



## 프랑스 정책저축 운영사례 고찰을 통한 주택청약저축과 비과세종합저축의 공공기여 확대 방안 연구

김희석\*, 양승희\*\*

### 요약

본 연구는 프랑스 정책저축 사례를 통해 국내 주택청약저축과 비과세종합저축의 공공기여도 확대 방안을 모색한다. 주택청약저축은 주택도시기금의 주요 재원으로 사용되지만 주택경기 하락에 따라 가입자와 예치금이 감소하며, 가입자 후생이 낮은 한계가 있다. 비과세종합저축은 취약계층 재산형성 지원이라는 공익적 목적은 달성하고 있으나, 예치금이 민간은행의 이익 창출에 사용되는 한계가 있다. 반면 프랑스의 정책저축 상품인 리브레아(Livret A), LDDS(Livret de développement durable et solidaire), LEP(Livret d'épargne populaire)는 비과세 혜택이 주어지는 수시입출금 상품으로 설계되어 가입자 후생을 보장하면서 예치금의 대부분이 공공목적으로 이용되어 높은 수준의 공공기여도를 보인다. 프랑스 사례를 참고하여 주택청약저축과 비과세종합저축을 개선하면 80조 원 이상의 주택도시기금 재원이 추가로 확보되는 동시에 재원 안정성이 높아지며, 사회적 약자 배려와 중소기업 경쟁력 강화에도 도움이 될 것으로 예측된다.

**주제어:** 정책저축, 주택청약저축, 비과세종합저축, 주택도시기금

### 1. 서론

세계 각국은 공공주택 건설과 수선을 지원하기 위해 재정지출, 채권발행, 저축상품 예치금의 대출전환, 복권수입 이전 등의 방식으로 재원을 조달하고 있다. 예를 들면 캐나다 정부는 캐나다모기지주택공사(Canada Mortgage and

Housing Corporation, CMHC)의 부담가능주택(affordable housing) 건설 자금 대출사업을 위한 재원을 직접 지원하고 있다(CMHC, 2024). 네덜란드 주택조합(housing associations) 대출의 절반 가량을 책임지는 BNG은행은 네덜란드 국책은행으로 국제 자본시장에서 SSA 채권<sup>1)</sup>을 발행하여 자금을 조성하고, 이 자금을 주택조합,

1) SSA(supranational, sovereign and agency) 채권은 국제기구, 정부, 공공기관이 발행하는 안정성이 높은 채권을 일컫는다.

\* (제1저자) 한남대학교 탈메이지교양융합대학, 강사, E-mail: kimhs@hnu.kr

\*\* (교신저자) 대전세종연구원, 책임연구위원, E-mail: shyang@dsi.re.kr

지방자치단체, 의료기관 등에 대출해주고 있다(BNG Bank, 2024). 프랑스 정부는 공공 저축 상품에 국민들이 맡긴 예치금을 예금공탁금고(Caisse des dépôts et des consignations, CDC)가 관리하고, 사회주택 운영주체에 대출해주고 있다(박원석, 2020; 진미운·김경미, 2019). 홍콩 정부는 복권 매출의 15%를 공익사업 지원을 위해 운영되는 복권기금(Lotteries Fund)으로 적립하도록 하며, 기금 중 일부는 홍콩주택공사(Hong Kong Housing Authority, HKHA)가 노인주택과 장애인주택을 건립하는 비용으로 할당한다(Hong Kong Government, 2023).

우리나라의 경우 공공임대주택 건설과 수요자 대출 지원을 위한 자금의 조달과 대출을 담당하는 주택도시기금이 주택청약저축, 국민주택채권, 복권을 주요 재원으로 삼고 있다. 따라서 우리 정부는 주택도시기금 재원 조달을 위해 저축 예치금의 대출전환, 채권 발행, 복권 수입을 결합한 방식을 사용하고 있다고 볼 수 있다. 단, 국민주택채권은 자본시장에서 금융상품으로 거래되는 것이 아니라 「주택도시기금법」 제8조에 의해 부동산 등기를 신청하는 자 등에게 매입이 강제되므로 준조세에 가깝다.

주택도시기금의 재원 중 하나인 주택청약저축은 예치금을 공익 목적으로 사용하기 위해 정부가 직접 상품을 설계하고 관리한다. 주택청약저축은 가입자수와 예치금이 장기적으로는 증가해왔으나, 가입자 후생이 낮아 주택시장 불황기에는 상품 매력도가 감소하고 주택도시기금으로의 자금 유입도 감소하는 모습을 보여왔다. 정부는 주택경기 불황기 때마다 주택청약저축 가입자 감소와 기금규모 축소를 막기

위한 대책들을 발표해왔으나 항구적인 기금 안정화 방안을 내놓지는 못하고 있다. 그 밖에도 정부는 노인과 장애인 등 사회적 약자의 재산 형성 지원을 위해 비과세종합저축을 운영하고 있으나, 공공의 조세지출로 조성된 예치금의 활용을 전적으로 민간은행의 재량에 맡기고 있다.

주택도시기금의 재원 조달을 둘러싼 주요 문제는 주택청약저축 예치금 규모의 불안정성과 낮은 가입자 후생, 비과세종합저축 예치금의 미활용으로 요약된다. 기존 제도의 장점을 살리면서 실현 가능성이 높은 문제 해결 방안을 찾기 위해서는 우리나라처럼 국민들의 저축 예치금을 공공주택 건설을 위한 재원으로 활용하는 프랑스의 사례를 연구하는 것이 합리적이다.

프랑스는 국가가 설계한 3개 저축상품의 예치금을 사회주택 운영주체에 장기대출로 전환하는 시스템을 구축하였다. 이들 저축상품은 주택과 관련된 혜택이 없으므로 주택경기에 관계없이 예치금 규모가 유지되며, 가입자에게는 이자 비과세 혜택과 수시입출금의 편의성이 제공되고 있다. 프랑스 사례는 국내에 유사한 저축제도(주택청약저축과 비과세종합저축)가 존재하므로 정책 실행을 위한 추가지출이 필요 없어 도입이 비교적 용이하며, 비과세종합저축을 프랑스식의 공공저축 상품으로 전환시 공공재원 추가확보가 가능하다는 장점이 있다. 본 연구는 프랑스 사례를 분석하고, 시사점을 토대로 하여 주택도시기금 재원 조달을 안정화하고 추가 재원을 확보하는 동시에 주택청약저축 가입자의 후생을 향상시킬 수 있는 시나리오를 제시하고자 한다.

## II. 연구방법

본고에서는 정부가 특정 정책목표 달성을 위해 가입자에게 세제감면, 주택청약자격 등의 경제적 혜택을 제공하는 공적 저축상품 또는 일정 조건을 갖춘 가입자가 가입한 민간 저축상품에 세제혜택을 제공하는 저축지원책을 포괄하여 정책저축으로 정의한다. 논문에 등장하는 주택청약저축, 비과세종합저축, 프랑스의 리브레아(Livret A), LDDS(Livret de développement durable et solidaire), LEP(Livret d'épargne populaire)는 모두 정책저축에 해당한다.

연구는 정책저축의 국내 현황 분석, 해외 선진사례 분석, 시나리오 제시의 3단계로 이루어지며 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 국내 정책저축의 공익 기여도를 높일 수 있는 개선방안을 도출하기 위해 기존 제도의 문제점을 우선 파악한다. 연구대상 기존 제도는 주택청약저축, 주택도시기금, 비과세종합저축으로 한정하며, 이 제도들을 둘러싼 주요 행위주체인 정부, 은행, 가입자 간의 경제적 이해관계와 제도 내에서의 역할을 관련문헌과 데이터를 통해 분석한다. 둘째, 국내 정책저축과 유사한 성격을 지닌 프랑스의 리브레아, LDDS, LEP의 상품 특성과 예치금 운영을 분석하여 프랑스 정책저축의 특성을 도출한다. 첫 번째와 두 번째 단계에서 주로 사용할 문헌은 주택도시기금 업무편람, 프랑스은행의 정책저축 평가 연례보고서 등과 같은 관계기관의 공식문서, 조세특례 심층평가와 같은 정부의 정책 평가서이다.

최종 단계에서는 국내 정책저축 분석에서 드러난 약점을 보완할 수 있는 프랑스 정책저축

의 강점을 대입하여 국내 정책저축 제도 개선을 위한 복수의 시나리오를 제시한다. 시나리오별로 장단점과 실행가능성을 분석하고 시나리오 간 관계를 설정한다.

## III. 선행연구 분석

본 연구와 관련된 선행연구는 크게 주택청약저축 개선 관련 연구와 주거복지 재원 안정화 및 확대 방안 연구로 나뉜다. 비과세종합저축은 저소득층의 재산형성 지원이라는 중요한 사회적 기능에 비해 관련 연구가 미진하여 선행연구가 발견되지 않았다.

김지현(2012)의 연구는 1970년대 주택공급이 절대적으로 부족한 시기에 출시된 주택청약저축(입주자저축)이 주택시장 침체기인 연구 당시 기능이 약화된 요인을 분석하고, 주택청약저축이 기존의 청약기능 중심에서 주택마련을 위한 자기자본형성과 저금리 주택자금대출 수혜 등의 기능을 가진 급부중심의 사전저축제도로 전환되어야 한다고 주장하였다. 또한, 저소득계층의 경제적 상황을 감안하여 이들에게는 주택청약저축 가입금액을 낮춰주어야 한다고 역설하였다.

김진·김주영(2016)은 기존의 중앙집중적 주거복지 재원 조달 방식을 탈피하여 지역이 자체적으로 자금을 조달하고 지역 특성에 맞는 기금 운영을 위해 미국과 영국의 지역주택기금 사례를 분석하였다. 국내에 유사제도를 정착시키기 위해 재산세와 같은 지방세를 지역주택기금의 재원으로 활용할 것을 제안하고, 지역주

택기금 확보를 위해 일부 국세의 지방이전, 지방세목 신설과 같은 세제개편 방안까지 제시하였다.

김진(2022)은 주택도시기금 재원의 불안정성을 지적하고, 안정적 재원 발굴 방안으로 고용주가 임금의 0.45%를 납부하여 조성하는 프랑스의 주택행동기금(Action Logement)의 국내 도입을 제안하였다. 주택행동기금은 임금의 일부분으로 조성하기 때문에 안정성은 높으나, 기업부담 증가와 법인세 감소로 인해 기업과 정부 모두 미온적일 가능성이 높아 도입과정이 지난할 것으로 예상된다.

선행연구에서 제시된 제도 개선 방안들은 국제적 관례에 부합하는 합리적 조치를 다수 포함하고 있으며 시행시 긍정적 효과가 예상되나, 아직 우리 정부의 관심을 얻지는 못하였다. 현실에서는 정부와 관료집단이 이익집단처럼 행동하는 경우가 발생하기 때문에(Chang and Turnbull, 2002) 주택청약저축의 사전저축으로

의 전환, 국세의 지방 이전, 일부 법인세수의 기금 이전과 같은 여러 부처의 권한과 수입 감소가 필요한 방안들은 정책적 필요성이 지대하지 않은 이상 정부의 관심을 이끌어내기 힘들다. 본 연구는 기존 제도의 맹점을 밝히고 개선을 촉구하는 점은 선행연구들과 같으나, 정부의 정책 실행비용을 최소화시키는 방안과 이상적 방안을 동시에 제안하여, 연구결과가 학술적 논의에만 머무는 것이 아니라 실제 정부 정책에 반영될 가능성을 높이도록 하였다.

