

2013-PR-08

## 하우스푸어와 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안 연구

A Study on the Issues of House Poor and Rent Poor and Its Countermeasures of the Seoul Metropolitan Government

박은철 홍인옥

2013-PR-08

## 하우스푸어와 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안 연구

A Study on the Issues of House Poor and Rent Poor and Its Countermeasures of the Seoul Metropolitan Government

## 연구진

연구책임	박 은 철	도시공간연구실 연구위원
공동연구	홍 인 옥	도시사회연구소 소장
연구원	김 진 수	도시공간연구실 연구원
외부협력	오 근 상	서울시립대학교 도시행정학과 박사과정

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 요약 및 정책건의

## 1 연구개요

### 1.1 연구의 배경 및 목적

- 2010년대 들어 푸어족의 범위가 확산되고 있는데, 절대적 빈곤에 처해 있는 경우도 있지만 상당수는 상대적 빈곤감 또는 박탈감을 느끼는 사람들임.
- 주택과 관련해서는 하우스푸어와 렌트푸어라는 용어가 유행하고 있으며, 기획재정부는 다음과 같이 정의하고 있음.
  - 하우스푸어 : 집은 (소유하고) 있지만 무리한 대출과 세금 부담으로 인해 실질적 소득이 줄어 빈곤하게 사는 가구
  - 렌트푸어 : 치솟는 전세가격을 감당하는 데 소득의 대부분을 지출하느라 여유없이 사는 가구
- 하우스푸어와 렌트푸어에 대한 지원은 주거빈곤계층과의 형평성 문제가 발생하는 경우에는 지원을 하지 않는 것만 못할 수도 있음.
  - 전문가 중의 상당수는 정부의 개념정의에 따른 하우스푸어와 렌트푸어를 지원하기 위한 공공부문의 정책을 부정적으로 보고 있음.
  - 하우스푸어는 주택마련을 위한 담보대출로 기준을 엄격히 할 경우 그 규모가 크게 감소할 것임.
  - 우리나라의 주택담보대출은 주택을 마련하기 위한 목적도 있지만, 제1 금융권 대출의 절반, 제2 금융권 대출의 대부분은 주택을 담보로 생활자금 또는 생업자금을 마련하기 위한 대출임.
  - 외국에서는 렌트푸어라는 용어 자체를 찾아볼 수 없으며, 임대료 과부담가구라는 용어가 일반적으로 사용되고 있음.
- 최근 주택시장은 과거 고성장시대에는 볼 수 없었던 현상들이 나타나고 있는데, 향후 저성장시대에 부합하여 빠르게 변화할 가능성이 높음.
  - 주된 주택수요계층의 감소, 1·2인가구의 증가 등으로 인해 주택수요가 추세적으로 감소하고 있고, 소형·저렴주택에 대한 선호도 증가하면서 주택가격이 하락하고 있음.

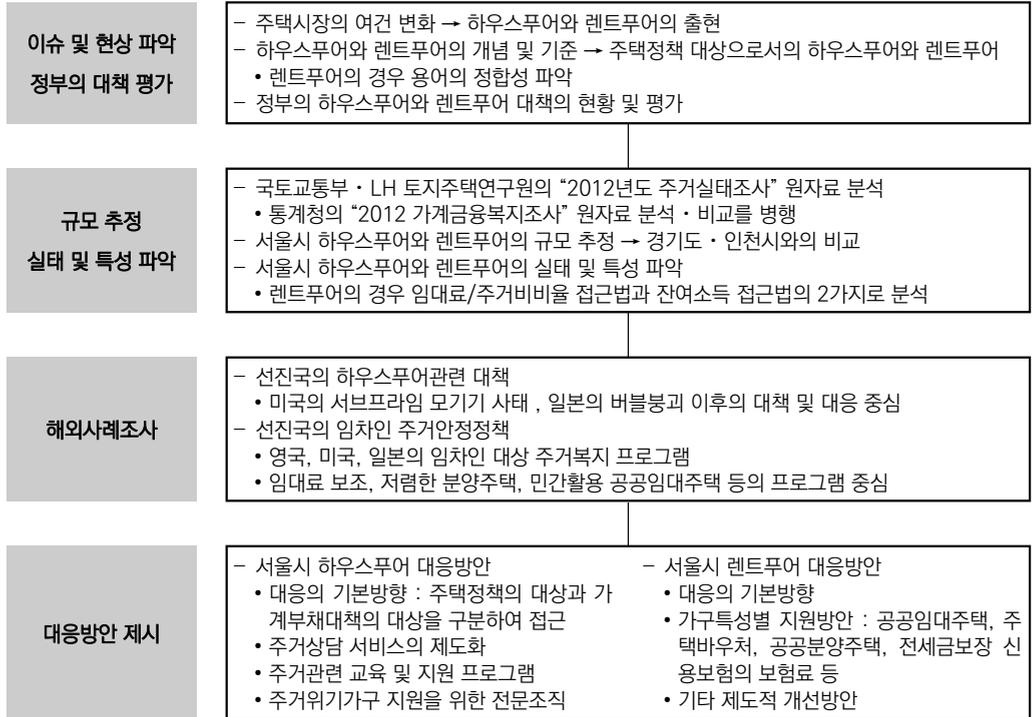
- 전세의 월세전환에 따른 전세매물의 감소, 주택구입의 연기, 전세수요의 증가 등에 따라 전세가격이 급등하는 전세난이 고착화되고 있음.
- 하우스푸어와 렌트푸어라는 용어는 이러한 주택시장 구조의 변화와 가계부채 1,000조원 시대에 편승하여 더욱 광범위하게 퍼지고 있음.
- o 이 연구는 우선 사회적으로 일반화되고 있는 용어인 하우스푸어와 렌트푸어와 관련한 이슈를 파악하고, 개념을 정의하는 데 목적이 있음.
- 그리고 정책대상으로서 하우스푸어와 렌트푸어의 규모를 파악하고, 실태를 분석하고자 함. 또한 중앙정부 차원의 대책에 대해 평가하고, 서울시 차원의 대응방안을 제시하고자 함.

## 12 연구의 방법 및 체계

- o 2010년 이후 민간의 경제연구소, 정부의 경제·금융관련 기관 등에서 하우스푸어에 대한 보고서는 상당수 발간됨.
- 하지만 이들 보고서는 가계부채 차원에서 접근하였고, 주택정책 차원에서 접근한 경우는 김준형(2013)의 세미나 발표자료가 유일함.
- o 렌트푸어는 언론매체를 통해 언급되고 있지만, 아직까지 보고서는 물론이고 발표자료조차 없음.
- 과거 새로운 사회현상이 나타나면, 연구가 이루어져 정책적 시사점 내지 대안을 주장하는 연구결과물이 발표된 것과는 사뭇 다른 양상임.
- o 이 연구에서는 가계부채 상황을 파악할 수 있는 통계청의 ‘2012 가계금융·복지조사’ 원자료, 그리고 주택 및 보증금마련대출 현황과 주거특성을 파악할 수 있는 국토교통부·LH 토지주택연구원의 ‘2012년도 주거실태조사’ 원자료에 대한 통계분석을 실시함.
- 분석을 통해 정책대상으로서 하우스푸어 및 렌트푸어의 규모를 추정하고, 그 특성을 살펴봄.
- o 학계의 전문가와 함께 하우스푸어와 렌트푸어에 관한 워크숍을 두 차례씩 총 4회에 걸쳐 개최함.
- 하우스푸어와 렌트푸어에 대한 인식, 정부의 하우스푸어와 렌트푸어 용어정의 및 특성, 정부의 하우스푸어와 렌트푸어 대책에 관한 의견, 지방정부 차원의 대응방향 및 프로그램 등을 중심으로 발표와 토론을 진행함.

**표 1 전문가 워크숍 개최**

구 분	하우스푸어	렌트푸어
개최일	5. 2 (목), 7. 3 (수)	5.15 (수), 7. 4 (목)
발표자	김수현(세종대학교), 김준형(명지대학교), 홍인욱	지규현(한양사이버대학교), 진미윤(LH 토지주택연구원), 박은철
토론자	변동준(KCB연구소), 봉인식(경기개발연구원), 이상영(명지대학교), 이종권(LH 토지주택연구원), 김용경(서울시 주택정책개발센터), 장영희(서울연구원), 박은철	남원석(경기개발연구원), 서종균(한국도시연구소), 이상영(명지대학교), 김용경(서울시 주택정책개발센터), 장영희(서울연구원), 홍인욱



**그림 1 연구진행 체계도**

## 2 하우스푸어 대응방안

### 2.1 주요 연구내용

#### 2.1.1 하우스푸어의 등장

- 하우스푸어라는 용어가 사회적으로 언급되기 시작한 것은 2008년 이후부터임.
- 하우스푸어란 저금리를 바탕으로 과도한 대출을 받아 집을 마련한 사람들이 아파트가격 하락과 금리 인상으로 위기에 몰린, ‘집을 소유해서 빈곤한 사람’을 지칭함.
- 현재 하우스푸어는 번듯한 집이 있지만, 무리한 대출과 세금 부담으로 인해 실질적 소득이 줄어 빈곤하게 사는 사람들을 가리킴.
- 하우스푸어에 대한 구체적 접근이 이루어지고 있으나, 연구기관이나 연구자별로 하우스푸어의 기준과 규모가 상당한 차이가 있음.

표 2 하우스푸어 기준 및 규모

구 분		정의 및 기준	규 모
정치	새누리당	- 하우스푸어를 금융부채 상환능력(소득과 자산기준 적용) 위험군으로 규정	- 28.4만가구 • 고위험군 3.2만가구 • 중위험군 7.0만가구 • 잠재적 위험군 18.2만가구
	현대경제연구원	- 무리한 대출로 집을 마련하였으나, 원리금상환으로 가처분소득이 줄어 빈곤하게 사는 가구	- 광의 156.9만가구 - 협의 108.4만가구
경제 관련 기관	KB금융경영연구소	- 소득위험과 자산위험을 가진 가구 : 생활소득 대비 원리금 상환비중 30% 이상, 가용자산 대비 부채비율 100% 초과	- 81.0만가구 • 깡통주택 18.5만가구
	금융위원회 기획재정부 한국은행	- 주택담보대출 가구 중 연간 원리금 상환액이 경상소득의 60% 초과 → 잠재적 위험가구 - 이 중에 금융대출의 부동산 평가액 및 금융자산 합계의 비중에 따라 → 고위험가구	- 잠재적 위험 56.8만가구 • 고위험 1유형 10.1만가구 • 고위험 2유형 2.4만가구 • 고위험 3유형 3.0만가구
	한국금융연구원	상 동	- 잠재적 위험 47.6만가구 • 고위험 1유형 9.8만가구 • 고위험 2유형 3.0만가구 • 고위험 3유형 3.0만가구
	LG경제연구원	- 대출원리금 상환에 어려움을 겪고 있는 부실가구	- 32만가구
언론	김재영 (MBC)	- 비싼 집에 사는 가난한 사람들	- 전국 198만가구 • 수도권 95만가구
학계	김준형	- DTI(총부채상환비율 : debt to income) 적용 • 상환부담가구 : DTI 30%~60% 미만 • 상환위험가구 : DTI 60% 이상	- 상환위험(하우스푸어) 7.2만가구 - 상환부담 25.7만가구

- 2012년 상반기 가계부채 문제에 대한 논의과정에서 하우스푸어 대책의 필요성이 제기됨.

- 대통령선거 과정에서 하우스푸어 문제가 중요한 현안으로 부상함.
- 정책공약들이 제시되면서 하우스푸어 문제는 정치적·사회적 쟁점이 되었고, 이후 가계부채 차원의 경제적 쟁점보다 더 중요하게 다루어짐.

### 2.1.2 하우스푸어의 개념정의

- 정책대상으로서의 하우스푸어는 주택마련대출(주택담보대출 가운데 주택구입자금 용도의 대출)을 통해 주택을 구입하였으나, 원리금상환으로 가처분소득이 감소하여 곤궁하게 생활하는 가구로 정의함.
- 구체적인 기준은 주택마련대출의 원리금 상환액이 소득의 일정 수준(20%~40%)을 넘으면서, 1주택 외에 다른 부동산(주택, 건물, 토지)을 보유하지 않은 가구로 설정함.
- 주택마련대출의 원리금 상환액을 주거비용으로 간주하여 DTI 기준을 적용함.

**표 3 정책대상으로서 하우스푸어의 개념정의 및 기준(안)**

개념정의	- 주택마련대출(주택담보대출 가운데 주택구입자금 용도의 대출)을 통해 주택을 마련하였으나, 원리금상환으로 가처분소득이 감소하여 곤궁하게 생활하는 가구
기 준	- 주택마련대출의 원리금 상환액이 소득의 일정 수준(20%~40%)을 넘는 가구 - 1주택 외에 다른 부동산(주택, 건물, 토지)을 보유하지 않은 가구

### 2.1.3 하우스푸어의 규모

- 서울의 주택마련대출의 상환부담가구, 즉 주택담보대출 가운데 주택구입자금 용도 대출의 원리금 상환액이 소득의 30%를 초과하는 가구는 1.8만가구로 나타남.
- 이는 수도권 하우스푸어(6.3만가구)의 28.8%에 해당하는 규모임.
- 소득 대비 원리금 상환액이 40%를 초과한 하우스푸어는 1.2만가구로 수도권 하우스푸어(3.2만가구)의 38.7% 정도를 차지함.

**표 4 정책대상으로서 하우스푸어의 규모 추정**

구 분	(단위: 천가구)		
	서 울	인천·경기	수도권
소득 대비 원리금 상환액(DTI) 20% 초과	39.2	115.2	154.4
소득 대비 원리금 상환액(DTI) 30% 초과	18.1	44.7	62.8
소득 대비 원리금 상환액(DTI) 40% 초과	12.3	19.5	31.8

주 : 주택마련대출의 이자율은 최근 6년 동안의 평균 대출이자율(5.92%)을 적용함.  
 자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

## 214 하우스푸어의 특성

### 1) 가구특성

- 하우스푸어는 연령대별로는 70대 이상과 30대 이하가 다수를 차지하며, 학력은 대학교 졸업 이상이 대다수인 것으로 나타남.
- 연령분포의 경우 서울의 하우스푸어는 상대적으로 고른 연령분포를 보이고 있음.
- 소득분위별로는 1-2분위(25.7%)가 가장 많고, 그다음이 5-6분위(22.5%), 3-4분위(21.3%) 등의 순으로 비교적 고른 분포를 보이고 있음.

### 2) 주거특성 및 자금조달

- 주택유형은 아파트가 절반 이상이고, 단독·다가구주택(29.5%)과 연립·다세대주택의 비율도 비교적 높은 편임.
- 직전주택과 비교하면 아파트에서 아파트로 이동한 경우(29.6%)가 가장 많고, 그다음이 단독·다가구주택에서 단독·다가구주택(23.3%), 단독·다가구주택에서 연립·다세대주택(18.3%) 순으로, 이는 아파트 입주과정에서 무리한 대출 때문에 하우스푸어가 되었다는 주장과 차이를 보임.
- 직전주택 점유형태는 자가가 63.4%, 전세가 36.6%로 생애최초주택 마련보다 주거상향이동을 위한 대출이 더 많음.
- 주택구입시점은 2000년 이후가 65.7%이며, 특히 2000년부터 2008년 금융위기 발생 전까지가 33.8%로 가장 많음.
- 주택구입 시 자금조달내역은 가구의 보유자금이 53.4%, 금융기관 대출이 44.4%로, 일정 수준 이상 자기자금을 갖고 주택을 마련한 것으로 나타남.
- 주택구입 시 금융기관 등으로부터의 평균 대출금은 1억 2,220만원 정도이며, 현재 금융기관의 대출잔액은 평균 9,401만원임.
- 한편 하우스푸어의 연소득 대비 주택가격은 평균 17.0배로, 많은 하우스푸어가 소득에 비해 비싼 주택에서 거주하고 있음.

## 215 현행 하우스푸어 대책의 현황 및 평가

### 1) 하우스푸어 대책의 현황

- 채무조정 활성화
- 연체우려가 있거나 이미 장·단기로 연체한 가구를 대상으로, 금융권 자체적으로 상환기간의 연장, 장기분할상환 대출로의 전환 등 프리워크아웃을 시행하도록 하

고, 채무조정 시 주택가격의 하락요인을 주택담보대출비율(LTV : loan to value ratio) 규제 적용에서 예외로 하는 것을 허용함.

- 한국자산관리공사(이하 캠코)를 활용한 부실채권 매입
- 3개월 이상 연체된 차주를 대상으로, 이들의 부실 주택담보대출 채권을 캠코가 매입하는 방식임.

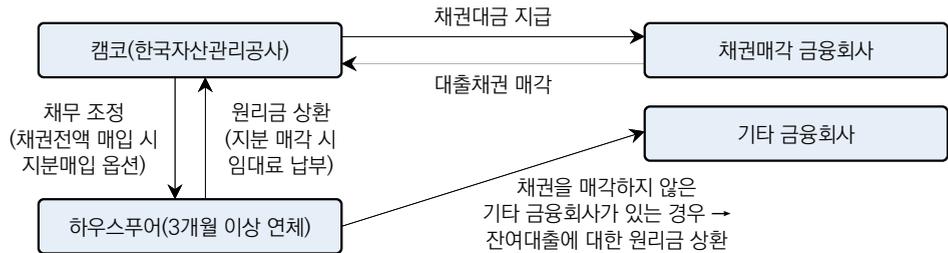


그림 2 캠코를 통한 연체채권 채무조정의 개념도

- 주택담보대출 채권 매각제도 : 적격전환대출
- 원리금상환이 어려운 차주 중에서 거주주택, 소득 등이 일정 요건을 충족하는 이른바 정상차주를 대상으로 한국주택금융공사가 해당 차주의 신청을 받아 선순위 주택담보대출 채권을 매입하여 채무조정을 실시하는 방식임

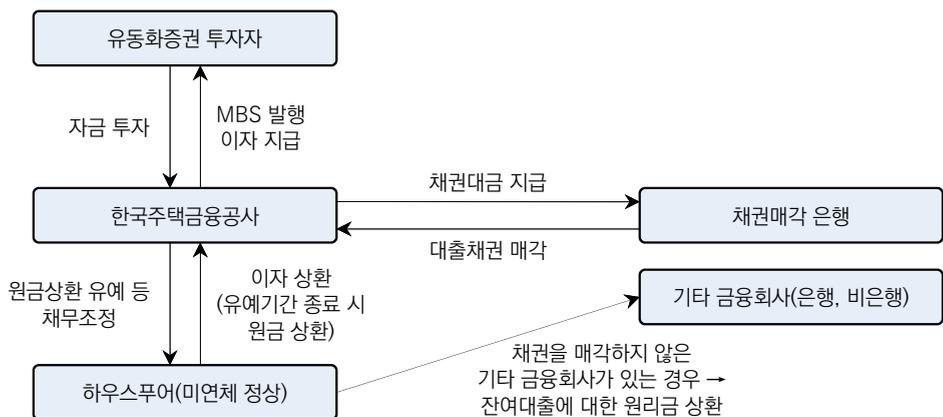


그림 3 주택담보대출 채권 매각제도 개념도

- 임대주택 리츠
- 주택매각을 희망하는 하우스푸어는 주택 또는 주택지분의 일부를 리츠에 매각하고, 해당주택을 임차하여 거주하는 방식임.

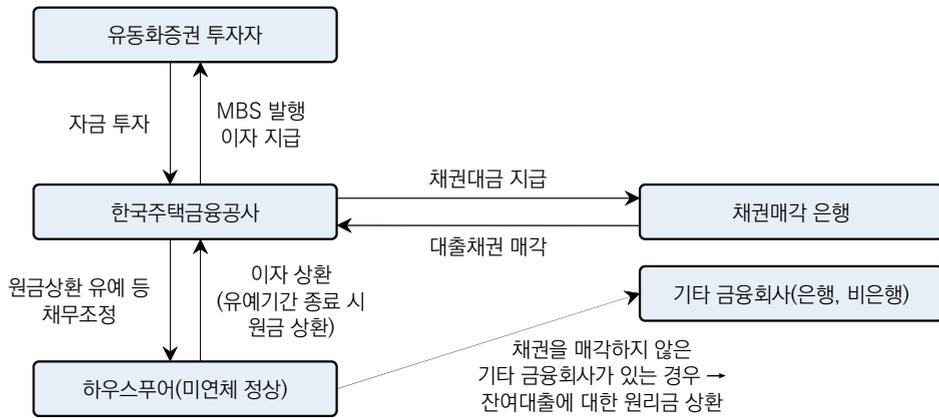


그림 4 주택담보대출 채권 매각제도 개념도

- 주택연금 사전가입제도
- 주택연금의 가입연령을 현재의 60세에서 50세로 낮추어 주택연금 일부를 일시금으로 받아 부채상환에 활용하도록 한 제도임.
- 2) 하우스푸어 대책의 평가 및 추진현황
  - 현재 하우스푸어 대책은 임대주택 리츠제도를 제외하면 상당히 부진한 편임.
  - 주택담보대출 채권 매각제도, 한국금융공사의 적격전환대출은 7월 말 현재 21건, 20억원 정도의 실적
  - 한국자산관리공사의 부실채권 매입제도는 신청건수 19건, 지원금액 40억원 정도
  - 주택담보대출 프리워크아웃은 7월 말까지 50건 정도이며, 경매유예제도는 7월 말 현재 모두 5건
  - 주택연금 사전가입제도는 40건의 실적
  - 현재까지의 추진실적을 두고 하우스푸어 대책을 평가하기에는 다소 무리가 있으며, 2013년 말까지의 추진현황 및 효과를 평가한 후에 방향을 모색하여야 할 것임.
- 216 **외국의 자가가구 주거위기대책의 정책적 시사점**
  - 미국과 일본은 주택·부동산문제가 경제위기의 주요 원인이 되었다는 공통점에도 불구하고 주거위기의 전개과정과 그 양상은 다르게 나타남.
  - 서브프라임 모기지 사태로 비롯된 미국의 주거위기는 순식간에 많은 가구를 거리로 내몰게 하였고, 심각한 사회문제가 되었음.
  - 일본의 주거위기는 버블붕괴 이후 장기간의 주택시장 침체로 천천히 진행되었으며, 상대적으로 부동산업체나 건설업체에 더 영향을 미쳤음.

- 정부의 대응 또한 서로 확연한 차이를 보이고 있음.
- 미국은 경제활성화를 위한 양적 완화정책과 함께 주택압류위기에 처한 가구를 구제하기 위한 다양한 직접적인 지원대책도 도입·시행함.
- 일본은 버블붕괴 이후 주거위기를 해결하기 위한 별도의 대책을 마련하기보다 전반적인 시스템 개혁에서 해결책을 찾고자 함.
- 미국과 일본의 주거위기 전개과정과 정부의 대응방식 등에서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있음.
- 첫째, 주거위기는 주택·부동산시장만의 문제가 아니라 경제전반과 연관되어 있으며, 개별가구의 주거비부담을 완화하는 대책으로는 주거위기문제를 해결하는 데 한계가 있음.
- 미국은 HAMP(재조정 프로그램), HARP(재용자 프로그램) 등 주택압류가구를 위해 도입한 개별 프로그램보다 양적 완화를 통한 경기회복이 더욱 효과를 발휘함.
- 둘째, 주택담보대출로 인한 주거위기는 1차적으로 대출을 받은 당사자, 그리고 금융기관의 책임이기 때문에 공공의 직접적인 개입은 최소한으로 해야 함.
- 공공은 주택시장의 시스템을 정비하고 제도를 보완하는 데 중점을 둘 필요가 있음.
- 하지만 직접적인 개입시기를 놓칠 경우 경제 전반에 치명적인 영향을 미칠 수도 있으므로, 적절한 시기에 개입할 필요도 있음.
- 셋째, 주택압류 등의 긴급한 주거위기에 처한 가구에게 필요한 대책을 효과적으로 지원하기 위해서는 프로그램뿐만 아니라 지원체계도 중요하며, 이런 측면에서 중앙정부와 지방정부 간의 역할분담이 필요함.
- 가구에 맞는 맞춤형 상담, 지원 프로그램의 결정 등에서 중앙정부와 지방정부의 역할분담 및 협력이 요구됨.

## 2.2 정책건의

### 2.2.1 대응의 기본방향

- 기본적으로 서울시는 하우스푸어 문제에 대해 별도의 대책을 마련하여 시행하기보다 현재 추진하고 있는 정부의 대책들이 제대로 시행될 수 있도록 지원하는 데 중점을 두어야 함.
- 하우스푸어 대책은 대책별로 시행주체가 서로 다르며, 가구별 상황이나 조건에 따라 선택할 수 있는 대책이 다양함.

- 따라서 개별가구가 단독으로 평가하여 판단하기에는 한계가 있으므로, 자신의 조건을 객관적으로 평가하고 효과적인 대책을 마련할 수 있도록 지원하는 체계가 필요함.
- o 지방정부인 서울시의 하우스푸어 지원은 주택담보대출로 심각한 경제적 어려움을 겪고 있는 이른바 하우스푸어만이 아니라 어떤 이유로든 주거위기에 처한 가구를 위한 지역사회 주거지원망을 구축하는 데 중점을 두어야 함.
- 명확한 규정이나 구체적 기준도 정해지지 않은 하우스푸어를 정책대상으로 하기보다 주거에 어려움을 겪고 있는 시민들을 대상으로 한 정책이 될 필요가 있음.
- 주거위기가구들이 지역사회에서 주거를 유지할 수 있도록 지원하는 서울시 차원의 일종의 개입전략(intervention strategies)이 필요함.

## 2.2.2 서울시 하우스푸어의 대응방안

### 1) 주거상담 서비스의 제도화

- o 주택담보대출을 포함한 가계부채 전반에 대한 상담서비스
- 상담서비스는 주거문제를 안고 있는 개별가구와 현재 시행되고 있는 각종 주거지원 서비스나 주거복지 프로그램을 연결하는 작업으로, 전달체계에서 가장 중요한 부분임.
- 실질적인 서비스 및 프로그램을 제공하기 위해서는 해당 가구의 주거여건을 종합 진단하고, 필요한 서비스 및 프로그램을 추천·연계하는 상담작업이 필요함.
- o 하우스푸어를 포함한 주거위기가구를 대상으로 한 상담
- 주거상담은 하우스푸어뿐만 아니라 모든 주거위기가구도 서비스를 받을 수 있도록 해야 함.
- 특히 주거지원이 필요한 모든 가구가 주거와 관련한 자신들의 제반사항을 설명하고, 주거관련 프로그램을 소개받을 수 있는 상담지원이 필요함.
- o 120 다산콜센터의 활용
- 120 다산콜센터 기능에 하우스푸어, 즉 주택담보대출 과부담가구를 위한 서비스를 보완하여 상담서비스를 제공할 필요가 있음.
- 하우스푸어와 관련한 상담을 별도로 추진하고, 시행 중인 대책, 주요 기관, 관련 서비스 등에 관한 정보를 제공함.

- 2) 하우스푸어 등을 위한 주거관련 교육 및 지원프로그램 운영
  - 공공주도의 주택 및 주거관련 교육프로그램
  - 주택 및 주거문제와 관련하여 주요 쟁점을 중심으로 체계적이고 실효성 있는 상담 및 교육 프로그램을 마련할 필요가 있음.
  - 주택담보대출로 심각한 생활의 어려움에 처해 있거나, 처할 위기에 있는 가구들을 대상으로 자신들의 문제를 객관적으로 파악하고 보다 종합적이고 근본적으로 접근할 수 있도록 지원함.
  - 주거와 관련된 사항뿐만 아니라 주택담보대출을 비롯한 가계부채문제 등 합리적 가계운영을 위한 교육프로그램도 제공해야 함.
  - 가계부채의 경우 신용회복위원회, 한국자산관리공사 등에서 시행하고 있는 각종 지원제도나 채무재조정 프로그램 등이 해당함.
  - 다양한 방식의 교육 프로그램 운영
  - 주거교육 프로그램은 가능한 많은 사람이 편리하게 수강할 수 있도록 현장에서 직접 수강하는 오프라인 방식뿐만 아니라, 컴퓨터 등을 이용한 온라인 교육도 개설할 필요가 있음.
  - 과도한 주택담보대출로 심각한 경제적 어려움을 겪고 있거나, 임대료 연체나 주택 압류 등으로 퇴거위기에 처한 가구 등은 해당 가구를 직접 방문하여, 관련 상담 및 연계·지원서비스를 제공하는 이른바 주거 아웃리치 프로그램을 도입하여 운영해야 함.
- 3) 하우스푸어 등 주거위기가구를 지원하는 전문조직 운영
  - 서울시의 주거여건을 고려할 때 주거문제 전반을 다루는 조직이 필요함.
  - 주거문제를 전문적으로 다루면서 원스톱 서비스까지 제공할 수 있는 현장기반 전문조직이 바람직함.
  - 하우스푸어 등 주거위기가구에 대한 지원은 서울금융복지지원센터 또는 주거복지센터 사업을 활용하는 것이 효율적임.
  - 서울금융복지지원센터는 서울복지재단 내에 설치된 조직으로, 현재 가계부채와 관련한 업무를 다루고 있어 주택담보대출 관련 사항 및 정부의 하우스푸어 대책에 대한 상담 및 지원업무도 담당하도록 함.
  - 주거복지센터는 현장에 기반을 둔 조직으로 주민들의 내방상담 및 가구방문상담이 쉽게 이루어질 수 있으므로, 과도한 주택담보대출 가구에 대한 지원도 가능할 것임.

### 3 렌트푸어 대응방안

#### 3.1 주요 연구내용

##### 3.1.1 렌트푸어의 개념

- 하우스푸어 문제가 이슈화되고 난 이후 그에 대응하는 용어로 '렌트푸어'가 등장함.
- 전세의 월세전환에 따른 전세난 고착화 상황인데도 불구하고, 전세 거주가구를 대상으로 대출을 통해 지불능력을 향상시키는 대책이 주로 마련되고 있음.
- 몇몇 전문가는 상대적 빈곤감 또는 박탈감을 표현하는 것일 뿐 전세푸어는 렌트푸어가 아니라고 주장하기도 함.
- 전통적으로 임차가구의 주택 스트레스 또는 임대료 / 주거비 부담능력을 측정하기 위해 RIR(소득 대비 임대료비율) 및 HCIR(소득 대비 주거비비율) 지표를 많이 사용함.
- 그러나 이 접근법은 물리적으로 열악하지만 임대료가 싼 주거환경 하에 있는 저소득층은 지원이 불필요하다고 오인하게 만들거나, 소득의 많은 부분을 쾌적한 거주공간을 누리기 위해 지출하는 가구를 도움이 필요한 가구로 인식하게 만드는 문제점이 있음.

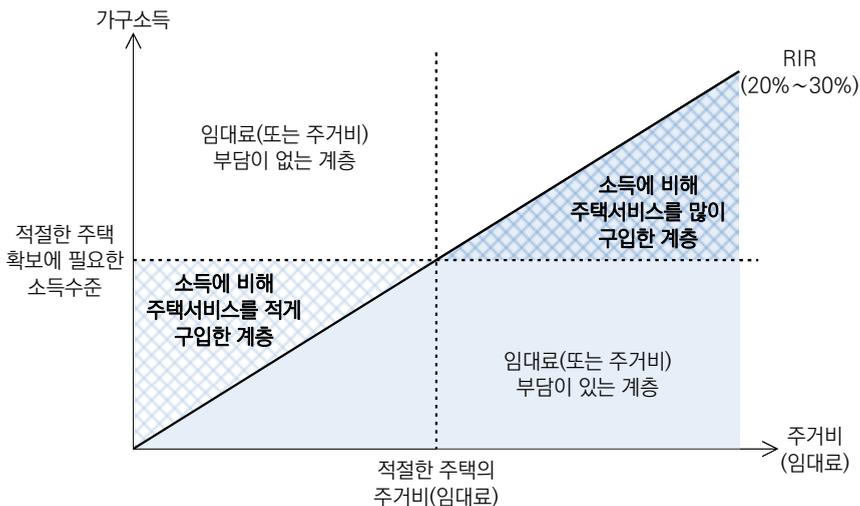


그림 5 소득 대비 임대료(또는 주거비)비율 방식의 문제점

- 이에 따라 임대료 지출 후 잔여소득을 통해 경제적 주거빈곤상태를 파악하는 잔여소득방식이 대두되고 있음.

- 이 접근법은 임대료(또는 주거비) 지출 후에 남아 있는 소득이 비주택부문(의료, 교육, 교통 등)의 최소지출액보다 적은 경우 부담능력 차원에서 주거빈곤상태로 간주하는 것임.
- o 렌트푸어 용어에 대해 기획재정부는 치솟는 전세가격을 감당하는 데 소득의 대부분을 지출하느라 여유없이 사는 가구로 정의하고 있고, ‘렌트푸어 = 전세푸어’로 인식하고 있음.
- 렌트푸어는 우리나라 학술논문에서는 물론이고, 외국의 사례에서도 찾아볼 수 없는 용어임.
- 일반적으로 임차가구의 주택부담능력이 부족한 경우 임대료 과부담(rent burden) 또는 주거비 과부담(housing-cost burden)이라는 용어를 사용하고 있음.
- o 기본적으로 전세시장은 매매시장과 밀접한 연관성이 있고, 전세가구의 성격도 자가가구와 상당히 유사함.

표 5 전세가구와 (보증부)월세가구의 특성 비교

구 분	소득분위	평 균 가구소득 (월·만원)	평 균 사용면적 (㎡)	평 균 보증금 (만원)	평 균 월임대료 (만원)	RIR 1 (%)	RIR 2 (%)
전세가구	1-2분위	75.9	64.3	12,308.5	-	45.54	76.56
	3-4분위	209.9	73.7	10,355.2	-	13.44	32.50
	5-6분위	328.3	76.1	14,389.7	-	11.68	28.28
	7-8분위	441.2	90.0	20,045.2	-	11.97	28.96
	9-10분위	702.3	95.7	29,041.0	-	11.07	26.79
	전 체	397.5	83.3	18,109.4	-	14.35	32.32
(보증부) 월세가구	1-2분위	83.6	37.7	894.4	23.0	28.44	32.39
	3-4분위	201.1	36.2	1,635.3	28.0	16.22	18.95
	5-6분위	317.2	71.1	3,847.5	39.6	15.65	20.06
	7-8분위	431.1	77.1	5,144.4	48.9	14.58	19.15
	9-10분위	812.6	89.9	3,401.5	172.8	20.74	21.98
	전 체	228.8	50.2	2,414.8	34.6	20.06	23.74

주 : 1) 반전세(전세에서 재계약 시에 보증금 상승분을 월임대료로 돌리는 경우는 보증부월세로 분류하였고, 보증금마련대출의 상환액을 포함하여 계산함.

2) RIR 1은 보증금의 월세전환이율을 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)로, RIR 2는 2012년 대출금리의 1.5배 수준인 7.70%로 적용함.

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

- 주택담보대출비율(LTV : loan to value ratio)을 60%로 했을 때 소득 5분위 이상의 전세가구는 현재의 보증금을 이용하여 주택을 구입할 수 있는 능력이 충분한 계층임.

- 전세가구의 보증금은 금액 자체가 크고 주택구입의 레버리지 역할을 하는 등 자산 투자의 성격이 강하며, 전세는 월임대료에 대한 부담이 전혀 없음.
- 그럼에도 불구하고 RIR을 산출할 때 전세보증금에 시중의 월세전환이율을 그대로 적용함으로써, 보증금이 큰 전세가구가 임대료부담 또는 주택스트레스를 더 많이 받고 있다고 느끼게 만들고 있음.
- 이 연구에서는 렌트푸어의 개념을 ‘높은 주택임차료 및 보증금마련대출의 원리금상환 때문에 가처분소득이 감소하여 빈곤하게 생활하는 가구’로 정의하도록 하겠음.
- 그리고 정책대상으로서의 렌트푸어 판정을 위한 기준으로는 주택정책에서 전통적으로 사용되어 왔던 방법인 소득 대비 임대료비율(RIR)이나 소득 대비 주거비비율(HCIR)과 더불어 임대료(또는 주거비) 지출 후 잔여소득(residual income) 접근법도 함께 사용하도록 함.

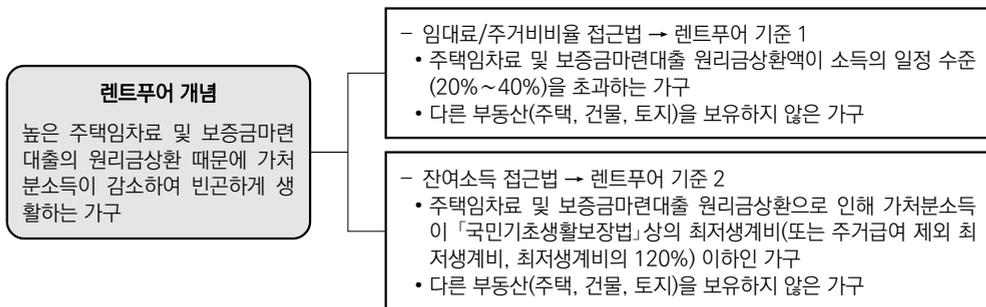


그림 6 렌트푸어 판정을 위한 개념 및 기준

### 3 1 2 렌트푸어의 규모

- 1) 임대료/주거비비율 접근(렌트푸어 기준 1)에 따른 규모 추정
  - 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 소득 대비 임대료비율(RIR) 기준으로 렌트푸어 또는 임대료 과부담가구의 규모를 추정함.
  - 주택임차료와 보증금마련대출 원리금상환액을 합한 금액이 가구소득에서 차지하는 비율(20%~40%)을 통해 추정함.
  - 추정한 결과, 주택임차료와 원리금상환액을 합한 금액이 30%를 넘는 가구는 26.7만가구, 40%를 넘는 가구는 14.3만가구로 나타남.

표 6 임대료/주거비비율 접근에 따른 렌트푸어의 규모 추정

(단위 : 천가구)

구 분	서 울	인천 · 경기	수도권
소득 대비 주택임차료 + 보증금마련대출 원리금상환액 20% 초과	536.8	459.2	996.0
소득 대비 주택임차료 + 보증금마련대출 원리금상환액 30% 초과	267.0	196.4	463.4
소득 대비 주택임차료 + 보증금마련대출 원리금상환액 40% 초과	143.2	95.8	239.0

주 : 1) 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을 적용함.  
 2) 보증금마련대출 이자율은 최근 2년 동안의 평균 대출이자율(5.32%)을 적용함.  
 자료 : 국토해양부 · LH 토지주택연구원의 "2012 주거실태조사" 원자료를 이용하여 분석함.

2) 잔여소득 접근(렌트푸어 기준 2)에 따른 규모 추정

- 가구소득에서 주택임차료와 보증금마련대출 원리금상환액을 합한 금액을 제외한 잔여소득을 기준으로 렌트푸어의 규모를 추정함.
- 잔여소득이 「국민기초생활보장법」상의 최저생계비(주거급여 제외 최저생계비~ 최저생계비의 120%)보다 적은 경우를 렌트푸어로 간주함.
- 잔여소득이 최저생계비 이하인 가구는 31.1만가구(8.8%), 최저생계비의 120% 이하인 가구는 41.1만가구(11.6%)로 추정됨.

표 7 잔여소득 접근에 따른 렌트푸어의 규모 추정

(단위 : 천가구)

구 분	서 울	인천 · 경기	수도권	
잔여소득 ≤ 주거급여 제외 최저생계비	전 체	225.3	292.0	517.3
	보증금마련대출	12.1	36.0	48.1
잔여소득 ≤ 최저생계비	전 체	311.0	378.6	689.6
	보증금마련대출	17.9	48.6	66.5
잔여소득 ≤ 최저생계비의 120%	전 체	410.9	497.6	908.5
	보증금마련대출	38.1	74.5	112.6

주 : 1) 잔여소득은 경상소득에서 비소비지출(임대료, 보증금마련대출 원리금상환액)을 뺀 후의 소득임.  
 2) 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을 적용함.  
 3) 보증금마련대출 이자율은 최근 6년 동안의 평균 대출이자율(5.92%)을 적용함.  
 자료 : 국토해양부 · LH 토지주택연구원의 "2012 주거실태조사" 원자료를 이용하여 분석함.

3.1.3 렌트푸어의 특성

1) 가구특성

- 임대료/주거비비율 접근에 따른 렌트푸어는 가구주가 40대 이하의 고등학교 이상 학력을 소유한 경우가 가장 많음.

- 가구구성은 1-2인가구가 절반이 넘으며, 4인가구도 1/4 정도를 차지하고 있음
  - 소득수준은 4분위 이하의 저소득층이 약 62%에 달하고 있으나, 7분위 이상의 소득이 높은 계층도 1/5 정도를 차지하고 있음
  - o 이에 반해 잔여소득 접근에 따른 렌트푸어는 가구주가 60대 이상의 고연령층이 47%가량을 차지하고 있고, 30대 이하도 30%에 육박하고 있음.
  - 가구주 학력은 고등학교 이상이 절반을 넘고 있으나, 초등학교 이하도 30% 정도에 달함.
  - 가구원수는 1-2인이 2/3 정도이고, 소득은 1-2분위가 약 3/4을 차지하고 있음.
- 2) 주거특성
- o 임대료/주거비비율 접근법에 의한 렌트푸어는 주로 단독·다가구주택(36.3%)과 아파트(35.6%)에 살고 있음.
  - 전세보다 보증부월세에 거주하는 가구가 11.7% 정도 많음.
  - 전세전환 임대료가 평균 1억 1,431만원이고, 1억원을 초과한 경우도 1/3에 달함.
  - 보증금 자체가 높음에 따라 RIR도 평균 44.8%로 상당히 높고, RIR이 30%를 초과하는 임대료 과부담가구도 3/4 정도에 달하는 것으로 나타남.

**표 8 렌트푸어의 소득 대비 임대료비율(임대료/주거비비율 접근법)**

구 분	(단위 : %)					계	평 균 (%)
	20% 이하	20% 초과 ~30%	30% 초과 ~40%	40% 초과 ~50%	50% 초과		
서울	1.69	25.82	26.56	15.07	30.87	100.00	44.78
인천·경기	5.50	35.72	23.10	13.22	22.46	100.00	39.81
수도권	3.44	30.38	24.96	14.22	26.99	100.00	42.49

Chi-Square : Value = 26698.8834, Prob < 0.0001

주 : 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을 적용함.

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

- o 이에 비해 잔여소득 접근법에 의한 렌트푸어는 과반수 정도가 아파트에서 살고 있는 것으로 나타남.
- 점유형태는 보증부월세가 2/3 정도를 차지하고 있음.
- 전세전환 임대료가 평균 4,032만원밖에 되지 않고, 5천만원 이하가 대부분을 차지하고 있음.
- 보증금 수준이 낮음에도 불구하고 RIR은 평균 36.8%나 되고, 임대료 과부담가구의 비중도 50%가량인 것으로 나타남.

표 9 렌트푸어의 소득 대비 임대료비율(잔여소득 접근법)

구 분	(단위 : %)					계	평 균 (%)
	20% 이하	20% 초과 ~30%	30% 초과 ~40%	40% 초과 ~50%	50% 초과		
서 울	33.61	17.31	<b>13.29</b>	<b>10.78</b>	<b>25.02</b>	100.00	36.75
인천·경기	24.51	22.00	19.38	14.46	19.66	100.00	36.37
수도권	28.71	19.83	16.57	12.76	22.13	100.00	36.55

Chi-Square : Value = 18172.2763, Prob < 0.0001

주 : 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을 적용함.

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

### 3.1.4 정책대상으로서의 렌트푸어

- 과거에도 임대료 과부담가구가 존재하였지만, 최근처럼 관심을 받은 적은 없음.
- 이는 하우스푸어의 증가, 전세의 월세전환, 주택구입의 연기 등으로 인해 전세물량은 줄어든 데 비해 전세수요는 늘어 새로운 유형의 임대료 과부담가구가 증가하고 있기 때문임.

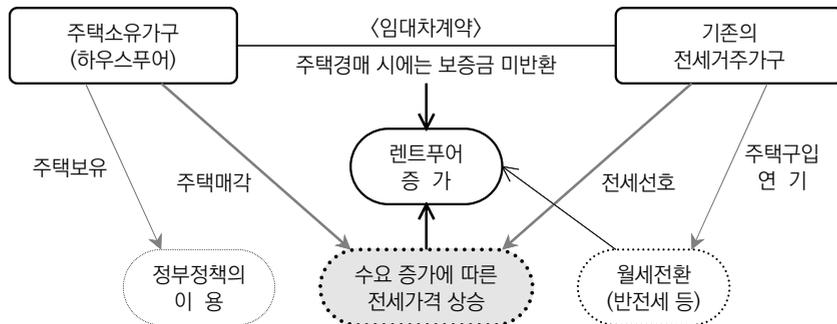


그림 7 최근 렌트푸어 증가의 구조적 원인

- 임대료 과부담가구 또는 렌트푸어 문제도 보편적 복지 차원에서 접근할 필요가 있으나, 정책적으로 지원해야 하는 렌트푸어에 대한 명확한 기준이 없을 경우 형평성 시비에서 자유로울 수 없음.
- 따라서 정책대상으로서의 렌트푸어에는 전세뿐만 아니라 월세 거주가구도 포함시킬 필요가 있음.
- 직접적인 주거지원이 필요한 경우에는 잔여소득 접근법을 중심으로 하고, 임대료/주거비비율 접근법은 보조적 수단으로 하여 정책대상을 선정하는 것이 바람직할 것임.
- 렌트푸어라는 용어 자체는 실제로 임대료 부담이 큰 가구를 의미하지는 않는다는

점에서, 부담 여부에 대한 판정이 내포된 용어인 임대료 과부담가구라는 용어를 사용하는 것이 바람직함.

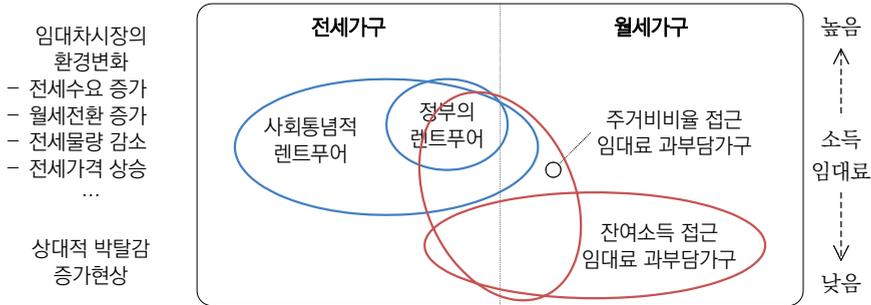


그림 8 렌트푸어와 임대료 과부담가구의 비교

## 3.2 정책건의

### 3.2.1 대응의 기본방향

- 임대료 과부담가구라고 판정되는 렌트푸어에 대해 다음과 같은 방향으로 지원할 필요가 있음.
- 첫째, 소득 4분위 이하 계층에게는 공공임대주택 입주, 월임대료 보조 등의 직접적인 주거복지 프로그램 중심으로 지원할 필요가 있음.
- 국민임대 전환분을 제외한 장기전세주택(SHift)에는 주로 소득 5분위 이상이 입주하고 있고, 재개발임대주택에는 소득 제한 및 사회취약계층 여부와 상관없이 입주하는 경우도 있어 개선이 요구됨.
- 2014년 10월부터 국가 차원의 주택바우처제도가 시행될 예정이므로 서울형 주택바우처의 존속 여부에 대한 검토가 필요한 상황임.
- 둘째, 소득 5분위 이상 계층에 대해서는 간접적인 지원을 통해 보증금 지불가능성을 높여주는 것과 동시에, 전세수요를 분산시키는 것이 필요함.
- 전세자금 용자 등의 단기적인 대응도 필요하지만, 장기적으로 주택공급을 늘려 시장을 안정시키는 것이 더욱 중요함.
- 저소득층을 위한 공공임대주택을 꾸준히 공급하는 것과 함께, 소득 6분위 이하 계층도 구입가능한 가격범위의 공공분양주택 공급도 필요함.

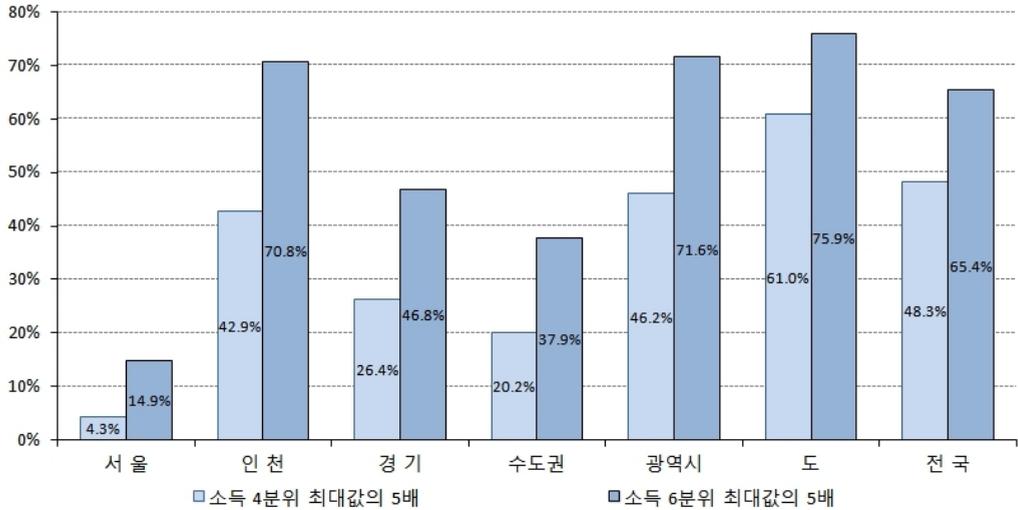


그림 9 구입가능한 주택의 비중

주 : 소득 4분위 가구의 최대소득(월평균 260.3만원, 연소득 3,123.8만원) 및 소득 6분위 가구의 최대소득(월평균 370.0만원, 연소득 4,440.0만원)을 5년 동안 고스란히 모은다고 가정했을 때, 구입가능한 주택재고의 비율임.

자료 : 국토해양부 · LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

- 셋째, 주택시장은 정보의 비대칭성(Information Asymmetry)이 심하므로, 시장 참여자에게 더 많은 정보를 제공하여 역선택이 감소하도록 할 필요가 있음.
- 실거래가 공개제도는 시장의 투명성과 과세의 형평성을 제고시킬 수 있지만, 정보의 불균형으로 인해 불리한 의사결정을 하는 역선택의 문제를 해소시키지는 못하고 있음.
- 임차인이 역선택을 하지 않도록 지역별 임대료수준 전반에 대한 정보 제공이 요구됨.
- 넷째, 중·저소득층의 주거권 확보라는 측면에서 제도적으로 개선되어야 하는 부분도 있음.
- 최근 지속적으로 발생하고 있는 보증금의 미반환 및 미수 등의 문제는 주거복지 프로그램의 부족 때문이기도 하지만, 제도적으로 세입자의 주거권을 제대로 보장하지 못하기 때문임.
- 우리나라는 같은 자유주의적 복지국가군에 속한 선진국의 주택임대차관련 제도와 비교하더라도 임대료인상 규제, 임차기간 보호 등은 개선할 점이 있음.

### 3.2.2 가구특성별 지원방안

- 임대료 과부담가구 및 렌트푸어에 대한 지원은 기존의 주거복지 프로그램을 확충하는 것과 함께, 부족한 주거복지 프로그램을 효율적으로 운영할 필요가 있음.
- 이와 더불어 소득수준 및 점유형태에 따라 다음과 같은 프로그램을 제공할 필요도 있음.

	기존의 주거복지 프로그램	월세가구 지원방안	전세가구 지원방안
7-10분위	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈시장에서 스스로 해결〉</li> <li>- Shift 입주(7-8분위)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 〈국민주택기금〉 장기 및 저리의 주택구입자금 대출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 〈국민주택기금〉 저리의 주택구입자금 대출</li> </ul>
5-6분위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기전세주택(Shift) 입주</li> <li>- 근로자·서민 전세자금 융자</li> <li>- 저리의 주택구입자금 대출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10~20년 공공임대주택 공급</li> <li>- 전세금보장 신용보험의 보험료 보전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10~20년 공공임대주택 공급</li> <li>- 저렴한 공공분양주택(토지임대부/지분공유형 등) 공급</li> </ul>
3-4분위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50년 공공임대(재개발임대 등 포함)·국민임대주택 입주</li> <li>- 근로자·서민 전세자금 융자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 준공공임대주택 입주 지원</li> <li>- 민간활용 공공임대주택 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전세금보장 신용보험의 보험료 보전</li> <li>- 준공공임대주택 입주 지원</li> </ul>
1-2분위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영구임대·매입임대주택 입주</li> <li>- 주거급여, 서울형 주택바우처</li> <li>- 저소득가구 전세자금 융자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택바우처(월임대료 보조)</li> <li>- 복지·노동과 연계한 자산형성 프로그램 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택바우처(보증금마련 대출이자 보조)</li> </ul>

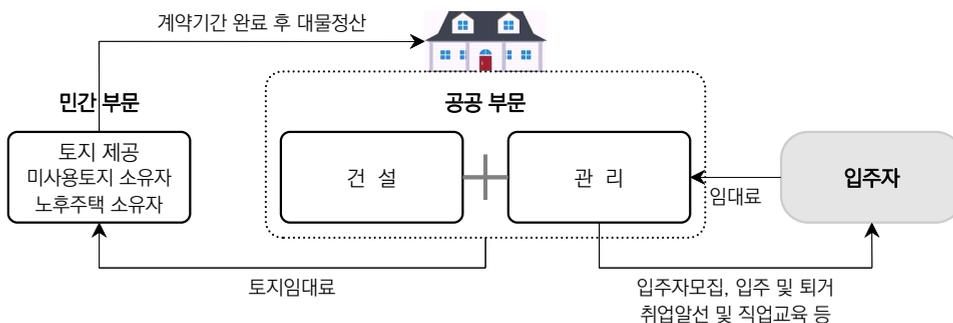
그림 10 가구특성별 임차가구 지원방안

주 : 기존의 주거복지 프로그램은 서울시에서 제공하거나 서울시민이 수혜를 받을 수 있는 프로그램임.

- 1) 지속적인 공공임대주택의 공급
  - 현재 중앙정부는 2014년 10월부터 주택바우처를 도입할 계획인데, 주택가격을 상승시킬 위험성이 매우 높으므로 공공임대주택의 꾸준한 공급이 더욱 요구됨.
  - 주택바우처는 공공임대주택을 대체하기 위해 도입하기보다 공공임대주택에 입주하지 못하는 주거빈곤층의 임대료를 보조하는 보완적인 성격으로 도입하는 것이 타당함.
  - 소득 4분위 이하의 저소득층을 위한 공공임대주택의 비중을 늘릴 필요가 있는데, 국민임대주택의 지속적 공급, 영구임대주택의 공급 재개, 매입임대주택의 공급 확대 등의 정책을 시행할 필요가 있음.
  - SHift는 소득 6분위 이하로 입주자격을 강화하고, 임대료 차등화를 통해 저소득층도 입주할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음.
- 2) 주택바우처제도의 도입에 따른 대비
  - 다음과 같은 부분에서 국가 차원의 주택바우처제도 도입에 따른 대비를 하는 것이 필요함.

- 2 1) 매칭방식으로 도입될 경우 국세·지방세의 세목조정에 대한 공론화
  - 매칭비율을 50 : 50으로 가정할 경우 서울시가 추가로 부담해야 할 비용은 연간 1,100억원~1,300억원 정도가 될 것임.
  - 게다가 수급권방식의 운영, 향후 임대료의 상승 등을 고려할 때 향후 재정적 부담이 상당히 증가할 가능성이 높음.
  - 따라서 중앙정부와의 협의를 통해 매칭비율의 축소 또는 국세·지방세의 세목조정을 통해 재정의 건전성을 확보하기 위한 노력이 필요함.
- 2 2) 공공임대주택 공급과의 균형점 설정
  - 개발가능토지의 부족, 가용예산의 부족 등으로 건설형·매입형 공공임대주택을 공급하기에는 많은 한계에 부딪힐 것임.
  - 공공임대주택 재고의 확보를 미룰 경우 주택가격의 상승에 대한 견제수단이 부족해질 것임.
  - 따라서 건설형 공공임대주택 재고의 확보 목표를 현실감있게 조정하고, 민간을 활용한 공공임대주택의 공급 등을 통해 시장가격을 안정시키기 위한 노력을 병행할 필요가 있음.
- 2 3) 자활지원 프로그램과 연계한 사례관리체계 구축
  - 주택바우처 수급가구의 욕구를 반영한다면, 수혜자편익이 더 큰 공공임대주택을 꾸준히 제공하는 것과 함께 가구별·가구원별 사례관리를 통한 자활지원 프로그램을 제공할 필요가 있음.
  - 재정적 측면에서도 근로능력이 있는 가구원에는 일자리를 제공하고 자산을 형성할 수 있는 프로그램들을 함께 실시하여, 수급가구들이 공공부조에서 벗어나 자활·자립할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 바람직함.
- 3) 전세금보장 신용보험의 보험료 보전
  - 전세금보장 신용보험은 주택의 임차인이 임대인으로부터 회수해야 할 임차보증금을 보호받기 위하여 본인이 스스로 가입하는 보험으로, SGI서울보증에 취급하고 있음.
  - 가입금액은 임대차계약서 상의 전세보증금을 기준으로 아파트가 전액까지 보험에 들 수 있지만, 단독·다가구주택은 임차보증금의 80% 이내, 연립·다세대주택은 임차보증금의 70% 이내로 가입할 수 있음.

- 연간 보험료는 아파트의 경우 보험금액의 0.265%, 기타 주택의 경우 0.3%임.
  - o 따라서 보험금의 한도(1억원 정도)를 설정하여 서울시가 전세금보장신용보험의 보험료 가운데 50% 정도를 보전해 줄 경우 임차보증금 미수위험을 크게 낮출 수 있을 것임.
- 4) **준공공임대주택의 공급**
- o 준공공임대주택은 최초임대료에 따라 임대료인상을 제한할 수 있는 토대를 마련하였다는 점에서 긍정적이라고 할 수 있음.
  - 서울은 주택보급률이 100%에 미달하고 월세전환현상에 따라 전세물량이 부족한 상황이므로, 임대인은 준공공임대주택으로 등록하기보다 임대료를 인상하여 경제적 이익을 취하려는 유인이 더 클 것임.
  - o 임대인에게 주택의 리모델링 및 개·보수에 대한 비용을 지원하고, 이에 따라 의무적으로 준공공임대주택과 같이 임대기간 및 임대료인상에 대한 제한을 받도록 하는 등의 확대방안을 모색할 필요가 있음.
- 5) **민간활용 공공임대주택의 도입**
- o 공공임대주택 공급을 위한 신규 사업부지의 확보가 곤란한 상황에서, 향후 민간을 활용한 다양한 공공임대주택 공급방식의 도입이 요구됨.
  - 민간토지임차형은 노후주택을 소유하고 있거나 미이용 토지를 가지고 있지만 자력개발이 불가능한 소유자를 대상으로, 사업 참여를 유도하여 소유자의 지분을 제외한 초과 건설분을 일정 기간 공공임대주택으로 활용한 후에 반환하는 방식임.



**그림 11 민간토지임차형 공공임대주택의 개념도**

자료 : 이동훈 · 박은철, 2012, 「민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안」, 서울연구원, p.77의 그림을 수정함.

- 공공공사형은 공공이 공공임대주택으로 개축 또는 리모델링하고, 토지소유자가 주택을 직접 관리하도록 하는 방식임.

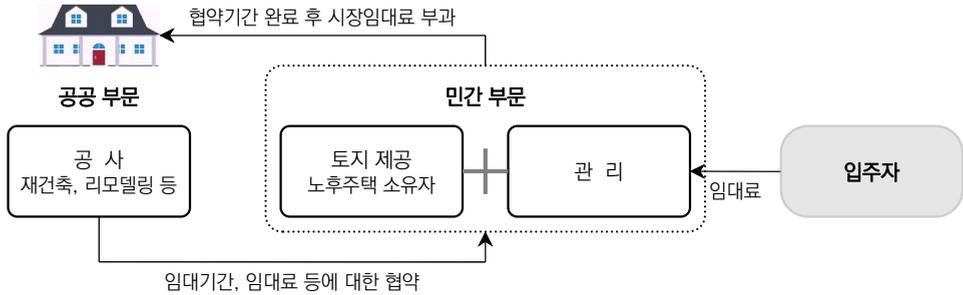


그림 12 공공공사(개축·리모델링)형 공공임대주택의 개념도

자료 : 이동훈·박은철, 2012, 「민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안」, 서울연구원, p.81의 그림을 수정함.

- 6) 저렴한 공공분양주택 및 분양전환 공공임대주택 공급
  - o 전세수요를 분산시키고, 저소득층의 내집 마련기회를 확대시키기 위해 저렴한 공공분양주택 또는 분양전환이 가능한 공공임대주택을 공급하는 것이 필요함.
  - 시세의 80%~90% 수준에서 공공분양주택을 공급하도록 하고, 단계별로 내집을 마련할 수 있도록 토지임대부 분양주택 또는 지분공유형 분양주택을 공급하도록 함.

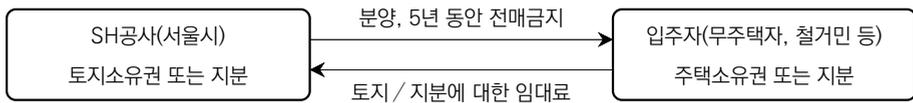


그림 13 토지임대부 분양주택 또는 지분공유형 분양주택의 개념도

- 무주택서민의 내집 마련을 지원하고, SH공사의 비용부담을 경감시킬 수 있다는 장점이 있는 분양전환부 공공임대주택의 공급을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

### 3.2.3 기타 제도적 개선방안

#### 1) 임차인의 계약갱신권 보장

- o 2013년 7월 법무부와 서울시는 세입자의 권리를 보호·강화할 수 있는 ‘주택임대차 표준계약서’을 마련하여 배포하였으나, 주거안정성을 기하기에는 여전히 미흡한 측면이 있음.
- 현행 「주택임대차보호법」에서는 임차인이 계약갱신을 요청하더라도 임대인이 계약만료일 1개월 이전에 갱신거절의 의사표시를 하면 더 이상 계약관계가 연장되지 않음.

