

하우스푸어 문제의 진단과 대응방안

Housepoor Problem: Diagnosis and Remedies

김준형 명지대학교 경영대학 부동산학과 조교수
Kim Jun-Hyung Assistant Prof., Dept. of Real Estate,
College of Business Administration, Myongji Univ.
(junhgkim@gmail.com)

목 차

I. 연구의 배경 및 목적

II. 하우스푸어의 개념과 문제

1. 하우스푸어의 개념
2. 주택가격 하락과 하우스푸어와의 관계
3. 하우스푸어 문제의 원인
4. 선행연구의 검토

III. 하우스푸어의 규모 및 특성

1. 분석절차
2. 하우스푸어의 규모
3. 하우스푸어의 특성
4. 소결

IV. 하우스푸어 정책대안의 탐색

1. 정부의 하우스푸어 대책
2. 대책의 평가 및 개선방향

I. 연구의 배경 및 목적

‘하우스푸어’라는 용어는 2010년 1월에 처음으로 등장하였다. 그 후 간간이 언급되어 오던 이 용어는 2012년 대통령 선거운동이 시작되면서 사용빈도가 급증하였으며, 2013년 4월에는 새롭게 들어선 정부의 첫 부동산 대책에 구체적으로 포함되면서 하우스푸어 문제가 제도화되는 상황까지 이르렀다. 2010년 1월부터 2013년 3월까지 ‘하우스푸어’라는 단어가 포함된 뉴스 검색건수를 토대로 작성된 <그림 1>은 이 양상을 잘 보여준다. 2010년 1월 4건에 불과했던 이 수치는 2012년 9월 1,548건까지 증가하고 이후 600건에서 1,400건 범위의 기사가 하우스푸어를 다루고 있다.

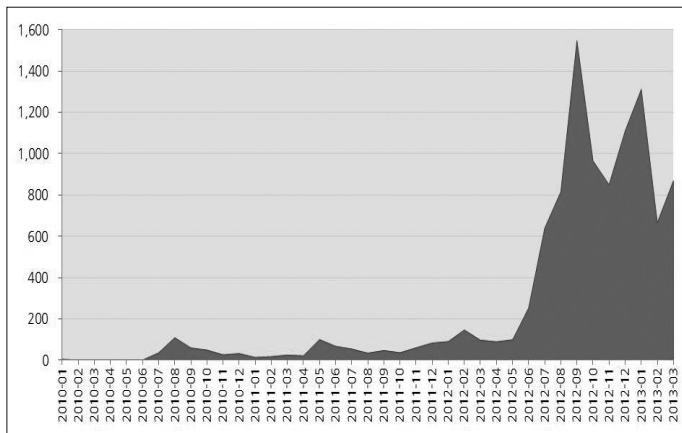
그러나 새로운 신조어의 등장과 그를 둘러싼 문제의식의 심화, 그리고 이를 해결하기 위한 정책대응이라는 일련의 과정들 속에서 반드시 이루어졌어야 할 절차가 생략되어 있다. 바로 하우스푸어에 대한 학술적 접근이다. 이 접근은 구체적으로 다음의 질문들을 포함한다: 하우스푸어는 누구인가? 하우스푸어는 어떻게 정의할 수 있는가? 하우스푸어의 연령

이나 소득수준은 대략 어느 정도이며, 공간적으로는 어디에 분포하고 있는가? 하우스푸어는 실제로 ‘푸어(poor)’인가? 그리고 하우스푸어 문제에 대해 반드시 정부가 개입하여야 하는가? 시장에서의 자구책을 통해 해결될 수 있지 않은가? 자발적인 대책만으로 해결될 수 없는 상황들은 무엇인가? 모든 하우스푸어가 정책지원의 대상이 되어야 하는가? 이상의 질문에 대한 명확한 답변이 부재한 상황에서 마련되는 하우스푸어 대책들은 성공하기보다 실패할 가능성이 높다. 비록 등장한 지 얼마 되지 않은 개념이라 하더라도, 그에 대한 신속한 대책 마련의 요구가 강하며 실제로 정책적 대응까지 이루어지고 있다면, 학계에서는 지금이라도 이를 적극적으로 다룰 필요가 있다.

이와 같은 맥락에서 본 논문은 하우스푸어의 개념 및 정책개입의 필요성을 구체화하고, 실제 하우스푸어의 규모와 특성을 분석함으로써, 현재 하우스푸어 정책대안의 적합성 및 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 우선 2장에서는 하우스푸어의 정의에 대한 심층적 논의가 이루어지지 않은 까닭에 다소 연역적이고 선형적인 방식으로 하우스푸어의 개념화를 시도한다. 주택가격의 하락이 하우스푸어 문제와

의 논리적 관계가 존재하는지, 그리고 하우스푸어 문제의 원인은 무엇인지 살펴봄으로써 정책 대안을 탐색하기 위한 이론적 토대가 구축될 것이다. 3장에서 통계청의 ‘가계금융·복지조사’ 마이크로데이터를 활용, 전체 가구에서 하우스푸어의 비중을 파악하고 이들의 특성과 프로파일을 도출한다. 이를 바탕으로 4장에서는 최근 정부가 제시한 하우스푸어 대책들을 살펴본 뒤, 그 개선방향을 2장의 이론적 논의와 3장의 실증분석을 기초로 제안한다.

그림 1 _ ‘하우스푸어’를 다루고 있는 기사의 빈도 추이 (2010년 1월~2013년 3월)



자료: 네이버 뉴스검색기능을 활용, ‘하우스푸어’ 단어가 포함된 기사를 월별로 산정.

II. 하우스푸어의 개념과 문제

1. 하우스푸어의 개념

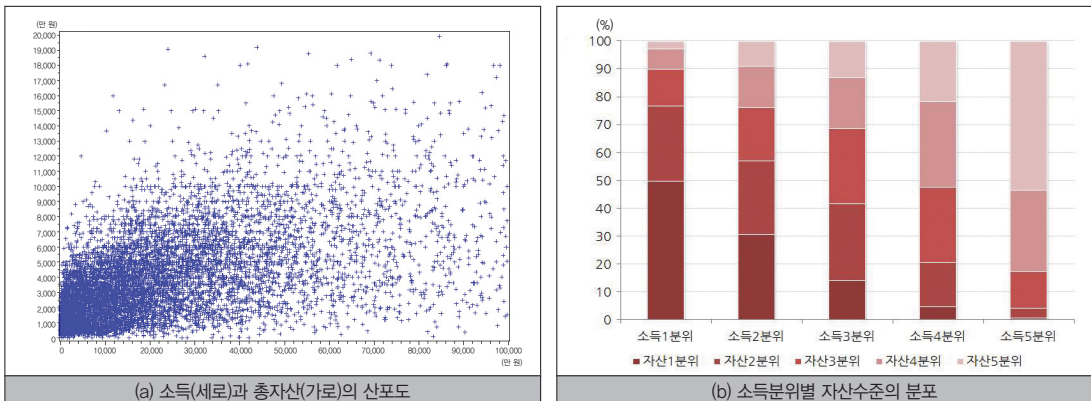
하우스푸어(housepoor)는 주택(house)과 빈곤(poor)의 두 단어로 이루어진 합성어다. 하우스푸어는 따라서 주택과 관련된 빈곤 문제를 다룬다. 그러나 주택은 본디 고가성을 지니는 재화다. 저장(stock) 관점에서 주택을 구입함에 있어서나 유량(flow) 관점에서 주거 서비스를 사용함에 있어서 대부분의 가구는 경제적 부담에 직면한다. 즉, 일부 고소득층이나 자산가들을 제외한 대부분의 국민은 주택 앞에서 풍요롭기 어렵다. 이처럼 주택에 대해 빈곤할 수밖에 없는 현실은 전혀 새롭지 않음에도 불구하고, 왜 ‘주택’과 ‘빈곤’이란 단어를 결합하여, ‘하우스푸어’라는 신조어가 만들어지고 또 널리 사용되는가?

이는 자가소유(homeownership)와 빈곤(poor)의 개념적 이질성에서 비롯되는 것으로 판단된다. 일반적으로 주택의 소유는 곧 풍요를 의미해왔다. 즉 ‘자가소유 : 풍요 = 임차 : 빈곤’의 공식이 사람들의 뇌리에 깊이 각인되어 왔으며, 이것이 ‘내집 마련’을 위한 가구들의 노력, 그리고 자가거주율 제고를 위한 정책

개입의 원동력이 되어 왔다. 그러나 주택시장이 안정세로 접어들면서 풍요롭지만 주택을 소유하지 않은 가구들, 그리고 주택을 소유하고 있지만 부유하지 않은 가구들이 등장하면서 이와 같은 공식은 점차 약화되기 시작하였다. 특히 후자의 경우, 즉 주택을 가지고 있지만 오히려 더 가난하게 사는 사람들이 부각되면서 이들을 ‘하우스푸어’로 부르기 시작한 것이다. 하우스푸어를 간략히 ‘집 가진 빈곤층’, ‘집 있는 빈자’, ‘집을 보유한 가난한 사람’ 등으로 묘사하는 것을 토대로 볼 때, 하우스푸어는 ‘가구 일반(households in general)’의 주거문제가 아닌, ‘자가가구(homeowners)’의 주거문제로 한정된다.

그러나 이론적으로는 주택을 가졌다 하더라도 얼마든지 빈곤할 수 있다. 흔히 빈곤을 대변하는 ‘소득’의 수준이 주택의 소유로 대변되는 ‘자산’ 수준과 그리 긴밀히 연관되어 있지 않기 때문이다. 통계청의 2012년 ‘가계금융·복지조사’ 원자료에서 표본의 가중치를 고려하여 소득과 자산 간의 상관관계를 분석한 결과 (<그림 2>의 a), 이 둘 사이에는 양의 상관관계가 있는 것으로 보이지만 그 분포의 폭은 매우 넓다. 이는 소득이 높아도 자산이 적은, 혹은 소득은 낮아도 자산이 많은 가구가 충분히 존재하고 있음을 의

그림 2_ 소득과 총자산의 산포도(a)와 소득분위별 자산수준의 분포(b)

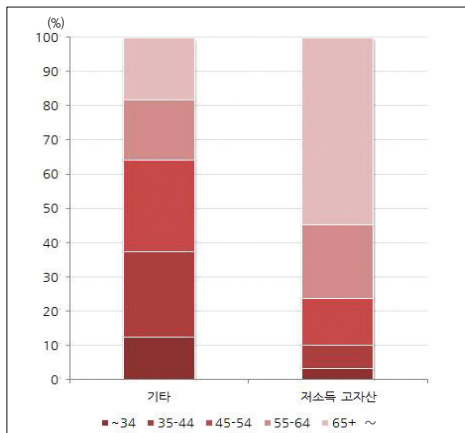


자료: 통계청(2012).

