참여정부의 무주택 저소득층을 위한 주택정책의 내용과 성과

박 신 영*

- 요 약 -

본고는 참여정부가 인식한 2003년 초반의 주택문제 특성을 살펴보고, 이를 해결하기 위해 도입한 정책 중 특히, 무주택 저소득층을 위한 주택정책의 내용을 소개하며, 추진된 정책성과와 문제를 제시한 것이다.

참여정부가 출범했던 당시는 주택보급률은 100%를 달성함으로써 양적 부족은 해소되었으나, 주택 및 전세가격의 급등, 공공임대주택 재고부족, 주거수준이 열악한 가구가 다수 존재하고 있어 이를 해결하는 것이 요망되던 시기였다. 참여정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 무주택 저소득층을 위해 도시내 다가구 매입임대주택 등의 공급, 국민임대주택의 공급, 최저주거기준 미달가구의 감소를 위해 노력하였다.

2003년 이래 2006년까지 4년간 다가구 매입임대주택은 전부 합해서 10,971호가 공급되었으며, 입주자의 만족도가 높은 정책으로 평가받고 있다. 또한 국민임대주택은 4년간 47만 4991호가 공급되었다. 아직은 입주물량이 많지 않아 시장에 미치는 효과가 크지 않으나, 주택이 준공되어 입주가 이루어지면 저소득층의 주거안정에 기여할 수 있을 것이다. 다만 아직까지 국민임대주택은 임대료가 건설비에 연동됨으로써 최하위 소득계층이 입주하기에는 부담스러운 점에서 시정이 필요한 것으로 나타났다. 최저주거기준은 주택법을 개정함으로써 법적인

* 주택도시연구원 선임연구위원, E-mail: syparkmomo@hanmail.net

기준이 되었으나, 참여 정부가 미달가구의 해소를 위한 구체적인 프로그램을 만들지는 않았다. 그럼에도 불구하고 수세식 화장실, 샤워시설을 갖춘 현대적 주택이 건설되고 재개발이 추진됨에 따라 최저주거기준 미달가구는 감소한 것으로 나타났다.

참여정부의 무주택 저소득층을 위한 주택정책에 비록 한계가 있으나, 역대 정부의 노력에 비해서는 긍정적인 측면이 많은 것으로 평가할 수 있다.

주제어: 참여정부, 저소득층, 주거복지, 최저주거기준, 국민임대주택, 매입임대사업

1. 문제의 제기

참여정부는 IMF 극복과정에서 심화된 양극화를 풀기위해서는 주택가격안정과 투기억제가 필수적이라는 시각을 가지고 있었다. 따라서 과거 어떠한 정부보다 가격안정에 총력을 기울였으며, 특히 강남권 아파트 가격 상승을 잡겠다는 의지가 강하였다. 참여정부는 2003년 5월 23일 양도소득세 및 보유과세 강화방침을 천명한 부동산 가격안정대책을 내놓았으며, 2006년말까지 총 10차례의 부동산 관련 대책(<표 1> 참고)을 발표한 바 있다. 이렇게 발표된 대책 가운데 4번의 대책에 서민주거안정 또는 주거복지[1]증진을 위한 대책이 포함되어 있다.

1) 참여정부 이전부터 주거복지라는 용어가 사용되고 있으나, 참여정부에 들어서면서 정부가 발표한 대책에 주거복지라는 명칭이 붙기 시작하였다. 특히, 참여정부 시절인 2003년 5월 「주택건설촉진법」을 폐지하고 제정된 「주택법」과 2003년 12월 「국민임대주택의 건설촉진을 위해 제정된 국민임대주택건설 등에 관한 특별법」에 주거복지라는 용어가 사용되고 있다. 그러나 주거복지가 무엇을 칭하는 것인지 구체적인 정의는 없다. 이는 복지가 안락하고 만족한 생활, 물질적인 풍요, 행복과 기타 안녕에 관한 상태나 조건을 뜻하나, 조건이나 수준은 국가의 성격이나 사회경제적 형편에 따라 내용이 달라질 수 있어 주거복지 역시 명확하게 정의하는 것 자체가 어렵기 때문으로 생각된다. 따라서 이 글에서도 주거복지를 정의하는 시도는 하지 않았다.

<표 1> 참여정부의 부동산정책

구분	대책	세부대책
2003.5.23	부동산 가격 안정대책	• 분양권 전매제한 부활 • 1순위 자격제한 및 재당첨 제한 부활 • 수도권 투기과열지구 지정
5.28	**서민·중산층 생활안정 대책 (주거지원부분)**	• 국민임대주택 5년간 50만호 건설 • **주거복지 로드맵 발표**
9.3	**서민중산층주거 안정지원대책**	• 10년간 장기공공임대주택 150만호 건설
9.5	부동산시장 (재건축아파트 가격)안정대책	• 재건축 아파트 조합원 지분 전매제한 • 재건축 중소형 60% 의무화 • 1가구 1주택 비과세 요건 강화
10.29	주택시장 안정 종합대책	• 1가구3주택자 양도세 중과 • 종합부동산세 도입 • 투기지역 LTV 40% 강화
2005.2.17	수도권주택시장 안정대책	• 판교 일괄 분양 등 판교투기방지 대책 • 재건축 안전진단 절차 강화
5.4	부동산가격 안정 대책	• 1가구2주택 양도세 실거래 과세 • 보유세 실효세율 단계적 인상 • 재건축 기반시설부담금 부과
8.31	**서민주거안정**과 부동산 투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안	• 투기수요 억제 -1가구2주택 양도세 중과 -종합부동산세 가구별 합산, 대상 확대(6억원이상) • 주택공급 확대 -2010년까지 연 30만호 공급, 5년간 택지 4500만평 공급 • 거래 투명화 -실거래가 신고의무화, 실거래가 등기부 기재
2006.3.30	**서민주거복지 증진**과 주택시장 합리화 방안	• 8.31 보완대책 • 주택거래 신고지역 자금조달 계획 신고 • 재건축 개발이익 환수 및 투기 방지
11.15	부동산시장 안정화 방안	• 2010년까지 수도권 164만호 공급 • 신도시 택지개발기간 단축, 분양가 인하

그러나 참여정부가 야심적으로 발표한 2003년 10.29 부동산 대책 이후에도 가격이 상승[2]하면서 많은 국민이 참여정부의 부동산정책을 비판[3]하고 있다. 하지만 참여정부의 서민주거안정 또는 주거복지정책은 비록 한계와 문제가 발견되기는 하나, 역대 정권에 비해서는 분명히 진일보한 부분이 있다.

다음에서는 먼저 참여정부가 인식한 2003년 초반의 주택문제 특성을 살펴보

2) 참여정부 집권 2년째인 2004년 1월부터 2006년 10월까지 주택매매가격의 연평균 증가율은 서울 7.8%(강남 11.0%), 수도권 7.2%(경기 8.5%) 상승하였다.

3) 참여정부 부동산 정책의 집값 안정 효과에 대해서는 전체 응답자의 80.6%가 부정적인 답변을 보이고 있다(MBC 2006년 10월 6일자 9시 뉴스 보도).

고, 이를 해결하기 위해 도입한 정책 중 특히, 무주택 저소득층을 위한 주택정책의 내용을 소개하며, 추진된 정책 성과와 문제를 제시하고자 한다.

글의 전개에 앞서 무주택 저소득층에 대한 개념을 정의할 필요가 있다. 무주택이란 주택이 없는 것을 의미하는 점에서 명쾌하게 개념을 정의하는 것이 가능하나, 저소득층에 대해서는 약간의 견해 차이가 있을 수 있다. 이 글에서는 저소득층이란 소득 10분위에서 하위 1분위부터 4분위를 일컫는 개념으로 사용한다.[4)]

2. 참여정부가 인식한 주택문제

참여정부가 출범한 2003년 2월의 주택시장 상황은 주택공급 확대에 힘입어 주택의 양적 부족문제는 거의 해소되었으며, 전반적인 국민의 주거수준도 크게 개선된 상태였다. 예를 들면, 1인당 주거면적은 20년전에 비해 거의 2배나 늘어난 20.1㎡이며, 주택내 수세식 화장실 보급률, 목욕탕 온수 공급 비율은 90%에 가까우며 입식 부엌 공급비율은 90%를 상회하였다. 그러나 서울 등 수도권에서는 주택의 매매 및 전세가격이 폭등하는 등 주택시장의 불안이 상존하고 있었으며, 저소득층의 주거실정은 여전히 열악한 상태에 있었다.

