LH 토지주택연구원

연구기획 2022-053

중산층의 부담가능한 주거를 위한 공공 지원 방안

이경애 / 진미윤 / 김경미 / 서창원

LAND HOUSING INSTITUTE &

연구지원-2022-053

중산층의 부담가능한 주거를 위한 공공 지원 방안

지은이 이경애, 진미윤, 김경미, 서창원
발행인 김홍배
발행처 한국토지주택공사 토지주택연구원
편 집 이경애

주소 (우)305-731 대전광역시 유성구 엑스포로 539번길 99(전민동)
전화/전송 042) 866-8523/ 866-8547
전자우편 kalee03@lh.or.kr
홈페이지 http://lhi.lh.or.kr

• 이 출판물은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구·검토한 기초자료로서 공사나 정부의 공식적인 견해와 관계가 없습니다.
• 우리 공사의 승인 없이 연구내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

연구지원 2022-053

중산층의 부담가능한 주거를 위한 공공 지원 방안

A Direction of Public Assistant for Affordable Housing of the Middle-Income Households

이경애 · 진미윤 · 김경미 · 서창원

LH 토지주택연구원

참여 연구진

연구 총괄
이경애 토지주택연구원 수석연구원
연구 참여
진미윤 토지주택연구원 선임연구위원
김경미 토지주택연구원 연구원
서창원 LH토지주택대학교 교수
외부 연구진
노민지 국토연구원 책임연구원
한동호 University College London 도시계획학 박사
한정훈 University of New South Wales 교수

연구 심의위원
김용순 주거복지경영연구실 실장
김수진 LH 공공주택사업처 부장
남영우 나사렛대학교 교수
서환식 LH 건설임대사업처 처장
이상영 명지대학교 교수
장경석 국회입법조사처 입법조사관
정의철 건국대학교 교수
최은희 LH 토지주택연구원 연구위원
허윤경 한국건설산업연구원 실장

연구 요약

□ 중산층의 지위가 약화 되는 최근의 현상은 주거비 고부담이 주요한 원인인 것으로 지목

○ 평생직장 개념이 무너지고 양질의 일자리를 찾기 어려운 상황에서 집값이 급등하다 보니 더 많은 부채를 짊어져야 하는 무주택 중산층의 주거비 부담은 계속 증가

□ 이에 본 연구는 주거비 과부담에 노출되어 있는 중산층에게 부담가능한 주거를 어떻게 지원할 것인가에 대한 제 방안을 공공의 관점에서 모색하는데 목적을 둠

○ 중산층의 규모 추이와 변화 양상을 규명하고 이것이 중산층의 주거여건 변화와 어떠한 관련이 있는지를 살펴봄으로써 중산층 유지에 주택이 미치는 영향을 계량 분석

○ 지난 30년간 국내외에서 추진된 중산층 주거지원 프로그램에 대해 추진 배경, 목적, 지원대상, 정책의 성과와 한계를 규명

○ 주거 지원의 필요성이 큰 중산층은 누구인지를 다각도로 규명하고, 그에 따라 향후 중산층의 주거를 지원하기 위한 공공주택의 공급 방향을 제시

□ 한국은 빠른 경제성장과 함께 소득 분배가 개선되고 중산층이 증가한 나라로 평가되었으나 두 차례의 경제위기로 성장이 둔화되고 소득 불평등이 증가하면서 중산층 지위가 약화

○ OECD(2019)의 중산층 기준에 따른 한국의 중산층 규모는 35개국 중 27위로 하위권

○ “당신은 중산층입니까”라는 질문에 그렇다고 응답한 비중은 40%대 이하 수준으로 매우 낮음. 이는 소득 증가율을 훨씬 웃도는 집값 상승률, 치솟는 생활 물가로 구매력 약화, 늘어나는 가계 부채와 상환 부담으로 인한 중산층의 서민화가 주된 원인

□ 중산층 중 과중한 부채를 지는 가구(부채비율 75% 초과) 비중이 다른 계층 대비 크게 증가

○ 중산층 중 과도한 부채가 있는 가구 비중은 ‘12년 5.2%에서 ’21년 7.0%로 늘어난 가운데, 중산층 중에서도 중저소득, 그리고 55세 미만 가구의 비중이 크게 증가

○ 부채가 많아져 상환 부담이 커지자 소비성향이 지난 10년간 타 계층 대비 가장 크게 위축됨. 이것은 가계 대출의 절반 이상을 차지하는 주택담보대출과 큰 관련

□ 매매가격이 소득증가율을 훨씬 상회하는 상황에서 대출 없이 주택을 구매하는 것은 불가능에 가까우며, 전국이 아닌 수도권, 혹은 서울의 경우는 더욱 어려운 상황

○ 최근 10년간('11~'21) 가구의 평균 연소득은 44.7% 증가한데 비해 아파트 매매가격은 50%(서울과 경기도는 각각 68.8%, 61.0%로 상승)가 올라 소득 증가율보다 높음

○ '13년에 4억 9419만원이었던 서울의 85㎡평형 아파트가 '21년에는 12억 7092만원으로 급등(9년간 7억 7673만원↑)

○ 가계금융복지조사 원자료('21년 기준) 분석결과 주택 구입 의사가 가장 많은 만 55세 이하 중산층 무주택 가구의 순자산은 평균 9,728만원으로 평균 주택가격(48,167만)원 대비 약 1/5 수준

○ 전세가격이 높아지면서 전세자금 대출을 받는 가구비중이 빠르게 증가하는 가운데, 중산층의 경우 타 계층에 비해 전세자금 대출을 받은 가구 비중이 가장 빠르게 증가

□ 중산층의 내집 마련의 꿈이 점점 더 멀어지는 것과 맞물려 중산층의 사회경제적 역할도 축소

○ 반드시 집을 소유해야 중산층이 되는 것은 아니지만 '내집 마련의 꿈'은 중산층이 될 수 있는 주거사다리이며, 자산을 형성하여 상위계층이 되고자 하는 경제적 상승 욕구를 충족시키는 중요한 방법

○ '90년 이후의 주거지원이 주로 저소득층을 위한 공공임대공급에 초점이 맞춰져 있어 공공임대주택에 입주하기에는 소득이나 자산이 다소 높지만 그렇다고 민간시장에서 자력으로 내 집을 마련하기는 어려운 중산층은 대출에 의존할 수 밖에 없었음

○ 집값이 급등한 상황에서 대출 상환의 부담에 시달리는 중산층의 소비 성향은 매우 낮은 수준이며, 이러한 여건에서 중산층의 사회경제적 역할을 기대하기는 어려움

□ 그 간 중산층의 주거를 지원해 온 정책들은 큰 성과에도 불구하고 제도적인 한계에 가려져 신규 공급이 중단되었으며 최근에는 중산층을 지원할 이렇다 할 공공주택 모델이 부재한 상황

○ 근로자 주택의 성과와 한계

- 근로자의 주거문제를 정부, 기업, 근로자 3자가 서로 분담하여 공동으로 개선하고자 한 새로운 시도로 중산화 가능 계층인 근로자에게 약 31만호 가량이 공급되었으나 입주대상자에게 부담가능하지 않은 가격과 IMF로 기업의 사원 복지가 줄어들며 공급 중단

○ 조건부 임대주택(5년임대, 10년임대)의 성과와 한계

- 5년임대는 공공임대 제도가 미성숙한 시기에 최초로 제도화된 임대 유형으로 한시적이지만 임대주택의 역할을 담당하면서도 시세보다 저렴한 가격으로 무주택 서민, 중산층의 내 집 마련을 지원해 왔으나 분양전환가격 산정 및 조기분양과 관련된 잦은 잡음 발생, 민간 건설사의 도덕적 해이와 같은 사회 문제를 제기한 한계 존재

- 10년임대는 장기임대 물량접근성 및 중산층이 선호하는 주택 규모 공급 등의 성과는 매우 긍정적이나, 분양전환 당시 주변 주택가격 상승으로 자가 연계에 어려움이 있어 판교 논란 이후 중단

○ 분납임대, 장기전세의 성과와 한계

- 이명박 정부의 보금자리주택 150만호 건설계획에 의해 도입된 분납임대주택은 주택구매의 초기 부담능력을 제고하고 자가연계 및 주거안정성을 확보한 수정 모델이라는 측면에서는 긍정적이나 사업주체의 손실부담 및 복잡한 설계에 따른 과도한 행정비용 발생 등으로 시범사업에 그쳤다는 한계 존재

- 서울시에서 추진한 SHIFT를 정규프로그램으로 전환한 장기전세임대주택은 임차인의 장기 주거 안정성을 확보했다는 측면에서 긍정적이나 공공임대사업자의 손실이 과도한 한계로 신규 공급이 중단된 상황

○ 토지임대부와 환매조건부 주택의 성과와 한계

- 토지는 공이 소유 혹은 임대하고 건물은 분양하는 방식의 분양주택인 토지임대부 주택은 땅값이 분양가에 포함되어 있지 않으므로 일반 분양주택보다 저렴하다는 장점이 있으나 사업자의 초기 재정부담이 크고 수분양자는 일반 분양에 비해 지가상승에 대한 기대이익을 기대하기 어려워 수요가 적어 시범사업에 그쳤다는 한계

- 공공이 저렴한 가격으로 실수요자에게 분양하지만 일정기간 이후 공공에게 환매하는 것을 의무화 하는 환매조건부 주택은 공공성 강화와 내집마련 욕구를 동시에 충족시킨 프로그램이라는 측면에서 긍정적이나 토지임대부와 마찬가지로 기대이익 실현이 어려워 시범사업으로 그침

○ 공공지원민간임대(뉴스테이)의 성과와 한계

- 뉴스테이는 중산층의 주거선택권을 넓혀 전월세 시장 급변에 대한 충격을 완화할 수 있는 제도적 토양을 구축했다는 성과가 있으나 민간에 대한 과도한 특혜에도 불구, 공공기여가 부족하다는 비판적 여론에 휩싸여 3년만에 제도 개선
- 뉴스테이에 비해 초기임대료 규제 등을 통해 임대료 부담을 낮추고 공공성을 강화한 측면이 있으나 임대로만 거주가 가능하고 자가연계는 할 수 없어 중산층의 내집마련을 위한 주거 대안으로써는 한계가 존재

○ 공공분양주택의 성과와 한계

- '92년 주택건설종합계획의 일환으로 공급된 공공분양주택은 오랜기간 부담가능한 가격으로 서민 · 중산층의 자가마련에 큰 역할을 했으나, 최근 공급이 크게 축소되어 수요자들이 오랜기간 대기해야 하는 상황이며, 분양가격과 시세에 큰 차이가 존재하여 '로또 분양'이라는 비난이 지속적으로 제기

□ 주거비 과부담에 노출되어있거나, 위기시 계층 하락이 우려되는 중산층은 98만 3천가구

○ 가계금융복지조사('21년) 원자료 분석결과에 의하면 무주택 임차 상태에 있는 중산층 5가구 중 1가구, 그리고 거주주택 구입을 위해 대출을 받은 1주택 자가 중산층 5가구 중 1가구가 주거비 과부담에 노출된 상황

- 거주 주택 구입을 위해 대출을 받은 1주택 중산층 자가가구(196만)의 20%(39.1만 가구)가 원리금 상환이 부담되어 소비지출을 줄이거나 실업 등이 발생할 경우 현금 조달 여력이 부족하여 임차인으로 전락하는 등 어려움을 크게 겪을 가능성
- 중산층 무주택 임차가구(296만)의 약 20%(59.2만 가구)가 임대료 과부담을 겪고 있거나, 기존에 상환하고 있는 원리금 부담이 매우 큰 상황에서 전월세 보증금 급등시 추가적인 대출로 더 많은 원리금을 상환해야 하는 상황에 노출될 가능성이 큼
- 이러한 경우 스스로를 중산층으로 여기지 못하면서 사회에서 중산층에게 기대되는 긍정적인 역할을 수행하지 못하는 등 이른바 탈 중산층이 될 위기에 직면

□ 주거비는 매우 부담되지만, 주거 소비는 처한 상황에 맞춰 늘려야 하는 중산층 주거소요 가구

○ 주거비 과부담으로 계층 하락이 우려되는 중산층 가구는 그렇지 않은 가구에 비해 가구주의 평균 연령이 낮으며, 평균 가구원수도 더 많음

○ 주택 소비 확장기에 있는 젊은 가구들은 중장년 이상 가구들에 비해 원리금 상환액 혹은 매달 월세가 상당히 부담스러운 수준 임에도 불구, 무리를 해서라도 주어진 생애주기 단계에 맞춰 주택 소비를 조정하기 때문임

□ 중산층을 주거지원 대상으로 포용하는 한편, 이들을 위한 부담가능한 주거모델이 제시될 필요

○ 공급물량 접근성 제고를 위해 경기 부침과 이슈에 의존하지 않는 '중산층 주택 장기 공급 계획"을 수립하고 차질 없이 이행하는 한편, 탈 중산층 위기에 있는 가구 특성을 고려하여 통합공공임대주택 내 중형 평형 공급 비중을 확대할 필요

○ 분석결과 공공임대주택 입주대상에 포함되지는 않지만 주거비 부담으로 탈 중산층 위기에 있는 중산층이 6.5만가구 가량 존재하는 것으로 나타남. 공공임대주택 입주대상을 중위소득 200% 이하로 확대하여 계층하락 위기에 처한 중산층을 지원할 필요

○ 중산층 의식 및 지위유지에 내 집이 갖는 의미가 크다는 점을 고려하여 전월세형 공공임대에 주력하기 보다는 자가 연계가 면밀히 고려된 중간주택 형태의 대안 마련에 고심할 필요

○ 공공의 재원에만 기대기 보다는 기업, 정부, 근로자가 연계된 중산층용 근로자 주택 등의 모델 발굴도 검토될 필요

차 례

제 1 장 서 론 ····· 1

1.1 연구의 배경과 목적 ····· 3
1.2 연구의 범위와 방법 ····· 7
1.3 연구의 주요 착안점과 의의 ····· 8

제 2 장 위축된 중산층, 주거 여건은 어떻게 달라졌는가? ····· 11

2.1 글로벌 트렌드: 중산층 사회에서 탈중산층 사회로의 전환 ····· 13
1) 중산층은 경제성장과 사회통합의 기반 ····· 13
2) 흔들리는 중산층, 쪼그라드는 중산층 ····· 15
2.2 한국 중산층의 현실 ····· 22
1) '90년대는 70%가 중산층인 사회 ····· 22
2) 중산층 담론: 위기, 불안, 지위 재생산 ····· 23
3) 새로운 기준에 따른 중산층의 변화 추이 ····· 29
2.3 중산층의 주거여건: 내집 마련 가구는 늘었으나 대출 의존도가 커짐 ····· 45
1) 주택 점유형태 추이 변화 ····· 45
2) 주택 점유의 이동성: 자가 진입율과 자가 탈락율 ····· 48
3) 주택 마련 비용 부담 ····· 50
4) 주택 자산의 중요성 ····· 57

제 3 장 국내 외 중산층 주거 지원 정책 성과 평가: 공공임대주택 공급을 중심으로 ····· 63

3.1 근로자 주택: 근로복지가 주거복지 ····· 67
3.2 조건부 임대주택: 5년 임대와 10년 임대 ····· 73
1) 과도기형 임대주택: 5년 임대 ····· 73
2) 내집 마련 연계형 10년 임대 ····· 78
3.3 보금자리주택 150만호 건설계획의 일환: 분납임대, 장기전세 공급 ····· 84
1) 분납임대 ····· 84

2) 장기전세 ····· 89
3.4 중산층 주거혁신 '뉴스테이', 모델을 수정한 공공지원민간임대 ····· 92
1) 뉴스테이 ····· 92
2) 공공지원 민간임대주택 ····· 96
3.5 시범사업에 그친 반값 아파트(토지임대부 주택)와 환매조건부 주택 ····· 99
1) 토지임대부 분양주택 ····· 99
2) 환매조건부 주택 ····· 101
3.6 공공부문의 공급하는 분양주택: 공공분양주택 ····· 102
3.7 질 좋은 평생주택 등 최근 논의중인 중산층 주거지원 프로그램 ····· 108

제 4 장 주거비 과부담에 노출된 중산층 규명 및 공공 지원 방향 모색 115

4.1 중산층의 주거 소요(housing needs) 규명 ····· 118
1) 주거지원이 필요한 중산층 규모 산정 개요 ····· 118
2) 중산층 주거 소요 추계 결과 ····· 120
3) 중산층 주거 소요 가구 특징 분석 ····· 123
4.2 중산층을 위한 주거 지원 방향 모색 ····· 124
1) 공급물량의 충분성 측면 ····· 125
2) 입주 자격 측면 ····· 126
3) 자가 연계성 ····· 127
4) 주거비 부담 가능성 및 장기 거주 안정성 ····· 128

제 5 장 결 론 ····· 135

5.1 연구의 요약 ····· 137
5.2 연구의 한계 ····· 142

참고문헌 ····· 143

〈부 록〉 중산층 수요자 지원 : 공적 금융을 통한 주택구입과 전월세 자금 지원 ····· 151

표 차례

〈표 2-1〉 주요 12개국의 중산층 가구 비중과 소득 점유율 비교(단위:%) ····· 16
〈표 2-2〉 소득을 기준으로 한 중산층 분류 방법 ····· 31
〈표 2-3〉 중산층 가구 비중 추이 (단위:%) ····· 32
〈표 2-4〉 통계청 기준과 OECD 기준에 따른 중산층의 경제적 영향력 비교 (단위: 배수) ····· 34
〈표 2-5〉 소득계층별 경상소득 증가율 (단위:%) ····· 35
〈표 2-6〉 가구주 연령대별 구성비 추이 (단위: %) ····· 36
〈표 2-7〉 소득계층별 가구주 연령 구성비 추이 (단위: %) ····· 37
〈표 2-8〉 가구주 연령대별 소득 분포 추이 (단위: %) ····· 39
〈표 2-9〉 부채가 있는 가구 비중 (단위: %) ····· 41
〈표 2-10〉 부채 가구 중 과도한 부채가 있는 가구 비중 (단위: %) ····· 41
〈표 2-11〉 (중산층) 부채 가구 중 과도한 부채 가구 비중 (단위: %) ····· 42
〈표 2-12〉 (전가구) 부채 가구 중 DSR 40% 초과 가구 비중 (단위:%) ····· 43
〈표 2-13〉 (중산층) 부채 가구 중 DSR 40% 초과 가구 비중 (단위:%) ····· 43
〈표 2-14〉 소득계층별 평균 소비성향 추이 (단위:%) ····· 43
〈표 2-15〉 가구주 연령대별 주택점유형태 추이 (단위: %) ····· 45
〈표 2-16〉 (중산층) 중저, 중중, 중고소득층의 주택점유형태 추이 (단위: %) ····· 47
〈표 2-17〉 (중산층) 연령대별 주택점유형태 추이 (단위:%) ····· 47
〈표 2-18〉 주택 점유형태의 이동성 (단위: %) ····· 49
〈표 2-19〉 (중산층 가구) 연령대별 주택 점유형태의 이동성 (단위: %) ····· 50
〈표 2-20〉 주택 매매가격 및 전세가격 상승률 (2011.12~2021.12) (단위:%) ····· 51
〈표 2-21〉 호당 가격 및 ㎡당 가격 (단위: 만원) ····· 51
〈표 2-22〉 신규 아파트 분양가 추이 (단위: 만원/㎡) ····· 52
〈표 2-23〉 (자가 가구) 연소득 대비 주택가격 부담 수준 (단위: 배) ····· 52
〈표 2-24〉 (중산층 자가가구) 연소득 대비 주택가격 부담 수준 (단위: 배) ····· 53
〈표 2-25〉 (전세가구) 연소득 대비 전세보증금 부담 수준 (단위: 배) ····· 53
〈표 2-26〉 (중산층 전세가구) 연소득 대비 주택가격 부담 수준 (단위: 배) ····· 53
〈표 2-27〉 자가 가구 중 주택담보대출을 받은 가구 비중 (단위: %) ····· 54

〈표 2-28〉 (중산층 자가 가구) 주택담보대출 받은 가구 비중 (단위:%) ····· 55
〈표 2-29〉 (전세 가구) 전세자금대출을 받은 가구 비중 (단위: %) ····· 55
〈표 2-30〉 (중산층 전세가구) 주택담보대출 받은 가구 비중 (단위:%) ····· 56
〈표 2-31〉 (보증부 월세 가구) 보증금 대출을 받은 가구 비중 (단위: %) ····· 56
〈표 2-32〉 (중산층 보증부 월세가구) 보증금 대출 가구 비중 (단위:%) ····· 56
〈표 2-33〉 가계 자산 구조 (2021년 기준) ····· 57
〈표 2-34〉 (중산층 가구) 연령대별 가계 자산 구조 (2021년 기준) ····· 57
〈표 3-1〉 자가 가구 및 신규 주택건설호수 (단위: 만 가구, 만호) ····· 66
〈표 3-2〉 주택 200만호 건설계획('90-'92)시 추진된 소득계층별 주택공급 계획 ····· 69
〈표 2-3〉 근로자 주택의 공급대상업체 및 공급대상자 변화 ····· 70
〈표 2-4〉 일본 급여주택(給与住宅) 재고 추이('63-'18) (단위: 만호) ····· 72
〈표 3-5〉 10년임대 도입 시점의 공공임대주택 유형별 입주자격 비교 ····· 79
〈표 3-6〉 민간 참여 유인을 위한 지원 내용(5년 및 10년 공공임대) ····· 79
〈표 3-7〉 보금자리주택 150만호 계획 추진시 보금자리주택의 유형 ····· 84
〈표 3-8〉 분납임대주택 분납금 산출방식 ····· 86
〈표 3-9〉 오산세교 분납임대(59㎡) 시범사업 분납금 추정치 ····· 88
〈표 3-10〉 장기전세주택 입주자격 기준 ····· 91
〈표 3-11〉 변경된 장기전세주택 입주자격 기준('09년 vs '21년) ····· 91
〈표 3-12〉 기업형 임대사업자 기금 융자 금리 개선 ····· 94
〈표 3-13〉 민간임대주택(기업형 → 공공지원) 개편 ····· 96
〈표 3-14〉 공공지원민간임대주택과 뉴스테이 제도 비교 ····· 96
〈표 3-15〉 공공지원민간임대주택 입주자격 및 공급방식 ····· 96
〈표 3-16〉 공공지원민간임대리츠 기금 융자한도 및 융자금리 ····· 97
〈표 3-17〉 토지임대부 분양주택 공급 사례 ····· 100
〈표 3-18〉 보금자리 및 공공택지지구 내 공공분양 공급 비율 비교 ····· 105
〈표 3-19〉 지분적립형 분양주택 운영구조 ····· 110
〈표 3-20〉 이익공유형 주택 수분양자의 환매가격 기준(환매 가격 비율) ····· 110
〈표 3-21〉 공공자가주택(이익공유형, 지분적립형) 입주자격 및 공급방식 ····· 111
〈표 3-22〉 분양가확정 분양전환형 공공지원민간임대주택 입주자격 및 공급방식 ····· 112
〈표 3-23〉 분양가확정 분양전환형 공공지원민간임대주택 단계별 사업구조 ····· 112
〈표 4-1〉 주거비 과부담 측면의 탈 중산층 위기 가구 규모 ····· 122

〈표 4-2〉 주거비 과부담에 노출된 중산층 가구의 특징 ····· 124
〈표 4-3〉 서민 · 중산층을 위한 기존 주택 프로그램 평가 ····· 132
〈표 부-1〉 근로자 서민 주택구입자금 대출금리('13년 기준) ····· 152
〈표 부-2〉 생애최초 주택구입자금 지원 추진연혁 ····· 154
〈표 부-3〉 출시 당시 보금자리론(기본형) 대출조건 ····· 156
〈표 부-4〉 디딤돌 대출 이자부담 비교표 ····· 159
〈표 부-5〉 도입 초기 공유형 모기지(수익/손익) 프로그램 개요 ····· 161

그림 차례

[그림 1-1] 기존의 중산층을 위한 부담가능한 주택 프로그램 연혁 ····· 5
[그림 2-1] 주요 12개국의 소득계층별 비중(2010년) ····· 17
[그림 2-2] 소득불평등과 중산층 비중간의 관계 ····· 17
[그림 2-3] 미국 중산층 가구 비중 추이 ····· 17
[그림 2-4] 미국 중산층의 소득 점유율 추이 ····· 17
[그림 2-5] 영국의 지니계수 추이 ····· 18
[그림 2-6] 미국·영국·OECD 세대별 중산층 가구 비중 ····· 19
[그림 2-7] OECD 회원국의 중산층 소득합계 대비 고소득층 소득합계 (단위:배수) ····· 20
[그림 2-8] 중산층(중위소득 50~150% 이하) 가구 비중 추이 ····· 22
[그림 2-9] 통계청 공표 자료: 소득계층별 가구 추이 (단위: %) ····· 23
[그림 2-10] 중산층(소득 10분위 중 5~8분위)의 소득이동성 추이 ····· 26
[그림 2-11] 통계청의 사회조사 결과: 계층 이동성 ····· 27
[그림 2-12] 통계청 기준: 소득계층별 가구 비중 ····· 32
[그림 2-13] OECD 기준: 소득계층별 가구 비중 ····· 32
[그림 2-14] 통계청 기준: 소득계층별 소득점유율 ····· 33
[그림 2-15] OECD 기준: 소득계층별 소득점유율 ····· 33
[그림 2-16] 통계청 기준: 소득계층별 소비지출 점유율 ····· 33
[그림 2-17] OECD 기준: 소득계층별 소비지출 점유율 ····· 33
[그림 2-18] 연령대별 가구 비중(단위:%) ····· 36
[그림 2-19] 중산층 연령대별 연소득 추이 ····· 38
[그림 2-20] 중산층 연령대별 총자산 추이 ····· 38
[그림 2-21] 19~34세 가구의 소득 분포 ····· 40
[그림 2-22] 35~44세 가구의 소득 분포 ····· 40
[그림 2-23] 45~55세 가구의 소득 분포 ····· 40
[그림 2-24] 55~64세 가구의 소득 분포 ····· 40
[그림 2-25] 65세 이상 가구의 소득 분포 ····· 40
[그림 2-26] 가계 처분가능소득 대비 가계부채 총액 비율 (2020년 기준) (단위:%) ····· 44

[그림 2-27] 가계 대출 및 주택담보대출 추이 ····· 44
[그림 2-28] 주택점유형태별 비중 추이 ····· 46
[그림 2-29] 소득계층별 자가 가구 추이 ····· 46
[그림 2-30] 소득계층별 전세 가구 추이 ····· 46
[그림 2-31] 소득계층별 보증부 월세 가구 추이 ····· 46
[그림 2-32] 중산층 연령대별 자가점유율 추이 ····· 48
[그림 2-33] 중산층 연령대별 전세거주율 추이 ····· 48
[그림 2-34] 중산층 연령대별 보증부 월세 추이 ····· 48
[그림 2-35] 신규 분양 아파트 분양가 추이 ····· 52
[그림 2-36] OECD 회원국: 전체 가구의 가계자산 구성 (2020년 기준) ····· 58
[그림 2-37] OECD 회원국: 중산층 총자산 중 주택자산이 차지하는 비중(2020년) ····· 58
[그림 2-38] OECD 회원국: 가계 부채 중 주택담보대출이 차지하는 비중 ····· 59
[그림 2-39] OECD 회원국: 전체 가구 중 주택담보대출을 받은 가구 비중 ····· 59
[그림 2-40] 주택 보유 여부에 따른 순자산 차이(중산층) ····· 60
[그림 2-41] 주택 보유 여부에 따른 순자산 차이(전체가구) ····· 60
[그림 3-1] 근로자 주택 공급(승인 기준) 추이 ····· 71
[그림 3-2] 5년임대 분양전환실적('09-'20)(단위 : 호) ····· 77
[그림 3-3] 판교 10년 임대주택 분양전환 관련 갈등 ····· 82
[그림 3-4] 10년 공공임대주택의 공급(승인 기준) 추이 (단위:호) ····· 83
[그림 3-5] 10년임대 공급실적 및 분양전환 누계 추이('04-'20) ····· 83
[그림 3-6] 분납임대주택의 공급(승인 기준) 추이 ····· 87
[그림 3-7] 장기전세주택의 공급(승인 기준) 추이 ····· 90
[그림 3-8] 공공분양주택 공급(승인 기준) 실적 추이 ····· 104
[그림 3-9] 공공분양 기금운용 금액 및 누계 (단위:억원) ····· 104
[그림 3-10] 지분적립형 분양주택 운영 예시 ····· 109
[그림 3-11] 중산층 및 내집 마련 가능 계층을 위한 임대주택 정책 추진 연혁 ····· 114
[그림 부-1] 근로자서민 주택구입 및 생애최초구입자금 운용실적('94-'14) ····· 155
[그림 부-2]한국주택금융공사 보금자리론 공급추이('04-'21) ····· 157
[그림 부-3] 내집마련 디딤돌 대출 통폐합 구조도 ····· 158
[그림 부-4] 중산층 주거지원을 위한 기금융자 프로그램 운용실적('13-'19) ····· 162

제 1 장 서 론

LAND & HOUSING INSTITUTE

제 1 장 서 론

1.1 연구의 배경과 목적

1) 연구의 배경

□ 전 세계적으로 저성장 기조가 지속되는 가운데, 소득 등 다양한 부문에서 양극화가 심화되면서 중산층이 감소하는 추세이며 특히 한국은 빠르게 감소

○ OECD(2019)는 35개국 회원국의 평균 중산층 가구 비중이 '00년대 중반 64%에서 '10년 중반 60%으로 감소한 점을 '중산층 위기'가 아니라 '경제 위기'로 진단

- 중산층 컨센서스 하에 두터운 중산층은 소비 주체, 지속 투자, 수요 창출, 조세 기반의 토대이며, 양질의 일자리를 제공하여 경제 성장의 원동력이며, 사회적인 완충지대의 역할로 사회 통합을 견인하는 역할을 함

○ 한국은 '90년대 초 국민의 70% 이상이 중산층이었으나 점차 줄어 '00년대 60% 수준, 그리고 '10년대는 다소 개선되어 '20년에는 60%에 이르렀지만 이전 수준으로 회복하지는 못했음

- 중산층은 1970년대 중공업을 육성하는 차원에서 언급되기 시작하여 중간층, 중간계급, 중소득층 등 다양하게 일컬어지지만 직업, 교육수준, 주택 소유, 소비 생활, 라이프스타일 등 여러 측면에서 규정짓기도 하지만 일반인들에게 널리 통용된 대중화된 용어임

- 중산층에 대한 정책적 관심은 지난 30여년간 컸다고 보기는 어려운데, 이는 양극화나 소득 불평등 문제에 가려 빈곤층과 저소득층 중심으로 재분배 정책의 확대에 주력하다 보니 정작 양극화의 중앙부에 있는 '줄어든 중산층' 문제는 다소 정책의 후순위였다고 할 수 있음

○ 중산층 감소는 불평등이 심화되는 문제와 같은 선상에서 논의될 수 있지만 소득

중산층이 겪는 현실적 위기감은 '중산층이라는 지위'가 흔들린다는 수준의 불안임

- 중산층은 정태적 개념이 아니라 언제든 위로 혹은 아래로 떨어질 수 있는 유동적 계층이라는 점에서 어렵사리 중산층의 반열에 올랐다고 하더라도 안심하기에는 사회경제적 여건이 녹녹치 않음
- 평생직장 개념이 무너지고 일자리도 양극화되면서 중간 일자리도 찾기 어려운 상황에서 저소득층만을 대상으로 하는 공공임대주택에 입주할 수 없고, 전세를 구하기 힘들어 월세로 밀려나다 보니 무주택 중산층의 주거비 부담은 계속 증가
- 중산층이라는 지위를 유지하고 버텨기 위해 점점 더 많은 부채를 짊어지는 상황에서 집값과 전세가격이 급등하다보니 대출 의존도는 더욱 커질 수 밖에 없음
- 열심히 일하다 보면 언젠가는 중산층이 되었던 20세기형 느긋한 중산층은 사라지고 21세기형 중산층은 보장받지 못한 일자리, 치솟는 물가, 비싼 집값 때문에 부의 대물림이 없이 노력만 해서는 자력으로 획득 혹은 유지하기 어려운 구조

□ 주거비 高부담에 기인한 중산층 탈락 및 상향 어려움은 노후 준비 및 자산 형성 저해 우려 뿐 아니라 소득 계층 간 자산양극화를 심화시켜 사회 통합을 위한 사회적 비용을 증가

○ 특히 한국의 경우 내 집이 노후에 유동성 공급원으로 역할을 한다는 점에서 주거비 부담으로 내 집 마련에 실패한 젊은 중산층은 노후에 고령 빈곤 계층으로 이어질 가능성이 높음

○ 소득 계층 간 자산격차는 주택 보유 여부에 따라 큰 차이를 보이므로, 중산층 유지 및 신규 진입 촉진을 위해 임대주택 뿐 아니라 저렴한 분양주택 등과 같은 공공부문의 적극적인 공공 지원이 반드시 필요

- 중산층의 주거 현실은 이들의 소득수준과 부담능력으로 점차 민간 시장에서 자력으로 집을 마련하기는 어려운 가운데 공공의 지원으로도 충분히 흡수되지 못하고 있다는 것임

□ 중산층 임대는 민간시장 진입이 곤란한 중산층의 주거안정 및 주거비 부담 완화에 크게 기여함으로서 경제 버팀목인 중산층의 탈락 방지에 큰 역할을 한다는 것에도 불구하고 그동안 다양한 제도적 한계에 가려져 제대로 조명 받지 못한 것이 사실

○ 역대 정부에서는 중산층의 내집 마련 지원을 위해 '03년 10년임대를 시작으로 분납임대, 장기전세, 토지임대부 등 다양한 프로그램을 시행하였으나 지속가능성, 자가취득 연계 등에 한계가 존재하여 신규 공급을 거의 중단한 상황

○ 중산층 탈락 위기가구가 부담가능한 주택에 접근하는 것이 용이하도록 하는 것은 충분한 양적 공급이 뒷받침 되었을 때만 가능

- 10년임대의 경우 '20년까지 약 27만호, 분납임대의 경우 약 2만2천호가량이 공급

○ 5년 임대 등을 모두 추산하면 내집마련 지원 목적으로 공급된 전체 물량이 적다고 볼 수는 없으나 국가 책임주의적인 시각에서는 규모의 경제를 이룰만큼 충분했다고 보기 어려운 숫자임



[그림 1-1] 기존의 중산층을 위한 부담가능한 주택 프로그램 연혁

□ 주거비 고부담이 중산층 탈락의 주된 원인으로 지목되고 있는 만큼 빈곤층으로 전락할 위기에 처한 가구가 어떤 계층인지를 정확히 파악하고, 이들에게 부담가능한 주거를 집중적으로 공급하는 제 방안을 모색하는 것은 중산층 유지, 중산층 탈락 예방, 신규 중산층 진입 이라는 주거 중산층 루트를 마련하는 차원에서 중요한 의의가 있음

○ 그동안 중산층을 위한 임대주택에 대한 문제점을 파악하고 정책 효과 분석를 분석함으로서 중산층을 위한 공공의 주거지원방향을 제시하고자 하는 시도는 미흡

○ 그럼에도 불구하고 그간 중산층에 관한 연구들은 주로 규모 추이를 분석하는데 집중되어 중산층이 누구인지, 이들을 어떻게 규명할 수 있을 것인지, 또한 중산층의 지위 형성과 탈 중산층 문제에 주택이 어떠한 어떤 역할을 하고 있는지에 대한 심층적인 연구는 부재한 상황

○ 또한 이러한 문제가 단지 중산층만의 문제가 아니라는 점에서 중산층의 주거 현실에 대한 분석적 진단에 해법을 모색이 필요

2) 연구의 목적

□ 본 과제는 중산층을 위해 부담가능한 주거를 어떻게 지원할 것인가에 대한 제 방안을 공공부문의 관점에서 모색하는 것으로, 구체적인 연구 목적은 다음과 같음

○ 첫째, 왜 우리가 중산층에 주목해야 하는가라는 관점에서 중산층의 규모 추이와 변화 양상을 규명함.

- 현행 통계청 중산층 기준(중위소득 50~150%이하)과 OECD(2019)가 새로이 정의한 중산층 기준(중위소득 75~200% 미만)을 비교분석하여 기존의 중산층 규명에 대한 접근방법을 새로이 탐색

- 두 가지 방법 중 어떤 기준이 우리나라의 중산층 규모와 사회경제적인 영향력을 파악하는데 더 유용한지 기준이 무엇인지를 파악

○ 둘째, 지난 10년간 중산층의 주거여건이 어떻게 변화하고 있는지를 분석함으로써 그 경향성을 포착하고, 중산층 지위 유지에 주택이 어떤 역할을 하고 있는지를 규명

- 중산층이 광범위한 소득 집단이라는 점에서 중산층을 세분화(중저(중위소득 75~100%), 중중(100~150%), 중고(150~200%미만))하여 분석

- 주거여건의 변화는 주택점유형태 변화 추이, 자가 진입률 및 탈락률, 주택 마련 비용 부담, 주택 대출 의존도, 주택의 역할(자산 가치, 거주 가치), 순자산과 주택자산의 관계 등을 분석

○ 셋째, 지난 30여년간 국내외에서 추진된 중산층 주거지원 프로그램에 대해 추진 배경, 목적, 지원대상, 정책의 성과와 한계를 규명

○ 넷째, 주거 지원의 필요성이 큰 중산층은 누구인지를 다각도로 규명하고, 그에 따라 세부적인 공공주택의 공급 방향을 제시

1.2 연구의 범위와 방법

□ 연구의 내용적 범위

○ 글로벌 차원에서 중산층 담론과 한국적 현실을 규명(제2장). 중산층이 왜 주목받고 있는지, 소득 불평등 문제와 중산층 감소가 어떻게 결부되어 있으며, 중산층 진입 및 탈락에 주택이 어떤 역할을 하고 있는지에 대해 다룸

- 중산층 몰락, 위기, 소멸과 같은 극단적인 관점보다는 중산층 감소 문제를 경제적·심리적·사회적 '위축'(shrinking) 관점에서 조명

- 특히 최근 중산층이 움츠러든 문제가 우리나라만의 상황은 아니라 선진 복지 국가들이 성장의 한계에 봉착하면서 마치 중진국 함정과 마찬가지로 중산층 함정에 빠진 상황이라는 점에서 글로벌 차원의 담론들을 소개

○ 실증 분석을 통해 우리나라의 중산층 규모와 추이, 변화 양상을 비교 분석하고 주거여건이 중산층 규모 변화에 영향을 주었는지를 규명(제2장)

○ 국내외 문헌 고찰을 통해 그동안 추진된 주거 지원 프로그램 중 중산층을 겨냥한 프로그램을 선정하고, 지원 특성을 규명(제3장)

- 우리 주택정책사에서 추진되어 왔던 많은 제도들의 대상이 명시적으로 중산층이라고 특정하지 않더라도 추진 내용이나 지원 특성이 부합될 경우 사례에 포함

- 주요 프로그램(혹은 정책)은 공공의 지원(공공주택 공급 등)에 집중하여 서술

○ 중산층 중 정부의 주거지원이 필요한 가구는 얼마나 되며, 누구인지를 보다 구체적으로 실증하여 제시하고, 이들을 위한 부담가능한 주거의 요건과 지원 방향을 제시(제4장)

□ **연구의 방법**

○ 문헌 고찰

- 중산층의 정의, 중산층에 대한 국내외 담론, 주거여건의 관계, 중산층 주거지원 프로그램에 대해서는 국내외 연구 보고서, 정부 보도자료, 언론기사 등을 통해 파악하고 고찰
- 국내외 중산층 주거지원 프로그램은 국내의 경우 1990년 이후, 해외 사례의 경우 최초 시행 시점 등을 고려하여 특정 기한을 두지 않고 폭넓게 다룸

○ 실증 분석: 제2장의 중산층 규모, 주거여건 변화, 제4장의 중산층 주거지원 필요가구 추산 부분

- 분석에 활용된 자료는 통계청의 가계금융복지조사가 동 명칭으로 조사되기 시작한 2012년부터 2021년까지 10년치 원자료
- 가계금융복지조사는 개별 가구에 대해 소득(경상소득, 처분가능소득), 자산(총자산, 금융자산, 실물자산), 부채 용도별 부채(주택담보대출, 전월세자금 대출 포함), 순자산 등에 대한 자료가 수록. 통계청은 2017년 부터는 행정자료와 연계시켜 설문으로 조사된 가계금융복지조사의 정확성과 신뢰성을 제고하고 있음
- 가계금융복지조사에서 파악할 수 없는 경우 국토교통부 · 국토연구원의 주거실태조사의 원자료(6개년('14~'21)를 활용하여 분석

1.3 연구의 주요 착안점과 의의

□ **본 연구는 지금까지의 우리나라 중산층 연구 문헌에서 찾아보기 힘들었던 OECD(2019)가 제시한 새로운 중산층 기준에 따라 중산층 규모를 분석하고 그 역할을 규명한 최초로 시도**

○ 가계금융복지조사(통계청) 10년치 원자료를 활용하여 중산층의 주택 관련 대출, 자산 등에 대해 분석함으로써 기존 연구에서 다루지 못했던 중산층의 주거 여건을 계량적으로 분석

○ 행정자료와 연계하여 신뢰성이 높은 자료인 가계금융복지조사 자료 분석을 통해 가계 자산 구조(주택 자산 비중 등) 및 주택 마련 방법에 대해 소득계층별로, 연령대별로 체계적으로 분석함으로써 시사점을 제시한 것은 본 연구에서 최초로 시도한 성과

□ **본 연구는 지난 30년간의 다양한 시도와 정책 경험 속에서 중산층이 어떻게 조명되어 왔으며, 그간의 중산층 주거 지원 프로그램들이 어떤 요인으로 실패하거나 혹은 더 이상 추진되지 못한 채 좌초되었는지를 면밀하게 검토**

○ 그동안 중산층을 위한 주거모델을 다양하게 시도해왔지만 성공했다고 평가되는 사례가 없어 새로운 주거대안을 모색해야 한다는 필요성이 강력히 제기되고 있는 상황

○ 그러나 새로운 주거대안을 도출한다기 보다는 기존의 지원 프로그램들의 功과 過를 명확히 평가함으로써 보완 방향을 모색, 조합한다면 현 시점에서 보다 효과적으로 작동가능한 제도를 설계하는 것이 가능할 것으로 기대

○ 지금까지의 연구들은 대부분 저소득층을 지원하기 위한 방안에 대한 논의들에 치우쳐 중산층의 관점에서 이루어져 온 다양한 주거지원 프로그램[1]들을 종합적으로 검토하고 그 성과와 한계를 다양한 각도에서 짚어본 자료들은 전무

○ 이러한 맥락에서 본 연구(제 3 장)의 검토 내용들은 앞으로 우리가 어떤 대안을 모색해야 할 것인지에 대한 혜안을 제시해 줄 것으로 기대

1) '90년대 중산화 가능계층을 대상으로 한 근로자 주택이 추진되었고, '00년대 중반부터 10년 임대주택을 비롯하여 서울형 시프트 모델의 장기전세, 지분형 주택이 변형된 분납 임대, 전세의 월세화로 중산층의 주거비 부담을 획기적으로 개선하려 했던 '중산층 주거혁신 뉴스테이', 반값 아파트를 내세웠지만 일회성으로 끝난 토지임대부 분양주택, 그리고 '19년부터 시작된 집값 상승에 대응하여 중산층까지를 포함한 '누구나 살고 싶은 평생주택'('21년 통합 공공임대주택에 흡수), '20년 이후 공공전세, 지분적립형, '21년의 누구나 집 등에 이르기까지 끊임없는 도전과 시도가 지속 / 이익공유형이나 분양가 확정형 공공지원민간임대주택과 같이 가장 최근에 제시된 지원 모델은 기존 프로그램의 문제점을 보완한 대안 모색 차원에서 접근되고 있음

제 2 장

위축된 중산층,
주거 여건은 어떻게 달라졌는가?

제 2 장 위축된 중산층, 주거여건은 어떻게 달라졌는가?

2.1 글로벌 트렌드: 중산층 사회에서 탈중산층 사회로의 전환

1) 중산층은 경제성장과 사회통합의 기반

□ 중산층이라는 용어는 학술적으로 명확한 기준에 따라 규정되기 보다는 대중매체나 일반인들에게 널리 통용되는 대중화된 일상어로 정착

○ 중간정도의 수입을 벌고 중간정도의 재산이 있고 평균적인 생활수준을 누리는 집단, 먹고 살 걱정은 안 해도 되고, 어느 정도 여유있는 생활을 하는데 큰 불편이 없는 사람들이라고 인식

○ 보다 구체적으로 그동안 학계에서는 중산층이 누구인가에 대해 소득, 소비, 자산, 생활양식, 고용 형태나 지위, 의식 수준, 주택 소유, 계층 귀속감 등의 다양한 요인들로 정의하고 그 규모를 파악해 왔음

○ 중산층이라는 지위를 어떻게 규정할 것인가는 학자들마다 기관들마다 다소 상이하긴 하지만 중산층이 사회 전반에 미치는 영향력과 그 역할은 중요하다고 인식

□ 경제적으로 중산층은 경제 기반에 필수적인 소비의 중추 집단이며, 양질의 노동력을 공급하여 경제성장의 원동력이 됨

○ 중산층은 교육 투자, 주택 구입, 문화여가 활동에서 왕성한 소비 지출과 수요 창출로 조세 기반을 공고히 하고 사회보장시스템을 지원하는 역할(OECD, 2019)

○ 중산층의 증가는 소득 평등의 확대를 의미하며, 평등한 소득 분포는 조세와 재분배로 인한 왜곡을 방지하여 경제 성장에 기여(강명세·마인섭, 2014)

○ 중산층이 두텁고 경제력이 큰 사회일수록 소득 불평등이 낮은 편임(김용기 외, 2013)

□ 사회적으로 중산층은 균형자(balancer) 혹은 완충지대(buffer zone)의 역할을 하며, 사회적 타협과 통합을 도모하는 역할을 함

○ 중산층이 두터운 사회는 지나친 쏠림이 없으며 사회 통합이 잘 된 사회이며 정치적으로도 안정되고 사회적 신뢰 수준이 높다고 인식

○ 중산층의 확대는 계층 구조를 다원화함으로써 부유층과 빈곤층 두 계급만 존재하는 경우보다 사회 갈등을 완화하고 자유민주주의 발전을 촉진.

○ 정치 구도에서도 어느 한쪽으로 치우치지 않고 좌우파 정당의 중도화를 유도하고 중도 정당의 정치적 위상을 강화하는 역할

○ 중산층 중심의 사회에서는 정치 엘리트와 특수이익집단 간의 유착 관계가 억제(김용기 외, 2013).

□ 중산층의 규모와 비중의 확대가 경제성장 뿐 아니라 사회통합, 정치적 안정, 민주적 시민의식 고양 등 사회 전반의 안정과 민주주의 토대를 굳건히 한다는 것은 '중산층 컨센서스' 이론에 근거

○ 중산층 컨센서스는 중산층 비중 확대가 사회 통합의 경로를 통해 경제성장을 촉진한다는 이론임. 중산층 규모와 경제력이 클수록 중요 경제정책에 대한 사회적 합의가 용이하며 정치경제적으로 안정된 사회를 형성

- 중산층 비중이 큰 나라가 정치경제적으로 안정되고 1인당 GDP도 높은 편임. 중산층의 소득점유율이 45~50% 이상인 국가 군에서 중산층이 1인당 GDP에 기여하는 효과가 큼(김용기 외, 2013)

□ 중산층은 경제적, 사회적, 정치적으로 핵심 역할을 해 오며, 사회 저변의 의식 구조에도 지대한 영향력을 갖는다는 점에서 중산층의 하향 이탈을 막고 기존 중산층은 유지시키며 신규 중산층의 편입을 늘리기 위한 정책적 노력은 어느 나라에서나 중요한 사안임

[Box 2.1] 중산층 컨센서스 (Middle Class Consensus)

❍ 중산층 컨센서스는 중산층의 소득 점유율이 높고 인종이 동질적으로 분포된 양극화가 낮은 사회, 중산층이 두텁고 경제력이 강한 사회를 말함

- 중산층 컨센서스가 형성된 사회는 사회계층간 소득 격차가 적은 사회를 의미하며, 경제 수준이 높고, 인적 자본이 풍부하며, 교육·건강·공공인프라 수준이 높고, 저출산 문제를 겪지 않으며, 경제정책의 질과 정치 안정성이 높음

❍ 중산층 컨센서스는 Easterly(2001)가 부존자원(resource endowment)(인적 자원, 천연자원, 사회문화적 자원)을 활용하여 중산층의 소득 점유율과 인종 구성이 경제 성장과 공공재 수준과 어떤 관련성이 있는가를 실증 분석함으로써 이론화됨

2) 흔들리는 중산층, 쪼그라드는 중산층

□ 전 세계적으로 지난 30년간 사회 양극화와 소득 불평등의 심화로 대부분의 선진 복지국가에서 중산층은 줄어드는 추세임

○ 선진복지국가에서 20세기 후반은 가히 중산층의 사회였다고 할 수 있음.