미한다. 실제 소득과의 상관계수를 산정한 결과 총 자산은 0.52, 순자산은 0.49로, 일반적으로 강한 양(+)의 상관관계를 뜻하는 0.6~0.7에는 미달한다. 동일한 자료로 소득분위별 총자산의 분위별 분포의 비중을 살펴본 결과(〈그림 2〉의 b), 소득 1~2분위면서도 자산이 4~5분위인 가구는 전체 가구의 11.7%를 차지하고 있다.¹⁾ 즉, 소득과 자산 간의 강하지 않은 상관관계 때문에 대략 10가구 중 1가구는 반드시 소득이 낮으면서 자산이 높은 형태(asset-rich income-poor)를 취하게 된다는 것이다.

특히 여유소득을 일종의 저축 개념으로 주택 및 부동산자산으로 전환하면서 생애주기 동안 이를 늘려가는 소위 '부동산 중심의 재테크'가 보편적이었던 국내의 상황을 감안한다면, 가구가 은퇴를 전후하여 소득이 줄어들거나 사라지게 되면서 고자산 저소득의 상태로 접어드는 것은 충분히 예상가능한 일이다. 앞서 상관관계 분석에서 '저소득 고자산' 가구로 구분된 가구들에는 55세 이상 가구가 상대적으로 매우 높은 비중을 차지하고 있는 〈그림 3〉의 분석 결과가 이를 입증한다.

그림 3_ 저소득 고자산 가구의 연령대별 분포

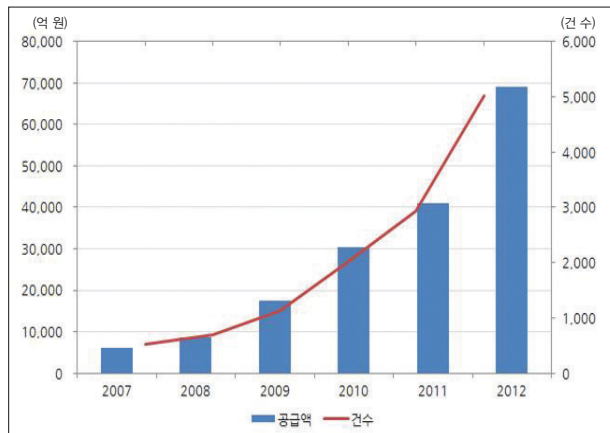


자료: 통계청(2012).

유의하여야 할 점은 이와 같은 저소득 고자산 가구에 대한 정부의 대응 역시 이미 존재해왔다는 사실이다. 대표적인 것이 2007년 7월에 도입된 '주택연금'이다. 고령의 가구가 그들이 소유한 주택을 담보로 매월 연금을 받을 수 있는 금융수단이 정부재원을 기초로 마련된 까닭이 바로 이 소득과 자산 간의 불일치 가능성 때문이다. 시행 초기에는 연간 515건, 6,025억 원의 공급에 불과했던 주택연금이 2012년에는 한 해 동안 무려 5,013건, 6조 9,006억 원을 신규 공급함으로써 고령가구의 자산유동성 문제를 해소하는 데 크게 기여해오고 있다. 하우스푸어 이슈는 이 주택연금이 도입된 다음인 2010년 이후에 부각되었음을 감안하면, 이것이 단순히 소득과 자산의 불일치에 기초한 자가가구의 문제를 치장하는 것으로도 접근하기 어렵다.

이러한 점에서 하우스푸어는 이를 언급하고 있는 문헌들을 통해 다시금 정의할 필요가 있다. 국토교통부 외(2013a: 13)에 따르면 “집을 팔아 과도한 채무상환부담에서 벗어나고자 하는 하우스푸어”로 기술되고 있으며, 윤윤정(2013: 47) 역시 “주택가격이 오를 때

그림 4_ 주택연금의 공급 추이(2007~2012)



자료: 한국주택금융공사. 주택금융월보.

1) 순자산으로 할 경우 이 비율은 13.2%로 보다 증가함.

저금리를 바탕으로 과도한 대출로 집을 마련했으나 금리인상과 주택가격 하락으로 큰 손해를 보고 있는 사람들”로 하우스푸어를 설명하고 있다. 또한 “번듯한 집이 있지만 무리한 대출과 세금 부담으로 인해 실질적 소득이 줄어 빈곤하게 사는 사람들”(기획재정부 홈페이지, 시사용어사전), “무리한 대출로 집을 마련하였으나, 원리금 상환으로 가처분소득이 줄어 빈곤하게 사는 가구”(이준협·김동빈, 2011: 2), “무리하게 대출을 받아 집을 산 덕분에 집을 소유하고는 있으나 빚에 짓눌려 삶이 파폐해진 사람들”(김재영, 2010: 14)로 하우스푸어가 묘사되기도 한다. 이를 토대로 볼 때 하우스푸어는 주택 때문에, 보다 정확히는 주택의 구입 때문에 가난해진 사람으로 볼 수 있다. 즉 ‘무리하게’ 집을 구입하는 결정으로 인해 가난해진 사람을 뜻한다. 그리고 여기에서 ‘무리함’이란 공통적으로 ‘무리한 대출 결정’을 포함하고 있다.

대출의 무리함은 대출의 심사과정에서 크게 유량과 저량 관점에서 평가된다. 우선 유량 관점에서 보자면 대출로 인해 납부해야 하는 원리금상환액이 소득에서 차지하는 비중이 높을 때 그 대출을 무리한 것으로 판단한다. 흔히 DTI(Debt To Income) 비율, DSR(Debt Service Ratio) 값 등으로 평가되는 것이 유량 관점에서 본 대출의 무리함의 정도다. 높은 DTI와 DSR은 그만큼 소득에서 주거를 영위하기 위해 불가피하게 빠져나가는 비용이 많음을 뜻한다. 더 많은 원리금상환액은 더 많은 규모의 대출을 가능하게 하지만, 소득을 통해 기본적으로 영위하여야 하는 필수적 지출까지 줄이면서 생계에 부담으로 작동할 수 있다. 즉, 채무상환에 대한 부담으로 인해 빈곤에 처할 수 있게 된다. 하우스푸어를 다루고 있는 수많은 문헌에서 원리금 상환에 대한 부담을 쉽게 발견할 수 있는 것도 동일한 맥락이다(국토교통부 외, 2013c: 4; 서정호 외, 2012: 58; 윤운정, 2013: 47; 이준협·김동빈, 2011: 2; 조영무, 2013: 17).

저량 관점에서 대출의 무리함은 주택가격(시가) 대비 대출금액의 비중으로 판단할 수 있다. 대출신규 시점에서 흔히 검토되는 LTV(Loan to Value)가 이와 관련되며, 또 경매시장에서 현재 시가 대비 낙찰가액의 비율로 사용되는 경락률 역시 이와 연관된 지표다. 원론적으로 담보물건의 가치가 크게 변하지 않는다면 대출에 대한 상환이 지속됨에 따라 LTV비율은 낮아지기 마련이다. 그러나 담보물건의 가치가 하락한다면 대출이 상환되는 와중에도 LTV비율은 높아질 수 있다. 차입 가구에 있어 LTV비율의 증가는 다른 이유로 인해 중도에 대출상환을 포기한다면 대출자가 대출잔금을 회수해간 뒤 그 가구에 남은 자기자금(downpayment)이 기존보다 훨씬 줄어들음을 뜻한다. 이는 유사한 LTV 비율로 기존과 동일한 주택으로 이동하기 어려움을 뜻하며, 결국 주택의 소비를 불가피하게 줄이는 상황에 처하게 한다. 대출자 입장에서도 경락률 이상으로 높은 LTV는 채무불이행 시 대출원금의 회수를 불가능하게 함으로써 대출기관의 손실을 야기하는 위험요소로 간주된다.

그렇다면 일반 주택담보대출가구를 하우스푸어로 분류하게 하는 대출의 무리함은 구체적으로 어디에서 발생하는가? 이를 판단하기 위해 저량 측면의 대출 적합도와 유량 측면의 대출 적합도를 기준으로 <표 1>과 같이 총 네 가지의 경우를 고려해보기로 한다. 우선 유량 측면과 저량 측면에서 모두 적합한 ㉓의 경우는 하우스푸어에 해당되지 않는다. 반대로 유량 측면과 저량 측면에서 모두 부적합한 ㉔의 경우는 하우스푸어에 분명히 포함된다. 남은 두 가지 경우는 ㉒와 ㉔로 유량

표 1 _ 하우스푸어의 무리한 대출을 판단하기 위한 경우의 수

구분	유량 측면에서 적합	유량 측면에서 부적합
저량 측면에서 적합	㉓	㉒
저량 측면에서 부적합	㉔	㉕

이나 저량 한쪽 측면에서만 부적합한 경우다. 먼저 저량 측면에서 적합하지만 유량 측면에서 부적합한 ⑥의 경우는 주택가격에 비해 대출금액의 비중은 높진 않지만 그 대출을 상환하기 위해 매달 내야 하는 원리금상환액이 소득에서 상당한 비중을 차지하는 경우다. 이는 비록 작은 규모지만 주택구입을 위한 대출로 인해 빈곤에 처할 수 있으므로 하우스푸어로 분류할 수 있다. 다음으로 유량 측면에서는 적합하지만 저량 측면에서 부적합한 ⑦의 경우를 살펴보기로 한다. 이들 가구는 주택가격이 낮거나 혹은 대출금액이 많은 이유로 주택가격 대비 대출액의 비율 자체는 매우 높다. 그러나 이 대출로 인해 매달 납부해야 하는 상환액이 소득에서 차지하는 비중은 미미하다. 따라서 높은 LTV 수치에도 불구하고, 만기 내 무리 없이 대출의 상환이 가능하다. 다시 말해 저량 측면에서는 부적합함에도 불구하고 매달 소득에서 부담 없는 수준의 원리금 상환을 통해 채무를 해결할 수 있는 능력이 있는 상황이다. 물론 다른 주택으로 이주할 경우에는 주택구입에 필요한 자기자금이 줄어들어 주택소비를 줄이는 어려움에 처할 수 있다. 그러나 만약 계속 거주할 목적으로 상환 계획에 따라 상환을 진행해가는 가구 입장에서 ⑦의 상황은 특별한 경제적 문제를 야기하지 않는다.

