국민주거안정을 위한
공공자금의 효율적 분배에 관한 연구

- 국민주택기금과 한국주택금융공사를 중심으로 -

A Study on the Efficient Division of Public Finance for Stability of Housing Welfare

이 현 수 건국대학교 일반대학원 부동산학과 석사과정

※ 주요단어 : 국민주거안정, 공공자금, 효율적 분배

< 목 차 >

Ⅰ. 머리말

Ⅱ. 우리나라의 국민주거안정을 위한 공공금융기관

1. 국민주택기금
2. 한국주택금융공사

Ⅲ. 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배

1. 기금과 공사의 상품 비교분석
2. 두 기관의 역할 분리를 위한 기준제시
3. 공공자금의 효율적 분배방안

Ⅳ. 맺음말

Ⅰ. 머리말

미국, 일본, 영국, 스웨덴 등의 선진 국가들은 주택공급을 통한 양적공급의 정책단계에서 질적 개선을 위한 주택정책의 단계를 거쳐 현재 복지적 차원의 주택정책을 수립·시행해 가고 있다.

우리나라의 경우에는 그 동안 주택의 양적부족 문제를 해결하는 과정에서 주택공급의 확대에 치중한 결과 2002년 말 현재 주택보급률이 100.6%를 달성하게 되어 주택수량의 절대 부족이 해소되면서 주택시장은 공급자가 아닌 수요자 중심으로, 주택중심이 아닌 가구중심으로 변화해 가고 있다.

이러한 시점에서 주택의 수요는 다양화되었으나, 주택의 질적인 향상과 시장소외계층에 대한 정책적 기능은 아직까지 미약하니 우리나라의 주택정책도 이제는 실질적인 주거복지 분야를 더욱더 강화시켜 지원해야 할 시기이다.

이에 정부는 복지차원의 정책 중 하나로 국민주택기금을 통해 저소득영세민 및 서민들에게 임대주택 공급, 저리의 전월세 융자지원, 장기주택구입자금대출 등을 실시하고 있고, 2004년 3월 25일부터는 한국주택금융공사를 통해 중산·서민층의 내집마련 기회를 확대시켜 주고자 장기의 모기지론을 판매하고 있다.

그러나 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출과 한국주택금융공사의 모기지론은 차별성이 크지 않아 저소득층 및 중산·서민층에게 내집마련의 기회를 제공하고자 하는 두 기관의 역할은 중복되고 있다고 말할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적인 분배 방안으로 국민주택기금과 한국주택금융공사의 역할에 대해서 주로 다루었는데, 연구의 구성은 다음과 같다.

첫째, 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출과 한국주택금융공사의 모기지론의 비교를 통해 두 상품간의 차별성이 크지 않아 주택구입자금대출에 있어 두 기관의 역할이 중복되고 있음을 살펴보았다.

둘째, 주어진 조건(이자율, 만기, 주택가격, DTI 33%)하에 소득분위별 차입자의 최대 LTV를 구하고, 소득분위별 최대 LTV를 서울시 및 대도시 중소형 아파트 평형별 평균매매가와 비교함으로써 소득분위별 주택구입의 가능여부를 알아보았으며, 이러한 결과들을 적용하여 단지 소득을 기준으로 한 정부의 저소득층 주거지원 방안에 자기자본(down payment)의 개념을 더하여 그 기준을 좀더 세분화함과 동시에 각 계층의 주거지원 방향을 재정리해 보았다.

셋째, 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배 방안으로는 앞에서 제시된 기

준을 토대로 하여 국민주택기금과 한국주택금융공사의 역할을 재정립해 보았으며, 더 나아가 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출의 예산이 임대주택건설이나 전세자금대출의 예산으로 전환될 경우 얼마나 많은 저소득영세민 및 근로자·서민들이 더 혜택을 받을 수 있는지에 대해서도 알아보았다.

Ⅱ. 우리나라의 국민주거안정을 위한 공공기관

1. 국민주택기금

1) 국민주택기금의 역할

현재의 주택법 제60조[1]에 의거하여 설치된 국민주택기금은 국민의 주거생활 안정과 향상을 보전하기 위하여 주택건설종합계획을 효율적으로 실시하는데 필요한 자금을 확보하고, 이를 원활히 공급하는 것을 목표로 설치된 융자성의 정부관리기금이다.

국민주택기금은 국민주택채권, 청약저축, 융자원리금 회수, 재특차입금 및 농특차입금 등을 통해 조성된 자금을 국민주택을 건설하는 주택사업자와 주택을 구입 또는 임차하고자 하는 개인수요자에게 지원함으로써 주택수급의 매개체 역할을 하여 주택가격을 안정화시키는데 기여한다.

기존의 주택건설촉진법이 '주택이 없는 국민의 주거생활 안정 도모와 모든 국민의 주거수준 향상'을 지향하고 있는데 반해, 2003년 개정된 주택법은 '(국민의) 쾌적한 주거생활'을 지향한다고 명시하여 국민주택기금은 앞으로 저소득자·무주택자 등 사회적 약자에 대한 우선적인 주택공급과 국민주택의 리모델링 등 주택관리 개선 그리고 주택자금대출 지원을 통해 저소득층의 주거안정과 소득분배의 형평성 제고에 더욱 주력할 것으로 보인다.

2) 국민주택기금의 주요사업

국민주택기금의 사업은 크게 임대주택건설사업, 분양주택건설사업, 수요자융자지원사업, 주택개량사업, 기타사업으로 구분할 수 있고, 각 사업은 대출한도, 대출금리 및 담보, 대출기간에 따라 세부적으로 총 25개로 나눌 수 있었으나, 기금운용의 효율성

1) 주택법 제60조(국민주택기금의 설치 등) 제1항: 정부는 주택종합계획을 효율적으로 실시하기 위하여 자금을 확보하고, 이를 원활히 공급하기 위하여 국민주택기금을 설치한다

제고를 위해 기금의 운용체제를 2004년부터는 기존의 세부사업 중 지원성격과 지원대상이 유사한 사업 12개를 통·폐합하여 13개로 줄였으며, 주택 후분양제도의 조기정착을 유도하기 위해서는 후분양주택건설자금대출을, 택지개발·주거환경정비 사업지구 내 이주가 어려운 저소득 세입자, 소액 보상자 등에게 전세자금을 지원하기 위해서는 개발이주자전세자금대출을 신설하여 기존의 25개의 세부사업을 총 15개로 정비하였다. 또한 앞으로 기금조성여건, 시장 상황 등을 종합 분석하여 기금의 역할 및 지원조건 등을 합리적으로 개편할 방침이다.

