

국토연 2003-26

[View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk](#)

provided by K

국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구
A Study on the Improvement of Housing Policy Measures
in Transforming Housing Policy Regime

●
김근용 · 윤주현 · 김혜승 · 박천규 · 천현숙
이용만 · 박환용 · 노영훈 · 윤영선 · 권오현



연구진

연구책임	김근용 연구위원 윤주현 선임연구위원
연구반	김혜승 연구위원 박천규 연구원, 천현숙 책임연구원
외부연구진	이용만 한성대학교 교수(한국주택학회 소속) 박환용 경원대학교 교수(한국주택학회 소속) 노영훈 한국조세연구원 연구위원 윤영선 한국건설산업연구원 선임연구위원 권오현 한국건설산업연구원 연구위원

연구심의위원 김용웅 부원장(주심)
염형민 선임연구위원
손경환 연구위원
강미나 책임연구원
정의철 건국대학교 교수
양준승 건설교통부 주택정책과 서기관

연구협의(자문)위원 고 철 주택산업연구원장
남상오 주거복지연대 사무국장
이종권 대한주택공사 주택도시연구원 수석연구원
이상한 한성대학교 교수
이중희 한국주택저당채권유통화주식회사 이사
정의철 건국대학교 교수
지규현 국민은행연구소 전문연구원

발 간 사

과거 수십년 동안 우리나라 주택문제의 핵심은 주택재고가 절대적으로 부족하다는 점이었다. 이와 같은 양적 부족 문제를 해결하는 과정에서 정부의 주택정책은 주로 공급을 확대하는 데에 치중하여 주택의 질적인 측면과 주거 복지적인 측면은 상대적으로 소홀하게 다루어 왔다.

2000년대 들어서 주택시장의 여건은 많이 변화하였다. 2002년말 현재 주택보급률이 100%를 상회하여 주택의 절대부족 문제는 이제 어느 정도 해소되었다. 주택시장은 이미 공급자 중심에서 수요자 중심으로 이동하고 있으며, 주택수요 역시 다양화되고 있다. 인구 및 가구 구조도 최근 몇 년간 급격히 변화하여 이미 우리 사회는 고령화사회로 진입하였으며 단독가구 비율도 크게 증가하였다. 또한 산업구조는 경제성장에 따라 지식산업 중심으로 변화하고 있으며, 문화와 여가 그리고 복지 및 분배에 대한 관심이 높아지는 등 주택시장의 외부환경도 변화하고 있다. 이와 같이 주택부문을 둘러싼 내·외부의 여건이 크게 변화하고 있음에도 불구하고, 변화에 부응할 수 있는 제도적 기반과 시장소의 계층에 대한 정책적 지원기능은 아직까지 취약한 실정이다.

주택시장 내·외부의 급격한 환경변화를 고려할 때, 이제부터는 주택의 질적인 측면과 주거 복지적 측면을 중시하는 방향으로 주택정책을 수립·시행하는 것이 바람직하다. 선진 외국의 주택정책 전환과정을 살펴보아도 주택의 양적 확대단계에서 질적 개선을 위한 정책단계를 거쳐 종국적으로는 복지적 차원의 주택정책을 수립·시행해 가는 것이 일반적이다.

이 연구는 이러한 점을 인식하여 우선 주택시장의 내·외부 여건변화를 주의 깊게 고찰하고 선진국의 주택정책 전환과정을 검토한 후, 이를 토대로 주택정책의 패러다임을 주택 대량공급 중심에서 가구의 주거복지 향상으로 전환할 필요성을 제기하였다. 이와 더불어 양적 공급확대에 맞추어진 현행 주택관련 제도와 정책수단의 현황을 파악하고 문제점을 진단한 후, 주택정책의 패러다임 전환을 효과적으로 뒷받침할 수 있도록 주택관련 제도와 정책수단을 전면 개편하는 방안을 구체적으로 제시하고 있다.

주택부문을 둘러싼 여러 가지 여건이 급격히 변화하고 있는 상황에서 이 연구에서 도출된 결과가 향후 우리나라 주택정책의 방향전환을 선도하는 데에 있어서 중요한 시금석이 될 수 있기를 기대한다.

끝으로 수 차례의 연구협의회, 자문회의 및 토론회 등을 통해 귀중한 조언을 아끼지 않으신 외부 전문가, 본 연구에 직접 참여하여 질적 수준을 제고시켜 주신 한성대학교 이용만 교수, 경원대학교 박환용 교수, 한국조세연구원 노영훈 연구위원, 한국건설산업연구원의 윤영선 선임연구위원과 권오현 연구위원 등의 외부연구진, 그리고 본 연구를 성실하게 수행해 온 본 원의 김근용 연구위원, 윤주현 선임연구위원, 김혜승 연구위원, 천현숙 책임연구위원, 박천규 연구위원과 자료정리에 도움을 준 안인향 연구위원의 노고에 심심한 감사를 드린다.

2003년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

과거 주택재고가 절대적으로 부족하였던 시기에는 주택보급률 확대가 주택정책의 최우선 순위에 있었다. 이러한 주택 공급확대 정책에 힘입어 2002년말 현재 주택보급률이 100%에 이르는 등 양적인 측면에서 주택 부족문제는 상당부분 해소되었다. 우리나라 주택시장은 이미 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환되어 가고 있다. 또한 인구 및 가구 구조가 변화하고, 복지와 여가에 대한 관심도 증대되고 있다. 이러한 변화에 부응하기 위해서는 정부의 주택정책도 양적 측면인 '주택중심'에서 이제 질적 측면인 '가구중심'으로 방향을 전환할 필요가 있다.

본 연구는 주택시장의 내·외부 환경변화를 고려하여 주택정책의 패러다임을 주택중심에서 가구중심으로 전환하도록 유도하고, 이에 맞추어 주택정책의 목표를 재정립하며, 관련 제도와 정책수단의 개선방안을 제시하는 데에 그 목적이 있다. 과거에도 이와 관련된 연구들이 있었다. 그러나 선행 연구들은 주로 환경변화에 따른 정책 전환의 개괄적 방향을 제시하거나, 부분적 정책수단의 개선방안을 제시하는 데에 그치고 있다. 이 연구는 기존 연구의 이러한 한계점을 인식하여 주택부문과 관련된 환경변화를 입체적으로 분석하고 정책목표와 정책수단을 수미 일관되게 연계하여 주택정책 체계 개편을 위한 종합적이고 실천적인 전략을 제시하고자 노력하였다.

주거복지를 위한 주택정책의 목표를 달성하기 위해서는 계층별로 정부지원 내용이 달라져야 한다. 따라서 '주택중심'에서 '가구중심'으로의 주택정책 전환에 있어 가장 중요한 것은 계층별로 가구를 구분하여 지원하는 것이다. 이 연구에서는

가구를 계층별로 구분하고 각 계층별 정책 지원방안과 수단을 제시하였으며, 지원소요액을 계량적으로 산정하여 보다 분석적이고 실현 가능한 정책 연구가 되도록 노력하였다.

주택정책의 패러다임 전환에 대한 폭넓은 연구를 위해서는 외국 사례뿐 아니라, 관련 전문가, 정책입안자 및 이해관계자들의 의견을 광범위하게 수렴하는 것이 무엇보다도 필요하다. 따라서 본 연구를 수행하는 과정에서 수차례의 협의회, 토론회, 자문회의 등을 개최하여 각계 각층의 다양한 의견을 수렴하였다. 또한 이 연구는 연구기관간의 중복연구를 방지하고 외부기관의 전문성을 살리기 위하여 국토연구원이 주관하여 산·학·연 협동방식으로 추진하였다. 민간주택시장 지원과 주택금융에 관한 연구는 한국주택학회, 주택부문 조세정책에 대해서는 한국조세연구원, 재고주택관리 부문은 한국건설산업연구원에서 각각 전문분야를 분담하였다.

종합적으로 정리해 보면, 이 연구는 주택정책의 패러다임 전환을 선도하고 주택정책의 전반적인 체계를 재정립한 연구이며, 여러 계층의 다양한 의견이 결집된 종합적 산출물이라고 할 수 있다. 따라서 이 연구는 향후 정부의 주택정책 방향 정립과 정책수단 개편에 크게 보탬이 될 수 있을 것을 기대한다.

마지막으로 좋은 연구결과를 위해 노력해주신 본 원의 윤주현 선임연구위원, 김혜승 연구위원, 천현숙 책임연구위원, 박천규 연구위원과 연구의 질과 전문성을 높여주신 협동연구진의 이용만 교수, 박환용 교수, 노영훈 연구위원, 윤영선 선임연구위원, 권오현 연구위원, 그리고 자료정리를 위해 애써주신 안인향 연구원께 깊은 감사를 드린다. 또한 연구심의위원, 연구자문 및 협의위원 여러분과 그 외에도 연구수행 과정에서 좋은 의견을 보내주신 많은 분들께 감사의 말씀을 드린다.

2003년 12월

김근용 연구위원

제1장 서 론

그 동안 지속적으로 주택 공급을 증대시켜옴에 따라 2002년 말 현재 전국의 주택보급률이 100.6%에 도달하여 주택의 양적 부족 문제는 상당부분 해소되었다. 이와 같이 주택보급률이 100%를 상회하여 이제 주택시장은 공급자시장에서 수요자시장으로 전환되어 가고 있다. 따라서 이제는 주택정책의 방향도 주택재고의 양적 확대에서 가구의 주거수준 및 주거복지를 향상시키는 방향으로 전환할 필요가 있다.

본 연구는 ‘주택대량공급정책’에서 ‘주거복지정책’으로의 주택정책 방향 전환의 필요성을 제기하고, 정책방향의 전환에 따른 주택정책의 목표를 재정립하며, 목표계층의 차별화 방안을 제시하고, 정책수립 및 집행의 일관성을 제고하기 위해 개별적인 정책수단의 정비방안을 구체적으로 제시하는 데에 초점을 둔다. 이를 위하여 먼저 주택시장의 내·외부 여건변화와 선진국의 정책변화 과정을 주의 깊게 관찰하고, 양적 공급확대에 맞추어진 기존의 주택중심 제도와 정책수단의 현황과 문제점을 검토한다. 이를 토대로 주택시장의 여건변화와 내용변화에 부응하는 주택정책 개편방안을 마련하여 궁극적으로 정부가 주택정책의 방향을 재정립하고 정책을 원활하게 수립·집행할 수 있도록 지원하는데 본 연구의 목적이 있다.

제2장 주택정책방향 전환의 필요성

주택투자와 경제발전단계에 대한 제 이론에서는 경제발전에 따라 주택정책은 양적인 주택공급 중심에서 질적인 주거복지 중심으로의 전환이 이루어진다고 보고 있다. 미국, 영국, 일본, 프랑스 및 스웨덴 등 선진 외국의 주택정책 전환과정을 살펴보면 실제 그러한 양상을 확인할 수 있다. 정책전환 과정은 다소 시기의 차이를 보이고 있으나, 전후 산업화 단계에서는 주택 부족문제를 해결하기 위해 주택공급 확대정책을 실시하고, 주택의 양적 재고가 일정수준에 도달하면 복지적 차원의 주택정책을 수립·시행해가고 있다.

우리나라도 그 동안 주택의 양적 부족문제를 해결하는 과정에서 주택정책은 주로 주택 공급확대에 치중하여 주거복지 측면을 소홀하게 다루어 왔다. 그러나 이제 주택시장 내·외부의 여건이 크게 변화하고 있다. 주택시장 내부적으로는 주택 대량공급 정책에 힘입어 주택재고의 절대부족 문제가 해소되면서 주택시장이 공급자 중심이 아니라 수요자 중심, 주택 중심이 아니라 가구 중심으로 변화하고, 주택수요가 다양화되고 있으며, 주택에 대한 인식이 변화하고 있다. 또한 고령화사회에 진입하는 등 인구구조가 변화하고 있고, 경제성장에 따라 지식산업 중심의 산업구조로 바뀌어가고 있으며, 문화와 여가 그리고 복지와 분배에 대한 관심이 높아지는 등 주택시장의 외부환경도 변화하고 있다. 이러한 변화에도 불구하고 주택의 질적인 향상과 시장소외 계층에 대한 정책적 기능은 아직까지 미약한 상태이다. 이제 우리나라에서도 실질적인 주거복지적 측면을 고려하여 주택정책을 수립하여 시행해야 할 필요가 있다.

제3장 주택정책 현황 및 문제점

주택법 제1조에서는 주택정책의 목표를 ‘국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 있다’로 규정하고 있다. 이러한 주택정책의 목표는 사실상 선언적 성격만을

지니고 있어서 이를 실현하기 위한 구체적 정책수단을 견인하기에는 미흡하였으며, 정책집행 후 사후적 평가의 준거가 되지 못하였다. 또한 주택정책의 목표를 달성하기 위한 현행 주택정책 수단은 주로 공급확대를 위한 정책에 중점이 두어져 왔다.

공급확대를 위한 정책수단은 택지공급·금융지원·조세감면과 같은 직접지원 수단과 선분양제도와 같이 간접적으로 공급 촉진에 기여하는 간접지원수단으로 구분할 수 있다. 직접지원수단은 구체적으로 공영개발을 통한 대규모 택지의 확보·공급, 국민주택기금의 조성 및 공급을 통한 주택건설 자금지원, 그리고 주택사업 용지 및 건설용역에 대한 비과세 및 조세감면 등을 들 수 있다. 간접지원수단은 주택사업자를 위한 수요확보 및 건설금융 확충 수단으로 활용되어 온 선분양제도가 대표적이다. 이와 같이 주택의 공급을 위한 지원은 다양하고 강력한 반면, 가구에 대한 지원은 상대적으로 취약한 실정이다. 현행 제도상 가구에 대한 지원수단으로 대표적인 것은 국민주택기금의 지원과 소형주택에 대한 분양가격 및 임대료 통제, 그리고 국민기초생활보장법 상의 수급권자에 대한 소액의 주거급여를 들 수 있다.

최근 정부는 주택의 양적 부족문제가 완화됨에 따라 저소득층의 주거안정을 위한 가구중심의 정책 도입을 부분적으로 시도하고 있다. 구체적으로 보면, ① 저소득층이 저렴하고 안정적으로 거주할 수 있는 임대기간 10년 이상 장기 공공 임대주택 공급의 확대, ② 국민기초생활보장제도를 통한 수급권자에 대한 최저주거비의 보장 및 주거급여의 분리방안, ③ 저소득층의 주거안정을 기하고, 환경 파괴와 자원낭비를 최소화하도록 기존주택을 관리하며, 주택시장을 안정시키는 장치를 마련한 「주택법」의 제정, 그리고 ④ 주거빈곤 여부 및 주거지원 대상을 파악하기 위한 최저주거기준의 도입 등이 그 것이다.

이와 같은 복지적 정책의 부분적 도입 시도에도 불구하고 이를 실천하기 위한 구체적인 실천계획 및 정책수단은 아직 주택 중심으로 설정되어있다. 주택공급 계획, 정책수단, 배분체계, 주거환경 및 관리계획 등에서 여건변화에 대한 고려

와 사람에 대한 배려가 아직은 부족한 실정이다.

주택정책의 기본 틀을 정책목표에서 출발하여 주택관련 제도 및 정책수단까지 생산-배분-관리의 단계별로 연계하여 살펴보면, 현행 주택정책은 우선 정책목표와 수단간 연계성이 부족하고, 정책수단 적용의 일관성이 없으며, 정책집행 후 평가체계가 미흡하다. 주택공급계획 단계에서는 양적인 공급증대에 중점을 두어 내·외부 여건변화 및 주택수요 변화에 대한 고려도 부족하다. 또한 생산된 주택을 누구에게, 어떤 방법으로 배분할 것인가 또는 주택공급 이외의 방법으로 주거수준 안정과 형평성을 제고하는 방안은 무엇인가 하는 목표계층의 설정과 배분계획이 소홀하다. 따라서 시장소외계층의 주거불안 및 주거비부담 증가, 공공주택배분 결과의 비형평성 등이 나타나는 등 주택정책 지원효과가 정책대상계층에게 균형 있게 배분되지 못하고 있다. 이와 더불어 신규 주택공급 위주의 정책을 시행하여 기존 주택재고의 관리에 대한 관심 및 정책지원이 부족하다. 특히, 공공주택의 경우 공급 이후 시설에 대한 관리는 어느 정도 이루어지고 있으나, 입주자에 대한 관리는 사실상 포기한 실정이다.

