

서민의 자가소유 촉진을 위한 공적 주택금융 개선 방안

Improvement Measures of Public Housing Financing System for the Promotion of Home Ownership of Low Income Household

이 석 희(Lee, Seok-Hee)*
임 재 만(Lim, Jae-Man)**

< Abstract >

This study starts with the recognition that Korea public housing financing system has not played a sufficient role in the purchase of housing by low income households or first-time home buyers. We argue for the improvement of the public housing finance system to further protect their hard-earned assets and to promote the home ownership. We summarized the issues related to the asset accumulation and residential stability focusing on the 'Home Ownership Society' and the related policy debates, and described the limitations and issues of the home ownership promotion policies of Korea. As the improvement measures, we propose a mandatory public guarantee program for Jeonse deposit of low-income household, a public mortgage insurance and a shared equity housing in which the public participates, which is a form of intermediate tenure between public housing and owner-occupation.

Keyword : Public Housing Finance System, Low Cost Home Ownership, Jeonse deposit Guarantee, Mortgage Insurance, Shared Ownership Housing

I. 서론

우리사회는 주택에서 발생하는 자본이득을 광범위하게 사유함으로써 소득과 자산 불평등 문제가 날로 심각해지고 있다. 서민¹⁾은 주택 소유를 통해 자산을 늘릴 기회를 갖기가 한층 더 힘들어졌고 서민 가구와 청년의 순자산 증가 속도는 중산층과 비교할 수 없을 정도로 더디다. 뿐만 아니라 국가와 사회 위기라고 할

정도로 심각한 청년의 저출산 문제에 직면해 있다. 주거복지 정책은 청년의 취업이 결혼과 출산으로 이어지고, 저소득층이 중산층으로 진입하도록 주거 사다리를 보완할 수 있어야 한다.²⁾

그간 서민의 주택구입과 주거복지 지원에 핵심 수단인 공적 주택금융은 어떤 역할을 했을까? 공적 서민 주택금융은 무엇보다 공공성을 바탕으로 서민을 실질적으로 배려해야 한다. 그러나 우리의 공적 주택금융은 주택 공급 지원체계에 중점을 두고 있으며,³⁾ 미시

* 본 학회 정회원, 세종대학교 산업대학원 겸임교수, jeopalge@gmail.com

** 본 학회 정회원, 세종대학교 산업대학원 부동산·자산관리학과 교수, limjaeman@sejong.ac.kr

1) 본 연구는 서민의 정의에 대해 자세히 논의하지 않았다. 국내 학계와 실무에서 서민에 대한 정의는 다양하며 사회적으로 합의된 기준을 갖고 있지 않다. 김덕례·한동진(2015)은 이처럼 다양한 정책에서 서민 개념을 모호하게 사용하는 문제를 제기하면서 서민 개념을 확립하는 것이 필요하다고 지적했다. 이 연구는 서민에 대한 경계선을 보이고 있는 6분위선을 기준으로 '자산이 6분위 이하이면서 소득이 3분위에서 6분위사이인 가구'로 정의했다(2014년 전체 1,840만 가구 중 545.8만 가구, 전체 대비 30%).

2) 2017년 11월 정부가 발표한 '사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵'의 주요 내용이기도 하다.

3) 2018년 4월 금융위원회는 '서민·실수요자 주거안정을 위한 금융지원 방안'을 내 놓으면서 과거 주택금융이 공급요건이 획일적이고 사

적, 거시적 금융 안정성을 중시해 서민이 직접 자조적으로 주택구입자금을 마련해야 한다는 시장적 접근에서 벗어나지 못하고 있다. 무주택가구에 신규주택을 우선 공급할 수 있도록 하고 있지만, 한국 사회의 저소득층 서민과 청년이 주택 구입을 위해 자산을 축적하는 것이 얼마나 어려운지, 이들이 주택을 구입할 때 처하게 되는 자기자본 부족(자산제약) 문제를 충분히 고려하지 못하고 있는 것은 아닌지 논의가 필요하다.

아무리 서민을 위한 것일지라도 자가소유 촉진정책을 적극적으로 추진하기란 여간 조심스러운 것이 아니다. 한때 자가소유는 항상 좋은 것이고, 저소득층의 자산형성을 돕기 위한 매우 효과적인 기제라는 믿음이 있었다. 1980년대 이후 약 25년 여간 금융을 지렛대로 한 맞춤형 구입 지원이 주거복지의 중심이 된 적이 있었다(서정렬 외, 2017). 어떻게 하면 저소득층이 주택을 더 쉽게 소유할 수 있도록 할지에 정책 중점이 있었지만, 2008년 금융위기를 겪으면서 자가소유가 유일하거나 가장 좋은 대안이 아니며, 저소득층에게 다른 적합한 거주 형태를 확대하기 위한 방법을 찾아야 한다는 목소리가 높아졌다(김수현, 2009).

그간 우리나라는 명시적으로 서민의 자가소유 촉진정책을 추진하지 않았다(진미운, 2014). 정부 재정지출을 최소화하기 위해 공공임대주택보다 자가소유를 촉진하는 경향이 있는 것처럼 보였지만(남원석, 2009), 진보와 보수정부 모두 정책 상징성과 주거복지수단으로서 직접적 효과를 고려해 최우선적으로 공공임대주택 확대를 추진해왔다는 한계를 보였다. 서민의 자가소유 확대 논의가 비록 ‘오너십 소사이어티(Ownership Society)’ 논쟁에서 벗어나지 못하겠지만,⁴⁾ 서민의 주택자산을 온전히 보호하고 주택을 통한 자산 증대 기회를 주기 위한 공적 주택금융제도를 되짚어 볼 필요가 있다.

먼저 서민의 전세보증금 보호 문제에 민감도를 높여야 한다. 서민의 전세보증금은 주택 구입의 전 단계이자 향후 주택 구입에 사용할 중요한 자기자본이다. 문제는 대다수 서민은 단독과 다가구·다세대 등 상대적

으로 열등한 주택에 거주한다(김덕례·한동진, 2015). 서민의 전 재산인 전세보증금은 주기적인 주택시장 등락에 의해 깡통전세와 역전세 문제에 처하기 쉽다. 서민 스스로 이를 온전히 보전하기는 힘든데, 정부 대응마저도 미온적이어서 문제를 더 심각하게 한다.⁵⁾ 임차보증금이 비교적 소액임에도 정부가 지정한 공식 기관에 등록하고 유치하도록 해 서민의 자산을 확실하게 보호하는 영국과 비교하면 접근 방법이 확연히 다르다.

둘째, 우리의 공적 주택금융은 서민주택 구입 지원 방식이 거의 모두가 모기지 대출이고 그마저도 담보인 정비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI) 규제가 강해 서민에게 대출 이외 자기자본이 충분하지 않다는 점을 전혀 배려하지 않고 있다. 싱가포르의 서민의 자가소유를 촉진하기 위해 정부에서 일정 금액을 무상으로 지원한다(Additional CPF Housing Grant, 감미나·박미선, 2013). 미국을 비롯한 대다수 국가에선 민간 대출기관의 대출금액을 초과해 주택가격의 90% ~ 100%, 필요한 경우엔 주택가격에 취득비용까지 포함한 금액을 공공이 제공하는 모기지 보증을 통해 대출을 받을 수 있다. 지분공유주택을 도입한 나라도 있는데, 영국의 에퀴티 론(Equity loan), 호주의 빅토리아의 집(Victoria House), 그리고 미국의 캘홈(CalHome) 등 여러 형태로 공공이 주택지분에 참여해 서민은 주택가격의 5% 정도만 자기자금이 있어도 주택구입이 가능하도록 하고 있다. 이러한 점유형태는 기본적으로 주택가격이 지속적으로 상승해야 한다는 한계가 있지만(남원석, 2009), ‘월세-전세-자기’라는 우리 주거사다리와 비교하면 주택가격 전액을 모기지로 조달하거나 지분을 공유하는 중간적 점유형태의 선택지가 더 있는 셈이 된다.

본 연구 목표는 그간 우리의 공적 주택금융이 서민이 주택을 구입하는 데 충분히 그 역할을 하지 못했다는 인식을 제고하고, 어렵게 성취한 서민의 자산을 더 적극적으로 보호하고 주택 소유를 촉진할 수 있도록 공적 서민주택금융제도를 개선하자는 것이다.⁶⁾ 이를 위해 선행연구를 중심으로 서민의 자가소유와 주택금

회 안전판으로서 역할이 미흡하다는 반성과 함께 서민·실수요자에 대한 맞춤형 주택금융 상품 공급을 통해 주택금융이 주거안정과 실질적으로 연계하겠다고 했다.

4) 자가소유 촉진정책에 있어 자가소유 선호, 자가소유의 체제유지적 성격과 자산기반 복지로서 자가소유 등 정치철학적 논쟁뿐만 아니라 오너십 소사이어티(Ownership Society)라는 기치 아래 저금리 주택 대출, 모기지 이자에 대한 세액 공제, 토지 이용 규제 완화 등 자가소유 확대 정책으로 인해 글로벌 금융 위기가 생겨났다는 한계에 대한 논의도 포함한다.

5) 심지어 금융위원장은 집주인이 스스로 잘 해결해야 할 문제라고 하면서 서민 임차인에게 주택도시보증공사와 서울보증보험에서 제공하는 전세금반환보증 상품 가입을 독려하는 것 이외 아무런 정책 처방을 제시하지 않는다(한국일보, 2019.02.18., 최중규 금융위원장, “역전세난, 집주인이 해결할 일”, <https://hankookilbo.com/News/Read/201902181616036311>).

용의 접근성 문제, 주택을 통한 서민의 자산축적과 공적 주택금융이 서민에게 줄 수 있는 주거 안정성과 포용성 문제에 대한 논의를 정리한다. 이후 3장에서 우리나라의 서민 자가소유 촉진정책과 이를 뒷받침하는 공적 주택금융의 현황과 문제점을 분석한 다음, 4장에서 서민 자가소유 촉진에 중요한 3가지 제도에 대해 개선안을 제시한다. 그 방향은 한편으로는 서민이 이미 축적한 전세보증금을 안전하게 지켜주고, 다른 한편으로는 대출 한도 인상과 공공과 개인의 주택 지분 공유를 통한 자산제약 완화를 추구한다. 구체적으로는 서민주택에 대한 전세보증금반환보증 의무화와 공공 모기지 보험, 그리고 공공이 참여하는 지분공유주택 제도를 제안할 것이다.

II. 선행연구 검토

1. 서민 자가소유와 주택금융의 접근성

공적 서민주택금융은 취약계층을 대상으로 하는 공공영역의 주거복지 지원과 시장영역 내에서 이루어지는 중산층 지원의 중간단계에 해당한다.⁷⁾ 우리 공적 주택금융은 위험 공유(risk sharing) 기능은 다소 부족하나, 지불가능성(affordability), 안정성(stability), 자산축적(saving) 기능은 충족하고 있는 것으로 보인다(김덕례·한동진, 2015). 특히 정책 모기지는 상대적으로 시중금리보다 낮은 금리로 운용되고 있어 서민 가구의 지불가능성 측면에서 우수하며, 고정금리로 운용되는 모기지가 많아 안정성 측면에서도 우수하다. 대체적으로 만기일시상환, 변동금리 대출 중심 구조에서 분할상환, 고정금리 대출로 비교적 성공적인 구조 변화를 이뤘다는 평가가 많고 안정적이고 보수적으로 운용했다는 긍정적 평가가 우세하다(이호진·고성수,

2017).

공적 서민주택금융의 핵심은 주택자금 마련이 어려운 서민이 좀 더 쉽게 주택금융을 지원받아 안정적인 주거 기반을 마련하는 것이다(김덕례·한동진, 2015). 문제는 우리의 공적 주택금융이 금융시스템과 주택시장 안정을 중시해 모기지 대출상품만 있을 뿐이고 LTV와 DTI 규제가 강해 그마저도 서민의 금융 접근성을 더 어렵게 한다는 것이다(심기우·김진, 2016).

