

수도권 무주택가구의 공공주택 입주가능성 분석에 관한 연구*

A Study on the Possibility of Moving in Public Housing on the Houseless
Households of in Seoul Metropolitan Area

권치흥 (Kwon, Chi Hung)**

조주현 (Cho, Joo Hyun)***

< Abstract >

Major purpose of this study is to identify the proportion and characteristics of beneficiaries of public housing policy based on housing accessibility and affordability. In addition, we evaluate the effectiveness of restrictions in income and asset levels of occupants in application for occupancy of public housing.

Through empirical analyses, we found that current restriction in asset standard is less binding than that in income. Also we found that the proportion of eligible households with the accessibility and affordability for 74m² public housing was reduced from 13.7% to 4.0% and that of 59m² decreased from 19.5% to 7.9% by applying income and asset restrictions together.

Based on these findings, we suggest a new combined form of income and asset eligibility criteria for those subject to housing policy. And these criteria should be set according to the house size at the time of housing supply.

주제어 : 공공주택, 소득자산분위, 입주 기준, 무주택가구

Keywords : Public Housing, Income&Asset Class, Eligibility Criteria, Houseless households

* 본 연구는 권치흥(2011)의 건국대학교 박사학위 논문내용과 주택학회20주년 기념학술대회에 발표한 내용을 수정·보완하여 논문화하였음.

** LH공사 토지주택연구원 책임연구원, chihung5@naver.com (주저자)

*** 건국대학교 부동산학과 교수, j3586@hotmail.com (교신저자)

I. 서론

우리나라 공공주택정책은 무주택 서민을 위한 주택공급을 통해 주거안정과 투기억제를 통한 시장안정을 목표로 하고 있다. 이러한 정책적 목표를 달성하기 위해 정부는 개별가구의 소득을 중심으로 소득분위가 낮은 계층을 수혜대상으로 하여 공공분양 및 임대주택을 공급해왔다. 국토부의 “2011년 주택업무편람”에 따르면, 92-10년까지 공공주택의 총 건설 실적은 3,168천호이고 이 중에 공공분양주택은 1,471천호, 공공임대주택은 1,697천호이다. 그러나 1960년대 이후 공급된 공공분양주택은 민간공급업체의 분양가격과 비슷한 수준이고 임대주택은 공급물량이 적어 공공주택의 공급목적과 달리 과거 공급된 공공주택의 실질적인 수혜대상은 구매력을 갖춘 중소득층이거나 무주택 서민 또는 저소득층의 극히 일부분이라고 할 수 있다(하성규, 2010).

이러한 평가는 정책적 목표 대상과 실질적인 수혜계층이 불일치한다는 사실을 보여주고 있다. 실제 정책목표계층과 수혜계층간의 불일치 문제(강미나, 2011)의 원인 중 하나는 소득만을 기준으로 한 정책대상계층 선정과 이를 실질적으로 걸러낼 수 있는 입주자 기준¹⁾ 제한이 실질적으로 제 기능을 하지 못하기 때문이다. 주택구입은 개별가구가 지출할 수 있는 큰 규모의 재화로 가구의 재정 상태를 고려해야 하기 때문에 소득뿐만 아니라 자산도 고려하여야 한다. 그러나 과거 정부에서는 통계자료 미비 등 현실적인 한계 때문에 정책대상계층 선정에 있어서 자산을 반영하지

못하였다. 그러나 최근에 자산관련 통계자료가 제 공됨에 따라 소득의 한계를 고려하여 대상계층 선정에 있어 소득과 자산을 결합한 형태의 연구(강미나, 2011; 권치홍 외, 2012)들이 진행되고 있다.

과거부터 공공주택의 입주자 기준은 소득 중심으로 설정되었고 보금자리주택 도입초기에도 이전과 마찬가지로 소득기준만으로 입주자 기준을 설정하였다. 그러나 최근에 자산을 고려하는 경향을 반영하여 기존 소득기준에 자산기준이 추가적으로 도입되었지만 아직도 입주자 기준인 소득 및 자산기준에 대한 실증적 효과에 대한 연구가 미흡한 실정이다.

이에 본 연구는 권치홍 외(2012)²⁾의 후속연구로 현재 공급되고 있는 보금자리주택을 대상으로 실제 지불 가능한 개별가구의 비율과 특성을 분석하여 공공주택의 수혜가능가구에 대해 연구하였다. 또한 보금자리주택의 입주자 기준을 가지고 실제 적용되는 제한의 비율을 분석하여 입주자 기준의 실질적 영향을 파악하고자 한다.

본 연구의 분석 사례지역은 3차보금자리지구인 하남감일지구이다. 이 지역을 분석사례지역으로 선정한 이유는 서울과 인접한 지역으로 접근성이 좋고, 서울 강남서초지구보다 공급가격이 저렴하고, 본 연구의 비교분석하고자 하는 각 유형(분양주택, 공공임대주택)이 모두 포함되었기 때문이다. 본 연구의 분석대상은 보금자리주택의 공급지역이 수도권이고 공급대상은 무주택 서민이기 때문에 수도권 무주택가구로 설정하였다. 무주택가구 수는 통계청 “2010년 가계금융조사” 자료를 통해 얻었다. 통계청 “2010년 가계금융조사” 자료의 총 표본 수인 10,000가구에서 소득과

1) 본 연구에서 의미하는 입주자 기준은 정부에서 공공주택 공급시 선정한 기준을 말함.

2) 권치홍·조주현, “보금자리주택의 지불능력에 관한 연구”, 주택연구, 제20권 제1호, 2012

자산의 파악 어려운 농가가구(표본 수 655가구)와 1인 가구(표본 수 1,633가구)를 제외한 총 7,712가구 중에서 수도권 가구는 3,999가구와 비수도권 가구는 3,713가구로 구분하였다. 수도권 가구 3,999가구 중에서 자가소유가구는 2,525가구이고 무주택가구는 1,474가구이다. 이들을 대상으로 시뮬레이션분석을 통해 입주가능성을 분석하였다.

본 연구의 전체적인 구성은 다음과 같다. 제 II장에서는 공공주택과 관련된 선행연구의 검토와 입주자 기준에 대한 변천을 살펴보았다. 제 III장에서는 주택정책대상계층 도출을 위한 가정을 설정하고 정책대상계층의 특성을 분석하고 제 IV장에서는 소득 및 자산기준 제한을 적용 시 입주가능가구의 비율과 가구 수를 추정하여 정책적 제언을 하고 제 V장에서는 기존의 연구내용을 정리하고 향후 연구에 대해 언급하고자 한다.

II. 선행연구의 검토

1. 공공주택과 관련된 선행연구의 검토

본 연구의 주제와 관련된 연구 분야인 공공주택(공공분양 및 공공임대주택), 정책대상계층과 관련된 연구는 꾸준히 진행되고 있으나, 가구의 소득과 자산을 고려한 연구는 아직 활발히 진행되지 않고 있다.