2. 한국주택금융공사

1) 한국주택금융공사의 출범배경

2002년 말 우리나라 주택금융규모는 205조 수준이며, 대부분이 3년 이하의 만기 일시상환 대출로서 주요 선진국들의 주택자금대출이 20~30년의 만기구조를 가지는 것에 비하면 단기에 집중되어 있었다.

이러한 단기의 주택대출구조는 3년마다 원리금을 상환하게 되어 있기 때문에 가계부담이 크고 주택가격의 변동에 따른 금융기관의 건전성 문제가 항상 존재하게 된다. 따라서 20년 이상 장기로 주택자금을 대출받아 주택을 마련하고 대출기간동안 원리금을 부담수준 내에서 상환하기 위한 주택금융제도의 필요성이 그동안 지속적으로 제기되어 왔었고, 금리가 최근 연 5%대 이하로 낮아져 금융기관들의 자금여력도 풍부하여 가계에 대한 대출능력이 충분하므로 장기주택대출 활성화를 위한 기초여건이 마련되었다는 인식이 일반적이었다.

이에 따라 정부는 정부의 공신력을 기반으로 저리로 자금을 조달하여 장기저리주택자금을 공급할 수 있는 한국주택금융공사의 설립을 2003년 1월부터 추진해 왔으며, 2003년 7월 한국주택금융공사법 제정안을 입법예고한 후 2004년 3월 25일부터 그 상품 판매에 돌입하게 되었다.

2) 한국주택금융공사의 운용구조

주택신용보증기금과 KoMoCo를 통합하고 정부와 한국은행이 출자하여 설립된 한국주택금융공사는 주택구입자에게 주택을 담보로 구입자금을 대출해주고 주택저당채권(주택에 근저당이 설정된 대출채권)을 보유한 은행, 보험회사, 할부금융사 등의 금

융회사들이 판매한 주택저당채권을 사들이며, 이를 담보로 MBS라는 상품을 발행한다.

자본시장의 투자자들에게는 이 MBS상품이 판매가 되고 이는 다시 현금화됨으로써 한국주택금융공사는 금융회사에게 그 돈을 지급한다. 따라서 금융회사들은 장기간에 걸쳐 고객(채무자)들로부터 상환 받아야 할 돈을 한번에 회수하여 목돈을 마련하게 되므로 그 돈으로 다시 주택 구입자들을 위한 대출재원으로 사용할 수 있게 된다.

Ⅲ. 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배

이 장은 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배에 관한 것으로서 제1절에서는 기금과 공사의 상품을 비교하여 분석했고, 제2절에서는 두 기관의 역할 분리를 위한 기준을 제시했으며, 제3절에서는 공공자금의 효율적 분배 방안으로 국민주택기금과 한국주택금융공사의 역할 재정립 및 국민주택기금의 역할을 재분배해 보았다.

1. 기금과 공사의 상품 비교분석

1) 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출

2004년부터 최초주택구입자금대출을 편입한 근로자·서민주택구입자금대출은 무주택 서민들에게 내집마련의 기회를 확대시켜 주고 주택금융의 부담을 완화시켜 주기 위하여 전용면적 85m^{2}이하의 주택을 구입하고자 하는 연간 3,000만원 이하의 무주택 세대주에게 연 6.0% 고정금리의 1년 거치 19년 분할상환 조건으로 주택가격의 70%내에서 최대 1억원까지 대출되는 상품이다.

2) 한국주택금융공사의 모기지론

중산·서민층의 내집마련 촉진을 위한 한국주택금융공사의 모기지론은 투기에 사용될 여지를 최소화하고 가계부담을 경감하기 위해 다음과 같은 조건을 가진다.

대출취급기준에서는 만 20세 이상의 무주택자 또는 1주택 소유자가 신청가능하고, 자금의 용도는 주택구입, 소요자금보전, 기존대출의 장기전환으로 사용할 수 있으며, 6억원 이하의 주택을 구입하고자 할 경우에만 주택가격의 70%[2]내에서 2,000만원~2

억원까지 대출이 가능하다.

상환기간은 1년의 거치기간이 선택 가능한 10년, 15년, 20년의 세 종류이고, 금리는 2004년 7월 현재 기본형이 연 6.7%의 고정금리인데, 차주가 저당권 설정비 부담시 0.1%의 금리가, 원금의 0.5%를 차주가 초기에 지급하면 0.1%의 금리가 각각 추가 인하됨으로써 최저 6.5%의 고정금리를 차입자는 이용할 수 있다. 또한 매월원리금균등분할상환이 기본 상환방식이고, 소득공제요건[3] 충족시에는 연간 최고 1,000만원까지 소득공제된다.

3) 근로자·서민주택구입자금대출과 모기지론의 비교분석

국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출(이하 "기금상품"이라 부름)과 한국주택금융공사의 모기지론(이하 "공사상품"이라 부름)을 비교하기 위해 대출조건을 다음과 같이 단순화시켰다.

공사상품은 기본고정금리 6.7%가 아닌 차입자가 실제로 이용 가능한 6.5%의 고정금리를 적용하였고, 기금상품은 6.0%의 고정금리를 적용하였다. 또한 기금상품 역시 소득공제효과가 있으므로 공사상품의 소득공제효과는 배제시켰고, 기금상품의 최대대출금액이 1억원이므로 비교의 편의를 위해 공사상품 역시 최대대출금액을 1억원으로 제한시켰으며, 공사상품 역시 1년 거치 19년 원리금균등상환이 가능해 두 상품의 상환기간 및 상환방법이 같다 할 수 있으므로 계산의 편의를 위해 기금상품과 공사상품에 같이 20년 매월원리금균등상환방식을 적용하였다. 즉, 두 상품에 공통조건으로 대출금리를 제외하고 최대 대출금액 1억원, 20년 만기의 매월원리금균등상환방식이 적용되었다.

위와 같이 단순화된 조건으로 두 상품별 월상환액의 차이를 구한 결과는 대출금액이 5천만원인 경우에 14,571원이며, 대출금액이 1억원일 경우에는 29,142원이다.