<표 2> 지역별 주택보급률[5)] 현황(2002.11)

(단위:%)

구분	전국	서울	인천	경기	부산	대구	광주	대전	울산	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	100.6	82.4	103.8	97.7	92.5	87.3	99.4	97.8	94.7	121.7	114.8	124.5	118.7	126.3	119.5	110.9	104.8

자료 : 건설교통부

4) 유럽 사회주택에서 입주자의 소득분위별 자료를 제시한 van der Heijden, Harry(2002: 331)도 같은 분류를 사용하였다. 반면 미국에서는 저소득층이란 지역 중간소득의 50% 이하인 가구를 의미한다.

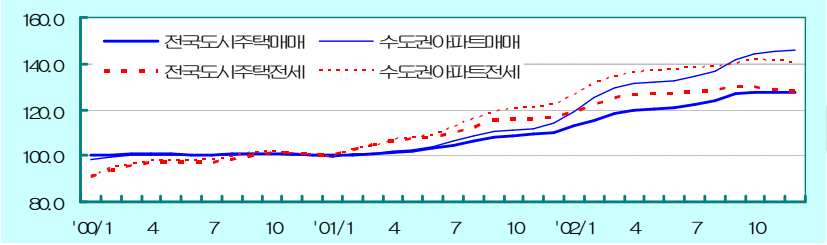
5) 건교부가 산정하는 주택보급률은 가구수와 주택수를 대비시키는 개념이나, 가구수에서는 1인가구와 비혈연 가구를 제외하고 있으며, 주택수에서는 다가구주택을 한 채로 간주하며, 주거용 오피스텔 등은 제외함으로써 가구수와 주택수가 일반적인 개념과는 약간 차이가 있다.

이 때문에 참여정부 출범초기 대통령자문정책기획위원회(2003: 73-79)는 주거정책의 기본목표를 주택시장 안정과 서민주거복지 향상으로 생각했다[6]. 출범당시 참여정부가 인식한 주택문제를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 주택 및 전세가격 급등

지난 30년간 지속적인 주택공급 확대에 힘입어 양적 부족문제는 상당부문 해소되었으며, 전반적인 국민의 주거수준도 크게 향상하였다. 그러나 IMF 경제위기를 극복하면서 2001년부터 주택매매 및 전세가격이 상승하기 시작하였다. 국민은행의 아파트 매매가격지수를 보면 2000년에는 전국적으로 1.37%, 서울 4.18%의 상승세를 나타냈으나, 2001년에는 전국 14.55%, 서울 19.32%(강남 22.04%) 증가하였으며, 2002년에는 전국 22.78%, 서울 30.79%라는 높은 증가세를 나타냈다. 참여정부가 출범한 2003년에는 전국적으로 주택가격이 상승세를 나타내고 있었다. 주택가격이 상승한 것에는 외환위기 기간중의 주택건설 및 공급부족, 저금리와 금융기관의 주택담보대출 확대, 경기회복에 따른 소득증가 등이 주요 원인이라고 할 수 있다. 다음 <그림 1>을 보면 2001년 이후에는 주택가격은 물론 전세가격까지 높게 상승하는 것을 볼 수 있다.

<그림 1> 2000-2002년 주택가격 및 전세가격의 변화추이



특히, 소득에서 차지하는 임대료 비율을 나타내는 RIR(Rent to Income

6) 주택시장 안정은 주거비 부담을 절감시켜 서민생활을 안정시키고 임금상승 압박요인을 완화함으로써 노사갈등 방지 및 국가경쟁력 강화를 위함이며, 서민주거복지 향상은 시장에서 스스로 주거문제를 해결하기 어려운 계층의 주거복지 지원을 강화하여 사회통합을 실현하기 위함이다.

Ratio)은 1995년 20.9%에서 2001년 18.3%로 낮아졌다가 2002년 21.3%로 다시 상승함으로써 임차가구의 주거비 부담이 증가함을 알 수 있다. 따라서 전월세 가격의 안정은 정부가 추진해야 할 가장 시급한 과제이었다.[7)]

2) 공공임대주택재고 부족

주택시장에서 전월세 가격 급등의 부담을 어느 정도 흡수하기 위해서는 전체 주택에서 차지하는 공공임대주택 재고비율이 높아야 한다. 하지만 2002년 우리나라 전체주택 대비 분양전환하지 않는 장기임대주택재고의 비율은 2.3%에 불과하였다.

<표 3> 임대주택 재고 현황 (2002년 기준)

(괄호안 단위: %)

	전체 주택수	임대주택 합계	장기공공임대			사원 임대	건설 임대	매입 임대
			영구	50년 공공 임대	국민 임대			
'02	12,357,000 (100)	1,021,477 (8.3) (100)	190.077 (1.5) (18.6)	87,828 (0.7) (8.6)	10,828 (0.1) (1.1)	38,412 (0.3) (3.8)	605,631 (4.5) (59.3)	88,701 (0.7) (8.7)

자료: 건설교통부(2003: 311)

임대료가 저렴(13평 기준 보증금 300만원, 월 4-5만원)하기 때문에 최하위 소득계층이 입주를 희망하는 영구임대주택은 19만호 외에는 더 이상 공급이 이루어지고 있지 않아, 서울에서만 60,000여 가구가 영구임대주택에 공가가 발생하기를 기다리고 있는 실정이었다.

7) 이러한 가격안정에 대한 집착이 강남권 가격상승을 무리하게 억제하려는 정책으로 나타나면서, 오히려 강남권의 가격은 지속적으로 큰 폭으로 상승한 반면, 지방권은 오히려 가격이 떨어지는 결과를 초래한 것으로 생각된다. 이 논의는 본 논문에서는 제외한다.

<표 4> 공공임대주택[8] 재고 변화 1999-2002

(단위: 호, %)

구분	계	영구임대	50년 공공임대 (재개발/주거환경 포함)	건설임대 (5년)	국민임대	사원임대 (5년/10년/50년)	매입임대 (3년)
'02	1,021,477	190,077 (18.6%)	87,828 (8.6%)	605,631 (59.3%)	10,828 (1.1%)	38,412 (3.8%)	88,701 (8.7%)
'01	919,721	190,077 (22.7%)	86,015 (9.4%)	527,633 (57.4%)	3,026 (0.3%)	35,346 (3.8%)	77,624 (8.4%)
'00	753,512	190,077 (25.2%)	79,039 (10.5%)	383,534 (50.9%)	- -	35,132 (4.7%)	65,730 (8.7%)
'99	659,830	190,077 (28.8%)	64,814 (9.8%)	311,386 (47.2%)	-	39,058 (5.9%)	54,495 (8.3%)

자료: 건교부(2003), 주택업무편람

<표 5> 주요 선진국가의 점유형태

(단위 : %)

국가명	자가거주 비율		임차가구 비율			기타/불명
	직접소유	간접소유[9]	공공임대	민간임대	합 계	
네덜란드(1999)	52		36	12	48	-
스웨덴(2000)	38	16	23	17	40	6
영 국(2005)	70.8		17.8	11.6	29.4	-
프랑스(1996)	56		16	23	39	5
독 일(1998)	43		9	48	57	-
일 본(2003)	61.2		6.6	29.3	35.9	3.1

자료: 네덜란드 자료는 Ronald van Kempen and Hugo Priemus(2002: 241의 Table 1), 스웨덴 자료는 Martti Lujanen(ed.),2004 Housing and Housing Policy in the Nordic Countries,영국자료는 http://www.odpm.gov.uk/pub/807/S101Excel 28Kb_id1154807. xls, 프랑스 자료는 Priemus Hugo and Frans Dieleman(2002: 192의 Table 1)에서 인용, 독일 자료는 Harry van der Heijden(2002: 331)의 표1 인용, 일본자료는 2003년 **住宅土地統計調査**결과

8) 공공임대주택재고의 유형별 특성은 부표 참고.

9) 간접소유란 주택을 소유한 조합의 지분을 가지고 있는 형태를 의미하며, 북유럽(스웨덴, 덴마크, 노르웨이)에서는 이러한 형태의 주택소유가 존재한다.

참고로 선진국에서는 국가에 따라 다소 차이가 있으나, 공공임대주택에 거주하는 가구의 비율이 가장 낮은 일본에서도 전체가구의 6.6%는 공공임대주택에 거주하는 것으로 나타나며, 네덜란드에서는 전체가구의 36%가 공공임대주택에 거주하고 있다.

