

주거취약계층의 주택금융수요 분석

민병철 부연구위원 · 최영상 부연구위원



국민의 행복과 함께 성장하는 최고의 주택금융기관

주택시장/정책

주거취약계층의 주택금융수요 분석

2020년 9월



■ 작성자 : 민병철 부연구위원 (051-663-8177 / bcmin@hf.go.kr)

최영상 부연구위원 (051-663-8172 / choiys@hf.go.kr)

목 차

1. 연구 배경	2
2. 연구 방법 및 범위	4
3. 실태조사 결과에 대한 클러스터링 분석	6
4. 기존 접근방식의 한계 및 보완방안	17
5. 결론 및 시사점	35
 [부록] 연구자료 및 클러스터링 분석방법	37
참고문헌	41

요 약

- 일반적으로 주거취약계층은 일방적 복지의 대상으로 인식되어 왔으나, 본 연구에서는 이들에 대한 금융지원을 통한 주거수준 상향 가능성을 찾고자 주거취약계층의 세부특성 및 주택금융수요를 분석하였음
 - 전체 주거취약계층을 위한 포괄적 복지정책과 병행하여 주거상향 의지가 강한 계층에 대한 맞춤형 금융상품 제공을 통해 추가적인 사회적 자립 기회 제공 도모
- 분석 결과, 현재 주거취약계층의 주거수준은 열악하나 주거비 지출은 소득 대비 높은 수준이며, 이에 공적 보조가 뒷받침 된다면 보다 저렴한 주거비 지출로도 현재보다 더 나은 주거지 마련이 가능할 것으로 기대됨
 - 기초생활 수급 여부에 따라 주택 금융 수요가 갈리는 것으로 파악되어 ㉠수급자 계층을 위해서는 빈집을 활용하여 임대주택 공급을 늘이는 방안을, ㉡비수급자 계층을 위해서는 중개기관을 통한 전세임대 방식을 제안
 - 또한 소득이 늘어날수록 혜택이 감소하는 현재의 복지체계와 정책 지원체계 구조 하에서 일할수록 오히려 손해라고 인식하는 계층도 있는 것으로 파악되어, 근로 의욕을 고취시킬 수 있는 정책적 지원 체계 마련 역시 병행될 필요가 있음

I. 연구 배경

- **지난 30년간 도시의 다양한 주거형태가 아파트 위주로 정비되면서 도시 저소득층이 낙후 주거지역에 밀집되는 경향이 심화됨**
 - 재개발·재건축을 통한 단지형 아파트의 공급은 이전의 열악한 주거 환경을 개선하고 주택보급률을 단기간에 향상시키는 효과가 있어 이를 중심으로 도시재정비가 진행
 - 하지만 전면철거 방식의 도시정비가 이루어지는 경우 저소득층은 높은 분담금을 부담하지 못해 현 거주지에 머물지 못하고 더 저렴한 지역으로 이주해야 하는 상황 발생
- **이들이 낙후된 주거지에 거주하면서 생기는 주거취약계층 문제는 여러 가지 도시 문제 중 생존권과 연결되는 시급하고 중요한 문제**
 - 현재 낙후주거지의 주거취약계층은 대부분 정상적인 삶이 가능한 최소한의 주거기준에 못 미치는 환경에 살고 있음
 - 주거취약계층의 주거환경에 대한 전국적인 실태조사 결과는 국토교통부(2018), 국가인권위원회(2018) 참조
 - 또한, 주거취약계층의 낙후주거지 밀집은 도시 슬럼화를 심화시켜 주거 수준의 지속적인 하락을 야기함
- **주거취약계층을 대표하는 주거형태로 ‘노숙 바로 이전의 주거’로 여겨지는 쪽방촌이 존재하고 있으며, 이외에도 다양한 주거형태에 주거취약계층이 살고 있음**
 - 현재 쪽방, 고시원, 반지하 등에 살고 있는 주거취약계층은 약 40만 가구로 추산(국토교통부, 2018)
 - 주거취약계층의 절대 대부분을 차지하는 저소득층은 소득과 자산이 부족하여 현재 거주중인 낙후된 지역을 스스로 벗어나기 어려움

- 정부는 저소득층 및 주거취약계층을 위해 영구임대주택·매입전세 임대주택 등을 지속적으로 공급하고 있으나, 수요에 비해 자원 및 택지부족으로 인한 공급부족이 큰 상태
- 본 연구는 복지 차원의 접근이 아닌 금융 지원을 통해서 주거취약계층의 주거향상을 도모할 수 있는 가능성을 탐색해보기 위한 목적으로 수행됨
 - 여기서 복지 차원의 접근이란 법률에 근거하여 정해진 범위에 포함되는 모든 사람에게 보편적으로 이루어지는 지원을 말함
 - 법으로 정해진 최소한의 하한선을 제공하는 것이 목적이므로, 소득 혹은 재화를 일방적으로 공급하게 됨
 - 본 연구에서 금융 지원 혹은 사업 차원의 접근이라 함은 서비스에 대한 적절한 비용을 받으면서 지속가능한 지원을 수행하는 것을 의미
 - 현재보다 더 나은 상태로 나아가기 위해 도움을 주는 것이며, 이를 위해 소득을 일방적으로 지원하는 것이 아닌 현재 가지고 있는 소득/자산을 보다 효과적으로 활용할 수 있도록 지원하는 것을 말함
 - 서비스에 대한 비용을 지불할 능력이 있으며, 실제 지불하는 비용만큼의 효용을 느낄 수 있는 대상에게 지원이 이루어져야 하므로 대상을 특성별로 분석하여 맞춤형 서비스를 제공하는 것이 필요함
 - 제한된 계층일지라도 금융 지원이 가능하다면, 국가 재정을 추가적으로 투입하지 않더라도 보다 많은 주거취약계층의 주거 개선을 도울 수 있음
- 이를 위해 먼저 주거취약계층의 일반적인 삶의 모습과 주택금융수요를 조사한 뒤, 클러스터링 분석을 통해 잠재적 금융 지원 대상을 구체화하고 맞춤형 지원책을 제안하고자 함
 - 주거취약계층의 규모 및 주거 현황을 파악하고자 하였던 선행연구에서 한발 더 나아가, 이들의 주택금융수요를 분석하여 보다 다양하게 지원할 수 있는 가능성 제시

II. 연구 방법¹⁾ 및 범위

■ 본 연구는 다음의 세 가지 단계를 통해 이루어짐

- [1] 정량조사, 정성조사를 바탕으로 주거취약계층의 전반적인 특징 파악
 - 정량조사: 갤럽을 통해 실시한 주거취약계층 주택금융이용실태조사(이하 실태조사)
 - 정성조사: 실태조사에서 수행한 심층 인터뷰, 본 연구에서 쪽방상담소 및 복지관을 별도로 방문하여 수행한 심층 인터뷰
- [2] 실태조사에 응한 가구들 중심으로 계층적 군집분석(Hierarchical clustering)을 실시 및 특성별 분류를 통해 계층별 잠재 고객군 식별
- [3] [1]의 내용을 참고하여 분류된 클러스터들의 정량적 특성들을 해석하고 맞춤형 지원방안 제시

■ 일반적으로 주택에 거주하는 사람보다 비주택(쪽방, 고시원, 판잣집 · 비닐하우스 등)에 거주하는 사람의 주거환경이 취약하므로, 본 연구에서는 비주택 거주자 중 쪽방과 고시원 거주자 위주로 분석을 수행함[그림1]

- 주택 이외의 거처의 정의 및 다양한 주거 형태의 현황은 국토교통부(2018), 국가인권위원회(2018) 참조
- 실태조사에서는 고급형 고시원을 조사 대상에서 제외하였으므로 전체 고시원 거주자 중 생활·주거수준 기준으로 중하위권을 분석하게 됨
- 쪽방상담소는 기초생활지원이 필요한 사람들을 대상으로 운영되므로, 쪽방상담소에서 진행한 추가 인터뷰에서는 생활·주거수준 기준 최하위권을 다룸

1) 연구에 사용된 주거취약계층 주택금융이용실태조사의 구체적인 내용 및 클러스터링 분석방법은 부록에 첨부함

III. 실태조사 결과에 대한 클러스터링 분석

- (조사대상 기본 정보) 실태조사 결과, 고시원 거주자들이 쪽방 거주자들에 비해 상대적으로 젊으며 소득이 높은 것으로 나타남([표1])
 - 고시원 조사대상의 평균연령은 40.7세, 쪽방 및 노후주택 조사대상의 평균연령은 각각 66.2세, 66.9세로 고시원 거주자들이 상대적으로 젊음
 - 고시원 조사대상의 월평균 소득은 131만원으로 쪽방의 74.5만원보다 높은 편임
 - 노후주택은 실태조사에서 자가 보유자로 조사대상을 한정하여 평균 소득 및 자산이 크게 나타났으나, 복지관 등을 통해 직접 방문한 노후주택 단지에서는 쪽방이나 고시원에 비해 크게 다르지 않은 주거수준 및 생활수준을 확인할 수 있었음
- 조사대상 주거취약계층의 절대 대부분이 기초생활수급자이거나 차상위계층으로 파악되어, 주거수준과 생활수준은 밀접한 관계를 지니고 있음이 확인됨
 - 실태조사에서는 쪽방과 고시원 조사 대상의 각각 65.5%, 14.9%가 기초생활수급자로 조사됨
 - 기초생활수급자로 등록되지 않은 사람들 중 상당수는 실질적으로는 기초생활수급자와 같은 수준의 생활을 하고 있으나 최근 몇 년 내 부양의무가 있는 가족과 연락을 한 적이 있는 등 자격이 미달되는 경우로 파악됨
 - 실태조사에서는 노후주택 거주자 중 조사대상을 추출한 방식의 특성상 기초생활수급자가 2%에 불과하였으나, 추가 인터뷰에서 방문한 복지관에서 파악한 복지관 소재 지역의 기초생활수급자는 10% 수준