#### IV. 한국의 정책저축 제도

2024년 9월 기준 조세특례제한법에 의한 조세혜택을 제공하는 저축지원 프로그램은 14개이며 2023년 기준 연간 18,123억 원이 소요되었다. 이 중 일반 저축성 계좌에 대한 지원 프로그램은 7개이며 2023년 기준 연간 5,997억

〈표 1〉 2023년 일반 저축성 계좌 세제지원 지출 규모

(단위: 억 원)

일반 저축성 계좌 세제지원	지출액	비중(%)
주택청약종합저축 소득공제	396	6.6
청년우대형 주택청약종합저축 비과세	2	0.0
농어가목돈마련저축 비과세	43	0.7
비과세종합저축에 대한 과세특례	5,461	91.1
개인종합자산관리계좌에 대한 과세특례	75	1.3
장병내일준비적금 비과세	20	0.3
청년도약계좌 비과세	신설	-
합계	5,997	100.0

자료: 대한민국정부(2024).

원이 소요되었다(대한민국정부, 2024). 본고에서는 예치금이 공익목적으로 활용되는 주택청약저축과 일반저축 지원 프로그램 세금감면액의 91.1%를 차지하나(표 1) 참조) 예치금은 취급기관이 사적 용도로만 활용하고 있는 비과세종합저축을 중점적으로 분석한다.

## 1. 주택청약저축

### 1) 현황

주택종합청약저축은 국민주택과 민영주택을 공급받기 위하여 가입하는 저축이며, ‘입주자저축’이라고도 한다(「주택법」 제56조). 본고에서는 현행 주택종합청약저축과 과거에 출시된 입주자저축 상품들도 포괄하여 지칭하는 용어로 ‘주택청약저축’을 사용한다.

주택청약제도는 분양을 희망하는 실수요자가 주택청약저축 상품을 구입하고, 예치금을 공공부문의 주택재원으로 활용하기 위해 1977년에 도입되었다(강미나 외, 2011). 이듬해인 1978년에 가입자에게 주택청약자격을 부여하는 국민주택청약부금, 주택청약예금, 재형저축의 3개 청약상품이 출시되었다. 1989년까지 공공주택을 분양받기 위한 청약저축, 민영주택을 분양받기 위한 청약예금과 청약부금의 3개 상품 체계가 확립되었다가 2009년에는 기존의 3개 상품을 통합한 주택청약종합저축이 출시되었다. 2018년에는 기존 주택청약종합저축에 청년우대형 상품<sup>2)</sup>이 추가되었다.

주택청약저축은 모든 개인이 가입할 수 있으

며, 2023년 12월 현재 가입자수는 2,704만 명으로 이는 우리나라 인구의 52.2%에 해당한다. 주택청약저축 가입자수는 장기적으로는 증가해 왔으나, 주택경기 불황시에는 가입자수가 감소하는 모습을 보이고 있다. 2007년 세계경제위기로 인한 주택가격 하락시기에는 2006년 721만 명이었던 가입자수가 2008년에 632만 명으로 감소하였다. 2009년에는 주택청약저축 가입자수 감소세를 막기 위한 정부의 신상품(주택청약종합저축) 출시가 성공을 거두어(김지현, 2012) 전년도 632만 명이었던 가입자수가 1,391만 명으로 2배 이상 폭증하였다. 2021년부터 시작된 주택가격 하락시기에는 2021년 2,837만 명으로 최고 가입자수를 달성하였다가 2024년 10월 현재 2,672만 명으로 감소세가 지속되고 있다(국토교통부, 2023; 통계청, n.d.a; 한국부동산원, n.d.).

주택청약저축 예치금 규모도 가입자수와 더불어 장기적으로 증가하고 있으나, 주택경기 불황시에는 감소하는 모습을 보이고 있다. 2007년부터 시작된 주택가격 하락시기에는 2006년 25.4조 원이었던 예치금이 2008년에 21.0조 원으로 감소하였다. 2009년부터는 주택청약종합저축 출시로 인해 예치금이 다시 증가하다가, 주택가격 하락이 시작된 2021년에 101.9조 원으로 최대치를 기록한 후 2022년부터 하락세가 시작되어 2023년에는 100.3조 원으로 감소하였다(국토교통부, 2023).

그밖에도 무주택기간, 부양가족 수, 청약통장 가입 기간 등에 가점이 부여되는 주택청약제도

2) 만19~34세 무주택 가입자는 2년 이상 주택청약종합저축 유지시 1.5%p의 우대이율이 적용된다.

로 인해 청년층이 청약경쟁에서 불리하여 2021년부터 30대 이하 청년이 전체 당첨자에서 차지하는 비율이 감소하고 있다.<sup>3)</sup> 이로 인해 청년의 주택청약저축 신규가입은 줄고 이탈은 늘어나는 것으로 분석된다. 정부가 2024년에만 주택청약저축 가입자와 예치금 감소 대책을 3차례(3, 6, 9월)에 걸쳐 발표했음에도 불구하고, 주택경기 불황과 청년층의 청약경쟁 불리 등으로 인해 감소세는 지속되고 있다(그림 1) 참조).

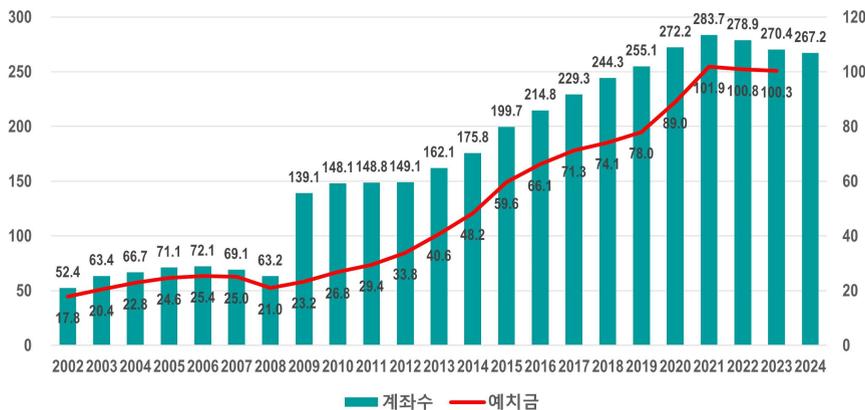
## 2) 행위주체별 분석

주택청약저축과 관련된 주요 행위주체는 저축상품의 설계 및 운용을 관리하는 정부, 정부를 대행하여 상품을 판매하는 취급은행, 저축을 이용하는 가입자가 있으며, 주택청약저축은 이 3개 행위주체가 모두 경제적 이익을 볼 수

있도록 설계되었다. 주택경기 하강으로 인해 가입자의 경제적 이익이 줄어들자 2022년 6월 2,860만 명이었던 가입자수는 다음달부터 감소하기 시작하여 2024년 10월 현재 2,672만 명으로 2년 4개월만에 188만 명(6.6%) 감소하였다(한국부동산원, n.d.).

### (1) 정부

주택청약저축 예치금은 주택도시기금이 국민들의 주거복지 향상을 위한 목적으로 운용하고 있다. 주택도시기금은 시중의 유동성을 주거복지 및 도시재생 분야로 유도하여 임대주택 공급 및 도시재생을 활성화하기 위해 자금을 지원하는 기관이다. 주택도시기금은 주택계정과 도시계정으로 나뉘어 운용되며 주택청약저축 잔고는 주택계정 조성에 이용된다. 「주택도시



자료: 국토교통부, 2023; 한국부동산원, n.d.  
 주: 2024년 계좌수는 10월 기준.

〈그림 1〉 주택청약저축 계좌수와 예치금 추이 (단위: 10만 계좌(좌축), 1조 원(우축))

3) 주택청약 당첨자 중 30대 이하 연령 비율은 2020년 53.0%, 2021년 54.0%, 2022년 53.8%, 2023년 52.7%, 2024년 1~10월 52.6%이었다(한국부동산원, 2024).

기금법」 제9조에 의한 주택계정의 주요 용도는 국민주택의 건설, 국민주택규모 이하 주택의 구입 임차 또는 개량, 준주택의 건설, 국민주택 규모 이하인 주택의 리모델링, 국민주택 건설 용 대지조성을 위한 출자 또는 용자, 주택도시보증공사, LH공사, 한국주택금융공사, 주택금융신용보증기금 등에 대한 출자출연 또는 용자이다. 그 밖에도 기금은 2024년 10월 현재 주택구입자금과 전세자금 마련을 위한 29개의 대출 상품을 수요자에게 제공하고 있다(국토교통부, 2023).

2022년 기준 주택도시기금의 대출금(채권액) 규모는 147조 원이며, 사용처는 대부분 주택계정(98.7%)이고 도시재생사업 지원을 위한 도시계정의 비중은 1.3%로 낮다. 기금 대출에서 가장 큰 비중을 차지하는 용도는 임대주택 건설자금 지원(50.5%), 전세자금 용자(34.5%), 주택구입자금 용자(10.1%)이다(〈표 2〉 참조; 국토교통부, 2023).

주택도시기금의 주요 재원은 주택청약저축, 국민주택채권, 복권이다. 2009년에 주택청약중

합저축 상품 출시로 가입자수가 폭증한 이후 주택청약저축 예치금의 주택도시기금 재원 비중은 2009~2023년 사이 매년 15~29%를 유지하여 기금의 가장 중요한 재원 역할을 하고 있다. 주택도시기금의 두 주요 재원인 주택청약저축과 국민주택채권의 규모는 대체적으로 주택경기과 비례한다. 이에 따라 2021년에 116.9조 원에 달했던 주택도시기금 조성액은 주택경기 하강으로 인해 2023년에 95.4조 원으로 감소했다(〈그림 2〉 참조). 기금 재원이 주택경기에 따라 규모가 변동하고 안정성이 부족하다는 점은 주택시장 불황기마다 지적되어왔다(강미나 외, 2011; 김진, 2022; 김천일 외, 2023).

주택청약저축의 예치금 규모에 비해 소득공제와 비과세로 발생하는 정부의 조세지출은 낮은 편이다. 1991년 「소득세법」에 주택마련저축 소득공제가 도입되어 무주택자가 주택마련저축의 연불입액의 40%에 상당하는 금액을 소득공제로 신청할 수 있게 되었다(김동준·홍성민, 2019).<sup>4)</sup> 주택청약저축의 소득공제는 이후 수차례 세부조건의 변경이 있었으나 골격은 유지되

〈표 2〉 2022년 기준 주택도시기금 용도별 대출금액

(단위: 억 원)

구분	주택계정					도시계정	합계
	임대주택자금	분양주택자금	수요자 용자지원		주택개량사업		
			구입자금	전세자금			
대출금액	741,539	43,498	148,818	506,503	9,889	19,521	1,469,767
비율(%)	50.5	3.0	10.1	34.5	0.7	1.3	100.0

자료: 국토교통부, 2023.

4) 주택취득 또는 임차차입금의 원리금 상환금액 소득공제와의 합산 소득공제 신청한도는 연 72만 원까지로 설정되었으며, 5년 이하에서 분양을 제외한 해지 시 공제액을 환급한다는 조건이 있었다.



자료: 국토교통부, 2023.

