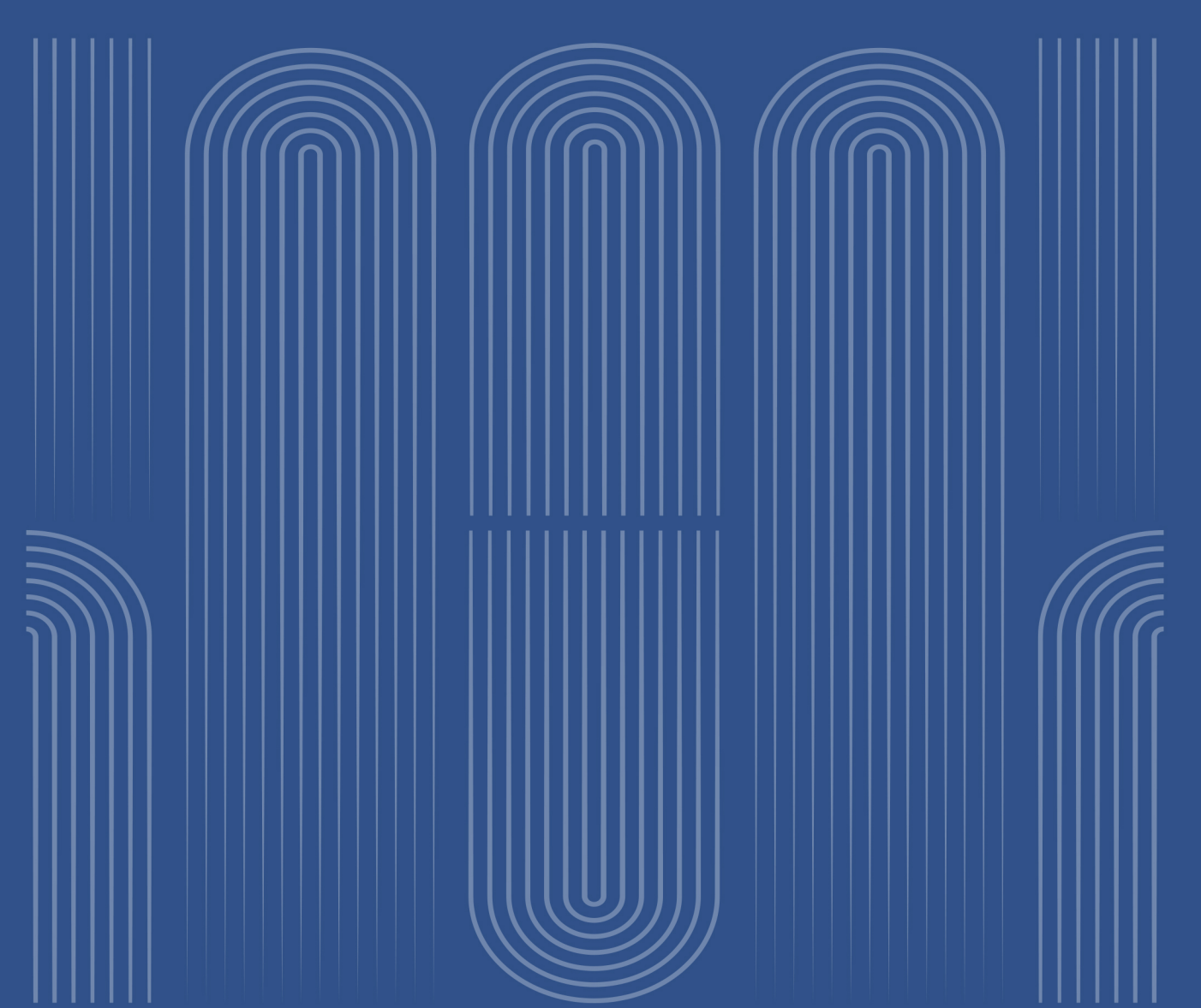




생애최초 자가소유 지원정책 체계화방향

박은철 김수경

연구책임

박은철 서울연구원 도시공간연구실 연구위원

연구진

김수경 서울연구원 도시공간연구실 연구원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

자가소유 지원정책, 생애최초 주택구입자 중심으로 체계화하고 지원도 강화 · 보완

이 연구, 생애최초자 자가소유기회 확대 위한 정책방향 · 방안 제안이 목적

주택공급은 주택건설뿐만 아니라 주택배분을 함께 포함하는 용어이다. 현재까지 주택 공급정책은 주택을 얼마나, 어느 곳에, 어떠한 방식과 유형으로 건설할 것인가에 초점을 두고 있다. 주택공급정책은 주택가격과 부담능력을 고려하여 건설하는 것과 동시에, 주택구입능력이 부족한 중·저소득층의 자가소유를 지원하는 프로그램이 확충되어야 한다. 주택정책에서 중·저소득층의 자가소유 달성은 지속적으로 추진하여야 하는 과제이기 때문이다.

2000년대 이후 우리나라는 무주택자와 생애최초 주택구입자를 지원하는 정책을 꾸준히 시행하고 있다. 하지만 가구의 자산축적과 주택구입능력 간의 불균형 · 격차가 증가하고 있고, 무주택자의 자가소유기회는 축소되고 있다. 지난 10년 동안에 서울의 주택 평균매매가격은 68%가 상승하였지만, 도시가구 정상소득과 가처분소득은 각각 30%, 20% 정도만 상승하였다. 서울시 거주가구의 자가소유율은 2016년 49.3%에서 2019년 48.3%로 낮아졌다. 가구의 주택구입능력이 감소하고 있음에도, 무리하게 자금을 대출하여 주택을 구입하는 문제가 발생하고 있다. 정부가 시행하는 무주택자와 생애최초 주택구입자에 대한 지원도 효과성이 떨어지고 있다.

내집마련은 노동자에게 계층상승의 경험과 중산층의 생활양식을 제공하는 기본조건이다. 저금리기조에서 내집마련을 위해 소위 ‘영끌(영혼까지 끌어 모아 대출)’하는 가구가 증가하는 것은 FOMO(Fear Of Missing Out)의 발현이다. 무리한 대출을 통해 주택을 구입해서라도 주류집단에 진입하고자 하는 가구의 절박함이 배어있는 것이다. 정책의 형평성과 효과성을 극대화하기 위해, 많은 선진국은 생애최초 주택구입자를 표적화하여 자가촉진정책을 적극적으로 추진하고 있다.

이 연구는 주요 선진국의 자가촉진정책에 대한 사례조사를 통해, 생애최초 주택구입자의 자가소유기회를 확대하기 위한 정책방향 및 방안을 제안하는 데 목적이 있다.

생애최초 주택구입 지원, 정책 형평성·효과성·자산기반복지 관점서 중요

중·저소득층의 주택구입능력이 저하되는 현상이 발생하고 있다. 서울의 경우 2012년 ~2020년 동안에 주택 평균매매가격은 35.7%, 중위매매가격은 37.6% 상승하였다(한국부동산원). 이에 비해 상용직의 월평균 임금은 19.7% 상승하는 데 그쳤다(KOSIS 국가통계포털). 주택가격의 급등, 주택공급방식의 한계, 담보대출에 관한 규제조치는 가구의 주택구입능력을 크게 하락시켰다. 연평균 가구경상소득(2019년 6,575만 원, 통계청의 ‘가계금융복지조사’)과 비교하였을 때, 2020년 주택 평균매매가격은 10.7배~12.0배로 나타났다.

생애최초 주택구입자는 공가연쇄(vacancy chain) 및 주택여과(housing filtering)를 가능하게 하여 주택시장체계를 건강하게 유지시키는 역할을 한다. 많은 선진국이 생애최초 주택구입자를 지원하는 이유는, 주택을 2채 이상 소유·구입한 가구를 지원하는 것에 비해 정책의 형평성과 효과성 측면에서 장점이 있기 때문이다. 최근 정부는 신혼부부 특별공급, 분양형 신혼희망타운에 힘을 기울이고 있으나, 입주자격 및 청약가점과 관련한 문제가 자주 발생하고 있다. 현행 신혼부부 중심의 자가촉진 프로그램은 ‘금수저분양’ 논란도 야기하고 있다. 따라서 신혼부부보다는 일정한 소득 및 재산기준 이하인 생애최초 주택구입자를 더 많이 지원하는 방향으로 정책을 전환할 필요가 있다.

주택자산 역모기지(reverse mortgage)에서 보듯이, 자산기반복지는 기존 복지제도의 대안재 / 보완재 중의 하나로 주목받고 있다. 공공은 저축과 자산축적을 지원하고, 가구는 이를 활용하여 소득을 창출함으로써 복지를 증진하는 전략이다. 2000년대 이후 소득양극화에 대한 논의가 본격적으로 확대되면서, 주거양극화·자산양극화에 대한 논의로 확장되었다. 주택자산의 양극화는 사회 전체의 경제적 불평등도를 심화시켜 사회통합을 저해할 것이다. 자산가치 상승의 혜택을 받지 못한 사람에게 상대적 박탈감을 안겨주고, 근로의욕을 상실시키는 결과를 초래할 것이다. 자산기반복지 차원에서 주택은 중산층 자산의 근간이고, 은퇴 후 노후생활의 안정성을 확보하는 수단 중의 하나이다.

주택소유경험 없는 무주택자 71% “내집 희망” ... 정책수요, 10만~20만가구

주택소유경험이 없는 가구의 무주택기간은 평균 14.7년으로, 20년 넘게 무주택인 경우도 30.5%에 달한다. 이들 가구의 RIR(소득 대비 임대료비율)은 평균 33.6%로, RIR이 30% 이상인 임대료 과부담가구가 41.8%에 달하는 것으로 나타났다. 주택소유경험

이 없는 가구 중에 내집을 보유하여야 한다고 생각하는 가구는 70.9%이며, 주거안정 차원에서 자가소유가 필요하다는 응답이 48.9%로 가장 높았다.

한편, 자가가구의 PIR(소득 대비 주택가격비율)은 평균값 기준으로 13.7배, 중위값 기준으로 11.9배로 나타났다. 이에 비해 주택소유경험이 없는 가구의 예상 PIR은 평균값 기준으로 19.1배, 중위값 기준으로 16.7배로 나타나, 자력으로 주택을 구입하기 어려운 상황이다. 이는 지표로도 확인할 수 있는데, 2020년 12월 현재 주택구입부담지수(K-HAI)는 160에 근접하고, 주택구입물량지수(K-HOI)도 10% 미만으로 떨어졌다.

이 연구는 자가소유경험이 없는 가구 중에 소득기준(전년도 도시근로자 가구원수별 월평균소득의 130% 이하)과 자산기준(2억 9,400만 원 : 신희희망타운)을 모두 충족하는 가구를 대상으로 주거실태조사 원자료를 이용하여 정책수요를 파악하였다. 이 가운데 자가지원 프로그램을 1순위로 희망하는 가구는 11.4만 가구, 1·2순위에 상관없이 자가지원 프로그램을 선택한 가구는 25.4만 가구로 나타났다. 임차지원 프로그램의 성격을 가진 '분양전환 공공임대주택 공급'을 선택한 가구를 제외하는 경우에도, 생애최초 주택구입 정책수요는 9.9만 가구~20.4만 가구인 것으로 파악된다.

선진국, 보조금·세제혜택 등 다양한 수단 활용해 생애최초 주택구입자 지원

우리나라와 같이 자유주의 복지국가군에 속한 주요 선진국은 다양하고 체계적인 정책 수단을 활용하여 생애최초 주택구입자를 지원하고 있다. 미국, 영국, 호주는 생애최초 주택구입자의 개념과 정책대상을 명확하게 정의하고 있다. 특히 영국과 호주는 국내에서 한 번도 주택을 구입한 적이 없는 가구를 생애최초 주택구입자로 정의하고서 지원정책을 마련·시행하고 있다.

모기지시장이 잘 발달되어 있음에도, 미국은 공급 및 수요 측면의 보조금을 이용하여 생애최초 주택구입자를 지원하고 있다. 특정 대상자에게 저렴한 주택을 공급하는 비영리 기관에게 호당 15,000달러의 보조금을 지급하는 자활 소유기회 프로그램(Self-help Homeownership Opportunity Program: SHOP)을 운영하고 있다. 연방주택청(Federal Housing Administration: FHA)의 선납금 보조금, 주정부의 선납금 지원프로그램, 「선납금 지원법(Downpayment Toward Equity Act)」을 통해 주택구입자금을 보조하고 있다. 지역중위소득의 160% 이하인 생애최초 주택구입자에게 재산세 납부금액 또는 주택가격의 10%의 소득공제도 실시하고 있다. 생애최초 주택구입자 또는

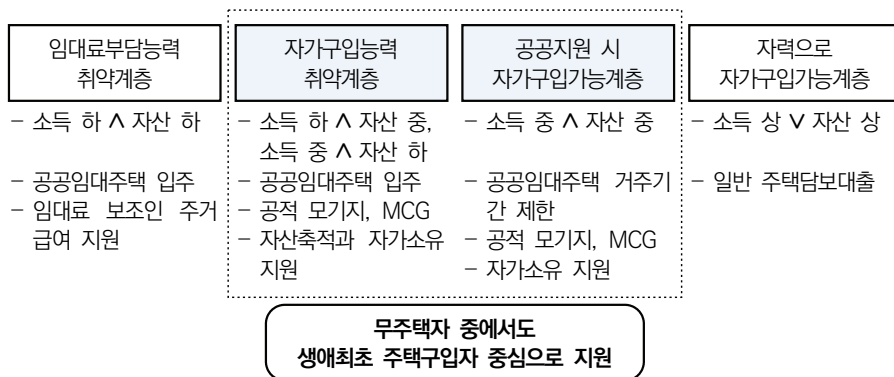
지역중위소득의 80% 이하인 가구에게 저리 또는 무이자대출도 시행하고 있다. 이 외에도 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD) 등 공공기관이 지분공유 자가소유, 생애최초 주택구입자 교육 및 컨설팅도 지원하고 있다.

영국은 주택공급자에게 공급주택의 25%에 대해 호당 100,000파운드의 보조금을 지급하여, 생애최초 주택구입자가 시장가격의 70% 수준으로 구매할 수 있도록 하고 있다. 일정 금액 이하의 주택을 구매한 생애최초 주택구입자는 부동산등록세를 면제받고 있다. Help to Buy 프로그램을 통해 지분대출이 가능하고, 정부가 모기지보증을 제공하며, 개인종합자산관리계좌(ISA)를 통해 저축액의 25%를 보조하여 추가적인 저축이 가능하도록 하고 있다. 공공이 지원하여 지분공유방식을 통한 자가소유를 촉진하고 있고, 공영주택 구입권과 사회주택 취득권도 부여하고 있다.

호주는 주로 수요 측면의 보조금을 이용하여 생애최초 주택구입자를 지원하고 있다. 생애최초 주택소유자 보조금(First Home Owners Grant: FHOG)과 주택건축자 보조금(HomeBuilder Grant)을 이용하여 주택구입 및 신축·개조에 필요한 비용을 지원하고 있다. 공공 금융기관이 대출을 보증하고, 슈퍼펀드를 이용하여 생애최초 주택구입을 위한 자금도 저축할 수 있도록 하고 있다. 생애최초 주택구입자가 20%의 선납금을 지불하면, 정부기관 또는 금융기관이 주택가격의 20%를 지불하는 손익공유형 지분공유 제도도 시행하고 있다.

생애최초 지원, 자가구입능력 취약계층·공공지원 시 자가구입가능계층이 대상

장기적으로 중산층의 붕괴 / 쇠락, 노동시장의 양극화, 높은 청년실업률 등과 같은 현상은 주거불안의 확대, 주택수요의 감소로 이어질 개연성이 있다. 자가소유는 재산의 형성 및 유동화를 이용한 자산기반복지를 확대할 수 있고, 주거안정성 및 사회안전성을 증대시키는 장점이 있다. 가구 측면에서는 주택품질 및 주거환경 향상에 따라 더 많은 주거서비스를 향유할 수 있고, 사회이동 및 자기성취감이 신장되는 이점도 있다. 따라서 주택정책은 부담가능한 임대주택뿐만 아니라 부담가능한 자가소유도 정책목표로 설정하여 추진되어야 한다. 향후 자가소유 촉진정책은 [그림 1]과 같은 방향으로 체계화할 필요가 있다.



[그림 1] 자가소유 촉진정책의 체계화방향

중앙정부 및 서울시가 마련할 필요가 있는 생애최초 주택소유 촉진정책의 과제와 시책은 [표 1]과 같이 요약할 수 있다. 우선, 생애최초 주택구입자의 개념을 명확하게 정의하고, 정책대상자의 판정기준을 소득·자산·주택가격에 따라 설정하여야 한다.

[표 1] 생애최초 주택소유 촉진정책의 과제와 시책

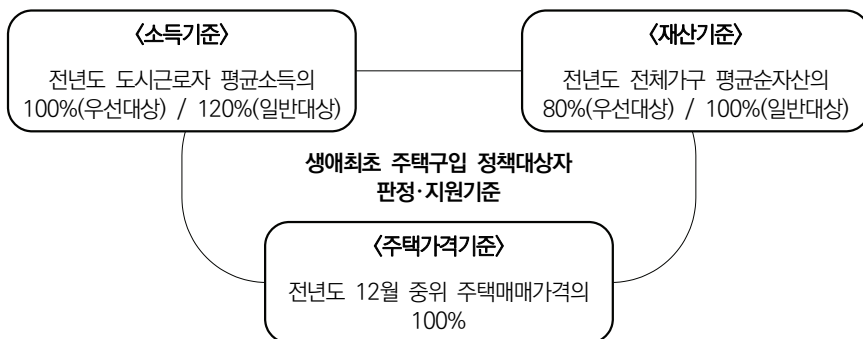
정책과제	시책 및 프로그램
생애최초 주택구입자의 개념정의 정책대상자의 범위설정	- (무주택자 중) 주택구입 경험이 없는 개인 및 가구 • 현행 무주택자 예외사항의 축소 - 정책대상자 판정기준 설정 : 모두 충족 • 도시근로자가구 평균소득의 100% / 120% 이하 • 전체가구 평균순자산(자산 - 부채)의 80% / 100% 이하 • 중위 주택매매가격의 100% 이하
특별공급제도의 개선 (자가소유기회의 형평성 제고)	- 생애최초 중심으로 특별공급제도 개선 • 신혼부부·다자녀가구 특별공급을 폐지하고, 생애최초 특별공급으로 통합
공급 측면의 보조금을 통한 지분공유 주거의 촉진	- 저렴주택(시세의 80% 이하) 공급자에게만 직접보조 • 지분공유 주거와 연계하여 제도 마련 - SH공사, NPO에 대한 지원을 통해 지분공유형 주택 공급 • 소유자의 일반매각 및 환매가격(손익공유형) 제한
수요 측면의 지원 확충	- 직접보조보다는 간접보조 중심으로 구성 • 취득세 감면의 점진적 확대 • 일정 기간(3년 정도) 이차보전을 통한 주택소유 지원
주택담보대출 및 저축제도 개선	- 공적 모기지(저리대출, 신용보증)의 확대 - 연체차주 보호제도의 마련 - ISA(종합자산관리계좌) 개선을 통한 내집마련 저축제도의 마련
공공임대주택의 소유권전환	- 고가의 공공임대주택을 거주자에게 매각 • 매각대금은 저렴한 공공임대주택 확보에 사용
소비자교육 및 컨설팅 시행	- '정직한 내집마련'을 중심으로 교육 및 컨설팅 • 주택구입, 소유권유지, 지속거주 단계별로 구축·제공 • (가칭) '주거금융지원재단' 또는 '주거금융지원센터' 설립·운영

그리고 생애최초 주택구입자의 자가소유를 지원하기 위해서는 ① 생애최초 중심으로 특별공급제도를 개선하고, ② 저렴주택 공급자에 대한 보조금을 이용하여 지분공유 주거의 공급을 촉진할 필요가 있다. ③ 취득세 감면·이차보전을 통해 정책수요자에 대한 간접적 지원을 확충하고, ④ 공적 모기지를 확대하고, 연체차주 보호제도를 도입하며, 내집마련 저축제도를 마련하여야 한다. ⑤ 고가의 공공임대주택을 거주자에게 매각하여 저렴한 공공임대주택 확보에 사용하고, ⑥ ‘정직한 내집마련’을 중심으로 교육 및 컨설팅을 추진할 필요가 있다.

생애최초 정책대상자, 소득·재산·구입할 주택가격 기준으로 구체화 바람직

신혼부부, 다자녀가구 등의 집단을 표적화하여 자가소유정책을 시행하기보다는 생애최초 주택구입자로 일반화하여 자가촉진정책을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 생애최초의 개념정리가 필요한데, 주택 또는 공유지분을 소유한 경험이 없는 가구로 정의하는 것이 합리적이다. 「주택공급에 관한 규칙」 제53조의 무주택자 판정기준도 손질할 필요가 있다.

생애최초 정책대상자는 소득, 재산, 주택가격의 기준을 모두 충족하는 경우로 한정하여야 한다. 생애최초 주택구입자 중에 전년도 도시근로자 평균소득의 100% / 120% 이하 이면서 전년도 전체가구 평균순자산의 80% / 100% 이하인 가구(또는 개인)가 전년도 12월 중위 주택매매가격의 100% 이하인 주택을 구입하는 경우에는 정책적으로 지원할 필요가 있다.



[그림 2] 생애최초 주택구입 정책대상자 판정·지원기준(안)

소득기준과 재산기준을 모두 감안하는 경우에 우선정책대상은 전년도 도시근로자 평균 소득의 100% 이하이면서 전년도 전체가구 평균순자산의 80% 이하인 경우이다. 전년도 도시근로자 평균소득의 100%를 초과하거나 전년도 전체가구 평균순자산의 80%를 초과하는 경우에는 일반정책대상으로 처리할 필요가 있다.

신혼부부·다자녀가구, 생애최초 특별공급에 넣고, 청약가점·우선순위 부여

생애최초와 신혼부부 특별공급뿐만 아니라 생애최초와 다자녀가구 특별공급의 중복률도 높게 나타났다. 김덕례·권영선 외 2인(2019)의 연구결과에 따르면, 신혼부부 특별공급가구의 90.6%가 생애최초 특별공급의 대상이었다. 다자녀가구 특별공급가구의 81.5%도 생애최초 특별공급의 대상인 것으로 확인되었다.

신혼부부의 90.6%와 다자녀가구의 81.5%가 생애최초 주택구입자라는 점을 감안할 때, 신혼부부·다자녀가구 특별공급을 생애최초 특별공급으로 통합할 필요가 있다. 국민주택뿐만 아니라 민영주택도 생애최초 특별공급을 신설하되, 공급물량의 배분비중을 60%~70%로 조정하여야 한다. 이때 신혼부부와 다자녀가구의 경우 경쟁률이 높아져 당첨기회가 낮아질 수 있으므로, 신혼부부와 다자녀가구에게 청약가점 또는 우선순위를 부여할 필요가 있다.

공급 측면의 보조금제도, 지분공유-환매조건 활용으로 저렴성·공공성 유지

많은 선진국은 시장왜곡의 단점을 예방하기 위해 공급 측면의 보조금보다는 수요 측면의 보조금으로 정책을 전환하였다. 주로 지방정부, NPO, 민간건설업자 등이 저렴주택을 공급하는 경우에 공급 측면의 보조금을 지원하고 있다. 이에 비해 우리나라는 공공주도하에 대규모 택지를 개발하여 소유형(少類型) 대량공급하는 방식이 주를 이루고 있다. 이러한 공급방식은 공공이 주택소비의 상품화를 부추기는 문제를 야기하고, 주거복지 실현을 위한 주택의 탈상품화라는 복지국가의 정책목표를 달성하는 데에도 한계를 보이고 있다.

공급 측면의 보조금은 지속적으로 주택의 저렴성과 공공성을 유지할 수 있는 지방정부, 공기업, NPO 등을 대상으로 제도를 개선할 필요가 있다. 저소득층도 자가소유가 가능하도록 지분공유형으로 주택을 공급할 필요가 있다. 저렴하게 공급된 주택을 시세

이하의 가격으로 유지하여 생애최초 주택구입자에게 지속적인 혜택을 주기 위해서는 환매조건부로 공급하여야 한다. 지방정부 또는 공공기업이 토지의 장기임대(50년 이상)를 전제로 하여, 건물지분만으로 저소득층 생애최초 주택구입자가 자가소유를 달성할 수 있도록 하는 방안도 신중하게 검토할 필요가 있다. 또한 소규모 도시 및 주택정비사업 시에 용적률 상향, 건축 및 주차장기준 완화, 세금 및 부담금 감면, 행정절차 간소화 등의 인센티브를 통해 포용주택을 공급하여야 한다.

수요 측면의 지원, 취득세 감면·주택담보대출 이차보전 등으로 확충 필요

수요 측면의 지원은 직접보조보다는 소득공제·세금감면 등과 같은 간접보조부터 도입·강화하는 것이 바람직하다. 생애최초 주택구입자에 대한 정책적 배려·우대 차원에서 취득세 감면기준을 상향조정할 필요가 있다. 단, 취득세는 서울 자치구의 지방세 징수액 중에 1/3 정도를 차지한다는 점에서, 감면액이 급격하게 증가하지 않도록 유의하여야 한다. 주택가격기준을 전년도 12월 중위 주택매매가격의 80%(2021년 적용 5.3억원)로 설정하되, 이 기준의 절반 이하는 취득세를 면제할 필요가 있다. 그리고 현재 한시적 제도인 생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면을 일반 정책화하여 장기적·지속적 정책으로 추진하는 것이 필요하다.

또한 우선정책대상 생애최초 주택구입자이지만 정책모기지인 디딤돌대출·보금자리론을 이용하지 못하고 주택담보대출을 받은 경우, 서울시가 이차보전을 통해 지원하는 것을 신중하게 검토하여야 한다. 수혜자 측면에서 이차보전은 저리대출과 같은 효과가 있기 때문에, 디딤돌대출·보금자리론을 이용하는 것과 동일한 결과가 나타난다. 지원 기준은 생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면기준과 동일하게 설정하면 될 것이다. 주택구입과 소유권유지에 대한 책임감을 고취시키기 위하여, 이차보전은 그 기간을 3년 이내로 제한하는 것이 바람직하다.

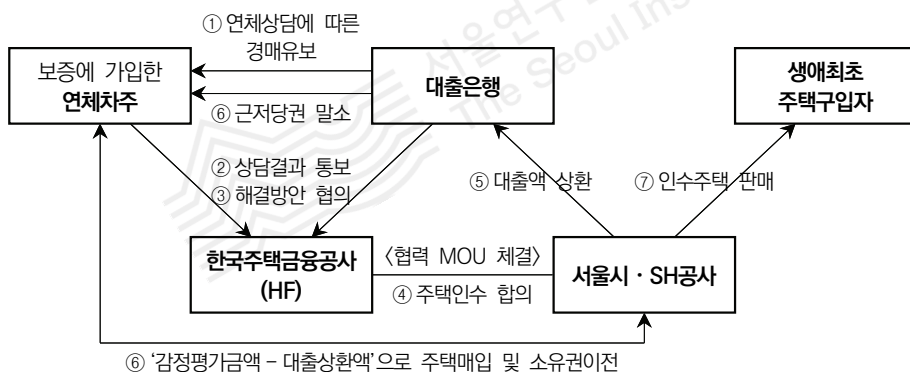
주택담보대출과 저축제도, 공적 모기지 확대·개편, 공적 보증 확대로 개선

자산의 양극화문제를 해소하기 위해서는 주택금융제도의 변화가 필요하며, 생애최초 주택구입자의 구매력을 높여주는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 우선적으로 공적 모기지인 디딤돌대출과 보금자리론을 확대·개편하여 생애최초 주택구입자가 주택을 손쉽게

구입할 수 있도록 하여야 한다. 디딤돌대출은 생애최초의 우선대상인 전년도 도시근로자 평균소득의 100% 이하이면서 전년도 전체가구 평균순자산의 80% 이하인 가구를 대상으로 개편할 필요가 있다. 보증자리론은 생애최초의 일반대상인 전년도 도시근로자 평균소득의 120% 이하이면서 전년도 전체가구 평균순자산의 100% 이하인 가구를 대상으로 개편하면 될 것이다.

또한 생애최초 주택구입자에 대한 공적 보증을 확대하여, 규제지역 여부와 상관없이 LTV 60%~70%까지 대출을 실시할 필요도 있다. 모기지신용보증에 대한 보증료를 및 보증수수료를 경감하여 주택구입 용이성을 확대하여야 한다. 정책적 우선대상인 생애최초 주택구입자는 규제지역 내의 주택을 구입하더라도 구입가격이 지역별 전년도 12월 중위매매가격의 100% 이하이면, LTV를 60%~70%까지 허용할 필요가 있다.

실효성이 떨어지는 금융기관의 근저당권 행사 유보제도를 보완하기 위해서는, 'HUD Homes'와 같은 제도를 마련하여야 한다. [그림 3]과 같은 공공의 주택인수를 통한 연체차주 보호방안을 도입하여 연체차주를 보호함과 동시에 생애최초 주택구입자를 보호할 필요가 있다.



[그림 3] 공공의 주택인수를 통한 연체차주 보호방안

또한 생애최초 주택구입자를 별도의 ISA(종합자산관리계좌) 가입대상으로 유형화하여 자가소유를 위한 자산축적을 지원할 필요가 있다. ISA의 유형을 소득수준별보다는 결혼, 자녀교육, 주택구입, 자녀결혼 등 생애주기별·사용목적별로 프로그램을 재설계하여야 한다. 전반적으로 ISA 납입한도를 연간 3,000만 원까지 상향시키되, 생애최초 주택구입형 ISA인 경우에는 납입기간(10년까지)과 비과세한도(1,000만 원)를 늘리는 것이 필요하다.

임대료가 비싼 장기전세주택·행복주택 일부의 소유권 전환 신중하게 검토

공공임대 및 사회주택의 소유권 전환정책은 무주택 임차가구의 비중이 높고, 공공임대주택 재고가 충분한 상황에서 구사하여야 긍정적 효과가 나타난다. 주요 OECD 국가와 비교할 때 우리나라의 자가거주율은 상당히 낮은 수준이다. 2020년 현재 우리나라의 자가거주율은 57.9%인데, 서울은 이에 훨씬 못 미치는 42.2%이다. 자가거주율만을 감안하면 공공임대주택의 소유권 전환이 필요할 수 있다. 그러나 공공이 소유한 임대주택재고의 비율(6.6% 정도)이 낮다는 점에서, 공공임대주택의 소유권전환정책은 무리가 있다고 판단된다.

단, 시세연동형으로 임대료가 책정된 장기전세주택, 행복주택 중에 일부는 거주자에게 매각하는 것을 신중하게 검토할 필요가 있다. 이들 공공임대주택의 소유권 전환제도는 공공자원이 투입된 주택이 지속적으로 공공성을 확보할 수 있도록 설계되어야 한다. 이를 위해서는 분양전환을 받은 가구가 일정 기간 내에 주택을 매도하는 경우에 서울시·SH공사 등에 환매하도록 조건을 부과할 필요가 있다. 또한 환매조건부로 공공임대주택을 분양전환하는 경우의 매각대금은 저렴한 공공임대주택을 더 많이 확보하는 데 사용되어야 한다.

생애최초 주택구입자 대상 주택구매 지원하는 맞춤형 교육·컨설팅도 시행

생애최초 주택구입자에게 주택구매에 필요한 정보를 제공하고, 주택구입 준비를 잘 할 수 있도록 돕는 교육과정이 마련될 필요가 있다. 주택구입자 및 소유자에 대한 교육 및 컨설팅 프로그램은 생애주기 및 가계상황을 고려하여 ① 주택구입, ② 소유권유지, ③ 지속거주로 구성할 필요가 있다. 생애최초 주택구입자뿐만 아니라 주택담보대출 이용자, 은퇴자 등에게도 가계여건에 따라 적절한 교육 및 상담을 제공하여야 한다.

정부의 주택정책에 대한 신뢰도가 낮은 상황임을 고려할 때, 공공기관보다는 비영리기관(NPO) 또는 준공공조직(가칭 '주거금융지원재단' 또는 '주거금융지원센터')이 담당할 필요가 있다. 이러한 교육·상담은 무엇보다도 '정직한 내집마련'을 중심으로 맞춤형 교육 및 컨설팅을 제공할 수 있어야 한다. 주거금융지원재단 등이 설립되기 전까지는, 주거복지센터의 자가소유 상담기능을 강화하여 생애최초 주택구입자를 지원할 필요가 있다.

목 차

01 연구개요	2
1_ 연구배경 및 목적	2
2_ 연구내용 및 방법	5
02 생애최초 자가소유 지원정책에 관한 이론적 검토	10
1_ 자가소유의 의의	10
2_ 자가촉진정책의 수단	17
3_ 생애최초 주택구입자 지원 강화의 필요성	21
03 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램의 현황	28
1_ 자가소유경험이 없는 무주택자의 주거상황	28
2_ 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램	37
04 주요 선진국의 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램	50
1_ 미 국	50
2_ 영 국	70
3_ 호 주	79
4_ 정책적 시사점	88
05 생애최초 자가소유 지원정책의 체계화방안	96
1_ 생애최초 자가소유 지원정책의 체계화방향	96
2_ 생애최초 주택구입자 지원을 위한 방안	99
참고문헌	124
Abstract	129

표 목차

[표 2-1] 서울 평균매매가격 · 중위매매가격의 변화추이(한국부동산원)	22
[표 2-2] 서울 평균매매가격 · 중위매매가격의 변화추이(KB국민은행)	22
[표 3-1] 주택소유경험이 없는 가구의 무주택기간	28
[표 3-2] 주택소유경험이 없는 가구의 RIR 분포	29
[표 3-3] 주택소유경험이 없는 가구의 자가보유 이유	30
[표 3-4] 주택소유경험이 없는 가구 중에 이사계획이 있는 가구의 희망 점유형태	30
[표 3-5] 주택소유경험이 없는 가구의 희망 주거지원 프로그램	31
[표 3-6] 자가거주가구의 현재 주택가격	31
[표 3-7] 가구의 경상소득 및 순자산	32
[표 3-8] 주택구입지원 소득 및 자산기준 충족 여부	35
[표 3-9] 생애최초 주택구입수요 I : 자가지원 1순위 희망가구	35
[표 3-10] 생애최초 주택구입수요 II : 자가지원 1·2순위 희망가구	36
[표 3-11] 생애최초 자가소유와 관련한 지원정책	37
[표 3-12] 국민주택과 민영주택의 특별공급비율	38
[표 3-13] 공유형 모기지의 종류 및 내용	43
[표 3-14] 내집마련 디딤돌대출의 금리(2020년 12월 말 기준)	44
[표 3-15] 주택금융공사 및 주택도시보증금의 주택담보대출 현황	45
[표 3-16] 생애최초 신혼부부전용 구입자금대출의 금리(2020년 12월 말 기준)	46
[표 3-17] 생애최초 주택구입 취득세 감면제도 및 현황	47
[표 3-18] 생애최초 주택구입 취득세 감면액 현황	48
[표 4-1] 미국의 생애최초 자가소유 촉진 프로그램	51
[표 4-2] 미국 자활 자가소유기회 프로그램(SHOP)의 보조금	52
[표 4-3] 미국 주정부별 선납금 지원프로그램의 수	54
[표 4-4] 미국의 주택대출·모기지 프로그램	57

[표 4-5] 미국의 FHA 모기지 대출한도(2021년 기준)	59
[표 4-6] 미국 VA 모기지의 보훈처 재원조달요금(2021년 기준)	60
[표 4-7] 미국 일반대출 금리(2021년 8월 2일 기준)	62
[표 4-8] 미국 새로운 모기지 프로그램	63
[표 4-9] 미국의 생애최초 주택구입자 교육 및 상담	66
[표 4-10] 미국 주택선택바우처 수급가구 및 지원금액	69
[표 4-11] 영국의 생애최초 자가소유 촉진 프로그램	71
[표 4-12] 영국의 부동산등록세 부과기준	73
[표 4-13] 영국 Help to Buy: Equity Loan의 지원가능한 주택 금액한도	74
[표 4-14] 영국 Right to Buy의 할인기준	77
[표 4-15] 영국 HtB 지원조직 및 관할지역	78
[표 4-16] 호주의 자가소유 촉진 프로그램	79
[표 4-17] 호주의 주정부별 생애최초 주택소유자 보조금(FHOG)	81
[표 4-18] 호주 생애최초주택 대출보증제도(FHLDS)의 주택가격 상한기준	85
[표 4-19] M2(현금유동성) 추이 : 전국	89
[표 4-20] 가계대출 · 주택담보대출 추이 : 전국	90
[표 5-1] 생애최초 주택소유 촉진정책의 과제와 시책	98
[표 5-2] 전년도 도시근로자 월평균소득(2021년 적용)	101
[표 5-3] 생애최초 정책대상자의 전년도 도시근로자 월평균소득 적용(안)	101
[표 5-4] 자산분위별 자산 · 부채 · 순자산 현황	102
[표 5-5] 서울시 주택매매가격 추이(한국부동산원)	103
[표 5-6] 생애최초 주택구입자와 신혼부부 · 다자녀가구의 특별공급물량 비교	104
[표 5-7] 국민주택 공급자에 대한 저리대출 지원(주택도시기금)	106
[표 5-8] 주택담보대출의 LTV · DTI	113
[표 5-9] 차주단위 DSR(총부채원리금상환비율)의 단계적 확대계획	113
[표 5-10] 무주택 서민 · 실수요자에 대한 주택담보대출 우대요건 및 우대수준	114
[표 5-11] 현행 주택구입 관련 공적 보증제도	116

그림 목차

[그림 1-1] 생애최초 주택구입 프로그램(안) 구분	5
[그림 1-2] 연구내용 및 방법	7
[그림 2-1] 주택재고와 주거서비스의 공급자·수요자	10
[그림 2-2] 주택구입비용 지불능력의 결정요인	12
[그림 2-3] 자가소유의 장점과 단점	14
[그림 2-4] 미국 주택소비자 교육기관의 역할	18
[그림 2-5] 미국 모기지시장의 구조	19
[그림 2-6] 주택구입능력 저하 개념도	21
[그림 2-7] 주택연금의 연간 누적 가입자규모	26
[그림 3-1] 주택구입부담지수(K-HAI)의 변화추이	33
[그림 3-2] 주택구입물량지수(K-HOI)의 변화추이	33
[그림 3-3] 생애최초 주택구입수요 추정과정	34
[그림 3-4] 신혼희망타운 입주자 선정방식	40
[그림 3-5] 신혼희망타운 7대 특화방안 중에 ①	41
[그림 3-6] 생애최초 주택구입 취득세 감면절차	48
[그림 4-1] 미국 주정부별 재산세 실효세율(중간값)	56
[그림 4-2] HUD Homes 인수주택 홈페이지	68
[그림 4-3] 호주 FHSS 제도의 작동원리	86
[그림 4-4] 가계저축률 추이	89
[그림 5-1] 자가소유 촉진정책의 체계화방향	97
[그림 5-2] 생애최초 주택구입 정책대상자 판정·지원기준(안)	103
[그림 5-3] 지분공유 주거의 공급유형	107
[그림 5-4] 포용주택 프로그램의 사업요소	109
[그림 5-5] 생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면기준(안)	111

[그림 5-6] 공공의 주택인수를 통한 연체차주 보호방안	118
[그림 5-7] 주요 국가의 자가거주율	120
[그림 5-8] 생애최초 주택구입 및 소유권유지 관련 교육·상담 내용(안)	123



01

연구개요



1_ 연구배경 및 목적

2_ 연구내용 및 방법

01. 연구개요

1_ 연구배경 및 목적

주택공급은 ‘주택건설’과 ‘주택배분’을 함께 포함하는 용어이다. 현재까지 주택공급정책은 주택을 얼마나, 어느 곳에, 어떠한 방식과 유형으로 건설할 것인가에 대한 내용이 주를 이루고 있다. 2030년대부터는 인구뿐만 아니라 가구도 감소하고, 주택보급률이 100%를 상회할 것으로 예상된다. 소득뿐만 아니라 자산의 양극화가 벌어지는 상황이어서 주택공급정책의 전환이 필요하다. 주택공급정책은 주택구입능력이 부족한 계층에 대한 배려가 부족한 편이다. 주택가격과 부담능력을 고려하여 건설하는 것과 동시에, 중·저소득층의 자가소유를 지원하는 프로그램이 확충될 필요가 있다. 주택정책에서 중·저소득층의 자가소유 달성은 지속적으로 추진하여야 하는 과제이기 때문이다.

2000년대 이후 무주택자와 생애최초 주택구입자를 지원하는 정책이 시행되고 있다. 정부는 근로자·서민 주택구입자금, 근로자·서민 주택중도금자금, 생애최초 주택구입자금을 통해 무주택자에게 금융지원을 실시하고 있다. 소형주택 의무비율·청약가점제의 무주택자 우선공급제도, 신혼부부 및 생애최초 주택구입자 특별공급제도 등의 지원정책도 함께 추진하고 있다. 생애최초 주택구입자를 위한 세제혜택, 생애최초 주택구입자금 대출, 디딤돌대출, 공유형모기지 등을 통해 주택구입부담을 완화하는 정책도 시행 중이다.

하지만 가구의 자산축적과 주택구입능력 간의 불균형·격차가 증가하고 있고, 무주택자의 자가소유기회는 축소되고 있다. 서울의 주택 평균매매가격은 2010년 12월 4억 6,746만 원에서 2020년 12월 7억 8,593만 원으로 68.1%가 상승하였다(KB국민은행, onland.kbstar.com). 이에 비해 도시가구 경상소득은 2010년 4/4분기에서 2019년 4/4분기 동안에 29.9%, 가처분소득은 20.4% 상승하는 데

그쳤다. 공식통계에 의한 서울시 거주가구의 주택소유율은 2016년 49.3%에서 2019년 48.6%로 낮아졌다.

주택가격 상승기에 중·저소득층은 무리하게 자금을 대출하여 주택을 구입하는 문제가 발생하고 있다. 주택가격 상승률이 가구소득 증가율보다 빠르게 높아질 때, 가구의 주택구입능력이 감소하기 마련이다. 공공기관이 시행하는 무주택자 또는 생애최초 주택구입자에 대한 지원도 효과성이 떨어지는 현상이 발생하고 있다. 다양한 방법으로 자산을 증식하고 있는 고소득층에 비해, 중·저소득층에게 있어 자가소유는 가장 중요한 자산축적의 수단이자 목표일 것이다.

최근 또다시 ‘중산층이 두터운’ 국가·도시·사회를 만들자는 주장이 힘을 얻고 있다. 특히 COVID-19 상황에서 한계중산층뿐만 아니라 자영업자·소상공인이 경제적 타격을 입으면서, 소득 및 자산의 양극화가 빠르게 진행되고 있다. 과거보다 중산층의 ‘붕괴 / 쇠락’이라는 용어가 자주 쓰이고 있다. 많은 중산층 관련 연구에서 주택소유는 중산층 판별에 사용되는 주요 지표 중에 하나로, 주관적인 계층 귀속의식을 좌우하는 변수로 사용되고 있다. 주택소유는 다양한 계급배경이 중산층이라는 주류집단에 진입하였음을 보여주는 공증을 의미한다. 내집마련은 노동자 가족에게 계층상승의 경험과 중산층 지향적인 생활양식을 제공하는 기본조건이다 (김명수, 2018, p.114).

저금리기조에서 내집마련을 위해 소위 ‘영끌(영혼까지 끌어 모아 대출)’하는 가구도 크게 증가하였다. 이는 소득증가율보다 주택가격 상승률이 훨씬 높아, 지금이 아니면 내집을 마련하기 어렵다는 가구의 위기감에서 비롯되었다고 판단된다. 영끌을 통해 주택을 구입해서라도 주류집단에 진입하고자 하는 가구의 절박함이 배어있다. 주택가격의 상승에는 정부의 정책실패도 중요한 원인을 제공하였다고 판단된다. 중·저소득층의 주택수요와 공공 및 민간건설회사의 주택공급에 맞추어 공공지원체계를 구축·강화하지 못하였기 때문이다. 주택가격의 상승은 가수요를 촉발하여 가계부채를 증가시키는 원인으로 작용하고 있다.

