

中産層 住居生活安定을 위한 政策方案研究

金 寬 永

최근 經濟發展 및 民主化의 꾸준한 진전에 따라 中産層의 社會·經濟的 位置나 役割이 점차 증대되고 있어 本 研究에서는 中産化 可能階層의 住居安定을 위한 稅制 및 金融面에서의 支援方案에 대해 살펴보았다. 本稿에서는 현재 住宅을 보유하고 있지 않으나 일정한 所得이 있고 어느 정도의 支援만 있으면 住宅을 구입할 수 있는 中産化 可能階層의 自家所有를 촉진하기 위한 讓渡所得稅制와 財產稅制의 改編方向을 제시하고 住宅金融擴大를 위한 새로운 金融制度를 도입함으로써 住宅金融의 效率性 提高와 金融서비스의 향상을 도모하고자 하였다.

I. 序

中産層이라는 概念은 현재 대다수의 사람들이 막연히 사용하고 있으나 中間程度의 재산을 가진 階層이라는 다분히 經濟的인 意味를 많이 내포하고 있다. 최근에는 經濟發展 및 民主化에 따른 社會변혁과 더불어 中産層이 꾸준히 증가하고 있고 中産層의 社會·經濟的

位置나 役割이 점차 增大되고 있다. 政府는 中産層이 産業構造의 高度화와 함께 형성되는 독자적인 社會集團으로서 社會發展의 主軸을 이루게 됨에 따라 이 中産階層을 확대코자 여러가지 支援을 하고 있다.

本 研究에서는 中産化 可能階層의 中産層 進入이 自家所有 즉 住居生活의 安定을 통하여 촉진된다는 가정하에 이에 대한 政策支援 代案을 살펴보고자 한다. 住宅問題는 어느 시대를 막론하고 계속 존재하여 왔다. 단지 時代別로 혹은 地域別로 그 類型을 달리할 뿐이다. 따라서 本 研究에서는 과거의 住宅問題와 住宅政策이 어떻게 변천되어 왔는가를 살펴본 다음 현재의 時代的 狀況에 맞는 自家所有를

筆者：本院 研究委員

* 本 研究의 많은 미진한 부분에 대해서 유익한 助言과 批判을 해준 李元暎 博士에게 깊은 感謝의 뜻을 표한다.

촉진하는 住宅支援政策에 대해 租稅制度 및 金融制度의 兩面에서 살펴보고자 한다.

다시 말해서 本稿에서는 賃貸住宅擴大供給 등 스스로 住居生活의 安定을 가져오기 어려운 低所得層에 대한 支援보다는 현재 住宅을 보유하고 있지 않으나 일정한 所得이 있고 어느 정도의 支援만 있으면 住宅을 購入할 수 있는 中産化 可能階層의 自家所有를 촉진하기 위한 政策支援方向에 대해서 살펴보고자 한다. 第II章에서는 우선 현재의 住居環境에 대해서 살펴보고, 第III章에서는 1962년 第1次 經濟開發 5個年計劃이 시행된 이래 이제까지의 住居 安定을 위한 住宅政策에 대해 살펴보고, 第IV章에서는 經濟·社會構造變化에 따라 住居生活 安定을 통한 中産層擴大支援對策을 稅制 및 金融面에서 외국의 경우를 참고하면서 간 구해 보고자 한다.

II. 住宅部門의 現況

1. 住宅普及率 推移

住宅經濟學에서 일반적으로 住宅市場의 여건을 나타내는 기본지표로 空家率(vacancy rate)이 쓰이고 있다. 그러나 주택의 절대수가 부족한 우리나라의 경우 空家率보다는 住宅普及率(housing supply ratio) 또는 住宅不足率(housing shortage ratio)이 주택문제를 파악하는 데 더 합당한 통계라 하겠다.

住宅不足率이 매년 심각해지고 있음은 너무나 잘 알려진 사실이다. <表 1>에서 보는 바와 같이 1987년 현재 우리나라의 總住宅數는 644萬 9千戶로서 總住宅供給對象 家口數 932萬家口의 69.2%에 불과하다. 즉 최소한 287萬 1千家口가 독립가옥에서 살고 있지 못하고 있다. 住宅普及率은 1960년도에 82.5%를 기록한 이후 1970년에는 78.2%, 1980년에는 71.2% 그리고 1985년에는 69.7% 등 줄곧 하락하는 추세를 보여왔다.

이는 인구의 자연증가와 핵가족화현상으로 家口數는 급격히 증가하고 있으나 住宅의 建設量이 이에 미치지 못하였기 때문이다. 또한 인구의 도시집중으로 都市住宅難이 농촌보다 훨씬 심각한 지경에 이르렀다. 1960년에는 28.0%에 불과하던 都市人口集中率이 1985년에는 65.4%에 이르렀고 가구당 인원수의 추이를 보면 1960년에 6.0명이던 것이 1985년에는 4.6명으로 줄어들었다. 한가지 특기할 사항은 1980년대 이후의 住宅普及率 推移를 볼 때 전국적으로는 감소하는 추세에 있지만 全國을 都市와 農村으로 나누어 각각의 住宅普及率을 살펴보면 都市地域의 경우 1980년에 56.6%, 1985년에 57.8%, 1987년에 58.1%로 늘어났고 農村地域의 경우도 1980년에 91.8%, 1985년에 92.7%, 1987년에 93.5%로 늘어났다. 즉, 도시지역과 농촌지역 각각의 住宅普及率은 늘어났으나 人口의 都市集中과 이에 따른 가구의 세분화현상으로 住宅不足이 심각한 都市地域의 家口數比重이 상대적으로 크게 늘어남으로써 전국적으로는 住宅普及率이 하락하는 현상이¹⁾ 나타났다.

결론적으로 住宅不足의 深化現象은 인구의 자연증가로 인한 家口數의 增加 또는 사회관

1) 總家口 중 도시지역거주 가구의 비중을 보면 1970년에 43.1%, 1980년에 58.4%, 그리고 1985년에는 66.1%로 늘어났다.

〈表 1〉 年度別 住宅普及率

	人 口 (1,000名)	家口數 (1,000家口)	家口當人員數 (名)	住宅數 (1,000戶)	普及率 (%)
1960 全國	24,989	4,198	6.0	3,464	82.5
市	6,997	1,209	5.8	783	64.8
農村	17,992	2,989	6.0	2,681	87.7
市/全國(%)	28.0	28.8	-	22.6	-
1970 全國	30,852	5,576	5.5	4,360	78.2
市	12,685	2,404	5.3	1,398	59.2
農村	18,167	3,172	5.7	2,962	93.4
市/全國(%)	41.1	43.1	-	32.1	-
1975 全國	34,679	6,367	5.4	4,734	74.4
市	16,770	3,216	5.2	1,809	56.3
農村	17,909	3,151	5.7	2,925	92.8
市/全國(%)	48.4	50.5	-	38.2	-
1980 全國	37,407	7,469	5.0	5,319	71.2
市	21,409	4,362	4.9	2,468	56.6
農村	15,998	3,107	5.1	2,851	91.8
市/全國(%)	57.2	58.4	-	46.4	-
1985 全國	40,420	8,763	4.6	6,104	69.7
市	26,418	5,791	4.6	3,349	57.8
農村	14,002	2,972	4.7	2,755	92.7
市/全國(%)	65.4	66.0	-	54.9	-
1987 全國	n. a.	9,320	n. a.	6,449	69.2
市	n. a.	6,328	n. a.	n. a.	58.1
農村	n. a.	2,992	n. a.	n. a.	93.5
市/全國(%)	68.6	67.9	-	56.8	-

資料： 經濟企劃院, 「總人口 및 住宅調查報告」, 各年度.