- 따라서 임차인이 의무를 해태하여 계약관계를 지속시킬 수 없을 정도의 문제가 있는 경우를 제외하고는 계약갱신을 거절할 수 없도록 하는 것이 필요함.
  - 단, 보합·하락세인 주택시장 및 임대인의 이익 보호 등을 고려할 때 임차인이 행사할 수 있는 계약갱신권의 횟수는 1회 또는 2회 정도로 제한할 필요가 있음.
  - 독일은 「민법(Bürgerliches Gesetzbuch)」 조항으로 임대인이 임의로 재계약을 거절하는 것을 제한하고 있음.
  - 2001년에는 「리스계약법」 및 「주택임대차법」이 포함된 「임대차법(Mietrechtsreformgesetz)」이 제정되어 주택임대차 계약해지 및 재계약거절, 임대료인상 제한 등이 더욱 강화됨.
  - 계약해지의 사유는 ① 임차인이 임대료를 납부하지 않는 등 의무를 이행하지 않는 경우, ② 임대한 주택을 임대인 자신 또는 가족이 거주하고자 할 경우, ③ 임대인이 임대차계약으로 인해 주택을 적절히 경제적으로 활용하지 못할 경우 등임.
- 2) 임대차등록제 또는 표준임대료 일람표의 도입
- 전세수요자에게 전세가격, 담보설정 등의 정보를 전달하여 정보의 비대칭성을 해소하고, 적절한 가격의 주택을 선택할 수 있도록 하기 위해서는 임대차등록제를 도입할 필요가 있음.
  - 초기부터 모든 주택임대차에 대해 시행하기보다 주택바우처, 전세자금 융자 등 주거복지 프로그램의 수혜가구가 거주하는 주택을 대상으로 도입할 필요가 있음.
  - 주택유형별·점유형태별·지역별(동)별 임대료 수준을 표준화하여 정기적으로 공표함으로써 주택임대차와 관련한 역선택을 해소하기 위해 노력할 필요도 있음.
  - 독일은 1982년 「주택임대차법」 개정에 의해 도입된 표준임대료 일람표를 참조하여 임대료의 증감청구를 간단하게 할 수 있도록 하고 있음.
  - 표준임대료 일람표는 임차인연맹 및 협회, 임차인조합, 주택·토지소유자연맹 및 협회, 주택기업연맹 및 협회, 임차인보호단체, 주택·건축·교통관련 부서가 합동으로 작성·공표하고 있음.
- 3) 주거지원서비스의 도입 및 주거복지 전달체계의 개선
- 현재 중앙정부뿐만 아니라 서울시도 다양한 주거복지 프로그램을 제공하고 있지만 주거복지의 사각지대가 발생하고 있고, 가구특성에 따른 주거요를 충족시키는데 한계가 있음.
  - 이는 예산 등의 제약으로 충분한 주거복지 프로그램이 제공되지 못하고 있기 때문



# 차 례

<b>I</b>	<b>서 론</b>	<b>38</b>
1	연구의 배경 및 목적	38
2	연구의 방법 및 체계	41
<b>1부</b>	<b>하우스푸어 대응방안</b>	
<b>II</b>	<b>하우스푸어의 특성 및 현황</b>	<b>44</b>
1	주택시장의 여건변화	44
1 1	인구·가구구조의 변화에 따른 주택수요 감소	44
1 2	베이비부머의 은퇴 및 고령사회로의 진입	46
1 3	주택시장의 침체	46
2	하우스푸어 논의의 내용 및 과정	48
2 1	하우스푸어의 등장	48
2 2	하우스푸어 논의의 내용 및 과정	48
3	하우스푸어의 규모와 특성	53
3 1	하우스푸어의 개념정의	53
3 2	하우스푸어의 규모와 특성	57
4	하우스푸어관련 대책 검토	64
4 1	정부의 하우스푸어 대책	64
4 2	하우스푸어 대책의 평가 및 추진현황	67
<b>III</b>	<b>주요 선진국의 자가가구 주거위기대책</b>	<b>72</b>
1	미 국	72
1 1	주거위기 문제의 전개과정	72
1 2	주요 주거위기 해결대책	74
1 3	뉴욕시의 주거위기 해결대책	78
2	일 본	81
2 1	주택·부동산시장의 침체	81
2 2	주요 주택시장 활성화방안	82

3	정책적 시사점	85
<b>IV</b>	<b>서울시 하우스푸어 대응방안</b>	<b>88</b>
1	대응의 기본방향	88
2	하우스푸어 대응방안	90
21	주거상담 서비스의 제도화	90
22	하우스푸어 등을 위한 주거관련 교육 및 지원 프로그램 운영	93
23	하우스푸어 등 주거위기가구를 지원하는 전문조직 운영	96
<b>2부</b>	<b>렌트푸어 대응방안</b>	
<b>V</b>	<b>렌트푸어의 특성 및 현황</b>	<b>100</b>
1	임대주택시장 구조의 변화	100
11	주택 임차가격 변화추이와 상승원인	100
12	전세난 고착화 및 월세전환 가속화	104
2	렌트푸어의 개념 정의를 위한 접근	109
21	부담능력(affordability)의 측정	109
22	렌트푸어에 대한 인식의 문제	111
23	정책대상으로서의 렌트푸어 판정을 위한 기준	113
3	렌트푸어의 규모와 특성	115
31	렌트푸어의 규모	115
32	렌트푸어의 특성	116
4	렌트푸어관련 대책 검토	129
41	목돈 안드는 전세제도	129
42	국민주택기금 등을 통한 전세자금 용자 확대	132
43	행복주택사업	134
44	서울시의 보증금 미반환 세입자대상 대출 및 단기 전·월세보증금 대출	136
<b>VI</b>	<b>주요 선진국의 임차가구 주거안정정책</b>	<b>140</b>
1	영 국	140
11	주택현황	140
12	임대료 보조제도	140
13	저렴한 분양주택 프로그램	143

1 4	민간활용 공공임대주택 : 사회적 임대인제도	147
2	미 국	150
2 1	주택현황	150
2 2	임대료 보조제도 : 주택선택바우처(Housing Choice Voucher)	150
2 3	뉴욕의 임대료규제	152
2 4	민간활용 공공임대주택 : 저소득층용 주택 세액공제	154
3	일 본	156
3 1	주택현황	156
3 2	임대료 보조제도	157
3 3	민간활용 공공임대주택 : 특정수량임대주택 공급촉진제도	159
4	정책적 시사점	160
<b>VII</b>	<b>서울시 렌트푸어 대응방안</b>	<b>164</b>
1	대응의 기본방향	164
2	가구특성별 지원방안	167
2 1	지속적인 공공임대주택의 공급	168
2 2	주택바우처제도의 도입	170
2 3	전세금보장 신용보험의 보험료 보전	173
2 4	준공공임대주택의 공급	174
2 5	민간활용 공공임대주택의 도입	175
2 6	저렴한 공공분양주택 및 분양전환 공공임대주택 공급	177
3	기타 제도적 개선방안	179
3 1	임차인의 계약갱신권 보장	179
3 2	임대차등록제 또는 표준임대료 일람표의 도입	181
3 3	주거지원서비스의 도입 및 주거복지 전달체계의 개선	183
<b>VIII</b>	<b>결 론</b>	<b>188</b>
	<b>참고문헌</b>	<b>194</b>
	<b>부 록</b>	<b>198</b>
	<b>Abstract</b>	<b>202</b>

## 표차례

표 I-1	전문가 워크숍 개최	41
표 II-1	주택보급률	44
표 II-2	연령별 인구 및 가구분포의 변화 추계	45
표 II-3	주택(아파트) 매매거래현황	47
표 II-4	하우스푸어 기준 및 규모	50
표 II-5	하우스푸어 논의의 전개과정	52
표 II-6	하우스푸어의 무리한 대출을 판단하기 위한 경우의 수	55
표 II-7	DTI 규제에 변화	56
표 II-8	정책대상으로서 하우스푸어의 개념정의 및 기준(안)	57
표 II-9	정책대상으로서 하우스푸어의 규모 추정	57
표 II-10	가구주 연령별 하우스푸어	58
표 II-11	가구주 학력별 하우스푸어	58
표 II-12	가구원수별 하우스푸어	58
표 II-13	하우스푸어의 소득분위	59
표 II-14	하우스푸어의 주택유형	59
표 II-15	하우스푸어의 직전주택·현재주택 유형	60
표 II-16	하우스푸어의 직전주택 점유형태	60
표 II-17	하우스푸어의 주택 구입시점	61
표 II-18	하우스푸어의 주택구입 시 내역별 자금조달 비중	61
표 II-19	하우스푸어의 대출을 통한 자금조달 비중	62
표 II-20	하우스푸어의 주택구입 시 금융기관 대출액	62
표 II-21	하우스푸어의 금융기관 대출잔액	62
표 II-22	하우스푸어의 연소득 대비 주택가격(PIR)	63
표 II-23	직전주택과 비교했을 때 하우스푸어의 현재주택 가격수준	63
표 III-1	미국 주거위기 문제의 전개과정	74
표 IV-1	주요 서민금융지원제도	91
표 V-1	서울지역 보금자리주택 공급계획	102
표 V-2	도시지역 실질소득 증가율(2006년~2012년)	103

표 V-3	서울시 주택건설실적(인허가기준)	104
표 V-4	서울시 도시형 생활주택 건설실적(인허가기준)	104
표 V-5	임차가구의 주택 스트레스 및 임대료(또는 주거비) 부담능력 측정방법	109
표 V-6	전세가구와 (보증부)월세가구의 특성 비교	112
표 V-7	임대료/주거비비율 접근에 따른 렌트푸어의 규모 추정	115
표 V-8	잔여소득 접근에 따른 렌트푸어의 규모 추정	116
표 V-9	가구주 연령별 렌트푸어(임대료/주거비비율 접근법)	116
표 V-10	가구주 학력별 렌트푸어(임대료/주거비비율 접근법)	117
표 V-11	가구원수별 렌트푸어(임대료/주거비비율 접근법)	117
표 V-12	렌트푸어의 소득분위(임대료/주거비비율 접근법)	118
표 V-13	렌트푸어의 주택유형(임대료/주거비비율 접근법)	118
표 V-14	렌트푸어의 점유형태(임대료/주거비비율 접근법)	118
표 V-15	렌트푸어의 직전주택 · 현재주택 점유형태(임대료/주거비비율 접근법)	119
표 V-16	전세전환 임대료 수준별 렌트푸어(임대료/주거비비율 접근법)	119
표 V-17	렌트푸어의 월임대료 연체경험(임대료/주거비비율 접근법)	120
표 V-18	렌트푸어의 주택임차 시 내역별 자금조달 비중(임대료/주거비비율 접근법)	120
표 V-19	렌트푸어의 소득 대비 임대료비율(임대료/주거비비율 접근법)	121
표 V-20	직전주택과 비교하였을 때 렌트푸어의 현재주택 가격수준(임대료/주거비비율 접근법)	121
표 V-21	가구주 연령별 렌트푸어(잔여소득 접근법)	122
표 V-22	가구주 학력별 렌트푸어(잔여소득 접근법)	122
표 V-23	가구원수별 렌트푸어(잔여소득 접근법)	122
표 V-24	렌트푸어의 소득분위(잔여소득 접근법)	123
표 V-25	렌트푸어의 주택유형(잔여소득 접근법)	123
표 V-26	렌트푸어의 점유형태(잔여소득 접근법)	124
표 V-27	렌트푸어의 직전주택 · 현재주택 점유형태(잔여소득 접근법)	124
표 V-28	전세전환 임대료 수준별 렌트푸어(잔여소득 접근법)	125
표 V-29	렌트푸어의 월세 연체경험(잔여소득 접근법)	125
표 V-30	렌트푸어의 주택임차 시 내역별 자금조달 비중(잔여소득 접근법)	125
표 V-31	렌트푸어의 소득 대비 임대료비율(잔여소득 접근법)	126
표 V-32	직전주택과 비교했을 때 렌트푸어의 현재주택 가격수준(잔여소득 접근법)	126
표 V-33	현행 전세자금 용자제도	132
표 V-34	행복주택 시범지구 개요	135

표 V-35	서울시의 보증금 미반환 세입자대출 및 단기 보증금대출	137
표 VI-1	영국의 점유형태별 주택현황	140
표 VI-2	미국의 점유형태별 주택현황	150
표 VI-3	미국의 임차인 주거복지 프로그램 수혜현황	150
표 VI-4	뉴욕의 임대료 규제관련 제도 변화	152
표 VI-5	일본의 점유형태별 주택현황	156
표 VI-6	일본 공공임대주택의 취지와 실적	156
표 VI-7	오사카시의 신혼부부 임대료 보조	157
표 VI-8	UR임대주택 임대료의 검토기준	158
표 VI-9	영국 지역주택수당(LHA)의 정책목표 및 내용	161
표 VII-1	국가별 주택임대차관련 제도의 비교	166
표 VII-2	국가별 주택보급률, 자가점유율, 공공임대주택 재고 현황	169
표 VII-3	준공공임대주택의 개요	174
표 VII-4	준공공임대주택의 재산세 및 취득세 감면효과 예시	175
표 VII-5	주택임대차 표준계약서의 주요 내용	179

## 그림차례

그림 I-1	연구진행 체계도	42
그림 II-1	가구원수별 가구분포의 변화 추계	45
그림 II-2	주택 매매가격지수 변화추이	47
그림 II-3	전국 하우스푸어(상환위험가구)의 규모 추정	54
그림 II-4	캠코를 통한 연체채권 채무조정 개념도	65
그림 II-5	주택담보대출 채권 매각제도 개념도	66
그림 II-6	임대주택 리츠의 개념도	67
그림 III-1	신규 주택압류 발생건수	72
그림 III-2	일본의 지역별 부동산 매매거래 추이	81
그림 III-3	일본의 착공기준 주택건설 추이	82
그림 IV-1	현행 가계 채무조정 프로그램의 현황	91
그림 V-1	주택 전세가격지수 변화추이	100
그림 V-2	노인인구 및 가구 분포의 전망	102
그림 V-3	예금금리 및 채권수익률 추이	103
그림 V-4	전·월세거주가구 비율의 변화 추정	106
그림 V-5	아파트 매매가격 대비 전세가격 비중	106
그림 V-6	소득 대비 임대료(또는 주거비)비율 방식의 문제점	110
그림 V-7	렌트푸어 판정을 위한 개념 및 기준	114
그림 V-8	최근 렌트푸어 증가의 구조적 원인	128
그림 V-9	렌트푸어와 임대료 과부담가구의 비교	128
그림 V-10	목돈 안드는 전세 - ①집주인 담보대출방식의 개념도	130
그림 V-11	목돈 안드는 전세 - ②임차보증금 반환청구권 양도방식의 개념도	130
그림 V-12	보증금 미반환 세입자대출의 흐름도	137
그림 V-13	단기 보증금대출의 흐름도	138
그림 VI-1	영국의 주거급여 및 지역주택수당 개념도	142
그림 VI-2	미국의 주택선택바우처 개념도	151
그림 VII-1	부담가능한 주택의 비중	165
그림 VII-2	가구특성별 임차가구 지원방안	167

그림 VII-3	공공임대주택과 주택바우처의 단기·중장기 시장에 미치는 효과	169
그림 VII-4	국민기초생활보장 급여체계 전환 개념도	170
그림 VII-5	민간활용 공공임대주택 공급방식의 유형화	175
그림 VII-6	민간토지임차형 공공임대주택의 개념도	176
그림 VII-7	공공공사(개축·리모델링)형 공공임대주택의 개념도	177
그림 VII-8	토지임대부 분양주택 또는 지분공유형 분양주택의 개념도	177
그림 VII-9	독일 베를린시의 표준임대료 일람표	182
그림 VII-10	민간기관과의 파트너십·네트워크를 통한 주거복지 전달체계 개선	185
그림 VIII-1	저성장시대 주택시장의 변화 및 주택정책의 방향	188
그림 VIII-2	주거복지정책과 주택시장 환경의 관계	190

# I 서론

- 1 연구의 배경 및 목적
- 2 연구의 방법 및 체계

# I 서론

## 1 연구의 배경 및 목적

2010년대 들어 사회·경제적 현상을 나타내는 가장 일반화된 용어는 가난 및 빈곤을 뜻하는 ‘푸어’일 것이다. 특히 ‘푸어족’은 영어의 푸어(poor)와 한자의 족(族)을 합친 신조어로, 가난하다는 의미보다 쓸 돈이 부족하다는 것을 가리키고 있다. 현재 라이프스타일에 맞춰 푸어족의 범위가 확산되고 있는데, 스펙푸어(spec poor), 허니문푸어(honeymoon poor), 베이비푸어(baby poor), 렌트푸어(rent poor), 하우스푸어(house poor), 에듀푸어(education poor), 페어런츠푸어(parents poor), 실버푸어(silver poor) 등이 그것이다. 최근 설문조사에서 보듯이 푸어족은 절대적 빈곤에 처해 있는 경우도 있지만, 상당수는 상대적 빈곤감 또는 박탈감을 느끼는 사람들이다.

### 참고 : 푸어족에 관한 설문조사 결과

- 직장인 799명을 대상으로 ‘푸어족’에 대한 설문조사 결과 71.5%가 자신은 푸어족에 속한다고 생각
- 복수응답이 가능한 푸어족 유형에 관한 질문에 워킹푸어(57.6%), 실버푸어(22.8%), 하우스푸어(11.9%), 쇼핑푸어(9.3%), 베이비/에듀푸어(7.7%), 웨딩푸어(5.6%), 메디푸어(3.9%), 카푸어(3.3%) 순으로 응답
- 푸어족 해결책에 대해서는 연봉 인상(40.3%), 근검절약(21.7%), 이직(15.2%), 정부의 제도 개선(7.9%), 재테크(4.6%), 경제 성장(3.2%) 순으로 응답

연합뉴스, 2013년, 6월 20일자

주택과 관련해서는 하우스푸어와 렌트푸어라는 용어가 유행하고 있다. 하우스푸어에 대해 기획재정부는 “집은 (소유하고) 있지만 무리한 대출과 세금 부담으로 인해 실질적 소득이 줄어 빈곤하게 사는 사람들. 주로 부동산 상승기에 무리하게 대출받아 내집 마련에 성공했지만, 부동산가격이 하락하면서 분양가보다 낮은 가격으로 내놓아도 팔리지 않고, 매월 막대한 이자비용을 감수하고 있는 ‘아파트를 가진 빈곤층’”으로 정의하고 있다. 렌트푸어에 대해서는 “치솟는 전세가격을 감당하는 데 소득의 대부분을 지출하느라 여유없이 사는 가구”로 정의하고 있다.<sup>1</sup> 다시 말해 정부는 하우스푸어를 아파트를 구입하기 위해 과도한 대출을 받은 가구로, 렌트푸어를 (보증부)월세가구를 제외한 전세푸어로 인식하고 있다. 하지만 렌트푸어라는 용

1 기획재정부 홈페이지(www.mosf.go.kr)의 “시사경제용어” 부분 참조.

어가 나타나기 시작한 초기에는 전세가구보다 월세가구에 더 많은 초점을 두고 사용되었다<sup>2</sup>.

엄밀히 말해 하우스푸어와 렌트푸어를 빈곤층이라고 보는 것은 상당히 문제가 있다. 일반적으로 소득과 재산이 모두 낮거나 적은 경우는 드물며, 렌트푸어는 상승하는 전세금의 마련과 관련한 행위가 오히려 강제저축의 역할을 하고 있기 때문이다. 따라서 하우스푸어와 렌트푸어에 대한 지원은 주거빈곤계층과의 형평성 문제가 발생하는 경우에는 지원하지 않는 것만 못할 수도 있다. 게다가 전문가 중의 상당수는 정부의 개념정의에 따른 하우스푸어와 렌트푸어를 지원하기 위한 공공부문의 정책을 부정적으로 보고 있다. 하우스푸어와 렌트푸어는 사회적으로 보호를 받아야 할 약자가 아닌 경우가 많다는 것이 주된 이유이다.

외국에서 하우스푸어라는 용어는 학문적으로는 아니지만, 주택의 구입 및 소유권 유지를 위해 드는 비용이 소득에 비해 과도한 경우에 사용되고 있기도 하다<sup>3</sup>. 이에 비해 우리나라의 주택담보대출은 주택을 마련하기 위한 목적도 있지만, 주택을 담보로 생활자금 또는 생업자금을 위해 대출을 받는 것(제1 금융권 대출의 절반, 제2 금융권 대출의 대부분)이 관행화되었다. 따라서 주택마련을 위한 담보대출을 기준으로 할 경우 하우스푸어의 규모는 크게 감소할 것이다. 한편 렌트푸어는 외국에서 용어 자체를 찾아볼 수 없으며, 임대료 과부담가구라는 용어가 일반적으로 사용되고 있다.

2012년 말에 기획재정부는 “2013년 경제전망·정책방향”에서 경제성장률을 2012년 2.1%, 2013년 3.0%로 전망하였다. 2013년 7월에 한국은행은 “2013년 하반기 경제전망”에서 경제성장률 전망치를 2.8%로 예상하였다. 이는 2012년 6월에 발표한 예상치보다 1.5%p 정도 하락한 수치이다. 문제는 우리나라 경제의 잠재성장률이 이미 3%대로 떨어져 있다는 것이다. 다시 말해 물가불안 등의 부작용이 없이 우리나라 경제가 성장할 수 있는 최대치가 3%대라는 것이다. 현재와 같은 저출산·고령화의 속도를 고려하면 2030년 이후에는 잠재성장률이 1%대까지 떨어질 가능성이 높다고 한다. 이는 우리나라의 경제도 고성장시대가 종료되고, 선진국의

---

2 한겨레신문, 2011. 9.15, “렌트푸어 양산하는 사회 : 월세에 저당잡힌 사회초년생의 꿈”; 매일경제, 2011. 9.29, “집 있으나 없으나 쪼들리긴 마찬가지”.

3 하우스푸어는 모기지 상황, 재산세 등의 세금, 유지·보수 및 유틸리티비용 등 주택을 소유하는 데 드는 비용이 소득에서 차지하는 비중이 큰 상황을 가리키고 있다. 하우스푸어는 자동차 구입·유지 등과 같은 다른 재정적 부담을 감당하는 데 문제가 발생하는 경향이 있다고 설명하고 있다([www.investopedia.com](http://www.investopedia.com), [www.wisegeek.com](http://www.wisegeek.com), [www.investinganswers.com](http://www.investinganswers.com)).

사례처럼 구조적인 저성장이 경제의 기본으로 자리를 잡게 될 가능성이 크다는 것을 의미한다.

주택시장에서도 과거 고성장시대에는 볼 수 없었던 현상들이 나타나고 있는데, 향후 저성장시대에 부합하여 빠르게 주택시장이 변화할 가능성이 높다. 최근 주된 주택수요계층의 감소, 1·2인가구의 증가 등으로 인해 주택수요가 추세적으로 감소하고 있고, 소형·저렴주택에 대한 선호도 증가하면서 주택가격이 하락하고 있다. 또한 전세의 월세전환에 따른 전세매물의 감소, 주택구입의 연기, 전세수요의 증가 등에 따라 전세가격이 급등하는 전세난이 고착화되고 있다. 하우스푸어와 렌트푸어라는 용어는 이러한 주택시장 구조의 변화와 가계부채 1,000조원 시대에 편승하여 더욱 광범위하게 퍼지고 있다.

하지만 우리나라의 주택담보대출은 주택구입자금 용도 외에도 다양한 이유의 가계부채가 원인이 되고 있다. 하우스푸어 문제는 과거 가격거품시기에 과도한 대출을 일으켜 주택을 구입한 데 따른 순수한 주택담보대출, 그리고 경기부진의 여파 속에서 생계자금, 자영업 및 중소기업 운영자금 용도의 대출상환에 문제가 생긴 경우로 구별하여 접근할 필요가 있다. 최근에는 전세가격이 치솟으면서 전세대출이 크게 증가하고 있는 것으로 관측된다.

이 연구는 사회적으로 일반화되고 있는 용어인 하우스푸어와 렌트푸어와 관련한 이슈를 파악하고, 개념을 정의하는 데 목적이 있다. 이와 함께 정의된 개념과 기준에 따른 정책대상으로서 하우스푸어와 렌트푸어의 규모를 파악하고, 실태를 분석하고자 한다. 또한 중앙정부 차원의 대책에 대해 평가하고, 서울시 차원의 대응방안을 제시하고자 한다.

## 연구의 방법 및 체계

2010년 이후 민간의 경제연구소, 정부의 경제·금융관련 기관 등에서 하우스푸어에 대한 보고서는 상당수 발간되었다. 하지만 이들 보고서는 가계부채 차원에서 접근하였고, 주택정책 차원에서 접근한 경우는 김준형(2013)의 세미나 발표자료가 유일하다. 렌트푸어는 언론매체를 통해 언급되고 있지만, 아직까지 보고서는 물론이고 발표자료조차 없다. 과거 새로운 사회현상이 나타나면, 연구가 이루어져 정책적 시사점 내지 대안을 주장하는 연구결과물이 발표된 것과는 사뭇 다른 양상이다. 이에 따라 이 연구에서는 가계부채 상황을 파악할 수 있는 통계청의 ‘2012 가계금융·복지조사’ 원자료, 그리고 주택 및 보증금마련대출 현황과 주거특성을 파악할 수 있는 국토교통부·LH 토지주택연구원의 ‘2012년도 주거실태조사’ 원자료에 대한 통계분석을 실시하였다. 분석을 통해 정책대상으로서 하우스푸어 및 렌트푸어의 규모를 추정하고, 그 특성을 살펴보았다.

그리고 학계의 전문가와 함께 하우스푸어와 렌트푸어에 관한 워크숍을 두 차례씩 총 4회에 걸쳐 개최하였다. 이 워크숍에서는 하우스푸어와 렌트푸어에 대한 인식, 정부의 하우스푸어와 렌트푸어 용어정의 및 특성, 정부의 하우스푸어와 렌트푸어 대책에 관한 의견, 지방정부 차원의 대응방향 및 프로그램 등을 중심으로 발표와 토론을 진행하였다.

표 1-1 전문가 워크숍 개최

구 분	하우스푸어	렌트푸어
개최일	5. 2 (목), 7. 3 (수)	5.15 (수), 7. 4 (목)
발표자	김수현(세종대학교), 김준형(명지대학교), 홍인옥	지규현(한양사이버대학교), 진미운(LH 토지주택연구원), 박은철
토론자	변동준(KCB연구소), 봉인식(경기개발연구원), 이상영(명지대학교), 이종권(LH 토지주택연구원), 김용경(서울시 주택정책개발센터), 장영희(서울연구원), 박은철	남원석(경기개발연구원), 서종균(한국도시연구소), 이상영(명지대학교), 김용경(서울시 주택정책개발센터), 장영희(서울연구원), 홍인옥

이 연구는 전체 8장으로 구성되어 있다. 1장은 서론, 2장~4장은 하우스푸어 대응방안으로 1부이고, 5장~7장은 렌트푸어 대응방안으로 2부이며, 마지막으로 8장은 결론이다.

1부인 2장에서는 주택시장의 여건변화를 살펴보고, 하우스푸어에 대한 논의의 내용과 과정을 정리하였다. 그리고 ‘2012년도 주거실태조사’ 원자료에 대한 통계분석을 토대로 하우스푸어의 규모와 특성을 살펴보았으며, 정부의 하우스푸어관련

대책을 검토·평가하였다. 3장에서는 미국의 서브프라임 모기지 사태와 일본의 버블 붕괴 이후에 자가거구의 주거위기에 대응하여 마련된 대책에 대해 검토하였다. 4장은 2장과 3장을 토대로 서울시 차원의 하우스푸어 대응의 기본방향과 대응방안을 도출하였다.

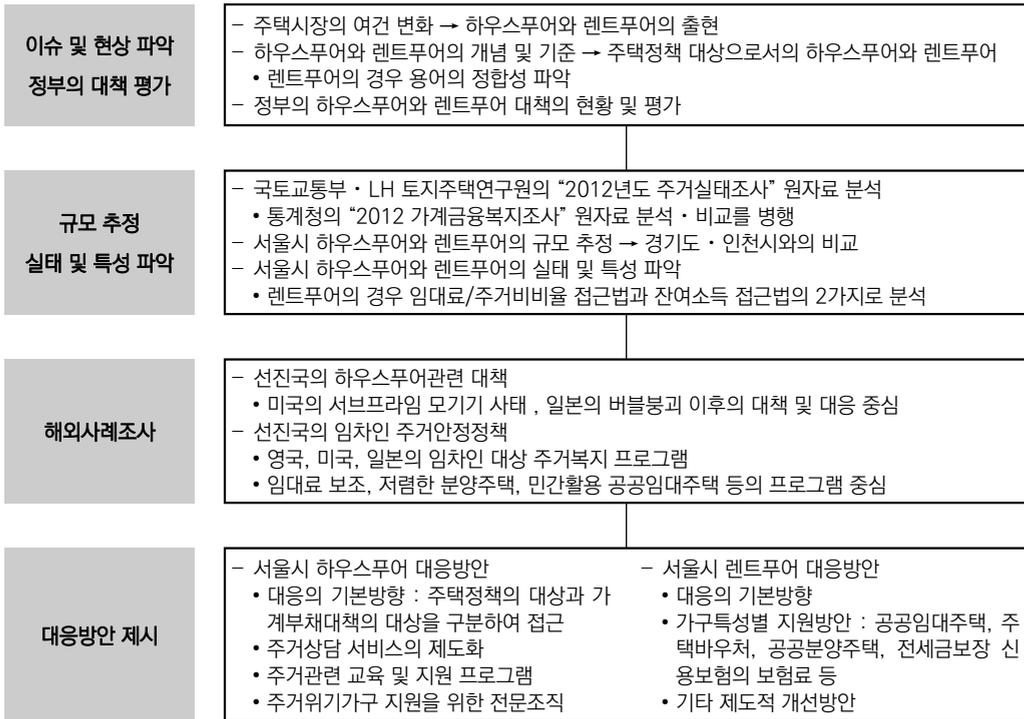


그림 1-1 연구진행 체계도

2부인 5장에서는 임대주택시장 구조의 변화를 살펴보고, 렌트푸어의 개념 정의를 위하여 소득 대비 임대료/주거비비율, 임대료/주거비 지출 후의 잔여소득을 중심으로 정책대상으로서의 렌트푸어 개념 및 기준을 마련하였다. 그리고 하우스푸어 분석과 마찬가지로 ‘2012년도 주거실태조사’ 원자료에 대한 통계분석을 토대로 하우스푸어의 규모와 특성을 살펴보았으며, 정부의 하우스푸어관련 대책 및 서울시의 전세가구 대출 지원제도를 검토·평가하였다. 6장에서는 영국, 미국, 일본을 중심으로 임차가구 주거안정정책을 임대료 보조제도, 저렴한 분양주택 프로그램, 민간활용 공공임대주택, 임대료 규제 등으로 나누어 살펴보았다. 7장은 5장과 6장의 결과를 바탕으로 서울시 렌트푸어 대응방안을 제시하였다. 이 장은 대응의 기본방향, 가구의 점유형태 및 소득분위별 지원방안, 기타 제도적 개선방안으로 구성하였다.

# 1부 하우스푸어 대응방안

## II 하우스푸어의 특성 및 현황

- 1 주택시장의 여건변화
- 2 하우스푸어 논의의 내용 및 과정
- 3 하우스푸어의 규모와 특성
- 4 하우스푸어관련 대책 검토

## II 하우스푸어의 특성 및 현황

### 1 주택시장의 여건변화

#### 1.1 인구·가구구조의 변화에 따른 주택수요 감소

2010년 서울의 주택보급률은 97.0%로 2005년에 비해 3.3%p 상승한 것으로 나타났다. 지난 5년 동안 주택보급률의 상승이 부진한 이유는 가구분화에 따른 가구수 증가와 함께 주택경기의 침체가 한몫을 하고 있다. 주택보급률 100%는 최소한 주택 부족문제가 해소되고 있음을 의미한다는 점에서, 향후 5년~10년 이내에 서울은 고질적인 주택 부족문제에서 벗어날 것으로 전망된다.

표 II-1 주택보급률

구 분	2005년			2010년		
	가구수 (천가구)	주택수 (천호)	보급률 (%)	가구수 (천가구)	주택수 (천호)	보급률 (%)
서울	3,309.9	3,102.2	93.7	3,504.3	3,399.8	97.0
전국	15,887.2	15,622.6	98.3	17,339.4	17,672.1	101.9

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 인구주택총조사.

주택수요에 영향을 미치는 변수로는 주택가격, 가구소득, 주거비, 물가 등이 있으나, 무엇보다도 인구 및 가구의 규모가 관련성이 가장 크다고 할 수 있다. 통계청에 의하면 서울의 인구수는 지속적으로 감소하고 있으나, 2015년 정도를 기점으로 소폭 증가할 것으로 전망되고 있다. 하지만 주된 주택수요 연령층인 35세~54세 인구는 2010년을 정점으로 하여 점점 감소할 전망이다. 65세 이상의 노인인구는 2020년 14.7%, 2030년 22.9%에 달하여, 서울은 2020년에 고령사회, 2029년에 초고령사회가 될 예정이다.

가구의 분화로 인해 서울의 가구수는 지속적으로 증가할 것으로 전망되지만, 그 증가폭은 지속적으로 감소할 것으로 예상되고 있다. 주된 주택수요계층이 가구주인 가구 역시 지속적으로 감소하고 있는데, 2020년에는 그 비중이 40% 미만으로 떨어질 것으로 전망된다. 이에 반해 65세 이상의 고령자가구는 크게 증가하여 2020년에는 20%, 2030년에는 30%를 돌파할 것으로 예상된다.

표 II-2 연령별 인구 및 가구분포의 변화 추계

(단위 : 천명, 천가구, ( ) 안은 %)

구 분	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년	
연령별 추 계 인 구	34세 이하	5,734.1 (56.9)	5,189.2 (51.8)	4,621.3 (46.0)	4,212.8 (42.0)	3,878.5 (38.2)	3,653.8 (35.7)	3,331.8 (32.6)
	35세~54세	2,991.0 (29.7)	3,179.4 (31.8)	3,393.4 (33.8)	3,266.8 (32.6)	3,194.0 (31.5)	3,039.3 (29.7)	2,922.8 (28.6)
	55세~64세	814.7 ( 8.1)	930.3 ( 9.3)	1,096.7 (10.9)	1,357.9 (13.5)	1,581.0 (15.6)	1,615.3 (15.8)	1,622.6 (15.9)
	65세 이상	538.7 ( 5.3)	712.4 ( 7.1)	942.0 ( 9.4)	1,192.8 (11.9)	1,489.0 (14.7)	1,916.5 (18.7)	2,340.7 (22.9)
	계	10,078.4 (100.0)	10,011.3 (100.0)	10,053.4 (100.0)	10,030.3 (100.0)	10,142.2 (100.0)	10,224.9 (100.0)	10,217.9 (100.0)
가구주 연령별 추 계 가 구	34세 이하	778.3 (24.9)	739.6 (22.2)	693.0 (19.8)	674.7 (18.6)	641.4 (16.9)	618.9 (15.7)	533.4 (13.2)
	35세~54세	1,604.5 (51.4)	1,653.9 (49.5)	1,679.1 (48.0)	1,546.1 (42.6)	1,456.1 (38.3)	1,350.8 (34.2)	1,257.7 (31.1)
	55세~64세	479.6 (15.4)	554.0 (16.6)	609.4 (17.4)	743.4 (20.5)	860.6 (22.7)	889.2 (22.5)	905.0 (22.4)
	65세 이상	258.3 ( 8.3)	391.3 (11.7)	518.9 (14.8)	667.8 (18.4)	840.4 (22.1)	1,088.1 (27.6)	1,346.1 (33.3)
	계	3,120.7 (100.0)	3,338.7 (100.0)	3,500.5 (100.0)	3,632.1 (100.0)	3,798.5 (100.0)	3,947.1 (100.0)	4,042.2 (100.0)

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 장래인구추계 · 장래가구추계.

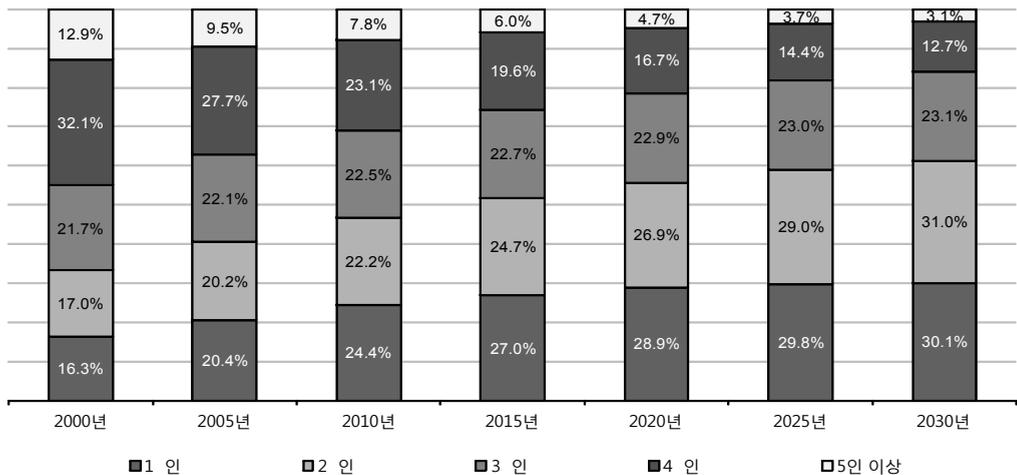


그림 II-1 가구원수별 가구분포의 변화 추계

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 장래가구추계.

가구분포는 2010년 이전까지는 4인가구와 3인가구가 많았지만, 2030년 이후에는 2인가구와 1인가구의 비중이 가장 높을 것으로 전망된다(그림 II-1 참조). 특히

2015년 이후에는 4인 이상 가구는 지속적으로 감소하는 데 반해, 1-2인가구는 크게 증가할 것으로 예상된다.

인구 및 가구구조의 변화, 주된 주택수요계층 감소 등의 이유로 향후 10년 이내에 서울 주택시장의 투자수요는 시세차익(capital gain)에서 운용수익(income gain) 중심으로 바뀌고, 장기적으로 투자수요는 거주수요로 전환될 것으로 예상된다. 또한 다른 도시들과 마찬가지로 서울에서는 미분양주택 및 공가의 증가, 주택매매가격의 안정(또는 하락세), 매매가격과 전세가격의 격차 축소 등의 현상이 나타날 가능성이 높다.

## 12 베이비부머의 은퇴 및 고령사회로의 진입

우리나라에서 베이비붐 세대는 1955년에서 1964년 사이에 출생한 약 714만명으로 총인구의 14.6%를 차지하며, 경제성장의 중추적인 역할을 수행하였다. 베이비붐 세대는 도심 집중, 강남 및 신도시 개발 등마다 주요한 주택공급의 수요자로서 주택시장에 큰 영향을 주었다. 이들 세대가 직장에서 은퇴하기 시작하면서 주택의 소비패턴도 변화가 따를 전망이다. 은퇴로 인해 개인 및 가구소득이 감소하면서 주택의 거주형태와 보유형태에도 변화가 불가피할 것으로 판단된다.

현재 베이비붐 세대의 상당수가 주택을 보유하고 있으나, 높은 부채활용 수준은 잠재적 불안요인으로 작용할 것이다. 은퇴 이후 소득 감소 및 연금 부족 등으로 보유하고 있는 부동산에 대한 처분압력은 높아질 것으로 판단된다. 최근 은퇴한 베이비부머들이 임대수익을 목적으로 단독·연립주택을 구매하여 전세가격이 저렴한 소형주택을 월세로 내놓기 시작하면서 월세전환현상이 가속화되고 있기도 하다.

## 13 주택시장의 침체

글로벌 금융위기의 여파로 인해, 2008년 3/4분기 이후로 서울의 주택매매가격은 하락세를 보이고 있다. 2006년 1/4분기에서 2008년 3/4분기 동안에는 주택 매매가격이 31.0%p 상승한데 비해, 2012년 4/4분기의 매매가격지수는 2008년 3/4분기보다 4.4%p 낮은 수준에 머물고 있다. 특히 2012년 4/4분기의 아파트 실거래가격은 2008년 3/4분기에 비해 11.0%p 정도 하락한 것으로 나타나고 있다.

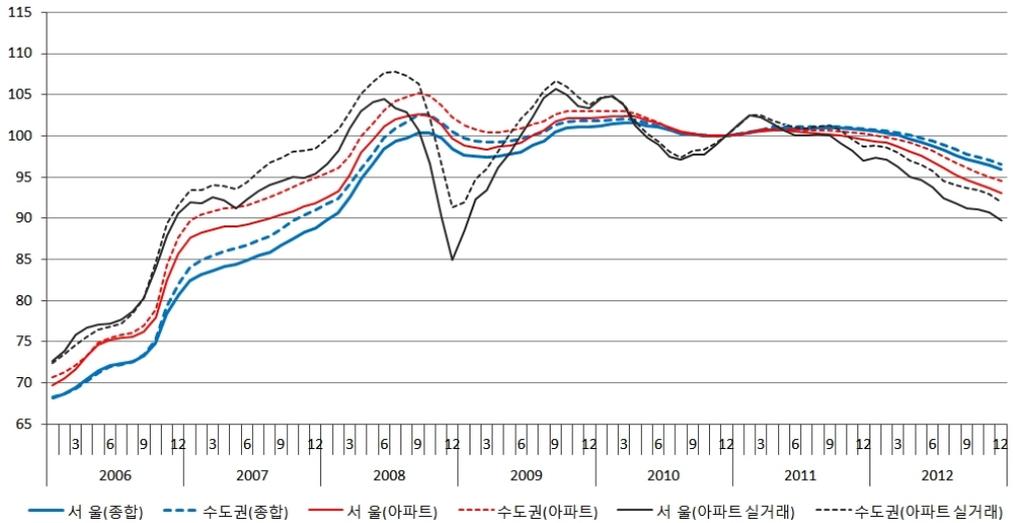


그림 II-2 주택 매매가격지수 변화추이

자료 : 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr).

주택의 거래량도 감소하고 있는데, 2006년에는 서울에서 26.4만호의 주택이 거래된 데 비해 2012년에는 그 수가 8.3만호로 급감하였다. 과거 투자처로 각광을 받던 아파트도 2006년 14.2만호에서 2012년 4.5만호로 거래가 급감한 것으로 나타났다.

표 II-3 주택(아파트) 매매거래현황

구 분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
서울	주택(계)	263,599	159,396	147,023	138,016	88,737	114,315	83,257
	아파트	141,812	65,817	63,347	79,042	46,672	63,622	44,771
인천·경기	주택(계)	434,077	323,137	302,844	257,262	193,766	258,499	188,698
	아파트	295,166	185,252	173,406	178,497	129,736	183,224	128,986

자료 : 온나라 부동산정보통합포털(www.onnara.go.kr).

## 2 하우스푸어 논의의 내용 및 과정

### 2.1 하우스푸어의 등장

‘내집 빈곤층’<sup>4</sup>, 이른바 하우스푸어라는 용어가 사회적으로 언급되기 시작한 것은 2008년 이후부터이다. 저금리를 바탕으로 과도한 대출을 받아 집을 마련한 사람들이 아파트가격 하락과 금리 인상으로 위기에 몰리는 경우를 일컫는 ‘하우스푸어’는 당시 ‘집을 소유해서 빈곤한 사람’이라는 신조어였다<sup>5</sup>. 사실 하우스푸어는 그동안의 우리나라 주택시장을 고려할 때 받아들이기 힘든 형용모순을 안고 있는 용어였다. 이를 반영하듯 당시 하우스푸어에 대한 사회적 평가 또한 다분히 양면적이었다. ‘비싼 집에 사는 가난한 사람들’(김재영, 2010)이라는 정의에서 알 수 있듯이 분명히 생활에 어려움을 겪고는 있으나, 일반적으로 이야기하는 가난한 사람과는 거리가 있는 이들이 바로 하우스푸어였기 때문이다. 실제로 이들은 부동산 가격 상승을 염두에 두고 무리하게 대출을 받아 주택을 구입한 가구들이 주택가격 정체 및 하락으로 대출금 상환에 어려움을 겪기 시작하면서 등장하기 시작하여 주택으로 인해 고통 받는 집단을 포괄적으로 지칭하는 용어로 널리 사용되었다.

실제로 2010년 기획재정부는 하우스푸어를 “번듯한 집이 있지만, 무리한 대출과 세금 부담으로 인해 실질적 소득이 줄어 빈곤하게 사는 사람들을 가리켜 하우스푸어(house poor)라고 한다. 이들은 주로 ‘아파트 없는 중산층’이었다가 부동산 상승기에 무리하게 대출받아 내집 마련에 성공했지만, 부동산가격이 하락하면서 분양가보다 낮은 가격으로 내놓아도 팔리지 않고, 매월 막대한 이자비용을 감수하고 있는 ‘아파트 가진 빈곤층’을 말한다”고 정의하였다. 즉, 하우스푸어는 주택 소유로 인해 어려움을 겪고 있는 집단을 포괄적으로 가리키고 있다.

### 2.2 하우스푸어 논의의 내용 및 과정

#### 2.2.1 서브프라임 사태와 하우스푸어

하우스푸어는 사안이 갖고 있는 잠재적 위험성과 심각성에도 불구하고 사회적 쟁점으로 적극적으로 다루기 힘든 문제였다. 무엇보다 하우스푸어 대책을 마련한다

4 국립국어원은 2013년 1월 하우스푸어의 우리말을 ‘내집 빈곤층’으로 정하였다.

5 매일신문, 2008년 4월 16일자.

는 것은 도덕적 해이의 문제를 안고 있었다. 주택을 소유한 것은 자신의 의지와 판단에 따른 것이기 때문에 결과 또한 당사자가 감당해야 할 문제인데, 여기에 공공이 개입하거나 심지어 지원까지 한다면 이것은 문제가 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 여기저기에서 문제가 나타나고 있는데, 현실을 외면한 채 도덕적 책임을 물어 방치할 수도 없는 문제였다. 한편에서는 가계부채 문제의 심각성을 보여주는 사례로, 다른 한편에서는 정부의 부동산정책을 비판하는 존재로 하우스푸어가 여기저기에서 거론되었으나, 그 실체는 분명한 기준이나 규모가 어느 정도인지 개략적인 추정도 없이 막연한 상태였다.

심지어 2010년 「하우스푸어」라는 단행본이 출간된 이후에도 여전히 실체가 없는 모호한 개념에서 벗어나지 못하였다. 하우스푸어에 대한 구체적 접근이 이루어지기 시작한 것은 대체로 2011년 이후라고 하겠다. 많게는 200만가구 이상일 것으로 추정되던 하우스푸어<sup>6</sup>는 2011년 민간의 경제연구기관인 현대경제연구원이 우리나라 하우스푸어의 규모가 108.4만 가구에 이른다는 연구결과를 발표하면서 하우스푸어 논의는 새로운 국면으로 접어들었다.

이후 하우스푸어에 관한 논의는 하우스푸어를 어떻게 규정할 것이며, 과연 하우스푸어의 규모가 어느 정도인지, 그리고 이들이 경제에 미치는 영향이 어느 정도인지에 초점이 맞추어졌다. 연구기관이나 연구자별로 하우스푸어에 대한 다양한 접근이 이루어졌고, 각각의 기준에 따라 하우스푸어의 규모 또한 상당한 차이를 보이고 있다(표 II-4 참조).

---

6 김재영(2010)은 기존 주택과 신규 분양물량 매입을 통해 발생한 하우스푸어가 수도권에 95만가구, 전국에 198만가구에 이른다고 추정하였고, 여기서 양쪽 범주에 다 속하는 경우를 고려하여 실제로는 이보다 더 적을 수 있다고 파악하였다.

표 II-4 하우스푸어 기준 및 규모

구분	정의 및 기준	규모
정치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 하우스푸어를 금융부채 상환능력(소득과 자산기준 적용) 위험군으로 규정</li> <li>• 고위험군 : 순부채 상태이며 거주주택을 처분하더라도 전체 부채를 해결하기 힘든 가구</li> <li>• 중위험군 : 순자산 상태임에도 거주주택을 처분해야 부채상환이 가능한 가구</li> <li>• 잠재적 위험군 : 순자산 상태, 소득으로 일부 원리금 상환 가능, 거주주택을 처분해야 부채상환이 가능한 가구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 28.4만가구</li> <li>• 고위험군 3.2만가구</li> <li>• 중위험군 7.0만가구</li> <li>• 잠재적 위험군 18.2만가구</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무리한 대출로 집을 마련하였으나, 원리금 상환으로 가처분소득이 줄어 빈곤하게 사는 가구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광의 156.9만가구</li> <li>- 협의 108.4만가구</li> </ul>
경제 관련 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득위험과 자산위험을 가진 가구 : 생활소득 대비 원리금 상환비중 30% 이상, 가용자산 대비 부채비율 100% 초과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 81.0만가구</li> <li>• 광통주택 18.5만가구</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택담보대출 가구 중 연간 원리금 상환액이 경상소득의 60% 초과 → 잠재적 위험가구</li> <li>- 이 중에 금융대출의 부동산 평가액 및 금융자산 합계의 비중에 따라 → 고위험가구</li> <li>• 고위험 1유형(부동산평가액 60% 초과)</li> <li>• 고위험 2유형(부동산과 금융자산 합계 초과)</li> <li>• 고위험 3유형(순자산 마이너스)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 잠재적 위험 56.8만가구</li> <li>• 고위험 1유형 10.1만가구</li> <li>• 고위험 2유형 2.4만가구</li> <li>• 고위험 3유형 3.0만가구</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상 동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 잠재적 위험 47.6만가구</li> <li>• 고위험 1유형 9.8만가구</li> <li>• 고위험 2유형 3.0만가구</li> <li>• 고위험 3유형 3.0만가구</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대출원리금 상환에 어려움을 겪고 있는 부실가구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 32만가구</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비싼 집에 사는 가난한 사람들</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국 198만가구</li> <li>• 수도권 95만가구</li> </ul>
학계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DTI(총부채상환비율 : debt to income) 적용</li> <li>• 상환부담가구 : DTI 30%~60% 미만</li> <li>• 상환위험가구 : DTI 60% 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상환위험(하우스푸어) 7.2만가구</li> <li>- 상환부담 25.7만가구</li> </ul>

자료 : 이준협, 2011, "하우스푸어의 구조적 특성", 현대경제연구원, 「경제주평」, 통권 446호; 서정호 등, 2012, "가계부채의 미시구조 분석 및 해법", 금융위원회·기획재정부·한국은행·한국금융연구원 주관 세미나 발표자료; 강민석, 2012, "최근 주택시장의 특징과 변화방향 진단", KB금융 경영연구소, 「주택경기 장기침체 가능성 진단」 세미나 발표자료; 금융감독원, 2012, "주택담보대출 리스크 현황"; 박연우, 2012, "주택시장, 하우스푸어 현황 및 대응정책의 방향", 하나금융 경영연구소·중앙일보 경제연구소, 금융포럼 발표자료; 조영무, 2013, "차기 정부의 하우스푸어 대책 '보유주택지분매각제도'가 성공적으로 시행되려면", LG경제연구원, 「Weekly 포커스」; 김영도·임진, 2013, "주택가격 하락 등 충격이 금융권에 미치는 영향 : 2012년 가계금융복지조사 자료기반", 한국금융연구원; 김준형, 2013, "하우스푸어의 개념과 추정 및 정책진단", 도시정책학회, 춘계학술대회 발표자료.

사실 하우스푸어 문제는 2008년 금융위기와 미국의 서브프라임 사태가 그 배경이 되었지만, 여기에 더해 부동산시장 침체와 증가하는 가계부채 문제가 결정적인 영향을 미쳤다고 하겠다. 실제로 우리나라에서 하우스푸어 논의는 가계부채 문제에 그 기반을 두고 있다. 2000년대 후반 증가하는 가계의 금융부채가 문제가 되기 시

작하였고, 가계부채의 상당부분이 주택관련 대출이기 때문에 하우스푸어는 금융안정성을 저해하고 소비를 위축시켜 장기불황으로 이어질 수 있다는 주장들이 제기되었다. 게다가 주택시장의 침체가 계속되면서 가계부채 위기도 심화되는 측면이 있었다. 이에 따라 2012년 상반기 가계부채 대책으로 채무자의 상환능력을 부담 가능한 수준으로 재조정하고 주택담보대출에 대하여 상환능력 심사를 의무화해야 된다는 주장들이 제기되었고, 이것이 결국 하우스푸어 대책 논의로 발전한 것이다(김효연, 2012).

## 222 하우스푸어의 사회적 쟁점화

가계부채 차원에서 논의되던 하우스푸어 문제가 사회적 쟁점으로 부상한 데에는 정치적 요인이 크게 작용하였다. 2012년 대통령선거 과정에서 하우스푸어 문제를 시급하게 해결해야 할 중요한 현안으로 평가하고, 관련 대책을 공약으로 제시하면서부터였다. 먼저 하우스푸어 문제의 심각성을 제기한 것은 여당인 새누리당 측이었다. 2012년 9월 '집 걱정 없는 세상' 종합대책에서 밝힌 새누리당의 하우스푸어 대책은 지분매각제도로, 한국자산관리공사(캠코)와 같은 국책금융기관이 하우스푸어 주택의 소유권 중 일부를 매입하고, 이 지분의 매각을 통해 집주인은 은행 채무의 일부를 청산하고 자신이 살던 집에서 일정 기간 거주할 수 있도록 하는 방안이었다. 그리고 캠코 등은 사들인 하우스푸어 주택의 지분을 담보로 자산유동화증권(ABS)을 발행하여 다시 자금을 조달하는 계획이었다. 지분매각제도는 하우스푸어 문제를 해결하는 데 어느 정도 효과가 있을지 실효성에 대한 의문과 함께 도덕적 해이의 우려가 제기되기도 하였으나, 하우스푸어에 대한 급진적이고 과감한 대책이었다.

한편 민주당은 2012년 10월 '가계부채 대책'에서 하우스푸어에 대한 정책공약을 내놓았다. 민주당의 가계부채 대책에는 현행 금융질서를 바꾸려는 내용이 상당 부분 포함되어 있었다. 즉, 채권자 일방향 질서를 채권자-채무자 쌍방향 질서로 바꾸자는 것이 대책의 기초였다. 가계부채 1,000조원 시대를 연 것은 사실 금융계로, 금융기관들이 이른바 '수익성 위주의 경영'을 위해 가계대출을 적극적으로 시행하였고, 특히 주택담보대출에 주력한 것이 원인으로 작용하였다고 평가하였다. 이에 따라 민주당의 하우스푸어 대책은 시스템을 정비하는 데 중점을 두었다. 우선 주택담보대출을 고정금리-장기분할상환 방식으로 바꿔 채무자들이 안정적으로

부채를 갚을 수 있도록 하고, 여기에 개인회생제도를 개선하여 개인회생의 채무재 조정 대상에 주택담보대출을 포함시키고, 변제기간을 10년으로 하는 방안을 제시하였다.

여당과 야당에서 하우스푸어에 대한 정책공약들이 제시되면서 하우스푸어 문제는 정치적·사회적 쟁점이 되었으며, 점점 더 가계부채 차원의 경제적 쟁점보다 정치적·사회적 쟁점의 성격을 보였다. 실제로 2012년 대통령선거에서는 50대의 이른바 베이비붐 세대가 결정적 역할을 담당한 것으로 분석되고 있으며, 특히 50대 하우스푸어들이 정치권과 여론의 주목을 받으면서 선거과정에 상당한 영향을 미친 것으로 평가되고 있다<sup>7</sup>. 민주당이 대통령선거에 패한 이유 중의 하나로 하우스푸어와 렌트푸어 문제를 구체적 공약으로 만들지 못한 점이 지적되기도 하였다<sup>8</sup>.

사회적으로 하우스푸어는 대통령선거 과정에서 정치적 쟁점으로 부상한 이후 더 이상 논란의 대상이 아니라 정책대상으로 자리를 잡았다. 그런데 하우스푸어에 대한 본격적인 연구는 2013년부터 제한적으로 이루어지고 있는 실정이다.

표 II-5 하우스푸어 논의의 전개과정

구 분	주요사항	비 고
2010년	- 하우스푸어관련 단행본 등장(김재영, MBC PD수첩)	
2011년	- 5월, 현대경제연구원, 하우스푸어 정의 및 규모추정 연구보고서 발표 - 4월, KB금융 경영연구소, 가계부채 고위험군 분석 - 9월, KB금융 경영연구소, "주택경기 장기침체 가능성 진단" 세미나 개최 - 9월, 우리은행, "세일 앤드 리스백", "트러스트 앤드 리스백" 시행 발표 - 9월, 한국갤럽, "하우스푸어에 대한 인식조사" 실시	
2012년	- 9월, 새누리당, 「집 걱정 없는 세상」 종합대책 발표(하우스푸어 공약) - 10월, 민주당, 「가계부채 대책」 발표(하우스푸어관련 공약) - 10월, 금융위원회·기획재정부 등, "가계부채의 미시구조 분석 및 해법" 세미나 개최 - 11월, 하나금융 경영연구소·중앙일보 경제연구소, 금융포럼 개최, "하우스푸어 현황 및 대응정책의 방향"	12·19 대통령선거
2013년	- 1월, LG경제연구원, 하우스푸어 대책관련 연구리포트 - 3월, 한국금융연구원, '주택가격 하락 등 충격이 금융권에 미치는 영향 : 2012년 가계금융복지조사 자료기반' 발표 - 4월, 4·1 부동산대책 발표(하우스푸어 및 렌트푸어 대책) - 4월, 도시정책학회, 춘계학술대회 하우스푸어 논문 발표(김준형) - 6월, LH공사, 임대주택 리츠제도 500호 시범사업 실시	

7 실제로 이 세대는 1,000조원의 가계부채 중에 약 300조원을 어깨에 짊어지고 있었고, 가처분소득 대비 금융부채 비율은 121.6%로 전 연령층에서 가장 높은 상태였다. 특히 이들이 2010년을 기점으로 은퇴를 시작했다는 사실도 중요한 변수였다. 저성장기조가 지속된다면 가장 큰 타격을 받을 이들이 바로 이 세대였고, 따라서 정치권은 대책 마련에 부심하였다. 경향신문, 2013년 1월 16일자.

8 부산일보, "미래 불안한 베이비붐 세대, 안정 강조한朴 선택", 2012년 12월 21일자.

### 3 하우스푸어의 규모와 특성

#### 3.1 하우스푸어의 개념정의

##### 3.1.1 선행연구에 대한 검토

하우스푸어가 사회적 쟁점으로 부상한 이후, 그동안 막연하게 거론되던 하우스푸어는 어떤 가구를 의미하며, 그 규모는 어느 정도인지에 대한 다양한 연구가 이루어졌다. 구체적인 기준에 따라 하우스푸어를 규정하고, 이를 근거로 규모를 추정한 연구는 2011년 이준협(현대경제연구원, 2011)의 연구가 최초이다. 이 연구에서는 하우스푸어를 “무리한 대출로 집을 마련하였으나, 원리금 상환으로 가처분소득이 줄어 빈곤하게 사는 가구”로 정의하였다. 그는 하우스푸어를 ① 주택 한 채만을 보유하고 있고(다주택가구 제외), ② 거주주택 마련을 위해 대출을 받고 있으며, ③ 원리금 상환으로 생계에 부담을 느끼고 있고, ④ 실제로 가계지출을 줄이고 있으며, 그리고 ⑤ 가처분소득 대비 원리금의 비중이 최소 10% 이상인 가구 등의 5가지 조건을 모두 만족하는 가구로 설정하였다. 이 기준을 따를 경우 하우스푸어의 규모는 108.4만가구로, 우리나라 전체 가구의 10.1%에 해당하는 것으로 추정되었다. 이 연구에서 제시한 하우스푸어의 기준은 다소 포괄적인 것으로 평가받고 있는데, 특히 가처분소득 대비 원리금 상환액의 비중이 10% 이상을 하우스푸어로 규정하여 그 규모가 과다하게 추정된 측면이 있다.

KB금융 경영연구소의 강민석(2012)은 하우스푸어를 소득위험과 자산위험을 동시에 가지고 있는 가구로 규정하였다. 구체적 기준으로는 소득위험은 생활소득 대비 원리금 상환액의 비중이 30% 이상에 해당하면서, 자산위험은 가용자산 대비 부채비율이 100%를 초과하는 것으로 설정하였다. 그 결과 하우스푸어는 전체 주택담보대출자의 16.2%에 해당하는 것으로 나타났다<sup>9</sup>.

한편 금융위원회, 기획재정부, 한국은행 등이 공동으로 개최한 세미나에서 서정호 등(2012)은 하우스푸어를 주택을 소유하고 있으나, 과중한 원리금 상환액으로 인해 필수 소비지출에 부담을 안고 있는 가구로 정의하였다. 구체적인 기준으로는 주택담보대출 가구 중 연간 원리금 상환액이 경상소득의 60%를 초과하여 원리금 상환부담이 상대적으로 큰 가구를 잠재적 위험가구(소득기준을 적용한 잠재적 하우

<sup>9</sup> KB경영연구소가 자체적으로 실시한 설문조사 결과를 토대로 분석한 것으로, 가구수로는 전국 81만가구 정도에 해당한다.

스푸어)로 규정하였다. 여기에 자산기준을 적용하여 고위험 하우스푸어를 추정하였는데, 고위험 유형1은 금융대출이 부동산 평가액의 60%와 금융자산의 합계를 초과하는 가구로 10.1만가구로 나타났다. 고위험 유형2는 금융대출이 부동산 평가액과 금융자산의 합계를 상회하는 가구로 2.4만가구였으며, 고위험 유형3은 순자산이 마이너스인 가구로 3.0만가구라고 발표하였다.

한편 2013년 들어서는 2012년에 실시한 가계금융·복지조사 결과가 공개되면서 그 결과를 토대로 하우스푸어 규모를 추정한 연구들이 이루어지고 있다. 한국금융연구원의 김영도·임진(2013)은 서정호 등이 2011년 가계금융조사 결과를 활용하여 분석한 하우스푸어 연구를 2012년 가계금융·복지조사 결과를 적용하여 동일한 방법으로 분석하였다. 분석결과에 따르면, 고위험 유형1은 9.8만가구, 고위험 유형2는 3.0만가구, 고위험 유형3은 3.0만가구로 나타났다.