제4장 주택정책 개편방안

앞에서 논의되었듯이 향후 주택정책의 패러다임은 가구중심의 주거복지정책으로 전환할 필요가 있다. 주거복지정책이란 가구 계층별로 차등화한 정책수단을 적용하여 개별 가구의 주거복지 향상을 도모하기 위한 정부의 개입으로 정의할 수 있다. 현행 주택법에서 규정하고 있는 주택정책 목표는 선언적 성격이 강하고 구체성이 없다. 따라서 주택정책 목표를 보다 실천가능하고 정책평가가 가능하도록 구체화할 필요가 있다. 이를 위해서는 정책목표를 기본목표와 하위목표 체계로 구성하는 것이 바람직할 것이다.

주거복지를 실현하기 위한 주택정책의 기본목표는 ‘모든 국민이 쾌적한 주택을 적절한 가격으로 소유 또는 거주토록 한다’ 라고 명료하게 규정하고, 이를 주

택법 제1조에 명시하여야 할 것이다. 주거복지정책의 기본목표를 달성하기 위한 하위목표는 세분화하여 구체적으로 규정할 필요가 있다. 하위목표에는 다음 사항들을 포함하는 것이 바람직할 것이다. ① 최저주거기준을 설정하여 주택의 구조·성능 및 환경기준에 부합하는 주택을 적시에 공급한다. ② 주택정책의 우선순위는 시장소외계층의 최저주거수준 확보에 둔다. ③ 공공주택은 소득계층 및 가구특성을 고려하여 배분하고, 입주자를 효율적으로 관리한다. ④ 주택시장의 안정을 위하여 투기수요를 억제하고 실수요자를 지원하는 정책을 추진한다. ⑤ 한정된 주택자원의 효율적 활용을 위해 기존주택 재고관리를 위한 정책적 지원을 지속적으로 유지한다. ⑥ 주거복지정책의 평가체계에 의하여 정책의 적합성·일관성·형평성·효율성 등을 지속적으로 평가한다.

주거복지를 위한 주택정책의 기본목표를 달성하기 위해서는 우선 모든 주택이 쾌적성을 갖추어야 하며, 계층별로 정부지원내용이 달라야 한다. 현재 정부가 고시한 최저주거의 준거는 물리적 성능, 가구의 주택이용 상태, 주거환경 등이다. 기본목표 달성을 위해서는 이렇게 광범위하게 정의된 최저주거기준을 포괄적으로 접근하기보다는 ① 물리적 성능기준, ② 가구의 주택이용상태, ③ 주거환경으로 구분하여 개별적으로 접근하는 것이 효율적이라고 판단된다. 물리적 성능기준은 별도의 주택건축 및 관리관련 법에서 규정하도록 하고, 주거환경은 도시계획 및 환경기준에서 규정하는 것이 타당할 것이다. 한편 주택정책의 계층별 차별화는 가구의 주택이용상태를 근거로 하여 소득 및 주거비부담 수준과 연관하여 추진하는 것이 바람직할 것이다. 계층별 차별화 방안으로는 정부의 절대지원이 필요한 계층(절대지원계층), 정부가 일부 지원하여 주거문제를 자력으로 해결 가능한 계층(부분지원계층), 정부지원이 없이 주거문제를 스스로 해결 가능한 계층(자립계층)으로 구분할 필요가 있다.

향후의 정책지원은 주택과 가구를 구분하여 이루어져야 한다. 지금까지는 주택의 생산에 주력함으로써 주택재고의 관리에는 관심이 미치지 못하여 기존 주택의 질적 수준 저하를 초래하였다. 따라서 향후에는 주택의 물리적 성능기준을

우선적으로 달성할 수 있도록 정책비중을 높여야 할 것이다. 또한 가구에 대한 정책지원은 주택이용 상태에 따른 주거수준의 정도, 소득 및 주거비부담 수준을 기준으로 차별화 시켜야 할 것이다. 즉 정책대상을 일차적으로 소득계층에 따라 절대지원계층(소득 하위 40% 이하), 부분지원계층(소득 하위 40-60% 이하), 자립계층(소득 하위 60% 초과)으로 구분하도록 한다. 절대지원계층은 최저주거비부담 과다계층과 부담가능계층으로 다시 구분하여 최저주거수준 유지를 위한 주거비부담이 과다한 가구 - 최저주거기준을 향유하기 위한 주거비부담이 소득의 30%를 초과하는 가구 -를 최우선적인 정책지원대상으로 설정할 필요가 있다.

정책지원방안은 다음과 같다. 우선 주택지원의 경우 구조 및 성능 미달주택에 대해서는 주택개량자금을 집주인에게 저리로 지원하며, 기준을 초과하더라도 노후화가 진행되는 일반주택에 대하여 주택관리 및 리모델링에 대한 인센티브를 제공한다. 이러한 지원과 더불어 집주인에게 주택의 구조 및 성능 기준을 유지하여야 할 의무가 있음을 명시하고, 기준 미달인 주택에 대해서는 주택개량을 명령하거나 안전상 중대한 문제가 있는 주택에 대해서는 폐쇄명령을 내리도록 할 필요가 있다.

가구지원의 경우, 최저주거비부담 과다계층에게는 최저주거수준의 주거비부담 비율이 30%를 초과하는 부분에 대해서 주거비를 지원하되 국민임대주택 입주 우선권도 부여하여 택일하도록 한다. 절대지원계층에 속하나 최저주거비 부담능력이 있는 가구에 대해서는 별도의 주거비지원을 하지 않고, 국민임대주택 입주 우선권을 부여하도록 한다. 소득 하위 40~60%에 속하는 부분지원계층에 대해서는 공공지원 민간임대주택(장기임대주택) 또는 공공지원 소형분양주택에 입주할 자격을 부여하며, 최초주택구입자금지원 또는 전세자금을 지원하도록 한다. 소득 상위 40%에 속하는 계층에 대해서는 원칙적으로 정책적 지원을 배제하되, 주택 마련 및 상향이동을 원활하게 하기 위해 주택저당채권 유동화제도 등을 통한 금융지원과 현행 수준의 조세감면 혜택을 유지하도록 한다.

주거복지정책의 구체적 집행을 위해서는 관련되는 정책지원수단과 제도들도

정비되어야 한다. 공급자를 위한 택지 및 기금지원은 현재의 수준보다 약화시키고 수요자를 위한 지원으로 전환하여야 하며, 신규주택 공급을 원활히 하기 위한 자금조성 목적으로 시행된 선분양제도도 수요자의 입장을 감안하여 재검토되어야 한다. 투기적 수요를 억제하고 실수요 중심으로 주택이 공급될 수 있도록 주택관련 조세체계를 재정비하여야 한다. 임대주택사업자가 아닌 다주택 보유자에 대해서는 보유세 및 양도세를 중과하도록 한다. 또한 거래의 투명성과 과세의 형평성을 달성하기 위해 실거래 가격이 포착할 수 있는 제도적 정비가 필요하다. 가구에 대한 지원정책인 분양가격 통제 방식은 택지분양방식과 주택분양방식을 연계하여 운용할 필요가 있으며, 가구에 대한 주택의 배분체계와 공공주택에 대한 입주자 관리방식은 현재보다 대폭 보완하여 강화하는 것이 바람직할 것이다.

제5장 결론 및 정책건의

본 연구는 주택정책의 패러다임 전환에 따른 정책목표와 정책수단을 개편하는 중요한 연구이므로 선진국의 사례뿐만 아니라 각계 각층의 다양한 의견을 수렴할 필요가 있었다. 따라서 산·학·연 협동과제로 수행하였으며 국토연구원이 주관하여 민간주택시장 지원과 주택금융에 관한 연구는 한국주택학회에서, 주택부문 조세정책에 대해서는 한국조세연구원, 재고주택관리 부문은 한국건설산업연구원에서 각각 전문분야를 분담하였다. 또한 연구의 질과 성과를 높이기 위해 관계 전문가, 이해관계자, 관련업무 수행 공무원 등이 참여하는 수 차례의 업무 협의회, 자문회의, 세미나 등을 개최하여 여러 계층의 다양한 의견을 수렴하였다.

본 연구는 주택부문 내·외부의 여건변화에 따른 패러다임 전환 및 주택정책 체계 개편방안을 종합적으로 제시하였으며, 핵심적인 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 그 동안 제기되어온 주택공급정책에서 주거복지정책으로의 정책전환 발상을 구체화하였다. 선진국의 사례와 주택시장의 내·외부 여건변화를 감안하여 주거복지정책으로의 정책방향의 전환의 필요성을 제기하고, 이에 걸맞도록 주택

정책의 목표를 상·하위 체계로 재정립하였다.

둘째, 정책지원대상을 주택과 가구로 구분하여 주택의 물리적 성능뿐만 아니라 주거수준의 정도, 소득 및 주거비부담 수준 등을 기준으로 차별화 하였다. 즉, 정책대상을 소득계층에 따라 절대지원계층, 부분지원계층, 자립계층으로 구분하고, 절대지원계층은 최저주거비부담 과다계층과 부담가능계층으로 다시 구분하여 최저주거수준 유지를 위한 주거비부담이 과다한 가구를 최우선적인 정책지원 대상으로 설정하였다. 계층별 정책 지원방안과 수단을 제시하였을 뿐만 아니라 향후 정책추진이 구체화될 수 있도록 지원소요액을 제시하였다.

셋째, 주거복지정책의 구체적 집행을 위하여 관련되는 지원수단과 제도들의 정비방안을 제시하였다. 즉, 정책목표 및 대상계층과 연계하여 금융, 조세, 택지 공급 및 관련제도 등 정책수단들의 정비방안을 구체적으로 제시하여 정책수립 및 집행의 일관성을 제고하고자 하였다.

본 연구에서는 주택정책 전반의 개편을 시도한 폭넓은 연구인 관계로 일부 소홀히 다루어진 부분도 있다. 특히, 특수한 계층에 대한 정책대안 제시가 미흡하였다. 즉, 정책의 무관심으로 사각지대에 놓여있는 농촌주택, 노인주거, 쪽방, 비닐하우스 등에 대한 별도의 지원방안을 제시하지 못하였다. 따라서 본 연구에서 깊이 있게 다루지 못한 고령화시대의 노인주거문제, 농촌주택 실태과악 및 정책방향 등 특수계층에 대한 후속연구를 기대해 본다.

차 례

발 간 사	i
서 문	iii
요 약	v

제 1 장 서 론

1. 연구의 목적	1
2. 연구방법	3
1) 선행연구 검토와 차별성	3
2) 연구추진방법	4
3. 연구범위	4

제 2 장 주택정책방향 전환의 필요성

1. 주택부문 내외부 환경변화	7
1) 내부환경변화	7
(1) 주택제고의 증대 및 주택부족문제의 완화	7
(2) 주택수요의 다양화	9
(3) 주택시장의 지역적 차별화	14
(4) 계층간 주거 질적수준의 격차 심화	17

(5) 임대시장의 변화	19
(6) 부동산시장과 자본시장의 연계	21
(7) 주택공급여력 확대 및 주택산업구조 변화	23
2) 외부환경변화	24
(1) 경제성장과 산업구조 변화	24
(2) 복지와 분배의 사회적 관심 증대	26
(3) 금융시장의 개방과 자율화	28
(4) 문화와 여가에 대한 관심 증대	29
(5) 주택부문 관련법의 개편	30
2. 주택정책 방향전환에 대한 이론적 배경	32
1) 이론적 논의	32
(1) 주택투자와 경제발전	32
(2) 주택정책 모형	33
2) 외국의 주택정책 전환과정	34
3) 시사점	37

제 3 장 주택정책 현황 및 문제점

1. 주택정책 현황	39
1) 주택정책의 목표와 수단	39
2) 새로운 정책의 도입	71
(1) 장기 공공임대주택 공급확대	71
(2) 국민기초생활보장제도의 도입과 주거급여	77
(3) 주택법의 제정	81
(4) 최저주거기준의 도입	83

2. 현행 주택정책의 문제점	89
1) 주택정책의 전반적 문제점	89
2) 정책지원수단의 문제점	93
(1) 주택금융	95
(2) 택지공급	98
(3) 주택관련조세	99
3) 시장관리제도의 문제점	103
(1) 주택청약제도	103
(2) 주택선분양제도	104
(3) 주택분양가격 규제	107
(4) 재고주택의 관리 및 리모델링	108
(5) 공공주택의 사후적 관리 미흡	109

제 4 장 주택정책 개편방안

1. 정책목표의 재정립	111
1) 주택정책의 방향전환	111
2) 정책목표의 구체화	113
2. 주택정책의 계층별 차별화	114
1) 계층구분의 기준	114
2) 정책지원 차별화를 위한 계층별 가구구분	115
3) 계층구분에 따른 정책접근방안 및 지원수단	119
3. 정책수단 및 제도의 정비방안	121
1) 기본방향	121
2) 정책지원수단의 개선	122
(1) 주택금융	122
(2) 택지공급	124
(3) 주택관련조세	125

3) 주거복지전달체계의 구축	128
(1) 정책대상 계층별 가구규모 및 지원방안	128
(2) 주거복지전달체계의 정비방향	132
4) 시장관리제도의 정비	134
(1) 주택청약제도	134
(2) 주택분양제도	135
(3) 주택분양가격 규제	138
(4) 재고주택의 관리	140
(5) 공공주택의 사후관리체계 정비	143
5) 주택정책평가체계의 구축	145
제 5 장 결론 및 정책건의	151
참고문헌	157
SUMMARY	165
부 록	167

표 차례

<표 II-1> 주택유형 및 주택규모별 주택재고 현황	8
<표 II-2> 전국의 주택보급률 추이	9
<표 II-3> 가구원 수별 일반가구 수 추이	10
<표 II-4> 세대구성별 가구 수의 변화	11
<표 II-5> 노인인구 구성비	12
<표 II-6> 道지역의 주택보급률	14
<표 II-7> 대도시지역의 주택보급률	15
<표 II-8> 지역별 주택 과부족 현황	15
<표 II-9> 하위 주택시장별 주거점유형태 및 주거비 부담	16
<표 II-10> 하위 주택시장별 주거이동요인의 변화	16
<표 II-11> 소득계층별 주거실태	17
<표 II-12> 주거비부담의 변화 추이(수도권)	18
<표 II-13> 주거불평등도의 지니계수 변화	19
<표 II-14> 계약체결된 임대차물량	21
<표 II-15> KoMoCo의 MBS 발행사례(매년 첫 회분)	23
<표 II-16> 잠재성장률 전망	25
<표 II-17> 소득계층별 소득 변화추이	25
<표 II-18> 은행의 가계대출 및 주택자금대출의 추이(잔액 기준)	29
<표 III-1> 택지개발사업지구 지정실적(2002년말 현재)	41
<표 III-2> 택지공급가격 기준	42
<표 III-3> 국민주택기금의 조성	45
<표 III-4> 국민주택기금의 재원별 조달조건	47

<표 III-5> 국민주택기금의 운용	48
<표 III-6> 주요 주택사업에 대한 국민주택기금 지원내역	49
<표 III-7> 부동산 관련 세금의 단계별 종류	50
<표 III-8> 부동산 관련 세금의 주체별 내용별 종류	51
<표 III-9> 재산세 과세대상과 적용세율	53
<표 III-10> 종합토지세 과세표준과 적용세율	54
<표 III-11> 양도소득세 과세대상과 적용세율	56
<표 III-12> 필요경비 추계계산공제액	58
<표 III-13> 주택관련 조세의 비과세 및 감면	60
<표 III-14> 청약관련 저축제도	63
<표 III-15> 주택청약관련 저축가입자 동향	64
<표 III-16> 주택분양가격제도의 변천과정	67
<표 III-17> 공공임대주택의 임대료 산정방식	68
<표 III-18> 주택관리 및 리모델링을 위한 제도 현황	69
<표 III-19> 리모델링 활성화 관련 제도 개선 사항	70
<표 III-20> 공공임대주택 재고현황(2002년말 기준)	72
<표 III-21> 장기 공공임대주택 건설계획	72
<표 III-22> 택지 및 기금 지원조건의 조정	73
<표 III-23> 국민임대주택 건설 총 소요재원 추정	75
<표 III-24> 재정 소요금액 추정(국민임대주택 건설)	76
<표 III-25> 국민주택기금 소요금액 추정(국민임대주택 건설)	76
<표 III-26> 국민주택기금 소요금액 추정(10년제 공공임대주택 건설)	77
<표 III-27> 2002년도 최저주거비와 주거급여	81
<표 III-28> 최저주거기준(건설교통부 고시 제2000-260호)	84
<표 III-29> 최저주거기준 미달가구의 종류 및 정의	85
<표 III-30> 가구유형별 최저주거기준 미달가구의 규모	86
<표 III-31> 최저주거기준 미달가구의 주거실태	88
<표 III-32> 주택사업 유형별 목표집단	92
<표 III-33> 저소득층대상 기금운용액	96
<표 III-34> 추정주택자산소득과 종합소득에 대한 실효세율	100