습의 변화에 따른 核家族化에도 기인하지만
 보다 중요한 원인으로서는 都市化에 따른 人口
 의 都市集中이 보다 큰 원인으로 작용하였다²⁾.

2. 住居水準關聯 指標推移

가. 住宅類型 및 所有形態

宅地로의 사용이 가능한 국토면적이 절대적
 으로 협소한 우리나라에서 택지면적이 상대적
 으로 많이 필요한 單獨住宅의 비율은 점점 낮
 아지고 聯立住宅, 아파트와 같은 공동형태의

2) 1980년의 가구당 인원수와 人口의 都市集中率로
 1985년의 住宅普及率을 계산하면 약 75.3%로 5.6
 %가 높아진다.

〈表 2〉 類型別 住宅現況

(단위 : 千戶)

		計		單獨住宅		아파트		聯立住宅	
		住宅數	構成比	住宅數	構成比	住宅數	構成比	住宅數	構成比
1970	全 國	4,360.0	100.0	4,154.9	95.2	33.4	0.8	146.2	3.4
	市	1,397.9	100.0	1,254.1	89.7	31.4	2.2	93.2	6.7
	邑	394.9	100.0	372.1	94.2	0.3	0.1	20.5	5.2
	面	2,567.2	100.0	2,528.6	98.4	1.7	0.1	32.6	1.3
1975	全 國	4,734.2	100.0	4,381.8	92.6	89.2	1.9	164.7	3.5
	市	1,809.4	100.0	1,546.5	85.5	84.2	4.7	108.2	6.0
	邑	528.2	100.0	491.7	93.1	1.2	0.2	24.4	4.6
	面	2,396.6	100.0	2,343.6	97.8	3.9	0.2	32.1	1.3
1980	全 國	5,318.9	100.0	4,652.1	87.5	373.7	7.0	161.8	3.0
	市	2,468.2	100.0	1,882.0	76.2	355.6	14.4	134.7	5.5
	邑	676.7	100.0	663.4	93.6	7.5	1.1	17.3	2.6
	面	2,173.9	100.0	2,136.7	98.3	10.6	0.5	9.8	0.5
1985	全 國	6,104.2	100.0	4,719.5	77.3	821.6	13.5	350.0	5.7
	市	3,349.3	100.0	2,137.2	63.8	765.3	22.8	293.2	8.8
	邑	796.9	100.0	694.9	87.2	25.7	3.2	41.1	5.2
	面	1,958.0	100.0	1,887.4	96.4	30.6	1.6	15.7	0.8

資料 : 經濟企劃院, 『總人口 및 住宅調查報告』, 各年度.

住宅比率이 높아지는 것은 당연한 추세라 하겠다. 〈表 2〉에서 보듯이 總住宅在庫 중 단독주택이 점하는 비중은 1970년에 95.2%였으나, 1985년에는 77.3%를 기록하였다. 반면에 아파트가 차지하는 비중은 1970년의 0.8%에서 1985년의 13.5%로 크게 늘어났다. 이러한 현상은 특히 都市地域에서 두드러졌는데 1985년 도시지역 단독주택 점유율은 63.8%에 불과한 실정이다. 다시 말해서 人口의 都市集中으로 인하여 늘어나는 住宅需要에 부응하기 위하여 택지면적이 극히 적은 도시지역에서 建設戶數當 宅地面積이 적은 아파트의 占有比率이 1980년대 이후 매년 약 2%씩 늘어나고 있다.

한편, 주택의 自家所有率趨勢는 〈表 3〉에 나타나 있는데 전국적으로 1975년에 63.6%,

1980년에 58.6% 그리고 1985년에 53.6%를 기록함으로써 매년 1%씩 떨어졌다. 이와 같은 自家所有率 下落을 수치로 표현하면, 1975년에서 1985년 사이에 家口數는 286萬 9千가구가 늘어났으나 住宅所有 家口數는 약 30%에 해당되는 86萬 7千가구의 증가에 그쳤다. 賃貸家口는 1975년에서 1980년 사이는 傳貰家口가 상대적으로 크게 증가하였으나(17.5%→23.9%) 1980년대에 들어서는 賃貸住宅의 보급확대로 月貰家口의 增加가 두드러졌다(15.5%→19.8%).

이와 같은 현상은 都市와 農村地域에서 모두 나타났는데 이는 주택에 대한 개념이 "所有"에서부터 "居住"로 바뀌어 가고 있음을 보여준다. 주택이 住居서비스를 창출하는 財貨

〈表 3〉 所有類型別 家口現況

(단위: 千戶)

		計		自 家		傳 賃		月 賃	
		家口數	構成比	家口數	構成比	家口數	構成比	家口數	構成比
1975	全 國	6,702	100.0	4,260	63.6	1,171	17.5	1,049	15.7
	市	3,369	100.0	1,510	44.8	1,049	31.1	739	21.9
	邑	720	100.0	468	65.0	70	9.7	148	20.6
	面	2,614	100.0	2,282	87.3	53	2.0	162	6.2
1980	全 國	7,969	100.0	4,672	58.6	1,905	23.9	1,231	15.5
	市	4,670	100.0	2,007	43.0	1,657	35.5	932	20.0
	邑	936	100.0	601	64.2	15	16.2	159	17.0
	面	2,364	100.0	2,064	87.3	96	4.1	140	5.9
1985	全 國	9,571	100.0	5,127	53.6	2,202	23.0	1,893	19.8
	市	6,331	100.0	2,617	41.3	1,970	31.1	1,514	24.5
	邑	1,106	100.0	677	61.2	165	14.9	207	18.7
	面	2,134	100.0	1,833	85.9	67	3.1	131	6.1

資料: 經濟企劃院, 『總人口 및 住宅調查報告』, 各年度.

라는 측면에서 볼 때 家計의 選好가 소유에서 거주, 즉 自家에서 賃貸로 바뀌었다는 것은 家計豫算의 配分에서 他財貨의 消費에 더욱 치중하게 되었음을 의미한다. 이는 所得水準의 向上과 더불어 소비대상 재화가 크게 늘어났고 産業社會組織의 高度化에 따라 家計의 移動性(mobility)이 높아졌고 80년대 들어 住宅價格이 安定되어 주택의 투자와 소비 二重目的性 중 소비 쪽으로 기울어짐을 반영했다고 볼 수 있다³⁾. 이처럼 投資目的으로 住宅을 소유하기보다는 消費, 즉 居住의 目的으로 住宅을 所有 또는 賃貸하게 되는 경향은 效率的 資源配分이라는 관점에서 보아도 바람직한 현

상이다.

나. 住宅附帶施設

住宅問題를 다룸에 있어서 주택의 物量擴大 못지않게 중요한 것이 住宅의 質的인 측면이다. <表 4>에는 부엌, 화장실, 목욕실 등 기본적인 住宅便益施設에 대한 住宅類型別 現況이 나타나 있다. 부엌의 경우 현대식인 입식부엌의 경우 1980년은 전체 가옥 중 18.2%에 불과했으나 1985년에는 34.6%로 크게 늘어났다. 그러나 전체주택의 80%이상을 차지하고 있는 단독주택의 경우 재래식 부엌이 아직도 79.6%를 점하고 있다. 화장실의 경우도 수세식으로 상당히 바뀌어가고 있는 추세이다. 1980년에 18.4%이던 수세식화장실이 1985년에는 33.1%로 늘었으며 특히 아파트와 聯立住宅 등 共同住宅은 주로 최근에 건설된 주택이어서 수세식이 95%이상을 점하고 있다. 목욕실을 갖추

3) 그러나 최근 들어 사회의 민주화 열기와 國際收支의 黑字持續으로 도시지역의 住宅價格이 큰 폭으로 오름으로써 다시금 投資目的의 住宅所有가 늘어나지 않을까 우려된다. 投資目的의 住宅所有가 늘어남은 곧 不動産에 대한 過熱投資가 일어나고 인플레이션을 유발하게 되어 國民經濟에 큰 해를 끼칠 수 있음을 의미한다.