자가소유 촉진은 생애최초 주택구입자를 표적화하여야 정책의 형평성과 효과성을 극대화할 수 있다. 주택시장에서 자력으로 주택을 구입하기 어려운 중·저소득층을 대상으로 정책을 추진할 필요가 있다. 이들 계층에게는 인센티브를 통해 주거안정을 위한 자가소유기회를 확대하여야 한다. 자가촉진정책의 선진국일수록 체계적인 지원을 통해 생애최초 주택구입자를 지원하고 있다. 선납금(down-payment :

주택가격의 5%~10%) 보조, 자산축적 지원, 모기지 및 이차보전, 세금 감면, 지분 공유형 자가주택(shared equity homeownership) 등의 공급프로그램, 저렴주택 공급을 위한 도시계획 등의 프로그램이 발달되어 있다.

이 연구는 주요 선진국의 자가촉진정책에 대한 사례조사를 통해, 생애최초 주택 구입자의 자가소유기회를 확대하기 위한 정책방향 및 방안을 제안하는 데 목적이 있다.

2_ 연구내용 및 방법

대부분의 국가는 주택가격이 상승함에 따라 가구소득과 주택구매능력 간의 격차가 점점 벌어지는 문제를 겪고 있다. 많은 선진국은 가구의 주택구입을 촉진·지원하기 위한 정책을 펼치고 있는데, 주로 저소득층·생애최초 주택구입자를 표적화하고 있다. Lawson, J. & Milligan, V.(2007), Lawson, J. & Parkinson, S.(2007), Provan, B., Belotti, A., Lane, L. and Power, A.(2017)는 자가촉진 정책의 수단을 ① 주택건설을 위한 공급 측면의 보조금, ② 주변집단(marginal group)·사회소수집단 등에 대한 소비자교육, ③ 주택구입을 위한 수요 측면의 보조금 지원, ④ 모기지시장 및 저축 관련 제도, ⑤ 공공/사회주택의 매각 또는 자가로의 소유권전환, ⑥ 지분공유 주거의 촉진 등으로 유형화하였다. 이 연구는 6가지 유형의 정책수단을 기본으로, 생애최초 주택구입자를 지원하기 위한 체계적·종합적인 자가촉진 프로그램을 모색·제안하고 있다.



[그림 1-1] 생애최초 주택구입 프로그램(안) 구분

이 연구는 생애최초와 관련한 자가소유 지원정책에 대해 검토하고, 주요 선진국의 생애최초 자가촉진정책의 사례를 조사·정리하였다. 그리고 생애최초 자가소유 지원을 체계화하기 위한 정책방향과 구체적인 정책방안을 정리하여 전체 5장으로 구성하였다.

제1장의 전반적인 연구개요에 이어, 제2장에서는 자가소유의 의의와 장·단점, 자가촉진정책의 수단을 검토하였고, 생애최초 주택구입자를 위한 지원정책을 강화

하여야 하는 필요성을 제시하였다. 가구의 주택구입능력 변화를 살펴보기 위하여 통계청·한국부동산원·KB국민은행에서 발표한 통계자료를 활용하였으며, 이들 자료를 바탕으로 서울의 주택가격 및 가구소득 변화 등을 분석하였다.

제3장에서는 자가소유경험이 없는 무주택자의 주거상황을 살펴보고, 생애최초 주택구입 정책수요를 추정하였다. 현행 생애최초 주택구입과 관련된 지원정책 및 실적을 정리하고, 프로그램별로 문제점을 살펴보았다. 생애최초자의 주거상황과 정책수요를 파악하기 위해서는 국토교통부·서울특별시의 '2019년 일반가구 주거실태조사' 원자료를 분석하였다. 현행 지원정책과 프로그램의 문제점은 문헌·법령·지침, 공식통계를 검토·활용하였으며, 전문가 자문회의를 통해 확인하였다.

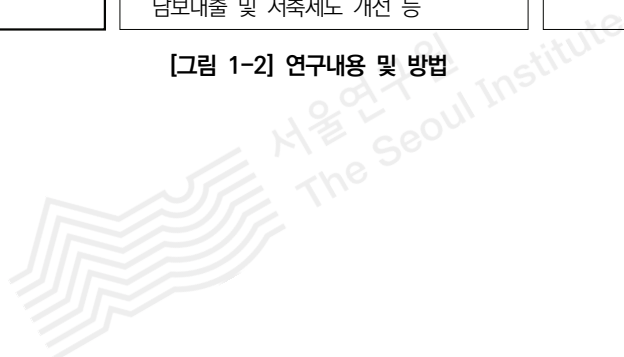
제4장에서는 오랜 기간 동안 자가촉진정책을 실시한 미국, 영국, 호주를 사례로 하여, 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램을 조사·정리하였다. 국가별로 구체적인 조사항목은 생애최초 주택구입자의 정의, 공급 측면의 보조금, 수요 측면의 보조금, 모기지시장 및 저축제도, 지분공유 주거, 소비자교육 등이었다. 그리고 해외사례를 검토하여 우리나라와 서울시에 정책을 적용하기 위한 시사점을 도출·정리하였다.

제5장에서는 생애최초 자가소유 촉진정책을 체계화하기 위한 방향을 설정하였고, 정책과제별로 구체적인 시책 및 프로그램을 제시하였다. 정책대상자의 범위를 명확히 하기 위해 가구소득, 순자산, 주택가격의 기준을 설정하였다. 자가소유의 형평성을 제고하기 위한 특별공급제도의 개선방안을 제시하였다. 주요 선진국의 사례를 종합적으로 검토하여 공급 측면의 보조금을 통한 지분공유 주거의 촉진, 수요 측면의 지원 확충, 주택담보대출 및 저축제도의 개선, 공공임대주택의 소유권전환, 소비자교육 및 컨설팅 시행 등의 정책방안을 제시하였다.

이 연구에서는 관련 연구경험이 있는 전문가들을 중심으로 3차례의 자문회의를 통해 연구내용 및 결과를 수정·보완하였다. 1차 자문회의를 통해 연구방향을 정교화하였고, 우리나라의 생애최초 관련 자가촉진정책의 문제점을 확인하였다. 2차 자문회의에서는 주요 선진국의 생애최초 주택구입 지원프로그램을 검토하고, 논의를 통해 정책적 시사점을 도출하였다. 3차 자문회의에서는 생애최초 주택구입자를 대상으로 하는 구체적인 지원방안의 적절성과 실효성에 대한 자문이 이루어졌다.

주요 연구내용	세부 연구내용	연구방법
자가촉진정책에 관한 이론적 검토	- 자가소유의 의미 - 자가촉진정책의 수단 - 생애최초 주택구입자 지원 강화의 필요성	- 문헌연구
↓		
생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램의 현 황	- 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램의 내용 및 실적 - 생애최초 주택구입 지원정책의 평가	- 문헌·법령·지침 검토, 공식통계 활용 - 전문가 자문회의
↓		
주요 선진국의 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램	- 자유주의 복지국가군에 속한 국가 - 미국, 영국, 호주, 캐나다의 생애최초 주택구입 지원정책	- 문헌연구 - 인터넷을 활용한 사례 및 실태조사
↓		
생애최초 주택구입 지원정책의 체계화	- 체계화방향 - 개념 정의 및 정책대상 설정, 특별공급제도의 개선, 공급 / 수요 측면의 지원, 주택담보대출 및 저축제도 개선 등	- 전문가 자문회의

[그림 1-2] 연구내용 및 방법



02

생애최초 자가소유 지원정책에 관한 이론적 검토

1_ 자가소유의 의의

2_ 자가촉진정책의 수단

3_ 생애최초 주택구입자 지원 강화의 필요성

02. 생애최초 자가소유 지원정책에 관한 이론적 검토

1_ 자가소유의 의의

1) 주택의 사용자비용과 지불능력

(1) 주택의 사용자비용

주택재고는 ‘집’ 또는 ‘주택’이라고 부르는 주거용 건물을 지칭한다. 주택은 주거서비스(housing service)를 제공하는 재화이다. 주거서비스는 주택재고로부터 창출되는 각종 편익으로, 가구가 주택재고에서 얻고자 하는 근본적인 가치이다¹⁾. 주택을 소유한 가구는 주거서비스를 직접 소비하거나, 주거서비스의 일부 또는 전부를 다른 가구에게 빌려주어 임대수익을 얻을 수도 있다. 주택은 소비재로서의 기능과 투자재로서의 기능을 동시에 가지고 있는 것이다. 주택수요는 가구가 주택 및 주거서비스를 구매하려는 욕구로 정의할 수 있다. 주택수요는 가구의 지불능력과 밀접한 관계가 있는 개념이다.

주택재고		주거서비스	
〈공급자〉	〈수요자〉	〈공급자〉	〈수요자〉
민간 / 공공 건설회사	자가거주자 · 주택소유자 임대인		자가거주자 임차인

자료 : 이중희, 1997, 「주택경제론」, 서울: 박영사, p.11; 박은철·윤혜림, 2020, 「서울시 주거상황 감안한 주택재고 관리정책 방향」, 서울연구원, p.8의 그림을 재구성함.

[그림 2-1] 주택재고와 주거서비스의 공급자·수요자

임차인처럼 주거서비스의 대가를 타인에게 지불하지 않지만, 자가거주자도 주거

1) 시장메커니즘을 통해 주택은 ① 은신처, ② 경제적 이익·투자효과, ③ 만족감·사회적 지위, ④ 주변환경 영향·외부성, ⑤ 접근성, ⑥ 사회관계 등의 주거서비스를 창출한다. Bourne, L. S., 1981, *The Geography of Housing*, London: Edward Arnold, p.15; 하성규, 2004, 「주택정책론」, 서울: 박영사, pp.9-10.

서비스를 향유하기 위하여 주택재고를 소유하는 데 사용자비용(user cost)을 투입하여야 한다. 일반적으로 사용자비용은 이자비용, 세금(보유세, 양도세), 기타 비용(감가상각, 유지관리비, 거래비용), 예상자본이득으로 구성된다(글상자의 <수식 1>). 이 중에 예상자본이득은 자가거주자가 얻는 이득으로, 사용자비용을 감소시키는 항목이다. 대부분의 국가는 보유세와 양도세를 부과하고 있고, 주택대출이자에 대해서는 소득공제도 실시하고 있다. 따라서 자가거주자의 사용자비용은 주택가격, 명목금리, 재산세율, 감가상각률, 양도소득세율, 유지관리비, 거래비용과 양(+)의 관계이다. 그리고 소득세율 및 예상 주택가격상승률과는 음(-)의 관계를 가지고 있다(글상자의 <수식2>).

※ 자가거주자의 사용자비용

$UC = I + T + Z - G$ <수식 1>			
$UC = P_H [(1-t)r + t_p + \delta - (1-t_g)\dot{P}_H^e] + m + b$ <수식 2>			
UC : 사용자비용	I : 이자비용	T : 세금	Z : 기타비용
G : 예상자본이득	P_H : 주택가격	t : 소득세율	r : 명목금리
t_p : 보유세율	δ : 감가상각률	t_g : 양도세율	$\dot{P}_H^e$: 예상가격상승률
m : 유지관리비	b : 거래비용		

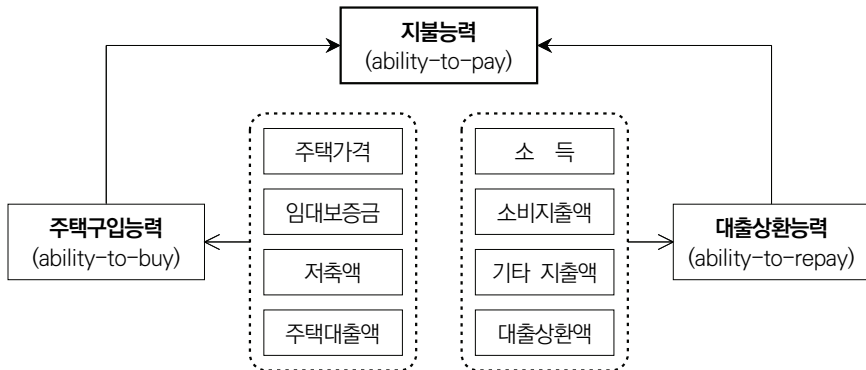
자료 : 이종희, 1997, 「주택경제론」, 서울: 박영사, pp.58-62에서 발췌함.

이처럼 자가거주자의 사용자비용은 주택의 구입비용(취득비용)뿐만 아니라 보유·양도비용, 기타 비용(감가상각, 유지관리비, 거래비용)까지 포함하는 개념이다. 하지만 자가소유능력이 아닌 지불능력을 분석하는 경우, 보유·양도비용과 기타 비용은 제외하고 구입비용만을 비용으로 정의하는 것이 일반적이다.

(2) 주택구입비용 지불능력

주택구입비용 지불능력은 주택구입능력과 대출상환능력으로 구분된다. 주택구입능력은 주택가격, 임대보증금, 저축액, 주택대출액 등의 요소로 구성된다. 주택가격에서 임대보증금·저축액을 뺀 부족한 금액은 주택구입 대출액으로 충당할 수밖에 없다. 대출상환능력은 소득, 소비지출액, 기타 지출액, 대출상환액 등의 요소에 따라 결정된다. 소득에서 소비지출액과 기타 지출액을 제외한 다음에 대출상환액이 결정되는 것이 이상적이다. 하지만 실제로는 소득에서 대출상환액을 우선 제외한 후에 소비지출액과 기타 지출액의 규모를 줄이는 경우가 대부분이다. 따라서 소

득을 대출상환액으로 얼마나(규모·비율) 지출할 것인지가 중요하다.



자료 : 이중희, 1997, 「주택경제론」, 서울: 박영사, p.322.

[그림 2-2] 주택구입비용 지불능력의 결정요인

주택구입비용 지불능력은 크게 비율과 지수로 측정할 수 있다. 비율로 측정하는 방법은 주택가격, 소득, 주택대출액, 대출상환액 가운데 2개의 변수를 선정하여 상대적 비율로 보여주는 방법이다. 연소득 대비 주택가격비율(Price to Income Ratio: PIR)은 주택가격을 가구의 연소득으로 나눈 값이다. 주택가격의 변화·수준을 가늠할 때, 소득수준의 변화·수준과 함께 고려하기 위하여 마련된 지표이다. 주택가격 대비 대출액비율(Loan to Value Ratio: LTV)은 주택가격(담보가치)과 비교한 대출금액의 비율로, 일반적으로 주택담보대출비율이라고 한다. 주택을 담보로 빌릴 수 있는 대출가능 한도를 뜻하며, 부족자금 보충도와 상환불능 위험도를 측정하는 데 활용된다. 연소득 대비 대출액비율(Loan to Income Ratio: LTI)은 가구의 연소득 대비 총대출잔액의 비율로, 유럽국가에서 대출금액 결정기준으로 사용하고 있다. 월소득 대비 상환액비율(Repayment to Income Ratio: RTI)은 대출상환액을 가구의 월소득으로 나눈 값으로, 상환불능 위험도를 측정하는 데 활용된다. 한편, 총부채상환비율(Debt to Income Ratio: DTI)은 주택담보대출의 연간 원리금(원금 + 이자) 상환액과 기타 부채의 이자상환액을 합한 값을 가구의 연소득으로 나눈 수치이다. 총부채원리금상환비율(Debt Service Ratio: DSR)은 가구의 연소득 대비 모든 부채의 연간 원리금 상환액이다.

주택구입능력지수(Housing Affordability Index: HAI)와 같이 지수 형태로 주택구입비용 지불능력을 측정하기도 한다. 연간 평균(또는 중간) 가구소득 대비 주택담보대출의 원리금을 상환할 수 있는 능력을 나타내는 지표이다. HAI는 국가별

로 산출식이 다른데, 우리나라에서는 대출상환가능소득을 기준으로 산출하고 있다. 2004년부터 발표되고 있는 주택구입부담지수(K-HAI)는 중간소득인 가구가 표준적인 대출을 받아 중간가격인 주택을 구입하는 경우의 상환부담을 나타내는 지수이다. 따라서 지수가 높을수록 주택구입에 대한 부담도 증가한다.

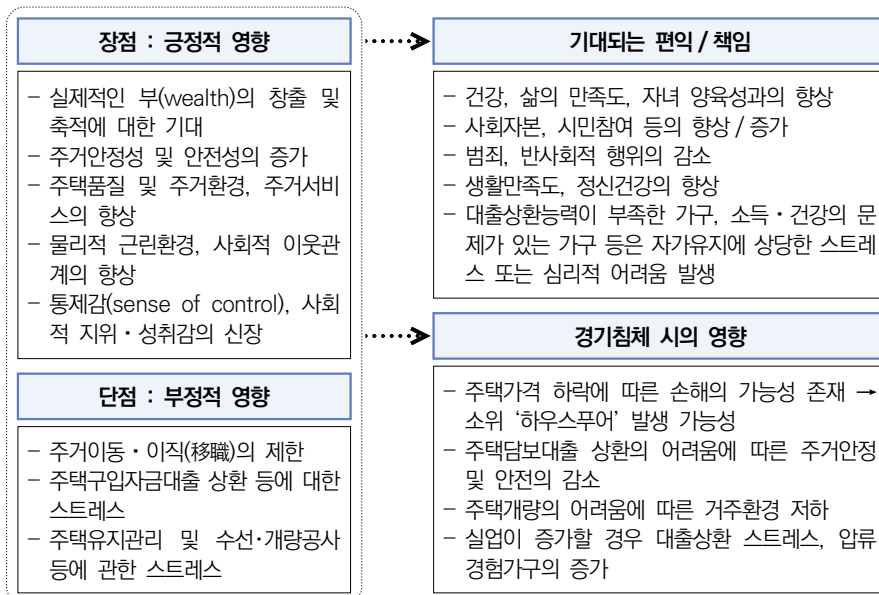
※ 주택구입부담지수(K-HAI)

$$\begin{aligned} \text{주택구입부담지수} &= \text{대출상환가능소득} \div \text{중간가구소득} \times 100 \\ \text{주택구입부담지수} &= (\text{원리금상환액} \div \text{총부채상환비율}) \div \text{중간가구소득} \times 100 \end{aligned}$$

2) 자가소유의 장점과 편익

주택을 구입하는 행위는 대부분의 가구가 하는 가장 커다란 재정적 결정이다. 거의 모든 가구는 주택구입 전에 재정상태, 생활방식, 자가소유에 따른 이점 등을 고려하고 있다. 주택구입과 소유는 정서적인 측면도 작용하는데, 가구의 미래 또는 사회적 성공의 일부라고 여기는 경우도 있다. 많은 경제학자는 자가소유를 정책적으로 지원하면 사회·경제적으로 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있다고 주장한다. [그림 2-3]에서 보듯이 재산축적, 주거안정, 사회자본, 안전성, 건강성 등의 영역에서 개선·향상이 이루어지고 있다고 한다. 하지만 주택소유의 영향을 객관적으로 평가하는 것은 어려운 일이다. 샘플의 무작위화가 거의 불가능하고, 주택구입 결정에 높은 수준의 개인적 선택이 포함되기 때문이다.

자가소유에 따른 경제적 이익은 임대주택 거주보다 양호한 물리적 주거환경 및 주거서비스를 향유할 수 있다는 것이다. 시간이 경과함에 따라 낮아지는 주거비용으로 더 나은 주거서비스를 향유할 수도 있다. 장기보유 시에는 상당한 재정적 수익(financial return)을 창출할 수 있다. 주택소유는 자산 또는 부를 축적하는 수단이 되고 있다. 주택을 소유한 중·고소득층은 임차인보다 더 많은 비주택재산을 축적할 수도 있다. 임차주택에 거주하는 가구보다 훨씬 많은 저축이 가능하다. 하지만 주택담보대출의 용이성, 지분확보의 중요성이 높아짐에 따라, 강제저축수단으로 주택구입을 이용하는 효과는 감소하고 있다(Li, W. & Yang, F., 2010).



자료 : Rohe, W. M. & Lindblad, M., 2013, *Reexamining the Social Benefits of Homeownership after the Housing Crisis*, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, p.7; Andrews, D. & Sánchez, A. C., 2011, "The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, pp.210-211.

[그림 2-3] 자가소유의 장점과 단점

자가소유는 은퇴 후 가계의 생활수준 유지에 중요한 역할을 하고 있다. 고령자인 자가소유자는 항상소득이 부족하면, 주택을 담보로 한 장기대출로 매월 일정액을 연금 형식으로 받는 역모기지 또는 주택연금을 이용하는 것이 가능하다²⁾. 노인가구의 빈곤율이 매우 높은 것으로 나타나지만, 귀속임대료(implicit rent)를 고려하게 되면 그 비율이 크게 감소한다는 연구도 있다(Yates, J. & Bradbury, B., 2010; Hirayama, A., 2010).

자가소유는 자녀의 더 나은 시험점수·품행 등 결과(outcome)와 관련성이 있다(Haurin, D., Parcel, T. and Haurin, R., 2002). 이는 주택임대와 비교하여 주택소유 시의 안정성과 주거환경의 개선이 반영된 것이다. 하지만 주택소유와 자녀 양육 결과 사이의 긍정적인 상관관계가 인과관계인지는 불분명하다. 주택소유자인 부자의 자녀가 시험점수 등이 높을 가능성이 있기 때문에, 주택소유가 자녀의 학교

²⁾ 주택가격이 대출잔액보다 낮으면 주택가격만큼 상환하여야 한다. 반대로 주택가격이 대출잔액보다 높으면 대출잔액만큼 상환하되, 남은 부분은 가입자 또는 상속인이 가져가게 된다.

성적·품행 등에 미치는 영향은 과대평가될 수밖에 없다는 연구도 있다(Dietz, R. D. & Haurin, D., 2003).

주택소유자는 더 활동적이고, 더 정보에 밝으며, 주거상황이 안정된 이웃과 접촉하는 경향이 있다. 주택소유자는 장기적으로 거주지역에 이득이 되거나, 지역사회를 개선하기 위한 정치적 선택(political choice)을 하는 경우가 많다. 주택소유자는 공동체의 장기적 건강성을 유지하는 정치적 선택을 할 가능성이 더 높다고 한다. 하지만 주택소유가 정치적 참여에 긍정정인 영향을 미친다는 것은 내생적 편향(endogeneity bias)으로 인해 과대평가될 가능성도 있다. 지역사회 활동에 참여할 가능성이 더 높은 사람이 주택소유자일 수도 있는 것이다(Engelhardt, G. V., Eriksen, M. D., Gale, W. G. and Mills, G. B., 2010).

3) 자가소유의 단점과 책임

주택소유는 대부분의 가구가 자산을 축적하는 주요 방법이다. 주택소유자가 지불하는 비용(세금, 대출이자, 유지수선비 등)은 주거의 형평성, 경제의 활력을 높이는 데 도움이 된다. 하지만 일부 경제학자는 주택구입이 주식보유에 비해 훨씬 열등한 투자라고 주장하기도 한다(Case, K. E., Quigley, J. M. and Shiller, R. J., 2005; Case, K. E., Quigley, J. M. and Shiller, R. J., 2011). 주택구입자는 대출유형, 부동산유형, 입지, 세금 등의 요인에 따라 구입가격의 1%~6%의 마감비용(closing cost)을 고려하여야 한다. 이는 주택소유자가 마감비용, 유지비용 등을 회수할 수 있는 기간 동안 충분히 거주·보유하여야 함을 의미한다. 그 기간은 주택시장 및 경기에 따라 다르고, 가격하락이 발생한 경우에는 길어질 수밖에 없다.

주택을 소유하면 많은 이점이 있지만, 재정적으로 준비되지 않은 경우에는 부(-)의 영향도 발생할 수 있다. 주택을 구입한 후에 실직 등으로 주택보유를 유지할 수 없는 경우에는 수년 동안 가계경제, 개인신용에 영향을 미칠 수 있다. 담보대출을 받아 주택을 구입하는 행위는 비용이 많이 소요되는 계획에 가계가 전념하게 함으로써, 소비행태의 변화를 촉진할 수 있다. 한편, 미국에서는 모기지 원금이 주택가격을 웃도는 (깡통)주택을 대출잔액 이하로 판매하여 채권·채무관계를 종료하는 '합의매각(short sale)' 제도가 있다. 채무자 입장에서 합의매각은 경매를 거치지 않기 때문에 시장가치에 가까운 가격으로 주택을 팔 수 있다. 채권자(은행) 입장에

서 합의매각은 신속하게 대출금을 회수할 수 있는 장점이 있다. 단, 대출잔액보다 부족한 나머지 금액은 은행이 탕감한다는 합의가 있어야 한다.

자주 이사하여야 하는 사정이 있는 경우, 주택소유는 중개수수료, 마감비용, 세금 등으로 불필요한 지출을 유발할 수 있다. 저소득가구도 주택소유에 따른 경제적 이익을 잠식하는 거래비용, 유지관리비용 등을 지불하는 문제에 직면하게 된다 (McCarthy, G., Van Zandt, S., and Rohe, W., 2001). 한편, 주택소유는 노동 이동(labour mobility)에 악영향을 미치기도 하는데, 주거이동 시의 높은 거래비용 때문에 임차인보다 이직률(移職率)이 낮다. 이에 따라 자가거주자의 실업률이 임차인보다 더 높다는 연구도 있다(Sánchez, A. C. & Andrews, D., 2011).

자가소유에 따른 편익(benefit)은 주택소유자 모두에게 균등하게 배분되지 않는다. 자산의 대부분이 주택인 저소득가구는 가격변동과 투자손실에 더 민감하다. 부담가능한 주택담보대출을 이용하여 주택을 구입한 가구는 다른 주택소유자에 비해 레버리지가 높다. 하지만 금융적 혜택 가운데 많은 부분을 대출이자, 보험료, 리스크 증가 등의 형태로 금융권에 지불하게 된다. 임대료보다 거래비용이 더 많이 드는 주택을 구입하는 것은 잘못된 투자이다. 주택가격의 변동성을 감안할 때, 구입 시점도 중요한 영향요인이 된다. 부동산경기 침체기에 주택을 구입할 경우, 자본확대에 대한 부(-)의 영향으로 인해 가구의 이동성에 부정적인 영향을 미친다 (Haurin, D. & Gill, L., 2002; Sánchez, A. C. & Andrews, D., 2011).

주택소유는 지역사회의 건강성을 유지하는 정치적 선택 및 참여를 향상시킬 가능성이 높다. 그러나 주택소유자는 외부인 / 외지인에게 비용을 부과할 가능성이 높은 주택가격을 상승시키기 위하여, 지역지구제 및 토지이용규제에 대한 지지를 통해 신규 주택공급을 제한하기도 한다(Glaeser, E. L. & Shapiro, J. M., 2003; Hilber, C. A. L. & Robert-Nicoud, F., 2010).

2_ 자가촉진정책의 수단

레짐(regime)은 다를지라도, 모든 복지국가는 조세감면, 모기지 및 대출시장 개입, 수요 및 공급 측면 보조금 등의 조합(combination)을 통해 자가소유를 촉진하는 정책을 구사하고 있다. 일반적으로 자가촉진정책의 목표는 ① 자가소유를 보호하고, 자가점유율을 향상시키며, ② 특정 인종·민족 및 저소득가구에 기회 제공하고, ③ 사회취약영역에서 점유형태혼합(tenure mix)에 기여하고, ④ 사회보장에 대한 장기적 의존도를 감소시키는 것이다(Lawson, J. & Milligan, V., 2007).

대부분의 국가는 저소득가구가 자가를 소유·점유할 수 있도록 지원하는 전략을 구사하고 있다. 자가소유 프로그램을 유형화하면, 다음과 같다(Lawson, J. & Milligan, V., 2007, p.64; Lawson, J. & Parkinson, S., 2007, p.10; Provan, B., Belotti, A., Lane, L. and Power, A., 2017, p.10).

- 주택건설을 위한 공급 측면의 보조금
- 주변집단(marginal group), 사회소수집단 등에 대한 소비자교육
- 주택구입을 위한 수요 측면의 보조금, 세금 감면 및 자가소유 장려금 등의 지원
- 모기지시장 및 저축 관련 제도, 장려, 보증·보험
- 대규모 공공/사회주택의 매각 또는 자가로의 소유권전환
- 지분공유 주거의 촉진
- 균일하지 못한 시장 문제를 해결하기 위한 지역적 전략

‘공급 측면의 보조금’은 특정한 유형의 저비용/저렴주택, 주택구입자에 대한 제한, 분양전환 등을 조건으로 공급자에게 조건부 보조금을 지원함으로써 전반적인 주택공급을 증가시키는 것이다. 저렴한 주택의 공급을 확대하기 위해 공급자에게 조건부 보조금 또는 공공대출을 실시하는 것이 이에 해당한다. 주택공급이 부족하고 임대료수준이 높은 상황에서는, 소득보조만으로는 저소득층의 주거문제를 해결할 수 없다. 따라서 광범위한 소득계층을 위한 신규주택의 꾸준한 건설을 위한 정부의 지원전략이 필요하다. 주택공급이 확대되면, 중산층이 자가에 입주하면서 저소득층의 저렴한주택 입주기회가 열리는데, 이 과정을 ‘필터링’이라고 한다. 그러나 주택보급률이 낮거나 공급정체가 있는 지역에서는 필터링다운이 발생하기 어렵다. 주택시장에서 제한된 주택재고의 소유·사용은 경쟁에 따라 결정되므로, 소득 및

재산이 적은 저소득층의 고통이 커질 수밖에 없다. 영국은 Homes England(과거 주택·지역사회청(HCA)에서 전환) 또는 런던광역시(GLA)의 자본보조 및 투자를 통해 구입가능 자가소유제도(Affordable home ownership scheme)³⁾와 구입가능 주택보장제도(Affordable Homes Guarantee Scheme)를 운영하고 있다. 정책대상은 (비자발적) 주거이동가구, 특정한 입주자격 및 공급제도에 부합하는 가구 등이지만, 추첨을 통해 무작위로 선정하는 경우도 있다.

‘소비자교육 및 보호’는 생애최초 자가구입자를 대상으로 자가소유에 관한 가계 재정적·금융적·실제적 교육 프로그램을 제공하는 것이다. 저소득층 보호를 위한 상담, 지지·변호(advocacy) 등의 활동도 포함된다. 미국은 많은 지방정부가 소비자교육 및 프로그램을 제공하고 있는데, 대부분은 제3섹터 기관에 대한 보조금을 통해 교육 및 상담을 시행하고 있다. 이러한 프로그램을 운영하고 있는 기관은 주택소비자교육센터(Housing Consumer Education Center)라는 명칭을 사용하는 경우가 일반적이다. 이들 기관은 자가구입자뿐만 아니라 주택소유자와 임차인에 대한 교육, 정보제공, 상담도 지원하고 있다.

자가구입자	주택소유자	주택임차인
- (생애최초) 모기지 및 대출 관련 지원 - 주택구입 준비 및 절차, 주택소유 시의 재정적 책임 등에 대한 교육·상담 - 주택구입 관련 세금 교육 - 가격·입지를 반영한 구입 주택 탐색 지원 - FAQs 페이지 운영	- 모기지 및 주택대출 관련 정보제공·상담 - 모기지 및 주택대출 상담 자별 사례관리 - 압류 예방교육 - FAQs 페이지 운영	- 임대료·입지를 반영한 임대주택 탐색 지원 - 주택선택바우처 관련 정보 제공 - 주택임대차 관련 상담 - FAQs 페이지 운영

[그림 2-4] 미국 주택소비자 교육기관의 역할

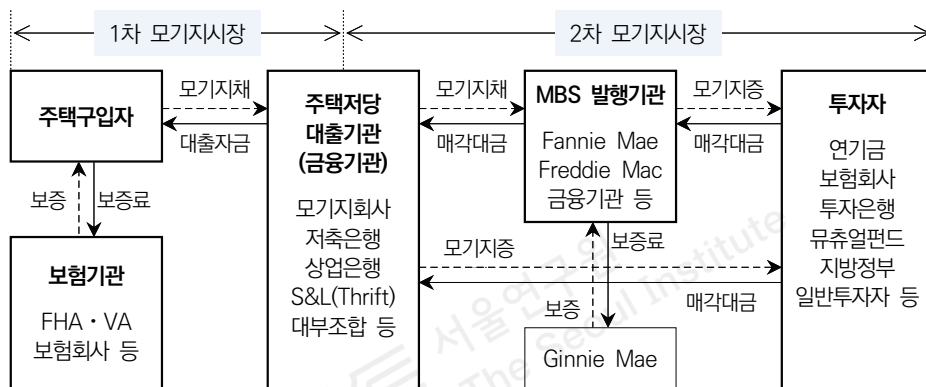
‘수요 측면의 보조금’은 자가소유비용을 보조하는 것이다. 주택구입비용 보조금, 정책금리를 통한 이자율 인하 또는 이차보전⁴⁾, 저소득층에 대한 취득세·재산세 감면, 자가취득 및 유지관리비용에 대한 보조금 또는 보증·보험상품 등을 제공하는 것을 포함한다. 영국은 ‘Help to Buy: Equity Loan’, Homebuy 제도 등을 운영

3) Help to Buy: Equity Loan, 지분공유를 통한 자가구입, Help to Buy ISA 등이다.

4) 주택구입에 필요한 자금을 대해 정부가 저금리 정책자금을 직접 지원하는 대신에, 정책대상자가 민간 금융기관에서 자금을 대출받는 경우 정부가 이자비용의 차이를 지불하는 방식이다. 정책수혜자 측면에서는 정부로부터 자금을 지원받는 것과 시중은행에서 자금을 대출받는 것과의 차이가 없이 저금리로 자금을 조달할 수 있다.

하고 있거나, 실시한 바 있다. 정책대상은 주거이동가구, 특정한 자격기준 및 공급 제도에 부합하는 가구 등이지만, 추첨을 통해 무작위로 선정되기도 한다.

‘모기지시장 및 저축제도’는 낮은 이자율, 개인저축에 대한 보충(topping up), 모기지증권의 보증 및 확약, 대출비용 및 리스크 저감을 위한 인센티브 등을 통해 금융비용을 보조하는 것이다. 많은 국가가 자가소유를 촉진하기 위하여 모기지시장을 활용한 자금조달체계를 갖추고 있다. 미국은 1970년대부터 모기지를 증권화하여 [그림 2-5]와 같은 모기지시장 구조를 구축하고 있다. 영국은 모기지뿐만 아니라 ‘Help to Buy ISA’, NewBuy Guarantee 등의 프로그램도 운영하고 있다.



[그림 2-5] 미국 모기지시장의 구조

‘공공/사회주택의 소유권전환’은 공공지원하에 공급된 공공임대주택 또는 사회주택을 임차인에게 매각하는 것이다. 우리나라의 5년 / 10년 공공임대주택의 분양 전환과 달리, 소유권전환은 당해 공공임대 및 사회주택에 거주하고 있는 임차인을 대상으로 하는 것이 원칙이다. 소유권전환 시에 임차인의 소득 및 자산을 평가하여 보조금을 지급하기도 한다. 영국은 대규모 공공보조금과 함께 공영주택 구입권(Right to Buy)과 사회주택 획득권(Right to Acquire) 제도를 시행하고 있다. 이 제도는 높은 사회이동(social mobility)⁵⁾ 상승효과가 있으나, 저소득층의 주거안정에 활용되는 공공임대 및 사회주택의 재고를 감소시키는 단점도 있다.

‘지분공유 주거의 촉진’은 자력으로 내집마련이 어려운 계층에게 주택구입 및 개량보조금, 모기지 등을 통해 자가소유 계단을 놓아주는 것이다. 정책대상자가 지분

5) P. A. Sorokin에 의해 체계화된 사회이동은 사회계층 내에서 개인이나 집단이 차지하는 사회적 위치가 변하는 현상을 의미한다.

의 일부를 구입하고, 나머지 지분에 대해서는 임대료를 지불하되 거주하면서 지분을 늘려나갈 수 있다. 영국은 ‘Help to Buy’ 프로그램을 지분공유형 자가소유를 지원하는 제도로 운영하고 있는데, 저소득층의 사회이동 상승효과에 높은 정(+)의 효과가 있다고 평가되고 있다. 미국에서 지분공유주택은 지역사회의 자율성·자기결정, 공공자원의 효율적 사용, (비자발적) 주거이동 예방, 개인과 지역사회를 위한 부의 형성 등의 측면에서 긍정적으로 평가된다(Carlsson, A., 2019).

생애최초 및 저소득가구에 대한 자가소유 지원정책은 지역주택시장 문제를 해결하기 위해 특별한 시책을 펼치는 것이다. 필수노동자(key worker)를 위한 주거지원, 지역주거협정(local housing agreement)과 같이, 저임금 노동자를 대상으로 자가소유기회를 확대하거나, 특정한 주거지원책을 마련·운영하는 것이 포함된다.

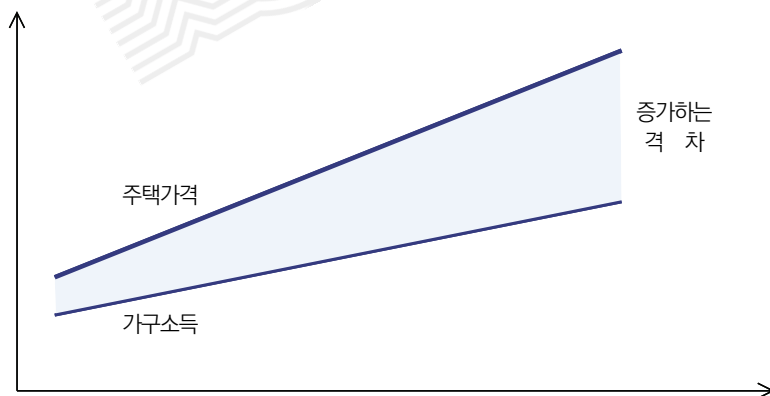


3_ 생애최초 주택구입자 지원 강화의 필요성

1) 가구의 주택구입능력 저하

저소득층의 주택소유가 힘들고 지연되는 것은 시장에서 합리적 가격의 주택에 대한 수요와 공급 간의 불일치현상이 있기 때문이다. 이는 정부부문이 주택가격과 임금수준의 조정에 실패하였다는 것을 의미하기도 한다. 서울의 경우 (저렴한) 분양주택 공급이 감소하였고, 주택가격 자체가 높아 구입자금을 구하기 어려우며, 임대주택 공급에 공공자원을 집중시킨 것도 영향을 미쳤다. 최근 주거부담능력뿐만 아니라 주택구입능력이 저하되는 현상은 대부분의 국가에서 나타나고 있다. 하지만 대부분의 선진국은 주택소유에도 ‘부담가능한(affordable)’이라는 수식어를 쓰면서, 저소득층의 자가소유를 촉진하는 정책을 펼치고 있다.

한국부동산원에 따르면 2012년~2020년 동안에 서울의 주택 평균매매가격은 35.7%, 중위매매가격은 37.6% 상승하였다. 이에 비해 상용직 월평균 임금은 19.7% 상승하는 데 그쳤다. 같은 기간 동안에 KB국민은행은 서울의 주택 평균매매가격의 경우 40.2%, 중위매매가격의 경우 45.5% 상승하였다고 발표하였다. 주택가격상승률은 임금상승률의 2배 정도로 나타나, 시간이 경과할수록 자가구입능력이 떨어진다는 것을 알 수 있다.



[그림 2-6] 주택구입능력 저하 개념도

[표 2-1] 서울 평균매매가격 · 중위매매가격의 변화추이(한국부동산원)

(단위 : 만 원, %)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
평 균 매매가격	45,212	44,674 (-1.19)	44,559 (-0.26)	46,752 (4.92)	47,069 (0.68)	54,915 (16.67)	59,167 (7.74)	66,295 (12.05)	70,327 (6.08)
중 위 매매가격	41,449	41,213 (-1.19)	41,579 (-0.26)	43,199 (4.92)	43,485 (0.68)	51,458 (16.67)	55,806 (7.74)	62,427 (12.05)	66,372 (6.08)
상용직 임 금	301	317 (5.38)	320 (0.98)	326 (1.93)	336 (3.16)	345 (2.42)	356 (3.43)	370 (3.94)	375 (1.12)

주 : 1) 주택가격은 매년 12월 기준임.

2) 상용직 임금은 월평균 임금임.

자료 : 한국부동산원; KOSIS 국가통계포털.

[표 2-2] 서울 평균매매가격 · 중위매매가격의 변화추이(KB국민은행)

(단위 : 만 원, %)

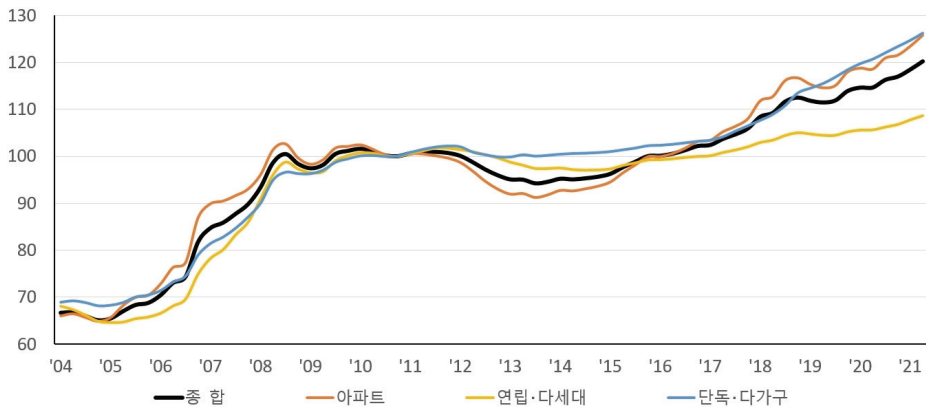
구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
평 균 매매가격	46,987	44,074 (-6.20)	44,670 (1.35)	47,205 (5.67)	52,730 (11.70)	57,246 (8.56)	67,680 (18.23)	66,841 (-1.24)	78,593 (17.58)
중 위 매매가격	43,225	41,969 (-2.91)	42,741 (1.84)	45,744 (7.02)	50,980 (11.45)	56,754 (11.33)	67,745 (18.37)	66,745 (-0.65)	79,339 (18.87)
상용직 임 금	301	317 (5.38)	320 (0.98)	326 (1.93)	336 (3.16)	345 (2.42)	356 (3.43)	370 (3.94)	375 (1.12)

주 : 1) 주택가격은 매년 12월 기준임.

2) 상용직 임금은 월평균 임금임.

자료 : KB국민은행; KOSIS 국가통계포털.

앞의 [표 2-1]과 [표 2-2]에서 보듯이, 최근 주거와 관련하여 서울시민이 직면한 문제 중에 하나는 주택가격과 구입능력일 것이다. 주택가격의 급등, 대규모 주택공급의 한계, 주택담보대출에 관한 규제조치는 가구의 주택구입능력을 크게 하락시켰다. 게다가 낮은 주택보급률과 낮은 금리의 조합으로 인해 주택가격 상승압력이 당분간 유지될 것이다. 금리가 낮음에도 불구하고, 높은 주택가격은 중·저소득층 주택구입자가 주택담보대출을 이용하기 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 통계청 ‘가계금융복지조사’의 연평균 가구경상소득(2019년 6,575만 원)과 비교하였을 때, 2020년 평균매매가격은 10.7배~12.0배인 것으로 나타났다. 최근 노동시장에서는 낮은 임금인상률·양호한 일자리의 감소 등이 발생하고, 가계부채가 2,000조 원을 돌파하면서 엄격한 주택담보대출 기준을 적용할 필요성도 커진 상황이다.



주 : 2003.12.=100.

자료 : KOSIS 국가통계포털(한국부동산원).