- 1990년대 초 주요 12개국의 중산층 가구 비중은 평균 72%였으며, 중산층의 소득 점유율은 전체가구 소득의 73%에 달함(〈표 2-1〉 참조)

- 글로벌 금융위기 직후인 2010년에는 중산층 가구 비중이 크게 감소하지는 않았지만 소득 점유율은 70% 이하로 떨어짐

- 반면, 고소득층의 가구가 늘고(1991년 8.8%→2010년 10.1%), 고소득층의 소득 점유율이 증가(1991년 18.7%→2010년 22.1%)

- 중산층의 경제적 영향력의 위축은 저소득층의 소득이 줄고 고소득층의 소득이 늘어나는 소득 불평등 구조로 최근에는 더욱 약화되는 추세임

〈표 2-1〉 주요 12개국의 중산층 가구 비중과 소득 점유율 비교(단위:%)

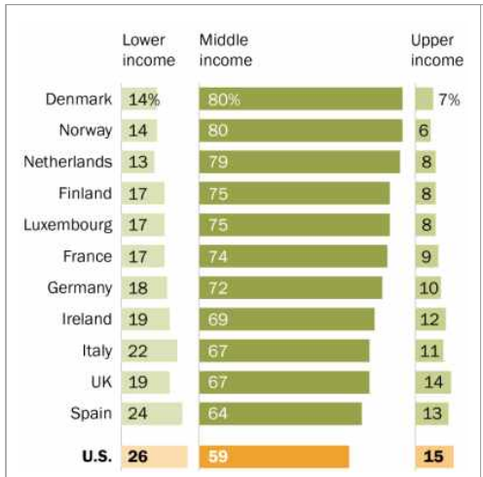
구 분	중산층 가구 비중						중산층의 소득 점유율					
	저소득층 (Lower Income)		**중소득층 (Middle Income)**		고소득층 (Upper Income)		저소득층 (Lower Income)		**중소득층 (Middle Income)**		고소득층 (Upper Income)	
	1991	2010	**1991**	**2010**	1991	2010	1991	2010	**1991**	**2010**	1991	2010
덴마크	15	14	**80**	**80**	5	7	7	6	**82**	**79**	11	15
핀란드	14	17	**82**	**75**	4	8	7	8	**85**	**74**	8	18
프랑스	19	17	**72**	**74**	9	9	8	8	**72**	**72**	20	21
독 일	15	18	**78**	**72**	7	10	8	8	**77**	**70**	15	22
아일랜드	27	19	**60**	**69**	13	12	9	9	**60**	**66**	31	25
이탈리아	21	22	**69**	**67**	10	11	10	9	**69**	**66**	21	25
룩셈부르크	15	17	**79**	**75**	6	8	9	9	**79**	**74**	12	17
네덜란드	19	13	**76**	**79**	6	8	8	6	**80**	**77**	12	17
노르웨이	14	14	**81**	**80**	5	6	8	7	**82**	**80**	10	13
스페인	20	24	**69**	**64**	12	13	9	9	**66**	**64**	25	27
영 국	24	19	**61**	**67**	15	14	11	8	**58**	**61**	31	31
미 국	25	26	**62**	**59**	13	15	10	10	**62**	**56**	28	34
평 균	19.0	18.3	**72.4**	**71.8**	8.8	10.1	8.7	8.1	**72.7**	**69.9**	18.7	22.1

주 : 중산층은 전국 중위소득(균등화 처분가능소득)을 기준으로 70~200%에 해당하는 가구임
자료: Kochhar(2017), p.16, p.30

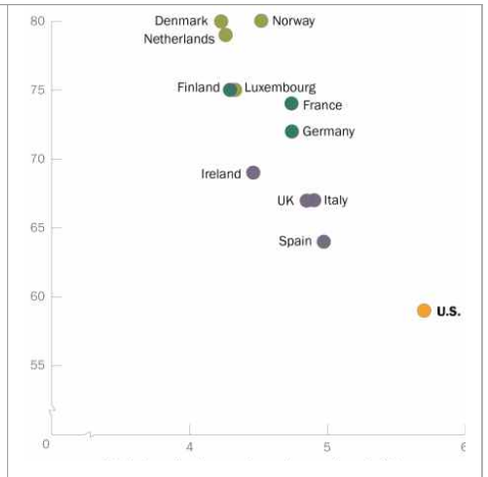
□ 중산층 축소는 양극화와 불평등 문제와 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있음

○ 중산층이 얇아진다는 것은 저소득층이 증가하거나 고소득층이 늘어나는 것을 의미하며, 소득 불평등이 악화되면 중산층은 전체적으로 감소하게 됨

- 예시적으로, [그림 2-1]은 북유럽 복지국가들에 낮은 소득 불평등과 두터운 중산층 구조를 알 수 있음. 상대적으로 소득 불평등이 심한 미국과 영국의 경우 중산층 비중이 다른 국가에 비해 낮은 수준임



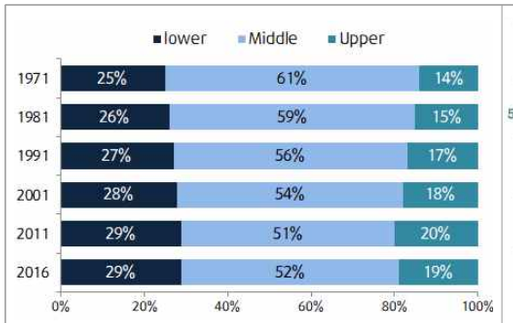
[그림 2-1] 주요 12개국의 소득계층별 비중(2010년)
자료: Kochhar(2017), p.10, p.18



[그림 2-2] 소득불평등과 중산층 비중간의 관계
주 : 세로축은 중산층 가구 비중, 가로축은 저소득층과 고소득층의 소득 격차(배수)

○ 경제학자 폴크루그만은 미국의 중산층이 1980년대 이후 급속히 줄었다는 점을 제시하며 사회 양극화 현상에 주목

- 미국의 중산층 가구 비중은 1971년 61%였으나, 2016년에는 52%로 줄었고 2018년에도 이 수준을 유지하고 있음([그림 2-3] 참조). 중산층 (전체 가구의 60%; 소득 2~4분위 가구)의 소득 점유율도 점차 감소하여 2019년에는 45.1%임([그림 2-4] 참조)



[그림 2-3] 미국 중산층 가구 비중 추이
자료: Pew Research Center(2020)

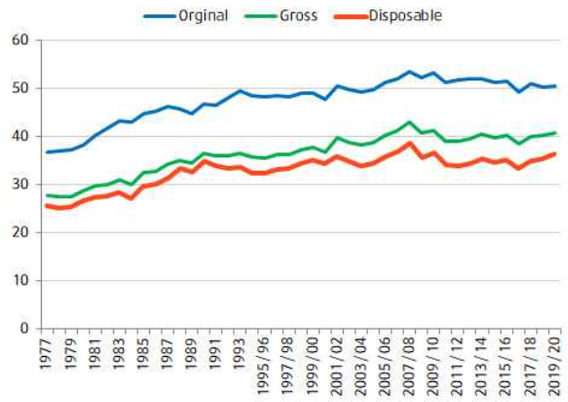


[그림 2-4] 미국 중산층의 소득 점유율 추이
주: 소득 5분위 중 2~4분위(중산층) 대상
자료: Wenger and Zaber(2021)

- 오바마 대통령은 중산층 복원을 위해 중산층 테스크포스(White House Task Force on Middle Class Working Families)를 구성하여 교육 및 평생 훈련의 기회 확대, 일과 가정의 균형 제고, 중산층과 근로가정의 소득 보전, 노년층의 사회안전망 제고 등을 추진하였으며, 바이든 대통령도 중산층 육성을 대선 공약으로 내세웠음

○ 영국은 소득 불평등이 계속 심화되는 상황이며([그림 2-5] 참조), 2011년에서 2020년간 상위 1%의 소득 점유율이 7%에서 8.3%로 증가하는 등 부의 쏠림 현상이 두드러지고 있음(영국, 통계청(ONS), 2022)

- 영국 중산층은 2010년의 67%에서 2020년 58%로 줄어들었으며, 중산층 중에서 35%는 집값과 생활비를 감당해 내느라 고군분투하고 있다고 보고

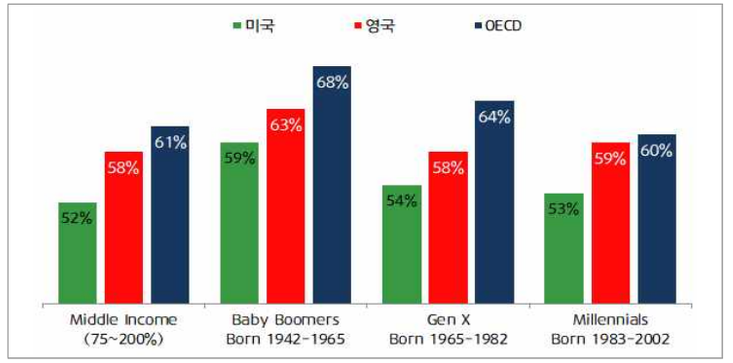


[그림 2-5] 영국의 지니계수 추이
자료: 영국 통계청(ONS), 2022

- 영국 주요 언론들은 전통적인 중산층을 곤두박질치는 낙하산 계층(The British middle class is in freefall), 죽어가는 계층(Dying class)으로 묘사하기도 하였으며, 영국 옥스퍼드 사전은 2011년 올해의 단어로 '쪼그라드는 중산층'(Squeezed Middle)을 선정한 바 있음

  · 쪼그라드는 중산층(Squeezed Middle)은 물가상승, 임금 동결, 공공지출 삭감 등으로 중산층의 살림살이가 팍팍해지는 사회 현실을 반영한 신조어임

○ 선진 복지국가 중에서 가장 대표적인 자유시장 주택체제인 미국과 영국은 OECD 평균 중산층 가구 비중(61%)에 비해 각각 52%와 58%에 머물고 있으며, 세대별로 볼때도 OECD 평균 세대별 중산층 가구 비중에 비해 낮은 편임



[그림 2-6] 미국·영국·OECD 세대별 중산층 가구 비중
자료: Wenger and Zaber(2021)

□ 최근 OECD(2019)는 '압박받는 쪼그라드는 중산층'(Under Pressure: The Squeezed Middle Class) 보고서를 통해, 소득 불평등 추세가 악화됨에 따른 중산층 문제를 집중적으로 조명

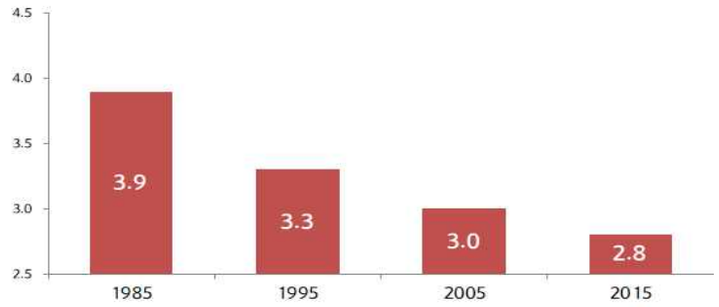
○ 많은 세대에게 중산층이 된다는 것은 경력을 쌓을 기회를 가진 안정된 직장을 갖고 안락한 집에서 생활하며 보다 나은 라이프스타일을 영위할 수 있음을 보장받는 것이었는데, 이제 이러한 중산층 워너비는 많은 이들에게 한낱 '꿈'일 뿐이라고 진단

○ 중산층이 왜 공동화(hollowed out)되는가에 대해, 소득 정체, 중간 일자리 감소, 고용 불안, 생활물가와 치솟는 집값 등을 그 주된 이유로 지목

○ 중산층의 실질 소득 증가는 거의 정체 수준(2007~2016년간 OECD 회원국의 연평균 실질소득 증가율은 0.3%)이거나 오히려 감소하였고, 지난 30년간 상위 10%의 소득 증가율의 1/3 수준에 그쳤음

- 이에 OECD 회원국의 중산층 가구(중위소득 75~200%) 비중은 1980년대 중반 64%에서 2010년 중반 61%로 떨어졌으며(대략 10년에 1%씩 고르게 감소), 동기간 중산층 가구의 총소득 합계 대비 고소득층 가구의 총소득 합계는 3.9

배에서 2.8배로 하락. 즉, 이러한 추세는 전체 사회에서 중산층이 갖는 경제적 영향과 경제력이 위축되고 있음을 의미



[그림 2-7] OECD 회원국의 중산층 소득합계 대비 고소득층 소득합계
(단위:배수)

자료: OECD(2019), p.22

○ 중산층의 고용 여건도 악화. 지난 20년간 글로벌 공급망으로 노동시장이 빠르게 통합되었고, 빠르고 혁신적인 기술 변화와 인구 고령화로 일자리는 양극화되었음. 중산층이 주로 종사했던 중간 숙련도의 일자리(middle-skill jobs)는 점차 줄고 고용 형태는 고숙련 고급 일자리와 저숙련 저가 일자리가 재편되는 상황임

- 향후 새로운 디지털 기술(인공지능, 기계 학습, 사물 인터넷 등)의 보급 확대로 새로운 일자리 기회가 등장하겠지만, 많은 일자리가 자동화되거나 재정비될 가능성이 높음. OECD 회원국의 중산층 일자리 6곳 중 1곳은 앞으로 자동화될 위험이 높다고 예측되고 있음

○ 중산층 라이프스타일을 영위하기 위한 생활 물가와 집값은 소득에 비해 크게 증가

- 집값은 지난 20년간 중산층 가구의 소득 보다 3배 이상 빠르게 증가
- 주택은 중산층 가계에서 가장 큰 지출인데, 1990년대 주거비는 가처분 소득의 25%였으나 2010년 중반에는 30%를 넘어섰음. 집값 부담도 크게 늘어났는데, 연소득대비 집값은 1985년 6.8배에서 2015년 10.2배에 이름
- 집값 상승 뿐 아니라 여타 물가 상승에 따라 중산층의 저축률은 떨어지고 중산층 가계의 재정은 과도한 부채에 시달리고 있음

· OECD는 과도한 부채를 자산대비 부채비율 75% 이상으로 정의하며, 중산층 가구 중 과다한 부채가구 비율이 11%에 이른다고 보고

○ 따라서 중산층이라고는 하지만 2가구 중 1가구는 근근이 생활을 이어가는 형편이며, 중산층 중 40%는 재정적으로 취약하여 예상치 못한 자출이나 갑작스러운 소득 감소의 충격을 흡수하기 어려운 상황이라고 진단

○ 문제는 중산층 가구의 비중 감소나 경제력 위축 보다는 사회 불신이 커지고 앞으로 사회적 이동성을 더 기대하기는 어렵다는 것임

- 중산층은 자신들이 기여한 만큼 경제 성과로부터 혜택을 받지 못했으며 현재의 사회경제적 시스템이 불공평(unfair)하다고 인식
- 계층이동의 사다리를 탈 수 있다는 믿음도 약화하여 앞으로 중산층 진입이 더욱 어려워질 것으로 인식. 부모의 지위나 자산 대물림의 양상이 가시화되고 있으며, 열심히 일하면 위로 올라갈 수 있다는 믿음보다는 아래로 떨어질 수 있다는 불안이 커지는 상황임

· OECD 회원국 평균적으로, 지난 4년간 중산층 7가구 중 1가구는 중산층에서 미끄러져 저소득층(소득 하위 20%)으로 편입

[Box 2.2] OECD(2019) 중산층(middle-income class) 정의

❍ OECD는 전통적으로 소득 분배 관점에서 소득계층을 정의하고 국가별 소득 분배 구조에 관심을 가짐
- 소득 분배적 관점은 빈곤층이 재분배 정책에서 어느 정도 혜택을 받고 있는지임
- 소득은 균등화된 처분가능 소득의 중위값을 기준으로 저소득층(50% 이하), 중소득층(50~150%),고소득층(150% 이상)으로 정의

❍ 2019년에 발간한 '압박받는 쪼그라드는 중산층'(Under Pressure: The Squeezed Middle income)에서는 중산층의 사회경제적 역할에 초점을 두고, 소득계층에 대한 구분을 새로이 정의
- 소득 기준은 종전과 같이 균등화된 처분가능 소득의 중위값으로 하되, 저소득층(lower-income class)은 중위소득 75% 미만, 중소득층(middle-income class)은 중위소득 75~200% 미만, 고소득층(upper-income class)은 중위소득 200% 이상으로 구분
- 중소득층은 다시 중저(lower middle-income) 75~100% 미만, 중중(middle middle-income) 100~150% 미만, 중고(upper middle-income) 150~200% 미만으로 구분

2.2 한국 중산층의 현실

1) '90년대는 70%가 중산층인 사회

□ **한국은 동아시아의 네 마리 용에 비유되며 빠른 경제성장과 함께 소득 분배가 개선되고 중산층이 증가한 성공한 나라로 평가되었지만(ADB, 2010), 두 차례의 경제위기로 점차 성장이 둔화되고 소득 불평등이 증가하면서 중산층이 감소**

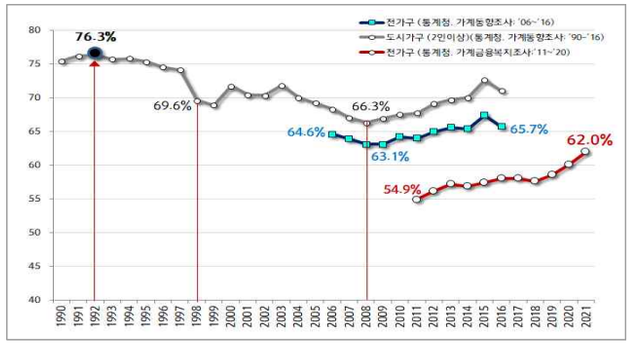
○ 소득 불평등 증가와 중산층 감소 문제는 미국, 유럽 등 선진국에서도 공통적으로 겪고 있는 문제이나, 한국은 단기간에 중산층이 빠르게 증가했다가 오래 지속되지 못함

○ 중산층 근로가구 비중은 1992년 76.3%에서 점차 감소하여 외환위기 직후인 1998년에는 70% 이하까지 떨어졌다가 다시 반등했으나 글로벌 금융위기 여파로 66.3%까지 감소

○ 전 가구를 대상으로 한 중산층 추계는 2011년 이후부터 통계청이 가계금융복지조사 및 이를 행정자료(소득, 자산, 금융 등)와 연계시켜 체계화하여 공표하고 있음

- 통계청은 소득(균등화 처분가능소득)을 기준으로, 저소득층(중위소득 50% 이하)을 상대적 빈곤층으로 규정하며, 중소득층은 중위소득 50~150% 이하 가구, 고소득층은 중위소득 150% 초과 가구로 구분

- 중산층 가구 비중은 2010년대에는 꾸준히 개선되는 양상이나 이전 수준으로 회복하지는 못하고 있음([그림 2-8] 참조)

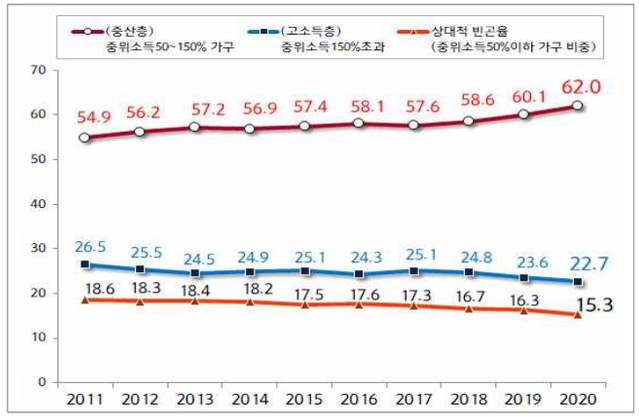


[그림 2-8] 중산층(중위소득 50~150% 이하) 가구 비중 추이
자료: 통계청, 가계동향조사, 가계금융복지조사

- 소득계층별로 최근 10년간 추이를 보면, 저소득층 가구의 비중은 2011년 26.5%에서 꾸준히 감소하여 2020년에는 22.7%이며, 통계청은 이 기준을 상대적 빈곤율로 공표하고 있음

- 중소득층 가구 비중은 2019년 60%대에 진입하여 2020년 62.0%로 증가

- 고소득층 가구 비중은 2011년 18.6%에서 2020년 15.3%로 감소하는 추세



[그림 2-9] 통계청 공표 자료: 소득계층별 가구 추이 (단위: %)
자료: 통계청, 가계금융복지조사

2) 중산층 담론: 위기, 불안, 지위 재생산

□ **사회 양극화 현상이 기존의 두터운 중산층이 와해되고 이들이 상하층으로 이탈하여 사회가 양분된 결과라는 해석이 지지를 얻으면서, 중산층 담론이 이어지고 관련 연구가 증가**

○ 외환 위기를 계기로 소득 불평등과 양극화가 심화되면서 중산층이 줄어든다는 위기론이 대두(윤자영 외, 2014)되면서 다양한 관점에서 중산층 문제를 종합적으로 조명하기 시작

- 다양한 기준에 설정하고 중산층의 규모와 그 추이를 비교 분석하여 감소 원인을 분석하고, 중산층 이탈과 진입, 소득 이동성, 자산기반 복지, 고용 여건, 주택 문제 등에 대해 진단

○ 가장 중요한 이슈는 중산층이 과연 줄어들고 있는 것인가에 대한 탐문인데, 이는 소득 불평등의 구조를 규명하는 데도 중요하였기 때문임

- 다만, 폭넓은 중산층을 어떻게 규명할 것인가에 대한 방법론에 있어서는 학자마다 기관마다 다양해서 중산층이 어느 정도 감소했는지에 대해서는 명확하게 제시하지 못하는 한계가 있음

○ 윤자영 외(2014)는 외환 위기 이후 빈곤층의 증가와 경제적 불평등의 확대가 중산층이라 규정할 수 있는 특정 계층의 감소가 있음을 지칭하였음에도 불구하고 그러한 현상에 대한 대응은 중산층 비중 감소에 대한 과도한 집착과 숫자적 복원 정책이 여론과 정책적 담론의 중심에 있었다고 지적

- 개인적 차원에서 중산층의 몰락은 한 개인이 태어나고 자라서 열심히 공부하고 일하고 저축하여 죽을 때까지 편안한 중산층의 삶을 누리는 자연사적이고, 생애주기적인 삶에 대한 방식을 더 이상 기대하고 희망할 수 없음을 의미

- 사회적 차원에서 중산층의 몰락은 사회 통합과 경제 발전을 저해하며, 양극화를 심화시키고 사회 불안과 갈등을 심화시킬 수 있음.

○ 이명박 정부의 '서민은 따뜻하게 중산층은 두텁게'라는 정책 슬로건과 박근혜 정부의 '중산층 70% 재건' 공약은 중산층의 위기와 복원을 위한 정책 의지의 표명이며, 중산층 문제가 개인적 삶의 불안정, 기회의 상실일 뿐 아니라 사회 전체적으로 계층 하락이라는 구조적 불안에 대응하려는 의도

- 하지만, 제3장에서 논의하겠지만 이명박 정부의 보금자리 주택 150만호 계획은 글로벌 금융위기 직후 주택시장 침체 상황에서 제대로 추진되지 못했으며, 박근혜 정부가 주창한 '중산층 혁신, 뉴스테이'는 민간부문 특혜 시비 등으로 부정적 여론을 불러일으켰음

○ 이재열(2014)은 중산층의 위기를 성장의 사회적 한계 이론으로 설명

- 높은 사회적 지위는 제한된 자리만 가능하지만, 이 자리를 차지하고자 하는 사람이 많아지면 그것을 차지하기 위한 경쟁은 치열해지는데, 한국 사회가 경제적으로 성숙되고 정치적으로 형식적 민주주의의 틀을 갖추기는 했지만 한정된 지위재(대학 진학, 취업 시장, 주거 등)를 둘러싼 무한 경쟁 구조로 점점 더 많은 사람들이 더 많은 시간과 비용을 투입하고도 과거보다 훨씬 못한 보상을 받는 상황임

○ 유사한 관점에서 하다스 바이스(Hadas Weiss)(2022)는 중산층이라는 지위 유지를 위해서 이제 더 많은 중산층들은 더 많은 부채를 감당해 내고 있으며 금융상품과 주택에 투자하지 않으면 안 된다는 투자 강박증으로 빚의 덫에 걸렸다고 서술

- 그녀는 지난 수십년동안 '중산층'은 일종의 정상상태(normality)로, 중산층은 상승을 위해 노력할 필요도 없고 하락에 대한 위험을 느끼지 않는 느긋한 엘리트였지만 이제 중산층이 될 가능성을 자신의 몫으로 인식하며 끊임없이 능력주의를 지향하며, 만족을 미루고 비축을 위해 소비를 절제하고 부채에 대한 위험을 감수하면서 중산층 대열에 합류하기 위해 고군분투할 수 밖에 없는 것이 현실이라고 지적

- 중산층은 일종의 과도기적 상태로 일생에 걸쳐 위로 올라가거나 밑으로 내려갈 수 있는 유동적인 집단이나, 최근 위로 올라갈 수 있다는 기대보다는 아래로 떨어질 수 있다는 불안감이 커지고 있음

□ 중산층의 불안은 바로 중산층 지위 유지의 어려움, 지위 이탈에 대한 두려움에서 발생하며, 중산층 내부에서도 분화 양상이 나타남

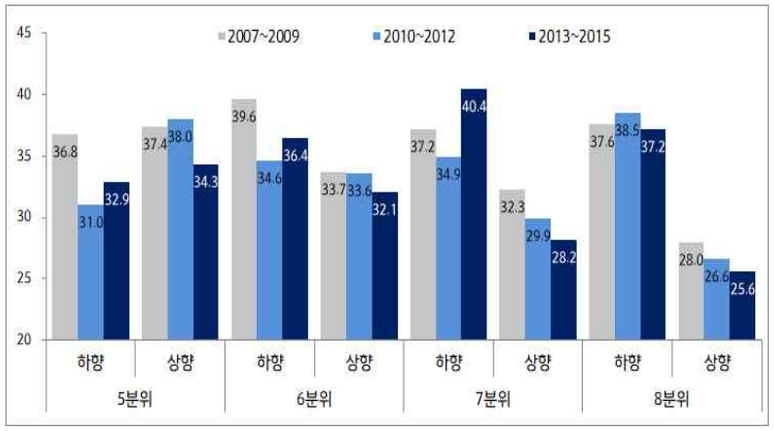
○ 구조조정과 조기 퇴직 등으로 평생 직장 개념이 사라지고 비정규직 증가 등 노동시장의 구조 변화, 인구 고령화, 집값 상승에 따라 집을 소유한 사람과 그렇지 못한 사람들간의 자산 격차 심화 등으로 중산층 내에서도 특히 중저소득층은 탈중산층 위기감이 고조

- 유진성(2017)은 한국노동패널 2007~2017년 자료를 활용하여 소득계층간 이동성을 분석한 결과, 계층 상승 가구(11.5%)에 비하여 계층 하락 가구(13.1%)가 많다고 제시. 다만 이 연구에서는 계층을 구분하지 않고 전체 가구를 대상으로 상승 및 하락만을 분석

- 한 사회에서 사회 이동성과 소득계층 이동성이 약화 또는 감소된다는 것은 그 사회의 활력이 떨어진다는 것을 의미하며, 이같은 현상은 중산층의 감소와 양

극화 문제의 심화에서 비롯됨. 윤성주는 2007~2015년간 소득 10분위별로 소득계층 이동성을 분석한 결과, 중산층(5~8분위)의 경우 소득 5분위는 하향이동 감소, 상향이동 증가 양상을 보이는 반면, 소득 6~8분위는 2010~2012년에 비하여 2013~2015년에 하향 이동이 늘고(특히 소득 7분위) 상향 이동은 감소했다고 분석

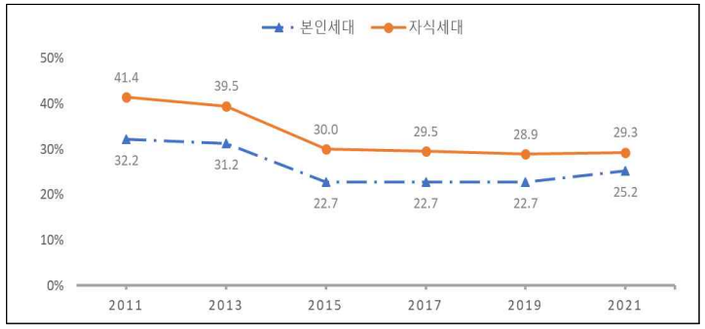
- 중산층 내부에서도 이러한 상하로의 이동성의 차이를 감안 할 때 향후 어떤 요인들이 중산층 내부의 분열을 가속화시키는지는 매우 중요한 관점이며, 최근 소득 불평등과 더불어 자산 불평등, 특히 주택자산 불평등 문제가 부각되면서 중산층이라는 지위 재생산에 있어 '주택'의 역할에 주목하고 있음(김명수, 2020)



[그림 2-10] 중산층(소득 10분위 중 5~8분위)의 소득이동성 추이
자료: 윤성주(2017)

□ 계층 상승에 대한 기대감도 약화 되는 추세임

○ 통계청의 사회조사 결과에 따르면, 계층 상승 이동성은 2011년 이후 감소하는 추세임. 19세 이상 인구 중 우리 사회에서 노력한다면 본인 세대에서 개인의 사회경제적 지위가 높아질 가능성이 높다고 생각하는 사람은 2011년 32.2%에서 2021년 25.2%로 감소하였고, 자식 세대의 경우에도 계층이동성에 대한 기대는 점차 감소하고 있음([그림 2-15] 참조)



[그림 2-11] 통계청의 사회조사 결과: 계층 이동성
자료: 통계청, 2021년 사회조사 결과

○ 최근 소득 불평등 변화를 설명하는데 새롭게 주목하는 주제는 인구구조 변화임. 인구 고령화와 1인 가구화는 소득 불평등의 요인이며, 중산층 감소의 주된 원인이기도 함(김창민 외, 2020)

- 특히 노인의 경우 은퇴, 노후 소득 빈곤화 우려로 중산층에서 빈곤층으로 전락할 우려가 크며, 현재의 노동시장과 사회경제적 상황을 감안한다면 다수의 중산층이 노후에는 중산층 지위를 유지하는데 어려움을 겪을 것으로 예상(신광영, 2015)
- NH 투자증권 100세 시대연구소가 발간한 '2020 중산층 보고서'에 따르면, 중산층 10명 중 7명(67.2%)는 은퇴 후 중산층을 유지할 자신이 없다고 응답했으며, 실제 중산층의 절반 이상(52.3%)은 노후 준비를 하지 않고 있다고 응답함

□ 최근 중산층 귀속감도 크게 감소하여 통계상의 중산층 비중과 체감 중산층이 큰 괴리가 존재

○ 조사 기관과 시점에 따라 중산층 귀속감은 차이가 나지만, "당신은 중산층입니까"라는 질문에 대해 그렇다고 응답한 비중은 40%대 이하 수준으로 매우 낮음

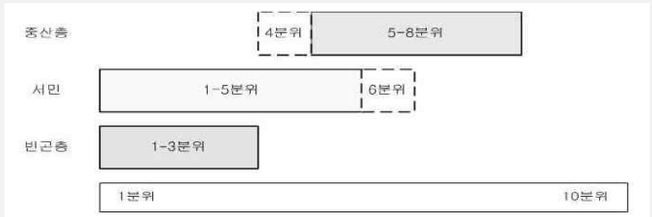
○ 이러한 낮은 중산층 귀속감은 소득 증가율을 훨씬 웃도는 집값과 전세값 상승률, 치솟는 생활 물가로 구매력 약화, 늘어나는 가계 부채와 상환 부담으로 중산층의 서민화 문제가 대두

○ 서민은 시기에 따라 중산층과 결을 따로 혹은 같이 하기도 했지만, 최근에는 중산층 사이에서도 서민 의식이 널리 퍼지며 서민과 중산층의 경계가 모호해지고 있음

[Box 2.3] 서민(庶民) 담론: 계층적 위치와 중산층과의 관계

❍ 그리 넉넉지 못한 삶을 살아가는 보통사람이라는 의미의 '서민'은 빈민은 아니지만 중산층도 아닌 상대적 빈곤층으로 표상되는 집단을 일컬음(남찬섭 외, 2013).

- 사전적 의미로 서민은 '아무 벼슬이나 신분적 특권을 갖지 못한 일반 사람, 또는 경제적으로 중류 이하의 넉넉하지 못한 생활을 하는 사람'으로 정의하나, 중산층과 마찬가지고 명확한 기준이 확립되어 있지는 못함
- 학술적으로도 서민은 중산층과 빈곤층 사이의 '낀 계층'(홍두승, 2005), 저소득층을 포함한 중간소득 아래 계층(김승권·이태진, 2010), 소득이나 재산이 적은 사람(강신욱 외, 2012)을 포괄
- 소득기준으로는 서민을 중위소득 50~100%로 규정(백화종, 2003)하기도 하며, 소득 10분위를 기준으로 할 때 서민은 6분위 이하 계층으로 보기도 함(강신욱 외, 2013).



❍ 서민을 중산층의 부분 집합(중하층)이라고 보는 관점이 있는가 하면, '서민의 애환'과 같은 표현에서 엿볼 수 있듯이 중산층과는 달리 생활고에 시달리는 궁핍한 계층으로 보는 관점도 있음

- 송유진(2015)은 서민은 빈민이나 중산층과 명확히 구분되지 않으며 오히려 빈민이나 중산층과 일부 중첩되는 집단으로 규정하며, 언제든 중산층으로 올라설 수 있다는 희망과 빈민으로 전락할 수 있다는 불안을 동시에 지니는 불안정한 집단이라고 간주

❍ 시대마다 달라진 서민의 계층적 지위 (장세훈, 2016)

- (1960년대) 중산층이 형성되지 못하고 '보편적 빈곤' 시대, 서민은 일부 부유층이나 엘리트층을 제외한 대다수 사람(일반 노동자, 봉급 생활자 등)들을 통칭
- (1970년대) 경제적 기반이 탄탄하지는 못하지만 열심히 일하며 더 나은 미래를 위해 새로운 기회를 추구하는 계층
- (1980년대) 3저 호황과 민주화를 계기로 중산층 사회가 열리면서 서민은 중산층으로의 계층 상승을 준비하는 '중산층 예비군'으로 인식

  * '보통 사람들의 시대'를 외치던 노태우 정부는 '서민들에게 머지않은 장래에 안정된 중산층의 삶을 누릴 수 있다는 희망을 갖도록 해야겠습니다'라고 언급(매일경제신문 창간 23돌 기념 특별회견, 1989.3.24.)

- (1990년대, 2000년대) 저성장과 양극화 시대 돌입. 중산층 예비군으로서의 서민 인식은 중산층 진입 기회를 얻지 못하는 '절망의 서민'으로 변모(구조조정 일상화, 고용 불안 등). 점차 중산층과 구별되는 계층 집단으로 인식, 중산층은 사실상 중상층으로 자리 잡아가고 여기에 속하지 못한 중간층, 중하층이 서민으로 호명됨

❍ (2010년대) 불평등과 양극화가 심화되면서 체감 중산층이 줄어들고 서민 의식이 증가

- 주관적 계층 의식에서 서민 귀속감이 압도적으로 높게 나타남. 송유진(2015)은 계층을 빈민, 서민, 중산층, 부유층으로 구분하고, 응답자가 어느 계층에 속하는지에 대한 조사한 결과, 응답자의 75%가 스스로를 서민으로 인식하였으며, 이는 강신욱 외(2012)에서 조사한 서민 귀속의식 결과(응답자의 67%)와 유사
- 이러한 서민 귀속감 증가는 경제성장으로 생활수준이 높아졌지만 그에 따른 삶의 질은 기대만큼 나아지지 못했으며 치열한 경쟁, 주변 사람들과 계속 비교하는 등 상대적 박탈감 증가 때문
- 중산층과 서민의 경계가 다시 모호해지며 중산층이 사라진 서민사회의 등장, 중산층의 서민화, 한계 중산층, 무늬만 중산층·잠재된 빈곤, 망가진 계층 사다리, 고장난 주거 사다리 등 생활 물가, 집값 상승, 전월세난, 고용 불안 등

3) 새로운 기준에 따른 중산층의 변화 추이

□ 최근 OECD(2019)의 중산층 기준(중위소득 75~200% 이하)에 따라 한국의 중산층 규모를 재산정하면 한국은 35개국 중 중산층 순위는 27위임

○ 한국의 중산층 가구 비중은 선진 복지국가에 비하여 낮은 편임. 통계청의 중산층 기준(50~150% 이하)으로 비교하였을 때도, 한국의 중산층 가구 비중은 2006년 58.9%로, 이 당시 OECD 회원국 중 하위권(21개국 중 17위)에 속했음

○ 중산층을 사회계층(social class) 관점에서 여러 가지 요인을 감안하여 정의할 수 있지만, OECD를 위시하여 대부분의 국가에서는 시계열적 추세 파악, 국가간 비교가 용이하다는 관점에서 주로 '소득'을 기준으로 규정하고 있음

- 소득의 경우, 국가나 학자에 따라 절대적 소득과 상대적 소득을 기준으로 하기도 하며, 상대적 소득도 가구수를 기준으로 균등하게 배분하는 '분위별' 구분 방법, 중위소득을 기준으로 '상대적 비중'을 적용하는 등 다양함

- 가구수를 기준으로 균등하게 소득 분위(10분위 혹은 5분위)를 나누는 방법은 시계열적으로 안정된 중산층 가구 비중을 구성하나, 중산층이 얼마나 늘었는지 줄었는지를 파악할 수는 없음
  - · 분위별 중산층의 경우, 중위소득을 기준으로 전체 가구의 중간 60%에 해당하는 가구를 일컬음. 소득 5분위의 경우 2~4분위가 중산층에 해당
  - · 국토교통부·국토연구원의 주거실태조사의 경우, 소득 10분위를 기준으로 5~8분위를 중산층으로 정의하고 있음
- 상대적 비중은 중위소득을 기준으로 구분. 통계청의 경우 저소득층은 50% 이하, 중소득층은 50~150% 이하, 고소득층은 150% 초과로 정의
  - · 이러한 통계청의 기준에 대해, 일부 연구에서는 중산층 기준의 하한선이 너무 낮다는 비판을 고려하여 중위소득 75~200%를 기준으로 중산층을 규명하기도 하였지만 대부분은 통계청의 기준을 준용하여 중산층을 규명
  - · 학자에 따라서는 중산층을 주변적 중산층(중위소득 50~100%), 핵심 중산층(중위소득 100~150%)으로 보기도 하며, 한계 중산층(중위소득 50~100%) 및 전형적 중산층(중위소득 100~150%)로 정의하기도 함
- OECD(2019)는 1990년대부터 적용해 왔던 저소득층(중위소득 50% 이하)이 실제로는 상대적 빈곤선이라는 점에서, 저소득층을 빈곤층(중위소득 50% 이하)과 비빈곤 저소득층(중위소득 50~75%)으로 구성하여 75% 이하를 저소득층으로 규정하고, 중산층을 중위소득 75~200%미만 가구로 재정의
  - · 이러한 소득 구분 방식의 재정의는 '중산층'이 전체 사회에서 소비지출, 투자 등의 경제적 영향력을 실제 어느 정도 발휘하고 있는지를 가늠하기 위한 것임

〈표 2-2〉 소득을 기준으로 한 중산층 분류 방법

구 분	중산층	소득 계층 구분	활 용
가구수를 기준으로 균등 배분	기계적인 중간을 의미 소득 분포의 시계열적인 안정성	• 소득 10분 기준 - 저소득 1~4분위 - 중소득 5~8분위 - 고소득 9~10분위	- 국토교통부 주거실태조사의 소득구분 기준 (경상소득, 중위값 기준) - 통계청 소득 10분위 배율 (균등화 처분가능소득, 중위값 기준) (소득10분위(상위 10%)의 평균 소득을 소득 1분위(하위 10%)의 평균 소득으로 나눈값) * 균등화 처분가능소득 기준
		• 소득 5분위 기준 - 저소득 1분위 (하위 20%) - 중소득 2~4분위 (중간 60%) - 고소득 5분위 (상위 50%)	- 통계청 소득 5분위 배율) (균등화 처분가능소득, 중위값 기준) (소득 5분위(상위 20%)의 평균 소득을 소득 1분위(하위 20%)의 평균 소득으로 나눈값)
중위소득을 기준으로 상대적 비중에 따라 구분	균등화 처분가능소득 (중위값) 상대적 기준	• 통계청 - 저소득: 중위소득 50% 이하 - 중소득: 중위소득 50~150% 이하 - 고소득: 중위소득 150% 초과	- 소득 분배 관점 빈곤율 추이 등 빈곤층의 상대적 비중에 초점
		• OECD (2019) - 저소득: 중위소득 75% 미만 - 중소득: 중위소득 75~200% 미만 (중저 75~100%미만, 중중 100~150% 미만, 중고 150~200% 미만) - 고소득: 중위소득 200% 이상	- 중산층의 경제적 영향력 관점

□ OECD(2019)의 새로운 중산층 분류 기준(중위소득 75~200% 이하) 적용시, 중산층 가구 비중은 통계청 기준보다 감소하지만, 소득 점유율은 증가

○ 분석 자료는 통계청의 가계금융복지조사 2011~2021년 원자료임.

○ 분석 결과인 (〈표 2-3〉)는 원자료를 분석하였다는 점에서 [그림 2-14]의 공식적인 통계청의 공표자료인 소득계층별 비중과는 차이가 있음

- 이러한 차이점을 전제로, 분석 결과를 보면, 통계청 기준에 비해 OECD 기준에 따른 중산층 가구 비중이 다소 낮음. 원자료 분석에 따른 중산층 가구 비중은 2021년의 경우 통계청 기준은 56.0%, OECD 기준은 53.6%임

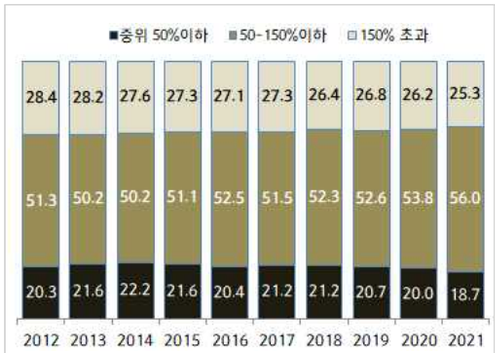
- 추세적으로는 통계청 공표자료와 원자료 분석결과의 중산층 가구 비중 추이는 유사함

- OECD 기준 적용시, 지난 10년간('12~'21) 중산층 내에서 중중층은 가구 비중이 증가하는 반면, 중저층과 중고층의 가구 비중은 감소하고 있음

〈표 2-3〉 중산층 가구 비중 추이 (단위:%)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
통계청 기준	저소득(50%이하)	20.3	21.6	22.2	21.6	20.4	21.2	21.2	20.7	20.0	18.7
	중소득(50~150%)	51.3	50.2	50.2	51.1	52.5	51.5	52.3	52.6	53.8	56.0
	고소득(150%초과)	28.4	28.2	27.6	27.3	27.1	27.3	26.4	26.8	26.2	25.3
OECD 기준	저소득(75%미만)	35.1	35.5	35.5	35.6	34.7	36.1	35.2	35.5	34.9	34.5
	중소득(75-200%)	50.0	50.0	50.5	50.3	51.7	49.5	49.9	51.0	52.2	53.6
	중저(75~100%)	29.7	28.9	28.6	28.6	29.7	28.1	29.6	28.4	28.8	28.9
	중중(100~150%)	43.3	43.7	44.3	45.2	44.3	45.9	47.2	45.5	45.6	46.1
	중고(150~200%)	27.0	27.4	27.0	26.2	26.1	26.0	23.1	26.1	25.6	25.0
	고소득(200%이상)	14.9	14.5	13.9	14.1	13.7	14.4	14.9	13.5	12.9	11.9

주) 소득 기준은 균등화 처분가능소득임
자료: 통계청, 가계금융복지조사 각 연도, 원자료 분석 결과



[그림 2-12] 통계청 기준: 소득계층별 가구 비중



[그림 2-13] OECD 기준: 소득계층별 가구 비중

○ 한편, 두 기관의 기준에 따라 중산층의 소득 점유율을 비교해 보면, 통계청 기준에 비해 OECD 기준을 적용할 경우 중산층 소득 점유율이 높음

- 전체 가구의 총소득 합계에서 중산층 가구의 총소득의 합계를 나타내는 소득 점유율은 통계청 기준 적용시 50%를 훨씬 밑도는 수준인데 비해, OECD 기준을 적용할 경우 중산층의 소득 점유율은 2019년 이후 늘어 2021년에는 56.4%를 차지하고 있음. 대체로 중산층의 소득점유율이 최소 60% 이상은 되어야 한다는 점에서 아직 낮은 수준이지만, OECD 관점이 중산층의 경제력 영향력을 포착하는 소득 점유율 측면에서는 더 유용한 기준이라고 볼 수 있음 ([그림 2-16], [그림 2-17] 참조)

- 중산층의 소비지출 점유율에 있어서도 통계청 기준의 경우 2020년에야 50%를 넘고 2021년에는 53%이지만, OECD 기준으로는 2021년 거의 60%에 도달하고 있음



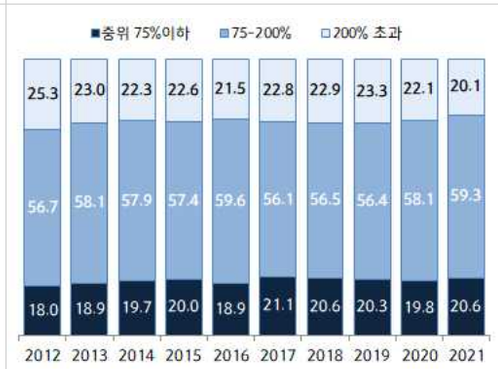
[그림 2-14] 통계청 기준: 소득계층별 소득점유율



[그림 2-15] OECD 기준: 소득계층별 소득점유율



[그림 2-16] 통계청 기준: 소득계층별 소비지출 점유율



[그림 2-17] OECD 기준: 소득계층별 소비지출 점유율

○ 두 기관의 소득 기준을 비교할 때, 통계청의 기준은 중산층 가구가 얼마나 늘었는지 줄었는지와 같은 숫자적인 측면을 중시한 것이며, OECD 기준은 이러한 중산층 가구의 비중도 중요하지만 그 보다는 중산층의 사회경제적 영향력에 초점을 두었다고 볼 수 있음

- 즉, OECD 기준은 중산층을 소비주체로서 구매력 있는 집단으로, 조세 부담 등 사회보장기반을 지원하는 주요 집단으로, 그리고 교육, 의료, 주거 등 사회 전반의 투자 기반을 원활하게 하는 인적 자본으로서 중산층을 바라보는 관점임

○ OECD는 중산층의 경제적 영향력을 고소득층 총소득의 합계 대비 중산층 총소득의 합계가 어느 정도 되는가로 판단하고 있음. 한 사회에서 고소득층 보다 중산층의 경제적인 지배력이 클 때 진정한 의미에서 두터운 중산층, 경제 허리를 지탱하고 사회통합의 역할을 기대할 수 있다고 봄

- 앞서 [그림 2-7]에서 제시한 OECD 회원국의 평균 중산층 경제적 영향력(중산층 총소득 합계/고소득층 총소득 합계)은 1980년대 중반에는 거의 4배였던 것이 30년이 지난 2010년 중반에는 2.8배가 되었는데, OECD는 이러한 감소를 상당한 위기라고 진단

- 동일한 관점에서 원자료를 분석하여 통계청 기준과 OECD 기준 적용시 우리나라의 중산층의 경제적 영향력은 통계청 기준에 따르면 1배에도 미치지 못하며, OECD 기준으로는 1.8배에 달함

〈표 2-4〉 통계청 기준과 OECD 기준에 따른 중산층의 경제적 영향력 비교 (단위: 배수)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
통계청 기준 (50~150% 이하)	0.69	0.70	0.75	0.76	0.78	0.71	0.74	0.74	0.78	0.85
OECD 기준 (75~200% 미만)	1.35	1.43	1.56	1.53	1.59	1.37	1.33	1.53	1.62	1.79

주) 중산층의 경제적 영향력 = 중소득층 소득 총합/고소득층 소득 총합
자료: 통계청, 가계금융복지조사(2011~2020) 원자료 분석 결과, 경상소득 기준

○ 이러한 분석 결과를 볼 때, 통계청 중산층 기준으로는 우리나라 중산층은 경제의 허리를 지탱한다고 보기 어렵고, 오히려 고소득층(중위 150% 초과)이 경제의 핵심

주체인 것으로 나타났음. OECD 중산층 기준을 적용하면, 중산층의 경제력이 OECD 회원국의 평균에 비해서는 여전히 낮지만 고소득층 집단보다는 경제적 역량이 갖춘 집단이라고 규정할 수 있음

○ 지난 10년간의 경상소득 증가율 비교에서도 두 기관의 기준에 따라 다른 결과가 도출됨

- 통계청 기준을 적용할 경우 중산층의 소득증가율은 고소득층보다 높아 중산층의 소득 흐름에 별다른 이상이 없다고 볼 수 있지만, OECD 기준을 적용하게 되면 중산층의 소득 증가율은 고소득층의 소득 증가율보다 낮음

〈표 2-5〉 소득계층별 경상소득 증가율 (단위:%)

구 분	전체 가구 소득 증가율	통계청 기준			OECD 기준		
		저소득 (50%이하)	중소득 (50~150%)	고소득 (150%초과)	저소득 (75%미만)	중소득 (75~200%)	고소득 (200%이상)
10년간 ('12-'21)	44.5	57.3	49.3	47.7	54.3	49.6	51.0
최근 6년('16-'21)	23.4	38.8	21.1	27.0	29.4	23.7	30.5
최근 3년('19-'21)	5.1	11.6	6.3	5.1	10.8	6.0	7.1

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도, 원자료 분석 결과

○ 이와 같은 분석 결과를 종합할 때, 통계청 기준은 시계열적 비교 관점에서 종전대로 소득 구분 기준을 유지할 필요도 있지만, 이와 병행하여 국제 기준이라고 할 수 있는 OECD의 새로운 기준에 맞춰 '중산층'이라는 관점에서 소득 구분 기준을 신설하고 중산층이 직면한 가계 경제 여건과 생활 형편을 고려할 필요가 있음

□ 가구주 연령대별 중산층 가구의 비중 추이: 어느 연령대에서 중산층 가구가 늘고 혹은 줄어들고 있는가?

