pISSN: 1226-7147, eISSN: 2383-9171
https://doi.org/10.17208/jkpa.2024.02.59.1.5

Journal of Korea Planning Association Vol.59, No.1 (2024)
대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제59권 제1호 pp.5-17

Check for updates

베트남 아파트 공급정책 효과의 재조명
: 하노이 사회주택 아파트 공급 특성과 수요자 주거비 부담 능력을 중심으로

Revisiting Vietnam's Apartment Supply Policies
: A Study of Social Housing Supply Attributes and Affordability in Hanoi

신유승*
Shin, Youseung

Abstract

In response to the transformative 1986 Doi Moi reform, Vietnam implemented a housing policy to address the challenges of rapid urbanization. This study rigorously scrutinizes the policy's efficacy, with a specific focus on evaluating the attributes of provided apartments and assessing their affordability across various income strata. In contrast to previous studies that often concentrated on theoretical policy appraisals and governmental structure analyses, this study adopts a pragmatic stance, emphasizing affordability analysis. The assessment of household affordability utilizes the residual income method, drawing from official statistics extracted from an extensive 5-year housing census. The study reveals a significant disparity between the apartment supply and the predetermined targets set forth by the national strategy. Moreover, it sheds light on the unintended bias present in financial support mechanisms designed to bolster social housing initiatives. These mechanisms tend to disproportionately favor higher-income households, thereby restraining the policy's effectiveness in providing affordable housing to those most in need. The findings underscore the critical importance of a more nuanced policy financing design and comprehensive support mechanisms considering demand-side factors. The study offers fresh insights into housing policies in developing countries, emphasizing the necessity for broad and inclusive policymaking. Such policies are essential to ensure affordable housing accessibility aligned with the overarching objectives of the government housing strategy.

주제어 주택정책, 발전국가, 아파트, 주거비 부담능력, 베트남
Keywords Housing Policy, Developmental State, Apartment, Housing Affordability, Vietnam

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

베트남은 개혁개방(Doi Moi) 이후 도입한 시장경제를 통해 괄목할 만한 경제성장을 이루었다. 그 과정에서 도시는 산업 성장의 거점으로 경제발전을 견인하며 강력하게 지방 인구를 흡인해 왔다. 그 결과 개혁개방의 원년인 1986년 19.6% 수준이던 도시화율은 2021년에는 38.1%로 두 배 가까이 증가했다(World Bank, 2023). 이에 따라 주요 대도시에서는 1990년대 이후 신규 도시 이주민이 급격히 증가했는데, 이러한 현상은 전후 수도로 지정되어 개발이 가속화된 하노이에서 특히 두드러졌다. 인구의 도시 집중에 대응한 베트남 정부의 주택정책은 개혁개방을 전후로 구분되는데, 이전에는 사회주의 국가로서 정부가 주민의 주거를 책임지

* Director, Board Member, Korea International Cooperation Agency (KOICA) (youseung@gmail.com)

는 형태의 주택공급 정책을 펼쳤다. 그러나, 급격히 증가하는 도시 주택 수요에 부응하는 주택공급에 실패한 정부는 시장경제 도입과 함께 토지 사용권과 주택개발 권한의 민간 이양을 허용한다. 아울러, 정부는 도시 공간의 효율적 활용을 위한 수단으로 고층, 고밀 아파트 중심의 신시가지 개발에 주택공급 정책의 초점을 맞춘다.[1)]

이러한 주택공급 정책 변화는 토지의 소유권 또는 처분권을 통해 민간의 주택건설을 촉진한 다른 국가의 사례와 유사점을 공유하는데, 정부가 전략적인 시장개입을 통해 특정 부문에 대한 개발 목표 달성을 추구했다는 점에서 발전국가(Developmental State)적 정책으로 평가되기도 한다(Sonn and Choi, 2022; 최막중 외, 2014). 그동안의 연구에서는 한국, 싱가포르 등의 대표적인 발전국가가 민간 참여를 전제로한 주택개발 목표를 설정하고, 개발 가용 토지의 전략적 배분을 통해 계획을 실현한 기제를 조명한 것이 확인된다(Keivani and Werna, 2001; Yoon, 1994; Wang, 2012). 또한 이러한 논의를 바탕으로 유사한 정책 도입을 희망하는 다른 개발도상국으로의 확장성과 함의를 찾는 논의도 나타난다(Shin et al., 2023). 그러나 아직까지는 이론적인 논의 수준에 머무르고 있어 다양한 수준의 실증연구와 검증을 통해 논의의 범위를 확장할 필요가 있다. 이에 본 연구는 체제 전환 이후 베트남의 주택개발 정책이 아파트 개발에 미친 영향을 그 공급 특성과 수요자 부담능력(affordability)을 중심으로 분석하고 설명하는 데 목적이 있다.

사례 연구의 대상으로 베트남을 선정한 이유는 사회주의 체제임에도 사유재산으로 주택의 소유를 허용하고, 정책적으로 민간 자본을 통한 주택의 대량 공급을 촉진해 왔다는 특성에 주목했기 때문이다. 특히 국가의 토지 소유권을 헌법상 고유권한으로 명시함에도 불구하고, 사용권에 대한 광범위한 사유화를 실질적으로 허용하면서, 토지 용도와 사용권 임대에 대한 정부의 인허가권을 통해 개발 가용지의 배분과 개발을 통제한다는 특성에서 선행연구와 연계성을 갖는다.

경제발전을 위한 정부의 계획적 개입을 특징으로 하는 발전국가에서 주택공급 정책을 연구한 기존의 연구는 정부가 통제하는 고유한 자원으로써 토지를 강조한다(Cao, 2009; Zhu, 2005). 특히 서민주택 공급과 주거 환경 개선이라는 정책 목표를 민간기업의 참여 유인과 주택가격 통제를 통해 관리하는 특성을 보이는데, 개발 가용 토지 배분은 그 관리 기제의 핵심 요소로 확인된다(Eng and Kong, 1997; Wang, 2012; Yoon, 1994). 한편 정부의 개입은 항상 성공하는 것은 아니다. 기존의 연구는 정부가 시장개입 과정에서 투기에 대한 적절한 견제에 실패하거나, 부정부패로 인한 민관 유착이 발생할 때 정부 개입 기제의 효율성이 낮아지는 사실을 보여준다(Klink and Denaldi, 2014). 관련하여 Zhu(2012)는 정부가 토지를 고밀도로 개발하고자 하는 정책적 의지를 가진 경우에도 개발대상지의 소유권이 민간과 공공에 나뉘어 있고, 정부의 정책 실현 역량이 제한적일 경우 오히려 토지의 비효율적인 이용과 도시환경 악화를 초래할 수 있음을 베트남의 사례를 통해 제시하였다. 선행연구 결과는 수익을 추구하는 민간기업의 속성상 주택 개발 과정에서 정부와 일정한 수준의 긴장 관계가 형성되는 것은 자연스러운 현상이며, 그 과정에서 발생하는 다양한 이해관계를 기민하게 조정할 수 있는 기제가 정책 성공에 반드시 필요하다는 사실을 시사한다.

베트남의 주택정책과 아파트 개발을 다룬 선행연구는 다양하게 확인된다. Labbé and Boudreau(2011)는 베트남의 주택정책의 변천 과정을 조망하며, 민간 자본에 대한 정부의 제한된 통제력과 일부의 부패가 결합하면서 고층 아파트의 보편적 주거 형태로의 확산에 미친 부정적인 영향을 설명했다. 한편, 지방 정부가 보유한 도시 외곽 토지의 용도 변경 권한, 건축 인허가권은 중앙정부의 정책 목표와 마스터플랜 달성을 위한 이행 수단으로 활용되었다. 공공은 민간 개발 주체에 개발권을 허가하면서 그 반대급부로 기반 시설 건설을 부담시킨 구조가 확인된다(Labbé and Musil, 2014). 김정선(2019)은 하노이에서 젊은 세대를 중심으로 아파트에 대한 선호도가 높아지고 있는 현상을 보고하면서, 특히 자가 소유자의 만족도가 임대에 비해 높게 나타나고 있는 경향을 설명한다. 정재한 외(2023)는 베트남 다낭시의 주택 수요자 873명을 대상으로 한 실증연구를 통해, 임대 후 분양전환을 포함한 분양형 사회주택의 선호도가 상업 주택이나 임대형 사회주택 대비 압도적으로 높은 사실을 확인하면서, 베트남에서 공공 서민주택으로 갖는 사회주택의 특성을 분석했다. 정유석 외(2020)는 사회주택 건설 장려 정책이 현장에서 갖는 한계를 실제 개발 사례에서 민간 건설사의 수익구조 분석을 통해 설명하고 정책 실효성을 고찰했다.

한편 가구 소득에서 주거비 부담 수준의 적정성을 의미하는 주거비 부담능력(housing affordability)과 관련해서는 그 측정 방법과, 적정 수준을 검토한 연구가 확인된다. 오근상·오동훈(2018)은 가구의 주거비 부담 능력을 측정하는 방식에 대한 기존의 이론과 연구를 종합하여 비율 접근법(ratio approach), 잔여소득 접근법(residual income approach), 품질 기반 접근법(quality based approach)으로 분류했다. 특히 Stone(2006)이 제시한 잔여 소득 접근법은 가구 총소득에서 주거비로 지출 후 남은 잔여 소득을 생활비 지출 소요와 비교하여 가구의 주거비 부담 능력을 평가하는데, 평균 소득과 지출 수준이 확인될 때 유의미한 분석틀을 제공한다. 또한 Kutty(2005)는 관련된 선행연구를 종합적으로 검토하면서 30%를 적정 주거비 부담 수준으로 제시한 바 있다.

