주택시장 분석과 정책과제 연구

차문중 편

한 국 개 발 연 구 원

발 간 사

주택문제는 중요하다. 주택자산은 주거용 토지와 더불어 그 가치가 2003년 말 781조원을 넘어, 같은 해의 명목 GDP를 능가하였으며, 주식시가 총액의 두 배에 이르고 있다. 우리나라의 가계자산 중 주택, 토지 등 실물자산이 차지하는 비중은 다른 국가들과 비교해도 유독 높다. 또한 주택을 포함한 부동산 부문은 국민경제, 특히 경기변동과 깊은 상관관계가 있고, 무엇보다도 안정적인 주거권은 모든 국민이 인간다운 삶을 향유할 수 있게 하는 가장 기본적인 조건 중의 하나이다. 그러나 택지면적이 충분하지 못하고 인구밀도가 높은 우리나라의 경우, 주택 문제에는 항상 상충되는 이해를 가진 수많은 이해당사자가 존재하고 있고, 이들 사이에 지속되어온 불협화음은 미래에도 장기적으로 상존할 소지가 크다. 그리고 이들 사이의 갈등은, 정부가 시장에 개입하면 시장을 왜곡한다고, 개입하지 않으면 시장을 방치한다고 집단적 불만으로 증폭되어 표출되곤 한다.

반드시 해야 하지만 누구도 하기 어려운 부분이 있다. 주택시장에 대한 연구가 그렇다. 특정 사안에 대한 학술적 연구나 단편적 정책 제안 등은 어렵지 않게 찾아볼 수 있으나, 부동산 또는 주택문제를 정부정책과 연결하여 포괄적으로 바라보는 깊이 있는 연구는 여러 가지 미묘한 이유로 인해 체계적으로 수행되지 못한 면이 있다. 주택의 경우, 주거복지 등 가장 중요한 기본적 권리를 포함하여 여러 가지 특수한 성격을 지닌 재화라는 관념과, 일반 재화와 유사한 성격이 많아 시장기제가 존중되어야 한다는 믿음이 마주치는 곳에 자리하고 있고, 정책적 개입의 결과 수많은 승자와 패자의 명암이 극명하게 엇갈리게 되는 민감한 부분이 존재한다. 이러한 미묘한 상황을 감수하고 최적의 해법을 찾아내어 그에 맞는 목소리를 내려는 각오와 노력은 여간해서는 찾기 힘들다. 이 분야의 많은 연구가 단순히 상황을 설명하거나, 계량적인 분석을 통한 수치의 해석에 치중하는 큰 이유 중의 하나도 여기에 있을 것이다.

주택시장을 바라보는 관점은 주택시장의 변동, 경제환경과의 관계, 정책의 분석 등에 이르기까지 다양하고 복잡하다. 2004년 한 해 동안 본원이 수행한 주택시장의 분석과 정책과제 연구는 주택문제에 대한 이러한 다양한 관점을 포괄하고 있으면서, 동시에 기존의 주택에 대한 연구와는 그 궤를 달리하는 면을 찾을 수 있다. 원내 연구진 6인(조동철, 김현욱, 박창균, 허석균, 임경묵, 차문중)과 원외 전문가 5인(손재영, 김관영, 김정호, 이용범, 정의철)이 동참하여 여러 차례의 워크숍과 토론을 거치면서 다듬은 10개의 보고서들은 주택문제에 대해 각각 서로 다른 과제를 독립적으로 다루고 있으면서도 일관된 주제에 천착한다. 그 일관성은, 집필진들이 국민의 주거권이라는 명제와 주택이 지닌 재화로서의 특수성을 인정하면서도, 이로 인해 시도되는 정책 개입이 시장이 자율적으로 달성할 수 있는 효율성까지 침해하는 것에 대해 우려하는 것에서 비롯된다. 즉, 안정적인 주거권의 보장과 시장의 효율성의 보장이라는 두 가지 대명제 사이의 조화로운 화해를 꾀하기 위한 노력이 독립적인 10개의 보고서를 일관성 있게 관통하고 있는 것이다.

과거에 대한 분석적 회고, 현재의 해석, 그리고 수요와 공급에 대한 심도 있는 연구와 미래 지향적인 제언으로 이루어져 있는 각 보고서들은, 그러므로 경우에 따라 주택시장의 여건 설명이나 현상 분석에 치중하는 경우도 있지만, 명시적으로나 묵시적으로나 논지의 기저에 깔고 있는 공통점은, 주택의 특수성과 일반성에 대한 고민, 그리고 시장의 왜곡을 최소화하면서 주거 여건을 향상하기 위한 정책방향의 제시에 있다.

전체 보고서는 모두 4부로 이루어져 있다. 제Ⅰ부는 과제 전체의 논점을 제기하고, 정부의 주택관련 정책을 정리한 후 전체 보고서의 내용을 개괄, 요약한 첫 번째 보고서와, 주거여건의 추이와 장기주택수요를 개관한 두 번째 보고서로 이루어진다. 제Ⅱ부에서는 주택시장에 영향을 미치는 경제환경을, 정부의 정책과 관련지어 논한다. 특히 금리, 세제 등 기초경제변수의 중요성이 세 개의 보고서에서 엄밀한 이론 및 계량분석을 통해 확인된다. 제Ⅲ부와 제Ⅳ부는 주택의 수요와 공급에 영향을 미치는 정책을 집중적으로 다룬다. 제Ⅲ부에서는 세 개의 보고서가 주택금융관련 이슈들, 그리고 특히 저소득층의 주거 지원 방안을 분석하고, 제Ⅳ부에서는 두 개의 보고서가 택지 공급제도와 재개발 및 재건축 문

제를 집중적으로 조명한다. 제Ⅳ부의 연구는 택지공급이 한계에 부딪히고 있는 수도권에 갖는 함의가 지대할 것으로 기대된다. 각 보고서의 연구 성과와 정책적 제언은 사안에 따라 워낙 광범위하고 서로 연관되어 있는 경우가 많아, 본 보고서의 제Ⅰ부 제1장에서 그 개관을 찾아볼 수 있음을 밝혀두는 것으로, 본 발간사의 한정된 지면에는 수록하지 못하는 아쉬움을 달랜다.

본 보고서는 그 자체로서 완결된 연구 결과물이지만, 동시에 새로운 연구의 시작을 위한 기초작업의 성격을 갖는다. 경제적 여건과 제반 현상이 끊임없이 변화하고, 문제 인식의 새로운 시각과 분석기법이 대두됨에 따라 주택시장에 대한 연구는 진지하고 지속적으로 계속되어야 할 것이기 때문이다.

본 보고서의 완성을 위해서 많은 분들이 애를 써주셨다. 집필진들과, 각 논문의 초고를 읽고 좋은 논평을 해주신 원내외의 많은 검토자들께 진심으로 사의를 표한다. 그리고 연구와 편집과정에서 수고를 아끼지 않은 원내 연구원들, 특히 김정미 연구원과 신용숙 연구행정원께도 감사를 드린다. 부동산 114의 이상영 박사와 건설산업연구원의 김현아 박사는 필요한 자료의 사용을 흔쾌히 허락하여 본 연구의 원활한 진행을 가능케 하였다. 이 모든 분들께 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 필자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 주택문제에 대한 지속적이고 진지한 연구의 초석이 되기를 믿고 기대하는 것은, 주제의 시의성과 더불어 모든 연구진들의 문제의식이 치열하였고, 그 접근방식 또한 객관적이었다고 신뢰하기 때문이다.

2004년 12월

한국개발연구원 원장

김 중 수

목 차

발간사

요 약 ····· 1

제 I 부 주택시장 관련 연구의 논점, 변동추이 및 정책과제 개관

제1장 서론 - 주택시장 관련 연구의 논점과 주택정책 및 본 연구 개관 9

(차문중 · 손재영)

제1절 주택시장 관련 연구의 주요 논점 ····· 9

1. 주택의 특수성 ····· 9

2. 본 연구의 주요 논점 ····· 11

제2절 우리나라 주택정책과 주택산업 구조 ····· 12

1. 1997년 이전 시기 ····· 12

2. 1998년 이후 시기 ····· 14

제3절 본 연구 보고서의 개관과 시사점 ····· 19

1. 본 연구 보고서의 개관 ····· 19

2. 각 장별 논점 및 시사점 ····· 21

참고문헌 ····· 33

부 록 ····· 34

제2장 주거 여건의 추이와 장기주거수요 전망 ····· 38

(차문중 · 손재영 · 정의철)

제1절 주거 여건의 장기 추이 ····· 38

1. 주택 스톡의 양적 확대 ····· 39

2. 주택의 질적 개선 ····· 42
3. 주택의 신규건설과 멸실 ····· 43
4. 주택 점유형태, 주거비 부담 및 주거빈곤의 개관 ····· 45
5. 주택가격 추이 ····· 53
제2절 장기주택수요 전망 ····· 59
1. 장기주택수요 전망 개관 ····· 59
2. 선행 연구 검토 ····· 60
3. 주택수요 추정 ····· 65
4. 장기주택수요 예측(2000~2030) ····· 73
제3절 결 론 ····· 78
참고문헌 ····· 81

제Ⅱ부 주택시장과 경제환경

제3장 주택가격의 결정요인과 정책적 시사점에 대한 연구 … 85
(차문중)
제1절 서 론 ····· 85
제2절 주택가격의 변동과 원인 연구 ····· 86
1. 주택매매가격의 변동 추이 ····· 86
2. 주택가격 변동에 대한 기존의 연구 ····· 91
제3절 주택가격의 결정요인에 대한 분석 ····· 97
1. 주택가격 결정의 이해 ····· 97
2. 재정조건과 주택가격 기대상승률에 대한 논의 ····· 102
3. 실증적 분석방법 – 벡터오차수정모형(VEC) ····· 105
제4절 분석 및 정책적 시사점 ····· 106
1. 실증분석모형 구축 ····· 106
2. VEC모형 추정 결과 분석 ····· 115

제5절 결론 - 본 연구의 요약과 정책적 제언 ····· 133
1. 본 연구의 결과 요약 ····· 133
2. 정책적 제안 ····· 134
참고문헌 ····· 139
부 록 ····· 142

제4장 주택 및 토지 관련 세제의 현황과 이론적 고찰 ····· 149
(허석균)
제1절 서 론 ····· 149
제2절 부동산 관련 세제운용 현황 및 문제점 ····· 151
1. 현행 세제 ····· 151
2. 다른 종류의 자산에 대한 과세와의 비교 ····· 155
3. 다른 나라와의 비교 ····· 158
제3절 부동산 관련 세제개선방안 - 이론적 근거 ····· 161
1. 보편적인 주장 ····· 161
2. 모형을 통한 분석-I ····· 163
3. 모형을 통한 분석-II ····· 172
4. 정책적 함의 ····· 176
제4절 맺음말 ····· 177
참고문헌 ····· 178

제5장 주택매매가격 · 전세가격과 인플레이션 ····· 179
(조동철)
제1절 주택의 소유와 전세 ····· 180
1. 주택전세의 현황 ····· 180
2. 전세제도의 미시경제적 의미 ····· 181
3. 전세제도의 거시경제적 의미 ····· 182
제2절 주택 매매가격과 전세가격 ····· 186
1. 주택 매매가격과 전세가격의 추이 ····· 186

2. 주택 매매가격과 전세가격 격차의 결정 요인: 이론적 논의 190
3. 매매 · 전세가격 비율과 이자율 및 인플레이션율 추이202
제3절 소결 및 정책적 시사점 ····· 207
참고문헌 ····· 209

제Ⅲ부 주택금융 및 저소득층 주거지원정책의 분석

제6장 장기주택금융시장의 도입과 주택금융시장의 전망 · 213
(김관영)
제1절 문제의 제기 ····· 213
제2절 주택금융시장의 변화와 분석 ····· 216
1. 주택담보대출의 추이와 시사점 ····· 216
2. 주택금융시장의 변화 ····· 221
3. MBS의 도입 ····· 223
제3절 장기모기지론의 도입과 장기모기지론의 특성 ····· 224
제4절 주택금융시장의 전망과 정책적 시사점 ····· 233
1. 주택금융 발전의 의의 ····· 233
2. 모기지론 취급실적의 확대 ····· 236
3. MBS 유통시장의 활성화 ····· 237
4. 모기지전문금융기관의 신설 ····· 238
5. 주택대출보험의 도입 ····· 239
6. 결 어 ····· 240
참고문헌 ····· 242

제7장 국민주택기금 운용에 대한 평가와 운영 개선 방안 ···· 243
(김현욱 · 박창균 · 임경묵)
제1절 서 론 ····· 243
제2절 국민주택기금의 역할과 운용 실적 ····· 246

1. 국민주택기금의 역할과 주택금융시장에서의 지위 ····· 246
2. 국민주택기금 대출 프로그램과 대출 실적 ····· 249
제3절 국민주택기금의 대출 프로그램에 대한 평가 ····· 257
1. 주택수요자 대출 프로그램에 대한 평가 ····· 257
2. 주택공급자 대출 프로그램에 대한 평가 ····· 269
제4절 국민주택기금의 역할 재정립과 운용개선방안 ····· 279
1. 국민주택기금의 운영환경변화와 목표의 변화 ····· 279
2. 국민주택기금의 역할 재정립 ····· 284
3. 국민주택기금의 운용개선방안 ····· 294
제5절 결 론 ····· 312
참고문헌 ····· 319
부 록 ····· 320

제8장 저소득층 주거지원체계 분석과 정책 제언 ····· 345
(정의철)
제1절 저소득층 주거지원제도 ····· 346
1. 공공임대주택 ····· 347
2. 간접지원제도 ····· 355
제2절 저소득층 주거실태 ····· 358
제3절 저소득층 주거지원제도 평가 ····· 363
1. 기존 공공임대주택정책의 평가 ····· 363
2. 간접지원정책의 평가 ····· 365
3. 외국 저소득층 주거지원제도의 변화 ····· 366
4. 최근 저소득층 주거지원정책의 평가 ····· 368
제4절 결론 및 향후 과제 ····· 371
참고문헌 ····· 373

제Ⅳ부 택지공급과 주택 · 도시정비정책의 연구

제9장 택지공급체계 개선 방안 연구 ····· 377

(이용범 · 손재영)

제1절 서 론 ····· 377

제2절 택지개발제도의 변천과 현황 ····· 378

1. 연 혁 ····· 378
2. 90년대 말의 난개발 문제와 국토이용체계의 개편 ····· 383
3. 국토의계획및이용에관한법률의 주요 내용 ····· 386
4. 국토이용체계의 개편과 택지개발 ····· 392

제3절 택지개발제도의 문제점과 개선방안 ····· 396

1. 민간개발의 위축과 공공의 역할 제고 ····· 396
2. 개발방식의 문제 ····· 403

제4절 결 론 ····· 405

참고문헌 ····· 407

제10장 재개발 · 재건축 · 주거환경개선 방안 연구 ····· 416

(김정호)

제1절 주택도시정비사업: 제도적 배경과 목적 ····· 416

1. 주택도시정비사업: 정의 ····· 416
2. 주택재개발사업 ····· 417
3. 재건축사업 ····· 420
4. 주거환경개선사업 ····· 422

제2절 주택도시정비사업을 통한 주택공급실적 ····· 425

1. 주택공급실적 ····· 425
2. 서민주거안정에의 기여도 ····· 431

제3절 주택도시정비사업의 문제점 - 서울시를 중심으로 ··· 433

1. 사업추진 실적 및 현황 ····· 433
2. 주택도시정비사업의 문제점 ····· 434

제4절 최근 주택도시정비사업 관련 제도변화 ····· 444
1. 국토·도시 관련 법제의 개편 ····· 444
2. 주택 관련 법령체계의 개편 ····· 446
3. 도시개발 관련 법제의 개편 ····· 448
제5절 선진국에서의 주택도시정비사업 ····· 450
1. 미 국 ····· 450
2. 영국과 일본의 경우 ····· 455
3. 선진국사례가 시사하는 바 ····· 457
제6절 우리나라 주택도시정비사업의 추진방향 ····· 459
1. 주택도시정책의 변화 ····· 459
2. 개선방향 ····· 463
제7절 주택도시정비사업추진과 금융 ····· 466
1. 우리나라에서 주택도시정비사업이 실패한 이유 ····· 466
2. 재원조달방법 ····· 468
3. 재정비사업추진방식의 개선 및 민간자본의 유치 ····· 472
참고문헌 ····· 477

표 목 차

<표 2- 1> 전국의 유형별 · 규모별 주택수 추이 ····· 40
<표 2- 2> 주거환경 변화 추이 ····· 41
<표 2- 3> 주택건설 실적추이 ····· 43
<표 2- 4> 멸실주택수 추이 ····· 45
<표 2- 5> 주택 점유형태의 변화 추이 ····· 46
<표 2- 6> 소득대비 주거비 비율 추이 및 소득분위간 비교 ····· 48
<표 2- 7> 대한주택공사의 주거비부담이 과도한 주거빈곤가구 비율 자료 ···· 49
<표 2- 8> 국토연구원의 연도별 소득대비 임대료 비율(RIR) 자료 ····· 49
<표 2- 9> 최저주거기준 미달가구 현황 ····· 50
<표 2-10> 최초 내집 마련 시기, 방법, 이사횟수 ····· 52
<표 2-11> 주택가격지수 추이 ····· 54
<표 2-12> 항상소득 추정결과(종속변수=가구총소득(만원)/1000) ····· 69
<표 2-13> 점유형태별 평균 주거면적, 항상소득, 평당 주거비용 ····· 70
<표 2-14> 주택수요함수 추정결과 ····· 72
<표 2-15> 연령구간별 가구원의 소유/임차비율 ····· 74
<표 2-16> 주택수요 증가율(2005~2030) ····· 76

<표 3- 1> 주택유형별 매매가격의 기간별 · 지역별 연평균 성장률 추이 ····· 89
<표 3- 2> 주요 통계자료의 내용 ····· 107
<표 3- 3> 시계열자료의 ADF 단위근 검정 결과 ····· 109
<표 3- 4> 부동산가격지표 간의 그랜저 인과관계 ····· 110
<표 3- 5> 주택매매가격과 거시경제지표 간의 그랜저 인과관계 ····· 111
<표 3- 6> 주택전세가격과 거시경제지표 간의 그랜저 인과관계 ····· 112
<표 3- 7> 적정차수 결정을 위한 AIC, SC와 HQ 검정 결과 ····· 114
<표 3- 8> 정책변수의 정의 ····· 115
<표 3- 9> VEC모형에 의한 주택매매가격의 추정 ····· 116
<표 3-10> 모형별 예측오차의 비교 ····· 132

<표 4- 1> 주택 관련 세제 ····· 154
<표 4- 2> 세목별 광역자치단체 간 1인당 세수의 지니계수 ····· 155
<표 4- 3> 주식에 대한 과세 ····· 156
<표 4- 4> 주요국의 재산 관련 세제 ····· 161

<표 5- 1> 우리나라의 주택점유 형태 비중 ····· 181
<표 5- 2> 한국, 미국 및 일본의 민간부문 자산구조 ····· 183
<표 5- 3> 주택점유 형태별 가계의 성격 ····· 185

<표 6- 1> 가계신용의 변화 추이 ····· 217
<표 6- 2> 은행 가계대출 중 주택담보대출의 비중 ····· 218
<표 6- 3> 은행 가계대출의 연체율 추이 ····· 220
<표 6- 4> 만기별 가계주택대출의 비중 ····· 220
<표 6- 5> 주택자금의 대출기간 ····· 221
<표 6- 6> 주택매입가격 기준 LTV ····· 222
<표 6- 7> 대출시점별 PTI비율 ····· 222
<표 6- 8> 월별 모기지론 판매실적 ····· 226
<표 6- 9> 모기지론이자율분포 ····· 227
<표 6-10> 모기지론 대출원금 분포 ····· 228
<표 6-11> 모기지론 대출거치기간 분포 ····· 228
<표 6-12> 모기지론 차주의 연령분포 ····· 228
<표 6-13> 지역별 모기지론 판매동향 ····· 229
<표 6-14> 모기지론 대출자 분포 ····· 230
<표 6-15> 모기지론 LTV 분포 ····· 231
<표 6-16> 모기지론 대출기간 ····· 232
<표 6-17> 모기지론만기 일시상환조건 ····· 232
<표 6-18> 모기지론 주택가격 분포 ····· 232
<표 6-19> 모기지론주택유형 ····· 233

<표 7- 1> 국민주택기금 지원 주택건설 실적 ····· 249
<표 7- 2> 국민주택기금 각 대출 프로그램별 운용 실적 ····· 250
<표 7- 3> 주택수요자 대출 프로그램 운용 실적 ····· 253

<표 7- 4> 주택공급자 대출 프로그램 운용 실적 ····· 255
<표 7- 5> 소득 구간별 기초통계량: 가구 총소득 ····· 262
<표 7- 6> 근로자 대출의 산업별 분포 ····· 266
<표 7- 7> 심사평점 분포 ····· 272
<표 7- 8> 지역별 주택공급자 대출 승인건수 및 승인금액 분포 ····· 274
<표 7- 9> 주택공급자 대출 승인기업의 재무 현황 비교: 전체 건설업 대비 276

<표 8- 1> 국민임대주택 및 장기임대주택 공급계획 ····· 349
<표 8- 2> 임대주택공급에 대한 택지지원 현황 ····· 349
<표 8- 3> 공공임대주택 국민주택기금지원 조건 ····· 350
<표 8- 4> 임대주택에 대한 세제지원 ····· 351
<표 8- 5> 공공임대주택 건설실적 ····· 353
<표 8- 6> 사업주체별 공공임대주택 건설실적(1997~2003) ····· 354
<표 8- 7> 공공임대주택 재고 현황(2003년 12월 기준) ····· 355
<표 8- 8> 전세자금에 대한 국민주택기금 운용실적 ····· 357
<표 8- 9> 2004년도 최저생계비, 현금급여기준 및 최저주거비 ····· 358
<표 8-10> 소득계층별 주거실태 ····· 359
<표 8-11> 주거불평등도의 지니계수 변화 ····· 360
<표 8-12> 가구유형별 최저주거기준 미달가구 규모 ····· 361
<표 8-13> 일반가구와 최저주거기준 미달가구의 주거수준 비교 ····· 362
<표 8-14> 소득계층별 지원방안 ····· 369
<표 8-15> 공공지원대상계층 분류기준(예시) ····· 370
<표 8-16> 공공지원대상계층과 주거지원프로그램(예시) ····· 370

<표 9- 1> 택지개발제도의 변천 ····· 379
<표 9- 2> 토지구획정리사업과 공영개발사업의 주요 내용 ····· 381
<표 9- 3> 1994~1999년간 준농림지역의 토지이용 현황 ····· 384
<표 9- 4> 민간부문의 준농림지역 주택용지 개발량 ····· 385
<표 9- 5> 경기도 준농림지역내 주택건설 실적 ····· 385
<표 9- 6> 택지개발방식별 주택공급 비중 ····· 385
<표 9- 7> 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획 비교 ····· 389
<표 9- 8> 기반시설부담구역제도와 개발밀도관리구역제도의 주요 특성 ····· 390

<표 9- 9> 관리지역에서 주택을 건설할 경우 달라지는 개발내용 ····· 394
<표 9-10> 연도별 주택건설(인 · 허가) 실적 비교 ····· 397
<표 9-11> 전년(1~9월)대비 유형별 주택건설(인 · 허가) 실적 비교 ····· 397
<표 9-12> 지역별 주택시장수요의 전망(2003~2012년) ····· 399
<표 9-13> 지역별 택지수급계획(2003~2012년) ····· 400

<표 10- 1> 주택도시정비사업 유형 ····· 417
<표 10- 2> 연도별 주택재개발사업실적 ····· 425
<표 10- 3> 서울시의 주택재개발사업실적(2003년 12월 31일 현재) ····· 426
<표 10- 4> 연도별 재건축 추진실적 ····· 427
<표 10- 5> 수도권 재건축 추진실적(2003년 12월 31일 현재) ····· 428
<표 10- 6> 연도별 주거환경개선사업현황 ····· 430
<표 10- 7> 수도권 주거환경개선사업현황: 2003년 말 현재 ····· 431
<표 10- 8> 주택도시정비사업을 통해 공급된 주택수 ····· 432
<표 10- 9> 주거환경개선사업의 사업방식 및 정비 전 · 후 호수 비교
(1989. 12~2003. 5) ····· 437
<표 10-10> 일반 주거지 종세분화 ····· 445

그 림 목 차

[그림 1- 1] 주택규모별 강남 대 서울 여타지역 평당가격 비율
(소형: 30평 미만, 중형: 30평대, 대형: 40평 이상) ····· 18

[그림 2- 1] 자산으로서의 주택 ····· 56
[그림 2- 2] 지역별 아파트 호당 실질가격 추이(2000년 소비자 물가지수 기준) 57
[그림 2- 3] 근로자 연간 소득대비 아파트 가격비율(Price Income Ratio) 추이 58
[그림 2- 4] 주택수요 증가율(2005~2030) ····· 77

[그림 3- 1] 주택매매가격 추이 ····· 88
[그림 3- 2] 주택가격의 변화 ····· 101
[그림 3-3-1] 전국주택가격 VEC모형 충격반응 결과 ····· 121
[그림 3-3-2] 강남주택가격 VEC모형 충격반응 결과 ····· 122
[그림 3-3-3] 강북주택가격 VEC모형 충격반응 결과 ····· 123
[그림 3-4-1] Cholesky 분산분해 - 전국 ····· 127
[그림 3-4-2] Cholesky 분산분해 - 강남 ····· 128
[그림 3-4-3] Cholesky 분산분해 - 강북 ····· 129

[그림 4- 1] 연도별 · 세목별 지방세 징수 ····· 151
[그림 4- 2] 현행 조세체계 ····· 152
[그림 4- 3] 금융소득의 종합과세 대상 여부 판단 ····· 157
[그림 4- 4] 국가별 총조세수입 중 재산세목별 비중(2002) ····· 159
[그림 4- 5] 거래세수 대비 보유세수의 추이 ····· 159
[그림 4- 6] 취득 · 등록세수 대 양도소득세수의 비 ····· 160

[그림 5- 1] 매매가격, 전세가격 및 소비자물가 추이: 전국, 주택 전체 ····· 186
[그림 5- 2] 매매가격, 전세가격 및 소비자물가 추이: 전국, 아파트 ····· 188
[그림 5- 3] 매매가격, 전세가격 및 소비자물가 추이: 서울 강남, 아파트 ····· 189

[그림 5- 4] 아파트 매매/전세가격 비율 ····· 203
[그림 5- 5] 명목이자율(3년만기 회사채수익률) ····· 204
[그림 5- 6] 기대인플레이션율 ····· 204
[그림 5- 7] 기대인플레이션율/명목이자율 ····· 206

[그림 7- 1] 저소득층 주거 지원 방안 ····· 259
[그림 7- 2] 근로자 주택구입 및 전세자금 대출자의 소득 분포: 가구 총소득 263
[그림 7- 3] 근로자 주택구입 및 전세자금 대출자의 소득 분포: 가구주 소득 265
[그림 7- 4] 담보평가액 분포: 서민 구입과 근로자 구입 ····· 269
[그림 7- 5] 국민주택기금의 역할 재정립 ····· 293

[그림 9- 1] 국토계획법에 의한 공간계획체계의 개편 ····· 387
[그림 9- 2] 국토계획법에 의한 용도지역 개편 ····· 388

[그림 10- 1] 주택재개발사업 시행절차 ····· 418
[그림 10- 2] 재건축사업 시행절차 ····· 421
[그림 10- 3] 주거환경개선사업시행 절차 ····· 423
[그림 10- 4] 국토 · 도시 관련 법제의 개편 ····· 445
[그림 10- 5] 주택 관련 법령체계 개편 ····· 447
[그림 10- 6] 도시개발 관련 법제의 개편 ····· 449
[그림 10- 7] 미국의 커뮤니티개선프로그램(CD) 지원결정과정 ····· 454

요 약

택지면적이 충분하지 못하고 인구밀도가 높은 우리나라의 경우, 주택문제에 대해 상충되는 견해를 가진 수많은 이해당사자들이 존재한다. 이들의 상충되는 이해와 지속적인 불협화음을 극복하기 어려운 가장 중요한 이유 중의 하나는 주택에 대해 너무나도 다른 두 가지 기본적인 개념이 존재한다는 것이다. 주택이 주거복지 등 국민의 가장 중요한 기본적 권리와 불가분의 관계가 있고 여러 가지 특수한 성격을 지닌 재화라는 믿음과, 일반 재화와 유사한 성격이 많아 시장기제가 존중되어야 한다는 믿음이 그것이다. 이 두 믿음은 시간과 공간을 넘나들며 곳곳에서 충돌하고 있고, 이를 해결하기 위한 정책적 개입은 많은 경우 어느 한 편의 희생 위에 다른 한 편의 손을 들어 주는 인상을 주기 쉽다. 정책적 개입의 결과 수많은 승자와 패자의 명암이 극명하게 엇갈리게 되는 민감한 부분이 존재하는 것이다.

주택이 다른 재화와는 다른 특성을 상대적으로 많이 보유하고 있는 것은 사실이다. 이에 더해, 시장의 비효율성 문제, 주거권의 문제, 그리고 개발이익의 문제 등이 존재하고 있고, 이들은 정부의 주택시장 개입의 중요한 논거로 사용되고 있다. 본 연구는 우리 모두가 관심이 있으나 그 해답에 대해서는 의견의 수렴이 쉽지 않은 주택시장문제를, 주택이 갖는 특수성과 일반성을 씨줄과 날줄로 하여 분석의 대상으로 삼고 있다. 그리고 이로부터 중요한 정책과제를 도출하고 방안을 제시하는 것을 목표로 하고 있다.

본 보고서에 게재된 10편의 연구 논문들은 주거 안정이라는 측면에서 정당화될 수 있는 정부의 개입과 시장의 효율성 보호라는 두 가지

명제 사이의 화해를 꾀하는 작업의 산물이다. 그러므로 안정적 주거권의 보장을 위해서는 시장 철학의 일부에 대해 다소 유보적이더라도 정부의 개입을 뒷받침하면서도, 불필요하거나 최적 수준을 지나친 것으로 판단되는 정책 개입에 대해서는 비판적인 안목으로 바라본다.

제1장은, 주택시장을 분석하고 정책과제에 대해 연구하는 본 보고서 전체를 이끄는 첫머리이다. 이 장에서는 본 연구의 출발점이자 대부분 주택정책의 당위적 시발점이 되는 주택시장의 주요 논점을 관찰, 본 연구에서 다루려고 하는 주택시장에서의 주요 화두를 직시하고, 최근 20여년간의 정부의 주택 관련정책을 주택산업구조와 연결하여 정리, 제시한다. 또한 본 보고서에 포함된 각각의 논문이 어떤 연구과제에 어떻게 접근하고 있고 그 결과가 서로 어떻게 연관되어 있는지를 소개하여, 각 주제별 연구를 커다란 틀 안에 엮는다.

제2장은 우리나라 국민들의 주거 여건 장기추세와 장기적인 주택수요를 전망한다. 주거 여건으로는 주택 스톡의 양적・질적 변화, 멸실률, 주택 점유형태, 주거비 부담 및 주거빈곤 문제, 주택가격 상승의 문제 등이 포함된다. 장기주택수요 전망은 Mankiw-Weil 모형과, 이를 수정한 모형 두 가지를 통해 수행된다. 전망 방법에 따라 2030년까지 수요증가율의 완만한 감소, 또는 수요 자체의 완만한 감소가 예측되고 있다.

제3장의 연구는 주택가격에 집중한다. 가용면적이 제한되어 있고 인구가 많은 우리나라는 최근 30여년간, 1970년대 말, 1990년대 초, 2000년대 초 세 번에 걸쳐 부동산시장의 과열현상을 목도하였다. 부동산 가격의 지나친 상승은 경제 주체들의 소외감을 증폭시키고 물가상승의 위험을 수반하지만, 거품의 급격한 붕괴는 디플레이션을 초래하고 신용불량자를 양산할 우려가 있는 등, 주택시장에는 양날의 칼과 같은 위험성이 상존한다. 이 장에서는 (i) 주택시장에서의 기초적인 경제변수의 역할을 확인하고, (ii) 시장의 안정성에 대해 논의하며, (iii) 기대가격 상승률이 우리가 믿고 있는 것처럼 주택 매매가격에 큰 영향을 미치는지 여부, 그리고 (iv) 정부의 주택정책이 계량적으로 그 효과를 발휘해 왔는지를 검토하고, 이에 따라 정책적 제안을 제시한다.

주택 및 토지 관련 세제가 주택시장에 미치는 영향은 제4장에서 이론적으로 검증된다. 제4장은 부동산 관련세제 개편의 문제가 경기 조절

적 수단이라기보다는 효율적 조세수입 확보 및 사회적 공평성 제고의 측면에서 신중하게 다루어져야 할 것을 천명한다.

이론적 고찰을 통해, 정부가 취하고 있는 거래세의 완화, 보유세의 강화 방향이 기본적으로 바람직하며, 동시에 상당한 크기의 거래세의 존속 또한 불가피함을 보인다. 또한, 보유세가 존재하며 장단기 보유기간의 차이에 따른 차별적 소득세율이 적용된다는 전제하에서는 양도소득세도 강화하는 것이 바람직하다는 결론이 도출되는데, 이는 양도소득세의 강화가 주택의 거래를 동결시킬 것이라는 기존의 주장과 배치되는 것이므로 참고할 가치가 있을 것이다. 또한 자산의 성격에 따라 다른 세율을 설정하거나, 같은 세율이라도 감세 및 면세 조항을 통해 실효 세율을 차별화하는 것이 자산 간 투자의 왜곡을 초래한다는 것을 확인하여 주택의 특수성을 지나치게 의식한 세율은 투자 왜곡이라는 비용을 발생시킴을 지적한다.

제5장은 여타 경제와 달리 우리 경제에만 광범위하게 존재하는 전세제도에 주목하고 있다. 우선 우리나라에서 전세제도가 어떻게 확산되어 왔는지를 개관하는 한편 그와 같이 광범위하게 전세제도가 확산되어 온 원인에 대한 기존 분석들을 간략히 정리하고, 주택의 매매가격과 전세가격을 비교함에 있어 가장 중요한 일차적인 거시경제 변수로 이자율과 인플레이션율을 제시한다. 즉, 경제 내에 인플레이션이 존재하는 한 주택의 명목가격이 상승하는 것은 불가피하며, 주택의 명목가격이 상승하는 한 (그리고 그와 같은 명목가격의 상승이 기대되는 한) 매매가격은 전세가격에 비해 높은 수준에서 형성될 수밖에 없다는 것이다. 한편 이와 같은 매매가격과 전세가격의 격차는 인플레이션율이 동일한 수준에 머물러 있어도, 실질이자율이 하락할 경우 더욱 확대될 수 있음을 적시하였다.

주택시장의 측면에서도 최근 우리 경제에 급속한 속도로 나타나고 있는 실질이자율의 하락은 우려스러운 현상임을 지적, 이에 대한 가장 바람직한 해법은 투자가 활성화되면서 실질이자율이 자연스럽게 상승하는 것임을 설명한다. 그러나 그와 같은 상황이 여의치 않고, 매매·전세가격 비율의 안정이 정책적으로 바람직한 목표라면, 통화당국이 중장기적인 인플레이션율을 안정시키거나 부동산 관련 실효세율을 상향조정하는 것이 방법이 될 수 있음을 제시한다.

서론 이후 네 개의 보고서가 이론적 또는 계량적 방법론을 통해 장기주택수요 전망, 주택가격의 결정요인 분석, 세제의 검토, 그리고 이자 및 인플레이션의 중요성에 대한 분석을 수행하고 그 정책적 시사점을 도출한 뒤를 이어, 다섯 개의 보고서가 주택의 수요와 공급, 그리고 주거 안정을 위한 정책적 개입에 대해 앞의 보고서들과는 다른 각도에서 접근하고 있다. 즉, 제6장부터 제10장까지 다섯 개의 보고서들은 그 논의 대상의 특성 또는 자료의 한계로 인해, 앞선 네 보고서에서 사용한 바의 정교한 이론적 모델이나 계량적 방법론에 의한 분석보다는 정성적이고 제도적인 분석을 수행한다. 이 경우에도 물론 동원할 수 있는 수치들은 모두 활용되어 저자들의 논지를 뒷받침하고 연구의 엄밀성과 객관성을 유지한다.

제6장과 제7장은 주택시장, 특히 수요에 큰 영향을 미치는 주택금융에 대해 논한다. 제6장은 최근 시행된 장기주택금융의 특성과 성과에 대해 분석하고 바람직한 미래 전략에 대해 살펴본다. 이 연구는 우리나라의 경우, 주택가격의 급등이 주기적으로 발생하여왔고 서민들의 주거불안이 전체 거시경제의 안정성까지도 위협하는 여건임을 고려, 장기대출 위주의 주택금융시장 확대를 통한 주택시장의 안정이 매우 중요한 과제임을 역설한다. 그리고 이러한 장기대출 위주의 주택금융시장 확대는 결국 MBS시장의 활성화를 통해서 달성될 수 있음을 주장한다.

제6장에 이어 제7장은 주택금융의 가장 중요한 부분인 국민주택기금을 보다 집중적으로 분석한다. 아직까지 민간에 의한 시장의 성숙이 충분히 이루어지지 못한 우리의 현실에서 선도적 역할을 담당할 것으로 기대되는 국민주택기금이 제공하고 있는 각종 대출 프로그램의 성과를 평가해보고, 이와 관련한 기금운용방식의 개선방안을 제안한다. 주택건설에 대한 금융지원은 임대주택 건설에 대한 지원을 중심으로 재편되어야 할 것, 국민주택기금의 주택구입에 대한 금융지원은 저소득층 및 소외계층에 대한 주택금융 접근성(accessibility) 제고에 역량을 집중하여야 할 것, 그리고 서민의 안정적인 주거환경 확보와 더불어, 국민주택기금은 민간주택금융시장의 안정적 성장에 기여한다는 부수적 기능을 가지며, 특히 장기주택금융시장의 활성화를 도모하는 방향으로 운영되어야 할 것 등이 기금운용 개선을 위한 중요한 방안으로 제시된다.

주택금융을 통한 주거 안정의 함양은 제6장과 제7장에서도 논의되었지만, 제8장은 특히 저소득층 주거지원 체계를 분석하고 정책적 조언을 제시한다. 안정적인 주거를 위해 지출할 여력이 작은 저소득층에 대한 주거 지원은 저소득층의 주택수요에 직·간접적으로 영향을 주고 동시에 주거 안정의 도모라는 가장 중요한 정책목표와 연결되어 있는 의미 있는 주제라고 하겠다. 이 장에서는 현재의 저소득층 주거현황을 분석한 후 외국의 저소득층 주거지원정책의 변화과정의 관찰을 통해 시사점을 도출한 다음, 우리의 현행 저소득층 주거지원제도를 평가하고 향후 과제를 제시하고 있다.

본 연구보고서의 마지막 두 장은 주택의 공급측면과 관계된 중요한 주제를 다룬다. 우선 제9장에서는 우리나라의 주택건설시장에서 전통적 애로요인으로 존재해온 주택건설을 위한 택지확보 문제를 분석한다. 또한 취약한 공급체계에 의해 부동산시장 또는 주택시장이 경험해야 했던 불안정성에 대해 논하고, 향후의 바람직한 개선책을 제시한다. 기업도시 건설의 타당성 또한 이 장에서 논해지고 있다.

새로운 택지의 공급과 더불어, 주택의 공급에 기여하는 재개발과 재건축에 관계된 주제는 제10장에서 분석되고 있다. 제10장은 우리나라의 재개발, 재건축사업이 지역사회를 와해시키고, 저소득층의 주거문제를 근본적으로 해결하였다기보다는 오히려 확산시켰다고 비판받아온 점에 주목한다. 뿐만 아니라 지나치게 고층·고밀도로 개발되어 도시공간을 왜곡시키고 주거환경을 악화시켰다는 문제점 역시 주목한다. 이 보고서는 주택·도시정비사업의 추진현황과 실적, 문제점, 그리고 최근의 유관 제도변화에 대해 기술하고, 외국의 사례를 참고하여 앞으로 이러한 사업들을 보다 실효성 있게 계획, 집행하는 데 있어서의 개선방안을 제시하고 있다.

요컨대 10개의 보고서는 주택시장과 관련 정책에 대한 독립적인 주제를 다루고 있으면서도, 주택시장에 대한 이해를 돕고, 시장기제의 활용과 적절한 정책에 의한 주거 안정의 달성이라는 목표를 추구하는 방안을 모색하는 공통점이 있다고 하겠다. 각 보고서의 내용과 시사점, 그리고 보고서 간의 유기적 관계에 대해서는 제1장 제3절에 보다 자세하고 체계적으로 언급되어 있다.

제 I 부
주택시장 관련 연구의 논점, 변동추이 및 정책과제 개관

제1장 서론 - 주택시장 관련 연구의 논점과 주택정책 및 본 연구 개관
차문중 · 손재영

제2장 주거 여건의 추이와 장기주거수요 전망
차문중 · 손재영 · 정의철

제 1 장

서론 - 주택시장 관련 연구의 논점과 주택정책 및 본 연구 개관

제1절 주택시장 관련 연구의 주요 논점

1. 주택의 특수성

주택도 다른 일반적인 재화와 마찬가지로 생산되고 거래되며 소비된다. 그러나 우리는 많은 경우 주택은 다른 재화와는 확연히 구분되는 특성을 지니고 있다는 이유로 다른 재화와는 다른 감정과 논리로 주택을 바라보고 분석한다. 주택은 일반적인 재화와는 달리 내구성과 외부성이 강한 재화이고 공급에 긴 시간이 소요되며, 소비재인 동시에 투자의 대상으로서의 성격을 지니고 있다는 것이다. 주택도 일반 재화처럼 사용을 통해 효용을 얻고, 다른 내구재처럼 건물이 감가상각되기도 하지만, 대부분의 경우 특히 토지부분의 가격상승에 기인하여 가격 상승이 감가상각을 능가한다. 1970년대 이후 주택은(토지와 더불어) 가장 확실한 투자 수단으로 자리매김하였고, '부동산 불패'의 신화를 주도한 것으로 인식되고 있다.

주택에는 또한 다른 재화에서는 찾기 힘든 지리적인 공간이 한 요소로 포함되어 있어, 지역 간의 이동이 힘들다. 지리적 요소가 중요한 요소인바, 같은 규격과 품질의 주택이라도 주위의 여건(amenities라고 불리는 국지적 공공재로 자연환경, 학군, 도심과 쇼핑센터에의 근접성, 교통편의 등이 포함됨)에 따라 가격이 다르다.

주택은 투자의 대상일 뿐만 아니라 소비자의 복지 및 생산활동과 긴밀한 관계를 지니고 있다. 근로자의 주택 소비, 즉 주거환경과 복지가 생산성과 직결된다는 면에서, 주택은 사유재인 동시에 생산 활동을 간접 지원하는 사회간접자본의 의미 역시 담고 있다(윤주현[2001]).

이 외에도 주택은 우리나라의 경우 자산구성의 큰 부분이며 가계 대출의 주요한 담보제공 수단으로 사용되기도 하고, 국가경제적 측면에서는 최종재로서 강한 후방연쇄효과를 지니고 있다. 주택건설을 위해 토지, 건축자재, 노동력, 자본 등이 필요하고 이들을 모두 고려할 경우 주택 건설은 국민총생산의 중요한 구성요소 중의 하나가 된다.

그러나 주택이 위에서 열거한 대로 일반 재화와는 구분되는 특성을 지니고 있다고 해서, 이것이 반드시 주택이 다른 재화와는 다르게 취급되고 주택시장 또는 주택가격이 특별한 분석의 대상이 되어야 함을 의미하지는 않는다. 서승환(1999)은 엄격하고 실증적인 분석을 통하여 부동산 가격의 변화율에 시장기본가치가 미치는 영향이 시간이 흐름에 따라 커짐을 보여주었다. 이는 단기적으로는 자산선택행위 등의 영향을 받아 부동산시장에 변화가 일어날 수도 있지만, 장기적으로는 시장기본가치가 중요하다는 사실을 지적하고 있고, 시장기본가치가 주요 결정변수인 한, 부동산이 특별한 정책의 대상이 되는 것은 재고할 여지가 있음을 의미한다.

이러한 과학적이고 합리적인 설명에도 불구하고 일반 국민에게 주택에 대한 제반 문제가 오래되면서도 가장 진중한 화두로 자리매김하고 있는 것은, 재화로서의 그 경제적 의미나 역할 이외에도, 주택이 우리 국민에게 갖는 특별한 의미 때문일 것이다. 주택 혹은 보다 광범위하게 부동산은 대다수 국민에게 빈익빈 부익부를 조장하고 못 가진 자의 소외감을 심화시키며, 다른 지역으로의 강한 파급 효과를 통해 사회갈등을 증폭시키는 주범으로 간주되고 있다.[1] 우리나라 가계의 자산구성에서 주택 등의 부동산이 차지하는 비중을 고려한다면 가격의 변화가 가

1) 왜 이러한 현상이 특히 우리나라에서 뚜렷하게 목도되고 있는가에 대해서는 특정 지역 주택(아파트)가격의 급격한 상승 등의 지역간 불균형, 자기 집을 마련하는 데 드는 평균 비용과 시간의 심각성 등이 거론되고 있고, 본 연구도 부분적으로 이러한 문제들을 다루고 있지만, 그 근원을 캐는 데 목적을 두고 있지 않다.

계에 미치는 영향이 지대함을 알 수 있고, 서승환(1999) 역시 이러한 점에 주목하고 주택가격의 등락에 따라 주택보유자에의 자산효과가 클 뿐 아니라, 주택 보유자와 비보유자간의 명암 또한 극단적으로 엇갈림을 지적하였다.

참여정부가 반드시 주택 매매가격의 안정을 통해 주거 안정을 이루겠다고 공약하고 그 실천적 방안으로 거래신고제, 투기지역 지정, 전매금지 등을 실시하며, 세제 개편과 과표 현실화를 시행하려는 것도 우리나라에서 주택이 지닌 이러한 특수성에 기인하는 부분이 크다. 주택 및 부동산 시장의 침체로 건설 경기가 침체한다든지 가격하락에 따른 금융기관과 채무자의 부담 등에 대한 논의가 활발한 것도 이들이 확실히 다른 재화와는 다른 면이 있다는 점을 시사한다.

2. 본 연구의 주요 논점

주택이 특수한 재화인지의 여부를 떠나 주택문제, 특히 주택가격의 급격한 상승은 민생 및 경기 변동과 직접적인 관련이 있는 것으로 받아들여지고 있으며, 현재 우리가 가장 중요하게 여기는 현안 과제 중의 하나인 것이 분명하다. 또한 가격안정화나 수급원활화라는 명목으로 다양한 정책이 실시되어 왔으나 그 효과에 대해서는 구술적인 수준에서 논란이 있을 뿐, 모형을 활용하여 통계적 틀 안에서 효과를 분석한 연구는 아직 충분히 많지 않다.

본 연구는 우리 모두가 관심이 있으나 그 해답에 대해서는 의견이 교차하고 있는 주택시장을, 주택이 갖는 특수성과 일반성을 고려하여 분석의 대상으로 삼는다. 그리고 이로부터 중요한 정책과제와 조언을 도출하고 제시하고자 한다. 주택시장을 바라보는 관점은 주택시장의 변동에 대한 이해, 경제환경과의 관계, 주택 수요 관련 정책의 분석과 택지공급 및 환경개선에 이르기까지 다양하고 포괄적이다. 주택은 워낙 그 연관 산업이나 관련 부문이 많고 광범위해, 제한된 인원이 제한된 시간 내에 수행한 연구 결과인 한 권의 보고서에 모든 것을 담기는 불가능하고, 그래서 본 보고서가 주택의 경제학적 측면을 모두 포함한다고 말할 수는 없지만, 적어도 그 경제학적 측면에서 우리가 알고 싶어 하는

것의 많은 부분은 다루고 있고, 다루는 주제에 대해서는 깊이 있는 천착이 있기를 기대한다. 본 장에서는 본 연구의 시원적인 출발점이고 대부분 주택정책의 당위적 시발점이 되는 주택시장의 주요 논점을 관찰, 본 연구에서 다루려고 하는 주택시장에서의 주요 화두를 직시하고, 우리나라에서 시행되어 온 주택 및 토지 관련 정책에 대해 개관한다. 그리고 본 보고서에 포함된 각각의 논문이 어떤 연구과제에 어떻게 접근하고 있고, 그 결과가 서로 어떻게 연관되어 있는지를 소개하여, 각 주제별 연구를 커다란 틀 안에 엮는다.

본 연구는 주택시장 관련 연구와 관계된 주요 논점으로, (i) 지금까지 우리나라의 주거 여건이 어떻게 변화하여 왔고, 장기적인 주택 수요는 어떻게 전망되는지(제2장), (ii) 우리나라 주택시장의 주요 변수는 무엇이고 그 각각의 영향력이 얼마나 큰지, 그리고 시장의 특징은 무엇인지(제3장, 제4장, 제5장), (iii) 국민의 안정적 주거권의 보장을 위해 정부는 무엇을 할 수 있는지(제6장, 제7장, 제8장), 그리고 마지막으로, (iv) 주택공급체계의 개선을 위해 해야 할 일이 무엇인지, 특히 택지공급체계의 바람직한 변화 방향은 무엇이며(제9장), 재개발과 재건축과 관계된 주요 현안은 무엇인지(제10장)를 제시하고 분석한다.

이러한 주요 논점들은 주택시장에서 자주 목격되는 파행적인 움직임들과 불가분의 관계가 있으며, 이에 대한 우려와 주거 안정에 대한 정부의 의지는 정책적 개입이라는 구체적 모습으로 나타나고 있다. 본 장의 제2절에서는 정부의 주택시장에의 개입을 주택산업 구조와 관련지어 개관하고, 제3절에서는 보다 세밀하게 본 보고서의 전체적인 윤곽을 설명할 것이다.

제2절 우리나라 주택정책과 주택산업 구조

1. 1997년 이전 시기

우리나라 주택정책의 시기구분은 여러 가지로 가능하며, 또 나름대로의 시기구분을 바탕으로 주택정책들을 정리하고 평가한 연구들은 이

미 많다(국토연구원[1996]; 손재영[2004]). 본 절에서는 경제위기 기간중의 규제완화가 주택정책의 기조 및 주택시장의 작동기제에 뚜렷한 획을 그었음을 주목하고 그 전과 후의 정책기조와 산업구조를 대비시켜 본다. 70년대 중반 이후의 부동산 관련 주요 정책은 본 장의 부록에 더 자세히 정리되어 있다.

80년대 초중반에서 1997년까지의 시기는 주택분양가 규제와 공영개발을 양대 축으로 신규주택 건설 및 공급을 통제, 관리하는 데 주택정책의 주안점이 있었다. 신규주택의 대량 건설 및 공급을 위해 택지를 공영개발하고 국민주택 규모 주택에 대해 공공부문에서 저금리 자금을 지원하였다. 단기간에 대량의 주택을 건설하는 것이 중요했으므로 주로 아파트를 지었다. 택지와 자금측면에서 건설원가를 낮추어 주는 대신, 건설업체들이 받을 수 있는 분양가에 대해 규제를 가했다. 규제된 분양가는 통상적으로 인근의 유사 주택에 비해 낮았으므로 주택을 분양받는 사람은 일거에 큰 이득을 얻을 수 있었으며, 이에 따라 주택분양을 받으려는 경쟁이 치열하였고 주택을 공정하게 분배하기 위한 주택공급규칙이 필수적이었다. 결국, 주택정책은 신규 분양주택의 대량건설에 초점을 맞추었고, 그 주된 수혜자는 첫번째로 주택을 분양받는 소비자였다. 우리나라 중산층 자산형성에 주택분양제도가 기여한 바가 컸음을 짐작할 수 있다.

이 시기, 특히 90년대 초까지의 주택산업은 대형 건설회사들이 주도하였다. 이들은 주로 토지공사 등 공공택지 개발사업자로부터 택지를 염가에 분양받아 주택을 건설하고 규제가격으로 주택을 분양하였다. 주택가격이 규제되었으므로 주택단지의 밀도와 평형 구성, 주택 평면이나 자재도 획일적일 수밖에 없었고, 소비자 취향을 연구하여 수요에 부응하는 마케팅 개념도 별 필요가 없었다. 90년대 중반 이후 민간기업에 의한 준농림지 개발 및 아파트 건설이 활성화되자 비로소 택지를 매입, 개발하고 상품을 기획하여 마케팅하는 개발업자, 즉, 시행사의 역할이 활성화되기 시작하였다.

정부 주도의 주택건설 체제는 나름대로의 장점과 단점을 가졌다. 가장 중요한 장점은 단기간에 일사분란하게 대량의 주택건설이 가능한 것이다. 주택 200만호 건설기간중 수도권 5개 신도시 개발이 대표적인 사례이다. 또, 택지개발이 큰 이권이 되는 상황에서는 민간 토지소유자나

사업자에게 개발허가를 내주는 것은 큰 논란거리가 될 가능성이 높다. 공공토지개발은 이러한 논란을 사전에 차단할 뿐 아니라, 주택분양가 규제를 통해 개발이익을 주택 소비자에게 안겨줌으로써 중산층 형성에 기여하였다. 그러나 공공부문에서 택지개발과 주택건설을 주도함에 따라 시장의 기능이 위축되고 정치논리가 앞서게 되었다. 예를 들어, 80년대에 수도권의 주택수요가 팽창함에도 불구하고 수도권 집중을 억제한다는 명분으로 택지개발을 억제하였으며, 그 이후에도 수도권에서의 개발은 집중억제의 논리에 가로막히곤 하였다. 시장의 기능이 활성화되었더라면 수요가 있고 분양이 쉽게 될 수 있는 곳에 신속히 택지가 개발되고 주택이 건설되었을 것이다. 또 다른 부작용은 주택의 질이 획일적으로 평준화된 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 분양가 규제체제하에서는 원가구조가 모두 유사할 수밖에 없었고 그저 그런 콘크리트 박스가 우리나라 주택의 주류를 이룬다. 개성을 중시하는 시각에서 보면 기존 아파트들은 숨막히는 획일성을 가지고 있다.

90년대 초 규제완화의 일환으로 1994년 국토이용관리법이 개정되어 준농림지역이 도입되었다. 전 국토의 26.5%에 달하는 면적에 대해 소수의 대규모 토지이용 또는 공해발생 행위의 이용이 원칙적으로 허용되어 토지공급의 애로가 크게 완화될 것으로 기대되었다. 실제로 준농림지역의 운용은 주택난이나 공장용지난을 해소하는 데 큰 도움이 되었다. 그러나 무분별한 개발은 소위 난개발의 문제를 낳았다. 돌이켜 볼 때, 개발수요를 충족시켜 줄 만한 계획기능과 기반시설 투자비 조성 메커니즘이 없는 것이 문제였다.

2. 1998년 이후 시기

1997년 말 외환위기에 긴급 자금지원을 요청하면서 시작된 경제위기는 경제 모든 영역에서 혹독한 시련이었지만, 건설 및 부동산 부문에 특히 큰 어려움을 주었다. 1998년에 지가가 13.6%, 주택가격은 12.4% 하락하였다. 부동산가격이 폭락하고 “돈이 돌지 않게” 되면서, 건설업체들의 대량 부도사태를 맞았다. 또, 부동산 가격폭락으로 국민들의 자산 중 상당부분이 허공에 사라졌으며, 건설산업의 붕괴는 다수 건설일용직 근로

자들의 실직, 소득상실, 노숙자화, 가정파괴를 초래하여 심각한 사회문제가 대두되었다.

이상의 사태 속에서 주목할 것은 우리나라의 경제위기, 금융위기, 부동산 가격폭락의 상호 연계관계가 일본이나 동남아 등 부동산 가격거품을 경험한 다른 나라들과 매우 다르다는 사실이다. 다른 나라에서는 대개 부동산 가격거품의 소멸이 대량의 부실채권을 발생시키고 그 결과로 실물경제가 위축되는 것이 관찰되는데, 우리나라의 경우는 기업대출의 부실이 금융위기를 가져왔으며 이에 따른 실물경제 침체가 부동산 시장의 붕괴를 가져왔다. 이러한 차이가 나는 이유는 부동산 부문이 금융부문으로부터 격리되어 있었기 때문이며, 다른 한편으로는 부동산가격에 거품이 차지하는 비중이 별로 크지 않았기 때문이기도 하다(손재영・김관영[1998]; K.H. Kim[2000]).

부동산은 경제위기의 원인을 제공하지 않았던데 그치지 않고, 위기를 극복하는 중요한 수단이었다. 부동산 및 건설업의 전후방 연관효과가 크므로 이 부문의 활성화를 통해 소득과 고용을 늘리는 한편, 재무적 위기상황에 처한 기업들의 부동산 매각을 원활히 하여 재무구조를 개선하고 은행의 부실대출을 줄이려는 전략이 추진되었다. 이 전략에 따라 부동산 및 건설시장을 지원하는 한편 외국인 투자를 활성화하기 위해서 많은 대책들이 긴박하게 쏟아져 나왔다. 토지거래신고・허가 구역을 해제하고, 토지공개념 제도들의 적용을 보류하며, 외국인 토지취득 및 개발을 전면 자유화하는 등의 조치와 함께, 세제측면에서도 기업구조조정을 지원하는 각종 대책이 발표되었다. 주택시장에 대해서도 여러 대책들이 나왔으나, 신축주택에 대한 분양가 규제를 실질적으로 해제하고, 분양권의 전매를 허용한 것이 가장 중요한 조치들이었다. 이외에도 금융규제완화의 일환으로 부동산대출을 자유화하여 금융권 자금이 부동산 개발사업이나 주택구입에 흘러들어갈 수 있도록 하였다. 90년대 내내 서서히 추진되던 토지 및 주택의 규제완화가 급진적으로 단기간에 크게 진전되었고 특히 대외적인 시장개방은 이전시기에는 생각하기 어려운 조치였다.

1999년 이후의 부동산가격 회복은 경제위기 기간중의 규제완화에 힘입은 바 크며, 규제완화에 의해 가능해진 산업구조의 재편과 영향을 주

고받았다. 경제위기 이후 관찰되는 부동산 산업구조의 몇 가지 새로운 양상을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째로, 부동산시장이 대외적으로 개방되었다. 시장개방은 외국인 투자유치라는 일차적 목표를 달성하는데 기여한데 덧붙여 주택·토지정책의 환경을 크게 바꾸었다. 즉, 외국인들이 국내시장에 참여하고 활발한 경제활동을 벌이면서 우리 부동산시장도 세계화의 길을 걷지 않을 수 없었고, 시장이 국제화되면서 부동산시장에 참여하는 인력도 고도화되고 전문성도 깊어졌다. 국제수준의 전문성을 갖춘 기업과 인력은 외자유치, 금융기관 부실채권 매각, 대형오피스 건물의 중개, 공공 및 민간 컨설팅, 부동산 관련 유가증권 발행 및 투자, REITs 시장 등에서 활발한 활동을 벌이고 있다.

둘째로, 경제위기 기간중의 시련은 주택건설업체로 하여금 많은 재고 토지를 가지고 모든 사업리스크를 혼자 담당하는 것이 과연 바람직한가를 다시 생각하게 하였다. 그 결과, 주택건설업체들은 시공만을 책임지고, 시행사라고 불리는 개발업자들이 토지매입, 상품구성, 금융조달, 마케팅을 담당하며, 금융기관들이 금융을 제공하는 역할분담 구조가 형성되었다. 시행사들은 주택분양가 규제조치의 해제, 소형평형 의무건설비율의 폐지 등 규제완화 여건을 최대한 활용하여 주택상품을 개발, 공급하였다. 이들 개발사업자들은 수요자의 취향, 소득, 인구학적 특성들을 면밀히 관찰하는 바탕 위에 시장의 동향을 감지하고, 이에 대응하는 상품을 발굴하고 수요자들의 매수 동기를 자극하는 마케팅 기법을 활용함으로써 큰 성공을 거두었다.

셋째로, 1998년 초의 부동산 금융제한 폐지, 그 이후의 MBS 및 ABS 제도의 도입, REITs의 도입 등은 부동산시장과 자본시장의 관계를 훨씬 밀접하게 만들었다. 앞서 설명한 바와 같은 주택 개발사업 구조의 변화는 금융기관들이 자유로이 개발금융에 참여할 수 있는 여건하에서만 가능하였다. 개발금융 이외에도 개인의 주택마련 대출도 활성화되었다. 주택구입 대출이 손쉽게 이루어지고 또 금리가 사상 최저 수준으로 떨어지면서, 많은 전세 세입자들이 자가주택 마련에 나섰고, 투자 대상으로 주택을 구입하는 사람들도 많았다. 이전 시기에는 부동산시장과 금융시장이 절연되어 있어서 외국의 부동산가격 급등락과 우리나라가 사실상 무관했음을 논의하였으나, 이제는 우리나라도 부동산시장이 이자율 등

자본시장 지표에 민감하게 반응하고, 한걸음 더 나아가 국제 자본시장과 연계되는 시대가 도래하였다.

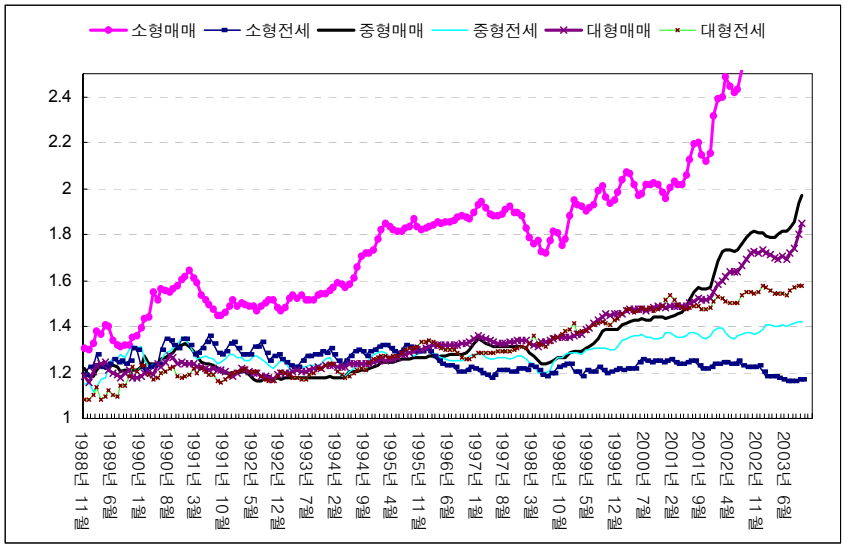
그러나 2000년 이후 주택가격이 급등하고, 특히 가격상승이 지역적으로 차별화되어 많은 국민들이 상대적인 박탈감을 느끼면서 다수의 규제가 재도입되었다. 도입된 제도 중에는 직접적인 가격 안정이 주 목적인 경우도 있었으며, 왜곡되었던 것(특히 세제)을 바로잡는 선의의 개혁 역시 있었음에도 불구하고, 이들 또한 특정 지역의 가격을 억제하거나 국민의 상대적 박탈감을 어루만지기 위한 것으로 오해를 받는 경우가 많았다. 이는 특정 지역의 주택가격이 상식을 뛰어넘을 정도로 빨리 상승한 것에 기인한다.

[그림 1-1]은 강남권 3개 구의 평당 아파트가격 평균을 다른 권역에 비교한 것이다. 1990년대 초만 해도 강남권 아파트의 평당가격은 다른 지역에 비해 10~30% 높았으나, 이후 이 격차가 점점 벌어졌다. 2001년 상반기에 이르면 "재건축 착시현상"을 가진 소형평형 아파트의 매매가격을 제외하고도 강남권 아파트가격이 매매, 전세 모두 여타 권역에 비해 약 50% 정도 높아졌다. 2002~03년에는 강남권 아파트가 중형, 대형 매매가격 모두 여타 구에 비해 현저히 급등하였고, 2003년 10월 현재 대형아파트는 전세가격도 상대적으로 높아졌다. 소형에 비해 그 정도가 덜하지만, 중형과 대형 아파트도 전세가격은 다른 권역보다 40~60% 높은 데 비해 매매가격은 80~100%나 높았다.

전반적인 주택가격 상승의 원인을 설명하기는 비교적 쉽지만, 왜 강남지역 주택가격이 차별적으로 급등하였는가에 대해서는 분명한 결론을 내리기 어렵다. 여러 가지 가설이 가능하며, 특히 거품의 존재와 내재가치 자체의 상승이라는 설명이 대립적이다. 이에 대한 답은 좀더 분석이 필요하다.

서민 주거안정 측면에서나 거시경제 운용 측면에서나 2000년대 초반의 특정 지역, 특히 강남 아파트 가격상승, 또 잠재적인 가격폭락이 이후 일련의 정책적 개입을 초래할 만큼의 문제였는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 80년대 말의 부동산 가격폭등은 전국적, 무차별적으로 진행되어 무주택 저소득층 국민들에게 고통을 주었지만, 2002~03년에는 강남을 제외한 다른 지역에서는 안정적인 주거생활을 영위하는 것이 가능

[그림 1-1] 주택규모별 강남 대 서울 여타지역 평당가격 비율
(소형: 30평 미만, 중형: 30평대, 대형: 40평 이상)



하였다. 일부에서는 부동산가격이 급락하면 금융기관 대출채권의 부실화를 통해 경제가 불안정해질 가능성을 지적하였지만, 당시 부동산가격 대비 대출금 비율이 50% 정도에 머물러 금융시스템의 안정성이 심각하게 우려될 상황은 아니었다고 보는 견해 또한 존재하였다.

그러나 정부는 당시의 상황을 우려, 적극적으로 시장에 개입하였고, 여러 차례에 걸쳐 부동산시장 안정을 겨냥한 대책들을 내놓았다. 그럼에도 불구하고 좀처럼 강남 아파트 가격상승 추세가 잡히지 않자 2003년 10월 29일 주택시장안정 종합대책을 발표하였다. 이 대책은 수요와 공급측면에서 조세와 금융, 그리고 각종 규제에 걸친 장단기 방안을 담고 있다. 다주택보유 세대에 대한 양도소득세의 중과세, 주택담보대출의 축소를 겨냥한 각종 규제, 뉴타운과 고속전철 역세권 주택공급 계획 등이 주요 내용이고, 향후 주택시장이 계속 과열될 경우에는 실거래가 기준의 양도소득세 운용, 주택거래 허가제 도입, 재건축 아파트 개발이익 환수 등의 조치를 취하겠다고 약속하였다.

이러한 정부정책의 상당 부분은, 그 동안의 불합리했던 부동산 관련

제도의 합리적 개혁이라는 취지에 의한 것이고, 가격 안정화는 이에 따른 부수적 효과로 해석해야 함에도 불구하고, 현실 정치의 논리상 강남 아파트 가격상승이 "국민들의 배를 고프게 하지는 않지만, 배를 아프게 하는" 문제였기 때문에 정부개입이 요청되었다는 해석을 가능하게 하였다. 특히 정부가 강남의 주택가격 상승을 투기에 기인한 것으로 보고, 투기를 억제하기 위해 세제를 개편했을 경우, 이는 제도의 단순화를 통한 실효성 제고라는 대원칙에서 점점 멀어지는 결과를 초래하게 된다.

또한 과다한 주택가격의 하락은 경제력이 상대적으로 낮은 계층에 그 부담이 먼저, 그리고 상대적으로 더 심각하게 전이될 가능성이 높다. 60년대 이래 수많은 투기억제 대책들의 대부분은 거래를 위축시켜서 가격상승이 관찰되지 않도록 하든지, 아니면 부동산의 내재가치 자체를 떨어뜨리는 것이었다. 투기지역의 운용은 전자에 해당되고 보유과세 강화나 재건축 규제는 후자에 해당된다. 그러나 이러한 정책들이 주택가격을 하락시킨다면, 그 영향은 다세대주택 등 경제력이 상대적으로 낮은 소유자들이 가진 주택들에서 먼저 나타나 이 주택들의 소유자와 임차자들이 고통을 받을 가능성이 크다. 실제로 2003년 10월 29일의 종합대책 발표에 따른 각종 세제의 강화로 주택거래가 거의 동결된 이후 소형 주택가격이 중대형 주택가격보다 빠른 속도로 하락하는 것이 관측되고 있다. 또한 지난 2, 3년간의 정책들이 주택부문에 대한 자본의 흐름을 저해함으로써 주택공급을 위축시킨 것이 발견되고 있어, 장기적으로 그 누적효과는 주택시장에서의 공급 부족을 야기할 우려가 있다.

제3절 본 연구 보고서의 개관과 시사점

1. 본 연구 보고서의 개관

제1절에서 밝힌 바와 같이 주택은 다른 재화와는 다른 특성을 상대적으로 많이 보유하고 있는 것이 사실이다. 이에 더해, 시장의 비효율성 문제, 주거권의 문제, 그리고 개발이익의 문제 등이 제2절에서 살펴본 정부의 주택시장 개입의 중요한 논거로 사용되고 있다. 본 보고서가 가

장 고민하는 부분은 국민 대다수에게 필요한 만큼의 주거 안정을 보장하면서도, 이를 위해 정부가 개입함으로써 빚어지는 시장의 효율성 저해를 최소화하여야 한다는 것이다. 다시 말해 본 보고서에 게재된 연구논문들은 정부의 개입과 시장 기제 사이에서 발생하는 여러 문제들을 직시하고 이들의 해결을 모색하는 작업이다. 그러므로 안정적 주거권의 보장을 위해서는 시장 원리의 일부에 대해 다소 유보적인 면이 있더라도 정부의 개입을 뒷받침하면서도, 불필요하거나 최적 수준을 지나친 것으로 판단되는 정책 개입에 대해서는 비판적 견해를 견지한다.

이러한 접근을 다시 표현한다면, 본 보고서는 일반 재화와 동일한 성격을 지녔으면서도 상당히 다른 특성 또한 지니고 있는 주택과 그 시장을 어떻게 이해하고 다루어야 하는지에 대한 구체적 논의의 결과라고 할 수 있다. 주택 또는 그 시장과 관련된 현안과 정부의 정책적 개입에 대해서는 이미 앞의 두 절에서 논의한 바 있다. 다음 장에서는 주거 여건의 추이를 살피고 장기적인 주택수요를 계량적으로 도출한다. 그러므로 제Ⅰ부의 두 보고서는 우리나라의 주택시장 현황과 미래, 그리고 정부정책에 대한 이해를 돕고 본 보고서의 전체적 윤곽을 제시한다.

제Ⅱ부부터의 논문들은 이러한 현안에 대한 직·간접적인 해법을 모색하는 작업이다. 주택시장에 영향을 미치는 경제환경의 연구와, 가격결정요인에 대한 분석은 제Ⅱ부 제3장에서 광범위하게 다루어진다. 그리고 제Ⅱ부의 다른 두 장에서는 좀더 구체적으로 세제의 영향과 이자율 및 인플레이션의 영향이 집중적으로 다루어져, 제3장과 더불어 주택시장의 전반적인 흐름과 주요 변수에 대한 이해를 돕는 동시에 이에 관계된 정책적 제안을 도출할 것이다.

제Ⅱ부까지의 분석이 수리적이고 계량적이었던 것에 반해, 제Ⅲ부와 제Ⅳ부에서는 주택시장에서의 수요와 공급에 대한 분석을 제도적인 측면에 무게를 두어 시도한다. 주택시장은 워낙 복잡하고 수많은 변수들이 얽혀 있어, 지난 일년간의 제한된 인원에 의한 연구로는 모든 것을 포괄하기 어렵고, 그 결과 또한 한 권의 보고서에 모두 담는 것이 불가능하다. 따라서 제Ⅲ부는 주택의 수요와 공급 측면 중 특히 주택 금융에 관계된 부분을 집중적으로 분석한다. 이는 제Ⅱ부에서 이미 금리, 세제 등의 다른 요인에 대한 심도있는 분석이 행해졌기 때문이기도 하고, 주

택금융이 수요와 공급의 애로를 넓혀 주택시장의 안정과 주거 안정을 돕는 가장 중요한 변수가 될 수 있기 때문이기도 하다. 제Ⅲ부의 마지막 장인 제8장은 특히 저소득층의 주택 수요에 집중, 저소득층의 주거 안정을 위한 지원방법을 분석하고 정책적 대안을 제시한다.

제Ⅳ부는 주거 안정, 특히 공급 측면을 통한 주택시장의 안정과 관련된 두 가지의 주제를 다루고 있다. 주택의 공급은 새로운 택지의 공급이나 재개발 또는 재건축에 의해 가능해진다. 택지 공급이 우리나라 주택 공급 안정성을 저해하는 아킬레스건이라는 지적은 이미 있어왔는데, 제Ⅳ부에서는 이에 대한 분석이 행해진다. 또한 저소득층의 주거 안정과 밀접한 관계가 있으면서도 주택시장 전반과도 깊은 관계가 있는 재개발 및 재건축에 대해 논할 것이다. 주택 공급의 경제학적, 후생적 접근을 통하여, 택지공급체계의 중요성, 가용 택지의 유한성, 도심 슬럼화의 방지 등에 대해 논의할 제Ⅳ부는 주택 관련 정책에 대해서 깊은 함의를 가질 것이다. 아래에서는 본 보고서의 각 장의 주제와 장과 장 사이의 연관성과 각 장의 결론, 그리고 정책적 시사점에 대해서 살펴본다.

2. 각 장별 논점 및 시사점

주거 여건의 추이와 장기 주택 수요 전망의 두 부분으로 이루어진 제2장은 우리나라 주택시장과 정책에 대한 이해를 넓힐 수 있는 유용한 정보를 제공한다. 주거 여건의 추이에서는 주택 스톡의 장기적 변화, 질적 변화, 신규 건축과 멸실, 그리고 점유 형태와 주거 빈곤이 검토되고, 내 집 마련 주기(cycle) 등도 논의된다. 시장에서의 가격의 역할, 그리고 우리나라 주택시장에서의 가격 문제 등을 고려할 때, 주택가격은 주택관련 연구의 핵심이라 할 수 있다. 제Ⅱ부의 제3장과 제5장 등에서도 주택가격이 집중적으로 분석되고, 본 보고서의 다른 장들에서도 직·간접적으로 이를 다루는데, 제2장은 특히 주택가격에 대한 큰 밑그림을 제공하고 관련 이슈를 짚어본다. 제2장은 또한, 주거 여건의 장기 추이를 살펴본 후, 향후의 장기적인 주택수요에 대한 분석을 시도한다. 우선 Mankiw-Weil(M-W) 모형을 사용하여 장기 수요를 추정하고, 더 나아가 이 모형의 단점을 보완, 수정한 모형을 사용하여 수요를 재추정하고 그 결과를 비교한다.

제2장의 연구는 급격한 주택 스톡 확충이 이전 시기의 주택부족을 완화했을 뿐 아니라 인구 및 가구 증가에 따른 주택수요를 수용하는 데 성공했다는 점을 중시, 주택의 대량건설 및 공급을 가능하게 한 주택정책의 공을 인정한다. 그러나 이로 인해 우리의 주거문화가 획일화되어 주택수요의 개성적인 측면이 외면된 점을 지적, 향후 다양한 주거형태의 실험, 도입, 확산이 가능한 여건이 조장되어야 할 것을 역설한다.

또한 우리가 달성한 주택보급률 100%라는 성과는, 수도권 지역에서는 아직도 주택이 부족한 점, 주택 중의 상당수는 물리적·기능적 또는 경제적으로 노후화되어 다시 짓거나 대대적인 수리가 필요한 점, 인구구조나 생활양식·소득 등이 변함에 따라 주택수요가 동태적으로 변화하여 필요한 주택의 종류와 수요도 변해가는 점 등을 고려할 때, 주택의 양적·질적 개선의 한 과정일 뿐이지 종착점이 될 수 없음을 지적한다.

이 외에도 주거비 부담, 질적 주거 여건 개선 등에 대한 새로운 시각과 정책적 제언들이 제2장에 포함되어 있는데, 이들 중의 상당 부분은 제8장에서 저소득층 주거 안정이라는 관점에서 다시 다루어진다.

주거 여건의 변화와 더불어 제2장의 중요한 이슈는 장기적인 주택수요 전망이다. 장기주택수요의 예측은, 모형의 가정에 따라 그 결과가 약간 다르게 구해진다. 널리 쓰이는 M-W모형을 그대로 이용한 경우 주택수요는 향후 1.5% 이하의 낮은 증가세를 보이고, 특히 2025년에는 오히려 감소하기 시작하는 것으로 예측되었다. 임차가구의 경우 40~44세에서 주택수요량이 정점에 이르고 이후 감소하며 자가가구의 경우 45~54세에 정점에 이르고 이후 감소하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 M-W모형에 따르면 향후 우리나라 인구의 노령화가 진행되면서 주택수요는 장기적으로 감소할 수밖에 없을 것이다.

그러나 인구구조만을 고려하는 M-W모형의 한계를 인식, 주거비용과 소득을 추가적으로 고려하여 추정한 결과, 연령구간별 주택수요량의 정점은, 수정되지 않은 M-W모형에서보다 높은 연령구간에서 발생하고 있음을 보인다. 이 결과를 따르면, 노령화가 진행되면서 나타날 수 있는 주택수요의 변화율은 M-W모형의 추정결과보다 완만하게 나타나게 된다. 예를 들어 수정된 모형에서 소득과 주거비용의 변화가 없다고 가정하였을 때 주택수요 증가율은 2005년 1.11%에서 이후 전반적인 감소 추세를 보

여 2030년의 주택수요 증가율은 약 0.05%로 추정된다. 즉, 소득과 주거비용의 변화를 고려하게 되면 주택수요의 증가율은 M-W모형에 따른 예측결과보다 높게 나타난다. 또한, M-W모형에서 예측한 바와 같이 장기적으로 지속적인 감소추세를 보이기보다는 큰 변화없이 작은 범위 내에서 완만한 감소세를 보인다. 본 연구는 장기적으로 주택수요는 주거비용의 변화보다는 소득변화에 더 민감하게 반응하게 될 것으로 전망한다.

제Ⅱ부는 주택시장과 환경에 대한 분석이 행해진 세 개의 장으로 이루어져 있다. 제3장에서는 주택의 매매가와 전세가의 결정요인에 대한 분석이 행해진다. 이 주제에 대해서는 이미 많은 연구가 있어 왔고, 연구결과들은 분석 대상 변수, 지역, 범위, 시기에 따라 동일하기도 하고 그렇지 않기도 하다. 제3장의 분석 결과는 기존의 연구 결과를 전적으로 부정하거나 인정하는 등의 획기적인 것은 아니다. 그러나 본 연구는 (i) 주택시장에서의 기초적인 경제변수의 역할을 확인하고, (ii) 시장의 불안정성에 대해 논의하며 (iii) 기대가격 상승률이 우리가 믿고 있는 것처럼 주택 매매가격에 큰 영향을 미치는지 여부, 그리고 (iv) 정부의 주택정책이 계량적으로 그 효과를 발휘해 왔는지를 검토하고, 이에 따라 (v) 정책적 제안을 제시하며, 또한 가장 최근의 데이터를 이용하였다는 점에서 기존의 연구와는 차별화된다. 또한 강남과 강북의 주택 매매가격과 전세가격의 상호 작용에 대해 최신 데이터를 이용하여 분석하는데, 그 결과가 우리의 직관과 상당히 일치하는 점을 보이고 있어 특기할 만하다.

연구의 결과, 서울의 강북과 강남 모두에서 주택가격과 주요 변수가 장기적인 균형 관계를 이루고 있음이 발견되고 있다. 금리 등의 변수의 중요성이 확인되고 있는데, 이는 1990년대 후반의 매매가격의 하락이 고금리와, 그리고 2000년대 들어 매매가격의 상승이 저금리와 맞물려 있는 것과 상통하는 것으로, 제5장에서도 지적되고 있는 사항이다. 또한 금리가 수요의 기제를 통해 주택시장에 미치는 영향은 직·간접적으로 제6장과 제7장에서 깊이 있게 다루어진다. 공급 측면 변수 중에는 인과관계를 통해 특별히 영향을 미치는 변수가 발견되지 않았지만, 시장의 또 다른 기둥인 공급의 중요성이 이로 인해 간과되어서는 안 될 것이다. 제8장과 제9장이 이를 더 구체적으로 다루고 정책적 제안을 제시할 것이다.

대체적으로 전세가격의 변화가 미래의 매매가격과 전세가격 모두에

강하고 유의한 영향을 미치는 것 또한 중요한 발견으로, 이는 주택시장의 안정에 있어서 전세가격의 중요성을 부각시키고 있다. 주택정책의 가장 큰 줄기가 서민의 주거 안정이고, 전세 세입자의 많은 수가 주택을 보유하지 못하고 있다는 점을 상기한다면, 전세가격에 대한 정책적 배려는 매매가격의 안정에 대한 배려 이상으로 중요하다. 게다가 한번 전세가격에 충격이 있을 경우, 모든 시장에서 그 충격이 매매가격과 전세가격(그리고 토지가격까지)에 오랜 기간 지속되므로 시장의 장기적인 안정을 위해서도 전세시장의 안정은 필수적이다. 이런 의미에서, 교육시설이나 사회편의 시설이 지역에 따라 큰 차이가 나지 않도록 하는 장기적인 배려가 필요하다. 또한 공급 측면의 규제를 제거하여 공급을 활성화한다면, 이는 전세주택의 공급을 증가시킬 뿐 아니라, 전세 세입자의 자가 보유로의 전환으로 인한 전세수요 감소를 유발하여 안정적인 전세가의 형성에 기여할 수 있을 것이다. 전세가격에 대한 논의는 제5장에서 다시 한 번 다루어진다. 또한 제3장에서는 주택시장을 억누르는 정책은 유효했던 반면, 주택시장의 활성화를 시도하는 주택정책은 실패했음이 계량적인 분석을 통해 확인된다.

제3장은 또한 각 하위시장별 변수의 파급효과가 부동산의 종류와 지역에 따라 달라짐을 보이고 있다. 하위 시장에 대한 정확한 이해를 위해서는 신뢰성 높고 포괄적인 관계 자료가 필요하고, 이를 통한 계량적 분석이 필수적임은 재론의 여지가 없다. 최근의 세제 개편은 그 준비와 시행과정을 통해 전국적인 데이터 수집의 역할 역시 수행할 것으로 기대되는 긍정적인 측면이 있다. 그리고 주택매매가격 및 전세가격의 지역간 또는 거시경제변수와의 인과관계 역시 정책 수립에 있어 고려할 만한 결과를 보여준다. 즉 주택매매가격의 경우에는 일방적으로 강남의 매매가가 강북의 매매가를 단기에, 그리고 전세가의 경우에는 강남의 전세가가 강북의 전세가를 단기부터 중장기에 걸쳐 Granger 인과함을 보여준다. 반면, 강북의 매매가는 강남의 매매가를 인과하지 않고 있고, 다만 강북의 전세가가 강남의 전세가를 중장기에 유의하게 인과하고 있다. 강남의 주택가격 상승에 대한 우려 중의 하나로 다른 지역으로의 파급효과가 거론되는데, 위의 Granger 인과관계는 이것이 어느 정도 통계적으로 뒷받침됨을 밝히고 있어, 강남 지역의 매매가 및 전세가에 대한

정부의 우려와 개입 의지를 이해할 수 있게 한다.

세제에 대한 심도있는 분석은 제4장에서 수행된다. 제4장은 부동산 관련 세제의 개편 논의가 빠른 속도로 상승하는 주택가격을 안정화시키거나 경기를 부양한다는 취지에서 논의될 개연성에 대해 의문을 제기한다. 이와 같은 문제들은 본질적으로 부동산 관련 세제의 개편만으로 해결될 수 있는 성질의 것들이 아니며 경제 전반에 대한 조율을 요하는 것들로, 부동산 관련 세제 개편문제는 효율적 조세수입 확보, 사회적 공평성 제고의 측면에서 다루어져야 하기 때문이다. 제4장은 또한 양도소득세, 재산세, 종합토지세, 취득세, 등록세로 나뉘는 현행 부동산 관련 세제의 문제점을 지적하고 있다. 첫째로 국세인 양도소득세에서 실거래가의 파악이 잘 이뤄지지 않고 있을 뿐 아니라, 비과세·감면 혜택의 범위가 너무 넓다는 취약점, 그리고 둘째로 거래단계에서 부과되는 지방세인 취득·등록세는 지방자치단체의 조세수입에서 차지하는 비중이(약 40%) 너무 크며, 지역간 세원분포의 불균형이 심각하다는 문제가 그것이다. 셋째로는 보유세로 분류되는 역시 지방세인 재산세와 종합토지세에 부과되는 세율의 지나친 누진성 및 과표 현실화가 문제점으로 제기되고 있다. 이들 문제점의 해결은 여러 세목의 조세 간의 세율 조정 및 세목 신설·폐지·통합에 관한 토의가 있어야 함은 물론, 보다 본원적인 해결책을 위해서는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체에 배분되어 있는 각종 부동산 관련 과세권의 재배분을 통한 세수배분의 조정이 효율적인지에 관한 논의도 포함되어야 할 만큼 다차원적인 문제이기도 하다. 결국 제4장은 부동산 관련 세제개편에 관한 논의가 지방재정제도의 개편과도 맞물려 있다는 점을 직시하고 있다. 제4장은 문제의 해결을 위해, 부동산 관련 세제에 대한 논의의 이론적 배경을 살피고, 최근 발표된 부동산 관련 세제 개선안의 타당성을 점검하고 개선점을 모색한다. 이론적 고찰을 통해, 정부가 취하고 있는 거래세의 완화, 보유세의 강화 방향이 기본적으로 바람직하며, 동시에 상당한 크기의 거래세의 존속 또한 불가피함을 보인다. 또한, 보유세가 존재하며 장단기 보유기간의 차이에 따른 차별적 소득세율이 적용된다는 전제하에서는 양도소득세도 강화하는 것이 바람직하다는 결론이 도출되는데, 이는 양도소득세의 강화가 주택의 거래를 동결시킬 것이라는 기존의 주장과 배치되는

것이므로 참고할 가치가 있을 것이다. 또한 자산의 성격에 따라 다른 세율을 설정하거나, 같은 세율이라도 감세 및 면세 조항을 통해 실효 세율을 차별화하는 것이 자산 간 투자의 왜곡을 초래한다는 것을 확인하여 주택의 특수성을 지나치게 의식한 세율은 투자 왜곡이라는 비용을 발생시킴을 지적한다.

최근 일련의 연구들은 주택시장에 있어서의 기초경제변수의 역할을 강조하고 있고, 본 보고서의 제3장 역시 그 중요성을 확인하고 있다. 제5장은 전세가-매매가의 비율을 사용하여 이 이슈를 더욱 심도있게 다루고 있다. 특히 여타 경제와 달리 우리 경제에만 광범위하게 존재하는 전세제도에 주목하여 주택의 매매 및 전세가격과 거시경제와의 관계에 대해 고찰하고 있다. 전세가격의 중요성은 제3장의 분석 결과에서도 이미 확인된 바 있는데, 제5장 역시 주택의 매매가격과 전세가격의 변동이 우리나라 경제안정에 중요한 요소일 수 있음을 지적하고 있다. 특히 전세가격과 대비한 매매가격의 변동은 무시하기 어려운 규모의 부의 이전효과를 가져올 수 있으며, 전세거주자가 상대적으로 저소득 계층이라는 점을 감안할 때, 매매·전세가격 비율의 상승은 분배에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다. 이와 같은 인식을 바탕으로 제5장에서는 주택의 매매가격과 전세가격의 비율을 결정하는 다양한 요인들을 설명하고 있으며, 그 중에서도 이자율 및 인플레이션율과 같은 거시경제변수의 중요성을 강조한다. 즉, 경제 내에 인플레이션이 존재하는 한 주택의 명목가격이 상승하는 것은 불가피하며, 주택의 명목가격이 상승하는 한 매매가격은 전세가격에 비해 높은 수준에서 형성될 수밖에 없다는 것이다. 그리고 이와 같은 매매가격과 전세가격의 격차는 인플레이션율이 동일한 수준에 머물러 있어도 실질이자율이 하락함에 따라 더욱 확대될 수 있음을 적시하였다. 따라서 현재와 같이 저금리 상황이 지속되는 여건에서는 정부의 대인플레이션 정책이 의도하였든 의도하지 않았든 전세-매매가격에 커다란 영향을 미치게 되는 점을 제5장은 강조한다.

제Ⅲ부의 제6장과 제7장은 경제 주체의 수요와 공급을 원활히 함으로써 주거 안정을 달성해야 하고, 주택금융은 이를 도울 수 있다는 철학을 근간으로, 수요와 공급 측면의 주요 금융 이슈를 분석한다. 제6장은 특히 최근에 시행된 주택금융에 대해 분석한다. 이에 따르면, 만기가 단기인

주택담보대출 위주의 대출 증가는 가계주택대출의 전체적인 만기를 단기화시켜 가계대출 채권이 경기변동이나 일시적인 신용경색에 매우 취약한 구조를 가지도록 유도하는 경향이 있다. 따라서 우리나라 은행들이 갖고 있는 단기 부동산 담보대출 구조의 위험성은 만기구조의 한계로 인한 자산가치변화에 대한 위험대응능력이 극히 제약적인 것으로 요약될 수 있다. 이는 또한 제3장에서, 그리고 제5장에서 언급된 바와 같은 투기적 수요를 불러일으켰고, 또한 전반적인 금융시장의 불안정성과 나아가 주택시장의 불안정성을 초래하는 요인으로 작용하게 되었다.

정부가 2004년 3월 기존의 KoMoCo를 흡수한 형태로 한국주택금융공사를 출범시키고 주택금융시장을 보다 건전한 장기주택금융시장 중심으로 발전시키고자 장기주택금융인 모기지론을 도입한 것은 이러한 문제를 개선하고 장기주택금융의 확산을 시도한 것이다. 제6장은 이에 따라 도입된 모기지론이 월평균 3,000억원 이상의 대출실적을 보이며 주택금융시장의 변화를 가져오고 있음을 주시하고 있다. 즉, 한국주택금융공사에 의한 모기지론은 낙후된 우리나라의 주택금융시장에 근본적인 변화를 가져와 주택금융시장의 확대를 초래하고, 대출만기가 장기인 주택금융시장 규모의 확대는 현재 금융권이 안고 있는 부동산 경기침체기의 잠재적 위험성을 감소시킬 것으로 제6장은 기대한다. 이는 또한 주택시장의 안정에도 기여하여 과거와 같은 주택가격의 급등락 현상이나 주택투기 현상이 현저하게 줄어들 가능성이 매우 크다고 할 수 있다.

제3장과 제5장에서 이미 지적한 바와 같이 금리는 이제 주택시장의 가장 중요한 변수로 자리매김하였고, 이런 의미에서 볼 때, 낮은 금리의 장기대출은 제6장에서 서술한 바와 같이 주택시장의 구도를 바꾸어 나갈 것으로 기대된다.

제6장은 또한 앞선 장들이 짚고 넘어간 주택시장과 거시경제의 관계를 주택금융시장의 측면에서 조명한다. 주택부문 경기변동성이 크면 거시경제의 경기변동 역시 커질 수밖에 없고, 이러한 주택실물부문의 경기변동이 주택금융시장의 미성숙으로 인하여 증폭되게 되면 문제는 더욱 커지게 된다는 요점이다. 다시 말해서 장기대출 위주의 주택금융시장이 미성숙되어 있으면 금융시장의 여건 변화가 증폭된 주택경기변동으로 이어져 경기 상승기에는 주택가격급등 현상이 빠른 속도로 진전되

게 되고, 경기침체기에는 담보가치의 급속한 하락으로 금융권의 부실대출이 급증하여 금융위기 가능성이 높아지게 된다는 것이다. 우리나라의 상황이 이와 비슷하여, 주택가격의 급등이 주기적으로 발생하여 왔고 서민들의 주거불안이 그들만의 문제가 아닌 전체 거시경제의 안정성까지도 위협하는 여건하에서, 장기대출 위주의 주택금융시장 확대를 통한 주택시장의 안정은 매우 중요한 과제임을 제6장은 지적한다. 그리고 이러한 장기대출 위주의 주택금융시장 확대는 결국 MBS시장의 활성화를 통해서 달성될 수 있으므로 MBS의 활성화가 주택금융분야에서 가장 중요한 정책과제라고 할 수 있다는 것이다.

제6장은 이를 위해 모기지론 취급확대, MBS유통활성화, 모기지전문취급기관의 신설, 주택대출보험 등 네 가지 과제를 검토하고 각각의 확대 및 적용을 위해서 필요한 정책과제들을 제시하고 있다.

주거안정이란 측면과 저소득층에 대한 배려를 동시에 이루고자 하는 정책적 희망은 일반적인 주택금융뿐만 아니고, 저소득층 주거 지원을 주 목표로 하는 주택기금의 운용에도 실려 있다. 제7장은 국민주택기금의 성과를 수요자대출 프로그램과 사업자대출 프로그램을 통해 평가하고, 기금의 역할 재정립과 운용방법 개선책을 제시한다. 대출 기준의 모호성이나 비적합성 등에 의해, 기금이 원래 의도했던 지원대상과 수혜대상 사이의 괴리가 발생하는 등의 문제점을 지적한 이 보고서는, 주택건설에 있어서는 임대주택건설에 대한 지원을 통해 서민 주거의 안정에 기여할 것, 소득이나 자격 기준을 명확히 하여 저소득층 및 소외계층의 주택 구입을 지원할 것, 그리고 장기저당채권의 풀(pool)을 안정적으로 공급하여 주택금융시장의 발전에 기여할 것 등의 주택기금 역할 재정립 방안을 권고한다. 또한 설치 목적이 상실된 프로그램은 폐지하거나 지원조건을 조정하고, 사업자 대출 부실화를 예방하기 위해 심사를 강화하고 사후 관리를 철저히 하는 방향으로 주택건설 사업자에 대한 대출 프로그램을 개선하는 방안을 제시하고 있다.

주택 수요자에 대한 대출 프로그램은 대출자격 기준의 재정립과 지원의 형평성을 고려하고, 특히 경기부양 대책성 자금 지원은 축소하거나 폐지하는 방향으로 추진할 것을 권고하고 있다. 연기금의 역할에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있는 최근 상황에서 눈길을 끄는 것은 본

장이 장기주택금융시장의 활성화를 위한 국민주택기금의 기능을 강조하고 있는 점이다. 기초 자산 공급을 통한 2차 저당시장 조성자로서의 기능, 저소득층 주택저당채권에 대한 신용 보강기능 등이 제7장이 제시하는 주택기금의 금융시장 활성화 기능이다.

본 보고서의 제8장은 현재의 저소득층 주거현황을 분석한 후 외국의 저소득층 주거지원제도의 변화 패턴을 통해 시사점을 도출한 다음, 현행 저소득층 주거지원제도를 검토 평가하고 향후 과제를 제시한다. 제8장은 본 장의 앞 절에서 논의한 바와 같이 우리나라의 저소득층 주택정책이 공공임대주택의 확대를 위주로 이루어져 왔음에서 그 논의를 시작한다. 그러나 정책의 연속성 및 체계성의 결여, 단기 위주의 공공임대주택 공급으로 인한 재고 확충의 부족 등이 주요 문제점이라는 것이다. 이로 인해 정책대상 가구와 수혜자가 일치되지 못하였고, 지원기준이 지역특성 및 가구의 지불능력과 연결되지 않아 편익배분의 비평형성도 존재하였으며, 이에 더해 공공임대주택에 대한 재고관리 노력도 매우 부족하였음을 지적하고 있다.

한편 간접지원정책인 영세민전세자금융자제도 및 근로자·서민주택전세자금융자제도 등은 국민주택기금 운용규모에서 차지하는 비중이 매우 적어 국민주택기금이 서민주거안정을 위한 공공주택금융인 점을 고려할 때 재검토되어야 할 점임을 언급하는데, 이는 제7장에서 심도있게 논의된 바와 같다.

현행 국민기초생활보장제도는 저소득층의 주거안정측면에서 주거급여를 신설, 도입함으로써 기존의 생활보호제도에 비해 진일보한 측면이 있으나 주거급여에 의해 실질적으로 최저주거비를 보장하지 못하고 있으며 지역별, 가구특성별 욕구수준에 따라 주거급여를 차등지원하지 못하고 있다는 것이다. 이런 문제점에도 불구하고, 본 장은 저소득층 주택정책이 현 정부 들어 과거 정부에 비해 상당히 개선되었음을 인정한다. 주택법의 제정과 이에 따른 장기주택계획의 수립 및 최저주거기준제도의 도입, 소득계층별로 차별화된 주거복지 지원방안, 장기임대주택 재고확충 노력 등은 저소득층 주택정책이 과거와 같이 시혜적 차원을 넘어서 본격적인 주거복지정책으로 전환되었다는 요지이다.

그러나 최저주거기준 미달 가구 해소에 대한 구체적인 실행 계획, 장

기공공임대주택 건설의 실현가능성 등은 보다 구체적으로 검토되어야 할 문제이며, 또한 공공임대주택 프로그램의 통합과 지불능력에 기초한 입주대상자 선정 및 임대료 산정 등 기존 프로그램이 가지고 있는 문제를 극복할 것을 제시하고 있다. 특히 장기적으로는 정부의 개입을 줄이고 시장을 통한 주택 공급 원활화가 바람직하지만, 공공임대주택의 재고가 절대적으로 부족한 현재 상황에서는 당분간 공공임대주택 재고의 확충의 필요성을 인정하고 있다. 그러나 이 경우에도 주거급여의 현실화, 최저주거기준 및 소득수준과 연계하여 지역간·계층간 형평성을 달성할 것을 제시한다.

앞의 장들이 주택의 수요와 공급, 그리고 이들의 활성화를 위한 정책을 집중적으로 분석한 데 반해, 제IV부의 제9장과 제10장은 주거생활의 양적·질적 향상을 위한 제도 개선에 집중하고 있는데, 특히 이는 공급체계의 개선과 밀접한 관계가 있다. 이 두 장에서 다루는 제도의 개선은 주로 택지 공급과 재개발 및 재건축 사업에 집중되어 있기 때문이다. 가용 토지가 협소하고 인구가 많은 우리의 현실에서는 대단히 중요한 부분이면서도, 주택의 수요 측면에 비해 상대적으로 정책적 배려가 적었던 '공급'과 관련된 연구라는 점에서도, 이들 보고서의 가치를 찾을 수 있다. 제9장은 택지 공급에 특화한다. 국토의계획및이용에관한법률 제정에 기반을 둔 국토이용체계의 개편이 선계획·후개발에 입각한 토지이용체계를 구축하고 소위 난개발을 억제하는데 긍정적인 효과를 나타낼 것으로 인정하지만, 반면 과도한 규제와 경직적인 운용으로 인하여 민간부문의 택지개발이 매우 어려워졌음을 지적하고, 국민 주거생활의 양적·질적 향상을 추구하기 위해서는 택지공급 확대를 위한 개선방안이 모색되어야 한다는 것을 주장한다.

제9장의 가장 중요한 화두는 주거 안정이고 정책 제안의 초점도 이에 맞추어져 있다. 구체적으로 본 장은 택지개발정책의 개선방안을 크게 주택시장 안정을 위한 공급확대 측면과 개발사업의 활성화 측면으로 나누어 검토한다. 먼저 택지공급 확대측면에서는 단기적으로 민간택지개발이 다시 활성화할 수 있도록 하고 이를 위해 과도한 규제가 가해지고 있는 관리지역내 택지개발사업을 위한 최소면적기준을 기반시설의 확보 등 일정요건 충족시 완화하는 방안을 조속히 시행하여야 할 것으

로 제시한다. 이에 더해, 주택가격 또는 택지가격이 일정 폭 이상 상승할 때, 이를 주택 및 택지의 부족을 나타내는 정보로 받아들여 추가적인 택지개발 및 공급을 의무화하는 장치의 도입을 고려할 것을 제안한다. 제9장은 한 걸음 더 나아가, 중장기적으로는 국토계획법의 장점을 유지시키면서도 택지개발의 애로를 경감하는 방안을 모색한다. 특히 개발가능지가 크게 부족한 현실을 감안하여 각종 개별법령에 의하여 중복적으로 지정되어온 용도지역, 지구, 구역을 정비하고, 이를 통해 지방정부가 계획수립 및 집행의 실질적 주체가 되어 지역적 주택 수요에 부합한 개발을 추진하는 것이 바람직할 것으로 기대한다. 또한 개발사업의 활성화를 위해서는 새로운 개발방식을 도입하고 정착시킬 것을 역설하고 있다. 일례로, 주거기능만이 아닌 도시 자족성 확보를 위해 복합기능을 수행할 수 있도록 한 기업도시 건설이 한 가지 적절한 대안임을 지적, 이를 추구하는 정부의 정책이 합리적임을 뒷받침해준다.

본 보고서의 여러 장에서 지적되었거나 분석의 암묵적 전제로 수용된 것은 토지의 제한이 '주어진' 제약 조건이고 이에 따라 주택문제의 많은 부분이 이와 맞물려 있다는 것이다. 제10장의 재개발과 재건축 등을 통한 도시 및 주택의 정비사업에 대한 분석은, 주어진 제약조건에서 원활한 공급을 추구하고, 도심 슬럼화 등의 문제를 해결하려는 노력이다. 좀더 구체적으로 서술하자면, 제10장은 주택도시정비사업의 추진형황과 실적, 문제점 그리고 최근의 유관제도변화에 대해 기술하고, 앞으로 이러한 사업들을 보다 실효성있게 계획・집행하는 데 있어서의 개선방안을 제시하고 있다. 특히 지금까지의 재개발, 재건축사업은 지역사회를 와해시키고 저소득층의 주거문제를 근본적으로 해결하지 못했을 뿐 아니라 오히려 지역적으로 확산시켰으며, 지나치게 고층, 고밀도로 개발되어 도시공간을 왜곡시키고 주거환경을 악화시켰다는 비판을 검토하고 이에 대한 해결책을 추구한다.

제10장은 또한 재건축에 대한 기대가 주택관리를 소홀하게 함으로써 주택자원의 조기 노후화와 불량화를 가져온다는 주장을 검토한다. 연구자는 이러한 문제점의 근원에는 정부의 재정지원은 물론, 제도금융권의 적극적인 참여 없이, 주로 개인이나 개발업자들이 고비용의 단기성 민간자본을 동원하여 사업을 추진한 점이 있음을 지적한다. 고수익에 대

한 기대가 큰 만큼, 사업이 투기 의존적, 또는 경기 의존적으로 이뤄지게 되고, 그러다보니 개발비용이 커지고, 이러한 비용은 결국 입주자들에게 전가되며, 이는 다시 주택가격과 전세가격의 동반상승을 가져오게 된다는 것이다.

정부는 이와 같은 문제를 완화하고 저소득층의 주거안정을 기하기 위해 한편으로는 주택건설촉진법을 없애고 주택법과 도시및주거환경정비법(도정법)을 신설하는 등 유관법령을 개편하고, 다른 한편으로는 재건축, 재개발을 지양하고 대신 주거환경개선사업을 확대하겠다는 정책을 발표하였으나, 제10장은 재건축, 재개발사업이 도심에서의 주택난과 택지난을 해결하는 데 유일한 대안임을 지적, 이러한 사업들에 대해 지나치게 부정적으로 보는 것은 바람직하지 않다고 직설적으로 조언한다. 특히 서울의 경우 재건축물량이 총 건설물량의 30~45%를 차지할 정도로 주택공급측면에 기여한 바 크고, 새로 개발 가능한 택지가 거의 고갈되었기 때문에 앞으로 재건축사업의존도는 더욱 커질 것으로 전망하고 있다. 근본적으로 우리나라에서 도시주택정비사업이 제대로 추진되지 않는 이유는 우선 지역주민의 참여가 저조하고, 둘째로는 전근대적인 개발금융에 있다는 판단, 이를 극복하기 위해 도시주택정비기금(가칭)을 마련하거나 현재의 도시개발특별회계를 확대하는 방안의 검토를 제시하고 있다. 지자체의 보다 효율적이고 체계적인 인프라개선・정비사업 추진을 위해, 개발부담금제와 개발이익환수제 등을 적절히 이용할 수도 있겠지만, 특히 시중은행이나 보험회사, 그리고 연기금 등 다양한 자금원을 발굴할 필요가 있음도 역설하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 본 보고서는 국민의 주거 안정이라는 커다란 당위와, 이를 위한 정부의 정책적 개입이라는 불가피한 노력을 조명한다. 주택시장에 대한 이해, 주요 변수들의 역할 분석과 더불어, 수요와 공급을 돕는 금융체제, 그리고 택지공급과 재개발 및 재건축을 통한 택지의 창조 등의 주제가 각 보고서에서 다루어지고 있는데, 본 절에서는 이들 주제와 연관된 정책적 시사점들을 요약, 제시하였다. 다음 장에서는 장기적인 주거 여건의 추이를 일람하고, 미래의 우리나라의 주택 수요에 대한 장기 전망을 시도한다.

참 고 문 헌

국토연구원, 『국토50년』, 1996. 10.

서승환, 「외환위기와 부동산 가격의 행태변화」, 『주택연구』, 제7권 제2호, 1999, pp.5~24.

손재영, 「부동산시장과 정책과제」, 『한국경제의 분석』, 제10권 제1호, 2004, pp.49~69.

손재영・김관영, 「우리나라 부동산 가격추이의 특징과 전망」, 『국토계획』, 제33권 제1호, 1998, pp.115~134.

윤주현, 『VAR 모형 구축을 통한 토지 4및 주택시장 전망 연구』, 국토연구원, 2001-66.

Kim, K. H., “Could a Price Bubble Have Caused the Korean Economic Crisis?,” in Koichi Mera and Bertrand Renaud (eds.), *Asia's Financial Crisis and the Role of Real Estate,* Sharpe, 2000.

Son, J. Y. and K. H. Kim, “Analysis of Urban Land Shortages: The Case of Korean Cities,” *Journal of Urban Economics* 43, 1998.

【 부 록 】

부동산정책 변천사

연 도	내 용
78년 8월	○ 8.8부동산 투기억제 조치 • 미등기전매의 경우 100%, 2년 이내 단기거래의 경우 40%의 양도소득세 가산세 부과
81년 1월	○ 주택경기 활성화조치 1단계 • 주택건설용지에 대해 토지소유자에게 양도소득세 100% 면제(아파트지구 이외의 지역은 50% 면제) • 1가구 2주택 양도소득세 면제기간을 1년에서 1년 6월로 연장
81년 5월	○ 주택경기 활성화조치 2단계 • 신규주택을 최초로 취득하는 자가 양도하는 경우 양도세율을 50% 인하 • 25.7평 이하 주택 신축의 경우 양도세 100% 면제, 그리고 취득세, 등록세의 30% 감면조치
81년 6월	○ 주택경기 활성화조치 3단계 • 양도소득세율 완화 및 국민주택규모의 50% 이상 건설의무 폐지
82년 12월	○ 주택투기억제 대책 • 주택분양가격의 획일적 규제에서 차별차등가격 적용 • 청약예금가입자 중 순위제 폐지 • 분양시기조정(착공시 분양을 지정업자 10%, 등록업자 20% 공정 후 분양) • 국민주택전매 제한기한 연장(6개월에서 서울 및 특정지역 2년으로) • 분양가격 및 입주관리 강화, 소형 및 임대주택 건설 권장

83년 2월	○ 주택투기억제 대책 • 미등기 전매행위 억제(인감증명에 거래상대방 명기) • 부동산 중개업 허가제 실시 검토 • 채권입찰에 의한 아파트 분양 및 분양가격 실세화 검토 • 특정지역 고시제 활용(양도소득세 과세표준을 실거래가격 적용) • 토지의 용도변경에 의한 지가 상승과 투기억제를 위해 공공기관이 매수한 후 개별분양조치
85년	○ 부동산 투기근절을 위한 부동산 종합대책 • 종합토지세제실시 검토 • 대형주택 재산세 중과 등 부동산세제 강화
88년 8월	○ 부동산종합대책(8.10조치) • 양도소득세 면제기간의 단축(3년 거주, 5년 보유) • 토지거래허가제 확대실시 • 관인계약서 사용 • 택지소유상한제, 개발이익환수제, 종합토지세 조기도입 검토
88~92년	○ 주택 200만호 건설계획 • 주택가격 급등에 따른 공급확대 필요 • 수도권내 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동의 신도시 개발
89년 11월	○ 아파트 분양가 연동제 실시 • 분양가 상한선이 부분적으로 완화
90년 3월	○ 토지공개념제도 실시 • 토지투기 및 이로 인한 불로소득 방지목적 • 택지소유상한제, 개발부담금제, 토지초과이득세제로 구성
90년 5월	○ 부동산 투기억제와 물가안정을 위한 특별보완대책(5.8조치) • 재벌의 비업무용 부동산을 공개하고 재벌기업의 부동산 신규 취득억제 • 기업부동산에 대한 세제혜택 축소
95년	○ 토지전산망 가동과 부동산실명제 도입 • 93년 금융실명제 도입에 따른 부동자금의 부동산시장 유입 차단

95년 11월	○ 주택시장 안정대책 • 미분양아파트 해소대책 • 주택업체 자금난 완화 등 주택건설업계의 당면문제 지원대책
98년 1월	○ 민영주택의 분양가 자율화 실시 • 분양가 규제근거인 “주택분양가 원가연동제 시행지침”을 폐지
98년 8월	○ 분양권전매 허용 • 수도권 아파트분양시장 회복 • 취득세, 등록세 25%감면, 양도소득세 감면 등 건설·부동산 경기부양책 실시
99년 1월	○ 부동산 관련 정책 변경 • 경기침체로 부동산경기 활성화 방안 마련 • 민영아파트 청약 1순위 제한규정 폐지(2주택 이상 주택 소유자에게도 1순위 부여) • 공공택지 내 민영아파트의 재당첨제한기간(2년) 폐지
2000년 3월	○ 주택공급관련 제도 개선 • 청약통장가입을 20세 이상이면 세대주 여부와 관계없이 누구나 가능하도록 허용 • 1가구 타통장 가입 가능 • 국민주택 재 5년 재당첨 제한 없음
2001년 11월	○ 소형평형 의무비율제의 부활 • 저층아파트의 재건축에 타격
2002년 3월	○ 서울을 투기과열지구로 지정(3.6대책) • 투기과열지구로 지정된 서울지역에서 분양권 전매를 1년 동안 제한 • 서울지역 국민주택 규모(전용면적 25.7평 이하) 아파트의 경우 35세 이상 5년 무주택자에게 절반을 우선 배정 • 재건축 시기 조정 • 선착순 분양제도 개선
2002년 9월	○ 투기과열지구의 주택공급규칙마련 • 청약통장 1순위 자격을 대폭 제한 • 1가구 다통장 사실상 폐지 • 청약통장 매수자도 처벌

2003년 5월	○ 주택가격 안정대책발표(5.23대책) • 투기과열지구 확대지정 • 주상복합분양권 전매제한, 청약통장 가입자에 공급 • 직장, 지역조합분양권 전매금지 • 재건축—80% 이상 시공 후 분양가능, 안전진단기준 강화 등
2003년 7월	○ 주택건설촉진법 시행령 개정안 시행 • 일정규모 이상의 주상복합 분양권, 지역, 직장조합 조합원 지위의 전매 금지 • 재건축아파트 후분양(80%이상 공정 후 일반분양 가능)실시
2003년 9월	○ 재건축시장 안정대책(9.5대책) • 재건축 중소형평형 60% 건설 의무화 • 재건축 조합원 명의변경 금지
2003년 10월	○ 주택시장 안정대책(10.29 부동산종합대책) • 주택공급의 지속적 확충과 수요분산 • 자금흐름의 선순환 구조 정착 • 투기행위 근절을 위한 단속 강화 • 부동산 세제 개선 • 주택공급제도 보완 • 부동산시장 안정대책, 점검반 구성, 운영
2003년 11월	○ 임대사업자 등록요건 강화 • 임대사업자 등록시 임대주택 5가구 이상으로 강화 • 5가구 이상 10년 이상 임대일 경우에만 과세 특례 허용
2004년 2월	○ 부동산시장 안정대책발표 • 주상복합아파트 분양권전매 제한 • 주택거래신고제 • 주택거래허가제, 재건축개발이익 환수 등 부동산 공개념 제도 도입준비 • 토지거래허가요건 대폭 강화 • 투기지역 추가지정
2004년 4월	○ 주택거래신고 지역 지정 • 서울 강남구, 강동구, 송파구, 경기 성남시 분당구 전 지역 • 서울용산구, 경기 과천시 추가지정

제2장

주거 여건의 추이와 장기주거수요 전망

제1절 주거 여건의 장기 추이

주택부문의 과거 성과와 현재의 문제들은 주택정책과 주택산업, 그리고 소비자 및 투자자간의 상호작용의 결과이다. 현재의 문제들은 경제사회 여건의 변화와 더불어 저절로 또는 정책적 개입으로 인해 해결되거나 악화될 수도 있지만, 시간이 흐름에 따라 또 다른 새로운 문제들이 나타날 것이 분명하다. 또한, 어떤 현상에 정책적 대응이 필요한지의 여부를 파악하는 인식 자체도 변해간다. 주택정책의 임무는 주택부문에서 현재 우리가 가진 문제들의 원인을 올바르게 파악하여 대책을 강구함과 동시에 향후 경제사회의 환경변화 속에서 발생할 문제들까지도 미리 예측하여 대비하는 것이다. 이를 위한 첫걸음이 그간의 주택정책과 주택산업이 달성한 성과를 돌아보고, 긍정적·부정적 측면을 가급적 객관적으로 인식하며 미래의 시장에 대한 큰 밑그림을 그려보는 작업이다. 제Ⅰ부의 제1장에서는 주택시장에서 주요 논점이 되고 있는 사항들을 짚어보고, 관련 정책을 살펴본 후, 본 보고서의 연구 주제에 대한 개관을 제시하였다. 특히 각 장이 담고 있는 내용과 정책적 시사점을 요약하고, 각 장의 내용들이 서로 어떻게 연결되어 있는지, 그리고 주요 논점과는 어떻게 관련되는지를 살폈다. 본 장에서는 국민주거 여건의 장기추세를 검토하고 장기주택수요를 전망하여, 우리나라 주택시장의 흐름과 본 보고서를 이해하는 바탕으로 삼고자 한다.

1. 주택 스톡의 양적 확대

우리나라 주택시장을 이해하기 위해서 주택 스톡의 변화를 살펴보자. <표 2-1>은 주택의 유형별, 규모별 호수 추이를 보여준다. 1970년 이후 30여년간 주택의 수는 비약적으로 늘어 2002년의 전체 주택 호수는 1970년의 2.8배 수준인 1,236만호가 되었다. 이에 따라 가구수 대비 주택수의 비율인 주택보급률도 78%에서 100% 수준에 도달하였다. 주택 스톡이 거의 3배 수준으로 확대되었으나, 주택보급률이 22%p만 증가한 것은 가구수 역시 빠르게 증가했음을 반영한다. 이와 같은 주택 스톡의 확대는 아파트의 대량공급에 의존한 바 크다. 아파트의 수는 보급 초기인 1970년에 3만 3천여호에 불과하였으나 2000년에는 5백 2십여만호로 늘었다. 현재 아파트의 비중은 전체 주택 스톡의 절반에 약간 못 미친다. 주택유형의 주종이던 단독주택은 같은 기간 주택 스톡의 95.3%에서 37.1%로 비중이 떨어졌고, 절대 숫자 자체도 줄었다.

주택규모별로는 소형평형 주택의 수가 상대적으로 줄고 중대형 평형이 늘었다. 특히, 9평 이하의 주택은 57만호에서 25만호로 그 수가 절반 이하로 줄었다. 같은 기간중 주택 스톡 증가의 가장 큰 부분은 19평에서 39평 사이의 주택이 차지한다. 이 규모의 주택은 172만호에서 509만호로, 비중으로는 32.3%에서 46.4%로 증가하였다. 특히 19~29평과 29~39평은 이 기간 동안 약 3배 정도 스톡이 증가하였다. 49평을 초과하는 주택의 수도 14.7만호에서 57만호로 크게 늘었지만, 그 비중은 전체 스톡 대비 6.1% 정도에 그치고 있다.

이상의 통계는 그간 주택을 빨리, 많이 지어왔고, 주택의 평균적 규모도 커졌음을 보여주는데 이는 주택공급이 아파트 대량건설 위주로 이루어졌기 때문에 가능했다. 급격한 주택 스톡의 확충은 이전 시기의 주택부족을 완화했을 뿐 아니라 인구 및 가구 증가에 따른 주택수요를 수용하는 데 성공했다. 이점에서 주택의 대량건설 및 공급을 가능하게 한 주택정책의 공을 인정해야 한다. 양적인 주택 스톡 확대측면에서, 또 <표 2-2>에서 보듯이 현대적 주택설비 보급에 아파트 생활의 확산이 많은 긍정적인 결과를 낳은 것은 분명하다. 그러나 그만큼 우리 주거문화가 획일화되어 주택수요의 개성적인 측면이 외면되었음도 부인할 수 없다.

〈표 2-1〉 전국의 유형별 · 규모별 주택수 추이

		1970	1980	1985	1990	1995	2000	2002[1)]
	총주택수	4,433,962	5,434,176	6,271,265	7,357,287	9,570,395	11,472,401	12,357,000
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
유형별	단독주택	4,154,902	4,652,127	4,719,464	4,726,933	4,337,105	4,069,463	-
		95.30%	87.46%	77.31%	66.02%	47.12%	37.13%	-
	아파트	33,372	373,710	821,606	1,628,117	3,454,508	5,231,319	-
		0.77%	7.03%	13.46%	22.74%	37.53%	47.73%	-
	연립/ 다세대주택	146,220	161,795	349,985	602,855	1,070,528	1,265,989	-
		3.35%	3.04%	5.73%	8.42%	11.63%	11.55%	-
	비주거용 건물 내 주택	25,468	131,248	213,155	202,481	342,788	392,571	-
		0.58%	2.47%	3.49%	2.83%	3.72%	3.58%	-
규모별	9평 이하	-	572,542	388,001	254,556	261,226	247,452	-
			10.76%	6.36%	3.56%	2.84%	2.26%	-
	9~19평	-	2,714,686	2,873,244	3,041,442	3,605,211	4,405,306	-
			51.04%	47.07%	42.48%	39.17%	40.20%	-
	19~29평	-	1,351,082	1,785,759	2,254,159	3,332,548	3,969,683	-
			25.40%	29.25%	31.48%	36.20%	36.22%	-
	29~39평	-	368,783	553,198	773,200	933,901	1,120,444	-
			6.93%	9.06%	10.80%	10.15%	10.22%	-
	39~49평	-	165,040	249,935	372,808	476,095	545,080	-
			3.10%	4.09%	5.21%	5.17%	4.97%	-
	49평~69평	-	99,986	182,125	300,098	381,838	408,006	-
			1.88%	2.98%	4.19%	4.15%	3.72%	-
	69평 이상	-	46,761	71,948	164,123	214,110	263,371	-
			0.88%	1.18%	2.29%	2.33%	2.40%	-
	주택보급률	78.20%	71.20%	69.80%	72.40%	86.00%	96.20%	100.60%

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도; 2002년 자료는 건설교통부, 『2003 주택건설종합계획』.

〈표 2-2〉 주거환경 변화 추이

	단위	1970	1980	1985	1990	1995	2000
평균주택 면적	㎡	47.9	68.4	72.6	80.8	80.5	83.8
1인당 주거면적	㎡	6.8	10.1	11.3	13.8	17.2	20.2
가구당 주거면적	㎡	35.9	45.8	46.4	51.0	58.6	63.1
방당 인원	명	2.32	2.10	1.87	1.48	1.08	0.92
1방 사용 가구	%	-	-	32.6	25.8	12.3	7.9
목욕시설을 갖춘 가구	%	-	10.0	20.0	34.1	74.8	87.4
수세식 화장실 비율	%	-	18.4	33.1	51.3	75.1	87.0

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도.

미래에는 절대적인 주택부족이 사라지는 한편 개개인의 개성발현이 보다 큰 가치를 가지게 될 것을 고려하면 획일적인 아파트 주거문화로부터의 탈피에 대한 욕구가 커질 것을 예측할 수 있다. 따라서 향후 다양한 주거형태의 실험, 도입, 확산이 가능한 여건을 조성해야 할 것이다.

우리나라는 2002년을 기점으로 주택보급률 100% 시대에 진입하였다. 주택보급률 지표 계산에 쓰이는 주택과 가구의 정의가 각각 거주 공간 수요 및 공급을 엄밀히 포착하지 못하는 단점을 부인할 수 없지만, 이 지표는 주택수급 현황의 개략적인 지표로서는 여전히 유용하다. 주택보급률 100%라는 사실이 주택정책에 어떤 함의가 있을까? 현재와 같은 주택 대량공급, 특히 대규모 택지개발을 통한 아파트 건설이 불필요해질까? 이에 대한 답은 부정적이다. 우선 전국적인 주택보급률 수치는 지역적 특수성을 반영하지 못하고 있다. 예를 들어 2000년 센서스에 의하면 농촌지역을 중심으로 빈집이 50만호 이상 있지만, 수도권 지역에서는 아직도 주택이 부족하다. 둘째로, 주택 중의 상당수는 물리적, 기능적 또는 경제적으로 노후화되어 다시 짓거나 대대적인 수리가 필요하다. 재건축 대상 아파트처럼 시간적으로 오래 된 주택들뿐 아니라, 과밀한 다세대・다가구 밀집지역들도 주거환경 개선의 필요성이 높다. 셋째

로, 인구구조나 생활양식, 소득 등이 변함에 따라 주택수요가 동태적으로 변화하여 필요한 주택의 종류와 수요도 변해간다. 예를 들어, 아파트 보급이 덜 된 지방에서는 그 나름의 단점들에도 불구하고 여전히 아파트에 대한 수요가 높다. 또, 민간에 의한 상업베이스 임대주택들은 아직도 희소하며, 그 수요가 증가함에 따라 대량 공급이 이루어져야 한다. 도시구조 측면을 보면, 기존 단독주택 밀집지역은 차량 소유가 보편화될 것을 상상도 하지 못하던 때에 개발되어 차량통행이나 주차 때문에 혼잡스럽고 안전상의 문제도 많다. 다세대·다가구 주택의 대량건설은 이 문제를 더욱 악화시켰고, 가까운 장래에 이러한 지역들이 대규모로 정비될 필요성이 제기될 것이다. 이런 여러 가지 이유들로 해서 주택보급률 100% 달성은 주택의 양적·질적 개선과정의 한 시점일 뿐, 그 이전과 이후 시기에 뚜렷한 차이가 있거나 있어야 한다고 보기 어렵다.

2. 주택의 질적 개선

<표 2-2>는 주거환경의 질적 측면을 포착하는 다양한 지표들의 추이를 보여준다.[1] 주택의 평균 면적, 1인당 또는 가구당 주거면적은 지속적으로 증가했고, 방당 사용 인원과 방 하나에 전 가구원이 거주하는 비율은 크게 줄었다. 즉, 2000년의 평균 주택면적과 가구당 주거면적은 1970년에 비해 모두 약 75% 커졌고, 동시에 가구당 인원의 감소로 인해 2000년의 1인당 주거면적은 1970년의 약 3배에 달한다. 주택설비도 개선되었다. 목욕시설을 갖춘 가구가 2000년 현재 거의 90%에 달하는데, 불과 20년 전에만 해도 그 비율은 10%에 불과하였다. 수세식 화장실을 가진 가구도 같은 기간중 18%에서 87%로 증가하였다. 이러한 추세는 새롭고 큰 주택이 많이 지어졌고 현대식 화장실을 갖춘 아파트가 대량 건설된 것을 보여준 <표 2-1>에서 이미 예견되는 바이다.

1) 주거환경의 질적 측면에 대해서는 본 보고서의 제Ⅳ부 제10장에서도 주택정비의 관점에서 논의된다.

3. 주택의 신규건설과 멸실

앞서 살펴본 바와 같이 우리는 지난 30여년 간 엄청난 수의 주택을 신규로 건설·공급하였다. <표 2-3>은 사업주체별, 주택유형별로 주택건설 실적을 보여준다. 1980년대 후반까지는 연 20만~25만호 정도를 건설하였고, 주택투자의 대 GDP 비율은 5% 내외였다. 1988년 주택 200만호 건설계획이 발표되고 추진된 이후 연평균 주택건설 호수와 GDP 대비 주택투자액 비중은 크게 늘었다. 즉, 200만호 건설기간중 주택건설 호수는 무려 272만호인데, 이는 1985년 주택 스톡의 43.4%에 달하는 엄청난 물량이었다. 이 기간중 연 54만호 수준으로 껑충 뛴 연간 주택건설 물량은 이후에도 계속 늘어, 1993~97년 기간중에는 연간 62.5만호에 달하였다. 주택투자의 GDP 대비 비율은 200만호 이후 연평균 7% 수준에서 유지되었다.

〈표 2-3〉 주택건설 실적추이

(단위: 호)

연 도	총 합	사업주체별		주택종류별			GDP대 주택투자
		공공	민간	단독주택	연립·다세대	아파트	
1978~1982	1,103,949	485,762	618,187	541,591	115,768	446,590	5.26%
1983~1987	1,207,952	647,889	560,063	311,018	244,649	652,285	4.83%
1988~1992	2,717,682	905,294	1,812,388	362,798	471,342	1,883,542	6.94%
1993~1997	3,125,797	1,173,018	1,952,779	264,305	355,394	2,506,098	7.05%
1998	306,031	131,049	174,982	23,773	16,461	265,797	6.21%
1999	404,715	151,327	253,388	33,772	25,598	345,345	4.68%
2000	433,488	140,261	293,227	34,777	67,132	331,579	3.9%
2001	529,854	127,927	401,927	49,454	212,999	267,401	4.2%
2002	666,541	123,730	542,811	53,323	228,526	384,692	4.5%

자료: 건설교통부, 『건설교통통계연보』, 2003.

주택 200만호 건설계획은 다양한 내용을 담고 있어 그 공과를 단순히 주택건설 호수만으로 평가할 수 없다. 예컨대, 동 계획의 일환으로 소득분위별로 서로 다른 정책지원을 제공하기 시작하였고, 특히 저소득층을 위한 영구임대주택 건설을 위해 대규모 예산지원이 이루어진 것은 주택정책의 큰 도약을 의미한다. 200만호 건설계획 중 가장 주목받은 부분이 수도권 5개 신도시 건설사업이며, 양자가 동일한 것으로 간주되는 경향이 있다. 그러나 이 기간중 건설된 272만호의 주택 중 5개 신도시에 건설된 주택의 총 호수는 35만호 미만일 뿐이다. 그럼에도 불구하고 200만호 건설이 가져온 부작용들, 예컨대 경기과열, 자재 및 인력난, 임금상승, 주택청약 과열 및 불법전매 등은 곧 신도시 건설의 부작용인 것으로 잘못 인식되었으며, 1990년대 들어서 신도시 건설이 중단되었다.

1993년 이후 수도권 지역에서의 주택건설은 주로 두 가지 형태로 진행되었다. 첫째는, 준농림지역에서 민간 주택건설업체가 국토이용계획의 변경을 통해 소규모 주택단지를 개발하고 아파트를 건설하는 형태였고, 둘째로는 토지공사 등이 추진하는 택지개발사업지구(소위 미니 신도시)에서의 주택건설이었다. 양자 모두 광역 기반시설에 대한 계획이나 투자가 없다는 본원적 한계를 가지고 있었으므로, 이 두 형태의 수도권 지역 주택건설은 난개발 문제를 심화시켰다.

1997년 말 경제위기 이후 주택건설 물량과 주택투자액은 급속히 줄었다. 1998~2000년 3개년 간의 연간 주택건설 호수는 이전 5년 동안 매해 건설된 주택 호수에 비해 절반 내지 3분의 2 수준에 불과하였고, 그 결과 누적된 주택공급 부족이 2002~2003년의 주택가격 폭등에 일조한 것으로 보인다. 이와 관련되어, 사업주체별 건설실적에서 공공부문의 경기조절 기능이 취약하다는 사실이 주목된다. 경제위기 기간중 공공부문은 연 12만~15만호 정도를 건설하였는데, 이는 이전기간의 연 23만~25만호 수준에 비해 크게 낮다. 즉, 공공부문이 경기순환을 상쇄하기 보다는 진폭을 확대했을 가능성이 높다. 그 원인의 일단은 공공건설로 집계되는 실적 중의 많은 수가 국민주택기금의 지원을 받는 민간건설 분이기 때문이다. 민간건설의 경우 순경기순환적인 것이 당연하지만, 분양을 위주로 주택을 건설하는 한 주공이나 기타 공공 사업자의 활동도 경기순환과 역으로 나가기는 어려운 것이 또 다른 이유였다.

〈표 2-4〉 멸실주택수 추이

(단위: 호, %)

	85~90년 멸실주택수	멸실률 (85년 대비)	90~95년 멸실주택수	멸실률 (90년대비)	95~00년 멸실주택수	멸실률 (95년대비)
전국	63,909	10.43	1,074,594	15.01	751,412	8.16
동부	97,365	2.91	455,169	9.80	279,638	4.26
읍부	225,492	28.30	122,240	17.41	116,131	13.64
면부	314,052	16.04	497,185	27.44	355,643	19.86

자료: 윤주현 편, 『한국의 주택』, 통계청, 2002.

그간의 대규모 주택건설은 대규모 주택멸실을 동반하였다. 재건축, 재개발과 같이 새로운 주택을 짓기 위한 목적일 수도 있고, 만성적인 인구감소를 겪는 농촌지역의 빈집이 헐리는 경우도 있을 것이다. 이에 대한 최초의 본격적인 연구가 윤주현(2002)에 의해 이루어졌는데, <표 2-4>에 따르면, 1985~90년 5년간의 멸실률은 10.4%, 1995~2000년의 멸실률은 8% 수준이었다. 멸실률은 지역별로 격차가 커서 80년대 후반기의 읍부와 90년대 초반의 면부는 네 채 중 한 채 이상의 주택이 멸실되었다. 도시지역의 멸실률은 이들 수치보다 낮지만 90년대 후반기에는 4%를 초과하였다. 멸실률이 높은 것이 반드시 부정적으로 평가되지는 않는다. 60년대 개발 초기 또는 그 이전에 지어진 노후 주택들이 새로운 주택으로 대체되는 것은 불가피하기 때문이다. 구조적으로 잔존 수명이 남아 있는 경우에도 기능적, 경제적 수명이 다했다면 역시 헐고 새로 짓는 것이 토지를 효율적으로 활용하는 방향이다. 그러나 낡고 작은, 그래서 저렴한 집들이 새롭고 큰, 그래서 비싼 집으로 대체될 때, 기존의 거주자, 특히 세입자들이 아무런 대안 없이 주거공간을 잃을 가능성이 우려된다.

4. 주택 점유형태, 주거비 부담 및 주거빈곤의 개관

가. 점유형태(Housing Tenure)

주택 점유형태는 자가, 전세, 월세 등으로 분류할 수 있다. <표 2-5>는

〈표 2-5〉 주택 점유형태의 변화 추이

	합 계	자 가	전 세	월 세	기 타
1975	100	64.08	17.62	15.78	2.52
1980	100	58.62	23.90	15.45	2.03
1985	100	53.57	23.01	19.77	3.65
1990	100	49.91	27.80	19.13	3.15
1995	100	53.32	29.67	14.48	2.53
2000	100	54.17	28.23	14.77	2.84

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도.

주택 점유형태별 비율 추이를 보여준다. 자가 거주가구의 비율은 70년대 이래 감소하여 200만호 건설계획 물량이 본격적으로 완공되기 전인 1990년 49.9%로 저점에 달했으나 이후 자가거주 비중이 늘어서 2000년에는 54% 수준으로 올랐다. 그러나 같은 기간 보급률이 100%를 달성한 것을 감안하면, 이 수준의 자가거주율에 대해서는 재고의 여지가 있는데, 이에 대해서는 곧 다시 논의한다. 전세거주는 2000년 현재 전체 가구의 28%를 차지하였는데, 뒤에 설명하는 바와 같이 이 시기를 전후하여 전세의 월세전환이 다시 활발해지기 시작했다. 월세의 비중은 80년대 후반에 19% 수준을 넘었지만 이후 감소하여 2000년에는 15% 수준이었다. 전통적으로 월세는 전세보증금만큼의 목돈도 가지고 있지 못한 저소득층의 임대차계약 방식이며 주거 안정성이 떨어지므로 이 시기의 월세비중 감소는 긍정적으로 평가된다.

경제위기 이후 전세계약의 월세 전환이 활발히 일어난 주된 이유는 전통적인 전월세 전환율이 월 2%의 높은 수준이었으므로 임대인 입장에서 전세보증금을 목돈으로 받아 다른 곳에 투자하는 것보다 월세를 받는 것이 수익성 측면에서 더 좋았기 때문이었다. 이처럼 임대인이 선호하는 대로 계약방식을 변경시킬 수 있었던 것은 당시 주택임대시장의 수급이 공급자 우위였기 때문이다. 이후 월세 주택시장이 확대되어 전월세 전환율에도 시장의 힘이 작용하기 시작하였고, 이자율이 낮아짐에

따라 전환율도 떨어졌다. 또, 주택 입주물량이 늘어나서 임대인이 일방적으로 월세를 강요할 수도 없었기 때문에 이후 전세의 월세 전환은 주춤해졌다. 우리나라 주택임대차시장은 공급자가 주로 개인인 조직화되지 못한 시장이다. 또, 개인들이 보유한 주택 중 잉여분을 사정에 따라 임대차시장에 내놓기도 하고 회수하기도 하는 불안정한 시장이다. 따라서 주택임대시장의 안정을 위해서는 향후 상업적 베이스의 조직화된 임대주택 공급자 육성이 추진되어야 할 것이다. 그리고 이런 공급부문이 형성되기까지 기존의 개인 잉여주택 소유자들이 임대물량을 한꺼번에 거두어 들이거나 매각하는 등의 교란이 없도록 해야 할 것이다.

바로 위에서 언급하였지만, <표 2-5>에서 제기되는 한 가지 의문점은 200만호 건설의 물량이 완공되기 시작한 시점인 1990년대 초 이래 많은 주택을 건설했음에도 불구하고 자가주택 거주율 비율이 불과 4.3%p밖에 늘지 못한 것이다. 하지만 신규건설 공동주택에 대해 무주택자 등을 우대하는 공급규칙이 엄격히 시행되었고, 그간 가구수의 증가가 빨랐으며, 또 멸실주택도 많았음을 감안하면 자가주택 비율이 소폭 증가한 것이 정책실패를 의미한다고 보기는 어렵다. 오히려 주택 대량공급으로 그나마 자가거주율이 저하될 상황을 막았다고 평가해야 할 것이다. 또한 자가 소유 주택을 임대하고 다른 주택을 임차하여 거주하는 경우도 많아, 이 자가거주율 자체가 자가보유율보다는 낮게 나타날 가능성이 높다.

나. 주거비 부담

우리 국민들이 전체적으로 또는 소득계층별로 주거비 부담을 얼마나 하고 있는가는 중요한 문제이다. 과도한 주거비 부담은 전반적인 삶의 질에 부정적인 영향을 미칠 것이다. <표 2-6>은 통계청 가구조사의 소비지출 항목을 조정하여 계산한 소득대비 주거비 비율을 보여준다. 주거형태로는 월세 거주자의 주거비 부담이 소득대비 가장 높고 전세가 가장 낮으며, 시계열적으로는 자가, 전세, 월세 모두 주거비 부담이 줄어들었다. 소득 분위별로는 저소득층의 주거비 부담이 상대적으로 높아, 소득대비 최고 15% 정도로 나타난다.

〈표 2-6〉 소득대비 주거비 비율 추이 및 소득분위간 비교

(단위: 천원, %)

1) 평균도시가구

연도	월소득			주거비[1)]			주거비 비율		
	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세
1985	534	380	259	42	22	46	7.8%	5.8%	17.9%
1990	1,141	840	592	72	29	78	6.3%	3.5%	13.1%
1995	2,467	1,783	1,303	102	60	160	4.7%	3.4%	12.2%
2000	2,745	2,148	1,351	146	92	212	5.3%	4.3%	15.7%
2002	3,167	2,550	1,835	154	103	247	4.9%	4.0%	13.5%

2) 소득분위별(2002)

	월소득	주거비	주거비 비율
1	832	124	14.9%
2	1,305	124	9.5%
3	1,630	145	8.9%
4	1,919	139	7.3%
5	2,218	138	6.2%
6	2,556	153	6.0%
7	2,935	135	4.6%
8	3,449	176	5.1%
9	4,206	176	4.2%
10	6,868	198	2.9%

주: 1) 주거비: 가계수지항목 상 주거(월세, 주택설비 및 수선비, 기타주거)와 광열·수도비를 포함함.

자료: 통계청, 『가계조사』, 각년호.

그러나 가계조사와 같은 통계는, 설문조사로 소득과 지출 항목들을 묻게 되므로 그 정확성에 근본적인 한계가 있다. 또, 자가 및 전세가구의 주거비를 계산하기 위해서는 주택가격 및 전세보증금을 묻고 그 액수에 적정한 할인율을 적용하여야 할 것인데, 이 작업에 오류가 없었는지도 의문이다. 따라서 자료에 따라 그 결론이 매우 다르게 나타날 수 있다. 예컨대, 대한주택공사(2002)에 따르면, 2001년을 기준으로 서울의 경우 18.3%, 수도권 중소도시의 경우 12.4%에 해당하는 가구들이 월소득의 30% 이상을 주거비로 지출하였다(표 2-7 참조). 또한, 국토연구원의 조사에 바탕을 둔 소득대비 임대료 비율(rent to income ratio: RIR) 통계는 1993년 25.8%에서 1999년 18.3%로 낮아졌다가, 2002년 21.3%로 다시 상승함으로써 임차가구의 주거비 부담이 증가하였음을 나타낸다(표 2-8 참조). 따라서 좀더 엄밀한 통계가 작성되기까지 소득계층별로 또는 전체적으로 소득대비 주거비 부담이 과다한지에 대한 결론은 유보되어야 할 것이다. 다만, 주거비 부담이 높다고 지적한 연구들도 주거비 또는 임대료의 비중이 소득대비 25~30% 수준보다 낮으므로 <표 2-6>의 결론이 크게 잘못된 것은 아니라고 할 수 있다.

〈표 2-7〉 대한주택공사의 주거비부담이 과도한 주거빈곤가구 비율 자료

(단위: %)

구 분	1993년 2월	1998년 6월	1999년 6월	2000년 11월	2001년 8월
서 울	16.1	53.0	18.8	24.9	18.3
수도권 중소도시	6.5	47.6	15.3	11.0	12.4

자료: 대한주택공사(2002).

〈표 2-8〉 국토연구원의 연도별 소득대비 임대료 비율(RIR) 자료

	1993	1997	1998	1999	2000	2001	2002
RIR (%)	25.8	19.4	27.4	18.3	20.7	20.7	21.3

자료: 국토연구원(1996); 국토연구원(2002), 「도시거주가구 주거실태조사」; 박신영(2002)에서 재인용.

다. 주거빈곤

주택의 양적, 질적 개선추세 속에서 두 가지 과제가 제기된다. 첫째로, 아직도 수세식 화장실이나 목욕시설이 미비한 가구가 13%나 되는 등 주거 여건 개선추세에서 소외된 국민들이 다수 있다. 이와 관련되어서는 건설교통부의 최저주거기준 미달가구의 실태가 주목된다. 최저주거기준은 사용주택의 면적기준, 시설기준, 구조・성능・환경 기준으로 판단한다. 예컨대, 2000년 고시는 가족수에 따라 방의 수와 총주거면적을 면적기준으로, 가족 구성에 따른 개별 침실 확보, 전용부엌・전용화장실 확보 등을 시설기준으로, 그리고 다양한 내구성 및 쾌적성 지표들을 구조・성능・환경기준으로 삼고 있다. 박신영(2002)이 2000년 인구주택총조사 결과를 활용하여 침실수 및 전용부엌・화장실 기준 미달 여부를 중심으로 최저주거기준 미달가구의 규모를 파악한 결과, 전체 가구의 23.1%인 330만 가구가 최저주거기준에 미달하는 것으로 드러났다(표 2-9 참조). 최저주거기준은 2004년 강화되었으므로 해당 가구수는 더 증가했을 것이다. 전 가구의 약 4분의 1이 최저주거기준에 미달한다는 사실은 충격적이지만, 다른 한편으로 기준 자체가 너무 높게 설정되었을 가능성이 있다. 또한 정부가 지원을 하기에는 너무 많은 수의 가구를 기준미달 주거 여건으로 분류함에 따라, 분류의 정책적 의의 자체도 약하다. 물론, 최저주거기준에 미달하는 주거 여건을 가진 가구들이 모두 정책적 배려의 대상인 것은 아니다. 소득이나 자산이 작아서 인간다운 주거생활을 누리지 못한다기보다 선택에 의해 주거소비를 다소 희생하고 다른 재화 또는 서비스를 선택한 결과일 수 있다. 예컨대, 서울 강남지역에서 자가를 가지고 있으면서도 최저주거기준에 미달되는 가구들이

〈표 2-9〉 최저주거기준 미달가구 현황

총가구수 (천가구)	최저주거기준 미달가구(천가구)			
	총계	침실수 미달가구	전용부엌 및 화장실 기준 미달가구	중복미달가구
14,312 (100.0%)	3,306 (23.1%)	2,090(14.6%)	744(5.2%)	472(3.3%)

자료: 박신영(2002).