<표 3-1> 대출금액별 월상환액 및 차액

(단위: 원)

대출 금액	공사 상품 (6.5%)	기금 상품 (6.0%)	차 액
5천만원	372,787	358,216	14,571
1억원	745,573	716,431	29,142

2) 대출비율(LTV)은 일반지역, 투기지역별 상관은 없으나, 부채상환능력(DTI)을 충족하면 주택가격의 70%까지 대출 받을 수 있고, 미충족시에는 주택가격의 60%까지 대출을 받을 수 있음.

3) 소득공제요건은 근로자(=차주=세대주=소유자)가 국민주택규모($85m^2$ 이하)의 주택에 대하여 소유권이전등기일로부터 3개월 이내(상환용대출은 기존대출의 차입일자가 3개월 내)에 15년 이상의 장기대출을 차입하는 것임.

두 상품간의 월상환액 차액을 각 소득분위별 평균소득에서 차지하는 비중과 비교함으로써 대출금리 0.5%의 차이에 의해 증가한 월상환액의 차액이 각 소득분위별 가계에 얼마나 부담을 증가시켰는가를 측정할 수 있는데, <표 3-2>의 결과에서 보듯이 대출금리 0.5%에 의한 월상환액의 차액은 대출금액이 1억원일 경우에는 소득분위에 따라 0.4~3.7%만큼, 대출금액이 5,000만원일 경우에는 0.2~1.9%만큼 가계에 부담을 증가시켜 대출금리 0.5%의 차이로 인한 월상환액의 차이가 어느 소득분위에는 부담이 크고, 어느 소득분위에는 상대적으로 부담이 거의 없다는 것을 알 수 있다.

그러나 기금상품은 실제로 소득 5~8분위가 주로 이용하였고, 2003년의 경우 기금상품에 있어 1,645억원이 4,283가구에 지원되어 가구당 약 3,840만원이 대출되었던 것과 비교하여 해석한다면, 기금상품을 이용한 주요 차입자에게는 대출금리 0.5% 증가에 의한 월상환액의 차액이 가계의 부담에 평균소득의 0.4~0.6%이하를 증가시켜 그 영향은 미미하다고 말할 수 있다.

따라서 주택구입을 위해 주로 대출을 받고 있는 소득분위에게는 두 기관의 상품간의 차별성이 크지 않았으며, 이는 다시 저소득층 및 중산·서민층의 주택구입자금대출 지원에 있어 국민주택기금과 한국주택금융공사간의 역할이 중복되고 있음을 시사하고 있다.

<표 3-2> 소득분위별 기금상품이용률 및 가계의 부담증가율

(단위: 원, %)

	평균소득[1]	기금상품이용률[2]	대출차액 / 평균소득 비율	
			대출 5,000만원	대출 1억원
1분위	782,138	5%	1.9%	3.7%
2분위	1,404,369	10.2%	1%	2.1%
3분위	1,785,485	6.1%	0.8%	1.6%
4분위	2,092,703	9.8%	0.7%	1.4%
5분위	2,387,513	14.3%	**0.6%**	1.2%
6분위	2,725,303	20.1%	**0.5%**	1.1%
7분위	3,137,503	18.7%	**0.5%**	0.9%
8분위	3,673,763	15.8%	**0.4%**	0.8%
9분위	4,420,603		0.3%	0.7%
10분위	6,985,802		0.2%	0.4%
계		100%		

주: 1) 2003년 말 기준 각 소득분위별 평균소득임. 통계청.

2) 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출의 소득분위별 이용률을 말함. 「도시가계연보(2002)」의 가구주 소득을 이용한 한국개발연구원, 2004,「국민주택기금의 역할 재정립 및 운용개선방안」에서 재인용하였음.

2. 두 기관의 역할 분리를 위한 기준제시

1) 소득분위별 차입자의 최대 LTV

차입금의 상환능력의 경우 고용형태와 소득이 가장 중요한 요소로서 소득, 부채, 순자산 등이 고려되며, 벤치마크 결과 HTI(Housing Expense to Income)가 28%보다 작고, DTI(Debt to Income)가 36%보다 작은 경우를 적정하다고 보고 있다[4]. 그리고 한국주택금융공사의 모기지론이 기본적으로 DTI를 33%로 적용하고 있기 때문에 소득분위별 차입자의 최대 LTV(Loan to Value)를 계산함에 있어 DTI 33%를 기준으로 하였으며, DTI를 구함에 있어서는 <표 3-2>에서의 2003년 말 기준 소득분위별 평균소득을 사용하였다.

DTI 33%에서 소득분위별 최대 LTV를 구하기 위해서는 <식 3-1>을 이용하였는데, 이 식은 소득분위별 차입자가 개별가격의 주택을 주어진 조건(이자율, 만기)에서 구입하고자 할 경우 자기자본(down payment)에 따라 선택할 수 있는 여러 가지의 LTV 중 DTI 33%에서 가장 큰 LTV를 의미한다.

$$\text{Max LTV} = \frac{PMT \times \sum_{t=1}^{n} \left[\frac{1}{1+\frac{I}{12}}\right]^{n}}{HP} \quad \cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots\cdots < \text{식 3-1} >^{5)}$$

(if: PMT ≤ 소득분위별 평균소득의 33%)

---

4) 손경환·박천규, 2003,「주택자금대출시장의 개선방안 연구」, 국토연구원, p.76.

5) 차입자가 고정금리로 매월원리금균등상환방식을 이용하여 대출을 받고자 할 때의 기본식은 다음과 같다.

$$MP = PMT \times \sum_{t=1}^{n} \left[\frac{1}{1+\frac{I}{12}}\right]^{n}$$

MP : 대출잔고, PMT : 월상환액,
I : 연 고정대출금리, n : 대출의 잔존 월수

대출기관입장에서는 이 금액에 대한 대출을 심사함에 있어 담보를 요구하게 되고, 그 담보비율은 주택에 대한 LTV에 의해 결정되므로 결국 차입자가 대출받을 수 있는 금액은 일정한 상환능력내에서 주택가격의 전부가 아닌 금융기관이 설정한 주택가격의 LTV만큼이라 할 수 있다.
따라서 차입자의 대출가능금액은 '주택가격×LTV'라 말할 수 있고, 위의 기본식을 변형한 것이

$$LTV \times HP = PMT \times \sum_{t=1}^{n} \left[\frac{1}{1+\frac{I}{12}}\right]^{n}$$

LTV : 주택가격대비대출비율
HP : 주택가격

이며, 이 식을 응용한 것이 <식 3-1>이다.
<식 3-1>을 적용하고 Excel를 활용하여 소득분위별 최대 LTV를 구한 결과는 이현수, 2004,「국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배에 관한 연구」, 석사학위청구논문, 건국대학교, pp.63~73을 참고하기 바람.