〈表 4〉 附帶施設別 住宅

(단위: 千戶, %)

	計	부 屬			화장실		목욕실		
		채래식	입식	채래식	수세식	온 수	非 온수	없 음	
1980	計	5,319 (100.0)	4,353 (81.8)	966 (18.2)	4,255 (81.6)	977 (18.4)	531 (10.0)	642 (12.1)	4,146 (78.0)
	單獨	4,652 (100.0)	4,129 (90.7)	523 (11.2)	4,126 (88.7)	462 (9.9)	282 (6.1)	507 (10.9)	3,862 (83.0)
	聯立	170 (100.0)	65 (38.2)	97 (57.1)	44 (25.9)	107 (62.9)	53 (31.2)	46 (27.1)	63 (37.1)
	아파트	374 (100.0)	55 (14.7)	319 (85.3)	6 (1.6)	368 (98.4)	182 (48.7)	72 (19.6)	120 (32.1)
1985	計	6,104 (100.0)	3,955 (65.5)	2,109 (34.6)	4,086 (66.9)	2,019 (33.1)	1,221 (20.0)	886 (14.5)	4,028 (66.0)
	單獨	4,719 (100.0)	3,758 (79.6)	962 (20.4)	3,928 (83.2)	791 (16.8)	489 (10.4)	599 (12.7)	3,631 (76.9)
	聯立	350 (100.0)	58 (16.6)	292 (83.4)	44 (12.6)	306 (87.4)	198 (56.6)	84 (24)	68 (19.4)
	아파트	822 (100.0)	53 (6.5)	769 (93.6)	5 (0.6)	816 (99.3)	498 (60.6)	144 (17.6)	180 (21.8)

資料: 經濟企劃院, 「總人口 및 住宅調查報告」, 各年度.

지 못한 주택은 1980년의 78.0%에서 1985년에는 66.0%로 줄었으며 목욕실을 갖추었다 하더라도 온수가 나오지 않는 주택은 1980년의 12.1%에서 1985년에는 14.5%로 줄었다. 따라서 온수목욕실의 경우 부엌이나 화장실보다 그 개선속도가 상당히 더딘 것으로 나타났다. 그러나 전반적으로 볼 때 住宅便益施設은 상당한 改善이 이루어지고 있어 住居水準의 質的水準이 많이 높아졌다고 하겠다.

다. 住居水準

우리나라의 住居水準을 다루는 데에 있어서 또 다른 중요한 문제가 不良住宅比率과 同居家口比率이다. 〈表 5〉에 의하면 1가구가 1주택을 사용하는 비율이 1970년에는 59.3%였

으나 1975년에 53.8%, 1980년에 48.0% 그리고 1985년에 44.5%로 점차 하락하는 추세를 보였다. 따라서 2가구 또는 그 이상의 가구가 1주택에 동거하는 비율이 지속적으로 증가하였는데 그 중에서도 4가구 이상이 동거하는 家口數의 비율은 1970년의 11.2%에서 1985년에는 19.9%로 가장 큰 增加勢를 보여 住宅問題의 深刻性을 드러내었다. 일반적으로 住宅難이 농촌에서보다는 都市地域에서 심화되었듯이, 1주택당 家口同居現象 역시 도시에서 두드러졌다. 1985년을 보면 1주택을 사용하는 가구가 都市地域의 경우 28.4%에 불과한데 비해 邑·面地域은 75.8%로 都市地域에서의 同居家口比率이 상대적으로 높아졌다. 이처럼 1주택 1가구의 비율이 낮아지게 된 것은 所得

〈表 5〉住宅當 同居家口數

(단위: 千家口, %)

		計	1家口	2家口	3家口	4家口 이상
1970	全 國	5,857.0 (100.0)	3,470.7 (59.3)	1,149.5 (19.6)	579.5 (9.9)	657.3 (11.2)
	市	2,525.0 (100.0)	771.2 (30.5)	744.3 (29.5)	457.3 (18.1)	552.2 (21.9)
1975	全 國	6,647.8 (100.0)	3,578.3 (53.8)	1,434.1 (21.6)	777.4 (11.7)	858.0 (12.9)
	市	3,331.2 (100.0)	932.8 (28.0)	1,033.6 (31.0)	627.6 (18.8)	737.2 (22.1)
1980	全 國	7,969.0 (100.0)	3,821.3 (48.0)	1,796.5 (22.5)	1,036.9 (13.0)	1,314.5 (16.5)
	市	4,670.1 (100.0)	1,260.9 (27.0)	1,396.9 (29.9)	869.1 (18.6)	1,143.2 (24.5)
1985	全 國	9,571.4 (100.0)	4,256.2 (44.5)	2,046.3 (21.4)	1,366.3 (14.3)	1,902.6 (19.9)
	市	6,330.8 (100.0)	1,800.8 (28.4)	1,651.6 (26.1)	1,185.3 (8.7)	1,693.1 (26.7)

資料: 經濟企劃院, 『總人口 및 住宅調查報告』, 各年度.

水準의 向上을 能가하는 주택가격의 상승으로 自家所有가 상대적으로 어려워졌으며 독채사용에 대한 기회비용이 크게 높아졌고 核家族化와 都市化로 家口數의 增加가 두드러졌기 때문이다.

한편 〈表 6〉에서 나타난 바와 같이 不良住宅의 비율은 계속 낮아져 不良住宅에 관한 한 상당한 改善이 이루어지고 있는 것으로 나타났다⁴⁾. 도시지역 평균을 보면 1970년에는 21.3%에 달하였던 不良住宅比率이 1976년에 11.0%, 1980년에 10.1%로 계속 하락하는 추세를 보여 1985년에는 7.3%로 크게 낮아졌다. 도시별로는 서울特別市와 仁川直轄市가 1985

년에 각각 10.7%와 11.4%로 비교적 높은 수치를 보였다. 이처럼 不良住宅比率이 개선된 것은 1970년대 중반 이후 줄곧 시행되어 온 都市再開發政策에 의한 것이다. 1985년 현재 都市地域의 不良住宅數는 약 25萬戶 정도이며 이들 不良住宅의 거주자들이 都市低所得層임은 말할 나위도 없겠다.

Ⅲ. 住宅政策의 變遷

1962년 시작된 經濟開發 5個年計劃은 우리나라 經濟政策의 기본적인 골격을 이루고 있다. 1970년대 중반까지만 해도 우리나라는 한정된 財源으로 급속한 經濟成長을 도모하는

4) 여기서 不良住宅이라 함은 內務部에서 定義한 판자집, 천막집, 토막집 등 非正常住居住宅을 말한다.

