

세계경제위기에 따른 서유럽 복지국가의 주택시스템 변화 분석*

The Global Financial Crisis and Its Impacts on the Housing Systems of Western European Welfare States

이현정** · 이종권***

Lee, Hyunjeong · Lee, Jongkwon

Abstract

This research is to examine the impacts of the on-going global financial crisis on the housing systems of welfare states. Four developed economies in the Western Europe were selected for the analysis, and the qualitative research employed in-depth interviews with scholars in the fields of housing market and social policy in order to meet the research goal. The major findings indicate that the global economic crisis embedded into the liberalization of housing finance and the inadequacy of regulatory measures caused the vicissitude of housing markets, and its scale and magnitude could be determined by the resilience of each state's housing system. While the globalization of housing finance markets rendered easy borrowing for homeownership, intensive competition for excessive lending among financial institutions backed by heavy reliance on inter-bank and overall bank triggered market volatility, and further worsened household and public debts. It's clearly evident that a housing system with varied safety nets becomes a greater cushion to bear the risks of the financial crisis and to weather the economic storm.

Keywords ▶ global financial crisis, housing system, housing market, housing finance, housing policy, welfare states

초 록

본 연구의 목적은 현재 진행 중인 세계경제위기와 관련하여 주요 복지국가들의 주택시스템 변화를 살펴보는 것이다. 유럽 현지 주요 대학 및 연구 기관들을 방문하여 주택시장과 사회정책 분야의 전문가 및 석학들과의 면접조사, 간담회를 통해 국가별 주택시스템의 발달, 제도적 요인과 시장 운영체계에 대해 면밀히 조사하였다. 서유럽의 대표적 복지국가인 영국, 아일랜드, 네덜란드, 독일 4개국을 중심으로 이들 국가의 주택정책과 주택시장에서 나타난 세계경제위기 전후 변화를 분석하였다. 그 결과, 국가별 금융시장 자유화에 따라 글로벌 자본시장의 유입이 커지면서 주택대출기관들의 과당경쟁, 혁신적인 모기지 상품 도입, MBS 시장과 국제 은행 간 자금 대여로 인한 유동성 증가 등이 야기되었다. 유동성 과잉은 경기 상승국면에서 높은 자가소유 수요와 결합되면서 주택가격 상승 그리고 가계, 기업, 국가의 부채 증가로 이어졌다. 이러한 내생적, 구조적 요인들은 거시경제의 하강국면에서 큰 문제점으로 표출되었고, 이로 인해 조사대상 국가 모두 정부개입은 불가피한 조치였다. 그러나 위기에 대한 국가별로 나타난 반응과 대응은 다르게 나타났고, 특히 주택시스템에 나타난 결과는 다양한 차이를 보여주었다. 실제 세계경제위기 이전 경제세계화 과정에서 이미 상당 수준의 주거복지 안전망을 구축하였고 금융 자본주의 체제에 보수적인 국가일수록 세계경제위기의 직접적인 피해가 크지 않았다.

주요 단어 ▶ 세계경제위기, 주택시스템, 주택시장, 주택금융, 주택정책, 복지국가

* 본 논문은 2012년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 기초연구사업 지원을 받아 수행된 것임(과제번호: 2012R1A1A2038838).

** 경희대학교 주거환경학과 부교수, 교신저자(ecohousing@khu.ac.kr)

*** 토지주택연구원 선임연구위원(jhcs@lh.or.kr)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1980년대부터 시작된 신자유주의 물결은 세계 경제를 하나의 권역으로 통합하였고, 금융 자본주의로 대표되는 경제세계화로 국가마다 자본시장의 자유화를 적극적으로 채택하면서 자본의 급속한 이동과 금융시스템의 대약진으로 전례 없는 시장 경제의 변동성을 가져왔다. 그 결과 과잉 유동성을 낳았고 2008년 말 미국의 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 세계경제위기로 이어졌다. 실제 1990년대 초중반부터 주요 선진 국가들을 중심으로 금융 시장 규제 완화는 유동성이 큰 금융시장과 비탄력적인 주택시장이 결합할 수 있는 여건을 조성시켰고 주택시장을 비약적으로 성장시켰다. 그러나 자가소유 촉진이라는 정책 기조 속에 혁신적인 주택 금융 상품에 대한 관리 감독체제를 제대로 뒷받침하지 못하면서 그 인위적 결합의 위험성은 주택가격의 변동성과 주택대출의 무분별한 확장을 가중시켜 가계, 기업, 은행, 정부의 부채 증가로 이어지게 되었다. 이러한 주택금융시장에 내재된 불안정성과 자가마련 위주의 주택정책은 경제활황기 동안 소득증가에 따른 주택수요 증가, 장기간 지속된 저금리 기조로 주택대출의 증폭, 정부의 관대한 지원으로 주택시스템을 활성화시켰다. 그러나 최근 들어 경기하강 국면에서 주택 및 금융시장이 갖는 위험요인인 과잉유동성, 관리감독 체제의 허점이 노출되면서 이를 해결하기 위한 정부의 공적자금 수혈이 수반되었다. 2008년도 미국발 금융위기와 2009년 유럽의 경제위기에서 오늘날까지 이어지고 있는 세계경제위기는 글로벌 금융환경의 내생적 문제요인이 그대로 표출되고 있는 것이다.

실제 주택부문이 거시경제에서 차지하는 비중은 상대적으로 작으나 최근 전 세계적으로 확대되고 장기화되어가는 경제위기의 근간이 되고 있는 것은 자명하다. 세계경제위기가 유럽 복지국가의 주택시스템에 미치는 영향은 그 여파와 강도는 다르면서 국가적 대응 또한 다양하게 나타나고 있다. 유럽의 주요 선진복지국가들은 주택시스템 발달과 특성에서 많은 유사점을 보여준다. 즉, 2차 세계대전 직후 극심한 주택난과 대량의 주택공급, 인구증

가, 경제성장과 소득증가, 적극적인 자가소유 정책, 임대주택 공급 확대, 대인지원형 주거지원 등을 발전시키면서 복지국가로서의 면모를 갖추게 되었다. 그러나 이러한 주택부문에 대한 공적지원은 1980년대 들어 정부 재정의 압박요인이 되면서 주택정책의 전환기를 맞이하게 되었다. 주택부문의 시장화라는 기조 속에 규제완화와 민영화를 촉진시키고, 정부의 역할은 시장에서 주거안정을 획득할 수 없는 가구와 계층을 대상으로 국한하는 주택정책으로 재편되었다. 그러나 시장 위주의 주택시스템은 금융세계화를 뒷받침할 여건을 마련하지 못하였다. 이로 인해 금융경로의 문제점을 제어할 기반을 갖추지 못한 채 혁신적인 금융시스템 자체에 내재된 위험성과 과도한 유동성의 위험을 고스란히 떠안게 되었고, 국가별 주택시스템에서 나타난 그 파장은 다르게 나타나게 되었다. 따라서, 이들 주요 복지국가들의 주택시스템이 세계경제위기 전후로 어떻게 변화되어 왔는지를 살펴보는 것은 향후 우리나라가 주택정책의 방향을 수립하고 복지국가로서의 제 기능을 수행하는 밑거름이 된다는 점에서 큰 의의가 있다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구에서는 세계경제위기에 대응하는 유럽의 대표적인 주요 복지국가이고 OECD 회원국인 영국, 아일랜드, 네덜란드, 독일 등 서유럽 4개국을 대상으로 이들 국가의 주택시스템 동향과 실태를 파악하고자 한다. 구체적으로 세계경제위기 전후의 주택정책과 주택시장의 변화와 특성을 살펴보고, 위기 직후 시장 반응과 정부 대응을 중심으로 조사하였다.

본 연구의 목적을 위하여 2012년 7월과 8월 유럽 주요 대학과 연구소들(Delft University of Technology의 OTB Research Institute for the Built Environment 그리고 the University of Amsterdam의 the Centre for Urban Studies)을 방문하여 해당 국가별 주택정책 분야 교수들과 연구진들을 만나 심층면담과 소그룹 간담회를 실시하였다.

II. 세계경제위기에 따른 조사 대상 서유럽 복지국가의 주택시스템 변화 개요

오늘날 각 국가들은 세계화(globalisation)를 통해 전례없이 거시적 환경요인에 민감하게 노출되어 있다. 전 지구적 또는 범 대륙적 현안이라는 보편적(universalistic) 틀에 대한 현상과 반응은 국가마다 각기 다른 사회문화적 구조 때문에 개별적(individualistic)이고 특수적(particularistic)일 수밖에 없다. 이를 Stephens(2011)은 셋방화(globalisation)라고 지칭하였는데, 세계화라는 거시적 흐름에서 국가별로 나타나는 현상은 지역적 특성에 의존할 수밖에 없으며 각기 다른 전략과 결과를 도출시킨다. 또한, 그는 국가별 주택 정책과 관련 현안을 비교하는 연구에서 동일한 현안에 대해 개별 국가의 특수상황을 고려하는 시스템 기반적 접근(a system-embedded approach)을 발전시켰다. 이 접근에 따르면 주택정책은 주택시스템¹⁾ 내에서 작동하며, 주택시스템은 보다 넓은 범위의 사회경제적 구조와 상호작용한다고 전제한다. 따라서, 정책과 시장을 포함하는 제도 간의 역학관계 뿐만 아니라 주택시스템과 사회경제적 제도 간의 상호관계를 고려해야 한다(Ball et al., 1988; Martens, 1990; Scanlon & Elsinga, 2012; Stephens, 2011). 이러한 맥락에서 지형학적으로 인접할지라도 국가별로 주택시스템의 특성은 구조적 요인에 의해 달라지게 되며, 세계경제위기라는 공통 현안에 대해 주택시스템의 현상과 결과는 다르게 나타나게 된다. 이러한 맥락에서 세계경제위기라는 보편적 현안에 대한 유럽 복지국가들에게서 나타난 주택시스템 변화를 살펴보는 것은 의의가 있다.

