부터의 거리 등을 추가적으로 고려하였으나 모두 통계적으로 유의적이지 않아 최종 추정에서는 제외하였다.

<표 A-2> 특성감안가격함수에 사용된 주택특성

주택의 특성		정 의
주거특성	주택유형	아파트 1; 기타유형 0
	전용면적	가구당 사용전용면적(평)
	사용거주실수	가구당 사용거주실수(개)
	부역시설	전용부역 1; 기타 0
	화장실시설	전용수세식 1; 기타 0
	목욕시설	온수시설 1; 기타 0
	난방시설	단독가스 또는 중앙난방 1; 기타 0
지역특성	교육의 질	각 구별 (대학진학자수/고등학교졸업자수) x 100
	의료수준	각 구별 (총병상수/총인구수) x 1,000
	환경의 질	각 구별 분진발생량 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)

특성감안가격함수의 함수형태는 선형함수 형태, 종속변수 또는 독립변수의 한쪽에만 로그를 취한 형태, 양쪽에 모두 로그를 취한 형태를 고려하였으나 추정이후의 추가적인 절차를 고려하여 선형함수형태를 가정하였다.³³⁾ 즉, 가구 i 에 대하여

$$R_i = \alpha' X_i + \varepsilon_i \quad (1-1)$$

여기서 R_i 는 가구 i 의 월임대료 환산액, X_i 는 주택특성이며 ε_i 는 오차항이다. 추정 결과로 얻어지는 추정계수 $\hat{\alpha}_i$ 은 각 주택특성의 시장가격을 의미한다.

추정에 이용된 자료는 서울시정개발연구원이 서울시의 수탁사업으로 수행한 「복지주거 기준제도도입을 위한 주거기준 및 정책개발연구」의 일환으로 1996년 12월에서 1997년 1월까지 실시한 「서울시 가구주택조사」에 포함된 임차가구 중 주거전용 개인임대주택에 거주하고 있는 총 1,350가구의 설문에 대한 응답을 이용하였다.

다음의 <표 A-3>은 특성감안가격함수를 이용한 주택특성에 따른 임대료 추정결과이다. 추정결과 모형의 설명력을 나타내는 $\overline{R^2}$ 는 0.72로 양호한 것으로 판단된다. 추정에 사용된 설명변수 중 주택유형, 사용면적, 사용거주실수, 목욕시설, 난방시설, 교육의 질 등은 유의수준 1%에서 통계적으로 유의적이었으며 화장실시설, 의료수준, 환경의 질 등은 5%에서 통계적으로 유의적이었고 기타 변수는 10%에서 유의적이었다.

33) 허세립·곽승준(1994)의 서울시 아파트가격에 대한 특성감안가격함수 추정결과에 따르면 종속 변수만을 Box-Cox 변환절차를 거치는 경우 추정모형의 설명력이 가장 높은 것으로 나타났다. 여러 형태의 Box-Cox 변환은 이 연구에서는 생략하였다.

<표 A-3> 특성감안가격함수 추정결과

설명변수	추정계수 (t 값)	평균
상수항	-16.556 (-3.67)	
주택유형	14.109 (7.25)	0.077
전용면적	2.313 (19.45)	12.836
거주실수	5.973 (9.28)	2.782
부엌시설	4.854 (1.81)	0.964
화장실시설	3.974 (2.58)	0.798
목욕시설	6.244 (4.51)	0.608
난방시설	9.501 (7.94)	0.587
교육의 질	0.222 (3.93)	48.264
의료수준	0.359 (2.51)	4.261
환경의 질	-0.052 (-2.09)	1.1958
$\overline{R^2}$	0.72	
표본수	1,350	

2. 추정결과에 따른 추가소요액 산정

최저기준 미달 가구가 최저기준을 충족하기 위하여 추가적으로 소요되는 월세액과 전세 보증금을 산정한 절차는 다음과 같다.