있는데, 이들의 소득이나 자산은 정부의 보호를 요할 수준은 넘어선 경우가 많다고 보아야 한다. 이런 문제들에도 불구하고 최저주거기준의 운용은 인간다운 주거생활을 영위하지 못하는 소위 주거빈곤 상태의 국민들이 아직도 많다는 사실을 잘 보여준다.

두 번째 문제는, 평균적으로 주택이 커지고 질이 개선되면서 그 가격도 올랐지만, 모든 사람들의 소득이 이를 따라잡을 만큼 늘지 못했다는 점이다. 오히려, 소형 주택들을 허물고 중대형 주택들을 짓는 과정에서 저소득층이 거주할 수 있는 주택의 스톡이 줄고 그 가격은 올라서 이들의 주거복지가 악화되는 경우가 많았다. 이 문제가 가장 첨예하게 부각되는 현장이 재개발 사업자들이었다. 재개발사업은 한마디로 60년대 이래 도시빈민들의 생활 터전이었던 무허가 불량주택 밀집지역들이 중산층의 아파트 단지로 탈바꿈하는 과정이었다. 재개발사업을 통해 주택공급이 늘고, 조합원(토지 및 주택 소유자)들이 이익을 보는 대신, 이 곳의 세입자들이 최소한의 보상만을 받고 거주공간을 잃었다. <표 2-1>에서 보았듯이 소형주택의 비율과 숫자가 줄어드는 상황에서는 쫓겨난 세입자들이 들어가 살만한 집들은 점점 찾기 어려워졌다. 이 결과 초래된 세입자와 철거반의 폭력적 대결들은 정부와 지자체가 세입자들의 주거안정에 관심을 기울이고 예산을 배정하기 전까지 지속적으로 악화되었다.

라. 내집 마련의 LIFE-CYCLE

<표 2-10>은 평균적인 우리 국민이 언제 어떻게 내집을 마련하는지를 보여준다. 우선, 내집 마련 시기, 가구주 연령, 내집 마련 전의 이사횟수 등이 늘어나고 있다. 통계적으로 보면 내집마련의 기간도 증가하고, 마련절차도 어려워진 것으로 나타난다. 1987년에는 62.8%의 가구가 결혼 후 5년 이내에 집을 마련하였는데, 2001년에는 45.2%만이 그렇게 할 수 있었다. 또, 내집 마련 전의 이사횟수도 1997년 평균 4.2회에서 2001년에는 5회로 늘었다. 그러나 이 결과가 반드시 국민들의 주거가 불안정해진 때문으로 보기는 어렵다. 왜냐하면 주택가격이 하락 내지 안정되었던 1992~97년간 주택마련이 더 늦어진 데서 나타나듯이 주택에 비해 승용차나 자녀교육 등의 다른 소비가 더 중요하게 인식되는 소비자 취향변화

가 작용한 결과일 가능성이 있기 때문이다. 주택을 마련하기 위한 재원 조달방법을 살펴보면 가족 보조가 줄고, 저축과 융자가 늘어나는 것을 알 수 있다. 이는 가족관계의 변화에 따라 부모에 의존하지 않고 자기 힘으로 주택을 마련하는 풍토가 정착되어 가는 것을 시사한다.

많은 나라들이 중산층의 자가주택 마련을 정치사회적으로 중요한 정책목표로 인식하고 정책적으로 지원하고 있다. 주택대출 지급이자의 소득공제, 자가거주 주택 양도시의 자본이득세 감면 또는 비과세, 자가 귀속임대료의 비과세, 그리고 주택금융을 활성화하기 위한 각종 조치들이 대표적인 정책이다. 우리나라에서도 중산층의 자가주택 소유가 사회안정 측면에서 중요하다고 할 수 있으므로, <표 2-10>이 나타내는 바와 같이 자가주택 마련이 늦어지는 것은 바람직하지 못하다고 볼 수 있다.

〈표 2-10〉 최초 내집 마련 시기, 방법, 이사횟수

		1987	1992	1997	2001
내집 마련 시기	결혼 전	19.9	16.8	14.4	15.8
	1년 이하	10.4	11.4	7.8	6.1
	1년~3년 이하	15.7	12.8	11.5	10.9
	3년~5년 이하	16.8	14.9	12.5	12.4
	5년~10년 이하	20.8	19.6	20.4	28.2
	10년~15년 이하	19.8	21.8	22.2	18.8
	15년 초과	16.5	19.5	25.6	23.6
	평균소요년수	8.4	9.1	10.9	10.8
	가구주 연령	35	37	40	40.8
결혼 후 내집 마련까지의 이사횟수	이사 안함	-	-	14.7	13.1
	1~2회	-	-	36.1	30.5
	3~4회	-	-	29.4	27.7
	5~10회	-	-	27.2	33.3
	11회 이상	-	-	7.3	8.5
	평균이사횟수	-	-	4.2	5.0
내집 마련 방법	저 축	42.3	49.2	43.0	49.2
	증여·상속 및 가족보조	44.6	40.5	36.2	29.3
	융자 및 사채	8.7	6.4	16.1	16.7
	재산매각	2.9	2.6	2.5	2.5
	기 타	1.4	1.3	2.2	2.5

자료: 통계청, 『사회통계』, 2001.

5. 주택가격 추이

가. 주택가격 추이

주택에 관련된 논의들은 흔히 가격폭등이나 투기 등의 문제 또는 그에 대한 대책을 내용으로 한다. 특히 우리나라 주택의 가격이 너무 빨리 올랐다거나 너무 높다는 것이 일반적인 인식이며, 주택정책도 그러한 인식에 바탕을 두고 있다. 따라서 주택가격의 추이가 어떤 특징을 보이며, 어떤 정책적 의미를 가지는지의 문제는 정책을 평가 또는 개선하는데 중요하다. 여기서는 몇 가지 시계열자료들을 활용하여 이 문제를 고찰한다.

<표 2-11>은 주택은행이 발표하는 공식 주택가격 통계자료로 1985년 말을 100으로 한 매매가격 및 전세보증금 지수를 보여주고 있다. 이 지수들은 80년대 말의 주택매매가 및 전세가 폭등, 90년대 초 이후의 주택가격 하락 및 안정, 경제위기 기간중의 가격폭락, 그리고 2001년 이후의 가격 급등 현상을 잘 보여주고 있다. 두 번의 가격 급등기는 약 3년 정도 지속되었으며, 그 사이에 장기 안정기를 가지고 있다. 토지가격 추이에서도 2~3년 급등 및 장기 안정이라는 유사한 패턴이 관찰된다. 이를 흔히 계단식 부동산 가격상승이라고 표현하는데, “10년 주기설” 등 기계적인 경기순환을 논하기에는 부동산가격 시계열이 너무 짧다. 그보다는 Granger 인과관계나 VAR모형 등을 활용하여 거시경제변수들과 토지가격, 주택가격 간의 연관성을 분석한 연구들이 90년대 초 이래 다수 있었다. 본 보고서의 제Ⅱ부 제3장에서도 최근의 데이터를 활용하여 이 문제를 다루고 있는데, 90년대 초까지의 자료를 분석한 연구들은 대개 시장의 과잉 유동성 지표들, 예컨대 통화량이나 국제수지 흑자 등의 급격한 증가가 부동산가격 급등의 원인이 됨을 보여준다(손재영[1991]; 김경환・서승환・유진방[1991]; 박원암[1992]; 허세림[1992]). 당시, 3저 호황으로 쏟아져 들어온 외화가 통화량을 증가시켰는데, 주택분양가 규제 등으로 인하여 주택공급이 위축되어 있던 상황에서 이러한 유동성 과잉은 유례없는 부동산가격 급등을 촉발하였다.

그러나 90년대 말의 연구들(정희남・김창현[1997]; 서승환[1999])은

〈표 2-11〉 주택가격지수 추이

(단위: 지수('85.12=100.0))

		1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003
주택매매가격자수		97.3	118.0	163.6	154.6	150.0	151.9	135.8	141.0	154.9	180.4	190.7
주택전세가격지수		105.7	143.0	196.2	215.0	230.3	254.2	209.1	271.4	316.0	348.0	342.9
규모별 주택매매지수	대	96.5	109.3	148.2	138.9	133.8	134.3	123.0	126.4	133.6	152.7	161.0
	중	97.5	117.6	163.6	153.5	146.4	147.2	134.4	138.9	150.9	174.6	184.2
	소	97.0	122.3	170.7	162.2	158.1	161.1	143.5	150.8	170.4	200.8	213.0
규모별 전세매매지수	대	107.2	140.1	180.9	185.0	190.1	202.9	175.5	214.2	245.9	273.7	267.4
	중	105.3	140.7	194.5	205.3	213.7	234.8	196.3	256.2	299.3	333.7	329.3
	소	106.3	150.8	205.5	231.3	250.0	277.3	227.9	189.9	217.5	267.0	292.6
유형별 주택가격지수	단독	95.8	125.8	200.0	186.6	182.9	190.6	172.6	189.9	217.5	267.0	292.6
	연립	98.2	115.7	148.5	141.9	136.4	135.2	119.4	116.0	119.8	129.1	130.1
	아파트	95.1	111.1	162.6	152.7	148.9	149.3	132.5	131.1	141.5	156.6	160.1
유형별 주택전세지수	단독	107.5	149.9	221.6	248.4	275.2	317.6	257.6	3663	439.5	493.1	491.4
	연립	104.6	140.6	183.4	196.4	205.1	217.3	181.1	202.7	224.8	242.7	235.1
	아파트	104.8	138.4	206.6	236.0	253.4	278.8	229.4	300.0	344.2	367.2	358.7

자료: 국민은행, 「전국주택가격동향조사」, 각호.

실질경제 성장이나 금리 등의 변수가 부동산 가격변동과 연관된다는 결론을 내리고 있다.

부동산은 생산요소라는 측면에서 실물경제 부문과 연계를 맺으며, 자산이라는 측면에서 자본시장 부문과 연계를 맺는다. 따라서 두 시기의 연구결과들은 모두 특정 시기 부동산시장의 작동기제를 잘 포착하고 있는데, 1990년대를 포함한 자료의 분석 결과에서는 대체적으로 기초변수의 중요성이 부각되고 있다.

주택 전세가격의 추이는 매매가격과 유사하지만 상이한 측면도 있다. 매매가격이 90년대 초 이래 하락 내지 안정되었던 데 비해 전세가격

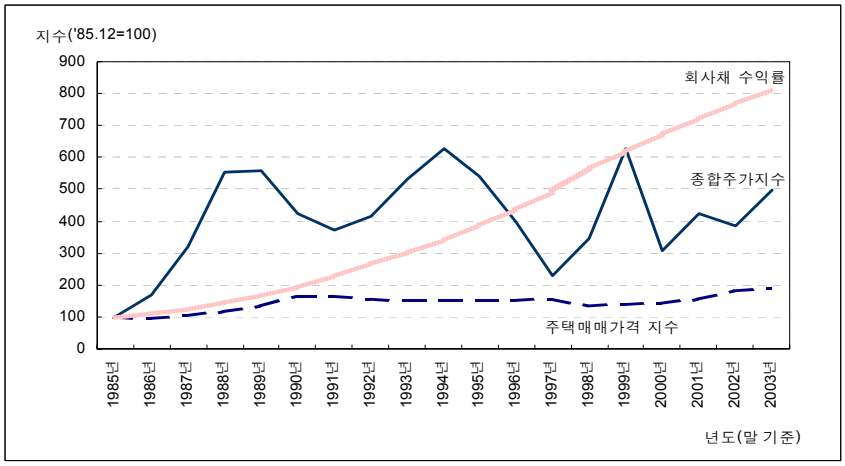
은 꾸준히 올랐다. 1985년과 비교해 2003년 말의 매매가격 지수는 약 2배 미만으로 올랐지만 전세가격은 3.4배 이상으로 올랐다. 전세 임대차로써 주거를 해결하는 사람들이 자가 소유자보다 경제력이 낮다고 한다면 이들의 주거상황이 상대적으로 더 나빠졌다고 추측해 볼 수 있다. 더욱이 주택 규모별로 나누어 볼 때 대형평수에 비해 소형평수 주택의 매매가격이나 전세가격이 더 빨리 오른 점 역시 저소득층의 주거비 부담이 상대적으로 더 커졌음을 가리킨다.

나. 주택가격 적정성 논란

토지, 주택 등 부동산가격이 너무 빨리, 너무 많이 올랐다는 명제는 정책담당자들을 포함한 대부분의 사람들에게 재론을 요하지 않는 자명한 것으로 인식되고 있다. 이러한 인식이 주택·토지정책을 전개시켜 온 가장 중요한 바탕이다. 가격이 너무 빨리 올랐다거나 너무 높다는 등의 판단은 어떤 적정 속도 또는 수준을 암묵적으로 전제하고 있지만, 그 적정성의 기준이 무엇이어야 하는지는 불분명하다. 다른 여러 나라들과 비교할 수 있지만, 나라마다의 독특한 상황을 감안하기 어려워, 그 결론은 참고수준을 벗어날 수 없다. 이론적으로는, 동태적 성장이론의 맥락에서 주택 매매가격 및 전세가가 다른 경제변수들과 어떤 관계를 갖는가를 탐구하여 장기적으로 적정한 가격상승률을 논의할 수 있을 것이다. 또는, 소비자의 부담능력(affordability)을 주목하여 소득대비 가격비율(price-income ratio: PIR), 소득대비 임대료 비율(rent to income ratio: RIR) 등을 보거나, 다른 재화가격과의 상대가격 변동을 주목하여 가격지수를 이용한 불변가격 추이 등을 볼 수도 있을 것이다. 자산의 내재가치와 거품가격을 대비시키는 맥락에서는 미래소득의 현재가치와 현재 자산가격을 비교하여 가격의 적정성을 논할 수 있다.

이런 여러 접근법이 가능함에도 불구하고, 적정 가격변동 내지 적정 가격수준에 대해 완전한 결론을 내리기는 어렵다. 이런 한계를 염두에 두면서, 몇 가지 잣대로써 우리나라 주택가격의 수준을 평가해 보자. 우선 자산으로서의 주택이 여타의 자산, 특히 금융자산과 비교할 때 그 가격이 어떻게 변화하였는지를 살펴보자.

[그림 2-1] 자산으로서의 주택



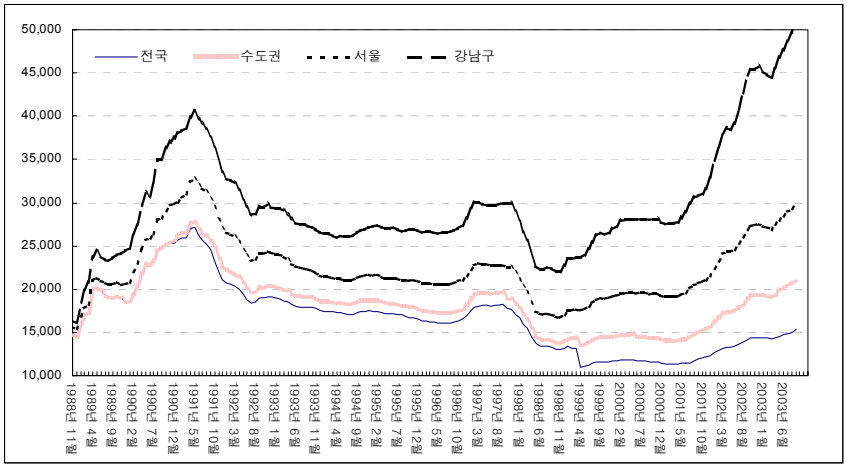
자료: 국민은행, 「전국주택가격동향조사」, 각호.

[그림 2-1]은 자산으로서의 주택과 다른 자산들과의 투자수익 및 위험을 대비시키고 있다. 이 그림은 국민은행 주택매매가격 지수를 이용하여 1985년 말에 100을 주택과 채권, 그리고 주식에 투자하였을 경우 투자원금이 불어나는 추이를 보여준다. 주택은 주택가격 지수변동만큼이 수익이라고 보고 주식은 주가지수 변동, 그리고 채권은 회사채 수익률만큼이 복리로 재투자된다고 보았다. 이 그림에 의하면 전체기간중 주택가격 상승의 형태로 주어지는 수익은 연평균 4%로 채권(12.4%)이나 주식(17.2%)보다 낮았다.[2] 투자위험도를 나타내는 연수익률의 표준편차도 채권의 9.17%에 비해 주택은 8.43%로 수익률 차이를 상쇄할 정도로 안정적이라고 보기 힘들다. 전국 평균주택가격 지수변동이 유의한 투자지표인가에 대해 이론이 있을 수 있지만, 모든 주택이 의문의 여지없이 우월한 투자자산이라는 인식은 그릇된 것일 가능성이 높다.

주택시장은 국지적으로 형성되며, 따라서 위에서 사용한 전국 주택가격지수보다는 특정 지역의 주택들이 실제 상황에서 보다 의미 있는

2) 보다 엄격히 정의하면, 주택으로부터의 수익은 주택의 거주(또는 임대)로부터 얻는 수익까지를 포함하여야 하며, 이를 고려할 경우 주택수익률은 4%를 훨씬 상회할 것이다. 주택가격 상승률 자체는 인플레이션율과 비교하는 것이 더 의미가 있을 수 있는데, 이에 대해서는 제5장에서 자세히 논의된다.

[그림 2-2] 지역별 아파트 호당 실질가격 추이(2000년 소비자 물가지수 기준)



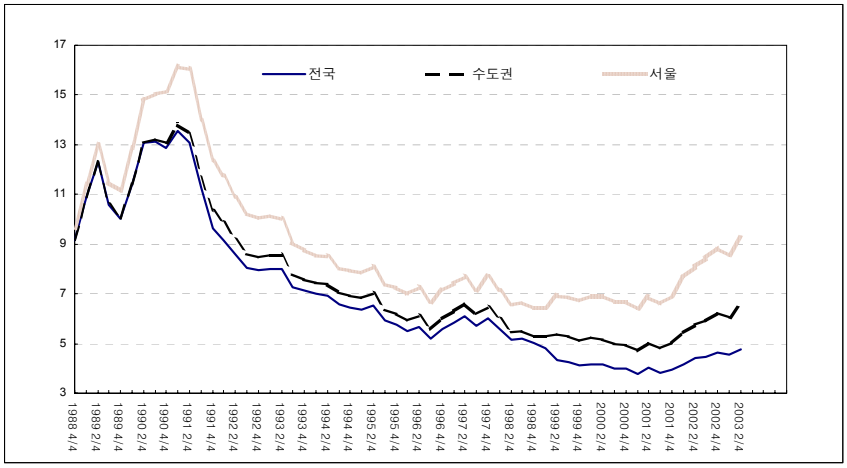
자료: 부동산뱅크, 「시세정보」, 각호.

대상일 수 있다.[3] 또, 주택유형의 대종이 아파트로 전환되므로 아파트만을 분리해 보는 것도 의미가 있다. [그림 2-2]는 부동산뱅크의 아파트가격 미시자료를 이용하여 전국, 수도권, 서울의 아파트 호당 평균 실질가격을 보여준다. 주택가격이 정점에 달했던 1991년 5월에 비해 1996년 11월의 실질가격은 전국이 60.1%, 수도권이 63.9%, 서울이 64.5%에 불과하였다. 90년대 초에 주택을 소유한 사람들은 90년대 내내 자산가치가 실질적으로 큰 폭 하락한 경험을 하였다.

주택의 실질가격 자체도 흥미있는 변수이지만, 주택을 구매하는 사람들의 부담능력을 보기 위해서 소득대비가격비율(price-income ratio: PIR)이 더 중요하다고 생각할 수 있다. [그림 2-3]이 보여주듯이 PIR의 감소 폭은 실질가격 감소보다 더 크다. 1991년 1/4분기의 수도권 평균 주택 호당가격은 근로자 가구소득의 13.8배, 서울은 16.1배에 달하였으나, 1996년 4/4분기에는 각각 5.6배, 6.7배로 떨어졌다. 경제위기가 닥치자 주택가격도 폭락을 면하지 못해, 최저점에서 주택 호당 실질가격은 1991년 최정점의 54%(서울) 또는 40%(전국) 수준으로 하락하였으며, PIR도 6.4(서울) 내지는 3.8(전국) 수준으로 떨어졌다. 각각의 가격 수준

3) 강남과 강북의 비교는 제Ⅱ부 제3장에서 좀더 자세히 논의될 것이다.

[그림 2-3] 근로자 연간 소득대비 아파트 가격비율(Price Income Ratio) 추이



자료: 통계청, 「가계조사」, 각년호.

들이 너무 높다 또는 낮다고 평가하기가 어렵지만, 이 그림들은 적어도 우리나라 주택가격이 만성적으로 너무 높다는 주장에 대해 의문을 제기한다. 오히려, 90년대 초반 이후 주거비 부담이 지속적으로 감소한 것이 분명하다. 하지만 주택의 실질가격 또는 PIR이 주택가격의 상승 또는 하락의 선행지표가 될 수 있는지에 대한 연구는 아직 없다. 따라서, [그림 2-2] 또는 [그림 2-3]은 향후의 주택가격 동향에 참고는 될 수 있지만 명쾌한 예측을 가능하게 하는 것은 아니다.

이상에서 살펴본 바와 같이 전국적 또는 광역적 차원에서 주택, 특히 아파트의 가격이 장기적으로 너무 빨리 올랐고 너무 많이 올랐다는 인식은 옳지 않다. 주택도 다른 재화나 자산과 마찬가지로 수급에 따라서, 또 경제상황에 따라서 그 가격이 오르기도 하고 내리기도 한다. 일시적으로 많은 국민들이 주거를 걱정할 정도로 가격이 오른 때도 있지만, 반대로 장기에 걸쳐 주택가격이 상대적으로 크게 내리는 때도 있다. 그렇다면, 왜 많은 국민들이 주택가격 급등이 해악이라고 생각하고, 정부도 주택가격 오르는 것을 막으려고 가능한 모든 방법을 동원하는 것일까? 원론적으로, 주거가 안정되지 않고는 국민생활이 안정될 수 없기 때문에 주택가격 급등이 저소득층의 주거를 위협하지 않도록 대비하는 일은

대단히 중요하다. 예를 들어, 80년대 말 주택가격 폭등은 매매가격 뿐 아니라 전세가격, 그리고 주택의 종류와 규모 또는 위치를 가리지 않고 공통된 현상이었다. 이에 따라 많은 저소득층이 대안 없이 거리로 나앉게 되는 상황이 벌어졌다. 이런 문제에 직면해서 장기적인 부작용을 무릅쓰고라도 정부가 강력한 긴급대책을 마련한 것은 타당하다고 할 수 있다. 그러나 주택에 관련된 우리나라의 많은 대책들은 저소득층의 주거안정을 겨냥하기보다는 오히려 고소득층 주택의 가격안정(억제)을 겨냥하고 있어, 저소득층 주거안정이라는 정책목표만으로는 우리나라의 주택정책 전개과정을 충분히 설명할 수 없다.

지금까지 우리나라의 주거 여건의 변화 추이와 주택시장에서 관찰되는 여러 가지 현상들을 살펴보았다. 이러한 현상들 각각에 대한 향후 추이 예측 또한 의미 있는 작업이겠지만, 다음 절에서는 특히 이러한 현상들을 이해하는 데 가장 근간이 되는 주택수요에 집중, 2030년까지의 장기주택수요 전망에 대해 논의해 본다.

제2절 장기주택수요 전망

1. 장기주택수요 전망 개관

지금까지 주택에 관한 우리나라의 주요 정부정책은 주로 주택시장의 단기변동에 초점을 두어 왔으며, 이에 따라 주택수요의 단기적 변화에 대한 예측이 정책수립시의 관심사항이었다. 그러나 단기주택수요에 대한 고려만으로는 인구변화 및 소득변화 등의 기본적 수요 요인들의 변화에 부응하는 장기적인 주택공급계획의 수립이 불가능하게 되고, 정책적 요인이 상당히 반영되었던 그 동안 주택시장 여건을 고려해 볼 때 적절한 주택공급이 이루어질 수 없었다. 한편 2003년 개정된 주택법은 중장기적 관점에서 주택정책의 목표와 비전을 수립하기 위한 목적으로 10년 단위의 주택종합계획 수립을 명시하고 있다는 점에서 주택정책의 한 획을 그었고, 이에 따라 주택수요의 장기적 변화에 대한 연구가 더욱 절실해지고 있다.

일반적으로 주택수요를 결정하는 핵심적인 요인은 인구 또는 가구규모, 소득수준, 주거비용으로 인식되고 있는데 이 중 향후 10~20년의 장기적인 측면에서 주택수요를 결정하는 변수는 주택수요의 주체인 인구 또는 가구의 변화 요인이 될 것이다. 이러한 관점에서 많은 연구들은 인구구조의 변화(특히 인구의 연령별 분포의 변화)에 근거하여 장기주택수요를 추정하고 있다. 이와는 다른 접근방법으로 가구별 주택소요를 원단위법에 의해 산정하고 장래 가구추계를 활용하여 장기주택소요를 추정하는 방법도 존재한다. 그러나 주택소요란 기본적으로 가구의 지불능력과 주거비용의 변화를 고려하지 않은 상황에서 가구별 주택필요량을 계산하고 있다는 점에서 주택수요와 구별되어야 할 것이다.

장기주택 수요예측에 관한 연구는 Mankiw and Weil(1989)의 연구 이후 인구 및 인구구조의 장기변화에 기초하여 이루어져 왔으며 우리나라에서도 김경환(1997), 건설교통부(2003)의 연구들이 Mankiw and Weil(이하 M-W로 표시)의 연구방법론을 따라 이루어진 바 있다. 그러나 M-W의 방법론은 모형설정 자체에 내재된 구조적 문제점으로 인해 이후 많은 연구들에 의해 비판을 받아왔다.

본 연구에서는 먼저 기본적인 주택수요 요인으로서 횡단면적인 인구 및 연령별 인구구조를 이용한 M-W의 방법론에 기초하여 주택수요함수를 추정하고 장기주택수요를 예측해 보고자 한다. 또한 M-W의 방법론적 결함을 보완하기 위하여 주택수요의 중요한 결정요인인 주거비용과 항상소득을 고려하는 새로운 주택수요 추정모형을 설정하고, 수정된 모형의 추정결과와 M-W의 모형의 추정결과를 비교, 검토하는 한편 2030년까지 우리나라의 주택수요를 예측하고자 한다.

2. 선행 연구 검토

가. Mankiw-Weil의 연구

M-W는 인구학적 변화가 미국 주택시장을 변화시킨 주요 요인이라고 분석하면서, 1950년대 베이비 붐 세대가 1970년대 주택수요 증가 및 실질주택가격 증가의 원인이었다고 주장했다. 또한 1990년대에는 베이

비 버스트 세대가 주택구매연령에 진입하기 시작하므로 지난 40년간 보다 주택수요가 천천히 증가할 것이며, 실질주택가격도 향후 20년에 걸쳐 상당히 하락할 것이라고 추정하였다.

그들은 장기주택수요를 추정에는 많은 요인들이 영향을 미치게 될 것이므로 그것들을 모두 예측하여 추정한다는 것은 어려운 일이며, 특히 통계적 추정치가 수집자료 이상의 외삽법에 의한 것이라면 그 신뢰성은 더욱 떨어질 수 있다고 주장한다. 예를 들어 인구의 직접적 영향을 가지고 있는 출산율의 경우에도 과거 예측치와 실제 출산율과의 괴리가 컸다는 것이다. 그러나 출산율의 예측이 어렵다고 하더라도 출산 이후 성년으로서 주택수요가 발생할 때까지의 기간에 대해서는 비교적 예측이 가능하기 때문에 출산 이후 성년까지의 약 20년간의 주택수요 추정은 한정된 자료 내에서 비교적 정확한 예측이 가능하다는 것이다.

주택수요량은 소득, 주거비용, 가구원수, 가구원들의 연령 등 가구특성들의 함수라고 할 수 있으나, M-W은 비교적 예측이 가능한 연령별 인구구조만을 사용하여 주택수요를 분석하였다. 분석의 궁극적 목표는 주택수요의 총량이므로, 개인의 수요에 대한 계수는 중요하지 않으며, 대신 특정 연령의 가구원을 가진 가구의 주택수요 예측치에 의미를 두고, 전 인구의 연령별 분포를 이용하여 주택수요를 추정하였다.

이를 구체적으로 설명하면 개별 가구의 주택수요(D)는 그 가구 구성원들의 주택수요의 합으로 구성되며, 각 구성원의 주택수요는 연령에 의해 결정된다고 가정하였다.

$$D = \alpha_0 \sum_j Dummy0_j + \alpha_1 \sum_j Dummy1_j + \ldots + \alpha_{99} \sum_j Dummy99_j \quad (2.1)$$

여기서 $Dummy\ i_j$는 j 가구원이 i세이면 1, 아니면 0의 값을 갖는다. 따라서 α_i는 i세인 가구원의 주택수요량을 의미하게 된다.

M-W는 1970년도 미국의 인구주택센서스 0.1% 표본자료를 이용하여 α_i 값을 추정하였다. 종속변수 D로는 조사가구가 자가가구인 경우 거주하는 주택의 매매가격을 이용하고 임차가구에 대해서는 월임대료의 100배를 매매가격의 추정치로 가정하였다. 1970년 자료로 추정한 결과 20세와 30세 사이에 주택수요가 급격히 늘어나고, 20세 이전에는 거의 주

택수요에 기여하지 못하고 있으며, 40세 이후에는 약 1%씩 감소하는 것으로 나타났다. 1980년 자료를 이용하여 추정한 결과 α_i값이 크게 높아졌는데 M-W는 이를 실질소득향상에 기인한 주택수요증가가 반영된 것으로 해석하였다.

그리고 추정된 α_i값들과 각 연령별 인구를 곱하여 각 연령별 주택수요의 총량을 계산하고 그 결과를 합하여 t년도 주택수요를 추정하였다. t년도에 연령이 i인 인구수를 $N(i,t)$라고 하면 t년도의 총 주택수요(D_t)는 다음과 같다.

$$D_t = \sum_i \alpha_i N(i,t) \tag{2.2}$$

위 식으로 추정된 미국의 주택수요의 증가율은 1950년대 베이비붐 세대가 성년이 되기 시작한 1970년대부터 시작하여 1980년대에 정점에 이르는 것으로 나타났다. 또한 1950년대부터 위 식으로 예측한 1970년대 주택수요와 실제 주택수요가 매우 근사하게 나타났으며 실질가격에 있어서도 예측치와 실제 자료가 근사하게 나타났음을 검증하였다.

한편 M-W는 식 (2.2)에 의해 추정된 D_t값을 총 주택수요로 사용하고 총 주택 스톡 또는 실질(상대)주택가격과 총 주택수요를 회귀분석하였다. 분석 결과 총 주택수요가 총 주택 스톡에 미치는 영향은 통계적으로 유의적이지 않았던 반면 주택수요가 실질주택가격에 미치는 효과는 통계적으로 유의적이었다. M-W은 이를 이용하여 향후 주택가격을 예측하였는데 실질주택가격은 연간 3%씩 감소할 것으로 예측되었으며 따라서 2007년까지 실질주택가격은 47%까지 감소할 수 있음을 보였다.

나. Mankiw and Weil의 연구에 대한 비판

M-W의 연구가 발표된 이후 많은 학자들에 의해 그들의 연구에 대해 비판적 견해가 제시되었는데 그 대부분은 주택수요의 추정 및 예측보다는 실질주택가격의 변화에 집중되었다. 이들의 비판은 M-W에 대한 것이지만, 그 이론적 근거는 주택시장의 전반적 체계에 바탕을 두고 있어, 간단히 살펴보고 수정할 방법을 모색하는 것이 의미가 있을 것이다.

먼저 M-W분석의 일반화가 가능한지의 문제가 제기되었다. Engelhardt

and Poterba(1991)는 미국과 비슷한 연령별 인구구조를 가진 캐나다의 자료를 같은 방식으로 분석하였으나, M-W의 주택수요변수가 주택의 상대가격에 통계적으로 유의한 음(-)의 효과를 미친다는 사실을 발견하고 상대적으로 큰 주택가격 변화요인은 인구요소가 아니며 외삽법에 의한 미국 주택가격 추정은 주의를 요한다고 하였다. 그리고 주택가격은 거시경제적 변수와 정책변수에 의해 영향을 받는다고 주장하였다.

Hamilton(1991)은 M-W의 회귀식은 주택가격이 -8.1%의 시간(time)에 대한 계수값을 가지고 있는데, 모든 것이 동일한 조건이라면 시간이 지남에 따라 주택의 매매가격이 8.1%씩 하락하는 것은 받아들일 수 없는 것이라고 전제하고, 수요는 직접적으로 임대료에 영향을 미치고 자산가격은 간접적으로 영향을 받는 것이므로 만약 임대료로 M-W의 분석을 한다면 다른 결과가 나올 수 있다고 주장하였다.

Hendershott(1991)은 M-W의 주택수요추정에서 20세 이전의 주택수요가 무시되었다고 지적하고, 또한 연령별 노동시장 참여율이 시간이 지남에 따라 변화하고 있는데, M-W는 이점을 간과하고 있다고 했다. 또한 주택가격의 추정식에서 추세변수를 제외하면 주택수요변수가 주택의 상대가격에 영향을 주지 않는다는 점을 지적하였다. 그는 주택상대가격 변동률을 인구변수의 변동률, 실질금리와 그 변화율, 실질소득에 의해 추정하고 이를 토대로 주택의 상대가격 하락폭이 실질소득 변화율에 의해 크게 달라진다는 결과를 얻었다. Holland(1991)는 출산율 급증에 의한 주택수요증가는 주택투자 증가의 원인이 되지만 실질주택가격에는 영향을 미치지 못함을 주장하였다.

한편 Swan(1995)은 M-W가 2007년까지 주택가격이 47% 하락할 것이라고 예측한 것은 수요변수에 대한 잘못된 해석 때문이라고 주장하였다. 횡단면 자료를 이용하여 연령별 주택수요를 추정한 것은 성인인구의 측정치이지, 결코 주택서비스의 수요가 아니라는 것이다. 따라서 주택수요를 올바르게 추정하기 위해서는 인구통계학적 변수뿐만 아니라 실질소득, 상대가격 및 이자율 등과 같은 주택수요를 결정하는 중요한 변수를 또한 포함시켜야 하며, 주택가격 예측시에는 공급측면의 변수도 고려되어야 한다고 주장하였다. M-W의 방식을 수정하여 실질소득, 상대가격 및 이자율 등을 추가적인 변수를 도입하여 추정한 결과 인구변

수의 효과가 감소하였다고 밝히고 있다.

다. 김경환의 연구

김경환(1997)은 M-W의 기본모형에서 각 연령별 인구대신 연령구간(8세 단위 및 4세 단위)을 정하여 주택수요를 추정하였다. 이 연구는 기존 외국연구에서 주로 이용되었던 주택수요변수(주택가격) 이외에 주거면적을 종속변수로 사용하여 면적에 대한 수요를 추정, 예측하였다는 것이 특징이라고 할 수 있다. 1993년 대우경제연구소에서 실시한 제1차 한국가구패널조사자료와 1986년 국토개발연구원 설문조사 결과 중 독채거주 자가보유가구 자료를 이용하여 α_i를 추정하였는데 전세보증금의 경우 자가평가액 환산이 곤란하므로 독채가구만을 대상으로 하여 매매가격 또는 주거면적을 종속변수로 한 2개의 주택수요함수를 추정하였다.

추정결과 대우패널자료보다 국토개발연구원 자료를 이용한 경우 설명력이 더 높은 것으로 나타났다. 주택수요가 정점에 이르는 연령층은 이용된 자료에 따라 다르게 나타났다. 연령구간을 8세 단위로 이용한 경우 대우패널 자료에서는 40~48세에서, 국토개발연구원 자료는 48~56세에 정점에 이르는 것으로 나타났다.

한편 4세 단위의 연령구간으로 동일한 모형을 재추정한 결과 20세 미만의 연령층에 속하는 5개구간의 α_i값이 매우 작거나 음(-)의 부호를 갖는 것으로 나타났다. 이 결과에 비추어 볼 때 우리나라도 미국의 경우와 같이 성인가구원수에 의해 주택수요가 좌우됨을 알 수 있음을 알 수 있다.

김경환(1997)은 추정된 α_i값과 통계청(1996)에서 발표한 1960~1995년 연령별 인구와 1996~2030년 인구추계치를 이용하여 총주택수요(D_t)를 추정하였는데 대우패널자료에 의한 분석결과(8세구간), 1975년을 정점으로 주택수요 증가세가 둔화되어 왔으며 2000년대에도 증가세 둔화는 지속될 것으로 전망하였다. 국토개발연구원 자료를 이용한 분석결과(8세구간)에서는 대우패널자료보다 감속추세가 더욱 뚜렷하였다.

위와 같은 결과는 베이비붐세대가 성년이 되면서 주택수요가 정점에 이른 후 출산율 감소에 따라 주택수요 증가세가 둔화되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

라. 건설교통부의 연구

건설교통부(2003)는 주택종합계획 수립의 일환으로 향후 10년간(2003~2012)의 지역별 주택수요를 분석하는 과정에서, M-W모형을 이용하여 인구요인의 변화 효과를 파악하고, 전통적인 주택수요함수를 추정한 결과를 이용하여 소득요인을 파악하였다. 또한 국토연구원의 가구설문조사(2002) 자료를 이용하여 M-W모형을 추정, 인구요인에 대한 수요변동 추정치를 구한 다음, 여기에 주택수요함수 추정 결과로 나타난 소득탄력성을 이용하여 소득요인의 수요변동 추정치를 보완하는 절차를 거쳤다. 즉, 인구의 연령별 분포 변동에 따른 주택수요는 기본적인 수요증가로, 소득변동의 수요는 주거수준 향상에 따른 수요증가로 파악하였다.

분석 결과 향후 10여년 동안 주택수요는 연평균 44만호 내외의 수준을 보일 것으로 전망되었다. 주택수요는 인구요인의 변화에 따라 2008년경을 고비로 감소세로 전환될 것으로 전망되었다. 이는 주택수요의 중심계층인 40~50대 연령의 감소에 기인하며, 2020년경에는 주택수요가 37만호 전후로 떨어질 것으로 전망되었다.

3. 주택수요 추정

가. 추정방정식

본 연구에서는 M-W의 기본모형을 수정하여 주택수요를 추정하고 이를 M-W에 의한 추정 결과와 비교하고자 한다. M-W의 기본모형은 인구 규모 및 연령구조만을 이용하여 주택수요를 예측하는 것이므로 Swan(1995)이 주장한 바와 같이 주택수요에 영향을 미치는 기타 변수들(주거비용과 소득)이 생략되었는바, 이를 추가적인 설명변수로 도입하여 주택수요 추정모형을 구축한다. 다만, 향후 인구 규모 및 연령구조 전망에 대해 이용 가능한 자료(통계청[2002])가 5세 구간으로 구분되어 발표되고 있으므로 일관성있는 예측을 위하여 연령구간을 5세 단위로 구분하여 추정모형을 구축해야 할 것이다.

가구 i의 특정연도 t에서의 주택수요(h_t^i)는 연령대별 가구원수, 주거비용, 항상소득의 함수로 가정한다.

$$h_t^i = a + \sum_j \alpha_j^i X_{jt}^i + \beta C_t^i + \gamma Y_t^i + \epsilon_i \tag{2.3}$$

여기서 X_{jt}^i는 연령구간 j에 속해 있는 가구 i의 가구원수이며, C_t^i는 가구 i의 주거비용, Y_t^i는 항상소득을 의미한다.

한편 가구별 주택수요는 가구의 점유형태에 따라 다를 것이다. 기존 연구결과에서도 자가가구와 임차가구의 주택수요에 대한 가격탄력성 및 소득탄력성이 다르게 나타나고 있다.

가구를 점유형태별로 구분하여 식 (2.3)을 다시 표현하면

$$h_t^{oi} = a^o + \sum_j \alpha_j^{oi} X_{jt}^{oi} + \beta^o C_t^{oi} + \gamma^o Y_t^{oi} + \epsilon_i^o \tag{2.3.1}$$

$$h_t^{ri} = a^r + \sum_j \alpha_j^{ri} X_{jt}^{ri} + \beta^r C_t^{ri} + \gamma^r Y_t^{ri} + \epsilon_i^r \tag{2.3.2}$$

로 나눌 수 있는데, 상첨자 o는 자가의 경우, r은 임대의 경우를 뜻한다.

따라서 t년도의 자가가구와 임차가구의 총 주택수요의 추정치는

$$\sum_{i_t^o} \widehat{h_t^{oi}} = \sum_{i_t^o} \widehat{a^o} + \sum_{i_t^o}\sum_j \widehat{\alpha_j^{oi}} X_{jt}^{oi} + \widehat{\beta^o}\sum_{i_t^o} C_t^{oi} + \widehat{\gamma^o}\sum_{i_t^o} Y_t^{oi} \tag{2.4.1}$$

$$\sum_{i_t^r} \widehat{h_t^{ri}} = \sum_{i_t^r} \widehat{a^r} + \sum_{i_t^r}\sum_j \widehat{\alpha_j^{ri}} X_{jt}^{ri} + \widehat{\beta^r}\sum_{i_t^r} C_t^{ri} + \widehat{\gamma^r}\sum_{i_t^r} Y_t^{ri} \tag{2.4.2}$$

한편 $\overline{C_t^o}$와 $\overline{C_t^r}$를 t년도 자가가구와 임차가구의 평균주거비용, $\overline{Y_t^o}$와 $\overline{Y_t^r}$를 t년도 자가가구와 임차가구의 평균 항상소득이라 하면, t년도 자가가구와 임차가구수를 HH_t^o, HH_t^r이라 할 때

$$\sum_{i_t^o} C_t^{oi} = \overline{C_t^{oi}} \times HH_t^o \tag{2.5.1}$$

$$\sum_{i_t^r} C_t^{ri} = \overline{C_t^{ri}} \times HH_t^r \tag{2.5.2}$$

$$\sum_{i_t^o} Y_t^{oi} = \overline{Y_t^{oi}} \times HH_t^o \tag{2.5.3}$$

$$\sum_{i_t^r} Y_t^{ri} = \overline{Y_t^{ri}} \times HH_t^r \tag{2.5.4}$$

이므로 식 (2.4.1)과 (2.4.2)는 다음과 같이 표현된다.

$$\sum_{i_t^o} h_t^{\widehat{oi}} = \sum_{i_t^o} \widehat{a^o} + \sum_{i_t^o}\sum_j \widehat{\alpha_j^{oi}} X_{jt}^{oi} + \widehat{\beta^o}\,\overline{C_t^{oi}}\, HH_t^o + \widehat{\gamma^o}\,\overline{Y_t^{oi}}\, HH_t^o \tag{2.4.1'}$$

$$\sum_{i_t^r} h_t^{\widehat{ri}} = \sum_{i_t^r} \widehat{a^r} + \sum_{i_t^r}\sum_j \widehat{\alpha_j^{ri}} X_{jt}^{ri} + \widehat{\beta^r}\,\overline{C_t^{ri}}\, HH_t^r + \widehat{\gamma^r}\,\overline{Y_t^{oi}}\, HH_t^r \tag{2.4.2'}$$

따라서 t년도 총 주택수요는

$$\sum_{i_t} h_t^{\widehat{i}} = \sum_{i_t^o} h_t^{\widehat{oi}} + \sum_{i_t^r} h_t^{\widehat{ri}} \tag{2.6}$$

이며 $t+1$년도의 총 주택수요는 다음과 같다.

$$\sum_{i_{t+1}} h_{t+1}^{\widehat{i}} = \sum_{i_{t+1}^o} h_{t+1}^{\widehat{oi}} + \sum_{i_{t+1}^r} h_{t+1}^{\widehat{ri}} \tag{2.7}$$

여기서

$$\begin{aligned}\sum_{i_{t+1}^o} h_{t+1}^{\widehat{oi}} = & \sum_{i_{t+1}^o} \widehat{a^o} + \sum_{i_{t+1}^o}\sum_j \widehat{\alpha_j^{oi}} X_{jt+1}^{oi} + \widehat{\beta^o}\,\overline{C_t^{oi}}\,(1+k_t^o) HH_{t+1}^o \\ & + \widehat{\gamma^o}\,\overline{Y_t^{oi}}\,(1+m_t^o) HH_{t+1}^o \\ \sum_{i_{t+1}^r} h_{t+1}^{\widehat{ri}} = & \sum_{i_{t+1}^r} \widehat{a^r} + \sum_{i_{t+1}^r}\sum_j \widehat{\alpha_j^{ri}} X_{jt+1}^{ri} + \widehat{\beta^r}\,\overline{C_t^{ri}}\,(1+k_t^r) HH_{t+1}^r \\ & + \widehat{\gamma^r}\,\overline{Y_t^{ri}}\,(1+m_t^r) HH_{t+1}^r\end{aligned}$$

로 표현된다. $\sum_{i_{t+1}} h_{t+1}^{\widehat{i}}$는 $t+1$년도 총 주택수요로 자가가구의 총 주택수요와 임차가구의 총 주택수요의 합($\sum_{i_{t+1}^o} h_{t+1}^{\widehat{oi}} + \sum_{i_{t+1}^r} h_{t+1}^{\widehat{ri}}$)이며 X_{jt+1}^{si}는 $t+1$년도 연령구간 j에 속해 있는 점유형태가 s(s=o 또는 r)인 가구 i의 가구원수, k_t^s는 점유형태가 s인 경우의 평균 주거비용 증가율, m_t^s는 점

유형태가 s인 경우의 평균 항상소득 증가율, 그리고 HH_{t+1}^{s}는 $t+1$년도 점유형태가 s인 가구의 총 수이다.

따라서 식 (2.6)과 식 (2.7)을 이용하여 $t+1$년도와 t년도 사이의 총 주택수요 변화분($\sum_{i_{t+1}} \widehat{h_{t+1}^{i}} - \sum_{i_t} \widehat{h_t^{i}}$)과 변화율($\left[\sum_{i_{t+1}} \widehat{h_{t+1}^{i}} - \sum_{i_t} \widehat{h_t^{i}}\right] / \sum_{i_t} \widehat{h_t^{i}}$)을 구할 수 있다.

나. 자료 및 변수 측정

식 (2.3.1)과 (2.3.2)를 추정하기 위해 통계청의 「2002 가구소비실태조사」 자료를 기본자료로 이용하였다. 「2002 가구소비실태조사」는 전국의 약 27,000가구를 대상으로 연간 소득과 소비지출, 저축·부채, 가구내구재 보유현황 등을 파악한 심층 조사로서 2002년 조사는 소득과 지출은 2000년 1년 동안, 가구내구재 보유현황, 저축 및 부채는 2000년 12월 31일을 기준으로 2001. 5. 7. ~ 5. 18.(12일간) 동안 이루어졌다. 이 자료에는 거주지역(광역자치단체 기준), 가구별 주거전용면적, 가구원수 및 개별 가구원의 연령, 가구주의 성, 교육수준, 주택점유형태, 자가가구의 경우 현 주택가격, 구입시점의 주택가격, 융자금액, 임차가구의 경우 보증금 및 임대료, 총소득, 저축, 부채 등의 정보 등 식 (2.3.1)과 (2.3.2)를 추정하기 위한 대부분의 기초 정보를 포함하고 있다.

전체 표본 약 27,000가구 중 영업용 건물내 주택 및 오피스텔 등 공식적 주택에 거주하거나 주택규모, 소득 등 관련 변수가 누락된 가구, 그리고 주택매매가격지수가 발표되지 않는 제주도 거주 가구를 제외한 총 17,156가구(자가 9,017가구, 임차 8,139가구)가 추정에 이용되었다.

개별 가구의 주택수요량은 면적(평)을 기준으로 하였다. 물론 주택이 기본적으로 이질적인 성격의 재화로서 면적 이외에 다양한 특성들로 구성되므로 주택수요량을 면적으로만 가정하는 것이 타당하지 않을 수 있다. 이 경우 동일품질(constant quality) 주택가격(또는 임대료) 지수를 산정하고 주택가격(또는 임대료)을 이 지수로 나누어 주택수요량을 측정하는 것이 보다 적절한 방법일 수 있으나 특성감안가격함수기법을 이용하여 주택가격과 주택특성을 회귀분석한 여러 연구결과에 따르면 주거면적이 여러 주택특성 중 주택가격에 미치는 효과가 가장 높음을 고려

할 때 주거면적을 주택수요량의 대리변수로 이용한 경우 발생하는 오류는 그리 크지 않을 것으로 판단된다.

각 가구의 개별 가구원의 연령별 분포는 앞에서 언급한 바와 같이 통계청의 향후 인구전망치 자료를 활용할 수 있도록 5세 단위로 구간을 정하였으나 10세 이하와 70세 이상 가구원의 경우 5세 구간과 관계없이 이 구간에 속해 있는 총 가구원의 수를 이용하였다.

모든 표본가구의 소득이 양(+)이 아니므로 가구의 항상소득은 토빗(Tobit)모형을 설정하여 추정하였다. 종속변수로는 가구의 총소득을, 설명변수로는 가구주의 성, 연령 및 연령의 제곱, 가구주 교육수준, 순자산을 이용하였다. 순자산은 가구 총 저축에 자가가구의 경우 현 주택가격, 전세가구의 경우 전세 보증금, 보증부 월세가구의 경우 보증금을 더하고 총부채를 차감하여 구하였다. <표 2-12>은 항상소득 추정결과를 보여준다.

추정결과 설명변수의 계수 모두 예상된 부호를 보였으며 유의수준 1%에서 모두 통계적으로 유의적이었다. 가구주가 남성인 경우, 가구주의 교육수준이 높을수록, 그리고 가구의 순자산이 많을수록 총소득은 증가하는 것으로 나타났다. 한편 가구주의 연령이 높을수록 총소득은 증가하나 52세를 정점으로 이후부터는 총소득이 감소하는 것으로 추정되었다.

한편 가구의 주거비용은 자가가구의 경우 사용자비용을, 임차가구의 경우 임대료를 주거비용으로 설정하였다. 자가가구의 사용자비용은 가구의 보유자산 전액을 주택을 구입하는 데 투입하고 양도소득세가 현실

〈표 2-12〉 항상소득 추정결과(종속변수=가구총소득(만원)/1000)

변 수	추정계수	t값
상수항	-4.176	-12.22
가구주의 성(남성 = 1)	0.513	7.73
가구주 연령	0.210	13.75
가구주 연령 제곱/100	-0.002	-12.99
가구주 교육수준	0.338	19.16
순자산/1,000	0.115	42.23
σ	3.057	185.17
log likelihood	-43,503.13	

적으로 비과세되는 조건(3년 이상 보유)을 가정하였다. 이 경우 자가가구의 사용자비용은 $C_t^o = V[(1-t_k)\alpha i + \tau_p + \rho + \delta - \pi]$ 이다. 여기서 V는 현 주택의 평당 매매가격, t_k는 한계소득세율, α는 주택가격 대비 융자금 비율, i는 명목이자율, τ_p는 재산세 실효세율, ρ는 주택투자에 대한 위험프리미엄, δ는 주택가격 대비 유지관리비용의 비율, π는 주택가격 예상상승률이다.

현 주택의 평당 매매가격은 응답자가 보고한 현 주택매매가격을 전용면적으로 나누어 계산하였다. 한계소득세율은 자료를 통하여 관찰할 수 없으므로 20%를 가정하였고 주택가격 대비 융자금 비율은 주택 구입시 융자한 금액을 구입가격으로 나누어 구하였다. 명목이자율은 2000년 3년 만기 회사채 수익률의 평균인 9.35%를 가정하였으며 재산세 실효세율은 가구가 납부한 재산세 및 종합토지세를 현재 주택가격으로 나누어 구하였다. 주택투자에 대한 위험프리미엄은 4%, 유지관리비율은 2.5%를 가정하였다. 또한 주택가격 기대상승률에 대해서는 국민은행의 『도시주택가격동향조사』가 발표된 1986년 1월부터 2000년 12월까지 15년간의 평균 주택가격변화율(2.31%)을 대리변수로 사용하였다.

전세가구의 주거비용은 전세보증금에 명목이자율을 곱하고 이를 주거면적으로 나누어 계산하였고, 보증부월세 가구의 주거비용은 보증금에 명목이자율을 곱하고 이에 월세에 12를 곱한 1년 총월세액을 더한 값을 주거면적으로 나누어 구하였으며, 월세가구의 경우 월세에 12를 곱한 1년 총월세액을 주거면적으로 나누어 구하였다.

아래의 <표 2-13>은 점유형태별 평균 주거면적, 평균 주거비용, 평균 항상소득을 보여 준다. 평균적으로 자가가구가 임차가구에 비해 항상소득은 30% 높은 것으로 나타났으며 주거면적은 약 55% 높은 것으로 나타났다. 주거비용은 자가가구가 약간 높은 것으로 나타났으나 그 차이는 크지 않다.

〈표 2-13〉 점유형태별 평균 주거면적, 항상소득, 평당 주거비용

점유형태	주거면적(평)	항상소득(만원)	평당 주거비용(만원)	표본수
소 유	22.33	3,760	21.53	9,017
임 차	14.43	2,823	20.13	8,139

다. 추정결과 및 해석

<표 2-14>는 M-W모형을 직접 이용한 경우와 이를 수정하여 소득 및 주거비용을 포함한 경우의 주택수요함수 추정결과이다. 모형의 추정은 가구의 점유형태에 따라 별도로 추정하였다. 두 모형 모두에서 자가가구 표본과 임차가구 표본의 설명변수에 대한 추정계수가 동일하다는 가설은 유의수준 1%에서 기각되었다.

M-W모형의 추정결과 임차가구의 경우 가구원의 연령별 분포가 40~44세에 다가갈수록 추정계수값이 증가하다가 그 이후는 점차 감소하고, 자가가구의 경우에는 50~54세까지 증가하다가 그 이후 감소하는 것으로 나타나 임차가구에 비해 비교적 늦은 연령대에서 주택수요가 정점에 이르는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 김경환(1997)의 연구와 커다란 차이를 보이지 않고 있으며, 미국의 경우인 M-W의 결과(30대 후반에서 40대 초반 연령의 주택수요가 상대적으로 높음)와 비교해 볼 때 우리나라에서는 상대적으로 늦은 연령에서의 주택수요가 더 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

M-W모형은 상수항이 없는 추정식을 가정하고 있다. 이는 M-W가 주장하는 바와 같이 그들 연구의 궁극적인 목적이 인구의 연령별 분포에 대한 정보만을 이용하여 총 주택수요를 파악하는 것이므로 다중회귀분석에서의 연령대별 추정계수에 대한 원래의 값(true value)에 관심이 있는 것이 아니라 가구원의 연령에 대한 정보만을 이용하여 가장 좋은 예측치를 구하는 데 관심을 두고 있기 때문으로 판단된다. 그러나 수정된 모형에서는 추정에 포함된 변수들이 가구의 주택수요량을 설명하는 모든 변수가 아님을 가정하므로 상수항을 포함시켰다. 이 경우 만일 가구별 주택수요량이 주거비용 및 소득에 의해 상당부분 설명될 수 있다면 연령대별 추정계수는 가구원의 연령에 따른 주택수요에 대한 선호요인(preference shifters)으로 이해하는 것이 타당하다.

수정된 모형에서 가구원의 연령별 추정계수의 크기를 보면 임차가구의 경우 60~64세 연령구간에서, 자가가구의 경우 65~69세 연령구간에서 정점을 보이고 있다. 표본의 평균 주거비용과 항상소득에서 계산한 주택수요의 가격탄력성과 소득탄력성은 임차가구의 경우 -0.27, 0.78로,

〈표 2-14〉 주택수요함수 추정결과

설명변수	M-W모형				수정모형			
	임 차		소 유		임 차		소 유	
	추정계수	*t*-값	추정계수	*t*-값	추정계수	*t*-값	추정계수	*t*-값
상수항	-	-	-	-	1.976	6.48	8.845	25.02
10세 미만	1.306	11.02	1.522	8.26	0.837	8.51	0.023	0.15
10~14세	1.727	10.29	1.509	7.03	1.245	8.98	0.478	2.81
15~19세	1.905	11.36	1.562	8.19	1.344	9.62	0.739	4.86
20~24세	3.898	24.23	1.241	5.80	2.192	15.08	0.193	1.13
25~29세	6.214	53.75	3.530	16.74	2.272	17.25	0.376	2.12
30~34세	6.956	52.59	6.923	30.07	2.093	13.96	0.474	2.18
35~39세	6.546	45.88	8.435	38.99	1.574	9.92	0.372	1.69
40~44세	7.125	46.63	9.631	48.28	1.923	11.66	0.554	2.57
45~49세	6.766	38.02	10.655	55.36	2.086	11.92	1.414	6.59
50~54세	5.953	28.64	10.658	53.27	2.004	10.68	1.777	8.26
55~59세	5.548	19.71	9.896	43.89	2.829	11.80	2.201	9.91
60~64세	6.563	20.21	9.249	36.32	4.200	15.21	2.554	10.73
65~69세	5.517	13.88	8.438	24.38	3.532	10.56	2.917	10.00
70세 이상	2.265	9.56	4.037	15.35	1.143	5.83	2.028	9.59
주거비용	-	-	-	-	-0.196	-42.75	-0.146	-27.20
항상소득	-	-	-	-	0.004	38.88	0.004	54.84
$\overline{R}^2$	0.84		0.85		0.44		0.29	
표본수	8,139		9,017		8,139		9,017	

자가가구의 경우 -0.14, 0.67로 나타나 자가가구에 비해 임차가구의 가격 탄력성과 소득탄력성이 모두 높은 것으로 나타났다.

4. 장기주택수요 예측(2000~2030)

가. 예측을 위한 가정

장기주택수요 예측은 식 (2.7)에 의거하는데 이를 위해 가정해야 할 변수들은 점유형태별 향후 가구수($\sum_{i_{t+1}^o} = HH_{t+1}^o$ 및 $\sum_{i_{t+1}^r} = HH_{t+1}^r$)와 인구 규모 및 인구의 연령별 분포($\sum_j X_{jt+1}^o$ 및 $\sum_j X_{jt+1}^r$), 점유형태별 평균 주거비용의 변화율(k_t^o 및 k_t^r), 그리고 점유형태별 평균 항상소득의 변화율(m_t^o 및 m_t^r)이다.

향후 인구규모 및 연령별 분포는 통계청(2002)의 「장래인구추계」를 기본자료로 이용한다. 「장래인구추계」는 전국을 대상으로 2050년까지 연령구간(5세)별 인구규모를 제시하고 있다. 그러나 「장래인구추계」 자료의 2000년 추계인구와 「2000년 인구주택총조사」 자료상의 인구가 일치하지 않으므로 「장래인구추계」 자료를 이용하여 연령구간별로 연간 인구변화율을 구하고 여기에 「2000년 인구주택총조사」 자료상의 연령구간별 인구를 곱하여 2030년까지의 '수정된' 연령구간별 인구를 구하였다.

문제는 각 연령구간별 인구를 자가가구의 연령별 인구 및 임차가구의 연령별 인구로 구분해야 하는 것인데, 이 문제를 해결하기 위해서는 가구의 소유/임차에 대한 선택모형을 추정하고 향후 여건변화(예를 들면 소득 및 주거비용의 변화)를 고려하여 가구별 소유/임차선택을 예측한 후 그 결과로 나타나는 가구들의 연령별 인구를 파악해야 하는 복잡한 작업이 필요하다. 본 연구에서는 추정에 이용된 표본가구들의 소유/임차형태에 따라 각 연령구간별 가구원수의 비율을 구하고 이 비율이 장기적으로 동일하게 유지됨을 가정하였다. 각 연령구간별 소유/임차에 따른 가구원의 비율은 <표 2-15>와 같다. 따라서 각 연령구간별 인구에 <표 2-14>에서 제시하는 비율을 곱하게 되면 각 연령구간별로 소유/임차로 구분된 인구를 구할 수 있다.

장래 가구수는 2000~2030년까지의 수정된 인구수를 각 연도별 평균 가구원수로 나누어 구하였다. 각 연도별 평균 가구원수는 통계청(2002)의 「장래가구추계」 자료에 제시된 2000~2020년까지의 향후 우리나라 평균 가구원수를 종속변수로, 시점(연도)을 설명변수로 하는 회귀분석을 통하여 도출한 매년 추가적인 가구원수의 변화분(-0.0198)을 2000년 현재 평균 가구원수에 더하여 2030년까지의 가구수를 추정하였다.

평균 가구원수에 대한 회귀분석 결과는 다음과 같다.

평균 가구원수 = 42.87221 - 0.0198×연도, $\overline{R}^2 = 0.997$
(80.86) (-75.37)

또한 각 연도별 가구를 점유형태별로 나누어 구하여야 하는데 이 경우 「2000년 인구주택총조사」 자료에서 나타난 소유/임차비율(0.54:0.46)이 2030년까지 유지되는 것으로 가정하여 각 연도별 가구에 소유/임차비율을 곱하여 점유형태별 가구수를 추정하였다.

〈표 2-15〉 연령구간별 가구원의 소유/임차비율

	소 유	임 차
10세 미만	0.47	0.53
10~14세	0.62	0.38
15~19세	0.66	0.34
20~24세	0.59	0.41
25~29세	0.42	0.58
30~34세	0.40	0.60
35~39세	0.52	0.48
40~44세	0.60	0.40
45~49세	0.68	0.32
50~54세	0.73	0.27
55~59세	0.79	0.21
60~64세	0.76	0.24
65~69세	0.72	0.28
70세 이상	0.59	0.41

실질소득 증가율과 실질 주거비용의 증가율은 점유형태와 관계없이 동일하게 가정하였다. 실질소득 증가율은 3%~5%로 가정하였다. 3% 증가는 매우 보수적인 것으로 향후 저성장 기조를 가정한 것이며 5% 증가는 향후 경제의 안정적 성장 기조를 가정한 것이다. 한진희 외(2002)의 연구에 따르면 2012년까지 우리나라의 잠재성장률은 2002~2007년까지 5.33%, 2008~2012년까지 4.36%, 2002~2012년 기간 동안은 4.84%로 전망되고 있다. 실질 주거비용의 증가율은 1%~3%로 가정하였다. 지난 해 10.29 주택시장 안정대책 이후 주택관련 세제 개편 등 정부의 다양한 주택시장 안정화 조치가 제도적으로 구체화되고 있으므로 향후 주거비용의 실질 증가율은 그리 높지 않을 것으로 전망된다. 1986년 1월부터 2003년 12월까지 명목 주택매매가격의 연평균 증가율은 3.82%이며 동 기간 동안 명목 주택전세가격의 연평균 증가율은 6.26%였다. 동 기간 동안의 물가상승률을 고려해 볼 때 실질 주거비용의 증가율에 대한 가정은 무리한 것이 아닌 것으로 판단된다.

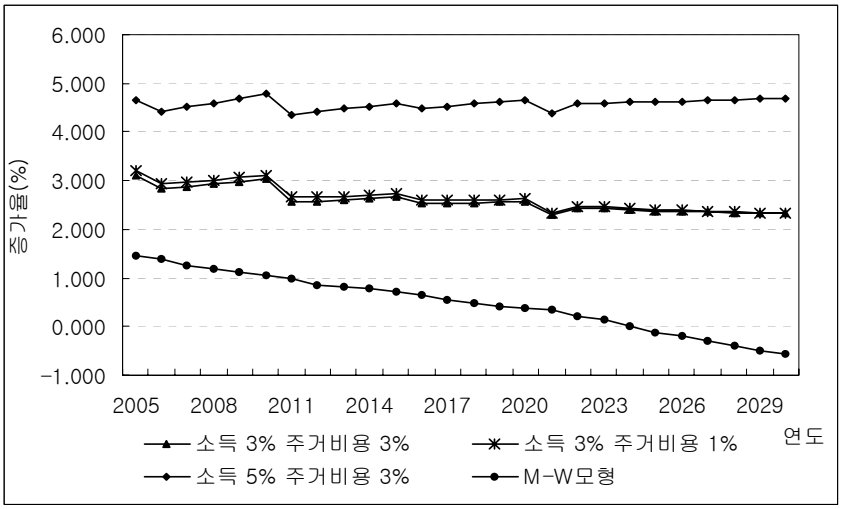
다음 <표 2-16>과 [그림 2-4]에서는 실질소득과 주거비용에 대한 다양한 가정에 따른 2030년까지의 연평균 장기주택수요 증가율을 보여주고 있다. 먼저 M-W모형을 그대로 이용한 경우 주택수요는 향후 1.5% 이하로 증가할 것으로 예측되었다. 특히 2011년부터는 1% 미만으로 감소하고 2025년에는 오히려 주택수요는 감소하는 것으로 예측되었다. M-W모형은 각 연령구간별 가구원의 주택수요량은 M-W모형을 추정하는 시점(본 연구에서는 2000년)에서 고정되고 장기적으로 연령구간별 인구가 변화함에 따라서 총 주택수요가 시간적으로 변화함을 가정하고 있다. <표 2-14>의 M-W모형 추정결과에 따르면 임차가구의 경우 40~44세에서 주택수요량이 정점에 이르고 이후 감소하며 자가가구의 경우 45~54세에 정점에 이르고 이후 감소하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 M-W모형에 따르면 향후 우리나라 인구의 노령화가 진행되면서 주택수요는 장기적으로 감소할 수밖에 없을 것이다.

한편 수정된 모형에서는 M-W모형에서 가정하고 있는 각 연령구간별 가구원의 주택수요량의 고정성을 보완하기 위해서 주거비용과 소득을 추가적으로 고려하였다. 그 결과 <표 2-14>에 제시된 바와 같이 연령구간별 주택수요량의 정점은 보다 높은 연령구간에서 발생하고 있다.

〈표 2-16〉 주택수요 증가율(2005~2030)

연도	소득 3% 증가 주거비용 3% 증가	소득 3% 증가 주거비용 1% 증가	소득 5% 증가 주거비용 3% 증가	M-W모형
2005	3.097	3.200	4.643	1.457
2006	2.836	2.936	4.422	1.389
2007	2.880	2.978	4.512	1.271
2008	2.922	3.017	4.601	1.187
2009	2.965	3.058	4.691	1.109
2010	3.022	3.113	4.794	1.045
2011	2.572	2.658	4.364	0.974
2012	2.581	2.663	4.411	0.866
2013	2.603	2.683	4.470	0.819
2014	2.633	2.709	4.535	0.780
2015	2.658	2.730	4.595	0.727
2016	2.530	2.599	4.496	0.655
2017	2.525	2.591	4.528	0.537
2018	2.537	2.598	4.572	0.465
2019	2.556	2.614	4.621	0.416
2020	2.574	2.628	4.669	0.382
2021	2.296	2.345	4.397	0.356
2022	2.430	2.476	4.579	0.217
2023	2.419	2.461	4.595	0.140
2024	2.402	2.440	4.607	0.021
2025	2.374	2.408	4.612	-0.129
2026	2.366	2.395	4.629	-0.198
2027	2.354	2.380	4.644	-0.277
2028	2.338	2.359	4.657	-0.393
2029	2.327	2.343	4.671	-0.508
2030	2.326	2.338	4.692	-0.549

[그림 2-4] 주택수요 증가율(2005~2030)



따라서 인구의 연령구조의 변화에 따라 노령화가 진행되면서 나타날 수 있는 주택수요의 변화율은 M-W모형의 추정결과보다 완만하게 나타나게 될 것이다. 예를 들어 수정된 모형에서 소득과 주거비용의 변화가 없다고 가정하였을 때 주택수요 증가율은 2005년 1.11%에서 이후 전반적인 감소 추세를 보여, 2030년의 주택수요 증가율은 약 0.05%로 추정된다. 즉, 소득과 주거비용의 변화를 고려하게 되면 주택수요의 증가율은 M-W모형에 따른 예측결과보다 높게 나타나고, M-W모형에서 예측한 바와 같이 장기적으로 지속적인 감소추세를 보이기보다는 큰 변화 없이 작은 범위 내에서 완만한 감소세를 보인다.

소득증가율 3%, 주거비용 증가율 3%를 가정하면 연평균 주택수요 증가율은 2.3%~3.0%로 나타나며, 소득증가율 3%, 주거비용 증가율 1%를 가정하면 연평균 주택수요 증가율은 2.3%~3.2%로 조금 높게 나타난다. 반면 소득증가율을 5%, 주거비용 증가율을 3% 가정하는 경우 주택수요 증가율은 상대적으로 높게 나타나 연평균 4.5%를 보일 것으로 예상된다. 특히 소득증가율이 높은 경우에는 주택수요 변화율이 일정하게 나타나고 있다. 장기적으로 주택수요는 주거비용의 변화보다는 소득변화에 더 민감하게 반응하게 될 것으로 전망되는데, 이는 이미 추정한 결

과에서 소득탄력성이 가격탄력성보다 높게 나타나고 있음을 고려할 때 예상된 바이기도 하다.

제3절 결 론

1970년 이후 우리나라의 주택 스톡은 빠른 속도로 증가해, 2002년 현재, 1970년의 세 배에 달하는 주택이 존재하고 있으며, 주택 보급률도 100%에 이르고 있다. 자가거주율은 아직 50%를 상회하는 수준이지만, 이 기간 동안의 빠른 가구 증가 등을 고려한다면, 이 수치가 그리 실망스러운 것은 아닌 것으로 판단된다. 소득 증가 등에 힘입어, 주택의 규모도 소형 및 중형에서 중형 및 대형으로 변화하는 양상을 보이고 있고, 1인당 주거 면적, 가구당 주거 면적, 목욕 시설 및 수세식 화장실의 보급 등에서도 괄목할 만한 성장이 있어 왔지만, 아직도 주거 여건 개선 추세의 혜택을 받지 못한 국민이 다수 존재하는 것 또한 사실이다. 소득계층별 주거비 부담은 주거 복지와 관련될 뿐 아니라, 비주거비용으로 얼마만큼을 지출할 수 있는지를 측정할 수 있어 중요한 자료이지만, 명확한 결론을 내리기에는 아직은 정확한 자료가 부족하다. 내집 마련의 기간이 오래 걸리고 부모의 도움으로부터 저축이나 융자로 재원이 변화한 것이 발견되고 있어, 주거 안정을 위한 주택 융자 등의 필요성을 다시 한 번 확인해 주고 있다. 주택금융과 주택기금의 원활한 운용에 대해서는 제Ⅲ부의 제6장과 제7장에서, 그리고 저소득층 주거 지원에 대해서는 제Ⅲ부의 제8장에서 보다 심도 있게 논의할 것이다.

본 장은 또한 주택투자 수익률이 과연 일반인이 믿는 것처럼 높았는지를 검토하였다. 전국적으로 볼 때에는 채권이나 주식 투자의 수익률보다 주택투자 수익률이 높다는 증거를 발견할 수 없었다. 특정 지역만을 관찰한다면, 매우 빠른 속도로 매매가가 상승하는 경우를 볼 수 있지만, 엄밀히 논하면 매매가가 급상승하는 고소득층 주택을 겨냥한 정책보다는, 저소득층의 주거 안정을 의도하는 정책이 설득력이 있다. 예를 들면, 1980년대 말의 주택가격 및 전세가 폭등은 저소득층에게 심각한 타격을 주었고 이에 대해 어느 정도의 시장 왜곡을 감수하고라도 정부

가 긴급 대책을 마련하는 것은 충분히 공감을 얻고, 정당화될 수 있었다. 그러나 주택매매가의 급격한 상승이 특정 시기, 특정 지역에 국한되어 발생하는 경우, 이는 서민의 주거 안정과는 별개의 문제로, 정부의 정책 개입이 반드시 필요한지에 대해서는 재고의 여지가 있다.

하지만 이 경우에도 주택매매가의 주위로의 파급효과가 존재한다면, 특정 지역 매매가의 급격한 변동은 주의의 대상이 되어야 할 것이다. 본 보고서의 제3장에서는 이를 계량적으로 분석한 결과, 서울 강남의 주택가격 변화가 강북의 변화를 인과하는 파급효과가 있음을 보여, 정책적 개입에 대한 어느 정도의 정당성을 제공하고 있다.

우리나라의 장기주택수요의 전망은 그 전망 방법에 따라 상당한 차이를 보여준다. 몇 가지의 가정을 바탕으로, 널리 쓰이는 M-W모형을 그대로 이용한 경우 주택수요는 향후 1.5% 이하로 증가할 것으로 예측되었는데, 특히 2025년에는 오히려 감소하는 것으로 예측되었다. 임차가구의 경우 40~44세에서 주택수요량이 정점에 이르고 이후 감소하며 자가가구의 경우 45~54세에 정점에 이르고 이후 감소하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 M-W모형에 따르면 향후 우리나라 인구의 노령화가 진행되면서 주택수요는 장기적으로 감소할 수밖에 없을 것이다.

인구구조만을 고려하는 M-W모형의 한계를 인식, 수정한 모형에서는 주거비용과 소득을 추가적으로 고려하여 주택수요를 추정하였다. 그 결과 연령구간별 주택수요량의 정점은 수정되지 않은 M-W모형에서보다 높은 연령구간에서 발생하고 있다. 이 모형의 결과를 따르면, 노령화가 진행되면서 나타날 수 있는 주택수요의 변화율은 M-W모형의 추정결과보다 완만하게 나타나게 될 것이다. 예를 들어 수정된 모형에서 소득과 주거비용의 변화가 없다고 가정하였을 때 주택수요 증가율은 2005년 1.11%에서 이후 전반적인 감소 추세를 보여 2030년의 주택수요 증가율은 약 0.05%로 추정된다. 즉, 소득과 주거비용의 변화를 고려하게 되면 주택수요의 증가율은 M-W모형에 따른 예측 결과보다 높게 나타나고, M-W모형에서 예측한 바와 같이 장기적으로 지속적인 감소추세를 보이기보다는 큰 변화 없이 작은 범위 내에서 완만한 감소세를 보인다. 수정모형에서는 소득과 주거비용의 변화가 주택수요의 변화에 영향을 미치게 되는데, 예를 들어 소득증가율이 3%, 주거비용 증가율이 3%인 경우,

연평균 주택수요 증가율은 2.3%~3.0%로 나타난다. 소득증가율이 3%이지만 주거비용 증가율은 1%에 그치는 경우, 비용의 완만한 증가가 수요증가를 유발, 연평균 주택수요 증가율은 2.3%~3.2%로 조금 높게 나타난다. 반면 소득증가율의 증가는 주택수요의 증가를 유발하는데, 장기적으로 주택수요는 주거비용의 변화보다는 소득변화에 더 민감하게 반응하게 될 것으로 전망된다.

참 고 문 헌

건설교통부, 『건설교통통계연보』, 2003.
건설교통부, 『주택건설종합계획(2003-2012)』, 2003.
국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호.
국토연구원, 『국토50년』, 1996. 10.
국토연구원, 『도시거주가구 주거실태조사』, 2002.
김경환, 『주택수요구조 변화전망에 관한 연구』, 국토개발연구원, 1997.
김경환・서승환・유진방, 「우리나라 부동산가격과 물가에 관한 실증분석」, 『금융경제연구』, 제36호, 한국은행, 1991. 12.
대한주택공사, 『주거복지백서: 주택정책의 계층성 평가를 중심으로』, 2002.
박신영, 「주거빈곤가구의 특성」, 『한국의 인구 및 주택 심포지엄 자료집』, 통계청・한국주택학회, 2002.
박원암, 「지가, 환율, 거품」, 『한국개발연구』, 제14권 제2호, 1992 겨울, pp.27~49.
부동산뱅크, 『시세정보』, 각호.
서승환, 「외환위기와 부동산 가격의 행태변화」, 『주택연구』, 제7권 제2호, 1999, pp.5~24.
손재영, 「지가와 거시경제변수간의 인과관계에 관한 실증분석」, 『한국개발연구』, 제13권 제3호, 1991 가을, pp.55~71.
윤주현 편, 『한국의 주택』, 통계청, 2002. 12.
정희남・김창현, 『거시경제정책이 토지시장에 미치는 영향』, 국토연구원, 1997. 12.
통계청, 『가계조사』, 각년호.
통계청, 『사회통계』, 2001.
통계청, 『인구주택총조사』, 각년도.
통계청, 『장래가구추계』, 2002.
통계청, 『가구소비실태조사』, 2002.
한진희・최경수・김동석・임경묵, 『한국경제의 잠재성장률 전망: 2003-2012』, 정책연구시리즈 2002-07, 한국개발연구원, 2002.
허세림, 『부동산시장이 존재하는 거시경제에서의 정책파급효과에 관한 연구: 통화정책을 중심으로』, 고려대학교 경제학과 박사학위 논문, 1992. 12.

Engelhardt, G. and J. Porterba, “House Prices and Demographic Change,” *Regional Science and Urban Economics* 21, 1991, pp.539~546.

Green, R. and P. Hendershott, “Age, Housing Demand, and Real House Prices,” *Regional Science and Urban Economics* 26, 1996, pp.465~480.

Hamilton, B., “The Baby Boom, the Baby Bust and the Housing Market: A Second Look,” *Regional Science and Urban Economics* 21, 1991, pp.547~552.

Hendershott, P., “Are Real House Prices Likely to Decline by 47 percent”, *Regional Science and Urban Economics* 21, 1991, pp.553~563.

Holland, A., “The Baby Boom and the Housing Market: Another Look at the Evidence,” *Regional Science and Urban Economics* 21, 1991, pp.565~571.

Kim, K. H., “Could a Price Bubble Have Caused the Korean Economic Crisis?,” in Koichi Mera and Bertrand Renaud (eds.), *Asia's Financial Crisis and the Role of Real Estate*, Sharpe, 2000.

Mankiw, N. and D. Weil, “The Baby Boom, the Baby Bust and the Housing Market,” *Regional Science and Urban Economics* 19, 1989, pp.235~258.

Son, J. Y. and K. H. Kim, “Analysis of Urban Land Shortages: The Case of Korean Cities,” *Journal of Urban Economics* 43, 1998, pp.362~384.

Swan, C. “Demography and the Demand for Housing: A Reinterpretation of the Mankiw-Weil Demand Variable,” *Regional Science and Urban Economics* 25, 1995, pp.41~58.

제Ⅱ부
주택시장과 경제환경

제3장 주택가격의 결정요인과
정책적 시사점에 대한 연구
차문중

제4장 주택 및 토지 관련 세제의 현황과
이론적 고찰
허석균

제5장 주택매매가격 · 전세가격과 인플레이션
조동철

제3장

주택가격의 결정요인과 정책적 시사점에 대한 연구

제1절 서 론

본 연구는 정부의 부동산정책을 포함한 주요 변수들이 주택가격에 미치는 영향을 분석한다. 주택이 일반적인 재화와는 다르다는 논리와 그 근거에 대해서는 본 보고서의 제Ⅰ부 제1장에서 소개한 바가 있다. 이에 대한 가장 중요한 논박, 즉 주택시장 역시 다른 재화와 마찬가지로 기초 시장변수들이 중요하다는 주장은 이론적·실증적 검증을 통하여 금리, GDP 등의 경제 변수가 주택매매가격 등에 미치는 영향이 상당함을 보이고 있다. 본 장에서는 기존의 연구에서 유의한 변수로 제시된 변수들을 중심으로 이들과 주택가격과의 인과관계를 관찰하고, 이를 통해 주택가격의 변동을 이해하고자 한다. 벡터자기회귀모형(Vector Autoregression Model: VAR), 더 상세히는 벡터오차수정모형(Vector Error Correction Model: VEC)을 사용하여, 주요 변수들이 주택가격의 변화에 미치는 영향을 살피고 특정 변수의 변화가 주택시장에 장기적 불안정성을 초래할 수 있는지를 분석한다.

기존의 연구에서도 빈번히 거론되었으나 명시적으로는 제한된 연구에서만 분석되었던 주택가격의 기대상승률과 주택 및 부동산정책 등의 변수도 계량화하여 고려의 대상으로 삼고, 가장 최근까지의 자료를 활용한다는 데에서 본 연구가 기여하는 바를 찾을 수 있을 것이다. 본 연

구의 목표는 (i) 주택시장에서의 기초적인 경제변수의 역할을 확인하고, (ii) 시장의 불안정성에 대해 논의하며, (iii) 기대상승률이 우리가 믿고 있는 것처럼 주택 매매가격에 큰 영향을 미치는지 여부, 그리고 (iv) 정부의 주택정책이 계량적으로 그 효과를 발휘해 왔는지를 검토하고, 이에 따라 (v) 정책적 제안을 제시하는 데 있다. 이 가운데 (iii) 기대상승률의 영향력과 (iv) 주택정책의 효과에 대한 계량적 분석은 기존 연구에서는 흔히 찾아볼 수 없는 부분이고, 본 연구에 이러한 부분이 추가됨에 따라, 본 연구의 발견에 바탕을 둔 (v) 정책적 제안 역시 기존의 제안과는 다른 점들을 포괄하게 될 것이다.

다음 절에서 주택가격의 변동추이와 그에 대한 기존의 연구들을 정리한 뒤, 제3절에서는 주택시장 관련 변수의 현황을 살펴보고 모형의 설정에 대해 논의할 것이다. 벡터오차수정모형(VEC)을 사용한 실증적 연구의 결과는 제4절에서 제시되는데, VEC모형의 결과, 충격반응함수의 분석, 그리고 분산분해 등이 다루어진다. 주된 분석대상은 주택매매가격, 전세가격, 토지가격 등을 포함하며, 전국적인 움직임에 대한 이해와 지역적 특수성을 모두 고려하기 위해, 전국을 대상으로 분석을 수행하고, 덧붙여 서울 강남과 강북 지역만 별개로 분석, 그 결과를 비교한다. 이에 따른 정책적 시사점 또한 제4절의 필요한 부분마다 토론될 것이다. 제5절에서는 본 연구의 결과를 요약하고 결론지으며, 정책적 시사점을 개괄한다.

제2절 주택가격의 변동과 원인 연구

1. 주택매매가격의 변동 추이

우리나라 주택매매가격을 살펴보면, 일반인들의 뇌리에 깊숙이 각인되어 있는 것과는 달리 '부동산불패'의 신화는 사실이 아니든지, 사실이라면 특정 시기, 특정 지역에 국한된 것임이 여실히 드러난다.[1] [그림

1) 이에 대해서는 본 보고서의 제Ⅰ부 제2장과 제Ⅱ부 제5장에서도 논의된다.

3-1]의 두 그림은 1986년부터 2004년 중반에 이르는 기간 동안 지역에 따른 전체주택 평균매매가격과 전체아파트 평균매매가격을 보여준다. 주택매매가격은 지역별(전국, 서울, 강남, 강북), 형태별(아파트, 단독, 연립)로 전체적으로 같은 추세를 보이고 있는 가운데 지역적으로는 '강남', 형태로는 '아파트'가 가장 빠른 상승률을 보이고 있지만 1991년 전후한 시기의 가격에 비교한다면, 2004년 중반까지의 가격 상승은 우리의 예상과는 달리 그리 높지 않다. 일반적으로 강북보다 강남이, 전국보다 서울이, 단독이나 연립보다 아파트가 빠른 가격 상승을 경험해 왔지만 2000년 초반부터는 다 같이 급격한 상승세를 경험하며 그 격차가 줄어들고 있다. 윤주현(2001)은 규모별로는 소형주택의 움직임이 큼을 확인하였다.

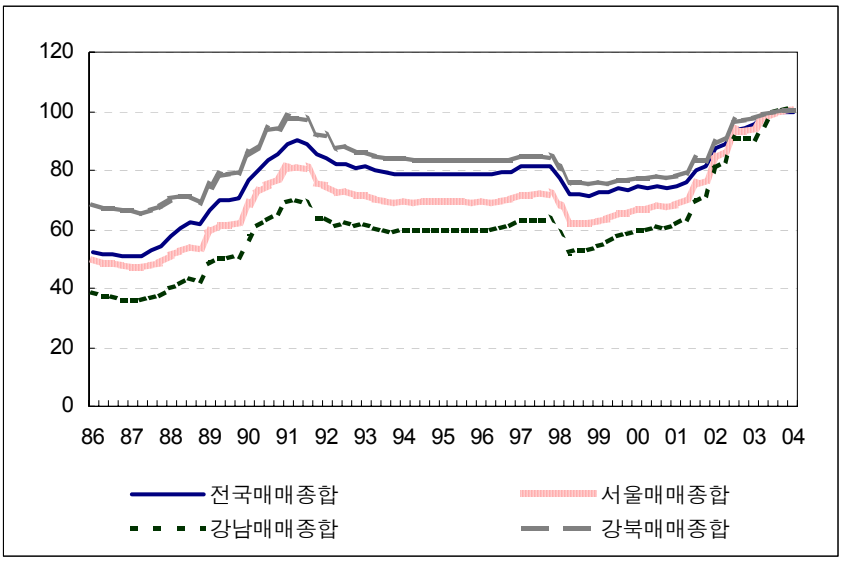
[그림 3-1]은 1988년부터 전체 주택과 아파트가격이 급상승하다가, 1991년 중반에 그 성장세가 꺾이고 감소세로 반전한 후 약 5년간 안정기조를 유지했었음을 보여준다. 1997년 후반기의 외환위기 직전 약간의 상승 무드가 있었으나, 외환위기 이후 급격히 하락한 매매가격은 이후 다시 상승, 2001년 중반에는 외환위기 이전 수준으로 회복되었고, 이후 가파른 상승세를 이어갔으나, 2003년의 10.29조치 이후 상승세가 주춤하거나, 지역 또는 평수에 따라 다시 감소세로 반전하고 있다.

전체적인 가격지수는 장기적인 관점에서 지속적이고 급격한 상승세를 보이지는 않았지만, 전술한 바와 같이 특정지역에 대해서는 '부동산 불패'라는 표현이 틀리지 않았고 시기에 따라서는 이러한 현상이 주변인에게 박탈감까지 안겨줄 수준일 수 있음이 [그림 3-1]과 <표 3-1>에 나타난다. 주택가격, 특히 2001년부터 2003년까지의 3년간 강남의 아파트 가격은 매년 연평균 24.3%의 가격 상승률을 기록하였는데, 이는 약 3.2년마다 가격이 두 배가 되었음을 의미한다. 여기서의 강남은 서울의 강남 지역 전체를 포함하는 것으로, 만일 동기간중 강남 아파트가격의 상승을 주도한 강남구와 서초구의 아파트만을 고려할 경우 상승률은 이보다도 훨씬 높을 것으로 예측된다.

2001년 이전까지의 주택매매가격의 변화는 윤주현(2001)에 의해 상세히 분석되었다. 윤주현(2001)은 BOK-X-12-ARIMA(한국은행의 X-12-ARIMA 방식에 의한 계절조정)를 사용하여 분석한 결과, 주택매매

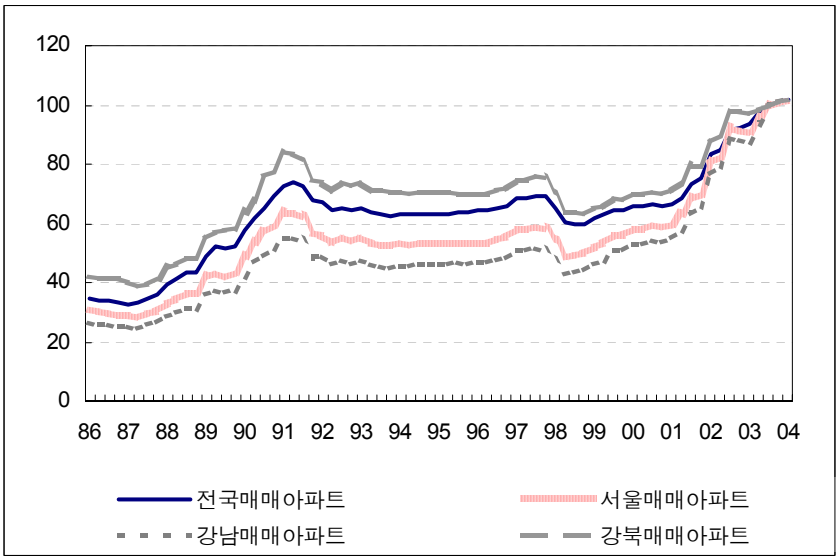
[그림 3-1] 주택매매가격 추이

(2003. 9=100)



자료: 국민은행, 「전국주택가격동향조사」, 각호.

(2003. 9=100)



자료: 국민은행, 「전국주택가격동향조사」, 각호.

〈표 3-1〉 주택유형별 매매가격의 기간별 · 지역별 연평균 성장률 추이

구 분		전 국	서 울		
				강 남	강 북
1986~1991	종 합	10.8	9.5	12.0	6.7
	아파트	15.4	14.1	14.4	12.4
	단 독	8.7	6.9	8.8	5.8
	연 립	11.2	10.8	13.4	7.4
1992~1997	종 합	0.0	0.0	0.5	-0.4
	아파트	1.4	1.5	2.0	0.7
	단 독	-1.1	-1.1	-1.6	-0.9
	연 립	-0.3	0.0	0.5	-0.6
1998~2000	종 합	1.9	4.3	6.7	1.7
	아파트	4.9	8.3	10.0	5.4
	단 독	-1.4	1.1	2.5	0.3
	연 립	-0.6	0.9	3.1	-1.5
2001~2003	종 합	11.0	14.4	18.7	9.4
	아파트	16.0	20.0	24.3	12.6
	단 독	4.2	10.0	11.7	8.9
	연 립	6.4	6.8	9.0	4.4

자료: 국민은행, 「전국주택가격동향조사」, 각호.

가격의 경우 1990년 3/4분기와 1991년 4/4분기 및 1998년 1/4분기에 구조변화와 일시적 구조 변화가 있는 것을 발견하였고, 전세가격지수에는 1990년 1/4분기, 1997년 4/4분기 그리고 1998년 2/4분기에 구조변화와 일시적 구조변화가 있는 것을 확인하였다. 즉 [그림 3-1]에 나타나는 변화 중 통계적 처리를 통해 일정조건을 만족시키면 '구조 변화'로 정의되는데, 이는 1989년부터 1991년까지, 그리고 1997년 말부터 1998년에 걸쳐 발생하였다.

정부의 정책과 주택매매가격은 긴밀한 관계를 지니고 있는 것으로

인식되고 있다.[2] 1987년부터 주택매매가격은 급속히 상승하기 시작하여 1989년 정부는 토지투기를 막고 지가 상승을 억제하기 위해 '토지공개념'을 도입하였으며 토지에 대한 규제정책을 강화하였다. 그림에서는 매매가격이 1990년 3/4분기에 겪은 구조적 변화가 현저하지 않고, 1987년부터 진행된 주택가격의 상승은 1990년 3/4분기에도 진행되는 경향을 보이고 있으나, 1991년의 4/4분기에 그 가격이 정점에 이른 후에는 하락이 시작되어 구조 변화가 가시화되었다. 200만호 건설 계획에 따른 신규 주택 물량이 1990년 이후 대량공급된 것도 주택시장을 안정국면으로 진입하게 한 중요한 이유로 추측된다. 앞의 표와 그림에는 나와 있지 않지만, 전세가격의 경우에는 그 상승세가 외환위기 때까지 지속되었는데, 1990년 1/4분기에 전세가격지수가 1989년의 4/4분기에 비해 약 20% 이상 급상승하였으며, 윤주현(2001)의 BOK-X-12-ARIMA가 포착한 구조변화는 이 사실을 통계적으로 찾아낸 것이다. 그러나 이 구조적 변화가 단순한 통계상의 오류인지, 특별한 이유에 근거한 시장의 움직임인지는 확실히 규명된 바가 없다.

1997년부터 1998년에 걸친 매매가격 및 전세가격지수의 구조변화는 외환위기라는 외생적 충격과 이에 따른 조정기간 동안의 변화를 반영하고 있다. 매매가격지수는 급락과 조정과정을 거친 후 매우 완만한 상승을 2001년까지 기록하지만, 그 이후 급상승하기 시작하여 정부의 강력한 개입을 초래하였고, 전세가격지수는 외환위기 이후 약 1년의 조정기간을 거쳐 1999년부터 다시 급상승하기 시작한 것으로 보인다.

장병기와 심성훈(2004)은 구조적 변화가 내생적으로 결정되는 Zivot and Andrews(1992)와 Leybourne and Newbold(2001)의 (단위근 검정)방법을 사용하여, 우리나라 주택가격의 구조적 변화를 하위시장까지 확대하여 분석하였다. 이 연구에 따르면, (금리, 경기지수와 더불어) 주택매매가격이 1997년의 외환위기를 전후하여 구조변화를 경험한 것으로 확인된다. 특히 전세-광역시, 전세-중소도시는 88올림픽 이후 경기과열시기에 구조변화가 발생하였고, 전세-전국, 전세-서울은 올림픽 이후의 경기과열시기 또는 외환위기 시점에서 구조 변화를 경험하였다.

2) 정부정책에 대한 더 자세한 논의는 제 I 부 제1장에서 찾을 수 있다.

2. 주택가격 변동에 대한 기존의 연구

우리나라의 주택과 토지가격의 결정과 변동에 대해서는 많은 연구가 수행되었는데, 연구 방법이나 대상, 변수의 선택 등에 따라 여러 가지의 정형화가 가능하다. 본 연구에서는 그 취지에 맞도록, 주택가격에 중점을 두고, 주택가격만을 분석한 연구, 전세-매매가격비율을 분석한 연구, 그리고 하위시장을 집중적으로 분석한 연구 등으로 분류하여 기존의 연구를 정리하고 그 성취를 요약한다.

가. 주택매매가격의 결정과 변동 연구

김용철(1996)은 주택가격과 관련 변수간의 상관관계에 관한 연구에서 주택가격의 상승요인은 주로 토지 수급의 문제로 귀결된다는 것을 토대로, 주택가격의 결정요인을 주택의 수요와 공급 함수를 통해 파악하였다.[3] 수요와 공급의 기제를 통해 주택가격 상승률의 결정요인을 실증적으로 분석한 연구는 허재완(1991)에서도 찾아볼 수 있는데, 특히 그 논리의 전개는 주택가격 상승률이 기본적으로 주택시장에 만연하는 초과 수요의 크기에 의해 결정된다는 불균형성의 상정에 바탕을 두고 있다. 허재완(1991)은 주택에 대한 실수요는 주거 서비스를 받기 위한 것으로 보고, 수요를 결정하는 요소로는 소득 증대에 따른 무주택자의 구매력 증대, 인구 증가 및 핵가족화에 따른 절대 가구수의 증가, 도시화에 따른 이동 가구수의 증가 등을 꼽았다. 또한 주택에 대해서는 투기적 수요도 존재하는바, 이는 재산 축적의 수단으로 주택을 구입하려는 것으로, 물가, 미래 기대 주택가격, 시중여유자금 규모, 여타 자산시장 수익률 등을 결정변수로 고려하였다. 공급의 경우에는 주택 투자자금 규모, 투입요소가격, 미래 기대 주택가격 등이 변수로 포함되었으며, 이러한 수요-공급의 관계로부터 축약형의 주택가격 상승률 추정방정식을 도출하였다. 건설경기의 활황 정도와 부동산투기 억제정책의 시행강도를 설명 변수로 추가한 축약식의 추정 결과 정부의 부동산투기 관련정책,

3) 특히 대부분의 선진국은 택지가 도시지역 주택가격에서 차지하는 비율이 10~20%에 불과한 데 반해 우리나라의 경우는 이 비율이 60~70%에 이르고 있다.

도시화 수준, 주택투자규모, 물가수준, 토지가격, 전반적인 건설경기, 소득수준 등이 주택매매가격변동에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 그러나 중요 변수의 하나로 상정하였던 통화량이 기대와는 달리 유의하지 않은 것으로 밝혀졌는데, 저자는 이를 부동산 경기(또는 경제전체의 경기)가 과열될 경우 정부가 통화량의 조절을 통해 개입함으로써 역의 인과성(causality)이 발생하여 얻어지는 결과로 해석하였다.

김용철(1996)이나 허재완(1991)이 수요와 공급의 구조 방정식을 (명시적으로 또는 암묵적으로) 푸는 과정을 통해 주택매매가격에 대해 논한 것과는 달리 이주용(1992), 윤주현(2001), 김정미(2004) 등은 VAR모형을 사용하여 주택매매가격과 (또는) 전세가격의 변동을 논했고, 윤주현과 김혜승(2000)은 ARIMA(Autoregressive Integrated Moving Average)모형 등을 통해 순수한 계량적인 방법으로 매매가격 및 전세가격을 예측하였다. 윤주현(2001)의 연구는 광범위하고 포괄적인 데이터를 활용하여 하위시장까지 포괄하는 심도있는 분석을 수행하였고, 이주용(1992)은 주택매매가격지수, 총통화, 소비자물가지수, 국민총생산(소득), 주택건설투자액총생산 등을 순차적으로 포함시키고 VAR모형을 활용한 주택가격 변동요인 분석에서, 단기적으로는 통화요인이, 중장기적으로는 물가요인이 주택가격 변동에 큰 영향을 미침을 보여 허재완(1991)과는 다른 결론을 도출하였다. 저자는 또한 주택가격이 물가에 미치는 영향이나 소득이 주택가격에 미치는 영향은 상대적으로 미약하고, 주택건설투자액(공급요인) 증가는 주택가격의 하락을 유도하나 반응 정도가 수요측 요인보다 낮음을 보였는데, 이 연구에는 가장 중요한 변수로 고려해야할 지가 변동이 포함되지 못한 한계가 존재한다. 김정미(2004)는 2001년 이후 시작된 아파트매매가격의 급격한 상승이 서울의 강남권, 강북의 일부, 충청권의 일부 등에 한정되어 있는 것과, 매매가격의 상승에 대비되는 전세가격의 안정적 움직임 등에 주목하고, 아파트가격 상승의 원인이 공급부족 현상보다는 금리 인하를 포함한 유동자금 상승 기조에 기인하는 수요 측의 영향으로 파악하였다. 이러한 논리는 시간변동계수모형(Time-Varying Parameter Model)에 따라 구축한 주택매매가격의 기대상승률이 외환위기 이후 급격히 감소하는 것과 일치하고 있다.

나. 전세-매매가격의 분석

김정호와 이명재(1989), 김종일, 송의영과 이우헌(1998), 조동철(2000), 조동철과 성명기(2003) 등은 전세 및 매매가격, 또는 이 두 가격 사이의 관계를 개별적으로 추정하지 않고 이 두 변수의 비율에 초점을 맞추어 결정요인이나 변동을 분석하였다. 김정호와 이명재(1989)는 서울 지역 단지별, 평형별 매매 및 전세가격 자료활용 등을 활용하여, 시계열자료의 분석보다 상대적으로 드문 횡단면 분석을 시도하였는데, 극히 세분화된 하위시장의 자료를 사용하였다는 점이 연구를 돋보이게 한다. 저자들은 또한 경제 주체들의 예상 형성을 고려하여 미래지향적 예측과 과거지향적 예측 중 어느 것이 타당한지를 매매가격에 대한 전세보증금 비율을 가격상승률로 추정하였는데, 이 결과 과거지향적 예측이 더 타당하게 나타나 경제 주체들이 불확실한 미래에 대한 정확한 예측보다는 과거의 경험에 비추어 미래의 기대를 형성하는 경향이 있음을 시사하였다.

과거 주택가격의 상승률과 지역더미를 사용하여 전세가/매매가를 회귀 분석한 결과에 따르면, 압구정동, 청담동, 역삼동, 여의도 등 사업, 교통, 교육, 사회기반 시설이 잘 갖추어진 지역의 전세보증금비율이 모형의 예측보다 높게 나타나 전세에 대한 수요는 역시 주택의 실질적 사용으로부터 얻는 효용에 크게 의존함을 알 수 있다. 8학군 지역의 매매가격과 전세가격이 모두 빠른 상승을 보이는 것은, 이 지역의 주거환경에 대한 강력한 수요와, 가격상승압력에 대한 공급의 비탄력성으로 이해할 수 있다.

김종일, 송의영과 이우헌(1998)은 주택매매시장이 효율적이라면, 전세가격의 변동이 전세 대 매매가격을 변화시킬 이유가 없음에 착안하여 서울시의 아파트시장, 특히 매매시장의 효율성을 검증하였다. 아파트 매매가격 기대상승률과 전세-매매가격 비율간의 상관관계를 1986~1996년의 기간과, 부동산경기가 냉각된 시점을 고려, 1986~1990년과 1991~1996년 두 기간으로 나누어 구해 본 결과, 전반적으로 효율적으로 보이는 경우도 발견하였으나, 이는 두 하위기간간의 서로 다른 비효율성이 뭉뚱그려져 나타난 결과일 뿐이고, 아파트시장에는 비효율성이 존재한다는 것을

확인하였다. 이는 주택시장에의 투자가 이러한 시장의 비효율성에 의하여 예상외의 이득이나 손실을 가져올 수 있을 가능성이 높은 것을 의미한다.

이러한 주택 규모별 초과수익률의 존재는 1990년대 이후 많은 관심을 끌었는데, 정지만(1999), 박준용, 이우헌과 남창우(2003)의 연구도 이에 해당된다. 정지만(1999)은 주택가격과 전세가격 간의 차익거래모형을 이용, 실제 전세가 비율이 사후적으로 합리적인 균형전세가 비율에 비해 변동성이 작고, 각종 부동산시장에서 평균일탈 경향이 존재하며, 부동산가격의 실질상승률과 초과상승률 등도 랜덤워크 가설이 기각되는 등 효율적 시장 가설에 위배되는 현상이 광범위하게 존재함을 보였다. 박준용, 이우헌과 남창우(2003)는 주식시장에서 사용되는 Fama and French(1992, 1993)의 주식요인을 포함하여 부동산요인, 채권요인, 거시요인 등으로 변수들을 분류하고 분석한 결과 주식요인을 제외한 모든 변수, 특히 금리 변화가 주택의 초과 수익률에 유의하게 영향을 미침을 지적하였는데, 이는 1990년대 말 이후의 가격 흐름이 기초변수의 영향을 받기 시작했다는 서승환(1999), 윤주현(2001) 등의 분석과도 일치한다.

시장 자체의 효율성과 더불어, 주요 변수가 전세-매매가격에 미치는 영향에 대한 연구 또한 축적되어 왔다. 전세-매매가격에 대한 금리와 인플레이션의 영향에 대한 포괄적인 최근의 분석은 조동철과 성명기(2003)에서 찾을 수 있다. 저자들은 명목 이자율에서 차지하는 기대 인플레이션율의 비율이 중요함을 직시하고, 작금의 우리 경제가 저성장 저금리 상황에 돌입함에 따라 부동산의 가격 상승과 변동성이 확대될 것을 예측, 부동산 보유에 따른 기대수익률을 낮춰 근본적인 부동산가격의 안정을 추구할 것을 제시하였다.

조동철(2000)은 토지와 건물의 복합재로서의 지가의 결정과정을 신고전파적인 성장이론을 원용, 동태적이고 일반균형적 접근 방식을 통해 탐구한다는 점에서 여타의 연구와는 다른 점을 보여준다. 저자는 일반의 인식과는 달리 우리나라의 지가는 1970년 이후 명목 GDP에 비해 상대적으로 안정된 상승세를 보였음(실질 지가상승률이 실질성장률을 하

회함)을 실증하였고, 전세가격은 1986년 이후 전체적으로 소비자물가 추세를 크게 벗어나지 않고 있으나, 주택 매매가격은 전세가격이나 소비자 물가지수에 비해 큰 폭의 변동을 겪고 있는데 이는 전세는 기초적 변수가, 매매가는 투기적 동기에 의한 가격 형성이 반영되고 있기 때문일 것으로 해석하였다. 저자는 또한 거품의 붕괴, 토지 절약형 생산 기술의 발전, 금리, 실효세율 등을 1970년대부터 1990년대 말에 이르는 기간 동안 일어난 국민소득 대비 지가 총액 비율이 하락한 중요한 이유 중의 하나로 지적하였다.

다. 주택가격과 관련된 기타의 연구

이미 논의한 바와 같이, 하위시장에 대한 연구는 좀더 상세한 정보를 이용한다는 측면에서 개별 시장이 갖는 특성을 파악하기 편리하고, 대분류 데이터를 사용할 경우 자료의 취합과정에서 생기는 오차 등을 방지할 수 있는 이점이 있다. 윤주현(2001)은 지역별, 주택유형별, 주택 규모별 주택가격 및 전세가격의 동향에는 큰 차이가 없으나, 움직임의 크기가 서울, 아파트, 소형에 있어 크다는 것을 밝히고 하위시장을 서울, 주거, 상업, 공업, 녹지, 아파트 등으로 나누어 분석하였다.

윤주현(2001) 이외에도 김주영과 우경(2004)은 수도권 주택 하위시장의 분석에서 수도권을 서울과 인접한 3개의 권역으로 분리, 하위시장의 개별적 분석이 수도권 전체분석보다 적합성을 증가시키는 것을 보여 주었고 장병기와 심성훈(2004)은 [매매가격, 전세가격]과 [전국, 서울, 광역시, 중소도시]로 하위시장을 정의하여 분석하였다. 이들은 구조변화를 고려한 VEC모형을 사용하여, 외환위기 이후 대부분의 주택시장에서 경기와 금리의 장기 균형관계에서의 이탈에 대해 주택가격 조정이 발생하였고, 단기적으로는 특히 경기보다 금리의 영향이 강화되는 경향이 있음을 보였다. 서울의 경우 경기와 금리의 설명력이 낮고 오차수정항 계수의 유의성도 한정적이어서 기초변수의 중요성이 상대적으로 떨어지는 느낌을 준다. 전체적으로 전세가격의 단기변동은 경기와 금리에 의해 잘 설명되나 장기균형관계로부터의 이탈에 대한 조정은 이뤄지지 않는데, 특히 서울 지역의 전세시장이 중소도시보다 경

기에 더 민감하고 중소도시 전세시장의 경우에는 보다 장기적으로 금리와 경기의 영향을 받는 것으로 나타났다. 구조변화 이후 금리 등의 기초경제 여건의 중요성이 높아졌다는 주장은 서승환(1999), 윤주현(2001), 손경환과 김혜승(2002), 조동철과 성명기(2003) 등에서 주장된 바와 그 궤를 같이한다.

위에서 논의된 바의 주택가격에 대한 연구 이외에도, 이와 직간접적으로 연결되는 연구들도 많이 수행되었다. 지가결정요인에 대한 분석으로는 김경환(1991), 손재영(1993), 박원암(1992) 등의 탁월한 연구가 있으나, 주택매매가격의 연구와는 직접적인 관련이 없어 본 절의 논의에서 제외하였다. 박정윤(1990)은 주택이 완벽한 인플레이션 헷지 기능은 갖지 못하였으나 금융자산인 주식보다는 그 기능이 뛰어남을 보였고, 김경환(1991) 역시 주택의 헷지 기능이 금융자산인 주식, 회사채는 물론이고 토지보다도 뛰어남을 확인하였다. 서승환(1994)은 종합주가지수가 주택의 매매가격과 전세가격을 설명하는 데 반해 일반 물가는 그렇지 못함을 보여, 주택이 다른 부동산과 마찬가지로 그 자체가 제공하는 서비스의 가치가 아니라 투기적 요인이 강하게 개입된 자산 선택행위의 결과로 결정됨을 보였다. 김갑성과 서승환(1999)은 부동산가격 변화율 및 주택매매가격 변화율과 경기의 동행성을 분석하였는데, 주택매매가격변화율은 실질 GDP에 2분기 정도 후행함을 보였다.

기존 연구에 대한 검토를 통해, 다양한 주택시장에 대한 다양한 방법의 연구가 수행되어 왔으며, 그 결과로 주택(또는 부동산)시장은 일부 시점 일부 지역을 제외하고는 급격한 변동을 겪지 않았다는 것, 지가와 금리 등의 거시 변수의 중요성이 증가한다는 것, 경우에 따라서는 시장에 충격이 가해질 때 장기적으로 균형점으로 회귀하지 못할 가능성이 있다는 것, 그리고 정부의 정책이나, 기대가격 상승률 등이 중요하게는 간주되나 많은 연구에서 다루어지지는 못했다는 것 등을 알 수 있다. 다음 절에서는 주택가격의 결정이론을 검토하고 결정요인을 추출하여 주택가격의 결정과 변동에 대한 이해를 돕는 동시에, 제4절에서 수행될 실증적 연구의 토대로 삼는다.

제3절 주택가격의 결정요인에 대한 분석

제2절에서의 기존문헌 분석에서는 금리, 인플레이션, GDP, 주식가격, 토지가격, 주거환경 등의 변수들이 주택가격을 결정하고 그 변동에 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결정변수들을 다시 분류하면, 주택의 실질적인 사용으로부터 얻을 수 있는 효용에서 파생되는 수요를 결정하는 변수와, 주택 보유 또는 비보유시의 비용과 이익을 결정하는 변수로 나뉘어진다. 본 절에서는 Poterba(1984)의 모형을 새롭게 해석하여 수요와 공급함수로 이루어지는 주택시장을 비교동태적(comparative dynamics)으로 구축하고, 이들 변수의 영향을 논하는 동시에 제4절에서 행해지는 실증 분석의 기초를 제공하고자 한다.[4)]

1. 주택가격 결정의 이해

가. 주택가격 결정 이론

주택가격 결정 기제를 살펴보기 위해 주택에 대한 수요는 임대료의 함수, 그리고 공급은 주택가격의 함수라고 가정하면(Poterba[1984]) 다음과 같은 식을 얻는다.

$$h^d = \psi(R) \quad \text{단, } \psi' < 0 \tag{3.1}$$

$$I = \varphi(p) \quad \text{단, } \varphi' > 0 \tag{3.2}$$

여기서 h^d는 주택에 대한 수요, R은 임대료, I는 주택건설(공급), 그리고 p는 주택가격을 의미한다. 주택건설업자는 신규주택을 주택임대

4) 익명의 Referee는 통상 사용되는 정태적인 재정조건이 주택시장의 효율성을 검증할 수는 있지만 경제 변수가 주택시장에 미치는 영향을 설명하는 데는 한계가 있음을 지적하고, 대안으로 Poterba(1984)의 모형을 새롭게 해석하여 비교동태 분석을 시도할 것을 제안하였다. 따라서 본 절의 이론적 배경에 대한 논의는 이 Referee의 조언에 힘입은 바 크며, 뒤에 언급되는 주요 경제 변수가 주택시장에 미치는 영향에 대한 이론적 분석의 예 또한 Referee가 제시한 바를 활용하였다. 본 장의 저자는 Referee에게 깊은 사의를 표한다.

업자(실제로는 소비자)에게 p의 가격으로 판매하고 주택임대업자는 이를 이용하여 주거서비스를 생산하여 가계에게 판매한다고 하자.[5)]

이 경우 주택임대업자의 최적화 문제는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\max \int_0^{\infty} e^{-rt}[R_t h_t - p_t I_t]dt$$
$$\text{s.t. } \dot{h_t} = I_t - \delta h_t \quad \text{where } h_0 > 0 \text{ is given.} \tag{3.3}$$

$\dot{h}$은 주택 스톡의 순증가를 나타내며 δh는 기존주택의 감가상각에 대한 대체투자(replacement investment)를 나타낸다. 임대료 R_t는 일반적인 모형에서의 최종소비재 가격과 같은 역할을 하게 된다. 주택임대업자는 주택건설업자가 생산한 주택 I_t를 p_t의 가격에 구입한 후 주택 스톡 h_t를 R_t의 가격을 받고 소비자에게 판매하게 된다. 위 문제에 대한 해밀토니안(hamiltonian)을 세우면 다음과 같다.

$$\mathbb{H} = e^{-rt}[R_t h_t - p_t I_t + \mu_t (I_t - \delta h_t)]$$

여기서 μ_t는 주택투자의 현재가치(current value)의 shadow price이다. 식 (3.3)의 동태적 최적화문제에 대한 일계조건들은 다음과 같다.

$$-p_t + \mu_t = 0 \tag{3.4}$$
$$-(\dot{\mu_t} - r\mu_t) = R_t - \delta\mu_t \tag{3.5}$$
$$\lim_{t\to\infty} e^{-rt}\mu_t h_t = 0 \tag{3.6}$$

변수위의 점은 시간에 따른 변수의 변화를 나타낸다. 첫 번째 일계조건 (3.4)는 투자의 shadow price가 주택가격과 일치함을 나타내고 세 번째 조건은 transversality condition을 의미한다. 식 (3.4) 와 식 (3.5)로부터

5) 일반적인 2부문 모형(two sector model)과 비교하면 주택건설업자는 중간재 생산자가 되고 주택임대업자는 최종소비재 생산자의 역할을 담당한다. 다만 일반적인 최종소비재 생산자의 생산함수는 $Y = AF(K,L)$과 같이 가정되나 주택임대업자의 생산함수는 단순히 $Y = h$라고 할 수 있다. 즉, 주거서비스의 생산 및 총 임대료수입은 주택 스톡에 비례한다.

$\dot{p} = (r+\delta)p - R$의 관계가 성립한다. 이를 다시 쓰면,

$$\frac{\dot{p} + R}{p} = r + \delta \tag{3.7}$$

이 되는데, 이는 주택구입선택(housing tenure choice) 분석 등에서 널리 활용되는 통상적인 재정거래조건(no arbitrage condition)으로서 주택투자에 대한 수익률(좌변)은 그 기회비용(우변)과 같다는 것을 의미한다. 즉 임대료율(rental rate; $\frac{R}{p}$)와 자본이득률(capital gain; $\frac{\dot{p}}{p}$)에서 감가상각률(δ)을 차감한 값은 실질이자율(r), 또는 안전자산으로부터의 수익률과 같게 된다.

앞에서 가정한 주거서비스에 대한 수요와 주택의 공급함수를 주택임대업자의 최적화문제에 대한 일계조건 및 예산제약조건과 결합시키면 주택시장의 분석에 관한 대표적인 모형으로 잘 알려진 Poterba(1984)의 모형이 도출된다. 이를 구체적으로 살펴보기 위하여 주택수요의 역함수가 존재한다고 하자(즉, $R = \psi^{-1}(h)$). 특히 우리나라의 전세제도하에서 실질임대료 R은 이자율 r과 전세가격 q의 곱인 rq가 될 것이고 이 자율이 주택수요의 영향을 받지 않는다고 가정하면 전세가격 q만이 주택수요의 함수가 될 것이다. 따라서 $R(h) = rq(h)$가 된다. 이를 식 (3.7)에 대입하면 다음과 같다.

$$\frac{\dot{p} + rq(h)}{p} = r + \delta$$

또 식 (3.3)의 제약조건은 주택공급함수 (3.2)를 이용하여 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$\dot{h} = \varphi(p) - \delta h$$

위의 두 식은 Poterba(1984)모형의 축이 되는 두 개의 미분방정식 체계를 이루게 되고, $\left.\frac{dp}{dh}\right|_{\dot{p}=0} < 0$ 및 $\left.\frac{dp}{dh}\right|_{\dot{h}=0} > 0$의 두 조건으로부터 주택가격과 주택스톡 평면에서 $[\dot{p} = 0]$ 곡선은 우하향하며 $[\dot{h} = 0]$ 곡

선은 우상향함을 알 수 있다. 그리고 이로부터 안정적인 균형성장경로(balanced growth path)가 존재하여 만일 경제가 어떤 충격으로 인해 균제상태(steady state)로부터 벗어나더라도 다시 균형으로 돌아오게 되는 힘이 존재하게 된다.

나. 주요 변수의 변화와 주택가격의 변동

위에서 도출한 Poterba(1984)의 모형을 활용하여 주요 경제 변수들의 변화가 주택가격 변동에 어떻게 기여하는지를, 최근의 우리나라의 주택시장이 겪은 경험이라는 맥락에서 이해해 보자.

첫째, 주택가격에 영향을 주는 가장 중요한 요인으로 인구의 변화와 이에 따른 수요의 변화를 들 수 있다. 본 보고서의 제 I 부 제2장에서 살펴본 바와 같이, Mankiw and Weil(1989)은 주택의 수요와 공급이 인구에 대하여 일차동차라는 가정하에 Poterba모형을 수정하여 미국에서의 인구변화가 주택가격에 미치는 효과를 분석하였다. Mankiw and Weil에서와 같이 h를 일인당 주택스톡으로 표현하면 인구가 변화하더라도 $[\dot{p} = 0]$ 곡선은 영향을 받지 않는 반면 $[\dot{h} = 0]$ 곡선은, 인구증가율 n에 의해, 주어진 주택가격 p에서 h가 감소하게 되고 따라서 좌측으로 이동하게 된다.[6] 이에 따라 다른 조건에 변화가 없다면 [그림 3-2]의 (a)에서와 같이 주택가격은 상승하게 된다. 과거 우리나라의 인구가 지속적으로 상승해 왔음을 생각하면 주택가격의 상승이 인구적인 요인에 의해서도 영향을 받아왔을 것임을 예상할 수 있다. 반면 현재 우리경제가 예측하고 있는 바와 같이 향후 인구의 감소가 발생한다면 $[\dot{h} = 0]$ 곡선이 우측으로 이동하게 되고 따라서 주택가격은 장기적으로 하락하게 된다.

이러한 수요의 변화를 야기하는 인구적인 요인은 단순히 장기적인 자연인구증가율만을 의미하는 것은 아니다. 이민이나 행정구역 간의 인구이동도 같은 맥락에서 이해될 수 있으며 또한 재건축아파트를 중심으로 한 주택가격상승도 인구적인 관점에서 유사하게 살펴볼 수 있다. 기

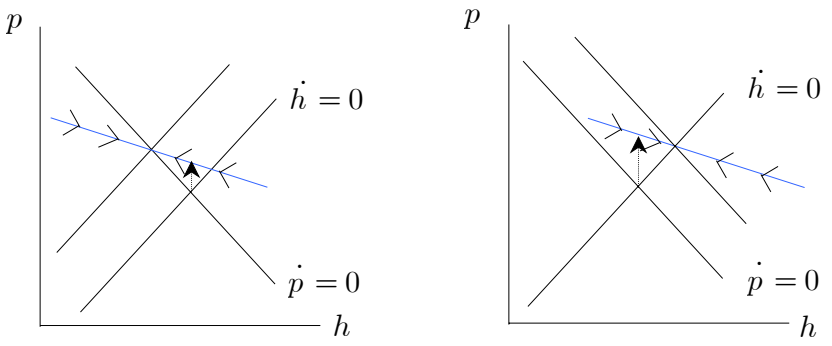
6) 인구구조의 변화는 일시적인 것인지 아니면 영구적인 것인지에 따라 주택가격에 미치는 동태적 영향이 다르게 나타난다. 만일 인구증가가 단기적이라면 이러한 이동은 단기적인 n의 증가가 완료됨에 따라 다시 우측으로 돌아올 것이다.

존의 아파트가 재건축에 돌입하게 되면 재건축아파트에 살고 있던 거주자들은 재건축이 시작된 때부터 끝날 때까지 주거서비스에 대한 신규 수요층으로 등장하게 된다. 이러한 재건축으로 인한 주택수요인구의 증가는 자연적인 인구증가는 아니라고 하더라도 한정적인 지역에서 단기간에 주택을 수요하는 가구수의 증가를 의미한다. 재건축의 완료 후에는 이 수요가 사라진다 해도, 적어도 재건축이 완료되는 시점까지는 한시적으로 자연적인 인구증가와 동일한 효과를 초래할 것이다.

둘째, 이자율의 변화는 $[\dot{h}=0]$ 곡선에는 영향을 미치지 않고 $[\dot{p}=0]$ 곡선에만 영향을 주게 된다. $[\dot{p}=0]$이 성립하기 위해서는, 이자율이 하락할 때 주어진 h하에서 p가 보다 높은 수준이어야 하기 때문에 [그림 3-2]의 (b)에서와 같이 $[\dot{p}=0]$ 곡선을 오른쪽으로 이동시킨다. 따라서 이자율의 하락으로 경제는 새로운 균형성장경로 위의 점으로 이동한 후 균형성장경로를 따라 새로운 균제상태로 접근하게 된다. 이 과정에서 주택가격은 원래의 수준보다 높게 형성된다.

셋째, 모형에서 명시적으로 고려되지는 않았지만 조세의 변화 역시 주택가격에 이자율의 변화와 비슷한 영향을 주게 된다. 우선 주택의 보유세는 결국 주택서비스에 대한 과세로 볼 수 있는데 도출된 Poterba모형에서는 주택가격 p에 대하여 τ의 세율을 적용한다고 생각해 볼 수 있다. 이 경우 보유세율의 인상은 $[\dot{p}=0]$ 곡선의 좌측으로의 이동을 초

[그림 3-2] 주택가격의 변화



(a) $[\dot{h}=0]$의 이동 (b) $[\dot{p}=0]$의 이동

래하여 주택가격을 하락시키는 요인이 될 수 있다. 또 다른 조세정책으로서 이자소득세를 생각해 볼 수 있다. 이는 이자율 r에 대한 과세로서 실질적으로 실효이자율을 하락시키게 되어 이자율하락과 동일한 효과를 가져 올 수 있다. 즉 이자소득세율의 상승은 $[\dot{p}=0]$ 곡선을 우측으로 이동시켜 주택가격을 상승시키는 효과가 있다.[7)]

2. 재정조건과 주택가격 기대상승률에 대한 논의

전술한 바와 같이, t기 및 그 이후의 기간중 발생하는 임대료 흐름의 총 현재가치로부터 도출한 식 (3.7)은 매기의 아파트 투자로부터의 기대수익과 안전자산 투자로부터의 기대수익이 같아야 한다는 재정조건과도 일치한다. 즉, 거래비용이 존재하지 않고, 유동성제약이 없는 위험중립적 가계들이 다수 존재하는 경제에서 아파트 매매시장의 균형은 아파트에 투자했을 때의 기대수익과 안전자산에 투자했을 때의 수익이 같아야 하며 이는 식 (3.7), 또는 아래와 같이 나타낼 수 있다. τ는 주택보유에 따른 세율을 뜻한다.

$$E_t[P_{t+1}] + r_t q - \tau P_t = (1+r_t)P_t.$$

여기서 E 는 투자자가 가지고 있는 정보에 대한 조건부 기대값이다. 이 식을 다시 정리하면

$$\frac{E_t[P_{t+1}]-P_t}{P_t} + r_t\frac{q}{P_t} - (\tau+\delta) = r_t \tag{3.8}$$

를 얻는데, 식 (3.8)은 곧 식 (3.7)과 같아진다. 즉 좌변은 아파트에 투자했을 때의 기대수익률이고, 우변은 안전자산에 투자했을 때의 기대수익률이다. 좌변의 첫 항은 아파트 구입시의 기대자본수익률(Π_t)을, 둘째 항은 전세금으로부터 얻는 이자소득을 그리고 마지막 항은 주택을 소유함으로써 지불해야하는 세금(세율)과 소유주택의 감가상각률을 나타낸다.

7) 세제의 효과에 대해서는 본 보고서 제Ⅱ부 제4장에서 자세히 논의된다.

식 (3.8)은 또한 주택의 매매가격과 여러 변수와의 관계들을 보여준다. 예를 들면, 세금과 감가상각이 존재하지 않고, 주택가격의 기대상승률이 소비자물가 상승률과 동일한 아주 단순한 경제에서, $\Pi = 0$이면 (즉 인플레이션이 존재하지 않는 경제에서는) 전세가가 매매가와 같아지며 ($q = P$), 인플레이션이 상승하면 전세-매매가격 비율이 감소하게 된다. 부언하면, 저인플레이션 경제에서는 q가 P에 수렴하여, 전세시장의 혼란이 예상될 수 있으며, 정부의 인플레정책이 전세-주택가격 비율에 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여주고 있다.

아파트 실수요자는 주어진 기간 동안의 주거 서비스 확보를 위해 아파트를 구입할지 전세로 임차할지 결정해야 하며, 그 결정 기제는 전술한 바와 같이 식 (3.7) 또는 (3.8)을 고려하는 것이다. 여기에 주택 보유의 위험 프리미엄, 각종 세율, 감가상각률, 유지비(υ) 등을 고려하면 재정조건은 다음과 같이 확장된다.

$$\frac{q_t}{P_t} = \frac{(r + \tau + \delta + \nu) - \Pi_t}{r}$$

여기에서 기대가격상승률 Π는 전세가가 매매가격과 동일하지 않게 하는 가장 중요한 요인 중의 하나이다. 주택매매가격의 기대상승률은, 사실상 소비자물가 상승률과 일치하지 않는 경우가 많고, 지역에 따른 편차가 커, 빈익빈 부익부를 심화시키고 정서상의 괴리감이나 박탈감을 일으키는 등 심각한 사회 문제를 유발하는 '괘씸한' 변수로 인식되고 있다. 본 연구에서는 이 기대가격상승률을 명시적으로 h형에 포함시켜 가격에 미치는 영향을 분석한다.

김정호와 이명재(1989)는 예상형성이 합리적 미래 예측으로 이루어지는지 과거의 추세에 의존하는지 간단히 검증하고, 그 결과를 서울 아파트 전세-매매가격 비율을 결정하는 식에 원용하였다. 즉,

$$\frac{q_{1987}}{P_{1987}} = a_{87} - b_{87}\Pi_{88-87} \text{ (미래지향적 예측)과,}$$

$$\frac{q_{1988}}{P_{1988}} = a_{87} - b_{87}\Pi_{88-87} \text{ (과거 지향적 예측)}$$

의 두 식을 추정한 결과 1988년의 전세가(q)와 매매가(p)를 종속변수로 사용하는 것, 즉 두 번째 식이 더 타당하다고 결론짓고, 1년 전의 과거 지향적 예측치를 기대가격상승률(Π)로 활용하였다.

김종일, 송의영과 이우헌(1998)도 기대가격상승률의 중요성을 인정하였으나, 주된 연구목적은 본 장의 제2절에서 소개한 바와 같이 한국 아파트시장에서의 전세-매매가 비율과 시장의 효율성을 검토하기 위한 것으로, 분기별 전방연간상승률을 과거 4분기의 분기간 상승률에 자기회귀하여 기대매매가격상승률의 대리변수를 구했다. 김종일 등(1998)의 연구는 기본적인 틀은 본 연구와 같으나, 재산세 대신 가격증가분에 대한 양도세를 고려하였고, 이로부터 전세-매매가 비율을 기대가격상승률의 함수로 구해, 추정된 기대가격상승률의 계수가 이론적인 계수의 크기와 얼마나 부합하는지를 검토하여 주택시장의 효율성을 검증하였다. 김경환과 서승환(1990)도 주택가격에 거품이 존재하는지 여부를 분석하기 위한 논문에서 기대가격상승률의 중요성을 강조하고, 대리변수를 추정한 바 있다.

국내에서 수행된 가장 본격적인 기대가격상승률의 연구 중의 하나로 이용만(2002)이 있다. 이용만(2002)은 시간변동계수모형을 이용하여 주택가격의 기대상승률을 추정하였다. 세금, 거래비용, 위험 프리미엄 등이 존재하지 않는 가장 단순한 경제의 재정조건을 상정하고, 주택의 내재가치(P)와 실제가치(P^*)가 차이가 있을 수 있다는 가정하에, 다음과 같은 식을 상정하였다.

$$1-\frac{q_t}{P_t^*}=1-\frac{q_t}{P_t}+u_t=\Pi_t\frac{1}{r_t}+u_t$$

$Y_t=1-\frac{q_t}{P_t^*}$, 그리고 $X_t=\frac{1}{r_t}$라고 하면, 위 식은 식 (3.9)와 같이 정리된다.

$$Y_t=\Pi_t X_t+u_t \tag{3.9}$$

식 (3.9)에서 X_t와 Y_t는 관측이 가능한 변수이고, 기대가격상승률은

관측이 불가능하며, 시간에 따라 변동하는 확률변수이다. 이용만(2002)은 기대가격상승률 Π_t가 임의보행을 할 경우와 비조건부평균값 주위에서 자기회귀(AR(1))할 경우의 두 가지 경우를 상정하여 그 값을 추정한 결과가 거의 유사함을 보였다. 그러나 AR(1)의 경우, AR(1)항의 계수의 추정값이 1에 근사함을 보여, 기대가격상승률의 움직임이 안정적인 AR(1) 확률과정에 따르는 것이 아니고 불안정한 임의보행을 따른다고 결론지었다. 김정미(2004)는 기대가격상승률이 임의보행하는 경우를 상정하여 시간변동계수를 상정하고 이를 아파트가격의 변동요인을 분석하는데 사용하였는데, 기대가격상승률이 우리가 기대하는 것만큼 매매가격에 영향을 미치지 못하는 것으로 결론지었다.

본 연구에서도 이용만(2002) 등이 사용한 기대가격상승률을 임의보행을 상정하여 도출하고, 이 기대가격상승률이 주택가격변동에 미치는 영향을 분석할 것이다. 기대가격상승률의 계산은 위의 식 (3.9)를 따른다.

3. 실증적 분석방법 - 벡터오차수정모형(VEC)

본 연구는 서로 인과관계가 있는 변수들의 현재 관측치를 종속 변수로, 자신과 여타 변수들의 과거 관측치를 설명변수로 구성한 n개(변수가 모두 n개 있을 경우)의 선형 회귀 방정식 시스템을 통하여 시계열과정을 추론한다. 이러한 VAR모형은 전적으로 통계적인 시계열 모형으로, 변수들 간의 상관관계에 근거하여 모형 작성자의 선험적 주관을 가급적 배제하고 지극히 일반화된 형태로 모형을 작성한다(Litterman[1986]).

시계열분석에서는 일부 변수들은 확률변수들의 무한계열(infinite sequence of random variables)로 이루어진 확률적 과정(stochastic process)에 의해 얻어진다. 이러한 확률변수들이 서로 연관되어 있다면 변수들의 미래치가 추정될 수 있을 것이며, 이러한 사실에 근거하여 개발된 VAR모형은 효율성이 뛰어난 것으로 알려져 있다. VAR모형은 특별히 정의되지 않은 구조적 계량모형으로부터 도출된 축약적 모형이므로 VAR모형으로부터 추정되는 계수들은 경제학적 의미를 지니지 못한다. 그러나 이로부터 중요한 정보들도 얻어지는데, 예를 들면, 미래치에 대한 예측 이외에도 예측오차의 분해(decomposition)나 모형 내의 변수들 간의 내재적

상관관계를 보여주는 충격반응 등이 있다. 잘 알려진 바와 같이, 일반적으로 VAR모형에서는 모든 변수들이 내생변수로 간주되며, 체계 내에서 결정되는 내생변수들은 각자의 과거치와, 여타 변수들의 현재치 및 과거치에 의해 결정된다. 자신의 시차변수와 여타 변수의 시차변수를 동시에 설명 변수로 삼음으로써, 내생변수와 외생변수를 구분하지 않고 특정 계수를 '0'으로 보는 가정도 채택할 필요가 없다. 또한 실제 예측을 할 때, 비용과 시간이 절약되고 자료의 대규모 수집 변형 등이 불필요하며, 충격반응함수 등을 통해 각각의 변수의 변화가 다른 변수들에 시간의 흐름에 따라 어떤 변화를 주는지 분석할 수 있다는 장점이 있다.

제4절 분석 및 정책적 시사점

본 절에서는 실증분석에 앞서 주요 변수들에 대해 설명하고, 단위근 검정과 변수들 사이의 그랜저 인과관계(Granger causality)의 변화를 개관한다.[8] 그 다음에는 변수들의 사전 분석의 결과에 따라, VEC 모형을 사용하여 주택매매가격의 변동을 분석하고 그 의미를 논할 것이다.

1. 실증분석모형 구축

가. 통계자료의 이용

본 절에서는 벡터자기회귀모형(VAR Model)을 활용하여 주요 변수가 주택 매매가격에 미친 영향을 분석하고자 한다. 분석에 사용되는 데이터는 1987년 1/4분기에서 2004년 2/4분기의 70분기에 걸친 시계열 통계자료이다. 주요 통계자료와 변수의 선택은 다음과 같다.

주택가격 및 전세가격은 국민은행에서 매월 발표하는 『도시주택가격동향조사』의 주택매매가격지수 및 주택전세가격지수를 이용했으며, 지

8) 주택매매가격 변동률과 주요 변수들의 변동률 간의 교차 상관관계를 구하면 변수들의 전체적인 움직임을 좀더 자세히 관찰하고 주택과 관련 시장의 최근 변동에 대한 이해를 높일 수 있다. 본 연구에서도 변수들 간의 교차상관관계를 분석하였지만, 지면관계로 싣지 못했다. 이에 대한 정보가 필요한 경우 저자에게 문의하기를 바란다.

가의 경우는 한국토지공사에서 분기별로 발표하는『지가동향』통계를 이용하였다. 국내총생산(GDP), 총유동성(M3), 주가지수, 회사채수익률 등 거시경제지표와 소비자물가지수는 한국은행, 통계청에서 발표하는 자료를 이용하였으며, 건축허가는 건설교통부에 발표하는 자료를 이용하였다. 주요 통계자료의 내용은 <표 3-2>에 요약되어 있다.

〈표 3-2〉 주요 통계자료의 내용

	계절조정	출 처	단위/기준년
회사채수익률	×	한국은행	3년 만기 회사채유통수익률, 연리%
종합주가지수	○	증권거래소	1980.1=100
명목 GDP	sa	한국은행	국민계정, 10억원, 명목
실질 GDP	sa	한국은행	국민계정, 10억원, 95년 불변
명목 건설투자	sa	한국은행	국민계정, 10억원, 명목
명목 주거용 건설투자	○	한국은행	국민계정, 10억원, 명목
실질 건설투자	sa	한국은행	국민계정, 10억원, 95년 불변
실질 주거용 건설투자	○	한국은행	국민계정, 10억원, 95년 불변
소비자물가지수	○	통계청	2000=100
M2	sa	한국은행	10억원, 말잔
M3	sa	한국은행	10억원, 말잔
건축허가(전체)	○	건설교통부	연면적, 1,000㎡
주거용 건축허가	○	건설교통부	연면적, 1,000㎡
강남 주택매매가격지수	○	국민은행	2003.9=100
강남 주택전세가격지수	○	국민은행	2003.9=100
강북 주택매매가격지수	○	국민은행	2003.9=100
강북 주택전세가격지수	○	국민은행	2003.9=100
전국 주택매매가격지수	○	국민은행	2003.9=100
전국 주택전세가격지수	○	국민은행	2003.9=100
전국 지가지수	○	토지공사	2003.3=100
서울 지가지수	○	토지공사	2003.3=100
기대가격상승률	×	추정치	주택매매가격 기대상승률, %

주: sa: 계절조정 후 발표된 자료; ○: 계절조정이 필요하다고 본 자료; ×: 계절조정이 필요없다고 본 자료.

VAR모형에 포함되는 변수 중 GDP, 건설투자, 통화 등의 변수는 이미 계절조정을 걸친 후 발표되어 추가적인 계절 조정이 필요없다고 판단하였고, 회사채수익률의 경우 계절적 변동요인의 존재 이유가 없다고 고려되어, 이들을 제외한 나머지 변수들을 X-12-ARIMA기법을 이용하여 계절조정하였다. 주택가격과 전세가격이 모두 지수화되어 있으므로, 기타의 모든 명목 변수 역시 실질 변수로 전환하여 모든 분석에 사용하였다.

나. 단위근 검정과 결과

VAR모형을 설정하기 위해서는 시계열의 정상성(stationarity)이 필요하므로 먼저, 변수들이 단위근을 갖는지의 여부를 검정하였다. Dickey-Fuller(1979)는 절편과 선형추세의 존재 가능성을 고려하여 다음의 3가지 모형을 상정하고 상황에 따라 적절한 모형을 설정하여 검정할 것을 제안하였다.

$$\text{모형 I} \quad \Delta y_t = \delta y_{t-1} + u_t ,$$
$$\text{모형 II} \quad \Delta y_t = \mu + \delta y_{t-1} + u_t ,$$
$$\text{모형 III} \quad \Delta y_t = \mu + \beta t + \delta y_{t-1} + u_t .$$

단위근 검정시 대부분의 거시경제변수와 부동산가격변수는 추세와 상수항이 포함된 모형Ⅲ을 설정하였으며, 회사채수익률은 이미 논의한 대로 추세가 포함되어 있지 않는 것으로 판단, 모형Ⅱ를 설정하였다. 원자료에 자연대수를 취한 후 X-12-ARIMA방식에 의해 계절조정된 수준변수와 전분기대비 차분한 자료(전분기대비 변동률)에 대한 각각의 검정결과는 아래의 <표 3-3>과 같다. 단위근검정은 ADF(Augmented Dickey-Fuller) 방식에 따랐다.[9]

수준변수의 단위근 검정결과, 지가지수를 제외한 부동산가격지표, 거시경제변수 등 거의 모든 변수가 단위근이 있는 불안정시계열로 나타났다. 그러나 1차 차분한 시계열의 단위근 검정결과는 주택매매가격, 주택전세가격, 지가지수 등의 부동산가격지표와 거시경제변수 대부분이 1% 유의수준에서 “단위근이 있다”라는 귀무가설(null hypothesis)이 기각

9) PP(Phillips-Perron)방법에 따라 수행하는 단위근 검정결과도 이와 유사하다.

〈표 3-3〉 시계열자료의 ADF 단위근 검정 결과

거시경제변수	수준변수	차분변수	부동산가격변수	수준변수	차분변수
회사채수익률	-0.93	-6.15***	전국 주택매매가격	-2.05	-3.91**
종합주가지수	-2.67	-4.56***	전국 주택전세가격	-2.82	-5.08***
GDP	-1.30	-3.90***	강남 주택매매가격	-1.43	-3.75**
주거용 건설투자	-2.99	-3.62**	강남 주택전세가격	-2.26	-4.74***
소비자물가지수	-1.44	-3.85***	강북 주택매매가격	-2.30	-3.72**
M2	-2.23	-5.09***	강북 주택전세가격	-2.31	-5.09***
M3	-2.88	-3.63**	전국 지가지수	-4.07**	-3.65**
주거용 건축허가	-2.89	-4.91***	서울 지가지수	-3.95**	-4.43***

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 단위근이 존재한다는 귀무가설 기각되는 경우임.

되어 안정적인 시계열로 나타났다.

다. 그랜저 인과관계검정 결과

VAR모형을 통한 주택가격 변동요인 추정시, 투입될 변수들을 선정하고 그 순서를 정하기 위해 변수들 사이의 인과관계를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 인과관계검정의 대표적인 방법으로 널리 알려진 그랜저 인과관계검정(Granger causality test) 방법을 적용하였다. 자료가 지닌 계절성 등을 고려하여 전년동분기 대비 자료를 사용한 연구들도 있으나, X-12-ARIMA 방식에 의해 계절성을 제거하였고, 1차차분한 변수를 사용하였는데, VAR모형과의 일관성을 고려하여 전분기대비변동률 자료를 이용하여 인과관계를 검정하였다.[10]

먼저 <표 3-4>을 통하여 부동산가격지표 간의 그랜저 인과관계를 살펴보면, 주택매매가격과 지가는 장기적으로 양방향 그랜저 인과하는 것으로 나타났다. 주택전세가격은 지가에 강하게 그랜저 인과하는 반면, 지가는 전세가격에 시차를 두고 그랜저 인과하는 모습을 보인다. 그러

10) 지면의 한계로 전세가격과 관련 변수의 그랜저 인과관계검증 결과는 본 장 말미 [부록 3-1]에 수록되어 있다.