〈그림 2〉 주택도시기금 조성실적 추이(단위: 1조 원)

고 있다. 주택청약종합저축 소득공제 규모는 2023년 기준 396억 원으로 전체 국세수입(370.4조 원) 대비 약 0.01%로 매우 적어 정부 재정에는 큰 부담이 되고 있지 않다. 청년우대형 주택청약종합저축 비과세로 인한 세액손실은 2023년 기준 2억 원에 불과하였고, 2024년에도 3억 원에 그칠 것으로 전망되고 있다(대한민국정부, 2024).

(2) 취급은행

주택청약저축의 취급은 2024년 6월 현재 9개 시중은행이 대행하고 있다. 주택도시기금은 취급은행에 신규계좌 수수료(15,512원) 외에도 매월 유지되는 계좌마다 소정의 위탁수수료(546원)를 지급한다. 2022년 기준 기금은 은행에 987억 원의 주택청약저축 취급 수수료를 지급하였다(국토교통부, 2023).

취급은행의 두 번째 수익은 주택청약저축 납입액 한도 내에서 가입자에게 대출해주는 청약

저축담보대출이다. 2024년 6월 현재 4대은행에서 1,169,886명이 청약통장을 담보로 31,714억 원의 대출을 받아 1인당 평균 대출금액은 271만 원이다(김정훈, 2024). 주택청약저축 예치금은 취급은행이 아닌 주택도시기금이 운용하므로 청약담보대출의 금리는 주택청약저축 수신금리에 가산금리를 더해 결정되는 것이 아니라, COFIX, CD91일물, 금융채1년물 등과 같은 일반 조달금리(〈표 3〉 참조)에 가산금리를 더해 결정된다. 가산금리는 은행이 자율적으로 결정하며, 2024년 10월 현재 4대은행의 가산금리는 1.00%~1.70% 사이이다(신한은행, n.d.; 우리은행, n.d.a; KB국민은행, n.d.; KEB하나은행, n.d.). 따라서 은행은 청약저축담보대출을 통해 담보가 보장된 안정적 대출실적을 올리는 반면, 급전이 필요한 가입자는 주택청약저축 금리보다 높은 시중금리가 적용된 이자를 지불하고 자신의 돈을 융통하게 된다.

〈표 3〉 주택청약종합저축 수신금리와 청약담보대출 기준금리 비교

구분	주택청약종합저축	청약담보대출			
	수신금리 (1년 이상, 2년 미만)	COFIX 신규 기준	COFIX 신잔액 기준	CD 91일물	금융채 1년물
금리(%)	2.80	3.36	3.14	3.53	3.23

자료: SC제일은행(n.d.).

주: 2024년 10월 2일 기준

### (3) 가입자

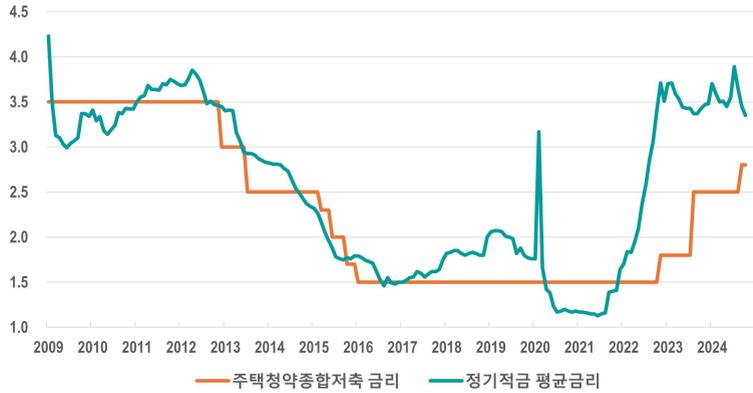
정부는 분양가상한제, 주택도시보증공사의 분양보증 독점 등의 방법을 통해 1973년부터 직간접적으로 신규주택 분양가를 통제하여왔다. 정부는 신규주택 분양가가 시장가격보다 낮게 형성되도록 유도하여 주택시장 안정을 도모함과 동시에 청약당첨자가 차액만큼의 경제적 이익을 취하도록 지원하였다. 또한, 청약통장 가입기간을 청약가점에 가산(15년 이상 가입유지 시 최고점 부여)하여 가입자가 오랫동안 청약통장을 유지할 동기를 부여하고 있으며, 공공주택 일반분양은 주택청약저축 납입액 순으로 청약 당첨자를 선정하고 있다. 정부의 규제에 의해 억제된 가격으로 주택을 분양받는 것이 주택청약저축의 가장 큰 혜택이며 이 혜택은 민간건설사와 조합이 취하게 될 이익의 일부를 수분양자에게 이전하는 방식이기 때문에 정부의 비용 부담은 없다. 그러나 신규주택 청약자격 이외의 주택청약저축 혜택은 경미하다.

2009년에 출시된 주택청약종합저축은 주택청약 당첨 전까지는 중도인출이 불가능하여 만기

일을 예상할 수 없는 적금의 성격을 갖고 있다. 과거 청약예금은 예치금 감액이 가능하였으나, 2015년 9월부터 신규가입이 중단되었다. 주택청약종합저축의 출금 방법은 해지밖에 없으나, 해지 후 다시 가입하면 청약통장 보유기간 산정이 처음부터 다시 시작되기 때문에 중도인출이 막혀 있다는 점은 가입자에게 불리하며, 특히 여윌돈이 적은 저소득자일수록 더욱 불리하다. 예전 청약예금 가입자 외에는 주택청약을 희망하는 가입자가 청약가점을 유지하면서 납입액 일부를 사용할 수 있는 방법은 청약담보대출 밖에 없다.

2016년 12월 이후 주택청약저축의 금리는 팬데믹 기간이었던 2020년 4월~2021년 11월을 제외하면 정기적금 평균 금리를 초과한 적이 없어(〈그림 3〉 참조) 금융상품으로서의 매력이 떨어진다. 납입액에 대한 소득공제 혜택이 존재하지만 2023년을 기준으로 주택청약저축의 총소득공제액을 가입자수로 나눈 금액은 1,465원에 불과하다. 여윌돈 보유가 가능한 중산층 가입자도 민간분양자격이 주어지는 최소금액<sup>5)</sup>

5) 서울·부산 기준으로 85m<sup>2</sup> 이하 300만 원, 102m<sup>2</sup> 이하 600만 원, 135m<sup>2</sup> 이하 1,000만 원, 모든 면적 1,500만 원(자료: 한국부동산원(n.d.)).



자료: 우리은행(n.d.b); 한국은행(2024).  
 주: 2009년 1월에서 2024년 10월 사이 1년 이상 2년 미만 금리.

<그림 3> 주목청약종합저축 금리와 정기적금 평균금리 비교(단위: %)

<표 4> 주목청약저축 1인당 저축액 추이

(단위: 만 원)

연도	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2023
명목금액	302	304	346	181	299	327	371
실질금액*	648	537	519	233	351	364	371

자료: 국토교통부(2023); 통계청(n.d.b).  
 주: \* 2023년 소비자물가 대비 금액.

이상으로는 저축할 요인이 크게 없어 1995년 이래 1인당 저축액이 300만 원대를 벗어나지 못하고 있다(<표 4> 참조). 2024년 1월 주거플랫폼 스테이션3가 다방앱 이용자를 대상으로 실시한 설문결과를 보면 청약통장을 보유한 1,188명의 20대, 30대 청년의 91.6%가 청약통장 보유 이유로 청약을 통한 내집마련(86.4%) 또는 투자목적 청약시도(4.1%)를 들었고, 저축이나 예금통장 겸용으로 사용한다는 응답은

9.4%에 불과하였다(김수정, 2024).

### 3) 문제점

주목청약저축은 주목청약자격 부여라는 다른 금융상품에서는 찾을 수 없는 독자적 혜택을 기반으로 성장해왔다. 정부는 가입자 중도이탈을 막기 위한 장치로 장기간 통장을 보유하면 청약당첨 확률을 올려주고, 예치금 규모 유지를 위해 중도인출을 금하고<sup>6)</sup> 통장을 해지하면

6) “국토부 관계자는...(중략)...“무엇보다 [주목청약종합저축의] 중도인출을 허용하면 주택도시금융 규모가 들쭉날쭉해져 자금 운용에 대한 불확실성도 커진다”고 말했다(서미숙, 2016).“

보유기간을 재산정하고 있다. 이는 매력적 금리를 제공해도 통상적으로 최대 3년간만 고개를 묶어둘 수 있는 민간 예적금에 비해 공급자에게 유리한 조건이라고 할 수 있다. 이처럼 주택청약저축은 가입자 모집과 유지를 위해 주택청약과 연계한 제도적 장치들을 갖춘 결과, 중도출금, 금리, 세제혜택 등에 관련된 가입자 후생에는 자연스럽게 소홀하게 되었다. 상품의 모든 혜택이 주택청약에 집중된 결과, 신규주택 분양의 매력이 감소하는 주택경기 불황기에는 가입자수와 예치금이 동시에 감소하며 1인당 저축액은 30년 가까이 300만 원대를 벗어나지 못하고 있다. 공급자 위주의 주택청약저축 설계는 가입자 이익이 감소한 2022년 6월 이후 결국 가입자 이탈로 이어져 주택도시기금의 재원 감소로 이어지고 있으며, 기금의 다른 재원인 국민주택채권도 주택경기과 연계되어 있어 기금 안정성 측면에서 취약성이 노출되고 있다.

경제정의 측면에서는 주택청약종합저축의 금액불가 규정이 특히 저소득층에게 불리하다. 급전이 필요한 가입자는 통장보유 기간에 따른 청약가점을 유지하려면 청약저축담보대출을 택할 수밖에 없고, 대출에서 발생하는 이익은 예치금을 관리하는 주택도시기금이 아니라 수탁은행에 돌아가도록 되어 있다.

## 2. 비과세종합저축

### 1) 현황

정부는 2000년에 노인, 장애인, 유공자 등을 위한 생계형저축(비과세, 납입한도 3천만 원)과

가입자격에 제한이 없는 세금우대종합저축(이자소득세 9% 분리과세, 납입한도 1천만 원)을 도입하였으며, 2015년에 비과세종합저축으로 통합하였다. 이후 「조세특례제한법」 제88조의2에 의해 비과세종합저축에 가입한 고령자, 장애인, 유공자, 수급자는 1인당 5천만 원 납입한도로 저축에서 발생하는 이자소득 또는 배당소득에 대한 소득세를 면제받고 있다. 우리나라의 비과세종합저축은 고령자를 비롯한 저소득자의 소득과 재산형성 지원을 위해 조세혜택을 제공하고 있는 점은 서구 국가들의 제도와 유사하나(정다운·정재현, 2022), 비과세전용 저축상품이 지정되어 있지 않고 민간 금융기관에서 취급하는 저축성 수신상품과 펀드, 파생결합증권 등에 계좌수 관계없이 납입 한도 내에서 비과세가 적용 가능한 것이 특징이다. 또한, 비과세종합저축은 일몰기한이 정해져 있어 정부의 의지에 따라 일몰기한을 연장하지 않으면 손쉽게 폐지 가능한 특례 제도라는 특성이 있다.

2021년 12월 기준 비과세종합저축 가입자수는 약 435만 명이며, 가입자의 약 93%는 65세 이상 거주자이다. 이를 종합하면 우리나라 65세 이상 인구의 46.5%가 비과세종합저축에 가입한 것으로 파악된다. 예치금은 135조 원, 1인당 예치금은 3,109만 원이며 증가추세에 있다(정다운·정재현, 2022; 통계청, n.d.a).

