

**건설이슈포커스**

# **미국의 자가보유 확대정책의 시사점**

**2011. 2. 10**

**김현아 · 허윤경**

■ 서론 .....	4
■ 미국의 자가 보유 확대 정책 .....	5
■ 우리나라 자가 보유 확대 정책의 유형과 특징 .....	19
■ 결론 및 시사점 .....	28



## 요 약

- ▶ 금융위기 이후 전 세계적으로 금융규제 및 감독기능이 강화되면서 중·서민층 자가 보유지원정책에 대한 부정적인 시각이 확대되었으나, 국민들의 주거안정과 복지증진을 위한 다양한 자가 보유 확대정책은 여전히 유효함.
  - 금융기관의 건전성 강화에는 크게 기여할 것으로 기대되나 직·간접적으로 자가보유 지원책을 받아야만 주택 구입이 가능한 계층에서는 주택 구매가 더욱 어려워짐.
  - 주택(부동산) 자산의 격차가 소득 및 계층 격차로 확대 재생산되는 악순환을 막기 위해서 중·서민층의 자가 보유를 통한 건전한 재산증식 과정을 유도하는 것은 사회 안정에도 기여함.
- ▶ 미국의 주택금융정책은 대공황 직후 현재의 시스템으로 구축되었고, 이후 저소득 계층과 소수인종을 위한 프로그램으로 발전
  - 주택대출방식이 단기·일시상환 형태로 구성되어 대공황 직후 대규모의 주택 차압이 발생하게 되었고 이를 해결하기 위해 연방정부가 적극적으로 주택금융시장에 개입하기 시작함.
  - 루즈벨트 정부는 장기, 분할상환, 고정금리 등 현대 주택금융시스템을 마련하였고 2차 모기지 시장 형성을 통해 유동성 공급 체계를 구축함.
  - 1940년대에는 제대군인을 위한 주택금융을 지원하는 한편, 저소득계층 등 주택모기지 지원대상을 확대하여 복지 국가적 프로그램으로서의 자가 보유 확대정책을 추가하게 됨. 1980년대 들어서는 주택모기지의 수요를 충족하기 위해 공공의 MBS(주택담보증권 : Mortgage Backed Securities)뿐만 아니라 민간 MBS 발행으로 확대됨.
  - 1990년대 중반 이후 클린턴 정부 시기에는 저소득계층 및 소수인종을 위한 다양한 자가 보유 촉진 정책을 시행하여 자가 보유율이 급격히 상승함.
- ▶ 주택금융정책뿐만 아니라 세제 차원에서도 자가 보유를 지원하고 있음.
  - 모기지 이자와 재산세 100% 소득 공제, 12만5천 달러까지 양도소득세 비과세, 노인계층(55세 이상)은 양도소득세 비과세가 50만 달러까지 확대됨.
- ▶ 총량적 주택공급 부족시대가 종료됨에 따라 한국의 주택공급정책도 전환이 요구됨.
  - 우리나라의 자가 보유 촉진 정책은 운영의 경직성, 수요를 충족하는 다양한 프로그램의 부재, 제도간 역할분담의 모호성 등 다양한 문제점을 내포하고 있음.
  - 따라서, 중산층의 경우에는 원활한 주거교체와 주거환경 개선에 대한 다양한 선택권을 부여하고 동시에 자가 거주(home occupied)를 촉진하는 정책이 요구됨.
  - 보유 주택 수 중심의 정책보다는 거주주택에 대한 세제 및 금융지원 등을 통해 실제 거주 목적 주택의 원활한 교체와 주거환경 개선 노력을 지원해야 함(양도세 이연 및 공제를 통해 주택교체를 지원할 필요가 있음).
  - 주택의 유지 관리 및 리모델링에 수반되는 비용에 대한 공제, 거주주택에 대한 모기지 우대(금리, 상환 조건 등을 비거주 주택과 차별) 등 신축 구매자가 아닌 기존 주택보유자에 대한 다양한 금융 및 세제 지원 제도의 개발이 요구됨.

## I. 서론

- 2007년 미국 서브프라임 모기지 사태로 야기된 금융위기는 전 세계적으로 금융규제를 강화하고 감독기능을 추가하는 결과를 가져온 동시에 중·서민층의 자가 보유 확대정책에 대한 부정적인 평가를 초래하게 됨.
    - 서브프라임 모기지 사태의 원인을 저소득층에 대한 대출규제 완화라고 판단함에 따라 상환능력이 부족한 계층에 대한 주택자금 및 세제 지원에 대한 부정적 시각이 확대
    - 따라서, 그 동안 시중금리보다 저렴한 모기지 대출을 활용해 무분별하게 주택 구입에 나섰던 구매자들은 크게 감소할 것으로 예상되며, 금융기관의 건전성 관리도 더욱 강화될 전망이다.
    - 그렇지만 직·간접적으로 자가 보유 지원을 받아야만 주택 구입이 가능한 계층에게는 주택 구매가 더욱 어려워지고 중·서민층의 주거복지를 위한 자가 보유 확대정책에 대한 필요성은 과소평가될 우려가 높음.
- ※ 임대주택의 재고가 충분하지 못하고 잦은 임대차 계약 갱신이 불가피한 우리나라의 경우에는 자가 보유 및 거주가 중·서민층의 주거안정과 정주 커뮤니티 형성에 기여하는 바가 큼.
- 미국을 비롯한 주요 선진국들은 이미 오래 전에 자국 국민들의 자가 보유를 확대하는 다양한 정책을 시행한 바 있음.
    - 인구 및 경제규모가 성장하는 단계에서 가구들의 자가 보유 욕구는 매우 컸으며 이는 정치적으로도 선거권을 확보할 수 있는 수단이었기 때문에 정치권에서도 자주 등장하는 정책이슈였음.
    - 주택(부동산) 자산의 격차가 소득 및 계층 격차로 확대 재생산되는 악순환을 막기 위해서 중·서민층의 자가 보유를 통한 건전한 재산증식과정을 유도하는 것은 사회 안정에도 기여하는 바가 큼.
    - 따라서, 선진국의 자가 보유 확대 정책은 초기에는 중산층을 중심으로 진행되었으나 양적 공급이 어느 정도 충족된 이후에도 중·서민층에게 주거복지(임대주택공급, 주거비 보조) 정책 외 꾸준히 자가 보유 정책을 추진하고 있음.

- 본 연구는 일명 ‘아메리칸 드림(American Dream)’<sup>1)</sup>의 핵심 내용이었던 미국의 자가

1) 소득증가와 모기지 등의 구매지원 정책으로 교외의 주택을 구매하여 쾌적한 가정생활을 영위하면서 중산층의 대열에 올라서는

보유 확대정책의 추진 배경 및 정책수단을 비교 분석함으로써 우리나라의 주택공급 정책에 필요한 정책적 시사점을 도출하는데 목적이 있음.

- 2009년 말 현재 우리나라의 주택보급률은 109.72)<sup>2)</sup>%이며 인구 천명당 주택 수는 279.7호(2005년), 주택보유율은 약 56~60%에 이르는 것으로 조사됨.
- 미국 등 주요 선진국의 주택공급 수준에 비해서는 총량적 공급수준이 아직 낮지만 주택보급률이 100%를 넘어서면서 이제는 총량적인 공급수준보다는 지역이나 보유형태 등 공급의 내용과 결과에 대해 분석하고 추후 주택공급의 방향과 정책을 수립해야 할 시기라고 판단됨.
- 특히, 금융이 주택정책의 핵심인 미국의 사례<sup>3)</sup>는 다른 선진국에 비해 금융지원이 미약한 국내 주택공급정책에 의미 있는 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단됨.

- 자가보유 확대정책은 정부의 개입방식에 따라 직접적 수단과 간접적 수단으로 구분할 수 있으나, 본 연구는 주택금융, 세금정책, 보조금지원으로 그 대상을 제한함.
- 직접적 정책수단 : 수요 또는 사회적 필요에 대응하여 정부가 직접 주거서비스 제공
- 간접적 정책수단 : 주거서비스의 수요자 및 공급자 등 시장 내 의사결정주체들로 하여금 정부가 의도하는 행위를 하도록 유도하는 정책수단

## II. 미국 자가 보유 확대 정책

### 1. 미국 주택보유율의 변화

#### □ 시대별로 자가보유 촉진정책 추진, 주택보유율 60~70%에서 등락 반복

- 미국은 1900년대 초반부터 시대별로 자가보유 촉진정책을 추진해 왔으며 지난 40년 동안에는 주택금융정책의 변화와 시장 여건에 따라 주택보유율이 60~70% 범위에서 등락을 반복해오고 있음.
- 1965년 이전에는 63%에 미치지 못하였으나, 금융 중심의 자가보유 정책을 확대하였던 1980년에는 주택보유율이 65.5%에 이르게 됨.

