

연구보고서 2008-02

주택시장 및 정책에 관한 연구

송 준 혁



KDI

발 간 사

저소득층의 주거복지문제는 국민의 기본권 보장과 사회통합이라는 당위적 명제로 인식되어 정치적으로나 사회적으로 많은 관심의 대상이 되어 왔으나 이에 대한 체계적이고 장기적인 정책대응은 부진하였다. 그러나 1997년의 경제위기를 거치면서 사회안전망 확보의 중요성에 대한 인식이 확산되었으며, 주거복지정책은 저소득층의 노동력을 회복시키고 환경 및 빈곤의 악순환을 단절하고 사회이동을 현실화시킬 수 있는 수단으로 인식되었다. 높은 주거비는 저소득층의 가처분소득을 하락시켜 불가피하게 이들을 열악한 주거환경에서 거주할 수밖에 없는 여건을 조성하여 주민들이 자신감을 잃고 좌절하게 만들어 개개인의 경제의지를 꺾을 뿐만 아니라 도시 전체적으로도 슬럼화를 촉발하여 도시의 기능을 마비시키는 부작용을 수반하게 된다. 이러한 이유로 저소득층의 주거문제는 사회정의(social justice)나 사회통합(social integration)의 차원에서 중요하게 다루어지고 있으며, 20세기 초반 많은 서유럽의 복지국가 모델에서 주택을 정부가 모든 국민에게 충분히 공급해야 하는 재화로 생각한 것도 이러한 연유에서일 것이다.

우리나라에서 저소득층을 대상으로 본격적으로 주거복지정책을 수립한 것은 1984년으로 거슬러 올라간다. 당시 임대주택건설촉진법에 따라 5년형 장기임대주택 건설을 시발로 현재의 국민임대주택 건설까지 우리나라의 저소득층 주거복지정책은 많은 변화를 경험하였다. 지난 24년 동안 우리나라의 주거복지정책은 정책의 연속성 및 체계성의 결여, 단기 위주의 공공임대주택 공급에 따른 임대주택 재고의 부족, 임대주택 편익배분의 형평성 결여 등 여러 문제가 노정되었으나 나름대로의 진화과정을 거치면서 현재까지 발전하였다. 또한, 최근에는 기존의 임대주택 공급 위주의 정책에서 주택바우처, 주거비 지원 등 수요 위주의 저소득층 정책으로 변모하는 모습을 보여주고 있다.

주택이 여타 재화와 다른 특성을 상대적으로 많이 보유하고 있듯이 주거복지문제도 교육 및 의료 등 여타 사회보험과는 다른 여러 가지 특성을 가지고 있다. 교육과 의료서비스의 수혜대상이 개인인 반면, 주거복지

가족을 대상으로 하고 있다. 다시 말해 교육과 의료서비스는 개인의 노동력의 질 향상을 통해 미래소득의 안정적인 흐름을 보장하는 수단인 반면, 주거복지는 가장 작은 집합체인 가족을 통해 사회구성원으로서의 역할과 기능을 수행할 수 있는 개인의 소양을 함양하는 수단으로 작용한다. 따라서 주거복지는 물리적 거처로서의 주택뿐만 아니라 그 주위환경까지 고려한 포괄적인 개념을 의미한다. 본 보고서는 이러한 관점에서 저소득층의 주거복지문제를 살펴보고자 하는 노력의 산물이라고 할 수 있다.

본 보고서는 원내 연구진으로는 송준혁 박사가, 원외 연구진으로는 김선웅, 조만, 이창무 박사가 동참하여 여러 차례의 세미나와 토론을 거쳐서 작성한 4개의 장으로 구성되어 있다. 각 장은, 주거복지는 효율성이 지배하는 시장원리가 일부 유보되는 영역임에도 불구하고 사회통합수단으로서의 주거복지가 사회 전체적인 측면에서의 효율성을 극대화하는 시장원리와 크게 배치되지 않을 것이라는 공통적인 견해에 천착한다. 1장에서는 저소득층 주거복지의 필요성, 정책목표 및 전체적인 정책방향에 대해 논의한다. 2장에서는 국민임대주택 공급정책의 경직성을 지적하고, 지역적으로 어떻게 차별하여 배분할 것인가에 대해 분석한다. 3장에서는 중-저 소득층과 대출조건에 제약을 받는 한계차입자들의 주택구입 용이도를 높일 수 있는 금융상품 개발과 이에 수반하는 대출리스크를 어떻게 관리할 것인지에 대해 설명한다. 마지막으로 4장에서는 거시적인 차원에서 전국적인 주택가격의 동행성이 존재하는지를 살펴보고, 최근의 주택가격 변동과 관련하여 통화정책의 유효성에 대해 논의한다.

본 보고서의 완성을 위해서 많은 분들이 노력해 주셨다. 집필진들과 각 논문의 초고를 읽고 좋은 논평을 해주신 원내외의 많은 검토자들에게 진심으로 사의를 표한다. 그리고 연구와 편집과정에서 수고를 아끼지 않았던 구창모, 권도형 연구원과 임찬순 연구행정원께 감사를 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 필자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2007년 12월
한국개발연구원 원장
현 정 택

목 차

| | |
|--|----|
| 발간사 | |
| 요 약 | 1 |
| 제1장 저소득층 주거복지를 위한 정책방향 | 6 |
| 제1절 서 론 | 6 |
| 제2절 주택시장의 특성과 저소득층 주거안정의 중요성 | 11 |
| 1. 주택시장의 특성 | 13 |
| 2. 저소득층의 주택공급 | 16 |
| 3. 저소득층 주거복지정책의 필요 | 20 |
| 제3절 저소득층을 위한 주거복지정책의 목표 | 23 |
| 1. 정책의 효율성의 극대화(To Maximize the Program Efficiency) | 23 |
| 2. 사회 형평성의 증진(To Enhance the Social Equity) | 24 |
| 3. 경제체제에 대한 왜곡의 최소화 (To Minimize the Distortion to the Economic System) | 30 |
| 제4절 주거복지정책의 수단 | 32 |
| 1. 주거복지예산의 책정과 배분 | 32 |
| 2. 주거보조정책의 선택 | 33 |
| 3. 정책의 선택과 집행에 있어서의 문제 | 52 |
| 제5절 외국의 저소득층을 위한 주거복지정책 | 58 |
| 1. 미 국 | 58 |
| 2. 스웨덴 | 66 |
| 3. 영 국 | 69 |
| 4. 독 일 | 74 |

| | |
|---|-----|
| 5. 저소득층 주거복지정책의 세계적인 추세 | 77 |
| 제6절 주거복지 현황 | 79 |
| 1. 주택보급 상태 | 79 |
| 2. 자가 주택 보유 상태 | 81 |
| 3. 주거비 부담 | 84 |
| 4. 최저주거기준 미달 가구 및 주택 | 85 |
| 제7절 저소득 주거복지 정책의 현황과 그에 대한 평가 | 86 |
| 1. 공공임대주택 | 89 |
| 2. 국민주택기금 전세자금 용자 지원 프로그램 | 96 |
| 3. 주거급여(housing allowance) | 102 |
| 4. 전반적인 정책방향과 예산규모 | 103 |
| 제8절 정책제안 | 106 |
| 1. 정부가 지원하고자 하는 정책수혜자의 범위를 축소하여야 한다. | 106 |
| 2. 주거복지정책과 일반복지정책을 일원화하여야 한다. | 108 |
| 3. 주거복지정책의 수립과 집행을 중앙정부에서 지방정부로 이양하여야 한다. | 110 |
| 4. 주택공사의 일부 업무를 민영화하여야 한다. | 113 |
| 5. 국민주택기금을 전적으로 저소득층 주택공급을 위한 기금으로 변환한다. | 115 |
| 6. 전세보증금 보험제도를 도입한다. | 117 |
| 7. 주거복지를 측정하는 적절한 지수를 개발하여 이를 적극적으로 사용하여야 한다. | 119 |
| 제9절 결 론 | 120 |
| 참고문헌 | 124 |

| | |
|--|-----|
| 제2장 지역별 수요특성을 고려한 국민임대주택 공급정책 | |
| 개선방안 | 131 |
| 제1절 서론 | 131 |
| 제2절 국민임대주택 공급정책 개관 | 132 |
| 1. 국민임대주택 공급정책의 현황 | 132 |
| 2. 세부적인 국민임대주택 공급정책의 경직성 | 137 |
| 3. 지역별 수급 불일치 | 141 |
| 제3절 지자체별 국민임대주택의 수요 및 공급 특성 | 143 |
| 1. 국민임대주택의 수요특성에 대한 기존 연구 | 143 |
| 2. 국민임대주택 수요특성의 지역별 차이 | 150 |
| 3. 국민임대주택 공급 및 입주자 특성의 지역별 차이 | 155 |
| 제4절 국민임대주택 수요 결정요인 분석 | 160 |
| 1. 분석모형 및 자료 | 160 |
| 2. 분석결과 | 163 |
| 제5절 결론 및 정책제언 | 168 |
| 참고문헌 | 171 |
| | |
| 제3장 모기지상품 개발을 통한 주택구입용이도 증진방안 | 173 |
| 제1절 서론 | 173 |
| 1. 연구의 배경 | 173 |
| 2. 연구의 방향 | 174 |
| 3. 논문의 구성 | 178 |
| 제2절 주택대출잔액 및 자가거주율 추세 | 179 |
| 1. 주택대출시장의 추세와 현황 | 179 |
| 2. 국내 주택대출시장의 개선과제 | 183 |
| 3. 우리나라 자가거주율 - 전세입주자비율 추세 | 187 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 제3절 | 모기지상품과 주택구입용이도의 상관관계 | 190 |
| 1. | 주택점유형태 결정의 이론적 근거 | 190 |
| 2. | 주택구입용이도지수 추세와 제약조건 | 193 |
| 제4절 | 모기지상품과 대출상환액 부담의 분석 | 196 |
| 1. | 주택구입용이도를 높이기 위한 모기지상품 | 196 |
| 2. | 시나리오 분석모형 | 199 |
| 3. | 시나리오 분석결과 | 201 |
| 제5절 | 모기지리스크의 관리방안 | 209 |
| 1. | MBS/CB 등을 통한 안정적인 자금조달방안 | 209 |
| 2. | 공공 - 민간 모기지 보험제도의 도입 | 212 |
| 3. | 리스크를 고려한 대손충당금과 자기자본비율 규제 | 216 |
| 4. | 효과적인 위험관리를 위한 자료의 구축 | 219 |
| 제6절 | 결 언 | 223 |
| 참고문헌 | | 227 |
| ■ 부 록 1 ■ | 우리나라 자가거주율의 변화 - 소득별, 연령별, 지역별 | 231 |
| ■ 부 록 2 ■ | 대출 후 동적 DTI의 도출 | 232 |
| ■ 부 록 3 ■ | 모기지 보험의 국가별 유형 | 234 |

제4장 우리나라 도시별 주택경기 변동의 동행성에 대한

| | |
|--------------------|-----|
| 요인 분석 | 235 |
| 제1절 서 론 | 235 |
| 제2절 모 형 | 239 |
| 제3절 실증분석 | 244 |
| 1. 자 료 | 244 |
| 2. 동태적 요인 분석 | 247 |

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 3. 분산분해 | 250 |
| 4. 전국 요인과 거시변수 | 254 |
| 제4절 주택가격과 통화정책 | 257 |
| 제5절 결 론 | 262 |
| 참고문헌 | 264 |
| ■ 부록 1 ■ MCMC를 이용한 동태적 요인모형 분석 | 267 |
| ■ 부록 2 ■ 동태적 요인모형 추정결과 | 269 |

표 목 차

| | |
|---|-----|
| <표 1- 1> 저소득층을 위한 주거보조정책의 분류 | 34 |
| <표 1- 2> 미국 소득분위별 주택정책의 혜택 | 60 |
| <표 1- 3> 영국의 주요 주택정책과 그에 들어간 보조금 내역 (1975~2000년) | 73 |
| <표 1- 4> 가구원수별 가구 수 | 80 |
| <표 1-5a> 인구 천 명당 주택 수(2005년) | 81 |
| <표 1-5b> 1990년경 인구 천 명당 주택 수 | 81 |
| <표 1- 6> 각 국의 자가점유/거주 현황(2003년 기준) | 82 |
| <표 1- 7> 주거수준 지표의 국제비교 | 83 |
| <표 1-8a> 소득계층별 PIR(중위수) | 84 |
| <표 1-8b> 소득계층별 RIR(중위수) | 85 |
| <표 1- 9> 최저주거기준 미달가구 | 86 |
| <표 1-10> 주요 주거복지 프로그램별 정책대상집단 및 지원조건 현황 | 87 |
| <표 1-11> 2006년 말 현재 형태별 임대주택 재고량 | 89 |
| <표 1-12> 국민주택기금 전세자금 융자현황(2006년) | 97 |
| <표 1-13> 주거복지 프로그램별 수혜자 편익 | 99 |
| <표 1-14> 주거복지 지원프로그램별 실질수혜가구의 소득수준 및 소득분포 | 100 |
| <표 1-15> 국민기초생활보장법상 월간 최저생계비(2007년) | 102 |
| <표 1-16> 건설교통부의 주거복지 프로그램 예산계획(2006년) | 104 |
| <표 2- 1> 지역별 국민임대주택 공급실적 및 가구 수 | 134 |
| <표 2- 2> 국민임대주택의 지역별 공급현황 | 136 |
| <표 2- 3> 연도별 재정 및 기금 지원기준 | 138 |
| <표 2- 4> 연도별 국민임대주택 평형별 지원액 | 138 |

| | | |
|----------|--|-----|
| <표 2- 5> | 입주자격 및 선정순위(제32조 제1~3항) | 139 |
| <표 2- 6> | 주택규모별 사업승인 실적 | 140 |
| <표 2- 7> | 연도별 국민임대주택 미임대 추이 | 142 |
| <표 2- 8> | 연도별 공급호수 및 최초 입주자 모집 시 신청현황 | 142 |
| <표 2- 9> | 2005년 주택보급률 및 유형별 주택 현황 | 151 |
| <표 2-10> | 지역별 가구원 수 | 152 |
| <표 2-11> | 지역별 통근수단 및 통근시간 | 152 |
| <표 2-12> | 지역별 공공임대주택 희망 입주거리 | 153 |
| <표 2-13> | 지역별 주택 사용면적 | 153 |
| <표 2-14> | 지역별 주택점유형태 | 154 |
| <표 2-15> | 지역별 임대료 현황 | 154 |
| <표 2-16> | 지역별 국민임대주택 입주가구의 가구당 가구원 수 | 156 |
| <표 2-17> | 지역별 국민임대주택 입주가구의 평균 월세/보증금 비율 | 157 |
| <표 2-18> | 지자체별 국민임대주택 공급 평균면적 분포 | 158 |
| <표 2-19> | 서울특별시 국민임대아파트 적용시기별 평형비율 | 158 |
| <표 2-20> | 국민임대주택 전세환산평균 및 지자체별 평균 평당 전세가격 | 159 |
| <표 2-21> | 변수의 구성 및 기초통계량 | 162 |
| <표 2-22> | 지불임대료 결정모형 추정결과 | 164 |
| <표 2-23> | 주거면적 모형 추정결과 | 166 |
| <표 3- 1> | 주택대출 및 가계대출 잔액 | 180 |
| <표 3- 2> | 가계부채내역(가구 평균)-소득분위별 연령별 | 182 |
| <표 3- 3> | 은행권 주택대출의 만기구조 | 184 |
| <표 3- 4> | 한국과 미국에서의 평균과 변동률(1990~2007년) | 204 |
| <표 3- 5> | 한국과 미국의 모형상수 | 205 |
| <표 3- 6> | 변수들의 연평균값(대출 이후 20년간) | 206 |
| <표 3- 7> | 유럽국가의 CB 발행잔액 | 212 |
| <표 3- 8> | 미국의 모기지보험 | 213 |
| <표 3- 9> | 미국의 FHA보험 상품과 소비자신용등급 | 215 |

| | | |
|----------|-----------------------------|-----|
| <표 4- 1> | 전국 및 도시별 주택매매가격지수 상승률 | 245 |
| <표 4- 2> | 전국매매지수 지역별 상관계수 | 246 |
| <표 4- 3> | 전국 요인 시계열 추정 | 248 |
| <표 4- 4> | 요인별 분산분해 결과 | 253 |
| <표 4- 5> | 전국 요인과 거시변수 간 회귀분석 결과 | 256 |

그림 목 차

| | | |
|-----------|--|-----|
| [그림 1- 1] | 주택공급곡선 탄력성에 따른 주택수요 증가 효과 | 15 |
| [그림 1- 2] | 위계적 하부시장과 필터링(filtering) | 18 |
| [그림 1- 3] | 공급곡선의 탄력성과 정부의 주택건설 | 35 |
| [그림 1- 4] | 공급정책의 효과 | 54 |
| [그림 1- 5] | 수요정책의 효과 | 55 |
| [그림 1- 6] | MIR의 수혜자 수와 보조금 총액 | 72 |
| [그림 1- 7] | 유럽 국가들의 공급정책과 수요정책에 소요된 정부예산 | 78 |
| [그림 1- 8] | 가구주의 10분위 소득분포에 따른 국민주택기금 대출자 | 101 |
| [그림 1- 9] | 2017년 소득분위별 주거복지 청사진 | 107 |
| [그림 3- 1] | GDP 대비 주택대출잔액(국제비교) | 181 |
| [그림 3- 2] | MDO 증가율(2000년~현재) | 181 |
| [그림 3- 3] | 자가주택거주율(전국, 서울) | 189 |
| [그림 3- 4] | 전세입자비율(전국, 서울) | 189 |
| [그림 3- 5] | 주택금융공사 론의 대출분포(LTV 계층별) | 193 |
| [그림 3- 6] | 우리나라의 주택구입용이도지수(HAI)와 가격대비소득비율(PIR) | 194 |
| [그림 3- 7] | 미국의 HAI - 전체, FRM, ARM | 195 |
| [그림 3- 8] | 모기지상환부담 분석(1) - 기본 시나리오 | 202 |
| [그림 3- 9] | 모기지상환부담 분석(1) - 기본 시나리오 (다른 변수의 사용) | 203 |
| [그림 3-10] | 모기지상환부담 분석(2) - 완만한 충격 시나리오 | 207 |
| [그림 3-11] | 모기지상환부담 분석(3) - 급격한 충격 시나리오 | 207 |
| [그림 3-12] | 모기지상환부담 분석 - 지분공유모기지 | 208 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| [그림 3-13] | 미국의 연체율(90+Days) - 대출상품별 | 217 |
| [그림 3-14] | LTV와 소비자신용등급에 따른 모기지부도율 | 218 |
| [그림 3-15] | 미국 서브프라임 모기지의 신용손실률(대출연도별) | 220 |
| [그림 3-16] | 국민은행의 주택가격지수와 실거래가를 이용한 주택가격지수의 비교(서울, 강남) | 222 |
| [그림 4- 1] | 도시별 주택매매가격지수 상승률 | 236 |
| [그림 4- 2] | 우리나라 26개 시도의 주택매매가격 상승률 추이 | 237 |
| [그림 4- 3] | 전국 주택매매가격지수 상승률과 전국 요인 추이 | 248 |
| [그림 4- 4] | 전국 및 지역 요인과 도시별 주택가격 상승률 추이 ... | 251 |
| [그림 4- 5] | 우리나라 주택경기 변동과 부동산정책 | 256 |
| [그림 4- 6] | 외생적 기술충격에 의한 충격반응분석 | 260 |
| [그림 4- 7] | 외생적 통화충격에 의한 충격반응분석 | 260 |
| [그림 4- 8] | 실제 및 역사적 모의실험에서 도출된 전국 요인에 의한 주택가격 상승률 | 261 |

요 약

우리나라 국민의 주거환경은 경제성장과 더불어 상당히 개선되어 왔다. 경제성장과 더불어 도시화가 가속화되고 국민소득이 증가함에 따라 도시 내 주택수요가 증가하게 되었다. 이러한 주택수요를 충족하기 위해 도시 내에 고층아파트를 대량으로 건설하면서 일부 수도권 지역을 제외하고는 주택 수의 절대적 부족문제도 많이 해소되어 왔다. 그러나 이러한 주택 수의 증가에 따른 혜택은 대부분 중산층 이상에 국한되고 있으며, 여전히 많은 저소득층이 상당히 열악한 주거환경에서 거주하고 있어 이에 대한 시정이 필요한 실정이다.¹⁾

사실 저소득층에 대한 주거정책은 주택시장을 대상으로 한 정부정책에 비해서는 상대적으로 덜 주목을 받아온 측면이 강하다. 우리나라의 주택정책이 경기진작과 투기억제의 연속으로 점철되는 과정에서 저소득층의 주거안정과 주거복지 보장에 대한 요구는 사회적으로 크게 인식되지 않았다. 외환위기를 거치면서 저소득층의 주거복지문제는 국민의 기본권 보장과 사회보장이라는 명제로 인해 큰 관심을 끌게 되었고, 이 과정에서 저소득층의 주거불안 해소를 통한 주거복지 개선에 대한 정치적·사회적·경제적 요구도 자연스럽게 분출되게 되었다.

외환위기 이후 저소득층 주거지원과 관련하여 직간접적인 측면에서 두 가지의 새로운 변화가 관찰된다. 직접적인 임대주택 공급과 관련해서는 기존 제도와는 달리 장기임대가 가능한 국민임대주택제도가 도입

1) 2005년 현재 3인 이상이 단칸방에 거주하고 있는 가구 수가 33만 가구에 이르고, 일반가구의 23.4%에 해당되는 255만 가구가 주택법에서 정한 최저주거기준을 미달하는 주택에서 거주하고 있는 실정이다.

되었다는 점이고, 간접지원 측면에서도 국민기초생활보장법을 통해 저소득층을 대상으로 한 주거급여가 지급되기 시작하였다는 점이다. 이러한 제도도입의 당위성에 대해서 넓은 공감대가 형성되어 있음에도 불구하고, 국민임대주택 공급규모, 지역, 임대료 산정 및 주거급여의 적정성, 형평성 등에 대해 많은 논란이 있음은 주지의 사실이다. 이에 따라 우리나라 주거복지정책과 관련한 제도들의 실효성과 이러한 정책들을 향후 어떤 방향으로 개선할 것인가에 대한 관심이 고조되고 있다.

저소득층 주거복지를 포함한 최근의 우리나라 복지정책의 확장은, 미국과 서부 유럽의 여러 나라들이 복지지출을 축소하고 있음을 감안할 때 일견 세계적 추세에 역행하는 모습으로 비추어질 수 있다. 그러나 민주화와 시민사회가 성숙되어 가는 과정에서 그간 소외받아 온 계층의 복지문제가 정상화되는 과정이라는 점과 사회 각 계층의 통합을 모색할 수 있다는 점에서 저소득층의 주거복지문제는 중요한 위치를 차지하고 있다. 주거비의 과도한 부담은 저소득층의 소비에 필요한 가처분소득을 축소시킬 뿐만 아니라 다음 세대에 대한 투자를 충분하게 하지 못해 빈곤을 재생산하는 현상을 초래할 소지가 다분하다.

복지국가를 유지하기 위해서는 정부의 예산이 증가해야 하고 세율이 높아져야 하나 이 경우 국가경제의 경쟁력이 낮아지고 경제성장률의 저하를 초래하는 어려움이 있다. 따라서 주택복지정책은 국가와 시장이 적당한 수준에서 역할을 분담하는 방향으로 추진될 필요가 있다. 다시 말해서, 국가의 적극적인 역할과 재정적 보조가 필요하되 시장메커니즘을 충분히 활용하여 시장의 효율성의 최대한 유지되는 가운데 국가의 개입이 저소득층의 주거복지를 돕는 방식으로 채택되어야 한다.

저소득층을 대상으로 하는 주거복지정책은 단순히 임대주택 공급 확대나 주거비 보조 등에 국한할 것이 아니라 주택시장 전반에 대한 규제 완화, 주택금융시장 발전 등을 동시에 고려하면서 추진되어야 한다. 임대주택의 많은 부분이 민간사업자들에 의해 제공되고 있는 현실을 감안할 때 투자자산으로서의 주택소유에 대한 지나친 규제는 임대주택 공급을 위축시킬 수 있으며, 이는 궁극적으로 임대료 상승이라는 부정적인 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 민간의 다주택 보유에 대한 직접적인 규제보다는 세금정책을 통해 간접적으로 보유와 임대에 따른 수익을 사

회에 다시 환원하게 하는 채널을 확보하는 것이 필요하다고 하겠다. 또한 저소득층의 자가소유를 가능하게 하기 위해서는 주택금융시장의 발전이 선행될 필요가 있다. 저소득층의 경우 자력으로서는 자가소유가 어려운 경우가 대부분이므로 이들 계층의 주택금융에 대한 접근성을 높이기 위해서는 주택담보채권 유동화 상품을 확대하는 한편 공공 및 민간 모기지 보험제도를 도입하는 등의 노력이 필요할 것으로 판단된다.

본 보고서에서는 주택부문 전체에 영향을 미치는 정책보다는 저소득층의 주거문제에 일차적인 초점을 맞추고자 한다. 정부는 그간 주택분양가 상한제도, 부동산 세금제도, 주택대출 및 이자율에 대한 규제, 토지이용에 관한 규제 등의 정책을 통해 주택시장에 직간접적으로 개입해왔다. 물론 이러한 정책들은 주택시장에 상당한 영향을 미치고 있으며, 주택하부시장을 통해 저소득층의 주택문제에 영향을 미치는 것 또한 사실이다. 그러나 제한된 시간과 인력으로 저소득층 주택문제의 모든 측면을 파악하기란 상당히 어려운 작업이다. 따라서 본고에서는 간접적인 정책효과보다는 저소득층 주거문제에 직접적으로 영향을 주는 정책을 중심으로 살펴보고자 한다.

본 연구는 모두 4개의 장으로 구성되어 있다. 먼저 1장에서는 저소득층 주거복지를 위한 정책방향을 제시한다. 이 장에서는 특정 주거복지사업이나 사업자에 대한 평가보다는 전반적인 정책방향에 대해 논의해보고자 한다. 이는 특정한 정책의 디자인이나 평가에 앞서 확인해야 할 것이 이러한 정책이 과연 정부가 사용할 수 있는 여러 정책수단 중 가장 적합한 것인가에 관한 근본적인 문제의식에서이다. 이러한 근본적인 질문에 대한 고민이 없다면 구체적인 정책이 어느 정도의 우선순위를 가져야 하며, 어떠한 정책목표를 지향해야 하며, 이를 위해 얼마만큼의 자원을 투입해야 할 것인가에 대한 질문에 효과적으로 답하기 어렵기 때문이다. 여기서는 먼저 저소득층 주거안정의 중요성에 대해 설명하고 정부개입의 정당성을 논의한다. 이어 저소득층 주거복지정책의 목적과 보편적인 원칙에 대해 설명하고, 각국에서 통상적으로 사용되는 여러 가지 주거복지정책의 수단을 논의하고, 이러한 정책들의 역사와 효과를 설명하고 각각의 장단점을 지적하고자 한다. 또한 이 장에서는 우리나라 주거복지의 현황을 개관하고 이를 점검·평가한 후 아직까지 미진한

사항과 향후 개선방향을 제시해 보고자 한다.

2장에서는 국민임대주택 공급정책의 개선방향을 제시한다. 그 동안 우리나라의 공공임대주택의 공급은 물량적인 목표량에 치중한 나머지 정책수혜대상자의 수요특성을 감안한 공급계획을 치밀하게 세우지 못했다. 이러한 물량공급 우선 정책의 부작용으로 최근 지방의 국민임대주택의 경우 미입주사례가 빈번히 발생하는 등 수요와 공급의 지역별 불일치가 심화될 조짐이 나타나고 있다. 이러한 불일치의 근본적인 문제는 평형배분 및 평형별 재정지원기준 등 지역별 차별화가 필요한 수요특성을 고려한 공급계획의 부재에 기인한 바가 크다는 판단하에 본 장에서는 지역별 수요특성에 부합하는 합리적인 공급정책 및 저소득층 주거복지정책의 지역별 차별화 방안을 제시한다.

3장에서는 중-저 소득층과 대출조건에 제약을 받는 한계차입자들의 주택구입용이도를 높일 수 있는 상품개발과 이에 따른 리스크를 어떻게 관리할 것인지에 대해 분석하였다. 이를 위해서 다음 세 가지 사안을 주요 분석대상으로 하였다. 첫째, 관련 자료에 대한 개관으로, 우리나라의 주택대출시장의 규모와 구성, 주거형태, 주택구입용이도 등에 대한 지난 십여 년간의 추세를 분석하였다. 둘째, 한계차입자의 주택구입용이도를 높일 수 있는 상품의 대출 당시와 대출 이후 경제변수의 변동에 따른 차입자의 상환액부담 정도를 시나리오 분석방식을 통하여 비교하였다. 이에 대한 결과로, 고정금리상품은 변동금리상품에 비하여 초기상환액 부담이 높게 나타나지만, 이자율의 상승, 가계소득의 하락과 같은 경제변수에의 충격이 있을 시 차입자를 상환액증가위험으로부터 보호하여 주며, 이자율변동의 상한이 있는 변동금리상품은 경제변수의 충격이 클 수록 그와 같은 보호장치가 없는 상품에 비해서 상환액부담을 더욱 경감시켜 주고, 최근 영국과 호주에서 금융지원상품으로 활용되고 있는 지분공유모기지에는 초기상환부담을 크게 낮추어 줄 수 있는 유망한 상품으로 나타나고 있다. 셋째, 이와 같이 주택구입용이도를 높일 수 있는 상품의 개발-보급과 병행하여 고려해야 할 모기지리스크의 관리방안으로, 현재 단기채 위주의 자금조달방식을 유동화채권상품(Mortgage Backed Security)과 최근 유럽에서 그 시장이 확대되고 있는 담보부채권상품(Covered Bond)을 병행하여 사용하는 방안, 공공 및 민간 모기지 보험제

도의 도입, 위험도를 고려한 대손충당금과 자기자본비율규제 방안, 그리고 리스크 관리를 위한 자료 및 모형의 구축에 대해서 토의하였으며, 이와 관련된 몇 가지 구체적인 정책과제도 함께 논의하였다.

4장에서는 전장들과는 달리 거시적 관점에서 우리나라 시도별 주택가격을 전국, 지역 및 시도별 요인으로 분해하고 전국적인 주택가격의 동행성이 존재하는지를 살펴보았다. 이와 같은 연구를 시도한 이유는, 공공임대주택의 가격자료를 확보하기 어렵다는 현실적인 문제에 더하여 지역적인 주택가격이 전국적인 요인에 의해 어느 정도 설명이 되는지를 살펴보고자 함이다. 만약 우리나라 주택가격이 주택의 지역적인 특성을 반영하지 못하고 있다면 주택가격 변동에 대한 설명요인 중 전국 요인에 의한 설명부분이 상당히 높게 나올 것이다. 반면 주택가격이 지자체 고유의 주택정책, 교육 및 공원시설, 주변 상가 등에 의해 영향을 받는다면 전국 요인보다는 지역 또는 시도별 요인에 의한 설명부분이 크게 나타날 것이다. 주택가격 변동요인에 대한 이해의 제고는 향후 주택가격 안정정책과 관련하여 지역 요인에 의한 가격불안과 전국 요인에 의한 가격불안을 구분하여 안정화정책을 수립해야 할 필요성을 강조한다. 또한 이 장에서는 최근의 긴축통화정책이 주택시장 안정에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하고 평가해 보았다. 분석 결과, 최근의 이자율 상승은 전국적인 요인에 의해 설명되는 주택가격의 상승에는 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 나타나 최근의 정책금리 인상의 목적이 주택시장 안정과는 다소 괴리가 있었던 것으로 판단된다.

제1장 저소득층 주거복지를 위한 정책방향

김 선 응

제1절 서론

예로부터 의식주(衣食住) 이 세 가지는 인간 생존의 가장 기본적인 요소로 생각되어 왔다. 무엇을 입을까, 무엇을 먹을까 하는 질문과 더불어 어느 집에서 살까하는 질문은 빈부귀천을 막론하고 누구에게나 중요한 질문인 것이다. 물론 주택의 가장 기본적인 기능은 인간을 눈이나 비, 추위, 더위 등 자연의 세력과 도둑이나 강도 등 사회적인 위협으로부터 그 거주자를 보호하는 것이다. 그러나 주택의 기능은 외부로부터 거주자를 보호하는 것에 그치지 않는다. 가구원으로서의 기본적인 사회생활이 주택을 중심으로 하여 이루어지기 때문이다. 따라서 주택의 충분한 공간이나 주방, 욕실 등의 시설은 원만한 생활을 영위하는 조건이 된다. 또한 주택은 현대인의 경제·사회 생활의 중심적인 역할을 한다. 학생은 다닐 수 있는 학교가 주거지가 어디인가에 따라서 결정되는 경우가 많고, 직장인은 여기에서부터 출퇴근이 이루어지고, 가정주부는 생활에 필요한 쇼핑 등이 주거지의 위치를 중심으로 이루어지기 때문에, 하루의 시간을 어떻게 사용하게 되는가에 대해 주택의 위치는 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 주택의 크기나 설비, 위치, 주변시설 등은 인간의 복지에 절대적인 역할을 한다.

한국은 경제성장과 더불어 도시화가 가속되고 국민의 소득이 증가함에 따라 도시의 주택수요가 양적·질적으로 급속하게 성장하였다. 증가

하는 주택수요를 충족시키기 위하여 도시 내에 양질의 고층 아파트를 건설하면서 중산층의 주거환경은 많이 개선되었다. 그러나 저소득층의 주거환경은 아직도 개선의 여지가 많이 남아 있다. 예를 들면, 2005년 현재 3인 이상이 단칸방에 거주하고 있는 가구 수가 33만 가구이고, 일 반가구의 16.0%에 해당되는 255만 가구가 주택법에서 정한 최저주거 기준에 미달하는 주택에서 거주하고 있다.

한국은 1997년 경제위기를 거치면서 사회 안전망의 확보가 점점 더 중요한 역할을 하게 되었다. 종신고용, 연공식 임금체제 등 전통적이고 안정적인 노동시장에서 개인의 능력에 따라 평가받고 시장의 변화에 따라 정리 해고하는 탄력적인 노동시장으로 변화함에 따라 실업에 의한 소득의 감소를 완충하는 사회보험의 필요성은 더욱 중요하게 대두되었다. 가족 형태도 핵가족화 됨에 따라 전통적으로 일차적인 안전망을 제공하던 가족과 친척 관계도 이제는 저소득층의 주거불안을 해소하기에는 어려운 현실이다. 따라서 주거복지를 포함한 각종 사회복지를 향상 시키기야 하는 정치적, 경제적, 사회적 요구가 점점 높아져 간다고 할 수 있다.

저소득층의 주거보장은 노령연금, 실업(고용)보험, 의료보험, 재난보험(catastrophic insurance) 등과 더불어 서부유럽 복지국가의 중심축이었다. 복지국가를 유지하기 위해 자연히 정부의 예산이 증가하고 세율이 높아짐에 따라 국가경제의 경쟁성이 낮아지게 되고 경제성장률의 저하를 초래하는 어려움이 시작되자, 많은 나라에서는 복지국가의 새로운 모델을 추구하기 시작하였다. 국가가 기본적인 복지항목인 노령연금, 교육, 주택, 사회보험(의료보험, 신체장애보험, 실업보험 등)에서 교육과 주택 부문의 국가보조를 줄이고 국가와 시장이 적당한 수준으로 역할을 분담함으로써 저소득층의 복지문제를 해결하려는 시도가 많이 나오게 되었다. 이는 국가의 보조가 필요하되 시장의 메커니즘을 적극 이용하여 시장의 효율성을 유지하는 동시에 국가의 개입을 통해 사회정의를 구현하고 저소득층의 복지를 돕는 방식이다.

아이러니한 것은 한국의 이러한 복지정책의 확장은 미국과 서유럽의 여러 나라들의 복지정책이 감축되어 가고 있는 세계적인 추세와 역행한다는 것이다. 한국의 저소득층 주거복지 프로그램은 그 역사도 길지 않

고 범위도 그렇게 넓지 않다. 그러나 민주화와 시민사회가 이루어져 가는 과정에 있어서 소외받은 계층의 복지문제가 점점 정치·사회적으로 더 많은 관심을 가지게 됨으로써, 만민의 기본 생존권을 보장하는 동시에 여러 사회계층의 통합을 이룰 수 있는 좋은 방법으로써 저소득층의 주거복지정책은 중요한 위치를 차지하고 있다. 특히 참여정부 이후에 주거복지에 많은 정치적·사회적인 주목과 관심을 받고 있으며 국민임대주택 100만호 건설 같은 야심찬 계획도 발표되어 왔다. 이 정책 연구보고서는 이러한 이슈를 총체적으로 조명하고 분석하여서 한국의 저소득층 주거복지정책을 어떠한 방향으로 확산해 나갈 것인가를 생각하여 보고자 한다.

이 보고서는 서론과 결론을 포함하여 모두 9절로 구성되어 있다. 제2절에서는 주택시장의 특성과 저소득층의 주거안정의 중요성에 대하여 설명하고 왜 정부의 개입이 필요한가에 대하여 논의하고자 한다. 제3절에서는 저소득층 주거복지정책의 목적과 적절한 정책을 선택하는 데 있어서 사용될 수 있는 보편적 원칙에 대하여 논의하고자 한다. 다음 제4절에서는 각국에서 통상적으로 사용되는 여러 가지 주거복지정책 수단을 논의하고 각 정책 수단의 장단점에 대하여 서술하고자 한다. 제5절은 선진국 여러 나라의 저소득층 주거복지정책의 역사와 효과 등에 대하여 논의한다. 제6절은 한국의 주거복지 현황에 대하여 설명한다. 제7절은 저소득층을 위한 주요 주거복지정책의 현황을 평가하여 중요한 문제점들을 지적한다. 제8절은 저소득층 주거복지정책 방향에 대한 몇 가지 제안을 하고자 하며, 마지막으로 제9절은 보고서의 결론이다.

저소득층의 주거복지 정책의 입안과 평가를 전반적으로 접근하기 위해서는 크게 네 가지의 요소에 대한 이해가 필요하다. 첫째는 정책대상으로서의 저소득층의 주택시장이 어떻게 움직이는가에 대한 이해이고, 둘째는 정책의 목표로서 저소득층의 주거생활 안정의 당위성에 대한 사회적·정치적인 합의와 이견에 대한 이해이고, 셋째는 이러한 불확실하고 불투명한 과정에서 가능한 정부의 정책수단에 대한 이해이고, 넷째는 다양한 정책수단을 평가하는 데 사용할 수 있는 평가기준에 대한 이해이다. 이러한 이해를 위하여 본 보고서에서는 경제학, 정치학, 행정학 등 다양한 분야의 이론뿐만 아니라 한국을 비롯한 세계 주요국가의 정

책경험을 연구한 학문적인 논문과 정책 보고서들을 다양하게 검토하고자 한다.

첫째로 꼽은 저소득층의 주택시장에 대한 이해를 위해서는 주택시장 전반에 대한 이해가 필요하다. 왜냐하면 저소득층 주택시장은 전체 주택시장의 일부이기 때문이다. 주택이 다른 재화에 비해 몇 가지의 특수한 성격을 소유하기 때문에 그로 인하여 생기는 특수한 문제들이 있다. 정책입안자들이 이러한 문제를 충분히 이해하지 않고서는 효과적인 정책을 수행하기 어렵기 때문에 제2절의 앞부분에서는 이에 대한 논의를 하고자 한다. 주택시장에 대한 논의는 주로 도시경제의 이론에 근거한다. 특히 저소득층의 주택공급이 시장을 위주로 한 민간경제와 정부가 같이 활동하는 혼합 경제 체제(mixed economy)에 있어서 시장 메커니즘에 의한 대규모 신축을 통해 이루어지기 어렵다는 점을 강조하고자 한다.

제2절의 나머지 부분에서는 두 번째 요소인 저소득층의 주거복지의 당위성과 이를 위해 정부의 개입이 왜 필요한가를 논의하고자 한다. 이러한 논의는 다분히 형이상학적이고 정치 철학적인 형태를 취하고 있다. 이 정책보고서에서는 매우 깊이 있게 다루지 못하지만 결국 이러한 배경을 바탕으로 정부의 주거복지정책의 영역이 결정되기 때문에 결코 간과할 수 없는 부분이다.

제3절에서는 저소득층의 주거복지정책의 목적과 좋은 주거복지정책을 선택하는 데 있어서 어떠한 판단 기준이 사용되어야 하는가에 대한 원칙들에 대해서 논의한다. 이 원칙들은 효율성, 형평성, 경제 체제에 대한 영향들로서, 어떠한 목표를 가지고 어떠한 정책을 수행함에 있어서도 보편적으로 사용하여야 하는 것들이다. 따라서 이러한 원칙들은 현재 정책을 평가하거나 개선하는 데뿐 아니라, 미래의 정책을 선택하는 데 있어서도 꼭 필요한 원칙들이다. 이러한 보편적인 원칙들은 개념적으로는 많은 사람들이 받아들이고 있고 정책 수립과정에서 통상적으로 언급되고 있다. 그러나 실제로 정책을 분석하여 보면, 상당한 부분 이러한 보편적 원칙들이 지켜지지 않고 있는 실정이다. 이 보고서의 주안점 중의 하나는 모든 정책을 수행하는 과정에서 이러한 원칙들을 항상 염두에 두어야 한다는 것이다. 물론 이 세 가지 원칙들이 서

로 상충되는 경우도 많이 있기 때문에, 경우에 따라서는 하나의 원칙을 위하여 다른 원칙들을 희생해야 하는 때도 있다. 그러한 경우일지라도 어떤 원칙이 무엇 때문에 잘 지켜지지 않는가에 대한 자성이 필요하고 그 원칙이 성립될 수 있는 다른 정책대안을 모색하여야 한다.

제4절에 있어서는 저소득층의 주거복지를 향상시키기 위하여 통상 사용되는 주요 정책수단을 나열하고 이러한 정책수단들의 장단점을 분석하려고 한다. 이러한 분석의 목적은 “최상의 주거복지정책은 무엇일까”하는 질문에 답하기 위함이다. 그러나 정책마다 유용한 점이 있는 반면 원치 않는 부작용을 수반할 수도 있기 때문에, 어떠한 경우에도 최상인 정책은 존재하지 않을 것이다. 그러나 어떤 특정한 사회, 경제, 정치 체제하에서 정책을 선택하는 것은 가능할 수 있을 것이다. 혹 그 순위가 확실하지 않더라도 자원의 한계 때문에 특정한 정책을 선택하지 않을 수 없는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 제4절에서 의논되는 보편적인 세 가지 원칙은 정책 선택을 인도할 수 있는 실질적인 가이드이기 때문에 이에 대한 각별한 주의가 필요하다고 할 수 있다.

제5절에서 여러 선진국의 저소득층 주거복지정책의 경험에 대하여 논의하고 평가하는 이유는 다른 나라들의 정책실험에 대한 결과를 평가함으로써 우리나라의 주거복지정책의 발전에 도움을 주고자 하려는 것이다. 물론 나라마다 사회·문화적인 배경이 다르고 또 정치 환경도 변화하고 있기 때문에 다른 나라의 정책실험의 결과를 바탕으로 한국에서 비슷한 정책을 도입한다 할지라도 그 결과는 상당히 다를 수 있다. 따라서 그 나라에서 성공적으로 실행되고 있는 정책이라 하더라도 한국에서는 많은 부작용을 야기할 수 있다. 그러나 외국의 경험은 한국의 정책 선택의 결과를 예상하는 데 더 없이 좋은 자료를 제공하기 때문에 이들의 간접경험을 잘 이해하는 것은 올바른 정책을 선택하는 데 도움이 될 것으로 생각된다.

제6절은 한국의 주거복지 현황에 대하여 논의한다. 주거복지의 수준을 외국과 비교하거나 국내의 변화를 평가하는 데는 주택보급률, 인구 대비 주택 수, 개인당 주거면적, 자가주택점유율, 연소득 대비 주택가격, 월소득 대비 주거비, 최저주거 기준 미달 가구 수 등의 양적인 지표들이 사용된다. 이러한 지표들에 의하면 현재 중산층 이상의 주거복지는 많

이 향상되었지만 저소득층의 주거 환경은 개선되어야 할 점이 많이 있다는 것을 알 수 있다.

제7절은 저소득층을 위한 주요 주거복지정책에 대하여 설명하고 현 주거복지정책의 주요 문제점에 대해서 논의한다. 현재 주요 주거복지 프로그램이라고 할 수 있는 공공임대주택 프로그램과 전세자금대출 프로그램뿐 아니라 보건복지부에서 집행하고 있는 주거 급여에 대하여도 논의한다. 이들 프로그램의 주요 문제점을 분석하고 평가하는 데는 제3장에서 개발한 정책 판단 기준들(정책의 효율성, 형평성, 경제체제 왜곡의 정도)을 사용하고자 한다.

제8절에는 현재 국내 주거복지 프로그램의 현황과 문제점의 분석, 외국의 사례 등을 종합하여 몇 가지의 정책들을 제안하려고 한다. 여기에 제시한 정책제안들은 그 방향만을 제시하였기 때문에 집행할 수 있는 정책으로 개발하려면 차후 집행 계획을 위한 연구가 뒤따라야 할 것이다. 마지막으로 제9절의 결론을 통해 이 보고서를 마치려 한다.

제2절 주택시장의 특성과 저소득층의 주거안정의 중요성

저소득층은 고소득층에 비해 더 열악한 주거환경에서 살고 있지만, 고소득층에 비해 가구 소득의 더 많은 비율을 주거비에 지출하고 있다. 저소득층의 주거비 또한 소비 항목에서 차지하고 있는 비율이 매우 높기 때문에, 식비, 교육비 등 다른 항목에 지출할 수 있는 여력이 현격히 떨어지게 된다. 따라서 주거비의 부담은 현재의 생활의 질을 낮출 뿐 아니라 미래의 성공에 대한 투자도 어렵게 한다.

소득이 낮을수록 더 높은 비율을 주거비에 쓰는 데는 몇 가지 이유를 생각하여 볼 수 있다. 첫째, 주택은 생활필수품이기 때문이다. 아무리 가난하다고 할지라도 일정한 주거비를 지불하여야만이 기본적인 생활을 유지할 수 있다. 식비에 들어가는 비율이 소득의 증가에 따라 낮아가는 엥겔의 법칙(Engel's Law)과 같이 주거비도 그와 유사한 패턴을 보이

고 있다. 저소득층의 주거비 부담이 과다하게 되는 두 번째의 이유로는 주택에 대한 정부의 규제가 저가의 주택이 시장에 공급되는 것을 저해하는 요소가 되기 때문이다. 정부는 공중위생과 안전을 위하여 건축법 등을 이용하여 주택의 기본조건을 소상하게 제한하고 있다. 따라서 저소득층 가구가 법정 수준 이하의 주택을 수요하고자 할 경우에 이러한 소비자의 욕구를 충족시켜 주는 주택이 존재하지 않으므로 소비자가 적정으로 요구하는 수준의 주택보다 높은 수준의 주택에서 거주하여야 함으로 주거비의 부담이 소비자가 원하는 것보다 더 높게 된다. 건물에 대한 규제는 불안정한 건물로 인해서 생기는 붕괴, 화재 등의 재난 등이 건물의 소유자나 이용자뿐 아니라 주위에 있는 일반 주민에게도 나쁜 영향을 끼칠 수 있다는 외부효과(externality)에 근거한다. 또한 건물의 사용자나 사용하고자 하는 자가 그 건물을 지은 자나 소유자보다 그 건물에 대한 정보가 확실하지 않기 때문에 이러한 정보의 비대칭성(information asymmetry)을 보완하여 시장의 효율성(efficiency)을 높이고자 하는 데 그 정당성을 찾아볼 수 있다.

주택시장에 대한 정부의 개입과 참여는 개별적인 건물 하나하나에게만 적용되지 않는다. 정부는 도시계획법 등을 통하여 도시의 밀도와 토지 이용을 규제하는 권리를 가지고 있다. 이러한 정부의 도시계획에 대한 권리는 공공의 이익을 위하여 이러한 규제가 정당화될 수 있기 때문에 토지의 개인 소유가 허용되는 자본주의 모든 나라에서 허용되고 있다. 이러한 도시계획상의 규제들은 토지의 공급에 영향을 미치고 또 나아가서 주택의 형태, 밀도, 크기, 가격 등에 영향을 미치게 된다. 이렇게 주택건설의 기준, 도시계획안 등의 주택시장에 대한 정부의 규제는 국가경제의 효율성을 높이는 데 유용하지만 그 부작용의 하나로서 저소득층, 특히 극빈층의 주거비에 큰 부담을 주게 된다. 따라서 그들의 주거복지의 어려운 상황을 국가가 수정해야 할 의무가 주어진다. 예를 들면, 이 같은 논리는 도심지의 공간적인 효율성을 높이기 위해 정부가 주도하여 저소득층의 주택을 철거하고 재개발 사업을 추진하는 경우에 있어서, 철거로 인하여 손해를 보게 되는 철거민의 주거복지를 향상시켜야 하는 의무를 가진다는 것을 의미한다.

1. 주택시장의 특성

주택시장은 다른 재화와 달리 몇 가지 특별한 성격을 가지고 있다. 첫째, 주택은 그 입지와 주변시설, 주택과 대지의 형태, 크기, 위치, 디자인, 품질 등의 여러 가지 차원에서 상품과 상품이 서로 차별이 되는 재화(heterogeneous good)이다. 일반적으로 경제학의 기본인 가격이론에서 보는 시장이란 동질의 재화가 교환되는 곳이다. 동질의 재화가 매매되는 시장에서는 시장의 참여자가 충분한 정보를 가지고 있고 거래비용이 재화의 가격에 비해 월등하게 낮게 되면 시장에서는 하나의 가격이 형성되기 마련이다. 그러나 극도로 다양한 사양을 가지고 있는 주택의 경우에는 시장참여자가 필요한 정보를 얻는 것이 어렵고 또 시장이 하나로 작동되고 있다고 보기가 어렵다. 이러한 개념적인 문제를 해결하기 위하여 주택시장은 여러 개의 하부시장(submarket)의 집합체로서 이해되고 있다. 하부시장이란 전체 주택시장의 일부로서, 그 하부시장 내에서는 하나의 시장으로 인식되는 데 반해서, 다른 하부시장의 주택과는 대체재(substitutes)의 관계가 있다. 동일한 하부시장 내에 있는 주택들은 완전한 대체재(perfect substitutes)로서 가격의 변동이 동일하게 이루어진다고 본다. 한편, 하부시장과 하부시장 간은 서로 대체관계가 있는 재화로 보기 때문에 하나의 하부시장이 다른 하부시장의 가격에 영향을 미친다고 보지만 서로 완전하게 같이 움직이지 않는다. 예를 들면 강남의 대형 아파트 가격이 상승하면 다른 지역에 있는 다른 형태의 주택가격도 같은 비율로 상승할 것인가 하는 문제를 생각하여 보면 어떤 하부시장은 상당한 영향을 받을 것이지만 어떤 하부시장은 전혀 영향을 받지 않는다. 하부시장을 나누는 것은 주택시장의 성격에 따라 다르지만, 통상 점유형태(자가소유주택 대 임대주택), 주택의 가격대, 주택이 위치한 지역 등으로 나눈다. 이를테면, 강남의 중형아파트 매매시장은 하나의 하부시장으로 간주할 수 있다.

둘째, 주택의 주요 생산요소가 되는 토지는 이동할 수 없는 특징이 있다. 따라서 주택의 효용도는 그 주택의 입지에 크게 영향을 받게 된다. 같은 형태, 품질, 크기의 주택이라도 그 위치에 따라서 가격이 엄청나게 차이가 날 수 있는 것은 운송이 가능한 일반 재화처럼 가격이 낮은 지역

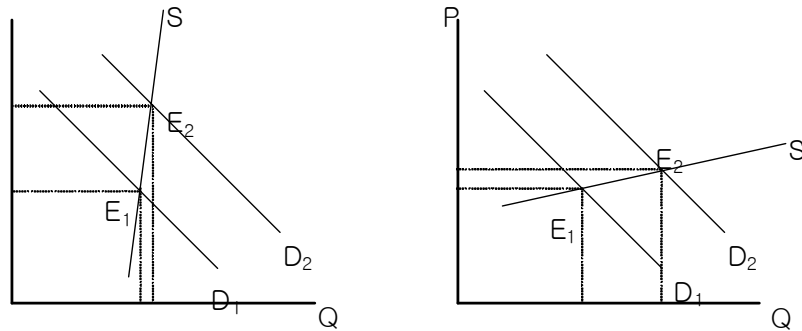
에서 가격이 높은 지역으로 그 재화를 이동시킴으로써 가격의 차이를 없앨 수 있는 가능성(arbitrage)이 없기 때문이다. 만일 두 주택이 하루에 같은 직장으로 출퇴근 할 수 있는 거리에 있다면 문제가 다르지만 날마다 출퇴근하기에 부담스러운(예를 들어, 편도 1시간 반 정도) 거리가 되면 사실상 두 주택은 다른 하부시장에 속한다고 할 수 있다. 또한 하부시장의 구분은 지리적인 거리뿐 아니라 교통체제에 따라서도 영향을 받는다.

즉, 주택가격도 주택의 고정된 위치 때문에 그 주택이 위치하고 있는 지가(land rent)에 결정적인 영향을 받게 된다. 뿐만 아니라, 주위의 교통망이라든지, 공원, 교육시설, 쇼핑센터 등의 근린 시설뿐 아니라 주위에 입지하고 있는 주택의 종류에 따른 외부효과(externality)에 의해 크게 영향을 받게 된다. 이러한 외부효과를 통제하기 위하여 정부의 규제가 자연스럽게 정당화되고 있다.

셋째, 주택과 토지는 정부의 규제를 많이 받는 재화라는 것이다. 도시 토지의 가격은 그 토지의 접근성(accessibility)에 따라서 크게 차이가 나게 마련이다. 자연히 토지 가격이 비싸게 되면 토지 사용을 극대화 하는 고밀도 주택을 건설하고자 하는 수요가 생기기 마련이다. 특히 대도시의 주택시장은 택지 공급이 어떠한 조건을 가지고 있느냐에 따라 주택 공급의 탄력성을 크게 좌우하게 된다. 예를 들면, 토지 이용이나 밀도에 관한 도시계획 규제가 경직적으로 운영되고 있다면 주택가격이 상승하여 주택공급량을 증가시키고자 하는 시장의 요구가 있다고 할지라도 주택의 공급이 탄력적으로 대응할 수 없다. 또한 건설 산업에 대한 규제나 노동조합의 노동자 운용방침도 공급곡선의 탄력성에게 영향을 줄 수 있다.

어떤 주택의 하부시장의 공급이 비탄력적인 상태를 유지하고 있다면(가격 탄력성이 낮은 경우), 공급곡선은 거의 수직에 가깝게 된다(그림 1-1). 이러한 상태에서 그 하부시장의 주택 수요가 D_1 에서 D_2 로 증가하게 되면, 이로 인하여 주택시장의 균형이 E_1 에서 E_2 로 변하면서 공급량은 크게 증가하지 않고 주택의 가격은 크게 상승하게 된다. 한편, 주택 하부시장의 공급이(가격 탄력성이 높아서) 탄력적인 경우 공급곡선은 거의 수평에 가깝게 된다. 이러한 경우에, 주택시장의 수요가 D_1 에서 D_2 로 증가하게 되면 주택시장의 균형이 E_1 에서 E_2 로 변하면서 주택 공급량이 많이 증가하게 되어 주택의 가격상승은 별로 크지 않게 된다.

[그림 1-1] 주택공급곡선 탄력성에 따른 주택수요 증가 효과



현재 국내외적으로 주택 수요에 대한 연구는 많이 진행되어 있지만, 주택 공급에 대하여는 많은 연구가 되어 있지 않다. 그러나 일반적으로 말해서 도시의 개발이 많이 이루어져서 새로운 택지를 개발하기 어렵다든지, 토지 이용이나 주택 건설에 관한 규제가 심하다든지, 교통시설에 대한 확장이 효율적으로 이루어지기 어려운 상태에서는 주택공급 탄력성이 낮게 나타난다. 미국의 대도시 중에서 보스턴, 뉴욕, 워싱턴, 샌프란시스코 같은 도시들은 주택공급 탄력성이 비교적 낮고 휴스턴, 댈러스, 애틀랜타 등의 도시들은 탄력성이 높은 것으로 연구되어 있다. 이러한 주택공급 탄력성의 차이가 주택과 경제 붐에 있어 각 도시별로 주택 가격 상승률이 크게 차이나도록 결정적인 역할을 하였다.

넷째, 주택은 내구성이 큰 재화(durable good)라는 것이다. 주택은 한번 건축되면 몇 십년은 보통이고 몇 백년까지 그 기본적인 형태가 그대로 계속된다는 것이다. 한번 공급된 주택은 다시 허물고 다른 형태의 주택을 건축한다는 것이 경제적인 면에서 상당히 어렵다. 왜냐하면 재건축을 위하여는 토지의 가격뿐만 아니라, 기존 건물을 철거하고 다시 건물을 건축하는 비용이 들기 때문이다. 재건축이 처음 건축하는 것보다 경제타당성이 낮은 이유는 단지 재건축 비용뿐만 아니라, 기존의 주택은 그 주변에 이미 다른 시설이나 주택이 존재하고 있기 때문에 그 환경의 외부효과를 고려하지 않으면 안 되기 때문이다. 따라서 저밀도의 주택을 철거하고 고밀도의 주택을 재건축하는 경우에는 기존의 토지나 주택의 소유인과 이를 규제하는 정부 간의 거래비용(transactions cost)이 상당부

분 존재할 수 밖에 없다. 따라서 원활한 주택시장이 이루어지려면, 이러한 거래비용을 최소화하고 이를 적절하게 분배할 수 있는 제도가 존재하여야만 한다.

다섯째, 주택은 그 가격이 매우 높은 재화이다. 많은 경우 주택은 그 소유자의 일년 소득의 몇 배에 해당되는 가격을 가지고 있다. 내구성과 높은 가격은 자연스럽게 주택의 임대시장과 주택금융시장을 생성하게 된다. 따라서 주택시장은 임대주택시장과 주택금융시장을 같이 고려하지 않으면 안 된다. 특히 한국의 경우에는 주택임대시장에 있어 전세라는 특유한 점유형태가 있고, 또 저소득층 가구의 많은 부분이 임대주택과 전세에 의존하고 있기 때문에 저소득층의 주거복지정책에 있어서 임대주택과 전세제도를 중요하게 다룰 수밖에 없다.

주택금융시장은 주택시장뿐 아니라 일반금융시장과 밀접하게 관계되어 있다. 일반 금융시장의 이자율과 대출금의 공급량은 주택금융시장에 직접적으로 영향을 미치며, 이러한 금융시장의 상태가 저소득층의 주거복지에 또한 직접적으로 영향을 미치지 않을 수가 없다.

2. 저소득층의 주택공급

하부시장의 중요성과 주택공급 탄력성의 다양함이라는 주택시장의 특수성과 더불어 주택의 내구성은 저소득층의 주택공급이 다른 일반 재화의 공급과는 다른 형태를 띠게 하는 원인이 된다. 다른 일반 재화의 경우에는 저소득층이 원하는 재화가 있는 경우 생산자가 직접 그 재화를 생산하여 공급하는 것이 보통이다. 예를 들면, 저소득층이 원하는 옷은 생산자가 저렴한 재료와 생산방법을 통하여 그들이 원하는 옷을 생산해서 시장에 공급하게 된다. 그러나 주택은 그 가격이 매우 높고(노동자의 연간 소득의 몇 배가 되는 것은 보통이다), 저품질 주택에 대한 정부의 규제 때문에 저소득층을 위한 주택을 생산하여 시장에 공급하기가 어렵다. 반면, 주택은 오랜 기간을 통해 사용되기 때문에 시간이 경과됨에 따라 개보수를 많이 하지 않는 경우 그 품질이 점점 낮아지는 경향이 있다. 상대적으로 신축 건물에 대한 품질의 규제는 기존 건물의 품질 규제에 비해 매우 강한 경향이 있다. 따라서, 중고 주택은 시간이 경과

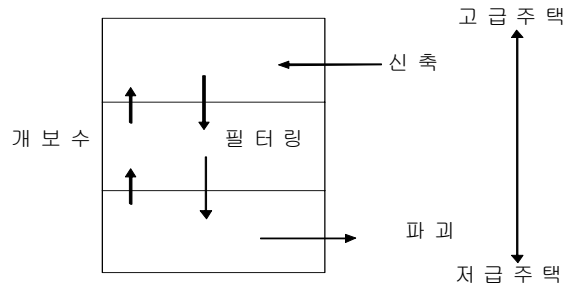
됨에 따라 자연스럽게 주택의 품질이 낮아져 가는 경향이 있다.

한편, 주택은 오랜 기간을 사용하기 때문에 같은 품질의 주택으로 유지하려면 개보수를 지속적으로 하여야 한다. 또 주택의 내구성으로 인해 저품질의 주택을 리모델링하여 고품질의 주택으로 향상시킬 수도 있다. 그러나 이러한 경우에는 오히려 신축에 비하여 비용이 더 드는 것이 보통이다. 왜냐하면 기존의 건물을 철거하고 대지를 정리하는 것이 새로운 대지를 만드는 것보다 많은 작업이 필요하기 때문이다. 기존의 건물을 철거하고 다시 건축하는 공사비보다 중요한 것은 주위에 있는 건물에 의한 근린외부효과(neighborhood externality)이다. 보통 주택시장은 일정 지역에 같은 품질의 주택을 같은 시기에 건설하는 경우가 많이 있다. 그 지역의 건물들이 다 같이 낙후되었을 때에, 같은 지역에 있는 많은 주택을 동시에 개수하지 않으면 개개의 건물의 가격이 오르지 않는다. 예를 들어, 주위의 건물이 낙후된 상황에서 그중 하나의 건물만 많은 돈을 들여 보수하였다면 그 건물의 가치는 많이 오르지 않을 것이다. 그러나 그 지역의 건물들이 모두 다 보수되었다면 그 집의 가치도 훨씬 많이 오를 것이다. 따라서 개인으로서는 개보수의 인센티브가 별로 크지 않다. 다시 말해, 개보수를 통해서 주택의 품질을 높이고자 하는 사업은 건설비 외에 상당한 거래비용이 추가로 들 수밖에 없다는 것이다.

저소득층을 위한 주택공급을 신축으로 하기 어려운 또 하나의 이유는 작은 규모의 주택이 큰 규모의 주택보다 건설단가가 비싸다는 점이다. 작은 주택을 건설할 지라도 주택에 필요한 시설들(전기 배관, 상하수도 등)은 큰 주택을 건설하는 것과 크게 다를 바가 없다. 특히 아파트 분양가 상한제를 실시하는 경우 평당 단가가 낮은 대형 평수가 수익성이 높기 때문에 평수가 작은 아파트의 공급은 상대적으로 위축되기 마련이다. 결론적으로 말해서, 주택시장의 특성상 저소득층의 주택공급은 신축보다도 기존 주택의 필터링의 과정으로 이루어지고 있다. 따라서 저소득층의 주택수요를 빠른 시일안에 충족시키기는 시장의 메커니즘은 충분하지 않다. 따라서 저소득층에게 주택을 공급하려면 정부의 적극적인 지원이 필요하다.

[그림 1-2]에서 보는 바와 같이 주택시장에 3개의 위계적인 하부시장(hierarchical submarkets)이 존재하고 있다고 하자. 가장 위의 하부시장은

[그림 1-2] 위계적 하부시장과 필터링(filtering)



고급 품질의 주택시장이고 그 밑은 그보다 질이 낮은 저급의 하부 시장이라 하자. [그림 1-2]에서는 위계적인 하부시장에서의 필터링과 개보수, 신축과 파괴를 통하여 주택시장의 하부시장이 각 하부시장의 시장 형편에 따라서 조정되는 메커니즘을 보이고 있다. 이렇게 세월이 지남에 따라서 고급의 품질을 가진 주택이 점차로 낮은 품질로 내려가는 현상을 필터링(filtering)이라고 한다. 필터링의 화살의 크기보다 개보수의 화살 크기가 작은 것은 기존의 주택이 하향 조정되는 것에 비해 상향조정되는 것의 비용이 더 높기 때문에 잘 일어나지 않는 상황을 나타내고 있다. 저소득층은 고품질의 주택보다는 저품질의 주택에 대한 수요가 높기 때문에 저소득층 가구가 저품질의 주택에 거주하는 경우가 많다. 그러므로 혹자는 주택이 점차 세월이 지남에 따라 같은 주택이 점차적으로 소득이 낮은 계층으로 넘어가는 것을 필터링으로 지칭하기도 한다. 이러한 혼동을 피하기 위하여 이 보고서에서는 전자의 현상(주택의 품질이 점차 낮아지는 현상)을 필터링으로 지칭하기로 한다.

급속한 경제성장으로 말미암아 한국의 주택수요는 질적으로 또 양적으로 크게 성장하였다. 질적이라 함은 소득이 증가함에 따라 생기는 주택수요의 고급화를 의미한다. 여기에는 주택의 면적이 커지고 건축재료의 질이 좋아지며, 냉난방, 부엌, 욕실 등의 설비물 등이 커지고 좋아지는 것을 의미한다. 주택수요의 양적 성장이라 함은 소득이 증가함에 따라 더 많은 주택을 수요함을 의미한다. 여기에는 핵가족화, 자녀 수의 감소 등의 사회적인 요인도 포함하지만 인구가 동일할지라도 소득이 높

아침에 따라 가구 수가 늘어나는 경제적인 요인도 포함된다. 예를 들면, 장성한 미혼 자녀가 있을 때 그들의 소득 수준이 높아지면 분가를 원하는 경우가 흔히 있기 때문이다. 또 소득이 감소하면 부모의 가족과 자식의 가족이 같은 주택에서 동거하는 경우가 많이 생긴다.

이렇게 주택 수요가 급속하게 증가함에 따라 이를 충족시키기 위해서는 빠른 시일안에 양질의 주택을 대량 건축하여야 한다. 새로운 도시 개발의 인프라가 충분히 공급되지 않은 상태에서는 대량의 주택을 건설하기 위한 택지조성을 위하여 도심지 낙후지역 재개발을 실시하는 경우가 많이 있다. 기존의 낙후지역은 저소득층의 주거지로 이용되는 것이 보통인데, 이러한 지역을 정비하여 더 많은 양의 주택을 개발하는 경우가 대부분이지만 실제로 저소득층을 위한 주택의 공급량은 실제로 감소하는 경우가 많이 있다. 이러한 경우 저소득층을 위한 주택 공급이 사회적인 문제가 될 수 있다.

그러나 어떤 특정한 지역의 주택시장에 있어서 품질에 따른 하부시장에 속한 주택들의 가격 결정이나 그 변동사항은 주택의 공급뿐 아니라 소득별 가구들의 주택 수요에 의하여 결정된다. 예를 들어서 주택의 공급이 비교적 비탄력적인 지역의 주택시장을 생각하여 보자. 그런데 그 지역경제가 활성화 되어 그 곳 주민들의 소득이 상승하였다고 하자. 특히 고소득층의 소득이 상승하였다고 가정하면 고소득층이 주로 수요하는 고품질 주택의 가격이 급속하게 상승하게 될 것이다. 이러한 고소득층의 수요를 충족시키기 위해서 시장의 반응은 고품질의 주택을 건설하고자 할 것이다. 그러나 고품질의 주택건설이 토지이용의 규제 등으로 불가능하다면 고소득층의 수요가 중품질의 하부주택시장으로 넘어가게 되어 중품질의 주택가격이 상승하게 될 것이다. 이러한 중품질의 주택을 고소득층의 취향에 맞추기 위해서는 중품질의 주택을 리모델링하는 주택투자가 이루어질 것이다. 전반적으로 주택시장은 고품질의 주택가격이 가장 높은 상승률을 기록하게 되고 중품질의 주택은 그보다 낮은 상승률을 기록하게 되며 저품질의 주택가격의 상승률은 그보다 더 낮을 것이 예상된다.

만일 위의 경우에 주택 공급이 탄력적이라면 어떻게 될까? 고소득층의 증가된 주택 수요는 거의 신축된 주택으로 충족될 것이다. 따라서 고

소득층이 신축된 주택으로 이사하게 되면 그들이 기존에 거주하던 고품질 주택은 시장 공급을 늘리게 된다. 한편 증가된 고품질의 주택공급 때문에 고품질의 주택상승률은 별로 높지 않을 것이다. 따라서 중소득층의 일부는 그렇게 해서 시장에 나온 고품질의 주택을 구입하는 것이 가능하게 된다. 경우에 따라서는 중품질의 주택시장은 가격이 낮아질 가능성도 있다. 이렇게 되면 일부의 저소득층은 중품질의 주택구입이 가능하게 된다. 이렇게 해서 이루어지는 필터링의 현상으로 인하여 저소득층의 소득이 증가하지 않는다 할지라도 그들의 주택복지가 향상될 수 있다. 그러나 필터링에 전적으로 의존하여 저소득층의 주택공급을 시도한다면 상당한 시간이 필요할 것이다.

3. 저소득층 주거복지정책의 필요

대한민국 헌법 제35조 제3항에는 “국가는 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 규정되어 있다. 이 구절은 국가가 국민의 주거복지에 대한 의무를 규정하고 있지만 그 범위나 한도에 대해서는 명시적으로 규정하고 있지 않다. 일부에서는 이 헌법의 조항을 국가가 국민의 복지를 위한 당연한 의무를 수사적으로 표현한 것으로 해석하여 특별한 의미를 부여하지 않고 있다. 그러나 진보적인 성향을 가진 측에서는 이를 국민의 ‘주거권’을 규정하는 것으로 보고 국가의 적극적인 의무를 추구하고 있다. 이렇게 헌법에서 규정하는 ‘주거권’이 불분명하게 규정되어 있기 때문에 법적인 해석으로서가 아니고 정치적인 의지로서 국가의 의무에 대한 범위나 정도가 결정되어질 수 있다.

국민의 ‘주거권’은 많은 부분 시장에 의해서 자발적으로 충족되고 있다. 모든 국민이 가능한 한 자신에게 가장 적합한 자신만의 주거환경을 마련하고자 하는 욕구가 있기 때문이다. 이러한 면에서 주택은 환경이나 국가안보 같은 공공재가 아니다. 따라서 국가가 공급하여야만 경제의 효율성을 극대화 할 수 있는 재화는 아니다. 따라서 일반국민 전체의 주거생활에 대해서 국가의 직접책임은 크지 않지만, 도시 및 주택 문제의 외부효과 때문에 국가의 개입이 정당화되고 그 결과 저소득층의 주택공급이 어려워진만큼 국가는 저소득층의 주거문제에 대해서 책임이

있다.

저소득층일수록 주거비에 들어가는 비율이 높기 때문에 식품, 교육 등 필요불가피한 소비항목에 대한 가처분 소득이 낮아지게 된다는 사실에 대해서는 이미 앞에서 언급한 바 있다. 저소득층이 불가피하게 열악한 주거환경에서 거주하게 된다면 전염병 등의 아동 성장에 장애를 주는 요소에 직면할 수 있다. 또 주거지에 따라 학교가 배정되는 경우에 저소득층이 밀집되어 있는 지역의 학교는 상대적으로 나쁜 교육환경을 가지기 쉽다. 주택은 어린이들의 사회생활에 직접적인 영향을 주기 때문에 주택이 작거나 시설이 열악한 경우 친구를 사귀에 있어서도 제약을 받게 된다. 따라서 저소득층의 주거문제는 당대의 소비를 제약할 뿐 아니라 차세대의 사회적 이동성(social mobility)의 가능성을 제약할 가능성이 높다.

저소득층의 주거문제를 사회정의(social justice)와 복지의 차원에서 접근하는 경우도 있다(Yung[2007]). 20세기 초반에는 많은 서부유럽의 복지국가의 모델에서 주택도 정부가 모든 국민에게 충분하게 공급해야 하는 재화라고 생각하였다. 복지국가의 모델은 사회보험에 포함되는 실업수당, 노령연금, 신체장애수당, 의료, 교육, 주택 등의 재화는 소득의 고저에 관계없이 모든 국민에게 될 수 있는 대로 평등하게 지급해야 한다는 것이다. 이는 인간의 기본권 개념에서 출발한 것으로 모든 인간에게 기본적으로 주어져야 하는 것을 말한다. 예를 들면, 부자나 가난한 사람이나 평등한 인간이기 때문에 그들이 어떤 질병에 걸리면 경제적인 능력이 있는 부자는 의료혜택을 받을 수 있지만, 가난한 사람이 경제적인 능력 때문에 치료를 받을 수 없다는 것은 평등한 민주주의 사회에서는 받아들여질 수 없는 것이다. 따라서 국가는 모든 국민에게 평등하게 치료받을 수 있도록 제도를 확보하여야 한다는 이념이다.

이러한 이념에 따라 서구의 많은 국가들은 ‘요람에서 무덤까지(from cradle to grave)’라는 표어를 내세워 인생의 모든 기본 문제를 국가가 책임지겠다는 복지국가(welfare state)의 모델을 추구하여 왔다. 복지국가의 기본요소로서 많은 나라들이 무상 교육의 확대, 전 국민의 의료 혜택 보장, 실업보험, 빈곤퇴치, 노인연금, 주거안정의 확보 등 이 여섯 가지 복지 정책을 선택하였다. 그러나 이러한 복지국가로의 도약은 정부의 재

정수요를 급속하게 증가시키고 이에 따라 세금의 부담이 증가하였다. 높은 세금은 근로자의 취업요인을 낮추고 자국 기업의 경쟁력을 저하시키는 효과를 동반하게 되었다. 또 경제성장률이 눈에 띄게 낮아졌다. 이러한 문제들의 반작용으로 20세기 후반에 들어서면서 서구 여러 선진국에서도 정부의 역할을 줄이고 시장경제의 장점을 십분 활용하려는 정치경제적인 요구가 더욱 강화되어 가고 있다. 그중에서 주택복지는 사회복지 정책 중 가장 많이 후퇴하고 있는 복지정책이다.

적극적인 복지 정책의 퇴보는 이러한 다양한 복지정책들이 국민들의 도덕적 해이에 의해 좌절된다는 것에 그 근본적인 원인이라고 할 수 있다. 그러나 또 한편으로는 주택, 교육, 의료 등의 서비스는 시장을 통하여도 필요한 수준의 서비스가 공급될 수 있다. 공급의 측면에서 보면, 국가뿐 아니라 민간 공급자가 시장에 진입하여 이익을 낼 수 있다. 소비의 측면에서 보면, 그 서비스의 혜택이 전형적인 공공재(public goods)와는 달리 개인에게만 전해진다는 점이 있다. 따라서 개인은 자신의 효용을 극대화 하기 위하여 공공에서 공급하는 서비스의 수준에서만 만족하지 않고 시장에서도 이를 보충하고자 하는 욕구가 있고 이러한 욕구가 시장을 통하여 상당부분 만족되기 마련이다. 그러나 시장만을 통하여 이러한 서비스를 공급하게 되면, 저소득층의 소비수준은 고소득층에 비하여 낮게 되고 그 불평등의 수준은 사회통합(social cohesion)을 위협할 수가 있다.

특히 교육, 의료와 같이 저소득층의 주거문제는 사회통합(social cohesion)의 측면에서 매우 중요하다. 미국이 저소득층의 주거문제를 위하여 본격적으로 정부가 개입하고 구체적으로 정책을 펴기 시작한 동기는 1960년대 미국사회를 휩쓴 도시 내의 폭동(urban riot) 때문이다. 이 시기에 흑인과 백 인간의 인종적인 갈등이 사회적으로 표출되고 도시 내의 흑인의 빈곤이 사회적인 문제로 돌출됨에 따라 도시 저소득층의 주거문제 해소는 미국사회의 통합을 위한 중요한 정책으로 등장하게 되었다.

결론적으로 말해서, 서유럽의 사회 민주주의 복지국가의 경험으로 보나 자유주의 경제체제를 근본으로 하는 미국의 경험을 보나 민주주의와 자본주의를 근간으로 하는 민주시민사회에서, 저소득층의 주거복지 문제는 시장의 메커니즘을 통하여 효율성을 추구하는 동시에 사회

통합과 인간의 기본권을 존중하는 사회복지를 위한 정부의 역할을 어떻게 잘 절충하느냐 하는 문제라고 말할 수 있다. 국가가 국민 전부에 게 만족할 만한 주거 환경을 직접적으로 제공하려는 노력들은 사회비용이 너무 많이 들기 때문에 지속 가능하지 않고, 반대로 국가가 저소득층의 주거 문제를 도외시 하는 경우에는 만족할 만한 수준의 사회적 통합이 불가능하기 때문에 민주시민사회의 효과적인 운영이 불가능하기 때문이다. 따라서 국가가 공공의 자원을 투자하여서 실행하는 주거복지정책의 기본적인 방향은 저소득층의 주거복지를 향상하는 것에 중점을 두어야 한다.

제3절 저소득층을 위한 주거복지정책의 목표

주거복지정책이 저소득층을 중점적으로 겨냥해야 한다면 어떠한 목표를 가져야 할까? 본 절에서는 세 가지의 중요한 정책 판단기준에 대하여 논의하고자 한다. 정책의 효율성과 형평성, 정책으로 인한 경제체제의 왜곡, 이 세 가지의 판단기준은 거의 모든 정책을 평가하고 판단하는 데 쓰인다고 볼 수 있다. 효율성은 정책을 수행하는 데 들어가는 비용을 최소화 하고자 하는 것이다. 형평성은 정책을 통해 사회정의를 증진시켜야 한다는 것이다. 마지막으로 정책의 도입은 시장경제의 효율적인 운용에 최소한의 부담을 주어야 한다는 것이다.

1. 정책의 효율성의 극대화(To Maximize the Program Efficiency)

저소득층의 주거복지정책을 선택하는 첫 번째 판단기준은 정책의 효율성이다. 같은 효과를 낼 수 있는 정책이라면 그 비용이 적게 들수록 좋은 정책이다. 주택정책의 효율성은 크게 두 가지로 생각하고 있다. 첫째는 한 단위의 자원을 투자하여 어느 정도의 주거환경을 향상시켰는가를 측정하는 생산효율성(production efficiency)이다. 예를 들어서, 정부가 2천만원의 예산을 지출하여서 수혜자에게 1,500만원 상당의 주택을 공

급하였다면 생산효율성은 75%인 셈이다. 생산효율성이 100%가 되지 못하는 것은 어떠한 프로그램을 실행하더라도 그 프로그램을 수행하기 위해서는 정책을 기획, 집행, 평가하는 행정비용이 들기 때문이다. 현실적으로는 행정비용뿐 아니라 행정의 낭비와 부패 때문에 예산의 전액이 수혜자에게 지급될 수 없다. 정책프로그램을 입안하고 수혜자를 선택하며 프로그램을 실행, 감독, 평가하는 데 드는 비용이 낮을수록 정책의 생산효율성이 높은 정책이다. 또 정책을 실행할 때 부패나 실수로 인하여 자원의 누수가 적은 경우에 효율성이 높다고 할 수 있다.

생산효율성과 더불어 중요한 것은 소비효율성(consumption efficiency)이다. 소비효율성은 배달된 정부의 보조를 얼마만큼 수혜자가 원하는가 하는 것이다. 위의 예에서 보는 바와 같이 정부가 공급한 주택이 1,500만원이지만, 그 곳에 거주하는 수혜자에게 돌아가는 혜택은 1,500만원이 되지 못할 가능성이 높기 때문이다. 만일 수혜자가 정부에서 제공하는 1,500만원 짜리 주택 대신에 1,300만원의 현금을 선호한다면 수혜자에게 돌아가는 혜택은 1,300만원 이하인 것이다. 또 다른 경우에는 1,500만원의 현금을 주어서 가장 원하는 주택을 구하게 허락한다면, 위치가 다르거나 주택의 크기나 형태가 다른 주택을 원할 수도 있다. 이렇게 정부의 정책으로 인하여 공급된 주택에 대하여 수혜자가 현금 1,200만원과 같은 복지의 증진이 있었다면 80%의 소비효율성이 있다고 할 수 있다.

정책의 효율성은 생산효율성과 소비효율성의 두 효율성을 곱한 것이라고 할 수 있다. 위의 예처럼, 생산효율성 75%이고 소비효율성 80%이라면 그 정책의 효율성은 $0.75 \times 0.80 = 0.60$ (60%)라고 할 수 있다. 따라서 효율성이 높은 주거복지정책이라는 것은 부패와 실수로 인한 자원의 낭비가 적고, 프로그램을 운영하기 위한 행정비용을 최소로 하는 동시에 정부가 실시하고 있는 주거복지정책이 수혜자가 원하는 결과를 만들어 내는 경우일 것이다.

2. 사회 형평성의 증진(To Enhance the Social Equity)

정책선택의 두 번째 평가기준은 형평성이다. 형평성은 사회정의에서 기인한다고 생각할 수 있는데 이는 네 가지의 복합적 개념으로 나누어

생각할 수 있다. 우선적으로 생각하여야 할 것은 평등의 개념이다. 모든 사람에게 같은 혜택을 주어야 한다는 것이다(equal treatment). 특히 경제적 사회적 여건이 같은 사람은 동일한 취급을 하여야 한다는 것이다(equal treatment of the equal). 이러한 평등의 개념은 수평적 형평성(horizontal equity)이라고 하는데, 수평적 형평성은 사회의 구성원 사이에 불만을 키우지 않는 가장 중요한 요소가 된다.

그러나 평등은 간단한 것이 아니다. 왜냐하면 사전 평등(ex ante equality)과 사후 평등(ex post equality)이 다르기 때문이다. 사전 평등은 어떠한 사건이 일어나기 전의 평등인 반면, 사후 평등은 어떤 일이 일어난 후의 평등이라고 할 수 있다. 사전 평등은 평등한 기회(equal opportunity)라고 말할 수 있다. 사회의 구성원이 같은 기회를 가진다는 말이다. 사후 평등은 평등한 결과(equal outcome)를 의미한다. 어떤 일이 일어난 후에도 모두 같은 것이 주어지는 것이다. 사전 평등과 사후 평등 사이에는 갈등이 있기 때문이다. 가령 예를 들어서 달리기를 해서 1등에게는 100만원을 2등에게는 50만원을 준다고 하자. 이러한 기회는 모든 사회 구성원에게 열려 있어서 누구든지 참여할 수 있다고 하자. 그러나 시합이 끝나면 어떤 자는 100만원을 받고 어떤 자는 50만원을 받게 된다. 이 경우 기회의 평등은 이루어졌지만 평등한 결과는 얻어지지 않았다. 혹자는 이러한 경우 공평하다고 생각하지만 혹자는 공평치 않다고 생각할 수 있다. 문제를 더 복잡하게 하는 것은 경쟁자들 사이에 무엇인가 다른 요소가 항상 존재하기 때문이다(나이, 성별, 인종, 신장 등). 따라서 평등을 실현하는 첫 번째 관문은 어떤 사람과 어떤 사람이 동일한 취급을 받아야 할까를 정하는 것이다. 물론 기회의 평등도 이루어지지 않는다면, 많은 사람은 공평하지 않다고 생각할 것이다. 그러나 사전적인 평등과 사후적인 불평등은 구성원이 최선을 다해서 열심히 노력하는 인센티브를 제공한다. 왜냐하면 평등한 결과가 보장되어 있다면 아무도 어렵게 하여 1등을 하려고 하지 않기 때문이다.

상대적으로 말해서 동일한 사람들 간의 수평적 형평성은 평등이라는 보편적 개념이 존재하기 때문에 그래도 간단한 편이다. 그렇다면 사회적 경제적 형편이 다른 사람들 간의 분배에 적용해야 하는 원칙, 수직적 형평성은 무엇인가? 학자들 간에 많은 논란이 있지만 보통 다음의 세

가지로 분류하여 생각한다.

서로 다른 사회 구성인에게 흔히 적용되는 첫 번째 수직적 형평성 기준은 ‘필요한 사람에게 필요한 만큼 분배’하는 것(need based distribution)이다. 가령 가족들이 둘러앉아 식사를 하는데 배고픈 사람은 많이 먹고 배가 별로 고프지 않은 사람은 작게 먹는 경우, 필요한 만큼 분배하는 형평성이 이루어졌다고 할 수 있을 것이다. 필요한 만큼 분배하는 방법은 Karl Marx가 공산주의의 이론적 배경을 개발하면서 내세운 ‘능력에 따라 일하고 필요에 따라 받는다(from each according to his ability, to each according to his needs)’ 사회정의의 기본원리이다. 이는 다분히 이상적인 기준이라고 할 수 있기 때문에 실행에 옮기는 데 한계가 있다. 첫째의 문제는 개인의 필요한 양을 추정하기 어렵다는 것이다. 인간은 욕구의 한계가 없기 때문에 개인에게 필요한 양을 당사자에게 정하도록 맡길 수가 없다. 반면, 타인이나 국가 등의 제3자의 판단에 의해 그에게 필요한 양이 정해진다면 이는 형평의 이름으로 개인의 자유가 구속되는 결과를 가져오게 된다. 둘째는 전 사회구성원의 필요한 양을 합한 양이 그 사회가 생산할 수 있는 양에 비하여 월등하게 많은 경우 실현이 불가능하다. 실현할 수 없는 기준이라면 현실적으로 도움을 주지 못한다. 그러므로 이러한 기준은 다분히 이상적이라서 어떤 중요한 차원을 희생하지 않고는 현실적으로 이루지 못한다. 셋째는 이러한 기준으로 분배한다면 개인이 자신의 능력을 십분 발휘하여 최대의 생산을 할 의욕을 상실하게 된다. 왜냐하면 필요에 따라 공급되는데 힘들게 애써서 자신의 능력을 최대한 발휘할 필요가 없기 때문이다. 또 개인의 능력은 제3자가 쉽게 판단하거나 결정할 수 없고 어떤 일의 결과는 개인의 능력뿐 아니라 노력의 정도에 따라 정해지기 때문이다. 사회구성원 각자가 최대의 노력을 경주하지 않아 자신의 능력을 100% 다 발휘하지 않는다면, 사회 전체의 생산량이 저하될 수밖에 없다. 불세비키혁명 이후 80여 년간 세계 곳곳에서 실행되었던 공산주의가 20세기 말에 거의 자멸하게 된 것은 이와 같은 개인의 인센티브 문제를 해결하지 못하였기 때문에 생기는 생산성 저하가 가장 큰 이유로 꼽히고 있다.

필요에 따른 분배와 유사한 생각은 Rawls의 정의의 둘째 법칙, ‘가장 어려운 사람에게 가장 많이 분배’하는 원칙(greatest expected benefit to

the least advantaged)과 유사한 점이 있다. Rawls는 Marx의 정의가 가지고 있는 개인의 필요를 각자 정하는 것이 불가능하다는 근본적인 문제점을 해결했다고 할 수 있지만 누가 더 어려운 사람인가를 어떻게 정의하며 그들에게 얼마나 많은 자원을 분배하여야 하느냐 하는 것에 대한 명확한 답을 제공하지 않았다. 이러한 한계 때문에 얼마나 어려운 사람에게 얼마나 많은 혜택을 줄 것인가에 대한 구체적인 사항에 대하여는 사회적인 합의를 필요로 한다. 그러나 각자에게 ‘필요한’ 만큼을 정하는 것 보다는 ‘도움이 가장 필요한’ 사람을 결정하는 것은 훨씬 쉬운 일이라고 할 수 있을 것이다.

두 번째의 사회정의의 기준은 ‘받을 권리가 있는 사람에게 분배’하는 것이다(rights based distribution). 이를 실천하기 위해서는 권리를 명확하게 할 수 있는 소유권이 확실하게 보호되어야 한다. 18세기 초기 영국에서 자본주의가 자리 잡기 시작할 때, 재화에 대한 개인의 소유권(property rights)을 확실히 하고, 그 소유권의 이전이 다른 사람에게 이전될 때 받는 반대의 급부가 확실하며 이러한 교환이 자발적으로 이루어져야 한다는 원칙이다. 20세기의 복지국가에서 정한 entitlement 프로그램들은 개인이 국가에서 받을 수 있는 의료, 교육, 빈곤수당 등의 조건을 명확하게 함으로써, 그 조건을 만족하는 모든 국민들은 혜택을 받도록 하였다. 이는 사회적 약자가 가질 수 있는 권리를 명확히 하여, 그들이 국가 (또는 사회 전체)에게 요구할 수 있는 권리를 명시화 한 것이다.