〈표 3-4〉 부동산가격지표 간의 그랜저 인과관계

(단위: *P*값)

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
주택매매가격(전국)→토지가격(전국)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
토지가격(전국)→주택매매가격(전국)	0.63	0.07	0.06	0.00	0.02
주택전세가격(전국)→토지가격(전국)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
토지가격(전국)→주택전세가격(전국)	0.90	0.99	0.27	0.00	0.00
주택전세가격(전국)→주택매매가격(전국)	0.09	0.31	0.34	0.38	0.24
주택매매가격(전국)→주택전세가격(전국)	0.89	0.18	0.22	0.17	0.30

나 교차상관관계분석에서 강한 상관관계를 보였던 주택매매가격은 주택전세가격에 그랜저 인과하지 않는 것으로 나타나고 있다. 본 보고서에는 포함되어 있지 않지만, 계절성이 제거된 것으로 확인되는 대부분의 경우와는 달리, 주택매매가격과 주택전세가격의 경우, 전년동분기대비 차분한 자료를 이용한 그랜저 인과관계검정 결과에서는 주택매매가격이 주택전세가격에 그랜저 인과하는 모습을 보이고 있다.

주택매매가격과 거시경제지표 간의 그랜저 인과관계는 <표 3-5>에 요약되어 있다. 주택매매가격은 국내총생산 증가율에 그랜저 인과하고 있는 것으로 나타났으며, 회사채수익률과 기대상승률은 주택매매가격에 상호영향을 강하게 주고 있는 것으로 나타났다. 또한 주택매매가격은 주가지수와 건설투자에도 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 토지가격과 거시경제 지표 간의 그랜저 인과관계를 살펴보면 국내총생산과 회사채수익률은 시차를 두고 지가에 그랜저 인과하는 것으로 나타나고 있으며, 주가지수는 지가에 강하게 그랜저 인과하고 있다. 그리고 지가는 건설투자에 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

주택전세가격과 거시경제지표 간의 인과관계는 <표 3-6>과 같다. 전세가격이 건축허가와 건설투자에 그랜저 인과하는 것으로 나타났으며, 주가지수와 소비자물가지수는 주택전세가격과 양방향 영향을 주고받는 모습을 보이고 있다. 거시경제 변수 중에서 회사채수익률이 가장 강하게 주택전세가격에 그랜저인과하고 있으며, GDP도 전세가격에 그랜저 인과하고 있다.

〈표 3-5〉 주택매매가격과 거시경제지표 간의 그랜저 인과관계

(단위: *P*값)

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
국내총생산→주택매매가격(전국)	0.94	0.66	0.23	0.65	0.61
주택매매가격(전국)→국내총생산	0.02	0.06	0.24	0.16	0.06
주가지수→주택매매가격(전국)	0.46	0.61	0.65	0.92	0.97
주택매매가격(전국)→주가지수	0.35	0.01	0.00	0.03	0.01
회사채수익률→주택매매가격(전국)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
주택매매가격(전국)→회사채수익률	0.01	0.08	0.08	0.17	0.07
건설투자(주거용)→주택매매가격(전국)	0.91	0.51	0.29	0.22	0.19
주택매매가격(전국)→건설투자(주거용)	0.00	0.01	0.03	0.14	0.30
m3→주택매매가격(전국)	0.43	0.13	0.18	0.38	0.38
주택매매가격(전국)→m3	0.73	0.92	0.92	0.89	0.96
건축허가(주거용)→주택매매가격(전국)	0.12	0.50	0.69	0.77	0.80
주택매매가격(전국)→건축허가(주거용)	0.42	0.67	0.82	0.29	0.26
소비자물가지수→주택매매가격(전국)	0.52	0.18	0.22	0.34	0.30
주택매매가격(전국)→소비자물가지수	0.02	0.04	0.07	0.12	0.17
기대상승률→주택매매가격(전국)	0.05	0.03	0.11	0.07	0.23
주택매매가격(전국)→기대상승률	0.00	0.05	0.02	0.01	0.02
국내총생산→토지가격(전국, 주거용)	0.22	0.01	0.08	0.05	0.09
토지가격(전국, 주거용)→국내총생산	0.18	0.55	0.90	0.92	0.86
주가지수→토지가격(전국, 주거용)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
토지가격(전국, 주거용)→주가지수	0.09	0.18	0.25	0.57	0.67
회사채수익률→토지가격(전국, 주거용)	0.43	0.05	0.02	0.01	0.01
토지가격(전국, 주거용)→회사채수익률	0.16	0.28	0.37	0.27	0.53
건설투자(주거용)→토지가격(전국, 주거용)	0.26	0.43	0.48	0.00	0.00
토지가격(전국, 주거용)→건설투자(주거용)	0.00	0.00	0.00	0.08	0.04

〈표 3-5〉의 계속

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
m3→토지가격(전국, 주거용)	0.03	0.24	0.49	0.70	0.74
토지가격(전국, 주거용)→m3	0.12	0.61	0.36	0.49	0.48
건축허가(주거용)→토지가격(전국, 주거용)	0.22	0.24	0.44	0.62	0.72
토지가격(전국, 주거용)→건축허가(주거용)	0.30	0.46	0.43	0.72	0.78
소비자물가지수→토지가격(전국, 주거용)	0.82	0.08	0.03	0.04	0.06
토지가격(전국, 주거용)→소비자물가지수	0.02	0.06	0.08	0.14	0.25

〈표 3-6〉 주택전세가격과 거시경제지표 간의 그랜저 인과관계

(단위: *P*값)

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
국내총생산→주택전세가격(전국)	0.09	0.03	0.02	0.01	0.01
주택전세가격(전국)→국내총생산	0.02	0.12	0.17	0.25	0.12
주가지수→주택전세가격(전국)	0.13	0.03	0.05	0.21	0.26
주택전세가격(전국)→주가지수	0.15	0.00	0.00	0.04	0.05
회사채수익률→주택전세가격(전국)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
주택전세가격(전국)→회사채수익률	0.01	0.10	0.18	0.37	0.61
건설투자(주거용)→주택전세가격(전국)	0.40	0.57	0.22	0.04	0.03
주택전세가격(전국)→건설투자(주거용)	0.00	0.03	0.05	0.04	0.35
m3→주택전세가격(전국)	0.33	0.85	0.85	0.84	0.92
주택전세가격(전국)→m3	0.66	0.91	0.78	0.90	0.91
건축허가(주거용)→주택전세가격(전국)	0.66	0.67	0.90	0.96	0.93
주택전세가격(전국)→건축허가(주거용)	0.01	0.01	0.02	0.01	0.06
소비자물가지수→주택전세가격(전국)	0.05	0.02	0.02	0.05	0.11
주택전세가격(전국)→소비자물가지수	0.03	0.03	0.06	0.06	0.09

라. 적정시차 및 공적분 관계

VAR모형에 포함되는 변수들에 대한 안정성 여부를 판정한 후 VAR(p)모형을 구축하기 위해서는 차수 p를 결정해야 한다. 일반적으로 p의 결정은 “아카이케 정보기준(Akaike information criteria: AIC)“과 “쉬워츠 베이즈 정보기준(Schwartz Bayesian criteria: SC)” 등을 이용하여 선정한다. 변수의 배열순서[11]는 교차상관관계검정, 그랜저 인과관계검정의 결과에 따라 외생성(exogeneity)이 큰 순서대로 [회사채수익률-GDP-전세가격-토지가격-기대상승률-매매가격]으로 하였다. 그리고 정부가 중요한 부동산경기 억제정책이나 부양정책을 썼을 경우, 이에 따라 지가, 주택 매매가격, 주택 전세가격이 어떤 영향을 받았는지 분석하기 위하여, 부동산경기 부양 더미와 억제 더미라는 두 가지의 더미 변수를 추가하였다.

분석에 포함된 변수 조합에 대해 AIC, SC, HQ(Hannan-Quinn) 정보기준을 이용하여 시차선택 검정결과 AIC를 제외하고 SC와 HQ는 시차 2가 가장 적절한 값으로 선정되었다. 그런데 시계열 자료를 차분하면 원자료 변수들 간에 장기적인 관계에 관한 정보가 유실될 가능성이 있다. 이러한 문제는 요한센 공적분 검정(Johansen's cointergation test)방법으로 공적분 검정을 실시하고, 공적분 관계가 있는 경우 오차수정항을 포함하는 벡터오차수정(VEC)모형을 구축하는 방법으로 해결하는데, <표 3-7>은 적정차수 결정을 위한 AIC, SC와 HQ 검정 결과를 보여준다.

최종선정된 [회사채수익률-GDP-전세가격-토지가격-기대상승률-매매가격]의 VAR 모형에 대해 p=2의 시차를 갖는 공적분 검정을 실시해 본 결과 검정식의 형태에 따라 1개~2개의 공적분 관계가 있는 것으로 나타

11) VAR모형은 내생변수의 배열순서에 따라 분석결과가 예민하게 변화하고, 상이한 충격반응분석 결과가 도출된다는 중대한 결점이 있다. 즉 상호 연관되어 있는 충격들을 구조적 충격들로 해석하기 위해서는 이들 오차항들을 직교화해야 하는데 VAR모형에 이용하는 Cholesky분해법(Cholesky Decomposition)은 암묵적으로 하방삼각행렬(Lower Triangular Matrix)을 가정하고 있어 변수의 배열순서에 따라 그 결과가 달라진다. 전통적인 VAR 모형에서의 변수의 배열순서는 그 외생성의 정도에 따른다. 이러한 이유로 최근에는 내생변수간의 구조적 상호작용을 식별하는 데 있어 VAR분석의 골격은 유지하되 최소한의 이론적 제약을 두는 보다 발전된 형태의 구조적 VAR 모형이 대안으로 제시되고 있다.

〈표 3-7〉 적정차수 결정을 위한 AIC, SC와 HQ 검정 결과

lag	AIC	SC	HQ
0	-30.38268	-29.74323	-30.13360
1	-37.40442	-35.48607*	-36.65718*
2	-37.40148	-34.20424	-36.15609
3	-37.36323	-32.88709	-35.61968
4	-37.71168*	-31.95665	-35.46997

주: *는 임계치에 의해 선택된 시차를 의미함
AIC: Akaike information criterion
SC: Schwarz information criterion
HQ: Hannan-Quinn information criterion

났다. 따라서 변수간 공적분 관계가 있는 것으로 판단되므로 벡터오차수정모형을 설정하여 추정하였다.

마. 정책변수의 고려

주택시장에 정부의 개입이 자주, 그리고 여러 가지 수단을 통하여 이루어졌음은 본 보고서의 제 I 부 제1장에서 논의한 바 있다. 이러한 정부의 개입에 대해서는, 개입의 정당성은 차치하고, 개입의 효과 자체에 대해서도 여러 가지 논란이 있어 왔다. 그러나 정부의 개입 효과를 정성적으로 살핀 연구는 발견되지만 안타깝게도 그 효과를 계량적으로 분석한 연구는 쉽게 찾아볼 수 없다. 이는 부분적으로는 정책개입을 수량화하는 데 따르는 어려움에 기인하는 것으로 보인다. 본 연구에서는 정부의 주택시장 개입을 더미변수로 처리하여 모형에 포함, 그 효과를 검증하여 본다. 정책적 개입을 수량화하는 데 있어, 개입의 수단이나 강도를 고려하기 어려워, 분석의 편의상 주택시장을 활성화할 의도로 개입했던 경우(DE)와 주택경기의 가열화를 막기 위해 개입했던 경우(DD)로 나누었다. 같은 기간 동안 두 가지의 정책이 동시에 시행된 경우도 있다. 예를 들어 80년대 말부터 주택건설 200만호 계획이 추진된 동시에 90년에

〈표 3-8〉 정책변수의 정의[12)]

더미변수	값	해당 분기
DD	1	1988:1~1992:4, 1995:1, 2000:4, 2002:1, 2002:3, 2003:2, 2003:3, 2003:4, 2004:1
	0	나머지 분기 전부
DE	1	1995:4, 1998:1, 1998:3, 1999:1, 2000:1
	0	나머지 분기 전부

는 공개념이 도입, 주택 및 부동산시장의 가열화를 막는 조치가 동시에 취해졌지만, 계량화할 때에는 한 가지 정책만 실시될 때와 차이를 두지 않았다. 주택시장 활성화정책 더미변수 DE와 억제정책 더미변수 DD는 각각 <표 3-8>과 같이 정의된다.

2. VEC모형 추정 결과 분석

가. 추정 결과

<표 3-9>는 VEC 모형에 의해 1987년 1/4분기 ~ 2003년 2/4분기까지의 기간 동안 6개의 변수들 사이의 관계를 추정한 결과를, 주택매매가격을 위주로 요약한 것이다. 서울 강남의 주택가격이 주택정책의 태풍의 핵이었던 경우가 많고, 강남과 강북이 전국과 어떤 차이가 나는지가 본 연구의 주요 관심사 중의 하나이므로, 서울 강남, 서울 강북, 그리고 전국으로 분류하여 추정하였다. 【부록 3-1】에는 서울 강북과 강남의 부동산가격 및 주요 변수 간의 그랜저 인과관계검증과 그 결과에 대해 간단히 설명되어 있다. 주택전세가격에 대한 결과는 【부록 3-2】에 요약되어 있다. 우리의 관심이 주택전세가격과 매매가격이므로, 보고서의 간결성을 위해 이 두 가격에 대한 추정식만 요약하여 보고하였다. 전술한 바와 같이, 이 추정에는 임의보행모형에 따른 기대가격상승률이 명

12) 해당 분기에 시행되었던 정책에 대한 정보는 본 보고서 제Ⅰ부 제1장의 【부록】에 요약되어 있다.

〈표 3-9〉 VEC모형에 의한 주택매매가격의 추정

	선형추세	공적분방정식	공적분 개수		
			전국	강남	강북
형태1	없음	절편항은 없음	4	1	1
형태2	없음	절편항이 있음	2	2	2
형태3	있음	절편항이 있음	2	2	2
형태4	있음	선형추세와 절편항이 있음	3	3	2

추정기간: 1987년 1/4분기 ~ 2003년 2/4분기

< Normalized Cointegration Vector >

전국주택매매가격:

$z_1 = CR_t - 0.184HR_t - 0.062LP_t - 1.542SV1F_t + 0.302HP_t - 0.326$
(0.033) (0.020) (0.132) (0.041)

$z_{2t} = GDP_t - 1.272HR_t - 0.142LP_t - 1.477SV1F_t + 1.502HP_t - 11.656$
(0.199) (0.118) (0777) (0.244)

강남주택매매가격:

$z_t = CR_t - 0.064HR_t - 0.032LP_t - 1.525SV1F_t + 0.097HP_t - 0.013$
(0.014) (0.007) (0.088) (0.016)

$z_{2t} = GDP_t - 2.795HR_t - 0.070LP_t + 9.347SV1F_t + 3.418HP_t - 14.171$
(1.295) (0.671) (7.687) (1.435)

강북주택매매가격:

$z_{1t} = CR_t - 0.091HR_t - 0.069LP_t - 1.166SV1F_t + 0.310HP_t - 0.749$
(0.037) (0.020) (0.220) (0.055)

$z_{2t} = GDP_t - 0.533HR_t - 0.341LP_t + 2.113SV1F_t + 1.522HP_t - 14.194$
(0.226) (0.123) (1.345) (0.336)

* 괄호 안의 수치는 standard error임

변수	전국주택 매매가격	강남주택 매매가격	강북주택 매매가격
	D(HP)	D(HP)	D(HP)
ECM1(Z_{1t-1})	-1.744656***	-1.693768*	-0.790541*
	(0.48025)	(0.96708)	(0.40290)
ECM2(Z_{2t-1})	-0.002264	-0.049694***	-0.028864
	(0.07031)	(0.01192)	(0.05844)
D(CR(-1))	1.266282	0.418266	0.050456
	(0.90413)	(1.22591)	(0.58796)
D(CR(-2))	1.478971*	1.239373	1.497331**
	(0.80798)	(1.08933)	(0.62388)

D(GDP(-1))	0.061216	0.034890	0.085845
	(0.07058)	(0.07714)	(0.05794)
D(GDP(-2))	0.071286	0.015204	0.019318
	(0.06521)	(0.07498)	(0.04893)
D(HR(-1))	-0.344018	-0.217810	-0.246840**
	(0.21929)	(0.19924)	(0.10020)
D(HR(-2))	-0.296529	-0.110497	-0.129170
	(0.17856)	(0.17622)	(0.09850)
D(LP(-1))	-0.048421	-0.022237	-0.132221
	(0.16666)	(0.13952)	(0.08286)
D(LP(-2))	0.129681	0.173375	0.200791**
	(0.13906)	(0.13433)	(0.07881)
D(SV1F(-1))	-2.754743*	-1.901066	-0.589832
	(1.66230)	(2.17667)	(1.05458)
D(SV1F(-2))	-2.435663	-1.795890	-2.576666**
	(1.39642)	(1.87645)	(1.05824)
D(HP(-1))	0.709582***	0.612693	0.695668***
	(0.23317)	(0.20083)	(0.13832)
D(HP(-2))	0.266328	0.186519	0.358466***
	(0.24475)	(0.20973)	(0.14266)
C	-0.000394	-0.005292	-0.003795
	(0.00370)	(0.00426)	(0.00287)
DE	-0.000367	0.005988	-0.003929
	(0.00834)	(0.01105)	(0.00642)
DD	0.019840***	0.026615***	0.017058***
	(0.00655)	(0.00859)	(0.00511)
R-squared	0.700818	0.734506	0.782685
Adj. R-squared	0.596755	0.642161	0.707097

주: 1) 괄호 안의 수치는 표준오차임
2) ***,**,*는 각각 추정치가 1%, 5%, 10%에서 유의함을 뜻함
3) ECM1(Z_{1t-1}), ECM2(Z_{2t-1}): 오차수정항
HP: 주택매매가격, CR: 회사채수익률, GDP: 국내총생산
HR: 주택전세가격, LP: 토지가격, SV1F: 기대상승률
DE: 부동산경기 부양정책, DD: 부동산경기 억제정책

시적으로 포함되어 있으며, 특히 정부의 부동산경기 억제정책과 부양정책의 시기가 외생변수로 포함되어 있어 그 영향을 확인할 수 있다. 각각의 변수가 전국, 서울 강남, 서울 강북, 세 지역의 주택매매가격과 주택전세가격에 미치는 영향은 충격반응분석을 통해서 알 수 있다. 충격은 Cholesky의 1 표준편차로 가정하였다. 추정의 결과 얻어지는 계수들은 구조방정식을 축약식으로 변환시켜 얻는 계수의 의미를 지녀, 그 경제적 의미는 해석하기 곤란하지만, <표 3-9>에서 오차수정항의 계수와 외생변수인 정책변수의 계수에 대해서는 의미있는 해석이 가능하다.[13]

추정 결과, 전체적인 모형의 적합성(fitness)은 양호한 것으로 나타났다. 각 지역에 대한 오차 수정항 중, 적어도 하나의 계수는 유의한 것으로 나타났고, 계수의 절대값이 항상 0보다 작음을 보여준다. 첫 번째 오차 수정항은 특히 세 지역 모두에 대해 유의한 음의 계수를 갖고 있지만, 두 번째 오차수정계수는 강남의 경우에만 유의하다. 첫 번째 오차 수정항과 두 번째 오차 수정항의 가장 큰 차이는 첫 번째의 경우 GDP가 제외되어 있는 반면, 두 번째의 경우 금리가 제외되어 있고, 강남과 강북의 경우, 두 번째 오차 수정항에서 기대가격상승률의 부호가 예상과 다르게 나온다는 것이다. 그러나 기대가격상승률의 계수가 예상과 다른 경우에는 유의하지 않다.

유의하게 추정된 오차 수정항의 계수는 널리 알려진 대로 '적응속도'(Speed of adjustment)를 뜻한다. 즉 이 오차 수정항에 포함되어 있는 변수들에서 변화가 발생하여 장기균형에서 이탈되었을 경우, 피설명변수가 어떻게 움직이는가, 즉 균형점으로 돌아올 것인지, 돌아온다면 얼마나 빨리 돌아올 것인지를 설명하는 것이다. 유의한 모든 주택매매가의 오차 수정항 계수의 부호는 음(-)이어서, 장기균형점에서 양(+)의 방향으로 균형으로부터의 이탈(equilibrium deviation)이 발생할 경우(예를

13) Referee는 Johansen 검정에 의해 공적분 벡터가 두 개 이상 구해질 경우, 해석이 어려워지는 문제를 제기하고, 제약조건을 추가하여 장기균형식을 모형화하는 것이 대안이 될 수 있다고 조언하였다. 본 연구에서는 변수들의 변화에 따라 주택가격이 새로운 균형점에 도달할 수 있는지에 주목하고, 제약조건의 추가가 불가피하게 자의성을 내포하게 된다는 점을 우려, 두 개의 공적분항을 모두 사용한 결과인 <표 3-9>에 의거하여 주택시장을 분석하였는데, 향후의 연구에서 Referee의 지적을 보다 본격적으로 고려하기로 한다.

들어 주택매매가가 균형가격보다 overshooting이 되었을 경우) 그 다음 기에 매매가는 그 반대방향, 즉 음의 충격(impact)을 받게 되어 overshooting으로부터 끌어 내려짐을 뜻한다. 시간이 경과하면서 이러한 과정이 반복되며 매매가와 변수들이 균형으로 돌아오는 오차수정 기제가 작동할 것인가의 여부를 정확히 확인하기 위해서는, 매매가격의 오차 수정항 계수뿐 아니고, 모형에 포함된 모든 변수에 대한 오차 수정항의 계수들과 오차 수정항 내부의 계수들을 전체적으로 고려하여야 한다. 그러나 위의 결과는 적어도 변수들 간에는 공적분 관계, 즉 균형 관계가 존재하며, 균형 오차에 대해서는 서울 강남의 주택매매가가 강북의 주택매매가보다 장기균형으로부터의 이탈에 크게 반응함을 보여 준다. 주택매매가에 대한 연구는 아니지만, Kim, Lee and Park(2003)도 우리나라 토지가격이 일반의 예상과는 달리 시간이 경과함에 따라 장기균형으로 회귀하는 경향이 있음을 밝히고 있다.

전술한 바와 같이, 첫 번째 오차 수정항은 모든 지역에 대해 유의한데, 각 변수의 계수 역시 유의하며 부호도 예상과 일치한다. 즉 각 지역의 균형 주택매매가는, 금리로부터는 음의 영향을, 전세가격, 토지가격, 그리고 기대가격상승률로부터는 양의 영향을 받는다. GDP가 포함된 두 번째 오차 수정항은 강남의 경우만 유의하게 나타나는데, 그 부호는 예상과는 다르게 나타나고 있다. 즉 GDP는 균형 주택매매가에 음의 영향을 미치는 것으로 나타나는데, 이에 대해서는 추후 좀더 세밀한 분석이 필요하다.

부동산경기를 진작시키려는 정책(DE)의 효과는 유의하지 않게 나타나, 부동산경기를 활성화시키려는 정부의 정책이 유의한 효과를 발휘했다는 증거를 찾을 수 없다. 그러나 부동산경기를 억제하려는 정책(DD)은 전국과 서울 강남, 강북 모두에서 유의한 양의 효과를 가져왔다. 다시 말해, 부동산경기 억제정책은 오히려 주택가격의 상승과 맞물려, pro-cyclic한 면을 보여주는 것이다. 이는 정부의 정책이 근본적으로 내용이 부실해 소기의 경기 억제 역할을 하지 못하든지, 경제 주체들의 신뢰를 잃어, 경기 억제정책이 시행되더라도 경제 주체들은 경기의 흐름에 따라 언제든지 철회될 것이라 믿고 강남에의 투자를 계속하든지, 아니면 정부가 사태를 진단하고 대책을 수립하여 시행하는 데 걸리는 시간이 길어, 최적정책 시행시기를 놓치고 있는 것이라 해석할 수 있다.

하태권(1997) 역시 토지공개념정책만이 장기적으로 어느 정도 효과가 있었을 뿐, 다른 부동산정책은 시장 안정화에 전혀 도움을 주지 못한 것으로 분석하고 있다.

그럼에도 불구하고 부동산경기 억제를 의도하였던 정부정책에 대한 본 연구의 분석은 유보적인 측면을 갖는다. 통계적 측면에서, 본 연구는 정부의 정책이 공표된 분기와 그렇지 않은 분기를 구분하였지만, 경제주체의 기대형성이나 시장에서의 반응이 반드시 정부의 개입이 시현되는 분기에서만 관측되리라는 보장은 없다. 더미변수를 이용한 위의 결과는 아쉽게도 정책 개입에 대한 반응이 시차를 두고 일어난다든지, 지속성을 지닌다든지 하는 경우를 포착하지 못하고 있고, 이에 따라 결과가 왜곡될 가능성을 전적으로 배제할 수 없는 것이다. 따라서 위와 같이 정책이 비효과적이었다고 단정적으로 결론을 내리는 것에는 어느 정도의 주의가 필요하다.[14)]

나. 매매가격과 전세가격의 충격반응

전술한 대로 회귀분석을 통해 얻는 VAR모형의 계수들은 특별히 정의되지 않은 계량구조식으로부터 도출된 축약식의 계수로서 이들로부터 아무런 경제적 의미를 구할 수 없다. 이 분석의 결과로 의미 있는 것은 오차 수정항의 의미, 충격반응과 분산분해, 그리고 이들로부터 얻는 미래에 대한 예측력이다.

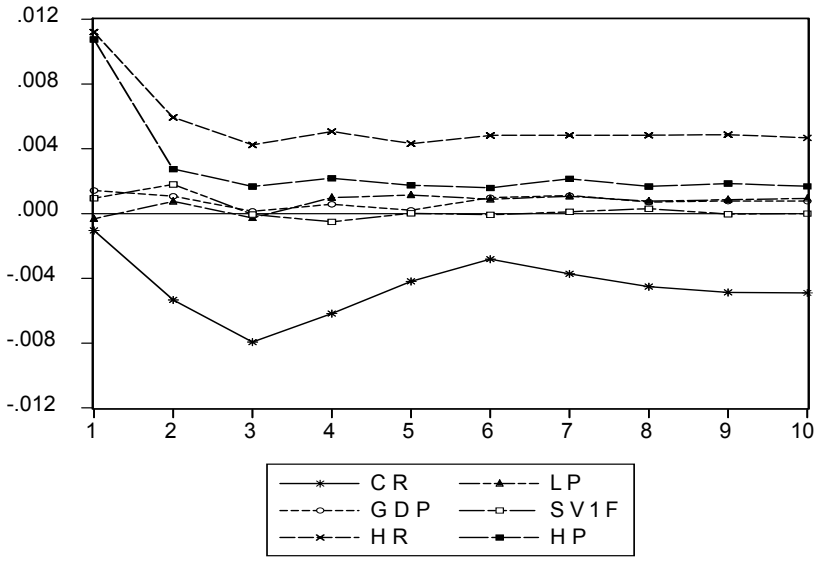
충격반응의 분석은 특정 변수로부터의 충격(shock)이 그 변수 자신과 모형 안의 다른 변수들에게 어떻게 영향을 미치는지를 관찰하는 것이다. 이를 위해 모형에 대한 추가적 제약(decomposition)이 필요한데, 본 연구에서는 가장 널리 쓰이는 Cholesky 분해를 사용하였다(그림 3-3-1 ~ 3-3-3 참조).

매매가격과 전세가격의 세 지역에서의 충격반응함수는 충격이 발생하는 변수에 따라, 그리고 지역에 따라 몇 가지 특성을 보인다. 주택매매가격의 경우, 전세가격의 충격에 대한 반응이 매매가격의 충격에 대

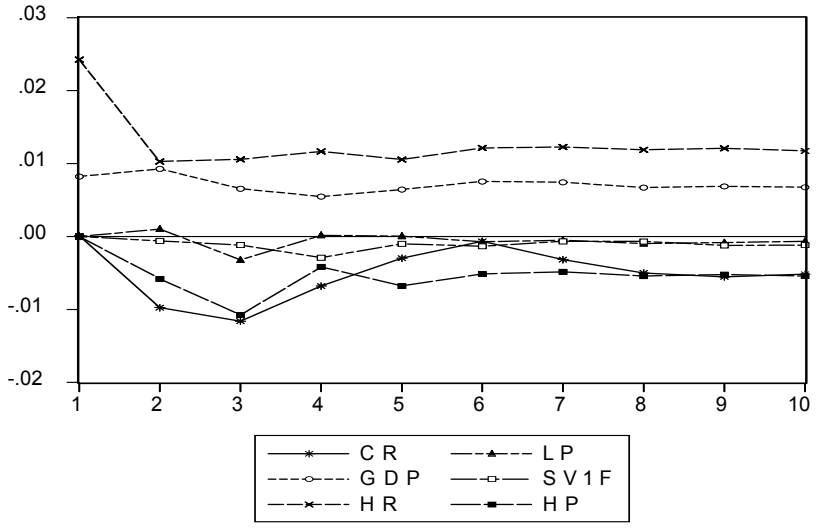
14) 본 연구에서는 정책 더미변수를 시차를 두고 선택하거나 여러 시기에 걸쳐 더미변수를 사용하기도 하였고, 그 결과 DD의 계수가 음으로 나타나는 경우도 있었으나 통계적으로 유의하지는 못했다.

[그림 3-3-1] 전국주택가격 VEC모형 충격반응 결과

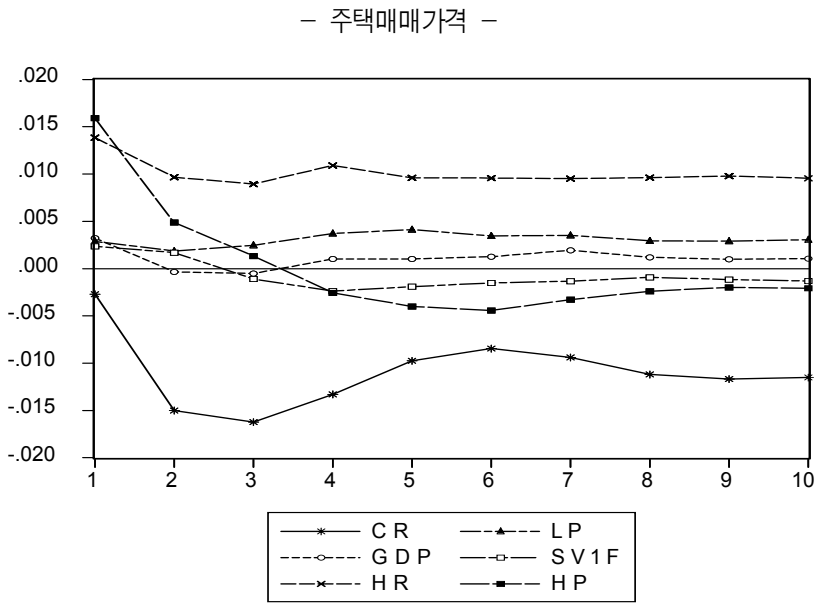
– 주택매매가격 –

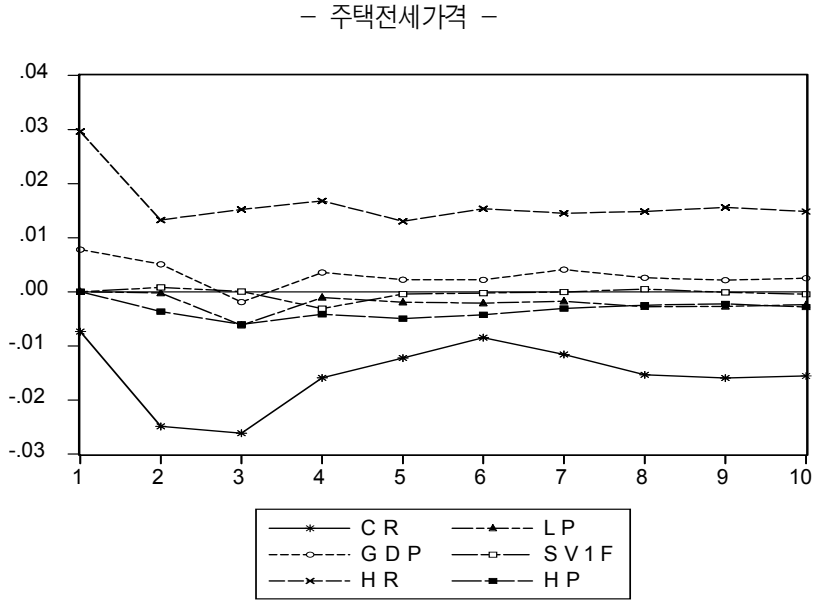


– 주택전세가격 –



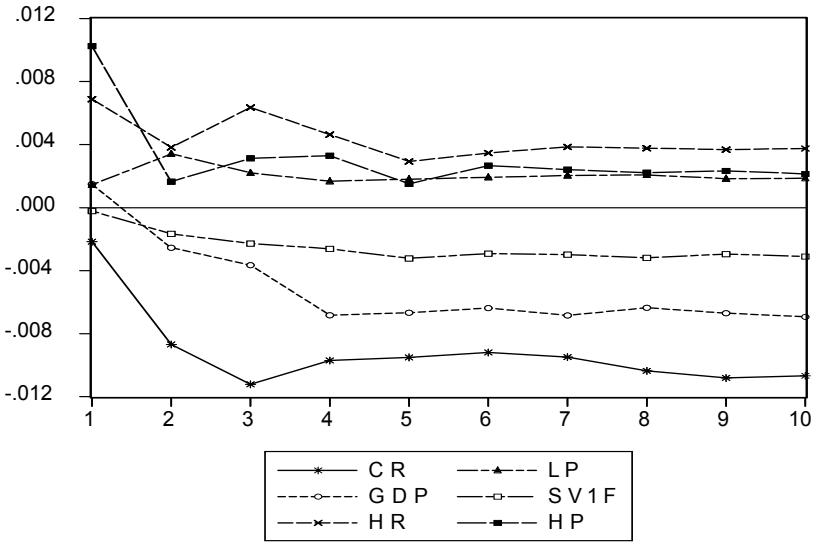
[그림 3-3-2] 강남주택가격 VEC모형 충격반응 결과



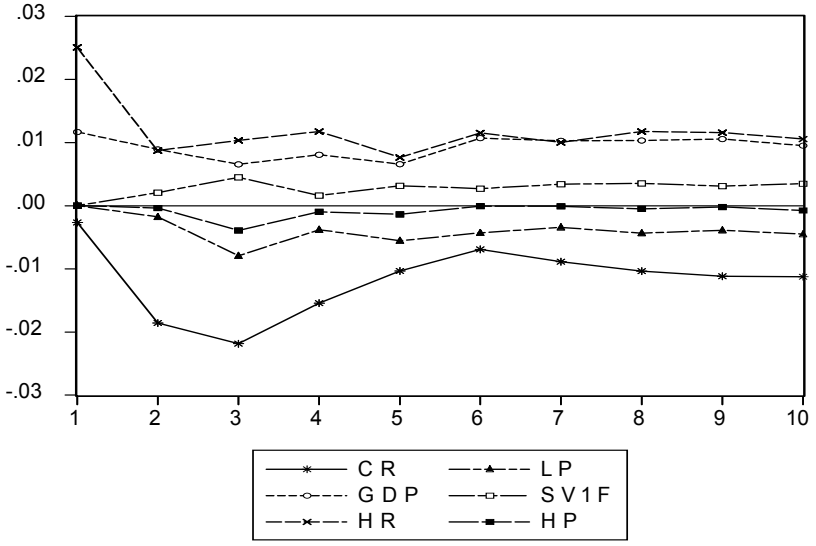


[그림 3-3-3] 강북주택가격 VEC모형 충격반응 결과

– 주택매매가격 –



– 주택전세가격 –



한 반응보다 크고 지속적인 것이 우선 눈에 띈다. 반응 정도는 강남의 경우 가장 커서, 10분기가 경과해도 초기 반응의 70% 이상이 지속되고 있다. 매매가격의 매매가격에 대한 반응은, 전국과 강북의 경우에는 전세가격 다음으로 유의하고 지속적인 데 반해, 강남의 경우에는 초기에 강한 반응을 보이고, 4분기부터는 음(-)으로 떨어졌다가 소멸되는 양상을 보인다. 토지가격의 영향은, 대체적으로 양(+)의 부호를 갖고 장기적으로 소멸되는 양상이어서 토지가격의 상승이 주택의 매매가격을 상승시키는 효과를 보이다가 시간이 흐르며 그 효과가 소멸되는 것을 보인다. 그러나 강남의 경우 소멸의 정도가 덜해, 강남 지역의 토지가격이 다른 지역보다 대체적으로 높을 뿐 아니라, 한 번 토지가격의 상승이 일어날 경우 다른 지역보다 오래 주택매매가격에 영향을 미치고 있음을 시사한다. GDP나 기대상승률은 예상과는 달리 그 효과가 약한데, 특히 강북의 경우 이 효과가 음(-)으로 나타나, GDP나 가격 상승에 대한 기대가 강북의 경우에는 오히려 예상과는 반대로 주택매매가격을 하락시키는 경향이 있으나, 그 정도가 크지는 않다.

채권수익률로 표시된 금리의 영향은 모든 지역에서 강하고 지속적이어서 2000년대에 금리인하가 주택매매가격의 상승을 강하고 지속적으로 유도했다는 최근의 연구들을 뒷받침하고 있다. 금리의 영향에 대해 또 한 가지 고려할 사항은 주택가격이나 전세가격의 금리에 대한 충격반응이 시간의 흐름에 따라 수렴한다는 아무런 증거도 보여주지 못한다는 것이다. 회귀분석의 오차수정항에 대한 분석에서도, 유의한 오차수정항에서는 금리가 제외되어 있는데, 충격반응의 분석 결과에 따르면 금리의 영향은 오랜 시간을 두고 지속되는 것으로 보이며, 위의 분석에 포함되지 않은 먼 미래에도 수렴의 증거가 없다면, 주택시장이 금리의 변화로 인한 충격이 있을 경우 새로운 균형점으로 돌아올 수 없음을 시사하는 것이라 하겠다. 이는 그만큼 금리의 변동이 주택시장에 미치는 영향이 지대함을 보여준다.

요약하면, 전체적으로는 매매가격에 미치는 영향은 전세가격과 금리, 그리고 매매가격 자체의 영향이 뚜렷한 가운데, 특히 강남의 경우에는 전세가격의 충격이 크고 지속적이며, 강북의 경우에는 GDP의 영향이 음(-)으로 나타나고 있다. 기대가격상승률은 예상과는 달리 유의하지 않거나, 특히 강북의 경우에는 음(-)으로 나타난다. 우리나라의 경우 주택

구입의 가장 큰 요인 중의 하나는 가격 상승을 기대하는 투자 동기라고 알려져 있고 오차 수정항에서도 그 효과가 확인되었지만, 정작 충격반응 분석에서는 기대상승률의 충격이 매매가격의 형성에 크게 유의한 영향을 미치지는 못하는 것으로 나타난 것이다.

기대가격상승률의 효과가 크지 않다는 것은 이용만(2002), 김정미(2004) 등의 기존의 연구에서도 확인되고 있는데, 이것을 사실 그대로 받아들이고 우리의 고정관념을 수정하기에는 기대상승률의 역할에 대해 주위에서 산발적 또는 비체계적으로나마 수집되는 자료나 증거가 너무 강력하고, 또한 본 연구의 오차 수정항에서도 균형 주택매매가에 대한 영향력이 확인되고 있다. 70분기는 기대상승률과 같은 변수의 영향을 측정하기에 짧은 기간은 아니다. 그러므로 만일 기대상승률이 실제로 영향력을 발휘하지만 본 연구나 기존 연구에서 그 역할이 확실히 검증되지 않은 것이라면 이는 단순히 자료의 문제라기보다는 현재 사용하는 기대상승률의 추정방법이 실제 기대상승률을 반영하지 못하기 때문일 수 있다. 이에 대해서는 추후의 연구가 필요하다.

변수의 충격에 대한 전세가격의 반응 역시 전체적으로는 매매가격의 반응과 흡사한 면도 있지만 상당히 다른 모습들도 발견된다. 전세가격 자체의 변동 영향이 가장 큰 가운데, GDP의 영향이 그 뒤를 잇고 있는데, 강남의 경우에는 그 영향이 특히 약하고, 강북의 경우 특히 강해 대조를 이룬다. 금리의 경우, 강한 음(-)의 효과를 보이는데, 이는 서울 지역에서 더 현저하다. 주택매매가는 서울의 경우 전세가에 큰 영향을 미치지 않으나, 전국의 경우 상당히 뚜렷한 음(-)의 효과를 미치고 있고, 토지가격의 변화는 전체적으로 유의한 영향을 미치고 있지 못하다.

전세가의 변동이 전세가격과 매매가격 모두에 영향을 미치고 있다는 것은 전세가격의 안정화가 해당 시점의 서민의 주거 안정 등을 위해 필요할 뿐 아니라 그 이후의 전세가의 움직임과 (위에서 본 바와 같이) 매매가의 변화에도 역시 심각한 영향을 준다는 것으로, 전세가격 안정화 정책의 필요성을 정당화할 수 있는 가능성을 보인다. GDP의 영향은 강남에는 대체적으로 강하지 않은데, 특히 강북의 전세가격의 경우만 강하다. 강남의 전세 수요는 상대적으로 경기나 소득의 영향을 별로 받지 않고, 그러므로 강남의 주택이 제공하는 생활편의 등에 대한 수요가 항상 강하게 존재한다는 것을 여실히 보여준다.

다. Cholesky 분산분해

충격반응함수의 분석은 다른 변수들이 변화할 경우, 우리가 관심이 있는 변수가 어떤 양태로 영향을 받는지를 보여주는 유익한 분석 도구이다. VAR모형의 경우, 이와 더불어, 특정 변수의 예측오차의 변동이 어느 정도 다른 변수들의 변동에 영향을 받았는지 보여주는 분산분해 역시 모형 전체를 이해하는 유용한 분석 도구이다. 만일, 특정 변수의 예측오차의 변동이 다른 변수들의 변동보다는 자체의 변동(innovation)의 영향을 더 많이 받았을 경우, 이는 해당 변수가 외생적(exogeneous)이라고 평할 수 있다. 여기서는, 일반적으로 VAR모형에서 가장 널리 쓰이는 Cholesky 분산분해(Cholesky variance decomposition) 방법을 사용하여, 각 지역의 주택매매가와 전세가의 변동을 위주로 분석한다. 분산분해를 위한 변수들의 배열에 대해서는 앞의 적정시차 논의시 설명한 바 있다.

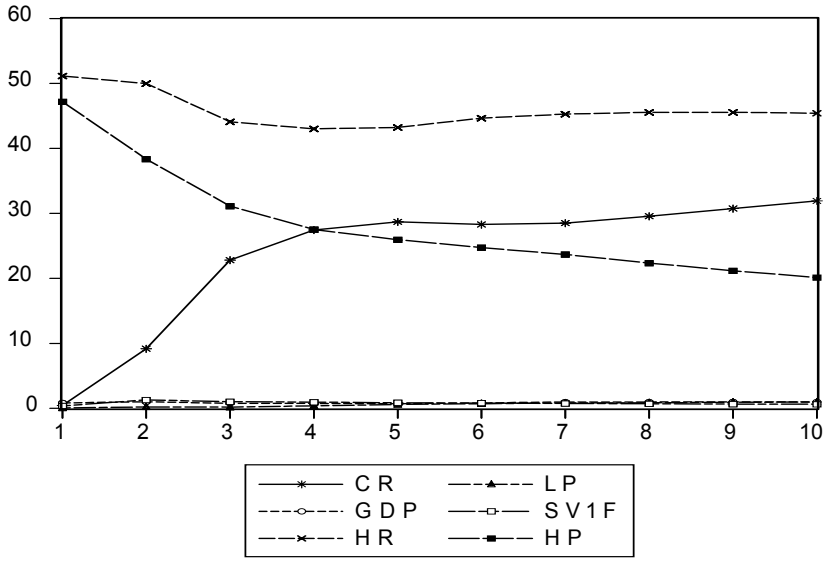
세 지역의 주택매매가의 분산분해는 충격반응함 수에서 보여준 특징들과 일관성이 있는 결과를 제시하고 있다. [그림 3-4-1] ~ [그림 3-4-3]에서 확인할 수 있는 바와 같이, 전체적으로 주택매매가격, 전세가격, 그리고 채권수익률이 각 지역 주택매매가의 변동을 가장 유의하게 설명하고 있다. 전국적으로는 전세가격의 비중이 가장 큰 가운데, 3분기까지는 매매가격의 비중이, 그리고 그 이후에는 회사채수익률(금리)의 영향이 큰 것으로 나타난다. 토지가격, GDP 그리고 기대상승률이 차지하는 비중은 일관성있게 낮다.

서울 강남의 경우에도 전술한 세 변수가 유의한 비중을 차지하고, 후술한 세 변수의 비중은 낮은 것이 보이는데, 초기에는 매매가격, 전세가격, 금리 순으로 분해되다가, 2분기 이후부터는 금리의 영향이 가장 현저하고 전세가가 뒤를 잇는다. 주택매매가격의 경우에는 급격히 설명력이 감소하여, 초기의 53% 수준에서 10분기 이후에는 13% 정도로 감소한다.

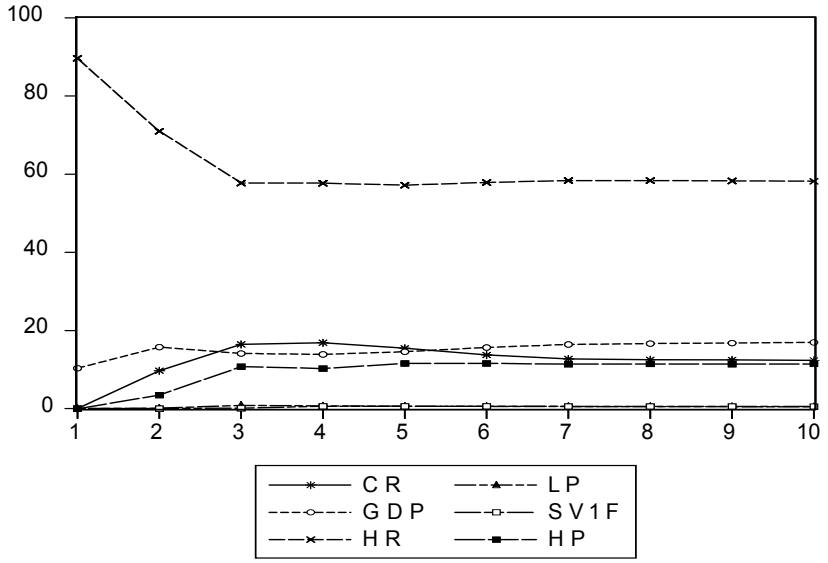
강북의 경우에는 앞의 두 지역과는 약간 다른 양상이 보인다. 매매가격, 전세가격, 금리 등의 설명력은 강남의 경우와 흡사하지만, 전세가격의 설명 비중은 강남에 비해 매우 낮다. GDP, 기대상승률, 토지가격의 비중은 다른 두 지역보다는 상대적으로 높은 편이데, 특히 GDP는 비중

[그림 3-4-1] Cholesky 분산분해 - 전국

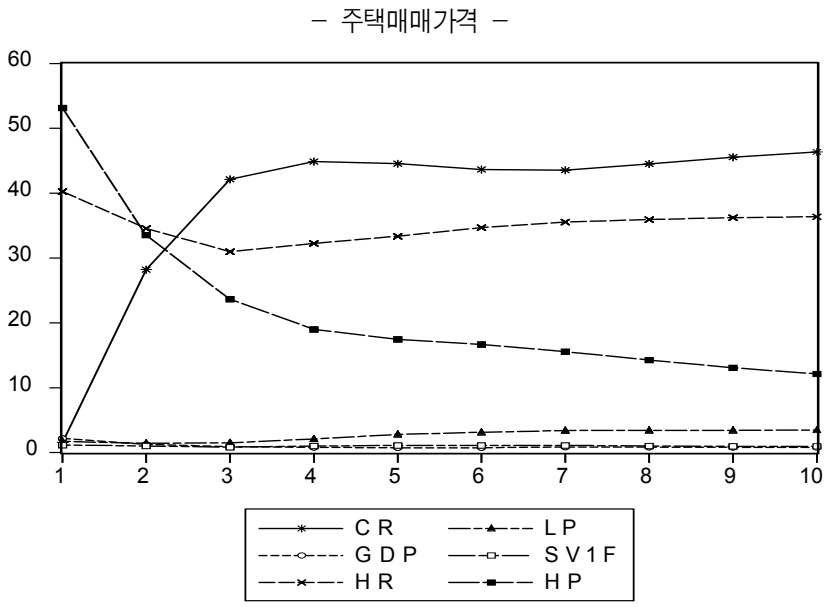
- 주택매매가격 -

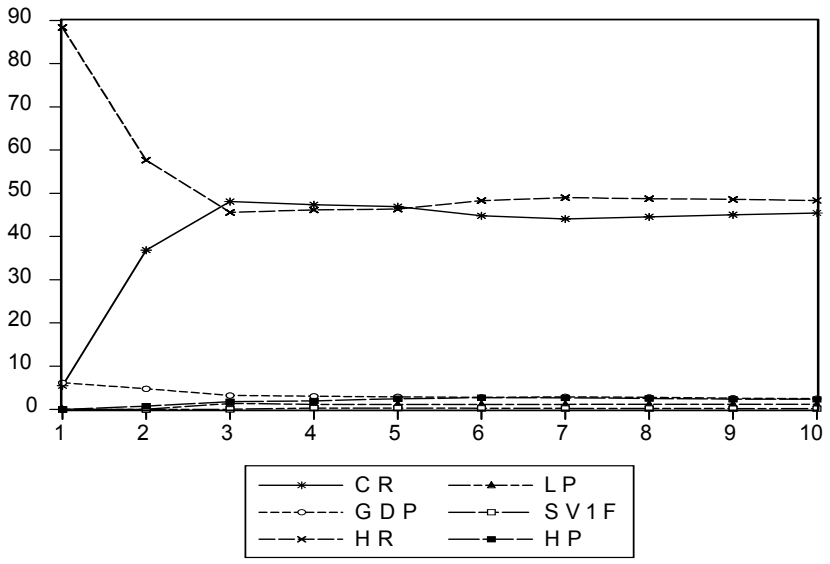


- 주택전세가격 -



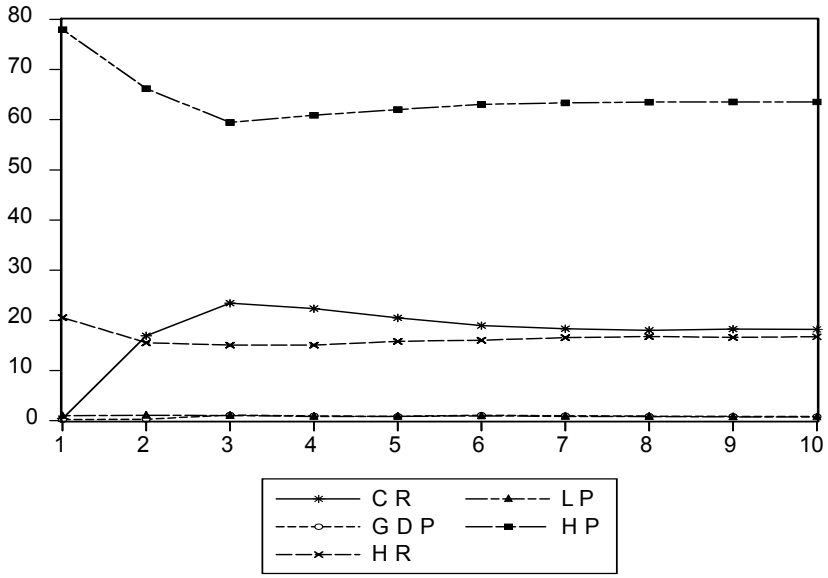
[그림 3-4-2] Cholesky 분산분해 - 강남



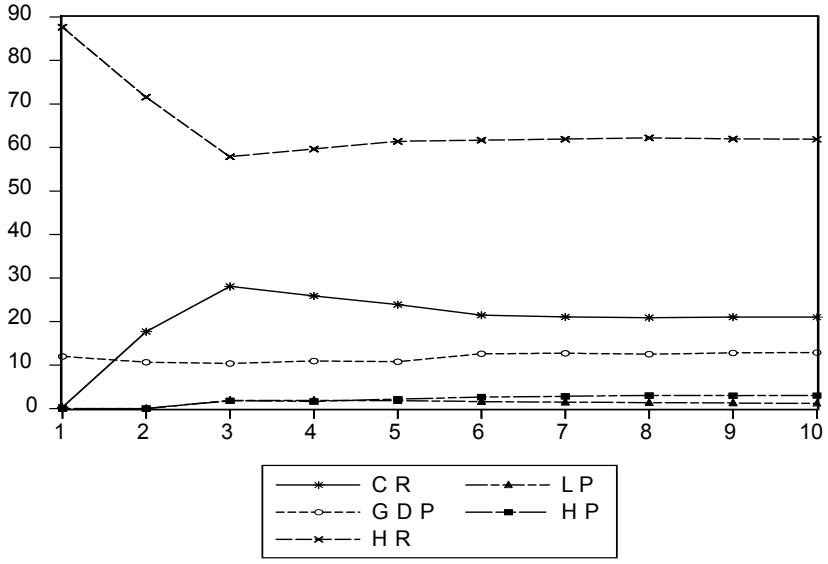


[그림 3-4-3] Cholesky 분산분해 - 강북

- 주택매매가격 -



- 주택전세가격 -



이 꾸준히 상승해, 6분기부터는 금리의 뒤를 이어 두 번째로 큰 설명력을 갖는다.

즉 초기(1~4분기)에는 매매가격 변동에 대해 전세가격과 매매가격의 설명력이 높게 나타나지만 중장기에는 금리가 높게 나타나는데, 특히 강북의 경우에는 GDP가 장기적인 설명력을 지닌 것으로 나타난다.

그러나 전세가격의 변동에 대한 분산분해는 매매가격에 대한 분산분해와는 상당히 다른 양상을 보인다. 전국의 경우, 전세가격 자체의 비중이 가장 큰데, 초기의 90%에서 3기부터는 60% 정도로 유지되고 있다. 기대상승률을 제외한 다른 변수들의 비중은 3분기부터 약 12~18% 내외에서 유지되고 있다. 이와는 대조적으로 강남의 전세가 변동에는, 특히 3분기부터는, 금리의 비중이 전세가의 비중 못지않게 크다. 두 변수의 설명비중이 45~50% 내외에서 움직이는 반면, 다른 변수들의 비중은 5% 내에서 머물고 있다. 강북 전세가격의 분산분해는 다시 전국, 강남과 다른 모습을 보인다.

전세가격과 금리의 비중의 움직임은 강남의 경우와 흡사하지만, 그 수치가 작아 40% 내외인 반면, GDP의 비중은 20% 내외를 차지하고 있다. 나머지 변수들의 비중은 전체적으로 매우 약하다. 전세가격과 금리의 비중의 움직임은 강남의 경우와 흡사하지만, 그 수치가 작아 40% 내외인 반면, GDP의 비중은 20% 내외를 차지하고 있다. 나머지 변수들의 비중은 전체적으로 매우 약하다.

라. 모형별 예측 오차 - 모형의 적합성 분석

예측오차는 예측치와 실제치의 차이를 뜻한다. VAR모형, 더 정확히는 본 연구에서 구축된 VEC모형이 변수들의 미래 움직임을 어느 정도 설명할 수 있는지를 통해, 모형의 예측력을 평가해 볼 수 있다. 가장 널리 쓰이는 방법으로는 RMSE(Root mean squared error) 방법과 Theil의 불균등성(Theil's U) 방법이 있는데, 여기에서는 RMSE를 응용한 PRMSE (Percentage root mean squared error) 방법을 사용하여 세 지역(전국, 서울 강북, 서울 강남) 부동산가격의 움직임을 분석하였다.

PRMSE는 다음과 같은 공식에 의해 계산된다.

$$PRMSE = 100\times \sqrt{\frac{1}{h}}\sqrt{\sum_{t=1}^{h}(\frac{y_t^e - y_t}{y_t})^2}$$

여기서 y는 임의의 변수, 그리고 상첨자 e는 모형으로부터의 예측치를 뜻한다.

전술한 바와 같이, 본 연구의 모형에서는 두 개의 오차수정항이 사용되어, 각각의 예측오차를 <표 3-10>에서 비교하였는데, 두 경우의 큰 차이는 없다. 오차수정항 중 두 번째 것이 강남과 강북에 대해 강한 설명력을 지닌 것으로 판명되어, 다음 면의 표를 위주로 예측오차를 설명한다. 예측오차는 2003년 2/4분기까지의 데이터를 사용하여 얻은 결과에 근거, 2003년 3/4분기부터 2004년 2/4분기까지의 4분기에 대해 계산하였다.

예측오차는 전반적으로 양호한 가운데, 지역적으로는 전국의 경우가 가장 양호하고(오차가 작고), 강남의 경우 오차가 가장 커, 상대적으로 강남의 부동산가격 변화가 모델링하기 어렵거나 모델의 사용에 의해 예측하기 어려움을 보여준다. 또한 부동산가격별로는 토지가격이 가장 잘 예측되고 있으며, 전체적으로는 전세가격의 오차가 가장 크다. 그리고 쉽게 예상할 수 있는 바와 같이 예측의 기간이 멀어질수록 예측력은 떨어진다.[15] 특히 3분기 이후의 가격에 대한 예측은 급격히 예측력이 감소하는 모습을 보인다. 3분기째 예측은 2004년의 1/4분기를 뜻한다. 예측 기간이 멀어질수록 예측력이 떨어지는 것은 자연스럽지만, 특히 2004년 1/4분기부터 강남 지역의 PRMSE가 눈에 띄게 증가하는 것은 2003년의 10.29 대책 이후 부동산시장의 변동의 양태가 종래와는 많이 달라졌고, 이에 따라 기존에 적합했던 모델로 그 시장을 설명하는 데는 한계가 있는 것을 반영하는 것으로 판단되는데, 더 긴 시계열 데이터가 축적되면 이러한 구조적 변화 여부도 자세히 확인할 수 있을 것이다.

15) 본 연구에서는 베이지안 VEC모형(Bayesian VEC Model)을 사용하여 동일한 분석을 수행하였으나, PRMSE로 평가한 예측력의 분석 결과 일반적인 VEC모형에 의한 추정보다 예측력이 유의하게 뛰어나지 않아, 모형에 대한 사전적인 가정을 개입시키지 않은 일반적인 VEC모형을 사용한 추정 결과만을 보고하였다.

〈표 3-10〉 모형별 예측오차의 비교

ecm모형1	전국	강남	강북
	1-step ahead PRMSE		
매매가격	2.325	4.25813	2.26426
전세가격	2.6623	3.92591	3.67235
토지가격	1.21269	1.7071	1.45397
	2-step ahead PRMSE		
매매가격	3.4006	6.92585	3.63763
전세가격	4.84258	6.37401	6.54367
토지가격	1.82083	3.07455	2.48302
	3-step ahead PRMSE		
매매가격	4.0591	10.77358	6.32837
전세가격	6.25671	9.9775	8.97709
토지가격	3.17413	3.86272	2.6838
	4-step ahead PRMSE		
매매가격	4.88009	16.16768	9.95069
전세가격	8.87606	14.61637	12.24535
토지가격	4.75909	5.54007	4.62377

ecm모형2	전국	강남	강북
	1-step ahead PRMSE		
매매가격	2.40181	4.48975	2.56669
전세가격	2.82984	3.83381	3.76721
토지가격	1.05541	1.70811	1.5006
	2-step ahead PRMSE		
매매가격	3.6192	6.79867	3.93111
전세가격	5.59453	6.29838	6.79698
토지가격	1.5779	3.15728	2.46445
	3-step ahead PRMSE		
매매가격	3.92438	9.33862	5.50543
전세가격	7.10164	9.64635	9.32281
토지가격	2.74603	4.01348	2.70049
	4-step ahead PRMSE		
매매가격	4.71858	11.35485	6.48618
전세가격	10.09323	13.85285	12.79696
토지가격	4.03923	5.69811	4.5364

제5절 결론 - 본 연구의 요약과 정책적 제언

1. 본 연구의 결과 요약

본 연구는 주택시장과 밀접한 관계를 가진 주요 변수들을 그랜저 인과관계검증을 통해 식별하고, 이들을 VEC모형에 내생 처리하여 주택시장의 변화를 살펴보았다. 포함된 변수는 주택매매가격, 전세가격, 토지가격, 금리, GDP 외에도 항상 그 중요성이 강조되었으나 분석에 자주 활용되지는 않았던 기대상승률 등이고, 주택가격 형성에 영향을 미칠 수 있는 정부의 주택정책변수들이 외생변수로 포함되었다. 서울 혹은 서울 내부의 특정 지역이 지닐 수 있는 특성을 고려하여 전국과, 서울의 강남, 강북 지역이 각각 분석되었다.

교차상관관계 분석에 따르면, 주가지수와 총통화 등이 주택전세가, 회사채수익률, GDP 등을 선행하고, 이들은 다시 주택매매가격을 선행하는 것으로 나타났다. 그랜저 인과관계의 분석 결과는, 주택매매가격이 회사채수익률과 기대상승률과는 영향을 주고받지만, GDP나 주식가격 등에는 일방적으로 영향을 미치고 있음(즉, 그랜저 인과하고 있음)을 보였다. 또한 전세가의 경우, 주가지수와는 영향을 주고받지만, 회사채 수익률이나 GDP로부터는 일방적으로 영향을 받고 있는 것으로 나타났다.

VEC모형의 예측오차는 전반적으로 양호하여, 이 모형을 바탕으로 한 주택시장의 분석이 의미가 있음을 확인할 수 있다. 지역적으로는 전국의 경우 예측 수행결과가 가장 양호하고(오차가 작고), 강남의 경우 오차가 가장 컸다. 또한 부동산가격별로는 토지가격이 가장 잘 예측되고 있으며, 전체적으로는 전세가격의 오차가 가장 컸다. 본 모형에 의한 분석 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

VEC모형의 추정에서 구한 오차 수정항의 계수는 전국, 서울 강남과 강북 모두에서 적어도 하나는 유의하고 모두 음의 부호를 갖는데, 오차수정항 내에서 발생하는 균형오차에 대해 서울 강북의 주택매매가는 전국이나 서울 강남의 그것보다 작게 반응한다. 모든 지역에 걸쳐, 토지가격, 전세가격, 주택매매가격, 기대가격상승률은 주택매매가격에 양의 효

과를 미치며, 금리는 강한 음의 효과를 미치는 것으로 나타났다.

부동산경기를 진작시키려는 정책(DE)의 효과는 유의하지 않게 나타나, 정부의 부동산경기 활성화정책의 효과를 통계적으로 확인할 수 없다. 그러나, 부동산경기를 억제하려는 정책(DD)은 유의한 양(+)의 효과를 가져와, 순경기적(pro-cyclic)인 면을 보여준다. 즉 부동산경기 억제정책이 효과를 발휘하였다는 통계적 증거를 찾을 수 없다. 하지만 본문에서 논한 바와 같이, 이러한 해석에는, 정책 개입을 계량화하는데서 따르는 제약이 반드시 고려되어야 하는바, 본 연구의 결과는 정책개입을 단순화하여 더미변수로 분석에 포함시킨 경우에 얻는 것으로 한정하여 이해하여야 할 것이다.

충격반응 분석을 통하여 본 주택시장은, 전체적으로는 전세가격과 금리, 그리고 매매가격 자체의 충격이 시간의 흐름에 따라 매매가격의 변화에 미치는 영향이 뚜렷한 가운데, 특히 강남의 경우에는 전세가로부터의 충격이 크고 지속적이며, 강북의 경우에는 GDP의 영향이 음(-)으로 나타나고 있다. 기대가격상승률은 오차 수정항에서 확인된 것과는 달리 유의하지 않게 나타난다. 이는 이용만(2002) 등의 기존의 연구에서도 확인되고 있다. 변수의 충격에 대한 전세가의 반응 역시 전체적으로는 매매가격의 반응과 흡사하지만 상당히 다른 모습들도 발견된다. 전세가 자체의 변동 영향이 가장 큰 가운데, GDP로부터의 충격이 그 뒤를 잇고 있는데, 강남의 경우에는 그 영향이 특히 약하고, 강북의 경우 특히 강해 대조를 이룬다. 금리의 경우, 강한 음(-)의 효과를 보이는데, 이는 서울지역에서 더 현저하다. 주택매매가는 서울의 경우 전세가에 큰 영향을 미치지 않으나, 전국의 경우 상당히 뚜렷한 음(-)의 효과를 미치고 있고, 토지가격의 변화는 전체적으로 유의한 영향을 미치고 있지 못하다.

2. 정책적 제안

주택시장에 대한 본 연구는 기초 변수와 더불어 기대상승률, 정책 등을 포함시켜, 이들의 역할과 영향을 살펴보았는데, 이로부터 얻을 수 있는 정책적 제안을 정리하면 아래와 같다.

첫째, 본 연구의 결과 기초적인 경제 변수, 특히 금리의 효과가 주택

시장에서 아주 중요한 역할을 하고 있음을 확인하였다. 1990년대 이후 주택가격의 설명에 있어 금리 변동 또는 경기와 같은 기초경제 여건이 중요해졌고, 그러므로 장기적 주택정책은 주택시장의 기능을 보다 제고한다는 취지 아래 일반 경제정책과 같은 선상에서 취급해야 한다는 연구들은 이미 발표된 바 있는데, 본 연구에서도 이 주장이 지지되는 것이다. 본 연구 제Ⅱ부의 제5장에서도 이자율과 인플레이션의 중요성이 강조된 바 있다. 그러나 GDP나 통화량 등은 주택시장에 미치는 영향이 금리만큼 확실하고 전방위적이지는 못한 것으로 밝혀졌다.

이러한 결과는, 필요할 경우, 정부가 주택시장의 변화를 위하여 금리 등의 경제 변수를 효과적으로 활용할 수 있는 가능성과 더불어, 정부가 다른 목적으로 금리 등의 기초 변수를 정책적으로 사용할 경우 의도치 않았던 주택시장으로의 파급효과가 클 수 있음을 시사한다. 그러므로 경제정책 특히 금리운용정책은 그 시행 이전에 부동산시장의 반응을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 특히 충격반응분석에서 살펴본바, 매매가격이나 전세가격이 금리의 변동에 대해 10분기 동안 뚜렷이 수렴하는 경향을 보이지 않는 것은 금리의 파급효과가 상당히 커, 금리를 정책 변수로 사용하는 데 주의를 기울여야 함을 시사한다.

금리의 효과는 현저하지만, 현재와 같은 저금리 시대에는 금리의 변화를 통한 정책 추진에 한계가 있어, 장기적인 주택가격의 안정을 위해서 금리의 변동을 활용할 여지가 적다.

둘째, 주택시장에 대한 정책과 관련해서 논의할 사항 중의 하나는 지금까지 정부가 사용한 부동산정책의 계량적 효과이다. 본 연구의 결과에 따르면, 부동산경기를 진작시키려는 정책의 효과는 유의하지 않게 나타나, 부동산경기의 활성화가 정부의 정책에 힘입은 바 크다는 증거를 찾기 어렵다. 그러나 이보다 더 우려되는 것은, 부동산경기를 억제하려는 정책이 오히려 강남과 전국의 주택매매가격의 상승효과를 가져왔다는 것이다. 다시 말해, 부동산경기 활성화정책은 큰 효과를 보지 못한 반면, 억제정책은 오히려 주택가격의 상승과 맞물려, 경기의 흐름에 순행하는(pro-cyclic한) 면을 보여주는 것이다. 이는 (i) 정부의 정책이 근본적으로 내용이 부적절해 소기의 경기 억제 역할을 하지 못했든지, (ii) 정책이 경제 주체들의 신뢰를 잃어, 경제 주체들은 경기 억제 정책이 시행되더라도

경기의 흐름에 따라 언제든지 철회될 것이라 믿고 강남에의 투자를 계속하든지, 아니면 (iii) 정부가 사태를 진단하고 대책을 수립하여 시행하는데 걸리는 시간이 길어, 경기가 한 주기를 지나 다시 회복 시점에 들어설 때 정책이 실시되기 시작하는 것이라 해석하여야 할 것이다.

부동산경기에 대처하기 위한 정책이 매우 주의깊게 시행되어야 함은 위와 같이 그 효과가 예상치 못한 방향으로 나타날 수 있을 뿐 아니라, 경제 전체에 파급하는 효과 역시 클 수 있기 때문이다. 그 대표적인 경우가 바로 1990년대 일본이 겪은 경험이다. 일본은 토지신화의 타파를 위해 세제강화, 금리인상, 통화축소 등을 추구하였지만, 결국 이런 정책들이 경제 전체에 무차별적인 파급효과를 가지며, 긴축과 불황을 초래한 원인 중의 하나가 되었던 것을 상기할 필요가 있다.

2003년의 10.29대책 이후 한동안 동결되었던 주택시장이, 강남 일부의 재건축대상지역을 중심으로 다시 반등할 기미가 있다는 최근의 보고가 그 이유를 지나치게 위축된 부동산경기의 활성화를 위해 정부가 새로운 대책을 내놓을 것이라는 기대의 형성에 두고 있는 것은 결국 경제주체들의 정책 신뢰도가 아주 낮음을 보여주는 (ii)의 일례라 할 수 있다. 또한 현상에 대한 인지와 진단, 대책의 수립과 시행 등에 걸리는 시간으로 인해 정책 시행의 적기를 놓치는 것은 심각한 '정부 실패'의 하나임은 주지의 사실이다. 소기의 정책 효과를 얻기 위해서는 적합한 정책을 적기에 실시하고, 그것이 일관성 있게 추진된다는 믿음을 경제 주체에게 심어주는 것이 필요하다. 다만, 정부의 주택시장에의 개입이 계량화 과정에서 단순하게 처리되어 정책의 진짜 효과를 잡아내지 못할 가능성이 본 연구에 존재함은 이미 상술한 바 있다.

셋째, 각 하위시장별 변수의 파급효과 분석은 부동산의 종류에 따라, 지역에 따라 주변 변수들의 영향력이 달라짐을 보이고 있다. 같은 서울에서도 강남과 강북의 매매가가 외부의 충격에 반응하는 모습은 상당히 달랐다. 예를 들어 GDP의 영향력도 강북과 강남이 달랐고, 금리의 영향도 주택매매가격과 전세가격에 파급되는 효과가 달랐다. 장기균형에서 이탈한 경우의 균형오차에 대한 반응은 그 이탈이 어느 변수의 변화에 의한 것인지에 따라 강북과 강남의 주택매매가의 반응이 달라진다. 즉 같은 변수, 또는 정책의 변동에도 하위시장은 다르게 반응하는 것이다.

주택정책이 기본적으로 국민이 인간답게 살 거주의 권리를 보장하기 위해서 주택시장의 안정화를 위해 수립되는 것이라면, 특정 시기 특정 지역만을 목표로 하여 규제를 강화하고 이것이 무차별적으로 전국적으로 시행되는 것은 문제가 될 수 있다. 본 보고서의 제Ⅰ부 제1장에서는 특정 지역에의 정책적 개입이 잠재적으로 갖는 문제점을 지적한 바 있지만, 특정 지역이 지금까지 (다른 지역에 비해 유리한) 비정상적인 대우를 받아왔고, 이를 교정하는 차원에서 그 지역에 대한 규제나 개혁이 필요하다면, 그 하위시장 자체의 특성을 파악하고 그에 맞는 정책을 시행하려는 노력이 필요하다. 동일한 세제 개편안에 따라서도 지역과 부동산 또는 주택의 유형에 따라 수요나 공급, 그리고 가격의 변화가 달라질 것이기 때문이다.

하위시장에 대한 정확한 이해를 위해서는 신뢰성 높고 포괄적인 관계 자료가 필요하고, 이를 통한 계량적 분석이 필수적임은 재론의 여지가 없다. 최근의 세제 개편은 그 준비와 시행과정을 통해 전국적인 데이터 수집의 역할 역시 수행할 것으로 기대되는 긍정적인 측면이 있다.

일반에 형성되어 있는, 기대상승률이 주택매매가의 상승을 유도한다는 믿음에 대해서는 뚜렷하고 결정적인 계량적 결론을 내리기 어려웠는데, 더 신뢰도가 높고 정확한 자료가 수집된다면, 이에 대해서도 보다 다양하고 엄밀한 연구가 재시도 될 수 있을 것이다.

넷째, 모든 부동산가격에 걸쳐, 전세가격의 영향이 크고 오래 지속되는 점은 특기할 만하다. 주택정책의 가장 큰 줄기가 서민의 주거 안정이고, 전세 세입자의 많은 수가 자가주택을 보유하지 못하고 있다는 점을 상기한다면, 전세가격에 대한 정책적 배려는 매매가격의 안정에 대한 배려 이상으로 중요하다. 게다가 한번 전세가격에 충격이 있을 경우, 모든 시장에서 그 충격이 매매가격과 전세가격(그리고 토지가격까지)에 오랜 기간 지속되므로 시장의 장기적인 안정을 위해서도 전세시장의 안정은 필수적이다. 전세시장의 균형가가 수요와 공급의 영향을 받는 것은 자명하다. 전세의 수요는 그 지역의 생활 여건(학군, 직장 또는 사회편의 시설과의 근접성 등)의 영향을 받으므로 결국 전세 수요 측면에서의 지역간 불균형을 교정하기 위해서는 각 지역의 생활 여건을 고르게 정비하는 작업이 필요할 것이다.

그러나 모든 지역의 거주 여건을 동일하게 하는 것은 불가능할 뿐 아니라 바람직하지도 않다. 좋은 생활 여건을 누리기 위해 더 많은 전세가격을 지불해야 하는 것은 시장경제에서 당연히 받아들여야 할 기본적인 사항이지만, 전세가격이 매매가격에 심각한 영향을 미치는 상황에서는 특정지역에만 형성되는 강력한 전세 수요는 결코 소망스럽지 못하다. 또한 특정 지역에서만 소비가 가능한 국지적 재화의 소비를 '부유한' 계층이 독점한다는 불평 또한 전적으로 외면만을 하기에도 어려움이 있다. 이런 의미에서, 교육 시설이나 사회편의 시설이 지역에 따라 큰 차이가 나지 않도록 하는 장기적인 배려가 필요하다. 또한 공급 측면의 규제를 제거하여 공급을 활성화한다면, 이는 전세 주택의 공급을 증가시킬 뿐 아니라, 전세 세입자의 자가보유로의 전환으로 인한 전세 수요의 감소를 유발하여 안정적인 전세가의 형성에 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 【부록 3-1】에 실려 있는 주택매매가격 및 전세가격의 지역간 또는 거시경제변수와의 인과관계 역시 정책 수립에 있어 고려할 만한 결과를 보여준다. 즉 주택매매가격의 경우에는 일방적으로 강남의 매매가가 강북의 매매가를 단기에, 그리고 전세가의 경우에는 강남의 전세가가 강북의 전세가를 단기부터 중장기에 걸쳐 그랜저 인과함을 보여준다. 반면, 강북의 매매가는 강남의 매매가를 인과하지 않고 있고, 다만 강북의 전세가가 강남의 전세가를 중장기에 유의하게 인과하고 있다. 강남의 주택가격 상승에 대한 우려 중의 하나로 다른 지역으로의 파급효과가 거론되는데, 위의 그랜저 인과관계는 이것이 어느 정도 통계적으로 뒷받침됨을 밝히고 있어, 강남 지역의 매매가 및 전세가에 대한 정부의 우려와 개입 의지를 이해할 수 있게 한다.

본 연구는 그러나 기존의 연구에 자주 등장하는 주식가격은 제외시켰다. 부동산가격이 장기적으로는 시장기본가치에 의해 주로 결정되는 경향이 강하지만 단기적으로는 자산선택행위에 의해 변화가 가능하다는 것은 합리적인 추론이고, 이에 따라 주가 변화율 역시 중요할 수 있지만 그랜저 인과관계검증 결과 유의한 인과관계가 없는 것으로 나타났기 때문이다. 또한 교육 여건 등 주택가격의 변화나 지역에 따른 차이를 설명할 수 있는 변수들 중 제외된 것이 있고, 정책 변수의 효과에 대한 더 엄밀하고 다양한 분석이 수행되지 못한 점 등은 아쉬움으로 남는다.

참 고 문 헌

국민은행, 『전국주택가격동향』, 각호.

김갑성 · 서승환, 「IMF 이후의 부동산 시장의 구조변화」, 『지역연구』, 제15권 제3호, 1999, pp.33~51.

김경환 · 서승환, 「부동산투기와 자산가격거품」, 『한국경제연구』, 제4권 제2호, 1990, pp.153~168.

김경환, 『부동산투기와 부동산가격』, 한국경제연구원, 1991.

서승환, 『한국부동산시장의 거시계량분석』, 홍문사, 1994.

김용철, 「주택가격과 관련 경제변수간의 상관관계에 관한 연구」, 『국토계획』, 제31권 제6호, 1996, pp.67~82.

김정미, 『아파트가격 변동요인에 관한 연구』, 숙명여자대학교 대학원, 석사학위논문, 2004.

김정호 · 이명재, 「자산시장개념을 이용한 서울 지역 아파트 전세 및 매매가격간의 관계분석」, 『지역연구』, 제5권 제1호, 1989, pp.13~26.

김종일 · 송의영 · 이우헌, 「서울 아파트 시장에서의 전세-매매가격 비율과 시장의 효율성」, 『한국경제의 분석』, 제4권 제1호, 1998, pp.50~94.

김주영 · 우경, 「수도권 주택하위시장 분석에 관한 연구」, 『국토연구』, 제41권, 2004, pp.101~112.

박원암, 「지가, 환율과 거품」, 『한국개발연구』, 제14권 제4호, 1992, pp.27~49.

박정윤, 「주식과 부동산의 인플레이션 헷지에 관한 연구」, 『90년 춘계학술연구발표논문집』, 한국경영학회, 1990, pp.197~233.

박준용 · 이우헌 · 남창우, 「서울 아파트 시장의 가격결정요인」, 『계량경제학보』, 제14권 제1호, 2003, pp.77~103.

서승환, 「부동산가격과 부동산정책」, 『주택금융』, 제26권, 1993, pp.1~14.

_____, 「주택의 자본수익률 변화와 결정요인」, 『지역연구』, 제10권 제1호, 1994, pp.53~70.

_____, 「외환위기와 부동산 가격의 행태변화」, 『주택연구』, 제7권 제2호, 1999, pp.5~24.

서승환 · 김갑성, 「부동산 가격 행태 변화와 실증적 분석」, 『주택연구』, 제8권 제1호, 2000, pp.5~25.

손경환 · 김혜승, 『부동산시장 구조모형 연구』, 국토연구원 2002-42, 2002.

손재영, 『토지정책의 분석과 정책과제』, 연구논문집 93-02, 한국개발연구원, 1993.

윤주현 · 김혜승, 『주택시장 경기동향 및 단기전망 연구』, 국토연구원 2000-53, 2000.

윤주현, 『VAR 모형 구축을 통한 토지 및 주택시장 전망 연구』, 국토연구원 2001-66, 2001.

이용만, 「시간변동계수모형을 이용한 주택가격의 기대상승률 추정」, 『부동산학연구』, 제8권 제2호, 2002, pp.21~28.

이주용, 「주택가격변동요인에 관한 실증분석」, 『주택금융』, 제25권, 1992, pp.33~51.

장병기 · 심성훈, 「주택시장에서 기초경제여건의 영향력에 관한 연구: 구조 변화를 고려하며」, 『국토연구』, 제41권, 2004, pp.83~100.

정지만, 「부동산시장의 효율성과 공분산비 분석」, 『금융학회지』, 제4권 제2호, 1999, pp.170~204.

조동철, 「우리나라 부동산 가격: 세율변동과 장기적인 지가변화를 중심으로」, 『KDI 정책연구』, 제22권 제1-2호, 2000, pp.57~138.

조동철 · 성명기, 「저금리시대의 부동산가격과 통화, 조세정책에 대한 시사점」, 『KDI 정책포럼』, 제166호, 2003.

하태권, 『우리나라 부동산정책이 지가 및 주택가격에 미친 영향 분석』, 연세대학교 대학원, 석사학위논문, 1997.

허재완, 「주택가격상승률의 결정요인에 관한 분석」, 『국토계획』, 제26호 제2권, 1991, pp.141~151.

Dickey, D. and W. A. Fuller, “Distribution of the Estimations for Autoregressive Time Series with a Unit Root,” *Journal of the American Statistical Association* 74, 1979, pp.427~431.

Kim, K. H., H. S. Lee and Y. Park, “Real Estate Price Dynamics in Korea,” presented at Weimer School of Advanced Studies in Real Estate and Urban Land Economy, May 2003.

Fama, E. and K. French, “The Cross-Section of Expected Stock Returns,” *Journal of Finance*, 47(2), 1992, pp.427~465.

Fama, E. “Common Risk Factors in the Returns on Stocks and Bonds,” *Journal of Financial Economics* 33, 1993, pp.3~56.

Leybourne, H. and P. Newbold, “Innovation Outlier Unit Root Tests with an Endogenously Determined Break in Level,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 63(5), 2001, pp.559~575.

Litterman, R., “Forecasting with Bayesian Vector Autoregressions - Five Years of Experience,” *Journal of Business and Economic Statistics*, 4(1), 1986, pp.25~38.

Poterba, J., “Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset-market Approach,” *Quarterly Journal of Economics*, 99(4), 1984, pp.729~752.

Zivot, E. and D. Andrews, “Further Evidence on the Greta Crash, the Oil-Price Shock and the Unit-Root Hypothesis,” *Journal of Business and Economic Statistics*, 10(3), 1992, pp.251~280.

【 부 록 3-1 】

강남과 강북의 주요 변수 인과관계 분석

본문에서의 VEC에 의한 분석은 서울의 강남과 강북, 그리고 전국의 주택매매가와 전세가에 대해 수행되었지만, 관측치의 수가 제한되어 있어 각각의 가격 모형에는 다른 지역의 가격들을 포함시키지 않았다. 그러나 각 지역의 가격이 서로 어떻게 영향을 미치는지 특히 강남 지역의 가격 변화가 강북이나 전국의 가격 변화를 유발하는지, 그리고 여타의 변수와는 어떤 관계를 갖는지는 여전히 중요한 관심사이다. 여기에서는 다른 변수들이 제어되어 있지 않은 상황에서 각 지역의 부동산가격 간, 그리고 부동산가격과 경제 변수 간의 그랜저 인과관계를 살펴보고 그 결과를 요약한다.

<표 A 1-1>의 처음 두 표는 강남과 강북의 매매가격과 전세가격이 모두 서울의 지가에 일방적으로 인과하는 것을 보여주고 있다. 그러나 더 흥미로운 것은 강북과 강남의 매매가격과 전세가격의 인과관계를 확인한 마지막 표이다. 강북의 매매가격은 강남의 매매가격에 유의한 인과관계를 전혀 보이지 못하고 있으나, 강남의 매매가격 변화는 적어도 1분기까지는 강북의 매매가격을 인과함이 보인다. 또한 전세가격에 있어서도 강남이 강북을 인과하는 것으로 나타나지만, 강북의 전세가격도 시간이 흐름에 따라 급격히 유의한 인과성을 확보, 중장기적으로는 강북 전세가의 변화도 강남 전세가를 변화시키는 모습을 보인다.

즉 매매가의 경우, 일방적으로 강남의 매매가가 강북의 매매가를 단기에, 그리고 전세가의 경우에는 강남의 전세가가 강북의 전세가를 단기부터 중장기까지, 반면, 강북의 전세가는 강남의 전세가를 중장기에 유의하게 인과하고 있다. 강남의 주택가격 상승에 대한 우려 중의 하나로 다른 지역으로의 파급효과가 거론되는데, 위의 그랜저 인과관계는 이것이 어느 정도 통계적으로 뒷받침되고 있음을 밝혀준다.

〈표 A 1-1〉 부동산가격지표 간의 그랜저인과 관계 – 강남 · 강북

(단위: *P*값)

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
주택매매가격(강남)→지가(서울)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
지가(서울)→주택매매가격(강남)	0.61	0.55	0.64	0.93	0.43
주택전세가격(강남)→지가(서울)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
지가(서울)→주택전세가격(강남)	0.82	0.46	0.62	0.96	0.96
주택전세가격(강남)→주택매매가격(강남)	0.33	0.44	0.76	0.72	0.84
주택매매가격(강남)→주택전세가격(강남)	0.67	0.50	0.67	0.84	0.86

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
주택매매가격(강북)→지가(서울)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
지가(서울)→주택매매가격(강북)	0.80	0.17	0.39	0.61	0.67
주택전세가격(강북)→지가(서울)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
지가(서울)→주택전세가격(강북)	0.74	0.35	0.63	0.77	0.89
주택전세가격(강북)→주택매매가격(강북)	0.61	0.33	0.55	0.17	0.29
주택매매가격(강북)→주택전세가격(강북)	0.77	0.39	0.66	0.73	0.85

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
주택매매가격(강남)→주택매매가격(강북)	0.05	0.16	0.29	0.45	0.21
주택매매가격(강북)→주택매매가격(강남)	0.96	0.97	0.96	0.72	0.74
주택전세가격(강남)→주택전세가격(강북)	0.02	0.07	0.07	0.03	0.04
주택전세가격(강북)→주택전세가격(강남)	0.47	0.20	0.17	0.05	0.05

강남과 강북의 주택 매매가격과 거시경제 지표 사이의 그랜저 인과관계는 <표 A 1-2>에 요약되어 있다. 전국 주택가격과 거시경제 지표와의 인과관계와 흡사한 면도 있지만, 두 지역의 특수성과 대비가 현저한 곳도 보인다. 먼저 GDP와의 인과관계는 강남 · 강북 모두 유의하지 않

〈표 A 1-2〉 주택매매가격과 거시경제지표 간의 그랜저인과 관계 – 강남·강북

(단위: *P*값)

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
국내총생산→주택매매가격(강남)	0.88	0.63	0.44	0.11	0.35
주택매매가격(강남)→국내총생산	0.21	0.24	0.18	0.09	0.11
주가지수→주택매매가격(강남)	0.46	0.38	0.48	0.58	0.83
주택매매가격(강남)→주가지수	0.27	0.00	0.00	0.00	0.00
회사채수익률→주택매매가격(강남)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
주택매매가격(강남)→회사채수익률	0.00	0.09	0.18	0.30	0.31
건설투자(주거용)→주택매매가격(강남)	0.81	0.81	0.88	0.80	0.79
주택매매가격(강남)→건설투자(주거용)	0.01	0.10	0.26	0.45	0.60
m3→주택매매가격(강남)	0.00	0.01	0.03	0.15	0.19
주택매매가격(강남)→m3	0.52	0.71	0.35	0.46	0.59
건축허가(주거용)→주택매매가격(강남)	0.67	0.91	0.94	0.80	0.98
주택매매가격(강남)→건축허가(주거용)	0.06	0.14	0.17	0.02	0.10
소비자물가지수→주택매매가격(강남)	0.01	0.00	0.02	0.08	0.01
주택매매가격(강남)→소비자물가지수	0.39	0.40	0.33	0.87	0.91
기대상승률→주택매매가격(강남)	0.32	0.39	0.18	0.16	0.12
주택매매가격(강남)→기대상승률	0.03	0.05	0.06	0.17	0.36

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
국내총생산→주택매매가격(강북)	0.65	0.82	0.78	0.21	0.41
주택매매가격(강북)→국내총생산	0.54	0.49	0.15	0.16	0.26
주가지수→주택매매가격(강북)	0.67	0.28	0.43	0.83	0.95
주택매매가격(강북)→주가지수	0.39	0.00	0.00	0.01	0.04
회사채수익률→주택매매가격(강북)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
주택매매가격(강북)→회사채수익률	0.00	0.08	0.13	0.23	0.26
건설투자(주거용)→주택매매가격(강북)	0.02	0.35	0.46	0.42	0.48
주택매매가격(강북)→건설투자(주거용)	0.61	0.55	0.13	0.63	0.81
m3→주택매매가격(강북)	0.00	0.00	0.01	0.10	0.14
주택매매가격(강북)→m3	0.95	0.49	0.14	0.32	0.49
건축허가(주거용)→주택매매가격(강북)	0.33	0.59	0.67	0.66	0.86
주택매매가격(강북)→건축허가(주거용)	0.07	0.08	0.10	0.03	0.03
소비자물가지수→주택매매가격(강북)	0.22	0.02	0.05	0.22	0.07
주택매매가격(강북)→소비자물가지수	0.12	0.17	0.19	0.45	0.56
기대상승률→주택매매가격(강북)	0.18	0.18	0.10	0.03	0.02
주택매매가격(강북)→기대상승률	0.03	0.01	0.03	0.17	0.22

다. 주가지수의 경우 오히려 주택매매가에서 주가지수로의 인과관계가 형성이 되고 있어, 주가지수가 주택매매가의 변화를 후행함을 보인다. 회사채 수익률은 강남·강북 모두 양방향으로 인과관계가 형성되어 있는데, 특히 회사채 수익률에서 주택매매가격으로의 인과관계가 강하고, 그 역의 인과관계는 2분기가 지난 후 사라지고 있다. 총통화량과 소비자 물가의 영향도 두 지역에 유의한 관계로 나타나고 있는데 이는 이들 두 변수가 전국주택매매가격과 뚜렷한 인과관계를 지니지 못한 것과는 대비가 된다. 다만 강북의 소비자 물가지수가 3분기 이후 인과관계를 상실하는 데 반해 강남의 경우 5분기 이상 그 관계가 유의하게 지속되는데, 일반적으로 총통화량과 소비자 물가지수는 양의 상관관계가 있어, 특히 강남 지역의 주택매매가가 통화량의 증가와 긴밀한 관계를 지니고 있음을 시사하여 주목된다. 기대가격 상승률은 초기에는 유의한 상관관계를 보이지 못하나, 그 유의성이 시간이 경과함에 따라 증가하는 특이한 모습을 보이고 있다.

본문의 연구에서는 전국의 주택가격에 주목하여 변수를 선택하였으나, 강남과 강북 지역만을 따로 고려해볼 때 전국과는 차이가 나는 부분이 있어, 추후의 연구에서는 지역에 따라 아예 다른 변수들을 과감히 포함시키는 모형을 사용할 필요도 있다. 그러나 강북과 강남의 거시 변수와의 인과관계는 전체적으로 크게 이질적인 모습을 보이지는 않는다.

전세가의 경우는 강남·강북 모두, 매매가와 마찬가지로 GDP로부터의 인과관계는 없다. 주가지수와의 인과관계는 두 지역 모두 양방향으로 형성되어 있고, 회사채 수익률로부터의 통계적 영향 또한 매우 유의하다. 매매가와는 달리 통화량과의 인과관계는 유의하지 않으나, 소비자 물가지수는 두 지역 모두 전세가에 인과하고 있어, 전체적으로 주가지수, 회사채 수익률, 그리고 소비자 물가지수가 중요한 변수로 나타난다. 특히 매매가격과 전세가격 모두 건축허가에 그랜저 인과하는 것이 흥미롭다.

강북과 강남의 분석은 이들 지역의 매매가와 전세가에 영향을 미치는 변수가 전국과는 약간 다른 모습을 보여, 추후 별도의 연구가 필요함을 강력히 시사한다. 또한 강남의 매매가와 전세가가 강북에 그랜저 인과하는 모습을 보여, 강남이 강북 또는 전국의 주택가격 변동의 진원지가 될 수 있는 것을 보여준다.

〈표 A 1-3〉 주택전세가격과 거시경제지표 간의 그랜저인과 관계 – 강남·강북

(단위: *P*값)

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
국내총생산→주택전세가격(강남)	0.38	0.32	0.43	0.35	0.37
주택전세가격(강남)→국내총생산	0.32	0.15	0.04	0.06	0.11
주가지수→주택전세가격(강남)	0.74	0.00	0.00	0.00	0.00
주택전세가격(강남)→주가지수	0.02	0.00	0.00	0.00	0.02
회사채수익률→주택전세가격(강남)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
주택전세가격(강남)→회사채수익률	0.00	0.15	0.41	0.58	0.73
건설투자(주거용)→주택전세가격(강남)	0.35	0.59	0.44	0.66	0.73
주택전세가격(강남)→건설투자(주거용)	0.96	0.58	0.42	0.71	0.62
m3→주택전세가격(강남)	0.12	0.19	0.23	0.56	0.35
주택전세가격(강남)→m3	0.40	0.71	0.73	0.76	0.87
건축허가(주거용)→주택전세가격(강남)	0.66	0.56	0.71	0.64	0.76
주택전세가격(강남)→건축허가(주거용)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
소비자물가지수→주택전세가격(강남)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
주택전세가격(강남)→소비자물가지수	0.67	0.37	0.24	0.47	0.62

1차차분	lag1	lag2	lag3	lag4	lag5
국내총생산→주택전세가격(강북)	0.39	0.64	0.79	0.66	0.58
주택전세가격(강북)→국내총생산	0.43	0.37	0.10	0.16	0.28
주가지수→주택전세가격(강북)	0.45	0.01	0.00	0.01	0.02
주택전세가격(강북)→주가지수	0.08	0.00	0.00	0.01	0.05
회사채수익률→주택전세가격(강북)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
주택전세가격(강북)→회사채수익률	0.00	0.17	0.48	0.68	0.84
건설투자(주거용)→주택전세가격(강북)	0.27	0.66	0.87	0.92	0.93
주택전세가격(강북)→건설투자(주거용)	0.96	0.64	0.38	0.65	0.26
m3→주택전세가격(강북)	0.61	0.40	0.45	0.68	0.43
주택전세가격(강북)→m3	0.49	0.78	0.78	0.72	0.73
건축허가(주거용)→주택전세가격(강북)	0.94	0.71	0.84	0.70	0.85
주택전세가격(강북)→건축허가(주거용)	0.01	0.01	0.00	0.02	0.02
소비자물가지수→주택전세가격(강북)	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02
주택전세가격(강북)→소비자물가지수	0.60	0.32	0.46	0.59	0.69

【 부 록 3-2 】

주택 전세가격의 결정 요인

〈표 A 2〉 전세가격 결정요인 – VEC모형 추정 결과

추정기간: 1987년 1/4분기 ~ 2003년 2/4분기

< Normalized Cointergating Vector >

전국주택매매가격:

$$z_1 = CR_t - 0.184HR_t - 0.062LP_t - 1.542SV1F_t + 0.302HP_t - 0.326$$
(0.033) (0.020) (0.132) (0.041)

$$z_{2t} = GDP_t - 1.272HR_t - 0.142LP_t - 1.477SV1F_t + 1.502HP_t - 11.656$$
(0.199) (0.118) (0777) (0.244)

강남주택매매가격:

$$z_t = CR_t - 0.064HR_t - 0.032LP_t - 1.525SV1F_t + 0.097HP_t - 0.013$$
(0.014) (0.007) (0.088) (0.016)

$$z_{2t} = GDP_t - 2.795HR_t - 0.070LP_t + 9.347SV1F_t + 3.418HP_t - 14.171$$
(1.295) (0.671) (7.687) (1.435)

강북주택매매가격:

$$z_{1t} = CR_t - 0.091HR_t - 0.069LP_t - 1.166SV1F_t + 0.310HP_t - 0.749$$
(0.037) (0.020) (0.220) (0.055)

$$z_{2t} = GDP_t - 0.533HR_t - 0.341LP_t + 2.113SV1F_t + 1.522HP_t - 14.194$$
(0.226) (0.123) (1.345) (0.336)

* 괄호 안의 수치는 standard error

변수	전국주택 전세가격	강남주택 전세가격	강북주택 전세가격
	D(HR)	D(HR)	D(HR)
ECM1(Z_{1t-1})	-0.580419	-2.808196	-2.997171
	(1.26290)	(1.76504)	(1.57694)
ECM2(Z_{2t-1})	-0.020729	0.010052	0.588303
	(0.07397)	(0.05211)	(0.44520)
D(CR(-1))	-0.210258	1.180204	1.626581
	(1.23167)	(1.69405)	(1.52519)

D(CR(-2))	-0.172125	0.665481	0.845920
	(0.41283)	(0.66331)	(0.66626)
D(GDP(-1))	0.300093	0.069968	-0.319839
	(0.22015)	(0.27047)	(0.41327)
D(GDP(-2))	0.086915	-0.299134	-0.222645
	(0.23125)	(0.28335)	(0.30822)
D(HR(-1))	-0.411894	-0.586609	-0.820956
	(0.29343)	(0.30539)	(0.22640)
D(HR(-2))	0.088808	-0.322951	-0.440235
	(0.23941)	(0.23603)	(0.22968)
D(LP(-1))	0.107115	0.294067	0.124820
	(0.30216)	(0.35686)	(0.30173)
D(LP(-2))	-0.282395	-0.246942	-0.340325
	(0.21079)	(0.19082)	(0.16812)
D(SV1F(-1))	-0.063849	0.578849	0.576631
	(2.02909)	(2.39931)	(2.12936)
D(SV1F(-2))	-0.050396	1.175369	1.245912
	(0.48951)	(0.76894)	(0.78077)
D(HP(-1))	-0.434989	-0.190427	0.059087
	(0.56802)	(0.38468)	(0.38042)
D(HP(-2))	-0.848951	-0.317682	-0.255426
	(0.38594)	(0.26589)	(0.30662)
C	-0.001275	-0.002946	-0.001378
	(0.00442)	(0.00530)	(0.00476)
DE	-0.003759	0.011456	0.001144
	(0.01352)	(0.01589)	(0.01443)
DD	-0.001680	0.003387	-0.005379
	(0.01008)	(0.01257)	(0.01106)
R-squared	0.535553	0.549448	0.574374
Adj. R-squared	0.358621	0.377809	0.412231

주: 1) 괄호 안의 수치는 표준오차임.
2) ECM1(Z_{1t}), ECM2(Z_{2t}): 오차수정항
HP: 주택매매가격, CR: 회사채수익률, GDP: 국내총생산
HR: 주택전세가격, LP: 토지가격, SV1F: 기대상승률
DE: 부동산경기 부양정책, DD: 부동산경기 억제정책

제 4 장

주택 및 토지 관련 세제의 현황과 이론적 고찰

제1절 서 론

부동산 관련 세제의 개편 논의는 빠른 속도로 상승하는 주택가격을 안정화시키거나 경기를 부양한다는 취지에서 주로 논의되고 있다. 이와 같은 문제들은 본질적으로 부동산 관련 세제의 개편만으로 해결될 수 있는 성질의 것들이 아니며 경제 전반에 대한 조율을 요하는 것들이다. 따라서 부동산 관련 세제개편의 문제는 경기조절적 수단이라기보다는 효율적 조세수입 확보 및 사회적 공평성 제고의 측면에서 다루어져야 할 것이다.

양도소득세, 재산세, 종합토지세, 취득세, 등록세로 나뉘는 현행 부동산 관련세제는 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 국세인 양도소득세의 경우 실거래가의 파악이 잘 이뤄지지 않고 있을 뿐 아니라, 비과세·감면 혜택의 범위가 너무 넓다는 취약점을 안고 있다. 둘째, 거래단계에서 부과되는 지방세인 취득·등록세는 지방자치단체의 조세수입에서 차지하는 비중(약 40%)이 너무 크며, 지역간 세원분포의 불균형이 심각하다는 문제를 안고 있다. 셋째, 보유세로 분류되는 지방세인 재산세와 종합토지세의 경우에는 세율의 지나친 누진성과 과표 현실화가 문제로 제기되고 있다.

부동산 관련 세제의 개선을 위해서는 무엇보다 이러한 여러 세목의 조세 간 세율 조정 및 세목 신설·폐지·통함에 관한 토의가 주를 이루

어야 한다. 하지만 본원적인 해결을 위해서는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체에 배분되어 있는 각종 부동산 관련 과세권의 재배분을 통한 세수배분의 조정이 효율적인지에 관한 논의도 포함되어야 한다. 즉, 부동산 관련 세제개편에 관한 논의가 지방재정제도의 개편과도 맞물려 있다는 점에서 부동산 관련 세제의 개편 문제를 다차원적으로 살펴보아야 한다.

본 연구에서는 부동산 관련 세제개선안을 여러 각도에서 살펴보고자 한다. 먼저 우리나라의 현행 제도를 살펴보고 운용상의 문제점을 살펴본다. 부동산 관련 세제 자체에 대한 분석뿐 아니라 다른 자산 관련 과세제도와의 비교·분석을 통하여 자산 간의 조세로 인한 자원배분 왜곡요소가 없는지 살펴본다. 또한 다른 나라의 부동산 관련 세제를 분석함으로써 우리나라에 적절한 정책적 함의를 모색해 본다.

두 번째로 부동산 관련 세제에 대한 논의의 이론적 배경을 간단한 무차익거래 가격결정모형을 통해 알아본다. 현실적으로 부동산 관련 세제에 대한 관심이 높은 이유가 수도권을 비롯한 대도시 지역 주택가격의 가파른 상승세와 관련이 있음을 감안하여 논의되는 모형에서는 토지를 포함한 일반적인 부동산을 대상으로 하기보다는 주택 보유 및 구매의 경우만을 분석의 대상으로 삼았다.[1] 이득세, 보유세, 거래세의 세 종류로 추상화된 세제를 상정하고 각 세목의 세율 조정이 부동산 보유자의 거래행위에 어떠한 영향을 주는지를 분석한다. 이와 더불어 다른 종류의 자산과의 관계에 있어 효율적 자원배분을 보장하는 이익세율의 경우 일종의 램지모형을 풀어 자산별로 세율이 어떻게 정해져야 하는지를 살펴보고 최적 세율구조를 찾아 그 특성을 파악한다.

세 번째로 부동산 관련 세수의 조정이 평면적인 세율의 조정에 그치지 않고 중앙정부와 지방자치단체 간의 과세권 조정과 병행되어야 함을 논하고 그 논의의 타당성을 광역자치단체별 세수 자료를 이용하여 살펴본다.

끝으로 이러한 논의를 바탕으로 최근에 발표된 부동산 관련 세제개선안의 타당성을 점검하고 개선점을 모색한다.

---

1) 그럼에도 불구하고 본 연구에서 소개될 주택 관련 모형들은 일반적인 부동산에 대해서도 적용이 가능하다.

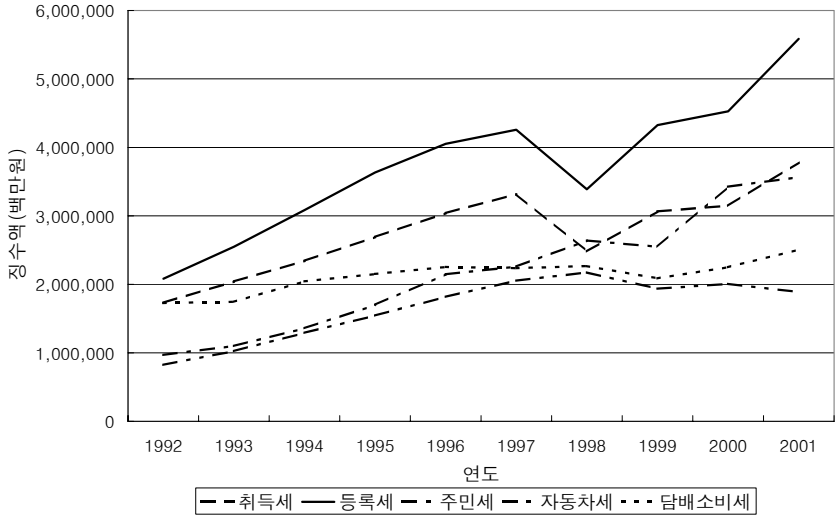
제2절 부동산 관련 세제운용 현황 및 문제점

현행 조세체계하에서 부동산·주택 관련 세제의 개편논의는 보유세, 이득세, 거래세 간의 세율조정뿐 아니라, 다른 자산 관련 과세와의 효율성·형평성 및 중앙정부와 지방정부 간의 세원 배분의 문제를 포괄하는 종합적 논의가 되어야 한다.

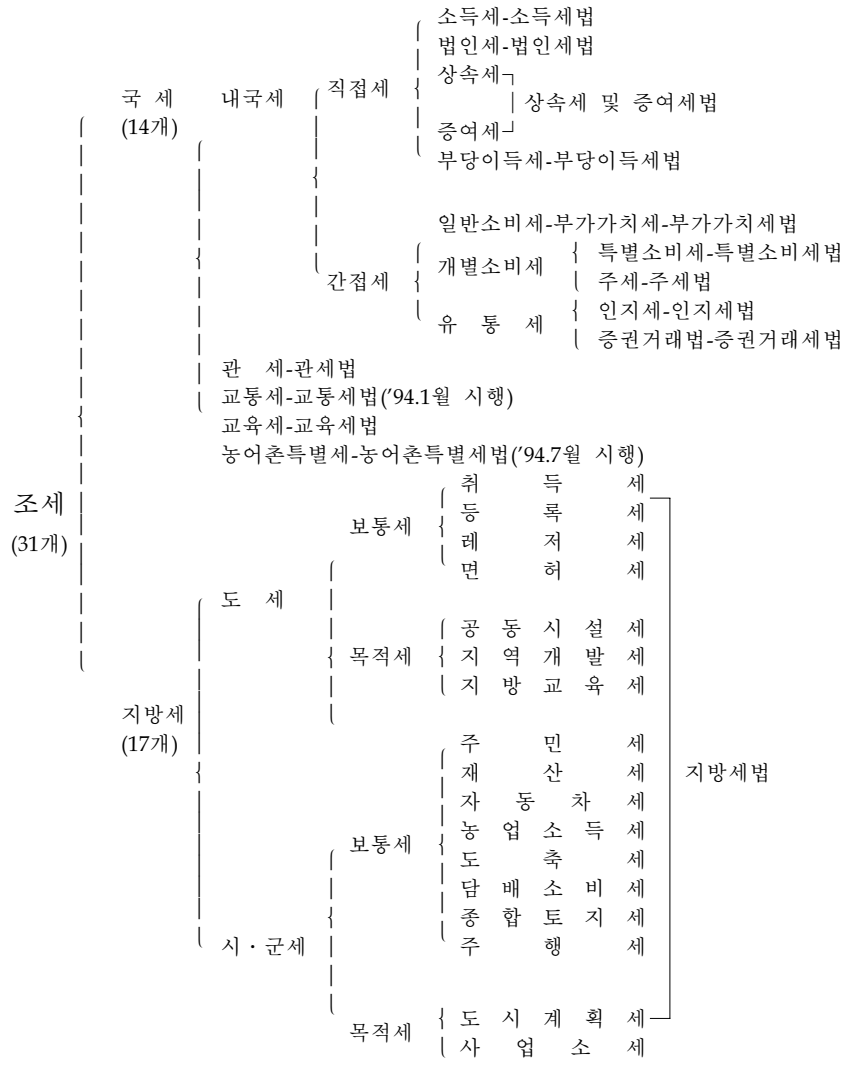
1. 현행 세제

조세체계를 전반적으로 살펴보면, 지나치게 많은 세목과 비과세·감면 예외규정 및 목적세의 남발로 인하여 조세체계의 복잡화가 심각한 수준에 이르렀음을 알 수 있다. 세제는 국세 14개와 광역자치단체 소관의 7개, 기초 자치단체 소관의 10개 등 총 31개 세목으로 구성되어 있고, 수많은 비과세·감면규정은 복잡할 뿐 아니라 수시로 변경되어 국민의 세법에 대한 준법의지와 예측가능성을 저해하고 있다.

[그림 4-1] 연도별·세목별 지방세 징수



[그림 4-2] 현행 조세체계



주: 1) 토지초과이득세는 1998. 12. 28. 폐지, 자산재평가세는 2000. 12. 31. 폐지, 전화세는 2001. 9. 1 폐지.
2) 2001. 1.부터 지방세분 교육세(국세)가 지방교육세(지방세)로 전환.
3) 2001. 1.부터 농지세는 농업소득세로 전환.

물론 정보의 비대칭성이 존재하는 상황에서 과표의 다양화가 불가피하며 세목이 늘어날 수밖에 없는 측면이 있으나, 현행 조세체계는 세원 중복 등의 비효율적 요소를 드러내고 있다.[2] 이는 비단 국세·지방세간의 세원 배분 문제의 해결뿐 아니라 조세체계 전반에 걸친 세제개혁의 필요성을 반증한다.

부동산·주택 관련 주요 세목은 국세인 양도소득세, 광역자치단체 관할 지방세인 취득·등록세, 그리고 기초자치단체 관할의 재산세, 종합토지세 등으로 나누어져 있으며, 특히 거래세인 취득세와 등록세는 지방세수에서 차지하는 비중이 상당한 것으로 나타났다. 2001년 기준으로 살펴보면 등록세, 취득세, 지방교육세, 담배소비세, 자동차세, 종토세의 순으로 지방세수에서 차지하는 비중이 크며, 이의 총계는 전체 지방세수의 70%를 차지하고 있다. 재산보유세인 종합토지세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세 등의 비중이 모두 합쳐 16.2%를 차지하는 것을 감안하면, 지방세수의 거래세 의존도는 심각한 것으로 판단된다.

조세이론에 비추어 볼 때, 거래단계에 부과되는 거래세는 자원의 배분과정과 조정과정에 심각한 마찰적 요인으로 작용하여 왜곡을 가져온다. 반면, 자산의 보유에 대한 세금은 상대적으로 다른 경제적 행위의 왜곡을 가져올 소지가 적은 것으로 알려져 있다. 이러한 맥락에서, 거래세를 줄이고 보유세를 늘리는 방향의 세제 개편이 자연스럽게 대두되는 것이다. 하지만 거래세는 광역 자치단체가, 보유세는 기초자치단체가 각각 과세권을 확보하고 있는 상황에서 이러한 세원 조정은 광역과 기초자치단체 간의 분쟁의 소지가 될 우려가 있다.

또한 지방세수의 지역간 편중으로 인해 서울과 같은 재정자립도가 높은 지자체의 반발이 예상되는 시점에서, 부동산 관련 과세의 조정은 중앙정부와 지방정부 간의 합의가 전제되어야 한다. 다음 표를 살펴보면 지방세수의 쏠림 현상이 국세에 비해 작은 것으로 나타나지만, 이는 국세의 경우 법인세와 교통세의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 징세의

2) 취득·등록세의 경우 납세의무의 발생이 재산을 취득한 시점일 수밖에 없기 때문에 동일한 경제행위에 부과되는 별도의 조세인 것이다. 따라서 조세부담이 동일하더라도 조세체계의 복잡화에 따른 납세자의 불편을 가중시킬 수 있다. 또한 조세체계 내의 감·면세 등의 예외조항과 결합하는 경우에는 복잡화에 따른 세정의 불투명성은 조세체계에 대한 납세자의 신뢰를 저해하게 된다.

편의를 위해 정부가 지역별 편중을 유도한 측면이 있기 때문이다. 더구나 지방정부의 공공재 공급에 있어서 규모의 경제가 있다는 것을 받아들이는 경우(허석균[2003]), 이러한 지방세수의 쏠림현상은 심각한 것으로 나타나며 쏠림현상의 수혜 지자체는 부동산 관련 과세제도를 개선하려는 중앙정부의 시도를 탄력세율과 같은 재량권을 이용하여 무력화 혹은 약화시키려고 할 가능성이 있다.

〈표 4-1〉 주택 관련 세제

구 분		세 목	과세대상	납세의무자	과세표준	세율체계	세 율	IMF 위기 이후 지원 조치
주택관련세제	취득관련	등록세	등기, 등록	등기·등록자	취득가액 (신고 가액과 '개별공시지가 × 적용비율' 중 큰 금액)	차등비례세율	3% (표준세율)	18~25.7평 신축주택 감면 (사업자 50%, 입주자 25%) (~'02.12)
		교육세	등기, 등록	등기·등록자	등록세액	단순비례세율	20%	지방교육세로 전환
		취득세	재산의 취득	취득자	등기·등록가액	단순비례세율	2% (표준세율)	등록세와 동일 감면 (~'02.12)
		농어촌 특별세*	재산의 취득	취득자	취득세액	단순비례세율	10%	
		상속세*	상속으로 취득한 재산	상속인	상속재산 가액 (개별공시지가)	초과누진세율	10~45%	
		증여세*	증여로 취득한 재산	수증인	증여재산 가액 (개별공시지가)	초과누진세율	10~45%	
	보유관련	재산세	건축물의 소유	소유자	시가 표준액	초과누진세율 차등비례세율	0.3~7% (표준세율)	
		교육세*	건축물의 소유	소유자	재산세액	단순비례세율	20%	
		종합 토지세	토지의 소유	소유자	개별공시지가 × 적용비율	초과누진세율 차등비례세율	0.2~5% (종합합산)	
		농어촌 특별세*	토지의 소유	종합토지세 납부액이 500만원 초과자	종합토지세액	초과누진세율 차등비례세율	10~15%	
		도시 계획세	토지 또는 건축물의 소유	소유자	토지 또는 건축물의 가액(과세시가표준액)	표준세율	0.2%	
		공동 시설세	토지 또는 건축물의 소유	소유자	토지 또는 건축물의 가액(과세시가표준액)	차등비례세율 표준세율	0.06~0.16% 0.03%	
	양도관련	양도 소득세*	개인의 양도차익	소득자	양도소득 금액 (개별공시지가, 기준시가)	초과누진세율	30~50%	고급주택을 제외한 전국의 모든 주택 ('02. 12)

주: 1) *는 국세임.
2) 공동시설세는 토지에 대해서는 "오물처리 공동시설세"로 건축물에 대해서는 "소방공동시설세"의 항목으로 부과됨.

자료: 이상영·김현아(2002).

〈표 4-2〉 세목별 광역자치단체 간 1인당 세수의 지니계수(허석균[2003])

항 목	1999	2000	2001
총세입	0.3180	0.3570	0.3504
내국세	0.4173	0.4541	0.4575
소득세	0.3041	0.2945	0.2798
법인세	0.6197	0.5811	0.5538
부가가치세	0.4806	0.6064	0.5824
특별소비세	0.6182	0.6766	0.6878
교통세	0.8676	0.8814	0.8784
지방세	0.1409	0.1535	0.1547
취득세	0.1291	0.1493	0.1702
등록세	0.1462	0.1618	0.1789
면허세	0.1854	0.1805	0.1129
주민세	0.3744	0.3702	0.3700
재산세	0.0978	0.0937	0.0910
자동차세	0.0679	0.0649	0.0628
담배소비세	0.0571	0.0478	0.0535
종합토지세	0.1781	0.1756	0.1720
주행세	N.A.	0.0753	0.0414

2. 다른 종류의 자산에 대한 과세와의 비교

일반적으로 자산에 대한 과세는 부과 시점 및 근거에 따라 이득세, 거래세, 보유세의 3종류로 구분되며, 자산의 특성에 따라 이 3가지 조세유형의 구체적인 구현형태가 달라진다.

자산은 주식, 채권, 예금 등의 금융자산과 부동산이 주를 이루는 비금융자산으로 대별되며, 금융자산에 대해서는 이득세 및 거래세 유형의 세금만이 부과되는 반면 비금융자산에 대하여는 보유명목의 조세도 부

과되는 특징을 갖는다. 비금융자산의 대표격인 주택 및 부동산에 대해서는 취득·등록세(거래세), 양도소득세(자본이득세), 재산·종합토지세(보유세) 등 다양한 형태로 조세가 부과되고 있다.

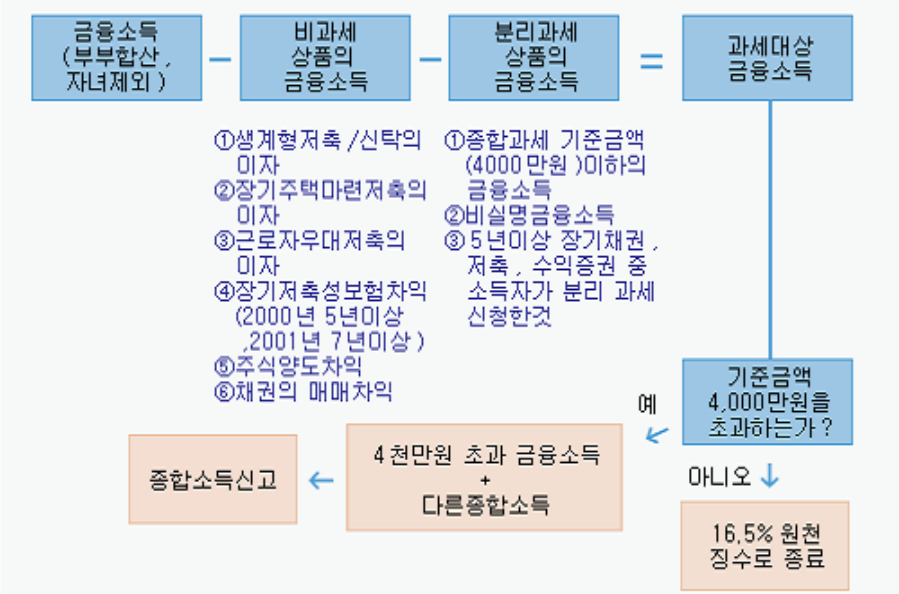
또한, 금융자산 간에 있어서 상장주식에 대해서는 거래를 통해 얻어진 이익에 대해서는 과세하지 않는 대신 거래행위에 대해 증권거래세를 부과하나, 주식배당, 채권·예금의 이자소득에 대해서는 금융소득종합과세에 의거하여 과세하는 등 자산 내 혹은 자산 간의 과세에 있어서 차별적인 요소들이 존재하고 있다. 그리고 자산 보유 혹은 거래 당사자의 법률적 지위에 따른 세제상의 차별도 존재한다. 일례로 법인의 경우는 누진적인 금융소득종합과세가 아닌 법인세율에 따른 금융소득세를 납부하고 있다. 종전의 경우 비거주자(외국법인)의 국내주식 양도차익에 대해서는 상장유무에 관계없이 과세하였으나 조세 국제경쟁력 차원에서 이를 폐지(2000.12.29)하고 거주자와 동일하게 취급하도록 제도 개선이 이루어진 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

여러 자산에 관한 세제를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 주식거래에 대해서는 이익이나 손실의 실현 여부와는 상관없이 거래행위에 대해 증권거래세와 농특세가 부과된다. 이러한 거래세 중심의 과세가 주식시장의 안정에 기여한다는 견해가 존재하기도 하지만, 이익에 대한 과세라는 조세원칙과는 괴리가 있어 보인다. 만약 자산간 과세형평성을 제고하는 차원에서 주식거래를 통해 실현된 자본이득에 대한 과세가 도입되는 경우 금융소득 종합과세제도 내에서 통합적으로 관리할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 4-3〉 주식에 대한 과세

구 분	증권거래세	농 특 세	계
거래소상장 주식	매매대금의 0.15%	매매대금의 0.15%	0.3%
10주 미만(단주) 주식	매매대금의 0.5%	-	0.5%
코스닥등록 주식	매매대금의 0.3%	-	0.3%
제3시장지정 주식	매매대금의 0.5%	-	0.5%

[그림 4-3] 금융소득의 종합과세 대상 여부 판단



두 번째, 주식을 제외한 다른 금융자산에 대한 과세는 금융소득 종합과세제도에 의거하여 부과된다. 금융소득 종합과세제도는 본인과 배우자의 연간 금융소득(이자 및 배당소득)이 4,000만원 이하인 경우에는 원천징수세율을 적용하여 분리과세하고 4,000만원을 초과하는 소득은 근로소득, 부동산임대소득, 사업소득, 일시재산소득, 기타소득 등의 다른 소득과 합산하여 누진세율을 적용한 후 종합과세(이미 원천징수한 세금은 공제)하는 제도이다. 하지만 4,000만원을 기준으로 하는 현행과세제도는 금융소득과 다른 형태의 소득(예: 근로소득, 사업소득 등) 간의 왜곡을 초래할 수 있다. 이를테면 일정금액을 실물자산에 투자하여 개인사업을 하는 경우 그로부터 발생하는 소득은 누진세율이 적용되나 동일한 금액을 금융자산에 투자하여 4,000만원 미만의 소득을 올리는 경우에는 16.5%(=소득세15%+주민세 1.5%)의 원천징수세율만큼을 부담하게 되는 문제가 발생한다.

세 번째, 부동산 관련 세제는 지방세인 취득·등록세 및 재산·종토세와 국세인 양도세로 나뉜다. 취득세와 등록세는 추가적으로 부담하는

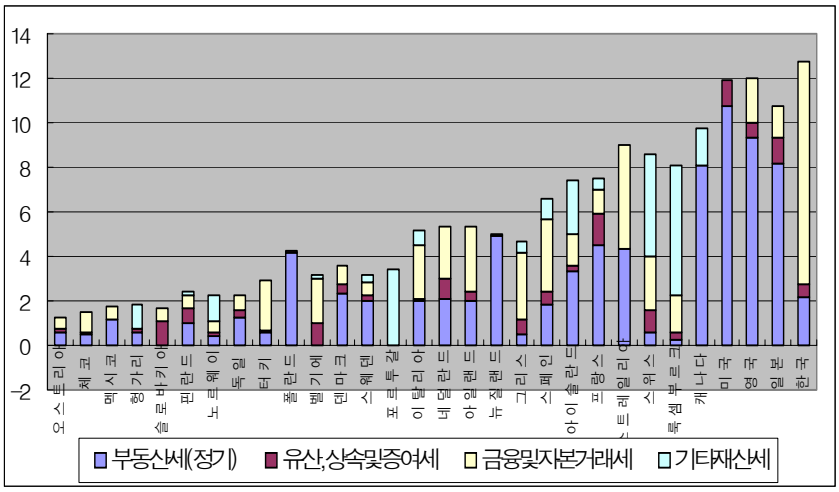
교육세와 농어촌특별세 등의 부가세를 합해 대략 총 취득가액의 5.6%~5.8% 정도에 이른다. 재산세와 종합토지세는 과세표준에 따라 누적 한계세율을 적용하며 재산세는 0.3～7%, 종합토지세는 0.2～5% 범위에서 각각 부과된다. 양도소득세의 경우에는 1가구 1주택 등의 예외조항이 많으며, 매매가격, 보유기간, 미등기양도 여부를 기준으로 차별적으로 세율이 적용된다. 1년 이상 보유시는 매매가격에 따라 9～36%의 세율을 부과하며, 1년 미만인 경우는 36%, 미등기양도시에는 60%의 세율을 각각 부과된다. 부동산은 금융자산에 비해서 과표 산정이 자의적이거나 시장가격과의 괴리가 있기 때문에 다른 자산과 비교한 상대적 유효세율의 높낮이를 평가하기 어려운 측면이 있다.

전반적으로 우리나라의 자산에 대한 세제는 주식·채권의 가격변동에서 오는 이익에 대해서는 과세하지 않으나 주식배당이나 이자수입에 대해서는 과세를 하고 주택거래의 경우에는 「1가구 1주택」 예외조항을 인정하는 등 여러 면에서 자산 간 과세 불평등의 소지를 안고 있다. 반면, 특정 자산이 다른 자산에 비해 세제상 차별적 우대를 받는지에 대해서는 단순히 세율, 감·면세 조항뿐 아니라 자산의 수익률 분포의 특성도 고려한 실효세율이 전제되어야 하기 때문에 단언하는 데 어려운 측면이 있는 것도 사실이다. 하지만 한 가지 분명한 것은 자산 간의 투자배분에 대한 조세상의 왜곡을 줄이기 위해서는 「자산 간 동일세율원칙」이 적용되어야 한다는 것이다.

3. 다른 나라와의 비교

우리나라의 경우 전체세수에서 재산관련 세수가 차지하는 비중은 OECD 국가들 중에 가장 높은 수준이다. OECD *Revenue Statistics*(2003)에 따르면, 우리나라의 전체조세수입 중 재산관련세의 비중이 11.8%로 일본(10.8%), 미국(12.2%) 등과는 비슷한 수준이며, 독일(2.4%), 오스트리아(1.29%) 등보다는 크게 앞서는 것으로 나타났다. 이는 국가간 자본 및 고급 노동인력의 이동이 자유로워져서, 법인세·소득세를 조정할 수 없는 현시점에서 다소 불가피한 것으로 여겨지며, 혹은 다른 세원의 소득포착률이 낮다는 것으로도 해석할 여지가 있다.

[그림 4-4] 국가별 총조세수입 중 재산세목별 비중(2002)



주: 1) 순자산세 및 비정기재산세 등 기타항목들은 기타 재산세 항목에 포함.
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2003.

[그림 4-5] 거래세수 대비 보유세수의 추이



주: 1) 세액은 징수액 기준.

2) 비(ratio)= $\frac{\text{재산세}+\text{종합토지세}}{\text{취득세}+\text{등록세}}$

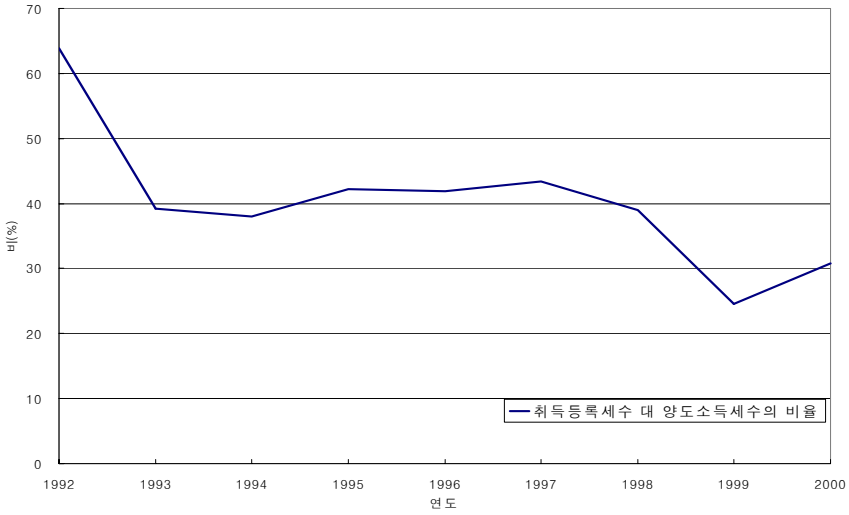
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도,
행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도.

우리나라 재산 관련 세제는 보유단계에서는 세부담이 낮은 반면, 거래 단계에서는 매우 높은 것이 특징이며, 이러한 거래세 편중 현상은 계속 심화되고 있는 것으로 보인다.

OECD(2000) 평가에 따르면 우리나라의 부동산 보유단계상의 시장가격 대비 유효세율은 0.1~0.15%이며, 이는 일본의 0.25%와 큰 차이를 보이고 있다. 반면 거래단계의 세수는 GDP 대비 비(2003년 기준 2.25%)로 볼 때 OECD 국가들 중에서 가장 높게 나타났다.

거래단계에 있어서는 취득·등록세 대비 양도소득세의 비가 아래 그림에서 보이는 바와 같이 92년도 64%에서 2000년도에는 31%로 계속 감소되고 있다. 거래단계의 높은 조세부담이 양도소득세와 함께 부동산 투기를 방지하는 정책수단으로 쓰이고 있으나, 이러한 정책이 효과적이었는지 혹은 동결효과(Lock-in-effect)를 초래했는지는 의문시된다.

[그림 4-6] 취득·등록세수 대 양도소득세수의 비



주: 1) 세액은 부과액 기준, 2) 비(ratio)= $\frac{\text{양도소득세}}{\text{취득세}+\text{등록세}}$

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각년도; 행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도.

한편, 다른 나라의 부동산 관련세제와의 비교에 있어서 가장 중요한 논점 중의 하나는 재산관련 과세의 과세권이 중앙정부와 지방정부 중 어느 편에 있는가 하는 점이다. 하지만 아래 <표 4-4>에서 보다시피 과세권은 국가별 상황에 따라 결정되며, 중앙정부와 지방정부가 세원을 공유하는 경우도 관찰된다.

〈표 4-4〉 주요국의 재산 관련 세제

	중앙정부	지방정부
호 주	토지세(land tax)부과	재산세(municipal rate)부과
영 국	NNDR(비거주용재산세/ 사업용재산세) 부과	지방세(Council tax: Domestic rate-거주용재산세) 부과
일 본	지가세 과세	고정자산세(토지, 건물), 토지계획세, 특별토지보유세 과세
미 국		재산세(property tax) 부과
스웨덴	모든 재산 관련세 과세	
덴마크	재산세 세원을 중앙정부와 지방정부 공동으로 부과	

제3절 부동산 관련 세제개선방안 - 이론적 근거

1. 보편적인 주장

부동산 관련 세제개편을 부동산 투기를 막기 위한 단기적 경기조절의 수단으로 보는 시각에서 탈피하여, 세수확보와 토지이용의 효율성을 높이는 방향으로 전환해야 한다. 이와 함께 비과세·면세 조항의 축소와 세목의 단순화를 통한 세제의 간소화 및 실효성 제고의 노력이 병행되어야 할 것이다. 구체적으로는 보다 적은 왜곡을 가져오는 보유과세 중심의 세제개편이 이루어져야 하며 거래과세에 있어서는 취득·등록세에서 양도소득세 중심으로 전환하는 등의 노력이 포함되어야 할 것이다.

최근의 부동산경기 과열과 관련하여 주목받고 있는 종토세, 재산세, 양도소득세에 있어서는 단순히 세율과 과표에 대한 논의에서 그칠 것이 아니라, 국세·지방세 배분의 차원으로 논의가 확대되어야 한다. 지방재정의 자립능력강화와 지역간 불균등 해소를 위해서는 경기변동에 상대적으로 적은 영향을 받고 지역간 불균등이 심하지 않은 세원이 배분되어야 하며, 지방교부금은 책임성 강화를 위해 최소한도로 억제되어야 한다. 이를 위해 기존의 취득·등록세 등의 세원들은 중앙정부로, 재산세는 광역자치단체로 이관하고 상대적으로 안정적인 다른 세원을 지방자치단체로 배분하는 방안도 검토해 볼 만하다.

행정 편의적 등록·취득세 중심에서 실제 거래가에 바탕을 둔 양도소득세제나 재산세로의 전환 및 거래비용성격의 취득·등록세의 비중 증대는 부동산 시장 및 기타 자산시장에서 동결효과를 통한 자원 배분의 왜곡을 가져오므로 그 비중을 줄여나가야 한다. 또한 거래세는 세원이 경기에 민감한 이유로 세수 확보의 안정성 떨어지기 때문에 지방정부의 세원으로 부적절한 면이 있다(허석균[2003]). 따라서 대체세원의 확보가 병행되어야 한다.

양도소득세의 경우에는 법정세율만을 올리는 것이 아니라 실효세율을 높여야 하며 이를 위해 비과세·감면 범위를 축소하는 작업이 함께 이루어져야 한다.

재산세나 종합토지세 부과의 경우 과세표준이 시장가격과 가깝도록 지속적으로 파악하는 일이 중요하며, 이를 위해 국세청과 행정자치부의 소득·부동산관련 전산자료 공유가 조속히 실시되어야 한다. 시장가격을 반영하는 과세표준에 의거한 재산세 과세는 미실현이익에 대한 과세라는 점에서 실현이익에 대한 과세인 양도소득세와의 형평성 문제가 발생할 소지가 있지만, 이를 임대소득 혹은 귀속 임대소득(imputed rent)에 대한 과세로 이해하면 무리가 없을 것으로 보인다.

끝으로 부동산은 과세표준이 풍부한 과세대상이기 때문에 부동산에 대한 과세강화와 함께 소득세나 부가가치세의 부담을 경감시키는 것도 정책대안으로 고려할 만하다.

위에서 간략히 언급된 논점들은 현행 조세체계하에서의 부동산·주택관련 세제의 개편논의에서 중심을 구성하고 있는 것들이다. 본 연구

에서는 모든 논점들을 일일이 살펴보기보다는 이들 중에서도 핵심을 이룬다고 판단되는 보유세, 이득세, 거래세 간의 세율조정 및 다른 자산 과세와의 효율성·형평성 확보 문제를 선택하여 이론적으로 고찰하고자 한다.

2. 모형을 통한 분석-Ⅰ[3]

가. 모 형

다음에 소개되는 모형에서는 거래세, 이득세, 보유세의 3대 부동산관련과세가 존재할 때 주택시장 혹은 부동산시장 참여자의 거래 및 보유행위가 어떻게 영향을 받는지를 설명하고, 이들 3가지 부동산 관련 세목간의 조정을 통해 유도 가능한 주택시장의 거래 행태를 살펴본다.

모형의 기본 틀은 주식투자에 관한 Constantinides(1984), Dammon과 Spatt(1996) 그리고 감가상각성 자산의 가치 평가에 관한 Williams(1985)의 모형을 기본으로 하여 주택시장에서의 투자행위를 분석하고 조세정책의 변화에 따른 행태의 변화를 관찰한다.

물론 여기서 살펴보는 부동산 관련 과세는 우리나라의 현행 조세제도를 특징적인 요소만을 추려서 단순화한 것이다. 따라서 논의의 경과들을 현실 정책구현을 위해 사용하고자 할 시에는 해석상의 주의가 요구된다.

1) 이득세

현행 제도하에 양도소득세로 명기되는 이득세는 주택의 거래 단계에서 원소유자에게 취득가격과 매매가격 간의 차이를 과표로 설정하여 이를 기준으로 부과되는 소득세의 일종이다. 실제로는 많은 면세·감세 유보조항을 포함하는 등 매우 복잡한 형태를 띠고 있으나, 본 절에서는 분석의 편의를 위해 단기와 장기로 구분하여 보유기간에 따라 장기보유자의 양도차액에 대해서는 단기보유자의 그것에 비해 낮은 세율을 적용하는 형태를 가정한다. 추가적으로 취득가격과 매매가격이 해당 시점의

3) 이하 무차익거래 가격결정 모형(no arbitrage pricing)에 입각한 분석이므로 조세부담의 귀착이나 분배 문제를 다루지 않고 있다.

시장가격을 정확히 반영한다는 가정도 추가적으로 도입한다.

2) 보유세

현행 제도하의 종합토지세, 재산세 등에 대칭되는 개념이다. 보유기간 동안 일정한 간격(연간 혹은 반기별)으로 과세시점의 주택가격에 대하여 일정비율을 과세하는 제도를 의미한다. 물론 최근에 도입이 고려되고 있는 종합부동산세 외도 유사한 개념이지만, 분석의 편의상 누진적이지 않다는 점에서 차이를 둔다.

3) 임대소득세

임대를 위해 부동산을 보유하는 경우 임대기간 동안 일정한 간격(역시 연간 혹은 반기별)으로 해당 기간의 임대소득에 대하여 소득세를 부과하는 제도로 정의한다. 당연히 자가 보유자의 경우에는 부과되지 않는다.

4) 거래세(취득세 · 등록세)

현행 제도하의 취득·등록세에 대칭되는 개념이다. 여기서는 이 둘을 단일화하여 거래세라는 명목으로 칭하며, 주택이나 부동산의 거래시점에 거래가액의 일정 부분을 거래 쌍방이 납부하는 것으로 정의한다.

먼저 매기 주택은 X_t만큼의 편익을 준다. 다음 기의 편익 X_{t+1}은 q의 확률로 uX_t이 되고, $(1-q)$의 확률로 $u^{-1}X_t$이 되는 확률 변수이다.

$$X_t \rightarrow X_{t+1}, X_{t+1} = uX_t \ \ with\ probability\ of\ q\ ;$$

$$X_{t+1} = u^{-1}X_t\ with\ probability\ of\ 1-q$$

한편 주택과는 대체적인 자산으로 투자 1원에 대해 다음 기에 R원을 지급하는 무위험, 비과세 자산이 존재하며, 이로부터 발생하는 수익률(r)은 R-1로 정의한다.

이러한 투자환경에서 파악된 균형상태가격(equilibrium state price) 혹은 애로우-드브르-매켄지 가격(Arrow-Debreu-McKenzie price)은 편익

Y_t의 확률과정이 이동 방향에 따라 π_u(상향이동시)와 π_d(하향이동시)로 표시된다.

$$\pi_u = R^{-1}q, \pi_d = R^{-1}(1-q), R = 1+r$$

따라서 임대소득에 대한 소득세 과세를 제외한 일체의 과세가 없다고 가정했을 때, 주택과 동일한 현금흐름을 보이는 가상의 자산 $\widehat{P}$을 상정하면 그 가치는 다음과 같이 계산된다.

$\widehat{P}_t = \pi_u[uX_t + u\widehat{P}_t] + \pi_d[u^{-1}X_t + u^{-1}\widehat{P}_t]$를 $\widehat{P}_t$에 대해 풀면, 다음과 같이 $\widehat{P}_t$를 나타낼 수 있다.

$$\widehat{P}_t = \widehat{\Pi}X_t, \quad \widehat{\Pi} = \frac{\pi_u u + \pi_d u^{-1}}{1-\pi_u u - \pi_d u^{-1}}$$

하지만 주택의 거래나 보유에 있어서 임대소득세뿐 아니라 여러 종류의 다른 세목이 존재하는 것이 현실이다. 그러므로 이러한 여러 주택 관련 과세의 존재를 고려한 주택의 가격 P_t과 주택보유의 현재 가치 $W(P_t, B, h)$는 다음과 같은 차분 방정식 체계를 정의하고 풀어나가는 것으로 구해진다. 여기서 B는 주택 취득시점의 지불가격이며, h는 주택의 보유기간을 의미한다.

나. 주택보유자의 최적투자계획

주택가격은 주택으로부터의 편익의 흐름을 현재가치로 측정한 형태로 정의되며, 앞서 소개된 모형에서 표현한대로 X_t의 함수가 된다.

$$P_t = P(X_t)$$

한편, 주택보유자가 주택에 대해 부여하는 가치는 개인이 처한 상황에 따라 달라질 수 있으며, 상황 변화의 주요 원인으로서 현재가격, 매입시점 가격, 그리고 보유기간 등을 들 수 있다.

$$W(P, B, h) = W(P(X), B, h) \equiv V(X, B, h)$$

먼저 구입시점에서의 구입자에 의해 평가되는 부동산의 가치는 다음과 같이 거래세(취득·등록세)에 의해 달라진다.

$$V(X, (1+c)P(X), 0) = (1+c)P(X)$$

두 번째로 매매시점에서 부동산 보유자가 평가하는 부동산의 가치는 다음과 같은 경계조건(boundary condition)에 의해 표현된다. 이 경우 부동산 보유자는 거래세뿐 아니라 이득세를 납부할 의무를 지게 된다. 물론 보유기간의 길이에 따라 $h > N$이면 $\tau = \tau_L$, $h \leq N$이면 $\tau = \tau_S$ $(\tau_L \leq \tau_S)$이 이득세의 세율로 적용된다.

$$V(X, B, h) = (1-c)(1-\tau)P(X) + \tau B$$

셋째, 보유기간중에 부동산 보유자가 평가하는 부동산의 가치는 다음과 같은 차분방정식 형태의 Bellman 항등식으로 표현된다.

$$V(X,B,h) = \pi_u [uX(1-\tau_D) + V(uX, B, h+1)] + \pi_d [u^{-1}X(1-\tau_D) + V(u^{-1}X, B, h+1)]$$

직접 거주하지 않는 경우에는 주택소유자에게 주택으로부터 오는 편익 X_t는 임대소득으로 파악될 수 있다. 이 경우 X_t는 소득세 과세 대상이 된다. 보유기간 중에 발생하는 편익 X_t에 대한 과세는 다음과 같은 형태를 취한다.

$$\tau_D \equiv t_D I$$

만약 임대업자인 경우 I=1, 자가 보유자의 경우 I=0으로 정의한다면, 현행과 같이 자가 거주로 인해 발생하는 귀속임대소득(imputed rent)에 대해서 과세가 이루어지지 않고 임대소득에 대해서만 t_D의 세율로 과세되는 것이 된다.