조사대상 4개 복지국가에 대한 개괄적 특성을 살펴보면, <표 1과 2>로 정리될 수 있다. 조사대상 국가들 중 영국과 아일랜드는 자가소유율이 높은 반면 네덜란드와 독일은 사회 및 민간 임대주택이 잘 발달되어 있는 것이 특징이다. 또한, 아일랜드와 네덜란드는 주택모기지 부채 비율이 GDP에서

차지하는 비율이 현저히 높고 독일이 가장 낮다. 세계경제위기와 관련하여 국가별 시장 활성화를 위한 주요 정부지원과 조치를 정리하면 <표 3과 4>에서 보는 바와 같다. 경제위기 영향이 컸던 영국과 아일랜드는 간접적인 방안들이 적극적으로 마련된 반면 그 폐해가 크지 않았던 네덜란드와 독일에서 강력한 조치는 없었다.

주택금융시장이 가장 잘 발달된 영국은 정부의 시장 개입을 극도로 자제하는 국가 특성상 현재의 경제위기에 민간부문이 자율적으로 해결책을 마련하도록 적극 유도하였다. 동시에 영국 정부는 주택시스템의 자체 문제를 해결하기 위해 간접적인 공공지원책을 통해 위험분산과 위기감소를 모색하였다. 유럽 국가 중 비교적 시장경제 후발주자인 아일랜드는 급격한 경기위축에 따른 실업증가와 소득 감소가 발생하면서 가구들의 지불부담을 유예시키는 간접방안이 주로 강구되었다. 반면 네덜란드와 독일에서는 경제위기로 인한 피해가 상대적으로 낮아 주택시장에 대한 조치들이 다양하게 많이 제시되지 않았다.

그러나 조사대상 4개국 모두 경제위기에 따른 재정투입은 모두 높았다. 경제위기 피해가 비교적 가장 컸던 아일랜드는 GDP대비 재정투입 계획금 액비율이 가장 높았으나 경제위기 영향이 낮았던 독일의 실제 재정 투입액이 가장 높았다<표 5>. 국가별 실제 투입액에서는 다소 차이가 나타났는데, 이는 아일랜드에서 지불 유예가, 영국과 네덜란드에서 국가 또는 민간부문의 주택대출 보증제도가 발달된데 기인한다. 이와 달리 영미권에서 흔히 볼 수 있는 혁신적인 금융기법이 일반화되지 않은 독일에서 실제 투입액이 비교적 높았던 이유는 국가 규모에 비례하는 큰 주택시장 규모 때문으로 풀이된다. 다음은 이러한 세계경제위기 전후에 나타난 국가별 대응을 이해하기 위해 조사대상 복지국가의 주택시스템 변화를 사회구조적 맥락에서 살펴 보도록 하겠다.

1) 본 연구에서 주택시스템은 사회시스템의 한 요소로서 주택의 공급과 수요, 제도가 상호 유기적으로 구성되고, 외부 요인(예, 경제, 사회, 문화적 요인 등)에 영향을 받아 결과를 초래하는 것으로 정의함.

<표 1> 복지국가 유형에 따른 주택시스템 분류와 조사대상 국가

선행연구	유형화 기준	분 류	특 징	조사대상 국가
Esping-Andersen (1990, 1998)	복지서비스의 탈상품화 정도와 국가-시장-가족 간의 관계	자유주의	- 복지서비스의 잔여화 - 시장에 의한 복지서비스 조달	영국
		조합주의	- 집단 이익에 우선시하는 복지서비스 공급	독일
		사회민주주의	- 복지서비스의 탈상품화	네덜란드
Doling (1999)	주택 개발, 시공 및 배분과정에서 공공 또는 민간 부문의 개입 정도	시장자유주의	- 전 과정에서 시장이 주도	영국
		조합주의	- 건설만 민간 부문이, 나머지는 국가가 담당	네덜란드, 독일
		공산주의	- 모든 과정에서 국가가 통제함	동유럽 국가
		개발주의	- 개발은 국가가 맡고, 민간부문이 시공 및 배분을 담당	동아시아 주요국가
Kemeny (1995)	주택시장에서의 주택소유형태별 구분 및 선호 정도	이원적 모델	- 시장우위의 주택시스템 - 자가소유율이 높음 - 사회주택의 잔여화	영국, 아일랜드
		통합적 모델	- 주택점유형태의 구분이 분절되지 않음 - 자가소유율이 낮음 - 양질의 사회주택 비율이 높음	네덜란드, 독일
Ghekiere (2007)	주택부문에 대한 공공지원 정도	잔여적 모델	- 시장우위의 자가소유 지향 - 임대주택의 잔여화	영국, 아일랜드
		일반적 모델	- 자가소유 권장 - 민간임대주택 발달 및 공적지원 (예, 임대료 통제, 주거급여 등)	독일
		보편적 모델	- 자가소유에 대한 필요성 낮음 - 전체를 위한 사회주택 공급	네덜란드
Ball et al.(1988); Martens(1990)	자가소유를 위한 주택부문 진입 용이성	동적 주택시스템	- 주거의 상·하향 이동이 빈번	영국, 아일랜드
		정적 주택시스템	- 주거이동이 흔하지 않음	네덜란드, 독일
Schwartz & Seabrooke (2009)	자가소유비율과 GDP에서 모기지차지하는 비율	자유주의	- 시장에 의한 주택의 상품화가 심함	영국
		조합주의	- 사회적 기본권으로서 주거	네덜란드, 독일
		가족주의	- 가족의 사회적 재화로서의 자가소유가 강함	아일랜드
		통제적	- 모기지 발달이 매우 낮음	구사회주의 국가

<표 2> 조사대상 서유럽 복지국가의 주택부문 특성 비교

구 분	영국	아일랜드**	네덜란드	독일
전체 주택호수(백만호, 2009년)	27.1	1.5*	7.1	39.2***
자가소유율(% , 2008년)	66.4	79*	58	42
전체 주택 대비 민간임대 비율(% , 2008년)	15.6	12.3*	10	53
전체 주택 대비 공공 및 사회 임대주택 비율(% , 2008년)	18	8.7	32**	5
가구수(백만, 2009년)	26.7	1.5	7.3	40.2***
가구당 거주인 수(명, 2009년)	2.3	2.8	2.2	2.0
천명당 주택수(2009년)	443	371*	431	490***
GDP 대비 주택모기지 부채 비율(% , 2009년)	87.6	90.3	105.6	47.6

* 2004년, ** 2009년, *** 2011년 기준

출처 : 면접조사에 참여한 교수들 및 연구진들의 출간 준비 자료를 토대로 종합 정리함

〈표 3〉 조사대상 서유럽 복지국가의 주택금융관련 주요 지표 및 제도 특성 비교*

구 분	영국	아일랜드	네덜란드	독일
모기지 이자 세제 감면	없음	부분	전액 감면	없음
모기지 보증	없음	없음	가능(최대 350,000 유로까지 한시 지원)	없음
대인 보조금 지원	없음	생애최초주택구입자용 등록세 면제	저소득층의 자가소유 촉진을 위한 한시적 정부 지원	임대 및 자가거주 주택 모두 가능
주거비(housing costs) 지원	저소득층 가구의 모기지 이자에 대한 소득 지원	없음	모기지 보증 (NHG)으로 가능	없음
주택건축 자금 대출	없음	없음	없음	가능
모기지 상환기간 및 이자 유형	변동금리 또는 단기 고정금리	변동금리	5~10년, 고정금리	5~10년, 고정금리
변동금리형 모기지 신규 대출 비율	40%	67%	18%	15%
LTV 최대 한도	80%(주택가격 급상승시 100%까지 가능)	80%(주택가격 급상승시 100%)	125%	80%
생애최초 주택구입자의 평균 LTV	72%	83%	100%	70%
전체 자가소유자 중 대출이 없는 소유자 비율	44%	64%	16%	50%

* 2009년 기준

출처 : Dol & Neuteboom (2009); Dol et al. (2010a, 2010b)