한편 김준형(2013)은 하우스푸어를 ‘대출을 통해 실제 거주목적으로 주택을 구입한 가구 중에서 소득 대비 원리금 상환액의 부담으로 인해 생계를 영위하는 데 어려움을 겪고 있는 가구’로 규정하였다. 이에 따라 거주목적이 아닌 투자목적으로 주택을 구입한 가구를 배제하였다. 구체적인 기준으로는 DTI(총부채상환비율)를 적용하였는데, DTI가 30%~60% 미만인 경우는 상환부담가구, DTI 60% 이상인 경우는 상환위험가구로 분류하였다. 김준형의 연구는 주택정책 차원에서 하우스푸어 문제를 다루고 있지만, 규모 추정에서는 가계부채 문제가 감안되고 있다.



그림 II-3 전국 하우스푸어(상환위험가구)의 규모 추정

자료 : 김준형, 2013, “하우스푸어 이슈 : 개념, 특성 및 정책대안”, 하우스푸어 워크숍(5. 2) 발표자료.

### 312 정책대상으로서의 하우스푸어

일반적으로 무리한 대출인가 아닌가는 심사과정에서 크게 유량의 관점과 저량의 관점에서 평가된다. 유량 관점에서는 대출로 인한 원리금 상환액이 소득에서 차지

하는 비중이 높을 때 그 대출을 무리한 것으로 판단한다. 흔히 유량 관점에서의 무리한 정도를 판단하는 지표는 DTI(총부채상환비율 : debt to income), DSR(원리금상환비율 : debt service ratio) 등이다. 높은 DTI와 DSR은 소득에서 주거생활을 영위하기 위해 불가피하게 소요되는 비용이 많음을 의미한다. 저량 관점에서 대출의 무리함은 주택가격 대비 대출금액의 비중으로 판단된다. 신규대출 시점에서 흔히 검토되는 LTV(대출담보인정비율 : loan to value ratio)가 이와 관련되며, 경매시장에서의 경락률 역시 이와 연관된 지표이다. 담보물건의 가치가 하락한다면, 원리금 상황이 이루어지더라도 LTV는 높아질 수 있다.

하우스푸어 여부를 판단하기 위해서는 저량 측면의 대출의 적합도와 유량 측면의 대출의 적합도를 기준으로 표 II-6과 같이 총 4가지 경우의 수를 고려할 수 있다. 우선 유량 측면과 저량 측면에서 모두 적합한 ㉠은 하우스푸어에 해당하지 않는다. 반대로 유량 측면과 저량 측면에서 모두 부적합한 ㉡은 하우스푸어에 포함된다.

저량 측면에서 적합하지만 유량 측면에서 부적합한 ㉢은 주택가격에 비해 대출금액의 비중이 높지는 않으나, 매달 지불하는 원리금 상환액이 소득에서 높은 비중을 차지하는 경우이다. ㉢은 원리금상환으로 가처분소득이 감소하여 빈곤상태에 처하게 되므로 하우스푸어로 분류할 수 있다. 이에 비해 유량 측면에서는 적합하지만 저량 측면에서 부적합한 ㉣은 주택가격 대비 대출액의 비율 자체가 높으나, 매달 지불해야 하는 상환액이 소득에서 차지하는 비중이 낮은 경우이다. ㉣은 높은 LTV 수치에도 불구하고 만기 내에 대출에 대한 상황이 가능하므로 하우스푸어라고 할 수 없다.

표 II-6 하우스푸어의 무리한 대출을 판단하기 위한 경우의 수

구 분	유량(flow) 측면	
	적 합	부적합
저량(stock) 측면	적 합	㉠
	부적합	㉡

자료 : 김준형, 2013, “하우스푸어 이슈 : 개념, 특성 및 정책대안”, 하우스푸어 워크숍(5. 2) 발표자료.

결국 정책대상으로서의 하우스푸어 여부는 유량 측면인 DTI를 기준으로 판단하는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라에서 DTI 규제는 가구의 원리금 상환부담을 일정 수준 이하로 조정하기 위한 목적으로 마련된 것이 아니라, 주택가격의 급등 또는 급락에 대응하여 주택수요를 억제하거나 진작시키기 위한 수단으로 사용되어 왔다는 데 문제가 있다. DTI의 상한 역시 30%~70%의 범위에서 주택시장의 상황

에 따라 유동적으로 설정되었다. 다시 말해 DTI 기준은 가구의 적정주거비 수준을 상회하는 수준에서 주택경기를 조절하려는 목적에서 설정되어 하우스푸어 발생원인 중의 하나로 지적되고 있다.

표 II-7 DTI 규제의 변화

시 기	대상지역	적용 내용	DTI 상한
2005. 9	투기지역	- 주택담보대출을 1회 이상 받았거나, 30세 미만일 경우의 아파트	40%
2006. 4	투기지역	- 6억원 초과인 아파트	40%
2006.11	투기과열지구	- 6억원 초과인 아파트	40%
2007. 3	투기지역·투기과열지구	- 모든 아파트	30%~70%
2007. 8	투기지역·투기과열지구	- 제2 금융권으로 확대	30%~70%
2008. 1	투기지역·투기과열지구	- 지방의 투기지역, 투기과열지구 해제	30%~70%
2008.11	투기지역	- 서울 강남3구(강남, 서초, 송파)를 제외한 투기지역, 투기과열지구 해제	30%~70%
2009. 9	수도권	- 수도권 전역으로 확대	50%~60%
2009.10	수도권	- 제2 금융권으로 확대	50%~60%
2010. 4	수도권	- 무주택자 및 1가구 1주택자의 6억원 이하인 주택	50%~60%
2010. 9	수도권	- 무주택자 및 1가구 1주택자의 강남3구 외 9억원 이하 주택은 금융기관에서 자율적으로 심사	50%~60%
2011. 3	투기지역·투기과열지구	- 투기지역 40%, 서울 50%, 인천·경기 60%	40%~60%
2012. 5	투기과열지구	- 강남3구의 투기지역 해제	50%~60%
2013. 4	투기과열지구	- 생애최초주택 구입자금에 대해 은행권에서 자율적으로 적용	50%~60%

자료 : 김준형, 2013, “하우스푸어 이슈 : 개념, 특성 및 정책대안”, 하우스푸어 워크숍(5. 2) 발표자료를 요약함.

이 연구에서는 주택정책의 대상으로서 하우스푸어는 ‘주택마련대출(주택담보대출 가운데 주택구입자금 용도의 대출)을 통해 주택을 구입하였으나, 원리금상환으로 가처분소득이 감소하여 곤궁하게 생활하는 가구’로 개념을 정의하겠다. 다시 말해 과도한 대출을 통해 주택을 구입한 데 따른 순수한 주택담보대출과 원리금 상환액만을 기준으로 하우스푸어 여부를 판단하겠다. 경기침체의 여파 속에서 생활자금 및 생업자금, 중소기업 운영자금 등의 목적으로 대출액 상환에 문제가 생긴 경우는 제외하도록 하겠다.

또한 자가가구에게 DTI는 광의로 보면 주거비용에 해당하고, 주거비용이 소득에서 차지하는 비중은 HCIR(housing cost to income ratio)이라는 지표로 이미 적정한 범위가 국내·외에서 널리 통용되고 있다. 따라서 하우스푸어를 판정하는 기준은 주택마련대출의 원리금 상환액이 소득의 일정 수준(20%~40%)을 넘으면서, 1주택 외에 다른 부동산(주택, 건물, 토지)을 보유하지 않은 가구로 설정하겠다. 하우스푸어 문제를 가계부채 차원에서 접근한 연구에서는 DTI 규제에 따라 설

정된 상·하한선을 그대로 적용하였다. 그러나 이 연구에서는 주택마련대출의 원리금 상환액을 주거비용으로 간주하여 DTI 기준을 적용하도록 하겠다.

표 II-8 정책대상으로서 하우스푸어의 개념정의 및 기준(안)

개념정의	- 주택마련대출(주택담보대출 가운데 주택구입자금 용도의 대출)을 통해 주택을 마련하였으나, 원리금상환으로 가처분소득이 감소하여 곤궁하게 생활하는 가구
기준	- 주택마련대출의 원리금 상환액이 소득의 일정 수준(20%~40%)을 넘는 가구 - 1주택 외에 다른 부동산(주택, 건물, 토지)을 보유하지 않은 가구

## 3.2 하우스푸어의 규모와 특성

### 3.2.1 하우스푸어의 규모

서울에서 주택마련대출의 상환부담가구, 즉 주택담보대출 가운데 주택구입자금 용도 대출의 원리금 상환액이 소득의 30%를 초과하는 가구는 1.8만가구로 나타났다. 이는 수도권 하우스푸어(6.3만가구)의 28.8%에 해당하는 규모이다. 소득 대비 원리금 상환액이 40%를 초과한 하우스푸어는 1.2만가구로 수도권 하우스푸어(3.2만가구)의 38.7% 정도를 차지한다<sup>10</sup>.

표 II-9 정책대상으로서 하우스푸어의 규모 추정

구분	서울	인천·경기	수도권
소득 대비 원리금 상환액(DTI) 20% 초과	39.2	115.2	154.4
소득 대비 원리금 상환액(DTI) 30% 초과	18.1	44.7	62.8
소득 대비 원리금 상환액(DTI) 40% 초과	12.3	19.5	31.8

주 : 주택마련대출의 이자율은 최근 6년 동안의 평균 대출이자율(5.92%)을 적용함.  
자료 : 국토해양부·LH 토지구획연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

### 3.2.2 하우스푸어의 특성

#### 1) 가구특성

서울시 하우스푸어의 가구주 연령별 분포를 살펴보면, 70대 이상이 36.5%로 가장 많고, 다음으로는 30대 이하가 24.4%로 나타났다. 이는 40대와 50대가 절반 정도를 차지하며, 상대적으로 연령대별로 고른 분포를 보이고 있는 인천·경기와 확연

<sup>10</sup> 통계청의 “2012 가계금융·복지조사” 자료는 수도권과 비수도권으로만 지역구분이 되어 있어, 서울의 주택마련대출 상환부담가구, 즉 하우스푸어 분석에 활용하는 데 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 국토해양부 LH 토지구획연구원의 “2012년도 주거실태조사” 자료를 중심으로 서울시의 하우스푸어를 분석하였다.

한 차이를 보이고 있다.

표 II-10 가구주 연령별 하우스푸어

							(단위 : %)
구 분	30대 이하	40 대	50 대	60 대	70대 이상	계	평 균 (세)
서 울	24.39	12.55	14.81	11.76	36.49	100.00	56.7
인천·경기	18.68	25.63	22.92	19.75	13.02	100.00	52.1
수도권	20.12	22.34	20.88	17.74	18.93	100.00	53.3

Chi-Square : Value = 13072.9877, Prob<0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

가구주 학력의 경우 서울은 대학교 졸업 이상이 60.5%로 대다수를 차지하고 있다. 인천·경기도 마찬가지로 대학교 졸업 이상이 46.5%로 가장 많은 것으로 나타나, 수도권 하우스푸어는 고학력자의 비중이 높은 편임을 알 수 있다.

표 II-11 가구주 학력별 하우스푸어

						(단위 : %)
구 분	초등학교 이하	중학교	고등학교	대학교 이상	계	
서 울	10.77	16.15	12.56	60.52	100.00	
인천·경기	7.01	10.16	36.34	46.49	100.00	
수도권	7.96	11.68	30.30	50.05	100.00	

Chi-Square : Value = 8012.0564, Prob<0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

하우스푸어 가구의 가구원수 분포를 살펴보면, 4인가구(39.5%)가 가장 많고, 그 다음이 3인가구(37.8%)로 나타나, 이들 가구가 전체의 약 80%에 달함을 알 수 있다. 이에 비해 1인 가구는 4.9%에 불과하여 상당히 낮은 편이다.

표 II-12 가구원수별 하우스푸어

							(단위 : %)
구 분	1 인	2 인	3 인	4 인	5인 이상	계	평 균 (인)
서 울	4.91	11.11	37.82	39.51	6.65	100.00	3.33
인천·경기	9.04	19.40	26.94	32.35	12.27	100.00	3.21
수도권	8.00	17.29	29.70	34.17	10.84	100.00	3.24

Chi-Square : Value = 4238.0843, Prob<0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

한편 하우스푸어의 소득분위별 분포를 보면, 1-2분위가 25.7%로 가장 많고, 그 다음이 5-6분위(22.5%), 3-4분위(21.3%), 9-10분위(16.4%) 등의 순으로, 비교

적 고른 분포를 보이고 있다. 특히 고소득계층인 9-10분위가 16.4%로 높은 비중을 차지하고 있다.

표 II-13 하우스푸어의 소득분위

						(단위 : %)
구 분	1-2분위	3-4분위	5-6분위	7-8분위	9-10분위	계
서울	25.65	21.32	22.53	14.14	16.35	100.00
인천·경기	24.63	26.29	16.96	17.82	14.30	100.00
수도권	24.89	25.03	18.37	16.88	14.82	100.00

Chi-Square : Value = 1112.0328, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

2) 주거특성 및 자금조달

하우스푸어의 주택유형을 살펴보면, 아파트가 51.9%로 절반 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그다음으로 단독·다가구주택이 29.5%, 연립·다세대주택도 18.7%로 비교적 높은 비중을 차지하고 있다. 일반적으로 하우스푸어는 아파트 거주가 주로 인식하고 있으나, 서울에서는 단독·다가구주택과 연립·다세대주택에 거주하는 하우스푸어도 상당수 존재하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 주택유형별 분포는 아파트가 전체의 67.2%로 절대 다수를 차지하고 있는 인천·경기와 확연한 차이를 보이고 있다.

표 II-14 하우스푸어의 주택유형

					(단위 : %)
구 분	단독·다가구주택	연립·다세대주택	아파트	기 타	계
서울	29.48	18.67	51.85	-	100.00
인천·경기	19.06	9.86	67.18	3.91	100.00
수도권	21.70	12.09	63.29	2.92	100.00

Chi-Square : Value = 5955.8879, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

한편 하우스푸어의 직전주택 유형으로는 단독·다가구주택이 52.9%로 절반 이상을 차지하고 있고, 아파트가 30.3%, 연립·다세대주택이 16.2%의 순으로 나타났다. 이를 현재주택과 비교하면, 아파트에서 아파트로 이동한 경우가 29.6%로 가장 많고, 그다음이 단독·다가구주택에서 단독·다가구주택으로 이동한 경우(23.3%)와 단독·다가구주택에서 연립·다세대주택으로 이동한 경우(18.3%)로 파악됐다. 이는 일반적인 발생원인으로 인식되고 있는 아파트 입주과정에서 무리한 대출 때문에 하우스푸어가 되었다는 주장과 차이를 보이고 있다. 그런데 인천·경기는 하우스

푸어 중에서 아파트에서 아파트로 이동한 경우가 전체의 55.1%로 절반 이상을 차지하고 있어, 주택유형 면에서 서울의 하우스푸어는 다른 지역과 다른 특성을 가지고 있음을 알 수 있다.

표 II-15 하우스푸어의 직전주택·현재주택 유형

(단위 : %)

구 분	현재주택	단독· 다가구주택	연립· 다세대주택	아파트	기 타	전 체
	직전주택					
서울	단독·다가구주택	<b>23.33</b>	<b>18.32</b>	<b>11.27</b>	-	52.92
	연립·다세대주택	8.43	0.94	7.38	-	16.74
	아파트	0.33	0.46	<b>29.55</b>	-	30.34
	기 타	-	-	-	-	-
	전 체		32.08	19.72	48.20	-
인천·경기	단독·다가구주택	7.18	1.02	<b>10.20</b>	0.81	0.81
	연립·다세대주택	5.26	4.65	5.71	-	15.63
	아파트	4.11	1.85	<b>55.14</b>	3.81	64.92
	기 타	-	-	0.24	-	0.24
	전 체		16.55	7.53	71.30	4.62
수도권	단독·다가구주택	<b>11.65</b>	5.82	<b>10.50</b>	0.58	28.55
	연립·다세대주택	6.14	3.63	6.17	-	15.94
	아파트	3.06	1.46	<b>48.05</b>	2.76	55.33
	기 타	-	-	0.18	-	0.18
	전 체		20.85	10.91	64.90	3.34

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

하우스푸어의 직전주택 점유형태는 자가가 63.4%이고, 나머지 36.6%는 전세로 나타났다. 서울의 경우 직전주택의 자가점유 비중은 인천·경기에 비해 높은 편으로 파악되었다. 이를 통해 생애최초주택 마련보다 주거상향이동을 위한 대출이 더 많은 것을 알 수 있다.

표 II-16 하우스푸어의 직전주택 점유형태

(단위 : %)

구 분	자 가	전 세	보증부월세	월세/사글세	계
서울	63.40	36.60	-	-	100.00
인천·경기	52.14	46.14	1.15	0.57	100.00
수도권	55.34	43.43	0.82	0.41	100.00

Chi-Square : Value = 1748.1652, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

하우스푸어의 주택구입 시점은 2000년 이후가 전체의 65.7%에 달했으며, 특히

2000년부터 2008년 금융위기 발생 전까지가 33.8%로 가장 많았다. 그런데 1990년대(1991년~1999년)에 주택을 구입한 가구도 23.3%에 이르는 것으로 나타났다. 이들 가구는 대출금 부담뿐만 아니라 소득감소로 인해 원리금 상환이 힘든 가구로 판단된다.

서울과는 달리 인천·경기에서는 거의 대부분이 2000년 이후 주택을 구입하였으며, 특히 2009년 이후에 구입한 경우가 48.6%에 달하는 것으로 나타났다. 이를 통해 수도권 곳곳에 조성된 대규모 아파트단지에 거주하고 있는 가구들이 하우스푸어의 비율이 높을 것으로 생각된다.

표 II-17 하우스푸어의 주택 구입시점

					(단위 : %)
구 분	1987년~1990년	1991년~1999년	2000년~2008년	2009년~2012년	계
서울	11.03	23.26	33.82	31.89	100.00
인천·경기	0.46	4.57	46.36	48.61	100.00
수도권	3.15	9.34	43.16	44.35	100.00

Chi-Square : Value = 24147.1928, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

주택구입 시 자금조달 내역을 보면, 가구의 보유자금이 53.4%이고 금융기관 대출은 44.4%로, 보유자금이 절반 이상을 차지한 것으로 나타났다. 하우스푸어라고 하더라도 일정 수준 이상의 자기자금을 갖고 주택을 마련하였음을 의미한다. 그런데 주택구입 후 주택을 담보로 생활자금·생업자금 등의 용도로 추가대출을 받아 생활에 어려움을 겪는 가구, 가구소득 감소로 어려움을 겪는 가구 등도 문제가 된다. 이처럼 가계부채 문제와 하우스푸어 문제의 구분이 어려운 경우가 있다는 점에서, 사례별로 보다 구체적이고 심층적인 조사가 필요하다고 판단된다.

표 II-18 하우스푸어의 주택구입 시 내역별 자금조달 비중

					(단위 : %)
가구의 보유자금	증여 또는 상속	친지로부터 빌린 자금	금융기관에서 대출	직장에서 대출	계
53.35	1.28	0.66	44.38	0.33	100.00

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

주택구입 시 금융기관 등으로부터의 대출금 비중은 절반 정도가 30% 이하였고, 30% 초과~50% 이하가 25.8%, 50% 이상이 23.4% 순이었다. 다만, 70%를 초과하는 경우가 18.6%로 상대적으로 높은 편이어서 일부는 대출에 의존하여 주택을

구입하였음을 알 수 있다.

표 II-19 하우스푸어의 대출을 통한 자금조달 비중

(단위 : %)

구 분	30% 이하	30% 초과~50%	50% 초과~70%	70% 초과	계
서울	50.61	25.94	4.88	18.57	100.00
인천·경기	34.22	33.15	24.95	7.68	100.00
수도권	38.38	31.32	19.86	10.44	100.00

Chi-Square : Value = 11782.2197, Prob<0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 "2012 주거실태조사" 원자료를 이용하여 분석함.

한편 하우스푸어 가구의 주택구입 시 금융기관 대출금은 5천만원 초과~1억원이 53.6%로 가장 많았고, 2,500만원 이하가 20.5%, 그리고 1억원 초과가 18.2%로 나타났다. 가구당 평균 대출금은 1억 2,220만원 정도였다. 평균 대출금은 인천·경기도 1억 2,629만원으로 비슷하나, 2,500만원 이하는 4.6%에 불과하여 서울과 차이를 보이고 있다.

표 II-20 하우스푸어의 주택구입 시 금융기관 대출액

(단위 : %)

구 분	2,500만원 이하	2,500만원 초과 ~5,000만원	5,000만원 초과 ~1억원	1억원 초과	계	평균 (만원)
서울	20.53	7.67	53.60	18.20	100.00	12,219.8
인천·경기	4.62	19.93	56.34	19.11	100.00	12,629.3
수도권	8.98	16.57	55.59	18.86	100.00	12,525.4

Chi-Square : Value = 8226.9999, Prob<0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 "2012 주거실태조사" 원자료를 이용하여 분석함.

표 II-21 하우스푸어의 금융기관 대출잔액

(단위 : %)

구 분	2,500만원 이하	2,500만원 초과 ~5,000만원	5,000만원 초과 ~1억원	1억원 초과	계	평균 (만원)
서울	24.34	21.39	49.03	5.24	100.00	9,400.9
인천·경기	13.05	23.69	50.36	12.90	100.00	10,590.7
수도권	15.98	23.09	50.01	10.92	100.00	10,290.2

Chi-Square : Value = 3047.0170, Prob<0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 "2012 주거실태조사" 원자료를 이용하여 분석함.

현재 금융기관의 대출잔액은 평균 9,401만원으로 나타났으며, 규모별로는 5천만원 초과~1억원이 절반 정도를 차지하였다(표 II-21 참조). 대출잔액이 1억원을 초과하는 가구도 5.2%가 있으나, 그보다는 5,000만원 이하인 가구가 47.5%로 다

수를 차지하고 있다. 이는 대출잔액이 1억원을 초과하는 가구가 12.9%에 이르고 있는 인천·경기에 비해 상대적으로 양호한 분포를 보이고 있다고 하겠다.

하우스푸어의 연소득 대비 주택가격은 평균 17.0배로 경기·인천(12.2배)보다 상당히 높게 나타났다. 10배 이하가 38.6%를 차지하고 있으나, 20배 초과가 37.7%에 달하는 등 연소득의 10배를 초과하는 하우스푸어가 61.4%에 달하였다. 이는 서울의 주택가격이 높기 때문이기도 하지만, 많은 하우스푸어가 소득에 비해 비싼 주택을 구입해 거주하고 있음을 알 수 있다.

표 II-22 하우스푸어의 연소득 대비 주택가격(PIR)

						(단위 : %)
구 분	5배 이하	5배 초과 ~10배	10배 초과 ~20배	20배 초과	계	평 균 (배)
서울	-	<b>38.64</b>	23.68	37.68	100.00	16.98
인천·경기	14.83	44.79	23.75	16.64	100.00	12.17
수도권	10.84	43.13	23.73	22.29	100.00	13.46

Chi-Square : Value = 11670.5285, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 "2012 주거실태조사" 원자료를 이용하여 분석함.

한편 직전주택과 비교할 때 현재주택의 가격수준에 대해서는 73.3%가 더 비싸다고 평가하였다. 이는 더 나은 주택으로 이주하는 과정에서의 주거비용 상승으로 생활에 어려움을 겪고 있음을 의미한다고 하겠다. 그런데 서울의 하우스푸어와 달리 인천·경기 하우스푸어는 현재주택이 직전주택보다 저렴하다고 응답한 경우가 17.1%로 나타나 차이를 보이고 있다.

표 II-23 직전주택과 비교했을 때 하우스푸어의 현재주택 가격수준

						(단위 : %)
구 분	훨씬 더 비쌌	더 비쌌	비슷함	더 저렴함	훨씬 더 저렴함	계
서울	<b>37.21</b>	<b>36.11</b>	23.15	2.74	0.78	100.00
인천·경기	25.02	43.94	13.95	14.84	2.25	100.00
수도권	28.39	41.78	16.49	11.50	1.84	100.00

Chi-Square : Value = 6673.1013, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 "2012 주거실태조사" 원자료를 이용하여 분석함.

## 4 하우스푸어관련 대책 검토

### 4.1 정부의 하우스푸어 대책

지난 4·1 부동산대책에서 정부는 공식적으로 하우스푸어 종합대책을 제시하였다. 정부의 하우스푸어 대책은 도덕적 해이의 방지, 시장원리를 통한 채무재조정 중심, 그리고 맞춤형 지원대책 등을 기조로 하고 있다. 각각의 대책을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

#### 4.1.1 채무조정 활성화

채무조정은 연체우려가 있거나 이미 장·단기로 연체한 가구를 대상으로 한 대책으로, 우선 금융권 자체적으로 상환기간 연장, 장기분할상환 대출로의 전환 등 프리워크아웃을 시행토록 하고 있다. 이와 함께 채무조정 시 주택가격의 하락요인을 새롭게 반영하지 않고 취급시점의 대출한도를 계속 적용할 수 있도록 LTV규제 적용에서 예외를 허용하고 있다. 특히 채무조정 활성화 대책에서는 신용회복위원회의 신용회복제도 수혜범위를 주택담보대출까지 확대하고, 이를 통해 주택담보대출의 프리워크아웃 및 개인워크아웃을 지원하는 제도 개선방안을 마련하였다.

이를 위해 담보채권에 대한 워크아웃 시 채권자 동의요건을 현행 2/3 동의에서 1/2 동의로 완화하였다. 그리고 신용회복 이후 성실하게 상환하는 대출에 대해 자산건전성 평가 시 그 동안 ‘요주의’로 평가하던 것을 ‘정상’으로 평가될 수 있도록 조정하는 방안도 함께 마련하였다.

#### 4.1.2 한국자산관리공사(이하 캠코)를 활용한 부실채권 매입

이 대책은 3개월 이상 연체된 차주를 대상으로, 이들의 부실 주택담보대출 채권을 캠코가 매입하는 방식이다. 캠코는 매입한 채권에 대해 채무조정 후 정상상환이 가능한 경우<sup>11</sup> 차주에게 채무조정 의사를 확인하고, 동의하면 원금상환 유예·장기 분할상환 등의 채무조정을 시행한다. 이때 차주가 동의하는 경우 다른 금융회사가 보유하고 있는 3개월 이상 연체채권도 가능한 범위 내에서 캠코가 매입할 수 있도록 하였다.

주택담보대출 채권이 캠코에게 완전 매입되는 경우 차주에게 환매조건부로 해당

11 LTV가 과도하게 높은 대출 등 원금회수가 불투명한 대출은 채무조정 대상에서 제외된다.

담보주택의 일부 지분을 매각할 수 있는 옵션을 제공하는 것도 포함하고 있다. 그런데 이 대책은 1,000억원 규모의 시범사업으로 추진하고, 성과 평가 후 확대·변경 등 추후대책을 마련할 계획이다.

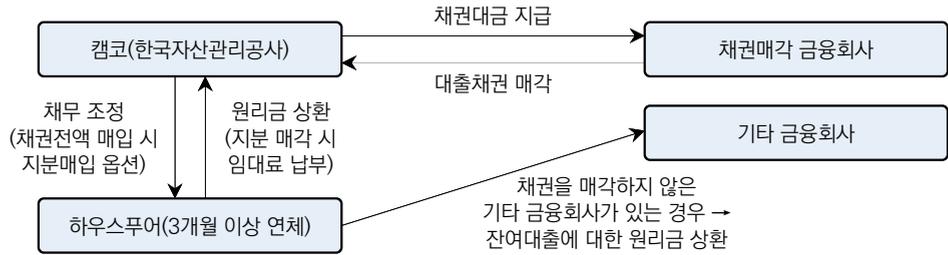


그림 II-4 캠프를 통한 연체채권 채무조정 개념도

#### 4.1.3 주택담보대출 채권 매각제도 : 적격전환대출

원리금 상환이 어려운 차주 중에서 거주주택, 소득 등이 일정 요건(6억원 이하, 85㎡ 이하 1주택 보유자, 연소득 5천만원 이하, 대출금액 2억원 이하)을 충족하는 이른바 정상 차주를 대상으로 한 대책으로 주택담보대출 채권 매각제도가 마련되었다. 이 제도는 한국주택금융공사가 해당 차주의 신청을 받아 선순위 주택담보대출 채권을 매입하고 채무조정을 하는 방식이다. 대출채권 매입 시 고정금리 형태로 전환하고, 원금상환을 최장 10년 동안 유예할 수 있도록 하였다. 한편 해당 차주는 한국주택금융공사에 은행 대출금리 수준의 이자를 납입하되, 최장 10년 이후부터는 원금의 분할상환을 시작하여야 한다. 즉, 한국주택금융공사의 적격전환대출은 기존대출을 10년~30년 만기의 장기 고정금리대출로 전환하는 것이다. 하우스푸어의 기존 주택담보대출을 해당 은행이 원금 상환날짜를 일정 기간 미루어 주는 '적격대출'로 전환한 뒤, 한국주택금융공사가 이를 넘겨받아 주택저당채권을 발행해 자금을 조달하는 대출이다. 이를 통해 채무자는 원금상환을 미루고 이자만 납부하는 기간도 최장 10년까지 가능하다.

한편 한국주택금융공사는 매입한 채권을 기초로 MBS를 발행하여 자금을 조달할 수 있게 하였다. 그런데 이 대책은 2013년에 1조원 한도로 채권을 매입할 계획이며, 2014년부터 한국주택금융공사의 유동화 여력을 감안하여 확대여부를 검토할 계획이다.

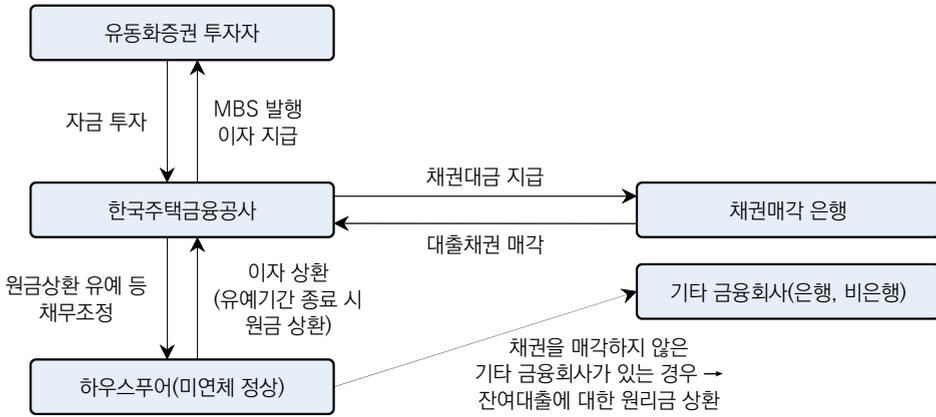


그림 II-5 주택담보대출 채권 매각제도 개념도

#### 4 1 4 임대주택 리츠

정부는 주택매각을 희망하는 하우스푸어가 주택 또는 주택지분의 일부를 리츠에 매각하고, 해당주택을 임차하여 거주하도록 하는 임대주택 리츠 대책도 마련하였다. 대상자는 1가구 1주택의 전용면적 85㎡ 미만인 아파트 소유자로 주택을 리츠에 매각한 뒤, 그 주택에 5년 동안 임차하여 거주할 수 있도록 하였다. 리츠는 국민주택기금 출자 등으로 자금을 조달하며, 주택매입은 해당 아파트의 감정평가액 대비 매도자의 희망가격 비율이 낮은 순인 이른바 역경매방식으로 한다.

주택매각 후 임차하여 거주하는 경우 임대료는 주변의 보증부월세 시세를 적용하도록 할 계획이다. 그리고 임대기간이 끝나면 원소유자가 다시 매입할 수 있는 우선권을 갖는데, 시장 여건에 따라 조기매각도 허용하고 있다. 만약 원소유자가 다시 매입하지 않은 경우에는 리츠가 시장에 주택을 매각하고, 매각되지 않는 주택은 LH공사가 매입하여 공공임대주택으로 활용하도록 하였다.

또한 주택소유자가 아파트 지분의 일부를 리츠에 매각하고 매각지분에 대해 사용료를 납부하며 거주할 수 있는 옵션도 마련하고 있다. 5년의 계약기간 후 매도자가 지분을 환매할 경우 소유권을 회복할 수 있으며, 매도자가 지분을 재매입하지 않을 경우에는 리츠가 잔여지분을 감정평가액으로 살 수 있게 하였다.

임대주택 리츠 대책은 1차로 500호를 매입하여 성과를 확인한 후 사업의 확대 여부를 검토할 예정이다.

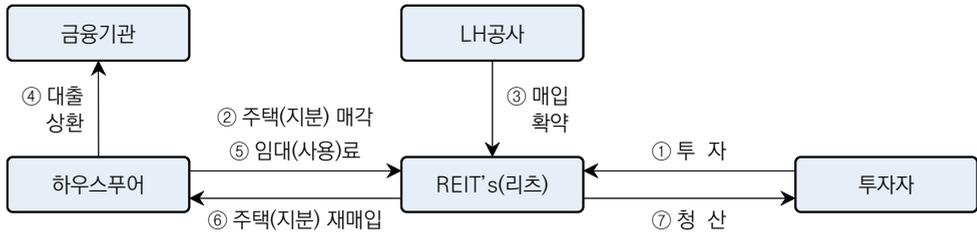


그림 11-6 임대주택 리츠의 개념도

#### 4.1.5 주택연금 사전가입제도

이 대책은 주택연금의 가입연령을 현재의 60세에서 50세로 낮추어 주택연금 일부를 일시금으로 받아 부채상환에 활용하도록 제도를 개선한 것이다. 대상자는 가입 주택에 주택담보대출이 있는 50세 이상의 은퇴자이다<sup>12</sup>. 주택연금의 일시인출한도도 지금의 연금총액의 50%에서 100%까지 확대하였다. 그리고 전액을 인출·활용하지 않을 경우 잔여한도는 60세부터 연금으로 지급받을 수 있다.

주택연금 사전가입제도는 1년 동안 한시시행 후 지원효과 평가 후에 계획추진 여부를 검토할 계획이다.

#### 4.2 하우스푸어 대책의 평가 및 추진현황

2012년 대통령선거 과정에서 거론된 하우스푸어 대책에 대해서는 우려와 논란이 있었던 것이 사실이다. 과도한 주택담보대출을 일으킨 당사자와 금융기관이 스스로 대책을 마련하고 해결해야 할 문제를 공공이 나서서 해결하려는 것 자체가 무엇보다 논란의 대상이 되었다. 이른바 도덕적 해이의 문제와 함께 정부의 지나친 시장개입의 문제 등이 제기되었다.

그동안의 논의를 반영한 듯 4·1 부동산대책에서 밝힌 하우스푸어 대책은 도덕적 해이의 방지, 시장원리를 통한 채무재조정 중심, 그리고 맞춤형 지원대책 등을 기조로 하고 있다. 하우스푸어 대책은 특정집단(강통주택 소유자 등)을 대상으로 한 해결책이기보다 주택담보대출로 어려움을 겪고 있는, 이른바 하우스푸어의 지원체계 구축에 중점을 둔 선제적이며 중립적인 대책이라고 할 수 있다.

<sup>12</sup> 주택연금의 경우 집값이 6억원 이하를 대상으로 하며, 특히 사전가입제도는 6억원 이하의 1주택 소유자가 주택담보대출을 갚기 위한 목적으로만 가입할 수 있도록 하고 있다.

이에 따라 하우스푸어 대책은 주택소유자가 자신의 주택을 보유하기를 희망하는 경우와 매각을 희망하는 경우로 구분하고 있다. 주택보유를 희망하는 경우에는 채무조정, 한국주택금융공사에 주택담보대출 채권을 매각하여 원금상환을 유예하는 적격전환대출, 그리고 주택연금 가입자격을 60세 이상에서 50세 이상으로 낮추는 주택연금 사전가입제도 등이 마련되어 있다. 그리고 매각을 원하는 경우에는 주택 또는 주택지분을 리츠에 매각하고, 해당주택을 임차하여 거주할 수 있도록 하는 방안이 마련되어 있다.

그런데 하우스푸어 대책의 추진현황을 살펴보면, 임대주택 리츠제도를 제외하면 상당히 부진한 상태이다. 임대주택 리츠제도는 2013년 6월 말에 LH공사에서 500호 시범매입사업을 실시하였는데, 모두 1,103호가 접수되어 2.2대 1의 경쟁률을 보였다. 이 가운데 509호의 매입이 완료되었고, 2차 매입사업을 연말까지 시행할 예정이다.

다른 하우스푸어 대책들의 추진실적을 보면<sup>13</sup>, 주택담보대출 채권 매각제도, 즉 한국주택금융공사의 적격전환대출은 7월 말 현재 21건, 20억원을 지원하였다. 3개월 이상 연체자의 채권을 매입하여 채무를 조정해 주는 한국자산관리공사의 부실채권 매입제도는 신청건수 19건, 지원금액 40억원 정도로 나타났다. 이들 대책은 5월 말부터 시행되었기 때문에, 추진기간이 2개월 정도에 불과한 점을 고려하더라도 당초 계획보다 부진한 편이다.

그리고 채무조정 활성화대책의 경우 주택담보대출 프리워크아웃은 신청건수가 6월 중순부터 7월 말까지 50건 정도로 파악되었다. 하우스푸어의 주택이 경매에 넘어가기 전에 매각기회를 주기 위하여 도입한 경매유예제도는 7월 말 현재 5건에 불과하였다. 한편 주택연금 사전가입제도는 모두 40건 정도<sup>14</sup>의 실적을 보이고 있다.

논란 속에 도입된 하우스푸어 대책은 하우스푸어 문제 및 대책의 필요성에 대한 입장만큼이나 추진실적을 두고도 다양한 평가를 보이고 있다. 우선, 본격적으로 시행한 지 얼마 되지 않아 제대로 자리를 잡지 못하였기 때문에 실적을 평가하기에는 이르다는 유보적 입장이 있다. 그리고 문제해결을 위해 더 적극적이고 과감하게 개입하여야 하며, 이를 위해 현행 대책의 보완 및 개선이 필요하다는 입장이 있다. 마

---

13 매일경제, 2013년 7월 31일자.

14 7개 주요 은행(국민, 우리, 신한, 하나, 외환, 기업, 농협)의 경우 6월 말 기준으로 모두 28좌, 총 38억원을 판매하였다(연합뉴스, 2013년 7월 2일자).

지막으로 하우스푸어에 대한 더 이상의 지원이나 대책은 불필요하다는 신중론도 대두되고 있다.

그러나 분명한 것은 4:1 부동산대책으로 도입된 하우스푸어 대책들이 준비과정을 거쳐 본격적으로 시행되기 시작한 것은 불과 2~3개월 정도에 지나지 않는다는 것이다. 따라서 현재까지의 추진실적을 토대로 하우스푸어 대책을 평가하기에는 무리가 있다. 2013년은 사실상 하우스푸어 대책의 시범사업기간으로, 연말까지 사업의 추진현황 및 효과를 평가하여 향후 방향을 모색하여야 할 것이다.

### III 주요 선진국의 자가가구 주거위기대책

- 1 미 국
- 2 일 본
- 3 정책적 시사점

### III 주요 선진국의 자가가구 주거위기대책

#### 1 미 국

##### 1.1 주거위기 문제의 전개과정

2007년 서브프라임 모기지 사태가 발생하자 미국정부는 당사자에게 책임을 물었고, 이에 따라 대책을 마련하기보다 기본적으로 금융기관의 자발적 해결에 중점을 두었다. 그러나 계속해서 늘어나는 주택압류가 사회문제화되면서 미국정부는 자가가구 가운데 주거위기가구(이하 하우스푸어라고 칭하도록 하겠음)에 대한 대책을 마련하기 시작하였다. 같은 해 12월 경제전반에 대한 종합안정대책을 발표하였으나, 실효를 거두지 못하고 주택압류는 계속 늘어났다. 결국 2008년 7월 「주택 및 경제회복법(Housing and Economy Recovery Act)」을 제정하였는데, 이 법은 연방주택청(FHA)이 재정을 동원하여 담보주택의 가격 폭락으로 대출금을 상환해야 하는 서브프라임 모기지 차입자에게 주택평가액의 90%까지 장기차입을 보증하는 등의 내용을 담고 있다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 주택압류는 계속되었다. 이에 따라 연방정부는 주택시장의 혼란을 진정하기 위한 대대적인 시장안정대책을 추진하면서 적극적으로 대응하기 시작하였다.

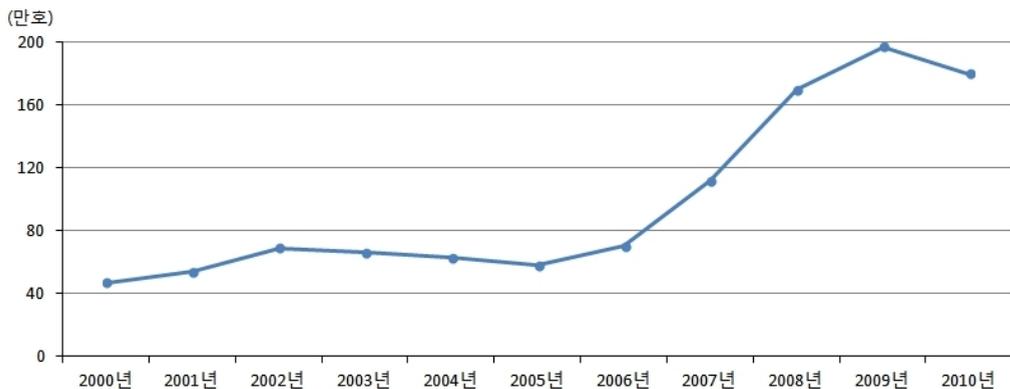


그림 III-1 신규 주택압류 발생건수

자료 : Molloy, Raven and Hui Shan, 2011, *The Post-Foreclosure Experience of U.S. Households*, Finance and Economics Discussion Series 2011-32, Federal Reserve Board.

2009년 오바마 대통령 취임 이후 다각적인 하우스푸어 대책을 추진하였다. 우선

HAMP(재조정 프로그램 : Home Affordable Modification Program), HARP(재융자 프로그램 : Home Affordable Refinance Program) 등 직접적인 지원 대책을 마련하였으며, 이와 함께 관련 제도를 개선하였다. 그리고 다른 한편으로는 금융기관에게 자발적인 모기지 대출조건 완화, 압류유예 등의 추진을 요구하였다. 그러나 예상과 달리 실제 수혜자는 훨씬 못 미치는 낮은 수준이었다. 2010년 이후 HAMP와 HARP도 감소하였다. 무엇보다 금융기관이 정부대책에 대해 소극적이었다. HAMP의 경우 당초 정부는 300백만가구~400백만가구 정도가 혜택을 받을 것으로 예상하였으나, 실제로는 2011년 말까지 신청건수는 177만건에 불과하였다. 그나마도 승인건수는 93.3만건<sup>15</sup>에 그쳤다.

그런데 여기에 더해 2010년 모기지대출과 관련한 금융기관 부당행위가 언론에 보도되면서 금융기관에 대한 여론이 크게 악화되었다. 이 사건은 주택압류 집행과정에서 업무편의와 서류가 미비한 사실을 은폐하기 위해 금융기관 담당직원들이 관련 서류에 임의로 위조서명한 것이다. 이 사실이 언론을 통해 알려지면서 ‘압류사기(foreclosure fraud)’로 불리며, 금융기관에 대한 비판여론이 가열되었다. 그동안 하우스푸어 대책에 미온적이었던 금융기관의 태도가 사회적 지탄의 대상이 된 것이다. 2011년 하반기에는 금융기관뿐만 아니라 제재를 담당하는 금융감독기구들의 소극적인 대응도 문제가 되었으며, 결국 월가에서의 시위로 이어졌다.

2012년에 접어들어 하우스푸어 문제해결을 위해 연방정부, 주정부, 금융기관 등이 적극적으로 나서기 시작하였다. 2월 2일에 연방정부와 주정부 검찰청은 모기지 대출을 취급한 5개 대형 금융기관들이 250억달러의 합의금을 부담하는 내용의 합의안을 발표하였다. 그리고 연방준비위원회는 합의안의 일환으로 2년 동안 7.7억달러의 제재안을 발표하였다. 이로써 2007년 서브프라임 모기지 사태 이후 사회적 쟁점이었던 주택압류로 인한 하우스푸어 문제에 대한 합의안이 마련된 것이다.

여기에 더해 다른 한편으로 정부의 3차례에 걸친 대대적인 양적 완화정책과 2013년 1월 양적 완화정책을 무기한 시행하기로 한 정책의 영향으로 경제활성화가 전반적으로 나타나고 있다. 주택시장 역시 회복되면서 미국의 하우스푸어 문제도 점차 완화되고 있는 상황이다.

---

15 연체 등으로 승인이 취소된 경우를 제외하면, 실제 혜택을 받은 경우는 76.3만건에 불과하다.

표 III-1 미국 주거위기 문제의 전개과정

시 기	주요 사건 및 대책	비 고
2007년	- 서브프라임 모기지 사태 발생 - 12월, 종합안정대책	
2008년	- 7월, 「주택 및 경제회복법(Housing and Economy Recovery Act)」 제정 : FHA 주택평가액의 90% 보증 - 9월, Fannie Mae · Freddie Mac 공적 관리(conservatorship)의 대상 편입 - 11월, 1차 양적 완화	
2009년	- 2월, HAMP(Housing Affordable Modification Program)와 HARP(Housing Affordable Refinancing Program) 도입 - 5월, 주택감정평가제도 개선(Home Valuation Code of Conduct), 주택보유 지원(Helping Families Save Their Homes Act), 모기지 사기단속(The Fraud Enforcement and Recovery Act) 시행	오바마 대통령 취임
2010년	- 4월, HAFA(Home Affordable Foreclosure Alternative Program) - 모기지 대출관련 금융기관의 부당행위에 대한 언론보도 - 11월, 2차 양적 완화	
2011년	- 2월, 재무부 · HUD ‘주택금융시장 개혁안(Reforming America’s Housing Finance Market: A Report Congress)’ 발표 - 하반기, Occupy 시위	민간주도로 주택금융시장 개편
2012년	- 9월, 3차 양적 완화 : 연방준비위원회가 400억달러 규모로 MBS 매입, 0% 기준금리를 2015년까지 유지 - 12월, 3차 양적 완화 추가발표 : 연방준비위원회의 OT가 종료됨에서 따라 2013년 1월부터 동일한 규모로 MBS를 추가로 매입하고, 450억달러의 국채 매입 발표. 실업률이 6.5% 이하로 떨어지거나, 물가가 2.5% 이상 오를 때까지 제로금리정책 무기한 시행	
2013년	- 1월, 양적 완화 무기한 시행 발표	

12 주요 주거위기 해결대책

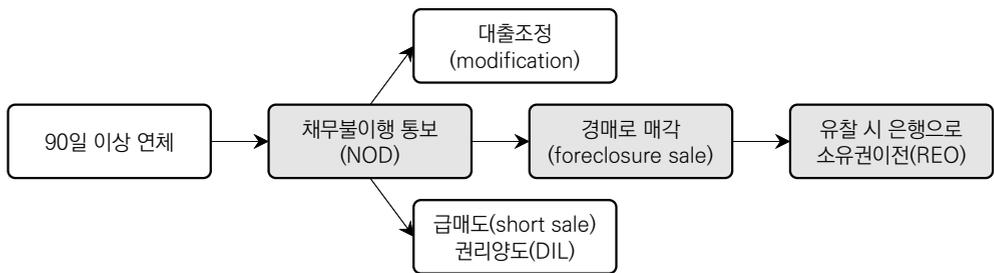
미국의 이른바 하우스푸어 대책은 주택시장 정상화를 목표로, 모기지 금융비용 부담을 겪고 있는 가구들의 상황에 따라 다양한 대책을 마련하여 정책효과를 높이는 데 중점을 두었다. 그동안 미국의 하우스푸어 대책은 크게 2가지로 구분되는데, 하나는 하우스푸어 가구를 대상으로 한 직접지원(making home affordable)이며, 다른 하나는 양적 완화라는 비전통적 통화정책이 그것이다(국토연구원, 2013). 여기에 더해 연방정부는 모기지관련 제도를 개선·보완하는 대책도 함께 마련하여 체계를 정비하고 있다. 이는 직접지원정책이나 통화정책과 성격이 다른 하우스푸어 대책이라고 하겠다(한국은행, 2012a · 2012b).

미국 정부는 하우스푸어가 모기지 산업 내에 만연한 불건전 대출관행, 이른바 약탈적 대출(predatory lending) 행위에도 원인이 있다고 보고 관련 규제를 강화하였다. 실제 서브프라임 모기지 사태는 신용이 낮은 저소득층에게 모기지가 과도하게

제공되면서 그 원인이 되었다. 서브프라임 모기지는 시장의 2/3 정도가 중개인이 개입하여 대출을 주선해 주고, 대출기관으로부터 수수료와 수익률 스프레드 프리미엄을 받았다. 많은 중개인이 대출조건에 대해 충분한 정보를 제공하지 않거나, 수수료를 위해 특정 가구에게 반복적 차환을 유도하거나, 차입자의 상환능력을 제대로 고려하지 않은 채 모기지를 제공하거나, 과도한 금리 및 수수료를 부과하는 등 이른바 약탈적 방식으로 대출을 실시하였다. 이 같은 약탈적 대출을 방지하기 위해 미국은 「주택소유 및 자산보호법(Homeowner and Equity Protection Act: HOEPA)」에 따라 규제하고 있으나, 감독체계가 복잡하여 제대로 관리·운영되지 못하였다(하나금융경영연구소, 2008). 이에 따라 연방정부는 하우스푸어 대책을 마련하는 과정에서 관련 법률과 제도를 개선·보완하였다. 이런 측면에서 하우스푸어를 대상으로 한 직접적인 지원프로그램뿐만 아니라 관련 제도를 정비·보완하여 전반적인 체계를 개선하고, 이를 통해 간접적으로 하우스푸어를 지원하는 정책도 함께 추진하였다(임춘성, 2011).

**참고 : 미국의 주택압류(foreclosure) 절차**

- 미국의 주택압류는 주에 따라 차이가 있으나, 일반적으로 다음과 같은 절차를 따름.
- 모기지 대출 차입자가 90일 이상 연체(delinquency)할 경우 채무불이행 통보(NOD : notice of default)를 받게 되며, 이후 보통 30일 이내에 지급이 완료되지 않을 경우 주택압류 절차가 진행됨.
  - 이 과정에서 일부는 대출조건 변경(loan modification)을 통해 주택압류 절차를 피할 수 있음.
  - 차입자는 주택압류 절차가 진행되기 전에 소유주택을 급매도(short sale)하거나, 대출자에게 자발적으로 권리를 양도(DIL: deed-in-lieu of foreclosure)하여 주택압류를 피할 수 있음.
- 본격적인 주택압류 절차가 시작되면 담보주택에 대한 경매(foreclosure sale)를 진행하게 되는데, 유찰될 경우 은행 앞으로 소유권이 이전(REO: real estate owned)되어 재고로 남게 됨.
  - 은행차입 주택은 매각될 수 있을 때까지 대체로 공실로 유지되며, 이때 은행에 주택유지비용 및 관련 제세공과금 부담이 발생함.



1.2.1 직접적인 지원

1) HAMP(Housing Affordable Modification Program)

이 프로그램은 실직상태가 아니지만 모기지 상환에 어려움을 겪고 연체상태에 있

는 주택소유자를 대상으로 한 지원프로그램이다. 즉 모기지 비용부담을 부담가능한 수준 이하가 되도록 지원하는데, 주요 지원내용은 금리 인하, 상환기간 연장, 원금 삭감 등이다.

이 프로그램의 지원자격은 지원대상자가 해당 주택에 실제 거주하고 있어야 하며, 2009년 1월 이전 모기지 보유가구이다. 구체적 기준을 보면 상환액이 월 총소득의 31%가 넘는 가구로, 주택의 미납부 채권금액은 72만 9,750달러 이하로 규정되어 있다. 그리고 재정적 어려움, 채무불이행, 오래된 위험 등의 상태를 증명해야 하고, 변경된 지불금을 지불할 수 있는 소득증명서류 또한 제출하도록 하였다.

2) HARP(Housing Affordable Refinancing Program)

이 프로그램은 주택가격 하락으로 인해 일반적 방식으로는 재융자를 받을 수 없는 주택소유자를 대상으로 마련되었다. 즉, 안정적이고 장기적으로 부담가능한 수준의 저리 모기지로 차환기회를 제공하는 것을 목적으로 한다.

HARP의 대상자격은 Fannie Mae 또는 Freddie Mac에 의해 소유되거나 보증된 채무를 진 주택소유자로 연방주택청, 재향군인회, 농무성 대출이 없는 경우이다. 구체적으로는 현재 모기지를 납부하고 있고, 지난 1년 사이에 30일 이상 연체사실이 없어야 하며, 최초 모기지가 소유주택의 현재 시장가치의 125%를 넘지 않아야 한다. 그리고 이 프로그램도 새로 설정된 모기지를 꾸준히 납부할 수 있는 능력을 증명하도록 하였다.

3) HAFA(Home Affordable Foreclosure Alternative Program)

HAFA는 앞의 2가지 프로그램이 예상보다 실적이 부진하자, 보다 적극적으로 하우스푸어를 구제하기 위해 2011년 4월 마련되었다. 이 프로그램은 숏세일(short sale) 및 압류전 권리관계 이전 또는 소유권양도(deed-in-lieu of foreclosure)를 장려하여 차압주택을 최소화하는 데 중점을 두었다. 주택소유자와 은행 등 채권자 모두의 손실을 최소화하고자 도입되었으며, 특히 주택소유자에게 이주지원금 3천달러를 지원하고 있다.

정책대상은 최초 모기지 대출금이 72만 9,750달러 이내이며, 2009년 1월 이전에 승인된 경우이다. 그리고 지난 12개월 내에 해당 주택에 거주한 적이 있고, 새로운 주택을 구입한 기록이 없어야 한다. 마찬가지로 재정적 어려움을 증명하도록 하였다.

1 2 2

### 제도 개선 및 보완을 통한 지원

1)

#### 주택감정평가제도 개선(Home Valuation Code of Conduct)

2009년 5월에 도입된 이 제도는 모기지 취급은행들의 감정가격 과잉평가를 막기 위해 은행들이 직접 감정평가사에게 연체 및 압류대상 주택의 감정평가를 의뢰하는 것을 금지하고, 대신에 감정관리회사를 통해 감정평가를 의뢰하도록 규정한 것이다.

2)

#### 모기지 차입자 보호안(Regulation Z: Truth in Lending)

2009년 7월 「공정대출법」에 근거한 Regulation Z에 모기지 차입자 보호방안을 추가하였다. 구체적 사항으로는 모기지 취급 시 각종 수수료를 금리에 포함하여 공시하도록 하여 수수료 인하를 유도하고, 모기지 취급은행이 모기지 브로커회사에게 금리 수준에 비례하여 프리미엄을 지급하는 관행도 금지하도록 규정하였다.

3)

#### 「주택보유지원법(Helping Families Save Their Homes Act)」 제정

이 법률은 하우스푸어의 주택보유를 유지·지원하기 위해 2009년 5월에 제정되었다. 이 법률의 가장 중요한 목적은 파산법원 판사(bankruptcy judges)가 거주용 주택(primary residence)의 모기지를 조정할 수 있도록 한 것으로, 특히 연방주택청 보증 모기지의 월상환액 조정 및 조정절차 간소화 등의 내용이 포함되어 있다.

4)

#### 「모기지 사기단속법(The Fraud Enforcement and Recovery Act)」 제정

2009년 5월 「주택보유지원법」과 함께 제정된 이 법률은 모기지 등 부동산관련 민간금융기관에 대한 연방정부의 통제를 강화하는 데 목적이 있다. 즉 「연방형법(Federal Criminal Law)」의 대상이 되는 금융기관(financial institution)에 모기지 대출사업(mortgage lending businesses)을 포함하여 부동산과 관련한 파이낸스 및 리파이낸스와 관련한 기관들, 특히 민간의 모기지 은행과 지원기관 등에 대한 연방정부의 통제를 강화하였다.

1 2 3

### 거시 통화정책

금융위기 이후 미국은 비전통적 통화정책, 이른바 양적 완화를 실시하여 경제위기를 극복하는 방안을 채택하고 이를 적극 추진하고 있다. 미국의 양적 완화정책은 연방준비제도이사회가 공개시장위원회가 시행하였는데, 2008년 이후 3차례에 걸쳐 실시하였고, 2012년 말에는 3차 양적 완화의 추가발표에 이어 2013년에는 경기가 회복될 때까지 양적 완화의 무기한 시행을 추진하고 있다. 이는 시장 활성화

를 통해 주택압류위기에 처한 가구의 부담을 줄여주는 방안으로, 주택시장의 회복 없이 압류위기에 처한 가구만을 대상으로 한 직접지원만으로는 문제 해결에 한계가 있다는 인식에 근거하고 있다.

양적 완화는 주택압류 위기에 처한 미국의 하우스푸어 문제 해결의 근거를 제공한 것으로, 양적 완화를 통해 MBS 이자율을 대폭 낮추면서 실질적인 모기지 이자부담이 완화되도록 한 것이다. 양적 완화정책은 정부가 모기지 증권을 대량 매입하여 모기지 이자율을 낮추어 비용부담을 줄여 주택시장 활성화를 도모하고 있다. 실제로 양적 완화정책으로 모기지 금리는 3% 포인트 이상 하락하였고, 모기지 가구의 금융비용 부담이 크게 완화되었다. 뿐만 아니라 주택시장이 살아나면서 주택거래도 활성화되고 있다.

### 13 뉴욕시의 주거위기 해결대책

#### 13.1 개관 : 압류예방 및 완화지원(Foreclosure Prevention and Mitigation)

뉴욕시의 하우스푸어 대책은 연방정부의 각종 대책을 전제로 압류위기에 처한 가구를 지원하여 주택을 지킬 수 있도록 하는 개입전략(intervention strategies)의 성격을 갖고 있다. 기본적으로는 예방(prevention), 교육(education), 상담(counseling), 아웃리치(outreach) 등의 프로그램을 운영하고 있다. 그리고 일부 직접 지원(direct assistance) 프로그램도 시행하고 있는데, 이는 뉴욕시가 마련한 별도의 하우스푸어 대책이라기보다 도시재생 프로그램과 연계한 것으로 특정 지구 내지 특정 가구만을 대상으로 한 제한적인 프로그램이다. 특히 주택압류로 인해 영향을 받는 근린지역에 대해서는 주변의 파급효과를 경감하기 위해 재활성화(rehabilitation) 내지 재판매(resale) 프로그램을 시행하기도 한다.

#### 13.2 예방·교육·상담 프로그램

*“압류위기에 직면하셨습니까? 그러면 도움을 요청하세요. 311은 무료이며, 비밀을 보장해 드립니다. 그리고 가구별 상황에 맞는 맞춤형 서비스를 제공합니다.”*

뉴욕시가 추진하고 있는 대표적인 하우스푸어 대책은 상담서비스이다. 뉴욕시는 서브프라임 모기지 사태로 갑자기 집을 압류당하여 거리로 나왔게 된 시민들을 대상으로 2007년부터 상담서비스를 하고 있다. 상담서비스는 뉴욕시 근린센터(The Center for New York City Neighborhoods: CNYCN)<sup>16</sup>에서 담당하고 있다.

이 센터는 2007년 뉴욕시, 뉴욕시의회, 그리고 연방정부의 주택국이 모기지 압류에 대처하기 위해 설립한 비영리민간단체로, 주택상담을 비롯하여 각종 법률서비스와 소비자교육 등 뉴욕시의 하우스푸어를 위한 각종 프로그램을 운영하고 있다. 또한 주택압류나 방치 등으로 인한 부정적인 영향을 방지하고 지역사회를 보전하는 활동도 담당하고 있다. 특히, 지역단체들과의 네트워크를 통해 다양한 프로그램을 운영하고 있다.

한편 뉴욕시는 온라인상으로도 다양한 주거관련 서비스를 제공하고 있다. 주택소유자뿐만 아니라 세입자, 그리고 부동산관리업자 등을 위한 각종 프로그램을 운영하고 있다. 온라인 상담과 함께 현장 방문상담 및 교육(Public Outreach and Education : POE)도 실시하고 있다. 지역단체 내지 주민들이 요청이 있을 경우 해당 지역을 방문하여 현장상담 및 교육을 시행하기도 한다.

뉴욕시에서 실시하고 있는 교육 프로그램은 주택압류위기를 겪고 있거나, 경제적 어려움을 겪고 있는 집주인들에게 현 상황에 대처하는 데 도움이 되는 자원들을 소개·알선·연계하는 가용자원(Available Resources)에 대한 교육이다. 즉, 현재 시행되고 있는 정부의 각종 대책을 비롯하여 공공부문과 민간부문에서 이루어지고 있는 각종 지원 프로그램 등을 소개하고, 구체적인 지원절차 등을 알려주는 교육을 실시하고 있다.

### 133 직접지원(Direct Assistance)

#### 1) Mortgage Assistance Program(MAP)

뉴욕시는 주택압류위기에 처한 가구를 지원하기 위해 모기지지원 프로그램(Mortgage Assistance Program: MAP)을 운영하고 있다. 이 프로그램은 일정 자격조건을 갖춘 가구에게 뉴욕시가 조성한 기금으로 용자금을 제공하고, 해당 가구가 안정적으로 모기지를 상환할 수 있도록 지원하는 프로그램이다. 다시 말해 압류위기에 처한 가구가 MAP를 통해 무이자대출, 상환연기대출을 받을 수 있도록 지원하는 것이다.

지원자격은 5개 행정구 중의 하나에 거주하는 1인~4인이 거주하는 주택 또는 콘도미니엄의 소유자로, 지역중위소득의 165% 이하인 가구이다. 가구당 지원금은

---

16 이 단체는 뉴욕시의 조례를 근거로 설립된 비영리단체이며, 모금을 통해 확보한 자금으로 다양한 활동을 전개하고 있다.

무이자로 최대 2.5만달러인데, 자격을 갖춘 주택 상담사 또는 무료 법률서비스 제공자와 함께 신청하여야 한다.

모기지지원 프로그램의 재원은 뉴욕시의 재정, 포드재단(Ford Foundation)의 지원금, 그리고 개인 기부자들의 후원금으로 조성되었다. 현재 이 프로그램의 지원을 받아 주택압류 위기를 벗어난 가구가 100가구를 넘고 있다.