○ 불평등 문제는 소득이나 자산과 같은 경제적 측면 뿐 아니라 인구가구 구조 변화에 관련이 깊음. 고령화 추세로 노후는 길어지지만 은퇴 등으로 소득기반은 약화되기 마련임. 또한 1인 가구 증가는 예기치 못한 실업이나 장애, 질병 등이 찾아왔는데 다른 가족원에게 의존하지 못하는 상황을 의미하기도 함. 즉 인구 고령화나 1인 가구 증가는 향후 소득 불평등이 완화되기 보다는 확대될 우려를 안고 있음

○ 우리나라의 가구 구조 변화는 고령화 추세에 따라 전체 가구 중 청년 가구(20-34세)의

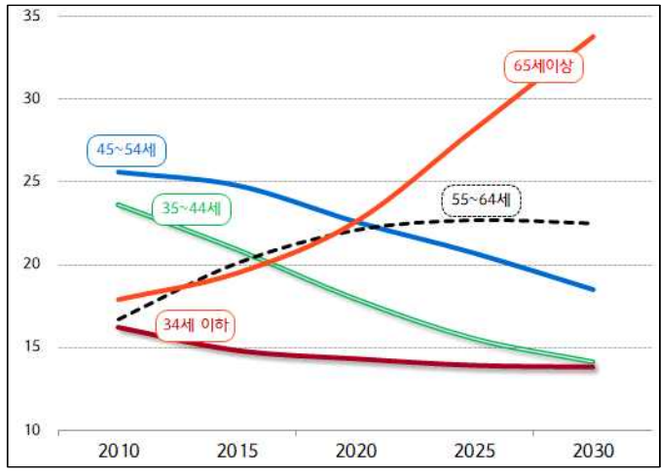
비중은 2010년 15.8%에서 2020년 14.5%로 점차 감소하고 있으며, 향후 2030년에는 10.9%로 감소할 전망

- 35~44세 가구와 45~54세 가구도 전체 가구에서 그 비중이 점차 감소하고 있음. 55세 이상 가구는 증가하고 있는데, 고령가구(65세 이상) 비중은 2010년 17.9%에서 2020년 22.6%에 이르며, 2030년에는 33.8%를 차지할 전망임

〈표 2-6〉 가구주 연령대별 구성비 추이 (단위: %)

연령 구분	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
19세 이하	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3
20~34세	15.8	14.5	14.0	13.6	13.5	13.8	14.5	12.7	10.9
35~44세	23.6	20.9	20.2	19.7	19.2	18.5	17.9	15.5	14.1
45~54세	25.6	24.8	24.3	23.9	23.5	23.2	22.6	20.7	18.5
55~64세	16.7	20.1	21.2	21.7	22.2	22.3	22.1	22.7	22.5
65세 이상	17.9	19.5	20.0	20.7	21.2	21.9	22.6	28.2	33.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
일반 가구수 (만가구)	1,733.9	1,911.1	1,936.8	1,967.4	1,997.9	2,034.3	2,092.7	2,134.2	2,203.6

자료: 통계청, 인구주택총조사(2010~2020), 2025년 및 2030년은 장래가구추계 자료



[그림 2-18] 연령대별 가구 비중(단위:%)
자료: 통계청, 인구주택총조사, 장래가구추계

○ 이러한 가구 구조를 감안할 때, 소득계층별로 가구주 연령대를 보면, 저소득층 중에서는 고령 가구 비중이 지난 10년간 계속 늘어나는 추세이며, 2010년에는 전체 저소득층 절반이 고령 가구로 나타남

- 중산층은 45~54세 가구가 주축을 이루며(2021년 27.8%), 35~44세 가구와 55~64세 가구 중심으로 구성. 그러나 35~44세 가구 비중이 전체 가구에서 점차 줄어듬에 따라(〈표 2-8〉 2010년 23.6%에서 2020년 17.9%) 향후 중산층 가구 중 35~44세 가구 비중이 크게 늘기는 어려움

- 전체 가구에서 그 비중이 크게 줄고 있는 청년가구(19~34세)의 경우 지난 10년간의 추이를 볼 때, 모든 소득계층에서 감소하고 있지만 중산층 감소폭이 -7.2%p 고소득층 감소폭이 -7.8%p에 이름

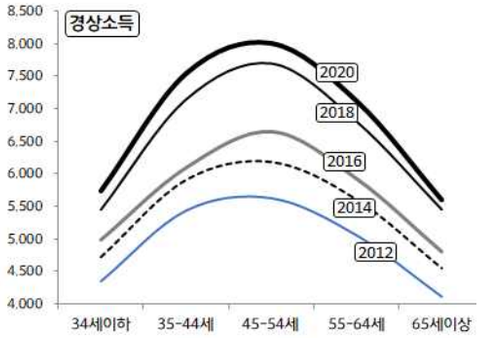
〈표 2-7〉 소득계층별 가구주 연령 구성비 추이 (단위: %)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
저소득 (중위소득 75% 미만)	19~34세	7.0	7.3	6.1	5.2	4.6	6.0	4.9	4.6	4.6	5.1	-1.9
	35~44세	14.7	15.7	15.3	14.4	13.0	14.7	13.4	13.1	11.4	11.4	-3.3
	45~54세	18.5	20.9	20.4	20.2	19.3	19.6	18.1	17.0	16.4	17.2	-1.4
	55~64세	17.3	17.0	17.3	18.5	19.7	18.7	18.9	18.8	17.6	18.6	1.3
	65세 이상	42.5	39.2	40.8	41.7	43.3	41.0	44.7	46.5	50.0	47.8	5.3
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
중소득 (중위소득 75~200% 미만)	19~34세	14.4	13.9	12.5	11.5	10.5	9.0	7.8	7.0	6.5	7.2	-7.2
	35~44세	29.6	29.7	28.9	28.3	28.4	25.5	24.8	22.9	22.3	22.5	-7.1
	45~54세	28.7	27.6	28.4	29.1	28.3	28.3	28.5	27.3	26.9	27.8	-0.9
	55~64세	17.2	18.9	20.3	20.8	21.9	23.3	24.2	26.0	25.9	24.7	7.5
	65세 이상	10.1	9.8	9.8	10.3	10.8	13.7	14.8	16.7	18.4	17.8	7.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
고소득 (중위소득 200% 초과)	19~34세	13.7	12.0	10.4	8.9	8.8	6.6	4.9	4.5	4.3	5.4	-8.3
	35~44세	27.0	25.8	24.5	24.3	21.9	20.3	17.9	17.8	18.7	19.1	-7.9
	45~54세	33.7	33.5	32.6	31.7	32.2	34.3	36.4	36.6	35.0	31.4	-2.3
	55~64세	20.9	23.7	26.8	29.3	30.3	31.1	32.1	32.5	32.2	33.4	12.5
	65세 이상	4.8	5.0	5.7	5.7	6.8	7.6	8.7	8.7	9.9	10.8	6.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

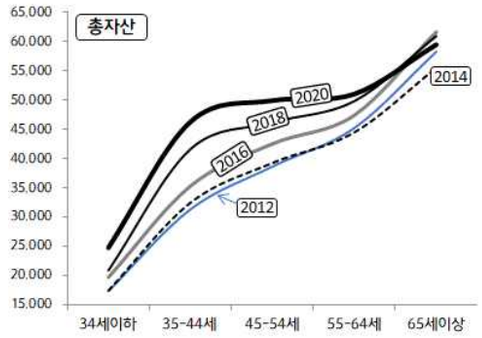
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

○ 일반적으로 소득은 생애주기상 청년일 때 가장 낮으며 점차 소득 기반이 탄탄해지면서 소득이 점차 증가하여 45~54세때 가장 높은 역U형을 띠고 있으며, 총자산도 그에 따라 증가하는 양상이며, 중산층 가구도 이러한 분포를 보이고 있음

- 다만, 연령대별 소득 증가율을 비교해 보면 청년층의 소득 증가율과 자산 증가율은 점차 둔화되는 양상을 보이는데, 이는 청년 중산층 가구의 일자리의 질도 중요한 영향을 미치지만, 후술하겠지만 가계 자산에서 가장 큰 비중을 차지하는 주택이 어떠한 역할을 하는지에 따라서도 영향이 큼



[그림 2-19] 중산층 연령대별 연소득 추이 (단위:만원)



[그림 2-20] 중산층 연령대별 총자산 추이 (단위:만원)

○ 한편, 각 연령대를 100%으로 두고 소득계층별 변화를 보면, 지난 10년간 청년층에 해당하는 19~34세 가구 중 중산층 비중('21년 65.3%)은 전연령대 가구 중에서 가장 높지만, 청년 가구 중 저소득층 가구도 가장 많이 늘어남(<표 2-11> 참조)

- 전연령대에서 중산층 가구 비중은 증가율은 다소 차이가 있지만, 늘어나고 있음. 2021년을 기준으로 할 때, 19~34세 가구 중 중산층 가구 비중은 65.3%, 35~44세 가구 중에는 64.7%, 45~54세 가구 중에는 57.4%, 55~64세 가구 중에는 52.9%, 65세 이상 가구 중에는 49.2%가 중산층임

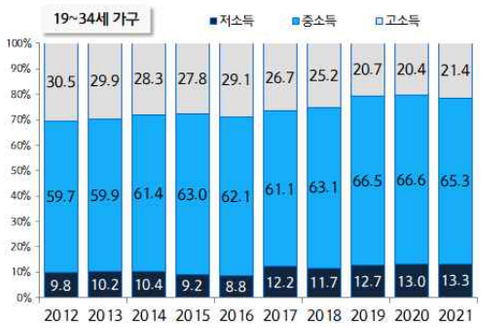
- 그러나 55세 이상 가구 중에서는 저소득층 가구 비중이 감소하는 추세이지만, 54세 이하 가구 중에서는 저소득층 가구 비중이 증가. 특히 청년 가구 중 저소득층 가구 비중은 '12년 9.8%에서 '13.3%로 증가

<표 2-8> 가구주 연령대별 소득 분포 추이 (단위: %)

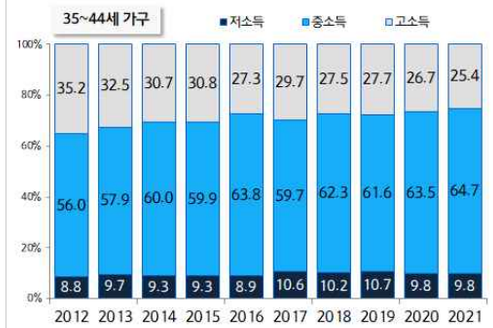
구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
19~34세 이하	저소득	9.8	10.2	10.4	9.2	8.8	12.2	11.7	12.7	13.0	13.3	3.5
	중소득	59.7	59.9	61.4	63.0	62.1	61.1	63.1	66.5	66.6	65.3	5.7
	중저	22.0	22.7	21.4	22.0	23.6	18.6	24.0	20.0	24.7	21.4	-0.6
	중중	40.9	43.5	46.0	43.9	43.1	46.1	46.9	48.8	44.1	51.0	10.1
	중고	37.1	33.8	32.6	34.1	33.3	35.3	29.1	31.3	31.3	27.6	-9.5
	고소득	30.5	29.9	28.3	27.8	29.1	26.7	25.2	20.7	20.4	21.4	-9.1
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
35-44세	저소득	8.8	9.7	9.3	9.3	8.9	10.6	10.2	10.7	9.8	9.8	1.0
	중소득	56.0	57.9	60.0	59.9	63.8	59.7	62.3	61.6	63.5	64.7	8.7
	중저	21.7	20.0	19.5	19.6	19.4	19.3	19.9	20.9	19.4	19.8	-2.0
	중중	42.5	42.6	41.1	45.3	45.5	47.9	46.4	45.7	47.2	48.1	5.6
	중고	35.7	37.4	39.4	35.1	35.1	32.8	33.7	33.4	33.4	32.1	-3.6
	고소득	35.2	32.5	30.7	30.8	27.3	29.7	27.5	27.7	26.7	25.4	-9.8
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
45-54세	저소득	8.6	9.7	10.4	9.4	9.1	9.4	8.4	8.6	8.5	9.3	0.7
	중소득	46.7	47.2	50.8	49.8	50.4	47.5	47.5	50.6	53.4	57.4	10.8
	중저	18.8	18.3	18.3	18.8	18.4	16.9	18.6	15.9	16.6	16.3	-2.5
	중중	43.8	43.4	44.1	44.4	43.4	43.0	40.8	42.3	43.5	44.9	1.1
	중고	37.3	38.3	37.6	36.8	38.2	40.1	40.5	41.7	40.0	38.8	1.5
	고소득	44.8	43.1	38.8	40.8	40.5	43.1	44.1	40.8	38.2	33.3	-11.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
55-64세	저소득	10.1	9.8	9.5	9.7	10.2	9.4	8.9	9.4	8.4	9.7	-0.4
	중소득	42.8	44.0	45.2	44.5	46.1	43.3	42.2	49.9	52.0	52.9	10.1
	중저	17.7	18.0	18.4	17.9	18.5	17.5	19.0	17.0	17.8	17.5	-0.2
	중중	42.6	43.3	42.8	40.7	43.3	43.0	43.4	43.4	41.9	42.2	-0.5
	중고	39.6	38.7	38.8	41.4	38.2	39.4	37.6	39.6	40.3	40.3	0.7
	고소득	47.1	46.3	45.3	45.8	43.6	47.3	48.8	40.7	39.5	37.4	-9.7
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
65세 이상	저소득	34.3	33.4	32.6	34.9	34.5	30.6	30.6	30.8	31.0	30.6	-3.7
	중소득	42.9	44.7	45.8	45.2	43.6	47.1	45.9	48.8	50.0	49.2	6.3
	중저	27.4	32.3	28.2	27.7	28.4	28.3	28.6	28.4	28.2	29.9	2.5
	중중	37.8	40.5	42.9	44.4	42.3	44.3	45.1	44.6	45.1	45.1	7.3
	중고	34.8	27.1	28.9	27.9	29.3	27.4	26.3	27.0	26.8	25.0	-9.8
	고소득	22.8	21.9	21.5	19.8	21.9	22.4	23.4	20.4	19.1	20.2	-2.6
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

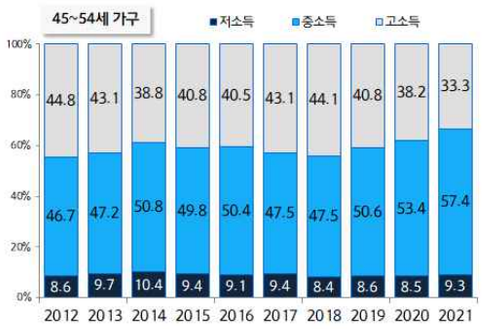
가구주 연령대별 소득계층 비중 추이 (단위: %)



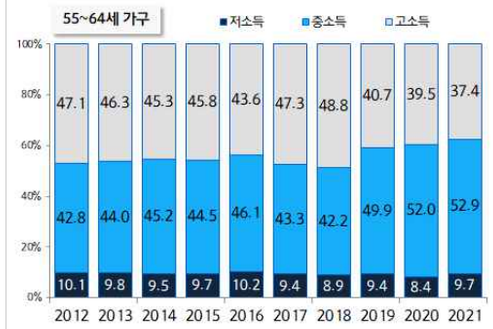
[그림 2-21] 19~34세 가구의 소득 분포



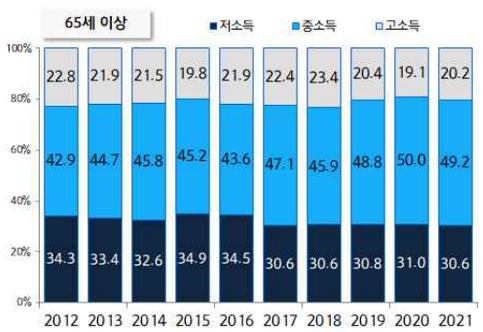
[그림 2-22] 35~44세 가구의 소득 분포



[그림 2-23] 45~55세 가구의 소득 분포



[그림 2-24] 55~64세 가구의 소득 분포



[그림 2-25] 65세 이상 가구의 소득 분포

□ 중산층 중 과중한 부채를 지는 가구(부채비율 75% 초과) 비중이 다른 계층 대비 크게 증가

○ 가계 부채는 가계의 유동성 제약을 완화하여 소비를 확대시키며, 생애주기상의 소비를 평활화(consumption smoothing)할 수 있게 함으로써 소비자의 효용을 높이고 금융시장의 발전과 가계의 금융접근성을 향상시키는 긍정적인 효과가 있음

- 하지만 부채가 과다하면 가계의 원리금 상환 부담이 크게 늘어나면서 오히려 소비를 위축시키며 경기 침체나 금융시장 불안을 초래할 수 있음

○ 지난 10년간 전반적으로 전체 가구 중 부채가 있는 가구 비중은 2012년 66.4%에서 2021년 63.6%로 줄었고, 중산층 가구도 동기간 73.8%에서 70.9%로 줄었음

- 반면, 부채있는 가구 중에서 과도한 부채(부채비율 75% 초과)를 지는 가구는 증가하였는데, 중산층 중 과도한 부채가 있는 가구 비중은 '12년 5.2%에서 '21년 7.0%로 늘어, 저소득층 및 고소득층 가구에 비해 많음, 중산층 가구 중에서 중저소득층 가구 중 과도한 부채 가구가 가장 많이 늘었음

〈표 2-9〉 부채가 있는 가구 비중 (단위: %)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
전 가구	66.4	67.4	66.5	65.2	65.1	64.0	64.1	63.8	63.7	63.6	-2.8
저소득층	51.5	54.0	52.1	51.1	49.9	51.1	49.4	49.4	47.4	48.3	-3.2
중소득층	73.8	73.9	74.0	71.5	71.9	70.6	71.7	70.7	71.7	70.9	-2.9
중저	71.0	71.2	71.5	69.6	68.6	66.6	69.0	67.5	69.0	66.4	-4.6
중중	74.0	74.8	74.2	71.1	73.1	72.6	72.0	71.7	71.6	71.7	-2.3
중상	76.5	75.2	76.3	74.4	73.7	71.4	74.3	73.9	75.1	74.5	-2.0
고소득층	76.6	77.8	76.1	78.5	77.6	73.3	73.2	75.4	75.2	75.2	-1.3

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

〈표 2-10〉 부채 가구 중 과도한 부채가 있는 가구 비중 (단위: %)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
전 가구	7.4	7.0	7.4	6.9	6.4	6.9	7.0	8.1	8.9	8.4	1.0
저소득층	15.4	14.8	14.9	16.0	14.5	14.2	14.1	15.8	17.5	15.1	-0.2
중소득층	5.2	4.6	5.4	4.1	4.2	4.5	5.4	5.9	6.6	7.0	1.8
중저	8.1	6.9	8.4	6.4	7.7	6.0	8.3	8.3	9.9	11.0	2.9
중중	4.5	4.3	5.2	3.7	3.6	4.5	5.2	5.3	6.1	5.9	1.4
중상	3.2	3.0	2.6	2.3	1.6	3.1	2.4	3.8	4.2	4.8	1.7
고소득층	1.9	1.8	1.1	1.1	0.8	2.0	1.4	2.8	3.0	2.1	0.2

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

○ 중산층 가구 중 연령대별로 과도한 부채 가구 비중을 보면, 55세 이상 가구의 증가에 비하여 55세 미만 가구의 과도한 부채 가구 비중이 크게 증가

- 특히 35~44세 가구 중 과도한 부채 가구 비중은 2012년 9.6%에서 2021년 17.3%로 크게 증가

〈표 2-11〉 (중산층) 부채 가구 중 과도한 부채 가구 비중 (단위: %)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
19~34세	8.9	8.3	9.7	12.0	13.5	11.6	14.0	12.5	12.4	14.5	5.6
35~44세	9.6	13.9	15.0	14.8	17.5	15.3	16.5	17.1	16.1	17.3	7.7
45~54세	8.7	10.8	14.1	12.8	16.3	13.5	14.7	12.5	13.2	14.2	5.6
55~64세	9.8	11.1	13.8	14.0	14.1	11.1	11.8	10.6	11.7	11.1	1.3
65세 이상	5.3	6.6	7.8	8.5	8.2	7.2	5.9	6.4	6.0	6.6	1.3

주: 주택점유형태는 '기타'를 포함하여 100%으로 구성됨. 지면상 '기타'는 생략함
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도, 원자료 분석 결과

○ 가계 부채(혹은 대출)에 대해 채무상환능력을 DSR 관점에서 보면, 중산층 중 DSR이 40%를 초과하는 가구 비중은 41.8%(중저소득층은 47.2%)이며, 지난 10년간 증가 속도에 있어서는 저소득층과 고소득층을 추월하고 있음

- 중산층 가구 중 연령대별로 DSR 40%을 초과하는 비중을 보면, 65세 이상 부채 가구 중 68.8%, 55~64세 부채 가구 중 45.5%임

- 35~44세 부채 가구와 45~54세 부채 가구는 이 비율이 다소 낮은 편이지만 지난 10년간 증가 속도는 가장 빠름

  · 소득대비 총부채 원리금 상환비율(DSR:Debt Service Ratio)은 모든 신용대출 원리금을 포함한 총 대출 상환액이 연간 소득액에서 차지하는 비중으로, 금융위원회가 2017년 11월 (금융회사 여신심사 선진화 방안) 대출 상환 능력을 심사하기 도입. 상환금은 주택담보대출에 대한 원리금 뿐 아니라 금융권의 모든 대출에 대한 원리금을 포함됨. 가계 부채가 크게 증가하면서 금융위원회는 2022년 1월부터 DSR이 40%를 넘는 가계는 신규 대출을 규제하고 있음

  · 한국은행(2021)에 따르면, 2018년말 전체 차주의 DSR 평균은 39.6%이며, 2020년말에는 35.7%임

〈표 2-12〉 (전가구) 부채 가구 중 DSR 40% 초과 가구 비중 (단위:%)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
전 가구	42.7	44.4	46.8	47.7	49.5	49.3	49.6	49.1	49.4	51.0	8.3
저소득층	60.8	62.0	63.9	64.0	65.3	65.5	66.6	65.1	67.2	67.2	6.4
중소득층	33.8	35.2	37.6	39.4	41.3	40.4	40.0	40.1	39.2	41.8	7.9
중저	37.7	39.9	42.6	43.8	43.7	44.6	45.1	44.8	43.8	47.2	9.5
중중	33.4	33.9	36.7	39.9	41.4	39.7	39.0	38.4	39.3	41.1	7.7
중상	30.2	31.9	33.7	33.5	38.1	37.0	35.7	35.6	33.6	36.2	6.0
고소득층	28.6	29.1	32.3	31.9	35.3	34.3	35.2	33.8	34.4	34.0	5.4

주: 총부채원리금상환비율(DSR)=원리금상환액/연소득(경상소득)
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

〈표 2-13〉 (중산층) 부채 가구 중 DSR 40% 초과 가구 비중 (단위:%)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
19~34세	43.8	43.7	44.4	45.8	51.0	49.9	49.9	46.0	43.0	43.1	-0.7
35~44세	31.2	35.3	36.2	39.3	42.0	40.6	39.4	38.9	35.9	37.7	6.6
45~54세	33.2	34.4	38.1	38.4	39.7	39.1	40.6	38.3	37.9	39.0	5.9
55~64세	42.5	41.5	44.8	44.3	46.5	45.1	46.2	44.1	45.4	45.5	2.9
65세 이상	66.6	67.0	67.7	67.4	66.7	67.3	65.6	66.8	67.4	68.8	2.2

주: 총부채원리금상환비율(DSR)=원리금상환액/연소득(경상소득)
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

○ 따라서 중산층 가구 중 과도한 부채가 있는 가구가 늘었고, 상환 부담도 커지는 상황에 따라 중산층의 소비 성향은 지난 10년간 가장 크게 위축되었으며, 그 원인에는 가계 대출 중 절반 이상을 차지하는 주택담보대출과 무관하지 않음

〈표 2-14〉 소득계층별 평균 소비성향 추이 (단위:%)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
전 가구	80.6	77.3	75.5	74.4	73.6	72.9	73.0	73.9	73.3	71.7	-8.7
저소득층	106.8	104.0	105.4	103.4	101.6	105.8	105.5	106.5	105.6	104.0	-2.8
중소득층	71.1	67.2	63.8	63.0	63.4	58.8	59.4	60.7	60.3	58.7	-12.4
중저	80.1	76.9	73.2	73.3	73.2	70.4	70.9	72.8	70.0	68.9	-11.2
중중	70.2	66.8	63.1	62.3	63.2	58.1	58.4	61.1	59.6	58.1	-12.1
중상	62.8	57.2	54.1	52.4	52.7	48.1	48.8	51.2	50.9	48.1	-14.7
고소득층	50.6	46.6	43.6	43.1	41.9	39.3	40.3	40.8	40.5	38.5	-12.1

주: 평균 소비성향= 소비지출/처분가능 소득
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

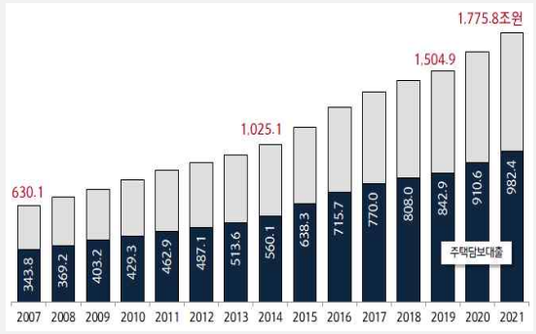
[Box 2.5] 가계 대출 중 주택담보대출이 56%를 차지

❍ 우리나라 가계 부채(가계 신용 통계)는 2010년말 843.2조원에서 2021년말 1,862.1조원 (가계대출은 1,775.8조원)으로 두 배 이상 증가

- 주요국에 비해 부채 수준이 높고 증가 속도도 매우 빠름. 2021년 3월말 명목 GDP 대비 가계 부채 비율은 104.9%로 상위 30개 주요국 평균(63.2%)을 크게 상회. 최근 10년간 가계부채 증가폭은 31.7%p.로 동기간 주요국의 6.7%p. 보다 매우 높음 (한국은행, 2021)

❍ 주택담보대출(전세자금대출 포함)은 2007년 343.8조원에서 2021년말 982.4조원에 이르러, 가계 대출 중 56.0%이며, 명목 GDP에서는 50.8%를 차지.

- GDP 대비 주택담보대출 잔액 비중은 EU 27개국 평균이 46.1% (2020년 기준)이며, 미국이 54.4%, 일본 39.2%
- 주택대출의 증가는 주택가격 상승세 등으로 주택매매 및 전세 자금 수요가 꾸준히 지속한데 기인
- 지난 10년간('11~'20) 가계 대출은 연평균 10.4% 증가, 주택담보대출은 11.2% 증가하여, 주택담보대출이 가계대출 증가율을 앞지름



[그림 2-27] 가계 대출 및 주택담보대출 추이
(단위: 잔액, 조원)
자료: 한국은행 경제통계시스템



[그림 2-26] 가계 처분가능소득 대비 가계부채 총액 비율 (2020년 기준) (단위:%)
자료: 통계개발원(2021), OECD, Stat(stats.oecd.org, 2021년 12월 기준)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
가계대출 중 주택담보대출 비중(%)	54.6	54.0	54.9	54.1	53.7	53.8	53.5	54.6	56.1	56.4	56.2	55.9	56.0	55.8	56.0
주택도시기금 포함시 (%)	60.1	59.8	61.1	60.1	59.6	60.7	61.1	61.9	65.5	66.0	66.5	66.3	66.6	66.7	66.9

자료: 한국은행 경제통계시스템

❍ 중산층은 소득점유율 및 소비지출점유율에서는 각각 56.4%와 59.3%를 차지하지만 부채 점유율은 62%에 이르러, 부채 중산층이라고 할 수 있음

2.3 중산층의 주거여건: 내집 마련 가구는 늘었으나 대출 의존도가 커짐

1) 주택 점유형태 추이 변화

□ 지난 10년간 중산층의 주택 점유형태는 전세가 줄고 자가는 늘어난 증가한 가운데, 보증부 월세가 전세 비중을 앞지르는 모습

○ 중산층 가구 중 자가 가구 비율은 2012년 57.8%에서 2020년 64.4%로 증가하였으나 2021년 들어 약간 감소한 63.7% 기록

○ 전세에 거주하고 있는 중산층의 비중은 지난 10년 동안 점차 감소했으나, '21년에는 자가가구 비율 감소와 맞물려 소폭 증가

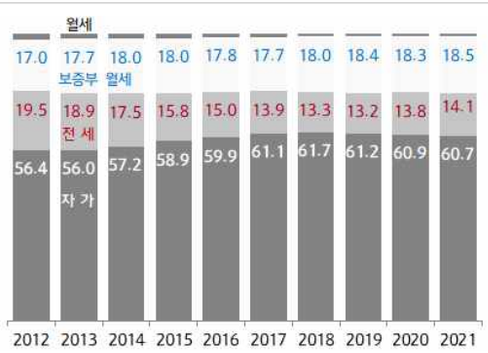
○ 보증부 월세나, 순수월세에 거주하는 중산층 비중은 10년간 별다른 차이가 없었으나, 전세가 점차 감소하면서 보증부 월세에 거주하는 가구가 전세 거주가구보다 많아짐

○ 중산층의 점유형태 변화('자가-증가, 전세-감소, 보증부월세-보합')는 저소득층특징('자가-보합, 전세-감소, 보증부월세-증가')과는 다른 양상을 보이며, 보증부 월세 비중은 16% 수준으로 지속되고 있다는 측면에서 중산층 전세가구가 보증부 월세보다는 자가로 이동했을 가능성이 높은 것으로 판단

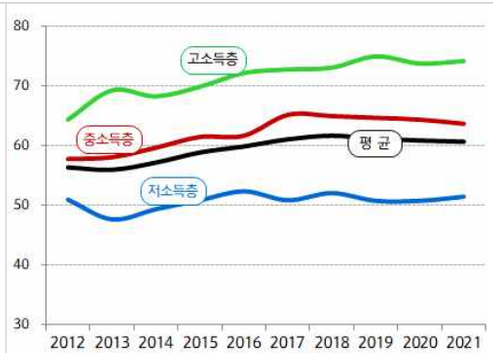
〈표 2-15〉 가구주 연령대별 주택점유형태 추이 (단위: %)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
전 가구	자가	56.4	56.0	57.2	58.9	59.9	61.1	61.7	61.2	60.9	60.7	4.3
	전세	19.5	18.9	17.5	15.8	15.0	13.9	13.3	13.2	13.8	14.1	-5.4
	보증부 월세	17.0	17.7	18.0	18.0	17.8	17.7	18.0	18.4	18.3	18.5	1.5
	월세	2.0	1.8	1.7	1.5	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	-0.9
저소 득층	자가	51.0	47.7	49.4	50.9	52.4	50.9	52.1	50.8	50.8	51.5	0.5
	전세	15.6	16.0	14.2	12.6	12.6	12.3	12.0	11.6	11.9	12.0	-3.6
	보증부 월세	20.7	23.4	23.7	24.4	22.8	24.6	23.3	24.9	24.7	24.8	4.1
	월세	3.8	3.5	3.0	2.9	2.8	2.3	1.9	2.0	2.0	2.0	-1.8
중소 득층	자가	57.8	58.1	59.7	61.5	61.7	65.2	65.0	64.7	64.4	63.7	5.8
	전세	20.7	20.0	18.7	17.3	16.3	14.7	13.8	14.1	14.6	15.0	-5.7
	보증부 월세	16.9	16.8	16.9	16.5	17.1	15.1	16.7	16.5	16.5	16.8	-0.1
	월세	1.1	1.1	1.1	0.8	0.5	0.5	0.7	0.6	0.7	0.7	-0.5
고소 득층	자가	64.4	69.3	68.3	69.9	72.2	72.8	73.1	75.0	73.8	74.2	9.7
	전세	24.8	21.9	21.2	19.0	16.4	15.6	14.4	14.2	15.8	16.1	-8.7
	보증부 월세	8.8	6.7	7.6	7.5	8.0	9.3	9.7	8.5	8.2	7.7	-1.1
	월세	0.5	0.2	0.4	0.4	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.2	-0.3

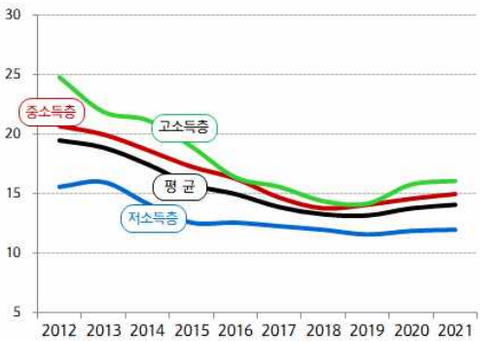
주) 주택점유형태는 '기타'를 포함하여 100%으로 구성됨. 지면상 '기타'는 생략함
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021), 원자료 분석 결과



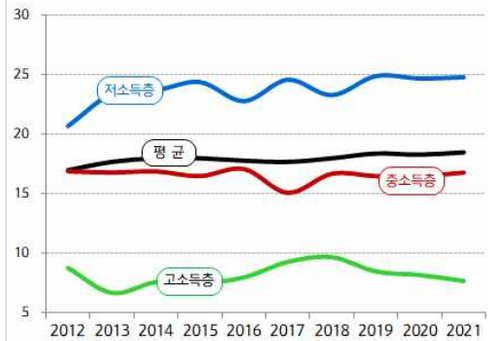
[그림 2-28] 주택점유형태별 비중 추이



[그림 2-29] 소득계층별 자가 가구 추이



[그림 2-30] 소득계층별 전세 가구 추이



[그림 2-31] 소득계층별 보증부 월세 가구 추이

□ 중산층 내에서 중저, 중중, 중고층 가구의 주택점유율을 보면, 지난 10년간 중저소득층은 자가 가구 비율이 늘기는 했지만 전체 중산층의 자가 가구 비율 증가(5.8%p)보다는 낮으며, 중고소득층은 전체 중산층에 비해 자가 가구가 더 증가. 다만 중고소득층은 2018년을 정점으로 이후는 감소하는 추세임

〈표 2-16〉 (중산층) 중저, 중중, 중고소득층의 주택점유형태 추이 (단위: %)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
자가	중소득	57.8	58.1	59.7	61.5	61.7	65.2	65.0	64.7	64.4	63.7	5.8
	중저	52.6	55.9	56.1	57.7	56.0	61.0	58.6	60.0	57.2	57.7	5.1
	중중	59.2	58.0	59.8	61.4	63.3	64.8	64.9	65.5	66.2	64.6	5.4
	중고	61.5	60.8	63.3	65.6	65.5	70.3	72.6	70.8	69.5	68.9	7.4
전세	중소득	20.7	20.0	18.7	17.3	16.2	14.7	13.8	14.1	14.6	15.0	-6.1
	중저	19.8	16.9	16.6	15.4	15.3	12.4	14.7	13.4	14.2	13.8	-6
	중중	20.0	20.6	19.2	17.3	15.5	15.9	13.1	14.5	14.4	15.5	-4.5
	중고	23.0	22.4	20.1	19.2	18.6	14.9	14.0	14.2	15.4	15.5	-7.5
보증부 월세	중소득	16.9	16.8	16.9	16.5	17.1	15.1	16.7	16.5	16.5	16.8	-0.1
	중저	22.6	20.3	21.0	20.5	22.9	19.7	21.1	20.5	22.3	22.9	0.4
	중중	16.2	16.6	16.8	16.9	16.2	15.0	16.9	15.8	15.4	15.5	-0.7
	중고	11.9	13.4	12.7	11.3	11.9	10.4	10.9	11.7	11.8	12.3	0.4

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021), 원자료 분석 결과

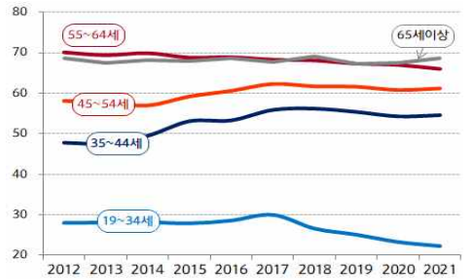
□ 중산층 가구의 연령대별 자가 가구 비율을 보면, 다른 연령대 가구가 모두 자가 가구가 증가한 것과는 달리 19~34세 가구와 55~64세 가구의 자가 가구 비율은 감소

○ 19~34세 가구와 55~64세 가구의 보증부 월세 비중이 증가한 가운데 자가 가구 비율이 가장 많이 증가한 가구는 35~44세 가구임

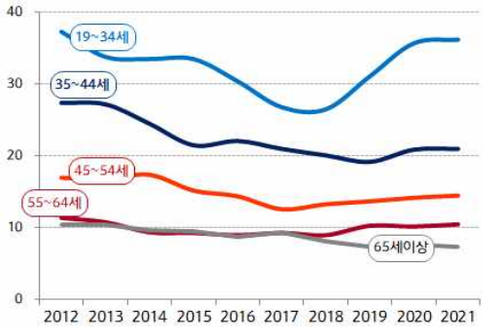
〈표 2-17〉 (중산층) 연령대별 주택점유형태 추이 (단위:%)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
19~34세 이하 (100.0%)	자가	28.0	28.1	28.2	27.9	28.6	30.0	26.6	25.1	23.3	22.3	-5.7
	전세	37.3	33.8	33.5	33.5	30.4	26.8	26.5	31.1	35.7	36.2	-1.1
	보증부 월세	27.1	28.9	28.1	28.1	29.9	32.3	37.1	33.7	31.5	33.5	6.4
	월세	1.3	1.4	1.2	1.6	0.8	0.5	1.3	1.3	1.5	1.2	-0.1
35~44세 (100.0%)	자가	47.8	47.6	49.5	53.1	53.3	55.9	56.2	55.4	54.3	54.6	6.8
	전세	27.4	27.2	24.5	21.5	22.1	21.0	20.1	19.2	20.9	21.0	-6.4
	보증부 월세	19.3	18.9	19.9	19.7	18.9	17.7	17.8	19.9	19.4	19.4	0.0
	월세	1.3	1.1	1.4	1.0	0.7	0.5	0.6	0.6	0.7	1.0	-0.3
45-54세 (100.0%)	자가	58.1	57.8	57.0	59.2	60.6	62.3	61.7	61.6	60.8	61.2	3.1
	전세	17.0	16.8	17.4	15.2	14.4	12.6	13.3	13.7	14.2	14.5	-2.5
	보증부 월세	19.3	19.8	19.8	20.4	19.8	19.9	20.1	20.1	20.6	19.9	0.6
	월세	2.2	2.4	2.0	1.4	1.3	1.4	1.0	1.0	0.9	0.8	-1.3
55-64세 (100.0%)	자가	70.1	69.4	69.9	68.8	68.9	68.3	68.1	67.3	67.0	66.0	-4.1
	전세	11.4	10.8	9.4	9.3	9.0	9.3	9.0	10.3	10.2	10.5	-0.9
	보증부 월세	12.8	14.3	15.6	15.5	16.8	17.5	18.2	17.6	18.0	18.7	5.9
	월세	2.6	1.7	1.4	2.0	1.3	1.2	1.1	1.2	1.4	1.5	-1.2
65세이상 (100.0%)	자가	68.7	67.4	68.2	67.9	68.6	67.8	69.0	67.3	67.4	68.7	0.0
	전세	10.5	10.5	9.6	9.5	8.7	9.4	8.2	7.3	7.7	7.3	-3.2
	보증부 월세	9.5	10.1	11.0	11.4	10.7	10.5	10.7	13.2	13.3	13.0	3.5
	월세	2.5	2.4	2.1	1.6	1.8	1.3	1.4	1.3	1.2	1.0	-1.5

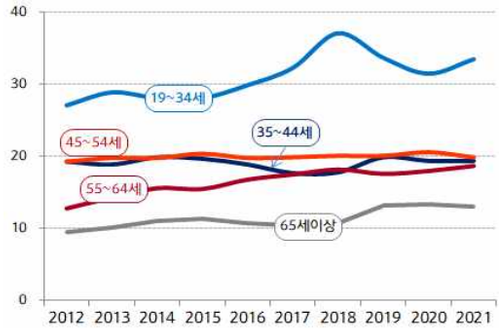
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021), 원자료 분석 결과



[그림 2-32] 중산층 연령대별 자가점유율 추이



[그림 2-33] 중산층 연령대별 전세거주율 추이



[그림 2-34] 중산층 연령대별 보증부 월세 추이

2) 주택 점유의 이동성: 자가 진입율과 자가 탈락율

□ 소득 계층 이동성과 유사한 관점에서 주택점유상태도 이전 주택과 현재 주택의 점유형태 변화를 통해 포착 가능

○ 이전 주택에서는 임차로 살았지만 현재 주택이 자가일 경우, 자가 진입 가구이며, 자가 진입율은 일종의 주거 상향이동이라고 볼 수 있음

- 주거실태조사 원자료를 6년간(2014~2021) 분석한 결과, 전체 가구의 경우 자가 진입율은 소폭 증가하였으나, 중산층의 경우 전체 가구에 비해 자가 진입율은 2014년 30.9%에서 2021년 34.8%로 증가하여 중산층 가구 증가에는 내집 마련이 어느 정도 기여했다고 볼 수 있음

- 자가 진입율이 가장 크게 증가한 것은 중산층 내에서도 중중소득층임.

