

## 한국의 자가 소유 부문의 미래 자가 소유의 성장 가능성과 발전 방향

Prospect for the Homeownership Sector in South Korea  
Future Growth Potential of Homeownership and Policy Directions

진미윤\*

본 연구의 목적은 1970년대 이후 한국의 자가 소유 지원 정책의 성격과 특징, 성과와 한계를 규명하고 향후 이 부문의 성장 가능성을 진단해보는 것이다. 그동안 자가 소유 지원은 주로 신규 주택공급에 의존했는데, 1990~2010년간 신규 주택공급의 34.8%, 2005~2010년간은 신규 주택공급의 47.0%가 자가 부문 성장에 기여했다고 볼 수 있다. 향후에는 신규 공급과 더불어 2014년 확대 도입되는 디딤돌 대출과 공유형 모기지 제도 등 주택금융 지원이 자가 소유 부문의 성장을 견인하게 될 것이다. 그러나 저성장, 주택가격 불확실성, 단독 가구 증가, 자가 보유 의식 감소, 고령 빈곤화 등은 미래 자가 소유 부문을 위협하는 요인들이다. 따라서 지속가능한 자가 소유 부문의 성장을 위해서는 부담능력의 제고, 자가 상실 예방 정책, 기존 주택재고 중심의 거래 정책 강화, 독신 가구 및 젊은 계층을 위한 저렴한 분양주택 혹은 계단식의 자가 마련 제도 등이 좀 더 전향적으로 확대 및 새로 도입할 필요가 있다.

주요어: 자가 점유, 자가 보유율, 주택정책, 주거복지, 무주택 가구, 부담 가능한 주거

## 1. 서론

자가 소유는 정서적 안정뿐 아니라 경제적 성공의 척도라고 볼 수 있다. 집값 변동에 따른 위험과 유동성 제약이라는 단점에도 불구하고 자가 소유는 사회적 안정 기반, 주거 욕구의 자기실현, 책임 있는 시민 의식, 중산층으로의 입문, 그리고 자산 축적의 가장 효과적인 수단으로 인식되고 있다(Van Gent, 2010; Andrews and Sánchez, 2011; Ronald, 2008; Doling and Ford, 2007). 자가 소유는 젊은 세대에서 고령 세대에 이르기까지 가구의 전 생애주기에서 소득 재분배 역할도 하여(Kemeny, 2005), 노후 사회적 연금의 역할 등 미래 대비 자산이 되기도 한다. 국가적 측면에서 자가 주택 부문은 국부의 중요 자산이며, 세수 확보를 위한 주요 과세 기반이다. 정부는 무주택 국민의 주거안정을 도모하고 소비자의 주거 선택, 원활한 주택 거래를 위해 신규 공급뿐 아니라 조세와 금융 지원을 통해 주택 구입을 지원하고 있다. 자가 가구에게 주택은 주거 서비스 제공이라는 물리적 공간 이외에도 주된 투자재이자 자산 축적의 수단이기도 하다.

이러한 자가 소유의 긍정적 효과로 인하여 많은 국가에서는 1980년대 이후 자가 소유를 주택정책의 나아가야 할 목표이자 사회통합을 위한 방안으로 추진하고 있다. 2008년 금융위기로 자가 소유로의 쏠림 정책에 대한 반성과 회고가 이어지고 있긴 하지만 자가 소유 지향적인 주택정책 기조는 여전히 이어지고 있다. 우리나라의 경우, 그동안 명시적으로 자가 소유 촉진을 정책 일면에 대대적으로 가시화하지는 않았으나, 1970년대 이후 ‘1가구 1주택’ 보유를 위한 주택보급률 확대가 정책 목표가 되어왔다는 점에서 자가 소유는 주택보급 확대의 전제이면서 국민 주거안정을 위한 정책 목표였다고 볼 수 있다. 그러나 주택보급률은 2008년 100.7%를 넘어서, 이미 1가구 1주택을 초과 달성했으나, 자가 점유율은 지난 20여 년간 정체 상태이다. 신규 주택이 많이 공급되었지만, 자가 가구 비율은 크게 늘지 않은 것이다. 20년 전이나 지금이나 국민의 약 40%는 무주

택 상태이며, 무주택 기간은 점차 늘어나고 있다. 10년 이상 무주택 가구 비율은 2006년 46.4%에서 2012년 60.3%로 늘었으며, 무주택 가구의 평균 무주택 기간은 16.2년에 달하고 있다(국토교통부, 2013a). 생애 최초 주택구입까지는 8년 이상이 걸리며, 연소득의 5배가량(서울은 7~8배)을 지불해야 자가 소유자가 될 수 있다. 최근 주택시장 침체 상황에서는 거래 부실로 인한 유동성 제약 문제도 크다. 자가 소유는 최상의 주거복지라고 볼 수 있으나, 자가 시장에 진입하기는 점차 어려워지고 기존 자가 소유자들도 주거복지를 체감하는 데 한계가 있는 상황이다. 현재 이러한 자가 부문의 우려는 향후 주택시장 불확실성, 경제 성장 둔화, 구매력 한계, 1인 가구 및 고령화와 같은 인구·가구 구조 변화 등으로 더욱 증폭될 가능성이 있다. 자가 부문이 민간임대 및 공공임대 부문과 더불어 주택 시장 내 일정 기능을 담당할 때 시장 안정과 주거복지 효과도 거둘 수 있다는 점에서, 그동안 자가 소유 지원정책의 특징과 한계를 짚어보고, 미래 건전하고 안정된 성장 기반을 갖출 수 있는 제 방향을 모색하는 것은 현재와 같은 주택시장 불안기에 매우 의미 있는 논의라고 할 것이다.

본고는 이러한 배경에서 우리나라 자가 부문의 정책 추진 특징과 한계를 규명하고, 향후 미래 성장 가능성 및 발전 방안을 논의하고자 한다. 논문의 구성은 우선 제2절에서 자가 부문의 성장 추이와 주요 정책 현황과 특징, 한계점과 미비점을 도출하며, 제3절은 비교론적 관점에서 해외 국가의 자가 소유 성장 경로와 최근 변화 양상을 살펴본다. 비교론적 관점은 우리와는 다른 방식으로 지난 30년간 자가 소유 축진을 추진해온 해외 국가의 정책 경험을 통시적 관점에서 조명해봄으로써 제4절의 미래 성장 가능성을 진단할 때 더욱 객관적이고 종합적인 견지를 제공하는 데 유용할 것이라 본다. 제4절은 자가 부문의 미래 전망 부분으로 자연 성장 가능성 및 도전 과제, 그리고 향후 정책 방향을 논의한다. 본 논문의 연구 방법은 주로 국내외의 학술 논문, 관련 보고서, 정부 자료에 근거한 문헌조사 방법이며, 실증 분석이 필요한 부분은 통계청의 인구 및 주택총조사 자료와 국토교통부의 주거실태조사(2006, 2008, 2010, 2012)의 원

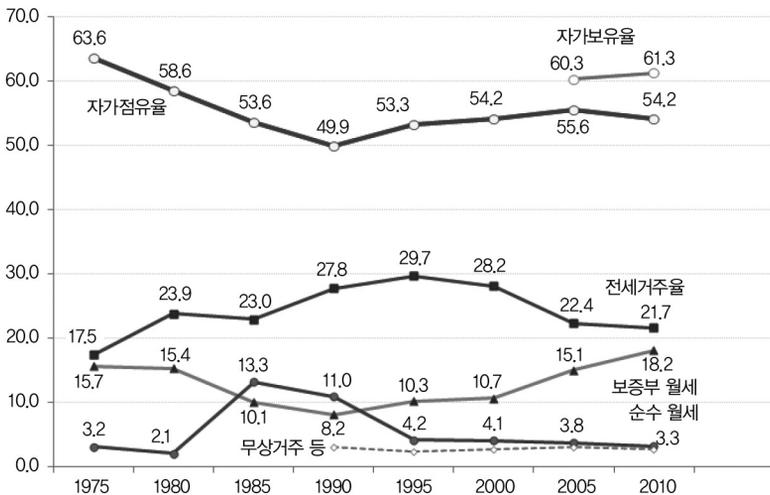
자료를 활용하여 분석했다.

## 2. 자가 가구 현황과 자가 지원 정책의 특징

### 1) 자가 점유율과 자가 보유율 현황

우리나라의 자가 점유율은 지난 1975년 63.6%로 최고치를 갱신한 이후 지속적으로 감소하여 1990년에는 49.9%의 최저 수준을 보였다. 이후 자가 점유율은 2000년 54.2%로 상승했으나, 10년이 지난 2010년에도 더 이상 개선되지 못한 채 이 비율을 유지하고 있다. 자가 점유율이 가장 낮았던 1990년에는 전세 거주 비율(27.2%)이 높았는데, 이 비율은 1995년에 29.7%로 가장 높았다.

<그림 1> 주택점유형태 변화 추이



주: 1975~1985년간은 보증부 월세에 순수 월세가 포함됨.

자료: 통계청, 인구 및 주택총조사(각 연도).

&lt;표 1&gt; 지역별 자가 점유율과 자가 보유율 현황(2005년, 2010년)

구분	자가 점유율		자가 보유율		
	2005	2010	2005	2010	
전국	55.6	54.2	60.3	61.3	
수도권	서울	44.6	41.1	50.4	51.3
	인천	60.6	55.5	64.9	62.6
	경기도	53.2	49.1	59.0	58.5
광역시	부산	56.7	57.8	60.2	62.4
	대구	53.9	55.5	57.7	60.6
	광주	53.6	58.9	56.8	62.7
	대전	52.0	50.8	57.4	58.1
	울산	58.8	59.7	63.0	65.6
도지역	강원도	57.9	59.0	62.7	65.2
	충북	60.2	61.8	64.1	66.8
	충남	62.9	61.0	67.4	67.4
	전북	65.7	67.5	68.6	71.3
	전남	69.5	70.7	73.1	74.8
	경북	66.6	66.4	70.0	70.8
	경남	62.6	63.2	66.6	68.2
	제주	54.8	56.5	58.3	60.9

자료: 통계청, 인구 및 주택총조사(2005, 2010).

지역별로 자가 점유율을 보면, 서울을 비롯한 수도권 지역의 자가 점유율이 2005년에 비하여 2010년 모두 감소한 반면, 대전과 충남을 제외한 모든 지역은 2005년 대비 2010년 모두 증가했다. 자가 점유율과 대비하여, 자가 보유율은 2005년부터 발표한 통계로, 자가 점유 가구 수에다 임차 가구 중 타지에 주택을 소유한 가구를 합하여 산정한 것이다. 자가 가구가 자신 소유의 주택에 거주하는 것이 당연히 되는 외국과 달리 우리나라는 1989년 이후 수도권 신도시 개발 및 대단위 택지개발 등 도시 외곽의 대규모 개발로 인해 소유와 거주가 불일치되는 여건이 발생되다 보니 정책 효과성 제고라는 점에서 자가 점유율 통계와 별도로 자가 보

유율 통계를 발표했다고 볼 수 있다. 자가 점유율 정체와는 달리 자가 보유율은 2005년 60.3%에서 2010년 61.3%로 1%포인트가 증가했다. 지역별로 볼 때, 서울과 경기도가 가장 낮은 수준으로 각각 51.3%와 58.5%이며, 전북(71.3%), 전남(74.8%), 경북(70.8%)은 70%를 넘어선 수준이다. 제주도를 제외한 7개 도지역의 평균 자가 보유율은 69.2%에 이른다.

통계청의 2010년 인구 및 주택총조사 결과를 보면, 임차 가구지만 타지에 주택을 소유한 가구 수는 123.9만 가구로, 이는 전체 임차 가구(795만 가구)의 15.6%에 이른다. 2005년 임차 가구(705.9만 가구)의 11.3%(74.7만 가구)가 타지 주택소유자인 것과 비교하면 2010년 임차 가구의 타지 주택 소유 가구로 늘었다. 임차 유형별로 볼 때, 전세 가구 중 타지 주택 소유 가구 수는 82.7만 가구로 전체 타지주택 보유 가구의 66.7%를 차지하며, 보증부 월세 가구 중 타지 주택소유는 27.2만 가구(전체 타지주택 보유 가구의 22%), 월세·사글세 등 가구의 타지 주택소유는 14만 가구(전체 타지주택 보유 가구의 11.3%)이다. 임차 가구 중에서 전세 가구의 타지 주택 보유 가구가 가장 많다. 전세 가구 중에서는 21.9%가 타지에 주택을 보유하고 있으며, 보증부 월세 가구 중에서는 8.6%, 월세 가구 중에서는 7.2%가 타지에 주택을 보유하고 있다(통계청, 2011). 종합적으로 2005년 대비 2010년 변화 양상을 보면, 자가 점유율은 줄고 자가 보유율은 늘었다. 자가 점유율의 하락은 주로 수도권 자가 점유율 하락에 기인하며, 자가 보유율 증가는 임차 가구의 타지 주택 소유 증가에 따라 향상된 것이라 볼 수 있다.