## 2) 자산관리지구 프로그램 및 달러홈 프로그램

한편 뉴욕시는 주택국과 비영리단체인 Restore Homes(RH), 그리고 연방정부의 HUD와 공동으로 부실부동산을 매입·개조·판매하는 방법을 통해 저소득층 및 중산층 가구에게 적정 가격으로 주택소유기회를 제공하고 있다. 자산관리지구 프로그램 및 달러홈 프로그램(Asset Control Area and Dollar Homes Program: ACA Program)으로 불리는 이 프로그램은 주택압류 및 방치 등으로 인해 주거환경이 악화되고 지역쇠퇴가 진행되고 있는 지역들의 주거여건을 개선하는 방안으로 활용되고 있다. 이 프로그램은 뉴욕시 내에서 주택압류율이 높은 지구(revitalization area)에 입지한 부실 혹은 압류주택들이 대상이다.

이 프로그램으로 주택을 구입하려고 하는 가구에게는 주택소유와 관련한 각종 상담서비스와 함께 재정 지원, 주택소유 후 관리 등과 관련한 교육을 하고 있다. 그리고 해당 커뮤니티 내의 거주자에게 일정 비율을 할당하고 있고, 참전 및 퇴역군인<sup>17</sup>에게 우선 지원하고 있다. 지역중위소득의 115 % 이하인 가구에게 우선 제공되며, 주택규모에 따라 지역중위소득의 130 % 이하인 가구에게까지 제공하고 있다.

---

17 이들에게 33.3%를 할당하고 있다.

## 2.1 주택·부동산시장의 침체

일본은 지난 1990년대 이른바 버블붕괴 이후부터 현재까지 약 20년간 장기불황상태에 빠져있다. 특히 부동산 버블붕괴는 일본 경제침체의 결정적 원인이 되었으며, 심각한 경제침체를 겪고 있다<sup>18</sup>. 부동산시장은 최근 각종 지표가 호전되고 거래가 늘어나는 등 회복기미를 보이고 있기는 하지만, 여전히 불확실한 상태이다.

일본은 부동산 버블붕괴와 경기침체로 주택가격 하락은 물론 거래도 이루어지지 않는 심각한 침체에 빠져있음에도 불구하고, 주택압류 등으로 인한 이른바 하우스 푸어 문제는 심각한 사회문제가 되지는 않았다. 이는 버블붕괴기 일본의 주택시장에서 개별 가구보다 자본이득을 목적으로 주택을 과도하게 개발하거나 보유한 부동산업자와 건축업자들이 문제였기 때문이다<sup>19</sup>.

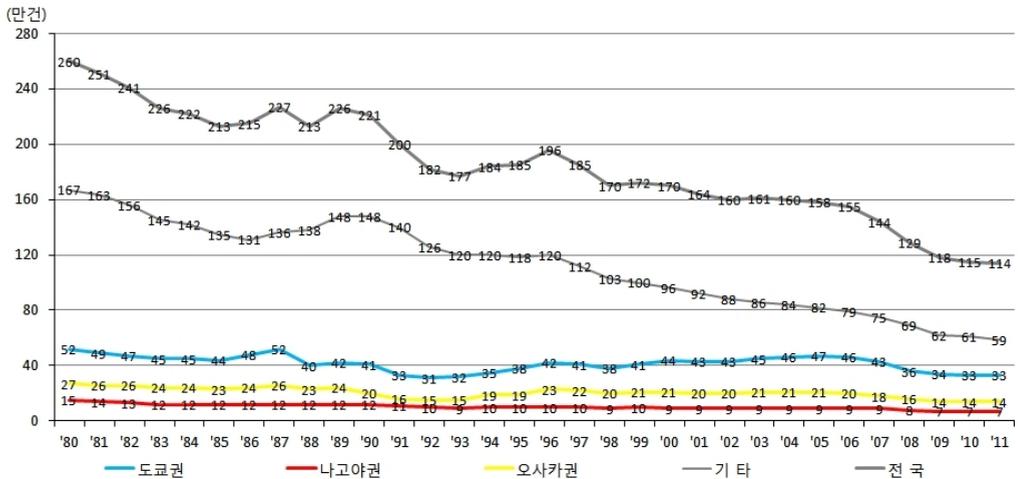


그림 Ⅲ-2 일본의 지역별 부동산 매매거래 추이

한편 일본의 주택시장 동향은 주택건설호수에서도 확인할 수 있는데, 1990년대 중반까지도 매년 150만호를 상회하던 주택착공호수는 2006년부터 크게 줄어들었

18 1990년 주식시장 버블붕괴, 1991년 부동산 버블붕괴로 이어지면서 1992년부터 경제침체가 본격적으로 진행되었다.

19 부동산 버블시기에 자본이득(capital gain)을 목적으로 전국 각지에서 개발사업이 추진되었다. 경기침체가 시작되면서 무리하게 개발사업을 추진한 부동산업자와 건축업자는 자금조달을 못해 폐업하였고, 결국 1990년대 후반부터 2000년대 초반에 걸쳐 버블붕괴로 많은 손실을 떠안게 된 건설업체·부동산업체가 차례로 파탄·도산하였다. 이후 일본 부동산시장은 급격한 거래부진 속에 장기침체가 계속되고 있다.

다. 그리고 2009년 이후로는 80만호 내외로 급감하였으며, 최근 분양주택(맨션 및 단독주택)을 중심으로 공급이 조금씩 늘어나고 있다.

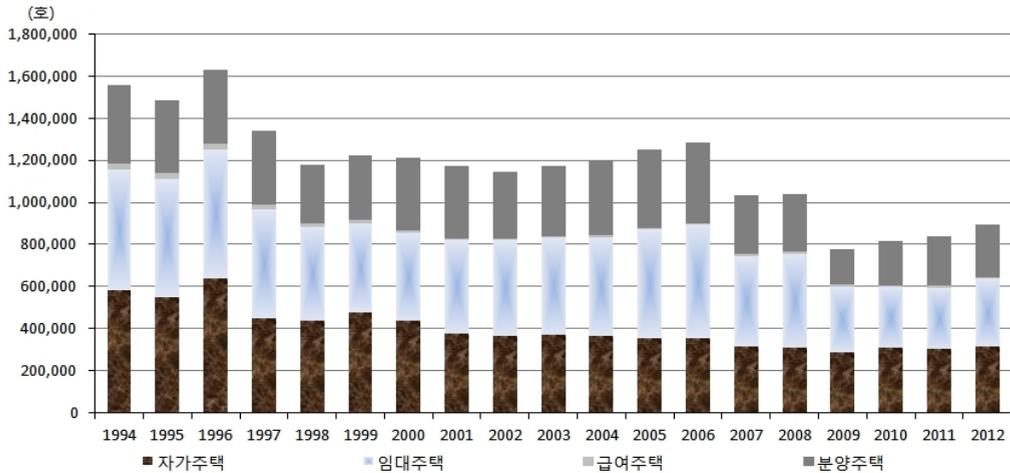


그림 Ⅲ-3 일본의 착공기준 주택건설 추이  
 자료 : 국토교통성 홈페이지(www.mlit.go.jp).

## 2.2 주요 주택시장 활성화방안

버블붕괴 이후 일본 정부는 침체된 경기를 살리기 위해 다양한 대책들을 시행하였고, 주택·부동산부문도 예외는 아니었다. 그동안 주택대출금리 인하, 감세제도 등 각종 경제적 지원에서부터 도시재생사업에 이르기까지 주택 및 부동산시장의 활성화를 위해 다양한 정책수단을 도입·운용하였다. 버블붕괴 이후의 주택시장 활성화 대책은 기본적으로 전반적인 주택시장 시스템을 정비하고, 주택매매 등 거래를 활성화하는 데 중점을 두었다. 위기에 처한 개별가구나 관련 업체를 구제하기 위한 직접적인 지원대책이나 프로그램은 없었으며, 주택시장 활성화 등 기본체제 내에서 문제를 해결하고자 하였다. 그런데 일본정부의 이러한 접근이 초기대응에 실패를 가져왔다고 평가하는 전문가도 있다. 버블붕괴 초기에 일본 정부는 즉각적인 대응책을 마련하지 않았으며, 이 같은 소극적 대응이 부동산시장의 침체를 가속화시켰고, 결국 경기침체로 이어지면서 장기불황의 늪에 빠진 측면이 있다는 것이다. 버블 붕괴 이후 건설·부동산경기의 장기간 침체로 인해 주택시장이 축소되자, 일본정부는 다양한 경기부양책을 실시하여 주택시장 활성화를 도모하였다. 정부의

대책에도 불구하고 주택시장은 회복되지 못한 채 침체를 거듭하였고, 그 결과 주택·부동산시장은 이전과 다른 새로운 양상들을 보이고 있다. 지난 20년 동안 일본 주택·부동산시장의 변화는 크게 3가지로 정리할 수 있는데, 민간임대주택의 활성화, 도시재생(특히 도심재생)의 활성화, 그리고 부동산금융의 성장 등이 바로 그것이다.

경기침체 이후 일본의 주택시장에 나타난 가장 큰 변화 중의 하나는 임대주택에 대한 수요가 증가하고 있는 점이다. 과거 주택소유에 대한 강한 의식을 보였던 일본인들의 취향도 임대주택을 활용하는 방향으로 바뀌고 있다. 무엇보다도 소득이 줄어들면서 구매수요가 줄어들고, 임대수요로 이전하고 있다. 임대주택에 대한 긍정적인 반응은 금전적인 면에서 부담이 적다는 이유도 중요하게 작용하고 있다고 한다. 버블붕괴 이후 부동산가격은 항상 상승한다는 ‘부동산신화’가 붕괴되면서, 사회 전반적으로 부동산은 더 이상 안전자산이 아니라는 인식이 확산되었다. 경기침체가 장기화되면서 소유보다 임대를 선호하는 경향이 확대되고, 이에 따라 임대주택시장이 활성화되었다. 특히 임대주택은 대도시의 토지가격 하락 덕분에 상대적으로 수요가 많은 도심 내에 개발이 집중되고 있다.

두 번째는 도시재생사업의 활성화이다. 일본 정부는 부동산시장이 장기간 침체되면서 경제의 활성화를 목적으로 도시재생정책을 적극 추진하였고, 이에 따라 도시재정비사업이 가속화되었다. 도시재생사업은 쇠퇴가 심각한 대도시의 도심지역에서 활발하게 이루어졌다. 일본 정부는 도시재생을 촉진하기 위해 토지이용규제의 특례, 세제 지원, 그리고 각종 금융 인센티브를 통해 도시재생사업을 지원하였다. 도시재생시책의 전개로 국철청산사업단의 매각지 개발 등을 촉진하여 2002년 이후 시오도메, 시나가와, 롯본기 등 대규모 오피스 빌딩이 대량으로 공급되며 개발이 추진되었다.

한편 경기침체로 일본 주택·부동산시장에 나타난 새로운 변화는 부동산소유형 사업에서 관리·운영에 중점을 둔 전략으로 전환되고, 부동산과 금융이 융합된 비즈니스를 창출하게 된 것이다. 버블붕괴에 의해 처음으로 부동산과 금융의 융합이 시작되고, 은행이나 증권회사 등의 금융부문이 부동산시장에 참여할 기회가 생기면서 버블붕괴에 의해 처음으로 본격적인 ‘부동산금융 비즈니스’가 탄생하게 되었다. 또한 본격적인 저출산·고령화시대를 맞아, 주택시장은 양적 안정세를 보이고 있으며, 이에 따라 신규 주택공급은 크게 위축된 반면, 기존 주택의 리폼 시장은 점점

규모가 커지고 있다. 이를 반영하듯 일본 정부는 주택의 장수명화를 추진하고 있다. 주택의 장수명화는 주택 등 부동산자산을 팔거나 사면서 소비하는 형태(flow형)에서 주택의 유지·보수를 통해 장기간 사용하는 형태(stock형)로의 변화를 반영하고 있다. 기존 주택의 효과적인 유지·관리에 대한 다각적인 검토가 이루어지고 있으며, 앞으로 주택 리폼이 주택시장에서 차지하는 비중이 점점 더 확대될 것으로 예상된다.

특히 일본 정부는 시장기능과 주택재고를 중시하는 정책기조로 전환하며 부동산시장 변화에 부합하는 제도적 기반을 구축하는 작업을 진행하였다. 대표적으로 2000년에는 정기차가권 제도를 신설하여 민간임대시장 활성화 여건을 조성하였고, 2002년에는 도시재생사업의 활성화를 위해 「도시재생특별조치법」을 제정하여 민간부문과 지방정부가 참여하는 도시재생사업을 촉진하였다. 또한 2006년에는 「주생활기본법」 제정으로 주택건설에서 주택의 질적 수준 향상으로 정책목표를 전환하였다. 최근에는 세제혜택 및 금융지원과 함께 에코포인트 지급 등의 다양한 정책수단을 도입하여 주택시장의 활성화를 추진하고 있다. 그 결과 맨션, 공동주택 등 분양주택의 건설호수가 늘어나고 있고, 주택가격도 상승하는 등 주택시장이 살아나는 양상을 보이고 있다.

### 정책적 시사점

일반적으로 경제위기로 인한 주택시장의 침체가 개별 가구의 주거위기로 이어지면 서 주택압류 등 이른바 하우스푸어 문제가 발생한다. 그런데 미국과 일본은 주택·부동산문제가 경제위기의 주요 원인이 되었다는 공통점에도 불구하고 주거위기의 전개과정과 그 양상은 다르게 나타났다. 서브프라임 모기지 사태로 비롯된 미국의 주거위기는 순식간에 많은 가구를 거리로 내몰게 하였고, 심각한 사회문제가 되었다. 이에 비해 일본의 주거위기는 버블붕괴 이후 장기간의 주택시장 침체로 천천히 진행되었으며, 상대적으로 부동산업체나 건설업체에 더 영향을 미쳤다. 이에는 무엇보다도 두 나라의 주택시장의 차이가 중요하게 작용하였다고 하겠다. 게다가 정부의 대응 또한 서로 확연한 차이를 보이고 있다. 특히 주거위기상황에 대한 초기의 적극적 개입과 시스템 정비를 통한 초기의 소극적 개입이라는 두 나라의 상반된 대응과 그 결과는 우리의 여건에 맞는 대응방식을 선택하는 데 좋은 참고자료가 된다고 하겠다.

실제로 미국은 경제활성화를 위한 양적 완화정책과 함께 주택압류위기에 처한 가구를 구제하기 위한 다양한 직접적인 지원대책도 도입·시행하였다. 그러나 일본은 버블붕괴 이후 주거위기를 해결하기 위한 별도의 대책을 마련하기보다 전반적인 시스템 개혁에서 해결책을 찾고자 하였다. 이른바 하우스푸어 문제도 마찬가지로서 직접적인 지원대책보다 자가가구의 주거비 부담을 줄여주면서, 다른 한편으로는 자가소유를 촉진하기 위한 세금감면 등의 다양한 인센티브를 통해 지원하였다. 미국과 일본 두 나라의 주거위기 전개과정과 정부의 대응방식 등에서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 다음의 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 주거위기는 주택·부동산시장만의 문제가 아니라 경제전반과 연관되어 있으며, 개별가구의 주거비부담을 완화하는 대책으로는 주거위기를 안고 있는 가구의 주거문제를 해결하는 데에는 한계가 있다는 점이다. 이는 비록 접근방식이 달랐지만 미국과 일본의 경험에서 모두 확인할 수 있다. 미국은 HAMP, HAFA 등 주택압류가구를 위해 도입한 개별 프로그램보다 양적 완화를 통한 경기회복이 사실상 주거위기가구가 더 이상 거리로 내몰지 않을 수 있도록 하였다. 이에 비해 일본은 경기침체가 계속되면서 각종 부동산 활성화대책에도 불구하고 주택시장의 침체는 계속되었으며, 시간이 갈수록 도산하는 부동산업체와 건설업체가 늘어났다. 그리고

경기침체로 주택·부동산 등의 자산가치가 하락하면서 가계소비는 점점 더 위축되고, 이것이 경기침체로 이어지는 악순환을 반복하였다.

둘째, 주택담보대출로 인한 주거위기는 1차적으로 대출을 받은 당사자, 그리고 금융기관의 책임이기 때문에 공공의 직접적인 개입은 최소한으로 해야 한다는 점이다. 공공은 주택시장의 시스템을 정비하고 제도를 보완하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 미리 대책을 마련하는 것은 도덕적 해이의 문제를 유발할 수 있지만, 개입시기를 놓칠 경우 경제 전반에 치명적인 영향을 미칠 수도 있다. 이러한 점에서 적절한 시기에 개입할 필요가 있으며, 사전에 제도를 정비하여 만약의 경우에 발생할 대규모 압류 내지 체납사태가 발생하는 일을 방지하는 데 중점을 두어야 한다.

셋째, 주택압류 등의 긴급한 주거위기에 처한 가구에게 필요한 대책을 효과적으로 지원하기 위해서는 프로그램뿐만 아니라 지원체계도 중요하며, 이런 측면에서 중앙정부와 지방정부 간의 역할분담이 필요하다는 점이다. 효과적인 대응과 대책의 실효성을 높이기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 협력이 요구된다는 점이다. 중앙정부의 경우 재정을 활용하여 주택압류위기에 처한 가구를 지원하기 위한 다양한 프로그램들을 도입·추진하더라도, 위기가구가 자신의 상황에 맞는 적합한 프로그램을 찾아 지원을 받기에는 현실적으로 상당한 어려움이 있다. 따라서 가구에 맞는 맞춤형 상담, 지원 프로그램의 결정 등에서 중앙정부와 지방정부의 역할분담 및 협력이 필요하다고 하겠다.

## IV 서울시 하우스푸어 대응방안

- 1 대응의 기본방향
- 2 하우스푸어 대응방안

## IV 서울시 하우스푸어 대응방안

### 1 대응의 기본방향

정부는 지난 4월 ‘서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책’에서 하우스푸어 지원방안을 제시하였다. 시장조정기능의 회복과 지원을 통한 주택시장의 조기 회복 지원을 기조로 하고 있는 이번 부동산 종합대책에서, 하우스푸어 대책은 도덕적 해이의 방지 및 시장원리를 통한 채무재조정이라는 정책기조에 근거하고 있다. 현재 도입한 하우스푸어 대책도 2013년에는 시범사업 형태로 진행하고, 사업평가를 통해 효과를 확인한 후에 연장 내지 추진 여부를 결정할 예정이다.

그런데 정부가 하우스푸어 대책을 별도로 마련하는 것에 대해 상당한 우려가 있었던 것이 사실이다. 명확한 개념과 대상에 대한 구체적 기준도 없이 막연히 하우스푸어 대책을 마련한 것도 문제지만, 어떤 형태든 그리고 어떤 목적이든 주택을 소유한 가구를 정부가 지원하는 것이 문제가 되었다. 이는 한 조사기관의 조사결과<sup>20</sup>에서도 확인할 수 있는데, 전체 응답자의 54%가 하우스푸어를 대출금 갚느라 불쌍한 사람으로 인식하고 있는 등 하우스푸어의 어려움에 공감하고 동정하는 분위기가 역력하였다. 그러나 하우스푸어 문제를 어떻게 해결해야 하는가에 대해서는 ‘개인결정이므로 스스로 책임져야 한다’는 의견이 전체의 71%로 다수를 차지하였다. 이는 하우스푸어에 대한 우리사회의 인식을 단적으로 보여주는 것이라 하겠다.

이와 같은 논란 속에 마련된 정부의 하우스푸어 대책은 해당 가구와 금융기관의 책임을 전제로 한 지원방안으로, 일종의 선제적 대책이며 현실적 타협안이라고 하겠다. 다만 대부분의 대책이 본격적으로 시행된 지 2개월~3개월에 불과하기 때문에 아직까지 정부대책의 효과가 확인되지는 않고 있다.

현재 하우스푸어 문제에서 확인하지 못하고 있는 사항 중의 하나는 주택담보대출의 용도가 순수한 주택구입 용도인지, 생활·생업자금을 마련하기 위한 용도인지 하는 것이다<sup>21</sup>. 엄밀한 의미에서 하우스푸어 대책은 전자에 중점을 두어야 하며, 후자는 가계부채 차원에서 접근하여야 한다. 그러나 현재 과도한 주택담보대출로 어

20 한국갤럽의 ‘하우스푸어에 대한 인식조사’ 결과(2012년 9월)

21 원칙적으로 주택담보대출 신청 시 용도를 기재하도록 되어 있으나, 사실상 생활·생업자금의 경우에도 주택구입으로 표시하기 때문에 현재 자료로는 주택담보대출의 정확한 용도를 구분하여 파악하기 힘든 상태이다.

려움을 겪고 있는 이른바 하우스푸어 가구의 대부분은 2가지 용도가 혼재되어 있고, 이런 측면에서 하우스푸어 문제는 가계부채 조정과 함께 고려되어야 한다. 이러한 제반 사정을 고려할 때, 서울시의 하우스푸어에 대한 대응은 다음 2가지 기본 방향에서 접근할 필요가 있다.

첫째, 기본적으로 서울시는 하우스푸어 문제에 대해 별도의 대책을 마련하여 시행하기보다 현재 추진하고 있는 정부의 대책들이 제대로 시행될 수 있도록 지원하는데 중점을 두어야 한다. 지방정부인 서울시가 자체 재정 등을 활용하여 직접적으로 지원하기보다 주택담보대출로 심각한 경제적 어려움을 겪고 있는 하우스푸어 가구가 현재 시행되고 있는 대책들 가운데 가장 효과적인 방안을 선택하여 지원을 받을 수 있도록 하는 데 중점을 두어야 한다. 정부가 마련한 하우스푸어 대책은 대책별로 시행주체가 서로 다르며, 가구별 상황이나 조건에 따라 선택할 수 있는 대책이 다양하다. 그러나 실제로 이들 대책을 개별가구가 단독으로 평가하여 판단하기에는 한계가 있다. 때문에 하우스푸어 가구나 하우스푸어의 위험에 있는 가구들이 자신의 조건을 객관적으로 평가하고, 효과적인 대책을 선택할 수 있도록 지원하는 체계가 절대적으로 필요하다.

둘째, 지방정부인 서울시의 하우스푸어에 대한 지원은 주택담보대출로 심각한 경제적 어려움을 겪고 있는 하우스푸어만이 아니라, 어떤 이유론든 주거위기에 처한 가구를 위한 지역사회 주거지원망을 구축하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 아직 명확한 개념이나 구체적 기준도 정해지지 않은 하우스푸어를 정책대상으로 하기보다 주거에 어려움을 겪고 있는 시민들을 대상으로 한 정책이 되어야 한다.

지방정부는 주민들에게 필요한 각종 서비스를 직접 제공하며, 안정적인 생활을 유지하도록 지원하는 역할을 하고 있다. 지역사회에서의 안정적 생활은 주거를 기반으로 하는데, 서울은 다양한 주거문제를 안고 있고, 여러 이유로 주거위기에 처한 가구들도 어렵게 살아가고 있다. 비단 하우스푸어만이 아니라 다양한 이유에서 주거로 어려움을 겪고 있는 주거위기가구들이 지역사회에서 주거를 유지할 수 있도록 지원하는 서울시 차원의 일종의 개입전략(intervention strategies)이 필요하다고 하겠다. 결국 주거위기가구뿐만 아니라 모든 시민이 지역사회에서 안정적인 주거생활을 유지할 수 있도록 지원·관리하는 지역사회 주거안전망을 구축할 필요가 있다.

## 2 하우스푸어 대응방안

### 2.1 주거상담 서비스의 제도화

#### 2.1.1 주택담보대출을 포함한 가계부채 전반에 대한 상담서비스

하우스푸어 대응의 첫 단계는 주거상담이라고 할 수 있다. 주거문제를 안고 있는 가구에게 가장 필요한 지원서비스 중의 하나가 바로 상담서비스이다. 주거상담 서비스는 주거문제를 안고 있는 개별가구와 현재 시행되고 있는 각종 주거지원 서비스 또는 주거복지 프로그램을 연결하는 작업으로, 서비스 전달체계에서 가장 중요한 과정이자 작업이라고 할 수 있다. 그런데 그동안 상담서비스는 간과되어 왔으며, 실제로 어디에서도 제대로 다루어지지 않고 있다. 주거문제는 그 특성상 개별가구가 자신의 상황에 맞는 주거복지 프로그램을 찾아 활용하는 것은 무리가 있다. 주거문제를 안고 있는 가구에게 적절한 주거지원 서비스 및 주거복지 프로그램이 제공되지 못하는 데에는 서비스 또는 프로그램과 해당 가구를 연결하는 고리가 제대로 작동하지 못하는 것도 문제점으로 작용하고 있다. 즉, 개별가구를 연결하는 고리인 주거복지 전달체계는 나름대로 구축되어 있으나, 실질적인 서비스 및 프로그램을 제공하기 위해 필요한 해당 가구의 주거여건을 종합적으로 진단하고, 필요한 서비스와 프로그램을 추천·연계하는 상담작업은 제대로 구축되어 있지 못한 실정이다.

하우스푸어에게는 상담서비스가 특히 중요하다고 하겠다. 하우스푸어는 과도한 주택담보대출로 경제적 어려움을 겪고 있는 가구이지만, 지원을 받기 위해서는 실제 주택담보대출의 용도가 주택구입인지 생활·생업자금인지를 확인할 필요가 있기 때문이다. 또한 해당 가구가 주택담보대출 이외의 다른 부채는 없는지, 만약 있다면 어느 정도 규모인지를 파악하여야 한다. 현재 정부의 정책대상인 하우스푸어는 순수 주택구입 용도보다 생활·생업자금 용도로 주택담보대출을 활용한 경우가 더 많으며, 상당수는 주택담보대출 이외의 다른 가계부채도 함께 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 경우 하우스푸어 대책만으로는 이들이 안고 있는 제반 문제를 제대로 해결할 수 없기 때문에, 가계부채 전반에 대한 종합적인 검토가 선행되어야 한다. 그러므로 하우스푸어 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 주거비 부담을 포함한 가계부채 전반에 대한 상담서비스가 필요하다.

가계부채는 현재 가계부채 문제를 해결하기 위해 여러 기관에서 가계 채무조정 프

로그그램을 운영하고 있는데, 여기에는 한국자산관리공사의 행복기금, 신용회복위원회의 프리워크아웃·개인워크아웃, 그리고 법원의 개인회생·개인파산 등이 있다.

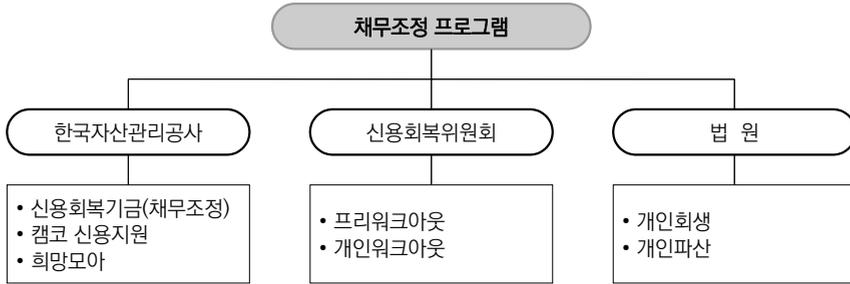


그림 IV-1 현행 가계 채무조정 프로그램의 현황

표 IV-1 주요 서민금융지원제도

구 분	새희망홀씨	미소금융	햇살론
대상자	- 연소득 3천만원 이하 - 신용등급 5-10등급인 경우 연소득 4천만원 이하도 가능	- 신용등급 7등급 이하 - 신용등급 5-6등급 중 ① 채무 불이행 경험이 없으면서 최근 3년간 금융거래실적이 없는 사람, ② 연소득 2천만원 이하이면서 최근 1년간 금융거래실적이 없는 사람도 가능	- 연소득 4천만원 이하이면서 신용등급 6-10등급(무등급 포함) - 연소득 2,600만원 이하인 저소득 자영업자(무등록·무점포 포함), 농림어업인, 근로자(일용직·임시직 포함) - 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층
용 도 대출한도	- 생계자금 및 사업운영자금 : 최대 2천만원	- 창업자금 : 최대 7천만원 - 사업운영자금 : 최대 2천만원	- 창업자금 : 최대 5천만원 - 사업운영자금 : 등록 최대 2천만원, 미등록 최대 1,500만원 - 긴급생계자금 : 최대 1천만원 - 전환대출 : 최대 3천만원
대출기간	- 1년~5년 : 만기일시상환 또는 분할상환	- 3년~5년 : 6월~1년 거치, 원리금 균등분할상환	- 창업·사업운영자금 : 1년 거치 4년 이내 균등분할 - 긴급생계자금·전환대출 : 3년~5년 매월 균등분할상환
취급처	- 국내은행(16개) 영업점	- 전국 미소금융지점(160개 정도)	- 농협, 수협, 신협, 산림조합, 새마을금고, 저축은행
주 요 특 징	- 취급영업점이 많아 접근성 용이 - 주거래 은행에서 신청 시 유리하고, 3대 서민금융상품 중 취급실적이 최대	- 대출요건이 엄격 : 창업자금으로 제한, 창업 시 대출한도는 자기자금의 100% 이내, 창업교육 이수 필요 - 금리는 가장 유리	- 무등록사업자 등 대출요건이 상대적으로 덜 까다로운 편 : 대출대상자 범위 및 대출용도가 상대적으로 넓음

자료 : 금융감독원, 2013, 「서민금융지원제도 안내」.

그리고 채무조정과는 별도로 서민금융지원제도도 운영 중인데, 미소금융을 비롯하여 햇살론, 새희망홀씨 등이 그것이다(표 IV-1 참조)<sup>22</sup>. 하지만 이들 지원제도 간에

22 이와는 별개로 신용회복위원회가 소액금융지원을 하고 있고, 행복기금에서는 바퀴드림론, 캠코 두배로 희망대출 등도 운영되고 있다.

도 연계성이 부족할 뿐만 아니라, 제도별로 지원내용이 지나치게 복잡하여 일반 서민들이 이용하는 데 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다(남주하, 2013).

212

### 하우스푸어를 포함한 주거위기가구를 대상으로 한 상담

주거상담은 하우스푸어만이 아니라 주거문제로 어려움을 겪고 있는 모든 주거위기가구도 서비스 지원을 받을 수 있도록 해야 한다. 정부는 국민임대주택, 매입임대주택 등의 공공임대주택, 각종 주택구입자금 및 전세자금 융자 지원, 그리고 주택개량사업 등 다양한 주거복지 프로그램을 도입하였다. 서울시 역시 자체사업으로 재개발임대주택, 서울형 주택바우처, 장기안심주택, 서울형 집수리 등 다양한 주거복지 프로그램을 운영하고 있다. 그런데 이들 프로그램은 기본적으로 사업별로 사업주체가 다른데다 별도의 전달체계가 없이 개별사업별로 운영되고 있다. 게다가 주거복지 프로그램은 주택정책에 해당하는 영역으로, 전반적인 지원방식이나 전달체계 등이 일반 사회복지 프로그램과 차이가 있을 뿐만 아니라, 개별 프로그램의 내용 및 지원자격, 지원형태 등도 상당한 차이가 있다. 따라서 동주민센터의 사회복지 전담공무원이 기존의 사회복지사업들과 같은 방식으로 수행하기에는 무리가 있다.

이러한 행정 여건하에서 주거위기가구가 스스로 자신의 주거여건에 적합한 주거복지 프로그램을 확인하고 신청하여 지원을 받는 것은 현실적으로 많은 어려움이 있다. 따라서 주거복지 프로그램의 대상이 되는 가구, 즉 주거지원이 필요한 모든 가구가 주거와 관련한 자신들의 제반 사항을 설명하고, 도움을 받을 수 있는 주거관련 프로그램을 소개받을 수 있는 상담 지원이 필요하다. 현재 일부 사회복지 전담공무원이 상담을 하는 경우도 있으나, 주거복지 프로그램 전반에 대한 체계적인 상담은 하지 못하고 있는 실정이다.

다만, 그동안 사회복지공동모금회의 지원을 받아 운영되던 주거복지센터가 자체사업으로 활동지역을 중심으로 주거상담활동을 하였고, 주거위기가구의 주거안정에 상당한 기여를 한 것으로 알려져 있다<sup>23</sup>. 2012년 서울시는 자체사업으로 주거복지센터사업을 수행하였고, 현재도 그 사업을 계획하고 있다. 따라서 주거복지센터가 담당하고 있는 주거상담기능을 체계화하고, 상담기능 및 내용을 강화할 필요가 있다고 하겠다. 특히, 과도한 주택담보대출 부담가구를 대상으로 상담을 수행하기 위

23

사회복지공동모금회의 주거복지센터 지원사업은 2013년 4월로 종료되었다.

해서는 하우스푸어 대책은 물론 채무재조정 프로그램 등 가계부채와 관련한 상담도 일정 정도 담당할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 213 120 다산콜센터의 활용

주거상담 서비스와 관련하여 현재 서울시가 운영 중인 120 다산콜센터의 하우스푸어, 즉 부담이 큰 주택담보대출 가구를 위한 서비스를 보완할 필요가 있다. 현재 다산콜센터의 상담서비스는 크게 교통, 수도, 일반상담으로 나누어져 있고, 주거와 관련한 상담은 일반상담을 통해 이루어지고 있다. 주거상담은 주택구입이나 전·월세 등 임대차와 관련한 사항에서부터 서울시의 각종 주거복지 프로그램까지 다양한 내용을 다루고 있다. 그런데 ‘하우스푸어’ 내지 ‘주택담보대출 과부담가구’에 대한 사항은 별도로 마련되어 있지 않은 상태이다.

기본적으로 하우스푸어 상담은 주택담보대출, 가계부채 등의 민감한 사항들을 다루기 때문에 해당 가구와 대면상담으로 이루어져야 할 문제이다. 하지만 과연 자신들을 위한 지원대책은 있는지, 지원내용 및 지원대상은 어떻게 되는지, 지원을 받으려면 어디로 찾아가야 하는지 등의 기초적인 정보를 쉽고 편리하게 제공하는 곳도 필요하다. 이러한 일종의 초기상담은 다산콜센터에서 담당할 수 있다고 판단된다. 이미 다산콜센터는 시민들이 필요한 생활지원 서비스를 제공받을 수 있고, 편리하게 이용할 수 있는 서울생활의 도우미로 자리를 잡고 있다. 따라서 다산콜센터가 하우스푸어와 관련한 상담도 별도로 추진하고, 시행 중인 대책이나 주요기관, 관련 서비스 등에 대한 정보를 제공한다면, 본격적인 상담을 위한 전단계로서 크게 기여할 것으로 예상된다.

## 22 하우스푸어 등을 위한 주거관련 교육 및 지원 프로그램 운영

### 221 공공주도의 주거관련 교육프로그램

그동안 우리나라의 주거지원은 공공임대주택 공급, 주택자금 융자, 주택개량 등 대부분 물리적인 지원 프로그램 위주로 이루어졌고, 주거생활과 관련된 지원은 별도로 이루어지지 않고 있다. 물론 일부 공공임대주택에서 자체적으로 신규 입주자를 위한 생활안내 영상을 제작하여 사전교육을 실시하는 경우도 있었다. 하지만 극히 일부에서 제한적으로 이루어지고 있고, 그나마도 오래가지 못하고 중단되는 경우가 대부분이었다. 주택 및 주거문제와 관련하여 주요 쟁점을 중심으로 체계적이고

실효성 있는 교육 프로그램이 마련될 필요가 있으며, 누구나 쉽게 접근하여 이용할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 교육 프로그램은 지방정부에서 시행할 때에만 주거 생활과 관련된 다양한 정보제공 및 교육지원 서비스 등의 생활밀착형 지원을 담당할 수 있을 것이다.

하우스푸어 문제와 관련하여 지방정부인 서울시는 주택담보대출로 심각한 생활의 어려움에 처해 있거나, 처할 수 있는 여러 위험가구에게 자신들의 문제를 객관적으로 파악하고, 보다 종합적이고 근본적인 접근을 할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 특히 하우스푸어는 주거와 관련된 사항뿐만 아니라 주택담보대출을 비롯한 가계부채 등을 포함한 합리적 가계운영을 위한 교육 프로그램도 제공되어야 한다. 예를 들면 현재 신용회복위원회, 한국자산관리공사 등에서 가계부채와 관련하여 시행하고 있는 각종 지원제도나 채무재조정 프로그램 등도 교육내용이 될 수 있다. 또한 연체된 각종 제세공과금 처리문제 등 가계가 안고 있는 구체적이고 실질적인 사항에 대한 정보 및 지원도 다루어져야 할 것이다.

금융문제와 관련해서는 여러 공공기관에서 대상별·주제별로 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 대표적으로 금융교육원의 금융교육센터, 금융교육협의회 지원으로 금융위원회가 개설한 금융e랑, 그리고 한국은행의 한국은행 경제교육 등이 운영되고 있다. 그리고 금융감독원 주관하에 서민금융관련 기관이 함께 참여한 이른바 찾아가는 맞춤형 서민금융교육 프로그램도 운영하는 등 다양한 교육이 시행되고 있다.

이에 비해 공공부문에서 실시하는 주택 및 주거문제와 관련한 교육은 사실상 전무한 실정이다<sup>24</sup>. 여전히 주택문제가 국민들의 주요 관심사이자 중요한 사회문제인 우리나라의 상황 및 여건을 고려할 때, 공공부문에서 실시하는 주택 및 주거관련 교육은 제도적으로 도입할 필요가 있다고 하겠다. 특히 주민생활과 직접적인 관련이 있는 지방정부에게 주민들의 주거안정은 핵심과제라고 할 수 있다. 따라서 지방정부에 의한 지역주민을 대상으로 한 주택 및 주거교육은 서비스이자 일종의 의무라고 하겠다. 특히 다양하고 심각한 주거문제를 안고 있는 서울시에서는 주요 사안별 내지 대상자별로 주거관련 교육프로그램을 마련하여 주민생활을 지원할 필요가 있다.

지방정부에 의한 교육 및 상담의 효과는 서민금융 부문에서 확인할 수 있다. 경기

24

다만, 뉴타운사업이 사회적 쟁점이 되면서 해결방안을 모색하기 위해 뉴타운사업지구 주민을 대상으로 정비사업과 관련한 교육을 실시한 경우가 있다.

도는 지방정부 차원에서 금융교육 및 상담을 실시하고 있는데, 이 프로그램이 금융 취약계층인 저소득·저신용자, 영세상공인 등에게 상당한 도움을 주고 있는 것으로 나타났다. 특히 경기도 북부청 365민원센터는 한국자산관리공사, KB미소금융 등 서민금융관련 기관과 업무협약을 맺어 금융상담창구를 개설하고, 전문 컨설턴트를 배치하였으며, 찾아가는 서민금융 교육 및 상담을 하고 있다. 모니터링 결과, 많은 시민의 방문과 찾아가는 교육 및 상담을 통해 도움이 필요한 금융취약계층에게 실질적인 지원을 하고 있는 것으로 파악되었다<sup>25</sup>.

## 2.2.2 다양한 방식의 교육프로그램 운영

주거교육 프로그램은 주제별 또는 대상별로 다양한 교육내용을 갖추어야 할 뿐만 아니라, 교육방식도 다양한 형태로 이루어져야 한다. 대부분의 시민대상 교육 프로그램은 교육주체의 일정에 따라 프로그램을 개설하면, 듣기를 원하는 사람들이 직접 찾아가 듣는 방식으로 운영되고 있다. 이 때문에 시간이 맞지 않거나 별도의 시간을 내기 힘든 사람들, 교육장소에서 거리가 먼 곳에 거주하는 사람들 등은 프로그램에 참여하기 힘든 경우가 나타난다. 따라서 주거교육 프로그램은 가능하면 많은 사람들이 수강할 수 있고, 쉽고 편리하게 수강할 수 있도록 현장에서 직접 수강하는 오프라인 방식뿐만 아니라 컴퓨터 등을 이용한 온라인 교육도 개설할 필요가 있다. 실제로 뉴욕시는 서브프라임 모기지 사태 이후 집주인뿐만 아니라 세입자, 부동산중개인, 주택관리인 등 다양한 주체를 대상으로 각종 주거문제에 대한 교육 프로그램을 온라인 및 오프라인으로 제공하고 있다.

과도한 주택담보대출로 심각한 경제적 어려움을 겪고 있거나 주거비 연체나 주택 압류 등으로 퇴거위기에 처한 가구는 해당 가구를 직접 방문하여 관련 상담 및 연계·지원을 하는 이른바 주거 아웃리치 프로그램을 도입·운영하는 방안도 고려할 수 있다. 특히 하우스푸어를 비롯한 주거위기가구는 상대적으로 고령가구의 비중이 높은 편임을 고려할 때, 주거와 관련한 아웃리치 방식의 교육·상담 프로그램은 반드시 필요하다고 하겠다.

25 2010년 5월부터 시작하였으며, 현재까지 500억원 정도를 지원하였다(경기g뉴스, 2013월 8월 16일자).

서울시의 주거여건을 고려할 때 주거문제 전반을 다루는 조직이 필요하다. 서울시는 하우스푸어 문제뿐만 아니라 쪽방·비닐하우스 등 비주택 거주가구, 지하주택 거주가구, 뉴타운사업 등 재정비사업구역 거주가구 등 층위를 달리하는 다양한 주거빈곤 및 위기가구의 문제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 서울시 차원에서 제반 주거문제를 총괄적으로 점검하고 전문적으로 다루면서 상담 및 지원 프로그램까지 함께 제공할 수 있는 조직이나 기관은 아직 구성되어 있지 않다. 기존 조직이나 위탁기관 중에서 주거복지 프로그램을 점검·생산하거나, 주거지원 서비스 등을 부분적으로 제공하는 경우는 있다. 그러나 별도로 주거문제와 관련하여 종합적인 체계를 갖춘 전문조직은 아직 없는 실정이다. 어느 지역보다 다양한 주택 및 주거문제를 가지고 있는 서울시의 경우, 주거문제를 전문적으로 다루면서 원스톱 서비스까지 제공할 수 있는 현장기반 전문조직의 필요성은 크다고 하겠다.

하우스푸어 등 주거위기가구 지원과 관련하여 서울시에서 현재 고려할 수 있는 조직은 서울금융복지지원센터이며, 개별사업으로 진행하고 있는 주거복지센터도 고려할 수 있다. 서울금융복지지원센터는 2012년 시범사업을 거쳐 2013년 7월 서울복지재단 내에 설치된 조직이다. 현재 서울복지재단 내에 중앙센터, 서울시청 내에 시청센터, 금천·도봉·마포·성동 등 4개 자치구에 지역단위의 상담센터 등 모두 6개 센터가 운영 중이다. 이들 지원센터는 경제적 어려움을 겪고 있는 가구에 대해 금융복지와 관련한 상담서비스를 실시하고 있으며, 이를 기초로 활용 가능한 관련 자원을 연계·지원하고 있다. 현재 서울금융복지상담센터는 파산면책, 개인회생, 가정재무상담 등을 주요 업무로 하고 있다. 특히 가계부채와 관련한 업무를 주로 다루고 있어 주택담보대출 관련 사항 및 정부의 하우스푸어 대책관련 상담 및 지원업무를 비교적 무리없이 추진할 수 있을 것으로 보인다.

한편 주거복지센터는 서울시가 민간단체 가운데 센터를 운영하고자 하는 기관을 선정하여 사업비를 지원하는 사업으로, 1년 단위로 사회복지기금을 활용하고 있다. 2012년 한 차례 주거복지센터를 선정·지원하였으나, 앞으로 어떻게 할 것인지에 대해서는 아직 구체적인 운영방안이 제시되지 않은 상태이다. 서울시가 선정할 주거복지센터는 지역에 기반을 둔 민간단체와 사회복지관이었으며, 해당 지역주민을 대상으로 주거상담, 주거지원 서비스, 주거복지 프로그램 연계, 그리고 일부 직접지원사업을 수행하였다. 현장에 기반을 둔 주거복지센터는 주민들이 쉽게 찾아

을 수 있고, 실무자들이 직접 찾아가서 함께 활동할 수 있기 때문에 해당 가구가 필요한 서비스를 구체적으로 파악하고 효율적으로 공급할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 하지만 주거복지센터가 하우스푸어에 대한 대응을 하기 위해서는 금융관련 업무를 담당할 수 있는 실무자를 충원하여야 하는 문제가 있다. 따라서 별도로 전문성이 있는 실무자를 확보하거나, 기존 실무자를 대상으로 주택금융·가계부채 등에 대한 전문교육을 실시한 후에 담당하도록 해야 할 것이다.

## 2부 렌트푸어 대응방안

### V 렌트푸어의 특성 및 현황

- 1 임대주택시장 구조의 변화
- 2 렌트푸어의 개념 정의를 위한 접근
- 3 렌트푸어의 규모와 특성
- 4 렌트푸어관련 대책 검토

# V 렌트푸어의 특성 및 현황

## 1 임대주택시장 구조의 변화

### 1.1 주택 임차가격 변화추이와 상승원인

2009년 1/4분기 이후 주택 전세가격지수는 전세물량 부족 등으로 인해 가파르게 상승하였고, 2012년에 들어 상승세가 잠시 주춤한 상태이다. 주택매매의 침체로 시장이 불안정하고, 부동산투자에 대한 인식의 변화(자본이익→운영수익)로 주택 가격의 추가하락을 예상하거나, 보금자리주택 분양·장기전세주택 입주 등을 기대하면서 주택구입을 미루고 있기 때문에 전세수요가 크게 증가하였다. 2009년 1/4분기부터 2012년 4/4분기 사이에 주택 전세가격은 22.9%p 상승하였고, 아파트 전세가격은 27.4%p 상승하였다. 이에 비해 주택 매매가격은 같은 기간에 1.4%p 하락하였고, 아파트 매매가격은 5.2%p 하락하였다.

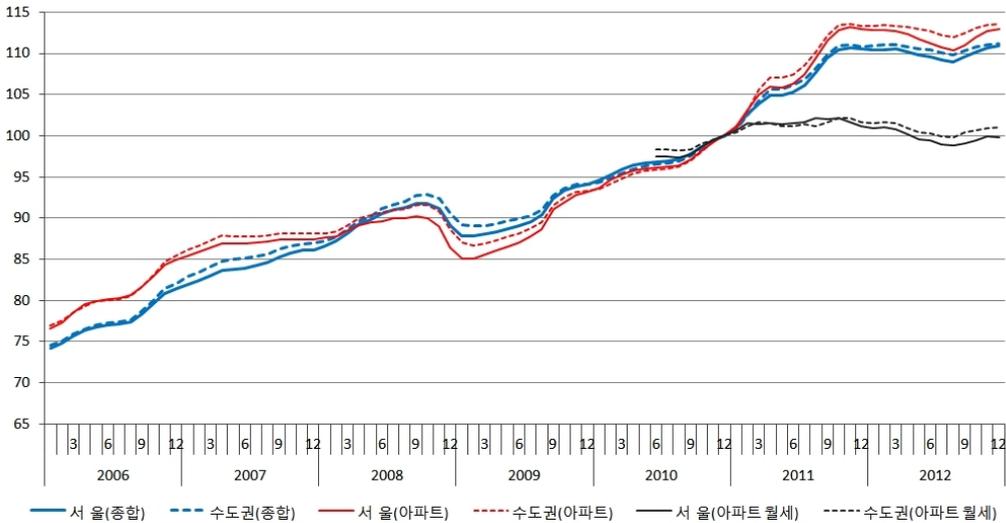


그림 V-1 주택 전세가격지수 변화추이

자료 : 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr).

한편 아파트 월세가격은 2010년 2/4분기부터 2012년 4/4분기 사이에 2.3%p 정도 상승하였다. 이는 월세전환에 따라 반전세, 보증부월세가 증가하고, 아파트의 월세이율이 6%~7%대로 안정적이기 때문인 것으로 판단된다. 하지만 월세전환이

율이 높기 때문에 월세주택 임차인들은 전세주택에 거주했을 때보다 더 많은 주거 비용을 부담해야 한다. 빠르게 증가하던 전세가격 상승률은 2011년 4/4분기 이후 둔화되면서 전세시장 불안요인이 일부 해소되는 양상을 보이지만, 전세물량 부족, 전세수요 증가, 월세<sup>26</sup>로의 전환 등 임차시장의 불안요인은 여전히 해소되지 못하고 있다.

**참고 : 아파트 월세전환이율**

(단위 : %)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
서울시	9.76	9.71	8.83	8.23	8.59	9.29	8.29	7.95	7.20	6.99
도심권	10.12	10.29	9.93	8.89	8.82	9.25	8.55	7.87	7.63	7.42
동남권	9.63	9.57	8.51	8.23	8.71	10.03	8.34	7.72	7.04	6.69
동북권	9.92	9.85	9.19	8.35	8.49	9.03	8.37	8.18	7.30	7.14
서남권	9.68	9.65	8.48	7.94	8.64	8.89	8.05	7.87	7.13	7.02
서북권	9.70	9.57	9.10	8.34	8.22	8.76	8.37	8.09	7.35	7.09

자료 : (주) 부동산114

전세가격이 상승하는 원인에는 여러 가지가 있지만, 수요 측면에서는 주택가격의 하락세, 노인가구의 증가 등으로 전세수요 자체가 늘어났기 때문이다. 주택가격의 안정 또는 하락세로 인해 주택매매를 통한 자본수익(시세차익)의 실현이 어려워지자, 임대인들이 운영수익을 올리기 위해 전세금을 인상하거나 반전세 또는 보증부 월세로 전환하고 있다. 인구구조의 변화에 따라 자산은 있으나 소득이 적은 노인가구가 증가하면서 전세수요 역시 증가하고 있다. 우리나라는 2005년에 고령화사회가 되었고, 2020년에는 고령사회로 접어들 전망이다.

26 보증부월세는 보증금이 월세의 확실한 확보를 위한 성격이라면 월세로 판단하고, 보증금의 일부분을 월세로 전환한 성격이라면 전세로 판단해야 한다. 하지만 통계청의 조사는 이를 구분하지 않고 보증부월세로 범주화하고 있으므로, 여기에서는 순수월세뿐만 아니라 보증부월세·반전세도 월세의 한 유형으로 간주하도록 하겠다.

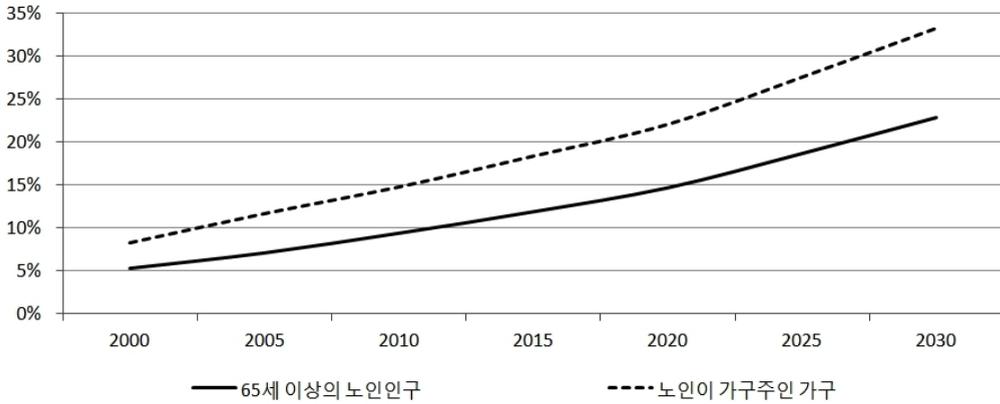


그림 V-2 노인인구 및 가구 분포의 전망

자료 : 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr), 장래인구추계 · 장래가구추계.

그리고 2008년 3/4분기 이후 주택경기의 침체가 지속되고, 보금자리주택 · 장기 전세주택 등의 저가·저렴주택 공급에 대한 기대로 인해 주택매매 대기수요가 증가하였다. 서울의 보금자리주택지구와 위례신도시의 송파지역에서만 5.7만호 정도의 주택이 공급될 예정이고, 이 가운데 3.4만호가량이 분양주택으로 공급될 예정이다. 이들 분양주택은 시세의 80% 이하로 공급될 예정이어서, 상당수의 실수요자가 주택구입시기를 늦추고 있다.

표 V-1 서울지역 보금자리주택 공급계획

(단위 : 만㎡, 호)

구 분	면 적	주택공급계획			계	비 고	
		공공분양	공공임대	민간분양			
시 범 (제1차)	서울강남	93.9	2,899	2,525	1,397	6,821	55,930
	서울서초	36.2	1,515	1,225	650	3,390	
제2차	서울내곡	81.9	1,454	1,600	1,193	4,247	59,337
	서울세곡2	77.1	1,480	1,890	1,071	4,441	
제3차	서울향동	66.4				4,600	122,300
제4차	서울양원	38.4				3,600	23,600
제5차	고덕강일	166.0				10,500	16,700
전 체	559.9					37,599	277,867

주 : 비고는 차수별 서울지역을 포함한 수도권지역 보금자리주택지구의 총 주택공급계획임.

자료 : 보금자리주택 홈페이지(portal.newplus.go.kr).

공급 측면에서는 가구의 실질소득이 증가하지 않음에 따른 주택구입능력 저하, 저금리구조의 지속 등으로 인해 주택임대시장이 전세 중심에서 월세 중심으로 빠르게 재편되어 전세물량이 감소했기 때문이다. 가구소득 증가의 부진에 따라 주택소

유자들이 전세보다 수익률이 높은 월세를 통한 소득증대를 선호함에 따라 월세 전환이 증가하고 있다. 세입자들 역시 실질소득 미증가로 인해 주택구입능력이 저하됨에 따라 거주주택 재계약을 선호하는 경우가 많아, 전세가격 상승의 한 원인으로 작용하고 있다.

표 V-2 도시지역 실질소득 증가율(2006년~2012년)

								(단위 : 만원, %)
구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	증가율
전체가구	321.4	329.2	325.1	315.1	323.6	328.9	339.9	5.8
근로자가구	367.1	378.8	382.4	366.8	367.9	373.7	387.2	5.5

주 : 2010년을 기준으로 1인가구까지 포함한 소득임.  
 자료 : 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr).

저금리기조가 지속됨에 따라 전세금을 이용한 투자수익률 감소에 따라 월세로 전환하는 주택소유자가 증가하고 있다. 집주인의 입장에서 채권은 접근성이 떨어지고, 시중은행의 예금금리는 3% 초반인데 이자소득세가 14%에 달한다. 이에 비해 월세전환이율은 6%~12%에 달하기 때문에 많은 주택소유자가 월세로 임대하기를 원하고 있다. 임대인의 기대수익 달성욕구와 달리, 세입자들은 매월 일정 금액을 지출해야 하는 월세보다 전세로 살기를 희망하면서 전세가격 상승을 압박하고 있다.

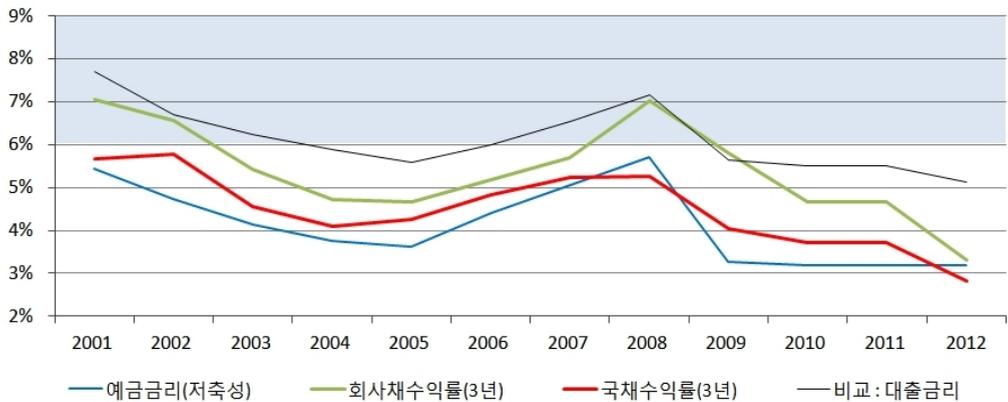


그림 V-3 예금금리 및 채권수익률 추이

주 : 2012년은 9월 기준임.  
 자료 : 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr)

2008년 이후 전세수요의 대부분을 차지하는 40㎡ 초과~85㎡의 중소형주택 공급량은 증가하지 않고 있다. 이에 비해 주로 월세로 임대하는 40㎡ 이하의 도시형 생

할주택 공급량이 크게 증가하여 월세의 비중을 높이고 있다.

표 V-3 서울시 주택건설실적(인허가기준)

(단위 : 호, ( ) 안은 %)

구 분	40㎡ 이하	40㎡ 초과 ~60㎡	60㎡ 초과 ~85㎡	85㎡ 초과 ~135㎡	135㎡ 초과	계
2008년	3,534 ( 7.30)	13,670 (28.23)	20,914 (43.20)	7,503 (15.50)	2,796 ( 5.77)	48,417 (100.00)
2009년	2,960 ( 8.20)	11,112 (30.79)	15,002 (41.57)	5,353 (14.83)	1,663 ( 4.61)	36,090 (100.00)
2010년	12,134 (17.54)	21,049 (30.42)	21,555 (31.15)	11,621 (16.80)	2,831 ( 4.09)	69,190 (100.00)
2011년	32,897 (37.36)	21,535 (24.45)	22,172 (25.18)	7,836 ( 8.90)	3,620 ( 4.11)	88,060 (100.00)
2012년	36,412 (42.28)	22,689 (26.34)	16,611 (19.29)	6,459 ( 7.50)	3,952 ( 4.59)	86,123 (100.00)
전 체	87,937 (26.82)	90,055 (27.47)	96,254 (29.36)	38,772 (11.83)	14,862 ( 4.53)	327,880 (100.00)

자료 : 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr).

표 V-4 서울시 도시형 생활주택 건설실적(인허가기준)

(단위 : 호, ( ) 안은 %)

구 분	20㎡ 이하	20㎡ 초과 ~40㎡	40㎡ 초과 ~60㎡	60㎡ 초과	계
2008년	51 (68.92)	17 (22.97)	6 ( 8.11)	-	74 (100.00)
2009년	373 (50.13)	106 (14.25)	242 (32.53)	23 ( 3.09)	744 (100.00)
2010년	5,328 (74.41)	1,383 (19.32)	414 ( 5.78)	35 ( 0.49)	7,160 (100.00)
2011년	16,970 (62.59)	7,003 (25.83)	2,821 (10.40)	321 ( 1.18)	27,115 (100.00)
2012년	21,339 (57.96)	10,010 (27.19)	5,037 (13.68)	431 ( 1.17)	36,817 (100.00)
전 체	44,061 (61.27)	18,519 (25.75)	8,520 (11.85)	810 ( 1.13)	71,910 (100.00)

주 : 인허가연도가 2010년인지 2011년인지 불분명한 20㎡ 이하 42호, 20㎡ 초과~40㎡ 12호를 제외하고 분석함.  
자료 : 서울시, 2013, 내부자료.

## 12 전세난 고착화 및 월세전환 가속화

우리나라 주택임대시장에서 전세는 임대료를 더 받으려는 임대인과 임대료를 덜 내려는 임차인 간의 균형에 도달할 수 있도록 한 제도이다. 전세제도는 조선시대 대동법의 실시 이후 농민들이 도시로 유입되면서 시작되었고, 개항과 더불어 주요

도시의 인구 증가로 인해 주택수요가 증가하면서 발달하였다. 자금용의 기능을 하는 전세제도는 일제시대부터 본격적으로 시행되었는데, 일본금융기관으로부터 돈을 빌리기 어려운 조선인 주택소유자들이 가옥의 일부를 전세로 하여 목돈을 마련한 다음에 전세금을 이용하여 사업(주로 장사)에 투자하면서부터였다<sup>27</sup>.

과거 고성장시대에 전세제도는 주택소유자 입장에서는 세입자로부터 목돈을 조달하여 고수익의 재테크를 할 수 있어 좋았고, 세입자 입장에서는 월세보다 상대적으로 저렴한 임대료로 주택을 임차할 수 있어 좋았다. 그러나 2008년 세계금융위기에 따른 주택가격 하락과 저금리가 맞물리면서 임대인과 임차인 간의 균형 및 이해관계가 무너지고 있다. 재계약시점이 도래하는 경우 주택소유자들이 전세를 보증부월세 또는 반전세로 바꾸는 사례가 크게 늘고 있다. 저금리 기조로 집주인들 사이에서 월세 선호현상이 뚜렷해지고 있다. 반면에 매달 월세를 지불하는 것이 부담스러운 수요자들은 전세 물건만 찾고 있어 전세물량이 부족하다. 전세보증금 상승세의 가장 큰 원인은 '수요와 공급의 불균형'이라고 할 수 있다.

월세전환이 촉진되어 본격적인 월세시대로 진입하게 되면, 세입자들의 주거비용이 크게 증가할 것이다. 게다가 투자가치 상실로 인한 주택매입이 감소할 경우 전세 선호가구는 증가하고 전세물량은 줄어들어, 전세가격이 지속적으로 상승하는 '전세난'이 고착화될 가능성이 높다. 아울러 가계부채에 대한 부담이 큰 하우스푸어는 전세시장에서는 세입자를 구할 수 없어 주택을 월세로 내놓을 수밖에 없어, 가계부채문제가 해소될 될 때까지 월세전환의 속도가 점점 빨라질 것이다.

특히 아파트를 제외한 전세주택의 비중은 2000년 이후 2010년까지 점차 줄어드는 추세를 보이고 있다. 향후 저금리로 인해 전세의 월세전환이 더욱 빨라질 것이라는 가정하에 전·월세비율을 추정하면 그림 V-4와 같다. 이 경우 아파트 역시 2020년대 초에 전세주택과 월세주택의 비중이 역전될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

---

27 조선총독부에서 발간한 「관습조사보고서」에 전세는 조선에서 가장 일반적으로 행해지고 있는 가옥 임대차 방법으로서, 별도의 임대료 없이 차주(借主)가 가옥대가의 1/2 내지 3/4을家主(家主)에게 기탁하고 전세기간이 끝나면 반환받는 것이라고 하였다. 전세기간은 통상 1년이었으며, 가주가 해약을 원하는 경우에는 차주가 이사하는 데 소요되는 기간(일반적으로 10일~15일)을 주었다. 장영희, 1999, 「주택 임대차관련 법제도 정비방안」, 서울시정개발연구원, pp.3-4.