〈表 6〉 不良住宅 趨勢

(단위: 戶, %)

	1970			1976		
	住宅數	不良住宅數	比率	住宅數	不良住宅數	比率
서울	597,000	168,307	28.19	802,571	115,638	14.3
釜山	213,000	43,743	20.5	284,548	26,500	9.4
大邱	104,000	13,643	13.1	137,388	8,360	6.1
仁川	73,000	8,667	11.9	91,084	6,813	7.5
光州	49,000	1,855	3.8	71,051	2,392	3.4
市計	1,168,000	248,702	21.3	1,571,324	172,557	11.0
	1980			1985		
서울	936,439	153,508	16.4	1,173,789	125,439	10.7
釜山	356,374	26,342	7.4	425,271	18,198	4.3
大邱	164,664	4,269	2.6	246,785	1,930	0.8
仁川	129,469	30,845	23.8	194,908	22,252	11.4
光州	88,933	319	0.4	102,999	3,576	3.5
市計	2,392,343	242,165	10.1	3,374,155	247,541	7.3

註: 1970, 1975년 市計는 上記 都市 이외에 大田, 全州, 馬山, 木浦, 水原을 합계한 수치임. 1980, 1985년 市計는 全國都市合計.

資料: 內務部, 『韓國都市年鑑』, 各年度.
建設部, 『建設統計便覽』, 各年度.

것이 최우선 과제였으므로 政策目標와 投資가 주로 製造業을 중심으로 한 輸出産業部門에 중점을 두고 이루어졌다. 따라서 住宅등 國民生活環境改善事業은 상대적으로 저조할 수밖에 없었으며 특히 住宅政策에 관한 한 소극적인 政策으로 일관하여 왔다. 그러나 1970년대 후반 이후 所得向上과 더불어 經濟發展過程에서 뒤진 住居生活改善을 중심으로 國民福祉向上에 대한 욕구가 커지고 經濟規模도 이를 해결할 수 있는 역량이 축적될 정도로 성장하게 되어 좀더 적극적인 住宅政策이 나타나게 되었다. 本章에서는 그동안의 住宅政策 變遷過程을 60년대, 70년대 및 80년대로 구분하여 經濟·社會的 與件을 중심으로 당시의 時代的 背景에 결부시켜 살펴보고자 한다.

1. 1960년대까지의 住宅政策

우리나라의 近代的 住宅政策은 1962년부터 시작된 第1次 經濟開發5個年計劃의 실시와 根源을 같이한다고 할 수 있다. 물론 50년대에도 6.25후 파괴된 住宅의 復舊와 피난민 주택 문제해결을 위한 簡易住宅建設政策이 UNKRA 등의 원조를 통해 이루어지기도 하였다. 그러나 이 당시의 住宅建設은 주로 임시 긴급용이었고 1962년 이후 본격적으로 計劃的인 住宅建設이 시작되었다. 물론 60년대의 經濟開發計劃은 經濟成長을 위한 基幹産業建設과 社會間接資本擴充에 최우선을 두었기 때문에 住宅投資는 상대적으로 저조할 수밖에 없었다.

〈表 7〉住宅部門建設 및 投資實績

(단위: 千戶, 10億원, %)

	1962~66	1967~71	1972~76	1977~81	1982~86
住宅建設量	326	540	761	1,116	1,155
公共	40	70	229	498	549
民間	286	471	532	616	606
住宅建設資金 ¹⁾	52	277	1,495	9,314	n. a.
公共	5	38	369	2,973	n. a.
民間	48	239	1,126	6,341	n. a.
住宅投資率 ²⁾					
對 GNP	1.7	3.1	3.6	3.8	5.6
對固定資本形成	12.0	13.7	19.5	18.9	17.1

註: 1) 經常價格
2) 不變價格基準

資料: 大韓住宅公社, 『住宅렌드북』, 1988.
住宅銀行, 『業務統計年報』, 1988.

그러나 당시 당면하고 있던 住宅問題, 住宅의 量的不足과 住居水準不良問題를 전혀 도외시할 수 없는 政府로서는 住宅政策目標를 住宅의 量的不足解消에 우선순위를 두어 公共住宅의 建設擴大를 도모하였다. 이를 위해 1963년 公營住宅法과 住宅資金運用法의 制定 및 大韓住宅公社의 設立 등을 통하여 公共住宅供給과 합리적 住宅資金管理를 도모하였다. 그러나 〈表 7〉에서 보는 바와 같이 第1次 經濟開發5 個年計劃期間中 住宅建設量은 32萬 6千戶에 그쳤으며 이 중 公共部門은 약 12%에 해당하는 4萬戶를 건설하였다. 한편 住宅投資의 對 GNP比重은 1.7%에 불과하였다. 60년대 후반, 즉 第2次計劃期間中에는 아파트 등 共同住宅의 建設推進과 不良無許可住宅의 整備에 중점을 두었고 주택금융의 효율성을 높이기 위해 이를 전담할 韓國住宅銀行을 설립하였다. 이처럼 좀더 적극적인 住宅政策에 힘입어 住宅部門의 對 GNP 比重이 3.1%로 높아졌다. 한편 經濟成長 초기에 投資率이 높게 유지된다

는 점을 감안하여 對固定資本形成比重을 보면 13.7%에 이르렀다.

2. 1970년대의 住宅政策

2차에 걸친 開發計劃의 성공적인 수행으로 높은 經濟成長을 이룩한 우리나라는 1972년 住宅資金, 建設, 供給, 管理 등에 대해 종합적으로 규정한 住宅建設促進法의 제정으로 住宅政策面에서 적극적인 推進力을 갖게 된다. 이를 계기로 經濟開發計劃과는 별도로 住宅部門投資를 확대해 가는 방안이 강구되었고 民間住宅建設業者의 조직화 및 大企業의 참여를 유도하기 위해 1977년 同法을 개정하여 住宅事業登錄制를 만들었다. 또한 저소득층을 위한 소형주택건설자금 지원을 위한 國民住宅資金을 住宅銀行으로 하여금 담당케 하였다.

그러나 70년대말에 이르러 資產增殖을 목적으로 住宅에 대한 投機가 과열되어 住宅價格이 폭등함으로써 經濟安定基調가 저해됨에 따

라 1978년 8·8 不動産投機抑制施策이 발표되었다. 이 시책을 계기로 住宅市場의 政府介入이 더욱 강조되었고 이후 인구의 도시집중으로 인한 都市住宅難解決을 위해 都市地域의 大單位 住宅團地開發事業을 정부 주도하에 벌이게 되었다. 이상과 같은 적극적인 住宅政策의 추진으로 第3次計劃期間中 76萬 1千戶, 第4次計劃期間中 111萬 6千戶의 住宅이 建設되었으며 住宅部門의 對GNP比重도 3.6%와 3.8%를 유지하였다. 한편 第4次計劃期間中에는 公共部門이 저소득층을 위한 소형주택 건설에 치중한 결과 建設資金面에서 32%만을 점유한 公共部門이 建設戶數로 볼 때는 전체의 44%를 건설하였다.

3. 1980년대의 住宅政策

1980년대에 들어와 成長보다는 經濟的 安定을 추구하게 되었고 地域間的 均衡發展을 經濟政策의 최우선과제로 삼게 되었다. 1980년 8월 公共住宅建設 및 宅地開發 基本計劃을 수립하여 不動産景氣의 安定과 주거생활 수준향상을 통한 國民福祉增大에 꾸준히 노력하였다. 당시 계획의 주요내용을 보면 1981년부터 1991년까지 總 500萬戶의 住宅을 건설하고 이를 위해 總 3億 6,100萬坪의 택지를 정부차원에서 개발하여 공급키로 하였다. 한편 이에 들어가는 막대한 住宅資金의 조달을 위해 住宅銀行에 예치되어 있던 國民住宅資金을 國民住宅基金으로 발전시켰다.