본 연구에서는 선행 연구의 논의 연장선상에서 베트남의 주택정책이 실제 아파트 공급에 미친 영향과, 주택 실수요자의 주거비 부담 능력(housing affordability)을 실증적으로 확인해 보고자 한다. 베트남 아파트에 관한 기존의 연구가 주택정책의 발전

과정과 그 실현 과정에서의 구조적 한계에 집중했던 것과 대비하여, 본 연구는 주택시장에서 수요자의 여건에 초점을 맞추어 주택공급 정책 목표가 달성되지 못한 원인을 분석한다는 점에서 차별성이 있다. 더 나아가, 급격한 도시화에 직면하여 주택공급 촉진을 위한 정책 수단을 고민하는 다른 개발도상국에도 효과적인 개입 방안을 제시하는 학술적 근거로써도 의미가 있다.

이후 제Ⅱ장에서는 주택공급에 대한 정부의 역할을 중심으로 체제전환 이후 베트남 주택정책 변화를 정리한다. 이를 토대로 제Ⅲ장에서는 정책 도입 이후 주택시장에서 아파트 공급 특성을 분석하고, 제Ⅳ장에서는 새로운 주택 유형인 아파트에 대한 수용 특성을 주택 재고 현황과 수요자의 구매력 측면에서 분석한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 연구의 분석 결과를 종합하여 결론을 맺는다.

2. 분석 대상 및 분석틀

본 연구에서는 체제 전환 이후 베트남 정부의 주택공급 정책 변화가 실제 주택시장에서 공급자와 수요자에게 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보기 위한 분석을 시행한다. 이를 위해 아파트 중심의 신시가지 개발이 본격적으로 추진되기 시작한 2010년 이후, 주택시장에서 신규 건설된 아파트를 분석 대상으로 하며 주택공급 정책의 목표와 그 달성 수준을 평가하고 정책 효과를 진단하는 데 목적을 둔다.

먼저, 공급 측면에서는 정책이 제시한 전국 단위의 공급 총량 목표의 달성도를 파악한다. 2010년 이후 준공된 아파트를 대상으로, 공식 통계연보에서 확인한 연간 신규 건설량, 신축 물량중 아파트 점유율, 층수 등의 지표를 추적하고 그 특성을 해석한다. 베트남 전체의 아파트 보급 비율 및 주택가격에 대한 통계가 제한적이라는 한계를 고려하여, 아파트 보급 비율 및 공급량에서 가장 앞서있는 하노이를 분석의 대상으로 한다.[2)]

수요 특성은 아파트라는 새로운 주거유형에 대한 도시 거주민의 수용도와 함께 잠재 수요자의 주거비 부담능력을 평가한다. 먼저, 수용도에 대해서는 전체 주택 재고 중 아파트 거주 가구 점유율 변화 추이를 연도별로 비교, 분석하는 방식으로 수요자 인식 변화를 살펴본다. 잠재 수요 가구의 주택 구매력에 대한 분석은 선행연구를 통해 확인한 잔여 소득 접근법(residual income approach)을 기반으로 세계은행이 활용한 주택구매 가용자금 산출 방식을 이용한다(World Bank, 2015). 구체적으로는 소득 분위별로 가구의 월평균 가처분소득을 추산하고, 이를 기준으로 금융권의 주택담보 대출을 통한 가용 주택 구매 비용을 산출한다. 이렇게 도출한 주거비 부담능력이 주택시장에서 서민 아파트 가격과 비교하여 어느 정도 수준인지 비교, 분석한다. 아울러 서민주택 보급을 위한 정부의 금융 보조 수혜 여부가 소득분위별로 가구의 주택구매 능력에 어떤 영향을 주는지도 함께 확인한다.

주택구매 보조 정책 도입 이후 시간의 흐름에 따른 영향도를 비교하기 위해 분석의 기준 연도는 2014년과 2019년으로 한다. 2014년은 체제전환 이후 정부가 사회주택 아파트 구매를 지원하기 위해 3년(2013~2015)간의 주택금융 보조 정책(30T package)을 추진한 중간 연도로, 주택 수요자에 대한 정책 효과 중간 점검이 가능하다는 점에서 의미가 있다. 한편, 2019년은 별도의 주택금융 보조 정책이 추진되진 않았으나, 2014년 이후 경제사회환경 변화에 따른 소득 및 금융지원 여건 변화가 가구별 주택 구매력에 미친 영향을 가늠할 수 있는 시점이라는 점에서 의의가 있다. 또한, 해당 연도는 5년 단위로 실시하는 베트남 통계청의 인구주택 총조사가 실시된 해로 아파트 가구의 특성을 확인가능한 시점이라는 사실도 고려하였다.

Ⅱ. 체제 전환 이후 주택공급 정책 특성

1. 주택개발 전략

개혁개방 정책으로 정부의 역할은 주택의 독점 공급자에서 민간 주택개발 촉진자로 변화한다(Shin et al., 2023). 정부는 주택공급 총량 목표를 설정하고, 민간에 의한 주택건설 촉진을 유도한다. 1997년 하노이 인민위원회가 수립한 2010년 주택 개발계획(Hanoi Housing Development Program to the year 2020)을 효시로, 주택공급 목표는 경제 개발 계획에 편입된다(Mizuno et al., 2000). 동 계획은 연간 공급 총량 목표와 함께 인당 거주면적 목표치도 제시하여 주거 환경의 전반적인 개선을 추구했다.

공급 목표를 골자로 하는 주택개발계획은 점진적으로 발전하여, 2011년에는 중앙정부의 경제사회 개발 전략과 연계한 전국 단위의 주택개발 전략(National Strategy on Housing Development)이 수립된다. 동 계획은 향후 5년간 전체 주택과 사회주택(Social Housing)의 공급 총량 목표를 제시한다. 주목할 만한 사실은 공급 주택의 구조적 안정성, 인당 거주 면적 등의 지표를 함께 설정하여 총체적인 주거환경 개선을 견인하고자 했다는 점이다. 또한, 정부는 공급 총량 목표와 질적 주거환경 개선을 달성하기 위한 수단으로 고층 아파트를 공급 주택 유형으로 특정한다. 하노이와 호찌민은 특별 그룹으로 관리하며, 이들 도시에서 신규 공급 주택 중 아파트 비율을 1차(2011~2015) 계획 목표상 80%, 2차(2016~2020) 90%로 설정했다. 즉, 신규 주택은 아파트를 우선으로 건설한다는 강력한 정책 의지가 계획에 투영되었다.

시기별로 계획의 변화를 세부적으로 살펴보면, 연면적 기준 총 공급 목표는 1, 2차 계획 모두 1억 제곱미터(m^2)로 동일하다. 계획별로 명시한 인당 평균 주거 면적 목표치를 반영하여 가구별 평균 주택 면적을 산출하고, 이를 통해 계획 목표상 신규 주택 공급 호수를 추산해 보면, 1차 계획은 2015년까지 약 142만 호, 2차는 2020년까지 약 126만 호의 신규 공급 목표를 설정한 것으로 확인

된다(Table 1). 특기할 만한 점은, 1, 2차 계획 모두 면적 단위에서는 같은 공급 목표를 제시했음에도 불구하고, 인당 주거 면적 개선 목표를 반영하면 공급 호수가 감소(-11.2%)한다는 것이다. 신규 건설되는 주택 호수를 계획적으로 감소하였는지 여부는 분명히 드러나지 않으나, 공급 목표를 연면적 기준으로 산정했다는 점에서, 주택 호수에 대한 계획적 통제가 세밀하게 설정되지는 않았을 것으로 추정된다. 아울러 전체 공급 주택에서 사회주택의 비중을 1차 10%에서 2차 14.1%까지 상향했다는 점에서, 사회주택을 포괄하는 서민주택의 공급 비중을 높여 나가려는 정책 의지가 확인된다.

2. 민간 주도 주택공급

1) 민영개발 활성화

정부의 주택공급의 의무를 강조한 베트남의 사회주의 주택정책은 자유시장경제를 도입한 1986년을 기점으로 급격히 변화한다. 이전까지 국가가 독점했던 토지와 주택 소유권의 사유화가 이후 점진적으로 허용되었다. 그 결과 주택은 국가가 제공해야 하는 공공재에서 국민 각자가 해결해야 하는 사유재이자 자산 증식을 위한 중요한 투자 수단으로까지 부상하게 되었다(Labbé and Musil, 2014; Phe, 2002). 이 과정에서 정부는 토지와 주택의 사유화 방식을 차별화한다. 주택의 경우 신축 주택뿐 아니라 과거 공산 체제에서 보급된 집단주택까지 포괄하여 광범위하게 사유화를 인정하지만, 헌법에 기초한 공공의 토지 소유권은 그대로 유지했다(Nguyen et al., 2018). 다만 토지의 사용권은 각각의 용도 별로 사용(임대) 기간과 용도상 차등을 두었다. 지방정부는 국공유지에 대해 사인의 토지 사용을 허가하는 권한을 보유했고, 토지 사용권은 개인에 의한 상속, 매매, 임대가 가능하게 된다. 즉, 사용권에 기반한 실질적인 사유권은 인정하되(de facto), 토지의 공공 소유를 바탕으로 한 국가의 승인 권한은 강화했다(Thu and Perera, 2011).