최근에 발표된 보금자리주택과 관련된 연구 주제는 보금자리주택의 중장기 수요 추정, 공급정책의 문제점 및 평가, 입주자 기준과 관련된 소득 및 자산기준 등이 있다. 한국토지공사(2010)에서는 보금자리주택의 실수요자인 수도권 무주택 가구 중

소득 1-5분위에 속하는 10,000가구를 대상으로 설문조사를 실시하고 수정된 Mankwi & Weil모형을 활용하여 중장기 수요를 추정하였다. 또한 보금자리주택의 공급과 관련된 문제점은 민간 사업자에 대한 가격 우위, 소형재고주택의 거래 부진, 지역별 청약대상조건이 다르다는 점 등이 제시되었고(이용만, 2009), 이에 대해 보금자리주택의 공급물량을 시기나 시장상황에 따른 탄력적인 조절이 필요하고 분양가격 및 임대료의 적정성 확보하여 입주자간 또는 입주자와 비입주자간에 형평성문제를 최소화할 필요가 있다(최인호 외, 2009)고 언급하였다. 이 밖에 보금자리주택과 관련된 연구를 보면, 수도권 보금자리주택의 과급공급효과 분석한 박성균(2010)에 따르면 보금자리주택의 생산유발효과는 타 산업 투자의 경우가 230조원 나타날 것으로 예측되었고 고용유발효과는 전국적으로 약 120만 명 정도로 예측되었다.

공공주택의 정책대상계층과 관련된 연구는 정책대상계층에 대한 정책방향과 소요계층에 분석방법에 관한 연구를 중심으로 진행되었다. 이종권(2011)은 저소득 무주택계층을 대상으로 한 주택정책의 현황과 주요 쟁점에 대한 논의를 하였다. 정책대상계층의 분류분석방법과 관련된 연구를 살펴보면, 박신영 외(2001)에서는 주거빈곤계층의 규명을 위해 공공임대주택 공급대상가구를 5단계의 방식을 활용하여 공공임대주택의 소요량을 도출하였고 입주자격은 점수제를 도입하는 방안을 제시하였다. 진미운(2000)은 Lerman & Reeder(1987)과 Thalmann(1999)에 의해 제시된 실증분석방법인 주택의 실제 지불가격(p)과 시장가격(Pi)간의 차이(gap)를 이용하여 소요계층을 분석하였고, 신수임 외(2007)는 RIR, 주거기준, 소득기준을 사용하여 6가지 유형으로 구분한 지불능

력계층의 세분화를 모형을 제시하였다. 김계숙 외(2008)에서는 지불접근방식 대신 잔여소득 접근법을 활용하여 지역적 상황과 가구의 특성, 주거기준을 반영한 주택소요를 판단하고 세분화할 수 있는 기준을 제시하였다. 이들 선행연구를 종합해보면, 정책대상계층을 분류하는 방식으로 소득을 중심으로 잔여소득법 등을 활용하여 주택소요계층을 규명하였지만 개별가구의 자산을 고려하지 않은 소요계층의 구분은 이미 언급된 한계가 존재하여 소득과 자산을 결합한 형태의 정책대상계층 파악이 필요하다.

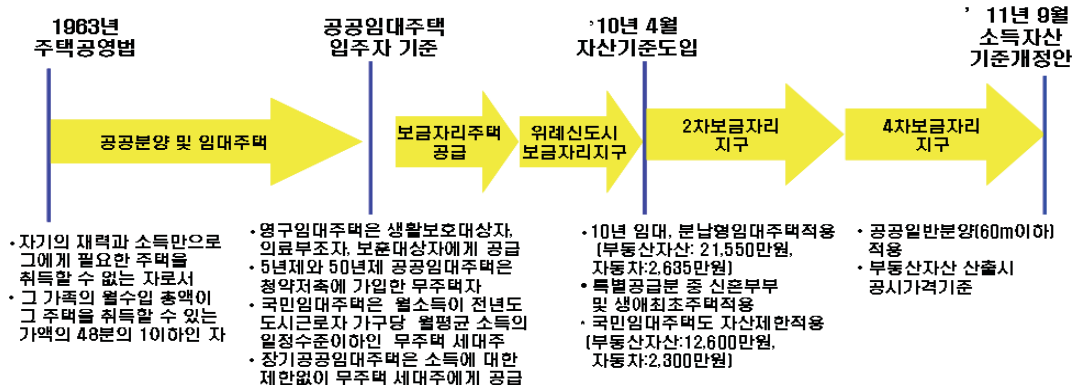
2. 공공주택의 입주자 기준 변천

공공주택의 수혜대상을 선정하는 입주자 기준에 대한 연구를 살펴보면 2008년 이전에는 주로 소득을 중심으로 선정하였으나 2008년 보금자리주택정책이 발표된 이후 소득기준에 자산기준을 추가하였다. 공공주택의 입주자 기준의 변천을

아래의 <그림 1>과 같이 정리하였다.

우리나라 최초의 공공주택의 입주자 기준은 1963년에 제정된 공영주택법 제3조에 의하면, 공영주택의 공급대상은 자기의 재력과 소득만으로 그에게 필요한 주택을 취득할 수 없는 자로서 그 가족의 월수입 총액이 그 주택을 취득할 수 있는 가액의 48분의 1이하인 자로 규정(임서환, 2005)하였다. 그 이후 공급된 공공분양주택과 국민임대주택을 제외한 대부분의 공공임대주택은 입주자 선정기준이 주로 주택유무와 청약저축 가입여부이고 가구의 소득은 간접적으로만 고려되었다(김근용 외, 2004). 최근에 공급된 보금자리주택의 경우에도 무주택자와 청약저축가입여부가 가장 기본적인 기준이었다. 도입 초기의 입주자 선정기준도 과거처럼 소득중심으로 정책대상계층이 선정됨에 따라 정책대상계층(소득 3-5분위까지) 중 소득과 자산의 불일치로 인해 소득은 낮지만 자산이 높은 가구가 보금자리주택을 구입하는 상황이 발생하였다. 이러한 문제점을 개선하고자

<그림 1> 공공주택의 입주자 기준 흐름



3) <그림 1>의 공공임대주택입주자기준 내용은 김근용 외(2004;7), '10.4월 자산기준 및 개정안은 국토해양부의 '10.4.19일자 보도 자료와 '11.9.29일자 보도 자료를 재구성하였음.

2010년 4월에 보금자리주택 입주자 기준에 자산 기준이 추가되어 2차 보금자리주택 공급부터 적용하였다.