Entitlement 프로그램은 수혜자의 권리와 정부의 의무를 확실하게 함으로써 수혜자가 받는 혜택의 정도를 국내의 정치적인 변화에 대해서 보호할 수 있다. 또 entitlement 프로그램은 혜택 받는 것을 법제화함으로써 수혜자가 정부에서 보조를 받는 것에 대한 수치심을 없애고 중산층을 포함한 국민 전부가 프로그램에 참여할 수 있다는 점에서 매우 민주적이다. 그러나 entitlement 프로그램의 확대는 복지정책의 혜택을 받는 사람들의 도덕적 해이(moral hazard) 문제를 야기한다. 국가에서 베풀어 주는 데 구태여 땀 흘려서 열심히 일해야 하는 필요성이 없어지기 때문이다. 따라서 entitlement 프로그램을 만드는 경우에는 참여 대상자의 노동 인센티브를 진작할 수 있는 방안을 동시에 마련하지 않으면 국가 재정 부담의 과다로 인하여 그 프로그램의 지속성까지 해치게 된다.

세 번째의 형평성 기준은 ‘받을 만한 공로가 있는 사람에게 성과대로 분배’(desert based 또는 merit based)이다. 개인이 성취한 만큼 분배하는 것은 자유경쟁시장에서 경제주체가 자신의 이익을 최대한으로 하는 경우 받는 임금이 그 노동자의 한계 생산성과 같게 되는 것과 같다. 따라서 성과에 따라 분배하는 원리는 경제체계의 효율성과 직접적으로 연계되어 있다. 그러나 노동시장의 이중구조, 계급주의, 인종차별, 성차별 등의 사회 전반의 구조적인 문제나 신체조건, 가정환경 등 개인이 타고 나서 어떻게 할 수 없는 취약점으로 인해서 생기는 성과의 차이를 전혀 무시하여야 하는가하는 의문이 생긴다. 가령 대학입학 시험에 따라 학생을 선발하는데, 어떤 학생은 집안의 환경이 좋지 않아 충분한 교육을 받지 못하였거나 어떤 학생은 신체적인 장애를 가지고 있는데 사회적으로 이러한 학생에게 충분한 교육의 기회를 주지 못한 경우에 그들의 성과가 좋은 환경에서 공부한 학생에 비해 낮은 것은 예측할 수 있는 것이다. 이러한 경우 성과에 의한 분배가 충분한가에 대해서는 비판의 여지가 있다.

위에서 세 가지의 수직적 형평성 원리를 살펴보았다. 이 원칙들은 어떤 상황에서는 많은 사회구성원 사이에서 받아들일 수 있는 것이지만, 경우에 따라서는 어떤 원리를 적용하는 것이 다른 원리를 적용하는 것보다 우선한다. 예를 들면, 지하철 기차 안에 좌석을 생각해 보자. 빈자리가 있는데 남자만 앉을 수 있고 여자는 못 앉는다면 이는 남녀 기회균등의 원리에 어긋나기 때문에 많은 사람이 공평하지 못하다고 생각할 것이다(물론 여기에는 남자와 여자가 같은 사람으로서 동일하다는 전제가 필요하다). 여기에서 적용된 법적인 분배방법은 선착순(first come first served)의 법칙이다. 누구든지 일단 좌석을 차지하고 있는 사람은 그 좌석에 계속 앉을 수 있는 권리가 있는 것이다. 어떤 사람이 좌석에 앉아 있는데, 다른 사람이 나타나서 폭력으로 그 좌석을 빼앗았다면 이는 많은 사람이 공평하지 않다고 생각할 것이다(법적인 공평성이 위반되었다). 그러나 어떤 노약자가 승차한 경우 빈자리가 없다면 젊은이가 자리를 양보하지 않는 것이 공평하지 못하다고 생각하는 사람이 많을 것이다. 이는 필요에 의한 분배가 법에 의한 분배보다 우선하는 경우가 많다는 것을 시사하는 것이다. 또한 성과에 의한 분배보다 법에 의한 분배가 우선

하는 경우 또한 많다. 지하철 기차간에 노약자석을 지정하여 노약자들을 제외한 다른 승객이 그 좌석을 차지하지 못하게 법을 정하는 것은 그 자리의 소유권을 법으로 규정하여 사회적 형평성을 높이기 위함이다.

저소득층의 주거환경을 향상시키기 위한 정부의 정책을 실행하는 데 있어서, 첫 번째의 수평적 형평성원리(공평의 원리)는 상대적으로 실천하기 쉽고 또 실현해야 한다고 생각한다. 공평의 원리를 실천하는 것은 정책을 관료가 독단적으로 계획 집행하는 것을 막는 최소한의 방위체제가 될 수 있을 것으로 보인다. 그렇지 않고 정책집행자가 독단적으로 수혜자를 선택할 수 있다면 그들의 지대추구 활동은 부패와 권력의 남용으로 쉽게 연결될 것으로 보인다. 성취한대로 분배받는 체제는 주택이 시장에서 거래된다면 가격경쟁에 의해서 재정적인 능력에 따라 주택이 분배될 것이다. 따라서 소득이 낮은 저소득층의 주거환경은 불만족스럽기 쉽다. 이를 해소하기 위해 주택급여 같은 entitlement 프로그램 같은 법에 의한 분배를 생각할 수 있다. 네덜란드, 영국, 스웨덴 같은 복지국가가 주택 관련 entitlement 프로그램을 도입한 것은 이와 같은 취지에서라고 생각된다. 그러나 가장 긴급한 조치가 필요한 부분은 지체장애우(disabled)나 노숙자(homeless)같은 계층의 최저주거수준을 확보하는 것이라고 할 수 있을 것이다. 가장 취약한 집단에게 가장 많이, 가장 빨리 자원을 보급하여야 한다는 필요에 의한 분배가 가장 우선되어야 한다는 점에서 기인한다고 할 수 있다.

형평성과 관련하여 논의되는 쟁점 중의 하나는 빈곤(poverty)에 대한 접근이다. 흔히 빈곤은 절대적 빈곤(absolute poverty)과 상대적 빈곤(relative poverty)으로 나누어 생각한다. 개념적으로 절대적 빈곤이란 인간이 인간다운 생활을 유지할 수 있는 데 필요한 기본적인 필요(basic need)를 충족할 수 없을 정도의 소득을 가진 경우를 말한다. 따라서 절대적 빈곤자는 인간적인 기본적인 생존을 위하여 필요한 영양(nutrition), 피난처(shelter) 등의 수준이 절대필요 수준에 미치지 못하는 사람이다. 절대적 빈곤을 정의하는 사회적인 목적은 어떤 사회든지 그 사회에 속한 모든 구성원에게 인간으로 태어남으로써 기본적으로 가져야 하는 보편적인 인권을 보호하기 위하여 그들에게 이러한 기본적인 필요를 충족시켜야 한다는 주장이다. 절대빈곤의 가장 큰 개념적인 문제는 기본적

인 생존을 위한 절대빈곤의 수준을 어떻게 정하느냐 하는 것이다. 왜냐하면 그 수준은 절대적인 것이 아니라 시대와 사회에 따라 달라지기 때문이다. 그러나 절대적 빈곤을 정의하고 사용하는 이유는 그 사회의 목표를 공개적으로 선언한다는 목적 이외에도 그렇게 선언된 목표를 달성하기 위한 정책의 성과를 측정하는 데도 유용하기 때문이다.

상대적 빈곤(relative poverty)은 대부분의 문명사회에 있어서, 빈곤이란 상대적인 개념이라는 것을 강조한다. 인간의 물질적인 환경에 대한 심리적인 만족도는 자신이 향유하는 물리적인 환경뿐 아니라 다른 사회 구성원의 누리는 환경에 의해서도 영향을 받기 때문이다. 이러한 개념을 구체화하기 위하여 통상 분배의 불평등의 정도를 측정하는 Lorentz Curve, Gini Coefficient, Theil Index, relative deprivation index, polarization index 등을 사용한다. 절대적 빈곤의 퇴치가 인권보장의 차원에서 중요하다면 상대적 빈곤은 그 정도가 지나칠 경우 사회의 안정과 통합에 악영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하다. 물론 사회적으로 받아들일 수 있는 상대적 빈곤의 정도를 정하는 것은 정책적인 문제라기보다는 정치적인 문제이지만, 상대적 빈곤의 정도를 측정하고 추적하는 것은 어떠한 정책을 언제 도입해야 하는가 하는 문제에 대답하기 위해서도 필요한 작업이다.

3. 경제체제에 대한 왜곡의 최소화(To Minimize the Distortion to the Economic System)

정부의 저소득층 주거보조는 일차적으로 주택시장과 노동시장의 왜곡을 초래할 가능성이 높다. 건설자재, 토지시장, 금융 등의 다른 산업과 경제 전반에도 영향을 미칠 수 있지만 일차적인 효과는 노동시장과 주택시장일 것이다. 또 저소득층의 주거복지에 투입되는 정부의 예산이 상대적으로 작을 것이라고 생각해 보면 거시경제에 미치는 영향은 미미할 것으로 보인다. 여타의 재분배 정책이나 복지지출정책과 같이 저소득층의 주거복지를 위한 정책은 기존의 시장경제를 왜곡하게 된다. 정부의 정책에 의해 시장의 왜곡이 심해지면 경제 참여주체의 인센티브가 변함에 따라 경제의 비효율성을 야기하게 된다. 따라서 정책을 선택할

때는 정책의 일차적인 목적을 달성하는 데 드는 정부의 예산뿐 아니라, 경제 전체에 미치는 비효율성의 증가도 반드시 고려하여야 한다.

전술한 바와 같이 주택시장은 지역별 가격별 형태별 여러 개의 하부시장으로 연결되어 있다. 하부시장의 위치, 주택의 크기 등에 따라 어떤 하부시장들 사이에는 상호 대체효과가 크지만 어떤 하부시장들 사이에는 상호 대체효과가 크지 않다. 주택시장 전체의 균형은 복잡하게 엮어진 다양한 하부시장들 사이의 대체효과를 통하여 이루어진다. 저소득층의 주택시장에 미친 영향은 점차적으로 다른 하부시장에 영향을 미치게 된다. 반대로 다른 하부주택시장의 상황은 저소득층 주택시장에 영향을 미칠 수 있다. 주거복지를 위한 정책들은 저소득층의 주택시장에 직접적으로 간접적으로 영향을 미칠 것을 피한다. 구체적으로 저소득층이 많이 수요하는 작은 규모의 주택, 소유보다는 월세, 전세시장, 위치상으로는 저소득층의 직장이 많고 그들의 생활이 편리한 곳의 주택시장을 직접적으로 겨냥하게 된다. 선택된 정책에 따라서, 이러한 하부시장의 주택 가격이 높아질수도 있고 낮아질 수도 있다. 또 정책의 디자인에 따라서 다른 하부 주택시장에의 영향이 적을 수도 있고 클 수도 있다. 예를 들면, 정부의 정책이 저소득층의 주택을 대량으로 공급한다면 주택 부문에 대한 투자가 적정 수준 이상의 과대한 투자가 이루어질 수 있고, 또 저소득층의 주택가격이 하락할 것이다. 저소득층의 주택가격을 낮추는 것은 정부가 바라는 정책성과이겠지만 경우에 따라서는 건설비 상승 등의 다른 부작용을 낳을 수 있다(아래 스웨덴의 예 참조). 각 정책들의 예상되는 경제 왜곡 효과에 대해서는 다음 절에서 하나씩 검토하면서 의논하도록 하겠다.

노동시장의 왜곡의 가장 큰 요인은 주거 보조가 상당한 액수인 반면 수혜조건이 대부분의 경우 소득의 한계를 정하고 있기 때문이다. 따라서 저소득층 가구가 주거 보조 혜택을 받으려면 소득이 낮을수록 유리하기 나름이다. 이에 따라 저소득층 가구들이 소득을 실제보다 낮게 보고하는 경향이 있다. 또 그들에게 노동시장에 더 적극적으로 참여함에 따라서 소득을 증가시킬 수 있는 기회를 회피하는 요인을 만들게 된다. 노동시장의 불참여가 오랜 기간 계속되면 수혜자의 소득창출능력은 점점 더 후퇴하게 되어 국가의 보조에 영구적으로 의존할 가능성을 만들

게 된다. 이러한 문제는 주거 보조뿐 아니라 다른 복지 프로그램에도 적용되는 것이다. 이러한 노동참여의 요인을 낮추는 복지정책에 대한 비판은 1980년대 미국 클린턴 행정부에서뿐 아니라 스웨덴, 독일, 영국, 프랑스에서도 보수적인 정당이 정권을 잡게 됨으로써 자주 정치적인 논란으로 등장하고 있다.

노동참여의 요인을 높이는 동시에 저소득층의 소득보조로 최근에 각광을 받는 정책으로는 세금혜택제도가 있다. Earned income tax credit 또는 negative income tax로 불리는 이 정책은 저소득층이 소득을 보고할 경우에 특정 한계까지 이를 정부가 보호해 주는 정책이다. 저소득층의 소득은 이미 세율이 영이거나 아니면 아주 낮다. 그래서 소득세를 더욱 낮추기는 어렵다. 그러나 저소득층의 소득에 대해 정부가 보조금을 주는 것은 저소득층의 노동시장 참여를 조장할 뿐 아니라, 그들의 소득을 파악하여 다른 복지정책을 집행하는 데 도움이 된다.

제4절 주거복지정책의 수단(각종 정책의 장단점과 정책선택 시 유의사항)

1. 주거복지예산의 책정과 배분

주거복지정책의 구체적인 디자인에 앞서서 생각해야 할 것은 이러한 프로그램에 투입할 공공자원의 규모이다. 각 나라별로 주거복지 문제에 투입된 자원은 큰 차이가 있다. 스웨덴을 포함한 북유럽의 나라들은 GDP의 2% 정도를 주거복지를 위해 투입하는 반면, 복지부문에 있어 비교적 정부의 역할이 크지 않은 미국은 GDP의 0.5% 정도를 쓰고 있다. 주거복지에 쓰는 정부의 직접 예산도 중요하지만 경우에 따라 세금의 감면 등의 간접적인 자원의 투입도 생각하여야 한다. 대체적으로 세금 감면 등의 간접보조정책은 국가의 예산이 추가로 들어가지 않아서 세금을 인상할 필요가 없기 때문에 많은 정부가 선호하지만, 직접 예산을 투입하는 경우에 비해 대부분 프로그램의 효율성이 낮고 전체 경제 체제에 큰 왜곡을 야기할 수 있다.

정부 보조의 규모와 함께 정해야 하는 것은 주거보조의 대상을 정하는 것이다. 주거보조의 대상의 폭이 큰 경우는 정책의 혜택이 많은 가구에게 돌아갈 수 있는 장점은 있지만 단위 가구당 돌아가는 혜택의 크기가 작을 수밖에 없다. 혜택 대상 가구의 수가 적고 그 범위가 좁은 경우에는 가구당 혜택의 양이 많아지는 장점은 있지만 그 대상 가구가 원하는 주택수요를 정책집행자가 잘 이해할 필요가 있다. 만일 대상자의 주택수요가 정책이 원하는 방향과 크게 다른 경우에는 좋은 성과를 기대하기 어렵기 때문이다.

또 수혜자 그룹을 매우 작게 정책을 입안하는 경우에는 하부주택시장 간의 조정이 잘 이루어지지 않을 가능성이 있다. 전술한 바와 같이 어떤 하부시장의 주택가격이 낮아져서 그 하부시장에 참여하는 수요자에게 편익이 돌아가는 경우, 그 하부시장과 깊은 연관을 가지고 있는 다른 하부시장에도 긍정적인 효과가 나타나게 된다. 다시 말하면, 한 하부시장에 참여하는 소비자 복지의 향상은 다른 하부시장에 참여하는 소비자의 복지를 높이게 된다. 그러나 정책대상에 포함된 수혜자가 극히 제한되어 있는 경우에는 이러한 간접적인 효과(spillover)가 제대로 작동할 수 없게 될 염려가 있다.

2. 주거보조정책의 선택

정부의 저소득층 주거보조정책은 세 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다. 첫째로 나누어 볼 수 있는 차원은 공급위주 정책과 수요위주 정책의 2가지이다. 공급위주 정책은 정부가 직접·간접적으로 주택시장에 개입하여 저소득층을 위한 주택의 공급을 증대시켜서 주택 가격안정을 꾀하므로 그들의 주거환경을 향상시키는 것이 가장 중요한 정책 목적이다. 이에 반해 수요위주 정책은 저소득층의 주택소비 능력을 증대함으로써 그들의 주거환경을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다. 두 번째 차원은, 수혜자의 주택 점유형태에 따라, 자가(소유주택자)와 차가(임대주택) 가구를 위한 정책으로 나누어 생각할 수 있다. 물론, 소득이 높아짐에 따라 자가가구의 비율이 높아지는 것은 사실이지만, 저소득층의 상당한 부분은 자가주택을 소유하고 있다. 2006년 국토연구원의 주거실태 및

〈표 1-1〉 저소득층을 위한 주거보조정책의 분류

| | 주택의 공급증대 | | 소비자의 주택소비능력 증대 | |
|----|-------------------|--|-------------------------------|----------------------------|
| | 직 접 | 간 접 | 직 접 | 간 접 |
| 자가 | 1. 정부의 주택 건설 | 1. 택지 개발 및 공급 2. 건설재정지원 3. 개발업자 세금혜택 4. 토지이용 규제완화 및 주거밀도 상향조절 5. 토지이용 규제완화 및 주거밀도 상향조절 | 1. 주택 구입비 보조 2. 모기지 이자율 보조 | 1. 세금 혜택 2. 주택 매매 가격 규제 |
| 차가 | 1. 정부의 공공임대 주택 건설 | 1. 택지 개발 및 공급 2. 건설재정지원 3. 임대주택업자 금융지원, 세금혜택 | 1. 바우처 2. 기존 주택 구입 재임대 | 1. 임대료 제한 2. 임대료 세금 혜택 |

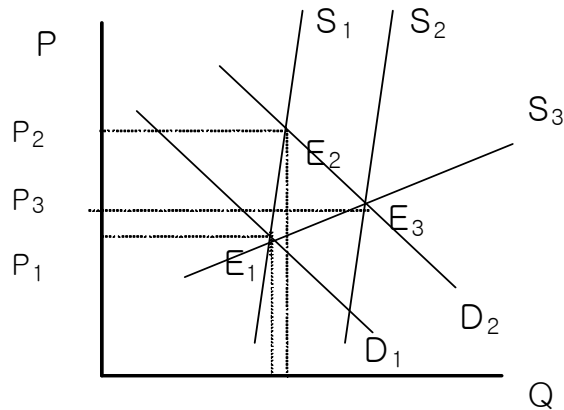
수요조사에 따르면, 소득 4분위 이하의 저소득층의 자가주택 점유율은 수도권은 38.6%, 광역시는 41.9%, 기타 지역은 63.2%를 차지하고 있다. 셋째의 차원은, 정부가 예산과 인원을 투입하여 직접 개입하는 경우와 규제나 세금혜택을 통해 간접적으로 개입하는 방법이 있다.

〈표 1-1〉에서는 통상 사용되는 주택복지정책들은 이러한 정책의 세 가지 차원에 따라 분류한 것이다. 예를 들면, 정부가 직접 임대주택을 건설하는 것은 공급위주 정책 - 임대주택 정책 - 직접정책으로 분류할 수 있다. 정부가 모기지 이자에 대한 세금혜택을 주는 것은 소비위주 정책 - 자가주택 정책 - 간접정책으로 분류할 수 있다. 다음은 이러한 각 정책들의 장단점에 대하여서 논의하고자 한다.

가. 정부의 주택 건설 정책

정부 또는 정부가 설립한 공공기업이 주택을 직접 건설해서 공급하는 정책은 많은 나라에서 시도되어 왔다. 특히 주택시장의 일시적인 불균형으로 인해 주택가격이 급증하게 되어 주택 문제가 시급한 정치적인

[그림 1-3] 공급곡선의 탄력성과 정부의 주택건설



이슈로 등장하였을 때 정치인들의 선거공약으로 ‘주택건설 **만호’ 등이 자주 등장하게 된다. 정부의 개입이 없더라도, 주택가격이 상승하면, 자연스러운 시장의 반작용으로 주택의 공급량이 증가하기 마련이다. 시장에 주택공급량이 얼마만큼 빨리 또 많이 공급량이 증가할 것인가는 전술한 바와 같이 주택공급이 얼마만큼 탄력적인가에 달려 있다. 토지의 공급이 원활하고, 주택 신축에 대한 허가가 신속하고, 주택 건설업이 시장에 민감하게 반응하는 경우는 시장의 주택공급량이 빠르게 증가하여서 이전에 있던 가격상승이 빨리 안정될 것이다. 그렇지 않고 주택공급곡선이 비탄력적이면 주택공급량이 빨리 증가할 수 없기 때문에 주택가격의 상승이 예상되어 여기에 주택가격의 상승을 노린 투기세력이 가세하게 되면 주택가격상승은 더욱 심화된다.

시장의 주택공급이 비탄력적이라면 정부는 두 가지의 시장 개입을 생각할 수 있다. 첫째, 정책안은 정부가 직접 주택건설에 참여하는 것이다. [그림 1-3]에서 시장의 비탄력적인 공급곡선이 S_1 이라면 정부가 직접 주택건설에 참여하여 공급곡선을 S_2 로 이전할 수 있을 것이다. 주택개발의 주체가 정부나 정부가 소유하고 있는 공사를 이용하는 경우도 있지만 정부가 민간 개발회사에게 건설 보조금을 지급하거나 세금혜택이나 저리금융 등의 금융혜택을 제공하는 경우 주택시장에서는 동일한 공급

증대 효과를 만들어낸다.

둘째, 보다 장기적이고 근본적인 정책은 시장의 공급 장치를 적극 이용하는 방법으로서 시장의 주택공급이 탄력적으로 이루어질 수 있도록 노력하는 것이다. 전술한 바와 같이 주택시장은 토지이용의 규제, 건물 신축 규제 등으로 정부의 역할이 매우 확장되어 있는 곳이다. 대도시 특히 새로 개발할 수 있는 대지가 많이 존재하지 않는 지역은 주택공급곡선이 비탄력적일 가능성이 매우 높다. 따라서 대도시의 주택시장의 공급을 탄력적으로 하는 것은 상당한 도시계획, 건축규제 등의 도시 행정 개혁이 필요하지만, 주택시장이 원활하게 작동할 수 있도록 만드는 가장 중요한 정책목표가 될 수 있다.

전술한 바와 같이 저가격의 주택은 신축보다 기존 주택의 필터링을 통하여 주로 공급된다. 따라서 저소득층의 주택가격이 상승하게 되면 그 시장에서의 추가 공급은 상당한 시간이 걸리게 된다. 왜냐하면, 추가 공급은 높은 품질의 주택시장에 있는 주택이 낮은 품질의 주택가격보다 상대적으로 적은 경우에만 가능하기 때문이다. 경우에 따라서 높은 품질의 주택을 나누어서 낮은 품질의 주택을 두 개 이상 만들 수도 있지만 이를 위해서는 추가의 비용이 들기 때문에 그 또한 흔하지 않다.

저소득층의 주거문제를 해결하기 위하여 도시 재개발이 이용되는 경우가 많이 있다. 흔히 대도시 도심부에 낙후한 주택들이 집결되어 있는 지역에서의 저소득층의 주택문제가 가장 심각하게 나타난다. 이러한 열악한 주거환경이 사회 전면에 노출되면 이를 퇴치하는 데 정치적인 에너지가 투입되고 그 결과 낙후한 주택을 제거하고 기존 주택보다 높은 품질의 주택을 고층의 건물로 재건축하는 경우가 많다. 기존의 거주자들은 다른 곳으로 이사해야 할 뿐 아니라, 새로 생긴 주택의 품질이 이전에 있던 주택보다 높기 때문에 사실상 저소득층을 위한 주택의 재고량은 줄어들기가 쉽다. 따라서 대부분의 도시 재개발 프로젝트는 주택의 품질을 높이고 주택의 공급량을 높이는 이점이 있지만, 저소득층의 주택재고를 줄이고 그들의 주거비를 더욱 상승시킬 가능성이 높다. 따라서 저소득층을 위한 주택건설정책을 실시하려면 이 정책이 주택의 크기나 품질, 가격 면으로 보아 결과적으로 저소득층 가구들이 수혜자가 될 수 있을까 하는 문제를 심각하게 고려하여야 한다.

주택건설업은 제철업이나 자동차 생산업 등의 산업과는 달리 규모의 경제가 별로 없는 산업이기 때문에 상대적으로 작은 개발업자가 큰 회사와 효과적으로 경쟁할 수 있는 산업이다. 따라서 정부가 직접적으로 주택건설에 직접 참여해서 낼 수 있는 경제적 효과는 없다고 볼 수 있다. 반대로 정부는 도덕적 해이(moral hazard) 등 공기업이 가지는 전형적인 문제들 때문에 민간 기업에 비해 생산성이 낮을 가능성이 높다.

그러나 정부나 공기업은 토지의 매입이나 규합, 토지 개발 등에 있어서는 민간 기업에 비해 압도적인 경쟁력이 있다. 이는 도시를 개발하기 위해서는 작은 토지를 매입하여 규합하여야 할 필요성이 있는데 이를 위하여 정부는 토지수용(eminent domain)의 권리를 발동할 수 있기 때문이다. 민간 개발업자들은 토지를 규합하기 위하여 현재 부동산 소유주와의 교섭을 통해야만 한다. 이러한 방법은 토지 규합에 드는 비용도 높아질 가능성이 많을 뿐 아니라, 시간이 많이 걸리고 또 개발의 불확실성(uncertainty)이 높아짐에 따라 민간 개발업자가 감당하기가 어렵다. 경우에 따라 재개발에 따르는 지대(rent)의 상승이익을 개발업자에게 돌리지 않고 현재 그 지역의 부동산 소유자가 가지기 위하여 재개발 조합을 이루어서 실행하는 경우가 있지만, 잔여이익(remaining claim)을 노리고 위험부담을 감당하는 대주주가 나오기 전에는 조정(coordination)의 절차가 복잡해져서 재개발의 불확실성을 낮추기가 어렵다.

정부의 직접 건설의 가장 큰 장점은 주택의 공급량을 빨리 증가시킬 수 있는 정책이라는 점이다. 이는 정부의 주택 건설기술이 민간 건설업자보다 우세하여서가 아니라, 주택 택지의 공급, 교통, 상하수도 등의 도시 인프라 건설과 주택건설의 조정 등의 사업에 있어서 민간기업보다 정부나 공기업은 절대적인 우위에 있기 때문이다.

반면, 정부의 주택공급은 시장가격 시그널에 의해서 더 민감하게 움직이는 민간 주택업자들에 비해 수요와 공급의 불일치(mismatch)를 일으킬 가능성이 높다. 얼마나 큰 주택이 어떠한 형태로서 어디에 공급되어야 하는가의 문제는 주택시장의 가격, 공실률 등의 여러 가지 시장지표에 대한 정확하고 적시적인 이해가 필요하다. 정부나 공공기업은 시장의 지표보다 관료조직 내의 명령에 더 민감하기 때문에 정부가 건설한 주택재고는 시장의 수요를 잘 감당할 수 없는 경우가 많이 발생하는 것

이다.

정부의 직접 건설의 또 하나의 함정은 정부 관리와 건설업자 간의 유착과 부정부패의 가능성이다. 대규모 건설사업은 상당한 이권을 창조하고, 어떤 사업이 누구에게 주어지는가 등의 결정은 단순히 최저 총 건설가격 등의 기준으로 쉽게 결정될 수 있는 것이 아니다. 기초, 방수 등의 건설에 필요한 중요한 공정들이 소비자에게 쉽게 보이지 않기 때문에 건설회사의 명성이나 평판이 입찰가격보다 더 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 것은 다분히 주관적인 판단을 요하는 것이기 때문에 판단을 내리는 정부의 관리와 판단의 결과에 따라 이익이 결정되는 건설회사 간의 유착은 당연한 유혹인 것이다. 정치인의 ‘○○만호 건설’ 등의 슬로건, 당시의 주택 문제를 해결하고자 하는 사회적인 요구, 정부의 재정력, 강력한 건설회사의 로비의 합작은 많은 경우 저소득 주택문제 해결을 정부가 나서게 만드는 요인이 된다.

나. 공공임대주택(public rental housing)

저소득층의 주택 수요가 임대주택에 많이 집중되어 있기 때문에, 그들의 주거복지정책으로 빼어 놓을 수 없는 것은 공공임대주택이다. 이는 정부나 공공기업 또는 비영리주택조합 등의 공공기관이 주택을 소유, 관리하는 정책이다. 이때 소유와 관리를 분리할 수도 있다. 예를 들어서, 소유는 공공기관이 하고 관리는 민간 관리업자가 할 수도 있다. 왜냐하면 공공임대주택의 궁극적인 목표는 공공기관이 저소득층 주택재고를 늘여서 임대료를 낮추거나 시장 임대료보다 낮은 가격의 임대주택을 공급하는 것이 주택자체를 소유하는 것이 아니기 때문이다.

공공임대주택을 공공기관이 소유하는 가장 큰 장점은 임대료를 정할 수 있는 권리가 있기 때문이다. 공공기관이 가지고 있는 임대주택의 양이 민간이 소유하고 있는 임대주택의 재고에 비해 크지 않다면 공공기관이 시장의 임대료에 큰 영향을 끼치기는 어려울 것이다. 단지 소유하고 있는 공공임대주택의 임대료를 시장가격보다 낮게 책정하여 그 곳에 거주하는 저소득층의 복지를 향상시킬 수 있을 뿐이다. 보조금(시장가격과 공공임대주택 임대료와의 차이)의 크기는 공공기관의 자본구조와

보조금으로 지불할 수 있는 경향 예산에 따라 정해될 것이다.

공공기관이 소유하고 있는 공공임대주택의 재고량이 민간주택 재고량에 비해 상당한 규모가 되면 공공임대주택의 가격이 민간 임대주택의 임대료에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 경우 공공임대주택은 민간임대주택시장을 몰아낼 수 있다(crowding out). 만일 공공임대주택의 임대료가 시장임대료보다 월등하게 낮다면, 민간임대주택업자의 수익률이 낮아지기 때문에 민간의 임대주택 투자가 감소하기 때문이다. 심한 경우에는 완전한 크라우딩 아웃(crowding out)이 일어나서 공공임대주택 한 채가 증가함으로써 민간임대주택 한 채가 감소할 수도 있다.

정부의 공공임대주택 건설은 비교적 빠른 시일 안에 저소득층을 위한 많은 임대주택 재고량을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 이는 전술한 바와 같이 민간 기업에 비해 정부는 건설 대지의 확보와 도시 인프라 건설에 강점이 있기 때문이다. 그러나 공공임대주택의 위치나 크기가 정부의 관리들에 의해서 결정되기 때문에 시장 수요자의 요구에 잘 부합되지 못할 수가 있다.

공공임대주택의 중요한 문제점 중의 하나는 저소득층 가구들의 밀집화를 촉진한다는 것이다. 저소득층 가구들의 밀집은 살고 있는 거주자들에게 치욕감(stigma)을 줄 수 있기 때문에 그들이 그곳에 거주하는 것을 꺼리게 된다. 저소득층이 밀집해서 사는 지역은 건물 환경이 열악할 뿐만 아니라, 범죄 등의 사회적 문제가 발생하는 경우가 많다. 그래서 공공임대주택 지구에 사는 저소득층은 범죄 등의 사회적 불안요소에 노출될 가능성이 높게 된다.

또 하나의 단점은 정부의 주택건설은 막대한 자금을 필요로 한다. 이를 위하여 정부가 많은 예산을 책정하려면 세금의 부담이 있다. 물론 채권 발행 등을 통하여 그 부담을 장기간의 미래에 분산시킬 수 있지만 정부의 주택건설은 투입되는 자금을 비하여 혜택을 받는 저소득층 가구 수가 비교적 적다는 단점이 있다. 또 주택 건설에 상당한 기간이 필요하기 때문에 단기적으로는 저소득층의 주택문제를 해결하는 정책으로서는 적합하지 않다.

다. 토지 이용 규제완화 및 주거밀도 상향조정

정부가 토지 이용과 밀도에 대한 제한을 규범은 20세기 초 이후 도시화가 진행된 많은 나라에서 받아들여진 것이다. 민간이 소유한 토지의 사용권을 제한하는 규제는 개인의 재산권을 가장 중요한 사회적 권리로 받아들이는 영국이나 미국에서도 도시의 효율성 등 사회 전체의 이익을 위하여 정당화되고 있다. 그러한 의미에서, 토지의 이용과 밀도를 규제하는 토지이용법(zoning law)은 통상 지방정부의 관할에 속한다. 왜냐하면 이러한 규제는 도시 내에서 생기는 부정적인 외부효과를 최소화하고 도시의 효율성을 높이기 위함이기 때문이다.

통상적으로 이러한 토지 이용과 용적률에 의한 밀도의 규제는 도시 종합계획에 의거하여 만들어진다. 도시종합계획은 그 도시의 전체적으로 효율적인 도시공간구조를 창조하기 위하여 마련한 것이다. 자연히 이러한 규제는 도시종합계획에서 구상한 효율적인 도시공간구조를 창조하기 위하여 만들어진다. 그러나 법적인 효력은 정적(static)인 반면 도시의 발전은 동적(dynamic)이기 때문에 현실적으로 이러한 규제가 규정하고 있는 토지 이용과 도시구조 사이에는 시간이 경과함에 따라 왜곡이 생기게 마련이다.

많은 경우에 어떤 지역에서는 법에서 정한 토지 이용이 시장이 요구하는 토지 이용(가장 최적의 토지 이용)과 다를 수가 있다. 예를 들면, 어떤 토지가 주거지역으로 지정되어 있지만 주택을 건설함으로써 생기는 이익이 상가를 건설하는 이익보다 낮아서 토지 이용의 변경을 위한 시장의 인센티브가 존재하는 경우가 있다. 또 어떤 지역에는 법에서 정하여 놓은 최대 용적률보다 고밀도로 건축하는 것이 더 많은 이익을 창출할 수 있는 경우가 있다. 이러한 경우 토지 이용을 변경하거나 밀도를 상승시키는 방향으로 법이 개정된다면 토지 개발의 이익가능성이 증대하기 때문에 주택건설을 촉진하는 자극제가 될 수 있다.

토지 이용 규제완화와 용적률 증가는 개발가능성이 있는 대지를 증가시킴으로 인하여 주택공급의 탄력성을 높이는 결과를 가져온다. 전술한 바와 같이 공급탄력성을 증대시키는 것은 장기적으로 낮은 탄력성을 가지고 공급물량을 증가시키는 정책에 비하여 주택가격의 변화의 폭을

줄임으로 인하여 주택시장의 안정성을 높이는 효과가 있다. 그러나 이러한 정책을 수행할 때 가장 주의해야 하는 것은 도시개발의 장기적인 비전을 확립하고 일관성 있게 정책을 수행하는 것이다. 왜냐하면 토지 이용과 주거밀도는 교통망, 사회복지시설(학교, 시장 등) 등의 계획과도 긴밀하게 연관되어 있기 때문이다. 교통망이나 사회시설은 전혀 증가하지 않고 단기적인 목적으로 규제완화를 실시해서 주거밀도만 높이는 경우에는 다양한 정치적인 요구들을 원만한 도시개발의 비전으로 승화시킬 수 없을 가능성이 높기 때문에 도시개발이 난잡하게 됨으로써 도시 전체의 효율성과 일관성이 침해될 받게 되기 때문이다.

라. 임대료 제한(rent control)

규제를 통하여 저소득층의 주거복지를 증대하겠다는 매혹은 항상 존재하기 마련이다. 왜냐하면 많은 사람들이 정부의 규제는 비용이 많이 들지 않는다고 생각하기 때문이다. 그러나 흔히 쓰는 표현같이, “이 세상에 공짜는 없다(There is no free lunch).” 물론 어떠한 규제라도 이를 집행(enforce)하는 데는 행정력이 소요된다. 그러나 그보다 중요한 것은 규제 때문에 생기는 시장의 반작용이다. 따라서 규제를 도입할 때는 단순히 규제를 수행하기 위한 정부의 행정비용뿐 아니라, 그 규제가 미치는 시장의 비용도 생각하여야 한다.

예를 들면, 주택시장의 임대료가 급격하게 상승하는 경우 임대료의 상한선을 규제하는 임대료 상한선 규제는 많은 나라에서 시도되어 왔다. 임대료 상한선을 규제하면 가난하고 힘이 없는 임차인들을 무자비하고 자신의 이익만 이는 집주인으로부터 보호할 수 있을 뿐 아니라, 임대료를 안정시켜 임차인의 주거복지를 향상시킬 것이라고 단순하게 생각한다. 물론 단기간의 효과는 임대인의 수익이 줄고, 그 대신 임차인의 주거비가 절약된다. 그러나 규제의 시장효과는 여기에서 끝나는 것이 아니다. 임대료 규제로 인해서 수익률이 감소하게 되면, 임대인의 주택 투자가 감소한다. 집주인은 임대료를 충분히 받지 못하기 때문에 관리비를 절약함으로써 감소된 이익을 높이려고 할 것이다. 규제된 임대료가 시장의 임대료보다 싼 한도 내에서는 그 주택에 대한 잉여수요가 항

상 존재하기 때문에 집주인의 관리상태가 좋지 않더라도 그 집을 임대하고자 하는 임차인을 쉽게 구할 수 있다. 따라서 임대료의 상한선 규제는 주택의 관리소홀을 야기하기 마련이다.

장기적으로는 임대주택의 수익률이 떨어짐으로 인하여 새로운 임대주택의 공급이 막히게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 많은 경우 임차인이 바뀌거나, 신축 임대주택은 규제에서 제외한다. 그렇게 되면 임대주택시장의 일부는 임대료 규제가 있고 나머지는 규제가 없게 된다. 규제가 있는 시장의 가격은 균형가격에 비해 낮지만, 규제가 없는 가격은 균형가격에 비해 높은 가격으로 형성됨으로써 임차인 사이에 수평적 형평성이 없게 된다. 비슷한 여건을 가진 임대주택의 임대료가 많이 다르게 되면 그 가격의 차이로 인해 이득을 보려는 작은 규모의 부패가 생기게 된다. 임대인 모르게 임차인이 다른 임차인에게 주택을 넘긴다든지, 임대인이 규제된 임대료를 받는 대신 불법으로 다른 돈을 요구할 경우도 많아지게 된다. 이러한 시장참여자의 부패행위들은 규제 때문에 생긴 새로운 인센티브이기 때문에 감독을 철저히 하지 않으면 항상 다시 대규모로 확산될 소지가 있는 것이다. 이와 같이 임대료 상한제는 단기적인 측면에서 보면 임대료 상승을 저지하는 효과가 있지만, 장기적으로는 주택의 관리에 대한 투자가 감소하게 되고 민간 주택개발업자들의 임대주택 신축을 억제하는 중요한 요인이 된다. 결국 임대료 규제는 원래의 원하는 정책목표를 달성하지 못하고 부작용으로 저소득층의 주거환경을 크게 저하하는 요소가 된다. 전반적으로 말해서 임대료 상한선 규제는 저소득층 주택시장에 매우 부정적인 결과를 초래하기 때문에 응급적인 조치를 취해야 할 경우를 제외하고 실행해서는 안 된다.

마. 공급자에 대한 간접 지원 - 금융지원(below market financing)과 세금혜택(tax incentives) 등

금융지원이나 세금혜택과 같은 간접 지원정책은 공급정책으로 이용될 수도 있고 수요정책으로도 이용될 수 있다. 공급정책인 경우에는 정부가 직접 나서서 저소득층을 위한 주택을 건설하는 대신 건설업자에 대한 간접지원으로도 주택공급을 증가시키고자 하는 정책이다. 간접지

원 정책의 이점은 시장의 메커니즘을 적극 이용할 수 있다는 것이다. 이는 정부의 행정력을 정책의 기획과 개발, 평가 등에 집중할 수 있는 장점이 있다. 간접지원 가운데는 금융지원과 세금혜택이 가장 많이 이용되고 있다. 금융지원은 건설업자에게 현금을 보조한다거나 시장의 이자율보다 낮은 이자율을 제공하는 것이다. 세금혜택은 건설업자에게 소득세, 등록세 등의 감면이 많이 이용되고 있다.

금융지원이 없더라도, 주택업자는 건설이나 개발 등을 위하여 금융기관에서 대출을 얻으려고 할 것이다. 정부는 주택업자에게 시장의 이자율보다 낮은 이자율을 제공함으로써 저소득층의 주택을 그러한 보조가 없을 때보다 많이 건설하도록 하려는 것이다. 이러한 금융지원은 정부가 주택기금(housing fund)을 소유하고 있는 경우 경상비의 지출에 의존하지 않고 오랜 기간 동안 지속적인 정책을 계속 유지할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 주택기금을 조성하기 위해서는 정부의 출원 외에도 민간의 현금뿐 아니라, 어떤 개발업자가 도시계획에서 정하는 용적률보다 높이 건물을 지을 때 등의 예외적인 사업을 승인해 주는 대신 개발업체에 징발하는 수도 있다.

세금의 혜택은 개발업자나 임대업자에게 등록세, 재산세, 소득세 등의 세금을 감면하여 줌으로써 저소득층 주택의 공급을 늘이려는 데 있다. 세금의 감면은 세금의 감면이 없으면 사업이 일어나지 않는 경우에는 좋은 정책이 될 수 있다. 이러한 경우에는 정부의 기회비용이 제로이기 때문이다. 그러나 세금이 없더라도 사업이 일어나는 경우에는 세금의 감면은 가능하였던 세입금을 받아드리지 못하기 때문에 정부의 손실이 있다(정부의 기회비용은 세입금의 감소이다). 따라서 세금감면 정책은 일정 기간에 특정한 목적을 가지고 하는 경우 특별한 정부의 손실없이 원하는 정책목표를 달성할 수 있는 좋은 정책이 될 수 있다. 그러나 장기간 같은 세제혜택을 주게 되는 경우에는 세금의 손실뿐 아니라 영구적인 경제의 왜곡을 초래할 위험이 있기 때문에 유의하여야 한다.

세금혜택이 유용하게 쓰일 수 있는 다른 경우는 세금혜택제도를 이용하여 시장참여자 간의 협조나 지역주택시장의 능력개발신장(capacity building)을 유발할 수 있다. 가령 미국의 low income housing tax credit (LIHTC)같이 지방정부와 주택업자가 지방의 주택 NGO와 연합하여 저

소득층 주택문제를 협조할 수 있다. 중앙정부가 저소득층 건설을 직접 하는 경우에는 지방정부가 주민들의 반대를 염두에 두고 이를 반대할 수 있다. 또 주택업자는 정부의 건설이 그들의 시장을 잠식할 염려로 인하여 반대할 수 있다. 그러나 잘 디자인된 세제혜택은 지방정부에게는 지방예산할당의 증가라는 당근으로, 주택업자에게는 세금감면이라는 당근으로, 지역 NGO에게는 적절한 주거복지운동의 활성화라는 당근으로, 어울러서 세제혜택을 이용할 수 있다면 이 정책은 지역사회에서 다양한 참여자들의 협조를 통해 저소득층의 주거복지 문제를 해결하는 기회를 만들 수 있다.

금융지원이나 세제혜택 같은 간접지원 정책은 시장 메커니즘을 이용하기 때문에 상당히 큰 레버리지 효과(leverage effect)를 일으킬 수 있다. 특히 주택시장이 침체되어 있을 때, 기회비용이 들지 않으면서 빠른 효과를 낼 수 있다는 점에서 유용한 정책이다. 그러나 이러한 정책은 두 개의 큰 약점이 있다. 첫째는, 이러한 정책들은 정책의 수혜자인 주택건설업자들과 정책입안자의 유착이 생길 가능성이 매우 높기 때문에 정치적으로 악용될 수 있다. 둘째는, 이러한 정책을 장기간 사용하게 되면 심각한 경제왜곡을 초래하여 자원의 비효율적인 배분을 야기하기 때문이다. 그러나 지방경제의 능력 향상 또는 제도 변화 같은 장기적인 목적을 위하여 효과적으로 이런 정책을 쓰는 것이 유용할 수 있다.

바. 소득보조(housing allowance or voucher)

저소득층의 주거비 보조는 수요자 위주 정책 중에 가장 많이 상용되는 프로그램으로서, 많은 나라에서 실시하고 있다. 이는 바우처(voucher), 주거급여(housing allowance), 주거비 보조(housing benefit) 등으로 불리는 주거비 보조정책으로서 일정한 기준에 부합하는 저소득층에게 주거비를 일부 보조하는 방법이다. 미국과 많은 서유럽 국가들의 주거복지정책은 지난 몇 십년 동안 점차로 공공임대주택 등의 공급위주 정책에서 소비위주정책으로 변환되어 오고 있다. 그러한 변화의 이면에는 주거비 보조정책이 공급위주정책의 중요한 단점들을 잘 보완할 수 있기 때문이다.

무엇보다도 주거비 보조정책은 저소득층이 각자 자신에게 가장 합당한 주거환경을 찾을 수 있도록 하기 때문에 소비효율성(consumption efficiency)이 높다. 정부가 공급하는 주택은 그 크기나 위치, 품질 등이 획일적으로 정해져 있다. 이렇게 정해진 저소득층 주택들은 소비자들의 다양한 수요를 충족시킬 수 없다. 예를 들면, 가구원의 구성과 그들의 취향에 따라서 어떤 가구는 작더라도 교통이 편리한 위치에 살기를 원하고, 어떤 가구는 품질이 떨어지더라도 상대적으로 큰 주택을 원할 수 있다. 따라서 같은 비용을 들더라도 주거비 보조정책은 수혜자의 입장에서 보면 더 많은 혜택을 누리는 것이다.

일반적으로 말하면 수혜자의 혜택을 극대화 하는 데는 주거비로 따로 지정하여 보조하는 것보다 현금으로 보조하는 것이 낫다. 이는 생일 선물을 할 때, 수혜자의 취향을 잘 모르는 경우라면 물건보다 상품권으로 하는 것이 낫고, 상품권보다 현금으로 하는 것이 선물을 받는 사람의 효용을 극대화하는 것과 같다. 이러한 맥락에서 많은 나라에서는 주거비 보조 프로그램과 저소득층 생활비 보조 프로그램을 연계하는 추세이다. 그러나 보조금의 사용이 주거비 외에 다른 생활비로 쓰여질 수 있도록 허용하는 경우에는 수혜자의 주거 환경은 전혀 변하지 않을 수 있다. 가령 수혜자는 교육에 더 많은 자원을 소비하고 싶은데 정부는 주거비 보조를 하고 있는 경우가 있다. 그렇다면 수혜자는 주거비 보조로 지급 받은 금액에 특별한 제약이 없을 경우 교육비로 지출할 것이다. 이런 경우의 정책적 선택은 과연 주거비를 증가시키거나 주거환경을 개선하는 것이 수혜자에게 얼마만큼 중요한 것인가를 확인할 필요가 있다. 이럴 때, 주택이 가지고 있는 가치재(merit good)로서의 편익이 소비자가 원하는 다른 재화를 더 소비하는 것과 비교하여 정부의 판단을 강요할 것인가 수혜자의 판단을 허락할 것인가를 정하여야 한다. 가치재(merit good)은 소비자가 자발적으로 선택하는 재화의 양이 사회가 그들에게 원하는 재화의 양보다 작을 경우를 말한다. 다시 말해서 개인이 하는 소비에 있어서도, 사회(정부)의 결정이 개인의 결정보다 더 낫다는 것이다. 가령 정부가 특별한 제한없이 생활비를 보조한 경우, 그 가구의 주류 소비만 늘고, 주거환경은 전혀 개선되지 않았다면 비록 그 가구가 더 많은 술을 소비하는 것이 그들의 효용을 높인다고 할지라도 정부는 주거비 증가를

강요할 수 있을 것이다.

주거비 보조정책은 국가나 공공기관의 주택 건설, 소유, 관리 등의 제반 업무를 시장경제에 맡기어서 더 높은 효율성을 창출할 수 있다는 기대가 있다. 아무래도 공공임대주택을 정부가 직접 운영 관리하는 경우에는 시장경제의 견제를 받지 않기 때문에 도덕적 해이가 발생할 경우가 많다. 공공기관 운영자는 임차인의 요구를 민간 시장의 임대인보다 신속하게 해결하지 못할 수가 있는 것이다. 민간임대의 경우, 임차인은 다른 경쟁 임대인으로 이사할 수 있는 가능성이 있지만, 공공기관은 그렇지 못하기 때문이다.

바우처의 또 다른 장점은 정부의 자본비용(capital cost)이 들지 않는다는 것이다. 정부가 공공주택의 재고를 유지할 필요가 없기 때문에 건물의 건설 등에 들어가는 비용이 없다. 또 임대주택의 운영과 관리에 드는 행정비용도 절약할 수 있다. 그러나 바우처를 성공적으로 시행하기 위해서는 바우처 응시자의 소득 등을 파악하여 그들이 바우처를 받을 수 있는지를 확인하는 비용이 들게 된다. 전반적으로 바우처의 행정비용은 공공임대주택과 같은 다른 주거 보조 프로그램에 비해서 작은 것으로 연구되어 있다.

바우처는 간접적으로 주택공급을 증대시킨다. 바우처로 인하여 저소득층이 원하는 주택의 수요가 증가하고 가격이 상승하게 되면, 저소득층의 주택 하부시장뿐 아니라 인접한 하부시장에서도 영향을 받게 된다. 가격이 상승함에 따라 저질의 주택이 개수선되기도 한다. 그러나 전술한 바와 같이 저가격 주택의 공급은 주로 필터링으로 이루어지기 때문에 그 공급 반응이 느릴 가능성이 높다. 다시 말하면, 저소득층의 가격이 상승한다고 할지라도 저소득층을 위하여 새로운 주택이 신축될 가능성은 그렇게 높지 않기 때문이다. 극단적인 경우, 주택공급이 매우 비탄력적인 경우에는 바우처의 도입은 주택가격만을 높이고 수혜자의 주거환경을 전혀 향상시키지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 바우처는 저소득층을 위한 주택의 재고량이 충분할 경우에는 매우 효과적이지만, 재고량이 매우 부족할 경우에는 오히려 그들의 주택가격만 높이고, 정부의 보조금 부담만 늘리게 될 수도 있다.

바우처는 일단 성공적으로 실시되면 수혜자들의 많은 지지를 받는다.

그러나 이를 축소 또는 폐지하기에는 상당한 정치적인 위험이 따르기 마련이다. 심리학자들의 연구에 의하면 새로운 것을 주어서 얻어지는 만족감의 증가보다 같은 것을 빼앗겨서 생기는 상실감은 더 큰 것으로 알려져 있다. 특히 저소득층 가구가 바우처의 혜택을 받기 시작하여 바우처가 그들의 수입의 한 부분으로 정착되었을 경우, 그 수입을 다시 빼앗아가기는 정치적으로 매우 어려운 일이다. 따라서 바우처를 도입하려면 그 정책이 영구적으로 정착될 것을 전제로 시작하는 것이 바람직하다.

무엇보다도 바우처를 실시하는 데 가장 중요한 행정적 인프라는 저소득층의 소득을 제대로 파악할 수 있는가 하는 것이다. 저소득층의 소득추계는 선진국 어느 나라의 경우에도 심각한 문제점으로 지적되고 있다. 저소득층은 세금보고 등에 발표된 것보다 더 많은 금액을 소비하는 것으로 연구되어 있다. 직장에서 일하여 얻는 노동임금뿐 아니라, 가족과 친지들이 주는 돈, 물물교환으로 생기는 수익 등의 수입이 상당한 것으로 연구되어 있다. 소득이 제대로 파악되었다고 할지라도, 바우처나 다른 생활비 보조 프로그램은 노동시장의 참여를 위축시킬 수 있다.

바우처 또는 주거비 보조정책은 크게 두 가지 방법으로 나누어 생각할 수 있다. 첫째의 방법은 영국이나 네덜란드에서 실시하는 방법으로 어떤 저소득층 가구라도 일정한 조건을 충족하면 정해진 양의 주거보조금을 지급하는 조건부 바우처 제도이다. 둘째는, 미국과 같이 1년 내에 분배할 바우처의 개수나 지출할 예산의 총액을 정하여 놓고, 그 한계에서 바우처를 응시자를 선택하여 분배하는 예산부 바우처 제도가 있다. 조건부 바우처 방식을 사용하는 경우에는 매년 바우처로 얼마의 정부예산이 필요할 것인가를 정확하게 예측하기 어렵다. 또 경제상황에 따라 그 금액이 변동하기 나름이다. 물론 이러한 불확실성은 정부의 예산운용을 어렵게 하지만, 한편 경기가 나빠질 때 바우처로 인한 정부의 보조금이 자동적으로 증가함에 따라, 저소득층의 소득안정이라는 측면에서 크게 좋은 점이 있다. 한편, 예산부 바우처 방식은 예산을 통제할 수 있다는 점에서 좋은 점이 있다. 그러나 가장 큰 문제는 바우처를 받는 가구와 받지 못하는 가구 사이에 큰 형평성의 문제가 있다. 비슷한 예산을 가지고 예산부 바우처 방식에서 조건부 바우처 방식으로 전환할 수는 있다. 그러나 그렇게 하면 수혜자 한 가구당 받는 수혜액이 감소할 수밖에 없다.

사. 자가 주택에 대한 간접지원(세금혜택, 금융지원)

자가주택 소유율의 증가는 지역사회의 안정성을 높이는 역할을 한다. 임대주택 거주자에 비해 자가주택 소유자는 지역사회의 활동에 더 활발하게 참여하고 이웃에게 더 많이 봉사하는 것이 보통이다. 이러한 자가소유의 외부성(externality)때문에 많은 나라에서 자가주택 소유를 촉진하는 정책을 사용하고 있다. 그중 가장 많이 쓰는 방법으로는 자가주택을 구입하기 위하여 받은 모기지 대출의 이자의 전부 또는 일부를 소득에서 공제하는 방법이다. 그러나 이러한 정책은 바우처와 같이 한번 실시되는 경우에 없애기가 어렵다. 자가소유에 대한 세금 혜택의 이익이 주로 중산층에게 돌아가고 이들은 정치에 참여하는 성향이 강하기 때문에 만일 정부가 이러한 기존에 시행하고 있는 세제 혜택을 없앤다면 큰 정치적 반발이 예상된다. 따라서 이와 같은 제도는 한번 생기면 없어지기 어려운 반면에 주택시장에 영구적인 왜곡을 창조하여서 주택보유율이 지나치게 높아지거나 주택의 소비가 지나치게 높아질 수 있는 문제가 있다.

집을 소유하는 것은 어느 나라에서나 안정적인 개인 경제를 구축하였다는 강력한 시그널이다. 그러나 저소득층에게 자가주택소유를 장려하는 것은 장점이자 단점일 수 있다. 많은 경우에 주택가격의 상승은 가구의 부를 증식하는 가장 중요한 역할을 한다. 따라서 저소득층의 주택소유는 그들도 주택가격의 상승에 따르는 재산증식에 참여할 수 있는 채널을 제공한다는 면에서 긍정적인 면이 있다. 또 자가주택을 소유함으로써 저소득층 가구도 지역사회의 일원으로 참여할 수 있다는 자긍심을 불어넣을 수 있다. 그러나 자가주택의 소유는 많은 위험이 따른다. 일반적으로 저가격 주택의 가격상승률은 고가격 주택의 상승률보다 낮출 수 있다. 주택가격 변화의 연구에 따르면 대체적으로 가격변화의 폭은 고가격 주택하부시장이 더 높은 것으로 보고되어 있다. 장기적인 주택가격 인상률은 주택시장의 특성에 따라 다르다. 미국 대도시같이 인종별 주택하부시장이 형성되어 있고 소수민족의 소득과 재산이 평균에 훨씬 미치지 못한 경우에는 도심지 내의 소수민족이 주로 거주하고 있는 지역의 저가격 주택 인상률은 다른 주택보다 훨씬 낮다. 그러나 이렇

게 극단적으로 하부시장이 단절되어 있지 않은 경우에는 장기 주택인상률은 대체적으로 비슷하다고 한다.

저소득층이 모기지를 대출하여 자가주택을 소유하는 데는 크게 자기지급분(downpayment)을 준비해야 한다는 부담과 매달 모기지 대출금을 갚아야 한다는 부담이 있다. 이는 상반되는 것으로 자기지급분(downpayment)의 부담이 크면 매월 지불금액이 낮게 된다. 소득은 높지만 축적하여 놓은 자산이 많지 않은 젊은 부부를 위하여 자기지급분(downpayment)를 낮추는 상품을 개발하면 자연히 매월 지불금액이 높아진다. 자기지급분(Downpayment)의 부담과 지불금액을 낮추기 위하여 no-downpayment 모기지, 변동이자율 모기지(adjusted rate mortgage)나 이자만 지불하는 모기지(interest only mortgage)나 원금이 점점 증가하는 모기지(negative amortization mortgage) 등이 최근 많이 이용되지만 이 같은 상품들은 장래 이자율이나 경기 변동의 위험을 대출자에게 위임하는 것이므로 주택가격이 상승하고 소득이 증가하는 경제환경에는 유용하게 쓰일 수 있지만, 반대의 경제상황이 생기면 연체율(default rate)이 급격하게 증가할 수 있다.

최근 미국의 서브프라임 모기지(subprime mortgage) 사건에서 보는 바와 같이, 이렇게 금융지원을 저소득층까지 확대하는 경우에는 금융시장 전체의 위험이 증가될 수 있다. 경기가 좋고, 주택 가격이 상승하며, 이자율이 낮을 때는 금융기관들이 앞을 다투어 충분히 저소득층의 신용위험(credit risk)을 감안하지 않고 방만하게 모기지 대출을 허용해 줄 가능성이 높다. 특히 정부가 저소득층을 상대로 한 주택 금융을 확장하기 위하여 규제를 완화하거나 금융감독을 철저하지 못하고, 저소득층의 모기지 대출상품이 변동이자율 모기지로 주종을 차지하게 되는 경우에는 시장 전체 금융의 실패가 일어날 가능성이 높다. 왜냐하면 경기가 나빠지거나 이자율이 상승하게 되면 저소득층의 상당한 비율이 대출금을 제대로 상환하지 못하게 되고, 이러한 개인의 금융위기가 확장되어서 서브프라임 모기지를 대출하는 금융기관뿐 아니라 그러한 금융기관에 많은 자본을 대출한 투자자와 또 나아가서 경제 전체에도 커다란 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

아. 분양가격 제한 등의 주택매매가격의 규제

정부가 주택가격을 직접 제한하는 정책도 저소득층 주택구입의 가능성을 높인다는 점에서 저소득층의 주거복지정책으로 사용할 수 있다. 주택매매가격의 제한이 저소득층이 구입하는 주택의 가격을 자유시장 가격에 비하여 낮게 책정함으로써 저소득층의 주택구입이 더욱 가능하게 되고 그로 말미암아 저소득층의 주거복지가 증대될 것을 기대할 수 있다.

그러나 주택매매가격의 제한은 여러 가지 부작용으로 인하여 저소득층의 주거복지 수준을 오히려 낮출 가능성이 더욱 높게 된다. 첫째는, 주택가격의 규제는 주택 가격을 자유시장에 비하여 낮게 하기 때문에 주택에 대한 잉여수요(excess demand)를 발생시키기 마련이다. 그러나 잉여수요가 있는 주택시장의 접근은 저소득층에 비하여 중산층이 더욱 우세할 가능성이 높다. 왜냐하면 중산층은 저소득층에 비하여 정보의 수집과 판단이 우세할 가능성이 높고, 주택을 구입하기 위한 자금을 동원할 수 있는 능력이 뛰어나기 때문이다. 그렇게 되면 오히려 주택매매 가격 제한은 저소득층이 차지하는 주택의 수를 더욱 감소시키고 저소득층의 주거복지 수준을 낮출 가능성이 높게 된다. 가격제한의 편익은 대부분 중산층에 귀착되고 마는 것이다. 둘째는, 주택가격의 제한은 건설업자의 수익성을 제한함으로써 신축시장을 위축시키게 된다. 따라서 장기적으로는 주택공급을 감소시켜 소비자가 누릴 수 있는 주택복지 수준을 잠식하게 된다.

극단적인 경우에는 모든 주택의 가격을 통제할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 정책은 실제로 집행하기가 매우 어렵기 마련이다. 매매가 이루어지는 수가 매우 많기 때문에 이를 감시하기에는 많은 수의 감시인이 필요하다. 또 충분한 수의 감시인이 있다 하더라도 매수인이다 매도인 당사자들이 매매가격을 정부가 제한한 가격으로 매매하지 않을 인센티브가 존재하기 때문에 정부가 매매가격을 정확하게 관찰하기가 어렵고 또 부패의 가능성이 있다.

따라서 현실적으로 매매가격정책은 정부가 그 가격을 정확하게 관찰할 수 있는 부문에만 실행할 수 있다. 현재 한국에서 실행하고 있는 아

파트 분양가격규제가 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 한국의 주택정책 중에서 아파트 분양가격규제는 저소득층의 주택정책이라기보다는 중산층을 위한 주택정책이지만 지난 수 십년 동안 주택시장에 미치는 영향이 가장 큰 정책이라고 할 수 있기 때문에 여기에서는 분양가 규제정책이 저소득층의 주거복지에 미치는 영향에 대해 중점적으로 생각해 보고자 한다.

첫째, 분양가규제정책의 가장 큰 이익은 최초의 분양자이다. 왜냐하면 최초 분양자는 신축되어 새로 분양되는 주택의 가격은 규제되어 있는 반면에 그렇지 않은 주택의 가격은 규제되어 있지 않기 때문에 낮은 가격으로 새로운 주택을 분양받아 높은 가격으로 전매하는 경우에 규제가격과 시장가격의 차이에서 생기는 이익을 챙길 수 있기 때문이다. 한편, 최근에 이르기까지 주택금융제도가 잘 발달되지 않은 상태에서 입주자가 연간 소득의 몇 배에 해당되는 주택의 가격을 지급하여야 하는 제도상에서 저축이 충분하지 못한 저소득층은 상대적으로 혜택을 적게 받을 수밖에 없었다. 또한 도시화가 계속되고 소득이 상승함에 따라서 주택가격이 급속하게 상승하는 환경에서는 고가격의 주택을 구입하기 위하여 이전에 그보다 낮은 가격의 주택을 소유하여 그 주택으로 말미암아 재산을 형성하여야 하는 것이 필수적이다. 그러나 처음부터 분양시장에 참여하지 못한 저소득층은 주택을 통한 재산형성을 하지 못하였기 때문에 분양가 규제는 장기적으로 볼 때 소득계층 간 주택소비를 증가시키는 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

둘째, 통상 시행되어 온 평당 분양가 정책은 저평수의 주택공급을 상대적으로 억제하는 결과를 가져왔다. 같은 품질의 주택을 건설한다고 할 때 통상 면적이 작은 주택의 평당 건설비가 면적이 큰 주택의 평당 건설비에 비하여 높기 때문에 건설업자의 입장에서는 건설비가 낮고 주택의 수요가 상대적으로 높은 고평수의 주택공급을 선호하기 때문이다. 따라서 평당 분양가 정책은 저평수 주택의 신축을 상대적으로 위축시켰다고 할 수 있다.

셋째, 분양가 규제에도 불구하고 건설업자가 주택건설에 적극적으로 참여하기 위해서는 주택건설 사업자의 비용에 대한 보조가 필요하다. 사업자의 비용을 보조하는 방법에는 금융혜택, 세금혜택 등의 여러 가

지 방법이 있지만 한국 정부가 많이 사용한 방법으로는 주택을 건설하는 데 필요한 택지를 시장가격보다 낮게 제공하는 방법이었다. 정부나 주택공사, 토지공사 등의 공사는 민간택지 개발업자에 비해, 대규모 사업을 시행하는 데 생기는 규모의 경제, 도시 인프라의 건설을 주택개발과 동시에 계획할 수 있다는 점, 토지 이용의 변환을 민간사업자보다 용이하게 할 수 있다는 점, 토지 수용을 강제로 할 수 있다는 점 등의 유리한 점이 있기 때문에 시장가격보다 낮은 가격으로 택지를 공급할 수 있다. 그러나 이러한 택지개발의 상당한 부분이 저소득층이 거주하고 있는 지역을 재개발 하는 경우에는 실제로 저소득층의 주택을 파괴하고 고소득층이나 중산층의 주택을 건설하는 경우가 많다.

3. 정책의 선택과 집행에 있어서의 문제

저소득층 주거복지정책을 시행하는 경우 세 가지 요소를 심각하게 고려하여야 한다. 첫째는 중앙정부와 지방정부 사이에 어떻게 업무를 분할할 것인가 하는 문제이고, 둘째는 공급 위주의 정책을 선택할 것인가 수요 위주의 정책을 선택할 것인가 하는 문제이고, 셋째는 정부의 규제와 시장의 메커니즘 중 어떤 것을 주로 이용하여 원하는 정책목표를 달성할 것인가 하는 것이다.

가. 중앙정부 vs. 지방정부

중앙정부와 지방정부는 경쟁적인 구조와 협력적인 구조를 동시에 가지고 있다. 일반적으로 중앙정부와 지방정부의 역할을 경제적인 측면에서만 본다면, 정부가 생산하는 공공재(public goods)의 수혜자가 얼마만큼 지역적으로 분포되어 있는가 하는 점과 정부가 교정하고자 하는 외부효과(externality)가 얼마만한 지역에 퍼져있는가에 따라 중앙정부가 담당하여야 할 것인가 지방정부들이 담당하여야 할 것인가를 정하여야 한다. 공공재의 혜택이 국민 모두에게 균일하게 돌아가는 경우에는 이를 내부화할 수 있는 중앙정부가 담당하는 것이 효율적이다. 반대로 공공재의 수혜자가 일부 지역에 한정되어 있으면 이는 지방정부가 담당하는

것이 효율적이다. 예를 들면 국가의 국방이나 선거관리 같이 공공재의 혜택이 국민 모두에게 골고루 돌아가는 경우에는 중앙정부가 담당하고 도로의 신호등 설치 및 관리 같이 그 혜택이 일부의 지역 시민에게만 돌아가는 경우는 지방정부가 담당하여야 한다.

이러한 면에서 볼 때, 주거환경을 향상시킨다는 것은 지방정부가 담당하는 것이 당연한 것처럼 보인다. 주거환경 향상의 영향은 매우 국지적인 것이기 때문이다. 또 주택시장은 지역적으로 분리되어 있기 때문에 어떤 한 지역의 주택시장 상황은 다른 지역과 판이하게 다를 수 있다. 가령, 어떤 지역에서는 고가격 주택의 수요가 높은 반면 공급은 부족해 고가격 주택의 가격이 높고 저가격 주택의 경우는 수요가 공급에 비해 약해서 저가격 주택의 가격은 상대적으로 낮을 수 있다. 반면, 다른 지역에서는 정반대로 고가격 주택은 가격이 낮고 저가격 주택은 가격이 높을 수 있다. 이렇게 두 지역의 저가격 주택시장이 다른 양상을 띠고 있을 때, 균일한 정책을 쓰는 것은 좋은 결과를 이룰 수 없다.

주택시장이 지역에 따라 많이 다르기 때문에 저소득층의 주거복지 문제는 지방정부가 담당하여야 한다는 당위성에 비해, 지방정부가 중앙정부에 비해 절대적으로 약세에 있는 부문이 있다. 첫째는 지방정부는 중앙정부에 비해 자금을 동원할 수 있는 능력이 약하다는 점이다. 둘째는, 지방정부의 관리들의 경영능력이 떨어진다는 점이다. 셋째는, 지방경제는 상대적으로 그 규모가 작고 미디어나 시민단체들의 감시가 상대적으로 약하기 때문에 지방정부 관리와 지방유력자의 부적절한 유착의 가능성이 상대적으로 높다.

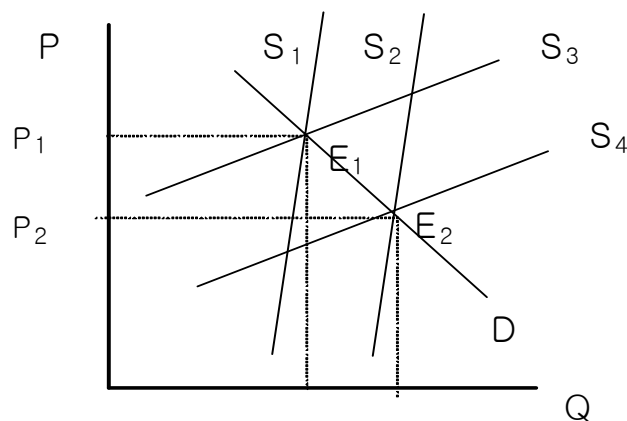
지방정부의 이러한 세 가지 약점을 극복하는 것은 용이한 일이 아니다. 이에 대해서 취할 수 있는 방법은 중앙정부가 지방의 형편에 따라 유연한 정책을 디자인하고 그 자금을 부담하는 반면, 그 집행은 지방정부가 담당하게 하고 중앙정부는 지방정부의 실적을 평가·감시하는 협력구조를 생각하여 볼 수 있다. 이는 지방정부와 중앙정부의 장단점을 잘 융합한 방법이기도 하나 새로운 문제가 있다. 중앙정부가 어떻게 지방정부의 저소득층 주거정책의 실효성을 평가하고 이들을 지도할 수 있는 제도를 디자인하고 운용할 수 있는지 하는 문제이다.

나. 공급 위주의 정책 vs. 수요 위주의 정책

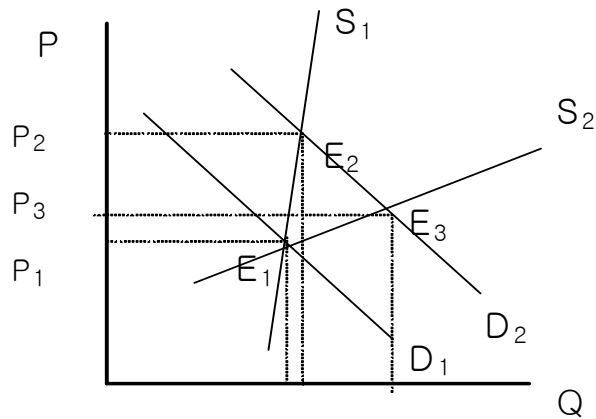
저소득층의 주거복지를 향상시키기 위해 취하여야 하는 중요한 선택 중의 하나는 공급 위주의 정책을 수행할 것인가 수요자 위주의 정책을 수행할 것인가 하는 것이다. 공급정책은 기본적으로 저소득층의 주택 공급을 증가시켜서 저소득층의 주거비 부담을 줄이는 것이다. 공급정책은 기본적으로 저소득층의 주거문제를 ‘주택이 부족하다’는 문제로 보고 접근하는 것이다. 주택문제이기 때문에 주택을 많이 공급하면 된다는 발상이다. [그림 1-4]에서 보는 바와 같이 공급정책에 의하여 공급곡선이 S_1 에서 S_2 로 이전하거나(공급곡선이 비탄력적인 경우), S_3 에서 S_4 로 이전하게 (공급곡선이 탄력적인 경우) 되면 주택가격이 P_1 에서 P_2 로 감소하게 되어 수혜자의 복지가 향상된다.

수요정책은 저소득층의 기본적으로 주거비 부담능력을 상승시킴으로 저소득층의 복지를 향상하기 하려고 한다. 기본적으로 수요정책은 저소득층의 주택문제를 ‘소득이 부족하다’는 소득의 문제로 접근하는 것이다. 한 가지 중요한 점은 수요정책의 효과는 공급곡선이 탄력적이냐 비탄력적이냐에 따라 크게 차이가 난다는 것이다. [그림 1-5]에서 보는 바와 같이 수요정책에 의해서 주택수요가 D_1 에서 D_2 로 이전한다면

[그림 1-4] 공급정책의 효과



[그림 1-5] 수요정책의 효과



그에 따른 공급의 변화는 공급곡선이 비탄력적인 S_1 인 경우에는 균형점이 E_1 에서 E_2 로 옮겨짐에 따라 공급의 증가량이 별로 크지 않고 주택가격만 증가하게 된다. 결국 정부가 도우려는 저소득층의 주거문제는 별로 나아지지 않은 채 주택가격만 상승하여서 정부의 보조가 기존 주택의 소유자에게 돌아가게 되는 것이다. 반면, 공급곡선이 탄력적인 S_2 인 경우에는 균형점이 E_1 에서 E_3 로 옮겨가게 되어 주택가격은 별로 변하지 않고 주택의 공급이 크게 증가하여서 정부보조의 혜택이 대부분 저소득층에게 돌아가게 된다.

위의 논의를 요약하여 보면 공급정책은 소비정책에 비하여 비교적 안전한 정책인 셈이다. 왜냐하면 소비정책은 주택의 공급이 비탄력적인 경우에는 매우 효율성이 낮지만 공급정책은 언제나 그 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 그러나 중앙에서 상명하달로 실시되는 주택건설 등의 공급정책은 바우처 등의 수요정책에 비하여 소비효율성이 낮기 때문에 공급이 탄력적인 경우에는 전반적으로 보아 수요정책이 더 효율적이라고 할 수 있다.

공급정책과 수요정책의 선택 시에 또 하나 고려하여야 하는 점은 정치적이고 행정적인 문제이다. 전반적으로 말해서 공급정책은 쉽게 도입할 수 있는 정책이다. 그 정책을 기획하고 집행하는 것이 비교적 단순하

고 이에 대한 이권도 비교적 소수에게 국한되어 있다. 따라서 공급계획은 쉽게 도입하고 쉽게 철회할 수 있는 정책이다. 반면, 수요정책은 도입도 어렵고 한번 도입하면 철회도 어려운 정책이다. 수요정책을 도입하려면 저소득층 가구의 수입을 확인할 수 있는 행정적인 인프라가 필요하기 때문이다. 반면, 일단 시행되고 있는 수요프로그램을 없앤다는 것은 선거에서 많은 표를 잃을 수 있는 것이기 때문에 정치적으로 매우 어려운 일이다.

다. 정부의 규제 vs. 시장 메커니즘(금융기관, 개발/건설업자)

저소득층의 주거복지를 위하여 정부가 개입하는 것은 자유시장만으로는 그들에게 사회적으로 만족할 만한 주거환경을 제공할 수 없기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부는 규제를 이용한다. 그러나 규제는 필요한 사회현상을 만드는 데 도움이 되지만 사회적 비용이 발생한다는 것을 잊어서는 안 된다.

예를 들면, 신호등이 없는 사거리에서 아무 규제가 없다면, 교통사고의 위험이 있을 것이다. 이때에 일단 정지 사인을 설치한다든지, 신호등을 설치함으로써 교통사고의 위험을 줄일 수 있을 것이다. 그러나 규제를 할 때 상당히 많은 경우, 규제의 편익만 생각하고 규제에 들어가는 비용은 간과하는 경우가 많이 있다. 사실 모든 규제는 비용을 동반하는데, 규제의 비용은 크게 네 가지로 생각할 수 있다. 이를 교통신호 등의 예를 이용하여 설명하면 다음과 같다.

첫째, 정부가 규제를 집행하기 위해서는 비용이 든다(implementation cost). 신호등을 설치한다든지, 신호등에 들어가는 전기, 신호등 보수를 위해서도 비용이 든다. 이런 비용을 직접비용이라고 할 수 있다. 둘째는, 신호등을 설치하고 그것이 잘 지켜지는지를 확인하기 위한 비용이 있다(enforcement cost). 규제가 지켜지지 위하여, 경찰을 배치하고, 규제를 어기는 사람을 적발하고, 경찰이 적발한 사건을 정당하게 재판하고, 규제를 어겼을 때 주는 형벌을 집행하기 위하여 비용이 든다. 셋째는, 시민이 규제를 지키기 위한 비용이다(compliance cost). 신호등에 빨간등이 켜지면, 파란 불이 들어올 때까지 기다리며 드는 시간과 정지하고 있는

동안 쓰는 연료에 대한 비용이다. 넷째로는, 규제를 지키기 위해 변화된 행동으로 인한 비용이다(indirect cost). 신호등 앞에서 기다리는 시간을 염두에 두어서, 다른 길을 이용해서, 추가로 드는 비용이라든지, 기다리기 싫어서, 아예 다니지를 않는 경우, 이로 인해 생기는 손해 등의 비용이 있을 수 있다.

규제는 반드시 승자와 패자를 만들어 낸다. 효용주의(utilitarianism)의 입장에서 본다면, 규제를 통하여 생긴 승자의 이익이 패자의 손실보다 크다면, 그 규제는 사회적으로 유용한 규제라고 할 수 있을 것이다. 사회적으로 유효하지 않은 규제라 할지라도(비용이 편익보다 더 큰 경우), 이익집단의 지대추구현상(rent-seeking by interest groups)으로 말미암아, 규제가 이루어 질 수 있다. 규제로 이익을 받는 그룹의 정치적인 힘이 강한 경우에는, 그들의 이익이 패자의 손실보다 작은 경우라 할지라도, 전자의 정치적인 힘으로 규제가 법제화 될 수 있다. 이러한 경우는 정부의 권력이 이익집단의 정치적인 수단으로 이용되었다고 할 수 있다.

승자의 이익이 패자의 손해보다 많은 경우라 할지라도, 패자의 손해는 어떠한 방법으로 보상되어야 한다. 패자의 손해가 보상되지 않는다면, 패자는 규제에 대한 거부권을 행사함으로써, 사회적으로 유용한 규제가 채택되는 것을 방해할 유인을 제공하게 된다. 이러한 갈등을 해소하기 위한 비용까지 고려한다면, 사회적으로 바람직한 규제는 규제가 창조해 내는 사회적 편익이 전술한 네 가지 사회적 비용을 능가해야 할 뿐만 아니라, 규제로 생기는 이익을 규제로 인해 피해를 보는 사람들에게 재분배하는 방법까지 고려해야 한다. 이러한 여러 가지 비용(규제의 비용뿐만 아니라, 사회갈등을 해소하기 위한 비용)을 고려하지 않고 편익만 생각한다면, 이러한 규제가 목적인 일을 달성하고, 사회적인 편익을 창조한다 할지라도, 이러한 규제는 사회적으로 좋은 규제라고 할 수 없다.

한국의 부동산 시장은 많은 규제로 묶여있다. 세계적으로 사용되고 있는 건물의 안전을 위한 건축법과 도시의 효율적인 이용을 위한 도시계획법 이외에도 그린벨트, 농지보호법 등의 도시용 대지를 공급하는데 만족하여야 할 규제뿐만 아니라 수도권 개발 제한법으로 인해 수도권에 입지할 수 있는 시설물의 규제, 아파트 분양가격 규제, 투기지역 주

택 전매금지 등 많은 주택에 대한 규제들이 시장이 가격과 공실률 등의 시장 시그널에 적합하게 적응할 수 있는 시간과 조건을 허락하지 않는다. 왜 이렇게 많은 규제가 현존하고 있는가에 대한 만족할 만한 설명은 없는 것 같다. 혹자는 개발시대의 정부가 시장을 지배하던 잔재가 남아 있는 것으로 설명하고, 혹자는 시민들이 자유로운 시장에 의한 운용보다는 정부의 명시적인 규제를 선호하기 때문이라고 하기도 하고, 혹자는 개발업자, 정부관료, 대규모 토지주인 등의 연립제휴에 포획되어 있는 것으로 설명하기도 한다. 문제는 이러한 다양하고 복잡한 규제들이 결과적으로 어떠한 문제를 야기하고 있는가에 대한 성찰이 너무 부족하다는 것이다. 이는 규제의 사회비용을 행정비용만 생각하고 규제가 시장경제의 왜곡에 미치는 영향은 참조하지 않는 구조적 문제에 기인한다고 할 수 있다.

제5절 외국의 저소득층을 위한 주거복지정책

1. 미 국

가. 미국의 주요 주택정책

현재 미국의 저소득층 주택정책 중에 가장 중요한 정책은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째는 미국 각 도시에 산재하여 있는 약 130만 채의 공공임대주택이다. 거의 모든 공공주택은 전국에 흩어져 있는 3,300개에 이르는 지방 공공주택공사가 소유하고 관리하고 있다. 단지, 연방정부의 주택 및 도시 개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)는 지방 공공주택공사에게 보조금을 지급하고, 공공주택의 계획, 개발, 관리 등에 관한 제반 기술적인 도움도 주고 있다. 주에 따라서는 주정부도 지방 공공주택공사에게 보조금을 지급하거나, 기술적인 도움을 주고 있다. 둘째로는 HUD가 주정부의 주택도시국이나 지방 공공주택공사를 통하여 약 300만 가구에 대해서 바우처(주거비보조 상환증서)를 지급하고 있다. 지방 공공주택공사가 소유·관리하는

공공임대 주택과는 달리, 바우처는 그 지역의 평균 주거비, 가구소득과 가족 수 등의 가구구조에 따라 보조금의 액수가 정해지는데, 이 상환증서를 가지면 수혜자는 어느 지역에 있던지, 원하는 주택을 임대 또는 매입하여, 상환증서에 명기된 금액을 현금 대신 집주인이나 모기지를 대출해 준 은행에 지불하게 된다. 세 번째는, 저소득주택세금면제(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC)제도로써, 저소득층을 대상으로 하는 임대주택을 개발 운영하는 경우, 그 부동산에 들어가는 세금을 면제하여 주는 제도이다. 2003년까지 약 90만호의 저소득층 임대주택이 이 프로그램의 혜택으로 지어졌다. 위의 세 가지의 프로그램 외에 Section 236, Section 221(d)3 등의 저소득층 임대주택에 시장이자율보다 낮게 융자한 프로그램, HOME, CDBG(Community Development Block Grant) 등의 중앙정부가 지방정부에게 준 정액교부금(block grant) 등의 프로그램들이 있다. 저소득층 가구의 주정부와 지방정부의 보조까지 합하면, 미국의 약 1억 가구 중에서 약 5%에 해당되는 600만 가구(약 1500만 명)가 직접적으로 주택보조를 받고 있다고 추정되고 있다.

미국의 저소득층을 위한 주거복지 재정의 거의 상당 부분은 연방정부인 HUD의 재정으로 충당되고 있다. HUD의 2005년 1년간 예산은 약 360억 달러 정도이다. 이는 연방정부의 1년 예산 2.6조 달러(2.6 trillion dollars)의 약 1.2% 정도에 해당되는 금액이다. 이 중 공공주택과 주택비보조 상환증서 등의 저소득층을 위한 주택정책에 쓰는 비용이 약 260억 달러이니 만큼, HUD의 가장 큰 임무는 저소득층을 위한 주택문제의 해결이라고 할 수 있다. 주정부나 지방정부도 직접, 간접적으로 저소득층의 주거환경 개선을 위하여 어느 정도의 자체 예산을 쓰고 있다. 그러나 이러한 예산에 대한 통계가 잘 정리되어 있지 않기 때문에 정확하게 그 규모를 파악할 수는 없지만, 중앙정부의 지출에 비해 훨씬 작으리라고 추측된다. 예를 들면, 위스콘신 주의 주택 부문에 대한 1년 예산은 약 4,000만 달러, 밀워키 시의 공공주택공사 예산은 약 6,500만 달러이다. 주정부의 예산의 상당한 부분은 HUD의 교부금이고, 밀워키 공공주택공사의 예산의 75%는 HUD의 보조금이라는 점을 생각할 때, 중앙정부가 저소득층 주택문제에 기여하는 부분은 상당히 절대적이라고 할 수 있다.

직접 보조금과 세금제도를 통해 간접적으로 주워지는 주택에 관한

〈표 1-2〉 미국 소득분위별 주택정책의 혜택

| | 세금혜택 (bill. \$) | 직접보조금 (bill. \$) | 합 계 (bill. \$) | 비 율 (%) | 상한경계 (\$/year) | 평균소득 (\$/year) |
|--------|--------------------|---------------------|-------------------|------------|-------------------|-------------------|
| 최하 20% | 1.4 | 30.4 | 31.8 | 20.3 | 18,464 | 10,295 |
| 둘째 20% | 6.6 | 4.5 | 11.2 | 7.1 | 34,397 | 26,177 |
| 셋째 20% | 16.8 | 1.7 | 18.5 | 11.8 | 54,787 | 44,111 |
| 넷째 20% | 37.2 | 0.6 | 37.8 | 24.1 | 86,585 | 69,384 |
| 최상 20% | 57.2 | 0.1 | 57.4 | 36.6 | n.a. | 148,138 |
| 합 계 | 119.3 | 37.3 | 156.7 | 100 | n.a. | 59,988 |

자료: Dolbeare의, 2004.

혜택을 소득별 5분위로 나누어 보면 <표 1-2>와 같다. 가장 눈에 띄는 것은 간접적인 세금 혜택이 직접적인 주택보조금보다 약 4배 정도로 많다는 점이다. 둘째로는, 세금 혜택은 고소득층 가구일수록 그 양이 점차로 증가한다는 것이다. 전체 세금 혜택의 약 50%에 해당되는 600억달러의 혜택은 상위 20%에 해당되는 가구에게 돌아가고 있다. 두 번째의 20%에 해당되는 가구에게 돌아가는 혜택은 약 370억달러로써 전체 세금 혜택의 약 30%에 해당된다. 따라서, 소득 수준 상위 40%에 해당되는 가구가 전체 세금 혜택의 약 80%를 차지하고 있다. 한편, 직접보조금은 소득 수준 최하 20% 가구에 90%가 집중되어 있다. 결과적으로 중하계급이라고 할 수 있는, 소득수준 20%에서 60%에 해당되는 가구에게 돌아가는 정부의 혜택은 상대적으로 가장 적다고 할 수 있다.

나. 미국 저소득층 주택정책의 역사적 변화

미국의 저소득층 주택정책의 변천과정을 보면 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 1960년대에 시작된 도시재개발, 공공임대주택 건설 등의 공급 위주의 정책은 1970년대 중반을 지나면서 점점 퇴출되었다. 그러나 당시에 건설된 공공임대주택들이 많이 존재하고 있기 때문에 그들의 개보수, 임대관리 등은 계속되어 오고 있다. 둘째, 1970년대 중반부터 바우

처 등의 수요 위주의 정책이 도입되어서 현재는 가장 중요한 저소득층 주거복지 정책으로 자리매김을 하고 있다. 셋째, 연방정부가 직접 개입하고 통제하던 방식에서 지방정부나 주정부를 이용하여 후자의 기관들이 직접 프로그램을 입안하고 집행하는 방식으로 전환되어 왔다. 중앙정부는 주로 예산을 확보하고 지방정부가 그 예산을 효과적이고 효율적으로 사용하고 있는가 하는 감독과 평가에 치중하고 있다. 최근에 와서는 이 기능마저 주정부에게 이양하는 안을 심각하게 고려하고 있다. 넷째, 1980년대 중반 이후 LIHTC의 시작으로 세제혜택을 통하여 저소득층 주택공급을 시작하였고, 점차 시장의 호응을 받게 되면서 좀 더 많은 주택이 이 프로그램을 통하여 공급되고 있다. 정부의 직접 건설지원 등의 공급정책은 거의 사라져 가고 있지만 대신 세금 혜택을 이용하고 민간주택업자와 지방정부, 주택 NGO 등의 상호협력을 이용한 시장의 메커니즘을 이용한 공급정책이 확장되고 있다.

아래에서 미국 저소득층을 위한 주거복지정책을 변화를 좀 더 자세하게 알아보려 한다. 2차 세계대전 이후로 중앙정부의 역할이 사회 전반에 걸쳐서 점점 강화됨과 더불어, 저소득층의 주택문제에 대해서도 중앙정부의 역할이 강화되었다. 특히 1945년 2차 세계대전이 끝나고, 많은 군인들이 제대하고 새로운 가정을 꾸미게 됨으로 인해서 급격하게 주택 수요가 증가하게 되었다. 반면에, 전쟁을 위하여 군사, 공산품의 생산에 주력하였던 미국경제의 구조가 주택수요의 증가를 시기에 맞추어 만족시키지 못함으로 인해, 주택 부족현상이 심화되고, 주택가격이 급상승하게 되었다. 또한, 남부 지역의 많은 흑인들이 동북부나, 중서부의 대도시로 대규모 이동함으로써, 도시의 주택문제는 더욱 심화되었다.