[참고] 서울 주택매매가격지수 추이

2) 주택공급정책의 형평성 · 효과성

생애최초 주택구입자는 주택시장체계를 건강하게 유지시키는 역할을 담당하고 있다. 생애최초 주택구입자는 기존의 주택소유자가 새로운 지역 · 직장을 구하고, 은퇴 후 생활을 유지하는 경우에 공가연쇄(vacancy chain) 및 주택여과(housing filtering)를 가능하게 한다. 선진국일수록 생애최초 주택구입자에 대한 지원이 주택정책의 중요한 초점이 되어 왔다. 이는 생애최초 주택구입자가 건강한 주택시장을 유지하는 데 중요한 역할을 수행하기 때문이다. 또한 주택을 2채 이상 구입·소유하거나 여러 차례 구입한 가구를 지원하는 것에 비해, 정책의 형평성과 효과성 측면에서 장점이 있기 때문이다.

최근 주택가격이 폭등함에 따라 생애최초 주택구입자가 주택을 구입하기가 더욱 어려워졌다. 주택점유형태는 사회계층에 대한 의식에 있어 중요한 결정요소 중에 하나이다. 자가소유는 부(富)가 세대를 통해 보유·이전되는 주요한 수단이 되기도 한다. 가구가 주택을 임차에서 소유로 전환하는 데 있어서의 어려움은 사회이동 또는 계층이동의 장벽이 될 수 있다. 최근 정부는 신혼부부 특별공급, 분양형 신혼희망타운에 힘을 기울이고 있으나, 입주자격 및 청약가점과 관련한 문제가 자주 발생하고 있다⁶⁾. 주택과 관련하여 사회계층은 개인의 능력보다는 부모의 소득 · 재산이 큰 영향을 미치는데(신진욱 · 이민아, 2014; 마강래 · 권오규, 2013), 현행 신혼부

부 대상의 자가축진 프로그램은 ‘금수저분양’ 논란도 야기하고 있다.

따라서 신혼부부보다는 일정한 소득 및 재산기준 이하의 생애최초 주택구입자를 더 많이 지원하는 방향으로 정책을 전환할 필요가 있다고 판단된다. 과거에 비해 청년층이 생애최초 주택을 구입하는 비율이 낮아지는 것은 세계적 현상이다. 영국의 자가소유율은 1995년에 20세~24세 29%, 25세~29세 55%이었는데, 2015년에는 각각 10%, 31%로 낮아졌다⁶⁾. 하지만 우리나라처럼 정책적 개념의 신혼부부, 청년층을 확대하여 주거지원을 하고 있지는 않다. 영국은 정책의 형평성과 효과성을 감안하여 생애최초 주택구입자 지원정책을 통해 청년층의 주택구입을 지원하고 있는 것이다.

3) 재산의 형성 및 유동화를 이용한 자산기반복지

주택자산 역모기지(reverse mortgage)에서 보듯이, 자산기반복지는 기존 복지 제도의 대안재 / 보완재 중의 하나로 주목받고 있다. 자산기반복지 시스템은 국가의 정책적 지원을 바탕으로 시간이 지남에 따라 가치가 증가하는 금융상품, 부동산 등에 개인이 투자하여 자산을 형성함으로써 자신의 복지소요에 더 큰 책임을 지는 것이다. 이들 자산은 은퇴 등과 같이 소득이 감소하거나 불안정한 시기에 축적자산을 기반으로 소득을 창출하여 스스로 소비와 복지수요를 충당하는 데에 이용할 수 있게 하는 것이다(Doling, J. & Ronald, R., 2010; 김용창, 2013; 여유진·김미곤 외 9인, 2017). 자산기반복지는 저축과 자산축적을 지원하고, 가구는 이를 활용하여 소득을 창출함으로써 복지를 증진하는 전략이라고 할 수 있다. 담보대출이 없는 보유주택은 ‘숨겨진’ 소득원을 제공함으로써 빈곤을 경감할 수 있다.

2000년대 이후 소득양극화에 대한 논의가 본격적으로 확대되면서 주거양극화·

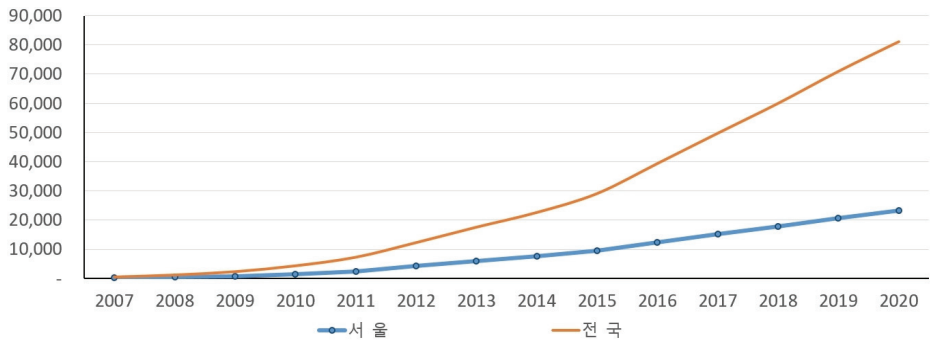
6) 정부의 주택정책에서는 초혼·재혼 여부를 따지지 않고 혼인기간이 7년 이내이거나, 만 6세 이하의 자녀가 있거나, 예비신혼부부이거나, 만 6세 이하의 한부모를 신혼부부로 취급하고 있다. 이에 따라 신혼부부 자격을 획득하기 위해 위장결혼, 위장이혼을 하여 주택을 분양받은 사례가 속출하여 사회문제화되고 있다. MBC뉴스, 2015년 10월 29일자; KBS뉴스, 2017년 3월 29일자; 이투데이, 2018년 7월 6일자; 디지털타임즈, 2018년 7월 10일자; 매경ECONOMY, 2018년 7월 16일자; 머니투데이, 2018년 12월 12일자; 아시아경제, 2019년 4월 22일자; TBS뉴스, 2019년 6월 4일자; 연합뉴스, 2019년 7월 24일자; 중앙일보, 2020년 12월 28일자; MBN뉴스, 2021년 1월 4일자; 아우경제, 2021년 1월 17일자; 신동아, 2021년 4월 7일자; 헤럴드경제, 2021년 7월 28일자.

7) 영국은 생애최초 주택구입자의 34.1%가 부모로부터 자금보조 및 지원을 받아 주택을 구입하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 부모로부터의 주택상속(9.6%), 부모가 시장가격 이하로 매각(2.5%), 부모로부터의 자금상속(2.1%)이 뒤를 잇는다. Udagawa, C., Sanderson, Paul., 2017, The impacts of family support on access to homeownership for young people in the UK, Social Mobility Commission, pp.7-8.

자산양극화에 대한 논의로 확장되었다. 특히 주거양극화는 주거수준과 주택자산의 격차, 그리고 이들 격차가 확대되는 것을 의미한다. 윤주현·김혜승·박천규(2006)는 ‘주거양극화는 주거격차의 확대 또는 주거소비 중산층의 소멸로 해석이 가능’하다고 하였다. 특히 내집마련은 소비활동임과 동시에 투자활동이어서 미래의 소득상승 또는 자산가치상승 가능성을 가지게 되므로, 양극화의 악순환 고리에서 벗어날 수 있는 계기를 제공할 수 있다고 주장하였다. 주택자산의 양극화는 사회 전체의 경제적 불평등도를 심화시켜 사회통합을 저해할 것이다. 자산가치상승의 혜택을 받지 못한 사람에게 상대적 박탈감을 안겨주고, 근로의욕을 상실시키는 결과를 초래한다. 또한 주택자산 격차의 확대는 주거비부담 증가를 야기하고, 주거수준 악화를 초래한다. 무주택자는 내집마련을 위한 소요기간이 더 길어지고, 다주택자가 아닌 한 주거(상향)이동에 어려움을 겪게 될 것이다.

조권중·최지원(2016)은 우리나라의 중산층이 상대적으로 자산에 기반을 둔 소득은 제한되어 있다고 하였다. 많은 중산층은 임금과 수입을 통해 자산을 축적하려고 하고, 보유주택이 중산층에게 가장 중요한 자산이다. 사회안전망이 취약한 상황에서, 주택자산은 실직·질병·은퇴 등 갑자기 찾아오는 사회적 위험에 대비하는 수단이 되고 있다. 중산층에게 주택소유는 주거의 안정성을 확보하는 수단이며, 동시에 자산을 형성하는 중요한 역할을 한다. 주택은 중산층 자산의 근간이고, 은퇴 후 노후생활의 안정성을 확보하는 주요 수단 중의 하나이다.

대표적인 자산기반복지 프로그램인 역모기지는 주택자산을 노년생활 및 노후복지 증진을 위해 활용하는 자산유동화 제도이다. 우리나라는 2007년에 주택연금이라는 명칭으로 제도가 도입되었다. 현재는 만 55세 이상의 주택소유자(또는 배우자)가 보유주택을 담보로 맡기고, 평생 또는 일정기간 동안 매월 연금방식으로 노후생활자금을 지급받는 국가가 보증하는 금융상품이다. 2020년 12월 기준으로 총 8.1만 명(서울 2.3만 명)이 가입하였는데, 가입자가 지속적으로 증가하는 추세이다 ([그림 2-7] 참조).



자료 : 한국주택금융공사(www.hf.go.kr).

[그림 2-7] 주택연금의 연간 누적 가입자규모



03

생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램의 현황

1_ 자가소유경험이 없는 무주택자의 주거상황

2_ 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램

03. 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램의 현황

1_ 자가소유경험이 없는 무주택자의 주거상황

1) 자가소유경험이 없는 무주택자의 주거실태

국토교통부·서울특별시의 “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료를 분석한 결과, 서울시의 자가거주가구는 47.1%로 나타났다. 서울 거주가구 중에 자가소유경험이 있는 가구는 57.2%, 자가소유경험이 없는 가구는 42.8%이었다. 주택소유경험이 없는 가구의 무주택기간은 평균 14.7년으로, 20년 넘게 무주택인 가구도 30.5%에 달하는 것으로 나타났다. 이에 비해 주택소유경험이 있는 가구는 가구주가 된 이후 5년 이내에 주택을 소유한 비율이 43.5%이었다.

[표 3-1] 주택소유경험이 없는 가구의 무주택기간

구 분	주택소유경험이 없는 가구의 무주택기간		〈비 교〉 주택소유경험이 있는 가구의 주택마련기간	
	응답자수	비 율	응답자수	비 율
1년 이하	718	10.41	2,514	26.92
1년 초과 ~ 5년	1,589	23.04	1,552	16.62
5년 초과 ~ 10년	1,183	17.15	1,894	20.28
10년 초과 ~ 20년	1,306	18.93	2,150	23.02
20년 초과 ~ 30년	893	12.95	833	8.92
30년 초과	1,209	17.53	396	4.24
계	6,898	100.00	9,339	100.00
평 균	14.70년		9.21년	

자료 : 국토교통부·서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

[참고] 주택소유가구 비율

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
서 울	49.55%	49.25%	49.18%	49.08%	48.63%
전 국	55.98%	55.47%	55.91%	56.23%	56.31%

자료 : KOSIS 국가통계포털.

「주거급여 실시에 관한 고시」 제7조 제3항⁸⁾의 월세전환이율과 경상소득을 적용하여 RIR을 분석한 결과, 주택소유경험이 없는 가구의 RIR(소득 대비 임대료비율)은 평균 33.6%로 나타났다. RIR이 30% 이상인 임대료 과부담가구가 41.8%에 달하고 있다. 점유형태별로는 전세 거주가구의 평균 RIR이 29.9%, 보증부월세 거주가구는 37.1%, 월세·사글세 거주가구는 41.5%로 나타났다.

[표 3-2] 주택소유경험이 없는 가구의 RIR 분포

(단위 : 가구, %)

구 분	20% 이하	20% 초과 ~ 30%	30% 초과 ~ 50%	50% 초과	계	평 균
전 세	1,311 (39.68)	842 (25.48)	724 (21.91)	427 (12.92)	3,304 (100.00)	29.93
보증부월세	716 (23.78)	850 (28.23)	823 (27.33)	622 (20.66)	3,011 (100.00)	37.11
월세/ 사글세	39 (16.67)	54 (23.08)	74 (31.62)	67 (28.63)	234 (100.00)	41.54
전 체	2,066 (31.55)	1,746 (26.66)	1,621 (24.75)	1,116 (17.04)	6,549 (100.00)	33.64

주 : 보증금의 월세전환이율은 주거급여제도의 연 4%를 적용함.

자료 : 국토교통부·서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

주택소유경험이 없는 가구 중에 내집을 보유하여야 한다고 생각하는 가구는 70.9%에 달한다. 자가소유의식은 복합적이었는데, 주거안정 차원에서 자가소유가 필요하다는 응답이 48.9%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 이외에도 자산증식(29.2%), 노후생활자금으로 활용(21.4%)이 자가소유의 이유로 나타났다([표 3-3] 참조).

8) ③ 제1항의 실제 임차료는 임대차 계약서의 월차임(月借賃)과 보증금을 합하여 산정하되, 보증금은 연 4퍼센트를 적용하여 월차임으로 환산한다.

[표 3-3] 주택소유경험이 없는 가구의 자가보유 이유

(단위 : 가구, %)

구 분	1순위		2순위		전 체	
	응답자수	비 율	응답자수	비 율	응답자수	비 율
주거안정 차원에서	4,482	90.44	362	7.30	4,844	48.87
자산증식을 위해	323	6.52	2,576	51.98	2,899	29.25
노후생활자금으로 활용 가능하므로	151	3.05	1,971	39.77	2,122	21.41
기 타	-	-	47	0.95	47	0.47
계	4,956	100.00	4,956	100.00	9,912	100.00

자료 : 국토교통부 · 서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

주택소유경험이 없는 가구 중에 (지불능력을 고려하여) 이사계획이 있는 가구는 14.1%로 나타났다. 이 중에 자가로의 이사계획이 있는 가구는 26.0%이다.

[표 3-4] 주택소유경험이 없는 가구 중에 이사계획이 있는 가구의 희망 점유형태

(단위 : 가구, %)

구 분	자 가	전 세	보증부월세	기 타	계
응답자수	238	468	185	25	916
비 율	25.98	51.09	20.20	2.73	100.00

자료 : 국토교통부 · 서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

주택소유경험이 없는 가구 중에 주거지원 프로그램이 필요하다고 응답한 가구는 66.2%로 나타났다. 주거지원이 필요하다고 응답한 가구 중에 1순위로 주택임차 지원프로그램을 희망한 가구는 69.3%, 자가소유 지원프로그램을 희망한 가구는 29.6%이다. 자가소유 지원프로그램을 희망한 가구 중에 54.1%는 구입자금대출 지원을 1순위로 선택하였다. 1순위와 2순위를 합하였을 때, 주택임차 지원프로그램을 희망한 가구는 60.3%, 자가소유 지원프로그램을 희망한 가구는 38.2%로 나타났다. 자가소유 지원프로그램을 희망한 가구 중에 46.6%는 구입자금대출 지원을 1순위로 선택하였다([표 3-5] 참조).

[표 3-5] 주택소유경험이 없는 가구의 희망 주거지원 프로그램

(단위 : 가구, %)

구 분		1순위	2순위	계
주택임차 지원	월세보조금 지원	609 (13.16)	276 (6.39)	885 (10.21)
	전세자금대출 지원	1,752 (37.85)	762 (17.64)	2,514 (29.01)
	장기공공임대주택 공급	818 (17.67)	1,006 (23.29)	1,824 (21.05)
자가소유 지원	구입자금대출 지원	735 (15.88)	809 (18.73)	1,544 (17.82)
	분양전환 공공임대주택 공급	395 (8.53)	595 (13.78)	990 (11.43)
	공공분양주택 공급	228 (4.93)	551 (12.76)	779 (9.99)
기 타		92 (1.99)	320 (7.41)	412 (4.75)
전 체		4,589(100.00)	4,076(100.00)	8,665(100.00)

주 : ‘(필요) 없음’을 제외하고 분석함.

자료 : 국토교통부·서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

2) 주택구입부담

국토교통부·서울특별시의 “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료를 분석한 결과, 주택의 평균가격은 6억 1,814만 원, 중위가격은 5억 원인 것으로 나타났다.

[표 3-6] 자가거주가구의 현재 주택가격

(단위 : 가구, 만 원)

구 분	응답자수	평균가격	중위가격
단독·다가구주택	1,133	63,325	50,000
아파트	4,087	79,695	69,000
연립·다세대주택	2,110	26,369	25,000
전 체	7,330	61,814	50,000

자료 : 국토교통부·서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

주택소유경험이 없는 가구의 경상소득은 월평균 270만 원, 중위값은 250만 원으로 나타났다. 자가거주가구는 월평균 376만 원, 중위값은 350만 원이다. 주택소유경험이 없는 가구의 순자산은 평균 1억 1,293만 원, 중위값은 5,000만 원으로 나타났다. 자가거주가구는 평균 6억 7,985만 원, 중위값은 5억 2,200만 원이다 ([표 3-7] 참조).

[표 3-7] 가구의 경상소득 및 순자산

(단위 : 만 원, 가구)

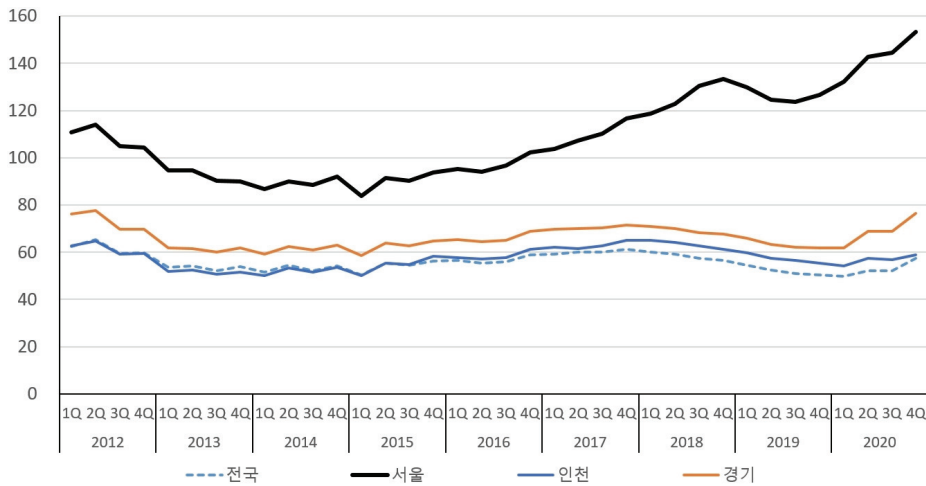
구 분	가구경상소득 (월소득)		가구순자산 (총자산 - 총부채)	
	평 균	중 위	평 균	중 위
주택소유경험이 없는 가구 (6,994)	270 (6,919)	250 (6,919)	11,293 (6,863)	5,000 (6,863)
자가거주가구 (7,330)	376 (7,272)	350 (7,272)	67,985 (7,119)	52,200 (7,119)

주 : () 안은 응답자수임.

자료 : 국토교통부 · 서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

결국, 자가가구의 연소득 대비 주택가격비율(Price to Income Ratio: PIR)은 평균값 기준으로 13.7배, 중위값 기준으로 11.9배이다. 하지만 주택소유경험이 없는 가구의 예상 PIR은 평균값 기준으로 19.1배, 중위값 기준으로 16.7배로 나타나, 자력으로 주택을 구입하기 어려운 상황인 것으로 나타났다. 주택소유경험이 없는 가구의 경우, 평균소득 · 평균순자산을 감안하면 20년 동안 소득의 전부를 저축 하여도 주택구입이 어려운 것이다. 부모 · 친지 등으로부터의 무상지원이 없다고 가정하면, 주택소유경험이 없는 가구는 평균적으로 5억 521만 원을 대출받아야 주택을 구입할 수 있다. 이 금액을 모두 대출받아 주택을 구입할 경우 주택가격 대비 대출액비율(Loan to Value Ratio: LTV)은 81.7%이다. 그리고 연소득 대비 대출액비율(Loan to Income Ratio: LTI)은 15.6배이다.

한편, 2020년 12월 현재 주택금융연구원이 조사·발표한 서울의 주택구입부담지수(K-HAI)는 160에 근접하고 있다(그림 3-1 참조). K-HAI는 중간소득가구가 표준대출을 받아 중간가격주택을 구입하는 경우의 상환부담을 나타내는 지수로, ‘K-HAI = 100’은 소득의 25%를 주택담보대출 원리금 상환으로 부담한다는 의미이다. 2017년 이후 주택가격 상승에 따라 서울에서의 주택구입부담이 가중되고 있어, 저소득층은 주택을 구입하기 어려운 상황에 처해 있다.

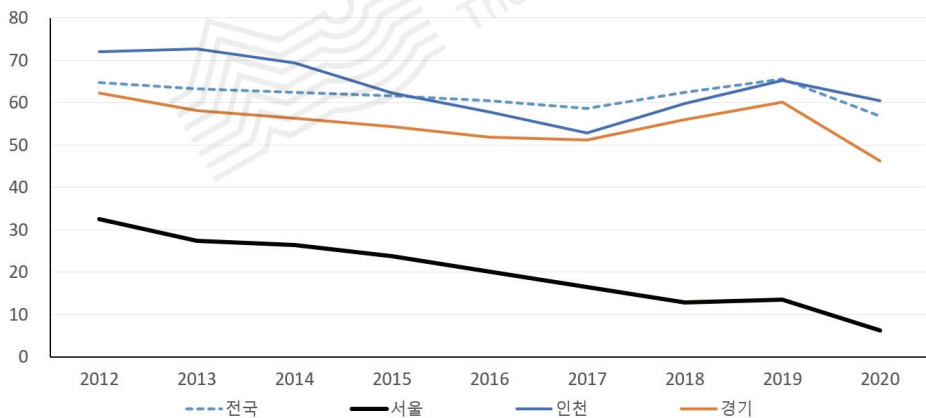


주 : 주택구입부담지수(K-HAI) = 대출상환가능소득 / 중간가구소득 × 100
 = (원리금상환액 / DTI) / 중간가구소득 × 100

- 원리금상환액은 LTV 47.9%, DTI 25.7%, 만기 20년 원리금균등상환 대출의 매월 상환액임.
- 중간소득가구가 표준대출을 받아 중간가격주택을 구입하는 경우의 상환부담을 나타내는 지수로서, 지수가 낮을(높을)수록 주택구입부담이 완화(가중)됨을 의미함.

자료 : 주택금융연구원의 주택금융통계시스템(HOUSTAT).

[그림 3-1] 주택구입부담지수(K-HAI)의 변화추이



주 : 주택구입물량지수(K-HOI) = 중위소득가구가 구입가능한 주택물량 / 전체 주택물량 × 100

- 중위소득가구가 구입가능한 주택수의 비율(0~100)로, 주택구입능력을 측정하는 지수임.
- 수치가 높을(낮을)수록 중위소득가구가 구입가능한 주택물량이 많다(적다)는 의미로, 100은 중위소득가구가 주택을 100% 구입 가능함을 의미함.

자료 : 주택금융연구원의 주택금융통계시스템(HOUSTAT).

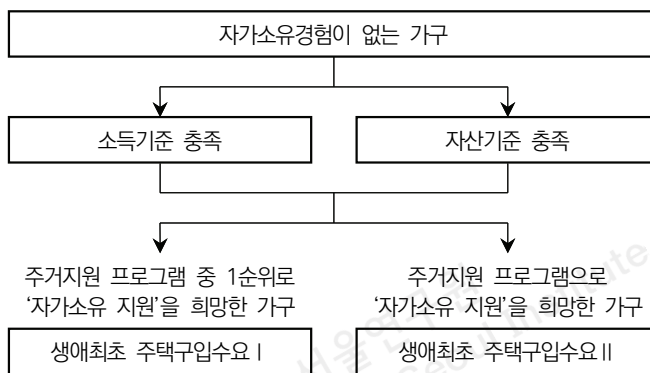
[그림 3-2] 주택구입물량지수(K-HOI)의 변화추이

서울의 모든 주택 중에 중위소득인 가구가 구입할 수 있는 주택의 비율인 주택구

입물량지수(K-HOI)도 10% 미만으로 떨어졌다([그림 3-2] 참조). 이 수치는 통계를 작성하기 시작한 2012년 이후 가장 낮은 수준으로, 중위소득가구가 구입가능한 주택재고가 10%도 되지 않는다는 것을 의미한다.

3) 생애최초 주택구입 정책수요

국토교통부·서울특별시의 “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료를 이용하여 자가소유경험이 없는 가구만을 대상으로 분석을 실시하였다.



[그림 3-3] 생애최초 주택구입수요 추정과정

자가소유경험이 없는 가구 중에 소득이 2019년도 공공주택 공급 시의 도시근로자 가구원수별 월평균소득 기준(130%) 이하인 경우를 ‘소득기준 충족’으로 하였다.

[참고] 공공주택 공급 시의 도시근로자 가구원수별 월평균소득 기준

(단위 : 만 원)

구 분			3인 이하	4 인	5 인	6 인	7 인	8 인
2019 년도	100% (/ 110%)	외벌이	540.2	616.5	670.0	734.9	799.8	864.7
		맞벌이	594.2	678.2	737.0	808.4	879.8	951.2
	120% (/ 130%)	외벌이	648.2	739.8	804.0	881.9	959.8	1,037.6
		맞벌이	702.2	801.5	871.0	955.4	1,039.7	1,124.1
2020 년도	100% (/ 110%)	외벌이	603.0	709.4	709.4	739.4	777.8	816.2
		맞벌이	663.3	780.4	780.4	813.3	855.6	897.9
	130% (/ 140%)	외벌이	783.9	922.2	922.2	961.2	1,011.1	1,061.1
		맞벌이	844.2	993.2	993.2	1,035.1	1,088.9	1,142.7

자료 : 마이홈 홈페이지(www.myhome.go.kr).

자산은 분양형 신혼희망타운 기준을 적용하여 2억 9,400만 원 이하인 경우를

‘자산기준 충족’으로 하였다.

[참고] 분양형 신혼희망타운의 가구자산 기준

(단위 : 만 원)

2018년	2019년	2020년	2021년
25,060	26,900 (상반기) 29,400 (하반기)	30,300	30,700

분석한 결과, 소득 및 자산기준을 모두 충족한 가구는 37.8만 가구(75.8%)로 나타났다.

[표 3-8] 주택구입지원 소득 및 자산기준 충족 여부

(단위 : 가구, %)

구 분		자산기준		
		충 족	미 달	계
소득기준	충 족	378,215 (75.77)	107,543 (21.55)	485,758 (97.32)
	미 달	3,248 (0.65)	10,129 (2.03)	13,377 (2.68)
전 체		381,463 (76.42)	117,672 (23.58)	499,135 (100.00)

주 : 가중치를 적용한 결과임.

자료 : 국토교통부·서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

자가소유경험이 없으면서 소득 및 자산기준을 충족한 가구 가운데 자가지원 프로그램을 1순위로 선택한 가구를 생애최초 주택구입수요 I로 계상하였다. 그 결과, 생애최초 주택구입수요 I은 11.4만 가구로 나타났다. 임차지원 프로그램의 성격이 있는 ‘분양전환 공공임대주택 공급’을 제외할 경우에는 9.9만 가구이다.

[표 3-9] 생애최초 주택구입수요 I : 자가지원 1순위 희망가구

(단위 : 가구, %)

구 분		가 구	비 율
희 망 자가 지원 프로그램	구입자금대출 지원	68,812	12.65
	공공분양주택 공급	30,671	5.64
	분양전환 공공임대주택 공급	14,070	2.59
	소 계	113,553	20.88
임차지원·기타 프로그램 / (필요) 없음		430,284	79.12
계		543,837	100.00

주 : 희망 자가지원 프로그램을 1순위로 선택한 경우이고, 가중치를 적용함.

자료 : 국토교통부·서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

자가소유경험이 없으면서 소득 및 자산기준을 충족한 가구 가운데 1·2순위에 상관없이 자가지원 프로그램을 선택한 가구를 생애최초 주택구입수요Ⅱ로 계상하였다. 그 결과, 생애최초 주택구입수요Ⅱ는 25.4만 가구로 나타났다. 임차지원 프로그램의 성격이 있는 ‘분양전환 공공임대주택 공급’을 제외할 경우에는 20.4만 가구이다.

[표 3-10] 생애최초 주택구입수요Ⅱ : 자가지원 1·2순위 희망가구

(단위 : 가구, %)

구 분		가 구	비 율
희 망 자가지원 프로그램	구입자금대출 지원	130,142	23.93
	공공분양주택 공급	73,709	13.55
	분양전환 공공임대주택 공급	49,720	9.14
	소 계	253,571	46.63
임차지원 · 기타 프로그램 / (필요) 없음		290,266	53.37
계		543,837	100.00

주 : 희망 자가지원 프로그램을 1순위 · 2순위 중에 1개 이상 선택한 경우이고, 가중치를 적용함.
 자료 : 국토교통부 · 서울특별시, 2020, “2019년도 일반가구 주거실태조사” 원자료.

결론적으로 생애최초 주택구입에 대한 정책수요는 최소 9.9만 가구에서 최대 25.4만 가구로 예상된다.

2_ 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램

우리나라는 2009년부터 생애최초 주택구입자에게 특별공급을 시행하는 방식으로 지원제도를 도입하기 시작하였고, 이후 공유형 대출(모기지), 저리대출, 세제혜택 등으로 지원방식을 확대하였다.

[표 3-11] 생애최초 자가소유와 관련한 지원정책

구 분		내 용
자가소유 기회 확대	특별공급	〈2009년〉 국민·민영주택의 일정 공급비율을 신혼부부, 생애최초 주택구입자에게 공급하고, 대출 등의 추가 지원
	신혼희망타운	〈2018년〉 신혼부부에게 전량 공급(분양형, 임대형)하고, 저리대출 등의 추가 지원 → ‘생애최초’가 필수조건 아님
공유형 모기지	수익공유형 모기지	〈2013년〉 국민주택기금과 주택구입자가 주택가격의 변동에 따른 위험과 수익을 공유하고, 저리의 대출 → ‘생애최초’가 필수조건 아님
	손익공유형 모기지	
저리대출 지 원	내집마련 디딤돌대출	〈2014년〉 생애최초 주택구입자에게 저리대출 지원
	생애최초 신혼부부 전용 구입자금 대출	〈2018년〉 (예비)신혼부부 등에게 저리대출 지원
세제혜택	생애최초 주택구입 신혼부부에 대한 취득세 경감	〈2019년~2020년 한시〉 신혼부부의 소득, 주택가격 등을 고려하여 취득세의 50% 감면
	생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면	〈2020년~2021년 한시〉 생애최초 주택구입자의 소득, 주택가격 등을 고려하여 취득세의 50%~100% 면제

1) 자가소유기회 확대 : 공급

(1) 특별공급

신혼부부와 생애최초 주택구입자를 대상으로 자가소유를 촉진하기 위한 특별공급제도는 2009년에 발표한 8·27대책의 일환으로 도입되었다⁹⁾. 이 정책은 도시 근교의 대규모 개발제한구역을 해제하여 저렴한 주택공급을 확대하는 등 무주택 서민을 대상으로 내집마련의 꿈을 실현하고, 주거안정을 꾀하기 위하여 도입되었다. 주택가격 상승이 소득 상승에 비해 높아 서민의 내집마련이 더욱 어려워졌고, 선진국에 비해 자가점유율이 낮은 상황에서 신혼부부와 생애최초 주택구입자에게 주택구입기회를 확대하기 위해 마련되었다.

9) 국토교통부 보도자료, 2009년 8월 27일자, “서민 주거안정을 위한 보금자리주택 공급확대 및 공급체계 개편방안”.

특별공급제도는 국가유공자, 장애인 등 정책적 배려가 필요한 계층 중에 무주택자를 지원하기 위해 일반인과 청약경쟁 없이 주택을 분양받을 수 있도록 하는 제도이다. 특별공급은 평생 1회로 제한하고 있다. 국민주택은 건설호수의 80% 범위 내에서 국가유공자, 장애인, 다자녀가구, 노부모 부양가구, 신혼부부, 생애최초 주택구입자 등을 특별공급 대상으로 정하고 있다. 민영주택은 국민주택에서 국가유공자를 제외한 대상자에게 건설호수의 43% 범위 내에서 특별공급하고 있다. 특별공급비율 중에 신혼부부와 생애최초 주택구입자를 대상으로 하는 비율은 국민주택 50%, 민영주택 20% 정도이다.

[표 3-12] 국민주택과 민영주택의 특별공급비율

구 분	비 율		신청자격 및 당첨자 선정방법
	국민주택	민영주택	
계	80%	43%	
기관 추천	국가유공자	5%	-
	장애인	10%	10%
다자녀가구	10%	10%	
노부모 부양가구	5%	3%	
신혼부부	30%	20%	- 입주자저축 6개월 이상, 혼인기간 7년 이내인 무주택세대 구성원 : 혼인신고일부터 입주자모집 공고일까지 계속 무주택 - 월평균 가구소득이 전년도 도시근로자가구 월평균소득의 100% / 130% 이하 • 공공분양 : 일반대상자(30%)는 월평균소득의 130% • 신혼희망타운 : 월평균소득의 130% • 민영주택 : 일반대상자(30%)는 월평균소득의 140% - 순위에 따라 선정 • 1순위 : 유자녀(임신, 입양 포함) • 2순위 : 1순위가 아닌 자 - 동일순위 경쟁 시 : ① 해당 주택건설지역 거주자, ② 자녀가 많은 자, ③ 자녀수 동일 시 추천
생애최초 주택구입자	20%	-	- 국민주택 1순위 무주택세대 구성원, 입주자저축액 600만 원 이상, 혼인 또는 미혼자녀가 있는 자, 근로자 또는 자영업자로 5년 이상 소득세 납부자 - 도시근로자가구 월평균소득의 100% / 130% 이하 • 공공분양 : 일반대상자(30%)는 월평균소득의 130% • 민영주택 : 일반대상자(30%)는 월평균소득의 160% - 경쟁 시 추천으로 선정

특정집단에게 신규건설주택의 일부를 공급하는 특별공급에 따라 무주택 신혼부부는 유자녀를 1순위로 하고, 생애최초 주택구입자는 추천으로 분양기회를 부여하

고 있다. 이 외에 소득 및 자산, 주택가격 등의 요건을 충족하면 내집마련 디딤돌 대출, 생애최초 신혼부부 전용 구입자금 대출도 지원하고 있다.

2021년 11월 정부는 공공택지에서 공급하는 신혼부부·생애최초 특별공급물량의 50%를 우선공급하고, 20%를 일반공급하며, 나머지 30%는 추첨제로 공급하는 방안을 도입하였다. 또한 민영주택 생애최초 특별공급비율을 공공택지에서는 20%로, 민간택지에서는 10%로 확대하였다¹⁰⁾.

과거 주택공급정책은 소득을 기준으로 정책대상자를 설정하였다. 2009년 이후의 특별공급은 신혼부부와 생애최초 주택구입자를 자가소유 촉진의 주요 대상으로 삼아 생애주기 등을 반영하였다는 점에서, 고무적인 정책이라고 평가된다(남원석, 2009). 하지만 신혼부부와 생애최초 주택구입자 간의 주택면적·소득기준이 상이하고, 특히 신혼부부의 범위는 계속 확대되었다. 게다가 실수요자에게 청약기회를 제공한다는 명분하에 소득기준도 계속 확대되고 있다. 정책운영상의 모호성을 제거하고, 목표집단의 자가소유를 촉진하기 위해 신혼부부를 생애최초 주택구입자에 포함시키는 것이 바람직하다고 판단된다. 정책의 형평성을 위해, 소득기준을 전년도 도시근로자가구 월평균소득의 100% 또는 120% 이하로 조정하는 것이 적절할 것이다. 주택분양가격을 부담하기 어려운 저소득가구는 분양자격이 주어지더라도 주택구입이 가능하지 않으므로, 저소득층의 접근성 제고를 위해 무이자 또는 저금리대출을 추가적으로 지원할 필요도 있다.

(2) 신혼희망타운

2018년에 도입된 신혼희망타운은 육아 및 보육을 비롯한 신혼부부 수요를 반영하여 건설하고, 모든 물량을 신혼부부에게 공급하는 신혼부부 특화형 공공주택이다. 공급계획은 분양형 10만 호, 임대형 5만 호로 분양주택의 비율이 높다는 점에서, 자가소유 촉진정책의 성격을 가지고 있다. 입주대상은 공고일부터 입주 시까지 무주택자이면서 신혼부부¹¹⁾, 예비신혼부부¹²⁾, 한부모가족¹³⁾이다. 그리고 입주자 저축은 가입 6개월이 경과하고, 납입인정횟수가 6회 이상이어야 한다. 소득은 전

10) 국토교통부 보도자료, 2021년 11월 15일자, “주택 조기 공급을 위한 민간 사전청약 제도기반 마련 : 신혼부부·생애최초 특별공급 개선을 통한 사각지대 보완 - 「주택공급에 관한 규칙」 일부 개정안 시행(11.16일) -”.

11) 혼인기간이 7년 이내 또는 6세 이하의 자녀를 둔 무주택세대 구성원.

12) 혼인을 계획 중이며, 공고일로부터 1년 이내에 혼인사실을 증명할 수 있는 자.

13) 6세 이하 자녀(태아 포함)를 둔 부 또는 모.

년도 도시근로자가구당 월평균소득의 130% 이하(맞벌이가구는 140% 이하)이고, 자산은 3억 300만 원(2020년) 이하가 기준이다. 주택가격이 자산기준을 초과하는 주택을 공급받은 입주예정자는 입주할 때까지 '신혼희망타운 전용 주택담보 장기 대출상품'에 주택가격의 최소 30% 이상 가입하여야 한다.

신혼희망타운은 서울시를 포함한 수도권지역에 집중 공급되고, 시세차익이 커서 청약경쟁이 치열하다. 이에 따라 다음과 같이 가점제를 운영하고 있다. 입주자 선정방식은 1단계(공급량의 30%를 우선선정)와 2단계(공급량의 70%를 잔여선정)로 구분된다. 1단계에서는 혼인 2년 이내인 신혼부부, 예비신혼부부, 만 2세 이하(만 3세 미만) 자녀를 둔 한부모가족을 대상으로 하여 가구소득, 해당 지역(시·도) 연속 거주기간, 입주자저축 납입인정 횟수가 기준인 가점제로 입주자를 선정하고 있다. 2단계에서는 1단계 낙첨자, 혼인 2년 초과~7년인 신혼부부, 만 3세~만 7세 미만 자녀를 둔 한부모가족을 대상으로 하여 미성년자녀수, 무주택기간, 해당 지역(시·도) 연속 거주기간, 입주자저축 납입인정 횟수를 기준으로 선정하고 있다.

	1단계 : 우선선정	2단계 : 잔여선정
입주대상	- 혼인 2년 이내인 신혼부부 - 예비신혼부부 - 만 2세 이하(만 3세 미만) 자녀를 둔 한부모가족	- 1단계 낙첨자 - 혼인 2년 초과~7년인 신혼부부 - 만 3세~만 7세 미만 자녀를 둔 한부모가족
공급비율	30%	70%
가점구성	- 가구소득 : 1~3 - 해당 지역(시·도) 연속 거주기간 : 1~3 - 입주자저축 납입인정 횟수	- 미성년자녀수 : 1~3 - 무주택기간 : 1~3 - 해당 지역(시·도) 연속 거주기간 : 1~3 - 입주자저축 납입인정 횟수

[그림 3-4] 신혼희망타운 입주자 선정방식

특정집단에게 신규건설주택의 일부를 공급하는 특별공급과 달리, 신혼희망타운은 주택단지 전체를 신혼부부, 예비신혼부부, 한부모가족에게 분양하여 수요자맞춤형 단지를 조성하는 정책이다. 이 정책은 목돈이 부족한 신혼부부 등을 대상으로 하기 때문에 초기 구입자금의 부담을 낮추고, 거주기간 중에 1%대의 저금리 대출을 지원하고 있다.

신혼희망타운은 ① 신혼부부를 위한 최적의 단지, ② 아이의 성장에 맞춰 변화하

는 집, ③ 보육부담을 덜어주는 커뮤니티시설, ④ 안심할 수 있는 친환경주택, ⑤ 365일 맘껏 뛰어놀 수 있는 특별한 놀이터, ⑥ 세심한 배려가 돋보이는 공간, ⑦ 자랑하고 싶은 디자인의 7대 특화방안에 따라 조성되고 있다. 2018년부터 입주자를 모집하기 시작한 신혼희망타운은 수도권지역을 중심으로 공급되고 있다. 서울에서는 2018년 위례(A3-3B)에 340호, 2019년 수서역세권(A3)에 398호, 2020년 수서KTX(A3)에 199호, 위례(A3-3B)에 168호, 위례(A2-6)에 293호가 분양되었다¹⁴⁾.



자료 : 신혼희망타운 홈페이지(신혼희망타운.com).

[그림 3-5] 신혼희망타운 7대 특화방안 중에 ①

기존의 특별공급과 비교할 때, 신혼희망타운은 소득기준 등 입주자격이 완화되었고, 전용 주택대출상품도 받을 수 있도록 제도가 마련되었다. 투기과열지구에서도 LTV가 최대 70%까지 허용되고, 전용 주택담보대출의 대출금리도 연 1.3%(최저)의 고정금리 혜택을 받을 수 있다. 하지만 과도한 시세차익이 발생하고, 신혼부

14) 신혼희망타운 홈페이지(신혼희망타운.com).

부가 부담하기 어려운 고분양가 등으로 소위 ‘로또·금수저청약’ 문제가 제기되고 있다.

2) 공유형 모기지

공유형 모기지는 2013년 10월에 「주택도시보증법」 제9조에 의거하여 전·월세 보다 저렴한 비용으로 내집마련을 위한 모기지상품을 출시하면서 시작되었다. 당시에 공유형 모기지는 시범사업으로 3천 호에 적용되었다(2013. 8.28. 전월세대책). 공유형 모기지는 국민주택기금과 주택구입자가 주택가격 변동에 따른 위험과 수익을 공유하는 상품으로, 저렴한 비용으로 내집마련의 꿈을 이룰 수 있도록 아파트 구입 시에 대출을 지원하는 제도이다. 대출한도는 2억 원이고, 연 1.0%~2.0%대의 금리가 적용되고 있다. 지원대상은 부부합산 연소득이 6천만 원(생애최초 7천만 원) 이하인 주택구입자이고, 만 19세 이상이면서 5년 이상 무주택 세대주이어야 한다. 수도권, 광역시, 인구 50만 명 이상인 도시(김해, 전주, 창원, 천안, 청주, 포항) 및 세종시 내의 전용면적 85㎡ 이하, 6억 원 이하인 공동주택(아파트)이 대상이다.

지원한도는 수익공유형 모기지와 손익공유형 모기지의 차이가 있다. 수익공유형 모기지는 2억 원 한도 내에서 주택가격의 최대 70%, 연소득의 4.5배 이내까지 지원된다. 손익공유형 모기지는 2억 원 한도 내에서 주택가격의 40%, 금융기관의 모기지를 포함하여 LTV 70% 이내, 연소득의 4.5배 이내까지 지원된다. 금리 및 대출상환방법 역시 수익공유형 모기지와 손익공유형 모기지의 차이가 있다. 수익공유형 모기지는 연 1.5% 고정금리가 적용되며, 대출기간은 20년이고, 원리금 균등 분할상환이다. 손익공유형 모기지는 최초 5년에는 연 1.0%, 이후에는 연 2.0%의 고정금리가 적용되며, 대출기간은 20년이고, 만기일시상환이다. 한편 손익공유형 모기지의 경우 주택매각 및 대출만기(전액 중도상환 포함) 시에 매각이익 또는 손익을 주택도시보증금과 공유하여야 한다.

공유형 모기지는 소유권이전등기를 하기 전에 대출신청이 가능하며, 소유권이전등기를 완료한 이후에는 대출신청을 할 수 없다. 손익공유형 모기지와 수익공유형 모기지의 가장 큰 차이점은 대출한도 및 손해에 대한 리스크의 공유 여부에 있다(최영상, 2019). 손익공유형 모기지는 주택가격 대비 지원한도는 낮지만, 손익을

함께 공유하여야 한다. 수익공유형 모기지는 수익만을 공유하고, 주택가격 하락에 따른 손실은 소유자에게 귀속된다는 단점이 있다.