- (1) 가구 i 가 현재 전용면적 SP_i 평과 거주실 RM_i 개를 사용하고 있다고 하고 SP_i 평과 RM_i 개가 최저기준인 SP_i^m 평과 RM_i^m 개에 미달된다고 하자. 위의 특성감안 가격함수 추정식의 전용면적과 거주실수에 대한 추정계수는 이들 특성에 대한 시장 가격을 의미하므로 가구 i 가 최저기준을 충족하기 위해서 추가적으로 소요되는 임대료(ΔR_i)는

$$\Delta R_i = \alpha_2(SP_i^m - SP_i) + \alpha_3(RM_i^m - RM_i), \quad (1-2)$$

여기서 α_2 는 독립변수 전용면적에 대한 추정계수이며 α_3 는 거주실수에 대한 추정계수이다.³⁴⁾

(2) 추가소요 전세보증금 추정액(ΔD_i)은 $\Delta \hat{R}_i$ 을 월 이자율 2%(연 이자율 24%)를 사용하여 구한다.

$$\Delta D_i = \Delta R_i / 0.02 \quad (1-3)$$

제 2 절 공공임대주택 입주자 편익 추정

1. 대등변화에 따른 입주자 편익 도출과정

대등변화에 따른 입주자 편익을 계산하기 위하여 가계의 효용함수로는 아래의 식 (2-1)과 같은 스톤기어리(Stone-Geary) 함수를 가정하였다.

$$U = U(H, X) = (H - H^*)^{\alpha} (X - X^*)^{1-\alpha}, \quad (2-1)$$

여기서 H 는 주거서비스 소비량, H^* 는 최소주거서비스 소비량, X 는 기타 재화의 소비량, 그리고 X^* 는 기타 재화의 최소 소비량을 의미한다. 한편 α 는 소득에서 주거비용이

34) 최저기준 미달 가구는 먼저기준과 거주실수기준 중 하나라도 미달될 경우 해당되므로 식 (1-2)의 첫째 항과 둘째 항의 크기에 따라 추가소요 월임대료는 음(-)일 수 있으며 이러한 가구는 자연해소된다고 본다.

차지하는 비율이다.

가계의 예산제약조건은 다음 식 (2-2)와 같다.

$$Y = P_h H + P_x X, \quad (2-2)$$

여기서 Y 는 가계의 소득, P_h 는 주거서비스 1단위당 가격, P_x 는 기타 재화 1단위당 가격이다.

식 (2-1)를 식 (2-2)를 제약조건으로 극대화하면 효용을 극대화하는 재화의 최적조합을 구할 수 있고 이를 아래의 식 (2-3)과 같은 간접효용함수로 표현할 수 있다.

$$V = \left\{ \frac{b}{P_h} (Y - P_x X^* - P_h H^*) \right\}^b \left\{ \frac{1-b}{P_x} (Y - P_x X^* - P_h H^*) \right\}^{1-b}. \quad (2-3)$$

위의 식 (2-3)를 Y 로 풀면 다음의 식 (2-4)와 같은 지출함수를 구할 수 있다.

$$Y = P_x X^* + P_h H^* + \left(\frac{P_h}{b} \right)^b \left(\frac{P_x}{1-b} \right)^{1-b} V. \quad (2-4)$$

이 가계에게 \bar{H} 만큼의 주거서비스를 제공하는 공공임대주택이 공급된다고 하자. 이 가계가 정부가 공급한 \bar{H} 만큼의 주거서비스를 소비하고 소득에서 남은 부분을 \bar{X} 만큼의 기타 재화를 구입하기 위하여 사용한다고 한다면 이 가계의 제약적 보상함수(Y')는 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
Y' &= P_x X^* + P_h H^* + \left(\frac{P_h}{b}\right)^b \left(\frac{P_x}{1-b}\right)^{1-b} (\bar{H} - H^*)^b (\bar{X} - X^*)^{1-b} \\
&= P_x X^* + P_h H^* + \left(\frac{P_h \bar{H} - P_h H^*}{b}\right)^b \left(\frac{P_x \bar{X} - P_x X^*}{1-b}\right)^{1-b}
\end{aligned}
\tag{2-5}$$

대등변화에 따른 입주자 편익(EV)은 공공임대주택에 입주하지 않고 공공임대주택이 제공하는 주거서비스양을 소비하여 얻는 효용수준을 유지하기 위하여 필요한 금액(Y')과 최초의 소득과의 차이로 정의할 수 있으므로

$$EV = Y' - Y. \tag{2-6}$$

2. 입주자 편익 측정 절차 및 결과

입주자 편익(EV)을 측정하기 위해서는 $P_h H^*$, $P_x X^*$, $P_x \bar{X}$, $P_h \bar{H}$, b , 그리고 Y 에 대한 자료가 필요하다. 이들은 아래와 같은 방식으로 구하였다.