3) 주거수준이 열악한 가구의 존재

주거기준에 대한 논의는 1970년대부터 시작[10]되었으나, 최저주거기준에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 1996년 서울시가 주택조례로 최저주거기준을 설정하고 1997년 건설교통부가 최저주거기준 도입에 관한 연구를 시행한 이후부터이다. 최저주거기준이 처음으로 고시된 것은 2000년 10월이었다. 최저주거기준은 면적기준, 시설기준, 구조·성능·환경 기준 등이 종합되어 있으나, 주요 내용을 보면, 면적 기준으로서 침실은 기본적으로 부부 침실을 확보하고, 만 5세 초과자녀의 침실은 부부침실과 분리되어야 하며, 만 8세 이상 이성 자녀의 침실과 노부모의 침실은 별도로 확보하도록 하는 내용과 시설기준으로 전용부엌 및 화장실을 확보하되, 부엌에는 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비되어야 하는 것으로 되어 있었다.

우리나라의 최저주거기준중 면적기준을 일본이 1976년부터 정책지표로 도입한 최저거주수준과 비교하면 우리나라 최저주거기준의 면적기준이 다음 <표 6>과 같이 매우 좁은 것을 알 수 있다[11].

2000년 인구주택총조사 2% 표본을 활용하여 2000년 기준의 최저주거기준 미달가구(방수기준 미달과 전용 입식부엌 및 화장실[12] 사용미달가구)를 추정한 결과, 전체가구(14,312천 가구)의 23.1%인 330만 6천 가구가 최저주거기준에 미달하는 것으로 나타났다. 최저주거기준 미달 가구 중 침실 수 미달가구는 전

10) 우리나라 최초의 주거기준에 대한 논의는 주종원(1974)의 「한국의 주택수요 추정과 자원의 효율적 이용을 위한 연구」로 동연구에서는 인체공학적 기준을 적용하여 가구원수에 따른 각단위공간의 기준면적을 제시한 바 있다.

11) 1976년 당시 일본의 1인당 GDP는 1,516천엔으로 당시 환율(100달러 296.55엔)을 감안하면, 약 $5,112달러 수준이며, 최저주거기준이 발표된 2000년 우리나라의 GNP는 $9,770(한국은행 발표자료)이다.

12) 여기서의 화장실이란 수세식이냐 재래식이냐를 구분하는 것은 아니다.

체가구의 14.6%인 2,090천 가구이며, 부엌 또는 화장실, 부엌과 화장실 등의 시설을 전용으로 사용하지 못하는 시설기준 미달가구는 전체가구의 5.2%인 744천 가구이며, 침실과 시설을 모두 갖추지 못한 중복미달가구는 3.3%인 472천 가구이다.

<표 6> 한국과 일본의 가구원수별 최저주거기준

(단위: ㎡)

가구 인원	실구성	주거실면적(㎡)			주거전용면적		
		한국(A)	일본(B)	A-B	한국(C)	일본(D)	C-D
1인	1K	8.16	7.5	0.66	12.28	16	-3.72
2인	1DK	13.80	17.5	-3,7	20.29	29	-8.71
3인	2DK	19.56	25.0	-5.44	28.76	39	-1024
4인	3DK	25.32	32.5	-7.18	37.24	50	-12.76
5인	3DK	28.12	37.5	-9.38	41.38	56	-14.62
6인	4DK	34.90	45.0	-10.1	49.0	66	-17.0
7인	5DK	36.14	52.5	-16.36	51.87	76	-24.13

※ 주거실면적에는 침실 및 식사실겸 부엌만 포함
주거전용면적에는 주거실면적 외에 화장실, 욕실, 수납실 등 포함

<표 7> 2000년 기준 전국 최저주거기준 미달가구 비율

(단위 : 천 가구)

총가구수	최저주거기준 미달가구			
	총 계	침실수 미달가구	전용 부엌 및 화장실 기준 미달가구	중복미달가구
14,312 (100.0%)	3,306 (23.1%)	2,090 (14.6%)	744 (5.2%)	472 (3.3%)

・지역별 현황: 수도권 152만 가구(45.4%), 서울 73만 가구(23.5%), 부산(26.7%)・대구(26.3%)・울산(29.2%)이 평균 초과
자료: 박신영・최은희(2002: 50)

최저주거기준은 소득과는 무관한 개념이지만 소득이 수준이 낮은 가구일수록 주거실태가 열악할 것으로 예상되는 점에서 이들 가구의 주거수준을 향상시킬 필요성이 논의되었으며, 특히, 그 가운데 쪽방, 지하셋방, 비닐하우스 등에 거주하는 가구의 주거수준을 향상하기 위한 정책이 요구되었다.

참고로 쪽방은 이른바 달동네로 불리던 도심의 불량주택지가 사라지면서 도심에서 새로이 등장한 최저소득층의 주거형태이다. 기존의 방을 수평, 또는 수직으로 나누거나 도심의 낡은 건물에 면적 0.5평~1평정도의, 성인 한사람이 겨우 누워서 있을 만한 크기로 만든 방을 말한다. 화장실은 대개 한 건물에 하나 정도로 매우 부족하고, 환기, 채광이 잘 안되며, 세면, 세탁 공간도 부족하다. 보증금이 전혀 없으며 여인숙이나 여관과 다름없이 운영된다. 쪽방 거주자들은 자주 거처를 이동하여, 노숙과 쪽방 생활을 번갈아 하기도 하며 생활이 안정적이지 못하다. 대표적인 쪽방지역은 서울의 경우 종로구 돈의동(600개), 창신동(450), 중구 남대문로5가동, 용산구 동자동, 영등포구 영등포동이며, 대구는 중구 태평로2가동, 동구 신암동이고, 대전은 동구 정동과 선화동이다. 쪽방지역은 기차역, 인력시장, 인력소개소, 재래시장, 노숙장소 등과 인접한 곳에 입지하고 있는데, 이는 쪽방사람들의 일자리와 관련 있다. 쪽방의 정확한 규모는 파악하지 못하고 있으며, 밀집지역으로 중심으로 볼 때 전국적으로 약 9,000 개 정도로 추정되며, 서울의 경우 5개 쪽방 밀집지역에 3,855개의 쪽방이 존재하는 것으로 알려져 있다. 거주자 연령은 대개 30~50대이나 60대 이상도 14.2%나 차지하는 것으로 조사되었다[13].

지하주거[14]는 1970년 남북간 긴장 관계로 인해 대피소 설치가 의무화됨으로써 나타나기 시작한 단독주택의 지하층이 주거공간으로 전용된 것에 기인하다. 특히, 1975년에 거실을 지하층에 설치할 수 있도록 하면서 사실상 지하주거가 인정되었으며, 다세대주택과 다가구주택의 지하층이 제도화되면서 지하주거가 적극적으로 활용되게 되었다. 이에 따라 지하주거공간은 지하층에 대한 건축법 완화를 통해 마련된 다세대 및 다가구주택의 지하주거공간과 단독주택의 지하주거공간으로 구분된다. 일반적으로 열악한 환경의 지하셋방은 후자를 지칭한다. 지하주거의 규모는 정확하게 조사된 바가 없다. 한국도시연구소(2002)에 의하면 서울의 경우 다세대 또는 다가가 주택에 약 22만 가구가 거주할 수 있는 지하주거가 있으며, 단독주택의 연립주택에도 지하주거가 있음을 감안하면 실제

13) 한국도시연구소 (2000: 2) 참고.

14) 지하주거에 대한 1986년 건축법의 정의는 "지하층"이란 건축물의 바닥이 지표면 이하에 있는 층으로서 그 바닥으로부터 지표면까지의 높이가 층고의 1/2 이상이 되는 것을 의미한다.

로 더욱 많은 가구가 지하공간에 거주할 것으로 추론된다. 한국도시연구소에 의하면, 72.7%의 가구주가 60대 이상의 노인들이며, 소득의 경우 69%가 50만원 미만으로 나타났다고 한다.