〈표 4〉 조사대상 서유럽 복지국가의 세계경제위기에 대한 주택시장 활성화 방안*

구 분	영국	아일랜드	네덜란드	독일	
위험분산 및 감소를 위한 조치들	모기지 보증	관련 규제책 없음	관련 규제책 없음	기존 모기지 보증 프로그램의 지원폭을 일시적으로 상향 조정	관련 규제책 없음
	주거비 지원	신규 주택구입자를 위한 모기지 지원, 모기지 이자에 대한 소득 지원	모기지 보험 지원 없음	기존 주택비용 계상 간소화	모기지 보험 지원 없음
	자가거주자를 위한 신규 지원	모기지 규제책, 주택 소유주의 모기지 지원	퇴거방지용 연체에 관한 규칙 마련	없음	없음
수요 유인책	모기지 보증 한도액 증가	관련 규제책 없음	관련 규제책 없음	있음	관련 규제책 없음
	재정 지원	기존 저가주택에 대한 인지세 일시 감면	이자 세제 대폭 완화 및 인지세 보상	없음	없음
	신규 건설 주택을 위한 할인, 프리미엄, 대출	30% 지분 획득가능한 자가구입용 대출상품	생애최초 주택구입자의 신규주택 건설 또는 자가 신축을 지원하는 주거선택용자금 마련	신규건설 주택 한 채당 1만 유로씩 임시 지원책	없음
건설시장 부양책	건설사업 지속 보장	약 22,400호의 10억 6천만 파운드 건설 부양 기금 마련	없음	대도시에 총 5억 유로 임시 지원책 마련	없음
	사회주택 건설 촉진 또는 주택시장에서 민간사업 퇴출	미분양 주택사업 해결을 위한 전담부서 마련	주택공사가 신규건설 주택임대를 할 수 있도록 장기 임대 프로그램 도입	주택협회가 민간사업을 매수할 수 있도록 사회주택 보증기금 증액	없음

* 2009년 기준

출처 : Dol et al. (2010a, 2010b).

〈표 5〉 조사대상 서유럽 복지국가의 세계경제위기 대응을 위한 재정지원 현황*

구 분	계획된 배정금액(조 유로)					실제 투입액(조 유로)					
	자금 지원	대출 보증	부실자산 인수	합계	GDP 대비	자금 지원	대출 보증	부실자산 인수	합계	계획 대비	GDP 대비
영 국	55	273	55	383	25%	40	58	0	98	26%	6%
아일랜드	10	485	90	495	260%	9	11	0	20	4%	10%
네덜란드	20	200	55	220	42%	31	17	0	48	22%	9%
독 일	80	400	0	480	20%	44	155	0	199	41%	8%

* 2009년 2월 기준

출처 : Hartmann (2009).

Ⅲ. 조사대상 서유럽 복지국가의 주택시스템의 발달 및 세계경제위기 전후 변화

1. 영국

Esping-Andersen(1990, 1998)의 복지국가 유형 중 대표적인 자유주의 국가인 영국은 신자유주의와 세계화를 주도하며 지난 수십 년 간 주택시장과 금융시장을 비약적으로 발전시켰다. 즉, 영국의 주택시스템은 높은 주택가격, 고도로 발달된 모기지 시장, 높은 자가소유율 등으로 특징될 수 있다. 자가마련에 대한 잠재 수요가 항상 높았던 영국은 일찍이 시장을 통한 주택공급과 생산으로 해결해왔다. 전후부터 1970년대 초반까지 대부분의 가구들은 저축에 기반하여 각종 세제 혜택(예, 모기지 이자 세금 감면, 양도소득세 면제, 귀속임대료에 대한 과세 폐지 등)으로 자가를 비교적 손쉽게 마련할 수 있었다. 동시에 엄격히 규제된 주택금융 관행은 여신기관들에게 유리한 저위험 환경을 조성시켰다. 이 시기 대부분의 모기지 대출은 상업은행의 일종인 주택금융조합(building society)에서 조달되었는데, 1970년대 들어 주택금융조합 이외에도 일반 상업은행과 보험사들, 지자체 주택청(local housing authority)에 이르기까지 모기지 대출을 시작하였다. 이는 모기지 시장을 다각화하고 혁신적인 모기지 상품을 선보이는 계기가 되었다. 그 결

과 모기지 대출이 쉬워지면서 자가마련이 증가하는 동시에 경기 호황에 따른 높은 주택수요에 힘입어 주택가격이 상승하게 되었다.

1980년대 주택금융의 규제완화로 모기지 공급이 확대되었고, 1980년대 후반 경제 활황기에 주택구입과 모기지 대출 수요가 급증하면서 모기지 시장의 공급 자유화 조치가 뒤따랐다. 그로인해 영국 내 신규 대출기관들이 다수 설립되었고 외국계 대출기관들까지 모기지 시장에 진출하게 되었다. 이어 모기지 시장은 과열되면서 모기지 대출 금액은 유례없이 커졌고, 혁신적인 모기지 상품들²⁾이 널리 보급되었으며, MBS 시장과 자본시장의 이용이 증가하게 되었다(Whitehead & Gaus, 2007; Whitehead, et al., 2005).

한편 1990년대 중반까지 이어진 경기호황은 자가소유를 위한 모기지 대출의 실수요뿐만 아니라 가수요까지 발생시켰다. 이에 모기지 시장은 서브프라임(sub-prime)과 니어프라임(near-prime) 대출 등으로 과열양상을 보였다. 결과적으로 모기지 시장의 과열로 축적된 모기지 대출기관의 유동성 위험은 1990년대 중반 경기 하강기에 심각한 문제들(예, 모기지 원리금 연체, 네거티브 에퀴티³⁾, 주택압류 증가 등)로 나타났다.

이 당시 모기지 시장은 영국 정부의 두 가지 중요한 보증제도로 그 위기를 극복할 수 있었다(Scanlon & Elsinga, 2012). 첫째, 모기지 손해보험(mortgage indemnity insurance)이라는 일회

2) LTV가 높은 모기지, 차입자를 유인하기 위한 각종 티저(teaser) 금리 등

3) 네거티브 에퀴티(negative equity)는 주택담보가치가 하락하여 대출금액보다 줄어든 상태를 일컫음.

성 민간 보험을 도입하였다. 이 보험은 높은 LTV 대출을 한 모기지 대출기관에 지급되며, 압류로 주택을 상실한 모기지 대출자에게 모기지 주택가격의 30%까지 지급한다. 둘째, 모기지 이자를 위한 소득 지원(Income Support for Mortgage Interest, ISMI)으로, 모기지 대출자가 실직 시 모기지 대출의 이자를 납부하는 것이다. 이 두 가지 지원책 중 모기지 이자를 위한 소득 지원(ISMI)은 1990년대 후반 경기 회복기에 내생적인 문제가 노출되면서 대폭 축소하여 점차 폐지되었다. 대신 민영 모기지 납부 보호보험(private mortgage payment protection insurance, MPPI)을 개발하는 동시에 모기지 심사절차를 표준화시켰다(Scanlon & Elsinga, 2012). 그러나 경기가 활황국면에 접어들면서 높은 주택수요로 모기지 시장이 호황을 맞이하게 되었다. 즉 모기지 수요 증가, 주택가격 증가, 가계 부채 증가가 연쇄적으로 이어졌고 모기지 대출시장의 과당 경쟁은 모기지 대출기관의 위험부담을 높였다. 이 위험성은 2005년부터 시작된 경기 하강기에 들면서 심각한 문제를 야기시켰다.

작금의 세계경제위기는 영국의 그 어느 위기 때보다 가장 심각하지만 가장 최근에 발생했던 1990년대 중반 경기후퇴기의 모기지 시장 위기와 비교해서 다른 양상을 보여주고 있다(Scanlon, et al., 2011; Scanlon & Elsinga, 2012; Whitehead & Gaus, 2007; Whitehead, et al., 2005). 첫째, 현재의 세계경제경기로 인한 주택금융 환경변화는 기존 자가소유주에게 유리하게 작용하였다. 이자율 급락으로 변동금리 모기지 차입자들의 부담을 크게 감소시켰고 자가소유자들에게 부채를 줄이거나 조정할 수 있는 기회가 된 것이다. 둘째, 경제활동이 크게 위축되었으나 상당수의 고용주들은 해고 대신 근무시간 감축으로 임금을 삭감하였다. 즉, 대량의 실직을 막아 수많은 가구들이 모기지 상환과 부채 조정을 할 수 있게 되었다. 셋째, 네거티브 에쿼티 문제가 있었지만 상당수 모기지 대출기관들이 모기지 체납에 따른 압류와 대량의 강제매각이 없었다. 현재와 같은 경기 하강기에서 압류주택의 매각은 쉽지 않고 해당주택의 모기지 대출과 관련한 비용을 회수하기 어렵기 때문이다. 특히 모기지

손해 보험이 없는 주택은 사실상 회수가 불가능하다는 점을 대출기관들도 이미 잘 알고 있었다. 일례로 모기지 대출기관 협회(the Council of Mortgage Lenders)는 2009년 75,000건 압류(possessions)를 예상하였으나 실제 건수는 47,900호였고 정부 지원 모기지 구제책(rescue package)도 거의 의존하지 않았다(Scanlon et al., 2011). 유례없는 난관을 극복하기 위한 일련의 노력들이 다각적으로 취해지면서 대부분의 가구들은 기존의 주택에서 거주하면서 주거비를 계속 지불할 수 있게 된 것이다.