앞서 정의된 주택의 현재가격은 주택으로부터의 편익에 대한 선형함수로 정의된다. Π의 값은 앞서 정의된 $\hat{\Pi}$의 경우에서처럼 무차익 거

래의 가정 하에 계산된 균형상태가격에 의해 결정된다. 하지만 Π는 $\widehat{\Pi}$과 달리 조세부과를 고려한 균형상태가격을 나타낸다는 점에서 차이가 있다.

$$P(X) = \Pi X$$

개별 투자자의 상황에 따른 주택에 대한 가치판단은 X와 B에 대하여 선형임을 이용하여 함수 V 속에 들어가는 변수의 개수를 줄일 수 있다.

$$V(\alpha X.\alpha B, h) = \alpha V(X, B, h),$$

$$x \equiv \frac{X}{B},\ v(x, h) \equiv V(x, 1, h) = \frac{V(X, B, h)}{B}$$

이러한 간략화 단계를 거치면 위에서 서술한 차분방정식 체계는 다음과 같이 축자적 방정식과 경계조건(boundary conditions)의 형태로 간소화된다.

$$v(\frac{X}{(1+c)P(X)}, 0) = 1, \quad v(\frac{1}{(1+c)\Pi}, 0) = 1,$$

$$v(x, h) = (1-c)(1-\tau)\Pi x + \tau$$

$$v(x, h) = \pi_u[ux(1-\tau_D) + v(ux, h+1)] +$$

$$+ \pi_d[u^{-1}x(1-\tau_D) + v(u^{-1}x, h+1)]$$

다. 최적 주택투자행위

1) 장기보유의 경우

본 절에서는 주택보유기간이 세법상에서 인정한 장기($h>N$)의 기준을 이미 만족하는 경우에 주택보유자의 주택 보유·매매를 결정하는 요인들을 살펴본다. 이 경우 $v(x, h)$는 보유기간 h에 좌우되지 않기 때문에 $v(x)$로 더욱 더 간략한 형태를 갖게 된다. 시간변수 h에 영향을 받지 않게 되므로 guess-and-verify 방식으로 함수 $v(x)$의 해를 아래와 같이 명시적으로 도출할 수 있다.

$$v(x)=[[(1-c)(1-\tau_L)\Pi-(1-\tau_D)\widehat{\Pi}]x_L+\tau_L](\frac{x}{x_L})^m,$$

위에서 x_L은 $x\leq x_L$인 경우 투자자가 주택을 매도하는 점을 나타내며,

$m=\frac{\ln[1-(1-4\pi_u\pi_d)^{1/2}-\ln\pi_u-\ln 2}{\ln u}<0$로 정의된다.

최적의 매도점인 x_L은 위의 $v(x)$를 x_L에 대해서 미분한 후 $x=x_L$에서 평가한 값이 0이 되도록 함으로써 찾을 수 있다.

$$x_L=\frac{\tau_L m}{[(1-c)(1-\tau_L)\Pi-(1-\tau_D)\widehat{\Pi}](1-m)}$$

$$\tau_L>0,\quad (1-c)(1-\tau_L)\Pi-(1-\tau_D)\widehat{\Pi}<0$$

$$\Pi=\frac{(1-\tau_D)\widehat{\Pi}}{1-\tau_L/(1-m)}$$

이를 다시 현재가격과 취득가격의 비로 나타내면,

$$\frac{P}{B}=\Pi x_L=\frac{\tau_L m}{[(1-c)(1-\tau_L)-(1+c)(1-z)](1-m)},\ z\equiv 1-\frac{\widehat{\Pi}(1-\tau_D)}{\Pi(1+c)}$$

보유기간이 장기인 경우 주택보유자의 최적 전략 x_L 혹은 $\frac{P}{B}$는 세제와 세율의 함수 형태로 표현됨을 쉽게 알 수 있다. 먼저, 거래세(c)의 상승은 x_L과 $\frac{P}{B}$를 낮추는 역할을 하여 부동산 거래를 둔화시킨다.

$$\frac{dx_L}{dc}=\frac{c(1-\tau_L)\tau_L\Pi m}{[(1-c)(1-\tau_L)\Pi-(1-\tau_D)\widehat{\Pi}]^2(1-m)}<0,\ \frac{d(\frac{P}{B})}{dc}=\Pi\frac{dx_L}{dc}<0.$$

한편, 보유세[4](τ_D)의 상승은 x_L을 높이는 역할을 하게 되어 상대

4) 여기서는 τ_D를 보유세율로 보았으며 임대소득세와 구분하지 않았다. 하지만 보다 현실적인 가정은 보유세율을 $\frac{\tau_D}{\Pi}$로 놓는 것일 것이다. 이럴 경우 새로이 정의된

적으로 주택거래를 활발하게 하는 역할을 수행한다. 반면, $\frac{P}{B}$는 보유세의 상승에 아무런 반응을 보이지 않는다. $x=\frac{X}{B}$임을 상기하면, 이는 보유세의 상승으로 인해 무거워진 세부담이 부동산 가격을 하락시키는 방향으로 작용하고 있는 것으로 해석된다.

$$\frac{dx_L}{d\tau_D}=\frac{-\tau_L m}{(1-\tau_D)^2[\frac{(1-c)(1-\tau_L)\widehat{\Pi}}{1-\tau_L/(1-m)}-\widehat{\Pi}](1-m)}>0,$$

$$\frac{d(\frac{P}{B})}{d\tau_D}=\frac{d}{d\tau_D}[\frac{\tau_L m}{[\frac{(1-c)(1-\tau_L)\widehat{\Pi}}{1-\tau_L/(1-m)}-\widehat{\Pi}](1-m)}]=0.$$

그러나 (장기보유에 대한) 이득세(τ_L)의 상승은 거래세의 크기에 따라 x_L과 $\frac{P}{B}$에 대해 다른 효과를 갖는다. 거래세(c)가 굉장히 낮은 경우에 이득세의 상향조정은 주택보유자의 x_L을 낮춘다.[5] 반대로 거래세(c)의 크기가 커짐에 따라 이득세의 상승은 x_L과 $\frac{P}{B}$를 높여주는 효과를 갖게 되어 부동산의 거래를 활성화하는 역할을 하는 것으로 나타난다. 이는 이득세의 상승이 거래를 상대적으로 위축시킨다고 보았던 기존의 논의와는 다른 결론으로, 거래세의 존재와 크기가 이득세의 효과에 영향을 미침을 명시적으로 보여준다. 또한 특정 조세체계 내에서 단일 조세 항목의 조정이 갖는 효과를 평가할 때 다른 조세 항목을 고려하지 않을 경우 분석의 결과가 현실과 어긋날 수 있음을 보여준다.

이와 같이 이득세 상승이 주택보유자의 투자전략에 미치는 영향이 일반적 예상과 다르게 나타난 것은 다음과 같은 이유에서이다. 우선 위 모형에서는 주택보유자가 유동성위험(liquidation risk)의 발생에 의해 주택매매 행위를 할 가능성을 고려하지 않았다. 따라서 유동성위험

보유세율은 τ_D 뿐 아니라 τ_L의 함수가 되어 분석이 복잡해지게 된다.

5) $\frac{P}{B}$는 Π의 증가로 인해 다소 증가하거나($c>0$) 감소하지 않는 상태를 유지한다($c=0$일 때).

(liquidation risk)이 없는 경우 주택보유자들이 주택보유를 지속할 잠재적인 하한선(x_L)이 낮을수록 거래의 마찰적 요인이 커짐을 의미한다.

거래세가 없는(혹은 아주 낮은) 상태에서 (장기보유)이득세의 인상은 주택보유자가 손해를 보기 전까지는 계속 주택을 보유하도록 하는 경향이 있다. 따라서 주택보유기간이 길어지게 되는 것이고 주택거래가 위축되는 효과가 있다. 이는 단·장기 이득세율의 차이가 없고 거래세가 없는 경우 최적의 투자전략이 손실실현-이익유보임과 관련을 갖는다(바꾸어 표현하면, 이익실현에 대한 참을성이 극도로 큰 상태가 된다).

반면 거래세가 높은 상태에서 이득세가 인상하게 되는 경우에는 주택보유자의 이익실현에 대한 참을성(patience)이 줄어들게 되고 주택거래가 오히려 활발해지는 계기가 될 수 있는 것이다.

$C^* \equiv \frac{-m\tau_L^2}{(m^2+(1-\tau_L)^2-m(2-2\tau_L+\tau_L^2))}$로 정의할 때, 만약 $C \geq C^*$이면

$$\frac{dx_L}{d\tau_L} = \frac{-m(m\tau_L^2+c(m^2+(1-\tau_L)^2-m(2-2\tau_L+\tau_L^2)))}{(1-\tau_D)(1-m)\widehat{\Pi}(c(1-m)(1-\tau_L)-mt)^2} \geq 0$$

이고, $C < C^*$이면 $\frac{dx_L}{d\tau_L} < 0$이 된다. 여기서 C^*는 0과 1 사이에 위치함을 $0 < \tau_L < 1$이고 $m < 0$임을 감안하면 쉽게 도출할 수 있다.

$$\frac{d(\frac{P}{B})}{d\tau_L} = \Pi\frac{dx_L}{d\tau_L} + x_L\frac{d\Pi_L}{d\tau_L} \geq 0$$

그리고 $\frac{d(\frac{P}{B})}{d\tau_L}$의 부호는 탄력성의 개념을 이용하여

$$\frac{d\Pi}{d\tau_L} = \frac{(1-\tau_D)}{(1-m)(1-\frac{\tau_L}{1-m})^2} > 0,$$

$$\frac{d\Pi}{d\tau_L}\frac{\tau_L}{\Pi} = \frac{1}{1-m-\tau_L} > 0, \quad \frac{dx_L}{d\tau_L}\frac{\tau_L}{x_L} \geq \frac{-1}{1-m-\tau_L}$$

(등호는 c=0일 때 성립)임을 보임으로써 쉽게 증명된다.

지금까지는 장기주택보유자의 최적전략이 세제에 따라 어떻게 달라지는지를 살펴왔다. 하지만 가격 측면에서 세제의 영향을 살펴보는 데 있어서도 위에서 제시된 모형을 이용한 분석이 가능하다. 주택의 자산가치와 사용가치의 비는 $\Pi = P/X = \frac{\text{집값}}{\text{임대료}}$로 간단하게 표시된다. 또한, 이미 Π가 부동산 관련 세목(이득세와 재산세)의 세율의 함수임을 알고 있다. 따라서 세율의 변동에 따른 주택의 자산가치와 사용가치의 비율은 각 세율에 대한 Π의 부분 도함수를 계산함으로써 쉽게 알 수 있다.

$$\frac{d\Pi}{dc} = 0,\ \frac{d\Pi}{d\tau_L} > 0,\ \frac{d\Pi}{d\tau_D} < 0$$

이로부터 보유세의 증가는 사용가치와 자산가치 간의 괴리를 줄이는 반면 이득세의 증가는 괴리를 넓히는 역할을 하고 있음이 명확히 드러난다.

2) 단기보유의 경우

주택보유기간이 세법상에서 인정한 장기의 기준을 충족하지 못하는 경우 ($h \le N$)에 주택보유자의 주택 보유·매매를 결정하는 요인들을 살펴본다. 단기보유인 경우 $v(x, h)$에서 보유기간(h)이 변수로 여전히 영향력을 행사하게 되므로 시간의존적인 성격을 띠게 되며, 따라서 주택투자자의 최적전략은 축차적으로 수치해석적인 방법을 통해 찾아나가야만 한다.

이 경우 유일하게 도출해 낼 수 있는 정상적인 결론은 주택보유자의 최적전략 x_L은 보유기간 h의 증가함수($x_L = x_L(h), x_L(h) \le x_L(h+1)$)이며, 보유기간이 단기인 경우($h \le N$)인 경우 $\Pi x_L(h) < 1$을 만족해야 한다는 점이다. 즉, 단기에서 $\frac{P}{B} = \Pi x_L(h)$는 장기보유자에 있어서 항상 1보다 작은 값을 갖는다. 이는 단기보유자의 $\frac{P}{B}$가 1보다 작은 경우, 즉 손해를 본 경우에도 빨리 손실을 털고 다시 시작하는 것보다는 주택가격이 다시 올라 낮은 소득세 부담으로 팔아치울 수 있기를 기대하는 편이 우월한 전략인 경우가 종종 있기 때문이다. 물론 이는 가격하락으로 인한 손실이 그

리 크지 않은 경우에 성립하는 논리이다.

여기서 중요한 것은 장기이익에 대한 세율과는 달리 단기이익에 대한 과세는 주택투자자의 단기거래를 제약한다는 점이다. 대신 투자자들로 하여금 주택 장기보유와 장기보유시의 거래를 통해 이익을 실현하도록 유도하는 경향이 있다.[6] 주택 장기보유에 대한 이득과세와는 단기보유과세는 거래를 제약하는 방향으로 작용하는 것이 사실이나, 취득단계에서 단기보유를 목적으로 하는 투자자를 줄이는 효과가 있으므로 부정적으로만 해석될 필요는 없다고 본다.

그리고 모형에서는 고려되지 않았으나 주택보유와 관련하여 투자자는 항상 유동성 자산의 부족으로 인해 주택을 매각해야만 하는 상황이 도래할 위험(liquidation risk)을 안게 된다. 따라서 이와 같이 단기주택거래시 유동성 위험으로 인해 손실 요인이 큰 경우에는 될 수 있는 한 주택의 보유를 줄이려는 유인이 존재하게 되는 것이다.

3. 모형을 통한 분석-II

지금까지는 주택 관련 과세를 이득세, 보유세, 거래세의 3가지 측면을 통해 살펴보고 이들의 조정을 통해 기대되는 주택보유 및 거래행위의 변화에 초점을 맞추어 살펴보았다.

본 절에서는 주택뿐 아니라 여러 다른 성격의 자산이 존재하는 경우, 자산 간의 과세[7]는 어떠한 방식으로 조정되어야 하는가에 중점을 두고 자산 간의 최적세율을 모색해 본다. 바꾸어 말하면, 다수의 상품에 대한 최적 물품세를 도출해내는 램지 모형을 자산 간의 거래에 대한 모형으로 확장하는 것이다.

본 연구에 사용되는 모형은 정부의 예산제약식을 맞추기 위해 수입측면의 불확실성을 헤징(hedge)할 수 있는 세수에 기반을 둔 금융상품을 자본시장에 공급해야 한다는 점에서 기존의 램지 최적과세모형과 차이

6) 장·단기 이익에 대한 세율에 차이가 없는 경우에는 이익은 장기건 단기건 상관없이 항상 실현시키지 않은 채 남겨두는 것이 최적전략이라는 것이 Constantinides(1984)에 의해 증명되었다.

7) 부동산이 아닌 다른 자산의 경우 보유세와 같은 형태의 과세의무는 있지 않음으로 논의의 통일성을 위해서 이번 절의 논의는 자본이득세에 한정하기로 한다.

가 있다. 만약 우리가 여기서 상정하는 경제에서 발생하는 소득의 흐름이 전적으로 자산운용의 결과에서 비롯되는 것이라면 정부조세수입은 시장 포트폴리오와 일정한 상관관계를 갖는 확률적 과정으로 정의될 것이다. 또한 조세 절약적 행위로 인해 문제가 복잡해지는 것을 막기 위해 모형에서 1기간만을 고려한다.

가. 모형의 가정

n-종류의 자산이 거래되는 경제에서 투자자는 금기에 자신이 보유한 부를 이 자산들에 적절히 나누어 투자하고 투자의 결과로 얻어지는 다음 기의 부를 모두 소비하여 효용을 얻는다. 따라서 투자자의 목적은 다음 기의 소비로부터 오는 기대효용을 극대화하는 데 있다. 논의의 단순화를 위해서 다음과 같은 가정을 도입한다.

(가정 1) 한 사람의 대표적 투자자가 존재하며 이 투자자의 효용함수는 오목 증가함수이다.

$$U = U(W),\ U' > 0,\ \text{and}\ U'' < 0.$$

(가정 2) 자산-i의 수익률은 확률변수 $Z_i,\ i = 1, 2, \ldots, n$을 따르며, 이들 간의 결합확률분포는 다음과 같이 정의된다.[8]

$$\begin{aligned}\Pr[Z_1 \le z_1, \ldots, Z_n \le z_n] &= F(z_1, \ldots, z_n)\\ &= \int^{z_1} \ldots \int^{z_n} f(Z_1, Z_2, \ldots, Z_n)\, dZ_n \ldots dZ_1,\end{aligned}$$

물론 $\Pr[Z_i < -1,\ \forall i = 1, \ldots, n] = 0$

(가정 3) 투자자가 초기에 보유한 부(wealth)는 정규화를 위해 1로 놓는다.

8) 위의 결합확률분포(joint probability density)에 대해서 아무런 제약을 가하지 않음으로써 앞으로의 논의가 불완전자본시장(incomplete market)에 대해서도 적용되도록 설정하였다.

(가정 4) 정부는 처음 기에 G만큼의 예산을 필요로 한다. G는 안보나 국방을 위해 쓰이는 것으로 투자자의 한계효용에 영향을 미치지 않는다.

이러한 가정하에서 이 경제의 주체인 투자자와 정부의 행동 결정은 0기와 1기에 걸쳐 다음과 같은 순서로 일어난다. 먼저 0기에 정부는 G 상당의 예산을 충당하기 위해서 1기의 세수에 기반을 둔 면세-위험자산을 발행한다. 투자자는 정부에 의해 새로이 도입된 자산과 기존의 n-개의 자산을 포함하는 최적 포트폴리오를 구성한다. 물론 최적 포트폴리오의 기준은 1기의 투자자의 기대효용을 극대화하는 것이다. 1기가 되었을 때, n-개의 자산으로부터의 수익률이 결정되고 이에 따라 정부의 세수가 결정되어 정부가 0기에 판매했던 금융상품에 대한 지급이 이루어진다. 결국 투자자는 자신의 투자결과에 따라 1기에 보유하게 된 부를 모두 소비하여 효용을 얻게 된다.

나. 최적세율의 도출

투자자의 최적화문제는 다음과 같이 표현된다. 여기서 추가적으로 가정해야 할 것은 투자자는 자신이 구입한 정부발행 면세-위험자산[9]에 대한 수익률이 자신이 다른 자산에 투자함으로써 얻은 수익에 대한 과세와 관련이 있다는 사실을 알고 있다. 즉, 투자자는 면세-위험자산의 수익률에 대한 분포를 알고 있다. 하지만 투자자의 정보는 자신의 투자선택의 변화에 따라 면세-위험자산의 수익률이 어떻게 변화하리라는 것을 인지하지는 못한다는 점에서 제한적이다.[10]

$$\max_{\alpha_1,\ldots,\alpha_n} EU(W)$$
$$= \max_{\alpha_1,\ldots,\alpha_n} \int\cdots\int_{Z_1\ldots Z_n} U(W) f(Z_1, Z_2, \ldots, Z_n)\, dZ_1 \ldots dZ_n$$

9) 정부도입증권이 과세 대상이 될지라도 분석의 결과는 달라지지 않는다.
10) 투자자가 2인 이상인 경우(물론 개별투자자들이 동질적인 경우)에는 이러한 인식의 제한가정을 사용하지 않고도 동일한 결과를 도출할 수 있다.

$$W=\sum_{i=1}^{n}\alpha_i(1+(1-\tau_i)Z_i)+(1-\sum_{i=1}^{n}\alpha_i)(1+Z),$$
$$1+Z=((\sum_{i=1}^{n}\alpha_i\tau_iZ_i)/G),$$

$\alpha_i, i=1,2,\ldots n$ 는 i-번째 위험자산에 대한 투자비중을, Z는 정부가 세수에 기초하여 발행하는 면세-위험자산의 수익률을 각각 나타낸다. 그러면, 최적화의 1계 조건은 다음과 같이 구해진다.

$$E[U'(1-\tau_k)Z_k-Z]=0, \text{for } k=1,2,\ldots n.$$

정부의 최적화문제는 아래와 같이 G만큼의 재정소요를 자산이득에 대한 과세를 통해 충당하면서도 납세자의 후생감소를 최소화하는 조세제도를 발견하는 것이다.

$$\max_{\alpha_1,\ldots,\alpha_n} EU(W)$$
$$=\max_{\alpha_1,\ldots,\alpha_n}\int\cdots\int_{Z_1\ldots Z_n}U(W)f(Z_1,Z_2,\ldots,Z_n)dZ_1\ldots dZ_n$$

$$W=\sum_{i=1}^{n}\alpha_i(1+(1-\tau_i)Z_i)+(1-\sum_{i=1}^{n}\alpha_i)(1+Z)$$
$$=\sum_{i=1}^{n}\alpha_i(1+Z_i)\ (1+Z=\frac{\sum_{i=1}^{n}\alpha_i\tau_iZ_i}{1-\sum_{i=1}^{n}\alpha_i}\text{ 이므로})$$
$$G=(1-\sum_{i=1}^{n}\alpha_i)\ (\lambda\text{는 라그랑지 승수})$$

i-번째 자산의 소득에 대한 세율에 해당하는 정부의 최적화 1계 조건은 다음과 같이 표현된다.

$$E[U'\sum_{i=1}^{n}(\partial\alpha_i/\partial\tau_k)(1+Z_i)]=\lambda\sum_{i=1}^{n}\partial\alpha_i/\partial\tau_k.$$

이를 m-번째 자산소득에 대한 1계 조건과 나누면 라그랑지 승수(λ)를 제거할 수 있다.

$$\frac{\sum_{i=1}^{n}(\partial\alpha_i/\partial\tau_k)(1/(1-\tau_i)}{\sum_{i=1}^{n}(\partial\alpha_i/\partial\tau_m)(1/(1-\tau_i)}=\frac{\sum_{i=1}^{n}\partial\alpha_i/\partial\tau_k}{\sum_{i=1}^{n}\partial\alpha_i/\partial\tau_m}$$

이 식은 $\tau_k=\tau_m=\tau$ 라는 의미를 갖는다. 따라서 최적세율은 모든 n-

종류의 자산을 단일 세율로 과세하는 것이 최적이라는 결론이 도출된다.[11)]

램지모형하의 최적과세이론은 과세로 인해 생기게 되는 사중손실(dead-weight loss)을 최소화하는 조세체계를 찾아 준다. 따라서 위에서 도출된 단일 과세제도는 이러한 형태의 자산이득과세가 자산 간의 투자행위에 있어 왜곡이 가장 적게 발생한다는 명제가 성립함을 의미한다.

4. 정책적 함의

위의 이론적 모형들을 살펴봄으로써, 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있었다. 모형Ⅰ과 모형Ⅱ로부터의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 거래세의 동결효과(Lock-in-effect)는 거래세의 상승이 주택보유자의 최적전략 x_L과 $\frac{P}{B}$을 낮추어 거래를 줄이는 역할을 한다는 데서 쉽게 확인된다. 따라서 거래세율의 하향조정이 거래세의 동결효과를 완화시키는 역할을 수행하여 거래빈도를 늘릴 가능성이 있으므로, 반드시 거래세수를 줄이는 것은 아니라는 것을 알 수 있다.

둘째, 자본이득세는 본질적으로 이익의 실현을 늦추고 손실의 실현을 앞당기는 효과가 있다(Constantinides[1984]). 하지만 우리나라의 경우처럼 손실에 따른 부(-)의 소득세가 인정되지 않는 경우에는 손실의 실현을 앞당기는 효과를 갖지 못한다. 한편 이익세율을 부동산 보유기간에 따라 차등적으로 적용하는 경우, 이를테면, 장기보유자를 낮은 세율로 우대하는 경우에는, 장기보유자의 이익실현을 촉진하는 효과를 갖게 된다.

셋째, 보유세는 거래세나 이득세로 인해 나타나는 동결효과를 완화시키는 역할을 한다. 따라서 거래세를 낮추는 대신 보유세를 높이는 세수 중립적 세제 개편도 고려의 대상이 될 수 있다.

---

11) 이와 같은 단일세율과세의 원칙에 대해 채택된 효용함수가 각종 자산으로부터의 소득을 구분 없이 합한 총소득에 의존하는 데에 기인하므로 별로 놀라울 것이 없다는 견해가 있다. 하지만 이러한 견해는 불확실성이 존재하지 않는 경우에만 적용 가능한 직관을 불확실성이 존재하는 모형에도 확장 적용하기 때문에 일어나는 오류이다. 불확실성이 존재하는 경우에는 상태공간에서의 선택가능 경계 영역이 선형이나 초평면이 아닌 곡선이나 곡면으로 존재할 수 있기 때문에 단일과세의 원칙이 당연히 도출될 수 있는 것이 아니다.

넷째, 자본이득세 상승은 기존의 거래세의 크기에 따라 다른 효과를 갖는다. 거래세가 낮은 경우에는 자본이득세의 상승은 자산동결효과를 가지며, 반대로 높은 경우에는 자산동결효과를 완화시키는 효과를 가진다. 이는 자본이득세의 자산동결효과를 주장해 온 여타 연구와는 배치되는 결과이다. 이렇듯 특정 세목의 조정에 따른 영향을 평가함에 있어 다른 종류의 세목이 배제되는 경우에는 결과 해석에 주의해야 함을 시사한다.

다섯째, 이와 더불어 앞의 모형에서는 고려되지 않았지만, 이익세가 누진적인 경우에는 매기 실현하는 이익의 양을 평탄화(smoothing)할 유인이 있기 때문에 잦은 이익실현을 유도할 것이다.

여섯째, 여러 다른 종류의 자산으로부터의 소득에 대한 과세는 동일한 세율을 적용하여야 하며, 이는 자산 포트폴리오 구성에 있어서 왜곡을 최소화하는 정책적 선택이다. 물론 이러한 주장은 다른 형태의 과세 없이 정률로 부과되는 이득세만을 고려한 것이므로 현실에 적용할 때는 자산 간의 실질 조세부담이 동일하도록 하는 형태로 구현되어야 할 것이다.

제4절 맺음말

지금까지 우리는 우리나라의 부동산 관련세제의 현황을 살펴보고 간단한 이론적 모형을 도입하여 개선방향을 모색해 보고자 하였다. 본 연구를 통해 거래세의 완화와 보유세의 강화는 기본적으로 바람직하며, 양도소득세의 경우에 상당한 크기의 거래세의 존속이 불가피하고 보유세가 존재하며 장·단기 보유기간의 차이에 따른 차별적 소득세율이 적용된다는 조건하에서 강화하는 것이 바람직하다는 결론에 도달하였다. 이는 양도소득세의 강화가 주택의 거래를 동결시킬 것이라는 기존의 주장과 배치되는 것이므로 참고할 만한 가치가 있다.

또한 다른 자산소득의 과세와 관련해서는 단일과세의 원칙이 성립함을 보였다. 즉, 자산의 성격에 따라 다른 세율을 설정하거나, 같은 세율이라도 감세·면세 조항을 통해 실효 세율을 차별화하는 것은 자산 간 투자의 왜곡을 초래하기 때문에 바람직하지 않다는 것을 의미한다.

참 고 문 헌

국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

이상영 · 김현아, 「부동산 환경변화에 따른 주택세제개편방안」, 세미나자료, 2002.

행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도.

허석균, 「효율성과 지역간 형평성을 고려한 국세와 지방세의 합리적 세원 재배분에 관한 연구」, 『2003년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 2003.

Constantinides, G. M., "Optimal Stock Trading with Personal Taxes: Implications for Prices and the Abnormal January Returns," *Journal of Financial Economics* 13, 1984, pp.65~89.

Dammon, R. M. and C. S. Spatt, "The Optimal Trading and Pricing of Securities with Asymmetric Capital Gains Taxes and Transaction Costs," *Review of Financial Studies* 9, 1996, pp.921~952.

OECD, *Revenue Statistics,* 2000, 2003.

Williams, J. T., "Trading and Valuing Depreciable Assets," *Journal of Financial Economics* 14, 1985, pp.283~308.

제5장

주택매매가격 · 전세가격과 인플레이션

우리나라에는 여타 경제에서 찾아보기 어려운 전세제도가 있다. 대부분의 국가에서 주택시장은 자가에 거주하는 경우와 월세와 같은 임대주택에 거주하는 경우로 대별될 수 있으나, 우리나라의 경우에는 이 두 가지 형태의 중간 단계에 해당한다고 할 수 있는 전세제도가 폭넓게 자리잡고 있다. 이와 같은 전세시장의 존재가 그 자체로서 국민의 주거복지를 위해 어떠한 순기능(혹은 역기능)을 하는지에 대해서는 명확하지 않으나, 최소한 그와 같은 제도에 근거한 자료의 축적은 우리나라 주택시장을 분석함에 있어 중요한 정보를 제공하고 있다.

그 중에서도 가장 중요한 정보라고 할 수 있는 부분은 동일한 주택에 대해 주거서비스에 대한 가격이라고 할 수 있는 전세가격과 향후의 자본이득 기대를 포함하고 있는 매매가격이라는 두 개의 상이한 가격에 대한 관찰을 가능하게 함으로써 주택가격 형성에 어떠한 요인이 어느 정도 작용하고 있는지에 대해 보다 상세히 분석할 수 있는 여건을 제공하고 있는 점이라고 하겠다. 이하에서는 매매가격과 전세가격이라는 두 개의 주택가격 사이에 발생하는 괴리가 주로 주택의 미래 자본이득에 대한 기대라는 점을 부각시키는 한편, 그와 같은 격차를 설명할 수 있는 주요 거시경제 변수들 --- 이자율과 인플레이션 --- 에 대해 분석하고자 한다.

제1절 주택의 소유와 전세

1. 주택전세의 현황

세계적으로 비슷한 제도를 찾기 쉽지 않은 전세제도가 우리나라에서 언제 어떻게 발생하였으며, 어떠한 과정을 거쳐 현재와 같이 광범위하게 확산되었는지에 대해서는 정확하고 통일된 분석이 존재하지 않는 것으로 보인다. 그러나 전세제도에 관한 문헌들은 대체로 경제개발이 급속히 진전되던 1960년대 이후 전세제도가 크게 확산되기 시작하였던 것으로 파악하고 있다.[1)]

이와 관련된 가장 공신력 있는 자료로는 통계청이 5년마다 발간하고 있는 『인구주택센서스』가 있으며, <표 5-1>은 이 자료에 나타난 우리나라 주거점유 형태의 비중을 정리하여 보여주고 있다. <표 5-1>에 의하면 통계청이 이 자료를 처음 발간한 1975년에 이미 20%에 가까운 가구가 전세를 활용하고 있었을 정도로 전세제도는 폭넓게 자리잡고 있었던 것으로 나타나고 있다. 이후에도 주택점유에서 차지하는 전세의 비중은 점차 증가해 왔으며, 2000년에는 우리나라 1,431만 가구 중 54%에 해당하는 775만 가구가 자가에 거주하고 있는 반면, 무려 28%인 404만 가구가 전세계약하에 거주하고 있는 것으로 보고하고 있다.

<표 5-1>에 나타나고 있는 또 하나의 큰 특징은 전세가 도시지역에서 압도적으로 크게 나타나고 있다는 점이다. 예를 들어 서울의 경우, 전세거주자의 비중은 1990년 이후 40%를 상회하면서 지속적으로 자가거주자의 비중을 상회하여 왔으나, 비도시지역에서는 전세거주자의 비중이 10% 내외에 머물러 있다. 이와 같은 전세의 지역적 편중현상과 함께, 도시지역의 주택가격이 비도시지역의 주택가격에 비해 (혹은 서울의 주택가격이 여타 지역의 주택가격에 비해) 압도적으로 높다는 점을 감안할 때, 전세가 우리 주거생활에서 차지하는 경제적 의미는 전국적인 전세가구의 비중 28%를 크게 상회할 가능성이 높은 것으로 판단할 수 있다.

---

1) 예를 들어 Ambrose and Kim(2003)를 참조하시오.

〈표 5-1〉 우리나라의 주택점유 형태 비중(%)

		1975	1980	1985	1990	1995	2000
전 국	자가	63.6	58.7	53.7	49.9	53.3	54.2
	전세	17.5	23.9	23.1	27.8	29.7	28.2
	월세	15.7	15.4	19.7	19.1	14.5	14.8
	무상	3.3	1.9	3.6	3.2	2.5	2.8
서 울	자가	46.0	44.5	40.8	38.0	39.7	40.9
	전세	38.5	37.8	37.8	40.3	43.8	41.2
	월세	13.8	16.5	19.6	19.6	15.0	16.3
	무상	1.7	1.2	1.8	2.0	1.4	1.6
도시지역	자가	44.8	43.0	41.4	40.5	46.3	49.0
	전세	31.1	35.6	31.2	34.6	35.3	32.6
	월세	21.9	19.9	24.5	22.5	16.6	16.2
	무상	2.1	1.4	2.9	2.4	1.9	2.1
비도시지역	자가	82.5	80.8	77.5	77.4	77.5	72.8
	전세	3.7	7.5	7.1	7.9	10.5	12.3
	월세	9.3	9.1	10.4	9.4	7.1	9.5
	무상	4.5	2.6	4.9	5.3	4.8	5.4

2. 전세제도의 미시경제적 의미

전세제도에 관한 문헌들은 대체로 우리나라의 전세제도가 확산된 원인으로 급속한 소득증대 및 도시화와 산업화정책에 따른 금융시장 왜곡을 꼽고 있다. 즉, 1960년대 이후 급속한 소득증대와 도시화에 따라 도시지역의 주택가격이 급등하였으나, 금융시장에서는 정부주도 산업화정책에 따라 금리 및 대출이 통제되면서 일반 가계에 대한 주택대출 공급이 잠재적 수요에 비해 크게 미흡한 상태를 지속하였다. 이와 같은 환경하에서 전세제도는 제도권 금융시장보다 주택 차입자와 주택소유자에게 공히 유리한 주택금융 서비스를 제공하는 하나의 비제도권 틈새 금융시장으로 확산되었다는 것이다. 예를 들어 Renaud(1989)와 Ambrose and Kim(2003)은 주택관련 대출이 가용하지 않고 저축이 충분하지 못한 주택

수요자의 입장에서 볼 때, 당장의 현금으로 구매할 수는 없으나 장기적인 관점에서 본인의 경제능력에 보다 적절할 수 있는 양질의 주거시설을 사용할 수 있다는 점에서 전세제도가 선호되었다는 것이다. 동시에, 주택 소유자의 입장에서는 전세제도를 통한 현금의 확보가 제도권 금융기관을 통한 대출에 비해 유리한 여건을 제공하였으며, 따라서 주택 소유자들은 전세자금을 통해 확보된 자금으로 추가적인 주택을 구매하거나 소규모 사업을 영위하기 위한 운영자금으로 활용해 왔다는 것이다.[2)]

전세제도의 확산에 대한 이와 같은 긍정적인 설명이 비교적 널리 받아들여지고 있기는 하나, 부정적인 평가도 병존하고 있는 것이 사실이다. 예를 들어 박원암・김관영(1993)은 "주택임대차시장에서 수요가 공급을 현저히 초과하고 주택금융 또한 부족한 현실이기 때문에 임대주와 임차주의 교섭력이 현저하게 차이날 수밖에 없는데, 현재의 전세제도는 전세계약에 따른 모든 위험부담을 임차주가 지면서 임대주는 엄청난 금액의 전세보증금을 요구하는 형태이므로 사회 전체의 효용을 극대화시키는 효율적인 방법이라고 볼 수는 없다"(p.2)고 주장하고, 따라서 "전세제도는 비효율적인 주택임대제도"라고 규정하고 있다. 이와 같은 인식에서 이들은 공공임대주택의 공급을 꾸준히 확충하여 전세제도의 확산을 막는 것이 국민의 주거안정에 크게 기여할 것으로 기대하고 있다.

이와 같은 가설들에 대한 평가는 본 연구의 범위를 벗어나는 것이다. 단지 1980년 말 이후 공공임대주택의 공급확대와 금리 및 금융자율화가 꾸준히 진전되어 왔으며, 특히 1997년 경제위기 이후에는 가계금융이 크게 활성화되었음에도 불구하고, 적어도 아직까지는 전세제도가 점차 사라지고 있다는 증거가 확보되지 못하고 있다는 점을 감안할 때, 전세제도의 미시경제적 의미에 대한 추가적인 고민이 필요할 것으로 보인다.

3. 전세제도의 거시경제적 의미

전세제도의 발생과 확산을 초래한 근원적인 원인에 대한 구체적이고 정확한 이해가 부족한 것은 사실이나, 현재 전세제도가 광범위하게 확

2) Choi(2003)는 이와 같은 가설을 보다 정형화하고 실제 자료를 사용하여 검정해 보고 있다.

산되어 있다는 점은 그 자체로서 중요한 거시경제적 의미를 내포할 수 있다. 이하에서는 전세보증금이라는 금융자산의 규모가 우리 경제규모를 감안할 때 결코 작다고 할 수 없는 규모라는 점과 주택가격의 변동이 분배에 미치는 추가적인 영향이 있을 수 있음을 지적하고자 한다.

전세보증금의 규모를 논하기 전에 우리나라 민간부문의 자산에서 실물자산이 차지하는 비중이 지극히 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 민간부문의 자산에서 실물자산이 차지하는 비중이 미국의 경우 1/3 내외에 불과하고 일본에서도 1/2 정도에 해당하는 반면 우리나라의 경우에는 이 비중이 무려 3/4 내외에 이르는 것으로 보고되고 있다. 이와 같은 현상의 배경에는 소득에 대비한 부동산가격이 여타 국가에 비해 우리나라에서 높게 나타나고 있다는 사실과 연관되어 있는 것으로 보인다.[3)]

이와 같이 부동산가격이 상대적으로 높은 우리나라 여건을 감안할 때, 광범위하게 확산되어 있는 전세보증금의 규모는 아주 개략적으로 계산해 보더라도 금융시장 전반 혹은 거시경제적 차원에서 중요한 의미를

〈표 5-2〉 한국, 미국 및 일본의 민간부문 자산구조(%)

(1997년 말 기준)

한 국	미 국	일 본
금융자산 27.0% 1,037.5조원	금융자산 63.1% 33.4조달러	금융자산 44.6% 2,036.6조엔
실물자산 73.0% 2,801.7조원	실물자산 36.9% 19.5조달러	실물자산 55.4% 2,524.9조엔

주: 1) 금융 및 실물자산의 일부 항목은 국별로 평가방법이 상이하므로 동 구조를 비교함에 있어서 유의할 필요가 있음(예: 주식의 경우 한국은 취득가, 일본 및 미국은 시가; 토지의 경우 한국 및 일본은 공시지가, 미국은 시장가격).

자료: 한국은행, 『민간부문 금융자산운용의 특징과 시사점』, 2001.

3) 소득 대비 부동산 가격이 우리나라에서 높다는 사실은 조동철·성명기(2004) 등 여러 문헌에서 반복적으로 확인되고 있다.

부여할 정도의 규모임을 알 수 있다. 통계청이 발간한 『1997 국부조사』에 의하면, 가계부문이 보유한 총주택가치(토지분 제외)는 전 부문이 보유하고 있는 총건축물가치(토지분 제외)의 50% 내외에 해당하는 485조원으로 나타나고 있다. 따라서 만일 50%라는 비율을 총토지가치 1,259조원에 적용할 경우 가계부문이 보유하고 있는 토지의 가치는 774조원으로 계산되며, 이 부분이 모두 주택 토지라고 가정할 경우 토지를 포함한 총주택가치는 1,259조원(=485조원+774조원)에 해당한다. 여기에 전국적인 전세거주가구 비중 28%와 매매가격 대비 전세가격의 평균 비율 60%를 적용하면 1997년에 총전세보증금 규모는 212조원(=1,259조원×0.28×0.60) 내외에 이르렀을 것으로 추정할 수 있다.[4] 그리고 여기에 1997년 이후의 전국 전세가격지수를 적용하여 2003년의 총전세보증금 규모를 추정하면 284조원으로 계산되며, 이는 2003년 연간 GDP(721조원)의 40% 내외, 주가총액(355조원)의 80% 내외에 해당하는 큰 규모의 금융자산 형태라고 할 수 있다. 따라서 주택 매매가격과 함께 전세가격의 변동은 국민경제에 작지 않은 영향을 미칠 수 있으며, 그와 같은 이유로 실제 정책당국자들은 매매가격의 동향뿐 아니라 전세가격의 동향에도 많은 관심을 기울이고 있다.

부동산 및 전세자산의 규모가 막대하다는 사실에 더하여 주택매매 및 전세가격의 변동이 국민경제적으로 큰 의미를 갖게 되는 또 다른 측면은 자원의 분배인 것으로 보인다. 부동산의 소유구조에 대한 구체적인 미시자료는 충분히 가용하지 않으나 간헐적으로 발표되는 자료에 의하면 그 분배는 상당히 집중되어 있는 것으로 보인다. 예를 들어 Lee(1996)는 상위 5%의 개인이 44.2%의 토지를 소유하고 있는 것으로 보고하고 있으며, 이와 같은 상황에서 부동산가격의 변동은 국민의 자산분배에 커다란 영향을 미치게 될 것이다.

비슷한 분배의 문제가 주택소유자와 전세거주자 사이에도 발생하고 있는 것으로 보인다. <표 5-3>에 나타나듯이 전세거주자는 주택소유자에

4) 물론 이와 같은 개략적인 계산에는 많은 오차가 발생할 수 있다. 그 중 대표적으로 가계부문이 보유하고 있는 토지 전체가 주택토지라고 가정한 부분은 총전세보증금 규모를 과대추정하게 하는 요인이며, 전세거주가구 비중의 전국 평균 28%를 사용한 부분은 주택가격이 상대적으로 크게 높은 도시지역에서의 전세거주가구의 비중을 감안할 때 총전세보증금 규모를 과소추정하게 하는 요인으로 작용한다.

〈표 5-3〉 주택점유 형태별 가계의 성격(%)

	1985			1990			1995			2000			2003		
	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세
가구원수	4.79	3.84	3.72	4.43	3.72	3.48	3.97	3.51	3.41	3.72	3.38	3.28	3.65	3.37	3.26
취업자수	1.33	1.27	1.34	1.50	1.37	1.46	1.62	1.47	1.52	1.57	1.45	1.49	1.62	1.48	1.52
가구주연령	39.1	34.1	33.8	41.1	34.3	34.1	42.8	36.5	36.8	44.4	37.8	37.9	44.4	38.3	40.4
가계소득 (백만원)	5.3	3.8	3.4	11.4	8.4	7.4	21.7	17.8	15.1	27.5	21.5	16.6	32.4	27.5	20.8
가계지출 (백만원)	4.3	2.8	2.7	9.3	5.8	5.6	16.4	12.5	11.6	21.9	16.7	13.8	25.2	20.8	17.1

주: 1) 월세는 보증부월세를 나타냄.
2) 가계소득과 가계지출은 천원 단위임.
자료: 통계청, 「도시가계연보」, 1985~2003.

비해 평균적으로 소득 및 지출 수준이 낮고 연령계층이 젊은 것으로 나타나고 있다. 즉, 우리나라의 많은 가구들, 특히 저소득 계층의 많은 가구들은 주택을 구입하는 과정에서 전세를 거치는 것으로 보인다.[5] 따라서 전세가격 대비 매매가격의 상승은 상대적으로 연령이 적고 소득수준이 낮은 계층의 富를 상대적으로 연령이 많고 소득수준이 높은 계층으로 이전시키는 효과를 나타낸다고 볼 수 있다.

아울러 Renaud(1989)는 대부분의 전세보증금이 추후 주택을 구입하는 재원으로 활용되고 있는 것으로 보고하고 있다. 이와 같은 사실은 여타 일반 재화에 대한 구매와 주거서비스 간의 대체성에 비해 전세와 주택구매 사이의 대체성이 훨씬 더 클 수 있음을 시사한다. 하나의 극단적인 예로서, 만일 전세보증금의 100%가 미래의 주택구입을 위해 사용되는 저축이라면, 전세가격 대비 매매가격의 1% 상승은 그대로 전세보증금 총액 추정치 284조원의 구매력이 1% 하락함을 의미하는 것이다. 이와 같은 점을 감안하여 이하에서는 일반 물가에 대한 주택의 상대가격보다 주택의 전세가격과 매매가격의 상대가격에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다.

5) Choi(2003)은 이와 같은 특징을 우리나라의 미시자료를 사용하여 검증하고 있다.

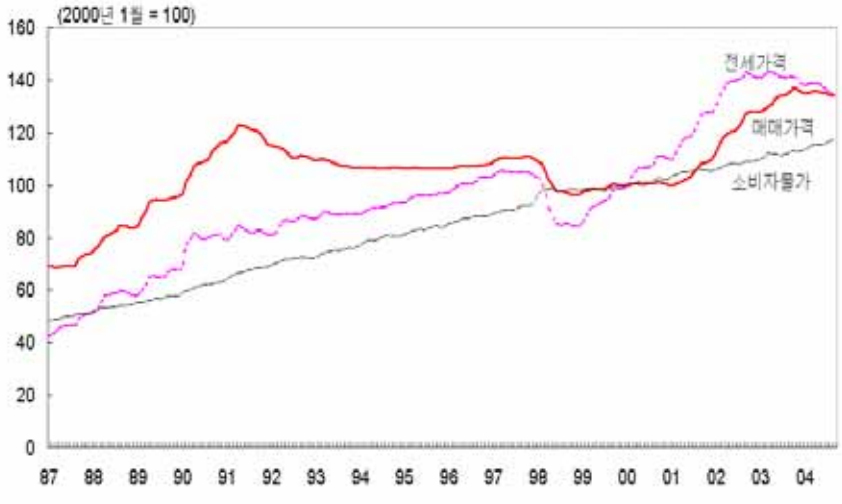
제2절 주택 매매가격과 전세가격

본 절에서는 주택가격에 대한 자료가 가용한 1987년 이후 우리나라의 주택가격과 전세가격이 어떻게 변화해 왔는지를 개관한 후, 주택 매매가격과 전세가격의 상대가격을 결정하는 요인들을 이론적·실증적으로 살펴보고자 한다. 주택가격과 관련된 자료는 국민은행이 발간하는 『전국주택가격동향조사』 각호에서 추출되었다.

1. 주택 매매가격과 전세가격의 추이

[그림 5-1]은 전국적으로 우리나라의 주택가격 및 전세가격 지수를 소비자물가지수와 비교하고 있다. 이와 같은 그림에서 가장 특징적으로 나타나는 모습은 소비자물가지수가 완만하고 지속적으로 상승하고 있는 데 반해 주택관련 가격은 큰 폭의 등락을 거쳐 왔다는 사실이다. 즉, 단기적으로 소비자물가에 대비한 주택의 상대가격은 상당한 정도로 변화해 왔다.

[그림 5-1] 매매가격, 전세가격 및 소비자물가 추이: 전국, 주택 전체



이와 같은 주택가격 변동은 대체로 1987~1991년의 주택가격 급등기, 1991~1997년의 주택가격 안정기, 그리고 1998년 경제위기 이후의 주택가격 급변동기로 나누어 설명할 수 있다. 우선 1987~1991년의 기간은 이른바 '3저호황기'라고 불리울 정도로 우리 경제가 호황을 누리던 기간으로서, 소득이 급속히 증가하였을 뿐 아니라 경직적인 환율운용 등에 따라 대규모 국제수지 흑자가 발생하고, 이 과정에서 유동성이 과잉 공급됨에 따라 부동산가격이 급등하였던 시기로 기억되고 있다. 이 기간중 주택매매가격과 전세가격은 3~4년 사이에 무려 2배 가량 급등하였다.

이와 같이 급등하던 주택가격은 1990년대 이후 전세가격부터 점차 안정되었다. 전세가격이 안정되기 시작한 1991년에도 매매가격은 급등세를 지속하였으나, 마침내 1992년에는 하락하기 시작하였으며, 경제위기가 발생하기 직전인 1997년까지 거의 제 자리에 머물러 있었다. 1991년 이후 1997년까지 주택가격 변동의 가장 큰 특징은 매매가격이 거의 정체되어 있었음에도 불구하고 전세가격은 소비자물가와 비슷한 정도로 지속적으로 상승해 왔다는 점이다. 이에 따라 주택 매매가격과 전세가격의 격차는 큰 폭으로 축소되어 왔다.

안정세를 지속하던 주택가격은 1998년 이후 급격히 변화하기 시작하였다. 우선 1998년에는 경제위기와 함께 고금리정책이 시행됨에 따라 매매가격 및 전세가격이 모두 급락하였다. 이후 경제가 회복되고 금리가 크게 낮아지면서 1999년부터 전세가격이 빠르게 회복되었으나 매매가격은 상당 기간 정체상태를 지속하였다. 매매가격이 급등하기 시작한 시기는 전세가격 급등이 2년여간 지속된 2001년경부터이다. 마침내 전세가격이 안정되기 시작한 2002년에도 매매가격의 급등세는 지속되었으나, 2003년 "10.29대책" 이후 매매가격도 상승세를 멈추고 있다. 이처럼 우리의 과거 자료에서는 매매가격이 오히려 전세가격을 후행하는 것처럼 보인다.[6)]

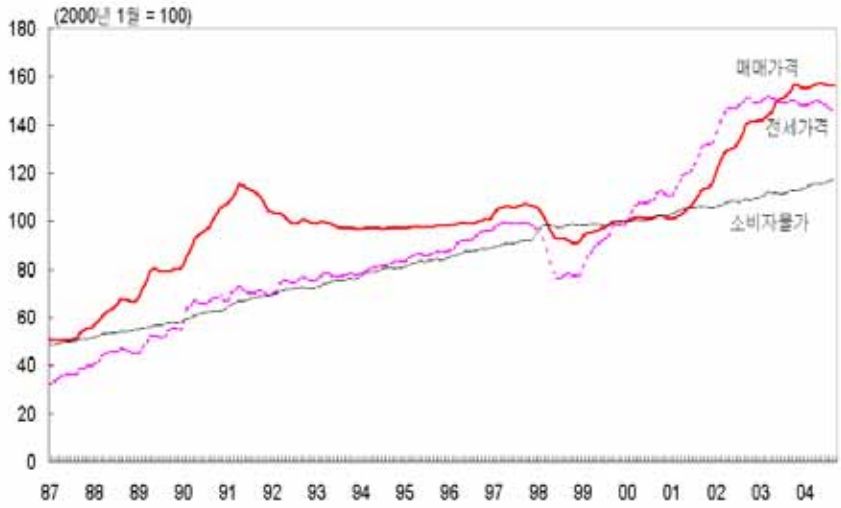
---

6) 사실 이와 같은 관찰은 '합리적 기대가설(Rational Expectations Hypothesis)'을 상정할 경우 쉽게 이해하기는 어려운 부분이다. 즉, 만일 전세가격이 매매가격의 변동 방향에 대한 예측력이 있을 경우, '합리적 기대'를 형성하는 투자자에 의해 결정되는 오늘의 매매가격은 오늘의 전세가격에 반영된 미래의 매매가격에 대한 정보를 고려하여 결정되어야 하며, 따라서 오늘 가용한 정보 중 매매가격 이외의 정보는 미래의 매매가격을 예측하는 데에 도움을 줄 수 없어야 한다. 그러나 실

이와 같이 단기적으로 주택가격은 소비자물가에 비해 큰 폭으로 변동하는 특징을 가지고 있으나, 보다 장기적인 관점에서 주택가격과 일반 물가의 상승률은 통상 인식되는 만큼 큰 차이를 보이지는 않고 있다. 실제 주택가격지수가 편제된 1987년 이후 2003년까지 우리나라 전체의 주택가격지수는 연평균 4.4% 상승한 것으로 나타나 같은 기간 소비자물가지수의 연평균 상승률 5.1%를 오히려 하회하였다. 이 기간중 연평균 전세가격 상승률은 7.6%로 나타나 소비자물가 상승률을 상당폭 상회하였으나, 여기에서도 부동산가격이 폭등하였던 1980년 말을 제외하고 1990년대 이후만을 대상으로 할 경우 물가상승률과 거의 비슷한 5.6%로 나타나고 있다.

그러나 이와 같은 상황은 주택의 형태를 아파트로 한정하고, 그 지역을 서울지역, 특히 강남지역으로 한정할 경우 상당히 다르게 나타난다. [그림 5-2]는 자료가 가용한 1980년대 말에 비해 아파트의 매매가격 및 전세가격이 모두 소비자물가에 비해 50% 내외 상승하였다는 점을 보

[그림 5-2] 매매가격, 전세가격 및 소비자물가 추이: 전국, 아파트



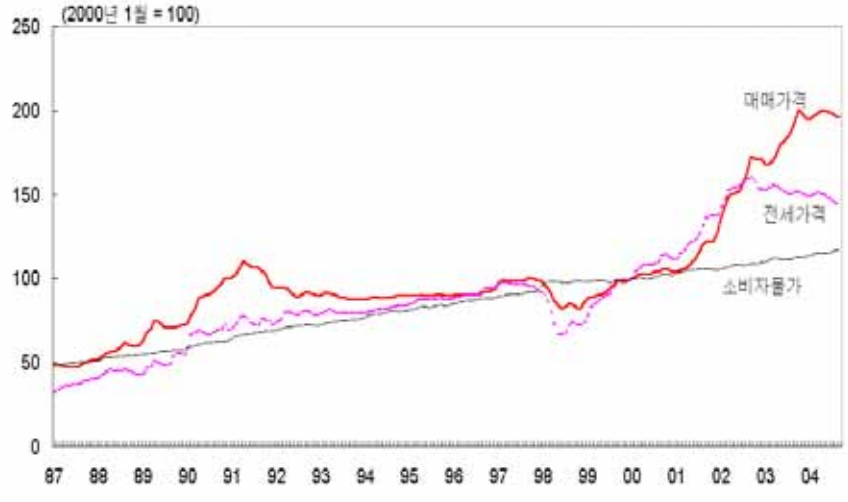
제 우리나라의 부동산가격에 대한 많은 실증연구 결과는 '합리적 기대가설'을 지지하기 어려운 것으로 나타나고 있다. 이에 대해서는 대표적으로 김종일·송의영·이우헌(1998)을 참조하시오.

여주고 있다. 연평균 상승률로 환산할 경우에도 매매가격은 8.7%, 전세가격은 10.2%인 것으로 나타나, 주택 전체에 비하여, 혹은 소비자물가에 비하여 상승률이 크게 높았음을 확인할 수 있다. 이와 같은 현상은 주택 형태로서 아파트에 대한 선호도가 일반 주택에 비해 크게 높아져 왔음을 반영하는 것으로 보이며, 그에 상응하는 만큼 아파트 공급이 증가하지 못하였음을 나타내는 것일 수도 있다.

사실 이와 같은 상황은 서울 강남지역의 아파트만을 대상으로 할 때, 더욱 극명하게 나타난다. [그림 5-3]은 서울 강남지역의 아파트만을 대상으로 매매 및 전세가격과 전국 소비자물가지수를 비교하여 나타낸 것이다. 그림에 나타난 바와 같이, 서울 강남지역의 아파트가격지수는 전국 아파트의 가격지수와 전반적으로 비슷한 모습을 보여 왔으나, 2001년 이후 2003년까지의 기간중 전국 평균을 크게 상회하여 2배 가량 폭등하였다. 특히 [그림 5-3]에서 가장 특징적인 현상은, 2001~2003년의 기간 중 전세가격은 전국 평균을 크게 상회하지 않았음에도 불구하고 매매가격만 폭등하였다는 점이다.

이와 같이 2001년 이후의 주택가격 급등이 서울 강남지역의 아파트를 중심으로 진행되자 그 주요 원인이 강남지역의 우수한 주거환경, 특히

[그림 5-3] 매매가격, 전세가격 및 소비자물가 추이: 서울 강남, 아파트



우수한 교육 여건에 있다는 주장이 강력히 제기되었다. 그러나 서울 강남지역의 수준 높은 교육 여건은 몇 배의 가격을 지불해가며 주택을 구입하지 않고 전세차입을 통해서도 충분히 향유될 수 있다. 따라서 서울 강남지역의 양호한 교육 여건이 그 지역 주택가격 급등의 주 원인이라면 비슷한 정도의 전세가격 상승도 관찰되어야 할 것으로 추론될 수 있다. 그럼에도 불구하고 전세가격은 안정되어 있고 매매가격만 급속히 상승하는 상황은 미래의 자본이득에 대한 기대라는 요인을 제외하고는 설명되기 어려운 것으로 보인다. 물론 여기에서 언급된 '미래의 자본이득에 대한 기대'라는 요인이 과연 향후에 실현될 수 있을 것인지 아닌지에 대해서는 누구도 정확히 평가할 수 없을 것이며, 따라서 강남지역의 아파트가격에 거품이 존재하는지 아닌지에 대해서는 논란의 여지가 많을 것으로 보인다. 그러나 최근에 갑자기 나타난 현상이라고 인식하기 어려운 교육 여건(혹은 주택공급의 부족) 등이 최근의 매매가격 급등의 주 원인으로 이해되기는 쉽지 않은 듯하다.

이와 같이 주택 매매가격의 변동을 이해함에 있어 전세가격의 변동은 중요한 정보를 제공하고 있는 것으로 보인다. 이하에서는 이와 같이 주택 전세가격과 매매가격의 격차를 결정하는 요인들이 무엇이며, 최근의 전세가격 대비 매매가격의 상승현상을 어떻게 이해할 수 있는 것인지에 대해 알아보고자 한다.

2. 주택 매매가격과 전세가격 격차의 결정 요인: 이론적 논의[7)]

가. 자산으로서의 주택

특정 주택에 거주하기를 희망하는 거주자는 그 주택을 매입할 수도 있으나 동일한 주택에 대해 전세계약을 통해 일정 기간의 거주권을 보장받을 수도 있다. 혹은 현재 자신이 소유한 주택에서 거주하고 있는 소유자의 경우 자신의 주택을 매도하고 동일한 주택에 대한 전세계약을 통해 거주권을 확보한 후, 그 차액에 대한 이자를 소득으로 향유할 수도 있다.

7) 여기에서의 대부분의 논의는 조동철・성명기(2004)에 크게 의존하고 있다.

이와 같이 주택의 가장 기본적인 서비스라고 할 수 있는 거주권 확보에 대한 동일한 계약에 대해 매매가격이 전세가격을 크게 상회하는 이유는 무엇일까? 이에 대해서는 다음의 4가지 측면을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 주택을 소유하는 경우 전세차입자에 비해 아주 기본적인 의미에서의 상이한 편익 및 비용이 발생할 수 있다. 예를 들어 전세계약의 경우 본인 의사와 반할 경우에도 이사에 수반되는 번거로움 및 물리적·심리적 비용을 감수해야 하나, 주택을 소유한 경우에는 본인이 원하는 시점에 거주지를 이전할 수 있다는 편익이 발생한다. 그러나 이와는 반대로 주택을 소유하는 경우에는 주택의 가치를 유지하기 위해 수리·보수비용을 부담해야 한다. 따라서 선험적인 관점에서 볼 때 이와 같은 요인들이 주택 매매가격을 전세가격보다 높게 유지시키는 주요 요인인지에 대해서는 불분명하다.

둘째, 주택을 매입하여 소유할 경우에는 주택가격의 변동에서 오는 위험을 감수하여야 하나, 전세보증금은 상대적으로 안전하다. 물론 전세보증금의 경우에도 주택임대인의 사정에 따라 계약이 만료되는 시점에 100% 회수되는 것은 아니나, 대체로 그 명목가치는 주택 자체의 담보력에 의해 거의 보장되고 있다고 볼 수 있다. 경제주체가 위험을 회피하고자 하는 성향이 일반적이라고 볼 때, 이와 같은 차이점은 오히려 주택의 매매가격을 전세가격에 비해 하락시키는 요인이라고 할 수 있다.

셋째, 주택을 소유할 경우에는 각종 세금을 부담해야 하는 반면 전세차입자는 그와 같은 세금부담에서 자유롭다. 우리나라의 경우 주택을 구입하는 시점에는 취득세 및 등록세라는 거래세, 보유하고 있는 동안에는 재산세라는 보유세, 그리고 매각하는 경우에는 양도소득세라는 자본이득세를 부담해야 한다. 따라서 이러한 세금부담 또한 주택소유에 비해 전세차입을 선호하게 하는 요인이며, 주택 매매가격을 전세가격보다 하락시키는 요인으로 작용한다고 보아야 할 것이다.

이와 같은 점들을 감안할 때, 역시 주택 매매가격이 전세가격을 크게 상회하는 가장 중요한 이유는 투자의 기대수익에서 찾아져야 할 것으로 보인다. 즉, 주택을 소유하는 경우와 전세로 차입하는 경우의 가장 큰 차이는 소유권에 귀속되는 자본이득 혹은 자본이득에 대한 기대라고 할 수 있다. 이와 같은 측면에서 볼 때, 주택 매매가격과 전세가격의 차이

를 이해하기 위해서는 주거서비스의 제공이라는 주택의 가장 기본적인 역할보다 자산으로서의 주택의 역할에 대해 보다 주목할 필요가 있다.

이처럼 주택 매매가격을 설명하는 요인으로 자본이득에 대한 기대를 강조하는 이유는, 앞에서 잠시 설명한 바와 같이 최근의 주택가격 급등에 대한 원인으로 투자대상으로서의 주택자산이라는 요인에 비해 특정 지역의 교육 여건 등 주거서비스에 대한 수요와 주택공급의 부족이라는 요인만이 지나치게 강조되는 경향이 있었기 때문이다. 예를 들어 특정 지역의 양호한 교육 여건이 최근 주택가격 급등을 초래할 정도로 갑자기 더 양호해졌는지(혹은 향후에 더욱 양호해질 것으로 기대되는지)도 명확하지 않으나, 양호한 교육 여건이 주택가격 급등의 원인이라면 그 지역의 전세가격도 상승하는 것이 당연할 것으로 추론된다. 반면 전세가격은 크게 변화하지 않았는데 매매가격만이 상승하였다면, 이는 교육 여건 혹은 주택공급의 부족과 같은 기본적인 주거서비스 수급상의 문제라기보다는 투자 대상으로서의 주택이라는 측면이 보다 강조될 필요가 있을 것으로 보인다.

나. 주택구입과 전세차입 간의 재정거래

사실 전세가격에는 자본이득의 가능성이 원천적으로 봉쇄되어 있어 미래의 주택가격에 대한 기대가 전세가격에 영향을 미칠 가능성은 거의 없는 것으로 보인다. 이자율이 주어진 상태라면, 전세가격은 주택시장의 (명목)월세를 나타내는 대용지표라고 할 수도 있다. 즉, 전세가격은 미래에 대한 기대가 아닌 현재의 주택 수급상황에 의해 결정될 수밖에 없으며, 따라서 주택시장의 현재 펀더멘털을 잘 반영하는 지표라고 할 수 있는 반면, 매매가격은 미래의 주택가격에 대한 예상에 크게 영향받을 수밖에 없다. 이러한 점을 감안할 때, 우리나라에만 존재하는 전세가격은 주택 매매가격이 미래의 주택가격 상승에 대한 시장의 기대를 어느 정도 반영하고 있는지 식별하는 데에 있어 중요한 정보를 제공하고 있는 것으로 보인다.[8]

8) 이와 같은 점에 착안하여 김종일・송의영・이우헌(1998)은 전세・매매가격 비율에 관한 방대한 미시자료를 통해 주택시장의 기대가 합리적인지를 정치하게 검정해

이와 같은 논의는 매매가격과 전세가격 사이에 존재할 것으로 기대되는 재정거래식(Arbitrage Condition)을 살펴봄으로써 보다 명확히 이해될 수 있다. 즉, t기의 주택 매매가격을 P_t^H, 전세가격을 P_t^C, 명목이자율을 i_t, t기에 예상하는 $t+1$기의 주택가격에 대한 기대값이 $E_t(P_{t+1}^H)$라고 한다면

$$P_t^H = \{ i_t P_t^C + E_t(P_{t+1}^H) \} / (1+i_t) \tag{5.1}$$

이 성립한다. 즉, t기의 매매가격 P_t는 해당 기간 동안 주택소유를 통한 주거서비스에 대한 대가(혹은 전세임대 대신 본인이 거주함으로써 포기해야 하는 기회비용) $i_t P_t^C$ 에 미래 매매가격에 대한 기대값 $E_t(P_{t+1}^H)$을 더하여 현재가치로 할인한 값으로 표시된다. 즉, 이 재정거래식의 좌변이 우변보다 커질 경우 투자자는 주택가격이 지나치게 비싸다고 느껴 전세를 선호하게 될 것이며, 반대로 좌변이 우변에 비해 작아질 경우 투자자는 주택가격이 싸다고 느껴 주택을 구입하게 될 것이다. 따라서 이러한 시장의 조정과정을 통해 이 식의 양변은 같아지게 된다.

다. 투기적 거품

식 (5.1)을 살펴볼 때, 주택 매매가격은 이자율 i_t 이 낮을수록, 그리고 미래 매매가격에 대한 기대값 $E_t(P_{t+1}^H)$이 높을수록 상승하게 된다는 것을 쉽게 알 수 있다. 낮은 이자율은 경제 내에 대체투자의 수익률이 낮은 상태에 머물러 있어 투자 자금의 기회비용이 낮아진다는 것을 의미하므로 자산가격을 전반적으로 상승시키는 역할을 한다. 그러나 여기에서 보다 중요한 부분은 미래 매매가격에 대한 기대값 $E_t(P_{t+1}^H)$의 변동이라고 할 수 있다. 즉, 미래 매매가격이 상승할 것이라는 기대 자체가 오늘의 매매가격을 상승시키게 된다는 것이다. 이 부분이 전형적으로 투기를 발생시키는 부분이며, 주택가격에 거품을 형성시킬 수 있는 부분이다.[9] 이와 같은 측면에서 볼 때 자본이득의 가능성이 원천적으로 봉쇄되

보고 있다.

9) 자산가격에 종종 발생하는 투기적 거품(Speculative Bubbles)은 현재의 자산가격 중 해당 자산의 진정한 펀더멘털(Fundamentals)에 의해 뒷받침되지 않고 단지 미

어 있는 전세가격에는 투기적 거품이 형성될 여지가 없으며, 따라서 매매가격이 전세가격을 '큰 폭으로' 상회할 경우에는 투기적 거품이 존재할 가능성을 어느 정도 의심해 볼 수 있다.

그러나 전세가격을 초과하는 매매가격이 모두 조만간 급락할 투기적 거품인 것은 아니다. 즉, 전세가격은 현재의 주택시장 수급요인만을 반영하는 반면 매매가격은 현재의 주택시장 수급상황뿐 아니라 미래의 주택시장 수급상황에 대한 (합리적인 혹은 비합리적인) 기대도 반영한다는 점이다. 대표적인 예로 3% 내외의 인플레이션이 존재하는 경제에서 주택 매매가격도 어느 정도 상승할 것으로 기대하는 것은 합리적이라고 할 수 있으며, 이 부분에 대한 프리미엄이 현재의 매매가격에 반영되는 것은 투기적 거품이라고 할 수 없다. 아울러 개발이 확실시되는 특정 지역의 주택 매매가격이 현재 그 지역의 주택 서비스에 대한 수급상황을 반영하는 전세가격에 비해 상당히 높은 수준에 머물러 있는 것도 조만간 급락할 투기적 거품이 포함되어 있다고 단정 짓기 어렵다.

이와 같은 부분을 보다 체계적으로 살펴보기 위해 식 (5.1)을 미래에 대해 축차적으로 풀어볼 수 있다. 그러나 그 결과는 미래의 전세가격 및 이자율에 대한 기대에 의존하는 복잡한 형태가 되므로 보다 직관적인 설명을 위해 모든 변수가 일정한 비율로 변화하는 균제상태(Steady State)만을 상정하고자 한다. 즉, 이자율이 i 로 고정되어 있고 주택가격이 일정한 비율 π로 증가할 경우, 식 (5.1)은 다음과 같은 간단한 결과로 표현된다.

$$\frac{P_t^H}{P_t^C} = \frac{i}{i-\pi} + B_t \tag{5.2}$$

여기에서 B_t 는 투기적 거품(speculative bubble)을 나타낸다. 즉, 균제상태에서도 주택 매매가격에 투기적 거품이 발생할 가능성은 항상 존재하고 있다는 것이다. 주가에서와 마찬가지로 주택가격에 대해서도 투기적 거품의 존재 여부에 대한 논란은 항상 있어 왔으며 이에 대한 다양한 연구결과도 제시되어 왔으나, 어떤 경우에도 거품의 존재 여부 혹은

래의 자산가치가 더욱 상승할 것이라는 기대에 의해 형성된 부분을 지칭하는 것이다.

그 크기에 대해 확고한 결론을 제시하기는 어려운 듯 하다.[10]

본고는 투기적 거품에 대한 본격적인 검증을 시도하고자 하지는 않고 있다. 그러나 식 (5.2)는 투기적 거품의 존재 여부를 살펴볼 수 있는 아주 간단한 사고의 틀은 제공해 주고 있는 것으로 보인다. 즉, 명목이자율과 주택가격 상승률(에 대한 기대)을 알 수 있다면, 이로부터 전세가격을 어느 정도 상회하는 매매가격이 펀더멘탈(fundamentals)에 의해 지탱될 수 있을 것인지를 계산해볼 수 있으며, 실제 매매가격이 이를 상회할 경우 투기적 거품이 있는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 이와 같은 접근은 마치 주식시장의 분석가들이 주가에 거품이 존재하는지의 여부를 판단하기 위한 일차적이고 개략적인 준거로서 수익 대비 주가 비율(price earnings ratio: PER)을 살펴보는 것과 비슷한 맥락이라고 하겠다.[11]

한 예로, 명목이자율 i가 7% 내외이고 주택가격 상승률(에 대한 기대) π가 물가상승률과 비슷한 3% 내외라고 상정할 경우, 투기적 거품에 의존하지 않고 설명될 수 있는 매매가격은 전세가격의 1.75(=7%/(7%-3%))배에 이르는 것으로 해석될 수 있다. 실제 2003년 말 우리나라 아파트의 매매가격은 전세가격의 1.75배 내외에 이르는 것으로 보고되고 있어, 이와 같은 시산에 의한 결과는 적어도 전국적으로 아파트가격에 큰 폭의 투기적 거품이 존재한다고 보기는 어려울 것이라는 점을 시사하고 있다. 물론 이와 같은 시산에는 지극히 다양한 측면에서의 오차가 발생할 수 있으며, 특히 국지적인 투기적 거품의 존재 가능성을 부정하지는 않는다는 점이 강조될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 일차적인 시산 결과는, 전세가격을 크게 상회하는 매매가격이 자본이득에 대한 기대에 의해 설명되어야 함에도 불구하고, 그 기대는 투기적 거품보다 '지속될 가능성이 높은 펀더멘탈'에서 찾는 것이 생산적일 것이라는 점을 시사한다. 그리고

10) 부동산가격의 거품유무에 대해서는 대표적으로 Lee(1997)가 우리나라 주요도시의 1964~1994년의 자료를 대상으로 실증분석을 한 결과 우리나라 지가에 주기적인 "합리적 거품"이 존재하고 있었다고 결론짓고 있으며, Kim and Suh(1993)는 지가에 거품이 존재하는 반면 주택가격에는 거품이 존재한다고 어렵다는 결론을 제시하고 있다.

11) 수익 대비 주가 비율과 보다 정확하게 대응되는 지표는 월세 대비 주택가격 비율이라고 할 수 있다. 그러나 전세가격은 이미 월세의 미래흐름을 시장에서 현재가치로 자본화(capitalize)한 가격을 나타내고 있으므로, 보다 시장의 평가를 반영한 지표를 활용할 수 있다는 장점이 있는 것으로 보인다.

그 펀더멘탈의 주요 내용은 이자율과 인플레이션율이라는 대표적인 거시경제 변수라고 할 수 있다.

라. 인플레이션율과 매매 · 전세가격 비율: 실물자산과 금융자산

식 (5.2)는 투기적 거품이 존재하지 않더라도 주택가격이 지속적으로 상승할 경우 주택 매매가격은 전세가격을 큰 폭으로 상회할 수 있음을 나타내고 있다. 그렇다면 주택가격을 지속적으로 상승시키는 요인은 무엇일까? 이에 대해 대답하기 위해서는 '주택가격'의 정확한 의미가 무엇인지를 점검할 필요가 있다.

일반적으로 '주택가격이 상승한다'는 표현을 쓸 경우, 그 의미는 화폐단위로 표시된 주택의 가격이 상승하고 있다는 것이다. 그러나 이와 같은 의미를 분해할 경우, '화폐단위로 표시된 주택가격의 변동'은 일반 재화의 화폐가격 변동(혹은 인플레이션)과 일반 재화의 평균적인 가격에 대비한 상대가격의 변동이라는 두 부분으로 구성되어 있는 것으로 이해할 수 있다. 이 중 전자의 경우, 즉 일반 재화의 가격이 상승함에 따라 주택가격이 동반 상승하는 것은 지극히 일반적인 현상이며, 실제 우리나라의 자료에서도 그와 같은 부분은 쉽게 관찰된다. 물론 단기적으로 주택가격이 급등락하면서 주택의 상대가격이 크게 변화하였던 경험도 있으며, 특정 지역, 특정 형태의 주택가격이 상대적으로 크게 상승하였던 경험이 있는 것도 사실이다. 그러나 장기간에 걸친 전국적인 주택가격의 상승은 주로 인플레이션에 의해 설명되며, 일반적인 주택의 상대가격이 지속적으로 상승하고 있다고 보기는 어려운 측면이 있다.

물론 후자의 경우, 즉 일반 재화가격에 대비한 주택의 상대가격이 장기간에 걸쳐 지속적으로 상승할 가능성도 배제할 수는 없다. 이론적으로 재화의 상대가격이 장기간에 걸쳐 지속적으로 상승하기 위해서는 그 재화를 생산하는 기술의 발전 속도가 여타 재화의 생산기술 발전 속도를 지속적으로 하회하여 공급애로가 장기간 지속되거나, 혹은 그 특정 재화에 대한 수요증가 속도가 여타 재화에 대한 수요증가 속도에 비해 지속적으로 빠를 경우 나타날 수 있다.[12] 그리고 앞에서 살펴본 바와 같

12) 앞에서 살펴본 바와 같이 일반주택에 비해 아파트의 상대가격이 지속적으로 상승

이 우리나라의 경우 일반 주택에 비해 아파트의 상대가격은 장기간에 걸쳐 지속적으로 상승하여 왔던 것이 사실이며, 특히 특정지역의 경우 그와 같은 현상이 더욱 현저하게 나타났었던 것으로 보인다. 그러나 그와 같은 개별적·미시적인 상황을 분석하기 이전에, 장기간에 걸친 전국적인 주택가격 상승이 인플레이션과 연결되어 있음을 우선적으로 인식할 필요가 있다.

이와 같은 관점에서, 전국적으로 주택 매매가격이 항상 전세가격을 크게 상회하고 있는 현상은 일반 재화의 인플레이션에 따라 주택가격도 지속적으로 상승할 것이라는 '합리적'인 기대에 근거한 것으로 보인다. 즉, 식 (5.2)의 주택가격 상승률(에 대한 기대) π는 장기적으로 일반 물가의 인플레이션율로 일차근사(first approximation)될 수 있을 것으로 보이며, 이 경우 식 (5.2)의 분모는 실질이자율로 취급될 수 있다. 따라서 실질이자율을 $r \equiv i - \pi$로 정의하고 투기적 거품 B_t가 존재하지 않는 경우 식 (5.2)는

$$\frac{P_t^H}{P_t^C} = 1 + \frac{\pi}{r} \tag{5.2'}$$

로 다시 표현될 수 있다. 이 결과는 경제 내에 인플레이션이 존재하는 한 주택의 화폐가격이 지속적으로 상승하는 것은 불가피한 현상이며, 그와 같은 지속적인 주택가격의 상승에 대한 기대는 매매가격이 전세가격을 상회하게 하는 주요 요인으로 작용하게 된다는 점을 나타낸다. 물론 물가가 상승하지 않는 경우($\pi = 0$일 경우)를 상정하면, 식 (5.2')는 매매가격이 전세가격과 동일해질 것임을 나타내며, 보다 극단적인 경우로서 물가가 하락하는 디플레이션이 발생할 때($\pi < 0$일 경우)에는 매매가격이 전세가격을 하회하게 될 것임을 나타낸다.

그렇다면 물가상승률 π가 높아질 경우 발생하는 매매·전세가격의 비율은 매매가격의 상승에 의해 발생하는 것일까, 혹은 전세가격의 하락에 의해 발생하는 것일까? 얼핏 인플레이션율이 높아질 것으로 기대될 경우 매매가격이 상승할 것으로 생각되기 쉽다. 그러나 엄밀한 의미에서

하는 경우가 이와 같은 상황에 해당될 수 있을 것이다.

는, 적어도 여기에서 논의되고 있는 정상상태(steady state)의 경우 인플레이션율의 상승은 매매가격의 상승보다 전세가격의 하락을 통해 매매·전세가격 비율을 일회적·항구적으로 (once and for all) 상승시킨다. 즉, 인플레이션율이 높아질 것으로 기대될 경우, 동일한 전세보증금을 수년 뒤 회수할 때 그 실질가치가 축소될 것이라는 예상을 형성시키며, 그와 같은 예상은 오늘의 전세가격을 하락시키는 요인으로 작용한다.

사실 이와 같은 현상은 화폐단위의 가치를 보존하는 금융자산(financial asset)에 대해 일반적으로 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 대표적으로 미래에 인플레이션이 확대될 것으로 예상될 경우, 이른바 명목이자율이 상승하게 되는 현상은 그 자체로 대표적 금융자산이라고 할 수 있는 채권의 (화폐)가격이 하락함을 의미하는 것이다. 이와 같은 의미에서 전세가격은 하나의 금융자산 가격이라고 할 수 있으며, 따라서 주택의 매매·전세가격 비율은 대표적인 금융자산 대비 실물자산의 상대가격이라고 할 수 있다. 인플레이션의 존재가 인플레이션의 위험에 노출되어 있는 금융자산의 가격에 비해 이와 같은 위험으로부터 보호될 수 있는 실물자산의 상대가치를 상승시킨다는 점은 상식적으로 널리 인식되어 왔다. 그리고 이상에서의 논의는 주택시장에서의 전세가격과 매매가격의 격차가 그 대표적인 예로서 거론될 수 있다는 것이다.

마지막으로 앞에서의 논의는 상대적으로 낮은 인플레이션율도 큰 폭의 매매·전세가격 격차를 유발시킬 수 있다는 점도 보여 주고 있다. 즉, 연간 3%라는 인플레이션율이 일견 대단한 인플레이션이 아닌 것으로 인식될 수 있으나, 그 정도의 인플레이션이 동일한 주택을 소유하기 위해 임차하는 비용에 비해 거의 두 배에 해당하는 금액을 지불할 유인을 제공한다는 것이다. 그리고 이처럼 인플레이션이 유발하는 매매·전세가격의 격차는 실질이자율이 하락할 때 더욱 확대된다.

마. 실질이자율과 매매 · 전세가격 비율: 자본의 실질 기회비용

앞 절에서 우리는 인플레이션이 존재하지 않을 때 주택의 매매가격이 전세가격을 상회해야 할 일차적인 이유가 사라지게 됨을 논의하였다. 그리고 인플레이션이 존재할 때 매매가격이 전세가격을 상회하는

논리적인 이유가 매매가격은 실물자산의 가치를 반영하는 반면 전세가격은 금융자산으로서의 가치만을 반영한다는 데에 있다는 점도 논의하였다. 그러나 통상의 문헌에서 많이 거론되지 않는 부분은 인플레이션율이 일정하게 유지될 경우에도 실질이자율이 하락한다면 매매·전세가격 비율이 상승하게 된다는 점이다. 식 (5.2')는 이와 같은 사실을 수식으로 명확히 보여주고 있다.

그렇다면 그 논리적인 이유는 무엇일까? 이에 대해 다소 기계적으로 답변한다면, 실질이자율은 자산의 미래가치를 현재가치로 할인할 때 할인율로 사용되는 변수이므로, 상대적으로 낮은 실질이자율은 미래에 발생할 실질가치의 격차를 상대적으로 큰 격차로 인식하게 하는 요인이라고 할 수 있다. 이를 보다 경제적인 측면에서 해석한다면, 상대적으로 낮은 실질이자율은 인플레이션 헤지(hedge)를 위해 전세가격에 비해 추가적으로 지불해야 할 자본의 실질적인 기회비용을 하락시키는 역할을 함으로써 매매·전세가격의 격차를 확대시키게 된다는 것이다. 즉, 최근의 경우와 같이 경제 내에 투자할 기회가 축소되어 실질이자율이 크게 하락할 경우, 미래에 주택가격이 상승할 것이라는 기대가 확대되지 않더라도 전세차입자들이 금융차입을 통해 주택을 소유하고자 할 유인이 발생하며, 그 결과 매매·전세가격의 격차가 확대될 수 있다는 것이다.

그렇다면 보다 일반균형론적인 관점에서 실질이자율의 하락은 매매가격을 상승시키는 요인일까, 혹은 전세가격을 하락시키는 요인일까? 이에 대한 답변은 앞 절의 인플레이션의 경우만큼 명확하지 않은 것으로 보인다.[13] 그럼에도 불구하고 경제 내에 왜곡이 존재하지 않는 아주 단순하고 표준적인 신고전파 모형을 상정해 볼 경우, 실질이자율의 하락은 일반적으로 전세가격을 하락시키는 요인인 것으로 보인다. 즉, 실질이자율의 하락은 통상 경제의 총공급측면에서 (자본의) 생산성 증가율이 하락할 경우 발생하며, 이 때 주택에 대한 수요에 변화가 없다면, 이는 주택의 (실질) 임대료율이 낮아진 실질이자율과 같아질 때까지 주택에 대한 투자를 확대시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 따라서 임대시장과 대체관계에 있을 수밖에 없는 전세시장에서의 전세가격도 궁

13) 조동철·성명기(2004)는 실질이자율이 하락할 경우, 그 하락의 원인에 따라 주택매매가격이 상승할 경우와 전세가격만이 하락할 경우를 각각 설명하고 있다.

극적으로는 하락하게 된다.

이와 같은 설명은 이자율이 하락할 경우 매매가격이 (그리고 많은 경우 전세가격도) 상승할 것이라는 통상의 인식과 거리가 있는 것으로 생각될 수 있다. 그러나 그와 같은 인식의 차이는 여기에서의 설명이 단기적인 조정과정을 생략한 장기적인 정상상태(steady state)를 설명하고 있다는 점을 감안하면 이해가 될 수 있는 부분이다. 즉, 실제 경제에서는 주택의 공급에 많은 시간이 소요된다는 것이다. 따라서 실질이자율의 하락은 단기적으로 주택공급이 확대되기 이전에 주택의 가격을 상승시키는 요인으로 작용하나, 점진적으로 주택공급이 확대됨에 따라 주택의 실질가격은 원래의 균형상태로 복귀하는 반면 임대료율 및 전세가격은 하락하게 된다는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

마지막으로 식 (5.2')는 실질이자율의 하락이 매매·전세가격 비율에 어느 정도 강력한 영향을 미칠 수 있는지에 대해서도 개략적인 아이디어를 제공하고 있다. 즉, 앞에서와 같이 주택가격 상승률(에 대한 기대) π가 물가상승률과 비슷한 3%라고 상정할 때, 실질이자율 r이 4%에서 2%로 하락한다면, 매매·전세가격 비율은 1.75배에서 무려 2.5배로 상승하게 된다. 단기적으로 주택 매매 및 전세가격이 (명목)이자율에 얼마나 민감한지에 대해서는 많은 논의와 연구가 있어 왔으나, 실질이자율에 대해 매매가격과 전세가격이 이처럼 큰 격차를 보이며 반응하게 된다는 점에 대해서는 많은 논의가 이루어졌던 것으로 보이지는 않는다.

사실 식 (5.2')는 실질이자율의 하락이 매매·전세가격 비율을 상승시킨다는 점 외에도, 실질이자율이 낮은 상태에 머물러 있을 경우에는 그렇지 않을 경우에 비해 동일한 정도의 안플레이션율 변화가 초래하는 매매·전세가격 비율의 변동의 폭을 확대시키게 된다는 점도 시사하고 있다. 예를 들어 실질이자율 r이 4%일 경우에는 π가 2%에서 4%로 변화할 때 매매·전세가격 비율이 1.5배에서 2.0배로 변동하나, 실질이자율 r이 2%에 불과할 경우에는 동일한 폭의 인플레이션율 변화가 매매·전세가격 비율을 2.0배에서 3.0배로 변동시키게 된다. 즉, 경제 내의 실질이자율이 낮아질 때, 자산들 간의 상대가격이 상대적으로 큰 폭으로 변동할 수 있다.

바. 보유세와 매매·전세가격 비율

이상에서는 매매·전세가격 비율에 영향을 미치는 요인으로서 인플레이션율과 이자율이라는 거시경제 변수들을 강조하였다. 그러나 2절에서도 강조한 바와 같이 매매가격과 전세가격을 괴리시키는 많은 여타 요인도 존재하는 것이 사실이다. 그들 중, 본 절에서는 앞에서 전개한 논리의 틀 안에서 쉽게 설명될 수 있는 주택관련 세율, 특히 보유세율에 대해 간략히 살펴보고자 한다. 즉, 보유세율을 τ라고 할 경우 식 (5.1)은 식 (5.3)으로 수정될 수 있으며, 식 (5.2)는 식 (5.4)로 수정될 수 있다.

$$P_t^H = \{ i_t P_t^C - \tau P_t^H + E_t (P_{t+1}^H) \} / (1 + i_t) \tag{5.3}$$

$$\frac{P_t^H}{P_t^C} = \frac{i}{i - \pi + \tau} \tag{5.4}$$

즉, 쉽게 예상할 수 있듯이 보유세율의 상승은 매매·전세가격 비율을 하락시키는 요인으로 작용한다. 아울러 식 (5.4)는 보유세율이 매매·전세가격 비율에 미치는 영향의 정도가 인플레이션율(혹은 장기적인 관점에서의 주택가격 상승률 기대)과 동일한 차원에서 이해되어야 할 것임을 나타낸다. 예를 들어 π가 3%이고 τ가 0.5%일 경우, 투자자는 매해 주택가격이 3% 상승할 것이나 그 중에서 0.5%는 보유세로 부담해야 하므로 세후 투자수익률은 2.5%가 될 것으로 기대한다는 의미가 된다. 따라서 매매·전세가격 비율에 미치는 영향에 관한 한 보유세율의 0.5%p 인상은 동일한 정도의 인플레이션율 상승에 의해 완전히 상쇄될 수 있다.

그러나 보유세율 상승에 의한 매매·전세가격 비율의 하락은 인플레이션율의 하락이나 실질이자율의 상승과는 달리 (실질) 매매가격 하락에 의해 발생한다. 즉, 보유세율의 상승은 여타 재화에 비해 주택에 대한 구매비용을 상승시키는 요인이며, 따라서 주택구입에 대한 상대적 수요를 위축시켜 주택의 상대가격을 하락시키는 요인으로 작용한다. 따라서 주택에 대한 보유세율의 인상은 과연 주택에 대한 수요를 위축시키는 것이 국민경제적으로 바람직한가의 질문을 유발한다. 이에 대한 자세한 논의는 본 장의 범주를 벗어나는 것이나, 일차적으로는 여타 재

화 혹은 자산과 비슷한 정도의 세율이 부과되는 것이 정부에 의한 인위적인 과잉수요 혹은 과소수요를 초래하지 않는 방향일 것으로 보인다.

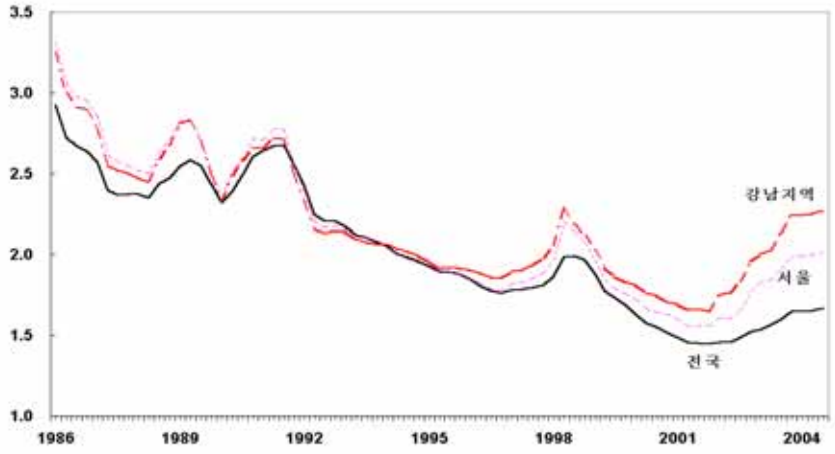
마지막으로 식 (5.4)를 식 (5.2)와 비교할 때, 보유세율은 매매·전세가격 비율을 하락시킬 뿐 아니라, 동일한 정도의 이자율 혹은 인플레이션율 변동에 대해 매매·전세가격 비율의 변동 폭을 축소시켜 준다는 사실도 쉽게 인식할 수 있다. 예를 들어 $r = i - \pi$가 4%이고 τ가 0%일 경우, π가 2%에서 4%로 변화할 때 매매·전세가격 비율은 1.5배에서 2.0배로 변동하나, τ가 1%일 경우에는 동일한 폭의 인플레이션율 변화가 매매·전세가격 비율을 1.2배에서 1.6배로 변동시키게 된다. 만일 매매·전세가격 비율의 안정이 거시경제 및 분배 측면에서 바람직한 것이 사실이라면, 보유세율의 인상은 그와 같은 정책목표를 달성하는 데에 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

3. 매매·전세가격 비율과 이자율 및 인플레이션율 추이

본 절에서는 앞에서 제시된 이론적 논의를 실제 자료를 통해 개략적으로나마 검증해 보고자 한다. 본고에서의 논의가 주로 균제상태를 상정한 모형을 통해 이루어졌다는 점을 감안하여 이하에서는 변수 간의 단기적인 상관관계보다는 장기적인 추세들 사이의 상관관계에 대해 초점을 맞추고자 한다. 이를 위해 아래의 그림들에는 각 변수의 변화추이를 Hodrick-Prescott 필터링을 사용한 추세치와 함께 제시하고 있다.

우선 [그림 5-4]에 나타난 주택 매매·전세가격 비율을 살펴보면 다음의 두 가지 사실을 확인할 수 있다. 그 첫째는 최근 이 비율이 빠르게 상승하기는 하였으나 장기적으로는 1980년대 후반의 3배에서부터 하락추세를 보여 왔다는 점이며, 둘째는 그 변동성이 서울 강남에서 가장 높았다는 점이다. 통상 자산가격에 변동성이 높다는 것은 이른바 투기적인 요인이 상대적으로 많을 가능성을 함의하는 것이라고 할 수 있다. 특히 강남지역의 매매·전세가격 비율은 1980년대 말 부동산가격이 급등하였던 시기에 전국 평균을 상회하였다가 이후에는 전국 평균에 수렴한 바 있다. 그러나 외환위기 이후에는 강남지역의 매매·전세가격 비율이 전국 평균을 다시 상회하기 시작하였으며, 최근에는 그 폭이 더욱 확대되고 있다.

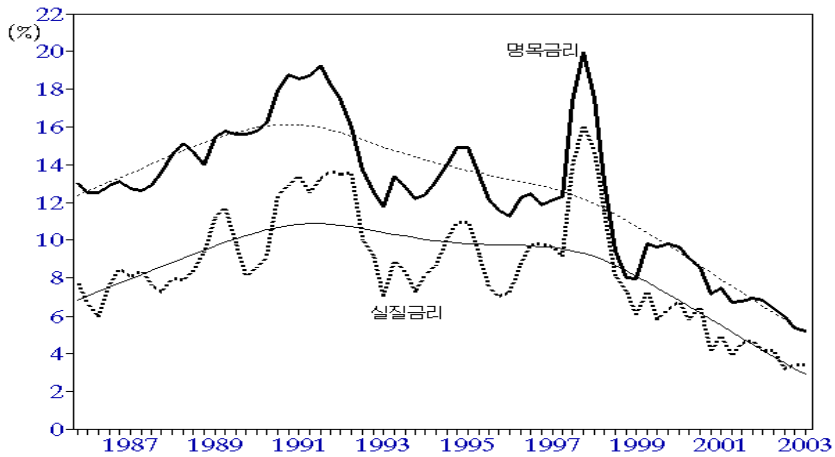
[그림 5-4] 아파트 매매/전세가격 비율



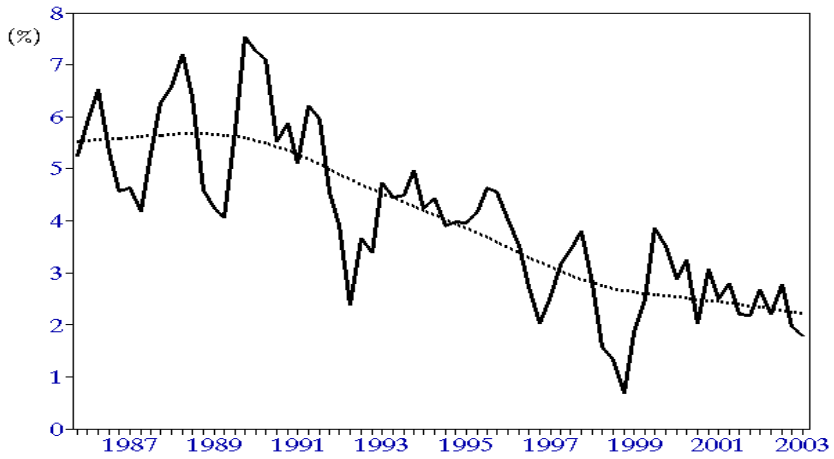
다음으로 명목이자율(회사채수익률)은 1990년대 초반 10%대 후반을 정점으로 지속적인 하향추세를 보여 왔으나(그림 5-5 참조), 기대인플레이션율도 단기적인 등락을 제외하면 1990년대 초반 5~6%에서 3% 내외까지 지속적으로 하향 안정화되어 왔다는 사실을 알 수 있다(그림 5-6 참조).[14] 이에 따라 명목이자율에서 차지하는 기대인플레이션율의 비율이 외환위기직후인 1998~1999년까지 지속적으로 하락하면서 매매·전세 가격 비율을 하락시켜온 하나의 주요 요인으로 작용한 것으로 보인다(그림 5-7 참조). 그러나 1999년 이후에는 기대인플레이션율이 3%를 하회하는 수준까지 더욱 안정되었음에도 불구하고 실질이자율이 급속히 하락하면서 명목이자율에서 차지하는 기대인플레이션의 비율은 1980년대 하반기 수준이라고 할 수 있는 40% 내외까지 빠른 속도로 상승하여 왔으며, 이와 함께 매매·전세 가격 비율도 상승추세로 전환되기 시작하였다.

14) 기대인플레이션율은 김준일(1996)이 제시한 방법론을 따라 GDP와 근원물가지수를 사용하는 2변수 구조 VAR모형을 사용하여 현 시점에서 향후 3년간(12분기)에 해당하는 연평균 인플레이션율을 계산하였다. 이에 대한 보다 자세한 논의는 Cho(2003)를 참조할 수 있다. 여기에서 추정된 기대인플레이션율은 사후적으로 추정된 전년동기대비 소비자물가 상승률을 상당히 선행하는 모습을 보이며, 특히 1998년 이후에는 그와 같은 선행의 정도가 두드러지는 것으로 나타나고 있다.

[그림 5-5] 명목이자율(3년만기 회사채수익률)



[그림 5-6] 기대인플레이션율



이와 같이 거시경제 변수 --- 이자율과 인플레이션율 --- 의 변동은 실제 아파트의 매매·전세가격 비율의 장기추세, 특히 최근의 반전추세를 설명하는 데에 기여할 수 있는 것으로 보인다. 그러나 거시경제 변수만으로는 최소한 다음의 두 가지 중요한 측면에서 매매·전세가격 비율

을 설명하기 어려운 측면이 있다. 우선 이자율과 인플레이션율은 최근의 매매·전세가격 비율의 추세뿐 아니라 수준을 개략적으로 설명할 수 있으나, 1980년대 말 3배에 이르렀던 매매·전세가격을 설명하기는 어렵다. 즉, [그림 5-7]에 나타난 바와 같이 명목이자율에서 차지하는 기대인플레이션율의 비율이 50%를 하회하는 상황하에서는 (식 5.1)으로 설명될 수 있는 매매·전세가격의 비율은 2를 상회하기 어렵다. 이와 같이 아파트 매매가격이 쉽게 관찰될 수 변수에 의해 설명되기 어려울 정도로 높게 형성되었다는 점에서 1980년 말의 매매가격에는 거품이 존재하였을 가능성을 배제하기 어렵다.[15]

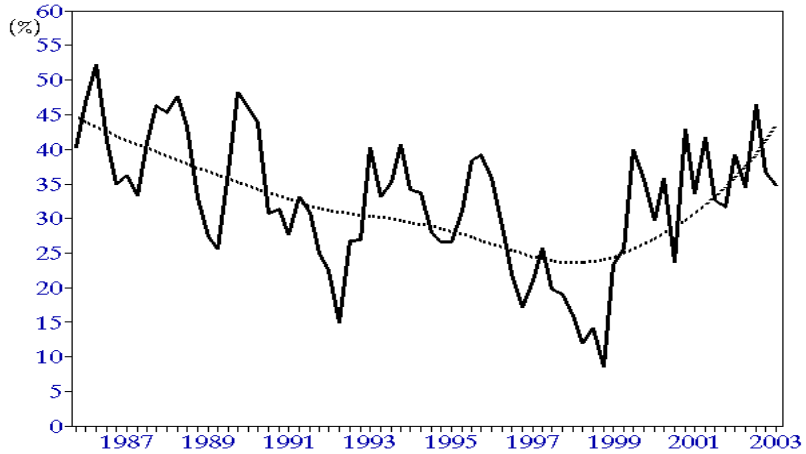
거시경제 변수만으로 설명하기 어려운 또 하나의 중요한 측면은 최근에 발생하고 있는 강남지역의 매매·전세가격 비율의 상승이다. 즉, 전국적으로 동일하게 관찰되는 거시경제 변수의 변동만으로는 강남지역의 매매·전세가격 비율이 전국평균을 크게 상회하는 현상을 설명하기는 어렵다. 이에 대해서는 검증하기 어려운 다양한 가설이 존재하나, 앞에서의 논의를 바탕으로 세율과 기대가격상승률을 생각해 볼 수 있다.

우선 부동산 관련 조세제도와 관련하여, 최근까지도 재산세는 실제 시장가격에 기초하여 부과되지 않고 건물의 이론적인 건축비에 기초하여 부과되었으며, 양도세도 상당 기간 시장가격을 크게 하회하는 기준시가에 근거하여 부과되었다는 점을 상기할 필요가 있다. 이와 같은 조세정책은 실제 시장가격이 높은 지역일수록 가격대비 실효세율이 낮아지게 하는 요인으로 작용하였던 것으로 알려지고 있으며, 따라서 서울 강남지역의 아파트가격 폭등은 낮은 실효세율이 시장금리의 하락과 맞물리면서 증폭되었을 가능성이 있을 것으로 보인다.

그렇다면 어느 정도의 세율 격차가 강남지역의 매매·전세가격 비율 2.25 내외와 전국 평균 1.75 내외의 격차를 설명할 수 있을까? 앞에서의 예와 비슷하게 인플레이션율 π=3%를 가정하는 한편 실질이자율

15) 1980년대 말 이후 강화되어 온 부동산 관련 세율도 매매·전세가격 비율을 하락시켜 온 부분적인 요인으로 작용하였을 가능성이 높다(조동철·성명기[2004] 참조). 그러나 부동산 관련 세율의 존재는 매매·전세가격 비율을 하락시키는 요인이라는 점에서 지극히 높게 형성되어 있었던 1980년대 말의 매매·전세가격 비율을 설명하기는 어려운 요인이다.

[그림 5-7] 기대인플레이션율/명목이자율



$r = i - \pi$은 2.4%에 머물러 있다고 가정하자. 이 경우, 만일 강남지역의 실효 보유세율 τ는 0%이나 여타 지역의 실효 보유세율 τ는 0.6% 내외에서 적용되고 있다면, (식 5.3)의 결과는 강남지역의 매매·전세가격 비율은 2.25로 나타나는 반면 여타 지역의 매매·전세가격 비율은 1.8에 머무르게 된다. 물론 강남지역과 여타 지역의 실효 보유세율에 대한 정확한 통계가 존재하지 않아 이와 같은 실험적 결과가 어느 정도 현실을 설명할 수 있을지는 명확하지 않다. 그러나 적어도 이론상으로는, 실질이자율이 0에 가까워질수록 지역적으로 발생하는 약간의 실효 보유세율 격차도 상당히 큰 매매·전세가격 비율의 격차(혹은 이 경우에는 매매가격의 격차)를 만들어낼 수 있다는 점을 보여 준다.

물론 강남지역의 높은 매매·전세가격 비율에 대하여 부동산 관련 세율보다 보다 직접적인 다른 설명은 미래의 강남지역 아파트가격 상승률이 물가상승률이나 여타 지역의 아파트가격 상승률을 크게 상회할 것으로 기대되고 있다는 것이다. 한 예로, 만일 과거와 마찬가지로 미래에도 강남지역의 아파트가격 상승률이 여타 지역의 아파트가격 상승률을 지속적으로 2% 내외 상회할 것으로 기대된다면 (혹은 강남지역 아파트의 경우 미래에도 물가상승률 3%를 2%p 상회하는 5%의 상승률이 지속

될 것으로 기대된다면), 최근에 관찰되고 있는 강남지역의 매매·전세가격 비율은 충분히 설명이 가능하다고 하겠다.[16] 즉, 실질이자율 $r = i - \pi$이 4%이고 실효 보유세율 τ는 전국적으로 0%인 경우를 가정할 경우, 3% 및 5%의 주택가격 (혹은 전세가격) 상승률이 지속될 것이라는 기대는 각각 1.75 및 2.25의 매매·전세가격 비율을 형성시킨다. 물론 이와 같은 가격상승률이 지속될 수 있는지의 여부가 강남지역 아파트가격에 거품이 존재하는지의 여부를 결정할 것이며, 거품의 존재 여부는 오직 사후적으로만 구체적으로 확인될 수 있을 것이다.

제3절 소결 및 정책적 시사점

본 장은 주택가격의 변동이 우리나라 거시경제의 안정에 중요한 요소일 수 있음을 인식하면서 출발하였다. 특히 전세가격과 대비한 매매가격의 변동은 결코 무시하기 어려운 규모의 부의 이전효과를 가져올 수 있으며, 특히 전세거주자가 상대적으로 저소득 계층이라는 점을 감안할 때, 매매·전세가격 비율의 상승은 분배에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다는 점도 인식하였다.

그럼에도 불구하고 경제 내에 인플레이션이 존재하는 한 주택의 명목가격이 상승하는 것은 불가피하며, 주택의 명목가격이 상승하는 한 매매가격은 전세가격에 비해 높은 수준에서 형성될 수밖에 없음을 지적하였다. 그리고 이와 같은 매매가격과 전세가격의 격차는 인플레이션율이 동일한 수준에 머물러 있어도 실질이자율이 하락함에 따라 더욱 확대될 수 있음을 적시하였다.

이와 같은 주택시장의 측면에서도 최근 우리 경제에 급속한 속도로 나타나고 있는 실질이자율의 하락은 우려스러운 현상이라고 할 수 있다. 이에 대한 가장 바람직한 해법은 투자가 활성화되면서 실질이자율이 자연스럽게 상승하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 그와 같은 상황이 여의치 않고, 매매·전세가격 비율의 안정이 정책적으로 바람직한 목표

16) 1987년 이후에 발생한 전국 아파트가격과 강남지역 아파트가격 상승률의 격차는 연평균 1.8% 내외이다.

라면, 통화당국이 중장기적인 인플레이션율을 안정시키거나 부동산 관련 실효세율을 상향조정하는 것이 방법이 될 수 있다. 인플레이션율의 하향 안정은 실물자산으로서 주택의 상대적인 매력을 축소시킴으로써 전세가격과의 격차를 축소시킬 수 있다. 현재 통화당국이 설정하고 있는 중기 인플레이션 목표 3% 내외는 우리나라의 과거 경험에 비하면 상대적으로 낮은 수준일지 모르나, 최근의 여타 경제에 비해서는 상당히 높은 수준이라는 점에서 다소 하향 안정시킬 수 있는 여지가 존재하는 것으로 보인다. 한편 여타 국가에 비해 크게 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 알려지고 있는 부동산 관련 실효보유세율도 실거래가를 기준으로 정상화시키는 작업을 지속적으로 추진할 수 있는 것으로 보인다.

참 고 문 헌

건설교통부, 『지가동향』, 각호.
국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호.
국세청, 『국세통계연보』, 각호.
김준일, 「경기변동과 GDP 갭」, 『KDI 정책연구』, 봄호, 한국개발연구원, 1996, pp.217~257.
박원암·김관영, 「전세의 경제적 효과와 개선방안」, 『한국개발연구』, 제15권 제1호, 1993, pp.87~116.
김종일·송의영·이우헌, 「서울아파트 시장에서의 전세·매매가격 비율과 시장의 효율성」, 『한국경제의 분석』, 제4권 제1호, 한국금융연구원, 1998, pp.50~94.
손재영, 『토지정책의 분석과 정책과제』, 연구논문집 93-02, 한국개발연구원, 1993.
조동철, 「우리나라의 부동산가격: 세율변동과 장기적인 지가변화를 중심으로」, 『KDI 정책연구』, 제22권 제1·2호, 2000, pp.57~138.
조동철·성명기, 「실질금리, 부동산가격과 통화정책」, 『KDI 정책연구』, 제26권 제1호, 2004, pp.3~33.
통계청, 『1997 국부통계조사보고서』, 1999.
_____, 『도시가계연보』, 각호.
_____, 『인구주택센서스』, 각호.
한국은행, 『조사통계월보』, 각호.
_____, 『민간부문 금융자산운용의 특징과 시사점』, 2001.

Ambrose, B. W., and S. Kim, "Modeling the Korean Chonsei Lease Contract," *Real Estate Economics*, 31, 2003, pp.53~74.
Cho, D, "Post-Crisis Structural Changes and Monetary Policy Scheme in Korea," KDI Working Paper 2003-02, Korea Development Institute, 2003.
Choi, S. Y., "Housing Tenure Choice and Financial Market Constraints: The Chonsei Housing System of Korea," manuscript, University of Chicago, December 2003.
Renaud, B., "Understanding the Collateral Qualities of Housing for Financial

Development: The Korean 'Chonse' as Effective Response to Financial Sector Shortcomings," Discussion Paper INU 49, The World Bank, June 1989.

Kim, K. H. and S. H, Suh, "Speculation and Price Bubbles in the Korean and Japanese Real Estate Markets," *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1993, pp.73~87.

Lee, J. S, "An Ordo-liberal Perspective on Land Problems in Korea," *Urban Studies*, 34(7), C, 1997, pp.1071~1084.

Lee, S. W, "Reform Proposals for Raising the Tax Burden on Land-holding" in *Land Taxation in Korea: A Critical Review of Current Policies and Suggestions for Future Policy Direction*, edited by Younghoon Ro, Korea Institute of Public Finance, 1996.

제Ⅲ부
주택금융 및 저소득층 주거지원정책의 분석

제6장 장기주택금융시장의 도입과
주택금융시장의 전망
김관영

제7장 국민주택기금 운용에 대한 평가와
운영 개선 방안
김현욱 · 박창균 · 임경묵

제8장 저소득층 주거지원체계 분석과
정책 제언
정의철

제6장

장기주택금융시장의 도입과 주택금융시장의 전망

제1절 문제의 제기

전통적으로 우리나라의 주택금융시장은 국민주택자금 및 주택금융신용 보증기금으로 이루어지는 공공주택 금융부문과 시중은행, 보험사 등으로 구성되는 민간주택 금융시장으로 구분되어 있다. 특히, 한국 주택은행이 민영화되어 국민은행과 통합되기 이전인 외환위기 이전에는 주택금융시장의 80% 이상이 공공부문에 의해 점유되어 왔던 만큼 주택금융시장 특히 민간주택 금융시장의 발전단계나 성숙도는 선진국에 비해 아주 낮은 형편이었다.

1998년 외환위기 이후 신용위험관리의 중요성을 새삼 깨달은 은행과 여타 금융기관들이 상대적으로 부실대출위험이 적은 주택담보대출의 영업을 크게 강화하고 저금리 현상에 주로 기인한 개인들의 주택대출수요가 크게 늘면서 주택금융대출 잔액의 비중이 빠른 속도로 증가하였다. 그러나 이러한 주택관련대출의 급증은 전통적인 주택금융방식인 장기대출의 형태가 아닌, 3년 이하의 만기를 가진 단기대출위주로 이루어졌다.

또한 2004년 3월 들어서는 정부의 장기주택금융시장 육성정책에 따라 주택대출채권을 유동화하여 주택저당증권(Mortgage backed securities: MBS)을 발행하는 기관이 과거 민간주도의 한국주택저당채권유동화주

식회사(KoMoCo)에서 100% 정부가 출자한 한국주택금융공사로 바뀌었다. 한국주택금융공사가 새로운 공공부문 주택금융기관으로 발족되고 주택금융공사에 의한 주택모기지론 제도가 도입되면서 주택금융시장은 또 한번 비약적으로 발전할 수 있는 계기가 마련되었다.

정부가 민간기관으로 분류되던 기존의 주택저당채권유동화기구인 한국주택저당채권유동화주식회사(KoMoCo)를 해체하고 100% 정부가 출자한 한국주택금융공사를 설립한 것은 2000년대 이후 급팽창하고 있는 주택금융시장이 정상적인 장기주택금융 위주로 이루어지지 않고 상대적으로 금리가 낮은 변동금리부 단기대출 위주로 이루어졌기 때문이다. 주택을 담보로 한 단기대출의 급증은 그 자체가 또 다른 금융불안의 요인으로 변화될 수도 있고, 단기의 주택금융으로는 무주택가구들의 내집 마련을 효과적으로 지원할 수 없다는 판단에서였다.

다시 말해서 단기 위주로 이루어지는 주택자금대출이 주택가격상승을 기대하는 투기적 수요를 불러일으켰고, 또한 전반적인 금융시장과 주택시장의 불안정성을 초래하는 요인으로 작용하게 됨에 따라 정부는 이를 개선하기 위해 장기주택금융의 필요성을 절감한 것이다. 이에 따라 정부는 2004년 3월 기존의 KoMoCo를 흡수한 형태로 한국주택금융공사를 출범시켰고 주택금융시장을 보다 건전한 장기주택금융시장 중심으로 발전시키고자 장기주택금융인 모기지론의 도입을 추진하였다.

한국주택금융공사에 의한 모기지론제도의 도입은 우리나라 주택금융시장에 커다란 환경변화를 초래할 것으로 보이는데 정부가 기대한 효과를 정리하면 다음과 같다.

우선 장기주택금융시장의 발달이 금융시장 나아가 주택시장의 안정에 기여할 것이라는 점이다. 최근 3년간 급격히 늘어난 가계대출의 대부분이 주택담보대출로 금년부터 만기가 도래되는데, 모기지론을 통해 주택담보대출(2002년 말 기준 135조원) 중 절반수준을 장기대출로 전환함으로써 금융시스템의 불안요인을 해소할 것으로 판단된다. 즉, 한국주택금융공사에 의한 MBS 활성화는 장기금융시장의 발달로 이어져 시중자금의 단기 부동화를 상당부분 완화할 수 있을 것으로 기대되는 것이다.

또한 장기주택금융시장의 발달은 중산층의 내집 마련 기회를 확대하는데 기여할 것으로 판단된다. 20년간 분할하여 매달 동일한 원리금을 상

환하므로 현재와 같이 단기간(3년)에 원금을 상환해야 하는 위험부담이 해소된다. 또한, 20년간 원리금 상환액은 고정된 반면 일반적으로 명목소득은 증가하기 때문에 시간이 지날수록 원리금 상환부담은 감소된다.

한편, 장기주택대출의 실질금리는 한국주택금융공사의 공신력과 소득공제 등으로 1~2% 수준까지 인하될 수 있을 것으로 예상되므로 내집 마련의 시기도 단축될 것으로 기대된다. 본 보고서의 제 I 부 제2장에서 살펴본 바와 같이, 내집 마련의 평균기간은 대체적으로 증가하여 왔는데, 최근 내집 마련에는 평균 결혼 후 10.8년 소요(통계청)되는 것으로 알려져 있다. 주택금융공사의 장기주택대출에는 LTV가 70%로 적용되므로 장기주택대출이 활용되면 현재 대부분의 전세가구는 내집 마련이 훨씬 수월해질 것으로 판단된다. 처음 가정을 꾸리는 청년층도 부모로부터의 도움이 없이 5년 이내에 내집을 마련하는 것이 가능할 것으로 예상되며, 이렇게 되면 향후 5년 이내에 자가소유율(home ownership rate)이 선진국 수준인 64% 내외까지 제고될 수 있을 것으로 기대된다.[1)2)]

장기주택금융의 활성화로 쉽게 내집을 마련할 수 있는 여건이 조성되면 주택에 대한 인식이 주거목적의 이용대상으로 전환되고 주택가격 및 거래에 대한 투명성이 제고되어 집값 안정 및 주택투기를 억제하는 효과도 발생할 것으로 예상된다. 또한, 소비자 보호 및 투기억제를 위해 도입을 추진 중인 후분양제의 원활한 정착에도 크게 기여할 것으로 전망되므로 향후 정부가 추진하는 후분양제의 정착을 위해서는 개발금융 활성화뿐만 아니라 개발사업 투자자가 투자자금을 안정적으로 회수할 수 있는 장기주택금융의 확대가 전제될 필요가 있다.

이상과 같은 기대효과가 실제로 나타날지는 좀더 지켜 보아야 할 것이지만 일단 모기지론은 도입 1달 만에 5,477억원의 실적을 보이며 시장을 넓혀가고 있다. 본 연구에서는 장기주택금융시장의 도입에 따라 위에서 언급한 정부의 기대가 실행 가능한 것인지를 살펴보고, 나아가 장기모기지론의 도입이 주택금융시장에 어떠한 변화를 초래할 것인가에 대하여 살펴보고자 한다.

---

1) 자가소유율: 미국 66%('98), EU 63%('98), 한국 59%('02).

2) 총 70만 가구(총 전세가구의 16.8% 수준)가 내집을 마련한다고 가정할 때 얻어지는 수치이다.

제2절 주택금융시장의 변화와 분석

1. 주택담보대출의 추이와 시사점

현재 우리나라의 주택금융은 정부기금형태인 국민주택기금과 일반 금융기관의 주택자금대출시장으로 구분되어 있고 일반 금융기관의 주택자금 대출시장 중에서 은행의 경우 일반적 장기대출형태의 주택자금대출, 일명 모기지론과 일반대출 형식인 주택담보대출이 주종을 이루고 있다.[3)]

주택금융시장의 개략적인 규모를 살펴보면 국민주택기금의 경우 외환위기 직후 큰 폭의 증가세를 보였다가 최근에는 비교적 안정된 추세를 유지하고 있는데 비해, 주택담보대출은 2000년대 이후 시장규모의 급격한 성장세를 나타내고 있다.

특히, 이처럼 주택금융시장의 규모가 크게 확대된 것은 외환위기 이후 종래의 정부주도에 의한 신용배분구조가 금융기관의 자율적 기능, 즉 시장 기능에 의한 배분구조로 전환되었기 때문이다. 자금을 운용하는 금융기관의 입장에서 기업대출 중심으로 기관을 운영하는 것은 대손위험이 크다는 것이 외환위기를 통해 입증되었고, 따라서 상업은행들은 기업대출의 대출비중을 줄여왔다. 그 대신 가계대출의 노출비중을 높이고 그 중에서도 대손위험의 위험도가 상대적으로 낮다고 인식되어온 주택담보대출에 경쟁적으로 뛰어들게 되었다.

은행들은 외국의 사례를 통해 가계대출이 기업대출보다 수익성은 높은 반면 연체율은 낮아서 훨씬 안전한 자금운용수단이라는 사실을 배웠고, 더욱이 가계대출위주의 자산운영을 한 국민은행이나 주택은행이 금융위기를 겪으며, 기업대출위주의 자산운영을 해온 시중은행들을 제치고 초우량은행으로 성장한 것을 실제로 목격하면서 대출전략을 수정했던 것이다.

이에 따라 <표 6-1>에서 보는 바와 같이 가계대출은 1999~2003년 기간중 연평균 25%가 넘는 고속성장세를 보였다. 특히 은행권의 경우 동

3) 국민주택기금의 역할과 바람직한 운영방안에 대해서는 본 보고서의 제Ⅲ부 제7장에서 논의된다.

기간중 가계대출 증가율이 평균 40%를 넘어서고 있는데 이는 은행들이 이 기간에 경쟁적으로 주택담보대출을 확대한데 기인하고 있다.

가계신용의 절대적 수준뿐 아니라 금융시스템 내부에서 가계부문이 차지하는 중요성도 점차 증가하여, 전통적으로 기업으로의 자금공급이 주를 이루던 은행영업에서도 가계대출의 비중이 전체대출의 절반에 육박하게 되었다. 외환위기 직전 30% 미만이었던 가계대출의 비중은 2001년의 9%p 상승을 비롯하여 꾸준히 증가한 결과 2003년에는 47.2%에 도달하여 기업부문과 거의 동일한 비중을 차지하고 있다.

〈표 6-1〉 가계신용의 변화 추이[1)]

(단위: 조원, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
가계 대출	165.8	191.9	241.1	303.5	391.1	420.9
	(-10.3)	(15.7)	(25.6)	(25.9)	(28.9)	(7.6)
은 행[2)]	52.9	76.3	107.2	156.7	222.0	253.8
	(-10.4)	(44.2)	(40.5)	(46.1)	(41.7)	(14.3)
저축기관[3)]	62.2	57.1	50.4	49.3	54.9	68.3
	(-16.6)	(-8.2)	(-11.7)	(-2.2)	(11.4)	(24.4)
보험기관[4)]	21.6	23.5	27.1	32.6	38.7	42.9
	(-16.0)	(8.8)	(15.3)	(20.3)	(18.7)	(10.9)
여신전문기관[5)]	12.0	16.2	33.6	43.7	57.1	37.3
	(-23.1)	(35.0)	(107)	(30.1)	(30.7)	(-34.7)
국민주택기금 등[6)]	17.1	18.8	22.8	21.2	18.3	18.7
	(25.7)	(9.9)	(21.3)	(-7.0)	(-13.7)	(2.2)
판매 신용[7)]	17.8	22.1	25.8	38.2	47.9	26.6
	(-32.0)	(24.0)	(16.9)	(47.7)	(25.7)	(-44.5)
가계 신용 총계	183.6	214.0	266.9	316.3	439.1	447.5
	(-13.0)	(16.0)	(25.3)	(25.9)	(28.9)	(1.9)

주: 1) 각년도 말 잔액 기준.
2) 일반은행, 특수은행 포괄.
3) 은행신탁, 상호금융, 상호저축은행, 상호금융, 새마을금고, 우체국예금 포괄.
4) 생명보험, 손해보험, 우체국보험 포괄.
5) 신용카드사, 할부금융사 포함.
6) 국민주택기금, KoMoCo 포함.
7) 백화점, 자동차사, 가전사 포함.
8) ( ) 안은 전년 대비 증가율.

자료: 한국은행, 『조사통계월보』.

〈표 6-2〉 은행[1] 가계대출[2] 중 주택담보대출[3]의 비중

(단위: %)

년 월	2000.12	2001.12	2002.12	2003.12
주택담보대출 비율	47.8	53.3	59.3	59.2

주: 1) 일반은행(시중은행, 지방은행), 특수은행과 외국은행 국내지점을 포함.
2) 은행계정과 신탁계정의 가계에 대한 대출을 포함.
3) 은행계정의 가계일반자금대출금 중 주택담보대출 및 주택자금대출의 합계.
자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각년도.

가계신용의 폭발적 증가가 주택금융시장과 연계된 점은, 가계신용 증가의 대부분을 차지하는 은행의 가계대출 중 상당 부분이 주택담보대출이라는 점이다. 은행의 가계대출 중 주택을 담보로 하는 대출의 비중은 가계대출이 본격적으로 증가하기 시작하던 2001년 말 47.8%에서 꾸준히 증가하여 2002년 말에는 59.3%에 도달하였으며, 카드 대란으로 가계대출이 급격하게 위축되었던 2003년 말에도 59.2%를 유지하고 있다(표 6-2 참조).

이처럼 가계신용, 그 중에서도 특히 주택담보대출의 비중이 크게 늘어난 것은, 개인에 대한 신용관리 체계가 확립되어 있지 않은 상황에서 은행이 취할 수 있는 전략은 담보를 최대한 확보해 두는 것이며, 동시에 가계의 입장에서도 담보 제공에 가장 유리한 자산이 주택이나 토지 등의 부동산이었기 때문이다.

주택담보대출의 중요성이 증가하는 현상은 주택이 가지는 경제적 의미에 중요한 함의를 제공하고 있다. 주택은 한편으로는 전통적으로 장기간 주거서비스를 제공하는 내구소비재로서의 기능과 다른 한편으로는 가계자산 중 가장 높은 비중을 점유하면서 중요한 자산 축적의 수단으로서의 기능을 보유하고 있다. 따라서 주택의 구입은 가계의 경제생활 중 가장 중요한 부분을 차지하여 왔다.

그러나 주택의 구입은 보통 연소득의 몇 배를 필요로 하는 막대한 자금을 필요로 하므로 대부분의 경우 대출이 수반되게 된다. 그리고 인적자본의 담보력(즉, 신용 대출)에 대한 사회적 평가가 불완전한 현실에서 가계의 소득과 소비의 시점 불일치에서 발생하는 후생의 손실을 최

소화하기 위해 이루어지는 자금의 차입 과정에서 주택자금대출은 가계의 신용제약을 완화시키는 매우 중요한 역할을 수행한다.

물론, 주택금융의 이러한 역할은 과거에도 일정 부분 수행되어 왔으나 금융회사의 자율적인 판단하에 신용 배분이 이루어지는 최근에 그 중요성이 더욱 부각되어 왔고, 그 결과 주택자금대출의 급증세가 나타났다고 보여진다. 그리고 주택자금대출의 급증은 주택시장으로 유입되는 자금의 양을 절대적으로 증가시키는데 크게 기여했다.

최근 주로 이루어지는 이러한 주택담보대출은 전형적인 의미의 주택장기대출, 즉, 대출기간이 15년 이상 장기이며 대출금 상환방식이 원리금을 균등하게 분할하여 상환하는 일명, 모기지론(mortgage loan)과는 상당히 다른 성격을 가지고 있다.

먼저, 상당 부분의 주택담보대출은 만기가 3~5년의 단기 차입금으로, 주택구입을 위하여 구입 대상 주택을 담보로 제공하는 전통적인 의미의 모기지론에 비하여 상당히 짧은 만기를 가지고 있다.

또한, 차입금의 상환에 있어서도 이자와 원금의 일부를 분할 상환하는 모기지론과는 달리 주택담보대출의 상당 부분은 만기시까지 이자만을 상환하다 만기가 도래하면 원리금을 일시에 상환하는 구조를 가지고 있다. 물론, 차입자가 이자의 상환을 연체하지 않는 한 관행상 만기가 도래한 주택담보대출에 대하여 차환(rollover) 대출이 이루어지는 것이 관행으로 정착되어 사실상 장기대출과 유사한 경제적 역할을 수행한다고도 볼 수 있다. 그러나 일반적으로 대출채권의 상환에 대한 콜옵션(call option)이 채무자에게 주어지는 모기지에 비하여, 주택담보대출의 경우 채권 은행보다 채무자가 더 큰 위험을 부담하는 형태의 금융 계약이라고 할 수 있다.

한편 주택의 종류에 따라 다르기는 하지만 일반적으로 주택담보대출의 LTV 비율(loan-to-value ratio)은 60% 수준에서 결정되는 것으로 알려져 주택구입을 전제로 하는 모기지보다 평균적으로 낮은 것이 특징이다.

이상과 같이 만기가 단기인 주택담보대출 위주의 대출 증가는 가계주택대출의 전체적인 만기를 단기화시켜 가계대출 채권이 경기변동이나 일시적인 신용경색에 매우 취약한 구조를 가지도록 유도하는 경향이 있다.[4)]

기존 주택담보대출의 또 다른 문제는, 그 증가분 중 만기 3년 이하

단기 일시상환형태의 주택대출이 77%에 달하는 것으로 나타나고 있어 향후 경기변동에 따라 주택대출 부실화 및 금융기관 부실화 우려가 높아지고 있는 것이다. 은행권 주택담보대출 중 2003년에 24조원이, 2004년에 30조원의 만기가 도래하는 것으로 분석됨에 따라 보다 적극적인 조치가 필요한 시점으로 판단되는데 최근 주택담보대출의 연체비율이 높아지고 있어 이러한 우려가 현실로 나타나고 있음을 시사한다.

<표 6-3>에서 볼 수 있는 바와 같이 주택담보대출의 급증에 따라 은행의 가계대출 연체율은 점차 높아져 2003년 말에는 2.6%를 기록하고 있다. 따라서 은행금융기관은 기업대출보다 위험성이 낮은 가계대출에 대해 대손충당금을 더 많이 쌓아야 하는 모순에 처해 있다. <표 6-4>는 또한 만기구조의 한계로 인한 자산가치변화에 대해 위험대응능력이 극히 제약적인 것이 우리나라 은행들이 갖고 있는 단기 부동산 담보대출의 구조적 위험성일 수 있음을 시사한다.

〈표 6-3〉 은행 가계대출의 연체율 추이

(단위: %)

	2000 말	2001 말	2002	2003
연체율	2.0	1.2	1.5	2.6

자료: 금융감독원.

〈표 6-4〉 만기별 가계주택대출의 비중[1)]

(단위: %)

	1998	1999	2000	2001	2002. 3
3년 이하	4.1	55.4	52.6	70.8	75.6
3~10년 미만	12.7	19.5	20.5	12.4	9.3
10~20년 미만	9.1	3.7	4.4	4.9	1.7
20년 이상	74.1	21.5	12.5	11.8	13.4

주: 1) 국민은행의 신규대출 취급액 기준.
자료: 이중희(2002).

4) 최근 들어 이러한 우려가 현실로 나타나고 있는데 정부의 강력한 주택투기억제 대책인 2003년 10.29 대책 이후 주택경기가 급랭하고 이후 은행권의 부실비율이 높아지고 있다.

2. 주택금융시장의 변화[5)]

최근 주택금융시장은 양적인 측면뿐 아니라 질적인 측면에서도 비약적인 발전을 가져와, 수요자의 다양한 요구에 부응하여 금리산정방식, 상환방식, 만기구조가 서로 다른 대출 상품이 개발되어 판매되고 있다. 주택자금의 금리체계는 종래 고정금리상품 위주에서 탈피하여 시중금리(90일 만기 CD 유통수익률)에 연동하는 변동금리상품이 주종으로 자리 잡았으며, 금리 조정 기간도 3개월에서 1년까지 다양화되어 가고 있고, 대출금상환방식 또한 원리금균등상환, 일시거치상환, 체증상환, 만기일 일시상환 등 다양한 방식을 설정하여 수요자의 요구에 부응하고 있다.

주택금융시장이 수요자중심의 시장으로 재편되면서 주택대출자금의 특성도 달라지고 있다. <표 6-5>에서 볼 수 있듯이 은행 등에서 주택자금을 대출받은 가구의 평균 대출기간은 12.1년에 달하고 있다. 이 중에서 10년을 초과하는 장기대출이 44.0%를 차지하고 있으나, 5년 이하의 단기대출 비중도 28.5%로 비교적 높게 나타났다. 2000년 이후에 대출을 받은 가구의 평균 대출기간은 10.5년으로 이전에 비해 2.4년 정도가 줄어들었으며, 특히 3년 이하의 단기대출비중이 24.7%를 차지하면서 전보다 두 배 이상 증가했다. 이는 금융기관이 단기의 주택담보대출에 주력한데다 자금수요자도 변동금리 적용으로 금리가 낮은 단기대출을 선호한데 기인한다. 이에 비해 대출기간이 10년을 초과하는 장기대출의 비중은 2000년 이후 33.8%로 크게 감소하였다.

〈표 6-5〉 주택자금의 대출기간

(단위: 년)

대출연도	평 균	3년 이하	3~5년	5~10년	10년 초과	계
2000년 이전	12.90	13.3	12.2	25.5	49.1	100
2000년 이후	10.53	24.7	9.8	31.6	33.8	100
계	12.11	17.1	11.4	27.5	44.0	100

자료: 국민은행.

5) 주택대출자금이용실태에 관한 분석은 손경환(2003)의 연구 제3장에서 발췌・요약한 것이다.

〈표 6-6〉 주택매입가격 기준 LTV

(단위: %)

대출연도	평균	~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~60%	60~70%	70%~	계
2000년 이 전	28.1	28.8	35.0	17.5	9.2	5.5	2.3	1.8	100
2000년 이 후	32.5	27.0	25.9	18.1	10.3	8.9	6.0	3.9	100
계	29.5	28.2	32.0	17.7	9.6	6.6	3.5	2.5	100

자료: 손경환(2003).

금융기관 등에서 주택자금을 대출받은 가구의 평균 LTV(Loan to value ratio: 가치대비대출비율)는 29.5%에 달하는 것으로 나타나, 아직까지 과다한 수준은 아닌 것으로 판단할 수 있다. 그렇지만 <표 6-6>에서 보는 것처럼 2000년 이후 대출을 받은 가구의 LTV는 32.5%로 이전에 비해 4.4%p가 증가했다.

〈표 6-7〉 대출시점별 PTI비율

(단위: %)

대출연도	평균	~10%	10~15%	15~20%	20~25%	25~30%	30~40%	40~50%	50%~	계
2000년 이 전	.115	60.7	17.8	8.6	3.7	2.4	2.6	1.3	2.9	100
2000년 이 후	.145	44.9	23.6	10.5	6.9	6.5	2.5	2.5	2.5	100
계	.125	55.4	19.7	9.3	4.8	3.8	2.6	1.7	2.8	100

주: 설문조사 자료에는 구체적인 월상환액이 포함되어 있지 않아, 여기서는 PTI계산시 월상환액은 대출기간별로 구분해 다음과 같은 방법으로 추계했다.
- 10년 이상 대출: 원리금 상환(대출금액/기간/12 + 이자)
- 5년 이상 ~ 10년 미만 대출: 대출 중에서 원리금상환 비중을 50%로 가정(대출금액/기간/12/2 + 이자)
- 5년 미만 대출: 이자만 상환
- 개인금융은 이자만 상환

자료: 손경환(2003).

주택자금 대출가구의 LTV 분포를 보면 통상적인 적정수준을 초과하는 것으로 간주하는 LTV 50% 이상인 가구의 비중은 12.6%를 차지하고 있다.[6] 특히 2000년 이후 대출을 받은 가구의 경우 LTV가 50% 이상인 가구비중이 18.8%로 증가하고 있다.

주택자금 대출가구의 상환능력을 보여주는 지표인 소득대비상환부담인 PTI(Payment to income ratio)는 <표 6-7>에서 보는 것처럼 평균 12.5%이며, PTI 부담의 과다 여부를 판단하는 일반적인 기준인 30% 수준을 초과하는 가구비중은 7.1%로 나타났다.

3. MBS의 도입

주택금융시장의 규모가 확대되고 주택금융시장이 과거의 공급자우위의 시장구조에서 탈피하여 수요자중심의 시장으로 재편되면서 이제 우리나라의 주택금융시장은 주택대출채권유동화증권(Mortgage backed securities: MBS)의 발행을 통한 새로운 자금원을 개발할 수 있게 되었다. 우리나라의 MBS제도는 외환위기 직후 도입되었는데 초기에는 민간회사인 한국주택저당채권유동화주식회사(KoMoCo)에 의해 주도되다가 2004년 3월 KoMoCo가 정부 100% 출자회사인 한국주택금융공사(KHFC)로 확대·개편되면서 이제 KHFC가 주도적 기능을 수행하고 있다.

MBS 시장의 정착은 시장참가자 모두에게 매우 유익한 경제적 효과를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대되며, 이를 위해 한국주택금융공사의 계속적인 역할이 당분간은 필요한 것으로 판단된다. MBS제도의 도입과 정착으로 인해, 주택구입자에게는 현재와 같은 차환 위주의 단기대출에서 발생하는 일시상환의 위험에서 벗어나 장기대출의 기회를 저리로 제공하고, 주택자금을 공급하는 금융회사에게는 장기대출이 안고 있는 유동성 비율 규제와 BIS 자기자본 비율 규제상의 문제점을 해결하는 동시에 장기대출에서 발생하는 자금 운용의 어려움을 해소할 수 있게 되었다.

---

6) 투기과열지구에 대한 금융당국의 주택담보대출 담보가치인정 비율의 한도는 50% 이하로 규제되었다가 10.29대책으로 다시 40%로 축소되고 있으며, 소액임차보증제도와 주택가치의 하락허용한도를 감안할 때 50%를 초과하는 LTV는 시장 변화의 리스크에 노출될 가능성이 있다.

MBS는 이를 구매하는 투자자에게는 주식이나 채권 등 기존의 금융자산과는 상이한 위험 구조를 가진 독특하고 새로운 금융자산을 추가적으로 제공하여 투자의 기회를 확대시키고 위험관리를 용이하게 할 수 있게 하는 혜택을 제공하는데, 국가 경제 전체로는 미성숙한 장기 국채시장을 대신하여 장기채권시장의 정착을 선도할 수 있는 계기를 제공할 수 있다고 보아진다.

제3절 장기모기지론의 도입과 장기모기지론의 특성

2004년 3월 한국주택금융공사의 출범과 더불어 우리나라의 주택금융시장은 커다란 변화에 직면하게 된다. 우리나라 최초의 주택대출채권 유동화전담기관인 KoMoCo는 수차례 MBS를 발행하면서 2차 주택금융시장의 발전을 위한 토대를 마련하였다. 그러나 KoMoCo는 은행권의 풍부한 자금사정, 민간금융기관으로서의 한계, 시장의 인식부족 등 한계를 극복하지 못하고 기존 국민주택기금이 보유한 주택대출채권위주의 유동화에만 성공을 거두었고 신규 주택대출채권의 유동화는 거의 수행하지 못하고 있었다. KoMoCo의 이러한 한계는 한국주택금융공사의 출범계기가 되었고, 한국주택금융공사에 의해 본격적으로 미국식 장기주택금융상품인 장기주택모기지론을 유동화하는 MBS가 발행되면서 우리나라도 이제 선진국형 장기주택금융이 가능한 시장구조로 전환되었다고 할 수 있다.

KoMoCo는 4년 여에 걸친 활동기간중 총 9차례에 걸쳐 2조 8,800억원의 MBS를 발행하였는데 이 가운데 2002년 1월 삼성생명이 보유한 주택저당채권 180억원을 유동화한 경우와 2003년 2월 농협중앙회 보유 주택저당채권 160억원을 발행한 경우를 제외하고는 나머지 98%에 해당되는 금액을 모두 국민주택기금의 주택저당채권을 기초자산으로 하여 MBS를 발행하였다. KoMoCo가 유동화시킨 주택대출채권은 정부기금이 보유중인 채권이며 이는 정책자금 대출채권이므로 사실상 유동화의 필요성도 크지 않고 유동화에 따른 주택금융시장의 편익 또한 미미한 경우라고 볼 수 있다. 따라서 MBS를 발행하는 KoMoCo가 존재하였지만

엄밀히 말해서 신규자금유입이 중요한 목표인 2차 주택금융시장은 제대로 육성하지 못하고 있었던 것이다.

이처럼 MBS의 발행이 부진하고 주택자금대출의 구성도 장기대출보다는 단기대출의 형태로 이루어지면서 주택금융시장이 자리를 잡지 못하고 있는 문제점을 시정하는 것이 필요하게 되었다. 이에 따라 정부는 선진국형 장기대출상품인 주택모기지론을 보급시키고자 KoMoCo를 확대개편한 한국주택금융공사를 2004년 3월 출범시키게 된 것이다.

장기주택금융시장의 발달은 금융시장의 안정화에도 기여하지만 주택시장의 안정에도 필수적인 요소라고 할 수 있다. 따라서 정부도 외환위기를 극복하는 과정에서 MBS법을 제정하고 MBS제도를 통한 장기주택금융시장의 육성을 추진했던 것이다. 그러나 KoMoCo에 의한 이러한 시도가 위에서 살펴본 바와 같이 결국엔 실패로 돌아갔는데 그 원인을 크게 세 가지 측면에서 검토해 볼 수 있다.

첫째는 수요자의 대부분이 여전히 주택을 주거목적보다는 재산증식 수단으로 보고 있다는 점이다. 따라서 주택구매자의 상당수가 금리가 다소 높은 장기고정금리의 주택자금대출보다는 상대적으로 금리가 낮은 변동금리부 단기대출을 받아 주택을 구입하여 주택가격상승에 따른 시세차익을 실현한 후 매각하려는 특성을 보이고 있어 장기주택금융의 수요가 부진할 수밖에 없었다.

둘째는 공급자인 금융기관의 입장에서 주로 단기 예수금으로 대출재원을 조성하다보니 장기로 자산을 운영하기가 매우 어려웠다. 장기로 자금을 조달할 경우 조달금리가 높아 대출 경쟁력이 약해지는 것도 문제여서 공급자 역시 장기보다는 단기의 주택담보대출을 선호하는 환경이 조성되어 있다.

셋째는 MBS 발행기관 및 발행시장의 미발달에 의한 문제인데 우리나라의 경우 장기채권시장이 아직 발달되지 않은 까닭에 지표금리가 존재하지 않아 사실상 MBS가 활성화되기에는 어려운 형편이라고 할 수 있다. 더욱이 KoMoCo가 민간주도의 주식회사 형태로 운영되다보니 정부보다 낮은 신용등급으로 운영될 수밖에 없었고 신용등급이 떨어지는 민간주도의 기관으로서 미성숙된 시장을 주도하기에 한계가 존재하였다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 설립된 한국주택금융공사는 출범부터 KoMoCo와는 달리 기존 주택대출채권의 유동화보다는 신규주택대출을 바로바로 매입하여 적극적으로 MBS시장을 개척해 나가는 전략을 취하였다. 그 결과 한국주택금융공사에 의한 장기모기지론은 출범 6개월만인 2004년 현재 2조 2,056억원에 도달하는 성과를 나타냈다. 장기 모기지론의 발달은 장기주택자금대출에 대한 납입이자의 소득공제폭 확대, LTV 제한의 완화, Mortgage · MBS Swap 등 각종 유인이 제공된 데 힘입은 바 크다.

장기모기지론의 대출실적의 추이는 <표 6-8>에 잘 나타나 있다. 이에 따르면 기표금액기준으로 2004년 4월 이후 매월 3천억원 이상의 대출실적을 보이고 있다. 물론 월평균 3천억원의 실적은 아직 시중은행들의 기존 주택담보대출에 비하면 약 30%에 불과한 수준인데, 최근 들어 주택경기가 하락하면서 주택담보대출은 크게 줄어들고 있으나 장기모기지론의 판매는 비슷한 실적을 유지하면서 주택담보대출과의 경쟁에서 앞서고 있는 상황이 전개되고 있어, 나름대로 시장에서 자리를 잡아가고 있다.

한편 <표 6-9>에서 <표 6-19>까지의 표들은 한국주택금융공사가 지금까지 3차에 걸쳐 발행한 MBS에 편입된 장기주택모기지론의 대출자산의 특성을 보여주고 있다. 우선 <표 6-9>를 통해 이자율의 특성을 살펴보면 70%에 해당되는 대출이 6.7%의 이자율로 판매되어 주택담보대출보다 평균 약 1% 정도 높은 금리로 대출되었다. 그러나 6.7%의 이자

〈표 6-8〉 월별 모기지론 판매실적

(단위: 백만원, 건)

구 분	2004.3	2004.4	2004.5	2004.6	2004.7	2004.8	2004.9	계
취급금액	35,111	363,364	456,445	393,769	335,758	331,792	289,381	2,205,620
취급건수	453	5,357	6,493	5,662	4,861	4,787	4,245	31,858
영업일수	5	20	19	22	22	22	19	129
일평균금액	7,022	18,168	24,023	17,899	15,262	15,081	15,231	17,098
일평균건수	91	268	342	257	221	218	223	247

자료: 한국주택금융공사.

〈표 6-9〉 모기지론이자율분포

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
6.7%	14,553	10,453	69.8%
6.6%	4,511	2,841	19.0%
6.5%	2,482	1,687	11.3%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

율은 2002년 국토연구원의 설문조사에서 밝혀진, 만기가 10년을 초과하는 대출기간을 갖는 주택자금의 대출자들에게 평균적으로 적용되던 금리 7.51%보다 0.8%p가 낮은 수치이다. 물론 동 기간중 이자율이 하락추세에 있었던 점을 감안하면 반드시 장기모기지론의 금리가 낮다고 볼 수 없는 측면도 있다. 그러나 동 기간중 단기의 주택담보대출의 금리 하락세가 0.5%p 미만이었으므로 0.8%p의 하락은 현저한 금리의 하락이라고 볼 수 있다. 즉, 100% 정부출연 자회사인 한국주택금융공사에 의한 장기모기지론의 도입은 일단 장기주택자금대출금리의 하향추세에 어느 정도 기여하였다고 볼 수 있다.

