

# 국민주택기금 주택금융 지원의 상향적 편향성

A Critique on Upward Bias of the Housing Finance by NHF

김성제

서울대학교 환경대학원 박사과정

공공지원의 실질적 대상에게 적실한 혜택을 부여하는 정책수단은 정확한 타겟팅을 통해서 그 효율성을 달성하며, 그 결과 정책의 정당성을 인정받을 수 있다. 그러나 국민주택기금을 근간으로 하는 우리의 저소득층 주택금융지원은 그 수혜 계층을 일정하게 한정하는 '상향적 편향성'을 드러낸다. 특히 외환위기 이후 급속히 도입된 개인 신용평가시스템을 바탕으로 모든 대출적격심사의 기준은 일률적으로 소득에 의해 좌우되고 있다. 그 과정에서 저소득층은 적실한 수혜계층임에도 불구하고 사각지대로 밀려나거나, 보다 여유있는 차상위 계층과의 힘겨운 경쟁의 장에 내몰려 있다. 이 글에서는 이러한 현실에 대해 간단하게 목표수혜계층과 실수혜계층이 일치하지 않고, 오히려 소득 역진적으로 지원이 이뤄지고 있음을 보이고자 하였다. 한편 정부 및 민간부문에서 '저소득층'에 대한 서로 다른 기준과 용어들이 난무하여 정책수립 및 집행상 효율성이 저하되는 원인이 되고 있다.

주요어: 개인신용평가시스템, 국민주택기금(NHF), 주택금융신용보증, 전세자금대출

## 1. 서론

주택문제는 양과 접근성의 문제이며, 주택부족 문제가 어느 정도 해소되면서, 주택정책도 공급문제로부터 질과 접근성의 문제에 집중하도록 전환되고 있다.<sup>1)</sup> 우리의 경우 영국에서 1970년대 후반에 이루어진 이와 같은 정책방향의 전환이 최근에서야 서서히 이루어지고 있다. 즉, 양적 주택공급에서 주거수준의 질적 제고로 정책방향이 전환되고 있는 것이다.

어떤 방향의 정책이든지 중요한 점은 그 정책의 목표와 수혜대상, 제어수단, 그리고 ‘누가 통제하는가’이다.<sup>2)</sup> 이들은 독립적인 것들이 아닌 상호유기적인 특성들이다. 현실에서 주택과정(housing process)의 복잡성 때문에 어느 한 가지가 의도하지 않은 과정 또는 결과를 수반하는 경우, 그 나머지의 올바른 작동을 기대하기란 어려운 일이다. 즉, 주택금융지원의 목표대상과 수혜대상의 불일치는 주거복지정책의 효율성 및 형평성을 크게 저해할 것이 자명하다.

이와 관련해서 지금까지의 우리 주택정책은 의도했든지 그렇지 않든지, 특정계층의 부동산 구매력에 의존하는 정책 때문에 부의 양극화를 심화시키고 있는 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 이러한 추세는 사회통합 및 주거복지 향상과는 거리가 멀다. 때문에 저소득층의 주택문제를 제고하여 접근성을 높여 주는 동시에 주거형평성을 확보할 수 있는 정책으로의 전환은 중요하다. 최근의 정부 정책방향이 저소득층 주거수준의 질을 제고하는 방향으로 전환되고 있음은 주목할 만하다.

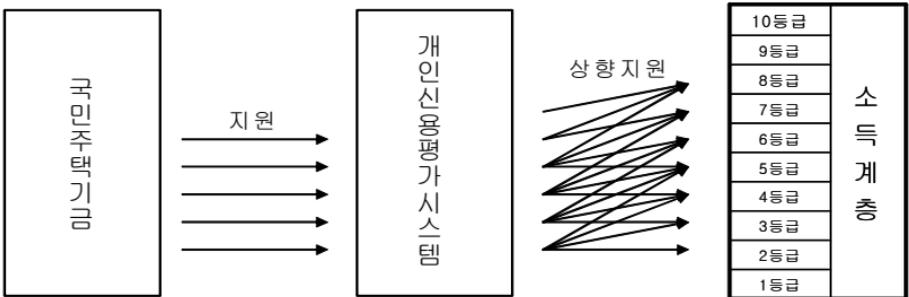
그 정책적 수단으로써 주택금융지원책은 중요한 의미를 지닌다. 특히 국민주택기금을 재원으로 하는 전세자금대출은 저소득층에게 매우 유효

1) King, P., "Individuals and Competence," in King, p. & M. Oxley(eds.), *Housing: Who Decides?* (Palgrave Macmilan, 2000), pp.40~50.

2) King, P., *Housing, Individuals and the State: the Morality of Government Intervention* (London: Routledge, 1998), p.134.

3) 김용창, 『한국의 토지 주택정책』(부연사), 308쪽 참조.

<그림 1> 국민주택기금 전세자금지원의 상향적 편향성



한 주택수요확보수단 중 하나이다. 그런데 현실에서의 문제는 저소득층 주택금융지원체계가 계층간 형평성<sup>4)</sup>을 확보하지 못하고, 오히려 저소득층의 주거불평등을 고착화 또는 심화시킬 가능성이 크다는 점이다. 즉, 주택금융정책과 제도의 수혜대상이 의도하지 않았던 일정 수준 이상의 계층에게 집중되고 그 결과 계층 편향적인 모습을 드러내고 있다.

특히 공공부문을 대표하는 국민주택기금과 주택금융신용보증에서 그러한 문제가 지속되고 있다. 현행의 국민주택기금 중심의 주택금융지원 체계는 오히려 저소득층의 주거불평등을 심화시키고 있다는 우려를 낳게 하고 있다. 그 중에서 현행 저소득 영세민 전세자금 대출 및 주택금융신용보증을 포함하는 국민주택기금의 운용구조, 대출기준 및 절차에서 주택금융지원의 상향적 편향성이 비롯되고 있을 가능성이 높다.