Table 1. Housing supply characteristics in national housing development strategy

Indicator	2011–2015	2016–2020	Changes
Annual Housing Supply (million m²)	100	100	-
- Household Size (persons)	3.7	3.6	-2.7%
- Floor Area Per Person (m²)	19	22	15.8%
- Floor Area Per Household (m²)	70.3	79.2	12.7%
Total Housing Supply (Number of houses, thousand)	1,422.5	1,262.6	-11.2%
Planned Social Housing (million m²)	10.0	12.5	25.0%
- Floor Area Per Household (m²)	70.0	70.0	-
Total Social Housing Supply (Number of houses)	142,857	178,571	25.0%
- Social Housing Share	10.0%	14.1%	4.1%p
Apartments Share in Total Supply			
- Special-grade City	80.0%	90.0%	10%p
- Grade I and II	50.0%	60.0%	10%p

Source: GSO, 2020; Mizuno et al., 2020; Prime Minister Decision (No.2127/QD-TTg), "The national strategy on housing development through 2020, with a vision toward 2030"

체제 전환 이후 도시로의 인구 유입이 급격히 증가함에 따라, 주택 부족 문제는 심각한 사회 문제로 대두된다. 과거, 공공 주도의 주택건설을 통해 주택 수요를 충족하는 데 실패한 경험이 있던 정부는, 주택의 사유화를 유인 삼아 개인의 주택 건축을 장려하며 체제 안정을 도모한다. 그 결과 도시 전역에는 개인 주택 건설 붐이 일며, 도시 외곽으로 광범위한 난개발이 확산한다(Labbé and Boudreau, 2011). 그 과정에서 적법한 건축 허가가 없는 무허가 증개축이 도시 전역에서 활성화된 한편, 도시 외곽 농지 또한 무분별하게 주거지로 전용되어 급격한 도시 확산이 가속된다(INRS, 2010; Koh, 2004). 극심한 도시 주택난으로 인해 난개발에 대한 뚜렷한 제한을 두지 않던 정부는, 2010년대에 접어들면서부터는 주택개발을 관리하기 시작한다. 흥미로운 사실은 시장경제 체제를 도입했음에도 불구하고 공산주의 시절의 공공 집단주택(Public Collective Housing) 개발 정책 기조가 민간을 통한 사회주택 개발 촉진 정책으로 변형, 계승된다는 점이다. 즉, 주택의 공급은 민간에 맡기되 도시개발의 방향과 주택 형태를 포함한 도시 경관은 정부가 관리하는 방식으로 정책이 전환된다(Smith and Dixon, 1997; Tran, 2014).

이러한 정책 전환의 연장선상에서 정부는 사회주택 보급을 주택정책의 우선순위로 강조하게 된다. 일반적으로 사회주택의 정의가 저소득층의 주거 복지를 위한 사회 안전망 차원의 임대 주택으로 통용됨에 반해, 베트남에서는 임대보다 자가 소유를 장려하고, 그 수혜 대상의 선정 기준을 소득으로만 한정하지는 않는다(Labbé and Bourdreau, 2011). 베트남의 주택법과 사회주택 시행령 및 시행규칙은 사회주택의 입주 대상자를 도시 빈곤 가구와 저소득자, 보훈대상자, 재해 피해자뿐만 아니라 산업단지 근로자, 공무원, 당원, 공공기관 근로자, 군인, 학생까지로 광범위하게 포괄한다. 특히 저소득 가구의 기준은 소득세 납부 여부로 판단하나, 그 범위를 개인 또는 가구로 명확히 한정하고 있지는 않아 수혜 대상자 기준에 엄밀한 제한을 두고 있지는 않다. 아울러, 해당 지역 내 사회보험 1년 이상 가입자라는 제한을 두고 있어, 지방에 등록 거주지를 두고 있는 다수의 저소득층 도시 이주자는 배제된다. 또한, 민간의 사회주택 아파트 개발 시 임대분 할당 비율(20%)이 분양분에 비해 과소하고, 그마저도 때에 따라서는 100% 분양으로만 개발된 사례들이 있다는 점에서, 입주자의 자가 소유를 장려하는 형태로 보인다(정유석 외, 2020). 마지막으

로, 베트남 전체 도시지역 아파트 거주 가구의 평균 주택 면적(72.4m²: 20.1(m²/인)×3.4(인))과 하노이(77.4m²: 21.5(m²/인)×3.6(인)), 호찌민(69.8m²: 19.4(m²/인)×3.5(인))에서의 평균 면적 사례를 볼 때, 최대 70m²까지 허용하는 사회주택의 공급 면적은 취약계층을 위한 최소 주택 규모로 보기는 어렵다(GSO, 2010; GSO, 2020).[3] 따라서, 베트남에서 사회주택은 주택시장에서 좀 더 확장된 의미로 통용된다는 점을 알게 된다.

이런 특성들을 종합해 볼 때, 포괄적 의미에서 베트남 사회주택 촉진 정책은 정부가 제시한 주택정책 목표 달성을 위한 서민주택(affordable housing) 대량 공급 노력의 하나로 볼 수 있다.[4] 즉, 중앙정부가 설정한 대규모 주택개발 목표를 민간의 참여를 통해 실현하기 위해 지방정부는 사회주택 개발에 참여하는 민간 개발사에 대해 택지 공급가격 억제, 과세 혜택 등과 같은 유인(incentive)을 제공하였다. 사회주택 공급 목표를 별도로 설정한 정부의 주택개발 정책과 민간에 대한 정책 금융 보조는 이러한 유추를 뒷받침한다. 일례로 대표적인 사회주택 촉진책인 30조 동(Vietnamese đồng) 지원 패키지(30 Trillion đồng package)는 민간의 주택 공급자와 구매자를 간접적으로 보조하는, 민간시장 촉진자로써의 정부 역할을 보여주는 대표적 사례다.[5]

2) 민영개발 유인 체계

1993년 토지법 개정으로 토지의 사용권과 소유권이 분리되면서, 민간의 토지 사용에 대한 공공의 허가 권한은 도시개발에서 결정적인 요소가 된다(Thu and Perera, 2011). 지방정부는 택지 공급을 위한 토지의 용도변경, 사용권 허가 그리고 사용(임대) 연한 결정이라는 권한을 보유하며 민간 개발의 수익성에 결정적 영향을 주게 되었다. 즉, 중앙정부가 수립한 도시 중장기 마스터플랜을 지방정부가 민간의 자원을 동원, 통제하여 완수해 가는 기제가 마련된 것이다(Nguyen et al., 2018). 지방정부는 사업 수익성이 높은, 양호한 입지 조건을 갖춘 토지를 개발 가용 택지로 전환하고, 정부 계획을 이행하는 데 적합한 민간사업 주체를 선별, 토지 사용권을 허가하는 방식으로 개발가용 토지를 공급했다. 한편, 이에 대한 반대급부로 지방정부는 사회주택의 최소 할당 비율(30%)을 민간의 사업 주체에 부과하고, 지역에 대한 기반시설 건설 의무를 부과하는 등의 견제 수단을 활용하여 공급주택의 형태와 물량을 통제했다(Labbé and Boudreau, 2011; Leducq and Scarwell, 2018; Sonn and Choi, 2022).

민간 참여를 위한 또 다른 유인 수단은 정책 금융 지원으로, 그 대표적인 사례는 앞서 언급한 30조 동 지원 패키지(30 Trillion đồng package)가 있다(Asia News Monitor, 2013). 2013년 도입된 동 제도는 민간 개발사에 의해 건설된 서민주택의 형태, 최대 공급가격과 공급 연면적을 분양가 약 USD 47,000 수준의 70m²의 아파트로 한정했다. 또한 사회주택의 공급자와 수요자를 대상으로한 금융지원 혜택을 제공한다는 점에서 서민주택 보급이라는 정책 목표 구현 수단의 하나로 볼 수 있다(World Bank, 2015).

구체적인 지원 내용을 살펴보면 사회주택의 건설 및 구매 시, 민간 주택 공급자(개발사, 건설사)와 잠재적인 구매자에게는 시중 금융 조건 대비 50% 우대된 양허적(concessional) 조건의 자금지원(대출)이 허용된다. 또한, 전체 재원 중 30%는 민간 개발업자에게, 70%는 생애최초 주택 구매자에게 제공함으로써 공급자와 수요자를 동시에 지원한다. 2013년부터 3년간 시행된 동 정책은, 가구별 소득 수준에 따라 담보인정비율을 70~80% 수준에서 결정하고, 최대 대출 기한 15년에 당시 시중 이자율의 절반 수준인 6%를 상한으로 하여 자금을 지원한다(World Bank, 2015).

주택개발 참여 기업에 대한 세제 혜택 또한 중요한 정책 유인 수단으로 활용된다. 베트남 주택법은 민간기업이 정부의 마스터플랜에 따라 지정된 신시가지(New Urban area, NUA)에 일정 기준을 충족하는 고층 아파트를 건설하면 3년간 토지세 면세를 허용한다(Geertman, 2007). 민간업체의 참여를 유도함과 동시에 그 전제조건으로 인허가 이후 착공까지 시간의 한도를 두어 그 개발이행을 담보하는 장치를 두고 있다. 여기에 더해 사회주택 건설에 참여하면 토지 임차료와 토지 사용권료를 감면하는 한편 개발에 따른 부가가치세와 법인세까지도 할인 또는 감면한다(Quynh, 2011). 부가세의 경우 사회주택 구매자들에게는 기존(10%) 대비 50%를 우대한 우대세율(5%)을 적용하며, 법인 소득세 역시 마찬가지로 50%의 우대율을 적용하여 10%로 적용한다(정유석 외, 2020).