대출금액은 <표 6-10>에 나타난 바와 같이 건당 평균 6,953만원이었고 1억원 이상의 대출건수가 36.2%를 점하고 있어, 이전의 장기주택자금대출이나 국민주택기금의 건당 대출금액보다 훨씬 많은 건당 대출실적을 보이고 있다. 이는 한국주택금융공사의 모기지론이 주택구입자들에게 실제로 도움이 되는 금융을 제공하고 있음을 보여주는 수치라고 할 수 있다. <표 6-11>은 대출상환의 거치기간을 요약한 것이다. 거치기간의 유무여부는 대출 수요자의 선택사항인데 전체 대출자 중 48%가 거치기간을 선택하였고, 나머지 52%는 거치기간을 선택하지 않았는데 거치기간을 선택한 대출가구의 비중이 절반으로서 예상보다 높게 나타난 것은 아직도 주택구입자들이 월상환부담을 강하게 느끼고 있는 것으로 판단된다. 거치기간을 선택한 가구들의 비중이 대출금 1억 초과 가구에서 많이 나타나고 있는 것도 이를 뒷받침하고 있다.

〈표 6-10〉 모기지론 대출원금 분포

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
1.5억 초과 ~ 2억 이하	1,165	2,054	13.7%
1억 초과 ~ 1.5억 이하	2,713	3,376	22.5%
0.5억 초과 ~ 1억 이하	8,659	6,317	42.2%
0.5억 이하	9,009	3,234	21.6%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

〈표 6-11〉 모기지론 대출거치기간 분포

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
유	9,642	7,194	48.0%
무	11,904	7,787	52.0%
합 계	21,546	14,981	100.0%

〈표 6-12〉 모기지론 차주의 연령분포

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
60세~	228	157	1.0%
50~59세	1,729	1,280	8.5%
40~49세	6,652	4,998	33.4%
30~39세	11,224	7,587	50.6%
20~29세	1,713	959	6.4%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

<표 6-12>에서 정리된 바와 같이, 대출수요자의 연령층을 보면 30-39세가 50.6%, 40-49세가 33.4%로 30/40대가 절대적 다수를 점하고 있다. 30대의 비중이 50% 이상을 점유하고 있는 것은 30대가 생애 최초로 주택을 구입하는 가구의 비중이 가장 높은 세대이기 때문인 것으로 판단된다. 지역별로는 서울 23.9%, 경기 36.9%, 인천 7.0%등 수도권지역의 대출비중이 67.8%를 점유하고 있고 기타 지방에서는 아직 장기주택모기지론에 의한 주택자금대출이 원활하게 이루어지지 않고 있어 여전히 우리나라의 주택시장이 수도권위주로 이루어지고 있음을 보여주고 있다(표 6-13 참조).

〈표 6-13〉 지역별 모기지론 판매동향

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
서 울	3,704	3,585	23.9%
인 천	1,596	1,044	7.0%
대 전	834	571	3.8%
광 주	902	372	2.5%
대 구	836	493	3.3%
울 산	624	292	2.0%
부 산	1,993	1,248	8.3%
경 기	6,887	5,528	36.9%
충 북	495	220	1.5%
충 남	488	261	1.7%
전 북	624	257	1.7%
전 남	372	128	0.9%
강 원	357	148	1.0%
경 북	495	203	1.4%
경 남	1,261	594	4.0%
제 주	78	36	0.2%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

대출자의 소득분포는 <표 6-14>에 정리되어 있다. 이에 따르면 연소득 3천만원 이하인 대출자의 비중이 52.9%에 달하고 있고 4천만원 이하까지 포함하면 71.5%에 달해 대출자의 소득분위가 한국주택금융공사 설립 당시 정부가 목표로 하였던 소득계층보다 다소 낮은 소득계층에서 형성되고 있는 것으로 나타났다. 즉, 대부분의 장기모기지론 대출자들은 국민주택자금을 대출받는 계층과 비슷한 소득계층으로 분류될 수 있었다. 이는 향후 주택금융시장의 발전에 장애가 되는 현상으로, 두 가지의 주택금융방법이 정부가 의도했던 대로 보완적인 관계를 형성하지 못하고 대체 또는 경쟁적인 관계로 굳어지는 모습이다.

대출조건은 <표 6-15>에 나타난다. 우선 50% 초과 70% 이하의 LTV 점유비중이 87.7%로 압도적으로 나타나 기존 주택담보대출보다 높은 LTV가 장기모기지론을 선호하는 가장 중요한 요인으로 분석되고 있다. 국토연구원의 2002년 서베이에서는 주택자금을 대출받는 가구 중 50% 이상의 LTV를 나타낸 가구의 비중이 불과 18.8%였고 평균 LTV도 29.5%에 그치고 있었다.

〈표 6-14〉 모기지론 대출자 분포

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
6천만원 초과 ~	1,073	1,198	8.0%
5천만원 초과 ~ 6천만원 이하	1,151	1,110	7.4%
4천만원 초과 ~ 5천만원 이하	2,348	1,966	13.1%
3천만원 초과 ~ 4천만원 이하	3,872	2,786	18.6%
2천만원 초과 ~ 3천만원 이하	5,002	3,109	20.8%
1천만원 초과 ~ 2천만원 이하	5,084	2,923	19.5%
1천만원 이하	3,016	1,888	12.6%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

〈표 6-15〉 모기지론 LTV 분포

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
60% 초과 ~ 70% 이하	9,505	6,907	46.1%
50% 초과 ~ 60% 이하	8,352	6,232	41.6%
40% 초과 ~ 50% 이하	1,794	1,002	6.7%
30% 초과 ~ 40% 이하	898	464	3.1%
20% 초과 ~ 30% 이하	577	258	1.7%
10% 초과 ~ 20% 이하	330	101	0.7%
10% 이하	90	17	0.1%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

<표 6-16>에 보는 바와 같이, 대출기간은 20년 만기를 선택한 경우가 86.6%로 압도적이었고, <표 6-17>와 같이, 20% 원금의 만기 일시 상환 옵션을 선택한 경우는 25.5%에 그쳐 상당수 대출자들은 원리금균등분할상환방식을 선호하는 것으로 나타나 모기지론이 장기주택금융대출상품의 표준화에 기여하고 있는 것으로 나타났다.

이들이 취득한 주택가격은 1~2억 사이가 43.5%, 1억 이하가 27.6%, 2~3억 사이가 22.7%로 93.8%가 3억 이하의 주택을 구입한 것으로 나타났고(표 6-18 참조) 주택 유형별로는 96.1%가 아파트를 구입한 것으로 나타났다(표 6-19 참조).

이와 같은 모기지론의 대출특성을 살펴본 결과 한국주택금융공사에 의한 장기모기지론은 기존의 주택자금대출과는 다른 특성을 갖고 있는 것으로 나타났다. 우선 모기지론의 도입으로 주택자금대출의 대출기간이 장기화되었음을 알 수 있었다. 또한 대출이 장기로 이루어지면서도 대출금리는 기존의 장기대출금리보다 오히려 낮아져 장단기 주택대출상품간 이자율 스프레드가 줄어든 것으로 나타났다. LTV는 50% 이상으로 높아져 주택구입자의 자금부담해소에 실질적인 도움을 주는 방향으로 주택대출시장이 변화하였고, PTI는 30% 한도를 설정함으로서 모기지론의 대손위험을 최소화시키는 장치를 마련하였다.

〈표 6-16〉 모기지론 대출기간

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
20년	17,923	12,972	86.6%
15년	2,893	1,667	11.1%
10년	730	341	2.3%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

〈표 6-17〉 모기지론만기 일시상환조건

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
유	5,250	3,818	25.5%
무	16,296	11,163	74.5%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

〈표 6-18〉 모기지론 주택가격 분포

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
5억 초과 ~ 6억 이하	32	37	0.2%
4억 초과 ~ 5억 이하	87	116	0.8%
3억 ~ 4억 이하	516	776	5.2%
2억 초과 ~ 3억 이하	2,680	3,400	22.7%
1억 초과 ~ 2억 이하	8,250	6,510	43.5%
1억 이하	9,981	4,142	27.6%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

〈표 6-19〉 모기지론주택유형

(단위: 건, 억원)

구 분	건 수	금 액	비 중
아파트	20,477	14,401	96.1%
연립주택	236	137	0.9%
다세대빌라	491	238	1.6%
단독주택	342	205	1.4%
합 계	21,546	14,981	100.0%

자료: 한국주택금융공사.

제4절 주택금융시장의 전망과 정책적 시사점

1. 주택금융 발전의 의의

주택금융시장은 주택이라는 재화에 대한 실물시장이 존재하기 때문에 파생적으로 발생된 시장이다. 이미 언급한 바와 같이 국민의 기본권에 속하는 주거문제를 해결해주는 주택이라는 재화의 가격은 보통 구매자 연소득의 수배에 달하기 때문에 주택구매자들은 차입금을 활용할 수밖에 없고 따라서 주택의 구입에 있어 금융의 역할은 절대적이다. 또한 주거안정의 중요성 때문에 많은 국가들에서 정부에 의한 주택금융시장에의 개입이 이루어지고 있다.

우리나라 역시 예외가 아니다. 그러나 우리나라의 경우 과거 정부에 의한 신용할당이 이루어져 왔고 그 과정에서 주택금융은 그다지 많지 않은 수의 서민들에게만 혜택을 주는 국민주택기금에 의해서 주도되어 왔다. 주택금융이 발달한 선진국처럼 주택금융을 전문적으로 취급하는 금융기관이 부재하였고 소비자금융의 대부분을 담당하는 시중은행들은 외환위기 이전에는 거의 주택대출을 취급하지 않고 있었다. 서민들의 주거안정이라는 차원에서 반드시 필요한 금융문제가 제도의 틀 안에서

해결되지 못하고 있었던 것이다. 그러다가 2000년대에 들어 주택이라는 실물자산을 담보로 하는 주택대출의 대손위험이 기업대출보다 낮음을 인식하고서 시중은행들은 주택금융시장에 적극적으로 참여하게 되었다. 그러나 이 경우에도 시중은행은 이자율의 변동위험을 해소해주는 2차 주택금융시장이 발달되지 못한 여건하에서, 상업은행의 특성상 모기지론과 같은 장기의 원리금균등분할상환방식의 주택대출상품보다는 단기의 주택담보대출 위주로 주택금융시장을 이끌어 갈 수밖에 없었다.

비록 주택대출이 장기가 아닌 단기대출로 이루어져왔으나 주택대출의 급증은 주택시장에 새로운 자금원으로서 기여하면서 2000년대 이후 주택시장의 활성화와 자가보유의 확대에 크게 기여하였다. 그러나 이러한 단기주택담보대출의 급증은 금융시스템, 나아가 우리나라 거시경제의 안정에 커다한 위협요인으로 발전할 가능성이 크다. 미국의 대공황 경험에서 알 수 있듯이 단기 위주의 주택대출이 급증하게 되면 필연적으로 주택가격이 급등하고 이는 결국 주택가격의 버블로 발전하게 된다.[7] 이 경우 버블이 사라지게 되면 주택대출의 상당 부분이 부실 대출화될 것이고 금융권 부실자산의 급증은 또 다른 위기를 필연적으로 초래할 것이다.

한국주택금융공사에 의한 모기지론은 이렇게 낙후된 우리나라의 주택금융시장에 근본적인 변화를 가져오고 있다. 주택금융의 장기화를 선도하고 있고, LTV를 제고하여 무주택자를 위한 실질적인 내집 마련기회를 제공하며,[8] 대출과 동시에 대출채권을 매각함으로서 주택대출기관의 이자율변동위험을 제거하여 주택금융취급기관의 자산안정성 제고에도 기여하고 있다. 이 같은 주택금융시장의 변화는 결국 주택금융시장

7) 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 북유럽 3국에서 1980년대에 발생한 가계대출의 급격한 확대와 이로 인한 주택 등 부동산가격의 급등, 그리고 그 이후 버블붕괴가 이들 국가들에서 금융위기를 초래한 주요 요인으로 지적되고 있다. 금융기관의 위험관리시스템이 제대로 구축되지 않은 상황에서 금융기관들이 경쟁적으로 단기위주의 가계대출을 증가시킨 것이 결국 이들 금융기관의 자산건전성을 해치고 위기를 초래하였던 것이다.

8) 한국주택금융공사의 분석에 의하면, 2004년 7월까지 모기지론을 대출받은 고객들의 평균적인 특성이 평균연령 38세, 평균대출금액 7,300만원, 평균주택구입가격 1억 3천만원, 평균 LTV 57%, 주택면적 110㎡ 이하 87.5%로 나타나 주로 40대 이하의 실수요자들이 중소형 주택을 구매하는데 모기지론을 활용하는 것으로 나타났다.

의 확대로 이어질 것이다.

대출만기가 장기인 주택금융시장의 규모가 확대되면 현재 금융권이 안고 있는 부동산 경기침체기의 잠재적 위험성은 크게 줄어들 것이다. 나아가 주택시장의 안정에도 기여하여 과거와 같은 주택가격의 급등락 현상이나 주택투기 현상이 현저하게 줄어들 가능성이 매우 크다고 할 수 있다.

특히 모기지론 및 MBS의 활성화에 따른 주택시장의 안정효과는 이미 미국이나 다른 선진국에서 경험적으로 입증이 되고 있다. Renaud(2003)는 미국의 경우 대공황을 겪으면서 주택대출이 현재의 장기고정금리부 원리금균등분할상환방식으로 자리 잡으면서 일차적으로 주택시장이 안정되었고, 1980년대 후반 이후 MBS의 활성화로 주택경기의 경기변동이 크게 약화되었다고 분석하고 있다. Renaud(2003)는 MBS를 통해 자본시장의 자금을 유입시키면서 주택금융대출기관들이나 주택금융대출자들은 모두 자본시장이 요구하는 엄격한 조건들을 받아들였고 이로 인해 주택금융시장의 기본 인프라가 새롭게 구축되었다고 보고 있다. 이전보다 개선된 위험관리테크닉들이 주택대출기관, 주택개발업자, 그리고 주택구입자들에게 공통적으로 적용되었고, 주택이나 주택금융과 관련된 제반 정보들이 공개되면서 주택시장의 변동성은 크게 사라지고, 주택시장이나 주택금융시장의 시장규율(market discipline)이 향상되었다는 것이다.

시장경제체제하에 있는 국가들에서는 주택건설투자가 경기선도적 역할을 수행하고 있는 경우가 있음은 잘 알려진 사실이다. 따라서 주택부문의 경기변동의 변동성이 크면 거시경제의 경기변동 역시 커질 수밖에 없다. 더욱이 이러한 주택실물부문의 경기변동이 주택금융시장의 미성숙으로 인하여 증폭되게 되면 문제는 더욱 커지게 된다. 다시 말해서 장기대출위주의 주택금융시장이 미성숙되어 있으면 금융시장의 여건변화가 증폭된 주택경기변동으로 이어져 경기 상승기에는 주택가격급등 현상이 빠른 속도로 진전되게 되고, 경기 침체기에는 담보가치의 급속한 하락으로 금융권의 부실대출이 급증하여 금융위기 가능성이 높아지게 된다.

우리나라의 현 여건이 이와 비슷하다고 볼 수 있다. 따라서 주택가격의 급등이 주기적으로 발생하여 왔고 서민들의 주거불안이 그들만의 문

제가 아닌 전체 거시경제의 안정성까지도 위협하는 여건하에서 장기대출위주의 주택금융시장 확대를 통한 주택시장의 안정은 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 그리고 이러한 장기대출위주의 주택금융시장 확대는 결국 MBS 시장의 활성화를 통해서 달성될 수 있으므로 MBS의 활성화가 주택금융분야에서 가장 중요한 정책과제라고 할 수 있다.

2. 모기지론 취급실적의 확대

한국주택금융공사가 출범한 이래 지난 10월 말까지 총 36,909건에 2조 5,500억원의 모기지가 판매됨으로써 출범 초기의 우려와는 달리 순조로운 성장을 보이고 있다. 그러나 정부의 지속적인 주택가격 안정화 정책 및 경기침체 등의 원인에 의해 주택시장이 급속히 냉각됨에 따라 향후 지속적인 모기지론 취급실적의 증대는 낙관하기 어려운 실정이다. 금융기관이 경쟁적으로 자체 모기지 상품을 개발하고 있지만, 이는 유동화되지 않고 금융기관들이 자체 보유함으로써, 주택시장에의 신규자금의 안정적 유입에는 한계를 지니고 있다.

따라서 유동화의 대상이 되는 모기지론 판매를 확대할 수 있도록 관련제도의 개선방안이 도출되어야 하는데, 이를 위해서는 모기지론 판매 확대에 제한이 되었던 대출한도 등 자산건전성에 관한 규제를 완화하는 것도 한 가지 방법이 될 수 있다. 이 경우 금융감독기관으로 하여금 모기지론관련 경영지도기준 개선방안을 마련하는 보완이 필요하다고 하겠다.

또한 한국주택금융공사와 경쟁관계 및 협조관계를 형성할 것으로 예상되는 은행, 보험사 등 금융기관의 모기지론 취급확대를 유인하는 정책도 필요하다. 한국주택금융공사의 모기지 상품 도입 초기, 모기지 금리를 낮게 형성하고자 하는 목적에 따라 모기지론을 판매하는 민간 금융기관의 수수료율이 상대적으로 충분하지 못한 수준에 머물렀는데 이것이 모기지론 취급 확대의 제약이 되지 않았는지 고려할 필요가 있다. 또한 신규로 발생되는 모기지 외에도 기존 단기주택담보대출을 한국주택금융공사의 장기모기지론으로 전환할 수 있도록 인센티브를 제공하는 것이 필요하다. 이는 금융시스템의 안정과 새로운 자금의 주택금융시장유입이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 정책이다.

3. MBS 유통시장의 활성화

MBS 유통이 원활해야 MBS 투자가 활성화되고 모기지론의 대출금리도 저하되므로 MBS의 활성화는 주택금융시장의 안정적 확대에 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그러나 현재 MBS는 만기별 소규모 발행, 콜옵션 설정, 조기상환률 등에 관한 자료축적 미비로 인해 그 유통시장이 활성화되지 못한 상황이다.

MBS 유통시장을 활성화하기 위해서는 단기적으로 발행구조 표준화를 통해 MBS 상품표준화에 힘써야 하며, 중장기적으로는 한국주택금융공사가 발행한 MBS채권이 초장기 지표채권(benchmark bond)이 되도록 지원해야 한다.[9] 현재 국채의 최장 만기가 10년이므로 10년 이상 장기물에 대해서는 지표채권이 부재한 상황인데 MBS채권이 10년 이상의 만기를 가진 채권에 대해 지표채권의 역할을 할 수 있다면 공사 채권의 유동성이 증가될 뿐 아니라 국내 채권시장 발전에 크게 기여할 수 있을 것이다.

그 동안 KoMoCo 및 한국주택금융공사의 MBS는 만기별로 발행량 차이가 크며, 후순위채 및 신용보강 비중, 콜옵션의 유무 등이 발행 시점에 따라 상이하기 때문에 상품 표준화 및 유통시장 활성화에 한계가 있었다.

이의 해결을 위해서는 우선 표준화된 CMO(Collateralized mortgage obligation)[10]구조의 도입, Pass Through 제도의 도입[11], Master Trust[12] 제도를 통한 유동화 풀(pool)의 장기화 및 표준화 등을 통해 MBS의 발행구

9) 장기채권시장이 발달되기 위해서는 장기채권의 금리를 결정할 기준금리가 존재해야 하는데 이러한 기준금리를 제공하는 채권이 지표채권이며 MBS가 좋은 대상이 된다.

10) CMO는 동일한 mortgage pool을 다양한 만기를 가진 여러 종류의 채권으로(이를 tranch라고 부른다) 분리하여 발행하는 종류의 MBS이며 현재 많은 국가에서 가장 보편적인 형태의 MBS로 활용되고 있다.

11) Pass Through는 MBS를 발행하면서 mortgage pool을 SPC(Special Purpose Vehicle: 특별목적회사)형태의 중간 도관체로 만들어 원리금을 주택대출자로부터 대출금융기관 및 도관체를 거쳐 최종 MBS투자자에게 지급되도록 만든 MBS 구조를 의미한다.

12) MBS를 발행함에 있어서 원래는 발행할 때마다 매번 새로운 SPC를 설립해야 하나, 동일한 주택금융채권을 유동화할 경우 이를 하나의 SPC로부터 발행되는 MBS로 간주하면 MBS의 발행 비용과 발행 시간이 절약되는데 이러한 기본 SPC를 Master Trust라고 한다.

조가 표준화되어야 한다. 또한 조기상환율 등 MBS 유통시장 활성화에 필요한 정보제공 시스템이 구축되어야 하고, MBS의 초장기 지표채권화를 위해 기존의 국채전문딜러제도 및 지표채권 장내거래 제도와의 연계도 강화되어야 한다.

두 번째로 MBS 투자제약 완화를 위한 제도 개선이 이루어져야 한다. 즉, 연기금의 MBS 채권 투자제약이 완화되어야 하고, MBS 및 국공채 전용 기금(Fund)이 도입되어야 하며, 신BIS제도 도입에 따른 주택대출-MBS swap 프로그램[13] 활성화 방안이 도입되어야 한다. 신BIS제도가 도입될 경우 MBS채권은 신용보강으로 인해 주택대출보다 위험가중치가 낮아질 수 있으므로 은행의 주택대출 위험가중치를 낮추는 방안으로 대출채권유동화의 (또는 주택대출과 MBS채권의 swap 프로그램) 활성화가 필요하다.

4. 모기지전문금융기관의 신설

모기지론의 안정적 확보 및 업무의 효율성을 제고하기 위하여 기존 영업채널의 효율적 운영과 새로운 영업채널 구축, 그리고 업무의 다각화를 추진할 필요가 있다. 특히 현재의 은행이나 보험사 외에 모기지론만을 전문적으로 취급하는 새로운 금융기관의 설립을 고려해 보아야 한다. 주택구입시 모기지론이 필수적으로 활용되는 선진국의 경우 모기지론의 판매채널은 매우 다양하게 구성되어 있으며, 그 중에서도 모기지론 취급 전문금융회사와 모기지 브로커의 역할은 지대한 것으로 분석되고 있기 때문이다.

따라서 모기지론의 취급을 주된 업무로 영업을 하는 새로운 형태의 기관으로 mortgage company 또는 mortgage bank 등 모기지론 취급 전문 금융회사가 도입되어야 한다. 또한 다양한 대출상품이 존재하는 환경에서

13) 주택대출기관이 주택대출을 일으킬 때 이 대출실행과 동시에 대출채권을 자동적으로 MBS발행기관에 매각하도록 계약하여 대출에 따르는 신용위험을 제거하는 기법을 말한다. Basel II에 의한 신 BIS규정에 따르면 LTV가 60%가 넘는 장기주택대출의 위험가중치가 현재의 10%에서 50%로 상향조정되어 주택대출기관의 자기자본비율이 현저하게 낮아지게 되는 문제가 발생하게 되어 있다.

주택구매자에게 가장 적합한 주택금융상품을 조언해주는 모기지 브로커의 도입도 필요하다. 미국의 경우 주택구매자의 50% 이상이 모기지 브로커를 통해서 모기지가 판매되고 있고, 연구결과 주택대출채권의 매매가 이루어지면서 대출실행(originating), 관리(loan servicing) 및 기타 주택대출 관련서비스의 아웃소싱의 중요성이 부각되고 이 같은 업무들도 모기지 브로커를 통해 효율적으로 이루어지고 있다. 영국에도 2003년 신규 모기지 1,159억『파운드』중 53%가 모기지 중개상(mortgage intermediaries)을 통해 이루어지고 있다. 모기지 브로커의 기능은 결국 모기지 시장의 효율성 증진을 통해 모기지 확대에 기여할 수 있음을 알아야 한다.

5. 주택대출보험의 도입

모기지 시장의 안정적 발전을 위해서는 대출기관들의 모기지 취급에 따른 위험을 완화시켜 주기 위한 제도적 장치의 마련이 필요하다. 즉 모기지의 활성화 및 안정적인 성장을 위해서 동 제도의 운용시 취급 금융기관에서 발생하는 리스크의 적절한 관리방법을 모색해야 한다. 모기지 취급금융기관의 위험을 줄이기 위한 방법 중 모기지 보험(Mortgage insurance)은 대출시 금융기관에서 발생하는 신용위험 등을 관리하기 위하여 주요국에서 도입 시행하고 있는 위험관리의 대표적인 기법이다. 특히, 모기지시장이 발달한 미국 등 선진국에서는 공공기관이 중심이 된 공공 모기지 보험(Public mortgage insurance)이 중요한 역할을 수행하고 있다.

모기지 보험 및 보증기능의 강화는 불안정한 주택금융시장의 변동성을 완충하는 역할을 맡을 수 있으며, 2차 저당시장의 발전에도 기여할 것이다. 또한 저·중간소득층의 주택구입 기회를 확대하는 효과도 기대할 수 있다.

주택금융의 확대는 주택시장의 성장에 기여하지만 주택금융시장을 위험에 노출시키는 양면성을 가지며, 자본시장과 연계된 2차 저당시장의 성장이 경기순환 진폭의 확대를 야기하는 부작용도 예상된다. 주택자금 대출에 대한 보험이나 보증은 금융시장의 변동에 따른 리스크를 감소시키고, 시장의 불안정성을 완화하는 긍정적인 기능을 담당할 수 있다.

주택자금대출에 대한 신용 확대는 저소득층의 주거안정에도 도움을 줄 것이다. 금융기관은 차입자의 채무불이행에 따른 신용위험(credit risk)을 회피하기 위해 담보대출 비율을 일정수준 이하로 정해서 자금을 운용한다. 대출한도 확대의 제약원인은 대출 증가에 따라 상환부담이 상환능력을 초과할 가능성이 있는데다, 주택시장의 가격변동성이 외국에 비해 높기 때문이다. 소액임차보증금제도도 대출한도를 축소하게 만드는 원인으로 들 수 있다.[14] 그렇지만 특히 중・저소득층을 위주로, 대출한도 이상의 자금이 필요한 가구도 상당수 있으며, 주거복지라는 정책적 측면에서도 자금지원이 필요한 계층이 다수 있다.

주택대출보증이나 주택대출보험을 활용하면 대개 주택가격의 20% 정도 추가대출이 가능해지며, 상환능력을 가진 수요자의 경우 금융기관이 허용할 수 있는 LTV 한도가 70~80%까지 높아진다. 따라서 대출한도 이상의 자금이 필요한 수요자나 정책적으로 주택자금의 공급이 필요한 계층을 위해서는 주택자금의 대출보증 및 대출보험 활성화를 통해 보다 효과적인 지원이 이루어질 수 있다.

이를 위해 우선적으로 검토될 수 있는 정책은 LTV 비율이 일정한 수준 이상인 대출의 경우 초과분에 대해서는 신용보증을 의무화하는 것이다. 미국에서는 LTV가 80%를 초과하는 부분에 대해서는 보증 또는 보험가입을 의무화하고 있다. 한국 주택자금대출시장에서는 리스크를 초래하지 않는 LTV 한도가 60% 정도인 것으로 분석되었다. 따라서 이를 초과하는 부분의 대출에는 보증을 의무화하는 것이 바람직하다.

6. 결 어

주택금융시장, 그 중에서도 모기지 활성화의 궁극적인 목적은 높은 주택가격 대비 대출자금비율(LTV)을 통하여 서민 및 중산층의 주택구

14) 소액임차보증금은 저당권에 우선하기 때문에 대출금액 산정시에 담보가치에서 소액임차보증금을 공제한 만큼 대출가능금액의 감소로 이어진다. 주택가치 하락의 허용한도와 경매비용을 주택가격의 30%, 소액임차보증금을 10~20%로 가정한다면 LTV의 최대한도는 수요자의 소득수준에 관계없이 50~60%를 초과할 수 없다(이중희, 2002).

입능력을 제고하는데 있다. 또한 대출기간의 장기화에 따라 가구의 대출자금상환 부담을 완화시킴으로써 서민 및 중산층의 주택구입수요를 증대시킬 것으로 보인다.

주택금융시장 내지는 모기지 시장의 활성화에 따라 주택실물시장과 주택금융시장은 유기적으로 통합될 것으로 예상되며 이에 따라 주택실물시장에서의 투명성과 효율성이 제고될 것이다. 금융시장과의 연계가 적었던 기존의 실물시장에서는 기대심리가 시장의 불안정성을 높였던 주요 원인으로 인식되고 있기 때문이다.

본 연구에서는 모기지론 도입 이후 우리나라 주택금융시장의 현재 여건을 분석하고, 주택금융시장을 안정적으로 확대하기 위한 방안을 모기지론 취급실적의 확대, MBS 유통시장의 활성화, 모기지전문금융기관의 신설, 주택대출보험의 도입 등의 네 가지 방안을 분석하였다. 이들 방안의 도입은, 주택금융시장의 안정적 활성화와, 중·저소득층의 자가보유 창출을 통한 주거안정의 향상이라는 목적을 달성하는데 일조를 할 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

강문수・고영선・김관영・손재영・이소한, 『주택금융시장의 환경변화와 국민주택기금의 운영개선방안』, 한국개발연구원, 2000.

건설교통부, 『국민주택기금 관리/운용체계 개선방안』, 2000.11.

손경환, 『주택자금대출시장의 개선방안 연구』, 국토연구원, 2003.

이중희, 「주택금융시장의 변화 동향과 발전방향」, 2002년도 한국주택학회 정기학술대회 발표자료, 2002.

한국개발연구원, 『주택금융신용보증기금의 운용성과 및 발전방안』, 2002.

한국은행, 『조사통계월보』, 각월호.

한국주택금융공사, 『주택금융월보』, 제1-3호.

Canadian Mortgage and Housing Corporation, *Mortgage Insurance & Investments,* 2002.

Capozza, D. R., R. K. Green, and P. H. Hendershott, “Taxes, Mortgage Borrowing, and Residential Land Prices,” in *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Brookings Institution Press, 1996, pp.171~210.

Fabozzi, F. J., *Advances in Valuation & Management of Mortgage-Backed Securities,* Frank J. Fabozzi & Associates, 1998.

Renaud, B., “Speculative Behaviour in Immature Real Estate Markets; Lessons of the 1997 Asia Financial Crisis,” *Urban Policy and Research,* 21(2), 2003.

제7장

국민주택기금 운용에 대한 평가와 운영 개선 방안[1)]

제1절 서 론

국민주택기금은 '국민의 주거생활 안정과 향상을 보장하기 위한 주택건설종합계획을 효율적으로 실시하기 위하여 필요한 자금을 확보하고 원활히 공급'하는 목적으로 설치된 융자성 정부기금이다. 동 기금이 설치된 1980년 말에 71.2%였던 전국 주택보급률이 2002년 말 100%를 넘어서는 수준으로 상승하였고 1천명당 주택호수도 기금설치 당시 142호에서 2003년도에 238호로 증가하였으며, 1981년부터 2003년까지 건설된 주택의 33%가 국민주택기금의 지원을 받아 건설되었다는 점을 감안할 때, 국민주택기금은 설치목적을 적절히 달성하였다고 평가할 수 있다. 또한 국민주택기금은 저소득층의 주거안정을 위해 임대주택 건설자금지원, 저소득층 전세자금지원, 주거환경개선지원 등을 강화해 오고 있는바, 임대주택 건설자금은 2000년 이후 매년 2조 이상 지원하고 있으며, 저소득층의 전세자금과 주택개량자금 지원을 매년 확대하여 2003년의 경우 약 7,000억원을 지원한 바 있다. 이와 더불어 주택에 대한 수요를 안정적이고 원활하게 충족시키기 위해서는 2차 저당시장의 확대를 통한 장기주

1) 본 장은 한국개발연구원이 건설교통부의 의뢰로 작성한 정책연구용역 보고서(김현욱・강문수・박창균・임경묵, 『국민주택기금의 역할 재정립 및 운용개선방안 연구』, 한국개발연구원, 2004. 2)에 수록된 내용을 수정・보완하고 익명의 검토자들에 의해 제시된 의견을 반영하여 새로이 편집한 것이다.

택금융시장의 활성화가 필수적인바, 민간금융기관에 의한 장기주택대출이 부진한 상황에서 국민주택기금이 사실상 유일하게 장기주택대출상품을 취급하면서 주택저당유동화채권(mortgage-backed securities: MBS)의 기초자산을 시장에 공급하는 역할을 담당해 왔다.

그러나 국민주택기금의 주요 지원대상인 저소득층의 주거생활을 질적 측면에서 보다 개선할 필요성이 강조되고 있으며, 저금리 기조의 지속 및 민간부문의 주택금융시장 진출 확대 등 경제·사회적 환경 변화에 따라 국민주택기금의 설치목적 변경이 불가피한 상황이 도래하였다. 주택스톡 및 주택보급률 등 총량지표의 성장에도 불구하고, 일반주택의 소유주 점유비율이 감소하고 저소득층이 주로 거주하는 15평 미만 소형주택의 스톡 및 비중이 감소하고 있으며 2가구 이상이 공동으로 주거하는 주택의 평균 과밀도는 증가하고 있어, 주거생활의 질적 측면에 있어서는 국민주택기금의 설치목적 달성도에 대해 전적으로 긍정적인 평가를 내리기는 어려운 상황이다. 이와 같은 평가는 주택건설을 통한 공급물량 확대 위주에서 국민 주거생활의 질적 향상 및 안정을 위한 방향으로 주택정책이 변화되어야 하며, 이에 적합하도록 국민주택기금의 목적이 변경될 필요가 있다는 경제·사회적 요구가 높아졌다는 점에서도 그 논거를 찾을 수 있다. 또 한편으로는 국민의 주택수요 측면에서도 개인의 생활양식이 다양화됨에 따라 주거형태에 있어서도 폭넓은 선택이 요구되고 있으며, 쾌적한 주거생활 등 주택의 질적 향상에 대한 요청이 높아지고 있다. 이와 더불어, 1990년대 말 경제위기 이후의 저성장·저금리 기조와 함께 주택시장 및 주택금융시장의 규제완화에 따라 민간금융기관들의 주택금융시장 진출이 본격화되면서 국민주택기금 지원프로그램의 금리경쟁력 저하현상이 나타나고 민간주택금융과 기능이 중첩 또는 경합하는 상황이 초래되면서 국민주택기금의 운영방향에 대한 재검토의 필요성이 대두되고 있다.

최근 2003년 11월에 국민주택기금의 설치근거법인 주택건설촉진법이 주택법으로 개편되었는데, 위와 같은 상황변화에 대응한 국민주택기금 설치목적도 적절히 수정된 것으로 평가된다. 주택정책의 변화와 더불어 한국주택금융공사의 설립, 민간금융기관의 주택금융시장에의 관심증대 등 사회경제적 환경도 변하고 있는데, 이러한 변화에 대응하여 국

민주택기금의 설치목적도 주택의 양적 공급에서 '주거복지 향상 및 주택관리 등 질적 수준의 향상'으로 변화해 가고 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 필요성에 대응한 정책수단으로서 국민주택기금의 성과를 다각도로 평가해보고, 동 기금의 역할 재정립 및 이와 연계된 기금운용방식의 개선방안을 제안하는 것을 주요 내용으로 한다. 시장실패의 보정과 금융시스템 위험 완화 등 공적 정책기금으로서 국민주거 환경 안정에 기여한다는 거시적 역할을 재정립하고 국민주택기금의 지원방식 및 대출프로그램의 적정성 평가 등을 통하여 기금운용의 미시적 효율성 제고방안을 모색하고자 하는 것이다.

본 보고서에서 제시될 분석과 정책제언은 다음과 같은 두 가지 기본관점에 바탕을 두고 있다. 첫째는 주거생활의 안정을 저해할 수 있는 주택금융시장의 시장실패가 존재하고 있으므로, 이를 보정하기 위한 정책기금의 유지 필요성은 상존하고 있다는 관점이다. 주거생활의 안정은 인간에게 충족되어야 할 기본요건이기 때문에 이를 위한 주택수급 및 주택보유의 안정을 확보하는 데 주택금융시장의 시장실패가 장애요인으로 나타날 경우 이에 적극적으로 대응할 필요가 있다는 것이다. 둘째는 그럼에도 불구하고 공신력을 토대로 시장을 조성한다는 정책기금의 역할과 민간금융기관이 참여하는 시장의 역할은 명백히 구분되어야 한다는 관점이다. 즉, 국민주택기금은 민간금융기관의 역할을 구축하지 않는 범위에서 초기지원역할(pump-priming role)이라는 정책금융의 역할에 충실해야 한다는 것이다.

이와 같은 기본관점을 바탕으로 본 보고서는 다음의 순서로 구성되어 있다. 제2절에서는 국민주택기금의 역할과 주택금융시장에서 차지하는 비중을 살펴볼 것이다. 제3절에서는 국민주택기금의 대출프로그램 및 운영체계를 보다 미시적으로 분석하고 국민주택기금의 융자지원이 소기의 목표를 달성했는지 여부에 대해 평가해보고자 한다. 제4절에서는 앞의 분석을 토대로 새로이 재정립되는 국민주택기금이 그 역할을 충실히 수행하기 위한 운영 개선방안을 제시한다. 제5절은 본 연구에서 분석·제시된 내용에 대한 결론이다.

제2절 국민주택기금의 역할과 운용 실적

1. 국민주택기금의 역할과 주택금융시장에서의 지위

가. 주택정책의 목표와 국민주택기금의 역할

주택정책은 국가 또는 지역단위에서 발생하는 주택의 양적 부족 또는 주택의 질적인 문제를 해결하기 위한 정부 차원의 노력이라고 정의할 수 있으며, 보다 넓게는 노후화하고 달동네 등과 같이 슬럼화한 주택과 주택환경의 문제를 개선하기 위하여 중앙정부와 지방정부가 주택을 필요로 하는 사람들의 부담을 경감시키면서 주택의 건설과 개량을 지원하고 유도하는 정책이라고 포괄적으로 정의할 수도 있다.

역사적으로 보면 주택정책의 방향을 결정하는 정책적 과제는 먼저 주택부족의 해소라고 할 수 있다. 과거 영국, 독일, 프랑스 등 유럽국가에서는 전후의 절대적인 주택부족을 해소하기 위하여 중앙정부의 주도하에 공영주택(영국), 사회주택(독일), HLM주택(프랑스)이라고 하는 공공임대주택이 적극적으로 공급되었으며, 미국에서도 도시로의 인구집중에 따른 주택부족에 직면하여 연방정부와 주정부 등에 의해 공공주택의 건설이 촉진되었다.[2)]

우리나라의 주택정책도 과거에는 주택공급의 확대를 통해 국민의 주거생활을 안정시키는 데 목적을 두고 있었는데, 법률적으로는 국민의 주거생활 안정을 목표로 하는 주택건설촉진법에 의거하여 융자성 정부관리기금인 국민주택기금을 설치하고, 이를 통해 공공주택금융의 역할을 담당하게 하는 체계를 형성하고 있었다.[3)]

국민주택기금의 개념은 현행 주택법의 모체인 주택건설촉진법(1972

2) 그러나 현재 이들 주요 선진국은 모두 이미 주택수의 절대수가 세대수를 상회하고 있기 때문에 양적 부족을 해소하기 위한 신규임대주택의 건설로부터 임대주택 스톡(stock)의 개보수로 주택정책의 중점이 옮겨가고 있다.

3) 국민주택기금은 주택건설촉진법(제10조)에 의거, 국민 주거생활의 안정과 향상을 보장하기 위한 주택건설종합계획을 효율적으로 실시하는 데 필요한 자금을 확보하고, 이를 원활히 공급하는 것을 목표로 설치된 융자성 정부관리기금이다.

년 12월 제정)이 1981년 4월에 개정되면서 도입되었는데, 같은 해 7월 한국주택은행의 '국민주택자금'을 예산회계법상의 공공기금인 국민주택기금으로 이관하면서 설치되었다. 한국주택은행은 당시 주택금융을 전담하는 국책은행으로서 정책자금 형태의 국민주택자금 계정[4]을 관리하고 있었는데, 1981년 7월 주택건설촉진법 시행령 제13조의2에 의해 5,404억원의 총자산을 이관하면서 국민주택기금의 업무가 개시된 것이다.[5]

한편, 2003년 11월에 주택건설촉진법의 개정법률인 주택법이 시행되었는데, 주택법에 의한 주택종합계획이 주택건설촉진법상의 주택건설종합계획과 동일한 개념이라는 점을 고려할 때 국민주택기금의 목표에 대한 법률적인 차이는 없지만,[6] 과거 주택건설촉진법이 '주택이 없는 국민의 주거생활 안정 도모와 모든 국민의 주거수준 향상'을 지향하고 있는 데 반해 개정된 주택법은 (국민의) '쾌적한 주거생활'을 지향하고 있다는 점에서 궁극적인 목표의 차이는 있는 것으로 판단된다. 이러한 차이는 전국 주택보급률이 100%를 상회하는 등 변화된 경제적·사회적 여건에 따라 앞으로는 우리나라의 주택정책이 주거복지 및 주택관리 등에 중심을 두고 수립·집행될 필요가 있다는 인식에 기초하고 있는 것으로 판단되며, 특히 우리나라 주택정책의 목표가 '주택공급 확대'에서 '주거복지 향상'으로 변경됨을 시사한다는 점에서 그 의의가 있다.[7]

나. 국민주택기금의 성과와 주택금융시장

국민주택기금은 공공주택건설 지원 및 서민 주택구입·전세자금 부

4) 국민주택자금 계정은 1973년 1월 정부가 서민용 국민주택건설을 지원하기 위한 목적으로 한국주택은행에 설치한 것이다.

5) 국민주택기금이 설치된 이후에는 별도의 관리기구를 설립하지 않고 주택건설촉진법 제10조의3 제2항에 의해 기금의 운용 및 관리에 관한 사무를 한국주택은행(합병 이후에는 국민은행)에 위탁하고 있었으며, 2003년 들어서는 국민은행의 재위탁을 받은 우리은행과 농협이 국민주택기금의 운용·관리에 참여하고 있다.

6) 주택법 제60조도 국민주택기금의 목표를 '정부의 주택종합계획을 효율적으로 실시하는 데 필요한 자금을 확보하고, 이를 원활히 공급하는 것'으로 규정하고 있다.

7) 최근 들어 임대주택 단지의 슬럼화 및 노후화에 따른 문제점이 발생하고 양질의 주거서비스에 대한 욕구가 증대하면서 이러한 문제점에 적극 대응하는 방향으로 정책의 중점이 일부 수정되고 있다.

담완화에 기여하기 위해 주택금융시장에 대한 자금공급을 확대해 왔는데, 1981년 설치 이후 매년 15~20만호의 분양·임대주택 건설자금 지원을 통해 공공주택건설을 촉진하였으며, 1981~2002년간 국민주택기금의 자금지원을 받아 건설된 주택건설호수는 약 347만호에 달하여 동 기간 중 총 주택건설 호수의 35.7%를 차지하고 있다.

국민주택기금의 성과는 저소득 영세민 전세자금 등의 지원을 통해 무주택 서민의 주거안정 및 주택금융 부담을 완화하는 데 기여했다는 점 이외에 본래의 목표였던 주택공급 확대를 달성한 데에서 찾아볼 수 있다. 특히, 1970년대 이후 대도시 인구집중이 시작되면서 1980년대 초 70% 수준까지 하락하였던 주택보급률이 국민주택기금의 설치 이후부터 꾸준히 상승하게 되었는데, 그 이전까지 주택보급률 100% 달성을 통한 국민주거생활의 안정과 향상은 우리나라 주택정책상 큰 과제였으나, 2002년 말 현재 주택보급률이 100%를 초과한 것으로 추정됨에 따라 일차적 목표는 달성되었다고 할 수 있다.

한편, 외환위기 이후 침체되었던 주택경기 부양을 위한 공공주택금융의 역할이 강화됨에 따라 국민주택기금의 비중이 크게 증가하여 2001년에 55%를 기록하였으며, 민간금융기관의 주택금융시장의 참여가 확대되었던 2002년 말에도 국민주택기금의 대출 잔액은 41.2조원으로서 82.4조원 규모인 국내 주택금융시장의 49.8%를 차지하고 있다. 이와 더불어 국민은행 위탁을 통한 국민주택기금의 운용은 과거에 국책은행이었던 한국주택은행의 민영화 이후에도 우리나라 주택금융시장의 집중도가 높게 유지되도록 하는 주 요인이 되어 왔다. 특히, 2002년까지 국민주택기금을 독점 관리한 국민은행과 국민주택기금의 결합 시장점유율이 2001년에 91%에 달해 국민은행 영업망을 통한 주택자금공급의 비중이 압도적이었음을 알 수 있는데, 주택건설사업자에 대한 대출시장에서 차지하는 국민주택기금 또는 국민은행의 점유율은 더욱 높을 것으로 생각된다.[8)]

8) 민간 금융기관들은 주택금융에 참여하고자 하는 강한 유인을 가지고 있으나, 외환위기 당시의 기업대출 부실화 경험은 금융기관들 사이에 소매금융을 강화하는 분위기를 만들었다. 특히 개인에 대한 주택대출은 확실한 담보를 가지고 있어 상환 가능성이 높기 때문에 민간주택금융부문에서 주택건설사업자에 대한 대출을 기피하고 주택수요자에 대한 대출을 확대하고자 하는 유인을 제공한다. 따라서 민간금융기관의 주택수요자에 대한 대출시장의 경쟁은 점차 심화되고 있으나, 주택건설사업자에

2003년부터 농협 및 우리은행이 국민주택기금 운용에 참여함에 따라 주택금융시장의 집중현상은 다소 완화될 것이나, 큰 변화는 없을 것으로 보인다. 그러나 은행의 기업대출에 대한 위험관리 기능이 강화되면서 최근 우량 중소기업을 중심으로 한 대출확대를 모색하고 있음을 감안할 때, 향후 주택건설사업자에 대한 자금지원에서도 민간주택금융기관과 국민주택기금의 경합이 보다 강하게 나타날 것으로 전망된다.

〈표 7-1〉 국민주택기금 지원 주택건설 실적

(단위: 천호, %)

구 분	1981~90	1991~95	1996~2000	2001	2002	합계 (1981~2002)
신규주택건설(A)	3,079	3,125	2,332	530	667	9,733
공공부문건설(B)	1,340	1,080	873	128	-	3,421
기금지원주택(C)	1,017	1,140	1,036	148	131	3,472
C/A	33.0	48.2	44.4	27.9	19.6	35.7

자료: 건설교통부・대한주택공사, 『주택백서』.

2. 국민주택기금 대출 프로그램과 대출 실적

국민주택기금의 각종 대출 프로그램을 분류하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나 본고에서는 자금의 용도를 기준으로 주택수요자 대출, 주택공급자 대출, 기타의 3개 영역으로 구분한다. 주택수요자 대출은 일정한 자격을 갖춘 영세민, 서민, 근로자의 전세와 주택 구입자금을 대출하는 프로그램으로 수요자융자지원자금이라고도 불린다. 주택공급자 대출은 일정 요건을 갖춘 주택의 건설을 지원하기 위하여 행해지는 사업자 대출로 각종 임대주택과 분양주택의 건설을 지원하는 프로그램이다. 한편, 국민주택기금은 기존의 노후・불량 주택 개축을 위한 주택개량자금, 부도난 기금 대출 사업장의 정상화를 지원하기 위한 부도사업장 정상화 자금 대출 및 각종 주택관련 기관에 대한 출자 사업을 수행하고 있다.

대한 금융지원부문은 주택수요자에 대한 주택금융부문에 비해 아직 경합의 정도가 약하다고 할 수 있다.

〈표 7-2〉 국민주택기금 각 대출 프로그램별 운용 실적

(단위: 억원, %)

연 도	주택 수요자 대출	주택공급자 대출		기 타			총 계
		임대주택 건설	분양주택 건설	주택개량	기타사업	출 자	
1995	1,750 (4.0)	12,523 (28.7)	24,800 (56.9)	3,367 (7.7)	1,127 (2.6)	-	43,567
1996	1,730 (3.7)	17,211 (37.2)	22,379 (48.4)	3,601 (7.8)	1,362 (2.9)	-	46,283
1997	2,250 (4.9)	21,179 (45.8)	18,948 (41.0)	2,698 (5.8)	1,196 (2.6)	-	46,271
1998	22,721 (40.7)	19,555 (35.0)	9,102 (16.3)	2,262 (4.0)	2,254 (4.0)	-	55,894
1999	33,262 (44.7)	22,870 (30.7)	9,540 (12.8)	1,872 (2.5)	1,497 (2.0)	5,451 (7.3)	74,492
2000	37,931 (45.0)	34,355 (40.8)	8,945 (10.6)	1,303 (1.5)	1,665 (2.0)	-	84,199
2001	27,207 (26.6)	41,194 (40.3)	6,454 (6.3)	1,514 (1.5)	12,932 (12.7)	12,791 (12.5)	102,092
2002	22,171 (31.7)	36,904 (52.7)	4,146 (5.9)	1,485 (2.1)	5,273 (7.5)	57 (0.1)	70,036

주: 1) 괄호 안은 비중.
2) 기타 사업에는 인수촉진자금, 부도사업장정상화자금, 대지조성자금, 재해주택구입복구자금, 표준자재생산지원자금, 대한주택보증융자, 주택공제조합융자, 기숙사건설지원자금, 조립식주택건설지원자금이 포함.
3) 출자에는 대한주택보증출자, MBS출자, KoMoCo출자가 포함.

자료: 건설교통부, 「국민주택기금 결산보고서」, 1995-2002 회계연도.

1995년 이후 대출 프로그램별 기금 운용 실적이 <표 7-2>에 개략적으로 나타나 있는데, 대출 프로그램별 자원 배분 형태에서 두 가지 정도의 큰 변화를 찾을 수 있다. 첫째, 1998년 외환 위기 이후 주택 수요자

대출의 비중이 비약적으로 늘어났다. 외환 위기 이전에 주택수요자 대출의 비중은 전체 신규 대출의 5% 미만에 머물러 있었던 반면 주택 공급자에 대한 대출은 그 비중이 85% 정도를 차지하였다. 1998년 이후 한때 주택 수요자에 대한 대출 비중이 오히려 주택공급자에 대한 대출 비중보다 높게 유지되다가 최근 들어 다시 주택 공급자에 대한 대출의 비중이 점차 늘어나는 추세를 보이고 있다. 외환위기 이전 기금의 대출이 주택 공급자에 집중되었던 것은 주택보급이 낮은 상황에서 신규 주택의 건설을 통한 주택 공급 확대에 정책의 초점이 모아져 있었던 데에 기인하는 것으로 판단된다. 한편, 외환위기를 겪으면서 주택건설업자의 대규모 도산 사태가 발생하고 주택시장이 침체기를 맞이한 결과 주택 공급자의 자금 수요는 격감한 반면 경제 침체기 서민 생활 안정을 위하여 주택 수요자 대출의 확충에 기금 운용의 무게가 옮겨진 결과 주택 수요자 대출의 비중이 급격히 증가한 것으로 판단된다. 둘째, 주택공급자 대출 가운데서도 종래 주종을 이루던 분양주택건설에 대한 대출은 비중뿐 아니라 절대액이 급속하게 감소한 반면 임대주택건설에 대한 대출의 비중은 꾸준히 늘어나고 있는 모습을 보이고 있다. 이는 주택을 소유보다 주거의 수단으로 확립시키려는 정부의 주택정책 기조에 영향을 받은 변화로 해석할 수 있다.

가. 주택수요자 대출 프로그램[9)]

주택수요자 대출은 일정 자격 요건을 만족시키는 영세민·서민·근로자의 주택마련을 보조하고 주거 안정을 지원하기 위하여 주택의 구입 및 전세 자금을 저리로 대출하는 프로그램이다. 그 중 대표적인 프로그램을 살펴보면, 저소득 영세민 전세자금은 지방자치단체장이 인정하는 영세민이 전용면적 60㎡ 이하의 주택에 대한 전세 계약을 체결하는 경우 전세 보증금의 70% 이내에서 연리 3%의 저리로 전세보증금을 대출하는 프로그램이고, 근로자·서민 주택구입자금은 연간소득 3,000만원 이하의 무주택 근로자와 서민이 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 구

9) 이하 국민주택기금의 대출 프로그램에 대한 논의는 2003년 말을 기준으로 한 것이며, 2004년에 바뀐 부분에 대해서는 제3절에서 간단히 논의하였다.

입하는 경우 주택가격의 70% 범위 내에서 1억원을 한도로 저리 대출해주는 대출 프로그램이다. 한편, 근로자·서민 전세자금은 주택구입자금과 동일한 요건하에서 최고 6,000만원까지 전세자금을 저리로 대출하는 프로그램이다. 그 외 분양 중도금 대출, 매입임대주택자금 대출, 최초주택구입자금 대출[10] 등의 주택수요자 대출 프로그램이 운영되고 있다.[11]

<표 7-2>와 <표 7-3>에서 공통적으로 발견할 수 있는 현상은 외환위기를 계기로 국민주택기금의 운영기조가 완전히 바뀌었다는 것이다. 기금의 전체적인 운영과 자금 배분이 예전의 주택 공급자 대출 위주에서 탈피하여 주택 수요자에 대한 대출과 균형을 이루는 방향으로 바뀌었으며, 주택 수요자에 대한 대출에서도 종래 저소득 영세민 전세자금, 근로자・서민 주택 구입자금과 전세자금 등 3종의 대출 프로그램에 더하여 분양중도금 대출과 전세금 반환 대출 프로그램이 추가되어 보다 다양한 형태의 주택 수요자 대출 프로그램이 제공되고 있다. <표 7-3>에 나타난 주택 수요자 대출 운영 실적의 특징을 살펴보면 먼저 외환 위기 이후 주택 수요자에 대한 대출이 크게 증가하였으며 그 증가는 기존의 대출 프로그램을 확대하기보다는 분양 중도금 대출이나 전세금 반환 대출 등 새로운 대출 프로그램의 도입을 통하여 이루어졌다. 둘째, 전반적으로 지원 대상 국민의 주택 구입보다는 전세 자금 대출의 비중이 커지는 추세를 보이고 있다. 다음으로 최근 신설된 몇몇 대출 프로그램들이 저소득 영세민이나 근로자・서민의 안정적인 주거 확보라는 원래 기금의 설치 목적 달성과는 다소 거리가 있도록 설계되었다는 점을 지적할 수 있다. 가령 매입임대 자금이나 최초주택구입자금 대출의 경우 대출자의 자격 요건에 소득 상한이 명시되어 있지 않은 관계로 기금이 의도한 지원 대상을 벗어나는 계층이 저리의 정책 자금을 지원받는 사태가 종종 발생하였다.[12]

10) 최초주택구입자금대출은 2004년 서민주택구입자금 대출 프로그램에 흡수되었다.
11) 지원 요건과 조건에 대한 자세한 논의는 【부록 7-1】을 참고하시오.
12) 보다 자세한 논의는 김현욱・강문수・박창균・임경묵(2004)을 참고하시오.

〈표 7-3〉 주택수요자 대출 프로그램 운용 실적

(단위: 억원, %)

	저소득 영세민 전세	근로자 서민 구입	근로자 서민 전세	분양 중도금	매입 임대	최초주택구입	전세금 반환	수요자 대출 총액
1995	750 (42.9)	700 (40.0)	300 (17.1)	-	-	-	-	1,750
1996	730 (42.2)	500 (28.9)	500 (28.9)	-	-	-	-	1,730
1997	750 (33.3)	800 (35.6)	700 (31.1)	-	-	-	-	2,250
1998	750 (3.30)	600 (2.64)	1,300 (5.7)	18,521 (81.5)	-	-	1,550 (6.8)	22,721
1999	3,000 (9.0)	9,000 (27.1)	-	20,913 (62.9)	-	-	349 (1.0)	33,262
2000	1,692 (4.5)	10,613 (28.0)	9,608 (25.3)	15,937 (42.0)	26 (0.0)	-	55 (0.1)	37,931
2001	2,442 (9.0)	4,282 (15.7)	7,169 (26.3)	9,502 (34.9)	256 (0.9)	3,555 (13.1)	1 (0.0)	27,207
2002	4,880 (22.0)	1,345 (6.1)	4,808 (21.7)	2,081 (9.4)	262 (1.2)	8,795 (39.7)	-	22,171

주: 1) 괄호 안은 수요자 대출 총액 중 비중.
2) 전세금반환자금 대출은 2002년에 폐지.
자료: 건설교통부, 「국민주택기금 결산보고서」, 1995-2002 회계연도.

나. 주택공급자 대출 프로그램

주택공급자에 대한 대출 프로그램은 일정 규모 이하의 임대 주택이나 분양 주택을 건설하는 사업자에게 건설되는 주택의 용도와 크기에 따라 세대당 일정액을 저리로 대출해주는 지원 프로그램이다. 주택공급자 대출은 크게 임대주택건설자금 대출과 분양주택건설자금 대출로 나

눌 수 있다. 임대주택건설자금 대출 프로그램에는 국민임대, 공공임대, 중형임대, 재개발임대, 사원임대, 임대주택 중도금 자금 대출 등이 포함되어 있고, 분양주택건설자금대출에는 공공분양, 중형분양, 근로복지주택, 다세대 주택, 다가구단독주택, 재개발·재건축 사업, 보훈주택 자금 대출 등의 개별 대출 프로그램이 포함된다. 이들 중 특히 중요하고 사업규모가 큰 대출 프로그램은 국민, 공공, 중형임대 자금 대출과 공공 및 중형분양주택건설자금 대출 프로그램이다.

국민임대주택건설자금 대출은 재정의 지원을 받아 10년 또는 20년 이상 임대를 목적으로 건설되는 전용 면적 60㎡ 이하의 주택에 대하여 세대 당 2,470만원씩 연리 3%로 30년간 대출해 주는 지원 프로그램이다. 공공임대주택건설자금 대출은 5년 이상 임대를 목적으로 건설되는 전용면적 60㎡ 이하의 주택에 대하여 세대 당 4,500만원씩 연리 3%의 저리로 30년간 장기 대출하는 대출 프로그램이다. 한편, 중형임대주택자금은 5년 이상 임대를 목적으로 건설되는 전용면적 60㎡ 초과 85㎡ 이하의 주택에 대하여 세대 당 6,000만원씩 연리 5.5%의 저리로 18년간 장기 대출하는 대출 프로그램으로 외환위기 이후 주택시장의 침체에 대응하는 과정에서 도입되었다. 공공분양주택자금은 전용 면적 60㎡ 이하의 주택을 건설하는 자에 대하여 세대 당 4,500만원씩 연리 6%로 3년간 대출해 주는 대출 프로그램이며, 중형분양주택자금은 전용 면적 60㎡ 초과 85㎡ 미만의 주택을 건설하는 자에 대하여 세대 당 6,000만원씩 연리 7%로 3년간 대출해 주는 대출 프로그램으로 역시 외환위기 이후 도입되었다.[13]

<표 7-4>에 의하면 종래 주택공급자 대출에서 지배적인 비중을 차지하던 분양주택건설 지원을 위한 대출의 규모와 비중이 모두 꾸준히 감소하여 2002년에는 전체 주택공급자 대출의 10% 남짓한 정도로 축소된 반면 임대주택건설에 대한 대출은 꾸준히 늘어 현재 주택공급자 금융의 90%를 차지할 정도가 되었다. 임대주택과 분양주택에 대한 대출 비중의 역전 현상은 임대주택건설과 보급을 중요시하는 정책적 의지가 반영된 결과로 해석할 수 있다.

13) 여타 주택공급자 대출 프로그램에 대한 자세한 소개는 【부록 7-1】을 참고하시오.

〈표 7-4〉 주택공급자 대출 프로그램 운용 실적

(단위: 억원, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
임대주택건설자금	12,523	17,211	21,179	19,555	22,870	34,355	41,194	36,904
	(33.6)	(43.5)	(52.8)	(68.2)	(70.6)	(79.3)	(86.5)	(89.9)
국민임대	924	-	-	-	2,620	1,600	8,134	11,665
	(2.5)				(8.1)	(3.7)	(17.1)	(28.4)
공공임대	9,423	14,508	17,448	14,975	11,405	12,810	13,596	10,618
	(25.2)	(36.7)	(43.5)	(52.3)	(35.2)	(29.6)	(28.5)	(25.9)
중형임대	-	-	-	363	3,938	15,527	16,955	13,137
				(1.3)	(12.2)	(35.9)	(35.6)	(32.0)
재개발임대	134	228	918	737	2,226	1,966	694	0
	(0.4)	(0.6)	(2.3)	(2.6)	(6.9)	(4.5)	(1.5)	(0.0)
사원임대	1,055	1,115	696	209	19	0	14	55
	(2.8)	(2.8)	(1.7)	(0.7)	(0.1)	(0.0)	(0.0)	(0.1)
임대중도금	987	1,360	2,117	3,271	2,662	2,452	1,801	1,429
	(2.6)	(3.4)	(5.3)	(11.4)	(8.2)	(5.7)	(3.8)	(3.5)
분양주택건설자금	24,800	22,379	18,948	9,102	9,540	8,945	6,454	4,146
	(66.4)	(56.5)	(47.2)	(31.8)	(29.4)	(20.7)	(13.5)	(10.1)
공공분양	19,894	17,617	15,515	7,049	6,674	3,625	1,927	959
	(53.3)	(44.5)	(39.7)	(24.6)	(20.6)	(8.4)	(4.0)	(2.3)
중형분양	-	-	-	-	1,343	4,717	4,275	3,072
					(4.1)	(10.9)	(9.0)	(7.5)
근로복지	3,411	3,700	2,838	1,427	855	190	18	0
	(9.1)	(9.3)	(7.1)	(5.0)	(2.6)	(0.4)	(0.0)	(0.0)
다세대	498	262	117	9	57	121	143	71
	(1.3)	(0.7)	(0.3)	(0.0)	(0.2)	(0.3)	(0.3)	(0.2)
다가구	997	800	478	65	49	72	91	44
	(2.7)	(2.0)	(1.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.1)
재개발사업	-	-	-	552	535	-	-	0
				(1.9)	(1.7)			(0.0)
재건축사업	-	-	-	-	27	220	0	0
					(0.1)	(0.5)	(0.0)	(0.0)
주택공급자 대출 총액	37,323	39,590	40,127	28,657	32,410	43,300	47,648	41,050

주: 괄호 안은 주택 공급자 대출 총액 중 비중.

자료: 건설교통부, 『국민주택기금 결산보고서』, 1995~2002 회계연도.

다만, 최근 비록 약간의 변화를 보이고 있기는 하지만 의무 임대기간이 5년에 불과한 공공임대주택이나 중형임대주택에 기금의 지원이 집중되어 있으며, 특히 국민 주택 규모를 넘어서는 중형임대 주택 건설에 대한 지원 비중이 매우 높다는 것은 주목할 만한 일이다. 분양주택건설자금 대출에 있어서도 전용면적 60㎡ 이하의 소형 분양주택 건설에 대한 대출이 특히 2000년 이후 급속히 감소하여 2002년 말에는 전체 주택 공급자 대출의 2.3%에 불과한 반면 그보다 큰 주택을 건설하는데 지원되는 중형분양주택건설자금 대출이 분양주택건설자금 중 절대적인 비중을 유지하고 있다.

다. 기타 대출 프로그램

주택수요자와 공급자에 대한 대출 이외에 국민주택기금은 주택개량자금대출과 각종 특수목적 사업 그리고 관련기관에 대한 출자 등에도 자금을 배분하고 있다.

주택개량자금대출에는 주거환경개선지구로 지정된 지역 내에서 전용면적 85㎡ 이하 주택을 신축·개축 및 개량하는 경우 지원되는 대출 프로그램이며, 불량주택건설자금은 주거환경개선지구 이외의 지역에 위치하는 노후 불량 주택을 일정한 자격 요건을 갖춘 자가 증축·개축·대수선하는 경우에 지원되는 자금이다. 농어촌주택개량자금 대출과 리모델링사업자금 대출도 주택개량자금 대출에 포함되는 대출 프로그램이다.

기타 주택 관련 사업 자금 대출 중 2003년 현재 운용되고 있는 대출 프로그램은 부도사업장정상화자금 대출, 대지조성자금대출, 재해주택복구자금대출 등이 있으나 기금의 대출 실적은 대지조성자금 대출 이외에는 미미한 형편이다.[14] 한편, 국민주택기금은 대한주택보증, MBS, KoMoCo(주)[15] 등에 기금의 일부를 출자하고 있다.

14) 대지조성자금 대출 프로그램은 2004년부터는 폐지되었다.
15) KoMoCo(주)는 2004년 한국주택금융공사에 흡수되었다.

라. 2004년의 기금 대출 프로그램 정비

본 연구에서는 2003년까지의 기금 운용 자료를 이용하여 기금 운용의 합목적성을 평가하고 향후 운용 방안을 도출하는 것을 목표로 하였으므로 지금까지는 2003년 말을 기준으로 하여 기금의 각종 대출프로그램 내용과 실적을 간략히 소개하였다. 그러나 2004년 국민주택기금의 대출 프로그램이 대폭 정비되었으므로 이에 대하여 간단히 논의하고 다음 장에서 각종 대출 프로그램에 대한 본격적인 평가를 시도한다.

2003년 말을 기준으로 25개 대출 사업이 수행되고 있었으나 3개를 폐지하고 12개 사업을 4개로 통합한 반면 2개 사업을 신설하여 2004년부터는 14개의 대출 사업을 운영하고 있다.

구체적으로 공공임대, 중형임대, 사원임대를 공공임대주택 건설자금 대출로 통합하고, 공공분양, 중형분양, 근로복지, 재개발건축을 공공분양주택 건설자금 대출로 통합하였다. 또한, 주거환경개선, 불량주택개선자금 대출을 주거환경개선자금 대출로, 근로자·서민 주택구입, 최초구입, 분양중도금자금 대출을 서민주택구입자금 대출로 통합하였다.

수요 부진 또는 존치 불필요를 이유로 대지조성자금, 표준화자재생산설비자금, 재해주택구입·복구자금 대출은 폐지되었다. 반대로 정책적 필요 또는 소외계층 지원을 근거로 후분양제 조기정착 유도를 위한 정책 자금과 개발이주자전세자금 대출 프로그램이 신설되었다.

제3절 국민주택기금의 대출 프로그램에 대한 평가

1. 주택수요자 대출 프로그램에 대한 평가

가. 평가의 기준

국민주택기금의 목적에 대하여 원래의 모법인 '주택건설 촉진법' 은 '국민의 주거생활 안정과 향상을 보장하기 위한 주택건설종합계획을 효율적으로 실시하기 위하여 필요한 자금을 확보하고 원활히 공급'하는 것으로 규정하고 있으며 '주택건설촉진법'을 대체한 주택법에서는 '정

부의 주택종합계획을 효율적으로 실시하는 데 필요한 자금을 확보하고, 이를 원활히 공급하는 것'으로 규정되어 있다. 이와 같은 법률상의 설치 근거 규정만으로는 국민주택기금의 각종 주택수요자 대출 프로그램이 국민주택기금의 설치 목적에 맞게 설계되고 집행되었는지를 평가하기는 매우 어렵고 좀더 구체적인 평가의 기준이 필요하다.

국민주택기금의 운영 주무 부처인 건설교통부가 2003년 발표한 「저소득층을 위한 주거복지 지원 방안」(이하 방안)에 저소득층 대상 주택정책에 대한 정부의 구체적인 기준이 제시되어 있으므로 본 연구에서는 '방안'에 나타난 기준을 근거로 주택 수요자 대출 프로그램의 합목적성을 평가한다.[16]

'방안'의 구체적인 내용을 살펴보면, 먼저 임대료 지불조차 어렵다고 판단되는 소득 1분위 이하의 최저 소득계층에 대해서는 저리의 전월세 자금을 공급하거나 소형의 국민임대주택을 공급하는 지원 방향이 설정되어 있다. 다음으로 임대료 지불 능력은 어느 정도 있으나 주택 구입 능력이 없다고 판단되는 소득 2~4 분위의 저소득층에 대해서는 전월세 자금을 지원하고 국민임대주택을 공급하는 방안을 강구하고 있다. 국민주택기금의 대출프로그램 중 영세민 전세자금 대출이 이들 4분위 이하의 저소득층을 대상으로 설정된 것으로 판단된다.[17]

한편, 정부의 지원을 받는 경우 주택구입이 가능하다고 판단되는 소득 5~6분위의 중산화 가능계층에 대해서는 소형분양주택을 공급하고 주택금융을 확대하는 정책 방안이 확정되어 있다. 근로자·서민 주택구입자금과 전세자금이 이들 계층을 주 대상으로 마련된 수요자 대출 프로그램에 해당된다고 할 수 있다. 마지막으로 소득 7~10 분위에 해당하는 중산층 이상의 계층에 대해서는 자력으로 주택 구입이 가능하다고 간주하고 시장에서 공급되는 주택과 주택금융을 이용하도록 하여 국민주택기금의 지원 대상에서 제외하였다.

16) '방안'에 제시된 기준들이 국민주택기금의 주택수요자 대출 자격 요건을 설정하는 기준으로 사용되고 있다.

17) 물론, 영세민의 정의는 시도지사가 지역 여건을 고려하여 신축적으로 내릴 수 있게 하고 있으나 4분위 이상 계층을 영세민으로 정의하기는 사실상 불가능할 것이다.

[그림 7-1] 저소득층 주거 지원 방안

<< 계 층 >>	<< 특 징 >>	<< 지원 방향 >>
- 최저소득층 (소득 1분위) * 월소득 83만원 이하	· 임대료 지불능력이 어려운 계층	· 주거급여의 단계적 조정 · 저리 전월세자금 지원 · 소형평형 국민임대주택 공급
- 저소득층 (소득 2~4분위) * 월소득 190만원 이하	· 주택구입 능력이 없는 계층	· 달동네 주거환경 정비 · 국민임대주택 50만호 공급 · 전월세자금 지원
- 중산화 가능계층 (소득 5~6분위) * 월소득 255만원 이하	· 정부지원시 주택구입 가능 계층	· 소형분양주택 공급 · 주택금융 확대
- 중산층 이상 (소득 7~10분위) * 월소득 255만원 초과	· 자기능력으로 주택구입 가능 계층	· 시장에서 해결

자료: 건설교통부, 「저소득층을 위한 주거복지 지원 방안」, 2003.

나. 분석대상 대출 프로그램과 자료

국민주택기금의 주택수요자 대출은 현재 국민은행, 우리은행, 농협 등 3개 금융기관에 위탁 시행되고 있다. 국민은행은 주택은행과의 합병을 통하여 주택은행이 정부와의 계약에 따라 운영하던 국민주택기금관련 업무를 승계하여 운영하고 있으며 우리은행은 평화은행과의 합병을 통하여 평화은행이 담당하던 근로자 주택 구입, 전세자금 대출과 분양중도금 대출을 승계하여 운영하고 있다. 한편, 2003년 1월부터 위탁 운영사간 경쟁 원리 도입과 기금에 대한 접근성 제고를 위하여 농협이 추가적인 위탁 운영기관으로 지정되어 기금 대출 사업을 시행하고 있다.

이하에서는 국민기금의 위탁 운영 기관들로부터 입수된 주택수요자 대출 자료를 이용하여 기금 배분의 적정성과 합목적성을 점검한다. 자료의 한계로 인하여 모든 주택수요자 대출 프로그램에 대한 평가는 불가능하다. 가령 저소득영세민전세자금 대출의 경우 지방자치단체장의 영세민 증명이 있는 경우 대출이 결정되므로 금융기관이 대출자의 소득이나 지

원 대상 주택에 대하여 자세한 기록을 유지하지 않는다. 현재 획득 가능한 자료를 이용하여 제한적이나마 분석이 가능한 주택수요자 대출프로그램은 근로자·서민 주택 구입자금과 전세자금 대출 프로그램이다.[18] 이들 대출 프로그램에 대하여 2003년 5월 말을 기준으로 대출 잔고가 남아 있는 총 186,912건에 대한 자료를 확보하였다. 개별 대출 자료는 대출 프로그램의 형태에 따라 다르기는 하지만 대체로 대출자의 성, 연령, 주소, 대출금액, 주택형태를 포함하고 있으며 일부 대출 자료는 주택면적, 주택의 평가액 그리고 대출자의 소득을 포함하고 있다.

주로 자영업자를 대상으로 하는 서민 주택구입과 전세자금 지원의 경우 차주의 정확한 소득 파악이 사실상 불가능할 뿐 아니라 대출을 관리하는 금융기관이 보유한 소득 자료도 매우 부실하여 신뢰성에 심각한 문제가 있는 것으로 판단되므로 본 연구에서는 상대적으로 소득 파악이 정확하게 되었다고 판단되는 근로자 대출 프로그램을 대상으로 분석을 진행하였다.

근로자 주택구입과 전세자금 대출 자료 총 114,258건 중 동일인에 대하여 복수의 대출 자료가 기록되어 있는 경우 대출금액을 모두 합하여 1건의 대출로 처리하였고, 소득 자료나 직장명이 기입되어 있지 않은 자료를 삭제한 결과 총 46,063건의 대출 자료를 확보하였다. 기금을 관리하는 금융기관들은 근로자 주택 구입과 중도금 자금을 분리하여 관리하고 있으나 이는 은행의 편의상 구분된 것에 불과하고 기금 운영 규정에는 같은 종류의 자금으로 분류되고 있다. 실제 양자간 대출 자격이나 금리조건 등에 차이가 전혀 없다. 근로자 전세자금의 경우 대출자격은 앞의 두 자금과 동일하나 대출 상한이 다소 낮은 반면 금리조건이 약간 유리하다는 차이가 있다.[19]

본 연구에서는 통계청에서 발표하는 「도시가계연보(2002)」의 자료를 바탕으로 주택수요자 대출 프로그램을 평가한다. 「도시가계연보」는 도시가구의 수입과 지출 실태에 대한 파악을 목적으로 통계청이 1963년부터 매년 조사·발표하는 것으로 전국 도시지역에 거주하는 가구 중

18) 현재는 다른 대출 프로그램에 흡수되었으나 최초주택구입자금 대출에 대한 자료가 존재하므로 분석이 가능하다.

19) 자세한 내용은 【부록 7-1】을 참고하시오.

농・어가, 단독가구, 자영업자를 제외하고 표본을 추출하여 조사 대상 가구가 매월 초 배부된 가계부에 매일의 수입과 지출을 기재하는 가계부기장방식에 의한 조사이다. 조사대상이 도시 지역(동 지역)에 거주하는 가구에 한정되어 있으며 자영업자가 표본에서 누락되어 있다는 점에서 「도시가계연보」는 우리나라의 전체적인 소득 분배를 나타내는 지표로 이용되기에 적절하지 못한 측면이 있다. 한편, 통계청이 제공하는 또 하나의 자료인 「가구소비실태조사(2001)」는 전국을 조사대상으로 하고 자영업자를 포함하고 있는 대단위 조사이므로 현재 소득분포의 참모습에 좀더 가까운 결과를 기대할 수 있다는 측면에서 「도시가계연보」보다 비교에 우월한 준거가 될 수 있으나 근본적으로 주택문제는 도시지역의 문제이며 도시지역에 거주하는 서민에 대한 주택 지원의 필요성이 상대적으로 크다는 점에 비추어 볼 때 「도시가계연보」가 제공하는 도시지역에 대한 정보가 국민주택기금 대출의 합목적성 평가에 좀더 적절하다는 주장도 일정 정도 설득력을 가지고 있으므로 본 연구에서는 「도시가계연보」를 주로 이용하여 대출프로그램의 적정성을 평가하고 「가구소비실태조사」를 이용한 평가를 추가함으로써 보조적인 판단 자료로 사용할 수 있을 것이다.[20]

아래의 <표 7-5>에는 2002년 「도시가계연보」를 이용하여 가구 총소득을 10개 구간으로 구분한 소득 분위별 구간값과 평균소득, 가구주 연령, 가구원 수 평균이 나타나 있다. 「저소득층을 위한 주거복지 지원 방안(방안)」에서 소형 평형 국민임대주택 공급의 대상이 되는 소득 기준 연 1,000만원은 1분위 소득 상한인 연 1,442만원(월 120만원)과 대체로 일치한다. 한편, 국민임대주택 공급과 전세자금 지원 대상인 2~4분위 가구의 소득은 연간 1,442~2,547만원(월 210만원)으로, "방안"에 제시된 연간소득 2280만원 이하와 대체로 일치하며 중산화 가능계층으로 분류되어 소형분양주택의 공급과 주택금융의 지원 대상이 되는 5~6분위의 연간소득은 2,448~3,299만원(월 275만원)으로, "방안"의 연간 기준소득 3,000만원과 유사하다.

20) 본 연구에서는 「도시가계연보」를 이용한 분석만을 보고한다. 「가구소비실태조사」를 이용한 분석은 김현욱・강문수・박창균・임경묵(2004)을 참고하시오.

〈표 7-5〉 소득 구간별 기초통계량: 가구 총소득

(단위: 만원, 세, 명)

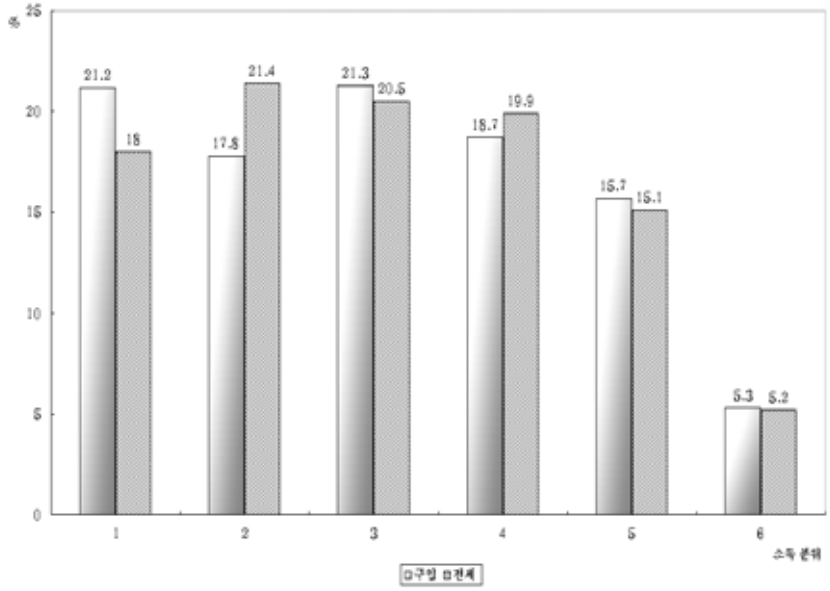
분 위	구간소득	평균소득	가구주연령	가구원수
전 체		3,305	42.0	3.41
1	1,442 미만	1,124	44.7	2.72
2	1,442~1,850	1,656	41.5	3.00
3	1,851~2,198	2,026	40.4	3.27
4	2,199~2,547	2,373	41.6	3.34
5	2,548~2,906	2,720	40.7	3.51
6	2,907~3,299	3,097	40.0	3.48
7	3,300~3,804	3,533	41.5	3.62
8	3,805~4,516	4,136	42.2	3.62
9	4,517~5,543	5,006	42.8	3.69
10	5,544 이상	7,389	44.9	3.83

주: 전체 표본은 6121가구.
자료: 『도시가계연보』, 통계청(2002)에서 계산.

다. 근로자 주택구입 및 전세자금 대출 프로그램 평가

본 연구의 주된 분석 대상인 근로자 주택구입과 전세자금 대출의 자격 요건 상한인 연간소득 3,000만원은 6분위의 평균소득 수준에 해당한다. 대출자들의 소득분포를 자세히 알아보기 위하여 [그림 7-2]에 『도시가계연보』상의 각 소득 분위에 해당하는 소득을 가진 기금 대출자의 비율을 표시하였다. 요건 대출의 특성상 상한으로 제시된 소득 수준 3,000만원을 넘어서는 경우 대출을 받을 수 없으므로 모든 대출이 6분위 이하의 가구에 배분되어 있는 것은 당연한 결과이다. 자력으로 주택구입이나 전세자금을 마련하기 힘들다고 판단되어 국민임대주택의 공급대상으로 제시된 1분위 계층이 주택구입자금의 경우 전체 대출자의 21.2%, 전세자금 대출의 경우 18%를 차지하여 예상과는 반대로 상당수의 최저소득층이 비교적 부담이 큰 주택구입이나 전세 마련에 나서고

[그림 7-2] 근로자 주택구입 및 전세자금 대출자의 소득 분포: 가구 총소득



주: 비교 대상은 『도시가계연보(2002)』의 가구 총소득.

있음을 알 수 있다. 그러나 주택구입과 전세자금에 대한 대출자 중 최저 소득층의 비중이 다른 소득 계층에 비하여 낮은 수준이 아니라는 것은 상당히 유의하여 해석할 필요가 있다. 본질적으로 미리 정해진 요건, 특히 소득 요건만 만족되면 자동적으로 대출이 결정되는 시스템 하에서 대출 신청자에게는 자신의 소득을 체계적으로 과소신고(under-report)할 유인이 항시 존재하고 대출을 결정하는 금융기관의 입장에서도 상한으로 정해진 연간 소득 3,000만원을 넘지 않는 것이 확실시 된다면 대출자 신청자의 과소 신고를 굳이 문제삼지 않을 것이므로 [그림 7-2]의 소득 1분위에 해당하는 대출자 비중은 과대 계상된 것으로 보아야 할 것이다. 한편, 주택 구입자금과 전세자금 프로그램이 주 대상으로 상정하는 계층에는 다소 차이가 있으나 실제 대출자의 소득 분포에는 양자간에 큰 차이를 발견할 수 없었다. "방안"에 의하면 전세자금은 2~4분위, 구입자금은 5~6분위가 주 대상이나 실제 운용에서 2~4분위 해당 대출자가 전세자금의 경우 61.7%로 구입자금의 57.8%보다 다소 높은 비중을 차지하

나 이는 별다른 의미를 두기 힘든 차이이다. “방안”의 개념적 원칙과 달리 구입자금과 전세자금의 대출 요건이 모두 연소득 3,000만원 이하로 규정되어 있는데 기인하는 현상인 것으로 해석된다. “방안”의 원칙을 충실히 구현하기 위해서는 양 프로그램 간 대출 요건을 달리 규정하고 금리도 약간의 차이를 둘 필요성이 있으나 현실적으로 이러한 구별이 필요한지에 대해서는 심도 있는 검토가 필요하다.

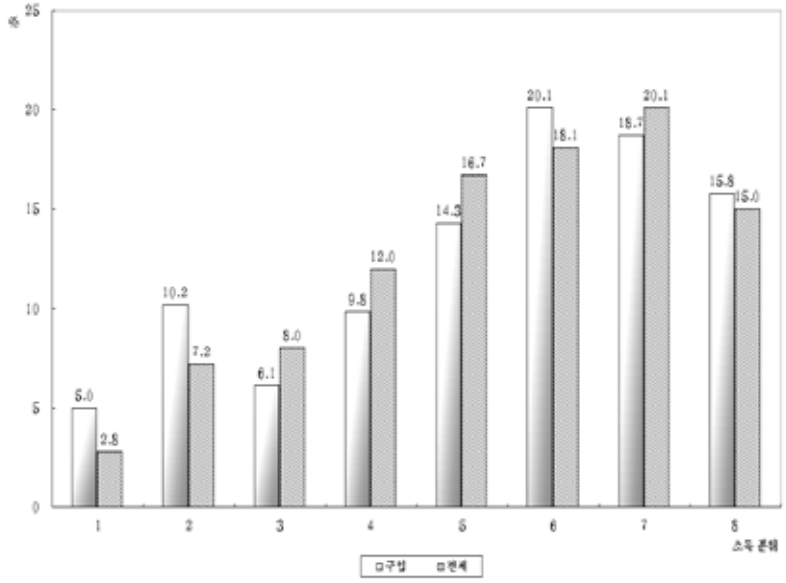
[그림 7-2]의 결과를 이용하여 국민주택기금의 수요자 대출 프로그램이 원래 의도하였던 계층에 원활히 공급되고 있다는 것으로 해석하기에는 적어도 두 가지 측면에서 심각한 문제점이 존재한다. 먼저, 소득 산출 단위의 문제점이다. 지금까지는 기금 대출 신청자들이 신고한 소득을 신청자가 속한 가구 전체의 소득이라는 전제하에서 분석을 진행하였으나, 대출 자격 요건에서 요구하는 소득(급여)이 가구 전체의 소득인지 대출신청자의 소득인지가 불명확하며 대출업무를 실제로 담당하는 실무자와의 면담을 통하여 소득 요건의 확인 대상은 가구 전체 소득이 아니라 대출 신청자의 소득이라는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 대출 자격요건을 규정하는 문구의 합리적인 해석이나 “방안”이 상정하고 있는 소득 수준을 고려해 볼 때 소득 자격 규정은 대출자 개인 소득이 아니라 가구 전체 소득을 의미한다고 판단하는 것이 옳다. 주된 대출 신청자가 가구주일 것으로 추측되고 대출 신청자의 소득만을 신고하는 것이 관행이라면 올바른 분석을 위하여 비교의 기준이 되는 소득을 가구 총소득이 아니라 가구주 소득으로 선택할 필요가 있다. 「도시가계연보」에는 가구 전체의 소득뿐 아니라 가구주의 소득이 보고 되어 있으므로 가구주 소득을 기준으로 대출자의 소득 분포를 점검하는 것이 가능하다. 가구주의 소득만을 기준으로 할 경우 기타 가족 구성원의 소득을 제외하므로 가구 전체의 소득을 대상으로 하는 경우보다 모든 소득 구간의 구간값과 평균소득이 하락하고 그 결과 근로자 주택구입과 전세 자금 대출자의 소득 분포상 위치도 달라진다. 가구주의 소득을 비교 대상으로 할 경우 기금이 지원 대상으로 하는 계층과 실제 기금의 수혜를 받는 계층 간의 괴리가 발생함을 확인할 수 있다.

[그림 7-3]에 의하면 가구주 소득을 기준으로 하는 경우 구입 자금 대출자의 34.5%, 전세자금 대출자의 35.1%가 국민주택기금이 원래 의도

하였던 대상을 벗어나는 7분위 및 8분위에 해당한다. 이러한 결과는 가구주 소득만을 고려하는 경우 “방안”에서 제시된 연소득 3,000만원은 8분위의 평균 소득에 해당하고, 근로자 주택구입과 전세자금 대출자(가구주)의 50% 이상이 연평균 소득 2,000만원 이상을 신고하고 있으므로 가구주 소득으로 기준을 바꿀 경우 7분위 및 8분위에 해당하는 대출자가 다수 발생할 것은 충분히 예견된 사실이다.

<표 7-6>의 결과를 그대로 해석하는 것이 불가능한 두 번째 이유는 “방안”이 상정하고 있는 “급여”의 의미와 실제 대출 창구에서 해석하는 “급여”의 의미가 다르다는 점 때문이다. 실제 대출 업무를 담당하는 금융기관에서는 기금 대출 자격 요건에 규정된 급여를 급여총액이 아니라 기본급으로 해석하고 있으며 그러한 해석을 바탕으로 대출 결정을 하고 있다. 직종에 따라 다르지만 제조업의 경우 일반적으로 총급여의 약2/3 정도만이 기본급의 형태로 지급되고 나머지 1/3 정도의 급여는 부가 급여로 제공되는 것이 일반적인 현상이므로 기금이 의도하는 계층과 실제

[그림 7-3] 근로자 주택구입 및 전세자금 대출자의 소득 분포: 가구주 소득



주: 비교 대상은 『도시가계연보(2002)』의 가구주 소득.

〈표 7-6〉 근로자 대출의 산업별 분포

(단위: 건, %)

직 종[1]	대출자 비율[2]	전체 비율[3]
농림수산 및 광업	0.2	0.5
제조업	41.3	28.8
전기, 가스 및 수도사업	1.0	0.4
건설업	6.3	6.0
도매 및 소매업	8.1	15.8
숙박 및 음식점업	1.4	10.7
운수업	5.2	4.9
통신업	1.5	0.9
금융 및 보험업	6.2	5.6
부동산 및 임대업	0.7	2.6
사업 서비스업	11.1	7.3
공공행정, 국방 및 사회보장행정	13.5	4.8
오락, 문화 및 운동관련서비스업	1.4	1.9
기 타	2.0	5.4

주: 1) 산업분류는 한국신용정보의 산업별 분류를 따름.
2) 임의 추출된 3000건의 표본 중 회사명 추적이 가능한 1646건에 대한 분류임.
3) 사업체노동실태조사(2002)에 나타난 전체 금로자 중 각 산업별 비중임.

대출 수혜자 간의 괴리는 [그림 7-3]에 나타난 것보다 더욱 클 것으로 판단된다. 즉, 현재 기금 대출을 받고 있는 근로자 중 일부는 소득 7분위 이상에 해당하는 계층이며 극히 일부는 9분위 이상의 고소득자인 것으로 판단된다.[21]

현재 근로자 관련 대출 요건에 공통적으로 적용되는 연소득 3,000만원은 가구 전체 소득을 기준으로 해석하면 기금이 대상으로 하고 있는

21) 예를 들어, 총연봉이 4,000만원인 임금근로자도 기본급이 3,000만원에 미달 하는 한 현재의 자격 요건을 만족하여 주택 구입 자금이나 전세 자금을 대출 받을 수 있으며, 이들은 소득 분포 상 상위 8~9%에 이르는 고소득자일 가능성이 매우 높다.

6분위 이하의 근로자를 포괄할 수 있으나 일선 창구에서 대출 요건이 해석·운영되는 현실을 감안하면 기금이 원래 의도한 목적의 달성을 위해서는 상당한 조정이 필요하다. 현재와 같이 연소득 3,000만원의 소득 상한을 유지하려면 대출 신청자의 소득이 아니라 가구 전체의 소득을 기준으로 설정하여야 할 것이나 대출신청자의 정확한 소득 파악도 어려운 상황에서 가구 전체의 소득을 파악하는 것은 매우 어려운 과제라는 현실적인 제약을 고려하면 단기적으로는 전면적으로 수용하기 힘든 방안이라고 할 것이다. 차선으로 생각해 볼 수 있는 방안으로는 소득 상한을 2,500만원 수준으로 인하하고 "급여"의 개념도 총급여로 명확하게 규정하는 것이다. 연소득 2,500만원을 요건으로 제시하는 경우 2002년 소득을 기준으로 65% 정도의 근로자(임금 소득자)가 기금 지원 대상으로 포괄될 수 있는 것으로 판단된다.

근로자 주택 구입, 중도금과 전세자금 대출의 성격상 자격요건에 근로자일 것이 요구되므로 대출 자료는 대부분 대출자의 직장명을 포함하고 있으므로 기금 대출자의 종사 산업별 특성을 분석할 수 있다. 연구진이 입수한 약 11만건 이상의 근로자 대출관련 자료 가운데 3,000개의 표본을 추출하여 각 대출자가 종사하는 직장을 한국신용정보주식회사가 제공하는 기업분류코드에 따라 분류한 뒤, 기금 대출자의 종사 산업별 분포를 추정하였다.[22] 제조업이 압도적인 비중을 차지하고 있으며 대출 근로자 중 제조업 종사자의 비중이 전체 근로자 중 제조업 종사자 비중보다 훨씬 높아 대출이 제조업에 편향적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 금융법과 공공부문에 종사하는 대출자의 비중은 그 산업에 종사하는 임금근로자의 비중에 비하여 매우 높은 반면 도·소매업 또는 음식숙박업과 같은 일부 서비스업 종사자의 기금 대출 비중은 전체 근로자에서 차지하는 비중에 비하여 상대적으로 낮은 것으로 파악되어 종사

22) 한국신용정보의 기업 DB를 통하여 코드 추적이 가능한 경우는 3,000건의 대출 중 1,646건 이었다. 한신정의 기업 분류 코드 추적이 불가능한 경우는 해당 기업이 데이터베이스에 등록되지 않았거나 도산 등의 이유로 제외된 경우, 그리고 대출신청서에 직장명을 정확히 기재하지 않은 경우가 대부분인 것으로 추정된다. 이와 같은 표본 멸실의 편의(attrition bias)가 특정 업종이나 규모의 업체에 비대칭적으로 집중하여 발생하는 상황을 상정하기 어려우므로 분석 결과에 심대한 영향을 미쳤다고 인정할 만한 근거는 없다.

산업별로 기금 대출에 대한 접근성에서 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

라. 서민 주택구입과 전세자금 대출 프로그램 평가

임금근로자가 아닌 중·저소득층 서민의 주거 지원을 위하여 근로자에 대한 주택지원과 동일한 자격과 조건하에 주택구입(중도금 포함)과 전세금에 대한 대출 프로그램이 운영되고 있다.

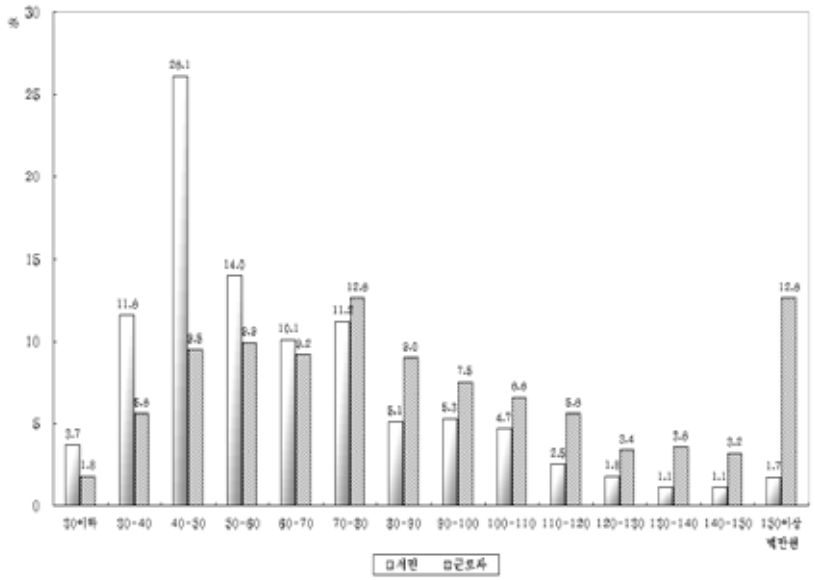
본 연구를 위하여 획득된 자료의 상당수가 서민대출 관련 자료였으나 주택구입자금 지원 프로그램에서 대출신청자의 소득 자료가 전혀 수집되어 있지 않으며, 그나마 소득 자료에 관한 자료가 유지되고 있는 전세금 지원 프로그램의 경우에도 소득 분포가 도저히 믿을 수 없을 정도로 왜곡되어 있어서 근로자 대출에 대한 분석과 유사한 분석이 불가능하였다. 정기적인 임금소득 없이 부정기적 임금소득이나 소규모 자영업 소득에 의존하는 서민에 대한 소득 파악의 어려움은 국민주택기금 뿐 아니라 저소득층 지원 정책을 수립하고 집행하는 모든 영역에 공통된 현상이라고 할 것이다.

서민 관련 대출 자료에 포함된 변수 중 기록의 정확함에 신뢰를 둘 수 있고 대출자의 소득 수준과 밀접한 관련이 있을 것으로 판단되는 대출 대상 주택의 담보평가액을 근로자 관련 대출과 비교함으로써 비록 간접적이나마 서민 관련 대출의 소득 분포상 배분을 추론할 수 있다. [그림 7-4]에 의하면 서민 주택구입 자금 대출자들이 근로자 주택구입 자금 대출자들에 비하여 저렴한 주택을 구입하는 것으로 보인다. 담보평가액 1억원 이하의 주택을 구입하는 비율이 서민 대출의 경우 87%인데 반하여 근로자 대출의 경우 65%에 불과하다. 한편, 담보평가액 1억 5천만원 이상 주택이 서민 대출의 2% 미만인데 반하여, 근로자 대출의 경우 그 비중이 13% 정도로 높게 나타난다.[23)]

서민과 근로자 대출 프로그램이 동일한 소득 요건을 명시하고 있다

23) 소득과 소유주택의 평가액 사이에 어떤 관계가 존재하는지에 대한 정확한 분석은 매우 어려우나, 양자간에 상당히 밀접한 양의 상관관계가 존재하리라는 추론은 가능하다.

[그림 7-4] 담보평가액 분포: 서민 구입과 근로자 구입



주: 서민구입은 서민 주택 구입과 중도금 자금 대출의 합, 근로자 구입은 근로자 구입과 중도금 자금 대출의 합.

는 점을 고려하면, 서민 대출 프로그램이 근로자 대출 프로그램보다 상대적으로 저소득층에 많이 배분되어 기금의 역할을 비교적 충실히 수행하고 있는 것으로 보인다. 소득 기준을 총액 급여가 아닌 기본급으로 한정하고 있는 근로자와 달리 소규모 자영업자가 대부분일 것으로 추정되는 서민의 경우 총액급여와 기본급의 구분이 불가능하고 국세청에 의뢰하여 확인받는 소득이 사실상 파악된 총소득에 해당할 것으로 추정되기 때문이다. 물론 자영업자의 소득 파악에 상당한 어려움이 있어 국세청이 파악한 소득 수준을 전적으로 신뢰할 수 없는 것이 사실이지만 서민과 근로자간의 수평적 공평성 확보를 위해서도 근로자 대출의 소득기준을 총액급여로 하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

2. 주택공급자 대출 프로그램에 대한 평가

국민주택기금 주택공급자(사업자) 대출의 상당 부분은 대출 승인 후

주택 수요자에 대한 대출로 대환될 수 있는 구조를 가지고 있어 사업자 대출의 적절한 운용은 전체 국민주택기금의 건전성 및 사업의 효율적인 추진에 있어서 핵심적인 부문이라 할 수 있다. 주택건설사업자를 위한 대출은 그간 주택 건설 촉진과 임대 주택 보급을 통한 주거 안정이라는 목표를 달성하는데 일정 부분 기여하였으나, 주택시장 및 금융시장의 환경 변화에 따라 운용 방법과 목표에 대한 전반적인 검토가 필요한 상황으로 평가된다. 국민주택기금은 1981년 이후 건설사업자에 대한 대출을 통해 매년 15~25만호의 임대 및 분양주택 건설을 지원하는 등 주택재고 확충에 크게 기여한 것으로 나타난다.[24] 그러나, 전국의 주택 보급률이 100%를 넘어섰으며, 민간 주택금융 시장과 경합하는 부분이 발생하고 있다는 점 등을 고려할 때 향후 사업자 대출의 운영방향을 새롭게 점검할 필요성이 있다 하겠다.

주택 공급자 대출의 운용 개황을 살펴보면 주택건설사업자에 대한 부도대출금규모는 2002년 말 기준으로 약 2.5조원 수준으로 총대출액인 41조 1,562억의 6% 수준을 나타내고 있다. 이러한 부도대출금 규모는 일반시중은행의 무수익여신비율 2.0%에 비해 상대적으로 높은 수준이나, 은행은 부실대출자산을 상각한 반면 기금은 부도 대출금을 상각하지 않은 상태이기 때문에 단순 비교는 바람직하지 않다. 실제 주택신용보증기금의 대위변제 실적을 살펴보면 출연금 대비 대위변제액의 경우 시중은행들의 대위변제액 규모가 국민주택기금 대위변제액 규모의 5~15배로 나타나고 있어 기금관리가 시중은행의 일반주택관련 대출 관리에 비해서 오히려 잘 이루어지고 있을 가능성도 존재한다.

한편 건설교통부는 국민주택기금의 부도 대출금 발생을 최소화하기 위하여 사업자 대출 신청시 대출심사평가표를 이용한 대출 심사를 실시하여 왔으며, 대출심사평가표의 개선 작업도 지속적으로 추진하여왔다. 2001년에 대출심사평가표가 개편된 이후 기금 대출 건설업체의 부도 사례는 나타나지 않고 있으나 이는 2001~2003년 기간의 건설경기가 호조를 보인데 기인하였을 가능성을 배제할 수는 없다. 특히, 최근 주택경기의

24) 전체 주택건설 실적 중 국민주택기금 지원 주택건설의 비중은 1981년 이후 20~50% 수준에 달한다.

위축에 대한 우려가 높아지고 있어, 경기변화가 기금대출 사업자에 미치는 영향을 지속적으로 관찰하는 것이 필요하다고 할 것이다. 주택의 안정적인 공급 추진이 사업자 대출의 거시적인 측면에서 설정된 방향이라고 한다면 미시적인 대출시스템의 합리적인 운용은 국민주택기금의 정책 목표 달성과 지속적인 기금의 건전성 유지에 필수적인 요소로 볼 수 있다. 따라서 본 절에서는 현재 대출평가 심사의 기준이 되는 평가 심사표에 대한 점검, 대출 승인 업체의 현황 평가, 부도대출 발생 가능성 및 기금 위탁 관리기관의 사업자 대출관련 업무에 대한 평가를 시도한다.

가. 대출 평가 심사표 및 승인 자료에 대한 점검

아래에서는 국민주택기금의 사업자 대출 심사과정에서 이용되는 평가심사표의 구성과 기존 승인 내역의 현황을 파악하고 평가 방식 및 사업자 대출의 운용 개선 방향을 모색하도록 한다. 2002년 현재 대출 심사과정은 대출 신청 후 평가표에 따른 심사를 실시하여 평점이 40점이 넘는 업체의 경우 승인을 받게 되는 "절대 평가" 방식으로 되어 있다. 평가 항목은 크게 사업성, 사업수행능력, 업체현황으로 나누어져 있으며 이에 더하여 재무 및 비재무 항목에 대한 추가적인 사항들을 고려하는 가·감점 항목을 반영하게 되어 있다.

비(非)재무 관련 항목으로는 사업성 부분의 항목들과 감점항목에서 미분양주택 누증지역 신청업체, 미분양주택 보유업체, 주택보급률 100% 초과 지역 신청업체 등이 있으며 이러한 항목들은 분양 및 임대가 적절히 이루어지지 못해 미분양이나 미임대로 사업 및 해당기업의 부실 가능성을 통제하기 위한 기준으로 설정된 것으로 판단된다. 대출심사 평가표에 포함된 비(非)재무 항목의 유용성이나 적정성을 판별하기 위해서는 대출 후 분양 및 임대실적 등을 통한 사후적인 관리가 필수적이나 현행 대출 자료관리하에서는 이러한 분석을 실시하는 것이 자료의 미비로 불가능한 상황이다. 위탁기관에서는 승인된 개별 대출에 대하여 분양률 등을 지점별로 감독하고 있다고 설명하고 있으나, 기금 운용 실태에 대한 분석 및 개선을 위해서는 위탁기관별로 통합된 자료의 구축이 이루어질 필요가 있다고 하겠다.

분석에 사용된 자료는 2001.03~2002.12 기간 중 대출이 승인된 공공임대, 공공분양, 중형임대, 중형분양에 대한 대출 자료이다.[25] <표 7-7>에 의하면 대출 승인건수별로 심사 평점 분포를 살펴보면 대출 승인 조건인 40점을 약간 상회하는 승인 사업들이 다수 존재하는 것으로 나타난다. 따라서 부도 사업체 방지를 위해 승인 기준점수를 다른 정책대응 없이 급격하게 상향조정하는 것은 국민주택기금 운용에서 설정하는 분양 및 임대 주택 사업규모의 달성에 크게 영향을 미칠 것으로 판단된다.

〈표 7-7〉 심사평점 분포

(단위: 백만원)

	심사평점	승인건수	총승인금액	평균치
공공분양	70점 이상	1	9,360	9,360
	60~69점	14	57,334	4,095
	50~59점	23	66,028	2,871
	40~49점	21	69,225	3,296
중형분양	70점 이상	8	138,434	17,304
	60~69점	36	422,077	11,724
	50~59점	41	299,905	7,315
	40~49점	23	145,077	6,308
공공임대	70점 이상	3	58,860	19,620
	60~69점	17	128,257	7,544
	50~59점	69	373,458	5,412
	40~49점	76	269,386	3,545
중형임대	70점 이상	0	0	0
	60~69점	28	13,980	16,023
	50~59점	68	891,449	13,110
	40~49점	61	637,151	10,445

자료: 2001. 3 ~ 2002. 12 기간중 승인된 주택공급자 대출 실적.

25) 분석 대상이 된 대출 건수는 총 492이며 공공임대 165건, 공공분양 59건, 중형임대 157건, 중형분양 108건이다. 중복 대출받은 업체가 다수 존재해 대출을 받은 회사수는 141개이며, 중도금 대출에 대한 자료가 3건 있으나 건수가 미미하여 분석에서 제외하였다.

따라서 부실대출의 발생을 줄이는 것을 목표로 사업자 대출 심사표의 강화를 시도할 경우 적절한 주택 공급량의 유지를 위해서는 다른 경로를 통한 주택공급 확대 대책이 수반되는 것이 필요할 것으로 사료된다.

한편, <표 7-8>에 나타난 대출 승인건수의 지역별 분포를 살펴보면 주택보급률이 낮고 임대주택 잔고가 부족하여 추가적인 공급이 필요한 대도시 지역의 대출비중이 낮으며, 주택보급률이 높고 미분양주택이 상당히 존재하는 지방의 대출비중이 높아 국민주택 기금의 사업자 대출이 보다 효율적으로 운용될 여지가 존재하고 있음을 보여주고 있다. 주택보급률이 77.4%로 낮은 서울의 경우 공공분양 1건과 중형분양 2건으로 나타나고 있어 국민주택기금 대출을 통한 사업이 부진한 것으로 나타나고 있는 반면, 주택보급률이 100%를 상회하는 경상도와 전라도 등의 지역에 승인된 대출 액의 비중이 크게 나타난 점은 앞으로 국민주택기금의 사업자 대출 운용에 각 지역별 주택 공급상황을 고려한 자금 배정이 필요하다는 점을 시사한다. 주택보급률이 100%를 하회하는 부산(87%), 경기도(92.4%) 등의 지역에 대출된 대출 승인분도 상당부분 있으나, 주택보급률이 100%를 넘어서는 지역에 대출된 승인 금액의 비중이 공공분양(26%), 중형분양(21%)인데 반해 공공임대(64%), 중형임대(56%)로 나타나는 등 개선의 여지가 존재한다고 판단된다.

나. 기금 대출 승인 업체의 재무 지표 분석

앞서 승인 심사표를 통해 살펴본 바와 같이 현재 사업자 대출 승인 업체에는 재무적 불안요인을 내재한 업체들이 포함되어 있을 가능성이 있다. 그러나 승인 심사 자료에는 개별 건설업체의 재무 자료가 상세히 포함되어 있지 않아, 승인 심사 자료만의 분석으로는 정확한 부도위험을 예측하거나 승인 심사표의 개선방향을 제시하는 것이 쉽지 않은 상황이다.[26]

국민주택기금 사업자의 부도 발생의 경우 주택 수요자 및 임대 가구에 미치는 영향을 고려할 때 기금 대출 사업자의 건전성 확보가 필요하

26) 물론, 사업자 대출은 대지 및 주택금융신용보증서를 담보로 취득하므로 건설업체의 부도발생이 기금의 부실로 곧바로 연결되지는 않으며, 실제 부실은 대지에 대한 경매완료 및 주택금융신용보증서 대위 변제 후 상환되지 못한 대출을 의미한다.

〈표 7-8〉 지역별 주택공급자 대출 승인건수 및 승인금액 분포

(단위: 백만원,%)

지 역	공공분양		공공임대		중형분양		중형임대		주택보급률
	승인건수	승인금액	승인건수	승인금액	승인건수	승인금액	승인건수	승인금액	
서울시	1	960	0	0	2	24,420	0	0	77.4
부산시	7	41,837	4	39,623	13	152,826	1	4,440	86.6
대전시	3	11,444	4	11,268	5	34,490	0	0	96.8
대구시	2	8,125	6	53,044	7	38,422	3	54,840	84.5
광주시	4	9,488	8	16,241	9	109,832	17	306,798	98.2
울산시	3	8,368	3	13,015	5	20,331	3	42,647	91.5
경기도	10	68,307	19	146,841	24	404,282	31	457,678	92.4
강원도	2	3,289	8	36,247	3	10,673	11	113,237	117.8
충청남도	1	550	8	30,399	8	69,817	6	46,852	122.3
충청북도	1	9,074	4	46,847	3	12,440	7	107,620	112.5
경상남도	13	21,989	26	226,026	14	49,005	22	306,088	105.7
경상북도	7	10,722	36	111,393	8	49,318	16	101,210	115.9
전라남도	3	6,192	12	42,342	5	5,997	19	281,141	122.6
전라북도	1	870	13	39,558	1	23,115	16	150,226	115.8
제주도	1	734	14	17,117	1	525	5	4,464	98.7

주: 주택보급률은 2000년도 센서스자료임.

다는 점을 고려하여, 아래에서는 현행 사업자 대출을 승인받은 건설업체 재무자료의 분석을 통해 건설업체의 재무 건전성을 살펴보기로 한다. 아래의 분석에서는 한국신용정보(주)의 데이터베이스에 수록된 전체 건설업체와 비교할 때 현재 대출을 받은 기업들이 어떤 재무적 특성을 보이는지를 주로 건전성 측면에서 비교하는 방법을 통해, 향후 사업자 대출 프로그램 및 심사 과정의 개선 방향에 기초로 삼고자 한다.

대출 기록이 있는 회사 중 재무자료를 통한 분석은 한국신용정보(주)에서 제공하는 데이터베이스에 재무자료가 수록되어 있는 117개 기업에 대해서 실시하였다. 가능한 한 많은 승인 기업을 분석에 포함시키기 위해서 여러 경로로 자료를 구축하려 하였으나, 승인 심사를 실시한 금융기관에서도 국민주택기금 관련 대출 기업의 원 재무자료(raw data)를 한 곳에서 체계적으로 보관하고 있지 않아 분석에 한계가 있었다.[27] 승인 기업과 비교대상으로 설정한 건설업체는 한국신용정보의 데이터베이스 중 산업코드 분류에서 종합건설업으로 분류된 업체로 한정하였다.

분석 방법은 전체(한국신용정보에 포함된 건설업체)를 주요 재무제표 항목별로 10분위로 나누어 국민주택기금 승인업체들이 10분위 중 어떤 분위에 속하는 지를 살펴보는 방식을 취하였다. 비교 분석에서는 일반적으로 기업의 재무 특성을 살펴보는데 많이 이용되는 자본금, 자산총계, 자기자본, 부채비율과 수익성을 반영하는 ROA, 매출액영업이익률, 이자보상비율 등의 변수를 사용하였다. 이러한 분석 방법은 건설업체에 대한 대출 승인이 재무 상황으로 살펴볼 때 상대적으로 양호·불량한 업체에 어떻게 분포되어 있는지를 파악하는데 유용할 것으로 판단된다.

우선 해당 기업의 규모를 파악하는데 도움이 될 수 있는 자본금, 자산, 총자본을 기준으로 승인업체들의 분포를 살펴보면 상위 업체에 포함되는 업체가 상당수 있는 것으로 나타나 국민주택기금 대출의 경우 승인업체들의 규모가 큰 업체들이 승인을 받는 것으로 나타났다. 이는 대출심사평가표에 적정사업규모(자기자본/총사업비), 건설실적, 단지규모(분양자금의 경우) 등 사업자의 규모와 관계된 지표가 다수 포함되어 있는데 영향받은 것으로 판단된다.

---

27) 다만, 한국신용정보(주)의 자료에 포함되어 있지 않은 기업의 경우 규모가 영세한 기업일 가능성이 높기 때문에 아래에서 도출된 분석의 결론에는 큰 영향을 미치지 않았을 것으로 판단된다.

〈표 7-9〉 주택공급자 대출 승인기업의 재무 현황 비교: 전체 건설업 대비

(단위: 억원, %)

분위	자본금	자산총계	자기자본	부채비율	ROA	매출액 영업이익률	매출액 순이익률	이자 보상비율	순이자보상비율
1분위	14 (24443~94)	18 (52665~1127)	14 (17343~239)	4 (0.2~52.9)	5 (690.2~13.6)	15 (13.9 이상)	12 (10.1 이상)	9 (3963 이상)	8 (3566 이상)
2분위	20 (93~45)	22 (1118~467)	18 (229~91)	5 (54.3~111.9)	9 (13.6~9.0)	19 (13.9~9.1)	15 (10.0~6.4)	7 (3951~1216)	7 (3450~1163)
3분위	18 (45~30)	17 (462~251)	9 (91~58)	4 (111.9~178.5)	3 (8.9~6.1)	17 (9.1~7.3)	11 (6.4~4.7)	6 (1208~629)	4 (1159~543)
4분위	15 (30~22)	8 (250~160)	14 (57~37)	9 (178.9~268.6)	5 (6.1~4.2)	10 (7.3~5.9)	9 (4.7~3.6)	8 (627~380)	11 (543~286)
5분위	15 (22~18)	7 (159~117)	12 (37~24)	11 (270~391.2)	16 (4.2~2.9)	9 (5.9~4.7)	12 (3.6~2.7)	11 (379~257)	7 (283~173)
6~10분위 합계	27/109 25% (18 이하)	37/109 34% (117 이하)	42/109 39% (23 이하)	76/109 70% (392.7 이상)	71/109 65% (2.8 이하)	37/107 35% (4.7 이하)	48/107 45% (2.7 이하)	65/106 61% (257.2 이하)	69/106 65% (173 이하)

주: 표에서 ( ) 안의 수치는 각 분위에 포함된 업체의 항목별 본포를 나타내고 있으며, 마지막 행의 %는 전체 주택공급자 대출 승인기업 중 각 항목별로 6~10분위에 속한 주택공급자 대출 승인기업의 비중을 의미함.

자료: 한국신용정보(주) 자료와 대출자료를 통해 재구성, 2002년 기준.

반면 기업의 재무 건전성을 대표하는 부채비율의 경우 분석대상기업인 109개 업체 중 76개 업체(60%정도)가 6분위 이하에 속해 있어 승인기업의 재무구조는 상대적으로 부실한 것으로 나타났다. 다만, 임대사업 승인업체의 경우 사업의 특성상 임대주택이 부채로 계상되어 분양전환 이전에는 부채비율이 상대적으로 나타날 가능성이 있어 임대사업 승인업체의 부채비율의 해석에는 주의가 필요한 측면이 존재한다. 그러나 분양사업 승인업체만을 고려할 경우에도 전체 건설업 중 6분위 이하에 속하는 승인업체들이 공공분양의 경우 68%, 중형분양의 경우 80%로 나타나고 있어 재무구조는 상대적으로 취약한 것으로 분석되었다.

승인업체들의 수익성을 반영하는 ROA, 영업이익률과 수익성과 재무구조를 동시에 반영하는 이자보상비율에서도 상당수의 업체들이 6분위 밑에 속해 있어 승인업체들의 수익성도 우량하지 못한 것으로 나타났다. 매출액영업이익률과 이자보상비율에 비해 매출액순이익률이나 순이자보상비율이 전반적으로 나쁘게 나타난 것은 대출 승인업체들의 부채비율이 상대적으로 높아 이자비용이 크게 나타난 점을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 특히 순이익으로 이자 비용조차 감당하지 못하는 업체가 차지하는 비중이 40%를 넘어서고 있어 승인 기준의 조정은 상당 폭 필요할 것으로 판단된다. 임대주택사업자의 특성을 고려하여 분양 승인 업체만을 살펴본 경우에도 순이익으로 이자 비용을 감당하지 못하는 업체가 62~78%로 나타나고 있다는 점도 감안할 필요가 있다.

분석을 요약하면 전반적으로 상당수 임대(공공 및 중형) 사업자의 재무구조가 우량하지 못한 점은 서민층의 주거 환경 보장 측면에서도 시급히 시정되어야 할 부분으로 판단되며, 대출 채권의 회수 문제보다는 임대 가구의 임대 보증금 및 주거 안정에 미친 영향을 중시하는 것이 바람직한 정책방향일 것이다.

다. 현행 위탁기관의 주택공급자 대출 심사 운영체계에 대한 평가

앞에서 살펴본 승인업체에 대한 분석은 재무제표를 중심으로 계량화가 가능한 사항에 대한 사업자 대출의 검토라고 할 수 있으며, 아래에서

는 위탁기관의 업무 관리의 비계량적 측면을 살펴보도록 한다. 현재 사업자 대출은 위탁 기관(국민은행, 우리은행, 농협)을 통해 대출이 이루어지고 있으나 위탁 운영에 관한 평가는 자료 접근이 가능하였던 금융기관을 대상으로 하도록 한다.

주택건설업체의 대출신청이 이루어지면 은행에서는 「대출평가 심사표」에 따른 평가를 실시하고 평가점수가 40점 이상인 경우 대출을 승인하게 된다. 사업자 대출신청에 대하여 금융기관에서는 여타 일반 대출과 마찬가지로 기업의 재무·비재무 항목에 대한 CRS(기업신용평가) 심사를 실시하여 대출 결정에 반영한다. 이때 대출에 대한 심사는 국민주택기금 관리를 맡은 부서와는 별도로 신용평가를 담당하는 부서에서 실시하게 되어 있으며 신용평가 부서에서 신용평가모형에 따라 산출된 점수를 평가표에 산입하게 된다. 개별은행의 신용평가 모형에 대한 정보를 입수할 수 없어 모형 자체의 적절성을 평가하기는 어려우나, 신용평가 모형에 따라 점수를 산입하는 절차는 대출승인과정의 공정성을 위해 바람직하게 운용되는 것으로 판단된다.

한편, 국민주택기금의 건전성을 유지하기 위해서는 대출의 사후관리가 대출 승인과정의 적정성과 마찬가지로 성실하게 이루어져야 한다. 사후관리는 대출의 적절한 회수를 위해서 중요할 뿐 아니라 향후 대출 시스템의 개선을 위한 기초 자료를 확보한다는 점에서도 중요하다고 볼 수 있다.

대출에 대한 사후관리로는 먼저 대출 자금이 대출 목적에 맞게 이용되고 있는지를 검사하는 것이 필요하며, 이외에도 주택 건설의 특성상 분양관련 대출의 경우에는 분양실적, 임대관련 대출의 임대실적의 축적이 재무 항목에서 측정되지 못하는 회사의 업무 수행능력이나 사업의 타당성을 추후 분석하여 대출 프로세스를 개선하는 데 유용한 자료로 이용될 수 있다. 현재 대출 금융기관에 따르면 사업자 대출의 사후 관리의 경우 대출 승인 이후에는 지점에서 관할하고 있어 본점 차원에서의 관리는 이루어지고 있지 않은 것으로 나타난다. 대출 금융기관 담당자와의 인터뷰에 따르면 대출 과정에서 공사의 진척상황 등이 대출이 처리된 지점을 통해 확인되고 있다는 대출 금융기관의 답변에서 볼 때 과거와 같은 선급금의 유용[28]과 같은 사태는 막을 수 있을 것으로 나타났

으나, 대출 승인이 거절된 업체에 대한 자료가 존재하지 않을 뿐 아니라 승인이 이루어진 업체에 대한 재무자료마저도 입수가 어렵다는 것은 대출관련 자료의 관리가 적절하게 이루어지지 않고 있다는 점을 시사하고 있다.

사후관리 및 추후 대출관행 개선을 위해서 본점 차원에서 개별 대출을 직접 관리할 필요는 없으나, 전산화되어 있는 현 은행 업무환경을 고려할 때 자료의 체계적인 보관은 위탁기관에 큰 부담으로 작용하지는 않을 것으로 판단된다. 따라서 향후 사후관리의 체계화를 지속적으로 추진하는 것이 필요하다.

제4절 국민주택기금의 역할 재정립과 운용개선방안

1. 국민주택기금의 운영환경변화와 목표의 변화

가. 국민주택기금 운영환경의 변화

주택시장의 구조변화와 금융시장의 환경변화에 따라 국민주택기금의 운용 측면에서 부분적으로 차질이 발생하고 있으며, 장기안정적인 기금의 운용을 위해서 운용방식의 개선이 필요하다는 인식이 대두되고 있다. 이와 같은 국민주택기금의 주변 환경변화로서는 먼저 우리 경제의 전반적 구조가 저성장·저금리 기조로 정착되고 있다는 것을 들 수 있다. 외환위기 이후 우리 경제는 강력한 구조조정을 거치면서 수출주도형 고도성장시대에서 내수와 수출이 균형을 이루는 안정적 성장시대로 진입하고 있으며, 통화공급의 확대와 자금수요의 감소 및 물가의 안정 등으로 시장금리가 꾸준히 하락하고 있는데, 이러한 저금리 기조가 일시적인 것이 아니라 장기적인 추세로 정착되고 있다. 이와 같이 저금리 상황이 지속되면서 국민주택기금에 대한 매력이라 할 수 있는 금리 경쟁력이 과거에 비해 약화되었는데, 민간금융기관, 특히 은행이 제공하

28) 이러한 점검으로 과거 감사원 자료에서 나타난 바와 같은 기금대출 후 미착공 및 회사운용 자금으로의 유용 등을 방지하는 효과가 있었던 것으로 판단된다.

는 금리와 큰 차이가 없거나 오히려 높은 금리 역전 현상까지 일시적으로 발생하고 있다.[29] 이에 따라, 조기 상환이 증가하고 신규 대출에 대한 수요가 감소하는 등 국민주택기금의 운용에 부분적 차질이 발생하고 있으며,[30] 저금리 기조와 함께 민간금융기관들이 주택금융시장에 본격적으로 진출함에 따라 이미 시장에서 선점위치를 점하고 있는 국민주택기금과 유사한 고객을 대상으로 대출 경쟁을 하는 현상이 발생하게 되었다. 외환위기 당시 기업대출의 대규모 부실화 경험은 은행 등 금융기관들에 대해 기업금융을 축소하는 계기가 되었으나, 민간금융기관 입장에서 우량한 대출처와 대출대상 프로젝트를 찾아내기 쉽지 않은 실정이었는데, 이러한 상황에서 민간금융기관은 리스크가 비교적 작고 수익이 안정되어 있는 소매금융을 중시하는 방향으로 전환하게 되었다. 이 과정에서 주택금융시장이 수요자 중심으로 재편되고 있는데, 탄력적인 민간의 전략에 대응하여 국민주택기금이 과연 다양한 소비자의 욕구에 부응하는 대출서비스를 제공할 수 있는지에 대한 검토의 필요성이 제기되고 있는 것이다.[31]

둘째, 미시적 측면에서 국민주택기금의 환경변화는 단기대출을 중심으로 민간금융기관의 주택금융시장 참여가 증가하고 있다는 것으로 요약할 수 있다. 특히 주변 환경의 변화 가운데 최근 가장 큰 관심을 끌었던 것은 무엇보다도 단기 위주의 주택담보대출 확대라고 할 수 있으며, 이에 대응하기 위한 국민주택기금의 능동적 역할에 대해 그 필요성이 강조되고 있다. 물론, 주택담보대출의 장기화가 원래 국민주택기금의 목

29) 국민주택기금의 대출금리를 인하할 수 있는 여지가 없었던 것은 아니지만, 저금리 기조가 지속되는 가운데 단계적인 금리인하를 도모하는 과정에서 금리경쟁력 저하 현상이 나타났던 것으로 파악된다.

30) 민간 주택금융의 확대로 저렴하고 다양한 방식의 주택자금 조달이 가능하게 됨에 따라 최근 국민주택기금의 대출 수요는 줄어드는 반면 조기상환은 크게 증가하는 등 국민주택기금 운용에 있어 부분적 차질이 발생하고 기금지원실적이 줄어들고 있다. 참고로 국민주택기금 융자금 회수실적은 2000년에 3.3조원, 2001년에 5.9조원, 2002년에 7.1조원 등으로 증가하는 추세에 있으며, 국민주택기금의 지원실적은 2000년에 8.4조원, 2001년에 10.2조원으로 증가하다 2002년에는 7.0조원으로 크게 감소한 바 있다.

31) 민간금융기관들은 주택건설에 대한 대출에 신중을 기하고 있으며 주택보급률의 상승으로 신규주택의 구입을 위한 자금수요가 감소할 것으로 전망하고 있으나 주택의 교체수요를 위한 소비자금융의 개발에는 적극적인 자세를 취하고 있다.

적은 아니지만 현재까지 국민주택기금이 사실상 유일한 장기주택자금의 공급원으로서 시장조성자의 역할을 수행하여 왔다는 점을 감안할 때, 아직까지도 민간에 의한 시장의 성숙이 충분히 이루어졌다고는 할 수 없으므로 국민주택기금의 선도적 역할은 여전히 필요한 상태라 할 수 있다.

셋째, 국민의 주택수요 변화를 국민주택기금의 운영환경 변화요인으로 거론할 수 있다. 개인 생활양식의 다양화에 따라 주택에 있어서도 자가취득, 임대주택, 교외거주와 도심거주 등 폭넓은 선택이 나타나고 있다. 또한 쾌적한 주거생활 등 주택의 질에 대한 요청도 높아지고 있다. 이와 같은 환경변화 가운데 주택 및 택지정책에 있어서도 오랫동안 지속되어 온 주택건설량에 중점을 둔 정책으로부터 쾌적한 주거생활을 비롯한 주택의 질 유지 등 소비자들의 다양한 요구에 대응하는 정책으로 본격적으로 전환해 나가야 할 시기가 도래한 것으로 판단된다. 이에 따라 국민주택기금의 각종 대출 프로그램도 기금운용의 합목적성과 효율성을 저해하지 않는 범위 내에서 소비자의 다양한 욕구를 최대한 만족시킬 수 있는 구조로 설계되고 운영되어야 할 것이다. 한편, 우리나라가 빠르게 고령화사회로 진입하는 과정에서 발생하는 주택수요의 변화에 대해서도 대응이 필요하다. 통계청의 2000년 인구주택센서스에 따르면 우리나라 인구는 증가율이 점차 둔화되다가 2030년경에 성장을 멈추고 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있는데,[32] 이러한 상황에서 미래의 고령자를 위한 주택정책으로서 현재의 연령층별로 공공임대주택의 공급에 있어 고령자의 거주에 적합하도록 설계된 임대주택의 재고를 확충할 필요가 있다. 예를 들어, 중장년 계층에 대해서는 향후 소득 양극화가 심화될 것으로 예측되고 있음을 감안할 때, 공공과 민간부문에서 임대주택과 고급 임대주택의 공급물량을 확대하는 방향으로 정책방향을 설정하는 것이 바람직하며, 고령자층을 배려한 공공임대주택의 공급은 의료・복지정책과 연계하여 추진되어야 할 것이다.[33]

32) 34세 이하의 인구는 2000년에 전체 인구의 55.8%를 차지하지만 2015년에는 42%로 떨어지는 반면 35~54세 인구는 15.4%에서 25.6%로 크게 증가하며 2020년경에는 65세 인구가 15.7%까지 증가할 것으로 예측되고 있다.

33) 특히 새로운 소외계층으로 부각될 독신 고령자의 주거안정을 위해 사업자 금융 등

넷째, 제도적 측면에서 주택시장 및 주택금융시장의 규제완화도 국민주택기금의 운용환경 변화에 한 축을 형성하고 있다. 지난 5~6년 사이 실시된 중요한 주택관련 정책들은 재당첨 제한 폐지, 청약예금의 확대, 아파트분양가 자율화 등 주로 주택시장 및 주택금융시장의 자율기능 회복과 자원배분의 효율성 제고를 추구하기 위한 규제완화 조치로 평가할 수 있다. 그러나 일부 규제완화 정책은 효율성의 증진이라는 목적 이외에 극심한 건설경기 침체의 타개를 위한 목적으로도 사용되었는데, 특히, 중형분양·임대주택건설지원, 최초주택구입자금지원 등 국민주택기금의 경기부양성 지원이 그 목표가 사라진 이후에도 여전히 존속하게 되는 문제가 있다. 한편, 금융시장에서도 규제완화에 따라 금융기관들이 대형화·겸업화되는 추이를 보이고 있는데, 이에 따라 주택금융시장에서 정부의 대표적 시장개입 수단인 국민주택기금의 역할에 대한 기대도 점차 축소되고 있으며, 국민주택기금의 존립 근거 및 국민경제 내에서의 역할분석에 기초한 바람직한 향후 운영방향에 대한 검토는 매우 절실한 과제로 대두되고 있다.

나. 주택금융 관련 공공기관 체계 변화

우리나라에서는 주택금융의 원활한 지원을 위해 국민주택기금은 물론 주택신용보증기금과 대한주택보증주식회사 및 한국주택저당채권유동화주식회사(KoMoCo)가 설립되어 있었으며, 최근에는 주택신용보증기금과 KoMoCo를 통합한 한국주택금융공사가 설립되었다. 주택신용보증기금과 대한주택보증(주)의 경우 주택수요자 및 주택건설사업자가 제공한 담보의 가액을 초과하는 부분에 대해 보증을 제공하는 기능을 담당하고 있기 때문에 융자 등을 통한 여신기능을 담당하는 국민주택기금의 역할과는 차별될 수 있다. 물론 신용보증을 제공하는 것 자체를 대출 등을 포함한 넓은 의미의 신용공여로 간주하여 이들의 역할분담을 보다 상세히 논의할 수 있을 것이나, 이는 본 연구의 범위를 능가하는 전체 정책금융제도 차원의 논의를 필요로 하는 것이다. 그러나 2차 저당시장

을 통해 이들을 위한 집합주택(congregate housing services)의 건설을 지원할 필요성에 대해 검토할 가치가 있다.

의 활성화를 위해 2004년 초에 설립된 한국주택금융공사가 주택신용보증기금을 흡수하면서 주택신용보증기금의 기능에도 변화가 불가피할 것이지만 현재까지 국민주택기금의 대출에 대한 보증제공 관계에 주목할 만한 변화는 발견되지 않고 있다.

한편, 한국주택금융공사와 국민주택기금의 역할 분담은 기본적으로 장기주택금융시장의 활성화를 위해 국민주택기금이 1차 시장(primary market)에서 주택자금 공급자 역할을 담당하고 한국주택금융공사는 2차 시장(secondary market)의 조성을 담당하는 것으로 설정될 수 있을 것이다. 다만, 한국주택금융공사의 설립으로 인해 국민주택기금의 주요 지원대상인 저소득층의 경우에도 주택금융공사를 통해 주택자금지원을 받을 수 있게 되었는데, 중복지원이 가능한 소득계층이 발생할 수 있으므로 한국주택금융공사의 자금지원대상에 대한 명확한 정의가 필요할 것이며, 국민주택기금의 입장에서는 주택시장 및 주택금융시장의 여건 변화에 따른 보다 체계적인 자금수요 예측 및 재원조달 방안의 마련 등 기금의 중장기 비전 달성을 위한 실효성 있는 운영전략의 마련이 필요할 것으로 사료된다.

다. 국민주택기금의 설치목적 변경

국민주택기금의 설치목적은 2003년 11월에 국민주택기금의 설치근거법인 주택건설촉진법이 주택법으로 개편되면서 '국민의 쾌적한 주거생활을 보장하기 위하여 필요한 자금을 확보하고 원활히 공급'하는 것으로 수정되었으며, 이는 국민주택기금의 주변 환경변화에 상응하는 것으로서 적절하다고 평가된다. 특히 앞에서 간단히 언급한 바와 같이 개정된 주택법이 (국민의) '쾌적한 주거생활'을 지향함으로써 향후 우리나라의 주택정책이 저소득자·무주택자 등 사회적 약자에 대한 우선적인 주택공급과 주거복지 및 주택관리 등에 중심을 두고 수립·집행될 필요가 있다는 수요에 부응하고 있으며, 이에 따라 국민주택기금의 궁극적인 운용목표도 '주택건설 촉진 및 주택의 원활한 공급' 위주에서 탈피하여 '주거생활의 질적 수준 향상' 위주로 수정된 것으로 판단할 수 있다.

따라서 근거법률이 지향하는 목표의 변화에 따른 국민주택기금의 역

할 재정립과 운용방식의 변화는 불가피할 것이다. 특히, 국민주택기금의 설치목적에 부합한 부문에 대해 지원역량을 집중하고 민간주택금융기관과의 중복·상충 및 주택금융시장의 왜곡 가능성을 최소화하기 위해서는 지원프로그램의 실행절차상 '저소득층'을 구분할 수 있는 명확한 기준이 마련될 필요가 있다. 이는 공공분양·임대주택건설자금 등 국민주택기금 지원프로그램의 대부분이 주택규모를 기준으로 집행되고 있어 해당 수혜자가 어떤 소득계층에 속하는지 구분할 수 없으며, 근로자·서민주택구입자금의 경우 소득기준이 상여금, 성과급 등을 포함한 근로자의 총급여 대신에 기본급만을 고려하고 있는 데다 가구구성원 전체의 소득이 아닌 세대주의 소득수준에 의해 지원대상 여부를 판단하기 때문에 세대주 외 가구구성원의 소득이 높아 저소득층으로 볼 수 없는 수혜자가 나타날 수 있다는 문제가 있기 때문이다. 따라서 대출신청자의 보유자산가치 및 자산소득, 가구구성원의 소득, 상여금 등 기본급 외 소득 등을 고려하여 기존의 지원기준을 보완함으로써, 국민주택기금이 실질적인 경제능력을 기준으로 지원되어 목표 부합성 및 지원 형평성이 제고될 수 있도록 노력을 경주해야 할 것이다.

2. 국민주택기금의 역할 재정립

가. 국민주택기금의 역할 재정립의 대전제

대부분의 국가에서는 주택정책의 방향이 수혜자의 소득계층별 분류에 따라 달리 설정되고 있으며, 그 정책수단으로서의 역할도 재정과 금융이 분할하여 담당하고 있다. 즉, 주택정책의 원론적인 형태는 먼저, 그 방향에 있어서 주택구입이 불가능한 최저소득계층에 대해서는 공공임대주택 건설, 공급 및 임대료 부담의 경감을, 주택구입이 가능한 소득계층에 대해서는 자가 구입에 따른 자금부담의 해소를 정책목표로 설정하고 있다. 주택정책의 수단은 재정이 최저소득계층에 대한 역할을 담당하고, 금융은 주택구입이 가능한 소득계층에 대한 역할을 담당하고 있는 것이 일반적이며, 특히 중산층 또는 그 이하 계층의 경우 대출금리를 낮추고 신용보증을 제공하는 등 금융에 대한 접근성을 높이는 정책적

지원이 중심이 되고 있다.[34]

우리나라에서도 적어도 개념상으로는 전반적인 주택정책에 있어 재정과 금융의 역할이 수혜자의 소득계층에 따라 분리되어 있다고 할 수 있는데, 주택정책에 대한 재정지원은 국민기초생활보장법 등의 적용대상이 되는 최저소득계층에 대해 주택을 공급하는 역할을 담당하고 있으며, 주택금융 지원은 주택정책의 주요 수단으로서 서민·중산층의 구입대상이 되는 신규주택 건설을 통한 주택공급 확대를 지원하는 데 집중되어 왔다. 특히, 주택의 대량건설을 통한 주택공급의 확대가 정책의 주된 관심사였으므로 주택건설에 대한 금융지원이 큰 비중을 차지하였으며, 여기에 소요된 자금은 주택분양시 입주자에게 대환되어 자가보유율을 높이는 데 기여하였다.

그러나 실제 주택정책의 지원에 있어서는 재정과 금융의 역할을 정확히 구분할 수 없다. 예를 들어, 건설교통부의 2003년도 주택건설종합계획에 따르면 재정과 국민주택기금에서 공동으로 총 9조 8,167억원을 서민주택건설 및 구입자금 등으로 지원할 계획이며, 2001년 이후에는 순상환을 나타내고 있으나 재정융자특별회계(재특)로부터의 융자가 국민주택기금의 조성에 꾸준히 기여해 왔다.[35] 다른 한편으로는 재특융자가 재정지원 가운데 금리가 가장 높기 때문에 국민주택기금의 조달과 운영에 있어 역금리를 발생시키는 요인으로 작용하였으며, 기금의 장기 안정적 재원확충을 위해서는 정부출연금 형태의 재정지원이 필요하다는 의견도 있다.

이러한 구분을 배경으로, 최근의 환경변화, 특히 주택보급률 100% 달성과 관련하여 향후 주택정책의 수단이 주택공급의 촉진을 위한 금융지원보다는 영세민의 주거생활 안정을 위한 재정지원 위주로 변경되어

34) 물론 이러한 구분은 주된 지원수단에 따른 것이며, 일반적으로는 재정과 금융이 상호 보완적인 역할을 하고 있다.

35) 국민주택기금의 사업들 중에도 일반회계 및 특별회계 예산항목의 일부와 사업목적 측면에서 유사한 사업이 일부 발견된다. 재정경제부의 일반회계 예산사업인 '주택 및 지역사회개발'의 '주택개발' 항목, 건설교통부의 일반회계 예산사업인 '주택 및 지역사회개발'의 '주택건설지원' 항목, 재정융자특별회계 융자계정의 '주택 및 지역사회개발'의 '주택건설지원' 항목, '토지관리 및 지역균형특별회계'의 '주택건설지원' 항목 및 '농어촌특별세관리특별회계'상 '농어촌 주택개량' 항목 등과 유사성이 있다.

야 한다는 주장이 제기되고 있다. 즉, 국민주택기금의 금융지원을 통한 주택공급의 확대는 이미 달성된 목표로서, 앞으로의 주택정책은 최저소득계층을 대상으로 하는 재정지원을 중심으로 이루어져야 한다는 것이다. 다른 한편으로는, 국민주택기금이 민간주택금융시장에서 소외된 계층에 대한 보다 적극적인 지원을 통해 전체 국민의 주거생활 안정에 기여해야 할 것이라는 주장도 있다. 주택시장의 구조변화와 금융시장의 환경변화에 따라 국민주택기금 운용방식 및 체계를 개편할 필요성이 지속적으로 대두되고 있는데, 그 방향에 있어서 위와 같은 두 가지 주장이 대립되고 있는 것이다.

그러나 주택시장 또는 주택금융시장의 시장실패 가능성에 적극적으로 대응하기 위해서는 주택정책의 금융지원 수단인 국민주택기금을 당분간 유지할 필요가 있는 것으로 사료된다. 특히, 주택보급률의 상승에도 불구하고 자가보유율은 아직도 낮은 수준이며, 전반적인 주택 대형화의 경향 속에서 저소득층의 주거서비스 여건이 악화되었을 가능성, 그리고 금융기관의 위험관리 강화에 따라 저소득층의 주택금융시장 접근이 더욱 어려워질 가능성 등 시장실패 요인들이 상존하고 있다. 또한 앞으로 국민주택기금이 공공기금의 역할을 제대로 수행할 수 있도록, 그리고 시장실패를 시장의 왜곡이 아닌 시장의 순기능을 통해 보정할 수 있도록 하기 위해서는 그 운영체계를 보다 심층적으로 개선할 필요가 있다. 주택정책의 방향과 수단에 있어서 재정과 금융의 역할을 나누는 이유는 금융지원이 기본적으로 시장기능에 바탕을 둔 정책수단이므로 일부 계층에 대해 시장접근성을 높여주는 것 이외에 시장왜곡이 유발되는 부작용이 최소화되기 때문인 것이다. 재정지원은 지출된 예산이 재정에 환류되어 재생산되는 구조를 가지지 않는데 반해, 금융지원은 일반적으로 조달금리보다 높은 대출금리가 책정되고 대출에 대한 사후관리가 엄격히 시행되어 부도위험을 낮추는 등의 엄격한 규율을 적용함으로써 확대 재생산이 가능한 체제가 구축되어야 한다.

따라서 국민주택기금과 같은 공공기금을 통한 구체적인 주택금융지원 정책의 설계에 있어서 요청되는 기본적인 대전제는 다음과 같이 정리가 가능하다. 첫째, 금융환경의 변화에 순응하되, 주택금융수요자들이 원하는 자금은 안정적으로 공급되도록 한다. 둘째, 합리적 기준에 의한

대출심사에 근거하여 광범위한 계층의 소비자에게 주택자금이 공급되도록 한다. 셋째, 시장실패의 요소가 없거나 장애가 제거되어 민간금융기관에 의하여 수행될 수 있는 기능은 민간금융기관에 맡기는 원칙을 정립하는 것이 필요하다.