2) 소득분위별 주택구입의 가능여부

기금상품은 연소득 3,000만원 이하의 무주택세대주가 수혜대상이나 <표 3-2>에서 보듯이 실제로는 7~8분위의 소득계층이 34.5%를 이용하였고, 공사상품은 중산·서민층을 수혜대상으로 설정하고 있어 소득분위별 구입 가능한 주택가격의 범위를 알아봄에 있어서 대상을 9~10분위를 제외한 8분위이하의 소득계층으로 제한했다.

주택구입자금대출 이용자들이 실제로 구입 가능한 주택의 가격을 알아보기 위해서는 주택구입자금대출의 이용자들이 아파트뿐만 아니라 일반주택도 구입가능하고 아파트에 비해서 일반주택의 가격이 저렴함에도 불구하고 일반주택은 가격조사의 어려움이 있기 때문에 서울시 및 대도시의 아파트 평형별 평균매매가를 기준으로 사용하였다.

부동산의 특성 중 개별성으로 말미암아 같은 지역의 같은 아파트라도 가격이 다를 수 있고, 1억원 이하의 주택구입자금으로도 때로는 서울시 및 대도시에서 아파트를 구할 수 있음에도 불구하고, 본 연구에서는 서울시 및 대도시의 중소형 아파트를 구입하기 위해서는 최소 1억원 이상의 주택구입자금이 필요하며, 2억5천만원 정도의 주택구입자금이라면 지역에 따라 다르지만 대부분 지역의 중소형 아파트를 구입할 수 있다는 가정아래 저소득층 및 중산·서민층이 주택구입자금대출을 받아 서울시 및 대도시에서 구입할 수 있는 중소형 아파트 가격의 범위를 1억~2억5천만원이라고 임의로 한정하였다.[6)]

현재 대출기관의 최대 LTV는 70%로서 이는 주택수요자가 주택을 구입하기 위해서는 자기자본(down payment)이 최소 30% 이상 필요함을 뜻하며, 소득분위별 최대 LTV를 이용하여 각 소득계층이 주택을 구입하기 위해서는 DTI 33%에서 얼마만큼의 자기자본(down payment)이 필요한가를 알아본 결과는 다음과 같다.

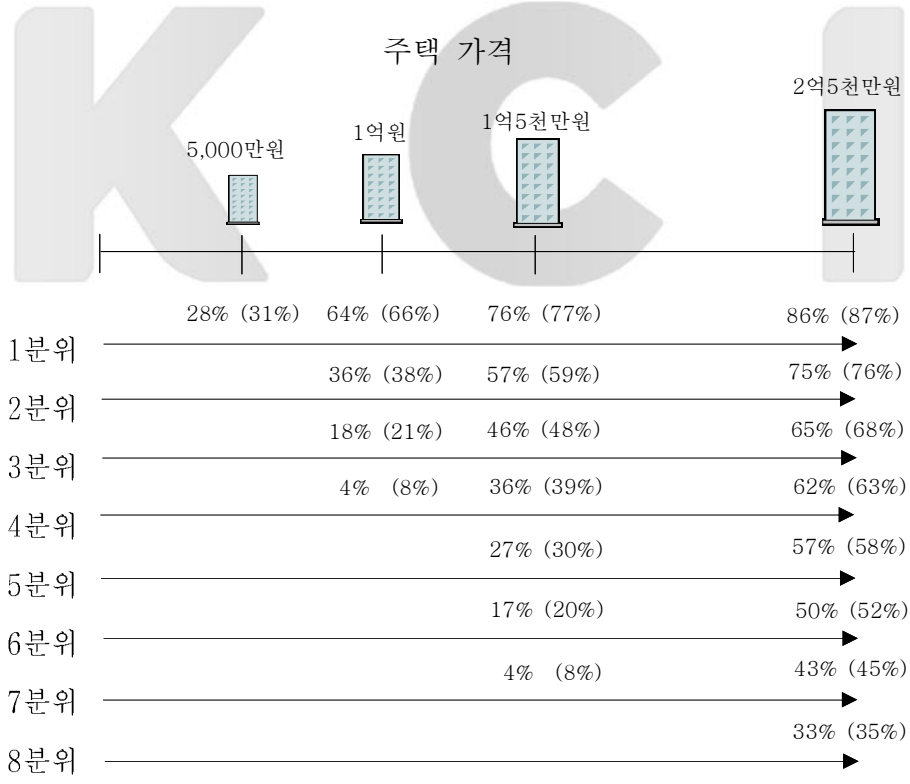
금융기관의 대출상품 중 가장 저비용인 기금상품과 공사상품을 이용하여 1억원의 주택을 구입하고자 할 경우 소득 1분위는 최소 64~66%, 2분위는 최소 36~38%, 3~8분위는 최소 30% 이상의 자기자본(down payment)이 필요하고, 1억5천만원의 주택을 구입하고자 하는 경우 1분위는 최소 76~77%, 2분위는 최소 57~59%, 3분위는 최소 46~48%, 4분위는 최소 36~39%, 5~8분위는 최소 30% 이상의 자기자본(down payment)이 필요하며, 2억5천만원의 주택을 구입하고자 할 경우 1분위는 최소 86~

6) 중앙일보 조인스랜드(www.joinsland.com) 아파트시세통계(2004.5.28 기준)에서는 주택수요자가 20평 미만의 아파트를 구하기 위해서는 일부 강북구, 은평구, 도봉구를 제외한 서울시와 신도시, 수도권에서는 최소1억원 이상의 주택구입자금이 필요하고, 20평대의 아파트를 구하기 위해서는 일부 부산시, 대구시, 광주시, 울산시, 대전시, 울산시를 제외한 서울시 및 모든 대도시에서 1억원 이상의 주택구입자금이 필요하며, 30평대의 아파트를 구하기 위해서는 일부 광주시와 울산시를 제외한 서울시 및 모든 대도시에서 최소 1억원 이상의 주택구입자금이 필요함을 나타내고 있음. (이현수, 상게서, p.43.)