<표 8> 빈곤층의 주거실태

	쪽방	지하주거	비닐하우스
형성배경	도시화	주택의 양적 부족 해소 (다세대, 다가구건설)	주택개량재개발
입지	驛 주변 인력시장 주변	서울 등 대도시 지역	수도권 그린벨트
물리적 특성	약 0.5~1평 정도의 작은 방	건축물 바닥면적이 지표면 이하	비닐하우스 개조
주된 거주자	단신 일용 근로자	단신 노년층 일반 저소득 가구	가족단위
규모	전국적 약 9000개 서울 3,855개	서울 22만개 추정	수도권 10,930세대 서울 4.760세대거주

자료: 한국도시연구소 관련 보고서 참고

비닐하우스 촌은 아직 그 규모나 실태가 정확하게 파악되지 않고 있다. 비닐하우스는 1981년 및 1982년 이후에 신규로 발생한 무허가 주택으로 서울시의 분류로는 신발생 무허가주택을 말한다. 농지, 공원 또는 나대지에 지어진 비닐하우스나 판잣집이 대부분으로 처음부터 주거용으로 급조한 경우와 농업용 비닐하우스를 주거용으로 개조한 경우, 화훼용 천막의 일부나 그 옆에 주거공간을 마련하여 거주하는 경우 등이 있다. 한국도시연구소가 2000년 6월부터 2001년 7월까지 실시한 조사에 따르면 서울시 4,760세대, 인접 경기도 지역 6,170세대로 수도권에 10,930세대 약 35,000명이 비닐하우스에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 서울시의 기존 무허가 주택은 31,520세대이다. 주민들의 실업률은 일반 주거지의 8배에 이르고 장기적 실업이 많은 것으로 나타나고 있다.

3. 참여정부의 무주택 저소득층을 위한 주택정책

참여정부가 주거복지와 관련해서 최초로 내놓은 대책이 2003년 5월 28일 6회 국정과제회의에서 제시한 주거복지 로드맵이다. 주거복지 로드맵의 내용을

보면, 참여정부는 임대료 지불능력 취약계층인 1분위를 위해서는 임대료가 저렴한 소형 국민임대주택 및 다가구 매입주택의 공급과 주거급여 확대지원이 이루어지도록 하고, 자가주택 구입능력 취약계층인 2~4분위를 위해서는 국민임대주택[15]의 집중공급 및 전·월세 지급의 확대공급, 정부지원을 통해 자가를 취득할 수 있는 계층을 위해서는 중소형분양주택의 공급, 주택금융 확대를 그리고 스스로 자가를 취득할 수 있는 계층을 위해서는 모기지론 등 금융지원을 강화하는 방안이 제시되어 있다.

<그림 2> 소득계층별로 차등화한 주거복지 지원 로드맵('03.5.28)

≪ 계 층 ≫	≪ 특징 ≫	≪ 지원 방향 ≫
◦ 소득 1분위 * 월소득 83만 원 이하	· 임대료 지불능력이 어려운 계층	· 다가구 등 매입임대 · 주거급여의 단계적 조정 **· 소형평형 국민임대주택 공급**
◦ 소득 2~4분위 *월소득 190만 원 이하	· 자가주택 구입 능력이 없는 계층	· 불량주택 정비 활성화 **· 국민임대주택 집중공급**
◦ 소득 5~6분위 *월소득 255만 원 이하	· 정부 지원시 주택구입 가능 계층	· 전월세자금 지원확대 · 중소형 주택 저가공급 · 주택구입자금 지원강화
◦ 소득 7분위	· 자가주택 구입가능 계층	· 시장기능에 일임 · 모기지론 등 금융지원

15) 국민임대주택은 처음에는 10년형과 20년형으로 나누어 공급했으나 2002년 9월, 임대기간은 다같이 30년으로 하고 공급유형은 전용면적 기준 40㎡ 미만, 40㎡이상 50㎡이상의 3가지로 나누어 공급하는 것으로 계획이 변경되었다. 원래 50㎡ 이상 주택은 임차자격이 무주택세대주로 당해 전년도 도시근로자 가구의 월평균 소득의 70% 이하이면서 5년 공공임대주택과 마찬가지로 청약저축 가입이 조건이 된다. 경쟁시는 공공임대주택에 적용되는 순위별 기준이 적용된다. 40㎡미만과 50㎡미만 주택은 무주택세대주로 당해 전년도 도시근로자 가구의 월평균소득의 50% 이하인 자에게 공급하되, 청약저축가입 조건은 없다. 경쟁시에는 다음 순위에 따라 입주자를 선정하도록 되어 있다. 1순위는 당해주택건설지역 거주자, 2순위는 사업주체가 정하는 인접 주택건설지역에 거주하는 자, 3순위는 1순위 및 2순위에 해당되지 아니하는 자로 되어 있다. 동일 순위에서 경쟁이 있을 경우는 세대주 나이, 부양가족 수, 당해지역의 거주기간, 65세 이상 직계존속 1년 이상 부양, 장애인 가족유무, 청약저축 납입회수 등에 따라 차별적으로 적용되는 점수의 합산에 따른 순위로 배분하도록 되어 있다. 국민임대주택은 1998년 2,501호, 1999년 20,316호, 2000년 10,009호가 건설되었으며, 2001년 9월 최초의 국민임대주택 입주가 이루어졌다.

이때 소득 4분위 이하 저소득층의 주거안정 수단으로 특히, 강조된 것이 국민임대주택의 공급이었다. 참여정부는 국민임대주택 중에서도 최저소득계층을 겨냥한 전용 11평 이하 소형평형에 대해서는 재정지원비율을 현재의 30%에서 40%로 확대함으로써 입주자 부담을 줄이는 방안, 국민임대주택에 입주하고자 하는 기초생활수급자, 모자가정 등 사회취약계층에게는 가산점을 부여하여 입주기회를 확대하는 방안 등을 포함하였으며, 참여정부가 끝나는 2007년까지 50만호를 공급한다는 계획을 수립하였다.

참여정부의 장기적인 주거정책을 알 수 있는 자료로는 2003년 확정된 주택종합계획(2003-2012)이 있다. 주택종합계획은 2003년부터 12년까지의 주택시장의 변화를 예측하여 10년간의 공공주택 임대주택 소요량, 주택공급량, 주택 및 주거환경의 정비방향을 제시하고 있다. 특히, 주택종합계획에는 2000년 23%인 최저주거기준 미달가구를 계획종료시인 2012년 6%로 줄이겠다는 목표[16]가 제시되어 있다.

참여정부 주거복지정책을 알 수 있는 또 다른 자료로는 2004년 수립된 「참여복지 5개년 계획(2004~2008)」에 반영된 주거복지계획이 있다. 그 내용을 보면, 첫째, 5년 동안 주택 250만호를 건설하되, 수도권에 150만호를 건설함으로써 '06년에는 수도권의 주택보급률이 100%를 달성하도록 하고, 과세체계를 조정하여 불로소득을 환수함으로써 투기가 발생하지 않도록 한다. 둘째, 저소득층을 세분화하여 소득계층별로 주거급여지원, 적절한 평형의 국민임대주택의 공급, 주거환경 개선 등 차등화 된 지원체계를 구축한다. 셋째, 관계부처와의 협의를 거쳐 기초생활수급자에 대한 주거급여의 상향조정을 추진하고, 국민임대 소형평형(전용11평이하)에 대한 재정지원을 확대하여 최저소득층의 실질적인 입주기회를 부여한다. 넷째, 기지정된 486개 지구의 주거환경사업지구를 '05년까지 정비·개선하고, 추가적인 지구를 지정함으로써 노후불량지를 지속적으로 정비한다. 다섯째, 향후 10년간 장기 공공임대주택 150만호를 건설하여 재고를 선진국 수준으로 제고하는 것을 목표로 하되, 특히 '07년까지 국민임대 50만호를 건설

16) 주택종합계획의 2012년 최저주거기준 미달가구의 비율 목표치는 약간 혼돈스럽게 기술되어 있다. 건설교통부(2003b: 222)에는 6%로 표현되어 있으나, 같은 건설교통부(2003b: 223)에 있는 <표 Ⅲ-2> 2012년 주거복지지표 달성예상에는 5%로 기술되어 있기 때문이다. 본 논문에서는 6%를 사용하였다.

함으로써 저소득층의 주거안정에 기여한다는 것이었다. 그리고 2008년까지 5년간 기준 미달가구를 현재의 23.1%에서 16%로 약 100만 가구 정도 줄이는 것을 목표로 제시하였다.

이상 참여정부가 인식한 문제의식(전세 및 월세 거주자의 주거안정 필요, 공공임대주택 재고 부족, 주거수준이 열악한 가구 존재)에 초점을 맞추어 이상 발표한 정책에서 이를 위한 대책을 찾는다면, 첫째, 시가지내 매입임대주택 등의 공급, 둘째, 국민임대주택의 공급, 셋째, 최저주거기준 미달가구의 감소를 들 수 있을 것이다.