소득 및 자산기준과 관련된 연구를 살펴보면 권치홍 외(2012)는 소득분위와 자산분위를 10*10 형태의 매트릭스 구조로 결합한 소득·자산기준을 제시하였고 주택구입능력과 주거비부담능력을 통합한 주택지불능력의 개념을 적용하여 주택금융별, 규모별 보금자리주택의 지불가능성을 파악하였다. 강미나(2011)에서는 보금자리주택의 입주자 기준 개선방안을 도출하기 위해 보금자리주택의 당첨자 (15,307가구)의 소득과 자산현황분석을 통해 현행 소득 및 자산기준의 문제점과 개선안을 제시하였다. 최근 연구에서도 언급하였지만 입주자 기준에 대한 실증적 효과분석과 이를 반영한 정책대상계층에 대한 연구는 아직 미흡한 수준이다. 따라서 본 연구에서는 지불능력을 활용하여 공공주택의 수혜 계층과 계층별 특성을 파악하고 입주자 기준에 의해 입주가 제한되는 계층과 특성을 분석하여 입주자 기준의 실제 효과를 분석하고자 한다.

III. 주택지불능력이구 분석

1. 가정 및 영역 구분

본 연구에서는 입주가능성 분석에 앞서 지불능력이 가능한 가구를 추정하기 위해서는 권치홍 외(2012)에서 활용한 기본 가정들을 재구성하고 분석대상을 활용하여 시뮬레이션분석을 실시하였다.

<표 1>에서 활용된 가정들을 바탕으로 하여 다음과 같은 제약조건을 도식화하였다. 우선, 주

<표 1> 주요 가정 및 용어 정리

구분	주요 내용
순자산	금융자산+부동산자산-총부채
대출액	대출조건: 20년 만기 원리금상환방식 대출이자: 5.9%(최근 3년간 월평균 주택담보대출이자) 대출액= 최대대출액-부족자산, 최대출액은 LTV적용한도와 DTI적용한도 중 적은 금액을 선택함 LTV 적용한도액=분양가액×비투기 LTV(50%), DTI적용한도액= 월소득×비투기DTI(60%)×원리금상환계수
원리금상환계수	원리금상환계수= $\frac{[r/(1+r)^n]/[(1+r)^n-1]}{r/[1-(1+r)^{-n}]}$ r=대출이율, n=대출기간, 부족자산=분양금-순자산
월관리비	(분양금×0.1%)/12
월주거관련지출액	월 관리비+월별 원리금상환액
주택구입능력	순자산이 분양가격보다 클 경우에는 주택담보대출을 이용하지 않는 경우로 가정 *주택구입능력= [순자산+대출액]/분양금×100% 주택구입능력은 100%이상이면 주택구입능력이 있고 100%이하이면 주택구입능력이 없음으로 판단
주거비부담능력	*주거비부담능력=[관리비+원리금상환액]/ 월 소득×100% - 주거비부담능력은 40%이하이면 주거비를 부담할 능력이 있으나 40% 이상이면 주거비부담능력이 없음으로 판단
주택지불능력	* 주택지불능력이 있다는 의미는 주택구입능력이 100%이상 & 주거비부담능력이 40%이하인 경우를 의미함

택지불능력 중 주거비부담능력이 가능한 계층은 주택지불가능계층의 주택대출상환액과 사용자비용의 합계)가 월 소득에서 40%를 초과하지 않

아야 하며, [대출상환액≤월 소득×주거비부담률 (40%)], 주택구입능력이 가능한 계층은 LTV비율에 주택가격을 곱한 값에 순자산을 더한 값보다 주택가격이 작아야 한다. 대출가능액은 LTV적용 대출가능액과 DTI적용 대출가능액을 비교하여 적은 금액을 기준으로 설정하였다.

제약조건 1)

$$\text{원리금상환액} + \text{사용자비용}(U.C) \leq \text{소득} \times \text{AR}$$

단, 원리금상환액=대출금(주택가격×LTV)*저당상수

$$\Rightarrow P \times LTV \times MC + U.C \leq Y \times AR$$

$$\Rightarrow Y \geq \frac{P \cdot LTV \cdot MC + UC}{AR}$$

$$\Rightarrow Y \geq \frac{(P-A) \cdot MC + UC}{AR} \quad (\because P \times LTV = P-A)$$

제약조건 2) $P \leq LTV \times P + A, \rightarrow A \geq P(1-LTV)$

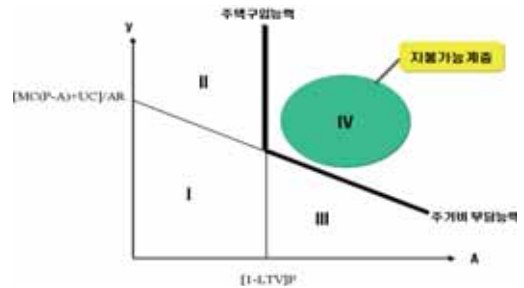
i: 시장이자율, UC: 사용자비용, AR: 주거비부담율(40%), LTV: 주택가격대비용자비율, P=주택가격, MC= 원리금상환저당계수, DTI: 총부채상환비율

제약조건1과 2를 적용한 지불가능계층을 도식화하면 <그림 2>와 같이 원으로 표시된 영역이 되며, 이는 주택구입가능계층과 주거비부담가능계층의 교집합이 된다.

지불가능계층의 가구 특성을 확인하기 위하여, 전체 가구를 주택구입능력여부와 주거비부담능력 여부를 기준으로 4가지 영역으로 나누어 각각에 해당되는 가구의 비율 및 특성을 분석하였다. 제 I영역은 주택지불능력이 없는 영역으로 주택구입 능력과 주거비부담능력이 모두 없는 가구를 의미하고 제 II영역은 주택구입능력이 없고 주거비부담능력이 있는 영역으로 자산에 비해 소득이 많

아 주거비를 부담할 능력은 있지만 축적된 자산이 부족하여 주택구입능력이 낮은 가구를 의미한다. 제 III영역은 주택구입능력은 있지만 주거비 부담능력이 없는 영역으로 소득에 비해 자산이 많아 주택을 구입할 능력은 있지만 소득이 적어 주거비를 부담할 능력은 낮은 가구를 의미하고 제 IV영역은 주택지불능력이 있는 영역으로 주택구입능력과 주거비부담능력이 모두 있는 가구를 의미한다.

<그림 2> 입주자 기준을 적용하지 않은 대상가구 추정



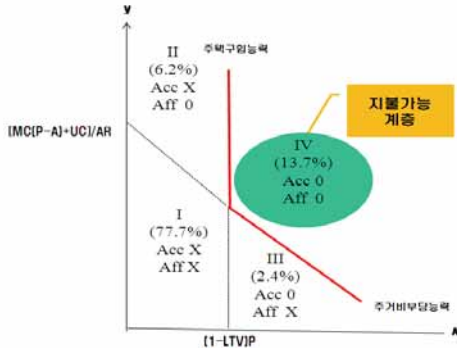
2. 지불비율 추정 및 특성 분석

본 연구에서는 앞에서 제시한 제약조건식을 활용하여 하남감일지구의 74㎡형과 59㎡형 보금자리분양주택을 모의실험대상으로 각 영역별에 해당되는 가구의 주택지불능력 비율을 추정하였다.