한편 현재의 경제위기로 모기지 대출요건이 강화되면서 신규 대출이 급감하였는데, 이는 대부분의 대출기관들은 이미 과다한 모기지 대출로 신규 대출 여력이 없어졌고, 저조한 저축률로 예수금은 과거처럼 더 이상 중요한 자금원이 되지 못하기 때문이다. 또한 세계경제위기 직후 MBS 시장 폐쇄로 서브 프라임 대출이 2010년부터 중단되면서 신규 대출이 사실상 불가능하게 되었다. 결과적으로 자가 구입을 희망하는 가구들이나 생애최초 구입자들에게 대한 대출은 위기 이전보다 더 많은 예치금과 거의 완벽에 가까운 신용상태를 유지해야 한다. 이러한 대출 자격요건 강화와 이자율 상승 가능성 등으로 얼어붙은 주택금융 환경은 주택시장에 부정적으로 영향을 미치게 되었다. 특히 지속적인 가격 하락에 대한 우려로 주택구매 심리는 크게 위축되었고, 자가구입용 신규대출이 필요한 가구들은 저축이나 부모의 도움에 의존할 수밖에 없게 되었다.

주택구입이 어려워짐에 따라 상대적으로 민간 임대시장이 활성화되었다. 이는 주택가격의 더블딥(double dip)으로 인한 직접적인 영향은 임차가구에게 미치지 않을 뿐만 아니라 실직이나 소득원 감소로 모기지 상환과 같은 직접적인 금융 부담이 없기 때문이다. 임대 수요가 늘어나면서 특히 매입 임대용(buy-to-let) 주택 모기지 대출 증가가 두드러졌다. 이는 상당수의 매입임대용 주택이 양질의 신규주택으로, 임대료가 주택매매 가격보다 완만하게 상승하여 투자측면에서 유리하기 때문이다. 그러나 경기하강 국면에서 매입임대용 모기지 원리금 연체도 증가할 것이라는 우려가 계속 제기되

고 있는 실정이다(Ball, 2006; Heywood, 2005). 이상에서 살펴 본 것처럼 영국에서 세계경제위기의 여파가 예상보다 심각하게 나타나지 않았던 이유는 위기상황을 직시한 각 부문들의 노력에 연유한다. 즉, 금융기관들의 압류와 강제매각 중지, 고용주들의 임금삭감을 통한 해고 자제, 민간 임대부문의 뒷받침, 정부의 금융기관과 건설산업에 대한 간접적인 지원책 등이 뒤따랐다.

2. 아일랜드

아일랜드는 1960년대부터 1970년대 초까지의 기간을 제외하고 20세기 내내 전반적으로 경제사정이 좋지 않았던 국가이다. 그러나 1995년부터 2008년까지 사상 유례 없는 경제 활황기를 경험하게 되었는데, 이 시기의 아일랜드를 유럽에서는 흔히 켈트 호랑이(the Celtic Tiger)라고 지칭한다(Kirby, 2010). 이는 유럽시장으로 진출하려는 미국 대형 업체들이 지식기반 산업과 무역 서비스업의 유럽 본부로 아일랜드를 선택하면서 대규모의 투자에서 비롯되었다. 1990년대 이전까지 자가소유 중심의 사회주의적(socialised) 주택시스템을 발달시켜 온 아일랜드는 대부분의 서유럽 국가들처럼 높은 자가소유 수요, 주택소유율 향상, 모기지 대출 급증 등을 경험하게 되었다. 자가소유를 위한 정부의 적극적인 주택정책 추진으로(예, 정부 및 비영리기관에 의한 모기지 독점 공급, 자가거주 주택에 대한 재산세와 양도세 면제, 생애최초주택 자금 지원 확대, 저소득층 가구에 사회임대주택 매각 등), 거의 모든 소득계층에서 자가소유율이 크게 높아졌고, 일반가구에서 주택이 전체 가계자산에서 차지하는 비중이 높아 남유럽 주요 국가들과 비슷한 특징을 보이게 되었다.

20세기 후반 신자유주의 물결로 아일랜드는 시장 자유주의 체제를 채택하게 되었고, 켈트 호랑이

시기가 시작되는 1990년대 중반부터 Anglo-Saxon 국가처럼 자가소유 부문에서 4가지 동일한 변화가 나타나게 되었다(Honohan & Walsh, 2002). 첫째, 정부의 간접적인 자가소유 지원책 강화, 둘째, 주택금융부문의 시장 개방과 자유화, 셋째, 전국 평균을 웃도는 주택가격의 상승지역과 급팽창하는 주택시장 발생, 넷째, 자가소유와 주거자산의 세대간, 계층 간, 지역 간 불균형 발생 등이 이에 해당된다.

이러한 현상은 켈트 호랑이 시기의 경제성장에서 비롯되어 사회 전체와 주택부문으로까지 파급되었다(Norris & Fahey, 2009; Norris & Winston, 2004). 즉, 그 기간 중 고용 증대, 1인당 GDP⁴⁾ 상승, 인구와 가구 수 증가⁵⁾, 세금 감면, 모기지 시장의 개방⁶⁾, 저금리 기조⁷⁾ 등 주택수요를 자극시키는 여건이 조성되었다. 나아가 사회경제적 변화에 따른 주택수요 증가, 주택가격 상승⁸⁾, 주택공급량 확대⁹⁾ 등 주택시스템의 일대변혁이 일어나게 되었다(Norris & Shields, 2007). 경제 활황기로 거의 모든 가구에서 주택자산 가치가 큰 폭으로 증가하였고, 대도시를 중심으로 고소득층이 크게 증가하였다. 실제 켈트 호랑이 시기의 진앙지인 수도 더블린을 중심으로 고소득층과 젊은 층 가구가 급증하면서 인근 외곽 신도시 지역(the Mid East)의 주택가격까지 대폭 상승시켰다. 그러나 이 시기의 주택가격 상승에 따른 주거비 부담은 가구소득 증가율이 상대적으로 높아 상쇄되었다.

한편, 주택금융시장의 개방으로 아일랜드 모기지 시장은 모기지 대출이 용이해지고 모기지 상품의 선택 폭도 넓어졌고, 당시 아일랜드 모기지 시장은 두 가지 특징으로 요약될 수 있다(Coates, 2008). 첫째, 2000년대 들어 아일랜드 은행은 모기지를 포함하여 자국 내 대출자금 조달을 국가 간 은행 대출에 의존하였다. 아일랜드의 금융기관들은 자국민의 대출자금 조달을 위해 해외자금을 대거 유입시켰고, 그 결과 유입금액이 2003년 GDP의 10%에

4) 1995년 EU 15개국 평균 보다 10% 이하에서 2007년 35% 이상 상회

5) 인구는 1996년과 2006년 사이 17% 증가하였고, 가구는 1996년과 2006년 사이 14% 증가하였음.

6) 모기지 대출의 주공급원이 정부와 비영리 단체인 주택금융조합(Building Society)에서 일반 시중은행으로 변화됨.

7) 신규 모기지의 평균 이자율이 1994년 7%에서 2004년 3%로 하락했으며, 동 기간 실질적인 이자율은 마이너스였음.

8) 1990년부터 1993년 사이 8%에서 1996년부터 2002년 사이 22%로 증가

9) 2003년 기준 거주자 천명당 평균 주택호수가 EU 15개국 평균 5호이나 아일랜드는 13호였음.

서 2005년 41%로 크게 상승하였다. 둘째, 아일랜드 모기지 시장의 개방으로 해외 은행들, 특히 다수의 영국 주요 은행들이 아일랜드로 진출하면서 이들 여신기관들 간의 경쟁이 과열되었다. 즉, 이러한 과당 경쟁은 고객 유지를 위한 대출 비용을 내리고 혁신적인 모기지 상품(예, LTV가 높은 모기지, 이자만 납부하고 원금은 만기에 일시 상환하는 만기일시상환형 모기지 등)을 과감하게 도입하는 계기가 되었다. 또한, 아일랜드 정부의 모기지 시장 개방화 조치에 뒤따른 관련 법규가 느슨하였고, 모기지 대출업체에 대한 지원과 규제가 제한적이어서 해외 은행들이 영업하기에 유리했다.