○ 저소득층의 경우에는 자가 진입률이 오히려 감소. 2014년 22.5%에서 2021년 15.6%로 줄어들었음

○ 또한 점유형태 이동성에서 알 수 있는 것은 한번 자가로 진입한 경우 자가에서 탈락하는 비율은 높지 않으며, 점차 자가 탈락률은 감소하는 추세임

〈표 2-18〉 주택 점유형태의 이동성 (단위: %)

구 분		2014	2016	2017	2018	2019	2020
전 가구 (100.0%)	자가유지율	27.3	27.9	28.5	27.4	28.0	27.2
	자가진입율	28.1	31.5	32.3	28.4	28.5	29.7
	자가탈락률	6.7	5.1	4.8	5.1	4.8	4.1
저소득층 (100.0%)	자가유지율	23.2	24.8	23.7	19.6	20.1	19.9
	자가진입율	22.5	21.4	23.6	15.3	14.8	15.6
	자가탈락률	5.7	4.6	4.0	4.1	4.1	3.2
중소득층 (100.0%)	자가유지율	24.8	25.2	28.6	27.9	27.9	26.3
	자가진입율	30.9	35.0	37.4	34.5	33.8	34.8
	자가탈락률	6.5	4.9	5.0	5.2	4.8	4.1
중저 (100.0%)	자가유지율	19.7	22.7	25.1	20.2	17.8	16.7
	자가진입율	24.0	25.0	29.4	24.8	22.3	22.7
	자가탈락률	6.0	4.4	3.6	3.5	3.5	2.9
중중 (100.0%)	자가유지율	24.1	23.2	26.0	26.0	26.5	24.8
	자가진입율	31.5	35.9	39.1	35.8	34.7	36.7
	자가탈락률	6.8	5.4	4.9	5.1	5.0	4.0
중고 (100.0%)	자가유지율	31.3	31.4	36.3	36.1	36.5	34.6
	자가진입율	36.2	41.4	38.8	37.4	39.0	38.7
	자가탈락률	6.4	4.4	6.0	6.3	5.2	5.2
고소득층 (100.0%)	자가유지율	41.3	39.8	43.7	42.9	45.4	44.9
	자가진입율	29.7	36.2	33.4	30.9	32.0	33.2
	자가탈락률	8.7	6.4	6.9	7.5	6.6	5.4

자료: 국토교통부-국토연구원, 주거실태조사, 각 연도, 원자료 분석 결과

○ 중산층 가구의 연령대별 자가 진입율을 보면, 45~54세 가구의 자가 진입율이 가장 높으며, 19~34세 가구의 경우 2017년과 2018년 20%를 넘었지만 이후 다소 감소하고 있음

○ 55~64세 중산층 가구의 자가 진입률은 2017년 37.5%에 이르기도 했지만 이후 감소

○ 65세 이상 고령 중산층 가구는 자가 유지율이 절반 이상이라는 점에서 한 집에 오래 거주하는 특성을 알 수 있으며 새로 자가로 진입하는 비율은 점차 감소

〈표 2-19〉 (중산층 가구) 연령대별 주택 점유형태의 이동성 (단위: %)

구 분		2014	2016	2017	2018	2019	2020
19~34세	자가유지율	3.9	4.8	5.4	5.9	3.1	2.7
	자가진입율	**16.9**	**18.2**	**22.3**	**22.2**	**17.7**	**17.2**
	자가탈락률	5.7	3.3	1.6	2.8	1.9	1.7
35~44세	자가유지율	14.4	16.7	18.0	16.3	17.1	16.3
	자가진입율	**30.9**	**36.0**	**39.0**	**40.8**	**38.9**	**37.9**
	자가탈락률	5.6	3.9	4.7	3.8	3.6	3.7
45~54세	자가유지율	21.3	19.8	24.8	26.8	27.7	24.6
	자가진입율	**33.0**	**37.6**	**40.6**	**38.1**	**37.7**	**41.3**
	자가탈락률	8.2	5.6	6.0	5.6	5.2	4.5
55~64세	자가유지율	34.9	33.6	37.5	40.0	40.0	37.4
	자가진입율	**34.4**	**36.3**	**37.9**	**29.7**	**31.2**	**32.0**
	자가탈락률	6.1	6.3	5.2	6.9	6.6	5.0
65세 이상	자가유지율	53.5	52.5	54.6	57.2	55.5	52.8
	자가진입율	**29.0**	**34.0**	**31.0**	**22.1**	**23.3**	**26.5**
	자가탈락률	5.5	3.6	4.0	5.4	5.7	4.2

자료: 국토교통부·국토연구원, 주거실태조사, 각연도, 원자료 분석 결과

3) 주택 마련 비용 부담

□ 최근 10년간('11~'21) 가구의 평균 연소득은 44.7% 증가한데 비해 아파트 매매가격은 50%(서울과 경기도는 각각 68.8%, 61.0%로 상승)가 올라 소득 증가율보다 높음

○ 가구의 평균 연소득은 2011년 4,011만원에서 2020년 5,924만원으로 증가

- 금액으로는 10년간 연소득이 1,900만원 증가

○ 소득 증가율에 비해 집값이나 전세가 상승률은 '비율' 관점에서 비교할 수는 있지만 절대적인 금액에서 큰 격차가 있다는 점에서 구입과 전세 비용 마련은 가계에 큰 부담

- 3억 아파트의 매매가가 10년 동안 50% 상승했다고 가정 한다면 이는 명목가격을 기준으로 1억 5천만원가량이 올랐다는 것을 의미함. 이 수치는 10년간 연소득이 약 1,900만원 증가한 것과 비교 시 거의 10배에 해당하는 금액

〈표 2-20〉 주택 매매가격 및 전세가격 상승률 (2011.12~2021.12) (단위:%)

구 분	매매 가격 상승률		전세 가격 상승률	
	주택종합	아파트	주택종합	아파트
전 국	41.4	50.0	42.1	49.9
서 울	52.0	68.8	59.7	71.9
경기도	49.1	61.0	53.9	63.3
5대 광역시	44.2	50.1	34.7	39.6

자료: kb 주택가격동향자료

□ 호당 및 ㎡당 주택가격은 〈표 2-24〉와 같으며, 2013년에 4억 9419만원이었던 서울에 위치한 85㎡평형 아파트가 2021년에는 12억 7092만원으로 급등(9년간 7억 7673만원↑)

○ 가계금융복지조사 원자료('21년 기준) 분석결과 주택 구입 의사가 가장 많은 만 55세 이하 중산층 무주택 가구의 순자산은 평균 9,728만원으로 평균 주택가격(48,167만)원 대비 약 1/5 수준

○ 즉, 대출 없이 주택을 구매하는 것은 불가능에 가까우며, 전국이 아닌 수도권, 혹은 서울의 경우는 더욱 어려운 상황

〈표 2-21〉 호당 가격 및 ㎡당 가격 (단위: 만원)

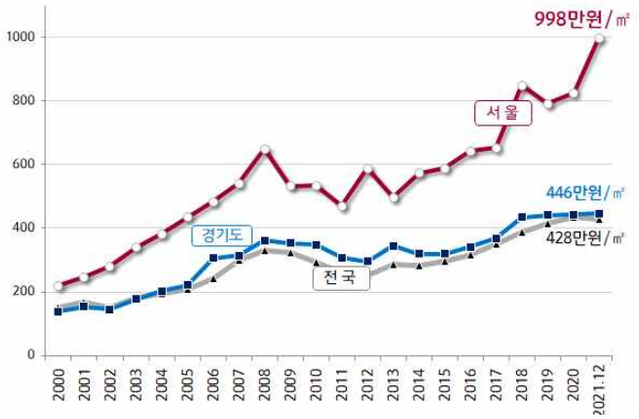
구 분	연도	호당 가격				연도	㎡당 가격			
		매매 가격		전세 가격			매매가격		전세 가격	
		주택종합	아파트	주택종합	아파트		주택종합	아파트	주택종합	아파트
전 국	2011	26,092	26,909	13,616	14,959	2013	286.1	324.8	180.5	214.9
	2020	40,764	45,017	24,920	28,988	2020	451.9	526.9	283.5	337.9
	2021	48,167	55,322	28,316	33,665	2021	540.3	661.6	323.4	400.4
서 울	2011	48,576	53,900	22,783	26,371	2013	490.4	581.4	287.5	357.2
	2020	78,593	104,299	43,142	57,582	2020	905.6	1222.1	507.4	664.6
	2021	90,676	124,978	48,851	66,614	2021	1048.0	1495.2	574.2	783.8
경기도	2011	28,520	28,570	14,750	15,290	2013	307.8	335.1	197.2	221.6
	2020	41,488	45,305	27,748	31,954	2020	465.9	532.3	316.7	372.9
	2021	52,207	60,834	32,087	38,349	2021	598.3	738.7	369.0	460.5
5대 광역시	2013	18,060	19,276	11,980	13,934	2013	201.7	341.4	140.5	175.6
	2020	29,973	33,054	18,814	22,216	2020	313.8	377.2	205.9	256.3
	2021	34,358	39,701	20,932	25,582	2021	362.9	463.6	229.7	302.2

주 : 각 연도의 12월 가격임
자료: kb 주택가격동향자료

〈표 2-22〉 신규 아파트 분양가 추이 (단위: 만원/㎡)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	'11~'21 증가율
전 국	260	254	288	284	298	317	350	389	415	435	428	64.6%
서 울	469	588	496	573	589	643	653	848	791	826	998	112.8%
경기도	308	295	344	319	320	342	368	434	442	443	446	44.8%
5대 광역시	236	232	238	253	289	306	320	349	402	405	457	93.8%

주 : 2021년 자료는 12월 자료임
자료: 통계청, 신규 아파트 분양가



[그림 2-35] 신규 분양 아파트 분양가 추이

□ 따라서 기존 주택을 구입하든 신규 아파트의 구입하든 가구의 집값 부담은 크게 증가하였는데, 연소득 대비 주택가격(배수)은 전체 가구의 평균이 2014년 8배에서 2020년 9배가 되었으며, 중산층의 경우에는 약 6배에서 7배 수준으로 증가

〈표 2-23〉 (자가 가구) 연소득 대비 주택가격 부담 수준 (단위: 배)

구 분	2014	2016	2017	2018	2019	2020
전가구	8.0	8.5	8.0	8.7	8.8	9.0
저소득층	13.6	15.2	12.7	14.3	15.1	15.4
중소득층	5.9	6.4	6.0	6.3	6.5	6.8
중저	7.3	7.8	6.9	7.6	7.2	7.8
중중	5.9	6.3	6.5	6.4	6.6	6.9
중상	5.0	5.7	5.5	5.6	5.8	6.3
고소득층	4.7	5.1	5.2	5.8	5.9	6.7

자료: 국토교통부-국토연구원, 주거실태조사, 각 연도, 원자료 분석 결과

〈표 2-24〉 (중산층 자가가구) 연소득 대비 주택가격 부담 수준 (단위: 배)

구 분	2014	2016	2017	2018	2019	2020
19~34세	5.0	5.6	5.3	5.5	5.6	6.5
35~44세	5.3	5.9	5.6	6.0	6.1	6.7
45~54세	5.2	5.6	5.4	5.7	6.0	6.3
55~64세	6.0	6.2	5.9	6.1	6.4	6.4
65세 이상	8.5	9.3	8.4	9.0	8.4	8.7

자료: 국토교통부-국토연구원, 주거실태조사, 각 연도, 원자료 분석 결과

□ 전세가구의 연소득 대비 전세보증금 부담수준도 2014년 이후 꾸준히 증가. 이는 전세에 거주하는 중산층 가구의 주거비 부담이 시간이 지날수록 커지고 있음을 시사

○ 특히 전세 거주 비율은 중산층 가구에서 가장 높은데, 중산층 가구에게 전세는 준자가에 해당하며, 고가 전세를 감내하는 것이 내 집 마련의 길이라고 할 수 있음. 이 정도의 전세금이라면 거의 10년전 집값과 유사한 수준임

〈표 2-25〉 (전세가구) 연소득 대비 전세보증금 부담 수준 (단위: 배)

구 분	2014	2016	2017	2018	2019	2020	차이
전가구	4.0	4.1	4.1	4.3	4.3	4.5	0.5
저소득층	7.3	6.7	5.4	6.0	6.1	6.5	-0.8
중소득층	2.9	3.2	3.5	3.5	3.7	3.9	1.0
중저	3.1	3.0	3.2	3.2	3.3	3.5	0.4
중중	2.9	3.2	3.6	3.6	3.9	4.0	1.1
중상	2.9	3.2	3.7	3.7	3.6	4.0	1.1
고소득층	2.9	3.6	3.9	3.9	4.1	4.5	1.6

자료: 국토교통부-국토연구원, 주거실태조사, 각 연도, 원자료 분석 결과

〈표 2-26〉 (중산층 전세가구) 연소득 대비 주택가격 부담 수준 (단위: 배)

구 분	2014	2016	2017	2018	2019	2020
19~34세	2.6	2.9	3.2	3.2	3.2	3.5
35~44세	3.1	3.5	3.7	3.7	3.9	4.2
45~54세	2.9	3.1	3.6	3.4	3.9	4.0
55~64세	2.7	2.6	3.1	3.6	3.5	3.5
65세 이상	4.1	4.3	4.7	4.4	4.2	4.2

자료: 국토교통부-국토연구원, 주거실태조사, 각 연도, 원자료 분석 결과

□ **주택가격 급등으로 많은 가구는 이제 대출에 의존하지 않고서는 힘든 여건임. 특히 청년 중산층 가구 중 10가구 중 3가구가 대출 없이 주택을 구입했고, 전세로 거주하는 청년 중산층 10가구 중 4가구 만이 대출없이 전세 보증금을 감당**

○ 자가, 전세, 보증부 월세 등 점유형태에 상관없이 모든 가구가 집 마련을 위한 대출(주택담보대출, 전월세자금 대출)에 의존하는 비율이 증가

○ 전체 자가 가구 중 주택담보대출을 받은 가구는 2012년 이후 점차 증가하여 약 34.6% 수준까지 늘어난 가운데 중산층 자가가구의 약 40%는 담보대출을 받아 주택을 구입

- 주택담보대출 받은 가구수는 전 계층 중 중산층 가구가 가장 많은 것으로 나타났으며, 중산층 중에서도 소득이 중중(중위소득100%~150%)에 속하는 가구에서 대출을 받아 집을 구매한 경우가 가장 많음

〈표 2-27〉 자가 가구 중 주택담보대출을 받은 가구 비중 (단위: %)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	'12-'21 차이
전 가구	29.5	30.6	31.4	32.2	34.3	34.4	33.3	33.4	32.6	34.6	5.1
저소득층	20.0	22.0	21.9	23.2	24.1	27.2	24.0	22.7	20.4	23.5	3.5
중소득층	35.4	35.8	37.4	37.8	40.0	39.2	38.8	38.5	38.5	39.8	4.4
중하	35.5	35.8	34.4	35.2	36.5	37.1	36.9	34.9	33.3	35.1	-0.4
중중	34.0	36.1	36.9	38.6	41.1	41.6	39.5	39.8	40.3	42.5	8.5
중상	37.6	35.3	40.8	39.2	41.6	37.4	39.4	39.5	40.1	39.9	2.3
고소득층	29.5	30.1	29.9	30.8	34.3	31.8	32.5	35.4	34.7	36.6	7.1

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석결과

○ 내집 마련을 위해 주택담보대출을 받은 중산층 가구를 연령대별로 구분하여 살펴보면, 19~34세 가구의 경우 55.1%('12년)에서 72.3%('21년)로 전 연령에서 가장 많이 증가

- 즉 청년 10가구 중 7가구 이상이 주택담보대출을 받지 않으면 구입이 어려운 상황이 된 것으로 판단 가능

○ 또한 35~44세 중산층 가구 중 주택구입을 위해 주택담보대출을 받은 가구의 비중은 2012년 50.5%에서 2021년 63.8%로 증가

〈표 2-28〉 (중산층 자가 가구) 주택담보대출 받은 가구 비중 (단위:%)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
19~34세	55.1	54.4	57.0	59.7	62.2	62.8	61.9	63.7	61.3	72.3	17.2
35~44세	50.5	51.8	53.4	54.6	56.9	58.6	61.5	61.4	63.4	63.8	13.3
45~54세	33.4	35.8	37.2	37.6	41.9	42.6	43.7	45.9	45.6	48.2	14.8
55~64세	22.8	21.9	22.2	23.5	25.7	25.2	23.9	26.5	27.1	28.1	5.3
65세 이상	8.5	9.1	10.8	11.1	12.4	12.3	10.8	9.8	9.4	10.8	2.2

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

○ 전세가격이 높아지면서 전세자금 대출을 받는 가구비중이 빠르게 증가하는 가운데, 중산층의 경우 타 계층에 비해 전세자금 대출을 받은 가구 비중이 가장 빠르게 증가

- 2021년 전체 전세가구 중 전세자금대출을 받은 가구 비중은 37.4% 수준이었으나, 중산층은 이보다 약 6%p 높은 43.3% 수준

- 특히 중산층 중 소득이 중상(중위소득 150%~200%)에 해당하는 전세거주 가구의 약 46%가 전세자금대출을 받아 전세금을 마련한 것으로 나타남

- 이는 소득수준과 자산축적 정도가 반드시 비례하는 것이 아니므로 소득이 높은 가구라 하더라도 축적해 놓은 자산만으로는 가구 규모에 맞는 주택 소비를 하지 못하는 가구가 적지 않다는 것을 입증

〈표 2-29〉 (전세 가구) 전세자금대출을 받은 가구 비중 (단위: %)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	'12-'21 차이
전 가구	23.2	25.4	26.4	28.1	26.0	27.3	30.6	34.1	36.1	37.4	14.1
저소득층	17.1	18.0	18.6	19.2	19.3	20.7	22.4	27.0	26.8	27.2	10.2
중소득층	26.4	29.0	30.3	29.3	31.1	31.5	36.8	37.6	42.5	43.3	16.8
중하	24.4	28.0	31.1	31.9	29.2	37.7	39.4	39.1	43.8	40.0	15.7
중중	26.5	27.6	31.5	30.2	32.3	31.0	36.9	39.1	41.5	43.7	17.1
중상	28.4	31.9	27.8	25.8	31.2	26.8	33.6	33.9	42.8	45.9	17.6
고소득층	23.3	27.4	27.2	39.0	20.2	26.7	26.6	36.1	30.7	34.6	11.2

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

○ 중산층 전세가구의 연령대별로 보면, 19~34세 전세가구의 전세자금 대출 가구 비중이 61.4%로 가장 많고 그 증가세도 가장 크게 나타남

〈표 2-30〉 (중산층 전세가구) 주택담보대출 받은 가구 비중 (단위:%)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
19~34세	31.4	37.4	40.2	44.8	39.1	43.8	49.5	55.0	57.8	61.4	30.0
35~44세	31.2	33.7	35.0	37.6	33.3	35.0	45.2	44.5	47.3	47.1	15.9
45~54세	16.8	17.2	18.7	20.3	20.1	28.5	25.4	32.6	33.4	35.2	18.4
55~64세	11.4	11.9	14.2	15.4	18.4	14.1	18.5	23.7	25.4	25.6	14.2
65세 이상	7.0	7.9	7.4	7.9	9.3	6.8	7.3	10.7	12.7	10.0	3.1

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

○ 보증부 월세 가구도 대출을 받아 보증금을 마련하는 가구의 비중이 소폭 증가하고 있는 가운데, 보증부 월세에 거주하는 중산층에서 보증금 마련을 위해 대출을 받은 가구의 비중이 가장 많은 것으로 나타남

〈표 2-31〉 (보증부 월세 가구) 보증금 대출을 받은 가구 비중 (단위: %)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	'12-'21 차이
전 가구	10.2	10.3	11.1	11.4	12.6	11.0	13.5	13.7	13.3	12.9	2.6
저소득층	10.6	11.0	10.1	10.4	11.9	9.7	10.9	13.1	11.5	11.0	0.4
중소득층	9.9	8.8	12.3	11.9	13.3	12.5	16.7	13.9	15.0	14.5	4.6
중하	10.0	8.8	8.6	13.5	14.0	11.7	15.6	13.3	16.5	16.5	6.5
중중	8.4	9.7	13.9	10.7	13.7	13.5	15.2	14.7	14.5	13.2	4.8
중상	13.1	7.0	15.6	11.6	10.7	11.9	23.0	14.0	12.8	13.4	0.3
고소득층	10.1	17.0	9.0	15.5	13.0	10.6	9.6	16.9	14.4	13.5	3.5

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

〈표 2-32〉 (중산층 보증부 월세가구) 보증금 대출 가구 비중 (단위:%)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	차이
19~34세	12.4	12.5	12.0	11.2	8.9	12.9	18.6	18.0	17.1	16.7	4.3
35~44세	14.3	14.5	15.7	13.7	18.2	17.1	19.2	20.6	21.5	20.6	6.3
45~54세	9.1	8.8	10.8	11.7	12.5	8.1	13.2	11.3	12.4	12.5	3.4
55~64세	6.1	7.1	9.0	11.7	12.0	11.0	10.4	12.2	10.0	11.1	5.0
65세 이상	4.6	4.9	3.8	6.1	7.6	5.7	6.6	9.3	8.9	5.6	1.0

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

4) 주택 자산의 중요성

□ 주택은 중산층의 총자산에서 57.2%, 실물자산에서는 66.8%를 차지하는 가장 중요한 자산임. 특히 청년(19~34세)은 총자산의 63.1%가 주택이며 실물자산 중 75.3%를 차지

○ 가계 자산 구조를 계층별로 구분하여 분석한 결과 중산층의 경우 저소득, 고소득층에 비해 총 자산에서 거주주택 자산이 차지하는 비중이 가장 크게 나타나 중산층의 자산 포트폴리오는 타 계층 대비 거주 주택에 대한 편중이 더욱 큰 것으로 판단

〈표 2-33〉 가계 자산 구조 (2021년 기준)

구 분	총자산(100.0%)		거주주택 자산		총부채/총자산	(순금융자산) 금융 자산 / 금융 부채	순자산 중 순주택자산 비율
	금융자산	실물자산	총자산 대비	실물자산 대비			
전 가구	19.6%	80.4%	56.6%	64.7%	17.5%	57.6%	55.4%
저소득층	22.3%	77.7%	54.3%	64.4%	18.7%	73.3%	62.2%
중소득층	21.7%	78.3%	57.2%	66.8%	18.3%	62.1%	57.4%
중하	22.7%	77.3%	54.5%	64.6%	18.6%	68.1%	60.8%
중중	22.2%	77.8%	52.3%	62.4%	18.8%	62.7%	57.4%
중상	24.7%	75.3%	44.6%	55.3%	17.6%	57.5%	55.3%
고소득층	22.5%	77.5%	51.9%	61.9%	15.3%	42.2%	47.6%

주 1) 금융부채 중 전월세 자금은 제외
2) 순주택자산 = 거주주택 자산(집값, 전월세 보증금) - 주택관련 부채(주택담보대출, 전월세자금 대출)
3) 자산대비 부채비율은 자산과 부채가 모두 있는 가구만 포함
4) 금융자산 대비 금융부채비율은 금융자산과 금융부채가 다 있는 가구만 포함
5) 주택자산 대비 주택부채비율은 주택자산하고 주택부채가 모두 있는 가구만 포함
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

〈표 2-34〉 (중산층 가구) 연령대별 가계 자산 구조 (2021년 기준)

구 분	총자산(100.0%)		거주주택 자산		총부채/총자산	(순금융자산) 금융부채/금융자산[1)]	순자산 중 순주택자산 비율
	금융자산	실물자산	총자산 대비	실물자산 대비			
19~34세	45.3%	54.7%	63.1%	75.3%	33.0%	65.6%	59.1%
35~44세	25.5%	74.5%	61.2%	71.9%	24.6%	76.3%	63.9%
45~54세	24.1%	75.9%	54.2%	65.5%	20.6%	65.7%	58.0%
55~64세	20.3%	79.7%	50.4%	60.0%	15.6%	57.6%	54.5%
65세 이상	15.3%	84.7%	50.9%	58.7%	9.7%	35.4%	54.3%

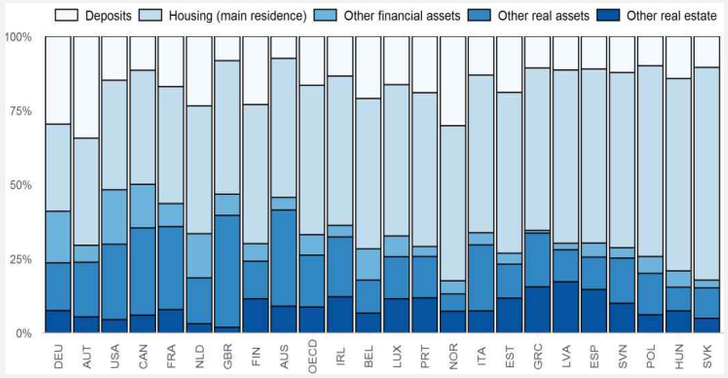
주 : 위의 표와 상동
자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도(2012~2021) 원자료 분석 결과

[Box 2.6] OECD 회원국: (전가구) 가계 자산 중 주택자산이 가장 큰 비중을 차지(50.4%) (중산층) 가계 자산의 51.8%가 주택 자산

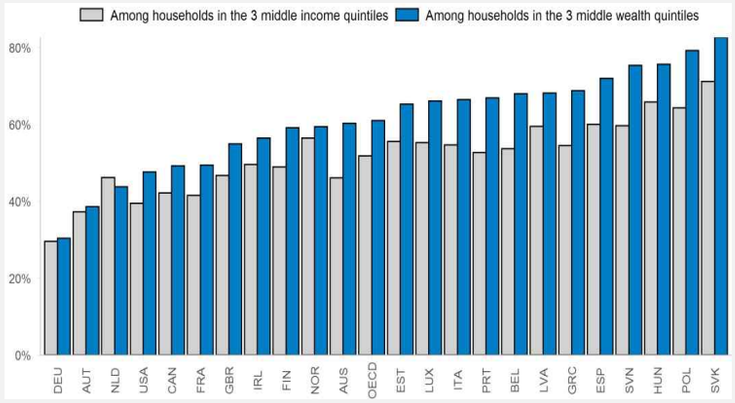
❍ 가계 자산에서 가장 큰 단일 자산은 주택 (상시 거주주택에 한함)

- OECD 평균: 전체 가계의 총자산 중 주택자산은 50.4%로 자산의 절반이 살고 있는 집 [그림 2-45]

  * 중산층 가계 : 소득 중산층(3분위)은 총자산 중 51.8%가 집 자산 [그림 2-46]
  자산 중산층(3분위)은 총자산 중 60%가 집 자산



[그림 2-36] OECD 회원국: 전체 가구의 가계자산 구성 (2020년 기준)
자료: OECD(2021). Brick by Brick: Building better housing policies, p.102



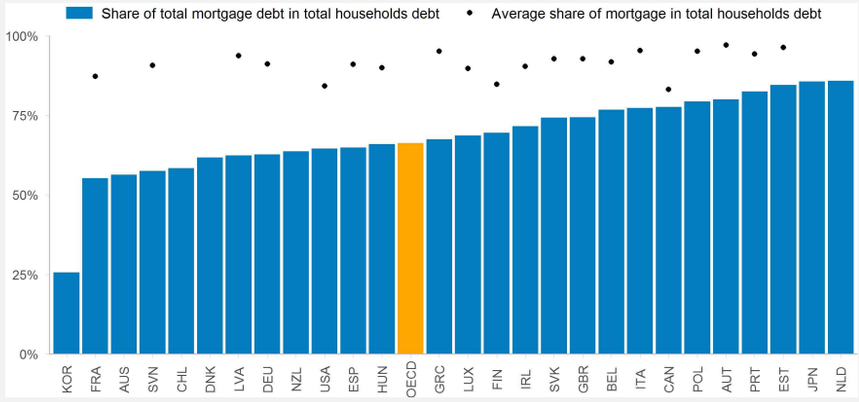
[그림 2-37] OECD 회원국: 중산층 총자산 중 주택자산이 차지하는 비중(2020년)
자료: OECD(2021). Brick by Brick: Building better housing policies, p.102

❍ (전체 가구) 가계 부채에서 주택담보대출(mortgage debt)이 차지하는 비중: OECD 평균 66.2%

- 네덜란드 85.8%, 일본 85.6%, 오스트리아 80%, 벨기에 76.7%, 이탈리아 77.2%, 핀란드 69.4%, 미국 64.5%, 프랑스 55%, 한국 25%

(주택담보대출을 받은 가구) • 가계 부채 중 주택담보대출이 차지하는 비중: OECD 평균 91.3%

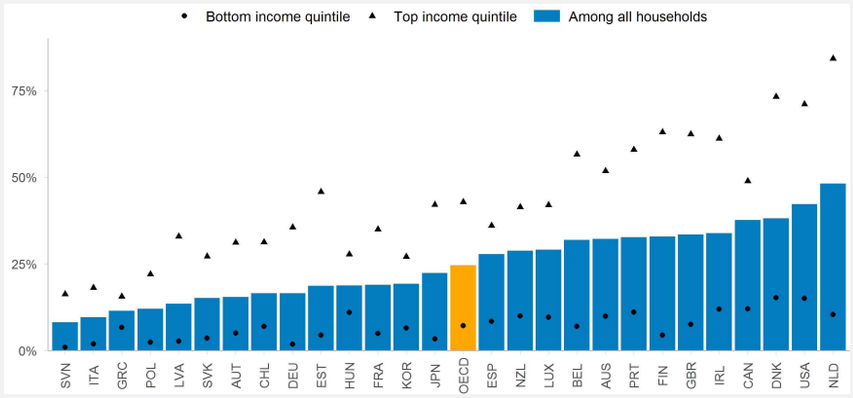
- 대부분의 국가가 80~95%의 사이에 있음



[그림 2-38] OECD 회원국: 가계 부채 중 주택담보대출이 차지하는 비중
자료: OECD(2021). Brick by Brick: Building better housing policies, p.103

❍ 전체 가구 중 주택담보대출을 받은 가구 비중: OECD평균 25%

- 한국은 전체 가구 중 주택관련 부채(주택담보대출,전월세자금 대출)을 받은 가구 비중은 2020년 26%, 2021년의 경우 29% (주택담보대출 21% + 전월세 보증금 대출 8%)



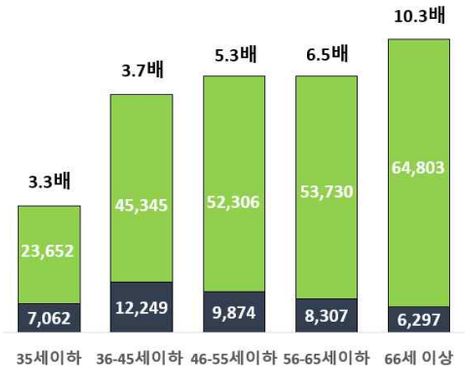
[그림 2-39] OECD 회원국: 전체 가구 중 주택담보대출을 받은 가구 비중
자료: OECD(2021). Brick by Brick: Building better housing policies, p.104

□ 주택 보유 유무에 따라 생애주기 단계별로 순자산 축적 수준에 큰 차이가 존재

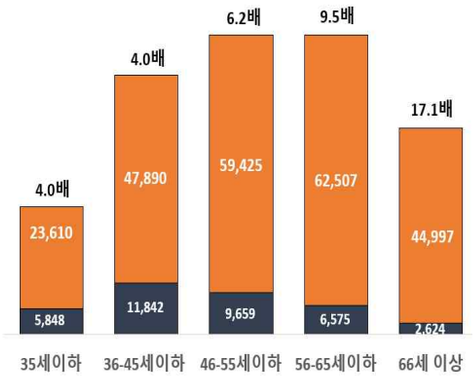
○ 가계금융복지조사(2021년) 원자료 분석결과 청년(45세 이하) 중산층의 순자산은 주택 보유여부에 따라 약 3.5배가량 차이가 있었으나, 중장년(46세 이상)부터는 격차가 크게 존재(약 7.4배)

○ 즉, 주택자산을 보유한 가구의 순자산은 연령이 증가할수록 증가하나, 주택자산이 없는 가구는 순자산이 점차 감소함. 은퇴한 노인가구가 사별, 질병 등을 경험하면서 경제적 어려움에 노출될 가능성이 높다는 점을 감안하면 주택 보유여부에 따라 순자산 축적 정도에 큰 차이가 있다는 점은 시사하는 바가 큼

- 주택 부채를 모두 상환한 유주택 노인 가구는 갑작스런 생애사건(event)가 발생할 경우 주택자산을 유동화(매매, 주택연금 등) 함으로써 대체소득원을 찾을 수 있으나, 무주택 노인 가구는 별다른 대안이 존재하지 않음



[그림 2-40] 주택 보유 여부에 따른 순자산 차이(중산층)



[그림 2-41] 주택 보유 여부에 따른 순자산 차이(전체가구)

자료 : 통계청 가계금융복지조사(2021년) 원자료

□ 주택 보유 유무는 중산층이 저소득층으로 계층이동 하는 것을 막는 중요한 요인

○ 한국노동패널조사 원자료를 분석한 김정훈 외(2016)의 연구에서는 부동산 보유 여부가 중산층의 하위 계층이동을 막는 매우 중요한 요인이며, 자산의 형성은 중장기적으로 빈곤탈출과 중산층 확대를 위한 핵심적 요소라는 점을 밝힘

○ 주택가격 상승기에 주택을 보유하는 것은 자산 축적을 보다 용이하게 한다는 측면에서 저소득층이 중산층으로의 이행을 돕는 요인으로 작용

□ 따라서 중산층에게 있어 내 집을 갖는다는 것은 경제적, 심리적으로 매우 중요한 요인이므로 많은 빚을 내서라도 자가소유 하고자 하는 욕구가 큼

○ 저소득층과 달리 별다른 주거 안전망이 없었던 중산층에게 내 집은 자산기반복지를 실현할 수 있는 노후 자산인 동시에 가구의 생계에 대한 사적인 안전망으로써의 역할을 하는 중요한 자산

- 중산층에게 있어 주택이란 단순한 시장 상품을 넘어 가족의 물질적 안전을 뒷받침 하는 핵심적인 생계자원이기 때문에 중산층은 삶의 안전을 위해 내집마련에 열중할 수 밖에 없음(김명수, 2019 : 99)

제 3 장

국내 외 중산층

주거 지원 정책 성과 평가

: 공공임대주택 공급을 중심으로

LAND & HOUSING INSTITUTE

제 3 장 국내 외 중산층 주거 지원 정책 성과 평가 : 공공임대주택 공급을 중심으로

□ 그동안 '중산층' 육성과 주거정책이 결합된 이렇다 할 대표격의 정책은 없었다고 볼 수 있음

○ 중산층에 대한 주거지원은 집값 상승이나 전월세 시장 불안에 대처하기 위해 주로 '서민·중산층' 주거안정이라는 테두리 내에서 공공임대주택의 공급 확대, 전월세 대출의 자격이나 금액을 확대하는 범위에서 다뤄졌음

- 정부의 재정 여력이 충분하지 못하고 공공임대주택이 절대적으로 부족한 여건에서 정책 우선순위는 주거여건이 열악한 주거빈곤 가구, 취약계층 등 저소득층에 둠

○ 그러나 딱히 중산층이라는 타이틀을 내걸지는 않았지만, 한국적 개발주의 주택체제에서 주택의 대량 공급, 분양가 규제, 신도시 개발, 청약제도 등 주택공급과 배분 정책이 일반 국민을 대상으로 했다는 점에서 중산층도 이러한 제도의 수혜자였다고 볼 수 있음

□ 주택의 대량 공급은 양적 부족을 완화할 뿐 아니라 내집 마련의 기회를 확대하는 것이었으나, 지난 30여년간 신규 주택 수에 비해 내 집을 마련한 가구 수는 크게 늘지 않았음

○ 개략적으로 지난 30년간(1990~2020) 새로 지어진 총 주택호수는 1,514.6만호(1,681.8만호에서 공공임대주택 167.2만호 제외 시)인데. 동기간 늘어난 내집 마련 가구수는 606.3만 가구임. 즉 총 신규주택건설 호수 중 40% 정도만이 내집 마련에 기여했다고 볼 수 있음

- 여기에 기존 자가에서 신규 분양을 받은 가구도 있을 수 있고 공공임대주택 중에서도 분양전환(5년,10년 등)으로 내 집을 마련한 가구가 있었다는 점을 감안한다면 신규주택건설이 내집 마련에 기여한 정도는 더 낮아질 것임

〈표 3-1〉 자가 가구 및 신규 주택건설호수 (단위: 만 가구, 만호)

구 분	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	'90~'20
자가가구수 (자가비율)	566.7 (50.0%)	691.0 (53.3%)	775.3 (54.2%)	882.8 (55.6%)	939.0 (54.0%)	1,070.0 (56.0%)	1,173.0 (56.1%)	-
늘어난 자가 가구수		124.3	84.3	107.5	56.2	131.0	103.0	606.3 (36.1%)
신규 건설한 주택호수		325.7 ('90~'94)	251.8 ('95~'10)	267.9 ('00~'04)	224.2 ('05~'09)	247.8 ('10~'14)	364.4 ('15~'20)	1,681.8 (100.0%)
공공임대주택 건설호수		14.7 ('90~'94)	2.3 ('95~'10)	26.0 ('00~'04)	48.0 ('05~'09)	34.3 ('10~'14)	41.9 ('15~'20)	167.2

주: 1990~2010년은 자가점유가구수, 2015~2020년 자가소유가구임
자료: 통계청, 인구가구총조사, 각 연도, 주택소유통계(2020), 주택건설실적(승인기준)

□ 지난 10년간 중산층 가구 중 35~54세 가구는 자가 비율(제2장 〈표 2-20〉 참조)이 꾸준히 증가하고 있지만, 청년 가구(19~34세)와 55~64세 가구는 자가 비율이 오히려 감소

○ 특히 청년가구(19~34세)의 자가 비율은 '12년 28%에서 '21년 22.3%로 감소하였으며, 55~64세 가구의 자가 비율은 동기간 70.1%에서 66.0%로 줄었음

○ 반드시 집을 소유해야 중산층이 되는 것은 아니지만 '내집 마련의 꿈'은 저소득층에서 중산층으로 올라탈 수 있는 주거 사다리이며, 자산을 형성하여 상위계층이 되고자 하는 경제적 상승 욕구를 충족시키는 중요한 방법이라고 할 수 있음

○ 그러나 지난 '90년 이후의 주거지원이 주로 저소득층을 위한 공공임대공급에 초점이 맞춰져 있었기 때문에 공공임대주택에 입주하기에는 소득이나 자산이 다소 높지만 그렇다고 민간시장에서 자력으로 내 집을 마련하기는 어려운 중산층은 대출에 의존할 수 밖에 없었음

- 따라서 대출 상환의 부담으로 현재 중산층의 소비 성향은 매우 낮은 수준이며, 이러한 여건에서 중산층의 사회경제적 역할을 기대하기는 어려움

□ 본 3장에서는 지난 1990년 이후 중산층을 위한 주거지원은 어떤 관점에서 접근되었는지, 어떻게 구체화 되었는지, 그리고 그 유용성과 실효성, 한계는 무엇인지를 다루고자 함

○ 우선, 대부분의 주거지원이 공급 프로그램이었으므로 어떤 프로그램이 얼마나 공급되었는지를 살펴보고, 지원 대상과 특성, 그리고 성과와 한계를 면밀히 검토함

- 공공임대주택이 정권별 혹은 시기별로 새로 도입되고 추진되었듯이 중산층 지원도 이와 같은 특성을 띤다는 점에서 국내 사례는 시기별 흐름에 맞춰 검토

○ 해외 사례의 경우, 어떤 주택체제 국가인지, 주거복지의 지원 대상이 보편적인지 선별적인지에 따라 중산층 주거 지원의 정책 깊이가 상이하다는 점에서, 국내 사례와 유사 혹은 참조할만한 정책들을 추려서 소개함

3.1 근로자 주택: 근로복지가 주거복지

□ 1989년, '88 서울 올림픽 이후 집값과 전세가 급등하면서 근로자의 주거안정 문제가 노사협의의 주요 의제로 등장

○ 당시 우리 경제는 3저 호황(저달러·저유가·저금리)으로 유례없는 흑자경제를 이루었지만 주택의 절대적 부족으로 집값이 급등하면서 도시 중산층의 주거 불만이 크게 표출

- 이 시기는 87년 민주화 열기 속에서 노동단체들이 경제성장에 상응하는 생활임금 쟁취와 기업 복지를 위해 투쟁하던 상황이었으며, 노동조합의 교섭 요구사항 중에는 임금 인상 말고도 '내집 마련'이 중요한 사안이었음[2)]

- 김명수(2021)는 1980년대 말 추진된 '중산층 육성 정책'은 민주화 욕구와 성장의 과정에서 나타난 제반 문제를 해결하기 위한 일종의 정치적 프로젝트였다고 서술하였으며, 경제기획원의 한 보고서에서의 표현처럼 중산층 확충은 "문제 해결의 방법론"으로 인식되었음(김명수, 2021; 연하청 외, 1990)

○ 근로자 주택은 이러한 시대성을 담은 정책의 산물로, 당시 노태우 정부는 근로자의 주거문제 해결을 위해 기업이 참여하는 '근로자 주택'을 추진하라고 지시('89년 12월

2) 일례로, 88년 현대차 노조는 노조 집행부에 주거복지부를 만들어 사측과 단체 교섭을 해 사원분양 아파트를 얻어냈으며. 노동자들 중 20% 정도였던 자가 비율은 95년에 80%에 이름. 자기 집을 갖는다는 것은 노동자 생활수준의 중산화를 의미했으며, 일단 자기 집이 마련되면 내구재가 모두 바뀌면서 소비 패턴의 중산화가 시작됨 (송명관, 2020)

28일 대통령 지시사항)하였으며, 이는 제1기 신도시의 근간이자 영구임대주택의 최초 도입 배경이기도 한 '주택 200만호 건설계획'을 통해 구체화되었음

□ 주택 200만호 건설계획에서 제시된 '중산화 가능계층'이 근로자 주택의 대상

○ 당시 노동부가 가졌던 '중산화 가능한 계층'에 대한 관점은 '중산층 육성정책'의 대상인 생활의 안정을 이루지 못한 '근로자'였고, 경제기획원은 사무직 종사자로 여론 형성층에 필요한 조건(상당한 교육수준, 문화생활 등)을 갖춘 자여야 한다고 주장

- 중산층 육성 대책에서 중산층 근로자의 핵심 요건은 '안정된 직장'(근속 10년, 35세 이상), '자기 집 보유', '자녀 두 명을 고교교육이 가능한 능력'으로 봄(노동부, 근로자 중산층 보호·육성방안, 1986)(김명수, 2021)
- 이렇게 정책 문건에서 공식적으로 '중산층' 용어가 사용되면서 이 당시에 중산층이라기 보다는 '신중간층'으로 불렸던 도시 근로자나 봉급생활자들이 중산층의 범위에 포함되었음
- 중산층 육성정책은 고용 안정에 방점을 둔 3가지 정책(거시경제정책과 노동시장 안정, 소득(재산) 형성[3], 내집 마련)을 중심으로 추진되었음
- 내집 마련 정책은 1990년 2월 '근로복지주택 및 사원임대주택 건설계획'(25만호 목표)을 발표하고 이를 '주택 200만호 건설계획'에 반영하여 추진하였으며, 주택 마련을 위한 주택금융 확대와 세액 공제와 같은 제도도 시행되었음

○ 주택 200만호 계획에서 '중산화 가능계획'은 도시 영세민보다는 소득이 높지만 주거문제를 스스로 해결하지 못하는 계층'으로 정의. 이들에게 맞춰진 장기임대(10~15평) 중 사원임대가 포함되었고, 소형분양주택(12~18평)에는 근로복지주택이 포함되어 있음 (〈표 3-2〉 참조)

3) 소득 형성은 주로 조세지출과 저축 마련을 지원하는 형태. 근로소득세 면세점 인상과 공제한도 확대 등이 그러한 예들이다. 재산 형성은 재형저축으로 대표되는 근로자 재산형성 제도의 확대 개편과 종업원 지주제 도입 정책이 대표적임 (김명수, 2021)

〈표 3-2〉 주택 200만호 건설계획('90-'92)시 추진된 소득계층별 주택공급 계획

구분	정책 대상	소득계층	주택유형	공급 (만호)		재원 조달
				계획(만호)	실적	
공공부문	도시 영세민	소득 1분위	영구임대 (7~12평)	25	19	재정 85%
민간부문	중산화 가능계층	소득 2~4분위	장기임대 (10~15평)	35 (사원임대 10)	21.4 (사원임대 4.2)	국민주택기금 70% (현 주택도시기금)
			소형분양 (12~18평)	25 (근로복지 15)	48 (근로복지 10.1)	국민주택기금 60%
민간부문	중산층	소득 5~7분위	중형주택 (18~25.7평이하)	48	181.2	주택은행대출 50%
	중산층이상	소득 8~10분위	중형이상 (25.7평 초과)	67		자체 조달

자료: 건설교통부(2002), 주택업무편람, 김명수(2021)

- 도시 영세민은 당시 생활보호대상자(현 기초생활수급자)를 말하며, 이들에게는 정부 재정의 85%를 지원하여 영구임대주택을 공급
- 중산화 가능계층에서는 장기임대주택(사원임대 포함)과 소형분양주택(근로복지주택 포함)을 공급하는 것으로 계획
- 중산층은 주택구입능력은 있지만 금융지원을 필요로 하는 계층[4]

□ 근로자 주택은 25만호(근로복지주택 15만호, 사원임대 10만호,)를 목표로 추진하였으나, 실제 건설은 57.6%(14만 3천호: 근로복지주택 10.1만호, 사원임대 4.2만호)에 그침

○ 근로자 주택은 무주택 근로자의 주거안정을 통해 근로의욕을 고취하고 기업의 생산성 향상을 도모할 목적으로 추진

- 공급 주체는 지자체, 주공, 주택건설사업자, 고용주이며, 세부 추진은 「근로자주택 건설시행령」('90. 5 제정) 및 「근로자주택 공급 및 관리규정」('94.2 제정)에 근거

○ (1) 근로복지주택: 사업주가 직접 건설하여 근로자에게 분양하는 주택, 공공택지 조성원가의 80~90%로 공급

4) 당시 주택은행은 공적금융인 국민주택기금과 지원 대상을 달리하여 청약예금, 주택부금, 재형저축 등으로 자금을 조성을 담당하였으며, 중산층에게 구입자금을 대출

- 기업별 물량 배분시 중소기업에게는 대기업보다 3배 큰 가중치를 적용하여 중소기업을 우대
- 당시 기업의 비업무용 토지에 대하여 무거운 세금(토지초과이득세)이 부과되었는데, 토지를 기숙사와 근로자 주택용으로 보유하는 토지는 토초세가 면제되었기 때문에 토지를 많이 보유한 대기업에서 적극적으로 공급함[5)]
- 도입 당시, 입주자격은 소득요건 없이 임원이 아닌 생산직, 사무직근로자로서 10인이상 상시 종업원을 가진 제조업체의 근로자 중 부양가족이 있는 기혼무주택 세대주였으나, 1993년 한시적으로 소득 요건(월평균 소득이 80만원 이하)이 적용되었다가 이후 폐지(건설교통부,2002)
- 대상자 선정기준은 근로자의 근속기간이나 가구원수가 우선으로 적용되었으며 투기목적으로 이용되는 것을 막기위해 5년간 전매가 금지되었음(위반시 융자금 회수, 1,000만원 이하의 벌금 부과, 전매입자는 강제 퇴거 조치함)

〈표 2-3〉 근로자 주택의 공급대상업체 및 공급대상자 변화

구분	대상업체	공급대상자
1990년	10인이상 제조업체	부양가족이 있는 기혼자
1991년	10이상 제조업체, 공익서비스업체	부양가족이 있는 기혼자
1993년	-5인이상 제조업체, 전기가스 및 중기업, 운수창고 및 통신업, 위생 및 유사서비스업(환경미화원포함)	-부양가족이 있는 1년이상 -무주택세대주 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 이하인 자 -임원이 아닌자
1995년	-5인이상 종업원을 가진 사업체 -서울, 수도권의 경우 5인이상의 광업, 제조업, 전기, 가스, 운수창고 및 통신업, 위생 및 유사서비스업(환경미화원포함)	-1년이상 무주택 세대주 -임원이 아닌자
1999년	5인이상 종업원을 가진 사업체	-분양공고일 현재 무주택 세대주 -임원이 아닌자

자료 : 건설교통부(2002)

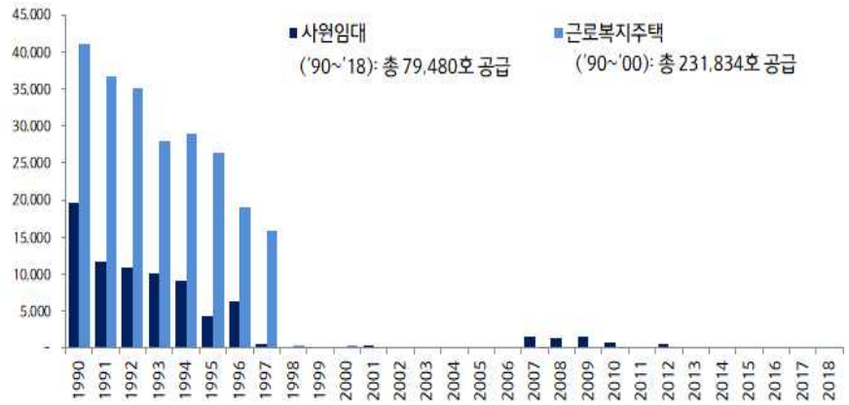
○ (2) 사원임대주택: 고용주가 다른 사업주체(주공이나 지자체)로부터 분양을 받거나 직접 건설하여 근로자에게 임대 주로 근로자의 주거문제가 심각한 수도권과 대도시에 공급 집중, 공공택지 조성원가의 80~90%로 공급

5) 시사저널(1990.05.06.) 사원 주택 중요성 깨닫는 기업들 기사 참조

- 최초 도입시 사원임대에는 50년 임대의무기간이 적용되었고, 분양 전환되지 않는 주택이었으나 1990.12월 이후 일반에게 분양 전환하도록 「임대주택법」 시행령 개정[6)]
- '91-'94년에 공급된 물량은 50년 임대의무가 적용되며, 분양전환이 되지 않았으나 기업활동의 부담을 덜어주겠다는 이유로 분양 전환을 허용[7)]
- '99. 11월 임대주택법시행령(제9조)을 개정하여 사원임대주택의 임대의무기간을 10년에서 5년으로 단축하여 공급해 왔음

○ 근로자 주택은 첫 도입된 '90년 이후 마지막 공급이 이루어진 '18년까지 총 311,314호가 공급된 가운데 이 중 사원임대는 29,480호, 근로복지주택은 231,834호가 공급

- 도입 초기에는 원활히 공급되었다고 볼 수 있으나('97년까지 연평균 약 1.9만호씩 공급), IMF 외환 위기로 경기가 침체하고 기업의 대량 부도 등이 빚어지는 등 기업이 근로자의 복지에 신경쓸 여력이 없어지면서 '98년부터 공급이 거의 중단되었음



[그림 3-1] 근로자 주택 공급(승인 기준) 추이

자료: 국토교통부, 주택업무편람, 각 연도

6) 사원임대주택은 분양전환이 금지되고 당시 국민주택기금의 지원을 받았으로 임대료 및 임대보증금이 임대주택건설촉진법에 의해 고시된 표준임대료 및 임대보증금이하로 책정

7) 임대기간이 50년인 경우 공장 이전 또는 폐쇄 등으로 거주할 사원이 없어도 매각할 수 없어 불합리하다는 불만이 제기되자 '94 이후 공급물량은 임대의무기간을 10년으로 완화

[Box 3.1] 근로자 주택의 성과와 한계

❍ 근로자 주택은 근로자의 주거문제를 정부, 기업, 근로자 3자가 서로 분담하여 공동으로 개선하고자 한 새로운 시도로 그 바탕에는 근로자의 주거안정 없이는 노동생산성 향상과 사회적 안정 도모가 어렵다는 공감대가 존재

❍ 위와 같은 좋은 취지에도 불구하고 이후 계속 공급할 동기를 마련하지 못한 원인은

- 재정 없이 기금 대출에 의존한 재원조달 구조로, 중산화 가능 계층이 근로복지주택 분양가를 감당하기에는 어려웠다는 점(당시 15평의 근로복지주택은 기금 상환(5년 거치 20년 상환, 8~10% 금리)과 관리비를 합친 주거비가 월 17~18만원 수준이었는데, 이 정도의 비용은 월평균 소득이 최소 60만원 정도('90년, 전국 근로자 월평균 소득 62.5만원)는 되어야 가능(국토개발연구원 · 건설교통부,1990)했지만, 봉급생활자들에게는 부담가능하지 않았음. 따라서 목표는 중산화 가능 계층이었으나, 실제로는 소득이 높은 근로자가 수분양자의 다수를 차지
- 근로자 주택을 공급하는 기업의 역량 문제. 민간기업이 직접 주택을 건설하기 위해 자금을 투자하기 위해서는 어느 정도의 자금력과 조직력을 갖춘 기업이어야 하지만, 중소기업을 우대한다는 명분으로 추진하다 보니 실제 참여는 저조. 또한 토지를 많이 보유하고 있는 대기업에게는 진정한 기업복지라기 보다는 조세 회피용이 되기도 함
- 사원임대주택은 애시당초 분양 전환을 하지 않고 기업이 사원들에게 지속적으로 저렴하게 공급하는 것이 목적(50년 임대)이었지만 현실적으로는 기업 이전이나 공장 폐지, 폐업 등으로 10년 의무임대로 완화하였다가 외환위기 여파로 기업 여건이 악화되면서 5년 임대 후 분양하는 것으로 변경
- 도입 이후 약 8만호가 공급되었지만, 거의 90%는 분양전환이 되었고 '20년말 재고수는 11,646호(지자체 58호, 민간 11,588호)에 불과함