자가 점유율은 일반적으로 가구주 연령이 높아질수록 높은 양상을 보인다. 통계청의 인구 및 주택총조사의 원자료에 근거한 가구주 연령대별 자가 점유율 추이를 보면(〈표 2〉 참조), 가구주 연령이 34세 이하인 경우 자가 점유율이 30% 이하 수준이며, 35~44세가 40%대, 45~49세가 50%대, 그리고 55세 이상인 경우 60~70%대를 보이고 있다. 자가 점유율 정점 연령대를 보면, 1990년대는 60대 이상 연령대에서 77% 수준으로 비슷한 정점 수준을 보이는 반면, 2000년과 2005년에는 65~69세 연령층에

&lt; 표 2 &gt; 가구주 연령대별 자가 점유율 변화 추이(1990~2010년)

(단위: %)

구분	1990년			1995년			2000년			2005년			2010년			1990~2010 자가 점유율(%)
	자가	전세	월세													
20~24세	8.4	36.0	51.5	7.8	43.4	45.2	7.6	38.8	50.2	6.7	25.1	64.6	5.6	17.0	74.8	-33.5
25~29세	16.0	47.5	32.5	16.3	55.9	24.0	17.2	53.2	25.3	16.1	38.5	40.3	14.5	33.3	47.8	-9.4
30~34세	29.1	43.0	24.1	31.9	48.2	16.6	31.1	48.9	16.2	32.3	39.0	24.4	29.6	37.9	28.3	+1.7
35~39세	42.3	32.9	21.1	46.3	35.5	15.5	45.0	36.5	15.3	45.1	31.5	19.9	42.2	31.5	22.8	-0.2
40~44세	53.8	26.0	17.3	56.6	27.5	13.6	54.5	28.1	14.7	53.8	25.0	18.2	49.7	26.2	21.3	-7.6
45~49세	62.2	21.1	14.2	63.8	22.4	11.8	61.7	22.5	13.4	60.0	20.3	17.1	54.8	22.2	20.5	-11.9
50~54세	69.4	17.0	11.4	69.8	18.5	10.0	68.1	18.4	11.5	66.2	16.2	15.1	60.9	18.2	18.6	-12.2
55~59세	74.1	14.3	9.5	75.0	15.2	8.2	73.4	15.3	9.6	72.3	13.2	12.5	67.6	14.8	15.8	-8.8
60~64세	76.3	12.7	8.7	77.9	13.1	7.3	77.1	13.1	8.1	76.0	11.6	10.5	73.0	12.6	12.9	-4.3
65~69세	77.4	11.6	8.4	78.3	12.1	7.5	77.6	12.4	7.9	77.4	10.9	9.3	75.3	11.8	11.3	-2.7
70~74세	77.9	10.8	8.0	78.1	11.6	7.7	75.6	12.7	8.7	76.3	11.3	9.3	76.1	11.6	10.4	-2.3
75~79세	77.6	10.5	7.8	77.6	11.1	7.7	74.1	12.8	9.2	73.5	12.1	10.3	74.8	12.0	10.7	-3.6
80~84세	77.7	9.8	7.2	76.9	10.7	7.9	73.3	12.4	9.3	71.4	12.5	10.9	71.7	13.0	12.0	-7.7
85세 이상	77.1	9.0	6.9	76.6	9.7	7.7	70.6	12.4	10.1	69.9	12.0	11.4	69.7	12.9	13.1	-9.6
전체	49.9	27.8	19.1	53.3	29.7	14.5	54.2	28.2	14.8	55.6	22.4	19.0	54.2	21.7	21.5	+8.6

자료: 통계청(2012b).

세 각각 77.6%와 77.4%, 2010년에는 70~74세 연령층이 76.1%로 정점이 다.)<sup>1)</sup> 지난 20년간(1990~2010) 각 연령대별 자가 점유율 변화 추이를 보면, 가구주 연령이 30~34세인 연령층을 제외한 모든 연령대 구간에서 자가 점유율 하락 현상이 뚜렷하다(<표 2> 참조). 특히 20~24세 연령층의 자가 점유율은 지난 20년간 8.4%에서 5.6%로 감소했고, 25~29세 연령층의 자가 점유율은 16.0%에서 14.5%로 감소하여 이 두 연령층의 자가 점유율 감소율이 각각 33.3%와 9.4%에 이른다. 가구주 연령이 40~59세 구간에서도 자가 점유율이 크게 감소했으며, 자가 점유율 정점 연령

1) 정확한 자가 점유율 정점 연령은 2000년에는 64세(자가 점유율 78%), 2010년에는 71세(자가 점유율 76.4%)이다(통계청, 2012b).

< 표 3 > 동일 출생연도의 연령대별 시계열적 자가 점유율 추이

(단위: %)

1990년 연령대	1990년			1995년			2000년			2005년			2010년			20년간 자가 증감율(%)	변화 양상
	자가	전세	월세														
20~24세	8.4	36.0	51.5	16.3	55.9	24.0	31.1	48.9	16.2	45.1	31.5	19.9	49.7	26.2	21.3	24.6	증가
25~29세	16.0	47.5	32.5	31.9	48.2	16.6	45.0	36.5	15.3	53.8	25.0	18.2	54.8	22.2	20.5	12.1	
30~34세	29.1	43.0	24.1	46.3	35.5	15.5	54.5	28.1	14.7	60.0	20.3	17.1	60.9	18.2	18.6	5.5	
35~39세	42.3	32.9	21.1	56.6	27.5	13.6	61.7	22.5	13.4	66.2	16.2	15.1	67.6	14.8	15.8	3.0	
40~44세	53.8	26.0	17.3	63.8	22.4	11.8	68.1	18.4	11.5	72.3	13.2	12.5	73.0	12.6	12.9	1.8	
45~49세	62.2	21.1	14.2	69.8	18.5	10.0	73.4	15.3	9.6	76.0	11.6	10.5	75.3	11.8	11.3	1.1	
50~54세	69.4	17.0	11.4	75.0	15.2	8.2	77.1	13.1	8.1	77.4	10.9	9.3	76.1	11.6	10.4	0.5	유지
55~59세	74.1	14.3	9.5	77.9	13.1	7.3	77.6	12.4	7.9	76.3	11.3	9.3	74.8	12.0	10.7	0	
60~64세	76.3	12.7	8.7	78.3	12.1	7.5	75.6	12.7	8.7	73.5	12.1	10.3	71.7	13.0	12.0	-0.3	감소
65~69세	77.4	11.6	8.4	78.1	11.6	7.7	74.1	12.8	9.2	71.4	12.5	10.9	70.0	13.0	12.9	-0.5	
70~74세	77.9	10.8	8.0	77.6	11.1	7.7	73.3	12.4	9.3	69.9	12.0	11.4	68.5	12.5	13.9	-0.6	

자료: 통계청(2012b).

을 넘어선 80세 이상 고령층의 자가 점유율이 크게 감소했다. 한편, 이러한 각 연령대별 자가 점유율 감소 부분은 상당 부분 월세로 대체되고 있다. 특히 2000년 이후에는 자가 점유율 감소와 더불어 전세 거주가구 비율의 감소도 크게 나타나고 있다.

상기의 각 시점의 연령대별 횡단면 자료와는 달리, 1990년을 기준으로 동일 연령대의 시계열적 자가 점유율을 보면(<표 3> 참조), 20~54세 연령층의 자가 점유율은 점차 증가해왔다. 1990년 당시 20~24세인 가구(2010년에는 40~44세)의 자가 점유율은 8.4%에서 49.7%로 증가했고, 1990년 당시 25~29세인 가구(2010년에는 45~49세)는 16.0%에서 54.8%로 증가하여 두 연령 집단의 자가 점유율 증가율은 지난 20년간 각각 24.6%와 12.1%이다. 시계열적으로 볼 때, 자가 점유율이 감소하는 연령층은 1990년 당시 60~64세 연령층(2010년 80~84세)이 76.3%에서 71.7%로 감소했고, 1990년 당시 65~69세 연령층(2010년 85~89세)이 76.4%에서 70.0%로 감소했다. 또한 1990년 당시 70~74세인 연령층(2010년 90~

94세)이 77.9%에서 65.5%로 감소했다. 종합적으로 동일 연령대의 시계열적 자가 점유율 추이를 본다면, 향후에도 과거 추세가 이어질 경우 현재 34세 이하 연령층의 낮은 자가 점유율은 점차 개선될 여지가 큼을 알 수 있다. 반면에 60세 이상 연령층의 높은 자가 점유율은 향후 하락할 가능성이 있으나 감소한다고 하더라도 70%대 수준은 유지할 수 있을 것이라 본다.

## 2) 자가 소유 지원 정책의 추진 현황

자가 소유 지원 정책은 주택구입 이전 단계, 주택구입 단계, 주택보유 단계, 주택매각 단계로 나누어 살펴볼 수 있으며, 각 단계별로 조세상의 지원, 금융지원, 주택공급이라는 정책 수단을 사용하고 있다. 조세상의 지원은 주로 소득공제를 통해 소득세를 인하하거나 혹은 비과세하는 방법이며, 금융지원은 주로 국민주택기금을 통한 장기 저리 구입자금 대출 방법, 그리고 주택공급은 시세보다 낮은 가격으로 공공분양주택을 공급하는 방법이다.

조세 지원의 대표적 예는 청약저축과 주택청약저축의 불입액 40%에 대한 소득공제 혜택이다. 장기주택마련저축의 경우 소득공제 혜택이 중단되었지만, 해당 저축으로부터 발생하는 이자 및 배당소득에 대한 소득세는 비과세하고 있다.<sup>2)</sup> 구입 단계에서는 전용면적 40m<sup>2</sup> 이하 주택에 대한 취득등록세 감면, 보유 단계에서는 주택구입자금 대출 시 이자 상환액에 대한 소득공제, 그리고 매각 단계에서는 1가구 1주택 2년 이상 보유 시 양도소득세 면제가 이루어지고 있다. 금융지원은 주택구입 단계 시점에서 이루어진다. 국민주택기금을 통해서서는 근로자·서민 주택구입자금 대출(1994년 도입), 생애 최초 주택구입자금(2011년 도입), 그리고 2013년 시범 도입 이후 2014년 확대 시행되는 공유형 모기지 제도가 장

2) 장기주택마련 저축에 대한 소득세 비과세는 2012년 12월 31일까지 가입한 저축에 대해서만 적용된다(이수욱 외, 2010).

<표 4> 자가 소유 지원 정책

구 분	주택구입 이전 단계	주택 구입 단계	주택 보유 단계	주택 매각 단계
조세 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장기주택마련 저축의 이자 및 배당 소득에 대한 비과세</li> <li>· 청약저축, 주택청약종합저축의 저축액의 40%에 대한 소득공제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전용면적 40m<sup>2</sup> 이하 주택에 대해 취득세 및 등록세 감면</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택구입자금 소득공제</li> <li>- 주택담보대출에 대한 이자 상환액에 대한 소득공제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1가구 1주택 2년 이상 보유 시 양도소득세 면제</li> <li>· 미분양주택 취득 시 5년간 양도소득세 면제</li> </ul>
금융 지원	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구입자금 대출 지원</li> <li>- 근로자 서민 주택구입자금, 생애 최초 주택구입자금 지원</li> <li>- 보금자리론</li> <li>- 공유형 모기지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 하우스 푸어 지원</li> </ul>	-
신규 주택 공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분양가 규제</li> <li>· 청약 가점제</li> <li>· 공공분양 주택 공급</li> </ul>	-	-	-

자료: 이수욱 외(2010: 77)의 표를 수정·보완한 것임.

기 저리로 지원되고 있다. 보금자리론은 한국금융공사(2004년 3월 설립) 출범과 함께 무주택 서민의 주택구입 자금 지원을 하기 위해 도입되었다. 보금자리론은 1998년 외환위기 이후 민간 금융권의 단기 대출, 변동금리 대출, 만기일시 상환 방식 등 주택담보대출의 한계를 보완하고 금융 시스템의 잠재적 위험을 완화하고자 한 장기 분할 상환 구조의 최초의 한국형 모기지 제도라고 볼 수 있다. 그러나 그동안 국민주택기금에 의한 구입자금 대출과 보금자리론의 지원 대상, 지원 주체, 재원, 대출 조건 등이 상이하어 주거복지 형평성이나 운용상의 어려움으로 인하여 2014년 초 세 가지 대출 프로그램[근로자 서민 주택구입자금, 생애 최초 주택구입자금, 보금자리론(우대형)]은 ‘디딤돌 대출’로 일원화되어, 국민주택기금에서 통합 집행되는 구조로 바뀌었다.<sup>3)</sup> 또한 새로운 모기지 제

3) 디딤돌 대출의 지원 자격은 부부합산 6,000만 원 이하(생애 최초 주택구입자금은 7,000만 원 이하)의 무주택 세대주가 전용면적 85m<sup>2</sup> 이하의 6억 원 이하 주

도로 2013년 시범 도입 이후 2014년 확대 시행되는 ‘공유형 모기지’ 제도가 도입되었다. 공유형 모기지는 수익 공유형과 손익 공유형 두 가지 형태로 국민주택기금을 통해 지원된다.<sup>4)</sup> 보유 단계의 금융지원은 2008년 금융위기 이후 하우스 푸어 문제가 부각됨에 따라 주택구입자금 대출 상황에 따른 부담 완화를 지원하고 있다. 신규 주택 공급은 공공분양주택을 직접 건설하여 공급하는 방법뿐 아니라 분양가 규제와 청약 제도를 통해 시세보다 낮은 가격으로 무주택 실수요자들에게 신규 주택을 우선 배분하는 형태로 지원되고 있다.

이와 같은 자가 소유 지원 방법은 조세나 금융지원 대상자가 매우 제한적이며, 지원 효과에 대한 구체적 검토가 없는 상황이다. 정책 목표가 자가 소유 지원과는 직접적 관련이 없는 정책들도 있는데, 청약저축이나 주택청약종합저축의 경우 무주택자들이 저축을 통해 주택구입에 필요한 자기자본을 축적시키는 데 목적이 있다기보다는 신규분양주택의 수분양자를 선발하는 기준으로서의 역할이 더 크다고 볼 수 있다(이수욱 외, 2010). 따라서 그동안 자가 소유 지원 방법은 최근 주택매매 시장이 침체되기 이전까지 주로 신규 주택공급을 통해 자력으로 주택을 구입하는 자유방임적 기조가 지배적이었다고 볼 수 있다. 즉, 지난 1970년대 이후 연평균 40만 호대의 신규 공급<sup>5)</sup>은 일종의 트리클 다운(trickle-down) 효과를

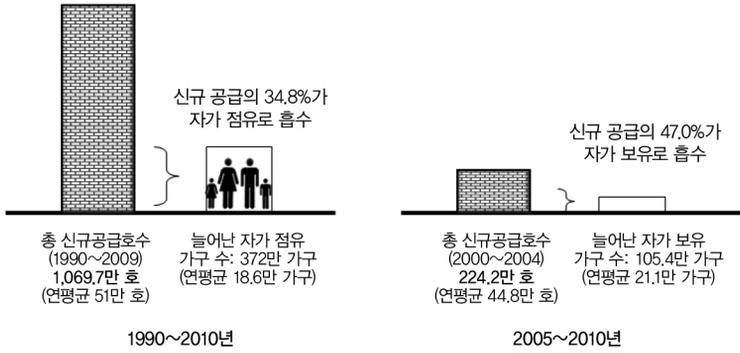
---

택 구입 시 호당 최대 2억 원, 대출기간도 10~30년간 저리로 공급된다.