[표 3-13] 공유형 모기지의 종류 및 내용

구 분	수익공유형 모기지	손익공유형 모기지
지원대상	- 부부합산 연소득 7,000만 원 이하, 자산 3억 9,400만 원 이하, 5년 이상 무주택자	- 부부합산 연소득 7,000만 원 이하, 5년 이상 무주택자
대상주택	- 전용면적 85㎡ 이하인 공동주택(아파트)으로, 6억 원 이하의 기존주택 및 미분양주택 - 수도권, 광역시, 세종시 소재	
지원한도	- 주택가격의 최대 70% - 2억 원 한도, 연소득의 4.5배 이내	- 주택가격의 최대 40% • 추가적인 금융기관 모기지 +30% 가능 - 2억 원 한도, 연소득의 4.5배 이내
대출금리	- 연 1.5% 고정금리	- 최초 5년간 연 1.0%, 이후 연 2.0% 고정금리
대출방식	- 20년 원리금균등분할 상환 • 1년 또는 3년 동안은 이자만 납부	- 20년 만기일시상환
성 격	- 대출(debt)	- 지분(equity)
처분이익 상 환	- 주택매각(3년 이후), 대출만기(전액 중도상환 포함) 시에는 매각이익을 주택도시기금과 공유	- 주택매각, 대출만기(전액 중도상환 포함) 시에는 손익을 주택도시기금과 공유

자료 : 주택도시기금 홈페이지(nhuf.molit.go.kr); 최영상, 2019, “한국과 영국의 공유형 모기지 비교·분석 및 시사점”, 주택금융연구원, 이슈리포트.

공유형 모기지는 도입 2년 후인 2015년부터 그 실적이 저조하기 시작하였다(최영상, 2019). 공유형 모기지는 주택가격 대비 30% 이상의 목돈이 있어야 지원을 받을 수 있는 구조이기 때문에, 정책 수혜가구가 어느 정도 자산을 보유한 중산층으로 제한된다. 정부는 신혼희망타운 청약·입주 시에 수익공유형 모기지 대출을 의무화하고 있으나, 지원대상 및 지역이 제한적이어서 활성화가 어려운 상황이다.

3) 대출 지원

(1) 내집마련 디딤돌대출

내집마련 디딤돌대출은 기존에 실시해 오던 저리의 주택구입자금 대출을 2014년 1월부터 하나로 통합한 것이다. 기존에는 ① 국민주택기금(現 주택도시기금) 재원을 활용하는 근로자·서민 주택구입자금, ② 은행자금을 활용하되 재정에서 은행에 이차보전을 해주는 생애최초 구입자금, ③ MBS 발행을 통해 자본시장 자금을 활용하되 재정에서 주택금융공사에 이차보전을 해주는 우대형 보증자리론 등의 프

로그래밍이 운영되었다.

자격기준은 부부합산 연간급여(총소득)가 6천만 원(생애최초 주택구입자·신혼 부부·2자녀 이상 가구는 7천만 원) 이하이고, 대출신청일 현재 세대주를 포함하여 세대원 모두가 무주택자이어야 한다. 이 정책은 무주택자이면서 향후에도 자력으로 주택을 구매하기 어려운 가구를 대상으로 하기 때문에, 세대주나 세대원이 분양권 또는 조합원 입주권을 보유한 경우에는 지원을 제한하고 있다.

대출한도는 5억 원 이하인 전용면적 85㎡ 이하(수도권을 제외한 도시지역이 아닌 지역 100㎡)의 주택을 구매할 경우에 호당 2억 원까지 지원하고 있다. DTI 60% 이내 시에 LTV는 70%까지 허용하고 있다. 대출금리는 소득에 따라 차등적으로 적용되고 있는데, 2020년 12월 말 기준으로 1.85%가 가장 낮으며, 최대 2.40%를 적용하고 있다. 우대금리는 아래에 해당되면 중복우대가 가능하고, 최저금리가 1.50%보다 낮을 시에는 1.50%를 적용한다.

- 청약저축 장기가입자 중에 1년 및 12회 이상 납입자는 0.1%p, 3년 및 36회 이상 납입자는 0.2%p 인하
- 부동산 전자계약 이용 시 2021년 12월 말 신규접수분까지 한시적으로 0.1%p 우대
- 1자녀 0.3%p, 2자녀 0.5%p, 3자녀 이상 0.7%p 우대

대출(상환)기간은 10년, 15년, 20년, 30년으로 정할 수 있으며, 비거치 또는 1년거치 원리금(원금) 균등분할상환 또는 체증식 상환 중에 선택할 수 있다. 다만, 중도에 상환하면 중도상환수수료가 발생된다. 3년 이내에 중도상환된 원금에 대하여 대출실행일로부터 경과일수별로 1.2% 한도 내에서 부과된다.

[표 3-14] 내집마련 디딤돌대출의 금리(2020년 12월 말 기준)

(단위 : %)

소득수준 (연소득, 부부합산)	만 기			
	10년	15년	20년	30년
2,000만 원 이하	1.85	1.95	2.05	2.10
2,000만 원~4,000만 원	2.00	2.10	2.20	2.25
4,000만 원~7,000만 원	2.15	2.25	2.35	2.40

내집마련 디딤돌대출은 만 30세 이상인 1인가구의 경우 주택가격과 면적 기준을 상이하게 적용하고 있다는 점에서, 1인가구 증가상황을 반영하는 데 미흡하다는

비판을 받고 있다. 1인가구는 주택가격 3억 원 이하인 전용면적이 60㎡ 이하(수도권을 제외한 도시지역이 아닌 지역 70㎡)의 경우에만 정책대상이다.

한편, 디딤돌대출을 포함한 주택금융공사 및 주택도시보증금의 주택담보대출 실적은 [표 3-15]와 같다. 이들 공적 주택담보대출의 잔액은 2020년 12월 말 현재 178.2조 원이다. 2020년에 19조 원이 증가하여, 2015년 33조 원이 증가한 이후 최대치로 나타났다.

[표 3-15] 주택금융공사 및 주택도시보증금의 주택담보대출 현황

(단위 : 10억 원, %)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
대출잔액	74,602	107,603	122,933	141,398	151,499	159,195	178,222
증가분	-	33,002	15,330	18,466	10,101	7,695	19,027
증가율	-	44.24	14.25	15.02	7.14	5.08	11.95

주 : 금융기관이 취급한 모기지론의 주택금융공사 앞 양도분(유동화분 포함) 및 주택도시보증금에서 취급한 주택담보대출의 통계임. 예금취급기관의 가계대출 잔액에는 포함되어 있지 않으며, 공적 금융기관 및 기타 금융중개회사의 가계대출 잔액에 나뉘어 포함되어 있음.

자료 : 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

(2) 생애최초 신혼부부전용 구입자금대출

2018년 1월부터 시행된 생애최초 신혼부부전용 구입자금대출은 내집마련 디딤돌대출과 지원기준이 거의 동일하다. 하지만 신혼부부를 대상으로 한다는 점, 대출금리가 내집마련 디딤돌대출의 금리에 비해 낮다는 점에서 차이가 있다. 이 프로그램은 (예비)신혼부부의 출산을 장려하고, 주거안정을 도모하기 위한 정부의 의지가 반영된 것이다.

지원자격은 혼인기간 7년 이내 신혼부부 또는 3개월 이내 결혼예정자로 부부합산 연간급여(총소득)가 7천만 원 이하이고, 대출신청일 현재 세대주를 포함하여 세대원 모두가 무주택자이어야 한다. 이 프로그램은 현재 무주택자이고, 향후에도 자격으로 주택을 구입하기 어려운 가구를 대상으로 하고 있다. 세대주와 세대원이 분양권 또는 조합원 입주권을 보유한 경우에는 지원을 제한하고 있다.

대출한도는 5억 원 이하인 전용면적 85㎡ 이하(수도권을 제외한 도시지역이 아닌 지역 100㎡)의 주택을 구입할 경우, 호당 2.2억 원(2자녀 이상 가구는 2.6억 원)까지 지원하고 있다. DTI 60% 이내 시에 LTV는 70%까지 허용하고 있다. 대출금리는 소득에 따라 차등 적용하고 있는데, 2020년 12월 말 기준으로 1.55%~

2.10%를 적용하고 있다. 우대금리는 아래에 해당되면 중복우대가 가능하고 우대금리 적용 시 최저금리가 1.20%보다 낮을 시에는 1.20%를 적용하고 있다.

- 청약저축 장기가입자 1년 및 12회 이상 납입자는 0.1%p, 3년 및 36회 이상 납입자는 0.2%p 인하
- 부동산 전자계약 이용 시 2021.12.31. 신규접수분까지 한시적으로 0.1%p 우대
- 1자녀 0.3%p, 2자녀 0.5%p, 3자녀 이상 0.7%p 우대

대출(상환)기간은 10년, 15년, 20년, 30년으로 정할 수 있으며, 비거치 또는 1년 거치 원리금(원금) 균등분할상환 또는 체증식상환 중에 선택할 수 있다.

[표 3-16] 생애최초 신혼부부전용 구입자금대출의 금리(2020년 12월 말 기준)

(단위 : %)

소득수준 (연소득, 부부합산)	일반 만기별 금리			
	10년	15년	20년	30년
2,000만 원 이하	1.55	1.65	1.75	1.80
2,000만 원~4,000만 원	1.70	1.80	1.90	1.95
4,000만 원~7,000만 원	1.85	1.95	2.05	2.10

4) 세제혜택 : 한시적 취득세 감면

취득세 감면제도는 2013년에 생애최초 주택구입자를 대상으로 한시적으로 시행된 바 있다. 2019년~2020년에는 생애최초 신혼부부를 대상으로, 2020년~2021년에는 생애최초 주택구입자를 대상으로 한시적인 감면정책을 시행하였다. 2019년과 2020년부터 시행하고 있는 생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면제도는 2013년 제도에 비해 취득가액기준이 줄어 감면금액이 감소하였다(최임수, 2020). 2020년 기준 서울의 평균매매가격과 중위매매가격이 8억 원에 육박한 것을 고려했을 때, 정책대상 가구가 소수일 것으로 판단된다.

생애최초 주택구입 신혼부부에 대한 취득세 경감은 「지방세특례제한법」 제36조의2에 따라 시행되고 있는 정책이다. 혼인신고일을 기준으로 5년 이내 또는 주택취득일부터 3개월 이내에 혼인할 예정인 신혼부부를 대상으로, 취득세의 50%를 2020년 12월까지 감면해주는 제도이다. 연소득 7,000만 원(외별이가구는 5,000만 원) 이하인 가구에 대해 4억 원(수도권) 이하 주택 구입 시에 취득세의 50%를 감면해주었다.

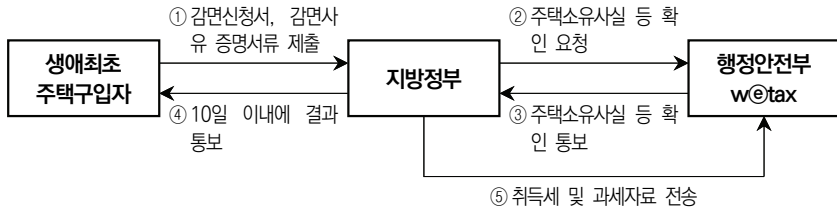
[표 3-17] 생애최초 주택구입 취득세 감면제도 및 현황

구 분		2013년 생애최초 주택구입	2019년 생애최초 신혼부부 주택구입	2020년 생애최초 주택구입
근거규정		「지방세특례제한법」 제36조의2	「지방세특례제한법」 제36조의2	「지방세특례제한법」 제36조의3
감면대상		생애최초 주택구입자	생애최초 주택구입 신혼부부	생애최초 주택구입자
시행기간		2013. 4.~2013.12. (소급 적용)	2019. 1.~2020.12. (일몰 연장)	2020. 7.~2021.12. (소급 적용) 〈2년 연장 예정〉
감면 요건	합산소득	7천만 원 이하	7천만 원 이하	7천만 원 이하
	전용면적	제한 없음	60㎡ 이하	제한 없음
	취득가액	6억 원 이하	3억 원 이하 (수도권 4억 원 이하)	3억 원 이하 (수도권 4억 원 이하)
감면율		100%	50%	1.5억 원 이하 100% 나머지 50%

자료 : 최임수, 2020, “출산장려를 위한 주택 취득세 감면제도의 문제점과 개선방안”, 「국회회계연구」, 제94집, pp.279-298; 「지방세특례제한법」 일부개정법률안 입법예고, 2021.08.11.

생애최초 주택구입에 대한 취득세 면제 및 감면은 「지방세특례제한법」 제36조의 3에 따라 시행 중인 정책이다. 생애최초로 주택을 구입하는 가구에 한하여 연소득과 주택가격을 기준으로 2021년 12월까지 취득세를 50% 감면해주거나, 100% 면제해주는 제도이다. 연소득 7,000만 원 이하인 가구에 대해 1억 5,000만 원 이하 주택은 취득세 100% 면제, 1억 5,000만 원~4억 원(수도권) 이하 주택은 취득세의 50%를 감면해주고 있다. 다만, 90일 이내 전입신고를 하여야 하고, 3년 이상 실거주하여야 한다.

취득세 감면혜택을 받을 수 있는 조건을 충족한 생애최초 주택구입자는 지방정부에 감면신청서를 작성하여 감면사유 증명서류와 함께 제출하면, 세제혜택을 받을 수 있다. 지방정부의 담당공무원은 행정안전부의 통합지방세정부시스템을 활용하여 신청인의 주택소유사실 등을 확인하고, 10일 이내에 신청인에게 결과를 통보하여야 한다. 최종적으로 지방정부가 행정안전부의 통합지방세정부시스템에 취득세 및 과세자료를 전송하는 절차로 세제감면이 처리된다.



[그림 3-6] 생애최초 주택구입 취득세 감면절차

서울에서 생애최초 주택구입자에 대한 취득세 감면액은 2020년 51억 원, 2021년 1월~7월 66억 원으로 나타났다. 2020년 4천 건에서 2021년 1월~7월에만 5천 건으로 감면건수가 크게 증가하였다. 이는 아파트가격 상승에 따른 풍선효과, 재개발사업 완화에 대한 기대감 등의 영향으로 연립·다세대주택의 매매량이 증가하였기 때문이라고 판단된다. 건당 감면액은 평균 126만 원~129만 원 정도이다.

[표 3-18] 생애최초 주택구입 취득세 감면액 현황

(단위 : 억 원, %)

구 분	2020년			2021년 1월~7월		
	주택취득세 (A)	취득세감면 (B)	B/A	주택취득세 (A)	취득세감면 (B)	B/A
금 액	27,008	51	0.19	16,154	66	0.41
건 수	196,491	4,038	2.06	92,375	5,121	5.54

자료 : 서울시, 2021, 내부자료; 머니투데이, 2021년 9월 28일자.

04

주요 선진국의 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램



서울연구원
The Seoul Institute

- 1_미 국
- 2_영 국
- 3_호 주
- 4_정책적 시사점

04. 주요 선진국의 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램

1_미 국

우리나라와 같은 주민등록제도가 없는 미국은 주거지원뿐만 아니라 각종 조세·복지·공공서비스 등의 행정 목적으로 주거주지(principal residence, primary residence)를 정의하고 있다. 주거지원과 관련하여 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)는 생애최초 주택구입자 식별을 위한 기준을 마련·제시하였다. 연방주택청(Federal Housing Administration: FHA), 지방정부 주택부서 등이 주택대출, 주거지원을 실시하는 데 기준으로 사용하고 있다. HUD의 기준에 따르면, 생애최초 주택구입자는 다음 중에 하나를 충족하는 사람이다.

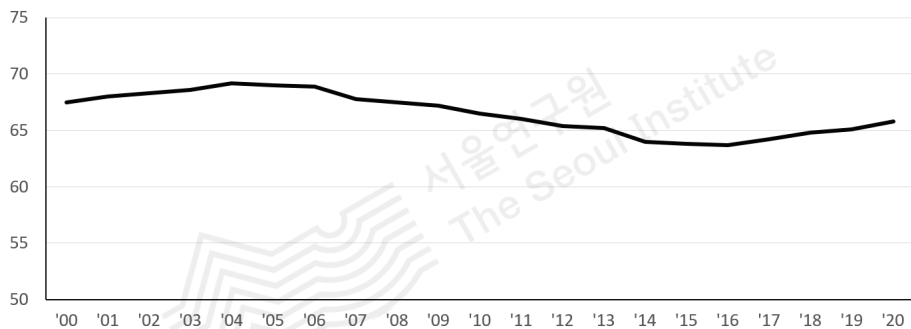
- 무주택자 중에 주택구입일을 기준으로 3년 동안 주거주지를 소유하지 않은 사람.
배우자가 주택을 소유하였더라도 주거주지를 소유한 적이 없는 사람
- 이전 배우자와 공동으로 주택을 소유하였던 한부모
- 별거·이혼상태인 전업주부(displaced homemaker)이면서 배우자와 공동으로 주택을 소유하였던 사람
- 새로운 영구구조물의 건축·건설을 통해서만 주정부 또는 지방정부의 건축법규를 준수할 수 있는 사람. 건축법규를 준수할 수 없는 부동산만을 소유한 사람

미국에서 자가소유 촉진은 가장 중요한 주택정책 중에 하나이다. 2017년 「감세 및 일자리법(Tax Cuts and Jobs Act)」에 따라 적격 모기지의 규모를 축소하는 등의 변경에도 불구하고, 주택구입자 및 소유자에 대한 모기지 이자공제는 연방정부의 최대 주택보조금이다. 정책적으로 자가소유를 강조하는 것은 주택소유에 따른 장점과 편익이 많다는 연구결과를 반영한 것이다. 특히 주택가격 상승과 주거안정 증대를 통한 부(富)의 축적에 관한 실증연구가 정책을 뒷받침하고 있다(Carlsson,

A., 2019).

[표 4-1] 미국의 생애최초 자가소유 촉진 프로그램

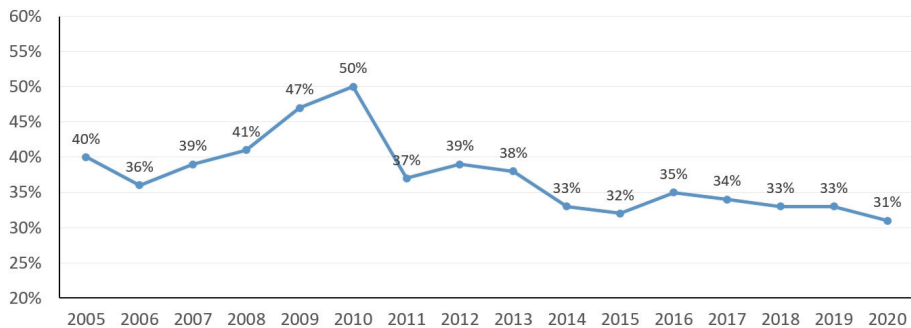
구 분	내 용
공급 측면의 보조금	- Self-help Homeownership Opportunity Program(자활 자가소유기회 프로그램 : 비영리기관 보조금)
수요 측면의 보조금 (세금공제 포함)	- FHA Down Payment Grants(FHA 선납금 보조금) - Down-Payment Assistance Program(선납금 지원프로그램) - 「Downpayment Toward Equity Act」(선납금지원법, 2021년) - First-Time Home Buyers Tax Credit(세금공제)
모기지시장 및 저축제도	- FHA Loan(FHA 대출), VA Loan(VA 대출), USDA Loan(USDA 대출) - Conventional Loan(일반대출)
지분공유 주거의 촉진	- Shared-equity Homeownership(지분공유 자가소유)
소비자교육	- The First-Time Homebuyer Education and Counseling(생애최초 주택구입자 교육 및 컨설팅)



주 : 단위는 %임.

자료 : Statista(www.statista.com).

[참고] 미국의 자가보유율



자료 : Statista(www.statista.com).

[참고] 미국의 주택구입자 가운데 생애최초의 비중

1) 공급 측면의 보조금

(1) 자활 자가소유기회 프로그램(SHOP)¹⁵⁾

자활 자가소유기회 프로그램(Self-help Homeownership Opportunity Program: SHOP)은 1996년부터 시행된 「주택기회 프로그램 확대법(Housing Opportunity Program Extension Act)」에 의거하여 비영리기관에게 주택건설 보조금을 지급하는 연방정부의 프로그램이다. 지원 수혜기관은 최근 2년간 30호 이상의 자가소유촉진 주택을 건설한 실적이 있어야 한다. 지원금을 받은 기관은 주택을 건설하여 자원봉사자 등과 같은 특정 대상에게만 주택을 공급하여야 한다.

보조금은 주택건설을 위한 토지 매입, 인프라 구축 등에 사용할 수 있다. 토지 매입과 인프라 구축을 위해 공급주택 호당 15,000달러의 보조금을 사용할 수 있으며, 행정 및 관리비용은 보조금의 20%를 초과할 수 없다. 2020년에 지급된 보조금은 1,000만 달러이며, 4개의 비영리기관에 배분되었다.

[표 4-2] 미국 자활 자가소유기회 프로그램(SHOP)의 보조금

(단위 : 달러)

비영리기관	2020년 기준 보조금
Habitat for Humanity International, Inc.	5,341,907
Tierra Del Housing Corportion	2,043,781
Community Frameworks	1,320,232
Housing Assistance Council	1,294,080

자료 : HUD EXCHANGE(www.hudexchange.info).

2) 수요 측면의 보조금

(1) FHA 선납금 보조제도 · 생애최초 주택구입자 보조제도

미국은 연방정부뿐만 아니라 주정부 차원의 생애최초 주택구입자를 위한 보조금이 다양하다. 이들 프로그램은 보조금, 0% 금리의 대출, 이연지급 대출 등을 포함한 다양한 형태로 선납금, 마감비용(closing cost)¹⁶⁾ 등을 지원하고 있다.

¹⁵⁾ HUD EXCHANGE(www.hudexchange.info).

¹⁶⁾ 주택구입자는 계약금 · 선납금뿐만 아니라 마감비용 또는 권원보험(title insurance), 변호사비용, 감정 · 세금 등의 수수료를 지불하여야 한다. 마감비용은 일반적으로 주택가격의 1%~6%를 차지한다.

대출·모기지가 발달한 미국에서는 주택구입 시에 대출금액을 제외한 금액을 자기자본으로 충당하여야 하는데, 이를 선납금이라고 한다. 미국은 최소한의 자기자본인 선납금을 마련하기 어려운 저소득가구를 대상으로 이를 보조하는 지원정책을 시행하고 있는 것이다. 선납금 보조는 주택을 구입할 수 있을 정도의 초기자본을 조달할 수 없는 생애최초 주택구입자에게 자가소유 기회를 제공하기 위한 정부의 정책 중에 하나이다.

대표적인 선납금 보조프로그램으로 Chenoa Fund DPA¹⁷⁾ Edge Program이 있다. 이 프로그램은 주택을 구매할 때 뉴욕을 제외한 미국 전역에서 선납금을 보조받을 수 있는 프로그램이다. 수혜자격은 저소득가구 및 생애최초 주택구입자인데, 실제 수혜자의 75% 정도가 생애최초 주택구입자인 것으로 나타났다. CBC 모기지기관¹⁸⁾이 자금을 지원하는 이 프로그램은 신청자격을 충족하는 대출자에게 이자를 받지 않고 주택가격의 3.5%를 선납금으로 지불할 수 있도록 지원해주고 있다. 지원받은 선납금은 1차 대출기관에서 받은 대출액을 36개월 동안 연체없이 원금을 상환하였을 경우에 본인의 자금이 된다. 이 프로그램은 대출이자자가 없다는 점에서, 보조금의 성격이 매우 강하다¹⁹⁾. 이 프로그램은 HUD의 교육 프로그램과 연계하여 지원가구가 주택구입 후 18개월 동안 상담을 받을 수 있도록 하는 등 사후관리도 실시하고 있다.

(2) 주정부의 선납금 지원프로그램(Down-Payment Assistance Program)

미국은 연방정부뿐만 아니라 주정부도 생애최초 주택구입자를 위한 보조금 및 전문적 대출 프로그램을 시행하고 있다. 2021년 기준 FHA가 집계하고 있는 49개 주정부의 선납금 지원프로그램은 186개 정도이며, 프로그램의 목록과 세부사항은 HUD 홈페이지에서 확인할 수 있다. 이들 프로그램은 보조금, 0% 금리의 대출²⁰⁾, 이연지급 대출(deferred-payment loans at 0% interest)²¹⁾ 등을 포함한 다양한 형태로 선납금·마감비용(closing cost) 등을 지원하고 있다. 이들 프로그램은 대부분 선납금이 부족한 생애최초 주택구입자를 대상으로 하며, 3년~10년 이상의

17) Down Payment Assistance.

18) CBC Mortgage Agency는 연방정부기관인 Cedar Band Corporation이 2013년에 부담가능한 자가소유를 확대하기 위해 설립한 자회사이다(www.cedarbandcorp.com).

19) FHA, 2020년 7월 30일자, Chenoa Fund Provides Down Payment Assistance Nationwide.

20) 일반적으로 5년 이상 해당 주택에서 거주하면, 상환의무가 없어지는 0% 금리의 대출지원.

21) 0% 금리의 대출이지만, 해당 주택을 매도할 경우에는 지원받은 금액을 다시 상환하여야 한다.

실거주를 의무화하기도 한다²²⁾.

[표 4-3] 미국 주정부별 선납금 지원프로그램의 수

구 분	프로그램 수	구 분	프로그램 수	구 분	프로그램 수
Alabama	4	Louisiana	6	Oregon	5
Alaska	4	Maryland	4	Pennsylvania	7
Arizona	5	Massachusetts	4	Rhode Island	1
Arkansas	5	Michigan	2	South Carolina	2
California	9	Minnesota	4	South Dakota	2
Colorado	6	Mississippi	2	Tennessee	2
Connecticut	4	Missouri	4	Texas	6
Delaware	2	Montana	2	Utah	3
Florida	12	Nebraska	1	Vermont	2
Georgia	6	Nevada	2	Virginia	2
Hawaii	3	New Hampshire	1	D.C.	1
Idaho	1	New Jersey	1	Washington	9
Illinois	9	New York	7	West Virginia	2
Indiana	3	North Carolina	5	Wisconsin	1
Iowa	5	North Dakota	2	Wyoming	2
Kansas	2	Ohio	6	합 계	186
Kentucky	3	Oklahoma	3		

자료 : FHA 홈페이지(www.fha.com/fha-downpayment-grants), FHA Down Payment Grants for 2021.

주정부 외에도 도시·카운티 등의 지방정부 및 비영리단체도 생애최초 주택구입자를 위한 다양한 선납금 지원프로그램을 운영하고 있다.

(3) 「선납금지원법(Downpayment Toward Equity Act)」

미국정부는 2021년부터 생애최초 주택구입자를 대상으로 가구당 20,000달러~25,000달러의 보조금을 지급할 계획이며, 2030년까지 1,000억 달러를 지원할 예정이다²³⁾. 지원자격은 지역중위소득의 120% 이하인 가구이며, 사회·경제적 약자에게는 25,000달러까지 보조금을 지원할 계획이다. 이 보조금을 받는 가구는 정부가 승인한 기관인 Fannie Mae 또는 Freddie Mac 등의 기관에서 대출을 받아야 한다. 이 보조금을 받은 가구는 구매한 주택에서 5년간 의무적으로 거주하여야 하

²²⁾ Rocket Mortgage, 2021년 7월 8일자, Down Payment Assistance Programs And Grants.

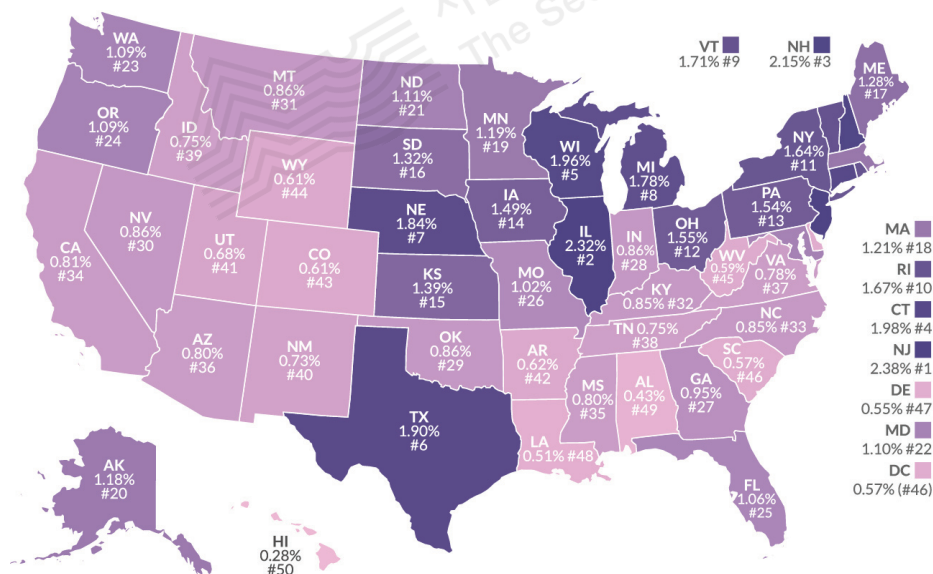
²³⁾ National Council of State Housing Agencies, 2021, Downpayment Toward Equity Act of 2021.

며, 이를 지키지 못할 경우에는 보조금을 반환하여야 한다. 보조금 반환금액은 거주기간에 따라 상이하다. 1년 내에 퇴거하면 보조금 전액을 반환하여야 하고, 1년~2년 거주는 80%, 2년~3년 거주는 60%, 3년~4년 거주는 40%, 4년~5년 거주는 20%를 반환하여야 한다.

HUD는 전체 보조금의 75%를 인구수, 주택의 중위가격, 인종별 자가소유율의 차이 등을 고려하여 주정부별로 할당·지급하고 있다. 나머지 25%는 저소득가구가 밀집되어 있는 주정부별 상황 등을 고려하여 배분하고 있다.

(4) 세금공제

미국에서 주택보유세(재산세)는 지방정부에 따라, 부동산유형에 따라 세율이 상이하고, 비례세율(단일세율)을 적용하는 경우가 대부분이다. 주정부별로 재산세 실효세율의 중위값은 0.28%(하와이주)~2.38%(뉴저지주)까지 다양하다. 재산세는 소득세와 연동하여 세금공제가 가능하다. 만약 소득이 10만 달러인 가구가 1만 달러에 해당하는 재산세를 납부하였다면, 9만 달러에 대해서만 소득세를 납부하면 되는 구조이다.



자료 : taxfoundation.org/how-high-are-property-taxes-your-state.

[그림 4-1] 미국 주정부별 재산세 실효세율(중간값)

2008년 오바마(B. Obama) 정부는 생애최초 주택구입자 세금공제(First-Time

Home Buyers Tax Credit) 제도를 시행하였다. 이 제도는 「주택·경제 회복법(Housing and Economic Recovery Act)」의 일환으로 도입되었는데, 2008년에는 최대 \$7,500, 2009년·2010년에는 \$8,000의 세금공제를 실시하였다. 2008년 금융위기로 인한 주택시장의 침체시기에 실시한 세액공제는 생애최초 주택구입자의 자가소유 전환에 10% 정도 기여한 것으로 나타났다(Biehl, A. M., 2018). 하지만 주택가격이 2배로 상승하면, 정책적 효과가 18.8%p 감소한다는 연구도 있다(Hembre, E., 2018). 세액공제를 실시하면 생애최초 주택구입자가 증가하지만, 주택가격이 높은 경우에는 세액공제의 정책적 효과가 떨어진다는 것이다.

2021년에는 바이든(J. Biden) 정부가 생애최초 주택구입자에게 \$15,000의 세금을 공제해주는 제도를 마련하였으며, 의회와 국세청(IRS)이 이를 승인하였다. 2021년 4월에는 생애최초 주택구입자에게 15,000달러 또는 주택가격의 10%를 세금에서 공제하는 법안(「First-Time Homebuyer Act」)이 통과되었다. 세금공제 혜택을 받으려면 주된 거주를 목적으로 주택을 구매하여야 하고, 소득은 지역중위 소득의 160% 이하이어야 하며, 지역중위가격의 110% 이하인 주택을 구매할 때에만 적용된다²⁴⁾.

3) 모기지시장 및 저축제도 : 선납금이 없거나 낮은 대출·모기지 프로그램

미국은 자가소유 촉진을 위한 정책의 일환으로 모기지 프로그램이 발달하였다. 1930년대에 자가소유 확대를 위하여 보험기구인 연방주택청(Federal Housing Administration: FHA)이 설립되었는데, 이 시기부터 모기지제도가 체계화되기 시작하였다. 이후 대출·모기지를 지원하는 정부지원기관(Government Sponsored Enterprises: GSE)을 설립하여 자가소유 촉진정책을 활성화시켰다. GSE는 암묵적으로 정부의 지급보증을 받는 기관으로 인식되기 때문에, 투자자 사이에서 리스크가 낮은 기관으로 분류되어 저리의 자금조달이 가능하게 한다(HUD, 2006; 한국은행, 2008; 이재연, 2011).

대표적인 GSE는 1938년에 설립된 Fannie Mae²⁵⁾로 주택 모기지시장에서 중·하위 소득계층의 주택구입 활성화에 기여해왔다. Fannie Mae는 1968년 뉴욕증

²⁴⁾ U.S. News, 2021년 6월 24일자, How Proposed Bills in Congress Could Make First-Time Homeownership More Attainable.

²⁵⁾ 정식명칭은 FNMA(Federal National Mortgage Association)이다.

권거래소에 상장되면서 민영화되었고, 대신에 Ginnie Mae가 HUD 산하의 GSE로 설립되어 저소득가구의 주택구입을 촉진하고 있다. 1970년에는 Freddie Mac²⁶⁾이 연방주택대출은행(Federal Home Loan Banks: FHLBanks) 중에 하나로 설립되어 주택대출·모기지 등의 업무를 담당하고 있다.

자가소유는 주거안정 및 자산축적이라는 장점이 있기 때문에, 미국은 선납금이 부족한 생애최초 주택구입자를 위해 다양한 모기지 프로그램을 발전시켜 왔다. 반복하여 주택을 구매하는 가구는 신용점수를 높이고, LTV를 낮추어 자력으로 대출금리를 낮출 수 있다. 반면에 생애최초 주택구입자는 자기자본이 부족하여 선납금을 마련하기 어렵고, 대출금액의 비중이 높아서 국가 차원의 지원이 필요하다²⁷⁾. 한편, 대출·모기지를 통한 자가소유 촉진 프로그램은 저소득가구의 자가소유율을 높여, 임차가구 비중이 높은 지역의 빈곤율을 낮추려는 의도도 있다(McClure, K., 2005).

[표 4-4] 미국의 주택대출·모기지 프로그램

구 분		주요 내용
FHA Loan		- 신용점수가 낮은 가구에게 최소의 선납금(3.5%)으로 저리대출 혜택 부여
VA Loan		- 보훈청에서 인정하는 군인가구에게 선납금이 없는 저리대출 혜택 부여
USDA Loan		- 농무부가 지정한 지역의 단독주택 구매자에게 선납금이 없는 저리대출 혜택 부여
Conventional Loan (일반대출)	Fannie Mae HomeReady	- 지역중위소득 80% 이하인 가구에게 최소의 선납금(3.0%)으로 저리대출 혜택 부여
	Freddie Mac Home Possible	
	기 타 (선납금·보증보험 여부로 구분)	- Conventional 97 Loan : 선납금 3.0% - Conventional Loan with PMI : 선납금 5.0% - Piggyback Loan(선납금 10%), Conventional Loan without PMI(선납금 20%) : 순수한 일반대출

주 : PMI는 Private Mortgage Insurance로 민간 대출보증보험임.

자료 : Full Beaker 홈페이지(www.fullbeaker.com).

최근 미국은 생애최초 주택구입자 중에 젊은 계층의 비중이 지속적으로 감소하고 있다. 이러한 상황은 주택가격의 상승, 청년층의 일자리 부족 등과 맞물려 당분

26) 정식명칭은 FHLMC(Federal Home Loan Mortgage Corporation)이다.

27) National Mortgage News, 2018년 5월 2일자.

간 지속될 가능성이 높다(Acolin, A., Calem, P., Jagtiani, J. and Wachter, S., 2018). 미국의 주요 주택대출·모기지 프로그램은 [표 4-4]와 같다.

(1) FHA 대출·모기지

미국의 주택대출·모기지 프로그램은 장기 및 고정금리 대출이 대부분을 차지하고 있으며, 장기 또는 고정금리 대출에 따른 위험부담을 공공기관이 부담하고 있다. 주택금융시장은 1차 모기지시장(primary market)뿐만 아니라 2차 모기지시장(secondary market)도 발달하였다([그림 2-5]를 참조할 것). 주택구입자가 주택을 담보로 대출을 신청하면, 1차 주택저당 대출기관(금융기관)은 2차 모기지시장에 모기지채권을 매도하여 자금을 조달하고 있다. 정부지원기관인 Fannie Mae, Freddie Mac 등은 모기지증권(MBS)을 발행·매도하고, 1차 모기지시장에 자금공급을 확대함으로써 중하위 소득계층의 자가소유 촉진정책에 기여하고 있다.

미국의 주택대출·모기지 중에 가장 일반적으로 알려진 프로그램은 FHA 모기지이다. FHA 모기지 프로그램의 목표는 자기자본의 비중이 낮은 가구도 장기에 걸쳐 주택을 소유할 수 있도록 저리대출을 지원하는 것이다. 연구 결과, FHA 모기지 프로그램은 지속가능한 주택소유를 가능하게 하고, 일반대출을 받은 주택구입자에 비해 채무불이행, 임차로의 전환비율 등이 낮은 것으로 나타났다(Ahlawat, S., 2019). 이러한 결과는 FHA 모기지가 지속적이고 안정적인 자가소유에 기여하고 있는 것을 의미한다.

FHA 모기지 프로그램을 이용하기 위해서는 ① 신용점수(FICO® credit score)가 500점 이상이어야 하고, ② 총부채상환비율(Debt to Income: DTI)이 43% 미만이어야 하며, ③ 일정한 소득이 발생하는 고용증명이 필요하고, ④ 해당 주택을 주거주지로 사용하여야 한다²⁸⁾. 일반적으로 주택을 구매할 때 금융기관이 대출조건으로 제시하는 신용점수는 620점이므로, 500점은 상대적으로 낮은 점수이다. 신용점수가 500점~579점이면 선납금으로 주택가격의 10%를 납부하여야 하고, 580점 이상이면 3.5%의 자기자본만으로 주택을 구매할 수 있다.

FHA 대출 프로그램은 신용점수가 낮은 주택구매자를 대상으로 하기 때문에 별도의 모기지보증보험(Mortgage Insurance Premiums: MIP)을 가입하여야 한다.

²⁸⁾ FHA 홈페이지(www.fha.com).

MIP는 ① 대출받을 때 대출금액의 1.75%를 일시에 납부하거나, ② 매년 보증보험료를 납부하는 방식 중에 하나를 선택하여 납부할 수 있다. 연간 보증보험료의 경우 대출기간(15년 또는 30년), 대출금액, 주택담보대출비율(Loan to Value ratio: LTV)에 따라 0.45%~1.05%의 금리가 적용되며, 매달 납부하여야 한다.

FHA 모기지 대출한도(FHA Limits)는 지역별·주택유형별로 상한금액이 정해지며, 매년 변동되는 기준은 홈페이지에 고지되고 있다. 2021년 단독주택을 기준으로 주택가격이 낮은 지역의 대출한도는 356,362달러이고, 주택가격이 높은 지역의 대출한도는 822,375달러이다. 지원대상은 지역별 주택중위가격의 115% 정도가 대부분이고, 대출한도 역시 지역별 주택가격에 따라 조정되고 있다(Goodman, L., Seidman, E., and Zhu, J., 2014).

[표 4-5] 미국의 FHA 모기지 대출한도(2021년 기준)

(단위 : 달러)

구 분	단독주택	다세대주택		
		2세대	3세대	4세대
주택가격이 낮은 지역 (low cost areas)	356,362	456,275	551,500	685,400
주택가격이 높은 지역 (high cost areas)	822,375	1,053,000	1,272,750	1,581,750

자료 : FHA 홈페이지(www.fha.com).

2020년도 연차보고서에 따르면, FHA는 817,847건의 주택담보대출을 실시하였다. 이 가운데 83.1%는 생애최초 주택구입자로 나타났다(FHA, 2020). 2020년도 주택담보대출의 평균 보증금액(232,773달러)은 2019년도(216,695달러)에 비해 7.4% 증가하였으나, FHA가 주택담보대출시장에서 차지하는 점유율은 2019년 11.6%에서 2020년 9.6%로 감소하였다. FHA 모기지는 신용점수가 낮고, 자기자본이 부족한 가구를 대상으로 자가소유를 지원하고 있기 때문에, 주택담보대출시장에서 차지하는 점유율이 10% 정도로 낮다. 최근 FHA 모기지는 재정적 어려움을 겪고 있는 가구에게 낮은 이자율로 대출하거나, 상환기간을 연장하는 등의 방안도 모색하고 있다.

(2) VA(Veterans Administration) 대출 · 모기지

VA 모기지는 FHA 모기지와 함께 미국 정부의 대표적인 대출 · 모기지 프로그램이다. 국가보훈처(U.S. Department of Veterans Affairs)에서 주택구입 시에 자금을 대출해 주는 프로그램인 VA 모기지의 지원대상은 제대군인 · 현직군인, 그 배우자 및 가족 등이다. 이 프로그램은 국가를 위해 헌신한 군인과 그 가족의 주거안정을 보장하기 위해 도입되었다.

VA 모기지 신청자에 대한 적격심사의 경우, FHA의 DTI 기준 외에 추가로 잔여소득심사(residual income test)도 실시된다(Goodman, L., Seidman, E., and Zhu, J., 2014). 잔여소득심사는 대출자가 주택관련 비용을 지불한 후에도 식료품비, 의복비, 교통비, 의료비 등의 일상적인 생활비를 부담할 수 있는지를 확인하는 것이다. 대출상환능력을 확인하는 DTI와 비교했을 때, 잔여소득기준은 보다 엄격한 소득기준을 적용하는 것이어서 저소득가구는 적격심사에서 불리할 가능성도 있다.

지원기준을 충족하는 대출대상자는 별도의 선납금 없이 저리로 대출을 받을 수 있으며, 보증보험료를 납부하지 않고도 주택을 구입할 수 있다는 장점이 있다²⁹⁾. 다만, 대출신청자는 선납금과 대출금액, 대출신청횟수에 따라 별도의 금리를 적용한 보훈처 재원조달요금(VA funding fee)을 납부하여야 한다. 재원조달요금은 선납금의 비중이 높고, 최초 사용자일수록 낮아진다. 재원조달요금은 군인으로 복무하던 기간 중에 장애가 발생한 본인 또는 복무 중에 사망한 군인의 배우자 등 일부 조건을 충족하면 면제받을 수 있다.

[표 4-6] 미국 VA 모기지의 보훈처 재원조달요금(2021년 기준)

(단위 : %)

선납금	최초 사용자	2회 이상 사용자
0%	2.30%	3.60%
5.00%~9.99%	1.65%	1.65%
10% 이상	1.40%	1.40%

주 : 대출금액 기준임.

자료 : Bankrate(www.bankrate.com).

²⁹⁾ Bankrate, 2021년 2월 26일자, VA funding fee: Everything to know about home loan costs.