[Box 3.2] 일본형 근로자 주택 '급여주택(給与住宅)'

❍ 우리나라의 근로자 주택은 일본 사원임대주택인 급여주택(給与住宅)에서 기본 아이디어를 차용

- 시장(미국모델)과 국가(유럽모델)의 중간사이에 있는 복지모델을 가진 일본의 경우 복지에 있어 국가의 역할보다는 기업의존성이 강화된 형태의 시스템을 운영
- 일본은 정부가 산업정책 등으로 기업성장을 후원하는 대신 국가복지를 기업에 전가(의탁)시킨 기업복지가 주를 이루는 복지모델임
- 일본기업의 종신고용, 연공서열에 기초한 생활급 생애보장은 중산층 복지수요를 상당부분 대체해 왔으며, 큰 지출항목인 주택, 교육, 의료 등을 기업복지가 사택, 교육비, 의료지원 등으로 받쳐줌(전영수,2012:164)
- 1963년에 처음 공급된 일본의 급여주택은 1993년까지 재고가 증가하였으나 이후 점차 감소하여 2018년에는 약 1백1십만호 가량의 재고가 남아있음

〈표 2-4〉 일본 급여주택(給与住宅) 재고 추이('63-'18) (단위: 만호)

'63	'68	'73	'73	'78	'83	'88	'93	'98	'03	'08	'13	'18
143.3	167.4	183.7	183.9	183.9	181.9	155.0	205.1	172.9	148.6	139.8	112.2	110.0

자료 : 일본 통계청

3.2 조건부 임대주택: 5년 임대와 10년 임대

1) 과도기형 임대주택: 5년 임대

□ 공공임대주택 제도가 미성숙한 시기에 최초로 제도화된 임대 유형

○ '82년 2월 23일 「임대주택 육성방안」을 발표하면서 5년 임대 후 분양전환이 가능한 5년 임대주택을 도입하였으나 공급이 부진하자 '84년 12월 31일 「임대주택건설촉진법」을 제정하여 5년임대 건설 지원을 제도화한 것이 시초

- '82년 도입 당시 5년 임대주택은 경기부양을 위해 임대주택사업을 장려하는 것이 목적
- 지원대상은 상시근로자 100인 이상인 법인과 정부투자기관에서 근무하는 부양가족이 있는 무주택 사원이며, 전용면적 13평 이하로 공급하는 경우 기금 지원(1년 거치 19년 상환, 13% 금리) 및 세제 지원(임대주택용지에 대한 양도소득세, 취등록세 면제, 법인세 투자세액 공제, 재산세 50% 감면)하고, 5년 이후 분양전환
- 많은 혜택에도 불구하고 공급 실적이 저조하자, 정부는 지원대상을 무주택 사원이 아닌 일반인을 대상으로 하고 임대기간 중에는 임대료를 규제하고 분양전환시 분양가를 규제

○ '82년에서 '86년간 약 7만 8천호의 5년 임대주택에 건설·공급되었으나 입주대상이 취약계층이 아닌 일반인이라는 점에서 공적 배분의 역할은 없었음

□ 김영삼 정부의 신경제 5개년 계획에 따라 본선에 진출한 5년 임대

○ 신경제 하에서 분양 전환 임대주택은 「임대주택법」에 근거한 '5년 공공임대주택'이라는 명칭이 부여되었음

- 신경제 5개년 계획의 기본 방향은 주택의 안정적 공급을 위해 주택의 공급 주체를 정부주도에서 민간주도로 전환토록 하여 민간임대산업의 육성을 중시. 공공은 도시 영세민 및 근로자 등의 무주택 서민의 주거를 안정시키는 것을 담당하고 중산층 이상의 주택문제는 민간시장의 경제원리에 따라 자율적으로 해결토록 하는 것이었음. 이러한 기본 방향하에서 공공부문에 대해서는 공공

택지 공급과 국민주택기금 지원으로 사업을 추진토록 하였고 민간부문에 대해서는 주택관련 인허가 축소 및 관련 규제를 완화하여 지원하는 것이었음

- 임대주택건설촉진법을 '93.12월 임대주택법으로 전면 개정하고, 저소득층 중심의 임대주택 공급 관점에서 다양한 소득계층을 대상으로 한 다양한 유형의 임대주택 공급이 유도되었고 이때부터 중산층의 임대수요가 고려되기 시작했다고 볼 수 있음

○ 또한 5년 임대는 '93년 영구임대주택의 건설 중단에 대한 대체적 역할 필요성과 함께 당시 재정에서 50%를 지원하던 50년 임대주택에 대한 재정 지원을 중단하면서 그 대안으로 도입. 기금과 사업주체(주공) 자체자금만으로는 50년 임대주택을 계속 공급하기가 어려워지자 5년 임대 후 분양전환하는 5년 임대주택이 건설

□ 사회적 수요 보다는 공급자의 공급 역량에 초점을 둔 5년 임대

○ 이전 80년대 공급했던 5년 임대에 비해 공급자 재량권(분양전환가격 및 임대료 수준)이 줄고 무주택 임차가구에 대한 보호가 강화됨

- 5년 임대주택의 공급 대상은 무주택 가구 중 청약저축가입자를 대상으로 함

○ 민간건설산업 육성을 위한 공급 활성화 대책을 연이어 추진: 호당 기금융자 확대('96년 '임대주택사업 활성화 방안'), 임대료 규제 완화('97년) 등 임대사업의 수익성을 높일 수 있는 조치들을 시행

- 5년 임대 건설시, 공공택지 우선분양권을 부여

- '98년 11월 임대주택사업의 투자비용을 조기회수하고 이것이 다시 재투자될 수 있도록 하여 주택사업을 활성화할 목적으로 임대 의무기간을 5년에서 2.5년으로 단축허용

□ 민간기업의 도덕적 해이와 원활하지 못한 조기 분양

○ 그러나 조기분양전환에 따른 건설사와 임차인의 갈등, 건설사의 도덕적 해이, 5년임대 건설업체 부도[8]에 기인한 임차인 피해발생 등의 이유로 10년임대 건설 추진과 함께

'04.3월부터 5년임대에 대한 공공택지 공급을 중단

- 5년 공공임대를 공급하는 민간에게는 공공택지 우선분양권이 부여되고 있었는데 경쟁없이 택지를 저렴하게 분양받아 건설 후 2.5년만에 분양전환 함으로써 자기자본이 없어도 수익을 낼 수 있는 하나의 사업모델로 변질

- 또한 민간부문에 의존한 5년 공공임대주택 건설은 IMF 외환위기로 말미암은 건설업체의 대량 부도로 국민주택기금의 손실 및 입주자 피해와 같은 사회적 문제를 일으켰음(이종권 외, 2013:111)

- 2.5년 후 분양전환이 가능했음에도 입주가구의 분양전환 의사는 낮은 수준이었음[9]

○ '11년들어 LH가 유동성 위기에 몰려 임대주택 공급이 어려워지자 민간 부문에 의한 임대주택 공급을 활성화 할 목적('1.13 전월세시장 안정대책'의 일환)으로 3월부터 공공택지 내 5년임대 공급 재개하고 보금자리 특별법안에 5년임대를 명시(12.3월)

○ '93년 당시 5년공공임대주택은 전용면적 40~60㎡(전용25평 이하)로 건설되며, 임대기간 종료 후 분양전환하는 주택유형으로 시중 임대료의 70~100% 수준으로 공급

- (입주대상)소득요건은 없고 무주택 세대주인 청약저축가입자로 65세 이상의 직계존속 부양하는 무주택 세대주에게는 공급량의 10%에서 우선공급

- 입주자 선정시 소득 및 자산기준 미적용(60㎡이하 및 특별공급 대상자 제외)

- 기금 대출을 통해 호당1,500~1,700만원을 지원[10]하였으나 점차 상향되어 '11년 말 기준 85㎡이하의 규모에 규모별로 호당 4,500~6,000만원까지 융자

- (임대료)고시된 표준임대보증금 및 표준임대료 금액으로 부과

○ 분양전환가격은 '건설원가' 및 '감정평가금액'을 산술평균하여 산정, 입주일로부터

8) 5년임대 부도로 인해 임대보증금 보증가입을 하지 않은 임차인이 임대보증금을 떼이게 되거나 퇴거를 당하는 등이 발생하였다. 부도문제는 매년 발생하여 사회적 문제로 대두되었고 이에 대응하기 위해 '부도임대주택 특별법(2007)이 제정되었다. 이 법의 시행에 따라 부도임대주택을 LH공사가 지속적으로 매입하였다.

9) 「민간임대주택평가 및 개선방안」에 대해 연구한 박환용 외(2005)에서는 5년 공공임대 거주가구 중 분양전환을 원하는 가구비율은 경기가 49.8%, 부산 및 광주가 각각 29%, 23%로 낮게 나타남

10) 96.6 임대주택사업 활성화 조치로 호당 융자금액이 1,800~2,000만원으로 상향

매각시까지 임대로 해당주택에 거주하고 있는 무주택 임차인에게 우선분양권이 부여

- 분양전환가격은 건설원가에 기초한 가격과 건물의 감가상각액을 반영하도록 규정하여 시장가격 대비 저렴하게 공급함으로써 서민 중산층의 자가소유를 지원
- 또한 주택건설 시 기금의 저리 융자를 받고 있는 임대사업자에게는 건설시 투자된 자기자금의 이자액을 분양전환가격에 반영

> · 분양전환가격 = (건설원가+감정평가금액) / 2
> (단, 임대주택의 건축비 및 택지비를 기준으로 분양전환 당시에 산정한 해당주택의 가격(산정가격)에서 임대기간 중의 감가상각비를 뺀 금액을 초과할 수 없음)
> · 건설원가 = 최초입주자모집당시의 주택가격 + 자기자금이자 - 감가상각비
> - 최초입주자 모집당시의 주택가격 : 건축비 및 택지비를 기준으로 입주자 모집 승인권자가 산정
> · 감정평가금액 = 2곳의 감정평가법인이 평가한 해당주택의 감정평가금액을 산술평균한 금액
> · 산정가격 = 분양전환 당시의 건축비 + 입주자 모집공고 당시의 택지비 + 택지비 이자

- 그러나 분양전환가격 산정에 있어서 수분양자와 사업자 간의 가격산정에 대한 불신 등으로 법적 분쟁이 다수 발생(장경석·박인숙, 2012:57)
  - 또한 시세에 비해 낮은 가격으로 분양되기 때문에 분양전환을 받은 최초 수분양자에게 막대한 시세차익이 귀속될 가능성 존재

○ 5년 공공임대는 민간 건설업자에게 공공택지 우선분양, 세제 감면 등을 수혜를 제공했음에도 불구 공공의 실익보다는 몇몇 건설사의 배만 불렸다는 부정적 평가가 존재

○ 그러나 한시적이지만 임대주택으로서의 역할을 담당했다는 점과 주변시세보다 저렴한 분양전환가격으로 무주택 서민, 중산층에게 내 집 마련의 기회를 부여해왔다는 점에서 큰 성과(김한수 외, 2013:488)

○ 또한 주택 수가 절대적으로 부족하던 시절 민간을 통해 주택 재고를 확대하는데 큰 기여를 했다는 점을 부인하기 어려운 사실

- '09년~'20년까지 5년 임대주택 분양전환실적은 약 56만호이며, 장경석 외(2012)에 의하면 '01년~'08년까지 약 41만호의 5년임대주택이 분양전환되었음



[그림 3-2] 5년임대 분양전환실적('09-'20)(단위 : 호)

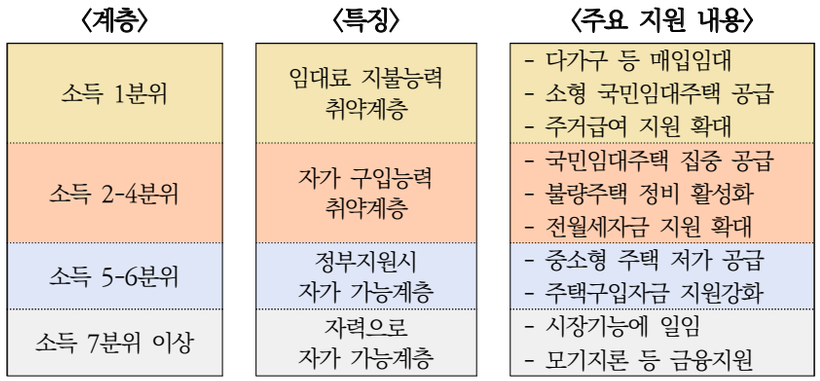
자료 : 국토교통부 국토교통 통계누리 각 년도

2) 내집 마련 연계형 10년 임대

□ 장기임대 물량접근성 및 중산층이 선호하는 주택 규모 공급 등은 긍정적이나, 분양전환 당시 주변 주택가격 상승으로 자가 연계에 어려움이 있어 판교 논란 이후 중단

○ 참여정부의 주거복지정책은 소득수준별 맞춤형 지원으로 무주택 서민과 중산층의 내집마련을 지원('03.5월 주거복지 지원 로드맵)하고자 노력한 가운데 중산화 가능계층을 위한 임대주택 공급으로 거주 위주의 문화의 확산을 유도하고자 노력

- 정책 기조가 '자가보유 촉진을 위한 주택 대량공급'에서 '취약계층의 주거 안정을 통한 주거복지' 중심으로 전환되면서 임대주택이 주택정책의 핵심으로 등장하였고, 저소득층 뿐만 아니라 정부지원 시 자가 구입 가능계층(소득 5~6분위)도 주거복지 대상으로 확대
- '90년대 주택 200만호 건설 계획에서의 중산화가능계층은 소득 2-4분위였으나, '00년대 초 주거복지로드맵에서는 소득 5-6분위를 중산화가능 계층으로 정의



[그림 3-2] 주거복지 지원 로드맵('03년) 상의 소득계층별 수요자 지원방향
자료 : 건설교통부 보도자료(2007.11.07)

○ 이러한 맥락에서 5년 임대주택을 중단하고 10년임대 50만호를 포함한 장기공공임대 150만호[11]를 건설할 계획을 담은 '서민중산층 주거안정지원대책'을 '03.9월 발표

- 당시 서민 중산층이 저렴하고 안정적으로 거주 가능한 장기공공임대비율은 전체주택의 약 3.4%로 매우 부족했던 가운데 2.5년만에 조기분양이 가능한 5년 임대는 사실상의 분양주택으로 임대시장 안정에 기여하는 효과가 제한적
- 정부는 서민 중산층의 주거안정을 위해 5년의 임대기간은 다소 짧다고 판단하였고, 의무기간을 늘린 10년 공공임대주택을 도입
  · 이후 10년 공공임대는 분양전환 임대주택의 주축이 되고 5년 공공임대는 주로 재개발 지역을 중심으로 공급
- 따라서 도입 초기 10년임대는 임대기간 중 분양전환을 제한하고, 자력으로 내 집마련이 어려운 계층이 입주할 수 있도록 소득제한을 없애는 한편 청약저축 가입자로 입주자격을 확대
  · 10년임대는 소득제한이 있는 국민임대에는 입주가 불가하나 자력으로는 시장 주택을 구매하기 어려운 계층을 대상으로 함

11) 국민임대 100만호와 장기임대(민간이 장기·저리 기금 지원으로 임대기간이 10년 이상인 공공임대주택(전용 84㎡ 이하) 건설) 50만호를 합친 총 150만호 건설계획 발표

〈표 3-5〉 10년임대 도입 시점의 공공임대주택 유형별 입주자격 비교

구분	국민임대	5년임대	10년임대
임대기간	30년	5년 (2년반 후 분양전환가능)	10년 (임대기간 내 분양전환 불가)
입주자격	도시근로자 월평균 소득의 70% 이하	청약저축가입자 소득제한 없음	청약저축가입자 소득제한 없음
건설주체	공공	공공, 민간	공공, 민간

자료: 김형현(2008:266)

○ 정부는 정책목표 달성을 위한 여러 가지 지원책을 시행하기 위해 '03년 11월 17일 10년임대의 도입과 지원방안을 골자로 한 임대주택법 시행령, 시행규칙을 개정

- 택지 공급 확대를 위해 민간에게 공급되는 택지의 가격을 5년임대에 비해 10%p 인하하여 조성원가의 60~85%수준으로 낮추었고, 공공주택 건설용지의 40% 이상을 임대의무기간 10년 이상 장기임대주택 건설에 우선 매각도록 초지
- 또한 국민주택기금 운용계획을 변경하여 임대주택 건설자금 융자금리를 인하(3.0~5.5%→3.0~4.5%)하고 상환기간을 연장(10년→20년)

〈표 3-6〉 민간 참여 유인을 위한 지원 내용(5년 및 10년 공공임대)

구 분	5년 공공임대	10년 장기임대
주택기금 융자금리	3(60㎡) ~ 5.5%(85㎡)	3(60㎡) ~ 4.5%(85㎡)
상환 조건 (60㎡초과)	8년 이내 거치후 10년상환	10년 거치후 20년상환
택지공급가격	조성원가의 70 ~ 95%	조성원가의 60 ~ 85%

자료: 국토교통부 서민 중산층 주거안정 지원대책(03.09.03) 보도자료

- 임대보증금 및 임대료, 분양전환가격 산정도 민간에서 공급되는 주택은 자율결정하도록 완화하는 한편 월 임대료 산정 시 제세공과금, 수선유지비와 자기자금 이자산정기준 등을 현실화 하여 민간의 사업성을 높여 공급이 촉진되도록 제도를 설계

○ 그러나 세제 금융지원이 85㎡이하(소형)에만 한정되어 중산층이 원하는 33~40평대의 중형임대 건설은 전무했으며, 월세 기피 풍조, 자본 회수기간 길어 분양사업에 비해 사업 위험도가 크다는 등의 이유로 민간에서 10년 임대가 외면 받기 시작

- 85㎡ 초과 10년 임대주택의 수익률은 4~5% 수준으로 민간 참여유도를 위한 최소수익률 7%에 미달하여 민간의 호응이 매우 부족

- 그간 5년임대를 주로 공급해왔던 영세업체들은 10년이라는 장기간 자금운영 능력이 부족하여 사업에 적극적으로 참여하기 곤란

○ 이에 '임대주택 활성화 방안('04.11.12)에서 임대주택이 가지는 부정적 인식을 없애고 다양한 주거수요에 대응할 목적으로 중대형 임대(85㎡-149㎡) 공급을 발표하고 사업자 수익성 제고 및 참여자 다양화를 위해 세제 및 택지, 금융지원을 강화

- 기존에 85㎡이하에 대하여 취등록세, 보유세, 양도세를 감면해 오던 것을 149㎡이하의 임대주택 건설까지 확대

- 85㎡이하의 임대주택에만 지원되는 공공택지 지원을 중형(85~149㎡)까지 확대하여 공동주택용지 중 5%(연23만평, 약 1.3만세대)를 중형(85~149㎡) 10년임대용지로 감정가에 공급하도록 개선

- 기존에 85㎡초과 중형임대의 경우 유주택자도 청약은 가능하나 우선분양은 무주택자에게만 허용되던 것을 입주시 유주택이더라도 분양전환당시 무주택 자인 거주자에게는 우선분양권을 인정

- 또한 재무적 투자자의 개발사업 참여 유도를 위해 재무적 투자자(연기금, REITs 등)의 장기임대주택용지 청약자격을 부여, REITs의 임대주택 건설사업 투자규모(자본금의 30%) 제한 폐지, 10년임대 REITs 투자자들의 배당소득에 대한 소득세를 분리과세하여 투자자 모집이 용이하도록 개선

○ 그럼에도 민간부문에서 10년임대 공급이 여전한 가운데 판교 등 민간에서 공급된 10년임대의 임대보증금이 지나치게 높아 공공에서 공급한 10년임대와 임대조건에 격차가 발생한다는 문제가 발생[12)]

○ 이에 정부는 공공택지에서 공급되는 전용 25.7평 이하의 10년임대는 공공(당시 주공)이 공급하고 중대형(25.7평 초과)은 민간이 건설하되, 민간참여 활성화를 위해 세제 금융상 지원을 확대하겠다고 발표[13)]

- 또한 중대형(25.7평 초과)의 전월세형 임대주택을 '12년까지 8만호 건설하고,

12) '판교로또'라는데…임대는 '속빈 강정?' (경향신문, 06.04.10)

13) 「8.31 정책 1주년, 부동산정책회의」(06.08.31) 및 「부동산정책 추진상황 점검과 서민·중산층을 위한 주거복지정책 추진방향」(06.08.31)보도자료 참조

도시재정비사업시행시 의무건설분인 중대형 신축주택과 중고주택을 1.1만호를 매입하여 임대주택으로 활용하겠다고 발표했으나 계획에 그침

· 전월세형 임대는 판교(2천호) · 송파(4천호) 등 주택공영개발지구에 건설하고, 기존 중대형 아파트 매입은 '12년 까지 약 6.3천호를 매입할 계획 수립

○ 다양한 유인책에도 불구, 임대기간이 길어 자본금 회수에 긴 시일이 소요되고, 투자수익률을 충족하기 어려워 민간의 10년임대 공급이 여전히 저조하자 '08.04월 10년임대주택의 조기 분양(입주 후 5년)을 허용하도록 임대주택법 시행령 및 시행규칙을 개정

- '04년~'07년 동안 당시 대한주택공사가 2.1만호를 공급한데 비해 민간은 절반 수준인 1.1만호를 공급하는데 그침

- 당시 85㎡초과 10년 임대주택의 수익률은 4~5% 수준으로 민간 참여유도를 위한 최소수익률 7%에 미달

○ 임대 후 분양전환 시 구입자금을 지불토록 하는 시스템으로 단기간 자금 확보가 어려운 무주택 서민을 대상으로 함. 입주 후 10년 주거안정을 보장하는 대신, 분양전환 시 필요한 주택구입자금을 확보할 수 있도록 구입 기간을 유예하는 형태

- 다만, 5년 이후부터는 임대인과 임차인 합의 시 분양전환이 가능

○ 그러나 분양전환을 고려한 예상 분양가액은 부재하여 분양전환 시점 도래 시 가격에 대한 논란이 존재(이종권 외,2019:4)

- 「공고 당시 주택가격」에 대한 공급자와 수요자 간 이해 수준에서 간극이 존재하여 급격한 주택가격 상승·하락 시 공급자와 수요자 간 합의과정에서 갈등 발생

○ 건설원가나 추정 분양가 등이 반영되는 타 분양전환 임대주택과 달리, 감정가로 분양전환되는 10년임대는 분양전환 가격의 불확실성이 커 형평성 문제가 제기

- 5년 임대주택 : 건설원가와 감정평가금액의 산술평균으로 분양전환가격 산정

· 건설원가 : 최초 입주자모집당시의 주택가격+자기자금이자-감가상각비

- 분납임대주택 : 추정 분양가의 70%(또는 감정평가액 중 낮은 금액)는 10년 간 단계적으로 지불하고 10년 도래 시 주택의 감정평가액 30%를 지불

- 이에 반해 10년임대의 분양 전환 가격은 주변의 시세를 반영한 감정가격(주변 시세의 85% 가량)로 결정되므로 분양전환 되는 시점의 경기 상황에 따라 10년 임대 분양가격이 일반 분양가격에 비해 높게 책정될 수도 있고 낮게 책정될 가능성 존재

○ 분양전환가격에 대한 갈등이 크게 나타난 판교 지역의 경우 10년간 주변 주택가격이 크게 오르면서 분양전환 시점의 가격 역시 높게 형성되었고, 이를 납부하지 못하는 일부 기존 임차인들이 대거 항의하는 등의 갈등이 표출

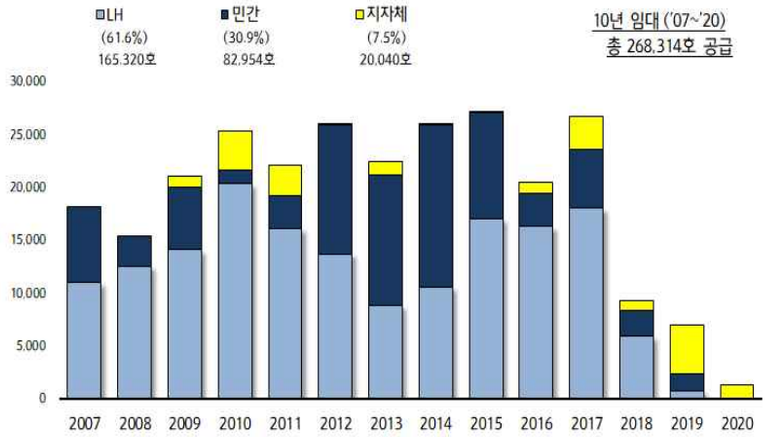
[그림 3-3] 판교 10년 임대주택 분양전환 관련 갈등



자료 : 연합뉴스(분양전환 앞두고 갈등 커지는 10년 공공임대아파트(19.06.23))

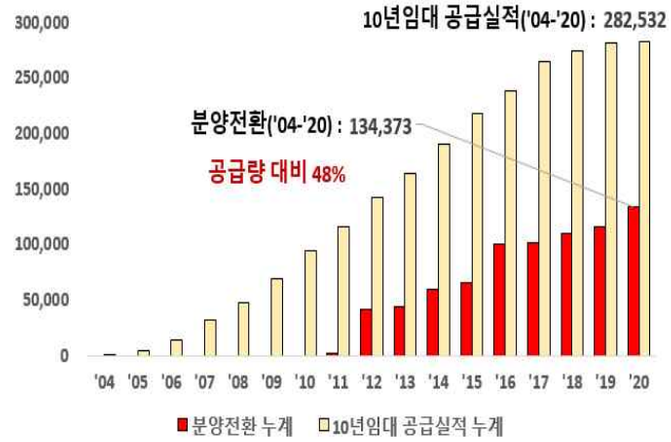
10년 공공임대 논란이 전국 곳곳으로 확산되고 있다. 집값이 하루가 다르게 오르고 전세마저 구하기 어려워지자 수요자들이 공공임대로 눈을 돌리면서다. 주변 아파트 시세가 급등하면서 만기 분양전환 가격이 조기 분양전환 가격보다 4배 가까이 높아진 탓에 분양을 기다리며 내 집 마련을 기대하던 무주택자의 원성도 자자해지는 모습이다. 이에 일각에서는 경기도 판교 지역에서 촉발된 10년 공공임대 정책이 주거 차별을 부추긴다고 지적할 정도다.....10년 공공임대가 설정해놓은 '감정평가금액 이하'라는 다소 애매한 기준을 설정해놓은 탓에 논란이 끊이지 않고 있다....
판교 단지가 일반 분양으로 전환하는 과정에서 너무 높게 책정된 분양전환가로 인해 입주민과 한국토지주택공사(LH)간에 갈등이 불거졌다. 당시 경기 성남시 분당구 삼평동 '판교 봇들마을 3단지' 전용 59㎡의 분양 전환가가 7억원 내외로 책정됐는데, 10년 전에 분양된 판교 20평대 아파트 분양가는 2억원이었다는 점을 감안하면 자그마치 약 3배나 오른 것이다. 판교신도시에 10년 간 거주했던 한 임차인은 " 10년이 되면 내 집이 될 수 있겠다는 희망을 품고 10년 동안 낸 보증금 1억9000만원과 임대료만 해도 당시 분양가와 맞먹는 규모"라며 "이제 와서 땅값 올랐다고 나가라는 것은 해도 너무한 행위"라고 목소리를 높였다.(10년 살았던 아파트에서 쫓겨날판..(위키리크스한국,22.03.15에서 발췌))

○ 그럼에도 불구하고 10년임대주택은 첫 공급이 시작된 '04년 이후 17년간 전국에 약 282,532호가 공급된 가운데 이 중 48%인 134,373호가 분양전환되어 중산층의 주거안정 및 내집마련에 기여



[그림 3-4] 10년 공공임대주택의 공급(승인 기준) 추이 (단위:호)

자료 : 국토교통부 국토교통통계누리 각 년도



[그림 3-5] 10년임대 공급실적 및 분양전환 누계 추이('04-'20)

자료 : 국토교통부 국토교통통계누리 각 년도

3.3 보금자리주택 150만호 건설계획의 일환: 분납임대, 장기전세 공급

1) 분납임대

□ 보금자리주택 150만호 건설계획(2009-2018)이 발표되고 그에 따라 다양한 임대주택 유형이 새로이 도입

○ 당초 보금자리주택은 분양 70만호, 임대 80만호를 공급하는 것을 계획하였고 임대 80만호 중 공공임대분 20만호를 지분형 임대주택으로 공급하겠다고 발표하였음. 이후 실제 공급은 지분형 임대가 아닌 분납임대로 명칭을 바꾸어 시행

〈표 3-7〉 보금자리주택 150만호 계획 추진시 보금자리주택의 유형

유형		공급 목표	공급 목적
분양주택		70만호	· 중소형 저가주택의 공급
임대주택	공공임대 (10년 임대)	20만호	· 10년간 임대 후 분양 전환' · '지분형 임대주택' 위주로 공급하여 서민들의 점진적 자가소유를 촉진(능동적 복지 구현)
	장기 전세 (10~20년 임대)	10만호	· 월임대료 부담이 없는 '장기 전세형'으로 공급하여 수요자들에게 다양한 선택 기회를 부여 (도심 위주로 공급)
	장기임대 (30년 이상)	50만호	· 국민임대 40만호: 주변 시세의 60~70%로 공급

자료 : 국토해양부 보도자료(2008.09.19)
주) 지분형 임대주택: 공공이 운영하고, 초기에는 소액으로 지분취득 후 단계적으로 지분 상향 (30% → 50~70%내 취득 → 10년 후 나머지 취득)하하는 주택

□ 주택구매의 초기 부담능력 제고, 자가연계 및 주거안정성 확보, 그러나 공급물량은 부족

○ 분납임대는 임대기간 10년 동안 주택구입대금을 납부시기에 따라 분납하여 주택의 지분을 획득하고 임대기간 종료 후 최종 분납금 납부시 소유권을 획득하는 주택

- 10년임대와 같이 분납임대도 5년만에 분납금을 모두 납부하여 조기분양 가능

○ 초기 자산은 일부 있으나 시장에서 주택을 구매하기 어려운 무주택 서민에게 주거상향의 징검다리 역할을 하기 위해 도입하였으며 분납금과 임대료 등 입주자 부담금을 입주시점의 현재가치로 환산시 주변시세의 80%수준에서 공급

- 소유권 행사에 제약이 따른다는 단점이 있으나 10년 간 최초에 제시된 분양가격을 나눠낼 수 있기 때문에 축적해 놓은 자산이 없어도 내집 마련이 가능

○ '08년 대통령직 인수위원회에서 '지분형 분양주택' 제도 도입이 발표되면서 등장

- 도입 당시에는 공적연기금이나 민간 투자자가 주택지분의 49%를 소유하고 임차인이 51%를 소유한 후 전매제한기간이 지나면 매각을 통해 투자자가 이익을 실현할 수 있는 구조로 제시(남원석 외,2009:196)
- 투자를 끌어들여 정부 재정 부담을 줄이면서도 무주택 가구의 자가를 지원할 수 있는 공급하기 위한 수단으로 시작하였으나 임대료가 부과되지 않아 투자자가 지분 매각시까지 현금수입이 부재하고 투자지분을 증권화 하기도 어려워 투자자 유인이 어렵다는 한계(남원석 외,2009:197)
- 이에 당시 인수위에서는 주택시장 안정기에도 투자유치의 불확실성 없이 안정적이고 지속적으로 공급이 가능하도록 민간이 아닌 공공이 건설 및 임대하는 '지분형 임대주택'을 도입[14)]
- 지분형 임대는 독립적 점유형태가 아닌 10년임대 운용방식의 일부로 도입. 임차인에게 초기지분을 30%를 주고 입주 후 10년간 단계적 잔여지분 취득 방식

○ '08.11월 「임대주택법」시행령 개정을 통해 명칭을 '분납 임대주택'으로 하고, 이를 임대사업자가 임차인으로부터 분납금을 받고, 미납분에 대해서는 임대료를 부과하는 주택으로 규정한 이후 오산세교(A1블럭)에 전용 59㎡ 832세대를 시범사업으로 건설

○ '11.10월 보금자리주택 서초지구에서 분납형 임대주택 222호, 토지임대부주택 358호에 대한 본청약과 공급계획을 발표

○ (공급대상)주택청약저축에 가입되어 있는 무주택 세대주에게 공급되며, 전용면적 60㎡이하의 경우 소득(월평균 소득 100%이하) 및 자산 요건을 충족해야 당첨이 가능하며 60㎡초과의 경우 자산 요건만 충족되면 가능

- 국민주택규모인 전용 85㎡이하로 공급

14) '08.09월 「국민주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리 주택건설방안」

- 임대기간 중 무주택세대주 자격을 유지해야하고 임차권 양도 혹은 전대가 불가(근무, 생업, 질병치료 등의 이유로는 양도 혹은 전대 가능)

○ (재원조달)60㎡이하는 5,500만원(호당) , 60㎡~85㎡는 7,500만원(호당) 기금에서 융자

○ (임대료)분납금을 나누어 납부하여 미납분에 대해서는 표준임대료[15]를 기준으로 임대[16]

- 집 값의 일부를 초기분납금(30%)으로 납부하고 입주한 후에 단계적으로 잔여 지분금(입주 후 4년 및 8년 후 각각 20%, 10년후 최종 30%를 납부)을 납부
- 분납금은 최초 주택가격과 감정평가 금액 중 낮은 금액을 기준으로 산정하며 최초주택가격[17]은 건축비(표준건축비 기준)과 택지비를 더하여 계산
- 이자율은 임대시작일과 분납금 납부일 당시 각각 「은행법」에 따른 은행의 1년 만기 정기예금 평균 이자율을 산술평균한 이자율로 정함
- 중간 분납금을 납부하는 시점마다 임대조건이 변경

〈표 3-8〉 분납임대주택 분납금 산출방식

구 분	납부시기	분납율	분납금액 산출방식	비고
초기	계약시	30%	최초주택가격 x 30%	
중간	4년	20%	① 최초주택가격 x (1+이자율)^4 x 20% ② 감정평가금액 x 20%	①,② 중 낮은 금액
	8년	20%	① 최초주택가격 x (1+이자율)^8 x 20% ② 감정평가금액 x 20%	
최종	10년	30%	감정평가액 x 30%	

자료 : 국토부 보도자료(08.11.18)

○ 임대료는 표준임대료를 초과할 수 없으며, 아래와 같은 방식으로 산출

- 미납부 분납금에 대해 부과되는 임대료도 기금의 대출금리를 적용하여 일반은행의 주담대 이자보다 저렴하며, 분납금 납부에 따라 임대료가 점차 줄어들도록 제도를 설계

15) 국토교통부고시 제2013-691호, 분납임대주택의 표준임대료

16) 舊「임대주택법」 시행규칙 별표1의2 / 現「공공주택 특별법」시행규칙 별표8 참고

17) 최초 주택가격(택지비+건축비)는 임대주택법에 의해 산정되므로 일반분양아파트 가격의 77%~82% 수준

표준임대료 = 최초 입주자모집 당시의 주택가격×(1+이자율)$^{납부시점의\ 임차연수}$ ×(1-분납율의 합)×임대료율

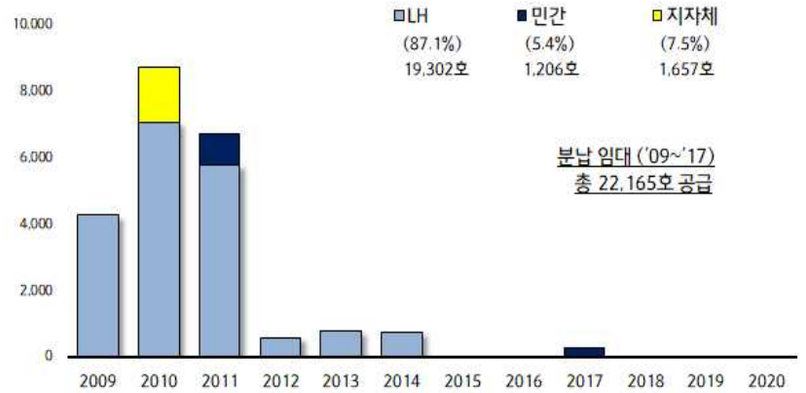
○ 남원석 외(2009)의 분석결과에 의하면 분납임대와 10년임대주택는 자가취득시점의 시세가 높고, 주택가격이 지속적으로 상승할 경우 입주자의 수익성이 높아 입주자에게 더 유리하나, 분납임대가 10년임대에 비해 입주자 측면의 수익의 규모가 더 큼

- 주택가격이 지속적으로 상승하는 경우 분양시점의 확정된 공급가격의 일부를 지분 형태로 분할 구입하므로 분납금 이자에 비해 집 값이 많이 오른 경우 분양전환시점의 감정가로 일시 납입하는 10년임대주택에 비해 분납임대의 구매비용이 상대적으로 저렴

○ 분납임대주택은 '09년 이후 '20년까지 11년간 약 22,165호가 공급되었으며 이 중 87.1%가 공공주도(LH)로 공급된 가운데 민간은 5.4%수준으로 참여가 매우 저조

○ 당시 분납임대주택 청약 경쟁률은 오산세교(일반공급)의 경우 0.77대 1의 경쟁률을 보이며 미달되었으나, 서초우면(일반공급)지구의 경우 11.8대 1의 높은 경쟁률을 기록하며 공급된 주택의 입지에 따른 선호의 편차가 존재

- 오산세교의 총 분납금은 약 1억 6천5백만원(초기분납금은 4천만원)수준이며 임대료는 월 40만원에서 점차 감소



[그림 3-6] 분납임대주택의 공급(승인 기준) 추이
자료 : 국토부 국토교통통계누리 각 년도

〈표 3-9〉 오산세교 분납임대(59㎡) 시범사업 분납금 추정치

구분	분납금	월임대료
입주시	약 4천만원 (30% 납부)	약 40만원
입주 4년 후	약 3천만원 (20% 납부)	약 35만원
입주 8년 후	약 4천만원 (20% 납부)	약 26만원
입주 10년 후	약 5천5백만원 (최종 30% 납부)	-

자료 : 국토부 보도자료(08.11.17)

○ 그럼에도 불구하고 분납임대는 다음과 같은 한계로 정규 프로그램으로 구체화 되지 못하고 사실상 공급이 중단

- (수요자)10년차 분납금 전체를 납부해야 소유권 취득이 가능하며 임대기간 중 처분 불가
- (공급자)①사업구조상 분양전환시점을 제외한 나머지는 최초주택가격(택지비+건축비)기준으로 분납금을 납부하다보니 사업주체의 손실부담이 점점 커진다는 한계, ②중간분납금 납부 후 임대조건이 지속적으로 변하는 등 복잡한 설계에 따른 비 가시적인 행정비용이 과다하게 많이 소요된다는 한계 존재

2) 장기전세

○ 노무현 정부는 자가를 소유하지 않아도 중산층의 주거가 안정될 수 있도록 중산층용 공공임대주택을 개발하고자 노력하였으며 이런 유형의 프로그램으로는 전월세형 임대주택, 재무적 투자임대(비축임대)가 있음

○ 중산층을 대상으로 하는 중대형(25.7평 초과)규모의 전·월세형 임대주택을 '06~'12년까지 약 8만호가량 건설할 계획을 수립

- 이를 위해 판교, 송파신도시 등 주거여건이 우수하고 중대형 분양아파트가 많은 공공택지에 공급량의 5%이상을 중대형 임대용지로 추가 할당하도록 함으로써 중산층용 공공임대주택의 모델을 제시하고자 하였음.
- 재원은 당시 주공 등 공공사업자가 50%를 부담하고 입주자가 50%를 부담하는 것으로 하였으며 장기임대주택으로 운영하되 시장 수급조절을 위해 불가피한 경우는 매각이 가능한 것으로 모델을 설계하였으나 실현되지 못함

○ '07.1월 정부는 비축 장기임대주택 50만호를 건설한다는 계획을 발표하였고, 이를 제도화 하기 위해 임대주택법 개정을 추진

- 비축 장기임대주택은 주택시장에서의 수급조절 기능에 초점을 맞춘 것으로 주택건설에 시간(2~3년 이상)이 많이 소요되므로 공공이 미리 주택을 건설하여 임대로 비축하고 있다가 시장이 불안해지는 경우 매각하자는 컨셉
- 비축 장기임대는 평균 30평 수준의 중산층 대상의 임대주택을 공급하는 것으로 중형 규모의 주택을 건설하여 주택가격 급등 시 시장 매각을 통한 시장 안정 효과를 극대화 하기 위함

○ 그러나 비축한 임대주택을 시장에 매각할 때 기존 임차인을 바로 퇴거시키는 것이 불가능하며 중산층 대상의 중대형 규모 임대주택에 대한 재정지원이 정당한 것인지에 대한 지적이 제기되며 논란이 거듭

- '07년 중후반부터 주택시장이 안정세로 돌아서자 제도의 시급성 저하와 함께 임대주택법 개정안이 폐기

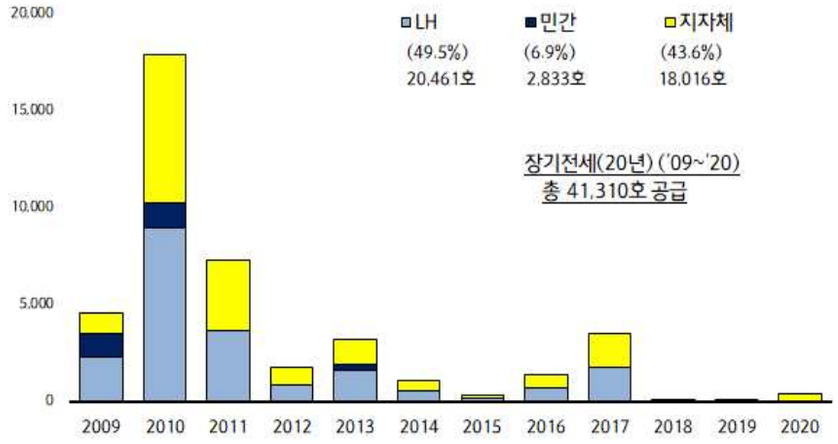
○ 이처럼 중산층을 대상으로 계획된 개별 프로그램들은 제대로 추진되지 못하거나 시범사업단계에서 대부분 종료된 가운데 '07년 서울시에서 독자적으로 추진한 장기전세주택(shift)이 중산층을 위한 공공임대모델로 큰 호응을 받기 시작(홍인옥 외,2011)

- 자가보유 촉진(소형분양)과 임대주택(전세형,지분형) 공급을 병행하는 전략을 수립한 이명박 정부[18]는 보금자리주택의 일부로 서울시의 장기전세주택을 중앙정부 정책으로 수용하여 공급할 것을 발표
- 국가 등이 임대할 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로서 주변시세의 80% 이하의 20년 간 전세계약의 방식으로 공급하는 임대주택으로 입주대상을 확대하여 중산층도 입주가 가능한 중대형까지 포함하여 운영하는 것이 특징
- 따라서 주택구입능력이 충분하지 못한 무주택 서민 중산층의 주거안정을 도모

18) 「국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안」 / 당시 이명박 정부가 수립한 중장기 주택공급 계획('09~'18)안에는 서민을 위한 중소형(85㎡)이하 연평균 30만호 공급 이외에도 중산층 교체수요 지원을 위해 재건축, 재개발 규제를 개선함으로써 중산층을 이상을 위한 중대형(85㎡)이상을 연평균 20만호 공급하겠다는 내용이 포함

하는데 공급의 목적이 있음

- '07.1월에 발표되어 동년 4월에 공급을 개시한 서울시 SHIFT는 정부의 보금자리주택 공급방안('08.9월) 내 정규 프로그램으로 개편된 이후 '20년 말까지 약 41천호가량(LH, 민간, 서울시 등)이 공급



[그림 3-7] 장기전세주택의 공급(승인 기준) 추이
자료 : 국토교통부 국토교통통계누리 각 년도

○ (공급대상) 무주택 세대구성원으로 전용면적에 따라 소득기준이 상이하며, 자산기준은 면적과 관련없이 모든 가구에게 동일한 기준 적용

- 소득 및 자산을 충족하는 자 중 경쟁이 있는 경우 청약저축 가입기간 등을 고려하여 입주자를 선정

- 85㎡이하의 소득기준(100%이하)이 당시 국민임대 입주자격의 소득기준과 동일했다는 점을 고려시 85㎡이하의 주택은 무주택 서민이 타켓이며 소득은 제한 없으나 자산은 제한이 있는 85㎡초과 물량이 소득은 중산층에 속하나 초기 주택구매자금이 부족한 정책지원 대상인 것으로 판단

〈표 3-10〉 장기전세주택 입주자격 기준

공급면적	소득기준		부동산		자동차	
	장기전세	국민임대	장기전세	국민임대	장기전세	국민임대
50㎡	70% 이하	70% 이하	21,550	12,600	2,769	2,467
50~60㎡	70% 이하	70% 이하				
60~85㎡	100% 이하	100% 이하				
85㎡초과	기준 없음	공급하지 않음				

자료 : 국토해양부(2010) 보금자리주택 업무편람

- 그러나 무주택일지라도 고소득자가 공공의 재원이 투여되는 공공임대주택에 입주한다는 것이 형평성에 맞지 않다는 논란이 지속되자 현재는 85㎡초과 물량에도 소득기준(150%이내)을 적용하여 입주자 선정

〈표 3-11〉 변경된 장기전세주택 입주자격 기준('09년 vs '21년)

공급면적	소득기준		부동산		자동차	
	도입시('09년)	현재('21년)	도입시('09년)	현재('21년)	도입시('09년)	현재('21년)
50㎡	70% 이하	100% 이하	21,550	동일	2,769	동일
50~60㎡	70% 이하	100% 이하				
60~85㎡	100% 이하	120% 이하				
85㎡초과	기준 없음	150% 이하				

자료 : 국토해양부(2010) 보금자리주택 업무편람

○ (기금지원) 60㎡이하는 5.5천만원/호당, 85㎡이하 7.5천만원/호당

○ (임대조건) 시세의 80%수준의 임대보증금으로 20년간 거주 가능[19)]

○ '07.4월 첫 공급이후 '20년 말까지 서울의 아파트 전세가격은 약 80%가량 급등한 반면 장기전세주택의 보증금은 약 30%(2년에 5%씩) 상승에 그쳐 입주민의 주거안정성 확보라는 목표를 달성했다는 평가

○ 그러나 운영기간 동안 보증금 상승분 외에 수익이 없는 구조인 장기전세주택은 기금이자 및 수선유지비 등 월별 발생하는 운영비용을 감당하지 못하여 임대손실 발생

- 60㎡이하의 기금이자는 3%, 60-85㎡는 4%수준이며, 운영비용은 기금이자(25%)+수선유지비(24%)+감가상각비(40%)+지급수수료(4%)+세금 등(8%)로 구성

19) 공공주택 특별법 시행규칙(제30조 장기전세주택의 최초 임대보증금)

○ 또한 임대보증금이 회계상 공공 사업자의 부채로 계상되어 부채비율이 높아짐에 따라 사업자의 신용등급 평가 저하 등의 우려가 존재하는 등의 한계로 '17년이후 매입을 제외한 신규 공급을 중단

3.4 중산층 주거혁신 '뉴스테이', 모델을 수정한 공공지원민간임대

1) 뉴스테이

○ 뉴스테이 도입 전 우리나라 주택정책 목표가 주로 저소득계층과 서민층을 위한 주택 재고를 지속 확충하는데 있었으므로 상대적 우선순위가 떨어진 무주택 중산층은 적극적 지원 대상으로 편입되지 못했던 것이 사실

○ 그러나 2000년 이후 저금리 등에 기반한 빠른 월세화로 전세난이 심화되어 전세가격이 상승세를 지속하면서 비자발적 이사 및 계약 갱신 때 마다 급격히 오르는 임대료 부담에 노출된 무주택 중산층이 증가

- 전세거주 비율은 '00년 28.2% → '15년 15.5%로 감소했으나 월세는 '00년 13.0% → '15년 23.0%로 증가(진미윤 외, 2017)

- 민간전월세에 거주하는 경우 2년마다 이사해야 하므로 이주비용 증가 및 주거안정성이 크게 저하되는 가운데, 높아진 전세가격을 감당하지 못하는 임차인은 지불능력에 적합한 다른 주택으로의 비자발적 주거이동이 불가피

- 또한 월세로의 전환은 무주택 중산층의 매월 소득대비 임대료 부담을 증가시킬 뿐만 아니라 자가로의 전환을 위한 목돈 마련에도 걸림돌로 작용

· '14년 주거실태조사 분석결과(진미윤 외,2017) 소득 대비 임대료 비중이 (전세) 10.1% (보증부) 14.0% (월세) 18.3%로 전세<보증부월세<월세 순으로 주거비 부담이 증가