[표1] 실태조사 기본결과

	쪽방	고시원	노후주택
연령	66.2세	40.7세	66.9세
남녀 비율	62:38	70:30	32:68
월평균 가구소득	75만원	131만원	209만원
평균자산	719만원	629만원	1억7,578만원
총 부채	368만원	478만원	1,106만원
기초생활수급자	65.5%	14.9%	2.0%
무직	59.0%	18.0%	20.7%
기능원/기계조작/단순노무직	28.1%	33.6%	28.0%
서비스/판매 종사자	2.9%	28.3	20.3%
주부/학생 등	9.7%	16.0%	27.0%

■ 본 연구 대상의 거주 형태 중 생활·거주 환경은 쪽방<고시원<노후주택 순인 것으로 파악되나, 실제로는 우열을 가리는 것이 무의미할 정도로 모두 낙후된 상태

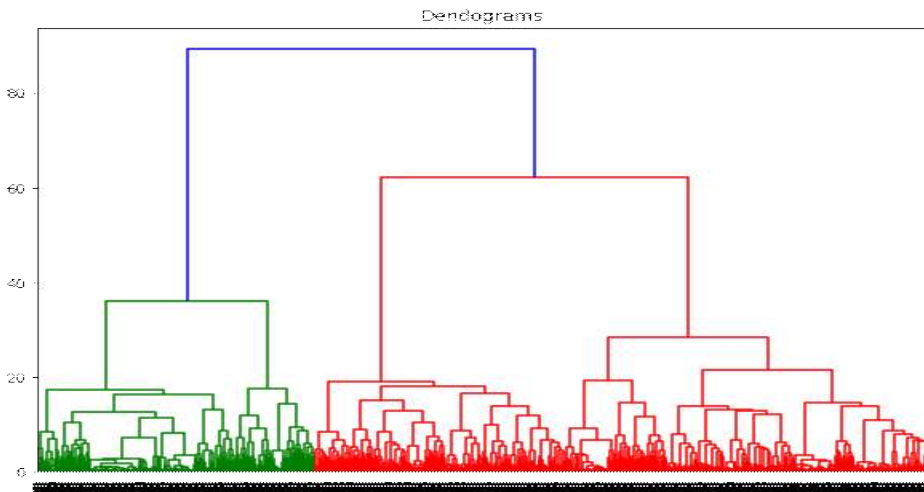
- 고시원은 기본적인 식사가 제공되어 일반 쪽방에 비해 선호되는 경향이 있음
- 실태조사에서는 자가 보유중인 노후주택 거주자를 조사대상으로 삼아 상대적으로 노후주택 거주자들의 거주 환경이 나은 것처럼 보였으나, 남구종합사회복지관을 통해 방문한 노후주택들의 환경은 쪽방 고시원에 비해 낮다고 보기 힘든 수준으로 파악됨

■ 실태조사 표본 2,700개를 이용하여 클러스터링 분석을 수행한 결과, 약 5개의 클러스터로 묶을 수 있는 것으로 판단됨([그림2])

- 계층적 군집분석은 개별 표본들을 유사도에 따라 하나씩 묶기 시작해서 궁극적으로는 모두 묶게 되므로, 어느 단계까지 묶을 것인지에 대한 판단이 필요함
- 사람이 분류의 기준을 정하는 것이 아니라 주어진 특성들을 이용해 기계가 분류한 결과를 해석하는 것임

- 정량적인 클러스터링 결과를 정성 조사 결과와 비교하며 여러 단계를 비교해본 결과 5개의 클러스터로 묶는 것이 ㉠대상의 다양성을 충분히 반영하면서도 ㉡결과의 간결성을 해치지 않는다고 분석됨

[그림2] 클러스터링 분석 개념도



■ 클러스터링 분석 결과, 거주 형태뿐만 아니라 기초생활수급자 여부가 중요한 요인인 것으로 파악됨([표2])

- 쪽방, 고시원, 노후주택의 주거 유형 변수는 제외하고 클러스터링을 실시하였으나 결과적으로 세 유형이 대부분 분리되어 나타났으므로, 주거유형에 따라 길으로 드러난 삶의 모습 뿐 아니라 전반적인 특성 또한 갈리는 것으로 해석됨

■ (C-1 클러스터, 고시원 비수급자) 젊은 고시원 거주자들 중심으로 이루어졌으며, 이들은 기초생활수급지원을 받지 않고 스스로 일하거나 미래를 준비하는 경향이 강함

- 클러스터 규모는 약 12만 명으로 추산되어 가장 큰 규모
- 평균연령 38.5세로 젊은 편이며, 평균 월 소득 140만원으로 다른 주거취약계층에 비해 소득 수준이 높음

- 무직의 비율(12.1%)이 타 클러스터에 비해 상대적으로 낮은 대신 학생의 비율(16.6%)이 상대적으로 높음
 - 대부분 순수월세로 살고 있으며, 평균 거주면적이 12.2m²로 1인가구의 최저주거기준인 14.0m²에 미달
 - 하지만 이사의향이 45%로, 현재 환경을 벗어나고자 하는 의향이 높음
 - 개보수 필요성에 대하여는 2.8/5로 상대적으로 낮게 평가하고 있지만 이사의향은 45%에서 나타날 정도로 높으므로, 이는 현 주거지가 만족스러워서가 아니라 곧 이주할 곳으로 인식하기 때문인 것으로 해석됨
- (C-2 클러스터, 쪽방 비수급자) 주로 쪽방 거주자들 중 비수급자들이 포함되며, 자활 능력이 젊은층인 C-1 클러스터보다는 떨어지나 수급자 클러스터인 C-3, C-4 보다는 다소 높은 것으로 분석됨
- 클러스터 규모는 약 15,300가구로 조사되어 상대적으로 작은 규모
 - 평균연령 51.2세로 중년에 해당하며, 평균 월 소득이 102.3만원으로 C-1 클러스터보다는 떨어지나 수급자 클러스터인 C-3, C-4 클러스터 보다는 높음
 - 43.6%가 단순 노무 일을 하고 있으나, 학생 비율도 14.9%를 차지함
 - 순수 월세 비율이 34.6%로 가장 낮으며, 보증금이 있으므로 평균 월세도 22.8만원으로 낮은 편임
 - 거주면적은 12.9m²로 가장 높은 편이나, 마찬가지로 최저주거기준인 14.0m²에는 미달됨
 - 이사의향이 고시원 비수급자 클러스터인 C-1보다는 떨어지나 수급자 클러스터인 C-3, C-4 보다는 높은 등 현 상황을 벗어나고자 하는 의지가 있는 것으로 분석됨

[표2] 클러스터링 분석결과(기본정보)

		C-1 (고시원, 비수급)	C-2 (쪽방, 비수급)	C-3 (쪽방, 수도권)	C-4 (쪽방, 수급자)	C-5 (노후주택)
추정 규모(가구)		12만	15,300	27,900	16,400	
거주 유형 (표본 비율) ²⁾	쪽방	0.9%	83.5%	86.5%	61.3%	9.7%
	고시원	99.1%	16.5%	13.3%	33.2%	0
	노후주택	0	0	0.2%	5.5%	90.3%
거주지	수도권	59.3%	53.1%	90.9%	70.6%	0
	비수도권	40.7%	46.9%	9.1%	29.4%	100%
기본 특성	평균 연령	38.5	51.2	61.3	54.9	67.2
	남녀비율	69:31	65:35	73:27	63:37	31:69
	소득(만원)	139.8	102.3	78.1	87.8	198.8
	자산(만원)	724.7	543.5	221.7	307.7	16,517.8
	부채(만원)	484.4	373.3	418.6	414.2	1,002.5
	기초생활 수급자비율	0	1.2%	92.4%	73.4%	1.6%
직업 구분	무직	12.1%	19.9%	75.4%	37.0%	20.3%
	단순노무	24.4%	43.6%	13.9%	36.6%	16.6%
	학생/주부	20.4%	16.1%	3.8	7.0%	27.8%
거주 특성	순수월세비율(%)	99.1	34.6	87.6	88.2	
	월세(만원)	28.2	22.8	21.2	24.3	
	보증금(만원) ³⁾	12.0	259.8	987.2	327.3	
	거주면적(m ²)	12.2	12.9	8.9	11.8	75.5
	개보수 필요성 (5점 만점)	2.8	2.8	3.4	3.2	3.8
이사의향(%)		45.0	31.8	20.7	22.7	5.9

2) 고시원, 쪽방의 경우에는 기존 연구를 통해 모집단의 규모를 알 수 있어 표본 비율을 모집단 크기에 따라 보정할 수 있으나, 노후주택은 모집단의 크기를 알 수 없어 표본 비율만 나타냄. 클러스터링 결과 노후주택 거주자들의 표본은 대부분 다른 클러스터에 포함되어 있지 않으므로 해당 클러스터의 통계 결과는 노후주택 거주자 표본을 제외하고 나타냄.