4. 참여정부의 주택정책 성과와 한계

1) 시가지내 매입임대주택 등의 공급

참여정부가 실시한 정책중 최하위 소득계층을 대표적인 정책으로 들 수 있는 것이 다가구 주택 매입임대사업이다. 다가구주택은 수급자, 차상위계층 등 저소득층이 현 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 다가구주택 등 기존 주택을 매입, 개·보수 후 저렴하게 임대하는 것이다. 특히, 입주대상에는 기초생활수급자, 차상위계층 외에도 모부자 가정, 저소득장애인, 아동보호시설 퇴거자, 갱생보호자가 포함된다. 임대조건은 시중전세가의 30% 수준(보증금 350만원, 월 임대료 8~10만원)이며, 임대기간 2년(2회연장)으로 영구임대주택을 대신하는 것으로 볼 수 있다. '04년 실시된 이래 06년까지 총 10,971호('04년 503호, '05년 4,411호, '06년 6057호)가 공급되었다. 이 가운데는 아직은 300여호에 불과하지만 노숙인, 쪽방거주자, 비닐하우스 거주자 등 주거가 일정하지 않은 취약계층을 입주대상으로 하는 단신계층용 임대주택도 포함된다.

다가구 매입임대주택의 경우 아직까지 공급호수가 많지 않아 일반화에 다소 무리가 있으나, 입주자의 만족도가 80%에 달하며, 이전 주거지에 비해서 주거수준은 크게 개선된 반면, 주거비 부담은 줄어든 것으로 평가되었다(주택도시연구원 조사통계팀, 2006.9) 또한 다가구 매입임대주택은 도심에 저렴한 임대주택 재고량 확충 기여, 분산 입주로 Social Mix 실현 및 슬럼화 예방, 그룹홈 입주대상 확대로 사회취약계층의 주거안정에 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

기타 참여정부의 주택중 다가구 매입임대의 대안적 공급방안으로 '05년 4월 주택을 임대하여 전세로 제공하는 방식이 도입된 바 있다. 이 제도의 장점은 신축방식보다는 간단하여, 원하는 주택을 임대해줄 수 있다는 것이다. 대상자는 기초수급자, 차상위계층, 부도임대 퇴거자이며 임대료수준은 보증금 250만원, 월 임대료 12만원, 임대기간은 2년(2회연장, 총 6년가능)이다. 추진실적은 2005년에는 수급자 503호, 민간 부도임대주택 퇴거자 151호 등 총 654호에 불과하였으나, 2006년에는 5,277호로 크게 늘어났다.

다가구 매입임대의 또 다른 대안으로 소년소녀 가정 등 무상 전세지원 자금을 대출해주는 제도가 있다. 이 제도는 '04년 9월 빈곤아동·청소년 종합대책의 일환으로 도입되었다. 대상자는 소년소녀·교통사고유자녀·친인척위탁·대리양육가정 등으로 전년도 도시근로자 월평균소득이하인 가정에 지원되면 지원금액은 수도권과 광역시의 경우는 5000만원이 보호대상 소년소녀가 20세 이전인 경우에는 무이자로 지원된다.[17] 이며, '04년 지자체가 전담한 시범사업의 경우, 지자체 의지부족 등으로 실적이 저조(9호)했으나, '05년 주공에서 추진한 이래 1,504호(주공)로 늘어났으며, 06년에는 10,36호가 지원되었다. 주거여건 개선으로 심리적 안정 및 자신감이 회복되었으며, 성격이 밝아지고 학업성적이 향상되는 결과가 초래되었다고 한다. 이러한 점에서 다양한 방식의 임대주택 공급은 유용한 정책으로 볼 수 있을 것이다.

2) 국민임대주택의 공급 평가

일단 국민임대주택을 포함하여 주택건설실적 대비 임대주택 건설실적을 보면 과거정부에 비해 참여정부의 실적이 가장 높은 것을 알 수 있다.

특히, 국민임대주택은 2006년말까지 '98~'02년까지 건설된 118,782호를 포함하여 474,991호가 공급되었다[18]. 참여정부 출범 이래의 실적은 356,209호로 목표량인 39만호에는 약간 미치지 못한다. 국민임대주택의 공급이 다소 부진한 것

17) 보호대상인 소년, 소녀가 20세를 넘어서면 그 때부터는 연 이자가 2%이며 1년 단위로 5회까지 연장이 가능하게 되어 있다.

18) 국민임대주택 공급량중 2005년말까지 입주가 이루어진 주택은 76,646세대에 불과하다. 이처럼 공급과 입주물량에 차이가 발생하는 것은 공급량은 사업승인 기준이며, 입주는 준공기준이기 때문이다.

에는 공급주체로서 주된 역할을 하였어야 할 지자체의 노력이 부족했기 때문이다. 지자체의 공급실적은 8%를 약간 상회한다.

<표 9> 임대주택 건설실적

구분	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	참여정부
연도	1988～1992	1993～1997	1998～2002	2003-2005(3년)
주택건설수(천호)	2,718	3,126	2,341	1,513
임대주택건설수	418(15.4%)	418(13.4%)	481(20.5%)	385(25.4%)

자료: 대한주택공사 주택도시핸드북 자료와 참여정부 주택건설실적 등 포함하여 작성

<표 10> 국민임대주택 건설(공급) 공급실적(사업계획승인기준)

(단위: 호, %)

구분		1998～2002	2003	2004	2005	2006	계
기간중 공급물량		118,782	71,791	91,423	96,183	96,812	474,991(100)
사업주체별	지자체	2,202	8,290	6,108	16,317	7,063	39,980(8.4)
	주택공사	116,580	63,501	85,315	79,866	89,749	435,011(91.6)
지역별	수도권	56,522	40,077	53,504	42,956	46,157	239,216(50.4)
	광역시	27,363	16,402	5,621	23,160	88,579	88,575(18.6)
	지 방	34,897	15,312	31,298	30,067	147,200	147,200(31.0)

자료 : 건설교통부 국민임대주택건설기획단

지자체가 국민임대주택의 건설을 기피하는 것은 건설에 따른 재정부담과 국민임대주택 입주자가 납세자이기보다는 복지의 수혜자가 될 것이므로 복지재정의 지출증가를 우려한 탓이다. 또한 우리나라 정부의 정책이 지자체 스스로가 정책의 필요성을 판단하고, 계획을 수립토록 하는 것보다는 중앙정부가 선도하는 쪽이었으며, 특히 참여정부는 많은 부분에서 중앙정부가 지방정부를 끌고 가는 쪽이었다는 점도 지자체의 국민임대주택 건설참여 부진의 원인이 된다.

그러나 주거문제가 가지고 있는 지역성을 고려할 때, 지방정부의 참여가 전제되지 않고서는 문제를 해결하기 어려운 점에서 지자체의 참여를 유도할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이러한 점에서 국민임대주택정책을 기획함에 있어서 지자체에게 입주자격 선정 등에서 재량권도 부여하고, 참여를 유도하

는 인센티브를 지자체에 제공하는 것이 필요하다.

또한 국민임대주택은 공공목적의 임대주택으로 공급되었음에도 불구하고, 임대료체계가 건설비 원가에 근거하여 책정되는 점에서 다음 <표 11>에서처럼 소득 1분위계층은 15평형이하 주택에만 입주할 수 있다는 것을 보여준다. 실제로 주거비부담능력을 초과하는 평형에 입주한 소득 1,2분위 계층은 임대료 부담으로 자진퇴거하거나 연체세대로 남게 되는 경우가 발생하고 있다. 이렇게 되면 소득수준이 높은 입주자가 상대적으로 혜택을 많이 입게 되고, 소득수준이 아주 낮은 계층은 저렴한 임대조건에도 불구하고, 주거비 부담을 감당하지 못하여 입주할 수 없는 경우도 있다.