비과세종합저축은 가입자 대부분이 고령자이기 때문에 고령화에 따라 정부의 세액손실이 커질 수밖에 없으며, 이에 정부는 가입제한 조건을 추가하면서 세액손실 규모를 조절하고 저소득자에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 관리하여 왔다. 정부는 고령자 가입자격 연령을 2015년

〈표 5〉 비과세종합저축의 연도별 조세지출액 추이

(단위: 억 원)

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (전망)
조세지출	4,434	3,647	3,742	3,149	3,182	3,262	3,386	2,575	2,554	5,461	10,914

자료: 대한민국정부, 각 연도: 2015~2024.

60세에서 매년 1년씩 상향하여 2019년부터 65세로 고정하였으며, 2020년부터는 직전 3개 과세기간 중 금융소득 종합과세 대상자(연간 금융소득 2천만 원 초과)를 가입 대상에서 제외하였다. 이에 따라 비과세종합저축의 연간 세액손실 규모는 2015~2022년 4천억 원 미만으로 유지되다가, 2021년 8월~2023년 1월 사이의 기준금리 상승으로 인해 2023년의 세액손실 규모는 5,461억 원으로 전년비 100.1% 급증하였다. 2024년의 세액손실 규모도 10,914억 원으로 다시금 대폭 확대될 것으로 전망된다(〈표 5〉 참조; 대한민국정부, 2024).

2) 문제점

비과세종합저축은 근로소득 확보에 어려움을 겪는 노인과 장애인에게 이자소득을 보조하므로 소득재분배에 기여한다(정다운·정재현, 2022). 그러나 비과세종합저축의 경제적 이익이 가입자와 예금취급기관에만 분배되고, 공공은 상당한 세액손실을 떠안음에도 불구하고 특별한 이익을 보지 못하는 문제가 존재하며, 이는 주택 청약저축과의 비교에서 명확히 드러난다. 소득 공제 혜택을 제공하면서 유치한 수신잔고를 공익적 목적에 사용하는 주택청약저축과 달리, 정작 정부 입장에서 더 큰 지출인 비과세 혜택

을 제공하는 비과세종합저축의 예치금은 민간 은행이 전액을 은행의 이익 창출을 위해 이용하고 있어 비과세종합저축의 비과세 특례가 취약계층과 부유한 은행을 동시에 지원하는 조치가 되고 있다.

V. 프랑스 정책저축 제도

1. 현황

프랑스에서는 공공의 이익을 위해 사용하기 위해 정부가 설계, 관리하고 은행이 유통하는 저축상품들이 존재하며, 이를 총칭하여 규제저축(épargne réglementée)이라고 부르고 있다. 프랑스 정부의 정책저축상품중 비과세상품은 리브레아(A통장), LDDS(지속가능연대저축), LEP(국민저축), 청년저축(Livret jeune)이 있다. 주요 과세상품으로는 주택구입시 저리대출 혜택을 주는 PEL(Plan d'épargne logement, 주택저축플랜)과 CEL(Compte d'épargne logement, 주택저축계좌)이 있다. 본고에서는 비과세 혜택이 적용되고 예치금의 일부가 공공의 이익을 위해 사용되도록 의무화되어 있는 리브레아, LDDS, LEP 3개 상품을(〈표 6〉 참조) 중점적으로 분석

〈표 6〉 프랑스 비교세 정책저축상품 개요

주요 정책목표	저축상품	가입자격	계좌당 저축액 한도	금리 <sup>1)</sup>	예치금 이용(관리 비용)	
					저축기금	취급은행
공공사업 기금마련	리브레아	개인 및 법인	개인 22,950€ 법인 76,500€ <sup>2)</sup>	3%	사회주택 건설, 도시재생 지원 (59.5%)	중소기업, 사회적기업, 에너지전환 지원 (41.5%)
	LDDS	성인	12,000€	3%		
저소득층 지원	LEP	일정소득 이하 성인	10,000€	4%	사회주택 건설, 도시재생 지원 (50.0%)	은행 자율 (50.0%)
	청년저축	12~25세	1,600€	3% 이상	-	은행 자율 (100.0%)

자료: Service-Public.fr(n.d.).

주: 1) 금리는 2024년 8월 1일 기준이며, 청년저축은 정부가 정한 최소금리를 준수하여 개별은행이 금리 결정.

2) 법인 중 입주자대표회의의 저축액 한도는 10만 €이며 사회주택 운영주체는 저축액 한도 없음.

LDDS, Livret de développement durable et solidaire; LEP, Livret d'épargne populaire.

〈표 7〉 프랑스 예금잔고 구성(2023년 현재)

(단위: 1억 €)

구분		잔고	비율(%)	
요구불 예금		7,510	20.1	
저축성 예금	정책 상품	리브레아	4,039	10.8
		LDDS	48	0.1
		LEP	717	1.9
		청년저축	1,489	4.0
		PEL	348	0.9
		CEL	110	0.3
		PEP <sup>1)</sup>	2,529	6.8
		미지급 이자	75	0.2
	소계	9,355	25.0	
	민간 상품	예금(만기고정)	1,637	4.4
저축(만기자유)		2,319	6.2	
소계		3,956	10.6	
기타 예금	저축생명보험 등	16,542	44.3	
합계		37,363	100.0	

자료: Banque de France(2024).

주: 1) PEP(Plan d'épargne populaire, 국민저축플랜)는 2003년 9월 이후 판매 중단.

LDDS, Livret de développement durable et solidaire; LEP, Livret d'épargne populaire; PEL, Plan d'épargne logement; CEL, Compte d'épargne logement.

한다.

프랑스 최초의 정책저축상품인 리브레아는 나폴레옹 전쟁으로 인해 발생한 채무를 갚기 위해 1818년에 도입되었으며, 1894년부터 사회주택 건설을 위해 이용되기 시작했다(Gasparotto, 2008). 제2차세계대전 이후 프랑스 정부는 정책저축상품을 적극적으로 장려했으며 1952년에 리브레아에 비과세 혜택을 부여하였다. 1970년대까지 리브레아가 유일한 정책저축상품이었다가 1980년대부터 프랑스 정부는 LEP(1982)와 LDDS(1983) 등의 상품을 새로 출시하였다. 이러한 정책저축상품의 확대는 상품의 다양화를 목적으로 한 것이 아니라 정책저축의 공급을 늘리기 위한 것이었다.

2000년대 추진된 정책저축 개혁의 일환으로 「경제현대화법(Loi de modernisation de l'Économie)」이 제정되어 2009년에 시행되었다. 「경제현대화법」은 전적으로 공공이 관리하던 정책저축 예치금에 민간 참여를 도입하고 예치금의 용처를 다변화하였다. 우선, 정책저축상품의 수신 및 유통 방식이 변경되었다. 그동안 정책저축 계좌 개설은 우체국 은행과 민간은행 2곳에서만 허용되었으나, 이 법은 모든 은행이 정책저축상품을 취급하는 것을 허용하였다(Massoc and Benoit, 2024).

리브레아, LDDS, LEP는 수시입출금이 허용되면서 비과세<sup>7)</sup> 혜택이 있기 때문에 상품의 매력도가 높은 것이 특징이다. 단, 개인은 정책저축상품 종류별로 한 개의 계좌만 보유할 수

있으며 정해진 저축액 한도를 초과할 수 없다. 정책저축 상품은 모든 은행에서 취급하며 예치금의 일부를 공공이 관리하는 대신 취급은행에는 수수료를 지급한다. 리브레아와 LDDS의 취급수수료는 공공이 관리하는 예치금의 0.3%, LEP는 0.4%이다. 정책저축상품에 예치된 자금은 국가가 지급을 보장한다. 오늘날 정책저축상품은 프랑스인들 사이에 인기가 높아져 2023년 현재 정책저축 예치금은 9,355억 €에 이르며(〈표 7〉 참조) 프랑스 가계 금융자산의 15.1%를 차지하고 있다. 특히 가입자격에 제한이 없고 저축액 한도가 가장 큰 리브레아는 2023년 기준 프랑스 국민 5,600만 명이 보유하고 있으며 이는 프랑스 인구의 82.2%에 해당한다(Banque de France, 2024).

프랑스 정부는 정책저축 금리를 매년 1월과 7월, 두 차례 개정한다. 정책저축 금리는 프랑스은행이 지난 6개월간 물가상승률과 은행간 금리를 1:1로 반영하여 산출하고 재정경제부가 재가하여 결정된다. 산출결과가 그대로 정책저축 금리 결정에 반영되는 것은 아니며, 저축자와 대출자의 입장을 모두 고려하여 프랑스은행과 재정경제부가 공익에 부합되는 수준으로 조정한다. 실제로 2023년 7월의 리브레아와 LDDS의 금리는 산출 방식에 따르면 4.1%가 되어야 했으나, 3.0%로 동결되었다. 금리동결은 두 저축 가입자의 이익을 침해한다는 점에서 프랑스 최고 행정법원인 국참사원(Conseil d'État)에 소송이 제기되었으나, 국참사원은 사

7) 프랑스에서는 2018년에 개정된 세법에 의해 이자에 17.2%의 사회보험료, 12.8%의 소득세가 부과되어 이자의 30%가 원천징수된다(우리나라의 이자소득세율은 15.4%).

회주택 운영주체의 과도한 이자 부담 방지를 위해 금리를 동결해야한다는 프랑스은행과 정부의 견해를 받아들였다(Le Monde avec AFP, 2024).

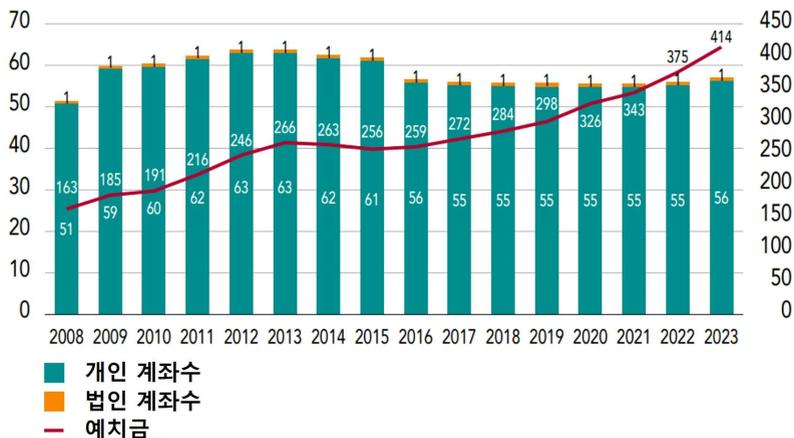
## 2. 정책저축 상품

### 1) 리브레아(A저축)

2023년 현재 리브레아 계좌는 총 5,700만 개에 달하며 그 중 개인계좌는 5,600만 개, 법인계좌는 100만 개이다. 법인계좌 중 50%는 비영리단체, 35%는 사회주택 운영주체, 13%는 입주자대표회의, 2%는 기타 법인이 보유하고 있다. 2023년 현재 리브레아의 예치금은 4,140억 €이며 이는 2022년 대비 10.4% 증가한 금액으로 사상 최대의 증가폭을 나타냈다. 리브레아의 개인 계좌당 평균잔고는 7,077€로 한도액인 22,950€의 30.8%이며 개인 가입자의 12.7%(개인 예치금의 43%)가 한도액을 모두 채운 계좌를 보유하고 있다.