- (C-3 클러스터, 가장 취약한 수도권 쪽방 수급자) 주로 수도권 쪽방에 거주하고 있으며, 소득·거주환경 면에서 열악한 환경에 있음
 - 클러스터 규모는 27,900개구로 추정되어 C-1클러스터를 제외하면 가장 큰 규모
 - 75.4%가 무직, 92.4%가 기초생활 수급자이며, 월 평균 소득은 78.1만원, 자산은 평균 221.7만원인 반면 부채가 418.6만원임
 - 부채가 자산보다 더 많은 상황
 - 1인당 평균 거주면적은 8.9m²로 모든 클러스터 중에서 가장 작으며, 현거주지 개보수 필요성도 3.4/5점으로 높게 평가함
 - 개보수 필요성은 높게 느끼지만 이사희향은 20.7%로 낮은 편인데, 이러한 성향은 쪽방 거주자들의 대부분에서 발견됨
 - 인터뷰 결과, 쪽방거주자 및 쪽방상담소의 관리를 받는 고시원 거주자들은 현재 익숙한 쪽방상담소 상담원의 도움에 크게 의존을 하고 있어 다른 곳으로 떠나기를 매우 꺼림
 - (인터뷰 내용) “사회복지사가 5명이 있지만 자기와 처음 관계를 맺은 관계를 바꾸잖아요, 그러면 바뀐 담당자와 관계를 형성하는데 시간이 걸려요. 오면 늘 그러죠 그 선생님 어디 갔습니까 그렇게 물어봅니다. 잠깐 외출 달았으니까 필요한 게 있으면 말씀하세요 그러면 나중에 다시 올게요 하고 가버리는 겁니다. 왜? 자기가 하고 싶은 말을 쉽게 얘기할 수 있는 사람이 아니라는 것이죠.”
 - 90.9%가 수도권 거주 중으로, 주거취약계층 중 가장 취약한 계층들은 수도권에 집중되어 있는 것으로 추정됨
 - 다만, 이는 비수도권 주거취약계층의 형편이 낫다는 의미보다는 i) 수도권에 인구가 집중됨에 따라 수도권 내 주거취약계층의 숫자도 많으며 ii) 같은 조건이라면 수도권의 주거비가 비싸므로 보다 좁은 면적에서 거주한다는

3) 대부분의 가구들이 순수월세로 거주중이므로, 보증금이 있는 가구들만을 대상으로 평균보증금을 산출함. 전체 평균 보증금은 C-1, C-2, C-3, C-4 각각 0.1만원, 148.6만원, 54.8만원, 25.4만원임

의미임

■ (C-4 클러스터, 쪽방 수급자 클러스터) 쪽방과 고시원에 거주중인 사람들 중 수급자들이 주로 포함, 연령은 중장년층이나 대체로 생활 능력이 떨어지는 편임

- 클러스터 규모는 16,400가구로 추정됨
- 평균연령은 54.9세로 비수급자 클러스터들인 C-1, C-2보다는 많으나 수급자 클러스터인 C-3보다는 젊은 편
- 기초생활수급자비율은 73.4%, 무직자 비율은 37.0%로 비수급자 클러스터인 C-1, C-2보다는 대체로 생활능력이 떨어지는 편임
- 평균 월 소득은 87.8만원이며, 자산은 307.7만원인 반면 부채가 414.2만원으로 C-3과 마찬가지로 부채가 자산보다 많은 상황임
- C-3 클러스터와 마찬가지로 현 거주지의 개보수 필요성에 대하여는 3.2점으로 상대적으로 높게 생각하나, 이사희향은 22.7%에서만 나타남

■ (노후주택, C-5) 노후한 주택을 보유한 은퇴가구이며, 장기거주로 인해 이주의사는 적으나 주택 개보수의 필요성은 높게 느낌

- 평균연령 63.6세, 무직이며 여성 비중이 높은 독거노인 가구가 대부분을 차지함
- 이사희향은 5%에게서만 나타나며, 현 주택 개보수 필요성에 대하여는 3.8/5 점으로 매우 높게 느끼고 있음
- 다만, 실태조사에서는 자가주택 거주자로 노후주택 분석 대상을 한정하였으므로 평균 자산이 높게 나와, 이들이 전체 노후주택 거주자를 대표한다고는 보기 어려움
- C-3 클러스터에 포함된 쪽방 거주자 9.7%는 직업 등의 이유로 타 지역에서 거주하게 되면서 쪽방에서 사는 사람들로, 관리직 등 상대적으로 소득층들이어서 C-3클러스터에 포함된 것으로 보임

[표3] 클러스터링 분석결과(주택금융 수요)

		C-1 (고시원, 비수급)	C-2 (쪽방, 비수급)	C-3 (쪽방, 수도권)	C-4 (쪽방, 수급자)	C-5 (노후주택)
희망 주거 형태	자가	6.4%	6.3%	6.2%	0	91%
	전세	47.7%	45.0%	38.2%	15.5%	4%
	보증금 있는 월세	38.8%	30.6%	39.2%	72.3%	0
	보증금 없는 월세	2.2%	10.0%	13.6%	11.4%	4%
	사글세/연세	0.3%	1.3%	2.1%	0	0
이사시 주택 금융 상품 이용 의향	주택담보대출	3.9%	5.0%	5.2%	0	66.7%
	전세자금대출	51.5%	29.4%	38.7%	38.5%	0
	중도금대출	1.4%	1.3%	0.5%	0	4.4%
	월세자금대출	0	0	6.3%	8.1%	2.2%
	의향없음	43.2%	64.4%	49.2%	53.7%	26.7%
금융 상품 호감도	전세자금보증	3.8	3.5	3.3	3.2	3.1
	월세자금보증	3.7	3.5	3.3	3.2	3.0

■ 이주 시, 주거취약계층은 대부분 전세 혹은 보증금 있는 월세를 선호함 ([표3])

- 생활능력이 상대적으로 높은 비수급자 클러스터에서는 전세의 선호도가 높으며, 보다 취약한 계층의 클러스터에서는 보증금 있는 월세의 선호도가 높음
- 노후주택 거주자의 경우 조사대상을 현재 자가 거주자로 제한하였으므로 이사를 하더라도 자가로 옮겨가고자 함

■ 이주 시에도 주택금융상품을 활용할 의향은 높지 않은 것으로 나타나며, 활용할 경우 보증금 마련을 위한 전세자금대출 수요가 높은 것으로

조사됨

- 고시원의 비수급자 클러스터에서 상대적으로 주택금융상품 활용의향이 높은 편임
- **금융상품 호감도는 비수급자 클러스터에서 수급자 클러스터에 비해 높게 나타남**
 - 전세자금보증과 월세자금보증이라는 성격이 상이한 두 상품에 대한 호감도를 물었으나, 이에 대한 응답이 거의 같은 것으로 보아 상품의 특성에 따른 응답이라기보다는 전반적인 금융상품에 대한 호감도를 나타낸 것으로 추정됨
 - 비수급자들이 모인 클러스터 C-1, C-2의 금융상품 호감도는 각각 3.8점, 3.5점 정도로 수급자들 클러스터인 C-3, C-4의 3.3, 3.2점보다 높음
- **금융상품을 공급하였을 시 잠재적 고객층은 수급자들보다는 비수급자들이 될 것으로 보임**
 - 수급자 클러스터인 C-4와 비수급자 클러스터인 C-2의 월 평균 소득 차이는 약 15만원(=102.3만원-87.8만원)이나 금융상품 활용의향이 차이 나는 것은 지불능력 자체의 차이보다 다른 요인들이 더 크게 작용하는 것으로 추측됨
 - 인터뷰 응답자 중에는 월세로 거주할 경우 주거/생계급여로 월세를 납입가능 하지만 전세 이사 시 수급권이 박탈된다는 잘못된 정보를 갖고 있는 경우도 존재
 - “만약 우리가 가잖아요, 주거비(주거급여를 말하는 것으로 보임)는 다 빠져 버려요. 상품은 괜찮은 것 같은데, 나한테는 안 맞아요”(전세자금보증 상품에 대한 호감도를 묻는 질문에)

[표4] 클러스터링 분석결과(정책 지원 수요)

		C-1 (고시원, 비수급)	C-2 (쪽방, 비수급)	C-3 (쪽방, 수도권)	C-4 (쪽방, 수급자)	C-5 (노후주택)
현재 이용 주거 지원 정책	월세보조금	5.0%	1.8%	0	0	0.7%
	월세자금대출	3.3%	1.0%	0	0	0
	주거급여	0	0	99.5%	0	0
	주택개량개보수 현물 및 자금대출 지원	0	0.2%	0.3	0.9	7.5%
	없음	93.4%	95.8%	0	95.4%	87.5%
가장 필요한 주거 정책 (1, 2 순위 합계)	월세보조금	45.8%	24.8%	27.1%	58.1%	4.8%
	월세자금 대출지원	27.4%	17.7%	21.5%	36.2%	3.9%
	전세자금 대출지원	54.3%	31.2%	15.9%	17.9%	6.8%
	주택구입 자금대출지원	16.4%	5.6%	6.6%	11.1%	35.7%
	주거급여	8.4%	16.3%	36.3%	11.1%	22.1%
	주택개량보수 현물 및 자금 대출 지원	1.6%	2.2%	7.3%	3.1%	70.8%
	공공임대주택	40.8%	38.6%	40.3%	39.2	20.9%
	주거상담 정보제공	4.9%	15.9%	4.3%	3.5%	23.8%

- [표4]는 클러스터별 현재 이용하고 있는 주거지원 정책과 필요하다고 인식하는 주거정책을 나타냄
- 주거취약계층은 수도권, 쪽방 수급자 클러스터인 C-3을 제외하면 대부분 주거 지원정책의 혜택을 받지 못하고 있다고 응답함