그간 학계에선 저소득층과 서민에게 주택 구입에 필요한 자기자본이 부족하고 대출을 이용하더라도 상환에 대한 부담이 크기 때문에 이 문제에 대해 적합한 정책수단이 필요하다는 논의와 관련 정책 도입 시도가 없진 않았다(박신영 외, 2007; 남원석, 2009; 김용창, 2013; 강종만, 2014). 그러나 모기지 보증은 LTV 규제 내에서 운용할 수 있는 수준에 머물렀고 지분공유제도는 손익 공유형 모기지 제도를 도입했지만 공공이 지분을 공유하는 데까지 이르지 못했다. 토지임대부과 환매조건부 주택 등 공공자가주택은 도입 취지와 달리 거의 실패한 것으로 보인다. 오히려 투자수요 견제를 통해 주택가격 상승억제와 서민주거안정을 달성하겠다는 정책 의도와 달리, 엄격한 LTV와 DTI 규제는 계층별로 효과가 다르며 청년층, 저소득층의 금융 접근성을 현격히 저하시켜 자가 주택 보유 가능성을 차단할 개연성만 높였다(정의철, 2005; 이호진·고성수, 2017).

정부와 금융당국이 시장안정과 가계부채 문제에 대응한 금융 규제를 시행할 때마다 취약계층과 실수요층 주택금융 접근성 제고를 위한 금융지원정책을 동시에 내 놓고 있지만, 이 또한 ‘금융시스템 건전성 제고’와 ‘주택시장 안정화’라는 두 가지 정책목적 틀에서 벗어나지 못하고 있다.⁸⁾ 결국, 우리 서민 주택금융은 미국의 경험, 즉 저소득층 주택 구입을 위해 자가소유 촉진 정책이 빚어낸 모기지 시장 확대와 이에 따른 엄청난 외부효과로 대출을 중심으로 한 낮은 LTV와 주택부담

6) 우리나라 자가소유 지원정책은 주택구입이전단계와 주택구입단계 그리고 주택보유단계와 주택매각단계로 나누어 볼 수 있다. 단계별로 각각 조세상의 지원, 금융 지원, 주택공급 등의 정책수단을 사용하고 있는데 조세상의 지원은 주로 소득공제를 통해 소득세를 줄여주거나 아예 소득세를 부과하는 방법을 사용하고 있고, 금융지원은 주로 저리의 용자를 지원해 주는 방법을 주택공급은 주로 시장가격보다 낮은 가격으로 주택을 공급하는 방법을 사용하고 있다(이용만, 2010). 본 연구는 공적 주택금융 논의에 국한해 주택보유단계와 주택매각단계에서 지원정책에 대해 따로 논의하지 않았다. 주택구입이전 단계는 주택구입일천의 온전한 보호에 중점을 두고 전세 관련 금융지원 상품만 제시했다.

7) 김관영·김경환(2002)은 정부지원이 수반되는 공적 주택금융은 민간주택금융시장에서 소외되는 저소득층의 주거안정이라는 시장보완적 기능을 담당한다고 정의했다.

8) 우리나라와 다수 국가에선 주택시장 안정성을 거시 건전성의 중요 요소로 간주한다. 주택자산이 가계 자산에서 차지하는 비중이 높고 주택을 담보로 한 대출의 비중이 높음에 따라 주택가격 하락 시 금융안정성과 경제 전반에 대한 파급효과가 금융자산의 가격하락보다 더 크고 상당하기 때문이다.

능력을 중시하는 방향으로 전개됐고 주택시장 안정과 서민 주거복지 확대의 균형을 이루는 것이 주요 정책 과제가 됐다(조혜신, 2013). 이러한 정책 관점에서 보면 서민주택금융기관의 충분한 자본금과 자산건전성 관리가 무엇보다 중요하게 되고 모기지는 주택 담보가치가 아닌 차입자의 상환능력이 중요한 기준이 될 수밖에 없을 것이다(조혜신, 2013).

서민 가구에겐 소득제약에 비해 자산제약이 더 큰 영향을 준다(Linneman et al., 1997). 초기 자기자본이 부족한 우리나라 가구 역시 주택금융을 활용함으로써 상당부분 이를 완화해 왔다(정의철, 2005). 강도 높은 주택금융 규제는 저소득층과 청년, 신혼부부 등 축적된 자산이 상대적으로 적을 것으로 예상되는 가구의 초기 주택 구입자금 마련을 더 힘들게 할 것이다. 저소득층을 대상으로 한 금융포용 관점에서 규제의 적정성과 공적 주택금융의 역할에 대해 재논의가 중요해 졌다(조만 · 김경환, 2012).

2. 서민의 주택을 통한 자산축적

주택 소유의 가장 두드러진 이점 중 하나는 서민에게 자산축적 기회를 부여한다는 것이다(Dewilde and Raeymaeckers, 2008). 주택을 통해 저소득층의 자산형성을 지원하자는 논의는 Sherraden(1991)에서 시작됐다. 저소득층의 생계와 소비를 위해 현금을 지급하는 소득기반 복지(income-based welfare)와 달리 저축을 제공하거나 주택소유를 장려하는 등 자산을 축적하는 방식(asset-based welfare)으로 경제적 안정을 확보하는 방식을 소개했다(Sherraden, 1991). 이전 사회복지 프로그램이 소비를 위한 일정 소득을 유지하도록 하는 것을 지나치게 강조했음을 지적하면서 빈곤을 탈출하기 위한 경로는 소비가 아니라 자산 축적에 있다고 본 것이다. 중산층은 노동소득보다 낮은 세율의 자본이득, 주택소유비용 세금감면, 은퇴연금계정 조세이연 등 사실상 상당한 정부 보조금을 받고 자산을 축적하고 있지만 불행히도 저소득층은 이러한 정책에서 배제돼 있으므로 서민에게 자산축적 기회를 제공하는 것이 필요하다(김용창, 2013).

현대사회에서 주택은 거주 수단에서 투자자산으로

성격이 빠르게 변화하고 있다. 불과 얼마 전까지 집이 단순히 생활공간으로 여겼던 반면 오늘날은 주택 소유를 좀처럼 오르지 않는 임금, 줄어드는 연금, 축소된 국가복지에 대한 장기적인 재정적 안정을 위한 수단이자 투자 기회로 인식하고 있다. 주택에 대한 생각도 바뀌고 있는데, 주택은 중산층 일원이 되는 필수재이면서(Forrest et al., 1999) 노후와 자녀를 위한 자산이자 담보 자산으로 투기적 금융자산이라고 생각한다. 주택이 가장 큰 자본이득을 가져다주는 주거자본주의 시대가 본격화 된 것이다(이석희 · 변창흠, 2019).

Saunders(2005)는 주택 소유를 통해 부를 축적하고 있는 주류 가족과 달리, 자산과 물적 기반이 거의 없고 자녀에게 상속하거나 부를 축적할 현실적 가망이 없는 주변화 된 소수(비주류)가 나타날 것이라고 예견했다. 실제 우리사회에서 중산층은 부모에게서 상속이나 증여 받은 주택과 금융자산을 토대로 자산을 축적하지만 서민은 자산축적을 이룰 만한 자산을 물려받지 못한 채 자신의 힘만으로 주거를 마련하고 있다.⁹⁾ 대다수가 임차 가구이고, 내 집을 장만하더라도 주택 담보 대출로 인한 부채 상황의 부담에 시달린다. 보유 자산이 이처럼 거의 없다면 해서, 이들의 자산 관리는 부채 관리에 그치지 십상이다(장세훈, 2016).

그럼에도 우리나라에서 주택은 서민 가구에 자산 축적과 증식의 기회이자 거의 유일한 수단이다(김준형 · 최막중, 2010). 문제는 서민 가구는 여러 요인으로 인해 내 집 마련이 어렵다는 것이다. 저소득층이 임차 가구로 계속 머무른다면 공공임대주택의 공급으로 주거안정이 이루어진다 하더라도 사회적 소외와 저소득 대물림 현상은 계속될 가능성이 높다(이용만, 2010). 저소득층의 주거 문제를 해결하기 위해 부채를 줄이기보다 자산을 늘려줘야 하고, 저소득 가구의 점유형태를 임차로만 한정하여 주거복지정책을 수립하기보다 자가 소유를 촉진하는 정책이 더 바람직할 수 있을 것이다.

주택구입에 있어 두 가지 제약 조건, 즉 소득제약과 자산제약을 서민의 내 집 마련 문제에서 살펴보면,¹⁰⁾ 자산제약이 더 큰 문제다(김덕례 · 한동진, 2015). 이수옥 외(2010)는 소득 20 ~ 50% 계층은 소득제약과 자산제약 때문에 내 집 마련이 어렵고, 특히 자산제약

9) 현대경제연구원(2014)은 2010년 2월 말부터 2013년 3월 말까지 가계의 순자산을 분석한 후 집을 보유하고 있거나 전세로 살고 있는 경우 순자산이 각각 3,079만원, 2,669만원 늘었으나 월세 등 기타 형태로 주거하는 경우에는 326만원 증가에 그쳤다. 소득이 안정적인 상용임금근로자와 자영업자는 순자산이 각각 2,957만원, 3,829만원 늘었지만 임시일용근로자는 1,449만원으로 절반에도 미치지 못했음을 보고하고 있다.

이 좀 더 중요하다고 강조했다. 생애주기에서 20~30대 가구가 자산제약에 직면할 가능성이 높다(김민철, 2017). 청년가구에 대한 주거지원 정책은 단기적으로는 청년가구의 주거비 부담 완화 정책이 필요하지만 중장기적으로는 청년가구의 주거상향 이동을 지원할 수 있는 자산형성과 주택마련을 위한 금융지원 확대 정책을 복합적으로 설계하여 기혼 청년가구가 늘어날 수 있도록 해야 한다(김미경, 2016).

그러나 저소득층이 주택을 통해 자산축적이 가능한지 반론도 상당하다. 우선 저소득층의 소득불안정이 문제다. 미국 사례를 보면 모기지 조건이 차입자에게 유리할지라도 자가를 유지하기 어려운 가구가 80%에 이른다(Listokin et al., 2001). 저소득층은 소득이 일정하지 않아 주택담보대출 등을 통해 구입한 주택을 재유동화하여 다른 소비에 사용할 가능성이 높으며 이러한 문제는 불안정한 고용과 노동시장 유연성 확대로 더 심각해지고 있다(Ford and Wilcox, 1998, p.626). 뿐만 아니라 저소득 가구의 자가소유는 일회성에 그치고 자가에서 임차로 이탈할 확률이 높다. 최초 자가에서 두 번째, 혹은 세 번째 자가로 이동할 확률은 대체적으로 낮다는 것이다(Boehm and Schlotmann, 2004). 자산축적은 여러 번의 주택 매매과정을 거쳐 이루어진다는 점과 저소득가구가 구입하는 낮은 가격대의 주택은 상대적으로 시설과 주변 환경이 열악해 보통의 주택과 같이 자산 가치가 크지 않다는 점을 감안한다면, 저소득가구는 이러한 자산증대 효과를 제대로 누리지 못할 개연성이 높다(Duda and Belsky, 2001, p.10; 박정민·최막중, 2009).