나. 향후 국민주택기금의 역할

주택금융 지원정책은 크게 주택건설에 대한 금융지원과 주택구입에 대한 금융지원으로 구분할 수 있다.[36] 먼저, 주택건설에 대한 금융지원 정책은 주택공급 확대가 시급한 경우 주택건설업자의 금융접근성을 높이고 금리를 낮추기 위한 정책적 개입이다. 주택건설에 대한 대출은 일반적으로 위험성이 크기 때문에 정책적 지원이 없을 경우 주택건설업자의 금융접근성이 낮아지거나 과도한 금리부담이 발생하는 문제가 나타날 수 있다. 나아가 이러한 금융지원만으로 주택공급의 확대가 어려울 경우에는 공공부문이 직접 주택건설을 담당하게 된다. 다음으로, 주택구입에 대한 금융지원정책은 국민들의 자가보유율 제고를 목표로 주택구입자금을 대출하는 시점에서 금융비용을 경감시키는 것이다. 주택 및 주거서비스는 가계의 여타 자산이나 소득에 비해 고가의 재화이기 때문에 주택구입을 위해서는 대부분의 소득계층에서 대출을 필요로 하지만, 중저소득층의 경우 신용위험이 높아서 대출이 불가능하거나 금리부담이 과도하게 되는 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

1) 주택건설 지원에 있어서 국민주택기금의 역할

국민주택기금의 주택건설에 대한 금융지원은 임대주택 건설에 대한 지원을 중심으로 재편되어야 한다. 저소득층의 주거안정 확보를 위한 중장기적 지원 체제의 구축에서 국민주택기금이 선도적이며 중추적인 역할을 수행하여야 할 것이라는 전제에서 소규모 주택의 직접적인 공급확대 또는 이를 유도하기 위한 건설자금 지원정책은 향후에도 국민주택

36) 주택건설 및 주택구입에 대한 금융지원 이외에도 금융시스템의 발전정도에 따라 주택대출의 유동화(2차 저당시장)를 정책적으로 지원할 수 있으며, 금리차 보조, 신용보완, 세제지원 등 재정에서 주택금융을 간접적으로 지원하는 방식도 존재한다.

기금이 운용할 대출 프로그램에서 중요한 위치를 차지해야 할 것이다. 특히 소득 1~4분위의 저소득층을 대상으로 하는 중소형주택의 공급은 분양보다는 임대의 형태로 이루어져야 한다. 2002년 현재 최저주거기준 미달 가구는 일반 가구의 23.4%에 달하고 있는 것으로 추정되고 있으나, 이들 가구의 소득과 자산 수준을 고려해 볼 때 비록 소형이나마 주택을 직접적으로 구입하기에는 상당한 어려움이 존재하기 때문에 결국 공공임대주택의 공급 확대에서 문제 해결의 실마리를 찾을 수밖에 없을 것이다.

현재 임대주택스톡의 비중이 10% 이하에 머물러있는 상황을 감안할 때, 이를 획기적으로 늘리기 위해서는 정부 및 기금의 적극적이고 직접적인 역할이 필요하다. 현행 주택건설자금지원 방식은 '저리의 자금공급을 통하여 주택건설업체의 수익성을 일정 수준 보장하여 시장의 실패를 보정할 수 있다'라는 기대에 바탕을 두고 있는 것으로 보이나, 앞에서 살펴본 바와 같이 국민주택기금의 지원을 받는 사업자는 일반 주택건설 부문에서의 경쟁에서 대규모 업체에 밀려 수익성이 낮은 임대주택 건설 시장으로 구축된 경우가 다수일 것으로 판단된다. 특히, 최근의 저금리 기조로 국민주택기금이 제공하는 자금의 금리경쟁력이 과거에 비해 약화되어 있고, 기술력과 공신력을 갖춘 대규모 건설업체들이 임대주택건설사업에 참여하는 것을 기피하고 있는 상황에서 상당 부분의 기금지원 주택 공급사업이 기술력과 재무구조 측면에서 취약한 기반을 가지고 있는 중소기업 중심으로 이루어지고 있으며 이러한 추세는 중대한 정책적 변화가 없는 한 계속될 것으로 판단된다. 그나마 이들에 의하여 건설된 임대주택의 상당수가 5년 후 분양 전환됨에 따라 임대주택 스톡은 2001년 현재 약 92만호로서 총 주택스톡 1,189만호의 8%에 불과한 실정으로서, 지속적인 임대주택의 공급이 필요하며 이를 뒷받침하기 위한 국민주택기금의 적극적이고 직접적인 역할이 필요하다.

우량건설업체들이 임대주택건설사업에 참여하기를 기피하고 있는 상황에서 국민주택기금의 지원을 민간기업을 통한 시장메커니즘의 활용이라는 형식에 얽매어 놓을 필요는 없으며 시장실패에 대응하여 직접적인 교정 수단을 강구하는 것이 오히려 바람직한 결과를 가져올 수도 있다. 즉, 대한주택공사 및 지자체 등 공적 수단을 통해 중소형 임대주

택의 공급을 적극적으로 확대할 필요가 있는 것이다. 이미 주택보급률이 100%를 넘어선 상황에서 종전과 같이 단기간에 대규모 주택공급을 위하여 민간기업의 힘을 빌려야 할 절실한 필요성은 약화된 것으로 판단되며, 장기임대주택건설 확대와 함께 국민주택기금의 장기적 건전성 유지도 국민의 주거생활 안정에 간과할 수 없는 요인이므로 금리우대 등 우량건설업체에 대한 참여유인을 적극적으로 제공할 필요가 있다.

한편, 경기침체 극복과 주택경기 부양이라는 정책목표 달성을 위하여 도입된 주택공급자 지원 자금 중 중형분양주택자금 등 기금의 본래 목적과 상당히 다른 계층에 혜택을 줄 가능성이 높은 사업에 대한 지원은 최소화 내지 중단할 필요가 있다. 이러한 대출프로그램의 존속은 기금운용의 유연성을 저해하고 기금의 원래 설치 목적에도 부합하지 않는 결과를 초래할 가능성이 농후하여 향후 기금 운영에 부담으로 작용할 우려가 있다.[37] 또한 현재와 같이 금리경쟁력의 상대적 저하로 기금의 자금운용이 여의치 않을 경우 기금 규모를 목적 사업수행에 지장이 없는 범위에서 점진적으로 축소하는 것도 검토할 수 있을 것인데, 이들 프로그램이 축소 또는 폐지될 경우 남은 재원은 서민과 영세민을 위한 임대주택 건설 확대에 사용하여 국민주택기금이 정책기금으로서 역할을 효과적으로 수행하는데 활용할 수 있을 것으로 기대된다.[38]

---

37) 일본의 경험에서 알 수 있듯이 경기침체를 극복하기 위하여 공적주택자금을 이용하여 과도한 주택투자 확대정책을 실시하는 경우 향후 공적주택금융체제의 수지악화와 더불어 상당한 재정부담을 초래할 가능성이 있다. 일본 정부는 1990년대 초 경기침체와 주택투자 급감에 직면하여 주택투자 확대정책을 시행하였으며 이를 위하여 주택금융공고의 융자를 확대한 바 있다. 그러나 1990년대 초부터 민간대출금리가 급락하기 시작함에 따라 민간과 공공 자금간 대출금리 역전현상이 발생하고 주택금융공고대출이 민간대출로 차환되기 시작하였으며, 주택금융공고는 대출의 조기 상환에 직면하여 수지가 악화되고 이를 보전하기 위한 재정부담이 가중되었다. 이에 따라 결국 일본 정부는 재정투융자개혁의 일환으로 주택금융공고 개혁을 실시하여 주택금융시장에서의 직접적 역할을 사실상 포기할 수밖에 없는 상황에 도달하게 된 것이다.

38) 건설교통부는 2004년도 국민주택기금운용계획에서 재개발임대, 사원임대, 중형임대지원사업을 공공임대지원사업과, 근로복지, 재개발・재건축, 중형분양지원사업을 공공분양지원사업과, 분양중도금, 최초주택구입지원사업을 근로자・서민구입지원사업과, 불량주택개선사업을 주거환경개선사업과 각각 통합하였고, 표준화자재사업, 대지조성사업을 폐지하는 등 사업 간의 차별성을 확보하기 위해 기금운영체계를 개편했는데, 이에 따라 본문에서 제기한 문제가 다소 완화된 것으로 볼 수 있다.

2) 주택구입 지원에 있어서 국민주택기금의 역할

국민주택기금의 주택구입에 대한 금융지원은 저소득층 및 소외계층의 민간 주택금융시장에 대한 접근성(accessibility) 제고에 역량을 집중하여야 할 것이다. 주택구입자금 대출 프로그램의 수혜계층이 임대주택의 직접적 공급대상이 되는 계층보다 상대적으로 높은 소득과 많은 자산을 보유하고 있을 것이나, 이들 저소득층 또는 근로자·서민 계층의 민간 주택금융시장 접근을 가로막는 요인은 금리뿐만 아니라 신용위험(default risk)이라는 점을 주시할 필요가 있다. 즉, 정보의 비대칭성(information asymmetry)이 존재하는 대출 시장에서 비록 주택을 담보로 제공하더라도 신용위험이 높은 대출자에게는 상대적으로 높은 이자율과 더불어 낮은 LTV비율로 대출이 제공된다.[39] 특히, 고소득층에 비하여 높은 실직이나 소득상실의 위험에 직면하고 있는 저소득층의 경우 축적된 자산이 주택구입시 요구되는 초기일시불입금(down-payment)의 수준에 미치지 못하는 경우가 대부분이므로 주택금융시장에의 접근이 원천적으로 차단되는 경우가 빈발하다. 그러므로 주택구입 자금의 지원은 민간주택금융에 접근이 가능한 계층에 대한 저리 자금의 지원보다는 민간주택금융 시장에의 접근이 원천적으로 봉쇄된 계층에 대한 자금 공급에 주력해야 할 것이다.

앞의 주택수요자 대출프로그램에 대한 평가에서 살펴본 바와 같이 민간주택금융시장에 대한 접근이 충분히 가능한 상대적 고소득 계층에게도 국민주택기금의 주택구입자금이 지원되고 있다고 판단되므로 기금수혜자격에 대한 재검토가 필요하다. 우선, 기금이 목표로 하는 도시근로자 기준 소득 6분위 이하의 계층에만 지원이 이루어질 수 있도록 소득이나 자격 기준이 현재보다 명확하게 명시되어야 할 것이며, 소득 6분위 이하의 서민과 근로자 내에서도 4분위 이하와 5분위 이상의 지원대상자에 대해서는 각기 다른 차원의 지원이 이루어져야 할 것이다. 4분위 이하의 대상자에 대해서는 너그러운 대출상한 인정 등을 통하여 이들의 높은 신용위험에서 발생하는 문제점을 완화시켜 주는 동시에 저리의 자금을 공급하는 프로그램을 시행하고, 5분위 이상의 지원 대상자에

39) LTV(loan to value)비율은 담보가치 대비 대출액의 비율을 의미한다.

대해서는 이자부담 경감에 초점을 맞추는 프로그램을 시행하는 것이 수직적 형평성의 제고에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 기금운용의 수평적 형평성 제고를 위하여 서울을 중심으로 하는 수도권과 제조업 등 일부 직종에 편중되어 있는 대출 실적을 지역별·직종별로 고르게 만들기 위한 정책의 개발이 필요하다. 기금운용의 수평적 형평성을 제고하는 것이 서민의 주거안정을 위한 원활한 기금지원이라는 정책목표에 우선할 수는 없으나, 기금 대출의 분포와 지원 대상이 되는 저소득층의 지역별·직종별 분포가 서로 크게 다르지 않도록 정책적 노력을 투입할 필요가 있다. 다만, 지역별, 직종별 인구수 등의 차이에 따른 기본수요의 차이를 감안하여 획일적인 균분 지원의 가능성은 배제되어야 할 것이다.

3) 주택금융시장의 바람직한 발전을 위한 국민주택기금의 역할

안정적인 주거환경 확보와 더불어, 국민주택기금은 민간주택금융시장의 안정적 성장에 기여한다는 부수적 기능을 가지며, 특히 장기주택금융시장의 활성화를 도모하는 방향으로 운영되어야 한다. 장기주택금융시장의 활성화는 주택에 대한 수요를 안정적이고 원활하게 충족시키는 데 필수적인 요소라 할 수 있으며, 특히 외환위기 이후 큰 폭으로 증가했던 가계대출, 특히 주택담보대출이 주택가격의 급등 및 금융시스템에 대한 위험요인으로 지적되면서 주택금융의 장기화가 근본적인 처방으로 대두되고 있다. 이에도 불구하고 장기주택금융시장이 부진한 원인에 대하여 설득력 있는 분석이 나오지 않고 있으며, 따라서 당국의 정책개발 및 우선순위 설정에도 어려움이 있는 것으로 판단된다. 장기주택금융시장의 활성화를 지원하기 위한 정책의 일환으로 국민주택기금은 현재의 한국주택금융공사의 전신이라고 할 수 있는 한국주택저당채권유동화주식회사(KoMoCo)의 설립에 참여하였으며, 주택저당채권유동화증권(MBS)의 발행에도 적극적인 역할을 수행한 바 있으나 이러한 활동들이 성공적이었다는 평가를 내리기는 어렵다.[40] 우리나라의 MBS 시장

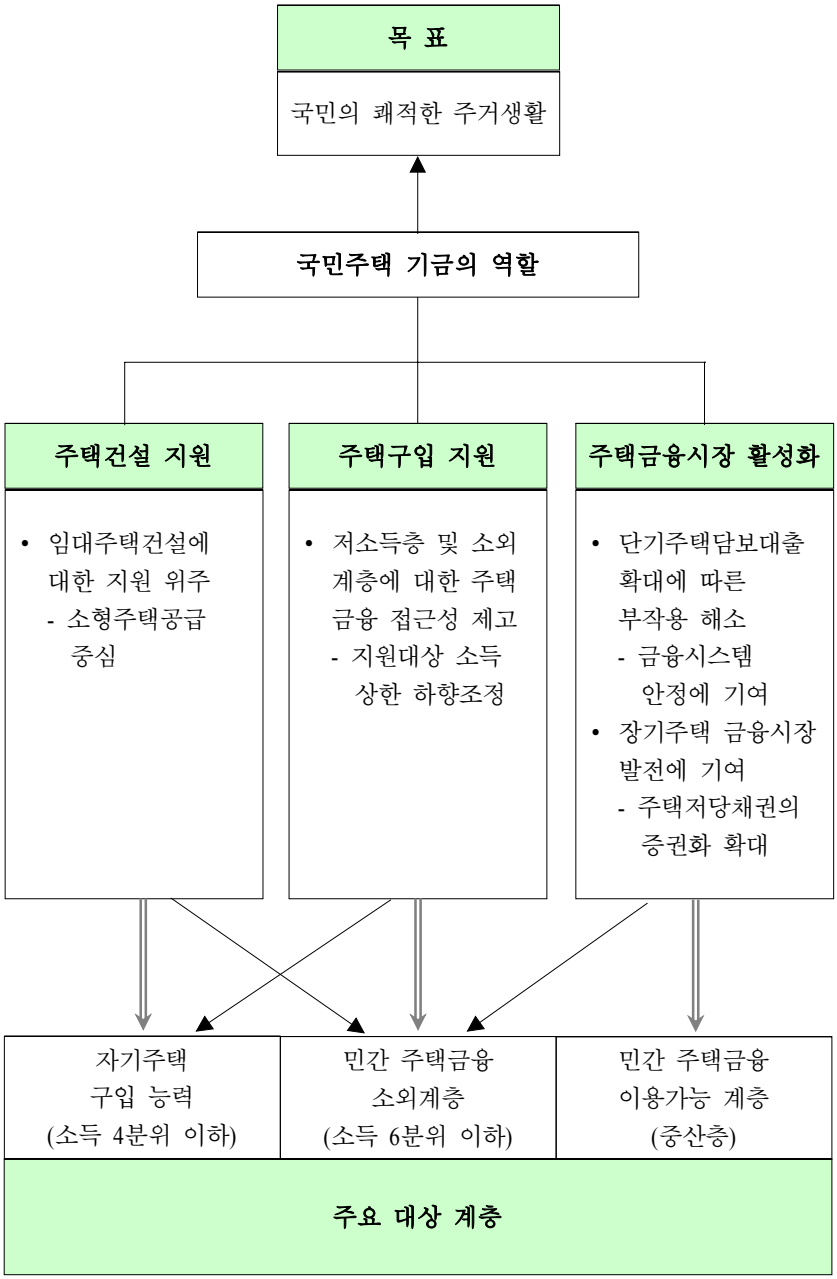
40) 주택저당채권의 증권화(securitization)를 성공적으로 수행한 미국과 그렇지 못한 일본의 경험 비교는 중요한 시사점을 제공한다. 미국의 증권화는 인플레이션과 시장금리의 상승국면에서 민간금융기관이 시장금리 변동리스크를 회피하기 위하여 도입

은 사실상 국민주택기금의 출자를 받은 KoMoCo가 국민주택기금이 보유하고 있는 주택저당채권을 유동화함으로써 시작되었으나, 신규 MBS 발행이 부진하고 이미 발행된 채권들의 유통 또한 활발하지 못한 실정이었다. 이와 같은 부진은 유동화 대상 채권의 확보에 대한 어려움과 함께 저금리기조하에서 금융기관의 여유자금 누증으로 인한 신규자금 조달의 필요성이 저하되었다는 금융시장 상황에 기인한다. 2004년 들어 정부가 KoMoCo와 주택금융신용보증기금을 통합한 한국주택금융공사를 설립함으로써 장기주택금융시장 활성화를 도모하고 있으나, 최근 금융시장 상황과 관련한 현실적인 한계를 단기에 극복하기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 다만, KoMoCo가 유동화 대상채권을 매입·보유할 수 없었던 점, 자본금 규모가 작은 상태에서 지급보증한도도 30배로 제한되었던 점 등이 동 기관의 유동화 사업 수행상 심각한 제도적 걸림돌로 지적되었으나, 한국주택금융공사의 경우에는 관련 제도들이 보완됨에 따라 이러한 문제점들이 해소되면서 향후 금리기조의 변화와 함께 유동화 추진환경은 현재에 비해 개선될 여지는 크다고 하겠다.

물론 금융기관이 보유하고 있는 기존의 주택담보대출의 유동화가 가능하고 한국주택금융공사가 새로이 발생하는 주택대출채권의 유동화에 목적을 두고 장기주택금융상품시장을 개발·확대해 가고 있으므로 이를 감안해야 할 것이나, 한국주택금융공사의 설립효과나 정부의 각종 장기주택금융 지원대책이 착근하여 장기주택금융시장이 안정적인 발전궤도에 들어서기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. 따라서 국민주택기금의 지원을 받은 금융기관이 장기대출에 주력하도록 유도할 수 있는 국민주택기금 운용방식의 도입이 필요하며, 자산 운용에서 유동성 비율 유지 등 각종 규제를 받는 민간 금융기관들이 보유한 장기

되었고 주택금융시장에 연기금이나 투자신탁 등의 기관투자 자금을 유입시켜 유동화 증권에 대한 수요를 확보함으로써 발전한 반면, 일본의 증권화는 재정투융자개혁, 특수법인개혁의 일환으로 공적 금융기관의 독자적인 자금조달수단을 확보하고, 민간금융기관에 우량한 투자대상을 제공할 목적으로 도입되었으며, 민간금융기관 중심의 주택대출시장을 지원하기 위하여 불가피하게 도입된 측면이 있다. 결국, 주택저당채권 유동화의 성공적 정착을 통한 장기주택금융시장의 기반 확보는 정책적 목적과 동기만을 가지고는 달성할 수 없으며 주택저당채권의 원활한 공급을 위한 주택담보대출의 장기화와 더불어 유동화된 채권의 원활한 소화를 위한 투자자의 확보가 선결과제라고 할 수 있다.

[그림 7-5] 국민주택기금의 역할 재정립



주택저당채권의 상당 부분을 빠른 시일 내에 유동화를 통하여 매각할 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

3. 국민주택기금의 운용개선방안

가. 대출 프로그램 전반에 대한 문제점

국민주택기금의 전반적인 운영과 관련하여 현재 가장 크게 부각되고 있는 문제점은 대출 프로그램의 지나친 세분화에 따른 기금운영의 효율성 저하, 주택 공급자에 대한 지원 위주의 자금 배분, 경기활성화 수단으로 동원될 위험에 항시 노출되어 있다는 등 세 가지를 지적할 수 있다.

국민주택기금 대출은 20개가 넘는 프로그램으로 이루어진 나열식 운용체계를 가지고 있다. 여기에서 파생하는 가장 큰 문제점이 각종 대출 프로그램이 설치될 당시의 단기적 목적 또는 대출대상자 및 대상주택규모에 따라 지나치게 세분화되어 있어 기금대출 수요자들이 자신들에게 적합한 대출프로그램을 구분하는 데 어려움이 있다는 점이다. 가령, 근로자·서민주택구입자금대출, 공공분양주택자금대출, 다세대주택자금대출 등 국민주택분양이라는 유사한 목적을 가지면서 수혜계층에도 큰 차이가 없는 대출 프로그램이 설치 동기에 따라 달리 호칭되고 지원조건도 달리 적용되고 있으며, 이에 따른 국민주택기금 운영상의 복잡성은 다수의 운영개선방안 및 기금운영 평가보고서에서 이미 지적된 사항이다. 또한 정책당국이 기금운용계획을 수립함에 있어서 각 대출에 대한 수요를 예측하기 어렵기 때문에, 대출 프로그램의 세분화는 수립된 계획이 빈번하게 변경되는 요인이 되고 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 각종 대출 프로그램들의 운용계획 및 대출실적이 매년 크게 변동하는 경향을 보이고 있는데, 이러한 현상에 대하여 국민주택기금의 운용이 상황에 따라 능동적으로 대체하고 있다고 긍정적으로 평가할 수 있으나, 장기적 계획이 필요한 주택자금 수요자들에게 불필요한 불확실성을 부여한다는 부정적인 평가도 가능하다. 또한, 기금운용계획이 연중 수차례 변경됨에도 불구하고 연초 계획에 있었던 대출 프로그램이 수요가 없어도 유지되고 있는데, 이러한 유연성의 결여는 기금운용의 효율성을

저해하고 있는 대표적인 예이다.

외환위기이후 많은 변화를 겪었으나 국민주택기금의 자금 운용은 사업자대출 위주로 이루어져 왔으며 이는 주택건설사업자에 대해 저리로 자금을 지원하면 분양가 또는 임대료가 상대적으로 낮아져 결국 주택수요자에게 혜택이 돌아올 것이라는 가정에 근거하여 주택공급의 확대를 통한 주거안정을 도모하려는 정책 의지가 반영된 결과로 판단된다. 그러나 주택공급의 확대로 최근 주택보급률이 100%를 넘어섬에 따라 주택공급업체에 대한 직접적인 건설자금 지원은 이제 그 필요성이 크게 약화되었고 보다 효율적인 수요자금융 중심의 원활한 환경이 조성되어야 할 것이다. 정부의 주택정책기조 역시 주택공급 확대기조에서 주택산업의 규제완화를 통하여 자율성을 확보하고 주거복지를 제고하는 방향으로 변화하고 있다.

이러한 환경변화에 따라 6% 수준을 유지하던 국민주택기금의 수요자금융 비중이 외환위기 이후인 1998년부터 50%에 육박하는 수준으로 상향 조정되었으나, 최근 다시 하락하여 2002년 중에는 30% 수준으로 하락하였다.[41] 1998년 이후 수요자금융의 비중 상승은 주로 분양중도금대출, 근로자·서민주택구입자금대출 및 최초주택구입자금대출에 의해 주도되었으나 분양주택중도금대출 및 최초주택구입자금대출의 2개 프로그램을 제외하면 수요자금융의 비중은 여전히 낮은 수준에 머물고 있다. 분양주택중도금대출 및 최초주택구입자금대출은 그 자격요건이 차입자의 소득수준보다는 대상이 되는 주택의 규모에 따라 결정되는 특징을 가지고 있어 저소득계층에 대한 지원을 위주로 한다고 평가할 수 없으며, 간접적으로는 주택건설사업자에 대한 지원, 나아가 이를 통한 주택경기 활성화가 주된 목적인 것으로 보인다.

정부의 정책기금이 정책수단으로 활용되는 것은 원칙적으로 당연한 것이지만, 정책기금을 설치한 목적과 그 기금을 활용하고자 하는 목표가 일치할 경우에 비로소 정당성을 인정받을 수 있다. 국민주택기금은 정부재정에서의 출연 및 예탁금, 국민주택채권의 강제 매각, 국민주택을 공급받고자 하는 자의 저축으로 조성되어, 공공성이 매우 강조되는 기

41) <표 7-2>를 참고하시오.

금이며 따라서 국민주택기금의 운용에 있어서는 이러한 공공성, 특히 '국민의 주거안정과 주거수준의 향상'이라는 목적이 최우선으로 고려되어야 한다. 물론, 외환위기 이후와 같이 경기가 크게 악화된 시기에 주택경기의 부양을 통해 전반적인 경기 활성화에 기여한다는 의도에 대해 무조건적으로 반대할 수는 없으나 경기 활성화가 국민주택기금 운용의 목표로 인식되고, 이로 인해 기금의 장기적인 자생력(viability)이 저하되어 본래의 목표에 충실하지 못하게 될 가능성에 대해서는 보다 철저한 사전적 예방조치가 필요하다. 또한, 주택경기가 서민층의 주거안정과의 연관성이 큰 것은 사실이지만, 경기가 회복된 이후에도 기금지원의 확대기조가 유지되었던 점은 시정될 필요가 있을 것이다. 이와 더불어 위기상황에서 다양한 계층의 국민들이 겪고 있던 주택관련 금융부담을 덜어준다는 차원에서 도입된 여러 가지 사업들이 민간주택금융시장의 왜곡 및 성장저해 요인으로 지적되지 않도록, 상황변화에 유연하게 대응할 수 있는 사업 체제를 갖추어야 할 것이다.[42)]

나. 주택수요자 대출 프로그램의 운영개선 방안

주택수요자 금융시장에서 정책기금으로서 국민주택기금의 진정한 역할이 무엇이며 어떤 방법으로 운영되는 것이 가장 효율적으로 기금 설치의 목적을 수행할 수 있는가를 기준으로 주택수요자 대출 프로그램의 개선 방안이 도출되어야 할 것이다.

국민주택기금의 주택수요자에 대한 금융지원은 정책적 지원이 있을 경우 자력 또는 민간주택금융을 통한 자금마련으로 주택의 구입이 가능하다고 판단되는 소득계층에 집중하고 있다. 금융지원으로도 주택의 구입이 불가능한 최저소득계층은 국민기초생활보장법에 의한 주거생활 보호대상이 되므로 국민주택기금의 운영의 고려 대상에서 제외하여도 무방할 것이다. 그러나 이러한 주택구입 가능여부 기준은 매우 추상적인 것이며, 따라서 현실적으로는 지원의 계층을 주택수요자의 소득과

42) 이러한 사업들 가운데 대표적인 것이 중형분양주택에 대한 자금지원인데, 신설 당시와 같이 주택 건설 산업의 붕괴가 우려되었던 상황은 벗어난 것으로 판단되며, 오히려 민간주택금융시장을 왜곡·구축하는 요인으로 지목되고 있어 축소·폐지 조치가 있어야 할 것으로 판단된다.

자산 등을 포함한 부(wealth)를 기준으로 구분하고 지원대상 계층 내에서도 소득·자산을 기준으로 혜택을 차등화하는 것이 필요하다.

주택수요자 금융은 충분한 자산을 축적하지 못한 중·저소득계층의 자가 보유를 지원하는 역할도 담당하고 있는데, 지원 대상이 잘못 설정될 경우 민간주택금융부문과 상충·경합되기 쉬운 분야이다. 그러나 소득 계층별, 대출 유형별로 대출 조건을 적절히 차등화할 경우 국민주택기금의 지원목표 소득계층에 대한 충실한 지원은 물론 민간주택금융부문과의 상충도 최소화할 수 있다. 현재는 기금의 지원절차의 단순화를 위해 요건대출방식을 채택하고 있지만 이는 기금관리 금융기관의 도덕적 해이를 유발할 가능성이 있으며, 결국 기금의 건전성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 정책기금을 이용한 금융지원이 항상 저리의 자금공급만을 의미하는 것은 아니며 소득·자산수준에 관계없이 일정 조건만 만족하면 대출조건이 민간금융시장에서보다 항상 월등히 좋아야 한다는 인식은 이제 불식될 필요가 있으며 어떠한 경우이든 기금의 목표계층에 속한 주택수요자들이 민간 주택금융시장에서 보다 용이하게 접근할 수 있는 방향으로 지원되어야 할 것이다.

이상의 맥락에서 판단해 볼 때 주택수요자 대출 프로그램 운영에서 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있는 것은 지원 대상의 정의 및 구분에 있어서 명확성과 적정성이 결여되어 있다는 점이다. 국민주택기금은 기본적으로 그 융자대상을 저소득·저자산·무주택으로 특징되는 사회적 한계계층으로 하여, 국민 전체의 주거복지를 증진하는 것을 목표로 설치, 운용되어 왔는데, 대출 프로그램상의 대상자는 [그림 7-1]에 나타난 바와 같이 비교적 명확하게 정의되고 있다. 그러나 제3장에서 분석된 바에 의하면 근로자 주택구입자금의 경우 대출가구의 34.55%가 7분위 이상의 소득계층에 속하는 것으로 추정되는 등 융자의 목표대상 소득계층과 실제 수혜계층간에 격차가 매우 심한 것으로 판단된다. 앞에서도 논의한 바와 같이 이러한 현상이 발생한 근본적인 원인은 기금 운영의 소득 개념이 명확하지 않게 정의되어 있기 때문이다.

「도시가계연보」에서 가구 전체 소득을 기준으로 할 경우 연간소득 3,000만원이 6분위 평균소득 수준에 해당되므로, 국민주택기금의 수요자대출에 있어서 일반적 소득한도는 이에 근거한 것으로 사료된다. 그

러나 대출신청시 소득수준의 확인이 주로 가구주인 대출 신청자 1인의 소득 수준만을 기준으로 하고 있기 때문에 기금대출이 원래 의도했던 계층에 원활히 공급되고 있다고 간주하기에는 상당한 무리가 따른다. 한편, 임금근로자의 경우 대출자격 요건에 규정된 연간 급여가 기본급으로 해석된다는 사실을 고려하면 기금이 원래 의도했던 지원 대상과 실제 수혜 계층 사이에는 더욱 큰 괴리가 존재할 가능성은 매우 크다고 할 것이다. 이와 같은 문제점에 대한 대책으로 국민주택기금이 지향하는 소득계층이 적절한 혜택을 향유할 수 있도록 연간 급여 및 주택 규모와 더불어 대출신청자의 보유 자산 가치 및 자산 소득을 함께 고려한 대출 자격 기준을 마련하고 대출여부를 심사하는 체제가 궁극적으로는 마련되어야 할 것이다. 그러나 이와 같은 체제의 정비는 현실적으로 매우 장기적으로 추구해야 하는 과제일 것이고 우선 명백히 노출되는 불합리를 개선하기 위하여 대출 자격이 연간 급여 3,000만원 이하로 되어 있는 근로자주택구입·전세자금의 경우 급여의 기준을 근로소득원천징수영수증상의 총급여로 수정하여야 할 것이다. 또한, 맞벌이 부부 등 세대주 외 가구구성원의 소득이 높은 경우를 고려하여 가구 구성원 전원의 소득을 합산하여 가구 구성원 수로 나눈 평균개념을 이용하는 새로운 소득 요건 개념을 도입할 필요가 있다. 한편, 자영업자가 주요 수혜대상으로서 대출신청자의 소득수준에 대한 파악이 곤란하였던 서민주택 구입·전세자금의 경우에는, 국민주택기금의 지원목표 계층과의 부합성을 최대한 제고하기 위해 국민건강보험공단 또는 국민연금관리공단의 소득 및 자산 보유자료 등 다양한 자료원을 개발하여 국세청 자료와 병행 이용하는 방안을 강구해야 할 것이다.

다음으로 기금의 지원 대상이 되는 주택의 규모 문제를 재고해 볼 필요가 있다. 현재 사실상 모든 주택 수요자 대출프로그램에서 전용면적 18평 초과 25.7평 이하의 중형주택이 대출 대상으로 인정되고 있는데, 대출 대상 주택규모를 원칙적으로 18평 이하로 한정하고 가구 구성원의 수와 최저 주거기준을 고려하여 중형주택을 제한적으로 인정하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 가령, 2000년 10월 건설교통부에서 마련한 최저주거기준에 따르면 3인 가구의 경우 적어도 8.8평 이상의 면적, 2개 이상의 침실, 전용부엌·화장실 등이 갖추어진 주거환경이 확보되

어야 한다. 이와 같은 최저 주거기준을 고려하여 가구원수에 지원 대상 주택의 면적 한도가 연동되는 방안이 마련되어야 할 것이다.

한편, 그 동안 지나치게 세분화된 기준에 따라 복잡하게 운영되던 주택수요자 대출 프로그램은 2004년 기금 운영 계획에 제시된 정비에 따라 상당히 간소화되었음에도 불구하고 지원의 필요성 및 성과의 평가가 모호한 자금지원 제도가 여전히 존재하므로 이들 프로그램을 폐지하는 등 추가적인 정비가 필요하다. 가령, 매입임대 주택자금의 경우는 2000년 당시 미분양주택의 증가로 인한 주택건설업체들의 어려움을 경감하기 위해 마련된 지원제도인데, 임대사업의 활성화에 대한 기여가 실제로 있는지 평가하기 어렵고 오히려 주택소유의 편중이라는 부작용의 가능성이 높으며, 리모델링사업자금이 리모델링 조합제도의 도입에도 불구하고 별도로 운용되어야 할 필요는 없으므로, 주거환경개선자금으로 통합하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

다. 주택공급자 대출 프로그램의 운영개선 방안

국민주택기금의 목표가 과거의 주택건설 촉진에서 주택시장 환경 변화에 따라 안정적인 주거 환경의 제공으로 바뀌어 가는 점을 고려할 때 사업자 대출의 운용에도 변화가 필요한 시점으로 판단된다. 국민주택기금의 운용이 과거의 분양주택 자금대출 위주의 운용에서 임대주택건설에 보다 비중을 두는 등 거시적인 운용의 변화는 이루어지고 있으나, 미시적인 자금 운용은 아직 주택시장 상황을 적절히 반영하지 못하고 있어 보다 효율적인 자금의 운용계획 수립이 필요하다.[43] 예를 들어 미분양 주택이 있거나 주택보급률이 높은 지역에 대출 승인된 사업이 다수 나타나고 있어, 사업성 평가에서 미분양 주택이나 주택보급률 기준 강화를 통해 적재적소에 필요한 자금이 효율적으로 집행되도록 노력해야 할 것이다. 주거생활의 안정이 지역별로 적절히 보장되게 하기 위해서는 지역별로 차등화된 사업자 대출 프로그램의 운용을 고려할 필요가

43) 전국 주택보급률은 100%를 넘어서고 있으나 수도권 도시지역의 주택보급률은 여타 지역에 비해 낮아 지역별 편차가 심하고 자가점유율도 주택보급률보다 훨씬 낮으며 오히려 하락세를 나타내는 상황이므로, 임대주택시장의 안정을 통해 국민의 주거생활 안정을 도모하기 위한 임대주택의 공급은 매우 중요하다.

존재하며, 시장에서 해결되지 못하는 부분에 대한 정부의 개입은 정당한 행정행위임을 인식할 필요가 있다. 또한, 임대주택 확보에 있어서도 미분양 주택이 있는 지역에서는 매입임대를 과감하게 확대하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 이와 함께 임대주택의 공급에 대한 금융지원은 자가 마련을 위한 자산을 축적하기 어려운 계층에 대해 안정적인 임대주택을 제공한다는 궁극적인 목표에 부합하도록 실행되어야 한다. 따라서 국민주택기금이 담당하는 주택건설사업에 대한 지원범위를, 민간주택금융이 담당하는 부분과 상충되지 않도록 명확히 설정할 필요가 있다. 최근의 임대주택건설자금 지원의 증가는 중형임대주택건설자금대출의 증가가 주도한 것인데, 국민주택기금이 정책기금으로서의 역할을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 동 자금의 지원조건, 특히 의무임대기간의 조정이 필요하다. 임대주택 건설사업의 경우 소형임대주택단지의 슬럼화 및 주택규모의 확대추세 등에 따른 수요구조 변화로 인해 주택건설사업자들이 국민·공공임대주택보다는 중형임대주택 건설사업을 선호하고 있다. 그러나, 소형주택에 대한 수요가 줄고 중형주택에 대한 수요가 늘었다고 하더라도, 민간주택건설 사업자를 대상으로 하는 국민주택기금의 중형임대주택건설지원은 그 대상이 5년 이상 임대를 목적으로 하는 주택건설 사업자로서 그 수혜자의 의무임대기간이 국민임대주택건설지원의 10~20년에 비해 짧다. 국민주택기금의 지원이 저소득 서민층의 안정적이고도 장기적인 주거생활 보장에 있음을 감안할 때, 기금지원의 혜택을 받아 건설된 중형임대주택의 경우 5년의 의무임대기간은 지나치게 짧다고 사료된다. 우리나라에 임대문화의 정착이 미흡하여 시장이 제대로 형성되지 않음에 따라 임대주택 건설의 수익성이 높지 않고 이에 따라 민간부문의 참여가 쉽지 않은 상황을 감안할 때, 국민주택기금의 중형임대주택 건설지원을 유지할 필요는 있으나, 기금의 지원이 의무임대기간이 짧은 중형임대주택에 편중되도록 운용하기보다는 소형임대주택건설에 대한 지원확대도 병행하면서 기금의 지원으로 건설된 임대주택의 의무임대기간을 연장함으로써 국민주택기금 운용의 정책목적 부합성을 제고할 필요가 있다.

한편, 주택건설사업자의 부도·파산으로 인해 국민주택기금의 지원을 받은 주택건설사업이 중단될 경우 동 주택을 분양받은 자 또는 임대입

주 예정자들이 피해를 볼 수 있기 때문에 이들을 보호하기 위한 목적으로 부도사업장을 인수하는 주택건설사업자에게 부도사업장정상화촉진자금이 국민주택기금에서 대출되고 있다.[44] 부도 등으로 인해 주택을 건설중이던 대지를 경매 처분하는 것은 동 주택을 분양받은 자 또는 임대입주 예정자들에게 주거안정에 대한 불확실성을 증대시키는 요인이며, 다른 한편으로는 이미 투입된 건설비 등을 회수할 수 없게 되므로, 동 사업장을 제3자에게 인수케 하여 사업의 계속성을 유지하도록 배려할 필요는 있으나, 부도사업장을 인수하는 주택건설사업자가 이전 사업자의 모든 채무를 인수하기 때문에 간접적으로 국민주택기금의 지원을 받게 되는데, 이에 대해 또 다시 잔여공사비의 일정부분(1/3 이내)을 지원하는 것은 중복지원의 소지가 있다. 또한 이러한 지원제도가 유지되면 국민주택기금의 관리를 담당하는 금융기관에서 분양·임대자금 대출시 사업자에 대한 심사를 소홀히 하게 되는 도덕적 해이의 유인을 제공할 가능성이 높다는 문제점을 완전히 배제하기는 어려울 것으로 사료된다. 외환위기 직후 수많은 건설업체들이 부도·파산되는 상황에서 국민주택건설사업의 계속을 위해 사업자들에게 유인을 제공하는 조치였으나, 그러한 위기상황은 이미 해소되었으며 자금에 대한 수요도 줄어들고 있으므로 부도사업장 정상화자금 지원제도는 축소·폐지될 필요가 있다 하겠다.

대출심사평가표가 개정된 이후 대출 승인을 받은 업체의 부도는 보고되고 있지 않으나 이는 대출 승인 자료의 기간이 2001~2002년으로 부동산 경기가 회복세를 보인 시기와 일치하고 있는데 기인할 가능성이 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 승인업체의 규모는 전반적인 건설업체의 평균치와 크게 다르지 않은 모습을 보이고 있으나, 재무 건전성을 반영하는 부채비율이나 수익성을 반영하는 재무 지표들의 경우에는 전체 건설업 중 전반적으로 하위에 위치한 기업들로 구성되어 있다. 이에 따라

44) 일반적으로 국민주택기금의 지원을 받은 주택건설사업자는 주택건설대지를 담보로 제공하며, 담보가액을 초과하는 부분에 대해서는 주택금융신용보증기금 또는 대한주택보증(주)의 보증이 제공되며, 따라서 동 사업자의 부도·파산시 담보인 대지를 경매 처분할 수 있으며 보증기관의 대위변제도 가능하므로 지원된 자금이 손실로 연결되는 것은 아니다.

경기 변동시 추가적인 부도 대출금이 발생할 가능성을 배제하기 어려운 상황이다. 기금의 목적이 건설 산업의 발전이 아닌 주거 생활의 안정에 있다면, 평가 심사 기준의 강화는 불가피한 선택으로 판단된다. 따라서, 현재 위탁관리은행의 경우 CRS 평가시 성장성 등을 평가 항목에 포함하고 있으나, 기금의 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 재무항목 중 건전성에 보다 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다.

다만, 기존 승인 자료를 통해 앞서 살펴본 바와 같이 승인기준의 강화가 주택공급의 위축으로 나타날 가능성이 남아 있다는 점을 감안할 때 승인 기준강화로 발생할 수 있는 기금의 여유 자금의 효율적인 운용계획이 필요하다. 기존 대출 자료를 살펴본 결과 재무구조면에서 상당히 우량한 업체들의 대출 실적도 상당 부분 존재하고 있어 대출 기준의 강화에도 불구하고 어느 정도의 대출 실적 유지는 가능할 것으로 판단되며, 여유자금을 통해 보다 우량한 업체에 대한 대출을 유도할 수 있을 것으로 전망된다. 대출 기준의 강화와 더불어 주거 복지 개념에서 보다 타당한 기금의 목표인 「임대주택 및 소형주택 공급 등을 통한 저소득층의 주거 생활 안정」에 맞는 사업을 추진하는 우량 건설업체에 보다 많은 여유자금이 돌아 갈 수 있도록 대출 조건을 개선하는 것을 고려해야 한다. 사후적으로 발생하는 부도 업체로 인한 피해를 고려할 때 대출 조건의 개선을 통해 우량업체의 참여를 유도하고, 이를 통해 주택을 공급하는 것이 장기적으로 보다 효율적이고 국민주택기금의 건전성을 보장할 수 있는 운용 방향으로 판단된다. 따라서 건전성 감독이 보다 용이한 주택공사와 같은 공사를 통한 안정적인 임대 및 소형주택의 확대를 고려하거나, 대출 개선의 개선으로 우량업체에 대한 참여를 유도하는 것이 바람직하다.

분양가 자율화 등에 따라 일반 분양가 결정이 자율화 된반면 국민주택기금을 지원받아 건설하는 전용면적 60㎡ 이하인 국민주택에 대하여서는 「국민주택기금운용및관리규정 제31조」에 의하여 분양가격 산정방식에 따라 제한되고 있으며, 가격제한이 도입된 국민주택기금 사업자 대출에 우량 건설업체의 참여가 부진한 것은 수익성에 차이가 있다는 것을 단적으로 보여주고 있으며 이에 따라 재무구조가 부실한 기업들의 참여가 높게 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 현재와 같이 소형주

택에 대한 분양가 규제제도로 인해 우량 건설업체들이 소형주택 공급을 꺼리는 상황에서 가격제한을 도입한 정부가 임대주택 건설에 대한 지원을 확대하는 것이 적절한 대응 중 하나일 것이다.

향후 사업자 대출에 대한 적절한 사후관리를 통해 사업자 대출 프로그램의 운용을 개선하는 데에는 다음의 두 가지 방안을 고려할 수 있을 것이다. 1안으로는 국민주택기금의 위탁을 맡게 되는 국민, 우리은행과 농협과의 위탁 계약시 사후관리에 대한 사항을 포함하여 위탁기관이 사후관리 및 평가를 실시한 후 건설교통부에 보고하는 방안, 2안으로는 건설교통부나 제3의 기관에서 평가를 실시하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 1안의 장점으로는 현재 위탁기관이 개별 대출이 승인된 지점별로 중간 관리를 하고 있고 대출에 대한 이해도 높아 상대적으로 적은 비용으로 사후관리가 가능하다는 점을 들 수 있으며 단점으로는 대출 위탁업체 입장에서는 대출의 사후관리를 성실하게 수행할 인센티브가 부족할 가능성을 들 수 있다. 2안의 장점으로는 상대적으로 공정한 평가가 가능하다는 점을 들 수 있으며, 단점으로는 추가적인 비용의 발생이라는 점을 들 수 있다. 1안과 2안 중에서 2안이 보다 타당한 사후관리 및 평가 방식으로 판단된다. 대출 업무 위탁업체의 입장에서는 사후관리를 통해 부실하게 대출된 업체에 대한 성실한 보고가 위탁업체 자체에 이득을 가져다 줄 가능성이 낮으므로 성실한 사후관리 및 평가에 대한 유인이 부족하며 현재의 대출 관리 실태는 이를 반영하고 있다고 판단된다.[45] 따라서, 건교부의 국민주택기금 담당 부서나 외부 평가기관을 통해 사후관리를 실시하고 자료를 구축하여 사업자 대출 운용의 개선이나 추후 위탁기관과의 계약 갱신시 참고자료로 이용하는 것이 바람직하다. 건교부나 제3의 기관에서 평가를 실시하더라도 승인 대출관련 자료의 보관은 재계약시 위탁기관의 의무사항으로 포함하는 것이 꼭 필요하며 승인업체의 재무제표와 승인 관련자료 중 대출 신청 후 승인을 받지 못한 업체의 재무제표도 보관할 필요가 있다. 이와 같은 자료의 축적 없이는 대출 프로그램의 개선을 위한 분석이 효과적으로 진행될 수 없기 때문이다.[46]

45) 경제학 이론에서 자주 인용되는 전형적인 대리인(Agency Problem)의 문제로 볼 수 있다.

46) 예를 들어, 교통여건의 경우 대부분의 승인 업체들이 만점인 5점을 획득하고 있어

라. 국민주택기금의 운용효율성 제고를 위한 새로운 운영체계의 구축

주택시장 및 주택금융시장의 환경변화는 주택부문에서의 공공과 민간의 역할 및 상호간의 관계에 관한 명확한 분담 및 정립을 요구하고 있다. 주택의 수급불균형이 심화되었던 과거에는 주택의 공급을 최대한 확대하는 것이 급선무였고, 이에 따라 공공주택금융의 기능도 민간주택금융을 보완하고 또는 대신하여 신규주택건설 지원을 최우선적으로 지원하는 것이었다. 그러나 주택의 수급불균형이 어느 정도 해소된 시점에서의 공공부문의 역할은 금융부문에서 임대주택건설을 위한 자금지원을 확대함과 동시에 민간주택금융의 활성화를 유도하는 것이라 할 수 있다. 민간주택금융의 활성화를 유도하는 것은 공급측면에서 민간주택금융이 원활히 작동될 수 있도록 민간주택금융기관의 자금가용성을 높이는 것이고 수요측면에서는 신용도가 미약한 주택구매자의 신용보완을 공신력을 바탕으로 지원해주는 것이 될 것이다.

공급확대 위주, 즉 주택의 대량건설을 통한 주택가격 안정을 목표로 하여 주택시장을 주도하던 정부의 주택정책 기조도 수요자 중심적이고 공급의 자율성을 중시하는 패러다임의 변화가 이미 시작되고 있다. 따라서 국민주택기금의 관리체계도 시장의 자율성과 경쟁을 저해하지 않는 범위에서 그 목표에 보다 충실할 수 있도록 개선되어야 한다.

그러나 앞에서 지적된 바와 같이 현행 국민주택기금 운용체계는 이러한 변화에 대한 요구를 적극적으로 수용하지 못하고 있다. 주택공급의 확대보다는 주택수요자에 대한 지원을 통해 국민의 주거생활의 안정성 및 주거복지 수준의 제고를 목표로 하는 시기에는 주택금융지원을 위한 공공기금의 최우선적 과제는 기본적으로 주택수요자의 민간주택금융에 대한 접근성을 높이는 것이다. 이를 위해서는 국민주택기금의 지원이 기금의 목표에 적합한 소득계층을 대상으로 규율(discipline)과 시장원리(market principle)에 충실한 조건과 방식으로 이루어지도록 할 필요가 있다. 이러한 규율과 시장원리의 적용은 국민주택기금의 운용이

이 항목이 대출 심사과정에서 Screening 기능을 적절히 수행하고 있는지를 평가하기 위해서는 승인을 통과하지 못한 업체들의 자료가 필요하다.

상업적인 유인구조에 바탕을 둔 민간주택금융과 융화되어 이루어질 때 가능하며, 반대로 민간주택금융을 구축하거나 이와 경합되는 경우에는 장기적으로 주택수요자를 위한 주택금융시장의 안정성을 저해하는 요인이 될 것이다.

주택수요자가 보다 편리하고 손쉽게 국민주택기금의 혜택을 받을 수 있게 하기 위해서는 그 운용에 있어서 창구역할을 하는 금융기관들이 보다 경쟁적으로 행동하도록 유도해야 한다. 현행 국민주택기금 운용체계는 금융기관 위탁을 통해 운용하는 방식을 채택하고 그 수탁금융기관도 다원화하여 경쟁개념을 도입하고는 있으나, 대출서비스 경쟁이라는 것이 넓은 의미에서 대출조건 차원의 경쟁을 포함한다는 점을 감안할 때 현행 체제에는 금리 및 만기구조 등 대출조건을 획일적으로 적용하도록 되어 있어 금융기관간 경쟁을 유도하기에 한계가 있다. 그리고 최근 저금리 기조가 지속되면서 은행들의 주택관련 대출상품의 금리가 크게 하락하면서 국민주택기금 대출금리와의 격차가 축소됨에 따라 상호경합의 정도가 확대되고 있는 것도 사실이다.[47]

아래에서는 국민주택기금이 공공성을 유지하면서 시장의 장점을 활용하여 주택금융의 수요자 위주로 운용될 수 있도록 하기 위해 필요한 운용체계의 개선방안을 제시하고자 한다. 앞에서 제시한 각 대출 프로그램별 운용개선과는 달리 운용체계의 변경은 주택금융시장에 대해 심대한 영향을 미치며 기존 운용기관 등 시장참여자들의 이해관계에 첨예한 대립을 가져올 수 있는 것이기 때문에 장기적인 관점에서 점진적으로 수용되어야 할 것이다. 또한, 주거생활의 안정성 확보를 위한 장기주택금융시장의 활성화가 요구되고 있으며 현재 국민주택기금이 2차 저당시장(MBS시장)의 기초자산인 장기주택금융채권의 유일한 공급자 역할을 담당하고 있음을 감안할 때, 민간주택금융시장에서 대출만기구조의 장기화가 어느 정도 이루어진 시점에 새로운 운영체제의 구축을 시도하는 것이 더욱 바람직할 것으로 사료된다.

47) 외환위기 직후 주택경기 부양을 통한 경기 활성화가 추진됨에 따라 국민주택기금의 운용규모가 크게 증가했는데, 이로 인해 과거와는 달리 국민주택기금이 민간주택금융부문과 경합하게 되는 모습이 나타났다.

1) 시장원리를 이용한 국민주택기금 운용체계의 효율성 제고

국민주택기금의 관리체계의 개선방안을 논함에 있어서 시장원리에 충실하고 경쟁개념을 도입한다는 것이 곧 취급기관의 다원화를 지향하는 것으로 한정되는 것은 아니다. 단순한 위탁관리 취급기관의 다원화보다는 근본적으로 대출금액 및 금리·만기 등 대출조건도 취급금융기관에서 결정할 수 있는 체제를 적극적으로 고려할 수 있을 것이다. 물론 국민주택기금은 민간주택금융이 해결하기 어려운 시장소외계층 또는 영세민층에 대한 주거문제 해결이라는 사회복지적 정책수단으로서의 역할이 있으며, 이를 수행하기 위해서는 대출조건 등을 정부에서 결정하는 현재의 체제를 유지할 필요가 있다. 또한 영세민 계층의 주거안정을 위해서는 이들을 대상으로 하는 국민임대주택건설에 대해 지금과 같은 저리자금을 지속적으로 공급해야 한다. 그러나 민간주택금융시장의 원활한 작동을 위한 간접지원이라는 국민주택기금의 또 다른 기본적 역할을 염두에 둘 때 정부가 대출조건 등을 결정하고 금융기관이 이를 위탁관리만 담당하는 현행 체계를 모두 따를 필요는 없다.

국민주택기금이 공익성·건전성을 유지하면서 시장의 장점을 활용하여 주택금융의 수요자들에게 보다 다양한 선택의 기회를 제공할 수 있도록 운용되기 위해서는 그 체계가 민간주택금융기관의 상업적 유인구조와 조화롭게 결합되는 것이 중요하다. 과거 주택금융시장이 매우 제한적이었던 상황에서는 현재와 같은 위탁관리체제가 별문제 없이 운용되었으나, 금융지원을 위한 공공기금이 몇 개 금융기관에 의해 독과점적으로 관리·운용되는 체제는 문제가 있으며, 국민주거환경 안정이라는 근본목표를 더욱 효과적으로 달성하기 위해서는 기금운용에 있어서 취급 금융기관들의 경쟁을 통한 서비스의 개선이 필수적이다.[48]

이와 같이 시장원리를 이용하여 국민주택기금의 운용효율성을 높이기 위해서는 수혜대상의 구분에 따른 국민주택기금 운용체계의 분리가

48) 물론 2003년부터 우리은행과 농협이 재위탁의 형식으로 국민주택기금의 업무를 시작하여 상호 경쟁이 나타나고 있는 것도 이러한 필요성을 일부 수용한 것이나 이는 단순히 과도기적인 조치로 이해할 수 있다.

선행될 필요가 있다. 앞에서 언급된 바와 같이 국민주택기금은 그 공공성에 기인하여 영세민층에 대한 주거문제 해결이라는 사회복지적 정책수단으로서의 역할이 있는데, 이러한 역할은 민간주택금융이 대신하여 수행할 수 없는 것이며, 대신한다고 하더라도 그 지원조건이 시장원리에 의해 도출될 수 있기를 기대하기는 어려울 것이다.[49] 따라서 이러한 역할을 수행하기 위해서는 사회복지성 사업의 대출조건 등을 정부에서 결정하는 현재의 체제를 유지하고 위탁금융기관을 지정하거나 독립적인 관리기구를 신설함으로써 저리자금을 지속적으로 공급할 필요가 있으며, 금융성 사업과는 분리되어 운용되도록 해야 한다.[50] 국민주택기금의 대출 프로그램 중에서 사회복지정책적 성격이 약한 금융성 사업의 경우에는 건전성을 유지하면서 시장의 장점을 활용하여 주택금융의 수요자들에게 보다 다양한 선택의 기회를 제공할 수 있는 방향으로 운용하는 것이 보다 바람직할 것이다.

2) 정책기금의 운용체계 구분

정책기금, 특히 금융성 사업의 운용체계는 운용방식에 따라 크게 융자방식과 이차보전방식으로 구분할 수 있으며, 융자방식은 다시 대하대출방식 및 위탁방식으로 구분된다. 먼저, 대하대출방식은 융자방식을 통한 기금운용체계의 하나로서 기금운용주체가 금융기관에 저리의 고정금리로 자금을 대하(貸下)하며, 금융기관은 기금의 목표에 맞는 경제주체들에 대해 동 자금을 대출하는 방식을 의미한다. 금융기관이 대출할 경우 대하금리에 일정한(1%p 수준) 가산금리를 적용하게 되는데, 이 가산금리 또한 기금운용주체에 의해 결정되며, 금융기관은 동 가산금리를 기금업무의 대행에 따른 수수료 개념으로 인식한다. 기금수요자에 대한

49) 현행 국민주택기금의 운용체계에서 영세민 계층의 주거안정을 주된 목표로 하는 자금으로서는 국민임대주택건설자금, 공공임대・공공분양주택건설자금, 저소득영세민 전세자금 등이 있다. 이들 네 가지 자금은 최근 5년간(1998~2002년) 국민주택기금의 대출실적에서 32.7%(연평균 약 2조 4,000억원)를 차지하고 있다.

50) 국민주택기금의 사회복지성 사업이 '민간주택금융이 해결하기 어려운 시장소외계층 또는 영세민층에 대한 주거문제를 해결'하기 위한 것이라면, 금융성 사업에는 '민간주택금융과 경합될 가능성이 높은 기금사업으로서, 주로 소득 4~6분위 계층의 주택구입 지원사업과 주택건설업자에 대한 지원사업이 포함될 수 있을 것이다.

대출시에 금융기관은 대출신청자에 대해 기금목표와의 부합성 및 상환능력 심사, 대출관리, 회수 등의 부담을 가지게 되는데, 이러한 관리비용을 보전하는 통로로서 가산금리 적용을 허용하는 것이다.

위탁방식도 융자방식의 기금운용체계에 속하며, 기금운용주체가 정하는 정책금리 및 기금운용 의도에 따라 수탁금융기관이 기금수요자에게 대출하는 업무를 수행하고 수탁업무 수행의 수수료(위탁수수료)를 기금운용주체로부터 지급받는 방식을 의미한다. 위탁수수료는 수탁금융기관의 전문성 또는 기금대출업무의 난이도 등을 기준으로 산정되며, 정액수수료 또는 정률수수료의 형태를 가질 수 있다. 따라서 현행 국민주택기금의 운용체계는 위탁방식에 의한 운용체계로 구분된다.

이차보전방식은 금융성 기금지원시의 적용금리와 통상적 정책금리 수준과의 차액을 기금운용주체가 부담하는 것을 의미한다.[51] 이차보전방식의 기본목적은 정책목표상 저리의 자금지원이 필요한 부문이 있으나 기금의 지원여력이 부족할 경우 민간금융자금을 활용하고 기금에서 이차를 부담함으로써 적은 재원으로 수혜범위를 확대한다는 데 있다.[52]

3) 국민주택기금 운용체계의 개선방안

위와 같은 세 가지 기금운용방식 가운데 이차보전방식이 시장의 장점을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방식인 것으로 판단되지만, 현재의 금융시장 상황 및 향후 민간주택금융 활성화의 긴요함을 생각할 때, 부족한 부분이 존재한다. 이차보전방식은 기금수요자의 신용도 등에 따라 금융기관이 대출금리 및 대출조건을 차등화할 수 있는 경우 자원배분의 왜곡 등 문제를 최소화할 수 있으며, 대출여력이 풍부하여 금융기관간 경쟁이 심화되는 경우 보다 고객중심적인 자금지원 환경이 조성될 수 있다. 특히 최근과 같이 저금리 기조에 따른 금융기관의 자금운용 여력이 풍부한 상황에서는 기금운용을 이차보전방식으로 전환함으로써

51) 현행 예산편성기준의 과목 구분에는 특정목적을 위하여 필요한 자금이 일반대출금리 또는 조정금리보다 낮은 금리로 조성될 수 있도록 하기 위하여 지원되는 경비(가격보전, 환차보전 포함)라고 정의되어 있다.

52) 2003년 7월 감사원은 국민주택기금 등 29개 기금의 예를 들어, 금융시장 개방으로 자금조달이 쉬워진 환경 변화와 시중금리의 하락을 감안하여 사업의 재검토 필요성을 지적하고, 기금운용방식을 이차보전방식으로 전환하라고 권고한 바 있다.

수혜범위의 확대 등을 용이하게 추진할 수 있다.

그러나 현재와 같은 금융시장의 저금리 기조가 장기간 지속되면서 금융기관의 주택자금 공급여력이 계속 유지될 수 있다고 단정하기는 무리가 있으며, 이에 따라 국민주택기금을 이차보전방식으로 운용하면서 기금의 규모를 축소해 나가기에는 금융시장 상황에 대한 전망을 확신할 수 없다는 한계가 있다. 또한 저리의 정책금융은 이론적으로 무한대의 수요를 창출하게 되며 이는 이차보전방식을 택할 경우에도 마찬가지인데, 한정된 기금재원으로 이러한 자금의 이차보전 수요를 모두 충당하기는 어려울 것이다. 따라서 기금운용주체인 건설교통부가 각 대출신청 건에 대해 정책목표와의 부합 여부 등을 일일이 심사하고 대출승인 여부를 결정하거나, 기금운용주체가 기준을 정하고 금융기관이 그 기준에 따라 결정하도록 하더라도 기금운용주체가 각 금융기관의 개별 대출에 대해 이차보전 지원대상 여부를 확인하는 작업이 필요할 수밖에 없기 때문에 또 다른 행정비용이 발생할 우려도 있다. 이와 더불어 장기주택금융시장의 활성화를 위한 국민주택기금의 역할 강화가 요구되는 가운데 금융기관이 장기로 대출한 주택금융자금에 대해 이차보전을 할 경우, 그 지출소요가 장기적으로 지속됨에 따라 기금지출구조가 경직화될 수 있다는 한계도 있다.[53] 이상의 논의를 종합해 볼 때, 국민주택기금을 이차보전방식으로 운용하기에는 현실적인 어려움이 큰 것으로 판단된다.

하지만 민간주택금융시장의 성장으로 국민주택기금의 사업들이 저소득층 지원에 특화함으로써 기금운용규모가 점진적으로 축소되고 이에 따라 국민주택채권 발행규모도 축소될 경우 재정부담 측면에서도 이차보전방식으로의 전환에 따른 어려움은 크지 않을 것이며, 따라서 장기적인 관점에서는 적절한 사업형태일 것으로 판단된다. 따라서 현행

53) 국민주택기금의 대출금 잔액이 2004년 말에 46조원을 상회할 것으로 전망되고 연간 사업 규모도 8~9조원 수준인 상황에서 모든 사업을 이차보전방식으로 전환할 경우 당장 추가적인 재정부담이 상당할 것으로 보인다. 이를 간단히 시산해 보면, 46조원 수준의 대출금 잔액이 유지된다는 극단적인 상황을 가정할 때, 이차를 1%p 수준으로만 보전한다고 하더라도, 첫해에 800~900억원 수준인 이차보전 부담이 점차 증가하여 대출 프로그램의 최장 만기인 약 20년 이후에는 매년 4,600억원 정도의 부담이 발생한다. 그러나 이러한 수치는 이차보전으로 전환한다는 것이 대출원금을 조달하기 위한 국민주택채권의 발행을 중단한다는 것이며, 따라서 국민주택채권의 금리차 손실이 그만큼 줄어드는 효과도 있다는 점을 고려하여 이해할 필요가 있다.

국민주택기금의 운용체계에 대한 급진적인 전환보다는 점진적인 효율성 제고를 추구하는 것이 바람직하며, 시장규율의 장점을 추구하되 금융기관에 대해 장기주택자금 공급유인을 충분히 제공함으로써 행정비용을 최소화할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

국민주택기금의 운용체계에 대한 또 다른 대안으로서 대하방식에 의한 운용체계를 고려해 볼 수 있는데, 이차보전방식에 비해 행정비용을 줄일 수 있다는 장점이 있으나, 금융기관에서의 대출이 미리 정해진 고정금리로 이루어진다는 점에서 시장의 장점을 충분히 활용하기 어렵고 지원규모가 기금의 크기에 따라 결정되기 때문에 금융기관의 자금운용 여력이 풍부한 상황에서도 수혜범위를 확대하기가 어렵다는 단점이 있다. 그러나 대하방식의 운용체계하에서는 기금대출 부실화로 인한 손실을 금융기관이 부담하게 됨으로써 상환능력 심사, 대출관리, 회수 등과 관련하여 위탁관리방식에서 나타날 수 있는 금융기관의 도덕적 해이 가능성을 최소화함으로써 국민주택기금의 장기적 건전성도 제고할 수 있다.

또한 대하방식은 국민주택기금과 같은 대규모 공공기금이 소수의 민간금융기관에 의해 독과점적으로 위탁운용되는 문제를 해소할 수 있으며, 기금의 대하규모를 금융기관의 민간주택금융 취급실적에 따라 연계하여 차등화함으로써 이를 위한 경쟁을 유도할 수 있도록 보완할 경우 간접적이나마 수혜범위의 확대를 도모할 수 있을 것으로 사료된다.[54] 물론 이와 같은 효과는 국민주택기금의 관리수탁 금융기관의 범위를 확대하고 위탁규모를 민간주택금융 취급실적에 따라 연계하여 차등화할 경우 위탁방식에 의한 운용체계에서도 달성할 수 있다. 따라서 대하방식에 의한 국민주택기금의 운용체계 변화가 성공하기 위해서는 은행별 대하규모를 결정하는 데 필요한 배정기준을 제대로 설정하는 것이 필수

54) 앞에서 약술된 바와 같이 대하대출 금융기관은 대출신청자에 대해 기금목표와의 부합성 및 상환능력 심사, 대출관리, 회수 등의 부담을 가지게 되며 이를 보전하는 수단으로서 수수료 개념의 가산금리 적용을 허용받는다. 동 가산금리가 1%p 수준이라고 가정할 때, 매년 2,000억원 정도의 국민주택기금의 위탁관리비 중 대출관련비용이 700억원 정도임을 감안하면 동일한 비용으로 매년 7조원 정도의 기금대출 및 사후관리가 가능함을 의미한다. 최근 5년간 국민주택기금의 대출실적이 연평균 7조원 수준이고 이 중에서 2.5조원 정도가 사회복지성 사업에 지원되며 금융성 사업의 규모는 약 4.5조원 수준임을 상기할 때, 기금운용의 비용효율성 측면에서도 적용가능성이 높은 대안이 될 수 있을 것이다.

조건이다. 배정기준의 구성에 따라 국민주택기금이 우리나라의 장기주택금융시장의 발전·활성화에 적극적으로 기여할 수 있는 바탕이 마련될 수도 있는 것이다.[55]

국민주택기금의 금융기관에 대한 대하규모 차등화의 구체적인 방식은 한국은행의 총액한도대출 운용방식을 준거할 수 있다. 한국은행은 금융기관에 대한 대출제도의 일환으로 각 은행의 중소기업, 수출기업, 지방기업 등에 대한 대출실적을 토대로 하여 은행별로 자금을 지원하는 총액한도대출제도를 운용하고 있는데, 국민주택기금의 경우에도 기금의 목표계층을 대상으로 한 은행의 주택금융자금 공급실적을 토대로 성과를 평가하고 이를 기준으로 국민주택기금이 각 금융기관에 차등화된 규모로 대하(貸下)하여 저리자금을 지원할 수 있는 것이다. 즉, 건설교통부가 기금관리위원회 등을 통해 대하자금 배정기준 등을 정하고 이러한 기준에 따라 평가된 각 은행의 주택금융 성과지표를 기초로 매분기 또는 매반기마다 각 은행에 배정·대출되는 국민주택기금의 대하규모를 조정함으로써 은행의 주택금융 확대유인을 제공하게 된다.[56] 장기적으로는 국민주택기금 중 금융성 사업 전체를 총액한도대출방식을 원용하여 운용함으로써 금융기관 간의 경쟁을 통한 주택금융소비자의 혜택 확대 및 장기적 기금건전성의 확보 등 시장 메커니즘을 이용하는 장점을 충분히 향유하는 방안을 강구할 필요가 있다. 저리자금의 확보를 위해 은행들 간에 주택금융의 확대 및 서비스의 질적 수준을 제고하고자 하는 경쟁이 나타나게 되어 국민주택기금이 보다 수요자 중심적으로 운용될 수 있다는 이차보전방식의 장점을 보유하게 되며, 국민주택기금의 직접대출과 민간금융기관의 주택금융 간 상충 가능성의 최소화에 기여함으로써 안정성을 제고할 수 있다. 물론 중·저소득계층에 대한 주택금융지원을 민간금융기관에 맡기게 되므로 국민주택기금의 기본정신이 훼손될 것이라

55) 은행별 대하규모 배정기준에 있어서 예를 들어, 장기주택금융대출 취급실적에 대해 높은 가중치를 부여하는 방법을 통해 은행들의 장기주택금융시장의 활성화에 기여할 수 있다.

56) 한국은행의 총액한도대출은 명목상 만기가 1개월이지만 실제로는 상당부분이 재배정되기 때문에 중소기업 등에 대한 대출자금으로 사용할 수 있게 되는데, 국민주택기금의 경우에는 주로 장기인 주택금융 지원을 목표로 하고 있기 때문에 빈번한 은행별 한도의 조정보다는 분기 또는 반기 조정이 요구될 것이다.

는 우려가 나타날 수 있으나, 이 또한 자금배정기준을 기금의 목표와 역할에 맞게 합리적으로 설정함으로써 해소될 수 있는데, 특히 자금배정기준에 있어서 목표 소득계층을 명확히 정의하고 그 요건과 대출조건 범위를 충족하는 주택금융 대출에 대해 높은 가중치를 적용할 경우 그러한 우려는 상당부분 해소될 수 있을 것이다. 또한 정책적 목표에 따라 자금배정기준을 조정할 수 있기 때문에 사후적으로 그러한 우려가 일부 현실화 되더라도 신속한 문제해결이 가능할 것으로 기대된다.

제5절 결 론

본 연구에서 우리는 국민주택기금이 제공하고 있는 각종 대출 프로그램의 성과를 평가해보고, 기금의 역할 재정립 및 이와 연계된 기금운용방식의 개선방안을 제안하였다. 본 연구에서 제시되고 있는 분석과 정책제언은 다음과 같은 기본관점에 바탕을 두고 있다. 먼저 주거생활의 안정은 인간에게 충족되어야 할 기본요건이기 때문에 주택금융시장의 시장실패가 이를 확보하는 데에 장애요인으로 나타날 경우 이에 적극적으로 대응할 필요가 있다는 측면에서 주택금융시장에 있어서 정책기금의 유지 필요성은 상존하지만 공신력을 토대로 시장을 조성한다는 정책기금의 역할과 민간금융기관이 참여하는 시장의 역할은 명백히 구분되어야 한다는 전제를 분명히 하고 분석을 진행하였다.

국민주택기금을 위탁 관리하는 금융기관을 통하여 입수된 주택 수요자 대출 정보와 통계청에서 발표하는 「도시가계연보(2002)」의 자료를 바탕으로 수요자 대출 프로그램의 적정성을 평가한 결과 「도시가계연보」에 나타난 가구의 총소득을 기준으로 할 때 근로자 주택자금의 지원은 원래 의도한 6분위 이하에 지원된 것으로 보이나 가구주의 소득만을 비교대상으로 할 경우 기금이 지원 대상으로 하는 계층과 실제 기금의 수혜를 받는 계층 간의 괴리가 발생하였다. 이는 기금 운용 기준에서 제시된 소득은 가구 총소득을 기준으로 산정되었으나 실제 운용은 가구주 소득을 대상은로 이루어지고 있는 데서 생기는 괴리로 판명되었다. 한편, 임금근로자의 경우 기금 대출 자격 요건에 규정된 급여가 급여총액

이 아니라 기본급으로 해석되는 것이 일반적인 사실을 고려하면 기금이 원래 의도했던 지원 대상과 실제 수혜 계층 사이에는 더욱 큰 괴리가 존재할 가능성을 배제할 수 없는 상황이다.

한편, 사업자 대출 프로그램의 운용개선 방향 도출을 위해 대출심사의 기준이 되는 심사평가표에 대한 점검, 대출 승인 업체의 현황 평가 및 기금 위탁 관리기관의 사업자 대출관련 업무 관리 방식 평가를 시도하였다.

대출 승인건수별로 심사 평점 분포를 살펴보면 대출 승인 조건인 40점을 약간 상회하는 승인 사업들이 다수 존재하는 것으로 나타나므로 부도 사업체 방지를 위해 승인 기준점수를 다른 정책대응 없이 급격하게 상향조정하는 것은 국민주택기금 운용에서 설정하는 분양 및 임대주택 사업규모 달성에 크게 영향을 미칠 것으로 판단된다. 한편, 사업자 대출을 승인받은 건설업체 재무자료의 분석을 통해 건설업체의 재무 건전성을 살펴본 결과 기업의 재무 건전성을 대표하는 부채비율, 수익성을 반영하는 ROA, 영업이익률, 수익성과 재무구조를 동시에 반영하는 이자보상비율에서도 상당수의 업체들이 6분위 밑에 속해 있어 승인 업체들의 수익성도 우량하지 못한 것으로 나타났다. 마지막으로 위탁기관의 업무 관리의 비계량적 측면을 점검한 결과 대출 사후관리 측면에서 많은 개선 여지가 있는 것으로 드러났다.

주택시장의 구조변화와 금융시장의 환경변화에 따라 국민주택기금의 역할과 기능에 대한 재평가의 필요성이 대두되고 있다. 저금리 상황이 지속되면서 국민주택기금에 대한 매력이라 할 수 있는 금리경쟁력이 과거에 비해 약화되어, 은행 등 민간금융회사가 제공하는 금리와 차이가 없거나 오히려 높은 금리 역전 현상까지 일시적으로 발생함에 따라 기금 대출의 조기 상환이 증가하고 신규 대출에 대한 수요가 감소하는 등 국민주택기금의 운용에 부분적 차질이 발생하고 있다. 금융시장에서도 규제완화에 따라 금융기관들이 대형화·겸업화되는 추이를 보이고 있는데, 주택금융시장에서 정부의 대표적 시장개입 수단인 국민주택기금의 역할에 대한 기대도 점차 축소되고 있으므로 국민주택기금의 존립 근거 및 국민경제 내에서의 역할분석에 기초한 바람직한 향후 운영방향에 대한 검토는 매우 절실한 과제로 대두되고 있다. 한편, 국민주택기금

을 둘러싼 주변 환경의 변화 가운데 최근 가장 큰 관심을 끌었던 것은 단기 위주의 주택담보대출 확대라고 할 수 있으며, 이에 대응하기 위한 국민주택기금의 능동적 역할 수행의 필요성이 강조되고 있다. 주택담보대출의 장기화가 원래 국민주택기금의 목적은 아니지만, 아직까지 민간에 의한 시장의 성숙이 충분히 이루어졌다고는 할 수 없으므로 국민주택기금의 선도적 역할은 여전히 필요한 상황이다.

이상과 같은 주변 환경의 변화에 더하여 국민주택기금 설치의 근거법률이던 주택건설촉진법이 '주택이 없는 국민의 주거생활 안정 도모와 모든 국민의 주거수준 향상'을 지향하고 있는데 반해 동법을 대체하여 제정된 주택법은 (국민의) '쾌적한 주거생활'을 지향하고 있으므로 근거법률이 지향하는 목표의 변화에 따른 국민주택기금의 역할 재정립과 운용방식의 변화는 불가피하다고 할 것이다.

향후 국민주택기금이 각 부문에서 지향해야 할 역할은 다음과 같이 정리되었다. 먼저 주택건설에 대한 금융지원은 임대주택 건설에 대한 지원을 중심으로 재편되어야 할 것이다. 소규모 주택의 직접적인 공급확대 또는 공급확대를 유도하기 위한 건설 자금 지원 정책은 향후에도 국민주택기금이 운용할 대출 프로그램에서 중요한 위치를 차지해야 할 것이며 특히 소득 1~4분위의 저소득층을 대상으로 하는 소형주택의 공급은 분양보다는 임대의 형태로 이루어져야 할 것이다. 다음으로 국민주택기금의 주택구입에 대한 금융지원은 저소득층 및 소외계층에 대한 주택금융 접근성(accessibility) 제고에 역량을 집중하여야 할 것이다. 주택구입자금 대출 프로그램의 수혜 계층의 민간주택금융시장 접근을 가로막는 요인이 금리뿐 아니라 신용위험이라는 점을 주시할 필요가 있으며 따라서 주택금융지원은 민간금융에의 접근가능 계층에 대한 저리자금 지원보다는 주택금융시장 접근이 봉쇄된 계층에 대한 지원에 주력해야 할 것이다. 마지막으로 서민의 안정적인 주거환경 확보와 더불어, 국민주택기금은 민간주택금융시장의 안정적 성장에 기여한다는 부수적 기능을 가지며, 특히 장기주택금융시장의 활성화를 도모하는 방향으로 운영되어야 할 필요가 있다. 최근 큰 폭으로 증가했던 주택담보대출이 주택가격급등 및 금융시스템에 대한 위험요인으로 지적되면서 주택금융의 장기화가 근본적인 처방으로 대두되었고 대부분의 주택 수요자 프

로그램이 장기대출 형태를 가진 국민주택기금의 선도적 역할이 어느 때보다 강조되고 있다. 특히 민간금융기관에 의한 장기주택저당채권의 공급이 부진한 상황에서 국민주택기금의 지원을 받은 금융기관이 장기대출에 주력하도록 유도할 수 있는 국민주택기금 운용방식의 도입이 필요하다.

국민주택기금을 둘러싼 환경 변화에 이에 따라 요청되는 기금의 역할 재정립이라는 관점에 비추어 볼 때 기금의 전반적인 운영과 관련하여 현재 가장 크게 부각되고 있는 문제점으로 대출 프로그램의 지나친 세분화에 따른 기금운영의 효율성 저하, 주택 공급자에 대한 지원 위주의 자금 배분, 경기활성화 수단으로 동원될 위험에 항시 노출되어 있다는 등 세 가지를 지적할 수 있다.

주택수요자에 대한 대출 프로그램의 개선을 위하여 대출심사기준의 변화를 통해 기금관리업무의 효율성 제고를 도모할 것을 제안하였다. 궁극적으로는 지원계층을 주택수요자의 소득과 자산 등을 포함한 부(wealth)를 기준으로 구분하고 지원대상 계층 내에서도 소득·자산을 기준으로 혜택을 차등화할 필요가 있으나 단기적으로는 대출 신청자의 기본급이 아닌 가구원수를 고려한 가구 전체의 총소득이 지원의 기준이 되어야 할 것이다. 이러한 기준에 따라 낮은 소득계층으로 구분되는 주택수요자들에게는 장기저리의 자금을, 보다 사정이 나은 계층에 대해서는 민간주택금융시장의 대출메커니즘에 적합하도록 대출조건을 결정할 필요가 있다. 최근 대폭 정비되었음에도 불구하고 아직도 복잡한 체계를 유지하고 있는 주택수요자 대출 프로그램을 대폭 정비할 필요성이 제기하였다.

주택공급자 대출 프로그램의 개선을 위하여 중형임대주택건설에 대한 지원조건의 조정 필요가 있으며 부도사업장 정상화 자금 대출에는 중복지원 소지가 있으므로 이에 대한 개선이 필요하다는 의견을 제시하였다. 한편, 대출심사평가표의 사용 등으로 대출시스템을 합리화하고 부실화 우려를 완화하기 위한 노력을 경주하고 있으며, 실제로 최근에는 대출승인업체들 중에서 부도업체가 없다는 점에서 개선효과가 나타나고 있다고 판단되지만 아직 추가적인 개선의 여지가 있으며, 특히 대출의 사후관리를 위한 체계적 시스템의 구축 필요성을 지적하였다.

마지막으로 국민주택기금의 운영체계 개선을 위한 원칙과 방안에 대한 논의를 통하여 다음과 같은 결론을 도출하였다. 국민주택기금이 공익성·건전성을 유지하면서 시장의 장점을 활용하여 주택금융의 수요자들에게 보다 다양한 선택의 기회를 제공할 수 있도록 운용되기 위해서는 그 체계가 민간주택금융기관의 상업적 유인구조와 조화롭게 결합되는 것이 중요하다. 시장원리를 이용하여 국민주택기금의 운용효율성을 높이기 위해서는 수혜대상의 구분에 따른 국민주택기금 운용체계의 분리가 선행될 필요가 있다. 사회복지적정책 목표 달성을 위하여 설정된 각종 사업의 수행을 위해서는 자금의 지원 요건과 조건 등을 정부에서 결정하는 현재의 체제를 유지하고 위탁금융기관을 지정하거나 독립적인 관리 기구를 신설함으로써 저리자금을 지속적으로 공급할 필요가 있는 반면 사회정책적 성격이 약한 금융성 사업의 경우에는 건전성을 유지하면서 시장의 장점을 활용하여 주택금융의 수요자들에게 보다 다양한 선택의 기회를 제공할 수 있는 방향으로 운용하는 것이 보다 바람직할 것이다.

금융성 사업의 수행을 위한 정책기금의 운용체계는 크게 대하대출방식, 위탁방식, 이차보전방식 등 세 가지가 있다. 이 가운데 이차보전방식이 시장의 장점을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방식인 것으로 판단되지만, 현재의 금융시장 상황 및 향후 민간주택금융 활성화의 긴요함을 생각할 때, 국민주택기금의 운용 방식으로 채택하기에는 상당히 무리인 것으로 판단하였다. 국민주택기금의 운용체계에 대한 또 다른 대안으로서 대하방식에 의한 운용체계를 고려해 볼 수 있는데, 이차보전방식에 비해 행정비용을 줄일 수 있다는 장점이 있으나, 금융기관에서의 대출이 미리 정해진 고정금리로 이루어진다는 점에서 시장의 장점을 충분히 활용하기 어렵고 지원규모가 기금의 크기에 따라 결정되기 때문에 금융기관의 자금운용 여력이 풍부한 상황에서도 수혜범위를 확대하기가 어렵다는 단점이 있다. 그러나 대하방식의 운용체계하에서는 기금대출 부실화로 인한 손실을 금융기관이 부담하게 됨으로써 상환능력 심사, 대출관리, 회수 등과 관련하여 위탁관리방식에서 나타날 수 있는 금융기관의 도덕적 해이 가능성을 최소화함으로써 국민주택기금의 장기적 건전성도 제고할 수 있다. 또한 대하방식은 국민주택기금과 같은 대

규모 공공기금이 소수의 민간금융기관에 의해 독과점적으로 위탁 운용되는 문제를 해소할 수 있으며, 기금의 대하규모를 금융기관의 민간주택금융 취급실적에 따라 연계하여 차등화함으로써 이를 위한 경쟁을 유도할 수 있도록 보완할 경우 간접적이나마 수혜범위의 확대를 도모할 수 있을 것으로 사료된다. 국민주택기금의 금융기관에 대한 대하규모 차등화의 구체적인 방식은 한국은행의 총액한도대출 운용방식을 준거할 수 있다. 구체적으로는 건설교통부가 기금관리위원회 등을 통해 대하자금 배정기준 등을 정하고 이러한 기준에 따라 평가된 각 은행의 주택금융 성과지표를 기초로 매분기 또는 매 반기마다 각 은행에 배정·대출되는 국민주택기금의 대하규모를 조정함으로써 은행의 주택금융 확대유인을 제공하게 된다.

장기적으로는 국가재정의 효율적 관리라는 차원에서 자체수입 기반이 미약한 국민주택기금을 폐지하고 동 기금의 융자사업을 일반회계의 이차보전방식으로 전환함으로써 예산사업들과 통합하여 운용하는 방안이 검토될 필요가 있다. 민간주택금융시장의 성장으로 국민주택기금의 사업들이 저소득층 지원에 특화함으로써 기금운용규모가 점진적으로 축소될 경우 재정부담 측면에서도 이차보전방식으로의 전환에 따른 어려움은 크지 않을 것이며, 따라서 이차보전방식은 적절한 사업형태일 것으로 판단된다. 그러나 주거생활의 안정성 확보를 위해 장기주택금융시장의 활성화가 요구되고 있으며 현재 국민주택기금이 2차 저당시장(MBS시장)의 기초자산인 장기주택금융채권의 비중 있는 공급자 역할을 담당하고 있음을 감안할 때, 민간주택금융시장에서 대출만기구조의 장기화가 어느 정도 이루어진 시점에 이차보전방식으로의 전환을 시도하는 것이 더욱 바람직할 것으로 사료된다.

한편, 향후 국민주택기금의 운용규모가 점진적으로 축소되는 과정에서 현재 강제로 첨가소화되고 있는 국민주택채권 발행규모의 축소에 관한 논의가 확대될 것으로 예상된다. 이와 더불어 국민주택채권을 국고채권과 통합하여 발행함으로써 국민주택기금의 사업재원을 조달하는 체계로 전환하는 방식에 관한 고민도 필요할 것이다. 이와 같은 재원조달 방식의 변경, 즉 강제 첨가소화 방식의 축소 및 폐지는 기금운용에 있어서 효율성을 제고하는 유인을 제공한다는 측면을 동시에 고려하여

추진될 필요가 있다. 본 연구는 국민주택기금의 운용측면을 중심으로 분석함으로써 재원조달 측면에 관한 분석이 없다는 한계가 있다. 하지만, 국민주택기금의 재원조달은 운용체계와 불가분의 관계에 있다는 점을 감안할 때, 이와 관련된 개선방안을 도출하는 것도 정책적 필요는 물론 학술적 측면에서도 흥미로운 연구 과제라고 생각하며, 향후 다양한 분석을 통해 뒷받침되는 기금재원조달 측면의 연구가 나타날 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

강문수・고영선・김관영・손재영・이소한, 『주택금융시장의 환경변화와 국민주택기금의 운영개선방안』, 한국개발연구원, 2000. 7.

건설교통부, 『국민주택기금 관리/운용체계 개선방안』, 2000. 11.

_____, 『2003 주택업무편람』, 2003.

_____, 『국민주택기금 결산보고서』, 각호.

건설교통부・대한주택공사, 『주택백서』, 2002.

고성수, 『한국주택금융공사 설립의 기대효과 연구』, 건국대학교 사회과학연구소, 2003. 9.

김정인・지규현・진기섭・안민형, 『미국의 주택금융제도』, 국민은행연구소, 2002.

김현욱・강문수・박창균・임경묵, 『국민주택기금의 역할 재정립 및 운용개선방안』, 한국개발연구원, 2004. 1.

【 부 록 7-1 】 국민주택기금 대출프로그램의 융자기준(2003년 7월 현재)

〈수요자 융자지원자금〉

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
저소득 영세민 전세자금	• 일정금액 이하의 전세계약을 체결하는 도시 저소득 세입자 - 특별시: 보증금 5,000만원 이하 - 광역시 및 수도권 과밀억제권역: 보증금 4,000만원 이하 - 기타지역: 보증금 3,000만원 이하 - 선정기준은 지자체의 장이 지역실정에 맞게 정함. • 세대당 전용면적이 60㎡ 이하인 주택을 원칙으로 하되, 시·도지사가 지역여건을 고려하여 필요하다고 인정할 경우 85㎡ 이하 주택도 포함	• 지역별 전세보증금의 70% 범위 내 - 특별시: 3,500만원 - 광역시: 2,800만원 - 기타: 2,100만원	• 연 3.0% • 주택금융신용보증서 - 보증서 초과금액은 500만원 이내에서 신용으로 대출하되 임대인의 확인서 제출	• 2년이내 일시상환 - 전세 재계약시 2회에 연장 가능

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
근로자·서민 주택구입 자금	• 연간급여(소득)가 3천만원 이하이고, 대출신청일 현재 6개월 이상 무주택 세대주인 근로자와 서민 • 세대당 전용면적이 85㎡ 이하인 주택	• 건설자금과 분양중도금을 포함하여 주택가격의 70% 범위 내에서 운용 - 최고 10,000만원	• 연 6.5% • 구입자금: 대출대상주택에 대하여 대출실행일 이전에 제1순위 근저당권 설정 또는 대출 실행일 이전에 주택금융신용보증서 담보 • 중도금: 주택금융신용보증서 - 건물준공시에는 당해 주택을 제1순위 근저당권 설정	• 5년거치 10년 원리금 균등 분할상환
근로자·서민 주택전세 자금	• 연간급여(소득)가 3천만원 이하이고, 대출신청일 현재 6개월 이상 무주택 세대주(단독세대주 제외)인 근로자와 서민 • 세대당 전용면적이 85㎡ 이하인 주택	• 전세가격의 70% 범위 내 - 최고 6,000만원 - 주택 재개발 조합원의 이주전세금(3,000만원) 포함	• 연 5.5% - 만 65세 이상 노인을 부양하하는 세대에 대해서는 0.5p 인하 적용 • 주택금융신용보증서	• 2년 이내 일시상환 - 2회 연장, 최장 6년까지 가능
분양 중도금	• 주택건설사업계획 승인을 받아 건설·공급하는 공동주택을 분양받은 입주예정자로서 분양가격의 10% 이상을 납입한 자	• 전용면적 60㎡ 이하: 3,000만원 • 전용면적 60㎡~70㎡ 이하: 4,000만원	• 전용면적 60㎡이하: 연 7.0% • 전용면적 60㎡~70㎡ 이하: 연 8.0% • 전용면적 70㎡~85㎡ 이하: 연 8.0%	• 3년거치 10년 상환

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
분양 중도금	• 주택건설촉진법 및 도시재개발법에 의한 지역·직장·재건축·재개발조합원으로서 조합원 부담금의 10% 이상을 납입한 자 • 주택건설사업계획 승인을 받아 건설·공급하는 공동주택 중 준공 후 미분양 주택을 매입한 임대주택법상 임대사업자로서 분양가격의 10% 이상을 납입한 자 • 주거전용면적 85㎡ 이하인 주택	• 전용면적 70㎡~85㎡ 이하 5,000만원 • 주택분양가격의 50% 범위 내 - 전용면적 60㎡ 이하 주택은 70%	• 대출실행시: 주택금융신용보증서 • 건물준공 후: 당해 주택에 대하 여 제1순위 근저당권을 설정	
매입임대 주택자금	• 지자체, 지방공사 또는 주택공사, 임대주택법에 의한 매입임대사업자 • 임대주택 건설자금을 지원받아 건설한 주택으로서 임대종료 후 분양전환된 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택	• 임대종료 후 분양전환된 주택: 임대주택 건설자금의 세대별 대출잔액 범위 내 • 신규주택: 주택가격의 1/2 내 - 최고 6,000만원	• 연 5.5%(지자체, 지방공사, 대한주택공사: 연 3.0%) • 대출대상주택에 대하여 대출실행일 이전에 제1순위 근저당권 설정 - 지자체, 지방공사, 대한주택공사는 신용취급	• 3년 이내 일시상환 - 임대기간 동안 1년 단위로 연장 가능

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
매입임대 주택자금	• 대출신청일 현재 입주사실이 없는 전용면적 85㎡ 이하의 준공된 신규주택	• 기존주택: 공공기관에 한하여 주택종류별 지원한도 범위 내 - 다세대: 세대당 2,000만원 - 다가구: 가구당 1,500만원 (동당 12,000만원) - 단독: 4,000만원		
최초주택 구입자금	• 세대주를 포함하여 세대원 모두가 주택을 소유한 사실이 없는 자(만 20세 이상 단독 세대주 포함) • '01.5.23. 이후 계약체결된 전용면적 85㎡ 이하 신규 분양주택 - '02.3.11.부터는 수도권(서울, 경기, 인천)을 제외한 지역의 경우에는 기존주택도 가능 - 수도권지역 소재주택의 경우 '01.5.22 이전 분양계약체결된 주택, 사업주체 앞으로 보존등기된 주택, 중고주택 및 임대종료 후에 분양전환된 주택은 대출대상에서 제외	• 주택가격의 70% - 10,000만원 이내	• 연 6.0% • 구입자금: 당해 주택에 대하여 대출실행일 이전에 제1순위 근저당권 설정 - 담보부족시 주택금융 신용보증서 이용가능 • 중도금: 주택금융신용보증서 - 건물준공시 당해 주택을 제1순위 근저당권 설정	• 1년거치 19년 상환 또는 3년거치 17년 상환

〈임대주택건설자금대출〉

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
국민임대 주택자금	• 재정의 지원을 받아 10년 또는 20년 이상 임대를 목적으로 주택건설 사업계획 승인을 받은 대한주택공사 또는 지방자치단체 • 세대당 전용면적 60㎡ 이하인 주택	• 세대당 2,470만원 (주택규모별로 차등적용)	• 연 3.0% • 신용취급	• 10년 이내의 임대기간중 거치, 20년 원리금균등 분할상환
공공임대 주택자금	• 5년 이상 임대를 목적으로 주택건설사업계획 승인을 받은 주택건설사업 등록업자, 주택건설사업 등록업자와 공동사업을 수행하는 토지 소유자 • 세대당 전용면적 60㎡ 이하인 주택	• 세대당 4,500만원	• 연 3.0%(지자체 등이 분양전환을 하지 않는 경우 연 3.0%) - 임대종료 후 분양주택으로 전환시: 연 7.0%~8.0% • 건물준공 전: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정 • 건물준공 후: 사용승인 즉시 제1순위 근저당권 설정	• 10년 이내의 임대기간중 거치, 20년 원리금균등 분할상환 - 임대종료 후 분양주택으로 전환시: 전환일로부터 20년 분할상환(거치기간 종료 후 전환시에는 잔여기간 범위 내)
중형임대 주택자금	• 5년 이상 임대를 목적으로 주택건설사업계획 승인을 받은 주택건설사업 등록업자, 주택건설 사업 등록업자와 공동사업을 수행하는 토지 소유자	• 세대당 6,000만원	• 연 5.5% - 임대종료 후 분양주택으로 전환시: 연 7.0% - 의무임대기간 내에 부도가 발생한 임대주택을 분양전환받는 경우 대환일로부터 10년간 연 3.0% 적용	• 8년 이내의 임대기간중 거치, 10년 원리금균등 분할상환

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
중형임대주택자금	• 세대당 전용면적 60㎡ 초과 85㎡ 이하인 주택		• 건물준공 전: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정 • 건물준공 후: 사용승인 즉시 제1순위 근저당권 설정	- 임대종료 후 분양주택으로 전환 시: 전환일로부터 10년 분할상환(거치기간 종료 후 전환시에는 잔여기간 범위 내)
재개발임대주택자금	• 주택공사 시행 재개발 임대주택 • 주택개량 재개발사업 지구 내에서 지자체가 건설하는 세입자용 임대주택 중 '95.1.1 이후 관리처분 계획을 받은 세입자 입주용 임대주택(임대기간: 50년) - 기금→지자체→재개발사업시행자(주택사업자) • 세대당 전용면적 60㎡ 이하인 주택	• 세대당 4,500만원	• 연 3.0% • 신용취급 - 지자체 등이 재개발사업시행자에게 재대출시에는 지자체 등의 책임하에 신용 또는 담보취득	• 10년 이내의 임대기간중 거치, 20년 원리금균등 분할상환
사원임대주택자금	• 무주택 근로자에게 임대를 목적으로 주택건설 사업계획 승인을 받은 주택건설사업 등록업자, 주택건설사업 등록업자와 공동사업을 수행하는 토지소유자 및 주택건설사업 등록업자를 시공자로 하여 건설하는 고용자	• 전용면적 60㎡ 이하: 세대당 4,500만원 • 전용면적 60㎡ 초과 85㎡ 이하: 세대당 6,000만원	• 연 3.0%(고용자 이외의 자: 연 7.0%) - 임대종료 후 분양주택으로 전환시: 연 7.0%~9.0% • 건물준공 전: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정	• 10년 이내의 임대기간중 거치, 15년 원리금균등 분할상환 - 임대종료 후 분양주택 전환시: 잔여기간 범위 내

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
사원임대 주택자금	• 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택		• 건물준공후: 사용승인 즉시 제1순위 근저당권 설정	- 시장·군수의 허가를 받아 분양전환시 잔여기간에 한하여 근로 복지주택자금으로 전환
임대주택 중도금 자금	• 국민주택기금을 지원받아 공공임대주택을 건설하는 자중 입주자 모집 공고시 중도금을 받지 않기로 한 임대사업자 • 세대당 전용면적 60㎡ 이하인 주택 ('99.9.1. 이후 사업계획승인분부터는 공급계약 세대에 한하여 지원)	• 세대당 800만원 - 표준임대 보증금의 40% 이내	• 연 4.0% • 주택금융신용보증서 또는 은행에서 인정하는 담보	• 입주개시일로부터 3개월 이내에 일시상환 - 미임대로 인해 기일내에 상환하지 못한 대출금은 당초 대출일로부터 최장 6년까지 연장 가능

〈분양주택건설자금대출〉

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
공공분양 주택자금	• 분양을 목적으로 주택건설 사업계획 승인 또는 건축허가를 받은 주택건설사업 등록업자, 주택건설사업 등록업자와 공동사업을 수행하는 토지 소유자, 건축허가를 받아 19세대 이하의 주택을 건설하는 건축주 • 세대당 전용면적 60㎡ 이하인 주택 - 건축허가를 받아 건설하는 경우는 아파트·연립주택에 한함.	• 세대당 4,500만원 - 20호 미만 공동주택 및 주상복합주택: 1,500만원	• 연 6.0% - 2003.4.21부터 2003.12.31까지 사업주체 앞 신규 접수분에 한해 한시적으로 1%p 금리인하(연 5.0%) • 입주자 대환시 - 전용면적 50㎡ 이하: 연 7.0% - 전용면적 60㎡ 이하: 연 8.0% • 건물준공 전: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정 • 건물준공 후: 사용승인 즉시 제1순위 근저당권 설정	• 사업주체: 3년 이내 일시상환 • 입주자 대환시: 1년거치, 19년 원리금균등 분할상환
중형분양 주택자금	• 분양을 목적으로 주택건설 사업계획 승인 또는 건축허가를 받아 국민주택을 집단으로 건설하는 주택건설사업 등록업자, 주택건설사업 등록업자와 공동으로 사업을 수행하는 토지 소유자, 건축허가를 받아 19세대 이하의 주택을 건설하는 건축주	• 세대당 6,000만원 - 20호 미만 공동주택 및 주상복합 주택: 2,000만원	• 연 7.0% - 2003.4.21부터 2003.12.31까지 사업주체 앞 신규 접수분에 한해 한시적으로 1%p 금리인하(연 6.0%) • 건물준공전: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정	• 사업주체: 3년 이내 일시상환 • 입주자 대환시: 1년거치, 19년 원리금균등 분할상환

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
중형분양 주택자금	• 세대당 전용면적 60㎡ 초과 85㎡ 이하인 주택 - 건축허가를 받아 건설하는 경우는 아파트·연립주택에 한함.		• 건물준공 후: 사용승인 즉시 제1순위 근저당권 설정	
근로복지 주택자금	• 무주택 근로자에게 분양을 목적으로 주택건설 사업계획승인 또는 건축허가를 받은 주택건설사업 등록업자, 주택건설사업 등록업자와 공동사업 수행하는 토지 소유자, 주택건설사업 등록업자를 시공자로 하여 건설하는 고용자, 건축허가를 받아 19세대 이하의 주택을 건설하는 고용자 • 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택	• 전용면적 60㎡ 이하: 세대당 4,500만원 • 전용면적 60㎡ 초과 85㎡ 이하: 세대당 6,000만원 • 20호 미만 공동주택 - 60㎡ 이하: 세대당 1,500만원 - 60㎡ 초과 85㎡ 이하: 세대당 2,000만원	• 전용면적 60㎡ 이하: 연 6.0% • 전용면적 60㎡ 초과 85㎡ 이하: 연 7.0% • 입주자 대환시 - 전용면적 50㎡ 이하: 연7.0% - 전용면적 60㎡ 이하: 연 8.0% - 전용면적 60㎡~85㎡: 연 9.0% • 건물준공 전: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정 • 건물준공 후: 건물에 대한 사용승인을 받은 즉시 제1순위 근저당권 설정	• 사업주체: 3년 이내 일시상환 • 입주자 대환시: 5년거치 20년 원리금균등 분할상환
다세대 주택자금	• 시장·군수의 건축허가를 받아 19세대 이하의 다세대주택을 건설하는 자 - 주택건설 사업계획 승인을 받아 20세대 이상의 주택을 건설하는 경우에는 공공분양주택자금으로 지원	• 세대당 1,500만원	• 연 6.0% • 건물준공 전: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정 • 건물준공 후: 건물에 대한 사용승인을 받은 즉시 제1순위 근저당권을 설정	• 사업주체: 2년 이내 일시상환 • 입주자 대환시: 1년거치 19년 원리금균등 분할상환

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
다세대 주택자금	• 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택 • 유입물건(단독)포함			
다가구 단독주택 자금	• 시장·군수의 건축허가를 받아 다가구 단독주택을 건설하는 자 • 연면적 660㎡ 이하로서 가구당 전용면적 85㎡ 이하인 단독주택	• 세대당 12,000만원 - 가구당 1,500만원 이내 - 8가구 기준	• 연 6.0% • 대출실행시: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정 • 건물준공 후: 건물에 대한 사용승인을 받은 즉시 제1순위 근저당권을 설정	• 1년 이내 일시상환 - 20% 이상 상환시 1년단위로 연장하여 최장 3년 연장 가능(준공된 주택에 한함)
재개발·재건축 사업자금	• 재개발 사업자금 - 주공·지방자치단체·지방공사 - 기금→지자체 등→재개발사업시행자(주택사업자) • 재건축 사업자금 - 주공·지방자치단체·지방공사 또는 사업수행능력을 구비하고 주택건설 사업계획승인을 받아 노후·불량주택을 재건축하는 시공자	• 세대당 2,000만원	• 연 8.0% • 지자체 등이 재개발사업시행자에 재대출시에는 지자체 등의 책임하에 신용 또는 담보취득 • 시공자가 재건축사업을 할 경우 대상 사업대지 등을 조합원으로부터 담보제공받아 담보취득하고 건물준공 후 사용승인을 받은 즉시 제1순위 근저당권을 설정	• 3년 거치 5년 원리금균등 분할상환(준공시 조기상환)

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
보훈주택 자금	• 사업주체로부터 주택을 특별 공급받는 국가유공자 또는 그 유족 - 사업주체(주로 주택공사)가 주택은행에 통보 - 근거: 주택공급에관한규칙 제19조 제1항 제1호 (국가유공자예우등에관한법률에 의한 국가유공자 또는 그 유족) • 세대당 전용면적 60㎡ 이하인 단독주택	• 세대당 3,500만원 - 20호 미만 공동주택 및 주상복합 주택: 1,500만원	• 연 3.0% - 2003.4.21부터 2003.12.31까지 사업주체 앞 신규 접수분에 한해 한시적으로 1%p 금리인하(연 2.0%)	• 1년거치 19년 원리금 분할상환

〈주택개량자금〉

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
주거환경 개선자금	• 주거환경개선사업지구내 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합으로 시장·군수·구청장으로부터 융자대상자 결정통지를 받아 주택을 건축(신축·개축) 및 개량(증축, 대수선)하고자 하는 자 • 시장·군수 또는 대한주택공사등 사업시행자 • 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택 - 다세대·단독 주택의 경우 주민이 20세대미만의 아파트·연립주택을 직접 건설하는 경우 포함	• 다가구단독주택: 세대당 12,000만원 - 가구당 1,500만원 - 8가구 기준 • 다세대·단독 주택: 세대당 4,000만원 - 다세대주택: 2,000만원 • 아파트·연립주택: 공공분양·중형분양·공공임대 및 중형임대 기준 적용 • 개·보수시는 융자한도액의 1/2 적용	• 연 5.5% - 아파트·연립주택: 공공분양·중형분양·공공임대 및 중형임대 기준에 따르되 입주자앞 대환금리는 0.5%p 낮게 적용 • 대출실행시: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정 • 건물준공후: 건물에 대한 사용승인을 받은 즉시 제1순위 근저당권을 설정 - 지자체 등 사업시행자에게 대출할 경우에는 담보취득을 생략 가능	• 다가구 단독주택: 1년 이내 일시상환 - 당초 대출금의 20% 상환시 1년 단위로 연장하여 최장 3년까지 가능 • 다세대·단독 주택: 1년거치 19년 상환 • 아파트·연립주택: 공공분양·중형분양·공공임대 및 중형임대 기준 적용
불량주택 개선자금	• 주거환경개선지구이외 지역의 노후·불량주택 소유자 중 연간소득 1천만원 이하이고 준공후 20년 이상 경과한 노후주택을 증축·개축·대수선하기 위하여 시장·군수·구청장으로부터 융자대상자 결정통지를 받은 자	• 세대당 2,000만원 이내	• 연 5.5% • 대출실행시: 당해 사업대지에 1순위 근저당권 설정	• 1년거치 19년 원리금균등 분할상환

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
불량주택 개선자금	• 단독주택: 세대당 주거전용면적 100㎡ 이하 주택 • 다세대·다가구: 세대당 주거전용면적 60㎡ 이하 주택		- 건물과 대지소유권이 달라 대지담보 취득이 곤란한 경우 당해 대지대신 다른 물건(주택금융신용보증서, 부동산신탁회사발행 수익권증서 제외) 담보 • 건물준공 후: 건물에 대한 사용승인을 받은 즉시 1순위 근저당권을 설정	
농어촌 주택개량 자금	• 읍·면지역 및 도시변두리 농어촌지역의 기존 불량주택 소유자중 대상자는 시장·군수가 추천한 자 • 전용면적 85㎡ 이하인 주택	• 세대당 2,000만원	• 연 5.5%	• 5년거치 15년 원리금균등 분할상환
리모델링 사업자금	• 공동주택관리령 및 건축법시행령에 의거 리모델링 행위허가를 받아 공동주택을 집단으로 리모델링하고자 하는 주택의 소유자(개인, 법인)	• 세대당 3,000만원 - 소요자금의 80% 범위 내	• 연 5.5% • 당해 대지 및 주택에 제1순위 근저당권 설정 - 담보가격 범위 내에서 후순위 근저당권 설정가능 - 담보 부족시 주택금융신용보증서 추가가능	• 5년거치 5년 상환

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
리모델링 사업자금	• 전용면적 85㎡ 이하인 공동주택(임대주택 제외)으로서 사용승인 후 20년 이상 경과한 주택		• 개축의 경우에는 신축자금에 준하여 처리하고, 증축의 경우에는 건물준공 즉시 당해 건물에 대하여 추가 근저당권을 설정	

〈기타사업자금〉

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
부도사업장 정상화 자금	• 사업주체의 부도·파산 등으로 공사가 중단되어 사용검사를 받지 못한 국민주택건설자금지원사업장을 정상화하고자 하는 인수사업장중 다음 각호의 요건을 충족하는 주택건설사업등록업자 - 당해 사업대지에 대한 소유권이전, 사업계획변경승인(사업주체 변경) 및 당해 사업장 관련 기준 채무를 인수(계약인수)한 자 - 당초 사업자로부터 건설중인 건물에 관한 일체의 권리를 양수 또는 포기 확약을 받는 등 향후 사업수행에 분쟁소지가 없는 자 - 사업수행능력을 구비하고 대출심사 평가표 평점 30점 이상인 자	• 세대당 잔여 공사비의 1/3 이내 • 세대당 잔여공사비 범위내에서(여신기술검토서상 세대당 주택가격-세대당 총대출금)의 1/3 이내 • 당초 건설자금대출 상환기간과 동일 입주자앞 대환(분양전환)시는 분양주택자금 대출조건과 동일 잔여공사비와 잔여공사비 범위 내에서 기금대출 금액을 뺀 평가금액중 큰금액 적용	• 연 5.0% • 사업자: 당해 대지에 대하여 제1순위 근저당권 설정 - 건물준공시 1순위 근저당권 설정 • 보증회사: 기업여신담보운용 및 관리지침에서 정한 다른 물건 - 주택금융신용보증서, 부동산신탁회사발행 수익권증서 제외	• 사업자: 분양 3년 이내 일시상환, 임대 10년거치 20년 원리금균등 분할상환 등 • 보증회사: 당해 주택의 사용검사일로부터 3개월 이내 일시상환

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
부도사업장 정상화 자금	• 사업주체의 부도·파산 등으로 공사가 중단되어 사용검사를 받지 못한 분양(임대)보증사업장을 정상화하기 위하여 공사이행결정 및 시공업체를 선정한 대한주택보증주식회사 • 세대당 전용면적 85㎡ 이하인 주택			
대지조성 자금	• 주택공사·토지공사·지자체(지방공사 포함)	• 사업지구별로 국민주택(전용면적 85㎡ 이하) 건설을 위한 대지조성 사업비의 50% 이내	• 연 5.0%	• 3년 이내 일시상환 - 1년 단위로 연장하여 최장 5년까지 연장 가능(다만, 사업지구별로 조성된 대지가 50%이상 매각된 경우는 제외)
재해주택 복구자금	• 수재 등 재해로 인하여 특별재해지역이나 일반재해지역의 주택이 반파·전파·유실되어 신축(재축 포함) 또는 수선 등을 하고자 하는 자로서 시장·군수·구청장으로부터 재해주택복구자금 융자대상으로 선정된 자	• 일반재해지역: 전파 및 유실 1,620만원, 반파 810만원 • 특별재해지역 - '02.10.2 이후 피해발생주택: 전파 및 유실 1,944만원, 반파 972만원	• 연 3.0% • 당해 대지 및 건물에 대하여 1순위 근저당권 설정	• 5년거치 15년 원리금균등 분할상환

종 류	대상자 및 주택	대출한도	대출금리 및 담보	대출기간
재해주택 복구자금	• 전용면적 85㎡ 이하인 주택 - 수도권을 제외한 읍 또는 면(도시계획구역 제외)지역은 100㎡ 이하 주택	- '02.11.1 이후 피해발생 주택: 전파 및 유실 3,944만원, 반파 1,972만원 • 매년 중앙재해대책본부의 재해구호 및 복구비용부담에 관한 규정에 의함. - 다만, 특별재해 지역으로 선포된 지역의 경우에는 2,000만원 추가지원 가능	- 건물 담보취득전까지는 대출금액에서 대지담보가격을 차감한 금액에 대하여 주택금융신용보증서 또는 소정의 다른 담보제공	

【 부 록 7-2 】 국민주택기금 각 대출프로그램별 운용 실적(1995~2002년)

(단위: 억원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
임대주택건설자금	**12,523**	**17,211**	**21,179**	**19,555**	**22,870**	**34,355**	**41,194**	**36,904**
국민임대	924				2,620	1,600	8,134	11,665
공공임대	9,423	14,508	17,448	14,975	11,405	12,810	13,596	10,618
중형임대				363	3,938	15,527	16,955	13,137
재개발임대	134	228	918	737	2,226	1,966	694	0
사원임대	1,055	1,115	696	209	19	0	14	55
임대중도금	987	1,360	2,117	3,271	2,662	2,452	1,801	1,429
분양주택건설자금	**24,800**	**22,379**	**18,948**	**9,102**	**9,540**	**8,945**	**6,454**	**4,146**
공공분양	19,894	17,617	15,515	7,049	6,674	3,625	1,927	959
중형분양					1,343	4,717	4,275	3,072
근로복지	3,411	3,700	2,838	1,427	855	190	18	0
다세대	498	262	117	9	57	121	143	71
다가구	997	800	478	65	49	72	91	44
재개발사업				552	535			0
재건축사업					27	220	0	0

(단위: 억원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
수요자융자지원자금	**1,750**	**1,730**	**2,250**	**22,721**	**33,262**	**37,931**	**27,207**	**22,171**
저소득영세민전세	750	730	750	750	3,000	1,692	2,442	4,880
근로자·서민구입	700	500	800	600	9,000	10,613	4,282	1,345
근로자·서민전세	300	500	700	1,300		9,608	7,169	4,808
분양중도금				18,521	20,913	15,937	9,502	2,081
매입임대						26	256	262
최초주택구입							3,555	8,795
전세금반환				1,550	349	55	1	
주택개량자금	**3,367**	**3,601**	**2,698**	**2,262**	**1,872**	**1,303**	**1,514**	**1,485**
주거환경개선	919	1,106	544	282	280	527	504	353
불량주택개선							10	12
농촌주택개량	2,448	2,495	2,154	1,980	1,592	776	1,000	1,120
리모델링사업								0
기타사업자금	**1,127**	**1,362**	**1,196**	**2,254**	**1,497**	**1,665**	**12,932**	**5,273**
인수촉진자금				49	105			
부도사업장정상화					861	1,664	1,431	102
대지조성자금	1,052	1,350	390				10,500	5,000
재해주택구입·복구								171
표준화자재생산		2	0	5	2	1	1	0
대한주택보증융자				2,200	529		1,000	
주택공제조합			800					
기숙사자금	19	10	6					
조립식주택자금	56	0	0					

(단위: 억원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
출 자					**5,451**		**12,791**	**57**
대한주택보증출자					5,000		12,791	
MBS출자					451			
KoMoCo㈜출자								57
운용실적 총계	**43,567**	**46,283**	**46,271**	**55,894**	**74,492**	**84,199**	**102,092**	**70,036**

【 부 록 7-3 】 국민주택기금 대출프로그램별[1] 잔액변화(1990~2002년)

(단위: 십억원)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
임대주택건설자금	**2,221**	**2,655**	**3,019**	**3,156**	**3,448**	**4,373**	**5,639**
국민임대							
공공임대	1,976	2,324	2,347	2,748	2,891	3,674	4,910
중형임대							
재개발임대							
사원임대[2]	82	331	402	393	419	431	430
임대주택중도금				16	38	81	128
폐지 프로그램[3]	164	0	270	0	100	187	172
분양주택건설자금	**4,269**	**5,577**	**7,106**	**9,564**	**10,655**	**12,998**	**15,114**
공공분양[4]	2,456	2,993	3,516	4,389	5,642	7,525	9,382
중형분양[5]							
근로복지[6]	239	693	1,121	1,579	1,702	1,964	2,108
다세대·다가구	84	84	45	107	90	109	106
재개발사업							
재건축사업							
보훈주택[7]	20	21	25	34	43	60	73
폐지 프로그램[8]	1,470	1,786	2,399	3,456	3,177	3,339	3,446

(단위: 십억원)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
수요자융자지원자금	**45**	**90**	**105**	**147**	**221**	**348**	**421**
저소득영세민전세[9]	45	90	105	147	121	148	159
근로자주택구입[10]					36	106	156
서민주택구입[11]							
근로자주택전세					64	94	106
서민주택전세							
분양중도금							
매입임대							
최초주택구입[12]							
주택개량자금	**201**	**293**	**408**	**557**	**737**	**1,061**	**1,379**
주거환경개선[13]		42	63	117	172	265	367
불량주택개선							
농촌주택건설	201	252	345	439	565	796	1,011
리모델링사업[14]							
기타사업자금	**1,089**	**1,439**	**1,637**	**1,177**	**879**	**521**	**319**
부도사업장정상화							
인수촉진[15]							
대지조성[16]	998	1,314	1,448	1,024	736	391	214
재해주택복구	2	6	7	9	10	12	15
조립식주택설비		39	89	57	55	46	27
표준화자재생산설비							
국민주택기자재구입	20		1	0	0	0	0
폐지 프로그램[17]	70	80	91	87	78	72	62
계	**7,826**	**10,054**	**12,276**	**14,601**	**15,940**	**19,300**	**22,872**

(단위: 십억원)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
임대주택건설자금	**7,266**	**8,866**	**10,792**	**13,814**	**17,592**	**20,256**
국민임대			269	427	1,236	2,391
공공임대	6,427	7,784	8,547	9,842	11,042	11,362
중형임대		36	438	2,017	3,799	5,055
재개발임대			419	616	685	685
사원임대[2]	462	423	395	371	354	338
임대주택중도금	205	436	538	355	289	239
폐지 프로그램[3]	172	187	187	187	187	187
분양주택건설자금	**16,763**	**17,301**	**17,562**	**16,026**	**13,574**	**10,900**
공공분양[4]	11,320	12,715	13,282	11,956	10,052	8,211
중형분양[5]			139	591	730	675
근로복지[6]	2,205	2,174	2,043	1,891	1,657	1,426
다세대·다가구	70	25	11	11	12	9
재개발사업		55	109	81	32	12
재건축사업			3	25	22	0
보훈주택[7]	88	94	94	91	84	74
폐지 프로그램[8]	3,081	2,237	1,882	1,380	986	491
수요자융자지원자금	**529**	**2,606**	**5,082**	**7,366**	**6,986**	**6,693**
저소득영세민전세[9]	147	294	513	377	472	826
근로자주택구입[10]	236	296	946	1,588	1,056	1,094
서민주택구입[11]				166	276	232
근로자주택전세	146	240	437	1,020	1,183	1,036
서민주택전세				214	389	393

(단위: 십억원)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
분양중도금		1,775	3,186	3,999	3,242	1,906
매입임대				3	27	52
최초주택구입[12]					342	1,153
주택개량자금	**1,610**	**1,785**	**1,911**	**1,932**	**2,405**	**1,953**
주거환경개선[13]	410	426	432	440	444	497
불량주택개선					1	2
농촌주택건설	1,200	1,359	1,479	1,493	1,493	1,447
리모델링사업[14]					467	6
기타사업자금	**288**	**421**	**233**	**290**	**1,193**	**1,355**
부도사업장정상화			81	126	86	96
인수촉진[15]		5	31	0	0	0
대지조성[16]	124	44	0	0	1,050	1,189
재해주택복구	19	25	34	40	43	59
조립식주택설비	15	9	4	3	2	2
표준화자재생산설비	0	0	0	0	0	0
국민주택기자재구입	0	0	0	0	0	0
폐지 프로그램[17]	130	339	81	120	12	9
계	**26,456**	**30,979**	**35,580**	**39,428**	**41,750**	**41,156**

주: 1) 대출프로그램별 구분은 가능한 현존 프로그램을 기준으로 구분.
2) 사원임대주택건설자금대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 사원임대주택건설자금대출과 사원임대주택건설분양자금대출의 잔고를 포함.
3) 임대주택건설자금에서 폐지 프로그램의 잔고는 영구임대주택건설자금대출 및 영구임대주택일시자금대출의 잔고를 합한 금액임.
4) 공공분양주택건설자금대출 잔고에는 국민주택분양자금대출의 잔고를 사용.

5) 중형분양주택건설자금대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 중형국민주택분양자금대출과 중형국민주택건설업자대출의 잔고를 포함.
6) 근로복지주택분양자금대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 근로복지주택분양자금대출과 근로복지주택건설자금대출의 잔고를 포함.
7) 보훈국민주택분양자금대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 보훈국민주택분양자금대출과 보훈주택건설자금대출의 잔고를 포함.
8) 분양주택건설자금에서 폐지 프로그램의 잔고는 분양주택건설자금대출, 국민주택건설업자대출, 차관주택건설자금대출, 차관국민주택분양자금대출, 재개발주택건설자금대출 및 조합주택건설자금대출의 잔고를 합한 금액임.
9) 저소득영세민전세자금대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 영세민전세자금대출, 주택전세자금대출, 전세금차액자금대출, 전세반환자금대출의 잔고를 포함.
10) 근로자주택구입자금(중도금)대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 근로자주택구입자금대출과 근로자주택중도금대출의 잔고를 포함.
11) 서민주택구입자금(중도금)대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 서민주택구입자금대출과 서민주택중도금대출의 잔고를 포함.
12) 최초주택구입자금(중도금)대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 최초주택구입자금대출과 최초주택중도금대출의 잔고를 포함.
13) 주거환경개선자금대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 주거환경개선주택자금대출과 주거환경개선분양자금대출의 잔고를 포함.
14) 리모델링사업자금대출 잔고에는 별도 계정으로 구분되어 있는 재해위험주택자금대출과 노후위험주택재건축자금대출의 잔고를 포함.
15) 인수촉진자금대출 잔고에는 국민주택건설인수촉진자금대출의 잔고를 사용.
16) 대지조성자금대출 잔고에는 국민주택대지조성자금대출의 잔고를 각각 사용.
17) 기타사업자금에서 폐지 프로그램의 잔고는 기숙사건설자금대출, 재해주택건설자금대출, 주택사업공제조합자금대출 및 대한주택보증주식회사대출의 잔고를 합한 금액임.

자료: 건설교통부, 『국민주택기금 결산보고서』, 1990-2002 회계연도.

제8장

저소득층 주거지원체계 분석과 정책 제언

주택시장에 대한 정부개입의 근거는 효율과 형평의 측면에서 찾아볼 수 있다. 효율의 측면에서는 주택시장에서 발생할 수 있는 시장의 실패를 완화하고 주택부문에 대해 적정한 자원배분을 달성하기 위한 것이며, 형평의 측면에서는 시장을 통해 자력으로 주거문제를 해결할 수 없는 즉 부담능력이 없는 소득계층에 대해 적절한 주거서비스를 제공하기 위한 것으로 인식할 수 있다(김경환・서승환[2000]). 주택시장에 대한 정부개입에는 주택의 가치재로의 특성, 외부효과 창출의 특성으로 인한 정부개입과 같은 효율의 관점보다 저소득층이 "사회적으로 합의된 최소한의 주거수준"을 자력으로 달성하기 어려우므로 이들에 대한 정부의 복지적 의무, 그리고 이를 통한 소득재분배와 같은 형평의 측면이 강조되고 있는 것이 일반적이다.

주거안정은 국민의 삶에 중요한 영향을 미친다. 주택은 삶을 영위하기 위한 기본 요소로서 주거안정은 근로자의 근로의욕을 북돋아주고 과도한 주거비용에 따른 임금 및 물가상승 압력을 해소한다. 또한 주택자산의 공평한 배분은 계층간 상대적 박탈감과 상호불신을 완화하고 사회통합과 경제발전을 촉진시킨다. 따라서 대부분의 국가에서는 국민에게 적절한 주택과 양호한 주거환경을 제공하는 것을 주택정책의 최상위 목표로 설정하고 있으며, 이러한 방향에 입각한 주택정책의 추진이 궁극적으로 사회통합과 경제발전을 도모할 수 있다는 깊은 신념에 기초하고 있다. 이에 대해서는 본 보고서의 제1장에서 논의한 바가 있다.

그 동안 우리나라도 국민주거생활의 안정과 주거수준의 향상을 주택정책의 목표로 설정하여 왔다. 그러나 주택의 양적 부족이 해결되지 못한 상황에서 주택부족문제의 해소가 선결과제가 되었던 것이 사실이었으며, 지속적인 공급확대정책 결과 2002년 말 전국의 주택보급률은 100%를 초과하였고 이에 따라 전반적인 주거수준은 향상되었다.

그러나 불행하게도 계층간 주거수준의 격차는 개선되지 않고 있다. 본 보고서의 제2장에서 살펴본 바와 같이, 2000년 인구·주택총조사 자료를 통해 추정한 최저주거기준 미달가구는 전체가구의 23%인 330만 가구에 이르고 있으며 이들은 상대적으로 노후화되고 열악한 시설의 주택에 거주하고 있고, 전체가구의 8%인 112만 가구(1인 가구를 제외하면 73만 가구)가 단칸방에 거주하고 있다. 또한 2001년 이후 주택가격의 상승에 따라 저소득층의 주거비부담이 가중되고 있으며 주택자산의 불평등 정도는 소득 불평등 정도보다 더욱 심각한 상태이다.

우리나라의 저소득층 주택정책은 주로 공공임대주택 공급을 통해 수행되어 왔으며 현재 대부분의 저소득층 주택정책도 공공임대주택 공급 위주의 정책이라고 볼 수 있다. 수요자지원방식으로 전세자금 융자제도와 국민주택기금 등이 운용되어 왔으나 재원의 규모 및 지원대상 가구규모, 가구별 지원금액이 그리 크지 않아, 제도 존재에 의의를 두어 왔다. 최근 국민기초생활보장법에 따라 주거급여가 지급되고 있으나 이 또한 지원규모가 현실적이지 못한 면이 크다.

아래에서는 먼저 현재의 저소득층 주거지원제도를 체계적으로 검토하고 저소득층 주거현황을 분석하고자 한다. 아울러 현행 저소득층 주거지원제도를 평가하고, 외국의 저소득층 주거지원제도를 검토하여 시사점을 도출한 다음, 향후 과제를 제시하기로 한다.

제1절 저소득층 주거지원제도

저소득층 주거지원제도의 유형은 직접공급형태와 간접지원형태로 나눌 수 있다. 직접 공급형태는 저소득층 주택공급 확대를 목적으로 하는 것으로 공공임대주택의 공급을 들 수 있으며, 공공임대주택의 원활

한 공급과 공급비용을 절감시키기 위한 각종 택지지원(임대주택 용지의 우선지원, 택지가격 할인, 택지수용권)을 포함시킬 수 있다. 간접지원형태는 저소득층의 주거비 경감을 목적으로 하는 것으로 저소득층에 대한 전세자금융자, 주거급여 등이 포함된다.

1. 공공임대주택

가. 공공임대주택 프로그램 개요

일반적으로 공공임대주택은 국가나 지방자치단체가 재정으로 건설하거나 국민주택기금에 의한 자금을 지원받아 건설하여 임대하는 주택, 즉 공공건설임대주택을 의미한다. 우리나라에서 공공임대주택은 1984년 임대주택건설촉진법 제정에 따라 시행된 5년형 장기임대주택이 그 효시라고 볼 수 있다. 장기임대주택과 관련된 정책은 정부재정에 의한 지출이 아니지만 공공자금을 형성하고 이를 통해 주택을 건설하여 수요자에게 시장가격 이하의 임대료를 지불하고 거주할 수 있도록 하고, 시장가격 이하로 분양하도록 하였다는 점에서 공공적인 성격이 강하였기 때문이다(건설교통부・대한주택공사[2003]).

그러나 본격적인 공공임대주택의 공급은 주택 200만호 건설계획(1988~1992)이 추진되면서부터라고 볼 수 있다. 주택 200만호 건설계획에는 분양주택 150만호 이외에 5년 장기임대주택 15만호, 사원임대주택 10만호, 영구임대주택 25만호 등 총 50만호의 임대주택공급이 포함되어 있었다. 이 중 영구임대주택은 호당 사업비의 85%를 정부재정에서 부담하여 건설하는 주택으로 임대주택건설에 정부재정이 처음으로 투입되고 입주대상도 원래 최저소득계층이라고 할 수 있는 생활보호대상자 중 거택보호자 및 자활보호대상자, 그리고 국가보훈대상자 중 의료부조자의 소득수준에 못미치는 경우로 한정하는 등 전형적인 저소득층 공공임대주택으로 인식되었다.

그러나 영세민가구의 생계특성을 고려하지 못한 입지선정 등으로 이러한 입주조건을 만족하는 가구들이 입주를 기피하여 미입주상태가 발생하였다. 1992년에는 입주대상자 기준을 넓혀 저소득층 모자가정과 전

용면적 40㎡ 이하 청약저축가입자로서 전년도 도시근로자 가구 월평균 소득의 80% 이하인 경우까지 확대하였으며 실질 건설규모도 당초 계획보다 적은 19만호만이 건설되고 종료되었다.

1992년 이후 정부는 차상위 소득계층을 대상으로 하는 주택공급 프로그램으로 공공임대주택을 공급하였다. 공공임대주택은 임대의무기간에 따라 5년제와 50년제로 구분된다. 5년제와 50년제 공공임대주택의 구분은 재정지원 여부에 따라 이루어지는데 50년제 공공임대주택은 당초 호당 사업비의 50%를 재정에서 지원하고, 20%는 국민주택기금, 나머지 30%는 자기자금으로 부담하도록 하였으나 1994년 이후 재정지원이 중단되었고 재정지원분이 국민주택기금융자로 대체되었다. 한편 5년제 공공임대주택은 국민주택기금만이 지원되었다. 입주자격은 청약저축가입자 중 무주택세대주이며 이 중 생활보호대상자, 국가유공자, 일군위안부, 보호대상 모자가정, 귀순북한동포들에게는 특별공급되었다.

1998년부터는 국민임대주택제도가 도입되었다. 국민임대주택은 10년형과 20년형으로 구분되어 시작되었는데 10년형의 경우 입주대상자격은 무주택세대주로 전년도 도시근로자 가구 월평균소득의 70% 이하이면서 청약저축가입자로 규정되었고 20년형의 경우에는 무주택세대주로서 전년도 도시근로자 가구 월평균소득의 50% 이하인 가구에게 공급하되 청약저축가입조건은 없었다.

그러나 2002년 9월 주택의 면적에 따라 입주자격이 구분되었으며 임대의무기간도 30년으로 통일되었다. 국민임대주택은 현재 추진되고 있는 핵심적인 공공임대주택 공급프로그램으로 2003~2012년 기간 동안 100만호 건설을 계획하고 있다. 또한 영구임대주택을 제외한 과거의 공공임대주택 프로그램과는 달리 공급주택의 규모에 따라 10%~30%의 재정지원이 이루어지고 있다. 이와는 별도로 민간부문이 주도하는 중산화 가능계층(소득 5·6분위)을 대상으로 하는 10년 장기임대주택 공급이 추진되고 있다. 기존의 5년 임대주택은 임대기간이 짧은데다 임대의무기간의 1/2인 2년 6개월 후 분양전환이 가능하여 임대주택으로서의 역할이 미흡하였다고 볼 수 있다. 국민임대주택이 입주자격을 도시근로자 월평균소득의 70% 이하로 제한하여 중산화 가능계층의 입주가 곤란하다는 점을 고려하여 10년 장기공공임대주택은 임대기간중에는 분양전

환을 제한하는 한편 자력으로는 내 집 마련이 어려운 계층도 입주할 수 있도록 한다는 것이다. 10년 장기임대주택은 2003~2012년 기간 동안 50만호를 공급할 계획으로 있다(표 8-1 참조).

〈표 8-1〉 국민임대주택 및 장기임대주택 공급계획

구 분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
국민임대 100만호	8	10	10	11	11	10	10	10	10	10
장기임대 50만호	-	3	5	6	6	6	6	6	6	6

나. 공공임대주택 프로그램 지원제도

공공임대주택 프로그램에 대한 지원은 택지지원, 금융지원, 세제지원 등으로 나눌 수 있다.

택지지원은 임대주택건설용지의 배분, 택지공급가격의 할인, 토지수용권 부여 등을 통해 이루어진다. 당해년도 주택종합계획 수립시 국가·지방자치단체·대한주택공사·한국토지공사 또는 지방공사가 공급할 임대주택용 택지의 공급계획이 포함되어야 하며 개발택지 중 일정비율 이상을 임대주택 건설용지로 사용하거나 건설임대사업자에게 공급하도록 하고 있다. 또한 임대주택 용지는 분양주택 용지에 비해 낮은 가격으로 공급되며 임대사업자가 85㎡ 이하의 임대주택을 100세대 이상 건설하기 위하여 사업 대상 토지의 90% 이상을 매입한 경우에는 토지수용권이 부여된다(표 8-2 참조).

〈표 8-2〉 임대주택공급에 대한 택지지원 현황

임대용지 비율	- 택지지구내 공동주택건설용지의 40% 이상을 85㎡ 이하의 임대의무기간 10년 이상 장기임대주택 건설용지로 우선 공급 - 국민임대주택 25% 이상, 10년 장기임대주택 5% 이상 포함
임대용지 가격	- 60㎡ 이하: 조성원가의 60% - 60㎡~85㎡ 수도권: 조성원가의 85% 부산권: 조성원가의 80% 광역시: 조성원가의 70% 기타 지역: 조성원가의 60%

〈표 8-3〉 공공임대주택 국민주택기금지원 조건

자금종류	호당 융자 한도액(만원)	연이율 (%)	융자기간	비 고
- 국민임대 · 60㎡ 이하	1,816 ~ 2,594	3.0	10년거치 20년상환	- 지자체 · 주택공사에서 재정지원으로 건설하는 주택(임대기간 30년) - 호당융자 한도액은 주택규모별로 차등적용
- 공공임대 · 60㎡ 이하	4,500	3.0	10년거치 20년상환 [1년거치 19년상환]	- 민간사업자 등이 건설하는 주택 (임대기간 5년 이상), 지자체 또는 주택공사 등이 건설하는 재개발 사업지구내 세입자용 임대주택 (임대기간 50년) - 60㎡ 이하로서 지자체 또는 주택공사가 건설하는 주택은 총사업비의 70%까지 융자(임대기간 5년 이상) - [ ]는 분양전환 및 입주자 대환시 금리
· 60~85㎡	6,000	4.5		

공공임대주택 건설에 대한 금융지원은 재정지원과 국민주택기금을 통한 지원으로 나누어진다. <표 8-3>은 국민주택기금지원 조건을 보여준다. 재정지원은 국민임대주택건설에 이루어지는데 14~15평 주택규모에는 총 사업비의 30%, 16~18평에는 총사업비의 20%, 18~20평에는 총사업비의 10%를 재정으로 충당할 계획이다.

국민주택기금 지원은 임대주택의 유형, 임대의무기간, 주택규모에 따라 차등지원되고 있다. 현재의 국민주택기금 지원 조건을 보면 국민임대주택 건설에는 연이율 3%로 규모별로 차등화되어 호당 1,816만원~2,594만원이 지원된다. 공공임대주택은 60㎡ 이하 주택에는 연이율 3%로 호당 4,500만원이 지원되며 60~85㎡ 주택의 경우에는 연이율 4.5%로 호당 6,000만원까지 지원된다. 국민임대주택과 공공임대주택 모두 10년 거치 20년 상환조건으로 지원되고 있다.

공공임대주택에 대한 조세지원은 취득, 보유, 처분 등 전 단계에 걸쳐서 이루어지고 있다. 국가·지방자치단체 및 지방자치단체조합 등의 부동산 취득·등기·등록에 대해서는 취득세 및 등록세가 면제된다. 공공단체·주택건설사업자 및 임대사업자 등이 임대할 목적으로 건축한

전용면적 60㎡ 이하인 5세대 이상의 공동주택이나 등록임대사업자가 임대할 목적으로 건축주로부터 최초로 분양받는 전용면적 60㎡ 이하인 공동주택에 대해서는 취득세·등록세가 면제되며 60㎡~85㎡의 임대주택에 대해서는 취득세가 50% 감면된다.

보유단계에서는 재산세 및 종합토지세에 대한 세제지원이 있다. 국가·지방자치단체 및 지방자치단체조합·외국정부 등에 속하는 재산에 대해서는 비과세되고 있으며, 공공단체·주택사업자·임대사업자등이 과세대상 기준일 현재 5세대 이상을 임대목적으로 직접 사용하는 부동산 중 전용면적 40㎡ 이하인 영구임대목적의 공동주택용 부동산에 대해서는 재산세가 면제된다. 또한 주택사업자가 임대할 목적으로 건축한 전용면적 60㎡ 이하인 임대목적의 공동주택에 대해서는 재산세의 50%를 경감해주고 있다(표 8-4 참조).

종합토지세의 경우 국가·지방자치단체 및 지방자치단체조합·외국정부 등에 속하는 토지에 대해서는 비과세하고, 공공단체·주택사업자·임대사업자 등이 과세대상 기준일 현재 5세대 이상을 임대목적으로 직접 사용하는 부동산 중 전용면적 40㎡ 이하인 영구임대목적의 공동주택용 부동산에 대해서는 종합토지세를 면제하며, 전용면적 60㎡ 이하인 임대목적의 공동주택부속토지에 대해서는 0.3%로 분리과세하고 있다.

〈표 8-4〉 임대주택에 대한 세제지원

세제별 \ 규모별		40㎡ 이하	60㎡ 이하	85㎡ 이하	감면근거
취득시 (시·도세)	취득세	면제	면제	50% 감면	- 지자체별(각 시·도) 감면조례 - 취득세 및 등록세는 임대를 목적으로 새로이 건축하거나 최초로 분양받는 공동주택에 한정
	등록세	면제	면제	50% 감면	
보유시 (시·군세)	종합토지세	면제	분리과세 (3/1,000)	분리과세 (3/1,000)	
	재산세	면제	50% 감면	50% 감면	
	도시계획세	면제	50% 감면	50% 감면	

처분단계에서는 건설임대주택 중 5년 이상 임대한 임대주택과 동법에 의한 매입임대주택 중 1995년 1월 1일 이후 취득 및 임대를 개시하여 5년 이상 임대한 임대주택(취득 당시 입주된 사실이 없는 주택에 한함) 및 10년 이상 임대한 임대주택의 경우 전액 감면되며 5호 이상을 10년 이상 임대한 법인의 경우 법인세 특별부가세가 면제된다.

다. 공공임대주택 건설실적 및 재고

<표 8-5>에 따르면 1982년 이후 약 1천 50만호의 주택이 건설되었으며 그 중 14.7%인 154만호가 공공임대주택(사원임대주택 포함)으로 건설된 것으로 나타나고 있다. 이 중 공공임대주택은 100만여호, 영구임대주택은 19만여호, 사원임대주택은 7만여호, 그리고 국민임대주택이 19만여호를 차지하고 있다.

총 주택건설에서 공공임대주택이 차지하는 비율은 시기에 따라 다르게 나타나고 있으나 1996~2001년까지의 기간 동안에 건설된 공공임대주택이 총 주택건설에서 차지하는 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 총 건설실적 중 공공임대주택 건설이 차지하는 비중은 1998년 이후 지속적으로 감소하고 있다. 1998년의 총 주택건설실적은 30만여호로 이 중 공공임대주택이 차지하는 비율은 30.6%이었다. 그러나 이후 공공임대주택 건설비율은 감소하여 2001년에는 20% 이하로, 2002년부터는 15% 이하로 나타나고 있다.

한편 공공임대주택의 구성을 보면 5년 및 50년 공공임대주택 건설의 비중은 감소하고 국민임대주택이 이를 대체하고 있음을 알 수 있다. 국민임대주택은 1998년 2,500호 건설을 시작으로 2000년을 제외하고 꾸준하게 증가하고 있다. 특히 2001년 이후 국민임대주택 건설규모는 빠른 속도로 증가하고 있는 것으로 나타난다.

민간부문에 의한 임대주택건설은 1997년 9만 1천여호로 가장 높은 실적을 보였으나 이후 지속적인 감소추세를 보여왔다(표 8-6 참조). 1998~1999년 기간 동안은 7만 9천여호로 건설실적이 감소하였으며 2000년에는 6만 3천여호, 2001년에는 5만 9천여호로 지속적으로 감소하였고 2002년에는 2만 7천여호, 그리고 2003년에는 1만여호로 감소하였다. 이

에 따라 1998년 이후 건설된 공공임대주택을 건설주체별로 보면 민간부문의 비중이 감소하고 지방자치단체나 주택공사와 같은 공공기관의 비중이 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 2000년 민간부분에서 공급한 임대주택은 총 6만 3천여호로 같은 해 건설된 임대주택의 65.9%를 차지하였다. 그러나 민간부문의 비중이 감소하여 2001년에는 57.7%, 2002년에서는 31.4%로 감소하였으며 2003년에는 11.6%에 불과하였다.

〈표 8-5〉 공공임대주택 건설실적

구 분	건설실적	임 대 주 택				
		소계(비율)	공공임대	영구임대	사원임대	국민임대
’82~’86	1,155,071	77,719(6.7%)	77,719	-	-	
’87	244,301	51,918(21.3%)	51,918	-	-	
’88	316,570	52,218(16.5%)	52,218	-	-	
’89	462,159	82,475(17.8%)	39,222	43,253	-	
’90	750,378	144,544(19.3%)	64,890	60,004	19,650	
’91	613,083	76,391(12.5%)	15,074	49,607	11,710	
’92	575,492	62,679(10.9%)	15,121	36,706	10,852	
’93	695,319	41,525(5.9%)	30,912	507	10,106	
’94	622,854	74,862(12.0%)	65,751	-	9,111	
’95	919,057	82,032(13.2%)	77,584	-	4,448	
’96	592,132	111,063(18.8%)	104,648	-	6,415	
’97	596,435	108,728(18.2%)	108,115	-	613	
’98	306,031	93,795(30.6%)	91,294	-	-	2,501
’99	404,715	109,417(27.0%)	89,107	-	84	20,226
’00	433,488	95,932(22.1%)	85,923	-	-	10,009
’01	529,854	102,557(19.4%)	66,980	-	350	35,227
’02	666,541	86,586(13.0%)	35,767	-	-	50,819
’03	585,382	86,005(14.7%)	12,977	-	-	73,028
합계	10,468,862	1,540,446(14.7%)	1,085,220	190,077	73,339	191,810

주: 공공임대: ’82~’91 장기임대, ’92~현재 공공임대.
자료: 건설교통부, 『주택업무편람』, 2004.

〈표 8-6〉 사업주체별 공공임대주택 건설실적(1997~2003)

연도	합 계			장기(공공)임대주택			사원임대주택			국민임대주택	
	지자체	주공	민간	지자체	주공	민간	지자체	주공	민간	지자체	주공
’97	1,057	15,941	91,730 (84.4)	1,057	15,941	91,117	-	-	613	-	-
’98	160	13,958	79,677 (84.9)	160	11,457	79,677	-	-	-	-	2,501
’99	441	30,115	78,861 (72.1)	441	9,889	78,777	-	-	84	-	20,226
’00	1,714	30,953	63,265 (65.9)	1,714	20,944	63,265	-	-	-	-	10,009
’01	2,438	40,908	59,211 (57.7)	2,088	5,681	59,211	350	-	-	-	35,227
’02	4,033	55,403	27,150 (31.4)	1,831	6,786	27,150	-	-	-	2,202	48,617
’03	10,331	65,698	9,976 (11.6)	1,816	1,185	9,976	-	-	-	8,515	64,513

주: 괄호 안은 총 건설호수 중 민간부문이 차지하는 비중임.
자료: 건설교통부, 『주택업무편람』, 2004.

2003년 말 현재 우리나라 임대주택의 총 재고는 1,046,086호로 전체 주택재고인 12,699천호의 약 8.3%로 나타나고 있다. 그러나 <표 8-7>에서 볼 수 있듯이 이 중 임대기간이 5년인 임대주택의 비율이 61.2%, 3년인 매입임대주택의 비율은 5.7%, 그리고 공공적 성격이 약한 사원임대주택의 비율이 4%나 차지하여 사실상 장기간에 걸쳐 임대가 가능한 공공적 성격의 임대주택의 비율은 30만 3천여호로 이는 전체 주택재고의 2.4%에 불과하다.