- 수도권, 수급자, 쪽방거주자 중심의 C-3클러스터의 주거급여 수급률은 99.5%인데 반해 다른 클러스터들은 수급하지 못하고 있다는 것은 단지 자격요건의 차이만으로는 설명할 수 없음
 - 국토교통부(2018)에서 조사한 바에 의하면 필요한 주거복지 프로그램을 이용하지 못하는 주된 이유는 ‘프로그램이 있는 것 자체를 몰라서(28.3%)’, ‘자격기준이 안 될 것 같아서(28.2%)’, ‘신청방법·절차를 몰라서 혹은 어려워서(22.8%)’, ‘나머지 비용이 부담되어서(8.9%)’ 로, 주로 정보의 부족 및 접근성의 문제
- 필요하다고 느끼는 정책은 클러스터별로 차이가 있으나, 월세보조금과 공공임대주택에 대한 선호가 높은 것으로 파악됨
 - 다만 비수급자 클러스터인 C-1, C-2에서는 전세자금 대출지원의 선호도가 높게 나타남
 - 비수급자 클러스터는 보다 적극적으로 현 상황을 벗어나고자 하는 성향이 강한 것으로 파악됨
 - 전반적으로 월세보조금에 대한 선호는 높은 반면 주거급여에 대한 선호는 실제 이를 수령하고 있는 C-3클러스터를 제외하면 낮은 편인데, 이는 이들이 국토교통부(2018)에서 조사한 바와 같이 자격기준 미달 우려 및 주거급여에 대한 이해가 부족하기 때문일 가능성이 높음

IV. 기존 접근방식의 한계 및 보완 방안

- 이번 장에서는 먼저 현행 주거취약계층 지원 정책의 큰 틀을 살펴본 후, 주거취약계층이 이러한 정책의 혜택을 누리지 못하는 원인을 정리하고, 이를 고려하여 앞서 분석한 클러스터별 맞춤형 지원책을 제안하고자 함

1. 주거취약계층을 위한 정책현황

- 현재 주거취약계층을 위한 지원책은 주거급여, 임차 주택 공급, 임차 자금 공급의 세 가지로 분류할 수 있으며, 이 중 주거급여는 복지의 성격이, 그리고 나머지는 사업의 성격이 강함
 - 주거급여는 취약계층의 주거비를 금전적으로 보조하는 것으로, 이들의 지불능력 자체를 높이는 것이므로 복지로 분류할 수 있음
 - 임차 주택 공급은 국가가 주택을 보유하면서 취약계층에게 임대하는 것으로, 좁게는 국가가 직접 건설하여 공급하는 임대주택에서, 넓게는 국가가 매입 후 보유한 채로 공급하는 매입임대까지를 포함한다고 볼 수 있음
 - 유지비 및 월세를 받으므로 사업의 성격이 강함
 - 임차자금 공급은 개인이 보유한 주택에 전세계약을 맺을 수 있도록 자금을 공급하는 것으로, 좁게는 일반 전세대출에서 넓게는 전세임대를 포함
 - 전세 임대는 공공기관이 대상 주택과 전세 계약을 맺고 사용자에게 재임대하는 형식으로, 사용자에게 받는 월세는 사실상 보증금 대출의 이자 성격을 지녀 전세 계약의 주체만 다를 뿐 사용자에게 본질적으로는 전세대출과 다르지 않음
 - 전세임대의 경우 월세의 형태로, 전세대출은 이자 및 보증료를 받으므로 사업으로 분류 가능함

- 본 연구의 목적상 복지에 해당하는 주거급여보다는 사업으로 분류한 임차 주택공급과 임차 자금 공급에 초점을 맞춰 이후 논의를 전개함
- 현재 가장 일반적이며 취약계층에게 많이 알려진 사업은 임차 주택 공급으로, 가격 및 안정성 면에서 매력적임
 - 취약계층 입장에서는 월 임대료가 낮을 뿐 아니라, 국가가 직접 운영하여 안정적이라는 측면에서 호감을 느끼는 것으로 조사됨
 - 고령의 취약계층들은 예정치 않은 이주 등 돌발상황에 대처할 수 있는 물질적·정신적 능력이 다소 부족해 미래 불확실성 회피 경향이 강함
- 임차 자금 공급은 사용자가 원하는 주택에 입주할 수 있도록 전세자금을 공급하는 것으로, 취약계층 입장에서는 생활권 내에서 보다 나은 주거지로 옮길 수 있다는 점에서 장점 존재
 - 쪽방상담소의 관리를 받는 경우에는 쪽방상담소와의 거리가, 일용직의 경우에는 직장과의 거리가 생활에 있어 매우 중요한 요인이며, 사용자가 직접 주택을 선택하고 공공에서 이를 위한 자금을 지원하므로 이들의 생활환경 내에서 주거 상향을 이룰 수 있음
- 임차 자금 공급 방식은 자금의 출처에 따라 직접 대출과 대리 대출의 두 가지 방식으로 이루어지나, 실질적으로 취약계층에게는 직접 대출만 이루어지고 있음
 - 공공의 기금을 대출 재원으로 활용할 경우 직접 대출, 민간의 자금을 공적 보증서를 통해 저리로 공급할 경우 대리 대출로 분류됨
 - 전세 임대는 공공기금을 활용하게 되므로 직접 대출로 분류할 수 있으며, 마찬가지로 공공기금인 주택도시기금의 재원으로 이루어지는 전세 대출 또한 직접 대출로 분류할 수 있음
 - 반면, 민간 자금이 공급되는 일반 전세대출은 공적 보증을 통해 이루어지므로 대리 대출로 분류됨

- 직접 대출은 수익이 주목적이 아닌 공공기금을 활용하므로 낮은 금리로 대출이 가능하나, 대리 대출은 수익성이 담보되어야 하는 민간 자금을 활용하므로 공적 보증을 활용하더라도 직접대출보다 금리가 높음
- 마찬가지로 이유로 대리 대출은 대출 대상 및 한도에 있어서도 직접 대출에 비해 제한적

2. 주거취약계층과 지원정책 간 괴리

■ 주거취약계층은 사는 주거지는 대부분 정상적 삶을 영위하기 어려운 수준임에도 불구하고 실제 지불하는 주거비는 높은 수준임

- 보증금이 없을 경우 월 25만원~28만원을 지불
- 국토교통부(2018)의 조사에서는 보증금이 있는 경우를 모두 포함하더라도 32.8만원으로 조사됨

■ 상기 주거지원 정책들이 있음에도 불구하고 혜택이 미치지 못하는 데는 정책존재 유무 및 신청방법 등을 인지하지 못하는 것도 이유가 될 수 있겠으나, 주거취약계층의 여러 특성상 실제 지원책을 활용하기 어렵다는 것도 하나의 이유임

■ 주거취약계층은 공공에서 직접 공급하는 공공임대주택이나 매입임대주택에 대하여 잘 알고 있으나, 공급 물량의 한계와 공급 위치에 따른 제한으로 실제로는 활용할 수 없는 계층이 다수 존재함

- 공공임대주택은 부지 확보 및 건설 시간에 따른 제약이 있으며, 매입 임대 또한 매입 대상 주택 선정 과정에 시간이 걸림
- 쪽방상담소의 관리를 받는 경우에는 쪽방상담소와의 거리가, 일용직의 경우에는 직장과의 거리가 생활에 있어 중요한 요인인데 임대주택 혹은 매입임대주택의 위치가 이를 벗어날 경우 활용하기 어려움
- 쪽방촌 거주자들은 오랜 기간 유대관계를 맺어온 이웃들과의 관계 및 쪽방 상담소가 제공하는 여러 물품 지원 및 상담서비스로 인해 다른 곳으로

이주하지 않으려는 성향이 강함

- 고시원 거주자들은 고시원에서 제공되는 기본식사 등으로 인해 생활비가 절감된다고 인식하고 있음
- **임차자금 공급 지원을 활용할 경우 공급 위치에 따른 제한으로부터 자유로우나, 일반적으로 금융상품에 대한 두려움 등으로 임차자금 공급 지원을 받기 쉽지 않음**
 - 조사 결과 취약계층은 금융활용도가 다소 떨어지는데, 주요한 이유는 1)금융지식 부족으로 금융기관 방문 자체를 꺼리고, 2) 본인 신용이나 소득으로 대출 자체가 불가능하다고 생각하며, 3) 현재 생활에 안주하여 금융기관의 필요성을 느끼지 못하는 등 세 가지 이유로 조사됨
 - 금융상품 활용 경험이 부족하고 금융기관을 통한 대출 자체에 대한 두려움과 거부감 존재
 - 실제로 신용불량자 경험이 있거나 은행 등 금융기관에서 대출을 거절당한 경험이 있는 사례들이 다수 존재
 - 취약계층으로 지낸 시간이 길어지면서 양호한 주거지로 옮겨가고자 하는 의지 상실
- **또한, 임차자금 공급 지원을 활용하기 위해서는 사용자가 직접 본인이 희망하는 주택을 선택해야 하는데, 정보의 한계로 인해 가격 대비 수준 높은 주거지를 찾기 어려움**
 - 대부분 부동산 중개료를 부담하기 어려워 공인중개사를 통하지 않고 주거지 근처 알림판, 전단지 등을 통해 정보를 얻거나 소문을 듣고 계약하는 등 폭넓은 정보 수집을 통한 의사결정이 이루어지지 않고 있음
 - 실제 주거비는 저렴하지 않음에도 불구하고, 국가인권위(2018)에 의하면 비주택 거주자들 중 75%가 현재 거처 거주 이유로 ‘저렴한 주거비’를 꼽고 있음

