

## 요 약

## 제1장 서론

이 연구는 아태지역 국가들의 주택금융정책 경험을 공유하고자 하는 요청과 더불어 아태지역주택도시장관회의(APMCHUD, Asia Pacific Ministerial Conference on Housing and Urban Development)의 솔로선언문(The Solo Declaration)에서 채택된 주택정보시스템 공동작업의 한 일환으로 아태지역 회원국 국가들에게 한국의 주택금융제도와 시스템에 대한 소개를 목적으로 한다. 한국의 경제 및 주택시장의 발전단계에 따른 주택금융의 제도적인 변천과 주택금융시장의 추세, 현황, 특징을 살펴보고 성과와 시사점을 제시한다. 이를 통하여 아태지역 회원국 국가의 주택금융정책 기반 마련과 발전에 도움을 주고자 한다.

본 연구는 자료를 수집할 수 있는 1950년 이후부터 현재까지를 시간적 범위로 한다. 시대의 구분은 전후 복구의 시기 및 기반 조성의 시기인 1950~1961년, 고속 성장의 기반조성 및 고속성장기인 1962~1980년대, 주택공급확대시기인 1981~1997년, 국제적인 외환위기를 성공적으로 극복하고 주거복지확대기에 접어들고 있는 1998년에서 현재까지로 구분한다.

내용적으로는 앞에서 구분한 시대구분에 따라 경제·사회적인 배경, 주택시장의 상황을 소개하고 이때 도입된 주택정책과 제도를 살펴본다. 또한 그 시대에 도입되고 시행된 우리나라의 대표적인 주택금융제도를 살펴보고 전반적인 평가를 한다.

## 제2장 전후복구 및 사회기반조성기의 주택금융

### 1. 1950~1961년 주택시장 및 주택금융

#### 1) 경제·사회적 배경

1950년 발발한 한국전쟁으로 산업 시설과 가용자원 대부분이 파괴되었고, 주택도 60만호 가량이 파괴되었다. 결국, 1953년 휴전 이후 모든 정책적 노력은 전쟁 피해를 복구하는데 집중될 수밖에 없었다. 외국의 원조에 의존한 복구 작업은 농업 및 공업의 생산기반시설에 집중되었는데, 1961년에는 철도·도로·항만 등의 기반 시설이 전쟁 이전 수준으로 회복되었다. 전후복구 시기는 급속한 도시화가 시작된 시기이기도 하다. 1949년 17%였던 시 지역 인구 비율이 1955년 25%, 1960년 28%로 증가했다. 이 기간 동안 전국의 인구는 약 24% 증가한 반면, 시 지역에 거주하는 인구는 약 101%가 증가했다. 이러한 도시 인구 증가로 도시 지역의 외연적 확산도 빠르게 진행되었다.

#### 2) 주택 시장 현황 및 특성

한국전쟁은 남한 주택 재고량의 약 1/5인 59만 6천호를 파괴 하였다. 그 결과 전쟁 후 주택부족문제는 가장 시급한 사회문제였다. 또한 전쟁 후 도시인구가 급격히 증가하여, 도시인구 증가율이 주택공급량을 훨씬 초과하게 되었고, 이로 인한 도시주택문제도 심각하게 대두되었다. 하지만 전후 복구 노력은 산업기반시설 중심으로, 주택 재건을 위한 정책적 노력은 저조했다. 주택공급에 관한 체계적인 계획이 수립되어 있지 않은 상태였고, 주택 건설은 주로 전쟁으로 부터의 희생 및 긴급 주택 수요에 대처하기 위한 구호성 건설이 대부분이었다.

구호용 주택건설은 대도시를 중심으로 시작되었다. 대한주택영단은 대지와 공사비를 입주자가 부담하고 건축자재를 영단에서 배정·분양하는 희망주택을 통해 본격적으로 주택 건설 사업을 시작했다. 1953년 7월 우리나라 최초의 주택대량공급 계획인 전국 100만호 주택건설안이 계획되었고, 1954년 4월에는 주

택금융을 담당하는 산업은행을 통해 대한주택영단 및 지방자치단체에 주택건설 자금을 융자하기로 했다. 1955년에는 대한주택영단, 한국산업은행, 서울시 및 공공단체·금융기관에서도 주택 공급을 시작하였고 이러한 주택들을 통틀어 공영주택이라고 불렀다. 1957년 대한주택영단이 공급한 공영주택인 국민주택(또는 문화주택)은 단독주택 혹은 연립주택의 형태로, 단독주택은 대지 40평에 건평 15평 규모, 연립주택은 한 개 동에 4세대가 입주하는 2층 규모의 집합주택이었다.

〈전후 복구 시기 주택 실태(1956년 기준)〉

구분	전국	서울
인구 (천명)	21,526	1,575
필요주택수 (천호)	3,803	282
사변전 주택수 (천호)	3,284	191
사변으로 파괴된 주택수 (천호)	596	60
현재주택수 (천호)	3,124	156
전후 잔재주택	2,688	131
사변후 정부건설분	200	5
민간건설분	236	20
부족주택수 (천호)	1,119	130
원래 부족주택수	679	126
노후 및 불량주택수	440	4

자료 : 통계청, 대한민국통계연감(1952~1962)

〈대한주택영단이 건설한 공영주택의 모습(1957년)〉



자료 : 국가기록원 나라기록 컬렉션/토픽

### 3) 주택정책 및 제도

전쟁 후 주택정책은 주택난을 해결하기 위해 긴급하게 주택을 공급하는 것이 전부였다고 해도 과언이 아니다. 1950년대 중반까지는 정부가 구호 주택을 직접 공급했고, 1955년에는 대한주택영단, 한국산업은행 및 서울시를 비롯하여 여러 공공단체·금융기관·외원단체 등이 주택을 지어 공급하기 시작하였다. 그리고 1950년대 후반부터는 수요자 부담의 주택건설로 전환하여 장기융자금에 의한 자금지원방식을 도입하였다.

전후 긴급한 주택수요를 어느 정도 해소한 정부는 이후 주택정책을 점차 정착형 주택건설로 전환하였다. 이 과정에서 공공부문의 역할이 현저하게 감소하였다. 1957년 이후 정부의 직접투자에 의한 주택건설은 지양되어 재정자금을 재원으로 하는 모든 주택자금은 산업은행의 융자를 통해 공급되었고, 국책은행을 통한 주택건설자금융자가 본격화 되었다.

### 4) 평가

1950년대 국가정책에서 주택은 주요 관심분야가 아니었다. 주거보다 식량 확보와 위생 문제가 더 큰 사회적 관심사항이었다. 그리고 전후 복구 및 주택난 해결이 다음의 문제였다. 국가 주도의 구호 주택 건설은 전쟁 후 긴급한 주택 수요를 어느 정도 해소해 줄 수 있었다. 하지만 주택 제도나 정책이 정립되어 있지 않고, 정부의 주택행정 기구도 정비되지 못한 상황에서 주택건설 실적은 당연히 저조할 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 주택 금융에 대한 개념이 제대로 정립되기는 어려웠을 것으로 생각된다. 산업 은행에서 주택건설자금 융자를 시작했다는 것만이 당시의 주택금융이라고 할 수 있다.

## 2. 1962~1980년 주택시장 및 주택금융

### 1) 경제·사회적 배경

1960년대부터 한국사회는 고성장과 산업화의기반을 마련하기 시작했다. 제1차 경제개발 5개년계획(1962~1966년)과 제2차 경제개발 5개년 계획(1967~1971

년)을 통해 광공업과 중화학 업 중심으로 산업 구조가 바뀌었고, 수출 증대를 위한 각종 지원, 특정 산업 육성을 위한 산업정책이 전략적으로 추진되었다.