따라서 하우스푸어는 불가피하게 이주해야 하는 가구를 제외하고는 유량 기준을 통해 정의하는 것이 바람직하다. 즉 대출을 통해 실제 거주 목적으로 주택을 구입한 가구 중에서 소득 대비 대출원리금 상환액의 비중이 적정 수준을 초과하여 정상적인 생계를 영위하는 데 어려움을 겪고 있는 가구를 하우스푸어로 정의할 수 있다.

2. 주택가격 하락과 하우스푸어와의 관계

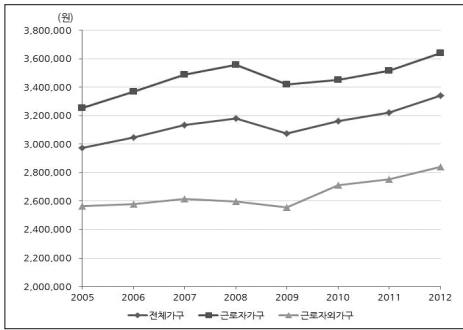
최근 들어 하우스푸어에 대한 관심이 급격히 증가한 까닭 중 하나는 주택시장의 침체나 주택가격의 하락

세가 하우스푸어를 양산하거나 하우스푸어의 부담을 더욱 악화시킬 수 있다는 판단에 기인한다. 이는 정부의 보도자료에서도 “주택시장 침체로 어려움을 겪고 있는 하우스푸어”, “주택시장 침체의 여파로 큰 고통을 겪고 있는 하우스푸어”라는 표현 등으로 확인할 수 있다(국토교통부 외, 2013a: 2; 국토교통부 외, 2013c: 2). 따라서 하우스푸어 문제를 올바르게 이해하기 위해서는 주택가격의 하락이 하우스푸어와 어떻게 연관되어 있는지에 대한 검토가 필요하다.

전술한 논의를 바탕으로 하우스푸어를 유량 관점에서 접근한다면, 주택가격의 하락으로 인해 하우스푸어 문제가 악화되기 위해서는 주택가격 하락이 소득의 감소 및 대출상환액의 증가를 야기하여야 한다. 먼저 주택가격의 하락은 소득을 감소시킨다고 보기 어렵다. 소득이 아닌 소비의 경우, 주택의 자산효과로 인해 줄어들 가능성이 있다. 국내 자가가구의 미시적 소비행태를 분석한 결과(강민규 외, 2009)에 따르면, 이들은 주택가격이 올라간다고 소비를 늘리지는 않지만 주택가격이 감소할 때 소비를 줄이는 경향은 분명히 갖고 있기 때문이다. 2005년 이후 도시 근로자 가구의 소득을 물가상승률을 고려하여 실질가격 기준으로 환산한 결과에서도(〈그림 5〉 참조), 이들의 소득이 줄어들었다고 판단하기는 어렵다.

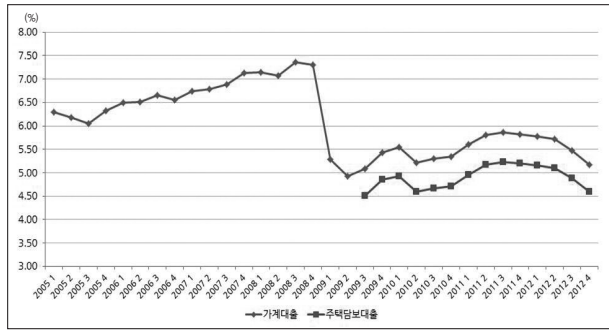
그렇다면 과연 주택가격의 하락으로 인해 대출상환액이 늘어났는가? 우선 고정금리 대출의 경우 정기적으로 납입하여야 할 원리금상환액은 대출 시점의 계약조건에 의해 이미 고정된다. 따라서 주택가격이 하락한다고 해서 대출상환액이 늘어나지는 않는다. 그러나 고정금리 대출만으로 대출상환액을 논의할 만큼 국내에서 고정금리 대출의 비중은 높지 않다. 물론 최근 적격대출의 증가로 인해 고정금리의 비중이 14.2%까지 늘어났지만(금융감독원, 2013), 아직은 대출 5건 중 4건 이상이 변동금리 대출의 형태를 띠고 있다. 즉 주택가격의 하락으로 인해 금리가 변

그림 5_ 도시가구의 소득추이(2005~2012년)



자료: 통계청, 가계조사.

그림 6_ 가계대출 및 주택담보대출의 예금취급기관 가중평균금리



자료: 한국은행, 경제통계시스템.

동한다면 대출상환액이 대출기간 내 달라질 가능성은 충분한 상황이다. 그러나 최근의 주택가격 하락은 경기침체를 동반하고 있으며, 이와 같은 경기침체는 중앙은행의 금리 인하와 같은 통화정책을 수반하기 마련이다. 따라서 주택가격의 하락은 금리의 상승보다는 하락과 함께 나타날 가능성이 높다. 실제 가계대출 및 주택담보대출 금리의 변화를 살펴보면, 2009년을 전후로 금리는 크게 하락하였으며 그 수준이 2012년까지 유지되고 있다(그림 6) 참조). 변동금리 대출 관점에서도 대출상환액의 증가를 야기할 금리상승이 주택가격의 하락으로 인해 이루어졌다고 보기 어렵다.

주택가격의 하락으로 인해 달라지는 것은 결국 유량 측면이 아니라 저량 측면에서의 대출부담이다. 전술한 대로 대출잔액이 줄어드는 것보다 더 빠른 속도로 주택가격이 하락하게 되면, 주택가격 대비 대출 잔액, 즉 LTV 비중이 높아지기 때문이다. LTV 비중의 증가는 주택구입에 사용할 차입자의 자기자본 감소를 야기하며, 동시에 대출자는 해당 주택담보대출의 원금회보가 어려워진다. 그러나 이는 유량 관점에서의 대출 부담에는 직접적으로 영향을 미치지 않으므로 유량 관점에서 정의된 하우스푸어 문제와는 무관하다. 이처럼 소득과 대출의 양 측면에서 검토할 때 주택가격의 하락이 하우스푸어를 양산하거나 하

우스푸어의 부담을 악화시킨다는 주장은 설득력이 부족한 것으로 판단된다.

3. 하우스푸어 문제의 원인

결국 하우스푸어 문제는 주택가격의 하락으로 새롭게 생겨나거나 심화되었다기보다, 주택구입시점에서의 대출결정에 기인하는 것으로 여겨진다. 상환기간 내에 상환의 부담이 어느 정도일지는 대출신규 시점에서도 이미 계산되어 충분히 예상할 수 있는 정보다. 상환과정에서 상당한 부담이 있을 것을 알면서도 그 부담을 자발적으로 선택한 것이 하우스푸어 문제의 가장 근본적 원인으로 볼 수 있다.

가구가 자발적으로 소득 대비 원리금상환액에 있어 무리한 수치를 선택하게 된 원인은 여러 가지가 있다. 우선 구입 이후 주택가격의 상승으로 단기간에 자본이익(capital gain)을 실현할 것이라는 기대다. 그 확률이 높다면 대출기간 내 존재하는 원리금상환에 대한 부담은 충분히 감내하거나 투자할 만한 비용 정도로 판단하였을 것이다. 동시에 소위 '프라이스 아웃(priced out)'에 대한 우려도 영향을 미쳤을 것이다(김재영, 2010: 22). 즉, 주택가격이 지금 추세대로 계속 상승한다면, 대출을 무리하게 활용해서라도 주택을 구입하지 않을 경우 평생 주택소유의 기

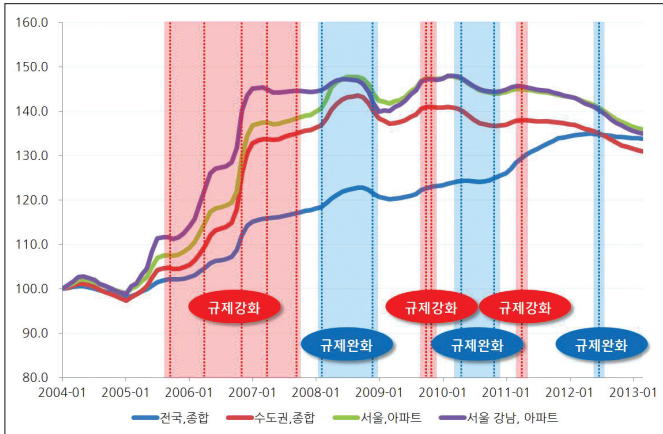
표 2_ DTI 규제의 역사

시기	대상지역	내용	DTI 상한(%)
2005년 8월까지	-	별도의 DTI에 대한 규제 없이 대출 신규 가능	-
2005년 9월	투기지역 ¹⁾	차주의 배우자가 주택담보대출을 1회 이상 받았거나 차주가 30세 미만일 때의 아파트담보대출	40
2006년 4월	투기지역	투기지역 내 6억 원 초과 아파트 추가	40
2006년 11월	수도권 투기과열지구 ²⁾	수도권 투기과열지구 내 6억 원 초과 아파트 추가	40
2007년 3월	전국 투기지역 수도권 투기과열지구	모든 아파트에 적용	30~70 ³⁾
2007년 8월	전국 투기지역 수도권 투기과열지구 ⁴⁾	제2금융권으로 확대	30~70 ³⁾
2008년 1월	수도권 투기지역 수도권 투기과열지구	지방의 투기지역, 투기과열지구 모두 해제	30~70
2008년 11월	투기지역 (강남, 서초, 송파)	서울 3개 구를 제외한 모든 지역의 투기지역, 투기과열지구 해제	30~70
2009년 9월	수도권 ⁵⁾	수도권 전역으로 적용범위 확대	50~60
2009년 10월	수도권	제2금융권까지 확대 ⁶⁾	50~60
2010년 4월	수도권	무주택 및 1가구 1주택자의 6억 원 이하, 국민주택규모 이하 주택은 제외	50~60
2010년 9월	수도권	무주택 및 1가구 1주택자 ⁸⁾ 의 강남 3구 외 9억 원 이하 주택 매입 시 금융회사가 자율적으로 심사	50~60
2011년 3월	투기지역, 투기과열지구	금융회사 자율적용 조치 해체, 투기지역 40%, 투기지역 외 서울 50%, 인천·경기 60% 적용	40~60
2012년 5월	투기과열지구	강남 3구의 투기지역 지정 해제(상한 50%로 상향)	50~60
2013년 4월	투기과열지구	생애최초주택구입자금에 대해 연말까지 DTI를 은행권 자율로 적용	50~60