○ 이에 정부는 '11년 부터 민간부문의 참여를 통한 전월세 시장 안정을 도모하고자 민간주택이면서도 임대료 인상 규제 등의 공공성을 갖는 준공공임대주택 신설, 기업형 임대사업자 육성을 위한 임대주택리츠 지원 등을 추진

- 준공공임대신설(「서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합 대책('13.4)」

- 임대주택리츠 규제완화, 세제혜택 강화(「서민 중산층 주거안정을 위한 임대차 시장 선진화 방안('14.2) , 「규제합리화를 통한 주택시장 활력 회복 및 주거안정 강화방안('14.9))

○ 그럼에도 불구 준공공임대는 실적이 저조한 가운데 당시의 민간건설 공공임대(5/10년)는 입주자격, 초기임대료 등의 규제로 민간의 참여가 제한적

- 2.5년과 5년 후 분양전환이 가능한 민간건설 공공임대는 입주자격, 초기임대료, 분양전환가격 등을 규제하고 있었으며 민간건설 일반임대는 5년 임대의무기간과 임대료 상승률 연 5%이내 제한 규제가 존재

○ 기존 민간임대주택들은 분양전환(민간의 수익성 보전 목적)을 전제로 하므로 입주자의 장기거주를 유도하지 못할 뿐 아니라 중산층을 위한 장기임대주택 재고로써 이용가능한 물량 공급에도 한계(진미윤 외,2017:24)

- 5/10년 임대는 '94년~'15년까지 총 139.4만호가 공급되었으나 동기간 82.5만호가 분양전환되어 '15년 말 재고가 약 29만호에 불과하였음

○ 한편, 저성장 기조 속에서 신규 주택건설 중심적인 주택산업의 양적 성장은 한계에 직면해 있었던 상황에서 경기에 따른 부침이 심한 분양사업과 달리 임대주택사업은 안정된 수입 기반을 마련할 수 있는 신산업으로 부각(진미윤 외,2017:24)

○ 이에 정부는 중산층의 주거선택권을 넓혀 전세 압력을 완화하고 장기거주와 안정적 임대료 관리가 가능한 주거유형으로 뉴스테이를 도입('15.1월)[20]함으로써 중산층의 주거안정을 도모하는 동시에 주택산업육성을 통한 내수활성화를 달성하고자 하였음

- 뉴스테이는 '15년 경제정책 방향 6대 정책 과제 중 하나로 추진

- 입주자격 제한 없고, 8년간 장기거주 보장, 임대료 인상률도 연 5%로 제한된다는 측면에서 중산층의 장기 주거안정성이 확보되고 임대료가 안정적으로 관리될 수 있는 주거 모델

○ 이를 위해 민간임대에 대한 규제를 축소하고 신속한 택지공급을 위해 다양한 특례사항이

20) 기업형 주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거혁신 방안('15.1.13)발표

적용되는 「기업형 임대주택 공급촉진지구」를 도입하는 한편 기업형 임대사업자에 대한 융자지원 확대, 세제감면 등 전폭적 지원 추진

- (택지공급)기업형 임대사업자에게 LH부지를 우선 공급하고 그린벨트 중 기업형 임대사업자가 제안한 지역을 해제하여 기업형 임대 공급촉진지구로 지정할 수 있도록 권한 부여
- (자금지원)8년 장기임대를 활성화 하고자 8년 장기임대는 호당 8천만원(60㎡이하), 1.0억원(60~85㎡), 1.2억원(85㎡초과)으로 상향하고 4년 단기임대는 규모별로 각각 호당 7천만원, 9천만원, 1.1억원으로 조정
- 기존 기금 대출이 국민주택규모인 85㎡ 이하에 대해서만 지원되던 것을 중산층 선호가 높은 85㎡ 초과 주택에 대해서도 지원되도록 대출을 신설
- 융자금리도 8년 장기임대의 경우 조달금리 수준으로 지원하고 실제 임대기간이 길어질수록 융자금리를 1년마다 10bp씩 최대 10년간 100bp인하하도록 조정
- 또한 10년 거치 후 20년 원리금 상환을 전제로 했던 기존방식을 임대기간이 종료될 때까지는 원금 상환의무를 면제하는 것으로 완화

〈표 3-12〉 기업형 임대사업자 기금 융자 금리 개선

현행				개선안			
규모 / 기간	60㎡ 이하	60~85㎡		규모 / 기간	60㎡이하	60~85㎡	85㎡~135㎡
5/10년 민간공임	2.7%	3.7% (‘15년 한시 3.3%)	▶	4년 (건설, 매입)	3.0%	3.5%	4.0%
10년 준공공매입	2.7% (‘15년 한시 2.0%)			8년 (건설, 매입)	2.0%	2.5%	3.0%

자료 : 국토교통부 보도자료(2015.1.13)

- (세제지원) 취득세, 양도세, 법인세 등을 완화하고 8년 장기임대사업자를 지원하기 위해 개인이 보유한 토지를 기업형 임대사업자에게 매각 시 양도세 10%를 감면해주고 법인이 보유한 토지를 기업형 임대사업자에게 매각시 사업용 토지로 인정하여 비사업용 토지 추가과세를 배제

○ ’15년 이후 3여년간 추진된 뉴스테이는 양분되어 있는 수요자의 주거의식을 변화시키는 계기가 되었을뿐 아니라 중산층의 주거선택권을 넓혀 전월세 시장 급변에 대한 충격을 완화할 수 있는 제도적 토양을 구축하였다는 측면에서 긍정적 성과가 있음

- 또한 리츠 방식을 통한 사업구조로 민간 참여자들을 주택 산업에 유인하는 계기가 된 동시에 규모의 경제를 갖춘 양질의 민간임대주택을 제공하여 임대차 시장 여건에 기여

○ 그러나 공적자금 투입 및 대기업에 토지와 세제지원 등 과도한 특혜를 제공했음에도 초기임대료 규제가 없어 시세대비 높은 임대료로 실제 중산층이 거주하는데 어려움이 있었고 공익적 관점에서의 공공기여도 부족했다는 비판적 여론이 강하게 제기

- 진미윤 외(2017)의 자료에 의하면 뉴스테이가 추진된 32개 지구의 임대료 대비 시세수준은 주변시세의 96.2% 수준이며 12개 지구에서 임대료가 시세보다 높게 책정
- 또한 누구나 입주할 수 있다는 점은 장점으로 부각되었으나 공적자금이 투여된 만큼 필요계층을 감안하여 공급하여야 한다는 비판에 직면

○ 따라서 정부는 뉴스테이를 손질[21]하여 공공성을 강화한 공공지원민간임대 제도로 개편

2) 공공지원 민간임대주택

□ 거주안정 및 비용측면의 주거안정성, 사업성 확보, 그러나 자가연계의 어려움은 한계

○ 공공지원민간임대주택은 뉴스테이가 가지는 한계인 정책 대상계층의 부적정성, 높은 임대료 수준, 기업특혜시비, 취약한 공공기여 등의 문제를 보완하는 방향으로 설계

- 민특법 제2조 4호의 공공지원민간임대주택은 10년 이상 임대할 목적으로 기금의 출자를 받아 건설되는 민간임대로 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 민간임대주택을 의미(〈표3-13〉참조)
- 뉴스테이에 비해 입주자의 임대료 부담을 낮추고, 공공성을 강화하는 측면에서 입주자격을 무주택가구로 제한, 공급물량의 20%를 청년 등 주거지원계층(월평균소득 120%이하)에게 공급, 초기임대료를 시세에 70~95%수준으로 제한(〈표3-14,15〉참조)

21) ’17.11월 주거복지로드맵 및 ‘18.7월 민특별 개정

〈표 3-13〉 민간임대주택(기업형 → 공공지원) 개편

유형		규제	지원	유형	규제	지원
장기민간임대	기업형(300세대 이상)	임대기간 8년, 연간 임대료 상승폭 5%	기금 출융자, 세제혜택, 건축규제완화	공공지원 민간임대	임대기간 10년, 임대료 상승폭 5%, 초기 임대료 및 입주자격제한	기금 출융자, 세제혜택, 건축규제완화
	준공공(300세대 미만)	임대기간 8년, 연간 임대료 상승폭 5%	기금 출융자, 세제혜택, 건축규제완화	장기일반 민간임대	임대기간 10년, 연간 임대료 상승폭 5%	세제혜택
단기민간임대		임대기간 4년, 연간 임대료 상승폭 5%	기금 출융자, 세제혜택	단기민간임대	폐지(2020.8.18.)	

자료: 국토교통부 보도자료(2017.12.6.) 및 민간임대주택에 관한 특별법 재정리

〈표 3-14〉 공공지원민간임대주택과 뉴스테이 제도 비교

구분	뉴스테이	공공지원 민간임대주택
특별공급	-해당없음	-청년(19~39세), 신혼부부(혼인기간 7년이내),고령층 등에 사업장별 세대수의 20%이상 공급
초기 임대료	-제한없음	-일반공급 : 시세 90~95% -특별공급 : 시세 70~85%
입주 자격	-제한없음	-무주택자 우선공급 -주거지원계층 : 도시근로자 평균소득 120%이하
입지/평형	-도시외곽/중대형 위주	-역세권, 대학, 산업단지 인근 등 / 중소형 위주

자료 : 이경애 외(2020),p.4에서 발췌

〈표 3-15〉 공공지원민간임대주택 입주자격 및 공급방식

구분		공급비율	공급대상	지원자격
일반공급		80%미만 (추첨제)	무주택세대 구성원	없음
특별공급	청년	20%이상 (순위제)	무주택자	- 나이: 19세 이상이면서 39세이하 - 혼인: 혼인중이 아닐 것 - 소득: 월평균소득의 120%(소득이 없는 경우 부모소득 합산)
	신혼부부		무주택세대 구성원	- 혼인: 혼인 기간 7년 이내(예비신혼부부 포함) - 소득: 월평균소득의 120%
	고령자		무주택세대 구성원	- 나이: 65세 이상 - 소득 월평균소득의 120%

자료 : 민간임대주택에 관한 특별법 시행규칙 [별표 1] 공공지원민간임대주택의 임차인 자격 및 선정 방법
주: 특별공급의 경우 부동산, 자동차 등 자산에 관한 별도 요건을 정할 수 있음

- 공공지원민간임대주택의 최초 임대료는 「민특법 시행규칙 [별표 2] 공공지원민간임대의 최초 임대료에 관한 기준(제17조의2 관련)」에 따라 표준임대료 이하로 설정되며 임대료 인상은 기간 동안 임대료의 5% 범위에서 증액 가능

○ 기존 뉴스테이가 중산층을 겨냥한 중대형 위주의 공급이었다면 공공지원민간임대는 청년·신혼부부 등을 위한 중소형 주택 공급에 더욱 중점을 두고 있어 면적별로 융자금리를 차등 적용함

- 리츠의 기금 융자한도 및 융자금리는 전용면적 5천만원/호~1억원/호에 따라 연 2.0%~2.8%가 적용됨

〈표 3-16〉 공공지원민간임대리츠 기금 융자한도 및 융자금리

구분	전용45㎡이하	전용45㎡초과~60㎡이하	전용60㎡초과~85㎡이하
융자한도	5천만원/호	8천만원/호	1억원/호
융자금리	연 2.0%	연 2.3%	연 2.8%

출처: 주택도시보증공사 홈페이지

○ 민특법과 시행령 등에는 임대의무기간이 종료된 다음 사업을 어떻게 청산하고 주택을 어떻게 활용하는지에 대한 규정이 없어 사업성을 추구하는 민간이 시장상황에 따라 매각을 선택할 가능성도 배제할 수 없음

- 이러한 경우 택지지원, 기금지원 등의 혜택을 받은 민간에 개발이익이 고스란히 돌아갈 가능성이 높으며, 시장에 부담가능한 장기 임대주택 재고가 공중으로 사라지게 될 우려도 존재

○ 기존 뉴스테이가 중산층 가구의 주거지원을 위한 주거지원 모델로의 의미도 있으나 경제 활성화 측면에서 민간임대주택 산업을 육성할 수 있는 마중물로써의 의의가 더 크다는 점에서 매우 파격적인 지원이 추진되었으며, 민간을 위축할 우려가 있는 입주자격의 제한이나 임대료의 규제 등도 포함되지 않았음. 또한 중산층의 주거선호(주거서비스 제공, 중대형 규모 공급)에 맞는 주택을 공급하고자 노력

○ 이에 반해 개편된 공공지원민간임대주택은 공공성(입주자격 제한, 시세보다 저렴한 임대료로 공급되는 특별공급 물량의 배정 등)은 강화되었으나, 정책의 타겟 대상 과연

누구인지가 모호해졌다는 한계도 분명히 존재

- 청년 신혼부부 등 주거지원대상에 대한 공급물량 배정, 중소형 공급 확대 유인을 위한 융자 금리 조정 등은 중산층을 위한 임대주택이라는 정책 방향과 정면 배치

3.5 시범사업에 그친 반값 아파트(토지임대부 주택)와 환매조건부 주택

1) 토지임대부 분양주택

□ 저렴한 가격으로 자가소유 실현이 가능하나, '로또주택'으로 변질되어 시범사업에 그침

○ 노무현 정부가 부동산시장 안정을 위해 많은 노력을 하였으나 달성하지 못한 가운데 당시 야당이었던 한나라당은 '반값 아파트' 정책을 제시하며 정책대안 경쟁 심화

- 분양가가 치솟는 상황에서 국민들은 반값아파트를 반겼고, 한나라당(현 국민의 힘)은 '대지 임대부 분양주택(토지임대부)', 열린우리당(현 민주당)은 '환매조건부 분양주택'을 대안으로 제시하며 '반값 아파트' 시범 공급 실시를 발표('07.1월)

○ '07.4월 주택법을 개정하여 토지임대부 분양주택을 도입한 이래 '09년 토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법을 제정

○ 부담가능한 주택을 공급하여 서민의 주거안정을 도모할 목적으로 시행되었으며 토지가격 상승분이 전체 주택가격 상승에서 차지하는 비중이 높으므로 토지와 건물로 구성된 부동산의 소유권을 각각 분리해 저렴한 주택을 공급하겠다는 취지

- 토지임대부 분양주택은 토지는 공공이 소유 혹은 임대하고 건물은 일반에 분양하는 방식의 분양주택으로 분양주택과 공공임대주택의 중간형태임

- 무주택 서민에게 우선공급되며, 1가구 1주택에 한하여 공급됨. 또한 10년이내에 전매가 금지되며 전매가 불가피 할 경우 공공이 우선 매입

- 토지는 40년간 사용 후 입주민의 75%가 동의 시 40년을 추가 연장 가능

- 토지의 임대료는 조성원가(공공택지) 또는 감정가(공공택지 외)에 3년 만기 정기예금 평균금리를 곱한 금액으로 산정되며 토지소유자와 수분양자가 합의한 경우 임대료를 보증금으로 전환하여 납부 가능,

- 건물에 대한 분양가격은 분양가 상한제가 적용되며 매도,이전,재건축도 가능하나, 매도 및 이전 받는 자는 토지소유권에 대한 임대료를 지불해야함

○ (장점) 분양가격에 땅값이 포함되어 있지 않기 때문에 수분양자는 일반분양주택보다 40~50% 저렴하게 주택을 구입하는 것이 가능

- 개발이익을 공공이 환수하므로 건설사 혹은 개인의 개발이익 사유화 방지가능

- 주택에 대한 재산권 행사 및 담보대출이 가능하므로 분양주택과 차이가 없으며 토지임대료도 조성원가를 기준으로 책정되므로 시세보다 저렴

○ (단점) 공급자 입장에서 토지를 매입하는 사업 시행 시 초기의 재정부담이 크고 수분양자는 일반분양에 비해 지가상승분에 대한 기대이익을 기대하기 어렵다는 한계

- 기존 분양은 토지가격과 건물 분양가를 일시에 회수할 수 있으나 토지임대부는 건물가격만 단기간에 회수가 가능하므로 공급자의 재정 부담이 발생할 가능성

- 또한 공공택지 확보에 어려움이 있을 수 있으며, 토지 반환 시점에 거주권, 잔존 등의 민원이 발생할 가능성도 배제할 수 없음

- 수분양자의 경우 토지를 소유하지 않으므로 완전한 내 집을 마련했다는 만족감을 갖기 어려우며 주택가격 하락기에는 주택 보유의 실익이 없다는 한계

○ '07.10월에 군포 부곡지구에서 389호, '11.11월에 서초 우면지구에 358호, '12.12월에 강남 세곡지구에 414호를 시범사업으로 공급

- 그러나 군포 부곡의 경우 분양가는 시세의 50%인 1억5480만원 수준이었으나 토지임대료가 월 42만 5천원으로 높게 책정되면서 389세대 중 단 27가구만 계약을 완료하였음. 이후 전 물량을 일반분양분으로 전환하여 재분양 실시

〈표 3-17〉 토지임대부 분양주택 공급 사례

시기	지역	분양가(84㎡)	토지임대료	청약경쟁률
2007년 10월	경기 군포	1억 5,480만원	42만 5,000원	0.07:1
2011년 11월	서울 서초	2억 400만원	35만원	3.5:1
2012년 11월	서울 강남	2억 2,2230만원	45만원	6.9:1

자료 : 아시아경제(2020.12.07)

○ 반면 우면지구와 세곡지구는 각각 3.5:1, 6.9:1의 청약경쟁률을 기록하며 군포와는 달리 입지에 따른 선호에 차이를 보였으나 분양 후 주택가격이 약 4배 가량 상승하면서 개발이익이 최초 수분양자에게 귀속되는 문제 발생

- 강남 세곡지구에 공급된 강남브리즈힐(전용 84㎡)의 분양가는 2억2230만원(㎡당 264만원)으로 같은해 인근에서 분양한 래미안 강남힐즈(전용 91㎡)의 분양가 7억2천만원(㎡당 791만원) 대비 3배가량 저렴하게 공급[22)]

- 토지임대료도 보증금 2,600만원에 18만원부터 무보증금에 35만 3천원[23)]으로 군포부곡에 비해 절반수준으로 공급되어 수요자가 많았음

- 그러나 세곡의 토지임대부 분양주택은 '20.3월 11억 3천만원에 거래되면서 9억원의 시세차익이 발생하였고, '로또 아파트'라는 지적이 쏟아짐

- 또한 건물가격은 급격히 상승했지만 토지임대료는 일정하게 유지되므로 주택가격 상승기에 매도하여 건물가격 상승에 대한 이익을 실현하려는 유인이 크기 때문에 장기적으로 보유하려는 수분양자가 적다는 문제도 제기

○ '16.1월 「토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법」 폐지와 함께 주택법에 흡수

22) "강남 토지임대부 아파트, 9년 만에 최고 7배 폭등"(땅집GO, 2020.12.08.) 및 부동산 시장 가성비 끝판왕…'00생활권'아파트(리얼투데이, 2019. 05.10)참조

23) 반값인데 반갑지 않은 '토지임대부주택'(Business Watch, 2021.09.29.)참조

2) 환매조건부 주택

□ 공공성 강화 및 내집 마련 욕구 충족은 가능하나 시세차익 실현 불가 등으로 미선호

○ 공공기관이 토지를 개발하고 주택을 건설하여 저렴한 가격에 실수요자에게 분양하지만 매각은 반드시 공공에 환매하는 것을 의무화하여 공급되는 주택 유형

- 공공이 토지 개발과 주택 건설 후 민간에게 분양한다는 것은 공영개발방식과 동일하나 공공이 환매권(선매권)을 갖는다는데 차이가 있음

- 최초 분양시 분양가를 조성원가 수준으로 낮게 책정하는 대신 수분양자는 반드시 공공에만 매각해야 하며 공공이 매입하는 가격은 최초 분양가에 정상이자율(국고채 수익률)만을 가산한 가격이나 주택공시가 중 낮은 가격으로 결정

○ 환매조건부 분양주택은 공공분양이 민영주택과 동일하게 상품화된 주택을 양산했다는 문제점에 대한 대안으로 제안된 것으로 공공성 강화와 내집 마련 욕구 충족을 동시에 만족시킬 수 있다는 장점 존재

- 무주택자가 전세보증금 수준의 저렴한 비용으로 내집마련 할 수 있는 기회를 제공하며 분양주택이므로 전세에 비해 주거안정성이 보장되고, 금융, 세제, 상속 등의 측면에서 자가보유자와 동일한 권리를 향유

- 토지매입비용을 사업시행자가 부담하고 회수되는데까지 오랜시간이 소요되기 때문에 사업자 부담이 큰 토지임대부와 달리 환매조건부 주택은 조성원가 수준으로 토지도 함께 분양하기 때문에 사업시행자의 부담이 상대적으로 적음

○ 그럼에도 불구, 매각으로 인한 시세차익이 모두 공공에게 돌아가므로 일반 분양주택에 비해 수요가 저조할 가능성 존재

- 공급자는 시세보다 저렴(시세대비 65~75%)하게 분양해야 하므로 공급물량이 제한적일 수 있어 규모의 경제에 의한 주택시장 안정 효과는 부족하다는 지적(변창흠 외,2007)

○ '06.12월 '환매조건부 분양주택 공급을 통한 내집마련 특별법'이 발의된 이후 '07.10월에 군포 부곡지구에 전용면적 74㎡-84㎡인 415세대를 시범 공급

- 시범사업을 통해 선호도가 높을 경우 '08년부터 본격적으로 공급하고자 하였으나 5년 의무거주기간 등의 규제에도 불구하고 분양가격이 일반분양가의 90% 수준으로 일반 분양주택과 별 차이가 없었다는 점 때문에 전체 공급량의 85%가 미분양

○ 이처럼 토지임대부, 환매조건부와 같은 중산층의 내집마련을 지원하는 새로운 방식의 분양 프로그램들이 2000년대 후반에 쏟아져 나왔으나, 글로벌 금융위기가 시작된 '08년 이후 주택 시장 침체가 지속되자 정치권의 관심과 사회적 압력이 한순간에 사라졌으며 정규 프로그램으로 추진되지 못하고 시범사업으로 남겨졌다는 한계

3.6 공공부문의 공급하는 분양주택: 공공분양주택

□ 오랜기간 부담가능한 가격으로 서민 · 중산층의 자가마련에 큰 역할을 했으나, 최근 공급이 크게 축소되어 수요자들이 오랜기간 대기해야 하는 상황

○ 공공분양은 주택도시기금 등을 지원받은 국가, 지자체, LH(또는 지방공사)가 공급하는 전용면적 85㎡이하의 주택을 의미하며 수분양자가 소유권을 이전받는 형태

- 공공택지에서 공급되는 공공분양주택은 저렴한 가격에 공급하는 대신 전매제한, 거주의무 요건 강화 등을 통해 적용하여 이익이 사유화되는 것을 일부 방지

- 분양가상한금액(건축비+택지비)이하에서 공급가격이 결정되므로 저렴한 수준

○ 무주택 서민 및 중산층의 주거부담 완화 및 내집마련 기회 제공에 크게 기여

- 무주택 세대구성원으로서 소득 및 자산기준을 충족한 자에게 85㎡이하의 주택을 공급하는 제도로 청약통장을 보유해야하며, 해당주택건설지역에 거주해야하고 청약통장 가입기간과 납입횟수를 기준으로 당첨자를 선정

- 전체 공급물량의 85%가 다자녀, 신혼부부, 생애최초, 노부모부양자에게 공급되며 나머지 15%만이 일반공급으로 특별공급에 해당되지 않는 계층에게 공급

- 일반공급의 경우 60㎡이하 주택을 공급받고자 하는 경우 소득 및 자산요건이 제한되며, 60㎡초과의 경우 소득 및 자산요건에 적용받지 않는 반면, 특별공급은 기관추천을 제외한 전 유형에서 소득과 자산 요건이 적용

○ '92년 발표된 주택건설종합계획에서 서민의 내집마련지원을 위해 공공부문에서 '93-'95년까지 25만호의 주택을 건설할 것을 제시하였고 이 중 공공분양으로 1만호를 공급하며, 기금에서 호당 1,400만원을 지원할 것을 처음으로 발표(건설교통부,2002)

- 본 계획 발표 전까지는 주로 '소형분양주택'으로 공급되었는데, 이를 공공분양주택으로 통합함으로써 공공부문의 주택 유형을 단순화 하고자 하였음

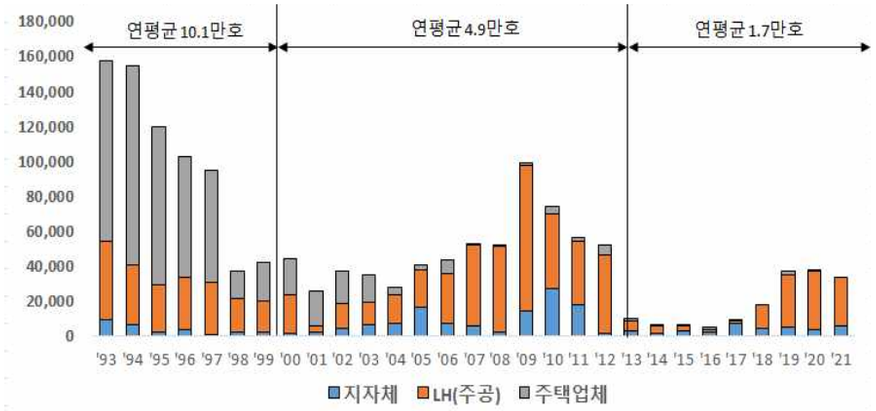
○ '07.02월 「주택시장안정과 주거복지향상을 위한 공공부문 역할강화방안」에서 주공 등 공공부문에서 연 5만호가량(기존 3.5만호)의 분양주택을 확대 공급할 것을 발표

○ 보금자리주택으로 '09년부터 연간 7만호의 공공분양을 공급하고자 계획을 수립하였으나 '13년 주택시장 정상화 대책(4.1)에서 민간임대주택활성화, 행복주택 공급주력, 수도권 GB내 신규 보금자리지구지정 중단 등이 발표되면서 공공분양 공급 목표 물량이 연간 2만호 수준으로 대폭 축소

- '13년~'17년 인허가 물량은 연평균 1.7만호로 박근혜 정부 이전 대비 매우 미미

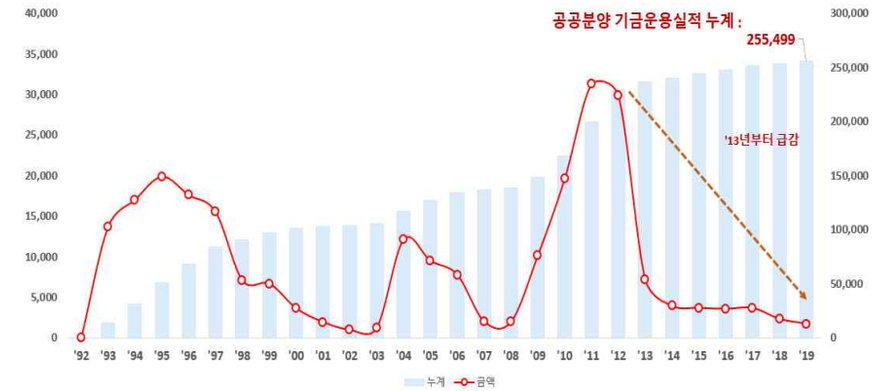
- '92년-'99년에는 연평균 8.9만호, '00년-'12년에는 4.9만호씩 공급되어 왔으나 '13년-'21년에는 연평균 1.7만호씩만 공급

- '18년 이후 공급된 공공분양 물량은 주로 신혼희망타운 분양 공급분으로 전용면적 46/55㎡만 공급. 이 정도 규모는 3-4인 가구 중심인 중산층에게는 협소하므로 중산층을 위한 부담가능한 주택으로써의 역할을 기대하긴 어려움



[그림 3-8] 공공분양주택 공급(승인 기준) 실적 추이

자료 : 국토교통부 국토교통통계누리 각 년도



[그림 3-9] 공공분양 기금운용 금액 및 누계 (단위:억원)

자료 : 주택도시기금 업무편람 각 년도

○ 박근혜 정부는 중산층 재건을 집권의 핵심목표로 내세우면서 중산층 비중을 70%까지 끌어올리겠다고 약속하였으나 오히려 공공분양을 대폭 축소하는 등 이를 실천하는 주거 정책은 전무하였음

○ 문재인 정부들어 3기신도시 공급계획이 발표('19년)되면서 공공주택 지구지정이 재개되었으나 공공분양 공급비율은 약 16%로 보금자리지구 37%에 비해 절반이하 수준

- 서울 강남지구 등 보금자리 선도사업 4개 지구 공급계획 공공분양 공급비율은 약 37% 수준이었으나, 3기 신도시로 지정된 8개 지구 내 공공분양 공급 비율은 약 16% 수준

〈표 3-18〉 보금자리 및 공공택지지구 내 공공분양 공급 비율 비교

구 분	보금자리지구		공공주택지구 (3기 신도시)	
	기준	계획평균	기준	계획평균
공공주택	(법) 50% 이상	73%	(법) 50% 이상	51%
- 공공임대	(시행령) 35% 이상	36%	(시행령) 35% 이상	35%
- 공공분양	(시행령) 25% 이상 (지침) 30~40% * 전체 85㎡이하	37%	(시행령) 25% 이하 * (60㎡이하) 공분의 70%이상 * (60-85㎡) 공분의 30%이하	16%

자료 : LH공사 내부자료

○ '18년 주거복지로드맵 수립 이후 '21년까지 3년간 연평균 약 1.6만호씩 공급되었으나 공공주택 청약만 가능한 청약저축가입자가 수도권에만 약 30만명, 전국적으로는 41만명이 대기중인 상황에서 수요를 충족하기에는 매우 부족한 상황

□ 공공분양주택의 분양가가 시세와 큰 차이가 존재하여 '로또분양'이라는 비난을 받아온 가운데, 더는 중산층의 '자산 형성 지원책'이 아닌 '자산 배분 정책'이라는 평가

○ 공공분양으로 공급되는 주택은 분양가 상한제와 분양 원가 공개제도를 통해 분양가격을 시세보다 저렴하게 유지해 왔으나, 분양가격과 시세의 갭이 커져 수분양자가 향유하는 시세차익이 큼

- 공공의 재원이 투여된 공공주택임에도 시세차익을 환수할 제도적 장치가 없다는 점에서 '로또 분양'이라는 비난이 지속적으로 제기

○ 또한 실수요자 선정 방법(가점제 등) 및 관리(이석희 외,2022 :183)에도 잡음 지속

> **'로또 공공분양' 쏟아지며…격화되는 계층·세대간 갈등**
> 시세 대비 절반 수준의 '로또 공공분양'이 대거 예고되면서 특별공급 청약자격과 물량을 더 얻기 위한 세대 간·계층 간 갈등이 커지고 있다.....당초에는 가점이 낮은 청년들을 위해 100% 추첨제로 설계했지만 가점제 도입을 검토하고 있다. 40~50대 무주택자들이 역차별이라며 문제를 제기해서다. 사업 초안에 따르면 70%는 특별공급(신혼부부 40%, 생애최초 주택 구입자 30%), 나머지 30%는 일반공급이다. 이 중 일반공급분에 가점제를 적용하는 방안이 유력하다.*(한경집코노미,20.08.24에서 발췌))*

공공분양주택 '로또아파트' 논란…"환매조건부·토지임대부 제도 도입해야"

'로또 아파트' 논란을 빚은 공공분양주택 문제를 해결하기 위해 환매조건부 및 토지임대부 제도 도입을 검토할 필요가 있다는 지적이 나왔다. 입주자가 향후 공공분양주택을 매각할 때 한국주택토지공사(LH) 등 공공기관에만 팔 수 있도록 하거나, 애초에 공공주택을 분양할 때 토지는 LH 등이 소유하고 건물만 분양하자는 것이다..(중략)*(아시아경제,19.06.11에서 발췌)*

[Box 3.3] 뉴질랜드의 Rent to Buy(PHO:Progressive Home Ownership 중 하나)

❍ **뉴질랜드의 Rent to Buy는 자녀가 있는 중저소득계층의 자가소유를 지원하기 위한 제도**

- 연소득 NZD$130,000 이하 중저소득 가구의 자가 취득을 용이하게 하고, 구입비 부담을 완화할 목적으로 도 2020년 7월 도입
- 5년간 임대로 거주한 뒤 6~15년 차에 지분 공유(Shared Ownership) 방식으로 자가를 취득하는 제도



자료 : 진미윤 외(2021)에서 인용

[Box 3.4] 우리나라의 공공주택에 해당되는 영국의 어포더블 하우징

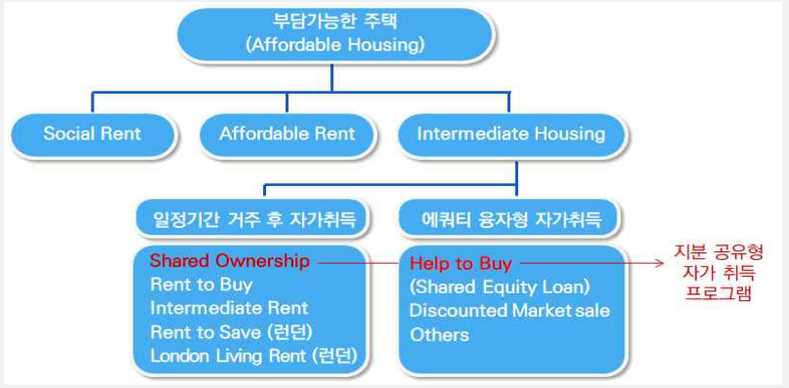
(Rent to Buy, Intermediate Rent, Rent to Save, London Living Rent)

❍ 영국의 부담가능한 주택 프로그램은 Social Rent, Affordable Rent, Intermediate Housing으로 구분 가능

- Social Rent(저소득층/시세의 40~50%), Affordable Rent(시세 80%), Intermediate Housing(공공임대 입주자격은 초과하나, 민간시장에서 자력으로 주택구매 혹은 임차하기 어려운 가구 대상)

❍ Intermediate Housing는 공공과 민간주택 중간단계에 있는 주택 유형으로 중산층을 위한 부담가능한 주거 대안으로 부상

〈영국의 부담가능한 주택(Affordable Housing)의 범주〉



- 영국의 일정기간 거주 후 자가 취득 주택 프로그램의 특성

구 분		정의 및 특성	적용 지역
조건부 임대주택 + 자가취득 연계	자가연계 5년 임대주택 (Rent to Buy: RB)	(5~7년 임대 후 자가취득 연계) 5년간 임대료 수준이 주변 시세보다 20% 정도 낮게 지원, 임대기간 기간 만료 이후 기존 임차인에게 우선 분양권 제공	전국
	5년 임대주택 (Intermediate rent)	(5년 임대 후 자가취득 연계) 5년간 임대료가 주변 시세보다 20% 저렴.	2011~2015 이후 RB로 흡수
	목돈마련 임대주택 (Rent to Save)	신규 분양주택을 임차하여 Intermediate rent 방식 적용 - 공급자가 목돈 마련을 위해 사례 관리, 5년내 자가 취득 프로그램 연계(SO 혹은 Help to Buy)	런던시만 시행
	런던 리빙 렌트 (LLR: London Living Rent)	(최소 3년간 임대 후 10년 이내에 자가 취득할 수 있도록 연계) 2018년 도입 - 입주자는 3년 거주 후 SO 연계 혹은 분양전환시 우선권 부여받음 - 3년 동안의 임대료는 주변 시세의 2/3 수준이거나 20% 가량 저렴 - 2021년까지 한시적으로 지원	런던시만 시행 연소득 6만 파운드 이하

주: 자격요건은 생애최초 주택구입자를 대상으로 연소득 8만 파운드(런던은 9만 파운드) 이하

자료 : 진미윤 외(2021)에서 인용

❍ 영국의 지분공유형 자가소유(Shared Ownership)는 생애최초 주택구입자로써 일정 소득(연소득 £80,000 이하/런던에 거주하는 가구의 경우 £90,000 이하))인 계층의 자가소유를 지원

- 주택 구입자(지분 비율 : 25%~75%)와 공급자가 지분을 공유하며, 취득 전인 나머지 지분에 대해서는 매달 임대료로 납부
- 지분을 매각하는 경우는 사업주체가 우선 매입하도록 하며 사업주체가 매입하는 것을 원하지 않는 경우 다른 구매자를 알선하도록 규정되어 있음
- 단, 주택 구입자가 지분을 100% 확보한 뒤에는 자유롭게 매각하는 것이 가능

3.7 질 좋은 평생주택 등 최근 논의 중인 중산층 주거지원 프로그램

□ 일부 중산층을 주거지원 대상으로 포용, 자가와 임대를 혼합한 형태의 주거모델 제도화

○ 글로벌 금융위기를 계기로 하이브리드형의 임대주택 프로그램이 양산되었지만 경기침체의 영향으로 규모의 경제를 이룰 만큼 양적으로 많은 물량이 공급되지 못하였음

- 다만 10년임대의 경우 초기자금이 부족한 중산층의 자가소유를 촉진하면서도 적정한 사업성을 갖춘 모델로 약 13년간 무려 268,314호를 공급한 사례이나 이 역시 분양전환가격 갈등 해결방법 모색 등 추가적 고민이 필요한 상황임

○ 이처럼 다양한 시도에도 불구하고 중산층을 겨냥한 이렇다 할 주거모델이 부재한 상황이 지속된 가운데 '19년 이후 매매가격이 크게 상승하고, 전세 공급이 줄어들기 시작하면서 내집마련의 어려움과 전세난에 처한 무주택 중산층이 크게 증가

- 저금리 기조 지속으로 매매가격이 급등하고, 전세가 보증부 월세로 전환되어 전세 물량이 크게 감소된 가운데 임대차 3법의 시행으로 전세 물량이 급격히 축소

- 공공분양이 축소된 상황에서 신규 분양가가 연일 최고치를 갱신하면서 민간시장 내에서 무주택 중산층의 내집 마련은 대출이 아니고는 꿈꾸기 어려운 상황

○ 이에 문재인 정부는 일부 중산층을 주거 지원 대상으로 편입시킴으로써 중산층까지 공공임대주택에 거주할 수 있도록 제도를 개선하는 등 무주택 중산층의 주거를 지원할 수 있는 중간주택(intermediate housing) 모델을 발굴하고자 노력

- '21.11월 '공공임대의 공급평형 확대', '입주자격 완화'를 통해 중산층도 거주가능한 "질 좋은 평생주택" 공급 내용을 담은 「서민·중산층 주거안정 지원방안」을 발표

- 논란 속에 사라졌던 '반값 아파트('06)'가 재조명되면서 기존 토지임대부, 환매조건부, 지분적립형 등의 제도적 한계를 보완한 '지분적립형'과 '이익공유형 분양주택'이 공공자가주택이라는 이름으로 재탄생

- 또한 기존 10년임대를 대체할 주거모델로 누구나집(분양가확정 분양전환형 공공지원민간임대주택)을 구체화 하여 시범사업을 시행

□ 초기구입자금 부담을 최소화 해 중산층의 내 집 마련을 돕는 공공자가(지분적립, 이익공유)

○ 정부는 3기 신도시와 2.4대책 사업지구 등 공공이 개발하는 땅에서 민간의 개발이익을 최소화하고 공공이 주도하는 분양주택을 공급하겠다는 내용을 담은 대책을 발표[24)]

○ 공공이 주도하는 분양주택이란 부담 가능한 가격에 주택을 공급하면서 개발이익을 공공과 공유할 수 있는 공공자가(지분적립형, 이익공유형 분양주택)을 의미

○ 더불어 민주당의 김교흥 의원 등이 위의 두 가지 분양주택을 공공주택의 한 유형으로 규정하는 내용을 담은 공공주택특별법 개정법안을 발의('21.2)한 후 두 번에 걸친 추가 법 개정을 통해 공공자가주택 세부사항을 법제화

○ (지분적립형) 소득은 있으나, 자산이 부족한 무주택 실수요자들의 초기 자금부담을 낮춰 내 집 마련을 지원하고 장기 거주를 통해 자산형성을 유도

- 분양을 받는 자는 소유권을 공유하는 기간 동안에 10%~25%내의 지분을 분할하여 취득하고 공공사업자와 소유권을 공유하는 잔여지분에 대해서는 시세의 80% 에 해당하는 임대보증금에 잔여 지분 비율을 곱한 가격을 임대료로 지급[25)]



[그림 3-10] 지분적립형 분양주택 운영 예시

자료: 국토교통부 보도자료(2021.6.10.)
주: 20년 운영, 초기지분 25%, 4년마다 15% 추가취득 가정시, 최초 25%+4년마다 15%+1년만기 정기예금이자를 20년간 5회 취득

24) 2018년 9월 21일 「수도권 주택 30만호 공급계획」(3기 신도시 남양주왕숙·왕숙2, 인천계양, 하남교산, 과천과천, 고양창릉 등), 2021년 2월 4일 「공공주도 3080+, 대도시권 주택공급 확대방안」

25) 지분적립형은 서울시가 먼저 도입을 제안한 공공분양 모델로 '20년 8·4 대책에서 부담가능한 주택 공급 대안으로 등장

〈표 3-19〉 지분적립형 분양주택 운영구조

구분	내용
지분 적립기간	20년 또는 30년(분양가격과 수분양자 여건에 따라 선택)
지분 취득방법	최초 및 추가지분은 10~25% 범위 (추가지분 취득가격은 최초 분양가에 정기예금금리 가산)
임대료	공공 소유지분에 대해 인근 시세 대비 80% 이하의 임대료 납부
거주의무 및 전매제한	5년간 실거주 의무, 10년간 전매제한 * 부득이한 전매시 취득가+정기예금 이자로 환매
처분방법	전매제한 종료 후 제 3자에게 주택 전체 매각 가능 (처분 시점의 지분비율대로 공공주택사업자와 처분 이익 배분)

자료: 국토교통부 보도자료(2021.6.10.)

○ (이익공유형) 수분양자는 시장가보다 저렴한 가격에 주택을 취득할 수 있으나 환매시 공공사업자와 처분이익을 공유하는 것을 조건으로 하는 주택 유형

- 분양가상한제가 적용되는 분양가의 80%이하의 가격으로 최초 공급되며, 환매할 수 있는 가격은 환매 시점에 감정평가를 통해 도출한 금액의 50%~80%에서 결정

- 환매가 비율은 수분양자가 최초 공급받을 당시의 시세 대비 공급가 비율과 보유 기간에 연동하여 차등화되며 환매하는 시점의 감정평가액에 환매가 비율을 곱한 만큼이 수분양자 지분이며, 나머지는 공공의 지분으로 배분

〈표 3-20〉 이익공유형 주택 수분양자의 환매가격 기준(환매 가격 비율)

보유기간 / 시세 / 분양가	10년 미만	10년 이상 ~15년 미만	15년 이상 ~20년 미만	20년 이상
50% 미만	50%	60%	65%	70%
50 ~ 60%미만	55%	65%	70%	75%
60% 이상	60%	70%	75%	80%

자료: 공공주택 특별법 시행령 [별표 4의5] 이익공유형 분양주택의 처분 손익 공유기준

○ 공공자가주택은 일반공급과 특별공급이 전체 공급물량의 50%씩 공급되며, 일반공급의 경우 소득기준은 없으나(전용면적 60㎡초과인 경우) 자산요건은 포함됨

- 일반공급 물량의 70%를 순차제로 공급하며, 1순위 낙첨자 중 추첨을 통해 나머지 30%를 선별

〈표 3-21〉 공공자가주택(이익공유형, 지분적립형) 입주자격 및 공급방식

구분		공급비율 및 방식		지원자격	소득	자산기준
일반공급	1순위	50%	순차제 70%	무주택 세대주	기준 없음*	소득3분위 순자산 평균값의 130% 이하
	2순위		추첨제 30%	1순위 낙첨자		
특별공급	다자녀	50%	건설량의 10%	3명 이상의 자녀를 둔 가구	120% 이하	소득3분위 순자산 평균값의 130% 이하
	신혼부부 등		건설량의 20%	- 신혼부부 및 예비 신혼부부 - 한부모가족	130% 이하 (맞벌이 140%)	
	생애최초		건설량의 7%	생애 최초 주택 구입자	130% 이하	
	노부모		건설량의 3%	65세 이상 직계존속 3년 이상 부양	120% 이하	

자료: 공공주택 특별법 시행규칙 [별표 6] 분양전환공공임대주택 및 공공분양주택의 입주자 자격, 공공주택 입주자 보유 자산 관련 업무처리기준 등
* 전용면적 60㎡이하일 경우는 월평균 근로소득 100%이하 적용

□ 기존 10년 공공임대의 대안 중 하나인 누구나집(분양가확정 분양전환형 공공지원 민간임대)

○ 송영길 국회의원이 인천시장 재직 당시('13년)시범사업으로 추진했던 것을 '21. 6월 더불어 민주당 부동산특별위원회에서 누구나집 5.0 모델로 발전시킨 것임

- 집값의 6~10%를 임대보증금으로 지급하고 10년간 시세의 85~95% 수준의 임대료로 거주한 후 사전에 확정된 가격으로 분양받을 수 있도록 함으로써 무주택 중산층이 부담가능한 가격에 주택을 구매할 수 있도록 지원

- 10년임대주택이 가지고 있는 분양전환가격 갈등 문제와 자가연계가 어렵다는 공공지원민간임대주택의 한계를 개선한 모델

○ 분양가확정 분양전환형 공공지원민간임대(누구나집 5.0모델)는 안정적 소득은 있으나 당장 집을 마련할 목돈이 없는 무주택 청년, 신혼부부 등이 지원 대상

- 독자적인 프로그램이라기 보다는 공공지원민간임대주택의 하나의 유형이며, 공공의 택지를 민간에 공모하여 공급되는 LH공모형 사업으로 추진

〈표 3-22〉 분양가확정 분양전환형 공공지원민간임대주택 입주자격 및 공급방식

구분		공급비율	공급대상	지원자격
일반공급		80% 미만	무주택세대구성원	없음
특별공급	청년	20% 이상	무주택자	도시근로자 월평균 소득 120% 이내
	신혼부부		무주택세대구성원	
	고령자		무주택세대구성원	

자료 : 국토교통부 보도자료(2021.9.6.)