(1) $P_h H^*$

$P_h H^*$ 는 가구가 주거서비스에 지출하는 최소비용이다. 이는 가구의 특성에 따라 다르게 나타날 것인데 여기서는 Olsen and Barton(1983)의 연구에서와 같이 가구원수에 따라 다르다고 가정하였다. $P_h H^*$ 를 구하기 위해서 앞의 특성감안가격함수 추정에 이용되었던 주거전용 개인 임대주택에 거주하는 1,350가구의 주거비용(월임대료 환산액)을 가구원수별로 분류하여 각 가구원수별 최저값을 극단적 관측치(outliers)로 가정하고 최저에서 두번째 값을 선택하였다.

(2) b 및 $P_x X^*$ 의 추정절차 및 결과

예산제약조건 식 (2-2)하에서 효용함수 (2-1)을 극대화한 결과 도출된 가구 i 의 주거서비스수요함수는 다음과 같다.

$$H_i = H_i^* + \frac{b_i}{P_h} (Y_i - P_x X_i^* - P_h H_i^*). \quad (2-7)$$

이를 변환하여 소득대비 임대료 비율을 구하면

$$\frac{P_h H_i}{Y_i} = b_i + \frac{1}{Y_i} \{-b_i P_x X_i^* + (1-b_i) P_h H_i^*\}. \quad (2-8)$$

여기서 $-b_i P_x X_i^* + (1-b_i) P_h H_i^* = \delta_i$ 라 하면

$$\frac{P_h H_i}{Y_i} = b_i + \frac{\delta_i}{Y_i} \quad (2-9)$$

b_i 와 δ_i 가 가구특성(Z_j)에 따라 다르다고 가정하자. 즉,

$$b_i = b_0 + \sum_j b_j Z_j \quad (2-10)$$

$$\delta_i = \delta_0 + \sum_j \delta_j Z_j \quad (2-11)$$

여기서 Z_j 는 가구 i 의 j 번째 특성이다.

따라서 식(2-9)는 다음과 같이 변형된다.

$$\frac{P_h H_i}{Y_i} = b_0 + \sum_j b_j Z_j + \frac{\delta_0 + \sum_j \delta_j Z_j}{Y_i} \quad (2-12)$$

식 (2-12)를 추정하면 추정계수 \hat{b}_i 와 $\hat{\delta}_i$ 을 구할 수 있다.

또한 식(2-8)을 이용하면 $P_x X_i^*$ 로 풀고 이에 \hat{b}_i 와 $\hat{\delta}_i$ 를 대입하면 아래와 같다.

$$P_x X_i^* = \frac{-(\hat{\delta}_0 + \sum_j \hat{\delta}_j Z_j) + \{1 - (\hat{b}_0 + \sum_j \hat{b}_j Z_j)\} P_h H_i}{\hat{b}_0 + \sum_j \hat{b}_j Z_j} \quad (2-13)$$

식 (2-12)를 추정하기 위하여 $P_h H_i$ 는 주거전용 개인 임대주택에 거주하는 1,350가구의 주거비용을 <표 A-1>과 같이 임차유형별로 나누어 월임대료로 변환하여 구하였다. 가구특성 Z_j 로는 가구주 연령, 가구주 성별, 교육수준 및 가구원수를 이용하였다. 추정결과는 아래의 <표 A-4>와 같다.

(3) $P_h \bar{H}$ 및 $P_x \bar{X}$ 의 산정

$P_h \bar{H}$ 는 \bar{H} 만큼의 주거서비스를 제공하는 공공임대주택의 시장임대료이다. 현실적으로 공공임대주택의 시장임대료에 대한 자료는 존재하지 않으므로 추정할 수밖에 없다. $P_h \bar{H}$ 는 앞의 특성감안가격함수 추정에서 얻어진 추정계수를 이용하고 공공임대주택의 주거특성 및 지역적 특성을 독립변수에 대신 대입하여 구하였다.