- 주: 1) 주택투기지역의 지정요건은 월별 주택가격 상승률이 소비자물가 상승률의 1.3배 이상을 초과하고, 최근 2개월 이상 주택가격 상승률이 전국의 주택가격상승률을 1.3배 초과하거나, 최근 1년간 주택가격상승률이 직전 3년간 전국의 연평균 상승률을 초과 하면 당시 재정경제부장관이 지정. 투기지역이 지정되면 양도세를 정부 공시가격이 아닌 실거래가 기준으로 부과함으로써 양도차익의 상당 부분을 세금으로 환수.
- 2) 투기과열지구는 주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높고 청약경쟁률을 높이거나(2개월간 청약경쟁률이 5대 1을 넘어 서는 경우) 주택 전매행위 등이 성행하여 주거 불안의 우려가 있는 경우 당시 건설교통부 장관이 지정(주택건설사업계획 승인이나 주택건축허가실적이 수년간 급감해 주택공급이 위축될 우려가 있거나 분양계획이 전월 대비 30% 이상 줄어든 경우도 포함). 투기과열지구로 지정되면 계약일로부터 집에 대한 소유권 이전등기가 이루어질 때까지 분양권 전매가 제한되며, 지역조합 조합원의 선착순 모집이나 조합원 지위를 넘기는 행위도 금지.
- 3) 대출금액이 1억 원을 넘는 경우에 40%, 5천만 원~1억 원 이하일 경우 60% 적용. 가격이 3억 원 이하면서 국민주택규모(전용 85㎡) 이하 아파트의 경우 1억 원 초과대출에 대해서도 60% 적용. 주택가격과 상관없이 5천만 원 이하 대출은 DTI 적용 배제.
- 4) 제2금융권의 경우 전국 투기지역이 아니라 수도권 투기지역과 수도권 투기과열지구에 대해서만 적용.
- 5) 3억 원 초과 주택에 대해서는 은행과 동일하며, 3억 원 이하 주택의 경우 국민주택규모 초과 주택 중 대출금액이 1억 원을 넘는 주택은 45%, 5천만 원~1억 원은 55%가 적용되며, 국민주택규모 이하 주택에서는 5천만 원 초과 대출금액에 대해 55% 상한이 적용. 단 고정금리 대출, 분할상환, 우수신용등급에 따라 5%가 가산될 수 있으며, 5천만 원 미만 대출에 대해서는 DTI 적용이 배제됨.
- 6) 자연보전지역, 접경지역, 도서지역은 제외.
- 7) 보험사의 경우 대출금액이 5천만 원을 초과할 경우 서울은 50%, 인천·경기지역은 60% 적용. 상호금융사와 저축은행, 여신 전문회사는 서울 50%, 인천·경기 60% 적용. 단, 담보가치가 3억 원 이하인 경우에는 서울은 55%, 인천·경기는 65% 적용.
- 8) 다만 1가구 1주택자는 새집을 사고 나서 2년 이내에 기존 집을 처분해야 함. 위반할 경우에는 1%p의 가산금리 부과.

자료: 김준형(2012: 89-91) 일부 수정 및 보완.

그림 7_ 주택가격의 추이와 DTI 규제 적용



자료: 국민은행, 주택가격지수.

회를 잃어버릴 것이라는 우려가 무주택가구들을 자극했을 수 있다. 우리가 되더라도 자가소유의 행렬에 동참하여야지만 부동산으로 자본이익을 축적하고 또 증대시키는 선순환의 혜택을 누릴 것으로 기대하였을 것이다.

사회적 차원에서 보다 심각하게 고려하여야 하는 것은 이와 같은 가구의 무리한 결정을 뒷받침할 수 있는 기회와 자원이 제도적으로 보장되어 있었다는 점이다. 주택가격이 계속 증가할 것으로 판단해 ‘프라이스 아웃’에 대한 우려를 하거나 단기간의 자본이익을 노리는 가구들은 금융기관에서 보다 많은 돈을 빌릴 수 있다면 당장 부담되더라도 이 기회를 활용하는 것이 합리적이다. 그러나 주택가격의 증가추세를 사회적으로 담보할 수 없다면, 그 추세를 활용하려는 가구들에게 그 판단의 위험성을 안내하면서 보다 보수적인 기준을 가이드라인으로 제시할 필요가 있다. 그러나 국내에서는 외환위기 이후 주택담보대출이 급증한 이래 이와 같은 가이드라인을 정부 차원에서 제공한 적은 없다. 소득 대비 원리금상환액의 비중에 대한 DTI 규제의 역사(〈표 2〉 참조)가 이를 입증한다.

〈표 2〉에서 확인할 수 있는 대로 DTI 규제는 가구의 부채 상환부담을 일정 수준 이하로 조정하기 위

한 목적으로 마련된 경험이 전무하다. 대신 주택가격의 급등 혹은 급락에 대응하여 주택수요를 진작시키거나 억제하기 위한 수단으로 사용되어 왔다. 이는 DTI 규제시점을 국민은행의 주택가격지수의 시계열과 함께 나타낸 〈그림 7〉에서 쉽게 확인할 수 있다. 주택가격이 급등하는 시점에는 DTI 규제를 강화하였으며 반대로 주택가격이 하락하는 시기에는 DTI 규제를 완화해왔다. DTI 규제의 적용지역이 주택가격의 상승을 막기 위해 지정하는 투기지역

및 투기과열지구와 연동되었다는 점 역시 DTI 규제의 목적이 주택시장의 안정 혹은 진작에 있음을 짐작케 한다. 주택가격을 정상 수준으로 복원하여야 할 필요성이나 시급성에 따라 대상지역(전국, 수도권, 비수도권, 서울, 강남 3구), 대상주택의 면적(국민주택규모), 가격(3억 원, 6억 원, 9억 원), 대출금액(5천만 원, 1억 원), 대상가구의 특성(생애최초주택구입 가구, 무주택가구, 1가구 1주택가구, 가구주의 연령, 타 주택담보대출 여부), 대출기관(제1금융권, 제2금융권) 등을 조정하는 형태로 진행된 것이 DTI 규제의 내용이다. DTI 규제의 상한 역시 최소 30%에서 최대 70% 수준의 범위에서 주택시장의 상황에 따라 유동적으로 설정되었다. 2005년 9월 이전에는 이와 같은 상한이 아예 없었으며, DTI 규제가 등장한 이후에도 비수도권 주택에는 대부분 적용되지 않았고, 금융회사가 자율적으로 적용하게 하는 경우에는 DTI 기준이 적용되지 않은 주택담보대출도 얼마든지 신규로 가능한 상황이었다.

문제는 DTI 비율이 이론적으로 주택시장의 상황에 따라 가변적으로 뭉거나 풀 대상이 아니라는 데 있다. DTI는 소득 대비 주택대출의 원리금상환액 비중으로 넓게 보면 주거비용에 해당된다. 그리고 이

주거비용이 소득에서 차지하는 비중은 RIR(Rent to Income Ratio)이라는 지표로 이미 그 적합 범위가 국내외에서 널리 통용되고 있다. RIR의 적정 수치, 즉 다른 기본적인 생활을 영위하면서 지불할 수 있는 최대 주거비용의 수준은 대략 30% 내외로 논의된다(최은희 외, 2011). 이 소득 대비 주거비용의 적합한 범위는 이미 미국, 호주, 뉴질랜드 등의 주택금융정책에서 적정 주택대출상환액의 범위를 설정함에 있어 사용된 바 있다. 예를 들어 미국의 패니매(Fannie Mae)는 대출원금, 이자, 세금, 보험료 등 주택과 관련된 지출이 차지하는 비중이 전체 소득의 28% 이하인 경우에만 대출을 승인하고 있다(지규현 외, 2006). 결국 세부 기준이 마련되지 않았거나, 마련되었다 하더라도 가구의 적정 주거비 수준을 상회하는 수준에서 주택경기를 조절하는 목적 하에 시행된 DTI 규제야말로 오늘날 하우스푸어를 양산한 주요 원인 중 하나로 볼 수 있다.

4. 선행연구의 검토

이와 같은 논의에 기초할 때, 현재까지 진행된 하우스푸어에 대한 일부 실증연구들은 하우스푸어 문제를 이해하고 정책대안을 모색하는 데 있어서 충분하지 않은 것으로 판단된다. 우선 하우스푸어에 대한 문제의식에 기초하여 분석을 진행하고 있음에도 불구하고, 하우스푸어에 대한 명확한 정의를 내리지 않는 연구들이 대부분이다(KB금융지주연구소, 2012; 이창선·김진우, 2012; 김영도·임진, 2013). 이준협·김동빈(2011: 2)의 연구에서만 “무리한 대출로 집을 마련하였으나, 원리금 상환으로 가처분소득이 줄어 빈곤하게 사는 가구”로 명시되어 있을 뿐이다. 이는 지금까지의 관련 실증분석이 하우스푸어보다는 가계부채 전반의 관점에서 진행되었기 때문으로 추측된다.

하우스푸어에 대한 정의가 이루어지지 않은 상태

에서 하우스푸어를 추출하기 위해 적용된 기준들은 연구마다 차이를 갖기 마련이다. 어떤 연구에서는 주택담보대출이 아니라 가구가 보유한 전체 부채의 관점에서 하우스푸어가 접근되기도 하며(KB금융지주연구소, 2012; 이창선·김진우, 2012), 정량지표와 함께 원리금상환 부담에 대한 주관적 응답까지도 결합하여 하우스푸어를 추출해내기도 한다(이준협·김동빈, 2011). 상환부담이 발생하는 소득 대비 원리금상환액의 비중을 10%로 보는 연구도 있으며(이준협·김동빈, 2011), 60%로 보는 연구도 있다(김영도·임진, 2013).