서민 주택금융이 자산축적 기능을 갖춰야 한다는 주장은 자산형성 저축 프로그램으로 연결된다(김덕례·한동진, 2015).¹¹⁾ 예를 들어 김미경(2017)은 청년가구의 주거안정과 자산형성을 동시에 지원할 수 있도록 청약통장과 재형저축 기능을 연계한 하이브리드형 저축상품 개발에 대한 고민이 필요함을 역설한다. 강미나·박미선(2013)은 싱가포르 중앙연금기금(CPF)과 같은 생애주기에 따른 매칭펀드형 강제저축 프로그램

을 통해 국민의 노후대비와 용이한 주택구입을 지원하는 방안을 제시한다. 이 지원 프로그램에는 서민의 자조성이 뚜렷하다는 특징이 있다. 한편, 우리의 청약저축은 무주택자가 주택구입에 필요한 자기자본을 축적하기보다 신규분양주택 수분양자를 선발하는 기준으로 그 취지가 무색할 정도다. 중국의 주택공적금과 같은 강제저축제도를 도입하는 것을 고려해 필요가 있다.¹²⁾

3. 서민 자가소유의 안정성과 포용성

자가소유가 서민에게 지속적으로 안정된 점유형태일까? 미국의 저소득층과 청년층에 대한 주택구입 자금 지원 정책은 자가소유 확대에 기여했지만, 1990년대 중반부터 주택구입 시 초기자금(downpayment) 부담을 거의 없애거나, 저신용자에 대한 모기지 지원을 확대함으로써 자가소유율은 급속히 높아졌고, 서브프라임 모기지 사태를 초래했다(김수현, 2009). 서민이 주택을 소유하게 되면 은퇴 후 소득을 보완할 뿐 아니라, 필요할 때 담보대출로 창업자금이나 생활비를 마련하거나 비상 시 사용할 수 있는 유보금(nest egg)으로 활용할 수 있다(Toussaint and Elsinga, 2007). 그러나 지금과 같이 실업과 고용불안정이 만연할 경우 더 이상 자가소유는 안정적인 점유형태가 될 수 없다는 문제가 있다. 대량생산, 대량소비의 포디즘 시대에 적용되던 자가소유와 사회·경제적 불안정성이 심화된 후기 산업사회의 자가소유는 그 의미가 다르며, 현재 우리 사회에서 자가소유는 모기지를 기초로 안정적인 소득과 일자리를 필수적 요소로 한다는 문제를 안고 있다(Forrest and Williams, 1997, pp.200~211; Elsinga et al., 2007).

글로벌화하고 상시화된 고용불안과 전세계적으로 넘쳐난 유동성이 모기지로 확대되어 서민에게 자가소유는 더 이상 안전하지 않다. 자가소유 촉진정책에서 의도한 자가소유, 노동시장과 사회안정이란 구도가 더 약화되어(Horsewood and Neuteboom, 2006, pp.

10) 소득계약은 가구 소득으로 주택구입자금의 원리금을 지불할 수 없을 때 나타나며, 자산 계약은 주택구입에 필요한 자기자금이 충분하지 않을 때 나타난다. 이 두 가지 요건을 갖추지 못하면 소득계약과 자산계약으로 내 집 마련이 어려워진다.

11) 우리나라에선 저소득층과 서민의 자산형성을 위해 '서울희망플러스통장'과 보건복지부의 '희망키움통장 I, II, 내일키움통장사업'을 도입하여 시행하고 있다.

12) 성(城)과 진(鎭)에 재직 중인 근로자와 근로자가 속한 단위의(單位)가 규정된 일정한 비율로 적립하는 장기주택 저축예금인데 단위와 노동자들은 매달 정기적으로 주택구매와 대출을 위해 적립금을 납입해야 하며, 이렇게 적립된 공적금은 도시근로자 개인의 소유이며 주택구매와 용자에 사용할 수 있다. 주택공적금은 중국 도시가구에 강제적인 저축을 통해 주택자금을 모집하여 주택시장을 통해 주택을 구입하게 하는 주택제도개혁 추진의 중요한 출발점이 됐다(김도훈, 2016).

3~5), 주택가격이 하락하고 실업과 비정규직이 증가하여 일자리가 불안해지면 서민은 계속 자가를 소유하고 있기 어려워진다(Ford and Wilcox, 1998, p.623).

서민에게 주택가격이 오르는 것도 문제인데, 주거비 부담이 적절한 저렴주택을 찾기가 더 어려워져 청년층의 독립이 늦어지고 그만큼 출산율도 낮아진다. 높은 주거비로 지역노동시장에서 공급이 비탄력적으로 변하며, 모기지 이자부담으로 가처분 소득이 줄어 소비가 위축되는 문제가 발생한다(Horsewood and Neuteboom, 2006).

그러나 역설적으로 자가소유로 인해 불안정성이 더 커지는 문제가 있지만 서민의 자산제약을 고려할 때 서민을 배제한 자가소유 촉진정책과 자산 기반 복지정책의 추구는 계층 간 불평등을 더 심화시키는 요인이 될 수 있다(Burbidge, 2000; Shlay, 2006). 그러므로 소득계층과 무관하게 모든 사람이 자가소유에 접근할 수 있도록 포용성(Sherraden, 2003)의 원칙을 강조할 필요가 있다.

Ⅲ. 서민 자가소유 촉진을 위한 공격적 주택금융 제도의 쟁점과 한계

1. 국내 서민 자가소유 촉진 정책의 쟁점과 한계

개인의 자가소유가 '자연스러운 욕구'이든 '정책적으로 의도된 결과'이든,¹³⁾ 자가소유는 우리 사회의 지배적 점유형태고 자가소유의 확대 경향은 명백해 보인다. 자가소유를 이데올로기화하는 사회적 흐름이 있었지만(김수현, 2009), 개별 가구도 주택가격 상승기에 자가 구입을 가장 손쉬운 자산 축적 방법이자 세금감면과 주택 매각 시 자본 이득도 얻을 수 있다는 기대감을 갖고 있다.

그러나 2008년 금융위기를 경험하면서 자가소유 확

대가 안정보다 오히려 불안정 요인이라는 인식과 비판이 시작됐다. 자가소유 촉진 정책이 글로벌 금융위기를 초래했고 자가소유 촉진정책 덕분에 빚을 내 무리하게 집을 사는 사람이 급증해 결국 주택버블이 터졌다는 것이다. 뿐만 아니라 그간 자가소유 확대로 공공임대주택 정책이 후퇴해 취약계층의 주거문제가 더 심각해졌다는 비판도 가해졌다(김수현, 2009).

한편, 우리나라 자가소유 촉진정책은 무주택 국민의 주거안정이라는 정책 목표로 접근했지만, 만성적인 초과 수요와 주택가격 급등으로 자가소유를 촉진하기 위한 주택금융과 조세지원을 보수적으로 운영했다는 평가가 적절해 보인다(진미윤, 2014).¹⁴⁾ 노태우, 노무현 정부는 자가소유가 가능한 계층을 중산층으로 개념화했지만 이들을 위한 정책기조와 특별한 정책수단을 강구했다고 보기는 어렵다. 오히려 특정 소득을 기준으로 자가소유를 지원해야 하는 계층과 임대주택을 지원해야 하는 계층 구분이 정책담론으로 고착화되는 문제를 안겨줬다(남원석, 2009).

둘째, 싱가포르를 제외한 OECD회원국 대부분이 반세기 동안 자가 점유율이 70%의 벽을 넘지 못하고 있다. 정책 당국은 어느 정도 자가소유 촉진 정책에 한계를 인지했을 것이다. 무엇보다 2008년 금융위기에서 목격할 것처럼 자가소유 촉진정책이 안정보다 불안정 요인을 증폭시킨다는 점이 부담으로 작용했을 것이다. 특히 자가소유 촉진정책에 따른 가계부채 문제, 다주택자 문제, 적정 주택점유분포에 대한 공론화에 사회적 합의가 도출되지 않았고 주택 소유에 대한 담론이 상당히 미흡하여 정책추진이 잘 되지 않았다(진미윤, 2014).

셋째, 진보 진영에서 펼친 시장안정을 위한 금융규제 우선 정책과 자가소유 촉진정책에 대한 정치적 부담이 컸다. 그동안 진보 주택학계의 주장은 자가소유 확대는 부동산 경기를 부양하고 보수정치 세력을 강화한다는 것이었다(김수현, 2008). 시장을 통한 주거복지의 향상이라는 신자유주의 주택 정책과 민간주도 주

13) 대표적으로 Elsinga and Hoekstra(2005)는 자가소유가 사람의 소유 본능이자 정상적인 '자연스러운 욕구'라고 주장한다. 반면, 자가소유에 대한 선호는 사회질서와 자본주의적 사회경제 관계를 유지하기 위해 '정책적으로 의도된 결과'로 설명하는 Kemeny(1981)는 자가소유가 개인을 임노동 등 자본주의적 사회질서에서 이탈하는 것을 방지하고 지배계급의 가치를 퍼뜨리는 이데올로기적 기능을 수행한다고 했으며, Forrest(1983)는 자가소유를 보수주의적 가치의 중핵이자 볼셰비즘(bolshevism)에 대항하는 보루라고 했다. Ronald(2004)는 자가소유가 '자산소유 민주주의(property owning democracy)'를 공고히 함으로써 보수주의적 국가권력의 정치적 안정을 강화하는 기능을 수행한다고 했다(남원석, 2009에서 재인용).

14) 진미윤(2014)은 우리나라의 경우, 내 집 마련 지원이 주택정책의 주요 목표이긴 하지만 자가 '소유'에 대한 절대적 선호도가 정책으로 가시화된 적은 없다고 했다. 한때 제1차 주택종합계획(2003~2012)에서 자가 점유율 목표를 2012년까지 65% 달성하겠다는 지표가 제시되기도 했으나, 실제 이 지표가 정책목표로 설정되지는 않았고, 이러한 자가 소유 부문으로 쏠리지 않은 정책 기조로 금융위기 이후에 하우스 푸어 문제가 불거졌긴 하지만 그동안 비교적 안정된 자가 소유 부문을 유지하고 있다고 평가했다.

택 공급 정책을 폐기하고 주택금융 공공성 강화를 통한 실질적인 주거 복지를 개선하도록 정책 전반에 대한 패러다임 전환을 요구했다. 특히 자가소유 촉진 보다 공공임대주택 공급확대를 중시했다. 공공임대주택을 공급하여 주택시장의 급격한 가격 변동을 완화하고, 최소한의 주거권을 보장하겠다는 것이다. 특히 우리 사회는 공공임대주택 비중이 낮아 주택점유형태가 균형을 이루지 못한 상태에서 그간 자가소유가 다른 점유형태(특히 공공임대주택)를 희생하면서 확대되어 서민 주거문제는 더 어려워졌기 때문에 정책역량을 공공임대주택 공급 확대에 집중할 것을 강조해 왔다(김수현, 2009).

넷째, 지난 20여 년간 세계적으로 자가 부문의 성장은 자가소유를 촉진하는 정책 기조와 주택금융 규제 완화, 모기지 이자에 대한 소득공제와 같은 조세 지원의 역할이 컸으며, 특히 주택 구입 초기 자본(down payment) 제약을 5~10% 수준으로 크게 낮추거나 대출 자격 요건 완화, 모기지 상환 조건의 다양화, 손쉽게 관대한 대출 지원 확대 등 자가 구입을 좀 더 용이하도록 돕는 금융 지원책들이 자가 수요 증가로 이어졌다고 볼 수 있다(진미운, 2014).

그러나 우리나라는 앞서 논의한 것과 같이 차주의 대출 부담 능력을 중요하게 다루고, 정부가 자가소유를 공적인 주택배분의 관점에서 접근하지 않고 가구의 노동시장에서 지위와 개별가구의 주택구입능력에 의해 결정되는 것으로 간주했다(남원석, 2009). 시장 안정 위주의 주택금융시스템과 자가소유 촉진정책에 대한 제한적 입장으로 서민 자가소유 촉진 정책은 낮은 고정금리의 장기 대출에 한정했고 서민주택에 대한 지원도 대략 LTV 70% 수준에서 일정한 범위를 벗어나지 못했다. 이러한 대출 위주 자가소유 촉진정책은 우리에게 가계부채 증가라는 숙제만 남겨줬을 뿐이다.