이러한 주택문제를 대비하기 위해, 연방의회는 1949년 주택법(Housing Act of 1949)을 제정하였다. 그 전에도 1937년에 제정된 주택법이 있었지만, 이는 중산층의 주택소유를 돕기 위한 정책이었고, 저소득층을 위한 법이라고 할 수 없다. 그러나 1949년 주택법의 제정은 연방정부가 구체적으로 저소득층 주택문제에 대대적으로 개입하게 된 가장 큰 동기가 되었다. 특히, 향후 6년간에 걸쳐서, 81만호의 주택을 건설하겠다고 하였다. 가장 중요한 정책적인 수단으로서는 주택 시설이 낙후된 지역을 제거하고(clearance of slums and blighted areas) 새로운 주택을 건

설(new construction) 하는 것에 있었다. 이렇게 야심에 가득찬 목적과는 달리, 1949년 주택법은 그 목적을 실행하는 데 필요한 재원을 충분하게 마련하지 않았다. 따라서 그 성과는 미흡하기 짝이 없었고, 실제 건설된 주택의 수는 연평균 2~3만 호에 지나지 않았다.

물론 이러한 빈약한 실적으로는 저소득층 주택문제가 해결될 수 없었다. 1950년대의 부진한 주택문제는 1960년에 이르러 극심한 사회문제로 대두되었다. 특히, 대도시 중심부의 도시 재개발사업, 도심을 관통하는 대규모 고속도로 건설 등의 도시 주택문제, 인종문제로 인한 인종간의 충돌, 도시의 소요문제(problem of riots)가 인권운동(civil rights movement)과 어울려 사회적으로 큰 혼란과 충돌을 야기하였다. 이러한 1960년대는 주택과 도시문제에 대한 사회적인 문제의식이 강하게 도출되었으며, 이러한 요구가 상당부문 정책에 반영되었다. 디트로이트, 뉴욕, 로스앤젤레스 등의 흑인들이 많이 거주하는 대도시에는 대규모의 소요가 일어나고, 이러한 사회적인 갈등을 해결하기 위하여, 도시 및 주택 문제는 가장 중요한 정치문제로 등장하게 되었다.

1960년대의 인권운동과 도시 내의 인종 간에 대한 대립은 1968년에 이르러, 닉슨 정부와 의회가, 다시 한번 주택법의 야심에 찬 선언을 하게 만들었다. 닉슨은, 도시 내 주택문제를 해결하기 위해, 향후 10년간에 걸쳐 2,600만호의 주택을 신축이나 개축하여 마련하겠다고 하였다. 또 이 중에서 600만호는 저소득층이나 중저소득층(low and moderate income) 가구를 위한 주택으로 할당하였다. 이는 1950년대에 10여년 동안, 저소득층을 위한 주택이 1년에 2만에서 7만 정도로 증가되어 왔다는 것과 비교하여 본다면, 1968년의 정책목표가 얼마나 야심에 찬 것인가를 가늠할 수 있다.

1968년에 개정된 주택법은 이전에 보지 못하던 양적인 실적을 이루게 되었다. 매년 20만에서 40만호에 이르는 저소득층과 중저소득층을 위한 새로운 주택이 건설되었다. 정부는 이러한 대량 주택공급사업에 많은 재정을 투입하였다. 그러나 이러한 대량 공급은 저소득층의 주택문제를 해결하지는 못하였다. 이제 저소득층의 주택 공급 부족이 문제가 되지 않는지만, 도시 미관적인 문제와 저소득층이 밀집해서 살기 때문에 야기되는 사회 문제가 크게 대두 되었다.

130만호의 공공주택을 확보하였지만, 이러한 문제점에 봉착한 닉슨 행정부는 1973년에 이르러 공공주택 건설중지령(moratorium)을 선언하게 되었다. 닉슨의 건설금지령은 미국 저소득층 주택정책의 획기적인 변화를 가져오는 계기가 되었다. 첫째는, 공공주택 건설 등, 공급 위주 일변도의 주택정책에서, 임대료 보조 등의 수요자 위주의 정책이 점차 도입되기 시작하였다. 둘째로는 공공주택의 건설, 관리 등을 중앙정부에서 주정부나 지방정부, 또는 지방 주택공사로 그 의무를 위임하기 시작하였다.

다. 공급정책에서 수요정책으로의 변환

건설금지령 이후 10여년 동안, 미국 저소득층 주택 정책은 공급 위주의 정책과 수요자 위주의 정책이 서로 각축하는 양상을 보이게 되었다. 그러나 1980년대 이후에는 수요자 위주의 정책으로 크게 선회하였고, 가장 중요한 정책으로 바우처 정책이 실시되기 시작하였다. 바우처 정책은 소비자의 선택의 폭을 넓혀서, 같은 비용을 가지고, 수혜자에게 더 큰 도움을 준다는 점에서는 많은 연구자들의 의견이 모아져 있다. 그러나 저소득층을 위한 주택정책이 장기적으로 저소득층의 소득이나 임금의 상승을 가져오고, 경제적인 독립을 가져 오느냐 하는 점에 있어서는 많은 학자들은 회의를 제기하고 있다. 저소득층이 주거 보조로 인해서 좀 더 나은 지역으로 이사한다는 것 자체로만은, 그들의 소득이나 임금의 향상, 경제적인 독립을 낳을 수 없다고 보기 때문이다.

공급 위주의 정책은 저소득층의 주택문제의 본질이 그들이 차지할 수 있는 그럴듯한 양질의 주택(decent housing)의 수가 적다는 데 있다고 보고 있다. 따라서, 문제를 해결하기 위해서는 양질의 주택을 많이 공급하여야 한다는 것이다. 한편, 수요자 정책은 저소득층의 주택문제의 본질은 주택의 문제가 아니고 소득의 문제라고 보고 있다. 따라서 저소득층의 주택문제를 해결하기 위해서는, 그들의 저소득문제를 해결해야 한다고 보는 것이다.

중앙정부의 주택정책이 점차로 확장됨에 따라서, 중앙정부는 많은 보조금제도를 도입하기 시작하였다. 전형적인 보조금제도는 중앙정부가 어떠한 정책목표를 위하여 중앙정부의 예산을 확보한 후에, 그러한 정

책목표를 달성하기 위한 사업신청서를 지방정부나 지방정부에 관련된 사업체들이 응모하게 한 후에, 접수된 신청서들을 심사하여 예산을 분배하는 방법이었다. 이렇게 중앙정부가 직접 지방정부를 상대로 보조금 제도를 운영하기 때문에, 상당한 부분 주정부를 우회(bypass)하는 상황이 나타나게 되었다. 그러나 지방정부나 지방정부에 관련된 사업체들을 직접 규제, 관리하는 것이 주정부이기 때문에, 주정부를 전적으로 무시할 수는 없는 것이다.

이와 같이, 주택 도시문제에 대한 예산이 중앙화 됨으로써, 여러 가지 문제점이 제기되기 시작하였다. 첫째로는, 중앙정부의 정책목표 설정 또는 정책수단의 선택 등이 각 지방의 다양성을 충분히 반영하지 못하고, 획일적으로 결정된다는 점이다. 그러므로 어느 지역에 알맞은 정책은 다른 지역에서는 전혀 효과를 낼 수 없다는 사실이 간과되었다. 둘째로는, 중앙정부의 행정업무가 과다하게 증가된다는 점이다. 중앙정부는 많은 보조금제도를 운영하기 위하여, 많은 지방정부의 보조금 신청서를 심사하여야 하고, 또 선정된 보조금 프로그램의 운영을 감독하며, 중앙정부의 보조금이 잘 집행되었는가를 평가하는 데 많은 행정수요가 발생하게 되었다. 셋째, 중앙정부의 보조금 지급이 지방정부가 주택 및 도시개발 정책을 효과적으로 수행하기 위한 보조금 필요의 절실성에 의해 결정되는 것보다 지방정부가 준비한 보조금 신청서의 질에 따라 결정되는 점이 있다. 보조금 신청서를 잘 준비한 지방정부는 보조금을 더 많이 받을 수 있기 때문이다.

라. 지방분권화(devolution)와 시장 친화적 정책의 도입

이러한 문제점을 보완하기 위해서, 1970년대와 1980년대의 또 하나의 확실한 변화는 저소득층에 주택정책이 점차적으로 지방분권화(devolution)되었다는 점이다. 그러나 지방분권화는 일시적인 행정의 혁신에 의해서 이루어졌다고 보다는, 오랜 동안의 시행착오를 거쳐서 점차적으로 이루어졌다고 할 수 있다. 1973년 건설금지령 이후에도 중앙정부는 도시와 주택 문제에 대해 재정적 자원과 정치적인 의지를 가지고 있었다. 그러나 주택의 문제는 근본적으로 지방적인 문제이기 때문에,

중앙정부의 획일적인 정책으로는 큰 효과를 보지 못한다는 것이 가장 중요한 문제로 제기되었다.

주택에 관한 보조금 프로그램도 점차 통합되었다. 1990년에는 Housing Opportunity Program이 시작되었는데, 이는 주정부나 지방정부가 공공 주택을 건설하던지, 건설업자에게 용자를 주던지, 모기지 이자율을 보조하던지, 어떠한 방법을 택하던지 가장 적합하고 효과적인 방법을 주정부나 지방정부가 결정할 수 있도록 하였다. 다시 말하자면, 저소득층의 주택정책을 전적으로 지방정부에게 일임한 것이다.

1986년에 와서는 Tax Reform Act(TRA)에 따라, 중요한 저소득층 주택정책으로 세금감면제도가 도입되었다. 그때까지는 저소득층만을 대상으로 하는 대규모 세금정책은 존재하지 않았다. 그러나 주택을 소유하고 있는 모든 사람들에게 상당한 세금 혜택이 있었다. 이는 주택 모기지 용자에 들어가는 이자와 주택의 재산세가 100% 연방정부 소득세에 공제되는 것이다. 그러나 이 혜택은 주로 비싼 주택을 소유하고 있는 고소득자에게 집중되었다. 싼 주택을 소유한 가구는 세금 혜택이 자연히 작고, 주택을 소유하지 않는 많은 저소득층 가구는 이러한 세금 혜택을 전혀 받지 못하였다. 이러한 불공평을 어느 정도 줄이기 위해서 도입된 제도가 저소득 주택 세금감면제도(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC)이다.

LIHTC는 저소득층을 위한 임대주택 사업자에게 연방정부의 소득세를 감면하여 줌으로써, 민간투자를 유인하려는 정책이다. 소득세 감면 혜택을 받으려면, 임대주택 개발업자는 임대주택 지구에 있는 임대주택 20% 이상을 그 지역 중위 소득(median income) 50% 이하의 가구에 임대하거나, 40% 이상의 주택을 중위 소득 60% 이하의 가구에 임대하여야 하며, 적어도 15년 이상 이 프로그램에 참가하여야 한다. 이 프로그램은 민간업자나 지방 공공주택공사가 발주할 수 있다. 또 프로그램은 주정부가 감독하도록 되어 있지만, 세금 감면을 받으려면 중앙정부의 세무국(Internal Revenue Service: IRS)의 규정을 준수하여야 한다. 이 프로그램에 참가하는 주정부와 지방정부에는 중앙정부에서 보조금을 지급한다.

LIHTC를 처음 실시하기 시작한 1980년 후기에는 응모과정이 상대적

으로 복잡하고, 각 건물주가 세금공제의 혜택을 쉽게 계산할 수 없기 때문에, 별로 커다란 성과를 내지 못하였다. 그러나 점차로 그 사용도가 늘어가서, 현재 100만호 이상의 저소득층 주택에 응용되고 있다.

사실상, 현재로서 중앙정부는 저소득층의 주택건설을 직접 관장하는 것에서는 손을 떼었다고 할 수 있기 때문에, LIHTC가 유일한 저소득층을 위한 중앙정부의 정책인 셈이다. LIHTC는 정부가 저소득층의 주택건설을 직접 시도할 때 생기는 여러 가지 문제를 완화하고, 민간업자들의 시장경제의 엄격함을 도입하고자 하는 데 목적이 있다. 좀 더 구체적으로 말한다면, 정부가 주택건설에 직접 참여하게 되면, 정치적이거나 정책적인 목적 때문에, 시장에서 요구하는 이윤을 생각하기 어렵다. 그러나 민간업자들이 참가한다면, 저소득층을 위한 임대주택건설사업이 시장의 강한 경쟁에서 살아남아야 하기 때문에, 주택 건설이나 운영 등에서 정부가 하는 것보다 효율성이 높다. 일반적으로 세금을 감면함으로써 민간경제를 많이 왜곡시킨다. 따라서 LIHTC가 세금을 감면함으로써 주택건설을 장려하는 것은 정부가 세금을 걷어 직접 주택건설을 하는 것보다, 사회적 비용이 크다는 비판을 받고 있다. 그러나 LIHTC는 적어도 두 가지의 주목할 만한 사항이 있다. 첫째로, 중앙정부 주도의 저소득층 임대주택 건설이 민간의 주택건설과 서로 역행하였다는 점이다.. LIHTC는 민간과 중앙정부, 지방정부, 주택관계 NGO(Non-Governmental Organization)가 저소득층의 주택문제를 협력적으로 논의할 수 있는 장을 마련하였다. 둘째로, LIHTC는 이전에 중앙정부 위주의 건설사업에서는 볼 수 없었던, 창조적이고 다양한 저소득 주택들을 건설하게 되었다는 점이다. 예를 들면, 저소득층과 비저소득층의 혼합주거 같은 물리적 융화가 같은 주택지구에서 일어나기도 하였다. 또, 도심에 있는 버려진 땅이나 주택들이 저소득층의 주택으로 다시 태어나는 일도 많이 생기게 되었다.

2. 스웨덴

20세기 초반부터 최근까지 스웨덴의 주택정책은 복지국가의 패러다임을 추구하여 왔다. 북유럽의 노르웨이, 덴마크 등과 같이 스웨덴의 주

택시장 개입은 다른 자본주의 국가에 비해 훨씬 광범위하고 깊게 관여하고 있다. 전반적으로 스웨덴은 주택의 공급을 증가시킴으로써 주택시장의 안정을 꾀하여 왔다. 또 주거환경의 평등한 보급과 주택으로 인한 재산의 축적과 재분배를 최대한 억제하여 왔다. 이 같은 정책 목표하에 스웨덴은 각종의 규제와 직접, 간접적인 주택지원 정책을 수행하여 왔다. 1940년 이후부터 꾸준히 임대료 상한제를 실시하여 왔고, 1970년 이후에는 300여 개의 도시주택공사를 설립하여 대대적으로 공공 임대주택을 건설하였다. 또 규제와 세금제도를 이용하여 개인주택소유보다 주택조합(housing cooperative)을 통한 주택공동소유(tenant ownership)를 장려하였다.

스웨덴도 자가소유 주택에 세금혜택을 주고 있지만, 그 정도는 다른 나라에 비하여 현저하게 낮다. 모기지 이자의 30%를 세금에서 공제받을 수 있는데, 미국의 모기지 이자 공제액에는 사실상 상한선이 없다는 점을 상기하면 스웨덴의 세금혜택은 상당히 낮은 수준이다. 또 개인소유의 주택에 대한 소유세(재산세)는 1%인 데 반해 조합소유의 공동주택은 0.5%이다. 주택가격의 인상으로 인해 생긴 이익의 3분의 2는 자산소득으로 계산되어서 조세된다. 이같이 자가소유에 대한 인센티브가 적기 때문에 스웨덴의 자가소유율은 38% 밖에 되지 않는다. 공동주택소유율 17%까지 합하면 스웨덴의 주택소유율은 55%에 달한다. 그렇다 하더라도 다른 유럽국가 평균 66%에 비해 많이 낮은 편이다 (Hufner and Lundsgaard[2007]).

1970년 이후 20여년간에는 도시주택공사가 건설한 주택의 수가 새로 건축되는 임대주택의 75% 정도를 차지할 정도로 많았다. 그 후 도시주택공사의 임대주택의 중요성은 점차 줄어들었지만 아직도 임대주택 재고량의 50%를 차지하고 있다. 2003년 현재 공공임대주택에 거주하는 가구는 총가구 수의 22%, 민간임대주택 점유율은 23%이다(Hufner and Lundsgaard[2007]). 도시주택공사는 중앙정부에서 상당한 보조금을 지급받고 있는데 그 액수는 매년 GDP의 0.5%에 달하고 있다. 스웨덴의 공공주택은 입주하는 데 소득의 제한이 없다. 공공임대주택의 재고량도 많고 입주자격에 소득제한이 없기 때문에 스웨덴의 공공주택에는 중산층 가구들도 많이 입주되어 있다.

1942년 이후 스웨덴에서는 임대료 상한제가 실시되었다. 1969년까지는 간단한 임대료 제한이 실시되었다. 그 결과 이 제도의 단점들이 들어나기 시작하자 1969년 이후에는 상당한 부분 조정되어 왔는데 그 결과 매우 복잡한 임대주택시장의 형태를 띠게 되었다. 현재 임대주택의 가격은 네 가지의 각각 다른 메커니즘을 통하여 정해진다. 첫째, 규제되지 않는 임대주택은 시장가격으로 임대료가 결정된다. 둘째, 도시주택공사가 소유하는 주택은 건설가 원가에 의거하여 정해진다. 셋째, 일부 주택은 임차인 조합(tenant association)과 임대인 조합의 교섭으로 정해진다. 넷째, 임차인이 임대료에 불만이 있는 경우에는 이를 조정하는 위원회에서 결정한다.

이렇게 임대주택시장이 규제되어 있는 상황에서 수요자와 공급자 간의 원활한 대응이 이루어질 리가 만무하다. 예를 들면 어떤 주택은 좋은 입지에 높은 품질의 주택이지만 가격이 싸다고 하자. 이런 주택을 구하기 위하여 대기자 명단에 이름을 넣고 몇 년씩 기다린다던지, 주인이나 현 임차인에게 side-payment를 주고 얻는 경우도 생기게 된다. 또 행운으로 이러한 주택에 거주하고 있는 임차인은 직장을 옮겼다면 가족상황의 변화가 있어서 다른 형태의 주택을 원한다고 할지라도 가능한 한 그 주택을 계속 유지할 것이다. 따라서 주택시장에서 일상적으로 일어나야 하는 조정의 속도가 필요이상으로 늦게 되어 시장의 비효율성을 초래하게 된다. 이러한 주택수요와 공급 간의 부조화는 스웨덴 주택시장의 가장 큰 약점으로 꼽히고 있다.

저소득층을 위하여 스웨덴은 주택급여 프로그램을 실시하고 있다. 2003년 현재 가구 수의 15.5%가 주거급여를 받고 있고, 그 금액은 GDP의 1.2%에 상당하고 있다. 스웨덴의 주택급여 프로그램은 임대자나 자가소유자를 구별하지 않는다. 미국의 바우처 프로그램의 일부도 자가주택의 모기지 상환금에 사용될 수 있지만 그 수가 극히 제한되어 있는 반면에 스웨덴 프로그램은 수혜자가 수령한 주택급여를 임대료로 쓰던지 주택을 구입하여 그 비용으로 쓰던지 전혀 관계하지 아니한다. 이러한 주거급여의 tenure neutrality는 주택시장의 형편과 개인 수혜자의 형편에 따라 가장 적합한 주택 점유형태를 선택할 수 있다는 점에서 좋게 평가된다.

스웨덴 정부의 적극적인 주택시장에의 개입은 정부가 건설 소유한

주택재고량을 늘임으로써 주택가격을 안정시키고 주택의 질의 향상 및 주택 소비의 불공평을 줄이는 데 큰 역할을 하였다. 그러나 스웨덴의 주택정책은 주택부문에 들어가는 자원이 너무 많다는 점과 주택시장의 비효율성, 주택부문의 경쟁력 약화라는 치명적인 결점을 가지고 있다. Nesslein(2003)에 의하면, 스웨덴의 건설 단가는 서부 유럽보다 훨씬 높고, 미국에 비하면 3배 이상이라고 한다.

1990년 이후 들어선 정부가 신자유주의를 채택함으로써 주택시장에 대한 보조가 대량 감소함으로써 임대료가 급속하게 상승하게 되었다. 주택부문에 대한 정부 보조가 의료, 실업보험, 교육 등의 다른 복지부문에 대한 보조금에 비해 더 많이 삭감된 데는 두 가지 이유가 있을 것 같다. 첫째는, 복지국가의 역할을 수행하기 위하여 모든 국민에게 같은 수준의 혜택을 주는 분야에서 의료나 교육에 비해 주택에 대한 정치적 호응이 낮다는 점이다. 서부 유럽의 여러 나라들이 복지국가의 모델에서 후퇴할 때에 가장 먼저 민간화 되고 정부의 보조가 많이 삭감된 것은 주택부문이다. 이는 주거 서비스는 의료와 같이 소득의 차이에 관계없이 공평하게 정부의 복지 서비스가 배달되어야 하는 것이 아니고 소득과 취향에 따라 각기 다른 수준의 소비를 해야 하기 때문에 정부가 일률적인 주거서비스를 제공하지 않아도 된다는 이념 때문이다. 따라서 의료서비스의 보조금을 줄이기 이전에 많은 나라들이 주거서비스에 대한 보조금을 줄인 예가 많이 발견되는 것이다. 둘째는, 스웨덴의 경우 정부의 주택시장에 대한 개입이 상당히 깊이, 여러 가지의 형태로 되어 있기 때문에 일반 시민들이 정부의 정책이 바뀔 때 따라 그들에게 주어지는 혜택이 어떻게 변하는가에 대한 이해가 의료서비스나 실업보험에 비해 취약하다. 따라서 정부의 주택부문 보조가 감소하는 정책이 발표·실효되었을 때 그것을 반대할 정치적인 세력이 쉽게 구축되지 못했다는 데 있다.

3. 영 국

영국은 18세기 산업혁명 이후 도시화가 급속하게 진행되면서 도시 저소득층의 주택문제가 심각한 사회문제로 등장하게 되었다. 많은 사람

들이 좁은 공간에 주거함에 따라 생기는 공중위생 문제가 심각하였다. 당시에는 자가주택 소유율이 10% 정도에 그치고 있어서 나머지 90%에 이르는 세대는 민간임대주택에 의존하고 있었다. 따라서 인구의 증가에 따른 주거비의 급상승 때문에 1890년 노동자 주택법(The Housing of the Working Class Act)이 제정되어 지방정부의 저소득층 주택건설을 의무화 하였다. 그러나 지방정부의 주택건설 성과는 미미한 것이었다. 1890년부터 1910년까지 건설된 주택의 99%는 민간이 건설한 것이었다. 그러나 제1차 세계대전 이후 주택난이 심각해지고 주택 임대료가 급증하자 노동자의 가두시위가 심해지고 노동조합도 주택문제를 강력한 사회문제로 제기하였다. 1919년 제정된 주택도시계획법(Addison Act)을 통해 주택과 도시건설 부문에 있어서 정부가 많이 규제할 수 있는 법적인 구조를 확보하였다. 특히 1917년 러시아에서 발생한 볼셰비키 혁명으로 인하여 노동자들의 사회주의화가 염려됨에 따라 시장주의를 주장하던 보수당조차 공공임대주택의 대량건설을 후원하게 되었다. 이러한 추세는 1978년 대처가 집권하기까지 계속되었는데 당시 지방정부와 비영리 기관인 주택협회(Housing Association)가 소유하고 있던 임대주택은 650만호에 달하여서 전체 주택재고량의 30% 이상을 차지하고 있었다. 한편 소득의 증가, 주택금융시장의 확장, 중산층의 확대로 자가 주택소유율은 60%로 상승하는 반면, 공공임대주택 공급의 증가는 민간임대주택을 재고를 점차적으로 감소시켜 민간임대주택은 전체주택재고량의 10% 정도로 감소하였다(박신영[2007]).

1975년 이후 영국의 주택정책은 획기적인 변화가 있었다. 그 변화의 기본적인 방향은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 공급 위주 정책에서 수요자 위주의 정책으로의 변화이다. 둘째, 수혜자가 대다수의 국민에서 특정 취약층으로 보다 적은 수를 위한 정책으로의 변화이다. 셋째, 공공 부문과 민간부문에 대해 달리 적용되던 규제를 일반적으로 동일하게 하며, 민간의 규제를 완화하고, 공공부문도 민간부문의 자원을 이용할 수 있도록 하여 전반적으로 하나의 주택시장을 만들어 낸 변화이다. 이 같은 변화의 배경은 복지국가를 유지하기 위하여 발생하는 정부의 재정부담을 완화하고자 하는 정치경제적인 요구가 있었던 것이 가장 중요한 이유라고 할 수 있지만 사회적인 변화도 무시할 수 없다. 부부와 자녀의

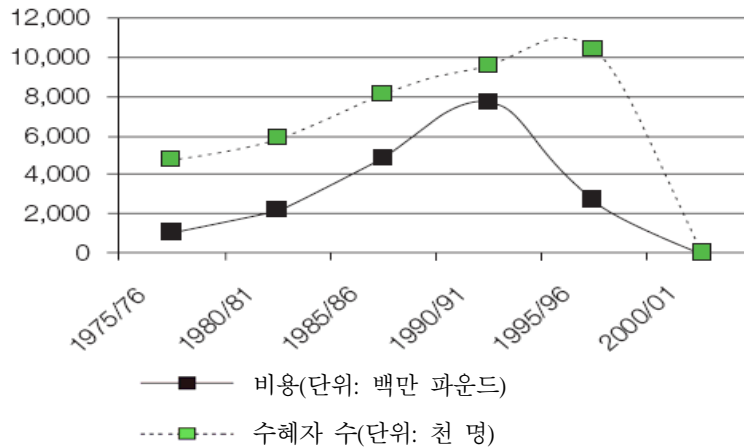
전통적인 가족으로 구성되어 있던 가구가 미혼모, 독거노인, 비가족 가구 등의 다양한 형태로 변하면서, 정부가 확일적으로 공급하는 주택으로는 그들의 다양한 주택수요를 충족시키기 어렵게 되었다.

이러한 변화를 시작하게 된 가장 큰 배경이 된 것은 1970년대 중반에 발생한 영국 경제의 위기상황이었다. 오일 쇼크를 시작으로 영국 경제의 위기는 스텔링에 대한 투기로 IMF에 구제금융을 요청하기에 이르렀다. 영국화폐의 위기는 79년 이후에 경기불황으로 계속되면서 정부의 지출을 급속하게 감속하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 정부의 주택보조금도 크게 감소하게 되고 80년 이후에는 Right-to-Buy(RTB) 프로그램을 실행하기 시작하였다. RTB는 지방정부가 소유하고 있는 공공임대주택을 임차인이 원하면 시가보다 싼 값으로 분양하는 것이었다. 그 후 15년 동안 150만호 이상의 공공임대주택이 분양되고 영국의 공공주택비율은 1980년의 31%에서 2001년에는 15% 이하로 감소하게 되었다. RTB 프로그램은 주로 공공임대주택에 거주하던 노동자 가구(working class)의 주택소유율을 높이는 결과를 가져오게 되었다. 따라서 1985년 이후 일어난 경기의 봄에 발맞추어 생긴 주택가격의 인상으로 그들의 재산축적에 큰 도움이 되었다(Henley[1998]). 그러나 분양되지 못한 공공임대주택에는 빈곤한 가구들이 더욱 집중하여 거주하는 현상을 남기게 되었고 그들의 재산축적 상태는 주택부동산 가격의 상승과 함께 상대적으로 더욱 악화되었다.

1975년 이후 영국 정부는 미국과 같이 모기지 이자에 대한 세금공제(mortgage interest relief: MIR)를 시작하였다. 이는 1970년 중반에 모기지 이자율이 급증하였기 때문에 이에 대한 부담을 덜기 위한 것이었다. 처음에는 25,000 파운드까지의 주택은 모기지의 전액을 소득에서 공제할 수 있었다. 당시 평균 주택가격이 10,000 파운드에 불과하였기 때문에 모기지 이자 세금공제는 거의 제한이 없다고 할 수 있었다. 1980년 이후 주택가격이 급증하게 되자 상한선을 30,000 파운드로 인상하였지만, 점차로 많은 주택이 30,000 파운드 이상의 모기지를 가지게 되었다.

중산층 자가주택 소유자에게 매우 인기가 좋았던 모기지 이자 공제는 1993~94년에는 연간 80억 파운드에까지 육박하였다. 그러나 MIR는 두 가지 비판을 초래하였다. 첫째는, 고소득층이 받는 혜택이 저소득층이

[그림 1-6] MIR의 수혜자 수와 보조금 총액



자료: Stephens et. al(2005), p. 22

받는 혜택보다 많다는 이유, 둘째는 MIR가 자가주택의 수요를 증가시켜 주택가격을 상승시킴으로써 새로 주택을 구입하고자 하는 가구를 불리하게 한다는 점이었다. 이 같은 이유 때문에 1994년에는 모기지 이자의 20%만 공제를 허락하였고, 그 후 점차적으로 그 비율을 줄여서, 2000년에는 MIR 프로그램을 완전히 제거하였다. 다행히도 당시 이미 주택가격이 많이 상승되어 있어서 30,000 파운드 상한선에 저촉되는 경우가 많았고, 주택금융시장의 자율화로 인하여 이자율이 이미 매우 낮아졌기 때문에 MIR의 제거로 인한 영향은 그렇게 크지 않았다. MIR을 전면 폐지하는 대신 저소득층의 주택구입을 위하여 자가주택 소유자의 주거바우처라고 할 수 있는 ISMI(income support for mortgage interest)를 도입하였다(그림 1-6 참조).

현재 영국에서 가장 중요한 주택정책은 1970년 이후 점차적으로 도입된 주거급여제도(housing benefit system)이다. 주거급여는 임대인에게 지급되는 rent rebate와 임차인에게 지급되는 rent allowance가 있다. rent allowance는 주거할 수 있는 주택을 수혜자가 원하는 곳으로 선택할 수 있다. 소위 벽돌과 시멘트에 하던 공급 위주의 주택보조(brick and mortar subsidy)는 점차로 수요자에게 지급되는 주거급여로 대체되었다.

〈표 1-3〉 영국의 주요 주택정책과 그에 들어간 보조금 내역(1975~2000년)
(단위: 10억 파운드, 1999~2000년 경상가격)

| | 1975~76 | 1980~81 | 1985~86 | 1992~93 | 1999~2000 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 공공임대주택건설비 | 9.73 | 5.67 | 4.66 | 5.33 | 2.71 |
| 지방공사수입금 | 2.97 | 3.9 | 1.65 | 0.50 | -0.95 |
| 공급정책 합계 | 12.70 | 9.57 | 6.31 | 5.83 | 1.76 |
| Rent rebate | 0.49 | 0.56 | 3.99 | 4.55 | 4.24 |
| Rent allowance | 0.09 | 0.14 | 1.45 | 3.64 | 4.82 |
| MIR | 2.18 | 4.19 | 7.12 | 5.50 | 1.67 |
| ISMI | - | - | - | 1.35 | 0.48 |
| 수요정책 합계 | 2.76 | 4.89 | 12.56 | 15.04 | 11.21 |
| 총 계 | 15.46 | 14.46 | 18.94 | 20.86 | 12.97 |

자료: Stephens et. al(2005), p. 20.

〈표 1-3〉에서 보는 바와 같이 주거급여는 1975~76년에 155억 파운드의 총주거보조금의 18%밖에 차지하고 있지 않았지만, 1985~86년에는 189억 파운드의 66.8%, 1999~2000년에는 130억 파운드의 86.4%로 그 중요도가 급증하였다(Stephens 외[2005]). 주거급여제도의 도입은 지난 30여년 동안 영국 주택정책에서 지속적으로 일어났던 공급 위주의 정책에서 소비 위주의 정책으로의 전환을 가장 웅변적으로 말하여 주는 것이다. 주거 급여의 가장 큰 목적은 수혜자의 주거비를 제외한 가처분 소득 수준이 빈곤 수준으로 떨어지지 않게 하는 것이다. 주거급여의 참여도는 2000년 현재 약 70~75%로 추계되고 있다. 참여도는 프로그램에 자격이 되는 사람들 중에서 실제로 프로그램의 혜택을 받는 사람들의 비율을 말한다.

1999~2000년 현재 영국은 주거복지를 위하여 GDP의 약 1.5%를 지출하고 있다. 주택정책의 변화가 일어나기 시작한 1975~76년에는 GDP의 5% 이상을 지출한 것에 비하여 상당히 많이 감축되었다고 말할 수 있다. 동시에 주택시장의 규제는 점차로 완화하였다. 민간임대업자에 대한 규제는 대폭 완화하였으며, 지방정부가 소유하고 있던 Council Housing

은 점차 비영리 주택업자인 Housing Association(HA)에게 양도되었다. HA에 관한 규제도 완화되어서 그들도 민간금융시장에서 자금을 동원할 수 있도록 허락하였다.

4. 독일

독일은 OECD 주요 나라에 비하여 주택소유율이 매우 낮은 편이다. 2003년 현재 주택소유율은 45%(구 동독은 약35%) 정도로서 미국의 68%, 영국의 70%, 프랑스의 56%, 스페인의 82%에 비해 상당한 차이가 있다. 독일도 자가소유에 대한 세금의 혜택이 있는데, 주택을 소유함으로써 발생하는 가상임대료(imputed rent)에 대하여는 소득공제를 받을 수 있다. 그러나 모기지 이자와 재산세를 소득에서 공제할 수 있는 미국보다는 그 혜택이 적다고 할 수 있다. 따라서 임대주택이 많이 존재하고 있는데 그 중에서도 민간임대주택시장이 많이 발달하여 있고 상대적으로 정부나 공공기관이 소유하고 있는 공공임대주택은 많지 않다. 2003년 현재 존재하고 있는 3,900만호의 모든 주택재고에서 공공주택이라고 할 수 있는 것은 약 15% 정도인데, 도시주택조합(municipal housing association)이 270만호, 주택조합(housing cooperatives)은 230만호, 공공 주택조합(public housing association)은 39만호, 교회가 14만호 등을 소유하고 있다(Walter and Just[2007]).

독일은 연방정부의 형태를 띠고 있고 역사적으로 지방분권이 상대적으로 많이 발전되어 있는 나라이다. 때문에, 중앙정부는 주택임차법, 세금제도, 보조금 제도 등의 주택시장에 대한 전반적인 법과 규제를 제정하고, 주정부는 중앙정부와의 협조를 통하여 어떠한 법과 규제, 보조금 제도 등을 이용할지 정한다. 그러나 건물의 안전 등에 관한 건축법에 관한 사항은 주정부의 고유권한으로 되어있다. 주거급여에 관한 사항은 연방법을 통하여 시행하지만 공공주택 보조 등에 관한 사항(보조금의 정도, 수혜 대상 등)은 주정부의 재량에 달려있다. 사이즈가 큰 지방정부는 많은 경우 시립주택회사(municipal housing companies)를 소유하고 있다. 많은 경우 지방정부는 공공주택뿐 아니라 민간 주택업자들에게도 필요한 대지와 도시 인프라를 제공하고 있다(Ammann[2007]).

독일의 저소득층 주거복지정책은 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 전 국민 누구에게나 일정한 자격만 갖추어지면 지급되는 entitlement로서의 주거급여(Wohngeld)가 있다. 둘째로는 각 주정부의 재정능력과 정치적인 상황에 따라 정해지는 주택보조금이다. 주택보조금은 공공주택뿐 아니라 민간주택에게도 주어진다.

독일은 1965년부터 주택급여제를 실시하고 있다. 통일이 이루어진 후에는 1991년부터 모든 동독 주민에게도 주택급여제가 실시되고 있다. 독일의 주택급여는 임대주택뿐 아니라 자가소유주택의 비용을 지불하는 데 사용할 수 있다. 임대주택의 주거급여(Mietzuschuss)는 임차인에게 주어져서, 그들이 마음대로 원하는 주택을 구할 수 있다. 소유주택의 주거급여(Lastenzuschuss)는 자가주택 소유자에게 지급된다. 수혜자의 자격과 수혜금액은 가족의 수, 소득, 주거비에 의해서 결정된다. 주거비는 임대료, 모기지 지불액, 수리비 등을 포함하지만 주택의 난방, 운수를 위한 금액은 포함하지 않는다. 혜택액의 최대 금액은 지역의 주거비에 따라서 다르게 결정된다.

지방정부가 직접소유 관리하는 공공임대주택은 주택재고량의 약 6%에 지나지 않는다. 그렇지만 독일은 민간주택업자, 교회, 코압 등에게도 상당한 보조금을 지급하고 있다. 주택보조는 다양한 형태를 띠고 있는데, 지방정부가 주택을 건설할 대지를 제공한다면, 노인, 신체부자유자 등을 위한 주택을 건설하는 개발업자에게 이자율을 낮추어 대출을 한다던지, 보조금을 지불한다면 하는 방법을 택하고 있다. 독일이 비교적 낮은 자가주택 소유율을 가짐에도 불구하고 높은 주거 서비스 수준을 가지고 있는 것은 이러한 정부의 보조에 의한 것이다. 2007년 이전에는 보조금의 운영에 관한 기준을 중앙정부에서 제정하고 그 금액이나 실제의 이용 정도는 주정부에서 재량으로 결정하였다. 그러나 2007년 이후에는 보조금의 운영에 관한 기준의 제정도 주정부에 이양되었다. 그러나 독일의 하부정부로의 권한 이양은 영국과 미국에 비하여 훨씬 작은 변화에 불과하다. 왜냐하면 독일의 주택정책은 이미 많은 부분 지방화되어 있기 때문이다.

그러나 전반적으로 복지사업에 대한 정부의 예산이 작아지고 있다. 주택복지에 대한 예산도 줄고, 1990년부터는 비영리 주택회사의 세금

혜택도 감소되었다. 주택부문에 대한 정부가 줄어들면서 1987년에는 390만호이던 공공주택의 수도 2001년에는 210만호으로 감소하였다. 많은 공공주택이 민간으로 분양되었기 때문이다. 한편 노숙자(homeless people)에 대한 정부의 지원은 강화되었다. 2002년 개정된 주택법에서는 주택정책의 목표가 모든 국민이 아니고 취약층에 속한 국민으로 한정되었다. 정부의 역할은 주택의 공급자(provider)에서 주택공급을 가능하게 하는 자(enabler)로 전환되었다(Busch-Geertsema[2004]).

주택금융시장의 활성화와 모기지 상품개발을 통하여 자가소유율을 높이고자 하는 노력이 강화되었다. 독일은 소득에 비하여 주택가격이 높은 편이고 모기지 은행이 대체적으로 영국이나 미국에 비하여 높은 자가지급분(downpayment)을 요구하기 때문에 충분한 자산이 없는 젊은 층은 모기지 대출을 받아 자기집을 구입하는 것이 상대적으로 어려운 편이었다. 모기지를 승인받을 만큼 충분한 자가지급분을 저축하려면 소득의 10%를 저축하는 젊은 부부는 15년 동안을 저축하여야만 한다(Tomann[1996]). 또 장기 고정이자율 모기지를 구입하는 경우에는 초기에 상환의 부담이 큰 front-loading problem이 있다. 인플레이션이 있어 명목이자율(nominal interest rate)이 높아지는 경우에는 front-loading problem이 악화되기 마련이다. 이렇게 소득은 높지만 축적하여 놓은 재산이 충분하지 않은 젊은층의 주택구입을 위한 자가지급분과 front-loading problem을 해결하려면 크게 세 가지 정책을 생각할 수 있다. 첫째, 이들이 더 많은 저축을 할 수 있도록 지원하는 방법이 있다. 둘째, 정부가 모기지의 초기 부담을 적게 하고 점차 그 부담을 늘여가는 모기지 상품(graduated-payment mortgage)에 대한 초기보증을 서는 것이다. 셋째, 변동이자율의 모기지 상품을 개발하여 저소득층이 더 낮은 이자율로 모기지를 살 수 있는 방법이 있다. 그러나 최근 서브프라임 모기지 시장의 문제에서 보듯이, 저소득층은 변동이자율 모기지를 구입하는 경우에는 경제의 변동에 따라 소득이나 이자율이 변함에 따라 쉽게 악영향을 받을 수 있기 때문에 이에 대한 위험분석을 잘 고려하여야 한다.

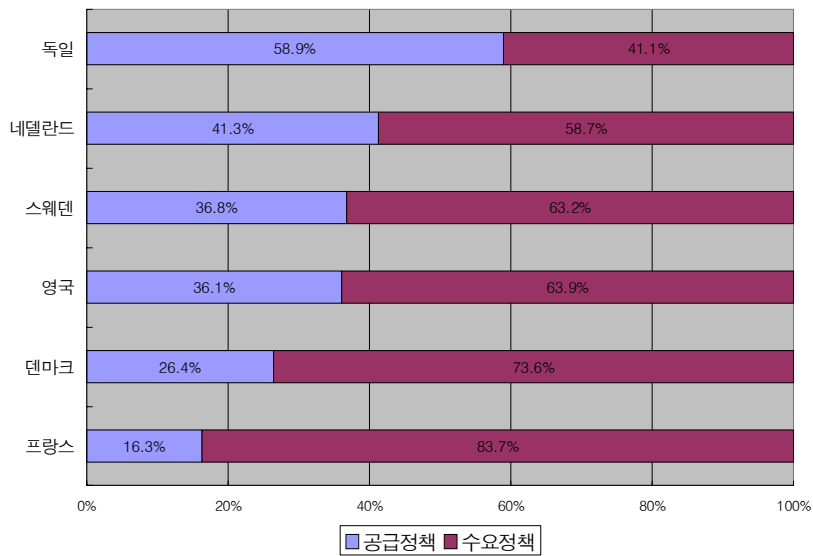
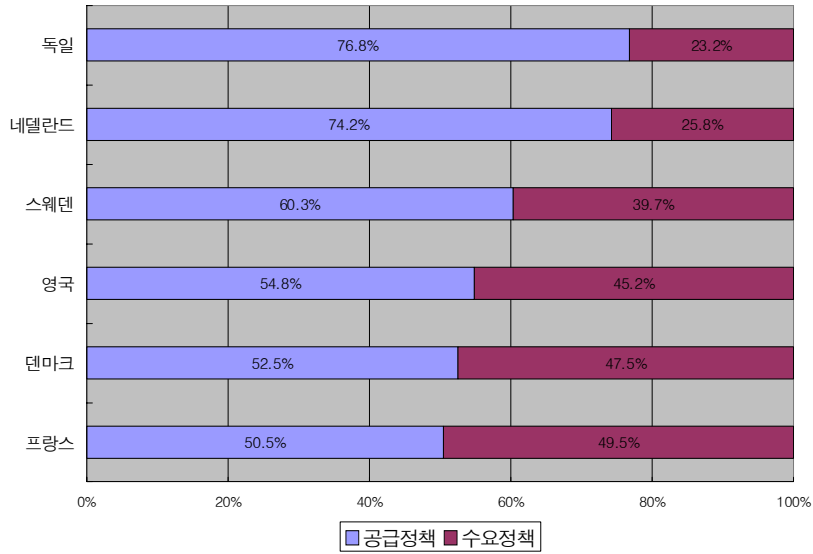
5. 저소득층 주거복지정책의 세계적인 추세

국내 주거복지정책에 대한 구체적인 논의에 앞서서 미국과 서유럽을 위주로 한 선진국가들의 저소득층을 위한 주거복지정책의 추세를 위에서 서술한 국가별 사례를 기반으로 하여 몇 가지로 요약한다면 다음과 같다.

첫째, 국가가 국민 전체의 주거문제를 적극적으로 해결하겠다는 복지국가의 모델은 후퇴하고 있는 반면, 저소득층의 주거문제에 있어서는 국가의 적극적인 재정적, 제도적 후원이 계속되고 있다. 민간부문과 공공부문이 거의 같은 시장에서 운영되고 있는 여러 가지 섹터(가령 교육이나 의료 등) 중에서, 주택부문을 더욱 민간부문에 의존하고 있는 것은 거의 보편적이라고 할 수 있다. 즉 주택은 상당 부분 자유경쟁을 기반으로 하는 시장의 메커니즘을 이용하여 중산층 이상의 주거문제를 해결하려고 하고 있는 추세이다. 또 이러한 목적을 위하여 세금제도, 주택금융시장의 개발 등 안정되고 효율적인 시장 메커니즘을 더욱 적극적으로 이용하고 있다. 이러한 사회적인 자각은 주택이 주거생활의 근본적인 요소로서 모든 국민에게 인간다운 삶을 영위할 수 있게 하기 위하여 정부의 적극적인 개입이 필요하지만, 주택은 또한 개인의 자산으로서 재산 축적의 중요한 수단이기 때문에 정부의 과다한 개입은 시장의 효율적인 운용을 저해한다는 생각에 기인하고 있다.

둘째, 정부의 개입이 줄어들에 따라 전체적으로 저소득 주택부문의 효율성을 강조하지 않을 수 없게 되었다. 그중 가장 눈에 띄는 것은 공급 위주의 정책에서 소비 위주의 정책으로 전환하여 소비효율성을 증대하고자 하는 노력이다. 공급 위주의 정책에서 소비 위주의 정책으로의 변환은 단지 미국과 영국에만 국한된 것은 아니다. [그림 1-7]에서 보는 바와 같이 덴마크, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴 같은 국가도 1980년대에서 1990년대를 거치면서 소비 위주의 정책으로 주거복지정책을 전환하였다. 1984년에는 [그림 1-7]의 모든 나라가 공급 위주의 정책에 더 많은 자원을 쓴 것에 반하여 1998년에는 독일을 제외한 모든 나라에서는 소비 위주의 정책에 공급 위주의 정책보다 더 많은 자원을 쓰고 있음을 알 수 있다.

[그림 1-7] 유럽 국가들의 공급정책과 수요정책에 소요된 정부예산
(위 그림: 1984년, 아래 그림: 1998년)



자료: Residential Welfare and Housing Policies: The Experience and Future of Korea, 한국개발연구원, 차문중(2005), p.278.

셋째, 공급정책에서 소비정책으로의 전환으로 저소득층의 주택 선택권이 수혜자에게 주어짐과 동시에, 각종 수혜자의 다양한 수요를 만족시키기 위해 공급의 메커니즘도 중앙정부에서 지방정부로 이양되고 있다. 한편, 중앙정부의 역할은 저소득층의 주택을 공급하는 공급자(provider)에서 저소득층의 주거복지를 향상시키는 자원을 제공하는 주택공급을 가능하게 하는 자(enabler)로 변하고 있고 지방정부는 중앙정부의 정책을 수행하는 대리인(agent)에서 지역주민의 주거수요를 만족시키기 위해 적극적으로 정부와 민간의 자원을 이용하여 최선의 방법을 찾아내는 촉진자(facilitator)로서 변화하고 있다.

넷째, 주택을 단순히 건물로 취급하여 주택건설만이 주거문제를 해결하는 관건이라는 관점을 탈피하고 주택이 가격이 높은 자산이라는 점을 인정한 주택금융제도의 개발과 확립, 또 주거비가 민간부문 소비의 상당한 비중을 차지하고 있다는 점에서 주택에 대한 세금이 국민의 소비행태에 큰 영향을 줄 수 있다는 점에서 주택과 주택금융에 대한 세금 제도를 이용한 정책이 광범위하게 이용되고 있다. 그러나 정부의 역할이 건설에 참여하는 방법에서 금융이나 세금 제도를 이용한 방법으로 전환하고 있다고 하여서 정부의 역할이 결코 미약해졌다고 할 수는 없다. 단지 정부 정책의 선택이 직접적인 채널에서 간접적인 채널로 변화하였을 뿐 오히려 그 영향력은 증대할 수도 있다.

제6절 주거복지 현황

1. 주택보급 상태

한국의 주거복지 상태는 국민소득의 증가에 따라 꾸준히 향상되어 왔다. 전국의 주택 보급률은 1995년 86%에서 2000년 96.2%로 증가하였고, 2006년에는 107.1%로 증가하였다. 서울과 수도권은 다른 지역에 비해 훨씬 떨어지는데 2006년 현재 서울은 91.3%, 수도권은 96.9%로 조사되고 있다. 주택보급률은 주택재고 수를 가구 수로 나눈 것이다. 그러나 주택보급률 통계의 중요한 결점은 보급률이 100%가 넘었다고

〈표 1-4〉 가구원수별 가구 수

(단위: 천 가구, %)

| | | 계 | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 | 7인 이상 | 평균 가구 원수 |
|--------|--------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|--------------|----------------|
| 전 국 | 2000년 | 14,312 (100.0) | 2,224 (15.5) | 2,731 (19.1) | 2,987 (20.9) | 4,447 (31.1) | 1,443 (10.1) | 345 (2.4) | 134 (0.9) | 3.12 |
| | 2005년 | 15,887 (100.0) | 3,171 (20.0) | 3,521 (22.2) | 3,325 (20.9) | 4,289 (27.0) | 1,222 (7.7) | 267 (1.7) | 93 (0.6) | 2.88 |
| | 증 감 (증감률) | 1,575 11.0 | 946 42.5 | 790 28.9 | 338 11.3 | -158 -3.6 | -221 -15.3 | -78 -22.6 | -42 -31.0 | -0.24 |

자료: 건설교통부, 주택업무편람

하여서 주택재고량이 충분하다는 것은 아니다. 왜냐하면 주택보급률을 계산하는 데 전국 가구 수의 20%에 해당되는 1인 가구는 포함되어 있지 않기 때문이다. 또 가족관계가 없이 한 주택에 같이 사는 가구도 포함되어 있지 않다. 소득이 오르면서, 자녀의 수가 줄며, 결혼이 늦어지고, 핵가족화 되어가고 있는 한국사회에서는 빠른 속도로 평균 가구원 수가 감소하고 있다. <표 1-4>에 보는 바와 같이 2000년 평균 가구원 수는 3.12명인 데 비해 2005년에는 2.88명으로 감소하였다. 특히 1인 가구 수는 2000년에 15.5%였던 것이 2005년에 와서는 20%로 증가하였다.

한편, 분자에 해당되는 주택수 통계에 오피스텔이나 다가구 주택안에 몇 개의 구분되어 있는 거처(living quarter)가 같이 있는 것을 하나의 주택으로 세었기 때문에 상향조정되어야 한다. 그러나 다가구 주택의 상당수는 주택의 규모가 작거나 시설이 부족한 경우가 많다는 것을 주의할 필요가 있다.

인구 대비 주택 공급이 충분한가의 여부는 불완전한 통계값인 주택보급률보다 인구 천 명당 주택 수로 더 정확하게 확인할 수 있다. <표 1-5>에서 보는 바와 같이 선진국 여러 나라와 도시에 비해 한국의 주택공급은 아직 매우 부족한 것으로 보인다. 특히 서울 및 수도권 주택재고량은 다른 선진국에 비하여 많이 떨어져 있다. 2005년 현재, 상대적으로 환경과 시설이 열악한 다가구 주택에서 구분된 거처를 독립적으로

〈표 1-5a〉 인구 천 명당 주택 수(2005년)

| | |
|-----|------------|
| 도 교 | 503 |
| 파 리 | 522 |
| 런 던 | 411 |
| 수도권 | 254 (315*) |
| 서 울 | 236 |

주: * 다가구 주택 구분 거처 반영 시
자료: 건설교통부, 주택업무편람 2007.

〈표 1-5b〉 1990년경 인구 천 명당 주택 수

| | |
|-----|-----|
| 벨기에 | 390 |
| 덴마크 | 471 |
| 핀란드 | 458 |
| 프랑스 | 430 |
| 서 독 | 425 |
| 영 국 | 400 |
| 스웨덴 | 471 |
| 미 국 | 426 |

자료: Nesslein(2003).

계수한다고 할지라도 1,000인당 주택 수는 도쿄의 503, 파리의 522, 런던의 411에 비하여 크게 떨어지는 315에 불과하다.

2. 자가 주택 보유 상태

한국의 자가 주택 보유율은 이제 다른 OECD 국가에 비해 크게 떨어지지 않는다. 2005년 현재 한국의 자가 점유율(rate of owner occupancy)은 55.6%이다. 자기집을 소유하고 있는 자가 보유율은 60.3%로 일부 주택소유자는 자신의 집이 아닌 다른 사람 소유의 주택을 임차하여 그곳에서

〈표 1-6〉 각 국의 자가점유/거주 현황(2003년 기준)

| 국 가 | 1980년 | | | | 2003년 | | | | 공공임대 주택 비중 (2003) |
|-------|-------|-----------------------|-----------------|-------|-------|-----------------------|-----------------|-------|-------------------------|
| | Rent | Owner occupi ed | Coope rative | Other | Rent | Owner occupi ed | Coope rative | Other | |
| 미국 | - | - | - | - | 31.7 | 68.3 | - | - | 1.0 |
| 일본 | - | - | - | - | 36.6 | 61.2 | - | - | 7.0 |
| 영국 | 43 | 57 | - | 0 | 29.5 | 70.5 | - | 0 | 19.2 |
| 오스트리아 | 43 | 52 | - | 5 | 39 | 58 | - | 3 | 14.3 |
| 벨기에 | 38 | 59 | 0 | 3 | 31 | 68 | - | 2 | 7.0 |
| 덴마크 | 43 | 55 | 1 | 1 | 40 | 53 | 7 | 0 | 20.0 |
| 핀란드 | 30 | 63 | 0 | 7 | 34 | 63 | 0 | 3 | 17.2 |
| 프랑스 | 41 | 47 | - | 12 | 38 | 56 | - | 6 | 17.5 |
| 독일 | 61 | 39 | - | 0 | 55 | 45 | - | 0 | 6.5 |
| 아일랜드 | 24 | 76 | - | 0 | 18 | 77 | - | 5 | 4.6 |
| 룩셈부르크 | 39 | 60 | - | 1 | 26 | 67 | - | 7 | 1.9 |
| 네덜란드 | 58 | 42 | - | 0 | 45 | 55 | - | 0 | 34.6 |
| 포르투갈 | 39 | 52 | - | 5 | 21 | 75 | - | 4 | 3.3 |
| 스페인 | 21 | 73 | - | 6 | 11 | 82 | - | 7 | 0.9 |
| 스웨덴 | 42 | 42 | 16 | 0 | 39 | 46 | 15 | 0 | 21.0 |

자료: 1) National Board of Housing, Building and Planning, 『Housing Statistics in the European Union 2004』, Sweden; 미국 센서스, 일본 센서스, 영국 주택서베이 결과
2) 건설교통부, 2007년 주택업무 편람.

거주하고 있다. 이렇게 상당한 수의 주택소유자가 자신이 소유하지 않은 주택에 거주하고 있다는 사실은 한국의 주택시장의 거래가 시장의 효율적인 작동을 하기에 충분하지 않다는 사실을 나타내고 있다. 이는 거래비용이 상대적으로 높다는 것을 간접적으로 시사하고 있는 것이다.

주택시장이 효율적으로 작동하려면 수요자가 자신에게 가장 적합한 주택을 선택하고 그 주택에 빨리 거주할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

〈표 1-7〉 주거수준 지표의 국제비교

| 지 표 | 한국('05) | 일본('03) | 미국('03) | 영국('02) | 독일('02) |
|--------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| 주택보급률 | 105.9 | 109.3 | 108.5('03) | 105.2 | 100.6 |
| 1,000명당 주택 수 | 282 | 422 | 416 | 426 | 473 |
| 주택당 건평 | 63.1('00) | 94.9('00) | 148('01) | 87('01) | 95 |
| 1인당 주거면적 | 23.0 | 33.8('00) | 65.3('01) | 44.0('01) | 41.6('01) |
| 자가 보유율 | 62.9('04) | 61.2 | 68.3 | 70.4('03) | 42.6 |
| 연소득 대비 주택가격 | 5.5 | 4.9 | 3.7 | 3.8 | 6.0 |

자료: 손재영(2007), 세미나 자료.

직장의 위치나 가구원의 변화, 소득이나 경제적인 상황의 변화에 따라 주택의 크기나 가격, 위치 등에 대한 수요가 변하기 마련이다. 이렇게 수요가 변했음에도 불구하고 주택거래비용이 높은 경우에는 다른 주택으로 이주하지 못하고 적합하지 않은 주택에 거주할 수밖에 없게 된다. 이렇게 해서 생기는 주거복지의 감소는 거래비용이 낮아진다면 해소될 수 있는 것이다. 주택시장은 상품의 다양성 및 높은 가격 등으로 인하여 자연스럽게 거래비용이 다른 재화에 비하여 높은 편이다. 따라서 부동산 정보의 교환이나 소유권의 교환에 대한 거래비용을 낮출 필요가 있다.

물론 한국보다 높은 주택보유율을 가진 미국, 영국, 포르투갈, 스페인 등이 있지만, 프랑스 독일 같은 나라는 한국보다 낮은 주택소유율을 가지고 있다. 주택을 소유하는 것이 사회 안정에 끼치는 외부성에 대하여는 많은 언급이 있지만, 그 양에 대하여는 별로 확실한 실증적인 증거가 없다. 그럼에도 불구하고 많은 나라에서 자가 소유에 대하여 정부가 상당 부분 보조를 하고 있는 이유는 자가 소유로 인한 긍정적인 외부효과보다는 정부의 보조를 받는 중산층의 정치적인 후원이 더 중요한 이유인 것 같다. 자가주택소유율 증대 자체는 주거복지정책의 가장 기본적인 목적으로 가질 필요는 없는 것 같이 보인다. 이에 비해, 국민들이 거주하고 있는 주택의 질과 소득 대비 주거비에 지출하는 비용이 다른 소비에 비하여 과분하지 않은 것이 가장 중요한 정책목표로 되어야 할 것이다.

<표 1-7>에서 보는 바와 같이 일인당 주거면적이나 한 주택당의 건

평으로 보면, 한국의 주택상황은 선진 여러 나라에 비해 매우 취약한 것을 알 수 있다. 2005년 현재 한국의 일인당 주거면적은 23.0㎡로 미국의 약 3분의 1, 영국이나 독일의 약 절반 정도 밖에 되지 않는다. 또 주택의 평균 크기도 63㎡로 다른 나라에 비하여 매우 작다고 할 수 있다.

3. 주거비 부담

충분한 주거생활의 질을 보장하려면 거주하고 있는 주택의 질뿐 아니라 주거비가 가구의 경제력에 의해서 충분히 부담할 수 있는가 하는 데 달려있다. 주거비의 부담능력의 지표로는 통상 소득 대비 주택가격(price income ratio: PIR)과 소득 대비 임대료 부담(rent to income ratio: RIR)이 많이 쓰인다. <표 1-8>은 2005년 현재 지역별, 소득계층별 중위 소득가구의 PIR과 RIR을 나타내고 있다. 통상 국제 비교에서는 PIR의 값으로 4~5 배, RIR의 값으로 25%를 기준치로 사용하고 있다. 그러나 한국의 RIR 계산에서는 주택유지에 필요한 모든 비용(보증금의 이자비용, 난방비, 수도료 등)을 포함하지 않기 때문에 이를 포함한다면 약 10%를 더해야 할 것으로 보인다.

<표 1-8>에 의하면 소득이 오를수록 주거비의 부담이 적어진다는 일반적인 추세와 합치하는 현상을 확인할 수 있다. 평균으로 보아서, 한국의 주거비 부담은 특별하게 큰 것은 아니다. 그러나 저소득층의 주거부담, 특히 수도권에 거주하는 저소득층의 주거비 부담은 매우 높은 것으로 판단된다.

<표 1-8a> 소득계층별 PIR(중위수)

(단위: 배)

| 구분 | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | |
|-----|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
| 전국 | 6.7 | 5.8 | 4.4 | 3.8 | 3.6 | 3.3 | 3.3 | 3.1 | 3.1 | 3.3 | |
| 수도권 | 13.9 | 10.4 | 6.7 | 5.4 | 4.3 | 4.7 | 4.7 | 4.3 | 4.8 | 5.0 | |
| 지방 | 전체 | 5.0 | 4.2 | 3.7 | 2.9 | 2.7 | 2.3 | 2.5 | 1.9 | 1.9 | 2.0 |
| | 대도시 | 11.7 | 6.7 | 4.4 | 3.9 | 2.7 | 2.7 | 2.9 | 2.2 | 2.5 | 2.5 |
| | 중소도시 | 6.7 | 4.2 | 3.1 | 2.7 | 2.8 | 2.3 | 2.2 | 1.8 | 1.7 | 2.0 |
| | 군부 | 3.3 | 3.3 | 2.8 | 2.1 | 2.5 | 1.6 | 1.5 | 2.2 | 1.3 | 1.2 |

자료: 국토연구원(2005), 주택수요 및 주거실태 조사.

〈표 1-8b〉 소득계층별 RIR(중위수)

(단위 %)

| 구분 | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 전국 | 37.5 | 25.6 | 19.6 | 17.3 | 16.2 | 15.9 | 15.3 | 17.0 | 15.3 | 12.3 | |
| 수도권 | 42.0 | 27.5 | 23.0 | 21.9 | 21.3 | 19.3 | 19.2 | 18.9 | 15.9 | 13.9 | |
| 지방 | 전체 | 34.5 | 23.0 | 16.7 | 14.6 | 12.9 | 13.7 | 11.5 | 9.9 | 11.4 | 8.1 |
| | 대도시 | 37.9 | 24.6 | 18.6 | 15.6 | 14.9 | 13.1 | 12.4 | 10.6 | 13.6 | 13.6 |
| | 중소도시 | 34.0 | 23.0 | 16.3 | 14.4 | 13.1 | 13.8 | 11.5 | 9.9 | 10.6 | 6.9 |
| | 군부 | 29.9 | 22.6 | 13.8 | 11.7 | 12.6 | 11.6 | 9.6 | 6.6 | 8.8 | 6.8 |

자료: 국토 연구원(2005), 주택수요 및 주거실태 조사.

4. 최저주거기준 미달 가구 및 주택

주거생활의 질을 결정하는 데는 주택의 수만이 중요한 것은 아니다. 주택의 질과 그 곳에 사는 가구인 수에 비해 충분한 공간이 있는가 하는 것도 중요하다. 경제 성장에 힘입어 주택의 규모도 많이 증가하였다. 일인당 주거면적도 지속적으로 넓어져 가고 있고, 인구당 주택의 수도 계속 증가하여 오고 있다. 그러나 윤주현 외(2005)에 의하면 2000년 현재 일반 가구의 23.4%에 이르는 334만 가구가 주택법에서 정한 최저주거기준에 미달한다고 한다. 2005년 실시한 주택수요조사에 의하면 이는 1,590만 가구 중 16.0%인 255만 가구로 줄어들었지만 아직도 상당한 가구들이 주거 기준에 미달된 주거환경을 가지고 있다. 특히 육실, 부엌 등의 주택시설이 기준 미만인 경우가 많아 이러한 주택은 개보수를 통하여 시설을 완비하거나 보다 나은 양질의 새로운 주택으로 교체하는 작업이 필요하다.

이상에서 살펴본 바에 의하면 한국의 전반적인 주택정책과 주거복지의 수준은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 한국의 주택공급은 양적으로 질적으로 아직 국제 수준에 비하여 낮다고 판단된다. 특히 수도권 지역은 그 지역의 주택수요에 비하여 많이 공급이 부족하기 때문에 공급 위주의 정책이 시급해 보인다. 둘째, 아파트 건설보조 및 분양가

〈표 1-9〉 최저주거기준 미달가구

| | 전체 가구 수 | 최저주거기준 미달가구 합계 | 시설기준 미달가고 | 침실기준 미달가구 | 면적기준 미달가구 |
|------|---------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| 2000 | 1,431 | 334 | 248 | 49 | 130 |
| 2005 | 1,590 | 255 | 194 | 38 | 75 |

주: 2000년과 2005년에 기준의 차이로 직접 비교는 어려운 점이 있음.

자료: 국토연구원.

규제 위주로 펼쳐온 주택정책은 주택소유율을 국제적인 수준으로 향상시켰다고 보이므로 더 이상 중산층 이상의 주택소유를 보조하는 정책의 필요성은 존재하지 않는다고 생각된다. 셋째, 그러나 이러한 주택정책들이 중산층 이상에게 가장 큰 혜택이 돌아가고 저소득층의 주거복지를 향상하는 데는 크게 기여하지 못한 것으로 판단된다. 넷째, 주거비의 부담도 중산층 이상의 계층은 전반적으로는 만족할 만한 수준으로 판단되지만 저소득층에게는 매우 과중하다고 판단된다.

제7절 저소득 주거복지 정책의 현황과 그에 대한 평가

본 절에서는 현재 국내에서 실행되고 있는 주요 저소득층 주거복지 지원정책들을 설명하고 그에 대한 평가를 위에 제시한 정책평가기준에 의거하여 평가하고자 한다. 현재 실행되고 있는 주요 저소득층 주거지원정책으로는 크게 나누어 보아 공공임대주택과 전세자금대출 정책이 있다. (표 1-10 참조) 보건복지부에서 시행하는 주택급여가 있지만 이는 기초생활보장대상자에게 주는 생활비의 일부 항목이기 때문에 흔히 외국에서 시행되는 바우처나 주거급여와 같다고 생각하기 어렵다. 그러나 주거복지정책도 복지 전반에 대한 정책의 일부이기 때문에 후에 따로 언급하고자 한다. 이 세 가지 구체적인 주요 정책 각각에 대하여 좀 더 상세히 살펴본 후에 전반적인 정책방향과 집행과정에 대해서도 평가하고자 한다.

<표 1-10> 주요 주거복지 프로그램별 정책대상집단 및 지원조건 현황

| 구분 | 입주자격 | 지원액 임대조건과 기간 | 사업자, 재원조달 |
|----------------|--|---|---|
| 국민 임대 주택 | 전용50㎡ 미만 | 무주택세대주로서 월평균소득 이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자 | 대한주택공사 지자체 재정 주택기금 10~40% 차입자 40~50% 임차인 10% 10~30% |
| | 전용50㎡ 이상~ 60㎡ 이하 | 창약주택에 가입한 무주택세 대주로서 월평균소득이 전년 도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 자 | |
| | 전용 60㎡ 초과 | 창약주택에 가입한 무주택세 대주로서 월평균소득이 전년 도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 100% 이하인 자 | |
| 매입 임대 주택 | ① 제 순위 국민기초생활보장법에 의 한 수급자 국민기초생활보장법시행 령에 의한 차상위계층 | 임대조건 임대보 증 금 및 임대료 시중 (금액의 30~50%): 년 입주자격재심사 -2 | 대한주택공사 지자체 재정 국민주택기 금 지자체 임주자 10% 5% |
| | ② 제 순위 모부자복지법 시행규칙 기준에 해당하는 보호대 상 모부자가정 장애인등록증이 교부된자 | | |
| 영구 임대 주택 | 국민기초생활보장법에 의한 수급자 국가유공자 일군위안부 복 한이탈주민 보호대상 모자가정 장애인 등록자 기타 | 시장가격의 25% 정도 | 재정 85% |

<표 1-10>의 계속

| 구분 | 입주자격 | 지원액 | 사업자, 재원조달 |
|-------------------------|---|--|-----------------------------|
| 근로자 서민 전세자금 대출 | 만 세 이상의 무주택 세대주 단 - 독세대주 제외 연간급여가 (천 만원 이하이고) 무주택세대주 ³ 임대차계약을 체결하고 임차보증 금의 이상을 지불하신 분 연소득 ^{10%} 천만원 이하 - ³ | 임대조건과 기간 주택금융진흥부 보증서를 담보로 제공할 경우 최 고 만원 이내에서 전세금액의 까지 6,000 주민등록표상 자녀수 가 명 이상인 경우 최 고 3 만원까지 연대보증인을 입보하는 8,000 경우 최고 만원 이내에서 전세보증금의 까지 70% 이차율 - 년 회연장 가능 4.5%~5.5% - 2, 2 | 국민 우리 농 협은행 대행 국민주택기금 |
| 영세민 전세자금 대출 | 만 세 이상의 무주택 세대주 단 - 독세대주 제외 또는 세대주로 인정되는 자로서 아래요건을 모 두 구비한 자 임대차계약을 체결하고 임차보증 금의 이상을 지불한 자 지자체장의 추천을 받고 임차보 증금이 아래의 지역별 전세금액 이하인 경우 지역별 전세금액 서울시 만 * 원 광역시 및 수도권 과밀억제권 역 만원 기타 지역 만원 4,000 주민등록표상 자녀수가 3명 이상 (인 경우 지역별 전세금액 지역별 각 만원 : 만원 6,000 , 5,000 , 4,000) | 지역별 호당대출 한도 서 울시 만원 광 3,000~4,200 역시 및 수도권 과밀억제 권역 만원 기 2,800~3,500 타 지역 만원 2,100~2,800 자녀수가 3명 이상인 경우 대출액이 많아짐 이차율 - 년 회연장가능 2% - 2, 2 | 국민 우리 농 협은행 대행 국민주택기금 |

주: 2006년 도시근로자 월평균소득: 3,444천원
 자료: 건설교통부, 2005, 국민주택업무편람.
 건설교통부, 2005, 8. 기존주택 매입임대사업 업무처리지침(전문개정)
 국민은행 홈페이지(www.kbstar.com→주거복지→국민주택기금)
 장경석(2007), 15쪽, 22쪽.

1. 공공임대주택

가. 현황

2006년 현재 공공임대주택 재고수는 약 133만호로 전체주택 1,353만호의 약 9.8%에 이른다. 그러나 그중 49%에 해당되는 65만호는 5년간만 임대주택으로 쓰고 그 후는 분양하는 소위 건설임대 형태이다. 따라서 정작 장기 임대주택이라고 할 수 있는 영구임대주택, 50년 공공임대주택, 전세임대주택, 국민임대주택을 모두 합하면 약 40만호로 전체주택의 약 3.0%에 불과하다(표 1-11 참조). 참여정부에 들어서 세운 주택종합계획에 의하면 2012년까지 공공임대주택수를 전체 재고의 15%(230만호), 2017년까지 20%(340만호)까지 건설하겠다고 계획하고 추진 중이다. 기존의 주택을 구입하여 임대하는 매입임대는 약 26만호로 전체 임대주택의 17.7%를 차지하고 있으며 2003년 이후에 급속하게 증가하였다. 위치별로 보면 서울과 경기도에 있는 공공임대주택은 약 30% 정도이다. 소유별로 보면, 주택공사가 소유하고 있는 공공임대주택의 재고는 33만여호로 전체의 약 26.9%를 차지하고 있다. 그 외에 지자체는 12.8만호로 10.3%, 민간건설사업자가 57만호로 45.4%, 매입사업자가 21만호를 소유하고 있다.

〈표 1-11〉 2006년 말 현재 형태별 임대주택 재고량

| 구분 | 계(호) | 영구임대 | 50년 공공임대(재개발/주거환경포함) | 건설임대(5년)(공공/민간/건축허가) | 국민임대(다가구/부도매입포함) | 사원임대(5/10/50년) | 매입임대(3년/5년) | 전세임대(소년소녀포함) |
|-----|-----------|--------------------|----------------------|----------------------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------|
| '06 | 1,330,204 | 190,077 (14.3%) | 93,450 (7.0%) | 651,071 (48.9%) | 111,224 (8.4%) | 39,966 (3.0%) | 235,624 (17.7%) | 8,792 (0.7%) |

자료: 건설교통부, 주택업무편람 2007.

공공임대주택을 지원하는 방법으로는 주택건설 택지를 공급하거나 공급가격의 할인, 토지수용권 부여 등을 하는 택지지원방법, 건설비를 시장가격보다 낮은 이자율로 장기 대출(10년 거치 20년 상환 또는 1년 거치 19년 상환)하여 주는 금융지원, 취득세, 등록세, 종합토지세, 재산세, 도시계획세 등의 세금을 면제 또는 감면하여 주는 세제지원의 방법을 쓰고 있다.

공공임대주택의 시작은 1980년대 중반의 주택가격의 급상승, 특히 전세가격의 폭등이 사회불안의 요소가 된 것을 기회로 한다. 1988년 이후 의욕적으로 실행한 주택 200만호 건설계획에는 분양주택 150만호 이외에 5년 장기 임대주택 15만호, 사원임대주택 10만호, 영구임대주택 25만호 등 총 50만호의 임대주택이 포함되어 있었다. 영구임대주택은 사업비의 85%를 정부재정에서 부담하여 건설하고 그 입주대상도 최저소득계층이어서 본격적인 저소득층의 주거프로그램이었다. 그러나 지어진 주택의 입지와 가격 등이 입주대상자의 주택수요와 일치하지 않아서 대규모 입주자 미달 사태가 발생하였고, 1993년 이후는 사업이 중단되었다.

1992년부터는 차상위 소득계층을 위하여 50년 공공임대주택과 5년 공공임대주택을 공급하였다. 이 주택들은 정부가 주택건설비를 보조하는 대신 일정기간 특정한 계층에게 임대하는 조건을 부여하였다. 50년 주택은 당초 사업비 50%를 재정으로, 20%를 국민주택기금으로 보조하고, 5년 주택은 국민주택 기금의 보조만으로 충당하였다. 입주자격은 청약저축가입자 중 무주택세대주이며 생활보호대상자, 국가유공자, 일군위안부, 보호대상 모자가정, 귀순복한 동포들에게는 입주 우선권을 주었다.

국민임대주택은 1997년 영구임대주택 5만호 건설공약을 내세운 김대중 대통령 후보가 당선됨으로 시작되었다. 기존의 공공주택건설을 10년형과 20년형으로 구분하여 입주자격은 10년형은 도시근로자가구 월평균 소득의 70%, 20년형은 50%이하인 무주택자로 고쳤다. 그 후 2001년 20만호로 목표가 증가하였고, 2002년에는 100만호 건설계획으로 확대되었다. 한편, 입주자격도 주택의 면적에 따라 구분하였고 임대유기기간도 30년으로 통일하였다.

노무현 정부에 이르러 이를 계승하여 2006년 현재까지 11만호가 건

설되었고 2012년까지 모두 112만호의 재고를 확보할 것을 목표로 하고 있다. 국민임대주택건설의 재원조달은 해마다 약간의 변동이 있지만, 대략 주택의 면적에 따라 정부재정이 10~40%, 국민주택기금에서 40~50%, 사업자(주택공사나 지자체) 부담이 10%, 입주자 부담이 10~30%로 정하여져 있다. 건설에 대한 보조금은 주택의 위치나 대지의 가격에는 관계없이 주택의 크기에 따라 정해진다. 예를 들면, 2005~06년에는 50㎡이하의 재정 40%, 국민주택기금 40%, 입주자 10%, 사업자 10%로 재정을 부담하고 50~60㎡은 재정 20%, 국민주택기금 45%, 입주자 25%, 사업자 10%로, 60~85㎡은 재정 10%, 국민주택기금 50%, 입주자 30%, 사업자 10%로 각각 부담한다. 건설되는 지역은 경기도가 35%로 가장 많고, 서울은 택지확보가 어려운 관계로 인해 1% 미만이다. 입주자격도 주택의 크기에 따라 소득의 한계가 정하여 있다. 50㎡ 미만은 도시근로자 월 평균소득의 50% 이하의 무주택세대주이고 50~60㎡은 월평균소득의 70% 이하, 60㎡ 이상은 100% 이하의 청약저축가입 무주택세대주에 한하고 있다.

매입임대사업은 임대주택의 건설만으로는 조속한 시일 안에 저소득층의 주거문제를 해결할 수 없다는 점을 착안하여 시작하였다. 이 제도는 1993년 미분양 해소, 퇴직자 투자처를 제공할 목적으로 도입되었는데, 85㎡ 이하 주택을 5호 이상 소유하는 사업자가 임대를 목적으로 5년 이상 소유하고 있어야 한다. 매입임대사업은 기존의 주택을 매입하기 때문에 주택의 질을 확실하게 보증하기 어렵다는 단점이 있다. 또 빠른 시일 안에 많은 물량을 확보하기 어렵다. 그러나 매입임대사업은 새로운 주택을 신축하는 것에 비해 몇 가지 장점이 있다. 첫째, 주택건설에 걸리는 시간을 절약할 수 있다. 둘째, 새로 짓는 국민임대주택이 저소득층의 주거입지에 대한 취향을 잘 반영하지 못하는 데 반하여, 현재 저소득층이 많이 거주하고 있는 다가구주택 등을 매입하여 재임대하기 때문에 그들의 주거지에 대한 취향을 잘 반영할 수 있다. 셋째, 같은 지역에 많은 주택을 매입할 수 있다면, 장래 재개발을 손쉽게 할 수 있는 근간을 마련할 수도 있다. 이를 위하여 국민주택기금이 호당 가격 6,000만원까지 5.5% 이자율로 융자해주고 각종 세금을 면제 또는 감면해준다. 2006년 현재 매입임대주택의 재고량은 23만 5천호로 전체 임대주택재고

의 17.6%를 차지하고 있다. 매입대상은 다가구주택, 다중주택, 공동주택이고 현재 입주대상은 국민기초생활보장대상자와 장애인 등록자, 보호아동, 가정폭력피해자, 탈 성매매여성, 가출 청소년 등의 가장 취약계층이라 할 수 있다. 매입임대주택의 재원은 정부가 45%, 국민주택기금 40%, 사업자 10%로 공공부문이 95%를 담당하고 입주자가 5%를 감당하고 있다.

기타 국민주택기금에서는 중형임대주택자금, 공공임대주택자금, 재개발임대주택자금, 사원임대주택자금, 다세대주택자금, 다가구주택자금, 재개발 재건축 사업자금, 보훈주택자금, 주거환경개선자금, 불량주택개선자금, 농어촌 주택 개량자금, 리모델링사업자금 등의 장단기 주택 관련 대출 프로그램을 시장의 이자율보다 낮게 보급하고 있다. 금융시장보다 낮은 이자율 때문에 대출한도, 대출 대상자, 관련 주택 등에 대한 각각의 제약이 있다.

나. 평가

전술한 바와 같이 저소득층의 주택은 주택시장의 구조상 기존 주택의 필터링을 통해 주로 공급된다. 또한 주택가격이 소득에 비해 비싸기 때문에 저소득층의 점유형태는 많은 부분 임대에 의해 만족된다. 그러나 아파트 대량 공급과 분양가 규제를 기조로 한 한국 주택정책의 부작용 중에 하나는 저소득층을 상대로 하는 민간 임대업이 정상적으로 발전하기 어렵다는 것이다. 한국의 주택정책은 강력한 토지이용으로 인한 토지공급의 축소에도 불구하고 신축된 아파트의 분양가격을 낮추는 데 주력하여 왔다. 결과적으로 경제발전과 도시개발에 따라 발생하는 부동산에 대한 자본상승이득(capital gains)이 초기 아파트 소유자에게 많이 귀속되었다. 당연히 아파트 분양에 대한 수요가 주택투자의 대부분의 자금을 흡수하였다. 그러나 정부는 가격상승 이익을 분산시키기 위해, 한 가구가 주택 2개 이상 소유하는 것을 억제하며, 잦은 전매를 억제하는 정책을 시행하여 왔다. 이러한 환경속에서는 소규모 민간 임대업자가 활성화되기 어렵다. 대규모 개발업자나 건설업자의 경우에도 신축 아파트 분양에 대한 수요가 지속되어서 선분양, 후건축의 개발모델이

가능한 한, 건설비의 모든 이자를 부담해야 하는 임대주택사업이 상대적으로 유리하지 않기 때문에 대규모 주택 임대업자의 시장참여가 저조할 수밖에 없다.

이렇게 민간 주택업이 억제된 환경하에서는 정부가 주도적으로(임대주택을 중심으로) 소형 평수의 주택을 공급하는 것은 좋은 정책으로 생각된다. 또 아직 임대주택시장이 잘 발달될 수 없는 상태에서 지자체를 포함한 정부가 대형 임대업자가 되는 것은 저소득층 가구의 주거비를 낮추는 좋은 정책이라고 생각할 수 있다. 그러나 큰 대지를 마련하여 대규모 공공임대주택을 건설하는 것은 세 가지의 큰 문제점이 있다. 첫째는 저소득층 주택을 고밀도로 공급하는 경우, 저소득층 가구들이 밀집하여 거주함으로써 그 주택단지의 사회적 문제를 악화시킬 수 있다. 빈곤, 결혼가정 등이 집합됨으로 인해 그 지역 주민들이 희망을 잃게되고 반사회적인 범죄 등의 활동에 가담함으로써 그들의 신분상승이 불가능해 지는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 위험은 저소득층의 생활양식에 따라 생기기 쉬운 문제이지만 그들이 대규모로 밀집하여 거주하는 환경을 만듦으로써 이러한 문제를 가중할 수 있다는 것이다. 따라서 이곳에 거주하는 저소득층의 사회적 결손감(social stigma)을 조장시킨다면 저소득층 주거복지정책의 목적의 달성을 약화한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 문제를 염려하는 그 근처 지역 주민은 이러한 저소득층 주거단지의 건설을 반대할 가능성이 많고, 이러한 주민의 반대는 정치적인 세력이 되어 지방정부의 협조를 얻어내기 힘들게 하는 기회가 될 수 있다.

둘째는 이러한 주택을 공급하기 위한 대지를 확보하기 어렵다는 점이다. 많은 경우에, 저소득층의 주택들은 도심에 가까운 지역에 입지하여 있고, 이러한 좋은 입지조건은 도시재개발의 요인이 된다. 물론 재개발을 성공적으로 실시한다면 그 지역의 지대가 상승하게 되고 전반적으로 사회 전체에 이익이 된다. 그러나 성공적인 재개발 사업으로 정리된 주거환경은 기존의 주민보다도 소득이 높은 중산층의 주거수요를 충족시키게 된다. 결과적으로 기존의 저소득층은 기존의 주택에서 나와서 새로운 주택을 확보하여야 하는 어려움을 감당하여야 할 뿐 아니라, 저소득층의 주택재고를 감소시킴으로 인해 저소득층 주택하부시장의 가

격을 상승시킬 수 있다. 결론적으로 말하면 도시 재개발 사업을 이용하여 저소득층의 주택을 건설하고자 하는 정책은 상당한 어려움을 내재하고 있다. 한편, 상대적으로 새로운 주택대지를 확보하기 쉬운 교외지역은 저소득층의 입지 선호에 적합하지 않는 경우가 많다. 전술한 바와 같이 노동시장에 참여하는 저소득층은 노동시간이 상대적으로 길기 때문에 직장에 가깝게 거주하는 것이 주택의 크기라던지 시설보다 중요한 경우가 많이 있다. 따라서 교통이 불편하고 많은 시간을 출퇴근에 소비하여야 한다면 좋은 품질의 주택이라도 저소득층이 선호하지 않을 수 있다. 적합한 대지가 확보된다면 주택건설은 생산적 효율성이 높은 정책이다. 그러나 소비적 효율성은 낮은 정책이다. 많은 선진국들에서 지난 2~30년 동안 공공임대주택으로 대표할 수 있는 공급자 위주의 정책에서 바우처, 주거급여 등의 소비자 위주의 정책으로 전환하는 가장 큰 이유는 공급자 위주의 정책이 소비 효율성이 낮기 때문이다.

셋째, 저소득층 임대주택의 생산가격을 낮추기 위하여 흔히 소형 평수의 표준 디자인을 이용하는 경우가 많이 있다. 이러한 주택은 저소득층의 다양한 주택수요를 만족시키지 못할 가능성이 높다. 가족 수가 많은 가구는 질이 낮더라도 면적이 넓은 주택을 원할 것이다. 특히 국민임대주택 건설계획처럼 주거복지정책의 중요한 목적이 빠른 시일에 많은 양의 공공임대주택을 공급하는 것이라면 공급된 주택의 위치, 디자인, 가격 등이 그 지역 저소득층이 원하지 않은 형태일 가능성이 높다.

결론적으로 말해서 저소득층을 위한 주택 공급체제는 주택의 life-cycle에 따라서 이루어지기 때문에 상당한 시일이 필요하다. 주택의 재고량이 가구 수에 비하여 충분해지고 일부의 주택들이 노후하면서 저소득층의 주택으로 공급되기 때문이다. 따라서 저소득층의 주택공급을 빠른 시일 안에 증가시키려면 정부가 직접, 간접으로 보조하는 저소득층 주택건설이 반드시 필요하다. 특히 수도권같이 소득에 비하여 주택가격이 높은 곳에서는 저소득층을 위한 임대주택의 공급이 많이 필요하다. 이런 점에서 볼 때 수도권에서의 공공임대주택건설이나 기존의 주택을 매입하여 임대하는 정책은 크게 유용할 것으로 보인다. 빠른 시일 안에 재고량을 늘이는 방법으로는 매입임대주택보다 임대주택의 건설이 훨씬 더 유리할 것이다. 그러나 위에 기술한 세 가지 문제점을 고려

하면서 공공임대주택 공급을 확대하려면 주거복지정책의 주관을 중앙 정부나 주택공사같이 중앙집중된 상태에서 획일적으로 기획·집행되는 것을 지양하고 지역의 주택시장과 지역경제 상황을 고려할 수 있는 지방자치단체와 지역 NGO 등의 협의하에 이루어질 수 있도록 변화할 필요가 있다. 단순히 50㎡ 이하의 국민주택을 장소에 불문하고 100만호를 건설한다는 정책목표는 정책의 효율성(특히 소비효율성)에 비추어 매우 바람직하지 못하기 때문이다.

형평성에 관한 평가는 국민주택기금 전세자금 융자 지원과 같이 다음 절에서 다루기로 하겠다. 현재 정부가 계획하고 있는 대규모 공공임대주택 건설계획은 주택시장과 건설시장의 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다. 주택시장에의 영향은 지역 주택시장의 상태에 따라 크게 차이가 있을 것이다. 공급이 제한을 받고 있는 시장에서는 저소득층의 주거비가 크게 절감할 것이나 공급이 이미 충분한 지역에서는 큰 영향력을 미치지 못할 것이다. 어떤 지역이 공급의 제한을 받고 있는지 하는 질문에 대하여는 주택보급률, 인구당 주택 수, 자가 점유율, 주거비 지출비율 등을 검토하여야 할 것이다. 또 건설시장에 대한 영향은 공공임대 주택의 건설시기가 주택경기과 어떻게 맞물려 있느냐에 달려있을 것이다. 건설경기가 호황인 경우에 대규모의 공공임대주택을 건설하는 것은 건설단가를 크게 올릴 가능성이 있으므로 회피하여야 한다. 한편, 건설이 불황인 경우에는 공공임대주택의 건설은 건설경기를 활성화함으로써 지역경제를 자극할 수 있을 것이다. 한편, 공공임대주택 건설계획은 경제 육성을 위한 정치적인 목적으로 남용되기 쉽다. 대규모 건설, 토목사업은 단시일에 많은 고용효과와 연계효과(linkage effect)를 통하여 지역경제 활성화에 도움이 되기 때문이다. 따라서 단기간의 임기를 가지고 있는 지역 기관장의 입장으로는 과잉투자가 되더라도 더 많은 공공임대주택을 건설하고자 하는 인센티브가 있다.

2. 국민주택기금 전세자금 용자 지원 프로그램

가. 현황

국민주택기금에서 전세기금으로 용자하는 프로그램은 저소득영세민 전세보증금 대출프로그램과 근로자-서민 전세보증금 대출프로그램이 있다. 저소득영세민 전세보증금 대출프로그램은 1990년부터 시작되었고 근로자-서민 전세보증금 대출프로그램은 1994년부터 시작되어서 현재에 이르고 있다. 이 두 개의 주요 프로그램 외에 소년소녀가정, 대리양육가정, 교통사고 유자녀가정 등에게도 전세보증금을 대출하여 주고 있다. 기본적으로 전세자금 용자 프로그램은 시장의 이자율보다 낮은 이자율로 전세 보증금을 일정기간 대출하여 주는 것이다. 이 프로그램을 이용하여 차입한 세입자는 2년 후 대출액을 전액 상환하여야 하지만 2회까지 연장이 가능하다.