이 시기에는 댐·도로·항만·상하수도 등 사회간접자본이 집중적으로 건설되었다. 이를 통해 형성된 자본이 부동산시장으로 유입되어 부동산 가격을 상승시켰다. 정부는 1967년 서민주택 자금의 자조적 조성을 뒷받침하기 위해 한국주택금융고법을 제정하여 한국주택금융(현 국민은행)을 설립하였고, 부동산투기 억제세를 도입(부동산투기억제에 관한 특별조치법)하여 주택가격 안정을 위한 조세적 기반을 마련하려고 노력하였다. 그러나 개발 사업에 따른 수요증가에 밀려 큰 효과를 거두지는 못하였다.

1970년 도시계획법 개정을 통해 개발제한구역제도가 도입되었고, 1971년에는 실제로 지정되었다. 1971~1973년의 경기불황을 겪으면서 부동산 시장은 하향안정세를 유지하였다. 그러나 1974년 오일쇼크 이후 경제 불황 극복을 위한 부동산투기억제 폐지, 화폐개혁 루머(1974년), 강남개발계획(1975년) 등으로 서울의 지가는 30% 이상 상승하게 되었다. 뿐만 아니라, 1973년 이후 중화학공업 육성을 지원하기 위한 통화팽창으로 인플레이션이 발생하였고 1970년대 중반 중동 건설 붐에 따른 외화 유입으로 유동성이 증가하면서 극심한 토지 투기가 재발하여 1978년 전국 지가는 49%, 서울지가는 136% 상승하였다.

1970년대는 급격한 경제 성장과 함께 도시화도 빠르게 진행되었다. 인구의 증가, 핵가족화에 따른 가구 수 증대, 산업발전 등으로 인하여 인구의 도시 집중이 심각해졌고, 도시의 주택 부족 문제도 더욱 가중되었다.

## 2) 주택 시장 현황 및 특성

1950년대 30%도 되지 않았던 도시화율이 1980년에는 68.7%로 크게 높아지면서 1960~1970년대에는 도시용지와 도시지역의 주택이 크게 부족하게 되었다. 따라서 부족한 주택 문제 해소를 위하여 주택의 대량 공급이 본격적으로 시작되었다. 주로 신규 주택 공급은 민간 부분에서 담당하고, 공공부문의 주택정책은 아파트 중

심의 도시주택 건설과 불량 무허가 주택 정비에 초점이 맞추어졌다.

1962~1981년까지 20년간 4차에 걸쳐 우리나라의 경제개발계획이 진행되었다. 제1차 경제개발 5개년 계획 기간인 1962~1966년 동안에는 모두 32만여호의 주택이 건설되었다. 제2차 경제개발 5개년 계획 기간인 1967~1971년 기간에는 모두 54만여 호의 주택이 건설되었다. 이기간 동안 건설된 주택의 80% 이상은 민간에 의해 공급되었다. 신규 주택의 민간 공급 비율은 이후 계속 감소하여 제 4차 경제개발 5개년 계획 기간인 1977~1981년 동안에는 총 111만여 호의 신규주택 중 56%를 민간이 공급하였다. 4차에 걸친 경제개발계획이후 주택시장의 공급주체가 점차 민간부문에서 공공으로 그 역할이 강화되었다.

1972~1981년 10년 동안 주택 건설량이 큰 폭으로 상승했지만, 도시화로 인한 도시인구의 증가와 핵가족화로 인한 가구 수의 증가 등으로 주택보급률은 1970년 78.2%에서 1980년 72.7%로 오히려 하락하였다.

#### 〈경제개발계획기의 주택건설실적〉

(단위 : 천호, %)

구분	공공부문	민간부문	합계
1962~66(1차)	40(12)	286(88)	326(100)
1967~71(2차)	70(13)	471(87)	540(100)
1972~76(3차)	229(30)	531(70)	761(100)
1977~81(4차)	498(44)	618(56)	1,116(100)

자료 : 국토개발연구원, 「주택자료편람」 1981; 국토개발연구원, 「국토50년」 p.640, p.643에서 재인용·재작성

#### 〈1970년대 주택보급률〉

(단위 : %, 천가구, 천호)

연 도	전국			수도권			서울		
	보급률	주택수	가구수	보급률	주택수	가구수	보급률	주택수	가구수
1970년	78.2	4,360	5,576	64.5	1,057	1,638	56.8	584	1,029
1975년	74.4	4,734	6,367	62.1	1,293	2,081	56.3	744	1,321
1980년	71.2	5,319	7,470	60.2	1,646	2,732	56.1	968	1,724

자료 : 국토해양부, 2004 주택업무편람

당시 주택 정책은 주로 주택의 부족한 양 문제를 해결하는데 중점을 두고 공영 주택을 대량으로 건설하고자 하였다. 이를 위해 주택정책을 총괄하던 국토건설청이 건설부로 승격되고, 1962년에는 대한주택영단이 확대·개편되어 대한주택공사가 되었다. 1963년에는 공영주택법, 토지수용법, 건축법, 도시계획법 등을 제·개정하여 주택부문에서 공공의 역할 증대를 위한 기반을 조성했다.

1960년대의 주택공급 확대 노력에도 불구하고 여전히 도시의 주택 수요는 감당하지 못하는 수준이었고, 1970년대에는 더욱 심화되었다. 결국 1970년대에 들어와서 건설계획이 경제개발계획과 분리·운영 되었다. 그리하여 제1차 국토건설종합계획과 함께 주택건설 10개년 계획이 수립되고, 주택건설촉진법(1972)이 제정·공포되면서 정부의 본격적인 주택공급이 시작되었다. 주택공급에 있어서 공공부문의 역할을 강화하기 위하여 1979년에는 한국토지개발공사가 설립되어 택지개발공급을 담당하게 되었다.

## 2) 주택투기억제를 위한 주택 분양가격 규제 도입

1970년대 중반 주택가격이 크게 상승하면서 전국적으로 주택투기가 확산되었다. 자율적으로 주택 분양가격을 결정하던 민간 주택건설업자가 공급하는 신규 분양아파트의 가격 또한 규제해야 한다는 여론이 형성되었다. 결국 분양가 상한제는 1977년 8월 국민주택 우선공급에 관한 규칙의 제정과 함께 본격적으로 시행되었고, 규모에 관계없이 모든 신규 분양주택을 대상으로 주택가격 상승 억제, 무주택자 주거안정 및 사치성 주택건설의 방지 등을 위해 시장가격 이하의 상한가로 분양가격을 규제하는 포괄적 상한가격제의 형태로 운영되었다.

석유파동과 정치적 혼란으로 1980년 경제성장률이 마이너스를 기록하게 되었다. 경제회복을 위해 건설경기를 부양시키고자 주택 분양가격 규제가 개선되었다. 주택 500만호 건설계획과 양도소득세 탄력세율 적용 및 분양주택 공급가격통제를 해제하는 내용을 담은 부동산경기 활성화 대책(1980년)과 제3차 주택경기 활성화 대책(1981년)이 발표되었다. 그리고 1981년 6월부터 1982년 12월까지 약 1년 반 동안 정부는 일시적으로 국민주택 규모를 초과하는 민간 아파트 분양가

격을 자유화하고 주택건설 지정업체의 소형 주택 건설 의무 규정을 폐지하였다.

### 3) 국민주택 개념 정립

공공주택과 관련된 규정은 주택건설촉진법이 제정됨에 따라 크게 변화하였다. 공공주택의 법적 개념이 공영주택에서 국민주택으로 변화하였고, 사업주체로 구분되던 것이 주택의 규모와 자금지원 여부에 따라서 구분되었다. 주택정책은 주택의 규모를 중심으로 수립되기 시작하여 공공주택의 범위는 단독주택은 60~80m<sup>2</sup>, 공공주택은 40~50m<sup>2</sup>로 정해지게 되었다.