4) 공유형 모기지 지원 대상은 생애 최초 주택구입자(부부합산 연소득 7,000만 원 이하) 및 무주택 5년 이하인 재부부합산 연소득 6,000만 원 이하)가 전용면적 85m<sup>2</sup> 이하의 6억 원 이하 공동주택을 구입자이다. 수익 공유형 모기지는 주택 가격의 최대 70%까지(2억 원 한도) 지원되며, 연 1.5%의 고정 금리로 20년 원리균등 상환이며, 향후 집값 상승 시 소유자는 기금 대출 지분에 해당하는 비율을 기금에 귀속시키는 방식이다. 손익 공유형 모기지는 수익뿐 아니라 손실까지도 기금과 분담하는 방식이며, 주택가격의 최대 40%(2억 원)까지 지원되며, 금리는 최초 5년간은 연 1%, 이후 연 2% 고정 금리로 지원되며, 20년 만기 일시 상환 방식이다(국토교통부, 2013e).

5) 총 신규주택의 공급 호수는 1972~2013년간 1,671.5만 호(연평균 40만 호)이다(국토교통 통계누리, <https://stat.molit.go.kr>).

<그림 2> 신규주택 공급 대비 자가 부문<sup>6)</sup> 흡수 비중



보였을 것이라 본다. 주택시장에 대량의 신규 주택을 공급하는 것은 인구 및 가구증가율이 높고 주택가격이 계속 오르는 상황에서 주택 부족난을 해소할 뿐 아니라 이것이 무주택 가구의 자가 소유로도 자연스럽게 이어질 것이라는 점이다.

신규 공급 대비 자가 가구 수 증가와의 관계를 보면(<그림 2> 참조), 1990~2010년간 총신규주택은 1,069.7만 호가 공급되었고 자가점유 가구 수가 동 기간 372만 가구가 증가했으므로, 신규 공급의 34.8%가 자가 점유 부문으로 흡수되었다고 볼 수 있다. 자가 보유의 경우, 2000~2005년간 총신규주택 공급은 224.2만 호, 자가 보유 가구 수는 동 기간 105.4만 가구가 증가했으므로, 신규 공급의 47.0%는 자가 보유 부문으로 흡수되었다고 볼 수 있다.

생애 최초 주택구입의 경우, 1990~2000년간 연평균 14만 건이 이루어졌는데, 이는 신규 주택공급의 26%에 달한다. 생애 최초 주택구입이 가장 많이 이루어진 것은 1990년의 23.4만 건으로, 이는 신규 주택공급

6) 자가 점유 가구 수는 1990년 566.7만 가구, 2010년 939만 가구(증가 372.3만 가구)이며, 자가 보유 가구 수는 2005년 957.5만 가구, 2010년 1,062.9만 가구(증가 105.4만 가구)이다(통계청, 2012b).

의 31.2%를 차지하며, 1995년 19.1만 건(신규 주택건설의 30.8%), 2000년 17.6만 건(신규 주택건설의 40.5%), 2002년 13.8만 건(신규 주택건설의 20.7%) 이 이루어졌다.<sup>7)</sup> 그러나 2009년 이후 신규 주택건설에서 생애 최초 주택 구입 건수가 크게 감소하고 있으며, 전체 주택거래 실적에서도 그 비중이 크게 감소했다. 이는 외국의 신규 주택구입 대비 생애 최초 주택구입 비중이 약 40~50%에 달하고, 전체 주택거래 실적에서 약 20% 정도 차지하는 것과 비교해본다면 매우 낮은 수준이라 하겠다.

국민주택기금을 통한 주택금융 지원 현황을 보면, 근로자·서민 주택구입자금은 1998년 이전까지는 지원 실적이 많지 않았으나, 경제위기 이후 1999년부터 지원 실적이 6,500억 원에서 1조 원 규모로 늘어났다. 2001년 생애 최초 주택구입 대출 지원이 신설되면서 2002년부터 국민주택기금을 통한 주택구입자금 대출은 크게 증가하여 2005년과 2006년에는 3조 5,000억 원의 규모를 넘어서기도 했다. 그러나 2010년 말부터 전세난 지원을 위해 전세자금 대출이 크게 늘어나면서 구입자금 지원은 상대적으로 크게 줄었다.<sup>8)</sup> 이러한 정책 금융은 주택시장 여건에 따라 긴급 구제 형태로 추진되었다고 볼 수 있는데, 2008년 금융위기 이후에는 특히 대출 요건 완화, 금리 인하 등 주로 주택시장 정상화와 주택거래 활성화 차원에서 확대 지원되었다. 그러나 전세 대출 지원에 집중하여 상대적으로 구입자금 지원 실적은 2007년 2조 원에서 점차 감소하여 2009년에는 5,000억 원으로 급감했고, 이는 <표 5>에서 보여주듯이 실제 2009년 이후 생애 최초 주택구입 건수의 큰 감소에도 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

2012년은 주택거래 정상화 및 서민·중산층 주거안정 지원책이 강화되면서 생애 최초 주택구입자금이 1조 5억 원 규모로 크게 증가했다. 정부

7) 각 시점별 생애 최초 주택구입 가구 현황은 2012년 주거실태조사 원자료에 근거하여 분석한 것이다.

8) 저소득 전세자금 대출 및 근로자·서민 전세자금 대출은 2009년 4조 7,658억 원, 2010년 4조 7,857억 원, 2011년 6조 3,000억 원 규모가 지원되었다(국토교통부, 2013b).

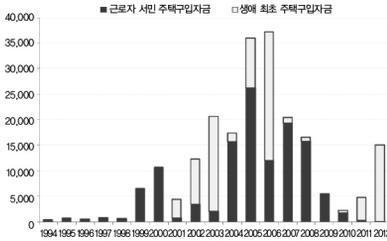
<표 5> 생애 최초 주택구입 현황

(단위: 만 호)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전국 주택매매 거래량(A)	108.2	86.8	89.4	87.0	80.0	98.1	73.5
생애 최초 주택구입 호수(B)	7.45	8.06	6.01	3.21	2.59	1.83	1.47
생애 최초 주택구입 비중(B/A)	6.9%	9.3%	6.7%	3.7%	3.2%	1.9%	2.0%
신규 주택건설 대비 생애 최초 주택구입 비중	15.9%	14.5%	16.2%	8.4%	6.7%	3.3%	2.5%

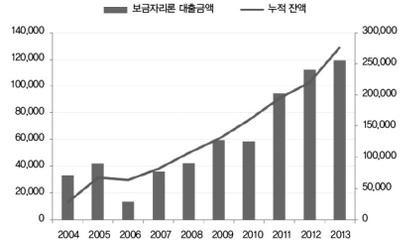
자료: 주택매매 거래량과 신규주택건설 호수는 국토부 통계누리(<https://stat.molit.go.kr>) 참조. 생애최초 주택구입 호수는 2012년 주거실태조사 원자료 분석 결과임.

<그림 3> 국민주택기금 대출 지원 추이  
(단위: 억 원)



자료: 국토교통부(2013b).

<그림 4> 보증자리론 대출 지원 추이  
(단위: 억 원)



자료: 한국주택금융공사(2014).

보도자료(2012.5.23)에 따르면, 주택매매 거래량 대비 생애 최초 대출 건수 비중은 2011년 11월 1.3%, 2011년 12월 2.3%, 2012년 1월에는 5.2%, 2월에는 5.6%, 3월에는 4.7%, 4월에는 4.6%로 나타났으나(국토교통부, 2012a), 이러한 지원 규모는 매우 미미한 수준이라고 볼 수 있다. 한국금융공사를 통한 보증자리론 대출은 2004년 도입 당시 3조 3,320억 원에서 2008년까지는 이 수준을 유지하다가 2011년부터 크게 늘어나고 있다. 2011년 보증자리론 대출 지원 금액은 9조 4147억 원, 2012년에는 11조 2,062억 원, 그리고 2013년에는 11조 9,047억 원으로 크게 늘어났으며, 누적 잔액 규모도 2007년 10조 731억 원 규모에서 2013년에는 27조 6,006억 원으로 증가했다.

### 3) 자가 소유 지원 정책의 특징과 한계

우리나라의 자가 소유 지원 정책은 금융이나 조세 지원 제도에 의해서 이루어지기보다는 전형적인 동아시아권의 개발주의적·생산주의적 경제성장 모델이었다고 볼 수 있다. 신규주택의 건설은 무주택 실수요자의 내 집 마련 기회 제공뿐 아니라 주택 부족난 해소, 건설 산업 발전, 일자리 창출, 경제 개발 견인 등 다목적용 국가 전략이기도 했다. 그러나 이러한 다면성이 있다고 하더라도 지속적인 신규주택의 공급은 자가 부문 성장의 주요 동력이었다고 볼 수 있으며, 이와 더불어 1980년대 국민주택기금의 설립, 청약제도 도입, 선분양, 분양가 규제 등은 자가 소유 지원 자체가 목적은 아니었지만 실수요자 위주의 시장질서 확립과 무주택 가구의 내 집 마련 시기를 앞당기는 데 어느 정도 기여했다고 볼 수 있다. 다만 2004년이 되어서야 외국과 같은 장기 모기지 제도가 도입되었고 시장 과열기 투기 억제에 중점을 두다 보니 실수요자의 내 집 마련 조세 지원은 상당히 미흡할 수밖에 없는 한계가 있었다. 또한 다음과 같은 다섯 가지 측면에서 그동안 자가 부문 지원은 미흡한 점이 있었다고 평가할 수 있으며, 무엇보다 정책 목표의 부재가 가장 큰 맹점이라고 볼 수 있다.

첫째, ‘자가 소유’를 무주택 국민의 주거안정이라는 정책 목표로 접근 했기는 하지만, 만성적인 초과 수요와 주택가격 급등으로 금융과 조세 지원은 상당히 규제적·보수적이었다. 따라서 자가 소유는 개인의 능력에 따른 자산 축적의 주된 대상이 되었다고 볼 수 있다. 신규 주택 공급의 30~40% 정도는 생애 최초 주택구입 등 자가 소유 부문으로 흡수되었다고 볼 수 있으나, 그 외는 다주택 보유자의 임대용 투자 주택으로 활용되었다고 볼 수 있다. 둘째, 자가 소유 지원은 주로 신규 주택시장을 중심으로 이루어졌다. 1970년대 이후 지속적인 신규 주택공급으로 기존 주택 재고의 80% 이상이 교체되었다.<sup>9)</sup> 신규 주택공급은 기존 주택시장에서의 필터링 기능을 통해 자연스럽게 계층 간 주거이동과 주거수준 향상이

가능하리라는 가정하에 추진되었으나 실제 그러한 기능을 발휘하진 못했다. 오히려 신규 주택시장 중심의 과도한 정책 집중은 기존 주택의 자가 소유 부문을 소외 혹은 침체시키는 역할을 했다고 볼 수 있다. 즉, 기존 주택의 자가 소유자들이 자가를 계속 유지할 수 있도록 하는 제도적 기반은 전무했다. 셋째, 자가 소유에 대한 정책 목표가 부재했기 때문에 체계적인 지원도 없었다고 볼 수 있다. 정책 수단들이 하나의 정책 프로그램으로 묶여 있지 않고 정책 대상도 다소 모호하다. 주택의 구입 이전 단계부터 구입, 보유, 매각 전 단계에서 자가 소유를 지원하거나 육성하는 종합적인 프로그램은 없다. 자가 구입이 생애 전 단계에 걸쳐 최초 구입, 매각, 재구입 등 반복적인 순환 과정이 발생되나 현재는 신규 수요만을 지원하는 데 초점을 둘 뿐 원활한 교체와 반복 구매를 지원하는 제도는 없다. 이는 그동안 자가 소유 지원 정책이 정부의 공식적인 어젠다로 채택된 적이 없었기 때문으로 보인다. 넷째, 현재 이원화된 자가 부문의 통계에 대한 정책적 선택이 필요하다. 자가 점유율은 주거안정성과 주거 서비스 측면을 강조한 반면, 자가 보유율은 소유권에 기반을 둔 주택자산에 초점을 둔 개념이라고 볼 수 있다. 따라서 주거안정을 위해서는 자가 점유율 개념을, 자산 형성을 유도하기 위해서는 자가 보유율 개념이 쓰는 것이 합당할 것이나, 두 개념의 통계 격차가 매우 크다는 점에서 앞으로 어떤 기준에 근거하여 자가 부문의 정책 대상과 목표를 설정해나갈 것인가가 매우 모호하다. 두 가지 통계 중 어느 것이 우리나라 자가 부문의 실상을 더 잘 나타낼 것인가를 판단하여 향후 통계 일원화 및 정책 목표 명확화가 이루어져야 할 것이다.

---

9) 1972~2008년간 총 신규주택공급 호수는 1,438만 호이며, 이는 2010년 주택재고 1,767만 호의 81% 수준이다.