(3) USDA(U.S. Department of Agriculture) 대출 · 모기지

USDA 모기지 프로그램은 ① USDA가 지정한 지역(USDA-eligible area)³⁰⁾에서의 단독주택 구매자이고, ② 지역중위소득의 115% 이하³¹⁾인 가구 중에, ③ 대출 상환액 및 이자, 세금 등의 비용 합계가 소득의 29% 이하인 가구가 이용할 수 있다³²⁾. 주택의 면적과 상한가격은 별도로 설정되어 있지 않지만, HUD의 최저주거 기준(HUD minimum standards)을 충족하는 주택이어야 한다. 신청자 중에 노동자는 1년간의 근로소득 원천징수자료를 제출하여야 하고, 고용주는 2년간의 소득 자료를 제출하여야 한다. USDA 모기지는 소득자료 등으로 대출상환능력을 입증할 수 있는 경우에는 신용점수에 상관없이 대출이 가능하다는 장점이 있다.

(4) 일반대출(Conventional Loan)

FHA, VA, USDA와 같은 정부기관이 특정 정책대상자에게 자가소유 대출을 지원하는 정책 이외의 프로그램은 일반대출(conventional loan)로 분류되고 있다. FHA는 신용점수가 낮은 가구, VA는 보훈청이 정의하는 군인, USDA는 농무부에서 지정하는 농가구매 시에 저리의 대출과 보증보험 등을 지원하고 있다. 이에 비해 일반대출은 정부기관의 지원 여부, 선납금 및 대출보증보험 부담 여부에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다³³⁾.

선납금 3%로 주택을 구입할 수 있는 프로그램으로 Conventional 97, Fannie Mae HomeReady, Freddie Mac Home Possible 대출이 있다. Conventional loan with PMI(Private Mortgage Insurance)와 같이 대출보증보험료를 납부할 경우 5%의 선납금만으로 주택을 구입할 수 있는 프로그램도 있다. Piggyback 대출은 별도의 대출보증보험을 요구하지 않는 대신에 10%의 선납금을 지불하여야 한다. 일반대출에서 대출보증보험에 가입하지 않고 담보대출을 받으려면, 20%의 선납금을 지불하는 Conventional loan without PMI 프로그램을 이용하여야 한다. PMI는 대출은행에서 위험요인을 감소시키기 위해 선납금이 낮은 대출자에게

30) 일반적으로 인구수 35,000명 이하인 지역으로 규정하고 있다.

31) 지역별 차이가 있지만, 일반적으로 1인~4인 가구는 91,900달러 이하, 5인~8인 가구는 121,300달러 이하면 지원이 가능하다.

32) USDA Rural Development(www.rd.usda.gov), 2021, Single Family Home Loan Guarantees.

33) Full Beaker(fullbeaker.com), 2020년 10월 8일자, The Mortgage Reports, Conventional loan rates and requirements for 2021.

요구하는 대출보증보험이지만, 대출상환으로 자기자본이 20% 이상이면 가입을 취소할 수 있다.

일반대출의 금리는 대출상환기간, 2차 모기지시장에서 주식처럼 거래되는 주택저당증권의 매도금액에 따라 매일 변경된다. 대출자의 신용점수가 높으면, 우대금리가 적용되기도 한다. 예를 들면, 20%의 선납금을 지급한 주택구입자 중에 신용점수가 740점인 가구는 신용점수가 640점인 가구보다 대출금리를 0.50% 인하하여 적용하고 있다.

[표 4-7] 미국 일반대출 금리(2021년 8월 2일 기준)

(단위 : %)

구 분	평균 대출금리
30년 고정금리 (Conventional 30-Year FRM)	2.75
15년 고정금리 (Conventional 15-Year FRM)	2.375
5년 고정금리, 이후 1년 단위로 변동금리 적용 (Conventional 5/1 ARM)	3.75

주 : 대출금액 기준이며, FRM은 고정금리 모기지(Fixed-Rate Mortgage)이고, ARM은 변동금리 모기지(Adjustable-Rate Mortgage)임.

자료 : Full Beaker(www.fullbeaker.com), The Mortgage Reports.

‘Fannie Mae HomeReady’와 ‘Freddie Mac Home Possible’은 GSE인 Fannie Mae · Freddie Mac이 제시하는 조건에 부합하면, 1차 모기지시장의 대출은행이 이들 기관에 주택저당증권을 매도하는 조건으로 주택구입자에게 담보대출을 실행하는 방식으로 운영되고 있다. 모기지 대출은행 입장에서는 국가의 지원을 받는 기관인 Fannie Mae · Freddie Mac에 주택저당증권을 매도할 수 있고, 정부가 대출을 보증한다는 점에서 위험부담을 감소시킬 수 있다. 이들 프로그램은 대출기관 입장에서는 안전성이 보장되기 때문에 적격대출(Conforming Loan)로 간주된다.

Fannie Mae HomeReady의 지원대상은 저소득가구로, 지역중위소득의 80% 이하인 가구만 지원할 수 있다³⁴⁾. 이 프로그램은 선납금 3%만 지불하면 주택가격의 97%를 대출받을 수 있고, Fannie Mae가 이를 보증하기 때문에 별도의 보증보험도 면제받을 수 있는 장점이 있다. 선납금도 각종 보조금과 연계하여 지원받을

³⁴⁾ Fannie Mae, 2019, HomeReady Mortgage Built for today's home buyers.

수 있다. 생애최초 주택구입자는 LTV에 상관없이 자가소유교육(homeownership education)을 이수하여야 한다. Freddie Mac Home Possible 역시 Fannie Mae HomeReady 대출과 마찬가지로 지역의 중위소득 80% 이하인 가구에게만 지원하고 있다³⁵⁾.

(5) 새로운 모기지

현재 미국에서는 4개의 금융기관(Hometap, Noah, Point, Unison)이 새로운 형태의 모기지 프로그램을 운영하고 있다³⁶⁾. 이들 금융기관의 모기지 프로그램은 매달 대출금액과 이자를 상환하지 않아도 된다는 장점을 가지고 있다. 또한 매도시점에서 주택가치가 하락하여도 손실에 대한 책임을 거주자와 금융기관이 함께 진다는 점에서, 위험부담을 감소시키는 장점도 있다. 하지만 매도시점에 주택가격이 급격하게 상승하면, 거주자는 그 이익을 금융기관(투자자)과 공유하여야 하는 단점도 발생할 수 있다. 따라서 이들 모기지 프로그램은 신용점수가 낮고, 선납금으로 목돈을 마련하기 어려우며, 매달 대출금 및 이자 상환금액이 부담되는 자가소유 희망가구가 이용하기에 적합하다.

[표 4-8] 미국 새로운 모기지 프로그램

금융기관	최대 지원금액	지원기간	수수료	비 고
Hometap	400,000달러	10년	3.0%	- 최소 6개월 이상 당해 주택(주거주지) 거주
Noah	350,000달러	10년	3.0%	
Point	350,000달러	30년	3%~5%	
Unison	500,000달러	30년	3.9%	- 주택가격의 17.5%까지 대출 지원

자료 : lendEDU(www.lendedu.com).

4) 지분공유 주거의 촉진

(1) 지분공유 자가소유

미국에서 비영리단체와 지방정부 등이 주로 운영하는 지분공유 프로그램은 다음과 같은 3가지 중요한 특징을 가지고 있다(Theodos, B., Pitingolo, R., et al,

35) Freddie Mac Single-Family 웹사이트(sf.freddie.mac.com).

36) lendEDU, 2021년 8월 3일자, Home Equity Sharing Companies: How They Work & Where to Find Them.

2017). ① 주택구입 초기비용을 낮추고, ② 주택구입자가 재판매 시에 얻을 수 있는 이익을 제한하며, ③ 지역사회 가치의 유지와 소유자의 주택보유·유지를 위한 자산관리 서비스를 자주 제공하고 있다. 예를 들면, 공동체토지신탁(community land trusts: CLTs)이 토지소유권을 보유하여 부동산의 초기비용을 낮춘다. 이러한 구조는 주택소유자를 토지가격 상승의 영향으로부터 보호하는데, 이는 빠르게 개발되거나 활성화되는(gentrifying) 지역에서 중요한 이점으로 작용한다.

지분공유 자가소유(Shared-equity Homeownership)는 ‘장기 부담가능 자가소유(long-term affordable homeownership)’라고도 불리는데, 주택시장에서 차지하는 비중은 작지만 혁신적인 역할을 하고 있다. 이 프로그램은 주택구입자에게 일회성 현금지원을 제공하기보다는 장기에 걸쳐 공공보조금을 재 활용하여, 더 많은 저소득층 및 중산층의 자가소유를 효율적으로 촉진시킨다. 비영리단체와 지방 정부는 주택소유 모델의 운영을 통해, 신용기록이 양호하지 않거나 시장에서 주택을 구입하는 데 필요한 선납금 또는 소득이 부족한 생애최초 주택구입자를 위해 주택을 저렴화한다.

지분공유 프로그램은 주택구입자가 감당할 수 있는 모기지와 주택소유를 위한 시장비용 간의 격차를 메우는 방식으로 제공된다. 프로그램 운영주체와 구입자는 주택의 시장비용을 분할한다. 지분공유 프로그램에서 매입자는 지분을 일정 수준까지 소유할 수 있다. 지분공유 프로그램은 재판매 / 환매가격에 대한 제한을 통해 다른 저소득층 주택구입자도 주택가격을 감당할 수 있도록 유지하고 있다. 지분공유는 다음과 같은 유형을 포함하는 광범위한 프로그램을 의미한다.

첫째, 행동서약(deed covenant)이라고도 불리는 행위제한은 재산을 양도하는 행위까지도 서면화하고 있다. 이러한 행위제한은 현재 소유자뿐만 아니라 다음 소유자도 구속할 수 있다. 경제성을 높이기 위하여 포용적 지역지구제(inclusionary zoning)를 활용하기도 하는데, (법률적으로) 행위가 제한된 모기지를 채용하고 있다(Abromowitz, D. & White, K., 2006; Theodos, B., Pitingolo, R., et al, 2017).

둘째, 공동체토지신탁(CLTs)은 저렴한 주택을 제공하기 위하여 노력하는 민간 비영리단체이다. CLTs는 토지 위의 주택을 소유한 자가소유자에게 토지를 임대하고 있다(Davis, J. E., 2006; Theodos, B., Pitingolo, R., et al, 2017).

셋째, 유한주식협동조합(limited equity cooperative)은 일반적으로 다세대주

택·아파트(condominium)를 건설·개발하는데, 입주자는 개별 주택을 매입하는 것이 아니라 협동조합의 주식을 매입한다. 주식가격은 협동조합의 규약 또는 운영 규칙에 의해 결정되는데, 합리적인 가격이 될 수 있도록 체계화되어 있다(Davis, J. E., 2006; Theodos, B., Pitingolo, R., et al, 2017).

이처럼 지분공유 모델은 그 구조가 다양하지만, 모두 저소득층 및 중산층에게 주택소유 옵션을 제공한다는 동일한 목표를 가지고 있다. 시간이 경과하여도 주택의 저렴성·경제성을 보존하기 위한 기제를 포함하고 있다. 지분공유 주거에 대한 연구 결과, 주택구입자는 장기적인 수익성 제한기준을 준수하면서 주택투자에 따른 수익도 얻은 것으로 나타났다. 주택이 환매되면서, 저소득층 주택구입자도 여전히 구입비용을 감당할 수 있었다. 주식형 주택구입자는 연체율과 모기지비용이 낮았고, 지분공유 주거에서 이사한 사람은 매매수익금을 시장시세의 주택구입에 사용하고 있었다(Temkin, K., Theodos, B. and Price, D., 2013). 지분공유 프로그램은 저소득가구를 위한 효과적인 자산축적정책이다. 행위제한 없이 시세로 주택을 구입하는 가구와 비교할 때, 지분공유로 주택을 구입하는 가구는 모기지비용이 낮았고, 주택소유기간이 더 긴 것으로 나타났다(Jacobus, R. & Davis, J. E., 2010).

도시연구소(Urban Institute, 2017)의 보고서에 따르면, 지분공유 프로그램을 통해 주택을 구입한 가구는 평균적으로 주택가격의 39%에 해당하는 보조금을 받은 효과가 있는 것으로 나타났다. 행위제한이 없었을 경우의 지분공유 주거의 시장가치는 241,000달러였는데, 가격할인은 94,000달러 이상이었다. 대출을 받은 주택구입자는 평균 11,000달러(시장가치의 5% 정도)의 선납금을 지불하였으며, 평균 138,000달러(시장가치의 57%)를 스스로 조달하였기 때문이다. 대출·신용자료를 분석한 결과, 지분공유 주거 구입자가 다른 주택구입자보다 모기지 대출금액이 적고, 모든 대출에 대한 월 상환금액도 낮다는 것도 발견되었다.

5) 소비자교육

(1) 생애최초 주택구입자 교육 및 컨설팅

2013년 9월부터 HUD는 생애최초 주택구입자를 대상으로 주택구입 관련 교육 및 상담 프로그램을 실시하고 있다. HUD는 대면교육, 온라인 교육, 1:1 상담 등을

통하여 자가소유와 관련된 각종 지식(금융지식 중심)을 전달하고 있다(HUD · PD&R, 2017; HUD · PD&R, 2019). 교육 및 상담의 단기목표는 주택구입을 준비하고 실행하는 단계에서 부담가능한 자가소유가 이루어질 수 있도록 돕는 것이다. 이를 위해 필요한 주택탐색, 대출을 위한 신용점수, 다양한 금융기관의 대출·모기지 등과 관련된 정보와 지식을 전달하고 있다. 장기목표는 가구가 지속적으로 자가소유 상태를 유지할 수 있도록 주택구입 시기, 부담가능한 주택 및 대출·모기지 프로그램의 선택, 모기지 상환방법 등과 관련된 지식의 축적을 돕는 것이다.

생애최초 주택구입자를 대상으로 하는 자가소유 교육은 온라인 또는 대면방식으로 8시간 정도 진행하고 있다. 자가소유 교육은 주택을 구매하기 전에 필요한 일반적인 지식을 전달하는 과정이다. 따라서 교육내용은 자가소유의 장·단점, 주택의 부담가능성에 대한 정보, 대출을 받기 위한 신용점수 관련 정보, 주택의 탐색방법, 관련 세금과 보험, 주택취득 이후 수선·유지의 방법, 가계의 재무관리, 대출유지의 방법 등을 포함하고 있다.

상담은 보통 30분~1시간 정도를 진행하는데, 가구별 맞춤형 상담이기 때문에 1:1 대면 및 전화상담으로 실시하고 있다. 교육이 일반적인 지식을 전달하는 방식이라면, 상담은 가구별 상황에 맞는 컨설팅을 하는 것이다. 따라서 상담은 가구의 소득·지출, 신용점수 등을 토대로 재정능력을 검토하고, 해당 가구에 자가소유가 적합한지를 판단해주는 데 초점을 둔다. 상담가구가 자가소유를 희망하면 가구의 예산범위 내에서 주택을 구매할 수 있도록 부담가능한 적정주택과 대출 프로그램 등을 제안하여 맞춤형 실행계획을 제시하는 방식이다.

[표 4-9] 미국의 생애최초 주택구입자 교육 및 상담

구 분	기본교육	1:1 개별상담
내 용	- 자가소유의 장·단점, 주택 부담가능성, 신용점수, 가계수입·지출 관리, 주택탐색 및 구매절차, 세금 및 보험, 주택 수선·유지, 가계의 재무관리, 대출유지 방법 등	- 소득·지출·대출·신용점수 등의 가계의 재정적 능력, 주택 부담가능성 검토, 주택 구입을 위한 맞춤형 실행계획, 채무불이행 방지 등
시 간	8시간	30분~1시간

자료 : HUD · PD&R(Policy Development and Research), 2019, Short-Term Impact Report: The HUD First-Time Homebuyer Education and Counseling Demonstration.

2019년에 발간된 단기 평가보고서에 따르면, 교육 및 상담은 다음과 같은 긍정적인 효과가 있다고 한다(HUD · PD&R, 2019). 교육 및 상담을 받은 가구는 주택구

입과정에서 필요한 정보를 숙지하고 있었기 때문에, 주택구매에 더욱 적극적인 자세를 보였다. 교육 및 상담 프로그램 참가자 가운데 29세 이하의 자가소유 비중이 증가하였다. 그리고 자동이체를 이용하여 매월 모기지를 상환하는 경우가 많았다. 가계의 재정적 어려움이 발생하였을 때, 원금과 이자를 연체하기 전에 관련 기관에 도움을 요청하는 경우가 많았다.

6) 기 타

(1) HUD Homes

정부기관(FHA, VA, USDA)이 주택구입자의 대출을 보증하여 담보대출을 실행하였을 경우, HUD는 대출자가 원금과 이자를 상환하지 못하면 해당 주택을 직접 인수하여 매도하고 있다. 남아있는 대출금액 등을 대출은행에 상환하고, 해당 주택을 인수하는 방식으로 운영하고 있다. 인수한 주택은 HUD 소유의 'HUD Homes'가 되며, 해당 주택은 감정평가를 받아 가격을 책정한 후에 시장가격보다 약간 저렴하게 다시 공급하고 있다.

HUD Homes는 인수주택 홈페이지(www.hudforeclosed.com)에서 우편번호를 입력하면 지역별로 확인할 수 있다. 압류주택의 기본정보는 정확한 주소와 가격이며, 누구나 확인이 가능하다. HUD Homes 구입자는 최소 1년 이상 직접거주(주거주지)를 목적으로 하는 가구이어야 하며, 최근 2년 동안 HUD Homes를 구입한 이력이 없어야 한다³⁷⁾.

37) Quicken Loans, 2020년 2월 5일자, HUD: What is it and what are HUD Homes?.

THURSDAY, NOVEMBER 11, 2021

Traducir al español Login Register

HUD.GOV/HUDHomes
U.S. Department of Housing and Urban Development

Home NAID Portal Broker Search BSCA Search Property Contacts Bid Results Help

Principal Brokers and HUD-Approved Nonprofits only: Click [here](#) to apply for a NAID, Recertify a NAID and update Real Estate License.
If you are a Nonprofit Agency without a NAID, click [here](#) for further details and instructions.

HUD Homes

Search for a HUD home to purchase by doing one of the following:

- Click a state on the map to the right
- Click one of the HUD Special Program links below
- Enter more detailed criteria in the Search Properties area below and click Search

HUD Special Programs

- Good Neighbor Next Door
- HUD-Approved Nonprofits
- \$1 Homes-Government Sales

Properties for Purchase: Available Not available

Search Properties

Recent Listings (0) Recent Searches (1)

*State County City Zip Code Street Price From - To Bedrooms Bathrooms

Buyer Type All Status All Property Case # Search Clear

Advanced Search

*Required field, except if Property Case # or Zip Code is entered

[그림 4-2] HUD Homes 인수주택 홈페이지

(2) HUD Section 8 Homeownership Voucher Program

자가소유 바우처는 「양질의 주택 및 근로책임법(Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998: QHWRA)」 제8절에 근거하여 제도화되었다. 공공 주택청(Public Housing Agency: PHA)은 주거비 보조를 받고 있는 가구 중에 자격이 있는 가구에 대해 자가소유를 촉진하는 정책을 펼쳐야 한다는 것이다. 이에 따라 지역의 PHA는 주택선택바우처 수급가구를 대상으로 소득, 고용조건 등을 심사하여 자가소유를 촉진하는 정책을 시행하고 있다.

자가소유 바우처 프로그램은 주택선택바우처 수급가구에 대해 자가소유 명목으로 임대료 보조금액과 비슷한 금액을 지원하는 것이다. 따라서 장기적으로 저소득가구의 자가소유를 지원하고, 지원가구의 자산증식을 통한 자립을 도모하고 있다. 지원자격은 주택선택바우처 수급가구이면서 생애최초 주택구입자로, 소득수준은 최저임금보다 높아야 한다. 그리고 1년 이상 안정된 고용상태를 유지하고 있는 가구이어야 한다.

정부 입장에서는 임대료 보조를 받고 있는 가구가 자가소유로 전환될 경우에 장기적으로 공공보조 예산이 감소하는 효과를 기대할 수 있다. 개별가구 입장에서는 주거안정 및 자산증식의 효과를 기대할 수 있다. 미국 정부는 2020년 현재 주택선택바우처로 가구당 월평균 834달러(90.8만 원 정도)를 지원하고 있다. 자가소유를 희망하는 가구에 바우처를 주택구입에 지원함으로써 저소득층의 자가소유를 촉진하고자 하는 것이다.

[표 4-10] 미국 주택선택바우처 수급가구 및 지원금액

(단위 : 천 가구, 달러)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
수급가구 규모	2,230.9	2,265.5	2,264.0	2,276.7	2,556.3	2,313.2
월평균 지원금액	775	784	753	793	807	834

자료 : HUD · PD&R, 2013-2020, Dataset / Assisted Housing: National and Local.

2_영 국

영국에서 주거주지(main residence)는 생애최초 주택구입자에게 부동산등록세(Stamp Duty Land Tax: SDLT)의 면제기준을 적용하기 위해 필요하다. 개인 혹은 가구가 1호의 주택을 소유하면서, 매년 그 주택에 거주하는 기간이 길면 주거주지로 규정하고 있다³⁸⁾. 생애최초 주택구입자가 주된 거주를 목적으로 주택을 구입하면 등록세 면제기준이 높아지기 때문에, 생애최초 주택구입자의 정의를 엄격하게 규정하고 있다. 영국에서 생애최초 주택구입자는 (국내·외를 가리지 않고) 한 번도 주택을 구매한 적이 없는 가구이다. 가구를 기준으로 하기 때문에 본인을 포함하여 가구원이 주택을 구매하였거나, 주택구입을 목적으로 모기지대출을 받은 기록이 있으면 생애최초 주택구입자에서 제외된다.

영국에서 생애최초 구입자(first time buyer: FTB)의 주택소유권 축진은 1990년대부터 보수당·노동당 모두에게 우선순위가 높은 정책이다. 특히, 저비용 자가소유(Low Cost Home Ownership: LCHO) 정책을 통해 다양한 방식으로 자가소유를 촉진하고 있다. 2011년 영국 정부는 주거전략인 「기반조성」을 발간하였다(HM Government, 2011). 영국 정부는 자가소유와 관련하여 ① 주택구입 수요자가 모기지 자금조달을 감당하기 어렵고, ② 모기지 취급기관은 예금이 많은 수요자의 모기지 접근성을 제한하고 있으며, ③ 수요가 적어서 건설업자는 신규주택을 충분히 공급하지 않는다고 진단하였다. 이에 따라 2011년~2015년에 신규 저렴한 주택공급에 45억 파운드(약 7.5조 원)를 투자하기로 결정하였다. 저렴한 주택임대 및 자가소유를 위한 8만 호의 신규주택을 공급하기로 하였다. 새로운 FirstBuy 지분대출제도를 통해, 10,500가구의 생애최초 주택구입자가 최대 20%의 지분대출로 신규주택을 구입할 수 있도록 지원하기로 하였다.

2016년에는 2021년까지 40만 호의 부담가능한 주택을 공급하되, 저렴한 자가소유에 초점을 맞추기로 결정하였다³⁹⁾. 2016년 주택백서(Housing White Paper)에서 영국 정부는 주택구입능력이 부족한 가구를 지원하겠다는 공약(Step 4 -

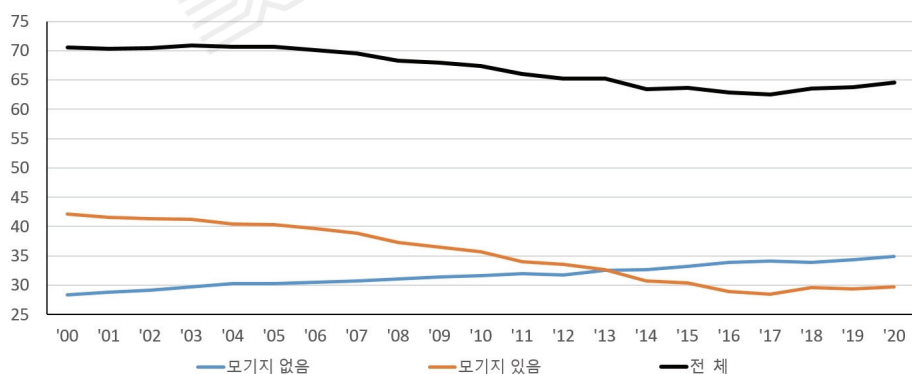
38) 거주하는 기간 외에도 자녀가 다니는 학교의 주소, 가구주의 사업장이 위치한 지역, 의료기관 등에서 공식적으로 사용한 주소, 투표권을 행사하기 위해 제출한 주소, 자동차 보유 여부 및 자동차 등록 시에 사용한 주소, 지방세 납부에 사용되는 주소 등을 이용하여 주거주지를 구분한다. 영국의 열린 정부 홈페이지(www.gov.uk): CapEx Associates 홈페이지(www.capextax.com).

39) 2016년~2021년 Shared Ownership and Affordable Homes Programme을 제도화하였다.

Helping People Now)을 추가하였다. 이후 공영주택 및 사회주택 임차인의 주택 구입기회(Right to Buy, Right to Acquire)를 확대하기 위한 노력을 지속하고 있다. 또한 생애최초 구입자에 대한 보조금과 지분대출(Help to Buy: Equity Loan) 프로그램을 이용하여 자가소유를 촉진하고 있다(Provan, B., Belotti, A., Lane, L. and Power, A., 2017). 지분대출(Help to Buy: Equity Loan) 제도를 2021년까지 연장하고, 런던형 구입지원(Help to Buy) 제도를 도입하여 40%의 지분대출을 지원하기로 하였다. 개인종합자산관리계좌(Help to Buy: ISA)를 활용하여, 생애최초 구입자에게 저축액의 최대 25%까지 공공지원(government bonus)을 하기로 하였다.

[표 4-11] 영국의 생애최초 자가소유 촉진 프로그램

구 분	내 용
공급 측면의 보조금	- First Homes(생애최초 저렴주택 공급제도)
세금 공제 (수요 측면의 보조금)	- 부동산등록세(Stamp Duty Land Tax) 면제
모기지시장 및 저축제도	- Help to Buy: Equity Loan(HtB 지분대출) - Help to Buy: Mortgage Guarantee(HtB 모기지보증) - Help to Buy: ISA(HtB 개인종합자산관리계좌)
지분공유 주거의 촉진	- New Build HomeBuy → Help to Buy: Shared Ownership(HtB 지분공유 자가소유)으로 대체
공공/사회주택 소유권전환	- Right to Buy(공영주택 구입권), Right to Acquire(사회주택 취득권)



주 : 1) 단위는 %임.

2) 잉글랜드와 웨일즈 지역의 통계임.

자료 : 영국의 열린 정부 홈페이지(www.gov.uk).

[참고] 영국의 자가보유율

영국은 매년 주택공급량의 10% 정도를 저렴한 자가주택(affordable home ownership unit)으로 공급하고 있다. 2020년 현재 유지되고 있는 저비용 자가소유정책은 앞의 [표 4-11]과 같다.

1) 공급 측면의 보조금

(1) First Homes 제도

2021년 6월에 도입된 First Homes 제도는 민간개발업자가 저렴주택 공급 의무사항(planning obligations)으로 공급량의 25%를 생애최초 주택구입자에게 시장가격의 70% 수준으로 공급하는 방식으로 시행되고 있다⁴⁰⁾. 따라서 이 정책은 저렴주택 공급을 목적으로 새롭게 건설하는 신축주택에만 해당된다. 공급주택의 가격은 할인된 가격을 기준으로 250,000파운드(런던 420,000파운드) 이하이어야 한다. 영국 정부는 이 프로그램을 통해 2023년 3월까지 1,500호의 주택을 시세의 70% 가격으로 공급할 예정이다. 이에 따라 First Homes 공급자 보조금으로 1억 5,000만 파운드를 지원할 계획인데, 호당 100,000파운드의 보조금이 지원될 예정이다⁴¹⁾.

First Homes 구입자격은 생애최초 주택구입자의 연소득을 기준으로 하는데, 80,000파운드(런던 90,000파운드) 이하이어야 대출신청이 가능하다. 일반적으로 대출금액은 (시장가격의 70% 정도 수준인) 주택가격의 50% 이상이며, 대출기관에서 제시하는 기준을 충족하여야 한다. 신청자는 해당 주택을 주거주지로 사용하여야 하며, 임대주택으로 사용할 수 없다. 주택매도 시에는 First Homes 구매요건을 갖춘 (잠재적) 수혜자에게만 30% 할인된 금액으로 판매할 수 있다. 일반적으로 신축주택은 시세보다 가격이 높고, 품질·성능도 좋기 때문에 경쟁이 치열하다. 이 때문에 지원자격 중에 우선순위에 해당하는 직업군을 따로 정하고 있으며, 지역거주자에게 가산점을 부여하고 있다. 우선순위의 직업군은 의사 및 간호사, 경찰관, 교사, 소방관, 배송기사, 마트직원, 군인 등이다.

40) 영국의 열린 정부 홈페이지(www.gov.uk).

41) Mortgage Solutions, 2021년 8월 11일자, Housebuilders invited to bid for slice of First Homes.

2) 세금공제(수요 측면의 보조금)

(1) 부동산등록세(Stamp Duty Land Tax) 면제

영국에서 주택을 구입하면 등록세를 세금으로 납부하게 되는데, 일정 금액 이하인 주택과 생애최초 주택구입자는 세금면제 혜택을 부여하고 있다. 2021년 9월 이전까지는 250,000파운드 이하인 주택을 구입할 때 등록세를 면제해주었지만, 10월부터는 125,000파운드로 하향 조정되었다. 이에 비해 생애최초 주택구입자는 300,000파운드 이하인 주택을 구입한 경우에 등록세를 면제받을 수 있다. 생애최초 주택구입자가 300,000파운드 초과인 주택을 구입할 경우에는 일반 주택구입자와 같은 세율로 세금이 부과된다.

[표 4-12] 영국의 부동산등록세 부과기준

주택가격	세 율	
	일반 주택구입자	생애최초 주택구입자
125,000파운드 이하	-	-
125,000파운드 초과~250,000파운드 이하	2%	-
250,000파운드 초과~300,000파운드 이하	5%	-
300,000파운드 초과~925,000파운드 이하	5%	5%
925,000파운드 초과~1,500,000파운드 이하	10%	10%
1,500,000파운드 초과	12%	12%

자료 : 영국의 열린 정부 홈페이지(www.gov.uk).

3) 모기지시장 및 저축제도

(1) HtB 지분대출(Help to Buy: Equity Loan)

2013년에 영국은 주택구입자를 지원하기 위해 HtB 지분대출 프로그램을 도입하였다(Homes England, 2018). 이 프로그램은 생애최초 주택구입자로 제한되었던 'First Buy' 제도의 연장선상에 있다. 이 프로그램에 따라 개인은 주택가격의 5%까지 착수금(deposit)을 제공받아 최대 600,000파운드의 신축주택을 구입할 수 있다. HtB 지분대출은 정부가 주택가격의 20%(런던은 40%)까지 지분대출(25년 만기)을 제공하여, 주택구입자가 최소 5%의 자기자금과 75%(런던은 55%)의 금융회사 모기지대출로 주택구입이 가능하도록 지원하는 제도이다. 공공기관이 생애최초 주택구입자에게 초기 5년 동안은 주택가격의 20%(런던은 40%)를 무이자

대출해주는 프로그램이다.

HtB 지분대출 프로그램에 따르면, 대출을 받은 주택구입자는 5년이 지난 시점부터 매입 당시의 자기자본 대출금액의 1.75%를 이자수수료(interest fee)로 지불하여야 한다. 이 이자수수료는 매년 ‘소매물가지수(RPI) + 1.0%’씩 인상된다. 당초에 HtB 지분대출은 모든 주택구입자를 대상으로 제도가 설계되었다. 그러나 2021년부터는 생애최초 주택구입자로 제한하고 있고, 지원가능한 주택의 최대금액도 지역별로 명시하고 있다.

[표 4-13] 영국 Help to Buy: Equity Loan의 지원가능한 주택 금액한도

구 분	지원주택의 최대금액 (파운드)
North East	186,100
North West	224,400
Yorkshire and the Humber	228,100
East Midlands	261,900
West Midlands	255,600
East of England	407,400
Greater London	600,000
South East	437,600
South West	349,000

자료 : What House? 홈페이지(www.whathouse.com).

HtB 지분대출 프로그램은 35세 미만의 생애최초 주택구입자를 지원하는 데 성공한 것으로 평가되고 있다. 생애최초 주택구입자의 비율은 영국 전체 81%, 런던 96% 정도로 나타났다. 이 프로그램의 수혜자의 60%는 연간 가구소득이 50,000파운드 미만이었다. HtB 프로그램은 자가소유에 대한 접근뿐만 아니라 주거환경이 양호한 지역으로의 주거이동성도 향상시켰다(Whitehead, C., Williams, P., et al, 2018). 그러나 HtB 프로그램은 주택구입자가 더 넓은 주택을 사고, 더 많은 대출을 받을 수 있게 하여 신축주택 가격상승의 가능성이 있다는 비판도 존재한다. Morgan Stanley는 “프리미엄 구매 지원 및 의도하지 않은 결과”라는 보고서에서, HtB 프로그램 도입 이후 주택공급 증가와 함께 신규주택에 지불하는 프리미엄도 증가하였다고 평가하였다(The Guardian, 2017년 10월 21일자).

(2) HtB 모기지보증(Help to Buy: Mortgage Guarantee)

모기지 보증제도인 HtB 모기지보증(Mortgage Guarantee)은 주택구입자가 5%의 자기자본으로 주택을 구입할 수 있도록, 주택가격의 15%까지 정부기관에서 대출을 보증해주는 프로그램이다⁴²⁾. 주택구입자는 주택가격의 95%까지 대출받을 수 있지만, 정부가 보증해주는 금액은 주택가격의 15%까지이다. 이 프로그램은 생애최초 주택구입자를 포함한 모든 가구에 적용되지만, 1가구 1주택만 지원하고 있다. 600,000파운드 이하의 기존주택의 경우에만 지원하고 있다. 또한 정부가 지원하는 다른 자가촉진 프로그램의 혜택을 받고 있는 경우에는 지원대상에서 제외된다.

HtB 모기지보증은 주택구입자보다는 모기지 금융기관을 보호하는 성격이 강하다. 모기지 이용자가 대출상환을 하지 못할 경우에 이를 보호·지원하는 정책수단은 아니라는 한계가 있다.

(3) HtB 개인종합자산관리계좌(Help to Buy: ISA)

‘Lifetime ISA’로 알려진 개인종합자산관리계좌는 개인이 월단위로 일정 금액을 저축하면, 정부가 개인이 저축한 금액의 25%를 추가로 보조해주는 방식으로 운영되고 있다⁴³⁾. 일반적으로 ISA는 생애최초로 주택을 구입하거나, 노후자금을 마련하는 데 활용할 수 있다. 가입조건은 18세~40세의 영국 시민권자이어야 한다. 개인은 매년 4,000파운드까지 저축할 수 있으며, 정부는 개인이 저축한 금액의 25% (최대 1,000파운드)까지 보조금을 지급하고 있다.

생애최초 주택구입자는 250,000파운드(런던은 450,000파운드) 이하의 주택을 구입할 경우에 저축액을 인출하여 사용할 수 있다. 단, 저축을 개시한 지 최소 12개월이 경과하여야 주거주지의 주택구입을 목적으로 인출이 가능하다.

⁴²⁾ Santander UK(www.santander.co.uk), “Help to Buy: mortgage guarantee scheme - What you need to know before you go ahead”.

⁴³⁾ 영국의 열린 정부 홈페이지(www.gov.uk).

4) 지분공유 주거의 촉진

(1) HtB 지분공유 자가소유(Help to Buy: Shared Ownership)

부담가능한 주택 프로그램(Affordable Homes Programme 2021-26)의 지분 공유방식에 따라, 주택구입자가 10%~75%의 주택지분을 공유하면 10년간 주택의 수선비도 지원받을 수 있다. New Build HomeBuy⁴⁴⁾의 대체 프로그램인 'Help to Buy: Shared Ownership'은 기존의 신축주택에만 적용되던 혜택을 기존주택까지 확대하였고, 공유지분도 최소 25%에서 최소 10%로 조정되었다. 초기자본이 부족한 주택구입자는 주택가격의 10%~75%에 해당하는 지분을 소유하고, 나머지 금액은 임대료로 납부하여 지분을 늘려가면서 주택을 100% 소유할 수 있도록 하는 프로그램이다. 지원대상은 생애최초 주택구입자이어야 하며, 연간 가구소득이 80,000파운드(런던은 90,000파운드)이어야 한다.

5) 공공/사회주택의 소유권전환

(1) 공영주택 구입권(Right to Buy)

영국은 공영주택의 임차인에게 거주하고 있는 주택을 구입할 수 있는 권한을 부여하고 있다. Right to Buy는 지방정부 등이 소유·운영하는 공영주택에서 일정 기간(3년) 이상 거주한 임차인을 대상으로 시세보다 저렴한 가격으로 임대주택을 자가소유로 전환해주는 제도이다(Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2021). 자가소유로 전환 시에 할인받을 수 있는 금액은 해당 주택 거주기간에 따라 상이한데, 거주기간이 길수록 더 높은 금액의 할인혜택을 받을 수 있다. 할인율은 3년 거주 시에 단독주택은 35%이고, 아파트는 50%이다. 거주기간이 늘어날 때마다 추가로 더 많은 할인을 받을 수 있는데, 최대 할인율은 70%로 제한된다. 일반적으로 최대 할인금액은 84,600파운드이지만, 런던에 소재한 주택은 112,800파운드까지 할인받을 수 있다.

44) 2003년에 도입된 New Build HomeBuy는 필수노동자(key-worker)에게 신규공급주택 소유권의 일부를 판매하고, 나머지는 임대하는 방식이다. 초기에 소유권의 25%~75%를 구입하고, 나머지 지분에 대해서는 할인된 임대료를 지불한다. 가구의 자금여력이 좋아지면, 나머지 지분도 구입하여 자가소유할 수 있다.

[표 4-14] 영국 Right to Buy의 할인기준

거주기간	단독주택		아파트	
	할인율 (%)	최대 할인금액 (파운드)	할인율 (%)	최대 할인금액 (파운드)
3년	35%	42,000	50%	60,000
4년	35%	42,000	50%	60,000
5년	35%	42,000	50%	60,000
10년	40%	48,000	60%	72,000
20년	50%	60,000	70%	84,000
30년	60%	72,000	70%	84,000
40년	70%	84,000	70%	84,000
40년 이상	70%	84,000	70%	84,000

자료 : Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2021, *Your Right to Buy Your Home: A guide for tenants of councils, new towns and housing associations.*

(2) 사회주택 취득권(Right to Acquire)

공영주택 임차인과 마찬가지로, 사회주택의 임차인도 거주주택을 구입할 수 있는 우선권(Right to Acquire)이 있다. 주택협회(housing association) 등의 사회임대인이 소유하고 있는 사회주택에 3년 이상 거주한 가구는 자가소유로 전환하는 것이 가능하다⁴⁵⁾. 2006년에 영국 정부가 도입한 ‘Social HomeBuy’는 임차인이 사회주택 취득권을 행사할 수 있도록 유도하기 위한 프로그램이었다. 현재는 자가소유로의 전환 초기에 소유권의 25% 이상을 구입 가능하고, 최소 9,000파운드에서 최대 16,000파운드까지 할인을 받을 수 있다⁴⁶⁾.

6) 기 타

(1) Help to Buy Agent⁴⁷⁾

영국은 HtB 지분대출(Help to Buy: Equity Loan)을 관리하고, 지분공유 자가소유(Shared Ownership) 프로그램을 지원하는 관리·상담기관(HtB 지원조직)이 지역별로 설립되어 주택구입을 지원하고 있다. 광역지역별로 3개의 기관이 관할지

⁴⁵⁾ 영국의 열린 정부 홈페이지(www.gov.uk).

⁴⁶⁾ 단, 5년 이내에 주택을 매각하는 경우에는 할인금액을 상환하여야 한다.

⁴⁷⁾ Own Your Home 정부 홈페이지(www.ownyourhome.gov.uk).

역의 지분대출과 지분공유 자가소유와 관련한 컨설팅을 실시하고 있다.

[표 4-15] 영국 HtB 지원조직 및 관할지역

구 분	관할지역
북부지역	- 총 12개 지역 : Cheshire, Cumbria, Durham, East Riding of Yorkshire, Greater Manchester, Lancashire, Merseyside, Northumberland, North Yorkshire, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Yorkshire
중부지역 및 런던	- 총 13개 지역 : Derbyshire, Herefordshire, Leicestershire, Lincolnshire, London, Northamptonshire, Nottinghamshire, Rutland, Shropshire, Staffordshire, Warwickshire, West Midlands, Worcestershire
남부지역	- 총 22개 지역 : Bedfordshire, Berkshire, Bristol, Buckinghamshire, Cambridgeshire, Cornwall, Devon, Dorset, East Sussex, Essex, Gloucestershire, Hampshire, Hertfordshire, Isle of Wight, Kent, Norfolk, Oxfordshire, Somerset, Suffolk, Surrey, West Susses, Wiltshire

자료 : Own Your Home 홈페이지(www.ownyourhome.gov.uk)

3_호 주

호주정부(국세청)가 규정하고 있는 주거주지(main residence)의 정의는 아래와 같다⁴⁸⁾.

- 개인 또는 개인이 가족과 함께 거주하고 있는 주거공간
- 소지품 등의 사유재산이 있는 거주지
- 우편물 주소지
- 선거를 위해 등록된 주소지
- 가스·전기 등이 연결되어 있는 주소지

호주는 생애최초 주택구입을 위한 지원정책의 대상자를 영국과 마찬가지로, 주택을 한 번도 구입해본 경험이 없는 개인 및 가구로 규정하고 있다. 단, 생애최초 주택구입자 지원정책의 혜택을 받기 위해서는 주택구입 후 1년 동안에 6개월 이상 연속적으로 거주하여야 한다는 거주요건을 충족하여야 한다.

전통적으로 호주의 자가소유 촉진정책은 보조금을 지원하는 방식 중심으로 발전하였다. 중앙정부가 마련한 정책을 주정부 차원에서 추가·보완하여 실행하는 것이 일반적이다. 예를 들면, 생애최초 주택구입자에게 보조금을 지급하는 프로그램인 First Home Owners Grant(FHOG)는 2021년 기준으로 10,000달러를 지원하고 있으나, 빅토리아주에서는 20,000달러를 지원하고 있다.

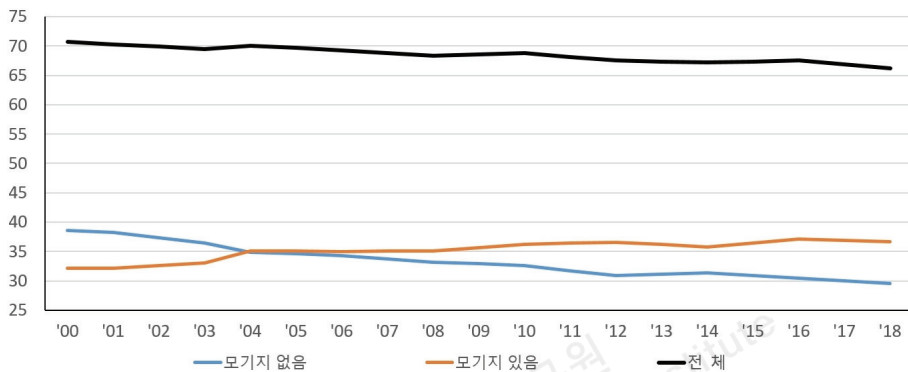
[표 4-16] 호주의 자가소유 촉진 프로그램

구 분	내 용
수요 측면의 보조금 (세금공제 포함)	- First Home Owners Grant(FHOG : 생애최초 주택소유자 보조금) - HomeBuilder Grant - First Home Buyer Assistance Scheme(FHBAS)
모기지시장 및 저축제도	- First Home Loan Deposit Scheme(FHLDS) - First Home Super Saver Scheme(FHSS)
지분공유 주거의 촉진	- Shared Equity Scheme(지분공유 자가소유제도)

지난 20년 동안 호주는 가구의 주택구입능력이 지속적으로 하락하고 있다. 호주 부동산연구소(Real Estate Institute of Australia: REIA)에 따르면, 대출상환에 필요한 소득의 (가중평균) 비율이 27.2%에서 35.7%로 증가한 것으로 나타났다.