Ⅲ. 주택시장에서 아파트 공급 특성

1. 아파트 공급 특성

1) 민간 주도 건설

베트남의 신시가지 개발 정책은 개인에 의한 주택 건축(self-built housing)의 비중을 줄이고, 대규모 개발을 통해 도시 공간을 계획적이고 압축적으로 이용하는 것을 지향한다(Luan, 2014). 따라서, 민간 공급 주택을 개인에 의한 자가 건설(self-built)과 건설사 및 개발사(developer)를 통한 대규모 건설로 나누어 구분하고, 각각의 연도별 신규 주택건설량 추이를 살펴보는 것은 정책 효과를 진단하는데 유의미한 분석 틀을 제공한다.

2010년 이후 10년간의 베트남 전체의 주택건설량 추이를 전국 단위와 주요 대도시인 5대 중앙 직할시(municipality, thành phố trực thuộc trung ương)로 구분하여 정리한 결과는 〈Table 2〉와 같다. 주택개발 장려 정책에도 불구하고 전국의 전체 건설 물량에서 자가 건설 주택의 점유율은 오히려 증가하는 추세가 확인된다. 한편, 베트남의 중앙 직할시는 행정구역상 하노이, 호찌민의 특별도시(special class)와 3개의 1등급 도시로 구분

Table 2. Floor area of constructed housing and percentage share of self-built types in Vietnam

(Unit: thousand m²)

Class	City	2010	2012	2014	2016	2018	2019	2010–2019 change
Total	Vietnam	85,885	81,313	89,843	102,488	103,849	110,086	128.2%
	- Self-built	70,814	78,741	84,036	94,145	97,774	101,245	143.0%
	- Share (%)	82.5%	96.8%	93.5%	91.9%	94.2%	92.0%	9.5%p
Special city	Hanoi	7,097	7,008	6,685	7,521	9,374	10,422	146.9%
	- Self-built	6,052	6,621	5,857	7,186	8,309	8,749	144.6%
	- Share (%)	85.3%	94.5%	87.6%	95.5%	88.6%	83.9%	-1.3%p
	HCMC	5,414	3,160	3,690	7,610	5,125	6,890	127.3%
	- Self-built	2,102	2,011	1,906	2,983	2,591	2,070	98.5%
	- Share (%)	38.8%	63.6%	51.7%	39.2%	50.6%	30.0%	-8.8%p
	Self-built (%)	62.1%	79.1%	69.6%	67.4%	69.6%	57.0%	-5.1%p
First city	Can Tho	2,267	1,693	1,431	1,730	1,218	1,312	57.9%
	- Self-built	1,488	1,402	1,071	1,240	999	1,107	74.4%
	- Share (%)	65.6%	82.8%	74.8%	71.7%	82.0%	84.4%	18.7%p
	DA NANG	688	1,178	970	728	689	673	97.8%
	- Self-built	657	792	751	691	684	657	100.0%
	- Share (%)	95.5%	67.2%	77.4%	94.9%	99.3%	97.6%	2.1%p
	Hai Phong	1,337	1,450	1,486	1,712	2,392	2,411	180.3%
	- Self-built	1,025	1,372	1,428	1,651	2,251	2,368	231.0%
	- Share (%)	76.7%	94.6%	96.1%	96.4%	94.1%	98.2%	21.6%p
	Self-built (%)	79.3%	81.6%	82.8%	87.7%	91.8%	93.4%	14.1%p
Municipality	Self-built (%)	72.4%	80.6%	77.5%	79.6%	82.9%	78.8%	4.5%p

Source: GSO, 2023

된다.[6] 자가 주택 건설량을 도시의 등급별로 대별하여 살펴보면 지난 10년간 1등급 도시에서의 점유율 증가세는 전국의 평균 수준을 상회하지만, 특별도시의 경우에는 오히려 감소하고 있어 자가 주택은 건설은 지방 또는 중소규모 도시를 중심으로 확대된 것을 알 수 있다.

민간 개발사에 의해 공급되는 주택은 아파트뿐만 아니라 고급 타운하우스 및 단독주택도 포함되나, 전체 공급 물량 중 아파트가 차지하는 비중이 대체로 높다는 사실을 고려한다면, 특별도시에서는 대규모 주택개발을 통한 아파트 공급이 일정 수준 증가한 것으로 보인다. 특히 하노이의 경우 최근 3개년간(2019-2021), 민간 개발사가 공급한 전체 주택건설 면적(4,557,000m²) 대비 아파트 건축면적 추산치(4,411,800m²)의 비율은 96.8%로 나타나 민간 개발사가 공급하는 주택은 아파트가 주도하는 것으로 나타난다(GSO, 2023). 또한, 개혁개방 이전까지 하노이에서 사회주의 집단주택(khu tap the, KTT)의 점유율이 매우 낮은 수준이었다는 점에 비추어 볼 때, 2019년 기준 전체 주택 재고 중 아파트 비율이 23% 수준까지 상승했다는 점은 민간 아파트 보급 촉진 정책이 일정 수준 효과를 발휘해 왔음을 설명한다(GSO, 2020).

그러나, 아파트 보급률이 가장 높은 하노이에서도, 신규 공급 주택 중 개인이 건축한(self-built) 주택의 면적은 여전히 높은 비중을 차지하고 있다. 개인 건축 물량은 대체로 연립형 단독주택 유형이라는 점을 고려하면 주택시장에서 해당 유형의 선호도가 여전히 확고한 것으로 보인다.

2) 아파트 고층화

고층 아파트 건설을 추구한 주택 개발 정책의 효과를 확인하기 위해 2010년 이후 신축된 아파트의 층수별 구성비를 살펴본 결과는 〈Table 3〉과 같다. 베트남에서 일반적으로 고층 아파트는 10층 이상을 의미한다(Tran, 2014). 민간 아파트 개발이 촉진되기 시작한 2010년대 초반에는 저층 아파트 비율이 상대적으로 높다. 이러한 추세는 2012년 이후 역전하기 시작하여, 2019년에는 전체 신규 공급 아파트의 대부분(96.8%)이 고층 아파트로 공급되는 걸 볼 수 있다. 2012년까지는 개인이 건설한 중저층의 아파트형 다가구 주택이 공급시장을 주도했다면, 그 이후에는 정부 정책에 부합하는 형태의 고층, 고밀 아파트가 민간 개발사에 의해 대규모로 공급되고 있다는 것을 의미한다.

Table 3. Constructed apartment housing floor area by building height

(Unit: thousand m²)

Types	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Apartment total	4,559	4,219	1,844	3,361	2,326	2,324	2,982	4,575	3,267	5,554
Under 4 floors	1,404	1,271	227	265	533	312	169	103	98	31
	30.8%	30.1%	12.3%	7.9%	22.9%	13.4%	5.7%	2.3%	3.0%	0.6%
4 to 8 floors	858	1,175	602	601	438	175	319	102	111	149
	18.8%	27.9%	32.6%	17.9%	18.8%	7.5%	10.7%	2.2%	3.4%	2.7%
Low-rise sub-total	2,262	2,446	829	866	971	487	488	206	209	180
	49.6%	58.0%	45.0%	25.8%	41.7%	21.0%	16.4%	4.5%	6.4%	3.2%
9 to 25 floors	1,438	1,575	911	2,488	1,119	991	1,961	3,667	1,985	4,384
	31.5%	37.3%	49.4%	74.0%	48.1%	42.6%	65.8%	80.1%	60.8%	78.9%
26 floors and above	859	198	104	7	236	846	533	703	1,073	990
	18.8%	4.7%	5.6%	0.2%	10.1%	36.4%	17.9%	15.4%	32.8%	17.8%
High-rise sub-total	2,297	1,773	1,015	2,495	1,355	1,837	2,494	4,370	3,058	5,374
	50.4%	42.0%	55.0%	74.2%	58.3%	79.0%	83.6%	95.5%	93.6%	96.8%

Source: GSO, 2023

신축 아파트의 고층화 경향은 단순히 정책 영향이라고 일반화하기는 어렵다. 다만 주택건설 시, 건물 고층화를 위해 추가로 투입되는 비용을 상쇄할 정도의 개발 기대수익이 예상될 때 개발자에게는 용적률 상승의 유인이 강화된다는 점은 아파트 고층화 현상을 관찰하는 데 중요한 시사점을 제공한다(김태오·최막중, 2016; 최막중 외, 2014).

2. 공급 정책 영향과 평가

앞서 살펴본 주택공급 특성 변화는 아파트 중심의 주택공급 정책 도입 이후 고층 아파트 건설이 점진적으로 확대된 현황을 개괄적으로 보여준다. 그렇지만 여전히 정부 공급 목표치에는 크게 미달하고 있으며 정도의 차이는 있지만 아파트가 가장 많이 보급된 하노이에서도 유사한 것으로 나타난다. 그 원인은 두 가지 측면에서 생각해 볼 여지가 있다. 정책 목표가 비현실적인 수준으로 과도하게 설정되었을 가능성과 정책 이행 수단의 실효성이 예상보다 제한적이었을 가능성이다.