### 4) 주택금융

한국주택은행의 설립 이전 가계금융은 대부분 비제도권에서 담당하고 있었다. 따라서 우리나라의 제도권 주택금융은 1960년대부터 시작되었다고 할 수 있다. 대한주택공사(1962년)와 한국주택은행(1969년)이 설립되었고, 주택복권(1969년)과 주택청약제도(1977년) 등이 시작되었다.

#### □ 한국주택은행 설립(1969년)

1967년 서민주택자금의 조성·공급·관리 등 주택금융을 보다 효율적으로 수행하기 위한 목적으로 공공금융기구인 한국주택금고가 설립되었고, 1969년 한국주택은행법에 의해 상호를 한국주택은행으로 변경하였다. 한국주택은행은 공공 및 민간자금을 재원으로 조성한 자금을 바탕으로 주택공급자 및 수요자에게 대출해주는 업무를 수행하였다. 또한 신축주택의 분양신청권이 부여되는 청약예금·청약부금을 통해 조달한 재원을 주택부문에 다시 투자하였고, 정부로부터 국민주택기금을 위탁 받아 운용하였다.

#### □ 주택복권 발생(1969년)

주택복권은 1969년 군경유가족, 국가유공자, 파월 장병 중 무주택자에게 주택 마련의 기회를 제공하기 위하여 국민주택자금 조성을 목적으로 발행하였다. 그리고 1981년 이후부터 무주택 서민의 주거안정사업의 중추적인 역할을 담당하였다.



〈주택복권의 연혁〉

일자	내용
1969.9~1973.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 근거법: 한국주택은행법</li> <li>- 재무부장관 승인</li> <li>- 주택복권기금(민영주택자금 지원)에 전입</li> </ul>
1973.1~1981.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 근거법 : 주택건설촉진법, 한국주택은행법</li> <li>- 재무부장관 승인</li> <li>- 국민주택기금으로 사용</li> </ul>
1981.7~1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 근거법 : 주택건설촉진법, 한국주택은행법</li> <li>- 건설교통부장관 승인 (발행주체 : 한국 주택은행장)</li> <li>- 국민주택기금으로 사용</li> </ul>
1999.3~2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 근거법 : 주택건설촉진법(한국주택은행법 폐지 : 1997.7)</li> <li>- 발행주체 변경 : 주택은행장 → 건설교통부장관</li> <li>- 주택복권의 발행을 대통령령으로 정하는 자에게 위탁</li> <li>- 발행금액 및 발행조건 등은 건설교통부장관의 승인 필요복권의 연혁</li> </ul>
2006.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 주택복권 발행 중단(로또복권으로 통합)</li> </ul>

□ 주택청약제도 도입(1977년)

우리나라의 주택청약제도는 주택의 수급 불균형과 주택재원 조달의 어려움이 중첩된 상황에서 주택의 신속한 공급확대 및 주택자원의 합리적 배분을 위한 방안의 하나로 등장하였다. 주택청약제도는 분양을 희망하는 실수요자가 주택청약 상품을 구입하고, 이 예치금을 공공부문의 주택재원으로 활용하여 부족한 재원을 확보하는 기능을 수행하였다.

5) 평가

1960~1970년대에는 이전 시기보다 다양한 주택 정책이 실시되었다. 하지만, 이 때에도 주택부문은 다른 산업 부문에 비해 우선순위에서 뒤쳐졌고, 국가의 적극적인 지원을 받지는 못했다. 그러나 민간부문의 주택건설을 촉진하기 위하여 주택관련 법령과 제도의 정비가 이루어지기 시작했고, 우리나라에서 민간에 의한 주택산업이 본격적으로 제 자리를 잡아가기 시작했다는 점은 의미가 있다.

이 시기 중요한 주택 목표는 주택 공급 확대와 주택 가격 안정화였다. 4차에

걸친 경제개발 5개년 계획 동안 약 265만호의 주택이 건설되었고, 현대적인 시설을 갖춘 아파트가 대규모로 들어서기 시작했다. 하지만 주택 공급 확충을 위한 노력에도 불구하고 주택 부족 문제는 크게 개선되지 못했다. 주택산업이 미성숙 단계에 있었고, 공공부문의 역할에도 한계가 있었기 때문이다.

1960~1970년대에는 한국은행이 설립되고, 주택복권과 주택청약제도가 도입되는 등 제도권 주택금융 부문에 중요한 변화가 나타났다. 하지만 이러한 주택금융 관련 기관과 제도는 자리를 잡는 단계였고, 이후 1980년대부터 우리나라 주택시장을 뒷받침하는 중요한 장치로 기능하였다.

#### 〈주택소요량 대비 주택건설실적〉

(단위 : 천호)

구분	'61~66	'67~'70	'71~75	'76~80
주택소요량(A)	1,039	931	1,180	1,523
가구증가	806	673	897	1,215
주택멸실	233	258	283	308
주택건설량(B)	386	410	721	1,136
B/A(%)	37.2	44.0	61.1	74.6

주 : 멸실률은 연평균 약 13%로 가정

자료 : 건설교통부

### 제3장 주택공급확대기(1981~1997년)의 주택시장 및 주택금융

#### 1. 경제·사회적 배경

1980년부터 1998년까지는 급격한 사회적 격동을 경험하였다. 1980년대에는 민주화의 사회적인 큰 흐름이 있었고 1988년 올림픽 경기 개최를 통하여 사회적인 인프라가 정비되고 국외적으로 전후 후진국으로서의 한국에 대한 이미지를 전환시키는 계기가 되었다. 결정적으로 1997년 말 발생한 외환위기로 인하여 국내외적으로 큰 어려움을 겪었고 사회·경제적인 구조변화가 일어나는 계기가 되었다.

1979년 말부터 1980년 초에는 민주화 요구와 임금 인상을 요구하는 노사분쟁 등의 사회적 소요가 발생하였고, 1980년 정부예산 동결, 긴축정책 등으로 경제개

발 5개년 계획을 추진한 이래 처음으로 마이너스 성장을 기록하게 되었다. 따라서 건설경기 부양을 통하여 정치적 안정을 도모하고 경제를 회복시키기 위해 ‘공공주택 건설 및 택지개발계획안’이 1980년 수립되었고, 1981~1982년에는 양도소득세 인하, 부동산자금 출처 조사 중단, 금리인하 등이 이루어졌다. 그러나 높은 인플레이션과 중화학공업으로의 과도한 투자로 경쟁력이 약화된 기업들과 더불어 무역적자가 지속되었다. 세계은행으로부터 차관을 제공받는 조건으로 중화학공업 구조재편, 시장개방, 임금동결 등과 같은 경제 구조조정 요구로 인해 정부 예산 동결과 긴축통화정책이 시행되었다. 따라서 노동자와 저소득계층을 위한 장기주택건설 계획이 불가능한 상황이었다.

1985년경 우리나라 인구 중 77.2%가 도시에 거주하는 등 전체 인구의 1/4이 서울에 거주하고 있었다. 경기부양을 위하여 금리인하를 적극적으로 추진한 결과, 급격하게 통화가 팽창하고 경제 성장과 함께 주택가격이 단기간에 폭등하게 되었다. 즉 인구의 도시화와 핵가족화, 통화팽창, 국민소득의 증가 및 생활의 질 향상 욕구 등으로 주택에 대한 수요가 폭발적으로 늘어나게 되어 주택문제해결은 주요한 사회적 이슈 중 하나였다.