리브레아 예치금은 저축한도증액과 물가상승에 따라 장기적 성장세를 나타내고 있으며, 단기적으로는 금리변화의 영향을 가장 크게 받고 있다. 2008~2023년 사이 리브레아 예치금 추이를 보면 금리가 급상승한 2008~2013년에는 예치금이 급증(63.2%)한 반면, 금리가 급락한 2013~2016년에는 예치금이 완만히 감소(-3.8%)하였다. 리브레아 금리가 1% 미만으로 저금리 시기였던 2016~2021년에도 예치금은 증가추세(32.4%)를 나타냈다(〈그림 4〉 참조).

리브레아는 수시입출금을 보장하고 있어 2023년 기준 계좌당 연간 입금 횟수 5.5회, 출금 횟수 6.3회로 평균 한 달에 한 번 입출금이 발생하고 있다. 계좌는 한도액에 가까워질수록 입출금 횟수가 줄어들며, 특히 한도액을 모두 채운 계좌는 2022년 기준 연간 0.8회의 출금을 기록하여 수시입출금을 허용하면서 안정적으로 예치금이 유지되고 있다(Banque de France, 2024).



자료: Banque de France(2024).

〈그림 4〉 리브레아 계좌수와 예치금 추이(단위: 100만 계좌(좌축), 10억 € (우축))

2) LDDS(지속가능연대저축)

2023년 현재 LDDS 가입자수는 2,600만 명이며 이는 프랑스 18세 이상 성인 인구의 47.3%에 해당한다. 2008년 이래 LDDS 가입자수는 2,400~2,600만 명이 유지되고 있으며 예치금은 2010년 이래 대체로 증가추세(2015년에 만 감소)를 보이고 있어 리브레아에 비해 금리 민감도가 낮다(〈그림 5〉 참조).

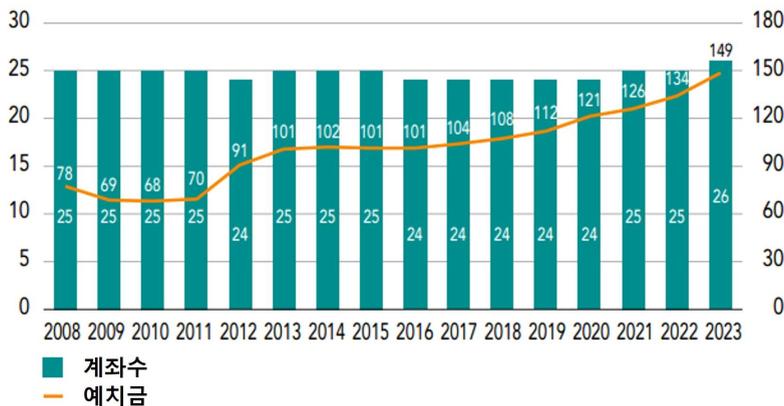
2023년 현재 LDDS의 예치금은 1,490억 €이며 이는 2022년에 비해 11.0% 증가한 수치이다. LDDS의 계좌당 평균잔고는 5,800€로 한도액인 12,000€의 48.3%이며 가입자의 28%(예치금의 60%)가 한도액을 모두 채운 계좌를 보유하고 있다. LDDS는 수시입출금을 허용하며 2023년 기준 계좌당 연간 입금 횟수 3.5회, 출금 횟수 3.4회로 평균 두 달에 한 번 입출

금이 발생하고 있다(Banque de France, 2024).

LDDS를 취급하는 은행에는 2020년부터 매년 고객에게 LDDS에 저축한 돈의 일부를 사회적경제 기업에게 기부할 것을 권유하는 법적 의무가 부과되고 있다. 2022년에는 120만 €에 상당하는 2,550건의 기부가 이루어졌다(Banque de France, 2023).

3) LEP(국민저축)

2023년 현재 LEP 계좌수는 1,090만 개이며, 이는 프랑스 18세 이상 성인 인구의 20.2%에 해당한다. LEP는 2023년 기준 프랑스 인구의 28.5%에 해당하는 일정소득 이하<sup>8)</sup>의 성인만 가입할 수 있으며, 가입자격을 갖춘 인구의 56.0%가 LEP 계좌를 보유하고 있다. LEP는 2008년 4.25%였던 금리가 금융위기를 겪으며



자료: Banque de France(2024).  
LDDS, Livret de developpement durable et solidaire.

〈그림 5〉 LDDS 계좌수와 예치금 추이(단위: 100만 계좌(좌축), 10억 €(우축))

8) 가구원별로 LEP에 가입 가능한 최대연소득이 정해져 있으며, 2024년 2인 가구 기준 최대연소득은 34,393€이다. 가입 후 2년 연속 최대연소득을 초과하면 자동으로 계좌가 해지된다.

2009년 1.75%로 인하된 후 가입자수가 줄곧 감소 추세에 있었으나, 2021년 1.00%였던 이자율이 2022년 4.60%로 급격히 인상된 후 2021년 690만 명이었던 가입자가 2022년 830만 명으로 16.9% 증가하여 다른 정책저축에 비해 금리 민감도가 높은 편이다. 2023년 10월에는 저축한도가 7,700€에서 10,000€로 증액되어 2022년 대비 2023년 가입자수는 31.3% 증가하고, 예치금은 49.9% 증가하였다(〈그림 6〉 참조).

2023년 현재 LEP의 예치금은 718억 €이며, 계좌당 평균잔고는 6,579€로 한도액인 10,700€의 65.8%이다. LEP는 수시입출금을 허용하고 있으며 2023년 기준 계좌당 연간 입금 횟수 5.0회, 출금 횟수 4.5회로 연간 평균 9.5회의 입출금이 발생하고 있다(Banque de France, 2024).

### 3. 예치금 운용

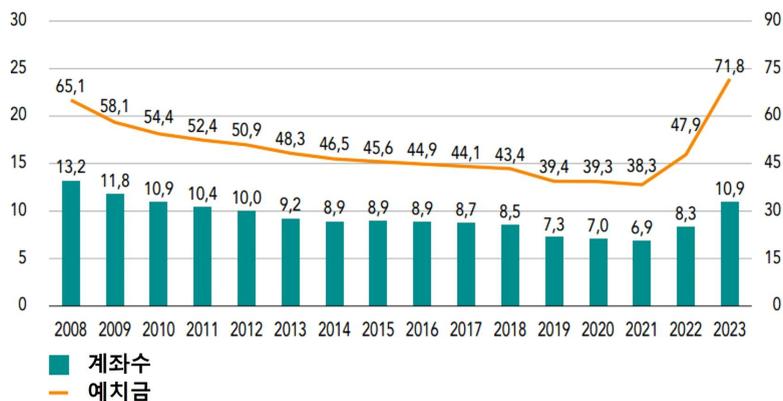
2008년 「경제현대화법」 제정 이전까지는 정책저축상품으로 조성된 예치금을 공공이 독점

적으로 사용하였으며, 이는 국가가 경제운명을 진두지휘하는 프랑스 지도주의(dirigisme)의 특징 중 하나로 볼 수 있다. 1980년대부터는 프랑스에서 지도주의가 후퇴하고 시장주의가 확대되면서(Massoc and Benoit, 2024; Schmidt, 1997), 「경제현대화법」에 의해 2009년부터 예치금의 일부를 은행이 관리하도록 허용하였다.

2016년 이후부터는 리브레아와 LDDS 예치금의 59.5%, LEP 예치금의 50.0%를 공공이 관리하고 있다. 나머지 예치금은 민간은행이 직접 관리하되 리브레아와 LDDS의 예치금 중 은행관리분은 정부가 지정한 공익적인 목적(에너지 및 기후, 사회적경제)으로만 대출할 수 있다. 장기적으로 예치금의 공공관리 비중은 하향 추세에 있는 반면, 은행관리 비중이 확대되고 있다(Banque de France, 2024).

#### 1) 공공 관리

1816년에 설립된 공공 금융기관인 CDC(예금



자료: Banque de France(2024).

〈그림 6〉 LEP 계좌수와 예치금 추이(단위: 100만 계좌(좌축), 10억 €(우축))

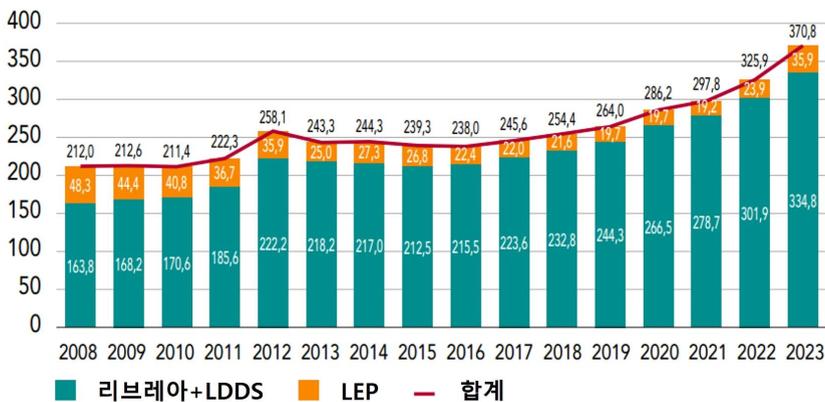
공탁금고)는 국가를 대리하여 공공이익을 위한 공공사업에 정책저축 예치금을 사용하며 주로 사회주택과 도시재생에 투자한다(Massoc and Benoit, 2024). CDC 산하기관인 저축기금(Fonds d'épargne)이 정책저축으로 조성된 공공자금을 최대 80년까지 장기대출로 전환하고, 대출상품의 유통은 또 다른 CDC 산하기관인 국토은행(Banque des Territoires)이 맡고 있다.

2023년 현재 저축기금이 관리하는 정책저축 예치금은 3,708억 €이며, 이 중 3,348억 €는 리브레아와 LDDS 예치금이며 359억 €는 LEP 예치금이다(〈그림 7〉 참조). 저축기금은 정책저축 가입자의 수시입출금을 보장하기 위해 자체자금과 정책저축으로 조성한 자금을 합한 금액이 대출잔액의 135% 이상이 되도록 관리한다. 2023년 기준 저축기금의 대출잔액 대비 보유자금 비율은 기준치보다 72.2%p 높은 207.2%이었다(Banque de France, 2024).

저축기금이 사회주택 건설, 도시정비 등을

위해 대출해준 금액은 2023년 현재 2,017억 €에 이르며 저축기금이 관리하는 예치금과 대출잔고 총액은 꾸준한 증가추세를 보이고 있다(〈그림 8〉 참조). 저축기금이 제공한 대출의 90%는 정책저축 예치금이 자금원이며 나머지 10%는 CDC, 유럽투자은행(European Investment Bank), 유럽평의회개발은행(Council of Europe Development Bank)에서 제공한 자금이다(Banque de France, 2024).