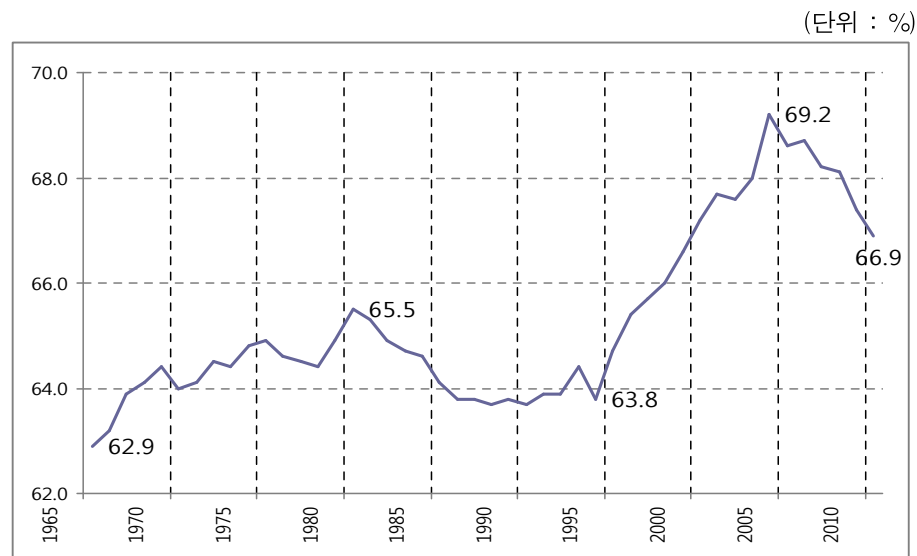
것이 (이민자 포함) 미국 서민들의 큰 희망임.

2) 구주택보급률이며 가구수와 주택수를 보정한 신주택보급률로는 102.1%임.

3) 미국은 1가구 1주택 보유 정책을 지원하는 정책수단으로 금융, 세제, 보조금 등 매우 적극적이고 다양한 지원정책을 시행하여 왔음.

- 그러나 과도하게 확장된 주택금융의 부작용으로 저축대부조합 사태를 겪으면서 1990년대 초 주택보유율은 다시 1970년 수준인 63.8%까지 하락함.
- 1990년대 중반부터 클린턴 정부의 강력한 자가보유 촉진정책으로 주택보유율은 지속적으로 성장하여 2004년에는 69.2%까지 상승함.
- 2000년대 후반에는 서브프라임 사태를 겪으면서 주택보유율은 다시 66.9%까지 하락함.

&lt;그림 1&gt; 미국의 주택보유율 추이



주 : 2010년 자료가 2/4분기까지 발표되어 각 연도의 2/4분기 기준  
 자료 : U.S. Census Bureau

- 미 정부는 주택 보유 촉진을 위해 간접적 정책을 주요 정책 수단으로 채택하였는데, 이는 ① 금융정책, ② 세금정책, ③ 보조금지원 부분으로 발전하였음. 주요 시기별 미국의 자가보유 촉진정책의 도입 배경과 정책 내용은 다음과 같음.

&lt;표 1&gt; 미국 자가보유 촉진 정책의 주요 내용

구분	주요 정책 내용
금융정책	• 2차 모기지 시장 활성화를 통한 유동화 정책으로 자기자본(downpayment)을 최소화할 수 있는 모기지 상품 개발
세제지원	• 주택소유로 인한 재산세와 모기지 상환이자에 대한 소득 공제(세제혜택) • 장기간 주택소유로 생기는 자본이득(capital gain)에 대한 면세 조치(세제혜택)
보조금	• HUD(Home and Urban Development, 주택도시개발부)의 section 235, FmHA(Farmers Home Administration, 농업주택국)의 section 502 Program : 저소득가구의 주택구입을 위한 보조금 지원 • 주거비 보조금 지급 정책(Housing Voucher Program)

## 2. 자가보유 확대정책의 배경

### □ 대공황의 경제위기 극복과 전후 사회재건 수단으로 자가보유 촉진정책 추진

- 미국에서의 주택문제는 택지여건보다는 건설자금과 수요자의 구매력이 주된 관심사였음.
- 서부개척시대가 마무리되고 산업화가 진행되면서 특히 도시지역의 주택부족 문제가 대두되었는데 국민들이 자가 부담만으로는 주택구매가 한계에 부딪치자 외부로부터의 원활한 자금조달이 시장과 정책 당국자의 주된 관심사가 됨.
- 특히, 미국은 1920년 대공황의 극복과정에서 자가 소유자들의 재산 보호를 위한 지원, 2차 세계대전 종료 후 제대군인들의 사회정착을 지원하기 위해 자가보유 확대정책을 적극적으로 활용하게 됨.
- 자가보유는 인간의 기본적인 욕구인 최소한의 주거 환경 충족뿐만 아니라 사회적 책임감을 갖게 하는 하나의 동인이 됨.
- 또한, 자가로의 이동을 촉진함으로써 사회임대주택이 보다 절실한 사람에게 공급되도록 하는 등 사회임대주택 정책의 유연성까지 추구할 수 있음.
- 뉴딜(New Deal)정책부터 금융정책이 자가 보유를 지원하는 주요한 정책으로 자리매김하게 됨.
- 지역 공동체 금융기관의 형태로 제공되던 주택금융이 1929년에 발발한 대공황으로 큰 타격을 받음. 모기지로 주택을 구매하였던 사람들의 구제와 관련한 금융기관들의 도산을 막기 위한 다양한 금융대책들이 수립됨.
- 경제 불황을 타개하기 위한 뉴딜정책에서 이러한 금융정책들이 국민들의 자가보유를 유지시키는 정책으로 자리매김하게 됨.
- 특히, 경제·사회적 안정을 추구하는데 있어 자가보유 촉진정책을 적극 활용함.
- 미국의 주택금융기관은 지역사회의 저축성 자금을 흡수하여 이것을 동일한 지역사회 주택대출에 운용하는 지역사회금융(communitary banking)이 주도하였으나 점차 주택공급 확대와 주택금융의 혜택을 미국 각 지역과 각 사회계층으로 확산하기 위해

주택금융 취급 금융기관의 확대, 유동화 지원 등으로 발전시킴.

- 1930년대 이전 미국의 주택금융은 평균 LTV<sup>4)</sup>가 50~55%에 불과하여 주택구매자들은 더 높은 고리의 2순위 모기지를 설정해야 했으며 표준적인 모기지 대출기준이 부재하여 지역마다 모기지 이율의 격차가 컸음.
- 1순위 모기지의 경우에도 대부분 5~7년 이후 일시상환의 구조였기 때문에 주택을 구입하기 위해서는 고액의 현금이 있거나 투자를 목적으로 해야 했음.

※ 1890년~1920년까지 도시 이외 지역과 농장지역의 주택보유비율은 50% 수준이었으나 13개 대도시 평균 주택보유비율은 이보다 낮은 37%에 불과하였음. 고액의 현금이 있지 않는 이상 투자를 목적으로 하는 경우를 제외하면 대부분 도시지역에서는 주택을 임차하였음.

## □ 루즈벨트 정부, 주택보유 가계 보호 및 부실 저축은행 처리를 위해 연방정부가 주택금융분야에 개입 시작

- 대공황에 접어들면서 모기지에 대한 대규모 채무 불이행이 발생하고 주택소유자들이 모기지 상환요구에 의해 주택을 상실할 위기에 처하면서 미국 연방정부는 적극적으로 주택금융시장에 개입하기 시작함.
- 1929년 이전까지 주택 모기지 대출은 주로 지역중심의 저축금융기관에 한정<sup>5)</sup>되어 이루어졌을 뿐만 아니라 ‘balloon loan’(분할 불입을 하다가 최종회의 잔고를 일괄 지불하는 용자)으로 5~10년간 분할 상환토록 하는 것이 일반적이었음.
- 그러나, 1929년 시작된 금융시장과 경제위기와 함께 많은 주택소유자들은 모기지를 지불할 수 없게 되거나 Balloon(또는 Bullet loan)의 만기시 연장이 어렵게 됨.
- 이에 후버(Hoover)대통령은 저축기관을 살리고, 건설과 고용을 촉진하고, 모기지 대출자의 상환실패를 막기 위해 ‘Home Loan Discount Banks System’과 ‘주택보유촉진을 위한 구조<sup>6)</sup>’를 만들.
- 초기의 정부개입은 주택모기지 채무의 이자지급이나 차환이 곤란한 주택소유자에게 직접 대출을 해주는 것이었으나 이를 계기로 저축금융기관에 대한 연방 면허제도를

4) loan to value rate : 이하 LTV비율

5) 당시 상업은행은 주로 상업업 대출이 중심업무여서 주택금융업무에 큰 관심이 없었으며 부동산 관련 업무에 대한 엄격한 제한을 받고 있었음.