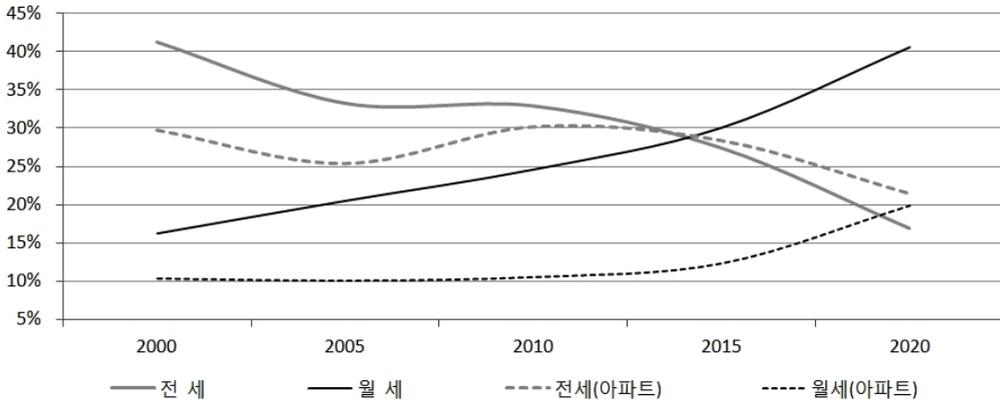


그림 V-4 전·월세거주가구 비율의 변화 추정

주 : 자가거주가구의 비율은 변화가 없고, 2015년 이후에 월세전환이 가속화된다는 가정 하에 2000년~2010년 (2000년~2005년, 2005년~2010년) 동안의 연간 전·월세거주가구 증감률을 이용하여 외삽법을 통해 추정함.

하지만 전문가들 사이에도 월세전환의 속도에 대해 많은 이견이 있으며, 그 이유를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전세가격 상승은 거래를 활성화시켜 매매가격 상승을 견인하였고, 매매가격 상승에 따라 연쇄적으로 전세가격이 상승한 경험이 많다. 이러한 경험은 전세에 대한 선호를 유지시키는 요인으로 작용할 것이다. 전세는 임대인 측면에서 전세금을 레버리지(지렛대)로 활용하여 여러 채의 주택을 구입함으로써 시세차익을 얻을 수 있는 수단이다.

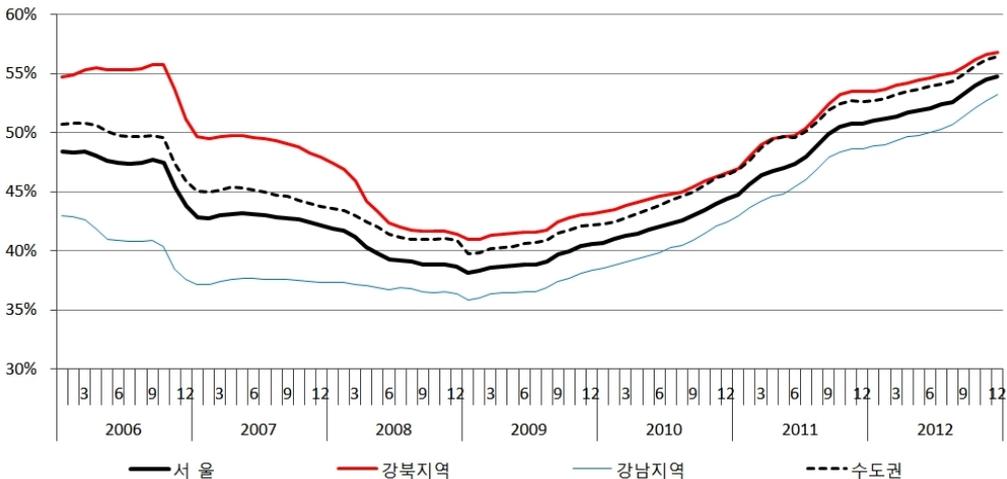


그림 V-5 아파트 매매가격 대비 전세가격 비중

자료 : 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr).

임차인 측면에서도 전세보증금은 자산축적의 수단일 뿐만 아니라 이를 레버리지로 이용하여 주택을 구입할 수 있는 수단이다. 2006년 4/4분기부터 하락하고 있던 매매가격 대비 전세가격 비중은 2009년 2/4분기 이후 상승하고 있으며, 2011년 4/4분기에 50%를 돌파하였다(그림 V-5 참조). 이는 매매가격이 하락하고 있는 반면, 전세가격은 상승하고 있기 때문이다. 하지만 과거와 다르게 일부 아파트는 주택가격 대비 전세가격의 비율이 70%를 상회하고 있음에도 불구하고 매매수요로 전환되지 않는 현상이 나타나고 있다.

둘째, 주택소유자들이 운영수익을 좇아 전세를 월세로 전환하기에는 세입자에게 반환해야 하는 전세금의 규모가 크고, 세입자 입장에서 월세전환이율이 너무 높아 주거이전, 다운사이징 등의 방법을 강구할 가능성이 높다. 특히 주택구입을 위해 대출을 일으킨 주택소유자는 단기간 내에 월세전환을 할 여력이 부족할 것이다. 결국 전세금 반환부담이 적은 소형·저렴주택은 빠르게 월세로 이동하고, 반환부담이 많은 대형·고가주택은 전세로 유지될 가능성이 높다.

셋째, 세입자의 부모들이 자녀의 혼인시기에 맞추어 자산을 이전하는 사전상속의 측면도 전세가 유지되는 이유이다. 전세는 오랜 전통을 지닌 제도로서, 상속 및 가족제도와 결합되면서 강한 경로의존성을 보이고 있다<sup>28</sup>. 전세가격 상승분을 부모로부터 조달하는 경우가 빈번하게 발견되는 것을 볼 때, 세대 간의 자산이전을 통해서라도 전세를 유지하려는 경향이 있다는 것이다. 게다가 ‘월세는 버려지는 돈, 전세는 저축하는 돈’이라는 고정관념에서도 보듯이 전세금은 강제저축수단으로 간주되고 있는 것이 현실이다.

세입자들에게 높은 임대료부담을 지우는 월세는 주거의 안전성을 현저히 떨어뜨리고, 세대 간의 갈등을 유발할 수 있다. 현행 「주택임대차보호법」 제4조는 전세·월세 모두 2년계약을 보장하고 있지만, 월세가 밀려 보증금이 소진되면 세입자는 언제든지 강제퇴거를 당할 수 있다. 가구소득이 감소하면 주거를 상실할 가능성이 있으므로, 저소득 세입자는 월세(특히 순수월세)에 익숙해지는 데 상당한 고통이 따를 것이다. 열악한 주거환경에 내몰리는 20대·30대의 세입자들 중에는 장년층 이상의 주택소유자에게 적개심마저 보이는 경우도 나타나고 있다. 과거에 시세차익을 얻으려고 주택가격을 상승시킨 사람들이 이제는 임대료 욕심에 전세를 월세

로 전환하여 20대·30대를 괴롭힌다는 것이다.

향후 경제구조의 급변이 발생하지 않는 한 저성장·저금리는 시대적 흐름이므로 월세전환은 촉진될 것이다. 따라서 월세시대가 정착될 수 있도록 최대한 부작용을 줄여나가는 수밖에 없다. 이를 위해 현재 전세에 초점이 맞추어져 있는 주택임대차관련 법률·제도를 월세시대에 대비하여 단계적으로 정비할 필요가 있다. 세입자의 주거권 인정, 공공임대주택의 확대 공급, 임대료인상 상한제의 실질화, 임차인의 계약갱신권 보장, 임대료보조제도의 도입 등이 검토되어야 한다.

## 렌트푸어의 개념 정의를 위한 접근

렌트푸어에 대한 정책적 지원은 하우스푸어에 대한 지원만큼이나 주의를 기울일 필요가 있다. 정책적으로 지원하기 위해서는 임차가구의 부담능력 또는 주택 스트레스에 대한 측정이 필요하다. 전통적으로 가장 많이 사용하는 부담능력지표인 소득 대비 임대료비율 또는 소득 대비 주거비비율을 통해 임대료 또는 주거비에 대한 부담이 과중한가에 대한 판단이 선행되어야 한다. 그리고 임대료 또는 주거비를 지불한 이후의 잔여소득이 빈곤선 이하에 해당하여 실제로 궁핍한지도 판단되어야 할 것이다.

표 V-5 임차가구의 주택 스트레스 및 임대료(또는 주거비) 부담능력 측정방법

측정지표	개념 및 정의	
소득 대비 임대료비율 (RIR)	30 / 40	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 호주정부의 임차가구 주택 스트레스를 판단하는 공식적 지표</li> <li>- 소득 4분위(하위 40%) 이하인 계층이 소득의 30%를 넘는 금액을 임대료(자가의 경우에는 주택마련대출 상환액)에 지출하는 경우 주택 스트레스 상태로 규정함.</li> <li>• 50%를 초과하는 경우 '극심한' 주택 스트레스 상태임.</li> </ul>
	30 / 10-40	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득 1분위를 제외한 소득 2-4분위인 계층이 임대료(자가의 경우에는 주택마련대출 상환액)로 소득의 30%를 초과하여 지출하는 경우 주택 스트레스 상태로 규정함.</li> </ul>
	20%~30%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- World Bank, IBRD, EU, OECD 등의 국제기구에서 통계 비교치로 활용하고 있음.</li> <li>- 소득의 20%, 25%, 30% 초과 시에 임대료 과부담상태로 간주함.</li> </ul>
소득 대비 주거비비율 (HCIR)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국정부(HUD)의 공식적 가이드라인</li> <li>- 공공임대주택의 임대료 책정 및 주택선택바우처 지원액 산정 시에 기준으로 활용함.</li> <li>- 대도시는 40%, 중·소도시는 소득의 30%가 기준임</li> <li>• 주거비에는 임대료, 전기·수도요금 등의 유틸리티 비용이 포함됨.</li> </ul>
임대료(또는 주거비) 지출 후 잔여소득 (residual income)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 거처빈곤(shelter poverty) 또는 주택에 기인한 빈곤(housing induced poverty) 개념을 사용하면서 임대료 또는 주거비를 제외한 소득이 기초생활수준을 유지하는 데 필요한 금액 보다 적을 경우 특별한 관심이 주어져야 한다는 접근임.</li> <li>- 임대료(또는 주거비) 지출 후에 남아 있는 소득이 비주택부문(의료, 교육, 교통 등)의 최소지출액보다 적은 경우 부담능력 차원에서 주거빈곤상태로 간주함.</li> </ul>

자료 : Kutty, N. K., 2005, "A New Measure of Housing Affordability: Estimates and Analytical Results", *Housing Policy Debate*, Vol. 16, No. 1; Stone, M. E., 2006, "What Is Housing Affordability?: The Case for the Residual Income Approach", *Housing Policy Debate*, Vol. 17, No. 1; Burke, T., M. Stone and L. Ralston, 2011, The residual income method: a new lens on housing affordability and market behaviour, AHURI; Rowley, S. & R. Ong, 2012, *Housing affordability, housing stress and household wellbeing in Australia*, AHURI.

## 2.1 부담능력(affordability)의 측정

전통적으로 임차가구의 주택 스트레스 또는 임대료(또는 주거비) 부담능력을 측정하는 지표로는 소득 대비 임대료비율(RIR : rent to income ratio) 또는 소득 대비 주거비비율(HCIR : housing cost to income ratio)이 가장 많이 사용되고 있다

(표 V-5 참조). 비용 측면의 주거빈곤 또는 주택곤궁상태를 나타내는 지표인 RIR 및 HCIR은 소득 대비 임대료 또는 주거비의 비율이 일정한 한도를 초과하는 경우 주택에 곤궁하게 거주하고 있는 것으로 간주된다. 즉, 주거빈곤 여부는 임의로 설정된 임대료 및 주거비 부담한도에 의해 결정된다.

하지만 RIR 및 HCIR을 이용한 부담능력지표는 주택서비스 수준을 판단할 수 없는 문제점이 있다. 다시 말해 물리적으로 열악하지만 임대료가 싼 주거환경하에 있는 저소득층의 경우 지원이 필요함에도 불구하고, 지원이 불필요하다고 오인하게 만들 수도 있다. 반면에 소득의 많은 부분을 쾌적한 거주공간을 누리기 위해 지출하는 가구를 도움이 필요한 가구로 인식시키기도 한다. 따라서 임대료 또는 주거비 부담한도를 이용한 주택 스트레스 지표만으로는 주거빈곤 또는 주택곤궁상태를 정확히 판단하는 데에는 문제가 있다.

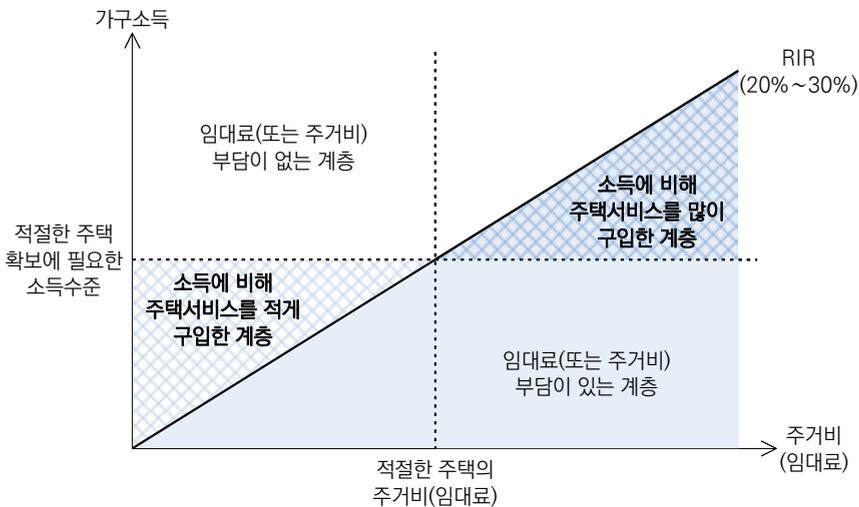


그림 V-6 소득 대비 임대료(또는 주거비)비율 방식의 문제점

이에 따라 최근에는 임대료(또는 주거비) 지출 후 잔여소득을 통해 경제적 주거빈곤상태를 파악하는 잔여소득방식(residual income method)이 대두되고 있다. 접근방식은 다른 재화와 달리 주택에 살기 위해 필요한 주거비용이 가구소득에서 차지하는 비중이 크고, 가변성이 적은 비용이라는 인식에서 출발한다. 주거비용 지출 후에 남은 가구소득으로 일정 수준 이상의 비주거소요를 충족할 수 없다면, 해당 가구는 주택부담능력 문제를 가지고 있는 것으로 간주된다.

따라서 임차가구는 임대료(또는 주거비) 지출 후에 남아 있는 소득이 비주택부문

(의료, 교육, 교통 등)의 최소지출액보다 적을 때 부담능력 차원에서 주거빈곤상태로 간주할 수 있다. N. K. Kutty(2005), M. E. Stone(2006) 등은 거처빈곤(shelter poverty) 또는 주택에 기인한 빈곤(housing induced poverty) 개념을 사용하면서 임대료 또는 주거비를 제외한 소득이 기초생활수준을 유지하는 데 필요한 금액보다 적을 경우 특별한 관심이 주어져야 한다고 주장한 바 있다.

## 2.2 렌트푸어에 대한 인식의 문제

렌트푸어는 우리나라 학술논문에서는 물론이고, 외국의 사례에서도 찾아볼 수 없는 용어이다. 일반적으로 임차가구의 주택부담능력이 부족한 경우 임대료 과부담(rent burden) 또는 주거비 과부담(housing-cost burden)이라는 용어가 사용되고 있다.

‘렌트푸어’에 대해 기획재정부는 주택가격 하락, 대출이자 증가 등으로 소득이 줄어 어렵게 사는 사람을 일컫는 ‘하우스푸어’의 전세판이라고 인식하고 있다. 정부의 개념정의를 명확하게 표현하자면, 렌트푸어가 아니고 ‘전세푸어’라고 하는 것이 더욱 적합한 용어일 것이다.

하지만 기본적으로 전세시장은 매매시장과 밀접한 연관성이 있고, 전세가구의 성격도 자가가구와 상당히 유사하다. 현재 주택거래가 활발하지 않는 대표적인 이유는 매매가격이 일정 수준 이상 상승하지 않을 것으로 전망하는 전세가구의 대부분이 주택을 구매하지 않고 있기 때문이기도 하다. 주택담보대출비율(LTV : loan to value ratio)을 60%로 했을 때 소득 5분위 이상의 전세가구는 현재의 보증금을 이용하여 주택을 구입할 수 있는 능력이 충분한 계층이다.

전세가구의 평균보증금은 1억 8,109만원으로, 소득 6분위 이하 가구가 소유한 주택가격의 절반 정도에 달하는 금액이다. 반면에 (보증부)월세가구는 평균적으로 보증금 2,415만원, 월임대료 35만원을 지불하면서 생활하고 있다. 그리고 전세가구의 가구소득은 자가가구의 95.4%, 주택사용면적은 자가가구의 86.7% 수준이다. 반면에 (보증부)월세가구는 자가가구에 비해 가구소득이 54.9%, 주택사용면적은 52.2%로 나타났다.

표 V-6 전세가구와 (보증부)월세가구의 특성 비교

구 분	소득분위	평 균 가구소득 (월·만원)	평 균 사용면적 (㎡)	평 균 보증금 (만원)	평 균 월임대료 (만원)	RIR 1 (%)	RIR 2 (%)
전세가구	1-2분위	75.9	64.3	12,308.5	-	45.54	76.56
	3-4분위	209.9	73.7	10,355.2	-	13.44	32.50
	5-6분위	328.3	76.1	14,389.7	-	11.68	28.28
	7-8분위	441.2	90.0	20,045.2	-	11.97	28.96
	9-10분위	702.3	95.7	29,041.0	-	11.07	26.79
	전 체	397.5	83.3	18,109.4	-	14.35	32.32
(보증부) 월세가구	1-2분위	83.6	37.7	894.4	23.0	28.44	32.39
	3-4분위	201.1	36.2	1,635.3	28.0	16.22	18.95
	5-6분위	317.2	71.1	3,847.5	39.6	15.65	20.06
	7-8분위	431.1	77.1	5,144.4	48.9	14.58	19.15
	9-10분위	812.6	89.9	3,401.5	172.8	20.74	21.98
	전 체	228.8	50.2	2,414.8	34.6	20.06	23.74

주 : 1) 반전세(전세에서 재계약 시에 보증금 상승분을 월임대료로 돌리는 경우는 보증부월세로 분류하였고, 보증금마련대출의 상환액을 포함하여 계산함.

2) RIR 1은 보증금의 월세전환이율을 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)로, RIR 2는 2012년 대출금리의 1.5배 수준인 7.70%로 적용함.

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

참고 : 소득분위별 자가가구의 특성

구 분	가구소득 (월·만원)		사용면적 (㎡)		주택가격 (만원)	
	평균값	중간값	평균값	중간값	평균값	중간값
1-2분위	96.1	100.0	98.0	99.0	38,127.0	35,000.0
3-4분위	207.8	200.0	90.2	92.0	46,692.0	36,000.0
5-6분위	325.3	330.0	88.8	87.0	41,636.4	35,000.0
7-8분위	448.7	450.0	96.6	96.0	45,930.3	43,000.0
9-10분위	722.0	670.0	104.4	102.0	69,671.0	53,000.0
전 체	416.8	400.0	96.1	93.0	50,522.9	43,000.0

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

게다가 ‘전세’는 전세보증금을 월세로 전환하는 방법에 따라 가구의 임대료부담 여부가 크게 달라진다. 전세가구의 전세보증금은 금액 자체가 크고 주택구입의 레버리지 역할을 하는 등 자산투자의 성격이 강하며, 전세는 월임대료에 대한 부담이 전혀 없다. 그럼에도 불구하고 대부분의 연구에서 RIR을 산출할 때 전세보증금에 시중의 월세전환이율을 그대로 적용함으로써, 보증금이 큰 전세가구가 임대료부담 또는 주택스트레스를 더 많이 받고 있다고 느끼게 만들고 있다.

보증금의 월세전환이율을 기회비용 측면에서 볼 경우(RIR 1 : 3.18%) 전세가구의 임대료부담은 14.4%, (보증부)월세가구는 20.1%로 나타난다. 이에 반해 시장의 월세전환이율을 반영할 경우(RIR 2 : 7.70%) 전세가구는 32.3%, 월세가구는 23.7%로 나타나, 전세가구의 임대료부담이 더 과중한 것으로 오인하게 된다<sup>29</sup>. 어쩌면 이러한 착시현상 때문에 정부가 (보증부)월세가구보다 전세가구의 임대료부담이 더 크다고 판단하고 렌트푸어관련 정책을 마련하였을 가능성도 있다. 하지만 보증금의 금액 및 활용가능성, 주택구입의 기회, 주택 스트레스 등의 측면에서 볼 때 전세가구보다 월세가구가 정책적인 지원대상인 것으로 판단된다.

### 2.3 정책대상으로서의 렌트푸어 판정을 위한 기준

앞에서 지적한 바와 같이 정부처럼 렌트푸어를 소득의 대부분을 전세가격 상승분을 감당하는 데 지출하여 여유없이 사는 가구로 정의하는 것은 문제가 많다. 전세보증금을 올려주는 것이 반드시 지출의 증가를 의미하지는 않기 때문이다. 즉 단기적으로 전세보증금의 상승은 임대료부담으로 느껴지지만, 중·장기적으로는 가구의 자산을 축적할 수 있는 기회로 작용하고 있는 경우가 많기 때문이다. 국민주택 기금 또는 금융기관으로부터 전세자금 대출을 받았다고 하더라도 이자율이 월세전환이율보다 낮아 (보증부)월세로 거주하는 것보다 경제적으로 유리한 경우가 대부분이다. 또한 ‘여유없이’의 의미를 상당수가 ‘저축을 못 하고’, ‘저축할 여력이 없 이’<sup>30</sup> 등으로 이해하고 있는 데서 알 수 있듯이, 렌트푸어는 경제적 주거빈곤과 직결되는 용어는 아니다.

따라서 ‘사회통념 상의 렌트푸어’와 ‘정책적 지원대상으로서의 렌트푸어<sup>31</sup>’를 엄격하게 구분할 필요성이 대두된다. 정책적 지원대상으로서의 렌트푸어는 임대료 부담능력뿐만 아니라 가구소득 및 재산을 종합적으로 감안한 저소득층으로 한정할 필요가 있다. 왜냐하면 정부부문이 정책적으로 지원하는 대상에 고소득층, 고재산층을 포함시키는 것은 사회적 논란을 불러일으킬 가능성이 높기 때문이다. 그리고 주택정책에서 전통적으로 사용되어 왔던 방법인 소득 대비 임대료비율(RIR)이나

29 입차가구의 부담능력을 계산할 때에는 보증금을 기회비용으로 간주하여 월세전환이율을 예금금리, 회사채(국채)수익률 등으로 계산하는 것이 더 적합하다는 것을 알 수 있다.

30 중부일보, 2012년 9월 3일자; 한국경제, 2013년 4월 2일자; 강원일보, 2013년 4월 18일자.

31 엄밀히 말하면 임대료 과부담가구이지만, 논의의 전개상 ‘렌트푸어’로 용어를 통일하도록 하겠다.

소득 대비 주거비비율(HCIR)과 더불어 임대료(또는 주거비) 지출 후 잔여소득(residual income) 접근법도 함께 검토할 필요도 있다.

이 연구에서는 렌트푸어의 개념을 ‘높은 주택임차료 및 보증금마련대출의 원리금상환 때문에 가치분소득이 감소하여 빈곤하게 생활하는 가구’로 정의하도록 하겠다. 그리고 렌트푸어 여부를 판정하기 위한 기준으로 임대료/주거비비율 접근법과 잔여소득 접근법을 사용하도록 하겠다.

임대료/주거비비율 접근법에 따른 정책적 지원대상으로서의 렌트푸어는 주택임차료 및 보증금마련대출 원리금상환액이 소득의 일정 수준(20%~40%)을 초과하면서, 다른 부동산(주택, 건물, 토지)을 보유하지 않은 가구라고 할 수 있다. 이에 비해 잔여소득 접근법에 의한 정책적 지원대상으로서의 렌트푸어는 주택임차료 및 보증금마련대출 원리금상환으로 인해 가치분소득이 「국민기초생활보장법」상의 최저생계비(또는 주거급여 제외 최저생계비, 최저생계비의 120%) 이하이면서, 다른 부동산(주택, 건물, 토지)을 보유하지 않은 가구이다.

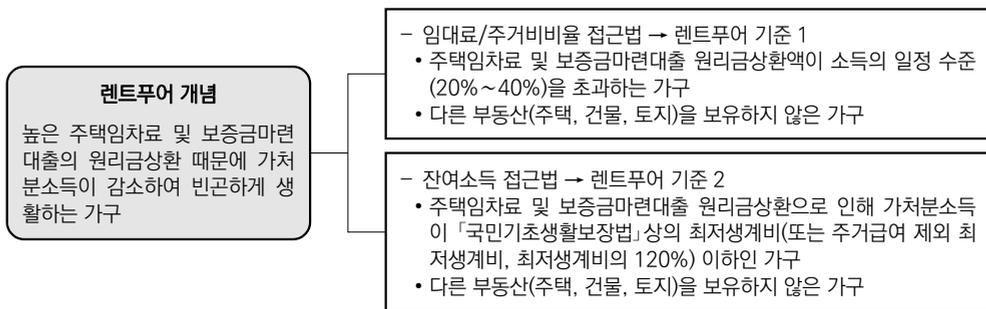


그림 V-7 렌트푸어 판정을 위한 개념 및 기준

### 3 렌트푸어의 규모와 특성

#### 3.1 렌트푸어의 규모

##### 3.1.1 임대료/주거비비율 접근(렌트푸어 기준 1)에 따른 규모 추정

우선 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 소득 대비 임대료비율(RIR) 기준으로 렌트푸어 또는 임대료 과부담가구의 규모를 추정하였다. 주택임차료와 보증금마련대출 원리금상환액을 합한 금액이 가구소득에서 차지하는 비율(20%~40%)을 통해 추정하였다.

추정한 결과, 서울의 렌트푸어는 기준에 따라 14.3만가구~53.7만가구로 나타났다. 인천·경기의 9.6만가구~45.9만가구보다 더 많이 분포하고 있는데, 이는 주택가격이 더 비싸기 때문일 것이다. 주택임차료와 보증금마련대출 원리금상환액을 합한 금액이 20%를 넘는 가구는 서울에 53.7만가구가 있으며, 전체 가구의<sup>32</sup> 15.2% 정도이다. 30%를 초과한 가구는 26.7만가구(7.6%), 40%를 초과한 가구는 14.3만가구(4.1%)가 있는 것으로 추정된다.

표 V-7 임대료/주거비비율 접근에 따른 렌트푸어의 규모 추정

(단위 : 천가구)

구 분	서 울	인천·경기	수도권
소득 대비 주택임차료 + 보증금마련대출 원리금상환액 20% 초과	536.8	459.2	996.0
소득 대비 주택임차료 + 보증금마련대출 원리금상환액 30% 초과	267.0	196.4	463.4
소득 대비 주택임차료 + 보증금마련대출 원리금상환액 40% 초과	143.2	95.8	239.0

주 : 1) 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을 적용함.

2) 보증금마련대출 이자율은 최근 2년 동안의 평균 대출이자율(5.32%)을 적용함.

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

##### 3.1.2 잔여소득 접근(렌트푸어 기준 2)에 따른 규모 추정

가구소득에서 주택임차료와 보증금마련대출 원리금상환액을 합한 금액을 제외한 잔여소득을 기준으로 렌트푸어의 규모를 추정하였다. 잔여소득이 「국민기초생활보장법」상의 최저생계비(주거급여 제외 최저생계비~최저생계비의 120%)보다 적은 경우를 렌트푸어로 간주하였다.

추정한 결과, 잔여소득이 최저생계비의 120% 이하인 가구가 41.1만가구로, 전체

<sup>32</sup> 2012년 서울시의 일반가구는 3,535.7천가구로, 인천시·경기도 5,003.1천가구의 70.7% 정도로 추계된다. 통계청의 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr).

가구의 11.6%로 나타났다. 이 가운데 보증금마련대출을 받은 가구는 3.8만가구로 9.3%밖에 되지 않았다. 한편 잔여소득이 최저생계비 이하인 가구는 31.1만가구(8.8%)이고, 이 중에 보증금마련대출이 있는 가구는 1.8만가구로 추정된다.

표 V-8 잔여소득 접근에 따른 렌트푸어의 규모 추정

		(단위 : 천가구)		
구 분		서 울	인천·경기	수도권
잔여소득 ≤ 주거급여 제외 최저생계비	전 체	225.3	292.0	517.3
	보증금마련대출	12.1	36.0	48.1
잔여소득 ≤ 최저생계비	전 체	311.0	378.6	689.6
	보증금마련대출	17.9	48.6	66.5
잔여소득 ≤ 최저생계비의 120%	전 체	410.9	497.6	908.5
	보증금마련대출	38.1	74.5	112.6

주 : 1) 잔여소득은 경상소득에서 비소비지출(임대료, 보증금마련대출 원리금상환액)을 뺀 후의 소득임.

2) 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을 적용함.

3) 보증금마련대출 이자율은 최근 6년 동안의 평균 대출이자율(5.92%)을 적용함.

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

## 3.2 렌트푸어의 특성

### 3.2.1 임대료/주거비비율 접근(렌트푸어 기준 1)에 따른 특성

#### 1) 가구특성

임대료/주거비비율 접근에 따른 렌트푸어의 평균 가구주연령은 45.6세로, 인천·경기의 50.8%보다 5세 정도 많은 것으로 나타났다. 연령대별로는 30대 이하가 42.5%, 40대가 22.9%로 40대 이하가 약 2/3에 달한다. 이를 통해 상대적으로 30대 이하 청년층의 임대료 지불능력이 취약하다는 것을 알 수 있다. 특히 전세거주 청년층은 부모로부터 사전상속을 받아 보증금을 마련한 가구가 상당수에 달할 것으로 추정된다.

표 V-9 가구주 연령별 렌트푸어(임대료/주거비비율 접근법)

							(단위 : %)
구 분	30대 이하	40 대	50 대	60 대	70대 이상	계	평 균 (세)
서 울	42.50	22.91	10.85	11.90	11.84	100.00	45.6
인천·경기	31.83	20.13	17.40	11.35	19.30	100.00	50.8
수도권	37.58	21.63	13.87	11.64	15.28	100.00	48.0

Chi-Square : Value = 25112.7449, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

가구주의 학력은 대학교 이상 52.0%, 고등학교 28.0% 순으로, 대학교 이상이 과반수의 비율을 차지하고 있다. 이에 비해 인천·경기는 대학교 이상이 35.0%밖에 되지 않아, 서울보다 17% 정도 낮았다.

표 V-10 가구주 학력별 렌트푸어(임대료/주거비비율 접근법)

(단위 : %)					
구 분	초등학교 이하	중학교	고등학교	대학교 이상	계
서울	12.84	7.14	27.99	52.03	100.00
인천·경기	17.88	11.47	35.62	35.02	100.00
수도권	15.16	9.14	31.51	44.19	100.00

Chi-Square : Value = 30004.8885, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

가구원수로는 1인가구 37.2%, 4인가구 25.2%, 2인가구 20.5% 순이며, 평균 가구원수는 2.36명으로 나타났다. 렌트푸어 가운데 1인가구는 2010년 인구주택총조사의 1인가구 비율(24.4%)보다 약 13% 많았다. 이에 비해 인천·경기는 4인가구보다 3인가구가 더 높은 비율을 차지하고 있다.

표 V-11 가구원수별 렌트푸어(임대료/주거비비율 접근법)

(단위 : %)							
구 분	1 인	2 인	3 인	4 인	5인 이상	계	평균 (인)
서울	37.21	20.50	14.52	25.16	2.60	100.00	2.36
인천·경기	29.30	26.42	20.30	18.10	5.89	100.00	2.48
수도권	33.56	23.23	17.19	21.91	4.12	100.00	2.41

Chi-Square : Value = 25251.2970, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 소득분위는 1-2분위 36.8%, 3-4분위 25.5%, 5-6분위 18.4% 순으로 나타나, 저소득층일수록 렌트푸어의 비중이 높음을 알 수 있다. 하지만 소득 7-8분위 13.5%, 9-10분위 5.9% 등 기존 주거복지정책의 수비범위에 포함되지 않는 계층도 약 20%나 되는 것으로 나타났다. 이들은 고소득층임에도 불구하고 소득에 비해 주택서비스를 많이 구입한 계층이라고 볼 수 있으므로, 이들에 대한 직접적인 정책적 지원은 제한할 필요가 있다고 할 것이다.

표 V-12 렌트푸어의 소득분위(임대료/주거비비율 접근법)

(단위 : %)

구 분	1-2분위	3-4분위	5-6분위	7-8분위	9-10분위	계
서울	36.84	25.51	18.35	13.45	5.85	100.00
인천·경기	44.59	32.17	14.73	5.95	2.56	100.00
수도권	40.41	28.58	16.68	10.00	4.33	100.00

Chi-Square : Value = 29573.2921, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

2) 주거특성 및 자금조달

서울 렌트푸어의 주택유형은 단독·다가구주택 36.3%, 아파트 35.6% 순으로 나타났다. 이에 비해 인천·경기는 아파트 53.0%, 단독·다가구주택 23.6%로, 아파트 거주가구의 비율이 과반수를 차지하고 있다. 상대적으로 서울은 임대료 수준이 높아 주택의 품질이 떨어지는 단독·다가구주택 거주가구도 렌트푸어인 비율이 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

표 V-13 렌트푸어의 주택유형(임대료/주거비비율 접근법)

(단위 : %)

구 분	단독·다가구주택	연립·다세대주택	아파트	기 타	계
서울	36.33	16.41	35.63	11.63	100.00
인천·경기	23.62	14.61	52.95	8.82	100.00
수도권	30.47	15.58	43.62	10.33	100.00

Chi-Square : Value = 26447.8357, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 점유형태는 보증부월세 51.2%, 전세 39.5% 순으로 나타났다. 정부의 개념정의에 따르면 렌트푸어는 전세푸어인데, 오히려 임대료부담을 느끼는 가구는 전세보다 월세 거주가구가 더 많은 비중을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

표 V-14 렌트푸어의 점유형태(임대료/주거비비율 접근법)

(단위 : %)

구 분	전 세	보증부월세	월세 / 사글세	계
서울	39.48	51.18	9.35	100.00
인천·경기	33.15	59.06	7.78	100.00
수도권	36.56	54.81	8.63	100.00

Chi-Square : Value = 6216.4299, Prob < 0.0001

주 : 반전세(임대차 재계약 시에 전세금 상승분을 월세로 전환)의 경우 보증부월세에 포함시킴.

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 직전주택·현재주택의 점유형태를 살펴보면 전세를 계속 유지하고 있

는 가구가 34.3%, 보증부월세를 계속 유지하고 있는 가구가 26.2%, 직전은 전세였으나 현재는 보증부월세인 가구가 15.2% 순으로 나타났다. 한편 직전은 자가였으나 현재 임차주택에 거주하고 있는 가구는 10.7%를 차지하고 있다.

표 V-15 렌트푸어의 직전주택·현재주택 점유형태(임대료/주거비비율 접근법)

(단위 : %)

구 분	현재주택		전 세	보증부월세	월세 / 사글세	계
	직전주택	자 가				
서 울	자 가	7.52	2.55	0.60	10.66	
	전 세	<b>34.28</b>	<b>15.06</b>	0.97	50.31	
	보증부월세	3.51	<b>26.15</b>	0.72	30.38	
	월세 / 사글세	0.21	4.74	3.70	8.65	
	전 체	45.52	48.50	5.98	100.00	
인천·경기	자 가	5.31	8.66	2.45	16.42	
	전 세	25.94	16.58	0.88	43.41	
	보증부월세	2.11	25.80	2.22	30.13	
	월세 / 사글세	0.59	6.56	2.89	10.04	
	전 체	33.94	57.61	8.45	100.00	
수도권	자 가	6.42	5.58	1.51	13.51	
	전 세	30.15	15.82	0.93	46.89	
	보증부월세	2.81	25.98	1.47	30.26	
	월세 / 사글세	0.40	5.64	3.30	9.34	
	전 체	39.78	53.01	7.20	100.00	

주 : 반전세(임대차 재계약 시에 전세금 상승분을 월세로 전환)의 경우 보증부월세에 포함시킴.  
 자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

월세를 전세로 전환했을 경우의 서울의 임대료수준은 평균 1억 1,431만원으로, 1천만원 초과~5천만원 34.6%, 1억원 초과 33.9% 순으로 나타났다. 이는 인천·경기의 평균 전세전환 임대료 6,059만원보다 5,400만원 정도 높은 가격이다.

표 V-16 전세전환 임대료 수준별 렌트푸어(임대료/주거비비율 접근법)

(단위 : %)

구 분	1천만원 이하	1천만원 초과 ~5천만원	5천만원 초과 ~1억원	1억원 초과	계	평 균 (만원)
서 울	16.44	34.58	15.09	33.89	100.00	11,431.3
인천·경기	20.22	45.03	15.63	19.11	100.00	6,058.6
수도권	18.19	39.40	15.34	27.08	100.00	8,954.2

Chi-Square : Value = 28806.7559, Prob < 0.0001

주 : 월세를 전세로 전환했을 경우의 임대료 수준이며, 월세이율은 2012년 대출금리의 1.5배 수준인 7.70%를 적용함.  
 자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

지난 1년 동안에 월임대료 연체경험이 있는 가구는 21.7%의 비중을 보이고 있다.

연체경험자 가운데 대부분(75.8%)은 연간 1~2회 연체를 한 것으로 나타났다. 월 임대료를 지불하고 있는 렌트푸어 5가구 중의 1가구는 임대료 부담능력이 매우 취약한 상태임을 알 수 있다.

표 V-17 렌트푸어의 월임대료 연체경험(임대료/주거비비율 접근법)

(단위 : %)

구 분	없 음	1년에 1회~2회	1년에 3회~4회	1년에 5회~6회	1년에 7회 이상	계
서 울	78.33	16.43	4.07	0.52	0.65	100.00
인천·경기	83.88	11.38	2.82	0.98	0.94	100.00
수도권	81.03	13.97	3.46	0.74	0.79	100.00

Chi-Square : Value = 4792.6669, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

주택임차 시 자금의 비중은 가구가 보유하고 있던 자금이 76.2%로 가장 높고, 그 다음이 금융기관에서 대출받은 자금 12.0%, 증여 또는 상속 8.5% 순으로 나타났다. 결국 보증금 가운데 상환해야 하는 부채의 비율은 15%가량이다.

표 V-18 렌트푸어의 주택임차 시 내역별 자금조달 비중(임대료/주거비비율 접근법)

(단위 : %)

가구의 보유자금	증 여 또는 상속	친지로부터 빌린 자금	금융기관에서 대 출	직장에서 대 출	기 타	계
76.22	8.48	2.53	11.97	0.40	0.41	100.00

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 소득 대비 임대료비율(RIR)은 평균 44.8%이며, 50% 초과가 30.9%, 30% 초과~40%가 26.6%, 20% 초과~30%가 25.8% 순으로 나타났다. 소득 대비 임대료가 30%를 초과하는 과부담가구는 72.5%에 달하고 있다. 이에 비해 임대료 수준이 낮은 인천·경기는 임대료 과부담가구의 비율은 58.8%로, 서울보다 14% 정도 적었다. 렌트푸어 가운데 소득의 절반을 넘는 금액을 임대료로 지불하는 가구도 상당수(서울 30.9%, 인천·경기 22.5%)로 나타나, 지원정책의 마련이 필요함을 알 수 있다.

표 V-19 렌트푸어의 소득 대비 임대료비율(임대료/주거비비율 접근법)

							(단위 : %)
구 분	20% 이하	20% 초과 ~30%	30% 초과 ~40%	40% 초과 ~50%	50% 초과	계	평 균 (%)
서 울	1.69	25.82	26.56	15.07	30.87	100.00	44.78
인천·경기	5.50	35.72	23.10	13.22	22.46	100.00	39.81
수도권	3.44	30.38	24.96	14.22	26.99	100.00	42.49

Chi-Square : Value = 26698.8834, Prob < 0.0001

주 : 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을 적용함.

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

직전주택과 비교하였을 때 현재주택의 가격수준은 ‘더 비쌌’ 39.0%, ‘비슷함’ 33.1%, ‘훨씬 더 비쌌’ 15.0% 순으로 나타났다. 직전주택보다 현재주택의 가격이 비싼 경우는 43.9%로 저렴한 경우(13.0%)보다 더 많았다. 이를 통해 최근 임대시장에서 가격이 오른 주택이 떨어진 주택보다 3배 이상 많음을 간접적으로 알 수 있다.

표 V-20 직전주택과 비교하였을 때 렌트푸어의 현재주택 가격수준(임대료/주거비비율 접근법)

						(단위 : %)
구 분	훨씬 더 비쌌	더 비쌌	비슷함	더 저렴함	훨씬 더 저렴함	계
서 울	15.01	38.93	33.11	7.87	5.08	100.00
인천·경기	13.65	30.28	30.92	16.87	8.29	100.00
수도권	14.33	34.64	32.02	12.33	6.67	100.00

Chi-Square : Value = 19713.4612, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

### 3.2.2 잔여소득 접근(렌트푸어 기준 2)에 따른 특성

#### 1) 가구특성

잔여소득 접근에 따른 서울 렌트푸어의 가구주 연령은 평균 54.1세로, 30대 이하 29.1%, 70대 이상 28.1%, 60대 18.5% 순으로 나타났다. 이에 비해 인천·경기는 70대 이상이 31.2%로 가장 많은 비중을 차지한 가운데, 모든 연령층에서 10%대의 고른 비중을 보이고 있다. 임대료/주거비비율 접근의 결과와 비교할 때 잔여소득 접근에서는 60대 이상의 소득이 낮은 연령층이 높은 비중을 차지하고 있다. 이를 통해 임대료/주거비비율 접근법보다 잔여소득 접근법에 의한 분석이 더 합리적이라고 판단된다.

표 V-21 가구주 연령별 렌트푸어(잔여소득 접근법)

(단위 : %)

구 분	30대 이하	40 대	50 대	60 대	70대 이상	계	평 균 (세)
서 울	29.13	8.81	15.52	18.48	28.06	100.00	54.1
인천·경기	18.40	18.65	17.85	13.85	31.25	100.00	57.0
수도권	23.25	14.20	16.80	15.95	29.80	100.00	55.7

Chi-Square : Value = 31034.3076, Prob<0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

가구주 학력은 고등학교 32.7%, 초등학교 이하 29.3%, 대학교 이상 22.4% 순으로 나타났다. 이는 임대료/주거비비율 접근법에 의한 렌트푸어 가운데 52.0%가 대학교 이상이라는 결과와 매우 상이하다. 잔여소득 접근법에 의한 임대료 과부담 가구는 소득과 밀접한 관련이 있기 때문에 소득이 낮은 계층이 정책대상에 포함될 가능성이 크다는 것을 알 수 있다.

표 V-22 가구주 학력별 렌트푸어(잔여소득 접근법)

(단위 : %)

구 분	초등학교 이하	중학교	고등학교	대학교 이상	계
서 울	29.35	15.54	32.73	22.38	100.00
인천·경기	28.61	15.69	39.12	16.57	100.00
수도권	28.94	15.62	36.23	19.20	100.00

Chi-Square : Value = 6530.5481, Prob<0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 평균 가구원수는 2.27명으로, 1인가구 34.2%, 2인가구 28.3%, 3인가구 18.8% 순인 것으로 나타났다. 이를 통해 독거노인, 독신가구 등 1인가구 가운데 렌트푸어가 많은 것을 알 수 있다.

표 V-23 가구원수별 렌트푸어(잔여소득 접근법)

(단위 : %)

구 분	1 인	2 인	3 인	4 인	5인 이상	계	평 균 (인)
서 울	34.21	28.33	18.78	14.14	4.54	100.00	2.27
인천·경기	25.79	30.52	14.50	17.25	11.95	100.00	2.66
수도권	29.60	29.53	16.43	15.84	8.60	100.00	2.48

Chi-Square : Value = 24013.9835, Prob<0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 소득분위를 살펴보면 1-2분위가 77.5%로 대부분을 차지하고 있고, 3

-4분위가 19.0%로 나타났다. 저소득층일수록 임대료 부담을 겪는 가구의 비중이 크다는 것을 알 수 있다. 한편 임대료/주거비비율 접근에서는 소득 7분위 이상이 19.3%인데 반해, 잔여소득 접근에서는 그 비율이 0.1%밖에 되지 않는 것으로 파악되었다. 결국 한정된 자원을 이용하여 주거복지정책을 펴는 경우는 효율적 배분 차원에서 잔여소득 접근법에 따라 렌트푸어 여부를 판정하는 방법이 더 타당한 것을 알 수 있다.

표 V-24 렌트푸어의 소득분위(잔여소득 접근법)

(단위 : %)						
구 분	1-2분위	3-4분위	5-6분위	7-8분위	9-10분위	계
서울	77.54	19.05	3.30	0.07	0.04	100.00
인천·경기	63.40	31.46	4.49	0.64	-	100.00
수도권	69.72	25.91	3.96	0.39	0.02	100.00

Chi-Square : Value = 22307.7034, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 "2012 주거실태조사" 원자료를 이용하여 분석함.

2) 주거특성 및 자금조달

렌트푸어의 주택유형은 아파트 50.6%, 단독·다가구주택 30.2%, 연립·다세대주택 10.1% 순으로 나타났다. 상대적으로 비싼 주택유형인 아파트에 거주하고 있는 가구는 렌트푸어가 많다는 것을 알 수 있다. 아파트에 거주하고 있는 렌트푸어 가운데 공공임대주택 거주가구가 많이 포함되었을 가능성이 있다.

표 V-25 렌트푸어의 주택유형(잔여소득 접근법)

(단위 : %)					
구 분	단독·다가구주택	연립·다세대주택	아파트	기 타	계
서울	30.18	10.14	50.56	9.12	100.00
인천·경기	30.23	19.38	47.16	3.23	100.00
수도권	30.21	15.20	48.70	5.89	100.00

Chi-Square : Value = 26447.8357, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 "2012 주거실태조사" 원자료를 이용하여 분석함.

점유형태는 보증부월세 64.1%, 전세 24.7% 순으로 나타났다. 보증부월세 거주가구는 임대료/주거비비율 접근에 따른 비중보다 13% 정도 더 높은 비중을 차지하고 있다.

표 V-26 렌트푸어의 점유형태(잔여소득 접근법)

(단위 : %)

구 분	전 세	보증부월세	월세 / 사글세	계
서 울	24.71	64.11	11.19	100.00
인천 · 경기	31.29	57.23	11.48	100.00
수도권	28.31	60.34	11.35	100.00

Chi-Square : Value = 38210.7853, Prob < 0.0001

주 : 반전세(임대차 재계약 시에 전세금 상승분을 월세로 전환)의 경우 보증부월세에 포함시킴.

자료 : 국토해양부 · LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 직전주택 · 현재주택의 점유형태를 살펴보면 직전과 현재 모두 보증부월세인 가구가 34.0%, 직전과 현재 모두 전세인 가구가 20.9%, 직전은 전세였으나 현재는 보증부월세인 가구가 18.1% 순으로 나타났다. 한편 보증부월세에서 전세로 계약한 가구는 1.6%인데 비해, 전세에서 (보증부)월세로 계약한 가구가 19.7%에 달한다. 이를 통해 최근 전세의 월세전환현상이 저소득층을 중심으로 급속하게 진행되고 있음을 알 수 있다.

표 V-27 렌트푸어의 직전주택 · 현재주택 점유형태(잔여소득 접근법)

(단위 : %)

구 분	현재주택		전 세	보증부월세	월세 / 사글세	계
	직전주택					
서 울	자 가		4.90	4.05	1.48	10.43
	전 세		<b>20.86</b>	<b>18.07</b>	1.61	40.55
	보증부월세		1.63	<b>33.96</b>	0.49	36.08
	월세 / 사글세		0.87	7.38	4.69	12.94
	전 체		28.27	63.46	8.27	100.00
인천 · 경기	자 가		6.53	5.38	2.33	14.24
	전 세		22.18	18.68	1.29	42.14
	보증부월세		2.05	25.39	2.17	29.61
	월세 / 사글세		1.24	7.68	5.10	14.02
	전 체		32.00	57.12	10.88	100.00
수도권	자 가		5.83	4.80	1.96	12.59
	전 세		21.61	18.41	1.43	41.45
	보증부월세		1.87	29.10	1.44	32.41
	월세 / 사글세		1.08	7.55	4.92	13.55
	전 체		30.39	59.86	9.75	100.00

주 : 반전세(임대차 재계약 시에 전세금 상승분을 월세로 전환)의 경우 보증부월세에 포함시킴.

자료 : 국토해양부 · LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

전세전환 임대료의 평균은 4,032만원으로 나타났으며, 1천만원 이하가 43.6%, 1천만원 초과~5천만원이 36.2%로 대부분을 차지하고 있다. 이에 반해 1억원 초

과는 8.6%밖에 되지 않는 것으로 나타났다. 이는 임대료/주거비비율 접근법에 의한 결과와 비교할 때 평균 전세전환 임대료가 7,400만원 정도, 1억원 초과인 비율은 25% 정도 낮은 수준이다.

표 V-28 전세전환 임대료 수준별 렌트푸어(잔여소득 접근법)

(단위 : %)						
구 분	1천만원 이하	1천만원 초과 ~5천만원	5천만원 초과 ~1억원	1억원 초과	계	평 균 (만원)
서 울	43.62	36.17	11.62	8.59	100.00	4,031.7
인천·경기	28.82	49.75	14.49	6.94	100.00	3,561.6
수도권	35.73	43.41	13.15	7.71	100.00	3,781.1

Chi-Square : Value = 24550.7230, Prob < 0.0001

주 : 월세를 전세로 전환했을 경우의 임대료 수준이며, 월세이율은 2012년 대출금리의 1.5배 수준인 7.70%를 적용함.  
자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 1년간 월세 연체경험을 살펴보면 1회~2회가 15.7%, 3회 이상이 8.3%로 나타났다.

표 V-29 렌트푸어의 월세 연체경험(잔여소득 접근법)

(단위 : %)						
구 분	없 음	1년에 1회~2회	1년에 3회~4회	1년에 5회~6회	1년에 7회 이상	계
서 울	76.01	15.68	6.82	0.81	0.68	100.00
인천·경기	80.87	14.46	3.33	0.44	0.91	100.00
수도권	78.54	15.04	5.00	0.61	0.80	100.00

Chi-Square : Value = 4992.1832, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

임차주택 마련 시 자금의 비중은 가구가 보유하고 있던 자금이 84.7%로 가장 높고, 그다음에 금융기관에서 대출받은 자금 6.7%, 증여 또는 상속 5.1% 순으로 파악되었다.

표 V-30 렌트푸어의 주택임차 시 내역별 자금조달 비중(잔여소득 접근법)

(단위 : %)						
가구의 보유자금	증 여 또는 상속	친지로부터 빌린 자금	금융기관에서 대 출	직장에서 대 출	기 타	계
84.67	5.06	2.61	6.69	0.03	0.93	100.00

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 소득 대비 임대료비율(RIR)은 평균 36.8%이며, 20% 이하가 33.6%, 50% 초과가 25.0% 순으로 나타났다. 렌트푸어 가운데 RIR이 30%를 초과하는 임대료

과부담가구는 49.1%의 비중을 차지하고 있다. 임대료/주거비비율 접근법에 의한 결과와 비교했을 때 평균 RIR은 8% 정도, 임대료 과부담가구의 비율은 32% 정도 낮았다. 이는 임대료/주거비비율 접근에 따른 렌트푸어보다 보증금 자체가 적고, 금융기관으로부터의 대출 역시 적기 때문인 것으로 판단된다.

표 V-31 렌트푸어의 소득 대비 임대료비율(잔여소득 접근법)

(단위 : %)

구 분	20% 이하	20% 초과 ~30%	30% 초과 ~40%	40% 초과 ~50%	50% 초과	계	평 균 (%)
서울	33.61	17.31	13.29	10.78	25.02	100.00	36.75
인천·경기	24.51	22.00	19.38	14.46	19.66	100.00	36.37
수도권	28.71	19.83	16.57	12.76	22.13	100.00	36.55

Chi-Square : Value = 18172.2763, Prob < 0.0001

주 : 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을 적용함.

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

렌트푸어의 현재주택과 직전주택의 가격수준을 살펴보면 ‘비슷함’이 39.4%로 가장 많고, 그다음이 ‘더 비쌌’ 24.3%, ‘더 저렴함’ 21.4% 순으로 나타났다. 더 비싸졌다고 응답한 비율은 33.6%로 나타나, 임대료/주거비비율 접근법의 결과보다 10% 이상 낮았다. 잔여소득 접근에 따른 렌트푸어의 임대료수준이 낮은 것을 감안할 때 하향이동을 한 경우가 상당수에 달할 것으로 판단된다.

표 V-32 직전주택과 비교했을 때 렌트푸어의 현재주택 가격수준(잔여소득 접근법)

(단위 : %)

구 분	훨씬 더 비쌌	더 비쌌	비슷함	더 저렴함	훨씬 더 저렴함	계
서울	9.27	24.31	39.41	21.45	5.56	100.00
인천·경기	8.60	29.55	34.22	18.09	9.53	100.00
수도권	8.89	27.31	36.44	19.53	7.83	100.00

Chi-Square : Value = 7839.0833, Prob < 0.0001

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

### 3 2 3 요약 및 시사점 : 정책대상으로서의 렌트푸어

임대료/주거비비율 접근에 따른 렌트푸어는 가구주가 40대 이하의 고등학교 이상 학력을 소유한 경우가 가장 많다. 가구구성은 1-2인가구가 절반이 넘으며, 4인가구도 1/4 정도를 차지하고 있다. 소득수준은 4분위 이하의 저소득층이 약 62%에 달하고 있으나, 7분위 이상의 소득이 높은 계층도 1/5 정도를 차지하고 있다. 이에 반해 잔여소득 접근에 따른 렌트푸어는 가구주가 60대 이상의 고연령층이 47%가

량을 차지하고 있고, 30대 이하도 30%에 육박하고 있다. 가구주 학력은 고등학교 이상이 절반을 넘고 있으나, 초등학교 이하도 30% 정도에 달한다. 가구원수는 1-2인이 2/3 정도이고, 소득은 1-2분위가 약 3/4을 차지하고 있다.

임대료/주거비비율 접근법에 의한 렌트푸어는 주로 단독·다가구주택(36.3%)과 아파트(35.6%)에 살고 있으며, 전세보다 보증부월세에 거주하는 가구가 11.7% 정도 많다. 이에 비해 잔여소득 접근법에 의한 렌트푸어는 과반수 정도가 아파트에서 살고 있고, 점유형태도 보증부월세가 2/3 정도를 차지하고 있다. 2가지 접근법 모두 전세에서 (보증부)월세로 점유형태가 바뀐 가구가 16.0%~19.7%로 나타나, 전세의 월세전환이 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다.

임대료/주거비비율 접근에 따른 렌트푸어는 전세전환 임대료가 평균 1억 1,431만 원이고, 1억원을 초과한 경우도 1/3에 달한다. 보증금 자체가 높음에 따라 RIR도 평균 44.8%로 상당히 높고, RIR이 30%를 초과하는 임대료 과부담가구도 3/4 정도에 달하는 것으로 나타났다. 이에 비해 잔여소득 접근법에 따른 렌트푸어는 전세 전환 임대료가 평균 4,032만원밖에 되지 않고, 5천만원 이하가 대부분을 차지하고 있다. 보증금 수준이 낮음에도 불구하고 RIR은 평균 36.8%나 되고, 임대료 과부담가구의 비중도 50%가량인 것으로 파악되었다.

일반적으로 공공임대주택, 주거비 보조 등의 주거복지 프로그램은 사회복지 프로그램에 비해 상대적으로 비용이 많이 드는 편이다. 이에 따라 우리나라는 저소득층만을 대상으로 한 직접적인 주거복지 프로그램인 공공임대주택을 제공하는 등 잔여적 주거복지정책을 펴고 있다. 그리고 재고가 부족하여 공공임대주택에 입주하지 못하는 저소득층에 대해서는 전세자금 융자, 중산층에 대해서는 주택구입자금 융자 등의 정책을 통해 주거안정을 꾀하고 있다.

과거에도 임대료 과부담가구가 존재하였지만, 최근처럼 관심을 받은 적은 없다. 이는 하우스푸어의 증가, 전세의 월세전환, 주택구입의 연기 등으로 인해 전세물량은 줄어든 데 비해 전세수요는 늘어 새로운 유형의 임대료 과부담가구가 증가하고 있기 때문이다.

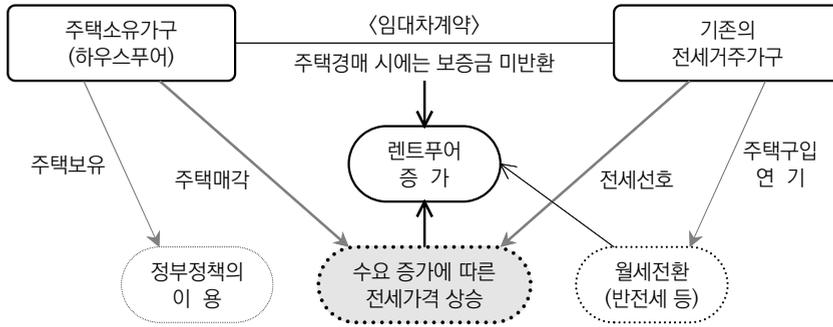


그림 V-8 최근 렌트푸어 증가의 구조적 원인

이에 따라 예산을 증가시켜 수혜대상과 지원규모를 보다 확장하여 주거복지 프로그램을 제공하자는 주장도 이어지고 있다. 보편적 주거복지는 상대적 빈곤감 또는 박탈감을 줄이고, 낙인효과를 감소시키는 등의 긍정적 효과를 기대할 수 있다는 것이 주된 이유이다. 임대료 과부담가구 또는 렌트푸어 문제도 보편적 복지 차원에서 접근할 필요가 있다고 본다. 그러나 정책적으로 지원해야 하는 렌트푸어에 대한 명확한 기준이 없을 경우 형평성 시비에서 자유로울 수 없다는 것도 명심해야 한다.

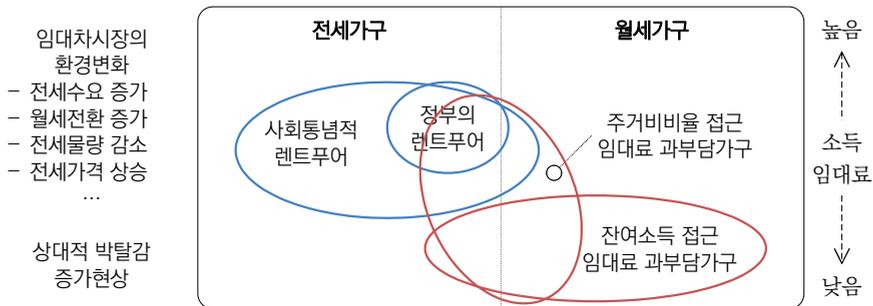


그림 V-9 렌트푸어와 임대료 과부담가구의 비교

따라서 정책대상으로서의 렌트푸어는 전세뿐만 아니라 월세 거주가구도 포함시킬 필요가 있다. 그리고 직접적인 주거지원이 필요한 경우에는 잔여소득 접근법을 중심으로 하고, 임대료/주거비비율 접근법은 보조적 수단으로 하여 정책대상을 선정하는 것이 바람직할 것이다. 간접적인 지원만으로도 충분하다고 판단되는 경우에는 임대료/주거비비율 접근법을 중심으로 정책대상으로 판별할 필요가 있다. 임대료 과부담가구는 임대료/주거비비율 접근법에 의하면 소득 4분위 이하가 62% 정도를 차지하지만, 잔여소득 접근법에 의하면 소득 4분위 이하가 96% 정도로 대부분이기 때문이다.

## 렌트푸어관련 대책 검토

4·1 부동산대책에 따른 렌트푸어 지원대책의 주요 골자는 ① 신용대출 성격의 전세자금대출을 집주인 담보대출화하여 대출금리를 인하하고 대출한도를 확대하며, ② 집주인의 성향·임차인의 소득수준 등을 감안하여 무주택서민에게 다양한 전세자금 마련 옵션을 제공하는 것이다. 이는 정부가 렌트푸어를 상승하는 전세가격을 감당하는 데 소득의 대부분을 지출하느라 경제적으로 어렵게 사는 가구로 정의하고 있는 것과 맥락을 같이 한다. 하지만 렌트푸어는 주택담보대출의 원리금상환 등으로 가처분소득이 줄어 어렵게 사는 하우스푸어와 그 성격이 다르다. 그럼에도 불구하고 정부는 렌트푸어를 하우스푸어의 전세판 정도로 인식하고 있어, 전세가구 중심의 정책을 내놓고 있다.

여기에서는 목돈 안드는 전세제도, 행복주택사업, 전세자금 용자, 서울시의 보증금 미반환 세입자대상 대출 및 단기 전·월세보증금 대출 등을 중심으로 살펴본다.

### 4.1 목돈 안드는 전세제도

#### 4.1.1 주요 내용

목돈 안드는 전세는 ① 집주인 담보대출방식과 ② 임차보증금 반환청구권 양도방식으로 나눌 수 있다. 목돈 안드는 전세 ①은 집주인이 세입자를 위해 본인의 주택을 담보로 주택담보대출을 받아 전세보증금을 조달하면, 세입자가 그 대출금의 이자를 납부하는 방식이다. 이에 비해 목돈 안드는 전세 ②는 세입자가 전세보증금을 돌려받는 권리인 '보증금반환청구권'을 은행에 넘기고, 대신에 세입자가 전세대출을 받을 때 금리를 낮추어 받는 방식이다.

집주인 담보대출방식은 집주인이 금융기관으로부터 대출을 받는 것을 꺼릴 가능성이 있어 소득세를 면제해 주고, 세입자가 지불한 대출이자만큼 집주인에게 40%의 소득공제 혜택도 주어진다. 2013년 말까지 한시적으로 총부채상환비율(DTI)을 금융기관 자율로 적용하고, 주택담보대출비율(LTV)도 최대 70%까지 완화해 주기로 하였다. 또한 「소득세법」 개정을 통한 다주택자 양도소득세 증가를 폐지할 계획이다. 세입자의 자격기준은 부부합산 연소득 6,000만원 이하인 무주택가구주로, 전세보증금이 3억원 이하이어야 한다.