본 연구에서 설정된 하우스푸어 정의를 토대로 할 때 선행연구가 갖는 가장 큰 문제점은 유량기준뿐만 아니라 저량기준을 결합하여 하우스푸어를 추출하고 있다는 점이다. KB금융지주연구소(2012)는 총자산과 총부채를 비교하고, 또 부채를 처분하기 위해 거주주택 자산을 어느 정도 처분하여야 하는지를 분석, 하우스푸어를 추출한다. 이창선·김진우(2012) 역시 가계마진이라는 유량기준뿐만 아니라 순자산이 0보다 큰지에 대한 저량 기준을 함께 평가한다. 김영도·김진(2013)도 금융대출이 부동산평가액과 금융자산의 합을 초과하는지를 확인함으로써 ‘잠재적 위험가구’를 구분해내고 있다. 이는 자산을 많이 보유한 가구가 상대적으로 부채를 상환할 능력이 크다는 점을 반영하려는 시도로서는 의미를 가지나, 거주주택을 구입하기 위한 주택담보대출이 무리한 대출인지 여부로 정의되는 하우스푸어 개념과는 거리가 있다고 볼 수 있다.

그 결과 통계청의 ‘가계금융조사’를 공통적으로 사용하고 있음에도 불구하고 하우스푸어의 규모는 최소 3만에서 최대 157만 가구로 큰 차이를 보인다. 하우스푸어에 대한 이론적 관점에서의 명확한 정의, 그리고 이에 기초한 산정기준을 적용함으로써 하우스푸어의 규모와 특성은 다시 검토될 필요가 있다.

III. 하우스푸어의 규모 및 특성

1. 분석절차

본 장에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 하우스푸어의 규모 및 특성을 분석한다. 특히 하우스푸어는 저량이 아닌 유량 관점에서 대출의 무리함으로 접근하여야 한다는 논의를 기초로, 전체 가구에 대해 소득 대비 주택담보대출의 상환액 비중을 산정하여 이 수치가 높은 가구를 하우스푸어로 분류하기로 한다. 구체적으로 DTI가 30% 미만인 가구는 '상환가능가구', DTI가 30% 이상 60% 미만인 가구를 '상환부담가구', 그리고 DTI가 60% 이상인 가구를 '상환위험가구'로 판단하고, 여기에서 상환위험가구를 하우스푸어로 구분한다.

자료는 가구의 소득과 자산, 그리고 주택대출과 관련된 상세내역을 동시에 파악할 수 있는 자료인 통계청의 '가계금융·복지조사'의 가장 최신 자료(2012년)를 사용하기로 한다. 우선 전체 가구 중에서 자가거주가구의 비중을 산정한다. 자가 '거주' 가구가 아닌 자가 '보유' 가구 역시 대출상환액의 부담에 직면할 수 있으나, 거주하지 않은 주택으로 인해 대출상환부담을 지고 있는 가구를 정책지원의 대상으로 보기에는 어려울 것으로 판단, 자가거주가구만으로 한정하였다. 자가가구 중에서 현재 거주주택을 담보로 담보대출을 한 가구 중에서 거주주택을 마련할 목적으로 담보대출을 한 가구를 추출한다. 이는 '가계금융·복지조사'가 담보대출의 담보대상과 대출 목적을 구체적으로 질의하고 있기 때문에 가능하다. 이 과정에서 거주주택을 마련하기 위한 대출이지만 거주주택을 담보로 하지 않은 대출(예: 신용대출), 거주주택을 담보로 한 대출이나 거주주택 마련 이외 목적의 대출(예: 사업자금을 위한 대출)은 제외된다. 전술한 하우스푸어의 정의에 비추어 볼 때 이 같은 경우는 하우스푸어의 범위에서 제외하는 것이 바람직하

다는 판단에서다. 이와 같은 과정을 토대로 추출된 주택담보대출을 지니고 있는 자가거주가구에 대해 소득 대비 대출상환액의 비율을 산정한다. '가계금융·복지조사'에서는 이 비율을 산정하는 데 연간 총경상소득과 해당 대출로 인한 연간 총원금상환액, 총이자지급액을 사용할 수 있다. 연간 총원금상환액과 연간 총이자지급액의 합계를 연간 총경상소득으로 나누어 그 수치에 따라 이들을 상환가능가구, 상환부담가구, 상환위험가구로 구분한다.

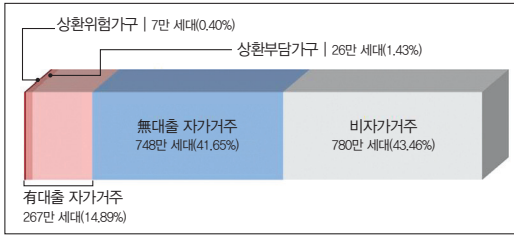
한편 각각의 비율을 산정할 때에는 '가계금융복지조사'에서 각 응답가구에 대해 설정된 표본가중치를 적용, 모집단을 대표하는 수치로 전환한다. 이는 이후 특성 분석에서도 동일하게 적용된다. 전체 가구에서 자가거주가구, 주택담보대출 가구, 그리고 상환가능가구, 상환부담가구, 상환위험가구가 차지하는 비중이 통계청의 2012년 기준 전국 추계가구 수치(1,795만 가구)에 적용됨으로써, 각 집단의 규모가 산정된다.

추정된 하우스푸어가 상대적으로 어떠한 특성을 갖고 있는지는 상환가능가구, 상환부담가구의 상대적인 비교 분석을 통해 살펴보기로 한다. 거주지역, 가구주의 연령, 소득수준, 주택유형, 주택면적, 거주주택의 가격, 거주주택에 대한 대출잔액, 거주주택의 LTV와 대출상환방법이 분석된다. 또한 하우스푸어 집단으로 한정하여 이들의 지역별 - 연령별, 지역별 - 소득분위별, 지역별 - 주택유형별, 소득분위별 - 연령별, 소득분위별 - 주택유형별 등의 교차분석을 진행함으로써, 하우스푸어의 프로파일을 구체적으로 파악하도록 한다.

2. 하우스푸어의 규모

전체 가구에서 상환가능가구, 상환부담가구, 상환위험가구의 비율은 각각 13.06%, 1.43%, 그리고 0.40%로

그림 8_ 전체 가구 중 상환위험가구 및 상환부담가구가 차지하는 비중



산정된다(〈그림 8〉 참조). 이를 2012년 전국 가구추계자료에 적용하면 상환부담가구는 약 25만 7천 가구, 그리고 상환위험가구는 약 7만 2천 가구가 존재하는 것으로 나타난다. 즉, 전체가구의 약 0.4%, 그리고 전체 자가가구의 약 0.7%가 '무리한' 대출결정을 통해 주택을 보유하고 있지만 대출상환을 지속할 수 없는 위험에 처해 있는 것으로 확인된다.

3. 하우스푸어의 특성

〈그림 9, 10〉은 상환가능가구, 그리고 상환부담가구에 대비한 상환위험가구, 즉 하우스푸어의 특성을 주요 변수별로 비교할 수 있게 해준다. 우선 거주지역의 경우, 상환가능가구에 비해 상환부담 및 상환위험가구일수록 수도권에 거주하는 비율이 증가한다. 수치로 환산할 경우 상환위험가구 7만 2천 가구 중 수도권에 5만 3천 가구, 비수도권에 1만 9천 가구가 분포하고 있다. 상환부담가구 25만 7천 가구의 경우 수도권에 16만 5천 가구, 비수도권에 9만 2천 가구가 분포해 있다.

상환가능가구에 비해 상환부담 및 상환위험가구의 경우 고령가구의 비중이 크게 증가한다. 35~44세의 연령은 상환부담가구에 대해서는 높은 비율을 보이나 상환위험에까지 이르는 비율은 상대적으로 높지 않다. 하우스푸어 집단 내에서 가구주의 연령이 55세

그림 9_ 상환위험가구, 상환부담가구 및 상환가능가구의 특성비교 ①

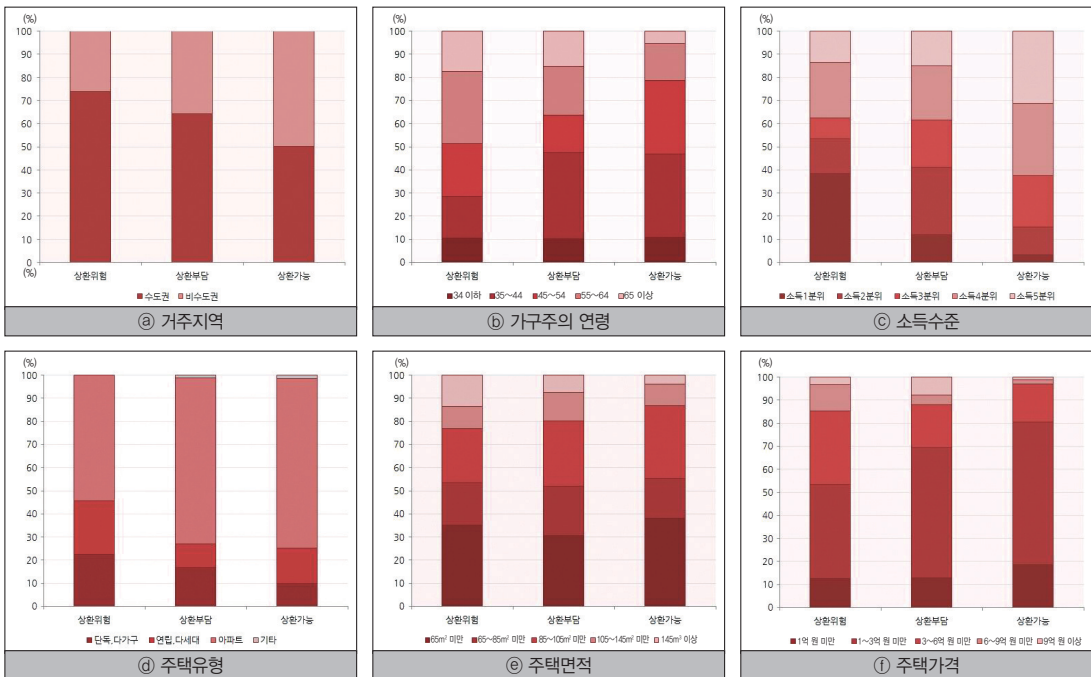
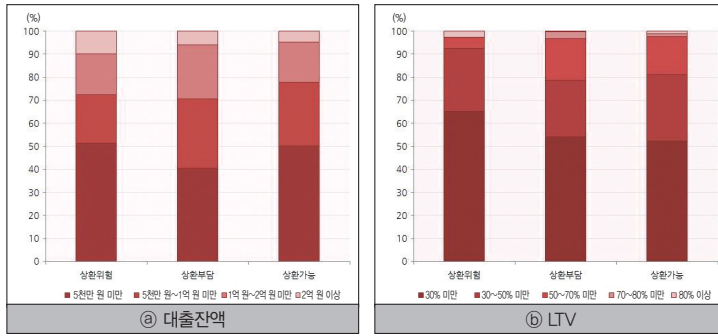


그림 10_ 상환위험가구, 상환부담가구 및 상환가능가구의 특성비교 ②



이상인 가구는 약 3만 5천 가구로 전체의 49%를 차지하고 있다. 동시에 가구주의 연령이 45세 미만인 하우스푸어 역시 약 2만 가구가량 존재한다.