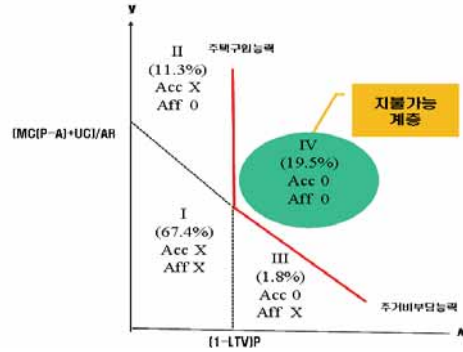
74㎡규모의 모의실험결과를 살펴보면, 주택지불능력이 없는 영역이 전체의 77.7%를 차지하고 있으며, 주택구입능력이 없고 주거비부담능력이 있는 영역은 6.2%, 주택구입능력이 있고 주거비 부담능력이 없는 영역은 2.4%, 주택지불능력이 있는 영역은 13.7%로 나타났다.

4) 사용자비용(U.C)은 월 관리비만을 고려하였고 주택가격상승 등은 고려사항에서 제외하였음

<그림 3> 규모별 지불가능계층비율(74m²)



<그림 4> 규모별 지불가능계층비율(59m²)



59m²의 경우에는 주택지불능력이 없는 영역이 전체의 67.4%를 차지하고 있으며, 주택구입능력이 없고 주거비부담능력이 있는 영역(II)은 11.3%, 주택구입능력이 있고 주거비부담능력이 없는 영역(III)은 1.8%, 주택지불능력이 있는 영역은 19.5%로 나타났다. 이는 규모가 축소됨에 따라 분양가격도 하락하여 지불가능계층인 IV가 13.7%에서 19.5%로 5.8% 증가하였다.

규모별 지불가능가구의 특성 비교를 통해 그 차이점을 분석한 결과는 다음 <표 2>와 같다.

74m²의 경우, 연령 측면에서는 주택 지불능력이 있고 주거비부담능력이 없는 III영역의 평균 연령이 46세로 가장 높고, 가구원수와 전용면적에서는 주택지불능력이 있고 주거비부담능력이 있는 IV영역이 3.6명과 84.8m²로 가장 높았고, 순자산은 40,771만원이고 연소득은 6,670만원으로 나타났다.

<표 2> 각 영역별 분산분석 결과

(단위: 세, 인, m², 만원)

구분		연령	가구원수	전용면적	순자산	소득
I (N=1,145)	74m ²	44.67	3.19	53.66	4,484.96	2,736.93
II (N=91)		40.65	3.45	68.87	10,169.45	7,700.70
III (N=36)		46.03	3.59	77.25	21,210.31	2,757.03
IV (N=202)		42.74	3.60	84.80	40,771.81	6,669.64
전체 (N=1,474)		44.19	3.27	59.44	10,217.21	3,582.81
F		4.24	11.65	114.42	180.13	362.51
P		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
I (N=994)	59m ²	45.31	3.15	52.24	3,632.19	2,463.77
II (N=166)		40.98	3.53	63.96	8,190.46	6,307.11
III (N=26)		42.15	3.31	62.00	17,733.19	2,363.31
IV (N=288)		42.34	3.55	81.43	33,434.35	5,984.89
전체 (N=1,474)		44.19	3.27	59.44	10,217.21	3,582.81
F		8.89	15.70	119.39	149.48	343.28
P		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

〈표 3〉 각 영역별 교차분석 결과

구분	I		II		III		IV		전체		x ²	P	
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)					
혼인상태	미혼	87	7.6	3	3.3	2	5.7	7	3.5	99	6.7	71	.00
	배우자	846	73.9	88	96.7	31	86.1	192	95.1	1157	78.5		
	이혼	162	14.1	0	0	3	8.4	2	0.9	167	11.3		
	사별	50	4.4	0	0	0	0	1	0.5	51	3.5		
	전체	1,145	100	91	100	36	100	202	100	1,474	100		
종사자지위	상용임금근로자	502	51.4	55	63.2	14	46.7	134	70.2	705	54.9	154	.00
	임시일용임금근로자	264	27.1	4	4.6	3	10	3	1.6	274	21.3		
	고용원 있는 자영업자	35	3.6	14	16.1	2	6.7	24	12.6	75	5.8		
	고용원 없는 자영업자	163	16.7	13	14.9	10	33.3	28	14.7	214	16.7		
	기타종사자	12	1.2	1	1.15	1	3.3	2	1.1	16	1.3		
	전체	976	100	87	100	30	100	191	100	1,284	100		
주택유형	단독주택	559	48.8	29	31.9	4	11.1	26	12.9	618	41.9	176	.00
	아파트	345	30.1	43	47.3	23	63.9	152	75.3	563	38.2		
	연립·다세대	220	19.2	17	18.7	8	22.2	18	8.91	263	17.8		
	기타	21	1.8	2	2.2	1	2.8	6	3.0	30	2.0		
	전체	1,145	100	91	100	36	100	202	100	1,474	100		
주택점유	전세	607	53.0	68	74.7	31	86.1	186	92.1	892	60.5	133	.00
	보증금있는 월세	444	38.7	20	22.0	2	5.6	12	5.9	478	32.4		
	보증금 없는 월세, 사글세	21	1.8	0	0	0	0	0	0	21	1.4		
	기타	73	6.4	3	3.3	3	8.3	4	2.0	83	5.6		
	전체	1,145	100	91	100	36	100	202	100	1,474	100		

59㎡의 경우, 연령에서는 주택지불능력이 없고 주거비부담능력이 없는 I영역의 평균 연령이 45세로 가장 높았다. 가구원수와 전용면적에서는 주택지불능력이 있고 주거비부담능력이 있는 IV영역이 3.5명과 81.4㎡로 가장 높았고, 순자산은 33,434만원이고 연소득은 5,984만원으로 나타났으며 각 영역별 평균의 차이에 대한 분산분석 결

과는 모두 유의한 것으로 나타났다. 각 영역별 특성에 있어서 소득과 자산의 경우 분할된 영역의 특성과 유사하나 소득에 있어서는 주택지불능력이 있는 IV영역이 주택구입능력이 없고 주거비부담능력이 있는 II영역보다 낮게 나타났다. II영역은 소득이 높아도 축적된 자산이 적은 경우 주택지불능력이 없는 가구로 주로 젊고 맞벌이

가구일 가능성이 높다. 가구주의 연령의 경우에는 주택구입능력이 있고 주거비부담능력이 없는 계층인 III영역이 가장 높은 것으로 나타났다.