87%, 2분위는 최소 75~76%, 3분위는 최소 65~68%, 4분위는 최소 62~63%, 5분위는 최소 57~58%, 6분위는 최소 50~52%, 7분위는 최소 43~45%, 8분위는 최소 33~35%의 자기자본(down payment)이 필요하다.

이는 서울시 및 대도시의 중소형 아파트 구입을 위해서 구입자금으로 최소 1억원이 필요하다고 할 때 자기자본(down payment)이 6,400만원미만의 1분위, 3,600만원미만의 2분위, 3,000만원미만의 3~8분위는 DTI 33%에서 실질적으로 서울시 및 대도시에서 중소형 아파트 구입이 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 같은 소득계층이라 하더라도 자기자본이 많고 적음에 따라 어떤 사람들은 서울시 및 대도시의 중소형 아파트를 구입할 수 있고, 어떤 사람들은 구입할 수 없는 것이 현실이다. 그러나 정부의 저소득층을 위한 주거복지 지원방안은 단지 소득기준으로만 이러한 계층을 분류하고 지원방향을 정하고 있어 그 계층을 정하는 기준이 명확하지 못하다고 말할 수 있다.

<그림 3-1> 소득분위별 주택구입을 위한 최소 자기자본율



주: 최소 자기자본율은 DTI 33%에서 기금상품을 이용하였을 경우의 수치임.
괄호안의 수치는 DTI 33%에서 공사상품을 이용할 경우에 필요한 최소 자기자본율임.

3) 기준제시

서울시 및 대도시에서 중소형 아파트를 구입하기 위해 최소 1억원이 필요하다고 할 때 정부의 저소득층 주거안정을 위한 정부의 지원정책에 자기자본(down payment)을 더하여 어느 소득계층이 주택을 구입할 수 있는지를 좀 더 세분화하고 그 지원방향을 재정리해 본 것이 <표 3-3>이고, 그 내용을 요약해 보면 다음과 같다.

최저소득층은 기본적으로 임대료 지불이 어려운 계층으로 주거급여의 단계적 조정, 저리의 전월세자금 지원, 국민임대주택 공급 등의 지원이 필요하며, 자기자본에 따라 주택구입 능력이 없는 계층과 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층으로 다시 구분할 수 있는데, 주택구입 능력이 없는 계층은 기금상품을 이용할 경우 DTI 33%에서 5,000만원~1억원 사이의 주택을 구입할 수 있으나, 이 금액으로는 서울시 및 대도시에서 중소형 아파트를 구입하기가 힘들다고 판단하였기에 국민임대주택의 공급이나 저리의 전월세자금 등을 통해 이들의 주거안정을 지원해야겠으며, 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층은 DTI 33%에서 두 기관의 상품을 이용할 경우 1억원 이상의 주택구입이 가능하므로 이들의 주거안정을 위해서는 중소형분양주택의 공급 및 주택금융 분야를 확대해야겠다.

저소득층은 크게 주택구입이 능력이 없는 계층과 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층으로 구분할 수 있는데, 주택구입 능력이 없는 계층은 기금상품을 이용하더라도 DTI 33%에서 1억원 이상의 주택구입이 어렵기 때문에 중산화가능계층으로 도약하여 정부 지원시 1억원 이상의 주택구입 능력이 생길 때까지는 국민임대주택의 공급과 저리의 전월세자금 등을 통해 이들의 주거안정을 지원해야 하며, 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층은 DTI 33%에서 두 기관의 상품을 이용할 경우 1억원 이상의 주택구입이 가능하므로 이들의 주거안정을 위해서는 중소형분양주택의 공급 및 주택금융 분야를 확대해야겠다.

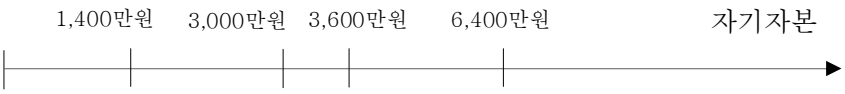
중산화가능계층은 자기자본에 따라 주택구입이 능력이 없는 계층과 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층으로 구분할 수 있는데, 주택구입 능력이 없는 계층은 DTI 33%에서 1억원 이상의 주택구입이 어렵기 때문에 국민임대주택의 공급과 저리의 전월세자금 등을 통해 이들의 주거안정을 지원해야 하며, 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층은 DTI 33%에서 두 기관의 상품을 이용할 경우 1억원 이상의 주택구입이 가능하므로 이들의 주거안정을 위해서는 중소형분양주택의 공급 및 주택금융 분야를 확대해야겠다.

중산층은 자기자본에 따라 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층과 자기능력으로 주택구입이 가능한 계층으로 구분할 수 있는데, 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층은

비록 자기자본이 적더라도 자기신용을 이용하여 자기자본을 마련할 경우 1억원 이상의 주택이 구입이 가능하므로 이들의 주거안정을 위해 중소형분양주택 공급 및 주택금융 분야를 확대해야겠으며, 자기능력으로 주택구입이 가능한 계층의 주거안정을 위해서는 주택금융을 확대 지원하는 동시에 민간금융을 이용하게 함으로써 주택을 구입함에 있어 공공자금과 민간자금을 이용할 수 있는 선택권을 부여해야겠다.

소득 9~10분위로 분류된 고소득층은 사실상 자기능력으로 주택구입이 가능한 계층으로 이들을 위해서는 민간금융기관을 통해 시장에서 자율적으로 해결하도록 유도하여야겠다.