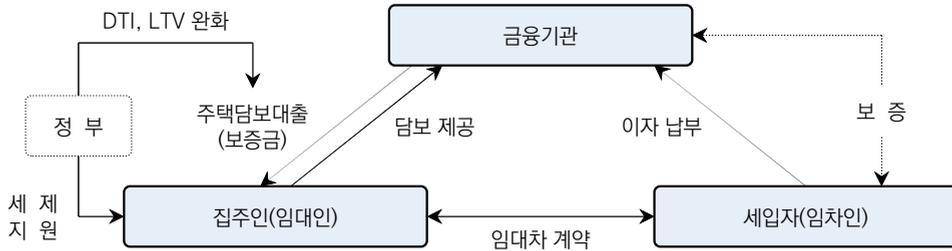


그림 V-10 목돈 안드는 전세 - ① 집주인 담보대출방식의 개념도

임차보증금 반환청구권 양도방식은 보증금반환청구권 및 우선변제권을 통해 강화된 전세대출의 담보력을 바탕으로 저리의 전세자금대출을 확대하는 것이 골자이다. 임차인이 전세금을 대출한 금융기관에게 대출금액의 120% 내에서 보증금반환청구권을 양도하는 것이 핵심이다. 이를 위해 「주택임대차보호법」 개정을 통해 세입자가 전입신고를 하고 확정일자를 받으면 보증금 반환채권을 양도받은 금융기관의 우선변제권을 인정하였다<sup>33</sup>. 세입자의 자격기준은 집주인 담보대출방식과 마찬가지로 부부합산 연소득 6천만원 이하인 무주택세대주로, 전세보증금이 3억원 이하이어야 한다.

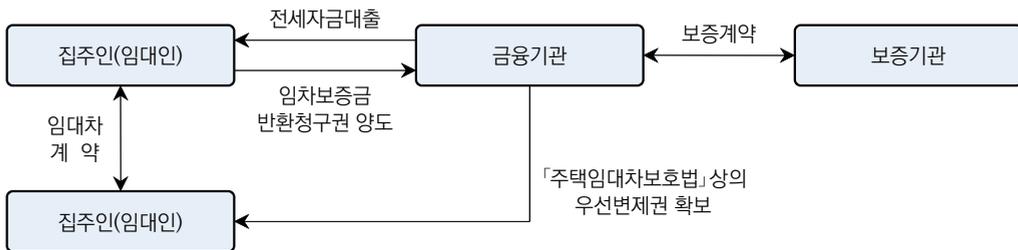


그림 V-11 목돈 안드는 전세 - ② 임차보증금 반환청구권 양도방식의 개념도

#### 4.1.2 기대효과 및 문제점

집주인 담보대출방식은 집주인들의 참여를 유도하기 위해 소득세 감면 등의 인센티브를 강화하였다는 데 의미가 있다. 이를 통해 담보여력이 부족하여 비싼 금융이자를 지불해야 하는 세입자의 부담을 낮출 수 있다. 또한 이자부담분의 일부 선납 또는 공적기관 보증을 통해 임차인의 이자 연체리스크를 방지할 수도 있다.

33 기존 전세자금대출의 경우 보증금이 담보력을 갖지 못하여 금융기관은 예상손실률을 높게 책정할 수밖에 없었다. 이로 인해 별도 보증기관의 보증이나 금리의 인상 등으로 세입자의 금융비용이 상승할 수밖에 없는 구조였다.

임차보증금 반환청구권 양도방식은 세입자의 신용도나 소득수준이 낮더라도 전세보증금을 담보로 전세자금 대출금리를 낮추고, 대출한도를 확대할 수 있다. 전세주택이 경매절차에 붙여지더라도 세입자의 전세자금 대출금액은 보호받을 수도 있다. 그리고 세입자의 전세보증금에 담보력이 인정되기 때문에 금융기관도 별도의 위험부담이 없이 금리를 2% 정도 낮출 수 있는 기반이 마련된다.

목돈 안드는 전세제도는 기존의 전세자금대출보다 확실히 세입자에게 유리한 방식이지만, 전세에서 월세로 전환한 것과 크게 다를 바 없다는 한계가 있다. 이 제도는 전환이율이 시장보다 낮아 부담이 줄어든다는 장점이 있을 뿐이며, 전세자금대출을 받아서라도 전세를 유지하려는 사람에게는 도움이 되는 제도이다. 목돈 안드는 전세는 은행의 이자율을 낮추기 위한 복잡한 제도인데, 이는 전세자금대출이 원금손실 가능성이 높은 신용대출이기 때문이다. 결국, 목돈 안드는 전세제도의 핵심은 세입자와 금융기관의 직접거래에 따른 위험부담을 집주인에게 전가하는 것이다.

그러나 집주인에게는 목돈 안드는 전세제도보다 수익을 더 낼 수 있는 다음과 같은 대안이 있기 때문에 제도가 정착되기는 상당히 어려울 것이다.

첫째, 전세보증금 인상분만큼의 자금이 필요한 경우 집주인이 직접 주택담보대출을 받고, 반전세 또는 보증부월세로 계약하면 된다. 2012년 평균 대출이자율이 연 5.13%인 데 비해 월세전환이율은 6%~12% 사이에서 결정되므로, 목돈 안드는 전세제도에서 얻을 수 있는 이익보다 많이 발생한다.

둘째, 기존 세입자가 대폭 인상된 보증금이나 반전세(또는 보증부월세)를 받아들이지 않으면, 새로운 임차인과 계약하면 된다. 수요에 비해 전세물량이 적어 충분히 새로운 임차인과 계약이 가능하기 때문이다. 계약기간을 연장하려는 임차인은 목돈 안드는 전세를 이용하거나 전세자금대출을 이용해야 하지만, 모두 반전세(또는 보증부월세)로 계약하는 것과 차별성이 없다.

게다가 집주인이 목돈 안드는 전세제도를 받아들이면, 수익은 줄어들면서 오히려 위험도는 더 커지게 되는 구조이다. 세입자가 저신용자일 경우 집주인이 빌린 주택담보대출에 대한 이자를 납부하지 않을 가능성이 있기 때문이다. 이 때문에 정부는 추가적인 인센티브를 고려하고 있지만, 종합부동산세 감면 또는 양도소득세 면제 등의 획기적인 인센티브가 아닌 한 목돈 안드는 전세가 통용되기는 쉽지 않다.

LTV 및 DTI 완화는 가계부채가 1,000조원 규모에 달하는 상황에서 더 많은 '하우스푸어'를 양산하고, 금융부실을 가중시킬 수 가능성도 있다. LTV 및 DTI 완화는

주택가격이 상승해야만 집주인에게 이점으로 작용하는데, 집값이 하락하는 상황이어서 대부분의 집주인은 주택담보대출을 받으려 하지 않을 것이다.

정부의 기대와 달리 목돈 안드는 전세제도는 주택바우처제도, 주택임대관리업 등과 함께 월세로의 전환을 촉진시킬 가능성이 높다. 전세는 사실상 물권임에도 불구하고 일제 강점기에 채권화되어 현재까지 지속되고 있으므로, 오히려 전세의 물권적 특성을 인정하는 것이 바람직할 수도 있다. 임차권을 등기할 수 있도록 하면 보증금의 반환이 확실히 보장되므로, 임차인 단독신청에 의해 임차권등기가 가능하도록 「주택임대차보호법」의 개정을 심도있게 고려할 필요가 있다고 생각된다.

## 4.2 국민주택기금 등을 통한 전세자금 용자 확대

### 4.2.1 주요 내용

4.1 부동산대책을 통해 정부는 전세자금 용자를 받는 가구의 소득요건을 상향하고, 대출한도도 현실을 반영하여 상향조정하였다. 이와 함께 지원금리는 하향조정하고, 전세보증금 증액분에 대해서도 추가로 대출해 주기로 하였다.

표 V-33 현행 전세자금 용자제도

구 분	저소득가구 전세자금 용자	근로자·서민 전세자금 용자	징검다리론	역전세론
대 출 개 요	- 국민주택기금을 이용한 대출	- 국민주택기금을 이용한 대출	- 한국주택금융공사의 신 용보증을 통한 제2금융 권의 고금리대출 대환	- 보증금 반환자금에 대한 대출
신 청 자 격	- 최저생계비의 200% 이 내인 무주택세대주 - 보증금이 일정 금액(1억 원) 이하인 무주택세대주	- 만 20세 이상인 무주택 세대주 - 부부합산 총소득이 5천 만원~5.5천만원 이하	- 부부합산 총소득이 7천 만원 이하인 임차인	- 대출신청일 현재 전세계 약이 종료되었으나, 보증 금을 반환하지 못한 임대 인
대 출 금 리	- 연 2.0% • 신용대출(임차보증금 반 환확약서)은 1% 가산	- 연 3.3% • 신용대출(임차보증금 반 환확약서)은 1% 가산	- 변동금리 • 최저 연 4.7%	- 변동금리 • 연 4.3% 내외
대 출 한 도	- 전·월세 보증금의 70% • 5.6천만원~6.3천만원 이내 - 계약갱신 증액으로 인한 추가대출 시에도 지원	- 전·월세 보증금의 70% • 1억원~1.2억원 이내 - 계약갱신 증액으로 인한 추가대출 시에도 지원	- 임차보증금의 80%와 제 2금융권 대환잔액 중 적 은 금액 • 7.5천만원 이내	- 담보인정비율 60% 이내 에서 유효담보가액 이내 • 근저당권 설정
대 상 주 택	- 전용 85㎡ 이하인 주택 • 주거용 오피스텔 포함	- 전용 85㎡ 이하인 주택 • 주거용 오피스텔 포함	- 모든 주택	- 아파트
대 출 기 간	- 15년 원리금 균등분할상 환 또는 혼합상환	- 2년 일시상환(3회 연장 하여 최장 8년 가능)	- 임대차계약 종료일 이내 • 2년 이내	- 2년 이내

자료 : 국토교통부 국민주택기금포털(<http://nhf.molit.go.kr>); 서울시 전월세보증금지원센터, 2013, 「알기 쉬운 서울시 전월세보증금 지원 해설」.

## 기대효과 및 문제점

이 정책은 소득요건 및 대출한도가 완화되었다는 데 의미를 부여할 수 있지만, 현재도 신용상태가 양호한 임차인은 시중은행으로부터 이미 3%대까지 대출을 받고 있어 실효성이 있을지 의문이다. 게다가 시중은행의 전세자금 대출한도는 보증금의 80% 이하로, 대출금이 1억원을 초과하는 경우도 많다.

근본적으로는 대출을 통해 렌트푸어 문제를 해결할 수 없는데도 불구하고, 오히려 가구의 부채를 늘리는 정책은 바람직하지 않다. 2005년 이후 국민주택기금을 통한 전세자금대출이 지속적으로 증가하였음에도 불구하고, 임차가구의 지불능력 문제는 더욱 악화되어 렌트푸어라는 용어가 등장한 것을 보면 알 수 있다. 급등하는 전·월세가격에 대한 규제가 없는 상태에서 대출을 용이하게 하면, 전·월세가격은 지속적으로 오르기 마련이다. 단기의 저렴주택 공급은 크게 늘어나지 않지만, 대출로 인한 구매력의 증가로 수요만 늘어나 가격이 상승하기 때문이다.

결국, 대출 위주의 정책은 전·월세가격을 상승시키고, 전세가격이 상승하면 매매 수요로 이어져 주택가격까지 상승시킬 가능성도 있다. 가구의 소득은 크게 증가하지 않는데, 보증금이 오를 때마다 대출로 해결하다 보니 가계부채는 점점 늘어날 수밖에 없다. 부채가 증가할수록 상환비용으로 인해 가구의 가처분소득은 감소하게 된다. 가처분소득이 감소한 저소득층 가운데 고정적 지출을 제외하면 다른 항목에 지출할 돈이 부족한 경우도 발생한다. 이 경우 가계부채는 계속 증가하게 되고, 빚이 늘어날수록 상환 가능성은 점점 줄어들게 되는 악순환이 반복된다.

참고 : 국민주택기금을 통한 전세자금 지원실적

		(단위 : 억원, 가구, 만원)							
구분		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
저소득가구 전세자금	총지원액	2,499	2,777	3,178	3,707	3,356	2,979	2,982	2,489
	수혜가구수	18,610	22,536	19,667	24,345	30,470	26,132	26,062	
	평균지원액	1,343	1,232	1,616	1,523	1,101	1,140	1,144	
근로자·서민 전세자금	총지원액	11,257	12,348	21,897	32,170	34,780	33,463	47,881	47,671
	수혜가구수	64,322	80,033	101,289	127,281	131,331	119,468	141,635	
	평균지원액	1,750	1,543	2,162	2,527	2,648	2,801	3,381	
전세임대주택	총지원액	1,486	2,810	3,453	6,309	9,522	11,415	12,134	5,832
주택구입자금	총지원액	35,816	37,097	20,338	16,469	5,399	2,203	4,702	17,738

자료 : 국토교통부, 2013, 내부자료.

가구의 소득증가율이 정체된 상황에서 대출을 확대하는 정책은 오히려 대출상환에 대한 위험을 증가시키는 결과를 낳게 될 것이다. 따라서 전세난 고착화 및 월세전

환 가속화에 대응하는 정책을 도입·강화할 필요가 있다. 주택가격을 안정시키는 공공임대주택의 공급을 늘리고, 민간임대차시장에 대한 적절한 규제를 도입하며, 가구의 소득을 확대시키는 정책이 필요하다.

## 43 행복주택사업

### 431 주요 내용

행복주택은 철도부지, 국·공유지, 공공시설용지 등 공공이 보유한 토지를 활용하여 시세보다 저렴하게 공급하는 공공임대주택이다. 국토교통부는 LH공사, SH공사 등을 통해 2013년 시범사업으로 1만호를 공급하고, 2017년까지 20만호를 공급할 계획이다. 행복주택의 임대료는 기존 영구임대주택·국민임대주택의 건설원가 연동형이 아닌 입주자의 소득수준, 시장여건 등을 감안하여 합리적인 수준에서 시세보다 저렴하게 결정할 예정이다.

행복주택은 젊고 활력이 넘치는 주거타운으로 만든다는 계획하에 공급물량 가운데 60%를 신혼부부, 사회초년생, 대학생 등 사회활동이 왕성한 주거취약계층에게 우선적으로 공급할 예정이다. 일자리 걱정없는 주거타운으로 만든다는 계획하에 사회적기업, 창업·취업지원센터 등을 두어 입주민과 지역주민들에게 일자리를 만들어 줄 예정이다. 또한 소통·문화·복지·공공생활의 장으로 조성한다는 계획하에 공원, 주민문화공간 등을 만들고, 이를 개방하여 지역주민의 문화활동과 주민간의 화합 및 소통의 공간으로 조성할 예정이다. 아울러 행복주택단지와 철도역사를 연결하고, 단지 내에는 동주민센터, 파출소, 보건소 등의 공공시설도 최대한 유치할 계획이다. 단지별 수요에 부합하도록 맞춤형 서비스공간도 마련하고, 육아·교육·문화·여가 등 입주자들이 요구하고 선호하는 서비스를 누릴 수 있도록 복지프로그램 역시 강화할 계획이다.

국토교통부는 주거수요가 풍부한 서울 등 수도권에 총 7개 지구(철도부지 4개 지구, 우수지 3개 지구) 48.9만㎡를 행복주택 시범지구로 지정하였다. 이들 지구는 대중교통 접근성이 양호하고, 주변에 학교 및 상업시설 등 주거 편의시설이 충분히 구비된 지역으로 평가를 받고 있다. 그러나 공공임대주택 입지에 따른 임대수입 감소, 우수지의 방재기능 약화, 인구집중으로 인한 교통혼잡 등을 이유로 시범지구 인근 주민들의 반대여론도 형성되고 있다.

표 V-34 행복주택 시범지구 개요

(단위 : 천㎡, 호)

지 구 명	위 치	면 적	건설호수	개발방향(특화전략)
오류동지구(철도역사)	서울시 구로구 오류동	109.0	1,500	친환경적이고 건강한 행복주거타운
가좌지구(철도역사)	서울시 서대문구 남가좌동	26.0	650	지역 간 소통의 공간인 브릿지시티
공릉동지구(폐선부지)	서울시 노원구 공릉동	17.0	200	녹지와 대학문화가 함께 하는 도시공간
고잔지구(철도역사)	경기도 안산시 단원구 고잔동	48.0	1,500	다문화 소통의 공간
목동지구(유수지)	서울시 양천구 목1동	105.0	2,800	물과 문화를 주제로 개발
잠실지구(유수지)	서울시 송파구 잠실동	74.0	1,800	스포츠와 공동체문화가 살아있는 공간
송파지구(유수지)	서울시 송파구 가락동	110.0	1,600	활기찬 오픈마켓(場마당)
계		489.0	10,050	-

### 4.3.2 기대효과 및 문제점

인·허가기준이긴 하지만 5년 동안 20만호의 공공임대주택을 사회·경제적 도시재생까지 고려하여 공급하겠다는 계획은 긍정적인 측면이 많다. 특히 서울은 신규택지의 부족으로 대규모 공공임대주택 단지를 건설하기 어려운 상황이기 때문에 환영할만한 정책이라고 판단된다. 하지만 행복주택의 공급이 효과적이고 지속적으로 추진되기 위해서는 몇 가지 해결되어야 하는 전제조건이 있다.

첫째, 행복주택은 주로 철도부지를 활용하여 공급할 예정이어서 인공대지(deck)를 건설해야 하기 때문에 추가적인 건축비용이 발생하고, 소음·진동문제와 함께 공사기간 지연 등의 문제가 발생할 가능성이 높다. 일반적으로 공공임대주택은 자본회임기간(gestation period of capital)이 길고, 임대료수준이 시세보다 낮아 사업주체의 재무구조에 부담을 주고 있다. 따라서 행복주택 건설사업이 지속성을 갖기 위해서는 정부의 재정 지원을 현실화할 필요가 있다.

둘째, 60㎡ 이하의 소형주택으로만 구성된 대규모 공공임대주택단지가 건설되면 저소득층 밀집에 따른 사회적 낙인 또는 갈등문제가 나타날 우려가 있다. 따라서 임대주택의 면적을 다양화하고, 가능하면 분양주택을 함께 공급하는 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 1,000세대 이상인 대규모 단지는 사회적 혼합(social mix)과 사업주체(LH공사, SH공사 등)의 경영상태를 고려할 때 임대주택과 분양주택을 적절히 혼합하여 건설하는 것이 바람직하다.

셋째, 행복주택은 입주자격, 임대조건 등에서 기존 공공임대주택과의 형평성을 고려하여 추진할 필요가 있다. 현재 국민임대 행복주택의 임대료는 시세의 50%~70% 수준에서 검토되고 있다. 하지만 이 경우 중산층을 정책대상으로 하는 서울시의 장기전

세주택(시프트)의 임대료와 비슷한 수준으로 형성되어 형평성 시비가 발생할 가능성이 있다. 다른 지역과 달리 서울은 민간임대주택의 가격수준이 높아 공공임대주택의 임대료가 시세의 50%에도 못 미치는 경우가 대부분이다. 행복주택은 소음·진동, 악취·수해, 사회적 낙인 등의 문제가 나타날 수 있다는 점에서, 정부의 재정지원을 늘려 임대조건을 기존 공공임대주택과 비슷하게 맞추려는 노력을 할 필요가 있다.

참고 : 서울시 공공임대주택의 임대료현황

(단위 : 만원)

구 분	평균 보증금	평균 임대료	최저단지	최고단지	시세 대비 임대료수준
영구임대	185.0 (법정영세민)	4.5 (법정영세민)	면목(25㎡) • 보증금 146.0 • 임대료 3.1	공릉1(39㎡) • 보증금 265.0 • 임대료 5.9	5%~15%
50년 공공임대	1,093.0	14.9	방화6(24㎡) • 보증금 512.0 • 임대료 6.4	당산SH빌(84㎡) • 보증금 4,909.0 • 임대료 62.8	20%~50%
재개발임대	1,701.0	17.1	동소문한진(32㎡) • 보증금 516.0 • 임대료 6.0	흑석5(59㎡) • 보증금 5,231.0 • 임대료 40.1	25%~55%
국민임대	4,238.6	26.8	장월1(39㎡) • 보증금 1,329.0 • 임대료 20.0	우면2(59㎡) • 보증금 6,656.0 • 임대료 37.1	35%~55%
매입임대	1,080.2	9.0	석관1동(14㎡) • 보증금 1,830.0 • 임대료 1.5	논현동(105㎡) • 보증금 5,843.0 • 임대료 48.6	20%~40%
장기전세 (시프트)	15,276.4	-	강일1-5(59㎡) • 보증금 9,371.0	개나리SK뷰(84㎡) • 보증금 41,280.0	45%~75%

자료 : 서울시, 2012, 내부자료.

#### 4.4 서울시의 보증금 미반환 세입자대상 대출 및 단기 전·월세보증금 대출

##### 4.4.1 주요 내용

2012년 8월부터 서울시는 전·월세기간이 만료되었는데도 불구하고 집주인이 보증금을 적기에 돌려주지 않아 이사에 어려움을 겪는 세입자를 대상으로 보증금을 대출하는 사업을 시행하고 있다. 이 사업은 주택금융공사와의 양해각서(MOU) 체결을 통한 '보증금 미반환 세입자대상 대출', 그리고 우리은행과의 협력을 통한 '단기 전·월세보증금 대출'로 구분할 수 있다.

표 V-35 서울시의 보증금 미반환 세입자대출 및 단기 보증금대출

구 분	보증금 미반환 세입자대출	단기 전·월세보증금 대출
정책대상	- 집주인의 보증금 미반환으로 적기에 이사를 못하 는 세입자	- 이사일정이 확정되었으나, 이사시기의 불일치로 어려움을 겪는 세입자 - 보증금 미반환으로 인해 공공임대주택에 입주하지 못하는 입주예정자
수혜기준	- 부부합산 연소득 7,000만원 이하 - 보증금 3억원 이하	- 보증금 2억원 이하
대출시행시기	- 임차권등기명령이 이루어진 이후	- 임대차계약 종료 3개월 전
대출한도	- 2억 2,200만원	- 1억 8,000만원
대출이자	- 연 5.04%	- 3.00%

보증금 미반환 세입자대출은 한국주택금융공사가 지급보증을 하고, 시중은행(제1 금융권)에서 대출을 받는 대출상품이다. 용자대상은 부부합산 연소득이 7,000만원 이하이면서 보증금이 3억원 이하인 세입자이다. 용자조건은 최대 2억2200만원 까지 연 5.04%의 금리이다. 최저생계비 120% 이하의 차상위계층은 연 0.5%의 한국주택금융공사 보증보험료를 서울시에서 지원받고 있다. 또한 서울시 전월세보증금지원센터는 보증금을 돌려받지 못하는 세입자에게 법률적 상담, 소장 작성, 사법 절차 안내 등의 보증금반환소송과 관련된 법적 구제절차를 지원하고 있다.

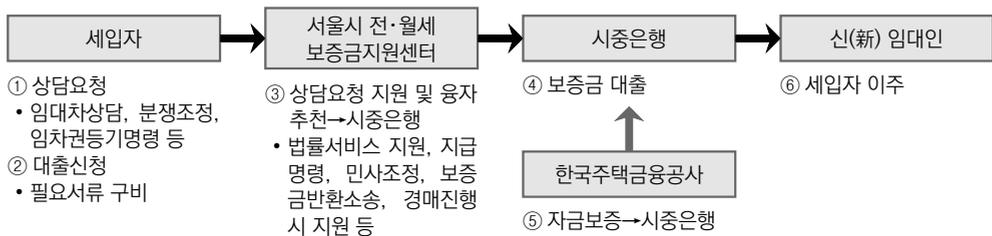


그림 V-12 보증금 미반환 세입자대출의 흐름도

이와 함께 서울시는 사회복지기금에서 200억원을 투입하여 우리은행과 함께 '단기 전·월세보증금 대출'도 시행하고 있다. 이 금융상품은 기존 세입자가 이사를 가는 날짜와 새로운 세입자가 들어오는 날짜가 맞지 않아 보증금이 급하게 필요한 세입자를 위한 대출이다. 이사일정이 확정(계약금의 납부)된 경우 보증금 2억원 이하 주택의 세입자는 연 5%의 취급수수료만 부담하고 최대 1억 8,000만원까지 대출받을 수 있다. 대출금은 보증금을 돌려받은 다음 날까지 상환하면 된다.

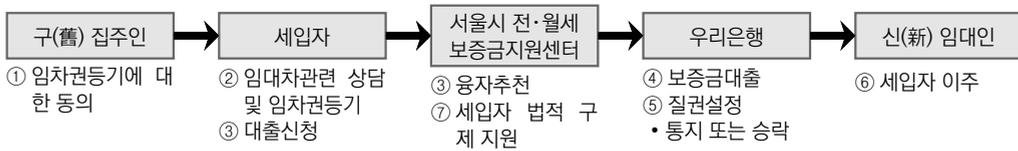


그림 V-13 단기 보증금대출의 흐름도

#### 4.4.2 효과 및 평가

현행 「주택임대차보호법」에 따라 주택임대차가 끝난 후 보증금을 반환받지 못한 임차인은 법원에 임차권등기명령을 신청할 수 있다. 그러나 ‘보증금반환소송’을 위해 세입자는 우선적으로 이사를 해야 하지만, 새로운 임차주택의 보증금을 마련해야 하는 상황 때문에 어려움에 처하게 된다. 또한 많은 세입자는 기존 임대인으로 부터 돌려받은 보증금을 기반으로 새로운 임대인에게 보증금을 지불하고 있어, 같은 날 동시에 이사를 하고 있다. 이 경우 도배·장판 등의 집수리도 못하고 이사하거나, 이사가 동시에 몰려 기다려야 하는 등 상당히 불편하다.

이러한 문제를 해결하는 데 보증금 미반환 세입자대상 대출과 단기 전·월세보증금 대출은 상당한 효과를 발휘하는 것으로 평가된다. 보증금 미반환 세입자대상 대출이 시행됨에 따라 세입자는 보증금을 대출받아 이사를 할 수 있어 보증금반환소송이 가능해졌다. 집주인으로부터 보증금반환 지연에 따른 법정이자도 20%까지 배상받을 수 있게 되었다. 단기 전·월세보증금 대출이 시행되어 이사날짜를 유동적으로 조정할 수 있게 됨으로써 세입자의 입장에서 많은 불편이 해소되었다.

## VI 주요 선진국의 임차가구 주거안정정책

- 1 영 국
- 2 미 국
- 3 일 본
- 4 정책적 시사점

## VI 주요 선진국의 임차가구 주거안정정책

### 1 영국

#### 1.1 주택현황

2011년 기준으로 영국의 거주 주택수는 2,178.7만호이며, 이 중에서 자가주택은 65.9%, 민간임대는 16.6%, 지방정부(8.3%) 및 주택협회(9.2%)에 의해 관리되는 주택은 17.5%를 차지하고 있다. 2008년 이후 자가주택은 감소하고 있으나, 민간 임대주택과 주택협회 주택은 증가하는 추세를 보이고 있다.

표 VI-1 영국의 점유형태별 주택현황

(단위 : 천호, ( ) 안은 %)

구 분	자 가	민간임대	지방정부 임대	주택협회 임대	계
2008년	14,610 (68.8)	2,858 (13.5)	1,896 ( 8.9)	1,860 ( 8.8)	21,223 (100.0)
2009년	14,537 (68.1)	3,159 (14.8)	1,749 ( 8.2)	1,888 ( 8.9)	21,333 (100.0)
2010년	14,473 (67.5)	3,312 (15.4)	1,738 ( 8.1)	1,922 ( 9.0)	21,445 (100.0)
2011년	14,352 (65.9)	3,620 (16.6)	1,807 ( 8.3)	2,008 ( 9.2)	21,787 (100.0)

주 : 공가는 제외된 수치임.

자료 : English Housing Survey, 2011, Housing Stock Summary Statistics Tables.

#### 1.2 임대료 보조제도

##### 1.2.1 주거급여(Housing Benefit) 및 지역주택수당(Local Housing Allowance)

영국은 주거급여제도를 통해 사회취약계층인 공공임대주택 및 민간임대주택 거주자들의 임대료를 지원해 왔다. 그리고 2008년에는 민간임대주택에 거주하는 저소득 임차인들을 위한 주거비 보조제도로 지역주택수당(Local Housing Allowance: LHA)을 새로 도입하였다. 이에 따라 2008년 4월 이후에 주거비 보조를 신청하거나 갱신하는 경우에 새로운 기준인 LHA가 적용되고 있다. 그러나 자산이 16,000 파운드(약 2,761만원)를 초과하는 경우, 친지로부터 주택을 임차한 경우, 전업학생, 망명자 등은 주거급여와 LHA를 지원받을 수 없다.

사회적 임대인(social landlords)으로부터 주택을 임차할 경우 주거비 보조금은 지방정부나 주택협회로 지급된다. 민간 임대인(private landlords)으로부터 주택을 임차할 경우에는 주거비 보조금은 원칙적으로 임차인에게 지급되며, 임차인의 요구가 있거나 8주 이상 임대료를 연체하면 임대인에게 지급될 수도 있다.

주거비 보조 시 주거급여 및 지역주택수당 간에 최대 주거급여액(maximum housing benefit)을 산정하는 방식이 다르다. 지방정부(council), 주택협회(housing association), 주택협동조합(housing cooperative) 등이 제공하는 주택에 거주하는 가구, 1989년 1월 이전에 규제임대차로 계약한 임차인, 비정상주거(이동식 주택, 선상가옥, 하숙시설 등)에 거주하는 가구 등에 대해서는 기존의 주거급여 기준에 따라 최대 주거급여액이 산정된다.

주거급여를 지급하기 위해서는 거주하는 주택에 대한 적정임대료(eligible rent)인 최대 주거급여액이 산정되어야 한다. 적정임대료는 주택이 가구구성에 비해 과도하게 큰 경우, 임대료가 주택의 품질 및 시설에 비해 높은 경우, 임대료가 같은 지역의 유사한 주택보다 높은 경우에는 실제 지불하는 임대료보다 낮아질 수도 있다. 또한 임대료사정관에 의해 임차인이 부담하는 임대료가 너무 높다고 판단되는 경우에는 적정임대료는 같은 지역 내 유사한 주택의 평균임대료로 결정된다. 임차인이 입주하려고 하는 주택의 적정임대료를 알고자 한다면, 입주하기 전에 사전임대차결정(Pre-Tenancy Determination)을 신청할 수 있다.

2013년 4월부터 공영주택 및 주택협회 주택 임차인의 경우 거주주택이 가구규모에 비해 너무 크다고 판단되면 주거급여액은 적게 지급된다. 이는 침실세(room tax) 또는 under-occupancy rule이라고 불리고 있다. 빈방(spare room)이 1개 이면 14%, 2개 이상이면 25%의 주거급여가 삭감된다.

한편, 민간임대주택에 거주하는 가구 중 2008년 4월 이후로 주거급여를 신청한 경우 지역주택수당의 기준에 따라 최대 주거급여액이 산정된다. 임차인이 받을 수 있는 최대 지역주택수당(maximum LHA: LHA rate)은 임차인이 거주하는 지역 별로 설정되며, 적정 주택규모(방수기준)에 따라 한도가 정해져 있다. LHA rate는 지역임대시장별로 임대료의 30분위 금액으로 결정된다.

적정 주택규모는 가구원수와 가구구성에 따른 적정 침실수를 기준으로 산정된다. 성인커플, 16세 이상의 자녀, 16세 미만이면서 성별이 같은 자녀 2명, 10세 미만인 자녀 2명, 간병인(야간간병이 필요한 경우) 등의 경우에는 1침실로 계산된다.

35세 미만이면서 싱글인 경우 최대 주거급여액은 동거주택기준(Shared Accommodation Rate)으로 산정된다(1침실 주택 LHA rate보다 보조금이 적음).

이에 따라 임차인이 지불해야 하는 최대임대료(maximum rent)는 해당 가구의 최대 지역주택수당(LHA rate)과 실제 임대료 가운데 작은 금액으로 결정된다. 즉, 임차인이 받는 주거급여액은 실제 지불하는 임대료를 초과할 수 없다. 최대임대료가 결정되면 다음 연도 기산일(anniversary date)까지 적용되는데, 이는 1년마다 사정을 통해 수급자격이 갱신됨을 의미한다.

영국의 주거급여 또는 지역주택수당의 산정방식은 아래와 같다.

- 소득 < 기준생활비일 경우 : 주거비 보조액 = LHA rate 또는 적정임대료 - 비부양자 공제
- 소득 ≥ 기준생활비일 경우 : 주거비 보조액 = LHA rate 또는 적정임대료 - 비부양자 공제 - (소득 - 기준생활비) × 0.65

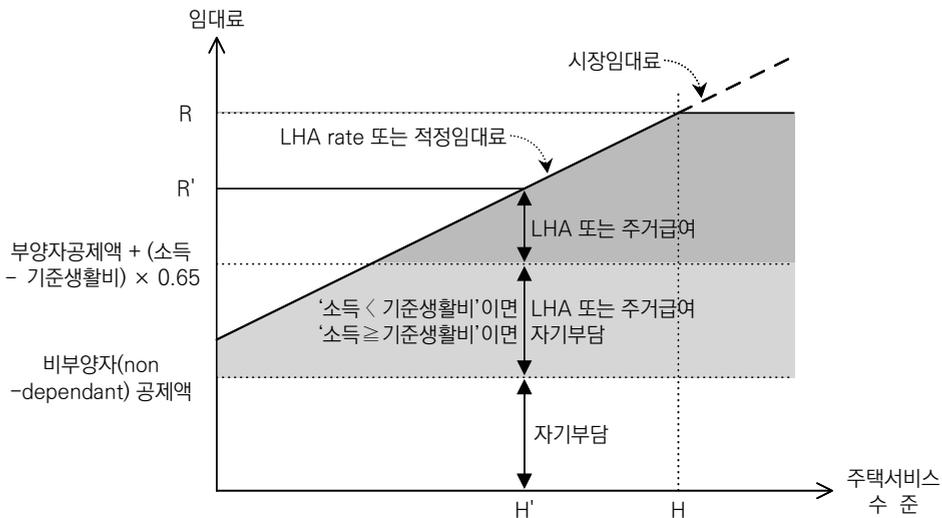


그림 VI-1 영국의 주거급여 및 지역주택수당 개념도

주 : 임대료가 R'인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.

자료 : 박은철, 2012, 「서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안」, 서울시정개발연구원, p.69.

한편, 2013년 4월부터 근로연령층이 청구할 수 있는 전체 복지수당액에 한도(cap)를 설정하는 제도가 런던에서 시작되었는데, 이 제도는 2013년 9월까지 영국 전역으로 확대될 예정이다. 한도액은 아이가 있는 가족이 주당 500파운드, 그 외에는 주당 350파운드이다. 이 한도액을 초과하게 되면 임차인이 받는 주거급여액은 그에 맞춰 감소하게 된다. 한도액 적용을 받는 수당은 주거급여(HB), 소득지원(IS), 구직

자수당(JSA), 고용지원수당(ESA), 아동급여(child benefit) 및 아동세액공제(child tax credit) 등이다. 하지만 일회성 급여, 고용주를 통해 지급되는 출산 및 입양급여, 무료 학교급식, 자녀양육비(child maintenance) 등은 한도액에 포함되지 않는다. 근로세액공제(working tax credit)를 받고 있는 가구 또는 이를 청구하기 위해 충분한 시간을 근로하고 있는 가구, 그리고 장애급여(disability benefits)를 받는 가구 역시 한도액의 적용대상에서 제외된다.

122 **Intermediate / Discounted Rent(중간임대료 또는 할인임대료)**

중간임대료 또는 할인임대료는 주택협회 주택을 최초 6개월 동안 시장임대료의 80% 수준으로 임차할 수 있도록 하는 제도이다. 이 제도는 처음에는 근로자들을 대상으로 한 프로그램이었으나, 현재는 모든 가구를 대상으로 하고 있다. 자격요건은 연간 가구소득이 60,000파운드(약 1억 2천만원) 이하이고, 주택구입능력은 부족하지만 향후 5년 안에 주택을 구입하기 위한 자금을 마련하고 있는 가구이다. 따라서 가구는 할인된 임대료가 주택구입자금 마련에 얼마나 도움이 되는지를 설명할 의무가 있다. 주택협회에 등록이 되어 있는 가구들만 이 제도의 혜택을 받을 수 있으며, 임차유형은 보증단기임대차(assured shorthold tenancy)이다.

13 **저렴한 분양주택 프로그램**

131 **Right to Buy(공공임대주택 구입권)**

5년 이상 공공임대주택에 거주한 경험이 있고, 현재도 공영주택에 거주하고 있는 가구에게는 해당 주택을 할인된 가격으로 구입할 수 있는 권리가 주어진다. 주택협회 주택 임차인은 현재 거주하는 주택에 이사한 이후에 공영주택에서 주택협회 주택으로 이전되었다면, 마찬가지로 이 권리가 주어진다. 이 권리를 가진 임차인은 동거임차인(joint tenant)과 공동으로 해당 주택을 구입할 수 있다. 또한 해당 주택에서 12개월 이상 거주한 다른 가구원들(3명까지)과 공동으로 주택을 구입할 수도 있다.

주택구입가격에는 최대 할인액(maximum discount on the sale price)이 설정되어 있다. 2013년 4월 현재 런던 내에서의 최대 할인액은 100,000파운드(약 1억 7천만원)이며, 기타 지역은 75,000파운드이다. 가구에게 적용되는 실제 할인액은 사회주택 거주기간, 주택유형, 건축연한 및 주택의 물리적 상태에 따라 달라진다. 일

반주택은 5년 동안 공공임대주택의 임차인이었다면 35%를 할인받을 수 있고, 공공 임대주택 거주기간이 1년씩 늘어날 때마다 할인율은 1%씩 상승하여 최대 60%까지 할인을 받을 수 있다. 아파트는 기본적으로 50%를 할인받을 수 있고, 공공임대주택 거주기간이 추가로 1년씩 증가할 때마다 할인율은 2%씩 상승하여 최대 70%까지 할인이 가능하다.

만약 주택을 구입한 시점으로부터 5년 이내에 주택을 파는 경우 할인액의 전부 또는 일부분을 되돌려주어야 한다. Right to Buy로 주택을 구입하는 것이 어려우면 Social HomeBuy를 이용하여 주택을 마련할 수도 있다.

### 132 Right to Acquire(주택협회 주택 획득권)

주택협회 주택 임차인에게도 거주하는 주택을 할인된 가격으로 구입할 수 있는 권리가 주어진다. 단, 협동조합 주택 임차인에게는 이 권리가 주어지지 않는다. 2005년 1월 이후로 임차기간이 시작된 경우에는 5년 이상을 거주해야 한다. 2005년 1월 이전에 임차를 시작한 경우에는 2년 이상 공공임대주택에 거주하면, 이 권리에 대한 자격이 주어진다. 이 권리는 사회주택보조금(social housing grant)을 통해 1997년 4월 1일 이후 주택협회에 의해 건설 및 구입된 주택을 대상으로 한다.

이 권리를 가진 임차인은 Right to Buy와 마찬가지로 동거임차인과 공동으로 해당 주택을 구입할 수 있다. 또한 해당 주택에서 12개월 이상 거주한 다른 가구원들(3명까지)과 공동으로 주택을 구입할 수도 있다. Right to Acquire 할인액은 지역별로 고정되어 있으며, 9,000파운드~16,000파운드 정도이다. 최대로 받을 수 있는 할인액은 주택 자산가치의 50%이다.

Right to Buy와 마찬가지로 5년 이내에 주택을 파는 경우 할인액의 전부 또는 일부분을 상환해야 한다.

### 133 홈바이(HomeBuy)

홈바이는 지분소유권제도(Shared ownership schemes) 및 분납형주택제도(Shared equity schemes) 등을 통해 사회주택의 임차인과 생애최초 주택구입자들이 집을 소유할 수 있도록 지원해 주는 정부의 지원제도들을 가리키는 용어이다. 자격조건은 연간 가구소득이 60,000파운드 이하인 가구이다. 이 제도는 공영주택 및 주택협회 주택의 임차인, 군인 등에게 우선권이 주어진다. 이 제도 중에는 장애인 또는 55세 이상을 대상으로 하는 프로그램도 있다.

1) 지분소유권제도(Shared ownership schemes)

이 제도를 이용하면, 주택의 일부분을 구입하여 홈바이 에이전트(HomeBuy Agent, 일반적으로 주택협회)와 주택자산의 소유권을 공유하는 방식으로 내집을 마련할 수 있다. 미취득 부분에 대해서는 홈바이 에이전트에 임대료를 지불하게 되는데, 미취득 부분의 3%까지 연간 임대료로 부과되고 있다. 소유권은 지분을 추가적으로 구입함으로써 증가시킬 수 있으며, 1회에 지분의 10% 이상씩 구입할 수 있다. 소유권 지분이 증가하면, 부담하는 임대료는 감소하게 된다.

주택을 팔려고 하는 경우 홈바이 에이전트가 우선적으로 매입할 기회를 가지게 되며, 에이전트가 매입하지 않겠다고 결정하면 해당 주택은 시장에서 자유롭게 거래될 수 있다. 주택은 시세 기준으로 거래되기 때문에 거주하는 동안 주택의 가치가 상승했다면 그만큼 이득을 볼 수 있다. 지분소유권제도와 관련된 프로그램은 다음과 같다.

1 1) HomeBuy shared ownership

사회주택 임차인과 생애최초 주택구입자들이 주택을 구입하는 것을 지원하는 프로그램으로, 자격조건은 연간 가구소득이 60,000파운드 이하인 가구이다. 일반적으로 주택협회로부터 주택지분의 일부분(자산가치의 25%~75%)을 우선 구입하며, 주택협회의 지분(미취득 부분)에 대해서는 임대료를 지불하게 된다.

1 2) Social HomeBuy

사회주택 임차인이 거주하고 있는 주택의 지분을 구입하는 것을 지원하는 프로그램으로서, 지원을 받기 위해서는 과거 5년 이상 사회주택 임차인 신분을 유지해야 한다. 적어도 주택 자산가치의 25%를 구입해야 하며, 일시에 100%를 구입하는 것도 가능하다. 주택구입 시 입지(location of property)에 따라 9,000파운드~16,000파운드의 할인을 받을 수 있으며, 할인액은 구입하려는 지분의 비율에 따라 계산된다. 이러한 할인은 해당 주택의 지분을 증가시키는 경우에는 적용되지 않는다. 주택을 5년 이내에 팔려고 하면 주택 소유기간에 따라 할인받았던 금액의 일부분을 돌려주어야 한다.

1 3) Shared ownership for the elderly

사회주택 임차인과 생애최초 주택구입자 중에서 55세 이상을 대상으로 주택구입을 지원하는 프로그램이며, 지원자격은 연간 가구소득이 60,000파운드 이하인 가

구이다. 주택지분의 일부분(자산가치의 25%~75%)을 구입하며, 자산가치의 75%까지 지분을 확보하면 임대료가 부과되지 않는다.

1 4) **HOLD(Home Ownership for people with a Long-term Disability)**

장애인들을 위한 분할소유권 프로그램으로, 장애인들이 가족이나 지원 네트워크 근처로 이주할 수 있도록 도와주는 것이 목적이다. 주택시장을 통해 일정 지분을 구입하면, 주택협회가 나머지 지분을 구입하는 방식으로 운영된다. 주택협회의 지분에 대해서는 임대료를 지불하여야 한다. 주택가치의 25% 이상을 구입하여야 하며, 일시에 100%를 구입하는 것도 가능하다.

1 5) **Rent to Buy**

주택협회로부터 주택을 약정된 임차기간(3년~5년) 중 할인된 임대료로 임차할 수 있도록 하는 제도로, 미래의 주택구입을 위한 목돈 마련에 도움을 주는 것이 목적이다. 임대료는 시장임대료의 80% 수준으로 책정된다. 일반적인 지분소유권방식으로 주택의 소유권 지분을 구입할 수 있으며, 약정된 임차기간 내에 소유권 지분을 구입하지 못하면 계약갱신을 보장받지 못한다.

2) **분납형주택제도(Shared equity schemes)**

분납형주택제도는 민간개발업체에 의해 건설된 주택을 대상으로 하며, 지정된 지역에서만 이 제도를 이용할 수 있다. 주택구입 시 모기지(mortgage)와 대출을 통해 주택지분의 100%를 구입하여 소유하는 방식으로 운영된다. 정부와 주택건설기업이 공동으로 지원하는 대출을 통해서서는 주택지분의 30%까지 충당할 수 있다. 주택을 자유롭게 매매할 수 있으나, 이 경우 남은 모기지분만 아니라 대출금 역시 상환하여야 하는 부담이 있다. 초기 5년 동안은 지분대출에 대한 이자가 없으나, 그 이후에는 매달 이자가 부과된다. 대출금은 단계적으로 상환이 가능하며, 이를 통해 주택의 지분을 증가시킬 수 있다. 대출금 상환 시마다 주택의 지분율이 새로 계산되고, 거주자의 지분은 그 지분율만큼 증가하게 된다. 분납형주택제도와 관련된 프로그램에는 다음과 같은 것들이 있다.

2 1) **Help to Buy**

주택을 구입하는 데 충분한 자금이 마련되지 않은 사람들을 지원하기 위한 제도로, 2013년 4월부터 시행되었다. 생애최초 주택구입자가 아니어도 이용할 수 있으며, 이미 주택을 소유하고 있더라도 다른 주택으로 이사를 한 경우도 마찬가지이다.

단, 주택가격의 5% 이상을 목돈으로 지불하여야 한다. 구입비용의 20%까지 대출 지원이 가능하며, 주택가격은 600,000파운드 이하이므로 최대 120,000파운드까지 대출이 가능하다. 나머지 비용은 모기지를 이용할 수 있다. 초기 5년 동안은 이자가 없고, 6년째에 1.75%의 이자가 부과되며, 매년 최소 1%씩 이자율이 증가하게 된다. 대출금은 25년 내 또는 모기지기간 내, 주택을 파는 경우에 상환할 수 있다.

2 2) HomeBuy Direct

공영주택 및 주택협회 주택 임차인과 생애최초 주택구입자를 대상으로 하며, 연간 가구소득이 60,000파운드 이하이어야 한다. 이 제도의 자격조건으로는 주택을 소유한 적이 없거나, 현재 주택을 소유하고 있지 않아야 한다. 대출은 주택 자산가치의 30%까지 가능하다.

2 3) FirstBuy

생애최초 주택구입자를 대상으로 한 지분대출 주택소유권제도(equity loan home ownership scheme)이다. 연간 가구소득이 60,000파운드 이하인 생애최초 주택구입자들을 대상으로 하며, 공영주택 및 주택협회 주택 임차인과 군인들에게 우선권이 주어진다. 2011년 9월부터 2년 동안만 시행될 계획이며, 주택가격 대비 5% 이상의 보증금, 20%의 대출, 75%까지의 모기지를 이용하여 주택을 구입할 수 있도록 하고 있다.

2 4) NewBuy

모기지 제공자(mortgage lender)가 주택구입자에게 구입관련 모기지를 제공하는 것을 촉진하기 위한 제도로, 2012년 3월부터 도입되었다. 모기지 제공자가 주택을 재취득해야 할 필요가 있을 경우 재무적 위험을 보호하기 위한 프로그램이다. 주택구입자는 주택가격의 5%~10%의 보증금을 부담하고, 나머지는 모기지를 통해 충당한다. 가격이 500,000파운드 이하의 신축주택을 대상으로 하며, NewBuy 프로그램에 등록된 주택건설업체에 의해 건설된 주택에만 적용된다.

1 4 **민간활용 공공임대주택 : 사회적 임대인제도**

사회적 임대인제도(Registered Social Landlords: RSLs)는 1996년 「주택법(Housing Act)」에 의해 도입되었다. 지방정부를 대신하여 공공임대주택을 공급하고 관리하는 역할을 수행하는 사회적 임대인은 HCA(Homes and Communities

Agency)의 승인을 받아 저렴주택의 건설 및 운영 등의 명목으로 보조금을 지원받을 수 있다. 공공기금을 지원받는 사회적 임대인은 HCA로부터 임대료 등의 규제를 받게 되며, 재무현황·지배구조의 적정성·관리의 적정성·개발사업의 적정성 등을 평가하여 발표하여야 한다.

사회적 임대인은 주택협회, 주택협동조합 등 단체의 성격에 따라 다른 규제가 적용되며, 같은 형태의 조직이라도 관리하는 주택재고 규모에 따라 규제내용이 달라진다. 사회적 임대인에는 다음과 같은 조직이 포함된다.

#### 1 4 1 주택협회(Housing Association)

주택협회는 1985년에 제정된 「주택협회법(Housing Association Act)」에 의해 주택의 직접적인 공급과 개·보수 및 관리, 건설 및 축진을 유도하는 활동을 하며, 영리를 추구하거나 과도한 이익을 배분하지 않는 법인 및 기업을 지칭한다. 주택협회는 공공임대주택의 대규모 불하정책(large scale voluntary transfer)을 통해 사회주택을 공급하고 관리하는 역할을 담당하고 있다.

주택협회에서 공급하는 주택의 임대료는 민간임대료의 평균 48% 수준으로 지역에 따라 35%~50%의 편차를 보이며, 민간임대주택과 공공임대주택을 보완하는 형태로 제공된다. 주택건설비는 지자체의 보조금, 정부보조금 형태의 사회주택보조금으로 HCA에서 지급되며, 공제조합과 유사한 성격으로 준공공기관으로 인정받아 세금경감 혜택을 받고 있다.

#### 1 4 2 트러스트(Trust)

트러스트는 신탁계약에 의해 설립된 기구로, 저소득층을 위해 부담가능한 주택을 공급하거나 모기지 대출을 보증하는 등의 역할을 하고 있다. 주택트러스트(Housing Trust)에는 주택의 부족과 열악한 주거상황을 개선하기 위해 기업가들이 자산을 위탁하여 저소득층을 위한 저렴주택을 공급하기 위해 설립된 것, 그리고 공공임대주택을 신탁받기 위해 설립된 것이 있다.

지역공동체 토지트러스트(Community Land Trust: CLT)는 지역공동체가 신탁을 통해 토지나 건물 등을 소유하고, 해당 토지나 건물 등을 지역공동체의 이익을 위해 사용하는 것이다. 즉, 토지자산을 확보함으로써 장기적인 자본이익을 통해 저렴한 임대주택이나 지역공동체 시설, 농지사업장 등을 공급하고 있다.

**주택협동조합(Housing Co-operative)**

주택의 소유 및 임대를 통해 조합원 모두가 임차인이거나 자가 및 임차가 혼합된 형식으로 자주적인 주택공급 및 관리를 하는 주택협동조합은 공동소유 형태로 운영되고, 다른 지역으로 이주할 경우에는 초기자본 또는 지분을 상환받거나 매도할 수 있다.

주택협동조합은 HCA를 통해 정부로부터 보조를 받거나, 그 밖에 공공기금이 아닌 모기지나 전환사채(loan stock)를 이용하는 것도 가능하다. 독립적 중재기관인 CHFS(Co-operative Housing Finance Society)는 협동조합주택 개발을 위한 재정지원 및 대출 시 보증을 담당하고 있다. 주택협동조합 지원네트워크인 Radical Routes는 Rootstock을 통해 주택협동조합에 자금을 대출해주고 있다.

## 2 미 국

### 2.1 주택현황

2011년 기준으로 미국의 공가를 제외한 주택재고 1억 1,490.7만호 중에서 자가는 7,609.1만호로 66.2%, 임차는 3,881.6만호로 33.8%를 차지하고 있다.

표 VI-2 미국의 점유형태별 주택현황

(단위 : 천호, ( ) 안은 %)

구 분	자 가	임 차	계
2011년	76,091 (66.2)	38,816 (33.8)	114,907 (100.0)

주 : 공가(1,337.9만호) 및 seasonal units(413.3만호) 제외

자료 : U.S. Bureau of the Census, 2012, 2011 American Housing Survey Factsheets.

미국의 임차인 주거복지 프로그램 중에는 주택선택바우처의 수혜가구가 214.8만 가구로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그다음으로 Section 8 사업기반 임대료 보조가 126.3만가구, 공공임대주택은 111.8만가구가 혜택을 받고 있다.

표 VI-3 미국의 임차인 주거복지 프로그램 수혜현황

구 분	수혜가구수 (천가구)	극빈가구	노인가구	장애인가구	미성년 자녀가구
주택선택바우처	2,147.6	73%	19%	29%	41%
공공임대주택	1,118.0	62%	31%	22%	34%
Section 8 사업기반 임대료보조	1,263.3	71%	47%	19%	26%
지원주택	149.4	69%	81%	19%	0%
기타 HUD 프로그램	37.3	73%	25%	57%	12%
UDSA Section 521 임대료보조	271.6	NA	59%	NA	NA
계	4,987.2	70%	31%	24%	34%

자료 : Center on Budget and Policy Priorities, 2012, Federal Rental Assistance Facts.

### 2.2 임대료 보조제도 : 주택선택바우처(Housing Choice Voucher)

주택선택바우처는 저소득층의 임대료 부담능력 향상, 빈곤층 밀집지역의 분산 유도, 기존 주택의 품질향상 등을 정책목표로 하고 있다. 주택선택바우처의 수혜대상은 지역 중위가구소득의 50% 수준(빈곤소득제한선) 및 중위가구소득의 80% 수준(저소득제한선)의 가구들이다. 또한 지역 중위가구소득의 30% 수준을 극빈소득제한선(extremely low-income limit)으로 공시하고 있는데, PHA(지방주택청)는

이 기준 이하에 속하는 가구들의 75%에게 임대료를 보조하여야 한다.

주택선택바우처 프로그램은 연간 주어진 예산의 범위 내에서만 지원대상자를 선정·지원하며, 선정되지 못한 지원자는 대기자명단(Waiting List)을 통해 관리하는 예산할당방식(Cash-limited)으로 운영된다. 재정의 효율성 측면에서 예산할당방식은 일정 소득 및 자산범위 내의 자격요건을 충족하는 경우에 지원하는 수급방식에 비해 유리하지만, 많은 대기수요로 인한 문제점이 발생하고 있다.

미국의 주택선택바우처의 보조금은 다음과 같이 방식으로 산정된다.

- 주거비 보조액 = min(지불임대료 또는 기준임대료) - 자기부담액

기준임대료는 주택·도시개발부(HUD)에 의해 정해진 지역별 공정시장임대료(Fair Market Rent)의 90%~110% 사이에서 PHA가 정하고 있다. 공정시장임대료는 HUD에 의해 개별 주택시장에서 표준주택품질인 임대주택 가운데 하위 40%에 해당하는 임대료(대도시지역에서는 하위 50%에 해당하는 임대료)로 설정된다. 자기부담액은 조정 후 소득의 30%, 총소득의 10%, 복지임대료, 최저임대료(PHA가 정한 최저부담액) 가운데 가장 큰 금액이다.

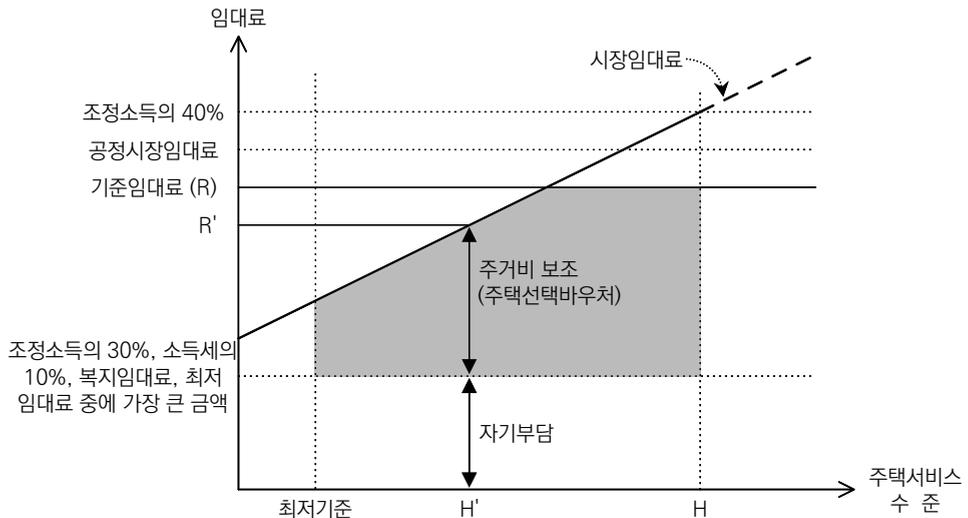


그림 VI-2 미국의 주택선택바우처 개념도

주: 임대료가 R'인 경우의 주거비 보조와 자기부담임.

자료: 박은철, 2012, 「서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안」, 서울시정개발연구원, p.69.

한편, 비싼 임대료의 주택에 거주하는 것을 방지하기 위해 가구의 임대료부담액이 가구소득의 40%를 초과하지 못하도록 하고 있다. 단, 임차인이 주택에 거주하는 동안에 임대료가 상승하여 소득의 40%를 초과하는 것은 임대료 상승이 정당할 경

우에 한하여 허용되기도 한다.

## 23 뉴욕의 임대료규제

뉴욕시의 임대료규제는 임대료통제(Rent Control)와 임대료안정화(Rent Stabilization) 제도로 구분할 수 있다. 임대료통제는 제2차 세계대전 시기인 1942년 연방정부의 「비상 가격통제법(Emergency Price Control Act)」이 제정되면서 시작되었다. 뉴욕주는 계속되는 주택의 부족문제에 대응하기 위해 별도로 1951년에 「임대료통제법(Rent Control Act)」을 제정하여 임대료통제를 지속시켰다. 그리고 1960년대 후반 임대료통제의 적용을 받는 임대주택의 수가 지속적으로 감소하고, 비통제 주택의 임대료가 급격히 상승하는 문제를 해결하기 위해 임대료안정화제도를 도입하였다. 1969년 뉴욕시는 한시법인 「임대료안정화법(Rent Stabilization Law)」을 마련하였고, 이 법은 1974년 뉴욕주의 「비상 임차인보호법(Emergency Tenant Protection Act: ETPA)」으로 확대 개편되었다. 당초 이 법률은 2011년에 폐지될 예정이었으나, 뉴욕주의회가 2015년까지 효력을 연장시켜 현재까지 효력을 발생시키고 있다.

표 VI-4 뉴욕의 임대료 규제관련 제도 변화

주 체	관련 법률	내 용
연방정부	Emergency Price Control Act of 1942 (Housing and Rent Act of 1947)	- 임대료통제 실시
뉴욕주	Rent Control Act of 1951	- 연방정부 임대료통제에 대한 법적 근거의 승계
뉴욕시	Rent Stabilization Law of 1969	- 임대료안정화제도 도입 - 임대료 가이드라인 위원회 설치
뉴욕시	New York City Local Law of 1970	- 임대료통제에 최대 기준임대료체계 도입
뉴욕주	Emergency Tenant Protection Act of 1974	- 뉴욕시 외곽지역에 대한 임대료안정화 실시
뉴욕주	Omnibus Housing Act of 1983	- 뉴욕주 주택·공공개발부(DHCR)가 뉴욕주뿐만 아니라 뉴욕시의 임대료통제 및 임대료안정화도 함께 운영 - 민간임대주택의 소유자는 임대료 및 임대서비스 내용을 DHCR에 등록

주 : 뉴욕시에 해당하는 내용임.

자료 : 박장호, 2012, “뉴욕시 임대료 규제 프로그램에 관한 보고”, 국회보, 2012년 1월호 통권 542호.

뉴욕주의 지방정부들은 해당 지역의 임대주택 공실률이 5% 미만인 경우 비상상황을 선포하고 임대료안정화제도를 운영하게 된다. 현재까지 공실률 5% 미만인 상황이 지속되고 있으며, 이와 같은 비상상황을 전제로 하여 임대료안정화제도가 운영되고 있다.

2011년 기준으로 뉴욕시의 주택재고는 318.8만호인데, 이 중 217.2만호(68.2%) 정도가 임대주택이다. 이 가운데 임대료통제 대상 주택은 3.8만호, 임대료안정화 대상 주택은 98.7만호, 기타 임대료규제 대상 주택은 29.8만호를 차지하고 있다. 최근 뉴욕시는 신규주택 공급이 원활하지 않아 민간임대주택의 공실률은 3.1%이고, 과밀률(평균적으로 방 1개에 1명 초과 사용)은 11.5%, 심각한 과밀률(평균적으로 방 1개에 1.5명 초과 사용)은 4.3%이다<sup>34</sup>. 임대료안정화 대상 주택은 전체적으로 13.9%가 과밀, 5.6%가 심각한 과밀상태로 나타나고 있다.

### 231 뉴욕의 임대료통제(Rent Control)

뉴욕의 임대료통제는 1947년 이전에 건축된 3가구 이상이 거주하는 다가구주택을 대상으로 이루어지고 있다. 다가구주택에 1971년 이전부터 계속 거주하고 있는 임차인은 임대료통제의 혜택을 받을 수 있다. 단독주택 또는 2가구가 거주하는 주택은 1953년 4월 이후로 계속 거주한 임차인에 한하여 혜택을 부여하고 있다. 만약 1971년 이전의 계약자가 계약을 연장하지 않으면, 해당 주택은 임대료통제 대상에서 제외된다. 또한 공가가 되면 통제대상에서 제외되나, 6가구 이상이 거주하는 다가구주택은 임대료안정화의 규제를 받게 된다.

임대료의 산정은 뉴욕주 주택·공공개발부(Division of Housing and Community Renewal: DHCR)가 담당하고 있다. 임대료 산정방식은 법률로 정해져 있는데, 부동산세·상하수도요금·운영유지비용·자본수익·공실에 따른 손실 등을 반영한 공식에 따라 2년마다 최대 기준임대료(Maximum Base Rent System: MBR)가 산정된다. 임대료는 연간 7.5%까지 인상이 가능하나, 최대 기준임대료(MBR)를 초과할 수는 없다. 또한 임대료통제에 따른 지속적인 임대료 상승으로 인해 임대료가 2,500달러 이상이 되면 규제대상에서 제외된다.

### 232 뉴욕의 임대료안정화(Rent Stabilization)

임대료안정화의 적용대상은 1947년~1973년에 건축된 6가구 이상이 거주하는 다가구주택이다. 그리고 1947년 이전에 건축된 6가구 이상의 다가구주택 중에서 임대료통제 대상에서 제외된 건물도 편입시켜 관리하고 있다. 1974년 이후에 세제혜택을 통해 건축되거나 리노베이션된 건물(3가구 이상이 거주하는 다가구주택)

34

NYC Rent Guidelines Board, 2013, *2013 Housing Supply Report*.