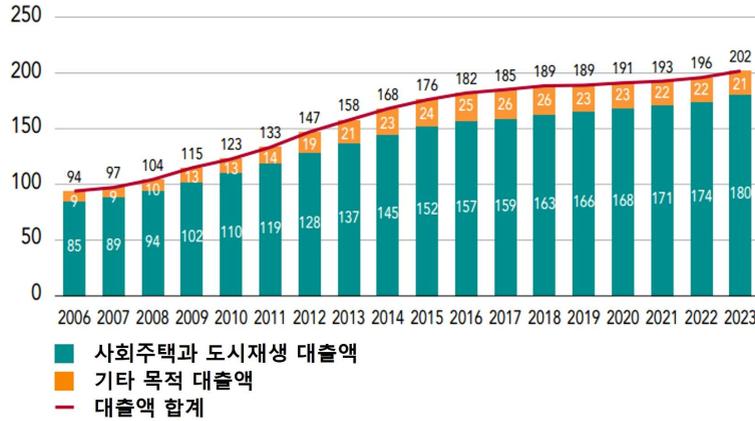
저축기금은 2023년에 161억 €의 신규 대출을 사회주택 운영주체와 지자체 등에 제공하였다. 사회주택과 도시재생을 위해 대출한 금액은 전체의 78.1%인 126억 €이며, 이 중 113억 €는 사회주택 건설, 85억 €는 특수주택(노인·장애인·학생·노숙인·외국인 노동자 등) 건설, 25억 €는 232건의 기존대출 연장, 12억 €는 도시정비사업을 위한 대출이다(〈표 8〉 참조). 2023년 저축기금이 제공한 대출은 83,741호의 신규 사회주택 건설과 105,486호의 사회



자료: Banque de France(2024).

LDDS, Livret de developpement durable et solidaire; LEP, Livret d'epargne populaire.

〈그림 7〉 리브레아, LDDS, LEP 예치금 공공관리분 추이(단위: 10억 €)



자료: Banque de France(2024).

〈그림 8〉 프랑스 저축기금 대출잔고 추이(단위: 10억 €)

〈표 8〉 2023년 프랑스 저축기금 신규 대출실적(계약 기준)

(단위: 100만 €)

구분	사회주택과 도시재생					공공부문	합계
	일반 사회주택	특수 주택	도시정비 사업	대출연장(PLS, PLI, PSLA)	소계	지역공공 부문	
금액	11,337	849	118	251	12,555	3,527	16,082
비율(%)	70.5	5.3	0.7	1.6	78.1	21.9	100.0

자료: Groupe Caisse des Depots(2024).

주택 수선을 위해 사용되었다. 또한, 저축기금은 이와 별도로 35억 €를 공공부문에 대출하였으며 이 자금은 지자체 및 산하기관의 상하수도, 교통 인프라, 도시재생 등에 관련된 773개 사업을 위해 투자되었다(Groupe Caisse des Dépôts, 2024).

## 2) 은행 관리

리브레아와 LDDS 예치금 중 은행 관리분도 은행의 이익보다는 공공이익을 창출할 수 있도록 대출처 제한이 존재한다. 「통화재정법(Code

monétaire et financier)」에 의해 은행 관리분도 중소기업에 최소 80%, 에너지 전환 및 탄소발자국 감소에 기여하는 프로젝트에 최소 10%, 사회적기업에 최소 5% 이상 대출해야 한다. 예치금 사용처 준수를 위해 은행은 매달 프랑스은행에 예치금 사용내역을 보고해야 한다.

은행이 리브레아와 LDDS 예치금으로 중소기업에 대출해준 금액은 2023년 현재 5,700억 €에 이르며, 같은 해 신규 중소기업 대출금액은 1,180억 €였다. 정축정책이 중소기업에 제

공하는 저금리 대출 덕분에 프랑스의 중소기업 대출금리는 경쟁국에 비해 낮게 유지되고 있다. 2023년 프랑스 중소기업의 평균 대출금리는 4.2%였던 반면, 같은 해 유럽연합 평균은 5.0%를 기록하였다.

은행이 관리하는 리브레아와 LDDS 예치금의 최소 10%는 에너지 효율을 높인 주택 건설(2,301억 €), 녹색차량 구입(16억 €), 녹색채권 매입(216억 €) 등을 위한 대출에 사용되고 있다. 은행은 프랑스 정부가 운영하는 ‘제로금리 에코대출(éco-prêt à taux zéro)’ 프로그램의 지원을 받는 기존주택 에너지 효율 개선공사(35억 €)에는 무이자로 대출해주고 있다.

은행이 리브레아와 LDDS 예치금 중 사회적기업에 대출해야 하는 최소 비율은 5%이나, 2023년 기준으로 최소기준을 초과하는 16%를 사회적기업에 대출하였다. 사회적기업 대출 잔고는 2023년 현재 369억 €이며, 같은 해 신규 사회적기업 대출금액은 61억 €였다(Banque de France, 2024).

### 3) 조세 지출

프랑스 정부의 2024년 재정 법안에 따르면 비과세 정책저축으로 인한 프랑스 정부의 손실 세액은 2022년 7억 €, 2023년 11억 €에서 (<표 9> 참조) 2024년 20억 €로 확대될 예정이다, 이 금액에는 이자에 부과되는 사회보험금 면제로 인한 손실은 포함되어 있지 않다. 금리 인상으로 인한 비과세 정책저축상품의 인기가 상승하고, 이자액 증가로 인해 비과세 규모도 커지고 있어 프랑스 정부의 손실세액도 확대되고 있다. 2012년에는 정책저축 상품에 예치된 금액이 일정액(15,300€)을 초과하면 초과된 금액에는 과세하는 방안이 논의되기도 하였으나 정치적으로 어려운 결정이어서 실현되지는 못하였다. 특히, 1952년 이래 정책저축상품의 금리가 물가상승률을 초과한 적이 거의 없었다는 점<sup>9)</sup>을 감안하면 정책저축상품의 과세는 가입자 이탈로 이어질 위험이 존재한다(Bas Lorant, 2023).

<표 9> 2023년 기준 프랑스 정책저축 조세 지출액

(단위: 100만 유로)

상품	리브레아	LDDS	LEP	주택저축	청년저축	국민저축플랜(PEP)	합계
조세지출액	421	161	53	463	5	77	1,180

자료: Banque de France(2024).

LDDS, Livret de développement durable et solidaire; LEP, Livret d'épargne populaire; PEP, Plan d'épargne populaire.

9) 예를 들면 2023년의 물가상승률은 5.6%였으나, 해당연도의 리브레아와 LDDS의 금리는 3%였다.

## VI. 국내 정책저축의 공공기여 증진 방안

### 1. 한불 양국의 정책저축 특성

우리나라와 프랑스 정책저축의 특성을 분석한 결과, 양국 사례의 장단점을 도출할 수 있었다. 국내 주택청약저축은 통장 보유자에게 시장가 대비 저렴한 가격에 신규주택을 분양받을 수 있는 자격을 부여하여, 조세 부담이 적은 소득공제 혜택만으로 2023년 현재 100조 원에 이르는 자금을 유치하여 주거복지와 도시재생 목적으로 사용하고 있는 강점이 있다. 그러나 주택청약저축은 주택청약자격 부여 외에는 가입자 혜택이 거의 없어 1인당 저축액이 적고(〈표 10〉 참조), 신규주택 분양의 경제적 이익이 감소하는 주택가격 하락기에는 가입자 수와 예치금 감소가 불가피하다. 수시입출금이 불가능하고 주택청약 당첨 전에 계좌를 해지하면 가입기간 동안 쌓인 청약가점이 전부 말소되기 때문에 가입자 편의를 고려하지 않은 공급자 위주의 방식으로 운영되어 여웃돈이 부족

한 저소득자에게 불리한 것은 가입자 측면의 단점이다. 주택청약저축 취급은행은 출금 불가의 단점을 극복할 수 있는 청약통장 담보대출을 운영하고 있다. 그러나 예치금을 취급은행이 아닌 공공이 관리하므로 소비자는 낮은 주택청약저축 금리가 아닌 시중금리가 적용된 대출 이자를 납부해야 하며 대출에서 발생하는 모든 이익은 은행에 귀속된다.

주택청약저축과 반대로 비과세종합저축은 가입자격만 확보되면 상품 제약없이 민간 저축상품에 가입하여 저축액 5천만 원 한도 내에서 비과세 혜택을 누릴 수 있어 가입자 후생이 높다. 그러나 예치금에서 발생하는 수익 전액이 은행에 돌아가고, 정작 2023년 기준 5,451억 원에 달하는 조세지출을 감수하는 공공은 예치금을 운용하지 못하는 제도적 허점이 존재한다.

프랑스의 대표적인 정책저축 상품으로 리브레아, LDDS, LEP를 들 수 있으며, 2023년 현재 세 상품의 예치금 총액 중 공공관리분만 525조 원(3,708억 €)<sup>10)</sup>에 이른다. 이 정책저축 상품들은 국가가 직접 상품을 설계하고 금리를

〈표 10〉 2023년 한국과 프랑스 정책저축상품의 1인당 저축액 비교

저축액 표시 통화(단위)	한국	프랑스		
	주택청약저축	리브레아	LDDS	LEP
원화(1만 원)	371	1,001	821	931
유로화(1€)	-	7,077	5,800	6,576

자료: 국토교통부(2023), Banque de France(2024), Woori Bank(n.d.).

주: 2023년 평균 환율 1€=1,415원 적용.

LDDS, Livret de développement durable et solidaire; LEP, Livret d'épargne populaire.

10) 2023년 평균환율 1€=1,415원 적용(자료: Woori Bank(n.d.)).

관리하며, 예치금의 절반 이상을 공공이 관리하여 주로 사회주택 건설과 도시재생 사업을 위해 대출해 준다는 점에서 국내 주택청약저축과 유사하다. 이 저축상품들은 정해진 저축액 한도 내에서 이자가 전액 비과세되고, 수시입출금이 가능하여 가입자 입장에서 혜택과 편의성이 큰 점<sup>11)</sup>에서는 국내 비과세종합저축과 유사하다. 프랑스의 정책저축상품은 이자가 비과세되기 때문에 민간저축상품보다 낮은 금리로도 경쟁력을 갖출 수 있고, 낮은 수신금리가 공공부문의 낮은 대출금리로 이어지므로 가입자와 공공채무자에게 동시에 이익이 된다. 그 밖에도 프랑스의 정책저축 상품은 가입자를 일반 개인, 저소득 개인, 비영리 법인으로 분류하고, 가입자 특성별로 다른 가입자격, 저축한도액, 금리를 부여하여 정교화된 정책을 추진하고 있다.

프랑스의 정책저축 상품은 예치금 공공관리분과 민간관리분 대부분을 공익 목적으로 이용하면서 가입자에게는 이자 비과세와 수시입출금 혜택을 제공하여 공공과 개인의 이익을 적절히 조화시키고 있는 것이 장점이다. 그러나 정책저축 상품 가입자 혜택의 크기가 금리에 의해 결정되므로 금리 하락기에는 가입자수와 예치금이 감소하는 단점이 존재한다.

## 2. 제도 개선 시나리오

양국의 정책저축 특성을 종합하면 주택청약

저축의 단점인 주택경기 하락기 가입자 감소와 낮은 가입자 후생, 비과세종합저축의 단점인 예치금의 공익 목적 활용 불가 등의 문제점을 프랑스 정책저축의 장점을 취하여 개선안을 구상해볼 수 있다. 개선안은 주택청약저축과 비과세종합저축을 수시입출금이 허용되는 비과세 정책상품으로 통합하는 일원화 방안, 주택청약저축의 골격은 유지하되 일부 문제점을 개선하고 비과세종합저축을 정책저축 상품으로 전환하는 일원화 방안이 가능하다.