이 글에서는 그 실제적인 문제점을 국민주택기금이 설정하고 있는 전세자금대출 대상계층의 모호한 중첩적 (소득)범역과 대출심사절차를 통해서 확인하고, 수혜대상에서 소외되고 있는 사람들로 하여금 어떻게 주택금융체제로의 접근성(accessibility)을 높여줄 수 있는지, 이후 주거의 구조적 불평등성을 어느 정도 해소해 줄 수 있는지 살펴보기로 한다.

4) 여기에서의 ‘형평성’에 대한 다양한 개념들과 정의들이 있어 왔는데, 이 글에서는 Rawls의 그것에 따르기로 하고 논의는 실제 생활세계에서 어떻게 그것들이 투영되고 왜곡되어 있는지에 집중하기로 한다. Rawls는 형평성을 사회구조가 기본적인 권리 및 의무 그리고 사회의 협동이익을 분배하는 것으로 정의하고 있다. Rawls, J. A., *Theory of Justice* (Oxford: Oxford University, 1971), p.7.

## 2. 저소득층을 위한 주택금융?

저소득층을 위한 주택금융은 주택개발금융이 아닌 주택소비금융에 한정된다. 물론 주택개발금융은 주택소비금융과 밀접하게 관련되어 있어서 주택건설사업자들이 주택수요자를 위해 대출과 관련된 업무를 집단적으로 취급하고 있지만, 저소득층에게 있어서 분양을 위주로 한 주택개발금융과 연계될 가능성은 지극히 낮다. 또 저소득층을 위한 주택금융은 제도권내에 머무르며, 민간자금보다는 공공자금을 의해 주도되고 있다.

### 1) 공공부문에서의 저소득층을 위한 주택금융

#### (1) 국민주택기금의 설치목적과 운영상 문제

우리나라 주택금융의 공공부문은 국민주택기금에 의해 주도되고 있다. 국민주택기금은 「주택법」 제60조에 근거를 두고 주택건설에 필요한 자금을 원활히 확보하여 공급하고 무주택서민의 주거안정을 도모한다는 목적을 가진다. 전자의 경우 사업자 대출시장<sup>5)</sup>으로 후자의 경우 수요자 대출시장을 지원하는 것을 중심으로 운영되고 있다. 이 글에서는 개인 수요자 대출시장<sup>6)</sup>에 한정해서 살펴보기로 한다.

국민주택기금시장을 구성하고 있는 수요자 대출시장은 다음과 같이 소득을 세분화 기준변수로 이용하여 일반서민과 영세민으로 분류하고 있다. 그러나 그 명목상 소득수준이라는 세분화 기준은 명확하지도 않을 뿐만 아니라 지원대상이 중복되게 설정되어 있어 문제가 된다.

5) 현실적으로 국민주택기금의 가장 중요한 목적중 하나는 주택건설사업자들로 하여금 정부가 원하는 규모의 주택을 양산하도록 견인하는 역할을 담당해 왔다고 할 수 있다.

6) ‘수요자 대출시장’이라는 용어는 국민주택기금에서 2003년 ‘수요자 융자지원’의 항목이 만들어지면서 공공부분에서 인식되기 시작한 것으로 보인다. ‘수요자 융자 지원’항목에 속하는 기금대출들은 이전까지 모두 ‘기타사업’으로 분류되어 왔다.

<표 1> 국민주택기금 세분시장별 고객의 구체적 유형들

시장 분류	고객 유형	중분류	소분류	구체적 유형들
사업자 대출시장	기관고객	공공기관	공공기관	주공, 지자체, 지방공사
		민간업체	대형민간업체	주택건설사업자, 주택조합, 고용자 등
			중소형민간업체	주택건설사업자, 주택조합, 고용자 등
수요자 대출시장	개인고객	일반서민	근로자	전세계약자, 분양계약자, 주택구입자
			서민(자영업)	전세계약자, 분양계약자, 주택구입자
		영세민	영세민	전세계약자

자료: 우리은행, 『국민주택기금 및 주택금융 활성화 방안』(2003), 28쪽.

국민주택기금의 구체적인 설치목적은 ‘악화되는 저소득층의 주택문제를 해결하기 위해서 소형주택 공급의 확대와 이에 대한 원활한 자금지원’<sup>7)</sup>이다. 그런데 국민주택기금에 의한 수요자 대출사업의 유형은 근로자·서민 주택구입자금, 근로자·서민 중도금, 근로자·서민 주택전세자금,<sup>8)</sup> 저소득 영세민전세자금대출, 매입임대, 개발이주자 전세자금 등이 있으나, 이들 중 저소득 영세민 전세자금대출을 제외한 대출 등은 대부분 그 지원대상과 지원목적이 유사하여 일부 소득계층에 대해서 기금의 편향·집중적 지원이 이루어져 왔음을 미루어 짐작할 수 있다.

김관영(2004)에 따르면 1994년부터 1998년 기간 중 국민주택기금 대출 가구의 월 평균소득은 우리나라 도시근로자 가구소득의 10분위 중 5~6분위에 해당함으로써 중위 소득자가 국민주택기금의 혜택을 받는 것으로 나타난다고 한다. 특히 1996년부터 1998년 기간 중에는 350만 원 이상의 고소득 가구가 국민주택기금 전체 대출가구의 약 4.3~5.6%를 차지하는 것으로 나타나 그 설치목적은 무색하게 한다.<sup>9)</sup>

7) 건설교통부, 『국민주택기금 업무편람』(건설교통부, 2004), 3쪽.