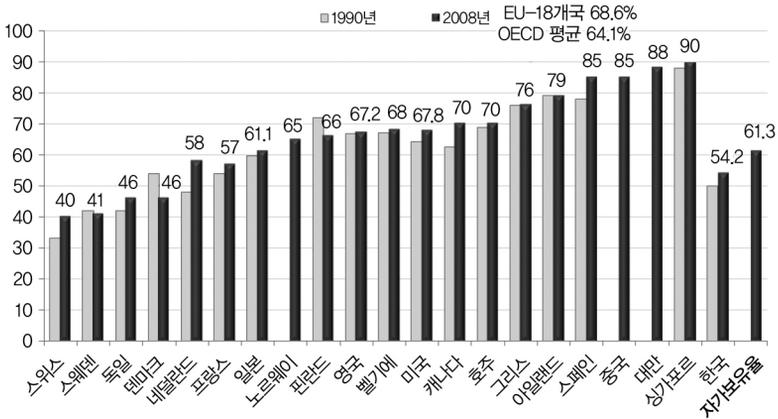
### 3. 비교론적 관점: 해외 국가의 자가 소유 부문의 성장과 정책적 시사점

#### 1) 자가 부문의 성장 경로

OECD 및 유로 존 국가에서 자가 소유 부문의 성장은 20세기 가장 중요한 사회 변화 중 하나로 인식되고 있다(Doling and Richard, 2010a; 2010b; Doling, 2012; Andrew and Sánchez, 2011; McKee, 2012; Ronald and Elsinga, 2012). 1940년대와 1950년대만 하더라도 전체 시장에서 30~40% 정도밖에 차지하지 않았던 자가 점유율은 2003년 EU-15개국 평균 63.5%, 스웨덴과 같이 자가 점유율이 낮은 일부 국가를 제외할 경우 68.4%에 이르고 있다. 2000년대 중반에 이르러 유럽 10가구 중 7가구가 자가 가구라는 점에서 Doling과 Ford(2007)는 유럽 연합을 ‘자가 소유자들의 연합(Union of Home Owners)’으로 일컫는 바 있다. OECD 국가에서도 자가 소유는 가장 선호되는 점유 모드(tenure mode) 혹은 가장 지배적인 점유형태로 보고 있다(Andrew and Sánchez, 2011). 20개국의 1990년과 2008년 두 시점의 자가 점유율을 비교해보면, 일부 북유럽 국가(스웨덴, 덴마크, 핀란드)를 제외한 국가들의 자가 점유율은 모두 높아졌다. 국제 비교 기준에서 본다면, 우리나라의 2010년 자가 점유율 54.2%는 낮은 수준이라고 볼 수 있으나, 자가 소유율 61.3%는 중간 수준 정도라고 볼 수 있다. 자가 점유율 하위 국가로는 스위스, 스웨덴, 독일이 꼽히고 있으며, 이들 국가는 지난 20여년간 큰 기복 없이 40%대의 자가 점유율을 유지하고 있다. 네덜란드, 프랑스, 일본이 50%대 후반 및 60%대 초반을 기록하며 중간 수준의 자가 점유 국가이며, 영국, 벨기에, 미국, 캐나다, 호주는 높은(혹은 성숙한) 자가 점유 국가로 분류할 수 있다. 최고 수준의 자가 점유 국가로, 유럽 국가에서는 그리스, 아일랜드, 스페인, 동아시아에서는 중국, 대만, 싱가포르가 있다.

각 국가마다 자가 부문의 성장과 발달에는 다양한 원인들이 있으나,

<그림 5> 20개 국가별 자가 점유율 변화(1990년, 2008년)



자료: MIKR(2010); 일본, 노르웨이, 중국, 대만, 싱가포르를 각국의 통계청.

공통적으로 자가에 대한 높은 선호도, 인구·가구 구조 변화, 사회경제적 발전에 따른 결과라고 볼 수 있다(André, 2010). 무엇보다 지난 20여 년 간의 자가 부문의 큰 성장은 자가를 촉진하는 정책 기조와 주택금융 규제 완화, 모기지 이자에 대한 소득공제와 같은 조세 지원의 역할이 컸다고 볼 수 있다. 특히 주택 구입 시 부담하는 초기 자본금(down payment) 제약을 5~10% 수준으로 크게 낮추거나 대출 자격 요건 완화, 모기지 상환 조건의 다양화, 손쉽고 관대한 대출 지원 확대 등 자가 구입을 좀 더 용이하도록 돕는 금융 지원책들이 자가 수요 증가로 이어졌다고 볼 수 있다.<sup>10)</sup> 인구 및 가구 요인도 자가 점유율 증가에 중요한 영향을 주었는데, André(2010)는 아무런 변화가 없더라도 인구 고령화 효과만으로도 자가 부문은 자연 성장했다고 분석했다. OECD 국가를 대상으로 자가 점유율 영향 요인을 분석한 Andrews와 Sánchez(2011)는 지난 20년간 인구가

10) OECD 국가의 주택구입 가격 대비 대출금 비중(LTV: Loan-To-Value ratio)은 80%를 상회하며, 네덜란드, 영국, 미국 등 일부 국가는 100%를 초과하는 수준이다(André, 2010).

구 요인(소득 증가, 가구주 연령 증가)이 총량적인 자가 점유율 증가의 3/4 정도 설명하며, 1990년대 중반 및 2000년대 중반 영국과 호주가 이러한 영향을 가장 크게 받은 것으로 분석했다. 미국, 캐나다, 독일, 스페인, 스위스의 경우, 인구·가구 요인이 총량적인 자가 점유율 증가의 1/3을 설명하는 것으로 나타났다. 또한 주택가격 대비 대출금 비율(LTV)의 확대도 자가 점유율 제고에 기여했는데, 특히 가구주 연령대가 25~34세인 경우 LTV 10% 증가는 자가 점유율 4.4% 증가 효과가 있는 것으로 나타났다. 조세 감면 혜택 역시 자가 점유율 제고에 3.2% 정도 기여한 것으로 나타났다지만, 모기지 이자에 대한 소득공제 제도는 자가 점유율 제고에 거의 효과가 없는 것으로 나타났다. 오히려 이 제도는 소득이 높을수록 더 많은 공제 혜택이 주어짐에 따라 소득 분배를 왜곡시키고 주택가격에 자본화되어 실질 주택가격 상승 원인이 되었으며, 재정적 제약이 있는 가구를 자가 부문에서 밀어내는(crow-out) 부작용이 있는 것으로 나타났다 (Andrews and Sánchez, 2011).

유럽 국가 맥락에서 볼 때, 자가 점유율의 증가는 신자유주의적 이념 확산과 금융자본 시장의 탈지역화(de-territorialization), 영국 등 일부 국가에서의 공공임대주택 불하 정책(Right-to-Buy) 시행에 따라 확산되었다 (Doling and Ford, 2007). 특히 자산 창조 활동을 유지하는 데 국가가 만족스러운 레버리지를 발휘하지 못한 결과 나타난 복지 성과의 저조로 인하여, 국가가 금융 정책을 통해 자가 부문의 지원을 강화하는 것은 경제 불확실성 증대 및 재정 부담이 늘어나는 상황에서는 전략적 선택이자 정치적 결과였다고 볼 수 있다. 자가 소유 촉진은 정부에게는 조세 기반의 확보이자 조세혜택을 통해 정부가 국민의 주거안정을 보장하고 있다는 역할론을 부여했으며, 금융기관에게는 신용 시장 확대와 연관 산업 발달의 기폭제가 되었다. 모기지 공급 확대는 하나의 고리(the hook)의 역할로, 더 많은 가구가 금융기관을 찾게끔 하고, 생명보험이나 저불보증보험과 같은 유사 상품 판매도 확대하는 수단이 되었다(Doling and Ford, 2007). 개별 가구도 주택가격 상승기에 자가 구입을 가장 손쉬운 자산 축적 방법

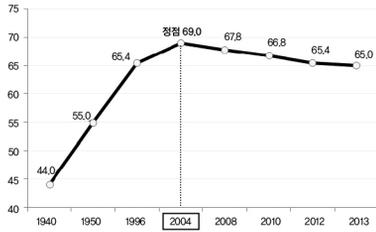
이자 세금감면 혜택을 받을 수 있는 조세 효과적(tax-effective) 수단으로 생각했고, 주택 매각 시 자본 이득도 얻을 수 있다는 기대감을 가졌다. 그러나 반면 이러한 자가 소유에 대한 강한 선호는 1980년 이후 구미 각국에서 추진된 공공임대주택 부문의 개혁과 민영화와 더불어 공공임대주택을 더 잔여화된(residualised) 부문으로 위축시키는 데 영향을 주었다고 볼 수 있다(Richard and Elsinga, 2012; Van Gent, 2012).

## 2) 주요 6개국의 자가 소유율 변화 추이와 특징

자가 점유율이 1990년에 이미 60%를 초과한 6개국의 자가 점유율 추이를 보면(<그림 6> ~ <그림 11>), 국가별로 자가 점유율의 성장 속도와 정점, 정점 이후 정체 및 감소 추이를 알 수 있다. 이것은 자가 점유율 성장이 해당 국가의 경제 및 주택시장 여건, 인구·가구 구조, 금융지원 정도에 따라 달리 나타난 결과라고 볼 수 있다. 미국은 1940년 자가 점유율이 44.0%에서 지속적으로 성장하다가 2004년 69.0% 정점 이후 감소하고 있다. 1940년대에서 1990년대까지의 50년간 자가 점유율이 20% 포인트 상승했는데, 이는 1960년대와 1970년대 페니메이(Fannie Mae), 지니메이(Ginnie Mae), 프레디맥(Freddie Mac)을 통한 주택 모기지 시장 확대 및 유동화를 통한 주택구입 자금의 안정적 지원에 따른 결과이며, 1990년대 중반 65.4%를 정점 수준인 2004년 69.0%로 끌어올리는 데는 저소득층 및 소수 인종에 대한 ‘자가 소유 민주화’라는 정치적 역할이 컸다. 그러나 2008년 금융위기의 본원지가 된 미국은 서브 프라임 모기지를 비롯한 파생적이고 파격적인 금융지원으로 그동안 구가해왔던 자가 ‘소유’가 ‘차압’ 위기로 이어지는 사태를 맞이했다. 그로 인해 자가 점유율은 2010년 66.8%, 2013년 65.0%로 하락했고(JCHS, 2013), 2004년 정점까지의 수준으로 끌어올린 10여 년간의 노력은 2008년 금융위기 사태로 1990년대 중반으로 다시 회귀하는 결과가 되었다.

영국의 자가 점유율 제고의 가장 직접적 증가 요인은 1980년 이후 공

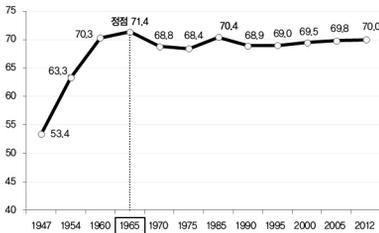
<그림 6> 미국의 자가율 추이



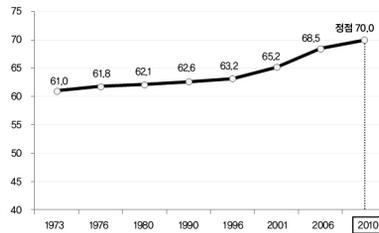
<그림 7> 영국의 자가율 추이



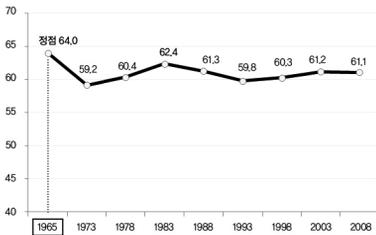
<그림 8> 호주의 자가율 추이



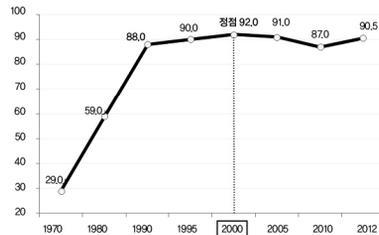
<그림 9> 캐나다의 자가율 추이



<그림 10> 일본의 자가율 추이



<그림 11> 싱가포르의 자가율 추이



공임대주택 불하 정책이라고 볼 수 있다. 1980년 이후 2012년까지 기존 임차인에게 매각된 공공임대주택은 230만 호로(Pawson and Wilcox, 2013), 이는 2012년 자가 점유 가구 수(1,438만 8,000가구)의 16%에 이른다. 그러나 영국의 자가 점유율은 2002년 69.9%의 정점 이후 계속 감소 추세로, 2006년 이후 2012년까지 자가 점유 가구 수는 약 40만 가구가 줄었다(DCLG, 2013). 이런 점에서 Yates(2012)는 2000년 중반부터 영국의 다양한 ‘부담 가능한 홈오너십 제도(Affordable home ownership schemes)’가 자가 점

유율 제고 확대를 위해 도입되었지만 실제 소득 증가가 담보되지 않은 상황에서 높은 집값 부담은 자가 소유로 이어지지는 못했다고 지적하고 있다. 부담 가능한 홈오너십 제도에는 집값의 5%만을 초기 부담하는 주택담보대출(Equity loan)(자기 지분 5%, 정부 20% 대출 지원, 75%는 금융기관 차입 가능 구조), 집값의 25~75%의 부담으로 자가 소유가 가능한 소유권 공유제(Shared ownership scheme), 그리고 2013년 우리 정부가 영국 모델에 근거하여 도입한 공유형 모기지 제도인 Shared Equity가 있다. 영국 정부는 이 외에도 공공임대주택을 대상으로 5년간 임대료를 할인해주고 임차인이 이를 향후 주택구입 자금 조달 시 스스로 저축을 통해 조달할 수 있게 해주는 Rent to HomeBuy, 공공임대주택 임차인과 사업주체가 주택 지분을 공유하고 향후 주택 구입 시 임차인의 공유 지분에 따라 주택구입 가격을 할인해주는 Social HomeBuy 제도 등을 시행하고 있다. 그러나 이러한 다양한 프로그램에도 불구하고 영국의 자가 점유율은 2002년 이후 계속 하락하고 있으며, 25~34세 가구의 자가 점유율은 1992년 67%에서 2012년 43%로 감소, 35~44세 가구의 자가 점유율도 동 기간 79%에서 63%로 감소했다(Pawson and Wilcox, 2013). 전체 주택거래 실적에서 차지하는 생애 최초 주택구입 비중도 2010년 이후에는 10%에도 미치지 못하고 있다(DCLG, 2013). Stephens 외(2008)는 70% 이상 수준까지 도달하려는 영국 정부의 자가 소유 확대정책은 국민들의 자가 소유에 대한 높은 선호에 부응하고 자가 소유의 긍정적 외부 효과만을 고려한 정치적 지원이라고 지적하고 있다.