### 1) 일원화 방안

일원화 방안은 주택청약저축과 비과세종합저축을 통합하고, 가입자격이 차등화된 2개 정도의 수시입출금식 비과세 정책저축상품을 운영하는 것이다. 이 복수의 정책저축상품은 프랑스의 리브레아처럼 누구나 가입가능한 일반저축상품과 LEP처럼 저소득자만 가입을 허용하면서 추가금리를 부여하는 전용저축상품으로 구성할 수 있다. 완전 비과세로 운영할 경우 저축상품과 주택청약을 분리하거나, 부분 비과세로 운영할 경우 일정금액 이상의 잔고 및 통장 보유기간 등을 근거로 청약가점을 계산하는 체제를 구상할 수 있다. 일원화 방안은 가입자 후생을 개선하고, 정부의 관리도 용이한 장점이 있다. 또한, 민간주택의 분양까지 정부가 통제하는 우리나라의 특수한 주택분양 제도를 전반적으로 개선할 수 있는 기회가 될 수도 있

11) 주택청약저축은 청약자격을 부여한다는 점에서 프랑스 정책저축 못지않은 가입자 혜택을 제공한다고 볼 수도 있으나, 청약통장 보유 여부가 공공과 민간 아파트 분양의 청약자격을 결정짓는 우리나라의 주택제도가 전세계적으로 유일무이하므로 동일 선상에서 비교가 어렵다. 또한, 청약통장의 보유가 청약당첨을 보장하지 않기 때문에 모든 가입자에게 적용되는 보편적 효용이 되지 못한다.

나, 제도 변경 폭이 크고 비과세혜택 확대에 따라 정부의 조세지출도 확대되기 때문에 실행에 있어서는 넘어야 할 벽이 많다.

## 2) 이원화 방안

제도변경 실행 상의 용이성을 고려하면 이원화 방안으로 적금 형식의 주택청약저축과 수시입출금식 비과세정책저축을 병행 운영하는 것이 현실적이다. 현재 자격요건만 충족하면 은행의 민간 자체 저축상품에 가입하여 비과세혜택을 받는 방식을 특정 정책저축 상품에 가입해야 비과세 혜택을 부여하는 방식으로 전환하면 공공에 의한 예치금 관리와 금리 조절이 가능해진다. 가입가능 상품을 제한하면 가입자 자유가 제한되나, 정책저축 상품을 수시입출금이 가능한 비과세 상품으로 설계하면 상품 자체의 매력도 상승으로 인해 상품선택 제한이라는 단점을 상쇄할 수 있다. 프랑스 사례에서 확인한 바와 같이 비과세 혜택으로 인해 정책저축상품의 금리 경쟁력이 갖춰진다면 수시입출금이 예치금의 급격한 변동을 가져오지 않을 것이다. 금리는 가입자 후생을 보장하면서 공공대출금리가 과도하게 상승하지 않도록 정부가 적정 수준에서 유지해야 한다.

정책 고도화 측면에서 리브레아와 LEP처럼 소득별로 가입 대상이 다른 정책저축 상품을 설계하고, 저소득자용 정책저축 상품에는 고금리를 적용하면 소득분배 효과도 기대할 수 있다. 또한, 아직 영세성을 면하지 못하고 있는

국내 사회주택 운영주체에게 비과세 정책저축 가입자격을 부여하고, 은행이 관리하는 예치금은 중소기업이나 사회적기업에 저금리로 대출하게 하면 경제 균형발전에도 이바지할 수 있다.

주택청약저축은 현재의 방식을 유지하되, 지나치게 공급자 위주로 설계되어 가입자 후생에 부정적인 일부 정책을 재고할 필요가 있다. 예를 들면 2024년 8월에 정부가 발표한 주택청약저축 가입자와 예치금을 늘리기 위한 방안 중 배우자 가점 인정, 납입인정액 상향(10만원→25만원)<sup>12)</sup>과 같은 조치는(국토교통부, 2024) 더 많은 자금이 중도인출이 불가능한 청약통장에 묶이도록 만들어 저소득자에게 불리한 정책이다. 사회적 약자 배려를 위해 저소득 가구에게는 공공분양 청약가점을 인정받기 위한 납입인정액 기준을 낮추고(김지현, 2012), 이로 인해 감소할 주택청약저축 예치금은 신설된 정책저축 상품의 예치금으로 보충할 수 있다.

그와 더불어 일정 조건을 정하여 주택청약종합저축의 감액을 허용하고, 청약담보대출이 공익에 기여할 수 있도록 개선해야 한다. 주택청약종합저축은 모든 주택유형에 청약이 가능하고, 공공주택 청약시 40m<sup>2</sup> 이하 주택은 납입횟수로 청약가점이 주어지기 때문에 감액이 허용되지 않고 있다. 감액한만큼 납입횟수나 납입금액을 차감하여 청약점수를 계산하면 되는데도 불구하고, 청약업무의 복잡성 증가를 막기 위해 소형 공공주택 청약에 관심이 없는 가입자까지 무조건 감액을 막는 것은 공급자 편의

12) 공공분양주택 일반공급에서는 주택청약저축 납입으로 인정되는 금액이 높을수록 청약당첨에 유리하다.

위주의 상품설계라고 할 수 있다. 청약저축담보대출의 경우 주택도시기금의 타대출상품처럼 은행이 아닌 기금이 운영하여 대출금리를 낮추고, 대출로 발생하는 이익을 공공이 흡수해야 한다.

이원화 방안은 현재 한불 양국 정부가 운영하는 비과세 정책저축에서 발생하는 조세지출 규모가 유사하기 때문에 정부지출 추가 없이 제도를 개선할 수 있다는 점에서 매력적이다. 비과세 혜택이 주어지는 정책저축으로 인한 한

〈표 11〉 공공기여 확대를 위한 정책저축 이원화 방안 요약

구분		주택청약저축	신설 정책저축 (비과세종합저축 후신)	비고
정책목표		· 기금 자원 확보	· 국민 재산증식 · 기금 자원 확보 · 경제 균형발전	
가입대상		모든 개인	· 개인: 고령자, 장애인, 중저소득자 등 · 비영리법인: 사회주택 운영주체 등	
입출금 방식		적금	수시입출금	
상품 차등화		일반(소득공제), 청년(비과세)	소득에 따른 금리 차등 상품	
가입자 후생	주요 혜택	· 주택청약 자격 및 가점 부여	· 이자 비과세 · 수시입출금 가능	
	사회적 약자 배려	· 저소득가구 납입액 하향 조정 · 감액 허용 · 기금이 청약저축 담보대출 운영	· 저소득자에게 가산 금리 제공	사회적 약자 배려로 인한 주택청약저축 예치금 감소를 신설 정책저축이 보완
금리 결정주체		정부	정부	가입자와 대출자 입장 사이 균형금리 유지
예치금	규모	· 공공: 102조 원(100%)	· 공공: 81조 원(60%) · 민간: 54조 원(40%)	2021년 기준 수치
	활용	· 공공: 주거복지, 도시재생	· 공공: 주거복지, 도시재생 · 민간: 중소기업, 사회적기업 대출	
주택도시기금 재원 안정성		저금리 시기(주택 시장 활황) 예치금 증가	고금리 시기(주택시장 불황) 예치금 증가	기금 재원으로서 상호보완관계 형성

국과 프랑스 정부의 세액손실<sup>13)</sup>을 비교하면 2023년 기준 각각 5,461억 원(비과세종합저축)과 8,985억 원(리브레아+LDDS+LEP=6.35억 €)이었다.

2021년 기준 135조 원 규모인 비과세종합저축 예치금에 프랑스 공공관리분 기준인 60%를 적용한다면 81조 원을 주택도시기금의 추가재원으로 확보할 수 있으며, 이는 2021년 주택청약저축 예치금인 102조 원의 78.4%에 해당하는 규모이다. 일반적으로 금리와 반비례하는 주택시장 경기(Lee and Park, 2022) 조성액 규모에 영향을 주는 주택청약저축 및 국민주택채권과 금리가 예치금 규모에 비례하게 될 신설 정책저축은 금리 변동에 따른 재원 규모 변동을 상쇄하여 기금이 일정 수준의 재원을 유지하는데 기여할 것이다(〈표 11〉 참조).

## Ⅶ. 결론

본 연구는 프랑스의 정책저축 사례를 분석하여 한국의 주택청약저축과 비과세종합저축 제도 개선을 통해 공익을 증대시킬 방안을 모색하였다. 주택청약저축은 주택도시기금의 재원으로 이용되어 주거복지와 도시재생 사업을 위한 공익사업 추진에 기여해왔다. 하지만 가입자 혜택이 주택청약 자격에 그치고, 중도인출이 불가능하며 민간적금융상품에 비해 금리가 낮아 가입자 후생이 충분히 보장되지 않고 있다. 공급자 중심의 상품설계로 인해 가입자 편의와 혜택이 간과되었기 때문에 주택경기 불황기에

는 가입자수와 예치금이 동시에 감소하여 기금의 안정성이 저해되는 구조적 한계를 드러낸다. 비과세종합저축은 공공이 이자소득세 면제라는 혜택을 부여하여 고령자와 저소득층의 재산형성을 지원하는 공익적 목적을 가지고 있지만, 예치금 운용에 공공이 개입하지 못하고 민간은행이 예치금을 이익창출 수단으로 활용하는 제도적 허점이 존재한다.

프랑스의 정책저축 제도는 주택청약저축과 비과세종합저축이 가지고 있는 한계에 대한 대안을 제시한다. 프랑스의 대표적 정책저축 상품인 리브레아, LDDS, LEP는 예치금의 59.5%를 공공이 관리하며, 예치금 전액이 사회주택 건설과 도시재생, 중소기업 지원, 에너지 전환 사업 등의 공익적 목적으로 활용된다. 또한, 비과세 혜택과 수시입출금의 편의성을 제공함으로써 가입자 후생을 높여 국민들의 자발적 참여를 통해 안정적인 재원 조성을 가능하게 한다. 프랑스식 정책저축은 가입자와 공공의 이익을 동시에 고려한 균형 잡힌 설계를 통해 공공저축 상품이 장기적으로 지속 가능한 발전을 도모할 수 있음을 보여준다.

프랑스 정책저축의 장점을 우리나라 실정에 맞게 대입해본 결과, 주택청약저축과 비과세종합저축을 통합하여 수시입출금식 비과세저축으로 통합하는 일원화 방안, 그리고 주택청약저축은 사회적 약자를 배려하는 방향으로 소폭 개선하고, 비과세종합저축을 정책저축 상품으로 전환하는 이원화 방안이 도출되었다. 두 방안 모두 비과세종합저축의 예치금을 공공이 관리

13) 2023년 기준 한국과 프랑스의 이자소득세율(국세)은 각각 14.0%와 12.8%이다.

하게 함으로써 주택도시기금의 재원 기반을 확대하고, 수시입출금식 도입으로 인해 이용자 후생을 늘릴 수 있는 장점이 있다.

두 방안의 장단점을 비교해 보면 일원화 방안은 정책저축 제도 통합을 통해 관리 효율성을 높이고 가입자 후생을 대폭 높이지만, 실현을 위해서는 주택청약제도를 포함한 큰 폭의 제도 변경이 필수적이다. 반면, 이원화 방안은 기존 제도를 소폭 변경하므로 시행 부담이 적으나, 이중의 정책저축상품 운영으로 인해 관리 효율성이 떨어질 수 있다. 결론적으로 주택청약저축과 비과세종합저축의 개선은 단기적으로는 이원화 방안의 점진적 접근을 통해 제도 변경의 실현 가능성을 높이고, 장기적으로는 일원화를 통해 통합적이고 지속가능한 정책 체계를 구축하는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 두 방안 모두 공급자 편의주의에서 벗어나 프랑스 사례에서 확인된 공공기여와 가입자 편의성 증진의 원칙을 바탕으로 설계되어야 하며, 이를 통해 공공재원 조달의 안정성과 사회적 형평성을 동시에 달성할 수 있을 것이다.