이러한 소형공공주택의 建設과 不良住宅改善의 推進과 더불어 1982년에는 賃貸住宅育成法을 제정, 주택에 대한 개념을 所有에서 居住로 轉換코자 하는 政策을 펴나갔다. 이러한

公共部門의 적극적인 投資에 힘입어 1982~1986기간중에는 住宅景氣가 다소 부진했음에도 불구하고 住宅投資의 對GNP比率이 5.6%까지 높아져 매년 약 4兆원에 해당되는 자금으로 總 115萬 5千戶의 주택이 건설되었다. 이 중 民間部門은 60萬 6千戶를 건설하여 4次 計劃期間보다 줄어들었으나 公共部門은 10% 이상 늘어난 54萬 9千戶를 건설, 總住宅建設物量의 47.5%를 담당하였다.

이상과 같은 우리나라 住宅政策의 變遷過程을 요약해보면, 첫째 住宅政策의 基本目標을 1가구 1주택에 두어 끊임없는 주택의 대량건설에 의한 住宅普及率 向上에 두었고, 둘째 大韓住宅公社나 住宅銀行 같은 住宅關聯 專門機關의 육성을 통해 公共部門의 參與를 점차 넓혀 왔다. 또한 1980년대에 들어서는 公營주택법, 임대주택법, 재개발사업 등을 통해 低所得層의 住居安定을 통한 社會安定에 중점을 두었고 아파트 채권입찰제와 같은 投機抑制施策을 강력히 추진하여 投機需要抑制을 통한 건전한 住宅市場育成을 도모하였다.

IV. 政策方向

住宅政策은 政策의 대상이 되는 受惠階層에 따라 다양해지는 것이 하나의 특징으로 볼 수 있다. 즉, 自力으로 안정된 住居生活을 영위할 수 없는 低所得層에게는 住宅補助金(housing allowance)의 지급, 不良住宅改善資金을 통한 住居環境 改善, 公共의 보조를 받는 住宅의 普及(subsidized housing) 등의 지원책이 필요하고 어느 정도 所得이 보장된 階層에

게는 住宅金融의 供給擴大, 稅制支援, 그리고 택지의 원활한 供給을 통한 民間住宅業者의 住宅建設支援 등이 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 本稿에는 中産化可能階層의 住居生活安定을 위한 諸般政策을 稅制 및 金融面으로 구분하여 살펴보겠다.

1. 住宅稅制의 改編方向

住宅에 대한 租稅政策은 다른 부문에 대한 租稅政策과 마찬가지로 단순한 것은 아니다. 住宅에 대한 租稅政策은 住宅의 建設, 賣買, 所有, 消費의 各행위별로 目的과 方法이 상이해야 하고 이상의 段階에 있어서 稅金은 큰 영향을 미친다. 따라서 中産層 擴充을 위한 稅制面에서의 住宅支援을 論함에 있어서도 政策의 重點을 供給側面에 둘 것인가 아니면 需要側面에 둘 것인가에 따라 별개의 政策代案이 나올 것이다. 다시 말해서 住宅供給을 직접적으로 늘리기 위해서는 住宅建設業者들에 대한 支援이 필요하고 간접적인 방법으로는 住宅賣買가 원활하게 이루어지도록 함으로써 住宅景氣의 活性化를 이룩하여 住宅供給을 늘릴 수 있으며, 한편 需要側面에서는 住宅의 消費所有를 촉진하기 위한 支援策이 강구될 수 있을 것이다. 이러한 稅制面에서의 支援은 手段으로 보아 다음의 두가지 類型으로 구분되는데, 첫째는 租稅減免을 통한 住宅供給擴大이고, 둘째는 벌과금 성격의 重課稅로 投機的 假需要를 억제함으로써 住宅價格의 安定 및 건전한 住宅賣買市場을 추구하는 것이다. 本稿에서는 住宅建設業者의 입장보다는 住宅의 消費者 측면에서 住宅租稅政策의 基本이 住宅所有의 목적을 投資보다는 消費에 치중케

함으로써 한편으로는 投機的 假需要를 억제하여 住宅價格의 暴騰을 막고 다른 한편으로는 賣買를 活性化시키며 實需要者에 대한 支援을 강화하는 데에 있다고 보고 이에 대한 支援策을 강구하고자 한다.

이러한 관점에서 本稿에서는 住宅關聯租稅의 근간이라고 할 수 있는 財産稅와 讓渡所得稅의 現行規定 및 問題點에 대해서 우선 살펴보고 이에 대한 개선책 내지는 代案을 제시한 다음 여타 租稅支援政策에 대해 살펴보고자 한다.

가. 讓渡所得稅

1988년 8월 10일 不動産投機抑制對策으로 強化된 現行 讓渡所得稅의 주택관계 規定을 살펴보면 1家口 1住宅의 경우 讓渡所得稅 免除要件이 과거 1년이상 居住 혹은 2년이상 保有였으나 이제는 3년이상 居住 또는 5년이상 保有로 強化되었다. 그러나 이와 같은 개정된 規定도 1家口 1住宅에 관한 한 주택사정이 우리보다 훨씬 좋은 외국에 비해 상당한 유연성을 갖고 있으며 1家口 多住宅의 경우는 너무 지나치게 重課稅를 하는 경향이 있다. 1家口 1住宅의 경우 日本은 保有期間 10년을 기준으로 讓渡所得을 長期讓渡所得과 短期讓渡所得으로 구분하여 短期讓渡所得의 경우 長期讓渡所得보다 높은 稅率을 적용하며 長期讓渡所得의 경우는 1家口 1住宅에 해당되더라도 무조건 세금을 면제받는 것이 아니라 발생한 讓渡所得의 전부를 사용하여 次期住宅을 매입한 경우에만 讓渡所得稅가 면제된다. 讓渡所得의 일부만 사용하여 次期住宅을 매입하거나 讓渡 후 翌年度末까지 次期住宅을 매입치 않을 경우는 長期讓渡所得 稅率에 따른 課稅의 對象이

된다⁵⁾. 한편 臺灣의 경우를 살펴보면 한번 讓渡所得稅 免除惠澤을 받으면 이후는 다시금 면제혜택을 받을 수 없도록 되어 있고 美國은 日本의 制度와 비슷한 실정이다.

이처럼 住宅事情이 우리나라보다 더 좋은 국가에서도 住宅의 讓渡所得에 대한 規定은 가다름다. 우리나라의 경우 1家口 1住宅所有라는 大前提를 항상 염두에 두고 住宅政策을 펴온 결과 1家口 1住宅에는 광범위한 免除惠澤을 주고 1家口 多住宅의 경우는 상당한 重課稅를 賦課하여 왔다. 우리나라의 경우 1家口 1住宅에 대한 讓渡所得稅制를 지나치게 강화하면 住宅景氣가 위축되어 住宅供給의 차질이 예상되므로 讓渡所得稅를 면제받을 수 있는 一定期間을 정해 놓고 이 기간을 신축적으로 운용함으로써 政府가 住宅景氣의 浮沈을 조정하였는데 이처럼 讓渡所得稅率은 高率로 그대로 놓아두고 稅率 이외의 免除要件만 조정된 결과 여러가지 문제점을 표출하여 왔다. 즉, 국민들은 1家口 1住宅의 경우는 아무리 많은 讓渡所得이 발생하더라도 당연히 稅金을 내지 않는다는 의식을 갖게 되었고 따라서 免除惠澤을 받기 위해 登記移轉時期를 늦추거나 세대를 분리하여 가족구성원별로 登記를 한다든가 타인명의로 所有하는 등 稅金回避傾向이 조성되어 왔다. 또한 1家口 多住宅의 경우는 세금이 워낙 무거워 凍結效果(lock-in effect)만 불러오는 등 정상적인 거래를 위축시킴으