근로자-서민 전세보증금 대출프로그램은 연소득 2천만원 이하인 근로자-서민에게 연이율 4.5%로 1(3)년 거치 19(17)년 상환으로 호당 3천만원에서 1억원까지 대출하는 프로그램이다. 영세민에게는 전용면적 60㎡ 이하(어떤 지역에서는 85㎡ 이하), 전세 보증금이 서울 5천만원 (광역시 4천만원, 기타지역 3천만원)이하의 주택에 대해 연이율 2%로 대출하는 프로그램이다. 전세보증금 프로그램의 이용도는 2006년 약 10만가구로, 대상가구인 1~4분위 가구 수의 약 3%에 불과하다(표 1-12 참조). 근로자-서민 전세보증금 대출프로그램은 서울지역에서 총대출금액의 45%가 대출되었고 영세민 프로그램은 서울지역에서 77%가 대출되었다. 전세대출금의 이용도가 이렇게 저조한 이유는 저소득층 가구의 신용도가 낮기 때문으로 생각된다. 이들에게는 담보할 만한 자산이 없기 때문에 주택금융신용보증이나 친인척, 친구 등의 연대보증으로 신용담보를 하고 있다. 2006년 현재 영세민의 61.5%, 근로자서민의 29%가 연대보증에 의존하고 있다. 평균 대출액은 저소득 영세민은 2,400만원 근로자 서민은 1,900만원 이다. 2000년에는 지원금액이 근로자-서민이 9,608억원, 영세민이 1,692억원이었으나 지난 6년간 약간 증가하였다. 소년소녀가정 등의 대출 프로그램은 2006년 약 1,000호에 불과하다.

〈표 1-12〉 국민주택기금 전세자금 융자현황(2006년)

| | 저소득영세민 | 근로자-서민 | 합계 |
|-----------|--------|--------|---------|
| 지원금액(억원) | 5,587 | 15,348 | 20,935 |
| 지원가구 수 | 23,725 | 80,033 | 103,758 |
| 평균융자액(만원) | 2,355 | 1,918 | - |

자료: 건설교통부, 국민주택기금업무편람.

수요자를 위한 주거복지 프로그램에는 주거급여와 전세보증금 대출 외에 무주택자로서 주택마련저축(청약저축, 근로자주택마련저축, 장기주택마련저축)에 가입한 자가 국민주택 규모 이하의 주택의 전세보증금을 대출한 경우 원리금 상환액의 40%를 300만원까지 소득에서 공제해주는 프로그램도 있다. 얼마나 많은 사람이 이 프로그램으로 혜택을 받는지는 밝혀지지 않았으나 그 규모는 그리 크지 않으리라 추측된다.

국민주택기금의 전세보증금 대출 프로그램은 한국의 주거복지정책 중 수요자 위주 정책의 근간을 이루고 있다. 전세가 서민층 주거점유형태의 중요한 역할을 차지하고 있다는 점에서 이 프로그램은 그들의 주거복지 개선에 상당한 잠재력을 가지고 있다고 판단된다. 보증금 대출 프로그램의 가장 어려운 점은 소득과 재산이 낮고 신용도가 낮은 저소득층에게 몇 천만원이나 되는 전세 보증금을 대출해 주는 데 있다. 현재 친척 등 다른 사람이 연대보증을 서거나 개인보증보험을 가입하여서 대출자의 신용 위험을 낮추고자 하지만 이 방법도 효과적인 방법은 아니다. 저소득층 가구에게 연대보증을 할 수 있는 사람을 구하는 것도 쉬운 일이 아닐 뿐 아니라 개인보증보험을 가입하는 데는 부가 비용이 들기 때문에 이를 대출자가 부담한다면 프로그램에서 제공하는 시장가격보다 낮은 이자율의 혜택이 감소하게 된다. 결론적으로 전세자금 융자 지원 프로그램의 효율성은 자본시장의 정보의 불완전성(incomplete information)에 의해 크게 저해될 수밖에 없다.

현재 전세보증금 융자 프로그램의 크기나 혜택을 받는 가구 수, 집행 방법에 따르면 이 프로그램이 주택금융에 미치는 영향은 매우 작을 것으로 추산된다. 또 융자 프로그램은 주택수요를 증대시켜 주택가격을

상승시키는 요인이 될 수 있겠지만 현재 수준으로는 주택금융시장이나 주택시장에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 생각된다.

나. 공공임대주택과 전세자금 융자 프로그램의 형평성 문제

현 주거복지정책의 근간을 이루고 있는 공공임대주택과 전세자금 융자 프로그램의 가장 큰 문제 중의 하나는 수평적 형평성뿐만 아니라 수직적 형평성이 결여되었다는 점이다. 이 문제는 이미 정희철(1997), 김혜승(2004), 정희철(2004), 정희철(2006), 김현욱 외(2004), 장경석(2007), 진미운(2007)에서도 지적되었다. 수평적 형평성의 첫번째 문제로는 주거복지정책의 혜택을 받는 사람의 숫자가 프로그램 사이즈에 의해 국한되어 있는 점에 있다. 자연히 동일한 조건을 가진 가구라 할지라도 프로그램에 선택이 되면 혜택을 받고 프로그램에 선택을 받지 못하면 혜택을 받지 못한다. 이러한 수평적 형평성을 제거하기 위하여 가장 효과적인 방법은 복지 혜택을 영국의 Housing Benefit처럼 응시자격이 되는 모든 사람에게 제공하는 entitlement 프로그램으로 실행되는 것이다. 현재 보건복지부에서 집행하고 있는 국민기초생활보장 프로그램만이 유일하게 자격요건이 되는 모든 수급자에게 같은 혜택을 지급한다. 그러나 전술한 바와 같이 그 금액이 너무 작기 때문에 주거복지 프로그램이라고 하기 어려운 지경이다.

둘째는, 정책프로그램들이 각각 디자인되어 있기 때문에 프로그램들 사이에 어떤 조정이 전혀 없었다는 점에서 기인한다고 할 수 있다. 예를 들어 김혜승(2004)의 연구에 의하면 가구당 수혜액이 가장 큰 프로그램은 중산층을 대상으로 한 5년 공공임대주택으로 1년에 787만원으로 추정되었다. 다음은 국민임대 주택수혜자로 연간 평균 152만원, 영구임대 135만원, 50년 공공임대 100만원, 영세민 전세자금 74만원, 근로자-서민 전세자금 51만원 순서로 되어 있다(표 1-13 참조). 장경석(2007)의 연구도 일반적으로 공급 위주 프로그램의 혜택이 수요자를 위한 프로그램보다 훨씬 많다고 보고하고 있다.

세 번째 수평적 형평성의 문제는 공공임대주택의 임대료 책정 방법에 의한 것이다. 현재 임대료의 책정은 시장가격을 참조하기는 하지만

〈표 1-13〉 주거복지 프로그램별 수혜자 편익

| 구분 | | 대출금액 | 대출금리 | 대출기간(또는 수혜기간) 및 상환방법 | 수혜자 편익(만원/년) |
|--------------|----------------|-------------|--------|----------------------------|-----------------|
| 공공임대 주택공급 | 영구임대 | — | — | 50년 | 135.2 |
| | 국민임대 | — | — | 30년 | 152.2 |
| | 5년공공임대 | — | — | 5년 | 786.5 |
| | 50년공공임대 | — | — | 50년 | 99.9 |
| 주거비 지원 | 국민기초생활 수급자 | (월편익 9.3만원) | — | 6년 | 92.2 |
| | 영세민 전세자금 | (월편익 7.5만원) | 연 3.0% | 6년 | 74.3 |
| | 근로자·서민 전세자금 | (월편익 5.1만원) | 연 5.5% | 6년 | 50.6 |
| 주택개량 지원 | 불량주택 개선자금 | 2,000 | 연 3.0% | 1년 거치 19년 원리금균등 분할상환 | 63.6 |
| | 농어촌주택 개량자금 | 2,000 | 연 3.9% | 5년 거치 15년 원리금균등 분할상환 | 60.6 |
| | 주거환경 개선자금 | 3,418 | 연 3.0% | 1년 거치 19년 원리금균등 분할상환 | 108.7 |

자료: 김혜승 (2004), 72쪽.

본질적으로 토지구입, 건설비 등의 원가에 기인하고 있다. 따라서 일반적으로 초기에 건설된 주택은 근래에 건설된 주택에 비해 시내로의 접근성이 높고 건설원가가 낮은 경우가 많다. 근래에 건설된 주택일수록 토지가격도 높아지고, 주택의 품질도 향상된 경향이 있으므로 건설원가가 높기 마련이다. 그러나 임대료를 건설원가에 준하여 책정하는 경우에 품질이 떨어지더라도 시내로의 접근성이 높기 때문에 시장가격이 높은 주택은 그렇지 않은 주택보다 임대료가 낮은 경우가 많이 발생하게 된다. 결과적으로 시장가격보다 건설원가를 중요시하여 가격을 정하는 방식은 이렇게 복지 프로그램에 참여한 역사가 긴 가구를 우대하는 결과를 낳게 되어 수평적 형평성을 위배하고 있다. 공공임대주택 임대료를 현재시가를 기준으로 하고 원가를 전혀 고려하지 않는 방법은 이러한 수평적 형평성을 제거할 수 있는 간단하고 용이하며 상대적으로 쉽게 실행할 수 있는 방법이다. 현재 고려하고 있는 부담능력을 고려한

<표 1-14> 주거복지 지원프로그램별 실질수혜가구의 소득수준 및 소득분포
(단위: 가구수(%), 만원)

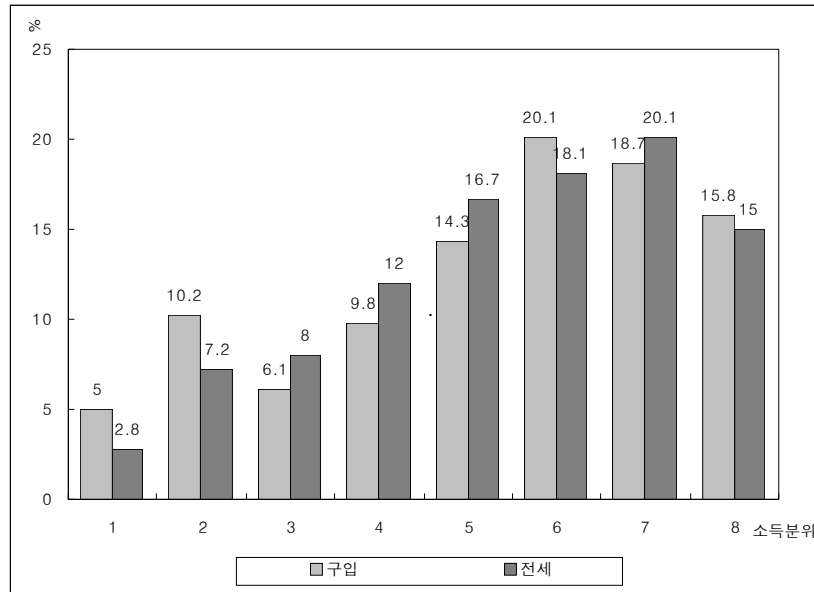
| 구 분 | | 계 | 소득 1분위 | 소득 2분위 | 소득 3분위 | 소득 4분위 | 소득 5분위 | 소득 6분위 | 소득 7분위 이상 | 평균 소득 |
|----------------------------|------------------|-----|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-----------------|----------|
| 공공 임대 주택 프로 그램 | 영구임대 | 136 | 99 (72.8) | 22 (16.2) | 5 (3.7) | 4 (2.9) | 1 (0.7) | 1 (0.7) | 4 (2.9) | 72.5 |
| | 국민임대 | 358 | 81 (22.6) | 96 (26.8) | 73 (20.4) | 59 (16.5) | 4 (1.1) | 26 (7.3) | 19 (5.3) | 124.6 |
| | 공공임대(5년) | 90 | 6 (6.7) | 8 (8.9) | 12 (13.3) | 23 (25.6) | 2 (2.2) | 13 (14.4) | 26 (28.9) | 183.8 |
| | 공공임대(50년) | 122 | 9 (7.4) | 17 (13.9) | 33 (27.0) | 32 (26.2) | 6 (4.9) | 10 (8.2) | 15 (12.3) | 178.1 |
| 주거비 지원 프로 그램 | 기초생활 보장수급자 | 189 | 155 (82.0) | 26 (13.8) | 6 (3.2) | 2 (1.1) | | | | 49.9 |
| | 영세민 전세자금대출 | 172 | 60 (34.9) | 54 (31.4) | 34 (19.8) | 15 (8.7) | 3 (1.7) | 5 (2.9) | 1 (0.6) | 113.8 |
| | 근로자·서민 전세자금대출 | 171 | 13 (7.6) | 26 (15.2) | 42 (24.6) | 49 (28.7) | 11 (6.4) | 16 (9.4) | 14 (8.2) | 177.4 |

자료: 국토연구원, 2004. 5. '임대주택 주거실태조사'
 국토연구원, 2004. 8. '임차가구 주거실태조사'
 김혜승(2004), 71쪽.

임대료 책정방식은 이러한 수평적 형평성의 문제를 수정하려는 것이 아니고 수직적 형평성을 높이고자 하는 정책이다. 그러나 모든 공공임대주택의 임대료를 설정하는 데 건설원가를 고려하지 않고 시장가격을 고려한다면 수직적 형평성을 높이는 동시에 수평적 형평성을 제거하는 방안이 될 것이다.

현재 공공임대주택은 저소득층의 임대료 지불능력을 전혀 고려하지 않기 때문에 수직적 형평성에 심각한 문제점이 있다. 또 수직적 형평성의 문제는 공공임대주택의 실제 수혜자가 애당초 정책목적으로 두고자 하는 계층과 다르기 때문에 발생하기도 한다. 이 문제를 가장 잘 보여주고 있는 것은 공공주택 공급프로그램의 가장 큰 수혜자는 5년 공공임대주택이다. <표 1-14>에서 보는 바와 같이, 5년 공공임대주택의 입주자가 1년 평균 받는 보조는 786만원으로서 영구임대주택이나 50년 공공임대주택 입주자가 받는 혜택보다 6~7배가 넘는다. 그러나 같은 표에서

[그림 1-8] 가구주의 10분위 소득분포에 따른 국민주택기금 대출자



주: 비교 대상은 『도시가계연보(2002)』의 가구주 소득.
 자료: 김현욱 외(2004), p.265.

보는 바와 같이 5년 공공임대주택의 입주자의 평균소득은 영구임대 주택입주자보다 훨씬 높은 편이다. 이 표에 의하면 영세민과 근로자-서민 프로그램 사이의 수직적 형평성 문제는 없는 것처럼 보인다.

그러나 프로그램 참여자가 어떠한 소득 계층인가를 살펴본, 김현욱(2004)의 연구보고에 따르면 국민주택기금의 전세금 대출 프로그램에 가장 많이 참여하는 소득계층은 중산층이라고 할 수 있는 소득 6~7분위이고 도움이 가장 필요한 소득 1~2분위의 가구가 아니라는 것이다. (그림 1-8 참조).

이같이 프로그램 간의 형평성이 크게 위반된 원인은 주거복지 프로그램을 입안하고 집행하는 과정이 단편적이기 때문이다. 전체적인 주거복지정책에 대한 방향이 확실하지 않고 각 프로그램들 간에 수혜자나 정부보조의 크기 등이 조정되지 않은 상태에서 예산의 정도에 따라, 프로그램의 성공도에 따라 수혜자의 수와 보조금 등이 정해지는 현재의

접근방식으로는 프로그램 간의 형평성을 기대하기는 어려울 것이다. 또 공급정책이 수요정책보다 그 수혜액이 큰 이유는 정부의 분양가 저하를 통한 공급 위주의 주택정책의 관성 때문이라고 볼 수 있다.

3. 주거급여(housing allowance)

보건사회부에서는 최빈층을 위하여 1999년 제정된 국민기초생활보장법에 의거하여 모든 국민에게 보편적으로 적용되는 최저 생계비 및 주거급여(housing allowance)를 지급하고 있다. 여기에서 제정된 주거급여는 1~2인 가구에는 매월 33,000원 3~4인 가구에는 44,000원, 5~6가구에는 55,000원으로 정하여 있다(표 1-15 참조). 그러나 주거급여로 지급되는 금액들은 그들의 주거비를 충족시키기에는 턱도 없이 작은 액수이고, 이러한 금액을 정한 것은 최빈층 가구의 최저 주거생활을 보장하고자 하는 목적이 아니고 의료, 교육 등의 다른 항목과 같이 그들의 최저 생계비를 추산하는 데 도움을 주기위하여 따로 책정되어 있다고 할 수 있다. 기초생활보장 수혜자는 소득과 자산의 크기와 부양의무를 담당할 수 있는 부양의무자가 존재하는가 하는 점을 고려하여 선정한다. 2006년 12월 현재 기초생활보장금을 받는 수급자는 인구의 약 3.2%인 153만 5천명으로 추정되고 있다(보건복지부).

주거급여가 효과적으로 시행되고 있는 영국, 스웨덴, 네덜란드 등의 나라에서는 그 지불금액이 매월 20만원 이상 되고, 주거 바우처가 시행되고 있는 미국에서는 하나의 바우처가 400달러에서 600달러나 되는 데 비해 현행 한국의 주거급여는 매우 낮게 책정되어 있다. 한국의 주거급여는

〈표 1-15〉 국민기초생활보장법상 월간 최저생계비(2007년)

| | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 |
|--------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 기초 생활비 | 435,921 | 734,412 | 972,866 | 1,205,535 | 1,405,412 | 1,609,630 |
| 주거급여 | 33,000 | 33,000 | 44,000 | 44,000 | 55,000 | 55,000 |

자료: 보건복지부.

그 금액이 실제 들어가는 주거비에 비해 너무나 작은 금액이기 때문에, 주거급여로 지급되는 금액이 반드시 주거비에 들어가고 있는가를 검증할 필요가 전혀 없다. 반면, 이 주거급여는 그 수혜자가 국민기초생활보장법에서 지정하고 있는 가구로 제약되어 있기 때문에, 보장법에 해당되지 않는 가구 중에서 주거비가 과중하게 지출되어서 주거비 보조가 절실한 가구에는 크게 도움이 되지 못한다고 할 수 있다.

2007년까지 정액으로 지급되던 주거급여는 2008년 1월부터 기초생활급여가 생계급여와 주거급여로 나뉘어서 지급되고 주거급여는 현금급여액의 20.65%로 제한된다. 따라서 주거급여로 지급되는 비용은 명목상 30만원 이상으로 증가하였다. 그러나 주거급여의 산정은 실제 주거비에 근거하지 않고, 소득인정액이 현금급여 기준을 초과하지 않는 경우에는 주거급여가 지급되지 않는다. 2007년 현재 주거비 곤란자에 대한 개별적인 주거급여를 산정하는 방안에 대하여 검토 중에 있다. 이렇게 주거급여 수급대상자를 확대하고 주거급여액도 증가시키는 경우에는 현행 주거복지정책과 국민기초생활보장법의 수행을 위한 복지정책의 전반적인 조정이 불가피하다고 할 수 있다.

4. 전반적인 정책방향과 예산규모

2006년 예산에 의하면 국민임대주택 건설을 위하여 정부의 경상비 보조는 약 9천억원, 국민주택기금에서 약 3조 2천억원을 지출하도록 하였다. 영세민 전세금 대출과 근로자·서민 전세금 대출로는 1조 6천억원을 국민주택기금에서 지출하도록 하였다. 기존의 다가구 주택을 매입하여 이를 시장가격보다 낮게 재임대하는 프로그램에는 약 2천 7백억원을 책정하였다(표 1-16 참조).

보건복지부에서 시행하는 주거급여를 제외하고 주거복지에 들어가는 국가의 보조금 전체 규모는 2006년 현재 약 5.9조원으로 GDP의 약 0.7%이다. GDP 대비 비율로 보면 주택복지 예산은 복지국가를 지향하는 서부유럽 국가보다는 훨씬 낮지만 미국의 0.5%에 비해 결코 낮은 것은 아니다. 이렇게 한국이 주택부문에 높은 정부의 보조를 할 수 있는 요인 중에 가장 큰 요인은 지난 20여년 동안 주택채권과 주택복권으로 비축한

〈표 1-16〉 건설교통부의 주거복지 프로그램 예산계획(2006년)

| 구 분 | 지원대상 | 지원금액 | 지원조건 |
|-----------------|-------|---------|---|
| 국민임대주택건설 | 110천호 | 4.1조원 | 재정지원 8,989억원 국민주택기금지원 32,127 억원(11만호) |
| 영세민전세금대출 | 30천호 | 6,000억원 | 호당 최고 3,500만원 (3자녀이상은 4,200만원), 연2.0% *전세임대 포함 |
| 근로자서민 전세금 대출 | 50천호 | 1조원 | 호당 최고 6,000만원, 연 4.5% |
| 다가구매입임대주택 | 4.5천호 | 2,678억원 | 호당 7,000만원 |
| 개발이주자전세 | 0.5천호 | 100억원 | 호당 최고 4,000만원, 연 2.0% |
| 합 계 | 195천호 | 5.88조원 | - |

자료: 건설교통부, 2006, 주택업무편람 자료 발췌.
장경석(2007), 18쪽.

4.5조원가 넘는 자본금을 가진 국민주택기금이 있기 때문이다. 그러나 그 대부분이 공공임대주택의 건설이나 전세 대출같이 자본재에 대한 지출이기 때문에 하나의 주택에 많은 비용이 들어가고 가구당 혜택은 적은 정책들이다.

공공임대주택, 매입임대주택과 전세자금대출 등의 혜택을 받는 가구 수는 모두 약 70만호 정도이어서 전 가구 수 1,589만호의 약 4.3%이다. 정부에서 지출하는 1년 보조금을 유입금으로 환산하기 위하여 5-6%의 이자율로 전환하여 본다면 1년에 받는 주택 보조금은 가구당 평균 100만원 이하로 추정된다. 국제적으로 비교하여 볼 때에 주택보조를 받는 가구 수의 비율이나 가구당 받는 수혜액이나 매우 저조한 상태라고 평가할 수 있다.

정부의 주택보조금의 총액이 정해져 있다면 수혜자의 숫자가 많아지면 가구당 수혜액이 적어지고, 가구당 수혜액을 높이려면 수혜자의 숫자가 적어질 수밖에 없다. 따라서 정치적인 결정에 의해 정부 보조금의

총액이 적게 정해진다면 이를 많은 수혜자에게 조금씩 나누어 주는 것보다 도움이 많이 필요한 극빈자 계층을 확보하여 이들에게 적당한 혜택을 주는 것이 바람직하다. 많은 사람에게 보조금을 조금씩 나누어주게 되면, 많은 수혜자를 관리하는 데 행정비가 많이 들 뿐 아니라 혜택을 받는 계층의 주택복지 수준이 크게 개선되지 않기 때문이다. 특히 1998년 경제위기 이후 민간주택금융시장이 크게 확장되었기 때문에 정부나 국민주택기금이 중산층의 주택복지를 위한 보조를 하여야 할 필요는 없는 것으로 보인다.

참여정부의 국민주택건설계획안을 제외하고 현재 주거복지정책을 총체적으로 보면 일관적인 접근방법이 결여되어 있는 것으로 보인다. 이는 그간 집행된 주거복지정책의 여러 가지 프로그램들이 지역적인 목적을 위하여 국한된 수급대상자와 많지 않은 자원을 투입하는 형태로 실행되어 왔기 때문이라고 볼 수 있다. 참여정부 이전에 많은 자원을 하나의 일관된 프로그램에 집중투입하지 못한 것은 아마 주거복지정책이 정부의 우선순위에서 높은 자리를 차지하지 못하였기 때문으로 생각된다. 참여정부 이전 지난 수십 년 동안 한국의 주택정책에 있어서 가장 중요한 목표는 어떻게 하면 신속하게 많은 양질의 주택을 공급하느냐 하는 것이었다. 주거복지가 정책목표로 등장한 것은 상대적으로 최근의 일이었다.

특히 저소득층의 주거복지 문제는 아직도 주택정책에서 차지하는 영역이 그렇게 중요하지 않다. 그러한 이유에서인지 저소득층에 대한 주거복지에 관한 정책들은 전반적으로 명확한 정책목표가 없고, 여러 가지의 다양한 소규모 프로그램을 난발하는 경향이 있다. 단편적인 소규모 프로그램의 난발은 여러 가지 문제를 야기한다. 앞에서 길게 설명한 프로그램들 간의 형평성 문제뿐 아니라, 각종의 프로그램마다 수혜자를 선발하는 기준이 다르기 때문에 수혜자의 입장에서 보면 프로그램의 혜택을 받기위한 정보를 정확하게 파악하기 힘들다. 따라서 프로그램에 대한 참여율이 낮고 수혜자 계층이 한정되어 있다. 또 각 프로그램마다 가능한 수혜자를 세분하는 것은 주택하부시장의 조정역할을 저해하게 된다. 주택시장이 효율적으로 움직이려면 수요자나 공급자나 가까이 있는 하부시장으로 쉽게 이전할 수 있어야 한다.

제8절 정책제안

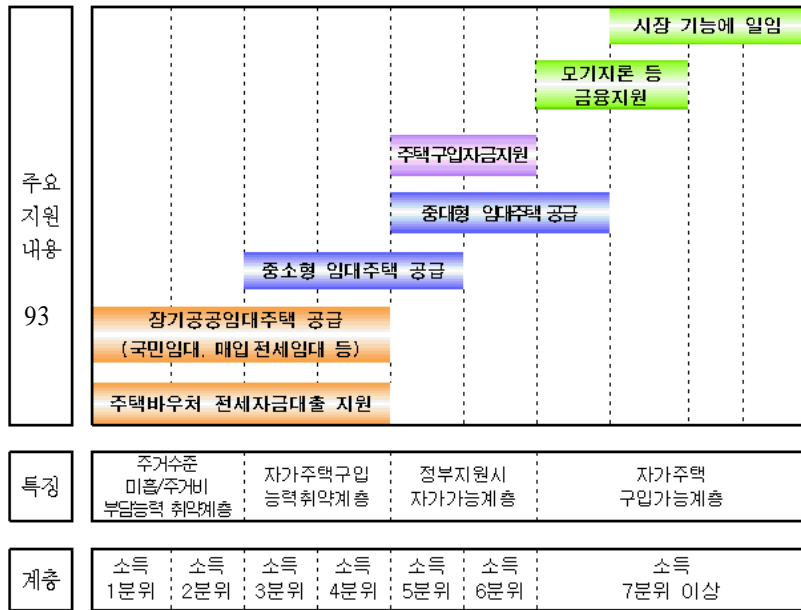
아래에 제시하는 정책제안들은 현재 국내 주거복지프로그램의 현황과 문제점의 분석, 외국의 사례 등을 종합하여 사회정책으로서의 주택복지정책이 어떻게 개선되어야 할 것인가에 대한 기본적인 방향을 제시한 것이다. 여기에 제시된 제안들 중에는 현재 일부 시행하거나 변화를 고려하고 있는 사항들도 있다. 그러한 면에서 여기에 제안된 정책들은 어떤 획기적인 새로운 변화를 추구한다기보다는 현재 집행되고 있는 정책들을 어떠한 틀에서 접근하고 개선해야 하는가 하는 점에 중점을 두었다. 또 이 보고서에서는 그 기본적인 방향만을 제시하였기 때문에 집행할 수 있는 정책으로 개발하려면 차후 집행계획을 위한 후속 연구가 뒤따라야 할 것이다.

1. 정부는 지원하고자 하는 정책수혜자의 범위를 축소하여야 한다.

[그림 1-9]는 건설교통부가 발표한 향후 10년간에 있어서의 주거복지정책의 청사진이다. 이것을 보면 정부는 소득 1분위에서 7분위까지 주택소유자 전반에 대한 재정지원을 생각하고 있는 것 같이 보인다. 또 이에 따르면 저소득층이라 할 수 있는 소득 1~4분위에 대하여는 공급 위주의 정책으로는 장기 (매입주택을 포함한) 공공임대-장기전세주택의 공급과 수요자 위주의 정책으로는 바우처와 전세대출금 지원을 계속할 것임을 표시하고 있다. 다시 말하면, 현재 실행하고 있는 주거복지정책을 지속적으로 추진할 것으로 보인다.

전국의 가구 수가 1,600만 정도이기 때문에 그 10분의 1은 160만 가구라고 할 수 있다. 따라서 소득 1분위에서 4분위까지를 정책대상이라고 하면 600만 가구가 넘는다. 현재 수준에서 아무리 주거복지 예산이 훨씬 더 많이 확충된다고 할지라도, 그 수혜가구 수가 200만 가구가 되리라고 생각하기는 어렵다. 물론 소득만이 주거복지정책의 대상이 되는 것은 아니다. 지체장애자, 독거노인, 미혼모 등 소득이 상대적으로 높지만

[그림 1-9] 2017년 소득분위별 주거복지 청사진



주거비에 들어가는 비용이 많아서 주거생활의 불안정을 가져올 수 있는 차상위 계층도 고려하여야 한다. 이렇게 보면 현재 주거복지에 사용하고 있는 재정으로 보나 서구 복지국가의 경험으로 보아 수혜자에게 돌아가는 혜택이 그들의 주거복지를 크게 향상시킬 수 있을까 하는 점에 있어서 큰 의구심을 일으킨다. 이는 계획이라기보다는 이상 또는 바람이라고 보는 것이 더 정확한 표현일 것이다.

따라서 정책목표가 되는 수혜자층을 더 축소하고 그들 각자에게 돌아오는 혜택이 더 커질 수 있도록 수정하여야 할 것이다. 다시 말하면 현재 한가구당 받는 혜택이 적은 것을 고려하면 수혜가구 수를 늘리는 것보다 프로그램이 돕고자하는 계층을 좀 더 명확하게 설정할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 정책수행의 효과를 보다 더 확실하게 측정할 수 있을 것이다. 너무 많은 주택복지정책을 수행함으로 인하여 정부는 수직적 형평성과 수평적 형평성을 성취하지 못하고 있다. 다시 말하면, 정부의 보조가 최고로 취약한 계층에 집중되지 못하고 오히려 중산층 가

구에 편향되고 있으며, 같은 취약층 가구 중에도 주택복지혜택을 받는 정도가 편차가 너무 큰 것이다.

한편 정부가 직접적인 규제를 이용하여 주택시장 전반에 개입하는 것은 점차 줄여가야 한다. 정부의 역할은 저소득층의 주거문제를 돕는 것 이외에 주택시장의 원활한 작동이 가능하도록 제도를 정비하는 것에 집중해야 할 것이다. 정부가 규제완화와 강화를 번갈아 이용하여 주택 경기를 조정하려는 것은 주택시장의 원활한 작동을 방해할 뿐 아니라 이러한 규제의 변화에 대한 정보를 선점하여 이익을 보려는 비효율적인 지대추구활동(rent-seeking activities)을 조장하게 된다.

2. 주거복지정책과 일반복지정책을 일원화하여야 한다.

주거복지를 위한 예산이 증가된다면 보건복지부가 집행하고 있는 기초생활보장 수급자와 주거복지 수혜자의 중복이 불가피하기 때문에 이 두 개의 복지 프로그램을 연계하여 생각하지 않을 수 없다. 현재 기초생활보장 수급자에게 지급되는 주거급여는 현실적인 금액이 아니다. 최근에 들어서 시행하는 총 수급액을 정해놓고 주거급여에 해당되는 비율만 높이는 방법은 주거급여로 지급되는 금액은 높이게 되지만 실제로 수급자의 주거복지를 향상시키는 것은 아니다. 또 고려하여야 할 사항은 소득만이 주거복지의 혜택을 받아야 하는 유일한 판단기준이 되어서는 안 된다. 주거복지정책은 소득유지정책(income maintenance policy)과는 달리 소득이 상대적으로 높더라도 주거수요가 시장을 통하여 충분하게 공급되지 않는 계층의 주거복지를 대상으로 하여야 한다. 예를 들면 노인층, 미혼가정, 식구가 많은 가정, 소년소녀 가장, 신체장애가구 등의 소수계층의 주택수요는 시장 메커니즘만을 통해서도 잘 충족되지 못할 가능성이 높기 때문에 이들 계층에 따른 독자적인 주거복지 계획이 필요할 것으로 보인다.

주거복지와 일반복지를 연계하는 데는 크게 두 가지 방법이 있다. 한 가지 방법은 기초생활보장대상자의 혜택에서 주거급여를 제외하고 건설교통부의 주거복지프로그램의 주거 바우처나 주거급여로 대체하는 방법을 생각할 수 있다. 이렇게 되면 부서 간의 예산 조정이 불가피할

것이다. 복지부의 주거급여에 관한 예산을 건설부의 주거복지프로그램의 예산으로 이전하여야 할 것이다. 그뿐 아니라, 수급자를 선별하는 과정에서 응시자의 소득이라던지 가족사항 등에 관하여 두 부서 간의 정보교환이 원활하게 이루어질 수 있어야 한다.

두 번째 방법으로는, 기초생활보장 프로그램이 바우처 등의 주거비 보조프로그램까지 같이 집행하고 건설교통부는 공공임대주택 프로그램의 건설, 관리 등 공급 위주의 정책에 집중하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이렇게 되면 복지부는 가구당 지급액의 추산하는 과정에서 해당되는 주거비, 의료비, 교육비, 식비 등을 전체적으로 볼 수 있게 되어서 좀 더 균형적인 액수를 추산할 수 있는 장점이 있다. 한편, 건설교통부는 공공임대주택의 건설, 관리 등에 집중하게 한다. 이러한 경우 두 가지의 주거복지 프로그램이 서로 중복될 가능성이 많다. 다시 말해서 복지부의 기초생활보장 수급자와 공공임대주택 혜택자가 중복되는 경우가 생겨서 일부 가구에는 많은 정부의 보조가 들어가는 반면 어떤 가구에는 아무런 혜택도 돌아가지 않는 경우가 생길 수 있다. 이러한 중복의 가능성을 줄이는 방법으로 공공임대주택의 임대료를 시장가격으로 정하여서 공급자의 수지를 좋게 하고 더욱 많은 주택을 공급하도록 하고 대신 수혜자는 복지부의 주택급여에서 주거비의 일부 또는 전부를 지불하도록 계획하는 방법을 생각하여 볼 수 있다.

필자의 생각으로는 후자의 접근방법이 행정적으로 더 효과적으로 보인다. 이러한 방법을 집행하기 위해서는 저소득층 주택의 공급메커니즘과 주택보조금의 배분을 분리하여 생각하여야 한다. 다시 말해서 건설부와 지방주택공사들이 저소득층을 위한 주택을 빠른 시일 안에 건설할 수 있는 정책적 후원이 있어야 하지만 그 주택들의 임대료 등의 산정은 시장가격으로 하고 정책대상인 주거 취약계층이 그 주거비를 감당할 수 있도록 주거급여나 바우처를 발행하는 것은 복지부에서 관할하는 것이다. 이렇게 하면 (보조금을 받는 사업자를 포함한) 주택건설업자의 수익성이 좋아져서 더 많은 주택을 공급할 수 있는 반면, 주거보조금의 형평적인 분배는 수요정책으로 통제함으로써 효율성과 형평성을 동시에 높일 수 있을 것으로 생각된다.

전술한 바와 같이 현재는 주거복지에 대한 보조가 작은 편이고 기초

생활보장 프로그램 참여자의 수가 비교적 제한적이기 때문에 복지정책으로 인한 주택시장과 노동시장의 왜곡이 크지 않을 것으로 추측되지만 복지혜택의 확장은 시장의 왜곡을 증대시킬 가능성을 가지고 있다. 따라서 복지정책의 확장계획은 정책의 효율성과 형평성에 대한 연구뿐 아니라 시장왜곡의 크기도 미리 예측하여 분석하여야 할 것이다. 또 이러한 복지혜택이 차상위 계층으로 확산됨에 따라 노동이 가능한 자들에게는 노동의 인센티브를 최대한으로 제공하는 negative income tax(earned income tax credit) 등의 정책으로 전환하여야 할 것이다.

3. 주거복지정책의 수립과 집행을 중앙정부에서 지방정부로 이양하여야 한다.

현재 주거복지정책은 주로 중앙정부의 기획과 집행으로 이루어지고 있다. 건설교통부가 주거복지정책의 방향을 정하고, 필요한 법을 제정하며 국민주택기금과 경상비의 제정을 확보한다. 공공임대주택의 건설은 주택공사, 지방자치단체 및 민간업자가 참가한다. 경우에 따라 지자체가 대지를 제공한다던지 지방세를 면제한다던지 개발을 주관한다던지 하는 방법으로 중앙정부와 협력하고 있다. 많은 경우에 지자체의 재량은 제한되어 있다. 특히 지방재정이 충분하지 않은 지자체의 경우는 그 지역의 주거복지 프로그램의 거의 전부를 중앙정부와 주택공사와 같은 사업자에게 의존하여야 한다.

전술한 바와 같이 필자는 주택의 절대공급 재고량이 충분한 경우 수요자 위주의 정책이 더 우수하다고 판단되었지만 재고량이 충분하지 않은 경우에는 공급 위주의 정책이 우수하다고 생각한다. 필자의 생각으로는 서울을 중심으로 한 수도권과 몇 개의 대도시에서는 주택공급이 아직 충분한 수준에 도달하지 않았다고 생각하기 때문에 공급 위주의 정책이 더 적합하고, 인구가 감소하거나 정체되어 있고 주택 미분양 사태가 계속되는 지역에서는 소비자 위주의 정책이 더 우수한 정책이라고 판단된다. 기존 수요가 높고 공급이 딸리는 지역에서 과도한 세금이나 건설규제 강화로 공급을 억제하는 정책은 수도권 지역의 가격상승을 부추기고 수도권의 지역경제를 위축시켜 국가경제를 위축시키는 부작용

을 일으킨다고 생각된다. 이러한 지역에서는 오히려 택지공급을 늘리고 건물용적률을 높이고 재개발 등의 도시개발을 유인하여 주택공급의 탄력성이 더 증진될 수 있는 정책을 실행하여야 한다. 이러한 지역에서 바우처 등의 수요자 위주 정책을 실시하게 되면 주택공급이 단시간에 늘어나지 못하는 결과, 저소득층의 주택가격은 급등하는 반면 실제로 그들의 주거환경은 나아지지 않을 가능성이 높다.

한편, 주택의 절대 공급재고량이 인구에 비해 충분한 지역에서 추가로 주택을 공급하는 정책을 실행할 경우 공급된 주택 가격을 추가로 낮추게 되겠지만, 정부가 공급한 주택이 그 지역의 수요자가 원하지 않는 주택일 경우가 생기기 쉬우므로 수요와 공급의 불일치로 인한 주택시장의 비효율성을 유발하기 쉽다. 이러한 경우에는 공급정책보다 확실하게 우수하다는 수요자 위주의 정책을 시행하여야 한다.

그렇다면 누가, 어떻게 이렇게 다른 시장상황을 구별할 수 있을까? 지역 주택시장의 상황을 가장 잘 파악할 수 있는 사람은 그 지역에 거주하고 있는 주민, 주택개발업자 또는 관료들이다. 따라서 공급정책과 수요자 정책을 어떻게 배합하고 그들 사이의 우선순위를 정하는 주체는 중앙부서의 관리나 사업체가 되어서는 안 된다. 따라서 주거복지의 실무를 지방정부로 하루 빨리 이전하여야 한다. 중앙정부는 주거복지정책의 방향과 필요한 법을 제정하고, 지방정부의 활동을 감독하며, 정책을 수행할 수 있는 공공자원을 확대하고 어떻게 이 자원을 효율적으로 배분할 수 있는가에 집중하여야 한다.

주택공사나 지방공사 등의 대규모 정부후원 기관들이 공공주택을 건설하기 때문에 시장의 수요를 잘 충족시키지 못하고 있다. 정책 목적이 빠른 시일 안에 많은 숫자의 공공임대주택을 건설하려면 대규모의 대지를 확보해야 하는데, 이러한 목적을 이루려면 지방도시 또는 대도시 중심에서 멀리 떨어진 외곽지 등이 유리하다. 그러나 이러한 입지는 노동시간이 많고 대중교통을 많이 이용하기 때문에 긴거리를 출퇴근하여야 하는 저소득층에게는 별로 유용하지 않다. 또 국민주택의 경우 정부나 국민주택기금의 보조금 지불형태가 주택의 크기에 따라 정해져 있어서, 건설비용을 낮추려면 주택의 크기나 디자인을 획일화하기 쉽기 때문에 수요자의 다양한 수요를 충족시키기 어려운 면도 있다. 서울 같은 대도

시에서의 저소득층 주택 수요는 주택의 크기나 품질보다는 위치와 가격이 중요한 변수일 가능성이 높고, 주택가격이 낮은 소도시에서는 저소득층도 큰 사이즈의 주택과 좋은 품질을 선호할 수도 있다. 공공임대주택의 공급이 획일적으로 경직화 되면 지역의 주택시장과 수요자층의 요구를 충족시키지 못하기 때문에 입주자 계층이 제한되고 정책의 실효성이 떨어지기 마련이다.

주택정책의 지방화는 김정호(2006) 등에서 주장되었다. 지방정부가 효과적으로 지방주택문제를 해결하려면 그들에게 그러한 자율권이 주어질 뿐 아니라 그들이 자율권을 이용하여 효과적으로 대처할 수 있는 행정능력이 있어야 한다. 왜냐하면 지역주택복지정책을 효과적으로 수행하려면, 지역경제 및 지방 주택시장의 상황을 잘 아는 유능한 지방 정부의 역할이 매우 중요하기 때문이다. 그러나 중앙정부에 오랫동안 의존하여 온 지방정부는 이러한 행정능력을 가지고 있지 못할 가능성이 높다. 이는 “닭이 먼저냐 달걀이 먼저냐?” 하는 차원의 딜레마를 가지고 있지만, 주택문제가 지역적인 문제라는 사실을 확실히 인식한다면, 점차적으로 가능한 사업부터 차차 지방정부로 이전하는 것이 시급하다고 할 것이다.

국민주택 100만호 건설사업의 경우에도 100만호 건설이라는 정치적인 목적만을 달성하기 위해서 중앙정부는 건설물량에 주안점을 둘 것이고 그 주요 사업체인 주택공사는 수익성에 포커스를 둘 것이다. 지방정부는 그 지역 내에 저소득층이 집중적으로 거주하는 주택을 건설함으로써 생기는 부정적인 외부효과와 주민들의 반대로 인하여 공공임대주택 건설을 주택의 입지가 적합하지 않은 곳에 짓고자 할 가능성도 높다. 그 결과는 그 지역에 사는 저소득층이 별로 원하지 않는 위치에, 그들의 주택수요에 알맞지 않는 주택을 건설함으로써 정책의 효율성을 저하할 가능성이 높다.

따라서 중앙정부, 지방정부, 수혜자, NGO 등의 다양한 이해관계자들의 인센티브를 조정할 수 있는 사업이 필요하다. 가령, 미국의 LIHTC처럼 저소득 주택정책의 실현이 중앙정부와 지방정부의 정치적, 행정적 목적, 수혜자의 복지 증진으로 아울러 달성되려면, 성공적인 지방행정에게 더 많은 자원이 배분될 수 있는 인센티브가 필요하다. 지자체 간의

열린 경쟁은 지자체장들의 지대추구(rent-seeking)를 지양하고 잘하는 지자체의 모델을 다른 지자체에서 모방하게 되어 지방행정의 혁신을 도모할 수 있을 것이다.

주거복지정책을 지방자치단체로 이양하게 되면 지방 간의 복지의 수준 차이 때문에 이러한 차이를 노리는 사람들로 인해 인구가동을 유발할 수 있다. 미국에서는 정부의 복지혜택이 주정부마다 크게 차이가 나기 때문에 이를 welfare magnet라고 하여 복지혜택이 적은 주에서 복지혜택이 큰 주로 가난한 사람들이 이전하는 것에 대한 논란이 있었다. 미국의 주정부 간의 복지혜택의 차이는 가장 적은 주와 가장 많은 주의 차이가 2배에 달한다. 이렇게 큰 차이가 있는 경우라 할지라도 지역 간 인구가동은 다른 경제적, 개인적인 요인에 의해서 결정되고 있다. 그러나 한국의 경우, 지방정부가 다른 주거복지정책을 선택한다고 해서 지역 간 복지혜택의 차이가 그렇게 클 것으로 보이지는 않는다.

4. 주택공사의 일부 업무를 민영화하여야 한다.

현재 주택공사는 건설교통부의 주택 및 도시건설정책을 실현하는 네 가지 주요 업무를 담당하고 있다. 첫째, 주택공사는 토지공사와 더불어 대규모 토지개발을 주도하고 있다. 둘째, 공사는 민간건설회사와 더불어 주택건설의 많은 물량을 제공하고 있다. 셋째, 공사는 주택건설과 주택정책에 대한 연구업무를 하고 있다. 넷째, 공사는 건설교통부의 공공임대주택의 건설 및 관리를 통하여 저소득층 주거복지정책의 중요한 부분을 집행하고 있다. 한편 국민주택기금은 건설교통부의 주택정책과 주거복지정책에 들어가는 공공 재정의 큰 부분을 담당하여 매년 건교부의 경상예산의 부담을 줄여주고 있다. 이렇게 주택공사와 주택기금은 개발시대부터 지금까지 정부의 주택정책과 주거복지정책의 중요한 메커니즘이지만, 현재의 정치경제 상황하에서는 지배구조와 임무에 주요한 결함이 있는 것으로 판단된다.

주택공사의 경우 주거복지 실현의 임무와 효율적인 주택, 택지조성의 임무가 상당 부분 서로 상충되고 있다. 현재 주택공사는 독립채산제로 운영하고 있기 때문에 공사가 공공임대주택 등의 주거복지 사업을

수행하면 사업비의 일부를 국민주택기금과 정부의 예산에서 정하여진 보조금을 지급받게 되고 공사의 적자를 정부가 전적으로 보전하는 것은 아니다. 그러나 현재의 구조는 영리사업과 비영리 사업 간의 경계를 분명히 할 수 없는 지배구조이기 때문에 공사에 soft budget constraint를 제 공함으로써 도덕적 해이를 유발할 수 있는 환경을 조성하고 있다. 정책 적으로 정부보조가 필요없는 사업에서는 공사의 사업은 민간부문의 사 업자와 같은 효율성을 창출하여야 한다. 그러나 영리사업과 비영리사업 을 동시에 집행하여야 하는 공사의 입장에서 보면 영리사업 부문에서 비효율성으로 인하여 손실이 발생할지라도 이를 비영리사업에서 발생 하는 손실과 구별할 수 없기 때문에 영리사업에서 최대의 효율성을 추 구하여야 할 인센티브가 약하다. 반대로 정부도 주거복지 사업에 투자 된 보조금 정책에 대한 효율성, 형평성 등의 목표를 달성하려고 100% 책무성(accountability)을 요구하기 어려운 것은 공사가 동시에 영리사업 을 추구하여야 하기 때문이다.

이러한 문제를 가장 효과적으로 해결하는 방법은 공사의 이익사업 은 전적으로 민간화(privatization)하고 공익사업에 대한 업무만을 담당 하는 부분은 100% 정부의 관할하에 놓는 것이다. 앞서 나열한 주택공 사의 사업 중에 분양주택건설은 민간기업이 하는 업무와 동일한 것이 므로 민간화하는 데 아무런 문제가 없을 것으로 보인다. 또 공공임대주 택의 건설과 관리도 공공예산에서 세금혜택이나 보조금 등의 직접, 간 접의 정책을 사용한다면 민간 건설회사에서도 똑같이 감당할 수 있는 업무이기 때문에 장단점을 검토하여 심각하게 민영화를 고려할 수 있 을 것으로 보인다. 도시건설이나 토지개발의 업무에 있어서는 정부의 개입이 전적으로 시장에게 의존하는 것보다 소비자 사회후생의 측면에 서 우수할 수 있다는 점을 고려할 때 공사의 고유업무로 남겨두는 것이 좋을 것이다. 다만 이런 경우 토지공사와 상당부분 임무가 중복되는 점 이 있기 때문에 후자는 토지공사와 통합하여야 한다고 생각할 수 있다. 그러나 필자는 두 기관의 통합은 바람직하지 못하다고 생각한다. 왜냐 하면 기업문화가 다른 두 기관을 통합하면서 생기는 기회비용이 상당 히 클 수 있기 때문이다. 또 두 개의 공사가 도시개발사업에 있어 동시 에 활동할 수 있는 것도 두 공사 간의 경쟁을 유발할 수 있는 점에서

오히려 바람직하기 때문이다.

5. 국민주택기금을 전적으로 저소득층 주택공급을 위한 기금으로 변환한다.

국민주택기금은 관치금융이 지배하고 있던 개발시대에는 매우 필요한 장치이다. 은행의 이자율을 시장이자율보다 낮게 하고 수출산업 부문의 투자를 증진시키기 위해 낮은 금융권의 이자율을 그 부문에 집중 제공하였던 관례 때문에 주택부문에 민간의 투자가 이루어지지 않았다. 그러나 급속한 도시화 때문에 도시주택의 수요는 급증하고 새로운 주택을 빠른 기간 동안에 많이 건설하여야 하는 사회경제적인 요구 때문에 주택건설의 금융을 위한 주택기금의 필요성이 절실하였다. 그러나 1997년 이후 금융부문이 대폭 자유화된 상태에서는 이렇게 주택건설을 전문으로 하는 기금의 필요는 거의 없어졌다고 볼 수 있다. 과잉 투자로 말미암아 수익률이 낮은 산업부문에 대한 대출보다 담보가 안전하고 수익률도 좋은 주택부문의 대출이 시중은행 측으로 보아도 훨씬 매력적인 분야이기 때문이다. 한편 저소득층의 주택복지가 중요한 사회적 이슈로 등장하고 있기 때문에 저소득층을 위한 공공기금의 필요는 크게 늘어난 셈이다. 따라서 기금의 역할은 주택시장 전반에 대한 금융을 지원하는 것을 지양하고, 저소득층 주거복지문제 해결을 위한 정책적 사업에 전적으로 사용되는 것이 여러 가지 측면에서 현명한 선택으로 보인다.

현재 국민주택기금은 두 가지의 주요한 문제점을 지닌 것으로 생각된다. 첫째 기금이 너무나 많은 주택 금융제품을 가지고 있다. 전술한 바와 같이 이러한 제품들은 건설교통부의 주거정책이 새로운 프로그램을 개발할 때마다 기금에서 일부 또는 전부 재정을 부담하였기 때문이다. 교통건설부의 입장으로는 국민주택기금에서의 지출이 경상예산보다 집행하기 쉬운 것이다. 새로운 정부가 들어서면 새로운 주택정책을 수립하게 되고 그 정책을 집행하기 위한 재원으로써 기금이 쉽게 이용되기 때문이다. 그러나 이렇게 개발된 프로그램들을 가지고 효과있는 정책들을 일관성 있게 실행하기는 어렵기 마련이다. 둘째로, 기금은 금융기관이 아니기 때문에 주택금융 업무를 자체적으로 담당하기 어렵다.

관치금융 당시에는 주택금융으로 자금의 공급이 여의치 않았기 때문에 기금이 거의 주택금융자금의 원천으로서 거의 독자적인 위치를 차지할 수 있었다. 그러나 일반은행이 주택금융시장에 진입함을 허용하게 됨에 따라 국민주택기금이 주택금융시장에서의 가지고 있던 상대적으로 우월한 위치가 없어졌다. 이제는 마땅히 국민주택기금은 저소득층의 주거 복지를 위하여 전적으로 이용되어야 할 것이다.

전문금융기관이 아닌 주택기금이 어떻게 주택복지를 위하여 유용하게 쓰일 수 있을까? 전술한 바와 같이 한국의 주거복지정책에 대한 정부의 지출은 국제적으로 보아 이미 상당한 수준에 도달해 있다. 그 가장 큰 이유는 20여년 동안 주택채권, 주택복권 등으로 축적된 국민주택기금이 존재하기 때문이다. 정부의 금융기관에 대한 간섭이 심했던 개발연도에는 주택건설 부문으로 투자가 잘 이루어질 수 없었기 때문에, 기금은 빠른 도시화로 인해서 생겼던 주택공급의 압력을 처리할 수 있었던 중요한 자본이었다. 하지만 정부주도 금융이 없어지고 시장이자율이 크게 하락한 지금 민간의 저축과 투자가 얼마든지 주택부문에 유입될 수 있게 되었다. 따라서 국민주택기금을 모기지 시중은행의 모기지 주택용자자금의 공급원으로 쓰는 것을 전적으로 중지하고 이를 저소득층 주거복지정책에 100% 사용되는 것을 적극적으로 고려해야 할 것이다.

기금의 운용자금은 건설교통부 장관의 재량으로 지출할 수 있고 매년 기회예산처의 예산 주기에서 벗어날 수 있기 때문에 주택건설을 위한 장기적인 투자 계획을 수립하는 데 유리하다. 한편, 이러한 기금은 중앙정부의 부서가 매년 예산주기의 계획과 감사를 받지 않게 됨으로써 건교부 임의로 사용됨에 따라 낭비와 부패의 온상이 되기 쉽다. 이런 점에서 볼 때, 국민주택기금의 운용자금을 크게 두 가지로 나누어 하나는 지방정부나 지방주택공사가 매년 자기 지역의 주거복지정책을 위하여 미리 정해진 금액을 쓸 수 있는 block grant로 하고 나머지는 지자체들이 서로 경쟁적으로 응시하여 대출하여 갈 수 있는 창구로 만드는 안을 생각할 수 있다. 이렇게 하면 지방정부의 주거정책이 그 지역 주택시장과 지역경제에 맞게 개발될 뿐 아니라, 서로 경쟁적으로 독창적인 프로그램을 개발하는 노력을 하게 되어 좋은 제도가 빨리 전파되고 채택될 수 있는 통로가 될 것이다. 건설교통부는 자신이 정책을 개발하여 집행하

는 것보다는 지방정부가 독자적이고 자발적으로 그 지역에 적합한 정책을 개발하여 운용할 수 있도록 허용하고 이를 감독, 평가함으로써 지역 간의 주거복지를 경쟁적으로 향상시킬 수 있을 것이다.

6. 전세보증금 보험제도를 도입한다.

사실 전세보증금은 임차인이 임대인에게 되돌려 받을 수 있는 권리이다. 통상 임대주택시장이 잘 발달되어 있는 여러 나라에서는 임대인이 임차인에게 계약된 시일에 보증금을 돌려주지 않는 위험을 방지하기 위하여 이러한 보증금은 예탁계정(escrow account)을 설정하여 제3자가 관리하게 하는 경우가 많다.

그러나 한국의 전세제도는 소비자 금융과 주택금융이 발달되지 않은 상태에서 자생적으로 개발되어 정착되었기 때문에 임대인이 예탁계정에 보증금을 수탁하는 대신 임대인 자의대로 처분하게 허용한다. 왜냐하면 전세보증금에 대한 이자소득이 주택임대료를 대신하기 때문이다. 반면 임차인은 실제로 주택의 사용권을 담보로 사용하고 있다. 다시 말하면, 임대인이 임차인에게 보증금을 제 날짜에 돌려주지 않으면 그 주택에 계속 거주할 수 있다는 것이다. 그러나 임대인이 만일 그 주택을 담보로 다른 자에게서 대출을 받았는데 그 대출에 대한 의무를 다하지 못하여서 건물이 제삼자에 의해 압류 강제 매각(foreclosure)되거나 임대인이 임차인 모르게 그 주택을 처분한 경우에는 임차인의 전세보증금에 대한 권리가 위협받게 된다.

이러한 경우에 생기는 임차인의 위험을 축소하기 위하여 임차인은 전세권을 임대주택에 설정할 수 있는 제도가 형성되었다. 또 보증금의 규모가 작은 경우에는 전세권을 설정하지 않더라도 주택을 매매하는 데서 생기는 자금에 대한 우선 청구권을 가질 수 있도록 되어있다. 이러한 제도는 저소득층이 전세금을 반환 받지 못하는 위험을 낮추는 역할을 하지만, 실제로 이러한 과정은 법정을 통하여서 이루어지기 때문에 임차인의 주거생활에 상당한 충격을 주게 된다. 예를 들면 어떤 가구가 직장을 바꾸거나 가족상황의 변화가 있어서 이사를 가기 위하여 다른 전세주택을 물색한다고 하자. 또 그는 새로운 전세주택의 보증금을 지금

거주하고 있는 주택의 보증금으로 충당하고자 계획하였다 하자. 이런 경우 보증금 반환에 문제가 생겨서 결국 몇 개월이 지난 후에 여러 가지 법적인 과정을 거쳐서 다시 찾는다 할지라도 보증금을 제 때에 찾지 못하였기 때문에 전에 물색하여 놓았던 전세주택은 놓치게 되고 개인의 생활에 상당한 부정적인 충격을 입게 된다.

저소득층의 주거안정은 저소득층의 주거복지정책의 중요한 목적이다. 많은 저소득층이 전세에 의존하고 있기 때문에 전세보증금의 확실한 반환은 저소득층 가구의 주거안정에 매우 중요한 요소이다. 전세보증금의 반환은 저소득층만의 문제는 아니다. 민간 간의 계약이 확실하게 이행되는 시장 질서를 확립하는 것이 정부의 중요한 역할이라는 측면에서도, 전세 보증금 반환이 계약대로 이루어질 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것에 대한 정부의 노력이 필요하다.

현재 사용되는 제도에서는 보증금의 반환에 대한 위험, 특히 임대인이 계약상의 보증금 반환일을 지키지 못하는 위험에 대한 부담은 거의 전적으로 임차인이 지고 있다. 이러한 불공평한 위험부담 분할을 좀 더 임차인에게 유리하게 변화시켜야 한다고 생각된다. 이를 위하여 전세대출금 반환 보증보험 같은 제도를 생각할 수 있다. 이 보험제도는 기본적으로 모기지 보험같이 임대인이 보증금 반환을 계약대로 이행할 수 없는 경우에, 보험회사에서 이를 대신하여 지급하는 것이다. 보증금 반환에 대한 위험을 보험회사에서 감당하는 대신 회사에 보험료를 지급하는 것이다. 특히 저소득층이 주로 사용하고 있는 저액 전세금의 경우에는 강제적으로 보험을 들도록 하여야 한다.

전세계약 시 이러한 보험에 강제적으로 가입하게 하는 데는 몇 가지 장점이 있다. 물론 첫째로 임차인의 전세보증금 반환이 보증되기 때문에 임차인의 주거안정에 도움이 된다. 기존의 전세권등록제도에 비해 보증보험은 임차인이 신속하게 보증금을 환수 받을 수 있다. 마치 자동차 사고가 나는 경우, 사고의 원인제공자를 가려내서 그에게 사고로 인한 비용을 부과하는 데 시간을 소비하지 않고, 상해보험 가입자는 보험처리를 함으로써 신속하게 다시 사고처리를 하여서 다시 자동차를 사용할 수 있도록 하는 것과 같다. 둘째로, 전세보증금 반환 보험제도는 현재 제도하에서 전세보증금 대출의 수혜자가 많이 생기지 않는 이유, 즉

저소득층 가구가 신용보증을 확보해야 하는 어려움을 제거하기 때문에 더 많은 저소득층이 대출금 혜택을 받을 수 있을 것으로 생각된다. 셋째로, 전세보증금 반환 보증보험을 들은 전세 계약은 유동화가 가능하다는 것이다. 모기지 보험이 모기지의 상환위험을 제거함에 따라 유동화가 더욱 가능하게 된 것처럼, 전세상환금 보증보험도 전세계약에서 적시에 보증금 반환을 하지 않을 수 있는 위험을 제거하기 때문에 이러한 계약을 바탕으로 채권을 발행함으로써 전세 계약금을 유동화할 수 있는 가능성이 생긴다. 유동화한 채권을 채권시장에서 판매함으로써 더 많은 전세보증금 대출을 위한 자금을 마련할 수 있다. 물론 이러한 보험이 현재 존재하지 않기 때문에 이러한 상품을 어떻게 개발하며, 어떻게 보험료를 책정할 것인가, 또 보험료는 임대인, 임차인, 보증금 대출업자 중 누가 얼마나 감당해야 하는가 등의 많은 실제적인 문제는 향후 더 연구해 보아야 하겠다.

세금혜택을 이용한 간접적인 저소득층의 주거복지정책의 하나로 전세보증금의 이자나 임대료 등의 주거비를 소득에서 공제하는 방안을 생각할 수 있다. 이는 소득에 비하여 주거비를 많이 지불하여야 하는 대가족 저소득층 등을 돕는 데 유용한 정책이 될 수 있다. 그러나 이러한 정책은 저소득층의 소득이 애당초 낮아 소득세 면제자가 많기 때문에 별로 실효가 없을 가능성이 높다. 따라서 소득공제보다는 negative income tax 같이 저소득층의 노동시장 참여를 조장하면서 생활비 보조를 할 수 있는 정책이 더 적합하다고 생각된다.

7. 주거복지를 측정하는 적절한 지수를 개발하여 이를 적극적으로 사용하여야 한다.

주거복지 현황을 좀 더 정확하게 파악하기 위해 몇 가지 주요 주거복지지수(housing welfare index)를 개발하고 체계적으로 보급 사용하는 것을 제안한다. 현재 통상 사용되는 지수들은 제6절에서 이미 의논하였다. 이러한 지수들은 시계열의 비교나 국내 지역 간, 계층 간 주거복지를 측정하는 데 유용할 뿐 아니라 국제비교도 가능하게 한다. 첫째, 무엇보다도 현재 사용되는 주택보급률은 오해의 여지가 많기 때문에 더

이상 사용하지 않는 것이 더 좋을 것 같다. 실제 주택보급의 정도를 나타내는 지표를 사용해야 한다. 주택법규로서 정의하는 다가구 주택, 다세대 주택, 업무용 오피스텔, 주거용 오피스텔 등의 분류를 지양하고 실제 한 가구가 주택으로 사용되는 주택을 포함하고 일인가구도 가구수에 포함한 개정된 주택보급률이 하루 빨리 필요하다. 둘째, 기존의 주택 중에서 시설이 기준에 미달되는 것은 차감하고 계수화하여야 한다. 왜냐하면 장기적으로 볼 때, 이런 주택들은 개선되어야 할 것들이기 때문이다. 셋째, 인구 대비 주거 면적과 주택수는 가구별 주거면적이나 주택수에 비하여 가구원수를 고려할 필요가 없기 때문에 장기적으로 꼭 필요한 지수이다. 주거 면적 뿐 아니라, 침실수와 욕실수도 주거환경의 질을 표시하는 지수로서 유용하다. 넷째, 물리적 주거환경에 대한 지수뿐 아니라 경제적인 지수로서 주거비부담지수(housing affordability index)의 개발이 시급하다. 이 주거비 부담지수에는 주택가격(또는 전세보증금, 월 임대료)과 가구의 소득뿐 아니라 주택을 유지하기에 필요한 금융비용과 세금 등의 부가적인 비용도 같이 포함하여야 한다. 이러한 지수들의 정확한 정의에 관하여는 Kim and Lee(2006)를 참조하기 바란다.

제9절 결론

경제성장과 더불어 국민의 주거환경은 상당히 발전되었다. 그러나 아직도 수도권 지역은 주택의 공급이 부족한 형편이고, 전국적으로 아직도 상당히 많은 저소득층이 열악한 주거환경에서 거주하고 있다. 저소득층의 주거환경은 아직도 국제적인 수준에 비교하여 볼 때 열악한 편이다. 최근 저소득층의 주거복지 문제는 국민의 기본권 보장과 사회통합이라는 명제로 인하여 정치적으로 사회적으로 더욱 많은 관심을 끌고 있다. 주거비의 과도한 부담은 당대의 소비 생활에 필요한 저소득층의 가처분 소득을 축소시킬 뿐 아니라 다음 세대에 대한 투자를 충분하게 하지 못함으로써 인하여 가난의 대물림 현상을 부추긴다. 정부의 복지정책이 확장됨에 따라 주거복지에 관한 문제는 주택정책의 규제 완화, 주택금융시장의 발전 방향은 물론 전반적인 복지정책과 함께 생각하여

야 한다. 저소득층의 주거복지 혜택이 커짐에 따라 주택시장뿐 아니라 노동시장에서의 왜곡이 예상되기 때문이다. 주택시장과 노동시장의 왜곡의 정도는 효율성과 형평성과 더불어 주거복지정책을 평가하는 중요한 판단기준이 된다. 현재 주거복지에 쓰는 예산은 상당한 것으로 판단되지만 그 결과는 수혜를 받는 가구 수도 적은 편이고 일가구당 받는 수혜액도 적은 것으로 판단된다. 이는 현재의 사업들이 주로 자본재에 투자함으로써 수혜자 가구에게 돌아가는 혜택이 적다. 또 현재 수혜를 받고 있는 가구를 분석한 결과에 의하면 수직적, 수평적 형평성이 결여되어 있는 것으로 판단된다.

주택시장은 지역에 따라 많은 차이가 있기 마련이다. 따라서 주거복지정책도 지역의 사정에 따라 달라져야만 한다. 중앙정부의 상명하달식으로는 지역의 사정에 맞는 정책을 기획하고 집행하기 어렵다. 특히 현재 정부가 계획하고 있는 국민주택 100만호 건설계획은 지역마다 다른 주택시장과 그곳에 거주하는 저소득층의 주택수요를 충족하지 못할 가능성이 높다. 공급 위주의 정책은 공급효율성은 높지만 소비효율성이 낮기 때문에, 효율성이 높은 주거복지 정책을 위해서는 주택정책의 지방화가 필수적이라고 생각된다. 지역의 주택시장의 상황에 따라 공급정책이 시급한 곳도 있고 반대로 수요정책이 유리한 곳도 있다. 정책의 선택에 대한 판단은 지방자치단체가 중앙정부, 주택공사, 주택개발업자, 그 지역의 주민 등의 의견을 받아들여 자발적으로 할 수 있도록 재량권을 주어야 한다.

중앙정부는 정책의 방향과 기획, 정책수행의 가이드라인, 정책실행의 평가를 중점적으로 하고 정책을 수행하기 위하여 필요한 자원은 과감하게 지방정부에 이양하여 지방정부의 정책수행 능력을 신장하도록 노력하여야 한다. 지방정부는 중앙정부의 가이드라인에 따라서 그 지역의 주민과 주택건설업자와 협력하여 그 지역에 가장 알맞은 정책을 찾아 실행할 수 있어야 한다. 중앙정부는 지방정부에게 권한을 이양하는 반면, 지방정부들이 경쟁적으로 보다 나은 정책을 창출해 갈 수 있도록 혁신적이고 모범적인 지방정부에게는 인센티브를 제공해야 한다.

현재 국민주택기금의 수익금은 이 같은 목적을 위하여 사용하는 데 적합할 것으로 보인다. 수익금 중의 일부는 정액교부금(block grant)으로

지방정부에게 제공하여 지방정부들이 자유롭게 사용할 수 있게 하는 반면, 그 자원의 사용에 대한 책무성(accountability)은 정책의 성과지표를 평가하여 관리하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 또 일부 자금은 지방정부들이 경쟁적으로 계획한 사업을 심사하여 평가하여 선발하면 지방정부들 사이에서 생기는 혁신적인 정책들이 다른 지역으로 빨리 전파되는 데 도움이 될 것이다.

주택공사는 현재 영리를 추구하는 사업과 주거복지정책을 두 가지다 실행하고 있다. 이같이 영리사업과 복지사업을 동시에 추구하기 때문에 공사의 책임과 의무를 명확하게 구분할 수 없는 경우가 있다. 따라서 공사는 시장의 규율에서도 엄격하게 판단되지 않고 정부의 책무에 대한 평가도 해이하게 받을 수 있다. 이렇게 애매한 지배구조를 지양하기 위해서는, 영리사업은 민간화하고 주거복지사업은 직접 정부의 지시를 받아 활동할 수 있도록 양분화 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

무엇보다도 정책은 시장메커니즘을 최대한 사용하여야 한다. 정책의 실현이 시장참여자의 선택의 폭을 좁히고 그들 간에 경쟁을 제한하게 되면 주택하부시장 간의 조정이 잘 일어날 수 없게 된다. 그렇게 되면 주택시장의 효율적인 운영이 방해받게 된다. 마지막으로, 현재 사용되는 주택보급률은 오해의 여지가 많기 때문에 사용하지 않는 것이 더 좋을 것 같다. 주택의 수를 보고하는 통계치도 다가구 주택, 오피스텔 등의 새로운 주거형태를 포함하여야 할 것이다. 반면, 주거복지 및 주거비 부담 계수(housing affordability index)의 개발이 필요하다. 여기에는 주택의 질, 취약 계층의 주택 소비 상태, 소득, 이자율, 주택가격이나 월세, 세금 등도 포함되어야 한다.

마지막으로 저소득층의 주택문제는 주택시장 전체와 유기적인 연관을 가지고 있기 때문에, 저소득층의 주거복지는 전반적인 주택정책에 의해서 상당부분 결정된다고 할 수 있다. 따라서 저소득층의 주거복지를 향상하려면 주택정책 전반에 관한 조정이 필요한 점도 있다. 이 보고서에서는 현재 주요 주택부동산 정책으로 사용되고 있는 각종의 규제와 주택에 대한 세금제도에 대하여는 전혀 언급하지 않았다. 그러나 이러한 주택정책 전반에 대한 조정은 국민경제에 미치는 영향이 지대하기 때문에 조심스럽게 접근하여야 한다. 신정부가 들어섬에 따라 주택정책

의 전반적인 틀이 바뀔 가능성이 있지만 이 보고서에서 제시한 저소득층을 위한 주거복지정책에 대한 제안들은 전반적인 주택정책이 어떻게 바뀐다 할지라도 그 기본적인 방향을 유지할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강미나·윤주현, 『주택시장 안정을 위한 주택금융 역할강화 방안』, 국토연구원 2005-47, 2005.
- 건설교통부, 『2006년도 주거실태조사』, 연구보고서, 2006.
- 건설교통부, 『2006년도 주거실태조사』, 통계보고서, 2006.
- 건설교통부, 『2006년도 주택업무편람』, 2006.
- 건설교통부, 『고령자 주거지원 - 중장기 계획수립연구』, 2006.
- 구본성, 『주택담보대출 규제의 특징과 보완과제』, 『주간금융브리프』 15권 26호, 한국은행, 2006.
- 권주안·이유진·최혜경, 『주택구입 결정요인 분석』, 주택산업연구원, 2005.
- 김경환, 『부동산가격과 거시경제 간의 상호관계』, 한국은행 조사국 학술회의(자산가격 변동에 대응한 통화정책 방향) 발표자료, 2003.
- 김선웅, 『미국의 저소득층을 위한 주택정책』, 『국토』 6월, 2006, pp.102~111.
- 김진유·지규현, 『저소득가구 주거이동특성 분석』, 『국토계획』 42(1), 2007, pp.81~97.
- 김정호, 『재개발 재건축 주거환경개선 방안 연구』, 차문중 편, 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, 한국개발연구원, 2004, pp.416~477.
- 김현아, 『강남지역 주택시장 분석』, 한국건설산업연구원, 2002.
- 김현욱·박창균·임경목, 『국민주택기금 운용에 대한 평가와 운용 개선 방안』, 차문중 편, 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, 한국개발연구원, 2004, pp.243~344.
- 김혜승·송하승·윤주현 외, 『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』, 국토연구원, 2004.
- 박신영, 『도시저소득층을 위한 주택정책에 있어서 공공부문의 역할』, 대한주택공사 주택연구소, 1995.
- 보건복지부, 『2006년 국민기초생활 보장 수급자 현황』, 2007.
- 최공필, 『금융안정을 위한 장기주택저당채권의 활성화』, research project report, 한국금융연구원, 2003.
- 손경환 외, 『동산 시장의 선진화를 위한 기반정비 연구』, 국토연구원, 2004.
- 송준혁, 『공공임대주택의 편익 추정 및 해외 운용사례』, 설광연 외, 『경제사회 여건변화에 대응한 사회정책방향』, KDI 연구보고서 2006-03, 2006.

pp.183~220.

- 윤주현 · 김근용 · 박천규 외, 『지역간, 계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구』, 국토연구원 2005-40, 2005.
- 윤주현 · 김혜승 · 박천규, 『주거 양극화의 현황 및 과제』, 국토연구원 2006-25, 2006.
- 이광석, 『영국 공공주택정책의 성과와 평가』, 한국지방정부학회, 2005, pp.457~468
- 이용범 · 손재영, 『택지 공급체계 개선 방안 연구』, 차문중 편, 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, 한국개발연구원, 2006, pp.377~415.
- 이현정, 『싱가포르의 노인주거복지정책 및 노인주택 특성 분석』, 대한건축학회 논문집 계획계 22(11), 2006, pp.135~142.
- 임서환, 『주택공급 민영화: 공공주택공급체제 전환의 과제』, 『주택연구』, 제7권 제2호, 1999.
- 장경석, 『주거복지정책의 비용효과분석: 국민임대주택과 전세자금대출 프로그램 중심으로』, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2007.
- 정의철, 『저소득층 주거지원체계 분석과 정책 제언』, 차문중 편, 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, 한국개발연구원, 2006, pp.345~373.
- 정의철, 『국민임대주택 입주자 편익 추정 및 임대료 조정의 편익배분 효과』, 『주택연구』 14(3), 2006b, pp.5~27.
- 진미운 · 신숙진 · 강보람, 『국민임대주택 임대료 산정체계 개편 방안 연구』, 주택도시연구원, 2006.
- Ammann, Iris, *Housing Policy in Germany*, downloaded from European Urban Knowledge Network (EUKN), <http://www.eukn.org/germany/germanurbanpolicy/germanhousingpolicy/index.html> on December 15, 2007.
- Apgar, William C., "Which Housing Policy is Best," *Housing Policy Debate* 1(1), 1990, pp.1~32.
- Basolo, Victoria, "Local Response to Federal Changes in the Housing Voucher Program: A Case Study of Intraregional Cooperation," *Housing Policy Debate*, 14(1/2), 2003, pp.143~168.
- Basolo, Victoria, "Passing the Housing Policy Baton in the US: Will Cities Take the Lead?" *Housing Studies* 14(4), 1999, pp.433~452.
- Blanc, Maurice, "The Changing Role of the State in French Housing Policies: A Roll-out without Roll-back," *European Journal of Housing Policy* 4(3), 2004, pp.282~302.
- Bradbury, Katherine L. and Anthony Downs, *Do Housing Allowance Work?*

- Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981.
- Bramley, Glen and Noah K. Karley, "How Much Extra Affordable Housing Is Needed in England?" *Housing Studies* 20(5), 2005, pp.685~715.
- Busch-Geertsema, Volker, "The Changing Role of the State in German Housing and Social Policy," *European Journal of Housing Policy* 4(3), 2004, pp.303~321.
- Center on Budget and Policy Priorities, Introduction to the Housing Voucher Program. <http://www.centeronbudget.org/5-15-03hous.htm>, 2007
- Chen, Jie, "Re-evaluating the Association between Housing Wealth and Aggregate Consumption: New Evidence from Sweden," *Journal of Housing Economics* 15, 2006, pp.321~348.
- Chen, Jie and Cecilia E. Ost, "Housing Allowance and the Recipient's Homeownership: Evidence from a Panel Data Study in Sweden," *Housing Studies*, Vol. 20, No. 4, July 2005, pp.605~625.
- Chiu, Rebecca L. H. and Michael H. C. Ho, "Estimation of Elderly Housing Demand in an Asian City: Methodological Issues and Policy Implications," *Habitat International* 30, 2006, pp.965~980.
- Deng, Lan, "The Cost-Effectiveness of the Low-Income Housing Tax Credit Relative to Vouchers: Evidence from Six Metropolitan Areas," *Housing Policy Debate* 16(3/4), 2005, pp.469~511.
- DiPasquale, Denise, Dennis Fricke, and Daniel Garcia-Diaz, "Comparing the Costs of Federal Housing Assistance Programs," *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review* 9(2), 2003, pp.147~169.
- Finkel, M. and L. Buron, *Study on Section 8 Voucher Success Rates - Volume I: Qualitative Study of Success Rates in Metropolitan Areas, Executive Summary*, Washington, D.C.: USHUD. Prepared by Abt Associates, 2001.
- Goering, John and Judith D. Feins, eds. *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Social Experiment*, Washington, D.C.: Urban Institute Press, 2003.
- Green, Richard K. and Stephen Malpezzi, "A Primer on U.S. Housing Markets and Housing Policy," *AREUEA Monograph Series* No. 3, Washington, D.C.: Urban Institute, 2003.
- Grigsby, William G. and Steven C. Bourassa, "Section 8: The Time for Fundamental Program Change?" *Housing Policy Debate*, Vol. 15, iss. 4, 2004, pp.805~834.
- Gstach, Dieter, "The Housing Rental Elasticity of Aggregate Consumption: A Panel Study for OECD Countries," *European Journal of Housing Policy* 7(4), December 2007, pp.367~382.

- Howenstine, E. Jay, *Housing Vouchers: A Comparative International Analysis*, Center for Urban Policy Research, 1986.
- Henley, Andrew, "Changes in the Distribution of Housing Wealth in Great Britain," *Economica* 65, 1998, pp.363~380.
- Holmans, Alan, Mark Stephens, and Suzanne Fitzpatrick, "Housing Policy in England since 1975: An Introduction to the Special Issue," *Housing Studies* 22(2), 2007, pp.147~162.
- Hunt, Louise Mary Schulhof, and Stephen Holmquist, Summary of the Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998. <http://www.hud.gov/offices/pih/phr/about/titlev.pdf>
- Kim, Hyeon-Wook, "Restructuring the Role of the National Housing Fund and Policy Recommendations," in *Residential Welfare and Housing Policies: The Experience and Future of Korea*, edited by MoonJoong Tcha, KDI 2005, pp.245~286.
- Lea, Michael J. "Efficiency and Stability of Housing Finance Systems: A Comparison of the United Kingdom and the United States," *Housing Policy Debate*, vol. 5, iss. 3, 1994.
- Lindbom, Anders, "Dismantling Swedish Housing Policy," *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 14(4), 2001, pp.503~526.
- Miles, David, "The UK mortgage market: Taking a longer-term view. Interim Report. Information, incentives and pricing," Report prepared at the request of the UK Treasury, 2003.
- Miles, David, "The UK mortgage market: taking a longer-term view. Final Report and Recommendations," Report prepared at the request of the UK Treasury, 2004.
- Nesslein, Thomas S., "Markets versus Planning: An Assessment of the Swedish Housing Model in the Post-war Period," *Urban Studies* 40(7), 2003, pp.1259~1282.
- Kling, J. R., J. Ludwig, and L. F. Katz, "Neighborhood Effects on Crime for Female and Male Youth: Evidence from a Randomized Housing Voucher Experiment," *NBER Working Paper*, 2004.
- Kim, S. and Young-Man Lee, "Housing Services and Housing Indicators in the U.S.A. Housing Studies Review, Vol. 14, No. 2, 2006, pp.85~116.
- Malpass, Peter, "Fifty Years of British Housing Policy: Leaving or Leading the Welfare State," *European Journal of Housing Policy* 4(2), 2004, pp.209~227.
- McClure, K., "Section 8 and Movement to Job Opportunity: Experience after Welfare

- Reform in Kansas City,” *Housing Policy Debate*, vol. 15, iss. 1, 2004, pp.99~131.
- Meen, Geoffrey and Mark Andrew, “On the Use of Policy to Reduce Housing Market Segmentation,” *Regional Science and Urban Economics* 34, 2004, pp.727~751.
- National Low Income Housing Coalition, *Housing Vouchers: A Review of Empirical Literature between 2000 and 2004*, 2005., <http://www.nlihc.org/doc/vsliteraturereview.pdf>.
- Nordvik, Viggo, “Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing,” *Journal of Housing Economics* 15, 2006, pp.279~292.
- O’Connell, George E., “Problems with the US Program Approach to Urban Housing: Can Europe Lead America to a Policy Solution in 2002 and Beyond?” *European Journal of Housing Policy* 2(3), 2002, pp.293~307.
- OECD, “Reforming Housing and Regional Policies in Korea,” *Economic Surveys: Korea*, Chap. 3, OECD, 2007.
- Orlebeke, Charles J., “The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999,” *Housing Policy Debate*, vol. 11, iss. 2, 2000.
- Premius, Hugo, Peter Kemp and David P. Varady, “Housing Vouchers in the United States, Great Britain, and the Netherlands: Current Issues and Future Perspectives,” *Housing Policy Debate*, vol. 14, iss. 3/4, 2005 pp.575~609.
- Painter, Gary, “Low-Income Housing Assistance: Its Impact on Labor Force and Housing Program Participation,” *Journal of Housing Research*, vol 12, iss. 1, 2001, pp.1~26.
- Popkin, S. J. and M. Cunningham, *Searching for Rental Housing with Section 8 in Chicago Region*. Washington, D.C.: Urban Institute, 2000.
- Quigley, John M. and Steven Raphael, “Is Housing Affordable? Why Isn’t It More Affordable?” *Journal of Economic Perspectives* 18(1), 2004, pp.191~214.
- Reserve Bank of Australia, “Household debt: what the data show,” *Reserve Bank of Australia Bulletin*, March, 2003, pp.1~11.
- Ruonavaara, Hannu, “How Divergent Housing Institutions Evolve: A Comparison of Swedish Tenant Co-operatives and Finnish Shareholder’s Housing Companies,” *Housing, Theory and Society* 22(4), 2005, pp.213~236.
- Ruonavaara, Hanu, “How Divergent Housing Institutions Evolve: A Comparison of Swedish Co-operative and Finnish Shareholder’s Housing Companies,” *Housing, Theory and Society* 22(4), 2005, pp.213~236.
- Sard, Barbara, “Housing Vouchers Should Be a Major Component of Future Housing

- Policy for the Lowest-Income Families,” *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, vol. 5, 2001, pp.289~318.
- Schroder, M. and A. Reiger, “Voucher versus Production Revisited,” *Journal of Housing Research*, vol 11, iss. 1, 2000, pp.91~107.
- Schwartz, Alex F., *Housing Policy in the United States: An Introduction*, London: Routledge, 2006.
- Shear, William B., Susan M. Wachter and John C. Weicher, “Housing as an Asset in 1980s and 1990s,” *Housing Finance Review*, 3(4), 1984.
- Stephens, Mark, “An Assessment of the British Housing Benefit System,” *European Journal of Housing Policy* 5(2), 2005, pp.111~129.
- Stephens, Mark, Christine Whitehead and Moira Munron, *Lessons from the Past, Challenges for the Future for housing policy: An Evaluation of English Housing Policy 1975~2000*, 2005.
- Struyk, Ramond J. and Marc Bendick Jr., eds, *Housing Vouchers for the Poor: Lessons from a National Experiment*, Washington, D.C.: Urban Institute Press, 2003.
- Tomann, Horst, “Private Home-ownership Finance for Low-income Households,” *Urban Studies* 33(10), 1996, pp.1879~1889.
- Tsatsaronis, K and H Zhu, “What drives housing price dynamics: cross-country evidence?” *BIS Quarterly Review*, March, 2004, pp.65~68.
- US Council of Economic Advisors, *Economic Report of the President*, various years. (<http://w3.access.gpo.gov/eop/>)
- US Government Accounting Office(GAO), *Federal Housing Assistance: Comparing the Characteristics and Costs of Housing Programs*. GAO-02-76, Washington, D.C.: GAO, 2002.
- US Government Printing Office, *Code of Federal Regulations*, various issues, for most updated version, visit <http://ecfr.gpoaccess.gov/cgi/t/text/text-idx?sid=7aa8ec2e59c8f4f10b391a04904b4229&c=ecfr&tpl=%2Findex.tpl>
- US HUD website, www.hud.gov.
- US HUD, *HUD Strategic Plan: FY 2006~2011* (http://www.hud.gov/offices/cfo/reports/hud_strat_plan_2006~2011.pdf)
- US HUD, *Section 8 Tenant-Based Housing Assistance: A Look Back After 30 Years*. Washington, D.C.: U.S.Department of Housing and Urban Development, 2000.
- Varady, David P., and Carole C. Walker, “Housing Vouchers and Residential Mobility,” *Journal of Planning Literature*, vol. 18, iss. 1, 2003, pp.17~30.
- Walter, Nobert and Tobias Just, 2007, *The German Housing Market: Supply and*

Demand - Today and Tomorrow, downloaded from http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000208991.pdf on Dec. 15, 2007.

Washington State Housing Finance Commission, "HOUSING FINANCE PLAN 2006 through 2007".

Whitehead, Christine M. E., "Planning Policies and Affordable Housing: England as a Successful Case Study?" *Housing Studies* 22(1), 2007, pp.25~44.

Winnick, Louis, "The Triumph of Housing Adpllowances: How a Fundamental Policy Conflict Was Resolved," *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, vol. 1, iss. 3, 1995, pp.95~121.

Yung, Betty, "An Interplay between Western and Confucian Concepts of Justice: Development of Hong Kong Housing Policy," *Housing, Theory and Society* 24(2), 2007, pp.111~132.

제2장

지역별 수요특성을 고려한 국민임대주택 공급정책 개선방안

이 창 무 (한양대학교)

제1절 서론

그동안 참여정부의 국민임대주택 공급정책은, 국민임대주택 100만호 건설을 통해 서민주거안정을 추구한다는 정책적 목표 달성을 위해, 공급 가능한 지역을 대상으로 물량적인 목표량을 달성하는 데 주력한 나머지 정책수혜 대상자의 수요특성을 고려한 공급계획을 세우지 못하였다. 이러한 물량공급 우선 정책의 부작용으로 최근 지방의 국민임대주택의 경우, 심각한 수준은 아니나, 미입주 사례가 발생하는 등 수요와 공급의 지역별 불일치가 심화될 조짐을 보이고 있다.

이는 평형배분 및 평형별 재정지원기준 등 지역별 수요특성을 고려한 공급계획의 수립이 불가능한 정책구조를 유지하고 있기 때문이다. 이로 인해 우선적인 정책수혜자들의 미입주가 발생하여 차선적인 정책수혜자들의 입주를 허용해야 하는 등 정책효과의 누수현상이 나타나고 있으며, 이는 향후 물량 위주의 공급정책이 급속히 진행됨에 따라 심화될 것으로 판단된다. 또한 저소득층의 주거문제 해결을 정부의 직접공급에만 의존하는 정책적 선택의 비효율성에 대해서도 많은 지적이 있어 왔고, 주택바우처제도와 같은 대안적인 방안에 대한 논의도 지속적으로 있어 왔다.

결국 참여정부의 주거복지정책의 큰 줄기를 이루고 있는 국민임대주

택정책의 실효성에 대한 재평가와 정책수혜자의 수요특성을 고려하지 않고 설정된 물량공급 우선 정책에 대한 다각적인 보완이 요구되고 있다. 본 연구는 이러한 국민임대주택정책의 실효성을 지역별 수요특성의 분석을 통해 진단하고자 한다. 본 연구의 궁극적인 목적은, 지역별 수요 특성 차이의 분석결과를 토대로 지역별 수요특성에 부합하는 합리적인 공급정책을 제시하고, 저소득층 주거복지정책의 지역별 차별화 방안을 제시하는 것이다.

분석방법은 다음과 같다. 일차적으로 기존 문헌의 정리를 통해 현 국민임대주택정책의 실효성에 대한 진단을 실시한다. 특히 전국단위의 실효성이 아닌 지역단위의 실효성 차이 분석에 초점을 맞추어 선행연구를 고찰한다. 이어지는 세부적인 분석단계에서는 국민임대주택 입주자 특성자료를 취득하여 입주율 및 입주자들의 특성을 분석함으로써 현 국민임대주택 운영의 문제점을 파악한다. 또한 획일적인 공급정책으로 인해 발생하는 문제점의 근원을 파악하기 위해 지역별 수요특성의 차이를 분석한다. 수요특성 분석을 위해 대한주택공사가 2000년 1월부터 2006년 11월까지 전국에 공급한 국민임대주택의 입주자 특성자료를 취득하였으며, 이 자료를 지역별 인구 및 연령구조, 토지이용의 특성, 주택시장의 특성 및 국민임대주택의 입지적 특성 등과 연결하여 분석함으로써 지역별 수요특성의 차이를 분석한다.