그러나 2007년 중반부터 아일랜드 경제의 성장세가 둔화되면서 경제와 주택시장이 여느 서유럽 국가들보다 급격히 위축되었고,¹⁰⁾ 경기 하강, 실업률 증가, 가구소득 급감, 주거비 지불능력 감소, 주택가격과 임대료 하락 등으로 이어졌다.¹¹⁾ 실직이나 소득감소에 따른 주거비 지불능력 하락은 자가 거주 소유율이 높은 노인가구, 주택대출이 없거나 완납한 자가소유 가구들 보다 혁신적인 모기지 대출상품을 이용한 생애최초 주택 구입자들에게 타격이 컸다. 따라서, 주거비 지불능력 감소는 주거비 부담 상승, 모기지 원리금 연체 횟수 증가, 나아가 네거티브 에쿼티와 주택 압류까지로 이어졌다. 특히, 아일랜드 수도 더블린에 거주하는 젊은 연령층 가구들, 감원이 컸던 건설업 또는 제조업 분야 종사자 가구들¹²⁾ 중 경기침체 직전 모기지 대출을 받아 자가를 마련한 가구에서 네거티브 에쿼티 비율이 높았다. 이에 아일랜드 정부는 실직으로 인한 주거비 지불에 문제가 있는 가구들을 위한 주요 시책(예, 모기지 이자 보조금 제도¹³⁾)을 도입하였다¹⁴⁾ (Duffy, 2009; Department of Social Protec-

tion, 2010).

실제, 소득감소와 네거티브 에쿼티를 동시에 직면한 가구들에게서 주택압류 위험이 높았으나, 압류 건수는¹⁵⁾ 예상보다 높지 않았지만 몇 가지 요인 때문에 향후 증가할 것으로 예측되고 있다(Duffy, 2009). 첫째, 아일랜드의 모기지 대출을 받은 가구들은 이자 변동이 높은 금융환경(변동금리)에 노출되어 있는데다 이자율 상승에 따른 경제적 부담이 높아질 것이기 때문이다. 둘째, 압류 대상 주택은 한시적인 지불유예를 적용받기 때문에 만기도래 시 연체 가구들의 압류 건수는 증가할 것이다. 셋째, 현재의 정부 모기지 이자 보조금(MIS) 제도 지원은 주택대출 금액이 작고 주택구입비 중 정부보조금 비중이 높으며 정부가 제공하는 모기지를 사용하는 가구로 제한하고 있다. 따라서, 주택 대출 금액이 크고 민간부문의 모기지 대출이 보편화된 현 모기지 시장에서 그 지원책의 실효성은 약할 수밖에 없다. 또한, 현재로서는 모기지 원리금 연체 위험이 높은 가구로만 한정하여 2년 동안 지원금을 지급받도록 되어 있고, 정부의 확대 개편 안에서는 여전히 모기지 연체의 금액 규모와 상환기간을 현실적으로 반영하지 못하고 있는 실정이다.

3. 네덜란드

전체 인구 2천만 명이 채 되지 않는 유럽의 작은 국가인 네덜란드는 인접 국가들처럼 1990년대와 2000년대 신자유주의와 세계화를 강조하며 1990년대부터 주택부문의 탈규제와 시장중심의 공급과 소비를 강조해 왔다. 전후부터 1980년대 말까지 네덜란드의 주택시스템은 중앙정부 주도 하에 주택 공급과 주거수준의 질적 향상에 역점을 두면서 사

10) GDP는 1997~2005년 동안 흑자에서 2008년 -5.2%, 2009년 -2.9%로 급감, 1인당 GDP는 2007년 5.3% 상승, 2008년 4.2% 감소, 2009년 7.1% 하락, 실업률은 2007년 4.6%, 2009년 13.1%였음(Duffy, 2009; Department of Social Protection, 2010).

11) 2007~2009년 사이 주택가격은 26% 가량 급감하였으나 실제 하락 폭은 이보다 큼.

12) 2007년에 시작된 경제하강으로 건설부문이나 제조업 분야의 고용이 크게 감소하면서 이들 분야에 종사하는 가구들은 전체 모기지 대출 평균 금액의 모기지 대출금액과 장기(15~25년) 대출상환기간의 모기지를 보유하고 있었음. 반면, 2007~2009년 사이 공공 및 민간부문의 고용이 증가하면서 이 분야에 종사하는 전문직(예, 금융, 비즈니스 운영, 공공행정, 교육, 보건, 사회복지 등) 가구들은 전체 모기지 대출 평균 금액의 이상이었음.

13) 모기지 이자 보조금(Mortgage Interest Supplement, MIS)은 자가소유주로 실직하여 모기지 상환에 어려움을 겪고 있는 가구를 대상으로 소득별 차등화된 정부 지원책임.

14) 신청가구 수는 2004년 3,318가구에서 2009년 15,101가구로 증가

15) 토지, 주택, 건물 등 부동산 압류 건수가 2004년 140건에서 2009년 초 490건으로 소폭 증가

회부문과 민간부문의 주택공급을 적극 지원하였다. 그 일환으로, 적정 주거수준과 주거안정을 보장하고자 저소득층 가구를 위한 주거수당(housing allowances)을 도입하여 주거비를 저렴하게 하였고 임대주택과 분양주택 건설을 위한 택지와 건설비용을 지원하였으며 자가거주 소유 가구들을 위해서는 모기지 세제 감면을 지원하였다. 그러나 1980년대 들어 심각한 재정난에 직면하면서 네덜란드는 주택부문에 대한 정부의 과도한 책임을 제기하게 되었고, 정부의 주택정책은 물리적 주거 질에 초점을 두고 주거지원의 대상도 저소득층으로 국한하면서 주택부문에서 기존의 정부 역할을 시장으로 대체하기 시작했다.

이러한 기조 속에서 네덜란드 정부는 1990년대부터 주택부문의 민영화¹⁶⁾를 본격화하였으며, 자가마련 확대, 주택협회(housing associations, HAs)의 독립, 대물지원에서 대인지원 중심의 주택정책 변화, 주택부문의 지방정부 책임과 민간부문 역할 강화, 민간금융의 활성화 등을 추진하였다. 1990년대 자가소유 시책들은 2000년 자가소유촉진법(Bevordering Eigen Woningbezit, BEW)을 통해 저소득층 가구들에게 까지 확대되었다. 자가소유촉진법(BEW)의 주요 목적은 생애최초 주택구입자를 위한 지원금을 조정하여 최대 123,500유로까지(모기지 대출은 98,775유로 미만¹⁷⁾)의 주택을 구입할 수 있도록 확대하였는데 이는 평균 시장가보다 훨씬 밑도는 수준이었다(Dol & van der Heijden, 2009). 이외에도 저소득층의 생애최초 주택구입자를 위해 지자체가 제공하는 특별 저리의 융자제도, 지방형 자가소유 프로그램 등을 마련하였다. 이러한 다양한 시책에도 불구하고 자가소유율이 크게 개선되지 않은 이유는 사회주택 부문의 발달이다. 사회임대주택은 저렴한 임대료와 높은 거주성을 보장하기 때문에 소득수준이 비교적

좋은 가구들조차 거주하며, 공공임대주택 구매와 비교하여도 경제적 이점에서 별 차이가 없기 때문이다. 게다가 투자측면에서 공공임대주택 구매보다 고가의 민간주택 구입이 더 매력적이기 때문에 네덜란드에서는 소득에 따른 주택점유형태가 저소득층 가구들의 임대와 고소득층 가구의 자가 구입으로 양분화 되었다.

또한, 주택부문의 민영화 일환으로 1995년 주택협회(HAs)를 자체적으로 재원을 조달하는 독립된 단체로 전환하였다. 과거 주택협회는 경기하강기에 경기침체의 완충제와 경기부양의 촉진제 역할을 하여 일련의 조치들(예, 미분양 주택의 매입 및 임대주택으로의 전환, 주택구입, 주택거래, 주택건설 등 촉진)을 수행하였다. 전체 주택호수의 1/3가량(220만호 내외)을 관리하고 있는 주택협회는 여전히 그 역할이 중요하지만, 독자적인 제 기능을 다하기 위해 재정 건전성을 우선시할 수밖에 없게 되었다.

민영화 추진과정에서 1990년대와 2000년대 경제성장은 소득증대, 저금리 기조, 자가거주 주택 수요 증가 등과 맞물려 주택가격을 상승¹⁸⁾시키는 효과를 가져왔고 이에 따른 주거지불능력에 대한 정책 방안이 강구되었다(Dol, et al., 2010a, 2010b). 즉 대물지원책 보다 소득 및 자산 수준에 따른 대인지원책(예, 임차인을 위한 주거급여, 자가소유주를 위한 모기지 이자 세제감면)의 실효성이 더 높았기 때문에 확대되었다. 반면 대물지원에서는 사회임대주택 보다 자가거주 민간주택 건설을 촉진시켜 주택수요와 주택가격 상승을 완화시키는 동시에 주택재고량과 주택거래량을 증가시켰다. 그러나 경기호황, 대물 및 대인지원책에 따른 공공지출 증대 등은 결과적으로 임대료와 주택가격 상승을 심화시켰다¹⁹⁾(Aalbers, 2008; Dol & van der Heijden, 2009).

16) 네덜란드의 민영화는 인접국가인 영국의 영향을 받았으나, 그 내용은 다소 차이를 보임. 즉, 네덜란드의 주택부문 민영화는 주택의 상품화(commodification)와 주택공급 및 소비의 시장화(marketization), 주택시스템 전반에 대한 탈규제(deregulation)와 재규제(reregulation)를 강조하는데, 이는 기존 사회주의적 접근 방식의 주택정책에서 민간부문과 시장중심의 접근방식으로 전환하는 것을 의미함.