학계 또한 저소득층을 위한 적정주거 선택권의 폭을

넓히면서 주거안정을 꾀하려는 정책수단으로서 지분공유제(shared ownership) 주택과 같은 중간적 점유형태 제도를 주장한 연구가 많지 않았다.¹⁵⁾ 해외 국가와 달리 주택구입밀천에 대한 지원과 지분공유주택에 대한 구체적 논의와 실행 방안을 제시하지 못했다. 대체적으로 저렴한 주택 공급, 모기지 LTV 확대, 저금리 지원에 대한 논의가 많았고 실제 정책도 이러한 흐름에서 벗어나지 않았다.¹⁶⁾

다섯째, 서민의 자산제약을 완화하기 위해 그간 정부에서 추진해 온 정책들이 성공적이지 못한 문제가 있었다. 2006년 주택 가격이 폭등하던 시기에 치러진 제4회 지방선거에서 이른바 ‘반값 아파트’가 선거의 쟁점이 됐고, 2007년 주택법에 반영된 후 군포 부곡지구에서 시범 사업에 이르기도 했다.¹⁷⁾ 2008년 이명박 정부에서 반값 아파트 시도도 실현 가능성에 대한 의문과 투기 조장 우려로 많은 논란을 일으켰지만 결국 구체화되지 못했다. 과거 보금자리주택과 최근 신혼희망타운주택 분양 사례에서 보듯이 서민에게 부담 가능한 주택을 공급하자는 제도 취지와 달리 수분양자에게 과도하게 개발이익이 사유화하는 문제를 해결하지 못하고 있는 것도 서민 자가소유 촉진이라는 사회적 공론화에 부담으로 작용하고 있다.

마지막으로 그 동안 배제됐던 공공임대주택의 효용성이 재조명을 받고 있다는 점이다. 미국은 저소득층의 위험한 자가소유에 대한 대안으로 임대주택과 임차거구에 대한 지원을 늘릴 것을 주문하고 있고(Shlay, 2006), UN-HABITAT도 개발도상국가의 가난한 계층의 주거안정을 위해 임대주택에 대해 중립적인 지원책을 펼쳐야 한다고 강조한다(UN-HABITAT, 2003). 영국도 공공임대주택의 확대공급을 논의하면서 점유형태 간 균형정책을 강조하고 있으며(김수현, 2009), 우리나라도 점유 중립성 관점을 견지하면서 점유형태 간 균형 발전이 이루어질 수 있도록 해야 한다는 논의가

15) 남원석 외(2009)는 2008년 9월 정부가 자가소유 촉진의 일환으로 지분형 주택정책 시행을 발표했으나, 지분형 주택의 도입타당성을 둘러싼 구체적인 논의는 충분하게 이루어지지 못했음을 지적하면서 지분공유형 주택은 주택가격의 일부만 지불해도 자가취득 기회가 부여되므로 주택구입자금대출 이용이 곤란한 가구의 자가취득을 지원하는 수단이 됨을 주장했다. 김준형·최막중(2010)은 자가소유에 대한 저소득가구의 접근성을 개선하려는 정책적 노력이 다각도로 이루어질 필요가 있음을 역설하면서, 보금자리주택 등을 통한 저렴한 주택의 공급, 지분형 주택의 도입(남원석 외, 2009)이나 정부가 보증하는 모기지보험(고성수 외, 2006)을 통해 저소득가구에 대한 주택담보대출비율(LTV)을 높여주는 주택금융상품 개발 등의 정책대안을 제시했다. 김용창(2013)은 자산기반 주거복지 정책의 핵심수단 가운데 하나가 지분공유주택이라고 하면서 5년 공공임대주택을 지분공유주택으로 전환할 것을 주장했다.

16) 예를 들면, 이수욱 외(2015)는 단기임대 후 분양하기 보다는 곧바로 분양하는 주택을 분양 초기에는 임대료 수준의 원리금만 지급하게 하고, 점차 원리금 지급 수준을 늘리거나, 공유형모기지 등을 통해 원리금 지급 수준을 낮출 수 있도록 하는 방법을 제시했다.

17) 토지임대부 주택은 군포 부곡지구와 우면지구뿐만 아니라 서울시 사회주택으로도 되살아났다. 서울시가 서울주택도시공사에 출자한 토지를 저리로 임대하면 사회주택사업자가 투자해서 40년간 임대하고 관리하면서 투자비를 회수하는 토지임대부 임대주택이 그것이다. 환매조건부 주택은 끝내 시범 사업으로 그치고 말았다.

확산되고 있다(진미운, 2014).

2. 서민의 주택구입을 위한 공적 주택금융 현황과 문제

<표 1>은 공적 주택금융 제도 중 서민의 주택구입에 필요한 주요 금융제도를 발췌한 것이다¹⁸⁾. 서민을 위한 공적 주택금융을 뒷받침하는 주요 자금 원천은 주택도시기금과 주택금융신용보증기금이고 주택도시보증공사와 한국주택금융공사는 대출과 보증 방법으로 서민의 자가소유를 지원하고 있다. <표 1>은 전세 지원제도를 포함하고 있는데, 대부분의 서민이 사글세에서 월세로, 월세에서 전세로, 전세에서 자가로 주거이동을 통해 주거 안정성을 향상시키는 과정을 거치고 있다는 점과 전세가 자가로 가는 주거 사다리의 ‘마지막 디딤돌(김진유, 2017)’ 또는 전세보증금이 주택구입 시 유동성 문제를 극복하기 위한 ‘잠재적인 주택구입자금으로 축적된 자산(이상일·이창무, 2006)’이라는 관점을 포함하고 있다.

여기에서는 공적 주택금융의 주요 제도임에도 그 역할이 미진한 전세보증금반환보증, 모기지보험과 공유

형모기지의 현황을 살펴보고, 문제점을 도출한다. 이는 개선방안 마련을 위한 토대가 될 것이다.

1) 전세보증금반환보증

서민의 주택구입 이전 주거 형태는 전세가 보통이다. 서민이 주로 거주하는 주택은 다가구주택, 다세대주택과 연립주택과 준주택 등 전세보증금 보호에 취약한 구조이거나 전세보증금을 포함한 실질 LTV가 높아 특별한 보호가 필요하다. 해외 사례를 살펴보면 임대차보증금이 비교적 소액임에도 완전하고 즉각적 반환을 보장한다. 예를 들어 영국은 Tenancy Deposit Scheme에 의해 보증금이 보호되고 임대인이 계약종료 후 10일 이내에 임차인에게 보증금을 반환하도록 법률에서 규정하고 있다. 미국도 임차인 퇴거 후 21일 이내에 보증금을 반환하도록 「민법」에서 규정하고 있다.¹⁹⁾

우리나라는 전세보증금을 「주택임대차보호법」에 따른 최우선변제권과 우선변제권제도로 보호하고 있으나,²⁰⁾ 전세보증금 보호에 충분하지 않기 때문에 전세보증금반환보증제도를 마련하고 있다. 임대인이 임

<표 1> 서민의 주택구입을 위한 공적 주택금융

구 분		주택 구입 이전 단계	주택 구입 단계
대출	주택도시기금	<ul style="list-style-type: none"> 버팀목전세자금 신혼부부전용전세자금 주거안정월세대출 	<ul style="list-style-type: none"> 신혼부부전용구입자금 내집마련디딤돌대출 수익(손익)공유형모기지 오피스텔구입자금
	한국주택금융공사		<ul style="list-style-type: none"> 디딤돌대출 보금자리론/더 나은보금자리론 적격대출
보증	주택도시보증공사	<ul style="list-style-type: none"> 전세금안심대출보증 전세보증금반환보증 	<ul style="list-style-type: none"> 주택구입자금보증
	주택금융 신용보증기금	<ul style="list-style-type: none"> 전(월)세자금보증 임대보증금반환자금보증 	<ul style="list-style-type: none"> 중도금보증 일반모기지신용보증/정책모기지신용보증(MCG)

출처: 주택도시기금(<http://nhuf.molit.go.kr>); 주택도시보증공사(<http://www.khug.or.kr>); 한국주택금융공사(<https://www.hf.go.kr>)

18) 본 연구는 범위를 좁히기 위해 공적 주택금융에 있어 공급자 금융을 제외한 수요자 금융에 대해서만 논의한다.

19) 우리나라도 많은 저소득 임차가구의 보증금은 이들 재산의 대부분을 차지하고 있다는 점에서, 보증금은 계약종료 후 1개월 이내에 반드시 반환하도록 「주택임대차보호법」에 명시할 필요가 있을 것이다. 기간만료 1개월 이후 임차인의 단독신청으로 임차권등기가 가능하도록 하면 될 것이다(박은철·김수경, 2018).

20) 최우선 변제 금액 적용 임대보증금이 상향조정 되었으나, 임차인의 대상이 제한적이다. 서울의 경우 1억 1천만 원 이하로 가장 높으나, 최근 서울시 평균전세가격(2019년 1월 기준)은 3억 6천만 원으로 대상 범위가 넓지 않다(KB금융지주연구소, 2019). 그리고 현 주택임대차보호법은 일정한 요건이 충족될 경우에, 임차인에게 물권에 준하는 보호를 보장한다. 그러나 전세권과 같은 완전한 물권적 권리가 될 수 없어 일정한 한계가 있고(예를 들면, 저당권이 등기된 날과 주택임차인이 대항요건을 갖춘 날이 같은 경우에 저당권이 우선 보호된다(이은희, 2007)). 시민단체와 학계는 서민 전월세 보증금의 온전하고 적시성 있는 보장을 위해 ‘임차인 단독 임차권 등기’, ‘보증금반환 기일 명시’ 등 제도 개선을 요구하고 있다(박은철·김수경, 2018).

차인에게 제때 전세보증금을 반환하지 못하는 경우 주택도시보증공사가 먼저 임차인에게 임대인 대신 돌려주고 이후 주택도시보증공사가 임대인에게서 돌려받는다.

주택도시보증공사에서 지원하는 전세보증금반환보증은 2013년 도입됐으며, 1999년부터 서울보증보험에서 판매하는 '전세금보장신용보험'과 거의 유사한 제도로 일부보증 가입 가능 여부, 보증 한도와 보험료 등에서 차이가 있을 뿐이다.²¹⁾ 2018년 가입건수는 11만 3천여 건, 가입금액은 19조 원에 달하지만, 국내 총 전세 가구 수(약 353만가구, 2015년 기준)와 전월세보증금(약 687조 원, 2018년 3월말 기준²²⁾)을 고려하면 전세보증금 반환보수에 가입한 비율은 아직 많지 않다(<표 2> 참조). 점차 제도의 문제점이 개선되고 세입자의 보증금 반환 위험에 대한 인식이 높아져 빠르게 증가하고 있으나, 유럽과 일본 등 해외 선진국에서는 임차인의 월세 체납위험을 회피하기 위해 다양한 형태의 지급보증 제도가 활성화돼 있는 것과 비교할 경우 여전히 낮은 수준이다(KB금융지주연구소, 2019).

주택도시보증공사의 전세보증금반환보증 제도는 집주인 동의 없이 원칙적으로 가입할 수 있도록 하고, 사회배려계층에 대한 보증료 할인제도를 마련하는 등 부분적으로 공공성 측면이 있지만 실질적인 저소득층과 소액보증금 보호를 위한 제도로는 충분하지 않다.

조금 더 구체적으로 문제점을 살펴보면 첫째, 일반적 금융상품 구조와 달리 채권자인 임차인이 수수료를 부담한다는 것이다. 제도 시행 이전에 임대인이 수수료 부담하는 방법과 강제 보험 시행 여부를 검토했으나 실제 도입에선 시장의 민간 보험 상품과 다르지 않았다(김성욱·박영준, 2011).²³⁾ 둘째, 임차인이 전세보증금을 돌려받는데 시간이 너무 오래 걸린다. 서민의 주거 안정을 위해서는 전세보증금의 적기 반환이 중요한데 보증금 반환에 최소 2개월 이상 소요된다.²⁴⁾ 마지막으로, 실제로 전세보증금 보호가 필요한 저소득층과 서민이 이 제도를 잘 알지 못하고,²⁵⁾ 오히려 서민이 아닌 임차인의 신중하지 않은 전세계약에 쉽게 활용돼 역선택과 도덕적 해이 문제가 생길 수 있다.