⁴⁸⁾ 호주 국세청 홈페이지(www.ato.gov.au).

가구소득은 112.8% 증가한 반면에 평균 주택대출 상환액은 179.4% 증가하였다. 이는 생애최초 주택구입자에 대한 세금감면 등을 통해 가구의 가처분소득을 늘리지 않으면, 금리가 인상됨에 따라 가구의 주택구입 가능성은 더 악화될 것을 의미한다. 최근에 주택가격이 급등하였지만, 생애최초 주택구입 희망자의 90% 이상이 집값이 더 오를 것으로 예상하고 있다. 이에 따라 주택구입 희망자의 3/4 정도가 ‘지금 구입하지 아니하면, 절대 소유할 수 없다’는 접근방식을 보이고 있다⁴⁹⁾.



주 : 단위는 %임.

자료 : Australian Bureau of Statistics, 2019.

[참고] 호주의 자가보유율

1) 수요자 측면의 보조금

(1) 생애최초 주택소유자 보조금(FHOG)

호주는 생애최초 주택구입자의 자가소유의 경제성을 개선하기 위해 지속적으로 정책을 추진해 왔다. 생애최초 주택소유자 보조금(First Home Owners Grant: FHOG)은 자가소유에 따른 세금의 영향을 상쇄시키는 재정지원을 제공하기 위해 2000년에 도입되었다. FHOG는 생애최초 주택소유자가 주택을 구입하거나 건축하는 경우에 제공되는 공공보조금으로, 주택구입자를 위해 지원되는 가장 보편적인 지원제도이다. 주정부 및 지방정부가 자금을 지원하지만, 법률에 따라 관리되는 국가적 제도이다. 도입 당시에 (국가가 정한) 보조금은 7,000달러였으며, 생애최초 주택구입자가 신축주택, 개축주택 등을 구입하는 경우에 제공되었다. 하지만 주

⁴⁹⁾ Savings.com.au, 2021년 8월 30일자.

정부와 지방정부도 보충적 보조금을 지원할 수 있도록 하여, 주정부·지방정부마다 최종적으로 받는 보조금에 차이가 있다.

2001년에는 주택건설을 촉진하기 위하여 신축주택 구입 시의 보조금을 14,000달러로 높였으나, 2002년에는 다시 7,000달러로 낮추었다. 글로벌 금융위기의 영향을 감소시키기 위해, 2008년~2009년에 신축주택 구입 시에 21,000달러, 기존 주택 구입 시에 14,000달러를 지원하도록 강화하였다. 이를 최초주택소유자 부양 보조금(First Home Owner Boost: FHOB)이라고 한다. 현재 대부분의 주정부와 지방정부는 FHOG를 신축주택을 대상으로 생애최초 주택구입자 지원에 초점을 맞춘 정책으로 보완·대체하고 있다. 주정부별로 보조금액이 상이한데, 10,000달러~35,910달러까지 지원하고 있다. ACT(Australian Capital Territory) 정부는 FHOG를 일정 자격기준을 충족하는 신청자에게 제공하는 주택구입자 인정제도(Home Buyer Concession Scheme)로 대체하기도 하였다.

[표 4-17] 호주의 주정부별 생애최초 주택소유자 보조금(FHOG)

구 분	지원기준	지원금액
New South Wales	- 750,000달러 이하인 신축주택	- 10,000달러
Victoria	- 750,000달러 이하인 주택	- 10,000달러(2017년 7월~2021년 6월에 20,000달러, 한시적용)
Queensland	- 750,000달러 이하인 신축주택	- 15,000달러
Western Australia	- 신축주택	- 10,000달러
South Australia	- 575,000달러 이하인 주택	- 15,000달러
Tasmania	- 신축주택	- 30,000달러(2021년 4월~2022년 6월에 한시적용)
Australian Capital Territory	- 연소득 160,000달러 이하(Home Buyer Concession Scheme, 미성년자녀가 없는 경우)	- 35,910달러(2021-22년 기준)
Northern Territory	- 신축주택	- 10,000달러

주 : 단위는 호주달러임.

자료 : www.firsthome.gov.au.

영국의 생애최초 주택구입자 지원프로그램과 달리, 호주의 FHOG는 보조금이 다. 구입자금 대출처럼 상환할 필요가 없고, 부동산에 대한 가격한도가 설정되어 있지 않다. FHOG는 주택시장에 대한 수요 측면의 압력을 가중시킨다는 비판이 있다. 그러나 중·상위소득 가구에 대한 보조금 중에 일부 ‘유출(leakage)’이 있었지만, 저소득가구 거주지역은 보조금 수혜자수와 이용가치 면에서 높은 성과를 거두었다고 평가된다. 주택가격에 대한 제한이 없어 고가의 부동산을 구입하는 데 자금

을 지원한다는 비판도 있다. 중간가격 이상의 부동산구입을 위해 보조금을 사용할 경우, 공공자원의 효율적인 사용에 대한 우려가 제기된 바 있다(Randolph, B., Pinnegar, S., and Tice, A., 2013).

한편 FHOG의 도입으로 생애최초로 주택을 구입하는 가구의 경제성이 향상되었다는 연구결과도 있다. FHOG가 주택가격의 변동성을 줄임으로써 주택시장을 안정시키는 효과도 있다고 주장하였다. 또한 FHOG를 이용한 구입자가 주택시장에서 소수를 차지하고 있어, 인위적으로 주택가격을 부풀린다는 증거를 발견하지 못하였다고 하였다(Reed, R. & Lee, C., 2012). 또한 지역의 주택가격과 비교하였을 때, FHOG 지원금액은 낮은 수준이기 때문에 생애최초 주택구입자가 자가소유를 결정하는 데 커다란 영향을 미치지 못한다는 연구결과도 있다(Dungey, M., Wells, G. and Thompson, S., 2011). 이 연구결과는 일부 주정부가 보조금을 상향시키는 데 영향을 미치기도 하였다.

(2) 연방정부의 주택건축자 보조금(HomeBuilder Grant)

주택건축자 보조금(HomeBuilder Grant)은 일정한 자격을 갖춘 생애최초 주택 구입자와 주택소유자를 대상으로 주택을 신축·개축하거나, 리노베이션하는 경우에 제공되고 있다. 2020년 6월 이후에 건축 및 공사가 개시된 주택으로, 2020년 6월~12월에 체결된 적격계약인 경우에는 25,000달러, 2021년 1월~3월에 체결된 적격계약인 경우에는 15,000달러의 보조금이 지원되고 있다. 적격계약은 2020년 6월~2021년 3월 사이에 체결되어야 하지만, 건설 및 공사는 계약일로부터 18개월 이내에 개시되어야 한다

주택건축자 보조금은 호주시민에게 지원하고 있으며, 주택을 공동소유한 경우에는 '부부'이어야 한다. 건축계약을 하기 위해서는 늦어도 기초공사를 하기 전까지 토지소유자로 등기를 하고, 1차 선납금을 지급한 상태이어야 한다. 리노베이션의 경우에는 공사계약을 체결할 당시에 부동산소유자로 등기되어 있어야 한다. 신축 주택의 경우에는 건물이 완공되고, 부동산의 소유권을 등록하여야 한다. 신청자는 다음의 2가지 소득한도 중에 하나 미만이어야 하고, 주택건축자 보조금을 받은 경험 없이 해야 한다.

- 2018-19 또는 2019-20 과세소득(호주 국세청에서 발행한 평가통지서)을 기준으로 개인당 연간 125,000달러

- 2018-19 또는 2019-20 과세소득(호주 국세청에서 발행한 평가통지서)을 기준으로 부부합산 연간 200,000달러

또한 주택건축자 보조금은 2020년 6월~2021년 3월에 체결되고, 다음 중에 하나인 적격계약인 경우에 이용할 수 있다.

- 부동산가치(주택 + 토지)가 75만 달러(부가가치세 포함)를 초과하지 않는 주택을 주거주지로 건설하기 위한 주택건축계약
- 리노베이션 계약이 15만 달러~75만 달러(부가가치세 포함)이고, 부동산의 가치가 150만 달러를 초과하지 않는 주거주지를 실질적으로 개조하는 계약
- 계약금액이 75만 달러(부가가치세 포함)를 초과하지 않고, 건설공사가 2020년 6월 이전에 시작되지 않은 주택을 주거주지로 구매하기 위한 계약

주택건축자 보조금의 영향으로 최근 20년 동안에 주택착공물량이 가장 많은 수준을 기록한 것으로 나타났다. 게다가 신규주택 수요 및 공급이 투자자가 아닌 생애최초 주택구입자에 의해 주도된다는 장점이 있다고 한다(NSW LIBERALS, 2021년 4월 15일자). 반면에 주택건축자 보조금이 주정부의 다양한 주택구입 인센티브 및 기록적인 저금리와 결합되어 과잉수요와 과잉공급이 우려된다는 시각도 있다. 최근의 주택가격 급등이 구매자의 FOMO(Fear Of Missing Out)⁵⁰⁾를 촉발하였을 개연성이 있는 것이다(News.com.au, 2021년 4월 19일자).

(3) 세금공제

주거주지(principal place of residence: PPR) 여부와 상관없이 100만 달러 이하의 주거용 부동산에 대한 취·등록세(transfer duty, stamp duty)를 50% 감면받을 수 있다. 예를 들면, New South Wales 주정부는 생애최초 주택구입자 지원제도(First Home Buyer Assistance Scheme: FHBAS)를 마련하여 생애최초 주택구입자에게 취·등록세를 감면해주고 있다⁵¹⁾. 취·등록세 감면은 기존주택뿐만 아니라 신축주택, 공가주택, 주택건축을 위한 토지매입에도 적용된다. 2020년 8월부터 2021년 7월까지 1년 동안은 800,000달러 이하의 신축주택을 구매하거나, 650,000달러 이하의 기존주택을 구매하면 한시적으로 취·등록세를 전액 면제받을

50) '소외되는 것에 대한 두려움'인 FOMO는 자신만 뒤처지고, 놓치고, 제외되는 것 같은 불안감을 느끼는 증상을 일컫는다.

51) 뉴사우스웨일즈 주정부 홈페이지(nsw.gov.au).

수 있었다.

2) 모기지시장 및 저축제도

(1) 생애최초주택 대출보증제도(FHLDS)

일반적으로 부동산 구입자는 비용이 많이 드는 용자기관의 모기지보험(Lenders Mortgage Insurance: LMI)⁵²⁾ 지불을 피하기 위해 20%의 보증금을 제공하여야 한다. 생애최초주택 대출보증제도(First Home Loan Deposit Scheme: FHLDS)는 주택금융·투자공사(National Housing Finance and Investment Corporation: NHFIC)가 생애최초 주택구입자의 대출을 보증해주는 제도이다. 정부의 FHLDS를 이용하면, 생애최초 주택구입자는 5%의 선납금으로 주택의 소유권을 확보할 수 있다. 이는 주택금융·투자공사가 중·저소득층인 생애최초 주택구입자에 대해 보증을 제공하기 때문에 가능하다. 일정 자격조건을 갖춘 신청자에 대해서, 주택금융·투자공사가 주택가격의 15%까지 대출신청자를 보증하기 때문에 LMI를 지불할 필요가 없어지는 것이다.

FHLDS의 수혜자격조건은 18세 이상의 호주시민으로, 생애최초 주택구입자만 신청할 수 있다. 세금부과 전의 연소득이 1인가구는 125,000달러 이하, 2인가구는 200,000달러 이하일 경우에 신청이 가능하다. 대출조건은 원금균등상환방식으로, 매월 일정한 계획에 따라 원금과 이자를 동시에 상환하여야 한다. 주택구입자는 직접 거주를 목적으로 주택을 구입하여야 한다. 투자 등의 목적으로 주택을 구입하는 경우에는 지원대상이 아니다.

신청 가능한 주택가격의 상한액(price cap)은 지역별 주택가격 수준을 고려하여 다르게 적용되고 있다([표 4-18] 참조). FHLDS 신청자는 생애최초 주택소유자 보조금(First Home Owner Grant: FHOG)과 연방정부의 주택건축자 보조금(HomeBuilder Grant)도 받을 수 있어 효과적으로 생애최초 주택을 마련할 수 있는 것으로 평가되고 있다.

⁵²⁾ LMI는 은행 등 용자기관이 대출자가 대출금을 상환하지 못할 경우를 대비하여 재정적 손실을 예방하기 위한 보험이다. LMI를 통해 은행 등 용자기관은 리스크를 낮춤으로써 대출금액과 대출승인을 늘릴 수 있다.

[표 4-18] 호주 생애최초주택 대출보증제도(FHLDS)의 주택가격 상한기준

(단위 : 호주달러)

구 분	중심지역	그 외 지역
New South Wales	800,000	600,000
Victoria	700,000	500,000
Queensland	600,000	450,000
Western Australia	500,000	400,000
South Australia	500,000	350,000
Tasmania	500,000	400,000
Australian Capital Territory	500,000	-
Northern Territory	500,000	-

자료: Australian Government, First Home Loan Deposit Scheme Fact Sheet 2021-2022.

(2) First Home Super Saver(FHSS) 제도

호주 연방정부의 FHSS 제도는 생애최초 주택구입 희망자가 미래에 생애최초주택 선납금으로 이용할 수 있는 추가적인 연금 기여금을 납부할 수 있도록 허용하는 제도이다. 2017년 7월부터 가구가 생애최초 주택구입을 위한 저축을 위해 슈퍼펀드에 자발적으로 양여성 / 비양여성 기부를 할 수 있도록 하였다. 슈퍼펀드(연금)는 세율이 낮은 개인연금계좌로 60세가 되기 전에는 인출이 불가하지만, 생애최초 주택구입자에 한하여 주택구입 시에 인출을 허용하고 있다. 개인당 기여금은 연간 15,000달러까지이며, 주택구입 시에 30,000달러(2022년 7월부터 50,000달러로 확대 예정)까지 인출할 수 있다. 부부의 경우 연간 30,000달러까지 기여금을 넣을 수 있으며, 주택구입 시에 60,000달러(2022년 7월부터 100,000달러로 확대 예정)까지 인출할 수 있다. FHSS 제도의 이용자는 구입을 전제로 일정 주택에 거주하고 있거나, 단기간 내에 구입계획이 있어야 한다. 또한 주택구입 후 1년 이내에 최소 6개월 동안 거주계획이 있어야 한다.

FHSS 제도의 작동원리는 세금(세율)의 차이이다. 생애최초 주택구입자를 지원하기 위해 연간 최대 15,000달러의 기여금에 낮은 세금이 부과된다. 예를 들어, 연간 소득이 60,000달러인 경우에 세율은 메디케어 부과금(2.0%)을 포함하여 34.5%이다. 이에 비해 연금에 대한 자발적인 양여성(concessional) 기여금의 실효세율은 15.0%에 불과하다. 슈퍼펀드에 돈을 넣으면, 과세대상소득이 줄어들어 저축예금 시의 세금차액을 효과적으로 사용할 수 있게 된다. [그림 4-3]에서 보듯

이, 슈퍼펀드에 연간 12,500달러(세전)를 넣으면, 연간 10,625달러(세후)를 저축할 수 있다. 4년 동안에 43,191달러를 저축할 수 있는 것이다. 하지만 정기예금에 연간 12,500달러(세전)를 넣으면, 연간 8,188달러(세후)를 저축할 수 있다. 4년 동안에 32,772를 저축할 수 있어, 슈퍼펀드에 넣었을 때보다 10,419달러가 적은 금액이다.



자료 : aware super 홈페이지(aware.com.au).

[그림 4-3] 호주 FHSS 제도의 작동원리

2018년 7월~2021년 3월 동안에 18,492명에게 2억 4,700만 달러가 슈퍼펀드에서 지급된 것으로 나타났다(Savings.com.au, 2021년 5월 27일자). 호주 국세청의 자료에 따르면, 같은 기간에 21,914건의 FHSS 해지요청을 받았다. 기여금을 슈퍼펀드에 넣으면, 주택구입 준비가 되어 인출신청을 할 때까지 그 돈을 사용하기 어려운 강제저축의 성격 때문에 인기가 많지 않은 실정이다. 게다가 FHOG(생애최초 주택소유자 보조금), FHLDS(생애최초주택 대출선납금제도), HomeBuilder Grant(주택건축자 보조금) 등의 생애최초 주택구입자에 대한 지원프로그램이 갖추어져 있는 것도 영향을 미친 것으로 보인다.

3) 지분공유 주거의 촉진

(1) 지분공유 자가소유제도(Shared Equity Scheme)

호주는 정부기관 또는 금융기관과 지분을 공유하는 방식의 자가소유 촉진정책을 시행하고 있다⁵³⁾. 일반적으로 주택구입자는 20%의 선납금을 지불하고, 정부기관 또는 금융기관도 주택가격의 20%를 지불한다. 나머지 60%는 일반대출을 받으면 지분공유로 주택구입이 가능한 방식이다. 주택매각 시에는 매도금액에서 대출금액을 상환하고, 개인과 기관이 투자한 금액에 해당하는 비율만큼 손익을 나누는 방식이다.

이 정책이 도입된 2007년에는 WA(Western Australian) 주의 경우 신청가구가 1,100가구에 달하는 등 인기가 있는 프로그램이었다. 하지만 금융기관과 개인에게 혜택이 적은 제도로 인식되면서 점점 신청가구가 감소하였고, 이에 따라 현재는 널리 이용되지 않는 제도가 되었다.



⁵³⁾ Parliament of Australia, Parliamentary Business Chapter 9-Current and proposed schemes to increase homes ownership.

4_ 정책적 시사점

우리나라의 주택에 대한 접근법은 공공지원을 통한 민간공급보다는 공기업을 통한 직접공급과 시장에 대한 개입에 초점이 맞추어져 왔다. 국가의 주택부문에 대한 투자와 유교주의적인 자산·복지의 교류를 통한 ‘부의 축적’이 중심이 되어 주택시장 및 제도가 발달되어 왔다. 주택은 복지상품과 교환상품으로서의 이중성이라는 강한 특성을 가지고 있는데, 국가의 역할도 강조되어 왔다. 국가는 택지개발 등을 통해 주택보급률을, 공공임대주택 분양전환 등을 통해 자가점유율을 빠르게 높이는 정책과 조치를 시행하였다. 주택소유 이념에서 국가는 주택공급 및 자가소유를 경제성장의 기제로 활용하였는데, 사회적·정치적 안정을 유지하는 것이 중요하였기 때문이다. 정부부처는 토지수용권·용도변경권을 가진 공기업(LH공사, SH공사 등)을 통해 계획단계부터 주택공급을 주도·지배하여 왔다. 주택청약 및 분양에 따른 시세차익은 주택소비가 상품화되는 것을 부추기는 원인으로 작용하였다. 높은 수준의 주택상품화는 기존주택의 유지관리보다는 노후주택의 철거 후 재정비를 촉진하여 지속가능한 사회(sustainable society)로의 이행을 더디게 하고 있다⁵⁴⁾.

우리나라에서 대부분의 가구는 가계의 경제적 문제 발생 시에 국가가 복지적·재정적 지원을 할 것이라는 기대감을 가지고 있지 않다. 이로 인해 자산을 보유 및 축적하는 수단으로서 주택구입이 강조되고, 가족의 안정성을 확보하는 원천으로 자가소유 욕구가 강화된 것으로 판단된다. 주택자산의 소유를 통한 ‘부의 축적’은 가구의 경제적 자립과 욕구(needs)를 충족시키고, 미래의 불확실성에 맞서는 수단이 되었다. 1997년~2001년 IMF 구제금융기에 가구는 실업·실직, 부동산가격 폭락 등의 경제적 문제에 봉착하였음에도 공공의 복지안전망에 접근할 수 없었다. 이후 저성장·고령화, 경제 세계화의 압력이 강화됨에 따라, 정부는 사회복지체계를 재구축하기 시작하였다. 하지만 여전히 은퇴 이후의 국민의 여유로운 삶을 보장하는 데에는 한계를 보이고 있다.

최근 주택가격의 급등에 대해, 정부·언론·연구자 등은 여러 가지 원인이 있다고 의견을 제시하고 있다. 불충분한 주택재고(2019년 서울 주택보급률 96.0%), 수요와 공급의 불균형, 주택재정비사업에 대한 규제, 민간임대사업자 지원제도의 역

54) 박은철·윤혜림, 2020, 「서울시 주거상황 감안한 주택재고 관리정책 방향」, 서울연구원, pp.29-30을 참고할 것.

효과, 거래동결과 가격상승을 유발하는 양도소득세의 강화, 풍부한 유동자금, 지속적인 저금리 등이 자주 거론되고 있다. 하지만 시장에 대한 정부개입이 자원의 최적배분에 실패하여 가수요를 촉발하는 등 시장상황을 악화시킨 측면도 있다고 판단된다. 주택재고가 부족하거나, 수요에 비해 매물이 부족하거나, 가격이 상승하면 가수요가 발생한다. 예를 들면, 최근 신축아파트의 가격이 급등한 것은 엄격한 시장규제가 오히려 신축주택에 대한 수요를 자극하였을 개연성이 충분하다.

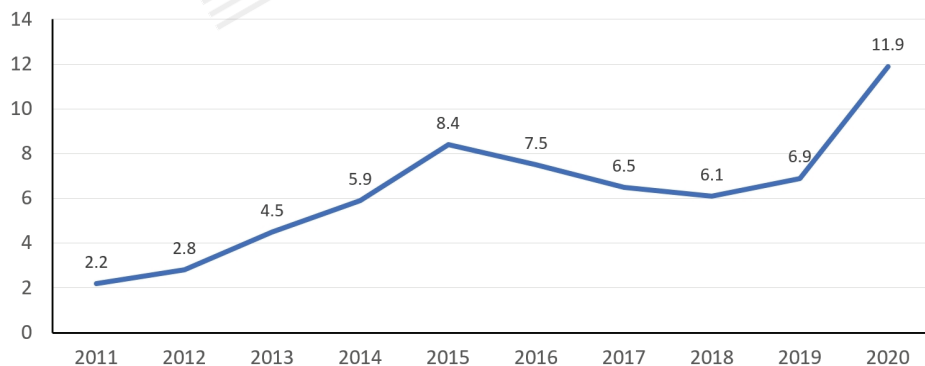
특히 2020년부터 COVID-19 감염증 유행상황에서 국민지원금, 재난지원금, 고용안정지원금, 소비지원금 등이 지급되면서 현금유동성이 크게 확대되었다. 2020년의 가계 및 비영리부문 M2 증가율(7.7%)은 최근 10년 동안에 최고치를 기록하였다. 각종 공공지원금뿐만 아니라 사회적 거리두기로 인한 소비절감으로, 가계의 저축률이 11.9%를 기록하였다.

[표 4-19] M2(현금유동성) 추이 : 전국

(단위 : 조 원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전 체	1,751	1,836 (4.8)	1,921 (4.6)	2,077 (8.1)	2,247 (8.2)	2,407 (7.1)	2,530 (5.1)	2,700 (6.7)	2,914 (7.9)	3,200 (9.8)
가계 · NPO	997	1,030 (3.3)	1,073 (4.1)	1,127 (5.0)	1,202 (6.7)	1,278 (6.3)	1,357 (6.2)	1,417 (4.0)	1,500 (6.3)	1,615 (7.7)

주 : () 안은 증가율임.
자료 : 한국은행.



주 : 단위는 %임.
자료 : 한국은행.

[그림 4-4] 가계저축률 추이

장기의 저금리상황에서 주택가격 상승과 가구소득 증가의 차이인 구입능력 격차(affordable gap)가 커짐에 따라, 대출을 활용한 추격매수가 증가하여 주택가격 상승도 촉발되었다.

[표 4-20] 가계대출 · 주택담보대출 추이 : 전국

(단위 : 조 원, %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
가계대출 (A)	861	906 (5.2)	961 (6.0)	1,025 (6.7)	1,138 (11.0)	1,270 (11.6)	1,370 (7.9)	1,447 (5.6)	1,505 (4.0)	1,631 (8.4)
주택담보대출 (B)	463	487 (5.2)	514 (5.4)	560 (9.1)	638 (14.0)	716 (12.1)	770 (7.6)	808 (4.9)	843 (4.3)	911 (8.0)
B/A (%)	53.7	53.8	53.5	54.6	56.1	56.4	56.2	55.9	56.0	55.8

주 : () 안은 증가율임.

자료 : 한국은행

영미계 국가에서 주택은 복지제도의 특징으로 여겨지지 않을 정도로 시장의 영향을 많이 받고 있다. 하지만 이들 국가의 자가소유 촉진정책에서 시장자유주의에 대한 지나친 강조와 주장은 주의할 필요가 있다. 자가점유 또는 주택소유를 통한 개인 및 가구의 안정성 강화와 관련한 공공정책이 잘 발달되어 있기 때문이다. 특히 자가거주율이 비교적 높고, 생애최초 주택구입자를 지원하는 제도가 발달되어 있어, 모기지론 또는 주택담보대출에 대한 수요가 지속적으로 감소하고 있다. 영미계 국가는 민간주택 구입에 필요한 보조금을 지급하고, 자가주택 부문을 성장시키기 위해 시장에 지속적으로 개입해왔다. 진보정권 집권기에는 주택의 상품화와 주거복지의 잔여화를 극복하기 위한 노력도 진행되었다. 하지만 이들 국가의 자가소유에 대한 정치적 담론이 복지비용의 축소, 연금제공의 감축 등 가구의 '보편적 복지'에 대한 권리를 줄이는 수단으로 확대되기도 하였다.

2000년대부터 유럽국가를 중심으로 공급 측면의 보조금은 축소/폐지되고, 가구 및 대출과 연계된 수요 측면의 보조금으로 전환되는 추세이다. 현재 공급 측면의 보조금으로는 비영리 또는 민간부문 개발업자에 대한 세제 혜택, 저리의 대출, 신용보험 및 보증제도, 토지 및 기반시설 제공 등이 남아있다. 일반적으로 공급 측면의 보조금은 투입시장(input market)이 제대로 작동하지 않고, 특정한 주택을 공급하기 위한 규제 또는 정책 인센티브에 대응하지 못할 때에만 효율적이다. 공급 측면의 보조금의 경우, 민간부문이 효율적으로 수행할 수 있는 기능을 정부 및 공

공부문이 주도할 때 시장을 왜곡하는 단점이 있다. 이에 많은 국가는 금융제도와 연계된 공급 측면의 보조금에서 벗어나 가구 및 대출과 연계된 선불(up-front) 보조금제도로 전환하였다(Hoek-Smit, M. C. & Diamond, D. B., 2003).

우리나라의 상황을 감안할 때, 주요 선진국의 생애최초 주택구입 지원정책의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 생애최초 주택구입자를 중심으로 자가소유 촉진정책을 체계화하되, 생애최초의 개념정의가 필요하다. 정책의 형평성과 공정성을 위해, 생애최초 주택구입자를 주택구입 경험이 없는 개인 및 가구로 정의할 필요가 있다. 미국처럼 주택구입 경험이 있더라도 장기간 무주택자인 경우에는 생애최초로 간주하지는 문제제기도 발생할 가능성이 있다. 하지만 제도개편 초기부터 심각하게 고려할 필요는 없는 것으로 판단된다. 자가보유비율이 낮고, 정책수요는 많다는 점에서 현행 무주택자 정의의 예외사항을 축소할 필요도 있다. 생애최초 주택구입자 중에서도 행정의 수비범위인 정책대상자의 소득 및 재산기준, 지원주택의 가격기준을 명확하게 설정하여야 한다.

둘째, LH·SH 등의 공기업을 통해 주택공급이 주도되고 있다는 점에서, 공급 측면의 보조금은 저렴주택을 공급하는 NPO 및 중소기업을 중심으로 개선할 필요가 있다. 세계적 추세와 시장왜곡의 발생 등을 감안할 때, 저렴주택(시세의 80% 이하) 공급자에게만 직접보조를 실시할 필요가 있다.

셋째, 수요 측면의 보조금은 직접보조보다는 세제감면 중심으로 구성할 필요가 있다. 과도한 시세차익에 대한 사회의 (부정적) 인식, 주거서비스에 대한 무료향유 심리의 발생 등을 감안할 때, 직접보조를 실시하는 것은 자제하여야 한다. 저리대출, 이연대출, 이차보전, 취득세·재산세 감면, HF(한국주택보증공사) / HUG(주택도시보증공사)의 보증료할인 등으로 시행할 필요가 있다.

넷째, 주택담보대출 및 저축제도는 저리대출, 신용보증, 연체차주 보호 등을 확대할 필요가 있다. 영국의 HtB 개인종합자산관리계좌(Help to Buy: ISA), 호주의 FHSS(First Home Super Saver)와 같이 생애최초 주택구입을 위한 저축제도를 마련할 필요가 있다.

다섯째, 공공임대주택의 소유권전환은 신중을 기하여야 한다. 일부 SHift 등 고가의 공공임대주택을 매각하여 저렴한 공공임대주택을 더 많이 확보하는 방식으로

추진하는 것을 신중히 검토할 필요가 있다.

여섯째, 지분공유 주거의 촉진 시에는 환매방식을 적극 활용하여야 한다. 지방정부가 직접 추진하거나, NPO에 대한 지원을 통해 지분공유형으로 생애최초 자가소유를 촉진할 필요가 있다. 소유자가 지분공유 주택을 매각할 경우에는 지방정부 또는 NPO에 환매하도록 하고, 손익공유형으로 제도를 설계하여 환매가격도 제한할 필요가 있다.

일곱째, 주택소유의 건전성 및 주택구입 실행이 포함된 소비자교육을 실시하되, 비영리/준공공조직이 담당할 필요가 있다. 정부의 주택정책에 대한 신뢰도가 매우 낮은 상황임을 고려하여야 하고, 교육 및 컨설팅을 공공서비스로 취급하는 것이 바람직할 것이다. 단, 신설 검토 중인 ‘주택청(주거정책 총괄기구)’ 등 공공기관보다는 비영리/준공공조직이 담당하되, 생애주기 또는 교체수요를 감안하여 교육 및 컨설팅이 진행되어야 한다.



[참고] 생애최초 주택구입자 지원정책 비교

구 분	한 국	미 국	영 국	호 주
생애최초자의 개념정의	• 주택소유 경험이 없는 무주택가구(상속지분·상속이전, 20㎡ 이하 주택 소유가구 등 포함)	• (무주택자 중예) 주택구입일을 기준으로 3년 동안 주거주지를 소유하지 않은 개인	• 국내·외 어느 곳에서든 한 번도 주택을 구입한 적이 없는 개인 및 가구	• 국내·외 어느 곳에서든 한 번도 주택을 구입한 적이 없는 개인 및 가구(1년간 6개월 이상 해당 주택 거주 필요)
공급 측면의 보조금	✓생애최초 특별공급 : 전년도 도시근로자 월평균 소득의 130%~160%를 대상으로 국민주택의 20%, 민영주택의 10%를 대상자에게 공급	• 자활 자가소유기회 프로그램(SHOP) : 특정대상에게 주택을 공급하는 비영리기관에 호당 15,000달러의 보조금 지급	• 생애최초 저렴주택 공급제도(First Home Scheme) : 공급자에게 호당 100,000파운드의 보조금을 지급하여 공급주택의 25%를 생애최초 주택구입자에게 시장가격의 70% 수준으로 공급	
수요 측면의 보조금	• (한시적) 취득세 감면 : 1.5억 원 이하 100% 감면, 3억 원(서울 4억 원) 이하 50% 감면	• FHA 선납금 보조금(FHA Down Payment Grant) : 주택가격의 3.5%를 선납금으로 지원하고, 이에 대한 이자 면제 • Down-Payment Assistance Program(선납금 지원프로그램) : 0% 대출, 이연대출, 선납금 보조 등을 포함 • 「선납금지원법(Downpayment Toward Equity Act)」 : 지역중위소득의 120% 이하인 생애최초 주택구입자에게 가구당 20,000달러~25,000달러의 보조금 지급 • 세금공제(First-Time Home Buyers Tax Credit) : 지역중위소득의 160% 이하인 생애최초 주택구입자에게 소득신고 시 재산세 납부금액 15,000달러 또는 주택가격의 10%의 소득공제	• 부동산등록세(Stamp Duty Land Tax) 면제 : 일정 금액 이하의 주택을 구매한 생애최초 주택구입자를 대상으로 부동산등록세를 면제	• 생애최초 주택소유자 보조금(FHOG) : 생애최초 주택구입자에게 일반적으로 지원하는 방식인 보조금(주별로 지원기준 및 지원금액이 다양) • 주택건축자 보조금(HomeBuilder Grant) : 집주인 본인이 주택을 신축하거나 기존주택을 개조하는 데 필요한 비용을 지원(호당 15,000달러 내외) • 세금공제(FHBAS) : New South Wales주 등에서 생애최초 주택구입자가 일정 금액 이하의 주택을 신축하거나 기존주택을 구입하면 취득·등록세를 감면
모기지시장 및 저축제도	• 생애최초 신혼부부 전용 구입자금 대출 : 5억 원 이하의 주택인 경우 2.2억 원까지 저리대출 지원, 대출금리는 소득 및 대출기간에 따라 1.55%~2.1% 차등 적용	• FHA 대출(FHA Loan) : 자기자본 3.5%로 주택을 구매할 수 있도록 나머지 금액을 대출 • VA 대출(VA Loan) : 군인 및 군인가족을 대상으로 100% 저리대출을 지원 • USDA 대출(USDA Loan) : 농업지역 등의 특정지역에서 주택구입 시 100% 대출 • Fannie Mae Home Ready, Freddie Mae Home Possible : 지역중위소득 80% 이하인 가구가 자기자본 3.0%로 주택구입이 가능하도록 저리 대출	• HtB 지분대출(Help to Buy: Equity Loan) : 5년 동안 주택가격의 20%(런던은 40%)까지 무이자 지분대출(25년 만기) 제공 • HtB 모기지보증(Help to Buy: Mortgage Guarantee) : 주택구입자가 5%의 자기자본으로 주택을 구입할 수 있도록 주택가격의 15%까지 정부기관에서 대출보증 • HtB 개인종합자산관리계좌(Help to Buy: ISA) : 개인이 월단위로 일정 금액을 저축하면, 정부가 개인이 저축한 금액의 25%를 보조하여 추가적 저축	• 생애최초주택 대출보증제도(FHLDS) : 생애최초 주택구입자가 5%의 선납금으로 상한금액 이하의 주택을 구입하면, 국민주택금융투자공사가 15%에 해당하는 금액을 대출보증 • 생애최초 주택구입자 저축제도(FHSS) : 생애최초 주택구입자가 슈퍼펀드에 일정 금액 이하를 예치하면, 해당 금액을 주택구입 시에 인출할 수 있도록 하는 제도(매년 최대 15,000달러의 기여금, 최대 50,000달러)
지분공유 주거의 촉진		• 지분공유 자가소유(Shared-equity Homeownership) : 프로그램 운영주체와 구입자가 주택가격을 분할하여 지분형태로 소유하되, 재판매·환매가격 등을 제한	• HtB 지분공유 자가소유(Help to Buy: Shared Ownership) : 초기자본이 부족한 생애최초 주택구입자가 주택가격의 10%~75%를 지불하여 해당 지분을 소유할 수 있도록 하고, 나머지 금액은 임대료로 납부하며, 지분 확대를 통해 자가소유	• 지분공유 자가소유제도(Shared Equity Scheme) : 주택구입자는 20%의 선납금을 지불하고, 정부기관 또는 금융기관도 주택가격의 20%를 지불하는 방식으로 지분공유(나머지 60%는 일반대출, 손익공유형 지분공유)
공공/사회주택 소유권전환	• 10년 공공임대주택 : 일정 기간(5년) 이후 분양 전환되는 임대주택(공기업뿐만 아니라 민간건설회사도 공급 가능하며, 자가촉진 정책수단의 성격)		• 공영주택 구입권(Right to Buy) : 3년 이상 거주한 공영주택 임차인에게 주택을 자가소유로 전환(할인율은 거주기간에 따라 35%~70%) • 사회주택 취득권(Right to Acquire) : 3년 이상 거주한 사회주택 임차인에게 사회주택 취득권을 부여(할인금액은 9,000파운드~16,000파운드)	
소비자교육		• 생애최초 주택구입자 교육·컨설팅(First-Time Homebuyer Education and Counseling) : 교육을 통해 자가소유와 관련된 전반적인 내용을 설명하고, 가구별 특성(소득, 지출, 대출, 신용점수 등)을 고려하여 주택구입 맞춤형 실행계획 등을 컨설팅		

05

생애최초 자가소유 지원정책의 체계화방안



1_ 생애최초 자가소유 지원정책의 체계화방향

2_ 생애최초 주택구입자 지원을 위한 방안

05. 생애최초 자가소유 지원정책의 체계화방안

1_ 생애최초 자가소유 지원정책의 체계화방향

우리나라의 주택정책은 국민의 주택소유보다는 주거안정에 방점을 두고서 추진되어 왔다. 하지만 통계청의 발표에 의하면, 2019년 주택소유율은 전국 56.3%, 서울 48.6%에 불과하다. 제4장의 사례에서 보듯이 미국의 65.8%(2020년), 영국의 64.6%(2020년), 호주의 66.2%(2018년)에 비해 상당히 낮은 수준이다. 게다가 주택정책보다는 금융 및 조세정책이 자가소유자의 증감에 더 많은 영향을 미치고 있다고 판단된다. 정부는 가계부채 관리를 명분으로 무주택가구가 내집을 마련할 수 있을 정도로 대출자금의 이용을 보장하는 형태의 정책을 시행하고 있지 않다. 이론적으로 주택소유에 대한 수요를 확대하는 정책은 주택가격의 인플레이션을 부추길 개연성이 있지만, 주택가격은 이와 다른 많은 이유로 상승한다.

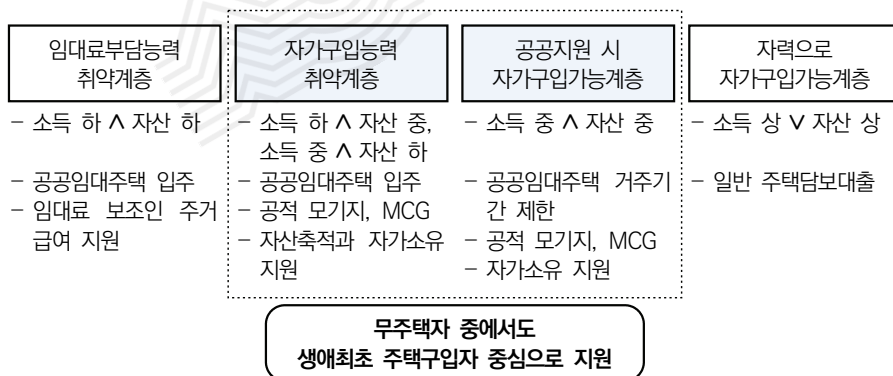
장기적으로 중산층의 붕괴 / 쇠락, 노동시장의 양극화, 높은 청년실업률 등과 같은 현상은 주거불안의 확대, 주택수요의 감소로 이어질 개연성이 있다. 자가소유는 재산의 형성 및 유동화를 이용한 자산기반복지를 확대할 수 있고, 주거안정성 및 사회안전성을 증대시키는 장점이 있다. 가구 측면에서는 주택품질 및 주거환경 향상에 따라 더 많은 주거서비스를 향유할 수 있고, 사회이동 및 자기성취감이 신장되는 이점도 있다. 공공임대주택 프로그램도 장점이 있지만, 자가소유정책의 이점을 완전히 대체할 수 없다. 주택정책은 부담가능한 임대주택뿐만 아니라 부담가능한 자가소유도 정책목표로 설정하여 추진되어야 한다.

그리고 2주택 이상 소유자에 대한 규제강화로 인한 매물을 고소득·고자산계층이 매집(소위 ‘줍줍’)하는 주택시장 환경이 조성된 것은 명백한 정책실패이다. 자력으로 주택매매시장에 진입하기 어려운 계층의 소외감·공포감을 해소하여, 추격매수에 따른 가격상승을 방지할 필요도 있다.

향후 자가소유 촉진정책은 [그림 5-1]과 같은 방향으로 체계화할 필요가 있다. 정부는 자가구입능력 취약계층과 공공지원 시 자가구입가능계층의 생애최초 주택 구입을 지원하는 데 초점을 두어야 한다. 자가구입능력 취약계층에 대해서는 기본적으로 공공임대주택 입주가 정책수단이 되어야 하지만, 주택구입을 희망하는 경우에는 공적 모기지와 모기지신용보증(mortgage credit guarantee: MCG)을 동시에 지원하도록 한다. 이 계층에 대해서는 자산축적을 지원하는 데에 많은 정책적 노력이 필요하다.

장기전세주택·행복주택 프로그램이 도입되면서, 공공지원 시 자가구입가능계층도 공공임대주택에 입주할 수 있다. 정책의 수요, 재고·공급, 형평성 등을 감안할 때, 공공임대주택의 유효활용성을 높여 더 많은 가구가 거주기회를 얻을 수 있도록 거주기간을 5년~10년 정도로 제한할 필요가 있다. 대신에 공적 모기지와 모기지 신용보증을 확대하여 자가소유를 지원하여야 한다.

한편, 소득·재산이 모두 낮은 임대료부담능력 취약계층에 대해서는 공공임대주택에 입주시키고, 주거급여 지원을 확대하는 데 최대한 노력하여야 한다. 소득이 높거나 재산이 많아서 자력으로 자가구입이 가능한 계층은 일반 주택담보대출을 이용하여 주택을 구입하면 될 것이다.



[그림 5-1] 자가소유 촉진정책의 체계화방향

중앙정부 및 서울시가 마련할 필요가 있는 생애최초 주택소유 촉진정책의 과제와 시책은 [표 5-1]과 같이 요약할 수 있다. 우선, 생애최초 주택구입자의 개념을 명확하게 정의하고, 정책대상자의 판정기준을 소득·재산·주택가격에 따라 설정하여야 한다.

그리고 생애최초 주택구입자의 자가소유를 지원하기 위해서는 ① 생애최초 중심으로 특별공급제도를 개선하고, ② 저렴주택 공급자에 대한 보조금을 이용하여 지분공유 주거의 공급을 촉진할 필요가 있다. ③ 취득세 감면·이차보전을 통해 정책 수요자에 대한 간접적 지원을 확충하고, ④ 공적 모기지를 확대하고, 연체차주 보호제도와 내집마련 저축제도를 마련하여야 한다. ⑤ 고가의 공공임대주택을 거주자에게 매각하여 저렴한 공공임대주택 확보에 사용하고, ⑥ ‘정직한 내집마련’을 중심으로 교육 및 컨설팅을 추진할 필요가 있다.