호주의 자가 점유율은 1965년 71.4% 정점 이후 거의 45년간 거의 1~1.5% 정도 수준에서 하향 정체된 양상이다. 2012년에는 다소 상승한 70.0% 수준이다. 1950년대 이미 63.3%를 기록한 자가 점유율은 공공임대주택을 기존 임차인에게 유리한 조건으로 매각한 불하 정책과 생애 최초 주택구입자에 대한 직접 보조금 지원, 조세 지원의 결과라고 볼 수 있으나 무엇보다 이 기간 동안의 좋은 경제 상황과 인구 증가 요인이 크다고 볼 수 있다(Yates, 2011). 그러나 1980년대 이후 자가 중심적 주택정

책 기초의 불안 요인이 가시화되고 있다. 주택 공급 제약으로 인한 주택 가격 지속 증가, 높은 인구 및 가구 증가율, 그로 인한 주택 수요가 증가하고 있으나 주택 차입 여건만 좋아지고 차입 규모만 늘어날 뿐 34세 이하 연령층의 자가 점유율은 지속적으로 감소하고 있다. 자가 점유율의 지속가능한 성장의 기초 체력이 인구와 가구 증가, 소득 증가 요인인데, 가구는 늘어나는데 소득 증가가 뒷받침되지 않은 현재 구조로는 향후 자가 점유율 확대는 매우 회의적이라 볼 수 있다(Yates, 2011). 특히 지속적인 주택가격 상승은 기존 자가 소유자와 무주택자 간의 자산 분배 구조를 더욱 악화시켜 주택 자산 양극화 문제가 가시화되고 있다. 젊은 계층은 이미 부담 가능하지 않는 시장 여건으로 자가 시장에 참여조차 할 수 없는 상태여서 향후 호주의 자가 소유 성장은 기대하기 어렵다는 전망도 제시되고 있다(Yates, 2011). 그러나 호주는 캐나다와 마찬가지로 2008년 금융위기 이후 다른 유럽 국가와는 달리 기존 자가 소유자의 사회 안정감을 강화하는 정책보다는 생애 최초 주택구입자를 지원하는 정책에 초점을 두고 있다. 생애 최초 주택구입자 지원을 위해 2000년 도입된 ‘생애 최초 주택구입자 보조금(First Home Owners Grant: FHOG)’은 ‘대출’ 방식이 아닌 ‘보조금’이다. 즉, 생애 최초 주택 구입 시 정부가 7,000달러(한화로 약 728만 원)의 보조금을 1회에 지급하며, 이 제도는 2008년 금융위기 이후 ‘생애 최초 주택구입자 촉진책(First Homeowner’s Boost: FHOB)’으로 강화되어 보조금 규모가 1만 4,000달러로 증액되었다. 물론 이러한 제도가 젊은 계층의 자가 점유율 증가로 직접 이어지지는 못한 채 주택 구입 시기를 앞당기는 경기 부양책의 일환이 된 한계는 있으나 호주의 자가 소유 정책의 초점이 기존 소유자보다는 생애 최초 주택구입에 초점을 둔 점에서는 고무적이라 볼 수 있다. 호주의 전체 주택매매거래량 대비 생애 최초 주택구입자 구입거래 건수는 1990년 이후 평균적으로 20% 수준이나, 2003~2008년 13~18%, 촉진책이 지원되었던 2009~2010년 간은 25~30% 수준을 나타내고 있다(ABS, 2014). 이는 우리나라의 2008년 이후 생애 최초 주택구입 거래 건수 비중의 2~3%에 비한다면 매우

높은 수준이다.

캐나다의 지속적인 자가 점유율 성장 요인은 1946년 설립된 주택금융공사(CHMC: Canadian Mortgage and Housing Corporation)의 모기지 지원 및 보증 확대 조치, 주택 구입 시 초기 자본금(down payment) 5% 요건의 역할이 컸다고 볼 수 있다(<http://www.cmhc-schl.gc.ca>). ‘생애 최초 주택구입자의 주택자금 인출 제도(First Time Home Buyers Plan)’도 자가 소유를 노후 저축 목적으로 활용할 수 있는 기회가 된다는 점에서 주택 구입을 장려하고 있다. 생애 최초 주택구입자는 주택 구입 시 제출한 자신의 노후 은퇴 저축 계획(registered retirement savings plans: RRSPs)에 따라 1년에 2만 5,000달러(한화로 약 2,600만 원)를 인출할 수 있다. 이 인출금은 15년 상환 조건이며, 연간 최소 상환금은 총 인출금의 1/15 수준이다. 만약 한 해 2만 5,000달러를 전액 인출할 경우 연간 상환금은 1,667달러(174만 원 정도)가 된다. 생애 최초 주택구입 요건은 최근 4년간 무주택자이면 된다. 또한 신규 주택구입자에 대해서는 세액 공제(Home Buyer Tax Credit)가 시행되고 있는데 연간 최대 소득공제액은 750달러(약 78만 원)이다. 2008년 금융위기 이후에는 생애 최초 주택구입자에 대하여 기존의 세액 공제 방식을 확대 시행하기도 했다. 이러한 생애 최초 구입자 중심의 자가 소유 지원 방법은 미국의 기존 소유자 대상의 모기지 이자에 대한 소득공제와는 매우 상이한 접근 방식이라고 볼 수 있다. 이런 점에서 캐나다의 자가 점유율은 1970년대 이후 지속적인 증가세를 이어가며 2010년 70.0%로 정점 이후 현 상태를 유지하고 있다.

일본은 1951년 주택금융공고의 설립 및 주택공급 확대로 1965년 이미 자가 점유율이 64.0%의 정점대에 이르는 성과를 낳았다. 그러나 5년 뒤에 큰 감소가 있는 후에 다소 회복되긴 했으나 1990년대 이후 60%대 수준을 유지하고 있다. 자가 점유율 제고를 위해 일본 정부는 지속적으로 주택자금 대출 확대 및 지원 요건 완화, 금리 인하(1990년 후반 10년 동안 2%), 초기 부담금도 20%에서 10%까지로 낮췄지만, 자가 점유율 제고로는 이어지지 못했다(Hirayama, 2007). GDP 대비 주택담보대출 잔액은

1980년 19.4%에서 2000년 37.3%로 높아졌으나, 1990년대 부동산 버블 붕괴 이후 주택시장이 회복되지 못한 채, 자가 점유율도 20년간 정체 현상을 보이고 있다(Richard and Doling, 2012). Izuhara(2010)는 일본의 주택 시스템은 전형적인 가족 중심적 주택 모델(family-centered housing model), 토건주의적 주택 시스템(land-oriented housing system), 자가 소유 지배구조(homeownership dominance)에서 격차 사회(gap society), 독신 가구 증가, 고령화 등으로 이미 주택시장이 정상 궤도에서 크게 벗어난 상태라고 보았다. 특히 젊은 세대의 주택 경로는 부모 집에서 독립 주거로 옮겨가는 주택 사다리(housing ladder)가 붕괴되면서 과거 일방향적인 자가 소유 경로에서 이제 자가 부문과 임대 부문이라는 이원적 주택 궤도(dual housing trajectory)로 나뉘지고 있다고 보았다. 또한 2004년 핵가족을 위한 공공임대주택의 공급 폐지, 공공임대주택의 민영화, 2007년 주택금융공사의 폐지는 이러한 상황을 더욱 가속화시킬 우려가 있다고 지적했다. 전통적인 주택 체계의 붕괴로 인한 최대의 희생자는 젊은 세대들로 인식되고 있는데, 이들의 자가 점유율은 1978년에서 1998년간 1/5이 감소했다(Richard and Doling, 2012).

세계적으로 최고 수준의 자가 점유 국가인 싱가포르는 1960년대 이후 국가 차원의 공공주택 구입 촉진 정책을 다문화 사회의 정치적 통합과 경제 성장의 기반으로 추진했다. 공공주택(HBD 분양주택) 구입 지원은 1960년 주택개발청(HDB: Housing Development Board) 설립 및 1968년부터 국민연금(CPF: Central Provident Fund)을 통해 강력하게 추진되었다. 주택 구입자는 CPF에서 2003년까지는 초기 부담금 20%를 자기 부담 없이 전액 인출할 수 있었으나, 노후 연금 부족, 투기 등의 문제로 인하여 2004년 이후부터는 주택 구입 시 초기 부담금의 2%를, 2008년에는 10%를 자부담하도록 변경되었다. 싱가포르의 자가 점유율은 1990년에 이미 88% 수준을 기록했고 2000년 정점인 92%까지 상승했으나 금융위기 이후 2010년에는 87%로 다시 낮아졌다. 2012년 자가점유율은 다시 90%로 높아졌으나, 향후 정점 수준까지의 제고 가능성이 중요한 정책적 관심이

되고 있다.

### 3) 정책적 시사점

자가 부문에 한하여 주택 체계를 유형화하기는 다소 무리가 있으나, 자가 점유율이 높은 상위 6개 국가는 자유주의 복지국가 유형으로 간주할 수 있다. 이들 국가의 특징은 공공임대주택 비중이 낮고(영국 예외), 이 부분은 점차 축소되고 잔여화되는 반면, 자가 소유 촉진책은 국민 대다수를 위한 보편적 주택정책으로 추진되어왔다는 점이다. 일본과 같이 1990년대 이미 부동산 버블 붕괴로 자가 점유율이 정체된 국가도 있으나, 그 외는 2008년 금융위기 이전까지 자가 소유 촉진 정책은 상당히 효과적이었다고 볼 수 있다. 그러나 2000년대 주택가격 붐이 자가 소유 붐과 맥을 같이하면서 버블 붕괴는 자가 소유 부문에도 큰 타격을 주었으며, 그동안 잠재해 있던 불편한 진실들이 이제 사회경제적 이슈와 복지 이슈로 가시화되고 있다.

지난 20년간 해외 국가들의 자가 부문의 성장과 최근 변화들을 볼 때, 향후 우리나라의 자가 부문의 미래 성장 가능성과 발전 방향을 논의함에 있어 다음과 같은 점을 고려하고 유념할 필요가 있겠다. 첫째, 자가 부문의 성장은 무엇보다 지속적인 인구 및 가구 성장과 소득 증가가 전제되어야 가능하다는 점이다. 둘째, 초기 구입 부담과 차입 제약 완화, 대출 규모 확대가 단기적으로는 주택구입을 용이하게 할 수는 있으나 장기적으로는 가구의 부담능력 자체의 개선을 의미하지 않는다는 점이다. 2008년 금융위기 이후 많은 국가에서 주택가격 급락과 자가 소유율 하락은 이를 반증하고 있다. 대출 의존적이고 조세 효과적인 자가 소유 촉진의 부실에 대해 간과해서는 안 될 것이다. 셋째, 기존 소유자들의 자가 유지 기반을 공고히 하기보다는 생애 최초 주택구입 가구 지원을 강화하는 것이 자가 부문 성장의 내실화에 기여할 것으로 보인다. 넷째, 신규 주택공급의 중요성을 인식할 필요가 있다. 많은 국가에서 자가 소유를 촉진하

면서도 가장 간과했던 점은 신규 주택공급에 대한 부분이다. 2000년대 초중반 전 세계적인 주택가격 동조화 현상은 자가 수요 증가에 따른 결과이기도 하지만 신규 주택공급 제약에 따른 수급 불균형 원인이 크다고 볼 수 있다. 다섯째, 최근 자가 소유율 하락의 원인에는 30대 젊은 가구의 자가 소유율 하락이 큰 원인이다. 이는 금융위기 이후 더욱 엄격해진 금융 규제로 젊은 세대의 주택시장 진입이 여의치 않기 때문이다. 공공 임대주택은 더욱더 저소득층에게 집중된 채 잔여화된 이미지로 묘사되고 자가 소유로의 길이 막힌 상태에서 젊은 가구들이 선택할 수 있는 주거 대안은 민간임대주택 이외에는 없는 상황이다. 미래 자가 성장의 동력인 젊은 세대들의 내 집 마련을 지원하는 새로운 정책 구상이 필요한 시점이지만 많은 국가들은 아직까지는 기성세대의 자가 소유 유지 기반을 지키는 것에 머무르고 있는 상황이다. 우리의 경우도 젊은 가구들의 자가 보유율이 매우 낮다는 점에서 이들의 미래를 위한 부담 가능한 주택과 부담 가능성 제고를 위한 제 방안이 좀 더 적극적으로 모색될 필요가 있다. 여섯째, 자가 소유의 최고점은 싱가포르와 같은 도시 국가에서 90%대에 이르기도 하지만 평균적으로 약 70%대에서 머무르고 있다. 이는 10가구 중 3가구 정도는 어떠한 지원에도 불구하고 자가 소유가 어려운 계층이 존재한다는 의미라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 무주택 임차 가구를 위한 다양한 주거 대안이 튼튼한 자가 부문을 만드는 데 중요한 역할을 할 것이다. 일곱째, 자가 소유의 정치화를 지양해야 할 것이다. 지난 20년간 해외 국가의 자가 소유 부문의 큰 성장의 가장 큰 후유증이라고 한다면 자산 양극화, 세대 양극화 등 부의 불균등한 분배 문제이다. 주택 자산을 보유한 자와 그렇지 못한 자 간의 자산 격차, 자가 소유자 우대 사회(homeownership society)에서 임차인은 정부의 정책 기대에 조화되지 못한 채 점차 하층은 혹은 주변화된 계층으로 밀려나는 상대적 박탈감을 느낄 수 있다. 이렇듯 공공임대주택이 점차 사회에서 배제되는 양상은 무리한 자가 소유 촉진의 결과일 수 있음을 주지해야 할 것이다.