8) 최근(2004.6) 근로자서민 구입자금, 최초 주택구입자금, 분양중도금이 통합되어 근로자 서민구입자금으로 일원화되었다. 이는 그동안 이들 자금들이 동일 또는 유사한 대상들에게 집중적으로 지원되어 그 적실성과 실효성이 떨어진다는 사실을 반추하고 있다.

9) 김관영, 『국민주택기금의 운영성과와 발전방안』(주거복지연대, 2004), 21쪽.

<표 2> 2003년 국민주택기금 운용실적(수요자 용자지원) (단위: 억 원)

	저소득 영세민전세		근로자·서민전세		근로자·서민구입		분양 중도금		매입임대		최초주택 구입자금	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
2003년	5,500	4,854	10,000	9,647	2,787	1,641	548	345	750	718	18,500	18,579
비율	14.4		26.2		7.3		1.4		1.9		48.5	
2002년	5,500	4,880	7,000	4,808	3,000	1,345	3,044	2,081	300	262	10,000	8,795
비율	15.3		19.4		8.3		8.4		0.8		27.8	

<표 3> 국민주택기금 자산현황(수요자 용자지원)

2003년 말 현재	저소득 영세민전세	근로자·서민전세	근로자·서민구입	분양 중도금	매입임대	최초주택 구입자금
대출금(억 원)	11,248	11,508	18,859	11,740	1,195	27,777
비율	13.6%	13.9%	22.9%	14.2%	1.4%	33.7%

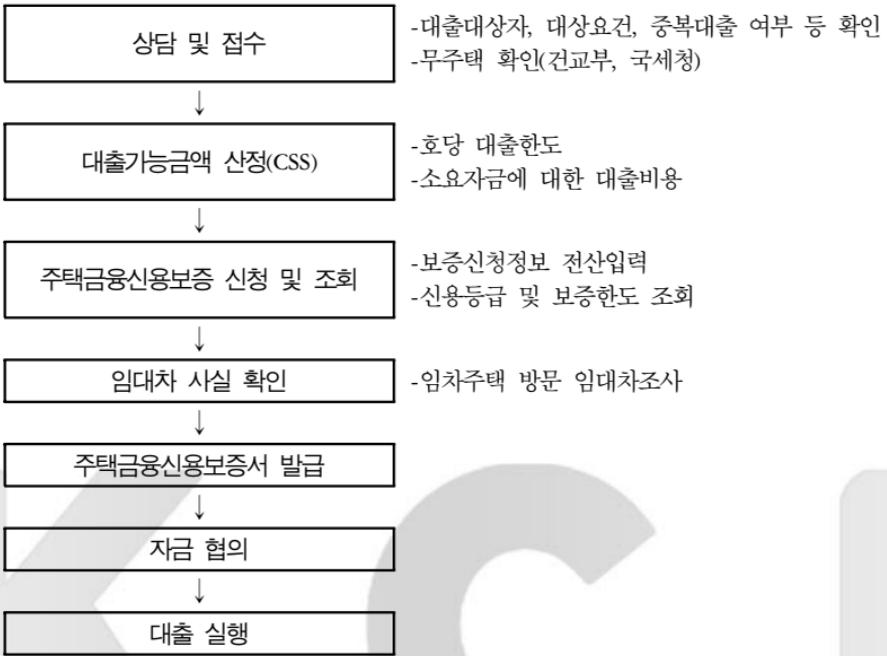
<표 2>에서 보듯이 2002년 및 2003년에 이루어진 저소득 영세민 전세자금 대출의 규모는 전체 수요자 용자지원 자금 중 약 15%에 그치고 있으며, 대부분이 근로자·서민들에게 그리고 주택의 구입을 위해서 지원되고 있음을 알 수 있다. 국민주택기금 자산현황으로 보아도 2003년 말 현재 수요자 용자지원이 이루어진 총 자산의 13.6%만이 저소득층에게 지원된 것으로 나타났다(<표 3> 참조).

(2) 시중은행의 국민주택기금 대출절차상 문제

국민주택기금에 의한 대출을 실시하고 있는 국민은행, 우리은행, 농협은 국민주택기금이 제시하는 대출대상, 금리, 기간, 한도 등을 대출적격 판단기준으로 삼고 있다.

실제로 대출이 실행되는 과정에서 담보가 없거나 부족한 경우 주택금융신용보증서를 제출하여 담보로 제공하도록 하고 있다. 수요자들은 이 과정에서 다시 주택금융신용보증서를 발급받기 위한 보증심사를 별도로 거쳐야만 한다. 보증심사과정에는 시중은행이 신용한도를 산출하기 위해 활용하는 CSS에 의해 개인의 보증한도를 심사하게 된다. 결국 공공부

<그림 2> 은행의 주택 전세자금 취급 흐름도



자료: 국민은행의 국민주택기금 업무가이드, 2003.

문 주도의 주택금융지원을 받기 위해서 다시 한 번 CSS라는 관문을 통과해야 한다. 이런 식의 저소득층 주택금융지원 방식의 기저에는 목표와 수단 간 사실적 인과관계와 그에 따른 ‘합리적 실천’을 위한 경제성 판단이 수반되게끔 짜여져 있다. 저소득층의 주거문제는 사회문제로서 합리성측면보다는 도덕성, 즉 가치측면이 우선 강조되어야 함에도 불구하고 과학적 수치타산의 타당성에 의해 정당화되고 있는 것이 현실이다.

따라서 이들 저소득 영세민들은 난관에 봉착하게 되는 반면, 차상위 계층들에게는 그 문턱은 훨씬 낮추어지게 되며 경쟁 수요자들을 제도적으로 배제하는 결과를 초래하게 된다.