정책 목표 설정의 적절성을 판단하기 위한 절대적인 준거 기준이 명확하지 않다는 점에서, 유사 정책을 전개한 다른 국가 사례와의 상대적인 비교는 개괄적이나마 상황에 대한 해석의 틀을 제공해 준다. Yoon(1994)은 국가 주도의 전략적 자원 배분을 특징으로 한 동아시아의 경제발전을 설명하는 발전국가론(Developmental State) 관점에서 한국의 주택개발 정책을 분석한 바 있다. 발전국가론의 주요 모델인 한국은 재벌기업으로 대표되는 대규모 기업집단을 통해 국가가 지정한 기간 산업을 육성하여 산업경쟁력을 확보하고 경제성장을 견인했다. 특히, 한국의 택지 개발 방식을 통한 대규모 주택보급 사례는 발전국가의 주거 개발을 통한 사회발전 모델로 논의되고 있다(Yoon, 1994; 최막중 외, 2014).

본 연구에서 다루는 베트남의 사례는 공공 개발주체 유무, 토지 수용에 관한 법제도 환경, 민간 건설사의 주택공급 여력 등 다양한 측면에서 한국의 사례와는 차이가 확인된다. 그러나, 개인이 건축한 단독주택이 주택시장을 주도하던 상황에서, 정책적 개입을 통해 아파트라는 새로운 주택 유형을 보급, 확산시키고 그 공급량 목표를 설정했다는 측면에서는 한국의 주택개발 사례와 발전국가적 유사점을 공유한다(Shin et al., 2023). 같은 맥락에서, 각국의 주택개발 정책 전개 과정에서 설정한 아파트 공급 목표 수준을, 계획 수립 시점의 여건을 고려하여 비교해 보는 것은, 목표의 적절성을 검토하는데 유의미한 준거를 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

먼저, 과거 한국의 아파트 개발 추이를 살펴보면, 1970년대까지는 신축 가구 중 그 점유율이 7.1%에 불과했다. 아파트를 적극적으로 보급하고자 했던 정부의 정책 의지에 따라 1962년 마포아파트를 효시로 개발이 확대되었음에도 단독주택의 선호 경향은 확고했다. 주택 소비자가 기존의 주거문화, 생활방식, 편의성 측면에서 아파트의 확실한 비교우위를 느끼지 못했고, 그 결과 아파트의 구매 및 거주를 주저했던 양상이 확인된다(강인호 외, 1997). 이러한 추세는 1980년대에 들어 변화하기 시작하는데 1990년대에 이르면 신도시 개발 정책과 함께 전체 신규 공급 주택 중 아파트의 점유율이 80%를 웃도는 수준으로 증가하며 아파트가 주택 공급시장을 주도해 나가게 된다. 점유율은 이후 2000년대 초반 82%까지 상승한 이후 증가세가 둔화하는 추세를 보인

다. 한편 전체 주택 재고 중 아파트 비율은 1985년 13.5%에서 2022년에는 63.5%까지 상승하며 명실상부한 대한민국 대표 주거 유형으로 자리 잡게 된다(통계청, 2023a; 2023b).

발전국가적 개입을 통해 아파트 보급을 추진한 한국의 사례는 새로운 주택 유형인 아파트의 점유율 변화가 장기간에 걸쳐 점진적으로 변화해왔음을 보여준다. 그 과정에서 정부는 아파트 건설을 위한 토지의 공급가격과 분양가를 통제하면서 용적률을 조정함으로써 개발자의 수익을 조절하고 고층 아파트 대량 공급을 유도했다. 여기서 우리는 정부가 토지 공급을 매개로 주택공급 계획을 구상할 때는 선언적 의미의 건설 목표를 제시하기보다는 주택시장에서의 여건 변화를 민감히 살피며 충분한 유인책 및 목표 이행 시간을 부여하는 것이 계획의 실효성을 높인다는 시사점을 얻게 된다.

대한민국의 사례에 비추어 베트남의 주택개발목표를 평가해 보면, 상대적으로 짧은 기한 내에 신규 주택 대부분(80~90%)을 아파트로 공급하겠다는 목표는 주택시장의 수용성 측면에서 과도한 측면이 있음을 유추해 볼 수 있다. 아울러, 과도한 목표는 모니터링과 환류를 통한 계획의 실현 기제 구현을 저해한다는 점에서 정책의 실행력을 낮춘 것으로도 평가할 수 된다.

Ⅳ. 주택시장에서 아파트 수용성

1. 아파트 점유율

앞서 논의한 한국의 사례는 새로운 주택 유형으로써 아파트의 보급과 확산에는 주택 수요자의 수용도와 선호도가 핵심 요인임을 보여준다. 수요자의 선호를 살펴보는 지표는 다양하게 고려해 볼 수 있는데, 주택 유형별 거주 가구 수 변화는 주택시장에서 소비자의 선택이 반영된 결과치라는 점에서 중요한 의미가 있다. 베트남 정부는 매 5년 주기로 인구주택총조사(Population and Housing Census)를 실시하여 전체 가구의 주택 유형별 거주 현황을 조사한다.[7] 이를 토대로 2014년과 2019년의 베트남 전국 및 5대 중앙 직할 도시의 도시권 아파트 가구 점유율 분석 결과를 정리하면 〈Table 4〉와 같다.[8]

먼저 2014~2019년간 아파트 가구 점유율의 전국적인 증가 수준(1.8%p)은 미미한 것으로 나타났다. 5대 직할시 전체 경우에도 유사하나, 전체를 특별도시와 1급 도시로 구분할 경우, 아파트 가구 증가율은 각각 4.9%p와 0.4%p로 확연한 차이를 보인다. 즉, 하노이, 호찌민의 특별도시를 중심으로는 아파트 가구의 점유율이 증가한 것을 알 수 있다. 특기할 만한 사실은 하노이에서의 점유율이 전국 최고 수준인 23%로 나타나, 10% 미만 수준인 타 도시 대비 확연한 차이를 보인다는 점이다. 2019년 전국의 전체 아파트 가구 중 하노이가 차지하는 비율이 47.3%(261,728÷552,833가구)라는 사실은, 하노이가 베트남 전체의 아파트 가구 확산을 견인해 가고 있음을 보여준다. 같은 해, 전국 아파트 가구 중 1급 도시 전체의 아파트 가구의 전국 점유율이 4.7%((1,290+6,966+12,570)÷552,833가구)에 불과하다는 점은 하노이의 독보적인 아파트 확산세를 방증한다.

Table 4. Number of households in major cities by housing type

City (class)	Type	2014	2019	Change
Vietnam (Total)	Apartment	326,568	552,833	226,265
		4.0%	5.8%	1.8%p
	Others	7,901,809	8,978,772	1,076,963
Hanoi (Special)	Apartment	156,093	261,728	105,635
		16.6%	23.0%	6.4%p
	Others	785,838	876,220	90,382
HCMC (Special)	Apartment	106,161	194,569	88,408
		6.3%	9.6%	3.3%p
	Others	1,589,325	1,832,192	242,867
Special class apartment		11.4%	16.3%	4.9%p
Can Tho (First)	Apartment	1,290	5,940	4,650
		0.6%	2.3%	1.7%p
	Others	215,335	252,320	36,985
Da Nang (First)	Apartment	6,966	13,112	6,146
		3.2%	5.0%	1.8%p
	Others	209,532	249,119	39,587
Hai Phong (First)	Apartment	12,570	7,200	-5,370
		4.9%	2.7%	-2.2%p
	Others	245,082	259,482	14,400
First class apartment		2.9%	3.3%	0.4%p
Municipality apartment		7.2%	9.8%	2.7%

Source: GSO, 2020

주택 수요자의 아파트 선택 추이 증가세에도 불구하고, 주택시장에서 연립형 단독주택의 선호는 여전히 확고하게 나타난다. 이것은 주택 수요자가 선택할 수 있는 대안으로서 연립형 단독주택의 주거 편의성, 환매 용이성, 투자 효용성 등의 종합적인 경쟁력이 비교우위를 갖고 있음을 의미하는데, 구체적으로 어떠한 요인이 더 주요한 원인이 되었는지에 대해서는 아직까지 선행연구와 분석에 필요한 데이터 모두 매우 제한적인 것으로 나타난다.

2. 수요자 부담능력

본 연구에서는 아파트 주거 확대 정책 효과와 그 확장성을 가늠하기 위해서 아파트 잠재 수요 가구의 분양주택 구매 능력에 대한 분석을 시행했다. 분석 대상으로는 베트남에서 지난 10년간 아파트의 확산세와 점유율에서 대표성과 차별성을 가지는 수도 하노이를 선정했다. 주택구매를 위한 가구별 가용자금의 규모는, 선

행연구를 통해 검토한 Stone(2006)의 잔여소득 접근법(residual income approach)을 적용했는데, 구체적으로는 소득분위 가구별 가용 처분 소득과 담보대출(mortgage) 가용액 산출을 통해 주택구매를 위한 가구별 부담능력을 추산하고 구매 대상 아파트의 가격과 비교했다.