제2절 국민임대주택 공급정책 개관

1. 국민임대주택 공급정책의 현황

우리나라의 공공임대주택 건설은 1971년 대한주택공사가 서울 개봉 지구에 13평형의 임대주택 300호를 공급하면서부터 비로소 시작되었다. 이후 적지 않은 변화과정을 겪은 공공임대주택정책은 참여정부의 출범과 함께 획기적인 전환기를 맞이하였다. 2002년 5월 20일 대통령 주재 경제장관 간담회에서 2003년부터 2012년까지 국민임대주택을 100만호 공급한다는 방침이 발표되었으며, 이어 2003년 9월 서민·중산층 주거

안정 지원대책을 통해 2003년에서 2012년까지 10년간 국민임대주택 100만호와 10년 장기공공임대주택 50만호 등 총 150만호의 장기공공임대주택을 건설하여 3.4%에 불과한 공공임대주택 재고율 15%로 제고하는 방안이 발표되었다. 이러한 정책적인 결정을 뒷받침하기 위해 2003년 12월에 「국민임대주택건설등에 관한 특별조치법」이 제정되어 국민임대주택 건설을 위한 재원조달 및 택지확보 방안, 사업추진절차 간소화, 국민임대주택 확보방법 다양화 등의 방안을 모색하게 되었다. 이러한 발빠른 행보를 통해 국민임대주택은 우리나라의 저소득층을 위한 주택정책의 근간으로서 자리를 잡게 되었다. 공급계획을 세부적으로 살펴보면, 지자체별 임대주택 수요를 감안하여 건설하기로 계획되어 있으며, 2012년까지 약 10만호를 매년 공급할 방침이 세워져 있다.

그러나 정책추진과정에서 총량적인 공급량 목표 달성에만 초점을 맞춘 결과, 무리한 집행이 이루어졌다는 비판이 있어 왔다. 일차적으로 국민임대주택의 수요량 산정과 지역별 배분에 대한 합리적인 검토가 불충분했다는 점이다. 총량적인 수요추정과정을 살펴보면 다음과 같다.

국민임대주택의 수요를 산정하기 위해서는 우선 전국의 최저주거기준 미달 가구 수를 파악해야 한다. 건설교통부에서 정한 최저주거기준²⁾을 토대로 면적, 시설, 침실기준 중 하나라도 기준에 미달하는 총가구의 수를 공공부문의 지원이 필요한 저소득가구의 총량으로 판단하는 것이다. 이렇게 파악한 최저주거기준 미달가구 중에서 1인 가구 및 농촌 가구(면지역 거주 최저주거기준 미달가구)를 제외한 가구 수를 국민임대주택의 총소요량으로 산정한다.

<표 2-1>은 실제 건설교통부(현 국토해양부)에서 국민임대주택 소요를 산출하기 위해 사용한 자료와 관련 수요추정 연구결과를 재구성한 것이다. <표 2-1>에 나와 있는 수치에 따라 국민임대주택의 총소요량을 계산해 보면 최저주거기준 미달가구는 총 334만호이며, 분포를 보면 수도권권에 113만 가구(33.7%), 비수도권에 221만 가구(66.32%)가 존재한다.

2) 2004년 건설교통부는 주택법 제5조의2 및 동법시행령 제7조의 규정에 의하여 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정하였다. 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수, 필수적인 설비 기준, 구조성능 및 환경기준 등의 항목을 설정, 최저주거기준을 제시하였다.

〈표 2-1〉 지역별 국민임대주택 공급실적 및 가구 수

| 지역 | 최저주거기준 미달가구 | | 국민임대주택 소요가구 | | 국민임대주택 배분 | | 국토연구원 수요추정 | |
|-----|----------------|------------|----------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | 가구 수 (천가구) | 구성비 (%) | 가구 수 (천가구) | 구성비 (%) | 가구 수 (천가구) | 구성비 (%) | 가구 수 (천가구) | 구성비 (%) |
| 합계 | 3,344.0 | 100.0 | 1,490.3 | 100.0 | 1,000 | 100.0 | 895 | 100.0 |
| 수도권 | 서울 | 571.9 | 17.1 | 436.2 | 29.3 | 292.7 | 227 | 25.4 |
| | 인천 | 114.6 | 3.4 | 78.7 | 5.3 | 52.8 | 193 | 21.6 |
| | 경기 | 440.4 | 13.2 | 211.8 | 14.2 | 142.1 | 37 | 4.1 |
| | 소계 | 1,126.9 | 33.7 | 726.7 | 48.8 | 487.6 | 457 | 51.0 |
| 광역시 | 부산 | 277.2 | 8.3 | 202.2 | 13.6 | 135.7 | 74 | 8.3 |
| | 대구 | 186.2 | 5.6 | 126.2 | 8.5 | 84.7 | 48 | 5.4 |
| | 광주 | 77.5 | 2.3 | 53.1 | 3.6 | 35.6 | 30 | 3.4 |
| | 대전 | 70.3 | 2.1 | 52.2 | 3.5 | 35.0 | 34 | 3.8 |
| | 울산 | 61.1 | 1.8 | 32.4 | 2.2 | 21.7 | 25 | 2.8 |
| | 소계 | 672.3 | 20.1 | 466.1 | 31.4 | 312.7 | 212 | 23.7 |
| | 지방권 | 강원 | 150.6 | 4.5 | 32.4 | 2.2 | 29.7 | 19 |
| 충북 | | 117.1 | 3.5 | 28.2 | 1.9 | 18.9 | 31 | 3.5 |
| 충남 | | 152.3 | 4.6 | 15.3 | 1.0 | 10.3 | 29 | 3.3 |
| 전북 | | 171.5 | 5.1 | 34.0 | 2.3 | 22.8 | 23 | 2.5 |
| 전남 | | 243.1 | 7.3 | 27.0 | 1.8 | 18.1 | 22 | 2.4 |
| 경북 | | 365.2 | 10.9 | 63.4 | 4.3 | 42.5 | 38 | 4.3 |
| 경남 | | 291.6 | 8.7 | 65.5 | 4.4 | 44.0 | 50 | 5.6 |
| 제주 | | 53.3 | 1.6 | 19.7 | 1.3 | 13.2 | 14 | 1.6 |
| 소계 | 1,544.7 | 46.2 | 285.5 | 19.2 | 199.5 | 226 | 25.2 | |

자료: 건설교통부, 『2007 국민임대주택 업무편람』, 2007; 강미나, 『국민임대주택 수요추정 연구』, 국토연구원, 2007.

이 중 1인 가구와 농촌 가구를 제외한 149만 가구가 국민임대주택의 소요가구로 산출된다. 지역별 소요량은 수도권 73만 가구(48.8%), 비수도권 75만 가구(52.2%)로 추정할 수 있다. 하지만 이와 같은 총량적인 계산과정은 몇 가지 문제점을 가지고 있다.

국민임대주택 소요가구를 산출하는 과정에서 1인 가구와 농촌 가구를 제외하는 이유는, 1인 가구 및 농촌 가구는 공공지원주택보다는 주거비보조 및 주택개량지원 같은 지원수단이 효과적이며, 농촌에 고층형태의 공공지원주택을 건설하는 것은 바람직하지 못하다는 논의에 근거한다(권병조[2006]). 하지만 이와 같은 논의에 대해서는 논란의 여지가 있으며, 특히 1인 가구의 비중이 점점 높아져 가고 있는 상황에서 1인 가구를 제외한 소요가구의 산정이 유효한지에 대한 의문점이 발생한다. 또한 현재 국민임대주택 입주자 중 1인 가구의 비율이 낮지 않음을 감안한다면 이러한 수요산정방식의 현실성에 대해 의문이 제기될 수 있다.

최종적인 국민임대주택의 지역별 배분은 국민임대주택의 총공급호수인 100만호를 단순히 국민임대주택 소요가구의 비율과 동일하게 배분하는 방식으로 결정되는데, 이는 결국 모든 지역의 공공지원주택(국민임대주택) 소요가구 중 67%를 국민임대주택에 수용하고자 하는 계획이다. 국민임대주택 소요가구 중 국민임대주택 100만호 건설로 수용할 수 있는 67%란 비율에 대한 근거로 건교부에서 제시한 최저주거기준 미달 가구의 입주능력 분석에 의하면, 도시거주 2인 이상 가구 가운데, 113만 1천 가구가 국민임대주택 입주가 가능하며, 이 중 공공지원대상인 소득 40% 이하 가구는 77만 4천 가구로 나타나 이 비율이 67%로 계산된다(건설교통부[2007]).

하지만 지역별 수요에 대한 고려가 없는 단순한 총량적인 계획은 지역별 수급 불일치로 인해 공급효과를 저하시키며, 추후 대량의 미임대가능성을 야기할 수도 있다. 이러한 수요량 추정 및 배분의 문제점을 해결하기 위해 국민임대주택의 수요특성을 고려한 수요추정연구의 필요성이 대두되었고, 이에 따라 추가적인 수요추정연구가 진행되었다. 강미나(2007)의 국민임대주택 대상가구의 입주의사와 입주능력을 고려한 수요추정 결과에 따르면, 기존 수요추정방식과 동일한 소득 기준을 이용하고 1인 가구를 포함하는 일반가구를 대상으로 분석하였을 때 총수요가 오히려 90만 가구로 감소하는 결과를 보여준다. 또한 수요량이 임대료 설정에 민감하게 반응하여 변화하며, 지역별 수요특성이 상당히 차별화되어 있는 것으로 나타나 향후 이와 같은 국민임대주택의 공급계획에 있어 수요특성에 대한 고려가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 2-2〉 국민임대주택의 지역별 공급현황

| | 수도권 | | | | 비수도권 | | | | | | | 전국 | |
|---------------------|------|------|------|-------|-------|-----|------|------|-----|------|------|-------|-------|
| | 서울 | 인천 | 경기 | 소계 | 5대광역시 | | | | | 지방 | 소계 | | |
| | | | | | 부산 | 대구 | 광주 | 대전 | 울산 | | | | |
| 국민임대 배분계획 (%) | 29.3 | 5.3 | 14.2 | 48.8 | 13.6 | 8.5 | 3.6 | 3.5 | 2.2 | 20.2 | 51.2 | 100.0 | |
| 2003~05년 건설실적 | 천호 | 24.3 | 5.7 | 101.8 | 131.7 | 8.9 | 10.8 | 12.6 | 8.6 | 3.1 | 78.4 | 122.4 | 254.2 |
| | % | 9.5 | 2.2 | 40.0 | 51.8 | 3.5 | 4.3 | 5.0 | 3.4 | 1.2 | 30.9 | 48.2 | 100.0 |

자료: 주택도시연구원, 『국민임대주택백서』, 2006; 통계청, 『건설실적』, 각년도.

초기의 수요추정 과정에 문제가 있었음에도 불구하고 추정된 수요량에 입각하여 급속한 공급이 진행되고 있고, 이에 따른 결과로 2003~05년의 건설실적에서도 수도권에 51.8%, 비수도권에 48.2%로 계획된 분배량에 비해 수도권의 공급량이 약간 많은 상황을 보여준다(표 2-2 참조). 그러나 지역을 좀 더 세분화하여 수도권 내부와 비수도권 내부의 세부계획을 비교하여 보면 지역 간 수요 및 배분계획과 실제 건설된 실적 간에 커다란 괴리를 보이고 있다. 특히 수도권 중 서울의 경우 국민임대주택의 수요가 높으나 택지부족으로 인해 계획의 절반 수준 이하의 비율로 공급되고 있으며, 대신에 경기도에서는 수요와 계획보다 2배 정도의 임대주택이 공급되고 있음을 알 수 있다. 5대광역시에서도 비교적 높은 수요와 배분계획을 가지고 있는 부산과 대구서는 임대주택 건설이 충분히 이루어지지 않고 있으며, 지방에서는 높은 비율로 배분되고 있음을 알 수 있다. 이는 대도시의 인근도시로의 외연화가 초래한 결과이기도 하지만, 한편으로는 수요를 무시한 채 공급물량을 채우기 위하여 택지가 있는 곳에 건설했기 때문임을 무시하지 못할 것으로 보인다(김진유[2007]).

대한주택공사에서 2005년까지 조사한 국민임대주택의 사업실적을 보면, 1998년부터 2005년 말까지 사업승인을 기준으로 총 354개 지구에

378,179호, 수도권은 128개 지구에 193,059호(서울의 17개 지구 29,355호 포함)가 공급되었으며, 이 중 70.9%가 그린벨트지역에서 공급된 것으로 나타났다. 서울의 경우를 보면, 2003년까지 대한주택공사와 서울시 SH공사가 시행한 도봉, 등촌, 상암, 장월, 장지, 발산, 마장지구 등 7개 지구만이 공공시설 이전지이나 도시 내 자투리공지 등 완충녹지를 대상으로 택지개발사업을 추진하였을 뿐 그 이후는 대부분 도시외곽의 그린벨트지역을 대상으로 국민임대주택조성사업을 추진하고 있으며 앞으로도 이러한 경향이 지속될 것으로 예측된다(배경동[2006]). 결국 수요에 대한 면밀한 분석도 없었으나, 배분된 수요량 또한 공급가능지의 분포에 따라 배정된 공급량을 우선 공급하는 물량 위주의 공급이 이루어졌다고 볼 수 있다.

2. 세부적인 국민임대주택 공급정책의 경직성

평형의 배분은 초기에는 공급평형 기준 14평형에서 20평형에 국한되어 있던 것을 1~4분위 소득계층의 실질적인 평균 거주면적과,³⁾ 1인 가구의 증가를 고려하여 11평형에서 24평형까지 다양하게 공급하는 것으로 변화되었다(권병조[2006]). 또한 각 평형의 공급배분을 30:30:40으로 대형평형의 공급을 대폭적으로 늘리는 방향으로 계획을 수정하였다. 하지만 지원기준의 변동이 있었고, 공급가능 평형을 다양화하였음에도 불구하고 현재 국민임대주택 평형별 재정지원 규모에는 큰 차이가 있다. I형의 경우는 40%의 재정지원이 이루어지는 데 비해, II형과 III형은 각각 20%, 10%의 재정지원만 이루어지고 있어 입주자의 부담이 급격히 증가하는 구조를 가지고 있다.

또한 현재 자금조달의 40~50%를 차지하고 있는 국민주택기금운용은 국민임대주택의 공급평형에 제한을 두어 일정 기준을 충족시킬 경우에만 용자가 가능하도록 되어있다. <표 2-4>는 국민주택기금운용계획 중 임대주택의 용자기준을 보여주고 있다. 표에서 살펴보면 현재

3) 국토연구원의 「2002 도시거주가구 주거실태조사」(2002)에 따르면, 소득 1분위 도시 가구의 평균 거주면적(전용 기준)은 15.7평, 소득 2분위는 16.8평, 소득 3분위는 18평, 소득 4분위는 18.7평으로 조사되었다.

〈표 2-3〉 연도별 재정 및 기금 지원기준

(단위: 억원)

| 사업연도 | 구분 (분양평형) | 계 | 재정 | 국민 주택기금 | 입주자 | 사업자 |
|---------------|--------------|------|----|------------|-----|-----|
| 1998~ 2002 | 18~20평 | 100% | 30 | 40 | 20 | 10 |
| 2003 | I형(14~15) | 100% | 30 | | 20 | 10 |
| | II형(16~18) | 100% | 20 | 40 | 30 | 10 |
| | III형(18~20) | 100% | 10 | | 40 | 10 |
| 2004 | I형(14~15) | 100% | 40 | | 10 | 10 |
| | II형(16~18) | 100% | 20 | 40 | 30 | 10 |
| | III형(18~20) | 100% | 10 | | 40 | 10 |
| 2005~06 | I형(14~15) | 100% | 40 | 40 | 10 | 10 |
| | II형(16~18) | 100% | 20 | 45 | 25 | 10 |
| | III형(18~20) | 100% | 10 | 50 | 30 | 10 |

자료: 건설교통부, 『국민임대주택업무편람』, 2007.

〈표 2-4〉 연도별 국민임대주택 평형별 지원액

(단위: 만원)

| 1999 | 2000~02 | 2003 | 2004~05 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------|---|--|---------|-------|-------|-------|
| 호당 2,160 | 호당 2,470(2001년 사업승인분에 한하여 호당 3,085) | - 전용 35m ² 이하: 호당 1,730 - 35~45m ² 이하: 호당 2,100 - 45~60m ² 이하: 호당 2,470 | 1,816 | 1,950 | 2,127 | 2,373 |
| | | | 2,205 | 3,037 | 3,129 | 3,491 |
| | | | | 2,594 | 4,125 | 4,499 |

주: 상환조건: 10년 거치 20년 상환, 이자율: 연 3%
 자료: 건설교통부, 『국민주택기금운용계획』, 각년도.

임대주택의 용자기준은 전용면적 기준으로 자금지원의 규모가 지정되어 있어 국민임대주택 공급이 일정 기준의 평형에 국한되는 실정을 만들 수 있다. 결국 전용면적 60m² 이상의 공급은 현실적으로 가능하지 않은 구조를 유지하고 있다.

이러한 공급지원제도에도 불구하고 국민임대주택의 평형별 공급실적은

〈표 2-5〉 입주자격 및 선정순위(제32조 제1~3항)

| | 전용 50㎡ 이하 | 50~ 60㎡ 이하 | 60㎡ 초과 |
|----------|---|--|--------------------------------------|
| 입주 자격 | 무주택 세대주로서 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 자 ※ 단독 세대주는 전용면적 40㎡ 이하인 주택에만 입주 가능 | | 무주택 세대주로서 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 이하인 자 |
| 선정 순위 | 제1순위: 당해 주택이 건설되는 시/군/자치구에 거주하는 자 제2순위: 당해 주택이 건설되는 시/군/자치구의 연접 시/군/자치구 중 사업주체가 지정하는 시/군/자치구에 거주하는 자 제3순위: 제 1, 2순위 이외의 자 ※ 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 50% 이하인 자에게 순위보다 우선공급 | 제1순위: 청약저축에 가입하여 24회 이상 납입한 자 제2순위: 청약저축에 가입하여 6회 이상 납입한 자 제3순위: 제1, 2순위 이외의 자 | |

주: 4인 이상인 세대는 4인 가구 월평균 소득 적용.

자료: 국민임대주택(<http://kookmin.jugong.co.kr/>)

I형이 21.9%, II형이 15.4%에 불과하고, III형이 60.97%로 계획 시 배정된 40%를 훨씬 상회하는 공급이 이루어졌다. 이러한 현상은 소형 평형을 기피하는 각 지자체의 요구가 반영된 결과로 볼 수 있다. 이러한 계획과는 다른 평형대별 공급현황을 정상화하기 위해 2006년에는 I형의 공급이 41.9%로 확대되었다. 특이한 상황은 재정이 풍부한 서울시의 경우 국가재정 대신에 지방재정을 투입하여 총 7,690호의 중형(전용면적 84㎡) 국민임대주택의 공급이 이루어졌다는 것이다.

이러한 공급평형에 대한 제약 혹은 경직성과 함께 입주자격에 대한 기준도 지역별로 차이가 나는 상황을 고려하지 못하고 전국적으로 일괄적인 기준을 유지하고 있다. 소득을 기준으로 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50%, 70%, 100%의 기준에 따라 각각 전용면적 기준

〈표 2-6〉 주택규모별 사업승인 실적

(단위: 호, %)

| 분양면적 | 평형별 | | | | | | | | | | 지방 채정 투입 | |
|-----------------|-------------------|--------------------|-------------------|-----------------|------------------|--------------------|------------------|---------------|--------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| | I (11~ 15평) | | II (16~18평) | | III (19~24평) | | | | | | | |
| 전용면적 | 36㎡ 이하 | 39㎡ | 41㎡ | 45㎡ | 46㎡ | 49㎡ | 50㎡ | 51㎡ | 55㎡ | 59㎡ | 84㎡ | |
| 계 | 468,652호 | 102,665 (21.90) | 66,664 (14.22) | 5,763 (1.23) | 12,400 (2.64) | 121,902 (26.01) | 12,424 (2.65) | 456 (0.09) | 88,521 (18.89) | 2,429 (0.51) | 47,738 (10.18) | 7,690 (1.64) |
| 1998 ~ 02 | 118,782 | 23,013 (19.37) | 11,672 (9.83) | 352 (0.30) | 8,706 (7.33) | 27,810 (23.41) | - | - | 31,014 (26.49) | - | 16,215 (13.65) | - |
| 2003 | 71,791 | 6,066 (8.45) | 11,084 (15.44) | - | - | 20,132 (28.07) | 4,300 (5.99) | - | 16,045 (22.35) | - | 13,593 (18.93) | 551 (0.77) |
| 2004 | 91,423 | 9,245 (10.100) | 19,086 (20.88) | 1,588 (1.74) | 366 (0.37) | 33,169 (36.28) | 2,356 (2.58) | 456 (0.05) | 18,016 (19.710) | 810 (0.88) | 5,776 (6.32) | 585 (0.64) |
| 2005 | 96,183 | 26,460 (27.51) | 14,746 (15.33) | 1,294 (1.35) | 2,865 (2.98) | 18,369 (19.10) | 4,839 (5.03) | - | 13,339 (13.87) | 1,238 (1.29) | 8,028 (8.35) | 5,005 (5.20) |
| 2006 | 90,473 | 37,881 (41.87) | 10,076 (11.11) | 2,529 (2.79) | 493 (0.54) | 22,402 (24.76) | 929 (1.02) | - | 10,107 (11.17) | 381 (0.42) | 4,126 (4.56) | 1,549 (1.71) |

주: 2006년 다가구 매입(6,339호) 실적 제외.
 자료: 건설교통부, 『국민임대주택업무편람』, 2007.

50㎡ 이하, 50~60㎡, 60㎡ 이상의 평형이 배분되고 있는 실정이다.⁴⁾ 이는 작은 면적일수록 낮은 소득계층의 가구가 입주하도록 배분기준을 설정한 것이다. 그러나 가구의 지역별 소득격차 및 가구특성(가구원 수 등)에 적합한 면적 등에 대한 고려 없이, 가구당 월평균 소득을 기준으로 입주자의 면적 한도를 설정한 것은 공급과 수요 간의 불일치를 야기하여 효율성을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다.

4) 현재는 60㎡ 이하이면 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하인 가구의 입주가 가능하나 50㎡ 이하의 경우 50% 이하인 가구에 입주 우선권이 주어진다.

3. 지역별 수급 불일치

앞에서 살펴보았듯이 국민임대주택 100만호 공급목표는 수요를 고려했다기보다는 총량적인 소요량만을 파악한 정치적인 선택이었다. 또한 총수요의 지역별 배분도 지역별 수요를 고려한 것으로 보기 어려운 측면이 많으며, 공급 가능성에 입각한 선택이 주를 이루었다고 볼 수 있다. 이는 결국, 배정된 물량을 소화하기 위해 신규 택지 개발을 통한 공급이 가능한 경기도에 수도권 대부분의 배정물량을 집중시킴으로써 권역 내 불균형현상을 야기하였다. 이러한 지역별로 불균형한 공급에 따른 영향으로 특정지역에 국민임대주택의 공급이 집중되는 현상이 발생하고 있다. 경기도 화성시의 예를 들면, 화성시의 임대주택 비율이 1/4임에도 불구하고, 2만호에 가까운 추가적인 국민임대주택의 공급계획이 이루어지고 있어, 화성시가 ‘화성시=임대도시’로 낙인 찍힐까 우려하고 있다(이완희, 2006).

또한 지역별 수요에 대한 면밀한 검토 없이 이루어진 국민임대주택 공급은 몇몇 지자체에서 우려할 수준은 아니나, 장기 미임대 현상을 발생시키고 있다(김진유[2007]). 이러한 미임대 현상과 관련하여 각 연도별 국민임대주택 최초 신청률의 변동을 살펴보면, 2000년 전국 평균 211%에서 2005년 90%로 매년 신청률이 크게 감소하고 있음을 보여준다.

이에 더하여 신숙진(2006)의 추계에 의하면, 2008년부터 공급량이 급격히 증가하여 연간 7만~10만호의 입주물량이 발생할 계획이다. 결국 공급될 물량이 현재 공급된 물량과 엇비슷한 규모이며, 이와 같은 규모의 추가적인 공급이 이루어질 경우 미임대 발생 가능성이 더욱 높아질 것으로 예상된다. 표면적으로 미임대 현상이 심각하지 않더라도, 우려되는 부분은 정책의 우선대상자가 아닌 차선자들의 입주로 국민임대주택이 채워질 수 있다는 것이며, 이는 정책효과의 누수라는 문제를 야기할 수 있다.

〈표 2-7〉 연도별 국민임대주택 미입대 추이

(단위: 호, %)

| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| 신규공급(A) | | 5,356 | 9,152 | 14,187 | 24,142 | 27,876 | 21,415 | 29,248 |
| 공급누계(B) | | 5,356 | 14,508 | 28,695 | 52,837 | 80,713 | 102,128 | 131,376 |
| 연말 미입대 호수 | 신규(C) | - | 462 | 1,851 | 1,870 | 4,315 | 4,147 | 4,251 |
| | (C/A) | - | (5.0) | (13.0) | (7.7) | (15.5) | (19.4) | (14.5) |
| | 누계(D) | - | 462 | 1,851 | 2,355 | 4,315 | 6,027 | 5,291 |
| | (D/B) | - | (3.2) | (6.5) | (4.5) | (5.3) | (5.9) | (4.0) |
| | 장기 미입대 | - | - | - | 485 | - | 1,880 | 1,040 |
| (D-C)/B | - | - | - | (0.9) | - | (1.8) | (0.8) | |

주: C는 당해 연도 신규공급 중 연말 미입대호수, D는 당해 연도 말 총미입대호수, 장기 미입대는 1년 이상 미입대 상태인 호수.
 자료: 주택도시연구원, 『국민임대주택백서』, 2006.

〈표 2-8〉 연도별 공급호수 및 최초 입주자 모집 시 신청현황

(단위: 호, %)

| 연도 | 지역별 | 공급호수 | 신청호수 | 신청률(%) | 비 고 |
|------|------------|--------|--------|--------|--|
| 2000 | 계 | 5,356 | 11,321 | 211 | 최고: 제주연동 (4.3 : 1) 최저: 안산고잔 (0.9 : 1) |
| | 수도권 | 4,056 | 7,693 | 190 | |
| | 광역시 | 880 | 1,800 | 205 | |
| | 기 타 도 시 | 420 | 1,828 | 435 | |
| 2001 | 계 | 9,152 | 17,563 | 192 | 최고: 광주신기 (4.7 : 1) 최저: 김해장유 (0.9 : 1) |
| | 수도권 | 3,875 | 6,586 | 170 | |
| | 광역시 | 1,104 | 3,143 | 285 | |
| | 기 타 도 시 | 4,173 | 7,834 | 188 | |
| 2002 | 계 | 14,187 | 18,451 | 130 | 최고: 대구안심 (3.1 : 1) 최저: 포천송우 (0.6 : 1) |
| | 수도권 | 8,456 | 9,944 | 118 | |
| | 광역시 | 4,155 | 6,872 | 165 | |
| | 기 타 도 시 | 1,576 | 1,635 | 104 | |

〈표 2-8〉의 계속

(단위: 호, %)

| 연도 | 지역별 | 공급호수 | 신청호수 | 신청률(%) | 비 고 |
|------|------------|--------|--------|--------|------------------------|
| 2003 | 계 | 23,135 | 33,491 | 145 | 최고: 서울등촌 (4.1 : 1) |
| | 수도권 | 7,698 | 10,903 | 142 | |
| | 광역시 | 5,380 | 6,710 | 125 | 최저: 목포용해 (0.3 : 1) |
| | 기 타 도 시 | 10,057 | 15,878 | 158 | |
| 2004 | 계 | 27,876 | 26,083 | 94 | 최고: 춘천퇴계 (4.2 : 1) |
| | 수도권 | 14,891 | 10,748 | 72 | |
| | 광역시 | 3,873 | 5,248 | 136 | 최저: 포천송우 (0.06 : 1) |
| | 기 타 도 시 | 9,112 | 10,087 | 111 | |
| 2005 | 계 | 21,415 | 19,242 | 90 | 최고: 강릉회산 (4.1 : 1) |
| | 수도권 | 8,006 | 3,541 | 44 | |
| | 광역시 | 2,997 | 3,999 | 133 | 최저: 인천논현 (0.2 : 1) |
| | 기 타 도 시 | 10,412 | 11,702 | 112 | |

자료: 주택도시연구원, 『국민임대주택백서』, 2006.

제3절 지자체별 국민임대주택의 수요 및 공급 특성

1. 국민임대주택의 수요특성에 대한 기존 연구

국민임대주택의 계획수립단계에서부터 현재까지 수요와 관련된 연구들이 지속적으로 이루어져 왔음에도 불구하고, 대부분의 연구가 국가적 공급계획을 수립하기 위해 거시적인 차원에서 수요량을 파악하는 데에 주안점을 두었을 뿐, 미시적인 차원에서 잠재적인 수요자들의 수요 특성을 연구한 경우는 많지 않다. 그러나 최근 들어 입주자들의 다양한 수요특성을 살펴볼 수 있는 연구들이 진행되었다. 특히 소량이나마 국민임대주택의 미임대가 발생함에 따라 특성별로 차별화된 수요요인을

파악하기 위한 연구의 필요성이 부각되었다(김진유·이창무 외[2006], 김진유[2007]).

국민임대주택의 수요특성에 대한 연구는 크게 네 그룹으로 구분할 수 있다. 첫째는 국민임대주택의 입주의사를 결정짓는 요인에 대한 분석으로, 기입주자의 특성이나 입주 신청자의 특성을 통해 현시화된 수요그룹의 특성을 살펴보거나, 특정 국민임대주택단지에 대한 입주선호도 설문을 바탕으로 입주결정요인을 분석한 두 가지 유형의 연구들을 포함한다. 둘째는 국민임대주택의 규모 선택요인에 대한 분석으로, 마찬가지로 기입주자의 현시화된 수요와 설문조사를 통한 선호도 분석의 두 가지 유형을 포함한다. 셋째는 임대료 결정요인에 대한 분석으로, 국민임대주택의 임대료 수준을 결정짓는 요인에 관한 분석이 이에 속한다. 마지막 넷째는 국민임대주택의 공급으로 인해 발생하는 사용자 편익의 배분에 대한 연구이다.

가. 입주결정요인 분석

포괄적인 공공임대주택 입주결정요인에 관한 연구는 독립변수로 가구특성 및 주택특성, 지역특성을 고려한 분석이 이루어져 왔다. 대표적인 예로 김신영·장희순(2005)은 설문조사를 통해 연령과 직업, 가구소득 등 가구특성과 국민임대주택의 입주의사가 관련이 있는지를 분석하였고, 분석결과는 입주의사가 가구소득과 주택 점유형태라는 변수에 의해 영향을 받는 것으로 분석되었다. 일반적인 가구특성이 아닌 입지요인에 관심을 가진 연구로는 국민임대주택이 아닌 재개발임대주택의 경우이기도 하나 남진·황인자(2006), 김천일(2006)의 연구가 있다.

남진·황인자(2006)는 주택재개발 후 공급된 임대주택에 입주할 것인지, 아니면 주거대책비를 지원받고 이주할 것인지에 대한 선택결정모형을 독립변수인 주택특성, 가구특성 외에 거리의 대리변수인 통학시간과 월 교통비용 변수를 도입하여 분석하였다. 이 연구에서는 기존 주택 평수가 적을수록, 월 교통비용이 적게 들수록, 보증부 월세가 아닌 전세 가구인 경우 임대주택을 선호하는 것으로 나타나 임대주택까지의 이주 거리가 입주의사에 영향을 미침을 보여주었다. 또한 김천일(2006)은 입

주의사를 종속변수로 한 다중로짓모형(multi-level logit model)을 사용하여 공공임대주택에 대한 선호도가 입지별로 어떻게 다르게 나타나는가를 분석하였다. 이때 사용한 독립변수인 지역의 단위는 서울과 경기도의 자치구(시)와 건설교통부의 주택종합계획(2003~2012)에서 제시된 16개 소생활권 등 두 개였으며, 이를 개별가구의 특성과 함께 분석한 결과 공공임대주택에 대한 입주가 직장이 많은 도심권에서 선호되고 있음을 보여 주거가 직장에 가까울수록 입주의사에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 보였다. 이들의 연구는 국민임대주택의 입지가 입주수요를 결정짓는 데 중요한 요인임을 보여주었고, 따라서 입주대상자들의 직장 위치와 관련하여 수요를 결정짓는 중요한 요인이 될 수 있다는 기존 논의를 뒷받침하는 기초연구로서의 성격을 지닌다.

류강민·김진유 외(2007)는 설문을 통해 국민임대주택의 입주의사에 직접적인 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 분석의 주요 결과는 현재 주택과의 거리(이주거리)가 멀수록, 직장과의 거리가 멀수록, 현재 주택의 규모가 클수록, 인지도가 낮을수록 입주의사를 표명할 확률이 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 이주거리 증가에 따른 입주선택확률의 감소는 소형주택 거주자일수록 심하게 나타났다. 앞의 국민임대주택 입주자 및 입주신청자의 특성 분석결과와 마찬가지로 입주가능자들을 대상으로 한 설문조사를 통한 개별적인 입주의사 결정요인 분석에서도 국민임대주택의 입지가 입주수요에 중요한 요인임을 다시 확인해주고 있다.

김진유(2007)는 국민임대주택 입지가 입주의사에 미치는 영향도를 좀 더 직접적으로 분석하였는데, 수도권 국민임대주택 입주자들의 경우 평균 이주거리가 10.6km에 불과하며, 수도권 입주신청자들의 경우는 이보다 큰 14.2km임을 보여준다. 또한 주요 수요권역(1차상권)의 영역은 입주자들의 경우 74.3%가 20km 이내이며, 신청자들의 경우 75.1%가 반경 15km 이내라고 제시하고 있다. 이는 평균적으로 수요자의 70% 정도를 포괄하는 1차상권의 범위가 15km 정도로 수요권역의 공간적인 범위가 그리 크지 않음을 보여준다.

나. 주택규모 수요 분석

정의철(2002)과 최열·김중성(2003)은 거주기간, 주택유형, 점유형태, 이전주택규모, 층수 등과 같은 주택특성과 성별, 연령, 가구원수, 월소득, 승용차수와 같은 가구특성, 행정구역별 지역특성을 독립변수로 사용하여 주택규모 결정요인을 분석하였다. 이들은 각각 수도권지역과 부산을 대상으로 하여 순서형 프로빗 모형을 이용하여 측정하였다. 분석결과, 가구의 자동차 수, 소득과 같은 경제 관련 변수가 주택규모에 양의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 과거에 거주했던 주택규모 또한 현재 주택규모의 선택에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이들 연구는 전국이 아닌 한 지역을 대상으로 하였고, 표본수가 제한됨에 따라 주택의 규모에 영향을 미칠 수 있는 지역적 특성에 대한 충분한 고려를 하였다고 하기에는 무리가 있다.

이들은 분석결과를 통해, 현재 거주하는 주택의 규모가 입주회사에 중요한 영향을 미친다는 사실은 향후 공급하는 국민임대주택의 규모가 다양화되고 현재보다 큰 규모의 주택도 포함되어야 함을 의미한다고 주장하고 있다. 향후에는 주택가격이 낮아 저소득층의 경우에도 30평(100㎡) 이상의 중형 주택에 살고 있는 가구가 많은 지방 중소도시지역의 경우에는 현재보다 큰 규모의 국민임대주택을 공급하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다는 것이다.

이와 관련된 연구로서 국민임대주택을 대상으로 하지는 않았으나, 이상일·이창무(2006a, 2006b)는 주택수요면적이 가구특성 및 소득특성 등 다른 요인을 통제하며, 지역별로 차이가 존재함을 보여준다. 분석결과, 동일한 가구가 서울에 거주하는 경우 다른 수도권지역에 거주하는 것에 비해 강남권일 경우에는 20%, 비강남권일 경우 17.4%의 거주면적 감소를 수반하는 것으로 분석되었다. 이는 역으로 상대적으로 주택임대료가 저렴한 지방도시의 경우 서울에 비해 동일한 특성의 가구라고 하더라도 더 넓은 주거면적을 수요하는 것으로 이해할 수 있다. 이와 관련하여 임혜순·이학동(2007)은 국민임대주택이 건설 예정인 원주문막지역의 주민들을 대상으로 실시한 주택선호도 및 수요예측 조사를 통해 방이 3칸 이상인 구조에 규모는 20평형대 이상인 중대형 평형을 선호하

는 것으로 나타나 향후 국민임대주택의 공급시 중대형주택의 공급확대가 필요할 것이라고 주장하였다.

류강민·김진유 외(2007)는 입주가능자들 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 입주가능자들의 선호 주택규모 결정요인을 분석한 결과, 선호 주택규모는 현재 주택의 규모, 가구원 수, 소득 및 자산에 의해 결정되며, 현재 거주하는 주택의 규모가 가장 중요한 결정요인이라고 주장하였다. 이는 지역별로 차별화되어 있는 가구당 거주면적의 차이가 국민임대주택의 규모 결정에 차이를 발생시킬 수 있다는 간접적인 결과를 보여준다. 이와 관련된 연구로서 대한주택공사(2007)는 안성진사지구의 수요조사를 통해 평형대별 수요편차가 크며, 특히 소형평형의 경우 안성 및 평택 주변의 경우 수요가 부족하여 국민임대주택단지의 건설이 불확실할 수 있음을 보여준다. 그러나 평형의 공급비율은 고정되어 있어 배분의 조정이 쉽지 않다.

다. 국민임대주택 지불의사 임대료 결정요인 분석

최근 들어 공급비용과 주변 임대료 수준에 기초한 획일적인 국민임대료 수준의 결정에 대한 회의적인 논의들이 진행되어 왔다. 현재의 국민임대주택 임대료 체계는 입주자의 부담능력에 대한 엄밀한 고려 없이 동일 규모의 주택에 동일 임대료를 적용하고 있어 소득이 낮은 가구의 경우 부담하기 어려운 실정이며, 실제로 지난 10월 경기북부지역의 국민임대주택 입주자들의 임대료 납부거부 및 갱신계약 거부 사례는 이를 잘 보여주고 있다. 이를 개선하기 위한 가장 대표적인 연구로서 진미윤(2007)은 응능응익형 국민임대주택 임대료 산정의 필요성을 주장하고 있다. ‘응능응익형 임대료 체계’란 주택으로부터 나오는 주거서비스에 대한 대가뿐 아니라 소득, 자산 등 입주자의 주거비 부담능력까지 동시에 고려해 임대료를 결정하는 방식을 뜻하며, 이를 위해 국민임대주택 입주자를 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 최저생계비 대비 전세환산액이 전체 소득의 21%를 차지한다는 점을 바탕으로 월소득 대비 월임대료 비율(Rent-to Income Ratio: RIR)이 20%를 초과하는 경우에는 임대료를 차등 적용해야 한다고 주장하였다.

좀 더 세부적인 지불의사금액에 대한 분석으로 이창무·나강열 외(2007) 및 유명한·이창무·나강열(2007)은 각각 PSM(Price Sensitivity Method)과 CVM(Contingent Valuation Method) 기법을 사용하여 다양한 지불의사금액을 도출하였는데, 국민임대주택의 지불의사 임대료가 가구 구성원 수, 가구주 연령, 가구주 교육수준, 현재 주택의 평형, 가구 월평균 소득, 가구 총부채, 가구의 금융자산과 부동산 자산 등의 가구개별특성 등에 의해 결정됨을 보여주고 있다. 이들 연구의 분석결과는 가구소득과 금융자산 모두 국민임대주택의 지불의사 임대료를 높이는 요인으로 작용하나 금융자산이 소득보다 지불의사 임대료에 미치는 영향력이 큰 것으로 분석되었다. 이들은 이를 현 국민임대주택의 임대계약형태가 보증금의 비중이 비교적 크기 때문으로 해석하였다.

위의 연구들이 국민임대주택의 임대료 산정에 있어 개별가구특성에 대한 고려가 필요함을 증명하였다면, 이광민·이창무(2007)는 지불의사금액이 단순한 가구특성뿐만 아니라 국민임대주택의 입지와 이주거리 등 지역적 요인에 따라 달라질 수 있음을 보여준다. 지불의사금액을 종속변수로 비선형회귀모형을 이용하여 가구특성 외에 거리특성과 지역특성(4개의 지역더미변수)을 독립변수에 추가하여 분석한 결과, 이주 시 증감된 직주거리와 각 시별 지역적인 차이가 지불의사 임대료에 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 이는 국민임대주택 지불의사 임대료가 현 거주주택의 지역별 임대료 수준 등의 지역적 요인의 영향을 받아 결정된다는 것을 보인다고 주장하였다. 이를 통해 국민임대주택의 임대료 산정과정에 있어서 획일화된 총량적 수요추정방식을 탈피, 개별가구특성과 지역특성 등을 고려한 새로운 임대료산정방식의 필요성을 제기하였다.

라. 국민임대주택의 공급에 따른 사용자 편익의 배분에 관한 연구

조운애·김태룡(2004)은 국민임대주택의 공급에 따른 사용자 편익의 배분에 관한 연구를 통해 국민임대주택사업이 목표로 하고 있는 저소득층 입주대상계층에 제대로 배분될 수 있는가를 국민임대주택의 평균적인 입주자의 주거비 부담가능성이라는 기준으로 평가하였다. 또한 오동

훈(2000)은 6대 대도시의 공공임대주택의 입주자 편익분석을 통해 지역별 소득수준별 형평성을 추론하였다. 그 결과 입주자의 편익은 서울이 가장 높고 대전이 가장 낮은 것으로 나타났으며, 가구원 수가 많고 소득수준이 높고 가구주 연령이 높으며 가구주의 교육연한이 짧을수록 입주자의 편익이 높음을 밝혀냈다. 장영희·박은철·용혜경(2003)은 공급량이 확대되는 공공임대주택을 하나의 체계로 운영하는 통합안을 제시하였고, 소득계층별로 배분하여 공급하고 각 계층별로 임대료를 차등 부과하며, 공급되는 주택규모를 세분화하여 계층별 혼합을 유도하는 방안을 제시하였다.

정의철(2006)은 Stone-Geary 효용함수를 이용하여 소득수준이 증가함에 따라 입주자 편익이 증가한다고 주장하였다. 또한 분석결과 입주자 편익의 지역적 편차가 큰 것으로 나타났는데, 서울을 기준으로 한 지역 더미변수의 추정계수는 여타 조건이 통제된 경우 경기지역 입주자의 편익이 가장 높은 것으로 추정되어 오동훈(2000)의 연구결과를 재확인하고 있다. 좀 더 세부적으로는 지방 대도시(부산, 대구, 대전)의 입주자 편익은 유사한 것으로 나타났으며, 지방 중도시(전주, 청주)의 입주자 편익은 가장 낮은 것으로 나타났다. 이와 같은 지역별 편익 배분의 형평성을 해소하기 위해 입주자 선정기준이나 지불임대료 산정방식에 대한 제도적 개선의 필요성이 있음을 주장하였다.

장경석(2007)은 공공임대주택의 직접공급방식과 임대료 보조정책의 효과를 비교한 연구를 수행하였는데, 재무적 순비용⁵⁾을 고려한 국민임대주택과 전세자금대출 프로그램의 비용효과성⁶⁾ 비교분석을 통하여, 국민임대주택 프로그램이 수도권, 서울, 인천, 수원 등의 지역을 제외한 전국에서 전세자금대출 프로그램이 국민임대주택에 비해 효율적이라고 주장하였다. 또한 경제적 순비용⁷⁾을 고려할 경우에는 전국의 모든 지역

5) 재무적 순비용은 토지 및 주택개발의 직접비용으로부터 임대료수입과 투자자본의 잔존가치를 차감한 비용임.

6) 국민임대주택의 재무적 순비용과 경제적 순비용을 전세자금대출 프로그램의 재무적 순비용과 경제적 순비용으로 나누어준 비율을 통해 효과성을 판단할 수 있음(분석에서 할인율은 각각 6%를 사용하였음).

7) 경제적 순비용이란 직접비용과 조세감면, 이자 보조금과 같은 간접보조금에서 임대료수입과 투자자본의 잔존가치를 차감한 금액임.

에서 국민임대주택 프로그램이 전세자금대출 프로그램보다 비용효과성이 낮은 것으로 분석되어 국민임대주택의 직접공급보다는 전세지원제도와 같은 임대료보조시스템의 활성화가 저소득층의 주거안정에 더욱 효율적인 방안을 제시하였다.

2. 국민임대주택 수요특성의 지역별 차이

각 지역별로 유지되고 있는 주택시장은 지역에 따라 상당한 차이를 나타내고 있다. 일단 그러한 수요를 담고 있는 주택공급상황을 간단하게 살펴보면, 2005년 전국의 주택보급률은 106%이나 서울은 90%에 불과하고, 전라남도과 같은 지방은 135%로 심각한 편차를 보이고 있다. 주택유형에 있어서도 수도권이나 광역시에서는 아파트가 절반 이상을 차지하고 있는 데 반하여 지방에서는 여전히 단독주택의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

좀 더 직접적으로 강미나(2007)의 연구에서 제시된 국민임대주택 대상가구⁸⁾들의 특성을 살펴보면, 가구원 수의 경우 수도권이나 광역시에 비해 지방 도지역의 1인 가구의 비율이 월등히 높은 양상을 보여준다. 2인 가구의 비율은 엇비슷하나 3인 이상 가구의 비율이 상대적으로 지방 도지역에서 낮은 양상을 보여준다. 결국 국민임대주택의 공급에 있어서 지방도시에서는 1인 가구에 대한 고려가 더욱 신중히 이루어져야 할 필요성이 대두된다.

지역별 통근특성 또한 적지 않은 차이를 보인다. 수도권은 대중교통의 이용률이 높으나 광역시의 경우 상대적으로 자가용의 이용률이 높다. 반면에 지방 도지역의 경우는 도로나 자전거의 이용이 급격히 높아지는 양상을 보인다. 이는 수도권이나 광역시에 비해 지하철과 같은 대중교통수단의 보급이 이루어지지 않은 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 향후 이러한 대중교통시설의 건설이 쉽게 이루어지지 않을 것이라는 것을

8) 국민임대주택 대상가구란 “소득수준이 일정수준 이하인 무주택가구로서 정부의 정책적 지원이 필요한 가구”로 정의할 수 있으며, 대상가구의 규모는 다음과 같이 추정할 수 있다.

$$\text{국민임대주택 대상가구} = \text{일반가구 수} \times \text{무주택가구 비율} \times \text{도시근로자 평균소득의 일정수준 이하 가구 비율}$$

〈표 2-9〉 2005년 주택보급률 및 유형별 주택 현황

(단위: 천 가구, 천호)

| | 보급률 (%) | 가구 수 | 유형별 주택현황 | | | | | |
|----|---------|--------|-------------|--------|--------|-------|--------|-------------|
| | | | 주택재고 총계 | 단독 | 아파트 | 연립 | 다세대 | 영업용 건물 내 주택 |
| 전국 | 105.9 | 12,491 | 13,223 | 4,264 | 6,963 | 559 | 1,229 | 209 |
| | | | 100% | 32.2% | 52.7% | 4.2% | 9.3% | 1.6% |
| 서울 | 89.7 | 2,588 | 2,322(100%) | 19.64% | 54.22% | 6.33% | 18.56% | 1.29% |
| 인천 | 107.6 | 672 | 724(100%) | 15.75% | 54.70% | 3.04% | 25.41% | 1.10% |
| 경기 | 100.8 | 2,716 | 2,736(100%) | 19.08% | 62.43% | 5.63% | 11.70% | 1.17% |
| 부산 | 101.4 | 954 | 967(100%) | 26.99% | 57.39% | 4.24% | 9.62% | 1.76% |
| 대구 | 92.5 | 658 | 609(100%) | 29.23% | 60.10% | 1.31% | 7.39% | 1.97% |
| 광주 | 103.2 | 368 | 379(100%) | 25.33% | 70.98% | 1.32% | 1.06% | 1.32% |
| 대전 | 102.0 | 373 | 380(100%) | 23.42% | 63.68% | 4.21% | 7.11% | 1.32% |
| 울산 | 99.7 | 277 | 277(100%) | 24.19% | 63.90% | 3.25% | 6.50% | 2.17% |
| 강원 | 126.8 | 390 | 494(100%) | 47.57% | 44.53% | 4.66% | 0.81% | 2.23% |
| 충북 | 119.5 | 382 | 456(100%) | 45.61% | 47.59% | 3.73% | 1.32% | 1.75% |
| 충남 | 129.1 | 492 | 635(100%) | 52.91% | 38.74% | 3.78% | 2.83% | 1.73% |
| 전북 | 125.5 | 477 | 598(100%) | 50.00% | 45.32% | 2.51% | 0.67% | 1.51% |
| 전남 | 135.4 | 496 | 671(100%) | 63.19% | 32.19% | 1.94% | 0.75% | 1.79% |
| 경북 | 126.0 | 697 | 878(100%) | 53.99% | 37.36% | 3.19% | 3.19% | 2.16% |
| 경남 | 115.8 | 815 | 943(100%) | 44.64% | 48.25% | 2.76% | 2.55% | 1.80% |
| 제주 | 111.1 | 138 | 153(100%) | 53.59% | 24.18% | 7.84% | 11.76% | 2.61% |

자료: 건설교통부, 『시도별 주택보급률』, 2007.

받아들인다면, 지방 도시에서 주민들의 이주지 선택은 직장위치에 훨씬 더 민감할 수밖에 없을 것이다. 그러한 영향으로 공공임대주택의 이주거리가 지방도시에서 상대적으로 가까운 양상을 보여준다. 결국 공급되는

〈표 2-10〉 지역별 가구원 수

(단위: %, 명)

| 시/도 | 1인 가구 | 2인 가구 | 3인 가구 | 4인 가구 | 5인 가구 | 6인 이상 가구 | 계 | 평균 가구원 수 |
|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------------|-------|----------------|
| 전국 | 39.0 | 27.2 | 15.9 | 13.7 | 3.3 | 0.8 | 100.0 | 2.2 |
| 수도권 | 38.1 | 26.6 | 17.1 | 13.7 | 3.6 | 0.9 | 100.0 | 2.2 |
| 5대 광역시 | 35.8 | 27.9 | 15.9 | 16.6 | 3.0 | 0.9 | 100.0 | 2.3 |
| 지방 도지역 | 43.0 | 27.6 | 14.0 | 11.6 | 3.2 | 0.7 | 100.0 | 2.1 |

자료: 강미나, 『국민임대주택 수요추정연구』, 국토연구원, 2007.

〈표 2-11〉 지역별 통근수단 및 통근시간

(단위: %, 분)

| 시/도 | 자가용 | 대중 교통 | 도보 | 자전거 | 기타 | 무응답 | 통근 시간 (편도) |
|--------|------|----------|------|-----|------|-----|------------------|
| 전국 | 13.3 | 22.0 | 14.1 | 1.5 | 48.5 | 0.7 | 15.5 |
| 수도권 | 11.6 | 29.9 | 10.8 | 1.3 | 46.0 | 0.4 | 18.8 |
| 5대 광역시 | 14.2 | 21.5 | 9.0 | 1.2 | 52.7 | 1.3 | 14.3 |
| 지방 도지역 | 15.3 | 10.1 | 22.9 | 2.0 | 49.1 | 0.6 | 11.2 |

자료: 강미나, 『국민임대주택 수요추정연구』, 국토연구원, 2007.

국민임대주택의 실질적인 수요권이 작은 구도를 고려하여 수요추정 및 그에 따른 공급계획이 이루어질 필요가 있다.

가구당 주택면적이나 1인당 주거면적을 살펴보면, 쉽게 예상할 수 있듯이, 수도권에 비해서는 광역시에서, 광역시에 비해서는 지방도시에서 주거면적이 넓어지는 양상을 보여준다. 1인당 주거면적을 비교하면, 수도권에 비해 지방도시의 1인당 주거면적이 3.9㎡(20.9%) 더 넓은 양상이 유지되고 있다.

〈표 2-12〉 지역별 공공임대주택 희망 입주거리

(단위: %)

| | 15분 거리 이하 | 30분 거리 이하 | 1시간 거리 이하 | 1시간 30분 거리 이하 | 1시간 30분 거리 이상 | 무응답 | 계 |
|--------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------------|------------------------|-----|-------|
| 전국 | 6.3 | 22.2 | 39.5 | 15.8 | 15.4 | 0.8 | 100.0 |
| 수도권 | 5.3 | 17.8 | 36.5 | 19.8 | 19.7 | 0.8 | 100.0 |
| 5대 광역시 | 5.4 | 24.5 | 41.1 | 14.0 | 14.4 | 0.6 | 100.0 |
| 지방 도지역 | 9.3 | 29.5 | 44.8 | 8.7 | 6.6 | 1.1 | 100.0 |

자료: 강미나, 『국민임대주택 수요추정연구』, 국토연구원, 2007.

〈표 2-13〉 지역별 주택 사용면적

(단위: m²)

| 시/도 | 가구당 주택사용면적 | 1인당 주택사용면적 |
|--------|------------|------------|
| 전국 | 43.1 | 19.8 |
| 수도권 | 41.2 | 18.6 |
| 5대 광역시 | 42.3 | 18.7 |
| 지방 도지역 | 46.6 | 22.5 |

자료: 강미나, 『국민임대주택 수요추정연구』, 국토연구원, 2007.

주택점유형태를 보면 수도권에 비해 광역시, 광역시에 비해 지방도시의 월세 비중이 급격히 높아지는 양상을 보여준다. 역으로 전세의 비중은 수도권이 44.5%인 데 비해 광역시는 36.8%, 지방도시는 23.0%로 급격히 줄어드는 양상을 보여준다. 이러한 차이는 국민임대주택의 임대계약형태가 지역특성에 맞게 차별화될 때 정책효과가 더 향상될 수 있을 뿐 아니라 지방도시의 경우 바우처제도와 같은 임대보조금제도의 도입 가능성이 수도권에 비해 더 높다는 점을 보여준다.

주택의 수요와 공급의 결과로 형성되는 주택 임대료의 수준 또한

〈표 2-14〉 지역별 주택점유형태

(단위: %)

| 시/도 | 전세 | 보증부 월세 | 월세 | 보증금 사글세 | 무상 | 기타 | 계 |
|--------|------|-----------|------|------------|------|-----|-------|
| 전국 | 36.2 | 40.9 | 14.7 | 0.3 | 7.7 | 0.2 | 100.0 |
| 수도권 | 44.5 | 44.4 | 7.2 | 0.0 | 3.6 | 0.3 | 100.0 |
| 5대 광역시 | 36.8 | 40.8 | 16.5 | 0.2 | 5.6 | 0.1 | 100.0 |
| 지방 도지역 | 23.0 | 35.5 | 24.8 | 0.9 | 15.6 | 0.2 | 100.0 |

자료: 강미나, 『국민임대주택 수요추정연구』, 국토연구원, 2007.

〈표 2-15〉 지역별 임대료 현황

(단위: 만원)

| | 임대료 | | | |
|--------|---------|-----------|------|-----------------------|
| | 전세 | 보증금 있는 월세 | | 보증금 없는 월세 (사글세 포함) |
| | | 보증금 | 월세 | |
| 전국 | 3,321.9 | 740.0 | 20.2 | 30.2 |
| 수도권 | 4,007.0 | 721.4 | 23.1 | 29.9 |
| 5대 광역시 | 2,534.6 | 716.3 | 16.6 | 20.0 |
| 지방 도지역 | 2,208.6 | 794.9 | 17.8 | 35.5 |

자료: 강미나, 『국민임대주택 수요추정연구』, 국토연구원, 2007.

지역 간 큰 차이를 보여준다. 전세를 기준으로 지방도시는 수도권에 비해 절반 정도의 수준을 유지하고 있다. 그러나 월세의 수준은 전세보다는 작은 차이를 보이고 있으며, 월세의 경우는 오히려 지방도시가 더 높은 상황을 보여준다. 이는 특이한 현상으로 가격이 안정되어 있는 지방의 경우 월세의 수준이 전세의 수준에 비해 높게 형성되어 있거나, 사글세와 같은 극빈층의 월세수준은 최소수준으로 지역에 상관없이 유지되거나, 또는 자료 수의 한계일 수도 있다.

3. 국민임대주택 공급 및 입주자 특성의 지역별 차이

앞에서 살펴본 잠재수요자들의 지역별 특성에 더하여 실제로 국민임대주택에 입주한 가구들의 특성을 살펴봄으로써 그러한 잠재수요가 어느 정도로 실현되고 있는지를 살펴보도록 하자.

우선 지역별로 국민임대주택 입주가구의 가구당 가구원 수를 살펴보면, 강미나(2007)의 연구결과로 제시된 잠재수요가구 중 1인 가구의 비율인 39.0%에 훨씬 못 미치는 가구(28.45%)가 국민임대주택에 입주하고 있는 것으로 나타난다. 특히 서울의 경우는 1인 가구의 입주 비율이 0.71%에 불과한 반면 충남의 경우는 40.5%에 달하고 있다. 그러나 수도권, 광역시, 지방 간의 특별한 경향성은 보이지 않는다. 다만 서울시와 같이 국민임대주택의 공급량이 주택재고량에 비해 적은 지역에서는 경쟁적인 구도하에 1인 가구의 입주가 제약된다고 볼 수도 있을 것이다. 이러한 이유가 가족단위의 가구와의 경쟁에서 1인 가구의 입주가 제약되기 때문인지 또는 1인 가구의 입주의사가 낮거나 입주능력이 부족하기 때문인지에 대해서는 차후 세부적인 검토가 필요할 것으로 판단된다.

국민임대주택 입주가구의 임대계약형태를 보면, 월세/보증금의 비율은 수도권이 가장 높고, 광역시, 지방으로 갈수록 그 비율이 작아지는 경향성을 관측할 수 있다. 이는 지방의 경우 두드러지게 월세의 비중이 높은 임대계약형태들이 유지되고 있는 점을 감안하면, 국민임대주택이 그러한 수요특성을 적절히 반영하지 못한다고 판단할 수도 있다. 또한 국민임대주택의 입주과정에서 보증금을 감당하지 못하는 정책대상자의 탈락현상에 대한 개연성을 보여주는 결과일 수도 있다. 그러나 이에 대해서는 좀 더 엄밀한 분석이 요구된다.

지역별로 공급된 평형의 배분에 대해 손쉽게 취득할 수 있는 자료가 없어 입주시점의 입주자 자료를 이용하여 지역별 평형 배분을 정리하면 지역 간에 편차가 있는 평형별 공급현황을 살펴볼 수 있다. 소형(39㎡ 이하)의 경우는 수도권이 34.0%, 광역시가 25.7%, 지방이 24.4%로 수도권의 공급비율이 높았던 반면, 대형(52~59㎡)의 경우는 수도권이 9.8%, 광역시가 12.2%, 지방이 14.2%로 어느 정도 지방의 대형 임대주택에 대한 수요가 반영되어 있는 것으로 나타난다. 그러나 가장 주택임대료가

〈표 2-16〉 지역별 국민임대주택 입주가구의 가구당 가구원 수

(단위: 호, 인)

| | | 1인 가구 | 2인 가구 | 3인 이상 가구 | 평균 가구원 수 |
|-----------|----|----------------|----------------|----------------|-------------|
| 수도권 | 서울 | 4 (0.71%) | 68 (12.12%) | 489 (87.17%) | 3.78 |
| | 인천 | 1,194 (25.13%) | 887 (18.67%) | 2,670 (56.20%) | 2.71 |
| | 경기 | 6,048 (30.93%) | 3,664 (18.74%) | 9,841 (50.33%) | 2.51 |
| 5대 광역시 | 부산 | 772 (21.24%) | 686 (18.88%) | 2,176 (59.88%) | 2.81 |
| | 대구 | 511 (21.52%) | 394 (16.59%) | 1,470 (61.89%) | 2.87 |
| | 광주 | 1,475 (28.23%) | 977 (18.70%) | 2,773 (53.07%) | 2.59 |
| | 대전 | 967 (29.51%) | 554 (16.91%) | 1,756 (53.59%) | 2.62 |
| | 울산 | 459 (33.28%) | 240 (17.40%) | 680 (49.31%) | 2.49 |
| 강원 | | 1,143 (28.43%) | 739 (18.38%) | 2,139 (53.20%) | 2.58 |
| 충북 | | 1,140 (28.28%) | 671 (16.65%) | 2,220 (55.07%) | 2.58 |
| 충남 | | 1,167 (40.45%) | 390 (13.52%) | 1,328 (46.03%) | 2.41 |
| 전북 | | 1,086 (31.70%) | 625 (18.24%) | 1,717 (50.12%) | 2.55 |
| 전남 | | 783 (25.88%) | 576 (19.70%) | 1,646 (54.41%) | 2.69 |
| 경북 | | 299 (20.18%) | 221 (19.47%) | 685 (60.35%) | 2.78 |
| 경남 | | 1,399 (28.52%) | 961 (19.59%) | 2,545 (51.89%) | 2.56 |
| 제주 | | 372 (19.35%) | 358 (18.63%) | 1,192 (62.02%) | 2.85 |
| 전국 | | 18,819(28.45%) | 12,011(18.16%) | 35,327(53.40%) | 2.71 |

자료: 대한주택공사에서 제공한 국민임대주택 입주자 자료를 재구성(2000년 1월부터 2006년 11월까지의 93,403개의 입주자 특성자료 중 결측치를 제외한 66,157개 표본으로 구성).

비싼 서울시의 경우는 소형의 공급확대가 필요함에도 불구하고, 지방재정을 이용하여 전용면적 60㎡ 이상의 국민임대주택을 매년 10% 이상 공급하고 있는 것으로 나타난다. 이는 재정이 풍부한 지자체의 경우 정책적 대상계층에 대한 고려보다는 국민임대주택의 외부효과를 줄이기

〈표 2-17〉 지역별 국민임대주택 입주가구의 평균 월세/보증금 비율

(단위: %)

| | | 월세/보증금 비율 |
|-----------|----|-----------|
| 수도권 | 서울 | 0.92% |
| | 인천 | 1.16% |
| | 경기 | 1.01% |
| 5대 광역시 | 부산 | 1.12% |
| | 대구 | 0.80% |
| | 광주 | 0.59% |
| | 대전 | 0.92% |
| | 울산 | 0.97% |
| | 강원 | 0.97% |
| | 충북 | 0.85% |
| | 충남 | 0.61% |
| | 전북 | 0.62% |
| | 전남 | 0.60% |
| | 경북 | 0.83% |
| | 경남 | 0.67% |
| | 제주 | 0.90% |

자료: 대한주택공사에서 제공한 국민임대주택 입주자 자료를 재구성(2000년 1월부터 2006년 11월까지의 93,403개의 입주자 특성자료 중 결측치를 제외한 93,164개의 표본으로 구성).

위한 정책적 선택이 가능함을 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

시장임대료 수준과 국민임대주택 임대료 수준 간의 지역 간 차이를 비교하기 위해 입주자 자료를 바탕으로 주변지역 시세와 비교해 보면 서울, 경기, 부산, 대구, 대전, 경북을 제외하면 모든 지역에서 국민임대주택의 전세환산 평당 전세가가 비슷한 평형(19~24평형)의 주변지역 시세보다 비싼 것으로 분석되었다. 이는 국민임대주택의 입지가 고려되지

<표 2-18> 지자체별 국민임대주택 공급 평균면적 분포

(단위: 호, %)

| | 수도권 | | | | 비수도권 | | | | | | | | 전국 |
|-----------------|----------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 서울 | 인천 | 경기 | 소계 | 5대 광역시 | | | | | | 지방 | 소계 | |
| | | | | | 부산 | 대구 | 광주 | 대전 | 울산 | 소계 | | | |
| 평균 면적 (㎡) | 46.89 | 44.44 | 45.26 | 45.16 | 47.70 | 44.50 | 45.62 | 51.36 | 45.19 | 47.02 | 47.35 | | 46.31 |
| 39㎡ 이하 | 190 (31.9%) | 1,915 (29.4%) | 12,141 (35.1%) | 14,246 (34.0%) | 1,004 (26.6%) | 1,067 (36.4%) | 1,625 (28.7%) | 333 (8.4%) | 779 (32.5%) | 4,808 (25.7%) | 8,047 (24.4%) | 12,855 (24.9%) | 27,101 (29.0%) |
| 49㎡ 이하 | 55 (9.3%) | 3,723 (57.1%) | 11,222 (32.4%) | 15,000 (35.8%) | 668 (17.7%) | 926 (31.6%) | 2,488 (44.0%) | 511 (12.9%) | 547 (22.8%) | 5,140 (27.5%) | 9,035 (27.4%) | 14,175 (27.4%) | 29,175 (31.2%) |
| 51㎡ 이하 | 257 (43.3%) | 720 (11.1%) | 7,369 (21.3%) | 8,346 (19.9%) | 1,490 (39.4%) | 748 (25.5%) | 1,285 (22.7%) | 1,989 (50.3%) | 976 (40.7%) | 6,488 (34.7%) | 11,201 (34.0%) | 17,689 (34.2%) | 26,035 (27.9%) |
| 59㎡ 이하 | 92 (15.5%) | 158 (2.4%) | 3,863 (11.2%) | 4,113 (9.8%) | 615 (16.3%) | 190 (6.5%) | 257 (4.5%) | 1,124 (28.4%) | 95 (4.0%) | 2,281 (12.2%) | 4,698 (14.2%) | 6,979 (13.5%) | 11,092 (11.9%) |
| 계 | 594 (100%) | 6,516 (100%) | 34,595 (100%) | 41,705 (100%) | 3,777 (100%) | 2,931 (100%) | 5,655 (100%) | 3,957 (100%) | 2,397 (100%) | 18,717 (100%) | 32,981 (100%) | 51,698 (100%) | 93,403 (100%) |

자료: 대한주택공사에서 제공한 국민임대주택 입주자 자료를 재구성(2000년 1월부터 2006년 11월까지 9,3403개의 입주자 특성자료로 구성).

<표 2-19> 서울특별시 국민임대아파트 적용시기별 평형비율

| 적용시기 | 계 | 18평형 (전용12) | 22평형 (전용15) | 26평형 (전용18) | 33평형 (전용25.7) |
|-------------|------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| 2003. 3. 17 | 100% | 30% | 40% | 20% | 10% |
| 2005. 7. 22 | 100% | 0% | 35% | 40% | 25% |
| 2006. 1. 23 | 100% | 10% | 35% | 40% | 15% |

자료: 서울시(<http://www.seoul.go.kr/>)

않은 해당 지자체의 평균 전세 시세와 비교하였기 때문에 나타나는 결과일 수도 있으나, 전반적으로 정책수혜자의 측면에서 입지나 주택의 질을 고려하지 않았을 때 주거비용이 꼭 저렴하다고만은 볼 수 없다는 해석이 가능하다. 또한 절대적인 임대료의 수준이 아닌 상대적인 관점에서

〈표 2-20〉 국민임대주택 전세환산평균 및 지자체별 평균 평당 전세가격

(단위: 천원, %)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 평균 |
|---------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------|
| 서울 | | 2,435(59.2) | 2,432(54.1) | 3,176(72.3) | 3,196(75.1) | 3,187(72.5) | | 66.6% |
| | | 4,110 | 4,495 | 4,395 | 4,255 | 4,395 | | |
| 인천 | | 2,201(95.5) | 2,589(101.5) | 2,425(97.8) | 2,823(121.4) | 2,779(117.8) | 2,739(108.5) | 106.9% |
| | | 2,305 | 2,550 | 2,480 | 2,325 | 2,360 | 2,525 | |
| 경기 | 1,847(74.8) | 2,206(75.2) | 2,217(71.6) | 2,536(84.3) | 2,480(87.6) | 2,452(82.0) | 2,365(70.4) | 77.8% |
| | 2,470 | 2,935 | 3,095 | 3,010 | 2,830 | 2,990 | 3,360 | |
| 부산 | | | 2,143(90.8) | 2,154(90.5) | 2,309(100.2) | 1,940(85.3) | 1,924(81.4) | 89.6% |
| | | | 2,360 | 2,380 | 2,305 | 2,275 | 2,365 | |
| 대구 | | 1,674(80.1) | 2,142(91.7) | 2,264(101.1) | 2,503(113.5) | 2,479(102.7) | 2,391(93.8) | 97.2% |
| | | 2,090 | 2,335 | 2,240 | 2,205 | 2,415 | 2,550 | |
| 광주 | | 1,208(83.6) | 1,211(80.5) | 1,930(121.4) | 1,737(105.3) | 1,982(115.2) | 2,227(124.1) | 106.1% |
| | | 1,445 | 1,505 | 1,590 | 1,650 | 1,720 | 1,795 | |
| 대전 | 1,568(101.2) | 1,554(88.3) | 2,047(102.1) | 2,105(95.0) | 2,195(99.5) | 2,224(99.3) | 2,250(100.2) | 98.1% |
| | 1,550 | 1,760 | 2,005 | 2,215 | 2,205 | 2,240 | 2,245 | |
| 울산 | | | 1,741(103.9) | 2,009(106.0) | 1,960(102.6) | | | 104.2% |
| | | | 1,675 | 1,895 | 1,910 | | | |
| 강원 | | 1,147(92.9) | 1,136(89.4) | 1,890(137.0) | 1,916(129.5) | 2,079(135.9) | 2,071(129.8) | 120.6% |
| | | 1,235 | 1,270 | 1,380 | 1,480 | 1,530 | 1,595 | |
| 충북 | | 1,698(125.3) | 1,426(102.6) | 1,982(134.4) | 1,810(121.1) | 1,999(129.4) | 1,786(111.6) | 120.8% |
| | | 1,355 | 1,390 | 1,475 | 1,495 | 1,545 | 1,600 | |
| 충남 | | 1,990(147.4) | 1,989(134.4) | 1,999(118.3) | 1,851(113.2) | 2,099(116.9) | 2,074(113.6) | 122.8% |
| | | 1,350 | 1,480 | 1,690 | 1,635 | 1,795 | 1,825 | |
| 전북 | | 1,452(119.0) | 1,452(116.6) | 1,544(118.3) | 1,561(116.5) | 1,726(120.7) | 1,791(117.1) | 118.0% |
| | | 1,220 | 1,245 | 1,305 | 1,340 | 1,430 | 1,530 | |
| 전남 | | | 1,353(114.2) | 1,606(135.5) | 1,580(131.7) | 1,620(135.0) | 1,675(135.6) | 130.4% |
| | | | 1,185 | 1,185 | 1,200 | 1,200 | 1,235 | |
| 경북 | | 1,559(115.9) | 1,765(127.9) | 1,813(126.8) | 1,761(123.1) | 1,824(124.1) | 1,957(123.5) | 123.6% |
| | | 1,345 | 1,380 | 1,430 | 1,430 | 1,470 | 1,585 | |
| 경남 | | 1,148(64.0) | 1,156(58.7) | 1,972(95.7) | 1,944(94.6) | 1,910(91.2) | 1,886(85.3) | 82.2% |
| | | 1,795 | 1,970 | 2,060 | 2,055 | 2,095 | 2,210 | |
| 제주 | 1,460(89.8) | 1,460(92.4) | | 2,064(115.6) | 2,123(114.8) | 1,906(101.9) | 1,901(101.4) | 103.1% |
| | 1,625 | 1,580 | | 1,785 | 1,850 | 1,870 | 1,875 | |
| 총 평균 | 1,625(86.3) | 1,671(88.6) | 1,786(89.5) | 2,091(102.9) | 2,109(100.0) | 2,147(102.8) | 2,074(102.6) | 96.4% |
| | 1,882 | 1,886 | 1,996 | 2,032 | 2,109 | 2,088 | 2,021 | |

주: 각 지역별로 위쪽은 대한주택공사에서 제공한 국민임대주택 입주자 자료의 보증금과 월세를 전월세 전환율 10%를 적용하여 환산한 평당 전세가이고, 아래쪽은 지자체별 19평에서 24평까지의 평당 전세가의 평균값임. () 안은 해당 입주시점 국민임대주택 평당 전세가/지자체별 평균 평당 전세가격의 비율임.

자료: 대한주택공사에서 제공한 국민임대주택 입주자 자료를 재구성(2000년 1월부터 2006년 11월까지 93,403개의 입주자 특성자료); 부동산 114(주).

시장 시세와 비교하면 서울이나 광역시의 수세의 폭이 지방에 비해 큰 것으로 나타난다.

이와 같이 각 국민임대주택의 수요특성은 지자체별로 상당한 차이를 보여주고 있다. 요약하면 기본적인 가구의 특성은, 수도권에 비해 지방에서 1인 가구의 비율과 월세의 비중이 높으며, 통근수단에 있어서는 대중교통의 이용이 적고, 도보의 비중이 상당한 수준으로 유지되고 있어, 이주거리에 한계가 있는 현황을 보여준다.

그러나 공급된 국민임대주택의 평형 분포는 실질적인 수요를 적절히 반영하고 있다고는 볼 수 없으며, 임대계약형태에 있어서도 잠재수요자들의 경우는 월세의 비중이 높은 데 반하여 국민임대주택 입주자들의 경우는 그러한 경향성이 반영되지 못하는 것으로 나타난다. 또한 임대료의 수준에 있어서도 지방의 경우는 수도권이나 광역시에 비해 그 수세의 폭이 작은 것으로 판단된다. 물론 일반적인 국민임대주택 대상자의 현 거주특성이 국민임대주택의 수요특성을 그대로 반영한다고는 볼 수 없으나, 상당한 연계성을 추론할 수 있고, 그렇다면 현재의 평형별 공급배분형태나 임대계약 조건, 국민임대주택 임대료 수준은 지역별 수요특성을 반영하지 못하고 있다고 판단할 수 있을 것이다. 이와 같은 주거면적의 수요특성에 대하여는 다른 요인이 통제된 좀 더 엄밀한 분석이 요구된다.

제4절 국민임대주택 수요 결정요인 분석

1. 분석모형 및 자료

앞에서 살펴본 바와 같이 국민임대주택의 수요특성은 지역별로 상당한 차이를 보여준다. 따라서 본 절에서는 지역별 수요특성 차이가 가구 특성을 통제하고 나서도 여전히 유지되고 있는지를 살펴보기로 한다. 즉, 수요특성으로 임대료와 주택평형을 수요특성으로 선택하고, 각각의 종속변수에 대하여 회귀모형을 구성하여 지역별 특성이 한계적으로 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석한다.

분석에 사용된 자료는 대한주택공사에서 제공한 국민임대주택 입주자 자료이다. 자료의 공간적인 범위는 전국이며, 2000년 1월부터 2006년 11월까지의 대한주택공사가 공급한 전국의 국민임대주택에 입주하였거나 입주계약을 체결한 가구의 자료 93,403개 중 결측치를 제거한 23,444개의 자료를 이용하였다.

<표 2-21>은 분석에 사용된 변수와 기초통계량을 보여주고 있다. 임대료는 입주자별로 현재 지불하고 있는 보증금과 월세를 전월세 전환율 10%를 적용하여 전세로 환산한 가격으로 평당 전세가를 이용하였으며, 평당 전세가의 기초통계는 평균이 204만원이었으며, 최소 110.5만원 최대 325만원으로 나타났다. 입주자의 주거면적(전용면적 기준)은 평균 14평이며, 최대 18평에 거주하는 것으로 나타났다. 가구주의 연령은 평균 59세이며, 남성 가구주가 67%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 평균 가구원 수는 2.76명이며, 가구원 수가 2명 이하인 입주세대가 전체의 42%를 차지하고 있는 것으로 나타나 1인 가구의 선호가 높은 것을 알 수 있다. 지역특성 변수는 먼저 지역을 6대 광역시와 9개의 도로 나누어 더미변수로 처리하였으며, 광주지역과 경기지역의 표본이 각각 5,225개, 5,092개로 가장 많은 수를 차지하였다.

또한 지역특성에 대한 추가 분석으로 사용한 임대료의 경우 부동산 114(주)에서 제공한 2000년부터 2006년까지의 각 연도별 19평 미만과 19~24평의 평균 아파트 평당 전세가격의 평균으로 이루어졌으며, 서울 지역의 평당 전세가가 매년 가장 높은 가격을, 전남지역은 매년 가장 낮은 평당 전세가를 보이고 있다. 인구밀도는 통계청 자료를 이용하여 2005년의 1ha당 사람 수인 '인/ha'를 단위로 사용하였으며, 서울지역이 가장 높은 17인/ha를 나타낸 반면, 강원도 지역의 경우 0.09인/ha로 나타나 가장 낮은 인구밀도를 보이고 있다.

국민임대주택 공급비율의 경우 % 단위를 사용하였으며, 2006년까지의 지역 주택재고량 대비 국민임대주택 분양(입주)실적 비율이다. 2006년까지의 국민임대주택 분양실적 자료는 건설교통부에서 발행한 『2007 국민임대주택 업무편람』을 참고하였으며, 주택재고량은 통계청의 자료를 이용하였다. 빈도분석 결과 평균 1.44%의 공급비율을 보이고 있으며, 서울지역이 가장 작은 0.14%, 전북지역이 가장 많은 1.99%의 공급비율을

〈표 2-21〉 변수의 구성 및 기초통계량

| 변수 | | 평균값 | 표준편차 | 최솟값 | 최댓값 | 표본 수 | |
|--------------------------|--------------------------------------|----------|---------|--------|---------|--------|---|
| 종속변수 | (log of) 현재 평당(3.3㎡) 전세환산가(만원) | 204.01 | 50.76 | 110.46 | 325.57 | 23,444 | |
| | 주거면적 (전용면적, 평) | 14.02 | 1.98 | 10.89 | 17.85 | | |
| 입주자 특성 | 가구주 연령(세) | 58.97 | 12.89 | 6.00 | 88.00 | | |
| | 가구주 연령제공 | 3643.08 | 1437.50 | 36.00 | 7744.00 | | |
| | 성별(1=남) | 0.67 | 0.47 | 0.00 | 1.00 | | |
| | 가구원 수(명) | 2.76 | 1.30 | 1.00 | 10.00 | | |
| | 월소득(만원) | 46.39 | 53.86 | 0.00 | 300.00 | | |
| | 수도권 | 인천(더미=1) | 0.15 | 0.36 | 0 | | 1 |
| 지역 특성1 (서울 =0) | 경기(더미=1) | 0.22 | 0.41 | 0 | 1 | | |
| | 5대 광역시 | 부산(더미=1) | 0.03 | 0.16 | 0 | | 1 |
| | | 대구(더미=1) | 0.01 | 0.08 | 0 | | 1 |
| | | 광주(더미=1) | 0.22 | 0.42 | 0 | | 1 |
| | | 대전(더미=1) | 0.01 | 0.08 | 0 | | 1 |
| | | 울산(더미=1) | 0.05 | 0.21 | 0 | | 1 |
| | 강원(더미=1) | 0.03 | 0.16 | 0 | 1 | | |
| | 충북(더미=1) | 0.05 | 0.22 | 0 | 1 | | |
| | 충남(더미=1) | 0.01 | 0.09 | 0 | 1 | | |
| | 전북(더미=1) | 0.02 | 0.15 | 0 | 1 | | |
| 전남(더미=1) | 0.13 | 0.33 | 0 | 1 | | | |
| 경북(더미=1) | 0 | 0.02 | 0 | 1 | | | |
| 경남(더미=1) | 0.02 | 0.13 | 0 | 1 | | | |
| 제주(더미=1) | 0.05 | 0.21 | 0 | 1 | | | |
| 지역 특성2 | 임대료 (전세가, 만원) | 203.82 | 67.92 | 118.50 | 449.50 | | |
| | 인구밀도 (인/ha) | 1.88 | 2.47 | 0.09 | 17.00 | | |
| | 국민임대주택 공급비율(% 호/주택재고량×100) | 1.44 | 0.43 | 0.14 | 1.99 | | |
| | 우선순위 (동일지역=1) | 0.69 | 0.46 | 0.00 | 1.00 | | |
| 시점 특성 ('00년 =0) | 2001년(더미=1) | 0.16 | 0.36 | 0.00 | 1.00 | | |
| | 2002년(더미=1) | 0.19 | 0.39 | 0.00 | 1.00 | | |
| | 2003년(더미=1) | 0.17 | 0.38 | 0.00 | 1.00 | | |
| | 2004년(더미=1) | 0.17 | 0.38 | 0.00 | 1.00 | | |
| | 2005년(더미=1) | 0.18 | 0.38 | 0.00 | 1.00 | | |
| | 2006년(더미=1) | 0.07 | 0.26 | 0.00 | 1.00 | | |

보이고 있다.

우선순위 변수의 경우 국민임대주택의 전용면적이 50m²(약 15평) 미만의 경우 당해 지역 및 인근 지역에 우선순위를 둘 수 있으며 50m² 이상의 경우도 당해 지역에 우선적인 공급을 할 수 있게 하는 인센티브를 제공하고 있다. 변수의 기초통계량에서도 입주자의 69%가 동일 지역으로 이주한 것을 볼 때 이러한 인센티브 효과가 작용한 것이라 할 수 있다.

또한 2000년부터 2006년까지의 시점에 따라 국민임대주택의 공급평형이 달라지기 때문에 입주평형에 대한 정확한 선호를 파악하기 위해서는 시점별 차이를 고정시킬 필요가 있다. 따라서 2000년을 기준값인 '0'으로 처리하고 2001년부터 2006년까지를 각각의 더미변수로 처리하여 시점별 차이를 통제하였다.

2. 분석결과

지불임대료 결정모형의 추정결과는 기본적인 자료로 파악할 수 있는 상황을 확인해 준다. 일단 Model I은 입주자의 가구특성이 통제된 상태에서 각 지자체별로 지불하는 임대료 수준의 차이가 있는지 분석하는 모형의 성격을 지닌다. 분석결과는, 서울과 비교하여 수도권에 해당되는 경기도와 인천시의 경우 11.8~17.5% 정도 국민임대주택 임대료가 낮은 수준을 보이며, 나머지 광역시의 경우는 31~54%, 그리고 지방의 경우는 26.6~78.9%로 지방으로 갈수록 지불하는 임대료의 수준이 낮아짐을 보여준다.

그러나 해당 지역의 해당 시점의 전세 시세를 추가적인 변수로 도입하면 양상은 달라진다. 즉, Model II는 지역의 시중 전세가가 통제된 상황에서 각 지자체별로 국민임대주택에 지불되는 임대료의 수준이 얼마나 낮은지를 보여주는 추정계수값을 도출하게 된다. 추정결과는 평균적으로 서울시와 비교하여 광역시가, 광역시보다는 지방에서 주변 시세에 비해 더 높은 수준의 임대료를 지불하고 있는 것으로 나타난다.

추가적으로 우선순위가 높은 해당지역 입주자의 더미변수를 도입하면, 선택권도 우선적이거나 지불하는 임대료 역시 동일한 가구특성을 지닌 가구보다 낮은 임대료를 지불하게 되는 경향성을 보여준다. 이는

<표 2-22> 지불임대료 결정모형 추정결과

| 변 수 | | Model I | | Model II | | Model III | | |
|---------------------------------------|-------------|------------------|-------------|--------------|------------|--------------|------------|---------|
| | | 추정계수 | 표준오차 | 추정계수 | 표준오차 | 추정계수 | 표준오차 | |
| 상수항 | | 5.22987*** | 0.01388 | 3.23215*** | 0.03306 | 3.24973*** | 0.03320 | |
| 입주자 특성 | 가구주 연령(세) | 0.00240*** | 0.00043 | 0.00038 | 0.00051 | 0.00044 | 0.00051 | |
| | 가구주 연령제곱 | -0.00002*** | 0.00000 | 0.00000 | 0.00000 | 0.00000 | 0.00000 | |
| | 성별(1=남) | -0.00603*** | 0.00172 | -0.01383*** | 0.00205 | -0.01405*** | 0.00205 | |
| | 가구원 수(명) | 0.00264*** | 0.00067 | -0.00606*** | 0.00079 | -0.00591*** | 0.00079 | |
| | 월소득(만원) | -0.00028*** | 0.00002 | 0.00006** | 0.00003 | 0.00006** | 0.00003 | |
| | 평형(3.3㎡) | 0.00839*** | 0.00046 | 0.01314*** | 0.00053 | 0.01307*** | 0.00053 | |
| 지역 특성1 (서울 =0) | 수도권 | 인천(더미=1) | -0.11777*** | 0.0059 | 0.86503*** | 0.01404 | 0.85806*** | 0.01409 |
| | | 경기(더미=1) | -0.17454*** | 0.00581 | 0.50570*** | 0.01167 | 0.50318*** | 0.01167 |
| | 5대 광역시 | 부산(더미=1) | -0.43787*** | 0.00768 | 0.54396*** | 0.01542 | 0.53622*** | 0.01548 |
| | | 대구(더미=1) | -0.32830*** | 0.01059 | 0.67459*** | 0.01857 | 0.66671*** | 0.01861 |
| | | 광주(더미=1) | -0.54192*** | 0.00633 | 0.95529*** | 0.01854 | 0.94849*** | 0.01857 |
| | | 대전(더미=1) | -0.30996*** | 0.01088 | 0.79698*** | 0.01949 | 0.78688*** | 0.01957 |
| | | 울산(더미=1) | -0.41355*** | 0.00661 | 0.88887*** | 0.01836 | 0.87926*** | 0.01844 |
| | 강원(더미=1) | -0.77589*** | 0.00737 | 0.70099*** | 0.02167 | 0.69735*** | 0.02167 | |
| | 충북(더미=1) | -0.47084*** | 0.00659 | 1.02400*** | 0.02039 | 1.02000*** | 0.02039 | |
| | 충남(더미=1) | -0.26564*** | 0.01034 | 1.11591*** | 0.02258 | 1.11190*** | 0.02258 | |
| | 전북(더미=1) | -0.67508*** | 0.00722 | 0.88023*** | 0.02162 | 0.87625*** | 0.02162 | |
| | 전남(더미=1) | -0.73163*** | 0.00641 | 0.99731*** | 0.0216 | 0.99285*** | 0.02161 | |
| | 경북(더미=1) | -0.54632*** | 0.03674 | 0.92052*** | 0.0476 | 0.91365*** | 0.04759 | |
| | 경남(더미=1) | -0.78897*** | 0.00841 | 0.39502*** | 0.01896 | 0.38775*** | 0.019 | |
| | 제주(더미=1) | -0.47422*** | 0.00689 | 0.93586*** | 0.01804 | 0.93328*** | 0.01804 | |
| | 지역 특성2 | 임대료 (전세가, 만원) | | | 0.00524*** | 0.00007 | 0.00521*** | 0.00007 |
| 우선순위 (동일지역=1) | | | | | | -0.01149*** | 0.00216 | |
| 시점 특성 ('00년 =0) | 2001년(더미=1) | 0.12934*** | 0.00420 | | | | | |
| | 2002년(더미=1) | 0.21092*** | 0.00404 | | | | | |
| | 2003년(더미=1) | 0.36523*** | 0.00415 | | | | | |
| | 2004년(더미=1) | 0.36506*** | 0.00405 | | | | | |
| | 2005년(더미=1) | 0.40149*** | 0.00421 | | | | | |
| | 2006년(더미=1) | 0.50034*** | 0.00483 | | | | | |
| N | | 23444 | | 23444 | | 23444 | | |
| R ² (adj. R ²) | | 0.797(0.797) | | 0.712(0.712) | | 0.713(0.712) | | |

주: *유의수준 10%, **유의수준 5%, ***유의수준 1%

우선순위가 있는 가구가 자기의 지불능력에 알맞은 평형을 선택하는 결과로 볼 수 있다.

입주평형 결정요인을 위한 변수의 구성은 <표 2-23>과 같다. 종속변수는 국민임대주택 입주평형(전용면적)이며, 종속변수에 영향을 미치는 요인은 가구특성 변수(가구주 연령, 연령제곱, 성별, 월소득, 가구원수), 우선순위, 지역별 더미변수, 지역별 평당 전세가, 인구밀도와 같은 지역 변수로 구성하였다.

지역특성을 지역별 더미변수로 하였을 때의 분석결과는 Model I과 같다. 앞 절의 변수 구성에서 가정한 것처럼 연령은 입주평형에 비선형인 것으로 나타났으며, 연령과 연령제곱 변수와의 2차함수를 구성한 결과, 최댓값이 51로 나타나 51세까지 입주평형이 증가하다가 자녀들이 출가하여 가구원 수가 줄어들고, 퇴직 등으로 인해 소득이 줄어드는 51세 이후 대형평형에 대한 선호가 줄어들을 쉽게 생각할 수 있다.