<표 11> 국민임대주택 소득분위별 주거비부담가능액 비교

(금액단위 : 천원)

규모 (전용)	임대 보증금	임대보증금 월임대료 전환액(A)[1]	월임대료 (B)[2]	실제부담 월임대료 (C=A+B)	관리비 (D)	구분 주거비 부담액 (C+D)	소득분위별 주거비부담가능액[3] 1분위 212	2분위 370	3분위 479	4분위 572
36㎡	11,207	47	93	140	70	210	(2)	(161)	(269)	(363)
39㎡	12,594	52	103	156	80	236	24	(135)	(243)	(336)
46㎡	14,993	62	122	184	90	274	62	(96)	(204)	(298)
51㎡	16,989	71	153	224	100	324	112	(47)	(155)	(248)
59㎡	19,932	83	168	251	130	381	169	11	(98)	(191)

주: 1) 임대보증금 및 월임대료는 '04년 및 '05년에 신규공급한 지구의 전국 평균 임대조건이며 임대보증금의 월임대료 전환이율은5% 적용(국민주택기금의 전세자금 이율 2~4.5%, 개인이 보증금을 일반융자시 5~6% 이자율 감안하여 추정)

2) 관리비에는 연간 관리비를 월평균한 금액으로 일반관리비외 개별세대의 전기·수도·난방비 등이 포함되어 있음

3) 2005년 도시근로자가구 분위별 소득범위 및 주거비부담 가능액은 다음과 같음.

분위별	월평균소득	월평균소득의 25%
1분위	847,988	211,997
2분위	1,481,856	370,464
3분위	1,914,596	478,649
4분위	2,288,182	572,046

* 적정 주거비부담 상한액은 월평균소득의 25%으로 추정

자료: 신숙진 "국민임대주택의 공급과정에서의 문제와 대응노력" 박신영, 권치홍 기획 및 편집(2006: 52의 표 2-21) 인용

그나마 국민기초생활수급자는 영구임대주택 입주대기자로 등록할 수 있으나 소득 1,2분위 계층은 주거비 부담능력에 맞는 공공임대주택이 없어 주택정책에서 배제되고 있고, 오히려 4분위 계층은 저렴한 임대료로 인한 주거편익을 향유하고 있으므로 국민임대주택은 다분히 역진적인 임대료 체계를 채택하고 있다고 할 수 있다. 이는 주택소요(need)가구와 주거비부담능력이 있는 유효수요(demand)가구간의 갭(gap)을 발생시켜 주거복지 정책효과를 반감시키게 된다.

이러한 배분방식에 의한 국민임대주택의 공급은 공공임대주택의 공급취지에 어긋난다고 볼 수 있다. 저소득층이라도 가구원수가 많으면 규모가 큰 공공임대주택에 부담가능한 임대료로 입주할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 주택을 필요로 하는 가구의 주거안정을 도모할 수 있도록 공급되는 것이 공공임대주택이기 때문이다.

하지만 비록 국민임대주택이 이러한 문제점이 있다고 하더라도 공급이 늘어나면 분명히 저소득층의 주거안정에 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 이를 입증하는 것이 대한주택공사에서 '05년말까지 입주가 완료된 70,566세대(유효표본 68,563)의 조사자료[19]이다. 입주자 특성자료에서 입주자의 직업을 보면, 근로자 19,861가구(29.6%), 자영업 7,670가구(11.2%), 무직 35,473가구(51.7%), 기타 4,176가구(6.1%)로 나타났다. 무직자 비율이 높다는 사실은 국민임대주택이 저소득층의 주거안정에 기여하고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

<표 12> 입주가구의 총소득 분포

(단위: %)

구분 합계	60만원 이하	60~ 100만원	100~ 120만원	120~ 140만원	140~ 160만원	160~ 180만원	180~ 200만원	200만원 초과
100.0	6.2	11.2	14.9	11.6	19.7	5.2	3.4	27.7

자료: 대한주택공사 2006년 국민임대주택 입주자 실태조사 결과

여기에 덧붙여서 2006년 국민임대주택 입주사 실태조사결과[20]에 의하면, 월

19) 대한주택공사 주택공급처가 '05년말까지 입주한 70,566호의 입주자 전산자료와 신청서류를 전산화한 자료에 근거한다.

평균소득은 145.13만원이고 140만원 이하인 가구는 전체의 43.9%를 차지함을 알 수 있다. 이러한 소득수준은 도시근로자 2분위이하에 해당하는 것으로 국민임대주택이 하위소득계층에게 많이 배분되고 있음을 알 수 있다.

3) 최저주거기준 미달가구의 감소

1990년대까지는 주택의 절대적 부족난 해소를 위해 총량적 공급확대가 정책의 최우선 목표가 될 수밖에 없었으며, 어떤 사람들이 어떤 주택에 어떻게 살고 있는가에 대해서는 충분히 고려하지 않았다. 반면 참여정부는 출범초기 발표한 100대 국정과제에 최저주거기준의 설정 및 공고를 포함하는 등, 최저주거기준의 중요성을 인식하고 있었다. 이러한 입장을 가지고 있었기 때문에 2003년 5월 시민단체의 최저주거기준 법제화 요구를 받아들여, 건교부 고시에 의해 설정되었던 최저주거기준을 '03년 7월 주택법을 개정하였다. 이로 인해 최저주거기준은 주택법 5조의 2 및 동법시행령 제 7조로 법제화되었다.

그런데 최저주거기준을 법제화하였으나, 최저주거기준을 정책지표로 채택했다는 증거를 찾기는 어렵다. 이는 건교부 주거정책의 기본방향을 제시하는 주택정책업무편람을 보면, 미달가구가 거주하는 주택을 철거하고, 이들의 주거이동을 지원하는 직접적인 방안을 채택하기에는 미달가구의 비율이 20%를 상회하는 등 너무 많은 점에서 포기하고, 유도 지표로 점진적으로 줄여나간다는 내용이 소개되어 있기 때문이다.

특히, 공공임대주택의 배분에 있어서도 여전히 가구원수를 감안한 배분이 이루어지는 단계가 아닌 점에서 최저주거기준의 법제화나 정책목표로의 채택은 상징적인 효과는 있었으나, 정책적인 성과를 거둔 것으로 생각되지는 않는다. 시민단체 일각에서 참여정부의 주거복지 정책 역시 기존 주택정책의 범주에서 벗어나지 못하고 있으며, 주거복지정책이라고 하기에는 한계가 있다는 지적을 하는 이유가 여기에 있다.

그러나 참여정부가 제시한 목표치만큼 최저주거기준 미달가구는 줄어든 것으로 추정된다. 최저주거기준 미달가구가 얼마나 줄었는지를 판단하려면 가구수와

---

20) 대한주택공사 주택도시연구원이 2006년 10월 실시한 국민임대주택 입주자 1000가구 조사결과이다.

주택사정을 연관시켜서 분석할 수 있는 자료가 있어야 하는 점에서 상세한 주거실태조사가 있어야 한다. 이러한 자료로 이용될 수 있는 것은 2005년 인구주택총조사의 원자료인데, 통계청이 2007년이 되어야 2005년 인구주택총조사 원자료를 제공한다고 함으로써 현재로서는 2000년과 2005년을 비교해서 최저주거기준 미달가구가 얼마나 감소했는지를 정확하게 파악하기는 어려운 실정이다.

<표 13> 2004년 6월 고시된 최저주거기준

<table>
<tr><td>기 준</td><td colspan="6">내 용</td></tr>
<tr><td rowspan="15">면적
기준</td><td colspan="6">○ 가구원 수에 따라 적정한 침실, 식사겸부엌 구비 및 총주거면적 확보</td></tr>
<tr><td>구분</td><td></td><td>침실</td><td>부엌</td><td>기타면적</td><td>총면적</td></tr>
<tr><td>1인가구</td><td>1인침실, 1K</td><td>5.76</td><td>2.40</td><td>4.12</td><td>12.28</td></tr>
<tr><td>2인가구</td><td>주침실, 1DK</td><td>10.80</td><td>3.00</td><td>6.49</td><td>20.29</td></tr>
<tr><td rowspan="2">3인가구</td><td>주침실</td><td>10.80</td><td>3.00</td><td>6.49</td><td>20.29</td></tr>
<tr><td>주침실+1인침실, 2DK</td><td>16.56</td><td>3.00</td><td>9.20</td><td>28.76</td></tr>
<tr><td rowspan="3">4인가구</td><td>주침실+1인침실</td><td>16.56</td><td>3.00</td><td>9.20</td><td>28.76</td></tr>
<tr><td>주침실+2인침실</td><td>18.90</td><td>3.00</td><td>10.31</td><td>32.21</td></tr>
<tr><td>주침실+(1인침실×2), 3DK</td><td>22.32</td><td>3.00</td><td>11.92</td><td>37.24</td></tr>
<tr><td rowspan="3">5인가구</td><td>주침실+2인침실</td><td>18.90</td><td>3.48</td><td>10.53</td><td>32.91</td></tr>
<tr><td>주침실+(1인침실×2)</td><td>22.32</td><td>3.48</td><td>12.14</td><td>37.94</td></tr>
<tr><td>주침실+2인침실+1인침실, 3DK</td><td>24.66</td><td>3.48</td><td>13.24</td><td>41.38</td></tr>
<tr><td rowspan="3">6인가구</td><td>주침실+2인침실+1인침실</td><td>24.66</td><td>3.48</td><td>13.24</td><td>41.38</td></tr>
<tr><td>주침실+(2인침실×2)</td><td>27.00</td><td>3.48</td><td>14.28</td><td>44.76</td></tr>
<tr><td>주침실+2인침실+(1인침실×2),4DK</td><td>30.42</td><td>3.48</td><td>15.10</td><td>49.00</td></tr>
<tr><td colspan="6">K: 부엌, DK: 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실수, 단위 ㎡</td></tr>
<tr><td>비고</td><td colspan="6">○ 부부침실 확보
○ 만 6세 이상 자녀는 부부와 침실분리
○ 만8세 이상 이성 자녀는 침실 분리
○ 노부모 침실은 부부침실과 분리</td></tr>
<tr><td>필수적인
설비기준</td><td colspan="6">○ 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌 및 전용수세식 화장실, 목욕시설을 갖추어야 한다.</td></tr>
<tr><td>구조·
성능·
환경기준</td><td colspan="6">○ 영구건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질일 것
○ 적절한 방음·환기·채광·냉방·난방 설비를 갖출 것
○ 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것</td></tr>
</table>