○ 확정분양가는 공모시점 감정가의 120% 이하에서 사업자가 제시한 가격이며, 120%는 공모 시점의 감정가격에 사업 착수시부터 분양시까지 소요되는 기간(13년)동안의 연평균 주택가격 상승률(1.5%)를 적용한 가격

- 만약 주택가격이 연 1.5%이상 상승한 경우 상승분은 임차인에게 모두 귀속되므로 주택가격이 상승할수록 임차인이 더 많은 이익을 얻는 구조이며, 분양가가 이미 확정되어 있기 때문에 사업자에게 돌아가는 이익은 제한됨
- 분양전환 대상자가 입주시점부터 지속 거주한 자가 아니라 전환시점에 거주하고 있는 임차인으로 규정되어 있으며, 분양전환 후 거주의무기간 등이 없음

○ 시범사업으로 화성 능동, 의왕초평, 인천검단 등에 총 5,913호를 공급중에 있음

〈표 3-23〉 분양가확정 분양전환형 공공지원민간임대주택 단계별 사업구조

사업 단계	내용
사업착수	재원: 기금 70%까지 출자, 나머지는 건설자금 저리 융자 확정분양가 설정: 시세(감정평가금액) + 주택가격상승률 연 1.5% 이내
입주자 모집	공급대상: 일반공급(80% 이하), 특별공급(20% 이상)
임대 단계 (전매 제한 규정 없음)	임대보증금: 집값의 10% 수준(보증금 최소규모) 임대료: 일반공급 시세 95% 이하, 특별공급 시세 85% 이하(임대료 연간 인상률 5% 이내)
분양전환 단계	확정분양가 공급 사업자 수익공유: 사업자 이익(확정분양가 - 건설원가) 수분양자 수익공유: 수분양자 이익(시세 - 확정분양가) + 임차인 수익공유 분 

자료 : 국토교통부 보도자료(2021.9.6.) 재정리

□ 「질 좋은 평생주택」 개념에 근거한 통합공공임대주택, 공공전세 등 중산층을 주거지원 대상으로 편입한 임대주택 프로그램이 추진중에 있음

○ 정부는 '20.8월 「질 좋은 평생주택」, '20.11월 「서민 중산층 주거안정 지원방안」을 통해 중산층 일부를 지원 대상으로 편입하는 장기 공공임대주택 공급을 발표

- 기존 공공임대를 질 좋은 평생주택(통합공공임대)으로 제고하기 위해 거주기간을 확대(30년)하고, 입주자격을 중위소득 기준 150%까지로 완화하는 한편 3-4인을 위한 고품질 중형주택(전용 60-85㎡)도 향후 5년간 6.3만호 공급하는 것을 제시
- 또한 수요 관리형 전세대책(전세 수요의 매매전환, 대출 지원을 통한 유동성 공급 등)에서 주택 재고 총량을 증가시키는 방향으로 정책을 전환하고 구체적인 프로그램인 공공 전세 주택 추진을 발표

○ 공공전세는 민간의 전세물량 부족분을 보완하여 수요에 대응하는 공급물량을 확보함으로써 중산층의 주거안정을 도모하기 위해 도입된 제도로 소득·자산 요건 제한 없이 무주택 세대 구성원이면 누구나 신청 가능

- 공공전세는 공공이 다세대·오피스텔 등 신축주택을 신축 매입약정 방식으로 매입하여 공급하는 것으로 매입 단가는 서울 6억원, 수도권 4억원, 지방 3.5억 수준의 방 3개 이상, 50~85㎡ 이상의 요건을 갖춘 경우에만 매입
- 전세금은 시세의 90% 수준이며, 최대 6년간(최초 2년 + 2년씩 2회 연장) 거주가 가능함. 또한 6년이 종료된 이후의 분양전환권이 인정되지 않기 때문에 임차인 퇴거 후 새로운 임차인을 구하거나 매각하여 청산 가능
- 일반 전세수요를 흡수할 수 있는 수준의 고품질 주택을 공급하는 것이 목표

□ 윤석열 정부의 대선 공약 '원가주택', '역세권 첫 집', 공공분양을 통한 청년 등 내집마련 지원

○ 원가주택이란 무주택 청년 등에게 건설원가 수준의 가격으로 주택을 공급한 후 일정기간 소요 후 정부가 다시 매입하는 일종의 환매조건부 분양주택

- 무주택 청년이 분양가의 20%만 내고 나머지 80%는 장기 저리로 대출을 받아

입주한 이후 5년이 지나면 국가에 환매가 가능하며 이때 발생하는 시세차익의 최대 70%는 수분양자가 가져가도록 함으로써 내 집 마련을 지원

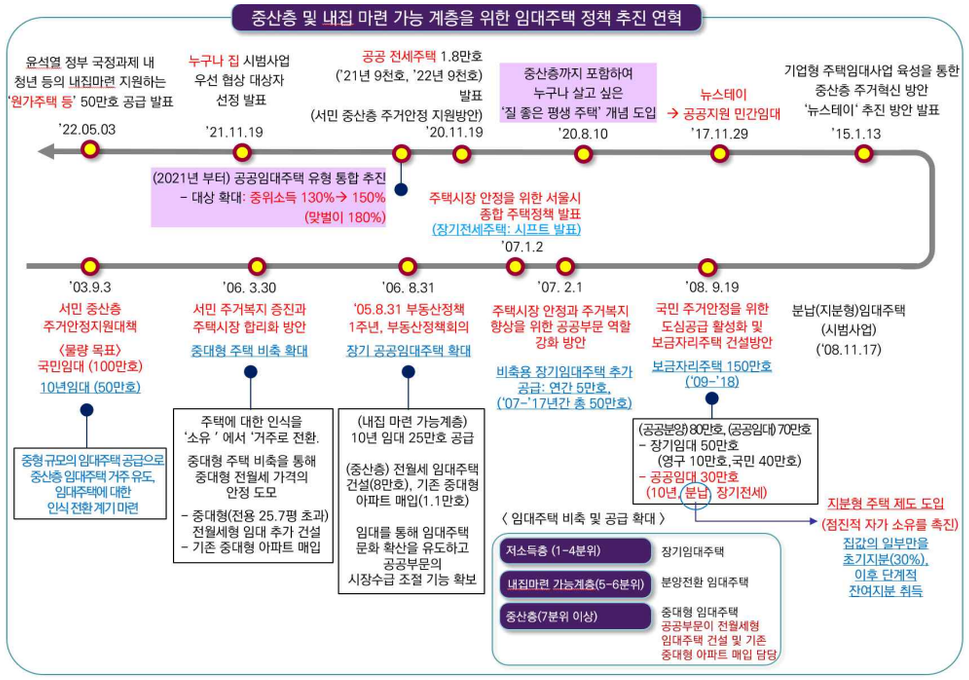
- 약 30만호(매년 6만호)를 공급할 계획이며 분양가는 공공분양보다 더 낮은 수준

○ 역세권 첫 집이란 청년 및 신혼부부를 대상으로 교통이 편리한 역세권에 공급하는 분양주택으로 정비사업(민간개발연계)과 연계하거나 국공유지(국공유지 활용)에 공급

- 민간개발연계형은 민간 재건축, 재개발 사업의 용적률을 상향하고(500%) 증가된 용적률(200%)의 절반을 공공분양으로 기부채납 받아 반값으로 공급

- 국공유지활용형은 역세권에 위치한 철도차량기지, 공영주차장 등의 부지를 입체복합개발하여 상부를 주택건설용지로 활용함으로써 반값 공공분양주택 공급

○ 그러나 재원조달 방법 및 부지선정 등과 관련된 고민이 필요하며 청년이 아닌 계층의 세대간 형평성 문제도 제기될 수 있다는 일부 우려도 존재



[그림 3-11] 중산층 및 내집 마련 가능 계층을 위한 임대주택 정책 추진 연혁

자료 : 진미윤(2021)에서 일부 수정

제 4 장
주거비 과부담에 노출된 중산층 규명 및 공공 지원 방향 모색

제 4 장 주거비 과부담에 노출된 중산층 규명 및 공공 지원 방향 모색

□ 수요 맞춤형 주택 정책 설계를 위해 지원이 필요한 중산층을 규명하고 소요량을 파악할 필요

○ 중산층이 두터워 지는 것은 가계의 유동성 제약을 완화시키고, 인적자본의 축적을 촉진시킴으로써 경제성장이 지속될 수 있는 기반을 제공하기 때문에 중장기적으로 경제성장의 동력을 확충하는데 기여(김정훈 외, 2016)

- 신성장 동력의 창출과 안정적인 경제체제로의 이행의 과도기적 상황에 놓인 한국 사회에서 중산층을 확대하고 강화하는 것은 경제적으로 매우 중요

○ 한국의 중산층은 실질소득 감소, 고용 여건 악화 이외에도 주거 측면에서도 급등한 집 값을 부담하느라 중산층으로써의 삶의 질 유지에 어려움을 느끼는 가구가 크게 증가

- 중산층에 속하지만 주거비 고부담 등으로 중산층이라고 느끼지 못하는 가구가 증가

- 주거비 과부담이 지속되는 경우 어쩔수 없이 직장이나 학교와 멀어지거나, 물리적으로 열악한 주택으로 주거이동을 해야하는 상황에 처할 수 있으며, 이동할 수 없는 경우 식료품비나 교육비 등의 필수생활비를 줄일 수 밖에 없음

- 중산층의 지위가 약화되는 것은 경제, 사회, 문화 등 사회 전반에 걸쳐 있는 중산층의 역할과 순기능이 제대로 작동하지 못한다는 것을 의미

○ 그럼에도 불구, 주거비 고부담으로부터 중산층을 보호할 수 있는 이렇다 할 주택정책은 마땅치 않은 상황(제3장)이며, 최근 전개되고 있는 다양한 제도들도 대부분 시범사업 수준에 그치고 있어 물량 측면에서 큰 한계가 있는 상황

○ 소득양극화가 심해지고, 중산층의 위축이 세계적인 추세로 자리 잡아가고 있는 상황에서 주거비 부담에 기인한 중산층의 계층 하락을 막기 위해서는 중산층을 주요 대상으로 한

공공의 주거 지원이 매우 중요

○ 중산층을 위한 주택정책 수립에 있어 가장 우선적으로 필요한 것이 소요를 명확히 규명하는 것 임에도 이러한 노력은 시도조차 미진한 상황

- 저소득층의 주거소요를 파악하고자 하는 노력이 오랜기간 진행되어 온 것과는 대조적

○ 높은 주거비 부담으로 인한 중산층의 삶의 질 저하 문제를 방지하기 위해서는 '주거비 과부담에 노출되어 있는 중산층'이 누구인지, 규모는 어느 정도인지를 파악함으로써 실효성 높은 정책을 설계할 필요

- 최근 OECD(2021)는 유사한 관점에서 '사라지는 중산층'(missing middle)을 정의하고 이들이 누구인지를 규명하고자 하는 시도가 존재

- '사라지는 중산층'은 공공임대 소득 기준을 상회하여 공공의 지원을 받을 수 없기에 민간주택에서 과도한 주거비를 부담(대출 상환 스트레스에 처한)하는 가구를 의미

○ 따라서 본 4장에서는 중산층을 위한 주택 정책 수립에 있어 가장 우선되어야 할 과정으로 먼저 주거비 과부담을 겪고 있는 중산층을 규명하고 이들을 위한 공공의 주거지원은 어떠한 방향으로 수립되어야 할 것인지를 제시하고자 함

4.1 중산층의 주거 소요(housing needs) 규명

1) 주거지원이 필요한 중산층 규모 산정 개요

□ **주요 분석대상**

○ 본 연구에서는 OECD(2021)가 제시한 '사라지는 중산층' 등의 개념을 참고하여 전체 중산층 가구 중 '주거비 과부담에 노출되어 있는 위기 가구'의 규모를 산출하고자 함

- 주거비 과부담은 통상 가계의 소득 대비 임대료와 소득 대비 원리금 상환에 대한 부담 정도가 기준이 되므로, 이를 측정하기 위해 우선 현재 거주하고 있는 주택의 점유형태를 기준으로 집단을 구분

○ 주거비 과부담 상태에 있는 무주택 임차가구란 가구란 소득대비 높은 임대료를 지불함으로써 주거비 과부담에 노출되고 있거나 혹은 이미 빚이 많은데 보유한 현금도 없어 급격한 보증금 인상 시 더욱 곤궁한 상황에 처할 가능성이 높은 가구

○ 주거비 과부담 상태에 있는 1주택 자가가구란 내 집은 생겼지만 대출을 통해 집을 마련했기 때문에 원리금 상환이 매우 부담스러워 소비지출을 줄이거나, 실직 등의 갑작스런 어려움에 직면한 경우 보유한 현금이 없어 적정한 주거소비를 할 수 없는 곳으로 하향 이동해야 하는 가능성이 높은 가구

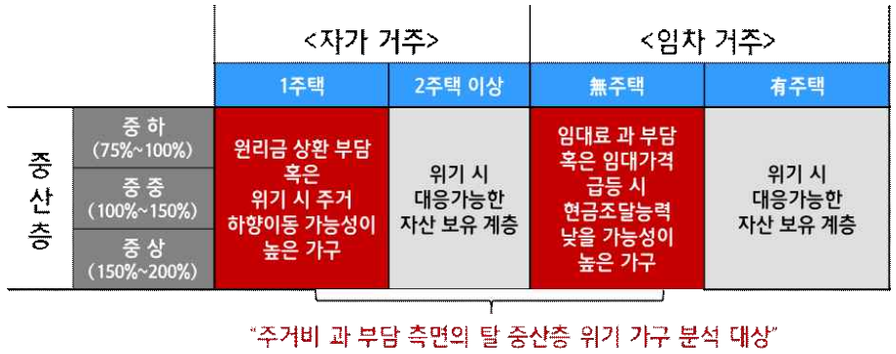
- 자가가구를 주거소요에 포함한 이유는 내 집이 있더라도 과도한 대출로 상환의 어려움이 있는 경우 스스로를 중산층이라고 느끼지 못하며, 사회에서 기대되는 중산층의 역할을 수행하지 못하는 '탈중산층' 상태가 될 우려가 존재하기 때문

- 이러한 유형은 중산층을 겨냥한 주거유형에 접근이 용이했다면 굳이 많은 빚을 지고 민간 시장에서 내 집을 마련하지 않았을 가능성이 높음

○ 주요 분석대상은 다음과 같음

- 중산층 중에서도 주거비 과부담에 취약할 것으로 예상되는 ①무주택 임차가구와 ②1주택 자가가구(거주 주택관련 대출을 받은 가구)만을 대상으로 분석

- 주택담보대출 상환 스트레스로 인한 주거비 과부담 가구를 파악하기 위해 1주택 자가가구는 거주 주택과 관련한 대출을 받은 가구만을 대상으로 하며, 무주택 임차가구는 거주 주택 관련 대출 여부를 고려하지 않음



[그림 4-1] 주거비 과 부담에 노출된 중산층 가구 분석 대상

□ 산정 기준

○ 주거비 과부담에 노출되어 있는 중산층 가구 규모를 산출하는데는 행정자료와 연계되어 있어 자료의 신뢰성이 높은 통계청의 가계금융복지조사(2021) 원자료를 활용하며 소득 대비 임대료(RIR) 비율과 한계가구, 그리고 원리금 상환을 위해 소비지출을 줄이는 가구의 비중을 판단 지표로 활용

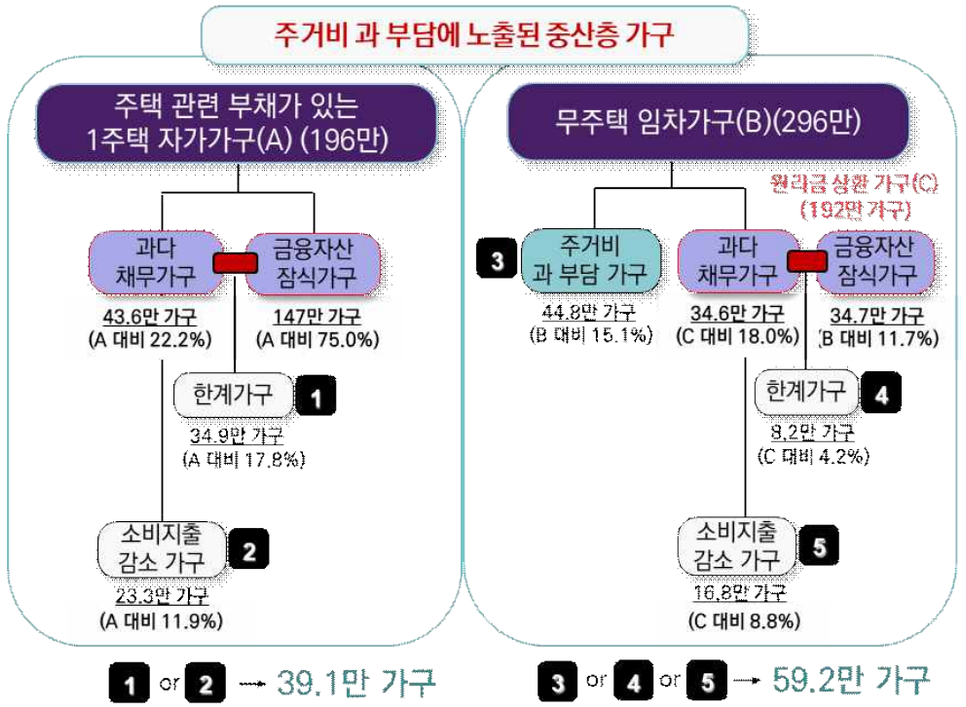
- 임대료 과부담 가구 : 소득 대비 임대료(RIR) 비율이 30%가 넘는 가구
- 한계가구 : 금융자산이 부채에 잠식된 가운데 과다한 채무 상태에 있어 위기시에 현금조달능력이 부족하기 때문에 다시 빚에 의존하거나 보유한 실물자산을 처분할 수 밖에 없는 가구(현대경제연구원,2016)
  - 금융자산 잠식가구[26] : 금융부채가 금융자산보다 많은 가구(금융부채>금융자산)
  - 과다채무가구[27] : 원리금 상환액이 소득의 40%를 초과하는가구(DSR)
- 가계금융복지조사 원자료 내에 원리금 상환에 부담을 느껴 소비지출(식료품, 의복비 등)을 줄이고 있는지에 대한 설문결과를 활용

2) 중산층 주거 소요 추계 결과

□ **주거비 과부담에 노출되어있거나, 위기시 계층 하락이 우려되는 중산층은 98만 3천가구**

○ 분석 결과([그림 4-2]) 전체 중산층(1,057만) 중 최소한 98.3만 가구(9.0%)는 주거비 과부담에 노출되어 있으며, 위기 상황 발생시 계층 하락 위기에 직면할 가능성

- 거주 주택 관련 부채가 있는 중산층 1주택 자가가구의 17.8%는 원리금 상환액이 소득의 40%를 초과하는 과다 채무 상태에 있으면서도 금융 부채가 금융자산보다 많기 때문에 빚을 갚아 원리금 상환액을 줄일 수도 없는 상황에 놓여있음. 금리 인상 등으로 경제적 부담이 가중되는 경우 이런 가구가 주거비 과부담에서 벗어나는 거의 유일한 길은 주택 자산 매각 뿐임
- 또한 과다 채무 상태에서 원리금 상환이 부담되어 생활에 필수적인 소비지출을 줄이면서 삶의 질 저하를 경험할 우려가 있는 가구가 약 11.9%나 됨
- 중산층 무주택 임차가구 중 18%가 이미 소득 대비 원리금 상환액이 40%를 넘는 과다 채무 가구이며, 8.8%가 이로 인해 소비지출을 줄이고 있다고 응답
- 이들은 이미 기존 부채가 감당하기 어려울 만큼 많은 상황이기 때문에 갑작스런 전월세 보증금 인상에 더욱 취약할 수 밖에 없음



[그림 4-2] 주거비 과부담에 노출된 중산층 가구 규모

주 : 통계청의 가계금융복지조사(2021)는 원리금 상환액을 항목별로 구분하여 공표하지 않으므로 주택 관련 부채가 있는 1주택 자가가구의 DSR에는 비 주택 관련 부채의 원리금 상환액도 포함되어 있음.
자료 : 통계청의 가계금융복지조사(2021) 원자료 분석결과

26) 금융자산 잠식가구는 '금융부채'가 '금융자산'보다 많은 경우를 뜻하는 것으로 주택담보대출로 주택을 구입시 원리금 상환 부담이 커지고 금융자산은 증가하지 않은 채로 금융 부채만 증가하기 때문에 빚을 얻어 주택을 구매한 자가가구에서 많이 나타나는 경향이 있음

27) 가처분소득 대비 원리금상환액(DSR)은 부채상환을 위한 현금조달능력을 판단하는 것으로 연체가능성과 원리금상환이 생계에 미치는 부담 정도를 파악하는 지표임. 한국은행은 이 지표가 40%를 넘어가는 경우 '과다채무가구'로 정의

○ 무주택 임차 상태에 있는 중산층 5가구 중 1가구, 그리고 거주주택 구입을 위해 대출을 받은 1주택 자가 중산층 5가구 중 1가구가 주거비 과부담에 노출된 상황

- (〈표 4-1〉)과 같이 거주 주택 구입을 위해 대출을 받은 1주택 중산층 자가가구(196만)의 20%(39.1만 가구)가 현재 거주하고 있는 주택을 마련하기 위해 받은 대출의 원리금 상환이 부담되어 소비지출을 감소시키거나 실업 등 경제적 충격이 발생할 경우 현금 조달 여력이 부족하여 임차인으로 전락하는 등 어려움을 크게 겪을 가능성이 큼
- 또한 중산층 무주택 임차가구(296만)의 약 20%(59.2만 가구)가량이 임대료 과부담을 겪고 있거나, 기존에 상환하고 있는 원리금 부담이 매우 큰 상황에서 전월세 보증금 급등시 별 다른 대안이 없어 추가적인 대출로 더 많은 원리금을 상환해야 하는 상황에 노출될 가능성이 큼
- 이러한 경우 스스로를 중산층으로 여기지 못하면서 중산층에게 기대되는 긍정적인 역할을 수행하지 못하는 등 이른바 탈 중산층이 될 위기에 직면

〈표 4-1〉 주거비 과부담 측면의 탈 중산층 위기 가구 규모

구 분			현 주택 점유형태			
			임차		자가	
			무주택 임차가구	그 이외	1주택 자가가구	그 이외
중산층	중하 (75%~100%)	해당	307,041 (28.3%)	258,263 (25.1%)	111,725 (23.2%)	1,349,199 (26.8%)
		전체	1,086,563 (100%)		481,998 (100%)	
	중중 (100%~150%)	해당	219,575 (16.5%)	460,098 (44.7%)	224,946 (22.4%)	2,267,736 (45.0%)
		전체	1,333,917 (100%)		1,003,088 (100%)	
	중상 (150%~200%)	해당	65,088 (12.0%)	311,102 (30.2%)	54,665 (11.5%)	1,418,343 (28.2%)
		전체	542,289 (100%)		475,756 (100%)	
계		해당	591,703 (20.0%)	1,029,463 (100%)	391,336 (20.0%)	5,035,278 (100%)
		전체	2,962,769 (100%)		1,960,842 (100%)	

자료 : 통계청의 가계금융복지조사(2021) 원자료 분석 결과

○ 중산층 무주택 임차가구 중 주거비 과부담에 노출되어 있거나 위기시 더 많은 대출로 더욱 어려운 상황에 처할 위험이 높은 가구는 주로 중위소득 75%~100%에 해당하는 중하계층(28.3%) 비율이 가장 높으며, 1주택 자가가구에서도 유사한 패턴을 보임

- 현 통합공공임대주택의 소득 기준상 중위소득 150% 이하 무주택 중산층은 공공임대주택에 입주가 가능하므로 공공의 지원을 받을 수 있는 기회가 있으나 150%를 초과하는 약 6.5만(12%)가구는 지원의 사각지대에 놓여진 상황
- 이는 OECD(2020)에서 제시한 공공의 지원을 받지 못한 채 '사라지는 중산층'과 같은 맥락으로 해석이 가능

3) 중산층 주거 소요 가구 특징 분석

□ **주거비는 매우 부담되지만, 주거 소비는 처한 상황에 맞춰 늘려야 하는 중산층 주거소요 가구**

○ 분석 결과(〈표 4-2〉) 주거비 과부담으로 계층 하락이 우려되는 중산층 가구는 그렇지 않은 가구에 비해 가구주의 평균 연령이 낮으며, 평균 가구원수도 더 많음

- 주거비 과부담에 노출된 가구는 그렇지 않은 가구에 비해 평균 10살가량 젊음

○ 이는 주택 소비 확장기에 있는 젊은 가구들은 중장년 이상 가구들에 비해 원리금 상환액 혹은 매달 월세가 상당히 부담스러운 수준 임에도 불구하고 무리를 해서라도 주어진 생애주기 단계에 맞춰 주택 소비를 조정하기 때문에 나타난 결과로 해석 가능

- 사회 초년기를 지나 가족형성기, 자녀 성장기를 거치는 50대 이하 가구는 가구의 규모가 커지며 주택 소비도 점차 늘어나게 됨
- 이 시기는 경제활동이 가장 왕성하므로 주거 입지 선택시 직장과의 거리가 되도록 가까운 도심지나 생활편리성(학군지 등)이 높은 곳을 선호함
- 주택의 규모가 커지거나, 생활 편의 등 환경이 좋은 주택은 가격이 높을 수 밖에 없는데, 가구의 상황에 맞는 적정한 수준의 주거 소비를 이루기 위해서는 대출에 의존하거나 비싼 임대료를 감내하는 것 말고는 별 다른 대안이 없을 것임

○ 주거비 과부담에 노출된 중산층 가구의 가구주가 그렇지 않은 가구에 비해 상용직 근로자 비율과 수도권 거주 비율이 높다는 분석결과와 같은 맥락인 것으로 판단

〈표 4-2〉 주거비 과부담에 노출된 중산층 가구의 특징

구 분		중산층 무주택 임차가구				중산층 1주택 자가가구			
		주거 소요 계층		주거 비 소요 계층(비교군)		주거 소요 계층		주거 비 소요 계층(비교군)	
가구주 평균 연령	19~34세	44.6세	22.4%	54.7세	13.7%	46.2세	6.7%	55.2세	2.6%
	35~44세		29.2%		25.8%		46.6%		18.7%
	45~54세		26.8%		28.2%		28.5%		27.7%
	55~64세		16.7%		21.7%		11.3%		27.8%
	65세이상		4.8%		10.6%		6.9%		23.3%
평균 가구원 수		2.6명		2.4명		3.4명		3.0명	
수도권 거주 비율		77.4%		56.9%		63.6%		42.7%	
가구주가 상용직 근로자인 비율		61.0%		55.0%		69.2%		50.6%	

자료 : 통계청의 가계금융복지조사(2021) 원자료 분석 결과

4.2 중산층을 위한 주거 지원 방향 모색

□ 중산층을 공공의 주거 지원 대상으로 포용하고, 이들을 겨냥한 부담가능한 주거모델을 제시

○ 다양한 경제 환경 속에서 중산층의 지위는 이전과 크게 다름. 한국 경제를 이끌고 있는 탄탄한 버팀목으로써의 역할을 지속적으로 기대하기 어려운 상황에 직면

- 절대적인 주택가격 수준이 높기 때문에 매매시장에 진입하는 것이 현실적으로 매우 어려움. 대출에 크게 의존할 수 밖에 없는데 이로 인해 감당해야 하는 원리금 상환액은 과한 임대료 수준과 동일
- 금리가 높아지는 상황에서는 이자 부담이 더욱 커지기 때문에 중산층의 삶의 질을 유지하는 것이 어려워 질 수 밖에 없음

○ 중산층은 자력으로 주택을 마련할 수 있는 계층이라는 기존의 인식에서 크게 벗어나 공공의 지원이 필요한 지원 대상 계층으로 포용할 필요

- 그동안 시행되어 온 저리의 주택담보대출, 전세자금대출 등의 금융지원과 분양가 규제와 같은 간접 지원이 중산층을 지원하는데 있어 많은 한계에 봉착해 있다는 점에서 더욱 적극적이며 직접적인 공공의 지원이 필요한 것으로 판단
- 중산층을 지원함으로써 얻게 되는 사회 전반적인 순기능(빈부격차 완화, 재분배 효과 등)을 고려하여 중산층에 대한 지원에 대한 부정적 인식을 전환하고 사회적 공감대를 확보하기 위한 노력을 시행

○ 부담가능한 수준의 주거비로도 장기적으로 안정적인 주거 생활이 가능하며, 대출에 크게 의존하지 않아도 내집 마련이 가능한 중산층용 공공주택 개발에 고심할 필요

1) 공급물량의 충분성 측면

□ 경기 부침과 이슈에 의존하지 않는 중산층 주택 장기 공급 계획을 수립할 필요

○ 중산층 탈락 위기가구가 부담가능한 주택에의 접근이 용이해지려면 충분한 양적 공급이 뒷받침 되어야 함에도 불구하고 지금까지 시도되어 온 다양한 프로그램들은 경기의 부침에 따른 이슈에 크게 의존해왔기 때문에 충분한 물량을 확보하지 못하였음

- 근로자 주택은 IMF위기로 기업의 복리후생이 사라지며 공급이 중단되었고, 토지임대부, 환매조건부 주택 등은 주택가격이 안정기에 들어서며 시범사업에 그쳤음
- 또한 노무현 정부의 '중대형(25.7평 초과) 규모 전월세형 임대주택 8만호 건설계획'과 정부주도의 비축 장기임대주택 50만호 공급 계획('07)도 수립되었으나 실제 공급으로 이행되지 못하고 수면 아래로 가라앉음
- 이처럼 부동산 경기 상승에 따른 가격 급등 시기에는 중산층의 주거문제에 많은 관심이 집중되나 안정기에는 별다른 주목을 받지 못하며 우선순위가 낮은 문제로 치부되어 옴

○ 그러나 계획 수립 이후 주택이 실제 공급되는 데까지 상당한 기간이 걸린다는 점과 주택가격 급등으로 탈 중산층 위기에 놓일 중산층이 적지 않다는 점을 고려할 때 사전에 장기적인 공급 계획을 수립하고 이를 안정적이고 지속적으로 이행해 나갈 필요

□ 통합공공임대주택 내에 중산층을 위한 중형 평형 주택 공급물량 비중을 확대할 필요

○ 탈 중산층 위기에 있는 가구들이 생애주기 단계 중 주택소비 확장기에 있는 계층이 다수라는 앞 절의 분석결과를 반영하여 중형 평형[28] 이상의 공공임대주택도 공급할 필요가 있음

- 통상 저소득층 혹은 청년 1인, 노인가구 등과 같은 취약계층을 주된 타겟으로 한 기존 공공임대주택은 임대료 수준이 낮은 만큼 좁게 공급되었으나 중산층을 위한 공공임대주택은 다른 방향으로 접근해야 함

○ 이런 측면에서 최근 발표된 '통합공공임대주택 내 중산층을 위한 중형(전용면적 84㎡ 이하)평형 공급 계획'은 매우 고무적이나 통합공공임대주택 전체 공급물량의 60%가 주거취약계층에게 공급되도록 제도화 되어 있는 만큼 탈 중산층 위기 가구를 흡수할 수 있는 만큼의 물량이 공급되는 데까지는 상당한 시간이 소요될 전망

- 실제로 첫 청약을 개시한 과천, 남양주 별내지구의 경우 중형평형은 포함되지 않았으며 전량 소형평형(18㎡~56㎡)으로 공급되었음

2) 입주 자격 측면

□ 공공임대주택의 입주대상을 중위소득 200%이하로 확대하고 무주택 기준은 유지

○ 민간 시장에서 주거비 과부담을 타개할 대안이 없어 계층 하락이 우려되는 일부 중산층에게도 공공임대에 입주할 수 있는 기회를 줄 수 있도록 지원 대상 범위를 조정

- 통합공공임대주택은 중위소득 150% 이내의 중산층도 입주가 가능하도록 되어 있으나 본 분석에 의하면 중위소득 150%를 초과하더라도 주거비 과부담 및 보증금 급등 시 위기에 처할 우려가 있는 가구가 적지 않은 것으로 나타남

  · 중위소득 150%~200%에 해당하는 무주택 임차가구의 12%(6.5만 가구)

28) 기존 공공임대주택은 저소득층 혹은 청년 1인, 노인가구 등과 같은 취약계층을 주된 타겟으로 하고 있으므로 임대료 수준이 낮은 만큼 좁은 평형으로 공급되어 왔음

- 따라서 자산여력이 부족한 중위소득 200%까지를 공공임대주택 입주대상으로 확대함으로써 주거비 과부담에 기인한 중산층 계층 하락을 방지할 필요

○ 자가 취득 기회가 부여되는 미래 주거 모델의 경우 기존 프로그램들과 유사하게 소득에 대해서는 제한을 두지 않으나, 공공의 재정적 지원이 투여되는 모델인 만큼 정책 지원 대상의 우선순위를 고려하여 무주택 여부에 대한 기준은 유지될 필요

- 5년, 10년임대, 분납임대, 토지임대부, 환매조건부 등 기존 모델은 일부에서 소형평형(60㎡ 이하)에 대한 소득 제한 기준을 제시한 것 외에 60~85㎡의 중형은 소득에 대한 기준이 없음

- 2장에서 살펴본 바와 같이 주택 보유 유무는 생애주기 전반의 순자산 축적 수준에 영향을 미치는 중요한 요소이므로 주택을 보유하고 있는 않은 가구를 우선적으로 지원

3) 자가 연계성

□ 어느정도 소득은 있지만, 안정적이며, 노후에 기댈 수 있는 내 집은 갖기 어려운 중산층

○ 내 집은 없지만, 주택가격이 안정된 가운데 양질의 부담가능한 민간임대가 충분히 공급되어 있는 이상적인 주택시장 여건을 당장에 조성하는 것이 힘든 상황에서 내 집을 갖고 싶어하는 중산층의 욕구는 어찌보면 자연스러운 것임

○ 중산층의 불안은 중산층 지위 유지의 어려움, 즉, 탈 중산층 위기 상황에서 생겨나는데 자가연계로의 주거대안이 없어 자력으로 주택을 구매하면서 느끼는 경제적 부담감이 상당하다면 불안감이 크게 발생할 수 있음

- 뉴스테이, 공공전세 등과 같은 전월세형 프로그램에 집중함으로써 임대와 자가의 균형을 맞추지 않는다면 일시적으로는 임대차 시장의 부담을 완화하고 임대 주택 산업 시장을 육성하는데 도움이 되겠으나, 다른 한편으로 중산층의 내집 마련 욕구를 충족시킬 대안이 부재하여 집값 상승을 부추기는 요인으로 작용할 우려

- 최근 발표된 '질 좋은 중산층 임대주택 공급계획('20)' 역시 전월세형 임대에 주안

점을 두고 있어 자가 연계는 고려되지 않은 가운데 10년 임대 공급 중단 및 공공분양주택 물량 급감 등이 겹치면서 서민·중산층의 내집마련 기회가 크게 줄어듦

□ 중산층의 내집 마련을 돕는 중간주택 형태의 자가 연계 공공임대주택 모델이 마련될 필요

○ 앞선 4장의 분석 결과와 같이 대출을 받아 자력으로 내 집을 마련한 중산층 10가구 중 2가구가 과도한 원리금 상환 부담 속에서 생활에 필수적인 소비를 줄이고 있다는 점을 고려할 때 중산층의 내 집 마련 욕구가 가구를 경제적 어려움에 빠지도록 하는 원인이 되지 않도록 막는 주거 대안이 반드시 마련될 필요가 있음

- 주택가격이 연일 오르는 상황에서 내 집이 없다는 불안감은 과도한 부채를 짊어져야 함에도 주택을 구입하도록 서두르게 할 수 있는 요인으로 작용할 수 있음
- 무리해서 당장 집을 사지 않아도 내 집을 마련할 수 있는 다른 대안이 다양하게 존재한다면 '영끌'과 같은 극단적인 현상은 발생하지 않았을 가능성이 높음

○ 임대와 자가만으로 이분화 된 시장이 아니라 가구의 생애주기와 경제 상황에 적합한 주택을 쉽게 선택할 수 있도록 자가와 연계된 주거대안을 발굴하기 위해 노력할 필요

4) 주거비 부담 가능성 및 장기 거주 안정성

□ 시세보다 낮은 임대료는 임차인들에게 비교적 부담가능한 범주, 또한 5년 임대를 제외한 다른 유형은 대부분 8~10년 이상 거주가 가능해 장기 거주 안정성을 충족

○ (<표 4-3>)의 분석결과와 같이 기존 프로그램들의 월 임대료는 빠른 시장 상황 변동에 따라 때로는 다소 부담되는 수준이라는 평가가 일부 존재하나, 시세보다 20%~30%가량 저렴한 임대료 수준은 중산층의 주거비 부담을 완화하기에 적정한 수준인 것으로 판단

○ 또한 2.5년 후 분양전환이 가능한 5년임대를 제외하고는 입주 후 장기 거주하는 것이 가능하므로 대부분 장기 거주 안정성을 확보한 것으로 판단됨

○ 새로운 대안 모델은 기존 프로그램들에서 활용된 임대료 및 거주기간 산정 방향의 큰 틀을 유지하되 큰 이슈가 되었던 분양가 산정 방법에 대한 대안이 모색 될 필요

□ 분양 전환 가격 산정 방법 한계에 대한 대안으로 분양가 확정형, 지분적립형 등 시범사업 이 시행중이나 한계는 여전히 존재

○ 5년, 10년임대 등과 같은 분양전환 공공임대의 경우 분양가격 산정과정에 있어 수분양자와 공공 혹은 민간 사업자간의 큰 잡음이 발생

- 감정가격으로 분양전환되는 10년임대의 경우 분양전환 가격의 불확실성이 커서 급격한 주택가격 급등락 시점에 분양 시기가 도래하는 경우 형평성 문제가 제기

○ 이러한 한계점을 보완하기 위해 앞선 3장에서 제시한 분양가 확정형 공공지원 민간임대주택이 시범사업 중에 있으나 이 역시도 주택 시장 상황 변화에 따른 한계점은 내재

- 분양가 확정형 공공지원민간임대주택은 중산층의 내 집 마련을 지원한다는 본래의 취지는 유지하면서도 장기간 시세 변화에 따른 분양전환 가격 산정에 대한 논란에서 자유롭다는 장점이 존재함
- 그러나 분양 전환되는 시점에서 반대로 계약시점 보다 주택가격이 크게 하락하는 경우 분양 전환 가격을 시세에 맞춰 재 산정 해달라는 입주자들의 요구가 생겨날 가능성도 배제할 수 없음(이종권 외, 2019:12)

○ 입주시점과 분양전환 시점사이에 긴 시차가 발생하기 때문에 생기는 한계점을 보완하기 위해 서울시는 초기에 확정된 분양가격을 약 20년간 4회로 나누어 지분형태로 납부하는 형태의 지분적립형 주택 제시

- 영국 사례에서 소개한 Shared Equity Homeownership과 유사한 모델로 주택 구입에 있어 초기 자산이 부족한 무주택 중산층이 단계별로 20년 동안 지분을 취득하도록 하는 주거 대안
- 그러나 초기에 정해진 분양가를 기준으로 수분양자의 지분납부액과 미취득 지분에 상응하는 임대료를 장기간(약 20년)에 걸쳐 회수해야 하는 공공 사업자에게는 부담으로 작용할 가능성이 높다는 한계

□ 주거비 부담가능성 제고라는 목표와 함께 면밀히 검토되어야 할 항목은 적정한 사업성 확보

○ 사업성이 낮아 공공의 재정적 부담이 큰 주거모델은 지속성을 담보할 수 없어 또 한번의 실험과 시범사업에 거칠 가능성이 매우 높음. 수요자의 부담가능성은 매우 높지만 공공이 계속 손실을 감수해야 하는 주거모델은 지속가능할 수 없음

- 장기전세주택의 경우 주변 전세 시세 보다 저렴한 가격으로 20년간 거주(〈표 4-3〉 참조)할 수 있어 임차인에게 장기 거주 안정성과 주거비 부담가능성이 높은 모델로 평가됨
- 그러나 3장에서 살펴본 바와 같이 운영기간 동안 보증금 상승분 외에 수익이 없는 사업 구조 상 사업자가 매달 발생하는 운영비용을 감당할 수 없어 손실이 발생하는 등의 문제가 지속되면서 신규 공급이 중단
- 소규모의 일회성 모델에서는 가능하지만 공급량이 많아지고 장기간에 걸쳐 공급되어야 하는 모델을 설계하는데 있어 꼭 담보되어야 할 것이 바로 적정한 사업성임

○ 주거비 부담가능성 제고라는 정책 목표 아래 무작정 공공이 손실을 감수해야 하는 대안을 감행하기 보다는 가계의 부담능력과 공급자의 부담능력간의 Gap을 누가 채울 수 있을 것인지를 중요하게 고려하고, 가계와 공공 이외에 제 3의 주체를 발굴하려는 부단한 노력이 경주될 필요

- 중산층을 위한 주택을 공급하기 위해 빈곤층으로 향해야 할 정부 예산을 끌어와야 한다면 중산층도 주거 지원 대상으로 포용해야 한다는 쪽으로 사회적 인식을 전환하는데 큰 어려움이 있을 것으로 예상
- 공공의 재정에 부담이 되지 않으면서도 부담가능성은 높인 주거모델이 작동되기 위해 기업의 사내복지(사원임대 등)와 연계하는 방법이나 공모 리츠와 같은 형태의 부동산 금융 기법을 활용한 방법 등을 면밀히 모색할 필요

□ 기업복지, 정부, 근로자가 유기적으로 연계된 중산층용 근로자 주택

○ '90년도부터 7년간 약 30만호 가량 공급된 근로자 주택이 중산화 가능 계층인 기업

근로자의 주거 안정에 도움을 주었던 사례(3장)가 존재하나 최근에는 정부, 기업, 근로자 3자가 서로 분담하여 공동으로 주거를 개선하고자 하는 시도는 미진한 상황

- '90년 말 IMF로 기업이 위축되며 근로복지주택, 사원임대주택과 같이 근로자의 주거를 직접적으로 지원하기 위한 프로그램은 현재 제도적 명맥만 남아있고 신규공급은 전무[29]

○ 주거지원이 필요한 빈곤층이 상당수라는 점을 감안할 때 정부의 재원에만 기대기보다는 기업을 근로자 복지의 주체로 참여시킬 수 있는 주거 모델을 검토할 필요

- 중산층 가구주의 50% 이상이 상용직 근로[30]를 하고 있음, 근로소득 증가율이 주택가격 상승률을 크게 하회하는 상황에서 기업의 자체적 주거 지원은 고급 인력을 유입시킬 수 있는 매우 중요한 사원 복지라고 할 수 있음
- 기업이 보유한 비업무용 토지에 자사의 근로자들에게 제공될 사택을 직접 공급하는 경우 세금을 면제 해주거나 기업에게 적용되는 일부 규제를 완화해 주는 인센티브를 통해 사원 복지 측면의 주택이 공급되도록 유도함으로써 주거비 과부담에 내몰려 있는 중산층 근로자 가구를 지원하고 공공의 재정부담도 덜 수 있는 방법도 모색할 필요
- 또한 직접 주택을 건설할 여력이 안되는 기업에게는 공공이 지은 임대주택을 기업들에게 임차함으로써 소규모 기업 근로자의 주거비 과부담도 지원하고 공공은 공실로 발생하는 임대료 미회수에 따른 부담을 해소하는 등 정부, 근로자, 기업의 3자가 함께 상생할 수 있는 주거 모델을 발굴할 필요

29) 현재 중산층 근로자를 지원하는 프로그램으로 장기근속하고 있는 중소기업 근로자에게 기관 추천을 통해 특별공급에 청약할 수 있는 자격을 부여하는 「중소기업근로자 주택 특별공급」제도도 존재하나 이 역시도 청약경쟁이 치열한 상황 속에서는 속도감 있게 많은 근로자의 주거안정에 도움이 되기에는 현실적으로 어렵다는 한계 존재함. 또한 현재 근로자의 주거복지를 지원하는 정부 프로그램으로 '18년부터 시행되어온 일자리 연계형 주택은 청년 1인가구를 겨냥하여 공급되는 유형으로 공급평형이 매우 협소하여 중산층 가구가 거주하기에 적합하지 않음

30) 통계청의 가계금융복지조사 2021년 원자료 분석결과 중산층에 속하는 가구의 53.2%가 상용근로자(저소득층의 경우 19.5%)인 것으로 나타났으며, 중산층 중에서도 중하(75%~100%)계층이 약 43%, 중중(100%~150%)계층에서는 54.8%, 중상(150%~200%)에서는 61.9%가 상용직 근로자로 나타났음

〈표 4-3〉 서민 · 중산층을 위한 기존 주택 프로그램 평가

평가기준		근로 복지주택	사원임대	5년임대	10년임대	분납임대	장기전세	토지임대부 분양주택	환매조건부 분양주택	舊)뉴스테이	공공지원 민간임대	공공분양
입주자격	무주택 자격 여부	o	o	o	o	o	o	o	o	x	o	o
	소득제한여부	x	x	△[31]	△	x	o	x	x	x	△[32]	△[33]
	자산제한여부	x	x	x	x	o	o	x	x	x	x	△[34]
	우선, 특별공급 포함 여부 등	o (근로자)	o (근로자)	o (신혼, 생애최초 등)	o (신혼, 생애최초 등)	o (신혼, 생애최초 등)	o (철거민, 신혼부부 등)	o (신혼, 생애최초 등)	o (신혼, 생애최초 등)	x	o (청년, 신혼부부 등)	o (신혼, 생애최초 등)
부담가능성	임대료 규제 존재 여부	-	o	o[35]	o	o	o[36]	o[37]	-	△[38]	o[39]	-
	분양가격	△	-	△[40]	△[41]	o[42]	-	o[43]	o[44]	-	-	o[45]
	임대료	-	-	시세대비 63~89%	시세대비 63%-68%	시세대비 48%-60%	시세대비 48%-62%	-	-	시세대비 95%	시세대비 75%-95%	-
장기거주 안정성	장기거주 가능 여부	o	o[46]	x[47]	o[48]	o	-[49]	o (토지임대40년)	o (환매기간20년)	o	o	o
자가 연계성	기존임차인 우선분양여부	-	o	o	o	o	x	-	-	x	x	-
물량의 충분성	공급기간 재고수	'90~10개년 (0)	'90~16개년 (11,646)	'93~현재 (60,822)	'04~17개년 (214,817) 분납포함	'09~7개년 (214,817) 10년 임대 포함	'09~10개년 (35,658)	'06년, '11년 (1,161)	'11년 (415)	'15~'17 (0)	'18~현재 (55,764)	'92~현재 (156,135)
	최근2년 신규공급호수	0	0	0	1,289 (지자체)	0	400 (지자체)	0	0	0	21,471	18,636 (준공기준)

31) 60㎡이하에만 적용
32) 특별공급만 적용
33) 60㎡이하에만 적용
34) 60㎡이하만 적용
35) 공공주택 특별법 상의 표준임대료보증금, 및 임대료 적용 / 임대료상승률 제한 규정 : 5년, 10년, 분납임대 모두 적용
36) 공공주택 특별법 시행규칙(제30조 장기전세주택의 최초 임대보증금) 및 주택임대자보호법에서 정한 바에 따른 전세금 인상 기준 적용
37) 공공택지조성원가 또는 감정가격에 3년만기 정기예금 평균금리를 곱한 금액 적용(토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법)
38) 계약 갱신 시 임대료 상승률 5% 이하 규정 적용(민간임대주택에 관한 특별법) : 공공지원민간임대도 동일하나 공공지원민간임대는 초기임대료 규제도 포함
39) 민특법 시행규칙 [별표 2] 공공지원민간임대주택의 최초 임대료에 관한 기준(제17조의2 관련)에 따라 표준임대료 이하의 금액으로 설정
40) 분양전환 시점에(건설원가+감정평가액)/2 으로 결정되나, 분양전환가격 산정에 있어 갈등 발생 빈번
41) 분양전환 시점에 감정평가액으로 결정되며 분양전환가격 산정에 있어 갈등 발생 빈번
42) 5년 10년임대에 비해 분양전환 가격에 대한 갈등은 상대적으로 적음
43) 시세의 50%수준에 공급
44) 전매제한 기간, 20년 후 환매조건 등을 고려시 군포부곡지구의 공급가격(시세90%수준)은 다소 비싸다는 의견도 존재
45) 공공주택 특별법에 의거 분양가상한금액(건축비+택지비)이하에서 결정되므로 저렴
46) 50년임대(91-93), 임대의무기간 10년(94~)
47) 2.5년후 분양 가능
48) 민간공급은 5년만에 분양이 가능하나 LH공급은 10년간 임대 준수 규정
49) 20년이 도래하지 않아 평가할 수 없음

제 5 장 결 론

LAND & HOUSING INSTITUTE

제 5 장 결 론

5.1 연구의 요약

□ 중산층의 지위가 약화 되는 최근의 현상은 주거비 고부담이 주요한 원인인 것으로 지목

○ 평생직장 개념이 무너지고 양질의 일자리를 찾기 어려운 상황에서 집값이 급등하다 보니 더 많은 부채를 짊어져야 하는 무주택 중산층의 주거비 부담은 계속 증가

□ 이에 본 연구는 주거비 과부담에 노출되어 있는 중산층에게 부담가능한 주거를 어떻게 지원할 것인가에 대한 제 방안을 공공의 관점에서 모색하는데 목적이 있음

○ 중산층의 규모 추이와 변화 양상을 규명하고 이것이 중산층의 주거여건 변화와 어떠한 관련이 있는지를 살펴봄으로써 중산층 유지에 주택이 미치는 영향을 계량 분석

○ 지난 30년간 국내외에서 추진된 중산층 주거지원 프로그램에 대해 추진 배경, 목적, 지원대상, 정책의 성과와 한계를 규명

○ 주거 지원의 필요성이 큰 중산층은 누구인지를 다각도로 규명하고, 그에 따라 향후 중산층의 주거를 지원하기 위한 공공주택의 공급 방향을 제시

□ 한국은 빠른 경제성장과 함께 소득 분배가 개선되고 중산층이 증가한 나라로 평가되었으나 두 차례의 경제위기로 성장이 둔화되고 소득 불평등이 증가하면서 중산층 지위가 약화

○ OECD(2019)의 중산층 기준에 따른 한국의 중산층 규모는 35개국 중 27위로 하위권

○ "당신은 중산층입니까"라는 질문에 대해 그렇다고 응답한 비중은 40%대 이하 수준으로 매우 낮음. 이는 소득 증가율을 훨씬 웃도는 집값 상승률, 치솟는 생활 물가로 구매력 약화, 늘어나는 가계 부채와 상환 부담으로 인한 중산층의 서민화가 주된 원인

□ 중산층 중 과중한 부채를 지는 가구(부채비율 75% 초과) 비중이 다른 계층 대비 크게 증가

○ 중산층 중 과도한 부채가 있는 가구 비중은 '12년 5.2%에서 '21년 7.0%로 늘어난 가운데, 중산층 중에서도 중저소득, 그리고 55세 미만 가구의 비중이 크게 증가

○ 부채가 많아져 상환 부담이 커지자 소비성향이 지난 10년간 타 계층 대비 가장 크게 위축됨. 이것은 가계 대출의 절반 이상을 차지하는 주택담보대출과 큰 관련