가구주 성별의 경우 남성 세대주가 여성 세대주보다 더 높은 평형을 선호하는 것으로 나타났다. 이는 정의철(2002), 최열·김종성(2003)의 연구결과와 일치하며, 남성이 여성에 비해 넓은 주택에 대한 선호가 더 크다는 것을 알 수 있다. 가구원 수의 경우, 1명 증가 시 0.4평이 증가하며, 이는 가구원 수의 증가로 인해 소비해야 할 주거면적이 증가하기 때문으로 판단된다. 월소득의 경우도 소득이 증가할수록 더 많은 주거면적을 선호함을 알 수 있다.

Model I은 각 지자체별 더미변수를 도입하여 가구특성이 통제되었을 때 가구당 거주면적이 어떻게 차이가 나는지를 보여준다. 추정결과는 서울시에 비해 대부분의 지자체에서 동일한 특성의 가구가 더 넓은 국민임대주택을 소비하고 있는 것으로 나타난다. 추정결과의 편차가 커서 명확한 추세를 보여주지는 못하나 평균적으로 살펴보면 지방의 경우 더 넓은 주거면적을 소비하고 있는 것으로 드러난다.

Model II의 경우는 지자체 더미변수 대신에 각 지자체의 도시특성과 입주우선순위 더미를 도입한 추정결과이다. 추정결과는 도시의 임대료 수준과 인구밀도가 높을수록 소비하는 국민임대주택의 면적이 감소하는 것으로 나타난다. 지자체 더미변수와 지자체별 임대료를 함께 도입하는 경우 지자체 더미변수의 통계적인 유의도가 달성되지 못하는 경우가

〈표 2-23〉 주거면적 모형 추정결과

| 변 수 | | Model I | | Model II | | |
|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|---------|--|
| | | 추정계수 | 표준오차 | 추정계수 | 표준오차 | |
| 상수항 | | 9.39054 ^{***} | 0.18733 | 10.12049 ^{***} | 0.18571 | |
| 입주자 특성 | 가구주 연령(세) | 0.05570 ^{***} | 0.00610 | 0.05514 ^{***} | 0.00629 | |
| | 가구주 연령제곱 | -0.00055 ^{***} | 0.00006 | -0.00054 ^{***} | 0.00006 | |
| | 성별(1=남) | 0.20910 ^{***} | 0.02443 | 0.19011 ^{***} | 0.02518 | |
| | 가구원 수(명) | 0.37581 ^{***} | 0.00919 | 0.37607 ^{***} | 0.00944 | |
| | 월소득(만원) | 0.00714 ^{***} | 0.00032 | 0.01270 ^{***} | 0.00026 | |
| 지역 특성1 (서울=0) | 수도권 | 인천(더미=1) | 1.60234 ^{***} | 0.09334 | | |
| | | 경기(더미=1) | 0.04886 ^{***} | 0.10908 | | |
| | 5대 광역시 | 부산(더미=1) | 4.20020 | 0.15206 | | |
| | | 대구(더미=1) | 0.06148 | 0.15048 | | |
| | | 광주(더미=1) | 1.01436 ^{***} | 0.08965 | | |
| | | 대전(더미=1) | 0.72264 ^{***} | 0.08363 | | |
| | 울산(더미=1) | 1.39108 ^{***} | 0.08209 | | | |
| | 강원(더미=1) | 1.47894 ^{***} | 0.10429 | | | |
| | 충북(더미=1) | 0.66752 ^{***} | 0.09780 | | | |
| | 충남(더미=1) | 2.60091 ^{***} | 0.52161 | | | |
| | 전북(더미=1) | -0.93003 ^{***} | 0.11925 | | | |
| | 전남(더미=1) | 0.78186 ^{***} | 0.09087 | | | |
| | 경북(더미=1) | 1.47423 ^{***} | 0.10213 | | | |
| | 경남(더미=1) | 1.29887 ^{***} | 0.09323 | | | |
| 제주(더미=1) | 2.86171 ^{***} | 0.14574 | | | | |
| 지역 특성2 | 임대료 (전세가, 만원) | | | -0.00260 ^{***} | 0.00025 | |
| | 인구밀도 (인/1,000㎡) | | | -0.01838 ^{***} | 0.00597 | |
| | 국민임대주택 공급비율 (%, 호/주택재고량×100) | | | 0.54714 ^{***} | 0.02981 | |
| | 우선순위 (동일지역=1) | | | 0.04547 [*] | 0.02505 | |
| 시점특 성 (‘00년=0) | 2001년(더미=1) | 1.63698 ^{***} | 0.05864 | 1.38345 ^{***} | 0.05482 | |
| | 2002년(더미=1) | 0.05915 | 0.05746 | 0.06188 | 0.05403 | |
| | 2003년(더미=1) | 0.98010 ^{***} | 0.05859 | 0.79601 ^{***} | 0.05438 | |
| | 2004년(더미=1) | 0.88751 ^{***} | 0.05731 | 0.60768 ^{***} | 0.05397 | |
| | 2005년(더미=1) | 0.62652 ^{***} | 0.05970 | 0.29819 ^{***} | 0.05514 | |
| | 2006년(더미=1) | 1.46791 ^{***} | 0.06794 | 1.19450 ^{***} | 0.06428 | |
| N | | 23,444 | | 23,444 | | |
| R ² (adj. R ²) | | 0.321(0.320) | | 0.278(0.277) | | |

주: *유의수준 10%, **유의수준5%, ***유의수준1%

많았다. 이는 해당 지자체의 주거비용에 따라 수요자의 주거소비면적이 조정된다는 기존의 이론적인 수요이론을 반영하는 결과로 볼 수 있다.

또한, 지자체의 주택재고량 대비 국민임대주택의 입주물량이 많을수록, 입주자가 우선순위 대상자일수록 주거면적이 높아지는 것으로 나타난다. 이는 공급량이 많을수록 경쟁이 약해지고 상대적으로 넓은 평형의 당첨 가능성이 높기 때문이고, 우선순위가 높을수록 넓은 평형에 대한 우선적인 선택이 가능하기 때문으로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 경향성은 향후 공급물량이 급속히 증가할 때 정책적인 수혜의 정도가 비효율적으로 배분될 수 있는 가능성을 보여주는 결과로 볼 수 있다.

분석결과를 요약하면, 국민임대주택 입주자 자료를 이용한 입주평형 분석에서는 50세를 전후하여 입주평형에 대한 선호가 바뀔 수 있으며, 소득이 높고 가구원 수가 많을수록 더 넓은 입주평형을 원하는 것으로 나타났다. 또한 더미변수를 이용한 지역특성 분석에서는 서울지역이 기타 지역보다 입주평형이 작은 것으로 나타났다. 이는 서울지역의 높은 인구밀도와 택지부족으로 인한 국민임대주택 공급부족, 높은 임대료 등으로 인해 입주자가 부담해야 할 비용이 증가하여 입주평형이 감소하기 때문이라 할 수 있다.

지역특성을 대변하는 평당 전세가격과 국민임대주택 공급비율, 인구밀도 변수도 통계적으로 유의하게 나타났으며, 지역 임대료가 높고 인구밀도가 높을수록 임차인에게 주거면적 소비에 대한 부담이 작용하는 것으로 나타났다. 반면에 국민임대주택 공급비율이 클수록 넓은 평형을 가지는 것으로 나타났다. 이는 국민임대주택의 공급이 부족한 지역에서는 입주자가 더 높은 평형을 선호하여 입주하길 원해도 제한된 공급으로 인해 주거면적을 제한받게 된다. 그러나 국민임대주택 공급이 많은 지역일수록 입주자의 선호에 따라 입주평형을 선택할 기회가 더 많아지며, 이로 인해 입주평형이 증가하는 것으로 보인다.

이는 국민임대주택의 현시화된 수요특성이 지역별로 차별화되어 있으며, 이러한 수요의 차별화된 특성을 고려할 때, 공급 시 평형에 대한 지역별 차별화가 필요함을 의미한다. 서울 또는 대도시권의 경우 높은 임대료 및 인구밀도로 인해 주거면적을 소비하는 데 부담을 가지게 되

어 다른 지방보다 낮은 평형에 입주한 것을 알 수 있다. 이는 일률적인 평형을 공급할 것이 아니라 지역특성을 감안한 평형 차별화가 이루어져야 함을 의미한다. 즉, 공급면적별로 엄격하게 정부지원 비율이 설정되어 있는 현 제도는 상당한 보완이 요구되며, 공급면적에 대한 정부의 재정지원 비중의 차별화가 필요함을 보여준다.

제5절 결론 및 정책제언

기존 연구결과와 입주자 자료를 이용한 지역별 수요특성 분석결과는 지역별로 수요특성에 상당한 차이가 존재함을 보여준다. 요약하면 기본적인 가구의 특성은 수도권에 비해 지방에서 1인 가구의 비율과 월세의 비중이 높으며, 통근수단에 있어 대중교통의 이용이 적고, 도보의 비중이 상당한 수준으로 유지되고 있어, 이주거리에 한계가 있는 현황을 보여준다.

이에 더하여 임대료 수준도 지방보다 수도권이나 서울의 경우 주변 시세에 비해 낮은 수준의 임대료를 지불하여 그 수혜의 폭이 큰 것으로 나타난다. 가구특성을 통제한 보다 엄밀한 분석에서도 지방의 국민임대주택 입주자의 정책적인 수혜의 폭이 적은 것으로 분석된다.

또한 동일한 입주자들의 평형 선택에 대한 결정모형은 가구의 특성이 동일한 경우에도 지방의 경우 더 넓은 평형을 선택하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 지역별 수요평형의 차이는 각 지자체의 시장특성을 변수로 도입하여 분석하면, 저밀도 도시일수록, 주택공급이 많을수록, 또 주택재고에 대한 국민임대주택 기공급비율이 높을수록 넓은 평형의 국민임대주택을 선택하게 됨을 보여준다.

그러나 공급된 국민임대주택의 평형 분포는 지방에 대형의 공급이 적고, 수도권에 많은 반대되는 현상을 보여주고 있다. 즉, 현재의 공급 상황을 살펴보면 상대적으로 지방보다는 수도권, 그중에서도 서울에 넓은 평형의 국민임대주택의 공급이 이루어졌다. 특히 지방재정이 풍부한 서울시의 경우는 일반적인 국민임대주택의 공급평형을 초과하는 국민임대주택의 공급이 10% 이상 이루어지고 있는 상황이다.

공급평형에 따라 재정 및 지원의 정도가 달라지는 현 국민임대주택 관련 제도하에서는 각 지자체의 수요특성을 감안한 공급평형의 적절한 배분이 어렵다는 문제점이 있다. 이러한 문제점들은 전국을 대상으로 국민임대주택이라는 공공재의 공급을 동일한 기준에서 유지하고자 하는 현 시스템의 문제라고 판단된다. 또한 국민임대주택의 전반적인 공급체계가 중앙이 주도하게 되는 시스템상의 문제점을 내재하고 있는 것도 사실이다. 따라서 지자체별로 차별화된 수요특성을 반영할 수 있는 유연한 공급체제로 개선할 필요가 있으며, 더 나아가서는 공공임대주택의 제도적인 틀이 각 지자체별로 독립적인 결정구조를 가지고 창조적으로 발전될 수 있는 새로운 틀을 짤 필요도 있다고 판단된다.

공급평형에 대한 수요와 공급의 격차 외에 임대계약형태에 있어서도 월세 비중이 높은 지방의 특성이 반영되지 않고 있어, 이로 인한 정책적 수혜대상자의 탈락이 발생할 소지가 있다. 또한 수요권역의 경우도 지방의 수요권역이 수도권이나 광역시에 비해 작다는 점을 감안한다면 이러한 상황을 고려한 좀 더 정밀한 수요추정의 지역별 차별화 방안이 고려되어야 할 것으로 판단된다. 또한 이러한 지역별 차별성을 고려한다면 그 차별화된 수요특성을 감안하여 정책적 대상자에 대한 명확한 기준이 제시되어야 하며, 이를 위한 기초적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

좀 더 전향적으로 이와 같은 현상을 고려한다면, 상대적으로 월세의 비중이 높고, 주변 주택의 시세와 큰 차이가 없고, 주택보급률 또한 높은 지방에서 중앙정부의 직접공급형태의 국민임대주택이 공급되는 것이 효율적인 선택인지에 대한 고민도 따라야 할 것으로 판단된다. 그러한 지방 주택임대시장의 특성을 감안한다면 현재의 직접공급 시스템보다는 바우처제도와 같은 임대료보조제도를 지방에 우선적으로 도입하여 운영하는 것도 저소득층의 주거안정을 도모하기 위한 공공재정 투입의 효과와 효율성을 높이는 대안으로 고려해 보아야 할 것이다.

이러한 문제점은 기본적으로 중앙정부가 전국의 저소득층 주거안정 문제를 총괄하여 계획하고 집행하는 데 따른 결과로 볼 수 있다. 해외 공공임대주택제도의 운영사례를 살펴보면, 외국의 경우는 우리의 국민임대주택의 총량적인 수요추정 공급방식과는 달리 지역별·계층별로 다양한 수요를 충족시키기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다. 일본의 경

우는 「지역의 다양한 수요에 대응한 공적임대주택 정비 등에 관한 특별 조치법」을 통하여 지역의 다양한 주택수요에 대응한 공적임대주택의 정비를 지방자치단체의 자주성을 존중하면서 추진하기 위한 기본방침을 정하고, 지역주택계획에 근거하는 공적임대주택 등의 정비에 관한 사업, 교부금의 배분 등에 대한 사항 등을 통해 지역별 특성을 반영하고 있다.

프랑스의 경우는 「건설 및 주거에 관한 법전」에서 사회통합을 고려한 균형적이고 다양한 주택공급을 위해 지자체에 의해 수립되는 주택종합계획(PLH)에 각 지역별 수요를 고려한 공공임대주택건설계획을 포함하도록 명시하고 있다. 마지막으로 영국의 경우는 1919년 「주택도시계획법」을 제정하면서, 지방정부는 당해 지구의 주택소요를 파악한 후, 이에 입각하여 일정 수준 이상의 공공주택을 건설하도록 하였으며, 1989년 「지방정부주택법」에서는 주거적정성 기준을 제시하고 있다. 이 법에 따라 지방정부는 기준 이하에 거주하는 가구의 실태를 매년 파악, 이를 공공주택 건설물량의 판단기준으로 삼고 있다(건설교통부[2006]).

이와 같은 외국의 사례에서 지자체가 사업주체가 되거나, 지자체의 의견이 공급에 있어서 중요하게 반영되는 이유는, 공공임대주택제도 자체가 복지정책이므로 주민에게 가까운 공적주체인 지자체가 그 주체여야만 하고, 국가는 각 지자체가 특색 있는 복지정책을 실현할 수 있도록 지원하는 주체여야 한다는 견해가 밑바탕이 되어 있기 때문이다(주택도시연구원[2002]). 다만 국내의 여건상 각 지방 지자체의 재정이 자체적인 국민임대주택사업을 추진하기에 열악한 여건을 유지하고 있어 국가적인 재원배분에 대한 적절한 해법을 찾을 필요가 있을 것이며, 이러한 배분과정에서 각 지자체별로 발생할 수 있는 남비현상의 문제를 해결할 수 있는, 광역적인 차원에서 조정될 수 있는 인센티브제도의 활용이 필요할 것으로 판단된다.

선진국 사례와 같이 각 지자체가 해당 지역의 공공임대주택 공급정책의 결정권을 갖는 급진적인 변화가 쉽지는 않겠지만, 그러한 방향성을 감안한 제도 개선이 요구되는 시점이라고 판단된다. 최소한 일관성과 실적 위주의 국민임대주택 공급보다는 지역별 특성이 고려되는 유연한 공급제도가 바우처제도와 같은 지역별로 차별화된 저소득층 주거복지정책이 우선적으로 시도되어야 할 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

- 강미나, 『국민임대주택 수요추정 연구』, 국토연구원, 2007.
- 건설교통부, 『주택종합계획(2003~2012)』, 2003.
- 건설교통부, 『국민임대주택 업무편람』, 2007.
- 건설교통부, 『임대주택체계개편연구』, 2006.
- 김인하, 「서울시 가구의 주거이동 분석」, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 1995.
- 김정수·이주형, 「가구특성에 따른 주택선택행태에 관한 연구」, 『국토계획』, 제42권 제1호, 2004, pp.191~204.
- 김정호·김재영, 『주택시장수급체계 분석 연구: 필터링효과를 중심으로』, 국토연구원, 1988.
- 김진유, 「국민임대주택 수요특성과 정책적 시사점」, 2007년도 한국주택학회 춘계학술발표대회 논문집, 2007.
- 김진유·이창무·박신영·지규현, 『국민임대주택 지역별 수요추정방법에 관한 연구』, 주택도시연구원, 2006.
- 김진유·지규현, 「저소득층 주거이동특성분석—수도권 국민임대주택 입주가구를 중심으로」, 『국토계획』, 제42권 제1호, 2007, pp.83~97.
- 김천일, 「공공임대주택 선호의 지역별 차이 분석」, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2006.
- 김천일·이성원·최막중, 「공공임대주택 선호의 결정요인에 관한 연구」, 2005년도 대한국토·도시계획학회 정기학술발표대회 논문집, 2005.
- 남진·황인자, 「주택재개발구역 내의 세입자 가구의 임대주택 입주선택 결정요인에 관한 연구」, 『국토계획』, 제41권 제3호, 2006, pp.69~82.
- 대한주택공사, 『안성진사지구 국민임대단지 수요분석 연구』, 2007.
- 류강민·김진유·이광민·이창무, 「국민임대주택 입주의사 결정요인 분석」, 『주택연구』, 제15권 제4호, 2007, pp.67~90.
- 신숙진, 「국민임대주택 공급제도와 개선방향」, 『국민임대주택백서』, 2006, pp.31~60
- 오동훈, 「우리나라 대도시 공공임대주택의 입주자의 편익에 관한 연구」, 『한국정책학회보』, 제9권 제3호, 한국정책학회, 2000, pp.37~257.
- 유명환·이창무·나강열, 「국민임대주택 임대료 지불의사금액 결정구조 분석:

- 이중양분석택형 질문법을 이용하여, 『주택연구』, 제15권 제2호, 2007, pp.5~30
- 이광민 · 이창무, 『PSM기법을 이용한 국민임대주택 지불의사 임대료 결정구조 분석』, 2007년도 한국주택학회 추계학술대회 논문집, 2007. 11.
- 이상일 · 이창무, 『임대계약형태 및 주거입지에 따른 주거수요 편차』, 『국토도시 공간연구』, 1권 1호, 2006a, pp.49~60.
- 이상일 · 이창무, 『전세와 보증부월세간 선택요인과 주거수요 편차』, 『주택연구』, 제14권 제1호, 2006b, pp.39~163.
- 이완희, 『지방자치단체와 국민임대주택정책』, 『국민임대주택백서』, 2006, pp.323~356.
- 이창무 · 나강열 · 김영수 · 황석준, 『PSM기법을 이용한 국민임대주택 지불의사 임대료 결정구조분석』, 『국토계획』, 제42권 제4호, 2007, pp.149~159.
- 임혜순 · 이학동, 『국민임대주택에 대한 수요자의 요구특성분석에 관한 조사연구』, 『지역개발연구』, 제12권, 2007, pp.202~218.
- 장성수, 『아파트 선택에 영향을 미치는 가구의 사회·경제적 특성에 관한 연구』, 『대한건축학회 논문집』, 제14권 제11호, 1998, pp.31~38.
- 장홍일, 『중대형 국민임대주택의 수요공급에 관한 실증분석과 공급활성화 방안』, 강원대학교 대학원 박사학위논문, 2007.
- 정의철, 『도시가구의 주택점유형태 및 주택유형 선택에 관한 연구』, 『주택연구』, 제10권 제1호, 2002, pp.5~31
- 정의채, 2006.
- 주택도시연구원, 『국민임대주택백서』, 대한주택공사, 2002
- 진미윤, 『가구특성 및 주택특성에 따른 주거선택행동 분석』, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1992.
- 진미윤 『국민임대주택 임대료 산정체계 개편 방안』, 『2006년 주택도시연구원 성과발표회 논문집』, 주택도시연구원, 2007.
- 진정수 · 최수, 『국민임대주택 100만호 건설실현방안 연구』, 대한주택공사·국토연구원, 2005.
- 최병하, 『주택특성 및 가구특성이 주택규모 결정에 미치는 영향』, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 1999.
- 하성규, 『공공임대주택과 사회적 배제에 관한 연구』, 『주택연구』, 제14권 제3호, 2006, pp.159~181.
- Kwon, Yongwoo and Jawon Lee, "Residential Mobility in the Seoul Metropolitan Region, Korea," *GeoJournal* 43, 1997, pp.389~395.

제3장

모기지상품 개발을 통한 주택구입용이도 증진방안: 정책과제의 분석

조 만 (KDI 국제정책대학원)

제1절 서론

1. 연구의 배경

우리나라의 주택금융시장은 외환위기 이후 비약적인 양적·질적 성장을 하였다. 특히, 2000년대 들어서 세계적인 저금리환경과 국내은행에 대한 대출자유화로 인하여 우리나라 주택대출잔액은 세계최고 수준의 고속성장을 하였고, 현재 GDP 대비 대출잔액으로 본 시장심화 정도는 이미 일본, 프랑스, 홍콩 등과 비슷한 수준을 보이고 있다. 대출시스템의 구성에 있어서도 외환위기 이전 국민주택기금등의 공공 자금조달기관에 총 대출의 절반 정도를 의존하던 체제에서 현재는 시중은행, 저축은행, 보험회사 등의 민간대출기관이 주류를 이루는 시장 위주의 시스템으로 전환하게 되었다.

이와 같은 주택금융시장의 확대는 중산층-저소득층이 저축과 대출을 통하여 자기 힘으로 주택구입을 하는 것을 용이하게 만들어 주고, 따라서 내집 마련의 꿈을 더 많은 소비자에게, 그리고 더 빠른 시간 내에 실현가능하게 할 수 있다. 실제로 우리나라의 자가주택거주율은 외환위기 당시 전국(서울)의 경우 47%(33%) 수준에서 2006년 말 59%(51%)로 상승하였다. 전세입주가구의 비율은 동 기간 중 반대의 추세를 보이고 있

다. 즉, 전국(서울)이 37%(53%)에서 21%(33%)로 각각 감소하였다. 따라서 전국의 전세가구는 현재 약 20% 수준의 월세가구와 비슷한 정도의 비율을 보이고 있다.¹⁾

그러나 이와 같은 주택대출시장의 고속성장이 과연 ‘실수요자’의 주택구입에 어느 정도의 영향을 주었는가에 대한 심도있는 분석과, 향후 여러 소비자계층의 주택구입용이도를 높일 수 있는 모기지 상품개발 및 그에 따른 위험관리방안에 대한 연구가 필요한 시점이라고 하겠다. 이와 관련하여 주택구입에 따른 소비자행태를 보여주는 미시적 자료인 결혼 후 내집장만에 걸리는 시간은 2000년대 들어 오히려 늘어나는 추세임을 보여 주고 있다. 또한, 주택재고량이 선진국에 비하여 아직 낮은 수준인 우리나라의 상황에서 주택금융의 확대는 주택수요와 가격의 상승요인으로 이어질 위험이 있고, 실제로 주택가격상승의 조짐이 보이는 지역이나 시기에는 일괄적인 대출규제로 이어지고 있다. 이와 같은 상황에서 최초주택구입자, 자가주택이 없는 청·장년 층, ‘주택부유-현금부족(house-rich-cash-poor)’ 노년층 등의 다양한 소비자계층을 대상으로 한 차별화된 모기지상품의 종류는 무엇이고, 그 상품에 내재한 현금흐름위험의 관리와 효율적인 자금조달 방법은 무엇인가에 대하여 알아보는 것이 이 연구의 주 목적이다.

2. 연구의 방향

한 국가의 특정 시점에 있어서의 주택금융시스템을 평가하는 기준으로 일반적으로 중개과정의 효율성(intermediation efficiency)을 들 수 있다. 이 기준은 같은 종류의 주택대출상품을 소비자에게 판매할 경우 중개비용이 적게 드는 시스템이 더 효율적이라고 정의하고 있다.²⁾ 그러나

1) 위의 통계는 『가계조사』(2003년 이전에는 『도시가계조사』)의 매년 자료를 기초로 한 것이다. 여기서 언급된 자가거주율(소유하는 집에 거주하는 가구의 비율)은 ‘주택소유율’(집을 한 채라도 가지고 있는 가구)과 구분되는데, 후자의 경우 2004년 『사회통계』에 의하면 62.9%로 자가거주율보다 높게 나타나고 있다. 더 자세한 논의는 제3절 참조.

2) Diamond and Lea(1992)는 미국과 유럽 국가들의 주택대출에 따른 금융중개비용의 효율성을 정의하고, 이에 근거하여 이들 국가들의 주택금융시스템을 비교하였다.

이 정의는 대출상품의 다양성, 자금조달 및 대출에 따른 리스크의 관리, 그리고 자산건전성에 대한 적절한 규제와 같이 시스템 전반의 효율성을 보여주는 지표로는 한계가 있고, 이를 극복하기 위하여 Mercer Oliver Wyman(2005)과 Duebel(2004) 등은 시스템의 효율성을 더 포괄적으로 정의하고 있다. 즉, 위에서 설명한 협의의 효율성 외에 시장에서 거래되고 있는 대출상품들이 얼마나 광범위한 소비자계층에게 주택구입을 가능하게 해 주는가 하는 것과(Duebel은 이를 시장의 완전성(Market Completeness)으로 정의하고 있음), 개별대출 및 시스템전반에 위협을 줄 수 있는 리스크가 얼마나 견실하게 관리되고 있는가 하는 것이다. 실제로 영국과 같이 모기지시장이 발달된 나라에서는 4,000개가 넘는 모기지상품이 민간-정부 관련 중개기관에 의해 개발·판매되고 있고 (Miles [2003]), 이를 통하여 차입능력이 취약한 여러 소비자계층의 주택구입용이도를 높여주고 있다.

우리나라에서도 향후 주택금융시스템이 더욱 발전함에 따라 다양한 모기지상품이 개발·보급될 것으로 예견된다. 상품개발은 기본적으로 중개기관 등의 시장참여자의 몫이나, 이 상품을 통하여 여러 수요계층의 주택구입을 용이하게 하고 국가 전체의 주택소유율을 높이는 것은 정책당국이 고려해야 할 정책사안이라고 하겠다. 이를 위해서는 기존의 대출조건에 제약을 받는 ‘한계차입자’(marginal borrower)에 대한 파악과 그들의 주택구입용이도를 높일 수 있는 상품의 보급을 확대할 수 있는 정책방안이 필요하다고 하겠다.

한계차입자는 주택대출 시 담보인정비율(Loan-to-Value ratio, LTV), 총부채상환비율(Debt-to-Income ratio, DTI), 그리고 소비자신용등급³⁾ 등의 대출제약조건에 의한 신용배급(credit rationing)으로 현재 시장에서 제외되었으나, 이들 대출조건의 변화를 통하여 차입이 가능해지는 소비자를 일반적으로 지칭한다. 예를 들면 70%의 최대 허용치 LTV를 80%로 올리거나, 허용치 DTI를 40%에서 45%로 올리는 경우 다른 모든 조건이 동일하다는 가정하에서 원하는 주택의 구입이 가능해지는 소비자를 지

3) 이 조건들 이외에도 차입자의 직업, 상품의 종류, 담보물(주택)의 유형과 위치 등이 대출제약조건으로 작용할 수 있다.

칭한다. 이 방식은 소비자의 소득분위, 연령 등 차입자에 관련된 변수만을 이용한 대출수요의 파악에 비하여 대출상품의 특성과 소비자의 상환 능력까지를 고려한 더욱 정확한 실수요자 선별방법이라고 하겠다.

그러나 한계차입자를 규정하기 위해서는 다음 두 가지 사안에 대한 적절한 분석을 요하게 된다.⁴⁾ 첫째, 소비자의 대출상품 선택에 따라 초기 상환액 부담의 정도가 달라지게 되고, 이는 특정 소비자가 기존 LTV와 DTI의 대출제약조건에 저촉되는지의 여부를 결정지을 수 있다. 구체적으로, 대출상품의 특성을 다음과 같이 바꿈에 따라 대출초기 차입자의 상환액 부담을 낮출 수 있고, 따라서 주택구입용이도를 높일 수 있다.

- 대출만기의 연장(예: 20년에서 30년으로)
- 원금의 부분적 상환(예: 60%의 원금은 대출 기간 중 분할상환하고 나머지는 만기 시 갚음)
- 대출 초기 이자만 지급(예: 5/1 하이브리드 변동율 상품)
- 원금상환의 점증적 증가(예: 역원금상환 모기지, negative amortization mortgage)
- 주택지분의 공유(정부, 대출기관 등에 의해서)

위에서 열거한 상품자체의 특성 이외에도 시중금리, 주택가격 등의 경제변수도 차입자의 주택구입용이도에 영향을 주게 되고, 이에 대해서는 제3절과 제4절에서 자세히 살펴보기로 한다.

둘째, 대출제약조건인 DTI와 LTV는 대출 이후 차입자의 소득, 주택가격, 이자율 등의 경제변수가 변함에 따라 그 값이 변하게 되고, 따라서 대출채권의 신용위험도 또한 달라지게 된다. 현재 문제가 되고 있는 미국의 서브프라임모기지 상품 중 2/28 옵션 변동율 상품이 그 좋은 예인데, 이는 위의 3번째, 4번째 조건을 이용하여 대출 초기 2년간 소비자는 원금상환 없이 이자의 일부만을 내고, 미지급분 이자는 원금에 가산되는(역 원금상환) 상품이었다. 따라서 이는 소비자의 상환부담을 대출초기에 매우 낮추어 주었고, 많은 한계차입자의 주택구입용이도를 높여

4) 이 두 가지 이외에도 선호하는 주택의 가격과 위치(예를 들면 ‘버블세븐’지역인가의 여부)에 따라 대출에 관련된 DTI와 LTV가 변하게 되고, 따라서 대출조건에 제약여부가 결정된다.

주었다. 그러나 시장이자율이 적용되고 원금상환이 시작되는 3년째부터는 시장금리가 변하지 않은 상황에서도 소비자의 상환부담이 크게 늘게 되고, 이로 인하여 대출채권의 대량 부도사태로 이어지고 있다.⁵⁾

본 연구의 주 목적은 우리나라에서 저소득층, 최초주택구입자와 같은 소비자계층의 주택구입용이도를 높일 수 있는 몇 가지 상품에 대해서 대출시기와 대출 이후의 상환액부담 정도를 관련 경제변수에 대한 시나리오분석을 통하여 비교하고, 이와 같은 상품들의 리스크관리와 관련된 몇 가지 제도적·정책적 사안을 논하는 데 있다. 분석의 대상이 된 주요 상품으로는 고정금액상환-고정률모기지(Constant Payment Fixed-Rate Mortgage, CP-FRM), 혼합형 변동률상품(Hybrid Adjustable-Rate Mortgage, H-ARM), 이자율조정상한변동률상품(Capped-ARM)과 더불어 최근 영국, 호주 등지에서 정책지원 주택금융상품으로 사용되고 있는 지분공유모기지(Shared Equity Mortgage, SEM)가 포함되었다.

본 연구의 분석모형과 관련된 문헌으로는 Miles and Pillionca(2007)와 Miles(2004) 등을 들 수 있다. 이들 문헌과 본 연구의 차이점으로, 첫째, 본 연구에서는 현재 국내의 모기지시장에서 거래되고 있는 위의 네 가지 상품에 대한 동적 시나리오분석을 수행함에 있어 가계소득, 인플레이션, 단기이자율에 대한 시계열모형을 국내 자료를 이용하여 추정하였고, 둘째, 관련 정책사안 및 상품의 리스크관리에 대하여 국내외 문헌과 외국사례에 대한 심도있는 논의를 함으로써 기존 문헌들에 비하여 더욱 포괄적인 연구를 시도하였다고 할 수 있다. 본 연구의 향후 과제로 Lin, Cho and Yang(2007)에서와 같이 상품에 내재한 리스크를 직접 계량화하여 비교하는 작업이 필요할 것으로 생각되나, 이를 위해서는 모기지의 조기상환과 채무불이행에 대한 소비자행태모형을 국내 자료를 사용하여 추정하는 것이 선행되어야 할 것이다.

5) 서브프라임모기지 사태가 미국의 금융시장과 실물경제에 미치는 여파에 대해서는 Greenlaw, Hatzius, Kashyap, and Shin(2008)을, 그리고 서브프라임모기지 시장의 성장-쇠퇴과정과 우리나라에 주는 교훈에 대해서는 Cho(2008)을 참조하기 바람.

3. 논문의 구성

본 연구는 이후 다음의 제5절으로 구성되어 있다; 제2절에서는 우리나라의 주택금융시장의 지난 10여년간의 발전과정과 현재의 구성에 대하여 논하고, 동 기간 중 자가거주율의 추세에 대하여 개관하였으며; 제3절에서는 소비자의 주거형태 결정과 주택구입용이도에 관련된 이론 및 국·내외의 실증적 자료를 정리하였고; 제4절에서는 몇 가지 모기지상품의 상환액부담에 대한 동적 시나리오분석과 그 결과에 대해서 토의하였으며; 제5절에서는 모기지위험의 관리방안에 대해서 논의하였고; 마지막으로 제6절에서는 분석 결과와 향후 연구과제 등에 대한 몇 가지 결론을 하였다.

제4절의 분석결과와 관련하여 한 가지 언급할 것은 지분공유모기지(SEM)가 초기상환부담을 크게 낮추어 줄 수 있고, 차입자를 주택에 대한 일부소유에서 완전소유로 변환시킬 수 있는 유망한 상품으로 나타나고 있다는 것이다. 현재 우리나라에서 논의가 되고 있는 지분공유아파트와 관련된 시사점으로 논의할 수 있는 것은, SEM은 기본적으로 입주자의 자금조달방법이며, 이를 이용하여 차입자가 선호하는 지역이나 주택형태를 선택할 수 있다는 사실이다. 따라서 특정지역, 특정단지에 한정하여 실시하는 것으로 제안된 지분공유아파트에 비하여 소비자의 주거형태 결정과 관련된 효용도를 더 높여 줄 수 있는 방안이 될 수 있다. 이 상품과 관련하여, 정부지원의 유무와 형태, 소유지분의 이전조건 등에 대한 더욱 심도있는 연구를 통하여 우리나라 실정에 맞는 상품을 개발·보급하는 것이 향후 연구과제 중의 하나라고 하겠다.⁶⁾

6) Whitehead and Yates(2005)와 Miles and Pillonca(2007)에서 지적된 바와 같이 정부지원이 없이 상용화하기에는 아직 이르고, 이를 위한 분석이 따라야 할 것으로 생각된다.

제2절 주택대출잔액 및 자가거주율 추세

1. 주택대출시장의 추세와 현황

우리나라의 주택대출시장은 외환위기 이후 매우 큰 폭의 양적 성장을 이루었다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 주택대출잔액(Mortgage Debt Outstanding or MDO)은 1996년 말 약 36조원에서 2007년 5월 말 현재 302조원으로 크게 증가하였다.⁷⁾ 상대평가에 있어서도 대출잔액은 동 기간 중 총가계대출에서의 비중이 24%에서 54%로 늘어났으며, GDP 대비 비율도 8.1%에서 35.7%로 증가하였다. MDO의 GDP 대비 비율은 현재 일본, 프랑스, 홍콩 등과 유사한 수준을 보이고 있으며, 네덜란드, 덴마크, 영국, 미국 등 70%를 상회하는 국가들에 비해서는 아직 절반 정도의 수준이다(표 3-1 참조).

2000년 이후 세계적인 저금리환경과 유동화상품에 의한 대규모 자금 조달추세에 힘입어 세계 주요 국가들의 주택대출시장은 큰 폭의 MDO 상승률을 보이고 있다. 이들 국가들과 비교하여 우리나라의 MDO 증가율은 중국, 舊소련국가 등의 몇 나라를 제외하고는 세계 최고의 수준을 보이고 있다. 즉, 2000년 이후 우리나라의 MDO 증가율은 연복리평균 34%이고, 이는 동 기간 중 그리스의 32%, 아일랜드의 25%, 스페인의 20%, 이탈리아의 16%, 미국의 14%, 프랑스의 10%보다 높은 수준이다(그림 3-2 참조).

주택금융시스템의 구성에도 큰 변화를 보이고 있는데, 외환위기 이전 국민주택기금 등의 '특수경로'(Special Circuit) 자금조달기관에 의존하던 시기에서 시중은행 등의 민간대출기관에 의해 주도되는 시장 중심의 형태로 변화하게 되었다. 즉, <표 3-1>에서 보는 바와 같이 국민주택기금으로 대표되는 공공주택대출의 비중이 1990년대에는 약 50%에 달하는 점유율을 보였으나, 그 비중이 외환위기 이후 급격하게 떨어져 2007년에는 약 7%에 불과한 점유율을 보이고 있다. 민간주택대출기관

7) 이 액수는 은행권, 비은행권, 공공기관의 주택대출을 모두 합한 액수임.

〈표 3-1〉 주택대출 및 가계대출 잔액

(단위: 말잔기준, 조원, %)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 | 2004 | 2006 | 2007년 5월 |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| A. 총주택대출 | 36.4 (100) | 43.3 (100) | 44.2 (100) | 51.5 (100) | 93.9 (100) | 240.2 (100) | 298.8 (100) | 302.4 (100) |
| 총민간주택대출 | 18.2 (50.0) | 22.7 (52.4) | 20.8 (47.0) | 22.3 (43.3) | 86.4 (92.0) | 222.6 (92.7) | 276.7 (92.6) | 279.8 (92.5) |
| 예금은행 | 14.9 (41.0) | 16.7 (38.6) | 16.4 (37.0) | 20.3 (39.4) | 86.4 (92.0) | 169.7 (70.6) | 217 (72.6) | 217 (71.8) |
| 비은행 금융기관 ¹⁾ | 3.3 (9.0) | 6.0 (13.9) | 4.4 (10.0) | 2.0 (3.9) | - (-) | 36.9 (15.4) | 43.2 (14.5) | 45.4 (15.0) |
| 보험회사 ²⁾ | - (-) | - (-) | - (-) | - (-) | - (-) | 12.2 (5.1) | 14.3 (4.8) | 15.3 (5.1) |
| 상호저축은행 | - (-) | - (-) | - (-) | - (-) | - (-) | 3.8 (1.6) | 2.2 (0.7) | 2.1 (0.7) |
| 총공공주택대출 | 18.2 (50.0) | 20.6 (47.6) | 23.4 (53.0) | 29.2 (56.7) | 7.5 (8.0) | 17.6 (7.3) | 22.1 (7.4) | 22.6 (7.5) |
| 국민주택기금 ³⁾ | 18.2 (50.0) | 20.6 (47.6) | 23.4 (53.0) | 29.2 (56.7) | 7.5 (8.0) | 14.7 (6.1) | 15.7 (5.3) | 16.2 (5.4) |
| 한국주택금융공사 | - (-) | - (-) | - (-) | - (-) | - (-) | 2.9 (1.2) | 6.4 (2.1) | 6.4 (2.1) |
| B. 총가계대출 | 151.0 | 185.0 | 165.8 | 241.1 | 303.5 | 449.4 | 550.4 | 550.4 |
| C. 국내총생산(명목) | 448.6 | 491.1 | 484.1 | 578.7 | 622.1 | 779.4 | 847.9 | 847.9 |
| B/C | (33.7) | (37.7) | (34.3) | (41.7) | (48.8) | (57.7) | (64.9) | (64.9) |
| A/B | (24.1) | (23.2) | (26.7) | (21.6) | (30.9) | (53.4) | (54.3) | (54.9) |
| A/C | (8.1) | (8.7) | (9.1) | (9.0) | (15.1) | (30.8) | (35.2) | (35.7) |

주: 1) 농협 등 신용협동기구 포함.

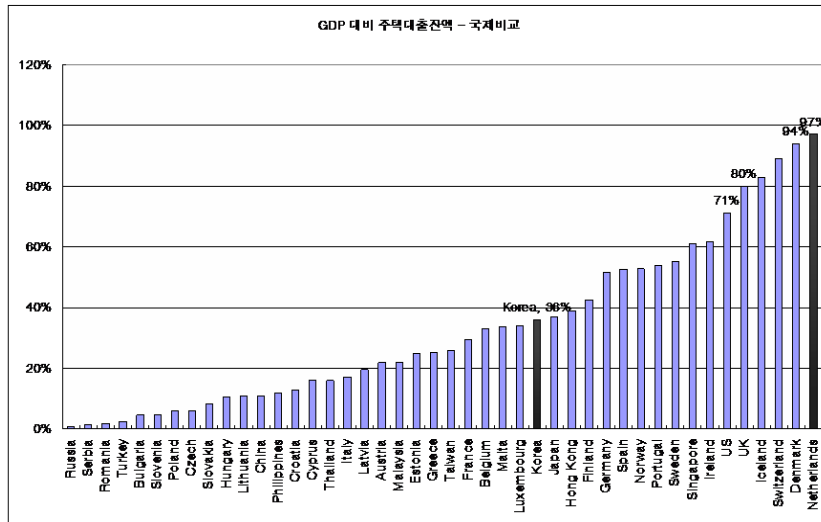
2) 2000년 이전 통계에는 비은행금융기관에 포함.

3) 소비자금융(개인 주택구입자금, 전세자금) 포함. 건설회사 등을 대상으로 한 공급자 금융 제외

() 안의 숫자는 퍼센트를 나타냄.

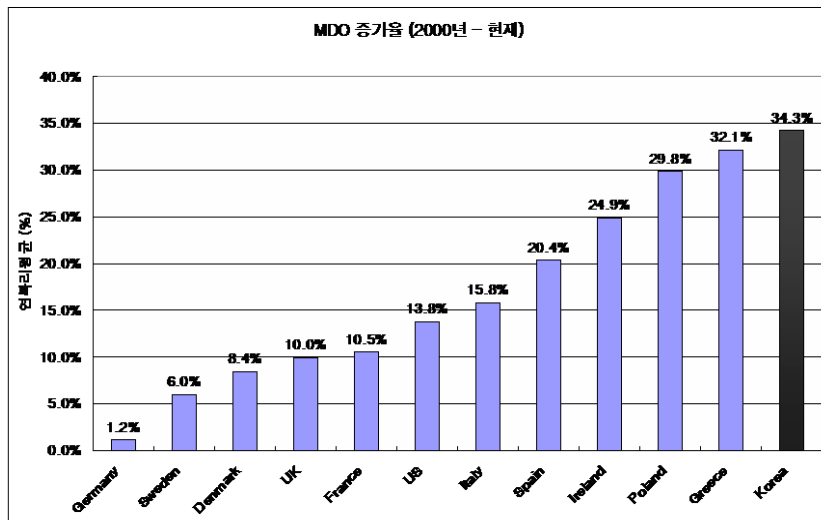
자료: 김인규(2007); 김경환(2003); 이중희(2002).

[그림 3-1] GDP 대비 주택대출잔액(국제비교)



자료: Renaud and Kim(2007); European Mortgage Federation.

[그림 3-2] MDO 증가율(2000년~현재)



자료: European Mortgage Federation.

〈표 3-2〉 가계부채내역(가구 평균)-소득분위별 연령별

(단위: 만원)

| | 2001 | 2004 | 증감(%) |
|---------------|-------|-------|-------|
| 총부채 | 1,752 | 2,609 | 48.9 |
| 금융기관 부채 | 1,017 | 1,742 | 71.2 |
| 비금융기관 부채 | 42 | 39 | -7.1 |
| 개인적으로 빌린 돈 | 209 | 197 | -5.7 |
| 전세금·임대보증금 | 473 | 629 | 33.0 |
| 기타 | 17 | 10 | -41.2 |
| 소득1분위(<20%) | 3,118 | 4,119 | 32.1 |
| 소득2분위(20~40%) | 2,890 | 3,578 | 20.3 |
| 소득3분위(40~60%) | 2,795 | 4,067 | 45.5 |
| 소득4분위(60~80%) | 3,455 | 4,894 | 41.6 |
| 소득5분위(>80%) | 5,914 | 8,933 | 51.0 |
| 30세 이하 | 1,696 | 2,608 | 53.8 |
| 30~39세 | 2,854 | 4,379 | 53.4 |
| 40~49세 | 4,394 | 5,829 | 32.7 |
| 50~59세 | 4,198 | 6,398 | 52.4 |
| 60세 이상 | 3,220 | 5,345 | 66.0 |

자료: 최필선·민인식(2007); 노동패널자료로부터 저자들이 계산.

중에는 예금은행과 농협을 포함한 비은행금융기관의 시장점유율이 각각 72%와 15%이고, 보험회사와 상호저축은행은 5%와 1%로 매우 낮은 수준이다.

이와 같은 주택금융시장의 비약적인 발전으로 인하여 이제 민간대출 기관들이 경쟁을 통하여 다양한 소비자계층을 위한 상품을 개발하는 것이 가능하게 되었고, 이에 따라 가족보조 등의 수단보다는 저축과 융자를 통하여 자기 힘으로 주택을 마련하는 풍토가 정착될 수 있는 기반을 만들었다고 하겠다. 실제로 최필선·민인식(2007)은 2001년과 2004년의 노동패널자료를 이용하여 가구의 평균부채 중 금융기관의 부채는 동 기간 중 총 71%의 높은 성장률을 보이나, 비금융기관으로 부터의 부채 그리고 개인적으로 빌린 돈은 모두 감소하였음을 보여준다(표 3-2 참조).

또한 전세금·임대보증금은 3년 사이 33%의 성장률을 보여주고 있다.⁸⁾

2. 국내 주택대출시장의 개선과제

우리나라 주택대출시장은 지난 십여년간의 급성장과 함께 향후 개선되어야 할 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 대출시장의 성장과정에서 3년 이하 만기의 대출상품이 급격하게 늘어나서, 2002년에는 전체 신규대출의 76%에 달하게 된다(표 3-3(A) 참조). 2004년 이후 금융감독당국이 LTV와 DTI의 규제를 통하여 정책적으로 대출의 장기화를 유도하였고, 그 결과 2006년에는 3년 이하 만기의 상품이 36% 정도로 줄어들었고, 반면 10년 이상의 만기를 가진 상품이 2006년 59%로 크게 증가하게 되었다. 대출잔액 기준으로도 유사한 추세를 보이고 있는데, 2007년 말 기준으로 3년 이하 만기상품의 비율이 25% 정도이고, 10년 이상의 장기대출은 58%를 보이고 있다(표 3-3(B) 참조).

이와 같이 장기대출의 비중이 높아진 것은 바람직한 현상이나, 아직도 25% 정도의 비중을 차지하고 있는 3년 이하의 단기 대출상품을 장기화 하는 것이 향후 정책과제라고 하겠다. 특히, 3년 만기시 자동채용자를 해주는 ‘롤-오버’(rollover) 대출상품, 그리고 비은행권에 의해서 발행된 후순위채권 등이 향후 이자율의 급격한 상승이나 주택가격하락과 같은 경제충격이 발생하는 경우 채무불이행의 빈도를 높이고, 주택대출시장의 안정성을 저해할 수 있는 요인이라고 하겠다.

둘째, 현재 우리나라에서 판매되고 있는 모기지상품의 약 97%가 3개월 CD금리 등에 연계된 변동율상품(ARM)이다.⁹⁾ 변동율모기지지는 자산 가치가 시장이자율의 변동에 관계없이 일정하게 유지된다는 점에서 고정율모기지에 비해서 대출기관의 리스크를 줄여주는 반면, 차입자에게 이자율변동에 따르는 리스크를 전가시키는 상품이다. 이에 반하여 고정율상품(FRM)은 소비자의 상환액 증가리스크를 감소시켜 주는 장점이

8) 『노동패널자료』에서는 전세금·임대보증금을 가계의 부채항목으로 정리하고 있다. 참고로 부동산(주거용 및 상용)이 가계평균자산에서 차지하는 비중은 2001년 87.2%에서 2004년 89.6%로 증가하였음을 자료는 보여주고 있다.

9) Kim(2007) 참조.

〈표 3-3〉 은행권 주택대출의 만기구조

A. 신규대출(1998~2002년 - 국민은행; 2004~2006년 - 전 은행권)

(단위: %)

| | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| 3년 이하* | 4 | 63 | 76 | 54 | 47 | 36 |
| 3~10년 | 13 | 21 | 9 | 4 | 4 | 5 |
| 10년 이상 | 83 | 17 | 15 | 42 | 49 | 59 |

출처 : 이중희(2002) (2002년까지); Kim, Kwan Young(2007)(2004~2006).

B. 대출잔액(은행권, 연말잔액 기준)

(단위: %)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------|------|------|------|------|
| 3년 이하* | 60 | 44 | 30 | 25 |
| 3~5년 | 16 | 17 | 13 | 10 |
| 5~10년 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 10년 이상 | 21 | 34 | 51 | 58 |

자료: 금융감독원(2008년 3월 13일, 정례브리핑 자료)

있으나, 대출자에게는 시장이자율의 변동에 따른 대출채권의 자산가치 변화, 그리고 향후 소득이 증가될 것으로 예상되는 소비자에게는 대출 초기 상환액부담이 소득에 비해서 높아지는 ‘초기 과부담’(front load)의 문제를 가져오게 된다.

이에 관련하여 Campbell and Cocco(2003)는 소득 대비 대출액이 높은 차입자가 미래의 소득-저축-부도위험 등을 고려하여 이성적으로 모기지를 선택할 경우 고정율모기지가 변동률에 비하여 우월한 상품임을 보여 주고 있다.¹⁰⁾ ARM은 FRM에 비하여 대체로 금리가 낮고, 초기할인이자

10) Campbell-Cocco의 모형은 소비자가 대출 이후의 경제변수 - 구체적으로 인플레이션, 이자율, 주택가격, 근로소득을 고려하여 상품선택을 할 경우 소득에 비하여 높은 대출을 받는 차입자에게는 FRM이 소비자효용을 더 높여주는 이성적인 선택임을 보여 준다. 구체적으로, 대출액이 차입자의 연간소득의 3.75배가 넘는 경우 FRM이 항상 소비자의 효용을 높이는 것으로 나타났으며, 이외에도 위험회피도(risk-aversion)이 클수록, 그리고 향후 경제변수들의 예상변동율이 클수록 FRM이 선택되어야 하는 것을 보여주고 있다.

율(teaser rate)로 인하여 대출 시 초기상환부담이 작다. 문제는, 대출 이후의 상환액증가위험보다는 낮은 초기상환액을 선호하는 소비자의 근시안적 상품 선택(consumer myopia)으로 인하여, 실제로는 저소득층과 같은 한계차입자들에게 ARM이 더 선호되고 있다는 것이다(Miles[2003, 2004]). 그러나 결과적으로, 대출에 따른 위험도의 측면에서는 ARM이 FRM에 비하여 대출 이후 이자율의 변동과 상환액의 급격한 증가로 인한 채무불이행 위험이 높은 상품임이 외국의 경험에 의하여 실증되고 있다. 현재 문제가 되고 있는 미국의 서브프라임모기지가 그 한 예인데, 이 경우 대부분의 상품이 2-28이라는 혼합형변동률상품이고(처음 2년간 고정률 이후 매년 이자율이 재책정됨), 매년 대량으로 돌아오는 최초이자율재책정 시 원금상환의 시작과 시장이자율로의 조정으로 인하여 상환액이 큰 폭으로 상승하고, 이는 대량 채무불이행 사태로 이어지고 있다.

셋째, 현재 우리나라 주택대출을 위한 자금조달은 은행과 비은행금융기관이 예금과 CD발행 등을 통한 단기자금원에 의존하고 있다. 2004년 출범한 주택금융공사의 MBS를 통한 장기자금조달은 현재 약 2% 정도로 매우 낮은 수준이다. 이와 같은 단기자금에 의한 장기주택대출은 이자율이 낮고 만기에 따라 상승하는 정상적인 수익률곡선하에서는 높은 예대마진으로 대출기관의 수익률을 높일 수 있다. 그러나 이자율이 상승하거나 역전된 수익률곡선(inverted yield curve)하에서는 대출기관의 자산건전성을 해칠 수 있고, 이는 정책지원이 필요한 소비자계층에 대한 안정적인 대출자금의 공급도 저해할 수 있음이 외국의 사례에서 보여지고 있다. 실제로 1980년대에 있었던 미국의 저축은행 대량도산은 이와 같은 단기차입-장기대출 방식의 자산운용이 주요 원인이었다. 이에 영향을 받아 미국의 주택소유율은 1980년 65%에서 1993년 63%로 뒷걸음질 치게 된다.¹¹⁾

국내 MBS시장의 활성화를 위해서 한편으로는 장기고정율모기지와

11) 그 이후 1990년대 MBS와 장기채권 위주의 자금조달이 확대되면서 주택대출시장에서의 유동성이 높아졌고, 저소득층, 최초주택구입자 등을 위한 대출상품이 개발·보급됨에 따라 주택소유율은 2000년대 초 69%까지 상승하게 된다. 미국 MBS시장의 발전과정은 Cho(2007) 참조.

같이 현금흐름에 있어서의 불확성이 상대적으로 낮고 정형화하기가 용이한 상품의 비중을 늘려가는 것이 필요하다고 하겠다. 또 한편으로는 MBS 발행과 유통에 있어서 기준금리의 역할을 할 수 있는 장기채시장의 발전이 병행되어야 할 필요가 있다. 이제 우리나라에서도 주택대출의 만기가 20년 이상으로 장기화되어감에 따라 5년에서 10년 정도 만기를 가진 국채시장의 유동성이 높아지고, 이를 통하여 장기대출상품을 기초로 한 MBS의 시장금리가 형성되는 것이 유동화를 통한 자금조달의 확대에 기여할 것으로 보인다.¹²⁾

마지막으로, 우리나라에서 주택금융의 확대는 때때로 ‘주택가격안정’이라는 정책목표와 상충되는 것으로 인식되어, 주택가격의 상승지역이나 시기에는 일괄적인 대출규제로 이어지고 있다. 주택대출의 확대가 주택가격 상승요인으로 작용할 수 있는 이유는 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 그 첫 번째는 주택구입에 있어 레버리지의 증가로 인한 투자수익률의 상승이다. 즉, 주택에 대한 실제 투자수익율이 주식이나 채권 등 다른 투자상품에 비해서 낮은 경우라도 대출을 늘려 주택을 소유할 경우 투자자본에 대한 수익률이, 그리고 그에 따른 위험도 또한, 올라갈 수 있다는 가설이다(김인준·이창용[2007]). 특히 전세제도가 있는 우리나라의 특수한 주택시장의 여건에서 이와 같이 레버리지 효과의 가능성이 크다고 할 수 있겠다.

그러나 우리나라는 주택시장 내부의 구조에서도 대출증가와 가격상승의 상관관계를 찾아볼 수 있다. 즉, 현재 우리나라의 주택재고량은 1990년대의 2백만호 건설 등 대규모 공급확대에도 불구하고 여타 선진국에 비해서 매우 낮은 상황이다. <표 3-5>에서 보는 바와 같이 인구 1,000명당 주택재고량은 우리나라가 2005년 말 기준 280인 데 비하여, 최근 MDO가 크게 증가한 스페인은 539에 이르고, 그 외에 스웨덴(488), 덴마크(484), 독일(479), 미국(427), 일본(423), 영국(417), 헝가리(416), 폴란드(337)에 비해서도 낮은 수준이다. 이와 같이 상대적으로 제한된 주택공급하에서는 대출의 증가가 소유주택에 대한 수요곡선을 상향 이동

12) 현재 우리나라 채권시장에서는 3년 만기 국고채가 가장 유동성이 크고, 시장의 기준금리로 사용되고 있다.

시키고, 그로 인한 가격상승요인으로 작용할 가능성이 상존한다고 하겠다. 또한 장기임대주택이 2006년말 기준으로 총 주택재고량의 3%에¹³⁾ 불과한 실정에서 주택대출의 증가는 임대주택의 부족으로 기인한 소유주택에 대한 추가 수요상승요인으로 작용할 수 있다.

3. 우리나라 자가거주율-전세입주자비율 추세

주택금융의 확대는 궁극적으로 주택소유율의 상승으로 이어질 수 있는데, 이 절에서는 우리나라의 주거점유형태(자가거주, 전세, 월세)가 시간대, 그리고 소득-연령별로 구분된 소비자계층별로 어떻게 변화하여 왔는지를 알아보기로 한다.¹⁴⁾ 이를 위하여 사용된 자료는 1990년부터 2006년까지의 매년 『가계조사』(2003년 이전은 『도시가계조사』)를 이용하였다. 이 자료는 매월 총화표본조사에 의하여 3000~6000가구에 대한 상세한 소득-지출사항과 주거형태에 대한 조사결과를 담고 있다.

[그림 3-3]에서 보는 바와 같이 전국의 자가거주율은 1990년의 33%에서 2006년의 59%까지 꾸준히 상승하였다. 특히 서울의 경우 외환위기 이전까지는 32~33% 정도로 담보상태였으나, 외환위기 이후에는 33%~51%까지 빠르게 상승하였다.¹⁵⁾ 이와 같은 자가거주율의 상승에는, 외환위기 이전까지는 주택 2백만호 건설로 인한 공급확대가, 그리고 그 이후 시기에는 주택대출의 확대가 주로 영향을 미친 것으로 가정해 볼 수 있다.

전세입주자의 비율은 자가거주율과 반대의 추세를 보이고 있는데

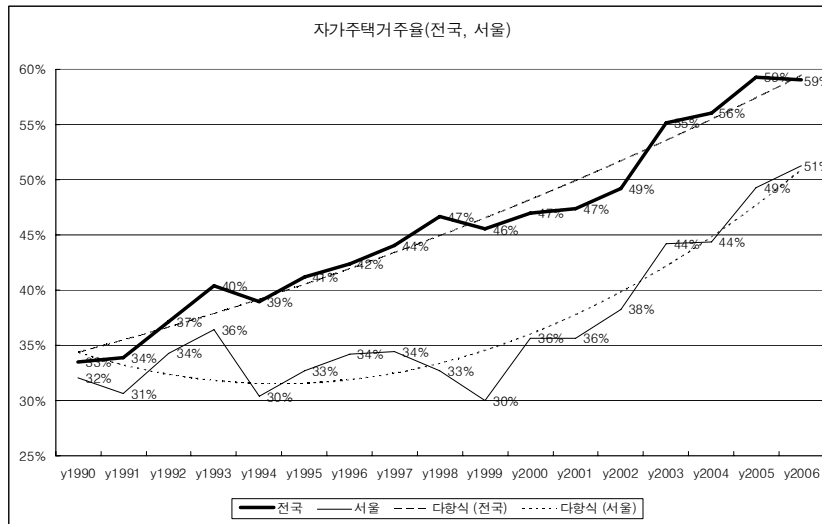
-
- 13) 재정경제부, 건설교통부, 기획예산처(2007).
 14) 구체적으로 자가거주자비율, 전세입주자비율, 그리고 월세입주자비율을 매년 서울과 서울 이외 지역, 그리고 소득 5분위 (소득분포의 20% 단위로 구분된), 6개 연령층 (24세 이하, 25~34, 35~44, 45~54, 55~64, 65세 이상)별로 구분하여 산정하였다.
 15) 『가계조사』 이외에도 주택소유율을 볼 수 있는 자료는 『사회통계조사』와 『인구주택총조사』가 있다. 자료출처에 따른 주택소유율/자가점유율은 다소 차이를 보이고 있다(2004년의 『사회통계조사』에 따르면, 우리나라의 주택소유율은 62.9%이고 2005년의 『인구주택총조사』에 나타난 자가거주율은 55%임). 본 연구에서는 시계열-횡적 분석의 이점으로 인하여 가계조사를 사용하였다. 그러나 『가계조사』에는 가구의 순자산(net worth), 실제 주택가격 등이 누락되어 있어, 가구단위의 미시적 분석에 사용하기에는 한계가 있다.

(그림 3-4 참조), 전국적으로 1990~2000년 기간 동안 40%에서 37%로 소폭 하락하였으나, 그 이후의 시기에는 37%에서 21%로 급격히 줄어들고 있다. 따라서 나머지 주거형태인 월세가구비율은 2006년 말 전국적으로 약 20% 정도로 전세가구비율과 거의 유사한 수준에 이르렀다. 서울의 경우 전세가구비율은 더 급격한 변화를 보이고 있다. 즉, 1990~99년 사이에는 44%에서 53%로 증가하여 전체 가구의 절반 이상이 전세를 이용하는 것으로 나타났고, 그 이후에는 전국의 추세와 마찬가지로 53%에서 33%까지 급락하는 추세를 보이고 있다. 이와 같은 결과는 2000년 이후 급증한 주택대출시장이 서울을 포함한 전국에서 자가거주율을 높이고 전세입주자비율을 감소시키는 효과가 있었음을 보여주고 있다.

소득별, 연령별, 거주지별로 분화된 소비자계층의 자가거주율은 1999~2006년 사이에 대체로 소득이 올라갈수록, 그리고 연령층이 높아질수록 상승하는 것으로 나타나고 있다(부록 1 참조). 그러나 예외적으로 1999년에는 소득 1분위(소득분포의 20% 이하)의 자가거주율이 2분위(20~40%)보다 높고, 65세 이상 연령층의 자가거주율이 매우 낮았다. 서울의 경우도 유사한 양상을 보이고 있으나, 2006년에 이르러 최저소득층인 1분위의 자가거주율이 최고소득층인 5분위를 제외한 다른 소득계층보다 더 높은 것으로 나타나고 있다. 1999~2006년 사이의 증감율은 전국과 서울 모두 소득 1분위(20% 이하)와 연령6계층(65세 이상)의 자가거주율 증가가 가장 두드러진 것으로 나타나고 있다.

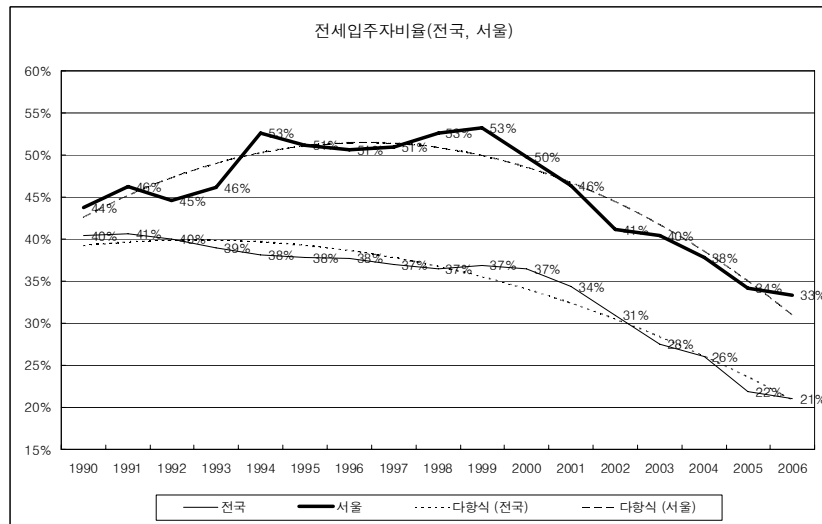
이와 같이 자가거주율 상승이 저소득층·고령층에 두드러지게 나타나는 것은 그 계층이 동 기간 중 주택대출의 중요한 수혜계층이었음을 간접적으로 보여준다. 이와 관련하여 최필선·민인식(2007)은 노동패널 조사자료를 이용하여 소득별, 연령별 가계부채의 증감을 2001~04년 자료 분석을 통하여 우리나라의 소득 1분위(20% 이하의 소득분포)의 평균가계부채가 소득 2·3분위보다 절대액 기준으로 더 높고, 60세 이상 연령층의 가계부채가 동 기간 중 가장 큰 폭으로 상승하였음을 보여주고 있다(표 3-2 참조). 이에 대해서는 더 심도있는 미시적 자료분석이 필요할 것으로 생각된다.

[그림 3-3] 자가주택거주율(전국, 서울)



자료: 연도별 『가계조사』 (2003년 이전은 『도시가계조사』).

[그림 3-4] 전세입주자비율(전국, 서울)



자료: 연도별 『가계조사』 (2003년 이전은 『도시가계조사』).

제3절 모기지상품과 주택구입용이도의 상관관계

1. 주택점유형태 결정의 이론적 근거

개인이 주택을 소유할 것인가 아니면 전세·월세를 통해 임대할 것인가에 대한 결정은 여러 경제적·인문적 변수들에 영향을 받는다. 즉, 소득(항상소득 및 임시소득), 순자산(net worth) 등과 같은 가계의 경제적 변수와, 가구원 수, 연령, 학력 등과 같은 인문적 변수들이 그것이다. 우리나라의 연구결과는 미국의 문헌들과 대체로 같은 결과를 보여주고 있는데, 자산, 소득이 높을수록 임대보다는 소유를 선호하며, 보증부 월세보다는 전세를 선호하는 것으로 나타나고 있으며, 가구원 수가 많을수록 그리고 연령이 높을수록 소유를 선호하는 것으로 나타나고 있다(정의철[2004], 이상일·이창무[2006]).

그러나 소유·임대의 결정은 위의 변수 이외에도 두 가지 주요 변수에 영향을 받는다. 그 첫 번째는 주택소유에 따르는 금융비용에 해당하는 사용자자본비용(User Cost of Capital for Owning: UCCO)이다. UCCO는 주식투자분석의 경우 사용되는 주가 대비 수입비율(Price-Earning, or PE, ratio)의 역수에 상응하는 통계이며, 상용부동산의 경우 건물의 자산가치(P)로 1년치의 임대료(R)를 나눈(R/P) 자본화비용(Cap Rate)에 해당한다. 주택의 경우 모기지 이자에 대한 세금공제, 재산세, 양도소득세율 등이 UCCO에 반영되는데, Mishikin(2007)과 Quigley and Rafael(2004)의 정의에 따라 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$UCCO = \frac{R}{P} = (r_m + \pi^e)(1 - t_i) + t_p(1 - t_i) - (g^e + \pi^e)(1 - t_c) + \delta(1)$$

식 오른쪽의 첫 번째 항은 모기지 이자율을 보여주는데, 이는 실질이자율(r_m)과 예상물가상승율(π^e)의 합에서 모기지 이자상환에 대한 소득세 공제를(소득세율 t_i 에 의한) 뺀 순비용으로 결정된다. 두 번째 항은 주택보유세에 대한 것으로 보유세 납부에 대한 소득세 공제가 있는 경우 그 것을 제한 순비용이며, 세 번째 항은 예상주택가격상승률(실질상승

를 g^e 와 π^e 로 구성)에서 양도소득세율(t_p)를 제한 음의 비용(즉, 이의 상승이 주택소유비용을 낮추는 것)이다. 마지막으로 δ 는 주택의 유지 및 감가상각 비용을 주택가격의 비율로 나타낸 것이다.

식 (1)의 UCCO는 주택소유에 대하여 투자자가 요구할 수 있는 최소한의 수익률로 해석할 수 있다. 즉, 그 값이 낮아(높아)질수록 동일한 임대수입을 가정할 때 주택의 자산가치를 높이게(낮추게) 되고, 따라서 소유에 대한 수요를 증가(감소)시키게 된다. 다른 변수들의 값이 동일하다고 가정할 때, 모기지 이자율이 낮을수록, 소득세율이 높을수록, 예상 주택가격상승율이 높을수록, 양도소득세율이 낮을수록, UCCO는 낮아지게 된다. 예상인플레이션의 상승은 이로 인한 모기지 이자율의 상승과 예상주택가격의 상승 중 큰 것의 값에 의해서 UCCO에 미치는 순영향이 결정된다.

이제 우리나라의 주택금융시스템이 시장 위주로 전환됨에 따라 주택대출을 이용하는 소비자가 늘어나고, 따라서 식 (1)에 포함된 이자율, 인플레이션 등의 경제변수가 변함에 따라 소비자의 주거비용과 소비행태에도 영향을 주게 된다. 예를 들면, 예상주택가격상승률(g^e)이 높아지는 경우 주택의 자산가격을 올리게 되며, 기존 주택소유자의 복지를 증진시키게 된다. 그러나 신규주택구입자의 주택구입용이도는 떨어지게 되고, 이로 인한 양의 소비자 복지가 신규구입자로부터 기존소유자에게로 이전(welfare transfer)된다(Quigley and Rafael[2004]). 또한, 예상인플레이션이 높아지는 경우 신규 및 기존주택소유자가 이용하는 모기지상품의 종류에 따라 소비자복지에 대한 영향이 다르게 된다. 즉, 고정률모기지 이용자의 경우에는 주택가격상승효과 만이 생기게 되나, 변동률모기지의 이용자는 위에서 논의한 인플레이션 상승의 두 가지 효과, 즉 모기지 이자율과 주택가격 상승 모두에 영향을 받게 된다.

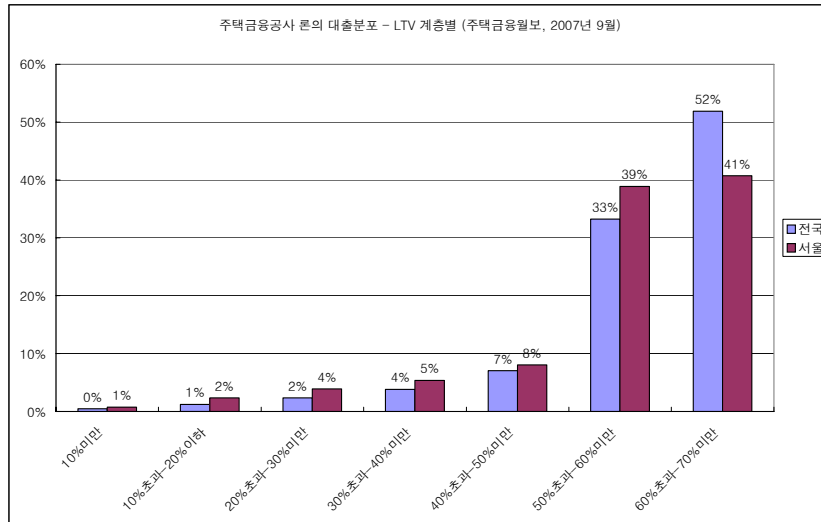
소유-임대에 영향을 주는 두 번째 요소는 주택대출에 따르는 규제이다. 즉, 소비자가 원하는 지역에서 원하는 가격의 주택을 구입하고자 할 때, 최대 DTI, 최대 LTV, 신용등급 등과 같은 대출조건에 제약을 받을 경우 소비자는 그 주택의 구입이 어려워지고, 차선의 주택을 구입하거나 아니면 소유주택시장으로부터 제외될(rationed out) 수 있다는 것이다. 주택금융시장의 확대는 유동성의 증가와 상품개발을 통하여 대출조건

의 제약 정도를 완화하여 일반적으로 더 많은 가구가 주택을 소유할 수 있는 효과를 가져온다.

우리나라에서도 1990년대에는 30% 정도까지 허용 가능하였던 LTV가 이제는 60~70%까지 상승하였고, 이는 원하는 주택의 가격 대비 40~30%의 가계자산이 있을 경우 소비자는 다른 대출조건에 제약을 받지 않는 한 주택구입이 가능하게 되었음을 의미한다. 예를 들면, 집값의 40%를 내고 있는 전세입주자는 주택대출을 이용할 경우 적어도 현재 거주하고 있는 수준의 주택을 소유할 수 있게 되었음을 의미한다. 더 나아가서 같은 소비자가 두 번째 주택을 구입하여 40%의 전세계약금을 받고 60%의 대출을 얻는 경우 이 소비자는 100%의, 아니면 그 이상의 레버리지를 이용하여 두 번째 주택의 구입이 가능하게 된다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 주택을 고수익·고위험의 투자재로 만드는 역할을 하게 되며, 임대전용주택이 부족한 우리나라의 실정에서 소유주택에 대한 수요의 더 큰 상승요인으로 작용하게 된다. 따라서 식 (1)의 기대주택가격상승률(g^e)을 높이게 되며, 주택가격 상승과 신규구입자로부터 기존주택소유자로의 복지이전효과도 증가시키게 된다. 이에 대한 대응책으로 대출 시 본인거주목적의 주택구입과(예를 들면, 1년 이상의 본인거주) 투자목적의 구입을 구분하여 대출 및 가산금리 결정에 반영하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

DTI와 LTV 규제의 완화는 소비자의 주택구입용이도와 함께, 제5절에서 논의할 바와 같이, 모기지의 위험관리 측면도 고려되어야 한다. DTI 규제는 위에서 논의한 바와 같이 높은 레버리지를 통한 주택투자를 차단하는 효과가 있는 것으로 일반적으로 생각되고 있으며, 이에 대한 완화는 이 관점에서도 분석해야 할 것으로 생각된다. 그러나 LTV의 규제는 현재 가계자산이 부족한 가구의 주택구입에 상당한 제약요인이 되는 것으로 보여지고 있고, 이에 대한 완화가 중·저소득층의 주택구입용이도를 높일 수 있을 것으로 기대된다. 그 한 예로 [그림 3-5]에서는 현재 주택금융공사 대출상품의 LTV 분포를 보여주고 있는데, 전체 대출자의 약 80% 이상이 최대 LTV 근처인 50~70% 사이에 있는 쏠림현상을 나타내고 있다.

[그림 3-5] 주택금융공사 론의 대출분포(LTV 계층별)



자료: 주택금융공사(주택금융월보, 2007년 9월 호)

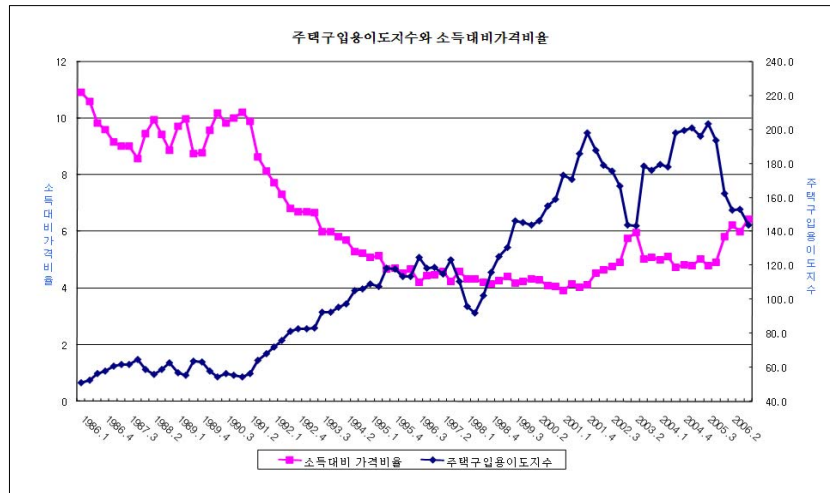
2. 주택구입용이도지수 추세와 제약조건

주택구입용이도의 일반적인 추세를 보여주기 위하여 두 가지 지표가 널리 사용되고 있다. 즉, (1) 중간치 주택가격을 중간치 가계소득으로 나눈 소득 대비 주택가격비율(Price-to-Income Ratio: PIR), 그리고 (2) 중간치소득(IM)을 특정 모기지상품을 대출받기 위해 필요한 최소가계소득(IQ)으로 나눈 주택구입용이도지수(Housing Affordability Index: HAI)가 있다. PIR은 대출조건 및 상품이 전혀 고려되지 않은 지수이고, 반면 HAI는 특정 대출조건과 한 가지의 모기지상품을 가정한 통계이다. 후자는 다음의 식으로 나타낼 수 있다.

$$HAI = \frac{I^M}{I^Q} * 100 \quad (2)$$

$$I^Q = \frac{m_o(\alpha^Q, r_0, Z)}{\delta^Q} \quad (3)$$

[그림 3-6] 우리나라의 주택구입용이도지수(HAI)와 가격대비소득비율(PIR)



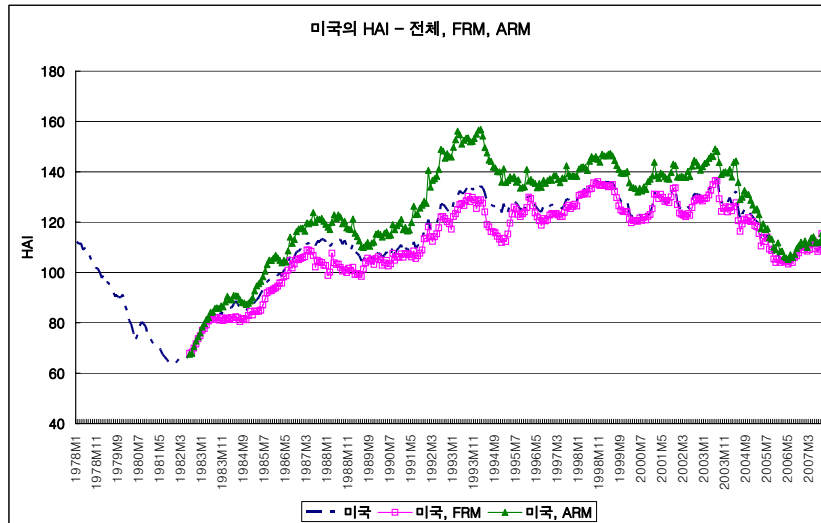
자료: Ji and Kim (2007)

식 (3)의 I^Q 는 주어진 대출상품하에서 대출 당시의 모기지상환액(m_0)을 허용가능한 최대 DTI(δ^Q)로 나눈 값이다. m_0 는 식 (3)에서 보여주는 바와 같이 최대 LTV(α^Q), 대출당시의 이자율(r_0), 그리고 대출상품의 여러 다양한 특성 (Z)에 의해서 결정된다. PIR은 낮을수록, HAI는 높을수록 평균적으로 주택구입이 더 용이해졌음을 나타낸다.

우리나라의 경우 Ji and Kim(2007)에 의해 발표된 HAI가 있는데, 이는 30년 만기 FRM과 50%의 LTV, 33% DTI, 그리고 대출기간 중 일정원리금 상환을 가정하여 만들었다. [그림 3-6]에서 보여주는 바와 같이 우리나라에서는 1980년대 말 높은 주택가격 상승률로 인하여 PIR이 10 정도의 높은 수준을 보였으나,¹⁶⁾ 그 이후 지속적으로 하락하여 2000~01년에는 4 정도의 수준이 된 후, 2003년과 2006년 주택가격 상승으로 인하여 다시 6 정도로 상승하게 된다. Ji and Kim(2007)에 의해 발표된 HAI도 유사한 주택구입용이도 추세를 보여주고 있는데, PIR과 가장 큰 차이점은 1999년부터 시작된 낮은 시장이자율과 주택대출자유화의 영향으로 주택구입이

16) 이 결과는 차문중, 손재영, 정의철(2004)에 의해 보고된 수치로 1980년대 말의 13보다 낮은 수준이다.

[그림 3-7] 미국의 HAI - 전체, FRM, ARM



자료: National Association of Realtors(U.S.A.).

급격하게 용이해졌음을 보여주고 있다. 비교를 위하여 [그림 3-7]은 미국의 전국부동산중개인협회에 의해서 매달 발간되는 HAI을 보여 주는데, 이는 ARM과 FRM의 상품별로 작성되어 있다. 그림에서 보는 바와 같이, HAI가 관찰된 전 기간 동안 ARM이 FRM에 비하여 주택구입을 더 용이하게 하고 있음을 볼 수 있다. 이는 ARM의 기준금리가 단기이자율이고, 대부분 초기 할인이자율을 적용하기 때문이다.

위에서 논의한 HAI는 특정 소비자의 주택구입용이도를 보여주는 지표로서 다음의 두 가지 한계가 있다. 첫째, 식 (3)에서 표시한 바와 같이 m_0 는 최대 $LTV(\alpha^Q)$, 대출당시의 이자율(r_0), 그리고 대출상품의 여러 다양한 특성 Z(이자율 변동 여부, 만기, 원금상환조건 등)에 의해서 결정된다. 상품의 종류가 바뀔 때 따라 초기상환액 m_0 도 바뀌며, 대출 후 원리금상환 흐름과 그에 따른 대출위험도도 바뀌게 된다.

둘째, HAI는 대출 당시의 주택구입용이도만을 보여주고 대출 이후 경제변수들이 변함에 따라 생기는 상환액부담과 대출리스크의 변화는 전혀 보여주지 못하고 있다. 다음 절에서는 Miles(2003), 한국주택학회

(2005), Miles and Pillonca(2007) 등에서 사용한 주택대출상품의 동적 DTI 분석모형을 사용하여 여러 모기지상품의 대출 당시와 대출 후 소비자의 상환액지급 부담에 주는 영향을 분석하고자 한다.

제4절 모기지상품과 대출상환액 부담의 분석

1. 주택구입용이도를 높이기 위한 모기지상품

모기지상품은 여러 변수에 따라 매우 다양하게 구분할 수 있다.¹⁷⁾ 현재에도 여러 나라에서 많은 종류의 신상품이 등장하고 있는데, 그중 많은 경우 주어진 DTI와 LTV 제약조건하에서 초기상환액 부담을 낮춤으로서 소비자의 주택구입용이도를 높이기 위하여 개발된 것이다. 일반적으로 모기지계약조건을 변화시켜 소비자의 초기상환액 부담을 덜어 줄 수 있는 방법은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 만기의 연장이다. 즉, 같은 조건하에서 대출기간을 늘리는 경우(예를 들면 20년에서 30년으로) 소비자의 초기상환액 부담을 줄일 수 있는 반면, 대출기관의 원리금재상환 리스크는 커지게 된다. 이와 유사한 상품으로 홍콩에서 사용되고 있는 VMM(Variable Maturity Mortgage)은 변동율상품의 일종으로 이자율이 바뀌는 경우 만기를 조정함으로써 소비자의 매월 상환액을 고정시키고 있다.

둘째, 초기 이자만을 지급하는 시기를 포함시키는 방안이다. 미국의 프라임 모기지시장에서 통용되고 있는 5/1 ARM과 같이 초기 5년간 고정율을 적용한 이자만을 지급하고(IO 또는 Interest Only 기간) 그 이후 매년 이자율을 재조정하여 원금상환을 같이 하는 상품이다. 이 경우 최초 이자율 조정에 대한 상한선(Rate Cap)을 적용할 수 있고, 초기상환에

17) 한국주택학회(2005)는 이자율 변동 여부에 따라 고정률과 변동률, 만기에 따른 구분, 원금상환방법에 따른 구분, 고정률에서 변동률로 또는 그 반대로의 전환성 여부, 초기상환에 따른 별금 유무, 채무변제 우선순위에 따라 1차, 2차 또는 그 이외의 Top-up 모기지, 담보물에 따른 구분하고, 그 이외에도 역모기지, 원금증가모기지(Negative Amortization), 물가조정모기지(Price Level Adjusted Mortgage), 변동만기모기지(Variable Maturity Mortgage) 등에 대하여 논의하고 있다.

대한 벌금이 없는 상품이 주종을 이룬다. 반면, 지난 몇 년간 미국에서 발행된 서브프라임 상품은 많은 경우 2/28과 같이 초기 2년간 FRM의 IO 기간을 적용하고, 그 이후 매년 이자율을 조정하며 조기상환에 대한 벌금이 있다. 따라서 이자율조정이 더 초기에 이루어지고 조기상환에 대한 벌금으로 인하여 소비자 부담과 채무불이행의 확률을 높이는 상품이다. 상용부동산을 담보로 하는 모기지의 경우 많이 사용하고 있는 벌룬모기지(Balloon Mortgage)도 초기상환부담을 낮추어 주는 상품인데, 이는 10년 만기 20년 원금상환과 같이 원금의 상환기간을 늘려주고 만기 시에 남은 원금을 일시 상환하는 방식이다.

셋째, 주택가격 상승이나 주택지분을 공유하는 방법이다. 가격상승공유모기지(Shared Appreciation Mortgage: SAM)와 지분공유모기지(Shared Equity Mortgage: SEM) 등도 소비자의 초기상환 부담을 현저하게 낮추어 줄 수 있다. SAM은 Guttentag 등에 의하여 1960년대에 제안되었으나 실제로 사용되는 경우가 매우 드문 반면, SEM은 최근 영국과 호주에서 지원이 필요한 소비자계층을 위한 정부지원상품으로 활용되고 있으며, Miles and Pillonca(2007) 등에 의해서 상용화가 연구되고 있다.

본 연구에서는 위에서 논의한 상품들의 주요 특성을 보여줄 수 있는 아래 표에서 설명된 네 종류 모기지의 대출 당시와 그 이후 경제여건이 변함에 따른 상환액 부담의 변화를 분석하였다.

| | A. 고정률 상품 | B. 변동률 상품 | C. 혼합형 (1) | D. 혼합형 (2) |
|----------|-----------------------------|------------------|---------------------------|--|
| 만기 | 20년 (또는 30년) | 20년 | 20년 | 20년 |
| 이자율 변동 | 없음 | 전 대출기간, 매년 재조정 | 초기 5년 고정률, 이후 매년 재조정 | 초기 5년 고정률, 이후 매년 재조정 |
| 원금상환 | 전 대출기간 중 완전 분할상환, 일정 원리금 지급 | 전 대출기간 중 완전 분할상환 | 초기 5년간 이자만 지급, 이후 완전 분할상환 | 초기 5년 이자만 지급, 이후 완전 분할상환 |
| 이자율 조정상환 | 해당 안 됨 | 없음 | 없음 | '5/2/2' 조정구조 (전 대출 기간 중 최대조정치 5%, 5년 이후 처음과 그 다음 조정상환 각각 2%) |

이 외에도 자산공유 모기지(SEM, 상품 E)를 분석에 포함시켰다. SEM의 구조는 정부주택 관련 기관이나 대출기관이 주택자산의 일부를 소유하고, 소비자는 이 부분에 대해서 임대료를 내고 나머지 주택지분을 본인이 내는 계약금과 주택대출로 충당하는 형식이다(Whitehead and Yates[2005], Miles and Pillonca[2007]). 예를 들면 소비자가 1억원짜리 주택을 구입할 경우 주택가격의 30%인 3천만원을 계약금으로 내고, 4,000만원의 주택대출을 받으며 나머지 3천만원은 정부나 대출기관에 임대료를 내는 형식이 된다. 통상 임대료는 호주와 영국의 경우 정부지원 프로그램으로 운영되어 시장임대료보다 낮게 책정된다. 임대지분은 시간이 지남에 따라(예: 대출 후 5~10년 이후) 점차 차입자에게 이전되어 모기지 담보에 가산되고, 따라서 차입자는 만기 시 통상 주택지분의 전부를 소유하게 된다. 이 상품은 저소득층, 특정 지역으로 이주하는 교육공무원 등의 주거지원을 위해서 쓰이고 있다.¹⁸⁾

위에서 설명한 지분공유모기지는 현재 우리나라에서 논의가 되고 있는 ‘지분공유아파트’와는 두 가지 측면에서 근본적인 차이점이 있다. 첫째, 이는 기본적으로 주택구입자의 자금조달방식이며, 지분공유아파트와는 달리 특정 지역의 특정 건물에 종속될 필요가 없다. 따라서 소비자의 선택의 폭을 넓혀줄 수 있는 장점이 있다. 둘째, 이 제도가 도입된 영국, 호주에서는 아직 이 상품에 대한 전면적인 상용화가 이루어지지 않은 상태이고, 차입자가 지분소유자에게 납부하는 낮은 임대료를 통하여 정부지원이 이루어지고 있다. 반면, 우리나라에서 논의되고 있는 제도는 정부지원 없이 민간펀드가 지분을 공유하는 보다 시장 중심적인 방안이다. 이 경우 수익률이 민간투자자들의 기대치를 만족시켜 줄 수 있는가 하는 문제와 함께, 임대료를 감안했을 때 차입자의 지출부담을 과연 줄여 줄 수 있는가 하는 문제에 대한 연구가 있어야 할 것으로 생각된다. 이 외에도 SEM의 도입을 위해서는 주택의 관리, 이사, 주택가격 상승분의 공유 등에 대한 복잡한 법적·경제적 문제들에 대한 고려가 있어야 할 것으로 생각된다.

18) 우리나라에서도 최근 박신영·최은희·남원석(2007)에 의하여 지분공유제의 도입에 대한 검토가 진행되고 있다.