<표 2> 전세보증금반환보증 가입현황

(단위: 건, 억원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	합계
건수	10,276	24,461	43,918	113,060	191,715
금액	18,570	51,720	94,930	190,380	355,600

출처: 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/dataset/15011863/fileData.do>)

2) 모기지보험과 모기지신용보증

모기지보험²⁶⁾은 차주의 채무불이행이 발생하는

- 21) 서울보증보험의 전세금보장신용보험은 아파트의 경우 전세보증금 액수에 구애받지 않고 가입할 수 있다. 주택은 전세보증금 10억 원까지 가입이 가능하다. 대신 보험요율이 아파트는 연 0.192%, 그 외의 주택은 연 0.218%로 주택도시보증공사의 상품보다 조금 더 높다. 전세보증금 일부에 대해서는 보험 가입이 불가능하고 전액만 가입할 수 있다는 것이 가장 큰 차이점이다. 주택도시보증공사의 전세보증금반환보증은 2018년 2월 1일부터 임대인 동의 제도가 폐지되었고 보증금 한도가 올랐으며 보증료 할인 등이 확대됐다.
- 22) 국토교통부 주거실태조사와 한국감정원 지역별 전월세가격 정보 등을 바탕으로 시산한 2018년 3월말 현재 전세보증금(보증부 월세 포함) 규모는 약 687조 원으로 추정되었다. 전세가구 보증금은 512조 원(75%), 월세가구 보증금은 175조 원(25%), 지역별로는 수도권 547조 원(80%), 지방 140조 원(20%)으로 각각 시산되었다(한국은행, 2018:94).
- 23) 공공성 측면에서 보면 일부보증 제도가 그나마 서민 주거 안전망 역할을 했다고 평가할 수 있다. 전세보증금 일부만 보험에 가입하더라도, 집값이 크게 떨어지지 않는 한 전세금 전액을 보충해 주었기 때문이다. 그러나 주택도시보증공사는 재무 부담을 우려해 2016년 '일부보증(손실금 우선 보증)' 상품을 '부분보증' 상품으로 수정해 오히려 다가구, 다세대 등 역전세와 강동전세 발생가능성이 높은 저소득층과 서민 주택에 대해 실질적 보호를 외면했다. 일부 보증가입자가 입은 손실금을 먼저 보증금액까지 우선 변제해주는 방식을 변경해, 주택도시보증공사와 임차인이 전세금 대비 가입 보험료 비율에 따라 손실을 배분하는 방식을 도입한 것이다. 상품 설계가 공공성을 배제한 시장성 보증 상품 구조로 회귀해버린 것이다.
- 24) 예를 들어 임차인인 전세계약기간 종료 후 1개월 동안 상당한 사유 없이 전세보증금을 반환받지 못하였을 때 보증사고가 발생하고 임차인은 HUG에 보증사고를 통지하고 지급을 청구할 수 있다. 임차인의 보증채무이행청구서를 접수한 날로부터 1개월 이내에 보증채무를 이행하므로 가장 빨리 보증금을 회수할 수 있는 경우도 2개월이 소요된다.
- 25) 이러한 문제에 대응하기 위해 공인중개사로 하여금 전세보증금반환보증 제도를 의무적으로 안내하도록 관련법 개정안을 마련한 바 있지만 이러한 보증제도를 금융상품으로 간주하고 미이행 시 처벌조항이 과도함을 이유로 법 개정엔 이르지 못했다(2014년 박주선의 원 발의 '공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 일부개정 법률안'). 이후 2016년 주택도시보증공사는 한국공인중개사협회와 서민 주거안정을 지원하기 위한 '전세보증금 반환보증 활성화를 위한 협약(MOU)'을 체결한 후 2017년 전세보증금반환보증 제도 활성화를 위해 2017년부터 위탁판매 공인중개사를 500명을 모집했다. 위탁판매를 희망하는 공인중개사는 업무위탁 신청을 통해 위탁판매 공인중개사로 등록할 수 있으며 교육을 마친 후 보증상품을 판매할 수 있다. 위탁업무는 보증상품 상담, 신청서류 접수이며 취급실적에 따라 건당 3만 5,000원의 위탁수수료를 지급한다(<https://www.sedaily.com/NewsView/10L6VG1KAP>).
- 26) 미국에서 일반적으로 주택 구입을 위한 용자는 주택 가치의 80%가 최대치이기 때문에 나머지 20%에 해당하는 자기자금을 준비해야

경우, 모기지 보험회사가 보험가입한도 내에서 대출 금융기관이나 투자자의 손실을 보전해준다. 1924년 설립된 미국의 연방주택관리청(Federal Housing Administration) 보험 대출은 주택 마련을 위한 자기 자본 소요를 낮추고 더 관대한 소득과 신용 조건을 요구함으로써 전통적인 대출 시장과 다른 시장을 조성하여 생애 첫 주택 구입자와 저소득 주택 구입자에게 주택 접근성을 강화해주는 역할을 해왔다. 이러한 보험 대출은 민간 대출 상품의 경기순응성을 완화하고, 저소득층의 자가보유를 촉진하는 역할을 수행한다는 평가가 일반적이는데,²⁷⁾ 영국 등 유럽국가와 호주, 뉴질랜드 등지에서도 다양한 공공과 민영 모기지 보험(Mortgage Insurance) 상품을 도입했다.

우리나라는 2005년 주택가격 폭등과 투기 방지를 위해 정부가 LTV를 규제함에 따라 2007년 7월 자금여력이 부족한 서민의 주택마련을 지원하기 위해 LTV 20%를 확대를 허용하는 민영 모기지보험을 도입했다. 2007년 12월부터 서울보증보험과 젠위스 모기지보험이 상품 판매를 개시했으며,²⁸⁾ 2008년 6월 한때 지방 미분양대책 관련해 가입범위를 LTV 최대 85% 이내로 확대하고 국민주택규모 이하 주택 요건도 폐지하기도 했다.

한편, 우리나라는 모기지보험과 유사한 제도로 모기지 신용보증 상품인 모기지신용보험(Mortgage Credit Insurance)과 모기지신용보증(Mortgage Credit Guarantee)을 각각 2002년 서울보증보험, 2010년 한국주택금융공사에서 도입했으며, 모기지신용보증은 2016년 2월 주택도시보증기금 디딤돌대출에도 확대했다.

모기지신용보증은 LTV 규제에 따른 대출한도 중 주택 임대차보호법에 의해 최우선 변제되는 소액임차보증금 공제분 만큼 추가로 대출하여 실질적인 LTV 한도까지 대출이 가능하게 해준다.

모기지보험과 모기지신용보증(보험)은 차주의 채무 불이행이 발생하는 경우, 보험회사가 보험가입한도 내에서 대출 금융기관이나 투자자의 손실을 보전해 주는 보험이라는 점에서 이론적 차이가 없다. 그러나 실질적으로 국내 운용중인 모기지신용보증은 LTV 한도까지 대출을 받게 해주는 반면, 모기지보험은 LTV의 기준을 초과한 대출이 가능하다는 점에서 차이가 있다.²⁹⁾

이처럼 모기지보험과 모기지신용보증은 주택구입 시 자기자본이 부족한 가구에 대하여 레버리지 효과를 확대시키는데 목적이 있지만(윤수민 외, 2017), 국내 제도 운영은 사실상 낮은 LTV 대출로 인한 소액임차보증금 부분만 담보하는 제한적 의미의 모기지보험(보험)이 운영 중에 있으며 장기대출의 높은 LTV 신용위험을 보완하는 실제적 모기지보험은 아직 활성화되지 못한 실정이다. 2019년 3월말 현재 우리 공적 주택금융에서 지원하는 최대 LTV는 70%이며, 초과 LTV에 대해 사실상 모기지보험을 지원하지 않는다.³⁰⁾

그리고 우리나라 모기지보험 시장은 크게 성장하지 못하고 단절돼 있는 데, 이는 공공 모기지보험보다 민영 모기지보험을 먼저 도입하면서 제도와 상품이 충분한 주목을 받지 못했기 때문이다. 미국과 캐나다, 호주 등과 같은 대부분 선진 국가는 공공 모기지보험 제도 시행을 통해 민영 모기지보험 도입함으로써 시장을 확대해 온 것과 다른 것이 특징이다.

한다. 서민이 주택을 구입하는 경우 FHA(Federal Housing Administration)는 주택 가격의 3.5%만 자기자금을 준비해도 나머지 금액을 융자해 준다. 웰스파고나 JP모건체이스 같은 대형 융자은행들도 주택구입 대금의 3% 정도 만 자기자금을 갖고 있어도 융자가 가능한 상품을 출시하고 있으나 자기자금 비율이 낮을수록 모기지 연체 위험성이 높아지기 때문에 일반적으로 자기자금 비율이 주택 구입 대금의 20%가 안 되면 모기지 보험을 요구한다.

- 27) 모기지보험의 필요성에 대한 첫 번째 근거는 모기지보험이 모기지 시장 발전에 긍정적인 영향을 준다는 점이다. 둘째, 저소득층의 자가보유 촉진을 위해 생애 첫 주택 구입자나 저소득층의 주택구입을 지원하기 위해 필요하다는 것으로 나눠 볼 수 있다. 국내 연구 또한, 국내 MI 상품의 도입을 주장하는 이유로 금융회사의 건전성 확보(고성수 외, 2006), 국내 모기지 시장의 건전한 성장(유제만, 2008)을 들고 있기도 하나, 저소득층의 주택구매능력의 향상과 주택투자 활성화(김선웅, 2006)를 들기도 한다.
- 28) 젠위스모기지보험은 2009년 4월부터 신계약 판매를 중지했다. 현재 서울보증보험은 주택구입자금에 한해 LTV 최대 80%까지 대출을 받을 수 있는 신용상품을 판매하고 있다. 지역별 LTV 기준 아파트는 최대 20%, 기타 주택은 15%까지 추가 대출이 가능하다. 가산금리는 0.08%-0.46%다.
- 29) LTV 한도가 70%라고 가정할 때, 모기지 신용보증 상품이나 MI를 가입하지 않은 경우 대출자의 최대 대출한도는 LTV 70% 중 지역별 소액임차보증금만큼 제외된 부분이 된다. 모기지 신용보험을 가입한 대출자는 LTV 70%까지 대출이 가능하며, MI 가입자는 LTV 70%이상까지 대출이 가능하다.
- 30) 다만, 서울보증보험은 주택구입자금에 한해 LTV 최대 80%까지 대출을 받을 수 있는 신용상품을 판매하고 있다. 지역별 LTV 기준 아파트는 최대 20%, 기타 주택은 15%까지 추가 대출이 가능하다. 가산금리는 0.08%-0.46%다. 한국주택금융공사의 모기지신용보증(Mortgage Credit Guarantee)은 LTV 규제에 따른 대출한도 중 주택임대차보호법에 의해 최우선 변제되는 소액임차보증금 공제분 만큼 추가적으로 대출이 실행되어 최초 LTV 한도까지 대출이 가능하게 해준다.