상환위험가구에 있어서 저소득가구의 비중은 높게 나타난다. 소득 1~2분위가 약 53%로 과반 이상 포함되어 있다. 중위소득 집단의 비중은 상대적으로 적은 반면 소득 4분위 이상의 고소득 가구 비중은 38%로 적지 않은 비중을 보인다.

주택유형은 아파트가 절반 이상을 차지하고 있지만 단독이나 다가구, 연립 및 다세대 주택에 거주하고 있는 가구도 동시에 관찰된다. 오히려 상환위험가구에 있어서는 다른 집단에 비해 아파트의 비중이 감소하는 형국이다. 아파트에 거주하고 있는 하우스푸어는 3만 9천 가구로 산정된다.

하우스푸어 대부분의 주택면적은 105m² 미만에 있지만, 대형 면적에 거주하는 가구의 비율은 타 집단에 비해 상대적으로 높게 나타난다. 예를 들어 145m² 이상 면적에 거주하는 비율은 상환가능가구의 경우 4%에 불과하지만, 상환위험가구는 13.5%에 달하고 있다.

주택의 차이는 면적보다는 가격에서 두드러진다. 상환가능가구의 경우 6억 원 이상 주택은 2.8%에 불과하지만 상환위험가구에 있어서 이 비율은 14.7%까지 증가한다. 3억 원 이상 6억 원 미만 범위에 있는 주택도 상환위험가구는 31.9%로 상환가능가구(16.7%)

의 두 배 가까운 비중을 보인다.

그러나 주택가격의 차이가 대출 잔액의 차이로는 연결되지 않는다. 대출 잔액에는 세 집단 간에 두드러진 차이가 발견되지 않기 때문이다. 다만 2억 원 이상 대출 잔액을 가진 가구의 비율은 상환가능가구의 경우 4.7%이나 상환위험가구에 대해서는 9.9%로 다소 높게 나타난다.

거주주택의 현재시가와 대출잔액을 기준으로 LTV를 산정한 결과, 상환위험가구 내에서 LTV 비율은 상대적으로 낮게 나타난다. LTV 비율이 50% 미만인 가구의 비율이 상환위험가구의 경우 92.4%에 달한다. 상환가능가구의 경우 이 비율은 81.2%로 10%p 이상 낮은 수준이다. 이는 LTV 비율이 높다고 해서 원리금 상환에 대한 부담도 함께 증가하는 것이 아님을 보여준다.

이번에는 하우스푸어만을 한정하여 이변수관계를 분석함으로써 그 프로파일을 구체적으로 확인하도록 한다. 우선 지역-연령대 분석에 따르면, 수도권은 45세 이상 65세 미만 집단이 상대적으로 높은 비중을 보이지만 전체적으로는 연령대가 고르게 분포되어 있다. 반면 비수도권의 경우 55세 이상 65세 미만 집단에서 가장 많이 분포하고 있다. 지역-주택 유형 분석의 경우 수도권은 아파트 거주자가 대부분인 반면, 비수도권에서는 오히려 아파트보다 단독·다가구에 거주하고 있는 가구의 비중이 높게 나타난다. 한편 수도권에는 1분위와 4~5분위가 상대적으로 높은 비중을 보이는 반면, 비수도권에서는 1분위의 비중이 두드러진다.

소득수준의 분포가 연령대에 따라 차별화된다는 점 역시 발견할 수 있다. 저소득층에는 45세 이상 가구의 비중이 높게 나타나는 반면, 4분위에서는 45세

미만 가구의 비중이 높게 나타난다. 저소득층은 상대적으로 단독·다가구 및 연립·다세대의 비중이 높게 나타나는 반면, 아파트는 전체 소득에 걸쳐 고르게 분포되어 있다.

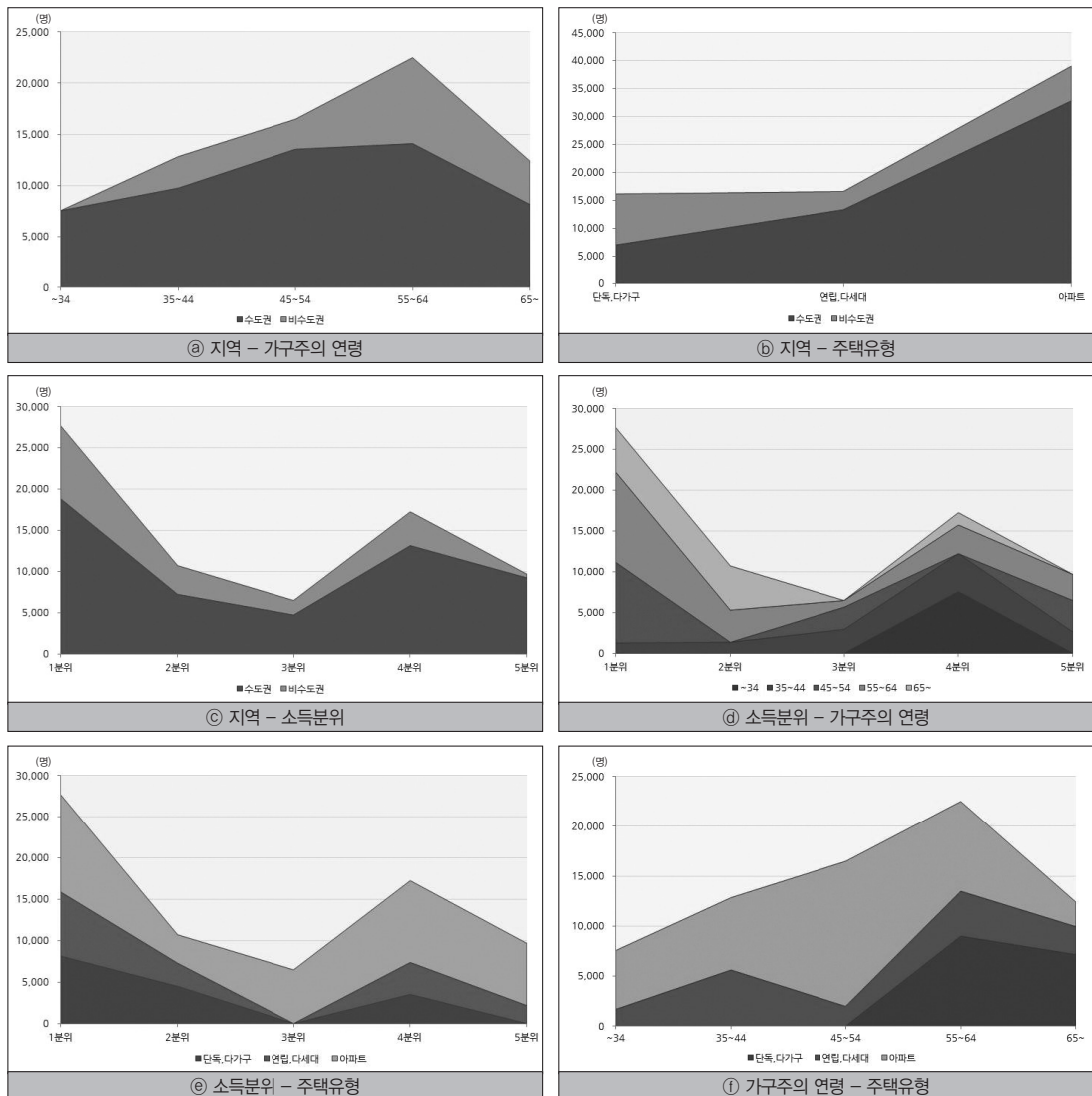
연령별 분포 역시 주택유형에 따라 차별적으로 나타난다. 단독·다가구에 거주하는 하우스푸어들은 주로 55세 이상의 연령대에 있다. 연립·다세대 유형에 거주하는 가구는 35세 이상 45세 미만, 그리고 55

세 이상 65세 미만 연령대를 중심으로 나타난다. 아파트에 거주하는 하우스푸어는 전체 연령대에 걸쳐 나타나지만 특히 45세 이상 55세 미만 집단에 걸쳐 집중적으로 나타난다.

4. 소결

이상의 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 우선 유

그림 11 _ 하우스푸어의 프로파일



량 관점에서 정의된 하우스푸어는 전국에 약 7만 2천 가구가 존재하는 것으로 나타난다. 물론 잠재적으로 하우스푸어가 될 수 있는 상환부담가구까지 포함할 경우 이 수준은 32만 8천 가구다. 전체 가구에서 이들이 차지하는 비중은 각각 0.4%, 1.8%로 산정된다.

한편 이들은 수도권에 5만 3천 가구, 비수도권에 1만 8천 가구가 분포하고 있다. 가구주 연령은 45세 미만이 2만 가구, 그리고 55세 이상이 3만 3천 가구로 상대적으로 고령가구의 비중이 높다. 소득분위는 1분위 못지않게 4분위, 5분위 등의 고소득층도 많이 분포하고 있으며, 주택유형은 아파트 거주가구가 3만 9천 가구로 약 절반 정도를 차지한다. 상대적으로 대형, 고가주택에 거주하는 비율이 높지만 대출잔액에서는 큰 차이를 보이지 않는다. LTV 비율은 오히려 상환위험이 없는 가구에 비해 낮게 나타난다.