2. 시나리오 분석모형

위에서 열거한 상품의 매 시기 상환부담 정도를 보여주기 위하여, 주택가격 대비 대출액(α_0)를 초기 대출액(M_0)과 동 시기 주택가격(H_0)의 비로 나타내며($\alpha_0 = M_0/H_0$), 소득 대비 상환액(δ_0)을 초기상환액(m_0)과 동 시기 차입자소득(y_0)으로 나타낸다($\delta_0 = m_0/y_0$). 앞 장의 식 (3)에서 설명한 바와 같이 상품의 특성에 따라 m_0 는 달라지게 되는데, 부록 2에서는 위 상품들의 초기상환액을 각각 도출하여 보여주고 있다. 대출 당시 대출액 한도(최대 LTV 또는 자산제약조건)와 상환액 한도(최대 DTI 또는 소득제약조건)는 각각 $\alpha_0 \leq \alpha^{\max}$ 와 $\delta_0 \leq \delta^{\max}$ 로 나타낼 수 있다.¹⁹⁾

소비자가 주어진 주택을 구입하기 위해서 최대 허용치 LTV인 α^{\max} 를 취하고($\alpha^{\max} \cdot H_0 = M_0$) 상품 C와 D에서처럼 초기 IO 시기를 가지는 경우(즉, $m_0 = r_0 \cdot M_0$) 초기 소득 대비 상환액은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\delta_0 = \frac{m_0}{y_0} = \frac{r_0 \cdot \alpha^{\max} \cdot H_0}{y_0} \quad (4)$$

따라서 초기 DTI는 대출 당시의 이자율, LTV, 주택가격, 그리고 가계소득에 의해서 결정된다. 원금상환을 하는 상품의 경우 부록 2에서 보여진 것처럼 식 (4)는 모기지상환상수에 의해서 복잡하게 나타나게 되며, 주어진 소득하에서 δ_0 는 더 큰 값을 가지게 된다. SEM의 경우 초기차입금이 공유자산부분(M_{e0})과 대출부분(M_{d0})으로 나누어지게 되고, $M_0 = M_{e0} + M_{d0}$, 후자에 대하여 초기 DTI를 같은 방법으로 구할 수

19) 위의 조건을 사용하여 Linneman and Wachter(1989), Gyourko, Linneman, and Wachter (1999), 정의철(2004)은 개별 소비자가 위 대출심사조건에 저촉되는지 여부를 구하여 소유·임대 결정모형의 독립변수로 사용하였다. 예를 들면, 초기에 이자만을 내는 경우, 소비자의 소득과 이자율이 주어진 상황에서 소비자가 구입할 수 있는 최대주택

가격은 $H_0^I = \frac{\delta^{\max} \cdot I_0}{\alpha^{\max} \cdot r_0}$ 이고, 대출조건심사조건이 없는 상황에서 소비자가

결정하는 주택가격이 이보다 클 경우($H^* > H^I$) 소비자는 대출조건에 제약을 받게 된다. H^* 는 통상 소득 및 자산제약 조건에 영향을 받지 않는 가구의 표본으로 주택 가격함수를 구한 뒤 전 가구에 도출된 함수를 적용하여 구하게 된다.

있다.

대출 이후 식 (4)에 포함된 세 가지의 경제변수[r, y, H]는 모두 변하게 되고, 따라서 δ 도 변하게 된다. 논의의 편의를 위해서 주택가격이 일정하다고 가정할 때, 대출 이후 t시점에서의 이자율(r_t), 실질가계소득증가율(g_t)(대출 이후 연평균), 그리고 연평균인플레이션(π_t)을 반영하여 δ_t 를 아래와 같이 나타낼 수 있다(소비자가 B의 변동률상품을 선택하였다고 가정하였고, 각 상품의 δ_t 의 도출은 부록 2 참조).

$$\delta_t = \frac{m_t}{y_t} = \left(\frac{r_t}{1+r_t} \right) \left(\frac{M_0}{H_0} \right) \left(\frac{H_0}{y_0} \right) \left(\frac{[(1+\pi_t)(1+g_t)]^{-t}}{1 - \frac{1}{(1+r_t)^{T+1}}} \right) \quad (5)$$

위 식에서 고정률상품인 A는 초기이자율과 t시점의 이자율이 동일하게 된다. 식 (5)를 이용하여 위에서 열거한 모기지상품에 대한 δ_t 를 Miles(2003)와 Miles and Pillonca(2007)에 사용된 방식을 이용하여 세 가지 시나리오에 따라 아래에서 분석하였다. 즉, 기본 시나리오(Baseline Scenario), 완만한 충격(Mild Shock) 시나리오, 그리고 급격한 충격(Severe Shock) 시나리오가 그것이다.

위에서 설명한 시나리오분석은 모기지론에 내재하고 있는 채무불이행위험과 조기상환위험의 본격적인 측정을 위한 전초단계로 이해할 수 있다. 다시 말해서 대출 후 DTI와 LTV가 경제변수의 변화에 따라 바뀌고, 따라서 상품의 위험도가 변하는 것을 산정하기 위해서는 경제변수에 대한 시뮬레이션모형과 DTI와 LTV가 상품에 내재한 두 가지 리스크(채무불이행과 조기상환)에 주는 영향을 보여주는 소비자행태모형이 필요하다 하겠다. Lin, Cho and Yang(2007)이 그와 같은 모형의 한 예가 될 수 있는데, 그들은 특정 모기지상품의 DTI가 40%를 넘을 확률(Probability of Liquidity Shortage, PSHORT)과 더불어 LTV가 100%를 넘을 확률(Probability of Negative Equity, PnegQ)을 이자율, 주택가격, 가계소득의 상관관계를 고려한 몬테카를로 시뮬레이션모형을 이용해서 구하였다. 국내에서도 향후 이와 같은 연구가 진행될 것으로 기대되며, 본고에서는 위에서 열거한 상품이 우리나라의 경제변수를 고려할 때 식 (5)에서 규정된 동적 DTI가 어떻게 변하는지를 보여주는 것에 그 목적

을 두고자 한다.

3. 시나리오 분석결과

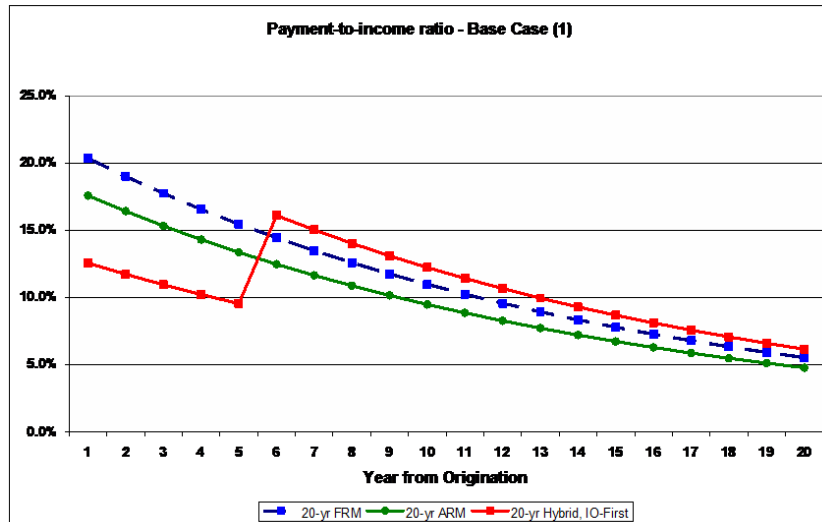
가. 기본 시나리오(Baseline Scenario)

식 (5)를 각 상품에 적용하기 위하여 초기 경제변수와 대출조건을 다음과 같이 가정하였다: FRM의 금리가 되는 장기이자율 5.6%(상품 A), ARM의 기준금리가 되는 단기이자율 4.8%(상품 B, C, D), 실질소득성장률(g) 3%(1990년부터 2007년까지의 실제 수치를 이용하여 보수적으로 설정), 인플레이션(π_t) 4%로 가정하였다. 또한 70% 초기 LTV($\alpha_0 = M_0/H_0 = 0.7$), 33% 초기 DTI($\delta_0 = 0.33$), 초기 주택가격은 가계소득의 4배로($H_0/y_0 = 4$),²⁰⁾ 그리고 기본 시나리오에서 모기지 금리가 대출 이후 같은 수준으로 유지되는 것으로 가정하였다. SEM의 경우 차입자가 40%의 주택지분에 대한 주택대출을 받고 나머지 30%에 대해서는 자산공유기관에 임대료(r_e)를 내며, 이는 장기이자율에서 2% 낮은 수준으로 가정한다. 또한 11~20년 사이에 임대지분이 매년 3%씩 모기지에 가산되어 상환원금이 높아지는 방식과, 이전 지분이 11~20년 사이 1.8%씩 점증하는 두 가지 이전방식을 가정하였다.

[그림 3-8]은 처음 네 종류의 모기지상품(A에서 D)의 기본 시나리오 하에서의 상환부담 변화를 보여주고 있다. 표에서 점선으로 표시된 FRM은 더 높은 장기이자율로 인하여(4.8%와 5.6%의 차이) 상환부담이 전 대출기간 중 ARM보다 높게 나온다. 초기 5년간의 IO상품은 앞의 두 모기지보다 초기 상환부담이 적게 나오나, IO 기간이 끝나는 6년째부터는 원금의 상환이 시작되는 관계로 두 상품보다 상환부담이 더 높게 나타나고 있다. 처음 두 상품인 FRM과 ARM은 각각 초기 DTI가 20%와 17.6%로서, 후자가 전자의 86% 정도의 수준을 보이고 있고, 시간이 지남에 따라 소득이 상승하여 두 상품 모두 상환부담이 줄어드는 추세를

20) 이는 우리나라의 상황에서 다소 낮은 수치이나, 이를 사용한 분석의 주 목적이 주어진 대출조건하에서 상품 간의 비교에 있기 때문에 분석결과에는 영향이 없을 것으로 판단된다. 만약 DTI의 채무불이행 위험에 대한 영향을 계량적으로 분석하는 경우에는 소득 대비 가격비율의 설정이 결과에 영향을 줄 수 있다.

[그림 3-8] 모기지상환부담 분석(1)-기본 시나리오



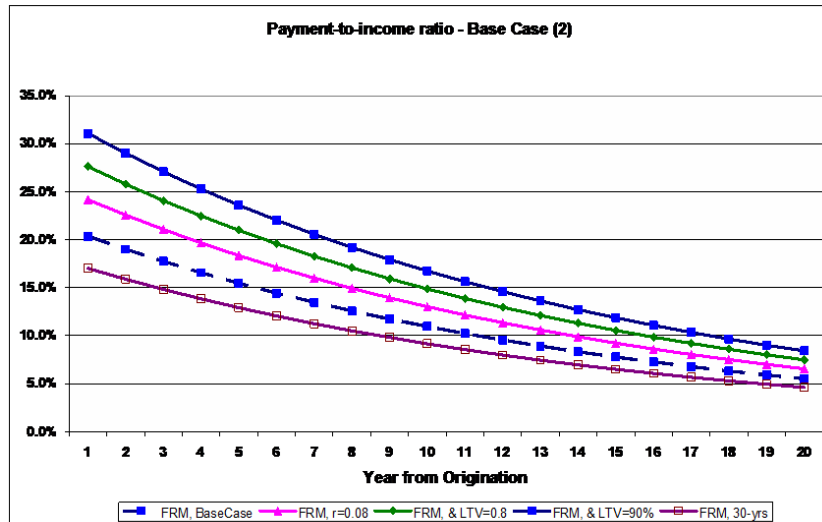
보이고 있다. 이 시나리오에서는 경제변수에 대한 충격이 없으므로 상품 C와 D는 (이자율 조정 상한선 유무에 따라 나눈) 전 기간 DTI가 같은 것으로 나타나고 있다.

[그림 3-9]에서는 비교를 위하여 기본 시나리오에서 FRM에 대한 변수의 값을 다음 네 가지로 바꾸어 보았다: (1) 장기이자율이 5.6%에서 8%로 상승하는 경우, (2) (1)과 병행하여 LTV가 80%로 올라가는 경우, (3) (1)과 병행하여 LTV가 90%로 상승하는 경우, 그리고 (4) FRM 만기가 20년에서 30년으로 바뀌는 경우이다. 예상되는 바와 같이 (1)~(3)의 경우에는 원래의 FRM(점선)에 비하여 상환부담이 점차 늘어나고, (4)의 경우에는 상환부담이 떨어지게 된다. 초기 상환부담이 위 네 가지의 변화에 대해서 처음 20.3%에서 각각 24.2%, 27.6%, 31.3%, 그리고 17%로 변하게 된다.

나. 충격 시나리오

대출 이후 모기지론의 상환부담과 신용위험의 정확한 측정을 위해서는 관련 경제변수들 간의 상관관계를 고려한 시뮬레이션 모형을 필요로

[그림 3-9] 모기지상환부담 분석(1)-기본 시나리오(다른 변수의 사용)



한다. 그러나 본 연구에서는 Miles and Pillonca(2007)에서와 같이, 각 상품의 동적 DTI가 경제변수의 충격 시나리오하에서 변화하는 추세를 간단한 시계열 모형을 통하여 보여주고자 한다.

먼저 <표 3-4>는 주요 경제변수들에 대한 1990~2007년 사이 한국과 미국에서의 평균과 변동률을 보여주고 있다. 여기에는 장-단기 이자율, 인플레이션, 실질소득상승률, 그리고 실질주택 가격상승률이 포함되었다. 한국의 경우 모든 변수가 2000~07년 기간 동안 훨씬 낮은 표준편차를 보이고, 낮은 이자율과 인플레이션, 그리고 높은 실질소득성장률과 실질주택 가격상승률을 보이고 있다.

대출 이후의 경제변수에 대한 시나리오 분석을 위하여 다음과 같이 간단한 시계열모형을 사용하기로 한다.

$$CPI\ Growth(t) = \alpha_0 + \alpha_1 CPI\ Growth(t-1) + e_{CPI,t} \quad (6)$$

$$Short\ Rate(t) = \beta_0 + \beta_1 CPI\ Growth(t) + e_{SR,t} \quad (7)$$

$$Income\ Growth(t) = \gamma_0 + \gamma_1 Income\ Growth(t-1) + e_{I,t} \quad (8)$$

〈표 3-4〉 한국과 미국에서의 평균과 변동률(1990~2007년)

| 한국(1990~2007) | | | | | |
|---------------|---------------------|---------------------|---------|-------|--------|
| | 단기이자율 ¹⁾ | 장기이자율 ²⁾ | 실질소득성장률 | 인플레이션 | 실질주택가격 |
| 평균 | 9.47% | 7.84% | 3.83% | 4.51% | -1.05% |
| 표준편차 | 5.24% | 3.41% | 13.87% | 2.35% | 6.63% |
| 한국(2000~2007) | | | | | |
| | 단기이자율 ¹⁾ | 장기이자율 ²⁾ | 실질소득성장률 | 인플레이션 | 실질주택가격 |
| 평균 | 4.81% | 5.62% | 7.02% | 2.95% | 1.68% |
| 표준편차 | 1.07% | 1.46% | 7.25% | 0.82% | 5.59% |
| 미국(1990~2007) | | | | | |
| | 단기이자율 ³⁾ | 장기이자율 ⁴⁾ | 실질소득성장률 | 인플레이션 | 실질주택가격 |
| 평균 | 4.53% | 5.81% | 0.23% | 2.82% | 2.41% |
| 표준편차 | 1.72% | 1.32% | 1.93% | 1.06% | 3.56% |
| 미국(2000~2007) | | | | | |
| | 단기이자율 ³⁾ | 장기이자율 ⁴⁾ | 실질소득성장률 | 인플레이션 | 실질주택가격 |
| 평균 | 3.48% | 4.72% | -0.27% | 2.71% | 5.53% |
| 표준편차 | 1.67% | 0.67% | 1.21% | 0.97% | 2.34% |

주: 1) 3개월 CD 금리, 2) 5년 국채 이자율, 3) 1년 국채(Constant Maturity Treasury or CMT) 이자율, 4) 10년 국채(CMT) 이자율.

인플레이션과 실질소득 성장율은 AR(1)회기분석모형을 이용하였고, ARM의 금리가 되는 단기이자율은 동 기간 인플레이션의 변수로 나타내고, FRM의 금리는 대출 이후 고정된 것으로 가정하였다. 결과의 비교를 위하여 한국과 미국의 시계열자료를 이용하여 위 모형의 상수들을 구하였는데, <표 3-5>는 그 결과를 보여주고 있다.

회귀방정식의 결과는 한국과 미국 자료가 대체로 유사한 결과를 보여주고 있으며, 기울기변수에 대한 계수 $[\alpha_1, \beta_1, \gamma_1]$ 는 모두 통계적으로 높은 신뢰도를 보여주고 있다. 결과에 있어서 한 가지 다르게 나타난 것은 인플레이션에 대한 단기이자율의 반응인데, 미국에 비해서 한국의 경우

〈표 3-5〉 한국과 미국의 모형상수

| | CPI Growth | | | |
|----|--------------------|------------|-----------|------|
| | α_0 | α_1 | R-squared | RMSE |
| 한국 | 0.0447 | 0.9867 | 0.98 | 0.87 |
| | (0.66) | (132.95) | | |
| 미국 | 0.0349 | 0.9896 | 0.98 | 0.41 |
| | (0.94) | (136.15) | | |
| | Short Rate | | | |
| | β_0 | β_1 | R-squared | RMSE |
| 한국 | 1.2015 | 1.9584 | 0.63 | 3.16 |
| | (2.42) | (18.71) | | |
| 미국 | 3.2745 | 0.8086 | 0.52 | 2.31 |
| | (15.59) | (19.56) | | |
| | Real Income Growth | | | |
| | γ_0 | γ_1 | R-squared | RMSE |
| 한국 | 0.3483 | 0.9242 | 0.86 | 5.25 |
| | (0.93) | (37.42) | | |
| 미국 | 0.0054 | 0.9714 | 0.94 | 0.53 |
| | (0.18) | (78.29) | | |

주: () 안의 숫자는 t-statistics를 나타냄.

더 민감한 것으로 나타나고 있다(β_1 참조).

위의 결과를 바탕으로 초기 인플레이션과 실질소득 성장률에 대한 두 가지의 충격 시나리오를 가정하였다: (1) 완만한 충격(mild shock)으로 인플레이션이 대출 후 20년 동안 매년 동적 예측치(dynamic forecast)보다 1단위의 표준편차만큼 더 높고, 실질소득증가율이 동적예측치보다 1단위의 표준편차만큼 낮은 값으로 움직인다. (2) 급격한 충격(severe shock)으로 앞의 시나리오에서 두 변수의 예측치에 각각 2단위의 표준편차를 가감한 값으로 움직인다. 계산의 편의상 시간단위를 매년으로 하였으며,

〈표 3-6〉 변수들의 연평균값(대출 이후 20년간)

| | CPI Growth | Short Rate | Long Rate ⁴⁾ | Income GR |
|----------------------------|------------|------------|-------------------------|-----------|
| baseline ¹⁾ | 4.0% | 4.8% | 5.6% | 3.0% |
| mild shock ²⁾ | 8.9% | 10.4% | - | -1.8% |
| severe shock ³⁾ | 13.8% | 14.5% | - | -8.7% |

주: 1) 초기 가정한 변수의 값이 변하지 않음.

2) CPI 변동률과 소득 변동률의 예측치에 1단위 표준편차의 Shock을 가함.

3) CPI 변동률과 소득 변동률의 예측치에 2단위 표준편차의 Shock을 가함.

4) 고정률에 적용되는 장기이자율은 변하지 않는 것으로 가정하였음.

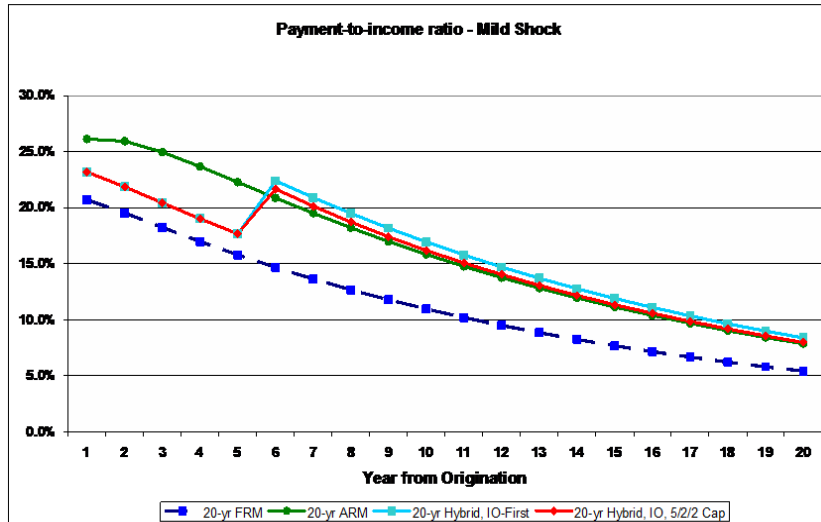
〈표 3-6〉에서는 4개 변수들의 각 시나리오하에서의 연 평균값을 보여주고 있다.

[그림 3-10, 3-11]에서는 경제상황이 악화되는 두 가지 충격 시나리오하에서 각 상품의 상환부담 변화를 보여주고 있는데, 이 경우 상환부담의 순서가 크게 바뀌고 것을 나타나고 있다. 우선 완만한 충격하에서는 세 가지 ARM 상품들이 모두 FRM에 비하여 높은 상환부담을 나타내게 되고, 초기 5년 IO 상품(D)도 전 기간 FRM에 비하여 더 높은 상환부담을 보이고 있다. 두 번째 상품인 ARM은 FRM에 비해서 1.26배의 DTI를 보이고 있다. 실질소득성장률의 하락으로 인하여 FRM도 상환부담이 기본시나리오에 비해서 늘어나지만, 상환부담의 증가는 ARM에 비하여 현저하게 낮은 수준으로 형성되고 있다.

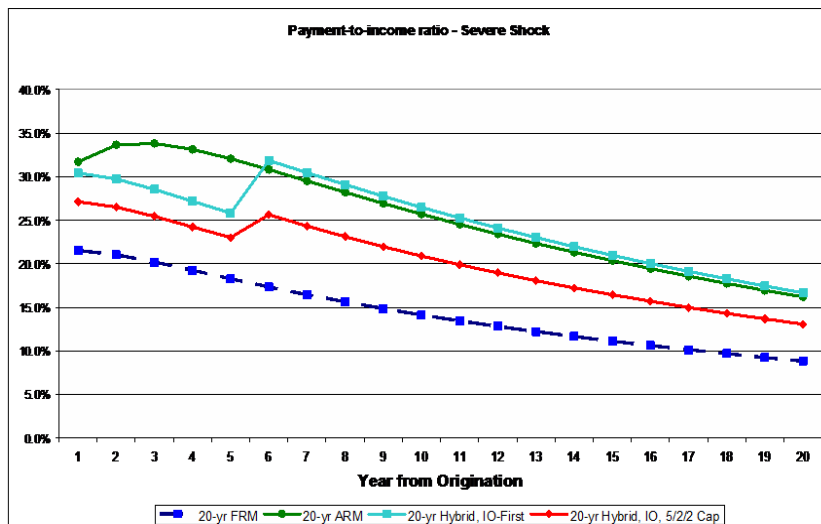
급격한 충격시나리오하에서는 ARM의 상환부담이 매우 크게 늘어나게 되고, 두 번째 상품인 ARM의 경우 초기상환액부담이 소득의 17%수준에서 34%로 급증하고 있다. FRM에 비해서도 1.47배의 소득 대비 상환부담을 보여주고 있다. 이 시나리오에서 주목할 사실은 5/2/2 구조의 이자율 조정 상한이 있는 상품 D가 그렇지 않은 상품 C에 상환부담을 약 20% 정도 낮추어 준다는 것이다(즉, 초기 DTI가 C의 경우 31.8%이고 D는 25.6%이다).

마지막으로 자산공유모기지는 예상대로 초기상환부담을 크게 낮춰주고(FRM의 20%에 비해서 13%의 수준), 이후 주택자산이 차입자에게 이전되는 11년째에는 매년 3%씩의 지분을 10년간 이전할 경우 18% 정도로

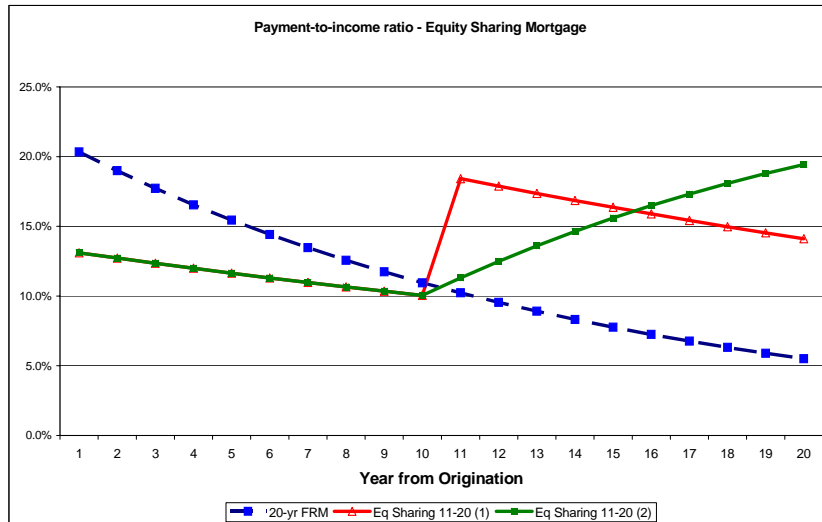
[그림 3-10] 모기지상환부담 분석(2) - 완만한 충격 시나리오



[그림 3-11] 모기지상환부담 분석(3) - 급격한 충격 시나리오



[그림 3-12] 모기지상환부담 분석 - 지분공유모기지



늘어나게 되고, 그 이후 완만하게 하락해서 14% 수준으로 떨어지게 된다. 매년 지분이전 비율을 1.8%씩 점증시켜서 만기 시 모든 지분이 이전 되도록 하면 상환액부담이 완만하게 증가하여 만기 시에는 19% 정도의 DTI를 보여주게 된다. 이 상품에 대한 공유지분의 정도, 그에 대한 이전 방식, 임대료의 결정 등에 대한 더 구체적인 분석은 향후 연구과제로 하기로 한다.

위의 결과가 보여주듯이 변동률상품의 경우 초기 낮은 상환액부담을 보이나 경제변수의 충격이 있을 시에는 DTI가 크게 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 상환부담의 증가는 신용위험의 증가로 이어 지는데, 영국의 경우 DTI가 1%(percentage point) 상승함에 따라 법원에 신고되는 채무불이행건수가 2.1% 증가된다는 연구결과가 보고되고 있다 (Miles[2003]). 다음 장에서는 이와 같이 주택구입용이도를 높이는 모기지상품의 개발과 병행하여 고려해야 할 리스크의 관리방안에 대해서 국내의 자료와 문헌을 토대로 논의하고자 한다.

제5절 모기지리스크의 관리방안

서론에서 언급한 바와 같이 모기지상품 개발을 통하여 한계차입자의 주택구입용이도를 진작시키는 것은 대출에 따르는 리스크를 어떻게 관리하고, 관련 민간-공공기관 간에 어떻게 공유할 것인가하는 문제와 병행하여 고려되어야 한다. 구체적으로 모기지론과 그것을 기초로 한 유통화상품에 내재하고 있는 두 가지 위험의—차입자의 채무불이행위험과 조기상환위험의—효과적인 관리가 대출기관의 자산건전성과 주택금융시스템 전반의 안정적인 운용을 위하여 중요한 과제라고 하겠다. 아래에서는 이와 관련하여 다음의 네 가지 정책사안에 대하여 논의하고자 한다. 즉, MBS와 Covered Bond(CB) 등의 발행을 통한 장기채권에 의한 자금조달방안, 공공-민간 모기지보험제도의 도입, 대손충당금 및 자기자본비율규제와 관련된 정책과제, 그리고 모기지리스크 관리를 위한 자료 구축이 논의되었다.

1. MBS/CB 등을 통한 안정적인 자금조달방안

제2절에서 언급한 바와 같이 현재 우리나라의 주택대출은 은행예금, CD 발행 등 단기자금조달에 의존하고 있다. 이는 자금조달과 대출에 있어서 만기불일치의 문제가 생길 수 있고, 대출자금의 안정적인 공급이라는 측면에서도 위험도가 높은 자금조달 방식임이 외국의 사례에서 보여지고 있다. 그 한 예로 단기자금조달-장기주택대출의 영업모형에 의존하던 미국의 저축은행들이 1970년대 말과 1980년대 초의 고금리와 역전된 수익률곡선 시대를 거치면서 자산건전성의 악화로 인한 대량부도 사태를 경험하게 되고, 이 당시 단기뮤추얼펀드의 확대에 의하여 자금유체에 있어서의 경쟁 심화와 ‘역중개현상(disintermediation)’으로 인하여 대출자금이 고갈되는 사태로 이어졌다. 또한 대출자금의 조달이 원활하지 못하게 됨에 따라 저소득층, 무주택자 등을 위한 상품개발도 벽에 부딪히게 되고, 이에 대한 결과가 1980년대의 주택소유율 하락으로 나타나게 된다.

1980년대 이후 미국과 유럽국가들은 이와 같은 단기자금조달방식에서 MBS와 같은 유동화상품과 대출된 모기지를 담보로 한 채권인 CB의 발행 등을 통한 장기자금조달방식으로 전환하는 추세이다. 미국의 경우 1980년대 중반까지도 미미했던 MBS 발행 수준이 현재에는 전체 대출잔액의 약 50% 정도가 MBS를 통한 대출임이 보여지고 있다(Cho[2007]). 유럽국가들의 경우 대출기관이 포트폴리오에 보유한 모기지대출을 담보로 발행하는 CB에 의한 자금조달이 최근 급격하게 늘어나고 있다. 전통적으로 독일이 CB시장을 주도하여 왔으나, <표 3-7>에서 보는 바와 같이 2005년 기준으로 덴마크가 독일을 제치고 가장 큰 CB시장으로 성장하였으며, 영국, 스페인, 아일랜드, 폴란드 등에서도 2000년대 들어 CB제도를 도입하고 그 발행을 늘리고 있다.

MBS와 CB는 모두 투자자의 기호에 맞는 채권상품의 개발을 통하여 연-기금, 생명보험회사와 같은 기관 투자자들을 통한 자금조달을 늘리고 주택대출시장에서의 유동성을 높이는 효과를 가져올 수 있다. 또한 채권의 장기화를 통하여 은행예금 등을 통한 대출의 경우 생길 수 있는 만기불일치의 문제를 해소할 수도 있다. 그러나 이 두 가지 자금조달방식은 다음의 세 가지 면에서 차이가 있고, 국내 모기지시장의 발전을 위해서는 이 차이점들을 고려하여 두 가지 방식의 장점을 모두 활용할 수 있는 방향으로의 제도개선을 고려할 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, MBS의 발행은 대출심사(underwriting)-자금조달(funding)-채권관리(servicing)의 기능분화를 전제로 한다. 따라서 MBS를 통한 자금조달은 이들 기능에 대한 전문화를 가져올 수 있으나, 이와 같은 기능분화가 이루어져 있지 않은 시장상황하에서는 CB의 발행이 차선책으로 검토될 수 있다. 둘째, MBS의 발행은 신용위험의 이전을 통하여 대출기관의 자기자본비율의 달성에 도움을 줄 수 있다. 반면, CB는 대출채권이 대출기관의 포트폴리오에 남아 있고 그에 내제되어 있는 위험 또한 이전되지 않는 관계로, 대출기관의 입장에서 볼 때 이와 같은 '규제중개(regulatory arbitrage)'의 효과가 없다고 하겠다. 셋째, MBS는 구조화된 상품(structured financial products)을 통하여 대출기관과 투자자 사이의 개별대출에 대한 정보의 비대칭성 문제를 완화 시킬 수 있다는 것이 최근 문헌에서 논의되고 있다(Oldfield[2000], DeMarzo[2005], Downing, Jaffee

and Wallace[2005]). 이 점에 있어서도 CB는 MBS에 비하여 상품구조가 단순하고, 담보에 내재된 리스크를 상품자체에서 관리하는 것에는 더 한계가 있다고 하겠다.

위의 논의에 근거하여 우리나라의 자금조달방식의 개선을 위한 몇 가지 정책방향을 고려해 볼 수 있다. 먼저, 앞 절에서 분석한 한계차입자의 주택구입용이도를 높일 수 있는 모기지상품들—즉, 장기고정율상품, 이자율상한이 있는 혼합형 상품, 지분공유모기지 등의 보급을 위한 안정적인 자금조달방안에 대해서 생각해 볼 수 있는데, 이를 위해서는 2004년 MBS 발행기관으로 출범한 주택금융공사가 국민주택기금과 함께 대상소비자계층의 설정, 그들을 위한 모기지상품의 개발—보급, 그리고 그 상품의 자금조달을 MBS 발행 등을 통해서 담당하는 구체적인 공조방안과 역할분담을 고려해 볼 수 있다. 이와 관련하여 주택금융공사에게 MBS발행뿐만이 아닌 채권발행 등을 통하여 당장 유동화가 어려운 상품에 대해서는 장기 매입·보유를 허용함으로써, 그와 같은 상품의 확대와 채권시장을 통한 자금조달을 단기적으로 달성하고, 장기적으로는 유동화상품을 통한 자금조달을 추진하는 방안을 고려해 볼 수 있다.²¹⁾ 또한 소비자의 상품 선택을 돕기위하여 여러 모기지상품의 위험도와 장단점에 대한 체계적인 소비자교육도 장기고정율상품과 같은 안정적인 상품의 확대에 기여할 수 있다.

MBS시장의 활성화와 병행하여, 은행 등 민간주택대출기관의 자금조달 개선방안으로 CB시장의 도입과 활성화를 고려해 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 CB는 MBS와 함께 주택대출에 있어서 자금조달의 만기화를 이룰 수 있는 방안으로 유럽국가에서 활용되고 있다. 이 경우 발행기관의 신용등급과 채권시장에서의 위치가 이를 통한 자금조달에 있어 중요한 요소가 된다고 하겠다. 독일의 경우 대형 상업은행에 소속되어 있는 모기지은행이 주로 판트브리프(Pfandbrief)를 발행하고 있으며, 미국의 경우 채권의 종류는 CB와는 다르지만 연방주택대출은행(Federal Home Loan Bank)에 의해서 채권이 발행되고 이를 통해서 조성된 자금이

21) 2차 모기지시장이 발달한 미국에서도 우량모기지를 기초로한 MBS의 경우 95% 이상이 원리금상환흐름이 정형화된 15년이나 30년 만기의 고정율 상품에 의존하고 있다.

〈표 3-7〉 유럽국가의 CB 발행잔액

(단위: 총CB발행잔액, 백만유로)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 덴마크 | 165,862 | 193,980 | 202,678 | 226,164 | 249,728 | 286,238 |
| 독 일 | 247,484 | 255,873 | 261,165 | 259,199 | 249,848 | 237,547 |
| 스페인 | 11,539 | 14,328 | 25,266 | 58,448 | 96,083 | 157,663 |
| 스웨덴 | 75,060 | 65,294 | 70,865 | 81,569 | 81,428 | 92,808 |
| 프랑스 | 47,701 | 43,006 | 44,351 | 21,079 | 26,816 | 32,133 |
| 영 국 | n/a | n/a | n/a | 5,000 | 15,668 | 25,439 |
| 헝가리 | n/a | n/a | n/a | 3,622 | 4,962 | 5,072 |
| 아일랜드 | n/a | n/a | n/a | n/a | 2,000 | 4,140 |
| 폴란드 | n/a | n/a | 99 | 183 | 223 | 558 |
| 라트비아 | 8 | 14 | 30 | 36 | 54 | 40 |
| 리투아니아 | n/a | n/a | n/a | n/a | 14 | 14 |

자료: European Mortgage Federation National Experts; National Central Banks; OECD.

회원 대출기관(주로 저축은행)의 대출에 이용되고 있다. 은행의 규모가 비교적 큰 우리나라에서는 개별 은행이 CB 등의 채권을 발행하는 것이 적합할 것으로 보이나, 다수의 은행이 컨소시엄을 구성해서 발행하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

2. 공공-민간 모기지 보험제도의 도입

3장에서 논의한 바와 같이 우리나라의 주택대출차입자는 현재 최대 허용치 LTV 부근으로의 쏠림현상을 보이고 있다. 이는 모기지론에 대한 수요를 LTV규제가 많은 부분 억제하고 있기 때문인 것으로 보이며, 이의 상향조정을 통하여 자산축적이 낮은 소비자층의 주택구입용이도를 높이는 한편, LTV의 증가분에 대해서는 모기지보험을 통하여 위험도를 대출기관과 보험제공기관 간에 공유하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

모기지보험은 외부 신용보강(external credit enhancement)의 일종으로,

〈표 3-8〉 미국의 모기지보험

| | 1997 | 2006 |
|---------------|-------|-------|
| 연방주택청(FHA) | 11.8% | 2.6% |
| 민간 모기지보험(PMI) | 14.0% | 8.9% |
| 합 계 | 25.8% | 11.5% |

자료: Inside Mortgage Finance(May 2007).

미국의 연방주택청(FHA)이 1930년대 대공황 직후 장기고정률상품에 대한 공적보증을 제공하면서 시작되었다. 그 이후 FHA의 성공적인 운영이 확인된 후 1950년대에 미국에서 민간 보험회사에 의한 모기지보험이 시작되었다. 또한 1980년대부터 시작된 2차시장에서의 MBS발행을 통한 대규모 주택자금조달이 시작되면서 Fannie Mae와 Freddie Mac에 의해 제공되고 있는 투자자에 대한 원리금지급보증과 함께 위의 공공-민간 모기지보험은 주택대출시장의 투자자들에게는 신용위험으로 생기는 현금흐름의 문제를 해결해 주고, 대출기관 및 MBS 발행기관에게는 높은 레버리지로 인한 리스크를 제3의 기관과 공유하게 하는 역할을 하고 있다.

이와 관련된 통계로, 최근 미국의 서브프라임 모기지 시장의 성장과정에서 모기지보험이 신규대출에서 차지하는 비중이 <표 3-8>에서 보는 바와 같이 크게 줄어드는 추세를 보이고 있다. FHA의 경우 1997년 11.8%에서 2006년 2.6%로, 민간보험의 경우 14%에서 8.9%로 줄어들고, 대신 MBS-ABS상품의 구조화를 통한 내부 신용보강(Internal Credit Enhancement)에 의존하는 비중이 더 늘어나게 된다. 이는 모기지대출과 유동화 과정에서 제3자에 의한 신용평가와 대출위험의 공유가 그 만큼 줄어들었다는 면에서 대출시스템 전반의 리스크를 올렸고, 현재의 서브프라임모기지 사태에 일조를 하였다는 주장이 제기되고 있다(Hassler [2007]).

이와 같이 미국에서 시작된 모기지보험제도는 1990년대 들어 OECD 국가들을 중심으로 도입·시행되기 시작하였다. 부록 3에서 보는 바와 같이 유럽, 아시아의 여러 나라에서 각국의 고유 상황에 부합하는 공공-

민간 모기지보험제도의 정착을 위한 움직임이 활발하게 전개되고 있다. 우리나라에서도 최근 서울보증보험과 미국의 Genworth에 의한 민간모기지보험이 도입단계에 있다. 향후 모기지보험시장이 활성화 되면 LTV 규제의 완화를 통한 자산제약차입자의 주택구입을 용이하게 해주는 효과 이외에도, 대출심사기준을 상품의 종류, 소비자의 신용등급, 서류의 구비 정도 등의 위험요소를 더욱 차별화하여 고려하는 방향으로 발전하는 효과도 기대해 볼 수 있다.

이와 관련된 정책사안으로 우리나라에서 민간 모기지 보험과 함께 공공 모기지 보험제도의 도입을 고려해 볼 수 있다. 이는 정부지원이 필요한 소비자계층에 대해서 정부의 명시적 신용보완을 통하여 그들을 위한 상품의 안정적인 공급에 그 목적이 있다고 할 수 있다. 부록 3에서 보는 바와 같이 현재 모기지 보험제도를 시행 또는 고려 중인 국가의 대다수가 공적 모기지 보험을 도입하고 있다. 이에 대한 예외는 15개국 중 영국, 이탈리아, 스페인의 3개국 정도이고, 호주의 경우 1999년까지 공공 모기지 보험제도를 시행하였으나 그 이후 민영화하여 현재에는 민간 모기지 보험만이 운용되고 있다.

우리나라의 경우 현재 주택금융공사에 소속되어 있는 주택신용보증기금을 정부의 정책목표와 관련된 특정 모기지론에 대한 공적 보험서비스를 제공하는 기능으로 발전시키는 방안을 검토해 볼 수 있다. 예를 들면, 국민주택기금과 주택금융공사 모기지를 저·중소득층의 최초주택구입자가 차입할 경우 대출액한도를 현재의 70%에서 85~90%까지 올리고 그 증가분에 대해서는 상품의 종류, 소비자의 신용등급을 고려하여 신용손실의 부보비율(loss coverage rate)과 보험수가를 결정할 수 있다.

우리나라에서 공적모기지보험의 도입과 관련해서 외국의 두 기관에 대한 벤치마킹이 가능할 것으로 생각된다. 첫째, 미국의 FHA 보험제도는 재산축적이 낮거나 신용등급이 낮은 소비자를 위한 특화된 공적 모기지보험 프로그램이다. 따라서 FHA보험의 이용자는 LTV가 90%가 넘는 소비자에 대한 보험이 대부분이며, <표 3-9>에서 보는 바와 같이 미국의 소비자신용등급지수가 680점 이하가(700점이 대략 평균임) 80%를 상회하고 있다. <표 3-8>에서 검토한 바와 같이 최근 신규대출시장에서 그 비중이 줄어들었으나, 최근 서브프라임사태를 해결하기 위하여 FHA의

〈표 3-9〉 미국 FHA보험 상품과 소비자신용등급

| 소비자신용등급별 신규대출 분포1) | | | | | | | |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| FHA보험 모기지의 퍼센트 (발행액 기준) | | | | | | | |
| 영 업 총 액 | 신용경력 의 부재 | >300 ≤539 | >540 ≤579 | >580 ≤619 | >620 ≤679 | >680 ≤850 | 크레딧스 코어의 미수집 |
| 1992 | 4.48 | 0.10 | 0.38 | 1.07 | 3.59 | 3.17 | 87.22 |
| 1993 | 4.59 | 0.12 | 0.40 | 0.96 | 2.97 | 2.47 | 88.48 |
| 1994 | 3.87 | 0.11 | 0.49 | 1.44 | 4.22 | 3.06 | 86.81 |
| 1995 | 3.38 | 0.16 | 0.51 | 1.15 | 2.68 | 1.77 | 90.35 |
| 1996 | 4.17 | 0.35 | 1.19 | 3.06 | 7.03 | 4.29 | 79.90 |
| 1997 | 2.45 | 0.91 | 1.76 | 3.60 | 6.30 | 2.98 | 82.01 |
| 1998 | 1.82 | 1.19 | 2.21 | 4.44 | 7.56 | 3.12 | 79.66 |
| 1999 | 1.72 | 1.13 | 2.29 | 4.57 | 7.59 | 2.88 | 79.81 |
| 2000 | 1.88 | 1.65 | 2.70 | 4.48 | 6.62 | 2.39 | 80.27 |
| 2001 | 1.35 | 1.38 | 2.51 | 4.20 | 6.24 | 2.26 | 82.05 |
| 2002 | 1.34 | 1.55 | 2.72 | 4.59 | 6.94 | 2.64 | 80.22 |
| 2003 | 1.47 | 1.72 | 3.24 | 5.53 | 8.54 | 3.24 | 76.25 |
| 2004c | 3.23 | 1.76 | 4.06 | 8.19 | 14.11 | 5.88 | 62.77 |
| 2005b | 6.83 | 3.68 | 10.45 | 22.82 | 40.02 | 16.20 | 0.00 |
| 2006b | 5.67 | 3.52 | 9.92 | 22.76 | 41.35 | 16.79 | 0.00 |
| 2007b | 5.08 | 4.43 | 11.12 | 24.35 | 39.98 | 15.05 | 0.00 |

자료: IFE Group(2007), "FHA MMI Fund Review Report"중에서 발췌

역할이 다시 강조되고 있다. 이는 이 기관이 미국에서 모기지시장의 안정성을 지키기 위한 '최후의 보험제공자(insurer of the last resort)'의 역할을 담당하고 있음을 보여주고 있다.

둘째, 우리나라의 주택금융공사와 유사한 기능을 담당하는 홍콩모기지공사(Hong Kong Mortgage Corporation or HKMC)의 경우를 벤치마킹 대상으로 연구해 볼 필요가 있다. 즉, 1997년 홍콩의 주택소유율을 10년 안에 60%에서 70%로 올린다는 미션을 가지고 출범한 HKMC는 그 당시 70%였던 최대 LTV를 현재 95%까지 올리고, LTV증가분에 대해서는 민간기관과 제휴하여 모기지 보험서비스를 제공하고 있다. 이 상품에 대한 수요와 신용손실 정도에 대한 자료의 분석이 이와 유사한 상품을 국내에 개발-보급하는 데 있어서 유용할 것으로 생각된다.

3. 리스크를 고려한 대손충당금과 자기자본비율 규제

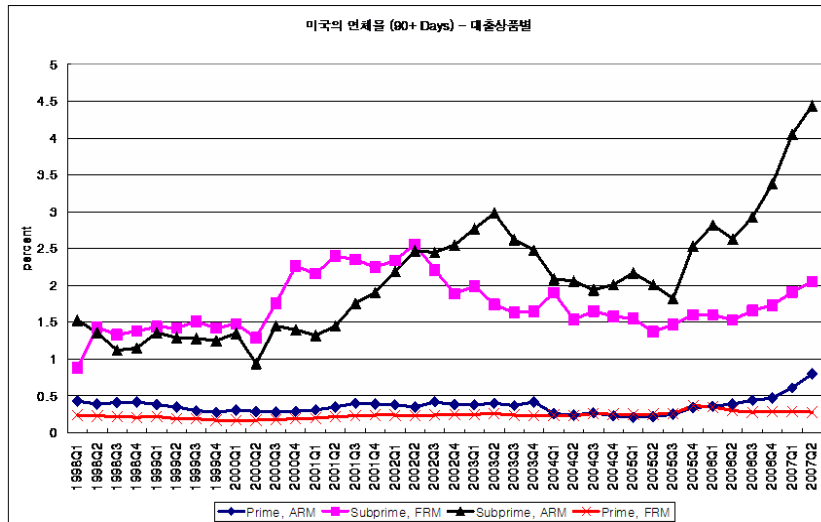
금융감독당국에 의한 대손충당금과 자기자본비율 규제가 안전한 모기지상품의 확대와, 상대적으로 리스크가 높은 상품에 대한 대출억제를 위한 효과적인 정책수단이라고 할 수 있다. 이와 관련해서 기존의 자기자본비율에 대한 국제기준인 Basel I 하에서는 모기지의 위험가중치가 50%로(MBS의 경우 20%로) 확일적으로 규정되었으나, 새 기준으로 제안된 Basel II에서는 기본방식(Standard Approach)하에서 모기지의 위험가중치가 35%로 낮아 졌고(MBS의 경우 채권의 신용등급에 따라 정함), 내부등급방식하에서는 대출기관의 자체모형에 의한 상품의 등급 결정에 따르도록 규정하고 있다. 또한 Basel II하에서는 여러 나라에서 통용되고 있는 모기지상품이 서로 상이한 점을 감안하여 금융감독 당국의 재량에 의하여 모기지상품에 대한 위험가중치를 달리할 수 있도록 하고 있다.

이와 관련해서 우리나라의 금융감독 당국이 모기지상품에 대한 리스크를 고려하여 대출기관의 자산건전성을 감독하고, 더 나아가서 상품의 위험도를 고려한 대손충당금과 자기자본비율을(상품별 위험가중치를 정함으로서) 설정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이는 다음 절에서 설명할 자료와 모형의 구축, 그리고 그에 대한 정기적인 검증과도 밀접한 관계가 있다고 하겠다. 우리나라에서 현재 이에 대한 연구결과가 축적되는 중임을 감안할 때 외국의 자료와 문헌에 나타난 결과를 참고해 볼 수 있고, 이에 따르면 위험가중치의 상향조정 대상이 될 수 있는 상품으로 다음을 고려할 수 있다.

- ARM, 특히 이자율조정 상한선이 없는 ARM
- 초기 LTV의 차이(예: 50% 이하 vs. 50-70% vs. 70% 이상(모기지보험이 있는 경우))
- 후순위주택대출(Second Mortgage)
- 소비자의 신용등급이 낮은 대출
- 대출심사 시 구비서류가 미비한 대출

[그림 3-13]에서는 미국의 우량-비우량모기지의 90일 이상의 연체비율이

[그림 3-13] 미국의 연체율(90+Days)-대출상품별



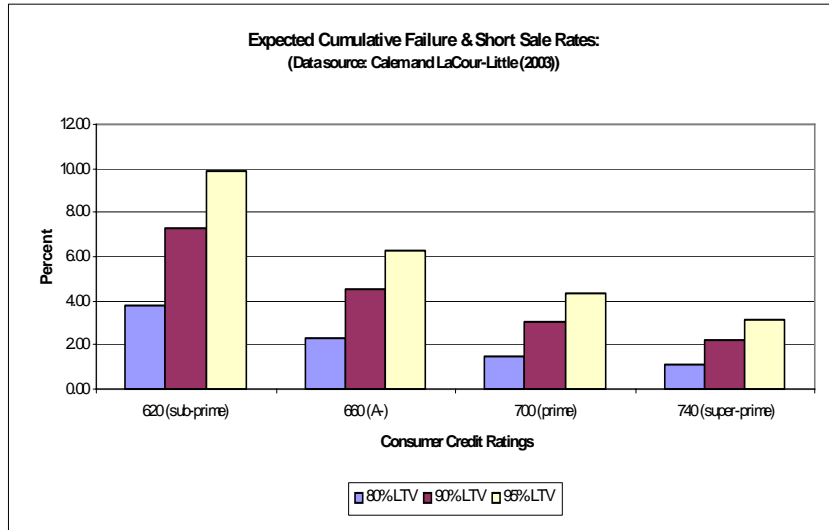
자료: 미국 전국부동산거래인조합

상품의 종류에 따라 크게 차이가 나는 것을 보여주고 있다. 우량고정률 상품(Prime FRM)의 경우 지난 1998년 이후 평균 0.24%였으며, 이는 비우량고정률상품(Subprime FRM)의 평균연체율 1.73% 보다 크게 낮은 수준이다. 변동률상품의 경우 우량, 비우량 모두 고정률상품에 비해서 높은 연체율을 보이고 있는데, 우량상품의 경우 0.36% 그리고 비우량상품의 경우 2.09%를 보이고 있다. 그러나 미국의 연체율은 현재 주택가격의 하락, 변동률모기지의 이자율채책정 등으로 인하여 우량고정률상품을 제외하고는 모두 빠르게 상승하고 있고, 비우량변동률의 경우 이미 4.5%의 연체율을 보이고 있다.²²⁾

그러나 위와 같은 연체율의 총량적인 비교는 정책결정에 도움을 주기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 즉, 모기지상품의 위험도를 비교하는 데 있어서는 ‘다른 관측 가능한 모든 조건이 동일하다(Ceteris Paribus)’

22) 우리나라 시중은행의 주택대출연체율은 지난 4년간 월평균잔액기준으로 0.8% 수준을 보이고 있고, 이는 다른 부문에 대한 은행권의 대출에 비해서 가장 낮은 수준이다(예: 중소기업 1.4% 그리고 신용카드 2.2%). 또한 2003-04년의 1.6-1.8% 수준의 연체율이 현재에는 0.5% 정도로 감소하는 추세를 보이고 있다.

[그림 3-14] LTV와 소비자신용등급에 따른 모기지부도율



자료: Calem and LaCour-Little(2003)

가정이 필요하고, 이를 위해서는 적절한 모형을 통한 결과가 필요하다는 것이다.

미국의 경우 여러 문헌에 의해서 모형을 통한 모기지상품의 위험도가 보고되고 있는데, [그림 3-14]에서는 Calem and LaCour-Little(2003)에 의해서 보고된 LTV와 소비자신용등급의 모기지 채무불이행 정도에 주는 영향을 보여 주고 있다. 그림에서는 같은 LTV 수준이라도 소비자신용등급에 따라 부도율이 크게 차이가 남을 보여주고 있다. 구체적으로 90% LTV의 상품이 최고신용등급(소비자신용스코어 740 이상)의 차입자에게 대출될 경우 약 2%의 부도율을 보이는 반면, 최저신용등급(소비자신용스코어 620 이하)의 차입자에게 대출될 경우에는 이의 3배가 넘는 7.5%의 부도율을 보이고 있다. 이 외에도 ARM, 구비서류의 정도 등 다른 상품특성과 그들의 상대적 리스크에 대해서는 Buist, Megbolugbe and Yang(1998), Ambrose and LaCour-Little(2001), Calhoun and Deng(2002), Lin, Cho, and Yang(2007) 등의 결과를 참고할 수 있다. 우리나라에서도 국내자료를 이용하여 상품별 리스크에 대한 연구가 향후 활발하게 진행

될 수 있을 것으로 기대하며, 이를 위해서는 다음 절에서 논의할 바와 같이 자료의 구축이 필수적이라 하겠다.

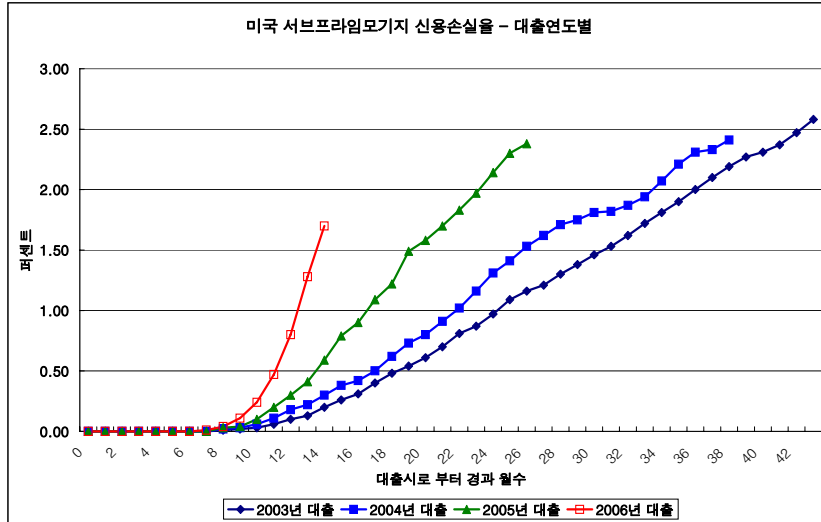
4. 효과적인 위험관리를 위한 자료의 구축

위에서 언급한 바와 같이 모기지상품의 위험도를 측정하기 위해서는 상품·차입자·담보물의 특성이 포함된 모형의 설정이 필요하고, 또한 이를 위한 자료의 축적이 매우 중요한 과제라고 하겠다. 구체적으로 차입자의 채무불이행과 조기상환에 대한 소비자행태모형, 채무불이행 시 신용손실을 산정할 수 있는 손실률모형, 이자율, 주택가격 등의 예측모형, 그리고 우리나라의 현재와 과거 경제상황을 반영한 스트레스 시나리오에 대한 가정 등이 필요하다고 하겠다. 아래에서는 이와 같이 위험도측정에 사용되는 자료에 대한 몇 가지 특징과, 우리나라에서 그 같은 자료를 구축하는 데 따르는 정책과제를 논하고자 한다.

먼저, 특정 상품의 연체율, 부도율 등의 신용위험 정도를 알아보기 위해서는 그 상품이 여러 경제상황하에서 어느 정도의 위험도를 보이는 가하는 것에 대한 실제자료의 구축이 중요하다고 하겠다. 이는 저금리-주택가격상승과 같은 호황기 뿐만 아니라 고금리-주택가격하락과 같은 불황기에서 특정상품이 어떻게 반응하는가하는 것의 대한 자료가 첨단 금융기법을 통한 상품개발과 위험관리보다 훨씬 유용하다는 것을 의미한다.

그 한 예로 현재 문제가 되고 있는 서브프라임모기지의 신용손실률은 그와 같은 상품이 주택가격하락과 같은 경제상황에서의 부도율을 가늠할 수 있는 자료가 없었던 것이 위험도를 고려한 가격산정에 실패한 원인의 하나로 거론되고 있다. 이에 관련된 자료로 [그림 3-15]에서는 서브프라임모기지의 발행연도(vintage year)에 따라 손실률이 크게 차이가 나는 것을 보여주고 있다. 특히, 미국의 주택가격이 하락하기 시작한 2006년에 발행된 서브프라임모기지 상품은 이미 타년도의 상품보다 대출 후 동일한 시간이 경과한 시점에서 훨씬 높은 손실률을 보여 주는 것으로 나타나고 있다. 따라서 국내에도 새로운 모기지상품을 보급하는 경우 우리나라의 경제상황에 맞는 경기주기를 설정하고 그 기간 동안의

[그림 3-15] 미국 서브프라임 모기지의 신용손실률(대출연도별)



자료: Crews-Cutt(2007)

자료구축을 의무화하며, 그와 같은 자료의 구축 이전에는 자기자본비율의 설정 등에 있어서 보수적인 가정을 하는 것이 필요하다고 하겠다.

자료와 관련한 다음 사항으로 언급할 것은 시장상황을 적절히 반영한 주택가격지수의 중요성이다. 이는 대출 당시의 LTV(origination LTV 또는 OLTV)와 대출 이후 시장상황의 변화를 고려한 LTV(mark-to-market LTV 또는 MLTV)가 채무불이행모형, 조기상환모형, 손실률모형에서 중요한 변수로 사용되기 때문이다. 이에 대한 이론적 근거는 통상 옵션평가모형에 의해서 설명되는 상환의사(willingness-to-pay)의 부재이다. 즉, 이는 대출 이후 특정시점에서 담보로 사용한 주택가격이 남은 상환액의 현재가격보다 작아질 경우(즉, MLTV가 100%를 넘을 경우) 차입자는 상환을 계속하는 대신 담보를 대출기관에 넘기는 것(풋옵션을 행사하는 것)이 경제적으로 더 유리하게 된다(Kau and Keenan[1995], Deng, Quigley, Van Order[2002] 참조). 따라서 다른 조건이 동일한 상황에서 주택가격이 하락하는 시기와 주택가격이 최고점일 때에 실행된 대출의 채무불이행비율이 통상 더 높게 나타나게 된다.²³⁾

우리나라의 주택가격지수는 국민은행이 지역별·주택종류별로 자세한 지수를 매달 산정하여 발표하고 있고, 이는 학계와 업계에서 유용한 자료로 널리 쓰이고 있다. 그러나 지수산정에 쓰인 자료가 실거래가가 아닌 호가에 의한 것이고, 표본집단의 구성 등에 따라 특정지역의 시장 가격과 체계적인 차이(systematic bias)가 있을 수 있다.

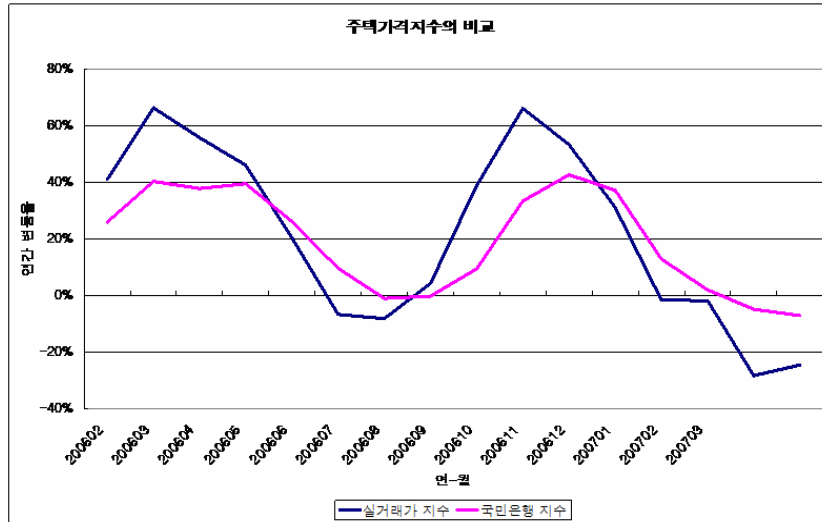
이와 관련하여 언급할 흥미로운 사실은, 최근 이용만·박현수·이창무(2007)에 의해서 발표된 아파트실거래가를 기초로 한 주택가격지수와 ('반복매매모형'(Repeat Sales Model)을 이용한) 국민은행지수와와의 차이점이다. 즉, [그림 3-16]에서 보는 바와 같이 실거래가지수가 후자에 비하여 가격변동폭이 더 큰 것으로 나타나고 있고, 이는 호가나 감정가에 의한 가격지수가 시장정보의 반영이 늦게 되는 이유로 실거래가에 비하여 낮은 표준편차를 가지게 된다는 미국 문헌에서의 보고와 맥을 같이 하는 것으로 보인다.²⁴⁾

우리나라에서도 향후 실거래가를 이용한 가격지수 산정이 필요할 것으로 보이나, 문제는 이에 대한 자료가 2006년 1월 이후에만 축적되고 있다는 사실이다. 따라서 국민은행지수에서 사용되고 있는 것과 같은 감정-호가자료와 실거래가 자료를 병행하여 사용함으로써 가격지수의 정확도를 높이고 최대한 긴 시계열지수를 산정하는 방안을 연구하는 것이 필요하다고 하겠다.

마지막으로 언급할 것은 조기상환자료의 구축인데, 이는 현재 우리나라 대부분의 모기지상품이 조기상환에 따르는 벌금을 부과하고 있어,

-
- 23) 채무불이행 지표로 사용되는 다른 변수로서 대출 후 주택가격의 변화와 상환액을 고려한 주택가격 대비 대출잔액(mark-to-market LTV)과 특정 시점에서 주택가격의 변동률을 고려하여 LTV를 100%가 넘을(따라서 음의 주택자산이 생길) 확률(probability of negative equity or pneq)이 있다. Pneq에 대한 설명과 적용은 Deng, Quigley and Van Order(2002)와 Lin, Cho and Yang(2007) 참조.
- 24) 감정 당시 시장정보의 부족으로 인한 낮은 표준편차와(appraisal smoothing) (Quan and Quigley(1989)의 다수의 논문), 감정사의 모럴해저드로 인한 편향된 감정결과가 (appraisal bias) (Chonloy, Cho, Megbolugbe(1996)의 다수) 문헌에 보고되고 있다. 이와 같은 부정확한 담보가격의 산출은 부도율 등의 리스크지표의 측정에 있어서 부정확한 결과로 이어지게 되는데, 이에 대해서 Cho, DeRitis, and Rosenblatt(2007)은 미국 서브프라임자료를 이용하여 부정확한 담보가치의 산출이 서브프라임모기지의 대출 당시 신용손실 예측치를 현저하게 낮추었고, 이는 리스크를 고려한 가격산정 실패의 한 요인이었음을 보여주고 있다.

[그림 3-16] 국민은행의 주택가격지수와 실거래가를 이용한 주택가격 지수의 비교(서울, 강남)



자료: 이용만, 박헌수, 이창무(2007)

이와 같은 제약이 없는 상황에서 소비자행태를 분석할 수 있는 자료의 축적이 당분간 어려울 것으로 보인다. 또한, 저소득층이나 대출조건에 제약을 받는 차입자의 경우 일반적으로 채무불이행위험은 높은 반면 조기상환위험은 통상 낮은 것으로 나타나고 있어 본 연구의 주요 분석의 대상에서도 벗어난다고 하겠다.

그러나 장기고정물상품의 보급과 그와 같은 상품을 기초로 한 MBS의 발행을 통한 자금조달에 있어서 조기상환위험에 대한 자료구축과 그에 의한 위험가산금리의 산정방식은 중요한 연구과제라고 하겠다. 미국의 경우 1986년 Salomon Brothers에 의해 처음 개발된 조기상환위험을 고려한 동적가산금리인 Option-Adjusted Spread(OAS)가 MBS 딜러와 투자자들 사이에서 조기상환위험의 가격산정에 있어서 공통언어로 사용되었고, 이는 투자자들이 조기상환위험에 대해서 가지는 불확실성을 줄여주고 MBS시장의 확대에도 크게 공헌하였음이 보고되고 있다(Citigroup [2004]).

따라서 우리나라에서도 FRM이나 그와 유사한 상품의 보급을 확대하기 위한 하나의 방안으로 조기상환별금을 낮추거나 없애는 방안을 고려할 필요가 있다. FRM은 시장상황이 변함에 따라 ARM 등의 상품에 대한 경쟁력이 크게 저하될 수 있고, 이 경우 조기상환별금의 유무는 FRM의 경쟁력에 큰 영향을 줄 수 있다. 즉, 시장환경이 저금리와 같이 저금리에서 고금리환경으로 변할 것으로 예상되는 시기에는 고정률상품에 대한 수요가 증가하고 조기상환의 빈도도 낮게 된다. 그러나 반대로 고금리에서 저금리로 바뀌는 시기에는 FRM에 대한 수요가 급격히 줄어들 수 있고, 이 경우 조기상환에 대한 별금은 재용자 시 거래비용을 높임으로써 소비자복지에 영향을 미칠 뿐만 아니라 고정률상품의 경쟁력 또한 크게 떨어뜨릴 수 있기 때문이다. 따라서 국내에서도 조기상환에 대한 별금이 없는 FRM의 보급을 고려함으로써 이 상품의 경쟁력을 높이고 소비자의 조기상환 행태에 대한 더 정확한 자료의(즉, 별금으로 인하여 왜곡되지 않은) 구축도 달성할 수 있는 방안을 고려해 볼 수 있다.

제6절 결 언

본 논문에서는 현재 빠르게 발전하고 있는 우리나라의 주택금융시스템 분석을 통하여 주택구입용이도를 높일 수 있는 상품개발과 그에 따르는 금융리스크의 관리방안에 대해서 고찰하였다. 이를 위하여 대출당시와 대출 이후 차입자의 상환부담 정도에 대한 시나리오 분석을 하였고, 한계차입자의 주택구입용이도를 높여줄 수 있는 상품의 리스크관리와 관련된 몇 가지 정책사안을 논의하였다. 다음이 본 연구의 주요 결과와 논의된 정책제안을 요약하고 있다.

고정금액상환-고정율모기지(Constant Payment FRM, CP-FRM)가 차입자를 이자율 상승 등의 경제충격에서 보호해 주고, 따라서 이 상품의 확대가 모기지시장 전체의 안정성을 위하여 바람직한 것임을 제4절의 시나리오분석은 보여주고 있다. 그러나 CP-FRM은 높은 초기상환액 부담('front load' 또는 'tilt')의 문제가 있고, 이를 보완하여 차입자의 주택구

입용이도를 높일 수 있는 방안 중의 하나로 ‘지분공유모기지’를 고려해 볼 수 있다. 앞에서 언급된 바와 같이 지분공유모기지는 차입자를 주택에 대한 일부 소유에서 완전 소유로 변환시키고, 현재 우리나라에서 논의가 되고 있는 ‘지분공유아파트’와는 달리 차입자가 선호하는 지역이나 주택형태를 선택할 수 있다는 점에서 소비자의 선택의 폭을 넓힐 수 있는 장점이 있다.

또한, 제4절의 분석에서는 이자율조정상한이 있는 변동율상품(Capped-ARM)이 대출 이후 인플레이션이나 장-단기금리의 급격한 상승과 같은 충격이 있을 시 상환액증가 충격을 크게 완화시켜 줄 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 금융감독 당국은 이와 같은 조정상한선이 없는 변동율상품에 대하여 대손충당금이나 자기자본비율 등을 통한 건전성규제와 감독이 필요할 것으로 보인다. 이 외에도 신용위험도가 높은 상품인 후순위주택대출, 구비서류를 생략해 주는 대출에 대해서도 유사한 지도·감독을 고려해 볼 수 있다.

현재 은행예금 위주의 단기 자금조달의 개선책으로 MBS시장의 활성화를 들 수 있고, 이를 위해서는 유동화가 비교적 용이한 장기고정률상품의 확대가 또한 필요하다고 하겠다. 그러나 구조가 더 복잡한 모기지상품을 통하여 주택구입용이도를 높이기 위해서는 우리나라 유일의 MBS발행기관인 주택금융공사의 역할을 확대할 필요가 있을 것으로 생각된다. 즉, 지분공유모기지, 혼합형변동율상품 등에 대한 자금조달과 보증을 제공하고, 당장 유동화가 쉽지 않은 상품에 대해서는 금융공사가 채권발행 등을 통해서 자금조달을 하고, 1차 시장으로부터 구입한 모기지의 매입·보유도 고려할 수 있을 것으로 생각된다. 또한, 최근 유럽에서 시장이 확대되고 있는 담보부채권상품(CB)의 도입을 통하여 은행 등 1차 시장의 대출기관이 직접 장기채권의 발행을 통하여 자금조달을 하는 방식도 고려해 볼 수 있다.

재산축적 정도가 낮은 소비자계층의 주택구입용이도를 높이는 방안으로, 최근 시작된 민간모기지보험과 병행하여 공공모기지보험제도를 도입하는 방안에 대하여 논의하였다. 이를 위하여 미국의 FHA와 홍콩의 HKMC를 벤치마킹 대상으로 삼을 수 있다. FHA는 오랜 기간 신용등급이 낮고 LTV가 90%를 상회하는 소비자들을 위한 특화된 보험프로그램

램으로 운용되어 왔으며, 최근 서브프라임사태의 해결을 위한 역할이 강조되고 있다. HKMC 또한 10년전 출범 당시 70%였던 LTV상한을 모기지보험프로그램의 개발 등을 통하여 현재 95%까지 끌어 올렸다. 이와 같은 외국의 프로그램과 그 성과를 검토함으로써 국내 실정에 맞는 공적모기지보험제도를 개발하는 것을 고려해 볼 수 있다.

마지막으로, 효율적인 리스크관리를 위한 자료의 구축에 관해서 논하였고, 여기에는 대출상품별로 구분된 연체율, 부도율, 조기상환율에 관한 자료가 개별 대출기관의 내부 의사결정뿐만이 아니라, 주택대출업체 전반에서 사용될 수 있는 위험도지표의 개발에 사용될 수 있도록 하는 것이 향후 시장발전의 중요한 요소라고 하겠다. 이와 더불어 2006년 1월부터 시행되고 있는 실거래가격을 이용한 주택가격지수의 산정도 중요한 기초자료의 구축으로, 이에 대한 연구와 활용이 기대된다고 할 수 있다.

본 연구에서는 여러 가지 향후 연구과제가 언급되었는데, 이는 다음의 세 가지의 상호관련된 분야로 정리할 수 있다. 첫째, 여러 모기지상품에 대한 소비자선호도에 미시적 분석으로, 이는 각 상품에 대한 타겟 소비자계층의 선별과 그들을 위한 상품개발에 활용될 수 있다. 둘째, 5절에서 논의한 바와 같이 모기지의 리스크관리를 위한 소비자행태의 분석이다. 특별히, 우리나라 소비자들의 연체, 부도, 조기상환에 대한 행태 분석을 통하여 여러 모기지상품에 내재한 현금흐름의 위험 정도를 측정할 수 있고, 이는 Basel II를 통한 새로운 자기자본비율규제의 따른 대출기관의 자체모형 개발을 위한 최선의 방법(best practice) 설정에도 필요한 사안이라고 하겠다. 셋째, 다양한 형태의 MBS와 CB 등에 대한 연구를 통하여 우리나라 투자자의 기호에 부합하는 채권상품을 개발하는 것인데, 이는 앞서 논의된 모기지상품의 리스크관리를 위한 자료구축 및 모형개발과도 밀접한 관계가 있다고 하겠다.

마지막으로 언급할 것은 모기지시장의 확대를 통하여 한계차입자의 주택구입용이도를 높이는 것은 임대주택시장의 발전과도 깊은 상관관계가 있다는 것이다. 미국과 같이 민간-공공 임대주택시장이 발달되어 있는 나라에서도 서브프라임 모기지사태와 같은 상황을 차후 방지할 수 있는 방안의 하나로 임대시장의 확대가 제기되고 있다(Gramlich[2007]).

현재 임대주택재고량이 매우 낮은 우리나라의 상황에서는 주택대출의 확대가 소유주택시장의 과열로 이어지는 것을 예방하기 위해서는 저렴한 임대주택의 원활한 공급이 병행되어야 할 정책과제라고 하겠다.

참 고 문 헌

- 김경환, 「주택가격상승과 주택시장 안정정책」, 『한국경제』, 제2호, 2003, pp.55~84.
- 김인규, 「주택금융의 현황과 발전방향」, 한국은행(PowerPoint 발표자료), 2007.
- 김인준·이창용, 「금융산업의 변화와 과제: 거시적 분석(Full quote to be provided)」, 2007.
- 박신영·최은희·남원석, 「지분공유제의 도입가능성 검토」, 주택도시연구원 (PowerPoint 발표자료), 2007.
- 이용만·박헌수·이창무, 「부동산 실거래가에 기초한 주택가격지수 개발」, 한국부동산분수학회, 2007.
- 이상일·이창무, 「전세와 보증부월세간 선택요인과 주택수요 편차」, 『주택연구』, 제14권 제1호, 2006, pp.139~163.
- 이중희, 「한국의 주택대출 유통화」, 2002년 AREUEA 국제학회 발표 논문, 2002.
- 재정경제부·건설교통부·기획예산처, 『주택시장안정을 위한 정책과제(Full quote to be provided)」, 2007.
- 정의철, 「모기지론 도입이 주택수요와 주택가격에 미치는 영향분석」, 시정연구원 2004-PR-11, 2004.
- 차문중·손재영·정의철, 「주거여건의 추이와 장기주택수요 전망」, 차문중 편, 『주택시장분석과 정책과제 연구』, 한국개발연구원, 2004.
- 최필선·민인식, 「우리나라 가계부채의 계층별 특성연구」, mimeo, 2007.
- 한국주택학회, 『한국주택금융공사의 장·단기 정책과제 연구』, 한국주택금융공사, 2005.
- KDI 국제정책대학원, 「모기지보험제도의 도입 타당성 연구」, 공청회 발표자료, 2005년 4월, 2005.
- Ambrose, B. and M. LaCour-Little, "Prepayment Risk in Adjustable Mortgages Subject to Initial Year Discounts: Some Evidence," *Real Estate Economics*, Vol. 29, No. 2, 2001, pp.305~328.
- Buist, H., I. Megbolugbe, and T. Yang, "An Analysis of Ex Ante Probability of Mortgage Prepayment and Default," *Real Estate Economics*, Vol. 26, No. 4, 1998, pp.651~676.

- Basle Committee on Banking Supervision, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*, Updated November 2005.
- Calem, P. and M. LaCour-Little, "Risk-Based Capital Requirements for Mortgage Loans," *Journal of Banking and Finance*, 2003.
- Calem, P. and J. Follain, "The Asset Correlation Parameter in Basle II for Mortgages on Single-Family Residences," Fed Working Paper, 2003.
- Calhoun, C. and Y. Deng, "A Dynamic Analysis of Fixed- and Adjustable-Rate Mortgage Terminations," *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 24, No. 1/2, 2002, pp.9~23.
- Campbell, J. and J. Cocco, "Household Risk Management and Optimal Mortgage Choice," National Bureau of Economic Research, Inc. NBER Working Papers 9759, 2003.
- Carmichael, J., "Basel II - Issues for Regulators in Preparing for the IRB Approach," Housing Risk Management in Australia (PowerPoint Presentation) 2003.
- Citigroup, *Guide to Mortgage Backed Securities*, US Fixed Research, 2004.
- Chinloy, P., M. Cho, and I. Megbolugbe, "Appraisals, Transaction Incentives, and Smoothing," *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 14, 1996, pp.89~112.
- Cho, M., "Subprime Mortgage Market: Rise, Fall, and Lessons for Korea," KDI School Working Paper, 2008.
- Cho, M., "180 Years' Evolution of the US Mortgage Banking System: Lessons for Emerging Mortgage Markets," *International Real Estate Review*, Vol. 10, No. 1, 2007, pp.171~212.
- Cho, M., C. deRitis, and E. Rosenblatt, "Appraisal Bias: A Prime Suspect in Subprime Mortgage Crisis," Prepared for the 2008 AREUEA Conference, New Orleans, U.S.A, 2007.
- Crews-Cutt, A., "Housing and Mortgage Market Outlook. Presented at the Loan Performance Summit," Carlsbad, CA (PowerPoint Presentation), July 2007.
- David Greenlaw, Jan Hatzius, Anil Kashyap, Hyun Song Shin, "Leveraged Losses: Lessons from the Mortgage Market Meltdown," *U.S Monetary Policy Forum Report*, No.2, 2008.
- Deng, Y., J. Quigley, and R. Van Order, "Mortgage Termination, Heterogeneity and Exercise of Mortgage Options," *Econometrica*, Vol. 68, No. 2, 2000, pp.275~307.

- Diamond, D. and M. Lea, "Housing Finance in Developed Countries: An International Comparison of Efficiency," *Journal of Housing Research*, Vol. 3, No. 1, Special Issue, 1993.
- DeMarzo, P., "The Pooling and Tranching of Securities: A Model of Informed Intermediation," *Review of Financial Studies* 18, 2005, pp.1~35.
- Downing, C., D. Jaffee, and N. Wallace, "Information Asymmetries in Mortgage Backed Securities Market," mimeo, 2005.
- Duebel, A., "European Mortgage Markets - Efficiency, Cimpleteness and Integration Process," Presented at the European Mortgage Federation Annual Conference, November 2004 (PowerPoint Presentation), 2005.
- Gramlich, E., "Booms and Busts: The Case of Subprime Mortgages," Presented at the Federal Reserve Bank of Kansas City's Jackson Hole Symposium, August 2007.
- Gyourko, J., P. Linneman, and S. Wachter, "Analyzing the Relationships among Race, Wealth, and Home Ownership in America," *Journal of Housing Economics*, 8, 1999, pp.63~89.
- Hassler, O., "Developing Sound Affordable Housing Finance: Lessons from the US Subprime Crisis," Presented at the 2007 AGM Conference, September 2007.
- Ji, K. and J. Kim, "Housing Affordability Index in Kore," Presented at the 2007 AsRES Conference, July 2007.
- Kau, J. and D. Keenan, "An Overview of Option-Theoretic Pricing of Mortgages," *Journal of Housing Research*, Vol. 6, 1995, pp.217~244.
- Kim, K. H., "Housing and the Korean Economy," *Journal of Housing Economics*, Vol. 13, 2003, pp.321~341.
- Kim, K. Y., "Expanding the Supply of Fixed-Rate Mortgages and the Critical Role of KHFC MBS," Presented at the 2007 AsRES Coference (PowerPoint Presentation), July 2007.
- Lin, C., M. Cho, and T. Yang, *Default Risk and Relative Values of "Exotic" Mortgage Products*, 2007.
- A Multi-Factor Simulation Approach. Prepared for the 2008 AREUEA Conference, New Orleans, U.S.A.
- Linneman, P. and S. Wachter, "The Impact of Borrowing Constraints on Home Ownership Rate," *AREUEA*, Vol. 17, No. 4, 1989, pp.389~402.
- Mercer Oliver Weiman, "Risk and Funding in European Residential Mortgages: Responding to Changes in Mortgage Demand," Mortgage Insurance Trade Association, 2005.

- Miles, D., "The UK Mortgage Market: Taking a Long-Term View; Final Report," Imperial College of London (Report Submitted to Chancellor of Treasury), 2004.
- Miles, D., "The UK Mortgage Market: Taking a Long-Term View; Interim Report," Imperial College of London (Report Submitted to Chancellor of Treasury), 2003.
- Miles, D. and V. Pillonca, *Financial Innovation and Housing and Mortgage Markets*, Morgan Stanley Research Europe, 2007.
- Mishikin, F., "Housing and Monetary Transmission Mechanism," FRB Discussion Paper 2007-40, 2007.
- Oldfield, G., "Making Markets for Structured Mortgage Derivatives," *Journal of Financial Economics* 57, 2000, pp.445~471.
- Quan, D., and J. Quigley, "Inferring an Investment Return Series for Real Estate from Observations on Sales," *AREUEA Journal*, Vol. 17, No. 2, 1989, pp.218~230.
- Quigley, J. and S. Rafael, "Is Housing Affordable?" *Journal of Economic Perspectives*, Winter 2004.
- Whitehead, C. and J. Yates, "Increasing Affordability Problems - A Role for Shared Equity Products?: Experience in Australia and the UK," *Housing Finance International*, September 2007,

■ 부 록 1 ■ 우리나라 자가거주율의 변화 -소득별, 연령별, 지역별

〈별표 1〉 우리나라 자가거주율의 변화 - 소득별, 연령별, 지역별

| 지역 | 전국 | | | | |
|----------------|------|--------|------|--------|-----|
| 연도 | 1999 | | 2006 | | 증감 |
| 전체 | 46% | (1.00) | 59% | (1.00) | 30% |
| 소득 1분위(<20%) | 36% | (0.79) | 53% | (0.91) | 48% |
| 소득 2분위(20-40%) | 32% | (0.70) | 49% | (0.83) | 53% |
| 소득 3분위(40-60%) | 45% | (0.98) | 56% | (0.95) | 25% |
| 소득 4분위(60-80%) | 50% | (1.10) | 65% | (1.10) | 29% |
| 소득 5분위(>80%) | 64% | (1.41) | 72% | (1.21) | 11% |
| 연령 1계층(<25세) | 16% | (0.34) | 21% | (0.36) | 37% |
| 연령 2계층(25-34세) | 26% | (0.56) | 37% | (0.63) | 45% |
| 연령 3계층(35-44세) | 49% | (1.07) | 53% | (0.90) | 9% |
| 연령 4계층(45-54세) | 65% | (1.44) | 69% | (1.17) | 5% |
| 연령 5계층(55-64세) | 73% | (1.60) | 77% | (1.30) | 5% |
| 연령 6계층(>=65세) | 47% | (1.04) | 77% | (1.30) | 62% |

| 지역 | 서울 | | | | |
|----------------|------|--------|------|--------|------|
| 연도 | 1999 | | 2006 | | 증감 |
| 전체 | 30% | (1.00) | 51% | (1.00) | 71% |
| 소득 1분위(<20%) | 20% | (0.65) | 53% | (1.04) | 173% |
| 소득 2분위(20-40%) | 22% | (0.72) | 45% | (0.88) | 109% |
| 소득 3분위(40-60%) | 25% | (0.83) | 51% | (0.99) | 105% |
| 소득 4분위(60-80%) | 34% | (1.14) | 49% | (0.95) | 43% |
| 소득 5분위(>80%) | 50% | (1.66) | 58% | (1.13) | 17% |
| 연령 1계층(<25세) | 14% | (0.48) | 19% | (0.37) | 31% |
| 연령 2계층(25-34세) | 19% | (0.63) | 34% | (0.66) | 80% |
| 연령 3계층(35-44세) | 29% | (0.95) | 47% | (0.92) | 65% |
| 연령 4계층(45-54세) | 54% | (1.81) | 55% | (1.08) | 2% |
| 연령 5계층(55-64세) | 49% | (1.63) | 67% | (1.30) | 37% |
| 연령 6계층(>=65세) | 36% | (1.21) | 89% | (1.73) | 144% |

| 지역 | 서울 이외 지역 | | | | |
|----------------|----------|--------|------|--------|-----|
| 기간 | 1999 | | 2006 | | 증감 |
| 전체 | 49% | (1.00) | 61% | (1.00) | 26% |
| 소득 1분위(<20%) | 35% | (0.72) | 54% | (0.88) | 54% |
| 소득 2분위(20-40%) | 37% | (0.76) | 50% | (0.93) | 36% |
| 소득 3분위(40-60%) | 49% | (1.01) | 60% | (1.19) | 21% |
| 소득 4분위(60-80%) | 54% | (1.11) | 69% | (1.16) | 27% |
| 소득 5분위(>80%) | 68% | (1.39) | 74% | (1.07) | 9% |
| 연령 1계층(<25세) | 17% | (0.36) | 26% | (0.36) | 52% |
| 연령 2계층(25-34세) | 25% | (0.52) | 37% | (1.42) | 48% |
| 연령 3계층(35-44세) | 53% | (1.08) | 56% | (1.48) | 6% |
| 연령 4계층(45-54세) | 68% | (1.41) | 71% | (1.28) | 4% |
| 연령 5계층(55-64세) | 79% | (1.62) | 79% | (1.11) | 0% |
| 연령 6계층(>=65세) | 48% | (0.99) | 76% | (0.96) | 59% |

자료: 연도별 '가계조사' (2003년 이전은 '도시가계조사')

■ 부 록 2 ■ 대출 후 동적 DTI의 도출

대출 당시 모기지상환액은 상품의 특성에 따라 달라지게 된다. 다음에서는 세 가지 상품의 경우 초기상환액 m_0 를 보여준다. (식 (4)~(6)의 도출은 Miles(2003)과 한국주택학회(2005) 참조):

$$m_0^1 = r_0 M_0 \quad (A1)$$

$$m_0^2 = r_0 \left[\frac{M_0}{1 - \frac{1}{(1+r_0)^T}} \right] \quad (A2)$$

$$m_0^3 = \frac{r_0}{(1+r_0)} \left[\frac{M_0}{1 - \frac{1}{(1+r_0)^{T+1}}} \right] \quad (A3)$$

식 (2)~(4)는 각각 초기에 이자만을 지급하는 상품 (IO or Interest-Only), 대출기간 중 동일한 원리금을 상환하는 고정금리 상품 (Constant Payment Fixed-Rate Mortgage or CP-FRM), 그리고 원리금상환 변동금리 상품 (Amortizing Adjustable Rate Mortgage or A-ARM)의 초기 상환액을 나타낸다.

다음으로 대출 이후 실질가계소득증가율(g_t)은 아래와 같이 대출당시의 소득, 대출 이후 t 시점의 소득, 그리고 두 시점 사이 연평균물가증가율(π_t)로 나타낼 수 있다.

$$(1 + \pi_t) \equiv \left(\frac{P_t}{P_0} \right) \quad (A4)$$

$$(1 + g_t) \equiv \left(\frac{y_t}{y_0} \right) \left(\frac{1}{(1 + \pi_t)^t} \right) \quad (A5)$$

소비자가 변동률상품을 선택한다고 가정하면 식 (6)과 (9)를 이용하여 t 시점의 소득 대비 상환액을 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\delta_t = \frac{m_t}{y_t} = \left(\frac{r_t}{1+r_t} \right) \left(\frac{M_0}{H_0} \right) \left(\frac{H_0}{y_0} \right) \left(\frac{[(1+\pi_t)(1+g_t)]^{-t}}{1 - \frac{1}{(1+r_t)^{T+1}}} \right) \quad (\text{A6})$$

위 식에서 이자율은 고정율모기지인 관계로 변하지 않지만, 변동률 모기지인 경우는 이자율이 변하게 된다. 그 외에 가계소득과 실질소득 성장률 그리고 물가상승률은 대출 이후 변하게 된다. 식 (1)-(2)를 통하여 IO론과 FRM에 대한 δ_t 를 구할 수 있고, 자산공유모기지는 대출부분에 대해서 FRM을 가정한다.

■ 부 록 3 ■ 모기지 보험의 국가별 유형

| 국가 | 모기지 보험의 형태 | LTV 및 보상 범위 |
|--------|--|---|
| 미국 | 공적 보험: FHA, VA 준공적 보험: Fannie Mae & Freddie Mac 민간 보험: 7개의 보험사 | LTV 범위: 80~97% 보상 범위: 100% (공적) 20~35% (민간) |
| 캐나다 | 공적 보험: CMHC 민간 보험: GEMIC | LTV 범위: 75~100% 보상 범위: 100% (공적) 100% 이하 (민간) |
| 호주 | 공적 보험: HLIC(1997년 민영화) 민간 보험: 3개의 보험사 | LTV 범위: 75~97% 보상 범위: 100% 또는 이하 |
| 영국 | 민간 보험: Royal & Sun 외 모기지 보상 보험(MIG) | LTV 범위: 75~100% 보상 범위: 100% 이하 |
| 프랑스 | 공적 모기지 보험 | LTV 범위: 80~100% 보상 범위: 100% |
| 이탈리아 | 민간 모기지 보험 | LTV 범위: 80~100% 보상 범위: 20~40% |
| 스페인 | 민간 모기지 보험 | LTV 범위: 80~100% 보상 범위: 20~40% |
| 네덜란드 | 공적 모기지 보험 | LTV 범위: na 보상 범위: 100% |
| 스웨덴 | 공적 모기지 보험 | LTV 범위: 75~90% 보상 범위: 100% 이하 |
| 홍콩 | 민간과 정부(HKMC) 협력 모기지 보험 | LTV 범위: 70~95% 보상범위: 30% 혹은 이하 |
| 리투아니아 | 공적 모기지 보험 | LTV 범위: na 보상 범위: 100% |
| 라트비아* | 공적 모기지 보험 | LTV 범위: na 보상 범위: 22% |
| 인도* | 민간과 정부 협력 및 IFC | LTV 범위: na 보상 범위: n.a |
| 태국* | 공적 모기지 보험 | LTV 범위: na 보상 범위: n.a |
| 카자흐스탄* | 공적 모기지 보험 | LTV 범위: na 보상 범위: 30% |

주: 위 표는 한국주택학회(2005)에 보고된 내용에 각국의 LTV 범위 등을 보강하여 작성한 것임;

* 표시 국가의 경우 모기지보험 프로그램을 개발 중인 국가들로, 숫자는 기대 추정치임.