6) 경제 대공황으로 인한 모기지사장의 어려움을 막기 위하여 Home Owners Loan Act of 1933을 제정함. 또한 1932년 연방 주택자금 융자 은행 체제(Federal Home Loan Bank System)를 만들어 주택금융의 여신업무를 조정하고 주택자금을 지원하기 시작함. 연방정부는 1932년 12개의 Federal Home Loan Banks(FHL Banks)를 설립함.



도입하는 등 저축금융기관에 대한 감독 및 규제<sup>7)</sup>를 시작함.

- 1933년 루즈벨트 대통령은 대공황의 영향으로 모기지의 상황이 어려워져 주택을 상실할 위험에 처한 수많은 주택소유자들을 위한 구제조치를 모색하게 됨.
- 정부조치의 목표는 소규모 주택소유자들의 보호, 주택소유자들의 과도한 이자 및 원금의 지급부담 경감, 주택소유권의 보호였음.
- 주택소유자대부공사(Home Owners' Loan Corporation 1933년 이하 HOLC)를 설립하여 연방정부에 의해 보증된 HOLC채권과 채무 불이행된 주택 모기지를 상호 교환해 주었는데 이때 주택소유자는 이전보다 저렴한 이율로 모기지 부채를 재융자(refinancing) 받을 수 있었음<sup>8)</sup>.
- 다만, HOLC 대출은 4인 가구 이상이 거주하는 주택용 부동산 또는 2만 달러 이상의 주택용 부동산에 한정되었으며 감정가격의 80% 이상 1만 4천 달러 이상의 대출은 금지됨.
- HOLC 대출은 보통 15년의 장기대출이었으며 분할상환 구조였음. 따라서 대공황 이전의 단기 일시상환 대출구조가 크게 개선되는 효과를 가져옴. 또한 감정가격의 80% 까지 대출을 해 줌으로써 기존의 2순위 모기지 설정관례가 크게 축소되어 일반 모기지 대출에서도 대부분 1순위 대출에서의 대출가능금액비율이 크게 증가됨.

## □ 주택모기지의 신용보증, 2차 모기지 시장으로 주택투자 늘고, 모기지 시장 확대

- 이후 경제회복을 위한 주택투자의 확대수단으로 주택모기지의 신용보증제도를 확립하고 2차 모기지 시장을 활성화하여 주택금융의 규모를 확대시키는 동시에 주택금융 시장의 안정화를 도모하게 됨.
- 연방주택국(Federal Housing Administration : 이하 FHA)은 모기지 보증 및 보험제도의 시초가 되었으며 연방모기지협회(Federal National Mortgage Association : 이하 FNMA)는 2차 모기지 시장을 형성시키는 촉매제가 되었는데 이 두 가지 시스템 모두 주택구매능력을 향상시키고 주택투자를 활성화시키는 효과가 있었음.

7) The Federal Home Loan Bank Act of 1932의 제정으로 저축기관이 연방정부의 보호 및 관리를 받게됨.

8) 뿐만 아니라 재융자를 받은 주택소유자가 다시 채무불이행에 빠지는 것을 방지하기 위하여 경제가 회복될 때까지 2년 동안 이자지급을 연기, 세금 납부 목적의 현금대출 서비스도 제공함.

- FHA는 1934년 제정된 국가 주택정책(National Housing Act)에 의거하여 설립
  - FHA는 일종의 주택모기지 신용보증제도를 확립하기 위해 설립된 기관으로서 사적 모기지 대출의 20%까지 보증<sup>9)</sup>을 실시함.
  - FHA의 조치로 전국적으로 2순위 모기지가 쇠퇴하였으며 모기지 이율도 크게 안정됨. 또한 전체적인 모기지 LTV비율이 상승하게 됨.
  - 매월 상환금에 소액의 보험료가 포함되면서 대출은 자연스럽게 장기 분할상환으로 변화되었으며 이는 모기지 채무불이행의 위험을 크게 감소시키는 효과를 가져옴.
  - 이러한 현상은 국민들의 주택구입능력을 향상시킴으로써 주택구입의 장벽을 크게 낮추었으며 자연스럽게 주택공급의 증가와 주택투자를 확대시킴.
  - 또한 FHA는 주택건축에 관한 최소한의 기준을 확립하여 그 조건에 부합할 경우에 한해 모기지를 보증하였는데 이는 주택투자증대와 함께 주택의 품질과 토지이용의 효율성을 제고하게 됨.
- FNMA는 2차 모기지 시장 조성을 통해 모기지 투자에 유동성을 부여하여 민간의 모기지 투자를 활성화시키기 위함이었음.
  - FNMA는 민간금융기관이 보유한 주택 모기지를 유동화하기 위한 기관으로 설립되었으나 FHA가 보증한 모기지를 위한 2차 시장 제공의 목적도 있었음.
  - FNMA는 투자자가 취득한 모기지를 다시 매각할 수 있게 함으로써 모기지 시장으로의 민간투자를 활성화시키는 계기가 됨.

### 3. 시기별 주택금융정책과 자가 보유 확대 정책

#### □ 세계2차 대전 종료 후 제대군인지원청(VA)의 설립과 자가보유 촉진

- 미국의 자가보유 확대는 뉴딜정책에 의한 확대된 주택금융의 기반 위에 전후 제대군인의 주거안정을 위한 제대군인지원청의 주택대출보증프로그램 역할이 가미되면서 1940년대~1970년대에 집중적으로 이루어짐.
  - 1940년 43.6%에 불과하였던 주택 소유율이 1970년에는 64.0%로 20%p 가량 상승함.
  - 2차 세계대전이 종결되면서 제대군인의 사회복귀는 미국 사회의 중요한 문제<sup>10)</sup>였으

9) 보증의 재원이 국고가 아닌 매월 모기지 상환액에 포함된 소액의 모기지 보험료였음.

며, 주택산업은 자동차 산업과 함께 내구소비재 산업으로서 경제성장에 기여하는 바가 큰 산업이었음. 또한, 당시 미국은 경제성장기로서 주택문제가 매우 심각했던 시기이기도 함.

- 우선 연방정부는 제대군인 지원법(Servicemen's Readjustment Act of 1944)을 제정하고 제대군인지원청(Veterans Affairs : 이하 VA)을 설립함.
- 제대군인지원법은 제대군인의 주택자금조달을 우대하는 것으로 제대군인이 주택을 구입하거나 자기소유의 토지상에 가족을 위한 주택을 건축하는 것을 지원할 목적으로 주택모기지보험제도와 유사한 신용보증제도를 창설함(VA의 주택융자 프로그램은 참전용사와 현역 군인에게 down payment 없이 주택을 구입할 수 있는 기회를 제공).
- FNMA는 VA보증대출을 매입하게 되면서 그 활동의 범위가 더욱 확대됨.

#### □ 1949년, 주택모기지 지원 대상 확대, 저소득계층 등 복지 국가적 프로그램으로서의 자가보유 확대정책 추가

- 1949년 「주택법(Housing Act of 1949)<sup>11)</sup>」에서는 주택공급을 지원하는 정책 목적과 함께 저소득 계층을 위한 주택모기지, 도시의 재개발, 슬럼의 해소 등과 같은 사회정책적 목적들을 포함시키기 시작함.
- 국가의 주택건설목표에서 총수요의 대부분을 가능한 한 민간 기업이 공급하도록 하되 슬럼지역에 대해서는 정부 원조의 필요성을 강조함.
- 이에 FNMA의 기능에 특별지원사업이 추가됨. 시장성이 없는 저소득계층 주택공급을 목적으로 하는 주택모기지 혹은 주택건설자금 지원 등이 해당됨.
- FNMA의 재융자 업무는 직접적으로는 저축금융기관, 생명보험회사, 상업은행 및 모기지 회사의 주택 모기지를 매입함으로써 모기지 자산의 유동화를 실현시키는 것이었으나 이는 모기지 금리의 변동성을 낮추는 효과도 가져옴.

10) 미국 정부는 1949년 모든 미국인 가정은 그에 상응하는 주택을 소유하여야만 하고 나아가 쾌적한 주거환경에서 소유가 유지되어야만 한다고 선언하였으며 이후 주택법을 포함한 포괄적인 주택 관련 입법을 성립하여 나감.