로써 투자를 억제코자 하는 讓渡所得稅 본래의 취지와는 달리 住宅賣買市場의 매물을 줄여 價格上昇效果만 가져오는 등 원활한 中古住宅의 유통이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이처럼 現行 讓渡所得稅制가 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 것은 非課稅免除範圍가 넓은 가운데 實際去來의 捕捉率이 매우 낮은 수준에 머무르고 있는 데에 主因이 있다. 따라서 1家口 1住宅의 경우 讓渡所得稅 免除期間을 충족시켰다 하더라도 舊住宅의 처분후 새로 산 住宅이 舊住宅賣買價格을 초과한 경우만 讓渡所得稅를 면제하여야 합리적인 投機的 假需要抑制施策이 된다고 본다. 물론 이 경우 老後生活資金이 필요한 老齡者(예컨대 65세이상)계층에는 例外規定을 두어야겠지만 이와 아울러 1家口 多住宅에 대한 최고세율을 다소 낮추고 多段階化하는 등의 改善策이 시행될 경우 投機的 假需要도 억제되어 濾過過程(filtering process)⁶⁾이 제대로 이행되어 住宅에 대한 需要가 住宅規模別로 所得構造에 맞게 형성됨으로써 住宅市場의 건전한 活性化에 크게 기여할 수 있다고 생각된다.

다시 말해서 免除條項을 대폭 縮小하는 대신 最高稅率⁷⁾을 좀더 낮추고 保有期間別 그리고 讓渡所得別로 差等を 두어 讓渡所得稅에 대한 租稅抵抗을 낮추어 住宅去來에 있어 便法住宅賣買를 억제시키며 實需要基盤을 확충해 나가야 하겠다.

나. 財産稅

한편 住宅에 대한 財産稅의 現行규정을 보면 土地分과 家屋分을 분리하여 土地分은 垓地規模別로 課標評價額에 대해 최저 0.3%에서 최고 5.0%까지 累進課稅하고 家屋分은 課

5) 日本의 경우 住宅의 讓渡所得에 대한 課稅特例는 課稅時點의 연기일 뿐이지 우리나라의 경우와 같이 면제는 아니다.

6) 濾過過程이란 高所得層이 주로 大型新規住宅을 需要하고 所得階層이 낮아질수록 上位 所得階層이 사용하던 小型既存住宅을 需要하여 住宅賣買市場이 所得階層別로 연쇄적으로 이루어지는 현상이다.

7) 防衛稅등을 포함하면 最高稅率은 70% 가까이 된다.

標評價額別로 역시 최저 0.3%에서 최고 5.0%까지 課標評價額에 대해 累進課稅하고 있다. 그러나 課標評價額이 실제가치의 30%미만에 그치는 경우가 대부분이어서 財產稅 負擔은 극히 미미한 실정이다. 따라서 財產稅만으로 보면 1가구가 여러 채의 住宅을 보유하더라도 전혀 부담이 되지 않고 있고 여타 자산에 비해 租稅負擔 정도가 상대적으로 크게 낮아 住宅에 대한 投機抑制效果를 전혀 갖지 못하여 왔다. 따라서 1家口多住宅 保有를 억제하고 1家口 1住宅을 촉진시키며 無住宅者의 住宅保有를 誘發하기 위해서는, 첫째 財產稅賦課 기준이 되는 課標評價額을 現時價에 근접하게 조정하고, 둘째 土地分에 대하여도 규모별이 아닌 실제가치에 따른 累進課稅를 실시하고, 그리고 끝으로 1家口 1住宅에 한해 課標 現實化에 따른 租稅負擔을 덜고 無住宅者의 住宅需要를 촉진시킨다는 견지에서 財產稅 부담액 전부 또는 그중 일부를 所得稅에서 공제해주는 혜택을 주는 것이 바람직하다고 생각된다. 이렇게 되면 尙後 政府는 課標의 市價에 대한 比率과 財產稅納付額의 所得稅控除比率을 조절함으로써 변화하는 住宅景氣에 대해 신축적인 住宅政策을 펼 수 있을 것으로 보인다.

2. 住宅金融 發展方向

가. 住宅金融의 現況 및 問題點

住宅金融은 주택건설업자에게 대출되는 建設資金과 주택구입자에게 대출되는 購入資金으로 크게 나누어진다. 건설자금으로 공급되는 住宅金融은 주택건설을 촉진시키고 주택구

입자에 대한 금융은 자금부담을 경감시켜 實需要者로 하여금 住宅購入을 촉진시켜 住宅市場을 활성화시키기 때문에 주택금융의 중요성은 실로 크다 하겠다.

우리나라의 住宅金融은 1967년 韓國住宅銀行의 전신인 韓國住宅金庫의 설립과 더불어 시작되었으나 아직 그 규모면에서나 대출자의 수요충족면에서 매우 미흡한 실정이다. 本節에서는 이러한 낮은 수준의 住宅金融에 대한 現況과 問題點에 대해 住宅銀行의 民營住宅資金을 중심으로 살펴보겠다.

韓國住宅銀行은 1969년 1월 韓國住宅金庫를 개편, 발족한 이래 住宅購入과 우리나라 住宅金融을 거의 전담해 왔고 그외 國民銀行 및 保險會社에서 일부를 담당하고 있다. <表 8>은 이러한 民營住宅資金 貸出實績을 住宅金融이 활성화되었다고 볼 수 있는 1980년대 이후를 연도별로 보여주고 있는데 制度金融機關을 통한 住宅金融의 規模 중에서 경기활성화 조치의 일환으로 特別資金支援(國民, 住宅 각 2千億 원씩)이 이루어진 1982년을 제외하면 住宅銀行의 비율은 비록 낮아지고는 있지만 70%가 넘는 높은 수준에 머물고 있다.

이러한 住宅購入을 위한 制度金融圈의 住宅金融支援 規模가 總住宅去來額에서 차지하는 비중을 알 수는 없지만 國土開發研究院의 李揆邦(1987A)에 의하면 1986년을 볼 때 住宅去來資金規模 推定額 10兆 1,200億 원의 5% 수준 정도여서 극히 미미한 수준이라 하겠다. 이처럼 낮은 수준의 지원규모는 <表 9>에서도 나타나는데 預金銀行貸出金(殘額) 對比 民營住宅資金貸出金(殘額) 規模의 推移를 보면 7% 내외의 수준에 머물고 있다. 이는 아직도 慢性的 資金需要超過狀態에 있는 우리나라 경제

〈表 8〉 民營住宅金融 支援現況

(단위: 億원, %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
民營住宅 金融支援 (A)	3,389.7	7,354.6	5,522.9	3,992.3	4,111.4	4,986.7	6,943.3
住宅銀行 (B)	2,975.7	3,981.6	4,704.9	3,462.3	3,182.4	3,680.7	4,990.3
國民銀行	299	3,098	442	313	629	891	1,531
保險會社	115	275	340	217	300	415	422
B/A	87.8	54.1	85.2	86.7	77.4	73.8	71.9

資料: 財務部, 『財政金融統計』, 各年度.
韓國銀行, 『調查統計月報』, 各年度.