<표 3> 한국주택금융공사 모기지신용보증 공급 실적

연도	세대수(호)	금액(억원)
2004	46,440	6,111
2005	92,369	12,992
2006	76,650	10,496
2007	55,663	7,760
2008	33,011	4,235
2009	26,948	3,452
2010	26,669	3,402
2011	39,073	7,231
2012	48,574	12,540
2013	49,798	12,687
2014	55,284	12,029
2015	68,625	15,066
2016	80,966	16,354
2017	91,037	18,215
2018	88,213	18,159

출처: 한국주택금융공사

3) 손익(수익)공유형모기지

미국, 호주, 영국, 핀란드를 비롯한 많은 국가에서 대안적 점유형태로서 지분공유 정책을 활용하고 있다(김용창, 2013). 미국 캘ifornia는 생애첫주택구입자 대상 프로그램으로 LA 거주자는 4인 가족 기준, 연소득 6만 9450달러 이하로 지난 3년간 주택이 없었다면 최대 5만 5,000달러까지 자기자금을 보조 받을 수 있다. 무이자로 용자가 이뤄지며, 주택구입자는 주택을 매각하거나 재용자를 받을 때 자금을 갚으면 된다. 호주의 '빅토리아 집'은 영국 지분공유제도와 유사하다. 정부와 구매자가 주택을 공동소유하는 지분공유 형태로 첫 주택 구매를 지원한다. 구매자가 주택가격의 5%를 지불하면 나머지 15%를 정부가 부담하고 주택지분을 소유한다. 사회주택 거주자 대상으로 2010년부터 시행했고, 일반인 대상으로 2017년에 시작했다. 단독세대는 연 소득 7만 5천 호주달러(6,500만 원), 부부나 가족은 9만 5천 호주달러(8천만 원)를 넘지 않아야 하고 구매자가 부담해야 하는 최소 5%의 보증금은 본인이 저축한 예금임을 증명해야 한다. 영국 Equity Loan은 2013년 4월부터 3년간 한시적으로 시행했다. 정부가 신규 주택가격 20% 이내 금액을 지분형태로 제공하

고, 신규주택 구입자금은 차입자는 최소 5%, 정부는 최대 20%, 대출금융회사는 75%정도를 부담한다.

우리나라는 영국 지분공유제도와 비슷한 '손익공유형'과 '수익공유형' 모기지 제도를 시행하고 있다. 국민주택기금은 낮은 금리로 주택구입자금을 지원하고, 이후 자본이득 또는 손실을 공유한다. 손익 공유형 모기지는 집값 40%까지 지분 성격의 자금을 대출하고 매각손익을 공유한다. 수익 공유형 모기지는 시세차익보다 안정적 주거를 희망하나 목돈이 부족한 실수요자에게 전세보다 저렴한 비용으로 내집 마련 기회를 제공하려는 상품으로, 집값의 최대 70%까지 대출하며 시세차익을 공유하는 대신 1.5%의 저금리로 대출을 받을 수 있다.

상대적으로 자본금 성격이 더 강한 '손익공유형'은 집값 하락 위험을 공유한다는 점에서 전통적인 주택담보대출과 다르다. 손익공유형은 기금이 지분성격의 자금을 대출하고, 기금 지분에 대해 임대료 명목의 이자를 수취한다는 점에서 지분공유주택 개념과 유사하다.

국내 공유형모기지 제도는 무주택 서민과 위험을 분담하고, 낮은 이자율과 주택가격 상승에 따른 자본 이익을 공유할 수 있다는 장점에도 2013년 최초 시범사업에서 관심과 달리 제도의 의의가 무색할 정도로 운용 실적이 미약하다(<표 5> 참조). 이는 주택도시기금이 재원 특성을 고려하여 보수적으로 제도를 설계했기 때문이다.³¹⁾ 수요자는 저금리와 주택시장 활황에 따른 주택가격의 상승이 예상되는 경우 수익의 공유보다 독점적 향유를 더 유리하다고 인식하게 만든다(김기태, 2015). 그리고 두 제도 모두 주택가격의 최소 30% 정도 자기자금이 필요한 점에서 서민의 주택구입에 필요한 자산 제약 문제를 해결하기엔 충분하지 않아 보인다.

<표 4> 공유형모기지 운용실적

(단위: 억원)

연도	2013	2014	2015	2016	2017
운용 실적	3,782	7,747	1,955	188	5

출처: 주택도시기금 업무편람(2018)

31) 실제 상품 구조 또한 주택 경기가 상승하는 경우 수요자가 아닌 공급자가 유리한 형태라는 시뮬레이션 분석 결과도 있다(류근욱·마승렬, 2018).

Ⅳ. 서민 자가소유 촉진을 위한 공적 주택금융 강화 방안

1. 서민주택의 전세보증금반환보증 의무 가입

서민이 전세보증금 형태로 축적한 자산은 절대적 보호가 필요하다. 서민 전세보증금을 제대로 보호하고 공공성을 강화한 전세보증금반환보증제도의 개선 내용의 주요 골격은 첫째, 일정금액 이하 서민 전월세보증금은 무상으로 의무적으로 가입해야 한다. 주택도시보증공사의 우발 채무와 재무구조 악화에 따른 대외신인도가 문제된다면 이 상품에 대해 LH공사와 같이 국고에서 손실을 보전하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

둘째, 2014년 박주선 의원이 발의한 공인중개사법 개정안을 보완해 공인중개사의 전세보증금반환보증제도 고지와 신고 대행 의무를 강화할 필요가 있다. 현 중개대상물확인·설명서는 주택의 물리적 내용에 치우쳐 있다. 공인중개사에게 본 제도의 고지와 신고 대행에 따른 실비 지급은 지자체와 주택도시보증공사가 분담하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 임대인은 임차인에게 주택 가격 수준, 임대차계약과 금융기관 부채 현황을 고지하도록 관련 법령의 개정이 필요하다.

셋째, 임차인이 전세보증금을 제때 돌려받지 못해 보증사고가 발생하는 경우 서민의 생계에 필요한 주거이동을 고려해 보증이행일까지 주택도시기금에서 전월세보증금 한도 내 긴급 대출을 지원해야 한다.

넷째, 서민 전세주택은 공급이 부족하고 드물다. 보증사고 발생 시 단순히 1회성 역전세일 경우 채권추심과 구상권 회수를 늦추고, 시세에 맞는 전전세로 전환 운영할 필요가 있다. 이때 전세보증금 차액은 주택도시기금에서 차입할 수 있을 것이다. 이는 서민의 주거이동을 최우선적으로 보장하고, 전세 가격이 회복하거나 주택가격이 안정될 때 까지 당분간 서민 전세주택을 보호하는 방안이 될 수 있다.

마지막으로, 주택가격 시가확인 and 심사에 한국감정평가사협회의 자발적 협조를 받을 수 있다.³²⁾ 한국감정평가사협회는 2018년 사회적 공헌과 책임을 다하기 위해 대국민 공공서비스를 제공하기 위해 공공서비스위원회를 신설하고 일부 서민대출, 국가 유공자 대출, 회생 신청자 대출 등에 대해 무료 시가확인 서비스를

수행하고 있다. 서민주택 전세보증금반환보증 운용에 감정평가사협회 공공서비스를 추가하면 감정평가사의 사회적 책임과 국민의 신뢰를 제고할 수 있을 것이다.

<표 5> 서민 전세보증금 누적 분포

구 분 (단위: 만원)	수도권		지방	
	빈도수	누적 %	빈도수	누적 %
5,000 이하	330	44.72%	565	65.09%
6,000	56	52.30%	49	70.74%
7,000	54	59.62%	50	76.50%
8,000	55	67.07%	47	81.91%
9,000	32	71.41%	14	83.53%
10,000	47	77.78%	24	86.29%
11,000	16	79.95%	14	87.90%
12,000	24	83.20%	18	89.98%
13,000	16	85.37%	14	91.59%
14,000	17	87.67%	12	92.97%
15,000	16	89.84%	18	95.05%
16,000	12	91.46%	14	96.66%
17,000	15	93.50%	9	97.70%
18,000	11	94.99%	6	98.39%
19,000	3	95.39%	1	98.50%
20,000	16	97.56%	5	99.08%
20,000초과	18	100.00%	8	100.00%
합계	738		868	

출처: 2018년 가계금융복지조사

<표 5>는 가계금융복지조사에서 “소득 6분위 이하”, “자산 6분위 이하”, “순자산 6분위 이하” 3가지 조건 모두에 해당하는 서민 가구의 전세보증금 누적분포를 조사한 것이다. 의무 가입 대상 전세보증금 규모를 수도권은 1억 5천만 원, 지방은 1억 2천만 원으로 할 경우 대상가구 중 약 90%가 의무가입 대상이 될 것으로 추정된다.

2. 서민을 위한 공공 모기지보험

공공 모기지보험(Public Mortgage Insurance)은 영국 등 유럽국가와 호주, 뉴질랜드 등 다수 국가가 다양한 형태로 상품과 제도를 도입하고 있으며 저소득층이 주택을 구입하는데 중요한 역할을 수행해 왔다.

32) 주택공시가격을 시장가치 수준으로 현실화하고, 신축, 개축 등 주택은 준공시점에 즉시 새로이 평가하면 임대인과 임차인 간 정보비대칭 문제는 상당히 해소할 수 있을 것이다.

예를 들어 1930년대 미국과 제2차 세계대전 이후 캐나다의 붕괴된 모기지시장을 개선하기 위해 공공 모기지보험을 도입했다. 대출기관은 정부보증으로 지급불능에 대응하고, 차입자는 더 많은 대출을 받을 수 있게 해 준 것이다. 뿐만 아니라 공공 모기지보험은 직접적 또는 명시적 재정 지원 수단에 비해 정부 예산에 대한 압박이 상당히 적은 정책 수단으로 평가된다(Elsinga et al., 2009).

공공 모기지보험의 도입 효과 중 가장 중요한 점은 자가소유 확대에 의한 긍정적인 경제적 외부 효과를 누리게 해 준다는 것이다. 즉 자가소유자는 자가소유를 통해 더 나은 시민이 되며, 자가소유가 늘면 근린지역과 인적 자본에 더 많은 투자가 촉진된다(Cao, 2005; Green and White, 1997; Rohe et al., 2002). 그리고 모기지 대출 시장에서 생겨난 시장실패를 교정해 준다. 대출기관은 어떤 집단의 위험이 높다고 인식할 경우 비록 이들 집단이 더 높은 이자를 부담하거나 더 많은 담보를 제공할 준비가 되어 있더라도 이들 집단을 배제하고 대출을 할당한다(Cao, 2005). 이러한 신용할당은 모기지 시장을 더 건전하게 만드는 동시에 가격과 무관한 이유로 모기지 시장에서 배제된 사람의 복지를 훼손한다(Buckley et al., 2003). 정부의 모기지보험은 이러한 시장실패에 대응하기 위한 수단이 된다.

대체적으로 공공 모기지보험은 가입대상을 제한한다. DTI, LTV, 그리고 소득의 유형과 같은 기준에 적합해야 한다. 특정 집단이나 특정 주택 유형을 정책대상으로 하거나 일반적으로 소득과 주택가격, 대출액 상한을 둔다. 프랑스는 보조금 수혜 자격을 두고 있으며, 스웨덴은 신축 주택에 한정하기도 한다. 이처럼 정책대상을 제한하는 이유는 중·저소득층의 자가소유를 효율적으로 촉진하기 위해서다(<표 6> 참조).

심기우·김진(2016)은 모기지 보증이 주택가격 거품 유발 가능성과 고소득층에 대한 도덕적 해이가 발생 가능성을 단점으로 들고 있다. Merrill and Whiteley (2003)도 은행이 가장 위험한 대출만 모기지보험에 가입시키는 도덕적 해이 문제(공공기관이 전액보증을 제공할 때 더욱 심각해질 수 있다)가 발생할 수 있다고 했다. 공공 모기지보험을 제대로 시행하기 위해서는 무엇보다 주택가격의 거품이 발생하지 않도록 실거주자를 대상으로 한정해야 하되, 고소득층이 혜택을 볼 수 있는 문제가 있으므로 부담 가능한 중·저소득층을 대상으로 한정해야 할 것이다.

따라서 주택구입능력이 있음에도 LTV 규제와 높은 소득 대비 집값으로 자본축적이 불가능한 생애 첫 주택 구입자와 중·저소득 주택구입자를 대상으로 최대한 낮은 보증료율의 공공 모기지보험을 도입이 필요하다

<표 6> 각국의 공공 모기지 보증(보험)의 특징

구분	미국	캐나다	네덜란드	벨기에	프랑스	스웨덴
운영주체	연방정부	중앙정부	민간 비영리조직 (정부 보증)	지방정부	정부, 은행 (정부 감독, 보증, 펀딩)	중앙정부
도입 목적	시장 보완	자가보유 시장보완	자가보유	자가보유	자가보유	자가보유
정책적 운용	Yes	No	Yes(broad)	Yes	Yes	Yes(broad)
최대 LTV(%) (모기지보험이 없는 경우)	97 (78)	95 (75)	112 (>100)	100 (100)	100 (60)	95 (95)
보증료	선취 1.5%, 연 이율 0.5%	선취 0.5-4.5%	선취 0.3%	-	선취 2.0%, 연 이율 0.15%	연 이율 0.5%
정책대상 기준 - 소득 - 주택가격 - 대출액 - 보조금 - 신축주택 - LTV	V	V	V	V V	V	V V

출처: Elsinga et al.(2009)에서 발췌.