11) 1949년 주택법에 의하면 국가의 공공복지와 안전 및 국민의 건강과 생활수준의 요청으로부터 심각한 주택부족문제를 해결하고 슬럼지역의 수준 이하 및 부적절한 주택을 제거, 미국인의 가정을 위한 적절한 주택과 쾌적한 주거환경을 가급적 신속하게 확보하기에 충분한 주택건설과 근린공동체의 발전이 필요하다고 선언하고 있음.

- 시장금리가 상승하는 시기에 주택 모기지를 보유함으로써 시장금리 변동에 의한 위험을 부담하는 역할을 하게 됨.

## □ 1968년, 2차 모기지시장의 활성화와 민간주택금융 규모의 확대

- 1966년과 1969년 두 번의 금융 긴축기를 경험하고 이후 주택가격 상승이 주택투자자금 여력의 확대규모를 크게 상회하게 됨. 2차 모기지시장 활성화시키기 위해 MBS의 발행범위가 확대됨.
  - 초기 MBS는 FHA 및 VA 보증부 모기지 대출에 한정되었으나 이후 전통적 모기지(conventional mortgage)를 포함하게 됨.
  - 1968년 법 개정으로 FNMA는 2차 모기지 시장 운영기능을 민간에 위임하였으며 모기지 대주의 투자기회 및 모기지의 유동성을 증대시킴.
  - 한편, FNMA의 특별지원사업과 주택지원 프로그램은 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development 이하 HUD)산하의 법인인 정부국민모기지협회(Government National Mortgage Association : 이하 GNMA)로 이전됨.
  - 또한, Fannie Mae를 정부의 원조를 받는 민간기관(Government Sponsored Enterprise)으로 전환하고 모기지 2차 시장 조성을 민간으로 이양함.
- 1980년대 들어 저축금융기관의 예금 흡수력이 저하되고 그로 인해 1차 시장거래의 자금원이 구조적으로 고갈되자 투자자의 자금을 활용한 모기지 대출의 필요성이 커짐.
  - 주택가격 급등과 주택구매수요의 증가로 촉발된 주택모기지의 수요를 충족하기 위해서는 공공의 MBS뿐만 아니라 민간에 의한 MBS 발행을 촉진할 필요성이 생김. 결국 1984년 이후 증권거래법, 은행법 등 관련 법령의 개정으로 민간 MBS 발행이 용이하게 됨.
- 한편, FNMA로부터 특별지원기능과 모기지 청산 및 관리기능을 승계한 GNMA는 1970년대 이후 저소득층의 자가보유 확대지원 기능이 계속 확대됨.
  - 모기지 보증대상을 확대(1~4인 가족 → 다가족용 모기지)하고 시장에서 액면가격 이하가 될 것이 확실한 저소득자용 주택모기지 등을 저축금융기관으로부터 액면가격으로 매입함.

## □ 클린턴 정부, 저소득계층 및 소수인종을 위한 자가보유 촉진 정책

- 클린턴 정부는 HUD 주도 아래 자가소유 확대 정책(National Homeownership Strategy : 이하 NHS)을 계획하여 1994년 이후 6년 이내 미국의 주택보유율을 역사상 가장 높은 수준으로 상향시키고자 계획함<sup>12)</sup>.
  - 주택거래비용의 축소, 공공 자금공급의 확대, 보유비용 감소를 위한 금융기술 발전 도모, 공급 증가를 위한 규제개혁, 저소득층 주택소유 환경 개선 등을 포함함.
- 지역재투자법(Community Reinvestment Act : 이하 CRA) 적용을 강화하여 저소득층 및 흑인 등 소수인종의 신용을 공급함.
  - CRA는 1977년 redlining으로 대변되는 저소득층 또는 낙후지역에 대한 금융기관들의 차별적 금융서비스 제공 관행을 방지하기 위해 제정됨.
  - 특정지역에서 예금을 유치하는 금융기관은 지역의 저소득층, 소수인종 등의 대출수요에 적극적으로 대응할 것을 명시하고 있음.
  - CRA 적용을 받는 금융기관은 연방예금보험법에 의해 보호를 받고 중앙은행 자금을 이용할 수 있는 혜택이 주어짐.
  - 그러나 1990년대 이전까지는 CRA의 실제 이행결과보다는 이행노력에 초점이 맞춰져 있었음.
  - 1995년 들어 CRA의 실제성과를 측정하기 위한 검정 기준이 마련됨. 1995년 이전에는 연방감독기관의 주관적 판단 개입 가능성이 있었으나 이후에는 대출 성과를 유도하여 CRA의 집행 강도가 강화된 것으로 볼 수 있음.

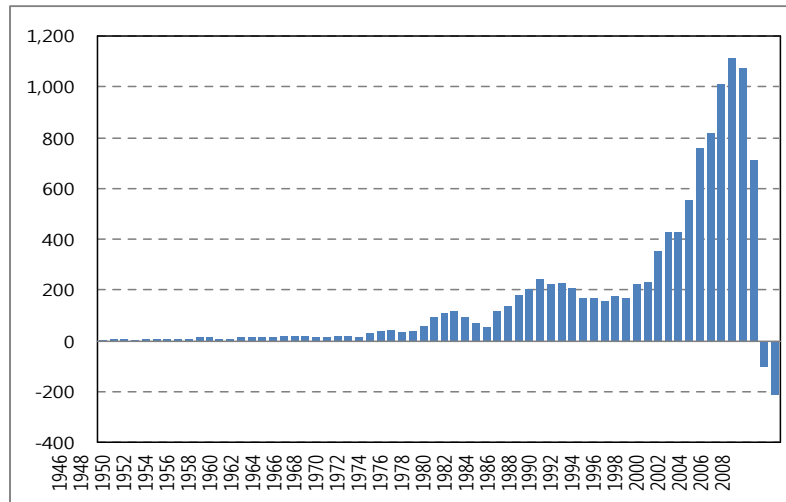
12) J. R. Mason (2008) A National Homeownership Strategy for the New Millenium, Criterion Economics, 황상연 (2009) 위기와 정부의 역할 : 대공황 이후 미국 주택금융정책과 서브프라임 사태, 경기개발연구원, 재인용.

## □ 정부후원 유동화기관의 지불가능주택 목표, 2차례 상향 조정

- Fannie Mae와 Freddie Mac과 같은 정부후원 유동화기관(Government Sponsored Enterprise : 이하 GES)은 매년 지불가능주택 목표(Affordable housing goal)를 제시하였고 목표의 기준은 다음의 세 가지 범주를 바탕으로 설정함.
  - 첫째, 그 지역의 중·저소득층 가구를 목표로 하였고, 둘째, 그 지역 중위소득의 60% 이하나 저소득(중위소득 80% 이하)층 가구를 목표로 하였고, 셋째, 서비스혜택을 충분히 받지 못하는 소수 인종 거주 지역에 사는 저소득층 가구를 목표로 함.
  - 이러한 범주를 바탕으로 GSE가 그해 구입한 모기지 수의 최저 비율로 정하고 있음.
  - 예를 들어 저소득층 주택목표가 40%이면, 그해 매수한 모기지의 40% 이상은 저소득층의 모기지로 구성하여야 함.
- 1992년 HUD는 FHEFSSA(Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act : 이하 FHEFSSA)에 근거하여 지불가능주택 목표를 2차례나 상향 조정함.
  - 지불가능주택 목표는 Fannie Mae와 Freddie Mac이 매입하는 모기지 중 저소득층 및 저개발지역의 모기지 대출 비중을 의미함.
  - 저소득층과 저개발지역 모기지 비중은 1996~2000년 42%와 24%에서 2001~2003년 50%와 31%로 각각 확대됨.
- 주택보유율 증가와 함께 주택모기지 순대출액도 1조 달러까지 급격히 증가함.
  - 1946년부터 1995년 전후에는 2,000억 달러 미만 수준에 그쳤으나 1999년부터 4,000억 달러를 넘어서며 급증하기 시작함. 2004년과 2005년에는 1조 달러를 넘어서며 급증함.
  - 금융위기 이후 2008년과 2009년 들어서는 순대출액이 감소한 것으로 조사됨.