<표 3-3> 소득분위별 주거지원 방안



<table>
<tr><td rowspan="2">최저소득층</td><td>1분위</td><td colspan="2">임대료 지불이 어려운 계층</td></tr>
<tr><td colspan="2">주택구입 능력이 없는 계층 / 정부지원시 주택구입 가능계층</td></tr>
<tr><td rowspan="3">저소득층</td><td>2분위</td><td colspan="2">주택구입 능력이 없는 계층 / 정부지원시 주택구입 가능계층</td></tr>
<tr><td>3분위</td><td rowspan="4">주택구입 능력이 없는 계층</td><td rowspan="4">정부지원시 주택구입 가능계층</td></tr>
<tr><td>4분위</td></tr>
<tr><td rowspan="2">중산화
가능계층</td><td>5분위</td></tr>
<tr><td>6분위</td></tr>
<tr><td rowspan="2">중산층</td><td>7분위</td><td rowspan="2">정부지원시 주택구입
가능계층</td><td rowspan="2">자기능력으로 주택구입 가능계층</td></tr>
<tr><td>8분위</td></tr>
<tr><td rowspan="2">고소득층</td><td>9분위</td><td colspan="2" rowspan="2">자기능력으로 주택구입 가능계층</td></tr>
<tr><td>10분위</td></tr>
</table>

계 층	지원 방향
임대료 지불이 어려운 계층	주거급여의 단계적 조정 국민임대주택 공급 및 저리의 전월세자금 지원
주택구입 능력이 없는 계층	국민임대주택 공급 및 저리의 전월세자금 지원
정부지원시 주택구입 가능계층	중소형분양주택 공급 및 주택금융 확대
자기능력으로 주택구입 가능계층	시장에서 해결

3. 공공자금의 효율적 분배방안

1) 국민주택기금과 한국주택금융공사의 역할 재정립

중장기적으로 주택시장의 수급불균형 문제가 어느 정도 해결되고 민간부문의 주택금융시장이 급속하게 확대되어가고 있는 환경에서 공공주택금융이 맡고 있는 기능의 재정립은 불가피한 실정이다. 따라서 주택금융기관의 역할분담으로서 공공주택금융의 역할은 장기적으로 민간주택금융시장의 자금가용성 확대를 지원하고 민간주택금융시장의 효율성을 제고하며, 민간부문에서 소외되는 영세민·저소득층에 대해서는 주거안정이라는 시장보완적 역할을 담당하는 것으로 설정되어야 할 것이다.

임대료 지불이 어려운 최저소득층과 주택구입 능력이 없는 계층에게는 국민임대주택을 공급하고, 저리의 전월세자금을 지원하기 위하여 국민주택기금의 역할을 강화해야 하며, 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층에게는 중소형분양주택 공급을 위해서는 국민주택기금의 역할을, 주택구입자금의 공급을 통한 주택의 수요진작을 위해서는 한국주택금융공사의 역할을 각각 강화해야 한다. 또한, 자기능력으로 주택구입이 가능한 일부 중산층에게는 한국주택금융공사를 통해 주택금융을 확대시키는 반면 민간금융도 이용하게끔 함으로써 주택을 구입함에 있어 공공자금과 민간자금을 이용할 수 있는 선택권을 부여해야겠고, 소득 9~10분위로 분류된 고소득층은 민간금융기관을 통해 시장에서 자율적으로 해결하도록 유도하여야 할 것이다.

다시 말하면 저소득층 및 중산·서민층의 내집마련 기회확대를 위해서 지원한 주택구입자금대출이 그동안 국민주택기금과 한국주택금융공사간의 상품에 차별성이 크지 않아 두 기관간에 역할이 중복되고 있던 것을 이제는 한국주택금융공사가 전담함으로써 주택구입자금대출에 한하여 역할을 분리하고, 국민주택기금은 기존의 근로자·서민주택구입자금대출에 사용하였던 예산을 임대주택건설이나 전세자금대출에 사용함으로써 저소득영세민 및 근로자·서민들을 위한 직접적인 지원에 보다 힘 쏟아야 할 것이다.

또한, 국민주택기금의 사업자 금융 중 공공분양주택건설에 있어 지원은 건설업자에게는 5%의 대출금리로 지원되나, 입주자에게는 6%의 1년 거치 19년 상환으로 전환되어 앞에서 살펴본 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출과 같은 월상환액을 지불하는 상품이라 할 수 있다. 그리고 한국주택금융공사의 경우 아파트를 신규로 분양받아 중도금을 납부중인 경우에는 일단 이용이 불가능하지만, 향후 주택완공으로 저당권 등기가 가능한 시점에는 모기지론을 신청할 수 있고, 중도금대출과 모기지론을 연계하여 원스톱(One-Stop)으로 대출이 이루어지는 패키지상품을 장기과제로 삼

아 개발 중에 있다. 따라서 한국주택금융공사가 이러한 상품을 개발할 경우에는 두 상품간에도 차별성이 크게 보이지 않아 이 부분에 대해서도 두기관간에 역할이 중복되지 않을까 싶은데, 이는 현재 아파트 후분양제도의 도입이 대두되고 있는 시점에서 향후 풀어가야 할 과제가 아닌듯 싶다.

2) 국민주택기금의 역할 재분배

국민주택기금의 예산은 2004년의 경우 국민임대주택자금과 공공임대주택자금을 포함하는 임대주택건설(51.7%), 공공분양주택건설(6.6%), 저소득영세민전세대출과 근로자·서민주택전세대출을 포함하는 전세자금대출(17.6%), 근로자·서민주택구입자금대출(17%)로 대분할 수 있으며, 한국주택금융공사가 저소득층 및 중산·서민층의 주택구입자금대출을 전담한다는 가정아래 국민주택기금에서 35,000가구를 지원한다는 목표로 2004년 계획한 근로자·서민주택구입자금 1조 3,987억원을 임대료 지불도 어렵거나 정부의 지원시에도 주택구입이 어려운 계층을 지원하기 위해 그 예산을 임대주택건설이나 전세자금대출로 전환할 경우 얼마나 많은 저소득영세민 및 근로자·서민들이 더 혜택을 받을 수 있는지의 결과는 다음과 같다.

국민주택기금의 2004년 근로자·서민주택구입자금의 예산 1조 3,987억원을 임대주택건설에 예산의 100%를 배분하였을 경우 국민임대주택 및 공공임대주택을 50,131호수까지 더 건설할 수 있고, 이는 2004년에 계획한 국민임대주택 및 공공임대주택 153,000호수의 32.8%에 해당되며, 전세자금대출에 예산의 100%를 배분하였을 경우에는 최대 48,231호수를 더 지원할 수 있고, 이는 2004년에 계획한 저소득영세민 및 근로자·서민전세대출의 목표 지원가구 50,000가구의 96.5%에 해당된다.