## 2. 주택시장 현황 및 특성

제4차 경제개발 5개년 계획기간(1977~1981년)과 제5차 경제개발 5개년 계획기간(1982~1986년) 중에는 각각 116만 6천여 호와 115만 5천여 호의 주택이 건설되었다. 과거 1~3차 경제개발계획 기간인 15년 동안 126만여 호 공급실적과 비교해볼 때 주택공급능력이 크게 향상되었다. 특히 대규모 주택 공급을 위해 아파트가 본격적으로 건설되기 시작하였다. 아파트는 새로운 주거문화의 한 유형으로 물가 상승 및 주택수급 불균형과 맞물리면서 주요 투기대상이 되어 주택가격 상승을 주도하였다.

아파트 중심의 주택 대량공급은 3저 호황(저유가·저달러·저금리)으로 국내 경기가 활성화된 1987년부터 1989년의 기간에도 이어져서 3년 동안 102만 3천여

호의 주택이 건설되었다. 신 경제계획 5개년 계획(1993~1997년) 기간중에도 313만호가 공급되어 주택 대량 공급의 시대가 열렸다. 하지만 주택공급확대와 동시에 주택가격 안정을 위해서 부동산실명제, 토지공개념 도입 등 투기를 막기 위한 각종 규제도 강화되었다.

경제개발 5개년 계획으로 우리나라 경제는 고도의 성장을 이루었지만 국민의 주거환경은 크게 개선되지 않았다. 이에 주거문제가 양적 성장 위주에서 질적 성장 추구로 전환되기 시작하였다.

〈1980년대 주택시장 상황〉

구 분	1981	1983	1985	1987
주택건설실적(호)	149,837	225,990	227,362	244,301
주택보급률(%)	70.5	70.1	69.8	69.3
주택가격 변화				
서울	100.0	140.6	142.4	138.8
5개직할시	100.0	107.9	113.4	125.0
전 도시	-	100.0	102.8	107.2
전세가격 변화				
서울	100.0	126.5	169.5	208.4
5개직할시	100.0	152.1	175.1	222.2
전 도시	-	100.0	106.7	137.9

자료 : 주택백서(2002)

### 3. 주택정책 및 제도

#### 1) 주택 가격 및 주거 안정을 위한 제도 강화

1982년 1월 양도소득세 면세기간의 연장과 주택자금 융자 개선, 1982년 5월 양도소득세의 대폭 완화, 국민주택전매제한 기간의 축소(2년→6개월) 등 주택투자를 촉진하기 위한 제도를 시행하였지만 주택경기가 다시 과열되는 양상이 보이자 1982년 12월 주택투기 억제책으로 주택분양에 대한 층별 차등가격제도 도입, 서울 및 특정지역의 경우 국민주택 전매 제한 기간 연장(6개월→2년), 1983년 4월 민영주택에 대한 채권매입제도의 도입 등이 마련되었다. 1989년에는 택지비와

건축비 등에 따라서 분양가가 결정되는 분양가 원가연동제를 도입하여, 그동안 분양가 상한제 시행으로 생긴 신규 주택 투기 문제와 건설 비용 상승으로 주택건설 업체의 주택 건설 회피 문제를 해결하고자 했다.

분양가 상한제의 경우 1989년, 분양가와 실거래 가격의 차액을 프리미엄으로 인정하게 되면서 신규주택에 대한 투기를 유발하는 문제가 발생하였다. 또한 택지가격, 건설자재 가격, 인건비의 상승으로 주택건설업체들은 주택건설을 회피하려 하자 이를 해결하기 위해서 정부는 택지비와 건축비 등에 따라서 분양가가 결정되는 분양가 원가연동제를 도입하게 되었다. 즉, 분양가연동제는 신규주택 분양가격을 정부가 일방적으로 결정하지 않고, 지방자치단체의 장이 택지비와 건축비에 적정한 이율(건축비의 5% 내외)을 감안하여 주택가격을 결정하는 방식으로 서울·부산·인천·광주 및 대전 지역을 중심으로 하여 실시되었다.

주택사업에서 공공부문의 기능을 강화하기 위하여 1982년 5월 주택건설촉진법 시행령을 개정하여 주택사업자의 범위를 확대하였고, 주택건설기준에 관한 규칙을 개정하고 시설 기준을 보완·개정하였다. 또한 저소득층 보호를 위해서 1982년 2월 저소득층을 위한 임대주택육성방안이 마련되고, 1984년에는 임대주택건설촉진법이 제정되었다. 소형주택공급, 임대주택중심의 공급, 그리고 저렴한 주택공급 등을 통해 저소득층의 주거안정에 기여하였다.

## 2) 주택 200만호 건설

지속적인 주택수요의 증가에도 불구하고 주택부문 투자는 낮은 수준에 머물러서 공급이 수요를 따라가지 못하는 상황이었다. 그 결과 1980년 71.2%였던 주택보급률은 1987년 69.2%로 하락하였고, 주택가격도 급등하게 되었다.

이러한 주택문제를 해결하기 위해 주택 200만호 건설계획(1988~1992년)이 수립되었다. 이는 국민총생산액(GNP)의 6.5%에 해당하는 65조원을 투자하여 국민주택 85만호, 민영주택 48만호, 민간주택 67만호를 건설하고, 주택보급률을 1992년 72.9%까지로 높이는 계획이다. 또한 소득수준에 따라 주택공급 대상 프로그램을 세분화하여 소득 10분위 가운데 1분위에 해당하는 계층을 영세민으로, 2-4

분위를 증산화 가능 계층으로, 5~7분위까지를 중산층, 8~10분위까지는 중산층 이상으로 구분하였다.

1991년 근로자의 주거안정을 위해서 근로복지주택 15만호와 사원임대주택 10만호가 추가 계획되었고, 소형분양주택이 25만호에서 31만호로 증가하여 공공부문의 계획량이 90만호로 조정(기존계획 85만호)되었다. 이처럼 1989~1990년 초 주택가격과 전세가격의 급등으로 사회문제로 대두된 저소득층의 주거문제를 해결하기 위해 공공부문 물량이 증가되었다.

### 3) 신도시 개발

주택부족 문제의 해결을 위한 200만호의 주택건설계획의 일환이자 주택부족 문제가 심각한 수도권 지역에 주택을 대량공급하기 위한 정책으로 신도시 건설이 계획되었다. 대도시 지역의 경우 개발가능지가 부족하고 가용토지의 지가가 비싸기 때문에 서울 주변 수도권에 5개의 신도시 건설을 계획하였다.

신도시 기능의 기본원칙은 다음의 네 가지였다. 첫째, 서울의 교통 및 주거문제 완화, 둘째, 주거기능위주의 개발에서 탈피하여 수도권 기능의 일부를 분담, 셋째, 신도시에 자체적 기능을 부여하여 자족적 도시로 육성, 넷째, 서울의 수도권 기능을 저해하지 않는 상호 보완적 기능을 부여하는 것이다.

신도시 개발을 위한 민간사업체의 채원조달을 위해 ‘주택상환사채제도’를 시행하였다. 이 채권은 기명식보증사채로 일정기간이 경과하면 주택으로 상환 받을 수 있는 채권이다. 1978~1979년 동안 주택공사가 발행한 사례가 있는데, 1989년 신도시 개발 지원을 위해 다시 발행하였다. 이 채권 발행의 목적은 주택을 선분양하고 실수요자들의 유희자금을 주택시장에 흡수하여 자금조달을 원활히 하기 위한 것이었다.