대안으로 국토연구원에서 실시한 2005년 주택수요조사(1만가구 표본조사)를 통해 최저주거기준 미달가구를 분석한 자료에 따르면, 5년간 2004년 발표된 최저주거기준에 미달하는 가구수는 2000년의 334만(전체가구의 23%)가구에서 2005년 255만(전체가구의 16%)가구로 약 79만 가구가 감소한 것으로 나타난

다. 지역적으로는 수도권이 113만 가구에서 79만 가구로 지방은 222만 가구에서 177만 가구로 감소하였다. 지역별로는 최저주거기준 미달가구의 31%가 수도권(79만)에, 69%가 지방(176.7만)에 있는 것으로 나타났다.

<표 14> 최저주거기준 미달가구 변화

구 분	전체 미달가구	수도권	지방
2000년	334만	113만	222만
2005년	255만	79만	177만

자료 : 국토연구원 '2005년 주택수요 조사' 결과

이렇게 정부가 특정한 정책을 추진하지 않았음에도 최저주거기준 미달가구가 감소한 것은 2000년부터 2005년 사이에 많은 노후불량주택이 철거되었고, 수세식 화장실과 샤워시설을 갖춘 신규 주택이 많이 공급되었기 때문으로 생각된다. 앞으로는 소득수준이 낮을수록 최저주거기준 미달가구가 많은 점에 주목하여, 1-2분위에 속하는 최저주거기준 미달가구의 감소를 위한 구체적인 정책을 제시하는 것이 요망된다.

<표 15> 최저주거기준 미달가구의 소득분위별 분포

(단위: 만호, %)

구 분	1분위	2	3	4	5	6	7	8	9·10
가구수	104.1	43.2	33.8	29.3	15.6	15.8	3.5	5.0	5.4
비 율	40.7%	16.9	13.2	11.5	6.1	6.2	1.4	1.9	2.1

자료 : 국토연구원 '2005년 주택수요 조사' 결과

5. 맺는 말

참여정부가 출범한 2003년에는 주택의 전반적 양적 질적 수준이 크게 개선되었음에도 불구하고 여전히 남아있는 최저주거기준 미달가구나 주거빈곤층의

문제는 종래의 양적 공급확대 정책만으로는 해결되기 어렵다는 인식이 확산되기 시작하던 때였다. 이러한 때, 참여정부는 주거복지를 주택정책의 새로운 목표로 제시하고, 사회취약계층의 주거정책을 다양화하는 방안을 강구한 점에서 높게 평가할만하다. 특히, 참여정부의 주거복지에 대한 관심은 '05년 9월 건교부 주택국을 주거복지본부로 변화시킨 것에서도 나타난다.

이처럼 참여정부 이후 중앙정부의 주거복지에 대한 관심과 정책은 아직까지 구체적인 성과를 나타냈다고 보기에는 무리가 있으나, 건교부 조직 개편, 소득계층별 주거정책 수단 개발과 추진 등으로 착실하게 전개되고 있는 점에서 과거보다는 훨씬 효과적이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 중앙정부만의 독주에 의해 정책이 추진되고 있는 점이 아쉬우며, 주거복지에 대한 관심을 가지는 정부조직이 청와대 사회정책 수석실, 빈부격차·차별시정위원회, 국무조정실, 국민경제제도자문위원회 등으로 너무 많아서 오히려 효율성을 떨어뜨리는 것이 아닐까 하는 우려가 든다. 특히, 최저주거기준의 법제화 이후 최저주거기준이 주거정책의 주요지표로 활용될 것이라는 기대와 달리 최저주거기준을 설정했다는 정도에 그치고 있는 점은 참여정부에 대한 기대를 떨어뜨리는 것이 되고 있다.

또한 주거복지의 추진주체는 당연히 지자체이어야 하는데, 지자체를 아직까지 주거복지 행정의 방관자로 두고 있는 것도 문제로 생각된다. 물론 2004년 이후 매년 3차례에 걸쳐 지자체의 주거복지업무에 대한 평가를 하고 우수지자체에 대해서는 표창을 하는 등 중앙정부의 노력이 없는 것은 아니나 아직까지 지자체가 주거복지 행정의 중요성을 인식하고 있지는 않는 것으로 생각된다. 이는 국민임대주택의 건설에 지자체가 적극적이지 않은 것에서 드러난다. 지금부터라도 지자체 공무원으로 하여금 주거복지에 대한 인식함양의 기회를 제공하는 것이 필요하다. 이를 위한 방안으로 지자체내에서도 주거복지과라는 조직을 신설하고, 해당 부서에 근무하는 공무원을 다른 보직보다 우선적으로 평가하는 시스템을 만드는 것이 요구된다.

그리고 주거복지와 관련해서 공공부문과 민간부문간의 적절한 역할분담도 필요하다. 공공부분이 주거복지 관련 사항을 전부 담당하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 오늘날 많은 선진국에서는 주거복지의 일선조직으로 지역내 다양한 비영리 단체를 활용하고 있으며, 상당한 성과를 올리고 있는 것으로 알

려져 있다(건설교통부, 2004). 따라서 효율적인 주거복지 전달체계의 구축을 위해 지역내 민간자원을 활성화하는 방안이 구체적으로 도입·추진되어야 할 것이다.

KCI

참고문헌

건설교통부. 2003.『2003 주택업무편람』. 건설교통부.

_____. 2004(a).『비영리단체에 의한 공공주택 사업활성화 방안』. 건설교통부.

_____. 2004(b).『서민주거안정 및 주거의 질 향상을 위한 주거복지정책 추진방안』. 건설교통부. 2006. 4.

건설교통부. 대한주택공사. 2003(a).『주택백서: 국민주거안정을 위한 노력과 발자취』. 건설교통부.

건설교통부・대한주택공사. 2003(b).『서민주거안정을 위한 주택백서』. 건설교통부.

대통령자문정책기획위원회. 2003.『참여정부 사회통합정책의 방향』. 정책기획위원회.

대한주택공사. 2006.『임대주택실무편람』. 대한주택공사. 2006. 3.

박신영. 2002. "제9장 한국의 주택문제 및 대응방안". 윤주현 편『한국의 주택』. 통계청.

_____. 2006. "국민임대주택공급 성과와 과제".「국민임대주택 100만호 어디까지 왔나」. 국회 김동철 의원 주최 세미나. 2006. 6. 28.

박신영・최은희. 2003.『공공임대주택의 장기공급전략』. 주택도시연구원.

신숙진. 2006. "국민임대주택 공급상의 문제와 대응 노력". 박신영, 권치흥 편.『국민임대주택백서』. 주택도시연구원.

하성규. 2006. "공공임대주택에서의 국민임대주택정책의 위치와 공과". 박신영・권치흥 편.『국민임대주택백서』. 주택도시연구원.

한국도시연구소. 2002.『빈곤가족의 마지막 잠자리: 비닐 하우스촌과 주민생활 실태에 대한 조사보고서』. 한국도시연구소.