이와 같은 비판은 국민주택기금이 지원하는 주택규모를 고려할 경우 더욱 그럴 듯하다. 오랜 기간 정부는 민간참여 유도가 어려운, 즉 수익성이 낮은 18평 이하의 임대주택건설은 소홀히 하면서, 18평 이상 25.7평

<표 4> 국민주택기금의 개인에 대한 대출

	대출대상	주택규모	대출한도	금리	기간	비고
최초주택구입 (중도금)자금 대출	생애 최초 신규분양 주택구입하려는 20세 이상 무주택세대주	전용면적 85㎡ 이하	1억 이내 (주택가격의 70%내)	연 6.0%	20년	04년1월 폐지됨
근로자·서민주 택구입(중도금) 자금대출	연간소득 3천만 원 이하, 6개월 이상 무 주택세대주	전용면적 85㎡ 이하	1억 이내 (주택가격의 70%내)	6.0%	20년	최초 주택구입 자금대출 통합
근로자·서민주 택전세(중도금) 자금대출	연간소득 3천만 원 이하, 6개월 이상 무 주택세대주	전용면적 85㎡ 이하	6천만 원 이 내(임차보증 금의 70%까 지)	5.5%	2년 (최장 6년)	
저소득영세민 전세자금대출	해당 지자체장의 추 천을 받은 저소득영 세민, 20세 이상 무 주택세대주	85㎡ 이하 일정 이하의 보증금액(서 울 5천, 광 역시와 수도 권 4천, 기 타 3천만 원)	3천5백 광역/수도권: 2천8백 기타: 2천1백	3.0%	2년 (최장 6년)	

주: 재해주택복구자금, 다가구주택자금, 주거환경개선주택자금 등 8개는 특별재해시, 임대  
사업자 대상, 건설자 등을 대상으로 하기 때문에 제외함.

이하의 중형임대주택 건설지원에 대한 불가피론을 내세워 왔다. 우리나라 주택정책 불공평성의 원인이었던 ‘양산체제’는 주택건설업자와의 타협을 통해 25.7평 이하의 주택건설과 국민주택기금을 연계시킴으로써 물리적·질적으로 엄청난 실적을 올려 왔고, 올리고 있다. <표 4>에서 보듯이 국민주택기금에 의한 개인대출들이 모두 25.7평 이하라는 주택 규모를 명시하여 그 규모의 주택을 가장 왕성하게 소화시킬 수 있는 계층이 자연스럽게 정책지원의 대상에 포함될 수밖에 없었던 것이다. 아직 까지도 영구임대주택이 19만 호에 불과하다는 사실은 이를 반증하고 있다. 때문에 저소득 영세민 전세자금 대출이 구색 맞추기처럼 비칠 수도 있는 이유가 여기에 있다.

<표 5> 저소득층 주거지원체계

목표대상계층	지원 내용	지원책
기초생활수급자	가구규모별로 월 3~6만 원 지급	주거급여
저소득세입자	전세금 저리용자(보증금의 70%)	영세민 전세자금대출

자료: 건설교통부, “서민 주거복지 확대방안”(2004), 2쪽의 표를 재구성함.

<표 6> 저소득영세민 전세자금대출과 근로자·서민 전세자금대출

	대상자	주택규모	대출비율	금리
근로자 서민	· 연간급여가 3천만 원 이하인 근로자 및 서민 · 6개월 이상 무주택 세대주	· 원칙: 60㎡ 이하 · 예외: 85㎡ 이하**	전세금액의 70% 이내	연 5.5%
저소득 영세민	· 해당 지자체장의 추천 · 일정 금액 이하의 보증금* · 만 20세 이상 무주택 세대주	· 85㎡ 이하	전세금액의 70% 이내	연 3%

\*: 서울 5,000만 원, 광역·수도권 과밀지역 4,000만 원, 기타 3,000만 원

\*\* : 원칙적으로 60㎡ 이하지만, 대부분의 일선 은행 내규에서는 85㎡ 이하로 기준을 제시하고 있음.

## 2) 저소득 영세민 전세자금대출?

### (1) 대출대상계층의 중복

저소득층 세입자를 위한 정부의 지원은 다음 <표 5>의 2가지로 대표된다. 그리고 「국민기초생활보장법」에 의한 최저생계비이하의 수급자 범위에 포함되지 못하는 저소득세입자를 위해서는 영세민 전세자금대출만이 주거와 관련된 유일한 지원책이다. 그런데 이 유일한 지원의 혜택마저 차상위계층에게 고스란히 넘겨줄 수 있는 상황이 지속되고 있다.

구체적으로 위 <표 6>의 두 가지 대출은 동일하게 85㎡ 이하의 주택을 대상으로 하는 전세자금 대출이지만 각각 대출대상이 근로자·서민과 저소득 영세민을 대상으로 한다는 점에서 큰 차이가 있으며, 대출한도와 금리에서도 차이가 있다. 근로자·서민 주택전세자금 대출의 경우 대출대상을 연간급여(소득)가 3천만 원 이하로 제한하고 있는데, 이때의 급여에는 상여금과 수당 등 비정기적 급여는 제외하고 있어 실제로는 최대 5천

만 원의 연간급여를 받는 사람까지도 대상이 될 수 있다. 때문에 기금지원의 본래 목적과는 달리 보다 경쟁력 있는 계층들이 지원대상에 포함되어 차하위 계층에게 불리한 경쟁적 시장이 조성된다.