<표 III-35> 주택의 건물 및 부속토지에 대한 보유과세 명목세율구조	101
<표 III-36> 주택선분양제도의 장단점	106
<표 IV-1> 주거지원대상계층 및 지원 프로그램(주택종합계획안)	117
<표 IV-2> 계층구분에 따른 정책지원방안	120
<표 IV-3> 지원방안별 정책지원 수단	120
<표 IV-4> 취득세/등록세 규모별 과세 예시	126
<표 IV-5> 일반임차가구의 특성감안가격함수 추정결과	130
<표 IV-6> 전세임차가구의 특성감안가격함수 추정결과	131
<표 IV-7> 재고주택의 관리 및 리모델링 활성화를 위한 정책 방향	141
<부표 I-1> 국민주택기금의 용자조건	167
<부표 II-1> 영국의 건축 시기별 주택 재고(1994년 기준)	172
<부표 II-2> 잉글랜드에 있어서 건축 시기별 부적합 주택의 비중	172
<부표 II-3> 시기별 노후불량주택 개량정책의 변천내용	176
<부표 II-4> 주택 유형별 주요지표의 변화추이	177
<부표 II-5> 주택의 설비수준 변화	178
<부표 II-6> 프랑스의 주택정책체계와 주택스톡 개량제도	179
<부표 II-7> PAH의 지원내용	180
<부표 II-8> PALULOS의 지원내용	181
<부표 II-9> ANAH의 지원내용	182
<부표 II-10> 미국 주택의 질적 변화수준	185
<부표 II-11> 미국의 1986년 세제에 신설된 저소득자용 임대주택 세액공제의 개요	188

그림 차례

<그림 I-1> 기존 주택정책의 구조	5
<그림 I-2> 주거복지정책의 구조	6
<그림 II-1> 일반가구 중 노인1인가구 및 노인부부가구의 비중	13
<그림 III-1> 주택금융의 구조	43
<그림 III-2> 소득인정액 도입에 따른 수급자 선정기준	79
<그림 III-3> 기존 주택정책 수단	94
<그림 IV-1> 주거복지정책의 구조	112
<그림 IV-2> 정책지원에 따른 가구의 계층별 구분	117
<그림 IV-3> 최저주거기준 및 주거비부담능력을 감안한 가구계층의 구분	118
<그림 IV-4> 주택정책 수단의 개선방향	121

CHAPTER 1

서 론

1. 연구의 목적

2002년말 현재 전국의 주택보급률이 100.6%에 도달하여 일부 대도시 지역을 제외한 대부분의 지역에서 주택의 절대적 부족 문제는 거의 해소되었다. 이는 과거 수십년 동안 정부가 지속적으로 추진해 온 ‘주택대량공급정책’의 결실이기도 하다. 그러나 주택의 양적인 부족 문제를 완화시킨 이면에는 주택의 질 또는 주거복지를 등한시한 측면이 동시에 자리하고 있다. 과거 정부의 주택정책은 주로 양적인 공급확대에 치중하여 주택의 질적인 측면과 주거복지를 상대적으로 소홀하게 다루어 왔다.

최근 몇 년 동안 주택부문의 주변여건은 크게 변화하고 있다. 우선 주택시장은 과거 공급자 중심의 시장에서 이제 수요자 중심의 시장으로 이동하고 있다. 인구 및 가구 구조가 급격히 변화하고 있으며, 주택수요 역시 다양화되고 있다. 문화와 여가 그리고 복지 및 분배에 대한 관심도 높아지고 있다. 이와 같이 주택부문을 둘러싼 내·외부의 여건이 크게 변화하고 있음에도 불구하고, 변화에 부응할

수 있는 제도적 기반과 시장소의 계층에 대한 정책적 지원기능은 아직까지 취약한 실정이다. 이제 주택정책의 패러다임이 바뀌어야 할 시점이다. 즉, 주택중심의 시각에서 가구중심의 시각으로 정책의식을 전환할 필요가 있다. 주택정책의 방향도 주택재고의 양적 확대에서 향후에는 가구의 주거수준 및 주거복지를 향상시키는 방향으로 전환하여야 할 것이다.

최근 정부가 추진하고 있는 일부 주택정책 수단들은 향후 주택정책이 전환되어야 할 방향과 궤를 같이 하는 부분도 있다. 국민임대주택 공급, 영세민 전세자금지원, 기초생활수급권자 대상의 주거비 지원 등은 저소득층에 대한 주거복지적 측면을 내포하고 있다. 또한 최저주거기준의 내용을 담고 있는 주택법의 제정, 10년 장기계획인 주택종합계획(2003~2012)의 내용 등에서 가구에 대한 관심을 보이고 있다. 그러나 이러한 변화는 부분적으로만 나타나고 있을 뿐 아직 종합적인 체계를 갖추지 못하고 있다.

이 연구는 주택부문의 여건변화에 부응할 수 있는 종합적 주택정책 개편방안을 마련함으로써 향후 정부가 주택정책의 방향을 재정립하고 정책을 원활하게 수립·집행할 수 있도록 지원하는데 그 목적이 있다. 이를 위하여 먼저 주택부문 내·외부의 여건변화와 선진 외국의 정책변화 과정을 면밀히 검토한다. 이를 토대로 주택정책 패러다임 전환의 방향을 제시하고, 전환된 정책방향에 적합하도록 정책의 목표를 재정립하기로 한다. 또한 정책이 효과적으로 집행되기 위해서는 목표계층과 지원내용이 분명하여야 한다. 따라서 이 연구에서는 정책 대상계층을 차별화하고 계층별 지원방안을 구체적으로 제시하고자 한다. 이와 더불어 과거 양적 공급확대에 맞추어진 주택중심의 제도와 금융, 조세, 택지공급 등 정책수단을 전환된 정책방향과 정책목표에 적합하도록 재조정하기로 한다.

이 연구는 여건변화에 따른 시대적 요청에 적합한 종합적이고 체계적인 주택정책의 기본틀 구축 뿐만 아니라, 최근 국민주거복지의 향상 및 계층간, 지역간 주거불평등 해소를 목적으로 수립된 주택종합계획의 실천전략을 제시하는 데에도 중점을 두고자 한다.

2. 연구방법

1) 선행연구 검토와 차별성

본 연구에서는 연구목적 달성을 위하여 우선 기존의 연구자료 및 분석결과를 활용한다. 최근에 수행된 선행연구로는 윤주현·손경환 외(1998)의 「주택시장구조변화와 신주택정책방향」, 대한주택공사(1998)의 「21세기 주택정책의 발전방향」, 윤주현 외(2000)의 「외환금융위기이후 주택정책의 시장과급효과 분석연구」, 김근용(2002)의 「주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구」, 윤주현·김근용(2002)의 「공공임대주택제도 개선방안 연구」(건설교통부 용역), 손경환·김혜승(2003)의 「주택종합계획(2003-2012) 수립 연구」(건설교통부 용역) 등이 있다.

선행연구를 검토한 결과, 대부분의 연구들이 분석범위와 내용은 달리 하고 있지만 주택부문과 관련된 내·외부 환경변화에 따라 주택정책의 방향을 전환해야 한다는 점을 공통적으로 강조하고 있다. 윤주현·손경환 외(1998)는 시장 내적인 구조변화의 입증에 주력하고 있으며, 윤주현 외(2000)는 외환위기라는 외적인 환경변화에 따른 파급효과 및 정책방향, 그리고 정책수단의 정비방안을 개괄적으로 제시하고 있다. 김근용(2002) 및 윤주현·김근용(2002)은 각각 주택정책의 평가 및 공공임대주택에 분석의 초점을 맞추고 있으나 역시 주택정책 방향전환의 필요성을 언급하고 있다. 손경환·김혜승(2003)는 향후 10개년 주택종합계획을 수립함에 있어서 국민주거복지 향상을 기본이념으로 하는 주택정책 방향을 제시하고 있다. 대부분의 선행연구는 현황을 분석하고 주택정책 전환방향을 개괄적으로 제시하는 데에 중점을 두고 있는 반면, 윤주현 외(2000)와 손경환·김혜승(2003)은 정책수단의 정비방안도 부분적으로 제시하고 있다. 윤주현 외(2000)는 대량의 단기대책의 정비 및 수습차원에서 정책수단 정비방향을 간략히 언급하고 있어서 본 연구의 전 단계적인 성격을 띄고 있다. 손경환·김혜승(2003)도 실천

전략을 일부 제시하고 있으나 개별적인 정책수단의 개선방안까지는 제시하지 못하고 있다.

이러한 기존 연구들의 한계를 극복하기 위해 본 연구에서는 정책방향 전환에 따른 주택정책의 목표를 재정립하고, 목표계층의 차별화 방안을 제시하며, 개별적인 정책수단의 정비방안을 구체적으로 제시하여 정책수립 및 집행의 일관성을 제고하고자 하는 데에 연구의 초점을 둔다.

2) 연구추진방법

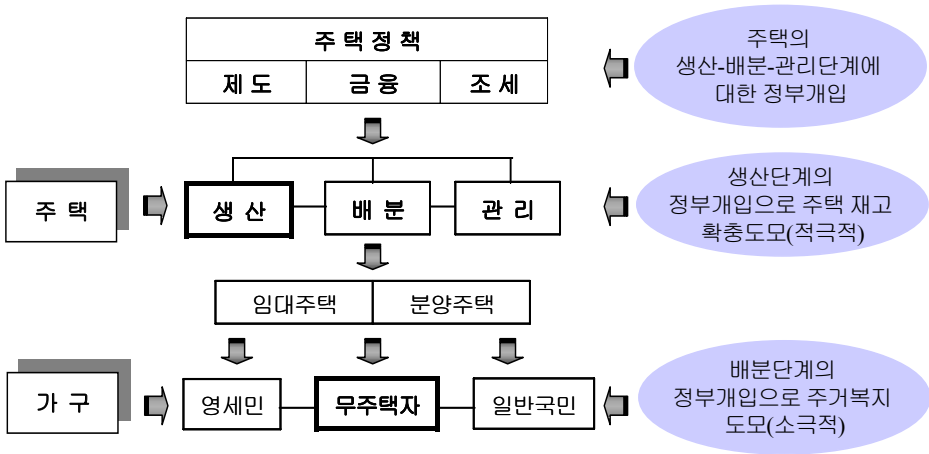
본 연구를 위하여 필요한 현황파악 및 정책전환의 필요성을 도출하기 위해서 최근 자료의 추가분석 뿐 아니라 기존 연구결과를 활용하기로 한다. 이를 위해 2000년 인구주택총조사 자료와 국토연구원이 2002년 주택시장을 대상으로 조사한 자료 등을 이용한다. 심도 있는 분석이 필요한 경우에는 다양한 계량분석기법을 병행하여 입체적 연구가 되도록 한다.

연구의 초점이 학술적인 기여보다는 정책적으로 활용되도록 하는 데에 있으므로 관련 전문가, 정책 입안자, 이해관계인 등 다양한 계층의 의견을 수렴하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 연구협의회, 자문회의, 토론회 등을 수시로 개최하여 폭넓게 의견을 수렴하기로 한다. 또한 이 연구는 연구기관간의 중복연구를 방지하고 외부기관의 전문성을 살리기 위하여 국토연구원이 주관하여 산·학·연 협동방식으로 추진한다. 민간주택시장 지원과 주택금융에 관한 연구는 한국주택학회, 주택부문 조세정책에 대해서는 한국조세연구원, 재고주택관리 부문은 한국건설산업연구원에서 각각 전문분야를 분담하도록 한다.

3. 연구범위

이 연구는 주택정책 패러다임 전환으로부터 주택정책 수단의 재정비에 이르기

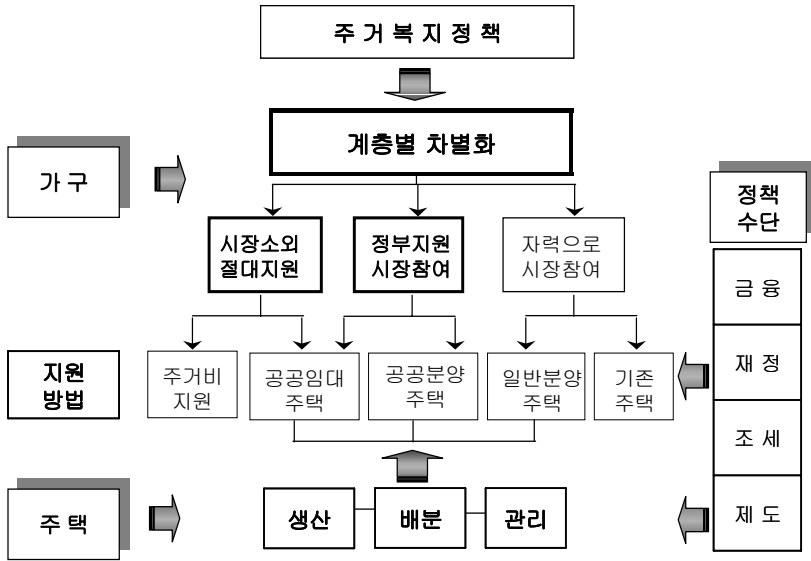
까지 주택정책의 전반적인 체계 개편을 그 범위로 한다. 주택정책은 “주택 및 주거에 관련된 정부의 개입”으로 정의할 수 있다. 그러나 기존의 주택정책은 <그림 I-1>에서 보는 바와 같이 주로 주택의 생산에 정책우선순위를 두어 왔고, 주거복지와 주택의 관리에 대한 비중은 상대적으로 낮았다. 즉, 주택을 중심으로 정책접근이 이루어졌고, 주거복지에 관련된 부분은 주택의 배분을 통해서 간접적으로 지원되었으며, 주택관리는 입주자 관리는 소홀한 채 시설 관리에 중점을 두었다.



<그림 I-1> 기존 주택정책의 구조

본 연구에서 주택정책의 방향전환이라 함은 <그림 I-2>와 같이 기존의 주택 중심의 정책에서 가구중심의 주거복지정책으로 정책접근의 시각을 전환하는 것을 의미한다. 여기서 주거복지정책이란 가구를 소득 및 주거수준에 따라 계층별로 구분하고, 구분된 계층에 적합하도록 차별화된 정책수단을 활용하여 주거복지를 향상시키고자 하는 정부의 정책적 개입으로 정의한다. 주거복지정책의 내용은 주택종합계획(2003~2012)에 포함되어 있는 정책방안을 대부분 받아들여되

세부적인 실천전략은 보완하기로 한다. 또한, 기존의 주택정책 추진을 위한 제도와 조세, 금융, 택지공급 등 정책수단을 새로운 주거복지정책 추진에 걸맞게 개선하고자 한다.



<그림 1-2> 주거복지정책의 구조

CHAPTER 2

주택정책방향 전환의 필요성

1. 주택부문 내외부 환경변화

1) 내부환경변화

(1) 주택재고의 증대 및 주택부족문제의 완화

2000년 현재 공가를 제외한 우리나라의 총주택재고는 약 1,100만호로 1980년 이후 3.7%의 연평균증가율을 보이고 있다. 이는 동기간 동안 일반가구수의 연평균증가율인 3.0%보다 높은 수치이며, 이는 그 동안 주택부족문제의 해소에 주된 정책목표를 두고 주택공급물량의 확대에 주력한 데에 기인한다.

지난 20년간 주택재고 변동을 주택유형별로 살펴볼 때 가장 두드러진 특징은 단독주택 중심에서 공동주택 중심으로 주택재고의 구성이 변하였다는 점이다. 1980년에는 단독주택의 비율이 전체 재고 중 87.5%로 가장 높았던 반면, 2000년에는 아파트, 연립 및 다세대주택을 포함하는 공동주택의 비중이 59.2%로 가장

높게 나타났다. 여기에 단독주택으로 분류되어 있는 다가구주택까지 포함하면 공동주택의 비율은 67.3%로 높아진다. 특히 2000년 현재 아파트의 비율은 47.7%로 총주택재고의 절반 정도를 차지하고 있다(<표 II-1> 참조).

<표 II-1> 주택유형 및 주택규모별 주택재고 현황 (단위 : 천호, %)

		1980	1985	1990	1995	2000
계 (공가 제외)		5,319(100.0)	6,104(100.0)	7,160(100.0)	9,205(100.0)	10,959(100.0)
주택 유형	단독주택	4,652(87.5)	4,719(77.3)	4,727(66.0)	4,337(47.1)	4,069(37.1)
	(다가구주택:동수)	-	-	-	-	888(8.1)
	(다가구주택:세대수)					3,273
	아파트	374(7.0)	822(13.5)	1,628(22.8)	3,455(37.5)	5,231(47.7)
	연립주택	162(3.0)	350(5.7)	488(6.8)	734(8.0)	813(7.4)
	다세대주택	-	-	115(1.6)	336(3.7)	453(4.1)
	영업용건물내주택	132(2.5)	213(3.5)	202(2.8)	343(3.7)	393(3.6)
주택 규모	9평미만	573(10.8)	388(6.4)	254(3.5)	261(2.8)	247(2.2)
	9~19평 미만	2,715(51.0)	2,873(47.0)	3,042(42.5)	3,605(39.2)	4,406(40.2)
	19~29평 미만	1,351(25.4)	1,786(29.2)	2,254(31.5)	3,333(36.2)	3,970(36.2)
	29~39평 미만	369(6.9)	553(9.1)	773(10.8)	934(10.1)	1,120(10.2)
	39~69평 미만	265(5.0)	432(7.1)	673(9.4)	858(9.3)	953(8.7)
	69평 이상	47(0.9)	72(1.2)	164(2.3)	215(2.3)	263(2.4)

자료 : 건설교통부. 2003. 6. 「주택업무편람」 p299.