이는 두 가지의 지원방법 중 한쪽만을 집중하여 지원하였을 경우의 결과이고, 예산비율을 10%씩 나누어 좀 더 탄력적으로 지원한 결과는 <표 3-5>에서 보는 것처럼 48,231~50,131호수만큼 저소득영세민 및 근로자·서민들을 더 지원할 수 있어서 <표 3-4>의 근로자·서민주택구입자금의 지원호수 35,000호수와 비교할 때 단순히 수치로 보아도 적어도 13,000가구 이상 더 지원할 수 있을 뿐만 아니라, 임대료 지불도 어렵거나 정부의 지원시에도 주택구입이 어려운 저소득영세민 및 근로자·서민들을 위해 지원을 보다 확대할 수 있다는 데에 의미가 크다 할 수 있다.

따라서 정책결정자는 근로자·서민주택구입자금의 예산을 보다 탄력적으로 조절·운용함으로써 저소득영세민 및 근로자·서민들의 주거안정을 위해 보다 효율적으로 공공자금을 배분할 수 있을 것이다.

<표 3-4> 국민주택기금의 사업별 예산 (2004년)

(단위: 억원, 호수)

구 분		건설 및 지원호수	인출액
임대주택건설사업 (사업자 금융)	국민임대주택자금	100,000	22,688 (27.5%)
	공공임대주택자금	53,000	20,000 (24.2%)
	임대주택중도금	25,000	1,100 (1.3%)
분양주택건설사업 (사업자 금융)	공공분양주택건설	30,000	5,457 (6.6%)
	다세대·다가구단독	2,000	180 (0.2%)
수요자융자지원사업 (수요자 금융)	근로자·서민주택구입	35,000	13,987 (17.0%)
	매입임대주택자금	1,500	300 (0.4%)
	저소득영세민전세	20,000	6,000 (7.3%)
	근로자·서민주택전세	30,000	8,500 (10.3%)
주택개량사업 (수요자 금융)	주거환경개선자금	3,500	500 (0.6%)
	농어촌주택개량자금	5,730	1,080 (1.3%)
	리모델링사업자금	1,500	100 (0.1%)
기타사업 (사업자 금융)	부도사업장정상화	500	100 (0.1%)
신 설	후분양주택건설	5,000	2,000 (2.4%)
	개발이주자전세	2,000	500 (0.6%)
계		314,730	82,492(100%)

자료 : 건설교통부, 2004, 「2003 년도 국민주택기금 운용 평가보고서」

<표 3-5> 근로자·서민주택구입자금대출의 예산전환 효과

(단위: 호수, %)

임대주택건설[1]			전세자금대출[2]			총증가호수[7]
예산비율	건설증가호수[3]	증가비율[4]	예산비율	지원증가호수[5]	증가비율[6]	
0%	-	-	100%	48,231	96.5%	48,231
10%	5,013	3.3%	90%	43,408	86.8%	48,421
20%	10,026	6.6%	80%	38,585	77.2%	48,611
30%	15,039	9.8%	70%	33,762	67.5%	48,801
40%	20,053	13.1%	60%	28,939	57.9%	48,992
50%	25,066	16.4%	50%	24,116	48.2%	49,182
60%	30,079	19.7%	40%	19,292	38.6%	49,371
70%	35,092	22.9%	30%	14,469	28.9%	49,561
80%	40,105	26.2%	20%	9,646	19.3%	49,751
90%	45,118	29.5%	10%	4,823	9.6%	49,941
100%	50,131	32.8%	0%	-	-	50,131

주: 1) 국민임대주택건설과 공공임대주택건설을 합한 것임.

2) 저소득영세민전세와 근로자·서민주택전세를 합한 것임.

3) [(근로자·서민주택구입자금의 예산×임대주택건설의 예산비율)÷호당 임대주택건설지원금액]이고, 호당 임대주택건설지원금액은 국민임대주택건설과 공공임대주택건설의 단순평균으로 2,790만원[인출액(2조2,688억원+2조원)÷건설호수(100,000+53,000)]을 적용하였음.

4) [건설증가호수÷2004년 계획된 임대주택건설호수(153,000)]임.

5) [(근로자·서민주택구입자금의 예산×전세자금대출의 예산비율)÷호당 전세자금대출금액]이고, 호당 전세자금대출금액은 저소득영세민전세와 근로자·서민주택전세의 단순평균으로 2,900만원[인출액(6,000억원+8,500억원)÷지원호수(20,000+30,000)]을 적용하였음.

6) [지원증가호수÷2004년 계획된 전세자금대출지원호수(50,000)]임.

7) 임대주택건설의 건설증가호수와 전세자금대출의 지원증가호수를 합한 수치임.

Ⅳ. 맺음말

본 연구에서는 국민주거안정을 위한 정부의 복지차원의 정책 중 하나인 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금과 한국주택금융공사의 모기지론이 차별성이 없어 주택구입자금대출에 있어 두 기관의 역할이 중복되고 있음을 먼저 다루었고, 두 기관의 명확한 역할 분리를 위해 단지 소득만을 기준으로 한 정부의 저소득층 주거지원 방안에 자기자본(down payment)의 개념을 더하여 그 기준을 좀더 세분화함과 동시에 각 계층의 주거지원 방향을 재정리해 보았으며, 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배 방안으로는 앞에서 제시된 기준을 토대로 하여 국민주택기금과 한국주택금융공사의 역할을 재정립해 보았고, 더 나아가 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출의 예산이 임대주택건설이나 전세자금대출의 예산으로 전환될 경우 얼마나 많은 저소득영세민 및 근로자·서민들이 더 혜택을 받을 수 있는지에 대해서도 논하였다.

국민주택기금의 수요자금융 중 일부분인 근로자·서민주택구입자금대출은 수혜대상을 연간소득 3,000만원 이하의 무주택 세대주로 정하여 6분위이하의 소득계층을 지원하겠다는 목표를 가지고 있으나, 실제 운용에 있어서는 대출요건 심사시 가구 총소득이 아닌 가구주 소득을 대상으로 하고 있고, 규정된 급여가 총급여액이 아닌 기본급으로 해석되는 것이 관행이기 때문에 7~8분위의 소득계층도 실제로 34.5%나 이용하였다. 따라서 국민주택기금이 원래 의도했던 지원대상과 실제 수혜계층사이에는 괴리가 발행했고, 이러한 문제를 해결하기 위해 대출요건 심사시 대출신청자의 소득이 아닌 가구 전체의 소득을 기준으로 설정하거나, 대출신청자의 소득을 기준으로 유지하는 경우에는 소득 상한을 인하하는 것은 좋은 방법이라 할 수 있다.