특성감안가격함수 추정에 따른 추정임대료는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\widehat{P_h H} = \widehat{r}_0 + \sum_k \widehat{r}_k C_k \quad (2-14)$$

여기서 \widehat{r}_0 , \widehat{r}_k 는 추정계수이며 c_k 는 주택의 k 번째 특성이다. 여기서 c_k 대신 공공임대주택의 k 번째 특성 \overline{c}_k 를 대입하면 다음과 같이 공공임대주택의 시장임대료를 구할 수 있다.

$$\widehat{P}_h \overline{H} = \widehat{r}_0 + \sum_k \widehat{r}_k \overline{c}_k \quad (2-15)$$

한편 $P_x \overline{X}$ 는 공공임대주택 입주 후 기타재화에 대한 지출이므로 $P_h \overline{H}$ 를 입주자가 공공임대주택에 실제로 지불하는 임대료라고 하면 $P_x \overline{X} = Y - P_h \overline{H}$ 이다.

<표 A-4> 소득대비 임대료 비율 추정결과

설명변수	추정계수 (t 값)
상수항	-0.028 (-0.54)
가구주 연령	0.006 (8.71)
가구주 교육수준	0.026 (2.84)
가구원수	-0.009 (-1.56)
1/소득	2.956 (0.59)
가구주 연령/소득	-0.071 (-1.31)
가구주교육 수준/소득	1.961 (2.19)
가구원수/소득	2.601 (3.96)
\overline{R}^2	0.17
표본수	1,350

주: 가구주 교육수준은 초등학교졸업 이하 1, 중학교졸업 이하 2, 고등학교졸업 이하 3, 전문대 이상 4로 하였음

3. 입주자 편익의 배분 형평성 추정

위와 같은 절차를 통하여 계산한 입주자 편익이 어떻게 배분되고 있는지를 알아보기 위하여 입주자 편익을 소득(Y_i), 가구원수($HNUM_i$), 가구주연령(AGE_i), 가구주성별(SEX_i), 가구주 교육수준(EDU_i)의 함수로 보고 각 변수의 효과를 보았다. 입주자의 소득의 증가함에 따라 편익이 증가하게 되면 편익이 형평적으로 배분되지 않는다고 볼 수 있다. 이 연구에서 공공임대주택은 영구임대주택과 50년제 공공임대주택의 두가지 유형으로 분류되고 공급방식, 입주자 유형 등이 상이하므로 각 공공임대주택유형별로 입주자 편익 배분효과를 살펴보았다. 추정모형은 다음과 같다.

$$EV = \alpha_0 + \alpha_1 Y_i + \alpha_2 Y_i^2 + \alpha_3 HNUM_i + \alpha_4 AGE_i + \alpha_5 SEX_i + \alpha_6 EDU_i + \epsilon_i \quad (2-16)$$

위 식의 추정결과는 다음의 <표 A-5>와 같다. 영구임대주택과 50년제 공공임대주택 두가지 유형 모두에서 소득이 증가함에 따라 입주자의 편익이 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 그 편익의 증가분은 소득이 증가함에 따라 감소한다. 영구임대주택의 경우 입주자의 편익은 소득 약 119만원을 정점으로, 50년제 공공임대주택의 경우 소득 약 141만원을 정점으로 그 이상의 소득에서는 입주자의 편익은 감소하는 것으로 나타났다. 현실적으로 영구임대주택의 입주자 중 소득 119만원을 넘는 가구는 단 1가구이고 50년제 공공임대주택 입주자 중 소득 141만원을 넘는 가구는 단 2가구에 불과하므로 거의 대부분 가구에서 입주자의 편익이 소득이 증가함에 따라 증가한다고 볼 수 있다.