3. 주거취약계층에 대한 정책 제언

- 앞서 수행한 클러스터 분석에서는 비수급자 클러스터인 C-1, C-2는 다소 금융상품 활용 의향 및 능력이 있었던 반면 수급자 클러스터인 C-3, C-4은 금융상품을 활용할 의향이나 능력이 부족한 것으로 나타났다
- 이에 따라 비수급자 클러스터인 C-1, C-2에게는 임차 자금을 공급하는 방안을, 수급자 클러스터인 C-3, C-4에게는 임차 주택을 직접 공급하는 방안을 제시하고자 함([그림3])
 - 공공임대주택 등은 공급 물량이 부족하고 입지가 현재 주거지에서 떨어져 있다는 것이 단점이므로, 주거취약계층이 거주하는 낙후된 지역의 빈집을 활용하여 임대주택을 공급하는 방안을 제시함
 - 임차 자금을 공급할 때는 자금이 부족한 것과 금융기관 입장에서 저신용 차주에 대한 대출이 어렵다는 점을 고려하여, 쪽방상담소 등의 중개기관을 활용한 대리 대출 방식을 고려할 수 있음

[그림3] 클러스터 특성별 지원 방식



4.1 임차 주택 공급 - 낙후주거지 빈집활용 임대주택 공급

■ (낙후주거지역 관리 방식) 쪽방촌으로 대표되는 낙후주거 밀집 지역의 관리 방식은 현행유지, 점진개량·이주, 전면개발 3가지로 분류

- 낙후주거 밀집지역의 경우 도심과 비도심으로 구분되며, 낙후주거 밀집지역의 상당수가 사실상 현행유지 수준으로 관리
 - 낙후주거지역이 방치되는 이유는 지역특성에 따라 복합적인 성격을 가지나, 대부분 낮은 사업성, 복잡한 권리관계, 철거의 어려움 등이 주된 이유
- 점진개량 및 이주 방식은 쪽방 리모델링, 커뮤니티 시설 건립 등 점진적 지역개발과 임대주택 이주 등 주민 이주 방식으로 나뉨

※ 전면개발 방식 예시 : 영등포 쪽방촌 개발

- 국토교통부, 서울시, 영등포구는 ‘20년 3월 영등포 쪽방촌 개발계획 발표
- 대부분의 쪽방촌과 마찬가지로 열악한 주거환경하에 소규모 리모델링 사업 및 토지주를 중심으로 하는 도시환경정비사업등이 등이 추진되었으나 이주 문제와 임대료 상승 등으로 인해 개량사업 진행 부진
- 쪽방촌 일대 약 1만 m²를 전면개발, 영구임대주택 370호, 행복주택 220호, 분양주택 600호를 공급함과 동시에 주거·상업·복지시설을 복합적으로 개발하는 전면개발 방식
- 이로 인해 발생하는 쪽방촌 거주민의 이주수요를 해결하기 위해 쪽방촌 개발 지구 내 임시거주용 이주단지를 조성, 이주민 입주 완료 후 이주단지 철거, 택지조성 후 민간에 분양

■ (전면 개발 방식의 문제점) 그러나 낙후주거지의 전면개발 방식은 다양한 문제점을 내포

- (입지에 따른 사업진행 문제) 낙후주거지는 도심뿐 아니라 비도심지역 및 농어촌 지역에도 존재하고 있으며, 비도심 낙후 주거지의 경우 사업성이 떨어져 전면 개발 방식의 비용 부담 존재
 - 도심 낙후주거지의 경우도 입지의 유형(예: 급경사지 낙후주거지) 및 사업

진행 방식에 따라 사업 상 어려움 존재

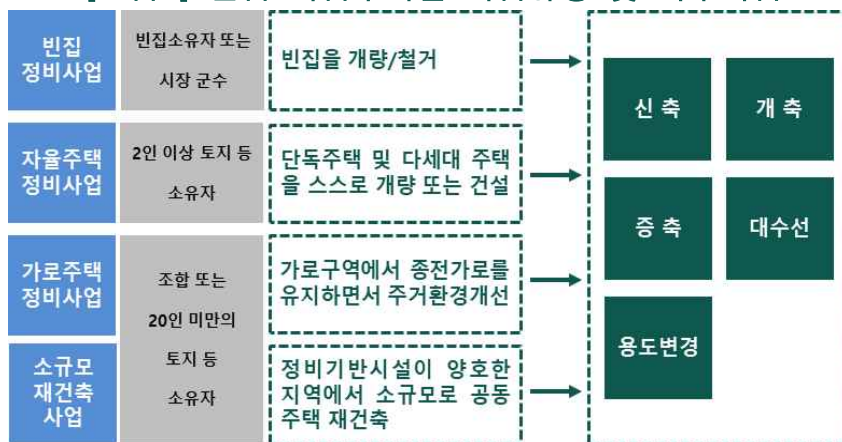
- (이주 문제) 전면개발 방식은 대규모 이주수요가 발생하는데, 대부분의 낙후주거지는 인구밀도가 높아 주민 설득 및 이주에 소요되는 행정비용과 시간 소모가 상당함
 - 반대로 낙후주거지의 취약계층이 구역 내 밀집되어 있지 않을 경우 인근 이주가능 공간 부족
 - (보상 문제) 낙후주거지는 대부분 소유권이 복잡하게 얽혀 있어 전면 개발 시 보상 및 권리 간 조정에 소요되는 시간과 비용이 상승
 - 영등포 사업지의 경우 외국인 포함 25명이 지분을 공동 소유한 140개 필지가 얽혀 있어 권리관계가 복잡하고, 최근 투기목적의 매입도 잇달아 토지 수용과정에 어려움 예상
 - (기타 문제) 주민마찰 문제 및 미분양 가능성, 임대주택 미입주, 전면 재개발 중단 시 대안문제, 취약계층 간 사회적 형평성 문제
- (점진수용·점진개발 방식 필요) 따라서 낙후주거지를 점진적으로 개량하는 다양한 노력이 필요하며, 그 일환으로 낙후주거지에 다수 분포되어 있는 빈집을 활용한 임대주택 공급방식을 검토할 수 있음
- 대표적 낙후주거지인 쪽방촌(서울 5곳, 지방5곳(대전1, 대구2, 부산2, 인천 1)에 거주하고 있는 인원은 현재 약 6,000명, 반지하 등의 불량 주택 및 고시원 등 비주택에 거주하는 인원은 약 40만 가구로 추산
- (낙후주거지역 빈집 활용) 낙후주거지 내 빈집 및 유휴공간을 활용하여 해당지역 취약계층에게 임대방식으로 공급할 경우 다양한 장점을 기대할 수 있으며, 정책 진행에 따르는 비용도 장기적으로 축소 예상
- 자체 정성적 설문조사에 근거해 볼 때 낙후주거지역 내 적게는 10% 많게는 30% 가까운 빈집이 존재하고 있는데 반해, 이를 활용할 수 있는 방안은 부족한 상태
- (현행 빈집 정책의 흐름) 공폐가를 포함한 빈집의 정비에 관한 정책은

농어촌 빈집과 도시빈집이 개별적으로 진행되었으나, 최근 ‘빈집 특례법’ 이 도입되면서 빈집정비정책의 방향이 통합됨

- (농어촌 빈집) 농어촌지역의 경우 1995년 12월 개정된 「농어촌주택 개량촉진법」을 시초로, 2000년 「농어촌정비법」을 개정하여 빈집 철거·정비사업 내용 등을 신설하여 빈집 정비추진
 - 또한 최근(2010년) 직권철거를 위한 법적 근거 마련 등 중앙정부차원의 빈집 정비 지원
 - (도시지역 빈집) 도시지역은 2016년 1월 「건축법」 개정을 통해 1년 이상 방치된 빈집에 대해 지자체장의 직권으로 공익상 유해한 빈집의 철거 규정을 신설
 - 그러나 철거 후 정비기반시설, 공동이용시설로 활용하는 경우로 한정되어 있어 빈집의 체계적 정비·활용을 위한 제도적 근거는 미흡
 - (빈집특례법 도입) 2017년 2월 제정된 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 장기간 방치된 빈집을 정비하여 서민의 주거안정 용도로 활용 가능한 근거 마련 및 주거복지와 쇠퇴지역 활성화 측면에서도 긍정적 역할 기대
 - (공공의 개입 근거와 범위) 안전사고 및 범죄발생 우려, 도시미관 및 주거환경장애 등 방치건축물로 인한 사회적 문제 대응 필요성과 유사한 배경에서 공공의 개입 필요성 제기
 - 빈집에 대한 공공의 개입 범위 수준은 현황 파악을 위한 빈집 출입 및 관련 정보 수집·이용 허용, 해당 빈집으로 인한 사회적 문제 발생 시 철거명령·직권철거 등 가능
- **(빈집 정책 간 법적현황 검토) 빈집 정책 하에서 지자체 장 등은 장기 방치 빈집에 대해 철거 등의 필요조치 진행이 가능**
- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」은 ‘특례법’의 법적 지위를 갖는바, 동법상 빈집정비사업은 「건축법」에 우선하여 적용되며, 「농어촌정비법」은 별도로 적용