통계청 · 한국주택학회. 2002. 9. 한국의 인구 및 주택심포지움 발표문(주택).

한편 지난 20년 동안의 주택재고를 주택규모별로 살펴볼 때 두드러진 특징은 우선 9평 미만의 협소한 주택의 비중이 점차 줄어들어 1980년 10.8%에서 2000년에는 2.2%로 크게 낮아졌다는 점이다. 9~19평 미만의 소형주택의 비중도 조금씩 감소하는 추이를 보여 1980년에서 2000년 동안 그 비중은 51.0%에서 40.2%로 낮아졌다. 그러나 19~29평 미만의 중형주택과 29평 초과와 대형주택의 비중은

점차 증가하고 있다(<표 II-1> 참조).

보통가구수를 총주택수로 나눈 전국의 주택보급률은 1980년 72.8%에서 2000년 96.2%로 크게 증가하였고(<표 II-2> 참조), 2002년 말 현재 전국의 주택보급률은 100.6%에 달하였다. 향후에는 절대적인 물량확대 위주의 공급정책에서 벗어나 전반적인 주거수준을 높이고 소비자가 원하는 주택을 공급하는데 주력해야 할 것으로 판단된다. 즉, 가구의 규모가 감소하고 있고, 1인가구 및 노인가구 증가 등 가구구성이 다양화하고 있는 추세를 감안하여 주거서비스 소비자의 요구에 맞는 다양한 주택이 공급될 수 있는 여건을 마련해야 할 것이다.

<표 II-2> 전국의 주택보급률 추이

연 도	전 국				
	가구수 (혈연가구)	총주택수			주택 보급률
		계	사용주택	빈집	
1980	7,469,501	5,434,176	5,318,880	115,296	72.8
1985	8,750,555	6,271,265	6,104,210	167,055	71.7
1990	10,166,835	7,357,287	7,160,386	196,901	72.4
1995	11,132,785	9,570,395	9,204,929	365,466	86.0
2000	11,928,142	11,472,401	10,959,342	513,059	96.2

자료 : 통계청, 각 연도, 인구주택총조사보고서.

- 주 : 1) 1970~1990년은 빈집수가 전국규모로만 집계되어 있고 1995년과 2000년은 시도별 빈집수가 구분되어 있음. 주택보급률 계산에는 사용주택수에 빈집수를 합한 총주택수가 사용되므로 서울의 빈집수를 파악하기 위하여 1995년의 서울시 사용주택수와 빈집수의 비율을 과거년도에 그대로 적용한 후 이렇게 추정된 해당년도의 시도별 빈집수를 합산하여 전국통계와 일치하도록 조정하였음
- 2) 통계청, 한국주택학회, 2002.9.12. 한국의 인구 및 주택심포지움 발표문(주택). p83에서 재인용

(2) 주택수요의 다양화

향후에는 주택재고 증가, 주거선호요인 변화, 가구구성의 변화에 따라 주택수 요도 다양해질 것으로 예상된다. 즉 가구원수 감소, 단독가구나 노인가구 증대 같은 가구구성 변화는 주택규모·내부구조·시설수준 및 주거환경의 다양화를 요구할 것이다.

특히 노인가구(65세 이상 부부 또는 1인가구)의 비중이 크게 증가할 전망이며, 이에 따라 이들의 주거생활 안정에 대한 정책적 지원이 요구된다. 이와 관련하여 주택관리인, 건강보호인이 상주하고 노인가가 자립적으로 생활할 수 있는 노인생활지원주택을 공급하는 등 복지, 의료시설과 노인용 주거시설을 연계하는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 일반적인 가구형태인 부부+자녀가구는 2000년 48.2%에서 2012년에는 44.2%로 감소할 전망이며, 1인가구의 비중은 동기간 동안 15.5%에서 19.1%로 증가할 것으로 전망된다.¹⁾

(가) 가구구성의 변화

일반가구의 평균 가구원수는 1970년 5.24명에서 지속적으로 감소하여 2000년에는 3.12명으로 낮아지고 있다. 이를 가구원 수에 따라 보다 구체적으로 살펴보면 <표 II-3>과 같다.

<표 II-3> 가구원 수별 일반가구 수 추이

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
1인 가구	539,224	281,007	382,743	660,941	1,021,481	1,642,406	2,224,433
2인 가구		552,762	839,839	1,175,532	1,565,713	2,184,626	2,730,548
3인 가구	740,763	814,575	1,152,569	1,579,668	2,163,272	2,636,254	2,987,405
4인 가구	866,170	1,072,873	1,619,742	2,421,627	3,350,728	4,110,359	4,447,170
5인 가구	987,511	1,218,099	1,597,002	1,862,908	2,140,073	1,666,981	1,442,895
6인이상 가구	2,442,609	2,708,462	2,377,306	1,870,685	1,113,273	717,555	479,356

자료 : 통계청 · 한국주택학회. 2002.9.12. “한국의 인구 및 주택심포지움” 발표문(주택), p35.

1) 통계청 통계정보시스템(KOSIS). 추계가구(2000-2020).

즉 1975~2000년 기간 동안 1인 가구(단독가구)²⁾는 7.9배, 2-4인 가구는 4-5배 증가하였으나 5인 가구는 1.5배 증가하였고, 6인 이상 가구는 약 80% 감소하였다.

세대구성별 가구분포를 보면 1세대, 2세대 가구 및 단독가구는 증가하고 있는 반면 3세대 이상 가구는 감소하고 있는 추세이다. 1970-2000년 동안 1세대, 2세대 가구 및 단독가구는 각각 5.4배, 2.2배, 7.9배 증가한 반면, 3세대 가구는 3.3%, 4세대 이상 가구는 65.6% 감소하였다. 한편 핵가족수는 동기간 동안 2.45배 증가하였으며, 핵가족이 전체 가구수에서 차지하는 비율은 평균 68%정도로 유지되는 것으로 나타난다(<표 II-4> 참조).

<표 II-4> 세대구성별 가구 수의 변화

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
1세대	376,468 (6.8)	446,826 (6.7)	658,416 (8.3)	915,529 (9.6)	1,219,667 (10.7)	1,640,434 (12.7)	2,033,763 (14.2)
2세대	3,905,660 (70.0)	4,580,227 (68.9)	5,457,340 (68.5)	6,412,196 (67.0)	7,529,077 (66.3)	8,200,487 (63.3)	8,696,082 (60.8)
3세대	1,230,232 (22.1)	1,277,783 (19.2)	1,311,755 (16.5)	1,382,870 (14.4)	1,382,749 (12.2)	1,265,537 (9.8)	1,176,337 (8.2)
4세대이상	63,917 (1.1)	61,935 (0.9)	41,990 (0.5)	39,960 (0.4)	35,342 (0.3)	26,327 (0.2)	21,961 (0.2)
단독가구	-	281,007 (4.2)	382,743 (4.8)	660,941 (6.9)	1,021,481 (9.0)	1,642,406 (12.7)	2,224,433 (15.5)
비혈연가구	-	-	116,957 (1.5)	159,865 (1.7)	166,224 (1.5)	182,990 (1.4)	159,231 (1.1)
핵가족	3,988,461 (71.5)	4,499,221 (67.7)	5,445,321 (68.3)	6,586,227 (68.8)	7,726,327 (68.0)	8,886,488 (68.6)	9,780,777 (68.3)
합 계	5,576,277 (100.0)	6,647,778 (100.0)	7,969,201 (100.0)	9,571,361 (100.0)	11,354,540 (100.0)	12,958,181 (100.0)	14,311,807 (100.0)

주 : 핵가족부부가구는 부부+자녀가구, 편부모+자녀가구의 합을 의미함.

자료 : 통계청 · 한국주택학회. 2002.9.12. “한국의 인구 및 주택실태조사” 발표문(주택). p42.

이상과 같이 지속적인 증가추세를 보이고 있는 1세대 가구와 단독가구의 비율

2) 외국의 경우 1인가구 비중은 대개 25% 내외를 차지함.

은 1975년 각각 6.7%, 4.2%에 불과하였으나 2000년에는 각각 14.2%, 15.5%로 증가하여 전체 일반가구의 약 30%를 차지하고 있다.

1세대 가구와 단독가구는 향후 20년간 약 163만 가구가 증가할 것으로 예상되고 있다. 이들 가구의 증가는 20년간 전체 가구 증가의 각각 45.8%를 차지하여 전체가구 증가의 91.6%를 차지할 것으로 전망된다.³⁾

1세대 가구 및 단독가구의 증대 등과 같은 가구구성의 변화는 제공되어야 하는 주택의 규모, 내부구조, 시설수준 및 주거환경 등에 있어서의 변화를 요구한다. 따라서 향후에는 획일적인 고층아파트 공급에서 탈피한 주상복합, 전원주택, 지능형주택, SOHO 주택, 직주근접의 원룸, 독신자주택, 노인주택, 장애인편의주택, 오피스텔 등 여러 형태의 주택에 대한 수요가 증대할 것이다.

(나) 노인인구 증대에 따른 고령화시대 진입

평균수명의 연장 등으로 우리나라의 65세 이상 노인인구는 1970년과 2000년 동안 3.3%에서 7.3%로 크게 증가하였다. 노인인구가 총인구 중에서 차지하는 비율이 7%가 넘으면 고령화사회라 일컬으므로 우리나라도 현재 고령화사회에 들어선 상태이며, 향후 노인인구는 상당히 급속하게 증가할 것으로 전망된다(<표 II-5> 참조).

<표 II-5> 노인인구 구성비

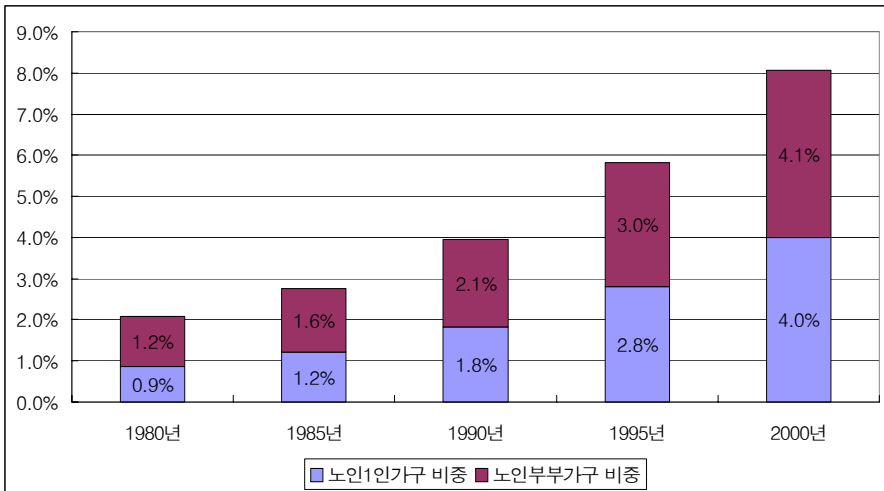
구분	1970년	1980년	1990년	2000년	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년
65세이상 노인비율	3.3%	3.9%	5.0%	7.3%	10.7%	15.1%	23.1%	30.1%	34.4%

자료 : 통계청 · 한국주택학회, 2002.9.12. “한국의 인구 및 주택심포지움” 발표문(주택), p142.

노인가구는 일반적으로 노인단독 또는 노인과 그 배우자만으로 구성된 가구로 정의된다. 1980년에서 2000년 동안 노인가구가 일반가구 중 차지하는 비중의 변

3) 정의철, 2002. "주택소요단위로서 가구 수 및 가구구조의 변화". 통계청, 한국주택학회 주최 「한국의 인구 및 주택 심포지움」. p47.

회를 살펴보면 노인1인가구의 경우 0.9%에서 4.0%로 증가하였고, 노인부부가구의 경우에는 1.2%에서 4.1%로 증가하였다(<그림 II-1> 참조). 즉 노인가구의 증가속도는 동기간 동안 노인인구의 증가속도보다 빨랐다.



자료 : 통계청 · 한국주택학회, 2002.9.12. “한국의 인구 및 주택심포지움” 발표문(주택), p143.

<그림 II-1> 일반가구 중 노인1인가구 및 노인부부가구의 비중

고령화의 진전에 따라 노인인구의 양적 증가뿐 아니라 가족형태에 있어서도 노인단독가구, 노인부부가구 등이 증가함으로써 여러 기능을 갖춘 노인주택에 대한 수요가 증가할 것이다. 또한 의료지원기능을 갖춘 노인주택단지 공급도 증가할 것이다.

(다) 주거의식의 선진화

소득향상과 주거수요의 다양화로 획일적인 고층아파트에서 벗어나 주거수요의 유형이 다양화되고, 환경의 중요성에 대한 인식이 높아짐에 따라 친환경적인

다양한 주거공간에 대한 선호도가 점차 높아질 것이다. 따라서 전원적 환경에 거주하려는 욕구와 주거지의 경관에 대한 관심이 증대할 것이다. 또한 교통시설, 교육여건, 양질의 주거환경 등 생활환경 인프라가 구축된 지역에 대한 주거수요가 증가하고, 생활환경 서비스의 개선 및 공평한 공급에 대한 요구가 확대될 것이다.

한편 주 5일 근무제로 여가시간과 동네에서 보내는 시간이 길어지면서 체육시설·근린공원 등의 시설확충과 보행자공간·자전거이용도로, 별장 등에 대한 요구가 커질 것이다.

(3) 주택시장의 지역적 차별화

2002년 전국의 주택보급률은 100.6%에 달했으나 서울은 82.4%에 불과⁴⁾하며, 서울을 포함하여 주택보급률이 낮은 대도시 지역에서는 주기적으로 수급불안이 초래될 가능성이 있다. 따라서 주택시장의 지속적인 안정과 주거 향상을 위해서는 지역별 시장의 수급에 부응하는 공급대책이 필요하다.

지역별 주택보급률을 살펴보면, 우선 도지역의 경우 경기도를 제외하고는 대부분 주택수가 가구수를 초과하는 주택잉여지역으로 나타난다(<표 II-6> 참조).

<표 II-6> 도지역의 주택보급률

(단위: %)

지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	도평균
보급률	97.7	121.7	114.8	124.5	118.8	126.3	119.5	110.9	104.8	110.4

자료 : 건설교통부, 2003. 6. 「주택업무편람」. p288.

수도권 및 광역시는 대부분 주택부족지역이며, 주택보급률을 보면, 수도권 91.6%

4) 건설교통부, 2003. 6. 「주택업무편람」. p287.

(서울 82.4%), 부산 92.5%, 대구 85.6%, 울산 92.8%으로 나타난다(<표 II-7> 참조).

<표 II-7> 대도시지역의 주택보급률

(단위: %)

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	대도시평균
보급률	82.4	92.5	85.6	100.6	99.0	97.1	92.8	87.2

자료 : 건설교통부. 2003. 6. 「주택업무편람」. p288.

종합하면 주택잉여지역의 잉여주택수는 76만호이고, 주택부족지역의 부족주택수는 69만호이며, 수도권 지역의 부족주택수는 48만호로 전체 부족주택수의 70%를 차지하고 있다(<표 II-8> 참조).

<표 II-8> 지역별 주택 과부족 현황

(단위: 만호)

구분	주택수	가구수	주택 과부족
주택잉여지역	539	463	+76
주택부족지역	697	766	-69
수도권	524	572	-48

자료 : 건설교통부. 2003. 6. 「주택업무편람」. p288.

한편 주택시장을 서울 강남권, 서울권, 수도권 및 지방권으로 구분할 때 서울권 주택시장은 보급률이 낮을 뿐 아니라 자가점유 비중도 41%에 불과하다. 반면 수도권 및 지방권의 자가점유율은 각각 48%, 53%를 나타내고 있다(<표 II-9> 참조).

주거비부담 정도를 나타내는 연소득대비 주택가격비율(PIR)과 월소득대비 임대료(RIR)을 지역시장별로 살펴보면 서울권 거주가구의 경우에는 지방권 거주가구보다 약 2배에 달하는 주거비부담을 안고 있음을 알 수 있다(<표 II-9> 참조).