가구별 소득액은 베트남 통계청이 도시별 인당 평균 소득 및 평균 생활비 지출액을 매년 공시하는 것에 착안하여, 인구주택총조사에서 확인된 도시별 평균 가구원 수를 적용, 산출하였다. 또한, 가구별 주거비 부담액 한도를 추정하기 위해서는 대표적인 금융기관의 주택담보 대출 고시 기준 및 정책 금융 보조 조건을 동시에 고려했는데, 효과적인 비교를 위해 기준 통화는 해당 연도의 평균 환율정보를 반영한 미화(USD)로 통일했다(OFX, 2022; VIB, 2022). 여기서 주택 구매를 위한 가구별 총 대출 한도는 월별 가용 지출 수준을 고려하여 Kutty(2005)가 제시한 소득 대비 주거비 적정부담비율(30%)을 총부채상환비율(Debt-To-Income, DTI)로 설정했다. 특정 소득분위 가구의 월별 가계 총 순수입 규모가 그보다 작을 경우에는 최대 가처분 소득(가계 평균소득-월평균 생활비 지출액)을 최대 가용상환액으로 산정하여 총 주택담보 대출 규모를 추산했다. 금융기관은 주택 담보 대출 시 주택 구매 계약금 또는 선금(down payment)을 대출자가 부담하는 조건을 제시하는데, 이는 결국 담보인정비율(Loan-To-Value, LTV)과 같은 기준으로 작동한다. 따라서 소득분위별 LTV는 세계은행의 선행연구 기준을 참조하여 준용했다(World Bank, 2015). 이를 종합한 소득분위에 따른 가구별 처분가능소득, DTI, LTV를 적용해 추산한 주택구매 가용자금(담보 대출가능액)은 〈Table 5〉와 같다. 한편, 가구별 가용자금을 주거비 부담능력 관점에서 살펴보기 위해서는 주택시장에서 공급되는 신축 아파트 가격 파악이 필요하다. 그러나, 관련 데이터는 정부의 공식 통계를 통해서는 확인이 불가능하며, 공신력 있고 통일된 지역별 부동산 시세 또한 확인하기 어려웠다. 따라서, 민간 부동산 업계의 가격 동향 자료와 인구주택총조사 및 통계 연보 자료를 종합적으로 활용한 추정치를 산출했고, 그 결과는 〈Table 6〉과 같다.

사례 연구는 사회주택에 초점을 맞추어 진행했다. 정부의 사회주택 아파트 보급 정책이 주택 공급자에 대한 혜택(토지공급, 세제)과 통제(수익률, 분양가)를 조절하는 동시에 주택 실수요자 대상 금융지원 수단을 갖추고 있는 특성을 주목했기 때문이다. 앞서 Ⅱ장의 2절에서 살펴본 바와 같이 베트남 사회주택의 수혜 범위, 자가 소유(분양) 장려, 도시민의 아파트 평균 면적 수준을 최대 공급 면적으로 제한하는 특성 또한 분석 대상 선정에 종합적으로 고려되었다. 특히, 주택시장에서 사회주택 아파트의 공급가격이 시장에서 통용되는 서민(affordable) 아파트 가격과 유사한 수준이라는 점은 서민주택의 하위집합으로서 사회주택의 특성을

Table 5. Housing demand analysis by household income quintile in Hanoi

(Unit: USD)

Year/ Loan type	Income quintile	Household income (USD)			Mortgage condition					Available housing cost	Additional cost*	Saving years for	
		Monthly	Living expendi-ture	Net saving	Term (year)	Interest rate	LTV	Allowable DTI	Loan amount			Down -payment	Additional cost
2014 Market term	Q5	1,717	673	950	20	10.0%	70%	30.0%	53,371	76,244	-	1.8	-
	Q4	670	478	135	20	10.0%	80%	28.6%	19,853	24,816	24,184	2.2	10.5
	Q3	474	363	57	15	10.0%	80%	23.5%	10,370	12,963	36,037	1.9	26.9
	Q2	339	310	10	5	10.0%	80%	8.7%	1,387	1,734	-	1.0	N/A
	Q1	203	213	-25	5	10.0%	80%	-	-	-	-	-	N/A
2014 subsidy policy (30T package)	Q5	1,717	673	950	15	5.0%	70%	30.0%	65,129	93,042	-	2.2	-
	Q4	670	478	135	15	5.0%	80%	28.6%	24,227	30,283	18,717	2.6	8.1
	Q3	474	363	57	15	5.0%	80%	23.5%	14,092	17,615	31,385	2.6	23.5
	Q2	339	310	10	15	5.0%	80%	8.7%	3,727	4,659	-	2.6	N/A
	Q1	203	213	-25	15	5.0%	80%	-	-	-	-	-	N/A
2019 market yerm	Q5	2,171	818	1,353	30	8.3%	70%	30.0%	86,306	123,295	-	2.3	-
	Q4	1,124	541	583	30	8.3%	80%	30.0%	44,687	55,859	14,141	1.6	2.0
	Q3	868	443	425	30	8.3%	80%	30.0%	34,503	43,129	26,817	1.7	5.3
	Q2	564	345	219	30	8.3%	80%	30.0%	22,408	28,010	41,990	2.1	16.0
	Q1	237	247	-10	30	8.3%	80%	-	-	-	-	-	N/A

* Additional cost is estimated shortfall for each household to purchase affordable apartment of estimated price in <Table 6>.

Note: LTV stands for Loan To Value; DTI stands for Debt To Income

Source: GSO, 2015; GSO, 2020; OFX, 2022; VIB, 2022

Table 6. Estimated apartment price range by category
(Unit: USD)

Year	Price bracket	Housing category and price		
		Affordable	Mid-end	High-end
		Under 70 m²	71-100 m²	over 101 m²
2014	Primary	700/m²	1,150/m²	1,600/m²
	Min.	-	81,650	161,600
	Max.	49,000	115,000	-
2019	Primary	1,000/m²	1,500/m²	2,550/m²
	Min.	-	106,500	257,550
	Max.	70,000	150,000	-

Source: JLL, 2020; JLL, 2023

잘 보여준다.

사회주택의 가격 측면을 좀 더 세부적으로 살펴보면, 주택공급 정책에서 제시한 사회주택의 기준면적인 가구당 70m²를 적용 시, 2014년 기준 대략적인 아파트 가격의 USD 환산액은 약 $49,000 수준이다. 사회주택 보급을 촉진하고자 정부가 추진한 금융 보조 정책에서도, 수혜 대상 주택가격이 이와 유사한 수준으로 설정되었다는 점을 고려하면, 부동산 업계에서 통용되는 아파트 단가 정보는 주택시장 상황을 비교적 정확히 반영하고 있음을 보여준다.[9)]

이를 토대로 아파트 수요 가구의 주택구매 능력은 다음과 같이 확인한다. 우선, 소득분위 가구별 최대 가용 주택자금으로 보급형 서민주택의 구매 가능 여부를 판별한다. 아울러, LTV에 따른 초기 계약금이 가구별 소득 수준을 고려할 때 일정 기간의 저축으로 마련할 수 있는 수준인지를 살핀다. 마지막으로, 대출 조건에 따른 매월 원리금 상환액은 가구별 수입 구조에 견주어 그 적절성을 평가한다.

먼저 2014년의 경우, 금융권의 일반적인 주택담보 대출 기준을 적용했을 때, 소득 상위 20%(Q5) 가구는 사회주택 아파트를 구매할 수 있는 충분한 여력을 보유한 것으로 나타난다. 해당 그룹은 상대적으로 낮은 LTV 수준(70%)을 적용하였음에도, 1.8년이라는 비교적 단기간의 저축을 통해 주택구매를 위한 선금(down payment) 마련이 가능하다. 또한, 추가 저축액을 확보하거나 기존 주택 처분 시에는 중급(mid-end) 주택까지도 수월하게 구매할 수 있다. 그러나 4분위 이하부터는 가구의 순소득 규모가 낮아져 필수적인 생계비 지출을 위해서는 DTI가 30% 이하로 낮아지게 된다. 이를 참작하여 선금 마련을 위한 최소 저축 기간을 추산해 보면 Q4 가구의 경우 약 12.7년(2.2+10.5년)이 필요하다. 대체로, 해당 소득분위의 중산층 가구는 주택구매 시 기존 주택을 처분할 가능성이 크다는 점을 고려하면, 아파트가 주는 여러 가지 편익에 대한 기대로 단독주택에서 아파트로 자발적인 이주가 가능한 소득 계층의 하한선은 소득 상위 40%(Q4) 선으로 보인다. 소득 상위 60%(Q3)에 해당하는 가구는 대출을 실행한다고 하더라도 선금과 대출 외 자기 부담금의 합산액인 총 소요 자금의 대부분을(94.7% = ($10,370+$36,037) ÷ $49,000) 자체 조달해야 하고, 여기에 필요한 오랜 저축 기간(29년 = 1.9+26.9년)을 고려하면 주택담보 대출을 통한 아파트 구매 가능성이 떨어지는 것으로 평가된다. 소득 하위 40%(Q1, Q2) 가구는 생계비를 고려한 월별 순소득이 거의 없거나 오히려 적자에 머무르고 있어 사회주택 아파트 구매가 불가능하다. 이와 대비하여, 2014년 같은 조건에서 정책 금융 보조(30T Package)를 받는 경우를 비교해 보면, 매월 이자 부담액이 절반으로 감소하면서 Q5에 속한 가구는 담보대출만으로 중급주택까지 무리 없이 구입 가능하며, 일정 수준의 자산 축적 시 고급 주택까지도 구매할 수 있다. Q4 가구의 경우에는 사회주택 아파트 구매 시 대출 외에 마련해야 할 자금의 부담과 이자 부담이 모두 감소한다. 하지만 Q3 이하에서는 정부 보조를 받는다고 하더라도, 대출금 이상의 자금을 자체 조달하거나, 대출이 불가능해, 아파트 구매는 현실적으로 불가능한 것으로 나타난다.