〈表 9〉 預金銀行貸出金 對比 住宅資金貸出 比重

	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987
銀行預金 貸出金(A)	2,9061	2,204	20,226	24,150	27,979	33,811	39,099	43,096
住宅資金 貸出金(B)	119	944	1,401	1,827	2,136	2,418	2,729	3,167
B/A	4.1	7.7	6.9	7.6	7.6	7.2	7.0	7.4

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度.

여건에 비추어 볼 때 制度金融圈의 金融機關들이 주로 政策金融 및 短期貸出에 치중해 온 것에 기인한다. 한편 住宅銀行의 용자를 받는 가구의 買入資金構成을 보아도 그 대상이 전용면적 85㎡이하인 國民住宅規模의 소형주택임에도 融資金比率이 25%내외에 머물러 주택금융에 대한 수요를 거의 충족시켜주지 못하고 있는 실정이다.

이상과 같은 우리나라 民營住宅資金의 問題點을 요약해 보면, 첫째로 住宅金融의 支援規模가 거래규모에 비해 너무 미약하고 取扱機關도 한정되어 있으며, 둘째로 주택관련 預金

및 貸出制度의 다양성이 부족하고 資金의 조달 및 운용면에서 住宅景氣에 지나치게 의존적이어서 주택경기를 이끌어 나가지 못하고 있으며, 끝으로 長期固定化가 특징인 住宅金融資金의 원활한 유통을 위한 制度의 裝置가 마련되어 있지 못하다는 것이다. 결과적으로 民營住宅金融의 支援規模가 낮은 수준에 머물러 주택에 대한 需要基盤이 실수요중심이 아닌 高所得階層의 財產增殖을 위한 假需要에 의존함으로써 投機를 誘發시켜 왔다.

〈表 10〉 民營住宅 買入資金 中 住宅銀行融資金 比重

(단위: 萬원, %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
總 買 入 金	1,222.5	1,774.5	2,144.4	2,477.7	2,774.5	2,830.6
自 己 資 金	1,065.0	1,180.9	1,557.9	1,859.2	2,129.2	2,133.8
融 資 金	490.5	593.6	586.5	618.5	645.3	696.8
融 資 比 率	31.5	33.5	27.4	25.0	23.3	24.6

資料: 住宅銀行, 「融資住宅實態調査」.

나. 새로운 金融制度的 摸索

이미 앞에서 설명한 바와 같이 우리나라의 住宅金融은 아직 초보단계에 있다고 할 수 있다. 따라서 지난 8.10 不動產綜合對策이 강력하게 시행되고 후속조치가 이어질 경우 住宅에 대한 投機的 假需要는 거의 없어질 것으로 展望되고 이렇게 되면 住宅景氣의 下落, 賣買市場의 沈滯로 인해 住宅供給計劃에 蹉跌이 올 수도 있다. 이를 방지하기 위해서는 住宅購入이 가능한 所得階層에 적절한 金融支援이 이루어져 탄탄한 實需要基盤이 확충되어야 한다. 本 研究에서는 이러한 관점에서 住宅購入이 가능한 所得階層, 즉 中產層 進入可能階層에 대한 앞서의 稅制面에서의 지원에 이어 金融支援을 살펴보겠다.

住宅金融의 중요성에 대해서는 이미 잘 알려져 있지만 최근에 발표된 Kim Kyung-hwan (1988)의 연구, Renaud(1988)의 연구들은 비합리적인 우리나라의 住宅金融制度的 非效率性 때문에 住宅에 대한 長期貸貸價格(long-run

implicit rental price of housing services)이 지나치게 높게 형성되었고 따라서 住宅部門에 대한 投資가 均衡狀態보다 적게 이루어져 우리나라의 住宅問題가 더욱 심각해졌음을 피력하고 있다. 이처럼 住宅金融의 效率의 運營 및 擴大는 주택문제해결의 중요한 관건 중의 하나이므로 많은 전문가들이 이의 발전 및 개선방향에 대해 연구를 하여 왔다⁸⁾. 따라서 本稿에서는 기존의 研究에서 아직 깊이있게 다루어지지 않았으면서도 우리나라의 실정에 맞다고 생각되는 몇몇 새로운 住宅金融制度的 導入을 검토하고자 한다.

(1) 抵當債權會社(mortgage company)⁹⁾

抵當債權會社란 기관투자자들을 대신하여 住宅資金貸出을 일으키고 이를 주택구입자에게 제공하는 것을 주업무로 하는 회사이다. 同 會社는 賣出 또는 營業實績에 비해 상당히 적은 資本金으로 운영되고 運營資金 또는 抵當債權保有 등을 위한 資金需要를 주로 一般商業銀行貸出로 충당한다. 同 會社가 보유하는 抵當債券은 극히 단기간에 국한되는데 주택자금의 대출후 抵當債券을 다시 金融機關등의 기관투자자들에게 넘기는 동안의 기간만을 보유하게 된다.

抵當債權會社は 단지 증개자의 역할만 하고

8) 金仲秀(1984), 姜文秀·金重雄(1987), 李揆邦(1987A), 辛鎬柱(1987), 朴春培(1988) 참조.

9) 「모기지」란 美國의 不動產擔保附貸出을 의미하나 우리나라에서는 이를 抵當債權이란 말로 해석하여 사용하고 있다.

投資者 혹은 借入者와의 계속적인 관계를 유지하지 않는 모기지 브로커와는 구분되며 住宅金融을 일으킬 때 借入者로부터 대출총액의 1~3%에 해당하는 貸出手數料(origination fee)를 받고 抵當債權投資家들에는 대출금리에서 0.5~1%의 프리미엄을 除하고 넘긴다. 일반적으로 抵當債權會社는 수입의 절반이상을 매달 分割償還되는 원금과 이자를 수납하고 이를 다시 投資者들에게 돌려주는 데에 따른 서비스手數料와 抵當債權滿期期間까지 투자자들, 즉 抵當債權保有者들을 대표하는 데에 따른 手數料에 의존한다. 住宅資金이 필요한 部門에서 住宅金融을 일으키고 이 抵當債權을 자금여유가 있는 투자자들에 販賣함으로써 抵當債權會社는 住宅金融의 發展에 유효한 수단이 된다. 美國의 경우 抵當債權會社의 住宅金融擴大에 대한 기여는 聯邦住宅公社(FHA) 또는 기타 金融機關 保證附 抵當債權의 普及擴大와 더불어 크게 높아졌다.

長期金融商品이 부족한 우리나라에서 이러한 抵當債權會社制度의 導入은 각종 投機性資金을 制度金融圈으로 모아 자금순환을 원활히 할 수 있고 실수요자를 위한 住宅金融供給을 擴大시킬 수 있다고 생각된다. 특히 현재의 住宅銀行이 통화당국의 각종 규제로 말미암아 제 구실을 다하지 못하는 상황에서 이러한 抵當債權會社制度의 도입은 抵當債權의 需給市場을 형성케 함으로써 2次抵當市場의 발판을 만들게 되어 住宅銀行의 營業伸張에도 도움을 주게 되며 현재 住宅金融을 취급하지 않고 있는 市中銀行들을 住宅金融市場에 끌어들여 住宅金融의 擴大에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 純價抵當債權(equity mortgage)

純價抵當債權이란 다른 말로 再評價配分抵當債權(shared appreciation mortgage)이라고도 불리는데 住宅金融借入者가 주택구입 후 발생하는 價格上昇分の 일부를 抵當債權保有者에게 양도해야 하는 제도이다. 우리나라의 住宅金融이 미약한 상태에 있는 것은 여러 원인이 있겠으나 그 중에서도 短期性預金에 의존하여 低金利로 長期固定貸出하는 데에 따르는 金融機關의 危險負擔에 대한 報償策이 제도적으로 마련되어 있지 않은 것이 큰 문제점이었다. 만약 이 제도를 도입하면 抵當債權에 대한 投資者들은 讓渡差益에 대한 一定持分을 소유하게 되어 長期固定貸出에 따른 危險負擔을 어느 정도 줄일 수 있고 또 借入者면에서는 讓渡差益의 일부를 포기하는 대신 좀더 낮은金利로 좀더 많은 住宅金融을 借入할 수 있게 된다. 특히 住宅價格上昇率이 平均적으로 消費者物價上昇率을 상회하는 우리나라에서 同制度의 도입은 시중은행을 비롯하여 第2金融圈의 金融機關들도 住宅金融取扱機關으로 끌어들이 수 있으리라고 생각된다.