<표 II-9> 하위 주택시장별 주거점유형태 및 주거비 부담

(단위: %, 배)

구 분	계	자 가	전세	보증부월세	월 세	사글세 등	PIR	RIR
서울 강남권	100.0	41.8	37.6	17.0	1.8	1.8	12.5	23.3
서울권	100.0	41.0	41.2	14.6	1.4	1.8	5.6	25.0
수도권	100.0	48.0	36.4	12.4	1.6	1.7	4.6	21.3
지방권	100.0	53.1	27.6	10.6	3.7	4.9	2.5	12.5

자료 : 국토연구원, 2002. 도시거주가구 주거실태조사.

<표 II-10>에 따르면 주택유형, 주택규모 및 주거입지 등에 대한 가구의 선호도 하위 주택시장에 따라 상당한 차이를 보이고 있다.

<표 II-10> 하위 주택시장별 주거이동요인의 변화

(단위: %)

구 분	전체		서울		수도권		지방	
	현재	장래	현재	장래	현재	장래	현재	장래
주택가격	22.4	11.0	25.4	14.5	24.7	9.8	20.2	10.1
주택크기	15.1	11.6	16.0	14.5	18.3	10.2	13.4	11.0
주택유형	9.8	8.2	11.7	9.7	9.4	6.6	9.3	8.3
내부시설	5.5	5.1	6.2	4.7	4.6	4.1	5.5	5.7
방 수	3.1	1.7	4.5	1.9	3.5	1.6	2.4	1.7
교 통	11.9	10.1	13.8	11.6	8.9	9.5	12.3	9.7
주차공간	1.7	1.7	2.1	3.1	2.0	1.5	1.5	1.3
편의시설	3.9	5.9	2.9	4.1	3.3	8.0	4.5	5.7
교육여건	6.7	13.8	5.0	11.4	4.5	14.0	8.2	14.7
환 경	10.8	22.2	5.5	16.1	11.8	24.9	12.4	23.6
발전전망	2.2	3.9	1.5	4.0	2.6	4.5	2.3	3.6

자료 : 국토연구원, 2002. 도시거주가구 주거실태조사.

주거선택시에 전반적으로 미래에는 주택가격이나 주택규모를 고려하는 정도가 현재보다 낮아지고 주변환경 및 교육여건을 우선하는 추이를 보이고 있다. 서울의 경우 다른 지역과는 달리 현재에 비해 주차공간이 주거선택에 중요한 결정요인이 되고 있으며, 수도권외의 경우에는 다른 지역과 달리 현재보다 교통이 더 중요한 요인으로 부각되고 있다. 따라서 하위 주택시장에 대해 각각의 특성에 맞는 차별화된 주택정책을 추진해야 정책효과를 제고할 수 있을 것이다.

(4) 계층간 주거 질적수준의 격차 심화

소득계층간 분배의 중요성이 강조되면서 저소득층의 주거복지 향상과 주거불평등을 해소하려는 욕구가 강화되고 있다. 특히 전반적인 주거수준의 향상에도 불구하고 저소득층의 물리적인 주거상태는 여전히 열악한 상황이다.

소득 1~2분위 계층의 주거면적은 전체 평균의 70%에 남짓한 실정이며, 평균 건축년수가 13~16년으로 상위계층보다 더 노후된 주택에 거주하고 있고, 주거시설의 수준도 또한 상위계층보다 낮게 나타난다(<표 II-11> 참조).

<표 II-11> 소득계층별 주거실태

		1분위 소득이하	2분위 소득이하	3분위 소득이하	4분위 소득이하	5분위 소득이하	7분위 소득이하	10분위 소득이하	계
주거면적평균 (평)		15.7	16.8	18.0	18.7	19.5	21.6	24.8	21.2
평균방수(개)		2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5
주 거 시 설 (%)	입식부엌	81.0	98.6	95.2	98.1	98.5	99.1	99.5	97.7
	수세화장실	73.0	93.1	91.2	96.8	96.9	98.2	98.9	95.9
	온수목욕탕	75.3	87.5	93.8	96.1	96.0	98.4	99.6	96.2
주택경과연수 (년)		16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2

자료 : 국토연구원, 2002. 도시거주가구 주거실태조사.

자가가구의 주거비부담 정도를 나타내는 지표인 PIR의 경우에 저소득층일수록 그 값이 높게 나타나, 소득이 낮을수록 자력에 의한 주택구입능력이 낮음을 알 수 있다. 한편 소득에 대비한 임대료부담 지표인 RIR도 대체적으로 고소득층보다는 중저소득층에서 높게 나타났다(<표 II-12> 참조).

<표 II-12> 주거비부담의 변화 추이(수도권)

		1993년 2월	1997년 5월	1998년 6월	1999년 6월	2000년 11월	2001년 8월	2002년 8월
수도권	PIR	7.2	6.3	4.2	4.2	4.0	4.5	4.6
	RIR (%)	24.0	17.8	27.4	18.3	20.7	20.7	21.3
소득 3분위 이하	PIR	8.3	7.9	5.6	7.2	10.0	5.6	6.1
	RIR (%)	21.6	25.3	31.5	24.4	27.5	18.9	21.7
소득 4-7 분위	PIR	7.2	5.0	4.2	3.8	4.2	5.4	4.9
	RIR (%)	24.4	17.9	25.4	20.3	19.5	21.4	22.5
소득 8분위 이상	PIR	6.7	5.6	4.2	3.3	3.6	4.5	4.5
	RIR (%)	19.2	13.5	22.8	11.6	20.2	21.4	18.8

자료 : 국토연구원. 국민주거상태 및 주거의식조사(1993), '97년 국민주거실태조사, '98 주거실태조사, '99 주거실태조사, 2000 전월세 주택시장조사, 2001 전월세주택시장조사, 2002 도시거주 가구 주거실태조사.

주 : 월임대료 계산시 적용한 전세가구의 전세보증금 및 보증부월세가구의 보증금의 할인율은 다음과 같음. 즉 1993년(11.5%), 1997년(12.13%), 1998년(16.45%), 1999년(10.46%), 2000년(11.0%), 2001년(11.0%), 2002년(10.0%)임. 이는 예금은행 가중평균 여신금리를 기준으로 하되 동일한 통계자료가 없는 1993년은 개인주택자금 대출금리임. 특히 일반은행에서 전세자금대출을 취급하기 시작한 2000년, 2001년, 2002년의 경우에는 각각 일반은행의 전세자금대출금리인 11.0%, 11.0%, 10.0%를 적용함

소득계층간 주거수준 및 주택관련자산의 격차를 보여주는 1인당 주거면적의 지니계수와 주택자산의 지니계수(Gini coefficient)의 추이를 살펴보면 주거면적의 지니계수는 1993년 0.350에서 2002년 0.235로 상당히 개선되었으나, 동일한 기간

동안 주택자산의 지니계수는 각각 0.489에서 0.510으로 오히려 악화된 것으로 나타났다. 또한 2002년 주택자산의 지니계수는 소득의 지니계수보다 상당히 높은 수준으로, 주택자산의 불평등이 소득불평등보다 더욱 심각한 상태임을 알 수 있다(<표 II-13> 참조).

<표 II-13> 주거불평등도의 지니계수¹⁾ 변화

	1인당주거면적 ²⁾ 지니계수	주택자산 ³⁾ 지니계수	소득 ⁴⁾ 지니계수
1993년	0.350	0.489	-
2002년	0.235	0.510	0.351

자료 : 국토연구원. 1993. 국민주거상태 및 주거의식조사.

국토연구원. 2002. 도시거주가구 주거실태조사.

주 : 1) n명의 사람이 있고 이들의 소득이 y_1, y_2, \dots, y_n 일 때, 지니계수 G는 아래와 같다.

$$G = \frac{A}{2\mu}, \quad \mu \text{는 평균소득을 나타내며, } \Delta \text{는 다음과 같다.}$$

$$A = \frac{1}{n(n-1)} \sum_{i=0}^n \sum_{j=0}^n |y_i - y_j|$$

- 1인당 주거면적과 주택자산의 지니계수는 소득대신 각각 1인당 주거면적과 주택자산을 이용
- 2) 1인당 주거면적은 거주주택의 규모를 가구 구성원으로 나누어 산출
- 3) 주택자산은 주택가격, 전세/월세보증금, 대출금 등을 추계한 주택관련자산을 바탕으로 산출
- 4) 소득은 설문조사 자료상의 월평균 가구총소득을 이용하여 산출

따라서 계층간의 주거격차를 완화시키기 위해서는 공공임대주택의 공급 및 주거비지원 등 저소득층을 위한 주택관련 프로그램의 개발과 함께 주택시장 안정 및 세계개편을 통해 주택자산의 격차를 완화하는 정책을 병행하여야 할 것이다.

(5) 임대시장의 변화

저소득층의 주거욕구 증가, 금리 하락 등으로 인한 전세의 월세 전환, 저소득 임차가구의 상대적으로 높은 주거비부담 등 임대시장에서 구조적 변화가 나타나

고 있다.

2000년 현재 자가거주율은 54.2%이다. 이는 1990년의 49.9%에 비해서 상당히 높아진 수준이나 1995년의 자가거주율인 53.3%과는 큰 차이를 보이고 있지 않다. 세계은행에 따른 중상위소득국의 자가보유율이 51~55% 정도이므로 우리나라의 경우도 향후 자가점유율이 큰 변이를 보이지 않을 것이라고 예측할 수 있다.

전월세시장은 주택시장을 둘러싸고 있는 여건에 따라 변화하고 있다. 주택매매가격이 안정되어 있다면 집주인들은 전세가격의 상승 및 전세의 월세전환을 통해 임대수익을 높이려 할 것이다. 이러한 현상은 부담능력이 있는 세입자의 주택구매수요를 어느 정도 증대시키겠지만 동시에 소득이 낮은 전세입자의 주거수준을 하향 이동시키거나 주거비부담을 가중시킬 것이다.

최근 우리나라의 주택임대차시장은 과거보다 전세비중이 낮아지고 월세비중이 높아지고 있다. 우선 수도권 주택임대차시장에서 실제로 계약이 체결된 임대차물량 중 전세거래비중은 2000년 11월에 74.7%에서 2001년 8월에는 59.6%로 감소하였으며, 월세(보증부월세 포함)거래비중은 동기간 동안 25.3%에서 40.4%로 증가하였다. 한편 2002년 8월에는 전세거래비중이 다시 상승하여 69.6%를 나타내고 있고 월세비중은 30.4%로 2001년보다는 낮게 나타난다(<표 II-14> 참조). 그러나 2002년의 경우도 전세거래비중이 월세거래비중의 3배 정도였던 2000년에 비해서는 월세의 비중이 높아진 편이다.

한편 주택매매가격이 상승한다면 집주인들의 자본이득에 대한 기대가 더 높아져서 전세가격상승세 및 월세전환 현상은 둔화될 것이다. 작년 하반기 이후 주택가격은 무리한 재건축 추진 및 수요에 대응하지 못한 주택공급 등 주택시장의 내부적 요인 그리고 저금리, 주식시장의 침체 및 교육여건 등 주택시장의 외부적 요인으로 급격하게 상승하였다. 그 결과 확실히 전세가격 상승세 및 월세전환 증대 추이는 둔화되었다. 그러나 주택가격 상승에 대한 기대감으로 세입자의 경우에도 소득계층을 불문하고 주택을 구입하고자 하는 가구비율이 증가하고 있다.

또한 높은 주택가격에도 불구하고 매매가격대비 전세가격의 비율은 60%대를 넘나들고 있으며, 특히 이 비율은 서민층이 주로 거주하게 되는 소형주택의 경우 중대형주택보다 높은 것으로 나타났다. 월세이율수준도 하락하고 있지만 여전히 정기예금금리의 2배를 초과하는 수준이며, 특히 소형주택의 경우 더 높게 나타났다. 따라서 서민층 세입자의 경우에는 주택가격의 상승으로 주택구입이 더욱 어려워지고 있을 뿐 아니라 주거비부담도 여전히 상대적으로 더 과중하다고 할 수 있다.⁵⁾ 따라서 공공임대주택의 공급을 확대하고 민간임대사업에 대한 지원을 강화하는 한편, 저소득층에 대한 다양한 주거지원방안을 모색할 필요가 있다.

<표 II-14> 계약체결된 임대차물량

	2000년 11월				2001년 8월				2002년 8월			
	전세 (%)	월세(%)			전세 (%)	월세(%)			전세 (%)	월세(%)		
		소계	보증부 월세	월세		소계	보증부 월세	월세		소계	보증부 월세	월세
수도권 전체	74.7	25.3	18.0	7.3	59.6	40.4	32.6	7.8	69.6	30.4	22.1	8.3
서울	73.5	26.5	21.5	5.0	58.9	41.1	34.7	6.4	60.6	39.4	26.8	12.6
기타 수도권	75.5	24.5	15.6	8.9	60.0	40.0	31.2	8.8	73.1	26.9	20.2	6.7

자료 : 국토연구원. 2000, 2001. 전월세주택시장조사.

2002. 주택시장동향조사

(6) 부동산시장과 자본시장의 연계

외환·금융위기 이후 경제구조조정 과정에서 부동산 유통화의 필요성 증대로 부동산시장과 자본시장의 통합 추세가 급진전되고 있다.

1970~80년대에는 국민경제 성장으로 부동산수요가 증대함에 반하여 부동산 공급의 미비로 토지 및 주택가격의 지속적인 상승이 나타났다. 이에 정부는 부동산

5) 김혜승. 2002. 「2002 전월세 주택시장 조사연구」. 국토연구원. pp53-54.

산투기억제책과 함께 주택2백만호 공급계획 등 주택의 대량공급정책을 피하였고, 그 결과 1991년을 고비로 토지 및 주택가격이 하락세로 반전하여 1990년대 중반까지 하향 안정세를 유지하여 왔다. 이 때까지 부동산부문에 대한 대출정책은 부동산투기억제에 초점이 맞추어져 부동산부문 자금유입을 억제하는 방향으로 운용되었다.

그러나 1997년말 외환위기의 발생으로 부동산부문도 유동성 위기에 처하게 되자 정부는 기업구조조정 및 부동산경기 활성화를 위한 여러 가지 정책을 추진하게 되었다. 1997년 이후 금융개혁의 일환으로 부동산부문에 대한 여신규제가 완화되었고, 1998년 한국은행 여신관리규정의 폐지로 주택금융 대출에 대한 규제도 없어졌다. 또한 정부는 자산관리공사를 통한 부실자산 인수, 토지공사를 통한 기업토지매입 등을 추진하는 한편, 부동산부문과 자본시장의 연계를 통한 부동산금융제도의 확대를 도모하였다. 이를 위해 부동산 증권화(자산유동화, 주택저당채권유동화, 부동산투자회사, 기업구조조정부동산투자회사, 은행신탁계정의 부동산투자 등)를 위한 관련제도들이 계속 도입되고 있다.

부동산시장과 자본시장이 통합되어 가고 있는 한 사례로 주택저당채권(Mortgage-Backed Security, MBS) 발행실적을 살펴보면, 2003년 10월말 현재 기준으로 한국주택저당채권유동화주식회사(Korea Mortgage Corporation, KoMoCo)는 MBS를 9차례 발행하였다. 주택저당채권유동화회사법에 의한 MBS 발행은 주로 KoMoCo에 의해서 행해지는데 KoMoCo는 국민주택기금 보유 주택담보대출채권(2조 8,418억원), 농협중앙회와 삼성생명 보유 주택담보대출채권(346억원)을 담보로 2조 8,764억원의 MBS를 발행하였다. KoMoCo가 9차례에 걸쳐서 발행한 MBS 사례 중 매년 첫 회 발행분을 정리하면 <표 II-15>와 같다.

이와 같이 부동산 증권화를 위한 새로운 부동산금융제도의 도입으로 자본시장과 부동산시장의 연계가 강화됨에 따라 부동산부문에 있어서 자본시장의 역할이 더욱 증대될 것으로 보인다. 따라서 부동산금융의 활성화를 도모하기 위한 기반 구축에 많은 노력을 기울여야 할 것이다.⁶⁾

<표 II-15> KoMoCo의 MBS 발행사례(매년 첫 회분)

구 분	MBS 2000-1 (2000. 4. 7)	MBS 2001-1 (2001. 5. 18)	MBS 2002-1 (2002. 1. 23)	MBS 2003-1 (2003. 4. 2)
발행금액	3,976억원	2,377억원	180억원	3,100억원
발행구조	9개 Tranche	12개 Tranche	3개 Tranche	8개 Tranche
만기구조	6개월~6년	6개월~10년	1년~7.5년	6개월~12년
금 리	8.15~10.04%	6.24~7.99%	5.65~7.50%	4.83~5.68%
신용등급	AAA	AAA	AAA	AAA
발행형태	공모발행	공모발행	공모발행	공모발행

(7) 주택공급여력 확대 및 주택산업구조 변화

과거 주택산업은 각종 규제하에서 당국의 정책지원과 선분양제도에 의존하여 사업을 수행하면서 시장 변화에 대한 대응노력이나 수요자의 선호에 부응하려는 노력이 부족하였다. 주택생산활동에 투입되는 비용 상당부분을 분양계약금과 중도금이라는 수요자자금에 의존하였다. 그 결과 주택산업의 재무구조는 매우 취약하고, 금리 상승이나 금융경색과 같이 금융시장이 불리한 방향으로 변화하면 주택업체가 받는 타격이 클 수밖에 없었다.