〈제1기 신도시 계획 내용〉

구 분	사업면적(ha)	수용인구(천인)	주택건설(천호)	개발기간	개발주체
분 당	1,964	390	97.6	1989~1996	토지공사
일 산	1,574	276	69.0	1990~1995	토지공사
평 촌	511	168	42.0	1989~1995	토지공사
산 본	420	168	42.0	1989~1995	주택공사
중 동	545	166	41.4	1990~1996	부천시, 주택공사, 토지공사

자료 : 한국토지주택공사 홈페이지

4) 저소득 주거지원 강화

1980년대 후반까지는 주택의 양적공급에 정책의 우선순위를 둠에 따라 주택구입능력이 부족한 도시영세민과 같은 최저소득계층의 주택문제 해결에는 지원이 부족했다. 도시영세민의 주거불안이 더욱 심화됨에 따라 1989년 2월 25만호 영구임대주택 건설계획이 발표되고, 소득 10분위 중 1분위에 해당하는 계층을 대상으로 1992년까지 총 25만호의 영구임대주택 건설이 계획되었다.

하지만 저소득층을 대상으로 건설되는 장기임대주택과 소형 분양주택은 과중한 주거비부담의 문제가 있었고 실질적으로 저소득·무주택가구를 입주자로 선별하는 장치가 미흡하였다. 그 결과 저소득 근로자들의 주거안정문제가 노사관계의 중요한 현안으로 떠오르기도 했다. 1990년을 ‘근로자 주거안정의 해’로 정하고 주택정책의 최우선 목표를 근로자 주거안정에 두게 되었고, 근로자주택 건설이 추진되었다.

4. 주택금융

1) 국민주택기금 설치

국민주택기금은 주택법 제 60조를 근거로 무주택 서민의 내 집 마련 지원을 위한 자금의 원활한 조달과 공급을 위하여 1981년 7월 설치되었다. 이 기금은 정부의 주택건설종합계획을 효율적으로 집행하고, 소형주택건설을 지원하는데 사용되었다. 국민주택기금의 재원 조달 수단은 정부의 재정, 자본시장(국채관리기금예수금), 저축시장(청약저축), 기타재원(제1종, 제2종 및 제3종 국민주택채권,

주택복권)의 네 가지로 구분할 수 있다. 이 중에서 청약저축, 주택복권, 국민주택 채권 등의 비중이 대부분을 차지하고 있다. 조성된 국민주택기금은 주로 국민주택을 건설하기 위한 자금으로 이용되었고, 그 외에도 국민주택건설을 위한 대지 조성사업, 영구임대주택건설사업, 영세민주택전세자금 등에 자금을 용자하였다.

〈국민주택기금의 연도별 자금조달 실적〉

구 분	합 계	'81~'87	'88	'89	'90	'91	'92
소 계	138,915	32,738	8,529	20,162	29,321	33,115	36,516
청약저축	27,445	2,444	1,633	6,936	8,018	7,286	1,128
1종채권	37,946	11,246	2,144	3,593	5,848	7,194	7,921
2종채권	20,282	3,330	374	893	2,771	6,427	6,487
주택복권	2,683	692	112	307	402	584	541
재정출연	3,430	2,830	300	300	-	-	-
재정차입	-	-	1,300	2,300	-27	-3,573	-
예탁금	1,049	1,012	-215	-61	-45	345	13
기금채권	2,400	3,000	-	-	-3,000	1,200	1,200
IBRD차관	2,069	1,286	492	-11	110	23	169
용자회수	22,797	3,617	727	1,387	4,799	6,846	5,421
채권이자	9,042	2,629	539	982	453	2,038	2,401
은행차입	-	100	-100	-	-	-	-
순이익	9,817	552	843	1,317	1,569	2,330	3,206
이월자금	-	-	380	2,219	8,423	2,415	8,029

자료 : 주택백서(2002)

〈국민주택기금 운용 실적〉

구 분	합 계	'81~'87	'88	'89	'90	'91	'92
소 계	138,782	32,738	8,529	20,162	29,321	33,115	36,383
주택건설	100,880	31,503	6,249	7,546	14,742	19,080	21,760
주거환경	286	-	-	-	-	80	206
기숙사	449	-	61	77	73	75	163
영세민전세	1,350	-	-	-	450	450	450
대지조성	22,857	856	-	3,691	8,441	5,091	4,779
영구임대	6,125	-	-	425	3,000	-	2,700
조립식주택	756	-	-	-	-	310	446
기자재구입	200	-	-	-	200	-	-
차기이월	5,879	380	2,219	8,423	2,415	8,029	5,879

자료 : 주택백서(2002)



## 2) 주택금융신용보증기금 설치

주택금융신용보증기금은 주택수요자 및 주택사업자에게 주택 자금을 원활하게 공급하여 근로자 및 서민 등 국민의 주거 안정을 추구하고, 주택금융기관 자금운용의 건전성을 제고하고자 설치되었다.

## 3) 민영주택자금 지원 확대

국민주택기금 이외의 주택금융 제공기관은 한국주택은행, 시중은행 및 생명보험회사 등에 의한 민간주택금융으로 구성되었다. 한국주택은행의 경우에는 주택건설·구입자금 및 전세자금 등을 주택건설업체와 일반인에게 공급하는 역할을 수행하였다. 특히 청약예금, 주택부금, 재형저축으로부터 자금을 조성하여 민영주택구입자금, 중·소형주택 건설자금과 일반 전세자금을 공급하였다. 한국주택은행 이외에는 국민은행, 농협 및 시티뱅크 등이 주택자금을 취급하였고, 생명보험회사는 보험가입자를 대상으로 한 주택수요자 금융을 취급하였다. 이러한 민간주택금융은 중산층 이상의 계층에게 국민주택기금보다 조금 높거나 시중 실세 금리에 가까운 이자율로 융자를 해주었다.

## 5. 평가

1980년대에는 주택 200만호 건설 계획과 같은 정부의 적극적인 개입과 민간건설산업육성 등을 통해 주택부족에 따른 수급 불균형 문제가 크게 완화되었다. 1987년 69.2%로 최저점을 기록한 주택보급률이 이후 꾸준히 상승하였다.

이 시기에는 주택 공급 증가와 함께 주택가격도 차츰 안정되었다. 1980년대에는 주택공급 부족으로 주택가격 상승이 지속되었고, 1980년대 말 주택가격이 급등하기도 했지만, 주택 200만호 건설 계획이 실제로 완공되기 시작한 1991년을 기점으로 주택가격은 하락세로 바뀌었다.

### 〈주택가격 변화추이(1980년대)〉

구 분	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
매매가격 지수	100.0	107.1	121.2	138.8	168.1	167.2	158.8
전세가격 지수	100.0	119.5	135.3	159.0	185.5	189.2	203.5

자료 : 주택은행, 도시주택가격동향조사

주거복지 측면에서, 공공의 지원이 필요한 생활보호대상자 계층의 주거안정을 위한 지원책이 마련되었다. 이로 인해 주택정책이 서민 주거안정으로 전환되어 국민 주거복지 수준의 향상 및 향후 경제발전의 기초를 마련하게 되었다.

이 시기에 설치된 국민주택기금과 민영주택자금은 당시 주택 공급을 위한 매우 중요한 주택금융 제도였다. 이러한 기금이 없었다면 주택의 대량 공급과 신도시 개발을 위한 자금 조달은 불가능했을 것이다.

마지막으로 이 시기의 주택건설경기 과열은 미분양 주택을 양산했고, 주택의 수도권 집중과 같은 문제도 야기되었다. 또한 정부의 주택정책이 자가 소유정책에 집중되어 임대주택 부족에 따른 전월세 가격상승에 대한 대책은 대체적으로 미미한 편이었다.

## 제4장 외환위기 이후(1998~현재)의 주택시장 및 주택금융

### 1. 경제·사회적 배경

1998년부터는 국제 외환위기로 인하여 국내외적인 어려움을 경험한 시기였다. 현재 외환위기를 무사히 극복하고 G20 회원국이 되는 등 양적성장에서 질적인 성장으로 사회의 패러다임이 변화하는 시점에 있다.