이 영역에 속하는 가구는 축적된 자산은 어느 정도 수준에는 도달되었지만 아직 주택구입능력이 상대적으로 낮고 소득은 상대적으로 낮은 가구가 예상된다. <표 3>에서는 4가지 영역별 수도권 무주택가구의 혼인상태, 종사자지위, 주택유형, 주택점유 간에는 유의적 관계를 검증하기 위해 카이제곱 분석을 실시하였다. 그 결과 모든 변수간에서 유의확률이 0.01% 이하로 나타나 4가지 영역별 수도권 무주택가구의 혼인상태, 종사자지위, 주택유형, 주택점유 간에는 분포의 차이가 있는 것으로 나타났다.

IV. 입주자 기준 제한 적용시 입 주가능가구 분석

1. 입주자 기준의 실효성 검토

본 장에서는 연구의 목적 중 하나인 입주자 기준의 제한을 수도권 무주택가구에 적용하여 그 효과를 분석하였다. 소득기준과 자산기준은 공공 임대주택인 10년 임대주택이나 분납형 임대주택에는 적용되고 있으며 공공분양 주택의 경우 특별공급 중 신혼부부나 근로자생애최초주택공급분에만 적용되고 있다.

현재 분석대상인 통계청 “2010년 가계금융자료”에는 신혼부부나 생애최초주택여부에 대한 변

수가 없기 때문에 이들 가구에 대한 분석에 한계가 존재한다. 따라서 본 연구에서는 소득기준상 맞벌이조건이나 결혼기간, 생애최초주택 여부를 고려하지 않고 개별가구의 가구원수에 따른 소득기준을 적용하여 소득기준 제한액을 설정하였다. 자산기준은 자산기준에 따른 자동차와 부동산 기준을 적용하였다. <표 4>는 소득기준과 자산기준인 (부동산 21,550만원, 자동차 2,635만원)을 본 연구의 분석대상인 수도권 무주택 1,474가구에 적용하여 분석하였다. 분석결과에 따르면, 부동산 평가액(토지, 건물 등 기타부동산)이 있는 가구는 총 수도권 무주택가구의 1,474가구 중 139가구(9%)로 나타났고 자동차를 소유하는 가구는 802가구(54%)로 나타났다. 또한, 이들 가구를 대상으로 보금자리주택의 자산기준(부동산 21,550만원, 자동차 2,635만원)을 적용해보면, 부동산기준에 속하는 가구는 총 가구(1,474)중 29가구로 2%만이 해당되었으며, 자동차기준에 속하는 가구 또한 총가구의 2%인 27가구이다. 따라서 2010년 4월 개정하여 신설된 ‘보금자리주택 자산기준’은 실제 적용되는 비율이 극히 낮아 실질적인 기준으로서의 효력을 발휘하기 어려운 것으로 판단된다. 무주택가구를 대상으로 가구원수를 고려한 소득제한에 속하는 가구는 총 가구(1,474)의 21%인 303가구로 나타났다⁵⁾. 결론적으로 소득제한이 자산제한보다 효과가 더 크다고 판단할 수 있어 2011년 9월에 개정된 자산기준안도 근본적인 측면에서 재수립할 필요가 있다고 판단된다.

5) 자료상 부동산가격은 현재시가로 답하도록 되어있어 공시가격기준으로 할 경우 더 적어질 수 있음

6) 맞벌이의 경우 평균의 1.2배 증액되어 실제 제한가구 비율은 이보다 낮을 것으로 예상됨

〈표 4〉 입주자 기준(자동차·부동산한도와 소득제한)의 실효성 분석결과

구 분		빈도	(%)
소득제한여부	소득기준 제한에 속하는 가구	303	21
	소득제한에 속하지 않는 가구	1,171	79
합 계		1,474	100
자동차한도여부	자동차 한도에 속하는 가구	27	2
	자동차 한도에 속하지 않는 가구	1,447	98
합 계		1,474	100
부동산한도여부	부동산한도에 속하는 가구	29	2
	부동산한도에 속하지 않는 가구	1,445	98
합 계		1,474	100

2. 입주가능성 비율 추정

소득기준과 자산기준을 통합하여 앞서 제시한 하남감일지구 74㎡와 59㎡를 사례로 하여 수도권 무주택가구 1,474가구를 대상으로 소득기준과 자산기준으로 인해 제한된 가구 비율을 검토하였다. 현재의 기준으로는 74㎡의 경우 특별 공급만 적용되나 기준에 따른 일반적 제한 효과를 측정하기 위해 특별 공급의 유무를 고려하지 않고 적용하였다. 20년 만기 원리금균등상환방식의 입주

가능 대상가구는 총 202가구였다.

이들 가구 중 자산기준 초과로 인한 제한가구는 39가구(B)로 1차 대상 가구는 총 163가구이다. 입주 가능한 대상가구들 중 부동산한도와 20년 만기에 제한되는 가구비율은 1.76%와 1.22%로 나타났다.

실제로 부동산한도와 20년 만기에 제한되는 가구는 극히 적은 것으로 나타났으며 부동산한도와 자산기준에 대한 정책적 효과는 미미한 것으로 판단할 수 있을 것이다.

〈표 5〉 입주자기준 제한을 적용한 경우의 74㎡와 59㎡규모 입주가능비율

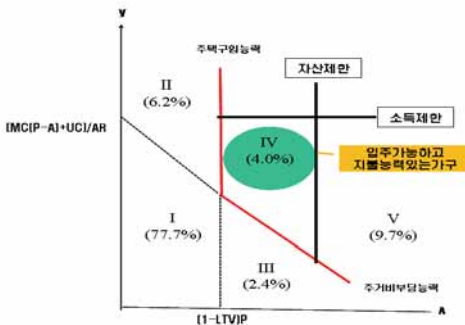
20년 만기 원리금균등상환(74㎡)								
전체	대상가구 (A)	자동차 제한	부동산 제한	자산제한 (B)	1차대상 (A-B)	소득 제한	소득자산 제한(C)	2차대상 (A-C)
1,474	202	18	26	39	163	133	143	59
실제 비율	13.70	1.22	1.76	2.65	11.06	9.02	9.70	4.00
20년만기 원리금균등상환(59㎡)								
전체	대상가구 (A)	자동차 제한	부동산 제한	자산 제한(B)	1차대상 (A-B)	소득 제한	소득자산 제한(C)	2차대상 (A-C)
1,474	288	19	27	36	247	171	159	117
실제 비율	19.54	1.29	1.83	2.44	16.76	10.79	11.60	7.94