도 포함된다.

421-a tax incentive program<sup>35</sup>은 3가구 이상의 임대주택을 포함하는 다가구주택과 관련된 세제감면으로, 자산가치 증가에 따른 추가적인 세금을 부과하지 않고 있다. 정책대상이 되는 사업은 나대지에 다수의 주택을 건설하는 경우이거나, 신축된 지 3년 이전에 하자의 개선이 이루어진 경우이다. 또한 421-a tax exemptions에 의해 건축된 임대아파트는 세제감면기간에 「임대료안정화법」의 적용을 받는다. 세제감면기간은 10년~25년 동안이며, 이는 주택의 위치, 저소득층용 주택의 수 등에 따라 달라진다. 뉴욕에서는 북부 맨해튼 및 맨해튼의 외부지역에 위치하는 주택, 정부보조를 받거나 저소득층용 주택이 20% 이상인 사업에 더 긴 세제감면기간이 적용되고 있다.

임대인은 법률에서 규정한 범위를 초과하는 임대료를 청구할 수 없을 뿐만 아니라, 난방 및 온수, 쓰레기처리 및 건물관리 등의 적절한 서비스를 제공하여야 한다. 또한 정당한 이유가 없이 임차인을 퇴거시킬 수 없고, 법원의 판결을 받았을 경우에만 임차인을 강제로 퇴거시킬 수 있다. 임대료의 산정방법은 임대사업자, 임차인 등의 대표로 이루어진 임대료 가이드라인 위원회에 의해 매년 임대료 인상률이 설정된다. 2013년 6월 현재 최대 임대료 인상률은 연간 2% 또는 20달러 중 큰 금액, 2년간은 4% 또는 40달러 중 큰 금액이다.

임대료안정화에 따라 또는 공가가 된 이후 임대료가 2,500달러 이상이 되거나, 임차가구의 소득이 지난 2년 동안 해마다 200,000달러 이상일 경우에는 규제대상에서 제외된다.

#### 2.4 민간활용 공공임대주택 : 저소득층용 주택 세액공제

저소득층용 주택 세액공제(Low-Income Housing Tax Credit: LIHTC)는 정부의 조세정책을 통해 민간부문이 저소득층을 위한 임대주택을 대량으로 공급할 수 있도록 유도하는 제도이다. 이 제도는 신규 주택건설뿐만 아니라 증·개축, 리모델링, 취득, 개·보수 등 다양한 분야에서 이용되고 있다. 임대주택을 공급하려는 민간사업자들에게 토지비 등의 감가상각이 되지 않는 고정자본을 제외한 개발비용 또는 기존주택 매입비의 일정비율에 대해 10년 동안 세액공제 혜택을 주고 있다.

35 NYC Rent Guidelines Board, 2013, *2013 Housing Supply Report*, pp.8-9

사업자가 임대료를 설정할 때 제한이 있는데, 임대료 상한액은 공정시장임대료(Fair Market Rent)를 기준으로 설정된다. 임대료 상한액은 실제 입주하는 가구원수와 상관없이 입주 가능한 가구원수와 주택의 규모에 따라 정해져 있으며, 소득 대비 주거비비율이 30%를 넘지 않도록 하고 있다.

이처럼 임대료 제한이 있는 대신에 사업자는 신규 주택건설의 경우 비용의 70%, 기존주택 매입의 경우 비용의 30%를 공공으로부터 조달할 수 있다. 세액공제기간은 10년이며 30년 동안 저소득층을 위한 임대주택으로 운영하여야 한다. LIHTC 세액공제 비율은 미국 재무성에서 시장상황에 따라 매월 조정하고 있으며, 2013년 6월 기준으로 신규 주택건설 7.46%, 기존주택 매입 3.20%이다.

또한 사업자가 조세를 감면받는 권리를 유동화하여 투자상품으로 시장에서 거래할 수 있도록 하고 있다. 사업자들은 세액공제를 직접적으로 요구할 수도 있지만, 대부분 주택개발단계에서 투자자에게 매각하여 투자지분을 높이는 데 활용하고 있다. 이때 투자자에게 직접 매각할 수도 있고, 투자자를 모집하여 대리하는 공사채 인수자(syndicator)에게 팔 수도 있다. 일반적으로 세액공제에 대한 권리는 주택 소유자가 10년 동안 보유하며, 일시적으로 세액공제 혜택이 10년 만기 채권과 같은 성격으로 거래된다.

사업자가 세액공제를 받기 위해서는 공급하는 임대주택의 20% 이상을 지역 내 중위가구소득의 50% 이내 수준의 계층에게 제공하여야 하거나, 공급하는 임대주택의 40% 이상에 지역 내 중위가구소득의 60% 이내 수준의 계층이 입주하도록 하여야 한다.

### 3 일본

#### 3.1 주택현황

2008년 기준으로 공가를 제외한 주택재고는 4,959.8만호이다. 이 중에서 자가주택은 3,031.6만호로 61.1%에 달하며, 차가주택은 1,777.0만호로 35.8% 정도이다. 공공임대주택이 전체 주택재고에서 차지하는 비중은 6.1%이며, 이 중에서 공영주택은 69.4%, 공단·공사주택은 30.6%이다.

표 VI-5 일본의 점유형태별 주택현황

(단위 : 천호, ( ) 안은 %)

구 분	계	자 가	소 계	차 가		
				공공임대	민간임대	급여주택
1998년	43,922 (100.0)	26,468 (60.3)	16,730 (38.1)	2,951 ( 6.7)	12,050 (27.4)	1,729 ( 3.9)
2003년	46,863 (100.0)	28,666 (61.2)	17,166 (36.6)	3,119 ( 6.7)	12,561 (26.8)	1,486 ( 3.2)
2008년	49,598 (100.0)	30,316 (61.1)	17,770 (35.8)	3,007 ( 6.1)	13,366 (26.9)	1,398 ( 2.8)

주 : 자가와 차가의 합이 100이 아닌 것은 농림어업 병용주택 및 점포병용주택이 있기 때문임. 이를 제외한 주택을 전용주택이라고 함.

자료 : 財団法人不動産流通近代化センター, 2011, 「2011 不動産統計集」; 국토해양부·한국주택학회, 2012, 「해외 주거복지정책 사례연구」.

표 VI-6 일본 공공임대주택의 취지와 실적

구 분	취지 및 내용 (사업주체)	관리호수
공영주택	- 주거가 곤궁한 저소득자에 대해 저렴한 임대료로 양질의 임대주택을 공급함 (지방자치단체)	약 219만호(2007)
개량주택	- 불량주택지구의 주거환경개선 등에 따라 주거가 곤궁한 종전거주자를 위한 공적 임대주택을 공급함 (지방자치단체)	약 16만호(2008)
UR임대주택	- 대도시지역에서 주택시가지 정비와 병행하여 가족형 임대주택 등을 중심으로 건설하고, 직주근접인 양질의 임대주택을 공급함. 또한 2002년부터 민간사업자에 의한 가족형 임대주택 등의 공급을 지원하는 민간공급지원형 임대주택제도를 실시함 (도시재생기구)	약 76만호(2008)
공사임대주택	- 지역의 임대주택 수요상황에 대응하여 양질의 임대주택을 공급함 (지방 주택공급공사)	약 14만호(2007)
지역우량임대주택	- 민간의 토지소유자 등에 대해 설비비 및 임대료 감액을 위한 조성을 하고, 고령자세대·자녀양육세대 등을 대상으로 양질의 임대주택을 공급함. 2007년부터 특정우량임대주택제도와 고령자용 우량임대주택제도를 재편하여 창설함 (지방자치단체, 지방 주택공급공사 및 민간 토지소유자 등)	약 19만호(2008)

자료 : 국토해양부·한국주택학회, 2012, 「해외 주거복지정책 사례연구」, p.351.

일본의 공공임대주택은 크게 표 VI-6과 같이 구분된다. UR임대주택 및 공사임대

주택은 민간자금 및 정부의 투자금융자금 등을 활용하여 중위소득자 대상에게 공급되며, 공공주택은 국가재정을 활용하여 하위소득자 대상에게 공급되고 있다.

## 3 2 임대료 보조제도

### 3 2 1 신혼부부 임대료 보조

신혼세대 및 청년세대의 정주 촉진 및 중심시가지의 활성화를 목적으로 특정한 시책대상자가 민간임대주택에 입주하는 경우 임대료를 보조하는 사례가 있다. 각 지방자치단체의 정책적 필요에 따라 정책대상, 주택요건, 보조기간 등을 결정하고 있으며, 이때 대상주택은 민간임대주택을 기준으로 한다.

일례로 오사카시는 1991년부터 신혼부부, 자녀양육가구 등 젊은 세대에 대한 주거지원을 실시하고 있다. 즉, 행정기관·지방자치단체에서 임대주택을 찾는 신혼부부에게 표 VI-7과 같은 지원제도를 마련하여 운영하고 있다. 특히 결혼기간에 따라 A형과 B형으로 나누어 가구소득기준에 따라 5년~6년 동안 임대료를 보조하고 있다.

표 VI-7 오사카시의 신혼부부 임대료 보조

구 분	보조유형	
	A형	B형
결 혼	- 신청일 현재 최근 1년 이내에 혼인신고한 가구	- 신청일 현재 최근 1년~2년에 혼인신고한 가구
나 이	- 신청일 및 혼인신고일 현재 부부 모두 만 40세 미만인 가구	
주택요건	- 오사카시 내의 민간임대주택에 입주해 있는 가구로, 실질임대료 부담액이 5만엔을 넘는 가구 - 신청인 또는 계약자 중 1명이 임차인	
가구소득기준	- 소득이 있는 자가 혼자서 급여소득만 있는 경우 : 급여소득 금액이 606만엔 미만 - 소득이 있는 자가 혼자서 급여소득 이외의 소득이 있는 경우 : 소득 금액이 430.5만엔 이하 - 소득이 있는 자가 2명 이상인 경우 : 소득 금액이 430.5만엔 이하 • 소득이 있는 자가 2명 이상인 경우는 주된 소득에 다른 소득의 1/2을 더한 금액을 가구소득으로 간주함	
예외주택	- 시영·부영·UR 도시재생기구·주택공급공사 등의 공공임대주택, 특정우량임대주택 - 사택·관사·기숙사 등의 급여주택	
보조액(월)	- 실질임대료 부담액(임대료/주택수당액)과 5만엔과의 차액	
보조기간	72개월	60개월

자료 : 오사카시 홈페이지(www.city.osaka.lg.jp).

### 3 2 2 UR임대주택의 고령자 임대료 지원

#### 1) UR임대주택의 임대료 감액제도

임대료 감액제도는 저소득 노인가구 등의 주거안정 확보를 도모하고자 도입되었

다. UR임대주택의 임대료는 '시장임대료'이지만, UR(도시재생기구)은 저소득 노인가구 등의 임대료 부담을 경감시켜 주거안정을 도모하고 있다. 특히 저소득층(「공영주택법」에 의한 입주소득기준 : 소득분위 25%(15.8만엔) 이하) 고령자세대 등에 대한 임대료 감액은 국가로부터의 보조금 등을 통해 지원이 이루어지고 있다. 일본은 급속히 진행되는 고령화와 그에 따른 저소득화현상이 나타나자, 고령자세대 등의 주거안정 확보에 대한 사회적 요구가 높아졌다. 이를 배경으로 UR임대주택의 전신인 공단임대주택 시절부터 임대료 감액제도가 순차적으로 추진되었다. UR 설립 후에도 국민생활의 안정 향상에 기여하는 것을 목적으로 지속적인 지원이 이루어지고 있다.

1999년 10월 UR임대주택의 임대료는 원가를 기준으로 하는 임대료제도에서 시장임대료(근방동종임대료)를 기준으로 하는 임대료체제로 변경되었다. 이에 따라 시장임대료화 이전부터 거주하고 있던 저렴한 임대료를 지불하던 거주자들과 시장임대료로 살고 있는 거주자들 사이에 임대료부담의 격차가 발생하게 되었다. 이 격차를 시정하기 위해 “계속임대료 개정규정(継続家賃改定ルール)”에 따라 3년마다 임대료수준이 재검토되고 있다. 구체적으로는 거주자가 실제로 지불하는 현재 임대료와 시장임대료 사이에 차이가 발생하는 경우 시장임대료를 기준으로 임대료수준이 조정되고 있다.

표 VI-8 UR임대주택 임대료의 검토기준

구 분	내 용
시장임대료가 현재 임대료를 초과	- 3년에 1회씩 차액의 약 1/3을 인상 : 인상금액이 6,000엔을 넘는 경우에는 격변완화조치를 통해 급격한 임대료의 상승을 억제
시장임대료와 현재 임대료가 동일	- 현재 임대료
시장임대료가 현재 임대료를 하회	- 1년마다 검토하여 시장임대료까지 인하

UR임대주택의 임대료 감액에 국비를 지원하는 이유는 저소득 노인가구 등에 대해 급격한 임대료 상승이 과도한 부담으로 이어지지 않도록 하면서 안심하고 거주할 수 있도록 배려하기 위함이다.

2) 고령자용 우량임대주택의 임대료 감액제도

고령자용 우량임대주택에 새로 입주하거나 이미 거주하고 있는 저소득 노인가구를 대상으로 노인주거관련 법령에 따라 산출되는 금액을 기준으로 UR이 결정하는 금액(입주자부담)까지 감액(상한 25,000엔)하는 제도이다. 감액 후 실제 지불하는

금액(입주자부담)은 세대원 전원의 월소득 합계, 주거입지, 주택규모, 경과연수 등에 따라 달라진다.

고령자용 우량임대주택의 임대료 감액제도는 「고령자의 거주안정 확보에 관한 법률」(2001년 법률 제26호)에 따라 고령자용 임대주택의 정비와 임대료 부담의 경감을 도모하기 위해 국가가 보조를 하는 것이다.

### 33 민간활용 공공임대주택 : 특정우량임대주택 공급촉진제도

민간부문을 활용하여 공공임대주택을 공급하기 위한 제도로는 특정우량임대주택 공급촉진제도가 있다. 이 제도는 자녀양육시기에 있는 중산층들이 요구하는 양질의 임대주택 공급이 부족하다는 점에서, 이들 세대에게 필요한 우량임대주택을 공급하기 위해 마련되었다. 또한 이 제도는 민간주체에 의해 임대주택을 건설하고 임대료를 보조하는 제도로, 공영주택의 비효율성을 완화시킬 것으로 기대되고 있다. 특정우량임대주택을 공급하게 된 이유는 「차지차가법」의 계약갱신 거절사유인 '정당한 사유'로 인해, 임대주택시장에서 보통의 가족을 위한 임대주택 공급이 상당히 부족한 상태에 빠졌기 때문이다. 1993년 「특정우량임대주택의 공급 촉진에 관한 법」 도입에 따라 민간의 토지소유자, 지방 주택공급공사 등이 건설하는 양질의 임대주택 등에 대해 건설비 조성, 임대료감액 지원 등을 하고 있다. 2007년부터는 특정우량임대주택제도와 고령자용 우량임대주택제도를 재편하여 지역우량임대주택제도를 창설하였다. 입주자격은 중·저소득계층인 소득 하위 25%~50%를 원칙으로 하고, 도도부현의 재량으로 상한을 50%~80%의 범위까지 정할 수 있도록 하였다.

도쿄도는 특정우량임대주택을 활용하여 입주자의 임대료부담을 경감해주는 가족형 임대주택인 도민주택을 제공하고 있다. 이 중에서 임대료를 보조하고 있는 주택은 도민주택 A형(이 중에도 임대료 보조가 종료된 주택이 있음)이며, 임대료를 보조하지 않는 주택은 도민주택 B형이다.

#### 331 특정우량임대주택에서의 건설비 보조

건설비 보조는 지방자치단체 및 지방 주택공급공사가 공급하는 경우와 민간이 공급하는 경우로 구분된다. 공공이 공급하는 경우는 전체 건설비의 55%를 지방정부에서, 나머지 45%를 중앙정부에서 지원한다.

민간이 공급하는 경우는 건설단계와 개량단계에 따라 보조액의 차이가 있다. 건설 단계에서는 전체의 1/6만을 정부에서 보조하며, 이 중에서 55%를 지방정부가, 나머지 45%를 중앙정부가 지원한다. 개량단계에서는 전용부분을 제외한 공용부분에 한해 지방정부가 1/3을, 중앙정부가 1/3을 지원하고 있다.

### 332 특정우량임대주택에서의 임대료 보조

임주자는 인근의 동종인 주택 임대료와 동일한 임대료(계약임대료)로 임대차계약을 체결하게 된다. 하지만 임주자의 소득분위 등을 감안하여 지방자치단체가 정한 임주자부담액만을 임대인에게 지불하고, 나머지 차액은 국가 및 지방자치단체가 임대인에게 보조해주고 있다. 임주자를 모집할 때 2개월치(일부는 3개월치)의 부금(보증금)을 수령하는 것 외에는 사례금·갱신료(재계약 시의 추가금액)·중개수수료 등을 수령하지 못하도록 하고 있다.

계약임대료는 건설비, 입지조건, 주택규모, 소득계층 등에 의해 결정되며, 2년(일부는 3년)마다 물가 및 시장임대료의 변동 등에 따라 재검토되고 있다. 임주자가 실제로 부담하는 금액은 임주자세대의 소득수준에 따라 결정되며, 계약임대료를 상한으로 연간 3.5%씩 인상된다. 임주자의 소득계층 구분을 파악하기 위해 입주 후 매년 수입을 파악·인정하는 절차를 거치고 있다.

## 4 정책적 시사점

이 연구에서는 우리나라와 같이 자유주의 복지국가군에 속한 영국, 미국, 일본의 임차인 주거안정정책을 살펴보았다. 그간 공공임대주택 프로그램에 대한 해외사례는 비교적 풍부하게 소개되었기 때문에 생략하고, 임대료 보조제도, 임대료규제, 저렴한 분양주택 프로그램, 민간활용 공공임대주택 등을 중심으로 정리하였다. 임대료 보조제도는 2014년 10월부터 우리나라도 주택바우처를 도입할 예정이기 때문에 살펴보는 것이 필요하다. 임대료규제는 전세가격이 급상승하고 있다는 점에서, 민간활용 공공임대주택은 택지의 고갈, 재정비사업의 침체 등으로 공공임대주택을 원활하게 공급하기 어렵다는 점에서 살펴볼 필요가 있었다. 저렴한 분양주택 프로그램은 전세수요를 분산시킬 필요가 있는데 소득에 비해 주택가격이 너무 높은 현실을 감안하여 살펴보았다.

이와 관련한 선진국의 임차인 주거안정정책관련 사례연구를 통한 정책적 시사점을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주택바우처는 「국민기초생활보장법」상의 주거급여를 확대하여 도입할 예정이라는 점에서, 임대료지불능력 향상 외에 정책목표를 명확히 할 필요가 있다. 주택정책의 일환으로 도입할 경우 주택의 품질향상 유도, 가구의 주거상향이동 촉진 등이, 사회보장정책의 일환으로 도입할 경우에는 소득보조를 통한 주거생활 안정 등이 목표가 될 수 있을 것이다. 사회보장정책의 일환으로 지역주택수당(Local Housing Allowance)을 도입한 영국은 다음과 같은 정책목표를 내세운 바 있다.

표 VI-9 영국 지역주택수당(LHA)의 정책목표 및 내용

목 표	내 용
정당성	- 동일 지역에 거주하고 비슷한 주거환경 / 가구특성을 가진 가구는 비슷한 주거급여액을 받음.
선 택	- 받을 수 있는 보조금액보다 임대료가 높은 주택에 거주할 수 있으며, 그에 대한 비용은 스스로 부담해야 함. 즉, 임차인은 주택의 품질과 임대료의 수준에 대한 선택 및 결정을 해야 함.
투명성	- LHA rate가 공식됨에 따라 임차인은 자신의 가구구성에 근거하여 거주지역에 따라 받을 수 있는 최대 주거급여액을 사전에 인지할 수 있음.
책임감	- 임대인에게 보조금을 지급해 주는 것이 아니라, 임차인에게 주거비 보조금을 주어 스스로 임대료를 지불하도록 함.
행정절차 단순화	- 임대료사정관에게 임대료심사를 요청하지 않아도 됨으로써, 간소한 시스템 및 절차로 인해 처리시간이 빨라짐.
일자리 접근	- 임차인에게 일자리를 구했을 경우의 공공보조에 대해 명확하게 알려주어 스스로 일자리를 구하도록 유도함. 즉, 지역 간의 주거이동을 촉진하여 고용기회를 얻는 능력을 향상시킴.
재정행정 일체화	- 가능하면 임차인의 은행계좌를 이용하여 지급함으로써, 지급에 안전을 도모함.

자료 : Wilson, W., 2011, Local Housing Allowance and the Reform of Housing Benefit, House of Commons of the United Kingdom.

둘째, 국가 차원의 주택바우처 도입 시에 2002년부터 시행하고 있는 서울형 주택바우처의 폐지 또는 전환에 대한 고민이 필요하다. 주택바우처제도가 중앙정부와 지방정부의 예산매칭방식으로 시행될 경우에는 서울시의 예산부담이 크게 발생한다. 따라서 서울형 주택바우처를 폐지하든지, 아니면 일본처럼 신혼부부, 고령자 등 특정계층에게 임대료를 지원하는 프로그램으로 전환하는 것을 고민할 필요가 있다.

셋째, 서울의 경우 가구에 비해 주택재고가 부족하여, 주택바우처는 임대료를 상승시킬 가능성이 크다. 따라서 미국의 주택선택바우처(Housing Choice Voucher)처럼 공공임대주택 프로그램을 대체하기보다 공공임대주택에 입주하지 못하는 주거빈곤층의 임대료를 보조하는 성격으로 운영할 필요가 있다.

넷째, 무주택자에게 주변시세의 80%~90% 정도로 주택을 공급하는 공공분양주택

프로그램을 운영할 필요가 있다. 영국처럼 공공임대주택 입주자에게 구입권 또는 획득권을 부여하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 다만, 주택건설사업 및 주택재정비사업 추진 시에 서울시에서 확보 가능한 물량 중에서 일정 호수를 시세보다 저렴한 가격으로 무주택 실수요자에게 토지임대부 또는 지분공유형 등의 방식으로 공급할 필요가 있다. 또한 SHift 가운데 전세보증금이 서울시 평균(2012년 현재 1억 8,109만원)보다 1.5배 이상인 경우에는 5년~10년 정도만 공공임대주택으로 활용하고, 분양전환하는 것을 신중하게 고려할 필요가 있다.

다섯째, 민간부분의 참여 또는 협약을 통해 임대주택을 공급·관리하는 민간활용 공공임대주택 프로그램을 도입할 필요가 있다. 미국은 저소득층용 주택 세액공제(Low-Income Housing Tax Credit: LIHTC)를 통해 민간부문에서 저소득층을 위한 임대주택을 대량으로 공급할 수 있도록 유도하고 있다. 하지만 이 제도는 신규 주택건설뿐만 아니라 증·개축, 리모델링, 개·보수 등 다양한 분야에서 이용되고 있다. 따라서 현재 정부가 추진하고 있는 세제혜택을 이용한 준공공임대주택뿐만 아니라 다양한 방법으로 공공임대주택을 확보할 필요가 있다. 민간토지를 임차하여 임대주택을 건설하거나, 민간주택을 공공부문이 증·개축 등의 공사를 시행하는 등의 다양한 방법을 통해 민간활용 공공임대주택을 확보해야 한다.

여섯째, 2014년에 도입되는 주택바우처제도와 연계하여 임대료 규제제도를 부분적으로 도입할 필요가 있다. 미국 뉴욕시는 저소득층이 주로 거주하고 있는 주택에 대해 임대료통제와 임대료안정화를 시행하고 있는데, 이는 시사하는 바가 크다. 하지만 과도한 임대료규제는 임대시장을 왜곡시키고, 오히려 임대료상승을 야기할 수 있다는 점에서, 주택임대소득세 감면 등과 연계한 임대료인상 상한제의 실질화 및 임대주택 등록제의 도입 등이 필요하다고 판단된다.

향후 우리나라는 경제구조가 급변하지 않는 한 저성장·저금리는 시대적 흐름이므로 전세의 월세전환이 촉진될 것으로 전망된다. 결국, 월세시대가 정착될 수 있도록 최대한 부작용을 줄여나가는 수밖에 없는 상황이다. 따라서 현재 전세에 초점이 맞추어져 있는 주택임대차관련 법률·제도를 월세시대에 대비하여 단계적으로 정비해야 하는데, 세입자의 주거권을 확대시키는 방향으로 제도의 개선이 이루어질 필요가 있다.

## VII 서울시 렌트푸어 대응방안

- 1 대응의 기본방향
- 2 가구특성별 지원방안
- 3 기타 제도적 개선방안

## VII 서울시 렌트푸어 대응방안

### 1 대응의 기본방향

기획재정부 홈페이지, 각종 언론매체 등에서 렌트푸어는 “지불능력이 부족하여 전세가격이 지속적으로 상승함에 따라 대출을 받아 전세가격 인상분을 충당하는 가구”로 인식되고 있다. 이러한 방식으로 렌트푸어의 개념을 정의하면 보증금마련대출을 받은 전세가구를 뜻하게 된다. 이 경우 임대료 부담능력 또는 스트레스에 상관없이 렌트푸어로 인정받을 수 있게 된다. 오히려 임대료 부담능력이 낮고, 임대료 스트레스가 큰 (보증부)월세가구들이 배제되고 있다. 따라서 정책적으로 지원해야 하는 렌트푸어를 제대로 선별하지 않을 경우 형평성, 무임승차 등의 문제가 발생할 가능성이 높다.

정책대상으로서의 렌트푸어는 전세가구뿐만 아니라 월세가구까지 포함시킨 가운데 임대료부담이 과도한 가구로 한정해야 할 것이다. 분석 결과, 임대료 과부담가구는 임대료/주거비비율 접근법에 의하면 소득 4분위 이하가 62% 정도를 차지하지만, 소득 5-6분위와 소득 7-8분위도 각각 10% 이상 분포하고 있다. 그러나 잔여소득 접근법에 의하면 소득 4분위 이하가 96% 정도로 대부분을 차지한다. 결국 RIR만을 기준으로 소득 5분위 이상의 계층에게 직접적인 지원을 할 경우 형평성, 무임승차 등의 문제가 제기될 소지가 매우 크다.

따라서 임대료 과부담가구라고 판정되는 렌트푸어에 대해 다음과 같은 방향으로 지원할 필요가 있다.

첫째, 소득 4분위 이하 계층에게는 공공임대주택 입주, 월임대료 보조 등의 직접적인 주거복지 프로그램 중심으로 지원할 필요가 있다. 현재 이들 계층을 대상으로 하는 주거복지 프로그램은 정책소요에 비해 적게 공급·지원되고 있다. 게다가 공공임대주택 가운데 국민임대 전환분을 제외한 장기전세주택(SHift)에는 주로 소득 5분위 이상이 입주하고 있고, 재개발임대주택에는 소득 제한 및 사회취약계층 여부와 상관없이 입주하는 경우도 있어 개선이 요구된다. 월임대료 보조는 현재 서울형 주택바우처가 시행되고 있으나, 2014년 10월부터 국가 차원의 주택바우처제도가 시행될 예정이므로 존속 여부에 대한 검토가 필요한 상황이다.

둘째, 소득 5분위 이상 계층에 대해서는 간접적인 지원을 통해 보증금 지불가능성을 높여주는 것과 동시에, 전세수요를 분산시키는 것이 필요하다. 최근 전세가격이 상승하는 데에는 집주인의 월세전환과 함께 세입자의 재계약 선호현상도 주요 원인이 된다. 게다가 주택가격 상승에 대한 기대심리가 위축되어 주택구입을 연기함으로써 전세수요가 전세물량보다 월등히 많기 때문이다. 하지만 근본적으로는 주택재고가 충분하지 않아 임대시장 자체가 공급자(임대인) 우위의 시장이기 때문이다. 따라서 단기적인 대응도 필요하지만, 장기적으로 주택공급을 늘려 시장을 안정시키는 것이 더욱 중요하다. 이를 위해서는 저소득층을 위한 공공임대주택을 꾸준히 공급하는 것과 함께, 소득 6분위 이하 계층도 구입가능한 가격범위의 공공분양주택 공급도 필요하다.

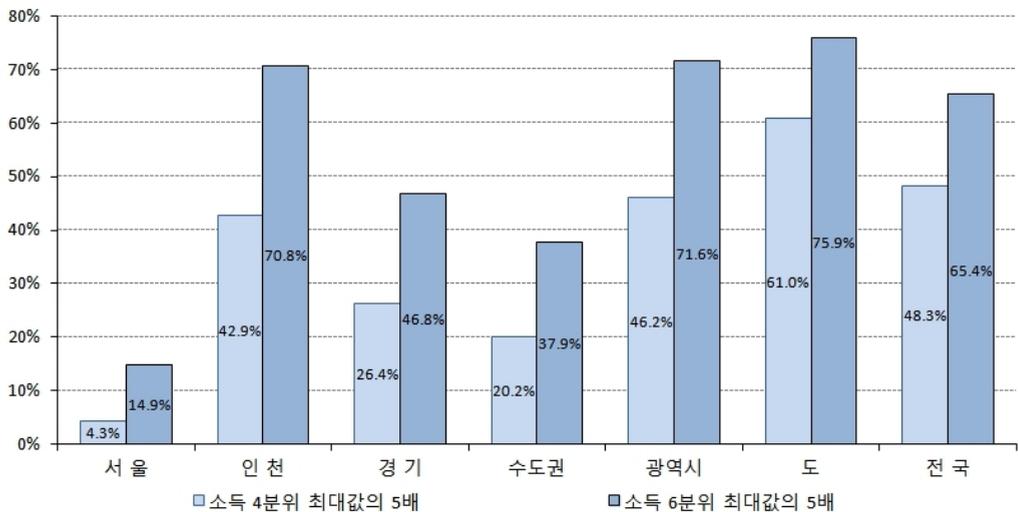


그림 VII-1 부담가능한 주택의 비중

주 : 소득 4분위 가구의 최대소득(월평균 260.3만원, 연소득 3,123.8만원) 및 소득 6분위 가구의 최대소득(월평균 370.0만원, 연소득 4,440.0만원)을 5년 동안 고스란히 모은다고 가정했을 때, 구입가능한 주택재고의 비율임.

자료 : 국토해양부 · LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석함.

셋째, 주택시장은 정보의 비대칭성(Information Asymmetry)이 심하므로, 시장 참여자에게 더 많은 정보를 제공하여 역선택이 감소하도록 할 필요가 있다. 특히 임대시장은 지역적 특수성에 따라 가격이 결정되어 임대인보다 임차인에게 상당히 불리하다. 일반적으로 집주인은 세입자에 비해 더 많은 정보를 보유하고 있으며, 세입자는 별도의 시간과 비용을 투입해 정보를 얻는 경우가 많다. 현재 서울시와

국토해양부는 인터넷 홈페이지를 통해 매매뿐만 아니라 전·월세 실거래가를 공개하고 있다. 그러나 실거래가 공개제도는 시장의 투명성과 과세의 형평성을 제고시킬 수 있지만, 정보의 불균형으로 인해 불리한 의사결정을 하는 역선택의 문제를 해소시키지는 못하고 있다. 게다가 주택은 비동질성의 특징을 가지고 있어 동일한 품질의 주택이라 하더라도 입지, 선호 등에 따라 가격이 천차만별이다. 따라서 임차인이 역선택을 하지 않도록 지역별 임대료수준 전반에 대한 정보 제공이 요구된다.

넷째, 중·저소득층의 주거권 확보라는 측면에서 제도적으로 개선되어야 하는 부분도 있다. 최근 지속적으로 발생하고 있는 월세전환에 따른 전세난, 보증금의 미반환 및 미수 등의 문제는 주거복지 프로그램의 부족 때문이기도 하지만, 제도적으로 세입자의 주거권을 제대로 보장하지 못하기 때문이다. 예를 들면 주택임대차계약에서 적정한 수준의 임대료 인상, 임차기간의 연장 등은 주거의 안정성 측면에서 매우 큰 의미를 지니지만, 「주택임대차보호법」 제정 이후에도 개선이 되지 않고 있다. 우리나라는 같은 자유주의적 복지국가군에 속한 선진국의 주택임대차관련 제도와 비교하더라도 임대료인상 규제, 임차기간 보호 등은 개선할 점이 있는 것으로 나타난다.

표 VII-1 국가별 주택임대차관련 제도의 비교

구 분	영 국	미국(뉴욕)	일 본	대한민국
공공임대주택 재고	18%	1%	6%	5%
임대료인상 규제	- 물가상승률을 반영한 최대 공정임대료 - 적정임대료인 LHA rate	- 임대료안정화제도 운영 시 최대한도는 1년에 3.75%, 2년에 7.25%	- 물가상승률과 연계하여 제한 - 임대료인상의 상당한 이유	- 1년에 5% 한도 • 재계약 시 무력화
임차 기간 보호	최소 계약기간 × 계약갱신 보장 ○ 갱신 거절사유 - 임대인의 자기사용, 철거 등 특별한 사유	× × ×	× △ - 정당한 사유	2 년 × ×
임대료 보조	- 주거급여 - 지역주택수당	- 주택선택바우처	×	- 2014년 10월에 도입 예정

## 가구특성별 지원방안

렌트푸어에 대한 지원을 하기 위해 전통적인 방식인 RIR을 중심으로 정책대상계층을 판단하는 경우 월세가구보다 전세가구에게 유리하게 작용할 가능성이 높다. 특히 보증금을 임대시장의 월세전환이율로 적용하여 RIR을 계산할 경우 자산이 많이 보유한 전세가구는 쉽게 정책대상이 될 것이다. 그렇다고 보증금의 금액이 일정 수준 이하인 가구로 정책대상을 한정하는 경우에는 월세전환을 촉진할 가능성도 있다. 따라서 주거복지 프로그램에 따라서는 잔여소득 접근에 따라 정책대상을 판별하는 보완적인 방법도 병행할 필요가 있다.

현재 외형적으로 정부 및 서울시의 주거복지정책은 모든 소득계층의 주거안정 및 복지증진을 목표로 하고 있다. 소득 6분위 이하의 무주택자에게 주거공간을 제공하고, 주거비부담을 경감시키며, 주거수준을 향상시키는 데 초점을 두고 있다. 임대료지불능력이 취약한 계층에게는 영구임대·매입임대주택 입주, 주거급여 및 서울형 주택바우처, 저소득가구 전세자금 융자 등의 프로그램이 제공되고 있다. 자가구입능력이 취약한 계층은 50년 공공임대주택·국민임대주택 입주, 근로자·서민 전세자금 융자 등을 지원받을 수 있다. 정부지원 시 자가구입이 가능한 계층에게는 장기전세주택(SHift) 입주, 근로자·서민 전세자금 융자, 저리의 주택구입자금 대출 등이 제공되고 있다. 자력으로 자가구입이 가능한 계층은 시장에서 스스로 주거문제를 해결하는 것이 원칙이며, 정부는 모기지론 등 민간주택금융 및 민간의 주택임대사업을 활성화하는 등의 역할을 하고 있다.

	기존의 주거복지 프로그램	월세가구 지원방안	전세가구 지원방안
7-10분위	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈시장에서 스스로 해결〉</li> <li>- SHift 입주(7-8분위)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 〈국민주택기금〉 장기 및 저리의 주택구입자금 대출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 〈국민주택기금〉 저리의 주택구입자금 대출</li> </ul>
5-6분위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기전세주택(SHift) 입주</li> <li>- 근로자·서민 전세자금 융자</li> <li>- 저리의 주택구입자금 대출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10~20년 공공임대주택 공급</li> <li>- 전세금보장 신용보험의 보험료 보전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10~20년 공공임대주택 공급</li> <li>- 저렴한 공공분양주택(토지임대부 / 지분공유형 등) 공급</li> </ul>
3-4분위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50년 공공임대(재개발임대 포함)·국민임대주택 입주</li> <li>- 근로자·서민 전세자금 융자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 준공공임대주택 입주 지원</li> <li>- 민간활용 공공임대주택 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전세금보장 신용보험의 보험료 보전</li> <li>- 준공공임대주택 입주 지원</li> </ul>
1-2분위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영구임대·매입임대주택 입주</li> <li>- 주거급여, 서울형 주택바우처</li> <li>- 저소득가구 전세자금 융자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택바우처(월임대료 보조)</li> <li>- 복지·노동과 연계한 자산형성 프로그램 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택바우처(보증금마련 대출이자 보조)</li> </ul>

그림 Ⅶ-2 가구특성별 임차가구 지원방안

주 : 기존의 주거복지 프로그램은 서울시에서 제공하거나 서울시민이 수혜를 받을 수 있는 프로그램임.

임대료 과부담가구 및 렌트푸어에 대한 지원은 기존의 주거복지 프로그램을 확충하는 것과 함께, 부족한 주거복지 프로그램을 효율적으로 운영할 필요가 있다. 이와 더불어 소득수준 및 점유형태에 따라 다음과 같은 프로그램을 제공할 필요도 있다. 소득이 적어 임대료 부담능력이 부족한 소득 1-2분위의 빈곤층에게는 주택바우처를 지급할 필요가 있다. 주택바우처를 통해 월세가구의 임대료 부담능력을 제고시키고, 전세가구의 보증금마련 대출이자를 보조하는 것이 가능하다. 또한 보증금이 없거나 작은 월세가구를 위해서는 자산을 형성할 수 있는 프로그램이 제공될 필요가 있다.

임대료 지불능력이 있는 소득 3-4분위를 위해서는 지역사회 내에서 안정적으로 거주할 수 있도록 준공공임대주택을 공급하도록 한다. 이와 더불어 월세가구에게는 민간활용 공공임대주택을 공급하도록 하고, 전세가구에게는 전세금보장 신용보험의 보험료의 일부를 보전해 주도록 한다.

소득 5-6분위는 중산층에 대한 자가촉진정책의 일환으로 분양전환이 가능한 10~20년 공공임대주택 또는 저렴한 공공분양주택을 공급하도록 한다. 월세가구 가운데 보증금이 큰 보증부월세 또는 반전세 거주가구에게는 전세금보장 신용보험의 보험료의 일부를 보전해 주도록 한다.

마지막으로 시장을 통해 스스로의 주거문제를 해결할 수 있는 능력이 있는 소득 7분위 이상의 계층에게는 국민주택기금을 통한 장기 및 저리의 주택구입자금 대출을 확대하도록 한다. 이를 통해 자연스럽게 전세수요를 감소시켜 전세가격의 안정을 꾀하는 것과 동시에, 내집 마련을 통해 주거의 안정성을 높이도록 유도한다. 가구특성별 임차가구 지원방안 가운데 주요 프로그램에 대해 자세히 설명하면, 다음과 같다.

## 2.1 지속적인 공공임대주택의 공급

현행 공공임대주택 공급 상의 가장 큰 문제점은 절대적인 재고량 부족이다. 서울의 공공임대주택 재고는 2012년 8월말 현재 184천호로 전체 주택재고(거주가구기준 3,464천호)의 5.3% 정도를 차지하고 있다. 많은 선진국에서는 공공임대주택이 전체 주택에서 차지하는 비율이 상당히 높은데, OECD 국가들은 평균 11.5%이다.

표 VII-2 국가별 주택보급률, 자가점유율, 공공임대주택 재고 현황

(단위 : 호, %, 만호)

구 분	해 당 국 가	천인당 주택수 (2008)	자가율			공공임대주택 재고비중			공공임대 주택수 (2008)
			1990년	2000년	2008년 (2010)	1990년	2000년	2008년 (2010)	
이원적 임대주택 시장	영 국	444	65	69	69	25	21	18	387
	캐나다	410	63	66	68	-	-	5	68
	호 주	391	69	70	70	-	-	4	44
	일 본	453	60	61	61	7	7	6	290
	한 국	364	50	54	54	-	2	4	81
단일적 임대주택 시장	네덜란드	431	45	53	58	41	36	32	240
	스웨덴	486	39	38	38	22	19	17	86
	덴마크	500	54	52	46	17	19	19	54
	오스트리아	436	55	52	56	22	23	23	84
	독 일	488	42	-	46	10	7	5	247

주 : 한국은 2010년 기준이며, 2010년 인구주택총조사 및 국토해양부 자료에 근거함.

자료 : 진미윤, 2012, "국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책방향", 「국토연구」, 제71권, p.95.

현재 중앙정부는 2014년 10월부터 주택바우처를 도입할 계획인데, 공공임대주택과 주택바우처는 시장에 미치는 효과가 정반대이므로 공공임대주택의 꾸준한 공급이 더욱 요구되는 시점이다. 공공임대주택은 주택가격을 하락시키는 효과가 있는데 비해, 주택바우처는 주택가격을 상승시킬 위험성이 매우 높기 때문이다.

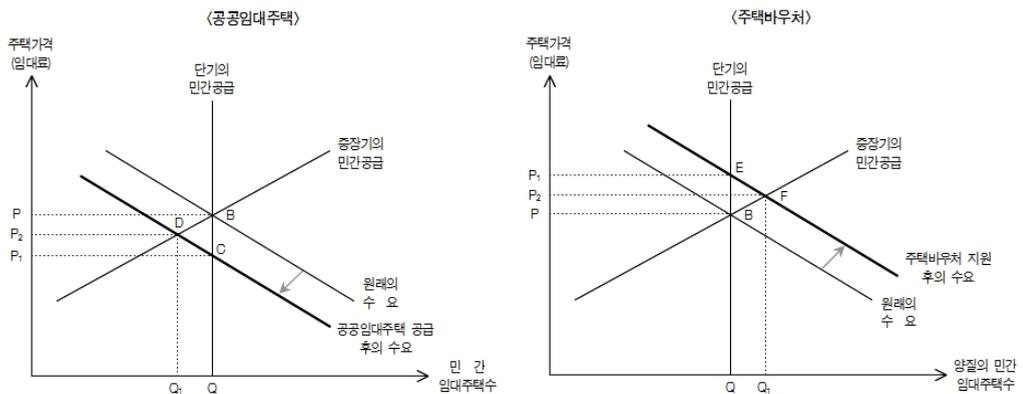


그림 VII-3 공공임대주택과 주택바우처의 단기·중장기 시장에 미치는 효과

자료 : O'Sullivan, A., 1996, *Urban Economics*, Boston: Irwin / McGraw-Hill, p.420 · p.427.

특히 서울과 같이 저렴한 주택재고가 충분히 확보되지 않은 경우에는 가격상승에 따른 주택바우처에 대한 정부의 재정지출이 크게 증가할 것이다. 따라서 미국식 모델처럼 주택바우처가 공공임대주택을 대체하기 위해 도입하기보다 공공임대주택

에 입주하지 못하는 주거빈곤층의 임대료를 보조하는 보완적인 성격으로 도입하는 것이 타당하다.

결국 저렴한 공공임대주택 공급에 대한 공공부문의 투자도 함께 늘려나 가야 할 것이다. 소득 4분위 이하의 저소득층을 위한 공공임대주택의 비중을 늘릴 필요가 있는데, 국민임대주택의 지속적 공급, 영구임대주택의 공급 재개, 매입임대주택 공급 확대 등의 정책이 시행되어야 한다. 그리고 현재 소득 8분위 이하도 입주할 수 있는 SHift는 소득 6분위 이하로 입주자격을 강화하고, 임대료 차등화를 통해 저소득층도 입주할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

## 2.2 주택바우처제도의 도입

### 2.2.1 국가 차원의 제도 도입내용

주택바우처는 박근혜 정부의 복지공약 실현을 위해 「국민기초생활보장법」상의 급여체계를 맞춤형 개별급여로 개편하면서, 현행 수급자를 대상으로 지급하던 주거급여를 주택바우처로 확대하여 시행하는 방식으로 도입될 예정이다. 2014년 10월부터 임차료부담이 큰 저소득층 108만가구에 월평균 10만원 정도의 주택임차료를 지원하고, 2015년 1월부터 주택을 소유한 저소득층에게 주택개보수를 위한 유지수선비를 지원할 계획이다.

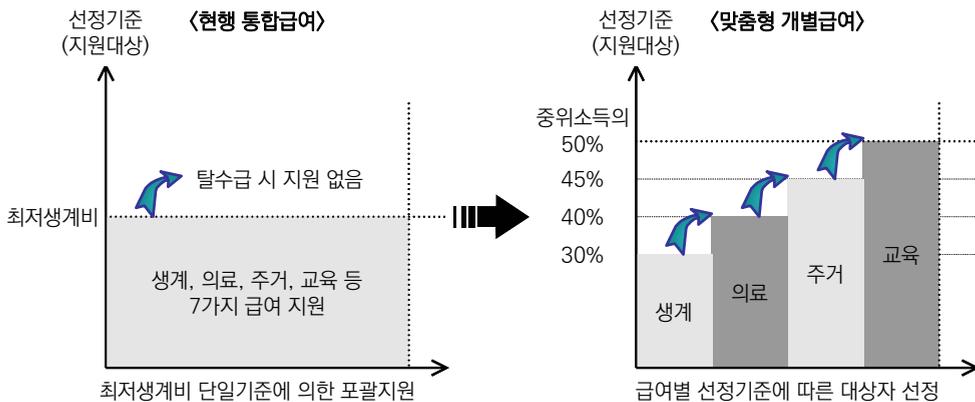


그림 VII-4 국민기초생활보장 급여체계 전환 개념도

주택바우처는 소득 및 재산, 점유형태, 임차료부담 수준, 주택상태 등을 종합적으로 고려하여 개인별로 차등 지급될 것이다. 정책대상은 중위소득의 45%(4인가구

기준 월소득 172만원) 이하 가구인데, 소득수준 파악 시에 월소득뿐만 아니라 부동산, 자동차, 예금 등 다른 재산도 소득으로 환산하여 계산할 계획이다. 이에 따라 전·월세로 거주하고 있는 저소득층 108만가구 정도에게 월평균 10만원씩의 주택바우처가 지급될 전망이다.

또한 주택바우처는 중앙정부와 지방정부 간의 매칭형태로 지원하되, 지방정부의 재정형편에 따라 조정될 계획이다. 만약 수혜가구가 보조금을 다른 용도로 사용하여 임대료 지불이 연체되면, 보조금 지원을 중단시키는 것으로 사업설계가 검토되고 있다. 보조금을 생활비 등의 다른 용도로 사용하는 것을 방지하기 위해 원칙적으로 임대인의 금융계좌에 직접 입금할 예정이다.

## 2.2.2 제도 도입에 따른 대비

서울형 주택바우처의 운영현황과 국가 차원의 주택바우처 사업설계를 비교할 때 서울시가 자체적으로 실시하는 월임대료 보조사업은 자연스럽게 폐지될 가능성이 크다. 왜냐하면 수혜대상의 범위가 거의 동일하고, 서울형 주택바우처의 평균 보조액이 더 적으며, 무엇보다도 예산의 급격한 증가가 예상되기 때문이다. 오히려 다음과 같은 부분에서 국가 차원의 주택바우처제도 도입에 따른 대비를 하는 것이 필요할 것이다.

### 1) 매칭방식으로 도입될 경우 국세·지방세의 세목조정에 대한 공론화

현행 주거급여의 매칭비율은 80(중앙정부) : 20(지방정부)의 비율로 운영되지만, 서울시의 경우 50 : 50으로 운영되고 있다. 현재까지 언론보도를 통해 드러난 내용을 종합할 때, 서울시는 다른 개별급여를 제외하고 주택바우처 예산만 연간 2,000억원~2,400억원이 소요될 전망이다. 전달체계 구축 등의 운영비용이 포함될 경우 2,200억원~2,600억원이 소요될 가능성이 있다. 따라서 매칭비율을 50 : 50으로 가정할 경우 서울시가 추가로 부담해야 할 비용은 연간 1,100억원~1,300억원 정도가 될 것이다. 이는 현행 서울형 주택바우처 예산의 20배 정도 금액이다. 게다가 수급권방식의 운영, 향후 임대료의 상승 등을 고려할 때 향후 재정적 부담이 상당히 증가할 가능성이 높다. 따라서 중앙정부와의 협의를 통해 매칭비율의 축소 또는 국세·지방세의 세목조정을 통해 재정의 건전성을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 특히 국세·지방세의 세목조정은 지방세인 취득세, 국세인 법인세 등을 중앙정부와 지방정부가 적절히 배분하는 것을 추진할 필요가 있다.

2) 공공임대주택 공급과의 균형점 설정

2010년 현재 서울의 주택보급률은 97.0%로 양적 부족문제가 해소되지 않은 상태에서 주택정책의 일환으로 주거비를 보조하기에는 많은 한계가 있고, 임대료의 상승 및 월세전환을 촉진시킬 가능성이 있다. 따라서 장기적으로는 주택가격을 하락시키는 효과를 거둘 수 있고, 수혜자편익이 가장 큰 주거복지정책인 공공임대주택의 공급을 확대하는 정책을 펴는 것이 바람직하다고 판단된다.

하지만 개발가능토지의 부족, 가용예산의 부족 등으로 건설형·매입형 공공임대주택을 공급하기에는 많은 한계에 부딪힐 것이다. 그렇다고 공공임대주택 재고의 확보를 미룰 경우 주택가격의 상승에 대한 견제수단이 부족해질 것이다. 따라서 건설형 공공임대주택 재고의 확보 목표를 현실감 있게 조정하고, 민간을 활용한 공공임대주택의 공급 등을 통해 시장가격을 안정시키기 위한 노력을 병행할 필요가 있다. 이와 함께 임차인의 계약갱신권 보장, 임대료인상 제한의 실질화 등 주거권 확대를 위해 관련 법률의 개정 노력도 병행할 필요가 있다.

3) 자활지원 프로그램과 연계한 사례관리체계 구축

주택정책을 통해 저소득층의 빈곤문제를 해결하고 경제적으로 자립하도록 하는 데에는 커다란 한계가 있는 것이 사실이다. 주거안전망을 구축하는 것도 필요하지만, 노동정책·복지정책 등을 융합한 사회안전망을 잘 구축하는 것이 더욱 중요하다. 주택바우처 수급가구의 욕구를 반영한다면, 수혜자편익이 더 큰 공공임대주택을 꾸준히 제공하는 것과 함께 가구별·가구원별 사례관리를 통한 자활지원 프로그램을 제공할 필요가 있다.

재정적 측면에서도 주택바우처를 가구에게 무기한적으로 지원하는 것은 바람직하지 못하다. 오히려 근로능력이 있는 가구원에는 일자리를 제공하고 자산을 형성할 수 있는 프로그램들을 함께 실시하여, 수급가구들이 공공부조에서 벗어나 자활·자립할 수 있는 환경을 만들어 주는 것이 바람직하다. 주택바우처 수급가구의 경제적 어려움을 극복하기 위해서는 일정수준 이상의 항상소득이 있어야 한다. 이를 위해서는 공공부문 차원에서 맞춤형 일자리를 찾아주는 것이 요구되며, 더 나아가 필요한 교육·훈련서비스를 제공해야 할 것이다. 이를 위해 주택바우처 신청 또는 심사 시에 가구주의 취업 여부 및 일자리 희망 여부를 확인하여, 일자리를 요구하는 경우 워크넷, 고용센터 등과 연계하여 일자리를 알선해 줄 필요가 있다.

## 전세금보장 신용보험의 보험료 보전

정부는 4·1 부동산대책의 후속조치 중 하나로 '전세금반환 보증제도'를 실시하기로 하였다. 이 제도는 건설회사의 부도뿐만 아니라 주택담보대출이 많아 세입자를 구하기 어려운 임대인(하우스푸어)의 주택 전세보증금에 대해 대한주택보증에서 반환해 주는 방식으로 도입될 예정이다. 전세금반환 보증의 도입으로 주택담보대출이 많은 임대인도 세입자를 보다 쉽게 구할 수 있고, 임차인은 보증금 미수의 염려가 줄어들 전망이다. 하지만 보증금 미수의 위험이 있음에도 임대인이 보증보험에 가입하지 않을 경우 여전히 세입자의 보증금 미수문제는 남게 된다.

전세금보장 신용보험은 주택의 임차인이 임대인으로부터 회수해야 할 임차보증금을 보호받기 위하여 본인이 스스로 가입하는 보험으로, SGI서울보증<sup>36</sup>이 취급하고 있다. 임차기간 중 해당 주택이 경매되거나, 임대차계약이 해지 또는 종료된 후 30일이 경과되었음에도 임차보증금을 반환받지 못한 데 대한 임차인의 손해를 보상해 주고 있다. 최근 강릉주택이 속출하면서 전세금보장 신용보험에 가입하는 세입자가 늘고 있는데, 2013년 1월말 기준으로 가입건수 16,100건, 가입금액은 1조 5,746억원에 달한다.

보험기간은 임대차계약기간에 30일을 가산한 기간으로 하며, 가입금액은 임대차계약서 상의 전세보증금을 기준으로 결정된다. 단, 아파트는 전액까지 보험에 들 수 있지만, 단독·다가구주택은 임차보증금의 80% 이내, 연립·다세대주택은 임차보증금의 70% 이내로 가입할 수 있다.



참고 : 전세금보장신용보험의 보험금액 산정 예시

연간 보험료는 아파트의 경우 보험금액의 0.265%, 기타 주택의 경우 0.3%이다. 하지만 임차주택의 등기부등본상에 (가)압류, 가처분, 가등기, 경매신청 등 임대인의 소유권 행사에 제한이 있는 경우, 재개발·재건축사업 등으로 철거가 예정된 경우, 임대인이 보험계약 규제자(금융회사의 신용관리대상자)인 경우에는 보험가입이 제한된다.

36

예금보험공사가 지분의 90% 이상을 소유하고 있는 사실상 공기업이다.

따라서 보험금의 한도(1억원 정도)를 설정하여 서울시가 전세금보장신용보험의 보험료 가운데 50% 정도를 보전해 줄 경우 임차보증금 미수위험을 크게 낮출 수 있을 것이다. 가입한 보험금이 1억원 정도라면 연간 보험료는 26.5만원~30만원 정도이기 때문에 서울형 주택바우처보다 적은 보조금으로 중산층 전세가구의 주거안정을 기할 수 있을 것이다.

## 2.4 준공공임대주택의 공급

준공공임대주택은 민간 임대사업자가 보유주택을 준공공임대주택으로 등록하면, 10년간의 의무임대기간 중 각종 세제혜택을 제공하는 대신에 임대료인상률을 제한받도록 하는 임대주택이다. 전용 85㎡ 이하인 주택소유자 가운데 준공공임대주택으로 등록하는 사람에 대해서는 재산세와 취득세를 감면하고, 양도소득세 장기보유특별공제율을 적용하게 된다. 대신에 해당 주택을 주택임대관리업자에게 위탁 관리하도록 하며, 10년간의 의무임대 및 임대료인상률 제한의무가 부여된다.

표 VII-3 준공공임대주택의 개요

구분	주요 내용
요건	- 2013년 4월 이후에 구입한 전용 85㎡ 이하인 주택(주거용 오피스텔 포함) • 1호 이상, 임대기간 10년 이상
임대료 제한	- 최초임대료는 시세 이하 • 연간 임대료 인상률 5% 이내
세제 혜택	- 취득세 : 전용 60㎡ 이하는 100% - 재산세 : 전용 40㎡ 이하는 100%, 40㎡ 초과~60㎡는 50%, 60㎡ 초과~85㎡는 25% - 양도소득세 : 장기보유특별공제율 60%
임대등록	- 주택소재지의 시·군·구청

세금을 절약한다는 측면에서 기존의 매입임대주택보다 준공공임대주택이 유리한 것은 사실이다. 그리고 최초임대료에 따라 임대료인상을 제한할 수 있는 토대를 마련하였다는 점에서 긍정적이라고 할 수 있다. 하지만 서울은 주택보급률이 100%에 미달하고 월세전환현상에 따라 전세물량이 부족한 상황이므로, 임대인은 준공공임대주택으로 등록하기보다 임대료를 인상하여 경제적 이익을 취하려는 유인이 더 클 것이다. 따라서 이 제도가 서울에서 실효성을 가지려면 공공임대주택을 포함한 주택재고의 확대가 필수적이라고 하겠다.

준공공임대주택을 제도화하는 것은 바람직한 시도이지만, 표 VII-4와 같이 세제감면의 규모가 작아 임대인의 참여를 이끌어내기 어려울 전망이다. 따라서 임대인에

계 주택의 리모델링 및 개·보수에 대한 비용을 지원하고, 이에 따라 의무적으로 준공공임대주택과 같이 임대기간 및 임대료인상에 대한 제한을 받도록 하는 등의 확대방안을 모색할 필요가 있다.

표 VII-4 준공공임대주택의 재산세 및 취득세 감면효과 예시

구 분	주택가격(억원)		재산세(만원) : 1년간		취득세(만원) : 10년간	
	실거래가	공시가격	세 액	감면액	세 액	감면액
전용 84㎡	6.0	4.5	97.2	24.3	600	-
전용 59㎡	4.0	3.0	57.6	28.8	400	400

주 : 재산세는 재산세뿐만 아니라 도시계획세, 지방교육세 등을 포함한 금액임.

## 2.5 민간활용 공공임대주택의 도입

민간이 공공임대주택 공급에 참여할 수 있는 방식은 토지 제공, 주택 건설, 운영·관리 측면으로 유형화할 수 있다. 현재까지 민간부문이 참여하는 공공임대주택은 민간기업의 기부에 의한 주택건설, 취약계층을 대상으로 주거복지단체 등에 의한 위탁관리 등이 중심을 이루어 왔다. 이외에 전세임대주택, 장기안심주택 등의 민간 참여를 통한 준공공임대주택 공급방식이 시도되고 있다. 공공임대주택 공급을 위한 신규 사업부지의 확보가 곤란한 상황에서, 향후 민간을 활용한 다양한 공공임대주택 공급방식의 도입이 요구된다.

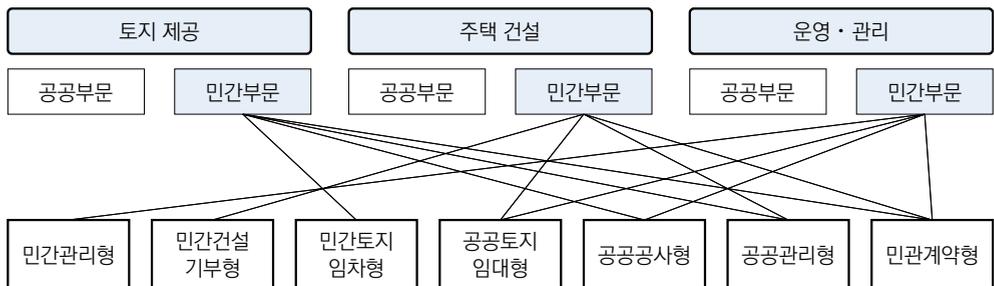


그림 VII-5 민간활용 공공임대주택 공급방식의 유형화

자료 : 이동훈·박은철, 2012, 「민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안」, 서울연구원, p.67.

특히 개발잠재력이 남아 있는 민간토지를 임차하여 소규모 개발을 통해 공공임대주택을 공급하는 것을 모색할 필요가 있다. 다시 말해 미이용 또는 저이용되고 있는 민간의 토지나 노후주택을 일정 기간 공공이 임차하여 공공임대주택으로 개발하여 활용하는 방식의 도입이 필요하다. 민간토지 임차방식은 공공이 민간의 토지

나 노후주택을 활용하여 주택을 건설한 후, 일정 기간 공공임대주택으로 활용하는 것이다. 노후주택을 소유하고 있거나 미이용 토지를 가지고 있지만 자력개발이 불가능한 소유자를 대상으로, 사업 참여를 유도하여 소유자의 지분을 제외한 초과 건설분을 일정 기간 공공임대주택으로 활용한 후에 반환하는 방식이다. 소유자가 신축주택의 유지관리를 원할 경우 직접 관여할 수 있고, 공공에 의한 위탁관리도 가능할 것이다. 소규모 개발을 통해 지속적으로 사업을 전개한다면, 대규모 재정비사업의 정체로 인한 노후주택의 재고관리 및 사회통합적 개발을 유도할 수 있다.

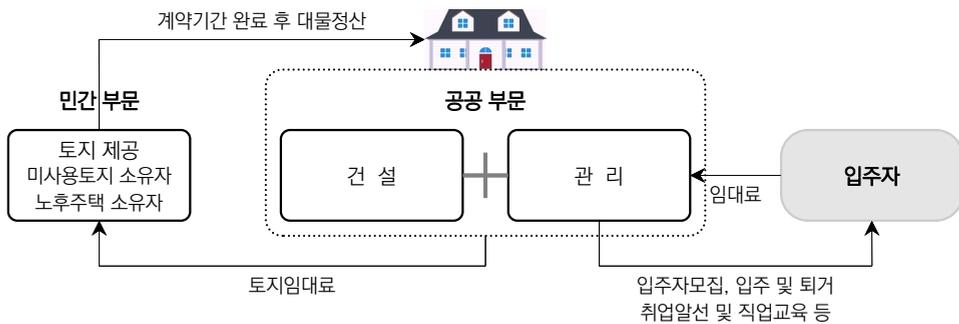


그림 Ⅶ-6 민간토지임차형 공공임대주택의 개념도

자료 : 이동훈·박은철, 2012, 「민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안」, 서울연구원, p.77의 그림을 수정함.

이와 함께 노후주택을 공공이 공공임대주택으로 개축 또는 리모델링하고, 토지소유자가 주택을 직접 관리하도록 하는 방식도 도입할 필요도 있다. 공공이 민간과의 계약기간에는 임대료를 시세의 80% 정도로 고정하는 공공임대주택으로 활용하도록 하며, 토지소유자가 입주자모집과 주택관리 등을 담당하도록 한다. 계약기간 만료 시에는 토지소유자와의 권리관계가 청산되고, 건물소유권을 이전하면 될 것이다. 토지소유자는 개축 및 리모델링비용을 부담하지 않고도 거주권을 보장받으면서 주택을 개량할 수 있는 이점이 있다. 그리고 공공은 토지구입비를 절약하면서 건축비만을 투입하여 장기간 공공임대주택을 확보할 수 있는 장점이 있다. 이 방식은 소규모 필지단위의 공급방식이므로 공공임대주택의 대량공급을 기대하기는 어렵지만, 노후주택의 재고관리 차원에서 주거환경정비가 가능하다. 또한 기존 주거지 내에 공공임대주택을 확보하여 고립화된 단지형 공공임대주택의 한계를 극복하는 동시에, 사회통합의 효과도 기대할 수 있다.