1997년은 국제적인 외환위기로 인해 경제가 전반적으로 침체했던 시기이다. 1997년 말 발발한 외환위기로 고금리, 실업률 증가, 금융기관 자금회수 및 신용부족 등의 경제적 문제가 생겼고, 주택부문에서도 시장거래가 마비되었다. 소득의 감소 및 고금리 등이 가계 경제를 악화시켰고, 주택수요 감소와 주택가격 급

락 등 주택시장 상황은 급변하였다. 주택건설업자의 70~80%가 주택건설을 중단하였고, 수많은 기업들이 파산하고 부도를 내면서 주택산업은 큰 위기를 겪었다.

1998년에는 침체된 실물경제의 회복과 외환위기로부터 벗어나기 위하여 경제 활성화가 최우선 목표로 수립되었다. 그리하여 자본시장이 전면 개방되고, 기업 인수 및 합병 등이 허용되었다. 또한 꾸준한 경기부양책 사용으로 주택시장도 살아나기 시작하였다. 하지만 경기부양을 위한 규제의 완화 등은 2002년 이후 부동산가격을 급등시켰고, 오히려 사회양극화 현상을 심화시켜서 2003년도부터 여러 종류의 부동산 규제정책이 시행되는 계기가 되었다.

2008년도 미국에서 시작된 서브프라임 모기지 사태로 인해 세계 금융 산업의 불안, 세계경제의 침체와 유가 및 원자재 가격의 상승, 환율 불안 등의 대외적 여건이 크게 악화되었다. 물가상승 우려 및 내수경기 둔화 등의 대내적인 경제여건도 좋지 못해서 주택수요가 크게 위축되었다.

## 2. 주택시장 현황 및 특성

외환위기 이후 급격하게 위축된 시장과 금융부실로 인하여 자산디플레이션이 우려되는 상황이었다. 건설경기부양을 통해 경기를 회복시키기 위해서 1998년부터 1999년 동안 분양가 전면 자율화, 양도세의 한시적 면세 등 주택과 관련된 상당 부분의 규제를 완화 또는 폐지하는 정책이 시행되었다. 그 결과 주택시장은 조금씩 회복되기 시작하여 수요가 증가하고 시장이 되살아나기 시작했다.

그러나 경기부양을 위한 규제완화 조치로 2002년 이후 주택시장은 서울 일부 지역 및 아파트를 중심으로 가격이 급등하기 시작하여 가격거품, 투기, 서민주거 불안 등 많은 문제를 일으켰다. 이는 금융 및 주택시장 내부 요인이 가장 크게 작용했으며, 특히 IT붐과 저금리의 영향이 매우 컸다. 또한 과도한 토지 보상비와 주택가격 상승 기대 심리가 강하게 작용하여 유동성 과잉문제를 초래하였다. 이와 함께 주택수급의 불안정과 분양가 자율화, 분양권 전매허용 등의 시장 내부적 문제가 부동산 시장의 불안을 더욱 가중시켜서 집값과 전세 가격을 상승시키

는 부작용을 일으켰고, 이로 인해 서민생활의 불안도 커졌다.

2003년부터는 부동산 투기억제와 시장안정을 위하여 주택수요관리에 중점을 두었다. 주택담보대출비율(LTV)과 부채상환비율(DTI)을 조정하는 금융규제 강화는 이 시기 주택 투기 수요를 억제하는 가장 대표적인 수단이라고 할 수 있다. 이러한 정책은 시장안정과 투기억제, 그리고 서민주거안정으로 주택시장 선진화와 투명화에 기여하였다. 하지만, 주택공급 측면에서 필요한 곳에 원활한 주택공급이 이루어지지 못해서 2006년 주택가격 상승을 초래하게 되었다.

2008년 이후 대내외적인 경제여건이 불안함에 따라 주택수요가 크게 위축되자 민간부문의 시장자율성을 보장해서 부동산 시장의 질서를 확립하는 친 시장적 정책이 수립되었다. 즉 시장기능을 과도하게 억제하고 있는 규제를 완화하고 공급을 확대시켜서 주택 및 부동산 시장의 기능을 정상화시키고 글로벌 금융위기에 따른 실물경기를 부양시키겠다는 목표로 주택 및 부동산 정책을 추진하였다.

### 3. 주택정책 및 제도

#### 1) 외환위기 직후(1998~1999) 주택경기활성화 및 규제 완화 노력

외환위기 이후 주택시장은 1998년 지가 -13.6%, 주택가격 -12.4%, 전세값 -18.4%라는 가격폭락 현상이 일어나고 미분양 주택이 11.6만호로 증가하였다. 이로 인해 건설업체들의 부도가 가속화되면서 주택정책에 변화가 일어났다.

정부는 모든 역량을 외환위기 극복과 경제구조조정에 집중하였다. 침체된 경기 활성화 및 부동산시장의 안정을 위하여 부동산 관련 규제를 완화 또는 폐지하는 정책들을 시행하였다. 예컨대 토지거래허가 및 신고제 폐지, 토지초과이득세 및 택지소유상한제 폐지, 유희지제도 폐지, 분양가의 전면 자율화, 양도세 한시적 면제, 분양권 전매의 한시적 허용, 민영아파트 재당첨 제한기간 폐지, 무주택 우선공급제도 폐지 등이 여기에 해당된다.

#### 2) 주택시장 및 서민주거 안정

규제완화시책과 함께 사상 최저의 금리기조 유지, 과잉 유동성 발생, 주택공급

부족 등이 복합적으로 작용하면서 2000년대 초부터 부동산시장이 과열될 조짐이 보였다. 부동산투기, 서민주거 불안, 가격거품 논란 등 많은 문제가 야기됐고, 서민생활 안정에 직결되는 집값과 전세가격 안정이 시급히 요구되었다. 이에 정부는 주택공급 확대보다 부동산투기억제와 수요관리에 초점을 맞춘 주택정책을 적극 도입하여 시행하였다. ‘10.29 종합대책(2003)’, ‘8.31 대책(2005)’에 연이어 서민주거복지 증진과 주택시장 합리화 방안을 골자로 하는 ‘3.30 대책(2006)’, ‘1.31 대책(2007)’ 등의 종합대책이 발표되었다.

또한 수요관리대책으로 주택 재산세의 강화와 종합부동산세제의 도입, 주택담보대출비율(Loan to Value Ratio : LTV)과 부채상환비율(Debt Income Ratio : DTI)의 강화 등 주택금융 규제수단을 강화하였는데, 이는 주택에 대한 가수요를 억제하는 데 효과적인 것으로 나타났다. 이러한 수요관리대책은 주택시장 및 서민주거 안정과 투기억제에 기여하였지만, 2007년 부동산시장의 가격조정 및 거래 부진을 초래하였다는 평가도 있다.

2008년부터 추진된 주택정책 방향은 첫째, 주택수급의 균형을 통하여 안정적인 부동산가격을 구축하는 것이었다. 실질적인 주택수요가 도심에 집중되어 있다고 보고, 도심 내 주택공급의 확대를 핵심정책으로 삼았다. 둘째, 시장거래의 정상화를 통한 실수요 중심의 거래 활성화이다. 이를 위해 세제를 완화하고, 투기지구, 전매제한 등과 같은 제도적 규제를 완화하였다. 마지막은 선진 주거복지의 실현이었다. 이를 위하여 장기저리 주택구입 자금지원 확대, 택지조성원가 인하 및 택지개발 경쟁체제 구축을 통한 내 집 마련의 지원과 국민임대 공급, 전세 자금지원 확대 등을 통한 장기임대주택 공급을 축으로 정책을 마련하였다.