3. 입주자 기준 적용시 입주가능가구 특성 분석

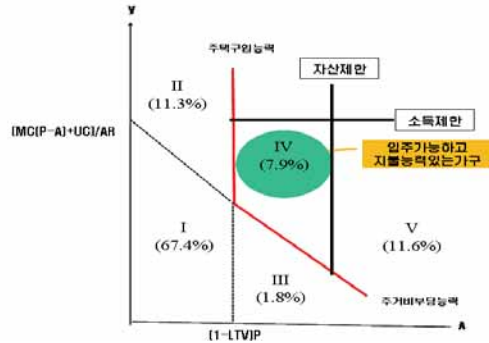
3장에서 추정한 소득·자산분위 기준에 따른 계층을 구분한 <그림 3>와 <그림 4>에 소득기준 및 자산기준 제한을 추가하여 입주가능계층의 비율을 추정해보면 아래의 <그림 5>과 <그림 6> 같다. 74㎡경우, 최종적으로 지불가능한 IV영역은 4.0%를 차지하는 것으로 나타났고 59㎡경우 최종적으로 지불가능한 IV영역은 7.9%를 차지하는 것으로 나타나 이를 소득기준과 자산기준만을 적용하였을 경우와 비교하면 74㎡는 9.7%가, 59㎡는 11.6%가 축소되는 것으로 나타났다.

주택구입능력, 주거비부담능력에 입주가능성을 추가하여 세 가지 기준으로 자산소득기준 제한을 포함한 영역을 분석한 결과는 아래의 <표 6>과 같다.

<그림 5> 소득 및 자산기준 제한을 적용한 정책대상가구 추정비율(74·20년 만기)



<그림 6> 소득 및 자산기준 제한을 적용한 정책대상가구 추정비율(59·20년 만기)



<그림 5>과 <그림 6>에서 분류한 74㎡와 59㎡의 평균을 비교해보면, 아래의 <표 7>와 같다.

우선, 74㎡의 경우를 살펴보면, 주택지불능력이 있고 입주 가능한 영역인 IV계층의 경우, 연령은 42.9세, 거주전용면적은 80.0㎡, 가구원수는 4.0명으로 타 영역보다 가장 높은 수준이다. 순자산은 26,382만원이고 소득은 4,225만원으로 나타났다.

그리고, 지불능력이 있지만 입주기준에는 적합하지 않는 영역인 V의 경우, 연령은 42.7세이고, 가구원수는 3.4명이고 전용면적은 86.8㎡로 가장 큰 면적에 거주하고 있으며 순자산은 46,708만원이고 소득은 7,678만원으로 나타나 지불능력 및 입주가능한 계층인 IV보다 소득과 자산은 높지

<표 6> 기준에 따른 영역별 구분

구분	구입능력	주거비부담능력	입주가능성	영역별 명칭
I	×	×	×	→ 지불능력이 없는 계층
II	×	○	×	→ 구입능력이 없고, 주거비부담능력이 있는 계층
III	○	×	×	→ 구입능력이 있고, 주거비부담능력이 없는 계층
IV	○	○	○	→ 지불능력이 있고 입주가능한 계층
V	○	○	×	→ 지불능력은 있지만 입주불가능한 계층

〈표 7〉 74㎡와 59㎡의 각 영역별 평균 비교

(단위: 세, 인, ㎡, 만원)

구분		연령	가구원수	전용면적	순자산	소득
I(N=1,145)	74㎡	44.7	3.2	53.7	4,485.0	2,736.9
II(N=91)		40.6	3.5	68.9	10,169.5	7,700.7
III(N=36)		46.0	3.6	77.3	21,210.3	2,757.0
IV(N=59)		42.9	4.0	80.0	26,382.4	4,225.7
V(N=143)		42.7	3.4	86.8	46,708.7	7,678.0
전체(N=1,474)		44.2	3.3	59.4	10,217.2	3,582.8
F		3.18	11.59	86.83	149.22	331.37
p		0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
I(N=1,145)	59㎡	45.3	3.2	52.2	3,632.2	2,473.8
II(N=91)		41.0	3.53	64.0	8,190.2	6,307.1
III(N=36)		42.2	3.31	62.0	17,733.2	2,363.1
IV(N=59)		43.1	3.78	77.2	21,678.2	3,846.1
V(N=143)		41.8	3.39	84.3	41,478.0	7,448.2
전체(N=1,474)		44.2	3.27	59.4	10,217.2	3,582.8
F		6.87	14.52	91.51	132.75	368.51
p		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

만 소득기준 및 자산기준 제한에 의해 입주가 불가능한 것으로 나타났다.

59㎡의 경우도 74㎡와 같이 IV영역보다 V영역의 연령은 43.13세로 조금 높으며 가구원수도 3.78명으로 많으나 전용면적은 77.2㎡으로 74㎡보다 2.8㎡가 적은 것으로 나타났으며 순자산과 소득도 상대적으로 낮은 것으로 나타났고 V계층도 74㎡보다 순자산과 소득은 낮게 나타났다.

소형규모에 입주하고자 하는 실수요자계층은 상대적으로 순자산과 소득이 적기 때문에 이들 가구들 간의 경쟁이 필요하지만 현재의 상황에서 74㎡규모의 지불가능한 계층과 경쟁이 필연적이다. 따라서 74㎡이상과 59㎡이하를 구분하여 각 주택규모별로 입주기준을 새로이 제시해야 할 것이다.

3. 실질적인 입주자 기준설정의 필요성

최근 정부에서는 입주자기준에 대한 개선없이 공공분양 중 특별공급과 일반 공급의 60㎡이하에도 확대 적용하는 개선안을 개정하였다. 그러나 본 연구에서 분석한 결과에 따르면, 부동산 및 자동차의 자산기준은 실질적으로 자산기준으로서 작용하기에 적절하지 않는 것으로 확인되었다.

현재의 부동산기준은 국민건강보험공단의 재산등급별 점수표의 25등급(총 50등급)의 평균재산금액(2010년 기준 21,550만원)으로 설정하였고 '09년 보험개발원 2,000cc신차 기준가액 최고금액인 2,500만원을 기준으로 하여 매년 통계청에서 발표하는 차량구입비 소비자물가지수('09년 105.4)를 곱하여 산정한 금액(금년 2,635만원)이

하로 설정하였다. 그러나 무주택가구에 공공주택을 공급하는 입주자기준과 보험금책정에 있어서 재산등급 점수표의 기준은 동일한 기준으로 적용하기는 어렵다. 실제 가구의 순자산 분포기준에 맞추어 자산기준에 금융자산과 현재의 전세 금액 등을 종합적으로 고려하는 자산의 개념설정 설정이 요구되며, 그 기준에 있어서도 소득분위와 균형을 맞추는 자산분위 한도 내에서 이루어져야 할 것이다.