<표 7> 국민연금이 참여하는 지분공유주택에서 서민의 주택구입부담

(단위: 천원)

구분	수도권		지방	
	13평형	18평형	13평형	18평형
주변 시세(a)	223,080	308,880	111,540	154,440
분양가격(b=a*70%)	156,156	216,216	78,078	108,108
주택담보대출 기간	30년	30년	30년	30년
LTV	70%	70%	70%	70%
모기지 이자율	1.30%	1.30%	1.30%	1.30%
대출 금액(c)	109,309	151,351	54,655	75,676
NPS 기 납입금 인출(d)	17,125	17,125	17,125	17,125
주택구입밀천(e=b-c-d)	29,722	47,740	6,298	15,307
월 원리금 상환액(A)	367	508	183	254
35세 국민연금 월 납입액(B)	134	134	134	134
35세 월 자기부담금(C=A+B)	501	642	318	388
월 소득(D)	3,457	3,457	3,457	3,457
월 소득 대비 부담(E=C/D)	15%	19%	9%	10%

* 주요 가정

1. 30세 취업 후 64세까지 근무
2. 2017년 현재 연령별 평균 연봉 가정(28,540~44,670만원)
3. 30세부터 34세까지 연금 납입 후 35세에 중위주택 70% 할인가격으로 구입 가정
4. 현재가치 및 미래가치 추정은 3% 할인율 사용

다. 다만, 저소득층 자가보유 촉진과 주택보조금이란 정책 수단이므로 보증료는 최소한으로 설정할 필요가 있다.³³⁾ LTV 한도와 관련해 고성수 외(2006)는 모기지보험 규모 80-90%까지 시장에 큰 충격이 없을 것으로 보고 도입 초기 80% 수준이 적정하며, LTV 60% 이상 초과 모기지에 대해 모기지보험 가입 의무화를 제안하고 있지만, 서민 주택의 특성을 반영해 소득이 증빙되어 부담이 가능하다면 별다른 LTV 규제 없이 주택가격 100%까지 지원하는 것이 바람직할 것이다.

3. 공공 참여 지분공유주택

우리나라 공유형모기지는 안정적 주거확보가 필요한 무주택자가 전세에서 자가로 전환될 수 있는 역할을 할 수 있는 제도다. 하지만, 주택구입에 필요한 자산 제약에 대한 고려가 부족하고 주택도시기금 재원의 성

격을 고려해 주택가격이 상승할 경우 공급자에게 유리한 상품으로 설계된 측면이 있다.

서민주택에 대해 공공이 지분공유 형태로 참여하는 새로운 지분공유주택을 설계한다면 첫째, 여전히 디딤돌 대출과 같이 장기 저리 모기지를 제공해야 한다. 둘째, 주택도시기금을 대신해 국민연금 납입금(회사 납입금 포함)을 선인출해 주택구입자금으로 무이자로 지원해 서민의 초기 자기부담금을 줄이는 방안을 고려해 볼 수 있다.³⁴⁾ 셋째, 마지막으로 원칙적으로 주택가격 상승분을 주택분양자와 공유하되, 출자금액, 보유기간과 자녀수에 따라 차등 배분하는 방안을 고려할 수 있다.

특히 국민연금 기납입금을 구입자금으로 활용할 경우 자산축적이 거의 없는 무주택자에게 주택구입 기회를 확대할 수 있으며 특히 맞벌이 부부는 더 수월하게 최초구입자금을 확보할 수 있을 것이다. 서민에게 주

33) 서주희 외(2015)는 사고율 단일모형일 때 일시납은 0.44%, 월납은 0.05%, 그리고 다중탈퇴모형일 때 일시납 0.42%, 월납 0.07%로 보증료 계산 결과를 제시했다.

34) 국민연금의 서민주택 투자참여는 싱가포르 CPF를 참조할 수 있다. 초기에는 근로자의 은퇴 후 안정적인 삶을 지원하기 위한 목적으로 출범했으나 자가주택 구입지원과 의료, 교육 등으로 사용처가 확대됐다. CPF에 가입한 싱가포르 국민은 주택을 구입할 때 자신의 일반계정에서 일시불로 꺼내 사용할 수도 있고 매월 불입하는 주택자금대출의 원리금 상환액으로도 쓸 수 있다. 이와 비슷하게 2016년 우리나라에선 중앙정부 등 공공기관이 발행하고 장기공공임대주택에 투자하는 국민안심채권에 대한 논의가 있었지만 지분공유주택과는 거리가 있었다.

거 선택권을 넓혀줄 뿐만 아니라 주택 소유에서 생겨난 자본이익을 사회적으로 공유하고 저소득층도 자산 증대 기회를 가질 수 있는 장점을 지닌다.

한편, 공공 참여 지분공유주택을 신혼희망타운대출과 같이 시세보다 특별히 저렴한 가격(인근 분양가의 70% 수준)으로 분양하는 신규주택 특별공급 제도와 연계할 수도 있다. 결혼·출산을 장려해야 하는 국민연금 정책과 맞물려 무주택 서민이 국민연금의 지원으로 공공주택을 분양받아 자산가치의 일부를 사유화하게 해 줄 뿐만 아니라 퇴직 후 분양 주택을 주택연금으로 활용할 수 있어 전 생애에 걸친 주거복지와 사회복지의 연계가 가능해진다.

국민연금의 지분공유주택에 대한 투자와 공급 확대는 공공임대주택 공급과 관리를 담당할 LH, SH 등의 재무적, 사회적 비용을 경감시켜 준다. 임대주택관리에 따른 부채 증가, 수선 유지와 관리운영에 따른 적자를 방지할 수 있을 것이다. 서민의 낮은 자가주택 점유율 개선과 자본이익으로 인한 불평등 해소를 넘어 적극적으로 자본이익을 활용한 계층상승의 기회를 제공하게 된다.

<표 7>은 30세 취업한 가구주가 35세에 결혼하면서 국민연금이 참여하는 지분공유주택 13평 및 18평 주택을 구입할 경우 부담해야 할 주택구입밀천과 주택구입부담을 산출했다. 예를 들어 수도권 13평 아파트를 구입할 경우 구입대상 아파트의 가격은 주변시세의 70%로 특별 공급된다. 지원 가능한 대출금은 LTV 70% 기준으로 109,309천 원 원리금균등상환방식으로, 만기 30년, 이자율 연 1.3%다. 그리고 취업이후 5년간 직장에서 납입해온 국민연금 전액(회사 부담분 포함) 17,125천 원을 활용할 수 있어 자기자금은 29,722천 원으로 3천만 원 정도만 필요하다. 예시와 같이 주택을 구입할 경우 계속 국민연금을 납입해도 국민연금(납입금 134천원/월)과 모기지 상환액(367천원/월)을 합한 총 주택구입부담은 소득의 15% 정도에 그칠 것으로 예상된다.

V. 결론

우리사회는 주택 소유에서 비롯된 불평등과 자본이익을 사유화하는 문제가 심각해졌고 서민은 예전보다 자산 증대 기회를 갖기가 더 힘들어 지고 있다. 서민의

주택구입을 위해 국가가 싱가포르처럼 무상으로 자금을 지원할 정도에 이르지 못하는 못하겠지만, 이제 서민 스스로 주택구입자금을 마련해야 한다는 시장적 접근에서 벗어나 서민 주택금융의 공공성을 좀 더 강화하는 것이 시급해졌다. 비록 오너십 소사이어티 논란에서 벗어나진 못하겠지만, 서민의 자가소유 촉진 문제를 재논의하고 서민의 주택자산을 온전히 보호하고 자산 증대 기회를 주기 위한 공적 주택금융제도 개선에 대한 논의를 공론화할 필요가 있다.

본 연구는 첫째, 서민의 전세보증금을 온전히 보전하고 생계형 주거이동을 지원하기 위해 서민주택 전세보증금반환보증 의무화를 제안했다. 제도 시행 초기에 일시적으로 서민 전세가가 상승할 우려가 있고 정부의 의무적 보호에 따라 역선택과 도덕적 해이 문제가 생길 수 있어 정교하게 제도를 설계할 필요가 있다. 둘째, 서민주택 구입에 대해 공공 모기지 보험 도입을 주장했다. 실수요자 서민에게 장기보유 조건으로 운용한다면 가격상승을 어느 정도 완화할 수 있고 공급 또한 증가할 수 있을 것이다. 셋째, 공공이 참여하는 지분공유주택이다. 오너십 소사이어티 문제와 집값 상승을 전제로 한 제도라는 점에서, 특히 국민연금의 사회투자 필요성과 적절성, 그리고 이러한 투자가 대체투자로서 적정 수익률인지 논의가 만만치 않을 것이다. 게다가 공공이 자본이익을 환수할 경우, 10년 공공임대주택과 마찬가지로 입주민의 민원이 빗발칠 개연성도 있다. 만약 국민연금이 지분공유주택에 참여한다면 이러한 제도를 통해 무주택 서민의 삶의 질 개선에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 주택가격 상승에 따른 자본이익을 공유할 수 있고 장기적이고 안정적인 투자로 연금 고갈 문제에 대처하고 국민연금 수지도 개선할 수 있을 것이다.

우리나라는 공공임대주택 비중이 낮다. 그간 진보와 보수정부 모두 정책 상징성과 주거복지수단으로서 직접적 효과를 고려해 공공임대주택 확대를 최우선적 주거복지정책으로 해왔다. 이로 인해 서민의 자가소유 촉진정책은 한계가 있었고 적극적 공공임대주택 공급 정책은 정부 재정 문제를 가중시킨다. 뿐만 아니라 공공분양주택은 공공임대주택 위주의 정책에 밀려 공급이 제한적이고 공기업 경영목표에서 핵심적인 지표가 아니다. 그리고 최근엔 낮은 분양가 책정으로 개발이익이 사유화되는 심각한 문제를 낳고 있다. 개발이익을 환수할 수 있는 토지임대부나 환매조건부 분양주택

제도도 사실상 실패했다. 공공자가주택을 재시행하거나 자본이익을 사회적으로 공유할 수 있는 모델 개발이 필요해졌다. 결국 신혼희망타운 등 공공분양 주택에서 제기되는 개발이익 사유화와 높은 주택가격 문제를 근본적으로 해소하는 주거 정책으로 지분공유주택과 같은 중간적 점유형태의 도입을 적극 검토해야 한다.

본 연구는 실증연구로 이어지지 않고 그간 선행연구를 바탕으로 서민을 위한 현 공적 주택금융제도를 진단하고 제도 개선과 신설에 필요한 기초적인 철학과 개념, 그리고 제도의 윤곽만 제시한 한계가 있다. 제도 시행을 위해서는 구체적 실증 모델을 수립하기 위한 후속 연구가 필요하다.