17) 2003년 98,775유로 미만에서 2000년대 중반에 150,000유로까지 확대함.

18) 주택점유형태와 상관없이 실질적인 주거비용은 1989년부터 2006년 사이 약 33% 상승

19) 1985년부터 2006년 동안 371% 상승함.

한편 주거지원을 위한 공적자금이 점차 고갈되면서 주택부문에 대한 직접적인 재정지출이 전체 예산에서 차지하는 비율이 1970년 12%에서 2006년 3%로 급감하였다. 게다가 2000년 이후 세계경제위기 여파로 주택가격 하락, 주택거래량의 급감, 건설산업 침체 등이 나타나면서 주택부문의 거버넌스와 정책 구조의 급진적인 개혁이 요구되었다. 그 결과 기존의 중앙정부에서 관할하던 주택부문의 기능들이 지역정부로 이관되었고, 최종책임은 해당 지역의 주택협회와 민간부문으로 전가되었다.

지난 수십 년 간 추진한 주택부문의 민영화는 민간부문의 금융제도를 활성화시켰는데, 이는 정부의 모기지 보증(Nationale Hypotheek Garantie, NHG)²⁰ 제도와 모기지 이자 세금감면(Hypotheekrenteaftrek; the Mortgage Interest Tax-Deductibility Scheme, MITDS)²¹ 프로그램이 뒷받침되었기 때문이다. 이 두 가지는 당초 민간금융을 활성화시키기 위한 일환으로 도입되었지만 대출관행과 가계부채를 악화시키는 결과를 낳았다. 즉 차입가구가 일정 수준의 모기지 상환 능력이 있을 경우, 정부 모기지 보증(NHG) 대출과 모기지 이자 세금감면(MITDS)을 동시에 받으면 여신기관 입장에서는 저위험 주택대출이 된다. 게다가 모기지 보증(NHG) 대출은 그 상환능력이 차입가구의 지불 능력에서 제외되고, 그 모기지들 대부분이 평균 6~10년의 고정금리로 책정되므로 대출기관 측에서는 대출자금 회수에 대한 염려가 크게 줄어든다. 이로 인해 담보능력보다는 상환능력에 의한 대출관행이 조성되면서 DTI(연수입 대비 부채비율)뿐만 아니라 LTV(주택담보대출비율)를 높여 모기지 대출과

가계부채를 증가시켰다.²²⁾

그러나 시장경제 중심의 국가들보다 네덜란드에서는 모기지 부채 비중이 높고 만기일시상환형 주택대출이 많음에도 불구하고 세계경제위기 여파로 인한 피해가 크지 않았다. 전체적으로 주택시장은 다소 하강 국면에 있지만, 고가 주택시장을 제외하고 중저가 주택시장은 대체로 양호한 편이고 주거비 지불 능력에 어려움을 호소하는 가구들은 많지 않다. 이는 네덜란드 주택시스템의 안정성을 높이는 4가지 핵심요소 - 모기지 보증(NHG), 모기지 이자 세금감면(MITDS), 지분형 자가마련 등 다양한 자가구매 유인책, 그리고 대량의 사회주택-에 기인한다.²³⁾ 이들 요소들은 주택구매력을 약화시키는 동시에 서브프라임 또는 약탈적 대출(predatory lending)을 방지함으로써 경제적으로 취약한 주택소유주를 감소시켜 세계경제위기에 대한 추가적인 대응책만 필요하게 하였다. 컸다. 결과적으로 세계경제위기에 대응하여 네덜란드의 주택시스템에서는 추가적인 조치²⁴⁾만 취하였다.

4. 독일

세계경제위기의 영향을 받고 있는 유럽의 여러 국가들과 비교할 때 독일의 주택시장에는 큰 요동이 없는 편이다. 이는 자가소유율이 월등히 낮고 임대주택의 비중이 높으며 모기지 시장이 잘 발달되어 있지 않은 독일만의 독특한 주택시스템에서 비롯된다.

독일의 자가소유율은 낮은 편으로 이는 자가마련이 저축²⁵⁾과 일명 자조주택²⁶⁾ 방식에 의해 이루어

20) 1995년부터 실시된 모기지 보증(NHG) 제도는 정부가 대출이 체납될 경우 해당 대출기관에게 대출금 회수와 주택처분에 대한 재량권을 부여하여 원금과 이자를 보장해 줌

21) 모기지 이자 세금감면(MITDS) 프로그램은 주택구입자에게 소득세에서 모기지 이자 전액을 감면해 주는 네덜란드 최대 규모의 주거 지원책으로, 평균 세금 감면율이 37%로 높아 세제혜택을 최대한 받기 위해 장기 대출 수요가 증가하였고 주택소유 가구의 90%가 이 제도를 이용하고 있음. 이와 관련하여 최근 몇 년간 만기일시상환형 모기지는 1994년 전체 모기지 3%에서 2006년 44%로 증가하였으나, 원리금 분할상환형 모기지는 93%에서 34%로 감소하였음. 모기지 이자 세금감면(MITDS) 제도는 그 특성상 소폭의 이자 증가도 정부에게 상당한 부담이 되어 세계경제위기 이후 이 프로그램을 축소시키기 위해 정부는 모기지 대출 상황을 적극 권장하고 있음.

22) 생애최초 주택입자들은 저축액이 전혀 없어도 주택구입가의 최대 125% LTV 대출이 가능함.

23) 네덜란드 OTB Research Institute의 K. Dol 박사와의 면접 결과내용임.

24) 주택구입자를 위한 모기지 보증(NHG) 한도액 확대(265,000 유로에서 350,000 유로로 증가), 미분양 주택과 착공이 지연되고 있는 민간주택 개발 사업을 주택협회가 인수할 수 있도록 주택 보증 한도액을 상향 조정 등

25) 독일인의 저축률은 17.6%로 높아 유럽에서도 가장 높은 수준임(Helbrecht & Geilenkeuser, 2010).

26) 토지를 구입하여 이를 담보로 건축자금 대출을 받아 주택을 직접 건축함.

어지기 때문이다. 대부분의 독일인들은 일평생 단 한번 구입하는 고비용의 주택을 마련하기 위해 장기간 저축하고 중년에 이르러서야 주택을 마련하게 된다. 또한, 독일의 보수적인 대출관행²⁷⁾으로 통상 젊은층²⁸⁾, 저소득층 가구, 고용 불안 가구들에게 대출은 사실상 거의 불가능한 편이다. 이로 인해 자가소유는 소수의 부유층²⁹⁾을 위한 주택점유 형태로 널리 인식되어 있으며, 주거상향이동이나 주택교체현상이 거의 없는 실수요자 중심의 주택 매매시장이 형성되어 있다. 실제 지난 20여 년 간 독일의 주택가격은 매우 안정적이었고, 자가소유는 주택가격 상승으로 인한 시세차익을 보장하는 매력적인 투자 수단이 되지 못하고 있다.

자가소유율이 낮은 대신 임대주택이 잘 발달되어 있는데, 독일은 임대주택 국가로 불릴 정도로 임대주택 재고 비율과 임차인 비율이 매우 높아 보편적인 주택점유 형태로서 임대주택이 자리 잡고 있다. 전체 주택에서 차지하는 임대주택, 특히 민간 임대주택의 비율(53%)이 높다. 독일의 민간임대주택시장은 주거수준이나 규모면에서 다양하고 폭넓은 선택을 제공하고 있으며, 임차인은 매우 안정적이고 높은 수준의 주거권을 보장받기 때문에 주택구매 여력이 충분한 소득수준의 가구들조차 임대주택에 거주한다. 또한, 민간임대주택 공급을 위한 정부의 적극적인 지원과 투자가 뒷받침되어 있는 것도 민간임대주택 공급 활성화에 크게 기여하고 있다.³⁰⁾

한편 독일의 주택시스템에서는 혁신적이고 유동성이 풍부한 주택금융 상품의 모기지 시장이 잘 발달되지 않다. 예를 들어, 만기일시상환형 모기지, 무담보 대출, 소득 또는 상환능력에만 의존하는 대출, 주택가격을 초과하는 모기지 등의 상품은 전무할 뿐만 아니라 후순위 주택담보대출 또는 역모기지 등과 같은 주택담보 재용자(equity release scheme)와 같은 유동성이 강화된 상품이 발달되

어 있지 않다(Toussaint, et al., 2007; Jones et al., 2010).

또한 독일의 주택시스템을 특징짓는 요인으로 우수한 복지제도를 손꼽을 수 있다. 독일의 연금제도는 포괄적인 서비스로, 엄격하게 관리되어 유럽에서 가장 좋은 시스템으로 알려져 있다. 이러한 연금제도는 시장중심의 경제체제로부터 대다수 가구를 보호하고, 안정된 주택공급을 통해 자가소유에 대한 수요를 분산시킨다. 실제 독일의 연금은 소득 대체율이 높아 기존 급여의 60~70% 수준이며, 연금 개시연령도 빠른 편이다.