소득기준의 경우에도 특별공급의 경우 규모별로 분양액의 편차가 나타남에도 불구하고 단순히 가구원수에 따른 기준만을 설정하고 있으며, 그 기준도 도시근로자 월평균소득으로 도시근로자 이외의 계층 즉 자영업자 등의 소득이 포함되어 있지 않기 때문에 구체적인 정책대상계층의 구분에 유용하지 않다.

특히, 소득분위의 경우 동일한 소득계층임에도 불구하고 축적된 순자산은 1분위부터 10분위까지 다양하게 분포되어 있기 때문에 일률적인 소득분위의 확정은 정책대상계층 설정에 포함되지 않아야 할 계층을 포함시키는 오류 및 그 반대의 오류가 발생할 수 있다. 따라서 이러한 오류를 최소화하기 위해서는 실질적인 소득기준과 자산기준을 새로이 설정해야 할 필요가 있다.

이를 위해서는 무주택가구의 소득, 자산상황에 대한 보다 심도 있는 연구가 필요하며, 현 정부에서 제시한 주택공급계획에 자산내역을 추가하여 자력으로 구입가능한 계층, 국가의 보조가 필요한 계층, 보금자리공급의 실제 혜택 계층 등의 세부기준을 세워야 할 것이다. 또한, 본 연구에선 소득 및 자산기준을 규모별로 차별적으로 적용하는 정책적 제언⁷⁾을 하고자 한다. 현재 보금자

리주택에 적용되고 있는 자산기준과 소득기준을 살펴보면, 공공임대주택의 소득기준은 3인 이상 도시근로자 월평균소득이 가구원수의 비율에 따라 적용되며, 국민임대주택의 경우 동일한 기준의 70%가 적용된다. 자산기준의 경우 공공 분양 및 임대주택은 부동산자산기준 21,550만원, 자동차 2,635만원이며, 국민임대주택은 부동산자산기준 12,600만원, 자동차 2,300만원이 적용된다. 이는 보금자리주택의 정책목표와 부합되어 정책의 대상계층에 한하여 보금자리주택에 입주할 수 있는 제한으로 적용하였다.

그러나 국민임대주택의 경우 대부분 60㎡이하의 소형규모에 적용되며 대상규모에 따라 월평균 소득의 50%이내와 70% 이내의 대상계층에 따라 탄력적으로 적용되는데 비해, 공공임대주택 및 특별 분양의 경우 최소 51㎡~ 84㎡까지 그 평형 분포가 넓게 퍼져있으며 금액이나 유형에 따라 차이가 있음에도 불구하고 동일한 소득 및 자산기준이 적용되고 있다. 이로 인하여 실제 입주가능 대상여부 및 주거부담비의 감당여부와 관련 없이 가점에 따른 지원으로 입주가 결정되는 상황도 발생할 수 있다.

현재 공급되고 있는 보금자리 주택 중 51㎡, 59㎡형은 국민임대주택의 규모와 크게 차이가 나지 않음에도 불구하고 중·대형 규모인 84㎡와 동일한 소득기준과 자산기준을 적용하는 것은 적합하지 않다. 이는 소형의무비율에 의한 주택공급 방식을 계속 유지한 것으로 밖에 볼 수 없다. 이러한 형태의 주택공급 방식은 단순히 주택면적을 기준으로 소형주택의 공급을 확대하는 방안이 저소득층을 위한 정책이라고 판단하는 발상은 정책 편의주의적인 가정(최막중 외, 2004)이라고 말할

7) 정책적 제언은 입주자의 소득기준과 자산기준만을 고려한 경제적 측면을 고려한 제언임

수 있다.

그러나 개별가구의 자산 및 소득수준에 따른 지불능력을 고려한 가격 기준의 정책이라면 이러한 모순을 해결할 수 있을 것이다. 따라서 보다 현실적이고 체계적인 대상계층 확정을 위하여 공공임대주택이나 공공분양주택의 경우 규모대별로 소득 및 자산 기준을 차별적으로 적용하는 것이 필요하다.

따라서 기존의 소득 및 자산기준은 84㎡ · 74㎡규모에 적용하고, 60㎡이하의 소형규모의 경우에는 국민임대의 기준과 공공임대의 기준을 고려하여 그 사이에 위치한 자산 및 소득기준을 추가로 설정하는 것이 필요하며, 이를 통하여 소형규모에 입주가능한 계층의 실질적 입주가능성을 제고할 수 있다. 이는 소득기준과 자산기준이 낮은 실수요자 가구에 수혜를 확대하지는 취지로써 상대적으로 소득기준 및 자산기준이 높은 실수요자가구와 경쟁을 최소화하는 방안이기 때문이다.

V. 결론

주택정책의 수혜 가구의 비율과 가구의 특성을 파악하는 것이 본 연구의 주된 목적이다. 게다가 현재 공공주택 정책대상의 입주기준으로 적용되고 있는 입주자기준의 소득기준과 자산기준 제한에 대한 현실적 실효성을 검토하였다.

본 연구에서 하남감일지구의 74㎡와 59㎡규모 공공아파트를 사례로 모의 실험한 결과는 다음과 같다. 첫째 주택구입능력과 주거비부담능력을 기준으로 살펴본 주택지불능력 가능 계층을 검토하였다. 74㎡의 지불가능가구의 비율은 13.7%이고

59㎡의 비율은 19.5%였다. 이들 가구의 특성을 살펴본 결과 74㎡의 경우, 연령 측면에서는 주택지불능력이 있고 주거비부담능력이 없는 III영역의 평균 연령이 46세로 가장 높고, 가구원수와 전용면적에서는 주택지불능력이 있고 주거비부담능력이 있는 IV영역이 3.6명과 84.8㎡로 가장 높았고, 순자산은 40,771만원이고 연소득은 6,670만원으로 나타났다. 59㎡의 경우, 연령에서는 주택지불능력이 없고 주거비부담능력이 없는 I영역의 평균 연령이 45세로 가장 높고, 가구원수와 전용면적에서는 주택지불능력이 있고 주거비부담능력이 있는 IV영역이 3.5명과 81.4㎡로 가장 높았고, 순자산은 33,434만원이고 연소득은 5,984만원으로 나타났으며 각 영역별 평균의 차이에 대한 분산분석 결과는 모두 유의한 것으로 나타났다.

둘째 입주자기준 제한을 적용한 결과 74㎡의 유자격 지불가능가구의 비율은 13.7%에서 4.0%로, 59㎡의 비율도 19.5%에서 7.9%로 축소되는 것으로 확인되었다. 그러나 소득기준 제한에 포함되는 가구는 전체(1,474가구)중 21%를 차지하지만 부동산한도와 자동차한도에 속하는 가구는 각각 2%로 나타나 최근 신설된 자산기준의 실질적 효과는 크지 않을 것으로 예상되며 추후에 자산기준에 대한 개선이 필요하다.