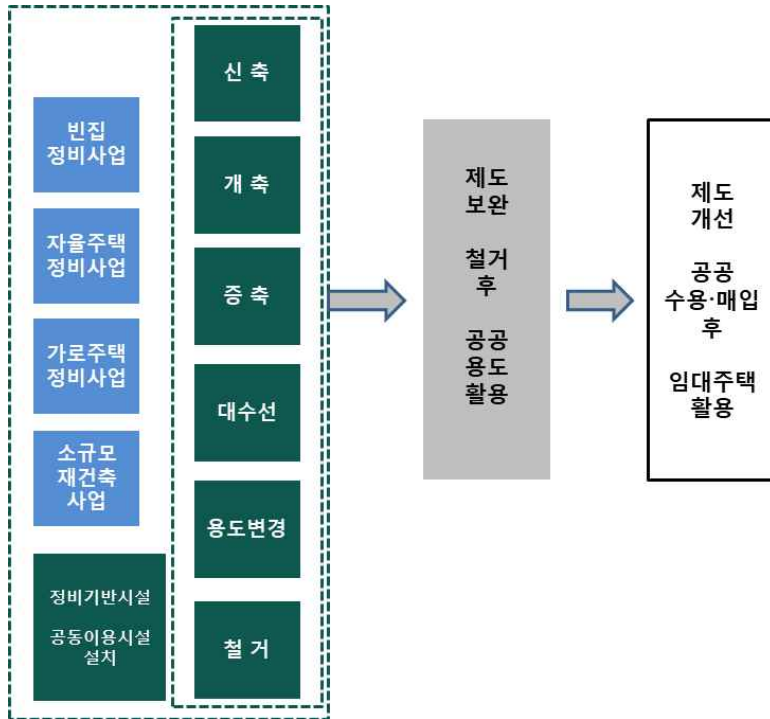
- 「건축법」상 빈집은 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 주택이나 건축물을 의미
 - ① 공익상 유해하거나 도시미관 또는 주거환경에 현저한 장애가 된다고 인정하는 경우, ② 주거환경이나 도시환경 개선을 위하여 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비기반시설과 공동이용시설의 확충에 필요한 경우에는 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거 등 필요한 조치를 명할 수 있음(제81조의 2항)
- 「농어촌정비법」상 빈집은 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 거주하지 아니하거나 사용하지 아니하는 농어촌 주택이나 건축물
 - ① 공익상 현저히 유해하거나, ② 주변환경을 저해할 우려가 있을 때에는 「건축법」에 따른 건축위원회의 심의를 거쳐 그 빈집의 소유자에게 철거, 개축, 수리 등 필요한 조치를 명할 수 있음(제64조)
- 최근 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」도입으로 관리의무 소홀로 인해 장기간 방치된 빈집 등의 경우 지자체 차원에서 철거 등 해당 조치 가능
 - 빈집 정비사업의 정의는 “빈집을 개량 또는 철거하거나 효율적으로 관리 또는 활용하기 위한 사업” 으로 빈집 정의상 빈집 정비의 시행 주체는 빈집소유자 및 해당 지자체의 시장/군수
 - 빈집 특례법상 빈집의 정의는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "시장·군수등" 이라 한다)이 거주 또는 사용여부를 확인한날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택(다만, 미분양 주택 등 대통령령으로 정하는 주택은 제외)
- 빈집 특례법상 사업주체의 성격에 따라 4가지로 분류되며, 각 사업의 내용에 따라 5가지로 세분화되며 각 유형별로 사업진행 방향이 상이
- 또한 빈집특례법상 빈집정비사업의 세부사업내용에 따라 신축, 개축, 증축, 대수선, 용도변경 등으로 구분이 가능

[그림4] 빈집 사업주체별 사업유형 및 세부사업



- (낙후주거지 빈집 정책 보완 필요성) 현재 빈집 관련 정책은 수리 및 철거가 주된 방식이나, 낙후주거지내 빈집에 한해 공익목적 부합 시 철거 후 공공목적 활용 및 공공수용·매입에 관한 정책 또한 필요
- 영등포 쪽방촌 개발에 적용된 공공주택 특별법의 시초는 국민임대주택 특별법으로 저소득층의 주거여건 개선과 주거불안을 해결하기 위해 지난 2004년 제정
 - 국민임대주택 특별법은 2009년 반값아파트 보급 정책에 따라 보금자리주택 법으로 개정, 2014년 공공주택 특별법으로 재개정
- 특별법의 핵심 목표는 공공임대주택 공급을 위한 택지 확보로 공공주택사업자는 주택지구 조성을 위해 토지를 수용할 수 있음
 - 감정평가에 따른 보상이 이뤄지지만, 결과적으로 토지 주인의 동의 없이 수용이 가능
- 강제 수용이라는 사안의 민감성과 여론의 부담 등으로 인해 정부가 특별법을 통해 주택을 대량 공급하는 경우는 드물었으나, 낙후주거지에 한해 공공주택 특별법의 법적 근거를 준용하여 낙후주거지내 빈집을 활용하여 공공주택을 공급할 필요성 또한 존재

[그림5] 빈집정책의 제도보완 방향



- (낙후주거지 빈집 활용 임대주택공급) 낙후주거지내 빈집을 활용하여 빈집부지를 임대하는 지주협의 장기 임대사업 또는 공공수용·매입을 통한 토지임대부 사회주택 및 공공주도 임대주택이 가능
- ①(지주협의 장기임대사업) 지자체의 빈집 철거권한을 통해 지주에게 철거비를 지원해주는 대신 지자체가 자체적으로 해당 필지에 임대사업을 할 수 있는 권한 획득
 - 영국의 경우 지자체를 중심으로 빈집 리모델링을 공공이 지원하고 집주인과 협의하여 사용권한을 5~10년을 얻어 임대사업을 진행하는 사례가 있음
- ②(토지임대부 사회주택) 공공이 수용 및 매입을 통해 부지를 마련한 후 이를 다양한 형태의 사회적 경제주체에게 임대하여 낙후주거지를

점진적으로 개량

- (사회복지허브의 공동관리시설 공급 지원) 쪽방 상담소 등 사회복지 단체에게 직접 공동관리시설 부지를 장기 임대하여, 집중적이고 효율적 관리를 위한 취약계층 공동관리시설을 지원
 - 쪽방촌 상담소 등 사회복지단체는 취약계층과의 접근성 문제로 인해 대부분 낙후주거지역에 위치
 - 낙후주거지역의 주거취약계층은 사회복지단체에 의지하는 면이 크나 지역에 넓게 분포되어 있어 관리 및 지원이 어려움
 - 따라서 특수한 계층이 정상적 삶을 유지하고 효율적인 관리를 위해 직접적인 관리가 가능한 부지공급을 통한 공동관리시설 지원
- (종교단체 등 민간조직의 사회임대주택 부지 임대) 취약계층의 복지에 관심과 경험은 있으나 재원 및 부지가 부족한 민간단체에게 사회적 경제주체로서 임대주택 건립을 위한 부지를 장기임대
 - 종교단체 및 사회복지단체 등 민간조직은 주거취약계층을 포괄하는 저소득층을 위한 전반적 복지에 관심과 경험 보유
 - 대부분 사회주택에 관한 관심은 있으나 재원 및 부지 부족으로 사회임대주택 관련 사업을 추진할 여력은 부족
 - 유럽의 경우 상당수가 교회 등의 사회복지 단체들이 사회주택의 공급주체로 기능하고 있으므로 이를 참고하여 협동조합을 비롯한 사회임대주택의 여러 가지 유형에 민간단체의 참여를 지원 및 장려할 필요가 있으며, 또한 공공소유 빈집을 활용하여 장기임대를 통해 사회주택 부지를 제공
- ③(공공주도 임대주택) 공공이 직접 빈집을 매입 또는 수용한 후 이를 리모델링하거나 재건축하여 임대주택으로 공급
 - 이러한 공급방식은 낙후지역 이외 지역에 따로 주거를 마련하지 않아도 해당지역 취약계층을 위한 이주단지 및 공공목적으로 활용이 가능한 순환형 임대주택 등으로 다양하게 이용이 가능
 - 또한, 급속히 증가하고 있는 낙후지역의 빈집을 점진적으로 취득하여

- (임대시설 직접공급을 통한 주거복지 비용 선순환) 직접공급형태의 취약계층 임대주택을 통해 주거급여를 다시 공공에 귀속하는 형태로 전환하여 주거복지정책 지속성을 위한 체계 구축
 - 주거급여 지급 등의 현행 주거복지 정책에 소요되는 비용은 실질적으로 임대인에게 귀속되는 형태로 복지정책 비용이 지속적으로 소요
 - 정부가 통합적인 취약계층 관리방안 아래 다양한 주체를 통해 매입형 임대 등 장기임대주택을 공급하면 주거급여를 다시 재투자 할 수 있는 선순환 체계의 구축이 가능할 것으로 보임

The diagram illustrates the process of land use change, categorized into three main stages on the left: **활용 가능 빈집** (Vacant land available for use), **구조 불량 빈집** (Structurally poor vacant land), and **폐가** (Abandoned house). These stages lead into a central area representing various development and improvement processes, which are further categorized by land ownership: **빈집 분산·단독 발생** (Scattered/Individual vacant land occurrence) and **빈집 밀집·집단 발생** (Concentrated/Collective vacant land occurrence).

The central area is divided into two main sections: **사유지** (Private land) and **국공유지** (Public land). The **사유지** section includes **허가 건물** (Permitted building) and **무허가 건물** (Unauthorized building). The **국공유지** section includes **허가 건물** (Permitted building) and **무허가 건물** (Unauthorized building).

The processes shown include:

- 개별 리모델링 또는 신축** (Individual remodeling or new construction)
- 건물매입 및 리모델링 후 공공활용** (Building purchase and remodeling for public use)
- 공공사업을 통한 개축** (Renovation through public project)
- 철거 후 공공토지 장기 임대 및 활용** (Long-term rental and use of public land after demolition)
- 소규모 주택정비사업 추진** (Implementation of small-scale housing improvement project)
- 개별신축 또는 건축협정 통한 블록단위 정비** (Block-level improvement through individual new construction or architectural agreement)
- 철거 후 신축 또는 토지활용 (임대주택, 주민커뮤니티, 주차장, 공원 등)** (New construction or land use (rental housing, community, parking lot, park, etc.) after demolition)

An arrow points from the central area to a box on the right labeled **제도개선 통한 공공 수용·매입 후 임대주택 활용** (Use of rental housing after public acceptance/purchase through system improvement).