&lt;그림 2&gt; 주택모기지 순대출액 추이

(단위 : 십억 달러)



자료 : Federal Reserve Board

#### 4. 세금 및 보조금 정책

##### □ 모기지 이자와 재산세를 소득세에서 공제

- 금융지원정책이 주로 주택구입능력을 향상시켰다면 세금정책은 주택을 보유할 경우와 다른 주택(특히 더 비싼 주택이나 규모가 큰 주택으로의 상향 이동)으로 교체를 지원하는 정책임.
  - 주택보유에 의한 재산세 및 모기지 이자비용의 소득공제를 통해 보유비용을 절감시키고 주택의 상향이동시 양도세를 감면 혹은 이연시켜줌으로써 주택교체를 지원하였고, 거주주택 이외의 주택에 대한 임대수익을 과세소득에서 제외시킴으로써 다주택자들의 민간 임대사업자로서의 기능을 유도함.
- 1986년 미국의 세금개혁법(Tax Reform Act; TRA)에서 주택소유로 인해 지방정부에 납부하는 재산세와 중앙정부에 납부하는 주택구입을 위한 모기지의 이자비용을 소득세에서 공제받도록 하였고 이것이 연방정부의 주택에 대한 가장 큰 지원이었음.
  - 이 외에도 주택소유자의 임대수익을 과세소득에서 제외시켜주었는데 주택소유자들은 임대수익에 대한 세금을 내야 하지만 임대소득을 과세소득에서 제외시킴으로써 주택구매를 촉진시키는 효과가 있음.

- 주택 모기지 용자에 들어가는 이자와 주택의 재산세가 100% 연방정부 소득세에 공제되는 혜택으로서 이 혜택은 주로 비싼 주택을 소유하고 있는 고소득자에게 집중되는 부작용<sup>13)</sup>을 초래
- 이러한 불공평을 줄이기 위하여 Low Income Housing Tax Credit<sup>14)</sup>(LIHTC, 저소득 주택 세금감면제도)을 도입함.

## □ 양도소득세 감면으로 주택교체 지원

- 주택보유율 상승을 위해 장기 주택소유로 인한 자본이득(capital gain)에 대한 소득세 감면 정책을 시행함.
- Taxpayer Relief Act of 1997에서는 기존 주택을 처분하고 다른 주택을 사는 경우 12만 5천 달러까지 소득세를 감면, 구매자의 연령이 55세 이상의 경우 50만 달러까지 이득에 대한 소득세를 감면해줌.
- 하지만 주택 소유를 그만하거나 더 낮은 가격의 집으로 바꾸려는 사람들에게는 해당되지 않음.
- 액수가 한정되어 있고, 나이가 55세 이상되어야 해당되지만, 재산의 증식이 많은 부분 주택가격의 증가로 생긴다는 점을 염두에 둔다면, 이로 인한 혜택도 상당한 것으로 추정됨.

## □ 생애최초주택구입자와 중간소득이하 계층은 지방 및 주정부로부터 이중 혜택

- 주택소유주는 연방정부의 세금정책으로 개인 세금에 대한 감면 혜택을 받을 뿐만 아니라, 지방 및 주정부기관을 통해서도 혜택을 받음.
- 부동산수익채권(Mortgage Revenue Bonds, MRBs)과 주택신용증권(Mortgage Credit Certificates, MCCs)을 사용하여 최초 주택을 구입하는 사람과 중간소득계층에게 보조금을 지급하도록 하여 혜택을 받음<sup>15)</sup>.

13) 싼 주택을 소유한 가구는 세금혜택이 작고, 주택을 소유하지 않는 저소득층 가구는 이러한 세금혜택을 전혀 받지 못함.

14) LIHTC는 저소득층을 위한 임대사업자에게 연방정부의 소득세를 감면해줌으로써 민간투자를 유인하려는 정책임.

15) 다만 주택구입가격에 제한을 두고 주택 첫 구입자에 한해서 제한, 보조금을 받고 주택을 구입하였을 경우 집을 되팔 때 보조금을 다시 지불토록 하는 등의 제한조항이 있음(Mortgage Subsidy Bond Tax Act of 1980).



## □ 무주택자의 주택 구입을 촉진하기 위해 보조금 지원

- 저소득가구의 주택 구입을 위해 저금리의 모기지를 제공토록 한 HUD의 section 235 프로그램과 FmHA(Farmers Home Administration)의 section 502 프로그램은 주택 보급을 위한 연방정부의 성과임.
  - HUD section 235는 저소득층의 주택소유 지원을 연방정부의 주택정책에서 지방정부(local housing authority)로 전환하기 위한 정책 프로그램임.
  - 연소득 3,000~5,000달러의 저소득층과 중간소득층을 지원하기 위한 것으로 가구소득이 7,200달러가 넘으면 보조금 지원이 종료됨.
  - 1969년 1월과 1973년 1월 사이, 저소득층과 중간소득층 약 40만 가구가 section 235를 통해 융자를 받았으며, 주택 구매자는 단지 명목상 downpayment를 지불함(항목 상에는 지불을 하게 되어 있지만, 실질적으로는 지불하지 않음).
- FmHA section502 프로그램은 미 농림부가 농민들이 개인 대출이 불가능할 때 주택 모기지를 제공하기 위해 1949년에 시행됨.
  - 이 프로그램은 1968년까지 보조금이 없었으나 1968년 보조금 대출 프로그램이 생겼고 이는 HUD section 235<sup>16)</sup>에 해당하는 지역적 대출 프로그램임.
  - 수혜자는 일반적으로 지역 평균 가구 소득의 80% 미만이어야 하며, 프로그램에서 빌려준 총 금액의 40%는 지역 평균 가구 소득의 50% 미만 가구에 돌아가야 함.
  - down payment는 필요 없으며 일반적인 상환 기간은 33년으로, 수혜자의 소득은 주기적으로 평가되어 보조금의 금액이 정해짐.
- FHA는 주택소유에 있어 큰 장벽인 downpayment를 낮추고자(또는 zero down payment) 주택 바우처와 보조금을 지급함.
  - 바우처(주거비 보조금 지급 정책, Housing Voucher Program)제도는 중앙정부가 거의 모든 예산을 지급하고, 지방 공공주택공사가 실행함.
  - 바우처는 그 지역의 평균 주거비, 소득, 가구원수 등에 따라 보조금 액수가 정해지며, 이 상환 증서를 가지면 수혜자는 원하는 주택을 임대 또는 매입하여 상환증서에 명기된 금액을 현금 대신 집주인이나 모기지를 대출해준 은행에 지불하게 됨.

16) Section 235프로그램은 연합정부의 역할 감소에 따라 제시된 다양한 분야의 지원책임.

- American Dream Downpayment Initiative(ADDI)를 설립하여 2003~2006년 동안 2억 3,700만 달러로 5만 가구를 도움.

## 5. 시사점

- 미국 사례를 종합하여 보면 미국의 자가 보유 확대정책은 주택의 양적 부족시대에 주택공급을 증가시키고 중산층의 자산 형성과 보호에 기여한 것으로 평가됨.
  - 초기 자가보유 확대정책은 전후 사회·경제 재생과 안정을 목적으로 시작되었으나 1960~70년대에 이르러서는 중산층의 원활한 주택교체와 교외화 지원은 물론 저소득계층의 자가보유를 지원하는 정책으로까지 확대됨. 미국 자가보유 확대의 가장 큰 정책 수단은 금융과 세제였으며 이로 인한 금융상품과 제도의 발전이 함께 수반되었음.
  - 아울러 미국의 주택관련 금융은 자가 구입은 물론 보유하고 있는 주택자산을 보호하는 역할을 수행함으로써 경제 위기 때마다 그 역할이 추가되어 발전되어 왔음.
  - 또한, 자가보유를 확대시키는 정책을 채택한 데에는 중산층의 정치적 지지를 확보하려는 의도가 항상 포함되어 있었음<sup>17)</sup>.
- ※ 대공황을 겪으면서 정부가 개입하는 장기의 모기지대출이 본격화되었으며, 1980년대 주택대부조합 사태를 겪으면서 주택모기지 대출자금 조달원 확대, 유동화를 촉진시키는 금융정책이 시행됨(MBS 및 CMBS 발행 활성화).

### □ 구매자의 주택구입능력 향상에 초점 - 구매자 맞춤형 지원

- 미국의 자가보유 촉진정책은 직접적 정책수단보다는 간접적 정책수단이라 할 수 있는 구매자의 주택 지불능력을 향상시키는데 비중을 두어 접근하고 있음.
  - 미국의 주요 정책은 금융지원을 통한 주택구입능력 향상이며 이를 위하여 저리모기지, 모기지제도 개선, 보증 및 부보 시스템 발달이라 할 수 있음.
- 경직적이고 단순한 프로그램보다는 직업별·계층별 수요에 맞춘 다양한 프로그램을 통해 효율성을 높이는 방향으로 발전하고 있음.
  - 1970년대까지 미국은 제대군인을 위한 주택구입자금을 지원함.

17) 제2차 세계대전 이후 선진 자본주의 국가들은 자가 보유율은 계속 상승하였는데 이는 자가 보유율을 촉진한 정부 정책의 효과가 크게 기여함. 남원석(2009)

- 또한, 일반적인 모기지뿐만 아니라 저축액이 부족한 계층을 위한 FHA는 downpayment을 낮추기 위한 바우처와 보조금을 지급하고 있음. ADDI는 2003년부터 3년 동안 5만 가구를 지원함.
- GSE는 매년 특정 저소득계층 및 소수인종을 대상으로 차별화하여 지원하고 있음.