_____. 2005.『쪽방주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구』. 한국도시연구소.

한국보건사회연구원, 강서구. 2002.『저소득층 집중거주에 따른 문제점 및 개선방안 연구』. 한국보건사회연구원.

홍인옥. 2002. “지하주거의 실태와 문제점”. 한국도시연구소.『도시와 빈곤』제74호. pp. 5-18.

홍인옥. 2006. “참여정부의 주거복지정책”. 참여연대 사회복지위원회.『복지동향』제97호. pp.4-7.

Boelhouwer, Peter. 2002. “Trends in Dutch Housing Policy and the Shifting osition of the Social Rented Sector”. *Urban Studies.* Vol 36, No 2. pp.219-235.

Lujanen, Martti ed. 2004. *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries.* Copenhagen: Nordic Council fo Ministers.

Mattson, Hans. 2003. “Site Leasehold in Sweden”. in Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong, eds. *Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences.* Lincoln Institute of Land Policy.

Priemus, Hugo and Peter Boelhouwer. 1999. “Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities.” *Urban Studies.* Vol. 36, Number 4. pp.633-645.

Van der Heijden, Harry. 2002. “Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations.” *Urban Studies.* Vol. 39, Number 2. pp.327-340.

【별첨】

<표 1> 공공임대주택 재고현황

(단위: 호)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005
임대주택 재고	919,721	1,021,477	1,046,086	1,150,054	1,243,331
장기 임대(영구/50년/국민	279,116	288,733	303,669	330,130	358,672
사원/공공임대	562,979	644,043	682,423	694,474	674,938
매입 임대	77,624	88,701	59,994	125,450	209,721

<표 2> 인구수, 가구수, 주택보급률의 변화: 1960-2005

(단위: 천명)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005
인구 수	24,989	31,435	37,407	43,390	46,125	47,279
일반가구수	4,378	5,576	7,969	11,355	14,391	15,887
보통가구수(A)	4,135	5,197	7,470	10,223	11,928	12,716
주택재고수(B)	3,464	4,359	5,318	7,374	11,472	13,223
주택보급률(B/A)	83.8 %	78.2 %	71.2 %	72.4 %	96.2 %	104.0%

※ 보통가구수는 일반가구에서 1인가구와 비혈연가구를 제외한 가구를 의미

<표 3> 거주유형의 변화 1970-2005

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
자가거주	3,996 (71.7)	4,260 (64.1)	4,672 (58.6)	5,127 (53.6)	5,667 (49.9)	6,910 (53.3)	7,753 (54.2)	8.836 (55.6)
전세	1,457 (26.1)	1,171 (17.6)	1,904 (23.9)	2,201 (23.0)	3,157 (27.8)	3,845 (29.7)	4,040 (28.2)	3,559 (22.4)
월세	Not available	1,049 (15.8)	1,231 (15.4)	1,893 (19.8)	2,173 (19.1)	1,876 (14.5)	2,113 (14.8)	3.018 (19.0)
기타	123 (2.2)	167 (2.5)	162 (2.0)	350 (3.6)	358 (3.1)	328 (2.8)	406 (2.8)	477 (3.0)
전체	5,576 (100)	6,647 (100)	7,969 (100)	9,571 (100)	11,354 (100)	12,958 (100)	14,312 (100)	15,887 (100)

<표 4> 공공임대주택의 유형별 특성 (2005년말 기준)

유형		특성	사업주체	임대기간	재고현황(호)
영구임대		· 공급목적: 영세민 주거안정 · 공급시기: '89년-'93년 · 입주대상: 생활보호대상자, 의료부조자, 보훈대상자 · 건설지원: 건설비의 85%(국가재정) · 주택규모: 전용면적 23.1~39.6㎡	주택공사 지자체	영구	190,077
사원임대		· 공급목적: 근로자의 고용안정과 주거안정차원 · 공급시기: '90년-현재 · 입주대상: 5인이상 고용사업체의 무주택세대주인 피고용자 · 건설재원: 규모별 국민주택기금융자 · 주택규모: 전용면적 60㎡이하 전용면적 85㎡이하	주택공사 지방공사 민간업체 고용자	10년이었으나 5년으로 단축	39,017
공공임대	5년형	· 공급목적: 무주택국민의 주거안정 · 공급시기: '92년-현재 · 입주대상: 무주택청약저축가입자 · 건설재원: 국민주택기금 융자 · 주택규모: 전용면적 60㎡이하	주택공사 지방공사 민간업체	5년	635,921 (민간건설중형임대 포함)
	50년형	· 공급목적: 무주택국민과 저소득층의 주거안정 · 공급시기: '92년-현재 · 입주대상: 무주택청약저축가입자, 특별공급(보훈대상자,일본군위안부, 철거민, 장애인) · 건설재원: 재정지원 50%, 국민주택기금 20% · 주택규모: 전용면적 40㎡이하	주택공사 지자체	50년	91,949
국민임대	50-60㎡이하	· 공급목적: 저소득층의 주거안정 · 공급시기: '98년-현재 · 입주대상: 무주택 세대주로 전년도 도시근로자 가구의 월평균소득의 70% 이하인 자 · 건설재원: 재정지원 10%, 국민주택기금 40% · 주택규모: 전용면적 50-60㎡이하	주택공사 지자체	30년	76,646
	40-50㎡이하	· 공급목적: 저소득층의 주거안정 · 공급시기: '98년-현재 · 입주대상: 무주택세대주로 전년도 도시근로자 가구의 월평균소득의 70% 이하인 자 · 건설재원: 재정지원 30%, 국민주택기금 40% · 주택규모: 전용면적 40-50㎡		30년	
민간건설중형임대		· 공급목적: 중간소득층 주거안정 · 공급시기: '99년-현재 · 입주대상: 청약예금, 부금, 청약저축가입자 · 건설재원: 국민주택기금융자 · 주택규모: 전용면적 60㎡-전용면적 85㎡이하	민간건설업체	5년	공공임대 5년형에 포함

<표 6> 주거수준 변화 (1980-2005)

구 분		1980	1985	1990	1995	2000	2005
주택 양적 지표	1000명당 주택수(호)	142	151	179	207	249	280
	평균주택면적(㎡)	68.4	72.6	80.8	80.5	83.8	
	주택당 보유방수(개)	3.3	3.5	4.0	4.3	4.4	4.8
가구 주거 수준	가구당 평균주거면적(㎡)	45.8	46.4	51.0	58.6	63.1	
	1인당 주거면적(㎡)	10.1	11.8	14.3	17.2	20.1	
	1인당 사용방수(개)	0.47	0.51	0.71	0.90	1.09	1.25
시설 수준	목욕탕 온수비율(%)	10.0	20.0	34.1	74.8	87.4	95.8
	수세식화장실비율(%)	18.4	33.6	51.3	75.1	86.9	94.0
	입식부엌비율(%)	18.2	35.1	52.4	84.1	93.9	97.9

자료: 1980, 1985, 1990, 1995, 2000년 인구주택 총조사 2% 표본활용 조사한 자료로 박신영 “제9장 한국의 주택문제 및 대응방안” 윤주현편(2002: 186) 자료의 일부개념 제외하고, 2005년 인구주택총조사 결과 반영

KCI

<Abstract>

Housing policy of Participatory Government for low-income family

Park, Shin Young*

In this paper we examine housing problems recognized by participatory government and evaluates housing policy for low-income family. In 2003 when participatory government was inaugurated, housing supply ratio exceeded 100 percent. But, low-income family who did not own house suffered from rapid increase of rent. To solve this problem the Participatory government introduced public rental multi-household housing by purchasing and established 500,000 national rental housing supply plan for 5 years, and legislated national minimum housing standard into law.

For 4 years from 2003 to 2006, 10,971 public rental multi-household housing by purchasing and 474,991 national rental housing have been supplied for low-income family. The residents of public rental housing are satisfied with their housing and rent. However, there is still problem that the lowest-income family cannot afford to pay rent because the rent of national rental housing is determined by construction cost excluded government subsidy. In the case of national minimum housing standard, government did not act positively to lessen the number of low-income family lives under national minimum housing standard. Nevertheless, the number of household under national minimum housing standard decreased by supplying new modern type of housing and by redeveloping deteriorated housing.

* senior research fellow, Housing & Urban Research Institute

It could be said that Participatory government put special emphasis on housing policy for low-income family, compared with ex-governments of Korea.

Key words: participatory government, low-income family, residential welfare, national minimum housing standard, National rental housing, public rental multi-household housing by purchasing

KCI