Yates 외(2008)는 주택 시스템의 지속가능성이란 “주택 스트레스의 증

가 방지를 위한 현재 주택 공급 시스템의 능력”으로 정의하며, 같은 맥락에서 자가 소유의 지속가능성이란 지불능력을 기반으로 한 현세대와 미래 세대의 자가 소유 접근성으로 정의하고 있다. 오늘의 자가 점유는 내일의 주거 복지가 될 수 있지만, 세대 간 자가 소유 격차 문제가 해소되지 않는다면 자가 소유의 지속가능성은 기대하기 힘들 것으로 보인다. 그렇다면 우리의 자가 부문의 미래는 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가?

#### 4. 미래 전망: 자가 소유 부문의 성장 가능성과 향후 발전 방향

자가 부문의 미래를 진단하기 위해 우선 인구 및 가구 증가와 신규 주택 공급으로 인한 자연 성장 가능성을 예측해보며, 향후 성장 궤도에 영향을 미칠 수 있는 요인으로는 주택금융의 기능, 단독가구 및 고령화, 자가 수요 측면에서 살펴본다.

##### 1) 자가 보유율 유지 및 제고 가능성 진단

###### (1) 자가 보유율의 자연 성장 가능성 전망: 가구 증가와 신규 주택공급 지속 효과 기대

그동안 자가 소유가 지속적인 가구 성장과 신규 주택공급에 따라 가능했다는 점에서, 향후에도 이러한 가구 성장과 신규 주택공급이 어느 정도 자가 소유 확대에 기여할 수 있을 것이라 본다. 자가 보유율은 2010년 61.3%로 지난 5년(2005년 60.3%)에 비하여 1.0%포인트 증가했다. 지난 5년간 자가 보유 가구 수는 105.4만 가구가 늘었고, 이는 전체 가구 증가수(145.2만 가구)의 72.6%를 차지한다. 즉, 늘어난 10가구 중 7가구가 주택 소유자가 된 셈이다.

총량적으로 자가 소유의 모집단이라고 할 수 있는 전체 가구 수는 2030년까지 계속 증가할 전망이다(통계청, 2012a). 통계청의 장래 가구 추

계에 따르면, 2020년 가구 수는 1,987.8만 가구로 2010년에 비하여 253.9만 가구가 더 늘어나며, 2030년에는 2020년보다 183.9만 가구가 더 늘어날 전망이다. 따라서 가구 수 증가 속도에 따라 자가 보유 가구 수도 증가한다면, 자가 보유율은 현행 수준을 계속 유지하게 될 것이다. 자가 보유율이 현행 수준을 유지하기 위해서는 2020년까지 자가 보유 가구 수는 155.6만 가구가 늘어나야 한다. 2020년까지 자가 보유율이 현재보다 1%포인트 더 증가(62.3%)하려면 자가 보유 가구 수는 175.5만 가구, 2%포인트 더 증가(63.3%)하려면 195.4만 가구, 3%포인트 더 증가(64.3%)하려면 215.3만 가구가 늘어나야 가능하다. 2020년까지 연평균 신규 주택 공급 계획 39만 호를 적용할 경우<sup>11)</sup> 10년간 신규 주택공급 호수는 390만 호이다. 신규 공급에서 공공임대주택이 연평균 약 11만 호가 공급될 예정이라는 점에서 신규 분양주택 공급 물량은 280만 호가 될 것이다. 지난 5년간 추세대로 신규 공급의 40~50%가 정도가 자가 소유 부문으로 흡수된다고 가정한다면, 향후 신규 주택공급 물량의 112만~140만 호 정도(연간 11.2만~14만 호)는 자가 소유로 흡수될 수 있는 물량이다. 그러나 이 정도 수준으로는 <표 6>의 목표 달성 가구 수에 크게 미치지 못하는 수준이다. 향후 2020년의 자가 보유율이 현재 수준을 유지하기 위해서는 매년 자가 보유 가구 수가 15.6만 가구씩 늘어나야 하며, 목표 가정치인 62.3%, 63.3%, 64.3%를 각각 달성하기 위해서는 매년 17.6만~21.5만 가구씩 늘어나야 가능하다. 현행 수준 유지 및 상향 증가를 위해서는 최소한 신규 분양주택 공급 물량(280만 호)의 56~77%는 자가 부문으로 흡수되어야 가능하다.

이러한 단순한 가정은 신규 주택건설 물량의 어느 정도까지가 자가 소유로 흡수되어야 현행 수준 유지 및 상향될 수 있을 것인가를 판단해 본 것이다. 또한 이는 기존 주택 거래에서 자가 보유자들이 계속하여 자가를 유지하는 것을 전제로 한 것이다. 과거 5년간의 경험에서 볼 때, 연

11) 제2차 주택종합계획(2013~2022)에서 2022년까지 연평균 신규 주택건설 39만 호 계획을 적용했다(국토교통부, 2013.12.30 보도자료).

<표 6> 향후 가구 수 전망에 비추어 본 자가 보유 가능 가구 수 추계  
(단위: 만 가구)

구 분		2010년 (인구주택 총조사)	2020년 가구 수	2010~2020 년 증가 가구 수	2030년 가구 수	2020~2030년 증가 가구 수	
일반 가구 수(추계)		1,733.9	1,987.8	253.9 (증가율 14.6%)	2,171.7	183.9 (증가율 9.3%)	
자가 보유 가구 전망			자가 보유 가구 수 (추산)	10년간 증가가구 (목표달성 가구 수)	자가 보유 가구 수 (추산)	10년간 증가가구 (목표달성 가구 수)	
자가 보유율	2010년 수준 유지(61.3%)	자가 소유 가구 수 10,629	1,218.5	155.6	1,331.3	112.7	
	목표 가정		62.30%	1,238.4	175.5	1,353.0	114.6
	63.30%		1,258.3	195.4	1,374.7	116.4	
	64.30%		1,278.2	215.3	1,396.4	118.2	

간 자가 보유 가구 수가 21.1만 가구씩 늘어난 점을 감안한다면 향후 적어도 신규 주택공급의 56% 이상이 자가 부문으로 흡수되어야 2020년 자가 보유율은 현행 수준 유지 및 다소 상향될 가능성이 있다. 물론 이러한 신규 분양주택이 자가 부문으로 제대로 흡수되기 위해서는 생애 최초 주택구입자 등 무주택 실수요자에 대한 주택구입 자금 지원 등 정부의 구매력 지원이 충분히 뒷받침되어야 가능할 수 있을 것이다.

## (2) 공공분양주택의 감소와 주택금융의 강화

공공분양주택은 국민주택기금을 지원받아 공공부문이 무주택 서민을 대상으로 공급하는 중소형 주택이다. 1983년 제도 신설 이후 2011년까지 총 179.9호(연평균 6.4만 호)가 지원되었다(국토교통부, 2012b). 공공분양주택의 공급은 1990~1997년 연평균 13.6만 호로 전체 주택공급의 21.6%를 차지했으나, 1998~2008년간은 연평균 3.2만 호(전체 주택공급의 6.7%)로 크게 감소했고, 2009년 이후 보금자리주택 도입으로 2012년까지는 연평균 4.8만 호(전체 주택공급의 10.0%)가 건설되었으나, 2013년 사실

상 보금자리주택 분양공급이 종결됨으로써<sup>12)</sup> 공급 실적은 9,726호에 그쳤다. 공공분양주택 중 60m<sup>2</sup> 이하 규모는 소득 및 자산 기준을 적용받으며, 주로 청약저축가입자를 대상으로 엄격한 배분 기준에 따라 공급되는 방식이다. 민간분양주택에 비하여 이러한 엄격한 자격과 배분 기준으로 인하여 공공분양주택은 그동안 무주택 실수요자에게 시세보다 저렴하게 주택을 공급하는 역할을 해왔다. 2013년 신정부 들어 정부는 주택시장 침체와 수급 조절을 위해 시장 침체에 도입된 보금자리주택 공급을 사실상 포기하면서 2017년까지 공공분양주택은 연간 2만 호 수준으로 축소하겠다는 방침을 발표했다(국토교통부, 2013f). 대신 이러한 축소 부분은 2014년 통합 확대 시행되는 디딤돌 대출과 공유형 모기지 제도로 대체할 예정이다.

디딤돌 대출은 2014년에 최대 10만 가구를 대상으로 9조 원이 지원될 예정이며, 공유형 모기지는 2014년 최대 1.5만 가구를 대상으로 2조 원이 지원될 예정이다(국토교통부, 2014). 공유형 모기지 제도는 주택거래 활성화 측면에서 도입되었다고도 볼 수 있으나, 정책의 무게 중심이 과거와는 상당히 달리 자가 소유 지원에 초점을 두고 있다. 그러나 새로운 통합 대출인 디딤돌 대출과 공유형 모기지 지원을 모두 합할 경우, 11조 원 규모인데 이는 2012년 보금자리론 단일 지원 규모에도 못 미치는 수준이다. 정책 금융 지원 확대 조치가 생애 최초 주택구입 등 무주택 가구의 내 집 마련에 큰 역할을 할 수 있을 것이나, 지금까지의 지원 규모

12) 2008년 정부는 보금자리주택 150만 호 공급 계획(2009~2018)을 발표하여, 공공분양 70만 호, 공공임대 80만 호 건설을 목표로 했다. 보금자리 공공분양은 이전 시기와는 달리 분양대상자를 차별화 및 특성화하여 할당 형태의 공급 방식(생애 최초 주택구입자 20% 할당, 신혼부부 15% 할당, 3자녀 10% 할당, 노부모 부양 5% 할당 등)을 통해 무주택 서민의 자가 보유 확대를 목표로 했고 시행 과정에서 사전예약제를 도입하는 등 새로운 관점에서 자가 보유를 확대하고자 한 정책이었다. 그러나 시세보다 15% 내외로 저렴한 공급 방식은 2008년 이후 주택시장 침체로 인하여 오히려 정책 선호도 및 설득력에서 한계를 보였고, 민간시장 구축 문제와 지원의 형평성 문제로 많은 비난을 받았다. 2013년까지 보금자리 공공분양주택은 당초 목표인 80만 호에 크게 미치지 못하는 4.5만 호에 그쳤다.

에 비한다면 구입 자금 지원을 획기적으로 늘렸다고 보기는 어렵다. 한편, 2010년 이후 여러 차례의 주택시장 정상화와 주택거래 활성화 차원에서 시장 과열기 도입된 수요 억제 대책(투기지역, 투기과열지구, 주택거래 신고지역, 분양권 전매 제한, 민영주택 재당첨 금지 등)이 2013년까지 모두 폐지(전매 제한 기간은 완화)되었다. 2006년 이후 투기 억제 차원에서 시행되어왔던 주택구입 가격 대비 대출금 비중(LTV)과 총부채상환 비율(DTI)도 은행권이 자율적으로 운용토록 함에 따라 현재 주택구입 자금의 차입조달 여건은 상당히 좋다고 볼 수 있다. 그러나 주택구입 가격에 대한 부담과 늘어나는 가계 부채 문제로 인하여 향후 자가 소유 증가는 금융지원 강도에 따라 가능할 수 있으나, 중요한 것은 부담능력의 문제로 귀결될 것이라 본다. 따라서 향후 실수요자의 자가 소유 확대는 과연 이러한 정책 금융 강화가 과거 금융이 부재하던 시절 공공분양주택의 생애 최초 주택구입 지원 효과 그 이상의 성과를 낼 것인지에 달려 있다고 볼 수 있다.

### (3) 단독 가구 증가 및 고령화는 자가 보유 감소 요인

상기의 가구 수 증가와 신규 주택건설 공급에 따른 자가 보유율 전망은 매우 낙관적이다. 이는 과거와 같은 경제 여건과 주택시장 상황을 상정한 것이다. 그러나 향후 가구 수 증가의 구조를 보면, 단독 가구와 고령 가구가 크게 늘어난다. 단독 가구는 2010년 4가구 중 1가구 정도이지만, 2020년에는 3가구 중 1가구가 될 전망이다. 단독 가구의 자가 점유율은 2000년 이후 31~32% 수준을 유지하고 있으며,<sup>13)</sup> 자가 보유율은 2010년 35.3%, 2012년 36.1%이다(국토교통부, 2013a). 전체 가구에서 늘어나는 단독가구의 비중을 감안할 때 현재 이들의 낮은 자가 보유율이 어떻게 변화할지에 따라 향후 전체적인 자가 보유율 수준에 큰 영향을 미칠 것이라 본다.

13) 1인 가구의 자가 점유율은 2000년 32.1%, 2005년 31.1%, 2010년 31.9%이다(통계청, 2012).

<표 7> 가구원 수별 구성비 추이  
(단위: %)

가구원 수	2010년	2020년	2030년
1인 가구	23.9	29.6	32.7
2인 가구	24.2	29.0	33.0
3인 가구	21.3	23.1	20.2
4인 가구	22.5	15.7	11.3
5인 가구 이상	6.2	3.6	2.3
전체 가구	100.0	100.0	100.0
평균 가구원 수	2.71인	2.42인	2.24인

<표 8> 가구주 연령별 구성비 추이  
(단위: %)

가구주 연령		2010년	2020년	2030년
가구 형성층	24세 이하	2.7	2.4	2.1
	25~34세	13.8	10.5	8.4
핵심 주택 수요층	35~44세	23.7	17.4	13.6
	45~54세	25.5	22.0	17.7
장년층	55~64세	16.6	28.3	22.8
고령층	65세 이상	17.8	24.0	35.4
전체 가구		100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 장래 가구 추계 자료(2013).