이러한 독일의 보수적인 주택대출 관행, 실수요자 중심의 주택시장, 주택가격의 안정 등에 따른 낮은 자가소유율, 양질의 민간 임대주택 발달, 우수한 복지제도 등은 독일이 세계경제위기의 영향권에서 안전할 수 있는 근간이 된 것이다.

IV. 요약 및 결론

1. 요약 및 논의

현재의 세계경제위기는 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태로 촉발되어 유럽국가의 재정위기로 이어지면서 전 세계적으로 확산되면서 세계는 장기적인 경기침체 국면으로 접어들고 있다. 유럽의 경제위기는 금융위기와 재정위기로 대별될 수 있는데, 남부 유럽 국가들의 경우 주택부문이 국가 전체 경제에서 차지하는 비중이 높아 주택부문의 활성화를 위한 제반 지원(예, 세제, 복지 등)이 국가재정 건전성까지 위협하는 형국이다. 이와 대조적으로, 북유럽 국가들은 주택시장이 일반 경제에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮아 거시경제의 회복시기와 속도가 주택시장 침체를 타개하는 관건이 되고 있다. 전자는 금융위기와 함께 복지과 사회전반에 걸친 공적자금의 투입에 따른 재정악

27) 엄격한 대출 심사와 절차, 낮은 LTV, 장기 고정금리의 모기지 상품, 서브 프라임 모기지 시장의 결여 등

28) 2006년 기준 25세 미만의 자가소유주 비율은 독일 17%임(Helbrecht & Geilenkeuser, 2010).

29) 고소득 가구나 노인가구와 같이 대출기관이 요구하는 자기자본 부담이 높은 조건을 충족시킬 수 있는 고소득 가구들 또는 세대 간 증여로 주택을 물려받은 가구에겐 국한되어 있음.

30) 독일의 민간임대주택 공급은 개인 투자가 또는 일반 임대인에 주로 이루어지는데, 이들에게 임대수입을 통해 대출이자, 수선 및 관리에 드는 비용, 공실로 인한 결손액 등을 보장하고, 일정기간이 지나 임대주택을 매각할 때 양도소득세를 면제해 줌.

화로 유발되었고, 후자는 그 투입이 상대적으로 제한적이었고 자본시장의 위축에 따른 금융위기로만 국한되었다.

본 연구에서는 서유럽 주요 복지국가들의 주택 부문을 고찰하고 세계경제위기 전후 주택시스템의 변화를 살펴보았다. 조사대상 국가들 대부분은 세계경제위기가 일어나기 전 경제세계화에 따른 금융시장의 개방과 자유화를 단행하였다. 그러나, 거시경제의 침체에 따른 국가별 주택시스템 영향은 현저히 다르게 나타났다. 즉, 글로벌 금융자본의 문호가 큰 국가일수록 현재의 경제위기 후유증과 그 영향이 심각하였고(예, 영국, 아일랜드), 금융세계화에 보수적인 국가일수록 현재의 위기로 부터 영향이 낮았음을(예, 독일) 본 연구를 통해 알 수 있었다. 주택부문의 글로벌 금융자본 투입은 자가구입을 위한 진입장벽(예, 대출금액, 대출자격 요건, LTV 비율, 이자, 상환방식 등)을 낮추고 주택시장을 활성화시킨 점에서 긍정적이었다. 그러나 금융자본에 대한 규제 및 관리 감독 체제 결여, 혁신적인 주택금융 상품의 무분별한 도입, 약탈적인 대출 관행, 여신기관들 간의 과당 경쟁, 급격한 자본 유입에 주택시장 과열, 주택자금 조달을 위한 국제 여신기관들 간의 대여와 증권화 시장(MBS)에 대한 과도한 의존 등 많은 문제점을 노출시켰다. 게다가 경기 하강에 따른 여신기관들의 자금 회수 압박과 유동성 급락으로 주택시스템이 위협받게 되었다. 이러한 위험수위를 조절하기 위해 정부 개입과 공적자금 투입은 불가피한 조치였고, 그로 인한 재정 부담은 더 큰 우려를 낳고 있다. 조사대상 국가 사례에서 보여주는 바와 같이 현재의 금융시장과 주택시장의 난관을 타개하기 위한 공적 자금 투입은 일시적으로 문제를 진정시키는 미봉책은 될 수 있으나 국가 재무 건전성을 위협하므로 궁극적인 해법이 되지 못함을 보여주고 있다. 또한, 이번 위기를 계기로 주택금융기관들의 재무 건전성을 회복시키는 금융환경의 재편(예, 자기자본 확충, 자금원 발굴, 대출조건 강화, 신용강화, 대출 보증제도 등)이 선행되어야 함을 강조하고 있다. 이 과정에서 기존의 자가소유 가구보다 주택시장의 신규 수요층인 젊은 가구들의 자가마련 진입장벽을 높임

으로서 주택시장의 회복을 어렵게 하고 있다.

한편, 조사대상 복지국가들에서 나타난 주택시스템의 변화들을 보면 뚜렷한 차이를 발견할 수 있었다. 영국에서는 경제위기로 인한 주택시장의 난관을 타개하기 위한 부문별(예, 기업의 근로자 해고 자제, 여신기관의 대출금 회수 유보 및 주택압류 보류, 정부의 금융산업 및 주택건설산업에 대한 간접 지원책 등) 자발적인 협조가 위기관리 능력을 제고하는 기반이 되었다. 즉, 경기 감퇴로 인한 실직과 소득감소로 주거지불 능력이 저하되면서 모기지 체납과 주택압류 등이 증가될 수 있었지만, 기업과 여신기관의 협조로 연쇄적인 파급을 차단시켜 현재의 위기 폐해 강도를 줄였다. 아울러 영국 정부에서는 소득계층별 주거지원 체계를 다각화하였고 경제위기로 취약해진 가구들에게 주거안정망 기능을 확대하였다. 즉, 주거지불 능력이 어려워진 자가소유 가구를 위해 대출 이자 감면과 대출상환 일시 유예를 마련하였고 자가구입이 어려운 가구를 위해 민간임대주택을 확충하였으며 저소득층 가구를 위한 지분형 자가소유 프로그램, 사회임대주택, 주거급여 등을 지원하였다.

반면, 아일랜드는 금융시장의 전면개방과 자유화로 대외적 여건에 직접적으로 노출시켜 주택시스템이 대외 경제변화에 매우 예민하도록 취약해졌다. 실제, 금융자본에 대한 관리 및 감독 등의 규제부재로 거대 글로벌 자본시장의 자금이 자국의 주택시장에 직접 유입되도록 했고 혁신적인 금융상품을 널리 보급되었다. 경기하강에 따른 실직과 소득감소로 모기지 체납과 압류는 글로벌 여신기관들의 대출자금 회수와 정부의 소극적인 지원책(예, 압류대상 주택의 지불 유예, 제한적인 모기지 이자 보조금 제도 등)이 맞물리면서 주택시장은 심하게 요동쳤고 차입가구들의 피해는 악화되었다.

조사대상 국가 중 GDP 대비 주택모기지 대출 비율이 가장 높은 네덜란드는 아일랜드와 대조적으로 경제위기로 인한 여파가 크지 않았다. 이는 영국과 유사하게 소득계층별 가구의 주거지원 체계(예, 자가소유주를 위한 모기지 보증 및 모기지 이자 세금감면 제도, 저소득층의 생애최초 주택구입을 위한 특별 저리의 용자, 지분형 자가소유 프로그램,

사회임대주택 등)가 잘 발달되어 있어 경제위기로 취약할 수 있는 가구들의 주거안정에 중요한 역할을 하였다. 동시에 주택시장의 점유형태별 고른 분포(예, 자가소유율, 민간임대주택 비율, 사회임대주택 비율 등)와 함께 높은 사회임대주택 재고가 경제위기의 직접적인 영향을 완충시켜 주었다.

반면, 유럽에서 민간임대주택이 가장 잘 발달된 독일은 금융시장의 보수적인 대출관행과 저축에 의존하여 자가를 마련하는 주거소비문화로 다른 조사대상국가에서 흔히 볼 수 있는 고도의 모기지 상품이 발달되어 있지 않았다. 이로 인해 독일에서 세계경제위기의 직접적인 영향이 거의 나타나지 않았다.

이상에서 살펴본 바와 같이 글로벌 금융자본 시장에 주택시스템이 노출된 정도, 금융자본에 대한 제어 정도, 다각화된 주거지원체계의 구축여부, 여신기관들의 대출관행, 일반 가구의 주거소비 행태, 주택재고에서 자가소유와 임대주택이 차지하는 비율 등에 따라 국가별 세계경제위기의 피해강도는 다르게 나타났다.