지역별로는 수도권과 비수도권이 분명한 차이를 보인다. 수도권은 전체적으로 연령대가 고르게 분포되어 있으며 아파트 거주자의 비중이 높고 소득도 1분위와 4~5분위가 함께 나타나고 있는 반면, 비수도권은 55세 이상 65세 미만 집단, 단독·다가구 거주가구, 그리고 1분위의 비중이 두드러지게 나타난다. 저소득층은 상대적으로 45세 이상 가구, 단독·다가구, 연립·다세대 거주가구의 비중이 높게 나타난다.

IV. 하우스푸어 정책대안의 탐색

본 장에서는 이른바 ‘4·1부동산대책’에서 하우스푸어 대책으로 구체화된 채무조정 활성화, 대출채권매각제도, 임대주택리츠, 주택연금사전가입제도 등의 내용을 살펴본다. 그리고 이와 같은 정책이 지닌 문제점 및 개선방향을 지금까지의 논의와 분석을 바탕으로 도출해본다.

1. 정부의 하우스푸어 대책

‘4·1부동산대책’에 포함된 하우스푸어 대책은 정부의 보도자료 등을 토대로 자세하게 확인할 수 있다(국토교통부 외, 2013a; 2013b; 2013c). 여기에서는 각 정책의 내용을 간략히 소개하기로 한다.

먼저 ‘채무조정 활성화’ 대책은 연체 우려가 있거나 이미 장·단기로 연체한 가구를 대상으로 한다. 이들에 대해 우선 금융권 자체적으로 상환기간연장, 장기분할상환 대출로의 전환 등의 프리워크아웃을 시행한다. 채무조정 시 주택가격의 하락요인을 새롭게 반영하지 않고 기존 대출 취급시점의 대출한도를 계속 적용할 수 있도록 LTV 규제 적용에서의 예외 허용도 추진할 방침이다. 이어 신용회복위원회의 신용회복제도 수혜범위를 주택담보대출까지 확대, 주택담보대출의 프리워크아웃, 개인워크아웃을 돕는다. 담보채권에 대한 워크아웃 시 채권자 동의요건을 현행 채권자 3분의 2 동의에서 2분의 1 동의로 완화한다. 그리고 신용회복 이후 성실하게 상환하는 대출에 대해 자산건전성 평가 시 ‘정상’으로 평가되도록 조정할 계획이다.

한국자산관리공사(이하 캠코)를 활용한 부실채권 매입도 동시에 진행된다. 이는 3개월 이상 연체된 차주를 대상으로, 이들의 부실주택담보대출채권을 캠코가 매입한다. 이때 캠코는 원금상환유예, 장기분할상환 등의 채무조정을 통해 정상상황이 가능한 경우에 한해 채권을 매입한다. 주택담보대출채권이 캠코에게 완전매입되는 경우 차주에게 환매조건부로 해당 담보주택의 일부 지분을 매각할 수 있는 옵션 역시 제공된다.

캠코 대신 한국주택금융공사를 활용한 방식도 가능하다. 원리금 상환이 어려운 차주 중 거주주택, 소득 등이 일정 요건(예: 6억 원 이하, 85㎡ 이하, 1주택 보유자, 연소득 5천만 원 이하, 대출금액 2억 원 이

하)을 충족하는 차주의 신청을 받아 이들의 선순위 주택담보대출채권을 매입하고 마찬가지로 채무조정을 실시한다. 채무조정을 통해 고정금리 형태로 전환하고 원금상환을 최장 10년간 유예할 수 있도록 한다. 차주는 한국주택금융공사에 은행 대출금리 수준의 이자를 납입하되, 최장 10년 이후부터는 원금의 분할상환을 시작한다.

임대주택 리츠는 주택의 채권매입이 아니라 주택을 리츠에 매각하는 과정이 포함된다. 1세대 1주택 전용면적 85㎡ 미만의 주택 소유자는 리츠에 주택을 매각한 뒤, 그 주택에 5년간 임차하여 거주할 수 있다. 임대료는 주변의 보증부월세 시세가 적용된다. 리츠는 국민주택기금 등에 의해 자금을 조달, 아파트를 감평평가액 대비 매도자의 희망가격 비율이 낮은 수준으로 매입한다. 임대기간이 끝나면 원소유자가 다시 매입할 수 있는 우선권을 받을 수 있다. 원소유자가 매입하지 않은 주택은 리츠가 시장에 매각하고, 미매각된 주택은 LH가 매입하여 임대주택으로 활용하게 된다.

마지막으로 주택연금 사전가입제도는 주택담보대출이 있는 50세 이상 은퇴자를 대상으로 한다. 현재 주택연금의 가입연령은 60세지만 한시적으로 50세로 낮추어 이들이 주택연금의 일부를 일시금으로 받아 부채상환에 활용할 수 있도록 한다는 내용이다. 일시인출한도는 연금총액의 50%에서 100%로 확대하며, 전액을 활용하지 않을 경우 잔여한도는 60세부터 연금으로 지급된다.

2. 대책의 평가 및 개선방향

우선 하우스푸어에 대한 정책은 하우스푸어가 무엇인지에 대한 개념 정의에서 비롯되어야 한다. 물론 정부 역시 '과도한 채무 상환 부담 등으로 어려움을 겪고 있는 가구'로 규정함으로써 본 연구와 유사한 방

식으로 하우스푸어를 정의하고 있는 것으로 짐작된다(국토교통부 외, 2013a: 13, 16; 2013b: 3; 2013c: 4). 그러나 구체적으로 하우스푸어의 어려움을 발생시키는 과도한 대출원리금 상환부담의 수준은 무엇이며, 누구에게 그 부담이 발생할 때 하우스푸어로 분류할 것인지에 대한 논의는 여전히 생략되어 있다. 무엇보다 대출자와 차입자 간 자발적인 채무조정 이상으로 정부의 개입을 통해 하우스푸어 문제를 해결할 필요성이 존재하는지는 밝히지 않고 있다. 이에 정부가 반드시 개입하여야 하는 하우스푸어 문제의 국면을 정확히 제시할 필요가 있다.

이와 연관된 것으로, 정책의 대상이 자가보유자인지 자가거주자인지를 명확히 밝힐 필요가 있다. 모든 주택담보대출의 상환부담을 정부가 다 도와줄 것이 아니라면 과연 어떠한 가구를 지원할 것인지에 대한 선별기준이 필요하다. 현재 제시된 이 기준에는 주택보유에 대한 기준만 제시되어 있을 뿐, 해당 주택에 거주하는지 여부는 포함되어 있지 않다. 과연 해당 주택에 거주하고 있지 않은 가구에 대해서 하우스푸어 지원대책을 적용하여야 하는지 점검할 필요가 있다. 즉 다주택자의 주택담보대출에 대한 상환부담을 과연 정부가 줄여주어야 하는지, 혹은 1가구 1주택자라 하더라도 현재 보유 중인 주택에 거주하고 있지 않은 소위 '분리가구'에 대해서도 해당 주택담보대출의 상환부담을 정부가 완화해주어야 하는지에 대해 고민하여야 한다. 다주택자는 거주주택 이외의 주택을 처분함으로써 과도한 대출상환의 부담에서 벗어날 여지가 충분하며, 분리가구의 비거주주택은 채무불이행에 처하게 되더라도 해당 가구의 주거안정은 크게 위협받지 않는다는 점에서 과연 주택정책의 대상이 되어야 하는지는 재고해볼 여지가 있다. 우선은 1가구 1주택, 그리고 해당 주택에 거주하고 있는 가구만을 지원하는 형태로 그 정책의 대상을 명확히 하는 것이 바람직하다.

정책대안을 마련함에 있어서는 무엇보다 하우스푸어 문제가 높은 DTI 수준을 포함하는 대출계약에 대출자와 차입자가 모두 자발적으로 동의하였다는 점에서 시작될 필요가 있다. 자발적 동의에서부터 비롯된 문제라면 이를 해결하기 위한 최선의 방법은 역시 당사자들 간의 자발적 재계약에 있을 것이다. 이론적으로는 소득이 0이 아니라면, 소득 대비 대출상환액의 부담은 대출만기를 조정함으로써 모두 해결될 수 있다. 실제 거주할 목적으로 구입한 주택이라면 대출만기가 늘어나는 것에 대해 부담을 가질 까닭도 없다. 다시 말해 금융권 자체의 상환 리스케줄링(rescheduling)에 의해 하우스푸어 문제는 대부분 해결될 수 있다. 정부나 공공기관의 개입은 그 이후에 진행되는 것이 합리적이다. 즉 금융권 자체의 채무조정을 통해 해결될 수 없는 사례들은 무엇인지, 이 사례들에 대해 정부가 개입하는 것은 적합한지에 대한 평가 이후에 각 사례유형별 적합한 정부개입의 방식을 선정하여야 한다.

무엇보다 실제 거주할 목적이 아니라 투자의 목적으로 주택을 구입한 가구들은 대출원금에 대한 상환을 부분적으로라도 진행해야 하는 자발적 채무조정을 선호하지 않을 가능성이 높다. 자본이익을 확보할 목적으로 주택을 구입한 이들 가구에게 있어 가장 최선의 안은 원금을 계속 상환해나가는 것보다 상환을 최대한 유예시키면서 동시에 주택에 대한 소유권은 그대로 확보, 추후 주택가격이 반등하였을 때 의도한 자본이익을 실현하는 안이다. 현재 거주 기준이 명시되어 있지 않은 채 대출상환의 유예, 원소유자의 재매입 가능성 등을 포함하고 있는 정부의 하우스푸어 대책은 바로 이와 같은 투자 목적의 주택구입가구의 선호에 부응할 가능성이 높다. 과연 이러한 가구들에 대해서 정부가 재정투입을 할 필요성은 무엇인지에 대해 보다 면밀한 검토가 필요하다.