2019년은 주택구매 촉진을 위한 별도의 금융 보조가 없어, 금융권에서 통용되는 주택담보 대출 조건을 적용하여 분석을 시행했다. 다만, 대출 조건은 금융권 대출 기준에서 최저 이율(8.3%)과 최장 대출 기한(30년)을 적용했다는 점에서 가구별로 확보할 수 있는 자금은 최대치라는 것을 참작할 필요가 있다. 2014년과 대비되는 가장 큰 차이점은, 하위 20%(Q1)를 제외한 전 소득분위에서 DTI 30% 적용이 가능해진다는 점이다. 이는 전체 소득분위에서 가구별 소득이 증가함에 따라, 주택구매에 활용할 수 있는 순수입이 증가했음을 의미한다. 즉, 아파트 가격이 2014년 대비 큰 폭으로 상승(42.9%: $49,000 → $70,000)했음에도, 가계 소득이 급격히 상승함에 따라 아파트를 구매할 수 있는 가구가 대폭 확대된 것을 알 수 있다. 특히, Q3 가구의 경우 소득의 증대에 따라, 2014년에 정책 금융 보조를 받는 Q4 가구에 비해서도 필요한 자금을 마련하는 데 훨씬 더 적은 저축 기간이 필요한 것으로 나타났으며, Q5는 사회주택 아파트보다는 중급 아파트 이상을 구매할 여력을 갖추게 되었다. 또한, 2014년에는 아파트 구매가 불가능했던 Q2 가구가 2019년에는 금융권의 주택담보 대출을 활용하는 것이 가능해졌다. 다만 Q1 가구의 경우는 2019년에도 여전히 가용 처분 소득이 마이너스에 머물러 사회 아파트의 구매 대상에서는 배제된다.

V. 결 론

본 연구는 베트남에서 체제 전환 이후 정부의 주택개발 정책이 민간 개발사를 통해 적정 가격 아파트를 대량 공급하는 데 초점을 맞춘 것에 주목하여, 공급된 아파트의 특성을 확인하고, 수요자의 주거비 부담 능력을 분석함으로써, 아파트가 대중적인 주거 수단으로 확산하는 데 나타난 가격 측면의 제약을 규명하였다. 연

구 결과, 정책 도입 이후 하노이 주택시장에서는 민간 고층 아파트 공급 점유율이 일정 수준 상승하였으나, 정부가 설정한 양적 목표의 실효적인 달성에는 한계가 노정되어 온 것을 확인했다. 아울러 실수요 가구의 주거비 부담 능력 측면에서는 중산층 가구의 경우에도 정책 금융혜택만으로는 사회주택 아파트 신규 분양이 다소 어려운 사실을 밝혔다. 이를 통해, 수요자의 구매력을 보완하기 위해 제공된 공적 금융 보조는, 중하위 소득 계층의 아파트 구매를 촉진하기보다는 일정 수준 이상의 자산을 축적한 가구의 아파트 구매를 더 유리하게 한다는 것을 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 아파트 보급 정책의 영향을 공급과 수요 측면으로 나누어 다루었음에도, 두 가지 측면이 밀접하게 상호 영향을 주고 있다는 것을 알 수 있었다. 이러한 사실을 고려할 때, 주택 공급 정책은 민간 개발을 통한 대량 공급의 수월성을 촉진하되, 투기를 촉발하는 과도한 수익을 억제하는 공급가격 관리를 우선하여 고려할 필요가 있다. 특히, 개발도상국에서 정책 개입을 통해 서민 주택으로 아파트 대량 공급을 촉진하기 위해서는, 공급 물량에 대한 정량 목표를 설정함과 동시에 민간이 공급하는 분양 수익을 적정 수준으로 통제하고, 용적률 조정을 통해 대량 공급을 장려하는 정부의 적극적 개입이 요구된다. 이를 위해서는 정부가 개발 가용지를 공급할 때, 최소 주택 규모와 그 공급량을 설정하고, 민간의 기반 시설 분담을 전제로 한 적극적인 용적률 허용을 통해 개발사의 박리다매형 수익 창출 구도를 유도할 필요가 있다.

하노이를 대상으로 실시한 소득분위 가구별 주거비 부담 능력 분석 결과는 서민 아파트 보급 확대를 위한 금융 보조 수단이 그 지원 대상을 세밀하게 선별하지 못해 나타나는 정책 실행의 한계를 보여준다. 이러한 분석 결과는, 발전국가적 개입을 통한 주택 공급 정책 전개 관점에서 볼 때, 공급자에 대한 유인뿐만 아니라 주택 수요자에 대한 공적 구매력 보조가 균형 있게 이루어져야 함을 일깨워 준다. 종합하면, 아파트 공급 확대라는 정책 목표 달성을 위해서는 정교한 금융지원 체계의 설계가 공급자와 수요자 측면 모두에서 우선적으로 고려되어야 한다. 즉 가구 소득분위별로 실수요자 및 우선 수혜 대상을 선별하는 장치를 두거나, 중하위 소득분위에 대한 집중 지원을 통해, 아파트 구매에 필요한 가구별 실질 부담을 낮추는 방안을 정책 목표 수립 과정에서 반드시 마련할 필요가 있다.

본 연구의 한계는 베트남 아파트 보급에 대한 정밀한 자료 취득의 어려움에 기인한다. 베트남 정부 공식 통계자료의 한계를 보완하기 위해 다양한 민간 연구기관의 자료를 활용하였으나 전국적 단위에서 정책 효과에 대한 실증적 분석에는 한계가 있었다. 다만, 근년에 이르러 아파트 건설 물량에 대한 베트남 정부의 통계조사 확대가 관찰되고 있어, 장기적인 정책 효과 확인을 위해서는 추후 더 풍부한 자료를 통한 후속 연구가 뒤따를 필요가 있다.

주1. 베트남 주택법(National Law on Housing, Article 3.3.)은 아파트를 복수의 주택이 공용 계단, 복도, 주거 전용공간, 공용공간, 공동 기반 시설을 갖춘 다층의 건물로 정의함. 일반적으로 고층에 대한 정의는 명확하지 않으나, 1990년대 이전의 평균 7층 내외의 사회주택 및 평균 6층 내외의 개인 주택과 차별화하여 10층 이상을 고층으로 통칭함. 한편, 베트남 통계청은 아파트 현황 조사에서 9층 이상 아파트를 고층으로 구분하여 집계함 (UN-HABITAT, 2014)

주2. 2019 베트남 인구주택총조사 결과 하노이의 도시지역 아파트 보급률은 전국 5대 도시 평균 대비 7배가량 높으며, 차순위 호찌민에 비해서도 1.5배 수준인 것이 확인됨.

주3. 도시별 아파트 가구 평균 면적은 도시지역 평균 가구인원과 아파트 가구 인당 연면적 통계(GSO, 2020)를 통해 산출함.

주4. Affordable housing이라는 용어는 기존 연구에서 저렴 주택, 저소득주택 등으로 다양하게 사용됐으나, 본 연구에서는 소득뿐 아니라 근로자, 공무원, 군인 등 광범위한 도시민을 대상으로 임대와 자가를 포함하여 주택을 대량으로 공급한다는 베트남의 정책 방향을 고려하여 서민주택이라는 용어를 사용함.

주5. 2014년 환율 기준 약 14.2억 달러 규모.

주6. 베트남 국회(Quốc Hội) 결의안(Resolution) 1211/2016/UBTVQH13 (https://thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh-chinh/nghi-quyet-1211-2016-ubtvqh13-tieu-chuan-don-vi-hanh-chinh-phan-loai-don-vi-hanh-chinh-317085.aspx)

주7. 2009년까지의 조사에서는 주택의 유형을 영구(permanent), 반영구(semi-permanent), 임시(temporary), 가설(simple)로만 구분하여 조사해 왔다는 점에서 정부의 주택개발 관점이 구조적으로 안전성에 집중되어 있었음을 유추해 볼 수 있다.

주8. 2014년 전체 아파트 가구 중 96.5%, 2019년 91.4%가 도시지역에 집중된 것으로 확인되며, 따라서 도시별 아파트 가구 점유율은 도시지역으로 한정하여 분석을 시행했다.

주9. 30T package에서 주택 구매자의 최대 주택가격은 10억 5천만 동으로, 해당 정책이 시행된 2013-2016 평균 환율 기준 약 $48,600 수준으로 나타남.

인용문헌
References

1. 강인호·강부성·박광재·박인석·박철수·이규인, 1997. "우리나라 주거형식으로서 아파트의 일반화 요인 분석", 「대한건축학회논문집」, 13(9): 101-112.
Kang, I.H., Kang, B.S., Park, K.J., Park, I.S., Park, C.S., and Lee, K.I., 1997. "An Analysis on Factors of Generalization of Apartment as an Urban Housing Type in Korea", *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 13(9): 101-112.