주택산업의 생산 및 비용구조도 효율성이 낮은 편이다.⁶⁾ 이는 주택시장에 대한 각종 규제 하에서 주택산업이 경영 목표를 비용의 효율성보다는 매출 극대화를 통한 이윤창출을 추구한 데 기인한다. 주택이 부족하여 주택가격이 상승하던 공급자 주도의 시장상황에서는 다양한 지원과 규제가 존재하였고, 생산에 투입되는 택지나 금융 같은 생산요소는 정책적 지원에 의해 낮은 단위비용으로 요소

6) 윤주현·김근용·문경희·박현주. 2001. 「부동산금융 시장분석 및 기반구축방안 연구」. 국토연구원.
7) 윤주현·손경환·김혜승·천현숙. 1998. 「주택시장구조변화와 신주택정책 방향」. 국토연구원. pp125-142.

투입이 가능하였다. 여기에 분양가격 규제로 인해 주택생산에서 발생하는 이윤이 한정되어 있었기 때문에 주택업체들은 비용을 절감하기 위한 노력보다는 매출을 극대화하는 전략을 취하였다.

그러나 주택시장은 근본적인 변화를 겪고 있다. 주택의 절대적 부족문제가 해소되면서 시장은 소비자 주도시장으로 변화하고 있다. 주택200만호건설계획 이후 시장규모에 비하여 과잉생산체계를 유지하고 있던 주택산업은 외환위기 이후 극심한 구조조정을 통하여 산업의 전체적인 비중이 줄어들 전망이다. 한때 8천여 개를 상회하던 주택업체수는 외환위기 이후 잇단 도산과 퇴출로 2002년말 현재 4천여 개로 크게 감소하였다. 주택업체수의 감소와 함께 주택건설규모 역시 수요규모에 맞는 적절한 수준으로 감소할 것으로 보인다.

2) 외부환경변화

(1) 경제성장과 산업구조 변화

한국개발연구원이 추정한 잠재성장률 전망에 따르면, 향후 우리나라의 경제성장은 2001년~2010년의 기간 동안 연 4.4~5.1%, 2011년~2020년 동안은 연 3.3~4.1%로 전망된다(<표 II-16> 참조). 이런 수치는 1980년대 실질성장률 연 8.6%, 1990년대 연 6.1%에 비하면 낮지만 2000년 이후에도 지속적으로 안정적 경제성장이 전망되고 있다.

이와 같이 경제가 안정적으로 성장하고 소득이 증가함에 따라 향후 주거에 대한 선호도 변화할 것으로 예상된다. 자연친화적이고 쾌적한 고품격의 주거환경을 선호하게 될 것이며, 경제적 지위 및 사회·문화적 취향이 유사한 계층이 거주하는 커뮤니티에 대한 수요가 증가할 것이다. 구체적으로는 전원주택, 단독주택단지, 동호인 주택 등에 대한 수요 증가가 예상된다.

<표 II-16> 잠재성장률 전망

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010		2011-2020	
				고성장	저성장	고성장	저성장
실질성장률	7.4	8.6	6.1				
잠재성장률	8.2	8.0	6.7	5.1	4.4	4.1	3.3

자료 : 한국개발연구원. 2001. 「비전 2011 중간보고서 공청회」. p3.

반면 소득계층별 분배구조는 1980년대에 비해 1990년대 말에 더 나빠지고 있는 것으로 나타나고 있으며 향후에도 이런 추세가 계속될 것으로 보인다.⁸⁾ 고소득층의 소득을 100으로 했을 때, 저소득층은 1985년 26.5에서 1999년 23.7로 더 낮아지고 있으며 2000년 이후는 25%정도에 머물고 있다. 그러나 향후 자율경쟁의 심화로 인해 소득계층별 빈부격차는 더 심화될 것으로 전망된다.

<표 II-17> 소득계층별 소득 변화추이

(단위: 천원, %)

	1985	1990	1995	2000	2001	2002
저소득층	195.3 (26.5)	456.4 (28.6)	938.9 (29.6)	1062.7 (25.5)	1160.4 (25.2)	1256.0 (25.9)
중소득층	360.0 (48.8)	816.8 (51.1)	1690.3 (53.2)	2049.3 (49.3)	2242.0 (48.8)	2407.0 (49.7)
고소득층	737.7 (100.0)	1598.5 (100.0)	3176.8 (100.0)	4159.9 (100.0)	4598.8 (100.0)	4841.3 (100.0)

주 : 소득 47분위를 중소득층으로 보았음

()속은 고소득층 대비 저소득층 및 중소득층의 소득 비중임

자료 : 통계청. 각 연도. 「도시가계연보」.

산업구조를 전망해보면 산업구조에 있어서는 정보산업, 지식산업의 비중이 크

8) 김정호, 천현수. 1999. 「살기좋은 우리동네 만들기」. 국토연구원. p28.

게 증가할 것으로 예상된다. 기계화에 의한 생산체계가 정보화에 의한 생산체계로 전환됨에 따라 이전의 산업사회에서는 자본과 노동이 중요한 생산요소였으나 정보화사회에서는 정보와 지식이 중요한 부가가치창출의 원천이며 중요한 사회 기반시설이 될 것이다. 1996년 현재 정보산업이 국내총생산에서 차지하는 비중이 7.6%이고 생산액은 59조에 이르고 있으며), 향후 지식기반에 의해 경쟁우위를 확보하는 지식집약화노력이 집중될 것이다. 중후장대-경박단소-감성창조산업으로 산업의 중심이 이동하는 경향을 보일 것이며 지식, 기술, 서비스의 효용가치가 증대하고 경쟁력 격차가 확대될 것이다. 또한 웹 라이프스타일 도래와 기업과 사회조직이 네트워크화될 것이다.¹⁰⁾

이와 함께 향후에는 경제와 산업구조 전반이 수요자 중심으로 재편될 것이므로 수요자에 대해 면밀한 시장조사에 근거한 정부 및 기업의 대응이 요구될 것이며, 산업구조 고도화로 여성의 사회참여가 증가함에 따라 보육서비스 확충과 육아교육 문제가 시급해질 것이다. 따라서 근무시간 단축, 탄력적 근무시간 및 근무형태, 재택근무 등이 나타날 것이고, 가사편리성을 제공하는 지능형 주택에 대한 수요가 증가할 것이다. 또한 산업구조 변화로 인한 근무형태의 다양화도 지능형 주택, SOHO(Small Office Home Office) 주택 등 다양한 형태의 주택수요를 증가시킬 것이다.

(2) 복지와 분배의 사회적 관심 증대

앞에서도 언급했듯이 계층간 불평등 확산은 취약계층의 인권문제를 부각시키게 될 것이고, 이에 따라 기회의 평등을 제고시킬 수 있는 정책에 대한 사회적 요구가 증대하여 복지문제에 대한 사회적 관심이 제고될 것이다. 또한 경제시스

9) 박길성. 1998. "정보통신산업". 「정보사회의 이해」. 나남. p325.

10) 인터넷 상거래 규모가 점차 확대되고 있음. 1996년 5.2억 달러에서 2000년 66억 달러로 확대됨. 빌 게이츠는 10년 안에 대다수 성인이 전자우편을 보내고 웹 라이프스타일로 살 것으로 전망 (삼성경제연구소. 1998. 「21세기 국가전략과 개혁과제」. p3)

템 전환과정에서 불가피하게 파생되는 실업자 문제 등을 해결하고, 고령화, 경제의식구조 변화 등의 여건변화에 대한 대응이 필요하다.

특히 고령화가 경제에 미치는 부정적 영향을 완화하기 위해서는 가급적 고용상태가 오래 유지될 수 있도록 근로 및 고용 유인을 제고하는 방향으로 연금, 고용보험 등의 사회보장제도 개혁이 필요하다.

개인주의는 시장의 자율을 강조하고 개인간 능력 편차를 극대화하므로 계층간의 경제적 격차를 심화시킬 전망이다. 개인주의 심화와 함께 비공식지원체계의 기능이 약화될 것이며, 다양한 가구형태가 출현하여 다양한 종류의 사회복지 욕구가 파생될 것이다. 따라서 복지인프라 및 전달체계를 효과적으로 구축하여 적용대상이 실질적 수혜자가 될 수 있도록 하는 효과적인 복지체계를 구축할 필요가 있다.

이와 관련하여 전 국민에게 최소한의 인간다운 생활을 보장하기 위해 사회안전망을 구축해야 할 것이다. 즉 노령, 질병, 실업, 산업재해 등의 사회적 위험으로부터 사회구성원을 보호하는 4대 사회보험과 빈곤선 이하의 모든 가구에 최저생계비를 보장하는 공적부조제도의 기틀을 마련하고 제도의 정착과 발전이 이루어져야 할 것이다. 또한 영세근로자 및 사회취약계층을 포함한 포괄적인 빈곤대책을 수립하되, 모든 국민의 생산적 사회참여 기회를 극대화하는 생산적 복지를 지향하도록 함이 바람직할 것이다. 근로능력이 있는 빈곤계층에 대해서는 자활사업을 통해 일자리를 얻는 등 복지의 기회를 적극적으로 제공하고, 다원적 복지공급체계를 구축하여 가정-지역사회-국가로 이어지는 복지공동체를 구축하기 위한 민-관의 협조체계를 구축하여야 할 것이다.

향후 실업대책의 기본틀은 구조적 실업을 줄이고 분배문제와 연관된 고용의 질이 회복될 수 있는 기반조성에 초점을 두어야 할 것이며, 정부 주도의 부처별 고용창출계획수립보다는 민간의 자생적인 능력을 배양하는 것이 바람직하다.

또한 사회적 결속력 강화를 위한 예방 및 대응책 마련에 힘써야 할 것이다. 가정해체 가능성에 대한 예방 및 대응책으로 다양한 종류의 가족서비스 정책(탁아

나 장기요양 등) 및 관련 프로그램의 개발에 대한 필요성이 증대할 것이다. 주거 부문에 있어서도 이러한 변화들은 주거권 확립과 주거복지 중요성을 부각시키는 계기가 될 것이다.

이밖에도 주거복지와 분배의 적절성을 달성하기 위해서는 계층별로 정부지원이 달라져야 한다. 계층 구분은 주택의 쾌적성, 소득 및 주거비 부담능력 등을 기준으로 할 수 있다. 이는 가구에게 적절한 지원책을 강구하여 실질적인 주거복지 증진을 가능하게 한다. 도시기반시설 및 편익시설 등의 주변환경, 주거비지출액과 소득수준 등을 다각적으로 고려하는 계층구분은 적절한 복지와 분배 측면에서 매우 중요하다.

(3) 금융시장의 개방과 자율화

현재에도 나타나고 있는 세계금융시장의 통합은 금융의 국제화를 가속화시키고 있다. 또한 금융서비스 공급자들간의 경쟁심화는 수요자 중심으로의 혁신을 촉진하여 금융서비스 수요자들의 이익증진에 기여할 것이다.

주택금융에 대한 규제가 완화되고 자율화되면서 금융기관들은 경쟁적으로 주택자금대출시장에 참여하고 있다. 주택담보대출의 금리인하를 선도하고 금리·상환방식·만기구조 등을 차별화하는 다양한 대출상품을 개발하고 있다.¹¹⁾ 이러한 경쟁으로 개인들은 종전보다 대출받기가 훨씬 수월해졌다. 하지만 가계대출, 주택자금대출이 큰 폭으로 증가하면서 신용불량자 양산과 주택가격의 급격한 상승 등 부작용을 초래했다.

금융시장 개방의 효과를 극대화시키기 위해 금융의 자율성, 책임성 강화를 위한 금융기관과 정부의 역할을 재정립할 필요가 있다. 즉, 금융기관은 다양한 위험에 대비한 헷지수단을 개발하고, 정부는 시장의 투명성, 안정성 유지를 위한 공정한 관리자로서의 역할을 수행해야 할 것이다.

11) 손경환·박천규. 2003. 「주택자금대출시장의 개선방안 연구」. 국토연구원.

<표 II-18> 은행의 가계대출 및 주택자금대출의 추이 (잔액 기준)

(단위 : 천억원, %)

	2001 말	2002 상	2002 말	2003 상
가계대출	1,273.9	1,576.8	1,804.9	1,919.9
주택자금대출	660.6 (51.9)	808.3 (51.3)	982.3 (54.4)	1,069.9 (55.7)

주 : ()속은 가계대출에서 차지하는 주택자금대출의 비중

자료 : 손경환 외, 「주택자금대출시장의 개선방안 연구」(2003)에서 재인용.

(4) 문화와 여가에 대한 관심 증대

향후 노동시간 단축과 여가시간 증대는 국민의 삶의 질 향상에 기여하고 여가 활동 및 여가문화 활성화로 문화관광공간의 개발이 촉진될 것이다. 주 5일제 근무 실시는 교통수요의 변화를 초래하여 주중에는 업무 통행이 증가하고 주말오후에 혼잡도가 높아지며 쇼핑통행 및 개인용무 통행이 증가하는 행태를 보일 것이다. 또한 여가활동이 스포츠·건강/취미·교양/오락·사고/감상·관람/행락·관광 등의 여러 영역으로 다양화할 것이며, 현재 소수층에 한정된 문화여가활동의 저변이 확대되어 대중화될 것이고, 창조적 여가활동 즉 취미교양영역에서 자신이 직접 생산하고 소비하는 경향·생산소비자(prosumer)·도 증대될 것이다.¹²⁾ 문화여가활동의 새로운 흐름으로는 상업적 여가에서 탈피하고자 하는 개성추구형 여가, 인위적 도시성을 극복하려는 자연친화형 및 휴양체제형 여가, 극소전자기계문명의 발달에 따른 전자기계문명형 여가, 자아실현과 계발을 추구하는 창조형 여가 및 커뮤니티 지향형 여가 등을 들 수 있을 것이다.

또한 앞으로는 사회적 가치관 및 욕구행태에서도 변화가 나타날 것이다. 즉 미래생활을 중시하는 가치관으로부터 현재 즐거움을 중시하는 현재 지향적 쾌락주의 가치관으로 변화가 일어날 것이다. 예를 들어 집을 장만하기 위해 현재 희생

12) 김문겸. 2002. "국민여가문화의 변화전망". 「국토」 제243호. 국토연구원.

을 감수하기보다 레저활동과 밀접한 관련이 있는 용품을 먼저 구입하는 경향이 강해질 것이다.

이러한 현상들은 전원주택, 주말주택 등 다양한 형태의 주거수요를 증대시킬 것이고, 도시 및 주거지내 문화공간에 대한 수요도 증대시킬 것이다.¹³⁾

(5) 주택부문 관련법의 개편

최근 국토관련법령은 대대적으로 개편되었다. 2000년에 토지개발에 관한 법률을 통합한 「도시개발법」이 제정되었고, 2002년에는 토지수용법과 공공용지의 취득및손실보상에관한특례법을 통합하는 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」, 국토건설종합계획법을 새로운 체계와 내용으로 재구성한 「국토기본법」, 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하는 「국토의계획및이용에관한법률」, 도시재개발법과 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 그리고 주택건설촉진법상 재건축에 관한 내용을 통합한 「도시및주거환경정비법」이 제정되었다.¹⁴⁾

(가) 국토기본법과 국토계획법

「국토기본법」은 지속가능한 발전을 위한 국토관리의 기본이념과 이의 체계적인 실천에 필요한 국토계획체계를 확립하고, 국토의 난개발을 근원적으로 방지하기 위하여 제정되었다. 또한 「국토의계획및이용에관한법률」은 준농림지역을 중심으로 난개발이 사회문제가 되자 이를 근본적으로 해소하기 위해 국토이용 및 관리체계를 ‘선계획-후개발’ 체계로 전면 개편하기 위해 제정되었다.

특히 「국토의계획및이용에관한법률」은 종래 용도중심의 토지이용제도가 갖는 한계를 극복하기 위해 계획을 다양하게 접목시키고, 도시와 비도시를 이원적

13) 이종규. 2003. "국민여가시대와 도시계획". 「자치행정」. p76.

14) 류해웅·김승중. 2002. 「국토기본법과 국토계획법」. 국토연구원.