실제로 위 근로자·서민 전세자금의 대출자격 요건인 ‘연간소득 3천만원 이하인 자’에는 은행의 직업평가 및 분류표에 따르면, 우량기업체의 대리, 대형병원의 인턴, 연구기관의 연구원 등도 포함될 수 있는 기준이다. 만약 근로자·서민 전세자금 대출뿐만 아니라 저소득 영세민 전세자금 대출까지도 접근이 가능한 상황이라면 당연히 금리가 훨씬 낮은 후자를 선호할 것이다. 영세민 전세자금 대출의 경우 해당 지자체장의 추천과 일정금액 이하의 보증금 기준은 어렵지 않게 맞출 수 있는 ‘유연한’<sup>10)</sup> 기준이기 때문이다. 은행에서는 지자체의 추천이 있을 경우 연간 소득이 대출금을 감당할 수 있는지를 심사할 뿐 일정소득 이상의 소득계층에게 제한을 가하진 않는다.

다시 말해 저소득 영세민 전세자금 대출의 대출대상은 해당 지자체장의 추천을 받은 자와 일정금액 이하의 보증금액으로 제한되고 있는데, 소득에 대한 제한은 없기 때문에 해당 지역에 1년 이상 거주한 무주택세대주이면서 부동산을 소유하지 않고, 1,500cc 이상의 차량을 소유하고 있지 않다면 지자체장의 추천과 은행에서의 대출이 가능하도록 되어 있다. 때문에 연소득이 상대적으로 높다 하여도 위와 같은 누구나 쉽게 충족할 수 있는 요건들 때문에 연 3%의 아주 적은 금리로 지원되는 자금이 영세민보다는 저소득계층이, 저소득계층보다는 근로자·서민계층이 보다 손쉽게 접근할 수 있다.

<표 7>은 건교부와 통계청의 소득별 계층구분, 국민주택기금에서 규정하고 있는 대출적합 대상자의 소득범역 및 실제 해당 소득범역, 정부가 지원하는 공공지원의 대상계층으로 규정한 우선 및 직접 지원 대상계

10) 연간소득 금액기준이 제시되지 않고 있으며, 지자체양식의 신청서에 기재하는 것으로 그치고 있으며, 지자체별로 추천의 기준이 통일되어 있지 않다. 은행에서는 지자체장의 추천을 받은 무주택 세대주라면 영세민전세자금대출이 가능한 상황이기 때문에 그 지원대상이 오인될 여지가 크다.

<표 7> 정부지원의 수혜계층 및 저소득층 분석 (단위: 만 원)

	건교부	통계청	국민주택기금	국민주택기금	정부의 공공지원 대상계층	주택신용보증기금
대상 계층 연간 소득	공공주택 (1~4분위)	저소득층 (1~3분위)	근로자·서민 전세자금대출	저소득 영세민 전세자금대출	우선·직접지원 (소득하위 30~40%)	
5,000						
4,500			(Hatched area)	• 전세보증금 일정 금액 이하 • 부동산 미소유자 • 배기량 1,500cc 이하 소유자		
4,000						
3,500						
3,000						
2,500						
2,000						
1,500				• 기타 지자체 별 기준 • 소득기준 없음		
1,000						
500						
0						

- 주 1: 표시 부분은 각 항목에서 지원 및 요구하는 적정 소득대상을 나타냄.
- 주 2: 빗금부분(근로자서민 전세자금대출의)은 상여금, 수당 등의 비정기적 급여를 포함할 경우.
- 주 3: 신용보증기금 적격대상은 신용평가 6등급 이상을 기준으로 함.

층의 소득범역, 그리고 주택신용보증기금의 신용보증 적격대상 범역을 도식화하였다. 박스부분의 소득계층들은 대부분의 정부지원 주택자금에 보다 높은 경쟁력을 가진 계층들이다. 이들이 저소득층에게 집중 지원되어야 할 저소득 영세민 전세자금 대출과 주택신용보증기금의 편익에 손쉽게 접근하는 상황이 지속된다면 저소득층 대상의 효율적인 주택금융 지원 정책을 기대하기란 어렵다.

## (2) 대출의 편익

한편 고철 외(2002)는 영세민 전세자금 대출과 근로자·서민 전세자금 대출간 대출자의 편익을 계산한 결과<sup>11)</sup> 각각 459만 원과 204만 원을 지원받는 결과로 나타나 그 차이가 매우 현격함을 보여준다. 대출수요자는 두 가지 대출이 모두 접근가능하다면 당연히 영세민 전세자금 대출을 우선적으로 선호할 것이 분명하다.

게다가 대출에 대한 담보로써 연대보증인제도 또는 주택금융신용보증서중 한 가지를 제공할 것을 요구하고 있어 상대적으로 저소득의 대출수요자에게 그 문턱은 좀더 높아진다. 주택금융신용보증서의 보증한도는 보증신청인의 개인별 연간소득금액에 따라서 비례적으로 차등 적용되므로 저소득 영세민 중심의 기금대출임에도 불구하고 정작 차상위 계층에게 유리하게 구성되어 있다. 결국 근로자와 서민은 보다 폭넓은 자금조달 접근성(또는 가용성)을 지닐 수가 있으며, 저소득층을 위한 정책지원에 쉽게 무임승차할 수 있는 것이다.

주택금융신용보증서를 통한 개인들의 보증수혜를 보조금 금액으로 계산한 결과<sup>12)</sup>를 정리해 보면 <표 8>과 같다.

2002년의 경우 보증수혜를 받은 세대당 평균보조금규모는 취득가구의 경우 연간 154만 원, 임차가구의 경우 연간 91만 원 정도의 보조금 효과를 제공받는 것으로 나타나고 있다. 이 금액은 보건복지부가 주관하여 기초생활보장제도의 일환으로 지급하고 있는 주거급여(4인 가구 월 41,000원)와 비교해도 2배 이상 많은 금액이다. 이러한 정부보조의 효과가 의도치 않은 계층에게 집중적으로 주어질 수 있으며, 나아가 주거와 관련된 보조금이 소득 역진적으로 분배되고 있다는 우려를 낳고 있다.