## □ 저소득계층은 수요자와 공급자를 동시 지원

- 저소득계층은 간접적 방식의 주택구입능력 향상뿐만 아니라 공급자까지 함께 지원하여 전 방위적으로 접근하고 있음.
  - 미국 FHA는 주택건축을 위한 보증을 지원하며 주정부 산하의 주택금융공사는 주택 건설을 위한 주소득세 면제 및 주공채 발행을 통해 공급자의 자금을 지원함. 또한, 지방 공공주택공사는 공공임대주택을 건립하고 유지 관리까지 담당함.
- 생애최초구입자에게만 혜택이 한정되는 것이 아니라 양도소득세 비과세 등을 통해 주택교체지원과 자가 주택 개보수도 지원하고 있음.
  - 미국은 양도소득세 감면을 통해 주택교체를 지원해주고 있음. 그러나 주택 소유를 그만두거나 더 낮은 가격으로 집을 교체하는 사람보다는 반대의 경우가 이익이 큼.

## III. 우리나라 자가보유 확대정책의 유형과 특징

- 우리나라 자가보유 확대정책을 어디까지 포함할 것인가 하는 것은 논란의 여지가 있으나, 지금까지는 수요자금융과 공급 측면에서 접근함.
  - 박신영 외(2007)는 자가보유 확대를 위한 정책수단으로 주택 구입 자금 대출과 분양 전환 임대주택을 제시함.
  - 변창흠 외(2007)는 주택 구입 자금 대출, 분양전환 임대주택, 무주택자 우선 주택공급 제도(소형주택의무비율 제도, 청약가점제 등), 분양가격 인하제도(분양가상한제)를 포괄하여 정의함.
- 우리나라의 자가 보유를 촉진하기 위한 금융정책이 제한적이라는 측면에서 광의의 개념까지 확대하여 세제지원, 금융지원, 직접공급 전반을 살펴보고자 함.

- 세제 측면에서는 수요자를 위한 양도소득세 지원 및 소득세 공제 등이 있으며 공급자의 법인세 감면 등의 혜택이 있을 수 있음.
  - 금융지원은 수요자의 주택 구입 자금 대출과 공급자를 위한 대출이 있으며 공공의 직접공급이 있음.
- 총 가구 중 자가 비중이 지속적으로 증가함(1995년 53.3%, 2000년 54.2%, 2005년 56.1%).
- 이는 주택보급률 증가, 저금리에 따른 주택구입능력 확대에 기인함.
  - 그러나 2005년 현재 자가 보유율은 56.1%로 미국과 유럽의 주요 국가에 비해서는 여전히 낮은 수준을 유지하고 있음.

&lt;표 2&gt; 연도별 주택점유 형태

구분	1995년	2000년	2005년
자가	53.3%	54.2%	56.1%
임차	44.1%	43.0%	40.9%
무상	2.5%	2.8%	3.0%
전체	100%	100%	100%

자료 : 국토해양부

## □ 자가 보유자를 위한 세제 및 보조금 지원

- 일정요건을 갖춘 1세대 1주택자의 주택에 대해서는 양도소득세를 감면하여 세제 차원에서 자가 보유를 지원하고 있음.
- 국민의 주거생활 안정 및 거주 이전의 자유를 보장하고자 일정요건을 갖춘 1세대 1주택자의 주택에 대해서는 양도소득세를 감면하고 있음(대법원 94누125, 1994. 9. 13).
- 현행 소득세법에서는 특정자산의 양도로 발생한 소득에 대해서 원칙적으로 과세대상으로 보고 있으나 1세대 1주택의 양도소득에 대해서는 비과세제도를 운용하고 있음.
- 1세대가 양도일 현재 국내에 1주택을 보유하고 있는 경우로서 당해 주택의 보유기간이 3년 이상일 때 비과세 규정을 적용받음. 다만, 서울, 과천 등 신도시지역 소재 주택의 경우에는 거주기간 2년 요건도 갖추어야 함.
- 그러나, 9억원을 초과하는 고가주택의 양도와 미등기상태의 양도는 비과세대상에서

제외하여 운영하고 있음.

- 직접 세제 지원 이외에 주택 구입 자금 차입이자 지급액의 소득공제와 같은 세제적 보조금(tax expenditure) 혜택을 지원하고 있음.
  - 주택을 소유하지 아니한 세대의 세대주로서 근로소득이 있는 거주자(일용근로자 제외)가 주택 구입을 위해 차입하고 차입금의 이자 등을 상환하는 경우 상환금액에 대해서 소득공제가 가능함.
  - 근로자가 취득당시 기준시가 3억원 이하의 국민주택규모의 주택을 취득하기 위해 당해 주택에 저당권을 설정하고 금융기관 등으로부터 차입한 장기주택저당차입금의 이자상환액의 경우 소득공제함.
  - 장기주택저당차입금의 상환기간이 15년 이상인 경우 주택자금공제한도는 1,000만원(30년 이상인 경우 1,500만원)으로 함.

## □ 장기 저리의 주택 구입자금 대출

- 공공의 주택구입자금대출은 국민주택기금과 한국주택금융공사가 담당하고 있음.
- 국민주택기금대출은 근로자 및 서민의 주택구입과 중도금 대출, 부도임대아파트 경락 주택구입자금을 실시하고 있으며 생애최초주택자금지원 정책은 중단되었다 최근 들어 8·29대책에 일부 포함됨.
- 근로자 및 서민의 주택구입과 중도금 대출은 무주택 근로자의 주거안정을 위해 1994년 도입된 정책으로 2000년 들어 근로자 이외의 서민으로까지 확대됨.
  - 수혜계층은 부부합산 연소득 2,000만원 이하이고 대출신청일 현재 세대주를 포함한 세대원 전원이 6개월 이상 무주택인 세대주로 제한하고 있음.
  - 대상주택은 전용면적 85㎡이하로 주택가격 3억원 이하의 준공된 주택으로 대출한도도 호당 1억원 이내(단, 만 20세미만 자녀가 3인 이상인 다자녀 가구는 1억 5천만원 이내)로 제한하고 있음.
  - 부도임대주택경락자금은 매각가격과 주택가격의 80% 중 적은 금액으로 선택할 수 있음.

- 상환조건은 1년 거치 19년 또는 3년 거치 17년 원리금균등분할상환으로 두고 있음.
- 부도임대아파트에 거주하는 임차인의 피해방지 및 주거안정을 도모하기 위하여 2005년 도입됨.
  - 임대주택 임차인으로 무주택세대주면 가능하고 근로자 및 서민의 주택자금 대출보다 낮은 3% 이율과 대출한도도 주택가격의 80%까지 가능함.
- 국민주택기금에서 지원하던 생애최초 주택구입자금 대출제도는 2006년 11월 7일 이후로는 신규접수가 중단되었다가 2010년 8·29대책에서 한시적으로 도입됨.
  - 생애 최초로 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 구입하는 경우에 한해 근로자 및 서민의 주택 구입자금 지원보다 많은 1억5천만원까지 지원하였음.
  - 8·29대책에서는 85㎡ 이하, 6억원 이하 주택 구입의 경우 20년 상환으로 2억원까지는 2011년 3월까지 한시적으로 도입됨.