2009년에는 서민들의 내 집 마련의 기회가 보다 빨라질 수 있도록 「집 없는 서민들을 위한 획기적인 주택정책」과 관련하여 구체적인 실천방안으로 「서민 주거안정을 위한 보금자리주택 공급확대 및 공급체계 개편방안」을 확정·발표하였다. 보금자리주택정책은 처음 내 집을 갖는 서민과 근로자에 대한 청약 기회와 금융지원 확대, 기존의 분양가격과 비교할 때 낮은 가격으로 공급하는 것을 원칙으로 하였다.

## 4. 주택금융

### 1) 주택금융제도의 변화

1997년에 금융개혁이 본격적으로 추진되고 주택은행이 민영화되는 등 주택부문에 금융기관간 대출 경쟁이 본격화되었다. 그러나 자금조성에 있어서는 청약예금 등 주택은행의 독점력이 그대로 유지되고 있었다.

1997년 말 외환위기에 직면하게 되고 주택부문의 위기를 극복하기 위하여 국민주택기금의 역할이 강화되고 정부개입이 증대되었다.

1998년에는 자산유동화 및 주택저당채권유동화제도가 도입되어 비로서 새로운 유동화의 장이 열렸다고 할 수 있다. 1999년에 이를 담당하는 기관으로 KoMoCo가 설립되었고 2000년 3월 청약저축 취급기관이 여타은행에까지 확대됨에 따라 금융기관간 자금조성 및 대출경쟁이 본격화되었다. 2004년 3월, KoMoCo와 주택금융신용보증기금을 통합하여 한국주택금융공사가 출범하였다. 한국주택금융공사는 단기·일시상환 위주의 주택금융구조를 선진국형의 장기·분할상환방식으로 전환해 나갈 수 있도록 하여 국민의 주거안정을 돕고, 주택가격의 하락이나 금리 상승 등 외부충격에 따른 가계와 금융기관의 동반 부실을 예방하려는 목적을 지니고 있다. 한편, 주택금융신용보증기금에 의한 보증업무를 수행함으로써 주택금융의 장기적·안정적인 공급을 도모하였다.

### 2) 주택청약종합저축의 도입

1978년부터 시행된 청약저축, 청약예금, 청약부금 제도는 주택이 필요한 실수요자들의 안정적인 내 집 마련과 주택공급에 기여하였다. 하지만 투기 수요의 억제 위해 추첨제 중심이었던 입주자 선정방식이 가점제로 전환되면서 청약예부금자 수를 감소시켰고, 이에 대한 해결방안으로 2009년 주택청약종합저축이 출시되었다.

### 3) 주택복권이 로또복권으로 통합

주택복권은 1981년 이후 무주택서민의 주거안정사업의 중추적인 역할을 담당

하였으나 2006년 4월 주택복권의 발행이 중단되고 ‘로또복권’으로 통합되었다. 주택복권자금은 2004년도에 복권기금전입금으로 흡수통합되었다.

#### 4) 주택금융신용보증(1988년)

자금동원능력이 취약하고 금융거래에 대한 신용평가기록이 없거나 열악한 서민의 경우 이들의 신용평가와 사후 관리비용 등의 절감을 위해 신용보완이 요구된다.

한국주택금융공사법 공사법 제 55조, 주택금융신용보증기금의 설치를 근거법으로 주택금융신용보증기금이 한국주택금융공사내에 설치되었다. 주택금융신용보증기금은 “주택금융의 장기·안정적 공급을 촉진하여 국민의 복지증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(공사법 제1조). 특히, 서민층의 주택구입 등을 우선적으로 지원한다(동법 제22조)”라는 목적으로 운영되고 있다.

주택신용보증기금은 1987년 5월 최초 설치근거법인 근로자의 주거안정과 목돈마련 지원에 관한 법률의 제정으로 1988년 1월 부터 업무를 개시하였다. 한국주택은행이 주택신보를 관리하다가 민영화로 인하여 국민은행과 통합됨에 따라 관리기관이 ‘신용보증기금’으로 1999년 1월 변경되었다. 2004년 3월 주택금융 전담기관으로서 한국주택금융공사가 설립되면서 주택신보의 관리기관이 한국주택금융공사로 변경되었다.

#### 5) 주택저당채권 유동화제도(1999년)

1997년 외화부족으로 시작된 금융기관의 부실채권 처분 필요성과 금융기관의 자기자본비율을 높이는 방안으로 저당권유동화제도가 도입되었다. 주택저당채권을 통한 유동화는 크게 주택저당증권이라고 불리는 MBS(Mortgage-Backed Securities)와 주택저당채권담보부채권이라고 불리는 MBB(Mortgage Backed Bond)로 나눌 수 있다.

고객이 금융회사에서 주택담보대출을 받을 경우 주택에 대한 근저당을 설정하고, 금융회사는 그 주택을 담보로 대출금을 회수할 수 있는 권리인 대출채권을 갖게 되는데, 이를 주택저당채권이라고 한다. 그 후 금융기관은 취득한 주택저당

채권을 주택금융공사에 양도하고, 주택금융공사는 이를 금융위원회에 등록한 후 이 주택저당채권을 기초로 주택저당증권(MBS)을 발행하여 투자자에게 판매한다. 주택금융공사는 주택저당증권(MBS)의 판매대금을 금융회사에 지급하고 금융회사는 이것을 활용해서 새로운 주택자금을 대출하게 되는 것이다. 주택저당채권담보부채권(MBB)도 주택저당증권과(MBS)과 유사하게 운영된다. 다만 MBS는 주택금융공사가 자기신탁을 설정하여 발행하는 수익증권인 반면 MBB는 주택금융공사가 직접 발행하는 채권이라는 점이 다르다

현재 주택금융공사는 주택저당채권 유동화 제도를 통해 자본시장의 여유자금이 주택금융시장으로 유입되도록 금융회사와 투자자 사이에서 중개자 역할을 수행하고 있다.

#### 6) 주택연금(역모기지)

주택연금이란 장기주택저당대출로 역모기지라고도 불린다. 이는 주택은 있으나 특별한 소득원이 없는 경우, 고령자가 주택을 담보로 주택의 소유자 및 배우자가 사망할 때까지 자택에 거주하면서 노후 생활자금을 연금 형태로 지급받고, 사망하면 금융기관이 주택을 처분하여 그동안의 대출금과 이자를 상환 받는 방식이다. 2007년에 한국주택금융공사의 공적보증을 더하여 출시되었다.

주택연금의 가입 조건을 살펴보면, 주택소유자와 배우자의 나이가 보증신청일 현재 만 60세 이상이고, 본인과 배우자를 기준으로 보증신청일 현재 주택 1채만 소유하여 실제로 거주하고 있어야 한다. 같이 사는 자녀가 별도의 주택을 소유하고 있어도 관계가 없고, 주택연금 이용 중 추가로 주택을 소유하여도 주택연금을 계속적으로 이용할 수 있다. 대상주택은 주택법 상의 주택(단독주택, 다세대, 연립주택, 아파트 및 주상복합)이어야 하고 노인복지주택의 경우는 분양형 노인복지주택으로서 해당 지방자치단체에 신고된 주택이어야 한다. 또한 대상주택의 가격은 9억 원 이하로 제한이 되어 있고 저당권, 전세권, 임대차계약이 없어야 한다는 조건이 있다.



## 5. 평가

경제 및 사회 구조가 복잡해짐에 따라 주택정책도 더욱 다양하고 세련되게 발전해왔다. 그 결과 우리나라 주택정책의 기본목표인 ‘국민의 주거안정’은 외형적으로는 매우 양호한 양적지표를 달성했다고 볼 수 있다. 2002년부터 2007년의 기간 동안 주택보급률은 6.5%p(수도권 5.3%p), 자가점유율은 1.2%p, 도시근로자가구 월평균소득도 29%p나 상승했다.