〈표 8-7〉 공공임대주택 재고 현황(2003년 12월 기준)

영구임대	50년 공공임대 (재개발/주거환경 포함)	건설임대 (5년) (공공/민간/건축허가)	국민임대	사원임대 (5년/10년/50년)	매입임대 (3년)	계
190,077 (18.2%)	92,730 (8.9%)	640,031 (61.2%)	20,862 (2.0%)	42,392 (4.0%)	59,994 (5.7%)	1,046,086호

자료: 건설교통부, 『주택업무편람』, 2004.

2. 간접지원제도

저소득층 주거생활에 대한 간접적인 지원제도로는 전세자금 융자제도와 주거비 급여가 있다. 이러한 간접지원제도는 공공임대주택을 건설하여 대상 저소득층을 직접 입주시키는 직접공급방식과는 달리 수요자가 거주지역 및 거주주택의 유형을 선택할 수 있게 함으로써 대상 가구의 주거에 대한 선호를 보다 폭넓게 반영되고 주거이동성이 보장되며 주택재고의 이용률을 제고시킬 수 있다는 장점을 가지고 있으며 구미 선진국에서 저소득층 주택정책 프로그램으로 널리 이용되고 있다.

가. 전세자금 융자제도

전세자금 융자제도는 우리나라의 독특한 임차유형인 전세임차가구에게 전세보증금의 일정부분을 융자해 주는 수요자 보조형태의 임대료 보조방식이다. 전세자금 융자가구는 시장이자율보다 낮은 이자율로 전세보증금의 일부분을 융자받기 때문에 융자금에 대한 시장이자와 지불이자의 차이만큼의 묵시적 임대료를 보조받고 있다고 볼 수 있다. 전세자금 융자제도는 융자대상에 따라 저소득영세민 전세자금 융자와 근로자·서민주택자금 융자로 나누어진다.

저소득영세민 전세자금 융자는 영세민의 주거안정을 위해 1990년부터 도시 영세세입자에 대해 국민주택기금을 이용하여 저리로 융자지원하고 있다. 융자대상자는 일정금액 이하의 전세계약을 체결하는 도시

저소득 세입자로서 특별시 거주 세입자의 경우 전세보증금 5,000만원 이하(월세가 있는 경우 보증금으로 환산), 광역시 및 수도권 과밀억제권역 거주 세입자의 경우 보증금 4,000만원 이하, 그리고 기타지역 거주 세입자의 경우 보증금 3,000만원 이하의 주택에 대해 전세계약이 체결되어야 한다. 대출대상 주택은 전용면적 60㎡ 이하의 주택을 원칙으로 하되, 시·도지사가 지역 여건을 고려하여 필요하다고 인정할 경우 85㎡ 이하 주택도 포함할 수 있다.

영세민 전세자금은 연리 3%, 2년 이내 일시상환 조건(재계약시 2회에 한하여 기한연장 가능)으로 지역별 전세보증금의 70%까지(특별시: 3,500만원, 광역시 및 수도권 과밀억제권역: 2,800만원, 기타 지역: 2,100만원) 융자해 주고 있으며 융자대상자 선정기준은 지방자치단체의 장이 정하도록 하고 있다.

한편 근로자·서민전세자금 융자는 연간급여(소득)가 3천만원 이하이고, 대출 신청일 현재 6개월 이상 무주택세대주(단독세대주 제외)인 근로자와 서민을 대상으로 한다. 대상 가구는 전용면적 85㎡ 이하인 주택에 거주하여야 하며 전세보증금의 70% 이내에서 6,000만원까지 융자가 가능하다. 대출금리는 연 6.5%이며 영세민 전세자금 융자제도와 같이 2년 이내 일시상환 조건(재계약시 2회에 한하여 기한연장 가능)으로 융자가 이루어진다.

국민주택기금의 전세자금에 대한 운용실적을 보면 두 유형의 전세자금에 대한 기금지원이 꾸준히 증가해 왔음을 알 수 있다(표 8-8 참조). 1996년 저소득영세민 전세자금 지원규모는 730억원에 불과하였으나 2003년에는 1996년의 6.6배인 4,800여억원으로 증가하였다. 근로자·서민주택 전세자금도 1996년 500억원에 불과하였으나 2003년에는 약 19배 증가한 9,600억원에 달하고 있다.

그러나 이러한 전세자금 지원규모의 증가에도 불구하고 국민주택기금 운용규모에서 전세자금 지원이 차지하는 비중은 매우 적다. 예를 들어 2003년의 경우 저소득영세민전세자금 지원규모는 국민주택기금 운용규모의 6%, 근로자·서민주택 전세자금 지원규모는 12%로 총 18%에 불과하다.

〈표 8-8〉 전세자금에 대한 국민주택기금 운용실적

(단위: 억원)

구 분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
저소득영세민전세	730	750	750	3,000	1,692	2,442	4,880	4,854
근로자, 서민전세	500	700	1,300	0	9,608	7,169	4,808	9,647
운용실적 계	46,283	46,271	55,894	74,492	84,199	102,092	70,036	78,897

자료: 건설교통부, 『주택업무편람』, 2004.

나. 주거비지원

현 국민기초생활보장제도에서는 수급자의 주거실태에 따라 적정한 급여가 이루어지도록 하고 수급자가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 주거급여를 신설하였다. 주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 현금 또는 현물급여로 지급된다. 주거급여는 임차료, 전·월세 보증금 대여, 유지수선지원, 주거안정지원비로 나누어지며, 급여는 의료·교육·자활급여 특례자와 시설수급자를 제외한 모든 수급자에게 지급된다. 국민기초생활보장법에서 주거비와 관련된 지원은 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비로 구성되며 가구규모에 따라 차등 지급된다.

생계급여액은 현금급여기준에서 가구의 소득인정액과 주거급여액을 차감하여 산정된다. 현금급여기준은 최저생계비에서 현물급여형태로 지급되는 의료비·교육비 및 타법지원액(주민세, TV수신료 등)을 차감한 금액으로서, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여(생계·주거급여)수준을 의미한다. 개별가구는 이 현금급여기준에서 해당가구의 소득인정액을 차감한 금액을 매월 생계비 및 주거비로 지급받게 된다.

<표 8-9>에 나타난 바와 같이 2004년도 최저생계비는 1인 가구 약 37만원에서 6인 가구의 경우 135만원으로 나타나고 있으며 현금급여기준은 1인 가구 약 32만원에서 6인 가구 120만원으로 나타나고 있다. 또한 생계급여액은 1인 가구 29만원에서 6인 가구 110만원 정도이다.

〈표 8-9〉 2004년도 최저생계비, 현금급여기준 및 최저주거비

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(*A*)	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680
타 지원액(*B*)	44,040	72,937	100,321	126,189	143,477	161,900
현금급여기준 (*C*=*A*-*B*)	324,186	536,905	738,476	928,901	1,056,160	1,191,780
주거급여액(*D*)	33,000		42,000		55,000	
생계급여액 (*E*=*C*-*D*)	291,186	503,905	696,476	886,901	1,001,160	1,136,780
생계급여에 포함된 주거비(*F*)	38,436	85,309	120,726	162,687	177,730	207,614
최저주거비 (=*D*+*F*=*A*×19.4%)	71,436	118,309	162,726	204,687	232,730	262,614

주: 7인 이상 가구의 최저생계비는 1인 증가시마다 154,043원씩 증가하고 현금급여기준은 1인 증가시마다 135,620원씩 증가함.
자료: 보건복지부, 『2004년도 국민기초생활보장사업안내』, 2004.

생계급여에 포함된 주거비가 생계급여액에서 차지하는 비중은 가구원 수가 증가함에 따라 증가한다. 1인 가구의 경우 생계급여에 포함되는 주거비는 13.2%이나 6인 가구의 경우 18.3%이다. 그러나 주거급여액을 포함한 최저주거비는 최저생계비의 19.4%로 일정하다.

제2절 저소득층 주거실태

전반적인 주거수준의 향상에도 불구하고 소득계층 간 주거수준은 개선되지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. <표 8-10>의 2002년 국토연구원의 조사 결과에 따르면 소득 1분위 이하 가구의 평균 주거면적은 15.7평으로 전체 가구 평균인 21.2평의 74%에 머무르고 있으며 가구당 평균 사용방수도 전체 가구 평균인 3.5개의 77%수준인 2.7개로 나타나고 있다.

〈표 8-10〉 소득계층별 주거실태

		1분위 소득 이하	2분위 소득 이하	3분위 소득 이하	4분위 소득 이하	5분위 소득 이하	7분위 소득 이하	10분위 소득 이하	계
주거면적평균(평)		15.7	16.8	18.0	18.7	19.5	21.6	24.8	21.2
평균방수(개)		2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5
주택유형 (%)	단독	28.7	23.6	19.5	18.0	17.3	14.6	17.7	17.8
	아파트	18.4	29.2	29.7	32.5	39.3	48.9	53.4	43.2
	연립주택	3.4	5.6	7.1	7.7	6.5	5.5	4.7	5.7
	다가구주택	40.8	37.5	33.3	34.1	26.3	23.9	18.4	25.6
	다세대주택	5.2	4.2	6.5	6.1	7.9	5.5	4.0	5.5
	기타	3.4	0.0	4.0	1.6	2.7	1.8	1.8	2.2
점유형태 (%)	자가	33.9	25.0	35.0	34.7	45.7	50.9	67.2	50.7
	전세	25.3	38.9	35.0	40.2	33.0	35.9	24.6	31.6
	보증부월세	21.3	19.4	16.4	17.4	13.2	10.0	6.1	11.4
	월세	12.6	8.3	5.1	3.9	4.0	0.9	0.7	2.8
	사글세	6.9	6.9	7.1	3.5	2.9	1.5	1.0	2.8
	기타	0.0	1.4	1.4	0.3	1.2	0.8	0.4	0.7
주거시설 (%)	입식부엌	81.0	98.6	95.2	98.1	98.5	99.1	99.5	97.7
	수세화장실	73.0	93.1	91.2	96.8	96.9	98.2	98.9	95.9
	온수목욕탕	75.3	87.5	93.8	96.1	96.0	98.4	99.6	96.2
주택경과연수(년)		16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2

자료: 건설교통부, 「주택종합계획(2003-2012)」, 2003.

또한 소득 1, 2분위 계층의 60% 이상은 단독, 다가구주택 등 상대적으로 열악한 주거환경을 가지고 있는 주택에 거주하고 있으며 보증부월세나 월세, 사글세 등의 임차형태로 거주하는 가구 또한 34%~40%를 차지하고 있다. 주거시설 측면에서도 입식부엌, 수세식 화장실, 온수목욕탕 등이 제공되는 주택 거주 가구의 비율도 낮은 수준에 머무르고 있으며 상대적으로 노후화된 주택에 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 건설교통부(2003)의 주택종합계획에 따르면 소득 1분위에 속하는 저소득층은 노후불량주택에 거주함에도 불구하고 PIR(Price-to-Income

〈표 8-11〉 주거불평등도의 지니계수 변화

	1인당 주거면적 지니계수	주택자산 지니계수	소득 지니계수
1993년	0.350	0.489	-
2002년	0.235	0.510	0.351

자료: 건설교통부, 『주택종합계획(2003-2012)』, 2003.

Ratio: 소득대비 주택가격)은 6.7로 전체 평균 PIR보다 2배나 높은 것으로 나타나고 있어 이들 계층이 자력으로 주택마련이 거의 불가능하다는 점을 시사하고 있으며 주거비 부담을 나타내는 지표인 RIR(Rent-to-Income Ratio: 소득대비 임차료수준)은 19.2%에 달해 외부보조 없이는 적정한 주거생활이 곤란한 상태에 처해 있다고 보고하고 있다.

소득계층간 주거수준 및 주택관련 자산의 격차를 보여주는 1인당 주거면적의 지니계수와 주택자산의 지니계수의 변화 추이를 <표 8-11>을 통해 보면 1인당 주거면적의 지니계수는 1993년 0.35에서 2002년 0.235로 상당히 개선된 측면이 있으나 동 기간 주택자산의 지니계수는 0.489에서 0.51로 오히려 악화된 것으로 나타나고 있다. 주택자산의 지니계수는 소득 지니계수에 비해 상당히 높은 수준으로 주택자산의 분배가 소득분배에 비해 상대적으로 더 불평등한 상태임을 알 수 있다.

2000년 현재 최저주거기준 미달가구는 3,344천 가구로 전체 가구의 23.4%에 달하는 것으로 나타나고 있다. <표 8-12>에 따르면 최저주거기준 미달가구는 현대식부엌 및 수세식화장실을 갖추지 못한 시설기준 미달가구가 2,383천 가구(71.3%)로 가장 많으며, 면적기준 미달가구는 1,306천 가구(39.1%), 침실기준 미달가구는 496천 가구(14.8%)이다. 최저주거기준 미달가구의 5.3%인 176천 가구가 시설, 면적 및 침실기준에 모두 미치지 못하는 심각한 주거상태를 보이고 있다.

가구유형별로 볼 때 혈연가구의 20.1%, 1인가구의 40%, 소년소녀가장가구의 50.8%, 편부가구의 31.4%, 편모가구의 26.3%, 노인가구의 36.3%가 최저주거기준에 미달되는 것으로 나타나고 있으며 1인가구, 노인가구, 그리고 소년소녀가장가구의 경우에는 시설기준에 미달되는 가구가 각각 95.8%, 94.1%, 86%로 다른 가구에 비해 열악한 시설의 주택에 거주하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 8-12〉 가구유형별 최저주거기준 미달가구 규모

		일반가구	혈연가구	1인가구	소년소녀 가장가구	편부가구	편모가구	노인가구
가구수(천 가구)		14,311.8	11,928.1	2,224.4	18.7	220.0	903.7	523.3
주거기준미달가구수 (천 가구)		3,344.0	2,393.4	890.2	9.5	69.0	237.4	189.8
기준 미달 유형 (%)	면적기준 미달가구	39.1	48.4	12.3	41.7	46.8	42.9	10.8
	시설기준 미달가구	71.3	66.5	95.8	86.0	76.7	73.8	94.1
	침실기준 미달가구	14.8	21.3	1.6	19.9	17.2	18.8	2.7
	면적·시설·침실 모두 미달가구	5.3	7.1	3.2	11.5	10.4	9.4	1.1

자료: 건설교통부, 「주택종합계획(2003-2012)」, 2003.

<표 8-13>에서 볼 수 있는 바와 같이 일반가구와 최저주거기준 미달가구는 주거면적, 주택유형, 점유형태, 주거시설 등 모든 측면에서 상당한 차이가 존재하고 있다.

최저주거기준 미달가구의 평균 주거면적은 13.1평으로 일반가구의 68.5% 수준에 불과하며, 1인당 주거면적 및 방당 가구원수는 각각 6.2평, 1.23명으로 일반가구의 1인당 주거면적(7.3평) 및 방당 가구원수(0.98명)와 비교할 때 최저주거기준 미달가구의 주거밀도 또한 상당히 열악한 상태임을 알 수 있다. 이들 중 83.8%는 단독 및 다가구주택에 거주하여 일반가구의 단독 및 다가구주택 거주 비율인 49.6%에 비해 월등히 높게 나타나고 있다. 자가거주율이 42.9%, 전세 22.5%, 보증부월세 18.7%, 월세 및 사글세 11.9%로 나타나 일반가구보다 자가거주율은 낮고 월세거주율은 2배 이상 높은 것으로 나타나고 있다.

한편 주거시설도 매우 열악함을 알 수 있는데 일반가구의 경우 입식부엌, 수세식 화장실, 온수목욕탕이 갖추어진 주택에 거주하는 가구의 비율이 87% 이상인 반면 최저주거기준 미달가구는 수세식 화장실을 갖춘 주택에 거주하는 비율이 29%밖에 되지 않으며 온수가 공급되는 목욕탕을 갖춘 주택에 거주하는 비율도 50% 정도이다. 또한 주택의 경과연수도 매우 높아(22년) 대부분 노후주택에 거주하고 있음을 알 수 있다.

〈표 8-13〉 일반가구와 최저주거기준 미달가구의 주거수준 비교

		일반가구	최저주거기준 미달가구
가구수(천 가구)		14311.8	3344.0
평균 가구원수(명)		3.1	2.8
주거면적(%)	9평 미만	11.7	35.0
	9~19평 미만	45.2	43.9
	19~29평 미만	31.7	16.8
	29~29평 미만	7.4	3.2
	39평 이상	3.9	1.1
주거면적평균(평)		19.1	13.1
1인당 주거면적평균(평)		7.3	6.2
평균방수(개)		3.4	2.5
방당 가구원수(명)		0.98	1.23
주택유형(%)	단독	27.6	58.0
	아파트	36.6	6.0
	연립주택	5.8	1.8
	다가구주택	22.0	25.8
	다세대주택	3.2	1.0
	오피스텔	0.1	0.1
	기타	4.5	7.3
점유형태(%)	자가	54.2	42.9
	전세	28.2	22.5
	보증부월세	10.7	18.7
	월세	2.0	5.9
	사글세	2.2	6.0
	기타	2.8	4.1
주거시설(%)	입식부엌	93.9	71.2
	수세화장실	87.0	29.1
	온수목욕탕	87.4	50.7
주택경과연수(년)		13.3	22.2

자료: 건설교통부, 『주택종합계획(2003-2012)』, 2003.

또한 건설교통부(2003)의 주택종합계획 자료는 최저주거기준 미달가구의 40.7%가 20년 이상을 같은 주택에 거주하고 있어 주거이동을 통한 주거수준 향상을 이루지 못하고 있으며 이런 현상이 주거의 상향이동을 통해 전체 가구의 주거수준을 향상시키려는 중산층 위주의 주택정책이 충분한 효과를 얻지 못하고 있다는 사실을 보여준다고 밝히고 있다.

제3절 저소득층 주거지원제도 평가

1. 기존 공공임대주택정책의 평가

공공임대주택의 공급은 그 동안 우리나라 저소득층 주택정책의 근간을 이루어왔으나 영구임대주택, 공공임대주택(5년제, 50년제), 사원임대주택, 국민임대주택 등 다양한 이름으로 존재하면서 정책의 연속성이 결여되었으며 입주대상, 주택규모, 지원체계 등의 측면에서 체계적이지 못하였다는 점과 함께 1992~2001년간 53만호가 공급된 5년제 공공임대주택은 공공임대주택의 재고확충에 기여하지 못함으로써 공급목적이 무엇이었는지 불분명하였다는 문제점이 제기되고 있다(국토연구원[2003]).

이러한 정책의 목적성, 연속성, 체계성의 결여에는 무엇보다도 정책대상계층을 명확히 하지 못하였다는 점이 가장 큰 원인이라고 볼 수 있을 것이다. 즉, 정책대상계층들의 소득수준은 어느 정도이고, 이들이 지불가능한 주거형태는 무엇이며, 이들을 위해 어떠한 프로그램을 통하여 어떠한 지원이 이루어져야 할 것인지에 대한 사전적인 판단이 미흡하였다고 볼 수 있다. 윤주현・김혜승(1997)은 1995년 임대주택 입주자 실태조사자료에 근거하여 비적격자로 분류될 수 있는 중산층 이상 소득계층이 정부의 지원을 받는 공공주택에 거주하는 비율이 10%~50%에 달하고 있다고 밝히고 있다. 또한 같은 연구에서는 1991~1996년 동안 공공주택정책을 수행한 결과 정책목표에 적합한 수혜가구가 1990년 당시 정책대상자 전체에서 차지하는 비율이 46%임을 제시하고 있다. 이러한 현상은 대상가구와 수혜가구가 일치되지 않아 정책대상가구의 규모를 산정하여 계획, 공급된 공공주택에 적격하지 않은 가구가 거주하게 됨으

로써 공공주택공급의 누출현상이 발생하고 결국 수혜받지 못한 가구를 위해서 추가적인 공공주택을 공급해야 하는 문제를 초래하게 될 것이라는 것이다.

또한 공공임대주택 지원기준이 계층간, 지역간 차이를 고려하지 못하고 있다. 특히 본 보고서의 제6장과 제7장에서 논의된 바와 같이 국민주택기금 융자기준은 임대주택 건설 지역의 시장특성을 고려하지 않고 임대주택의 유형과 규모에 따라서만 차등 지원되고 있다. 예를 들어 50년 공공임대주택의 경우 융자금액은 건설지역에 관계없이 호당 일정금액으로 고정되어 있다. 택지비와 건축비로 구성되는 건설비용은 대도시의 경우 기타 지역보다 상대적으로 높기 때문에 건설비용 대비 융자금액의 비율은 낮을 수밖에 없다. 공공임대주택에 대한 수요가 대도시지역에서 높다는 점을 고려할 때 수요가 높은 지역에 보다 많은 금액을 지원하는 것이 적정하다고 볼 수 있다(정의철[2001]).

한편 공공임대주택 입주자에게 부과하는 표준임대료도 계층간 지역간 차이를 거의 반영하지 못하고 있다. 영구임대주택의 경우 입주계층을 나누어 차등 부과되고 있으나 그 차이가 적정하지 않으며 급지별로 차등화되어 있는 임대보증금과 임대료도 적정하지 않을 수 있다는 분석이 있다(오동훈[2000]). 또한 50년 공공임대주택의 표준임대보증금은 주로 원가개념에 기초하여 결정되므로 계층간의 차이가 없게 된다.

이러한 정책대상계층의 불명확성과 공공임대주택 프로그램별 지원기준의 상이함, 입주자의 지불능력을 고려하지 않은 임대료체계 등으로 인해 계층간 수직적 형평성과 수평적 형평성을 저해하는 문제를 낳았다. 정의철(1999), 오동훈(2000)의 연구에 따르면 영구임대주택 및 50년 공공임대주택에서 입주자 편익배분이 소득에 역진적이며 지역적으로 형평성을 유지하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 수혜계층과 비수혜계층 간의 형평성문제도 존재하게 된다. 공공임대주택 입주계층은 상대적으로 낮은 임대료를 지불하면서 주택소비가 이루어지게 되나 비입주계층의 경우 동일한 주거수준을 향유하기 위해서는 상대적으로 높은 시장임대료를 지불하기 때문이다. 2003년 현재 영구임대주택 입주자 현황을 보면 법정영세민이 아닌 가구(청약저축가입자 및 영세민탈락자)가 50%에 달하고 있다는 사실은 이를 잘 대변하고 있다(하성규[2004]).

마지막으로 공공임대주택의 관리가 제대로 이루어지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 장영희(2003)의 연구에 따르면 공공임대주택의 물리적 노후화가 빠르게 진행되고 있음에도 불구하고 특별수선충당금 적립요율이 너무 낮아 장기수선비용 조달이 어렵다는 것이다. 또한 입주자에 대한 생활관리가 적절하게 이루어지지 않아 공동생활 침해가 자주 발생하며 인력의존적 관리로 인해 관리비에서 인건비가 차지하는 비중이 크고 대신 수선유지비 등 시설투자비의 적립이 어려워 결국 공공임대주택 및 부대시설의 노후화와 슬럼화는 장기적으로 사회적 비용을 증가시키게 될 것으로 전망하고 있다.

2. 간접지원정책의 평가

현재 저소득층을 대상으로 하고 있는 간접지원정책은 영세민 전세자금 융자제도 및 근로자·서민주택 전세자금 융자제도, 그리고 주거급여 등이 존재한다. 앞서 언급한 바와 같이 영세민 전세자금 및 근로자·서민주택 전세자금 융자는 지원규모의 증가에도 불구하고 국민주택기금 운용규모에서 차지하는 비중이 매우 적다. 국민주택기금이 서민주거안정을 위한 공공주택금융인 점을 고려할 때 이러한 목적을 충실히 달성하고 있는지에 대한 전반적인 재검토가 필요하겠으나 국민주택기금 운용의 전체적인 관점에서 보았을 때 저소득층과 관련된 기타 항목을 포함하더라도 서민주거안정을 위해 운용되는 규모는 매우 작다고 볼 수 있을 것이다.

현행 국민기초생활보장제도는 저소득층의 주거안정측면에서 주거급여를 신설, 도입함으로써 기존의 생활보호제도에 비해 진일보한 측면이 있다고 하겠다. 그러나 고철 외(2002)의 연구에서는 주거급여와 관련된 문제점을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 주거급여가 국민기초생활보장제도 내에서 보충급여의 원리에 따라 운용되고 있음에도 불구하고 주거급여에 의해 실질적으로 최저주거비를 보장하지 못하고 있다는 것이다. 물론 생계급여액의 산정과정에 주거비가 일부분(13%~18%) 포함되고는 있으나 명시적 항목으로의 주거급여는 가구당 33,000원~55,000원 밖에 되지 않는다. 또한 생계급여에 포함된 주거비와 주거급여를 같이

감안하더라도 총주거비는 총최저생계비의 19.6%에 지나지 않는다. 저소득층 생활비 중 주거비가 차지하는 부분이 20%~30%임을 고려할 때 아직은 낮은 수준임을 알 수 있다. 둘째, 최저생계비가 가구규모 이외에 지역별, 가구특성별 차이를 반영하지 못함으로써 지역별, 가구특성별 욕구수준에 따라 주거급여를 차등지원하지 못하고 있다는 점이다. 1999년 최저생계비 계측시 나타난 지역별 최저주거비 비율이 서울:중소도시:농촌=1.29:1.00:0.65였음을 고려하면 주거급여 또한 지역별로 차등 지급되는 것이 형평성을 제고하는 방향이라고 볼 수 있을 것이다.

3. 외국 저소득층 주거지원제도의 변화

선진국들의 저소득층 지원제도를 역사적으로 고찰하면, 초기에는 저소득층을 위한 임대주택의 대량공급 위주정책에서 최근에는 임대료보조나 주택수당과 같은 수요자 지원정책으로 정책방향이 전환되었음을 파악할 수 있다.

산업화, 도시화과정에서 나타나는 농촌인구의 도시이동, 저임금 노동자와 저소득층의 주거불안정, 불량주거지의 형성 등으로 발생하는 주택문제와 사회문제에 대응하기 위해 많은 국가에서 초기에 생산자 보조방식에 의거하여 저소득층 공공주택을 대량 공급하였다. 그러나 공공주택의 대량공급은 주택의 건설 및 유지관리에 막대한 비용을 필요로 하였으며 관련 관료조직의 비대화와 이에 따른 사회적 비용의 증대를 야기할 수밖에 없다. 따라서 저소득층 주택재고가 충분히 축적된 시점부터는 생산자 보조방식에서 소비자보조방식으로 정책전환이 이루어진다.

서구유럽 등 많은 국가들은 2차 세계대전 이후 심각한 주택부족문제를 해결하기 위해 주택공급자에 대한 지원을 통해 주택건설프로그램을 추진하였다. 또한 다른 목적이지만 인플레이션과 임금상승을 억제하기 위해 임대료규제가 이루어졌다. 주택공급자에 대한 지원에 따라 주택공급은 상당히 증가하였으나 임대료규제로 인해 집주인이 임대주택의 관리를 소홀히 하고 임대주택을 자가주택으로 전환시키기도 하였다.

소비자보조방식으로서의 임대료보조 또는 주거수당은 임대료가 자율화되면서 증가하는 임대료에 대한 가구의 지불능력을 유지시키는데

목적이 있었다. 미국의 경우 공공임대주택 공급에 소요되는 막대한 예산뿐 아니라 공공주택의 슬럼화 등의 문제로 저소득층을 분산하고 예산을 절감하기 위한 방안으로 1970년대부터 민간임대주택을 이용한 임대료보조가 도입되었으며, 영국에서도 1970년대 공공주택의 집중공급으로 주택재고율이 100%를 넘어서면서 주거보조금제도가 도입되었다. 이러한 변화는 프랑스나 독일에서도 예외는 아니었다.

수요자지원제도로의 정책 전환의 배경은 다양하게 논의될 수 있으나 일반적으로 복지재정의 감소와 이에 따른 공공임대주택 건설 재원에 대한 부담이 가장 큰 원인일 수 있을 것이다. 재원축소에 따라 공공임대주택 건설의 감소는 결국 저소득층이 거주하는 주택에 대한 임대료를 상승시킬 수밖에 없으며 이로 인해 저소득층은 과도한 주거비부담을 안게 될 것이므로 임대료규제정책이나 저소득층의 주거부담능력을 제고시키는 보조정책이 필요했을 것으로 생각할 수 있다.

경제이론적인 관점에서도 소비자보조정책이 생산자보조정책보다 저소득층의 효용을 높일 수 있는 여러 가지 이유가 존재한다. 먼저 공공임대주택의 직접 공급에 비하여 재원이 적게 소요됨과 동시에 보다 많은 계층에게 혜택을 줄 수 있다는 것이다. 공공임대주택을 직접 건설하여 저소득층에 공급하기 위해서는 막대한 건설비용뿐만 아니라 입주자의 지불능력이 크지 않아 시장임대료를 부과하지 못하고 그보다 낮은 임대료를 지불케 함으로써 추가적인 비용이 소요된다. 그러나 임대료보조나 주택수당제도는 건설비용이 소요되지 않으므로 상당한 재원을 절약할 수 있고, 동일한 규모의 재원이 보다 많은 계층에 지원되며, 수혜자의 지불능력이 상승하여 수요가 증가되므로 민간 임대주택의 공급량을 증대시킬 수 있는 간접적인 효과도 도모할 수 있다.

소비자 보조정책의 또 다른 장점은 대상 계층의 주거이동을 자유롭게 할 수 있다는 점이다. 특정 지역에 직접 공급된 공공임대주택에 거주하는 수혜자는 상대적으로 저렴한 임대료 지불하는 혜택을 받기 위해서는 해당 주택에 계속 거주해야 한다. 그러나 임대료보조나 주택수당제도는 단지 지불능력과 시장가격과의 차이를 보조하므로 원하는 지역의 원하는 주택에 거주할 수 있게 허용하여 거주이동에 대한 제약이 없다. 아울러 직접 공급된 공공임대주택에 입주하게 되는 수혜자들은 공급된

주택이 가구특성에 적합하지 않더라도 혜택을 받기 위해서는 그 주택(지역과 규모가 고정된)을 이용할 수밖에 없으나 임대료보조제도하에서는 수혜자들이 가구구성 및 특성에 적합한 주택을 선택할 수 있는 기회가 상대적으로 증대된다.

다만, 저소득층 임대주택재고가 충분하지 못한 상황에서 임대주택에 대한 공급이 비탄력적이라면 임대료보조나 주택수당제도를 통해 저소득층의 지불능력을 제고시킨다 하더라도 결과적으로 임대료상승의 효과만을 가져오는 문제가 존재할 것이다.

4. 최근 저소득층 주거지원정책의 평가

현 정부의 저소득층 주택정책은 다양한 정책들이 장기적인 관점에서 추진되고 체계화되었다는 점을 고려할 때 역대 정부에 비해 진일보한 정책이라고 할 수 있다. 종래 건설 및 공급 위주의 정책에서 복지, 환경, 관리 등 새로운 정책방향으로의 전환을 의미하는 주택법의 제정이 그 예라 할 수 있다. 주택법은 주택정책에 대한 국가 등의 의무를 보다 명확히 하고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체는 국민이 환경 여건의 변화에 적합하게 쾌적하고 살기 좋은 주거생활이 가능하도록 해야 하며, 주택시장의 원활한 기능발휘와 주택산업의 건전한 발전을 기할 수 있도록 하고, 주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 해야 하며, 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게는 국민주택규모의 주택이 우선적으로 공급될 수 있도록 해야 한다는 내용이다(표 8-14 참조). 또한 주거복지, 환경, 관리부분을 기존의 주택건설종합계획에 보강하여 주택종합계획을 장단기(연도별계획과 10년 장기계획)로 수립하도록 하고 있다. 이에 따라 정부는 지난 해 주택종합계획(2003~2012)을 수립한 바 있다.

정책적 측면에서 주택법의 핵심은 최저주거기준을 설정하여 정책지표로 활용하도록 하고 있다는 점이다. 지난 2000년 건설교통부에서 최저주거기준을 설정, 공고한 바 있지만 법적 근거가 없어 실효성이 없었으나 주택법에서 최저주거기준이 주거복지정책의 기본지표로 도입되었다.

또한 지난해 5·28 저소득층을 위한 주거복지지원방안을 통해 소득

〈표 8-14〉 소득계층별 지원방안

최저소득층 (소득 1분위) 월소득 83만원 이하	임대료 지불 능력이 어려운 계층	- 주거급여의 단계적 조정 - 저리 전월세자금 지원 - 소형평형 국민임대주택 공급
저소득층 (소득 2~4분위) 월소득 190만원 이하	자가주택 구입능력이 없는 계층	- 달동네 주거환경 정비 - 국민임대주택 50만호 공급 - 전월세자금 지원
중산화 가능계층 (소득 5~6분위) 월소득 255만원 이하	정부 지원시 주택구입 가능 계층	- 소형분양주택 공급 - 주택금융 확대
중산층 이상 (소득 7~10분위) 월소득 255만원 이상	자기능력으로 주택구입 가능 계층	- 시장에서 해결

계층별로 주거급여 지원, 국민임대주택 우선 공급, 주거환경 개선, 주택자금 융자 등 차등화된 지원체계를 구축되었으며 9·3 서민·중산층 주거안정 지원대책을 통하여 향후 10년 동안 장기 공공임대주택 150만호 건설계획이 발표되었다.

한편 주택종합계획에서는 공공지원대상 계층을 우선지원대상, 직접지원대상, 간접지원대상으로 구분하고 각 대상계층의 기준을 제시하고 있을 뿐 아니라 이들 계층에 대한 주거지원프로그램을 구체적으로 예시하고 있다(표 8-15와 표 8-16 참조).

이러한 최저주거기준의 정책지표화, 소득계층별로 차별화된 주거지원체계 구축 등은 서민 및 중산층 주택정책의 효율성을 제고하고 실현가능성을 높일 수 있을 것으로 평가된다. 특히 장기 공공임대주택의 획기적 확대는 민간시장에서 참여가 불가능하거나 부담이 높은 계층에게 실질적인 주거복지 지원수단이 될 수 있을 것으로 전망된다.

2004년 6월 「서민 주거복지 확대방안」을 통하여 최저주거기준이 공식적으로 제시되면서 다양한 용도로 이용될 것으로 전망된다. 최저주거기준은 저소득층의 주거실태를 체계적으로 파악할 수 있는 국민주거실태 평가지표로, 주거복지관련 정책 수립 및 추진의 기본자료로, 그리고 국민주택기금 지원 대상 설정시에도 활용될 것으로 예상된다. 또한 가구소득수

〈표 8-15〉 공공지원대상계층 분류기준(예시)

공공지원대상계층	대 상 가 구
우선지원대상 계층	최저주거기준에 미달하는 소득하위 30% 가구 중에서 최저주거기준 주택의 거주를 위한 소득대비 주거비 부담의 비중이 30%를 상회하는 가구
직접지원대상 계층	최저주거기준에 미달하는 소득하위 40%에 속하는 가구 중에서 우선지원대상 계층을 제외한 가구
간접지원대상 계층	소득이 하위 40%~60%에 속하는 최저주거기준 미달가구로, 저렴한 분양주택 공급 또는 주거안정 지원으로 중산층화가 가능한 가구

자료: 건설교통부, 『주택종합계획(2003-2012)』, 2003.

〈표 8-16〉 공공지원대상계층과 주거지원프로그램(예시)

		자 가		차 가	
		1인가구	2인 이상 가구	1인가구	2인 이상 가구
우선지원계층		주택개량지원Ⅰ		수요자지원Ⅰ	
직접지원 계층	도시	주택개량지원Ⅱ	국민임대주택공급	수요자지원Ⅱ	국민임대주택공급
	농촌	주택개량지원Ⅱ		수요자지원Ⅱ	
간접지원계층		10년장기임대주택 공급, 주택마련 및 리모델링 지원			

자료: 건설교통부, 『주택종합계획(2003-2012)』, 2003.

준, 기준미달의 정도 및 유형, 가구 특성 등을 종합적으로 검토하여 지원대상을 구분하고 지원대상 계층별로 구체적인 지원방안을 마련함으로써 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 종합계획을 수립할 계획이다.

한편 국민임대주택 대량공급을 지속적으로 추진하기 위하여 부도임대주택, 재개발임대주택 등을 매입하여 국민임대주택으로 공급하는 등 공급방식을 다양화하는 한편, 2008년까지 총 1만호의 다가구주택을 매입하여 도시저소득층에게 영구임대주택 수준의 임대료를 부과하는 국민임대주택을 공급하고, 주거환경개선지구내 주민 재정착을 지원하기 위하여 현행 국민임대주택 최소평형인 14평형보다 작은 11평 규모를

2010년까지 11,000호를 공급할 예정이다.

제4절 결론 및 향후 과제

정부의 저소득층 주택정책의 기본방향은 저소득층의 소득수준 및 가구구성 등 가구특성에 따라 다양한 주거수요에 부응할 수 있는 '가구중심'의 주거복지 지원체계를 구축함으로써 저소득층의 주거안정과 주거수준을 제고시키는 데 있다고 볼 수 있다. 이를 위해서 국민임대주택을 포함한 공공임대주택의 지속적 공급, 주거비보조의 확대, 주택개량자금 지원 등이 중요한 정책수단이 될 것이며, 최저주거기준이 이를 평가할 정책지표, 즉, 정책 대상계층을 구분하여 우선순위를 정하고 각종 지원수단을 활용하기 위한 기준으로 활용될 것으로 예상된다. 사실 정부는 현재 330만 가구인 최저주거기준 미달가구를 2007년까지 100만 가구 감축시킬 계획이다.

최저주거기준제도의 도입은 모든 가구가 확보해야 할 최소한의 주거수준을 전 국민이 확보할 수 있도록 노력하겠다는 정부 의지의 천명이며 주택속성과 가구속성을 결합한 정책지표라는 점에서 저소득층 주택정책의 핵심지표로 운용될 필요가 있다. 이를 위해 공공임대주택공급, 주거비 지원, 노후불량주택개량사업 지원 등 정책수단별 기대효과를 충분히 평가하여 어떠한 수단을 통하여 얼마만큼의 최저주거기준 미달가구를 감소시킬 것인지에 대한 구체적인 실행계획을 수립함으로써 최저주거기준제도가 현실적으로 운용될 수 있도록 해야 할 것이다.

한편 주택종합계획에 따르면 국민임대주택 100만호를 공급하여 국민임대주택 재고를 총 주택재고의 10%로 높이고 추가적으로 10년 장기임대주택을 50만호를 공급하여 2012년까지 장기공공임대주택의 비율을 15%까지 제고시킬 계획을 세우고 있다. 기존의 공공임대주택정책에 대한 주된 비판이 정책의 연속성 및 체계성의 부재와 단기임대주택을 공급함으로써 공공임대주택 재고의 확충에 기여하지 못하였다는 점이었음을 생각하면 적절한 장기계획으로 판단할 수 있다. 주택종합계획에 따르면 수도권에 약 48만호의 국민임대주택이 소요될 것으로 전망하고

있으며 이와 별도로 수도권에 300만호의 주택건설이 계획되고 있다. 그러나 현재의 주택시장 여건 - 특히 택지확보의 문제 - 을 고려할 때 실현가능한 계획인지를 구체적으로 분석해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 50만호가 계획된 장기임대주택 건설에 대해서도 10년 장기임대주택 수요가 각 지역별로 어느 정도로 존재하는지, 현재의 제도상으로 민간부문의 수익성이 보장되는지 등에 대한 검토도 필요할 것이다.

영구임대주택, 50년 공공임대주택, 재개발임대주택, 국민임대주택, 장기임대주택 등 다양한 명칭으로 지원되고 있는 공공임대주택에 대한 입주대상계층을 통합하고 각 입주자의 능력에 따라 임대료를 차등 부과함으로써 임대주택공급의 수직적· 수평적 형평성을 도모할 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 공공임대주택 입주대상자 기준을 전면 개편하여 입주가구의 경제적 능력에 따라 입주대상자 기준을 마련하는 한편 건설원가에 근거하여 획일적으로 설정된 임대료 기준을 입주가구의 부담능력을 고려하여 재조정해야 한다. 또한 저소득층 주거안정의 주요 기반인 공공임대주택의 노후화에 대비하여 유지관리재원을 원활하게 확보하고, 임대주택의 효율적 유지관리를 위한 임차인의 자발적 참여방안을 모색해야 할 것이다.

공공임대주택의 재고가 절대적으로 부족한 우리나라에서는 당분간 공공임대주택 재고의 확충에 치중해야 하겠지만 주거급여의 현실화에 대한 노력도 병행될 필요가 있다. 현재 제공되고 있는 주거급여는 최저주거비의 일부만이 주거급여의 형태로 지급될 뿐 나머지는 생계급여에 포함됨으로써 주거급여로서의 역할 - 주거비로서 지출되는 - 을 수행하지 못하고 있고 이를 함께 고려하더라도 시장임대료보다 낮은 실정이다. 또한 기초생활보장제도의 수급자로 선정되는 경우에만 생계급여와 주거급여를 받을 수 있으므로 차상위계층에게는 비록 과도한 주거부담이 존재하더라도 아무런 혜택이 제공되지 않으며 주거사정의 지역별 상이함에도 불구하고 지역 여건이 고려되지 않고 있다.

주거급여가 저소득층의 주거수준 제고에 목적이 있다면 장기적으로 생계급여와 분리하여 운용하여야 하며 대상 계층도 별도의 기준에 따라 선정되어야 할 것이다. 또한 주거급여액은 최저주거기준 및 소득수준과 연계함으로써 지역간·계층간 형평성을 달성할 수 있도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

건설교통부・대한주택공사, 『서민주거안정을 위한 주택백서』, 2003.
건설교통부, 『주택종합계획(2003-2012)』, 2003.
_____, 『주택업무편람』, 2004.
고철 외, 『주거정책과 복지정책의 개편방안 연구』, 국토연구원, 2002.
김경환・서승환, 『도시경제』, 홍문사, 2000.
국토연구원, 『국민주거안정을 위한 주택정책 개편 방안 연구』, 2003.
보건복지부, 『2004년도 국민기초생활보장사업안내』, 2004.
오동훈, 「우리나라 대도시 공공임대주택 입주자의 편익에 관한 연구」, 『한국정책학회보』, 제9권 제3호, 2000, pp.237-257.
윤주현・김혜승, 『주거복지제도의 평가와 개선방안』, 국토개발연구원, 1997.
장영희, 『공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안』, 서울시정개발연구원, 2003.
정의철, 「공공임대주택 입주자 편익배분에 관한 연구」, 『재정논집』, 제13권 제2호, 한국재정학회, 1999.
_____, 「우리나라 임대주택의 현황과 과제」, 『주택』, 봄호, 대한주택공사, 2001, pp.78-90.
하성규, 『주택정책론』, 박영사, 2004.

제Ⅳ부
택지공급과 주택 · 도시정비정책의 연구

제9장 택지공급체계 개선 방안 연구
이용범 · 손재영

제10장 재개발 · 재건축 · 주거환경개선 방안 연구
김정호

제 9 장

택지공급체계 개선 방안 연구

제1절 서 론

본 보고서의 제 I 부에서 살펴본 바와 같이 주택은 일반적인 재화와는 다른 특성을 지니고 있다. 그러나 기본적으로 주택은 생산이 가능한 재화이다. 적정한 수익이 예상된다면 주택건설 사업자들은 생산요소들을 투입하여 주택을 생산한다. 주요 생산요소 조달에 애로가 있다면 주택생산 과정도 원활할 수 없다.

우리나라 주택 건설시장에서는 전통적으로 금융과 택지 확보가 주된 애로요인이었다. 그러나 외환위기 이후 금융규제가 완화되어 주택 건설금융에 소위 프로젝트 파이낸싱(project financing)이 보편화되었고, 소비자 금융 측면에서도 주택을 담보로 하는 구입자금 대출이 확산되어 금융적 측면의 애로는 크게 줄었다. 반면, 택지공급의 애로는 오히려 심화될 가능성이 높아졌다. 1990년대 말 사회문제로 부각된 난개발 문제를 해소하기 위해 도입된 새로운 국토이용체계가 주택공급을 위한 충분한 택지의 확보를 저해할 것으로 예상되기 때문이다. 특히 변경된 제도의 시행이 본격화되고 정착되면, 규제가 강화된 비도시지역에서의 민간택지개발사업이 크게 위축될 것이다. 따라서 향후의 주택공급이 택지공급상 애로 때문에 순조롭지 못할 것이 우려된다. 이 글은 택지공급체계의 변화를 회고해 보고, 현재의 제도를 살펴보면서 문제점을 개선하기 위해 어떤 정책대안이 가능한지를 검토하고자 한다.

제2절 택지개발제도의 변천과 현황

1. 연 혁

우리나라에서는 60년대 이후에야 각종 택지개발에 관한 법제를 정비하기 시작하였는데(표 9-1 참조), 지방자치단체를 중심으로 토지구획정리사업과 민간건설업체의 자체개발이 주류를 이루었다. 이러한 개발은 계획적 개발로 이어지지 못하였고, 개발지역을 중심으로 지가상승 차익이 사유화되었으며, 토지투기가 심화됨에 따라 각종 토지이용규제가 강화되었다. 이와 같은 구획정리사업 방식의 단점을 해소하기 위하여 80년대에는 택지개발예정지구를 지정하여 지구내 토지를 공공부문이 전면 매수, 개발하는 공영개발방식이 도입되었다. 이 결과 택지공급 부문에 있어서 공공부문의 역할이 크게 확대되어 대규모의 택지개발 및 공급을 성공적으로 추진한 반면, 민간의 개발은 상대적으로 위축되었다. 90년대 중반 이후에는 공영개발 방식과 환지 방식의 두 가지 방법을 혼용하는 도시개발사업 방식도 도입되었지만, 아직 본격적으로 활용되지 않고 있다.

좀더 구체적으로 살펴보면, 토지구획정리사업은 1966년 토지구획정리사업법이 제정된 이후 70년대 말까지의 도시개발과 택지공급을 주도하였다. 서울시의 경우 80년대 중반에 이르기까지 택지공급의 약 절반 가량인 140㎢를 토지구획정리사업에 의하여 수행함으로써 급증하는 인구수용을 위한 택지와 공공용지를 시 재정 부담 없이 해결할 수 있었다.[1] 2001년까지 토지구획정리사업은 전국적으로 총 749지구에 549,213천㎡에서 추진되었고, 이 중 72%인 542개 지구의 사업이 완료되었다(부표 9-1 참조).

이러한 토지구획정리사업은 사업방식이 필지의 형상을 정형화하고, 도로나 상하수도 등 최소한의 기반시설만을 마련하는 데 초점이 맞추어져 있었기 때문에 대규모의 개발에는 적합하지 않았다. 또한 지나치게

1) 서울특별시, 『토지구획정리사업 연혁지』, 1984, pp.38~39.

〈표 9-1〉 택지개발제도의 변천

구 분	근 거 법	제도의 내용	
		제도도입	제도폐지
토지 구획 정리 사업	○ 조선시가지계획령(1934) ○ 도시계획법(1962) ○ 토지구획정리사업법(1966)	○ 토지구획정리제도 ○ 토지구획정리제도 ○ 도시계획법에서 분리	○ 농지개량에 관한 법령 규정 준용의 폐지 ○ 도시개발법 제정(2000)에 의해 폐지
공영 개발	○ 택지개발촉진법(1980) - 법개정(1999)	○ 공영개발제도 ○ 지방공사의 참여, 민관공동개발 및 민간의 대행개발	
도시 개발 사업	○ 도시계획법(1962) - 법개정(1971) - 법개정(1991) - 법개정(1999) - 법개정(2000) ○ 도시개발법(2000)	○ 일단의 주택지경영 ○ 일단의 주택지조성사업 ○ 도시개발예정구역조성사업 ○ 토지형질변경사업 ○ 시가지조성사업 ○ 개발행위허가제도 (토지형질변경사업) ○ 수용 또는 사용에 의한 방식 ○ 환지방식 ○ 양자 혼용방식	○ 도시계획법 전면개정으로 인해 폐지(2000) ○ 위와 같음 ○ 위와 같음 ○ 도시개발예정구역조성사업 폐지
대지 조성 사업	○ 주택건설촉진법(1977)	○ 아파트지구개발사업 ○ 대지조성사업	
기타	○ 특정지구개발촉진에관한 법률(1972)	○ 신시가지조성사업	○ 동법 폐지(1978년말)

자료: 한국토지공법학회, 「법제환경변화에 따른 한국토지공사의 사업체계 개편방향 연구」, 2003. 12, p.26.

장기간에 걸쳐 시행됨에 따라[2] 토지소유권이 불안정 상태에 놓이고, 개발이익의 많은 부분이 사유화되므로 지가상승이 유발되고 투기가 조장되는 등의 문제가 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 1976년 개정된 토지구획정리사업법에서 공공시설의 비중을 높여 감보율이 상승하였으며, 그 결과 토지구획정리사업이 크게 위축되었다.[3] 또, 정부에서도 택지개발 및 공급을 위해 구획정리 방식보다는 공영개발 방식을 적극 활용하였다(표 9-2 참조).

1980년 택지개발촉진법의 제정으로 도입된 공영개발방식은 사업시행자를 공적 주체로 한정하였다. 이는 택지개발사업에서 발생하는 개발이익을 공공부문에서 흡수하고, 조성된 용지를 조성원가 수준인 저렴한 가격으로 공급하려는 의도에서 비롯되었다. 공공에 의한 일사분란한 사업추진은 결과적으로 공공편익시설을 완비한 체계적인 도시개발에 이바지하였다.[4] 특히, 아파트가 주택 신규건설의 대부분을 차지하는 주택유형으로 자리잡으면서, 아파트단지 개발에 적합한 공영개발이 정책담당자나 주택사업자들에게 선호되었다. 따라서 1980년대 이후, 주요도시의 택지공급은 대부분이 공영개발방식에 의하여 추진되었다고 해도 과언이 아니다(부표 9-2 참조). 물론, 공영개발도 나름대로의 단점이 있다. 우선, 시장수요에 부응하기보다는 정치적으로 결정된 계획목표 달성을 위해 수요가 없는 곳을 사업지구로 지정하여 개발토지가 미분양되는 등의 문제도 있었고, 전면매수에 따른 사유재산권 침해 등의 문제가 지적되기도 하였다.

택지개발 방식에는 비교적 대규모의 택지를 공급하기 위한 토지구획정리사업이나 공영개발사업 이외에도 일단의 주택지 조성사업, 대지조성사업, 아파트지구개발사업 등이 있으며, 이들 사업에는 민간부문의 참여가 가능하였다. 실제로 <부표 9-3>에 정리된 바와 같이 소규모로 이루어지는 대지조성사업은 대부분 민간부문에서 시행하였다.

---

2) 지자체가 시행하는 토지구획정리사업의 평균시행기간이 8년으로 추정되었다(국토개발연구원, 『토지구획정리사업 제도의 개선방안 연구』, 1990. 8, p.21).

3) 1980년대 평균감보율은 약 60%에 이르렀다고 한다. 박병주, 『도시계획』, 형설출판사, 1990, p.94.

4) 박헌주 외, 『토지정책의 전개와 발전방향』, 국토개발연구원, 1998, pp.166~167.

〈표 9-2〉 토지구획정리사업과 공영개발사업의 주요 내용

	토지구획정리사업	공영개발사업
근 거 법	토지구획정리사업법	택지개발촉진법
목 적	대지로서 효용증진과 공공시설 정비	도시지역의 시급한 택지난 해소
위 치	도시계획구역, 취락지역, 택지개발예정지구	택지개발예정지구, 도시계획구역 및 주변지역
사업규모	주거·상업지역: 5ha, 공업지역: 15ha이상	-
시 행 자	도시계획구역: 토지소유자, 조합, 공공기관 취락지역: 국가, 지자체 택지개발지구: 공공기관	국가, 지자체, 토공, 주공
토지취득	환지(토지소유자 동의시 입체환지 가능)	매수(지자체 시행 또는 고지가 지구는 구획정리사업 가능)
수 용	곤 란	가 능
우선공급	토지소유자 등 환지계획상 토지공급대상자, 국민주택 건설사업주체	국민주택건설용지 및 공공시설용지
공급가액	감정가격 및 시가(최고응찰가) 국민주택용지: 조성원가	국민주택건설용지: 조성원가 이하 공공시설, 주택건설용지: 감정가 단독주택·영리목적공공시설용지: 최고응찰가
양수인의무 비용부담	시행자, 체비지 및 보류지, 학교·시장용지매각대금, 조합원징수금, 차입금, 지자체의 부담금	3년이내 승인된 용도로 개발 시행자, 매입자선납금, 토지채권, 국가융자, 국공유지 수의계약양도
실효요건	-	예정지구 지정일로부터 5년 안에 택지개발 사업 미착수시
사업기간	50ha 미만: 3년 이내 50~100ha 미만: 4년 이내 100~150ha 미만: 5년 이내 150ha 이상: 6년 이내	-
환 매 권	-	사업목적에 불필요시 1년 이내

〈표 9-2〉의 계속

	토지구획정리사업	공영개발사업
장 점	○ 환지방식으로 개발하므로 - 용지보상비 부담이 없고 - 민원의 최소화 및 민간의 사업참여 가능 - 개발택지의 매각대책 불필요 ○ 대단위 토지의 계획적 개발 ※ 고지가 지역 및 구조물 산재 지역의 계획적 개발에 유용	○ 토지를 확보하여 개발하므로 - 계획적 개발 및 효율적 토지이용 가능 - 저렴택지 등 정책 목적에 부응한 용지 공급 가능 - 개발이익을 공공으로 환수 ○ 공급택지의 조기개발 촉진 ※ 지가가 저렴한 지역에 유용
단 점	○ 절차가 복잡(특히 환지계획)하여 사업의 지연을 초래 ○ 개별필지 단위로 평면환지하므로 토지를 비효율적으로 이용 ○ 지주에게 개발이익의 일부를 허용하며, 불공평하게 분배 ○ 감보율 인상시 지주 부담의 증가로 민원유발 우려	○ 막대한 용지보상비가 필요하고 개발택지가 매각되지 않을 경우 지속적 용지개발 곤란 ○ 보상비의 재투자로 인근 개발가능지의 지가 앙등 초래 ○ 지가가 저렴한 외곽지역에서 대규모로 개발함으로써 도시 토지이용을 왜곡 ○ 민간의 사업시행 곤란 ○ 택지의 저렴한 공급으로 개발이익 분배의 불공평성 초래

80년대 말 주택난이 심각해지고 주택가격이 급등하자, 주택 200만호 건설계획의 일환으로 수도권 5개 신도시의 건설이 추진되었다. 신도시 건설은 공영개발방식으로 대량의 택지를 개발, 공급하여 수도권의 주택난을 완화하는 데 일조하였다. 그러나 대규모의 신도시를 건설하는데 기존의 택지개발촉진법을 적용함에 따라 다양한 문제점들이 나타나면서 신도시 수준의 개발에 필요한 법제의 필요성이 제기되었으며, 그 결과 2000년에는 도시개발법이 제정되었다. 주택 200만호 건설계획 등 80년대 말에서 90년대 초에 걸친 주택의 대량공급이 가격안정에 기여한 바에 대해서는 반론의 여지가 없다. 그러나 건설경기의 과열 및 이에 따른 물가불안, 도시기능의 불균형, 수도권 집중억제정책과의 상충, 전통적인 단독주택지구의 주거환경 악화 등의 문제가 부작용으로 나타나면서, 그 이후의 90년대에는 추가적인 대규모 신도시 건설이 없었다.

90년대 초·중반 부동산정책에서 가장 중요한 진전은 토지이용규제의 완화였다. 이전의 국토이용계획이 "선보전·후개발"의 기조에 입각하여 운영됨에 따라 택지 및 공장용지 등 도시적 용지의 부족현상을 초래하였기 때문에, 정부는 개발과 보전의 조화를 도모하면서 토지수급의 불균형을 해소한다는 목적으로 1993년 국토이용계획제도를 전면적으로 개편하였다. 종전 10개 용도지역을 5개 용도지역으로 단순화하고, 준농림지역을 지정하여 농어촌지역에서 지역주민이나 기업인의 토지이용이 용이하도록 규제를 대폭 완화하였다. 준농림지역 도입은 획기적인 시책이었다. 전 국토의 26.5%에 달하는 면적에 대해 제한행위 열거방식의 규제가 적용되어 토지공급의 애로가 크게 완화될 것으로 기대되었다. 실제로 준농림지역의 운용은 주택난이나 공장용지난을 해소하는 데 큰 도움이 되었다. 준농림지 도입 이전에는 공공의 개발사업자 이외에는 아파트 단지규모의 토지를 개발하는 것이 실질적으로 불가능하였지만, 준농림지 도입으로 민간에서도 아파트 단지를 개발하고 주택을 건설하는 것이 가능해졌다.

2. 90년대 말의 난개발 문제와 국토이용체계의 개편

준농림지역의 지정목적은 보전을 원칙으로 하되, 필요한 경우에는 개발용도로 쉽게 이용할 수 있도록 하여 택지 및 공장용지를 원활히 공급하고자 하는 것이었다. 이를 위해 행위제한방식도 제한행위 열거방식으로 규정하여 환경오염 우려가 높은 시설과 3만㎡ 이상의 개발행위를 제외하고는 원칙적으로 모든 개발행위가 가능하도록 함으로써 농어촌지역에서도 공장이나 주택 등이 쉽게 입지할 수 있게 되었다.

이러한 정책에 따라 준농림지역의 토지이용이 다양해져서 <표 9-3>이 보여주듯이 1994~1999년간 토지이용이 변경된 실적 중 축사·농어촌 편익시설·창고 등을 포함한 기타시설이 약 53.7%를 차지하고, 다음으로 공장이 전체면적의 26%, 일반주택과 공동주택과 같은 주거용이 전체면적의 15.7%를 차지하고 있었다. 특히 난개발의 주 원인이 되었던 공동주택 건설의 건수와 면적이 매우 작게 나타나고 있는데, 이는 준농림지역에서 주택을 건설한 실적만이 포함된 것이며, 기존의 준농림지역을

〈표 9-3〉 1994~1999년간 준농림지역의 토지이용 현황

(단위: 천㎡)

구분	계		공장		공동주택		일반주택		숙박업소		음식점		기타	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
1994	36,648	61,690	5,940	19,505	174	1,549	8,998	4,477	528	710	2,85	2,383	18,157	33,066
1995	49,958	70,062	6,706	20,589	97	652	14,485	7,488	299	564	4,336	3,370	24,062	37,399
1996	63,325	77,243	5,774	17,403	90	480	22,595	12,624	592	972	5,121	4,388	29,513	41,376
1997	68,261	88,147	6,255	20,717	105	879	26,607	14,631	1,094	1,648	4,741	3,389	29,459	46,883
1998	46,079	50,323	3,077	9,190	80	560	19,286	9,523	173	209	674	409	22,789	30,432
1999	41,716	56,364	5,022	17,418	117	1,845	15,618	8,461	184	257	860	683	19,960	27,700
합계	306,059	403,829 (100)	32,774	104,822 (26.0)	663	5,965 (1.5)	107,589	57,204 (14.2)	2,870	4,360 (1.1)	18,583	14,622 (3.6)	143,580	216,856 (53.7)

주: 기타시설은 축사, 농어촌편익시설, 종교시설, 농업창고, 주유소, 체육시설 등이며, ( ) 안은 면적대비 구성비임.

자료: 박헌주 외, 『준농림지역의 토지이용실태 분석 및 제도 개선방안』, 『국토연구』 제28권, 1999, 국토연구원, p.82에서 재구성.

준도시지역 취락지구와 같이 다른 용도지역으로 변경하여 공동주택 단지를 개발한 실적은 포함되지 않았기 때문이다.

주택건설업체들은 준농림지역을 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하여 최대한 많은 주택을 짓고자 하였다. 특히, 주택의 시장성이 좋은 수도권 지역에서는 국토이용계획변경을 통한 택지 개발 및 주택건설이 매우 활발하였다(표 9-4, 표 9-5 참조). 초기에는 준도시지역에서 용적률 150%, 층고 15층까지 지을 수 있도록 하되, 주변 경관에 문제가 없다고 인정될 경우에는 용적률 250%, 층고 20층까지의 아파트 건축을 허용하였다. 이에 따라 용인, 파주, 김포 등에 민간주택이 대량으로 건설되었으며, 준농림지역 제도가 도입된 1994년부터 1999년까지의 주택공급 비중에서 공공택지개발지역에서의 주택공급 비중보다 준농림지역을 포함한 민간의 주택공급 비중이 높게 나타났다(표 9-6 참조).

농림지역과 준농림지역의 용도지역 변경은 총 129.486㎢에 달했다. 도시계획구역확장 등을 위하여 농림지역과 준농림지역을 도시지역으로 변경한 면적이 61.9%인 86.209㎢였고, 개별공장 입지지정 및 취락지구

〈표 9-4〉 민간부문의 준농림지역 주택용지 개발량

구 분	공공택지개발량(a)	민간준농림지역개발량(b)	(b)/(a)*100
'94~'99	5,210만평(172.235㎢)	678만평(22.412㎢)	13%
연평균	868만평(28.69㎢)	113만평(3.73㎢)	

자료: 건설교통부, 『주택백서』, 2002.

〈표 9-5〉 경기도 준농림지역내 주택건설 실적

연 도	평 균	'95	'96	'97	'98	'99	'00
주택건설총수 (호)	138,450	127,844	147,782	139,253	110,633	166,741	33,873
준농림지역내 주택건설 (호)	42,465	26,255	26,938	34,208	51,676	73,249	11,152
비 율	31.1	20.5	18.2	24.6	46.7	43.9	32.9

자료: 건설교통부, 『주택백서』, 2002.

〈표 9-6〉 택지개발방식별 주택공급 비중

(단위: %)

계	공공택지개발		민간택지개발			
			도시지역내		도시지역외	
	공영택지 개발사업	토지구획 정리사업 등	재개발·재건축	기 타	준농림지	기 타
100	36.5	6.5	8.0	19.0	11.5	18.5

주: 준농림지 주택공급실적은 1994~1999년 사이의 비중임.
자료: 한국토지공사·대한주택공사, 『수도권 중장기 택지수급계획』, 2001, 건설교통부, 『주택백서』, 2002.

개발 등을 위하여 농림 및 준농림지역을 준도시지역으로 변경한 면적이 13.798㎢로 나타나고 있다.[5] 준농림지역의 운용은 기업의 공장용지 확보와 지역주민의 생활불편 해소 등 국민경제에 크게 기여하였다. 그러

5) 건설교통부·국토연구원, 『공공택지 조성 및 공급제도 발전방안 연구』, 2004, p.155.

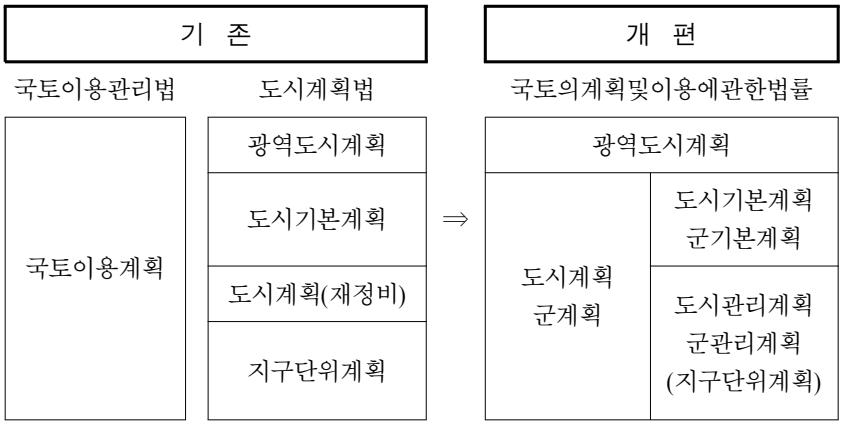
나 일부 농어촌 지역에는 기반시설을 전혀 갖추지 않은 소규모의 고층 아파트 단지가 산발적으로 입지하여 주변경관을 훼손하고, 환경오염 등의 문제를 야기하였다. 또한 경관이 수려한 강변이나 호수 주변에 음식점이나 숙박업소 등이 무질서하게 건축되었다. 특히, 수도권의 남부 및 서북부 개발축에서는 난개발 현상이 심했다. 용인 서북부 지역은 용인시 전체면적의 21%에 불과하나 상주인구는 50%를 차지하게 되었으며, 각종 공공시설 및 생활편익시설의 부족, 교통 및 환경문화시설의 부족 현상에 따른 불편이 해당지역뿐만 아니라 인근지역까지 영향을 미치게 되었다.

이러한 난개발 문제는 준농림지역의 도입과 함께 이미 어느 정도 예견되었고, 정부도 조심스럽게 규제를 강화했다(부표 9-4 참조). 1999년 난개발과 관련된 비판적인 언론보도를 계기로, 더 이상 단편적인 대책으로는 대응할 수 없는 상황이 벌어지자 정부는 국토의 난개발 방지를 위한 정책방향을 담은 『국토의 난개발방지 종합대책』을 발표하였다. 이 종합대책은 환경과 개발의 통합이념이 실현될 수 있도록 개발계획 및 사업에 대한 관리를 강화하는 한편, 국토이용 및 관리체계를 '선계획·후개발' 체계로 전면 개편하는 것을 골자로 하였다. 이 정책방향을 제도화하기 위하여 국토이용관리법과 도시계획법으로 이원화되어 있던 국토이용 및 계획체계를 일원화하여 전 국토에 계획체계를 도입하는 것을 주요 내용으로 하는 국토의계획및이용에관한법률을 제정·시행하게 되었다.

3. 국토의계획및이용에관한법률의 주요 내용

국토의계획및이용에관한법률(이하, 국토계획법)은, 종래의 도시계획과 국토이용계획에 의해 도시지역과 비도시지역으로 이원적으로 관리되어 왔던 국토이용관리체계가 국토의 난개발을 초래하자 이를 해결하기 위해 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 법이다. 이를 통해 준농림지역을 중심으로 한 비도시지역의 난개발을 방지하고 환경친화적 국토이용체계를 구축할 수 있도록 하였으며, 이원적으로 관리되어 왔던 공간계획체계를 통합하여 단일화하였다(그림 9-1 참조).

[그림 9-1] 국토계획법에 의한 공간계획체계의 개편

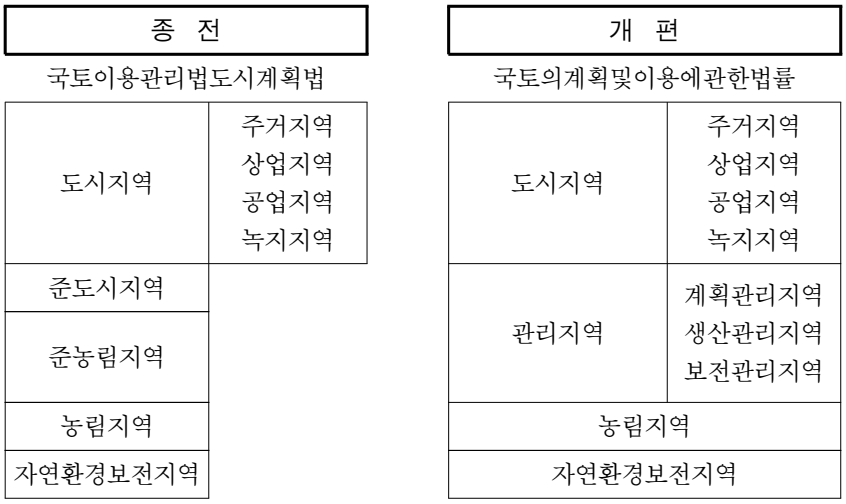


국토계획법에서는 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획의 계획체계를 구성하였으며, 특히 계획수립의 공간적 범위가 기존의 도시지역뿐만 아니라 군지역을 포함한 비도시지역까지 확장되었다는 점이 특징이다. 또한 도시계획의 공간적 범위가 비도시지역으로 확장되면서 지구단위계획을 제1종과 제2종 지구단위계획으로 구분하였다. 제2종 지구단위계획은 국토계획법에 의해 신설되는 비도시지역의 계획관리지역을 비롯하여 개발진흥지구에 대해 적용하도록 하고 있다. 국토계획법의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

가. 용도지역 및 행위제한의 개편

국토계획법에서는 기존 국토이용계획상의 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 구분되었던 것을 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 개편하였다(그림 9-2 참조). 이러한 용도지역 재편의 핵심은 기본적으로 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합하고, 이를 다시 토지적성평가의 결과를 활용하여 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분함으로써 그동안 국토이용의 현안이 되어왔던 준농림지역을 체계적으로 관리하는데 있다. 보전관리지역은 자연환경보호 등을 위해 필요한 지역, 생산관리지역은 농업・임업・어업생산 등을 위해

[그림 9-2] 국토계획법에 의한 용도지역 개편



필요한 지역, 계획관리지역은 도시지역 편입이 예상되거나 제한적인 이용·개발을 위해 관리가 필요한 지역으로 각각 정의된다. 또한 용도지구의 특징적인 재편은 국토이용관리법에 의한 취락지구, 산업촉진지구, 시설용지지구와 도시계획법에 의한 개발촉진지구를 통합하여 개발진흥지구를 신설하여 그 동안 유사한 목적에도 불구하고 국토이용관리법과 도시계획법에 의해 이원화되어 관리되어 왔던 도시지역과 비도시지역 연접지역의 토지이용을 통합·일원화하였다.

용도지역의 개편과 함께 행위제한의 수준도 준농림지역을 포함하는 관리지역을 중심으로 한층 강화되었다. 건축물의 용도제한에 있어 과거의 준농림지역에 대한 행위제한은 기본적으로 제한행위 열거방식을 취하였으나, 관리지역의 행위제한은 허용행위 열거방식(positive-list system)으로 전환되어 용도제한의 폭이 더욱 넓어지게 되었다. 또한 건축물의 밀도제한 역시 전반적으로 크게 강화되었다. 그 동안 도시지역내 녹지지역보다 비도시지역내 준도시지역 및 준농림지역의 개발밀도가 높아 공간구조의 왜곡을 초래하였던 것을 상업·주거·공업지역, 녹지·계획관리지역, 보전관리·생산관리·농림·자연환경보전지역의 순으로 정리하여 공간구조의 위계를 제대로 반영할 수 있도록 하였다.

나. 제2종지구단위계획제도의 도입

계획체계 및 용도지역의 개편과 함께 난개발을 억제하고 선계획·후개발에 의한 국토이용체계를 효율적으로 운용하기 위하여 새롭게 도입한 제도로써 제2종지구단위계획제도, 기반시설연동제도, 개발행위허가제도, 토지적성평가제도 등이 있다.

이 중에서도 제2종지구단위계획제도는 과거의 비도시지역이었던 계획관리지역 및 개발진흥지구를 계획적으로 개발·관리하기 위해 용도지역상의 용도와 밀도 등의 제한을 완화하여 수립하는 계획이다. 즉, 개발수요가 많은 비도시 지역에 대해서 행위제한을 완화하는 대신 미리 계획을 수립하도록 하여 토지의 효율적 이용을 도모하고 고밀개발에 따른 기반시설 부족, 환경훼손 등을 방지하기 위한 제도이다(표 9-7 참조). 제2종지구단위계획에서는 기반시설, 획지(토지규모와 조성), 건축물의 용도와 밀도(건폐율, 용적률, 높이), 교통계획 등을 반드시 포함하도록 되어 있다. 또한 계획수립에 따른 부담을 경감하기 위해 건폐율과 용적률을 기존의 허용한계의 1.5배까지 완화하여 적용할 수 있다. 따라서 제2종지구단위계획이 수립되는 계획관리지역은 건폐율과 용적률 상한이

〈표 9-7〉 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획 비교

구 분	제1종 지구단위계획	제2종 지구단위계획
대상지역	신규개발사업지구, 용도지역해제지구 등 상세한 계획이 필요한 지역	계획관리지역 또는 개발진흥지구
지정목적	토지이용의 구체화·합리화, 기능증진, 미관의 개선	도시화 예상지역의 체계적 개발·관리
행위제한	일부 완화	건축물의 행위제한 완화, 건폐율, 용적률 1.5배 완화
계획수립	도시관리계획으로 수립	도시관리계획으로 수립

자료: 안정근, 『지구단위계획제도』, 『새로운 국토·도시계획제도의 이해』, 강남대학교 도시연구원, 2003.

각각 60%와 150%까지 상향 조정될 수 있어 도시지역내 녹지지역보다 완화된 밀도제한을 받을 수 있다.

다. 기반시설연동제의 도입

제2종지구단위계획제도와 함께 새롭게 도입된 제도 중 하나가 기반시설연동제이다. 이는 단기간 내에 난개발 문제를 해결하려는 차원을 넘어 보다 장기적으로 도시성장관리계획의 관점에서 도시개발의 비용을 기반시설과 연계하여 제어하기 위해 도입되었다. 기반시설연동제는 크게 계획관리지역 등의 신규개발지역에 적용되는 기반시설부담구역과 주로 기성시가지에 적용되는 개발밀도관리구역으로 구분된다(표 9-8 참조).

기본적으로 기반시설부담구역제도가 도시개발에 따른 밀도증가에 비례하여 기반시설의 공급 확대를 의무화하는 방식이라면, 개발밀도관리구역제도는 기반시설 용량에 따라 개발밀도를 제어한다. 기반시설부담

〈표 9-8〉 기반시설부담구역제도와 개발밀도관리구역제도의 주요 특성

구 분	기반시설부담구역제도	개발밀도관리구역제도
접근방식	기반시설 = *f*(개발밀도)	개발밀도 = *f*(기반시설)
적용지역	계획관리지역을 포함한 비도시지역 등 신규개발지역(기반시설 공급이 가능한 지역)	도시지역내 주거·상업·공업지역(추가적인 기반시설 공급이 어려운 지역)
주요내용	건축연면적(제2종지구단위계획이 수립되어 있는 경우) 또는 토지면적에 비례하여 사업시행자가 기반시설을 설치 또는 이에 필요한 용지를 확보하거나 비용을 부담	건폐율·용적률을 해당 용도지역의 50% 범위 내에서 강화 운영
기타	기반시설을 미리 설치하기 위한 지방채 발행 허용	-

자료: 김형복, 『기반시설연동제도』, 『새로운 국토·도시계획제도의 이해』, 강남대학교 도시연구원, 2003.

구역은 개발로 인해 도로, 상·하수도, 폐기물처리시설, 공원·녹지, 학교 등 기반시설의 설치가 필요한 지역을 대상으로 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하기 위해 지정하는 구역인데, 기반시설 또는 그에 필요한 용지는 이에 상응하는 비용으로 대신 납부할 수 있다. 기반시설부담구역에서는 기반시설의 설치계획 및 부담방법을 정하기 위해 기반시설부담계획을 수립하도록 되어 있으며, 개발행위자의 부담분은 기반시설부담구역내 총부담비용을 건축연면적(제2종지구단위계획이 수립되어 있는 경우) 또는 토지면적에 비례하여 배분하되 건물·토지의 위치 및 용도 등에 따라 가중치를 부여할 수 있다.

개발밀도관리구역은 개발로 인해 기반시설이 부족할 것으로 예상되지만 기반시설의 설치가 어려운 지역을 대상으로 개발밀도(용적률)를 해당 용도지역의 50% 범위내 에서 강화하여 적용하기 위해 지정하는 구역이다. 개발밀도관리구역은 도시지역내 주거·상업·공업지역에서 지정되며, 동 구역에 대해서는 제1종지구단위계획을 수립하도록 의무화하고 있다.

라. 개발행위허가제 도입

국토계획법의 도입과 함께 도입된 개발행위허가제는 2000년 도시계획법 개정을 통해 종전의 토지형질변경 허가제도를 수정하여 도입된 제도로서, 토지의 형질변경, 건축물의 건축과 공작물의 설치, 토석채취, 토지분할(도시지역 내에 한함) 등의 개발행위에 대한 허가·불허가 처분을 종전의 기속행위에서 재량행위로 변경하여 개발행위에 대한 사전 심사기능을 강화한 것이다.

개발행위허가의 대상지역은 기존의 도시지역뿐만 아니라 전 국토로 확대되었고, 이에 따라 종전의 준농림지역 등 비도시지역에서의 난개발 문제를 제어할 수 있는 또 하나의 수단으로 기능할 수 있게 되었다. 특히 개발행위허가제도는 제2종지구단위계획 등에 의해 계획적 개발이 이루어지지 않는 소규모 단위의 개별적인 개발행위를 제어함으로써, 용도지역 재편에 따른 관리지역의 신설과 세분, 제2종지구단위계획제도 및 기반시설부담구역제도의 도입과 상호 보완적인 기능을 담당하고 있다. 또

한 용도지역별 특성에 따른 개발행위의 규모, 주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지 등 주변환경 또는 경관과의 조화 여부, 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지 확보계획의 적정성 등의 기준에 적합한 경우에 한해 개발행위허가가 이루어지게 하고 있다.

마. 토지적성평가제의 도입

국토계획법에서는 토지적성평가의 도입을 통해 국토이용계획체계의 친환경성을 제고하고자 하였다. 토지적성평가는 도시관리계획을 수립하기 위해 실시하는 기초조사의 하나로 기존의 관리지역을 대상으로 도시관리계획을 수립하여 생산관리지역, 보전관리지역, 계획관리지역으로 세분하는 데 이용하고 있다.

토지적성평가는 토지가 가진 물리적 특성과 입지적 특성, 사회경제적 특성 등을 종합적으로 고려하여 토지의 적성을 평가하는 제도이다. 즉, 토지적성평가는 토양·경사도 등의 물리적 특성, 기개발지와의 거리·공공편익시설과의 접근성 등 공간입지성, 생태보전지역 면적비율·토지이용의 다양성 등 인근의 토지이용상황을 나타내는 지표를 종합적으로 고려한다. 평가방법은 필지별 개발적성 값, 농업적성 값, 보전적성 값을 합산하고, 이를 표준점수값으로 환산하여 보전적성 및 개발적성에 따라 5등급으로 구분한다. 평가결과는 도시계획수립의 기초자료로 활용하며, 개발적성이 높은 지역은 계획관리지역, 보전적성이 높은 지역은 토지이용상황에 따라 생산관리지역 및 보전관리지역으로 구분된다.

4. 국토이용체계의 개편과 택지개발

선계획·후개발에 입각한 국토이용체계의 개편은 각종 개발사업, 특히 수도권 지역의 중소규모의 공공 및 민간택지개발의 시행에 영향을 주게 되었다. 공공개발사업의 경우 이전의 법체계에서는 택지개발촉진법 등 개별법에 의해 사업지구에 대해서만 계획을 수립하여 개발사업을 시행하였다. 그러나 이제는 입지를 결정하는 단계부터 도시계획에 의해

시·군의 기본적인 공간구조 및 장기발전방향과 용도지역상의 입지계획에 영향을 받는다. 특히 개발사업과 밀접히 관련되는 토지의 용도별 수급계획에 의해 기본계획이 수립되고, 이에 반영된 계획만이 집행계획으로 채택될 수 있다.

민간개발의 경우도 과거에는 준농림지역 전체에서 시행될 수 있었던 데 비해 이제는 토지적성평가에 의하여 계획관리지역으로 세분되는 지역에서만 시행될 수 있고, 생산관리지역이나 보전관리지역에서는 개발이 사실상 어렵게 되었다. 이 때문에 개발가능 대상지가 크게 축소될 예정이다.[6] 용도지역의 개편과 함께 비도시지역에 대한 개발밀도 규제도 전반적으로 강화되었다. 종전의 준농림지역에서는 3만㎡ 이하의 소규모 개발에서도 아파트 건설이 가능하였으나 이제는 불가능하게 되었고, 10만㎡ 이상이면 가능하였던 아파트단지 개발도 30만㎡ 이상으로 강화됨에 따라 민간부문의 택지개발은 크게 위축될 수밖에 없다(표 9-9 참조).

또한 비도시지역에서 지정되는 제2종지구단위계획구역은 자동적으로 기반시설부담구역으로 지정되고, 개발행위자는 도로, 학교, 상·하수도 등 기반시설을 직접 설치하거나 비용을 부담해야 되므로 개발사업 비용이 크게 증가하게 된다. 기반시설 부담에 대한 대가로 용적률과 건폐율 인센티브를 부여하지만, 개발압력이 높은 지역을 제외하고는 충분한 보상이 되지 못할 가능성이 높다. 또한 제2종지구단위계획구역의 지정규모를 3만㎡ 이상으로 규정하고 있어, 특정 개발대상지의 개별적 공간 특성을 반영하지 못하고 있는 점도 사업추진을 어렵게 한다(부표 9-5 참조). 이는 기존의 준도시지역과 준농림지역이 대단위 농림지역과 자연환경보전지역을 제외하고 나머지 땅에 지정되었기 때문이다. 준농림지역이 그대로 관리지역에 편입됨에 따라 관리지역은 대부분 좁고 긴 형상이며, 1,000㎡ 미만의 소규모 필지가 많고, 기반시설이나 공공시설이 부족하다. 또 이들 지역에는 개발지역과 미개발지역이 혼재되어 있어 체계적인 개발이 가능한 3만㎡ 이상의 지구단위계획구역을 확보하기 어렵다. 결국

6) 수도권·광역시·광역시 인접 시·군은 2005년 말까지, 기타 시·군은 2007년 말까지 토지적성평가를 통하여 관리지역을 계획관리지역, 보전관리지역, 생산관리지역으로 세분하여야 하며, 정해진 기간 내에 관리지역을 세분하지 못하는 시·군은 보전관리지역에 준하여 관리하도록 하고 있다.

〈표 9-9〉 관리지역에서 주택을 건설할 경우 달라지는 개발내용

구 분		종 전	개 편 후
3만㎡ 이하 주택 개발	절 차	사업계획승인 → 준공	개발행위허가 → 사업계획승인 → 준공
	용 적 률	80% 이하	80%(100%) 이하
	건 폐 율	40% 이하	40%(20%) 이하
	층고제한	없음(아파트 건설 가능)	4층 이하(연립주택 · 다세대주택 가능)
아파트 단지 개 발	용도지역	준농림 → 준도시로 변경	계획관리지역 유지
	계 획	준도시취락지구개발계획	제2종지구단위계획
	개발밀도	건폐율 60%, 용적률 200%	건폐율 60%, 용적률 150%
	규 모	10만㎡ 이상	30만㎡ 이상(컨소시움 구성 가능)
	허용용도	개발계획에서 정한 용도	제2종지구단위계획에서 정한 용도
	입 안 자	시장 · 군수	시장 · 군수, 주민제안 가능
	계획내용	토지이용계획 중심의 개략적 계획	토지이용계획, 기반시설계획, 건축용도 · 건폐율 · 용적률 · 건축높이계획, 교통처리계획, 환경 · 경관계획 등 상세한 계획
	절 차	주택건설사업승인신청 → 국토이용계획변경안 입안 → 주민의견수렴 → 국토이용계획심의회심의 → 국토이용계획변경 → 변경내용에 맞게 사업인 · 허가	제2종지구단위계획구역 지정 및 계획제안(민간) → 구역 및 계획입안(시장 · 군수) → 주민의견 청취 → 시 · 군도시계획위원회 자문 → 시 · 도도시계획위원회 심의 → 제2종지구단위계획구역 및 계획결정 → 계획내용에 맞게 개발행위 또는 주택건설사업인 · 허가

자료: 한국토지공법학회, 『법제환경변화에 따른 한국토지공사의 사업체계 개편방향 연구』, 2003.12, p.99.

새로운 법 제도하에서는 개발사업이 크게 위축될 것으로 우려되는데, 특히 소규모 개발을 추진해 온 민간부문의 단독개발은 매우 어려워졌다.

이와 함께 기반시설연동제도도 개발사업의 시행을 위축시키는 원인 중의 하나이다. 기반시설부담구역에서는 원인자 또는 수익자 부담원칙에 따라 기반시설부담계획에서 정한 기반시설의 설치비용을 개발업자나 입주민 등이 부담하도록 한다. 이 비용이 개발사업비에 추가됨에 따라, 기존의 기반시설을 무임승차하는 형태로 개발비용을 줄일 수 있었던 소규모 개발사업은 사업추진이 어렵게 되었다. 또한 개발밀도관리구역의 경우도 기반시설의 수용범위 내에서만 개발사업이 가능하므로, 기존의 개발밀도를 초과하여 개발함으로써 이익을 얻고자 하는 이른바 "지대추구행위"형 개발사업도 크게 억제될 것이다.

개발행위허가제는 법정기준을 만족하더라도 주변 경관 및 환경에 미치는 영향이나 기반시설 규모 등을 감안하여 허가를 내주지 않거나 조건부로 허가하도록 하였으나, 자연녹지지역의 건축행위 중 20세대 미만의 주택을 건축하는 경우 지구단위계획의 수립 없이 개발행위허가만으로 가능하도록 개정됨에 따라 자연녹지지역 내에 완화조치를 악용한 또 다른 난개발이 우려되고 있다.

관리지역을 세분하기 위한 토지적성평가는 과거의 준농림지역을 평가결과에 따라 계획관리, 보전관리, 생산관리지역으로 세분하는 것을 목적으로 추진되고 있다. 그러나 평가에 이용되는 기초 공간자료의 정확도 문제, 관리지역세분을 위한 상대평가 방식와 용도지역 변경 또는 도시계획시설설치를 위한 절대평가 방식의 이원적 운영에 따른 상충문제, 평가결과와 도시기본계획 및 도시관리계획과의 연계문제, 관리계획수립을 위한 토지적성평가 결과의 왜곡이나 의도적 수정 등의 문제 등이 우려된다. 특히 토지적성평가의 주요 대상지역인 관리지역들 전체의 50% 이상이 3만㎡ 이하로 구획된 것이 큰 문제이다. 이 정도의 규모는 개발을 위해서든 보전을 위해서든 너무 작은 면적이다. 개발이든 보전이든 한 계획단위가 일정 면적 이상으로 공간적 집단화되는 것이 전제되어야 하는데, 이 전제가 충족되지 못해 국토계획법에서 추구하는 선계획·후개발의 목표를 달성하기 어려운 상황이다.

제3절 택지개발제도의 문제점과 개선방안

주택보급률이 100%에 달했지만, 수도권 지역에서의 주택부족 해소, 주택의 질적 수준 제고, 저소득층 주거수준 향상 및 계층간 주거격차의 완화, 주택시장의 안정적 기반구축 등을 위해 당분간은 현재와 같이 주택을 꾸준히 대량으로 공급하는 것이 필요하다. 본 절에서는 이러한 정책목표를 상정할 때, 현행 법령체제하에서 택지공급이 원활히 이루어질 수 있을지, 또는 다른 문제들은 없는지를 검토해 보고자 한다.

1. 민간개발의 위축과 공공의 역할 제고

준농림지역제도가 도입된 이후 토지공사가 개발한 24개 지구의 주택용지를 기준으로 총택지량에 대한 기여도를 분석한 결과에 따르면, 총택지소요량의 32.4%를 공공택지가 담당한 것으로 나타났다. 나머지 67.6%는 민간부문이 도시지역 내의 주거지역, 비도시지역 중 준도시지역과 준농림지역에서 조달한 것으로 분석되었다.[7] 관리지역(구 준농림지역)에 대한 개발관련 규제가 강화되면서 민간이 택지를 조성하기 위해서는 일정 규모 이상이 요구되고, 각종 기반시설 설치에 대한 부담이 증가하여 사실상 민간차원의 택지개발이 어려워졌다. 주택사업자들과 관련되어서는, 국토계획법에 의한 규제강화 이후 239만평의 택지에서 사업이 곤란해지고, 약 7천 5백억원의 자금이 동결되었으며, 약 10만호의 주택건설이 중단된 것으로 추정하고 있다.[8] 이처럼 민간택지개발의 감소는 곧 주택건설의 감소로 이어진다.

이 같은 주택건설 부문의 침체는 10.29대책 등의 주택시장안정대책들로 인해 가속화되고 있다. 2004년 1월부터 9월까지의 주택건설의 인허가 실적은 최근 5년 평균에 비해 26%가 감소하였으며, 특히 수도권의 감소율이 45%로 심각한 것으로 나타났다(표 9-10 참조). 유형별로 보면 아파트는 전년도 동기대비(누계) 전국 35%, 서울 63%가 각각 감소하였으며,

7) 건설교통부, 『주택백서』, 2002. 6, p.205.
8) 건설교통부, 『주택백서』, 2002. 6, p.217.

다가구 및 다세대 주택 등의 경우는 더욱 감소율이 높다(표 9-11 참조). 현재 집계되는 주택건설 사업승인 물량의 감소는 향후 1, 2년간 국민소득계정상의 실제 주택투자의 감소로 나타날 것인데, 이 기조가 유지될 경우 주택경기가 더욱 침체될 가능성도 있어 중단기적으로 이러한 상황을 타개하기 위한 대책들이 필요하다. 정부가 주택가격의 상승을 막기 위해 비용을 치루는 것이 불가피하더라도 건설업체의 도산, 건설일용직의 대량실업, 노숙자 양산, 미래의 주택가격 상승요인 농축, 주택가격 폭등 및 주거비 급증 등이 과도하게 되면 저소득층의 부담 역시 증가하게 된다. 따라서 주택건설 경기의 연착륙을 위해서는 2002~2003년 발표된 주택가격안정대책들의 일부를 재검토하여야 하여 개선의 여지가 있는지 확인할 필요가 있다. 특히 주택경기 회생을 위하여 민간 택지개발을 좀 더 자유롭게 하는 내용의 정책변화가 반드시 필요하다.

〈표 9-10〉 연도별 주택건설(인 · 허가) 실적 비교

구 분		'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
전 체	실적(천호)	218	205	301	332	450	414	252
수도권	실적(천호)	112	108	160	194	251	222	102
지 방	실적(천호)	106	97	141	138	199	192	150

자료: 건설교통부, 주택정책과.

〈표 9-11〉 전년(1~9월)대비 유형별 주택건설(인 · 허가) 실적 비교

(단위: 천호)

구 분	'04년(1~9월)				'03년(1~9월)			
	전 국	수도권	지 방	(서울)	전 국	수도권	지 방	(서울)
전 체	252 △39.1%	102 △53.7%	150 △22.2%	31 △67.1%	414	222	192	94
아파트	204 △35.1%	85 △48.9%	119 △19.5%	24 △62.5%	316	168	148	64
다가구 및 다세대 등	48 △51.9%	17 △68.7%	31 △31.5%	7 △77.0%	98	54	44	30

자료: 건설교통부, 주택정책과.

좀더 장기적인 측면에서 본다면, 건설교통부가 전국적으로 2012년까지의 택지수요를 추정한 결과, 주택수요에 부응한 택지가 향후 10년간 약 1억 3천만평이 요구되고 있다. 이는 기지정된 택지를 제외하고도 매년 953만평씩의 신규택지 공급이 필요한 것을 의미하며, 그 중 55%를 수도권에서 개발해야 하는 것으로 나타났다(표 9-12 참조). 그러나 수도권 중부권역은 개발중인 택지의 잔여규모를 합쳐도 향후 소요량의 30% 밖에 충당할 수 없는 실정이므로, 택지공급을 위한 입지배분계획이 수립되었다. 즉, 중부권역의 택지부족분인 26,450천평을 남부권역에 50%, 북부권역에 34% 이전배분하고, 서부권역과 동부권역에 각각 8%씩 배분하여 택지수급계획을 수립하였다(표 9-13 참조). 이러한 배분계획을 성공적으로 추진하면서 난개발과 같은 오류를 범하지 않기 위해서는, 국토계획법에서 새롭게 도입된 각종 제도에 부합하는 개발가능입지의 선정과 함께 단계적인 공급계획의 정비가 필요할 것이다.

이처럼 대량의 택지가 개발, 공급되어야 하지만, 새로운 국토계획법 체계하에서 민간에 의한 택지개발은 사실상 어려워졌다. 그렇다면, 공공개발사업자들에 의한 공영개발이 필요한 택지를 적시적소에 공급할 수 있을까? 이에 대한 예측은 그리 낙관적이지 않다. 과거 실적을 살펴보면, 80년대 초부터 2002년까지 공영개발방식에 의해 연평균 787만평씩 총 546,638㎢의 공공택지가 개발되어 공급되었으며, 전체 개발택지의 48.7%가 가장 큰 주택시장인 수도권에 집중되었다(부표 9-6 참조). 이는 수도권의 주택부족이 가장 심각한 문제였다는 점과 함께, 공영개발도 수익성을 고려하지 않을 수 없었기 때문으로 해석된다. 공영개발이 수익성을 고려하는 계획을 세우는 것은 긍정적으로 평가된다. 왜냐하면 수익성이 높은 지역은 수요압력이 높은 지역이며, 그런 지역에 택지를 공급하는 것은 주택수급을 안정시키는 첩경이기 때문이다. 이처럼 공영개발사업이 수도권에 집중되었음에도 불구하고 80년대 말의 주택난이 초래되었다. 이후 주택 200만호 건설계획이 추진되어서야 주택부족이 해소되었고, 규제완화를 통해 민간개발이 활성화되면서 90년대 하반기에 주택가격이 안정될 수 있었다.

이러한 경험에서 얻은 교훈 중의 하나는 공영개발처럼 비탄력적인 개발방식 하나에만 의존하는 택지공급체제는 위험하다는 사실이다. 신

〈표 9-12〉 지역별 주택시장수요의 전망(2003~2012년)

(단위: 천 호(%))

	주택재고 (2002)	주택시장수요
전 국	12,357.5 (100)	4,386.2 (100)
수도권	5,238.5 (42.4)	2,416.3 (55.0)
중부권역	3,034.7 (24.6)	1,251.9 (28.5)
서부권역	832.5 (6.7)	390.9 (8.9)
남부권역	933.5 (7.5)	505.5 (11.5)
북부권역	166.9 (1.3)	129.8 (3.0)
동부권역	270.9 (2.1)	138.2 (3.1)
서 울	2,102.9 (17.0)	949.2 (21.6)
인 천	696.4 (5.6)	268.0 (6.1)
경 기	2,439.2 (19.7)	1,199.2 (27.3)
지 방	7119.0 (57.6)	1,969.9 (45.0)
부 산	888.2 (7.2)	228.4 (5.2)
대 구	575.4 (4.7)	183.7 (4.2)
광 주	359.2 (2.9)	125.2 (2.8)
대 전	352.5 (2.8)	140.9 (3.2)
울 산	252.6 (2.0)	98.3 (2.3)
강 원	484.7 (3.9)	116.1 (2.6)
충 북	445.9 (3.6)	120.4 (2.7)
충 남	617.0 (5.0)	195.6 (4.0)
전 북	592.6 (4.8)	153.6 (3.4)
전 남	667.3 (5.4)	143.6 (3.2)
경 북	865.9 (7.0)	229.3 (5.2)
경 남	878.4 (7.1)	208.1 (4.7)
제 주	139.3 (1.1)	37.1 (0.8)

자료: 건설교통부, 『2003~2012 주택종합계획』, 2003.

〈표 9-13〉 지역별 택지수급계획(2003~2012년)

(단위: 천호, 천평)

	공공개발 택지소요	기지정 택지	공공택지 추가개발계획		
			전반기	후반기	계
전 국	130,000	34,750	31,500	63,750	95,350
수도권	70,600	17,725	17,750	35,125	52,875
중부권역	11,775	4,950	975	5,850	6,825
서부권역	13,200	1,825	4,800	6,575	11,375
남부권역	27,325	7,525	6,200	13,600	19,800
북부권역	12,425	2,350	3,900	6,175	10,075
동부권역	5,875	1,075	1,875	2,925	4,800
지 방	59,400	17,025	13,750	28,625	42,375

자료: 건설교통부, 「2003~2012 주택종합계획」, 2003.

도시 개발처럼 광역기반시설 계획 및 투자가 필요한 대규모 개발은 공영개발이 담당하고, 민간개발이 이를 유연하게 보완하는 체계가 바람직하다. 물론, 난개발의 교훈을 상기하여 민간개발 사업자도 기반시설의 용량 내에서 투자비 부담을 공유하도록 해야 할 것이다. 그러나 우리가 살펴본 바와 같은 수많은 장애물을 그대로 두고는 민간개발이 대규모 공영개발을 보완하는 기능을 하기 어렵다.

국토계획법의 시행 이후 관리지역에서의 민간택지 개발실적이 전무한 현실을 고려해 볼 때, 단기적으로는 과도한 규제를 완화하는 방안을 우선적으로 모색해야 할 것이다. 이러한 방안 중 하나는 택지개발이 가능한 제2종지구단위계획구역의 지정최소면적 30만㎡ 이상을 일괄적으로 적용할 것이 아니라 해당 지역의 여건을 고려하여 일정 수준의 기반시설이 확충된 지역이나 확충계획을 수립한 지역, 또한 택지개발과 함께 확충할 경우에는 30만㎡ 이하에서도 지정이 가능하도록 하여야 할 것이다.

그러나 무엇보다도 근본적인 문제는 현행 용도지역 지정상태에서는 향후 10년간 주택수요의 55%가 집중될 것으로 예상되는 수도권에서 개발가능지의 확보가 원천적으로 어렵다는 점이다. 2002년 국토연구원의

조사에 따르면 전국의 개발가능지는 1만 7천㎢이나, 서울은 개발가능지가 전혀 없으며, 인천은 전국 개발가능지의 0.5%, 경기는 6.2%로서 전국의 6.7%만이 수도권에 입지해 있다.[9] 개발가능지의 판정에 가장 중요한 요소는 공법적 제한요소인 지역, 지구, 구역들이다. 제도운용의 경험이 축적되면서 국토계획법체계 내의 용도지역 구분이나 행위제한이 과도한 것인지에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다. 특히, 과거에 불합리하게 지정되어 용도지역의 지정목적에 부합되지 않는 농림지역이나 자연환경보전지역의 조정이 필요하다. 토지의 특성이나 주변 환경을 볼 때, 현재로서는 지정목적에 부합하지 않으면서도 단지 과거에 그렇게 지정되었다는 이유로 보전이 강요되는 농림지역, 자연환경보전지역의 유지는 택지개발을 어렵게 할 뿐 아니라 도시공간구조의 합리적 관리를 어렵게 하고 있다. 예를 들어, 토지적성평가 결과를 기초로 용도지역 세분을 추진하고 있는 관리지역의 경우 공간계획 측면에서 효율적인 용도지역 관리를 위한 일정규모 이상의 정형화된 지역구분이 필요하지만 그렇게 하기가 쉽지 않다. 현장에서 관찰되는 가장 큰 원인 중 하나가 바로 불합리하게 지정된 농림지역과 자연환경보전지역이다. 농림지역과 자연환경보전지역 중 지정목적에 부합하지 않는 곳은 좀더 개발이 용이한 쪽으로 용도지역을 변경시키는 것이 필요하다.

또한 여러 다른 개별법에 의한 중복, 과다 지정된 지역, 지구, 구역 등에 대한 합리적 조정이 추진되어야 한다. 우리나라의 각종 토지이용규제는 해당 부처의 필요에 따라 용도지역·지구를 수시로 신설한 결과 2004년 현재 13개 부처 112개 법률에서 총 289개의 용도지역·지구가 지정되어 있어, 고지가·고비용 경제구조에 따른 국가경쟁력 저하요인으로 지속적인 비판을 받고 있다. 이러한 문제의 해결을 위하여, 즉 과다한 규제를 받고 있는 용도지역과 지구를 정비하기 위하여 토지규제의 합리화 작업이 추진중에 있다는 것은 다행스러운 일이다. 그러나 과거에도 이러한 논의가 있었지만 관계부처 간의 이해관계로 시행되지 못한 사례가 있었음을 상기한다면, 관계부처 간의 긴밀한 논의와 합리적인

9) 고철·홍석민,「주택시장 안정을 위한 도시정책 방향」,『주택도시』, 제80호, 대한주택공사, 2004, pp.37~38에서 재인용.

조정이 반드시 필요할 것이다.

궁극적으로, 지방정부가 실질적인 국토관리의 주체로서 국토계획법에 의한 계획체계상의 계획 수립 및 집행에 주도적인 역할을 발휘할 수 있도록 하기 위해 좀더 많은 재량권을 가져야 한다. 그런데, 지방정부가 권한을 가진다고 해도 택지개발에 적극적이지 못할 수 있다. 외국의 경우는 지방정부가 저소득층 주민들이 유입되는 것을 막기 위해 일부러 토지개발을 억제하고 주택가격을 비싸게 유지하는 방향으로 토지이용규제를 운용하는 소위 재정적 용도지역제(fiscal zoning)가 문제로 지적되는 예가 있다. 우리나라에서는 아마도 개발이익을 둘러싼 특혜시비가 우려의 대상일 것이다. 주택이 부족하고 택지의 가격이 오르면 미개발토지와의 가격차이가 커진다. 택지개발은 많은 개발이익을 창출하게 되며, 특혜시비 때문에 개발에 관련된 인허가 업무를 조심스럽게 다룰 수밖에 없다. 잡음을 의식하여 아예 개발을 억제하는 지방정부도 나타날 것이다.

그러나 사실 개발이익의 존재 자체가 택지 부족을 나타내는 시장의 시그널이다. 계획가적인 시각에서 인구, 가구, 연령구조 등과 주택의 수를 비교하여 얼마의 주택이 필요한지, 얼마의 택지가 필요한지를 판단하는 것도 의미가 있다. 그러나 경제학적 시각에서 보면, 그렇게 얻어지는 어떤 정보보다도, '가격'이 보다 많은 정보를 담고 있다. 가격동향이 나타내는 주택의 수급 정보를 근거로 하여 용도지역의 운용이 이에 부합하도록 하는 장치를 생각해 볼 수 있다. 즉, 주택가격이 일정 폭 또는 비율 이상 오른다면 지방정부로 하여금 주택건설을 위해 토지이용규제의 변경을 통해 택지개발 가능지를 제공하도록 하는 것이다. 전국적 수준의 주택가격 상승이 주로 거시경제적인 동향에 의해 결정된다고 보면, 주택가격 상승의 절대적인 수준보다는 인근 지역에 대비한 상대적인 가격 움직임이 지역특유의 주택시장 상황을 잘 나타내는 것으로 볼 수 있다. 다른 지역에 비해 특별히 주택가격이 더 많이 오른다면 다른 여건이 동일할 때 이 지역이 과도한 개발규제를 가하고 있다는 판단을 내릴 수 있다. 이때 용도지역을 변경하든 인허가 기준을 완화하든 일정 면적 이상의 택지를 개발하도록 의무화하는 장치가 있다면 지방정부의 입장에서도 특혜시비를 걱정하지 않고 택지개발을 용이하게 해 줄 수 있을 것이다.

2. 개발방식의 문제

80년대의 택지개발은 시급한 주택난 해소라는 목표를 단기간 내에 달성하기 위하여 중앙집중적으로 진행되었다. 90년대에 시작된 지방화, 분권화의 물결은 각종 개발사업 시행에서 민간부문 참여의 당위성을 제고하였으나, 2000년을 전후로 선계획·후개발의 토지이용체계가 도입된 이후 침체되었다. 민간개발의 활성화를 도모하기 위해서는 다양한 개발방식의 적용을 통한 대안을 검토할 수 있을 것이다. 그 대안 중의 하나가 최근 제안되고 있는 기업도시와 같은 개발사업이다. 기업도시란 특정 기업(혹은 복수의 기업체)이 기업의 운영에 필요한 제반 시설(생산시설 포함)을 건설하면서 고용 인력의 정주에 필요한 주택, 의료시설, 학교 등까지 포함하여 커뮤니티 형태로 개발하는 신시가지를 의미한다. 광의의 기업도시의 개념에는 단순히 생산품목에 따른 산업도시는 물론, 대학도시, 연구·학원도시, 군부대 주둔도시, 에너지타운 등도 포함된다.[10]

이러한 기업도시는 현재 우리나라에서는 매우 시의성이 큰 개념이라 할 수 있다. 우리나라의 경우 기업도시가 건설될 경우 택지개발 측면에서 큰 변화를 예상할 수 있다. 우선 기업도시에서 분양되는 주택이 기업 종업원 위주로 분양됨에 따라 실수요자 중심으로 배분되어 주택시장 안정을 도모할 수 있으며, 근로자 주거복지 향상을 통해 안정된 인력을 확보할 수 있다. 이에 따라 기업의 설비투자와 산업투자가 촉진되어 신도시의 자족성을 확보할 수 있으며, 수도권 중부권역에 집중된 택지수요를 지방으로 분산시킬 것이 기대된다.

민간에 의한 택지개발과 관련되어 반드시 검토해야 할 사항이 개발이익의 배분 문제이다. 전형적인 도시개발과정으로 택지개발사업을 통한 공동주택 공급과정을 보면, 부지매입(보상), 택지조성, 택지분양, 주택건설, 주택분양, 입주 후 시장가격 형성과 변동의 단계 등을 거친다. 주택분양가 규제체제 아래서는 최종 신규분양자들이 주로 개발이익을

10) 김현아, 『주택가격안정과 지방균형발전을 위한 기업도시 건설방안』, 전국경제인연합회, 2003.9.

취득하였는 데 비해, 자율화 이후에는 토지소유자 및 사업시행자가 주된 수혜자였다. 누구에게 개발이익을 분배할 것인가는 많은 부분 정책적인 선택의 문제이다. 분양가 규제는 신규주택 구입자에게 개발이익을 안겨주어서 중산층 형성에 도움을 주었다. 분양가가 자유화된 이후에는 시행자들이 이익을 보면서 건설되는 주택의 양과 질이 개선되었다.

그러나 현재의 개발이익 분배구조에는 주택정책적인 측면에서나 사회정책적인 측면에서나 긍정적인 효과를 기대하기 힘든 측면이 있다. 특히, 공영개발 택지를 조성원가나 감정가에 분양하면서, 그 택지에 지어진 주택에 대해서는 분양가 규제를 하지 않는 것은 모순이다. 택지를 분양받은 주택사업자가 주택을 짓기보다는 전매를 통해 이익을 얻고 빠져나가는 것을 흔히 볼 수 있다. 여러 차례의 전매를 거쳐 결국 택지가격은 개발이익을 기대할 수 없는 수준으로 오르고, 소비자는 시장가격 전체를 주고 주택을 분양받는다. 공영개발 사업지에서는 개발이익을 공공 개발사업자가 환수하기 위해 택지를 경쟁입찰제로 매각하는 것이 타당하다. 공공개발 사업자가 거두는 이익은 정부가 주주로서 배당을 받는 형태로 환수하면 될 것이다. 분양가 규제를 다시 도입하는 것이 바람직하다고 생각되지 않지만, 최소한 분양가 공개와 같은 반시장적, 반기업적 제도의 도입보다는 나은 대안일 것이다.

기업도시와 관련되어서도 개발이익의 문제가 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 기업도시 건설을 추진하는 특정 대기업이 개발이익까지 차지함으로써 특혜를 받는 것이 아닌가 하는 우려 때문이다. 그러나 지역균형개발과 수도권 인구 분산이라는 정책목표를 일부나마 성취하기 위한 행정도시 건설의 대가로 정부가 지불하여야 하는 비용을 고려한다면, 기업도시의 건설에 따른 개발이익의 문제는 좀더 전향적이고 긍정적으로 다룰 필요가 있다. 기업도시는 국가예산에 의존하지 않으면서 지방에 생산 및 연구시설을 세우고 각종 기반시설을 갖추면서 살기 좋은 환경을 가꾸어 종업원을 다수 이전하는 사업이라는 장점이 있다. 그러므로 이런 사업에서 사업자가 개발이익의 일부를 획득하는 것이 심각한 문제가 된다면 그 이유로 기업도시 건설 자체를 부정적으로 보기보다는 적정한 수준의 환수 방법 등을 모색하면서 기업도시로부터의 편익을 극대화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

제4절 결 론

국토계획법 시행을 중심으로 한 국토이용체계 개편은 선계획·후개발에 입각한 토지이용체계를 구축하고 난개발을 억제하는 목표를 추구한다. 새로운 법체계가 국토를 개발의 대상이 아니라 관리의 대상으로 본 최초의 시도라는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 난개발 방지가 민간개발의 전면 부정으로 성취된다면 비용이 너무 크다. 인간생활과 기업활동을 위해 원활하게 토지를 공급하여야 하므로 농지, 임야를 택지, 공장용지, 공공용지 등으로 개발해 가는 것을 피할 수 없다. 국토계획법 체계는 보전과 개발의 균형을 내세우고 있지만, 이전 시기에 비해서는 훨씬 보전 쪽으로 기울고 있다. 주택부문에서도 새 제도하에서 민간개발이 전면 중단된 상태이다. 이처럼 강화된 규제로 인하여 민간부문의 택지개발이 실질적으로 불가능해진다면, 이는 국민주거여건의 양적·질적 개선 노력에 애로 요인으로 작용할 것이다.

택지개발제도의 개선방안은 크게 주택시장 안정을 위한 택지공급 확대측면과 택지개발사업의 활성화 측면에서 검토될 수 있을 것이다. 택지공급 확대측면에서는 단기적으로는 민간택지개발이 다시 활성화할 수 있도록, 과도한 규제가 작용하고 있는 관리지역 내 택지개발사업을 위한 최소면적기준을 기반시설의 확보 등 일정 요건하에 완화하는 방안을 조속히 시행하여야 할 것이다. 중장기적으로는 국토계획법의 시행경험을 축적하면서 법의 장점을 유지시키면서도 택지개발의 애로를 경감하는 방안을 찾아야 한다. 특히 각종 개별법령에 의하여 중복적으로 지정되어온 용도지역, 지구, 구역의 정비를 통하여 지방정부가 주도적으로 계획적 개발을 추진할 수 있도록 해야 한다. 또, 농림지역 및 자연환경보전지역 중 보전가치보다 개발가치가 큰 지역을 쉽게 관리지역 등으로 변경시킬 수 있도록 해야 한다. 그리고 주택가격이 일정 수준 이상 오를 때 택지개발 및 주택공급에 관련된 규제가 자동적으로 완화되도록 하는 장치를 도입하는 것을 적극적으로 고려하여야 한다.

개발사업 활성화 측면에서 검토할 수 있는 방안으로는 택지공급을 활성화할 수 있는 새로운 개발방식을 모색해야 한다. 택지기능만이 아

닌 자족성 확보를 위해 복합기능을 수행할 수 있도록 한 기업도시 건설은 적절한 대안이라 할 수 있다. 특히 지방에서의 기업도시 건설은 지역균형개발에 부응한 개발이라는 점에서 긍정적으로 평가하고 고려할 필요가 있다.

참 고 문 헌

건설교통부, 『건설교통통계연보』, 2003.
건설교통부, 『국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2003.
건설교통부, 『주택백서』, 2002.
건설교통부, 『2003~2012 주택종합계획』, 2003.
건설교통부・국토연구원, 『공공택지 조성 및 공급제도 발전방안 연구』, 2004.
고철・홍석민, 「주택시장 안정을 위한 도시정책 방향」, 『주택도시』, 제80호, 대한주택공사, 2004, pp.33~43.
국토개발연구원, 『토지구획정리사업 제도의 개선방안 연구』, 1990.
김현아, 「주택가격안정과 지방균형발전을 위한 기업도시 건설방안」, 전국경제인연합회, 2003.9.
김형복, 「기반시설연동제도」, 『새로운 국토・도시계획제도의 이해』, 강남대학교 도시연구원, 2003.
박병주, 『도시계획』, 형설출판사, 1990.
박헌주 외, 『토지정책의 전개와 발전방향』, 국토개발연구원, 1998.
박헌주, 「준농림지역의 토지이용실태 분석 및 제도 개선방안」, 『국토연구』, 제28권, 1999, pp.79~92.
서울특별시, 『토지구획정리사업 연혁지』, 1984, pp.38~39.
안정근, 「지구단위계획제도」, 『새로운 국토・도시계획제도의 이해』, 강남대학교 도시연구원, 2003.
채미옥, 「토지적성평가제도」, 『새로운 국토・도시계획제도의 이해』, 강남대학교 도시연구원, 2003.
한국토지공법학회, 『법제환경변화에 따른 한국토지공사의 사업체계 개편방향 연구』, 2003.
한국토지공사・대한주택공사, 『수도권 중장기 택지수급계획』, 2001.

〈부표 9-1〉 토지구획정리사업현황

(단위: 천㎡)

구 분	계		완 료		시행중		미착수	
	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적
계	749	549,213	542	477,212	121	43,197	86	28,804
서울	58	146,038	58	146,038	-	-	-	-
부산	46	44,017	43	43,752	2	194	1	71
대구	41	41,322	29	37,669	4	804	8	2,849
인천	49	48,165	29	39,060	12	4,742	8	4,363
광주	14	13,643	13	12,874	-	-	1	769
대전	38	32,296	27	26,286	6	2,332	5	3,678
울산	64	21,172	47	14,853	16	6,012	1	307
경기	87	58,330	53	50,086	19	60,097	15	2,14
강원	27	9,158	25	8,721	1	249	1	188
충북	22	10,736	19	9,753	1	526	2	457
충남	37	16,071	25	10,990	8	3,737	4	1,344
전북	24	14,825	22	14,452	1	149	1	224
전남	36	11,252	21	6,274	4	1,061	11	3,917
경북	100	41,634	53	22,987	24	11,190	23	7,457
경남	86	29,213	61	23,702	21	4,696	4	
제주	20	11,341	17	9,715	2	1,408	1	218

주: 1962년 이후 2001년 말까지의 누계실적.
자료: 건설교통부 도시국 도시관리과.

〈부표 9-2〉 공영택지개발사업 현황

(단위: 천㎡)

구 분	총 계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기도	강원도	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	34,403	17,717	20,920	19,971	24,157	25,301	5,613	168,731	14,522	14,897	11,456	13,810	21,330	10,044	32,449	4,760
택지개발예정지구지정현황	81~90	29,871	11,495	12,247	11,178	8,643	13,375	3,886	79,894	7,189	6,418	1,829	8,203	8,968	4,028	9,432	3,319
	91	1,122	115	245	1,614	4,883	246	429	883	1,689	1,588	179	1,380	63	1,273	-	-
	92	209	555	4,121	-	1,313	1,009	-	946	360	1,865	-	292	345	-	2,004	-
	93	-	165	594	-	1,324	1,968	-	4,641	1,533	916	285	159	-	888	5,459	-
	94	-	317	235	1,763	-	-	-	14,754	718	1,186	545	1,772	-	1,152	11,444	-
	95	-	224	742	402	285	1,993	-	1,269	760	466	-	381	1,287	159	415	-
	96	260	121	189	-	5,426	640	762	2,326	414	534	839	720	-	474	-	-
	97	1,743	4,163	-	2,543	599	-	98	11,907		1,300	2,079	-		-	511	-
	98	-	-	-	-	-	-	-	7,648	1,042	-	373	-	1,754	1,418	2,568	-
	99	-	-	307	-	1,025	-	-	5,262	527	468	572	408		652	403	481
	00	51		670			6,070		5,109	290	156					213	
	01			401					26,500					8,913			
	02	1,147	562	1,169	2,471	659	-	438	7,592	-	-	4,755	495	-	-	-	960

〈부표 9-2〉의 계속

(단위: 천㎡)

구 분	총 계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기도	강원도	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	34,403	17,717	20,920	19,971	24,157	25,301	5,613	168,731	14,522	14,897	11,456	13,810	21,330	10,044	32,449	4,760
택지 개발 실적	총 계	49,988	24,730	24,071	27,513	20,969	27,221	398	188,573	18,490	21,387	18,223	21,310	4,759	2,928	49,117	6,961
	81~90	43,062	7,265	9,728	11,718	4,522	6,392	-	48,296	6,706	6,643	6,320	8,008	11,920	7,539	14,423	2,171
	91	1,256	2,476	1,236	334	969	3,121		12,258	1,137	740	1,028	1,068	1,669	2,083	2,063	932
	92	1,551	3,871	1,932	1,380	978	2,690		12,987	931	1,283	777	1,136	1,343	973	2,311	628
	93	704	380	2,396	2,152	1,558	924		12,419	1,214	66	1,482	1,851	1,014	749	1,777	469
	94	672	1,717	2,589	1,912	2,685	1,341		10,967	1,534	1,433	1,260	1,085	2,246	1,364	3,510	233
	95	194	831	725	996	653	849		14,069	838	818	757	1,104	861	724	3,487	277
	96	473	2,688	1,557	1,488	2,632	1,507		15,530	1,712	1,692	688	1,679	1,987	1,603	3,977	456
	97	459	426	896	2,083	1,749	347		9,600	1,111	1,230	268	1,167	1,153	2,532	4,800	257
	98	261	932	76	1,047	1,620	1,540	179	9,934	919	777	357	952	258	893	1,815	552
	99	542	410	413	218	453	3,127	132	8,241	298	777	536	707	658	248	3,458	426
	00	417	698	740	988	592	2,043	-	9,203	932	2,879	949	1,613	750	1,537	2,532	60
	01	185	1,362	926	896	1,250	1,732	10	11,769	731	1,078	1,061	602	674	1,974	3,574	202
	02	212	1,674	857	2,301	1,308	1,608	77	13,300	427	1,971	2,740	338	226	709	1,390	298

자료: 건설교통부, 「건설교통통계연보」, 2003.

〈부표 9-3〉 대지조성사업 시행주체별 실적

(단위: 천㎡)

도시명	시행주체별 계		공 공						민 간	
			국가·지자체		정부투자기관		도시개발공사		민 간	
	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적
광 주	6	105	0	0	0	0	0	0	6	105
경 기	300	4,386	0	0	8	475	0	0	292	3,911
강 원	293	4,589	3	10	17	352	0	0	273	427
충 북	66	783	3	26	7	16	0	0	56	596
충 남	347	5,588	5	668	28	1,199	1	201	313	3,520
전 북	4	202	1	26	2	166	0	0	1	10
전 남	4	1,963	2	41	2	1,922	0	0	0	0
경 북	23	1,042	0	0	2	90	0	0	21	952
경 남	3	44	0	0	0	0	0	0	3	44
제 주	8	209	1	5	5	128	0	0	2	76
합 계	1,054	18,911	15	776	71	4,348	1	201	967	9,641

자료: 건설교통부 주택도시국 도시관리과.

〈부표 9-4〉 준농림지역 주택건설 규제의 변천

시기	근 거	내 용	비 고
93.8	국토이용관리법 제6조 (국토이용계획의 내용)	- 준농림지역(농지 및 임야)의 개발허용 - 3만㎡ 미만의 개발사업 허용 - 용적률은 도시계획구역의 용적률 400% 이하 적용	- 농지에 고층 아파트 건립 - 난개발 비판
94.6	준농림지역운용관리 지침제정	- 공동주택 용적률 150%, 층고 15층 이하로 규제강화 - 50세대 이상 공동주택단지 조성은 준도시지역 취락지구로 용도변경 필요	- 절차복잡, 사업지연 - 업체반발
94.7	준농림지역운용관리 지침개정	- 공동주택용적률 250%, 층고 20층 이하로 규제완화 - 도시계획구역으로부터 2㎞이내 - 도로, 상하수도 등 기반시설 설치지역 - 2,500가구 이상 취락지구개발사업	- 일부지역 규제완화 - 고층 아파트 일부 지역 환경과 부조화로 난개발 비판
97.9	국토이용관리법개정 시행령 제14조 제1항 3의2, 3의3)	- 용적률 100%로 규제강화 - 300세대 이상 공동주택 건축금지	- 행위제한 규제강화 - 주택건축 물량감소
	국토이용관리법시행령 제11조 및 제13조	- 준도시지역 취락지구내 공동주택은 300세대 이상으로 구획 및 용적률은 200% 이하로 규제	
00.2	국토이용관리법시행령 제14조 제1항3의2	- 3만㎡이상 부지 공동주택 건축금지 (300세대 이상 건축금지 폐지)	- 용도 변경하는 경우 면적 규제강화 - 3만㎡~10만㎡ 사이 규모 규정미비
	동시행령 제11조 제2항 및 제7항 제1호 나목	- 준도시지역으로 용도 변경하여 아파트를 건설하는 경우 부지면적은 10만㎡ 이상으로 규제강화 - 용적률은 200% 이하	
00.2	국토이용관리법개정 (시행령 제14조 제1항 제5호)	- 자연경관보전 및 상수원보호 등 조번성 높은 지역 규제강화 - 용적률 100% 이하, 건폐율 60% 이하	- 보전성이 높은 지역 밀도규제 강화
00.7	국토이용관리법 개정예정	- 수도권 밀도규제 강화 - 준농림지역: 용적률 80%, 건폐율 40% - 준도시지역: 용적률 200%, 건폐율 60%	

〈부표 9-4〉의 계속

시기	근 거	내 용	비 고
00.7	준농림지역의기반시설 설치계획수립기준	- 3만㎡ 초과의 연접개발 허가시 기반시설설치계획 수립기준	기준제정
00.8	준도시지역취락지구입안 및개발계획수립기준	- 취락지구입안제한기준제정 규제강화 - 기반시설 및 공공시설 계획기준 강화	기준제정
00.10	국토이용도시계획에 관한법률안	- 준농림지역제도 폐지 - 2002년부터 시행, 수도권·광역시외 인근 시·군 법시행 3년 이내 국토도시계획수립 의무 - 계획수립 전까지 용적률 80%, 건폐율 20%로 밀도규제 강화	신법안마련 입법예고
00.11	준도시지역취락지구입 안및개발계획수립기준개정	- 종합개발계획수립의무화 - 기반시설 설치기준 확대 - 연접개발에 대한 기준 강화	기준강화
03.1	국토계획법 시행	- 준농림지역, 준도시지역제 폐지 ⇒ 관리지역	기준강화

〈부표 9-5〉 제2종지구단위계획과 택지개발사업의 비교

구 분	제2종지구단위계획	택지개발사업
성 격	관리계획	사업계획
사업시행자	각 토지소유자	주공 · 토공 · 지자체
목 적	비도시지역의 계획적 개발	주택건설용지의 공급
개발용도	주거, 산업, 유통, 관광휴양 등 다양한 개발목적을 수용	주로 주택건설
사업방법	- 각 토지소유자가 계획에 맞추어 개발 - 필요한 경우 컨소시엄을 구성· 개발	- 전면매수방식에 의해 단일 사업자에 의해 사업시행
규 모	3만㎡ 이상 (주로 중규모 개발)	10만㎡ 이상 (주로 대규모 개발)
입안자(제안자)	시장 · 군수(민간)	주공 · 토공 · 지자체
절 차	구역 및 계획입안 → 주민의견청취 → 관계기관협의 → 도시계획위원회심의 → 구역 및 계획결정 → 계획내용에 맞게 개발행위 허가 또는 주택건설사업 승인을 받아 개발	지구지정제안 → 주민의견청취 → 관계기관협의 → 지구지정 → 개발계획 → 실시계획 → 사업시행

자료: 안정근,『지구단위계획제도』,『새로운 국토·도시계획제도의 이해』, 강남대학교 도시연구원, 2003.

〈부표 9-6〉 택지개발공급현황

(단위: ㎢)

구분 \ 연도별		계	'82~'90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
합 계		546.638	194.713	32.370	34.771	29.155	34.548	27.183	39.669	28.078	22.112	20.645	25.934	28.023	29.437
시행자별	토 공	235.907	89.560	13.431	14.666	13.528	12.570	11.060	16.528	11.411	9.012	7.550	9.752	13.977	12.862
	주 공	81.200	29.928	4.698	39.988	3.892	4.089	3.711	4.628	3.712	2.370	3.362	4.717	4.456	7.648
	수 공	24.318	-	-	-	-	6.010	5.895	1.984	0.542	4.651	1.091	2.463	0.443	1.239
	지자체	205.213	75.225	14.241	16.117	11.735	11.879	6.517	16.529	12.413	6.079	8.641	9.002	9.147	7.688
계		546.637	194.713	32.370	34.771	29.155	34.548	27.183	39.669	28.078	22.112	20.645	25.934	28.023	29.436
지역별	서 울	49.988	43.062	1.256	1.551	0.704	0.672	0.194	0.473	0.459	0.261	0.542	0.417	0.185	0.212
	부 산	24.729	7.265	2.476	3.871	0.380	1.717	0.831	2.688	0.426	0.932	0.410	0.698	1.362	1.674
	대 구	24.071	9.728	1.236	1.932	2.396	2.589	0.725	1.557	0.896	0.076	0.413	0.740	0.926	0.857
	인 천	27.513	11.718	0.334	1.380	2.152	1.912	0.996	1.488	2.083	1.047	0.218	0.988	0.896	2.301
	광 주	20.968	4.522	0.969	0.978	1.558	2.685	0.653	2.632	1.749	1.620	0.453	0.592	1.250	1.308
	대 전	27.222	6.392	3.121	2.690	0.924	1.341	0.849	1.507	0.347	1.540	3.127	2.043	1.732	1.608
	울 산	0.398	-	-	-	-	-	-	-	-	0.179	0.132	-	0.010	0.077
	경 기	188.573	48.145	12..258	12.987	11.819	10.967	14.069	15.530	9.600	9.934	8.241	9.203	11.769	13.300
	강 원	18.489	6.706	1.137	0.931	1.214	1.534	0.838	1.712	1.111	0.919	0.298	0.932	0.731	0.427
	충 북	21.387	6.643	0.740	1.283	0.066	1.433	0.818	1.692	1.230	0.777	0.777	2.879	1.078	1.971
	충 남	18.222	6.320	1.028	0.777	1.482	1.260	0.757	0.688	0.268	0.357	0.536	0.949	1.061	2.740
	전 북	21.310	8.008	1.068	1.136	1.851	1.085	1.104	1.679	1.167	0.952	0.707	1.613	0.602	0.338
	전 남	24.760	11.920	1.669	1.343	1.014	2.246	0.861	1.987	1.153	0.258	0.658	0.750	0.674	0.226
	경 북	22.928	7.539	2.083	0.973	0.749	1.364	0.724	1.603	2.532	0.893	0.248	1.537	1.974	0.709
	경 남	49.117	14.423	2.063	2.311	1.777	3.510	3.487	3.977	4.800	1.815	3.458	2.532	3.574	1.390
	제 주	6.961	2.171	0.932	0.628	0.469	0.233	0.277	0.456	0.257	0.552	0.426	0.060	0.202	0.298

자료: 건설교통부, 「국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」, 2003, p.112.

제10장

재개발 · 재건축 · 주거환경개선 방안 연구

주택 및 도시정비사업(이하 주택도시정비사업)은 서울과 같은 대도시 내의 공동주택을 양산하는 데 매우 중요한 역할을 하였고, 장기적인 주택가격안정에도 기여한 바가 크다. 그러나 양적공급에 지나치게 치중한 결과 기존 커뮤니티(community)를 파괴할 뿐만 아니라 서민의 주거안정을 저해하게 되었다는 평가도 동시에 받고 있다. 도시정비사업이 물리적 환경개선과 함께 주민들의 삶의 질을 향상시키는 방향에서 추진되어야 한다는 것을 고려하면, 이러한 부정적 결과는 도시정비의 근본취지에 어긋나는 것이고, 그 대책이 필요할 것이다.

본 장은 주택도시정비사업현황과 제도변화에 대해 간략히 소개하고, 문제점을 지적하며, 계획 및 집행과정에서의 개선 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 여기에서 도시정비사업이란 크게 주택재개발사업, 재건축사업 그리고 주거환경개선사업을 말한다. 이 외에도 도심재개발사업을 포함할 수 있으나 '주택과 주거문제'에 집중하기 위해 앞의 세 가지 사업을 중심으로 논의해 보기로 한다.

제1절 주택도시정비사업: 제도적 배경과 목적

1. 주택도시정비사업: 정의

주택도시정비사업은 물리적으로 노후화되고 경제적으로도 가치를

잃은 도시 및 주거구조물을 개선 또는 정비하여 도시 및 주거기능을 복원시키는 사업이라고 정의할 수 있다. 성공적인 주택도시정비사업은 도시민의 삶의 질을 향상시키고 업무기능을 원활히 하여 도시경제를 활성화하는데 크게 기여하게 될 뿐 아니라, 저소득층과 임차인 그리고 도시영세민 등 경제적 소외계층의 주거수준을 향상시키는 데에도 일조하게 된다. 정비사업지구에 거주하는 다수의 주민이 이러한 범주에 속하기 때문이다.

앞에서 소개한 바와 같이 우리나라의 주택도시정비사업 유형으로는 도심재개발, 주택재개발, 재건축 그리고 주거환경개선사업 등을 들 수 있다. 각 사업의 내용을 요약하면 <표 10-1>에서 보는 바와 같다. 이 중 주택재개발사업, 재건축사업 그리고 주거환경개선사업에 대해 논한다.

〈표 10-1〉 주택도시정비사업 유형

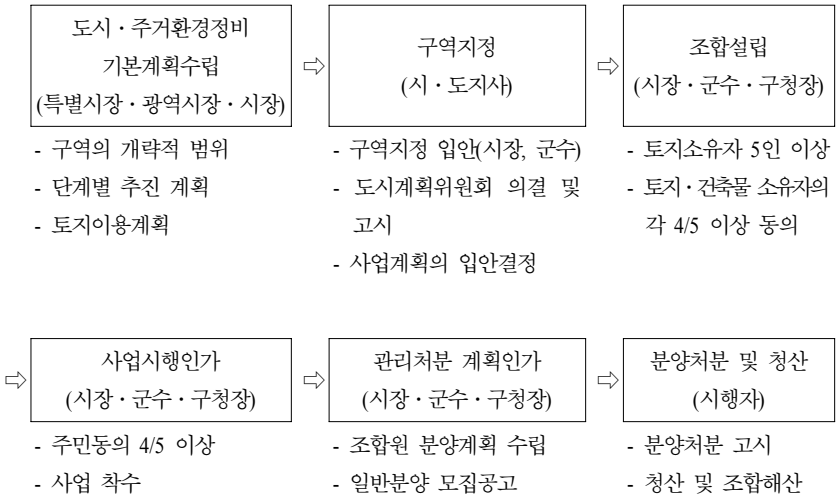
사업별	사업주체	시설공정	개발방식	계획규모
도심재개발*	지자체	상업, 업무시설	신축, 개축	지구계획
주택재개발	지자체, 공사	공공주택	철거 후 신축	단지계획
재건축	민간	공공주택	철거 후 신축	단지계획
주거환경개선사업	지자체, 공사	단독, 공공주택	신축, 개축	지구계획

* 본고에서는 도심재개발사업은 논외로 함.

2. 주택재개발사업

주택재개발사업은 노후·불량한 주거밀집지역 내의 주택을 개량·신축하고, 도로 등 낙후된 공공시설을 정비하는 도시계획사업이다. 따라서 본 사업은 크게 도시계획적인 측면과 주택공급 측면으로 나뉜다. 전자는 토지 및 공간의 효율적 이용과 도시기능의 회복을 목적으로 하고, 후자는 노후·불량주택의 정비·개량을 통해 거주성을 확보하는데 초점을 맞추고 있다.

[그림 10-1] 주택재개발사업 시행절차



주택공급 측면에서 항상 강조되어온 것이 저소득층의 주거복지향상이다. 그럼에도 불구하고 지난 30여년간 재개발사업으로 이들이 생활의 터전을 잃게 되는 사태가 비일비재했던 것이 사실이다. 2003년부터 시행한 도시및주거환경정비법(이하 도정법)은 이 같은 현상을 최소화하고, 특히 재개발사업을 통해 무주택세입자와 영세민의 주거문제를 완화하여 사회복지를 증진하는 것을 중요한 목표의 하나로 천명하고 있다.

본 법은 주택재개발사업을 [그림 10-1]의 절차에 의거해 시행토록 하고 있다. 주지하는 바와 같이 지방자치단체가 주택재개발사업을 추진하려면 도시 및 주거환경정비기본계획을 수립하고, 계획에 의거해서 재개발구역을 지정하여야한다. 구역이 지정되면 구역 내 토지소유자의 5인 이상 그리고 건축물소유자의 4/5 이상의 동의를 얻어 재건축조합이 설립되고, 이에 근거해서 사업시행인가가 이루어진다. 사업이 완료되면 관리처분계획에 의해 분양과 청산이 이루어지게 되며, 그 과정이 끝나면 조합은 해산되게 된다.

주택재개발은 크게 합동재개발과 자력재개발 등 두 가지 방식에 의해 시행된다. 전자는 주민 스스로 조합을 구성하여 시공업체와 공동으로 사업을 시행하는 방법이고, 후자는 시장, 군수가 도로 등 공공시설을

정비하고 주민 스스로 주택을 개량 또는 건설하는 방식이다. 즉 존치보존(site and service)방식의 일종이다. 지금까지의 주택재개발은 주로 전자에 의해 이뤄져 왔다. 이 경우 분양되는 주택의 평형 배분은 시·도의 조례로 규정하도록 하고 있다. 예를 들면 서울시의 경우 건설되는 주택의 80% 이상을 전용면적 85㎡ 이하로 건설하도록 규정하고 있다. 특히 이 중 40% 이상은 전용면적 60㎡ 이하의 소형주택이어야만 하는데, 이는 물론 저소득층을 우선적으로 배려하기 위한 규정이다. 그리고 건설예정인 주택평형과 일반 분양분은 권리가액과 권리변환계획에 의해 결정된다. 이는 조합구성과 함께 마련되어야 하며 사업시행인가 사항이기도 하다.

주택재개발사업은 저소득층 서민의 주거환경을 개선한다는 점에서, 그리고 초기에 많은 투자가 요구된다는 점에서, 정부의 지원이 요구된다. 지금까지의 정부 지원은 시유지에 대한 우선 매각, 공공임대주택공급, 그리고 국민주택기금지원 등이 대부분이다. 국민주택기금은 평형에 따라 차등 지원되고 있는데 전용면적이 60㎡ 이하인 경우 4,500만원/호, 전용면적 60~85㎡인 경우에는 6,000만원/호이다. 국민주택기금에 대한 상환금리는 연 5~6%이고, 1년 거치 19년 분할상환토록 되어 있다.

재개발사업 추진시 가장 큰 장애요인은 가옥주와 세입자 간의 합의를 도출하기 어렵다는 점이다. 가옥주와 세입자 모두 영세한 경우가 특히 문제가 된다. 원칙적으로 가옥주는 사업시행자가 지급한 이주비로 타지역으로 이주하여야 하며 세입자는 주택공급에 관한 규칙에 의해 공공임대주택에 입주하여야 한다. 그러나 주변 지역의 전세금이 오를 경우 가옥주조차도 오른 전세금을 마련할 수 없어 이주가 어렵게 되고, 영세한 임차인은 공공임대주택에 공실이 생기거나 당장 새로운 주택이 지어지지 않으면 사업지역을 떠날 수밖에 없게 된다. 결과적으로 주택재개발사업이 본래의 취지에서 벗어나 중산층을 위한 사업으로 변신하는 경우가 많이 발생하는 것이다.

이러한 문제점들을 초래하는 가장 근본적인 원인은 자금의 성격에 있다. 지나치게 민간자금에 의존하다 보니 현지 주민의 편익을 소홀히 할 수밖에 없다. 이러한 문제를 의식한 정부는 최근에야 인구 100만명 이상의 시급 지자체인 경우 도시계획세수의 10%를 재개발사업기금으로

적립토록 의무화하고 있다. 공공부문에서의 기여도가 너무 낮아 도시영세민들이 불이익을 받게 되므로 보다 원활한 재개발사업을 추진하기 위해서는 자금이 필요하기 때문이다. 그러나 이러한 자금이 '종자돈'이 될 정도로 규모가 커지기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다.

3. 재건축사업

재건축사업은 1989년 12월 「주택건설촉진법」(일명 주촉법)을 개정, 개·건축조항을 추가함으로써 가능했다. 본 사업의 근본 목적은 주택을 많이 짓자는 데 있었다. 즉 저층·저밀, 노후·불량주택을 철거하고 개발밀도를 높여, 보다 많은 양의 새로운 주택을 건설하여 주택공급을 늘리고 주거환경도 개선하자는 것이다.

재건축사업은 기존 주택소유자가 자율적으로 조합을 결성한다는 점에서 재개발사업과 다르며, 또 새로 짓는다는 점에서 후술하게 될, 주택의 수선과 개량에 중점을 두는, 주거환경개선사업과 다르다. 그 때문에 재건축사업은 민간사업으로 인식되었다. 재건축사업은 주로 저밀도 공동주택, 즉 5층 이하의 아파트와 연립주택 등 노후·불량공동주택을 대상으로 추진되었고, 90년대 말부터 일부 단독주택에 대해서도 노후·불량정도와 그 입지 등을 고려해 재건축을 예외적으로 허용한 바 있다.

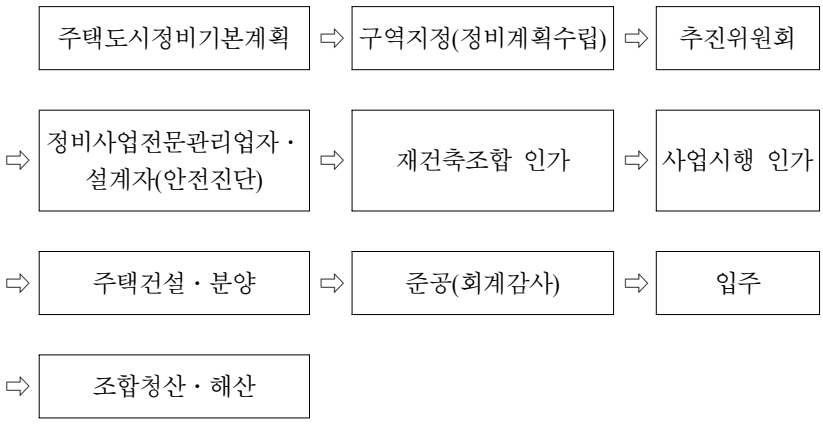
재건축사업을 추진하는 데 있어 가장 중요한 요건은 "노후·불량성"인데, 이는 다음의 세 가지 요건으로 정의된다. 첫째, 건축 후 20년 이상 경과해야 하고, 둘째, 도시미관, 토지이용도, 난방방식, 구조적 결함 등으로 재건축이 불가피하다는 판단이 있어야 한다. 그리고 마지막으로, 단독주택인 경우에는 재해의 위험이 있을 경우 재건축사업이 허용된다. 재건축사업이 추진되던 초기에는 이 같은 세 가지 요건이 경직하게 적용되지 않아서, 20년 경과 조건만 충족되면 재건축조합설립이 가능했었고 그 때문에 구조적으로 건실한 주택들이 헐린 경우도 적지 않았다. 최근 들어 재건축사업이 지나치게 많이 추진되고, 특히 재건축대상주택이 부동산투기의 대상이 되면서 정부는 뒤늦게 이 같은 요건을 강화하게 되었고, 그 결과 재건축활동은 크게 위축되었다.

최근 도정법이 효력을 갖게 되면서 재건축사업은 민간사업이 아닌

공공사업으로 인식되기 시작했다. 재개발사업과 마찬가지로 사업시행자가 법적으로 시장, 군수이며 소정의 절차를 따라야 하기 때문이다. 본법에 의한 사업시행 절차는 [그림 10-2]에 정리되어 있는데, 과거에 비해 매우 엄격해졌음을 알 수 있다.

재건축사업에 의해 강화된 규제 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 과거와 달리 도정법에 의한 도시·주거환경정비 기본계획에 의거해서 지구지정을 받아야 한다. 지구지정을 받더라도 밀도, 용적률 등 도시계획적인 규제가 추가된다. 둘째, 조합설립 자체를 제도적으로 어렵게 했다는 것이다. 조합설립은 노후·불량주택소유자의 4/5 이상의 동의가 있어야 가능하다. 그리고 20세대 이상의 주택을 건설할 때에만 사업시행인가가 나게 된다. 셋째, 안전진단 절차를 까다롭게 하였다. 도정법의 시행자인 시장, 군수가 1차적으로 사전 안전진단을 통과해야 하고 그 후보다 구체적인 안전진단은 재건축조합인가 전에 받도록 되어 있다. 안전진단은 시설물의안전관리에관한특별법과 건설기술관리법 등의 규정에 의거해 실시되어야 하고 반드시 국가가 공인하는 기관에 의뢰해서 받도록 되어 있다. 넷째, 소형주택의무비율을 크게 상향조정했다는 점이다. 2003년 9.5 특별조치에 의해 수도권 과밀억제권역 내에서는 건축물량의 60%를 전용면적 25.7평형 이하, 그리고 20%를 18평 이하로 건설하도록 의무화하고 있다.