본 연구는 주택도시기금의 안정성 확보와 재원 확충을 위한 항구적 대책 수립에 대한 관심을 환기하고, 정책저축 제도 개선 논의의 토대가 될 수 있을 것으로 기대된다. 후속 연구에서는 정책저축 제도가 지속 가능하고 효과적으로 운영될 수 있도록 이번 연구에서 제안한 개선 방안이 가져올 효과를 정량적으로 분석하거나 구체적인 모델을 제시하여, 정책 입안을 위한 구체적인 근거로 사용할 수 있는 결과를 끌어내야 할 것이다. 또한, 경제학적 관점에서 정책저축 제도 변경이 전체 금융시장에 미치는 영향을 분석하

는 연구도 필요하다. 공공이 관리하는 예치금의 비중 확대가 금융시장의 유동성과 민간은행의 수익성에 미칠 장단기적 영향을 평가해야 한다.

## 참고문헌

- 강미나, 하수정, 이현지, 조진철. (2011). *한국 주택금융제도의 역사적 개관*. 안양: 국토연구원.
- 국토교통부. (2023). *2023년도 주택도시기금 업무편람*. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. (2024년 8월 11일). 주택청약저축 보유 혜택 대폭 강화. [Website]. Retrieved from [https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m\\_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95090067](https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95090067)
- 김동준, 홍성민. (2019). *2019년도 조세특례 심층평가(Ⅲ): 주택청약종합저축에 대한 소득공제*. 세종: 기획재정부.
- 김수정. (2024년 1월 30일). 청약통장 보유 10명 중 4명, “청약제도 실효성 없다”. *대한경제*. Retrieved from <https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202401301020055690942>
- 김정훈. (2024년 7월 9일). 3조원까지 불어난 청약저축담보 '급전 대출'. *조선일보*. Retrieved from [https://www.chosun.com/economy/economy\\_general/2024/07/09/Z2IN2MEG4JGOLDMNITIOTWKYGU/](https://www.chosun.com/economy/economy_general/2024/07/09/Z2IN2MEG4JGOLDMNITIOTWKYGU/)
- 김지현. (2012). 주택청약제도의 문제점과 개선 방안. *부동산학연구*, 18(4), 149-169.
- 김진. (2022). 주택도시기금 신규재원 확충을 위한 프랑스 주택행동기금의 적용가능성 고

- 찰. *한국주거환경학회지*, 20(4), 165-178.
- 김진, 김주영. (2016). 지역주택기금의 조성과 운용에 관한 탐색적 연구. *주거환경*, 14(4), 51-71.
- 김천일, 남영우, 유승동, 고진수. (2023). 주택도시기금의 역할과 정책 제언. 특집. *도시정보*, 4(493), 5-23.
- 대한민국정부. (2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024). *2016~2025년도 조세지출예산서*. 세종: 기획재정부.
- 박원석. (2020). 주요 EU 회원국의 부담가능주택 공급 및 자금조달체계분석과 국내 활용방안: 프랑스, 네덜란드, 독일의 비교 사례분석. *부동산연구*, 30(3), 37-52.
- 서미숙. (2016년 5월 17일). "만능통장이라더니..." 주택청약종합저축 감액 논란. *연합뉴스*. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160516161800003>
- 신한은행. (n.d.). 예적금담보대출 [Website]. Retrieved from <https://bank.shinhan.com/index.jsp#020308100000>
- 우리은행. (n.d.a). 예금담보대출 [Website]. Retrieved from [https://spot.wooribank.com/pot/Dream?withyou=POLON0053&cc=c010528:c010531;c012425:c012399&PLM\\_PDCD=P020000121&PRD\\_CD=P020000121&HOST\\_PRD\\_CD=2073702000000](https://spot.wooribank.com/pot/Dream?withyou=POLON0053&cc=c010528:c010531;c012425:c012399&PLM_PDCD=P020000121&PRD_CD=P020000121&HOST_PRD_CD=2073702000000)
- 우리은행. (n.d.b). 주택청약종합저축(청약저축)금리변동 내역 [Website]. Retrieved from <https://spot.wooribank.com/pot/Dream?withyou=PODEP0032>
- 정다운, 정재현. (2022). *2022 조세특례 심층평가(6): 비과세종합저축에 대한 과세특례*. 세종: 기획재정부.
- 진미윤, 김경미. (2019). 프랑스 공공임대주택의 지속 성장의 기반과 최근 정책 딜레마. *주택연구*, 27(3), 5-40.
- 통계청. (n.d.a). 화폐가치 계산. CPI소비자물가지수 [Website]. Retrieved from <https://kostat.go.kr/mondyValueCalc.es?mid=b70302000000>
- 통계청. (n.d.b). KOSIS 국가통계포털 [Website]. Retrieved from <https://kosis.kr>
- 한국부동산원. (n.d.). 청약홈 [Website]. Retrieved from <https://www.applyhome.co.kr>
- 한국부동산원. (2024). 연령별 청약 당첨자 정보 [Website]. Retrieved from <https://www.data.go.kr/data/15110981/fileData.do#tab-layer-file>
- 한국은행. (2024년 11월). 예금은행 수신금리(신규취급액 기준). ECOS 한국은행 경제통계시스템 [Website]. Retrieved from <https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat>
- KB국민은행. (n.d.). KB청약(주택종합저축)담보대출 [Website]. Retrieved from <https://obank.kbstar.com/quics?page=C060283&cc=b028364:b061618&브랜드상품코드=LN20000065&QSL=F#loading>
- KEB하나은행. (n.d.). 예금담보대출 [Website]. Retrieved from [https://www.kebhana.com/cont/mall/mall08/mall0802/mall080202/1420298\\_115196.jsp](https://www.kebhana.com/cont/mall/mall08/mall0802/mall080202/1420298_115196.jsp)
- SC제일은행. (n.d.). 금리안내. 여신기준금리 [Website]. Retrieved from <https://www.standardchartered.co.kr/np/kr/pl/et/StandardInterestRateP.jsp>
- Banque de France. (2023). *L'Épargne réglementée*

- *Rapport annuel 2022*. Paris: Banque de France.
- Banque de France. (2024). *L'Épargne réglementée - Rapport annuel 2023*. Paris: Banque de France.
- Bas Lorant, Q. (2023, September 10). Livret A, LDDS, LEP: le coût exorbitant de cette niche fiscale pour l'Etat. *Capital*. Retrieved from <https://www.capital.fr/votre-argent/livret-a-ldds-lep-le-cout-exorbitant-de-cette-niche-fiscale-pour-letat-1481677>
- BNG Bank. (2024). *BNG Bank Annual Report 2023*. The Hague: BNG Bank.
- Canada Mortgage and Housing Corporation [CMHC]. (2024). *2023 Annual Report*. Ottawa, ON: Canada Mortgage and Housing Corporation.
- Chang, C., & Turnbull, G. K. (2002). Bureaucratic behavior in the local public sector: A revealed preference approach. *Public Choice*, 113(1), 191-210.
- Gasparotto, J. P. (2008). La banalisation du Livret A: La fin d'un système original de financement du logement social en France. In L. L. Hurard (Ed.), *Europe: Pas sans toit! le logement en question*. (pp.41-44). Paris, France: Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs.
- Groupe Caisse des Dépôts. (2024). *Rapport annuel - Fonds d'épargne 2023*. Paris: Groupe Caisse des Dépôts.
- Hong Kong Government. (2023). *Lotteries Fund*. Hong Kong: Hong Kong Government.
- Le Monde avec AFP. (2024, February 19). Gel du taux du Livret A: le Conseil d'Etat rejette un recours qui réclamait son annulation. *Le Monde*. Retrieved from [https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/02/19/gel-du-taux-du-livret-a-le-conseil-d-etat-rejette-un-recours-qui-reclamait-son-annulation\\_6217389\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/02/19/gel-du-taux-du-livret-a-le-conseil-d-etat-rejette-un-recours-qui-reclamait-son-annulation_6217389_3234.html)
- Lee, C., & Park, J. (2022). The time-varying effect of interest rates on housing prices. *Land*, 11(12), 2296.
- Massoc, E. C. & Benoit, C. (2024). A tale of dualization: Accounting for the partial marketization of regulated savings in France. *Review of International Political Economy*, 31(3), 854-879.
- Schmidt, V. (1997). Running on empty: The end of dirigisme in French economic leadership. *Modern & Contemporary France*, 5(2), 229-241.
- Service-Public.fr. (n.d.). Livrets, plans et comptes d'épargne [Website]. Retrieved from <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N20376>
- Woori Bank. (n.d.). Periodic average exchange rates [Website]. Retrieved from <https://sbiz.wooribank.com/biz/Dream?withyou=ENENG0191>

---

논문접수일: 2024.11.28  
 논문심사일: 2024.12.11  
 게재확정일: 2024.12.16

*Journal of Housing and Urban Finance* 2024; 9(2):67-95

pISSN: 2508-3872 | eISSN: 2733-4139

<https://doi.org/10.38100/jhuf.2024.9.2.67>

## Enhancing public contributions of Housing Subscriptions Savings and Comprehensive Tax-free Savings: Lessons from regulated savings policies in France

Hee-Seok Kim<sup>\*</sup>, Seung Hee Yang<sup>\*\*</sup>

---

### Abstract

This study examines strategies to enhance the public contribution of Korea's Housing Subscription Savings and Comprehensive Tax-free Savings by analyzing regulated savings systems in France. Housing Subscription Savings currently serves as the primary funding source for the Housing and Urban Development Fund in Korea. However, its effectiveness is undermined by the declining number of subscribers and deposits during housing market downturns, as well as by the low welfare benefits provided to subscribers. Comprehensive Tax-free Savings aim to assist vulnerable social groups in building assets but their deposits are used by private banks for profit-oriented purposes rather than for public benefit. On the other hand, French-regulated savings products such as *Livret A*, *Livret de développement durable et solidaire* (LDDS), and *Livret d'épargne populaire* (LEP) are tax-free demand-deposit accounts that prioritize subscriber welfare. Additionally, a significant portion of the funds collected through these products is allocated to public-interest projects, resulting in improved subscriber welfare and greater public resource allocation. Adopting key elements of the French model could significantly improve Korea's Housing Subscription Savings and Comprehensive Tax-free Savings systems. It is estimated that such reforms could secure more than KRW80 trillion in additional funding for the Housing and Urban Development Fund. This would not only stabilize and expand financial resources of the Fund but also strengthen support for vulnerable groups and enhance the competitiveness of small and medium-sized enterprises.

**Key words:** regulated savings, Housing Subscription Savings, Comprehensive Tax-free Savings and Housing and Urban Development Fund

---

<sup>\*</sup> (First author) Adjunct lecturer, Talmage College of General Education, Hannam University, E-mail: kimhs@hnu.kr

<sup>\*\*</sup> (Corresponding author) Senior Research Fellow, Daejeon Sejong Research Institute, E-mail: shyang@dsi.re.kr

© Copyright 2024 Korea Housing & Urban Guarantee Corporation. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.