65세 이상 고령 가구도 점차 늘어난다. 인구 고령화는 자가 보유율 증가라는 순기능도 있으나, 이들의 자가 점유율이 1990년 78%에서 2010년 70%로 감소했고, 자가 보유율은 2010년 75.7%, 2012년 73.5%로 감소했다. 큰 폭의 감소는 아니지만 자가 보유율 정점 연령대인 이들의 자가 보유율 감소 역시 향후 자가 보유율 수준에 중요한 영향을 미칠 것이다. 단독 가구 중 65세 이상 고령 가구 비중이 25.7%라는 점에서 어느 정도 자가 보유율 영향 정도는 상쇄되겠지만, 이들의 공통적 특징이 저소득이라는 점이 향후 자가 보유율 유지에 중요한 영향을 주게 될 것이다.

단독 가구의 소득 수준은 전체 가구 소득 대비 약 43% 수준으로, 단독 가구 중 76%는 저소득층으로 볼 수 있다(현대경제연구원, 2010). 빈곤을 관점에서 볼 때 중위소득 50% 이하 상대 소득 빈곤율(시장소득 기준)은 2003년 13.1%에서 2010년 15.0%로 증가했는데, 1인 가구를 포함할 경우 2010년 빈곤율은 17.0%로 늘어나게 된다. 노인 빈곤율도 2003년 44.6%에서 2010년 50.9%로 증가했고, 단독 노인가구까지 감안할 경우 노인 빈곤율은 59.1%로 증가하게 된다(한국보건사회연구원, 2013). 따라서 이러한 인구·가구 구조의 변화 특성을 감안한다면, 전체 가구 중 점차 증가하는 단독 가구와 고령화 문제는 향후 자가 보유율 제고 가능성에 중요 변수가 되리라 본다.

(4) 자가 선호 감소와 무주택 임차 가구의 낮은 자가 전환율

자가에 대한 선호도와 수요는 자가 소유 결정에 중요한 영향을 미친다. 주거실태조사의 분석 결과에 보면, 향후 2년 내 이사 시 자가 선택 비율은 점차 줄어들고 있다. 2006년 50%대의 자가 선택 비율은 2012년 44.2%로 감소했다. 향후 이사 시 가구가 선택하게 되는 점유형태로 ‘자가’ 선택이 절반도 안 되는 수준이다(<표 9> 참조). 이러한 감소하는 자가 선택 비율은 전세 가구의 자가 전환율과 보증부 월세 가구의 자가 전환율 감소에 따른 결과라고 볼 수 있다. 반면, 현재 자가 점유자들은 향후 이동 시에도 자가를 계속 유지하는 비율은 2008년 이후 계속 늘어나 2012년에는 87.3%이다. 즉, 이는 기존 자가 점유자들은 계속하여 자가를 유지할 가능성이 매우 높으나, 임차 가구들은 자가로 전환하게 될 가능성이 점차 줄어들을 의미한다. 특히 월세 가구보다 전세 가구의 자가 전환율 감소가 크다는 점에서 향후 자가 보유율 전망은 그리 밝지 않다고 볼 수 있다.

가구주 연령대별로 자가 유지율 및 자가 전환율을 보면, 연령 증가에 따라 자가 유지율은 매우 높다. 즉, 자가 점유자들이 계속 자가로 잔류하게 될 가능성이 매우 높다. 특히 55~64세 연령층, 65세 이상 고령층의 자가 유지율은 각각 91.3%와 93.5%로 매우 높다. 이러한 경향과 유사하게, 김준형·김경환(2011)은 은퇴 연령층의 자가 가구 10가구 중 8~9가구

<표 9> 향후 2년 내 이사 시, 자가 선택 의사 비율

(단위: %)

구분		2006년	2008년	2010년	2012년
향후 자가 선택 비율		49.9	50.9	48.3	44.2
자가 유지율(자가 → 자가)		83.1	82.9	84.5	87.3
자가 전환율 (임차 → 자가)	전세 → 자가	44.5	44.6	38.7	41.2
	보증부 월세 → 자가	25.5	22.1	19.7	19.3
	월세 → 자가	18.9	20.7	19.2	27.0

주: 향후 2년 이내 이사 가구 중 주택점유형태 선택 결과에 근거.

자료: 국토교통부, 주거실태조사(각 연도), 원자료 분석 결과.

<표 10> 가구주 연령대별 향후 2년 내 이사시, 자가 선택 의사 비율  
(단위: %)

구 분		34세 이하	35~44세	45~54세	55~64세	65세 이상
2012년 조사 결과	자가 점유율	19.7	36.2	44.6	58.7	62.6
	자가 보유율	20.0	42.8	57.3	71.4	73.5
향후 이사 시 자가 선택 비율		24.3	41.1	48.6	70.5	59.8
향후 이사 시 점유형태 방향	자가 유지율 (자가→자가)	88.4	81.1	86.2	91.3	93.6
	자가 전환율 (차가→자가)	20.7	32.1	36.0	53.1	37.3

주: 향후 2년 이내 이사 가구 중 주택점유형태 선택 결과에 근거.

자료: 국토교통부, 주거실태조사(각 연도), 원자료 분석 결과.

는 수년이 지난 뒤에도 계속 자가 점유를 유지한다는 연구 결과에서도 분석된 바 있다. 따라서 향후 10년간은 고령 가구가 소유 주택을 처분하고 임차로 이동하는 자가 탈락 현상은 극히 제한적으로 발생하게 될 것이다. 반면, 35~44세의 자가 점유 가구들의 자가 유지율은 81.1%로 다른 연령층에 비해 낮다. 역으로 이들의 자가 탈락률(1-자가유지율) 18.9%은 다른 연령층에 비하여 매우 높다. 이들 연령층의 자가 전환율도 다른 연령층에 비하여 매우 낮은 20.7%이다. 34세 이하 젊은 연령층과 핵심 주택수요층이라고 볼 수 있는 35~54세의 자가 선택 비율도 매우 낮게 나타나고 있다. 따라서 기존 주택 소유자들이 계속하여 자가를 유지해나가는 능력뿐 아니라 무주택 임차가구의 자가 전환이 얼마나 원활히 이루어질 것인가가 향후 자가 보유의 성장 가능성에 중요한 영향을 미칠 것이라 본다.

## 2) 자가 부문 성장의 의미와 향후 발전 방향

전체 주택시장에서 자가 소유 부문의 크고 작음이 시장 안정이나 주거복지를 좌우하지는 않는다. 그러나 자가와 차가라는 점유형태의 선택

은 개별 가구의 효용의 문제를 넘어서 그 선택을 가능하게 한 제도적 환경과 국가의 역할이 절대적으로 중요하다. 따라서 정부가 무엇을 추구하고 어떤 수단을 선택했는지에 따라 각 점유형태는 순기능 혹은 역기능이 나타날 수 있다. 1980년대 이후 많은 국가는 자가 소유촉진 정책을 전면적으로 시행하고 이를 달성하기 위한 정치적 포부를 펼쳤다. 이것은 자가 소유의 긍정적 효과를 전파한 순기능도 있었지만, 그 메커니즘은 자가 소유 자체의 탁월한 우월함에서 비롯되었다기보다는 정치·경제학적 이데올로기와 관련 깊다고 볼 수 있다. 홈오너십 소사이어티의 탄생은 지속적인 주택과 주거서비스의 민영화를 통해 복지를 상품화시킨 결과라고도 볼 수 있다. 주택자산으로부터 자본이득을 얻도록 강조하는 신자유주의적 소유 이데올로기는 자가 소유촉진 정책을 정당화시켰고 이 이데올로기는 시장을 통해 개인의 이득을 약속했었다. 그러나 이러한 주택의 투자 의존성은 주택체계에 상당한 리스크를 수반함을 제3절의 비교론적 관점의 해외 사례로부터 잘 알 수 있다. 집값 상승이 부유층에 더 많은 이득을 안겨다 주므로 주택시장에서 얻은 수익은 사회적 평등을 확대하기보다는 사회적 불평등을 재생산할 가능성이 더 많다. 많은 정부는 자가 소유를 사회통합 차원에서 장려했지만, 그 결과는 소득 격차와 분배 구조를 더욱 악화시킨 결과로 나타났다.

우리나라의 경우, 내 집 마련 지원이 주택정책의 주요 목표이긴 하지만 자가 '소유'에 대한 절대적 선호도가 정책으로 가시화된 적은 없다. 한때 제1차 주택종합계획(2003~2012)에서 자가 점유율 목표를 2012년까지 65% 달성하겠다는 지표가 제시되기도 했으나, 실제 이 지표가 정책 목표로 설정되지는 않았다. 이러한 자가 소유 부문으로 쏠리지 않은 정책 기조로 금융위기 이후에 하우스 푸어 문제가 불거졌긴 하지만 그동안 비교적 안정된 자가 소유 부문을 유지하고 있다고 볼 수 있다. 가계 부채 문제와 주택담보대출 문제가 경제 부담으로 작용하고 있긴 하지만, GDP 대비 주택담보대출 잔액<sup>14)</sup>의 비중은 29.3%로 해외 국가들에 비한다면 매우 낮은 수준이다. 일본이 버블 경제 이후 침체되는 자가 소유 부문의

확대를 위해 주택담보대출을 크게 확대한 2000년의 주택담보대출 잔액의 GDP 비중 37.3%에 비해도 낮은 수준이다. 2000년대 중반 높은 집값 상승으로 주택자산 양극화 문제가 부각되었지만 불과 4~5년 뒤에는 주택자산 위기 문제로 변모되었다. 이런 상황에서 외국에서처럼 유주택자와 무주택자 간의 자산 격차 문제나 세대 갈등은 그 잠재성은 크나 아직 사회적 문제로 비화되지는 않고 있다. 자가 점유 부문의 트렌드는 '정체'로 표현될 수 있지만, 한편으로는 큰 성장도 없었지만 큰 위축도 없음을 의미한다.

이런 점에서 자가 부문의 성장의 의미는 자가 보유율 자체가 몇 퍼센트 되어야 한다는 비중 관점보다는 주택시장 내 자가 소유 부문의 역할 제고 측면에서 접근할 필요가 있다. 해외 국가 사례에서도 보았듯이 자가율은 항상 정점만을 향해 나아갈 수는 없다. 일종의 사이클이 증명된 셈이다. 이런 관점에서 우리나라의 자가 소유 부문도 전세와 자가, 전세와 월세와 같은 관계 속에서 순환기적 사이클을 보일 것임을 예상해야 한다. 그러나 이러한 사이클의 변곡점은 일부 예외적인 사례도 있으나 거의 대부분은 70%대 수준에서 꺾어진다는 점을 주지할 필요가 있다. 또한 지나치게 관대하고 파격적인 금융지원이나 조세혜택은 일시적인 부담능력만 완화할 뿐 장기적으로는 부담능력 개선을 의미하지 않으며, 부담능력이 갖춰져 있지 못한 상황에서 자가 소유 부문의 지속가능한 성장은 기대하기 어렵다는 점도 유의해야 할 것이다.

이에 본고는 자가 부문의 성장의 의미를 주택시장 내 균형, 순환, 부담능력이라는 관점에서 규정하며, 향후 자가 부문의 정책 발전을 위해 다음과 같은 세 가지 사항을 제안하고자 한다. 첫째, 자가 부문 성장을 위한 명확한 정책 목표와 종합적 지원 체계가 마련되어야 한다. 자가 부문의 정책 기조는 무주택 가구의 주거안정에 초점을 두고 신규 시장 진입

14) 주택담보대출 잔액의 규모는 2013년 말 418조 원 규모(예금은행 329조 원, 그 외 금융권 89조 원)이며, 가계대출 중 주택담보대출 잔액 비중은 43.4%이다(한국은행, 2014).

자와 기존 주택의 교환 수요에 대해 균형감 있는 정책 설계가 필요하다. 무엇보다 생애 최초 주택구입을 장려하기 위해 대출 프로그램 이외에도 자산이나 신용기반이 취약한 가구를 위한 보증 시스템을 강화하고 이들이 거주하는 기존 임차주택을 구입 시 조세혜택을 주는 방법을 통해 주택거래 활성화와 시장 침체로 매각에 어려움을 겪는 자가 보유자들을 동시에 지원할 수 있는 방안이 새롭게 강구될 필요가 있다. 둘째, 신규 주택시장 중심의 정책에서 기존 주택재고 중심의 거래 정책으로 전환할 필요가 있다. 기존 자가 가구가 계속 자가를 유지하고 해당 주택도 보전할 수 있도록 리모델링과 주택 교체(혹은 교환) 프로그램도 필요하다. 이는 필터링 관점에서 주택시장을 선순환시키는 방법이 될 것이다. 특히 자가 유지율이 높은 고령 가구가 주거 소비를 적절히 다운사이징할 수 있도록 자가 교체 수요를 지원해주는 것은 생활 고충이나 자가 상실에 따른 노후 불안을 예방해줄 수 있을 것이다. 우리나라의 자산 기반 복지 형태의 하나라고 볼 수 있는 ‘주택연금’은 2007년 도입 이후 7년째를 맞이하고 있지만, 지금까지의 실적은 매우 저조하다.<sup>15)</sup> 근본적으로 이것은 소유권 주체가 바뀐다는 점에서 집에 대한 애착이 큰 자가 고령층이 대거 참여하기는 어려운 여건이다. 일례로 1980년부터 일본에서 시행하고 있는 주택연금은 그 실적이 매우 저조해서 이렇다 할 제도적 위상이 되지 못했지만 2006년 도입된 자가 고령자를 위한 ‘고령자 주거이동 지원 프로그램(House Moving Support Scheme for the Elderly)’은 참여율이 높다(Richard and Doling, 2012). 이는 공개율이 높은 일본의 기존 주택재고 활용 측면이 강하긴 하지만, 고령자들이 자신 보유 주택의 소유권을 유지하면서 그대로 살되, 보유 주택의 일부를 임대용으로 활용할 수 있도록 지원하는 제도이다. 고령자들의 월세 보장을 위해서는 보증 제도가 그 역할을 하고 있다. 자가의 상실은 민간임대시장에서의 높은 임대료 부담이나 잦은 이사로 인한 주거 불안으로 이어질 수 있기 때문에 자가 상실 위험으로부터

15) 주택연금 지원 건수는 2007년 515건, 2008년 695건, 2009년 1,124건, 2010년 2,016건, 2011년 5,013건, 2012년 5,296건이다(한국주택금융공사, 2014).