2. 결론 및 제언

오늘날의 세계경제위기는 경제세계화에 따라 전 세계가 하나의 경제권역으로 통합되면서 거의 모든 국가가 전례 없이 거시경제의 영향력에 노출되고 직간접적인 영향을 받으면서 나타난 결과이다. 과거 경제위기와 달리 규모, 범위, 대상, 시기에서 확연한 차이를 보여주고 있지만 그 영향력은 어느 때 보다 더 크고 신속하게 주택시장에 전달되고 있다. 그러나 거대한 외부충격 물결에 국가별 주택시스템의 개별성과 상이성에 따라 그 변화 폭이나 정도가 다르게 나타났다. 즉, 주택시장은 다른 부문(예, 자본시장, 노동시장 등)에 비해 상대적으로 간접적인 영향을 받는 편이었으나 글로벌 금융자본에 많이 노출되도록 한 국가일수록 주택시스템은 외부경제에 예민한 구조를 갖고 있음을 본 연구에서 확인할 수 있었다. 수출에 의한 대외경제 의존도가 매우 높은 우리나라의 경제구조 특성상 주택시스템도 세계경제에 민감하게 반응할 수밖에 없었

지만 그 피해가 일부 유럽복지국가에서처럼 심각한 수준으로 나타나지 않았다. 그러나 국가 재정 건전성 악화와 가계부채 증가에 따른 가구 지불능력 감소는 위기가 내재되어 있음을 의미한다. 따라서 거시경제 활성화를 통한 주택시장에 대한 불확실성을 제거하는 동시에 위기관리 차원에서 주택시스템을 구조적으로 안정화시킬 제도적 방안이 모색되어야 한다.

본 연구의 서유럽 국가 사례에서 시사하는 바와 같이 경제위기에 저항할 수 있는 주택시스템이 되기 위해서는 사회경제적, 인구학적 변화에 따른 지역별, 소득계층별, 생애주기별 주거지원체계를 마련하여 탄력적으로 운용해야 한다. 이를 위해 주택스톡의 점유형태별 균형 안배, 적정수준의 임대주택 재고 확충과 공급 활성화가 우선적으로 마련되어야 할 것이다. 구체적으로 차입가구들의 실직과 소득감소에 따른 지불능력 감소로 어려움(예, 만성체납, 네거티브 에퀴티, 압류 위기 등)을 겪고 있는 자가소유 가구를 위해 생애 일회성 주택대출 보험 운용이나 환매형(buy-back) 주택 지분 매각, 중산층 및 노인가구를 위한 주택교체용 세제 감면, 민간임대주택 공급 활성화를 위한 공가 활용, 소형가구 및 젊은 가구들을 위한 대출지원 확대, 신혼부부 및 생애최초 자가마련 가구의 주택구입을 위한 장기 저리 대출, 지분형 자가소유 프로그램, 저비용 주택 공급, 저소득층을 위한 주거비 보조 또는 임대료 지원(예, 주거급여, 주택바우처 등) 등이 주거지원 체계에 포함되어야 할 것이다.

또한 본 연구에서 나타난 바와 같이 세계경제위기 여파가 비교적 낮은 복지국가들처럼 주거지원체계의 안정화 요소들이 제 기능을 다하기 위해서는 주택금융부문의 정비도 뒤따라야 한다. 차입가구들의 지불능력에 적합한 주택대출, 여신기관들의 건전성 확보, 표준화된 주택대출 심사와 대출 관행, 정부의 주택금융에 대한 엄격한 관리·감독 체제가 뒷받침되어야 한다. 주거불안 요소가 구조적으로 내재된 우리나라 주택시스템을 고려할 때 이러한 부문별 정비 노력은 긴요할 수밖에 없다.

■ 참고문헌 ■

1. Aalbers, M. B., 2008, "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis", *Competition & Change* 12(2), Maney: 148~166
2. Ball, M., 2006, *Buy to Let: The Revolution-10 Years on*. London: Association of Residential Letting Agents
3. Ball, M., M. Harloe, and M. Martens, 1988, *Housing and Social Change in Europe and the USA*, New York: Routledge
4. Coates, D., 2008, "The Irish Sub-prime Residential Mortgage Sector: International Lessons for an Emerging Market", *Journal of Housing and the Built Environment* 23(2), Springer: 131~144
5. Department of Social Protection, 2010, *Review of the Mortgage Interest Supplement Scheme*. Dublin: The Irish Department of Social Protection
6. Dol, K. and P. Neuteboom, 2009, *Macro Change and Micro Behaviour: The Effects of Aging on Tenure Choice, and Households' Strategies Towards the Use of Housing Wealth*. Delft: OTB Research Institute for Urban, Housing and Mobility Studies
7. Dol, K. and H. van der Heijden, 2009, *Knelpuntenmonitor Woningproductie 2008: Integrale samenvatting*. Delft: University of Technology, OTB Research Institute for Urban, Housing and Mobility Studies
8. Dol, K., C. Lennartz, and H. van der Heijden, 2010a, *Particulier opdrachtgeverschap in België en Duitsland: de cases Vlaanderen en Nordrhein-Westfalen*. (Self Provided Housing in Belgium and Germany: The cases of Flanders and North-Rhine Westphalia). Delft: Delft University of Technology, OTB Research Institute for Urban, Housing and Mobility Studies
9. Dol, K., H. van der Heijden, and M. Oxley, 2010b, *Economische Crisis, Woningmarkt en Beleidsinterventies: een Internationale Inventarisatie* (Economic Crisis, Housing Market and Policy Measures: An International Comparison). Delft: Delft University of Technology, OTB Research Institute for Urban, Housing and Mobility Studies
10. Doling, J., 1999, "Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with the Other Industrialized Countries?", *Housing Studies* 14(2), Taylor & Francis: 229~250
11. Duffy, D., 2009, *Negative Equity in the Irish Housing Market*. Working Paper No. 319. Dublin: Economic and Social Research Institute
12. Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press
13. Esping-Andersen, G., 1998, The Three political Economies of the Welfare State. In: O'Connor J, Olsen G. M, (eds.), *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach*. Toronto, Canada, University of Toronto Press
14. Ghekiere, L., 2007, *Le Développement du Logement Social Dans l'Union Européenne*. Quand L'intérêt Général Rencontre L'intérêt Communautaire. Dexia: Collège d'Europe
15. Hartmann, P., 2009, *The Financial Crisis and Policy Responses*. ECB, DG Research
16. Helbrecht, I. and T. Geilenkeuser, 2010, "Homeownership in Germany: Retirement Strategies of Households in a Tenant Society", *Teorija in Praksa* 47(5), Založbo FDV: 975~993
17. Heywood, A., 2005, *Rebirth of Private Renting: Buy-to-Let and the Private Rented Sector*. London: CML
18. Honohan, P. and B. Walsh, 2002, *Catching up with the Leaders: the Irish Hare*, Brookings Papers on Economic Activity Spring, 1~77
19. Jones, A., M. Bevan, and D. Quilgars, 2010, "Cautiously optimistic? UK households' Perceptions of Old Age, Retirement and the Role of Housing Equity", *Terija in Praksa* 47(5), Založbo FDV: 994~1010
20. Kemeny, J., 1995, *From Public Housing to the Social Market*. London: Routledge
21. Kirby, P., 2010, "Lessons from the Irish collapse: Taking an International Political Economy approach", *Irish Studies in International Affairs* 21, Royal Irish Academy: 43~55
22. Martens, M., 1990, *Ways of Owning, a Study of Homeownership in Europe and the USA*. Doctoral thesis. Department of Sociology, University of Essex, Essex
23. Norris, M. and T. Fahey, 2009, *From Asset Based Welfare to Welfare Housing: The Changing Meaning of Social Housing in Ireland*. Working Paper WP09/05. Dublin: School of Applied Social Science, University College Dublin
24. Norris, M. and P. Shields, 2007, "Housing Affordability in the Republic of Ireland: Is Planning Part of the Problem or Part of the Solution?", *Housing*

Studies 22(1), Taylor & Francis: 45~62

25. Norris, M. and N. Winston, 2004, *Housing Policy Review: 1990~2002*. Dublin: Stationery Office
26. Scanlon, K. and M. Elsinga, 2012, *The Global Financial Crisis, Housing and Government Intervention in Two European Countries: England and the Netherlands*. Unpublished manuscript
27. Scanlon, K., J. Lunde, and C. M. E. Whitehead, 2011, "Responding to the Housing and Financial Crises: Mortgage Lending, Mortgage Products and Government Policies", *International Journal of Housing Policy* 11(1), Taylor & Francis: 23~49
28. Schwartz, H. and L. Seabrooke, 2009, *The Politics of Housing Booms and Busts*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan
29. Stephens, M., 2011, "Comparative Housing Research: A 'System-embedded' Approach", *International Journal of Housing Policy* 11(4), Taylor & Francis: 337~355
30. Toussaint, J., G. Tegeder, M. Elsinga, and I. Helbrecht, 2007, "Security and Insecurity of Home Ownership: Germany and the Netherlands", *International Journal of Housing Policy* 7(2), Taylor & Francis: 173~192
31. Whitehead, C. and K. Gaus, 2007, *At Any Cost? Access to Housing in a Changing Financial Marketplace*. London: Shelter.
32. Whitehead, C. M. E., K. Gibb, and M. Stephens, 2005, *Evaluation of English Housing Policy 1975~2000 Theme 2. Finance and Affordability*. London: ODPM

-
- 논문 접수일 : 2013. 9. 12
 - 논문 수정일 : 2013. 12. 11
 - 게재 확정일 : 2013. 12. 23