그러나 純價抵當債權의 導入에는 몇몇 기술적인 문제들이 있는데 특히 抵當物의 價値上昇분에 대한 公평하고도 상호 이익을 가져올 수 있는 配分方式의 考案이 가장 문제가 된다고 하겠다.

本稿에서는 다음 두가지 방식을 살펴보겠는데 첫번째는 저당물인 住宅의 最初購買價格과 販賣價格을 이용하는 방법이다. 이 경우 물론 住宅所有者(住宅金融借入者)가 주택구입 후 수리, 보수하여 발생한 價格上昇분에 대한 調整이 이루어져야 한다. 두번째 방법은 消費者物價指數 또는 GNP디플레이터 등의 일반적인

物價上昇率을 이용하는 것이다. 이러한 방법은 개별주택의 가격이 반드시 일반물가의 흐름과는 일치하지 않는 경우가 존재하므로 새로운 위험부담문제가 있으나 앞서의 방법보다는 좀더 객관적이므로 분쟁의 소지는 적다고 하겠다.

(3) 指數連動抵當債權(index linked mortgage)

指數連動抵當債權이란 貸出金에 부과되는 이자율은 實質利率로 하고 대신 원금은 物價上昇을 감안하여 이와 보조를 맞추어 조정하는 抵當債權이다. 다시 말해서 住宅金融借入後 物價上昇이 지속되면 物價上昇率만큼 원금이 계속 늘어나게 되고 늘어난 원금에 대한 상환은 남은 貸出期間에 最初借入金과 더불어 매달 분할상환되고 이자는 實質利率에 의한 이자만 지급된다. 借入者의 입장에서 보면 물가상승이 지속될 경우 원금이 늘어나 매달 불입하는 상환금이 늘어나지만 원금의 實質價値는 항상 일정하고 또한 이자는 實質利率만 지급하므로 實質拂入金(real repayment)은 일정하게 유지된다. 住宅金融을 貸出해주는 기관의 입장에서 보면 最初貸出額의 實質價値(real value of initial loan amount)가 물가상승에 관계없이 일정하므로 물가상승에 의한 長期固定貸出의 위험부담이 줄게 된다. 借入者의 월부금이 명목상으로 늘어나게 되지만 이 또한 物價上昇과 더불어 그리고 해를 거듭할수록 借入者의 所得도 증가된다고 가정하면 상환능력은 무리없이 늘어난다고 할 수 있다.

(4) 延拂抵當債權(deferred payment mortgage)

延拂抵當債權은 借入者의 償還能力, 즉 所得이 점차로 증가한다는 가정하에 償還金을

초기에는 적게 하고 貸出滿期에 가까와질수록 늘리는 제도이다. 貸出初期에는 償還金이 이자도 부담하지 못해 원금이 늘어나는 경우도 있을 수 있으나 해를 거듭할수록 償還金이 늘어나 곧 원금상환도 가능하게끔 된다. 반면에 貸出을 해주는 金融機關은 이러한 借入者의 편리를 보아주는 대신에 좀더 높은 이자를 부과할 수 있게 되고 借入者는 所得의 증가가 예상되는 경우 전통적인 住宅賦金의 경우보다 더 많은 借入金을 얻을 수 있게 된다.

다. 앞으로의 住宅金融 發展方向

이상 本稿에서는 住宅金融의 원활한 供給을 위한 몇가지 새로운 代案을 제시하였다. 기본적으로 앞으로의 住宅金融의 發展方向은 住宅政策에 부응하고 金融環境變化和 金融自律化 추세에 맞추어 制度金融圈을 통한 住宅金融 규모의 확대와 資源配分の 效率化에 두어야 할 것이다.

이를 위하여는 本稿에서 提案하는 몇가지 方案들과 현재 많이 거론되고 있는 住宅金融 抵當債券의 流動化 등 여러 代案들을 종합하여 住宅關聯 預金 및 貸出制度를 다양화시키고 金利를 自由化함으로써 住宅金融의 財源調達을 원활히 하고 住宅金融部門으로 資金이 많이 供給되도록 하는 것이 바람직하다. 이렇게 하여 住宅銀行外에 많은 金融機關들로 하여금 住宅金融商品을 취급하게 하면 住宅金融의 量的擴大는 물론 경쟁을 통한 住宅金融의 效率性提高와 金融서비스의 向上에 기여하게 될 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 姜文秀·金重雄, 『住宅金融의 現況과 發展方向』, 韓國開發研究院, 1987.
- 金仲秀, 『住宅普及現況과 當面課題』, 韓國開發研究院, 1984.
- 朴春培, 「住宅金融의 現況과 發展方向」, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1988년 8월호, pp. 41~56.
- 徐柄基, 『우리나라 住宅政策의 概觀과 向後運用方向』, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1987년 10월호, pp. 56~68.
- 辛鎬柱, 「앞으로의 住宅金融政策方向」, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1987년 12월호, pp. 1~4.
- 李揆邦, 「住宅稅制에 대한 考察」, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1987년 10월호(B), pp. 1~15.
- _____, 『住宅金融強化方案에 대한 研究』, 國土開發研究院, 1987(A).
- 최찬환, 「우리나라의 住宅問題와 政策方向」, 『住宅金融』, 韓國住宅銀行, 1988년 8월호, pp. 18~29.
- Boleat, Mark, "Innovations in Housing Finance Instruments and Institutions", *Tax Policies and Urban Housing Markets*, pp. 83~98, OECD Urban Affairs Programme, Paris, 1986.
- Dasso, Jerome and Gerald Kuhn, *Real Estate Finance*, Englewood Cliffs, N. J., U. S. A. : Prentice-Hall Inc., 1983.
- Dougall, Herbert E. and Jack E. Gaumnitz, *Capital Markets and Institutions*, 5th Edition, Englewood Cliffs, N. J., U. S. A. : Prentice-Hall Inc., 1986.
- Kim, Kyung-hwan, "An Analysis of Inefficiency Due to Inadequate Mortgage Financing: The Case of Seoul, Korea", A paper presented at The 3rd International Convention of Korean Economists, Seoul, Korea, August 1988.
- OECD Group on Urban Affairs, "Urban Housing Finance", OECD, Paris, 1987.
- O'Sullivan, Anthony, "The Theory and Measurement of Tax Subsidies and Their Impact", *Tax Policies and Urban Housing Markets*, pp. 32~42, OECD Urban Affairs Programme, Paris, 1986.
- Renaud, Bertrand, "Compounding Financial Repression with Rigid Urban Regulations: Lessons of the Korea Housing Market", A paper presented at The Review of Urban and Regional Development Studies, Tokyo, Japan, 1988.