의 예방 프로그램은 자가 소유 지원 정책의 중요한 아이템이 될 수 있을 것이다. 셋째, 어떤 주택을 어떻게 공급할 것인가가 이제 좀 더 심도 있고 현실적인 논의가 필요하다. 아파트 일변도의 신규 분양주택 시장은 자산이 부족할 수밖에 없는 사회초년생이나 신혼부부 등 젊은 세대들이 쉽게 진입하기는 어렵다. 1인 가구에게도 가족형의 신규 분양주택은 효용성 측면에서 쉽게 선택할 수 있는 대안은 아니다. 최근 도심형 생활주택과 같은 공급 유형 다양화가 진행되고 있으나 인구·가구 구조 변화를 수용하는 데는 한계가 있다. 따라서 그동안 공공분양주택의 역할을 대신하는 새로운 방식의 부담 가능한 주택(affordable housing)이 새로운 시각에서 개발될 필요가 있다. 그 형태는 초기 주택구입 부담을 완화하는 금융 설계 방식, 사업주체와 구입자가 지분을 공동 소유하는 방식이 있을 수 있으며, 현재 조건부 임대주택의 보급을 확대하여 일정 의무기간 거주 후 자가 소유로 연계되는 공급 프로그램이 필요하다. 그동안 공공임대주택이 자가 부문으로 제대로 흡수되지 못한 것은 그 대상이 주로 저소득층에 국한되었기 때문이다. 따라서 정책 대상을 중산층 범위까지 확대하고 조건부 임대기간도 3년, 5년, 7년, 10년 등 다양화하여 자가 소유로의 사다리 역할을 할 수 있도록 만들 필요가 있다. 5년 임대주택에 입주한 가구가 5년 내 자가 마련이 여의치 못하다면 해당 주택을 7년 혹은 10년 임대 계약으로 전환해주는 유연성도 필요하다. 지금까지의 방식은 수요자에 맞는 공급이라기보다는 공급에 맞는 수요자를 찾는 방식이다. 이제 이러한 정책 관행이 바뀌어야 하며, 수요가 있는 가구에게 필요한 지원을 찾아주어야 할 것이다.

## 5. 결론 및 제언

그동안 우리나라는 대량의 신규 주택 공급 정책과 2000년 이전까지 매우 제한된 공공 금융 지원을 통해서만 자가 소유를 지원해왔다. 지속

적인 주택가격 상승으로 인해 실수요자의 주택구입을 지원하는 제한적인 금융이나 조세 제도는 투기로 인한 시장질서 왜곡 차원에서 상당히 규제적이었고 부의 공평한 분배 차원에서 정당화되었다. 그럼에도 불구하고 지난 20년간 경제 성장과 지속적인 가구 증가로 인하여 주택 수요는 신규 주택공급으로 상당 부분 해소가 되었고 그에 따라 자가 보유율도 61.3%에 이르렀다. 신규 공급 이외 별도의 강력한 자가 소유 지원 정책이 없었음에도 자가 보유율이 60%를 넘는 현재 상황은 다른 국가에서 처럼 자가 소유를 유리하게 만드는 제도하에서도 60% 이상을 넘는 데 상당한 시일이 걸렸다는 점에서 높은 성과라고 볼 수 있다. 2005~2010년간만 보더라도 신규 공급의 47%가 자가 소유 부문으로 흡수되었다는 점은 무주택 가구의 주거 안정이라는 정책 목표가 어느 정도 실현되었고 개별 가구도 자산 형성의 기회가 되었다는 점에서 자산 기반 복지 근간을 이루었다고 볼 수 있다. 외국의 경우 높은 자가 점유율로 인한 부작용의 이면에는 지속적인 주택공급이 뒷받침되지 못했다는 사실을 주지한다면 국내 신규 공급의 지속성은 현시점에서 일부 과잉 공급의 우려도 낳고 있으나 그동안의 성과가 간과되어서는 안 될 것이다. 반면, 신규 공급의 절반가량은 임대용 주택으로 전환되었다. 이러한 과정에서 다주택 보유 문제와 주택 소유 집중화 우려가 있으나 어떻게 보면 이는 주택 정책적 틀 속에서 해법을 강구하기보다는 조세 정의 차원에서 접근하는 것이 바람직할 것이라 본다.

본 연구는 국내 주택 소유에 대한 담론이 상당히 미흡한 상황에서 그동안 우리나라의 자가 소유 지원 정책의 특징과 한계를 규명하고 향후 이 부문의 성장 가능성을 진단해보았다. 또한 지속 성장을 위해 비교론적 관점을 통해 자가 부문 성장의 의미와 향후 발전 방향을 모색해보았다. 결론적으로 향후 자가 소유 부문은 과거와 같이 신규주택의 공급 방식으로 확대될 여지는 있지만, 자칫 현재와 같은 규제 완화에 실수요자는 막상 구매력 부족으로 배제된 채 투자 수요가 신규 공급의 상당 부문을 차지하게 된다면 이는 결국 미래 세대의 부담능력을 악화시키게 될

것이다. 자가 소유 부문의 지속가능성은 부담능력을 고려한 현세대와 미래 세대의 자가 소유 접근성이라고 볼 수 있다. 따라서 자가 부문의 성장이 전체적인 주택시장 안정의 중추적 역할을 한다는 점에서 어느 한쪽으로 치우치지 않는 점유 중립성 관점을 견지하면서 점유형태 간 균형 발전이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

원고접수일: 2014년 5월 7일

심사완료일: 2014년 5월 25일

게재확정일: 2014년 5월 26일

최종원고접수일: 2014년 6월 11일

## ❖ Abstract

Prospect for the Homeownership Sector in South Korea:  
Future Growth Potential of Homeownership and Policy Directions

Jin, Meeyoun

The purpose of this study is to identify the natures and characteristics of homeownership policies in South Korea, their outcomes and limitations, and the growth potential of the homeownership sector. Homeownership policies in South Korea are characterized by new housing unit supply-oriented developmental growth model. And homeownership has been contributing in filling the gap of fragile public welfare and creating individual assets. Homeownership policies mainly depend on the supply of new housing units. 34.8% of new housing units were supplied between 1990 and 2005 and 47.0% between 2005 and 2010, contributing to the growth of homeownership in South Korea. Not only new housing supply ‘Steppingstone Housing Loan’ to be applied more widely in 2014 and ‘Share Equity’ will lead the growth of homeownership in the future. There are, however, factors that threatens the homeownership sector, such as low growth, uncertainty of housing market, increase in single households, declining demand for homeownership, growing number of aged poor, etc. In conclusion, the sustainable growth of the homeownership sector requires improved housing affordability, prevention against the loss of homeownership, focusing on the transactions of existing housing units rather than those of new housing units, provision of low-cost or affordable housing units for single and younger households, introduction of phased homeownership policies and more forward-looking supportive system.

Keywords: owner-occupied housing, homeownership rate, housing policy, housing welfare, non-homeowner, housing provision, affordable housing

## 참고문헌

- 국토교통부. 2013a. 『2012년도 주거실태조사 보고서』.  
\_\_\_\_\_. 2013b. 『국민주택기금 업무 편람』.  
\_\_\_\_\_. 2013c. 『주택업무편람』.  
\_\_\_\_\_. 2013d. 『제2차 장기(2013~2022년) 주택종합계획 추진』. 보도자료(2013.12.30).  
\_\_\_\_\_. 2013e. 『신개념의 ‘수익 공유형’, ‘손익 공유형’(Equity Loan)』. 보도자료(2013.8.27).  
\_\_\_\_\_. 2013f. 『서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합 대책』. 보도자료(2013.4.1).  
\_\_\_\_\_. 2012a. 『생애 최초 주택구입 자금 지원 확대 시행』. 보도자료(2012.5.23).  
\_\_\_\_\_. 2012b. 『국민주택기금 업무 편람』.  
\_\_\_\_\_. 2014. 『2014년 주택종합계획 발표람』. 보도자료(2014.4.3).  
김수현. 2009. 『선진국 자가 소유 논의와 우리나라에 대한 정책적 시사점』. 《경제와 사회》, 83, 258~283쪽.  
김준형·김경환. 2011. 『고령화와 주택시장: 은퇴 전후 주택소비 변화를 중심으로』. 《부동산학 연구》, 17(4), 59~71쪽.  
이수욱 외. 2010. 『저소득층 주거안정과 내 집 마련을 위한 정책 방안 연구』. 국토연구원.  
통계청. 2012a. 『장래 가구 추계자료: 2012~2035』. 보도자료(2012.4.26).  
\_\_\_\_\_. 2012b. 『인구·가구 구조와 주거 특성 변화』. 보도자료(2012.3.21).  
\_\_\_\_\_. 2011. 『2010년 인구주택 총조사 전수집계 결과·가구·주택 부문』. 보도자료(2011.7.7.).  
한국보건사회연구원. 2013. 『2011년 빈곤통계연보』.  
한국주택금융공사. 2014. 『주택금융월보』.  
현대경제연구원. 2010. 『국내 1인 가구의 7대 구조적 특징 — 1인 가구의 저소득·고령화 심화』. 《경제주평》, 통권 394호.  
André, Christophe. 2010. *A Bird's Eye View of OECD Housing Markets*, OECD Economics Department, Working Papers, No. 746. OECD.  
Andrews, Dan and Aida Caldera Sánchez. 2011. *Drivers of homeownership rates in selected OECD countries*, Economics Department, Working Papers, No. 849. OECD.  
DCLG(Department for Communities & Local Government). 2013. *English Housing Survey: HOUSEHOLDS, Annual report on England's households*. 2011~2012.

- Doling, John and Janet Ford. 2007. "A Union of Home Owners." *European Journal of Housing Policy*, 7(2), pp. 113~127.
- Doling, John and Richard Ronald. 2010a. "Home Ownership and asset-based welfare." *Journal of Housing and Built Environment*, 25, pp. 165~173.
- \_\_\_\_\_. 2010b. "Property-based welfare and European homeowners: how would housing perform as a pension." *Journal of Housing and Built Environment*, 25, pp. 227~241.
- Hirayama, Y. 2007. "Reshaping the housing system: Home ownership as a catalyst for social transformation." in Y. Hirayama and R. Ronald(eds.). *Housing and Social Transition in Japan*. London: Routledge.
- Izuhara, Misa. 2010. "Shifting trajectories of homeownership in Japan." *Housing Studies*, Vol. 25, No. 3, pp. 301~315.
- JCHS(Joint Center for Housing Studies of Harvard University). 2013. *The State of the Nation's Housing 2013*.
- Kemeny, Jim. 2005. "The Really Big Trade-Off" between Home Ownership and Welfare: Castles' Evaluation of the 1980 Thesis, and a Reformulation 25 Years on." *Housing, Theory and Society*, Vol. 22, No. 2, pp. 59~75.
- Malpass, P. 2008. "Housing and the new welfare state wobbly pillar or cornerstone." *Housing Studies*, 23(1), pp. 1~19.
- McKee, Kim. 2012. "Young people, homeownership and future welfare." *Housing Studies*, Vol. 27, No. 6, pp. 853~862.
- MIKR(Ministry of the Interior and Kingdom Relations). 2010. *Housing Statistics in the European Union*. Kees Dol and Marietta Haffner(eds.). Delft University of Technology. Hague: MIKR.
- Pawson, Hal and Steve Wilcox. 2013. *UK Housing Review 2013*. Chartered Institute of Housing.
- Priemus, Hugo. 2010. "Housing Finance Reform in the Making: The Case of the Netherlands." *Housing Studies*, Vol. 125, No. 5, pp. 755~764.
- Richard, Ronald and Meeyoun Jin. 2010. "Homeownership in South Korea: Examining sector underdevelopment." *Urban Studies*, Vol. 47, No. 11, pp. 2367~2388.
- Ronald, R. and M. Elsinga. 2012. "Beyond home ownership: An overview." in R. Ronald and M. Elsinga(eds.). *Beyond Home Ownership: Housing, Welfare and Society*, pp. 1~28. London: Routledge.
- Ronald, Richard and John Doling. 2012. "Testing home ownership as the cornerstone of welfare: Lessons from East Asia for West." *Housing Studies*, Vol. 27, No. 7, pp. 940~961.
- Ronald, Richard. 2008. *The Ideology of Home Ownership: Homeowner Societies and the Role of*

- Housing*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stephens, M. 2011. *Tackling Housing Market Volatility in the UK*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Stephens, M., J. Ford, P. Spencer, A. Wallace, S. Wilcox and P. Williams. 2008. *Housing Market Recessions and Sustainable Homeownership*. Round-up Paper. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Van Gent, Wouter P. C. 2012. "Housing Policy as a Lever for Change? The Politics of Welfare, Assets and Tenure." *Housing Studies*, 25(5), pp. 735~753.
- Yates, J., H. Kendig, B. Phillips with V. Milligan and R. Tanton. 2008. *Sustaining Fair Shares: The Australian Housing System and Intergenerational Sustainability*. Australian Housing and Urban Research Institute, Final Report, No. 111.
- Yates, Judith. 2011. "Cyclical versus structural sustainability of homeownership: Is counter-cyclical intervention in housing markets enough?" *Housing Studies*, Vol. 26, No. 7~8, pp. 1059~1080.