□ 매매가격이 소득증가율을 훨씬 상회하는 상황에서 대출 없이 주택을 구매하는 것은 불가능에 가까우며, 전국이 아닌 수도권, 혹은 서울의 경우는 더욱 어려운 상황

○ 최근 10년간('11~'21) 가구의 평균 연소득은 44.7% 증가한데 비해 아파트 매매가격은 50%(서울과 경기도는 각각 68.8%, 61.0%로 상승)가 올라 소득 증가율보다 높음

○ '13년에 4억 9419만원이었던 서울의 85㎡평형 아파트가 '21년에는 12억 7092만원으로 급등(9년간 7억 7673만원↑)

○ 가계금융복지조사 원자료('21년 기준) 분석결과 주택 구입 의사가 가장 많은 만 55세 이하 중산층 무주택 가구의 순자산은 평균 9,728만원으로 평균 주택가격(48,167만)원 대비 약 1/5 수준

○ 전세가격이 높아지면서 전세자금 대출을 받는 가구비중이 빠르게 증가하는 가운데, 중산층의 경우 타 계층에 비해 전세자금 대출을 받은 가구 비중이 가장 빠르게 증가

□ 중산층의 내집 마련의 꿈이 점점 더 멀어지는 것과 맞물려 중산층의 사회경제적 역할도 축소

○ 반드시 집을 소유해야 중산층이 되는 것은 아니지만 '내집 마련의 꿈'은 중산층이 될 수 있는 주거사다리이며, 자산을 형성하여 상위계층이 되고자 하는 경제적 상승 욕구를 충족시키는 중요한 방법

○ '90년 이후의 주거지원이 주로 저소득층을 위한 공공임대공급에 초점이 맞춰져 있어 공공임대주택에 입주하기에는 소득이나 자산이 다소 높지만 그렇다고 민간시장에서 자력으로 내 집을 마련하기는 어려운 중산층은 대출에 의존할 수 밖에 없었음

○ 따라서 대출 상환의 부담으로 현재 중산층의 소비 성향은 매우 낮은 수준이며, 이러한 여건에서 중산층의 사회경제적 역할을 기대하기는 어려움

□ 그 간 중산층의 주거를 지원해 온 정책들은 큰 성과에도 불구하고 제도적인 한계에 가려져 신규 공급이 중단된 상황이며 최근에는 중산층을 지원할 공공주택 모델이 부재한 상황

○ 근로자 주택의 성과와 한계

- 근로자의 주거문제를 정부, 기업, 근로자 3자가 서로 분담하여 공동으로 개선하고자 한 새로운 시도로 중산화 가능 계층인 근로자에게 약 31만호 가량이 공급되었으나 입주대상자에게 부담가능하지 않은 가격과 IMF로 기업의 사원 복지가 줄어들며 공급 중단

○ 조건부 임대주택(5년임대, 10년임대)의 성과와 한계

- 5년임대는 공공임대 제도가 미성숙한 시기에 최초로 제도화된 임대 유형으로 한시적이지만 임대주택의 역할을 담당하면서도 시세보다 저렴한 가격으로 무주택 서민, 중산층의 내 집 마련을 도왔다는 성과가 있으나 분양전환가격 산정 및 조기분양과 관련된 잦은 잡음 발생, 민간 건설사의 도덕적 해이와 같은 사회 문제를 제기한 한계 존재
- 10년임대는 장기임대 물량접근성 및 중산층이 선호하는 주택 규모 공급 등의 성과는 매우 긍정적이나, 분양전환 당시 주변 주택가격 상승으로 자가 연계에 어려움이 있어 판교 논란 이후 중단

○ 분납임대, 장기전세의 성과와 한계

- 이명박 정부의 보금자리주택 150만호 건설계획에 의해 도입된 분납임대주택은 주택구매의 초기 부담능력을 제고하고 자가연계 및 주거안정성을 확보한 수정 모델이라는 측면에서는 긍정적이나 사업주체의 손실부담 및 복잡한 설계에 따른 과도한 행정비용 발생 등으로 시범사업에 그쳤다는 한계 존재
- 서울시에서 추진한 Shift를 정규프로그램으로 전환한 장기전세임대주택은 임차인의 장기 주거 안정성을 확보했다는 측면에서 긍정적이나 공공임대사업자의 손실이 과도한 한계로 신규 공급이 중단된 상황

○ 토지임대부와 환매조건부 주택의 성과와 한계

- 토지는 공이 소유 혹은 임대하고 건물은 분양하는 방식의 분양주택인 토지임대부 주택은 땅값이 분양가에 포함되어 있지 않으므로 일반 분양주택보다 저렴하다는 장점이 있으나 사업자의 초기 재정부담이 크고 수분양자는 일반 분양에 비해 지가상승에 대한 기대이익을 기대하기 어려워 수요가 적어 시범사업에 그쳤다는 한계
- 공공이 저렴한 가격으로 실수요자에게 분양하지만 일정기간 이후 공공에게 환매하는 것을 의무화 하는 환매조건부 주택은 공공성 강화와 내집마련 욕구를 동시에 충족시킨 프로그램이라는 측면에서 긍정적이나 토지임대부와 마찬가지로 기대이익 실현이 어려워 시범사업으로 그침

○ 공공지원민간임대(뉴스테이)의 성과와 한계

- 뉴스테이는 중산층의 주거선택권을 넓혀 전월세 시장 급변에 대한 충격을 완화할 수 있는 제도적 토양을 구축했다는 성과가 있으나 민간에 대한 과도한 특혜에도 불구, 공공기여가 부족하다는 비판적 여론에 휩싸여 3년만에 제도 개선
- 뉴스테이에 비해 초기임대료 규제 등을 통해 임대료 부담을 낮추고 공공성을 강화한 측면이 있으나 임대로만 거주가 가능하고 자가연계는 할 수 없어 중산층의 내집마련을 위한 주거 대안으로써는 한계가 존재

○ 공공분양주택의 성과와 한계

- '92년 주택건설종합계획의 일환으로 공급된 공공분양주택은 오랜기간 부담가능한 가격으로 서민·중산층의 자가마련에 큰 역할을 했으나, 최근 공급이 크게 축소되어 수요자들이 오랜기간 대기해야 하는 상황이며, 분양가격과 시세에 큰 차이가 존재하여 '로또 분양'이라는 비난이 지속적으로 제기

□ 주거비 과부담에 노출되어있거나, 위기시 계층 하락이 우려되는 중산층은 98만 3천가구

○ 가계금융복지조사('21년) 원자료 분석결과에 의하면 무주택 임차 상태에 있는 중산층 5가구 중 1가구, 그리고 거주주택 구입을 위해 대출을 받은 1주택 자가 중산층

5가구 중 1가구가 주거비 과부담에 노출된 상황

- 거주 주택 구입을 위해 대출을 받은 1주택 중산층 자가가구(196만)의 20%(39.1만 가구)가 원리금 상환이 부담되어 소비지출을 줄이거나 실업 등이 발생할 경우 현금 조달 여력이 부족하여 임차인으로 전락하는 등 어려움을 크게 겪을 가능성
- 중산층 무주택 임차가구(296만)의 약 20%(59.2만 가구)가 임대료 과부담을 겪고 있거나, 기존에 상환하고 있는 원리금 부담이 매우 큰 상황에서 전월세 보증금 급등시 추가적인 대출로 더 많은 원리금을 상환해야 하는 상황에 노출될 가능성이 큼
- 이러한 경우 스스로를 중산층으로 여기지 못하면서 사회에서 중산층에게 기대되는 긍정적인 역할을 수행하지 못하는 등 이른바 탈 중산층이 될 위기에 직면

□ 주거비는 매우 부담되지만, 주거 소비는 처한 상황에 맞춰 늘려야 하는 중산층 주거소요 가구

○ 주거비 과부담으로 계층 하락이 우려되는 중산층 가구는 그렇지 않은 가구에 비해 가구주의 평균 연령이 낮으며, 평균 가구원수도 더 많음

○ 주택 소비 확장기에 있는 젊은 가구들은 중장년 이상 가구들에 비해 원리금 상환액 혹은 매달 월세가 상당히 부담스러운 수준 임에도 불구, 무리를 해서라도 주어진 생애주기 단계에 맞춰 주택 소비를 조정하기 때문임

□ 중산층을 주거지원 대상으로 포용하는 한편, 이들을 위한 부담가능한 주거모델이 제시될 필요

○ 경기 부침과 이슈에 의존하지 않는 '중산층 주택 장기 공급 계획" 수립 및 차질 없는 이행

○ 공공임대주택 입주대상을 중위소득 200% 이하로 확대하고, 통합공공임대주택 내 중형(84㎡ 이하) 평형 물량 비중을 확대하여 공급할 필요

○ 전월세형 공공임대에 주력하기 보다는 자가 연계가 면밀히 고려된 대안 마련이 시급

○ 공공의 재원에만 기대기 보다는 기업, 정부, 근로자가 연계된 중산층용 근로자 주택 등의 모델 발굴도 검토될 필요

5.2 연구의 한계

○ 첫째, 통계청의 가계금융복지조사(2021년) 원자료를 활용하여 주거비 과부담에 노출되어 있는 중산층 가구의 규모를 추계하였으나 자료 제약으로 다음과 같은 한계를 지님

- 주택 관련 부채가 있는 1주택 자가가구 중 과다채무가구(소득 대비 원리금 상환액이 40% 이상)의 규모를 산출하는데 있어 가구의 연간 가처분 소득 대비 연간 원리금 상환액 자료를 사용하였음
- 그러나 본 자료에는 거주주택 구입을 위해 받은 대출의 원리금 상환액 이외에 가구가 다른 목적으로 받은 대출의 원리금 상환액도 포함되어 있어 순수하게 거주주택 구입을 위해 받은 대출액의 원리금 상환 부담 수준만을 정확히 분석할 수 없었다는 한계 존재

○ 둘째, 기존 중산층 지원 프로그램을 고찰하는데 있어 자료 구득의 어려움이 있는 통계자료('80, '90년대)가 존재하여 5년 임대주택과 같은 일부 공급유형의 공급물량 측면의 성과평가가 누락된 측면이 있음

- 5년임대주택은 1982년 처음 도입된 이후 최근까지 중산층의 내집마련 통로로써 많은 양이 공급되어 왔으나, 국토교통부에서 발간하는 주택업무편람 각 년도 자료 및 기존 문헌들 어디에서도 누적된 공급물량 호수를 발견하기 어려워 분양전환 실적만을 제시하는 것으로 성과 평가를 갈음하였음

○ 셋째, 본 연구에서는 중산층이 누구인지를 밝히고 중산층 삶의 안녕이 주거비 부담과 어떠한 관계에 있는지, 중산층의 주거비 부담을 덜어주기 위한 정책적 노력은 무엇이었으며, 얼마나 많은 중산층 주거소요가 존재하는지 등에 대한 면밀한 분석이 시행되었으나 시간의 한계상 중산층의 주거를 지원하기 위한 부담가능한 공공주택 모델을 제시하는 데까지는 이르지 못함. 향후 연구에서는 본 연구에서 제시된 공공의 중산층 주거지원 방향을 토대로 사업성 등이 자세히 검토한 세부적인 공공주택 모델 설계가 필요할 것으로 판단됨

참 고 문 헌

LAND & HOUSING INSTITUTE

참고문헌

강명세·마인섭(2014). “중간계급 비교 연구 1979-2010”, 『유럽연구』, 32:1, pp.23-56

국토개발연구원·건설교통부(1990). 『근로자 주거실태 및 주택수요 파악연구』, 건설교통부

건설교통부(2002). 『주택업무편람』, 건설교통부

건설교통부(2002). 『주택백서』, 건설교통부

구인회(2019). “소득 불평등의, 원인과 실태”, 『창작과 비평』, 47:3, pp.54-70

구인회(2020), “양극화와 사회연대”, 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』, 한국사회학회, pp.19-32

국토교통부(1998-2020). 『주택업무편람』, 국토교통부

국토교통부(2020). 『주택도시기금 업무편람』, 국토교통부

국토해양부(2010). 『보금자리주택 업무편람』, 국토해양부

김명수(2019). “자가소유권의 기능 전환과 중산층의 변화: 투기적 가계금융 지위의 부상을 중심으로”, 「한국사회학」, 한국사회학회, pp.89-127

김명수(2021). “발전주의는 언제 일상이 되었는가? 도시 중산층 가정성의 확립으로 본 현대 정착의 양상과 시간성”, 「경제와 사회」, 비판사회학회, pp.126-171

김명수(2019). “자가 소유권의 기능 전환과 중산층의 변화: 투기적 가계금융 지위의 부상을 중심으로”, 『한국사회학』, 53:3, pp.89-12

김용기 외(2010). 『한국 중산층의 변화와 경제사회적 결과』, Issue Paper, 삼성경제연구소

김원식(2013). “한국사회 양극화와 다차원적 정의”, 『사회와 철학』, 26, pp.223-250

김정훈·김을식·이다겸(2016). “소득 자산기반 중산층 측정 및 계층이동 결정요인에 관한 연구”, 『재정학연구』, 9:3, pp.157-192

김창민·김은경·신광영(2020). “가구구조와 소득 불평등”, 『한국 인구학』, 43:1, pp.31-59

김태기(2017). “중산층 감소와 정책 공백의 개선 방향: 국제비교”, 『산업관계연구』, 27:2, pp.141-170

김항기·권혁용(2017). “부동산과 복지국가: 자산, 부채, 그리고 복지태도”, 『한국정치학회보』, 51:1, pp.261-285

김형현(2008). “공공임대주택 정책의 평가에 관한 연구 : 10년 장기임대주택 정책을 중심으로”, 『한국지역개발학회 학술대회 발표집』, pp.259-280

남원석·박신영·최은희(2009). “지분형 주택의 도입타당성 연구: 기존 자가지원정책과의 비교를 중심으로”, 한국주택학회, 주택연구, pp.191-212

남찬섭 외(2013). “서민의 집합적 의미의 시대적 변화에 관한 탐색적 고찰”, 비판사회정책, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, pp.44-82

리사 앳킨스, 멀린다 쿠퍼, 마르티즌 코닝스(2021). 『이 모든 것은 자산에서 시작되었다』, 문혜림·고민지 옮김, 산지니

변상우(2018). “사회계층에 대한 재조명: 심리학에서 개념화 및 측정을 중심으로”, 『한국심리학회지: 문학과 사회문제』, 24:1, pp.101-130

변창흠 외(2007). 『공공자가주택의 이념적 근거와 정책효과 분석』, 대한주택공사 주택도시연구원

서영표(2021). “부동산 불평등과 양극화 사회-불로소득 추구 ‘기회’의 평등화”, 『마르크스주의 연구』, 18:3, pp.10-40

송명관(2020). “87년 이후 중산층 육성전략과 주택 금융화”, 『진보평론』, 86, pp.13-27

송유진(2013). “서민 귀속의식의 결정요인”, 비판사회정책, 제49호, pp.172-201

신광영(2016). “불평등, 격차, 소득 집중과 양극화”, 『사회학대회 논문집』, 한국사회학회, 12, pp.481-489,

신광영(2015), “중산층 살리기는 사회양극화의 해소의 해법인가?”, 『한국사회학회 기타 간행물』, 3, pp.19-28, 한국사회학회

심익섭·김지희(2011). “사회통합을 위한 ‘휴먼뉴딜(Human New Deal) 정책 방향에 관한 연구”, 『복지행정연구』, 27, pp.215-234

연하청 외(1990). 『중산층 실태분석과 정책과제』, 한국개발연구원

윤성주(2017). 소득계층 이동과 빈곤에 대한 소고, 재정포럼, pp. 38~50, 한국조세재정연구원

윤자영 외(2014). 『중산층 형성과 재생산에 관한 연구』, 한국노동연구원

윤진성 (2019). 가구 특성별 중산층 비율 및 가구 계층 이동성 분석과 시사점, KERI Insight, 한국경제연구원

이경애 외(2020), 『공공지원민간임대주택 공급촉진지구 수요분석모델 개선방안 연구』, 토지주택연구원

이성균·신희주·김창환(2020). “한국 사회 가구 소득과 자산의 불평등: 연구 성과와 과제”, 『경제와 사회』, 127, pp.60-94

이석희· 변창흠(2022). “공공자가주택 모델의 실행효과와 활성화 방안”, 『주택연구』, 한국주택학회, 30:1, pp.177-209

이종권 외(2013). 『공공임대주택 50년 성과와 과제』, 토지주택연구원

이종권 외(2019). 『임대주택 제도 개선방안』, 토지주택연구원 내부보고서

장경석·박인숙(2012). “5년임대주택의 분양전환제도 개선방안 연구”, 『주택연구』, 20:2, pp.49-75

장세훈(2016). “서민의 사회학적 발견: 중산층을 통해 본 서민의 사회계층적 위상”, 경제와 사회, 109, pp.83-112

장세훈(2007). “주택소유의 관점에 입각한 중산층의 재해석”, 『경제와 사회』, 74, pp.199-226

전영수(2012), “복지공급의 대안 모델로서 일본의 기업복지 재검토”, 『동북아경제연구』, 24:1, pp.157-181

조권중·최지원(2016). 『중산층, 흔들리는 신화』, 서울연구원

진미윤 외(2017). 『뉴스테이 성과 평가와 제도 개선 방안 연구』, 국토교통부

진미윤 외(2021). 『새로운 주거대안의 모색과 실현방안』, 토지주택연구원 내부보고서

통계청(2021a). 2021년 사회조사 결과

통계청(2021). 2021년 가계금융복지조사 결과

통계청(2020). 2021년 사회조사 결과

통계청(2021b). 2020년 주택 소유 통계

통계개발원(2022). 국민 삶의 질 2021.

현대경제연구원(2016). “가계부채 한계가구의 특징과 시사점”, 『경제주평』, 16:11(684), pp.1-12

하다스 바이스(Hadas Weiss) (2021). 『중산층은 없다』, 문혜림·고민지 옮김, 산지니

홍인옥 외(2011),『주거복지의 새로운 패러다임』, 한국도시연구소

국외 문헌

Aalbers, Manuel B. and Christophers, Brett(2014), “Centring housing in political economy”, Housing, Theory and Society, 31:4, pp.373-394

Arundel, Rowan(2017), "Equity inequity: housing wealth inequality, inter and intra-generational divergences, and the rise of private landlordism". Housing, Theory and Society, 34:2, pp.176-200

Arundel, Rowan. and Doling, John(2017), “The end of mass homeownership? Changes in labour markets and housing tenure opportunities across Europe", Journal of Housing and

the Built Environment, 32, pp.649-672

Arundel, Rowan. and Richard. Ronald(2021), "The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality", Urban Studies, 58:6, pp.1120-1140.

Christophers, Brett(2021), "A tale of two inequalities: Housing-wealth inequality and tenure inequality" Economy and Space A, 53:3, pp.573-594

Claveres, Guillaume, et. al. (2020). Housing and inequality: The case of Luxembourg and its cross-border workers, OECD Economics Department Working Papers No.1608, OECD

Easterly, William(2001), "The Middle Class Consensus and Economic Development", Journal of Economic Growth, Vol. 6:4, pp.317-335

Fields, Desiree(2018), "Constructing a new asset class: property-led financial accumulation after the crisis", Economic Geography, 94:2, pp.118-140

Fikse, Erlend and Aalbers, Mannuel B.(2021), "The really big contradiction: homeownership discourses in times of financialization", Housing Studies, 36:10, pp.1600-1617)

Filandri, Marianna and Olagnero, Manuela(2014), "Housing inequality and social class in Europe", Housing Studies, 29:7, pp.977-993

Fuller, Gregory W., Johjston, Alison, and Regan, Aidan(2020), "Housing prices and welath inequality in Western Europe", West European Politics, 43:2, pp.297-320

Haffner, Marietta E. A. , Ong, Rachel, Smith, Susan J., and Wood, Gavin A.(2017), "The edges of home ownership-the borders of sustainability", International Journal of Housing Policy, 17:2, pp.169-176

Köppe, Stephan(2017), "Britain's new housing precariat: housing wealth pathways out of homeownership", International Journal of Housing Policy, 17:2, pp.177-200

Maclennan, Duncan and Miao, Julie(2017), "Housing and Capital in the 21st Century", Housing, Theory and Society, 34:2, pp.127-145

Montgomerie, Johnna and Büdenbender, Mirjam(2015), "Round the houses: Homeownership and failures of asset-based welfare in the United Kingdom", New Political Economy, 20:3, pp.386-405

OECD (2021),『Brick by Brick: Building Better Housing Policies』

OECD (2019),『Under Pressure: The Squeezed Middle Income』

Kochhar, Rakesh (2017). Middle class fortunes in Western Europe, Pew Research Center

Kochhar, Rakesh (2021). The pandemic stalls growth in the global middle class, pushed poverty up sharply, Pew Research Center

Poppe, Christian, Collard, Sharon, and Jakobsen, Turf Böcker(2016), "What has debt got to do with it? The valuation of homeownership in the era of financialization", Housing, Theory and Society, 33:1, pp.56-76

Reeves, R., K. Guyot and E. Krause(2018), Defining the middle class: Cash, credentials, or culture, Brookings

Tranøy, Bent Sofus, Stamsø, Nary Ann and Hjertaker, Ingrid(2020), "Equality as a driver of inequality? Universalistic welfare, generalized creditworthiness and financialized housing market", West European Politics, 43:2, pp.390-411

Wenger, Jeffery B. and Zaber, Melanie A., (2021). Who is Middle Class?, RAND Corporation

Wind, Barend and Dewilde, Caroline(2019), "In which Europe countries is homeownership more financially advantageous? Explaning the size of the tenure wealth gap in 10 countries with different housing and welfare regimes", International Journal of Housing Policy, 19:4, pp.536-565

Wind, Barend, Lersch, Phipipp and Dewilde, Caroline(2017), "The distribution of housing wealth in 16 European countries: accounting for institutional differences", Journal of Housing and Built Environment, 32, pp.625-647

Wood, Gavin A., Smith, Susan J., Cigden, Melek, Ong, Rachel(2017), "Life on the edge: a perspective on precarious home ownership in Australia and the UK", International Journal of Housing Policy, 17:2, pp.201-226

Zhang, Beibei(2021), "Re-conceptualizing housing tenure beyond the owing-renting dichotomy: insights from housing and financialization", Housing Studies, Published online: 11 Aug 2021

신문 기사

경향신문(2006.04.10.) '판교로또'라는데…임대는 '속빈 강정?'

아시아경제(2020.12.07.) '토지 빼고 건물만 소유…변창흠식 '토지임대부 주택' 부활할까'

아시아경제(2019.06.11.) 공공분양주택 '로또아파트' 논란…"환매조건부·토지임대부 제도 도입해야"

위키리크스한국(2022.02.15.) [공공임대논란①] "10년 살았던 아파트에서 쫓겨날 판"…주거차별 부추긴 '10년 공공임대'의 진실

시사저널(1990.05.06.) ‘사원주택 중요성 깨닫는 기업들‘

한경집코노미(2020.08.24.) '로또 공공분양' 쏟아지며…격화되는 계층·세대간 갈등‘

보도자료

국토해양부 보도자료(2006.08.31) ”「8.31 정책 1주년, 부동산정책회의」 및 「부동산정책 추진상황 점검과 서민·중산층을 위한 주거복지정책 추진방향」“

국토해양부 보도자료(2008.09.19.) "국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안"

국토해양부 보도자료(2008.11.17) ”분납(지분형) 임대주택제도 법제화 및 시범사업 추진“

국토교통부 보도자료(2017.12.6.) “더 따뜻한 민간임대주택 공급”을 지원합니다“

국토교통부 보도자료(2015.1.13.) ”기업형 주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거 혁신 방안“

국토교통부 보도자료(2021.6.10.) ”11일부터 지분적립형 분양주택 입법예고“

국토교통부 보도자료(2021.9.6.) ”청년 · 신혼부부 등 무주택자의 내집 마련을 위한 누구나집 시범사업 택지공모 8일부터 시행“

웹페이지

국가법령정보센터(https://www.law.go.kr)

통계청 마이크로데이터시스템(https://mdis.kostat.go.kr)

한국주택금융공사(https://www.hf.go.kr)

〈부 록〉 중산층 수요자 지원 : 공적 금융을 통한 주택구입과 전월세 자금 지원

○ 서민 중산층의 자가소유촉진을 위한 현금 지원 방식의 시초는 주택도시기금(舊, 국민주택기금)을 재원으로 하는 ‘근로자 서민 주택구입자금’이며, 이후 ‘생애최초 주택구입자금’과 한국주택금융공사의 ‘보금자리론(기본형, 우대형)’으로 확대 운영

○ 이후 ’14년 1월에 ‘근로자 서민 주택구입자금’과 ‘생애최초주택구입자금’ 그리고 우대형 보금자리론을 통합한 ‘내집마련 디딤돌 대출’이 출시 되었음

○ 또한 전세보증금 대출을 위한 ‘근로자 서민 전세자금대출’도 시행되어 왔으나 현재는 ‘버팀목 대출’에 통합되어 운영중에 있으며, 공유형 모기지도 추진 중

○ 아래에서는 현금지원 차원에서 서민·중산층의 주거지원을 담당해 온 프로그램에 대해 추진 배경 및 지원 대상, 조건 등에 대해 소개하고 그 성과와 한계를 조명하고자 함

1) ’14년 이전 서민 중산층의 주거지원을 위한 기금 융자 프로그램

(1) 근로자·서민 주택구입자금대출

○ 현재는 내집마련 디딤돌 대출에 흡수되어 운영되지 않지만 ’15년 이전에 서민 중산층의 자가주택 구입을 위해 시행하던 공공의 주택구입자금대출로 국민주택기금에 의한 근로자·서민주택구입자금대출[50]이 있음

○ 본 프로그램은 기금 융자를 통해 일반 시중 주택금융에 비해 대출금액의 한도를 높게 설정해주거나 저리의 혜택을 부여함으로써 무주택 근로자의 주택구입을 지원하는 것으로 ’94.4월 신설

- (대상)’13년 기준 부부합산 연소득이 6천만원 이하인 무주택 세대구성원인 세대주
- (조건)전용면적 85㎡이하로 주택가격이 6억원 이하의 준공된 주택이어야 하며 호당 2억원 이내, 소득과 만기에 연동하여 2.8%-3.6%, 거치기간은 1-3년, 만기는 10년-30년 원리금 및 원금균등분할상환 방식으로 융자

50) 구「주택법」제63조 제1항 제8호에 근거

〈표 부-1〉 근로자 서민 주택구입자금 대출금리('13년 기준)

소득 수준 (부부합산)	만 기			
	10년	15년	20년	30년
연소득 2천만원이하	2.8	2.9	3.0	3.1
2~4천만원이하	3.0	3.1	3.2	3.3
4~7천만원이하	3.3	3.4	3.5	3.6

자료 : 주택도시기금 업무편람(2020)

○ '14.12월 내집마련 디딤돌 대출이 출시되면서 지원이 종료될 때까지 중간소득 이하 가구에게 11년간 약 387,364억원이 집행되며 근로자서민의 내집마련을 지원

- '01-'13년까지 약 36만 8592가구(연평균 28,353가구)가 근로자서민주택구입자금대출을 이용

(2) 근로자서민전세자금대출

○ 본 프로그램은 연소득이 5천만원 이하인 무주택 세대구성원인 세대주를 지원

- (조건)전용면적 85㎡이하로 전세보증금이 전세가격의 70% 범위내 최대 3억원 이하의 주택에 대하여 호당 8천만원(수도권은 1억)을 연 2.9%의 이율로 대출해주며 2년 이내에 일시상환(3회연장, 최장 8년까지 가능)

○ 근로자서민주택구입자금과 같이 무주택 근로자의 주거안정을 위해 '94.4월에 신설되었으나 '15.1월 버팀목 전세자금대출로 통폐합되었음

- '14년말 까지 약 134,429억원이 129만 3074가구(연평균 92,362가구)에게 대출되어 근로자서민의 전세자금을 지원하였음

(3) 생애최초 구입자 자금지원

○ 생애최초 주택구입자금지원은 「건설산업 구조조정 및 투자적정화 발표 방안」에서 '01년부터 도입된 후 4차에 걸쳐 재개 및 중단을 지속해 왔으나 내집마련 디딤돌 대출에 통합('14년)

- 본 제도의 도입취지는 최근의 상황처럼 주택가격수준이 지나치게 높아 자력으로 주택을 구매하기 어려운 수요계층을 지원하기 위한 것이었다기 보다는 IMF로 크게 위축된 건설경기를 부양하기 위한 목적이 더 크게 작용[51]

○ 최초도입 당시('01.7월)에는 소득이나 주택금액의 제한이 없었으며 60㎡이하(동년 8월에는 85㎡로 완화)를 구입하는 생애최초구매자에게 근로자서민구입자금의 금리 대비 0.5~1.5% 저렴한 금액으로 최대 1억(집값의 70%)까지 지원

○ 2차운용('05.11월)은 1년간 한시적인 것이었으며, 세대주 본인의 소득이 연 5천만원 이내이고 3억원 이하인 경우만 신청이 가능하도록 지원 대상 범위를 조정함으로써 상대적으로 우선순위가 떨어지는 수요계층을 제외하였음[52]

- 2차운용의 재개[53]는 '05.2월부터 하반기까지 아파트가격이 큰 폭으로 상승한 것에 대한 대응으로 정부가 보유세 및 양도세를 강화하기로 발표하면서동시에 실수요자인 무주택 서민의 주거안정도 챙기고자 한 것임

○ 3차는 글로벌 금융위기 이후 수도권을 중심으로 주택시장 침체로 거래가 크게 위축되면서 신규 입주나 이사에 어려움을 겪는 가구가 증가하자 수요 증진 목적으로 재개

- 부부합산 연소득이 4천만원 이하인 무주택세대구성원의 세대주, 전용 85㎡이하 및 주택가격 6억원 이하에 대해 호당 2억원 한도로 연5.2%이율로 지원

○ 4차운용은 시장침체의 원인으로 지목된 수급불균형을 완화하고, 수요를 견인할 목적으로 발표된 4.1종합대책의 일환으로 재개된 것으로 생애최초 구입자금의 소득요건을 확대(5.5→6천만원)하고, 지원 금리도 소득과 면적에 따라 차등(2.6%~3.4%)하여 인하하는 등 지원 강화했으나, 1년만에 신규접수를 중단한 이후 디딤돌 대출에 통합

- 4차 운영은 기금이 아닌 시중 은행의 자금을 활용하되, 기금에서 은행에 금리 차이(이차)를 보전하는 방식으로 실행

---

51) 과감한 규제완화 업고 민간건설이 경기부양 '효자역'(대한경제, 20.03.17)

52) 이는 금리상승 기조 지속에 기인하여 상대적으로 금리가 낮은 주택기금 대출로 시중의 주택구입자금 수요가 집중되는 현상이 지속됨에 따라 당해연도에 확보된 기금재원이 보다 필요도가 높은 계층에게 우선적으로 지원되게 하기 위함(건설교통부 보도자료(05.1.13))

53) 서민 주거안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산 제도 개혁방안 발표('05.08.31)의 일환으로 재개

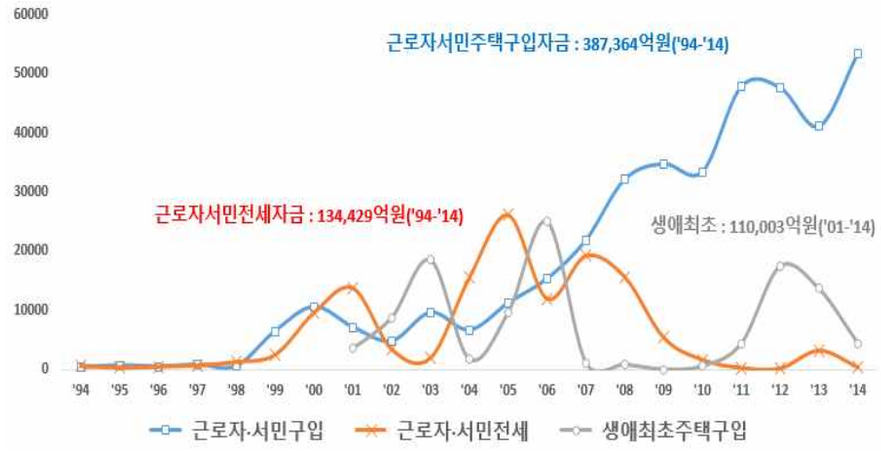
- 4차의 지원대상은 생애최초로 6억원 이하의 전용 85㎡이하의 주택을 구입하는 경우이며, 부부합산 연소득이 6천만원 이하인 무주택세대구성원의 세대주에 대해 호당 2억원의 한도에서 소득과 만기에 연동하여 2.6%-3.4%의 이율로 1-5년 거치, 10/15/20/30년 만기를 적용하여 지원

〈표 부-2〉 생애최초 주택구입자금 지원 추진연혁

운영시기	추진연혁	지원내용
1차운영 ('01.7.1-'03.12.31)	-최초주택구입자금신설('01.07.01) -지원종료('03.12.31)	생애최초로 18평이하(전용60㎡이하)의 신규주택을 구입하는 경우 1억원까지 지원(연 6.0%, 1년거치 19년상환) → 지원대상 확대(전용85㎡이하, 3년 거치 17년 상환 추가(1억원))
2차운영 ('05.11.7-'06.11.7)	-8.31대책 후속조치로 지원 재개('05.11.7) -신규접수중단('06.11.7)	85㎡이하 및 3억이하의 주택에 대해 연소득 5천만원이하 경우, 1억5천만원 이내, 연5.2%로 지원
3차운영 ('10.9.13-'12.7.1)	-실수요자 주택거래 정상화와 서민 중산층 주거안정 지원방안(8.29대책)으로 재개 -12년 예산소진으로 접수중단('12.7.1)	2차 운영과 동일
4차운영 ('13.1.1-'13.12.1)	-이차보전 실행(한시지원) -접수중단('13.12.17)후 디딤돌 대출에 통합	소득 및 규모에 따라 지원금리 인하(2.6%~3.4%) 소득요건 완화(연소득 5.5천만원→6천만원)

자료 : 주택도시기금 업무편람(2020) 재정리

○ 본 제도의 도입 및 재개(2차 제외)가 무주택자에 대한 지원 필요성 보다는 건설경기 활성화 측면에서 주택수요를 증진하기 위한 목적이 더 컸다고 볼 수 있으나, 결과적으로는 최초 도입된 '01년-'14년 말까지 총 105,577억원을 지원하면서 주택을 생애최초로 구입하는 무주택가구의 자가소유를 지원하는 역할을 충실히 수행했다고 평가가능



[그림 부-1] 근로자서민 주택구입 및 생애최초구입자금 운용실적('94-'14)

자료 : 국토교통부 주택업무편람(2020)

(4) 보금자리론(한국주택금융공사)

○ 보금자리론이 도입되기 전 우리나라 주택금융시장은 경기침체에도 불구, 저금리 기조 지속과 집값 상승으로 매월 이자만 상환하는 단기 변동금리 주택담보대출이 급격히 늘어나있어 거시경제 등의 외부 환경변화에 상당히 취약한 구조였음

- 주택담보대출 위주의 단기 가계대출 급증은 금리 상승이나 주택가격 하락시 가계대출의 부실을 야기하는 불안요소 중 하나

○ 정부는 가계대출 연착륙 방안의 하나로 단기/변동금리/만기일시상환인 주택담보대출 관행을 실수요자 중심의 장기/고정금리/원리금/균등상환으로 재편하고자 노력

○ 이에 '04.3월 한국주택금융공사가 설립되었고 차입자가 주택 구매시 해당 주택을 담보로 소득에 기반하여 최장 30년동안 고정금리 분할상환방식으로 대출을 상환하는 보금자리론(舊 모기지론)도 출시

- 주택금융공사는 협약 금융회사가 보금자리론 상품 판매시 이를 매입하여 유동화

○ 보금자리론은 서민 중산층의 내집마련을 지원하기 위한 대출 상품으로 집값의 30%만

있으면 초기 주택구입자금의 추가부담없이 내집마련을 할 수 있으며, 고정금리로 제공되기 때문에 금리상승시에도 가계부담이 가중되지 않아 안정적 상환계획 설계가 가능하다는 장점이 있음

- 보금자리론 출시 당시 조건은 무주택자 또는 1주택자(1년이내 기존주택 처분 조건)가 6억 이하의 주택을 구입할 시 집값의 최대 70%까지 최대 2억원의 한도에서 5.95%의 금리로 대출이 가능

○ 출시 당시 보금자리론은 주택 보유여부 이외에 자격기준에 소득제한이 없고 고정금리가 적용되는 기본형과, 부부합산 연소득 2,000만원 이하의 저소득층이 3억원 이하의 주택을 구입하는 경우 최대 1억까지 대출해 주는 우대형[54]으로 구분

- 우대형 보금자리론은 '14년 1월 디딤돌 대출에 통합

〈표 부-3〉 출시 당시 보금자리론(기본형) 대출조건

구분		내용
대출기간		만기 10, 15, 20년(거치기간 1년 가능)
대출금리	유형	고정금리
	수준	5.95
	할인	최대 0.2% 가능
상환방식		매월 원금•원리금균등분할상환
중도상환수수료		1년이내 : 2.0%, 3년이내: 1.5%, 5년이내 : 1.0%
차입자 요건	연령제한	만20세 이상 65세 이하
	소득유무	소득증빙 가능자
	보유주택수	무주택자 또는 1주택자(1년이내 기존주택 처분 조건)
호당 대출한도		2억원 이하
대상주택	가격	시가 6억원 이하 시가
	면적	제한 없음
	유형	아파트/다세대/연립/단독주택(단, 다가구 제외)
LTV		아파트 70%, 기타 65%(단, DTI 불충족시 60%)

자료 : 한국주택금융공사(2004)

54) '12.1월, 전세난 극복 등 서민 주거지원을 위한 방안 중 하나로 우대형의 연소득 구간을 확대(연소득 2,500~4,500만원)하고, 기본형 보금자리보다 낮은금리를 제공하는 우대형Ⅱ 출시하였다가 주택거래정상화 대책('12.5.10일)의 일환으로 우대형Ⅱ의 연소득 범위를 5,000만원까지 확대하고, 대상주택 한도도 6억으로 상향하는 한편 대출한도도 2억으로 확대

○ 가장 최근('22.03)기준으로 보금자리론은 부부합산 기준 무주택 혹은 1주택인 연소득 7천만원 이하(신혼부부는 8500만원 이하)의 가구가 6억이하의 주택을 구입하는 경우 최대 3억 6천만원 이하(LTV 70%)최대 30년동안 이용이 가능

○ '04년 첫 출시 이후 '21년 말 현재까지 약 1,885,394억원을 판매하면서 서민 중산층의 자가 소유를 지원하고 있는 가운데, 주택가격이 급등한 '18,19년의 경우 출시 후 가장 많은 금액(각각 27.1조원/36.4조원)을 공급



[그림 부-2]한국주택금융공사 보금자리론 공급추이('04-'21)

자료: 한국주택금융공사

2) '14년 이후 서민 중산층의 주거지원을 위한 기금 융자 프로그램

(1) 내집마련 디딤돌 대출

○ 무주택 서민의 주택금융에 대한 접근성을 제고할 목적으로 '14.1월 신설된 프로그램('13.12월 발표된 부동산 대책 후속 조치의 일환)이며 그간에 저리로 서민 중산층의 주택구입을 지원하는 대출 프로그램들을 하나로 통합

- 기존 주택도시기금에서 서민의 주택구입자금 지원을 위해 운영되던 근로자·서민 주택구입자금과 생애최초주택구입자금, 그리고 한국주택금융공사의 보금자리론 중 우대형 상품[55]을 통합하여 전용 85㎡이하의 주택 구입을 지원



[그림 부-3] 내집마련 디딤돌 대출 통폐합 구조도

자료 : 주택도시기금 업무편람(2020)

○ (자격요건)'15.4월 기준 부부합산 연간급여가 6천만원(신혼부부, 생애최초, 2자녀이상 가구 7천만원), 순자산이 기준금액 이하[56]인 무주택 세대구성원인 세대주(만 30세미만 단독세대주 제외)로 자격이 제한

- 대출한도는 호당 2억원(신혼가구 2.2억원, 2자녀 이상 가구 2.6억원 이내)이며 소득과 만기에 따라 2.3~3.1%까지 탄력 운용[57]하고 생애최초 신혼가구의 경우 1.55~2.1%로 금리 우대(1년거치 혹은 비거치로 10년/15년/20년/30년 만기상환)

〈표 부-4〉디딤돌 대출 이자부담 비교표

금리	이자부담(연)
3.07% (시중은행 적격대출)	307만원
2.85% (기본형 보금자리론)	285만원
2.3%(생초2.1%) (디딤돌대출)	230(210만원)

자료 : 주택도시기금 업무편람(2020)

- 전용면적 85㎡(수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면지역은 100㎡) 이하 및 주택가격 5억원 이하의 주택에 대해 LTV 70%, DTI 60% 이내에서 융자

○ 기존의 기금 대출과 다르게 LTV나 DTI와 같은 주택 금융 규제를 연계하여 상환능력에 맞춘 대출을 유도

○ 내집마련 디딤돌 대출은 '19년 말까지 7년간 144,439억원이 집행되었으며, 서민 중산층 자가소유촉진을 지원하고 있음

○ 유사한 맥락에서 전세에 거주하고 있던 가구가 85㎡이하의 주택을 구입하는 경우 대출을 지원하는 '주거안정 주택구입자금'도 '13년 5월에 도입된 바 있음

- 본 제도는 부부합산 연소득이 6천만원 이하, 순자산이 기준금액 이하[58] 세대구성원이 85㎡이하, 6억원 이하의 주택을 구입하는 경우 호당 2억까지 대출해주는 제도

- 도입초기에는 자산기준은 포함되지 않았으나, 19.9월부터 자산도 고려하여 지원

(2) 버팀목 전세자금 대출

○ 부부합산 연소득이 5천만원 이하이며, 순 자산이 소득3분위의 평균 이하인 무주택 세대구성원 세대주가 전용 85㎡이하 임대보증금이 수도권은 3억이하, 지방은 2억원 주택에 대해 전세로 거주하게 될 때 지원

55) 우대형 보금자리론은 MBS 발행을 통해 자본시장 자금을 활용하되 재정에서 한국주택금융공사에 금리 차이를 보전하는 형태

56) 부부합산 순자산 3.91억원 이하(2020년 기준)

57) 현행 주택기금과 동일한 시중 최저수준에서 제공

58) 소득4분위의 순자산 평균값 이하

- 주택에 대해 전세가격의 70% 범위 내에서 수도권은 1.2억, 지방은 8천만원 한도로 소득과 임차보증금액에 연동하여 1.8%~2.4%수준으로 자금을 지원하며 2년 이내 일시상환을 원칙으로 하나 최장 10년까지 4회연장 가능

- 일반가구 이외에 청년전용 버팀목, 중소기업취업청년, 청년보증부월세, 노후고시원 거주이주와 같은 지원 대상별로 지원 조건이 상이

○ '20년 말까지 7년간 332,624억원이 집행되었으며, 서민 중산층의 전세자금을 지원

(3) 공유형 모기지

○ '10-'13년 주택가격 하락세가 장기화되자 주택구입 실수요자는 전세 잔류를 희망하여 수급불균형에 의한 전세난이 심화

○ 이에 정부는 '8.28 부동산 종합대책'의 일환으로 주택구입 실수요인 서민 중산층이 보다 저렴한 비용으로 주택을 구입할 수 있도록 지원하는 제도인 공유형 모기지를 도입

- 부모에게 물려받을 유산이 없는 평범한 근로자와 신혼부부 등에게 내집마련 기회를 부여하고자 하였음

○ 공유형 모기지는 「주택도시기금법」 제9조 제1항 제1호에 근거하며 수익공유형과 손익공유형으로 구분

- 수익공유형 모기지는 자가소유를 희망하나 목돈이 부족한 무주택자(생애최초)에게 주택가격의 최대 70%까지 저리 융자하는 대신 매각 혹은 만기시 발생한 이익을 기금과 공유(단, 기금의 수익률은 연 5%로 제한)

- 손익공유형 기금이 목돈이 있는 무주택자(생애최초)에게 주택가격의 40%까지 지분성격의 자금을 대출하고 매각 혹은 만기시 발생한 손익을 모두 공유

- 수익공유형 모기지는 손익공유형 모기지와 달리 주택가격 하락시 기금손실이 발생하지 않으며, 손익공유형 모기지는 대출계약 방식으로 등기부상의 법률적 소유권은 주택구입자가 100% 보유하므로 세금 등은 소유자가 부담

〈표 부-5〉 도입 초기 공유형 모기지(수익/손익) 프로그램 개요

구분	수익공유형 모기지	손익공유형 모기지
지원대상	부부합산 연소득 7,000만원 이하 무주택 세대주 (생애최초 주택구입자)	
대상주택	전용면적 85㎡이하 공동주택(아파트)으로 주택가격 6억원 이하 기존	
지원한도	주택가격의 최대 70% (4억원 한도) *부부합산 연소득 4.5배 이내	주택가격의 최대 40% (4억원 한도) 금융기관 모기지 포함 LTV70% 이내 *부부합산 연소득 4.5배 이내
금 리	연 1.5% (고정금리)	5년간 연 1.0%, 이후 연 2.0% (고정금리)
대출기간	30년 원리금균등분할상환	30년 만기일시상환
처분손익 공 유	① 주택매각, ② 대출만기 또는 중도상환 시 처분이익 공유 * 3년이내 상환 시 정산하지 않음	① 주택매각, ② 대출만기 또는 중도상환 시 처분손익 공유 * 3년이내 상환 시 정산하지 않음

자료 : 주택도시기금 업무편람(2020)

신혼희망타운 전용 수익공유형 모기지 출시('19.1월)

- 전용면적 60㎡ 이하인 LH 신혼희망타운 분양계약을 체결한 무주택 세대주
- 주택가격의 최대 70%(호당 4억원 이내)에서 고정금리 1.3%의 저리로 19년 / 29년 간 원리금균등분할상환
- 매각 혹은 대출 만기시 매각손익을 대출기간 및 자녀수에 따라 별도 정산비율로 기금과 공유
- 분양가가 3억 700만원 초과인 경우 본 모기지 상품에 의무 가입

○ '13년 도입 첫해부터 '15년까지는 약 13,484억원의 실적을 달성하며 양호한 성과를 거두었으나, 주택가격이 상승세로 전환되고 금리가 지속적으로 하락한 '16년 이후 인기가 줄어들면서 공급실적이 크게 감소하였음

○ 그러나 공유형 모기지는 서민·중산층에게 주택가격의 변동과 관련된 위험을 줄이면서도 100%소유와 무주택 사이의 중간적 선택이 가능한 대안을 제시한 현금지원 모델이라는데 큰 의의가 있음

- 주택이 매우 고가의 상품이나 본 프로그램 도입 전까지 주택구입자금 지원은 주택을 100% 소유하거나 혹은 무주택이거나 오직 2가지 대안만이 존재하여 내집 마련과 관련된 의사결정에 선택의 폭이 매우 좁았다는 한계

○ 공유형 모기지가 연소득 7천만원 이하의 무주택자를 지원한다고 밝히고 있지만 이를 이용하기 위해서는 주택가격대비 최소 30%이상의 자기자본이 있어야하므로 실질적으로는 저소득층이 아닌 일정 자산 이상의 중산층을 지원하고 있음



[그림 부-4] 중산층 주거지원을 위한 기금융자 프로그램 운용실적('13-'19)

자료 : 주택도시기금업무편람 각년도

[Box 1] 호주의 Open doors-Shared Home Ownership

❍ 주택 구입 희망 가구의 은행 담보대출액을 크게 줄여 주택구매에 따르는 원리금 상환 부담을 축소

- 무주택 가구에 대해 주 정부가 주택의 일부 지분을 보유하는 대신 주택가격의 최대 30%를 지급받는 프로그램이며, 정부가 지분을 보유하는 동안은 실거주 해야 함
- 정부지분에 대한 임대료나 이자를 따로 지불하지 않음
- 정해진 기간에 따라 정부의 지분을 매입하는 방식인 「유동적 대출 옵션」과 정부의 지분을 매입할 수 없도록 정해져 있는 「고정대출 옵션」으로 구분

  * 고정대출방식의 경우 주택 매매시 정부에 환매하는 조건으로 환매가격은 당시 시세

- 구입하는 주택의 가격 상한은 없으나, 정부는 1인가구의 경우 최대 $330,000, 2인가구 이상은 최대 $380,000 한도로 지분 투자하며 1인가구는 최소 $70,000, 2인가구 이상은 최소 $90,000의 소득이 있는 경우에만 수혜 가능
- 원리금 상환이 가능한 소득계층에게 제공하는 프로그램이라는 점에서 중산층의 주거를 지원하고 있는 것으로 판단