으로 관리해 오던 것을 일원화하여 비도시지역에도 도시계획기법을 도입하도록 하였다. 즉, 전 국토를 4개의 용도지역으로 개편하고 관리지역을 세분하여 관리하도록 하고, 비도시지역에도 도시기본계획 및 도시관리계획을 수립하도록 하며, 비도시지역에서 개발이 집중적으로 이루어지도록 하기 위해 제2종 지구단위 계획을 제도화시켰다. 또한 도시지역에만 운용되던 개발행위허가를 비도시지역으로 확대하고, 기반시설의 설치 없이 난개발이 이루어지는 것을 방지하기 위해 기반시설연동제를 도입하였다.

이러한 국토관련법 개정에 따라 2003년부터 종전의 준농림지가 관리지역으로 편입되면서 단기적으로 아파트 등의 공동주택의 공급이 지연되고 있다.

(나) 도시및주거환경정비법 시행

1970년대 이후 산업화, 도시화 과정에서 대량 공급된 주택들이 노후화됨에 따라 이들의 체계적이고 효율적인 정비가 필요하나, 현행 재개발사업, 재건축사업 및 주거환경개선사업이 각각 개별법으로 규정되어 이에 관한 제도적 뒷받침이 미흡했다. 따라서 이를 보완하여 일관성있고 체계적인 단일·통합법을 제정하게 되었다.

2003년 7월부터 시행된 도시및주거환경정비법에서는 정비구역 지정 요건 강화, 재건축 안전진단 강화, 조합설립추진위원회 운영의 합리화, 정비사업전문관리업 등을 규정하고 있으며, 도시환경의 개선 및 주거생활의 질의 향상에 기여함을 목적으로 한다. 이 중 정비구역 지정 요건 강화 및 재건축 안전진단 강화 등은 단기적으로는 재건축사업추진의 지연 요인으로 작용할 수 있다.

(다) 주택관련법 개편과 주택정책

국토정책의 환경요건 강화에 따른 주택공급의 지연은 단기적으로는 주택가격의 상승 및 주택공급의 감소를 야기할 수 있으나 장기적으로는 새로운 균형으로 접근할 것이다. 국토계획법 및 도시및주거환경정비법의 제정 시행은 난개발방지

를 위한 환경요건의 강화가 주목적이므로, 장기적으로 주택공급은 계획적 개발을 유도하여 도시정책과 연계된 주택정책으로 접근해야 할 것이다.

2. 주택정책 방향전환에 대한 이론적 배경

1) 이론적 논의

(1) 주택투자과 경제발전

주택투자과 경제발전 제단계의 관계에 관한 통일된 이론은 없으나 대표적인 Howenstine과 Donnison(1967)의 이론에 대해 정리해 본 내용은 다음과 같다.¹⁵⁾

Howenstine에 의하면, 경제개발의 초기단계에는 공장과 기타 필수적인 생산재의 생산에 건설자원을 주로 투입해야 한다고 주장한다. 초기단계에 있어서의 주택투자는 이러한 기본적 투자에 대한 부수적인 수단으로 필요할 경우에만 허용되어야 한다고 말한다. 경제개발 2단계에는 비고용 문제가 해소되고 근로자들이 어느 정도 자본을 축적하게 됨에 따라, 국가 생산성 향상을 위해 최소한의 환경조건을 갖춘 주택의 보급이 점차적으로 이루어져야 한다. 그리고 제3단계에는 주택의 개선이란 과제가 하나의 독립적인 정책목표로 추구하고, 이에 따라 주택투자가 이루어질 수 있다는 것이다.

한편, Donnison(1967)은 경제개발 제1단계인 초기 산업화과정에서는 투자우선순위를 산업개발·교육·보건 및 국가방위에 두되, 도시계획의 최저기준을 설정하는 정도는 실시해도 좋다고 본다. 제2단계에는 대부분 국가들의 경우 인구성장이 줄어들고, 소득이 증대되며 인구이동이 줄어들게 된다. Donnison에 의하면 2단계에는 인구증가·인구이동 및 산업구조의 변화에 따르는 사회적 요구가 ‘잘

15) 김정호·김근용. 1998. 「주택정책의 회고와 전망」. 국토연구원. pp35~36에서 재인용.

조직된 건설산업'에 의해 충족될 수 있다는 것이다. 다시 말하면 주택부문에 투입할 수 있는 자원의 증가가 본격적인 주택정책의 실현을 가능하게 하며, 정부는 일반 근로자들의 주택구입을 위한 보조금제도 등을 고려해야 한다. 경제개발의 성숙기인 제3단계에는 노후주택의 대체와 대가족 가구 및 고령자 가구에 대한 특별한 조치로 주택문제에 대한 보다 완벽한 해결이 필요하다.

이러한 이론들은 공통적으로 경제발전에 따라 우선순위에서 뒤로 밀렸던 주택정책의 중요성이 부각되고 주택정책이 양적인 측면보다는 질적인 측면에서 접근이 이루어진다고 주장하고 있다.

(2) 주택정책 모형

주택정책체계는 크게 사회복지를 강조하는 유형과 시장제도를 강조하는 유형으로 나눌 수 있다.

주택정책에 있어서 시장모형은 주택자원을 할당하는 사회적 의사결정과정이 '정보경로와 가격 유인'을 통해 이루어지는 사회구조를 말한다. 반면 사회국가모형은 주택자원이 '정치적·행정적 의사결정'에 의해 할당되는 사회구조이다.¹⁶⁾

시장모형을 주장하는 사람들은 주택자원의 최적분배와 주택공급의 극대화를 도모할 수 있는 수단은 시장이므로 주택문제는 시장에 맡겨서 해결해야 한다는 논리이다. 대표적인 국가는 미국으로서 유효수요가 주택의 생산비 절감과 적정 재고의 유지를 자극하는 강력한 동기라고 주장한다.

사회국가모형은 시장안정성과 시장실패를 내세워 모든 국민에게 양질의 부담 가능한 주택을 제공하기 위해 정부가 주택시장에 적극적으로 개입하여야 한다는 주장이다. 대표적으로 스웨덴의 경우 주택부문에 대한 정부지원의 목적이 인류평등의 이념을 배경으로 국민의 주거불안을 제거하는 최저기준을 확보하는 데 있다.

16) 박현주. 1992. "주택정책의 접근방법과 논쟁". 「국토연구」 제18권. 경기 : 국토개발연구원. p91.

상기 언급한 주택정책의 접근방법들은 서로 극단적으로 보이지만 최종 목표는 주택자원의 최적분배와 양질의 주택공급을 극대화하는 데 있어서는 공통적이라고 할 수 있다.

2) 외국의 주택정책 전환과정

미국, 영국, 일본, 스웨덴 등 선진국들의 주택정책 전환과정 과 그 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

미국의 경우 주택정책 목표는 주택법 제2조에서 명시한대로 「모든 국민에게 적절한 주택과 양호한 주거환경 제공」이다.¹⁷⁾ 초기에는 공황을 계기로 복지차원보다는 공공사업을 중심으로 하는 뉴딜정책의 일환으로서 주택정책을 추진하였다. 그러다가 제2차 세계대전 이후 주택문제 해결의 최종 목표를 국민 복지 증진에 두었으며 경제성장은 후순위가 되었다. 미국 주택정책의 기본시책은 민간 주택 건설을 유도하는 주택금융시장과 이를 통제하기 위한 시책 등이 중심을 이루고, 공공임대주택 및 주택임대료보조 등 직접적인 정부지원은 일부 저소득자에게 국한되어 실시되고 있다.

영국의 주택정책은 주택법에 바탕을 두고 세부내용들은 수시로 변경되거나 추가되고 있다.¹⁸⁾ 제2차 세계대전 후 주택의 양적 확충을 목표로 집중적인 공공주택의 공급이 이루어져서 1970년대에 들어서면서 주택의 양적 부족문제가 거의 해결되었다. 그 후 공급위주에서 보조위주로 정책을 전환한 뒤 1960,70년대 공정임대료 도입, 공공주택에 대한 공정임대료 적용, 임대료 보조제도 등을 도입하였

17) 손경환. 2001. 「외국의 민간 임대주택 공급정책 연구」. 국토연구원. p21.

18) 영국에서 주택법으로 지정되는 것은 1923년 당시 내각의 수상이던 챔벌레인(Chamberlain)에 의한 법률이며, 이후 1924년, 1930년, 1935년, 1946년, 1949년, 1956년, 1969년, 1972년, 1974년, 1980년, 1988년 새로운 주택법이 제정되었다. 각년도에 해당되는 주택법의 구체적인 내용에 대해서는 Ian Core and Robert Furbey, 1994 참고.

다. 주택재고율이 100%를 넘어선 1970년대에 직접적인 주거보조금 제도가 의무화되었다. 1988년 새로운 주택법이 발효되고 1989년 지자체주택법(Local government and Housing Act)의 제정으로 공공임대주택의 민영화가 가속되었으나, 1997년 노동당 정부 집권이후 부분적 문제점을 보완하면서 다소 원만히 추진되고 있다.

일본의 경우 주택정책 목표를 「안정된 생활을 영위할 수 있는 양호한 주거환경을 가진 주택의 확보」에 두고 있다. 종전직후 주택부족사태를 해결하기 위해 여러 정책이 강구되었다. 1950년에 주택금융공고를 설립하고 1951년에는 공영주택법이 제정되었다. 1955년경 270만호의 주택이 여전히 부족하여 최초의 주택건설 장기계획인 주택건설 10개년 계획이 수립되고 일본주택공단이 설립되었다. 급격히 진전된 도시화로 지가의 상승과 주택문제, 환경문제 등이 발생하자 1961년 1세대 1주택을 목표로 신주택계획을 추진하였다. 1966년 6월 「주택건설계획법」이 제정되어 사회개발정책의 과제를 풀어나가고 이 법률에 기초하여 7월에 제1기 주택건설 5개년 계획이 결정되었다. 그러나 주택건설 목표 호수는 달성되었으나 주거 수준의 향상은 이루어지지 못하였다. 이에 따라 1970년 6월 주택택지심의회의에서는 국민복지의 중심이 되는 주택정책을 최대과제로 정하여 종합적이고 계획적인 추진 등을 새로운 주택정책의 목표로 정하였다. 제3기 주택건설 5개년 계획에서는 주택의 질적 향상에 중점을 두고 양호한 수준의 주택 확보를 장기목표로 하여 새로운 최저주거수준과 평균주거수준을 설정하였다. 1980년 이후 국민의 주거주기 각 단계와 지역의 특성에 대응하여, 안정되고 여유 있는 주거생활 영위가 가능하도록 양질의 주택재고와 주거환경 형성을 기본목표로 하게 되었다.

프랑스의 경우 주택정책의 목표는 「적정한 부담의 양질의 주택을 제공하고, 적정한 주거비 부담을 보증 및 적정 수준 유지」에 있다. 프랑스는 1977년까지 주택에 대한 지원제도가 정책의 중심이었으나 1977년 주택개혁을 분기점으로 주거수당제도가 도입되어 사람에게 대한 지원제도로 전환하여 현재까지 주택정책에서 주된 비중을 차지하고 있다.¹⁹⁾ 2차 대전 중 주택의 대량파괴, 1920~1950년 동

안의 저조한 주택건설, 임대료 인상규제에 따른 재고주택의 관리소홀, 1950~1970년 경제성장에 따른 인구의 도시집중 등으로 서구의 다른 국가들에 비해 주택사정이 좋지 않았다. 그러나 1950년대 중반이후 지속적인 주택건설로 1970년대에 양적인 주택부족문제는 해소되었으며 1975년을 기점으로 ‘국가는 모든 프랑스 국민에게 적절한 주택을 마련해 준다’는 사회적 목적에 충실하게 민간투자자에게 우선권을 주고, 공공비용은 간축하는 정책을 실시하여 주택의 질적향상에 정책의 초점이 맞춰지게 되었다. 1977년 주택개혁으로 임대용 주택 및 사회공공시설개선키금이 지급되기 시작하였으며, 실제적인 주거급여의 확대 및 정착도 1970년대에 사회주택수당 등을 통해 이루어지게 되었다. 1990년 제정된 배송법(loi Besson)은 모든 사람에게 주택소유를 쉽게 하고 저소득층의 주택유지를 도움으로써 주택에 대한 권리보장정책을 이끌어 나가고자 하였다. 1991년 도시방위법은 장기적으로 도시의 기본적 균형을 보장하려는 것으로 주택양식과 활동양식의 다양성, 국가와 지방자치단체의 책임성, 생활공간변화에 대한 주민참여 등을 강권하였다.

선진국의 주택정책 가운데에서도 가장 성공적인 모형으로 평가되고 있는 스웨덴의 복지국가모형의 주택정책은 크게 세 단계로 전개과정을 나눌 수 있다.²⁰⁾ 1단계는 스웨덴의 근·현대사에서 가장 오래 집권한 사회민주당의 집권초기와 1930년대 이전, 2단계는 사회민주당의 집권기로 주택정책이 체계화되기 시작한 1940년대부터 국회가 주택정책을 더욱 강화할 목적으로 주택선언(1976)을 채택할 때까지의 기간, 세 번째 단계는 1967년 주택선언 이후이다. 단계에 따라 주택정책의 형평과 배분원리는 더욱 더 강화되는 경향이 있다. 1940년대 들어 주택정책은 구체화되기 시작한다. 주택정책 방향이 주택공급을 크게 늘리고 주거비를 낮추어 전반적으로 국민의 주거상태를 개선하는 데 있었다. 그리고 1965년에 1974년까지 매년 주택재고를 3%씩 늘리기 위한 주택 100만호 공급계획을 수립

19) 고철·천현숙 외. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 국토연구원.

20) 박현주·황혜영. 1994. 「프랑스와 스웨덴의 주택정책」. 국토연구원. pp121~133.

한다. 1967년 주택정책의 본질을 강조하는 주택선언을 발표하여 ‘사회의 주택공급 목표는 모든 국민에게 건강하고 넓적하며 기능면에서도 훌륭한 양질의 주택을 합리적인 가격으로 공급하는 데 있다’고 방향을 제시한다. 장기적으로 넓은 주택의 공급과 합리적인 장기 주택금융의 지원, 주거비 지출을 줄이기 위한 주택관리 강화에 역점을 두게 된다. 1974년 주택법에서 주택에 있어서의 사회정의와 분배의 형평성, 그리고 경제적 선택의 자유를 주택정책의 목표로 선언한다. 주택 100만호 공급계획이 끝난 후인 1970년 후반부터 주택정책은 기존주택의 수준과 주거환경을 향상시키는데 초점을 맞추고 주택개보수 사업을 적극적으로 추진하고 있다. 1987년 신계획 및 건축법은 자자체 주택공급계획과 다른 부문별 계획을 통합한 종합도시개발계획을 수립하도록 규정하게 된다.

3) 시사점

주택투자과 경제발전 제 단계에 대한 이론들에 의하면 경제발전이 따라 주택의 개선, 노후주택 대체, 주택문제 해결 등 주택정책의 양적인 측면보다 질적인 측면으로의 전환이 이루어진다고 보고 있다. 그리고 나라마다 추구하는 주택정책의 모형이 다르지만 주택자원의 최적배분과 양질의 주택공급을 극대화하는데 있어서 그 목적이 동일하다고 할 수 있다. 시장모형의 경우 시장이라는 수단을 통해 적정재고와 정보를 공유할 수 있다고 주장하고 있으며, 반면 사회복지모형은 시장불안정, 시장실패를 정부가 개입하여 보완함으로써 모든 국민들에게 양질의 부담가능한 주택을 제공할 수 있다고 주장한다.

각 국의 주택정책의 전환과정에서 살펴본 것처럼 다소 시기의 차이를 보이고 있으나, 주택공급을 통한 양적공급 정책단계에서 질적 개선을 위한 주택정책 단계를 거쳐 복지적 차원의 주택정책을 수립·시행해가고 있다. 미국의 경우 대표적인 시장모형의 주택정책을 추구하는 국가이지만 2차대전 이후 주택문제의 해

결의 첫째 목적을 전국민 복지증진에 두고 민간주택 건설 유도 등의 시장 우선정책과 공공임대주택 및 주택임대료보조 등 정부지원을 조화롭게 시행하고 있다. 영국의 경우 1970년대 주택의 양적부족문제가 거의 해결되면서 보조위주로 정책을 전환하였으며, 일본의 경우 1970년부터 국민복지가 중심이 되는 주택정책을 최대목표로 정해 이를 종합적이고 계획적으로 추진하고 있다. 프랑스의 경우 양적인 주택부족문제가 해소되는 1975년을 기점으로 주택의 질적향상에 정책의 초점이 맞춰지게 되었다. 또한 대표적인 사회복지모형 국가인 스웨덴에서는 단계에 따라 형평성에 입각한 배분원리는 더욱더 강화되었으며, 주택 100만호 공급계획이 끝난 후인 1970년대 후반부터 기존주택의 수준과 주거환경을 향상시키는 데 초점을 맞추고 주택정책을 실시하고 있다.