마지막으로 현재 적용되는 소득기준 및 자산기준이 보다 현실적으로 주택정책대상계층에 적용하기 위해서는 소득과 자산의 결합한 형태로 적용하는 방향으로 변경해야 함을 주장하고 정책적 대안을 제시하였다. 먼저 공공주택 공급 시 주택규모에 따라 소득 및 자산기준을 다르게 적용하는 방안, 즉 현재처럼 소형규모에 입주하고자 하는 실수요자계층은 상대적으로 순자산과 소득이 적기 때문에 이들 동일 소득 및 자산계층내

의 가구들 간의 경쟁은 필요하지만 상대적으로 순자산과 소득이 높은 수준인 74㎡규모의 지불가능한 계층과 경쟁은 다소 불합리적인 것이다. 따라서 74㎡이상과 59㎡이하를 구분하여 각 주택 규모별로 입주기준을 새로이 제시해야 할 것이다.

이처럼 본 연구에서는 현재 시행 중인 소득기준 및 자산기준 제한을 적용하여 그 효과를 파악하였다는 점에서 기존 논문들과 차별점이 있다. 그러나 입주가능가구의 추정 시 계량적 방법론을 활용하지 않고 단순한 방법에 의해 추정한 점과 본 연구의 실증 분석한 내용을 일반화하기에는 다소 제약이 존재하는 점이 연구의 한계점이다.

논문접수일 : 2012년 4월 18일
 논문심사일 : 2012년 5월 10일
 게재확정일 : 2012년 6월 16일

참고문헌

1. 강미나, 소득 및 자산기준 개선방안 연구, 국토해양부, 2011
2. 국토해양부, 「2011년 주택업무편람」
3. 국토해양부, “보금자리주택자산기준마련”, 국토해양부 보도자료, 2010.4.19
4. 국토해양부 “저소득층에게 보급자리주택 입주 기회 확대”, 국토해양부 보도자료, 2011.9.29
5. 권치홍·조주현, “보금자리주택의 지불능력에 관한 연구”, 「주택연구」 제20권 제1호, 한국주택학회, 2012, pp. 65-77
6. 김근용·정희남·조판기·박천규, 「공공임대주택정책 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구」, 국토연구원, 2004
7. 김계숙·고석찬, 서울지역 국민임대주택 소요 계층 분석, 「국토계획」, 제43권 제2호, 국토·도시계획학회, 2008, pp. 111~130
8. 박신영·진미운·최은희, 「공공임대주택의 소요계층에 따른 공급전략과 관리운영방안」, 토지주택연구원, 2001
9. 박성균, “수도권 보급자리주택건설의 지역경제 파급효과분석”, 한국정부학회 2010년 추계학술대회, 2010
10. 신수임·남진, “서울시 임차가구의 주택지불능력 계층 세분화에 관한 연구”, 대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집, 2007
11. 이종권, “저소득 무주택계층 대상 주택정책의 현 단계와 주요 쟁점”, 「부동산도시연구」 제4권 제호, 부동산도시연구원, 2011, pp. 75-100
12. 이용만, 이명박정부의 주택정책 전환과 보급자리주택, 한국주택학회 2009년 정책세미나, 2009

13. 임서환, 「주택정책 반세기」, 기문당, 2005
14. 진미윤, “지불능력을 고려한 주택의 소요계층 규명”, 「주택연구」, 제9권 제2호, 한국주택학회, 2000, pp. 65-77
15. 최막중·김준형, “소형의무비율에 의한 주거복지정책의 실효성 분석”, 「국토계획」, 제39권 제3호, 대한국토·도시계획학회, 2004, pp. 69-79
16. 최인호·진미윤·김주영, “보금자리주택공급에 대한 현안과제와 향후발전 방안”, 「도시정보」, 제342호, 대한국토·도시계획학회, 2010, pp. 3-13
17. 하성규, 「주택정책론」, 박영사, 2010
18. 한국토지주택공사, 「보금자리주택 수요 추정과 전망에 관한 연구」, 2010
19. Lerman, D.L. and Reeder, W.J., "The affordability of adequate housing". *AREUEA Journal*, Vol. 15 No. 4, 1987, pp. 389-404
20. Thalmann, Philippe, "Identifying Households which need housing assistance", *Urban Studies*, Vol. 36 No. 11, 1999, pp. 1922-1947.

<부록 1>

〈 3차보금자리주택 하남감일지구의 규모별 주택단가 〉

유형구분	단지	주택신청형	세대별대략면적	단가	호단가(천원)
분양형	A4	51	74	9,900	221,600
		59	86	9,900	257,500
	B3	74	101	10,500	320,800
	B4	74	101	10,500	320,800
	B5	74	101	10,500	320,800
유형구분	단지	주택신청형	세대별계략면적	보증금	임대료(천원)
10년임대	A1	51	74	73,000	230
		59	86	83,000	270
	B1	74	101	100,000	380
		84	113	110,000	460
분납형임대	B1	74	101	78,000	610
		84	113	88,500	680

자료: 3차보금자리주택 입주자모집공고

<부록 2>

〈보금자리주택청약을 기반 자산 및 소득기준〉

	자산기준	소득기준
신혼부부 및 생애최초 특별분양주택 · 공공임대주택	- 토지(공시지가) 및 건물가액(과세자료)기준 : 국민건강보험공단의 재산등급별 점수표의 25등급 (총 50등급)의 평균재산금액(금년 21,550만원) - 자동차 : '09년 보험개발원 2,000cc신차 기준가액 최고금액인 2,500만원을 기준으로 하여 매년 통계청에서 발표하는 차량구입비 소비자물가지수('09년 105.4)를 곱하여 산정한 금액(금년 2,635만원)이하	- 도시근로자 가구당 월평균소득액 (2008년) 기준 3인 이하 3,888,657원이하, 4인 이하 4,229,126원이하, 5인 이하 4,702,698원이하. * 3인 이하는 가구당 월평균소득, 4인 이상은 가구원수별 가구당 월평균 소득.
국민임대 주택	- 토지(공시지가) 및 건물가액(과세자료)기준 : 국민건강보험공단의 재산등급별 점수표의 20등급 (총 50등급)의 평균재산금액이하 12,600만원 - 자동차 : '09년 보험개발원 2,000cc신차 기준가액 평균금액인 2,300만원을 기준으로 하여 매년 통계청에서 발표하는 차량구입비 소비자물가지수('09년 105.4)를 곱하여 산정한 금액(금년 2,635만원)이하	- 도시근로자 가구당 월평균소득액의 70% 적용

자료: 국토해양부, “보금자리주택자산기준마련”, 국토해양부 보도자료, 2010.4.19