논문접수일 : 2019년 5월 19일
 논문심사일 : 2019년 5월 23일
 게재확정일 : 2019년 6월 20일

참고문헌

1. KB금융지주연구소, 「최근 전세시장 동향과 리스크 점검」, 2019.02.15
2. 강미나·박미선, “싱가포르 주택정책과 자가소유 지원정책의 시사점”, 「국토정책 Brief」, 2013, pp.1-8
3. 강종만, “KIP VIP 시리즈-Vision, Insight and Policy: 2014-12: 영국 서민지원 주택금융제도의 변화와 시사점”, 「KIF VIP 리포트」, 2014, pp.1-44
4. 고성수·정완성·최은영, “모기지보험제도의 효율적 운영을 위한 적정 LTV 설정 및 시장효과전망에 관한 연구”, 「주택연구」 제14권, 2006, pp.215-235
5. 국토교통부, “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 「주거복지로드맵」”, 2017.11.29
6. 금융위원회, 「서민·실수요자 주거안정을 위한 금융지원방안」, 2018.4.24
7. 김관영·김경환, “저소득층 주거안정을 위한 주택금융의 역할”, 「주거복지실현과 재원조달방안」, 대한주택공사, 2002
8. 김기태, “공유형 모기지제도의 특징과 발전방향에 관한 연구”, 부동산분석학회 학술발표논문집, 2015, pp.85-102
9. 김덕례·한동진, “서민주택금융 현황과 과제”, 「주택산업연구원 연구보고서」 제5권, 2015, pp.1-91
10. 김도훈, “중국 주택공적금(公積金) 제도에 관한 연구”, 「질서경제저널」 제19권 제1호, 2016, pp.133-152
11. 김미경, 「청년가구의 주거소비 특성」, 주택산업연구원, 2016
12. 김민철, “생애주기별 주거소비 특성을 반영한 주거지원 방

- 안”, 「국토정책 Brief」 제603권, 2017, pp.1-8
13. 김선웅, “미국의 저소득층을 위한 주택정책 변화와 시사점”, 「국토」 제298호, 2006, pp.102-111
14. 김성옥·박영준, “보증금 보험제도 등 주택임대차 제도 개선 방안”, 법무부 연구용역보고서, 2011
15. 김수현, 「주택정책의 원칙과 쟁점: 시장주의를 넘어」, 한울아카데미, 2008
16. 김수현, “선진국 자가소유 논의와 우리나라에 대한 정책적 시사점”, 「경제와사회」 제83호, 2009, pp.258-283
17. 김용창, “자산기반 주거복지정책으로서 단기 공공임대주택의 지분공유제 주택으로 전환”, 「공간과 사회」 제44권, 2013, pp.5-39
18. 김준형·최막중, “소득계층별 자가소유의 자산증대 효과”, 「주택연구」 제18권 제1호, 2010, pp.5-26
19. 김진유, 「전세」, 도시와 시민총서, 커뮤니케이션북스, 2017
20. 남원석, “자가소유 촉진정책의 평가와 향후 과제”, 한국주택학회 학술대회 발표논문집, 2009, pp.3-32
21. 남원석·박신영·최은희, “지분형 주택의 도입타당성 연구”, 「주택연구」 제17권 제2호, 2009, pp.191-212
22. 류근옥·마승렬, “공유형 주택모기지의 기대수익률과 리스크 분석”, 「보험학회지」 제114권, 2018, pp.57-84
23. 박신영·최은희·남원석·방성민, 「지분공유제 방식의 국내 도입 가능성 검토」, 주택도시연구원, 2007
24. 박은철·김수경, “주거권 강화 위한 주택임대차 제도 개선 방안”, 「서울연구원 정책과제연구보고서」, 2018, pp.1-137
25. 박정민·최막중, “주택가격지수 연동금리 모기지의 도입효과 분석」 「국토계획」, 제44권 제2호, 2009, pp.133-143
26. 서울경제, “주택도시보증공사, '전세보증금 반환보증' 위탁 판매 공인중개사 모집”, 2017.09.27
27. 서정렬·정수연·진미운·이상영, “문재인 정부의 주거 및 주택정책에 바란다”, 「도시정보」 제423호, 2017, pp.3-20
28. 서주희·이창수·조리크트바트볼트, “계리적 방법을 이용한 모기지보험료의 산출”, 「연금연구」 제5권 제1호, 2015, pp.21-50
29. 심기우·김진, “영국의 공유형모기지에 관한 연구”, 「주거환경」 제14권 제3호, 2016, pp.191-199
30. 유제만, “모기지보험의 시장현황과 역할”, 2008, pp.2-15
31. 윤수민·김기준·유선종, “모기지 신용보증 (MCG, MCI) 상품의 특성과 상품 선택에 관한 연구”, 한국주택학회 학술대회 발표논문집, 2017, pp.157-173
32. 이상일·이창무, “전세와 보증부월세간 선택요인과 주거수요 편차”, 「주택연구」 제14권 제1호, 2006, pp.139-163
33. 이수옥·권수연·김태환·유현지·최수 외, “저소득층 주거안정과 내집 마련을 위한 정책방안 연구”, 「경제인문사회연구회 협동연구총서」, 2010, pp.10-06
34. 이수옥·김태환·황관석·변세일·이형찬, 「저성장시대 청년층 주거안정을 위한 정책방안 연구」, 국토연구원, 2015
35. 이석희·변창흠, “토지공개념 논의와 정책 설계 - 개발이익 공유화 관점에서”, 「국토계획」 제54권 제2호(통권 242호), 2019, pp.122-140
36. 이용만, 「저소득층 내 집 마련의 장애요인과 해소방안」,

- 2010
37. 이은희, "임대차법의 현황과 과제", 「민사법학」 제36권, 2007, pp.437-459
 38. 이호진·고성수, "주택금융규제가 주택소비에 미치는 영향", 「주택연구」 제25권 제4호, 2017, pp.125-157
 39. 장세훈, "서민의 사회학적 발견", 「경제와사회」 제109권, 2016, pp.83-112
 40. 정의철, "모기지론이 주택점유형태 및 자가주택수요에 미치는 효과 분석", 「서울도시연구」 제6권 제2호, 서울연구원, 2005, pp.1-20
 41. 조만·김경환, "서브프라임 모기지 위기와 시사점", 「부동산금융의 현황과 과제」, 한국개발연구원, 2012, pp.70-101
 42. 조혜신, 「미국의 서민지원 주택금융법제에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2013
 43. 진미윤, "한국의 자가 소유 부분의 미래", 「대한지리학회 학술대회논문집」, 2014
 44. 통계청, 「2018년 가계금융복지조사」
 45. 한국은행, 「금융안정보고서(2018년 6월)」, 2018
 46. 한국일보, 최종구 금융위원장, "역전세난, 집주인이 해결할 일", 2019.02.18.
 47. 현대경제연구원, 「가계 재무상태 변화의 특징과 시사점」, 2014
 48. Buckley, R., Karaguishiyeva, G., Order, R., and Vecvagare, L., Comparing Mortgage Credit Risk Policies: An Options-based Approach. The World Bank, 2003
 49. Boehm, T. P. and Schlottmann, A. M., "The Dynamics of Race, Income, and Home Ownership," *Journal of Urban Economics*, Vol. 55(1), 2004, pp.113-130
 50. Burbidge, A., "Capital Gains, Home Ownership and Economic Inequality," *Housing Studies*, Vol. 15(2), 2000, pp.259-280
 51. Cao, L., The Feasibility and Functioning of Public Mortgage Insurance Models: An International Comparison (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology), 2005
 52. Dewilde, C. and P. Raeymaeckers, "The Trade-off between Home Ownership and Pensions", *Aging and Society*, Vol. 28, 2008, pp.805-830
 53. Duda, M. and Belsky, E. S., *The Anatomy of the Low-income Homeownership Boom in the 1990's*, Joint Center for Housing Studies, Graduate School of Design and John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001
 54. Elsinga, M., Decker, P., Teller, N. and Toussaint, J.(eds.). *Home ownership beyond asset and security: Perceptions of housing related security and insecurity in eight European countries*(Vol. 32). Amsterdam, 2007
 55. Elsinga, M. and J. Hoekstra, "Home Ownership and Housing Satisfaction," *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol.20, 2005, pp.401-424
 56. Ford, J. and S. Wilcox, "Owner Occupation, Employment and Welfare," *Housing Studies*, Vol.13(5), 1998, pp. 623-638
 57. Forrest, R., Leather, P., and Kennett, P., *Home Ownership in Crisis?: The British Experience of Negative Equity*, Farnham, U.K., Ashgate, 1999
 58. Forest, R., "The Meaning of Home Ownership," *Society and Space*, Vol.15(1), 1983, pp.205-216
 59. Forrest, R. and Williams, P., "Future Directions?" in Williams, P.(ed.), *Directions in Housing Policy*, London, 1997
 60. Green, R. K. and White, M. J., "Measuring the Benefits of Homeowning: Effects on Children," *Journal of Urban Economics*, Vol. 41(3), 1997, pp.441-461
 61. Horsewood, N. and Neuteboom, P.(eds.), "The Social Limits to Growth - Security and Insecurity Aspects of Home Ownership," *Housing and Urban Policy Studies*, Vol.31, Amsterdam, 2006
 62. Kemeny, J., *The Myth of Home Ownership*, London, Riutledge, 1981
 63. Linneman, P., Megbolugebe, I. and Whchter, S., "The Impact of Borrowing Constraints on Home Ownership," *AREUEA Journal*, Vol. 17(4), 1989, pp.389-402
 64. Listokin, D., Wylly, E. K., Schmitt, B., and Voicu, I., "The Potential and Limitations of Mortgage Innovation in Fostering Homeownership in the United States," *Housing Policy Debate*, Vol. 12(3), 2001, pp.465-513
 65. Merrill, S., and Whiteley, D., "Establishing Mortgage Guarantee Insurance in Transition and Emerging Markets: A Case Study of Kazakhstan," *Housing Finance International*, Vol. 18(1), 2003, pp.10-19
 66. Rohe, W. M., Van Zandt, S., and McCarthy, G., Social Benefits and Costs of Homeownership. Low-income Homeownership: Examining the Unexamined Goal, 2002, pp.381-406.
 67. Ronald, R., "Home Ownership, Ideology and Diversity: Re-evaluating Concepts of Housing Ideology in the Case of Japan," *Housing, Theory and Society*, Vol.21, 2004, pp.49-64
 68. Sherraden, M., *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, NY: M.E.Sharpe, 1991
 69. Sherraden, M., "Assets and the Social Investment State", in W. Paxton(ed.), *Equal Shares?: Building a Progressive and Coherent Assed-based Welfare Policy*, IPPR 2003, pp.28-41
 70. Shlay, A. B., "Low-income Homeownership: American Dream or Delusion?," *Urban Studies*, Vol.43(3), 2006, pp.511-531
 71. Toussaint, J. and Elsinga, M., "Exploring 'housing asset-based welfare'. Can the UK be held up as an example for Europe?," *Housing Studies*, Vol. 24(5), 2009, pp.669-692

72. UN-HABITAT, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*, Nairobi, 2003
73. 주택도시기금, <http://nhuf.molit.go.kr>
74. 주택도시보증공사, <http://www.khug.or.kr>
75. 한국주택금융공사, <https://www.hf.go.kr>

<국문요약>

서민의 자가소유 촉진을 위한 공적 주택금융 개선 방안

이 석 희 (Lee, Seok-Hee)
임 재 만 (Lim, Jae-Man)

본 연구는 우리나라의 공적 주택금융이 서민이 주택을 구입하는 데 충분히 역할을 하지 못했다는 문제 인식에서 출발한다. 어렵게 성취한 서민의 자산을 더 적극적으로 보호하고 주택 소유 촉진을 위해 공적 서민주택금융제도의 개선을 주장한다. '홈 오너십 소사이어티'와 자가소유 촉진정책 논쟁을 중심으로 서민의 자가소유, 서민의 자산축적과 주거안정성에 대한 쟁점을 정리하고 우리나라 서민 자가소유 촉진정책의 한계와 문제점을 기술했다. 개선 방안으로 서민주택에 대한 전세보증금반환보증보험의 의무화와 공공임대와 완전 자가 점유 형태 사이에 다양한 중간적 점유형태인 공공 모기지 보험 그리고 공공이 참여하는 지분공유주택 제도를 제시했다.

주 제 어 : 공적 주택금융, 서민 자가보유 촉진정책, 전세보증금반환보증, 모기지 보험, 지분공유주택