11) 서울 3,500만 원 2년 대출기준으로 대출액의 이자율(영세민 3%, 근로자 7%)과 시장이자율 10%의 차이를 현재가치로 환산하였음. 고철 외, 『주거정책과 복지정책의 연계방안 연구』(안양: 국토연구원, 2002), 108쪽.

12) 박종철, 『주택금융신용보증기금 출연기준 대상대출금 확대에 관한 소고』, 『보증월보』(2003), 30~32쪽.

&lt; 표 8 &gt; 주택금융신용보증 수혜의 보조금 금액환산 비교

	임차가구 수혜혜택	취득가구 수혜혜택	주거급여(기초생활보장제도)
평균보조금규모	91만 원	154만 원	49만 원

자료: 박종철, 『주택금융신용보증기금 출연기준 대상대출금 확대에 관한 소고』(2003)의 내용을 표로 구성함.

### 3) 주택금융신용보증

한국주택금융공사의 주택금융신용보증을 통한 개인보증은 주택금융기관으로부터 취득, 임차를 위한 주택자금을 대출받고자 하는 개인에 대한 보증을 의미한다. 주택금융신용보증은 민간 금융기관의 적극적인 주택대출을 촉진하고 담보가 충분하지 못한 무주택 서민들의 신용을 보완해줌으로써 주거안정에 기여하는데 의의가 있다.<sup>13)</sup> 그런데 2001년 말 주택금융신용보증의 개인보증에 신용평가시스템인 CSS가 도입되면서 기존의 시중은행의 CSS와 중복되고 있다. 그 평가항목에서도 신상정보, 직업, 금융거래정보 등 대부분 유사한 항목들로 구성된 모형이기 때문에 크게 다르지 않다. 이를 통해서 분류하는 개인신용평가등급 역시 10등급으로 나뉘게 된다.

CSS에 의한 신용등급 7등급 내지 10등급에 해당하는 개인은 보증이 제한된다. 즉, 1~6등급에 해당되어야 보증대상으로 주택전세자금의 담보제공을 위한 주택금융신용보증서를 발급받게 된다. 그런데 7~8등급은 연소득 2천만 원 이하의 계층에 해당되는데, 결국 국민주택기금에 의해 지원되는 전세자금을 받기 위해서는 서민이든지 영세민이든지 연소득이 최소 2천만 원은 되어야 한다는 것이다. 이렇게 볼 때 저소득층을 위한 공공부문에 의한 지원은 보이지 않게 차단되어 차상위 계층에게 지원된다는 구조적 문제에 직면하고 있음을 보여 준다.

최근 기획예산처는 신용등급이 낮다는 이유로 주택금융신용보증서를

13) 황인덕, 『주택금융신용보증기금의 역할과 발전방안』, 『보증월보』(2002), 6쪽.

발급받지 못해 국민주택기금에 의한 전세자금을 대출받지 못하는 저소득층(CSS에 의한 7~8등급, 주로 연봉 2천만 원 이하)이 많다는 지적에 따라서 신용보증이 없어도 자금을 지원받을 수 있도록 하였다. 즉, 연대보증인<sup>14)</sup>을 세우거나, 임차대상 주택의 ‘집주인 협약서’를 제출하여 신용 6등급으로 갈음하는 방법으로 보완토록 하였으나, 실제 저소득층이 연대보증인을 세우는 일은 매우 어려우며 ‘집주인 협약서’를 제출하는 일 또한 그렇게 쉽지 않은 일이다.

한편 주택금융신용보증기금은 자금의 공급자 보호에 치중되어 있어 수요 강화 효과와 저당대출상품의 표준화에 그다지 기여를 하지 못하고 있다<sup>15)</sup>는 지적도 주목할 만하다.

#### 4) 용어의 혼란

기본적으로 저소득층과 관련한 용어들의 혼란은 정부 각 부처들의 정책수단간 연계(policy mix)가 부족하기 때문에 초래된다.

##### (1) 건설교통부

건설교통부는 국민주택기금의 운용방향을 제시하면서 무주택 서민에 대한 주택자금 지원의 확대추진을 위해서 ‘중산층에 대한 지원을 단계적으로 축소하는 한편 서민층에 대한 실질적인 지원을 확대’한다고 밝히고 있다. 여기에서의 ‘중산층’과 ‘서민’의 구분이 객관적으로 정의되어 있지 않은 실정이며, ‘무주택 서민’이 지칭하는 계층도 분명하지가 않다. 지난 2003년 9월 건교부는 ‘서민·중산층 주거안정 지원대책’을 발표하면서 장기 공공임대주택의 수혜대상을 “중산·서민층”으로 명시함으로써 ‘저소득’층과의 개념적 실질적 경쟁 및 혼란을 야기하고 있다.

14) 연대보증인의 자격도 종전 연간 소득 1천만 원 이상과 재산세 납부실적만 있는 경우에서, 연간 소득 2천만 원 이상 및 재산세 5만 원 이상으로 강화되었다.

15) 주거복지연대, 『주거복지향상을 위한 주택금융정책제안』(2002), 9쪽.

또한 국민주택기금에서도 ‘저소득 영세민’과 ‘근로자·서민’으로 구분하여 수요자 금융지원을 시행하고 있지만, 이들에 대한 뚜렷한 정의없이 ‘대출대상자’라는 모호한 기준을 통해서 구분하고 있는 실정이다.

이와 함께 주택을 소유하지 않은 ‘무주택 서민’이 지칭하는 비는 현재 전체 가구의 40%가 넘는 6백여만 가구가 ‘무주택 서민’에 해당될 수 있음을 의미한다. ‘무주택 서민’의 주거안정을 위해서 ‘중산층’에 대한 지원을 축소하고 ‘서민층’에 대한 지원을 확대한다고 하지만, ‘무주택 서민’과 ‘중산층’, ‘서민’의 계층적 범위가 상당히 중복되고 있으며, 그 경계가 모호하기 때문에 보다 정확하고 세밀한 정책지원대상이 명시되어야 할 필요성이 절실하다.