하우스푸어 문제의 본질은 근본적으로 과도한 원

리금 상환의 부담에 있다. 그리고 이 부담은 전술한 대로 대출신규 시점에서 DTI가 보편적으로 납득할 만한 수준에서 적용되지 않았기 때문에 발생하였다. 그렇다면 이 DTI 기능을 정상적으로 작동시키는 것이 하우스푸어 대책의 핵심이 되어야 한다. 그러나 이번 정부의 대책에서는 이 핵심이 누락되어 있으며, 따라서 이번 대책만으로 하우스푸어 문제가 해결되기를 기대하기는 어렵다. 새롭게 출범한 정부가 금융 부문에서 제안한 핵심과제 중 하나가 금융소비자 보호에 있음을 주지할 필요가 있다. 금융소비자 보호는 제한된 정보를 통해 잘못된 투자결정을 할 수 있는 금융 소비자를 제도적으로 최대한 보호하고자 하는 데 그 목적이 있다. 동일한 관점에서 주택담보대출의 금융 소비자를 보호하고자 한다면 선결과제는 DTI를 낮은 수준으로 유지함으로써 하우스푸어의 가능성을 차단하는 데 있어야 한다. 주택을 구입하기 위해 보다 많은 대출을 활용하려는 개인이 쉽게 하우스푸어로 전락할 가능성이 높다면, 이를 방지하기 위한 가이드라인을 제시하는 것이 주택담보대출 금융소비자를 보호하는 제일의 원칙이 될 수 있다.

물론 이와 같은 하우스푸어의 접근 내에서도 정부 개입이 반드시 필요한 부분은 존재한다. 실제 거주할 목적으로 주택을 구입하였다 하더라도 불가피한 사정으로 인해 이주를 하게 될 경우가 그중 하나다. 이 가구는 대출 잔금을 청산할 경우 다른 주택으로 이주하는 데 필요한 자기자금이 사라질 위험에 처하게 된다. 이를 우려하여 가구는 결국 이주해야 할 상황임에도 불구하고 불가피하게 계속 그 주택에 머무르게 되고, 이와 같은 이동성의 저하는 가구의 주거불만을 가중시킨다. 실제 서브프라임 사태 때에도 주택가격의 하락에 따른 자산손실을 실현하기를 꺼리는 가구들이 이동하지 않음으로써 높아진 주거불만이 문제로 부각되기도 하였다.

다행스러운 것은 미국과 달리 우리에게서는 전세라

는 점유형태가 존재한다는 점이며, 또 최근 하우스푸어의 등장이 주택가격 대비 전세가격의 증가를 동반하고 있다는 점이다. 다른 주택으로 이주하고자 할 때 현재 주택에 대한 전세임차가구를 구할 수 있다면, 이들로부터 얻는 전세보증금을 활용하여 다른 지역에서의 주거기회를 충분히 마련할 수 있는 상황이다. 그러나 소위 '깡통전세'에 대한 우려는 이와 같은 메커니즘의 작동을 어렵게 만든다. 채무불이행의 상황에서 전세보증금을 잃을 수 있다는 우려 때문에 하우스푸어가 보유한 주택에 전세로 임차하는 것을 꺼리기 때문이다.

바로 이 대목에서는 정부의 개입이 필요하다. 즉 거주 목적의 1가구 1주택 구입자였으나 불가피하게 주거이동을 하여야 하는 가구의 경우, 그 주택에 임차하는 가구의 전세보증금 지불을 보증하는 형태로의 정부개입은 필요한 것으로 판단된다. 이는 주택소유자의 주거효용을 개선한다는 점에서, 그리고 전세가구와 같은 세입자의 보호 관점에서 정당화될 수 있다. 무엇보다 이와 같은 정부의 보증은 다른 대책과 달리 정부의 대규모 재정투입을 요구하지 않는다.

마지막으로 유량 관점에서 하우스푸어를 정의, 그 실체를 통계청의 '가계금융·복지조사' 마이크로데이터를 활용하여 분석한 바에 따르면 하우스푸어는 예상과 상당히 다른 형태를 띠고 있음을 확인할 수 있다. 일반적으로 하우스푸어는 수도권 아파트를 구입한 중위 연령대, 중위 소득의 가구로 인지되어 왔다(이준협·김동빈, 2011). 그러나 수도권뿐만 아니라 비수도권에서도, 그리고 아파트뿐만 아니라 단독·다가구, 다세대·연립 등에서도 대출상환의 부담이 상당히 존재하고 있다. 사회초년가구와 고령가구들, 그리고 중위소득보다는 저소득이나 고소득가구가 하우스푸어에서 더 많은 비중을 보인다. 이와 같은 하우스푸어의 실체와 직접적으로 연관되지 않은 하우스푸어 대책들은 근본적으로 실패할 가능성이 높다.

본 연구를 시발점으로 하여 하우스푸어는 어떻게 정의될 수 있는지, 하우스푸어에 해당되는 가구들은 구체적으로 누구이며 어디에 존재하는지, 그리고 이들의 문제는 구체적으로 무엇이며 또 얼마나 심각한지에 대한 심층적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 하우스푸어 문제 해결을 위한 정부개입의 방식을 결정하는 것은 이에 대한 충분한 논의가 진행된 다음 순서여야 한다.

참고문헌 •••••

강민규·최막중·김준형, 2009. "주택의 자산효과에 의한 가계소비 변화: 자가가구 미시자료를 이용한 실증분석". 국토계획 제44권 제5호, pp163-173.

국토교통부·기획재정부·안전행정부·법무부·금융위원회, 2013a. "주택거래 정상화와 주거복지 증진을 통해 서민 주거안정 도모". 4월 1일자 보도자료.

_____. 2013b. "서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책". 4월 1일자 보도첨부자료.

_____. 2013c. "서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책". 4월 1일자 보도브리핑자료.

금융감독원, 2013. "은행권 주택담보대출 구조개선 추진실적". 2월 19일자 보도자료.

김영도·임진, 2013. 주택가격 하락 등 충격이 금융권에 미치는 영향: 2012년 가계금융·복지조사 자료 기반. 서울: 한국금융연구원.

김재영, 2010. 하우스푸어. 경기: 더팩트.

김준형, 2012. "주택담보대출규제와 그 목표 간 연계성에 관한 연구". 도시정책연구 제3권 제1호, pp87-97.

_____. 2013. 4. 3. "하우스푸어의 개념과 추정 및 정책진단". 도시정책학회. 춘계학술정책세미나. 서울: 프레스센터.

_____. 2013. 4. 27. "하우스푸어 이슈: 개념, 특성 및 정책대안". 대한민국도·도시계획학회. 춘계산학술대회(전문가 제1세션: 주택 및 도시빈곤). 서울: 광운대학교.

서정호·김영도·노형식·임진, 2012. 가계부채의 미시구조 분석 및 해법. 서울: 한국금융연구원.

윤운정, 2013. "하우스푸어(House Poor), 렌트푸어(Rent Poor)". 국토 2월호, p47.

이준협·김동빈, 2011. "하우스푸어의 구조적 특성: 수도권 아파

트 가진 30~40대 중산층에 많다”. 경제주평 제446호. 서울 : 현대경제연구원.

이창선 · 김진우. 2012. 스트레스 테스트를 통해 본 가계 부실위험 진단. 서울 : LG경제연구원.

조영무. 2013. 차기 정부의 하우스푸어 대책: ‘보유지분매각제도’가 성공적으로 시행되려면. 서울 : LG경제연구원.

지규현 · 김정인 · 김진유. 2006. “주택취득비용 지불능력 지수 개발에 관한 연구”. 주택도시 제89호, pp37-53.

최은희 · 이종권 · 김수진. 2011. “국민임대주택 입주에 따른 주거 개선효과: 주거비 부담 수준 비교를 중심으로”. 주택연구 제19권 제3호, pp123-147.

통계청. 2012. 2012 가계금융 · 복지조사 보고서. 대전 : 통계청.

KB금융지주연구소. 2012. 가계부채 고위험군 분석. 서울 : KB금융지주연구소.

-
- 논문 접수일: 2013. 4. 10
 - 심사 시작일: 2013. 4. 23
 - 심사 완료일: 2013. 5. 8

Housepoor Problem: Diagnosis and Remedies

Keywords: Housepoor, Homeownership, Mortgage, DTI, LTV

This study defined the housepoor as households who have used mortgage financing to purchase housing for the purpose of residing but are facing unaffordable debt service. Based on this definition, this study analyzed the micro data of Survey of Household Finances and Living Conditions by Statistics Korea, and found 70 thousand households fit the definition of housepoor, 0.4% of total households. Adding those households at risk of becoming housepoor, it increases to 328 thousand households (1.8% of total households). Policy implications are as follows: first, we need more detailed definition of housepoor in terms of concept and operation. Second, the target group of the policies should be specified, particularly with regards to the occupancy status of the homeowner. Third, the voluntary rescheduling of loan payment between lenders and borrowers should be regarded as the first and the best solution. Fourth, the DTI (Debt-to-income) regulation should be restored in the policy package (its removal being a major factor resulting in the housepoor). Fifth, government intervention would be inevitable due to the need to protect homeowners who have to move out of a house and chonsei - tenants who wish to move in. Finally, before announcing more detailed policies for the housepoor, the research on the characteristics and the necessity of government intervention for them should be performed.

하우스푸어 문제의 진단과 대응방안

주제어: 하우스푸어, 자가소유, 주택담보대출, DTI, LTV

본 논문은 하우스푸어를 실제 거주 목적으로 대출을 통하여 주택을 구입하였으나 대출에 따른 원리금상환액이 소득에 비해 과도한 비중을 차지하는 가구를 하우스푸어로 정의하였다. 유량적 접근에 기초한 이와 같은 정의에 기초, 통계청의 '가계금융·복지조사' 마이크로데이터를 활용하여 분석한 결과, 하우스푸어는 전체 가구의 0.4%로 약 7만 가구인 것으로 산정되었다. 잠재적으로 하우스푸어가 될 수 있는 가구까지 포함할 경우 이 수치는 32만 8천 가구로 전체 1.8%까지 상승한다. '4·1 부동산대책'을 통해 정부의 하우스푸어 대책이 구체화되었으나 이는 다음과 같은 점에서 개선될 필요가 있다. 첫째, 하우스푸어에 대한 개념적, 조작적 정의가 구체화될 필요가 있다. 둘째, 정책대상이 자가보유자인지 자가거주자인지도 명확히 할 필요가 있다. 셋째, 세부정책에 있어서는 금융기관과 가구와의 자발적 채무조정이 최선이자 우선의 대안으로 설정되어야 한다. 넷째, 하우스푸어 양산의 가장 큰 원인인 DTI 기준 적용을 포함해야 한다. 다섯째, 하우스푸어가 불가피할 경우 하우스푸어 및 세입자의 주거안정 관점에서, 세입자 전세보증금에 대한 정부의 보장은 필요하다. 여섯째, 보다 구체적인 정책이 마련되기 전에 하우스푸어의 구체적인 특성에 관한 연구가 시급히 도입될 필요가 있다.