하지만 시장 규제 완화와 저금리, 도심주택 공급부족으로 수도권 주택가격은 크게 상승하였고, 이로 인해 주택구입은 더 어려워지고 서민층의 주거비 부담은 더 높아진 것이 현실이다. 주택구입능력을 나타내는 PIR의 수치를 비교해보면 우리나라 수도권의 경우, 2002년 5.0배에서 2006년 5.7배, 2008년 6.9배로 증가하였다. 이것은 2002년에는 수도권에서 집을 사는데 5년이 걸렸다면 2006년에는 5.7년, 2008년에는 6.9년으로 기간이 늘어난 것이다.

〈지역별·계층별 PIR 현황〉

	전국	수도권	저소득층	중소득층	고소득층
2002	-	5.0(4.6)	6.1(6.1)	5.8(4.9)	4.5(4.5)
2006	4.2(6.0)	5.7(8.1)	6.3(10.9)	3.4(5.4)	3.6(5.3)
2008	4.3(6.0)	6.9(8.5)	6.4(9.9)	4.3(5.6)	4.2(5.2)

주 : ( ) 안은 평균값, 중위수 값은 미국 전국부동산중개사협회(NAR)가 발표하는 주택취득비용 지불능력 지표(Housing Affordability Index)에서 사용하는 방식을 적용.

자료 : 국토해양부, 「주택종합계획(2003~2012) 수정보완을 위한 연구」, 2006 및 국토 양부·국토연구원, 2008년도 주거실태조사

이 시기에 도입된 주택 금융 중 가장 두드러진 제도는 LTV와 DTI를 들 수 있다. 현재 다양한 부동산정책이 동시에 실시되고 있어 주택가격이 전적으로 LTV 및 DTI에 의존하지는 않으나 이 제도는 분명 주택가격에 비교적 큰 영향을 미치는 수단으로 작용해 왔다. 중산층의 자가 마련이나 미분양 주택 해결 문제에 걸림돌로 작용한다는 우려도 있지만, 이 두 주택 금융 제도는 부동산 시장 경기 및 가격 조절의 중요한 수단으로 사용되고 있고, 이를 활용한 수도권의 금융 규제는 여전히 강력하다.

## 제5장 결론

### 1. 주택정책의 평가 및 시사점

#### □ 경제정책과 주택정책

전쟁 등으로 극심한 빈곤의 상황에서는 식량 확보와 위생 문제가 최우선의 과제이고, 복구와 경제성장이 주요 관심분야일 수 밖에 없다. 전후 복구시기 및 사회기반형성기에는 경제성장의 기반을 구축하고 사회경제적으로 성장동력을 구비하는 것이 중요한 사안일 것이다. 따라서 경제성장의 동력마련, 자금의 안정적인 지원체계 마련, 주택건설 및 관리의 안정적인 시스템 구축, 정책이행체계 마련 등이 이 시기에 필요한 정책들이라고 하겠다.

#### □ 경제상황과 주택시장에 적합한 주택정책의 시행

주택시장은 경제상황의 영향을 민감하게 받아서 경제상황에 따라 안정과 불안을 경험하게 된다. 주택시장의 불안기에는 안정을 위한 정책(주택공급 확대 및 투기억제대책)이 사용되고 주택시장의 안정기(혹은 침체기)에는 경기활성화를 위한 정책이 사용된다.

문제는 시기에 적절한 정책을 사용하여 시장에 적극 대응하는 것이 필요하지만 그 수위를 조절하여 적시에 적절한 정책을 시행하여 반등하는 현상을 조절할 수 있어야 한다는 것이다. 주택시장의 불안과 침체의 시소현상이 아니라 장기균형선의 일정범위안에서 주택시장이 변동할 수 있도록 정책의 수위를 조절할 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 사용가능한 정책수단을 파악하고 수단의 각각의 효과에 대해서도 이해를 충분히 할 수 있어야 한다. 기본적으로 이러한 정책을 수립하고 조정할 수 있는 통계기반이 구축되어야 가능하다.

#### □ 저소득가구의 주거안정 기반 확대

고속성장기때부터 ‘더불어 함께 사는 사회’라는 인식을 확산시키고 이를 위한 사회적인 기반을 구축해야 한다. 우선적으로 저소득가구를 위한 주택공급을 꾸

준히 하고 주택을 배분할 수 있는 대상자 선정의 기준을 마련해야 한다. 또한 공공과 민간이 분담하는 주택공급체계를 구축하여야 할 것이다.

한편에서 저소득가구 및 지원필요계층에 대한 지원이 적시에 이루어 질 수 있도록 통계를 구축하고 지원부서간의 연계를 긴밀히 하여야 한다. 성장의 일정부분을 사회적인 약자를 위한 부분으로 사용하는 것에 대한 계획과 이에 대한 사회적인 합의가 선행되어야 할 것이다.

## 2. 주택금융제도의 평가 및 시사점

### □ 주택금융의 역할을 위한 금융제도 기반 마련

주택금융은 주택시장 안정과 국민주거안정을 지원하는 기능을 담당할 수 있어야 한다. 실수요자 중심의 주택대출이 원활해야 하고, 그리고 주택대출이 건전해야 한다. 자금부족기에는 불안정한 민간의 자금을 의존하여 주택공급과 같은 장기사업을 수행하는 데에는 한계가 있기 때문에 공공의 역할을 확대할 필요가 있다. 공공에서 자금을 마련할 수 있는 방안을 다변화하여 세금을 이용한 재정외에 동원할 수 있는 방안을 개발하는 노력이 필요하다.

저소득으로 인한 신용취약가구의 경우 신용보증을 공공에서 제공할 수 있도록 제도를 통하여 저소득가구에제도 주거안정의 기회가 마련되어야 한다. 이처럼 주택금융은 주택금융의 독자적인 영역이라기 보다 금융시스템의 한 구성요소로서 서로 보완적으로 잘 작동될 수 있도록 상호연관 관계파악이 중요하다. 따라서 한 국가의 금융시스템 내에서 주택금융에 대한 파악과 관리를 위한 장치들이 마련되고 정확한 정보가 공유될 수 있도록 기반을 마련하고 정비하여야 할 것이다.

### □ 국민주택기금제도

국민주택기금은 저소득계층을 위한 주거안정지원, 주택공급지원의 역할을 성공적으로 수행하고 있다고 평가받고 있다. 이를 위해서는 안정적인 조성원의 확보와 효율적인 운용이 가능해야 한다.

□ 안전하고 건전한 금융기법 도입 및 운용

주택금융은 신용평가를 기반으로 안전하고 건전하게 금융기법이 운용되어야 한다.

주택자금이 원활히 유통될 수 있도록 신용평가제도를 강화하고 신용에 근거한 건전한 투자환경을 조성해야 할 것이다. 한편 감독기관의 역할과 책임을 강화하는 것이 요구된다.

□ 주택담보대출 규제

LTV(Loan to Value ratio)는 채무자가 상환불능 상태에 빠질 경우 금융기관이 대출금을 회수할 가능성을 높이고, DTI(Debt to Income)규제는 소득에 비해 대출 원리금 상환액이 클수록 연체가 발생할 가능성이 높으므로 이 정책의 사용목적은 자산건전성 확보가 되어야 한다.

즉 금융규제는 부동산 경기 조절장치가 아닌 가계경제 안정을 위한 것으로 경기에 따라 쉽게 완화하거나 기준을 변경해서는 안 될 것이다.