## (2) 보건복지부

보건복지부의 발표자료에 나타나는 “최저생계비(105만 원/4인 가구) 이하의 모든 저소득층에게...”<sup>16)</sup>라는 문구는 저소득층의 범위가 ‘국민기초생활보장법’상 수급권자<sup>17)</sup>만을 지칭하는 것으로 매우 축소될 여지가 있다. 이러한 문제는 보건복지부 내에서도 저소득층, 영세민 등의 용어정의가 정립되어 있지 않기 때문이다.<sup>17)</sup> 이들에 대한 정의는 각종 사업들의 목적에 따라 정의가 달라지고 있다. 『국민기초생활보장법』에서는 당해 수급권자를 저소득층이라고 할 수 있으며, 다른 사업, 즉 저소득층에 대한 보육료 지원, 모부자 보호, 장애인 보호 등 각각의 사업마다 각기 다른 기준에 의해서 저소득층의 개념이 달라지기 때문에 일관성 있는 정의가 어려운 상황이다. 이러한 상황은 건설교통부도 마찬가지이다. 주택관계법령상 저소득층, 영세민, 서민 등에 대한 용어정의가 선행되어 있지 않기 때문에 지원사업별로 수혜대상이 유동적이다.

16) 보건복지부 홈페이지, 1999.12. 공보관실.

17) 건설교통부는 ‘최저주거기준미달가구’와 ‘저소득층’에 대한 개념을 구별하고 있다. 최저주거기준이 소득과는 무관한 주택 및 가구의 주거현실과 관련된 개념임을 강조한다. 다만 도시영세민일 경우 대체로 최저주거기준 미달가구에 해당될 개연성이 높다고 한다.

### (3) 시중은행

한편, 시중은행들은 국민주택기금이 지원하는 ‘영세민’ 전세자금대출 대상을 ‘저소득층’으로, 그리고 ‘근로자·서민’ 전세자금대출 대상은 ‘서민’으로 지칭하고 있어 혼란을 야기하고 있다. 실제 두 가지 대출 모두가 ‘저소득층’보다는 ‘서민’들에게 접근이 용이하다는 점을 상기한다면 당연한 혼란일지도 모르겠다. ‘저소득층’과 ‘근로자·서민층’ 모두를 넘나들 수 있는 계층은 당연 후자일 수밖에 없다.

정부관련 기관에서는 ‘중산층’과 ‘서민’으로 구분하여 사용하고 있는 반면, 일반 시중은행에서는 ‘저소득층’과 ‘서민’을 구분하여 사용하고 있다. 정부기관에서 사용하는 ‘서민’의 개념은 일반 시중은행이 지칭하는 영세민을 포함한 ‘저소득층’의 개념에 가까우며, 일반 시중은행에서 사용하고 있는 ‘서민’의 개념은 정부기관에서 사용하는 ‘중산층’의 개념에 보다 가깝다. 이렇게 용어가 서로 상충되면서 ‘중산층’과 ‘저소득층’에 대한 인식의 구분이 모호하게 되고 지원대상이 이중적으로 선정되면서 수혜대상이 보다 상위계층으로 편향되고 있다는 우려가 크다.

저소득영세민, 최저소득계층, 빈곤 차상위 계층, 중상화가능계층, 저소득층, 서민, 중산층, 소득분위별 계층분류 등 애매모호한 저소득 계층분류 및 용어사용은 정책수혜대상의 범위를 흐리게 하며, 수혜의 사각지대를 형성할 우려가 크다. 즉, 소득계층별로 차별화된 정책수단들이 정작 실행단계에서는 목표계층들의 접근성을 제고하는 것이 아니라, 목표계층의 차상위 계층에게, 즉 이미 접근성이 충분한 계층에게 집중될 여지가 크다는 것이다.

## 3. 결론: 저소득층 주택금융의 구조적 개편

공공의 목적으로 운영되는 자금에서 적정한 수익을 유지한다든가, 또는 가시적인 숫자상의 비용과 편익만을 따져서 최소한 평형을 유지해야

한다든가의 경영상 판단은 최우선의 목표가 될 수는 없다. 다만 어느 정도의 올바른 정책목표를 실현하고 목표로 했던 계층에게 목표로 했던 혜택들이 주어졌는지, 그 결과 사회적 이동성을 얼마만큼 확보해주어서 사회전체적인 갈등의 요소를 최소화할 수 있었는지가 보다 중요하기 때문이다.

장기적인 시각에서 현재 국민주택기금을 위주로 운영되는 저소득층을 위한 공공부문의 금융지원은 장기적으로는 독립적으로 운영되어야 한다. 금융제도의 맥락 안에서 벗어나 수혜계층과 직접 대면하게 된다면 주택정책의 보다 정밀하고 구체적인 정책효과가, 의도했던 방향대로, 성취될 수 있게 될 것이다. 국민주택기금에 의한 저소득층을 위한 지원책은 다음과 같은 방향으로 재편되어야 할 것이다.

첫째, 현재의 소득에 따른 소득분위별 계층구분은 실제 최하위 영세민과 저소득층, 순수한 저소득층과 중산층으로 이동이 가능한 저소득층, 중산층으로 이동가능한 저소득층과 중산층 등 간편하고 단순하게 분류해 놓고 있다. 따라서 정책지원의 대상범위가 소득분위별 경계에서 모호하게 수혜대상을 분산 확대시키고 있다. 따라서 정확하고 효율적인 공공자금의 지원을 위해서는 훨씬 더 세분화되고 경계가 분명한 분류기준에 의해서 지금보다 더욱 정밀한 계층구분이 요구되며, 이를 바탕으로 정부부처간, 민-관간 기준을 일관되게 정립할 필요가 있다.