제 4 장

우리나라 도시별 주택경기 변동의 동행성에 대한 요인 분석

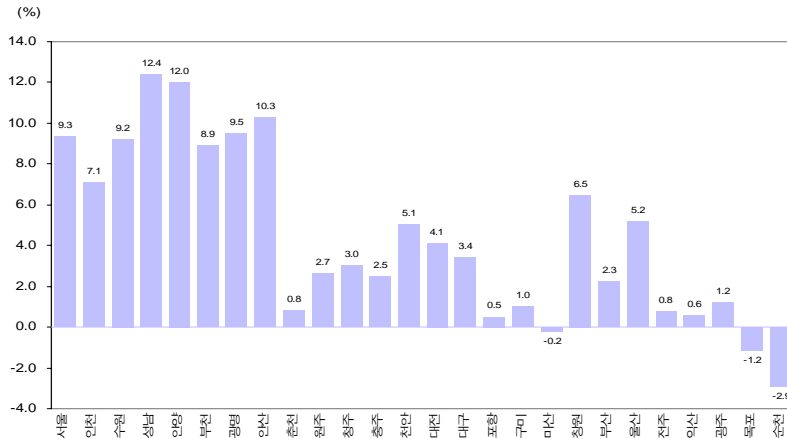
송 준 혁 (한국개발연구원)

제1절 서 론

우리나라의 주택가격은 저금리정책에 따른 유동성 및 주택담보대출 확대, 분양가 자율화 및 분양권 전매 허용, 양도세 한시적 면세 등으로 인해 2001년 이후 지속적으로 상승하는 가운데 2002년 서울 강남지역 아파트의 경우 전년동월 대비 40% 이상 급등하는 모습을 보였다. 참여 정부 초기에는 재건축단지에 대한 부동산 규제정책을 시행함에 따라 주택가격이 어느 정도 안정된 모습을 보였다. 그러나 국토균형발전이라는 명목하에 시도된 행정중심복합도시를 비롯한 혁신도시, 기업도시 조성으로 지방의 토지가격이 폭등하였고, 이후 정부의 부동산 안정화대책의 지속가능성에 대한 신뢰성이 약화되고 판교신도시 분양 등이 겹치면서 주택가격은 2005년 하반기 이후 다시 상승세로 반전하여 2006년에는 주택가격의 거품 여부에 대한 논쟁이 만연할 정도의 높은 가격 상승세를 나타냈다. 2007년 들어 정부의 강력한 조세 및 금융 규제에 힘입어 주택가격은 다시 안정세를 나타내고 있으나, 동결효과(lock-in effect)로 인한 주택거래량의 감소로 주택시장은 최근 들어 전반적으로 침체되는 양상을 보이고 있다.

우리나라 도시별 주택가격 상승률을 보면 모든 도시에서 이러한 높은 상승세를 보였던 것은 아님을 알 수 있다. [그림 4-1]은 2000년

[그림 4-1] 도시별 주택매매가격지수 상승률

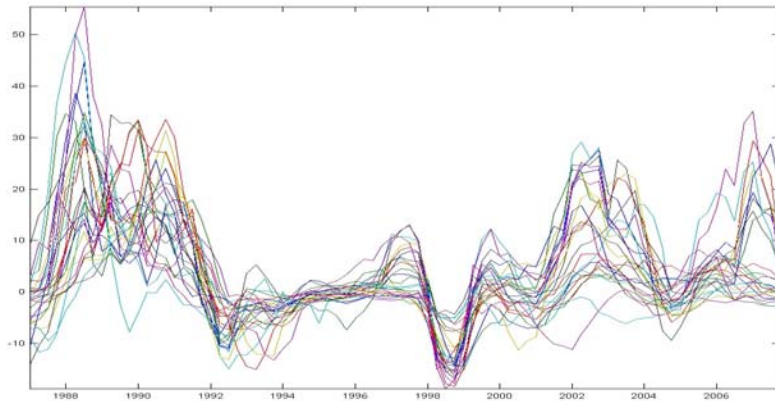


주: 2000년 1/4분기~2007년 4/4분기 중 전년동기 대비 평균 상승률임.
 자료: 국민은행.

1/4분기부터 2007년 4/4분기까지의 우리나라 도시별 주택매매가격지수의 평균 상승률을 나타낸 것이다. 서울 및 경기 지역 주택가격의 평균 상승률은 9.8%로 여타 지역의 주택가격 상승률을 상당히 상회한 반면 마산, 목포, 순천은 오히려 주택가격이 하락하는 현상을 볼 수 있다. 이는 주택가격 변동에 영향을 미치는 요인이 지역 또는 도시별로 상이할 수 있음을 의미한다. 다시 말해, 주택가격 변동을 전국적인 요인, 지역적인 요인, 그리고 개별 도시의 자체적인 요인에 의해 설명되는 부분으로 분해할 경우 최근에 관찰된 우리나라 주택가격의 높은 상승률은 대부분 지역적 또는 자체적인 요인에 의해 주로 설명되어, 따라서 최근 자료만을 놓고 볼 때, 우리나라에서는 주택경기 변동(housing business cycle)⁹⁾이 존재하지 않는 것처럼 나타날 수도 있다. 그러나 이러한 추론은 장기 시계열에서는 성립하지 않는다. [그림 4-2]는 우리나라 26개 도시의 1998년부터 2007년까지의 분기별 주택가격 상승률을 도시한 것이다.

9) 일반적으로 경기란 경제활동과정에서 나타나는 팽창과 수축 현상을 의미하며, 경기 변동이란 이러한 경기의 동태적 현상을 표현하는 것이다. 경기변동은 일반적으로 자기상관(auto-correlation)과 다른 변수들 간의 동행성(comovement)을 가지게 되는데, 본 연구에서의 주택경기 변동은 도시별 주택가격의 경기변동 현상을 의미한다.

[그림 4-2] 우리나라 26개 시도의 주택매매가격 상승률 추이



자료: 국민은행.

이 그림에서 우리는 두 가지 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 장기시계열로 볼 경우 전국적인 주택가격 변동이 대체로 유사한 움직임을 가지는 것으로 보여 도시별 주택경기 변동의 동행성이 장기적인 시계열에서는 관찰되고 있다. 둘째, 주택가격 상승기와 하락기의 시점에 상당한 이질성이 존재한다는 사실이다. 즉, 상승기에는 상승시점에 대한 분산이 큰 반면, 하락기에는 대체로 비슷한 시점에서 시작된다.

주택경기 변동과 관련한 국내 연구 중에서 주택경기 변동의 대리변수로 주거용 건축허가를 사용한 김재영(1992)은 우리나라 주택경기 변동에 영향을 주는 요인을 국민소득, 총통화량으로 대변되는 거시경제변수와 주택건축허가규제로 대변되는 주택정책변수로 구분하여 분석한 결과, 주택정책변수의 영향력이 거시경제변수에 비해 더 큰 것으로 나타났다. 허재완(1991)은 주택투자규모, 물가수준, 토지가격, 건설경기, 소득수준 등이 주택매매가격 변동에 유의한 영향을 미치는 반면, 통화량은 유의하지 않은 것으로 확인하였으며, 특히 정부의 주택정책이 주택가격에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 반면, 이주용(1992)은 VAR 모형을 통해 단기적으로는 통화요인이, 장기적으로는 물가요인이 주택가격 변동에 큰 영향을 보인다고 분석하였다. 한편 차문중(2004)에

따르면 소득이 주택가격에 미치는 영향이 상대적으로 미약하였다.

대부분의 기존 연구의 특징은 주택과 관련한 총량지표를 이용하여 분석을 시도하였다는 것이다. 즉, 주택시장의 지역별, 도시별 이질성을 고려하지 않고, 전국적인 규모에서 집계된 총량지표를 사용함으로써, 주택시장에 존재하는 이질성과 지역적 특성을 충분히 감안하지 않고 있다. 주택은 높은 이질성으로 인해 탐색비용이 크고, 지역 간 이동이 힘들어 지리적인 공간이 가격결정의 중요한 요소라는 점에서 다른 자산과 구별된다고 볼 수 있다. 총량지표를 사용할 경우 이러한 특수성이 감안되지 않으며, 집계 시에도 비중이 상대적으로 큰 일부 대도시의 주택시장 상황에 의해 주택지표가 결정되므로, 이에 기반한 실증분석은 전국에 걸친 주택시장 상황을 반영하지 못할 개연성이 높다.

주택경기 변동에 대한 이해는 주택시장과 관련한 모형 설정뿐만 아니라 정부정책과 관련해서도 상당히 중요한 의의를 가진다. 만약 최근 일부 지역의 높은 주택가격 상승이 해당 지역 및 도시의 주택시장의 특성에 기인한 것이라면, 주택시장 안정을 위한 중앙은행의 금리정책이나 중앙정부의 조세정책은 정당성을 가지기 힘들 것이다. 왜냐하면, 정부의 금리, 금융 및 조세 정책은 전국을 대상으로 동일하게 적용되는 것으로, 특정한 지역 및 도시의 주택가격 상승을 억제하기 위한 수단으로서는 적절하지 않기 때문이다. 거시경제변수를 이용하여 개별 지역이나 도시가 아닌 전국적으로 영향을 미치는 정부의 주택정책이 합리화되기 위해서는 도시별 주택가격의 상승과 하락에 어느 정도 공통적인 속성이 존재하여야 한다. 다시 말해, 주택경기 변동의 존재 여부가 금리, 조세 등을 통한 정부의 주택시장 안정화를 위한 거시정책을 합리화할 수 있다.

본 연구에서는 지역적 특성을 감안한 우리나라 도시별 주택경기 변동에 동행성이 존재하는지를 실증적으로 살펴보고, 이러한 동행성이 어떤 거시경제변수에 영향을 받는지를 고찰해 보고자 한다. 주택경기 변동의 동행성을 보기 위해 도시별 주택가격의 변동을 전국적인 요인, 지역적인 요인, 도시 자체적인 요인으로 분해한 후 이들 요인들의 동태적 성격을 고려한 요인모형(factor model)을 설정하여 분산분해를 통해 도시별 주택경기 변동에서 각 요인별 기여도를 분석하였다.¹⁰⁾ 이와 함께 모형에서 도출된 요인 중 특히 전국 요인이 어떤 거시변수에 의해 주로

설명되는지를 밝혀 주택가격과 관련한 이해도를 증진시키고자 한다. 전술한 바와 같이 거시변수는 전국적인 요인에 주로 영향을 미치는 반면 지역별 또는 도시별 요인에 미치는 영향은 상대적으로 제한적이다. 따라서, 정책당국의 어떤 거시변수가 주택가격에 어느 정도 과급효과를 미쳤는지를 엄밀히 살펴보기 위해서는 전체 주택가격에서 지역별·도시별 요인을 제거한 전국적인 요인만을 대상으로 하는 것이 적절할 것이다. 거시정책변수가 주택가격에, 특히 전국적인 요인에 의한 주택가격에 미치는 영향을 구체적으로 살펴보기 위해 구조적 벡터자기상관모형(structural VAR)을 이용하여 최근의 주택가격 변동에 대한 통화정책의 효과를 분석함으로써 통화정책이 주택가격 상승에 어떤 과급효과를 미쳤는지를 살펴보고자 한다.

제2절 모형

$y_t = [y_{1t}, y_{2t}, \dots, y_{Qt}]'$ 의 공분산 행렬 Σ 가 다음과 같은 구조를 가진다고 하자.

$$\Sigma = \Gamma\Gamma' + U$$

여기서 Γ 는 $Q \times K$ ($K < Q$)이고, U 는 주대각원소의 값이 양수를 가지는 행렬이다. 이 경우 일반적으로 y_t 는 k 개의 요인을 가지고 있는 모형으로 구성할 수 있음이 알려져 있다. 즉,

$$\begin{aligned} y_{it} &= \beta_{i1}f_{1t} + \dots + \beta_{iK}f_{Kt} + u_{it}, \quad i = 1, \dots, Q, \quad t = 1, \dots, T \\ &= \beta_i'f_t + u_{it} \end{aligned}$$

이를 행렬 형태(matrix form)로 나타내면,

10) 동태적 요인모형(dynamic factor model)에서는 시계열 자료상에는 어떤 특정한 관계를 가지는 몇 개의 관찰 불가능한 공통요인(common dynamic factor)들이 있다고 보고, 이러한 요인들이 경제 내의 동일한 구조적 충격에 의한 것이라고 가정한다. 이러한 동태적 요인모형의 예로는 Kose, Otrok, and Whiteman(2003), Del Negro and Otrok(2005), Sarferaz and Uebele(2006) 등을 들 수 있다.

$$y_t = \beta f_t + u_t$$

여기서 β 은 $Q \times K$ ($K < Q$)의 계수행렬을, f_t 는 $K \times 1$ 차원의 확률적 은닉요인(latent factor)을 나타내며, u_t 는 $Q \times 1$ 의 시계열적 상관관계가 없는 오차항을 의미한다. 즉,

$$\begin{aligned} E(u_t) &= 0 \\ E(f_t u_t') &= 0 \\ E(u_t u_t') &= U = \text{diag}(\sigma_1^2, \dots, \sigma_Q^2) \end{aligned}$$

이때 식 (1.1)의 공분산행렬은

$$E(y_t y_t') = \beta \Omega \beta' + U$$

여기서

$$\beta \Omega \beta' = \Gamma \Gamma'$$

와 같이 구성할 수 있다¹¹⁾.

본고에서 고려하는 동태적 요인모형은 위와 같은 요인모형에다가 은닉요인이 자기상관을 가지는 시계열로 구성된다. 이러한 구성을 통해 은닉요인을 지속성(persistence)을 가지는 시계열로 설정할 수 있다.

일반적으로 요인모형의 설정에서는 어떠한 경제적 인과관계에 대한 명시적인 고려 없이 분석자료의 통계적 속성을 가장 잘 반영하는 요인들을 도출한 뒤 이러한 요인들과 가장 연관성이 높은 경제변수를 식별하는 과정을 거친다. 본고에서는 요인모형을 통해 주택가격에서 전국적으로 영향을 받는 부분과 해당 지역에만 국한되어 영향을 받는 부분을 분해함으로써 우리나라 주택가격에 있어 공통적인 주택경기 변동 요인이 존재하는지를 살펴보는 것과 동시에 각 도시별 주택가격이 전국적인 요인과 지역적인 요인에 의해 어느 정도 설명되는지를 계량화하고자 한다. 통상 전국적인 요인은 주택경기 전반에 영향을 미치는 변수이므로 도시별 주택가격 변동에 대한 전국적인 요인의 기여도가 높을수록 우리나라

11) 요인모형과 관련하여 더 자세한 내용은 Stock and Watson(2005), Breitung and Eickmeier(2005)를 참조하기 바란다.

라의 주택경기순환은 동행성을 가진다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 다음과 같은 동태적 요인모형을 설정한다. 즉,

$$y_{i,t} = \alpha_i + \beta_i^{nation} f_t^{nation} + \beta_i^{region} f_{r,t}^{region} + \varepsilon_{i,t}, \quad E[\varepsilon_{i,t}\varepsilon_{j,t-w}] = 0, \text{ for } i \neq j \quad (1.1)$$

여기서 i 는 각 도시를 의미하며, r 은 지역더미(regional dummy)를 나타낸다. 또한 α_i 는 각 도시별 주택가격의 평균 상승률을 의미한다. 본 연구에서는 도시별 주택경기 변동의 동조성과 관련된 부분에 주된 관심이 있기 때문에 아래에서는 실제 주택가격 상승률에서 각 도시별 평균 상승률을 제거한 시계열만을 분석대상으로 하였다. 한편 식 (1.1)에서는 전국 및 지역적 요인만을 명시적으로 도입하고 있는데, 이는 오차항은 도시 자체 요인을 반영하는 요인임을 의미한다.

먼저, 오차항은 다음과 같은 p_i 차수의 자기상관 시계열(auto-regressive time series)로 구성된다고 가정하자. 즉,

$$\varepsilon_{i,t} = \phi_{i,1}\varepsilon_{i,t-1} + \phi_{i,2}\varepsilon_{i,t-2} + \dots + \phi_{i,p_i}\varepsilon_{i,t-p_i} + u_{i,t} \quad (1.2)$$

$$E[u_{i,t}u_{j,t-s}] = \begin{cases} \sigma_i^2 & \text{if } i=j \text{ and } s=0 \\ 0 & \text{elsewhere} \end{cases}$$

오차항의 잔차는, 자기상관은 없으나 이분산성을 가지고 있는 것으로 가정한다. 마찬가지로 은닉요인들도 q_k 차수의 자기상관 시계열이라고 가정하고 오차항의 잔차도 오차항의 경우와 유사한 성격을 가지는 것으로 가정하자.

$$f_{k,t} = \phi_{f_{k,1}}f_{k,t-1} + \phi_{f_{k,2}}f_{k,t-2} + \dots + \phi_{f_{k,q_k}}f_{k,t-q_k} + u_{f_{k,t}} \quad (1.3)$$

$$E[u_{f_{k,t}}u_{f_{k,t-s}}] = \begin{cases} \sigma_{f_k}^2 & \text{if } s=0 \\ 0 & \text{elsewhere} \end{cases}$$

여기서 $k = nation$ 또는 $region$ 을 의미한다. 식 (1.2)~(1.3)에서는 모형의 식별(identification)과 관련한 두 가지 문제가 발생한다. 즉, 은닉요인 및 요인계수(factor loading)들의 부호와 크기가 개별적으로 식별되지 않

는다는 것이다. 따라서 본고에서는 전국에 걸치는 요인에 대한 계수는 서울에 해당하는 계수값을 양수라고 가정하고 은닉요인을 추출하였으며, 은닉요인 및 요인계수의 크기를 식별하기 위해서 $\sigma_{f_k}^2$ 을 1로 정규화하였다.

은닉요인은 미관측변수를 의미하며, 이러한 모형을 추정하기 위해서는 일반적으로 다음과 같은 두 가지 방법이 사용되고 있다. 첫 번째 방법은 EM¹²⁾ 등 우도함수를 이용하는 것이다(Gregory, Head, and Reynauld (1997), Stock and Watson(1993)). 두 번째 방법은 미관측변수에 대한 자료보강(data augmentation)을 이용한 베이지안 기법을 사용하는 것이다(Otrok and Whiteman(1998), Kose, Otrok, and Whiteman(2003)).

위와 같은 모형하에서는 추정해야 할 모수의 개수가 상당히 많기 때문에 고전적인 우도함수 추정보다 자료보강을 이용한 베이지안 기법으로 모형을 추정하고자 한다. 이를 위해서는, 먼저 자료와 은닉요인이 주어졌다고 보고 모수들의 조건부 확률밀도함수(conditional p.d.f)를 추정하고, 반대로 자료와 모수들이 주어졌다고 보고 은닉요인들의 조건부 확률밀도함수를 추정하는 추계적인 과정을 반복적으로 수행해야 한다. 이런 과정으로부터 도출되는 사후 결합확률밀도(joint posterior)를 이용하여 모수 및 은닉요인을 무한히 추출할 수 있다. 동 절차를 일반적으로 MCMC(Markov Chain Monte Carlo) 과정이라고 일컫는다. 이러한 일반적인 절차를 위에서 설정한 모형에 적용하는 과정은 다음과 같다. 먼저 모수와 은닉요인의 초기값을 적절히 선택한 후 전국과 지역에 대한 은닉요인이 이미 결정되어 있다는 가정하에 전국과 지역에 대한 모수를 사후 확률밀도함수에서 추출한다. 그런 다음, 모든 모수와 지역에 대한 은닉요인이 결정되어 있다는 가정하에 전국에 해당하는 은닉요인을 조건부 확률밀도함수에서 추출하고, 모든 모수와 전국에 대한

12) 요인모형과 관련하여 더 자세한 내용은 Stock and Watson(2005), Breitung and Eickmeier(2005)를 참조하기 바란다. EM 과정은 다음의 두 과정으로 분해된다. 첫째, 요인변수에 대한 초기값을 두고 우도함수를 최대화하는 모수를 추정하고(Mstep), 둘째 추정모수를 두고 요인변수를 칼만스무딩을 통해 추정하는(Estep) 것으로 구성된다. 이러한 연산과정은 우도함수가 최대화될 때까지 반복적으로 진행된다.

은닉요인이 결정되어 있다는 가정하에 지역에 해당하는 은닉요인을 조건부 확률밀도함수에서 추출함으로써 1개의 MCMC 과정이 종료된다. 이와 같은 조건부 확률밀도함수하에서의 단계적 샘플추출(sequential sampling)을 Gibbs sampling이라고 한다. 일반적으로 MCMC 과정을 통한 모수 추정치는 어떤 특정한 값으로 수렴하는 것으로 알려져 있으며, 주어진 자료 하에서 모수 및 요인변수들의 결합확률밀도함수의 분포는 MCMC를 통해 도출될 수 있다.¹³⁾

동태적 요인모형의 추정과 관련하여 사전적인 정보는 다음과 같이 설정하였다. 오차항 및 은닉요인의 시차는 각각 3으로 설정하였다. 요인 계수($\alpha_i, \beta_i^{nation}, \beta_i^{region}$)들의 사전확률분포는 $N(0, 1)$ 으로, 오차항 및 은닉요인의 시차항의 사전확률분포는 $N(0, \Sigma)$ 으로 설정하였다. 여기서 Σ 는 다음과 같이 설정하였다.

$$\Sigma = \begin{pmatrix} 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0.75 & 0 \\ 0 & 0 & 0.75^2 \end{pmatrix}$$

각 도시별 주택가격의 분산(σ_i^2)은 역감마분포인 $iG(a, b)$ 을 따르며, 여기서 $a = 6$, $b = 0.01$ 을 가지게 설정하였다.¹⁴⁾ 사전확률분포에 대한 위와 같은 가정들은 베이저안 추정과 관련한 일반적 형태로 받아들여진다. 여기서 추정해야 하는 변수들의 개수는 다음과 같다. $\alpha_i, \beta_i^{nation}, \beta_i^{region}$, 그리고 σ_i^2 가 각각 26개, 전국적인 요인에 대한 AR 계수 3개,¹⁵⁾ 지역적인 요인에 대한 AR 계수가 $24(= 3 \times 8)$, 그리고 각 도시별 주택가격의 오차항 계수가 $78(= 3 \times 26)$ 로, 모두 209개의 모수가 추정되어야 한다. 이처럼 많은 수의 모수 추정을 고전적인 방식으로 수행할 경우 굉장히 힘든 작업이나, 베이저안 추정기법을 사용할 경우 큰 어려움 없이 수행할 수 있다. 추정계수들의 수렴성을 확인하기 위해서는 일반적으로 모수 추출을 위한 반복 횟수를 5,000번까지 수행한 결과가 10,000으로

13) MCMC를 이용한 베이저안 추정과 관련한 자세한 내용은 부록을 참조하기 바란다.

14) 베이저안 추정과 관련하여 어떤 계수값이 $[0, 1]$ 의 값을 가질 경우는 사전확률분포를 베타분포로, 양수일 경우는 감마 또는 역감마분포를 가정하는 것이 일반적이다.

15) AR 계수는 2와 4를 사용하여 분석해 본 결과 유사한 결과가 도출되었다.

확장하였을 경우 유사한 결과가 도출되는지, 또는 초기값을 변경시켰을 때 유사한 결과가 나오는지 등을 통해 확인하는 과정을 거칠 수 있다. 여기서는 반복추출 횟수를 변경하는 방식으로 수렴성을 확인해 보았는데, 반복추출 횟수를 50,000번 이상 수행하였을 경우 분포에 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 따라서 아래의 실증분석은 반복추출을 50,000번 수행한 결과를 바탕으로 기술하였다.¹⁶⁾

제3절 실증분석

1. 자료

실증분석에는 국민은행이 제공하는 주택 자료 중 시계열이 1987년 1/4분기부터 2007년 1/4분기까지 구할 수 있는 26개 도시의 전년동기 대비 주택매매지수 상승률을 이용하였다. <표 4-1>은 분석 자료의 기초 통계량을 나타낸 것이다. 동 기간 중 전국의 평균 주택매매지수 상승률은 4.2%를 기록하였다. 서울을 포함한 경기지역의 주택매매지수 상승률은 전국 평균 상승률을 상회하여, 우리나라 주택가격의 상승이 주로 이 지역을 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 이외 지역의 경우, 창원과 울산을 제외하면 모두 전국 평균 상승률을 하회하는 모습을 보여주고 있으며, 특히 목포와 순천의 경우 주택매매지수가 오히려 하락하는 모습을 보이고 있다. 전국적인 주택매매지수 상승률이 동행성을 가지는 지를 살펴보기 위해 단순한 상관관계를 구해 보았으며, 그 결과를 <표 4-2>에 제시하였다. 여기서 특징적인 것은 행정구역상 구분된 지역 내 도시 간의 상관관계가 지역 외 도시 간의 상관관계보다 대체로 높게 나타난다는 점이다. 예를 들어, 서울을 포함한 경기지역 내의 도시 간 상관관계는 대체로 0.7을 상회하는 반면 이 지역 외의 도시와의 상관관계는 대부분 0.7을 크게 하회하는 수준을 나타내고 있다. 이러한 특성으로부터

16) 페이지안 추정과 관련하여 좀 더 자세한 내용은 Kim and Nelson(1999)을 참조하기 바란다.

〈표 4-1〉 전국 및 도시별 주택매매가격지수 상승률

(단위: 전년동기 대비, %)

| 지역(8) | 도시(26) | 평균 | 표준편차 | 최솟값 | 최댓값 |
|-------|--------|-------|-------|--------|-------|
| 전국 | | 4.20 | 7.84 | -12.80 | 20.81 |
| 경기도 | 서울 | 5.07 | 9.09 | -14.23 | 23.97 |
| | 인천 | 4.36 | 8.60 | -12.86 | 23.82 |
| | 수원 | 5.40 | 11.04 | -18.37 | 33.50 |
| | 성남 | 6.16 | 11.26 | -14.93 | 29.20 |
| | 안양 | 6.47 | 9.98 | -17.78 | 35.15 |
| | 부천 | 5.20 | 9.41 | -10.74 | 31.37 |
| | 광명 | 6.74 | 11.68 | -14.37 | 34.37 |
| | 안산 | 6.57 | 12.11 | -16.72 | 44.60 |
| 강원도 | 춘천 | 2.46 | 9.41 | -16.34 | 33.21 |
| | 원주 | 3.44 | 9.44 | -15.00 | 31.63 |
| 충청북도 | 청주 | 2.18 | 6.53 | -11.57 | 16.17 |
| | 충주 | 2.23 | 7.12 | -14.95 | 28.56 |
| 충청남도 | 천안 | 2.00 | 8.87 | -12.35 | 23.13 |
| | 대전 | 2.54 | 6.14 | -10.42 | 19.73 |
| 경상북도 | 대구 | 3.01 | 9.16 | -15.35 | 38.67 |
| | 포항 | 2.21 | 7.89 | -9.58 | 34.60 |
| | 구미 | 3.48 | 9.36 | -13.68 | 33.41 |
| 경상남도 | 마산 | 3.46 | 11.35 | -12.69 | 50.26 |
| | 창원 | 7.05 | 11.85 | -18.72 | 55.39 |
| | 부산 | 3.24 | 9.42 | -13.08 | 29.93 |
| | 울산 | 4.81 | 9.69 | -15.55 | 31.98 |
| 전라북도 | 전주 | 0.91 | 5.84 | -14.34 | 15.33 |
| | 익산 | 2.39 | 7.64 | -8.38 | 34.78 |
| 전라남도 | 광주 | 1.67 | 7.58 | -15.67 | 29.85 |
| | 목포 | -0.16 | 7.28 | -9.49 | 33.24 |
| | 순천 | -0.46 | 6.90 | -13.20 | 19.28 |

주: 분석기간은 1987년 1/4분기부터 2007년 4/4분기까지임.
 자료: 국민은행.

〈표 4-2〉 전국매매지수 지역별 상관계수

| | 전국 | 서울 | 인천 | 수원 | 성남 | 안양 | 부천 | 광명 | 안산 | 춘천 | 충주 | 대전 | 대구 | 부산 | 전주 | 광주 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 경기도 | 전국 | 1.00 | | | | | | | | | | | | | | |
| | 서울 | 0.96 | 1.00 | | | | | | | | | | | | | |
| | 인천 | 0.93 | 0.92 | 1.00 | | | | | | | | | | | | |
| | 수원 | 0.85 | 0.89 | 0.80 | 1.00 | | | | | | | | | | | |
| | 성남 | 0.82 | 0.89 | 0.79 | 0.77 | 1.00 | | | | | | | | | | |
| | 안양 | 0.80 | 0.86 | 0.78 | 0.75 | 0.88 | 1.00 | | | | | | | | | |
| | 부천 | 0.87 | 0.93 | 0.88 | 0.93 | 0.81 | 0.79 | 1.00 | | | | | | | | |
| | 광명 | 0.83 | 0.88 | 0.83 | 0.84 | 0.79 | 0.71 | 0.84 | 1.00 | | | | | | | |
| | 안산 | 0.89 | 0.84 | 0.91 | 0.73 | 0.70 | 0.76 | 0.79 | 0.68 | 1.00 | | | | | | |
| | 강원도 | 0.72 | 0.61 | 0.57 | 0.63 | 0.50 | 0.37 | 0.55 | 0.66 | 0.52 | 1.00 | | | | | |
| 충청북도 | 0.72 | 0.67 | 0.67 | 0.54 | 0.61 | 0.51 | 0.49 | 0.74 | 0.51 | 0.78 | 1.00 | | | | | |
| 충청남도 | 0.69 | 0.69 | 0.63 | 0.69 | 0.69 | 0.47 | 0.65 | 0.73 | 0.51 | 0.58 | 0.54 | 1.00 | | | | |
| 경상북도 | 0.80 | 0.66 | 0.68 | 0.45 | 0.51 | 0.58 | 0.50 | 0.44 | 0.75 | 0.55 | 0.57 | 0.44 | 1.00 | | | |
| 경상남도 | 0.89 | 0.75 | 0.77 | 0.64 | 0.55 | 0.51 | 0.66 | 0.61 | 0.80 | 0.71 | 0.63 | 0.60 | 0.87 | 1.00 | | |
| 전라북도 | 0.80 | 0.67 | 0.66 | 0.63 | 0.55 | 0.54 | 0.58 | 0.54 | 0.76 | 0.74 | 0.58 | 0.47 | 0.75 | 0.81 | 1.00 | |
| 전라남도 | 0.73 | 0.58 | 0.61 | 0.47 | 0.51 | 0.53 | 0.41 | 0.49 | 0.71 | 0.72 | 0.68 | 0.32 | 0.74 | 0.75 | 0.84 | 1.00 |

지역적인 요인이 도시별 주택가격에 일정 정도 영향을 주고 있다는 추론이 가능하다. 그러나 어떤 도시나 지역에 대한 전국적인 요인의 영향 정도가 상이할 경우 이와 유사한 형태의 상관관계가 나올 수도 있다. 즉, 순수하게 지역적 상관관계라기보다는 어떤 두 도시의 주택가격이 상호 간의 영향을 주고받지는 않지만, 모두 전국적인 요인에 의해 많은 부분이 설명될 경우, 마치 두 도시 간 주택가격이 행정구역으로 정의된 지역적 요인에 의해 큰 영향을 받는 것으로 비칠 수도 있다. 즉, 어떤 도시의 주택가격이 다음과 같다고 하자.

$$y_i = \alpha_i f_1 + \beta_i f_2 + \gamma_i f_3$$

여기서 f_1 은 전국 요인, f_2 는 지역 요인, f_3 는 도시 자체 요인이라고 할 경우, 동일 행정지역 내 i, j 도시 간 주택가격의 상관관계는 다음과 같다.

$$\frac{\alpha_i \alpha_j \text{var}(f_1) + \beta_i \beta_j \text{var}(f_2)}{\sigma_{y_i} \sigma_{y_j}}$$

2. 동태적 요인 분석

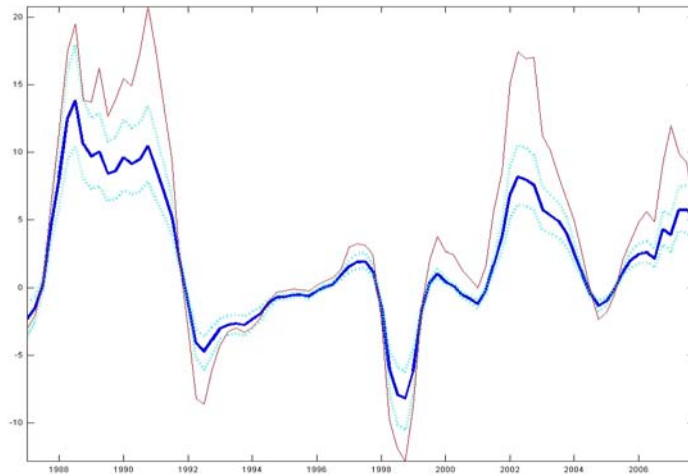
동태적 요인 중 전국 요인 시계열에 대한 추정값을 <표 4-3>에 제시하였다.¹⁷⁾ 이들 추정치로부터 전국 요인은 자기상관이 강한 시계열임을 알 수 있다. 전국 요인 시계열의 움직임은 [그림 4-3]에서도 좀 더 자세히 살펴볼 수 있다. [그림 4-3]은 전국 주택매매가격지수 상승률과, 동태적 요인모형에서 도출된 전국 요인의 사후확률분포의 중앙값과 80% 구간(band)을 표시한 것이다. 사후확률분포를 살펴보면 전국 요인의 정점이나 저점에서는 분포가 넓어지나, 상승구간이나 하락구간에서는 분포가 좁게 형성되고 있다. 즉, 전국적 요인에 의한 주택가격 상승률이 확대되거나 축소되는 구간보다는 정점이나 저점에 다다랐을 때 주택가격 상승률의 변동성이 더 커지는 것으로 나타나고 있다. 전국 요인의

17) 동태적 요인모형의 추정결과는 <부록 2>에 수록하였다.

<표 4-3> 전국 요인 시계열 추정

| $\phi_{fnation,1}$ | | | $\phi_{fnation,2}$ | | | $\phi_{fnation,3}$ | | |
|--------------------|------|------|--------------------|------|------|--------------------|-------|-------|
| 10% | 중앙값 | 90% | 10% | 중앙값 | 90% | 10% | 중앙값 | 90% |
| 0.75 | 0.87 | 0.97 | 0.14 | 0.21 | 0.27 | -0.22 | -0.18 | -0.13 |

[그림 4-3] 전국 주택매매가격지수 상승률과 전국 요인 추이



주: 짙은 실선은 전국 요인 사후분포의 중앙값을, 점선은 80% 구간 (band)을 표시한 것이며, 가는 실선은 전국 주택매매가격지수 상승률을 나타낸 것임.

시계열이 1987~89년, 2001~02년, 2006년 시기의 전국적인 주택가격 상승기와 1992~1993년, 1998년 시기의 전국적인 주택가격 하락기를 잘 추적하고 있어 전국 요인에 대한 추정결과가 자료를 잘 반영하고 있는 것으로 평가된다.

[그림 4-3]에서 관찰되는 또 다른 점은 전국 주택매매가격지수 상승률과 전국 요인의 움직임이 대체로 유사하다는 점이다. 전국 주택매매가격지수는 그 구성상 전국 요인과 더불어 지역 및 도시 자체 요인들의 가중치의 합으로 되어 있음을 고려할 때, 이들 지표들 간의 격차는 대체

로 지역 및 도시 자체 요인에 의해 견인된 주택가격 상승 또는 하락을 이라고 할 수 있다. 이 그림을 바탕으로 주택요인에 따른 주택가격의 추이를 시기별로 유추해 보면 다음과 같이 기술할 수 있다. 1987년 저유가 등 3저 호황과 통화량 증가, 88올림픽 특수 등 전국에 걸친 가격상승 요인으로 급등세를 보이던 주택가격은 1988년 이후 노태우 정권 당시 시행된 각종 규제정책 및 주택 200만호 건설계획 등에 따라 전국 요인에 의한 주택가격은 하락세를 보였으나 분당, 일산 등 수도권 5개 신도시 건설에 따른 청약 과열 등으로 지역 또는 도시별 요인에 의한 상승세는 여전히 지속됨에 따라 전국 주택가격지수는 13%를 상회하는 높은 상승세를 나타내었다. 이후 토지공개념¹⁸⁾의 본격적인 시행으로 주택가격은 급격한 하락세를 보였는데, 전국 주택매매가격 상승률과 전국 요인의 움직임으로 보아 이러한 토지공개념은 전국적인 범위에서 영향력을 가졌던 것으로 추론된다. 1993년 김영삼 정권 이후 주택가격은 전국적으로 안정세를 지속하였는데, 특히 노태우 정권 당시 시행된 2백만호 주택 공급의 효과가 특정 지역의 주택가격을 하향 안정화시키는 기능을 수행한 것으로 판단된다. 특히 이 기간 중 전국 요인에 의한 주택가격 상승률과 실제 전국 주택가격지수 상승률 간의 괴리가 확대되었는데, 이는 주택 200만호 건설에 따른 지역적 요인에 의한 설명력이 확대되었기 때문으로 사료된다. 1998년 김대중 정부가 들어서면서 외환위기로 인해 침체된 국가경제의 조기회복 수단으로 부동산경기 활성화를 추진함에 따라 주택가격은 서서히 회복세를 나타내었다. 김대중 정부 초기의 분양가 전면 자율화 및 분양권 전매 허용, 양도세 한시적 면세, 민영아파트 재당첨 제한기간 폐지 및 임대주택사업자 요건 완화 등의 전면적인 시행으로 전국적인 주택가격은 하락세가 둔화되는 모습을 보였으며, 이는 전국 요인으로 설명된다. 2002년 이후 강남 재건축 아파트를 중심으로 한 주택가격 상승은 전국 요인보다는 도시 자체 요인에 기인한 바가 큰데, 이는 2002년 이후 전국 주택매매가격 상승률과 전국 요인 간 괴리

18) 토지공개념과 관련된 제도로는 택지소유상한제, 토지초과이득세, 개발부담금제를 들 수 있다. 택지소유상한제는 1998년 12월 폐지되었으며, 토지초과이득세는 헌법재판소의 위헌판결에 따라 1998년 12월 폐지되었고, 개발부담금제는 2004년부터 부과 중지되었으나, 2005년 8·31 조치로 인해 다시 부활하였다.

가 확대되는 점에서 유추해 볼 수 있다. 2003년에 출범한 노무현 정부의 양도세 중과, 종합부동산세 신설, LTV 및 DTI 규제 등 금융·세제에 걸친 전방위적 부동산 규제정책으로 주택가격은 다시 하락하였으나, 2006년 판교를 비롯한 신도시 청약 과열, 행정복합도시, 혁신도시, 기업도시 조성과 관련한 일부 지방 땅값 폭등 및 토지보상비의 수도권 환류 등으로 주택가격은 다시 높은 상승세를 시현하였다. 다만, 이 시기의 주택가격상승은 전국적인 요인에 의해 이루어졌기보다는 일부 지역 및 도시의 상승 요인에 기인한 바가 클 것으로 해석된다.

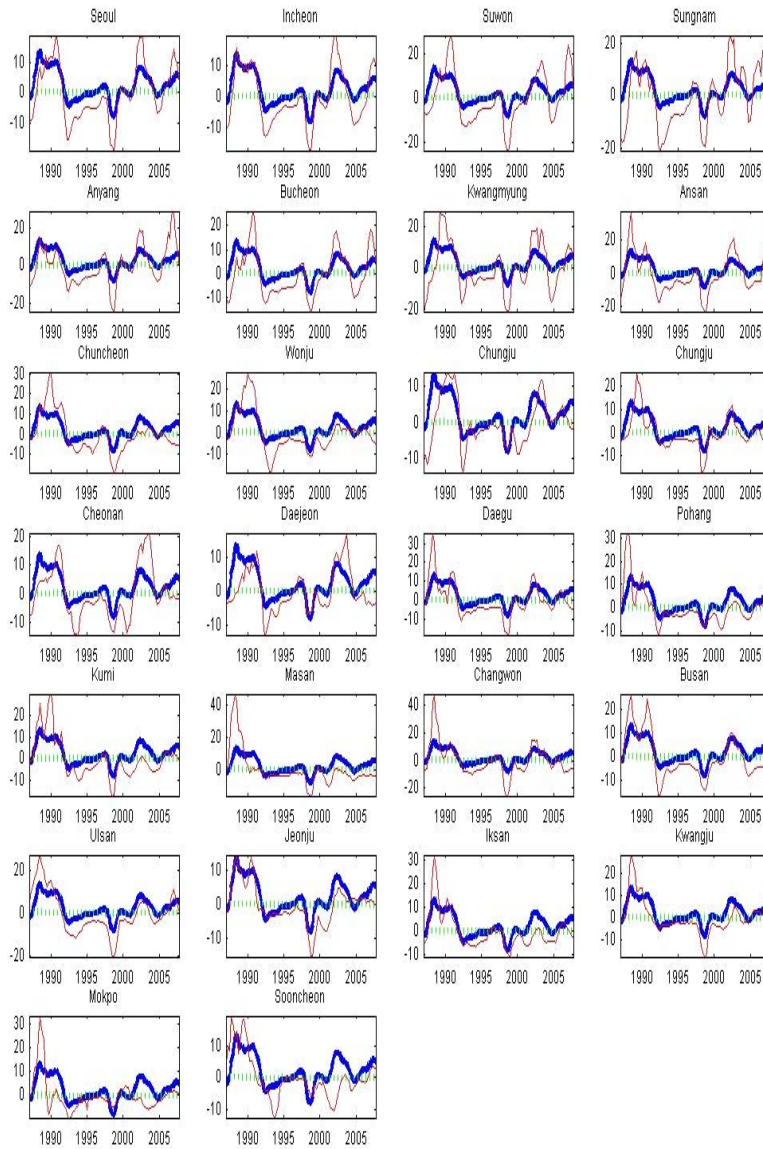
[그림 4-4]는 각 도시별 주택가격 상승률과 전국 및 지역 요인을 나타낸 것이다. 여기서 지적해야 할 점은 주택가격 상승률에 대한 지역별 요인의 기여도가 거의 없다는 것이다. 예를 들면, 경상북도의 대구, 포항, 구미의 주택가격 상승률에서 경상북도라는 지역적 요인에 의해 설명되는 부분이 낮다는 것이다. 이것은 이들 도시들이 지역적으로 밀접하지 않아 주택가격에 대한 상호 간 효과가 크지 않다는 점을 의미하는 것으로 받아들여진다. 만약 이러한 현상이 특정한 지역에서만 관찰된다면, 그 지역 내의 주택가격들의 특성으로 간주할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 현상이 분석대상 전 지역에서 관찰되는 것으로 보아 우리나라 주택가격 상승률에 있어서 8개로 구분된 지역 내에서의 도시별 주택가격 상승률의 동행성은 미미한 것으로 분석된다.

이와 더불어 [그림 4-4]는 2006년에 관찰된 주택가격 급등이 전국적인 버블(national bubble)이었다기보다는 일부 지역이나 도시에 국한된 현상(local bubble)이었을 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다. 이 기간 중 경기도 내 도시들의 주택가격 상승률은 전국 요인을 상회하는 반면, 기타 도시들은 대부분 전국 요인과 비슷한 움직임을 보이거나 하회하는 모습을 보이고 있다. 이는 경기도 내 도시들의 가격 상승은 도시 자체 요인에 의한 부분이 높다는 것을 의미한다.

3. 분산분해

여기서는 주택매매가격 상승률 변동에 대한 전국, 지역 및 도시별 기여율을 살펴보기 위해 분산분해(variance decomposition)를 통한 분석을

[그림 4-4] 전국 및 지역 요인과 도시별 주택가격 상승률 추이



주: 짙은 실선은 전국 요인(national factor), 점선은 지역 요인(regional factor), 가는 실선은 평균을 제거한 도시별 주택가격 상승률을 나타냄.

수행하고자 한다. 각 도시별 주택가격 상승률은 다음과 같은 분산형태로 표시할 수 있다. 즉,

$$\text{var}(y_{i,t}) = (\beta_i^{\text{nation}})^2 \text{var}(f_t^{\text{nation}}) + (\beta_i^{\text{region}})^2 \text{var}(f_{r,t}^{\text{region}}) + \text{var}(\varepsilon_{i,t})$$

여기서 전국 및 지역 요인별 분산의 도시별 주택가격 상승률 변동에 대한 기여도는

$$\frac{(b_i^k)^2 \text{var}(f_t^k)}{\text{var}(y_{i,t})}, \quad k = \text{nation}, \text{region}$$

로 나타내며, 도시별 자체 요인에 의한 기여율은

$$\frac{\text{var}(\varepsilon_{i,t})}{\text{var}(y_{i,t})}$$

로 각각 정의하였다.

다음의 <표 4-4>는 26개 도시의 분산분해 결과를 요인별로 나타낸 것이다. 전국 요인의 도시별 주택가격 상승률 변동에 대한 평균적인 기여도는 대략 56%로 도시별 주택경기 변동의 동행성이 존재하는 것으로 나타났다. 특히, 서울, 인천, 안산, 부산, 울산의 주택가격 상승률에 대한 전국 요인의 기여도는 70%를 상회하고 있어 이들 도시 간에는 상당히 높은 동행성이 관찰되었다. 특이한 점은 상대적으로 대도시임에도 불구하고 대전 주택가격 상승률에 대한 전국 요인의 기여도가 상당히 낮게 나타난다는 것이다. [그림 4-4]에서 보면 대전의 주택가격 상승률은 1980년 말에서 1990년대 초, 2003년 이후 시기에 전국 요인과 다소 괴리된 움직임을 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 2004년에는 전국 요인에 의한 전국적인 주택가격 상승효과는 감소하고 있는 데 반해 대전의 주택가격은 높은 상승률을 보이고 있다. 이는 행정복합도시와 관련하여 이 지역의 주택가격이 급등한 데 기인한 것으로 추측된다. 지역 요인의 주택가격 상승률에 대한 기여도는 미미한 수준에 그치고 있으나, 도시 자체적인 요인의 기여도는 20~70% 정도에 달하는 것으로 나타나, 우리나라 주택가격 상승률에서 도시 자체적인 요인도 상당히 중요한 역할을

〈표 4-4〉 요인별 분산분해 결과

| | 전 국 | | | 지 역 | | | 도 시 | | |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 10% | 중앙값 | 90% | 10% | 중앙값 | 90% | 10% | 중앙값 | 90% |
| 서 울 | 0.689 | 0.715 | 0.738 | 0.001 | 0.002 | 0.003 | 0.258 | 0.281 | 0.307 |
| 인 천 | 0.702 | 0.729 | 0.748 | 0.001 | 0.002 | 0.003 | 0.248 | 0.268 | 0.294 |
| 수 원 | 0.535 | 0.560 | 0.581 | 0.002 | 0.003 | 0.004 | 0.413 | 0.435 | 0.459 |
| 성 남 | 0.504 | 0.530 | 0.551 | 0.002 | 0.003 | 0.005 | 0.443 | 0.464 | 0.489 |
| 안 양 | 0.465 | 0.488 | 0.507 | 0.002 | 0.003 | 0.005 | 0.487 | 0.506 | 0.529 |
| 부 천 | 0.536 | 0.563 | 0.587 | 0.002 | 0.003 | 0.004 | 0.408 | 0.431 | 0.458 |
| 광 명 | 0.533 | 0.559 | 0.580 | 0.002 | 0.003 | 0.004 | 0.414 | 0.435 | 0.460 |
| 안 산 | 0.705 | 0.729 | 0.747 | 0.001 | 0.002 | 0.003 | 0.249 | 0.267 | 0.292 |
| 춘 천 | 0.542 | 0.563 | 0.579 | 0.002 | 0.004 | 0.006 | 0.411 | 0.428 | 0.448 |
| 원 주 | 0.608 | 0.629 | 0.646 | 0.002 | 0.003 | 0.005 | 0.346 | 0.362 | 0.383 |
| 청 주 | 0.391 | 0.411 | 0.427 | 0.002 | 0.004 | 0.006 | 0.564 | 0.581 | 0.600 |
| 충 주 | 0.496 | 0.513 | 0.526 | 0.002 | 0.003 | 0.005 | 0.468 | 0.481 | 0.497 |
| 천 안 | 0.497 | 0.516 | 0.532 | 0.002 | 0.004 | 0.006 | 0.458 | 0.473 | 0.492 |
| 대 전 | 0.380 | 0.397 | 0.411 | 0.003 | 0.005 | 0.007 | 0.578 | 0.592 | 0.608 |
| 대 구 | 0.613 | 0.639 | 0.660 | 0.001 | 0.002 | 0.004 | 0.335 | 0.356 | 0.382 |
| 포 향 | 0.403 | 0.426 | 0.446 | 0.002 | 0.004 | 0.006 | 0.545 | 0.565 | 0.589 |
| 구 미 | 0.613 | 0.637 | 0.656 | 0.001 | 0.002 | 0.004 | 0.339 | 0.358 | 0.381 |
| 마 산 | 0.364 | 0.389 | 0.410 | 0.003 | 0.004 | 0.007 | 0.578 | 0.600 | 0.624 |
| 창 원 | 0.638 | 0.661 | 0.680 | 0.001 | 0.002 | 0.004 | 0.315 | 0.334 | 0.357 |
| 부 산 | 0.744 | 0.772 | 0.792 | 0.001 | 0.002 | 0.003 | 0.204 | 0.225 | 0.252 |
| 울 산 | 0.669 | 0.704 | 0.734 | 0.001 | 0.002 | 0.004 | 0.261 | 0.290 | 0.324 |
| 전 주 | 0.669 | 0.695 | 0.713 | 0.002 | 0.003 | 0.006 | 0.277 | 0.294 | 0.319 |
| 익 산 | 0.572 | 0.596 | 0.615 | 0.002 | 0.004 | 0.006 | 0.374 | 0.393 | 0.417 |
| 광 주 | 0.600 | 0.624 | 0.645 | 0.002 | 0.003 | 0.005 | 0.347 | 0.367 | 0.392 |
| 목 포 | 0.258 | 0.275 | 0.291 | 0.003 | 0.006 | 0.009 | 0.694 | 0.711 | 0.728 |
| 순 천 | 0.300 | 0.322 | 0.344 | 0.003 | 0.006 | 0.009 | 0.639 | 0.660 | 0.683 |

하고 있는 것으로 분석된다.

이와 같은 분석은 정부의 정책 대응에도 상당히 중요한 의미를 가지고 있다. 만약 어떤 특정 도시나 지역의 주택가격 상승이 전국 요인에 의한 것이라면 정부가 이러한 주택가격 상승을 억제하기 위해서는 거시정책수단을 이용하는 것이 효과적일 것이다. 반면, 주택가격의 상승이 전국 요인보다는 도시 자체적인 요인에 의한 것이라면, 거시정책수단을 사용하여 주택가격 상승을 억제하려고 시도할 경우 오히려 여타 지역의 주택가격에 악영향을 미쳐 전반적인 주택시장을 냉각시킬 우려가 있다. 따라서, 이러한 경우에는 주택가격이 상승한 도시의 어떤 요인이 문제였는지를 파악하고, 이 도시에 적절한 미시적 대응을 하는 편이 더 효과적일 것이다.

또한 이 결과는 주택시장정책에 있어서 지방정부의 역할이 강조되어야 할 필요가 있다는 점을 제시하고 있다. 우리나라 주택시장정책이 대부분 중앙정부 차원에서 이루어져 왔으며, 지방정부의 경우 보조적인 기능만 수행해 왔다. 그러나 분산분해 결과 도시 자체 요인의 기여도가 높게 나타나고 있어 지방정부의 주택 관련 규제나 정책도 주택가격 상승률에 큰 영향을 미치는 것으로 분석된다. 다시 말해, 주택가격 상승이 전국적인 현상이라면 중앙정부가 조세 및 금리 정책으로 대응할 필요가 있으며, 도시 자체적인 현상일 경우 지방정부가 이에 대응할 필요가 있다는 것이다.¹⁹⁾ 이러한 분산분해 결과는 향후 우리나라의 주택정책에 있어서 중앙과 지방정부의 역할 분담이 필요함을 시사한다고 볼 수 있다.

4. 전국 요인과 거시변수

동태적 요인모형에 의해 도출된 요인들은 자료들의 통계적 속성을 반영한 것으로 구체적으로 어떤 경제변수에 의해 이러한 요인이 추출되는지는 명확하지 않다. 동태적 요인모형 중 전국 요인은 주택가격 상승률

19) 물론, 이러한 정부의 개입은 개입의 당위성이 인정되는 경우를 전제로 한 것이며, 일반적인 경우 정부의 개입은 오히려 이로 인한 부작용이 크다는 점을 염두에 두어야 할 것이다..

과 관련하여 어떤 지역이나 도시보다는 전국적인 영향을 가진 경제변수에 의존할 것이므로 이를 사후적으로 분석해 볼 필요가 있다. 이를 살펴보기 위해서는 전국 요인과 개별 거시변수 간 시차상관관계를 살펴보거나 회귀분석을 이용하여 전국 요인에 대한 설명력이 높은 거시변수를 추출하는 것이 일반적이다. 여기서는 다음과 같은 회귀분석을 설정하고 결정계수(R^2)를 살펴봄으로써 설명력이 높은 거시변수를 살펴보고자 한다.

$$f_t^{nation} = \beta_0 + \beta_1 x_{t-k} + \eta_t, \quad k = 0, 1, 2$$

여기서 x_t 는 여러 가지 통화, 금리, 소득지표들의 증감률을 의미하며, k 는 설명변수의 시차를 나타낸다. 이러한 회귀분석 결과는 다음의 <표 4-5>에 제시되어 있다.

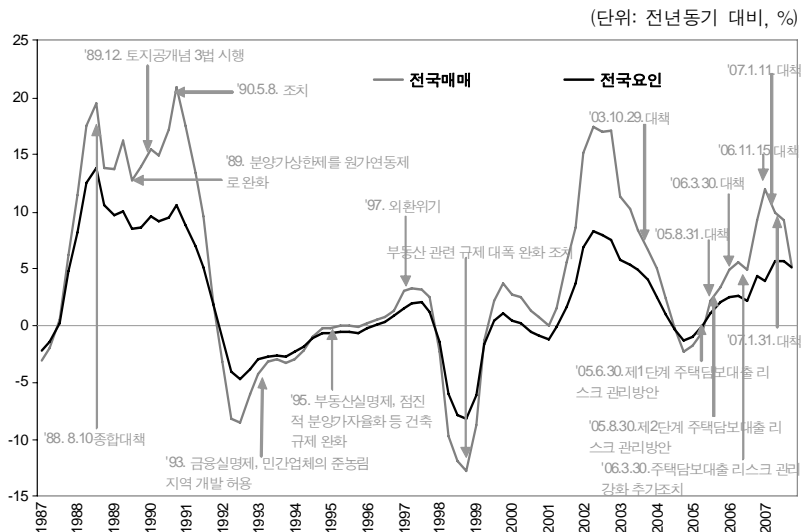
통화지표는 일반적으로 전국 요인과는 높은 연관성을 가지고 있지 않은 것으로 나타난다. 다만, 금융기관 총유동성(L_f)을 사용했을 경우 결정계수가 대체로 0.1을 상회하는 것으로 나타나기는 하지만, 여타 변수에 비해 결정계수는 그리 높게 나타나지 않았다. 금리지표를 사용하였을 경우 콜금리와 CD금리에 대한 결정계수가 전반적으로 높게 나타났다. 특히 이 금리들의 1분기 전의 값을 설명변수로 사용하였을 경우 결정계수는 0.2를 상회하는 것으로 나타났다. 특이한 점은 국고채 1년물에 대한 결정계수는 미미한 수준에 그친 반면, 국고채 3년물에 대한 결정계수는 상당히 높게 나타나고 있다는 것이다. 이는 국고채 3년물이 통상 지표채권으로 사용되고 있어 유동성이 높아 시장여건을 더 잘 반영하고 있기 때문인 것으로 추측된다. 국민소득 지표의 경우 대체로 0.08~0.17 수준의 결정계수를 보여주고 있다. 주택가격과 관련하여 거래세, 양도세 등 세금변수가 상당히 중요한 의미를 가질 것이나, 세제와 관련한 구체적인 자료는 확보하기가 어렵고, 또한 세제가 이산변수의 형태를 취하고 있어 전국 요인의 결정변수로 식별하는 것도 쉽지 않고, 주택가격에 영향을 미치는 시차도 명확하지 않아 분석대상에서는 제외하였다. [그림 4-5]에서는 전국 요인에 의한 주택가격 상승률과 정부의 세금 및 규제 정책을 시기별로 나열하여 이러한 정부정책이 주택가격 상승률에 어떤 영향을 미쳤는지를 대략적으로나마 가늠해 보고자 하였다.

<표 4-5> 전국 요인과 거시변수 간 회귀분석 결과

| | | 시 차(k) | | | | | |
|----------|---------------|------------|------|-----------|------|-----------|------|
| | | 0 | | 1 | | 2 | |
| | | β_1 | R2 | β_1 | R2 | β_1 | R2 |
| 통화 지표 | M_1 | 0.09* | 0.04 | 0.12** | 0.08 | 0.12** | 0.07 |
| | M_2 | 0.10* | 0.04 | 0.12** | 0.05 | 0.13** | 0.06 |
| | L_f | 0.18*** | 0.10 | 0.20*** | 0.12 | 0.20*** | 0.12 |
| 금리 지표 | 콜금리 | -0.21** | 0.08 | -0.33*** | 0.23 | -0.43*** | 0.40 |
| | CD | -0.22** | 0.10 | -0.33*** | 0.24 | -0.42*** | 0.39 |
| | 국고채1년 | -0.32 | 0.02 | -0.37 | 0.02 | -0.39 | 0.03 |
| | 국고채3년 | -0.43*** | 0.19 | -0.54*** | 0.29 | -0.61*** | 0.37 |
| | 회사채AA- | 0.08 | 0.01 | -0.03 | 0.00 | -0.11 | 0.01 |
| 소득 지표 | 국내총생산 | 0.30*** | 0.16 | 0.27*** | 0.13 | 0.22*** | 0.08 |
| | 국민총소득 | 0.31*** | 0.17 | 0.28*** | 0.15 | 0.23*** | 0.10 |
| | 국내총소득 (실질) | 0.37*** | 0.13 | 0.43*** | 0.18 | 0.42*** | 0.17 |

주: 분석 자료는 1990년 1/4분기~2007년 4/4분기 중 전년동기 대비 증감률임.

[그림 4-5] 우리나라 주택경기 변동과 부동산정책



그림에서와 같이 정부정책은 주택시장 경기변동과 상당히 밀접한 관련성을 가지고 있어 정부정책이 주택경기 변동을 확대 또는 축소하는 주요 원인 중 하나였던 것으로 파악된다.²⁰⁾

제4절 주택가격과 통화정책

거시변수 중 금리지표의 전국 요인에 대한 설명력이 높다는 것은 결국 단기금리에 대한 결정권을 가지고 있는 중앙은행의 금리정책이 주택가격 상승률과 밀접한 관련성이 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 중앙은행의 금리정책은 시장상황에 따라 결정되는 반응함수(reaction function)에 해당하는 부분과 순수한 통화충격에 의한 부분으로 나눌 수 있다. 여기서 우리가 관심을 가지는 것은 2003년 5월부터 2006년 1월까지 지속된 중앙은행의 저금리정책 중 순수한 통화충격이 전국적인 주택가격에 실제로 어떤 영향을 미쳤는가 하는 것이다. 주택가격과 이자율에 관한 기존의 연구들은 대부분 이들 간의 회귀분석을 통해 이들 간의 관계를 파악하려고 노력하여 왔다. 그러나 이와 같은 분석의 경우 문제는 이자율에 존재하고 있는 반응함수를 적절히 고려하지 않는다는 점이다. 반응함수는 내생적이므로 계량경제학적인 측면에서도 문제가 있으며, 내생성과 외생성의 혼재로 인해 외부충격으로 인식되는 금리정책의 효과를 올바르게 분석하지 못하게 된다.

따라서 본 연구에서는 구조적 벡터자기상관모형(structural vector autoregression)를 이용하여 순수한 통화충격을 식별하고자 한다. 이렇게 식별된 통화충격을 바탕으로 다음과 같은 질문에 답을 해보고자 한다.

20) 우리나라의 경우 금융 또는 재정 정책보다는 분양가 자율화, 청약제도 완화, 토지공개념 폐지 등 부동산 관련 규제들을 완화 또는 폐지함으로써 경기를 부양하고자 시도한 경우가 허다하였다. 손정식·김관용·김용순(2002)은 VAR 모형을 통해 우리나라의 주택매매 또는 전세가격의 경우 실질경제성장률이나 회사채수익률 등의 경제변수에 의한 영향이 제한적임을 보였는데, 이들은 그 이유에 대해 우리나라의 주택매매 또는 전세가격은 정부정책의 방향 및 주택가격에 대한 기대 등에 더 큰 영향을 받기 때문이라고 분석하였다.

질문: 만약 중앙은행의 외생적인 통화충격이 없었다면 2003년 2/4분기 이후 전국 요인에 의해 설명되는 주택가격 상승률은 어떻게 되었겠는가? 다시 말해, 중앙은행의 외생적 통화정책이 2003년 2/4분기 이후의 전국 요인에 의한 주택가격 상승률에 어느 정도 기여했겠는가?

이 질문에 답하기 위해서는 실제로 발생하지 않은 사건에 대한 역사적 모의실험(counterfactual historical simulation)을 실시하여야 한다. 모험 실험은 2003년 2/4분기 이후의 구조적 통화충격을 제거하여 중앙은행의 통화정책이 순수하게 내생적 반응함수에 의해서만 결정되도록 함으로써 수행된다. 이 경우 전국 요인에 의한 주택가격 상승률과 역사적 모의 실험의 차이가 순수한 외생적 통화충격에 의한 주택가격 상승률이라고 볼 수 있다. 전체 주택가격 상승률을 사용하지 않고 전국 요인에 의한 주택가격 상승률을 사용한 이유는 통화정책의 효과는 전국을 대상으로 나타나기 때문에 지역 및 도시 자체적 요인에 의한 주택가격 상승률이 통화정책과는 큰 연관성이 없다고 판단하였기 때문이다.

이와 같은 분석을 위해 실질GDP 증감률, 소비자물가 상승률, 전국 요인에 의한 주택가격 상승률, 콜금리 등 네 변수로 구성된 구조적 벡터 자기상관모형을 설정하였다. 즉,

$$A(L)y_t = u_t$$

여기서 $y_t = [\text{실질GDP 증감률, 소비자물가 상승률, 전국 요인, 콜금리}]$ 로 구성되어 있다. 통화충격의 식별을 위해서는 Faust(1998), Uhlig(1999), Canova and De Nicolò(2002)에서 사용된 부호제약(sign restrictions) 식별을 이용하였다. 구조적 벡터자기상관모형에서는 많은 경우 구조적 계수 행렬에 영(0)의 제약이나 공분산제약을 통해 식별을 추구하고 있다. 반면 이들은 어떤 외생충격에 의한 충격반응함수에 부호제약을 둬으로써 이러한 충격반응함수가 일반적으로 알려져 있는 사실들(stylized facts)과 부합하도록 함으로써 구조적 충격요인을 식별하는 것이다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 베이지안 VAR 모형에서 추정된 잔차의 분산을 이용

하여 추출된 난수벡터(random vectors)를 사용해서 특정한 시점에서의 가상적인 구조적 충격을 도출한 뒤 이러한 가상적 충격에 의해 구해진 충격반응함수가 이미 설정된 제약조건을 만족시키는지 확인한다. 이렇게 해서 구한 가상적 충격이 이미 설정한 제약조건을 만족하면 구조적 충격으로 기록하고 이를 충족시키지 못하면 처음의 과정으로 돌아가 다시 난수를 추출하여 동일한 실험을 10,000번 반복한다. 아래에서는 구조적 충격 가운데 기술 및 통화 충격만을 식별하고 이를 이용한 충격반응함수를 제시하였다.

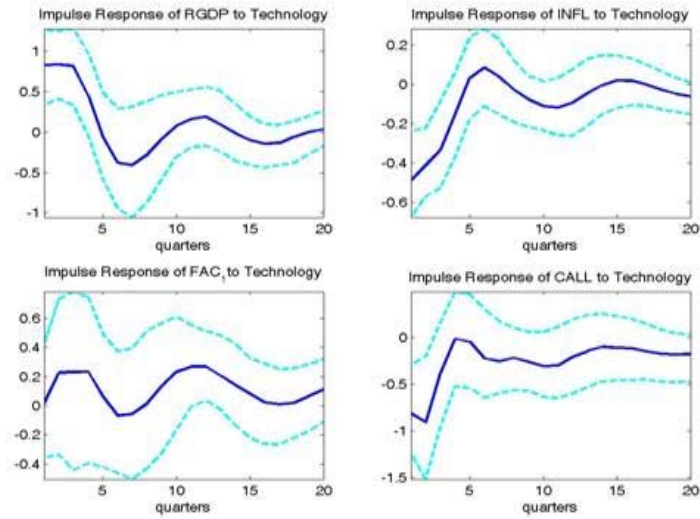
먼저 기술충격에 따른 경제변수들의 충격반응함수를 살펴보도록 하자. 기술충격을 식별하기 위해 충격에 따른 실질GDP 증감률은 2분기까지 음수가 아니어야 하고 소비자물가 상승률은 양수가 아니어야 한다는 부호제약을 부여하였다.²¹⁾ [그림 4-6]은 기술충격이 경제변수에 미치는 충격반응을 도시한 것이다. 기술충격은 3분기 정도까지는 주택가격을 상승시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타나는 것으로 보이나, 신뢰구간을 고려할 경우 그 효과는 그리 크지 않을 것으로 추정된다. 또한 기술충격은 초기에 콜금리를 낮추는 요인으로 작용하다가 서서히 그 효과가 소멸되는 것으로 나타났다.

한편 통화충격의 식별에 사용된 부호제약으로는 충격에 따른 실질GDP 증감률, 소비자물가 상승률이 2분기까지는 영(0) 또는 음수가 되어야 한다고 설정하였다[2]. 이와 같은 식별조건에서의 통화충격에 대한 충격반응함수와 90% 신뢰구간이 [그림 4-7]에 도시되어 있다. 분석결과, 통화정책, 즉 콜금리의 상승은 전국 요인에 의한 주택가격에 음(-)의 영향을 미치며 그 여파가 대략 8분기 동안 지속되는 것으로 나타났으며, 인플레이션도 5분기 가량 억제하는 것으로 나타났다.

위와 같은 방식으로 식별된 통화충격을 바탕으로 실시한 역사적 모의실험 결과는 [그림 4-8]에 제시되어 있다. 분석결과, 2003년 2/4~3/4분기 중의 주택가격 상승률은 통화정책의 외생적 충격에 상당히 영향을 받은 것으로 보인다. 그러나 이후 2005년까지는 역사적 모의실험과 실제 자료가 상당히 근접한 움직임을 보이고 있어 통화충격이 주택가격

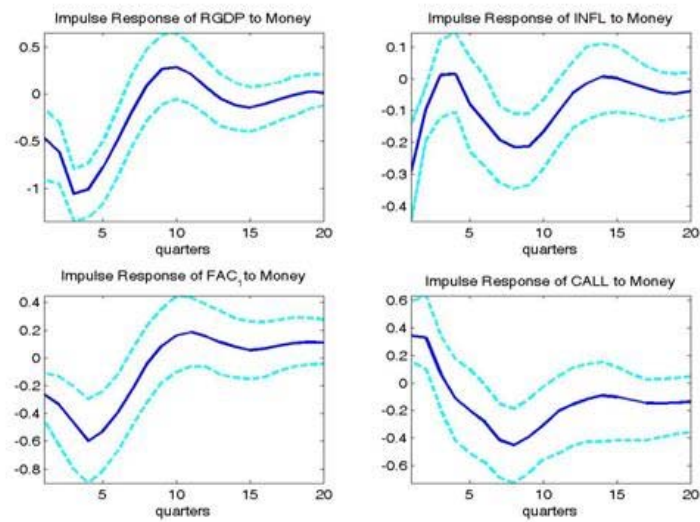
21) 부호제약과 관련해서는 Uhlig(1999)에서 사용된 시차구조를 이용하였다.

[그림 4-6] 외생적 기술충격에 의한 충격반응분석



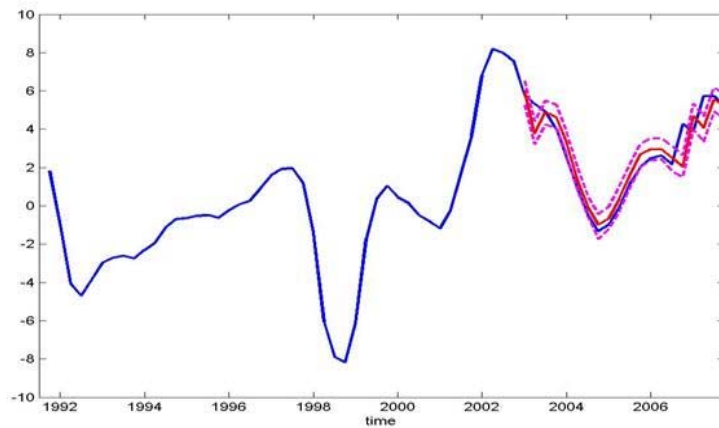
주: 점선은 90% 신뢰구간을 나타냄.

[그림 4-7] 외생적 통화충격에 의한 충격반응분석



주: 점선은 90% 신뢰구간을 나타냄.

[그림 4-8] 실제 및 역사적 모의실험에서 도출된 전국 요인에 의한 주택가격 상승률



주: 분석기간은 1991년 4/4분기에서 2007년 4/4분기까지이며, 점선은 90% 신뢰구간을 의미함.

상승률에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다. 2006년 이후에는 중앙은행의 금리정책이 긴축기조로 전환함에 따라 통화충격이 어느 정도 가격을 하락시키는 효과가 있는 것으로 나타난다. 다만, 2007년 이후 금리가 높아졌음에도 불구하고 오히려 전국 요인에 의한 주택가격 상승률이 역사적 모의실험 결과보다 높게 나타나고 있다. 이는 이 기간 중 실제로 통화충격은 음(-)으로 나타났을 가능성이 높다는 점을 시사하고 있으며, 자료에서 관찰된 높은 금리는 통화충격보다는 당시의 경제 상황을 반영한 반응함수인 것으로 볼 수 있다. 즉, 이 당시 관찰된 높은 금리수준은 통화의 외생적 충격에 의한 것이라기보다는 주택가격, 소비자물가, 실질GDP 등을 고려하여 결정된 금리정책에 기인한 것이지 순수한 외생적 충격에 기인한 것은 아니라고 판단되며, 이는 이 당시의 통화정책이 긴축적이지는 않았음을 시사한다.

제5절 결론

주택 등 부동산이 국부에서 차지하는 비중은 대부분의 국가에서 주식, 채권, 또는 외환 등이 차지하는 비중에 비해 상당히 높다. 특히 주택 가격은 국민경제 내 자원 배분과 거주서비스를 통한 삶의 질에 직접적인 영향을 미치고 있어 주택정책의 잠재적인 파급효과는 일반적인 거시경제정책보다 더 크다고 할 수 있다. 따라서 어떤 거시변수가 주택가격 결정에 가장 큰 영향을 미치는지를 살펴보는 것과 더불어 주택가격의 변동이 지역적인 현상인지 전국적인 현상인지를 식별하는 것은 부동산과 관련한 모형 설정이나 정책적인 견지에서 상당히 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

본 연구는 베이지안 기법을 이용한 동태적 요인모형을 통해 우리나라 26개 도시의 주택, 전세, 토지가격을 전국에 걸쳐 영향을 미치는 요인(global factor)과 지역별로 영향을 미치는 요인(regional factor)으로 분해하였다. 1987년 이후 자료수집이 가능한 전국 8개 지역의 26개 도시를 대상으로 분석을 시행한 결과, 지역별 요인은 대부분 낮은 설명력을 가지는 반면, 전국적인 요인은 많은 지역의 주택가격 변동을 설명하는 데 중요한 요인으로 관찰되어 우리나라의 도시별 주택경기 변동이 동행성을 가지는 것으로 분석되었다.

주택매매가격 상승률 변동에 대한 전국, 지역 및 도시별 기여율을 구체적으로 살펴보기 위해 분산분해를 실시한 결과, 전국 요인의 도시별 주택가격 상승률의 평균적인 기여도는 대략 56%로 나타나고 있다. 특히, 서울, 인천, 안산, 부산, 울산의 경우 전국 요인의 기여도는 70%를 상회하는 것으로 나타나, 이 지역의 주택가격은 전국에 걸쳐 영향을 미치는 거시변수에 상당히 민감한 것으로 나타났다. 또한, 도시 자체적인 요인의 기여도는 전반적으로 20~70%에 달하는 광범위한 범위를 가지고 있는 것으로 나타나 도시 자체 요인도 우리나라 26개 도시의 주택가격 상승률에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 분석된다. 다만, 8개로 구분된 지역별 요인은 그 기여도가 미미해, 행정상으로 구분된 이들 지역 내의 공통적인 주택가격 상승률의 움직임은 관찰되지 않았다.

동태적 요인모형에 의해 도출된 은닉요인 중 구체적으로 어떤 경제 변수들이 전국 요인에 영향을 주는지에 대한 분석을 시행한 결과, 콜금리, CD금리, 국고채 3년물과 소득의 영향이 전체 주택가격지수를 사용했을 경우보다 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 2003년 이후 저금리 정책이 주택가격에 어떤 영향을 미쳤는지를 구조적 벡터자기상관모형을 이용한 역사적 모험실험을 통해 살펴보았는데, 2003년 말 외생적으로 취해진 통화충격은 주택가격 상승에 영향을 미쳤으나, 이후 2005년 말까지는 통화충격이 주택가격에 별다른 영향을 미치지 않았던 것으로 분석되었다. 특히, 2007년 중 나타난 고금리 상황은 중앙은행의 외생적 통화긴축이라기보다는 당시 경제상황에 의해 결정된 금리의 반응함수에 기인한 바가 큰 것으로 분석되었다. 따라서, 이 당시의 주택가격의 변동은 금리보다는 다른 거시변수, 즉 부동산세제 및 금융 규제 등에 영향을 크게 받은 것으로 분석된다.

본고에서 제시한 모형은, 주택가격 상승이 지역적인 현상인지 또는 전국적인 현상인지에 대한 식별을 용이하게 하는 장점을 가지고 있어, 향후 정부의 주택정책 수립과 관련하여 유용한 기초자료로 사용될 수 있을 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

- 권태훈·이창무·최막중, 「아파트 분양가와 입주 후 시장가격 간의 관계분석」, 『국토계획』, 제39권 제7호, 2004, pp.159~174.
- 김재영, 「주택부문에 대한 정부개입 효과분석: 주택경기변동에 대한 영향을 중심으로」, 『국토연구』, 제17권, 1992, pp.73~88.
- 김종일·송의영·이우현, 「서울 아파트시장에서의 전세·매매가격비율과 시장의 효율성」, 『한국경제의 분석』, 한국금융연구원, 1998, pp.50~107.
- 민충기·황호영, 「베이지안계량경제학」, 『계량경제학보』, 제12권 제4호, 2001, pp.145~179.
- 박희석, 「서울시아파트가격의 버블 진단 및 정책방향 연구」, 서울시정개발연구원 정책토론회 자료, 2007.
- 손정식·김관영·김용순, 「부동산가격예측모형에 관한 연구」, 『주택연구』, 제11권 제1호, 2002, pp.49~75.
- 손재영, 「부동산시장과정책과제」, 『한국경제의 분석』, 제10권 제1호, 2002, pp.49~117.
- 이창무·이상영·안건혁, 「아파트 보증부월세 특성에 대한 실증분석」, 『국토계획』, 제38권 제1호, 2002, pp.109~124.
- 이창무·정의철·이현석, 「보증부월세시장의구조적 해석」, 『국토계획』, 제37권 제6호, 2001, pp.87~97.
- 이주용, 「주택가격변동요인에 관한 실증분석」, 『주택금융』, 제25권, 1992, pp.33~51.
- 이준희·송준혁, 「자산가격 결정모형을 이용한 우리나라 주택가격 분석」, 『한국개발연구』, 제29권 제1호, 2007, pp.115~136.
- 정재만, 조태근, 「아파트 가격은 본질가치에서 벗어나 있는가?」, 한국증권학회, 2006.
- 차문중, 「주택시장 분석과 정책과제 연구」, 연구보고서 2004-09, 한국개발연구원, 2004.
- 최막중·지규현, 「주택금융의 활성화가 가구의 주택수요에 미치는 영향」, 『국토계획』, 제36권 제7호, 2001, pp.85~99.
- 허재완, 「주택가격상승률의결정요인에 관한 분석」, 『국토계획』, 제26권 제2호, 1991.

- Benati, Luca and Paolo Surico, "Evolving U.S. Monetary Policy and the Decline of Inflation Predictability," ECB Working Paper No. 824, 2007.
- Breitung, Jorg and Sandra Eickmeier, "Dynamic Factor Models," Deutsche Bank Discussion Paper No 38/2005, 2005.
- Canova, Fabio and Gianni De Nicrolo, "Monetary Disturbances Matter for Business Fluctuations in the G-7," *Journal of Monetary Economics* 49(6), 2002, pp.1131~1159.
- Cho, Sang Wook, "Housing Wealth Accumulation and Portfolio Choices in Korea," UNSW School of Economics Working Paper 2007/26, 2007.
- Faust, Jon, "The Robustness of Identified VAR Conclusion about Money," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 49, 1998, pp.207~244.
- Gregory, Head, and Regnauld, 1997.
- Hayashi, Fumio, Takatoshi Ito, and Joel Slemrod, "Housing Finance Imperfections and Private Saving: A Comparative Simulation Analysis of the U.S. and Japan," NBER Working Paper No. 2272, 1987.
- Hoffmann, Mathias, "Long Run Recursive VAR Models and QR Decompositions," *Economic Letters* 73, 2001, pp.15~20.
- Hu, Yu Pin and Rouh Jane Chou, "A Dynamic Factor Model," *Journal of Time Series Analysis* 24(5), 2000, pp.529~538.
- Kim, Chang-Jin and Charles R. Nelson, "State-Space Models with Regime Switching: Classical and Gibbs-Sampling Approaches with Applications," The MIT Press, 1999.
- Kose, M. Ayhan, Christopher Otrok, and Charles H. Whiteman, "International Business Cycles: World, Region, and Country Specific Factors," *American Economic Review*, 2003, pp.1216~1239.
- Del Negro, Marco and Christopher Otrok, "Monetary Policy and the House Price Boom across U.S. States," Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper 2005-24, 2005.
- Otrok, Christopher and Charles H. Whiteman, "Bayesian Leading Indicators: Measuring and Predicting Economic Conditions in Iowa," *International Economic Review* 39(4), 1998, pp.997~1014.
- Sarferaz, Samad and Martin Uebele, "Tracking Down the Business Cycle: A Dynamic Factor Model for Germany 1820-1913," Homboldt University Working Paper, 2006.
- Sims, Christopher A. and Tao Zha, "Bayesian Methods for Dynamic Multivariate

Models,” *International Economic Review* 39(4), 1998, pp.948~968.

Sims, Christopher A. and Tao Zha, “Error Bands for Impulse Responses,” *Econometrica* 67(5), 1999, pp.1113~1155.

Stock, James H. and Mark W. Watson, “Implications of Dynamic Factor Models for VAR Analysis,” NBER Working Paper 11467, 2005.

Tanner and Wong, 1987.

Uhlig, Herald, “What Are The Effects of Monetary Policy on Output? Results From an Agonostic Identification Procedure,” Center for Economic Policy Research Discussion Paper No.2137, 1999.

Uhlig, Herald, “Did the Fed Surprise the Markets in 2001? A Case Study for VAR’s with Sign Restrictions,” CESinfo Working Paper No. 626, 2001.

■ 부록 1 ■ MCMC를 이용한 동태적 요인모형 분석

동태적 요인모형은 모수(θ)와 은닉변수($\{f_t\}_{t=1}^T$)의 집합하에서 자료 ($\{y_t\}_{t=1}^T$)가 정규확률밀도로 분포되어 있는 모형이라고 생각할 수 있다. 자료의 확률밀도함수를 $p_Y(y_t|\theta, f_t)$, 은닉요인의 확률밀도함수를 $p_F(f_t)$, 모수에 대한 사전확률밀도함수를 $p(\theta)$ 라고 할 때, 모수와 은닉 요인에 대한 사후결합확률밀도는 우도값과 사전확률밀도함수의 곱으로 나타낼 수 있다. 즉,

$$p(\theta, f_t|y_t) = p_Y(y_t|\theta, f_t)p_F(f_t)p(\theta)$$

일반적인 사후결합확률밀도는 도출하기가 상당히 어려우나, θ 에 대한 공액 사전확률밀도함수(conjugate prior)를 사용할 경우, 두 개의 조건부 확률밀도함수 $p(\theta|f_t, y_t)$ 와 $p(f_t|\theta, y_t)$ 를 쉽게 도출할 수 있다. 또한 MCMC 기법을 이용하여 가상의 자료인 $\{\theta^{(i)}, f_t^{(i)}\}$, $i = 1, \dots, I$ 를 다음과 같은 과정을 거쳐 생성할 수 있다.

- [1단계]: 초기값 $f_t^{(0)}$ 를 둔 상태에서 조건부 확률밀도함수 $p(\theta|f_t, y_t)$ 에서 $\theta^{(1)}$ 을 생성한다.
- [2단계]: $\theta^{(1)}$ 를 두고 조건부 확률밀도함수 $p(f_t|\theta, y_t)$ 에서 $f_t^{(1)}$ 를 생성한다.
- [3단계]: 위 [1]과 [2]의 과정을 반복하여 $\{\theta^{(i)}, f_t^{(i)}\}$ 을 임의의 수 I 번 만큼 수행한다.

Tanner and Wong(1987)은 정상적인 조건하에서 위와 같은 과정을 거쳐 생성된 샘플의 결합확률밀도 $p(\theta, f_t|y_t)$ 가 마코프 체인의 불변분포(invariant distribution)임을 보였다. 여기서 $p(\theta|f_t, y_t)$ 는 식 (1.4)에서 쉽게 찾을 수 있다. 즉, 식 (1.5)는 y_t 와 f_t 가 주어졌을 경우 오차가 자기상관을 가지는 선형회귀로 귀착된다. 모수들에 대한 사전확률밀도함수를

정규분포로 가정할 경우, α_i, β_i 그리고 σ_i 의 사후적인 조건부 확률밀도 함수도 정규분포를 가진다. 반면 $p(f_t|\theta, y_t)$ 는 칼만필터를 이용한 신호 추출법(signal extraction)을 사용하여 도출할 수 있다.

■ 부록 2 ■ 동태적 요인모형 추정결과

$$\text{분석모형: } y_{i,t} = \alpha_i + \beta_i^{\text{nation}} f_t^{\text{nation}} + \beta_i^{\text{region}} f_{r,t}^{\text{region}} + \varepsilon_{i,t}$$

| | α_i | | | β_i^{nation} | | | β_i^{region} | | |
|----|------------|-------|-------|---------------------------|------|------|---------------------------|------|------|
| | 10% | 중앙값 | 90% | 10% | 중앙값 | 90% | 10% | 중앙값 | 90% |
| 서울 | 0.41 | 0.65 | 0.89 | 0.48 | 0.60 | 0.73 | 0.03 | 0.04 | 0.05 |
| 인천 | 0.57 | 0.81 | 1.04 | 0.30 | 0.38 | 0.46 | -0.01 | 0.00 | 0.02 |
| 수원 | 0.38 | 0.63 | 0.89 | 0.16 | 0.26 | 0.37 | -0.01 | 0.00 | 0.02 |
| 성남 | 0.22 | 0.46 | 0.72 | 0.53 | 0.67 | 0.80 | -0.02 | 0.01 | 0.04 |
| 안양 | 0.42 | 0.68 | 0.94 | 0.56 | 0.70 | 0.85 | -0.02 | 0.01 | 0.04 |
| 부천 | 0.52 | 0.75 | 0.99 | 0.36 | 0.45 | 0.55 | -0.01 | 0.01 | 0.02 |
| 광명 | 0.35 | 0.60 | 0.85 | 0.56 | 0.69 | 0.83 | -0.02 | 0.01 | 0.04 |
| 안산 | 0.39 | 0.65 | 0.90 | 0.58 | 0.73 | 0.89 | -0.02 | 0.01 | 0.03 |
| 춘천 | -0.12 | 0.12 | 0.36 | 0.24 | 0.29 | 0.36 | -0.02 | 0.01 | 0.04 |
| 원주 | 0.07 | 0.32 | 0.56 | 0.22 | 0.27 | 0.33 | -0.03 | 0.01 | 0.06 |
| 청주 | 0.23 | 0.44 | 0.65 | 0.11 | 0.15 | 0.19 | -0.02 | 0.00 | 0.04 |
| 충주 | 0.11 | 0.32 | 0.52 | 0.36 | 0.44 | 0.53 | -0.04 | 0.01 | 0.07 |
| 천안 | -0.02 | 0.22 | 0.45 | 0.18 | 0.23 | 0.29 | 0.00 | 0.00 | 0.01 |
| 대전 | 0.22 | 0.44 | 0.67 | 0.23 | 0.29 | 0.36 | 0.00 | 0.00 | 0.02 |
| 대구 | 0.15 | 0.38 | 0.61 | 0.40 | 0.49 | 0.58 | -0.03 | 0.01 | 0.05 |
| 포항 | 0.14 | 0.36 | 0.58 | 0.20 | 0.25 | 0.31 | -0.02 | 0.01 | 0.04 |
| 구미 | 0.06 | 0.28 | 0.52 | 0.40 | 0.50 | 0.60 | -0.06 | 0.01 | 0.08 |
| 마산 | -0.07 | 0.16 | 0.42 | 0.41 | 0.50 | 0.61 | -0.03 | 0.01 | 0.05 |
| 창원 | 0.44 | 0.69 | 0.93 | 0.67 | 0.83 | 0.99 | -0.05 | 0.02 | 0.09 |
| 부산 | 0.06 | 0.29 | 0.52 | 0.36 | 0.45 | 0.54 | -0.02 | 0.01 | 0.04 |
| 울산 | 0.06 | 0.29 | 0.53 | 0.10 | 0.15 | 0.21 | -0.03 | 0.00 | 0.03 |
| 전주 | -0.19 | 0.02 | 0.22 | 0.15 | 0.19 | 0.23 | -0.02 | 0.02 | 0.08 |
| 익산 | 0.20 | 0.41 | 0.63 | 0.15 | 0.20 | 0.25 | -0.04 | 0.02 | 0.08 |
| 광주 | -0.07 | 0.14 | 0.36 | 0.15 | 0.19 | 0.24 | -0.03 | 0.01 | 0.06 |
| 목포 | -0.51 | -0.29 | -0.08 | 0.17 | 0.23 | 0.29 | -0.04 | 0.02 | 0.09 |
| 순천 | -0.42 | -0.19 | 0.03 | 0.14 | 0.19 | 0.24 | -0.05 | 0.02 | 0.09 |