[표 5-1] 생애최초 주택소유 촉진정책의 과제와 시책

정책과제	시책 및 프로그램
생애최초 주택구입자의 개념정의 정책대상자의 범위설정	- (무주택자 중) 주택구입 경험이 없는 개인 및 가구 • 현행 무주택자 예외사항의 축소 - 정책대상자 선정기준 설정 : 모두 충족 • 도시근로자가구 평균소득의 100% / 120% 이하 • 전체가구 평균순자산(자산 - 부채)의 80% / 100% 이하 • 중위 주택매매가격의 100% 이하
특별공급제도의 개선 (자가소유기회의 형평성 제고)	- 생애최초 중심으로 특별공급제도 개선 • 신혼부부·다자녀가구 특별공급을 폐지하고, 생애최초 특별공급으로 통합
공급 측면의 보조금을 통한 지분공유 주거의 촉진	- 저렴주택(시세의 80% 이하) 공급자에게만 직접보조 • 지분공유 주거와 연계하여 제도 마련 - SH공사, NPO에 대한 지원을 통해 지분공유형 주택 공급 • 소유자의 일반매각 및 환매가격(손익공유형) 제한
수요 측면의 지원 확충	- 직접보조보다는 간접보조 중심으로 구성 • 취득세 감면의 점진적 확대 • 일정 기간(3년 정도) 이차보전을 통한 주택소유 지원
주택담보대출 및 저축제도 개선	- 공적 모기지(저리대출, 신용보증)의 확대 - 연체차주 보호제도의 마련 • 미국의 ‘HUD Homes’와 같은, 연체차주 소유주택을 매입·판매하는 프로그램 도입 - ISA(종합자산관리계좌) 개선을 통한 내집마련 저축제도의 마련
공공임대주택의 소유권전환	- 고가의 공공임대주택을 거주자에게 매각 • 매각대금은 저렴한 공공임대주택 확보에 사용
소비자교육 및 컨설팅 시행	- ‘정직한 내집마련’을 중심으로 교육 및 컨설팅 • 주택구입, 소유권유지, 지속거주 단계별로 구축·제공 • (가칭) ‘주거금융지원재단’ 또는 ‘주거지원상담센터’ 설립·운영

2_ 생애최초 주택구입자 지원을 위한 방안

1) 생애최초 주택구입자의 개념정의 및 정책대상 설정

생애최초 주택구입자를 중심으로 자가소유 촉진정책을 체계화하되, 생애최초의 개념정의가 필요하다. 정책의 형평성과 공정성을 위해, 영국·호주의 사례와 같이 생애최초를 주택구입 경험이 없는 개인 및 가구로 정의할 필요가 있다. 현재 정부는 저출산문제 해결과 연계하여 주택정책의 자원·수단 중에 많은 부분을 신혼부부에게 배분하고 있다. 이는 저출산문제 해결을 위해 청년층 표층가구에 유리한 주택정책을 펴고 있는 것이다. 아이를 낳지 않는 이유를 주로 주택문제에서 찾고 있는 것이라고 생각될 정도로 신혼부부에 대해 많은 주거지원을 하고 있다. 하지만 합계출산율은 2009년 1.149에서 2020년 0.837로 오히려 하락한 상태이다. 서울 가구의 3/1을 차지하는 1인가구뿐만 아니라 주된 주택수요층인 40대~50대 무주택가구도 정책대상에서 소외되는 문제가 부각되고 있는 것이다.

따라서 신혼부부 등의 집단을 표적화하여 자가소유정책을 실시하기보다는 무주택자 중에 생애최초 주택구입자로 일반화하여 자가촉진정책을 추진할 필요가 있다. 생애최초 주택구입자는 주택 또는 분양권 등의 공유지분을 소유한 경험이 없는 가구로 정의하는 것이 합리적일 것이다. 「주택공급에 관한 규칙」 제53조55)의 무주택

55) 제53조(주택소유 여부 판정기준) 주택소유 여부를 판단할 때 분양권 등을 갖고 있거나 주택 또는 분양권 등의 공유지분을 소유하고 있는 경우에는 주택을 소유하고 있는 것으로 보되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 주택을 소유하지 아니한 것으로 본다. 다만, 공공임대주택의 공급, 제46조, 「공공주택 특별법 시행규칙」 별표 6 제2호 라목에 따른 특별공급의 경우 무주택세대구성원에 해당하는지 여부를 판단할 때에는 제6호를 적용하지 아니한다. <개정 2016. 5. 19., 2016. 8. 12., 2017. 11. 24., 2018. 12. 11.>

1. 상속으로 주택의 공유지분을 취득한 사실이 판명되어 사업주체로부터 제52조 제3항에 따라 부적격자로 통보받은 날부터 3개월 이내에 그 지분을 처분한 경우
2. 도시지역이 아닌 지역 또는 면의 행정구역(수도권은 제외한다)에 건축되어 있는 주택으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택의 소유자가 해당 주택건설지역에 거주(상속으로 주택을 취득한 경우에는 피상속인이 거주한 것을 상속인이 거주한 것으로 본다)하다가 다른 주택건설지역으로 이주한 경우
 - 가. 사용승인 후 20년 이상 경과된 단독주택
 - 나. 85제곱미터 이하의 단독주택
 - 다. 소유자의 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 최초 등록기준지에 건축되어 있는 주택으로서 직계 존속 또는 배우자로부터 상속 등에 의하여 이전받은 단독주택
3. 개인주택사업자가 분양을 목적으로 주택을 건설하여 이를 분양 완료하였거나 사업주체로부터 제52조 제3항에 따른 부적격자로 통보받은 날부터 3개월 이내에 이를 처분한 경우
4. 세무서에 사업자로 등록한 개인사업자가 그 소속 근로자의 숙소로 사용하기 위하여 법 제5조 제3항에 따라 주택을 건설하여 소유하고 있거나 사업주체가 정부시책의 일환으로 근로자에게 공급할 목적으로 사업계획 승인을 받아 건설한 주택을 공급받아 소유하고 있는 경우
5. 20제곱미터 이하의 주택 또는 분양권 등을 소유하고 있는 경우. 다만, 2호 또는 2세대 이상의 주택 또는 분양권 등을 소유하고 있는 사람은 제외한다.
6. 60세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다)이 주택 또는 분양권 등을 소유하고 있는 경우

자 판정기준을 손질할 필요가 있다. 다른 주택건설지역 이주자(2호), 20㎡ 이하 주택·분양권 등의 소유자(5호), 폐가 또는 다른 용도로 사용되고 있는 주택의 소유자(7호), 미분양주택의 분양권소유자(10호)는 무주택자에서 제외할 필요가 있다. 소형·저가주택(전용 60㎡ 이하 & 수도권 1억 3,000만 원 이하)인 경우에도 임대료(또는 관리비)를 받고 임대하는 경우에는 유주택자로 취급하여야 한다. 사실상 주택의 대체재 역할을 하는 주거용 오피스텔도 주택으로 취급하여 소유 여부를 판단할 필요가 있다.

생애최초 주택구입자 중에 정책적으로 지원할 필요가 있는 ‘정책대상’의 판단·선정을 위해서는 소득 및 재산기준, 지원주택의 가격기준을 조정하여야 한다. 소득기준은 전년도 도시근로자 월평균소득의 100% / 120% 이하로 통일하여 정책의 형평성을 강화할 필요가 있다. 현재 주택청약 특별공급 시에 소득기준은 전년도 도시근로자 평균소득을 적용하고 있고, 신혼부부와 생애최초가 이에 해당된다. 민영주택·국민주택 청약 시에 신혼부부는 우선공급 100% / 120%, 일반공급 140% / 160%이고, 생애최초는 우선공급 130%, 일반공급 160%이다. 4인 가구일 때 소득기준 140%는 월소득 993만 원(연소득 1억 1,918만 원), 160%는 월소득 1,589만 원(연소득 1억 9,069만 원)이다. 현행 소득기준은 고소득계층이 내집마련에 성공하는 소위 ‘금수저청약’ 문제를 지속적으로 야기할 것이다.

따라서 특별공급 시에 전년도 도시근로자 월평균소득의 100% 이하 가구에 우선공급하고, 나머지 물량은 120% 이하 가구에 공급할 필요가 있다. 단, 생애최초 주택구입자에 대한 수요자 측면의 지원(저리대출, 이연대출, 이차보전, 세금 감면, 보증료 할인) 시에는 전년도 도시근로자 월평균소득의 100% 이하 가구를 대상으로 실시할 필요가 있다. 통계청이 실시하는 가계동향조사(전체 7,200표본)는 특정 년도에 4인 가구보다 5인 가구의 소득이 적은 경우가 나타나기도 한다. 4인 가

7. 건물등기부 또는 건축물대장 등의 공부상 주택으로 등재되어 있으나 주택이 남아 사람이 살지 아니하는 폐가이거나 주택이 멸실되었거나 주택이 아닌 다른 용도로 사용되고 있는 경우로서 사업주체로부터 제52조 제3항에 따른 부적격자로 통보받은 날부터 3개월 이내에 이를 멸실시키거나 실제 사용하고 있는 용도로 공부를 정리한 경우
8. 무허가건물(중전의 「건축법」 제8조 및 제9조에 따라 건축허가 또는 건축신고 없이 건축한 건물을 말한다)을 소유하고 있는 경우. 이 경우 소유자는 해당 건물이 건축 당시의 법령에 따른 적법한 건물임을 증명하여야 한다.
9. 소형·저가주택 등을 1호 또는 1세대만을 소유한 세대에 속한 사람으로서 제28조에 따라 주택의 공급을 신청하는 경우
10. 제27조 제5항 및 제28조 제10항 제1호에 따라 입주자를 선정하고 남은 주택을 선착순의 방법으로 공급받아 분양권 등을 소유하고 있는 경우(해당 분양권 등을 매수한 사람은 제외한다)

구보다 5인 가구의 기본 소비지출이 많을 수밖에 없다는 점에서, 5인 가구의 소득은 4인 가구와 6인 가구의 평균값을 적용할 필요가 있다.

[표 5-2] 전년도 도시근로자 월평균소득(2021년 적용)

(단위 : 원)

1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6 인	7 인	8 인
2,991.6	4,562.5	6,240.5	7,094.2	7,094.2	7,393.6	7,778.0	8,162.4

자료 : 통계청, 2020, 가계동향조사.

[표 5-3] 생애최초 정책대상자의 전년도 도시근로자 월평균소득 적용(안)

(단위 : 원)

구 분		100% (우선정책대상)	120% (일반정책대상)	140%	160%
월소득	3인 이하	6,240,520	7,488,624	8,736,728	13,978,765
	4 인	7,094,205	8,513,046	9,931,887	15,891,019
	5 인	7,243,926	8,692,711	10,141,496	16,226,394
	6 인	7,393,647	8,872,376	10,351,106	16,561,769
	7인 이상	7,778,023	9,333,628	10,889,232	17,422,772
연소득	3인 이하	74,886,240	89,863,488	104,840,736	167,745,178
	4 인	85,130,460	102,156,552	119,182,644	190,692,230
	5 인	86,927,112	104,312,534	121,697,957	194,716,731
	6 인	88,723,764	106,468,517	124,213,270	198,741,231
	7인 이상	93,336,276	112,003,531	130,670,786	209,073,258

재산기준은 전년도 전체가구 평균순자산의 80%(2억 9,030만 원) 또는 100%(3억 6,287만 원) 이하로 설정하여 자산부족가구의 자가소유를 촉진하는 것이 필요하다. 재산기준은 생애최초 특별공급의 자산기준(부동산 2억 1,550만 원, 자동차 3,496만 원), 디딤돌대출의 기준(순자산 3.9억 원), 주택가격 수준 등을 감안하여, 평균순자산을 기준으로 간단명료하게 개선할 필요가 있다. 재산기준은 주택청약 특별공급의 우선공급과 수요자 측면의 지원 시에는 평균순자산의 80%, 주택담보대출 지원 등의 경우에는 평균순자산의 100%를 적용하는 것이 합리적이라고 판단된다([표 5-4] 참조). 그리고 가능하면 광역지방자치단체 중심으로 평균순자산을 산출하여 재산기준을 달리 적용할 필요가 있다.

[표 5-4] 자산분위별 자산·부채·순자산 현황

(단위 : 천 원)

구 분		2018년	2019년	2020년
전 체	자 산	42,036	43,191	44,543
	부 채	7,668	7,910	8,256
	순자산	34,368	35,281	36,287
자산 1/5분위	자 산	2,333	2,260	2,309
	부 채	833	949	979
	순자산	1,499	1,311	1,330
자산 2/5분위	자 산	11,949	11,919	12,183
	부 채	2,135	2,160	2,390
	순자산	9,813	9,759	9,793
자산 3/5분위	자 산	25,746	25,735	26,074
	부 채	4,770	4,754	5,079
	순자산	20,976	20,981	20,994
자산 4/5분위	자 산	45,416	45,924	47,396
	부 채	7,489	7,989	8,229
	순자산	37,927	37,936	39,166
자산 5/5분위	자 산	124,724	130,110	134,734
	부 채	23,112	23,698	24,601
	순자산	101,612	106,412	110,134

자료 : KOSIS 국가통계포털(kosis.kr).

주택가액은 공식통계인 한국부동산원의 전년도 중위 주택매매가격(2021년 적용 6억 6,372만 원)을 기준으로 설정할 필요가 있다. 주택가격기준 역시 광역지방자치단체 중심의 지역별 중위매매가격을 적용하는 것이 바람직할 것이다. 2021년 6월 이전까지만 하더라도 한국부동산원과 KB국민은행 간에 조사결과의 차이가 컸지만, 7월부터 한국부동산원이 표본규모를 확대하면서 그 차이가 줄어들었다. 이후 발표를 고려할 때, 한국부동산원이 조사하는 전년도 중위 주택매매가격의 100% 이하를 주택가액기준으로 설정하여도 사회적 논란은 그리 많지 않을 것으로 판단된다([표 5-5] 참조).

[표 5-5] 서울시 주택매매가격 추이(한국부동산원)

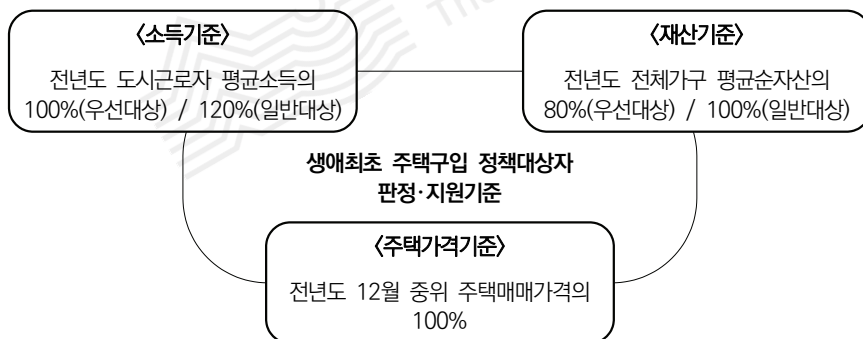
(단위 : 천 원)

구 분		전 체	아파트	연립·다세대	단독·다가구
2020.12.	평균매매가격	703,270	893,100	264,688	999,627
	중위매매가격	663,717	862,231	235,425	859,629
2021. 3.	평균매매가격	713,486	907,112	268,072	1,010,840
	중위매매가격	673,406	876,876	237,995	864,259
2021. 6.	평균매매가격	727,396	928,126	270,341	1,023,624
	중위매매가격	685,654	895,194	239,984	879,366
2021. 9.	평균매매가격	867,269	1,130,427	348,360	1,064,642
	중위매매가격	722,284	957,000	282,000	836,000

주 : 2021년 7월부터 표본규모를 확대한 주택가격동향조사를 실시·발표하면서, 매매가격이 이전보다 크게 상승함.

자료 : 한국부동산원, 부동산통계뷰어 R-ONE.

결론적으로 생애최초 주택구입자 중에 전년도 도시근로자 평균소득의 100% / 120% 이하이면서 전년도 전체가구 평균순자산의 80% / 100% 이하인 가구(또는 개인)가 전년도 12월 중위 주택매매가격의 100% 이하인 주택을 구입하는 경우에는 정책적으로 지원할 필요가 있다는 것이다.



[그림 5-2] 생애최초 주택구입 정책대상자 판정·지원기준(안)

소득기준과 재산기준을 모두 감안하는 경우에 우선정책대상은 전년도 도시근로자 평균소득의 100% 이하이면서 전년도 전체가구 평균순자산의 80%인 경우이다. 전년도 도시근로자 평균소득의 100%를 초과하거나 전년도 전체가구 평균순자산의 80%를 초과하는 경우에는 일반정책대상으로 처리할 필요가 있다. 한편, 미국처럼 주택구입 경험이 있더라도 장기간 무주택자인 경우에 생애최초로 간주할 것인가에

대한 문제제기가 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 문제제기는 주택시장 침체기 또는 주택수요 하락기에 발생할 가능성이 있다. 이 경우에는 생애주기 동안의 교체수요를 감안하되, 무주택기간을 장기(최소 10년~20년)로 설정하는 것이 바람직할 것이다.

2) 신혼부부·다자녀가구를 생애최초로 통합하여 특별공급제도 개선

2019년까지 주택청약 시스템은 금융결제원의 Apt2you를 기반으로 운영되었다⁵⁶⁾. 현재는 한국부동산원의 청약Home 홈페이지·시스템을 기반으로 주택청약 및 공급이 처리되고 있다. 청약신청자가 신청할 수 있는 특별공급 유형이 2가지 이상일 경우, 1가지 유형만을 신청할 수밖에 없기 때문에 청약신청자는 당첨가능성을 높이기 위한 특별공급 유형을 선택하고 있다. 2014년~2018년에 주택청약을 통해 특별공급된 물량은 53.6만 호 정도로 나타났다. 이 가운데 생애최초 특별공급물량은 3.6만 호(6.8%)로, 신혼부부 특별공급물량 및 다자녀가구 특별공급물량의 각각 1/4 수준에 불과하였다.

[표 5-6] 생애최초 주택구입자와 신혼부부·다자녀가구의 특별공급물량 비교

(단위 : 호)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	계	비 중
민영주택	80,586	114,538	96,476	57,131	55,718	404,449	100.0%
• 생애최초	-	-	-	-	-	-	-
• 신혼부부	18,369	29,035	24,907	15,025	21,323	108,659	26.9%
• 다자녀가구	20,407	31,667	28,315	17,283	14,444	112,116	27.7%
국민주택	20,595	30,995	33,314	25,458	21,615	131,977	100.0%
• 생애최초	5,640	8,704	9,137	7,326	5,634	36,441	27.6%
• 신혼부부	4,163	6,312	6,209	5,069	7,896	29,649	22.5%
• 다자녀가구	3,040	4,458	4,643	3,765	2,727	18,633	14.1%
합 계	101,181	145,533	129,790	82,589	77,333	536,426	100.0%
• 생애최초	5,640	8,704	9,137	7,326	5,634	36,441	6.8%
• 신혼부부	22,532	35,347	31,116	20,094	29,219	138,308	25.8%
• 다자녀가구	23,447	36,125	32,958	21,048	17,171	130,749	24.4%

자료 : 김덕례·권영선 외 2인, 2019, 「주택공급의 투명성 및 편의성 제고 등을 위한 개선방안 연구」, 국토교통부, p.105의 표를 발췌·정리함.

56) 2020년부터는 주택청약업무를 이관 받은 한국부동산원이 청약Home 사이트를 통해 운영하고 있다.

김덕례·권영선 외 2인(2019)의 연구결과에 따르면, 신혼부부-다자녀가구 특별공급의 중복률은 국민주택·민영주택 모두 낮았다. 국민주택의 경우에 신혼부부 특별공급가구 가운데 다자녀가구 특별공급에 해당하는 경우는 0.8%, 다자녀가구 특별공급가구 가운데 신혼부부 특별공급에 해당하는 경우는 3.8%로 나타났다. 민영주택의 경우에도 신혼부부 특별공급가구 가운데 다자녀가구 특별공급에 해당하는 경우는 0.8%, 다자녀가구 특별공급가구 가운데 신혼부부 특별공급에 해당하는 경우는 3.6%에 불과하였다. 당시에 생애최초 특별공급은 국민주택에만 해당되었는데, 생애최초와 신혼부부 특별공급뿐만 아니라 생애최초와 다자녀가구 특별공급의 중복률이 높게 나타났다. 다자녀가구 특별공급가구의 81.5%가 생애최초 특별공급의 대상이고, 신혼부부 특별공급가구의 90.6%가 생애최초 특별공급의 대상인 것으로 확인되었다.

신혼부부의 90.6%와 다자녀가구의 81.5%가 생애최초 주택구입자라는 점을 감안할 때, 신혼부부·다자녀가구 특별공급을 생애최초 특별공급으로 통합할 필요가 있다. 생애최초 특별공급이 신설된 민영주택의 공급물량 배분비율을 60%~70%로 조정하여야 한다. 이 경우 신혼부부와 다자녀가구의 경쟁률이 높아져 당첨기회가 낮아질 수 있으므로, 신혼부부와 다자녀가구에게 청약가점 또는 우선순위를 부여할 필요가 있다.

3) 공급 측면의 보조금을 통한 지분공유 주거의 촉진

(1) 지방정부·공기업·NPO 주도의 지분공유제 주택 공급

주택건설과 같이 민간부문이 효율적으로 수행할 수 있는 기능을 정부 및 공공부문이 주도하는 경우, 시장을 왜곡하는 단점이 발생하기도 한다. 이러한 이유로 많은 선진국은 공급 측면의 보조금보다는 수요 측면의 보조금으로 주택정책을 전환하였다. 주로 지방정부, NPO, 민간건설업자 등이 저렴주택을 공급하는 경우에 공급 측면의 보조금을 지원하고 있다. 미국·영국은 저소득가구 및 생애최초 자가소유자를 대상으로 주택을 공급하는 민간개발업자에게 공급자 보조를 실시하기도 한다. 하지만 수요자 보조와 모기지 프로그램보다는 양과 질 측면에서 중요성이 낮은 정책이다. 이들 국가는 공급자 보조금액을 제한하고, 정책대상가구를 일정 소득 이하와 특정 직업군으로 한정하여 시장개입을 최소화하고 있다. 호주는 생애최초 주

택구입자에게 보조금을 지급하는 등의 수요자 지원 프로그램이 중심이며, 저렴주택 공급을 위한 공급자 지원은 미미하다. 공급자 보조를 통해 시장가격보다 낮게 주택을 공급하는 방식은 정부의 지나친 개입이고, 시장경제를 왜곡할 수 있다는 관점이 반영된 것이다.

우리나라는 공공의 주도하에 대규모 택지를 개발하여 주택을 소유형(少類型, 주로 아파트) 대량공급하는 방식이 주를 이루고 있다. 민간 개발업자도 일부 물량을 특별공급하면, 국고보조금과 주택도시기금으로 지원하고 있다(김덕례·권영선 외 2인, 2019). 공공이 주도하는 자가소유 촉진정책은 5년 / 10년 분양전환 공공임대주택과 분납임대주택이 있는데, 공급물량의 25%를 생애최초 주택구입자에게 배분하고 있다. 이들 프로그램은 입주자저축으로 일정 금액 이상을 납부한 가구를 대상으로 하고 있는데, 특정 지역·유형에 수요가 몰리는 현상이 심화되어 과도한 경쟁을 유발하고 있다. 이러한 현상은 공공이 주택소비의 상품화를 부추기는 문제를 야기하고, 주거복지 실현을 위한 주택의 탈상품화라는 복지국가의 정책목표를 달성하는 데에도 한계가 있다고 판단된다.

민간 개발업자 역시 자가소유 촉진을 위해 국민주택 공급물량의 20%를 생애최초 주택구입자에게 특별공급하면, 주택도시기금에서 저리대출을 지원받을 수 있다. 60㎡ 이하의 국민주택을 공급하면 호당 5,500만 원의 금액을 연 4.6%로 대출받을 수 있다. 이는 기업의 신용대출보다 낮은 이자율이기 때문에 사업자금을 절약할 수 있는 이점이 있다.

[표 5-7] 국민주택 공급자에 대한 저리대출 지원(주택도시기금)

구 분		대출금리	대출금액
공공사업자	전용 60㎡이하	연 3.6%	호당 5,500만 원 이내
	전용 60㎡ 초과~85㎡	연 3.8%	호당 7,500만 원 이내
민간사업자	전용 60㎡ 이하	연 4.6%	호당 5,500만 원 이내

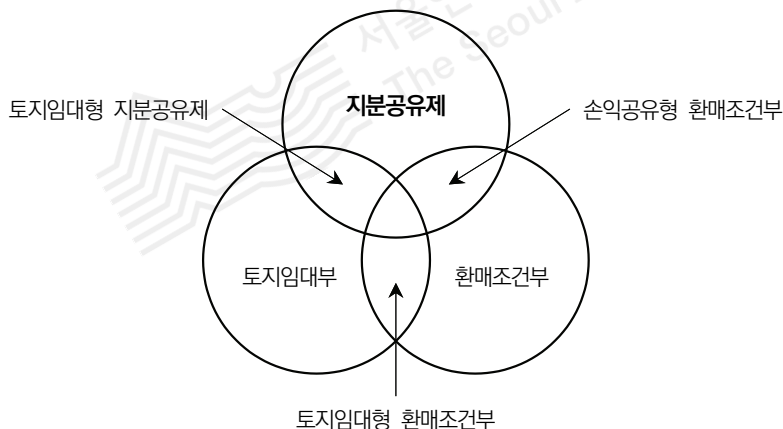
자료 : 주택도시기금 홈페이지(nhuf.molit.go.kr).

대규모 택지개발 및 주택공급은 물량을 확보하는 데에는 효과적이다. 그러나 토지수용에 따른 공공성을 확보하지 못하는 경우가 발생하고, 지역의 특성과 수요를

57) 5년 / 10년 분양전환 공공임대주택의 생애최초 특별공급 지원대상은 입주자저축 1순위자이면서 선납금을 포함하여 600만 원 이상 납부한 자로, 별도의 소득·자산기준도 충족하여야 한다.

반영하여 다유형 소량생산하는 데에도 한계가 있다. 게다가 토지 등 소유자의 희생과 공공자원의 투입에도 불구하고, 분양 이후에는 지속적으로 공공성을 유지하지 못하는 점이 문제로 지적되고 있다.

따라서 공급 측면의 보조금은 지속적으로 저렴성·공공성을 유지할 수 있는 지방정부, 공기업, NPO 등을 대상으로 제도를 개선할 필요가 있다. 이 경우 저소득층도 자가소유가 가능하도록 지분공유방식으로 주택을 공급하여야 한다. 저렴하게 공급된 주택을 시세 이하의 가격으로 유지하여 생애최초 주택구입자에게 지속적인 혜택을 주기 위해서는 환매조건부로 공급하는 것이 필요하다. 주택을 분양할 때 토지와 건물을 포함한 지분을 공급자와 수분양자가 공유하는 지분공유제 방식으로 공급하고, 환매 시에 수익을 공유하는 모델이 합리적일 것이다(김호기·박은철·성수연, 2020). 환매가격은 주택가격 상승분에 따라 달라지겠지만, 감정평가금액보다 낮은 수준인 90% 내외가 적당할 것이다. 과도한 손익공유는 제도의 지속가능성 측면에서 바람직하지 않기 때문이다. 토지에 대한 임대료는 연 1.0% 미만으로 하여 수분양자의 지분확대를 용이하게 하는 것도 필요하다.



자료 : 김호기·박은철·성수연, 2020, “서울시, 지속가능한 저렴주택 공급 위해 공공분양주택 대안적 모델 도입 검토해야”, 서울연구원 이슈페이퍼, p.26.

[그림 5-3] 지분공유 주거의 공급유형

지분공유 주거를 통해 생애최초 주택구입자를 지원하기 위해서는 계약금(선납금)의 비율을 낮추고, 저리대출과 대출보증을 동시에 지원하면서 환매조건부로 공급하는 것이 바람직하다. 영국의 HtB 지분공유 사례를 참고하여, 정책대상자를 우선 대상 생애최초 주택구입자로 제한하고, 최초지분을 10%~20% 정도로 설정할 필

요가 있다. 정책대상자가 10년~30년 동안에 임대료를 지불하면서 소유지분을 늘려가는 방식으로 운영하여야 한다.

지방정부 또는 공기업이 토지의 장기임대(50년 이상)를 전제로 하여, 건물지분만으로 저소득층 생애최초 주택구입자가 자가소유를 달성할 수 있도록 하는 방안도 신중하게 검토할 필요가 있다. 미국에서는 공동체토지신탁(Community Land Trust: CLT)이 토지를 매입·소유한 상태에서 주택을 건설하고, 주택구입자가 건물분의 지분만으로 주택을 소유할 수 있도록 하는 방식도 시행되고 있다. 이 경우 주택구입자가 토지를 영구적으로 사용할 수 있는 대신에, 주택을 매각할 경우에는 당해 CLT에게 소유권을 넘겨야 한다.

(2) 포용주택 공급 추진

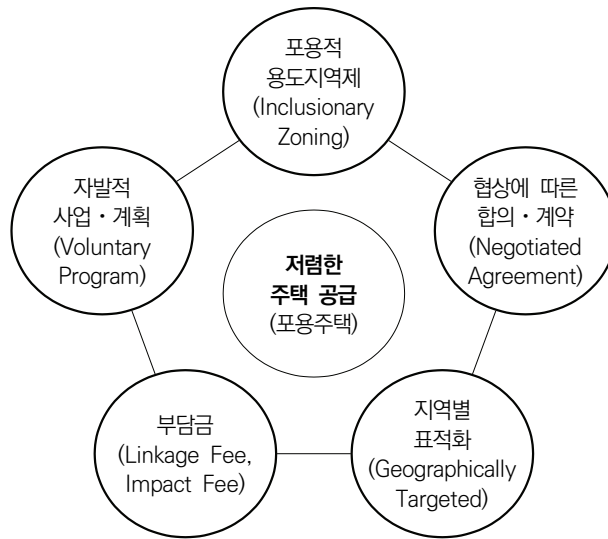
1980년대부터 미국은 비주거용 건물을 건설하는 경우에도 포용적 용도지역제(inclusionary zoning) 및 부담금조례(linkage ordinance)를 활용하여 포용주택(inclusionary housing)을 공급하고 있다. 부담금조례는 오피스빌딩, 쇼핑센터와 같이 비주거용 건물을 건설하는 개발업자가 부담가능한 주택의 건설을 위한 기금에 기여하도록 하는 것이다. 1981년 샌프란시스코가 처음으로 관련 조례를 제정하였고, 1986년 보스턴도 관련 조례를 마련하였다. 1983년 뉴저지주 대법원의 Mt. Laurel 결정⁵⁸⁾에 따라, 지방정부의 포용적 용도지역제 조례가 저소득가구의 주거소요에 대응하는 합법적이고 정당한 방법임이 확인되었다(박미선, 2020).

미국에서 포용주택은 저렴한 임대주택 및 자가주택을 건설·공급하고, 사회통합을 증진시키는 목적하에 계획체계를 이용하는 수단 및 방법을 의미한다. 포용주택은 프로그램, 제도 및 규제로 지칭되거나, 이에 따라 건설·공급된 주택으로 한정되기도 한다. 포용주택 프로그램은 포용적 용도지역제⁵⁹⁾, 협상에 따른 합의·계약, 자발적 사업·계획⁶⁰⁾, 부담금, 지역별 표적화를 통해 추진되고 있다.

58) Mt. Laurel은 혐의로 뉴저지주 대법원의 판결을 의미하지만, 광의로 모든 지방정부가 지역의 부담가능 주택 필요에 대응하여 적정량을 공급할 헌법적 의무가 있다는 법률적 원칙을 의미한다.

59) 민간개발업자가 주택개발사업 등을 시행하는 경우, 일정 비율 이상의 부담가능한 분양/임대주택을 공급하도록 할 수 있다. 이 비율은 지방정부의 법률·제도에 따라 의무적(mandatory)으로 정해지거나, 개발업자가 자발적(voluntary)으로 공공과 협의하여 정하기도 한다. 개발업자가 받는 인센티브는 ① 용적률 상향(57%), ② 건축기준, 주차장 설치기준 등의 규제 완화(24%), ③ 부담금 감면(17%), ④ 행정절차 간소화(13%), ⑤ 부담가능주택 건설비기준의 하향조정(11%), ⑥ 세금 감면(6%), ⑦ 직접보조금(4%) 순으로 나타났다(Wang, R. & Balachandran, S., 2021, *Inclusionary Housing in the United States*, Grounded Solutions Network).

60) 2019년 현재 전체 포용주택 프로그램(1,019개) 중에 법률 또는 제도에 따른 의무적 프로그램은 734개이고, 나머지(285개)는 자발적 프로그램이다(Wang, R. & Balachandran, S., 2021, *Inclusionary Housing in the*



자료 : Grounded Solutions Network의 Inclusionary Housing 홈페이지(inclusionaryhousing.org).

[그림 5-4] 포용주택 프로그램의 사업요소

소규모 도시 및 주택정비사업 시에 용적률 상향, 건축 및 주차장기준 완화, 부담금 감면, 행정절차 간소화, 세금 감면 등의 인센티브를 통해 포용주택을 공급할 필요가 있다. 포용주택은 공공임대주택뿐만 아니라 저렴한 분양주택도 함께 공급하되, 주택분양은 생애최초 주택구입자를 대상으로 실시하여야 한다. 미국에서 시행 중인 1,019개 포용주택 프로그램 중에 258개 표본을 이용한 연구 결과, 저렴한 주거 11.0만 호 중에 부담가능한 분양주택이 3.1만 호 공급되었다. 258개 표본 중에 123개 프로그램이 포용적 용도지역제와 부담금을 활용하고 있었는데, 17.6억 달러 이상의 부담금을 징수하였다. 저렴한 분양주택은 지역중위소득의 50% 초과~80%인 가구를 대상으로 하는 프로그램이 75%, 지역중위소득의 80% 초과~120%인 가구가 대상인 경우는 18%를 차지하고 있었다(Wang, R. & Balachandran, S., 2021).

4) 수요 측면의 지원 확충

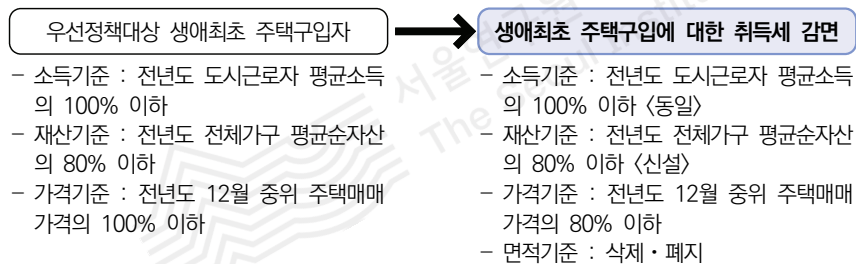
(1) 취득세 감면의 점진적 확대

수요 측면의 보조는 직접보조와 간접보조로 구분할 수 있다. 직접보조는 미국의 선납금 보조·지원, 호주의 주택소유자 보조금처럼 주택구입에 필요한 자금을 현금으로 지원하거나, 저소득층에게는 주택의 분양가격을 인하하는 프로그램 등이 있다. 간접보조는 주택구입비용의 일부에 대한 소득공제, 부동산등록세 또는 취득세를 감면하거나, 선납금에 대한 이차보전을 해주는 프로그램 등이 해당된다.

직접보조는 직접적으로 생애최초 자가소유를 촉진시키는 효과가 있다. 반면에 사회적 형평성, 부정수급, 수요팽창에 따른 가격상승 등의 문제가 발생할 수 있으므로 신중한 접근이 필요하다. ‘투기’, ‘영끌’, ‘금수저청약’ 등 주택구입과 관련한 부정적인 사회적 인식을 고려하였을 때, 부작용이 있는 직접보조보다는 간접보조 중심으로 지원하는 것이 바람직하다고 판단된다. 예산으로 일부 가구에 선별적으로 현금 형태의 보조금을 지급하거나, 할인가격으로 주택을 분양하는 정책은 지원을 받지 못하는 가구의 상대적 박탈감 문제가 크게 대두될 것이다. 따라서 수요 측면의 지원은 세금감면과 같은 간접보조부터 도입·강화하는 것이 바람직하다. 보유·양도 관련 세금의 감면은 가구의 주택선택 및 소비에 전반적인 영향을 미치므로, 생애최초 주택구입자를 지원하는 제도로는 적합하지 않다고 판단된다.

현재 우리나라에서 시행 중인 수요 측면의 보조는 저소득층 생애최초 주택구입자에 대한 취득세 감면제도가 있다. 이 제도는 연소득 7천만 원 이하인 생애최초 주택구입자를 대상으로, 주택가격 및 면적기준을 충족하면 취득세를 감면해주고 있다. 전용 85㎡ 이하이면서 1.5억 원 이하의 주택을 구입하면 취득세를 100% 면제하고, 1.5억 원 초과~4억 원인 주택을 구입하면 50%까지 감액하고 있다. 2021년 8월 정부는 「지방세특례제한법」 개정안을 입법예고하였는데, 취득세 감면기간을 2년 연장할 계획이다. 과세표준은 신고가액에서 실거래가격으로 바뀔 예정이다. 하지만 2020년 12월 주택구입물량지수(K-HOI)가 10% 미만으로 떨어져, 저소득층이 구입가능한 주택물량은 극소수인 상황이다. 2021년 9월 서울의 중위 주택매매가격은 7.2억 원이고, 아파트는 9.6억 원, 단독·다가구주택은 8.4억 원이다. 재고의 30%를 차지하는 연립·다세대주택이 평균 3.5억 원, 중위 2.8억 원이다. 결국, 현행 취득세 감면기준을 충족하는 주택의 대부분은 소형 다세대주택이다.

생애최초 주택구입자에 대한 정책적 배려·우대 차원에서 볼 때, 취득세 감면기준을 상향조정할 필요가 있다. 우선, 지원기준이 거의 같은 ‘생애최초 주택구입 신혼부부’에 대한 취득세 경감’과 ‘생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면’을 하나로 합쳐 생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면으로 통일하는 것이 필요하다. 단, 취득세는 서울 자치구의 지방세 징수액 중에 31.5%(2020년 기준)를 차지하고 있다는 점에서, 감면액이 급격하게 증가하지 않도록 유의하여야 한다. 소득기준은 우선 정책대상 생애최초 주택구입자와 동일하게 설정하고, 대신에 재산기준을 신설할 필요가 있다. 주택가격기준은 전년도 12월 중위 주택매매가격의 80% 이하(2021년 적용 5.3억 원)로 설정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 주택에 관한 기준은 가격기준만으로도 충분하다고 판단되므로, 면적기준은 삭제·폐지하면 될 것이다. 주택가격기준은 광역지방자치단체 중심의 지역별 중위 주택매매가격으로 설정하되, 가격기준의 절반(2021년 적용 5.3억 원 ÷ 2) 이하는 취득세를 면제할 필요가 있다.



[그림 5-5] 생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면기준(안)

주요 선진국의 생애최초 주택구입 지원정책 및 프로그램 사례에서 보듯이, 세금 감면은 수요 측면의 보조금으로 생애최초 자가소유를 지원하는 중요한 정책수단이다. 미국은 중산층 이하의 생애최초 주택구입자에 대한 소득공제를 통해 자가소유를 지원하고 있다. 생애최초 주택구입자에 대해 영국은 부동산등록세를 면제하고, 호주는 취·등록세를 감면하고 있다. 이들 국가의 세금감면은 적용기간이 한정된 한시적 제도가 아니다. 따라서 현재 한시적 제도인 생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면을 일반 정책화하여 장기적·지속적 정책으로 추진할 필요가 있다.

(2) 이차보전을 통한 생애최초 주택구입자 지원

우선정책대상 생애최초 주택구입자이지만 정책모기지인 내집마련 디딤돌대출·

보금자리론을 이용하지 못하고 주택담보대출을 받은 경우⁶¹⁾에는 서울시가 이차보전을 통해 지원하는 것을 신중하게 검토하여야 한다. 이차보전은 국민경제적 비용을 절감할 수 있으며, 유동자금이 풍부하고 저금리인 상황에서는 경제적 편익 측면에서 정부와 금융기관에게 유리한 정책수단이다(임소영, 2014). 많은 선진국의 지방정부는 국가의 자가소유 지원정책과 별도로 또는 부가적으로 생애최초 주택구입자에 대한 지원수단을 강구·실시하고 있는데, 이차보전도 이에 포함된다. 미국의 연방주택청(FHA)은 주택가격의 3.5%를 선납금으로 지원하는 것뿐만 아니라, 이자를 면제해주는 프로그램도 운영하고 있다. 현재 서울시는 주택금융공사(HF) 보증, 협약은행 대출, 서울시 이차보전 방식을 통해 신혼부부와 청년에게 임차보증금 대출이자를 지원하는 사업을 시행하고 있다. 2021년 신혼부부·청년 임차보증금 이차지원사업의 예산은 신혼부부 816억 원, 청년 54억 원이다⁶²⁾.

이차보전은 생애최초 주택구입자가 민간은행에서 구입자금을 대출받는 경우에 정책모기지와의 이자비용 차이를 지불하는 방식으로, 수혜자 측면에서는 저리대출과 같은 효과를 볼 수 있다. 공공이 이차보전을 해주면, 정책수혜자에게는 내집마련 디딤돌대출·모기지를 이용하는 것과 동일한 효과가 나타날 것이다. 비교적 저소득·저자산이지만, 생애최초 주택구입자의 수요를 증가시켜 주택가격 상승을 자극할 수 있으므로 지원자격을 다소 엄격하게 제한할 필요가 있다. 이차보전은 생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면기준과 동일하게 설정하여 운영할 필요가 있다. 주택구입과 소유권유지에 대한 책임감을 고취시키기 위하여, 이차보전은 기간을 3년 이내로 제한하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5) 주택담보대출 및 저축제도 개선

(1) 공적 모기지(저리대출·신용보증)의 확대

대부분의 무주택자는 대출을 이용하여야 자가소유에 접근할 수 있기 때문에, 주택담보대출의 비용 및 가용성은 가구뿐만 아니라 국가의 관심사가 되었다. 현행 투기과열지구 및 조정대상지역 내의 주택담보대출 규제는 [표 5-8]과 같다. 투기과열

61) 내집마련 디딤돌대출·보금자리론의 연간 자금이 일찍 고갈되면서 이자율 상승, 신청조건 엄격화 등의 문제가 발생하기도 한다. SBS Biz, 2016년 10월 26일자; 디지털타임즈, 2017년 6월 18일자; MBN뉴스, 2021년 11월 8일자; 아시아경제, 2021년 11월 18일자.

62) 서울시 주택건축본부, 2021, “2021년 주요업무 보고”, p.12.

지구인 서울에서 주택취득 목적의 담보대출은 주택가격 9억 원 이하일 경우에 LTV 40%, DTI 40%가 적용되고 있다. 단, 정책적으로 서민 실수요자를 위한 내집 마련을 지원하는 디딤돌대출과 보금자리론의 경우 LTV 규제비율이 70%이다.

[표 5-8] 주택담보대출의 LTV · DTI

(단위 : %)

구 분 (시가 기준)	규제지역				비규제지역	
	투기과열지구		조정대상지역			
	LTV	DTI	LTV	DTI	LTV	DTI
9억 원 이하	40	40	50	50	60~70	50~60
9억 원 초과~15억 원 이하	40 / 20	40	50 / 30	50	60~70	50~60
15억 원 초과	0	-	해당 없음			

주 : 1) 2주택 이상 세대, 9억 원 초과 주택은 원칙적으로 LTV 0%임.

2) '9억 원 초과~15억 원'의 경우 9억 원 이하분은 LTV 40%, 9억 원 초과분은 LTV 20%임.

LTV · DTI 규제 외에 특정차주의 경우에는 DSR(총부채원리금상환비율) 규제도 적용되고 있다. 차주별 DSR 은행권 40%(제2금융권 60%)는 ① 투기지역 · 투기과열지구 내의 시가 9억 원 초과 주택을 담보로 은행에서 주택담보대출을 받는 경우, ② 연소득 8,000만 원을 초과하는 고소득자가 받는 신용대출 총액이 1억 원을 넘는 경우에 적용되었다. 2021년 7월부터 '개인별 DSR 40%(제2금융권 60%)' 적용 대상이 ① 투기지역 · 투기과열지구 · 조정대상지역 내의 시가 6억 원 초과 주택에 대한 담보대출, ② 1억 원 초과 신용대출로 확대되었다. DSR은 원금 및 이자 상환액을 연소득으로 계산하기 때문에, 소득이 낮을수록 대출을 받아 내집마련을 하는 것이 어려워질 것이다.