둘째, 국민주택기금을 통한 금융적 지원과 한국주택금융공사의 주택신용보증을 통한 지원이 목표 저소득층에게 정확하게 혜택이 주어지도록 하기 위해서는 현행 소득역진적인 평가체계를 전환하거나 수정해야만 한다. 여기에서의 '역진적'이라 함은 주어진 소득제한 내에서 더 높은 소득을 올릴수록 저렴한 국민주택기금의 공공자금과 주택신용보증의 보조금적 혜택을 얻기가 수월해진다는 의미를 가진다. 따라서 각각의 민간금융기관의 개인신용평가시스템을 이용하는 대출심사와 한국주택금융공사의 개인신용평가시스템을 이용하는 보증심사는 전면적으로 제고되어야 한다. 현재로서는 국민주택기금을 통해 이루어지는 대출심사과정

에서 개인신용평가시스템을 거치지 않도록 조치하고, 세무, 건강보험, 국민연금 등의 소득자료 등을 보조적으로 활용할 필요가 있으며, 장기적으로 새로운 형태의 평가시스템 개발이 요구된다. 그 방향은 상대적으로 소득이 높은 계층의 공공부문 주택금융에 대한 가용성(availability, 또는 접근성)을 줄여나가는 대신 소득이 낮은 계층의 가용성을 제고하는 것이 되어야 한다.

이와 함께 국민주택기금 대출심사평가표의 개선 방향이 기금손실의 최소화가 아닌 기금 본연의 목표 달성을 위한 정확한 수혜대상을 선별할 수 있어야 한다.

셋째, 주택금융신용보증업무 중 개인에 대한 신용보완기능은 장기적으로 국민주택기금을 직접 운용할 공공기관으로 통합시키도록 해야 할 것이다. 국민주택기금과의 연계를 통해 정합성을 확보하고, 민간부문 자금시장에서 소외되는 저소득층에 대한 지원이라는 본연의 역할에 더욱 충실할 수 있을 것으로 생각된다.

본 글에서는 소득계층 및 정책대상의 중첩되는 범역을 보임으로써 저소득층 정책지원의 효율성이 저하되고 있음을 간략하게 살펴보았다. 그러나 최근의 국민주택기금의 전세자금대출 수혜대상에 대한 자료를 직접 분석하여 목표-대상간 불일치가 어느 정도인지를 실증적으로 분석하여, 기금규정 및 절차를 개선해 나갈 필요가 있다.

## 참고문헌

- 건설교통부. 2004. 『2004년도 주택종합계획』.  
 \_\_\_\_\_. 2004. 『주택종합계획』(2003~2012).  
 \_\_\_\_\_. 2004. 6. 『서민 주거복지 확대방안』.  
 \_\_\_\_\_. 2004. 6. 『국민주택기금 업무편람』.  
 고철 외. 2002. 『주거정책과 복지정책의 연계방안 연구』. 국토연구원.  
 국민은행. 2003. 『국민주택기금업무가이드』.

- 권태준. 1988. 「주택 정책과정의 불공평성 비판」. 《환경논총》, 제23권.  
 \_\_\_\_\_. 1989. 「서민의 시민화를 위한 주택정책」. 《주택》, 제50권.  
 \_\_\_\_\_. 1998. 「서구 19세기 국가 합리화 과정」. 『도시·환경과 계획』. 한울.  
 김관영. 2004. 『국민주택기금의 운영성과와 발전방안』. 주거복지연대.  
 김관영·김경환. 2002. 「저소득층 주거안정을 위한 주택금융의 역할」. 『주거복지실  
 현과 재원조달방안』. 대한주택공사창립 40주년기념 심포지엄.  
 박종철. 2003. 「주택금융신용보증기금 출연기준 대상대출금 확대에 관한 소고」.  
 《보증월보》, 8월호.  
 보건복지부. 2004. 7. 「주요업무 참고자료」.  
 오동훈. 2001. 「지역간 비교가능한 거시적 주택구입능력지수 개발에 관한 연구」.  
 《한국지역개발학회지》, 제13권 2호.  
 우리은행. 2003. 『국민주택기금 및 주택금융 활성화 방안』.  
 우리은행. 국민은행. 하나은행 업무매뉴얼.  
 우리은행·주거복지연대. 2003. 『주거복지향상을 위한 서민주택금융과 국민주택기  
 금의 발전방안』.  
 이덕복. 1995. 「주택의 사회적 맥락-주택문제에 대한 새로운 인식지평을 위하여」.  
 《주택》, 제56권.  
 임서환. 2002. 『주택정책 반세기』. 대한주택공사.  
 주거복지연대. 2002. 『주거복지향상을 위한 주택금융정책제안』. 주거복지연대.  
 황명찬. 1985. 『주택정책론』. 경영문화원.  
 황인덕. 2002. 「주택금융신용보증기금의 역할과 발전방안」. 《보증월보》, 11월호.
- Hills, J. 1991. *Unravelling Housing Finance: Subsidies, Benefits and Taxation*. Oxford: Clarendon.
- Rawls, J. A. 1971. *Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- MacLennan, D. 1997. "The UK Housing Market: Up, Down and Where Next?" in Williams. P(ed.).
- Malpass, P. 1990. *Reshaping Housing Policy: Subsidies, Rents and Residualisation*. London: Routledge.
- King, P. 1998. *Housing. Individuals and the State: the Morality of Government Intervention*. London: Routledge.
- King, p. and M. Oxley(eds.). 2000. *Housing: Who Decides?* Palgrave Macmilan.