[그림 10-2] 재건축사업 시행절차



4. 주거환경개선사업

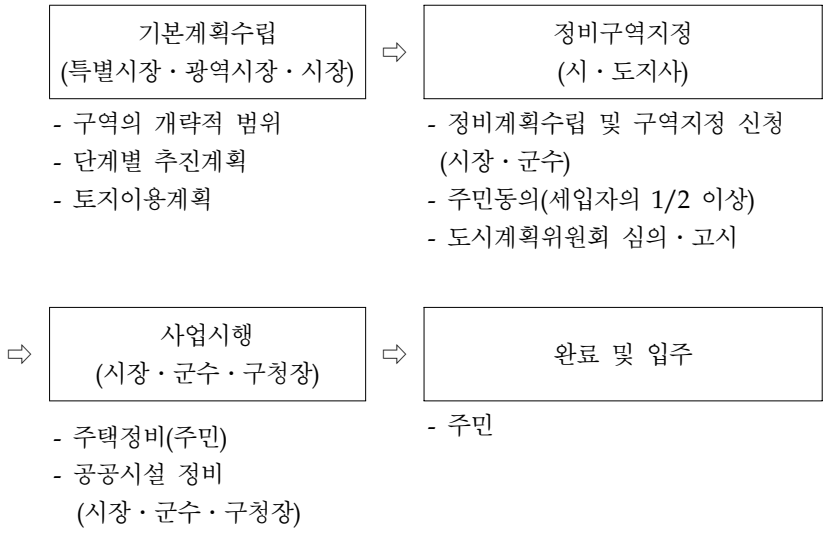
주거환경개선사업은 「도시주거환경개선을위한임시조치법」(1989)에 의거해서 1990년부터 시행되었다. 이는 재개발, 재건축사업과는 달리 저소득층 밀집지역에서 기존 주택의 개·보수와 주거환경을 정비·개선하여 삶의 질을 제고한다는 목적으로 입안되었다. 복원 가능한 주택에 대해서는 개·보수 및 개량을 원칙으로 하나 개·보수의 경제성이 없다고 판단되는 주택에 대해서는 철거 후 신축이 가능하도록 하고 있다. 주거환경개선사업에는 공공시설의 정비가 무엇보다도 중요하다. 집주인(자가가구)의 주택개량노력만큼 지자체도 이에 협조해야 하기 때문이다. 따라서 본 사업은 공원·녹지의 확보, 도로정비, 가로시설, 안전 및 보안시설 등 주민이 사는데 불편한 점들을 해소하는 데 초점이 맞춰져 있다.

사업시행절차는 상술한 두 가지 사업과 마찬가지로 도정법에 명시되어 있다. 즉, 도시·주거환경정비계획을 수립한 후 본 계획기준에 준거해 시장, 도지사는 정비구역을 지정하고 사업시행 인가는 시장, 군수, 청장에 의해 이루어지게 된다. 사업추진 절차는 [그림 10-3]과 같다.

지구지정요건으로는 네 가지가 있다. 우선 노후·불량주택이 밀집된 지역이어야 하고, 둘째는 재개발지역으로 지정되었으나 주민의 1/2 이상이 재개발을 원치 않아야 하며, 셋째는 철거민을 수용하거나 공공시설이 불량하여 정비가 요구되는 지역, 그리고 끝으로 재해나 재난발생시 구조활동이 어려운 지역이어야 한다.

주거환경개선사업은 공·민이 협동으로 추진하는 정비사업이다. 따라서 지방자치단체나 지방공사 등의 적극적인 지원이 있을 때 사업추진이 가능해진다. 가장 빈번하게 이용되는 지원 방법으로는 국·공유지의 무상 또는 저가양여와 주택개보수, 증개축활동에 대한 국민주택기금지원이다. 국·공유지는 평가액의 80% 이하의 가격으로 구입이 가능하다. 그리고 국민주택기금은 단독주택과 다세대주택인 경우 호당 2,000~4,000만원, 아파트와 연립주택인 경우에는 4,000~6,000만원이 지원된다. 연 3%의 이자에 1년 거치 19년 상환을 조건으로 지원된다. 국·공유지의 매각대금, 주택분양으로 얻어진 수입, 그리고 일부 지방비 등을 합쳐 공공시설

[그림 10-3] 주거환경개선사업시행 절차



의 정비·개선사업에 활용하게 된다. 필요한 경우 중앙정부로부터 재정융자금지원도 가능하다.

주거환경개선사업의 사업방식으로는 크게 두 가지가 있다. 그 하나는 현지개량방식이고 다른 하나는 공동주택방식이다. 현지개량방식은 주택소유자가 정부지원자금(예를 들면 국민주택기금)으로 주택을 스스로 개량하고 시장, 군수, 구청장은 공공시설을 정비하는 방식이다. 일종의 존치보존(site and service)사업을 확대한 사업 방식으로 볼 수 있다. 한편 공동주택방식은 일부 구역에서 재개발방식으로 공공주택을 건설하여 영세민 세입자를 수용하고, 나머지 구역에서는 현지 개량하는 일종의 혼합된 형태의 환경개선사업이다. 공공주택을 건설할 경우에는 장기임대주택(전용면적 25.7평 이하)과 국민임대주택(18평 이하)의 건설만 가능하다.

이상의 두 가지 사업방식 중 어느 방식으로든 주거환경개선사업지구로 지정을 받으려면 세입자의 1/2 이상의 동의가 필요하며 사업 시행시에는 토지 및 가옥 소유자의 2/3 이상의 동의가 있어야 한다. 주거환경개선사업의 근본 취지는 기존 커뮤니티를 개선·정비하는 데에 있지만, 동시에 중요한 것은 세입자를 보호하는 것이다. 재개발·재건축사업은 세입자, 특히 영세민 세입자를 사업지구에서 '쫓아냄'으로써 사회적 문

제를 야기했음은 주지의 사실이다. 이들이 개발로 인해 희생된 이유는 근본적으로 개발 후 주택가격, 전세가격 등이 급격히 상승했기 때문이다. 재건축사업의 경우에는 처음부터 막대한 개발이익을 얻기 위해 사업이 추진되기 때문에 사업이 시작되는 즉시 주택가격은 물론, 전세가격이 많게는 몇 배나 상승해, 영세 세입자들이 사업지구에서는 물론, 그 주변지역에서까지도 삶터를 구하는 것이 불가능해지는 것이다.

재개발사업도 영세민 세입자들에게는 전혀 도움이 되지 못했다. 서울시의 경우 재개발사업이 본격적으로 추진되기 전에는 영세민 세입자들이 일부 중심 지역에 집단적으로 거주했었다. 그러나 1980년대에 도심중심으로 재개발사업이 본격화되면서 이들은 서울의 변두리는 물론, 경기도 지역으로까지 흩어져 살게 되었다. 재개발사업이 본격 추진되면서 불량지구를 서울과 수도권 전역으로 확산시킨 셈이다.

이러한 악순환의 고리를 끊고 주택개량 후에도 세입자가 현지에 그대로 거주할 수 있도록 하기 위해 대안으로 제시된 것이 주거환경개선사업이다. 본 법의 취지는 미국의 커뮤니티개선법(community development act: CDA)이나 영국의 도시개발법(urban development act: UDA)의 그것과 유사하다고 볼 수있다. 그러나 전술한 바와 같이 정부지원이 충분하지 못해 보전, 개량중심의 주거환경개선사업은 제대로 진척되지 못했었다. 그 때문에 재개발방식을 일부 수용하게 되었는데, 이 과정에서 본 법의 근본취지와는 다른 결과를 초래하게 되었다.

최근 정부는 주거환경개선사업이 기존 주택 '스톡'을 보다 효율적으로 활용하고, 커뮤니티를 보전하며, 특히 세입자의 주거안정을 기한다는 점에서 매우 효과적인 제도임을 인식하게 되었고 이에 따라 본 사업을 전국적으로 확대하고 있다. 이미 총 485개 지구를 지정하였고 2001년도부터 향후 5년간 총 1조 6,000억원을 투입할 계획을 세웠다. 2004년에는 총 35개 지구에 2,291억원을 지원하도록 계획되어 있고, 현재까지는 예정대로 집행되고 있지만 그 성과를 정확하게 평가하기는 아직 이르다고 하겠다. 이 사업을 위해 마련된 재원은 국고 50%, 지방비 40% 그리고 교부세 10% 등으로 구성되어 있다.

제2절 주택도시정비사업을 통한 주택공급실적

1. 주택공급실적

가. 주택재개발사업

다른 사업도 마찬가지지만 주택재개발사업은 주로 서울시, 부산시 그리고 일부 도를 중심으로 추진되어 왔다. 아래의 <표 10-2>는 연도별 주택재개발사업 실적을 보여주고 있다.[1)]

1973년 이후 전국적으로 주택재개발사업을 통해 건설된 주택은 2003년 12월말 현재 416개 지구에서 총 293,000호에 이른다. 시행면적으로는 약 18,000천㎡이다. 그러나 이를 공급하기 위해 헐린 주택수는 호수 기준으로 149,700호에 이른다. 헐린 주택은 대부분 단독주택인 반면 신축된 주택은 거의 전부가 아파트이다. 따라서 주택보급률을 제고하는 데는 기여했으나 입주세대기준으로 보면 순증가효과는 그리 크지 않다. 특히 최근 들어 철거된 주택수에 비해 신축된 세대수의 증가속도가 크게 둔화된 것으로 나타나고 있다. 1998~2003년 기간중에는 16,900동이 헐렸는데 신축된 공동주택은 21,600세대에 불과했던 것이다.

〈표 10-2〉 연도별 주택재개발사업실적

(단위: 호, ㎡)

구 분	구역수	시행면적	건립가구	철거대상
총 계	416	17,979,531	293,053	149,700
'73~'90	279	13,074,321	199,280	104,531
'91~'97	68	-	72,168	28,168
'98~2003	69	-	21,605	16,931

자료: 건설교통부(2004).

1) 사업에 대한 통계가 불분명하다.

〈표 10-3〉 서울시의 주택재개발사업실적(2003년 12월 31일 현재)

(단위: 호, ㎡)

	구역수	시행면적	철거대상	건립가구
계	342	14,937,480	128,892	271,016
완료	243	10,070,879	85,489	200,582
시행중	70	4,163,647	37,962	70,434
미시행	29	702,954	5,441	-

자료: 서울특별시(2004).

한편 서울시의 경우만 본다면 <표 10-3>에서 제시하고 있는 바와 같이 2003년 12월말 현재 총 200,582호를 재개발사업을 통해 공급하였다. 전국적으로 재개발로 건설·공급된 총 주택수 293,053호의 68.5%가 서울에서 이뤄졌던 것이다.

서울시는 그 동안 총 342개의 재개발지역을 지정했으나 재개발이 완료된 곳은 243구역에 그친다. 현재 70개 구역이 시행중에 있고 나머지 29개 지역은 시행조차 안 되고 있는 상황이다. 서울시의 경우에는 건립가구대비 철거가구비율이 전국평균에 비해 비교적 양호한 편이다. 한 세대(호)를 헐어 2.35세대를 공급했기 때문인데, 이는 서울시의 재개발사업이 상대적으로 고밀도로 이루어졌기 때문에 가능했다.

서울시 다음으로 재개발사업이 적극적으로 추진된 곳은 부산광역시와 대구광역시이다. 2003년 12월말 기준으로 전자는 9,000세대를, 후자는 3,882세대를 공급한 바 있지만 서울에 비하면 미미한 수준이다.

재개발사업은 그 동안 많이 위축되어 왔으나 향후 서울시가 아닌 경기도와 인천시를 중심으로 크게 활성화될 전망이다. 경기도 지역에서는 지정된 구역수는 적지만 약 2,000세대를 계획하고 있고 인천광역시도 3,000세대 이상의 물량을 공급할 것으로 계획하고 있다. 경기도와 인천시는 최근에 재개발을 통해 각각 1,062세대와 900세대를 건설·공급한 바 있다.

나. 주택재건축사업

재건축사업을 통해 공급된 주택은 1990년부터 지난 13년간 전국적으

로 226,612호에 이른다. 이만한 양의 주택을 공급하기 위해 108,406세대의 주택이 헐렸다. 헐린 주택의 대부분은 5층 이하 저밀도 공동주택 또는 단독, 연립주택 등이다. 멸실주택당 2.09호의 고층아파트가 들어선 셈이다. 이를 위해 911개의 조합이 설립된 바 있어, 평균적으로 조합당 119세대를 공급한 셈이다.

그러나 이러한 실적은 계획했던 것보다는 크게 저조한 수준이다. <표 10-4>에서 보는 바와 같이 전국적으로 약 2,663여개의 조합이 조성되어 80만호의 주택을 공급하는 것으로 계획되어 있었으나, 실제 추진실적은 이의 약 28%에 불과했던 것이다. 총 조합수는 2,663개이며 이 중 820개가 인가를 받았고 932개가 사업계획승인을 받았으며, 전술한 바와 같이 사업을 마무리 짓고 해체된 조합은 911개에 이른다.

재건축사업은 1996년까지만 해도 매우 부진하다가 1997년 외환위기를 맞으면서 정부가 경기부양대책의 일환으로 재건축시장을 적극 활성화한데 힘입어 재건축사업물량이 크게 늘었다. 재건축을 위한 파격적인 인센티브가 제공되었다. 우선 재건축대상 아파트의 용적률을 크게 상향조정하여 주었고 인허가절차를 간소화했을 뿐만 아니라 소형주택건설의무비율도 잠정적으로 완화하는 등의 조치를 통해 높은 투자수익을 보장해 주었다. 이와 같은 정부의 갑작스런 경기부양대책은 재건축대상 저밀도아파트를 투기의 대상으로 만들어 결국 2001년 이후 주택가격의 급상승을 선도하는 역할을 하게 되었다. 사실 투기라기보다는 단기에 엄청난 개발이익이 보장되는 가장 안정적인 투자였고 따라서 여기에

〈표 10-4〉 연도별 재건축 추진실적

(단위: 호)

	계			조합인가			사업계획승인			준공		
	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택
계	2,663	479,036	800,062	820	197,833	300,465	932	172,797	272,985	911	108,406	226,612
'89-'96	255	30,514	67,004	82	11,013	25,277	33	5,437	10,375	140	14,064	29,712
'97-'03	2,408	448,522	733,058	738	186,820	275,188	899	167,360	262,610	771	94,342	196,900

자료: 건설교통부(2004).

막대한 시중자금이 몰리게 된 것이다.

재건축은 수도권, 특히 서울을 중심으로 활발하게 추진되어 왔다. <표 10-5>는 2003년 12월 31일 현재 서울, 경기도, 인천시 등 수도권에서의 재건축사업 실적을 보여주고 있다. 주지하는 바와 같이 총 조합수에 있어 수도권과 서울이 차지하는 비율이 각각 91.5%와 71.8%, 그리고 서울이 수도권에서 차지하는 비율은 80.5%에 이르고 있다. 준공실적에 있어서도 총 226,612호 중 수도권과 서울이 차지하는 비율이 각각 81.9%와 67.4%이고, 수도권에서 서울이 차지하는 비중도 82.3%나 된다. 결론적으로 재건축사업은 서울을 중심으로 활발히 이루어져 왔던 것이다. 서울에서만이 실질수요가 재건축활동을 뒷받침해 주었기 때문으로 볼 수 있다.

2003년 이후 서울과 경기도에서 조합인가를 받았거나 사업계획승인을 받은 세대수를 합하면 각각 266,000호와 123,000호의 주택이 재건축사업을 통해 추가로 공급될 예정이다. 여기에 인천시의 36,000세대를 합하면 수도권에서 약 425,000호의 주택이 재건축을 통해 추가로 공급될 예정인데 이는 전국적으로 계획된 573,000호의 74%가 넘는 물량이다.

서울시의 재건축사업실적을 연도별로 살펴보면, 1999년부터 공급물량이 급격히 늘어났음을 알 수 있다. 1990년대 중반까지만 해도 미미했

〈표 10-5〉 수도권 재건축 추진실적(2003년 12월 31일 현재)

	계			조합인가			사업계획승인			준공		
	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택
계	2,663	479,036	800,062	820	197,833	300,465	932	172,797	272,985	911	108,406	226,612
전국	289	111,029	188,961	128	48,215	81,016	84	43,722	66,920	77	19,092	41,023
서울	1,911	252,572	419,107	528	93,077	130,901	651	86,956	13,5551	732	72,539	152,655
인천	81	25,898	42,669	10	6,615	9,519	47	16,315	26,748	24	2,968	6,402
경기	382	89,537	149,325	154	49,926	79,027	150	25,804	43,766	78	13,807	26,532
수도권 (계)	2,374	368,007	611,101	692	149,618	219,447	848	129,075	206,065	834	89,314	185,589

자료: 건설교통부.

던 재건축이 이렇듯 갑자기 각광을 받게 된 이유는 전술한 바와 같이 수익성이 높아졌기 때문이다. 재건축대상 저밀도 아파트가 가장 안전한 투자대상으로 인식되면서 재건축시장으로 자금이 몰렸고, 결과적으로 재건축대상 저밀도아파트의 값이 2000년대 초반의 불과 2~3년 사이에 2~3배로 상승했다. 이는 주변 아파트시장으로 확산되었고, 여기에 낮은 금리, 투자대안의 부재, 그리고 특히 은행으로부터 주택담보대출이 용이해짐으로써 주택수요가 갑자기 증가해 집값은 서울은 물론 수도권 전역, 그리고 일부 광역시에서까지도 크게 오른 것이다. 서울 강남을 중심으로 2001년부터 불기 시작한 아파트 투기현상은 금리, 대출 등의 경제변수의 영향을 받은 것이 사실이지만 재건축시장이 과열됨으로써 시작되었다는 데는 이의가 없을 것이다. 그리고 이러한 과열 현상은 이미 2000년 하반기부터 감지되기 시작하고 있었다.

재건축활동이 서울에서 활발했던 또 다른 이유는 택지난 때문이었다. 새로 개발가능한 택지가 거의 모두 고갈된 상황에서 재건축만이 유일한 대안으로 인식되었다. 강북지역에서는 재개발을, 강남지역에서는 재건축을 주택공급을 늘리는 가장 효과적인 방법으로 인식해왔고, 도시재정비정책도 이를 지원해왔다. 물량공급을 늘리는 가장 확실한 방법이었기 때문이다. 이에 따라 강남구와 같은 일부 기초자치단체에서는 재건축을 적극적으로 부추겨 왔는데, 재건축사업이 서울시 전역으로 확산되면 전세 및 주택매매가격파동이 심각할 것으로 우려되어, 사업규모와 지역을 감안해 사업추진시기를 조정하기 위한 '시기조정위원회'까지 발족한 바 있다.

택지공급이 제한되어 있는 서울시는 신규주택공급을 재건축사업에 크게 의존해 왔음이 숫자로도 확인된다. 서울에서 재건축을 통해 공급된 아파트수는 1999년에 28,000세대를 시작으로 2002년 19,334세대 그리고 2003년에는 27,244세대 등으로 변화하였다. 1999년 한 해 동안 서울에서 건설된 총 주택수는 61,460세대인데, 이 중 45%가 재건축을 통해 공급된 것이다. 특히 2002년에는 새로 건설된 주택의 약 50%가 재건축 아파트였다. 강남에서는 재건축이 활발히 이루어진 반면, 강북에서의 재개발사업은 크게 위축되어 강남·북 간의 주거 격차는 더욱 벌어지게 되었다.

다. 주거환경개선사업

<표 10-6>에서 보는 바와 같이 1989년~2003년 말까지 전국적으로 총 806개의 주거환경개선사업지구가 지정되었고, 여기에서 모두 205,300호의 신규주택이 건설될 예정이었다.

그러나 이 중 사업이 완료된 지역은 196개에 불과하고 실제 공급된 주택수는 36,500호에 불과, 실적이 매우 저조한 편이다. 주거환경개선사업은 주택 200만호 공급 계획기간인 1989~1992년 사이에 가장 활발히 추진되었으나, 1990년대 말에는 재건축에 밀려 사업이 활성화되고 있지 못했다. 그러나 2001년부터 정부가 주거환경사업을 적극 지원하기 시작하면서부터 2002년에는 계획 물량이 다시 34,300호로 급증하게 되었다. 이를 지역별로 살펴보면 <표 10-7>에서 보는 바와 같이 경기도 지역이 5,800세대로 가장 많고, 서울이 4,200세대, 인천시가 5,800세대로 뒤를 잇고 있다. 전국에서 수도권이 차지하는 비율은 주택수로는 22%, 지구수로는 27%에 불과하여, 재건축사업 활동과는 매우 대조적임을 알 수 있는데, 이는 근본적으로 투자가치가 적기 때문에 주민협조가 부진한 것이 그 원인이다.

주거환경개선사업이 저조한 만큼, 이를 지원하기 위한 주택개량융자 지원자금 실적도 매우 미미한 편이다. 서울의 경우 국민주택기금을 통해 지원된 자금은 2000년 75.7억원, 2001년 80억원, 2002년 9억원 그리고 2003년에는 비교적 많은 150억원으로 증가하였다. 정부가 2002년 말부터 주택도시정비정책의 기조를 재건축・재개발에서 주거환경개선사업으로 바꾸면서 지원금이 증가하기 시작한 것이다.

〈표 10-6〉 연도별 주거환경개선사업현황

	계	'89-'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
지구	806	225	62	33	43	45	55	53	59	13	51	132	35
주택수	205.3	78.9	13.5	7.5	9.9	7.0	9.1	14.8	12.7	2.1	7.7	34.3	7.8

자료: 건설교통부(2004).

〈표 10-7〉 수도권 주거환경개선사업현황: 2003년 말 현재

(단위: 개, 천호)

	지구지정		시업시행		사업완료		미시행	
	지구수	주택수	지구수	주택수	지구수	주택수	지구수	주택수
총계	806	205.3	595	165.3	196	36.5	17	3.5
서울	104	17.2	72	12.7	29	4.2	3	0.3
인천	56	17.6	37	14.1	19	3.5	0	0.0
경기	59	12.2	31	5.7	23	5.8	5	0.7
수도권	219	47.0	140	32.5	71	13.5	8	1.0

자료: 건설교통부(2004).

2. 서민주거안정에의 기여도

주택도시정비사업은 그 동안 서울과 수도권 내에서 주택공급을 확대했다는 점에서 주택시장의 안정화에 기여한 바가 매우 크다고 할 수 있다. <표 10-8>는 서울시에서 주택재개발사업, 재건축사업 그리고 주거환경개선사업 등 세 가지 도시정비사업을 통해 계획 또는 준공된 주택공급물량이다.

서울시의 경우 지난 1989년부터 주택도시정비사업을 통해 공급된 주택은 주택재개발사업에 의한 27,000호, 재건축사업에 의한 138,827호에 이른다. 이는 같은 기간중 서울시에서 공급된 560,177호의 30.32%를 차지함으로써 서울시에서는 주택도시정비사업의 중요성이 상대적으로 컸음을 암시하는 것이다.

그러나 이러한 사업들이 본래 의도했던 바와 같이 도시 서민의 주거안정에 기여했는지에 대해서는 회의적으로 보는 시각이 지배적이다. 물론 규모면에서 보면 이러한 사업들을 통해 중·소형 주택공급이 크게 늘었다. 실제로 재건축사업을 통해 공급된 주택 중 약 40%를 제외하면 나머지는 모두 25.7평 이하의 주택이기 때문이다. 25.7평 이하 규모의 주택이 114,376세대로 추정되고 있는데, 이는 서울시에 있는 25.7평 이하 규모의 주택 총량 406,650호의 28.22%에 해당하는 것이다.

〈표 10-8〉 주택도시정비사업을 통해 공급된 주택수

(단위: 개, 호)

		계획	완료	시행중
주택재개발 (1973~2003)	철거대상	128,892	85,489	37,962
	건립가구	271,016	200,582	70,434
재건축사업* (1989~2003)		계획	준공	사업계획승인
	조합	1,911	732	651
	기존주택	252,572	72,539	86,956
	공급주택	419,107	152,655	135,551
주거환경개선사업** (1989~2003)		지구지정	완료	사업시행중
	지구수	104	29	72
	주택수	17,200	4,200	12,700

* 528개 조합이 조합인가 신청중.
** 3개 지구에서 미시행.

그러나 중·소형주택임에도 불구하고 강남권 내에서 공급된 주택은 가격이 높아 경제적 중·하위계층은 구매가 어렵다. 재건축·재개발사업이 이루어지기 전에는 저밀도 아파트와 연립주택 또는 다세대·다가구 주택들이 이들에게 주거의 질(housing quality)은 상대적으로 낮지만 이들이 부담가능한 주거서비스를 제공해 준 것이 사실이다. 그러나 재건축·재개발이 투기 의존적, 또는 경기 의존적으로 이루어지면서 이들이 감당할 수 없는 수준으로 가격이 오르게 된 것이다. 대신 소득분위 60~80% 계층 중심으로 거래가 형성되면서 주택시장 구조가 바뀌게 되었다.

이러한 상황을 고려한다면, 주택도시정비사업이 끝난 후 커뮤니티의 모습이 '고급화' 또는 '중산층화'된 것은 어떻게 보면 당연한 결과이다. 물론 원주민 재정착을 위한 여러 가지 방안이 누누이 거론되어 왔으나 주택가격, 전세가격을 안정시키지 않은 상황에서는 실패할 수밖에 없었다. 따라서 이러한 지역에 거주하던 원주민은 강북이나 서울의 변방 등 타지역으로의 이주를 강요받아 왔던 것이다. 그러다 보니 한편으로는 서울과 외곽지역, 그리고 다른 한편으로는 서울시 내에서도 강남과 강북 간의 소득수준의 격차가 더욱 벌어지게 되었다.

앞으로도 이러한 사업들은 계속될 전망인데, 특히 서울보다는 수도

권에서 더욱 활발히 추진될 것으로 예상된다. 물론 25.7평 이하의 소형 주택공급은 국민임대아파트를 제외하면 주로 주택도시정비사업에 의해 공급될 것이다. 그러나 지난 몇 년간 서울에서 보았듯이 이러한 사업이 투기 또는 투자 의존적으로 추진된다면 가격은 오를 수밖에 없을 것이고, 그렇게 되면 저소득층은 서울에서뿐만 아니라 수도권에서조차도 주거안정을 보장받기 어려울 것이다.

현행 도정법에 의하면 재건축사업을 포함한 이러한 사업은 모두 공공사업으로 분류된다. 공익성을 기하고 특히, 저소득층의 주거수준을 향상시키기 위해 재건축사업이 추진된다면 이러한 문제를 해결하기 위해 정부의 보다 적극적인 참여가 요구된다.

제3절 주택도시정비사업의 문제점 - 서울시를 중심으로

1. 사업추진 실적 및 현황

현재 서울에서 추진되고 있는 주택도시정비사업으로는 강남지역에서의 재건축사업을 제외하고는 비교적 추진실적이 미미한 편이다. 우선 재개발사업인 경우 1973년~2003년 6월까지 총 340개 지구에, 면적으로는 1,487ha가 지정되었다. 재개발지구는 강북에 229개, 강남에 111개가 지정되어 있고, 강북에서도 성북구, 성동구, 서대문구 그리고 동대문구에 집중되어 있다. 주택재개발지구로 지정된 340개 구역 중 308개가 사업시행인가를 받아 사업이 진행중이거나 이미 완료된 바 있다. 이 308개 지구에서 총 116,475호의 불량주택이 정비되었고 여기에 268,889호의 주택이 새로 건설됨으로써 정비된 주택과 새로 공급된 주택의 비율은 1:2.3이었다. 주택 200만호 건설계획 추진과정에서 건축법을 대폭 완화하면서까지 재개발사업을 적극 활성화한 결과 1993~1996년 기간중에 재개발사업으로 새로 공급된 주택은 총 115,772호에 이르며, 실제로 총 재개발사업물량의 43.1%가 이 시기에 공급되었다.

주거환경개선사업은 '89년 「도시저소득층주민의주거환경개선을위한임시조치법」이 제정되면서 추진되었다. 이는 재건축사업의 대안으로 입법화된 것이다. 주거환경개선사업지구는 1989~2003년 6월까지 총 104개가 지정되었는데, 이 중 73개가 강북지역, 특히 종로구와 마포구에 집중되어 있다. 재개발과 주거환경개선사업지구들이 이같이 강북지역에 집중된 이유는 1960~1970년대 서울 도심주변 구릉지와 중랑천, 청계천 등 하천변에 무허가주택(squatters)이 우후죽순 격으로 많이 형성되었기 때문이다.

주거환경개선사업추진을 위한 근거법은 1989년에 만들어졌으나 주거환경개선사업이 본격 추진된 것은 1991년부터이다. 1991년 2개 지역을 시작으로 2003년까지 총 86개 지역에서 실시되었다. 이 기간중에 총 150,984호의 불량주택을 정비하였고, 여기에 총 19,163호의 소형주택(주로 아파트)을 새로 건설하였다. 주거환경개선사업은 '92~'96기간중 비교적 활발히 추진되었으나 1997년부터는 현지개량방식으로 바뀌면서 저조한 실적을 보이게 되었다.

한편 재건축사업은 전술한 바와 같이 1989년 주택건설촉진법에 재건축조항을 추가하면서 시작되었는데, 초기에는 매우 저조한 실적을 보이다가 외환위기 이후 정부가 재건축사업을 활성화하면서 공급물량이 크게 증가하게 되었다. 재건축사업은 서울올림픽 행사 시점과 200만호 계획의 추진일정 등과 맞물려 도시정비차원에서 실시되었고, 이때 공급된 주택이 서울에서 건설 공급된 주택총량의 13.7%인 36,849가구에 달하게 되었다. 재건축사업은 민간사업으로 인식되어 왔고, 따라서 재건축조합과 민간건설업체를 중심으로 추진되었다. 그 때문에 사업성 또는 수익성에 민감해질 수밖에 없었으며, 이로 인하여 수익성이 별로 크지 않다고 인식된 초기에는 건설 실적이 자연히 부진했던 것이다.

2. 주택도시정비사업의 문제점

가. 재개발사업의 문제점

재개발사업의 문제점은 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 재개발사업

은 주변 여건을 고려하지 않고 지나치게 고층·고밀도로 개발을 추진했다는 지적이다. 1991년 건축법을 완화하면서 일반 주거지내 용적률이 250%에서 350%로 상향조정되면서 층수도 최고 28~30층까지 허용되었고, 그 결과 재개발사업도 고밀도로 추진되었다. 예를 들어 성북구 동소문동 재개발구역에는 구릉지임에도 불구하고 28층 높이의 고층 아파트 31개동이 밀집되어 자연지형을 파괴하였을 뿐만 아니라 도시공간 자체를 왜곡시킨 것으로 지적되고 있다.

재개발사업지구는 주로 단독주택과 다세대·다가구주택이 밀집된 저밀도지역이다. 여기에 별안간 초고층아파트가 들어서게 됨으로서 도시의 경관을 저해할 뿐만 아니라, 주변 저밀도지역에 거주하는 주민의 일조권을 침해하게 되며, 특히 개발 후 인구가 크게 증가함에 따라 교통체증, 각종 공공·편익시설의 부족, 그리고 환경오염부하 등 심각하고 부정적인 외부효과 문제를 야기한 것이다.

둘째, 주택재개발정책은 사회복지적 측면을 도외시했다는 비판을 받아왔다. 즉 지나치게 사업성을 추구하는 과정에서 도시공간의 배분을 왜곡시키는 결과를 초래했다는 것이다. 사회복지 측면을 도외시한 증거로는 두 가지를 들 수 있다. 그 하나가 원주민의 재수용에 실패했다는 점이고, 다른 하나는 기존 커뮤니티를 와해 또는 붕괴시켰다는 점이다. 실제로 서울시정개발연구원이 조사 분석한 결과에 의하면 조사대상 28개 구역의 22,392가구 중 재정착가구는 30.5%인 6,834가구에 불과했다. 이를 가옥주와 세입자로 나눠 보면 가옥주는 평균 45%, 세입자는 평균 16%만이 재정착한 것으로 나타났다. 가옥주의 재정착율이 낮은 이유는 입주에 따른 추가적인 비용부담이 너무 크고, 세입자인 경우에는 우선 전세가격상승에 따른 목돈 부담과 입주 후 관리비 부담 역시 크기 때문인 것으로 밝혀졌다.

또한 재개발로 인한 커뮤니티의 붕괴가 영세민들에게는 치명적인 것으로 지적되고 있다. 단지를 중심으로 주거환경을 개선하다 보니, 그리고 기존 커뮤니티를 파괴하고 새로운 커뮤니티를 만들다 보니, 도시영세민들은 거처뿐만 아니라 그들 간의 비공식적 정보망을 잃게 되고 궁극적으로는 생활 자체를 위협받게 된 것이다. 일부 주민의 경우 재정착이 가능하더라고 인접 주거지와 물리적, 공간적, 사회적으로 격리되어

생활해야만 하는 어려움이 따르는 것으로 나타났다. 실제로 대부분의 재개발아파트단지인 경우 저소득층을 위한 아파트는 일반분양아파트와 완전히 분리되어 있어 입주자 간에 상호 왕래가 전혀 없다.

세 번째 문제는 임대주택공급이 저조했다는 점이다. 재개발사업 본래의 취지는 공공임대주택을 많이 건설해 영세민 세입자들을 되도록 많이 수용하는 데 있었다. 그러나 재개발사업을 통해 건설된 임대주택은 1989년 이전에는 모두 760가구로서 전체 건설물량의 1.54%에 불과했다. 그러다가 '89년 이후 정부정책이 바뀌면서 108개 구역에서 총 47,486호의 임대주택을 건설함으로써 같은 기간에 서울에서 건설된 총 192,314세대의 24.7%를 차지할 정도로 크게 증가하였다. 그러나 1997년 외환위기 이후 임대주택건설구역은 18개 구역으로 갑자기 줄어들었고, 건설호수도 4,593호에 불과해, 같은 기간에 서울에서 건설된 총 주택수 45,391호의 10%에 머무는 저조한 수준이었다. 임대주택공급이 줄어든 이유는 1997년 주택경기를 활성화하기 위해 서울시가 재개발사업에 있어 공공임대주택건설 의무비율을 완화하였기 때문이다. 결과적으로 재건축사업으로 인해 밀려난 도시 영세민은 서울 외곽지역으로 분산 이동할 수밖에 없었고 서울도심지역은 대신 중산층과 중산화 가능 계층을 중심으로 한 재정착이 이뤄졌다.

끝으로 부정적인 외부효과 문제가 심각한 수준이었다는 것이다. 재개발사업이 고밀도로 개발됨으로써 인구가 크게 증가한 만큼 각종 공공편익시설의 용량도 이에 맞추어 확대되어야 마땅하다. 그러나 현실은 그렇지 못했다. 그 이유는 역시 '지역'이나 '지구'가 아닌 단지중심으로 재개발을 추진했기 때문이었다. 이미 도로, 학교, 시장단지 밖 공공·편익시설들의 수용 능력이 제한되어 있는데, 여기에 재개발로 갑자기 인구가 늘어나면서 이러한 시설들이 용량을 크게 초과하게 되었고, 이 때문에 단지 밖의 기존 주민들이 상대적 피해를 입게 된 것이다. 이는 재개발이 지나치게 사업성을 추구한데서 비롯된 결과이기도 하지만, 정부가 공공사업이라고 할 수 없을 만큼 재정지원에 매우 인색했다는 데에도 문제가 있다. 토지소유자, 주택소유자 등 기득권을 갖고 있는 일부 주민과 개발업자를 중심으로 재개발사업을 추진하는 것을 방관하다 보니 이러한 문제들이 발생하였던 것이다.

나. 주거환경개선사업의 문제점

주거환경개선사업을 추진하는 데 있어 가장 큰 문제는 법 본래의 취지가 많이 훼손되어 왔다는 점이다. 법이 본래 의도한 것은 개보수, 증·개축을 통해 양호한 주택을 가급적 보전하고 아울러 주거환경을 개선해, 저소득층이 다른 지역으로 밀려나지 않고 현지에서 보다 쾌적한 환경에서 살 수 있도록 하자는 것이었다. 1989년 법안을 만들 당시 본 법은 미국의 커뮤니티개선법(community development act: CDA)을 참고로 했었다. CDA는 주지하듯이 주택의 개보수, 증개축과 공공시설 확충, 정비를 통해 중·저소득계층의 주거안정을 도모하는 데 그 목적이 있다. 그러나 주거환경개선사업도 개발업자와 지역의 기득권자(stakeholders)들을 주축으로 추진하다 보니 주택의 보전과 저소득층의 주거안정에 기여한 바가 크지 않은 것으로 평가받고 있다. 특히 1990년대 중반부터 본 사업은 현지개량보다는 재개발방법으로 선회, 저소득층의 주거안정과는 다소 괴리된 방향에서 추진되었다.

둘째로 재개발사업에서나 마찬가지로 세입자대책이 미흡했다는 점을 들 수 있다. 현지 개량방식으로 추진되었는데도 <표 10-9>에서 보는 바와 같이 정비대상 건축물대비 개량건축물의 비율이 1:0.93으로 주택재고의 상대적 감소로 나타났다는 점은 그만큼 세입자를 수용할 수 있는 주거공간이 부족했음을 시사하는 것이다. 뿐만 아니라 토지소유자 중심으로 정비사업을 추진하다 보니 세입자는 사업완료 후에 다른 지역으로 이주할 수밖에 없는 결과를 가져오기도 하였다.

〈표 10-9〉 주거환경개선사업의 사업방식 및 정비 전·후 호수 비교 (1989. 12~2003. 5)

	정비건축물(호)	개량건축물(호)	정비/개량
현지개량 공동주택	13,642	12,731	1:0.93
	3,349	7,100	1:2.12
총 계	17,104	19,944	1:1.17

자료: 서울시정개발연구원(2003).

마지막으로 사업이 장기화되는 문제를 거론할 수 있다. 짧게는 6~7년에서 길게는 10여년씩이나 걸려도 끝나지 않는 사업들이 많다. 사업이 이같이 장기화되는 이유는 주택개량을 전적으로 가옥주의 결정에 의존하고 있기 때문이다. 가옥주는 재개발이나 재건축에 비해 주택보전이 상대적으로 더 큰 장점이 있어야 하나, 그렇지 않기 때문에 사업참여에 있어 소극적일 수밖에 없었던 것이다. 이들을 사업에 참여시키기 위한 인센티브를 충분히 제공하지 못했고 주거환경개선을 위한 정부의 재정·금융적 지원도 매우 미흡하였다. 주택소유주에 대한 개량자금지원이 크게 부족하고 대신 주택업자에 대한 의존도가 높다 보니 결국 주거환경보전보다는 고밀개발을 선호하게 된 것이다.

다. 재건축사업의 문제점

재건축사업의 본래 취지는 도심에서 여유 택지가 절대적으로 부족하므로 기존의 노후·불량주거지를 허물고 그 위에 밀도를 높여 주택을 추가로 생산 공급하자는 데 있었다. 이 사업은 주택을 추가적으로 생산하는 데는 성공했지만 사업구역 내·외의 주거환경을 정비·개선하는 데는 실패했다는 것이 전반적인 평가이다. 즉 재개발사업과 비슷한 결과를 가져왔다는 것이다. 그러나 일부 연구 결과에 의하면 실제 상황은 재개발사업보다 더욱 심각한 것으로 지적되고 있다. 재개발사업은 도시계획사업이기 때문에 계획단계에서 미흡하나마 공공·편익시설에 대해 배려하고 있으나, 재건축사업은 민간사업으로, 그럴 필요가 없었기 때문이라는 것이다. 개발 밀도가 높아지면 인구가 크게 증가할 것이고, 증가한 인구에 대비해 당연히 공공·편익시설도 양·질 양면에서 확대·개선되어야 하지만 민간사업이기 때문에 이를 게을리 한다면, 적절한 법적 제도에 의해 그 정비가 강제되어야 할 것이다. 그러나 아쉽게도 이러한 제도적 장치가 존재하지 않았다. 본래 도시계획사업으로 추진되는 것이 바람직했으나 「주택건설촉진법」에 재건축사업을 시행할 수 있는 조항을 한 줄 삽입하여 급하게 추진하다보니 불합리한 결과가 나타난 것이다. 그리고 조합과 건설업체 중심으로 사업을 추진하다 보니 개발이익에 지나치게 집착한 나머지 주변 환경을 개선하는 데 소홀히 했다고도 볼 수 있다.

두 번째 문제는 고밀화로 도시공간과 주택의 규모분포를 왜곡시키는 데 일조했다는 점이다. 단독주택, 연립주택 그리고 저밀도아파트가 밀집되어 있는 지역을 고층, 고밀도로 개발하게 되면 도시공간에 큰 변화가 나타나게 될 것임은 주지의 사실이다. 도시 곳곳에 고층아파트 '무리'가 생겨남으로써 토지이용은 물론 교통체증과 환경문제를 심화시켰다. 뿐만 아니라 헐린 주택이 대부분 소형·저밀주택들이고 그 자리에 중·상위계층을 위한 고급주택들이 들어서다 보니 서민의 주거안정정책에 역행하는 결과를 가져왔다.

세 번째 문제는 저소득층의 주거문제를 더욱 어렵게 만들었다는 지적이다. 전술한 바와 같이 '투자 또는 투기 의존적'으로 재건축사업이 이루어지다보니 주택가격과 임대료가 급격히 오르게 되고, 낡았으나 값싼 소형주택재고가 크게 줄어들면서 저소득층은 이러한 지역에서 밀려나 강북이나, 도시외곽지역으로 이동할 수밖에 없었던 것이다. 실제로 재건축지역에서의 원주민 재정착률은 5% 미만인 것으로 조사되었다. 결국 서민 밀집지역이 재건축으로 인해 중산층 밀집지역으로 바뀐 것이다. 이러한 개발이 강남지역, 특히 강남구를 중심으로 이루어지다 보니 강남구는 중·상위계층이 절대적, 상대적으로 가장 많이 분포된 지역으로 변모하였다. 국토의 불균형개발이 화두가 되고 있음을 생각한다면, 서울시내에서의 강·남북 간의 불균형개발 문제도 간과해서는 안 될 것이다.

네 번째 문제는 주택의 조기노후화와 불량화를 가져왔다는 점이다. 재건축이 상대적으로 수익성이 좋다면 건물주는 유지관리를 소홀히 함으로써(deferred maintenance) 재건축시기를 앞당기려고 할 것이다. 다시 말해 적시적소에 건물과 시설관리가 이루어지지 않게 되고 결과적으로 주거자원의 낭비로 비효율이 발생하게 되는 것이다.

외국에서는 '재건축(reconstruction)'이라는 개념조차 없다. 대신 in-fill construction이라는 개념을 사용한다. in-fill construction에서는 추가적인 용적률을 허용하지 않는다. 대개는 노후화된 건물만 헐고 거기에 같은 밀도로 새집을 짓도록 하는 것이다. 즉 '대체(replace)'행위인 것이다. 그러나 만일 건물주가 자기 땅의 일부를 공익을 위해 정부에 기부 채납할 경우에는 추가적인 밀도보너스(density bonus)를 제공받게 된다. 예를 들면 기존 용적률이 80%라면 대지의 일부를 공공용지로 납부하고 대신

100% 정도까지의 20% 추가적인 용적률을 인정받는 경우이다. 우리나라와 같이 기존 용적률이 80%에 지나지 않는데, 이를 한때 많게는 400%까지, 적게는 280%까지 허용하는 경우는 상업 및 업무(office)용 재개발사업 이외에는 찾아보기 힘들다.

재개발사업 대신에 재건축이라는 제도를 도입한 것 자체가 문제일 수도 있다. 물론 주택업계나 조합의 잘못은 아니다. 그들은 당연히 이윤을 극대화하고자 한다. 법이 '엉성하게' 제정된 상황에서 문제가 발생하니까 뒤늦게 고밀개발이니, 저소득층주거문제를 악화시킨 주범이니, 또는 투기의 온상이니 하면서 재건축사업을 지나치게 폄하하는 것도 사실은 무리가 있다. 재건축이 나름대로 도심에서의 주택공급을 확대하는데 지대한 공헌을 한 것만은 인정해야 하기 때문이다. 다만, 재건축을 추진하는 과정에서 고밀, 저소득층의 주거문제 그리고 투기의존적인 사업추진방식 등 제 문제들을 충분히 검토하고 개선하려는 노력이 있었어야 했다.

다섯 번째 문제는 주택가격 상승을 주도했다는 점이다. 외환위기 이후 부동산시장에 대한 규제가 거의 전면 폐지되면서 1999년부터 재건축사업에 집중적으로 투자가 이루어졌다. 그 이유는 재건축이 어떤 사업보다도 위험부담이 적으며 상대적으로 개발이익이 컸기 때문이다. 이는 집값 상승으로 이어졌고 특히 2001년부터 서울 강남을 중심으로 시작된 '투기열풍'은 재건축시장에서 비롯된 것으로 인식되고 있다. 재건축사업 물량이 서울시 총 공급물량의 20~25% 수준에 이르고, 특히 강남지역에서는 60~80%까지 차지한다면 재건축아파트가 이 지역에서의 가격상승을 주도할 수밖에 없는 것이다. 뿐만 아니라 대부분의 재건축대상 지역이 입지측면에서도 적지(prime location)이고 보면 주택가격이 오르지 않을 수 없는 것이다. 어떻게 보면 이러한 지역에서 가격이 오르는 것을 억지로 막으려 하는 것 자체가 무모한 일일 수도 있다.

시장가격이 오르는 것은 상당부분 입지 때문이라지만, 분양가격이 오르는 것은 조합원과 일반 분양자 간의 대립적인 구도에서 비롯된다. 조합원은 모든 비용을 일반 분양자에게 전가하고 일반 분양자들은 이를 다시 주변시세에 맞추어 되팔게 된다. 이는 다시 주변시세를 끌어올리고 상승작용을 하게 됨으로써 짧은 기간 내에 주택가격이 급등하게 되

는 것이다. 많은 경우 재건축대상 아파트가 비록 낡고 소규모이지만 그 시장가격에는 재건축 후의 기대가격이 이미 반영되어 거래된다고 볼 수 있다. 문제는 서울시의 경우 개발가능한 택지가 고갈되었다는 점이다. 대체가능한 주거입지가 부재한 것이다.

물론 서울 인구를 경기도내 다른 주변도시로 끌어낼 수 있다면 가격 상승이나 투기문제를 크게 완화할 수 있을 것이다. 그러나 교육정책의 실패로 신도시주민들조차도 더 나은 교육 여건을 고려해 다시 서울 강남지역으로 몰려드는 것이 현실이다. 그리고 지방 사람들까지도 자녀교육이나 투자용으로 서울에 집을 사는 경우가 늘면서 서울의 주택가격 상승에 일조하고 있는 것이다. 이와 같은 여러 가지 이유로 서울에서 주택 가격에 대한 기대는 10.29대책이 나오기 전까지만 해도 매우 높았다. 여기에 저금리현상이 오래 지속되고 은행담보대출까지 쉬워지면서 주택에 대한 투자가 급격히 증가했던 것이다. 결과적으로 2000년대 초반 강남지역은 불과 몇 년 사이에 2~3배의 주택가격 상승을 경험하게 된다.

재건축으로 발생하는 폐해는 너무 많다. 저소득층을 서울, 특히 강남권에서 '몰아냈다'는 사실과 함께 전통적인 커뮤니티를 붕괴시켰다는 비난을 면할 수 없다. 그리고 주거환경도 일부지역에서는 개선되었으나 전반적으로 악화시켰다는 지적에 대해서도 도시계획전문가들은 대체적으로 동감한다. 살벌하고 메마른 도시환경을 조성했다는 것이다. 주택 몇 채 더 짓기 위해 삶의 질을 소홀히 했고, 궁극적으로는 커뮤니티, 나아가서는 도시를 희생시켰다는 것이 이들의 주장이다.

라. 주택도시정비사업의 문제점 종합

이상에서 논의된 내용을 종합하면 지금까지 추진된 주택도시정비사업의 문제점은 다음의 몇 가지로 종합할 수 있을 것이다.

우선 재개발, 재건축사업을 중심으로 추진된 주택도시정비사업들은 커뮤니티를 와해시키고 저소득층의 주거문제를 해결하기보다는 오히려 심화시킨 것으로 평가된다. 저소득층, 특히 도시영세민과 세입자들은 경제적인 이유로 사업지역을 떠날 수밖에 없어 결과적으로 저소득층의 주거문제를 한 지역에서 다른 지역으로 전이시켰다는 지적이다. 이렇게 결과가 의

도했던 바와 역행하게 된 근본적인 원인은 낙후된 개발금융기법에 있었다고 본다. 투기 의존적, 경기 의존적인 개발방법이란, 투자 자금을 여유 있는 부유층에 과다 의존함을 의미한다. 과거의 연구결과에 의하면 이들은 재건축투자에서 가장 안정적이라 볼 수 있는 은행저축금리보다 2~3배에 가까운 매우 높은 수익률을 기대한다. 이유는 정부정책이 언제, 어떻게 변할지 모르는 데 따른 위험부담 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 재건축사업만큼 고수익의 안정적인 투자도 흔치않은 것이 사실이다.

재건축시장은 2~3년 주기로 동요가 심한 시장인 것으로 관측된다. 투기성이 강하고 어느 정도 불안전한 시장인 것이다. 투기 또는 경기 의존적인 개발이란 가격기대가 있으면 개발이 이루어지고, 가격이 안정되면 개발이 정지되는 현상을 말한다. 가격이 오르거나 아니면 주택가격의 상승에 대한 기대가 존재하는 한 투자자금은 몰릴 것이고 개발은 추진될 수 있게 된다. 그러나 개발이 끝나면 몇 배나 오른 주택가격과 전세가격 때문에 수요가 크게 줄어들 수밖에 없다. 특히 현지인, 그 중에서도 저소득층 세입자와 영세민 가족은 지불능력부족으로 당해 지역에서의 거주가 불가능하게 되는 것이다.

둘째는 단지중심으로 개발하다 보니 주변지역 환경과 어우러지지 못하고, 특히 개발 후 기반시설과 각종 커뮤니티시설의 과부하를 가져오게 되었다는 점이다. 뿐만 아니라 녹지훼손이 크고 공간 확보에도 인색하여 전반적으로 삶의 질을 악화시킨 것으로 평가되고 있다. 개발지역 내에 중산층인구가 갑자기 증가하는 데 반해 단지 밖 주변지역에서는 공공편익시설 부족으로 기존 주민들이 이용밀도가 갑자기 느는 바람에 상대적 피해를 받는 경우가 많다. 이러한 부정적 외부효과에 대해 적정수준으로 보상하는 문제는 지금까지 논의된 바조차 없다. 일부에서는 조망권이나 일조권에 대한 법정공방이 있어 왔으나 아직 이러한 이슈가 우리 사회에서는 별로 크게 부각되지 않아 왔다.

셋째는 난개발과 점적 개발의 문제다. 점적 개발이란 단지 중심의 개발을 의미하고 난개발이란 무질서한 개발을 의미한다. 재개발은 면적개발을 지향하고 있으나 재건축은 전형적인 점적 개발방식이다. 재개발은 법적으로 재개발계획에 따라 집행되도록 되어 있다. 그러나 재건축은 도정법이 시행되기 전까지는 무계획적이었다. 지자체와 용적률에 대

한 합의만 이루어지면 사업추진이 가능했었다. 재개발이 제도적으로는 계획적 개발이라고 하나 지금까지 추진된 재개발사례들을 보면 계획적으로 이루어졌다고 보기 힘들다. 계획이 형식에 그친 경우가 적지 않았기 때문이다. 개발주체가 자의대로 계획내용을 추후에 임의로 변경한다면 그것은 계획이라고 보기 어려운 것이다. 그리고 이러한 계획들이 성공하려면 도시계획과 인프라계획 등과 연계되어야 한다. 교통, 토지이용, 건축물의 밀도, 공공편익시설 그리고 각종 경제활동범위조차도 도시계획의 내용과 기준에 부합하여야 한다. 많은 재개발계획들이 이러한 측면에서 충분히 검토되지 못했음이 지적된다.

도정법 이전에는 재건축사업이 도시계획과 의무적으로 연계될 필요가 없었다. 민간사업으로 인식되어 왔기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이러한 사업들도 도시정비차원에서 이루어졌어야 마땅했다. 이를 위해서 개발구역을 넓혀 도시계획적인 차원에서 접근해야 하고 점적보다는 면적 개발을 지향했어야 했다. 그래야 외부효과의 내재화(internalization of externalities)가 가능했던 것이다. 뿐만 아니라 개발이익으로 이득을 본 주체는 이로 인해 손실을 경험한 주체에 대해 보상하는 것이 바람직하지만 지금까지 이러한 사업을 추진하는 과정에서 발생하는 개발손실에 대해서는 거론조차 된 바 없다. 심각한 외부불경제와 이로 인해 손실을 감수해야 하는 침묵하는 다수에 대한 법적·제도적 배려가 매우 미흡했던 것이다. 외국에서라면 집단행동이나 소송(class action suit)이 있었을 상황이었다.

넷째로 비용 상승의 문제이다. 재건축사업인 경우 조합이 일반 분양자에게 모든 비용을 전가하다 보니 이것이 비용 상승 요인으로 작용, 일반분양 아파트의 분양가격을 올리게 된다. 여기에 가격기대에 따른 투기/투자수요(demand-pull)요인이 가세해 가격의 급상승 현상이 나타나게 되는 것이다. 그리고 재건축사업의 규모가 클 경우 그 파장은 일반 아파트가격에까지 미치게 된다. 예를 들면 지난 2003년 4월~5월간 강남 대치동 소재 31평형 은마아파트와 13평형 고덕 주공아파트는 재건축사업에 대한 발표만으로도 그 가격이 각각 17%와 32%씩 급등한 것으로 조사되었다. 단지 규모가 크다 보니 그 파장 또한 컸었고, 이는 주변 아파트시세를 동반 상승시키는 결과를 가져온 것으로 조사된 바 있다.

끝으로 가장 큰 문제는 원주민 재정착에 실패했다는 점이다. 누차 지적한 바와 같이 주택도시정비사업을 추진하는 본래 목적의 하나는 저소득층과 사회적 약자들의 주거수준을 향상시키는 일이다. 그러나 재건축사업은 이들을 재정착시키는 데 완전히 실패했고 재개발사업도 임차인들, 특히 영세민 임차인들에게는 별로 큰 도움이 될 수 없었다. 주거환경개선사업만이 이들의 주거수준개선에 미흡하나마 일조했으나 사업의 특성상 크게 확대되지 못해 실효성에 의문이 제기되어 왔던 것이다. 서울시정개발연구원의 표본조사에 의하면 재개발사업인 경우 28개 구역 22,392가구 중 재정착가구는 30.5%에 불과하고, 이를 가옥주와 세입자로 나눠 보면 전자는 45%, 후자는 16%에 불과한 것으로 나타났다. 세입자의 재정착률이 이렇게 낮은 이유는 전술한 바와 같이 1997년 서울시가 임대주택전세의무조항을 완화하면서 임대주택건설이 크게 줄었기 때문일 것이다.

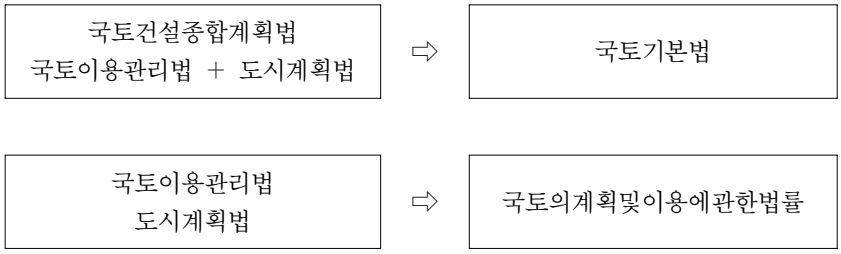
제4절 최근 주택도시정비사업 관련 제도변화

1. 국토 · 도시 관련 법제의 개편

지난 2003년 국토·도시 관련 법제가 개편되기 전 우리나라의 국토 및 도시는 크게 「국토건설종합계획법」, 「국토이용관리법」 그리고 「도시계획법」에 의해 관리되었다. 「도시계획법」은 도시지역에만 적용되고 비도시지역은 「국토이용관리법」에 의해 관리되는데 이 과정에서 문제가 많았다. 우선 도시와 비도시지역 간에 토지이용체계가 다르고, 특히 준농림지역에서는 1990년 초에 개발을 허용함에 따라 난개발문제가 심각한 상황에 이르게 되었다. 특히 수도권 내의 용인시와 같은 곳은 난개발의 대명사로 불리기도 하였다. 그러다 보니 친환경적이고 지속가능한 개발은 불가능했다. 따라서 정부는 다음 그림에서 보는 바와 같은 체계로 국토·도시 관련 법제들을 통합, 단순화하였다.

다시 말해 몇 개의 법령에 무질서하게 얽혀 있는 내용들을 「국토기본법」과 「국토의계획및이용에관한법률」로 이원화, 체계화한 것이다. 이러한 통합을 추진하게 된 배경에는 ① 친환경, 지속가능한 개발을 촉진

[그림 10-4] 국토·도시 관련 법제의 개편



하고, ② 선계획, 후개발원칙을 고수하고, ③ 토지이용체계를 일원화하자는데 있다고 볼 수 있다.

새로 통합된 법령이 추구하는 바는 다음의 몇 가지로 요약된다. 우선 용적률을 하향조정하였다는 점이다. 이는 종세분화를 통해 이뤄졌다. <표 10-10>에서 보는 바와 같이 종별 용적률을 대폭 줄인 것이다. 그 결과 재건축개발규모도 자연스럽게 축소될 수밖에 없었다.

둘째는 기반시설연동제를 들 수 있다. 개발밀도 관리구역과 기반시설 부담구역을 지정해 놓고 개발업자가 일부 기반시설설치에 대해 부담하도록 하는 것이다. 과거에도 기부채납형식으로 부담을 징수했었으나 본 법이 의도하는 것은 보다 광범위한 개발부담금제를 도입하고자 하는 것이다.

셋째는 준농림지역과 준도시지역을 통합하여 "계획관리, 생산관리, 보존관리"지역 등으로 구분하고 계획관리지역에 한해서는 제2종 지구단위계획의 수립을 전제로 공동주택의 개발을 가능하도록 한 점이다. 과거의 준농림지역에서의 난개발을 막고 선계획, 후개발원칙을 고수하자는 취지이다.

〈표 10-10〉 일반 주거지 종세분화

	제1종	제2종	제3종	평균용적률변화
용적율	150%	200%	250%	300~216%
종세분비율*	15%	38%	47%	-

* 강남구, 송파구, 서초구에 한함.

2. 주택 관련 법령체계의 개편

최근의 주택 관련 법령은 1973년 『주택건설촉진법』(일명 주촉법)이 제정된 후 수차례에 걸쳐 개정됨으로써 시대변화에 따른 '제도적 필요'를 충족시키려 하여 왔다. 주택관리, 임대주택, 재건축 등에 대한 규정들이 좋은 예가 될 것이다. 그러다보니 주촉법은 '누더기법'이라는 오명을 씻을 수 없었다. 본 법은 주택부족문제가 심각했던 1970~1990년대에는 많은 주택을 건설·공급하고 정부가 이를 적극 뒷받침한다는 차원에서 큰 의미가 있었으나, 2000년대에 들어와서는 신규 건설만큼, 기존 주택의 효율적, 효과적 보전 또한 대명제가 되었다는 점에서 개편이 요구되어온 것이다. 뿐만 아니라 재건축, 재개발, 주거환경사업 등 주택도시정비사업도 새로운 방향으로 추진될 필요가 있게 되었다. 따라서 과거의 이러한 개별 법령들을 시대조류에 맞게 새로 정비하고 단순화하자는 취지로 개편작업이 이루어진 것이다.

개편작업에서 강조된 것은 ① 주거복지 및 기존 주택의 관리강화, ② 선계획, 후개발원칙 고수 그리고 ③ 도시계획과의 연계성 강화 등으로 요약될 수 있다. 개편내용은 [그림 10-5]에서 보는 바와 같다.

주택법은 주로 민영주택사업과 조합주택사업을 관리하는 법률이다. 최근 본 법률에 근거한 '리모델링'사업이 '이슈'가 되고 있다. 재건축, 재개발의 대안으로 정부는 리모델링사업을 적극 촉진하고 있으나 일부 조합과 업체가 연면적 증가를 통해 개발이익을 취하고자 함에 따라 이를 제한적으로나마 허용하는 방안을 검토하고 있다고 한다(예를 들면 최고 7~9평 정도). 본법은 과거 주택건설촉진법(주촉법)에 의한 민영주택사업에 관한 규정을 모두 수용하고 있다.

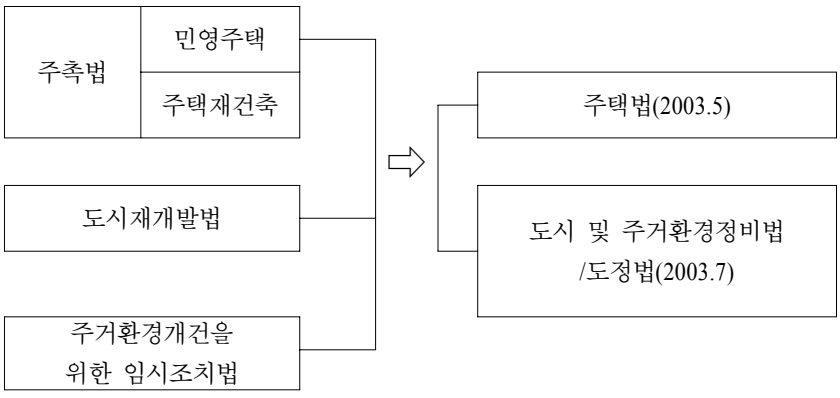
더욱 중요하고 특히 앞으로 주택시장에 엄청난 파장을 줄 수 있는 법률이 『도시및주거환경정비법』(일명 도정법)이다. 본 법은 인구 50만 이상 규모의 도시는 본 법이 시행된 후 3년 이내에 주거환경정비기본계획을 의무적으로 수립토록 하고 있으며, 이는 재건축, 재개발, 주거환경개선사업 등 전통적인 주택도시정비사업의 지침으로 작용하게 된다. 다시 말해 정비계획이 부재하면 이러한 사업 자체가 추진될 수 없다. 아울러 개발과 보전지구를 구분하여 밀도계획, 교통 및 기반시설설치계획

등을 생활권 단위로 수립, 확보하도록 규정하고 있다.

본 법은 특히 재개발, 재건축사업에 대해 비교적 까다로운 사업진행 절차를 규정하고 있다. 두 사업을 단일화하여 통합 운용하며 사업계획서는 반드시 도시계획위원회의 심의를 거치도록 되어 있다. 즉 내용적, 절차적 규제를 강화한 것이다. 이러한 사업이 추진되려면 지자체는 도정법에 의거해 정비구역을 지정해야 하고 추진위원회의 승인을 받아야 한다. 그리고 단독주택지를 공동주택지로 전환하여 재건축하려면 20년 이상된 주택이 2/3 이상 되어야 가능하다. 특히 안전진단절차를 크게 강화했다는 점도 강조될 필요가 있다. 지자체의 장은 예비안전진단을 실시해야 하고 구체적인 안전진단지침(manual)을 작성토록 의무화하고 있다. 또한 안전진단 자체를 제한하여 재건축동기를 줄이고자 하고 있으며 노후 불량건축물도 준공연도에 따라 허가기준과 내용을 차등화하도록 하고 있다.

서울시는 2004년 6월 도정법에 의한 기본계획을 수립하였다. 2001년에 수립한 도심재개발부분도 청계천복원사업과 같은 대형사업과 물리적, 경제적 여건변화를 수용하기 위해 오는 11월에 재정비될 예정이다. 그리고 주택재건축부문에 대한 계획은 2005년 말까지 수립할 예정이다. 아울러 서울시는 안전진단경과연수를 40년으로 대폭 강화함으로써 재건축사업을 억제하고자 하였다.

[그림 10-5] 주택 관련 법령체계 개편



한편 정부는 주택공급에 관한 규칙을 개정(2003.7.1)하여 재건축일반분양에 대해서 공정이 80% 이상 진척된 후에 분양할 수 있도록 하는, 이른바 후분양제를 실시하기로 하였다. 그리고 2003년 9.5대책에 의거해 과밀억제권역 내에서 추진되는 재건축사업인 경우 소형주택건설을 의무화하는 규정을 추가하였다. 과거와 달리 60㎡ 이하를 20%, 그리고 60㎡~85㎡ 규모를 40% 이상 건설하도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라 도정법에 의거해 재건축조합설립인가를 받은 후에는 조합원자격취득을 제한하고 있다. 이 같은 조치를 취하게 된 이유는 투기를 근본적으로 막겠다는 데 있는 것이다.

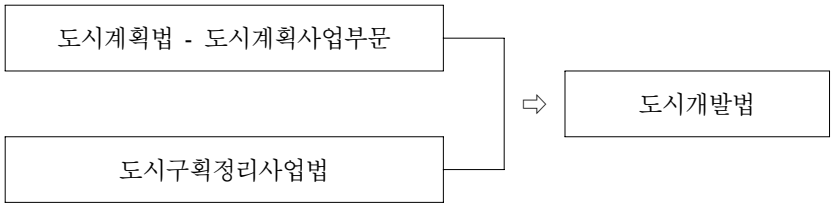
위에서 논의한 것들 이상으로 큰 변화를 가져오게 될 조치로는 재건축개발이익환수제도의 실시가능성이다. 이는 10.29대책의 2단계 조치 중 하나였다. 정부는 2004년 말까지 입법과정을 거쳐 2005년부터 개발이익환수제도를 시행하고자 하고 있다. 현재로서는 물납방식, 즉 임대주택을 원가에 제공하는 방안이 유력하게 거론되고 있다. 정부가 제공하는 추가용적률의 25%를 개발이익으로 환수하자는 것이다. 그러나 재건축조합으로부터의 저항과 헌법상 재산권침해가능성을 의식해 25%만큼의 추가용적률을 보너스형태로 허용하는 방안을 심층 검토중이다.

3. 도시개발 관련 법제의 개편

과거 도시개발 관련 법제도로서는 도시계획법 중 도시계획사업부문과 도시구획정리사업법이 있었다. 새로 개편된 『도시개발법』은 [그림 10-6]과 같이 이 두 법을 통합한 것이다.

이 법은 기성 시가지개발은 물론, 비도시지역에서의 30만㎡ 이상 규모의 개발에도 적용된다. 도시개발사업의 시행자로는 지자체, 지자체의 도시개발공사, 대한주택공사 등 공공기관과 해당 토지소유자를 조합원으로 하는 조합, 민간법인 또는 민·관 합동법인 모두가 될 수 있다. 종로구청장이 청계천 복원사업과 세운상가 재건축사업의 사업시행자가 된 것이 좋은 예가 된다.

[그림 10-6] 도시개발 관련 법제의 개편



본 법이 강조하는 것은 ① 계획적으로 도시를 관리하고자 하는 것, ② 도시의 복합적, 입체적 기능을 강화하는 것, 그리고 ③ 특히 주민참여과정을 의무화시켰다는 점 등이다. 과거와 같이 주거, 상업, 유통 등 각종 기능을 분리 수용하는 것이 아니라 여기에 산업, 정보, 생태 등 여러 기능을 복합적, 체계적, 종합적으로 수용해 개발하자는 취지로 통합 개편된 본 법은 도시개발에 있어 주민 제안을 허용하고 있다는 점도 특기할 만하다.

그러나 본 법은 지구단위계획의 수립요건을 확대하여 도시개발 또는 정비사업을 보다 까다롭게 한 측면이 있다. 그 한 예로, 지구단위계획을 요구하는 사업범위가 크게 늘었는데, 보다 상세한 예를 들면 용도지구와 기반시설부담구역, 도시개발법에 의한 도시개발구역, 도정법에 의한 정비구역, 『택지개발촉진법』(택촉법)에 의한 택지개발예정지구, 주택법에 의한 대지조성사업지구 그리고 대규모시설의 이적지와 재건축사업부지 등은 모두 지구단위계획을 수립한 후 시행되어야 한다. 개포지구와 고덕지구 재건축사업지구의 허용용적률을 200% 이하로 낮춘 것도 이 지구단위계획 때문이었다.

지구단위계획은 이와 같이 개발밀도를 제한할 뿐만 아니라 공간 확보, 건물의 높이, 층고, 그리고 도로 및 공원녹지와 간판규모와 간판의 색채까지도 규제하게 된다. 선진국에서의 규제 내용과 유사하지만 우리의 경우 이러한 규제에 익숙하지 않아, 향후 법을 집행할 때 적지 않은 논란이 예상된다.

도시정비차원에서 반드시 논의할 사업은 서울시의 뉴타운(NT)개발/정비사업이다. 이 사업은 서울특별시의 『지역균형발전지원에 관한 조례』에 의해서 재건축이 어려운 강북을 중심으로 추진되고 있는데, 크게 세

가지 유형으로 분류할 수 있다.

주거중심형 뉴타운으로는 한남NT, 중랑NT 등 10개가 지정되어 있고, 도심형 NT로 영등포에 15만평, 종로구에 교남NT 등 2개가 지정되어 있으며, 신시가지형 NT로는 이미 개발이 시작된 은평NT가 지정되어 있다. 뉴타운사업은 아직 본격적으로 추진되고 있지는 않지만 서울시는 물론, 중앙정부차원에서도 지원을 약속하고 있다. 지원의 종류로는 행정지원뿐만 아니라 조세지원은 물론, 각종 기금을 통한 저리의 융자 지원 등이 검토되고 있는데, 서울시는 현재 NT사업 추진 상황을 확인하면서 2009년까지 21개 균형발전촉진지구를 추가로 지정할 계획이다.

제5절 선진국에서의 주택도시정비사업

1. 미 국

미국은 대도시를 중심으로 1950~1960년 말까지 약 20여년간 도심재개발과 주택재개발사업을 대대적으로 추진했었다. 그러나 영세민, 특히 저소득층 흑인들에 대한 배려없이 추진되어 그들로부터의 큰 반발을 경험했고, 결과적으로 도시문제를 오히려 확산시킨 것으로 비판받아왔다. 뿐만 아니라 60년대 케네디 행정부의 '도시와의 전쟁' 역시 주민에 대한 배려가 부족했던 이유로 많은 재정자금을 투입했음에도 불구하고 실패로 끝났다. 저소득층들을 위해 공공임대주택이 대량으로 건설되었으나 이러한 주택이 대부분 일반주택과 격리된 지역에 밀집되어 있었기 때문에 결국 범죄나 마약 등 각종 사회문제의 온상이 된 것이다.

한편 존슨 행정부는 '위대한 사회(great society)' 계획의 일환으로 주민의 자율적인 개선노력을 고취하기 위해 모범도시프로그램(model cities program: MC)을 만들게 된다. 이 프로그램을 통해 연방정부의 지원자금이 주나 시 등 지방정부를 우회해 '주민에 의한, 그리고 주민을 위한 주민조직'에 직접 전달되도록 하였다. 특이한 점은 도시문제를 과거와는 달리 물리적, 공간적인 실체로서뿐만 아니라 사회적, 보건/위생 측면까지도 포괄하는 보다 종합적인 시각에서 보았다는 것이다. 그 때문에 부

분적인 재개발이나, 공공임대주택건설 등도 주민 중심으로 추진하였고 동시에 저소득층이나 유색인 주민의 직장알선, 건강/보건/위생 증진, 보모시설, 육아시설, 보충교육 등 많은 프로그램을 개발하도록 장려하고 이를 연방정부가 전액 지원했다.

그러나 엄청난 재정자금을 투입했음에도 불구하고 MC프로그램 역시 실패하였는데 그 주된 원인은 프로그램의 관리부실이었다. 프로그램을 담당하는 주민대표들이 전문성이 부족한데다 중복된 프로그램이 많아 예산의 낭비도 심했고 프로그램 추진과정에 대한 모니터링도 제대로 시행되지 못했다. 1970대 초 MC프로그램에 대한 평가는 매우 부정적이었으며, 결국 1972년 닉슨 행정부는 이를 전면 폐지하기로 결정하게 된다.

한편 1970년대 초 도시정비사업에 있어 민간기업의 효율을 접목시키기 위한 일련의 노력이 가시화되었다. 이의 일환으로 시도된 것이 인센티브 용도지구제(incentive zoning), 개발권 양도제(transfer of development rights: TDR), 계획단위개발(planned unit development: PUD), 그리고 주상연계프로그램(office/housing linkage program) 등이다. 이러한 제도를 지방자치단체들이 채택하게 된 배경에는 용도지구제(zoning)제도의 경직성을 탈피하고 도시 내 정비지역에 민간투자를 유치하는 데 있었다. 더 이상 주민단체로만은 사업운영이 불가능했기 때문에 정부지원자금과 민간자금을 엮어 상호의존성을 높임으로써 보다 유연하고 효율적으로 사업을 추진하고자 한 것이다.

이러한 시도에 이어 닉슨행정부는 1970년대 중순 지역개발법(community development act: CDA)을 제정하였고, 이를 뒷받침하기 위해 지역개발보조금(community development action grant)을 제도화함으로써 주택도시정비사업이 새로운 전기를 맞게 된다. 과거 MC프로그램이 개별보조금(categorical grant)에 기초해 지원된 데 비해, CDA에 따른 프로그램은 포괄보조금(block grant)과 저리, 장기 융자지원을 중심으로 지원되었다는 점이 큰 변화였다. CDA의 근본취지는 기존 주택과 커뮤니티를 보전과 보존(conserve and preserve)하는 데 있었다. 과거 무분별한 재개발의 폐해를 더 이상 간과할 수 없다는 판단에서 비롯된 것이다. 따라서 커뮤니티 그리고 원주민의 주거안정을 최우선적인 목표로 하고, 필히 철거나 수복재개발사업을 추진해야 할 경우에는 사업완료 후 반드시 재정착을

보장해야 한다는 것이다. CDA의 또 다른 특징은 주택개량, 커뮤니티의 인프라 및 공공서비스수준의 향상과 함께 사회개발과 지역경제기반을 강화하는 등 지역사회문제 전반에 걸쳐 동시다발적으로 접근했다는 점이다. 예를 들면 교육환경개선, 청소년과 노인의 사회복지개선 그리고 고부가가치 기업을 유치하여 고용과 소득을 창출하는 등의 노력이 동시에 진행되었다.

그러나 집행과정에서 과거와 다른 점은 커뮤니티 보전사업에 지방자치단체의 동참을 적극 유도했다는 점이다. 커뮤니티 보전사업계획은 커뮤니티 수준에서 입안하지만 이러한 사업에 대해 지방자치단체의 정치적 지원, 특히 예산지원이 없으면 연방정부 역시 지원이 어렵도록 규정하였다. 그러다 보니 지방자치단체는 이러한 사업들을 주민들로부터 일괄 접수하여 사업성이 있고 주민들에게 상대적으로 더 많은 혜택이 돌아가며, 특히 주민 다수의 지지를 받는 사업들만을 선정하여 연방정부에 지원요청을 하게 되는 것이다. 그리고 지방자치단체가 예산지원에 있어 상호지원(matching)을 약속하지 않으면 연방정부의 지원도 어렵도록 되어 있다. 그만큼 지자체의 책임, 권한 그리고 특히 약속(commitment)을 강조한 것이다.

커뮤니티의 보전은 CDA의 근본 취지이며 목표였다. 즉, 커뮤니티를 유기적인 공동체로 만들어야 사회비용을 줄일 수 있다는 취지에서이다. 결과적으로 옛 건물을 헐고 새로 짓는 재개발을 지양하게 되고, 대신 도시의 전통과 역사를 살리면서도 기능적으로 공간효율을 높이는 방향으로 도시개발전략이 바뀐 것이다. 경제성이 있는 주택은 물론, 역사적, 전통적으로 가치가 있다고 판단되는 구조물들도 가능한 한 보전토록 함으로써 전략적으로 지원하였다. 그리고 우리나라 재건축이라 볼 수 있는 In-Fill Housing은 매우 제한적으로만 허용되었다.

CDA는 리건, 부시, 클린턴 행정부로 이어지면서 계속 강화되고 확대되었다. 우선 주거보전에서 상업 및 산업지역의 보전으로 그 영역이 확대되었고, 90년대부터는 시대조류에 부응하여 '환경친화적'이고 '지속가능한' 개발방식을 강조하게 되었다. 지속가능한 개발이 이루어지려면 무엇보다도 지역공동체, 즉 커뮤니티의 안팎으로 조화와 균형을 추구해야 한다. 뿐만 아니라 주민, 상공인, 정부, 지역내 금융기관, 종교단체, 비정

부기구(non governmental organization: NGO), 시민단체(civic organization: CVO) 등 지역사회 행위주체들 간에 긴밀한 협력체제의 구축이 성공의 비결임을 그 동안 장기간의 학습과정을 통해 습득하게 되었다.

CDA의 핵심전략은 무엇보다도 자금지원에 있다. 지원 형태는 매우 다양하다. 과거의 MC프로그램이 개별보조금 중심으로 운영되었음에 반해 커뮤니티개선(CD)프로그램은 주로 포괄보조금 형태로 지원되었다. 그만큼 자금운용에 신축성이 부여된 것이다. 즉 프로그램이나 프로젝트별로 무상지원을 하는 것이 아니라 상호 연계된 몇 개의 프로그램들을 묶어서 포괄적으로 지원함으로서 자금운영에 있어 유연성을 가질 수 있게 된 것이다. 지원요청제안서(proposal) 자체가 매우 종합적이고 커뮤니티단위로 마련되기 때문에 이 같은 지원방법은 불가피하고 당연한 것이었다. 무상지원 외에도 프로그램이나 프로젝트 성격에 따라 저리, 장기융자가 제공되며, 특히 수익사업인 경우에는 정부가 보증하는 금융대출을 받을 수 있다. 뿐만 아니라 주정부는 지방자치단체에 지역사회개발을 위한 각종 세제지원혜택을 부여한다. 아울러 대부분의 연방정부의 재정지원이 상호지원(matching)형태로 이뤄지기 때문에 주정부의 재정지원도 적지 않다. 상호지원(matching)방법을 쓰는 이유는 그만큼 책임을 공동으로 지자는 것이며 지방자치단체가 '무임승차'하는 것을 최소화하기 위해서이다.

요약하면, 1970년대에는 무상지원이 많았으나 레이건 행정부가 들어서면서 저리, 장기융자지원형태의 지원이 늘었고, 특히 주거뿐만 아니라 상업, 산업시설에 대한 '지속가능'한 개발·보전이 이뤄지면서 지역내 소재한 금융기관의 참여가 두드러졌다.

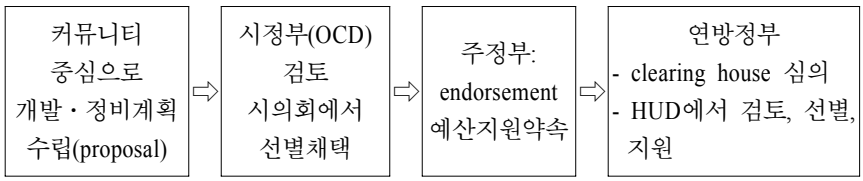
이 같은 지역사회개발을 위해 CD프로그램은 지방자치단체에는 지역개발청(office of comunity development: OCD)이라는 집행기구(외청기구)를 두고 기초단체 또는 커뮤니티 단계에서는 지역개발공사(community development corporation: CDC)라는 기구를 설립토록 하고 있다. 전자는 지방정부의 외청으로서 CD프로그램을 기술적, 재정적으로 지원·관리하는 행정부서이다. 중요한 것은 CDC들인데, 이는 지역 내 주택도시정비사업을 기획하고, 연방정부로부터 사업의향서가 채택되어 자금지원을 받을 경우 이를 집행하는 비영리법인으로, 주민과 전문경영인들이 주축이

되어 운영된다. 이사회는 주민중심으로 결성되어 있고 실질적인 경영은 전문경영인과 변호사, 공인회계사 등 전문가들에 의해 이뤄진다.

공익성이나 영리를 목적으로 하는 사업일 경우 지역소재 금융기관, 개발업자 그리고 지방정부 등이 지분 또는 직접투자형태로 참여할 수 있다. 따라서 많은 CDC는 민·관 협력체제(public-private partnership: PPP)로 운영된다. 대부분의 CDC는 CDA에 의해 연방정부로부터 커뮤니티개선기금(CDBG도 그 중 하나)을 받아 프로젝트를 수행하게 된다. CDC는 개발, 정비프로젝트를 만들어 OCD을 통해 지방자치단체에 제출하고, 지자체는 이러한 프로젝트들을 지방의회의 심의를 거쳐 실질적으로 중요하고 우선순위가 높다고 판단되는 것들만 선정하여 주정부의 지원약속을 받아 연방정부에 제출하게 된다. 지역도시개발부(HUD)는 전국에서 개발의향서들을 접수하고 전문가집단을 동원해 이를 평가하고, 매우 엄격한 심사과정을 거쳐 선정된 사업들에 한해 지원을 하게 된다. 일반적으로 주정부나 시정부의 재정지원을 약속받은 사업(matching grant 또는 fund)들이 채택될 확률이 높다. 그만큼 중요성이 인정되는 사업이고 주와 시정부가 공동으로 책임을 질 의향이 있기 때문이다. 이러한 절차는 [그림 10-7]에 정리되어 있다.

의향서 준비를 위해서 CDC는 현황조사분석은 물론, 주택도시정비방향과 정부의 개발목표, 그리고 이를 수행하기 위한 각종 전략 등에 대한 연구가 선행하여야 한다. 프로젝트를 선정하는 절차는 경쟁적으로 이뤄진다. 지자체나 주정부의 심사과정도 엄격하고 연방정부의 그것도 매우 까다롭다. 따라서 주민의 지지를 받고 효과가 상대적으로 크다고 평가된 프로젝트나 프로그램이어야 지원받을 가능성이 크다.

[그림 10-7] 미국의 커뮤니티개선프로그램(CD) 지원결정과정



2. 영국과 일본의 경우

영국은 1980년대 초, 일본은 1990년대 초에, 미국의 CDA을 벤치마킹하여 유사한 내용의 법안을 채택하게 된다. 영국은 도시재생법(urban regeneration act: URA)에 의거해 지방자치단체에 도시개발공사(urban development corporation: UDC)를 두도록 하고, 이를 중심으로 각종 주택도시정비사업을 추진하게 된다.

URA에 의한 지원내용은 미국의 CDA과 유사하다. 중앙정부는 지자체의 주택도시정비계획을 지원하고 중요한 사업에 대해서는 직접 재정지원을 하게 된다. 한편 지자체는 UDC에 대해 중앙정부의 지원을 이끌어 내고 자체적으로도 조세 및 기술지원을 하게 된다. 뿐만 아니라 대규모사업인 경우 지역내 민간금융기관도 이러한 사업에 적극적으로 참여하며, 이를 위해 중앙정부는 대출보증 및 보험 등 여러 가지 유인책을 제공한다. 민간금융기관은 출자와 저리대출은 물론 지분분담(share)을 통해 참여하며, 사업추진과정에서도 각종 금융서비스와 감정평가지원을 제공하게 된다.

중앙정부의 지원은 미국의 CDA에 의한 지원체제에서와 같이 경쟁적으로 이루어진다. 영국에서는 City Challenge Program을 통해 UDC가 제출한 개발의향서를 접수하고 이를 평가, '지역사회재생'에 가장 효과적이고 효율적으로 기여할 수 있는 프로젝트나 프로그램에 대해 우선순위를 부여하게 된다. 이렇게 해서 선별된 프로그램에 대해서는 중앙정부의 자금이 지원되고 아울러 지방정부로부터도 세제 및 기술차원에서 다각적인 지원이 이뤄진다. 개발의향서에 대한 평가기준으로는 ① 능동적 시민의식의 고취, ② 의향서의 창의성, ③ 지역경제에 대한 기여도, ④ 저소득층과 임차인에 대한 배려, ⑤ 지역사회의 리더십과 개발사업목표 달성에 대한 의지, ⑥ 지방정부, 지역주민 그리고 민간부분 간의 상호협력 및 약속 이행사항 등이다.

영국도 미국과 같이 주민중심의 주택도시정비사업을 통해 재개발, 재건축으로 파손될 수 있었던 많은 주택을 보존하게 되었고, 아울러 '지역사회의 재생과 회복'에도 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 주택의 리모델링(remodeling), 보수·보전(rehabilitation)에 관한 각종 기술(예를

들면 Do-It-Yourself/DIY Manual)과 이를 위한 다양한 자재들도 많이 개발되었고, 정부는 이러한 기술개발을 재정적, 기술적으로 뒷받침해 줌으로서 기존 주택과 커뮤니티의 보전과 보호에 기여한 것이다.

한편 일본은 1990년대부터 지역주민을 중심으로 하는 '커뮤니티'개발 및 정비사업을 추진하기 시작했다. 과거의 정부중심 주택 및 도심재개발방식을 지양하고 민간의 창의, 경영기법과 활력을 활용할 수 있는 제3섹터방식으로 주택도시정비사업을 추진한 것이다. 이 과정에서 지역주민, 민간기업, 그리고 지방정부가 계약형태로 민·관 협력체제를 구축하였으며 이는 주택도시정비사업을 효율적으로 추진하는 데 상당히 기여한 것으로 평가되고 있다. 한편 미국의 CDC나 영국의 UCD와 비슷한 역할을 하는 주민자치기구도 많이 만들어져 주택·도시정비사업에 참여하고 있다.

이러한 지역자치기구들이 추진하는 사업들은 여러 가지 종류가 있다. 예를 들면 우리나라의 달동네 비슷한 저소득층노인들이 밀집해 있는 지역을 정비, 개선하는 커뮤니티개선사업(예: 나가사끼시)에서부터 하천정화사업, 그리고 역사적 가치가 있는 시가지나 건축물을 복원하는 사업 등이다. 사업의 규모도 아주 작은 것에서부터 매우 큰 것에 이르기까지 다양하다. 대규모사업을 추진해야 하는 일부 지역사회조직은 주식회사형태로 운영되기도 한다. 가마구치 도시개발주식회사가 그 중 하나이다. 위험부담이 크고 사업성을 따져보아야 하는, 즉 전문성이 크게 요구되는, 대형 도시개발사업은 민간개발업자에게 맡겨지기도 한다. 예를 들면 롯뽄기(Roppongi) 도심재개발사업이 있다. 이 사업은 일본에서는 최초로 프로젝트 금융(project financing)이 성공한 사업으로도 널리 알려져 있다. 개발개념을 '새로운 문화중심'으로 설정하고 오피스, 주거시설, 호텔, 점포, 미술관, 영화관, 방송센터 등 여러 가지 기능을 복합적으로 갖춘 사업으로, 연면적 75만 9천㎡의 고층건물로 설계되었지만 오픈스페이스와 녹지비율이 높아 쾌적한 분위기를 연출한다. 총 건축비는 약 2,700억엔이었고 이의 상당부분을 일본 은행연합과 일본개발은행(Development Bank of Japan)이 조달했고, 약 1,000억엔은 연면적의 반 정도를 SPC(special purpose company)에 매각하는 방식의 프로젝트금융기법을 통해 조달되었다. 지주 및 재래상인들의 적극적인 참여와 협조로

사업이 가능할 수 있었던 것으로 평가되고 있다.

3. 선진국사례가 시사하는 바

그렇다면 선진국사례가 시사하는 바는 어떤 것들인가? 대략 네 가지 정도로 그 교훈을 정리할 수 있다.

그 하나는 커뮤니티 정비를 주택보전(rehabilitation, remodeling)이나, 도시공간정비사업에 국한시키지 않고 사회복지 기능의 강화와 지역경제 활성화 등 보다 넓은 개념으로 이해하였다는 점이다. 다시 말해 지역현안문제들을 종합적으로 접근하고 보다 근본적인 해결책을 추구해 왔다는 점이다. 총제적인 접근을 통해 지역사회의 물리적인 문제와 사회·경제적인 문제를 동시에 해결하려 했던 이러한 노력은 어느 정도 성공한 것으로 평가된다.

둘째, 정부정책은 커뮤니티를 되살리고 보전하는 데 역점을 두고, 이를 위해서 일면적(一面的) 접근이 아니라 다면적(多面的) 접근으로 일관했다는 점을 들 수 있다. 이 과정에서 전략적으로 지역공동체 내의 부동산가치를 보전 내지는 상승시키고자 노력했다. 지역사회환경을 개선하면 부동산가치가 오르고, 집주인은 오른 만큼 주택의 개보수활동에 참여하게 되고, 이는 시너지효과를 가져와, 결국 지역경제도 개선되고 사회적인 안정도 기할 수 있다는 논리다. 집주인을 프로그램에 참여시키는 데는 지자체의 노력이 매우 중요하다. 집주인이 개보수, 증개축활동에 투자하는 만큼 지방자치단체는 교육시설, 보건의료시설은 물론 도로, 치안, 공원녹지 등 도시 인프라시설에 많은 투자를 하게 된다. 이러한 투자는 자본화(capitalize)되어 부동산가치가 오르게 되고, 이는 다시 가격상승으로 이어지게 된다. 자금이 부족하면 연방정부 또는 중앙정부로부터 지원받을 수 있다. 지방자치단체의 입장에서 볼 때 단기적으로 예산 지출이 증가될 수 있지만, 이러한 투자는 부동산가치의 상승으로 이어져 결국 지방세수가 늘어나게 되는 결과를 가져와 장기적으로는 득이 되는 것이다. 그 때문에 지방자치단체들은 자본예산제(capital budgeting system)를 통해 적극적으로 사업자금을 동원한 것이다.

세 번째는 민·관 협력체계를 구축하였다는 점이다. 주식회사나 합자

회사 형태에서부터, 지분소유 형태에 이르기까지 그 형태는 매우 다양하다. 그리고 민간부문에서의 참여자 역시 다양할 수 있다. 주식회사형태라면 주주들이 있고 단순히 지분참여자라면 토지 및 건물의 소유자, 그리고 지역 상공인과 같은 이해당사자(business stakeholders) 등이 있다. 특히 지역에 소재한 금융기관의 적극적인 참여가 대형 주택도시정비사업의 성패를 가른 경우가 많았다. 미국의 대도시에서는 대규모 주·상복합개발, 보전사업을 커뮤니티 보전프로그램(downtown revitalization program)을 통해 추진한 사례가 많은데, 특히 도심이나 도심 주변의 커뮤니티 보전프로그램이 그렇다. 이러한 사업의 추진은 연방정부나 주정부의 도움만으로는 불가능한 경우가 많아, 자금의 부족문제를 해결하기위해서는 물론, 사업추진의 효율성을 기하기 위해서도 민간자본을 유치하는 사례가 많다. 이런 경우 은행뿐만 아니라 보험회사, 투자회사 등이 필요한 자본을 동원하는 등 지역소재 금융기관의 역할이 매우 크다. 그리고 투자의 위험부담으로 인해 많은 경우 연방정부나 주정부의 보증·보험이 뒤따르게 된다. 미국서부 대부분의 중·대도시(예를 들면 San Francisco, San Diego, San Jose 등) 내부의 주·상 복합 커뮤니티가 이러한 방법으로 개발·정비되어 새로운 모습으로 태어나게 되었음은 주지의 사실이다.

끝으로 커뮤니티 개발을 위한 새로운 지배구조(governance system)의 구축을 들 수 있다. 즉, 연방정부, 주정부, 지방자치단체 그리고 주민자치기구인 CDC가 특정목표를 위해 수평적으로 의사결정을 하는 체제가 자리를 잡았다는 점이다. 각각의 조직은 특화된 업무에만 충실하면 되고 타 조직에 대해서는 간섭도 영향력행사도 필요 없는 것이다. 이러한 의사결정체제에 이해당사자로서 또는 자문역으로서 민간부문(예를 들면 지역상공인협회, 또는 금융기관)까지 합류하게 되는 경우가 많은데, 이러한 지배구조를 흔히 협력적 의사결정제도(collaborative decision-making system)라고도 한다. 이 시스템 내에서 커뮤니티조직, 즉 CDC는 비록 하위조직이지만 지역개발에 있어서는 핵심역할을 하게 된다. 이러한 의사결정체제 조직은 자본, 커뮤니티 리더십, 그리고 특히, 커뮤니티로부터의 전폭적인 지지 등 3대 요소가 갖추어질 때 성공하게 된다. 그런 점에서 미국의 CDA는 지방조직을 활성화하고 이러한 풀뿌리 조직이 지역사회개발에 있어 구심점 역할을 하도록 하는 데 기여한 바가 크다.

전술한 바와 같이 또 하나 강조될 것은 금융기관이 참여할 경우 사업추진에 따른 위험과 불확실성을 최소화하기 위해 정부책임하에 보증, 보험제도가 운영된다는 점이다. 금융기관은 프로젝트에 대해 사업완료시까지 주민들과 함께 책임을 진다. 준비단계에서는 프로젝트의 사업성 평가, 각종 위험분석 등에 참여하게 되고 사업추진과정에서는 감독, 그리고 사업완료단계에서는 사업가치를 평가, 참여지분에 대한 수익배분 등 마무리를 짓는 데도 큰 도움을 주게 된다. 이러한 학습과정을 거쳐 지역주민들은 많은 것을 배우게 되고 일부는 전문개발업자로도 성장하게 된다.

제6절 우리나라 주택도시정비사업의 추진방향

1. 주택도시정책의 변화

최근 들어 우리나라의 주택도시정비정책은 크게 변화하고 있다. 각종 유관법령의 개편작업이 이를 반증해 주고 있다. 새로운 정책의 방향, 또는 특징은 크게 네 가지로 요약될 수 있다.

그 하나는 주거환경정비의 경우 정비대상이 단순히 무허가주택뿐만 아니라 노후불량주택 전체로 확대되고 있다는 점이다. 1970년대 주거환경정비의 기본 목표는 무허가주택의 정비였고, 그 방법으로는 전면 철거와 신규주택공급이 있었다. 무허가주택은 거의 사라졌지만, 노후불량주택은 아직도 많은데, 특히 대부분의 노후불량주택들이 양호한 주택과 병존하고 있다. 따라서 재개발, 재건축과 같이 양호한 주택이 섞여 있는 구역 전체를 전면 철거하여 아파트를 새로 짓는 것은 자원의 낭비가 된다. 양호한 주택과 불량한 주택이 혼재되어 있는 경우에는 주거지 전체를 '전면 철거'하여 새로 짓는 것보다는 부분적인 철거를 수반한 '수복개발' 개념을 중심으로 추진하는 것이 바람직하다는 것이다. 그렇게 함으로써 불필요한 주거자원의 낭비를 줄이고 특히 저밀지역이 지나치게 '고층(아파트)화' 하는 것을 억제하는 효과를 가져올 수 있다.

두 번째로는 도시외곽지역에서의 신규개발보다는 기성 시가지의 재정비를 강조하기 시작했다는 점이다. 1980년 택지개발촉진법이 제정되

면서 공영개발사업기법을 도입, 도시 내에서는 물론, 도시외곽지역에서조차 대규모 아파트단지형태로 지나치게 많은 고밀개발이 이뤄졌다. 이러한 개발기법은 도심에서 택지난이 심화되고, 토지가격이 크게 오르면서, 인기를 더해갔다. 특히 도심에서 멀리 떨어진 교외 지역에서 값싼 땅을 중심으로 고밀개발이 활발히 적용되어 왔다. 1989년부터는 주택 200만호 건설계획과 맞물려 공영개발사업기법이 대표적인 택지개발수단이 되었고, 수도권에서의 5개 신도시에서는 물론, 지방대도시 주변에서도 녹지를 풀어 고층·고밀 아파트단지를 건설하였다.

최근에도 신도시개발이나, 미니신도시개발 등의 신조어에서 알 수 있듯 이러한 신도시 건설기법이 계속해서 주된 도시개발기법으로 군림하고 있다. 문제는 외곽지역을 이렇게 계속해서 고밀도로 개발하다 보니 교통문제와 공해문제가 심각한 수준에 이르게 되었다는 점이다. 따라서 많은 전문가들이 공영개발에 의한 대단위 아파트단지개발에 대해 이의를 제기하고 그 대안으로 다시 기성 시가지의 재정비에 관심을 기울일 때가 되었다고 주장한다. 특히 서울시처럼 은평구 등 몇 곳을 제외하면 미개발지가 거의 남아 있지 않은 대도시에서는 기성 시가지의 재정비만이 부작용을 줄이고 택지를 공급하는 거의 유일한 대안일 수밖에 없다. 뿐만 아니라 이미 존재하고 있는 무분별한 난개발과 교통문제, 공해문제를 해결하기 위해서라도 기성시가지의 재정비에 정책의 우선순위를 두어야 한다는 주장이다.

세 번째 특징은 '주택공급우선'에서 '주거환경정비우선'으로 정책방향이 바뀌고 있다는 점이다. 이제 주택보급률이 100%를 넘었으니 절대부족문제는 어느 정도 완화됐다는 판단에 의해서이다. 실제로 지난 2002년 12월을 기해 전국의 주택보급률이 100%를 넘었다. 물론 서울은 아직도 82.4%에 머물고 있으나, 서울 인구가 매년 줄어들고 연간 70,000~100,000호의 주택이 계속 공급되리라 기대한다면 서울시도 몇 년 내에 100% 보급률을 달성할 것으로 예상된다. 그렇게 되면 주택정책의 패러다임이 바뀌어 기존 주택의 보전 및 정비가 정책의 우선순위가 되어야 한다는 것이다. 이를 반영이라도 하듯 정부는 향후 10여 년간 주거환경개선사업에 대한 지원을 대폭 늘리기로 하였다. 그러나 아쉽게도 전술한 미국의 CDA이나 영국의 URA와 같이 보다 체계적이고 종합적

인 주거환경정비정책은 논의조차 되고 있지 않다.

끝으로 공공부문의 기능을 확대하겠다는 것이다. 과거의 재개발, 재건축사업이 경기 의존적으로 이루어진 면이 있고, 특히 개발이익을 극대화하는 방향으로 추진되다 보니 주택가격을 지나치게 상승시켰고 서민의 주거문제를 악화시키는 결과를 가져왔기 때문에 이를 시정해 보자는 취지이다. 실제로 재개발사업의 경우 일반분양주택이 늘어나야 개발이익이 커지므로 사업시행자는 개발밀도를 최대한 높이려 하였고, 필요한 기반시설의 설치도 기피하게 됨으로써, 주거환경이 개선되지 못하고 오히려 악화된 사례도 없지 않다. 재건축사업은 이보다 더 심각한 결과를 가져온 것으로 평가되고 있다. 투기의 대상이 됨으로써 가격상승에 일조했고 주거환경개선에는 별로 기여한 바 없다는 것이다. 시민단체들은 재건축사업은 도시저소득층의 주거문제를 더욱 악화시킨 주범의 하나라고까지 주장한다.

따라서 정부가 이러한 공공도시정비사업들을 적절하게 관리해 공익성을 우선하는 방향으로 전환하여야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 그 때문에 이러한 사업들을 도시및주거환경정비법에서 새롭게 정의하고 사업추진에 있어 개발부담금제를 포함한 보다 엄격한 규제를 강조하고 있게 된 것이다. 아울러 정부는 그 동안 이러한 사업들 때문에 상대적으로 피해를 본 저소득계층의 주택문제를 보다 근본적으로 해결하기 위해서 공공임대주택을 연간 10만호씩, 향후 10년간 100만호를 건설하기로 한 바 있다.

이러한 변화들은 결국 전술한 법령의 개편으로 가시화되고 있다. 즉 국토계획법, 도시및주거환경정비법(도정법) 그리고 도시개발법 등을 통해 구체화되고 있는 것이다. 이 중 주택도시정비사업에 실질적인 영향을 주는 법은 도정법이다. 본 법은 전통적인 재개발, 재건축, 주거환경개선사업을 통합, 관리하고 주거지역을 보다 체계적이고 광역적으로 정비·개선하자는 취지에서 만들어졌다. 따라서 본 법이 강조하는 것은 개발보다는 '계획적 관리'에 있다. 그리고 개발사업은 도시계획적 차원에서 일관성 있는 정비계획에 의거해서 추진토록 하겠다는 것이다.

도정법은 크게 도시환경정비기본계획과 주거환경기본계획으로 구분된다. 전자는 도심재개발을, 후자는 재건축, 재개발, 주거환경개선사업

등 주거정비사업을 추진하기 위해 의무적으로 수립되어야 한다. 정비계획은 선계획, 후개발의 원칙을 고수하고 도시계획적인 차원에서 정비사업을 일관성 있고 효과적으로 추진하여 난개발을 막고 거주밀도를 적정수준에서 유지하는 데 그 목적이 있음을 강조한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 중요한 수단이 지구단위계획이다. 이는 도시 미관을 위해 건축물의 정비와 가로경관을 계획적으로 관리하기 위한 계획이다.

주거환경정비기본계획은 인구 100만 이상 도시인 경우 동법시행 후(시행일자 2003.7.1) 3년 이내에 수립(즉, 2006.6까지 시한)토록 의무화하고 있다. 계획의 내용으로는 주거지관리계획은 물론, 토지이용계획, 정비기반시설계획, 그리고 정비구역으로 지정예정인 구역의 개략적인 범위와 건폐율, 용적률에 의한 건축물 밀도계획 등이 모두 포함된다. 그리고 과거의 주거환경개선사업뿐만 아니라 주택재건축사업, 재개발사업 그리고 뉴타운사업과 리모델링사업 등이 모두 주거환경정비사업범주에 속한다. 재건축과 재개발 사업이 '철거 후 신축'사업이라면 나머지 사업들은 기존주택의 '적응적 재활용'을 강조하는 사업이다. 특히 리모델링사업은 건물 본체의 노후 정도는 물론 부품 및 부재의 성능저하, 사용하기 부적합한 상태 등을 기준으로 사업 여부를 판단하도록 되어 있다.

다음으로 중요한 법률이 국토의계획및이용에관한법률이다. 주택도시정비사업과 관련해서 동법이 중요한 이유는 도시지역의 용적률을 규제하기 때문이다. 즉, 건폐율, 용적률 등 밀도계획과 시설계획, 교통계획 등은 본 법에 근거하여 결정되는 것이다. 과거 국토이용관리법은 도시지역을 제외한 비도시지역 중심으로 운용되었다. 그만큼 규제범위가 좁혀져 있었다. 물론 도시지역은 도시계획법에 의해 관리되었다. 그러나 새로운 법체계에서는 두 법이 통합되었다. 그만큼 포괄범위가 넓어진 것이다. 재개발, 재건축 등 주택도시정비사업과 관련해 특이한 사항은 본 법률에 의해 용도지역이 세분화되었으며 개발밀도 또한 크게 하향조정 되었다는 사실이다. 예를 들면 일반 주거지역의 용도는 1, 2, 3종으로 '종세분화'되었으며 종별로 구체적인 규제가 이뤄지게 되었다. 용적률도 크게 하향 조정되었다. 예를 들면 서울시의 경우 기존의 일반 주거지역의 용적률상한선을 과거 400%에서 종별로 각각 150%, 200%, 250%로 크게 낮추었다.

2. 개선방향

이상에서 주택도시정비사업추진에 따른 여러 가지 문제점과 아울러 최근 정부정책 패러다임의 변화도 간략히 짚어 보았다. 정부의 정책과 추진 방향은 과거에 비해 진일보한 것으로 평가되고는 있지만 그럼에도 불구하고 개선의 여지가 아직 남아 있다.

우선 계획수립단계에서 개선할 점을 지적해 보면 다음과 같다. 첫째는 해당 지역에 대한 기초조사가 미흡하다는 점이다. 지역 또는 지구가 갖고 있는 '자원', 또는 '저력(potential)'도 규명되어야 한다. 특히 재개발·재건축대상 지구에 거주하는 가구는 주변지역에 필요한 노동력을 제공한다. 뿐만 아니라 이들이 거주하는 주택의 상당수는 경제적으로 이용가능한 경우가 많아. 한꺼번에 헐어 버리는 것은 자원의 낭비인 동시에 저소득층 서민의 거처를 파괴하는 행위가 될 수 있다. 따라서 주거환경기본계획을 수립하기 위해서는 무엇보다도 먼저 주변여건조사와 주택여건조사가 병행되어야 한다. 이러한 기초조사를 통해 지역의 물리적, 환경적 측면뿐만 아니라 사회·경제적 차원에서의 지역자원과 문제점을 면밀히 파악, 주거환경개선사업을 추진할 때 반영하도록 하여야 한다.

둘째로는 과거와 같이 단위사업을 중심으로 관리하는 것보다는 여러 사업을 종합적이고 체계적으로 묶어 계획 내용을 다원화하는 계획 기법이 필요하다. 예를 들면 주거의 개선뿐만 아니라 비즈니스, 상업/업무환경의 개선, 그리고 공공시설의 정비 및 녹지공간의 확보 등 제반 사항을 복합적으로 연계하여야 지역사회의 주민을 위한 실질적이고 효과적인 주변환경 개선이 이루어질 수 있을 것이다.

셋째는 지역주민중심으로 주거환경정비방안을 마련하는 것이다. 그러기 위해서는 지역주민이 실질적으로 공감하고 공유할 수 있는 개발 또는 정비의 이미지 구축이 요구된다. 아울러 저소득층 세입자들에 대한 대책, 특히 현지 재정착률을 높일 수 있는 방안과 수단도 마련되어야 한다. 예를 들면 단지 내에 이들의 소득수준을 감안하여 입주 가능한 별도의 공공임대아파트를 건설하는 것이다. 거주의 주체를 저소득층에서 중산층으로 대체하는 작금의 재개발, 재건축사업은 저소득층의 주거문제를 지역적, 또는 광역적으로 확산시킬 뿐이지, 이들의 주거문제를 근

본적으로 해결하는 데는 오히려 역행할 뿐이라는 것이 전문가들의 의견이다. 이들의 주거문제가 중앙정부의 도움을 받아서라도 서울시내에서 해결되지 못하면 결국 인천시나 경기도로 '전이(spillover 또는 shift)'될 수밖에 없다는 것이다.

넷째, 개발과 정비범위를 공간적으로 확대해야 한다. 즉 현재의 점적 개발에서 면적 개발로 그 범위를 확대하여야 외부효과를 내재화시킬 수 있게 되는 것이다. 전술하였듯이 강남에서 밀려난 저소득층 가구의 주택문제를 왜 경기도나 인천시가 떠안아야 하는지는 지방자치단체 간에 해결해야 할 중요한 외부효과 문제이다. 이 경우 개발이익을 얻은 주체로부터 개발부담금을 징수해, 이의 일부를 그러한 개발로 피해를 경험하게 되는 지자체에 넘겨, 그 자금으로 피해주민에게 주거비보조와 같은 지원을 제공하는 것이 한 가지 방안이 될 수 있다. 그러나 아쉽게도 우리나라에서는 이 같은 지역간, 지자체간 그리고 정부간 외부효과에 따른 재정, 또는 비용분담문제가 논의되지 않고 있다.

또 다른 지적 사항으로는 계획 내용이 '프로그램화'할 수 있을 정도로 구체적이어야 한다는 것이다. 그래야 집행전략을 수립할 수 있기 때문이다. 그리고 물리적 인프라시설을 사전에 충분히 설치하려면 자본예산제(capital budgeting)의 도입이 필요하다. 특히 도로나 공원녹지 또는 상하수도시설 등의 설치와 같이 사업이 한 해에 끝나지 않고, 몇 년에 걸쳐 집행될 경우 자본예산제는 필수적이다. 현재와 같은 중기재정의 도입은 이런 면에서 매우 바람직하다. 채권발행(bond issue)를 통한 적자금융(debt financing) 또한 필요하면 활용하고, 개발 후 재산세나 개발부담금수입으로 상환하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 연기금자금 등 장기자금에 여유가 있고 차입조건이 좋으면 이를 이용할 수도 있을 것이다. 물론 이러한 기금으로 지방채권을 매입할 수도 있다. 분명한 사실은 지금과 같이 땅값을 올려 이를 팔아서, 그 돈으로 인프라를 개발하는 전근대적 방법은 지양해야 한다는 것이다.

그리고 사회개발사업은 정부예산이 뒷받침되지 않으면 추진이 안 되는 경우가 많음을 인지해야 한다. 예를 들면 '일하는 엄마'를 위한 어린이보육시설, 탁아시설 등을 제대로 구비하려면 많은 예산이 든다. 지자체 스스로 추진하기에는 아직 이를 뿐만 아니라, 특히 사업시행에 따른

사회적 편익이 지역을 초월하는 범국가적이라는 점에서 이러한 예산은 중앙정부가 지원해야 할 필요가 있다. 주거환경개선사업에는 이러한 사회개발 프로그램뿐만 아니라 커뮤니티가 필요로 하는 모든 프로그램에 대해서 집행주체, 예산 그리고 구체적인 집행전략이 명시되지 않으면 안 된다.

이상에서는 계획수립과정에서 필요하다고 생각되는 몇 가지 개선사항에 대해 논의했다. 다음은 사업을 집행하는 과정에서 개선되어야 할 사항들에 대해 논의한다.

그 첫째가 거점사업의 선정과 추진이다. 지역이나 지구의 매력도를 제고할 수 있는 '거점사업'을 선정하되, 이 과정에서 지역주민의 동의와 협조를 구해야 한다. 그래야만 사업결정에서의 정통성과 정당성을 보장받을 수 있고 주민의 적극적인 협조와 지원이 가능하기 때문이다.

두 번째는 사업과 사업 간의 관계를 설정하여 전략적으로 추진할 필요가 있다. 흔히 사업선정에 있어 대상사업들을 촉매사업, 매개사업 그리고 유지·개선사업으로 구분한다. 촉매사업이란 단위사업 간 전·후방효과를 고려할 때 상업 또는 업무기능을 복합적으로 수용할 수 있는 건물이나 이미지가 강한 사업, 다시 말해 향후 다른 사업을 선도할 수 있는 사업이다. 매개사업이란 상업지원사업, 녹도구축, 도로개설 등을 통해 후속사업이 이뤄지도록 전략적으로 접근해야 되는 사업들을 말한다. 즉 사업들을 상호 연계해 줄 수 있는 사업들이다. 그리고 유지·개선사업은 담장 없애기, 건물의 녹화, 주차장 공간 확장 등과 역사·문화자원의 보존 및 개선과 같은 사업 등을 말한다. 즉 커뮤니티의 전통과 개성을 나타내 줄 수 있는 사업들이다. 최근 커뮤니티사업에서 강조되고 있는 '보존과 개발의 조화'를 가져올 수 있는 사업들인 것이다.

사업 추진시 또 하나 강조될 것은 사업조직의 내실화이다. 커뮤니티사업이 성공하려면 자본, 리더십 그리고 조직이 갖추어져야 한다. 이 중에서도 가장 중요한 것이 조직이다. 외국의 사례에서 보았듯이 조직이 약하면 사업이 성공적으로 추진될 수 없다. 그 때문에 미 연방주택도시부(HUD)는 재정지원을 위한 사업제안서 평가에 있어 조직을 가장 중시하는 것이다. 과거와 같이 정부나 개발업자 또는 건설업자가 중심이 되어 주거환경정비개발사업을 추진하게 되면 실패할 수밖에 없다. 건물

몇 채 잘 짓는다고 커뮤니티가 새롭게 태어나는 것이 아니기 때문이다. 주민과 기업, 특히 지역내 상공인, 금융기관 등이 함께 참여하여 커뮤니티의 경제적, 사회적 발전을 공동으로 도모할 수 있어야 보다 영구적인 지역발전과 안정이 이뤄진다.

이제 우리나라에서도 법인형태의 도시/지역개발공사(CDC)의 설립을 신중히 검토해 볼 필요가 있다. 이 같은 조직은 공공주도형 파트너십, 공공·민간파트너십, 민간기업형 파트너십 그리고 주민주도형 파트너십 등 네 가지 유형이 가능하나, 초기에는 공공·민간 파트너십이 바람직하고, 많은 학습과정을 거쳐 장기적으로는 선진형인 주민주도형 조직으로 발전시켜 나가야 할 것으로 판단된다. 물론 기업형으로 관리할 수도 있는데, 그 경우에도 많은 혜택이 주민 모두에게 돌아가야 할 것이다. 미국의 경우에도 기업형 지역개발공사(CDC)가 성공을 거두었는데, 그 이유는 자본조달에 있어 상대적으로 유리하고, 기업식 운영을 통해 지역 내 상공인과 금융기관의 참여를 유도할 수 있으며, 경영측면에서 비용 효율적이었기 때문이었다.

제7절 주택도시정비사업추진과 금융

1. 우리나라에서 주택도시정비사업이 실패한 이유

이상의 논의를 종합해 보면 우리나라에서 주택도시정비사업이 실패한 이유는 크게 두 가지라고 볼 수 있다. 그 하나는 커뮤니티(community)의 참여가 부진했고 다른 하나는 개발금융기법이 전근대적이었기 때문이다.

전자에 대해서는 이미 몇 번 강조한 바 있어 여기에서는 세 가지로 요약하는 것으로 그치고자 한다. 우선, 지역 이기주의가 심하다는 문제를 들 수 있다. 대내적 동질성과 대외적 배타성이 지나치게 작용하여 한편으로는 주민 간, 다른 한편으로는 주민대표와 주민 간 합의와 협력이 이루어지지 못한다. 여기에 개인적 이기주의가 더해져서 이러한 사업을 추진하는 데 큰 걸림돌이 되곤 한다.

두 번째로는 자금의 문제다. 재개발사업이나 주거환경개선사업의 경우에는 중앙정부로부터 재정지원이 어느 정도 필요했고, 또 그렇게 하는 것이 이론적으로도 마땅하나, 지금까지 그러한 지원이 별로 제공된 바 없다. 결과적으로 자금조달을 사업시행자나 건설업자에게 과다 의존하게 되고, 이는 결국 집값과 땅값을 크게 올려 기존 주민의 대부분이 개발 완료 후 현지에서 밀려나게 되는 결과를 초래했다. 뿐만 아니라 공간과 녹지공간의 확보 없이 고층 아파트중심으로 개발하다 보니 주거환경이 악화되었다.

끝으로 가장 중요한 것은 개발, 정비주체가 불분명하고 지역공동체의 리더십이 부재하며, 이에 따라 많은 경우 처음에 설정한 정비, 개발목표가 왜곡되는 결과를 가져오게 되었다는 점이다. 다시 말해 추진과정에서 정비사업 본래의 취지에서 크게 어긋나는 결과가 발생하는 것이다. 문제는 지역공동체내 조직력과 응집력이 부족하여 지역공동체리더의 출현 자체가 어렵다는 점이다. 리더 없이 조직이 제대로 운영, 관리되기는 힘들 것이다.

다음으로 고려할 또 다른 문제는 전근대적인 개발금융기법인데, 이는 투기를 조장해서 사업을 시행하는 데에서 오는 문제였다. 대부분의 도시계획사업들이 국가나 지자체의 재정적인 도움 없이 시행자, 수익자 또는 공공시설관리자가 각종 사업비를 부담하는 과정에서 파행적으로 추진되는 경우가 많다. 이 과정에서 각종 개발비용이 크게 늘고, 이러한 비용이 전가됨으로써 주택가격, 전세가격이 올라 개발 후 원주민은 그 지역을 떠나게 된다. 그 때문에 이미 지적되었듯이 이들의 재정착률이 매우 낮아지는 것이다.

정부도 이와 같은 사실을 인식하였으나 별다른 대책을 강구하지 못하고 재래식의 개발기법을 고수하다가, 최근 도시정비기금을 설립하여 자금문제의 해결을 시도하고 있다. 현행법상 지자체의 장은 도시및주거환경정비법에 의거해 정부출연금, 도시계획세의 10%, 개발부담금 중 지방자치단체의 귀속분의 20% 범위 내 그리고 도시개발채권을 활용하여 본 기금에 적립토록 하고 있다. 그러나 서울시를 제외하고는 다른 지방자치단체에서는 자체사업자금조성이 거의 불가능한 실정이다. 서울시조차도 기금조성실적이 상대적으로 나을 뿐, 그 절대적 성과는 매우 미미

한 것으로 알려지고 있다.

주택도시정비사업이 친커뮤니티, 친환경 그리고 기존주민중심으로 이루어지려면, 앞에서 열거한 여러 가지 요인 중 무엇보다도 개발금융 제도의 선진화가 전제되어야 한다. 이하에서는 개발금융의 선진화 방안에 대해 자세히 논의해 보고자 한다.

2. 재원조달방법

상기한 바와 같이 현재 대부분의 도시계획사업은 국가나 지자체의 지원 없이 시행자, 수익자 또는 공공시설관리자가 개발비용을 부담한다. 그러다 보니 수익성확보를 위해 고밀, 고층으로 개발하게 되고 기반시설 설치를 피하기 위해 소규모 지구를 무리하게 분할함으로써 도시환경을 악화시키고 있다. 뿐만 아니라 이러한 개발은 대부분 투기 의존적으로 이루어져 주택가격의 상승으로 이어지게 되고 결국 서민의 주거안정이라는 정책목표에 역행하게 된다. 이러한 악순환의 고리에서 벗어나기 위한 방법은 무엇인가?

우선 중앙정부는 미국의 지역발전기금(community development fund)과 같은 기금을 조성하여 신축적으로 운영할 필요가 있다. 즉 신설된 '도시개발특별회계'를 강화하여 지역발전기금, 예를 들어 '주택도시정비개발기금'(가칭)과 같은 형태로 발전시키는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이와 같은 기금은 포괄보조금(block grant) 형태 또는 국민주택기금과 연계하여 장기, 저리의 융자형태로 운영될 수도 있을 것이다. 지원체제가 어떤 형태로 이뤄지든 간에 중앙정부의 자금지원은 경쟁적으로 이루어져야 한다. 미국이나 영국에서와 같이 지방자치단체 또는 지방의 지역개발공사(CDC)로부터 사업의향서(proposal)를 받아, 이를 철저하게 심의하여, 전략적으로 우수하고, 성공가능성이 크며, 기존 주민의 복지향상 기여도가 높으리라 예상되면서, 아울러 집행가능성도 큰 사업부터 경쟁적으로 지원하도록 하여야 한다. 물론 지역주민과 단체로부터의 지지도도 높아야 할 것이다.

미국의 지역발전기금이 주택도시개발부(HUD) 산하에 있듯이, 우리나라에서는 이 기금을 건설교통부 내에 조성할 수 있을 것이다. 기금은

여러 가지 방법으로 조성될 수 있다. 예를 들어 정부가 보유하고 있는 부동산을 매각한 자금이나 예산 또는 연기금 등으로부터도 일부 동원 가능할 것이다. 일본에서도 민간투자활성화법에 의거해 NTT민영화로 확보된 주식을 매각하여 그 대금을 도시정비재원으로 활용한 바 있다. 우리나라에서도 공기업민영화자금을 주택도시정비사업을 위한 종자돈(seed money)으로 이용하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치단체도 중앙정부의 지원만 바라지 말고 역시 스스로 다양한 재원조달방법을 모색해야 한다. 주택도시정비사업을 도시계획차원에서 접근하려면 지자체가 중심이 되어 추진하는 것이 마땅하다. 주택도시정비사업과 관련해 지자체가 책임져야 하는 일은 주로 인프라시설을 정비·개선하는 것이다. 그러려면 전술한 자본예산제(capital budgeting)를 강화해 필요한 자금을 조기에 확보토록 해야 한다. 이를 지방재정과 연계하여 단계적으로 추진함으로써 부동산투기를 조장하지 않고도 도시를 정비할 수 있을 뿐만 아니라, 이렇게 함으로써 서민의 주거문제를 해결할 수 있음을 보여주어야 하는 것이다. 이와 관련해 지방채를 도시정비사업에 활용할 수 있도록 지방재정법을 개정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 미국에서는 수익채권(revenue bond)을 발행하고 해당사업의 수익자가 상환하게 한다.

이미 많이 도입은 되어 있으나 아직은 국민들로부터 호응을 얻지 못하는 각종 개발부담금제도의 활성화방안도 새로운 시각에서 모색해 볼 필요가 있다. 예를 들면 특별감정평가지구(special assessment district)를 지정하여 일부 공공시설의 설치비용을 부과하는 것이다. 아울러 개발부담금제(development impact fee)를 보다 구체화하여 도시정비에 필요한 인프라시설투자비용에 충당하는 것도 바람직하다. 이 제도는 이미 도정법에 명시되어 있어, 적절한 운영을 통해 부동산투기를 억제함은 물론, 인프라 개발에도 크게 도움이 될 것이다. 그리고 일부에서 주장하는 조세증가기반금융(tax increment financing: TIF)제도의 도입가능성에 대해서도 충분히 검토할 필요가 있을 것이다. 한 가지 강조될 사항은 이러한 제도들이 제대로 정착하여 효과적으로 운영되려면 부동산평가기능이 보다 강화되어야 한다는 것이다.

셋째로 정부재정자금만큼 중요한 것이 민간자본이다. 특히 소액투자

가들의 참여를 독려하려면 REITs(real estate investment trusts)를 활성화해야 한다. 현재상태에서는 REITs제도가 투자가들에게 매력을 주지 못하고 있지만 세제혜택범위를 좀더 넓힌다면 제 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다. 외환위기 이후 일반기업들이 자금난을 겪을 때 많이 사용하던 자산유동화(asset backed securities: ABS)제도 역시 주택·도시정비사업에서 유용하게 활용할 수 있을 것이다. 특히 지자체나 지자체 산하의 공사 또는 시행사들이 보유자산을 위탁, ABS를 통해 개발자금을 확보할 수도 있다.

또 다른 금융기법으로는 지난 1996년부터 SOC 민자사업에서 많이 이용되어 왔던 프로젝트 파이낸싱 기법이 있다. 개별프로젝트별로 미래의 현금흐름을 추정하고, 사업성이 증명되면 프로젝트를 위한 융자를 가능하게 하는 것이다. 중요한 것은 수익성있는 사업을 중심으로 도시주택정비사업을 시작해야 한다는 점이다. 이는 도시개발법에서 민간의 자본과 아이디어를 활용하기 위해 적극 권장하는 금융기법이기도 하다.

이상의 다양한 금융기법을 활용하게 된다면 지금과 같은 전면매수방법에 전적으로 의존할 필요가 없어진다. 개발사업의 특성에 따라서는 환지방식, 전면매수 또는 이 두 가지를 혼합한 방식과 개발방식에 맞는 다양한 개발금융기법들이 적용될 수도 있을 것이다. 다양한 금융기법이 가능해지면 공적 개발에 의존할 필요도 없다. 보다 창의적이고 비용효율적인 개발이 이뤄지려면 민간부문이 중심이 되어 개발하는 것이 오히려 바람직하다. 정부는 개발계획에 의거해서 사업 내용과 개발 지침을 고시하고 민간, 공공기관이 사업권 확보를 위해 공개적으로 경쟁하도록 한다면 보다 바람직한 개발이 이루어질 수 있을 것이다. 앞으로는 재정비사업에서뿐만 아니라 신도시개발과 같은 신규개발사업에 있어서도 공영개발방식보다는 민간의 창의와 자본을 끌어들일 것을 추구한다면, 경쟁을 통해 민간개발업자 중심으로 사업을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 외국에서 흔히 보는 현상공모제도에 대해 우리도 익숙해져야 한다.

넷째로 중요한 것은 민간금융기관이 주택도시정비사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 독려하는 일이다. 민간금융기관을 파트너, 지분참여, JV 또는 컨소시엄 등의 형태로 참여시키는 방안을 다각적으로 모색하여야 한다. 일본의 롯뽕기힐 재개발사업에서 보았듯이 지역내 금융기

관의 참여는 주택도시정비사업의 금융비용을 줄이는 데 도움이 될 뿐만 아니라 양호한 주택 및 커뮤니티의 보전이 가능해 원주민 재정착률도 크게 개선할 수 있을 것이다.

미국의 경우 대형 커뮤니티개선(CD) 프로젝트금융은 주로 상업은행(commercial bank)을 중심으로 이뤄진다. 미국의 커뮤니티재투자법(community reinvestment act: CRA)은 시중 상업은행의 지역사회개발에 대한 투자를 암묵적으로 의무화하고 있다. 지역사회발전에 투자를 많이 한 은행이 새로운 점포를 인허가 받을 때 지역사회기여도에서 높은 점수를 받을 수 있어 점포확장에 있어 그만큼 타 은행에 비해 유리해지도록 한 것이다. 금융기관의 이와 같은 지역사회참여를 사회적 책임투자(socially responsible investment: SRI)라고 한다. 기업은 기업이 속해 있는 커뮤니티에 대해 사회적 책임(corporate social responsibility: CSR)을 갖도록 제도화한 것이다. CRA는 금융기관들이 도시개발프로그램에 성공적으로 참여하여 커뮤니티발전에 기여하는 데 큰 도움을 주어 왔고, 금융기관들은 커뮤니티 개선활동에 참여함으로써 지역사회의 고객으로부터 비즈니스 기회를 확대하는 등 상생관계를 유지하게 된 것이다.

일반적으로 CRA가 지향하는 투자대상은 저소득층을 위한 주택건설, 소상인과 영세기업의 기술적, 금융적 지원, 그리고 지역경제 활성화에 대한 기여 등이다. 따라서 기업은 CSR전략을 통해 지역사회로부터 신용을 확보하고 상대적인 비교우위를 갖고자 하며, 이렇게 되면 위험관리 측면에서도 유리해진다. 2001년 현재 SRI자산 중 지역개발투자는 80억불로 많지는 않지만 이는 1996년의 40억불에 비하면 2배나 증가한 수치이다. 특히 지난 1999~2001년간 지역개발투자는 무려 40.2%가 증가했다. 그만큼 지역투자의 필요성에 대한 인식이 확산되고 있다는 것이다.

SRI는 미국의 금융기관들만 실행하는 것이 아니다. 유럽공동체(European Community: EC)국가의 은행과 일본은행들도 1990년대 중반부터 SRI를 시작했다.

그렇다면 우리나라의 경우 민간금융기관이 주택도시정비사업에 적극 참여해야 하는 이유는 무엇인가? 근본적으로 공적자금만으로는 막대한 사업자금을 조달하기 어렵기 때문이다. 정부의 재정지원과 지자체의 보조금지원에는 한계가 있을 뿐 아니라 전액을 정부가 투자하는 것은

비효율만 가져올 뿐이다. 정부 재정은 인프라 설치나 공공임대주택을 짓는 데 쓰여져야 하고 나머지 사업은 민간투자로 추진되어야 한다. 민간금융기관이 이러한 사업에 참여하려면 수익성, 안전성, 환금성 등을 고려해야 한다. 수익성과 안전성이 상호 대체관계에 있다고 한다면, 좀 더 비용 효율적으로 사업을 추진하기 위해서는 금융기관의 위험부담을 줄여주어 금리비용을 낮추도록 하는 것이 바람직할 것이다. 금융기관들이 지역개발사업에 적극 참여할 수 있도록 하려면 우리나라에서도 미국의 CRA와 같은 입법노력이 필요하다고 본다. 돈을 번만큼, 이의 상당부분을 지역사회에 재투자하는 것은 지역경제를 위해 바람직한 일이다.

3. 재정비사업추진방식의 개선 및 민간자본의 유치

앞으로도 주택도시정비사업에 대한 수요는 계속 늘어날 것이며 그 시장규모 또한 매우 클 것으로 예상된다. 우선 재건축을 통해 건설 공급될 공동주택수만도 2000년 말 현재 총 518,809세대로 집계되고 있는 데, 이 중 이미 준공된 물량은 159,775세대에 불과하다. 더욱이 서울시와 같이 신규개발택지가 부족한 경우 주택재고를 늘리는 방법으로는 재건축이 실질적으로 유일한 대안일 수밖에 없다. 정부가 최근 강조하는 리모델링도 중요한 공급방법의 하나이지만, 주택스톡을 증가시키는 데에 적극적인 방법이라고 할 수는 없다. 최근 들어 재건축대상 아파트에 대해 개발이익을 환수하고 종세분화로 일부 재건축지역은 용적률이 크게 낮아지는 등 투자가 입장에서는 다소 불리한 방향으로 제도가 변했지만, 그럼에도 불구하고 앞으로 10년간 서울에서만도 30~40만호 정도의 재건축수요는 있을 것으로 예측된다. 여기에 수도권 내 중소도시와 부산시를 포함한 지방 대도시에서도 많은 물량의 재건축수요가 있을 것이다. 과거의 투기의존적인 개발방식에서 탈피하여 재건축사업을 추진하려면 제도권으로부터 많은 민간자본이 필요하다. 재건축사업이 비록 공공사업으로 분류되었다고는 하지만 민간자본의 투입 없이는 양질의 주택을 보다 저렴하게 생산, 공급하기 어려울 것이기 때문이다.

그리고 서울시가 적극 추진하고 있는 뉴타운(NT)사업에도 많은 투자가 소요될 것이다. 몇 개 건물을 신축 또는 개축하는 것이 아니라 커뮤니

티 전체를 개선·정비하는 일종의 복합 재개발사업이기 때문이다. 길음, 상왕십리, 은평 등 3개 NT사업지역이 이미 확정되었고 이태원, 보광동 등 14개 NT지구가 추가로 지정된 바 있다. 이 중 많은 지역이 역세권개발을 포함한 상업, 업무, 주거기능을 복합적으로 갖춘 NT로 개발될 것이다. 이러한 지역에서도 과거와 같이 땅값을 올려 인프라시설투자자금을 확보하고 개발 자체를 투기 의존적으로 추진하게 되면 기존의 영세상인은 물론, 지역에 거주하는 저소득층 모두가 이 지역에서 퇴출당할 수밖에 없게 된다. 결국 NT 개발의 근본취지가 완전히 퇴색하게 되는 것이다. 장기적이며 안정적인 제도권 자본이 필요한 이유가 여기에 있다.

전술한 바와 같이 주거환경개선사업에 대해서는 정부가 사업을 크게 확대하고 있을 뿐만 아니라 과거 어느 때보다도 많은 지원을 하고자 계획하고 있다. 건설교통부는 지난해 전국적으로 430개의 노후불량주거지를 주거환경개선사업지구로 지정하는 주택도시정비사업계획을 발표한 바 있다. 이를 위해 2005년부터 5년간 국고 1조원과 국민주택기금 융자 등을 통해 총 2조원을 투자할 예정이다. 정부가 재건축사업이나 재개발보다는 주거환경개선사업을 특히 선호하는 이유는 사업에 투입되는 비용에 비해 불량주거지에 대한 정비효과가 매우 크고 원주민 재정착률도 높으며, 특히 주민과 지자체의 호응도가 85%를 넘을 정도로 인기가 있기 때문이다. 그러나 사업규모에 비해 투입자금이 너무 부족하여 어떤 형태로든 민간금융기관의 참여 없이는 소기의 목적을 달성하기 어려울 전망이다. 개보수나 증개축사업지원자금은 국민주택기금으로, 그리고 일부 인프라시설정비자금은 정부재정으로 충당할 수도 있지만, 새로 아파트를 짓거나 적정규모의 상가 등 부대사업시설을 확충하려면 민간자본의 도입이 불가피하게 될 것이다.

주거환경개선사업이 확대되는 만큼 재개발사업은 위축될 수밖에 없을 것이다. 물론 주거환경개선사업지구 내에서 부분적인 재개발사업이 이루어질 수도 있지만 재개발사업에 대한 자금수요는 과거에 비해 줄어들 것이다. 물론 지금도 재개발지구로 지정만 되어 있고 사업이 추진되지 않는 지역 또한 많다. 이러한 상황을 고려한다면 재개발사업 인가를 받은 지역에서도 사업성이 없거나 주민들에게 돌아가는 혜택이 많지 않은 경우에는 사업 자체를 주거환경개선사업이나 리모델링사업으로 전

환하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 어떤 형태로 재개발이 추진되던 간에 민영주택건설과 상가 등 부대 복리시설을 확충 정비하기 위해서는 국민주택기금뿐 아니라 민간자본이 투입될 필요가 있다. 특히 주거, 상업, 오피스, 레저 기능을 갖춘 복합재개발사업인 경우에는 민간의 창의와 금융지원이 반드시 필요하다.

위의 어떤 사업도 과거와 같이 시행자나 개발업자, 또는 건설시공사가 주도하는 개발기법과 개발금융에 의존한다면 원가상승요인 때문에 개발 후 아파트값이 크게 오를 수밖에 없을 뿐만 아니라, 쾌적한 커뮤니티를 조성하는 것도 어려워진다. 전면철거방식을 택하고, 높은 비용으로 개발비를 조달하기 때문이다. 재개발, 재건축사업에서 전면 철거방식을 택하는 이유는 최대한의 용적률을 적용받기 위해서이다. 엄청난 보상비를 지불하고 산 땅에 개발연면적을 최대한 늘려 이윤을 극대화하기 위해서이다. 따라서 개발사업은 자연히 고층화, 고밀화될 수밖에 없고, 결과적으로 친환경적이지 못한 동네가 형성되며, 조성된 지 얼마 되지 않아 조기노후화가 시작되는 문제가 발생하는 것이다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 지주와 공동으로, 즉 지분참여방식으로 사업을 추진하거나, 또는 외국에서와 같이 시정부가 정비지구 내 토지를 전면 매수해 개발업자에게 장기 임대하는 방식을 택하는 방안 등을 장기적으로 검토해야 할 것이다.

개발금융비용에 대한 논의도 필요하다. 시행사들의 대부분이 영세해 제2금융권이나 사채시장에 자금의 공급을 의존하는 경우가 많아 금융비용이 대체적으로 높기 때문이다. 우리나라의 경우, 일반적으로 개발자금을 시공사의 지급보증을 통한 프로젝트 파이낸싱(project financing)방법으로 조성한다. 이 경우 차용인은 시공사가 되고 대여금융기관의 대여금채권담보는 사업시행사 및 시공자의 책임재산이 된다. 그리고 대출금에 대한 원리금의 변제재원은 분양수입금이 된다. 이런 점에서 자금의 대여금융기관이 특정 프로젝트로부터 발생할 미래의 현금흐름과 프로젝트 자체의 자산 가치를 기초로 해서 대출채권을 상환받는 본래 의미의 프로젝트 파이낸싱과는 개념적으로 차이가 있다. 문제는 개발사업에 참여하는 기업들이 대부분 영세하고 자기자금비율이 낮기 때문에 소요자금의 대부분을 금융기관의 단기대출에 의존하고 있으며, 낮은 신용도

와 주택사업 자체의 상대적으로 높은 위험부담 때문에 매우 높은 금융비용을 부담해야 한다는 점이다. 특히 부채비율이 높고 담보여력이 없는 기업이 참여할 경우 그러한 비용부담은 더욱 커지게 된다. 그리고 이러한 비용은 분양가격상승이라는 형태로 소비자에게 전가된다. 따라서 보다 안정적이고 장기적이며, 특히 분양 후 모기지론으로 자동 전환될 수 있는 방향으로 금융개선이 이뤄져야 할 것이다.

보다 안정적으로 주택도시정비사업을 추진하기 위해서는 사업범위를 확대해 수익사업과 비수익사업을 묶고, 수입사업에서 발생하는 이득을 비수익사업으로 돌려, 저소득층입주민의 삶의 질을 개선하는 데 활용하는 방향으로 사업계획을 수립해야 할 것이다. 대부분의 저소득층가구들은 분양, 또는 임대를 받더라도 개발 후 생활비가 너무 많이 들어 해당 지역에서 살 수 없다. 생활비를 낮추어 줄 수 있으면서 동시에 양호한 주거환경을 조성하려면 수익사업을 확대하고, 여기에서 발생하는 수입의 일부를 대차보조(cross subsidization)하는 방법이 가장 효율적일 것이다. 그러기 위해서는 재건축, 재개발사업인 경우 설계단계부터 대형화된 복합사업으로 추진할 필요가 있다. 그리고 대형화된 만큼 모든 소득계층이 더불어 살 수 있는 공간(mixed community)을 만들어야 한다. 외국에서와 같이 PUD(planned unit development)제도를 이용해 new-town-in-town을 구축하는 방향으로 사업추진방향을 전환해야 할 것이다. 그렇지 않고 지금과 같은 방식으로 주택도시정비사업에 접근하게 되면 저소득층의 주거문제를 해결하기 어려울 뿐만 아니라, 도시도 제대로 재정비되기 힘들다.

특히 강조되어야 할 것은 보다 낮은 금융비용의 개발자금을 확보하지 않으면 정부가 본래 의도하는 도시 및 주거환경개선효과를 기대하기 어려울 수도 있다는 점이다. 민간금융기관으로부터 보다 저렴한 대출과 각종 연기금의 출연이 이러한 사업의 성패를 좌우할 것으로 예상된다. 특히 생명보험회사와 같이 장기저축성자금을 많이 확보하고 있는 금융기관이 주택도시정비사업에 보다 적극적으로 참여할 필요가 있다. 민간자본은 상업, 업무, 레저시설과 같이 상대적으로 수익성 있는 사업에 투입되어야 할 것이다. 그리고 이러한 사업에서 발생하는 개발이익의 일부를 환수해 저소득층의 주거편익을 증진하는 데 재투자되도록 하여야 할 것이다. 일본의 선례에서 볼 수 있듯이 우리나라에서도 산업은행이

대규모 주택도시정비사업에 참여하지 못할 이유가 없다.

도시인프라 구축을 통한 도시경쟁력 제고는 산업생산력을 향상시킨다는 관점에서 이해될 수 있다. 21세기는 도시경쟁력시대라고 한다. 즉 한 국가의 중추도시가 경쟁력을 가질 때 국가경쟁력도 향상된다는 것이다. 뿐만 아니라 주택도시정비사업에 외국자본을 유치하는 데도 보다 적극적일 필요가 있다. 이를 위해서는 사업 자체의 규모가 대형화되고, 기능면에서 복합화되어야 하며, 특히 글로벌한 이미지와 스탠다드가 갖추어져야 한다.

우리의 경기 의존적, 투기의존적인 개발방식은 중·저소득층의 주거문제를 해결하는 데에도 실패했고, 도시를 보다 바람직한 방향으로 정비하는 데에도 실패했다. 근본적으로 비용 효율적이지 못했기 때문이다. 성공적인 개발을 위해서는 개발방식을 과감히 바꾸어야 하는데, 그 기본이 되는 것이 위에서 상술한바, 토지를 낮은 가격에 확보하는 것과 금융방식을 획기적으로 전환하는 것이다.

여기에 한 가지 더 추가한다면 공개경쟁제도를 도입하는 것이다. 주택도시 정비사업지구로 지정되면 기초적인 도시계획기준과, 저소득층 주민과 상공인에 대한 개략적인 지원조건만 제시하고, 개발업자들에게 사업제안서를 제출하도록 한 후 제안서를 심층 평가해 선정된 개발업자 중심으로 사업이 추진되어야 한다. 중요한 것은 사업이 이와 같이 추진됨으로써 시장친화적인 개발이 이루어진다는 점이다. 개발업자도 시장수요를 이해하고 그에 기초해서 사업계획을 세우게 된다. 필요한 자금도 여러 가지 형태로 패키징함으로써 자기자본에 대한 이익을 극대화하게 된다. 모든 위험은 개발업자가 지게 되며, 개발업자는 이를 최소화하기 위해 여러 가지 안전장치를 강구하게 되는데, 이 과정에서 발주자인 시나 주민들과 많은 타협이 이루어지게 될 것이다.

우리도 이제 과거의 개발방식에서 과감히 탈피해 국제적 관행과 기준에 의거한 주택도시정비사업을 시행하여야 한다. 재차 강조하지만 경기 의존적이고 투기 의존적인 우리의 개발방식은 중·저소득계층의 주거수준을 향상시키는 데 있어서는 물론, 바람직한 방향으로 도시를 정비, 개선하는 데에도 실패했으며, 그렇기 때문에 더 늦기 전에 과감한 개혁이 필요하다.

참 고 문 헌

건설교통부, 『주택업무편람』, 2004.
김정호 외, 『주택개발 및 공급체계의 발전방향연구』, 대한주택공사, 1994.
김정호, 『재건축개발이익환수연구』, 건설교통부, 2004.
김형국, 『커뮤니티개념을 도입한 도시정비활성화 방안』, 한국도시연구소, 대한주택공사, 1999.
류해웅, 『토지개발과 주택건설관련법의 해설』, 한국감정평가연구원, 2003.
_____, 『국토계획법 해설』, 한국감정평가연구원, 2004.
_____, 『도시 및 주거환경정비법 해설』, 한국감정평가연구원, 2004.
서울시정개발연구원, 『지역적응형 가구단위 주거지 정비방안연구』, 2003.
양윤재 외, 『재건축사업의 문제점과 개선방안』, 대한주택공사, 1996.
임길진, 『주거복지백서; 주택정책의 계층성 평가를 중심으로』, 주거복지연대, 대한주택공사, 2002.
정희수·김정호·우리은행, 『주거복지향상을 위한 서민주택금융과 국민주택기금의 발전방안』, 주거복지연대, 2003.
한국주택협회, 『주택관련법 해설』, 주택산업연구원, 2004.