영구임대주택의 입주자와 50년제 공공임대주택 입주자를 통합한 표본에서는 두가지 유형의 프로그램간의 형평성을 살펴보기 위하여 설명변수 중 소득을 제외하고 영구임대주택 유형을 나타내는 가변수를 대신 설명변수로 사용하였다. 추정결과 영구임대주택 유형 더미에

대한 추정계수는 양(+)이고 통계적으로 유의적인 것으로 나타나 가구 특성을 통제한 경우 영구임대주택 입주자가 얻는 편익이 50년제 공공임대주택 입주자가 얻는 편익보다 크다는 것을 의미하고 있다. 즉 두가지 프로그램간의 형평성은 유지되고 있다고 볼 수 있다.

<표 A-5> 입주자 편익-배분 효과

설명변수	추정계수		
	영구임대주택	50년제 공공임대주택	통합표본
상수항	2.555(1.14)	-13.770(-4.13)	5.869(1.72)
소득	0.504(12.58)	0.549(11.40)	-
소득 ²	-0.002(-7.27)	-0.002(-8.71)	-
가구원수	1.041(2.85)	-0.244(-1.23)	2.737(6.62)
가구주 연령	0.292(11.29)	0.257(13.66)	0.224(6.33)
가구주 성별	0.351(0.57)	-0.384(-0.69)	-1.057(-1.15)
가구주 교육수준	3.687(9.39)	2.151(7.76)	4.788(8.14)
유형더미	-	-	12.545(14.70)
$\overline{R^2}$	0.89	0.82	0.57
표본수	93	100	193

주: 가구주 성별: 남성 = 1; 여성 = 0.

유형더미: 영구임대 = 1; 50년제 공공임대 = 0.

제 3 절 임대료보조 소요재원 산정 절차

제6장의 <표 6-2>에 나타난 임대료보조액에 대한 소요재원을 파악하기 위해서는 먼저 <표 6-1>의 지원순위에 따른 계층별 가구수를 파악하여야 한다. 생활보호대상자의 유형별로 거택보호대상자와 자활보호대상자, 그리고 국가보훈대상자 중 거택보호대상자 소득수준이하인자, 일군위안부 및 모자가정의 가구수가 파악되어야 하고 이들 중 영구임대주택 등 공공임대주택 입주가구의 수도 파악되어야 한다. 97년 현재 거택보호대상 총가구수는 13,695, 자활보호대상 총가구수는 27,605, 모자가정 가구수는 7,550으로 나타나고 있으며 국가보훈대상

자 중 주택보호대상자 소득 이하인자에 대한 자료는 구할 수 없었다. 이들 중 영구임대주택 (주택공사 관리주택 포함)에 입주한 가구수는 주택보호 1,148, 자활보호 16,697, 모자가정 2,121이며 국가보훈대상자는 735가구이다.³⁵⁾ 위에서 구하지 못한 국가보훈대상자 중 주택보호대상자 소득수준이하인 가구의 수는 모자가정 중 영구임대주택에 입주한 가구의 비율을 사용하여 구하였다. 마지막으로 지원순위계층에 따른 가구수는 각 유형별 가구수에서 영구임대주택에 입주한 가구수를 빼서 구하였다

한편 일반가구의 경우에는 서울시 가구주택조사에 포함된 표본 중 정책대상가구의 비율이 약 14%이므로 이 비율을 1995년 인구주택 총조사 결과에 따른 서울시 거주 가구수인 2,966,844에 곱하고 여기에 위의 비일반가구의 수를 빼서 구하였다.

이들 가구를 대상으로 주거부족도 지표에 따른 가구 비율을 다시 구하여야 하는데 생활보호대상자, 국가보훈대상자 중 자활보호대상자 소득 이하인자, 일군위안부 및 저소득모자 가정의 주거부족도 비율은 서울시 가구주택조사 자료 중 정책대상가구에 포함된 가구 중 1인당 월소득이 20만원 이하인 가구를 추출하여 주거부족도 비율을 이용하였고 일반가구의 경우에는 월소득 20만원을 초과하는 가구의 주거부족도 비율을 이용하였다. <표 A-6>는 이상과 같은 과정을 통하여 구한 각 계층별, 주거부족도별 가구수를 보여준다.