&lt;표 3&gt; 주택구입자금 지원 정책

구분	대상자	대상주택	대출한도	대출이율	상환기간	비고
근로자·서민 주택구입자금	<ul style="list-style-type: none"> <li>부부합산 연간급여(소득)가 2천만원 이하</li> <li>대출신청일 현재 세대주를 포함한 세대원 전원이 6개월이상 무주택인 세대주</li> <li>만 35세미만 단독세대주 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전용면적 85㎡ 이하</li> <li>주택가격 3억원 이하</li> <li>준공된 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>호당 1억원 이내</li> <li>(단, 만 20세미만 자녀가 3인 이상인 다자녀 가구는 1억5천만원 이내)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연 5.2% (단, 만 20세미만 자녀가 3인 이상인 다자녀 가구는 0.5%p 우대금리 적용)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1년거치 19년(또는 3년거치 17년)</li> <li>원리금균등 분할상환</li> </ul>	
근로자·서민 주택중도금자금	<ul style="list-style-type: none"> <li>분양가격의 10% 이상을 납입한 자</li> <li>조합원 부담금의 10% 이상을 납입한 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설중인 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>호당 1억원 이내</li> <li>주택가격의 70% 이내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연 5.2%</li> </ul>		
최초주택 구입자금 (중도금자금 포함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>부부합산 연간급여(소득)가 3천만원 이하</li> <li>대출신청일 현재 무주택 세대주로서 세대주를 포함하여 세대원 모두가 주택을 소유한 사실이 없는 자</li> <li>만 35세미만 단독세대주 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전용면적 85㎡ 이하 및 주택가격 3억원 이하의 준공된 주택</li> <li>사업승인을 받아 건설중인 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>호당 1억5천만원</li> <li>최초중도금은 1억원 및 주택가격의 70% 이내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>연 5.7% (부부합산 연소득 2천만원 이하인 경우 1억원까지 5.2%)</li> <li>단, 3자녀 이상 가정은 0.5%p 우대 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1년거치 19년(또는 3년거치 17년)</li> <li>원리금균등 분할상환</li> </ul>	지원중지 ('06.11.7)
부도임대아파트 경락주택 구입자금	<ul style="list-style-type: none"> <li>기금 임대건설자금 이 지원된 부도임대주택을 경매낙찰을 받아 대출을 신청하는 당해 임대주택의 임차인</li> <li>무주택세대주만 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민주택기금의 임대건설자금 이 지원된 부도임대주택 당해 주택의 임차인이 경매낙찰 받은 85㎡ 이하의 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>매각가격과 주택가격의 80% 중 적은 금액이내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10년간 연 3% (잔여기간은 분양자금 입주자앞 이율 적용)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1년거치 19년(또는 3년거치 17년)</li> <li>원리금 균등분할상환</li> </ul>	
보금자리론	<ul style="list-style-type: none"> <li>소득증빙이 가능한 만 20세 이상 65세 이하인 무주택자 또는 한시적 2주택자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9억원을 이하 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택담보 가치의 최대 70%까지</li> <li>최소 1천만원에서 최대 5억원까지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대출만기까지 고정금리 4~6%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10년, 15년, 20년, 30년 거치기간 최대 3년 가능</li> <li>원리금 균등분할상환, 원금균등분할상환</li> </ul>	

자료 : 국토해양부, 2009년도 국민주택기금 업무편람, 한국주택금융공사 홈페이지

- 한국주택금융공사의 보금자리론은 2004년부터 무주택자의 자가 지원과 금융시장의 안정성을 도모하기 위해 도입됨.
  - 소득증빙이 가능한 만 20세 이상 65세 이하인 무주택자 또는 한시적 2주택자라면 누구나 이용 가능하나 주택가격이 9억원을 초과하는 주택은 제외하고 있음.
  - 대출한도는 주택담보가치의 최대 70%까지, 최소 1천만원에서 최대 5억원까지 가능함.
  - 대출조건은 10년, 15년, 20년, 30년(거치기관 최대 3년 가능) 원리금균등분할상환과 원금균등 분할상환을 두고 있음.

## □ 무주택자를 위한 직접공급 지원

- 무주택자의 자가보유를 확대하기 위한 광의의 주택공급 정책은 구입가능 주택의 건설 및 무주택세대주의 분양 우선 규정 등을 들 수 있음.
  - 택지개발사업, 도시정비사업 등에서 소형주택 공급비율을 정하여 구입가능 주택의 공급을 유도하고 있음.
  - 공공의 경우 분양대상자를 무주택 세대주로 한정하고 있으며 민영주택에서도 우선권을 주고 있음.
- 무주택자 직접공급의 형태는 분양전환 임대주택과 신혼부부 및 생애최초주택구입자 특별공급제도임.

## □ 분양전환 임대주택 및 분납 임대주택

- 초기의 분양전환 임대주택은 자가보유를 지원한다는 목표보다는 정부의 재정을 보완하기 위한 수단으로 한시적으로 도입됨.
  - 영구임대주택, 국민임대주택 등 분양 전환되지 않는 장기공공임대주택이 공급되면서 분양전환 임대주택은 자가보유 가능 계층의 지원 수단으로 인식되기 시작함.
- 분양전환임대주택은 임대무기간 이후 임차인에서 선분양되는 주택임.
  - 내집 마련을 원하나 당장 목돈을 마련하기 어려운 저소득층에게 임대기간 동안 주택 구입을 위한 목돈 마련의 기회를 부여하는 정책임.



- 1970년대 도입된 이후 현재는 5년 임대주택에서 10년 임대주택으로 전환 유도 중
  - 1970년대 후반 주택·토지가격이 급등하면서 1982년 정부의 ‘임대주택 육성방안’에 따라 도입됨.
  - 1984년 「임대주택건설촉진법」 제정 이후에는 청약저축에 가입한 무주택세대를 대상으로 공공, 민간업체가 정부로부터 국민주택기금을 지원받아 ‘5년 임대주택’을 공급할 수 있게 됨.
  - 2003년 ‘10년 임대주택’을 도입하였고 2007년에는 기존 5년 임대주택을 10년 임대주택으로 전환 유도하고 2017년까지 50만호를 공급하는 계획을 발표함.
- 이명박 정부 이후 영국의 지분공유제를 참고한 분납임대주택을 임대주택의 주요 상품으로 공급할 계획임.
  - 분납임대주택은 임차인이 일정기간(10년) 동안 주택가격을 분할 납부함으로써 목돈마련에 대한 부담을 완화함.
  - 2018년까지 20만호가 공급되는 10년 임대주택은 주로 분납임대주택으로 공급할 계획임.

## □ 신혼부부 및 생애최초주택구입자 특별공급제도

- 주택구입능력이 낮은 저소득 신혼부부의 주택마련을 지원하여 결혼·출산을 촉진할 목적으로 도입됨.
  - 저출산 추세의 심화는 높은 집값 등 주택 마련 어려움의 영향이 적지 않으므로 이를 지원하여 출산을 장려하고 주택구입 욕구가 큰 젊은 연령층의 주택 수요를 충족시키고자 함.
- 무주택 저소득 유자녀 신혼부부를 중심으로 전용 60㎡ 이하 분양주택을 특별 공급함.
  - 혼인 신고일을 기준으로 결혼 5년 이내로 신혼부부를 정의하되, 재혼도 포함하며 자녀는 출생 신고일을 기준으로 하되, 입양가정 및 불임부부에 대한 형평성을 고려하여 입양도 포함함.
  - 소득 수준은 전년도 도시근로자 월평균소득 100% 이하로 제한하되, 맞벌이부부는 120% 기준을 완화함.
  - 공급방법은 결혼 연차에 따라 순위를 정하여(1순위 : 결혼 3년, 2순위 : 5년 이내) 초기

신혼을 우대하고 조기 출산을 장려하고 순위내 경쟁시에는 출산 장려 목적을 고려하여 자녀수가 많은 자에게 우선하여 공급하고, 같은 경우에는 추첨을 통해 결정함.

- 신혼부부 특별공급과 함께 저리의 구입자금 지원을 병행함.
  - 국민주택기금에서 연소득 2천만원 이하 계층을 대상으로 연 5.2%의 금리로 1년 거치 19년 상환, 1억원 한도 내에서 지원함.
- 생애 첫주택 마련을 원하는 근로계층에게 당첨기회를 제공하기 위하여 특별공급제도를 신설하고 이와 함께 자금도 지원함.
  - 소득 증빙이 가능한 근로자 및 자영업자 기혼자(이혼 등의 경우는 자녀가 있는 경우)로 도시근로자 평균소득의 80% 이하 계층을 대상으로 함.
  - 부부합산 소득 3천만원 이하의 생애최초주택구입자로 분양가의 50% 이내에서, 대환자금과 별도로 최대 1억원까지 대출을 지원하고 연 5.2%, 20년 원리금 균등상환의 조건임.

## □ 주택보유수와 규모에 기초한 자가 보유 지원

- 현행 우리나라의 자가 보유 정책의 대부분은 보유 주택수와 규모에 기초하여 ‘1세대 1주택(한시적 2주택)’과 ‘국민주택 규모(전용 85㎡)’를 충족하는 경우에 한하여 지원
  - 모든 지원책은 거주여부보다는 보유여부에 초점을 두고 있으며 양도세의 경우만 수도권 지역에 한해 거주여부를 확인하고 있음.
  - 고가주택 보유 지원에 대한 논란을 방지하기 위하여 국민주택 규모인 85㎡이하에 한해 지원이 이뤄지고 있음.
- 세제는 모든 계층에 대하여 지원을 하는 반면 직접공급방식은 저소득층을 대상으로 지원하고 있음.
  - 금융지원은 소득계층별로 나누어 국민주택기금은 저소득층을 대상으로 하고 있으며 생애최초 구입자금은 이보다 확대하고 있으나 큰 차별성을 가지고 있지는 못함. 보금자리론은 모든 계층의 주택자금을 지원하고 있음.