[표 5-9] 차주단위 DSR(총부채원리금상환비율)의 단계적 확대계획

구 분	기 준	1단계 (2021년 7월)	2단계 ('22.07 → '22.01)	3단계 ('23.07 → '22.07)
주 택 담보대출	투기지역 · 투기과열지구 내 9억 원 초과 주택	① 규제지역 내 6억 원 초과 주택	총대출액 2억 원 초과 (① · ② 유지)	총대출액 1억 원 초과 (① · ② 폐지)
신용대출	연소득 8천만 원 초과 & 대출액 1억 원 초과	② 대출액 1억 원 초과		

주 : 총대출액 판단기준은 원칙적으로 모든 가계대출의 합임. 단, 소득 이외의 상환재원이 있는 대출은 제외, 한도대출의 경우 한도액을 대출액으로 계산함.

자료 : 금융위원회 · 금융감독원, 2021. 4, "가계부채 관리방안 - 2021~2023년 중기관리계획 -", p.5; 금융위원회 · 금융감독원, 2021.10, "가계부채 관리 강화방안 - 가계부채 관리방안 후속 보완과제 및 추가 대응방안 -", p.5.

한편, 무주택 서민·실수요자의 경우에는 ‘내집마련’에 도움이 될 수 있도록 LTV·DTI 기준을 완화하여 적용하고 있다.

[표 5-10] 무주택 서민·실수요자에 대한 주택담보대출 우대조건 및 우대수준

구 분	2021년 5월 이전		2021년 6월 이후	
	투기과열지구	조정대상지역	투기과열지구	조정대상지역
우대조건	무주택 세대주		무주택 세대주	
① 소득기준	부부합산 연소득 0.8억 원 이하 생애최초구입자는 0.9억 원 이하		부부합산 연소득 0.9억 원 이하 생애최초구입자는 1.0억 원 미만	
② 주택기준	6억 원 이하	5억 원 이하	9억 원 이하	8억 원 이하
우대수준			최대 4억 원 한도	
① LTV	50%	60%	• ~6억 원 : 60% • 6~9억 원 : 50%	• ~5억 원 : 70% • 5~8억 원 : 60%
② DTI	50%	60%	60%	60%
③ DSR	은행권 40%, 제2금융권 60%		은행권 40%, 제2금융권 60%	

자료 : 금융위원회, 보도참고자료(서민·실수요자의 내집마련 지원을 위하여 주담대 우대조건 및 혜택을 확대하고, 청년·신혼부부 등의 전월세 주거부담을 완화하겠습니다), 2021년 5월 31일자.

자산의 양극화문제를 해소하기 위해서는 주택금융제도의 변화가 필요하며, 생애최초 주택구입자의 구매력을 높여주는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 서울의 주택가격 수준을 감안할 때, 공적 모기지인 디딤돌대출과 보금자리론을 이용하여 구입할 수 있는 주택은 연립·다세대주택 정도이다. 아파트는 소위 ‘영끌’을 할 수 있는 가구가 제한적이기 때문에, 고소득·고자산계층만이 내집마련에 성공하는 현상이 발생하고 있다.

따라서 우선적으로 공적 모기지인 디딤돌대출과 보금자리론을 확대·개편하여 생애최초 주택구입자가 주택을 손쉽게 구입할 수 있도록 하여야 한다. 디딤돌대출은 생애최초 지원의 우선대상인 전년도 도시근로자 평균소득의 100% 이하이면서 전년도 전체가구 평균순자산의 80% 이하인 가구를 대상으로 개편할 필요가 있다. 보금자리론은 생애최초 지원의 일반대상인 전년도 도시근로자 평균소득의 120% 이하이면서 전년도 전체가구 평균순자산의 100% 이하인 가구를 대상으로 개편하면 될 것이다. 기존의 주택면적기준은 폐지하고, 주택가격(담보주택의 평가액)은 지역별 전년도 12월 중위매매가격의 100% 이하를 기준으로 설정할 필요가 있다.

[참고] 현행 디딤돌대출 및 보증자리론

구 분	디딤돌대출	보증자리론
신청대상	- 무주택 세대주 - 부부합산 연소득 6,000만 원 이하 • 생애최초, 신혼, 2자녀 이상은 7,000만 원 이하 - 순자산 3.9억 원 이하	- 무주택자 또는 1주택자 - 부부합산 연소득 7,000만 원 이하 • 신혼 8,500만 원 이하, 3자녀 이상은 1억 원 이하
대출금리	- 연 1.85%~2.40%	- 연 3.10%~3.40% • 사회적 배려계층 등에 우대금리 적용
대상주택	- 주택가격 5억 원 이하 - 주거전용면적 85㎡ 이하	- 담보주택의 평가액 6억 원 이하 - 주택면적 85㎡ 이하
대출한도	- LTV 70% 이하 - 최대 2억 원 • 신혼 2.2억 원, 2자녀 이상 2.6억 원, 30세 이상의 단독세대주 1.5억 원	- LTV 70% 이하 - 최대 3.6억 원 • 3자녀 이상 4억 원
대출기간	- 10년, 15년, 20년, 30년	- 10년, 15년, 20년, 30년, 40년
대출상환	- 원리금 / 원금 균등분할상환, 체증식 분할상환 - 조기상환 수수료 : 3년, 최대요율 1.2%	- 원리금 / 원금 균등분할상환, 체증식 분할상환 - 조기상환 수수료 : 3년, 최대요율 1.2%~1.5%

자료 : 한국주택금융공사 홈페이지(www.hf.go.kr)에서 발췌·정리함.

또한 생애최초 주택구입자에 대한 공적 보증을 확대하여, 규제지역 여부와 상관 없이 LTV 60%~70%까지 대출을 실시할 필요도 있다. 현재 주택구입과 관련한 공적 보증은 한국주택금융공사의 중도금보증과 모기지신용보증(mortgage credit guarantee: MCG), 주택도시보증공사의 주택구입자금보증이 있다([표 5-11] 참조). 이들 제도는 ① 건설사업을 통해 공급되는 주택을 분양받은 상태에서 중도금(또는 잔금) 대출이 필요한 경우에 이용하는 보증보험이거나, ② 소액임차보증금에 해당하는 금액을 메우는 보증보험에 가입하여 주택담보대출 한도를 높이는 신용보증이다. 이 중에 모기지신용보증은 주택구입 시에 자기자본이 부족한 가구에 대하여 레버리지 효과를 확대시키는 데 목적이 있다.

[표 5-11] 현행 주택구입 관련 공적 보증제도

구 분	한국주택금융공사(HF)		주택도시보증공사(HUG)
	중도금보증	모기지신용보증	주택구입자금보증
신청대상 또는 상품개요	- 30세대 이상이며, 9억 원 이하의 주택분양 계약자 • 분양대금의 10% 이상을 납부	- 주택담보대출 시 소액임차 보증금을 공제하지 않고, LTV 한도까지 대출을 받을 수 있는 보증	- 주택분양 계약자 • 주택의 분양계약을 체결하고 분양대금의 5%~10% 이상을 납부
보증한도	- 3억 원 이내 • 분양가격의 60%~70%	- 1억 원 이내(통합 3억 원 이내)	- 인당 5억 원 이내(세대당 최대 2건 가능) • 건당 분양대금의 60%
보증료율	- 연 0.10%	- 아파트 연 0.20%, 기타 주택 연 0.25%	- 연 0.13% • 사회취약계층 등에 할인

자료 : 한국주택금융공사 홈페이지(www.hf.go.kr), 주택도시보증공사 홈페이지(www.khug.or.kr)에서 발췌·정리함.

정책적 우선대상인 생애최초 주택구입자는 자산제약과 소득제약이 있어 자가소유가 어려운 계층이다. 이들은 장래에 소득증가의 가능성이 높음에도 불구하고 주택구입 시점에서는 자산 및 소득제약에 따라 모기지신용보증을 활용하지 못하는 경우가 많을 것으로 예상된다(윤수민·김기준·유선중, 2017: p.120). 따라서 모기지신용보증에 대한 보증료율 및 보증수수료를 경감하여 주택구입 용이성을 확대할 필요가 있다. 이와 함께 정책적 우선대상인 생애최초 주택구입자는 규제지역 내의 주택을 구입하더라도 구입가격이 전년도 12월 중위 주택매매가격의 100% 이하이면, LTV를 60%~70%까지 허용하는 것이 필요하다.

(2) 연체차주 보호제도의 마련

최근 가계부채로 인한 경제위기의 가능성을 해소하고, 실수요자의 주택구입 여력을 개선하기 위해서는 대출규제를 LTV 중심에서 DSR 중심으로 개편하여야 한다는 주장이 제기되고 있다(권호현, 2021; 강민석, 2021). 1994년부터 미국은 「자가소유 및 지분보호법(Homeownership and Equity Protection Act: HOEPA)」을 제정하여 약탈적 대출(predatory lending)을 규제하고 있다. 미국 재무부는 반복적 차환⁶³⁾, 상환능력을 고려하지 않은 대출, 만기일시상환 방식의 대출, 조기상환 시 높은 수수료, 상환금액 증가형 대출⁶⁴⁾, 강제적 중재조항⁶⁵⁾을 약탈적 대출로

63) 반복적으로 새로운 대출로 차환해주면서 높은 대출수수료를 받는 행위.

64) 이자의 일부 / 전부를 원금에 더해 시간이 경과할수록 만기상환금액이 늘어나는 대출.

정의하고 있다. 우리나라는 약탈적 대출에 대한 정의 및 판단기준이 확립되어 있지 않은 상황이다.

그동안 금융기관은 대출자의 상환능력을 고려하지 않은 과잉대출을 실시한 측면이 있다. 특히 주택담보대출은 ① 경매제도를 통해 대출금을 회수할 수 있어 금융기관의 미회수 관련 리스크가 거의 없고, ② 주택가격 하락에 따른 리스크도 채무자인 대출자의 부담이다. 한편, 2021년 3월에는 「금융소비자 보호에 관한 법률」이 제정되어 상환능력을 고려하지 않은 대출에 대한 금융기관의 책임을 명시하였다. 금융기관이 연체차주의 주택을 경매에 부치기 전에 반드시 차주와 상담하고, 일정한 조건을 충족하는 경우에는 근저당권 등의 행사를 1년 동안 유보하도록 하고 있다.

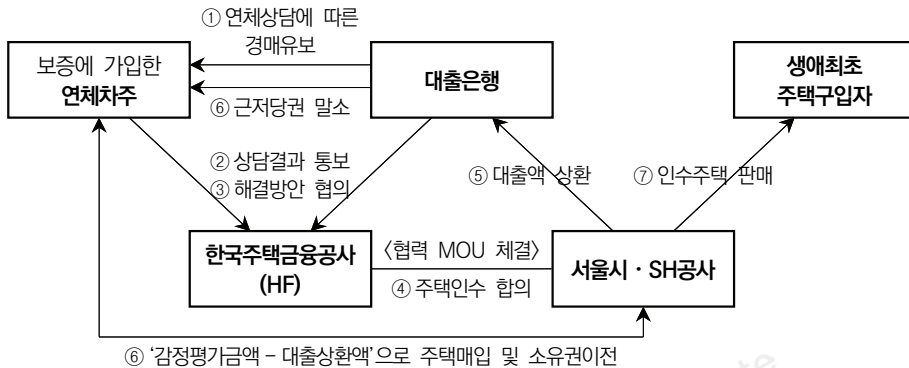
금융기관의 근저당권 행사 유보제도는 실효성이 적을 것으로 판단된다. 현행 제도는 여전히 원리금 연체와 주택가격 하락에 따른 리스크를 대출자가 부담하도록 되어 있기 때문이다. 미국은 정부기관(FHA, HUD 등)이 보증한 담보대출의 경우 대출자가 원리금을 상환하지 못하면, 해당 주택을 정부기관이 인수하여 매도하는 ‘HUD Homes’ 프로그램을 운영하고 있다. FHA·HUD 등은 주택구입자가 상환하지 못한 대출액을 은행에 상환하고, 해당 주택을 인수하고 있다. 인수한 주택은 ‘HUD Homes’가 되며, 이들 주택은 감정평가를 통해 책정된 시장가격보다 저렴하게 재공급되고 있다.

연체차주를 보호하고 생애최초 주택구입자를 지원하기 위해 HUD Homes와 같은 제도를 마련한 필요가 있다. 우선적으로 서울시·SH공사가 한국주택금융공사(HF)와의 협력 MOU 체결을 통해, 모기지신용보증(MCG)⁶⁶⁾에 가입한 내집마련 디딤돌대출·보금자리론 차주, 6억 원 또는 9억 원 이내인 주택구입자 중에 연체차주를 대상으로 시범사업을 거쳐 도입하는 것이 필요하다. 서울시·SH공사의 주택인수를 통한 연체차주 보호절차(안)은 [그림 5-6]과 같다. 대출은행이 연체상담을 통해 경매유보를 결정하면, HF에 그 결과를 통보한다. 연체차주·대출은행·HF가 연체문제 해결방안을 협의하는 과정에서 주택매각을 결정하면, 경매에 넘기지 않고 서울시·SH공사에 주택인수 의향을 타진한다. HF와 서울시·SH공사 사

65) 대출기관이 차주의 법적 대응을 막기 위해 경제적 중재조항을 계약서에 삽입하는 행위.

66) 한국주택금융공사의 모기지신용보증(Mortgage Credit Guarantee: MCG)에 가입하면, 주택담보대출 시에 소액임차보증금을 공제하지 않고 LTV 한도까지 대출을 받을 수 있다. MCG는 은행 등이 주택의 경매처분에 대비하여 「주택임대차보호법」에 따라 최우선 변제되는 소액임차보증금을 대출금액에서 공제하지 않고, 대출을 받을 수 있도록 하는 보증이다.

이에 주택인수가 합의되면, 서울시·SH공사가 대출은행에 남은 대출액을 연체차주 대신에 상환한다. 대출은행이 근저당권 등을 말소하고, 동시에 서울시·SH공사가 연체차주로부터 ‘감정평가금액 - 대출상환액’으로 주택을 매입하고 소유권을 이전한다. 서울시·SH공사는 정책대상인 생애최초 주택구입자에게 인수주택을 판매하도록 한다.



[그림 5-6] 공공의 주택인수를 통한 연체차주 보호방안

(3) 내집마련 저축제도의 마련

2016년에 정부(금융위원회)는 국민의 기본재산 형성을 지원하고, 자본시장의 저변을 확대하기 위한 종합자산관리계좌(Individual Savings Account: ISA)를 금융기관을 통해 출시하였다. ISA는 예금, 펀드, 파생결합증권 등의 다양한 금융상품을 하나의 계좌에 모아 투자하면서 세제혜택도 받는 계좌이다. ISA는 금융상품에 투자하여 발생한 순이익에 대해 200만 원(일반형) 또는 400만 원(서민형)까지 비과세혜택이 적용되고, 비과세한도 초과분에 대해서는 낮은 세율의 분리과세혜택이 있는 계좌이다. ISA는 총급여 5,000만 원 및 종합소득 3,500만 원을 기준으로 일반형과 서민형으로 구분하여 비과세한도를 차등적용하고 있다. 하지만 가입자수는 2016년 12월 239.1만 명에서 2020년 12월 193.9만 명으로 감소하였다(문성훈·임동원, 2021: p.8). ISA 1-4년 차에는 연간 2,000만 원까지 납입할 수 있는데 전년도 미납분을 이월납입이 가능하며, 5년 차 이후에는 1억 원이 납입한도이다.

선진국은 생애최초 주택구입을 지원하기 위하여 다소 파격적이고 다양한 자산축적수단을 마련·운영하고 있다. 영국은 HtB 개인종합자산관리계좌(Help to Buy: ISA) 프로그램을 통해 개인이 매월 일정 금액을 저축하면, 정부가 저축한 금액의

25%를 보조하여 목돈을 마련할 수 있도록 지원하고 있다⁶⁷⁾. 호주는 생애최초 주택구입자가 슈퍼펀드에 일정 금액을 예치하면, 주택구입 시에 인출하여 사용할 수 있도록 하고 있다. 생애최초 주택구입 예정자는 슈퍼펀드 예치금에 대한 세금감면을 통해 목돈을 늘릴 수 있다. 하지만 영국의 HtB ISA처럼 개인의 ISA 저축액에 비례하여 사실상의 수요 측면의 보조금을 매칭하여 지원하는 것은 임대료부담능력 취약가구와의 형평성 차원에서 바람직하지 않다고 판단된다. 국민연금과 같은 슈퍼펀드에 넣는 예치금의 세금감면을 통해 가구의 자산축적을 지원하는 방안은 국민연금 개혁과 사회적 합의가 동반되어야 할 것이다.

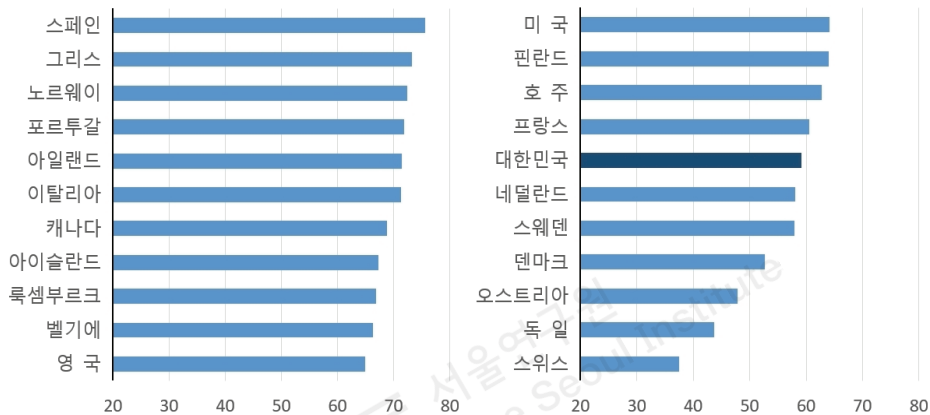
생애최초 주택구입자를 별도의 ISA 가입대상으로 유형화하여 자가소유를 지원할 필요가 있다. 현행 ISA 제도는 국민연금·기초연금 등으로는 국민의 노후생활자금을 충당하는 데 한계가 있기 때문에, 노후생활자금 마련경로를 다양화하려는 의도가 다분하다. ISA의 유형을 소득수준별보다는 결혼, 자녀교육, 주택구입, 자녀결혼 등 생애주기별·사용목적별로 프로그램을 재설계하는 것이 필요하다(문성훈·임동원, 2021: p.26). 특히 국가는 자산기반복지를 확충하고, 국민은 생애최초 주택구입을 할 수 있도록 새로운 ISA 유형을 추가할 필요가 있다. 전반적으로 ISA 납입한도를 연간 3,000만 원까지 상향시키되, 생애최초 주택구입형 ISA인 경우에는 납입가능기간(10년까지)과 비과세한도(1,000만 원까지)를 늘리는 것이 필요하다.

6) 임대료가 높은 공공임대주택의 소유권 전환

공공임대 및 사회주택의 소유권 전환정책은 무주택 임차가구의 비중이 높고, 공공임대주택 재고가 충분한 상황에서 구사하여야 긍정적인 효과가 나타난다. 영국은 1980년대 이후 민영화의 흐름과 국가재정의 악화에 따라 공영주택 구입권(Right to Buy)과 사회주택 취득권(Right to Acquire)을 거주가구에 부여하기 시작하였다. 당시에 영국은 공영·사회주택은 주택재고의 30% 정도를 차지하였는데, 공공예산을 확보하고 복지부담을 줄이기 위하여 소유권 전환정책을 시행한 것이다. 영국정부는 공공예산 확보, 복지부담 감소뿐만 아니라 저소득가구의 자산기반복지도 확대할 수 있었다(Gregory, J., 2014).

⁶⁷⁾ 영국의 일반적인 ISA는 이자와 투자소득을 비과세하고 있으며, 연간 납입한도가 2만 파운드(2021년 11월 15일 기준 3,166만 원)임.

2020년 현재 우리나라의 자가거주율은 57.9%인데, 서울은 이에 훨씬 못 미치는 42.2%이다. 주요 국가와 비교할 때, 우리나라의 자가거주율은 상당히 낮은 수준이다(그림 5-7 참조). 한편, 서울에서 공공이 소유한 공공임대주택은 26.1만 호(2020년 말 기준)로, 가구수(2020년 398.2만 가구) 대비 6.6% 정도이다. 자가거주율만을 감안하면 공공임대주택의 소유권 전환이 필요할 수 있다. 그러나 공공임대주택 재고의 비율이 낮다는 점에서, 공공임대주택의 소유권 전환정책은 무리가 있다고 판단된다.



주 : 2019년 기준이고, 단위는 %임.

자료 : OECD Affordable Housing Database, 2021.

[그림 5-7] 주요 국가의 자가거주율

시세연동형으로 임대료가 책정된 장기전세주택·행복주택, 비교적 최근에 공급된 50년 공공임대주택 중에 일부는 거주자에게 매각하는 것을 신중하게 검토할 필요가 있다. 중산층도 부담되는 임대료수준의 공공임대주택은 저소득층에게는 진입장벽으로 작용하여 정책의 형평성·효과성을 떨어뜨리는 문제가 지속적으로 제기되고 있기 때문이다(박은철·김윤중 외 4인, 2019). 특히 장기전세주택은 경과연수가 늘어날수록 시세와의 격차가 커지고, 행복주택은 인근의 민간임대주택과의 임대료차이가 적은 문제가 발생하고 있다.

공공임대주택의 소유권 전환정책은 공공자원이 투입된 주택은 지속적으로 공공성이 확보되도록 설계되어야 한다. 그동안 우리나라는 자가촉진정책의 성격인 5년/10년 분양전환 공공임대주택을 공급하여 왔다. 5년/10년 분양전환 공공임대주택은 임대무기기간이 경과하면, 거주자뿐만 아니라 일반인에게도 분양을 하고 있다.

게다가 분양전환가격은 감정평가금액을 고려하여 정해지기 때문에, 고분양가에 따른 저소득층의 배제 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 소유권 전환정책의 공공성을 확보하기 위해서는, 분양전환을 받은 가구가 일정 기간 내에 주택을 매도하는 경우에 서울시·SH공사 등에 환매하도록 조건을 부과할 필요가 있다. 환매기간은 주택의 경과연수에 따라 달라지겠지만, 기본적으로 10년 이상이어야 한다. 영국은 공영·사회주택 소유권 전환주택의 의무거주기간이 5년으로 설정되어 있으나, 이후에는 시장가격으로 거래할 수 있어 공공성 확보에 대한 필요성이 제기되고 있는 상황이다(Murie, A, 2015; Murie, A, 2016).

환매조건부로 공공임대주택을 분양전환하는 경우의 매각대금은 저렴한 공공임대주택을 더 많이 확보하는 데 사용하여야 한다. 환매조건부를 감안할 때, 분양전환가격은 감정평가금액보다 낮은 수준(시세의 90% 내외)으로 결정하도록 할 필요가 있다. 수분양자가 의무거주기간을 채우기 전에 서울시·SH공사에 주택을 환매할 경우에도 시세의 90% 내외로 가격을 책정하여야 한다. 환매주택은 반드시 생애최초 주택구입자에게 다시 판매하되, 그 가격은 환매가격 수준으로 하면 될 것이다.

7) 소비자 교육 및 컨설팅 시행

가구는 생애주기에 따라 최적의 주택소비를 선택하며, 주택수요는 소비재로 구입하는지 또는 투자재로 구입하는지에 따라 달라진다⁶⁸⁾. 하지만 주택의 구입, 보유·거주, 임대·매각, 증여·상속 등을 통해 알 수 있듯이, 소비재로서의 주택수요와 투자재로서의 주택수요는 혼재되어 있다. 주택구입 및 보유에는 가구의 생애주기에 따른 인구 및 가구의 특성이 기본적으로 영향을 준다. 또한 가구의 경제력(소득 및 재산), 주택시장 여건, 대출 및 금리 등도 주택구입을 결정하는 요인으로 작용한다.

생애최초로 주택을 구입하는 경우, 그 과정을 탐색·취득하는 것 자체가 부담으로 느껴질 수 있다. 가구는 경제력을 파악하여 주택구입비용 지불능력을 판단하고, 가구원의 생활양식과 가계에 부합하는 주택을 탐색하여야 한다. 금융기관을 선택하여 대출조건을 협상하고, 주택을 구입한 후에는 소유권을 확보하여야 한다. 생애최

68) 자세한 내용은 이호진, 2017, “다주택 보유가구의 특성에 관한 연구”, 『주택금융월보』, 제160호, pp.30-34를 참조할 것.

초 주택구입자가 이러한 과정을 제대로 인지하고, 능숙하게 처리하는 것은 무척 어려운 일이다. 주택시장 및 금융에 대해 알고 있는 주택구입자라고 하더라도 공공의 정책적 지원, 저리의 모기지, 세금 경감·감면 등을 모두 파악하기에는 시간이 많이 소요된다.

생애최초 주택구입자에게 주택구매에 필요한 정보를 제공하고, 주택구입 준비를 잘 할 수 있도록 돕는 교육과정이 마련될 필요가 있다. 자가소유 교육 및 컨설팅은 미국과 뉴질랜드가 제도적으로 운영하고 있고, 영국은 민간기관에서 실시하고 있으나 공식적 프로그램으로 제도화되어 있지 않다. 미국은 HUD가 승인·인증하는 기관이 생애최초 주택구입자를 대상으로 하는 소비자교육 및 컨설팅을 담당하고 있다. 2007년 서브프라임 모기지 사태를 겪은 미국은 부담가능한 주택을 구입하고, 지속적으로 자가거주를 유지할 수 있도록 생애최초 주택구입자에게 체계적인 교육 및 상담을 지원하고 있다.

미국의 HUD는 다음의 2가지를 소비자 교육 및 컨설팅의 가장 큰 성과라고 발표한 바 있다(HUD · PD&R, 2019). 첫째, 30세 이하 가구의 자가소유비율이 높아졌다는 점이다. 자가소유보다는 사회경력을 쌓는 데 열중한 청년층이 교육과 상담을 통해 주택을 구입하고, 이에 따라 청년층의 자가소유비율도 상승한 것은 의미가 있는 성과이다. 둘째, 대출원금 및 이자를 연체하는 가구의 비중이 감소하였다는 점이다. 정해진 때에 상환하기 위하여 자동이체 등의 방법을 사용하거나, 연체 시 상담기관 등에 재정적 도움을 요청하여 적극적으로 자가소유를 유지하려는 가구의 비중이 높아진 것도 이 프로그램의 효과라고 한다.

주택구입자 및 소유자에 대한 교육 및 컨설팅 프로그램은 생애주기 및 가계상황을 고려하여 ① 주택구입, ② 소유권유지, ③ 지속거주로 구성할 필요가 있다. 생애최초 주택구입자뿐만 아니라 주택담보대출 이용자, 은퇴자 등에게도 가계여건에 따라 적절한 교육 및 상담을 제공하여야 한다. 주택구입을 위한 탐색단계부터 주택자산을 활용한 노후생활 유지단계까지, 주택구입자 및 소유자가 인지하여야 하는 지식 및 정보가 상당하기 때문이다.

주택구입 단계에서는 자가소유의 장점·단점과 필요성, 자산축적 및 주택구입 방법, 주택매매시장의 상황과 자기자본의 비중, 주택구입능력과 가계관리, 구입주택 탐색방법, 주택의 물리적 상태 점검방법, 신용점수 산출방법, 모기지 및 주택담보대출, 신용보증 및 보험의 가입, 공공의 지원정책 및 제도 등을 교육·상담할 필

요가 있다. 소유권유지 단계에서는 자산 및 부채관리·세금납부 등의 주택소유자로서의 책임, 대출 및 이자상환을 위한 가계관리, 대출상환에 문제가 있는 경우 해결방안, 주택유지관리, 가계·신용의 건전성 유지, 주거생활과 관련한 보험, 좋은 이웃되기 등을 교육·상담하여야 한다. 마지막으로 지속거주 단계에서는 주택압류 위기 시의 대처방법, 주택연금 활용과 관련된 교육 및 상담이 필요하다.

주택구입	소유권유지	지속거주
- 자가소유의 장점·단점 - 자산축적 및 주택구입의 방법 - 주택매매시장의 상황 및 자기자본의 비중 - 주택구입능력과 가계관리 - 구입주택 탐색방법 및 공인중개업소 이용방법 - 주택의 물리적 상태 점검방법 - 신용점수의 산출방법 및 작동방식 - 정책모기지 및 주택담보대출의 선택과 이용 - 신용보증·신용보험의 가입 - 공공기관의 주택구입 지원정책 및 제도	- 자산 및 부채관리, 세금납부 등의 주택소유자로서의 책임 - 대출원금 및 이자에 필요한 가계관리 - 주택담보대출 상환에 문제가 있는 경우의 해결방안 - 에너지절약, 계획수선 등을 포함한 주택유지관리 - 가계·신용의 건전성 유지 - 가입 필요한 보험 - 공동체활동 등을 통한 좋은 이웃되기	- 주택압류위기 시의 대처방법 - 주택연금의 이해 - 주택연금의 평가 및 활용

[그림 5-8] 생애최초 주택구입 및 소유권유지 관련 교육·상담 내용(안)

정부의 주택정책에 대한 신뢰도가 낮은 상황임을 고려할 때, 공공기관보다는 비영리기관(NPO) 또는 준공공조직(가칭 ‘주거금융지원재단’ 또는 ‘주거금융지원센터’)이 담당할 필요가 있다. 지원조직의 명칭에 주거·금융을 넣는 이유는 자기자본이 부족한 가구는 정책모기지 또는 담보대출을 이용하여 주택을 구입하기 때문이다. 이러한 교육·상담은 무엇보다도 ‘정직한 내집마련’을 중심으로 맞춤형 교육 및 컨설팅을 제공할 수 있어야 한다. 주거금융지원재단 등이 설립되기 전까지는, 주거복지센터의 자가소유 상담기능을 강화하여 생애최초 주택구입자를 지원할 필요가 있다. 현재 대학교육에서 주택정책을 다루는 경우가 거의 없는 상황임을 고려하여, 우선적으로 공공기관 주도로 별도의 교육 및 상담전문가 양성교육이 필요하다고 판단된다.

참고문헌

- 강민석, 2021, “주택시장 안정화를 위한 정책 제언”, 한국주택학회 · KB금융지주, 「주택시장 안정화를 위한 지속가능한 주택정책 모색」, 세미나자료.
- 권호현, 2021, “가계부채 1,800조, 무엇을 해야 하는가”, 참여연대, 「가계부채 1,800조, 무엇을 해야 하는가」, 토론회자료.
- 김덕례 · 권영선 외 2인, 2019, 「주택공급의 투명성 및 편의성 제고 등을 위한 개선방안 연구」, 국토교통부.
- 김명수, 2018, “한국 가계의 중산층화와 주택”, 「한국사회학회 사회학대회 논문집」.
- 김용창, 2013, “자산기반 주거복지정책으로서 단기 공공임대주택의 지분공유제 주택으로 전환”, 「공간과 사회」, 제23권 제2호.
- 김호기 · 박은철 · 성수연, 2020, “서울시, 지속가능한 저렴주택 공급 위해 공공분양주택 대안적 모델 도입 검토해야”, 서울연구원 이슈페이퍼.
- 남원석, 2009, “자가소유 촉진정책의 평가와 향후 과제”, 한국주택학회 추계학술대회 발표자료.
- 마강래 · 권요규, 2013, “주택자산의 세대간 이동성에 관한 연구”, 「주택연구」, 제21권, 제2호.
- 문성훈 · 임동원, 2021, “현행 개인종합자산관리계좌의 평가 및 조세정책적 과제”, 서울시립대학교 법학연구소, 「조세와 법」, 제14권, 제1호.
- 박미선, 2020, “포용주택 공급을 통한 사회적 혼합 가능성 탐색 - 미국의 포용주택 제도를 중심으로 -”, 「지역연구」, 제36권, 제4호.
- 박은철 · 김윤중 외 4인, 2019, 「공공임대주택의 유형통합을 위한 배분체계와 임대료체계 개선방안」, 서울연구원 · 서울주택도시공사, SeTTA 정책보고서.
- 박은철 · 윤혜림, 2020, 「서울시 주거상황 감안한 주택재고 관리정책 방향」, 서울연구원.
- 신진욱 · 이민아, 2014, “주택보유의 사회경제적 불평등 요인과 가족자원의 영향 : 분가가구의 자가 취득에 대한 사건사 분석, 1999~2008”, 「경제와사회」, 2014년 봄호(통권 제101호).
- 여유진 · 김미곤 외 9인, 2017, 「한국형 복지모형 구축 - 복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구」, 한국보건사회연구원.
- 윤수민 · 김기준 · 유선종, 2017, “모기지 신용보증(MCG, MCI) 상품의 특성과 상품 선택에 관한

- 연구”, 「주택연구」, 제25권, 제4호.
- 윤주현 · 김혜승 · 박천규, 2006, 「주거양극화의 현황 및 과제」, 국토연구원.
- 이재연, 2011, “주택금융제도의 국제간 비교 및 정책 제언”, 한국금융연구원, 「금융 VIP 시리즈」, 2011-11.
- 이중희, 1997, 「주택경제론」, 서울: 박영사.
- 이호진, 2017, “다주택 보유가구의 특성에 관한 연구”, 「주택금융월보」, 제160호.
- 임소영, 2014, 「재정용자제도의 개선과 이차보전 확대 방안」, 한국조세재정연구원.
- 조권중 · 최지원, 2016, 「중산층 - 흔들리는 신화」, 서울연구원.
- 최영상, 2019, “한국과 영국의 공유형 모기지 비교 · 분석 및 시사점”, 주택금융연구원, 이슈리포트.
- 최임수, 2020, “출산장려를 위한 주택 취득세 감면제도의 문제점과 개선방안”, 「국제회계연구」, 제 94집.
- 하성규, 2004, 「주택정책론」, 서울: 박영사.
- 한국은행, 2008, “미국 주택모기지 시장에서 정부지원기관(GSEs)의 역할”, 「해외경제정보」, 제 2008-15호.
- Abromowitz, D. & White, K., 2006. “Deed Restrictions and Community Land Trust Ground Leases: Protecting Long-Term Affordable Homeownership”, *Housing News Network*, Vol. 22, No. 1.
- Acolin, A., Calem, P., Jagtiani, J. and Wachter, S., 2018, “First-Time Homebuyers: Toward a New Measure”, *Cityscape*, Vol. 20, No. 1.
- Ahlawat, S., 2019, “Evaluation of Mortgage Default Characteristics Using Fannie Mae’s Loan Performance Data”, *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 59, No. 4.
- Andrews, D. & Sánchez, A. C., 2011, “The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences”, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1.
- Biehl, A. M., 2018, “The First-Time Homebuyer Tax Incentives: Did They Work?”, *Journal of Housing Research*, Vol. 27, Issue 1.
- Bourne, L. S., 1981, *The Geography of Housing*, London: Edward Arnold.
- Carlsson, A., 2019, *Shared Equity Housing: A Review of Existing Literature*, Joint Center for Housing Studies.
- Case, K. E., Quigley, J. M. and Shiller, R. J., 2005, “Comparing Wealth Effects: The Stock Market versus the Housing Market”, *Advances in Macroeconomics*, Vol. 5, Issue 1.

- Case, K. E., Quigley, J. M. and Shiller, R. J., 2011, *Wealth Effects Revisited 1978–2009*, NBER Working Paper Series, No. 16848.
- Davis, J. E., 2006, *Shared Equity Homeownership: The Changing Landscape of Resale-Restricted, Owner-Occupied Housing*, National Housing Institute.
- Dietz, R. D. & Haurin, D., 2003, "The Social and Private Micro-Level Consequences of Homeownership", *Journal of Urban Economics*, Vol. 54, Issue 3.
- Doling, J. & Ronald, R., 2010. "Home ownership and asset-based welfare, *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 25, No. 2.
- Dungey, M., Wells, G. and Thompson, S., 2011, "First Home Buyers' Support Schemes in Australia", *The Australian Economic Review*, Vol. 44, No. 4.
- Engelhardt, G. V., Eriksen, M. D., Gale, W. G. and Mills, G. B., 2010, "What Are the Social Benefits of Homeownership? Experimental Evidence for Low-Income Households", *Journal of Urban Economics*, Vol. 67, Issue 3.
- FHA, 2020, *FY2020 Annual Report*.
- Glaeser, E. L. & Shapiro, J. M., 2003, "The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction", *Tax Policy and the Economy*, Vol. 17.
- Goodman, L., Seidman, E., and Zhu, J., 2014, "VA Loans Outperform FHA Loans – Why? And What Can We Learn?", *The Journal of Fixed Income*, Vol. 24, Issue 3.
- Gregory, J., 2014, "The Search for an 'Asset-Effect': What do we want from asset-based welfare?", *Critical Social Policy*, Vol. 34, No. 4.
- Haurin, D. & Gill, L., 2002, "The Impact of Transaction Costs and the Expected Length of Stay on Homeownership", *Journal of Urban Economics*, Vol. 51.
- Haurin, D., Parcel, T. and Haurin, R., 2002, "Does Homeownership Affect Children's Outcomes?", *Real Estate Economics*, No. 30.
- Hembre, E., 2018, "An examination of the first-time homebuyer tax credit", *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 73.
- Hilber, C. A. L. & Robert-Nicoud, F., 2010, "On the Origins of Land Use Regulations: Theory and Evidence from US Metro Areas", London School of Economics, *Spatial Economics Research Centre Discussion Paper*, No. 38.
- Hirayama, A., 2010, "The role of home ownership in Japan's aged society", *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 25, No. 2.
- HM Government, 2011, *Laying the Foundations: A Housing Strategy for England*.
- Hoek-Smit, M. C. & Diamond, D. B., 2003, "The Design and Implementation of Subsidies for Housing Finance", *World Bank Seminar on Housing Finance*, March 10–13.

- Homes England, 2018, *Help to Buy Buyers' Guide*.
- HUD(Department of Housing and Urban Development), 2006, *Evolution of the U.S. Housing Finance System: A Historical Survey and Lessons for Emerging Mortgage Markets*.
- HUD • PD&R(Office of Policy Development and Research), 2017, *The First-Time Homebuyer Education and Counseling Demonstration Baseline Report: Study Design and Implementation*.
- HUD • PD&R, 2019, *Short-Term Impact Report: The HUD First-Time Homebuyer Education and Counseling Demonstration*.
- Jacobus, R. & Davis, J. E., 2010, "The Asset Building Potential of Shared Equity Home Ownership", New America Foundation(www.newamerica.net).
- Lawson, J. & Milligan, V., 2007, *International trends in housing and policy responses, Australian Housing and Urban Research Institute*, AHURI Final Report No. 110, p.64
- Lawson, J. & Parkinson, S., 2007, "Borrowing risk among young home owners: prevention, alleviation and the promotion of sustainable alternatives", *RC43 INTERNATIONAL CONFERENCE: Housing Assets, Housing People*, Glasgow, September 1~4.
- Li, W. & Yang, F., 2010, "American Dream or American Obsession? The Economic Benefits and Costs of Homeownership", *Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review*, Quarter 3.
- McCarthy, G., Van Zandt, S., and Rohe, W., 2001, *The Economic Benefits and Costs of Homeownership: A Critical Assessment of the Research*, Research Institute for Housing America, Working Paper No. 01-02.
- McClure, K., 2005, Deconcentrating Poverty Through Homebuyer Finance Programs, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 27, Issue 3.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2021, *Your Right to Buy Your Home: A guide for tenants of councils, new towns and housing associations*.
- Murie, A, 2015, "The Right to Buy: History and Prospect", History and Policy (www.historyandpolicy.org), Policy Paper.
- Murie, A, 2016, *The Right to Buy?: Selling off public and social housing*, Bristol: Policy Press.
- Provan, B., Belotti, A., Lane, L. and Power, A., 2017, *Low Cost Home Ownership Schemes*, Social Mobility Commission.
- Randolph, B., Pinnegar, S., and Tice, A., 2013, "The First Home Owner Boost in Australia: A Case Study of Outcomes in the Sydney Housing Market", *Urban Policy*

- Reed, R. & Lee, C., 2012, "First Home Owner Grants (FHOG) and Housing Price Volatility", *18th Annual Pacific Rim Real Estate Society Conference*.
- Rohe, W. M. & Lindblad, M., 2013, *Reexamining the Social Benefits of Homeownership after the Housing Crisis*, Joint Center for Housing Studies, Harvard University.
- Sánchez, A. C. & Andrews, D., 2011, "To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility in the OECD?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 846.
- Temkin, K., Theodos, B. and Price, D., 2013, "Sharing Equity with Future Generations: An Evaluation of Long-Term Affordable Homeownership Programs in the USA", *Housing Studies*, Vol. 28, No. 4.
- Theodos, B., Pitingolo, R., et al, 2017, *Affordable Homeownership: An Evaluation of Shared Equity Programs*, URBAN INSTITUTE.
- Udagawa, C., Sanderson, Paul., 2017, *The impacts of family support on access to homeownership for young people in the UK*, Social Mobility Commission.
- Wang, R. & Balachandran, S., 2021, *Inclusionary Housing in the United States*, Grounded Solutions Network.
- Whitehead, C., Williams, P., et al, 2018, *Evaluation of the Help to Buy Equity Loan Scheme 2017*, Ministry of Housing, Communities and Local Government.
- Yates, J. & Bradbury, B., 2010, "Home ownership as a (crumbling) fourth pillar of social insurance in Australia", *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 25, No. 2.

Abstract

A Study on How to Improve First-Time Home Buyer Programs

Eun-Cheol Park · Su-Kyoung Kim

This study aims to propose policy directions and program suggestions in order to offer more opportunities for first-time home buyers. The increased gap between household income and housing prices has led to decrease in housing affordability. The policy for first-time home buyers, however, has been ineffective.

The method of the study is to cover literature review and data analysis. By doing so, we find out how to work the current programs and mention that the government needs to strengthen the first-time home buyer programs. Based on the data, the average PIR (Housing Price to Income Ratio) for those who are not owned a house is 19.1. Plus, K-HAI (Korea Housing Affordability Index) is 160 and K-HOI (Korea Housing Opportunity Index) is less than 10%, which means that non-home owners has been struggling with housing affordability. First-time home buyers play an important role in maintaining the housing market system healthy by enabling vacancy chain and housing filtering. The policy and programs for them has advantages in terms of policy equity and effectiveness. Therefore, the government needs to strengthen the programs for the first-time home buyers. This study introduces some cases for developed countries following liberal welfare states such as the United States, the United Kingdom, and Australia, They have various and systematic policy for first-time home buyers. In particular, the countries define the target group clearly.

As a result, the study found that South Korea also needs to systematic policy and

various programs to promote first-time home buyers. Firstly, eligible targets shall be defined as first-time home buyers among non-home owners based on income, asset and housing prices. Additional programs shall be revised and improved: ① the special supply system for the first-time home buyers needs to improve in the way to support them; ② the government offers subsidies for those who provide affordable housing and promote equity-sharing houses; ③ the government also offers home buyers acquisition tax reduction and low interest rates; ④ the government-guaranteed mortgages should be expanded, the government protects delinquent borrowers, and offers a savings system; ⑤ the government needs to sell expensive public housing to renters and finance to provide more affordable public housing; ⑥ education and consulting is necessary in order to promote the slogan, “wholesome home-buying for primary residence”.



Contents

01 Introduction

- 1_ Background and Purpose
- 2_ Main Contents and Research Methods

02 Literature Review for First-Time Home Buyer Policy

- 1_ The Significance of Home Ownership
- 2_ The Method of Home Ownership Policy
- 3_ The Necessity to Strengthen Policy for First-Time Home Buyers

03 Current Policy and Programs for First-Time Home Buyers

- 1_ Housing Affordability for Non-Home Owners
- 2_ First-Time Home Buyer Programs

04 First-Time Home Buyer Policy in Developed Countries

- 1_ The United States
- 2_ The United Kingdom
- 3_ Australia
- 4_ Policy Implications

05 The Ways to Organise First-Time Home Buyer Policy

- 1_ How to Organise First-Time Home Buyer Policy Directions
- 2_ How to Improve First-Time Home Buyer Programs

생애최초 자가소유 지원정책 체계화방향

서울연 2021-PR-20

발행인 유기영

발행일 2022년 2월 3일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-664-9 93320 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.