주택금융연구원 (Housing Finance Research Institute)

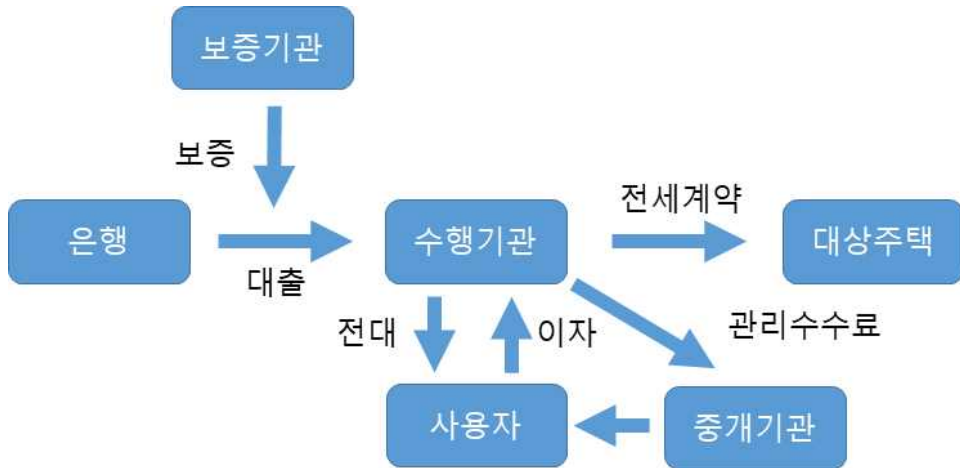
- (기대 효과) 낙후주거지 빈집 활용을 통한 임대주택 공급은 주거지 내 주거취약계층이 해당지역 내에 거주하면서 기존의 혜택을 유지함과 동시에 커뮤니티를 떠나지 않고 적응할 수 있는 장점 존재
- 이러한 방식은 기존 주거지를 떠나지 않으려는 경향이 큰 취약계층에게는 적합하나, 주변주민들의 반대가 우려되는 측면 또한 존재
- 또한 정책 활성화를 공공임대 주택지 확보가 점차 늘어나갈 필요가 있으며, 사회적 경제주체 등 다양한 시장참여자의 참여 및 장기적 관점의 일관된 정책실행이 필요하며, 법적 제도적 보완과 더불어 적극적 정책지원 필요

4.2 임차 자금 공급

- **현행 전세임대제도는 i) 주거취약계층이 직접 주택을 선택하여 신청하는 것이 쉽지 않고 ii) 직접 대출에 사용되는 재원의 규모에 의해 수혜의 폭이 다소 제한된다는 한계가 있음**
- **공적보증을 통한 민간자금을 활용하는 간접대출의 경우 금융기관 입장에서 잠재적 성실납부자들을 구분할 현실적 방법이 부재하다는 문제 존재**
- 주거취약계층은 저신용이거나 신용불량자로 등록된 사례가 많으며, 무직 혹은 일용직 특성상 소득이 적거나 비정기적
- **반면 주거취약계층은 (보증금이 없을 시) 25~28만원 정도의 월세를 꾸준히 지불하고 있어, 월세 대신 이자를 납입한다고 생각하면 대출을 받는데 있어 필요한 절대적 지불능력 자체가 없다고 보기 어려움**
- 조사 결과 주거취약계층들은 소득으로 원금을 상환할 능력이 없으므로 지불능력이 없다고 스스로 생각하고 있으나, 임차의 특성상 원금 상환을 배제하고 이자 납부만을 전제로 한다면 그렇지 않음
- 임차인 관점에서 볼 때, 소득으로 전세대출의 원금을 상환하는 것은 월세의 경우 저축과 같은 의미를 가져 필수적인 사항이 아님

- (제안) 주거취약계층과 접촉하고 있는 쪽방상당소 혹은 복지관(이하 중개기관)이 관리수수료를 받고 잠재적 성실납부자 추천, 주택 선정 및 대출 사후관리를 담당함

[그림7] 간접대출, 중개기관을 포함한 전세임대 개념도



- (장점 1) 중개기관은 취약계층과 꾸준히 접촉·상담하며 이들의 생활 수준 및 방식을 파악해왔으므로, 금융기관에서 수행하기 어려운 성실 차주분류를 정성적으로 수행 가능
 - 조사결과 쪽방상당소에서는 과거 매입임대 혹은 공공임대주택에 입주할 만한 사람들을 추천하는 등 자활의지가 있는 사람들을 파악하고 있으며, 복지관에서도 후원 금액을 활용하여 자활의지가 있는 가구에게 보증금을 대여해 주는 활동을 하고 있음
- (장점 2) 중개기관에서는 취약계층과 형성된 라포*로 인해 취약계층이 적절한 주택을 찾는 단계에서부터 대출에 대한 사후관리까지 종합적인 서비스가 가능

* 라포: 사람과 사람 사이에 생기는 상호신뢰관계

- 현재 전세임대 등의 경우 직접 정보를 취득하고 계약하는 일련의 과정이 쪽방 주민들에게는 어려운 일로 인식되고 있음이 실태조사 정성조사에서 파악됨

- (장점 3) 취약계층에게 직접 대출하는 것이 아니라 수행기관을 통해 전세계약을 맺는 것이므로 취약계층이 자금을 다른 곳에 활용할 여지가 없으며, 만약 차주가 도주하는 등 채무불이행 시 수행기관에서 다른 세입자로 대체해 전세계약을 유지할 수 있음
 - 취약계층 중에서 부채 보유에 대한 거부감이 있는 사람들이 많은 바, 금융기관으로부터 부채를 지는 역할을 수행기관이 대신 맡고 취약계층은 기존과 같이 매월 일정 주거비를 납부하는 형태가 됨
 - (장점 4) 민간 자금을 공적 보증서를 통해 활용하는 간접 대출 방식을 택한다면, 기존 전세 임대료에 비해 채원의 한도로부터 어느 정도 자유로워 보다 많은 대상이 혜택을 입을 가능성 존재
- **주거취약계층 대출 시 계층특성을 고려하고 자활의지를 고취시키는 방향으로 이자 납부 방식을 조절하는 방식도 고려해볼 필요가 있음**
- (방안 1) 일용직 등 소득이 불규칙한 경우 일시적으로 이자를 납부하기 어려울 수 있으므로, 충당금 개념으로 이자를 더 받고 실직 시 이를 이용해 납부
 - 평소에 더 받는 충당금까지 포함하더라도 기존 주거지의 월세보다 월 지출이 적도록 설계하는 것이 중요
 - 개인 단위로 축적되는 충당금은 규모가 크지 않을 수 있으나, 이를 수행기관 단위로 운영한다면 일시적 실직에 대응할 수 있을 것으로 기대
 - 성실납부를 유도하기 위해 충당금을 활용하지 않은 가구에게는 축적된 충당금에 대해 적금 형식의 이자를 지급
 - (방안 2) 근로의지 고취를 위해 일용직의 경우 이자를 일할 납부하여 총 납부금액 감면
 - 꾸준한 근로를 유도하고 수입 조기탕진 등 비생산적 지출이 발생할 여지를 줄이기 위해 이자의 일할 납부를 유도하는 방안도 고려할만 함

4.3 노후주택에 대한 주택수리자금 대출

- 실태조사에서는 노후 주택에 대한 수리자금의 수요가 크게 나타난 반면, 복지관을 통해 진행한 추가 인터뷰에서는 노후주택에 대한 수리자금의 수요가 크지 않을 것이라 응답함
 - 여러 기업·단체들의 사회공헌활동을 통해 무료로 주택을 수리해주는 활동이 활발하게 진행되고 있어, 직접 주택을 수리하기보다는 무료로 수리를 받을 차례를 기다리는 심리가 형성되어 있는 것으로 파악됨
- 다만 실태조사는 주택을 소유하는 등 대체로 자기자산이 1억이 넘는 가구들을 조사하였는데, 이들은 이러한 사회공헌활동의 대상이 되지 못함
- 또한 자산규모에 비해 소득은 부족하여 대출 시 발생할 원리금 상환 지출은 현실적으로 부담이 되는 상황
 - 실태조사 노후주택 거주자들의 월평균 가구소득은 209만원, 월평균 지출금액은 166만원으로 순수입이 43만원 수준
- (제안) 역모기지 형식의 주택수리자금 대출, 금융기관으로부터 주택 수리자금을 받아 주택을 수리한 후 원금과 이자는 사망 혹은 이사 시 주택 처분을 통해 상환함
 - 주택수리를 통해 주거환경을 개선하고 거주기간 동안 추가적 원리금 상환 부담이 없음
- (특징) 현재 역모기지 형식의 주택연금이 존재하여 연금을 받으면서도 일시 인출로 주택수리자금을 대출할 수 있으나, 노후주택 거주자들은 연금을 제외한 일시인출 옵션만 제공
 - 노후주택 거주자들의 주택연금 이용 의향률은 20.9%에 불과한데, 낮은 주택 가치로 인해 월 지급액이 적기 때문
 - 역모기지에서 제공할 수 있는 일시인출과 연금지급의 두 가지 옵션 중