그러나 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배라는 면에서 근로자·서민주택구입자금대출의 원래 의도했던 지원대상과 실제 수혜계층사이의 괴리 문제를 좀 더 거시적으로 본다면 국민주택기금과 한국주택금융공사간의 역할이 좀 더 명확해져야 한다는 결론에 도달한다. 즉 국민주택기금의 근로자·서민주택구입자금대출과 한국주택금융공사의 모기지론은 차별성이 크지 않아 저소득층 및 중산·서민층의 내집마련 기회를 제공함에 있어 두 기관의 역할은 중복되고 있으며, 본 연구에서는 두 기관의 역할 분리를 다음과 같이 제시하고 있다.

주택구입자금대출은 한국주택금융공사가 전담하여야 하는데, 그 이유로는 과거에 국민주택기금은 KoMoCo를 통해 분양주택자금대출채권과 보유하고 있던 주택저당채권을 MBS로 발행한 경험이 있고, 장기적으로 MBS 시장이 확대되고 있는 상황에서 MBS 관련업무를 주업무로 하고 있는 한국주택금융공사가 이 역할을 전담한다면, MBS발행 관련업무의 중복성을 피할 수 있을 뿐만 아니라 업무의 효율성 및 전문성

에서도 유리하며, 국민주택기금의 입장에서는 주택구입자금대출에 책정된 예산을 임대주택건설이나 전세자금대출에 배분함으로써 임대료 지불도 어려운 계층이나 주택구입 능력이 없는 계층을 보다 직접적으로 더 많이 지원할 수 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적인 분배방안으로 정부 지원시 주택구입이 가능한 계층의 지원을 위한 주택구입자금대출은 한국주택금융공사가, 임대료 지불도 어렵거나 주택구입 능력이 없는 계층의 지원을 위한 임대주택 공급이나 저리의 전월세 융자지원은 국민주택기금이 각각 역할을 분리해서 강화해야 한다고 주장하고 있다.

아울러서, 현재 한국주택금융공사는 중도금대출과 모기지론을 연계하여 원스톱(One-Stop)으로 대출이 이루어지는 패키지상품을 장기과제로 삼아 개발 중에 있는데, 이 상품 역시 2004년 국민주택기금의 예산에서 5,457억원(6.6%)을 차지하고 있는 공공분양주택건설자금대출과 차별성이 크게 보이지 않아 이 부분에 대해서도 두 기관 간에 역할이 중복되지 않을까 싶은데, 이는 현재 아파트 후분양제도의 도입이 대두되고 있는 시점에서 향후 풀어가야 할 또 하나의 과제이고, 비록 소유권이 주어지지는 않지만 주택구입 능력이 없는 계층을 지원함에 있어 임대주택을 공급하는 것은 현물보조라 할 수 있고, 저리의 전월세자금 지원은 현금보조라 할 수 있는데, 우리나라도 중장기적으로 선진국과 같이 주택보급률이 110~120%이상이 될 것을 예상한다면 효용면에서 앞서는 현금보조이자 수요자금융인 저리의 전월세자금 지원을 서서히 증가시키는 것 또한 좋은 방안이 될 것이며, 이를 위해서 전세자금대출도 현재의 단기대출이 아닌 모기지론과 같이 장기화하는 것도 국민주거 안정을 위해 한번 생각해 볼만한 일이 아닌가 싶다.

< 참 고 문 헌 >

1. 건설교통부, 2004,「2003년도 국민주택기금 운용 평가보고서」
2. 건설교통부, 2003,「저소득층을 위한 주거복지지원 방안」
3. 고성수, 2003,「한국주택금융공사 설립의 기대효과 연구」, 건국대학교 사회과학연구소.
4. 고철・천현숙 외, 2002,「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」, 국토연구원.
5. 김관영・김경환, 2004,「장기주택금융의 도입과 주택금융시장의 전망」, 주택산업연구원.
6. 김근용・윤주현 외, 2003.「국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구」, 국토연구원.
7. 김정호・김근용, 1998,「주택정책의 회고와 전망」, 국토연구원.
8. 손경환・박천규, 2003,「주택자금대출시장의 개선방안 연구」,국토연구원.
9. 이중희, 1997,「주택경제론」, 박영사.

10. 이필상, 2000,「재무관리」, 박영사.
11. 이현수, 2004,「국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배에 관한 연구」, 석사학위청구논문, 건국대학교.
12. 주거복지연대, 2003,「주거복지 향상을 위한 주택금융정책 제안」
13. 재정경제위원회, 2003,「한국주택금융공사법안 검토보고」
14. 한국개발연구원, 2004,「국민주택기금의 역할 재정립 및 운용개선방안」
15. Brealey & Myers, 2000,「Principles of Corporate Finance」, Irwin McGraw-Hill,
16. Brueggeman & Fisher, 2002,「Real Estate Finance and Investment」, Irwin McGraw-Hill.
17. Frank J. Fabozzi & Franco Modigliani, 1992,「Mortgage and Mortgage-Backed Securities Markets」, Harvard Business School.
18. Lawrence J. White, 1991,「The S&L Debacle」, Oxford University.

< ABSTRACT >

A Study on the Efficient Division of Public Finance for Stability of Housing Welfare

Hyun-Soo LEE

※ Keywords : Stability of Housing Welfare, Public Finance, Efficient Division

This study discusses how to divide efficiently the public finance for stability of housing welfare and there are three steps for the study.

Firstly, the study shows that the mortgage loans between the NHF(National Housing Fund) and the KHFC(Korea Housing Finance Corporation) are not much different so that a role of the two corporations is duplicate.

Secondly, the study suggests a new standard of government's housing support policies for the poor which adds an idea of down payment to the prior government's one and reviews government's housing support policies for the poor by using a new standard.

Lastly, the study insists that the role of the two corporations should be divided accurately in the field of mortgage loan as well as the role of each department in the NHF should be divided adequately for stability of housing welfare.