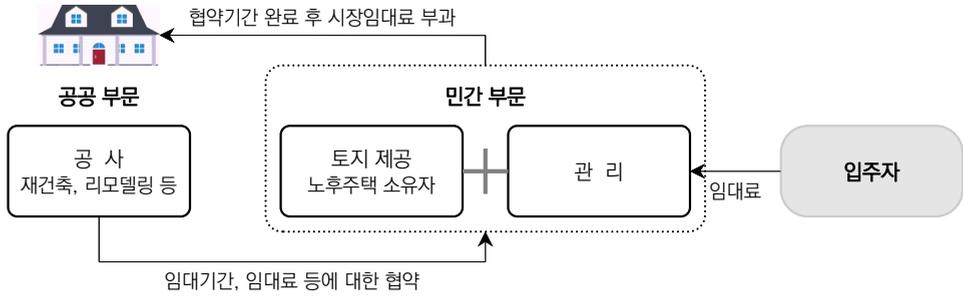


그림 Ⅶ-7 공공공사(개축·리모델링)형 공공임대주택의 개념도

자료 : 이동훈·박은철, 2012, 「민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안」, 서울연구원, p.81의 그림을 수정함.

## 2.6 저렴한 공공분양주택 및 분양전환 공공임대주택 공급

전세수요를 분산시키고, 저소득층의 내집 마련기회를 확대시키기 위해 저렴한 공공분양주택 또는 분양전환이 가능한 공공임대주택을 공급하는 것이 필요하다. 저렴한 분양주택 보급 확대를 위해 서울시 및 SH공사에서 공급하는 분양주택 가운데 10% 범위 내에서 소득 6분위 이하의 생애최초 주택구입자에 대해 할당제도를 시행할 필요가 있다. 이를 통해 무주택가구에 소형(전용 60㎡ 이하) 분양주택을 공급함으로써 주택소유 및 주거안정을 달성하도록 지원한다. 시세의 80%~90% 수준에서 공공분양주택을 공급하도록 하고, 단계별로 내집을 마련할 수 있도록 토지임대부 분양주택<sup>37</sup> 또는 지분공유형 분양주택<sup>38</sup>도 공급하도록 한다.

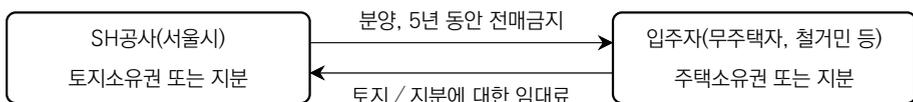


그림 Ⅶ-8 토지임대부 분양주택 또는 지분공유형 분양주택의 개념도

이와 함께 10년~20년 공공임대주택의 공급을 재개할 필요도 있다. 현재 서울시

37 토지의 소유권은 SH공사(서울시)가 가지고, 주택 및 공공복지시설 등에 대한 구분소유권은 주택을 분양받은 사람이 가지는 주택이다. 분양가격은 표준건축비 정도로 하고, 토지에 대한 임대료는 해당 택지의 조성원가 또는 감정가격 등을 기준으로 산정하도록 한다.

38 선진국에서 지분공유(shared equity) 자가소유는 생애최초 주택구입자(또는 무주택가구)를 위한 용자(loan) 성격의 지원 프로그램이다. 은행으로부터의 거액의 대출을 받기 어렵거나, 대출을 받더라도 대출이자에 대한 부담으로 주택을 구입하지 못하는 가구를 대상으로 한다. 입주 초기에 집값의 절반가량을 납부하고, 나머지는 5년~10년 동안 분납하도록 한다.

와 SH공사는 분양전환이 가능한 10년~20년 공공임대주택을 공급하지 않고 있다. 그러나 무주택서민의 내집 마련을 지원하고, SH공사의 비용부담을 경감시킬 수 있는 장점이 있으므로 분양전환부 공공임대주택의 공급을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

많은 선진국은 저렴한 공공분양주택을 공급하여 서민의 주거안정을 기하고, 자가소유를 촉진하고 있다. 미국은 1980년대 이후 지분공유 자가소유(Shared-Equity Homeownership) 프로그램을 추진하고 있다. 지역 중위소득의 35%~73%에 해당하는 가구에게 시세의 56%~76%로 공급하는 대신에, 5년 동안 전매제한 및 이후 주택매각 시에 공급업체에게 환매하도록 되어 있다.

**참고 : 영국, 미국, 네덜란드의 저렴한 분양주택 유형**

국 가	도입시기	유 형	정의 및 내용
영 국	1964년	○저렴 자가소유 주택 (CHO: Low-Cost Home-Ownership)	- 시세보다 저렴하게 무주택가구에 우선 지원 - 생애최초 주택구입자 지원
	1980년	○지분공유형 주택 (SO: Shared Ownership)	- 집값의 25%~30%로 최초지분 소유 후 점진적으로 지분을 증대하여 자가 마련
	1999년	○HomeBuy	- Key Worker에게 저렴하게 우선 공급
	2006년	○New HomeBuy · Social HomeBuy	- 집값을 지불하는 방식의 옵션을 더욱 다양화하여 부분분양형, 부분임대형 도입
	2011년	○FirstBuy 외 6개 프로그램	- 주택지분 공유, 대출부담 지원, 집값할인 및 임대료할인 등으로 저소득층의 자산형성을 유도한 후에 생애최초 주택구입이 가능하도록 지원
미 국	1980년대	○지분공유 자가소유 (Shared-Equity Homeownership)	- 시세의 56%~76% 수준으로 공급 - 정책대상계층 : 지역중위소득의 35%~73%에 해당하는 가구 - 초기 구입비부담 완화가 목적이며, 5년간 전매 제한, 전매 시 사업주체에게 환매
네덜란드	1970년	○매매제한 분양주택 (Protected Home Ownership)	- 공공부문이 양질의 신규주택을 건설하고, 일정 의무기간에 거주 후 되팔 수 없는 조건으로(일종의 전매제한) 세입자에게 빌려준 후 해당 세입자에게 해당 주택을 분양
	1980년대	○조건부 분양주택 : Community Linked Ownership 프로그램에 따라 도입	- 일정 기간 거주 이후에 해당 주택을 분양받도록 설계 - 전매제한 등은 선택권 제약으로 완화

영국에서 저렴주택의 대표적 유형은 HomeBuy 프로그램으로 2011년~2015년 동안 FirstBuy 외 6개 프로그램을 운영하고 있다. HomeBuy 프로그램은 주택지분 공유, 대출부담 지원, 집값할인 및 임대료할인 등을 통해 저소득층의 자산형성을 유도한 후에 생애최초 또는 무주택자의 주택구입을 지원하는 형태로 운영되고 있다.

## 임차인의 계약갱신권 보장

2013년 7월 법무부와 서울시는 세입자의 권리를 보호·강화할 수 있는 ‘주택임대차 표준계약서’를 마련하여 배포하였다. 새로 마련된 주택임대차 표준계약서는 ① 계약체결 전에 반드시 확인해야 할 당사자 확인, 권리순위 확인, 중개대상물 확인·설명 등의 중요 확인사항과 ② 계약의 시작, 기간의 연장, 계약의 종료와 중개수수료 등의 내용으로 구성되었다. 아울러 보증금을 안정적으로 돌려받기 위한 대항력과 우선변제권 확보방법, 보증금의 증액 시 확정일자 날인, 임차권등기명령제도 등에 관한 사항을 요약하여 계약서에 담아 세입자들이 법을 몰라 피해를 당하지 않도록 개선하였다. 임차인이 전입신고와 확정일자를 받을 날짜를 미리 정하고, 임대인도 그 날짜 2일 후부터 담보물권을 설정하기로 하는 특약을 할 수 있도록 하였다. 이는 세입자의 주민등록 전입신고와 같은 날 저당권이 설정되면, 세입자의 권리순위가 밀리는 피해를 방지하기 위함이다.

표 VII-5 주택임대차 표준계약서의 주요 내용

구 분	내 용
선순위 담보물권, 미납국세 등의 확인란 마련	- ‘등기사항증명서 확인란’, ‘미납국세 확인란’, ‘선순위 확정일자현황 확인란’을 마련하여 선순위 권리로 인해 피해를 입는 일 방지
계약체결 전 중요사항 확인	- ‘당사자 확인’, ‘권리순위 확인’, ‘중개대상물 확인·설명’, ‘대항력·우선변제권 확보’ 등에 대한 정보 제공으로 법의 보호를 받기 위한 방법을 알고 계약 체결
입주 전후의 수리비 부담	- ‘입주 전 수리’, ‘임차주택의 사용·관리·수선’에 관해 당사자로서 교섭력이 있는 계약체결 시에 정하도록 하여 수리비를 둘러싼 사후분쟁 방지
기간의 연장·재계약 (계약서의 재작성 및 확정일자 날인 등)	- ‘목시적 갱신’·‘합의에 의한 재계약’을 통해 목시적 갱신의 요건·효과를 주지 - ‘계약서 재작성 및 확정일자 날인’·‘차임증액청구’에 관한 정보 제공으로 증액 보증금에 대한 우선변제권 확보
계약의 종료 (임차권등기명령 신청 및 등재 등)	- ‘계약의 해지와 해제사유’·‘비용의 정산’ 등을 규정하여 기간종료 사유와 비용 정산 문제 명확화 - ‘임차권등기명령 신청’에 관한 정보제공으로 보증금을 받지 못하고 이사한 경우에도 우선변제권 유지
특약사항 예시	- ‘보증금의 안정적 확보방법 예시’를 통해 임대인은 주택을 인도받은 임차인이 전입신고와 확정일자를 모두 갖추기로 한 날의 2일 후부터 담보물권을 설정할 수 있도록 하는 등의 특약사항 예시

자료 : 법무부 보도자료, 2013년 7월 19일자.

OECD 보고서<sup>39)</sup>에 의하면 회원국 가운데 우리나라는 임차인보호 정도가 9번째, 임

39

Andrews, D., A. C. Sánchez and Å. Johansson, 2011, “Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836.

대료규제 정도가 11번째로 약한 것으로 나타났다. 일반적으로 민간 임대주택시장에 대한 임차인보호와 임대료규제가 강하면, 저소득층의 주거안정이 높고 주택소유에 대한 욕구가 낮아지게 된다. 임차인의 주거안정성을 높이기 위해서는 임차기간을 늘려 원하지 않는 주거이동을 하지 않도록 하는 것이 필요하다. 입법적으로 볼 때 임차인의 계약기간을 늘리는 것보다 계약갱신을 용이하게 만드는 것이 더욱 중요하다. 현행 「주택임대차보호법」은 최소임차기간(2년)을 보장하고 있으므로 추가적으로 임차인의 계약갱신청구권을 보장한다면 주거권을 강화하는 방법이 될 것이다.

현행 법률에서는 임차인이 계약갱신을 요청하더라도 임대인이 계약만료일 1개월 이전에 갱신거절의 의사표시를 하면 더 이상 계약관계가 연장되지 않는다. 이는 주거안정을 원하는 임차인의 의사에 배치된다는 점에서, 임차인이 의무를 해태하여 계약관계를 지속시킬 수 없을 정도의 문제가 있는 경우를 제외하고는 계약갱신을 거절할 수 없도록 하는 것이 필요하다. 이미 「상가건물 임대차보호법」 제10조 제1항<sup>40</sup>, 「임대주택법 시행령」 제26조 제1항<sup>41</sup>에는 특정한 사유가 있을 경우에만 계

40 제10조(계약갱신 요구 등) ① 임대인은 임차인이 임대차기간이 만료되기 6개월 전부터 1개월 전까지 사이에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 임차인이 3기의 차임액에 해당하는 금액에 이르도록 차임을 연체한 사실이 있는 경우
2. 임차인이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 임차한 경우
3. 서로 합의하여 임대인이 임차인에게 상당한 보상을 제공한 경우
4. 임차인이 임대인의 동의 없이 목적 건물의 전부 또는 일부를 전대(轉貸)한 경우
5. 임차인이 임차한 건물의 전부 또는 일부를 고의나 중대한 과실로 파손한 경우
6. 임차한 건물의 전부 또는 일부가 멸실되어 임대차의 목적을 달성하지 못할 경우
7. 임대인이 목적 건물의 전부 또는 대부분을 철거하거나 재건축하기 위하여 목적 건물의 점유를 회복할 필요가 있는 경우
8. 그 밖에 임차인이 임차인으로서의 의무를 현저히 위반하거나 임대차를 계속하기 어려운 중대한 사유가 있는 경우

41 제26조(임대차계약의 갱신거절 등) ① 법 제27조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 사항에 해당하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 임대주택을 임대받은 경우
2. 법 제19조를 위반하여 임대주택의 임차권을 타인에게 양도하거나 임대주택을 전대한 경우. …중략…
3. 임대차 계약기간이 시작된 날부터 3개월 이내에 입주하지 않은 경우. …중략…
4. 임대료를 3개월 이상 연속하여 연체한 경우. …중략…
5. 임대주택 및 그 부대시설을 임대사업자의 동의를 받지 않고 개축·증축 또는 변경하거나 본래의 용도가 아닌 용도로 사용하는 경우
6. 임대주택 및 그 부대시설을 고의로 파손 또는 멸실한 경우
7. 「주택법」 제16조에 따라 사업계획의 승인을 받아 건설한 공공건설임대주택의 임대차 계약기간 중 다른 주택을 소유하게 된 경우. …중략…
8. 법 제32조에 따른 표준임대차계약서상의 의무를 위반한 경우

약갱신을 거절할 수 있다. 이 2가지 입법례를 고려할 때 법률 개정을 통해 계약갱신권을 인정하거나, 「상가건물 임대차보호법」의 규정을 준용하도록 하는 조항을 삽입하면 될 것이다. 단, 포함·하락세인 주택시장 및 임대인의 이익 보호 등을 고려할 때 임차인이 행사할 수 있는 계약갱신권의 횟수는 1회 또는 2회 정도로 제한할 필요가 있다.

독일은 1970년대부터 「민법(Bürgerliches Gesetzbuch)」 조항으로 임대인이 임의로 재계약을 거절하는 것을 제한하고 있다. 재계약을 거절할 수 있는 사유는 ① 임차인이 계약의무를 현저하게 위반한 경우, ② 임대한 주택공간을 임대인 또는 가족이 사용할 필요가 있는 경우, ③ 임대차관계가 임대인에게 경제적인 손실을 가져올 경우 등으로 제한하였다. 그리고 이에 해당하는 경우에도 각각의 사유가 충분히 설득력을 갖도록 자료를 제시하도록 하고 있다.

2001년에는 「리스계약법」 및 「주택임대차법」이 포함된 「임대차법(Mietrechtsreformgesetz)」이 제정되어 주택임대차 계약해지 및 재계약거절, 임대료인상 제한 등이 더욱 강화되었다. 이 법률에 의하면 특별한 사유가 없는 한 주택임대차 계약은 원칙적으로 계약기간의 제한이 없는 무기계약이다. 임차인은 임대계약을 만료일 3개월 이전에 사유를 밝히지 않고도 통지함으로써 해지할 수 있는 반면, 임대인은 3개월~9개월 이전에 타당한 사유를 서면으로 통지해야만 해지할 수 있다. 계약해지의 사유는 ① 임차인이 임대료를 납부하지 않는 등 의무를 이행하지 않는 경우, ② 임대한 주택을 임대인 자신 또는 가족이 거주하고자 할 경우, ③ 임대인이 임대차계약으로 인해 주택을 적절히 경제적으로 활용하지 못할 경우 등이다. 임대차계약 해지 후 임대료를 인상하는 것은 계약해지의 사유로 인정되지 않고 있다.

## 32 임대차등록제 또는 표준임대료 일람표의 도입

전세수요자에게 전세가격, 담보설정 등의 정보를 전달하여 정보의 비대칭성을 해소하고, 적절한 가격의 주택을 선택할 수 있도록 하기 위해서는 임대차등록제를 도입할 필요가 있다. 임대차등록제는 주택임대차에 대해 실제 임대차가격 등 임대차 관련 사항을 기재하는 방향으로 도입될 필요가 있다. 초기부터 모든 주택임대차에

---

9. 임차인이 해당 주택에서 퇴거하거나 다른 임대주택에 당첨되어 입주하는 경우

10. 임차인이 법 제32조 제5항에 따른 분양전환 신청기간 이내에 분양전환신청을 하지 않는 경우

대해 시행하기보다 주택바우처, 전세자금 용자 등 주거복지 프로그램의 수혜가구가 거주하는 주택을 대상으로 도입할 필요가 있다. 제도 도입을 위해서는 주택임대차 표준계약서에 따라 임대차계약이 체결되도록 하고, 이를 전입신고 시에 전산화하는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 그리고 주택유형별·점유형태별·지역별(동)별 임대료 수준을 표준화하여 정기적으로 공표함으로써 주택임대차와 관련한 역선택을 해소하기 위해 노력할 필요도 있다.

### Berliner Mietspiegeltable 2013 Ortsübliche Vergleichsmieten (Stichtag 01.09.2012) Netto-Kaltmiete in Euro je Quadratmeter monatlich

Wohnfläche	bezugsfertig Ausstattg. Wohnlage	bis 1918		1919-1949		1950-1964	1965-1972	1973-1990	1973-1990	1991-2002 <sup>a</sup>
		Altbau				Neubau		West	Ost	ohne Wendehg.
		SH, Bad, IWC	SH, Bad, IWC	SH, Bad, IWC	SH, Bad, IWC	SH, Bad, IWC	SH, Bad, IWC	SH, Bad, IWC	SH, Bad, IWC	SH, Bad, IWC
unter 40 qm	einfach	6,66 5,06-8,15	6,35* 6,01-6,72	5,52 4,74-6,70	5,86 4,85-7,30	keine Daten erhoben	6,13 5,08-7,25	keine Daten erhoben		
	mittel	6,81* 4,86-8,16	6,55 6,00-7,00	5,72 5,01-6,50	6,09 5,40-7,02	keine Daten erhoben	6,39 5,80-7,00	keine Daten erhoben		
	gut	6,87* 5,07-8,42	6,19* 5,43-7,60	6,45 5,00-7,80	7,70 5,56-8,95	keine Daten erhoben	7,87** 5,84-8,46	keine Daten erhoben		
40 qm bis unter 60 qm	einfach	5,57 4,39-7,06	5,31 4,82-5,86	5,19 4,65-5,85	4,92 4,30-5,94	6,33** 5,25-7,32	5,27 4,68-5,87	6,97* 5,08-8,96		
	mittel	5,82 4,30-7,45	5,51 4,87-6,20	5,28 4,73-5,85	5,28 4,70-6,00	6,46* 5,53-7,00	5,35 5,00-5,78	7,10 6,30-7,86		
	gut	6,17 5,46-7,64	6,07 5,29-7,45	5,53 4,69-7,10	6,03 4,98-7,41	7,41* 6,52-8,18	6,64** 5,38-7,03	7,93* 6,83-9,00		
60 qm bis unter 90 qm	einfach	5,19 4,11-6,75	5,22 4,70-5,86	4,73 4,22-5,33	4,50 4,19-5,06	5,88** 5,10-6,00	4,62 4,16-5,22	6,58 5,43-7,72		
	mittel	5,67 4,56-7,00	5,28 4,57-6,10	5,23 4,75-5,88	5,01 4,30-5,50	6,10 5,54-6,60	4,75 4,28-5,14	6,87 6,04-7,59		
	gut	6,03 4,97-7,51	6,08 5,25-7,10	5,58 4,75-6,71	6,07 4,64-7,50	7,74 6,91-8,44	5,34 4,76-6,66	7,77 6,40-9,01		
90 qm und mehr	einfach	5,17 4,00-6,62	5,48 4,29-6,93	keine Daten erhoben	4,28 3,70-5,04	5,63** 5,30-6,20	4,56 3,92-5,09	6,70** 6,01-7,42		
	mittel	5,30 4,25-7,00	5,33 4,79-6,30	5,45* 4,64-5,96	4,88 4,25-5,26	6,64 5,64-7,50	4,64 3,95-5,09	6,93 5,75-8,28		
	gut	5,77 4,36-7,67	5,56 4,73-6,75	6,55 4,68-7,94	7,18 5,30-8,50	7,92 6,88-9,45	5,38* 4,78-6,14	8,57 6,97-10,55		

그림 VII-9 독일 베를린시의 표준임대료 일람표  
자료 : www.bz-berlin.de

독일은 1982년 「주택임대차법」 개정에 의해 도입된 표준임대료 일람표를 참조하여 임대료의 증감청구를 간단하게 할 수 있도록 하고 있다. 베를린시는 그림 VII-9와 같은 표준임대료 일람표를 공보의 형태로 발간하는데, 거리의 서점 등에서 쉽게 구입할 수 있다. 표준임대료 일람표는 임차인연맹 및 협회, 임차인조합, 주택·토지 소유자연맹 및 협회, 주택기업연맹 및 협회, 임차인보호단체, 주택·건축·교통관

런 부서가 합동으로 작성·공표하고 있다. 표준임대로 일람표는 주택면적, 주거입지조건, 건축연도, 주거시설 등에 따라 작성된다.

### 33 주거지원서비스의 도입 및 주거복지 전달체계의 개선

현재 중앙정부뿐만 아니라 서울수도 다양한 주거복지 프로그램을 제공하고 있지만 주거복지의 사각지대가 발생하고 있고, 가구특성에 따른 주거소요를 충족시키는 데 한계가 있다. 이는 예산 등의 제약으로 충분한 주거복지 프로그램이 제공되지 못하고 있기 때문이지만, 전달체계가 제대로 구축·작동되지 않기 때문이기도 하다.

이와 함께 주거복지정책 대상가구가 지역사회에서 안정적·독립적인 생활을 영위하는 데 필요한 연성적(soft) 측면의 서비스인 ‘주거지원서비스’도 부족한 실정이다. 주거지원서비스는 정보제공 및 상담서비스, 주거의 탐색·정착·유지를 지원하는 서비스와 함께, 지역사회에서의 자립적인 생활을 지원하기 위한 고용·복지·보건 등의 프로그램과 연계해 주는 서비스를 의미한다<sup>42</sup>.

일본은 2006년 「주생활기본법」을 제정하면서 민간임대주택을 포함하는 주택안전망 구축이 정부정책으로 제시되었고, 그 일환으로 안심임대지원사업이 시행되고 있다. 일본에서는 사회취약계층에 대한 민간임대주택 임대인의 입주거부 등이 임차인의 주거안정을 저해하는 요인이라고 간주되어 왔다. 이에 따라 많은 지방정부는 집주인이 입주를 거부하지 않는 민간임대주택과 협력부동산점의 목록을 등록하여 공개하고, 사회복지법인·NPO법인과 협정을 체결하여 주거지원서비스를 제공하고 있다. 이와 더불어 참여주체 간의 연락 및 조정 등을 담당하는 지역센터를 지방 주택공급공사, 재단법인 등 공신력있는 기관에 설치·운영하고 있다.

---

42 영국의 주거지원서비스인 Supporting People Service에는 보조금 신청과 가계관리에 대한 지원, 주거생활에 필요한 가구·설비 등의 구비에 대한 지원, 주거의 안정성을 유지하기 위한 지원, 사회활동 및 친교활동에의 참여 지원, 상담과 심리적 지지, 직업훈련 등의 탐색 지원, 임대주택 및 보조금 관련기관 등 다른 기관과의 행정처리 지원, 새로운 주거탐색 지원 등이 포함된다.

**참고 : 일본 안심임대지원사업의 서비스 내용**

구 분	지원항목	주요 내용
입주전	○ 물건정보 제공	- 사회취약계층의 입주를 거부하지 않는 민간임대주택에 대한 정보 제공
	○ 부동산업자 소개	- 협력부동산점에 대한 정보 제공
	○ 임대료 채무보증	- 임대료 채무보증과 관련하여 보증회사 및 단체 등을 소개
	○ 주택탐색 및 개·보수에 대한 조언	- 신체상황 등에 적합한 물건탐색을 지원하고, 개·보수가 필요한 경우 적절한 방법을 조언
	○ 임대차계약 시 입회	- 임대차계약, 행정서류 제출 등이 원활히 진행되도록 입회
	○ 통역 파견	- 외국인가구의 임대차계약 시 통역 파견
	○ 생활규칙, 장보기, 각종 절차 등의 설명	- 외국인가구, 장애인가구 등에 대해 생활규칙이나 임대차제도, 입주 후 트러블 발생을 방지하는 방법 등을 설명
입주후	○ 전화상담	- 입주자나 집주인 대상 전화상담을 통해 문제해결 방법을 모색
	○ 트러블 등에 대한 대응	- 생활상의 트러블에 대해 상담하며, 필요 시 직접 찾아가 지원
	○ 안부확인	- 정기적으로 전화나 방문을 통해 입주자의 안부를 확인
	○ 의뢰기관 연계 등	- 매주 1회 정도 입주자의 투약 등을 확인하고, 의뢰기관 등을 연계
	○ 임대료납부 지원	- 임대료 체납방지를 위해 임대료 관리방법, 체납 시 상환방법 등 조언
	○ 긴급 시 대응	- 입주자 사고·사망 시 행정기관, 연대보증인, 긴급연락처 등으로 연락

자료 : 남원석·최은희·조경은, 2010, 「지역밀착형 주거지원서비스 지원체계 구축방안」, LH 토거주택연구원, p.16.

주거복지 프로그램을 확충하고 주거지원서비스의 도입하는 것과 동시에, 주거복지 및 지원과 관련한 다원적인 주체들 간의 수평적인 협력을 통한 전달체계를 제대로 구축하는 것이 필요하다. 단일한 행위자로 인한 사회의 변화는 더 이상 가능하지 않고, 상호협력을 통한 통합적인 접근이 필요하다는 인식하에 주거복지센터 또는 주거지원센터를 자치구당 1개 이상 설립·운영할 필요가 있다. 2012년부터 서울시는 사회복지기금(주거지원계정) 공모사업인 ‘주거취약계층 주거복지 통합지원방안’을 통해 총 8개의 운영기관을 지정하여 주거복지센터로 운영할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 2012년 8월부터 시행된 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제17조에 의해 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 주거약자에 대한 주거지원서비스를 위한 주거지원센터<sup>43</sup>를 둘 수 있다.

공공기관의 부족한 자원을 감안할 때 저소득층의 주거문제를 해소하기 위해서는 민간기관과의 파트너십·네트워크를 통해 주거복지 전달체계를 개선하는 것이 중요하다. 공공부조의 대상이 되지 못하는 가구에 대해 심층적인 상담을 통해 퇴거위

43 시행령에 주거지원센터는 ① 주거약자용 주택과 관련한 정보제공, ② 주거약자 지원을 위한 관련 기관·단체의 연계 지원, ③ 주거약자용 주택개조에 대한 교육 및 지원, ④ 주거약자 지원제도에 대한 홍보, ⑤ 그밖에 주거약자에 대한 주거지원과 관련된 사항 등의 업무를 수행하도록 규정되어 있다.

기를 극복하도록 하고, 다양한 복지자원(자활사업, 취업상담, 직업훈련 등) 연계를 통해 경제적 안정을 도모할 필요가 있다. 가구별 주거문제를 해결하기 위한 전문적인 사례관리를 통해서만 공공부조 신청 지원, 공공임대주택 입주 연계, 긴급임대료 지원, 주택개량 등의 가구별 '주거소요(housing need)'에 부합하는 적절한 지원을 하는 것이 가능하다. 이와 함께 사례관리 대상가구의 경제적 수준에 맞는 주거상향 또는 이동계획의 수립, 퇴거위기 예방 및 대응 등을 통해 주거안정을 도모할 수도 있다.

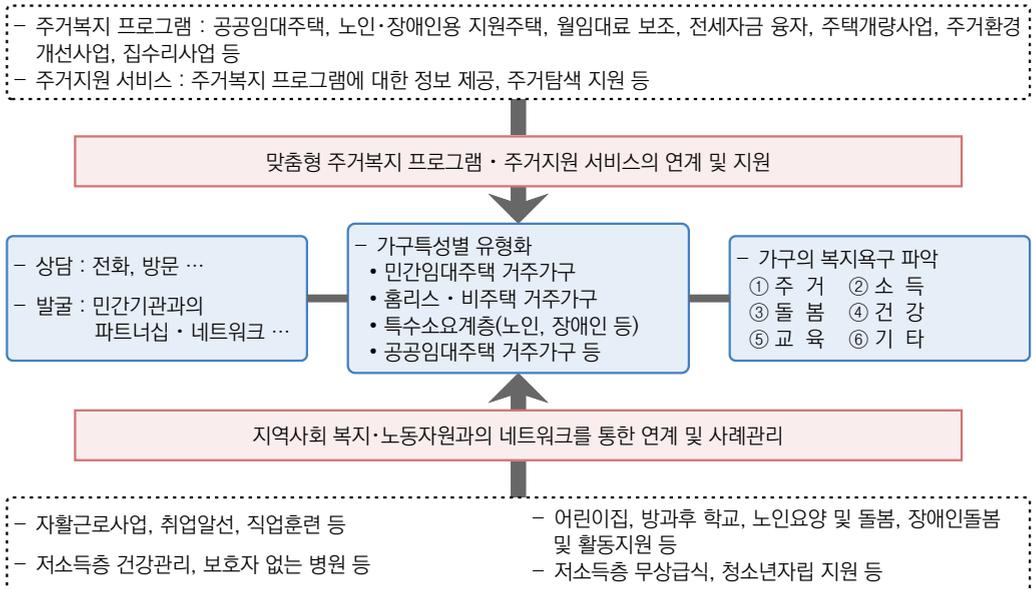


그림 Ⅶ-10 민간기관과의 파트너십 · 네트워크를 통한 주거복지 전달체계 개선

## VIII 결론

## VIII 결론

2008년 글로벌 금융위기 이후 우리나라는 확연하게 저성장시대로 접어들었다. 주택 등 부동산시장도 마찬가지로 부동산 불패신화는 사라지고, 2000년대 초·중반의 가수요에 의한 거품이 제거되면서 주택가격이 하향 안정화될 가능성이 크다. 2008년 하반기 이후 주택가격 거품붕괴의 조짐이 나타나고 있었으나, 정부의 부양책에 힘입어 가격조정이 크게 발생하지 않았을 뿐이다. 게다가 가계부채가 1,000조원 정도에 달하고, 주택담보대출 이용가구의 평균 대출금이 약 9,000만원에 이르고 있어 자산 디플레이션의 가능성도 커지고 있다. 2010년 이후 일반화되고 있는 하우스푸어, 깡통주택, 프리워크아웃 등의 용어가 이를 뒷받침하고 있다.

	과거 : 고성장시대	변화 / 현상	향후 : 저성장시대
주택수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택수요의 지속적 증가</li> <li>- 높은 주택소유 욕구</li> <li>- 가격상승률이 높은 주택유형에 투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저출산 · 고령화의 진행</li> <li>- 1·2인가구의 증가</li> <li>- 주된 주택수요계층의 감소</li> <li>- 소득증가율의 둔화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택수요의 추세적 감소</li> <li>- 비교적 낮은 주택소유 욕구</li> <li>- 다양한 주택수요의 발생</li> <li>- 소형주택에 대한 선호 증가</li> </ul>
주택공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아파트 중심의 대규모 공급</li> <li>- 가수요의 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택공급량 감소에도 불구하고 미분양 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 수요특성을 고려한 '맞춤형' 공급의 중요성 증가</li> </ul>
주택보급률	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 증가, 가구 분화로 인한 낮은 주택보급률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2010년 현재 서울은 97%인데 비해 전국은 102%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가구증가율 둔화에 따른 주택부족문제 해소</li> </ul>
주택가격	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매매가격 상승세 : 소득에 비해 높은 가격</li> <li>- 전세가격도 함께 상승</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매매가격 하락세 : 소득에 비해 높은 가격</li> <li>- 전세가격의 급격한 상승</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 본격적인 매매가격 조정 : 가격의 하향 안정화</li> <li>- 월세 임대차관행의 일반화</li> </ul>
주택정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제정책과 맞물리면서 대량 공급 위주의 주택정책</li> <li>- 주거복지의 증진보다는 자가소유의 확대에 주안점</li> <li>- 택지개발사업, 재개발·재건축사업의 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가계부채의 급격한 증가 : 하우스푸어의 발생</li> <li>- 전세의 월세전환에 따른 임대료 과부담가구의 증가</li> <li>- 택지의 부족 및 재정비사업의 사업성 악화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회안전망으로서 주택의 역할 강조</li> <li>- 주거복지 및 안정에 초점 : 구입능력 · 지불능력을 향상시키기 위한 정책의 필요성 증가</li> <li>- 재고관리정책의 중요성 증가</li> </ul>

그림 VIII-1 저성장시대 주택시장의 변화 및 주택정책의 방향

주택시장은 저출산 · 고령화의 진행, 1·2인가구의 증가, 주된 주택수요계층의 감소, 소득증가율의 둔화 등 거시적인 환경이 크게 변하고 있다. 수요와 공급의 불일치에 따라 대형 아파트를 중심으로 미분양주택이 발생하고 있으며, 오피스텔 · 도시형 생활주택 등 수익형 부동산도 공급과잉현상을 보이고 있다. 주택경기의 침체

등으로 주택매매가격은 하락세를 보이고 있으나, 여전히 소득에 비해 높은 가격을 형성하고 있다. 게다가 저금리기조의 지속 등에 따라 전세의 월세전환이 빠르게 진행되어 전세물량이 부족함에 따라 전세가격이 빠르게 상승하고 있다.

가계부채로 인해 가구의 주택구입능력은 한계를 보이고 있고, 하우스푸어 문제는 사회적·정치적 쟁점이 되었다. 또한 급격한 전세가격 상승문제를 전세자금대출 확대로 풀면서, 전세가구의 가계부채도 늘어나는 추세를 보이고 있다. 많은 전세가구는 당분간 주택가격이 계속 하락할 것이라는 예상하에 주택구입을 미루고 있고, '월세는 버리는 돈'이라는 인식하에 전세를 고집하고 있어 주택경기의 침체가 장기화되고 있다. 여기에서 재산이 적은 임차가구는 전세의 월세전환으로 인해 임대료 과부담가구로 전락하는 경우가 증가하고 있다.

우선 하우스푸어 문제를 객관적으로 바라보면, 순수하게 주택마련 때문에 발생한 경우는 사회·경제적으로 우려할 정도의 규모는 아니다. 오히려 은퇴시점에서 사업·생활자금으로 사용하기 위해 주택을 담보로 대출을 받은 가구가 더 문제인데, 이러한 가구는 주택담보대출의 절반 이상을 차지하고 있다. 결국 주택마련 용도의 경우는 이미 정부에서 마련한 하우스푸어 대책으로도 충분하며, 사업·생활자금 용도의 경우는 기본적으로 부채문제이므로 채무조정 차원에서 접근할 필요가 있다. 주택가격이 더 떨어질 경우 하우스푸어가 증가할 것이라는 주장도 많은데, 이는 LTV(대출담보인정비율 : loan to value ratio) 변화에 따른 대출가능액의 차액을 상환하도록 요구하는 금융기관의 약탈적 대출관행을 억제하면 문제가 되지 않을 것이다.

그리고 렌트푸어로 명명되는 전세가격 상승에 따른 보증금 인상 때문에 어려움을 겪는 '전세푸어'의 문제는 상대적 빈곤감에서 비롯된 표현일 가능성이 높다. 2011년에 나타난 렌트푸어라는 용어는 하우스리스가 하우스푸어보다 더 문제라는 인식 속에서 일반화되기 시작하였다. 초기에 일부 언론은 전세가구보다 월세가구에 더 많은 초점을 두고서 렌트푸어라는 용어를 사용하였다. 그러나 월세전환에 따른 물량의 감소로 전세가격이 상승하자, 렌트푸어는 상승하는 전세보증금 및 보증금마련대출의 원리금상환 때문에 어려움을 겪는 가구로 그 의미가 바뀌게 된다.

하지만 상당수의 전문가가 전세수요를 매매수요로 전환시켜 전세난을 해결해야 한다고 주장하는 것을 보면 알 수 있듯이, 많은 전세가구는 주택을 구입할 여력이 충분한 실정이다. 다시 말해 직접적인 지원이 필요한 주택정책의 대상에 포함시킬 경

우에 형평성에 대한 시비가 발생하는 계층이다. 따라서 렌트푸어라는 용어 자체는 실제로 임대료 부담이 큰 가구를 의미하지는 않는다는 점에서, 부담 여부에 대한 판정이 내포된 용어인 임대료 과부담가구라는 용어를 사용할 필요가 있다고 판단된다. 그리고 정책적으로 직접적인 지원을 할 경우에는 임대료 부담능력 20%~30% 이상 여부를 기준으로 수혜대상자를 선별하여 지원하는 것이 필요하다.

정부에서 추진 중인 하우스푸어와 렌트푸어에 대한 대책은 직접적인 지원의 성격을 가진 프로그램도 시행한다는 점에서, 주택정책을 넘어 주거복지정책으로서의 성격을 지니고 있다. 주거복지정책은 주택시장의 변화에 따라 프로그램의 내용·성격 등이 바뀌고, 반대로 주거복지 프로그램에 따라서는 주택시장 환경에 영향을 주기도 한다. 주거복지 프로그램이 정책목표와 대상에 맞게 제대로 운영되면, 주택분야의 사회안전망 역할을 수행할 수 있다. 그러나 좋지 않은 외부환경하에서는 주거복지 프로그램의 목표도 제대로 달성하기 어렵다.

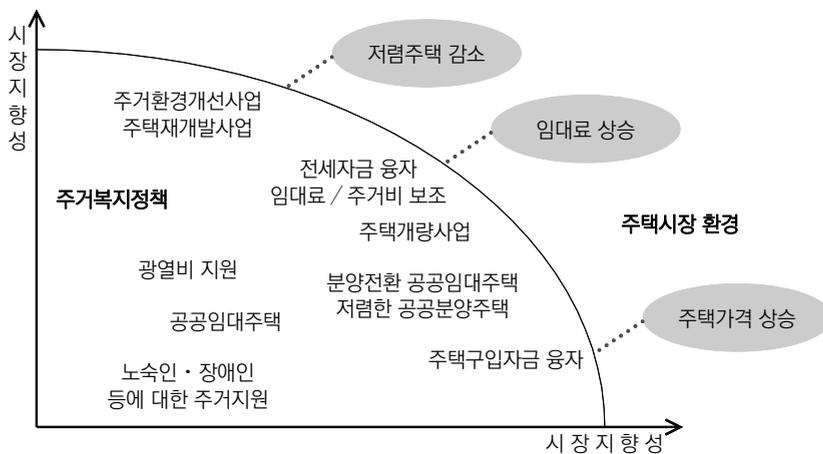


그림 Ⅷ-2 주거복지정책과 주택시장 환경의 관계

자료 : 김수현, 2013, "주거복지의 새로운 패러다임과 정책과제", 주거복지컨퍼런스 조직위원회, 「제3회 주거복지 컨퍼런스」 자료집, p.24의 그림을 수정·보완함.

최근 주택시장의 침체라는 환경하에서 주택정책 및 주거복지정책은 의도한 정책목표를 달성하지 못하고 있다. 전세수요를 매매수요로 전환하기 위한 주택구입자금 용자는 주택가격 하락세로 인해 실적이 많지 않으며, 전세자금 용자는 수요자의 지불능력을 향상시켰지만 전세가격 또한 상승시켰다. 보금자리주택은 주택구입을 연기하게 만들었고, 공공임대주택의 감소로 임대주택의 가격 상승을 초래한 측면이 있다. 이처럼 주택정책 및 주거복지정책은 주택시장과 밀접한 관계가 있다. 따라서

저성장시대에 접어든 환경에 맞는 주택정책 및 주거복지정책의 방향 전환이 요구된다고 하겠다.

이 연구는 최근 이슈화되고 있는 하우스푸어와 렌트푸어에 대한 서울시 차원의 대응방안을 중심으로 진행하였다. 하지만 하우스푸어와 렌트푸어 등의 발생은 우리 사회가 저성장시대로 접어들면서 주택시장의 패러다임이 바뀌고 있기 때문에 발생하는 문제일 가능성이 크다. 따라서 향후 중산층 소득에 맞는 주택의 공급, 중·저소득층을 위한 공공임대주택의 확보, 공공임대주택의 시세연동형 임대료체계 구축, 주택의 취득 및 보유에 따른 세금부담의 축소, 월세시대에 대비한 「주택임대차보호법」의 개정, 주거비 부담능력 향상을 위한 가구소득의 증대 등과 관련된 장기적이고 거시적인 연구가 필요하다고 생각된다.

## 참고문헌

## 참고문헌

- 강민석, 2012, “최근 주택시장의 특징과 변화방향 진단”, KB금융 경영연구소, 「주택경기 장기침체 가능성 진단」 세미나 발표자료.
- 국토해양부·한국주택학회, 2012, 「해외 주거복지정책 사례연구」.
- 권승혁, 2012, “미국 주택금융시장의 구조 개혁과 향후 전망”, 한국은행, 「국제경제정보」, 제2012-1호.
- 금융감독원, 2012, “주택담보대출 리스크 현황”.
- 김기원, 2012, “미국의 주택압류사태 관련 정부-금융기관간 합의내용과 전망”, 한국은행, 「해외경제 포커스」, 제 2012-9호.
- 김덕례, 2012, 「전월세가구 특성을 고려한 주택정책방향」, 주택산업연구원.
- 김수현, 2011, 「부동산은 끝났다 : 우리 삶에서 가장 중요한 곳, 다시 집을 생각한다」, 경기: 도서출판 오월의봄.
- 김수현, 2013, “주거복지의 새로운 패러다임과 정책과제”, 주거복지컨퍼런스 조직위원회, 「제3회 주거복지 컨퍼런스」 자료집.
- 김영도·임진, 2013, “주택가격 하락 등 충격이 금융권에 미치는 영향 : 2012년 가계금융복지조사 자료기반”, 한국금융연구원.
- 김재영, 2010, 「하우스푸어, 비싼 집에 사는 가난한 사람」, 더팩트.
- 김준형, 2013, “하우스푸어의 개념과 추정 및 정책진단”, 도시정책학회, 「정부의 주택정책 방향과 과제」 세미나 자료.
- 김준형, 2013, “하우스푸어의 개념과 추정 및 정책진단”, 도시정책학회, 춘계학술대회 발표자료.
- 김태섭, 2012, 「지불능력을 고려한 주거지원정책 연구」, 주택산업연구원.
- 김효연, 2012, “하우스푸어를 위한 리스백 대책의 효과와 한계”, 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제532호.
- 남원석·최은희·조경은, 2010, 「지역밀착형 주거지원서비스 지원체계 구축방안」, LH 토지주택연구원.
- 남주하, 2013, “서민금융제도의 현황 및 활성화 방안”, 한국경제학회, 금융대토론회 발표자료.
- 박연우, 2012, “주택시장, 하우스푸어 현황 및 대응정책의 방향”, 하나금융 경영연구소·중앙일보 경제연구소, 금융포럼 발표자료.
- 박은철, 2012, 「서울형 주택바우처 운영개선 및 발전방안」, 서울시정개발연구원.
- 박은철, 2013, “주거비보조 프로그램 도입의 쟁점”, 주거복지컨퍼런스 조직위원회, 「제3회 주거복지 컨퍼런스」 자료집.
- 박장호, 2012, “뉴욕시 임대료 규제 프로그램에 관한 보고”, 국회보, 2012년 1월호 통권 542호.
- 서울시 전월세보증금지원센터, 2013, 「알기쉬운 서울시 전월세보증금 지원 해설」.
- 서정국·권승혁, 2012, “일본 부동산시장 현황과 주택시장 활성화대책 및 평가”, 한국은행, 「해외경제포커스」, 제 2012-32호.
- 서정호 등, 2012, “가계부채의 미시구조 분석 및 해법”, 금융위원회·기획재정부·한국은행·한국금융연구원 주관 세미나 발표자료.

- 손경환 · 전성제 · 전성애, 2013, “미국 주택시장 대책의 성과와 정책적 시사점”, 국토연구원, 「국토정책Brief」, No. 415.
- 이동훈 · 박은철, 2012, 「민관협력을 통한 공공임대주택 도입방안」, 서울연구원.
- 이준협, 2011, “하우스푸어의 구조적 특성”, 현대경제연구원, 「경제주평」, 통권 446호.
- 일본주택금융공고 지음, 김승동 옮김, 2008, 「주택문제 어떻게 풀어야 하는가 - 주택금융과 정책의 글로벌 해법」, 하나금융경영연구소.
- 장영희, 1999, 「주택 임대차관련 법제도 정비방안」, 서울시정개발연구원.
- 조 만 · 차문중(변), 2012, 「글로벌 금융위기 이후 주택정책의 새로운 패러다임 모색」, 한국개발연구원.
- 조영무, 2013, “차기 정부의 하우스푸어 대책 ‘보유주택 지분매각제도’가 성공적으로 시행되려면”, LG경제연구원, 「Weekly 포커스」.
- 진미윤, 2012, “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책방향”, 「국토연구」, 제71권.
- 최창희, 2012, 「일본 부동산 버블 붕괴 후 부동산시장의 변화」, KB금융지주 경영연구소, 한중일 국제부동산 세미나 보고서.
- 한국은행, 2012, “일본 부동산시장 현황과 주택시장 활성화 대책 및 과제”, 한국은행 도쿄사무소, 자체조사자료.
- 財団法人不動産流通近代化センター, 2011, 「2011 不動産統計集」.
- Andrews, D., A. C. Sánchez and Å. Johansson, 2011, “Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836.
- Burke, T., M. Stone and L. Ralston, 2011, *The residual income method: a new lens on housing affordability and market behaviour*, AHURI.
- Center on Budget and Policy Priorities, 2012, Federal Rental Assistance Facts.
- English Housing Survey, 2011, Housing Stock Summary Statistics Tables.
- Kutty, N. K., 2005, “A New Measure of Housing Affordability: Estimates and Analytical Results”, *Housing Policy Debate*, Vol. 16, No. 1.
- NYC Rent Guidelines Board, 2013, *2013 Housing Supply Report*.
- O’Sullivan, A., 1996, *Urban Economics*, Boston: Irwin / McGraw-Hill.
- Rowley, S. & R. Ong, 2012, *Housing affordability, housing stress and household wellbeing in Australia*, AHURI.
- Stone, M. E., 2006, “What Is Housing Affordability?: The Case for the Residual Income Approach”, *Housing Policy Debate*, Vol. 17, No. 1.
- U.S. Bureau of the Census, 2012, 2011 American Housing Survey Factsheets.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, 2010, *HUD Strategic Plan FY 2010 -2015*.
- Wilson, W., 2011, *Local Housing Allowance and the Reform of Housing Benefit*, House of Commons of the United Kingdom.

## 부 록

# 부 록 : 2013년 7월에 제정된 주택임대차 표준계약서

이 계약서는 민법, 주택임대차보호법, 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 등 관계법령에 근거하여 작성되었습니다.

보증금 있는 월세  
전세    월세

## 주택임대차계약서

임대인(이름 또는 법인명 기재)과 임차인(이름 또는 법인명 기재)은 아래와 같이 임대차 계약을 체결한다

**[임차주택의 표시]**

소 재 지	공동주택(아파트, 다세대, 연립주택)인 경우에는 동·호수를 정확히 기재하여야 한다. ( <input type="checkbox"/> 등기사항증명서 교부 받음 )				
건 물 명	유형	공동주택( <input type="checkbox"/> 아파트 <input type="checkbox"/> 다세대 <input type="checkbox"/> 연립 ) 단독주택( <input type="checkbox"/> 다가구 <input type="checkbox"/> 원룸 <input type="checkbox"/> 단독 ) <input type="checkbox"/> 기타	구조	면적	㎡
	임차할 부분	임차면적	㎡	용도	
담보물권 등 설정여부 <input type="checkbox"/> 있음 <input type="checkbox"/> 없음	등기사항증명서 확인		미납 국세		선순위 확정일자 현황
	임대인은 소유권 제한사항(가압류 등) 및 소유권 외 권리제한 사항(저당권 등 담보물권)의 종류, 설정금액, 설정 일자 등 기재하고, 임차인은 등기사항증명서 확인		<input type="checkbox"/> 납세증명원 제출 받음 임차인은 계약 전에 임대인으로부터 납세증명원을 제출받거나 임대인의 동의를 받아 관할 세무서에서 미납 국세 현황을 확인할 수 있음 (국세징수법 제6조의2, 시행령 제7조의2)		임대인은 임차주택과 관련하여 선순위 확정일자가 있는 임대차계약 현황(임대 보증금, 확정일자 등) 기입  (별지 사용 가능)

**[계약내용]**

보 증 금	금	원정(₩ )
계 약 금	금	원정(₩ )은 계약시에 지불하고 영수함. 영수자 ( ) 인)
중 도 금	금	원정(₩ )은 _____ 년 _____ 월 _____ 일에 지불하며
잔 금	금	원정(₩ )은 _____ 년 _____ 월 _____ 일에 지불한다
차임(월세)	금	원정은 매월 _____ 일에 지불한다(입금계좌: _____ )
임대차기간	임차주택의 인도일인 20 _____ 년 _____ 월 _____ 일 ~ 20 _____ 년 _____ 월 _____ 일 [기간을 정하지 않거나 2년 미만으로 정한 경우 임대차기간은 2년으로 본다. 단, 임차인은 2년 미만의 기간을 주장할 수 있다.(주택임대차보호법<이하, '주임법'이라 함> 제4조제1항)]	

### 중요 확인 사항

<p><b>1. 당사자 확인</b></p> <p>√ 당사자 신분 확인 - 등기사항증명서(미등기 건물은 건축물대장이나 건축허가서)와 신분증</p> <p>√ 대리인인 경우 - 인감증명서·위임장·대리인 신분증 - (임대인의 대리인과 계약체결시) 임대인과 직접 통화하여 위임사실을 확인하고, 보증금은 가급적 임대인 명의 계좌로 직접 송금</p>	<p><b>2. 권리순위 확인</b></p> <p>√ 등기사항증명서 확인 - 계약체결·중도금·잔금지급 시에 각 등기사항증명서의 근저당·가압류 등 선순위 권리 설정 여부 확인</p> <p>√ 미납국세 확인 - 등기사항증명서로 확인불가 - 관할 세무서에서 확인필요</p> <p>√ 선순위 확정일자 확인 - 임차주택에 먼저 입주한 임차인의 확정일자 현황 - 선순위 보증금 총액 확인</p>	<p><b>3. 중개대상물확인설명</b></p> <p>√ 중개대상물의 확인·설명 - 중개업자는 ① 소유권·저당권·임차권 등 권리관계, ② 수도·전기·가스·배수, 벽면·도배 상태 등을 성실·정확하게 확인·설명하고, 설명의 근거자료 제시 - 중개업자는 임대회인 등이 중개대상물의 상태에 관한 자료 요구에 불응한 경우에는 그 사실을 임차회인에게 설명하고, 중개대상물 확인·설명서에 기재 (이상, 공인중개사의 업무 및 부동산거래신고에 관한 법률 제25조, 시행령 제21조)</p> <p>√ 계약 당사자의 서명 - 중개대상물 확인·설명서에 서명하게 되므로 그 내용의 정확성 확인 필요</p>	<p><b>4. 대항력 우선변제권 확보</b></p> <p>√ 전세권등기 또는 임대차등기로 확보 (민법제303조, 제621조, 부동산등기법제3조)</p> <p>√ 주택인도·주민등록·확정일자로 확보 - 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 때에는 그 다음날부터 제3자에 대하여 효력(대항력)이 있고, 계약서에 확정일자까지 받아야 경매절차에서 후순위 권리자나 그 밖의 채권자보다 우선하여 변제(우선변제권)받을 수 있음(주임법 제3조, 제3조의2) - 임차인은 <b>이삿날에 즉시</b> ① 주민등록과 ② 확정일자를 받아야 임차주택에 대한 선순위 확보에 유리 - 주택의 인도와 주민등록은 임대차기간 중 계속 유지하고 있어야 함</p>
--	--	---	--

**유의사항:** 미납국세 및 선순위 확정일자 현황과 관련하여 중개업자는 임대인에게 자료제출을 요구할 수 있으나, 국세청과 확정일자부여기관에 직접 이를 확인할 법적권한은 없음

이 계약서는 민법, 주택임대차보호법, 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 등 관계법령에 근거하여 작성되었습니다.

## 계약의 시작

**제1조(임주 전 수리)** 임대인과 임차인은 임차주택의 수리가 필요한 시설물 현황과 비용부담 등에 관하여 다음과 같이 합의한다.

수리 필요 시설	<input type="checkbox"/> 없음 <input type="checkbox"/> 있음(수리할 내용 )
수리 완료 시기	<input type="checkbox"/> 잔금지급 기일인 _____년 ____월 ____일까지 <input type="checkbox"/> 기타 ( )
약정한 수리 완료 시기 까지 마무리한 경우	<input type="checkbox"/> 수리비를 임차인이 임대인에게 지급하여야 할 보증금 또는 차임에서 공제 <input type="checkbox"/> 기타 ( )

**제2조(임차주택의 인도)** 임대인은 임차주택을 임대차 목적에 따라 사용·수익할 수 있는 상태로 \_\_\_\_\_년 \_\_\_\_월 \_\_\_\_일까지 임차인에게 인도한다.

**제3조(임차주택의 사용·관리·수선)** ① 임차인은 임대인의 동의 없이 임차주택의 구조 변경이나 전대·임차권 양도를 할 수 없으며, 임대차 목적인 주거 이외의 용도로 사용할 수 없다.

② 임대인은 계약 존속 중 임차주택을 사용·수익에 필요한 상태로 유지하여야 하고, 임차인은 임대인이 임차주택의 보존에 필요한 행위를 하는 때 이를 거절하지 못한다.

③ 임대인과 임차인은 계약 존속 중에 발생하는 임차주택의 수리 및 비용부담에 관하여 다음과 같이 합의한다.

임대인부담	(예컨대, 난방, 상하수도, 전기시설 등 임차주택의 주요설비에 대한 노후·불량으로 인한 수선은 민법 제623조, 판례상 임대인이 부담하는 것으로 해석됨 )
임차인부담	(예컨대, 임차인의 고의·과실에 의한 파손, 전구 등 통상의 간단한 수선, 소모품 교체 비용은 민법 제623조, 판례상 임차인이 부담하는 것으로 해석됨 )

## 기간의 연장

**제4조(목시적 갱신 등)** ① 임대인은 임대차기간이 끝나기 6개월 전부터 1개월 전까지, 임차인은 1개월 전까지 각 상대방에게 '기간연장을 하지 않겠다' 또는 '계약조건을 변경하지 아니하면 임대차를 종료하겠다'는 취지의 통지를 하지 않으면 임대차계약은 종전 임대차와 동일한 조건으로 자동 갱신된다.(주임법 제6조제1항)

② 제1항은 2기 차임을 연체(2개월분의 차임에 해당하는 금액만큼 연체총액이 발생한 경우)하거나 그 밖에 임차인으로서의 의무를 현저히 위반한 경우에는 적용되지 않는다.(주임법 제6조제3항)

③ 제1항에 따라 갱신된 임대차의 존속기간은 2년이다. 이 경우, 임차인은 언제든지 계약을 해지할 수 있지만 임대인은 제8조 제2항의 사유 또는 임차인과의 합의 없이 계약을 해지할 수 없다.(주임법 제6조 제2항, 제6조의2제1항)

④ 제3항에 따라 임차인이 계약을 해지한 경우 해지의 효력은 임대인이 그 통지를 받은 날부터 3개월이 지나야 발생하고, 이로 인해 임대인이 새로운 임차인과 임대차계약을 체결할 때 발생하는 중개수수료는 계약을 해지한 임차인이 부담하지 아니한다.(중개수수료는 계약의 당사자가 부담하는 것이 원칙임, 서울중앙지방법원 98나55316 참고)

**제5조(합의에 의한 재계약)** 임대인과 임차인이 제4조 제1항의 기간 내에 각 상대방에게 재계약의 의사를 표시한 경우에는 계약의 조건을 변경하여 재계약을 할 수 있다.

### <참고사항>

**[계약서 재작성 및 확정일자 날인]** 계약기간 중이나 목시적 갱신 시 또는 합의에 의한 재계약시 보증금의 증액이 있는 경우에는 증액된 보증금액에 대한 우선변제권을 확보하기 위하여 변경된 내용이 기재된 새로운 계약서를 작성한 후 확정일자를 받아 이전 계약서와 함께 보관하여야 함

**[차임증액청구]** 계약기간 중이나 목시적 갱신 시 약정한 차임이나 보증금을 증액하는 경우에는 20분의1을 초과하지 못하고, 증액청구는 임대차계약 또는 약정한 차임 등의 증액이 있을 후 1년 이내에는 하지 못함(주임법 제7조, 시행령 제2조)



# Abstract

# Abstract

## A Study on the Issues of House Poor and Rent Poor and Its Countermeasures of the Seoul Metropolitan Government

Eun-Cheol Park · In-Ock Hong · Jin-Soo Kim

Since the 2008 global financial crisis Korea has experienced a low economic growth. These days we can not expect high profit rate from real estate market any more, and the bubbles from fictitious demand generated early in 2000 would start to disappear, which can make housing prices stabilized downward. In addition, the situation where the total household debts are about 1 quadrillion won and the average of housing mortgage loans per household is about 90 million won can lead to an asset deflation. House Poor, Kangtong-house, and Pre-Workout are the terms which reflect this economic condition very well.

In the macro perspective the housing market has recently gone through some changes such as low birthrate, fast-aging population, an increase in single-person or two-person households, a decrease in housing demand, and a slowdown of income growth. In terms of large-size apartment the number of unsold new houses is increasing, and the profitable real estate including Officetel and Urban lifestyle housing are suffering from oversupply. The recession of housing market causes housing price to move downward, but the level of price is still too high in comparison with household income. Furthermore, the continuous low interest rate has brought about the rapid change from Jeonse to monthly rental housing, which has given rise to the lack of Jeonse and the drastic increase of Jeonse price.

Now the problem of House Poor, which means the burdensome household debt limits housing affordability, is a big issue in our society. Jeonse deposit loan are expanded in order to solve the rapid increase in Jeonse price, which leads to the increase in household debts. Lots of households postpone the purchase of housing because they anticipate that housing price will go down. Also, they might think that paying monthly rent is a waste of money. Consequently the recession of housing market extends over a long period.

The purchase of housing itself is not a critical factor in House Poor problem. Rather than that, someone's taking out housing mortgage around his or her retirement for the purpose of

the individual business or money for living is more critical, and this kind of loan is more than half of all housing mortgage loans. Therefore, in terms of the problem of housing mortgage loan only for the purchase of housing, the program for House Poor prepared by the government is quite helpful. However, in terms of housing mortgage loan for the individual business or money for living, a sort of liabilities-reducing approach is needed. Although people argue that the number of House Poor will be increasing, this problem can be eased by controlling a predatory practice of financial institutions which is to push for the repayment of the difference of loanable funds adjusted after the change of LTV.

In terms of Rent Poor, a Jeonsei Poor issue, where households feel difficulty because of an increase in Jeonsei deposit, might originate in the sense of relative poverty. The term Rent Poor, which turned up in 2011, began to spread because people thought that homelessness was more serious than House Poor. Initially the media use the term Rent Poor focusing on monthly rent-paying tenants rather than Jeonsei tenants. However, after the increase in Jeonsei price the meaning of Rent Poor was changed to the households suffering from an increasing Jeonsei deposit or a repayment of principal and interest from loans related to Jeonsei deposit. Lots of experts argue that the demand for Jeonsei should be changed to the demand for purchase, which indicates that many Jeonsei households have capability enough to buy their own houses. If the direct public support is given to these households, some controversy over the fairness can happen. The term Rent Poor itself doesn't mean the household which have big burden for paying their rents, so the term Rent Overcharged Households seems more appropriate.

As the governmental programs related to House Poor and Rent Poor are a kind of direct supports, these programs have the characteristics of housing welfare programs as well as those of housing programs. The housing welfare programs are affected by housing market, and vice versa. If the housing welfare programs are well operated with the proper goal and target, they can act as a sort of housing safety net, but if the external environment is not good, it is difficult even to achieve the goal of these programs.

Now we are suffering from the housing market recession, so housing programs and housing welfare programs fail to achieve their goals. The house purchase loan, which is for changing the demand for Jeonsei to the demand for purchase, is not showing a good performance because of downturn of housing price, and the Jeonsei deposit loan make Jeonsei price go up though it improves tenants' affordability. Also, New Plus Housing forces households to postpone the purchase of housing, and a decrease in public rental housing stock leads to an

increase in rents of private rental housing. all of these show that housing programs and housing welfare programs are closely connected with housing market. Thus, the appropriate changes of the directions of the housing programs and the housing welfare programs are necessary in the age of the low economic growth.

# Table of Contents

## **Chp.1 Introduction**

- 1 Research Background and Purpose
- 2 Research Method and Flow

## **Part I Countermeasures for House Poor**

### **Chp.2 Characteristics and Circumstances of House Poor**

- 1 Change of Housing Market
- 2 Discussion on House Poor and its Development
- 3 Size and Characteristics of House Poor
- 4 The Review on Countermeasures for House Poor

### **Chp.3 Countermeasures for Housing Crisis in Other Countries**

- 1 USA
- 2 Japan
- 3 Policy Implications

### **Chp.4 Countermeasures of Seoul Metropolitan Government for House Poor**

- 1 Basic Direction
- 2 Countermeasures for House Poor

## **Part II Countermeasures for Rent Poor**

### **Chp.5 Characteristics and Size of Rent Poor**

- 1 Change of Rental Housing Market Structure
- 2 Approach to Define Rent Poor
- 3 Size and Characteristics of Rent Poor
- 4 The Review on Countermeasures for Rent Poor

### **Chp.6 Housing Stabilization Programs in Other Countries**

- 1 UK
- 2 USA

- 3 Japan
- 4 Policy Implications

**Chp.7 Countermeasures of Seoul Metropolitan Government for Rent Poor**

- 1 Basic Direction
- 2 Support by Household Characteristics
- 3 Institutional Improvements

**Chp.8 Conclusion**

References

Appendice

서울연 2013-PR-08

하우스푸어와 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안 연구

발행인 이창현

발행일 2013년 8월 16일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 12,000원 ISBN 978-89-8052-992-6 93330

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.