## □ 제도간 역할분담 모호·운영의 경직성 등 문제 내포

- 제도간 역할분담의 모호성 및 운영의 경직성 등 시스템적 한계를 내포하고 있음.
  - 지원대상자의 소득계층을 고려할 때 근로자·서민주택구입자금과 생애최초주택구입자 자금지원간의 차별성이 모호함.
  - 또한, 신혼부부는 대부분 생애최초주택구입자일 가능성이 크다는 측면에서도 중복됨.
  - 분납형 임대주택의 경우에도 납부액을 연차별로 고정적으로 운영하고 있어 임차자의 경제적 여건을 고려하지 못하고 있음.
- 다양한 계층의 수요를 충족하는 프로그램을 갖고 있지 못함.
  - 소득에 따른 분류를 제외하고 현재 지원하는 특정계층은 신혼부부에 불과함.
  - Downpayment이 없는 경우, 상환능력이 부족한 경우 등 수혜자에 따라 다양한 환경이 존재하나, 이러한 점을 보완하는 정책은 부족한 상황임.

<표 4> 우리나라의 자가보유 확대정책

구분	지원책	지원대상			
		보유 여부	주택가격	주택규모	소득계층
세제	- 직접 지원 : 1세대 1주택 양도세 비과세	△	9억원이하		- 모든계층
	- 세제적 보조금: 1세대 1주택 주택구입자금 차입이자 지급액의 소득공제	○	3억원이하	국민주택	- 모든계층
금융	- 주택구입자금대출 1. 국민주택기금 지원 : 1세대 1주택 근로자 및 서민의 주택구입과 중도금대출, 부도임대아파트 경락주택구입자금, 신혼부부 특별공급분 지원	○	3억원이하	국민주택	- 부부합산 연소득 2,000만원이하
	2. 보금자리론 : 1세대 1주택 최대 5억원까지 장기모기지 지원	○	9억원이하		- 모든계층
	3. 생애최초 구입자 자금지원 확대 계획	○		국민주택	- 부부합산 연소득 3,000만원이하
직접공급	- 분양전환임대주택 공급	○		149㎡이하	
	- 신혼부부 및 생애최초주택구입자 특별공급	○			- 유자녀 신혼부부(5년) - 도시근로자 월평균소득 100% 이하, 맞벌이 부부는 120%

#### IV. 결론

- 미국은 주택구매를 지원하기 위한 정책 수단인 금융·세제·보조금 지원이 유기적인 시스템을 이루고 있으나, 우리나라는 여전히 개별적 성격이 강하며 극히 제한된 계층에만 영향을 미치고 있음.
- 미국은 먼저 중산층 주택금융의 기틀을 마련한 이후 저소득층의 내집 마련 지원을 위한 정책으로 이동하였으나, 우리나라는 아직도 주택금융 상품 구성이 다양하지 못하고 단기 상품 위주로 판매되고 있는 등 금융 지원이 미흡한 실정임.
- 미국의 세제 지원이 구매와 함께 교체 지원까지 이루어지고 있으나, 우리는 1세대 1주택과 신축주택 구입에 국한되어 있음. 또한, 소득공제도 모기지 이자만을 대상으로 하고 있어 미국보다는 혜택이 적음.
- 우리나라의 보조금 제도는 생애첫주택구입자에 한해 비정기적인 지원 프로그램만 존재하는 반면, 미국은 금리와 downpayment을 지원하기 위한 상시적이고 구체적인 프로그램이 존재하고 있음.

<표 5> 미국과 우리나라의 자가보유 확대정책 비교

	미국	우리나라
금융	- 소비자 주택금융(장기, 고정금리, 분할상환, 낮은 초기부담, 높은 부채담보비율)의 기틀 마련 이후 저소득 계층의 내집 마련 지원을 위한 정책으로 이동함.	- 소비자 주택금융의 시스템은 구축되어 있으나, 활용도가 낮고 상품 구성이 다양하지 못함. - 생애첫주택구입자 중심으로 저소득 계층의 주택구매능력 지원이 미흡함.
세제	- 주택교체지원 중심 - 모기지 이자와 함께 재산세 소득공제	- 1세대 1주택 구입 지원 - 모기지 이자만 소득공제
보조금	- 저금리 모기지 및 downpayment 지원	- 생애첫주택구입자에 한해 비정기적인 지원 프로그램 존재 - 변형된 형태로 저렴한 분양주택 건설을 건설하여 공급하는 '보금자리주택' 방식이 존재함.

## □ 절대적 주택공급부족시대 종료, 주택공급정책의 전환이 요구

- 주택보급률이 100%를 넘어서는 도시가 증가하고 인구구조의 고령화 및 세대 구성의 변화가 도래하면서 향후 주택공급은 양적 규모를 넘어서 지역간, 보유형태별 수급이 정책의 주요 이슈가 될 것으로 판단됨.
  - 수요가 있는 지역에 원하는 주택규모(가격 수준 고려)를 공급해야 한다는 정책요구는 지속적으로 있어 왔으나 보유 형태(분양 및 임대)에 적합한 주택공급에 대해서는 세부적인 논의가 부족하였음.
  - 보금자리주택의 공급으로 공공에서의 분양주택공급이 확대되고 있는바 우리나라의 주택공급에서도 중·서민층의 자가 보유를 촉진하는 금융 및 세제 지원정책의 필요성이 커지고 있음.
- 보금자리주택은 주변의 시세보다 저렴하나 중·서민층의 구매력 수준에 비해서는 여전히 과도한 수준임.
  - 보금자리주택은 서민용 저렴한 주택공급을 목적으로 하나 토지가격부담이 높은 지역의 경우에는 여전히 서민들의 구매 부담 능력을 벗어나는 수준임.
  - 강남세곡 등 그린벨트지역의 보금자리주택은 중위소득 가구의 주택구매 능력<sup>18)</sup>을 고려할 때 비교적 고가의 주택으로 실제 서민을 위한 공급물량이 되기 어려움.
- 중산층의 자가 보유 확대 정책 역시 거주 목적보다는 자산증식을 위한 수단으로 활용됨에 따라 분양주택에 대한 긍정적 평가에 못지않게 부정적 평가도 많음.
  - 무주택 우선공급, 1세대 1주택 공급원칙, 1가구 1주택 양도세 감면 등은 주택구매수요를 촉진하여 공급을 확대시키는 긍정적인 효과를 가져왔으나 실제 거주 목적보다는 자산증식의 수단으로 활용된 측면이 강함.
  - 따라서, 우리나라에서의 자가 보유 확대정책은 중·서민층 중심의 주택구매능력 지원과 중상층 이상에서는 자가 거주를 촉진시키는 방향으로 추진되어야 할 것임.

18) 2007년 지불가능주택은 추계하면 3억 100만원 이하의 주택임. 지불가능주택 가격은 통계청, 서울의 가계조사 원자료를 활용한 중위가구 소득과 국민은행의 주택금융수요 실태조사를 활용하여 금리와 LTV를 적용하여 산출함. 장경석·허윤경·김형민·김성진(2009), 지불 가능 주택의 공간적 분포 변화에 관한 연구, 국토계획, vol.44, no.1.

- 보금자리주택공급 확대에 병행하여 중·서민층의 주택구매금융이 더욱 확대되고 다양화되어야 할 것임.
  - 20년 이상의 장기 모기지 상품과 신용 공여를 위한 모기지 보험 등의 구매력 지원을 위한 정책이 요구됨.
  - 지분형 주택과 같이 자가 주택의 경우에도 보유 형태를 다양화할 수 있는 등 보다 구체적인 방안 마련이 요구됨.
- 중산층의 경우에는 원활한 주거교체와 주거환경 개선에 대한 다양한 선택권을 부여하고 동시에 자가 거주(home occupied)를 촉진하는 정책이 요구됨.
  - 보유 주택 수보다는 거주주택에 대한 세제 및 금융지원 등을 통해 실제 거주목적의 주택의 원활한 교체와 주거환경 개선 노력을 지원해야 함(양도세 이연 및 공제를 통해 주택교체를 지원할 필요가 있음.<sup>19)</sup>).
  - 주택의 유지 관리 및 리모델링에 수반되는 비용에 대한 공제, 거주주택에 대한 모기지 우대(금리, 상환 조건 등을 비거주 주택과 차별) 등 신축 구매자가 아닌 기존 주택보유자에 대한 다양한 금융 및 세제 지원 제도의 개발이 요구됨.

김현아(연구위원 · hakim@cerik.re.kr)

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

---

19) 현재 1가구 1주택에 대해서는 양도세를 감면하고 있으나 고가주택에 대해서는 양도세 부담이 있음.