<표 A-6> 가구유형 및 주거부족도별 예상 가구수

가구유형 주거부족도	주택보호	자활보호	보훈대상	모자가정	일반가구
0.25 이하	4199	4123	714	2052	206896
0.25-0.5	1800	1767	306	880	97292
0.5 초과	5100	5018	870	2497	81832
계	11109	10908	1890	5429	386000

한편 소요예산을 구하기 위해서는 각 가구의 주거부족도에 따른 추가소요액을 계산하고

35) 서울시 관리 영구임대주택 입주자의 입주유형별 가구수는 1997년 11월 1일 현재이며 주택공사 관리 영구임대주택의 경우에는 1995년의 자료를 이용하였다.

이를 용자상한액과 비교하여 한다. 즉 용자상한액과 추가소요액 중 작은 금액이 용자지원액이 되어 각 가구별 소요예산이 된다. 여기서는 거택보호, 자활보호, 보훈대상, 모자가정의 경우에는 위에서와 같이 서울시 가구주택조사 자료 중 정책대상가구에 포함된 가구 중 1인당 월소득이 20만원 이하인 가구를 추출하여 주거부족도 비율별로 평균 소요예산액을 구하여 <A-6>의 가구수에 곱하였고 일반가구의 경우에는 월소득 20만원을 초과하는 가구의 주거부족도 비율별로 평균 소요예산액을 구하여 <표 A-6>의 가구수에 곱하였다. 소득 및 주거부족도, 그리고 용자상한액에 따른 평균 소요예산액은 <표 A-7>과 같다.

<표 A-7> 소득수준별 주거부족도에 따른 평균 소요예산액

(단위: 만원)

용자상한액		750만원	1000만원	1250만원	1500만원
소득	주거부족도				
1인당 월소득 20만원 이하	25% 이하	184	184	184	184
	25%-50%	457	471	471	471
	50% 초과	617	720	757	761
1인당 월소득 20만원 초과	25% 이하	211	212	212	212
	25%-50%	536	571	578	578
	50% 초과	664	765	796	807

한편 <표 6-3>과 <표 6-4>에 나타나는 소요재원을 산정하기 위해서는 먼저 각 가구별 조정소득을 구하여야 한다. 조정소득은 각 가구의 소득에 가구원수 요인(household factor)를 고려하여 일정비율을 곱하여 구하였다. 가구원수별 비율은 생활보호대상자의 생계보호비의 가구원수별 차등급여비율을 적용하였는데 그 비율은 <표 A-8>과 같다.

<표 A-8> 가구원수별 조정비율

가구원수	1	2	3	4	5	6이상
조정비율	1	0.97	0.89	0.83	0.81	0.80

또한 가구별 조정소득구간에 따른 가구분포를 구하여야 하며 각 구간별로 영구임대주택이나 공공임대주택 입주가구를 제외하여 조정소득구간별 임대료 보조가능 가구를 구하여야 한다. 가구별 조정소득구간에 따른 가구분포비율은 최저기준미달 가구 중 추가소요 임대료가 양(+)인 가구(<표 2-14> 참조)를 이용하여 구하였으며 1995년 인구주택 총조사 결과에 따른 서울시 거주 가구수인 2,966,844의 14%를 이 비율에 곱하여 조정소득구간별 가구수를 구하였다. 여기에서 조정소득구간별 공공임대주택 입주가구수를 감해야 하는데 이는 <표 A-5>의 영구임대주택 입주 93가구와 50년제 공공임대주택 입주 100가구의 조정소득을 구하여 각 구간별로 그 비율을 구하고 여기에 서울시에 위치하고 있는 영구임대주택 총 호수 40,754와 50년제 공공임대주택 총 호수 12,802를 곱하여 각 조정소득구간별 공공임대주택 입주가구수를 추산하였다.

조정소득구간별/주거부족도별 예상가구는 최저기준미달 가구 중 추가소요 임대료가 양(+)인 가구를 조정소득구간별로 배열하고 이들의 주거부족도에 따른 비율을 구하고 이들 위에서 구한 가구 - (조정소득구간별 추정가구 - 조정소득구간별 공공임대주택 입주 추정가구) - 에 곱하여 구하였다.

이렇게 구한 가구수에서 소득의 20%(또는 25%)를 주거비로 부담할 경우 최저기준을 충족시키는데 필요한 총소요액을 넘게 되는 가구수를 빼면 조정소득구간별/주거부족도별 예상가구를 구할 수 있다.