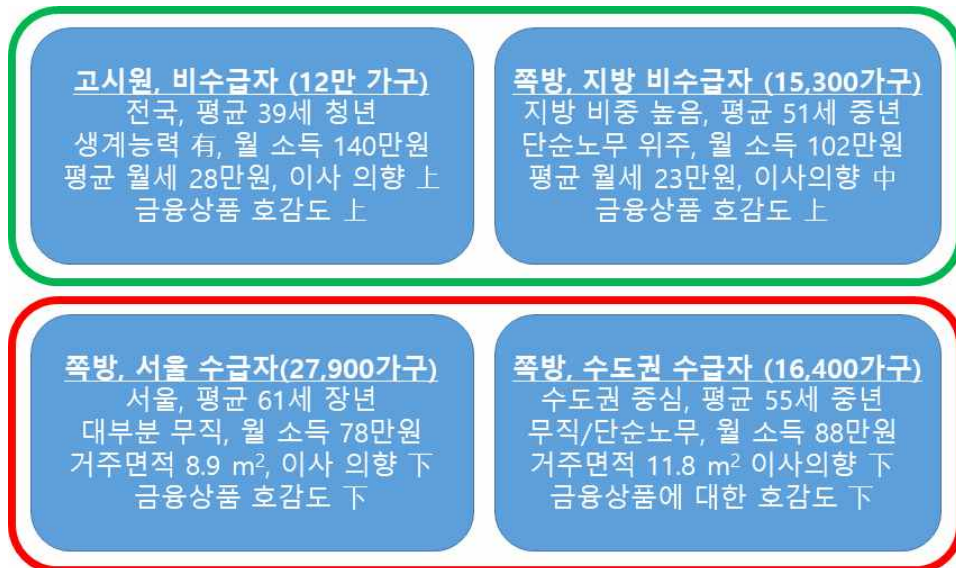
사용자의 체감효용은 낮은 연금지급은 제외하고 일시인출 옵션만 제공하는 것이 합리적일 수 있음

- 역모기지 만기 시 공공에서 주택을 매입할 수 있도록 옵션을 포함시킨다면, 장기적으로 매입임대주택 등 다양한 공적 주택공급 방안으로 활용 가능할 것으로 판단됨

V. 결론 및 시사점

- 본 연구에서는 주거취약계층의 주택금융수요를 분석하여, 금융 지원을 통해 주거지원 확대 가능성을 모색하였음
 - 주거취약계층의 규모 및 주거 현황을 파악하고자 하였던 선행연구에서 한발 나아가, 이들의 주택금융수요를 분석하여 보다 다양하게 지원할 수 있는 가능성을 제시
- 이를 위해 먼저 주거취약계층의 일반적인 삶의 모습과 주택금융수요를 조사한 뒤, 클러스터링 분석을 통해 잠재적 금융 지원 대상을 구체화하고 맞춤형 지원책을 제안
- 조사 결과 현재 주거취약계층의 주거 수준은 열악하나 이에 비해 주거비 지출은 높은 수준이어서, 공적인 도움이 있다면 비슷하거나 적은 주거비 지출로도 더 나은 주거지에서 거주할 수 있을 것으로 기대됨

[그림8] 클러스터별 주요 특성



- 조사된 특성들을 통해 클러스터링 분석을 수행한 결과, 거주 유형과 수급 여부에 따라 생활의 모습과 이사 의향·금융 상품 활용 의향이 달라지는 것으로 파악됨([그림8])
- 정성조사를 통해 파악된 주거취약계층의 특징을 고려, 수급자 계층을 위해서는 빈집을 활용하여 임대주택 공급을 늘이는 방안을, 비수급자 계층을 위해서는 중개기관을 통한 전세임대 방식을 제안하였음
 - 임대주택에 대한 수요는 높으나 쪽방상당소나 일자리로부터 먼 곳은 꺼리는 성향이 강하게 나타나므로, 빈집이 많은 낙후된 지역은 빈집을 활용한 임대주택 공급을 통해 해당 지역에 거주하고 있는 주거취약 계층을 지원
 - 주거취약계층은 스스로 적절한 주택을 찾는 능력이 다소 부족하고 금융 기관은 성실 납부 잠재력이 있는 주거취약계층을 구분하기 어렵다는 점을 고려하여 주거취약계층과 지속적인 상담·접촉을 통해 관계를 형성한 쪽방상당소 등을 매개로 전세임대 공급
- 현재 복지체계와 정책 지원 체계는 소득이 늘어날수록 혜택이 감소하는 구조이므로, 일할수록 오히려 손해라고 인식되는 경우도 있는 것으로 파악되어, 근로 의욕을 고취시킬 수 있는 정책적 지원 체계 역시 병행될 필요가 있음

[부록] 연구자료 및 클러스터링 분석방법

1. 주거취약계층 주택금융실태조사

- 실태조사는 여론조사기관 갤럽을 통하여 정량조사와 심층 정성조사의 두 단계로 이루어짐

1.1 실태조사 - 정량조사

- 조사방법: 구조화된 질문지를 이용한 1:1 개별면접 조사
- 조사대상: 전국의 고시원/고시텔, 쪽방, 노후주택 거주자
 - 고시원/고시텔 거주자: 서울 및 5대광역시 1,000명
 - 고시원/고시텔(원룸 제외) 최근 3개월 이상 거주 가구주 또는 가구주 배우자
 - 쪽방 거주자: 서울 및 5대광역시 1,000명
 - 쪽방 거주 가구주 또는 가구주 배우자
 - 노후주택 거주자: 5대광역시 700명
 - 준공 후 30년 이상 된 노후주택(아파트 제외) 거주/보유하고 있는 만 19세 이상의 가구주 혹은 가구주 배우자
 - 서울의 경우 노후된 주택이라도 실제 가격은 매우 높은 경우들이 많아 제외함

- 조사기간: 2019년 10월 ~ 2019년 12월

1.2 실태조사 - 정성조사

- 조사방법: 구조화된 가이드라인을 이용한 In-Depth Interview
- 조사대상: 수도권 쪽방/고시원 거주자 및 쪽방상담소 직원
 - 고시원/고시텔 거주자: 9명
 - 쪽방 거주자: 8명
 - 쪽방상담소 직원: 3명
 - 서울역, 영등포, 남대문 쪽방상담소 실장/소장

- 조사기간: 2019년 12월 ~ 2020년 1월

2. 쪽방상담소, 복지관 인터뷰

- 주거취약계층의 주거 및 금융활용 뿐 아니라 전반적인 특성에 대한 이해를 위해 심층인터뷰를 진행하여 기 실행된 주거취약계층 주택 금융이용실태조사의 결과를 보완함
- 조사방법: 구조화된 가이드라인을 이용한 In-Depth Interview
- 조사대상: 부산 지역 쪽방상담소 및 복지관
 - 부산진구 쪽방상담소, 동구 쪽방상담소, 남구종합사회복지관 분관 골목성시
- 조사기간: 2020년 4월

3. 클러스터링 분석

- 정량 실태조사에서 수집된 표본들을 머신러닝 기법인 계층적 군집분석 (Hierarchical clustering)을 통해 특성별로 묶고 결과를 해석함
- 군집 형성에 사용한 특성: 인구학적 특성, 거주 관련 특징, 재무적 특징 등 20개
- 관찰 특성: 이사 의향, 현 주거지 만족도, 금융상품 호감도 등
 - 형성된 군집이 대상을 적절히 분류하는지 판단하는데 참고
- 사용 표본: 2,700개
 - 실태조사에서 조사한 쪽방촌 1,000명, 고시원 1,000명, 노후주택 700명

[표5] 정량적 실태조사 기본결과

구분	쪽방	고시원	노후주택
조사방법	구조화된 질문지를 이용한 1:1 개별면접조사		
조사대상	쪽방 거주 가구주 또는 가구주 배우자	고시원/고시텔 최근 3개월 이상 거주 가구주 또는 가구주 배우자	준공 후 30년 이상 된 노후주택(아파트 제외) 거주/보유하고 있는 만 19세 이상의 가구주 혹은 가구주배우자
조사지역	서울, 부산, 인천, 대전 대구	서울 및 5대광역시	5대광역시
표본 추출 방법	지역별 유의할당 추출		층화 집락 추출 (노후주택 거주자의 지역 분포에 따라 비례배분)
표본 구성	서울	600	500
	부산	82	92
	인천	86	130
	대전	108	92
	대구	118	102
	광주		84
	계	1000	1000
			700

■ 실태조사에서 조사한 표본이 전체 모집단을 대표한다고 가정하고, 선행연구에서 추정한 모집단 규모([표6])를 이용하여 클러스터 규모를 추정

- ex) 고시원 표본 1,000개 중 200개, 쪽방 표본 1,000개 중 300개가 cluster-1에 포함되었을 경우 cluster-1의 규모는 $200/1,000 \times 151,553 + 300/1,000 \times 30,411 = 39,434$ 로 계산

■ 클러스터별 특성의 평균값도 같은 방식으로 전체 모집단 규모를 고려하여 계산함

- ex) 위 예시에서, 고시원 표본의 평균 소득이 100만원이고 쪽방 표본의 평균 소득이 70만원일시, cluster-1의 평균소득은

$(100\text{만} \times 200/1,000 \times 151,553 + 70\text{만} \times 300/1,000 \times 30,411) / 31,434 = 93\text{만 원}$

[표6] 정량적 실태조사 기본결과

구분	가구(가구)	구성비(%)
고시원 · 고시텔	151,553	41.0
숙박업소의 객실	30,411	8.2
판잣집 · 비닐하우스	6,601	1.8
일터의 일부 공간과 다중이용업소	144,130	39.0
기타	36,806	10.0
전체	369,501	100.0

참 고 문 헌

국가인권위원회 · 한국도시연구소, 2018, “비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안”

국토교통부 · 통계청 · 토지주택연구원 · 한국도시연구소, 2018, “주택이외의 거처 주거실태조사”

국토교통부, 2017, “빈집실태조사 및 정보시스템 구축방안 연구”

대한건설정책연구원, 2018, “빈집정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구”

서울연구원, 2018, “마을재생을 위한 서울시 빈집의 실태와 관리방안”