2. 김정선, 2019. "주택가격 수준별 주거만족도 영향요인 분석: 베트남 하노이시 아파트를 중심으로", 「주거환경」, 17(4): 43-58.
Kim, J.S., 2019. "An Analysis on Factors Affecting Residential Satisfaction by Housing Price Level: Focusing on Apartment, Hanoi, Vietnam", *Journal of the Residential Environment Institute of Korea*, 17(4): 43-58.

3. 김태오·최막중, 2016. "한국의 아파트 공급과 수요의 역사적 연원에 관한 연구: 해방 이후 주택의 수직적 집적화 과정을 중심으로", 「국토계획」, 51(6): 23-38.
Kim, T.O. and Choi, M.J., 2016. "A Study on Historical Origin

of Apartment Supply and Demand in Korea: Focusing on Vertical Accumulation of Housing Units after the Liberation", *Journal of Korea Planning Association*, 51(6): 23-38.

4. 오근상·오동훈, 2018. "서울 주거비부담능력 부족 민간임차가구 규모의 추정: 잔여소득접근법과 품질기반접근법의 적용", 「서울도시연구」, 19(3): 57-80.
   Oh, G.S. and Oh, D.H., 2018. "Identifying Private Tenants' Housing Affordability in Seoul: The Application of Residual Income and Quality Based Approaches", *Seoul Studies*, 19(3): 57-80.
5. 정유석·심슬기·서덕수, 2020. "베트남 사회주택 공급 부진 및 개선방안 연구: 사회주택 공급자 입장을 중심으로", 「도시설계」, 21(3): 85-98.
   Chung, Y.S., Sim, S.G., and Seo, D.S., 2020. "The Analysis and Suggestions Concerning the Failure of the Vietnamese Social Housing Provision: Focused on the Perspective of Social Housing Developers", *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design*, 21(3): 85-98.
6. 정재한·최용택·이현수·고세범, 2023. "베트남 다낭시 사회주택 선호경향에 관한 연구", 「주거환경」, 21(1): 131-151.
   Jung, J.H., Choi, Y.T., Lee, H.S., and Koh, S.B., 2023. "A Study on the Social Housing Preference Trend in Da Nang, Vietnam", *Journal of the Residential Environment Institute of Korea*, 21(1): 131-151.
7. 최막중·임이랑·박규전, 2014. "주택의 대량공급을 위한 한국 도시개발 모형의 실증적 특성", 「국토계획」, 49(4): 141-153.
   Choi, M.J., Lim, Y.R., and Park, K.J., 2014. "Empirical Evidences of Korean Urban Development Model for Mass Production of Housing", *Journal of Korea Planning Association*, 49(4): 141-153.
8. Asia News Monitor, 2013, Jul 17. "Vietnam: Social Housing Support Package on Right Track", *Asia News Monitor*.
9. Cao, J.A., 2009. "Developmental State, Property-led Growth and Property Investment Risks in China", *Journal of Property Investment & Finance*, 27(2): 162-179.
10. Eng, T.S. and Kong, L., 1997. "Public Housing in Singapore: Interpreting 'Quality' in the 1990s", *Urban Studies*, 34(3): 441-452.
11. Geertman, S.S., 2007. "The Self-organizing City in Vietnam: Processes of Change and Transformation in Housing in Hanoi", Ph.D. Dissertation, Technische Universiteit Eindhoven.
12. General Statistic Office Vietnam (GSO), 2010. *The 2009 Vietnam Population and Housing Census: Major Findings*, Hanoi.
13. General Statistics Office, Vietnam (GSO). 2015. *The 1/4/2014 Viet Nam Intercensal Population and Housing Survey: Major Findings Report*, Hanoi.
14. General Statistics Office, Vietnam (GSO), 2020. *Completed Results of the 2019 Viet Nam Population and Housing Census*, Hanoi.
15. INRS, 2010. *Facing the Urban Transition in Hanoi: Recent Urban Planning Issues and Initiatives*, Institut National de la Recherche Scientifique, Montréal.
16. JLL, 2020. *Vietnam Property Market Brief 1Q20*, Hanoi.
17. JLL, 2023. *2023 Q1 Vietnam Property Market Brief*. Hanoi.
18. Keivani, R. and Werna, E., 2001. "Modes of Housing Provision in Developing Countries", *Progress in Planning*, 55(2): 65–118.
19. Klink, J. and Denaldi, R., 2014. "On Financialization and State Spatial Fixes in Brazil. A Geographical and Historical Interpretation of the Housing Program My House My Life", *Habitat International*, 44: 220-226.
20. Koh, D., 2004. "Illegal Construction in Hanoi and Hanoi's Wards", *European Journal of East Asian Studies*, 3(2): 337-369.
21. Kutty, N.K., 2005. "A New Measure of Housing Affordability: Estimates and Analytical Results", *Housing Policy Debate*, 16(1): 113-142.
22. Labbé, D. and Boudreau, J.A., 2011. "Understanding the Causes of Urban Fragmentation in Hanoi: The Case of New Urban Areas", *International Development Planning Review*, 33(3): 273-291.
23. Labbé, D. and Musil, C., 2014. "Periurban Land Redevelopment in Vietnam under Market Socialism", *Urban Studies*, 51(6): 1146-1161.
24. Leducq, D. and Scarwell, H.J., 2018. "The New Hanoi: Opportunities and Challenges for Future Urban Development", *Cities*, 72: 70-81.
25. Luan, T.D., 2014. "Living in New Urban Areas: Towards Sustainable Urban Communities in Hanoi, Vietnam", *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 181: 333-344.
26. Mizuno, K., Ishigami, K., and Kidokoro, T., 2000. "Urban Development and Housing Sector in Viet Nam", *JBIC Review*, (1): 130-135.
27. Nguyen, H., Duan, J., and Zhang, G., 2018. "Land Politics under Market Socialism: The State, Land Policies, and Rural–Urban Land Conversion in China and Vietnam", *Land*, 7(2): 51.
28. Phe, H.H., 2002. "Investment in Residential Property: Taxonomy of Home Improvers in Central Hanoi", *Habitat International*, 26(4): 471-486.
29. Quynh, P.T.T.H., 2011. "Social Housing Policy of Vietnam: Inadequacies and Solutions", Master's Degree Dissertation, Korea Development Institute School.
30. Shin, Y., Kwon, Y., and Seo, D., 2023. "Rethinking Developmental State Intervention in the Housing Supply of a Transitional Economy: Evidence from Hanoi, Vietnam", *Land Use Policy*, 132: 106795.
31. Smith, D. and Dixon, C., 1997. "Sustainable Urbanization in Vietnam", *Geoforum*, 28(1): 21-38.
32. Sonn, J. and Choi, M., 2022. "Reformulating the Developmental State Theory to Explain Chinese Spatial Planning", *Transactions in Planning and Urban Research*, 1(1-2): 86-98.
33. Stone, M.E., 2006. "What Is Housing Affordability? The Case for the Residual Income Approach", *Housing Policy Debate*, 17(1): 151-184.
34. Thu, T.T. and Perera, R., 2011. "Intermediate Levels of Property Rights and the Emerging Housing Market in Ho Chi Minh City, Vietnam", *Land Use Policy*, 28(1): 124-138.

35. Tran, H.A., 2014. “Urban Space Production in Transition: The Cases of the New Urban Areas of Hanoi”, *Urban Policy and Research*, 33(1): 79-97.

36. UN-HABITAT, 2014. *Vietnam Housing Sector Profile*, Hanoi.

37. Wang, J., 2012. “The Developmental State in the Global Hegemony of Neoliberalism: A New Strategy for Public Housing in Singapore”, *Cities*, 29(6): 369-378.

38. World Bank, 2015. *Vietnam Affordable Housing*, Hanoi.

39. Yoon, I., 1994. *Housing in a Newly Industrialized Economy: The Case of South Korea*, United Kingdom: Avebury.

40. Zhu, J., 2005. “A Transitional Institution for the Emerging Land Market in Urban China”, *Urban Studies*, 42(8): 1369-1390.

41. Zhu, J., 2012. “Development of Sustainable Urban Forms for High-density Low-income Asian Countries: The Case of Vietnam: The Institutional Hindrance of the Commons and Anticommons”, *Cities*, 29(2): 77-87.

42. 통계청, “e-나라지표: 유형별 재고주택 현황”, 2023a.3.12. 읽음. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1242
KOSIS, “e-index: Housing Stock by Type”, Accessed Mar 12, 2023a. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1242

43. 통계청, “주택유형별 주택건설 준공실적(월계)”, 2023b.4.19. 읽음. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_5373
KOSIS, “Housing Use Investigation by Housing Type (Multi-households, Monthly Total)”, Accessed Apr 19, 2023b. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_5373

44. General Statistics Office, Vietnam (GSO), 2023, September 10. “Investment and Construction”, https://www.gso.gov.vn/en/investment-and-construction/

45. OFX, “Yearly Average Rates”, Accessed April 11, 2022. https://www.ofx.com/en-au/forex-news/historical-exchange-rates/yearly-average-rates/

46. World Bank, “Vietnam Urban Population”, Accessed April 18, 2023. https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=VN

47. VIB, “Vietnam Investment Bank Mortgage Loan”, Accessed March 17, 2022. https://www.vib.com.vn/en/vay-mua-nha

Date Received	2023-04-27
Reviewed(1st)	2023-07-04
Date Revised	2023-09-23
Reviewed(2nd)	2023-10-05
Date Accepted	2023-10-05
Final Received	2023-11-23