우리나라의 경우 그 동안 주택의 양적부족 문제를 해결하는 과정에서 주택 공급확대에만 치중하여 주거복지 측면을 소홀하게 다루어 왔다고 할 수 있다. 주택건설촉진법 제1조에서 주택정책의 목표를 ‘국민주거생활의 안정과 주거수준의 향상’에 두고 있으나 과거 주택보급률이 크게 나아지지 못한 상황에서 주택의 물량 공급확대라는 정책 목표를 등한시 할 수 없었으며, 정부의 추가적인 재정 부담 때문에 주거복지에 대한 정책적 관심이 지속되기 어려웠다.

그러나 주택대량 공급 정책에 힘입어 2002년 말 현재 주택보급률이 100.6%를 달성하게 되었다. 주택수량의 절대부족이 해소되면서 주택시장이 공급자 중심이 아니라 수요자 중심, 주택 중심이 아니라 가구 중심으로 변화하고 주택에 대한 인식이 변화하고 있다. 그리고 주택수요는 다양화되었으나 주택의 질적인 향상과 시장소외 계층에 대한 정책적 기능은 아직까지 미약한 상태이다. 급변하는 내·외부 환경변화를 고려하여 우리나라의 주택정책도 실질적인 주거복지적 차원으로 수립하여 시행해야 할 것이다.

CHAPTER 3

주택정책 현황 및 문제점

1. 주택정책 현황

1) 주택정책의 목표와 수단

(1) 주택정책의 목표와 과제

주요 선진국의 주택정책 목표를 보면, 미국은 주택법에서 ‘모든 국민에게 적절한 주택과 양호한 주거환경을 제공한다’라고 규정하고 있다. 스웨덴은 1967년 발표한 주택선언에서 ‘사회의 주택공급 목표는 모든 국민이 쾌적하고 넓으며 기능면에서 양호한 주택을 합리적인 가격으로 공급하는 데에 있다’라고 정의하고 있으며, 1974년 주택법에서는 주택에 있어서의 사회정의와 분배의 형평성, 그리고 경제적 선택의 자유를 주택정책의 목표로 선언하고 있다. 일본은 주택정책의 목표를 ‘안정된 생활을 영위할 수 있는 양호한 주거환경을 가진 주택을 공급하는 데에 있다’라고 규정하고 있다. 이를 종합하여 보면, 선진국의 경우 주택정책의

일반적인 목표로 쾌적한 주택을 편리한 위치에서 적절한 가격으로 모든 국민이 소유 또는 거주토록 하는 데에 두고 있는 셈이다. 이를 좀 더 구체적으로 세분해 보면, 충분한 양의 주택재고를 확보하고, 질적인 측면에서 국민이 받아들일 수 있는 수준의 주택 및 주거환경을 확보하며, 국민 누구나 부담할 수 있는 적정한 주택가격 수준을 유지하도록 하는 데에 주택정책의 목표가 있는 것이다.

우리나라의 경우 주택정책의 목표는 ‘국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 있다’고 주택법 제1조에서 규정하고 있다. 이러한 주택정책의 목표는 사실상 선연적 성격만을 지니고 있어서 이를 실현하기 위한 구체적 정책수단을 견인하기에는 미흡하였으며, 정책집행 후 사후적 평가의 준거가 되지도 못하였다. 특히, 주택의 양적 부족문제가 심각하였던 시기에는 주택의 공급을 양적으로 확대하는 것이 곧, 국민의 주거안정과 주거수준의 향상으로 인식되어 왔던 것이 사실이다.

2002년말 기준으로 전국의 주택보급률은 100.6%에 이르렀다. 이제 주택보급률이 100%를 상회한 시점에서 주택정책의 목표를 재점검할 필요가 있다. 이와 더불어 과거의 주택정책이 생산에 중점을 두어 왔다면 향후에는 생산-배분-관리를 체계적으로 포괄할 수 있도록 배분 및 관리에도 관심을 더 기울일 필요가 있다.

(2) 주택정책의 수단

주택정책의 목표를 달성하기 위한 현행 주택정책수단으로는 공공택지공급, 금융지원 및 조세의 비과세·감면과 같은 지원적 성격의 수단과 주택선분양제도, 청약제도, 주택가격의 규제, 재고주택의 관리와 같은 시장관리적 성격의 제도가 있다.

(가) 공공택지의 대량공급과 소형주택용지의 염가공급

택지개발 및 공급방식은 개발주체, 토지의 취득 및 처분방식에 따라 다양한 형태로 구분된다. 사업주체 측면에서는 공공개발과 민간개발, 중간형태로 제3섹터

와 같은 혼합방식, 그리고 공공이 시행주체이면서 실제 사업은 민간에게 위탁하는 위탁개발 방식 등이 있다. 토지의 취득 및 처분방식으로는 사업지구의 토지를 모두 매수하여 택지로 개발하는 전면매수방식, 사업 후 개발토지 중 사업에 소요되는 비용과 공공용지를 제외한 토지를 당초의 소유자에게 되돌려 주는 환지방식, 사업지구내에서 전면매수방식과 환지방식을 혼합하는 혼합방식 등이 있다. 최근 10년간(1993~2002년) 공급된 주택 538만호 가운데 공공이 전면매수방식인 택지개발사업에 의한 공공택지에서 공급된 주택의 비중은 36.5%이며, 토지구획정리사업까지 포함하는 경우 공공택지개발에 의한 주택공급은 전체 주택건설에서 43%의 비중을 차지한다. 1981년부터 2002년말까지 전면매수방식인 택지개발사업에 의한 택지의 공급내역을 보면 <표 III-1>과 같다. 2002년말 현재 전국의 택지지구는 582개, 1억 3,281만평이 지정되었다. 이 중 사업이 준공된 지구는 437개, 8,317만평이며, 나머지는 사업이 추진 중이다. 사업시행자별로는 한국토지공사가 7,052만평(53.1%), 대한주택공사가 2,726만평(20.5%), 지방자치단체가 3,503만평(26.4%)을 공급하였다. 지역별로는 수도권이 51%, 광역시가 21%, 기타 지역이 28%를 차지한다.

<표 III-1> 택지개발사업지구 지정실적(2002년말 현재)

(단위 : 만평, %)

구 분	합 계	토지공사	주택공사	지자체
전 국	13,281(100.0)	7,052(53.1)	2,726(20.5)	3,503(26.4)
수도권	6,751(100.0)	3,859(57.2)	1,663(24.6)	1,229(18.2)

자료 : 건설교통부

택지개발촉진법에 의해 공공부문이 개발한 택지는 상업용지 등을 제외하고는 시장가격에 비하여 상대적으로 저렴한 가격으로 공급하고 있다(택지개발업무처리지침 제18조 및 별표3). 임대주택 건설용지 및 60㎡ 이하 국민주택규모의 분양

주택 건설용지는 조성원가 이하로 공급되고 있다. 임대주택 건설용지 중 60㎡ 이하 주택용지는 조성원가의 70%에 공급하고, 60㎡ 초과 85㎡ 이하 주택용지는 지역별로 차등화되어 있으며 조성원가의 70~95%에 공급한다. 60㎡ 이하 국민주택 규모의 분양주택 건설용지 역시 지역별로 차등화되어 있으며 조성원가의 80~95%에 공급한다. 공공용지 및 협의양도인택지는 조성원가 수준으로 공급한다.

<표 III-2> 택지공급가격 기준

(단위 : 조성원가 대비 비율)

구 분	용 도 별	공급지역		
		수도권·부산권	광역시	기 타 지 역
조성원가 이하	- 60㎡이하 임대주택 건설용지	70	70	70
	- 60-85㎡ 임대주택 건설용지	95	80	70
	- 60㎡이하 국민주택 건설용지	수도권 95, 부산권 90	90	80
조성원가 수준	- 공공용지	100	100	100
	- 협의양도인 택지	수도권 : 감정가격 부산권 : 110	110	110
조성원가 이상	- 단독주택 건설용지	감정가격	감정가격	감정가격
	- 60-85㎡ 국민주택규모의 용지	감정가격	감정가격	감정가격
	- 85㎡초과 주택용지	감정가격	감정가격	감정가격
	- 기타 공공용지(학교용지 포함)	감정가격	감정가격	감정가격
	- 상업용지 등	경쟁입찰에 의한 낙찰가격		

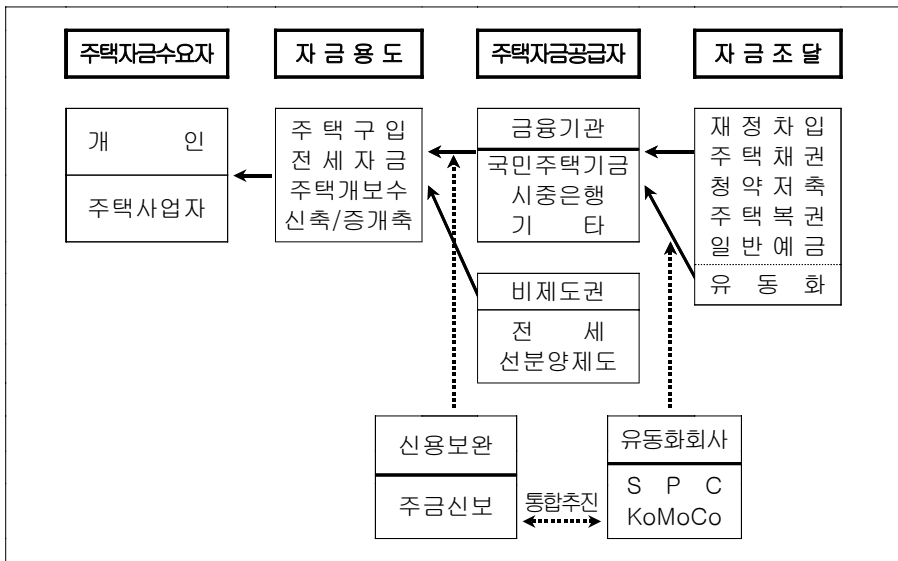
- 주 : 1) 공급가격은 상한가격 기준이며 지역여건에 따라 기준가격 이하로 공급 가능
 2) 조성원가는 용지비 및 조성공사비와 이에 대한 일정비율의 일반관리비 및 영업의 수익비용 상계손익을 포함한 가격임(택지개발촉진법시행규칙 별표 참조)
 3) 공공시설용지와 기타 공공시설용지(학교 포함)는 당해 공공시설의 관리주체 및 영리성에 의해 구분하여 결정

공공용지는 조성원가의 100%, 협의양도인택지는 조성원가의 110%로 공급하되 수도권은 감정가격으로 공급한다. 단독주택 건설용지 및 60㎡ 초과 공동주

택용지와 기타 공공용지(학교용지 포함)는 감정가격으로 공급한다. 상업용지 등은 경쟁입찰에 의한 낙찰가격으로 공급한다(택지개발촉진법시행령 제13조의2 제2항 단서).

(나) 주택금융의 지원

주택사업 및 주택수요를 지원하는 주택금융에는 국민은행을 포함한 시중은행, 주택할부금융사 등 민간금융기관에 의한 민간주택금융과 정부가 운영하는 국민주택기금 및 재정지원 등의 공공주택금융이 있다. 주택금융의 전반적인 구조를 개략적으로 정리하면 <그림 III-1>과 같다.



<그림 III-1> 주택금융의 구조

주택자금 수요자는 가계와 주택사업자이며, 용도로는 소비자들이 주택을 구입하거나 전세금을 충당하기 위한 자금, 주택을 보수하는 자금 등이 있으며, 개인이나 건설업체가 주택을 건설하는데 필요한 건설자금이 있다. 주택자금 공급기

관으로는 정부기금인 국민주택기금과 국민은행 등의 금융기관, 주택할부금융을 취급하는 여신전문회사 등이 있다. 그 밖에 주택자금 공급기관의 자금조성 및 유통화를 지원하는 유동화중개회사와 대출보증을 담당하는 주택금융신용보증기금 등도 넓은 의미의 주택금융기관의 범주에 포함시킬 수 있다.

1990년대 초반까지는 민간주택금융에 대해서도 금리 및 대출 규제가 있어서 민간주택금융과 공공주택금융간에 차별성이 거의 없었다. 그러나 1993년에 발표된 금융개혁계획과 1997년 주택은행의 민영화 등을 계기로 민간주택금융은 시장 원리에 따라 상업베이스로 운용되고 있다. 민간금융기관은 주로 예수금으로 자금을 조달하여 시장금리에 의하여 주택 건설 및 구입 자금을 지원한다.

공공주택금융은 재정지원과 국민주택기금이 있으나, 대부분은 국민주택기금으로 운용되고 있다. 재정지원은 현재 국민임대주택 건설자금으로 일부가 공급되고 이 외에 소량의 재정차입금이 있는 정도이다. 국민주택기금은 1981년 4월 주택건설촉진법에 의거하여 설치되었으며, 이는 주택공급계획을 효율적으로 실시하는데 필요한 자금을 확보하고 이를 원활히 공급하기 위하여 활용되고 있다.

국민주택기금은 국민주택채권, 국민주택기금채권(1994년 이후에는 기금채권 발행이 중지되고 국채관리기금 예수금으로 대체), 청약저축, 재정융자, 융자금 회수자금 등으로 자금을 조성하여 국민주택의 건설 및 대지조성사업 등에 지원되고 건설업체에 지원된 자금은 주택의 완공과 함께 입주자에게 대환된다. 최근에는 분양중도금 및 주택구입자금지원도 함께 하고 있다.

① 국민주택기금의 조성

1990년대 중반까지는 국민주택기금의 연간 순조성액이 5조원 내외였으나 2000년대에 들어서 그 두 배인 10조원 내외에 달하고 있다. 2002년에는 총수입 19조 1,999억원 중 차입금 상환에 8조 3,380억원을 사용하고, 주택사업비로 10조 8,620억원을 배정하였으나, 실제 운용액은 7조 35억원에 그치고 3조 8,584억원을 차기 이월하였다.

<표 III-3> 국민주택기금의 조성

(단위 : 억원, 실적기준)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
제1종국민주택채권	12,340	10,319	18,669	19,254	28,572	50,617
제2종국민주택채권	3,631	-8	-82	-8	-2	-1.5
청약저축	-2,564	-5,356	-1,284	-76	850	3,467
주택복권자금	588	595	670	768	777	1,054
재특자금	5,600	4,440	6,804	2,131	-1,466	-7,006
농특자금	554	620	776	386	153	327
국채관리기금예수금	9,499	15,998	31,329	18,219	10,596	-27,073
국민주택기금채권	-1,200	-1,500	0	-	-	-
융자금 회수	10,424	10,671	23,026	32,947	58,565	70,650
예탁금	-270	17,950	-5,200	-	-10,100	-
차관자금	-277	-382	-282	-244	-263	-263
이자수입 등	7,838	5,529	1,985	5,247	3,346	3,172
이월자금	1,000	892	3,874	5,793	12,211	8,574
주택저당증권자금	0	0	0	12,773	7,427	5,102
합계	47,163	59,768	80,285	97,039	110,666	108,620
평균 조성금리	6.0	6.2	6.16	6.31

자료 : 건설교통부

자금조성에 가장 크게 기여하고 있는 조성원은 융자금 회수이며, 기존의 대출 자금에 대한 원리금 상환액으로서 융자금 회수액은 국민주택기금 규모의 증대와 함께 증대하여 향후 국민주택기금의 안정된 조성원으로 기여할 전망이다. 그 다음으로 기금조성에 기여하는 것이 제1종 국민주택채권으로서 융자금회수와 함께 향후 국민주택기금의 안정적 조성원으로 기여할 전망이다. 특히 경제규모의 증대, 부동산 경기활성화, 과표 현실화 등으로 2002년에는 조성규모가 급격히 증

대되었다. 국채관리기금 예수금 및 채특용자 등은 최근 몇 해와 달리 채무상환이 도래하여 기금조성에 기여하지 못하고 있다. 국민주택기금채권의 발행이 중단된 1994년에 국채관리기금이 신설되어 공공기금에서 발행하는 국채발행을 통합관리하였고 여기에서 국민주택기금에 필요한 자금을 상당부분 지원하였다.

2000년부터는 국민주택기금이 보유하고 있는 주택저당채권을 담보로 한 유동화증권이 발행되기 시작하였다. 재정투입 없이 필요한 자금을 적기에 조달할 수 있다는 이점이 있는 반면, 저리로 운용하는 국민주택기금의 통상적인 조성재원으로 활용되는데는 조달비용이 다소 높은 실정이다. 국민주택기금 조설채원별 자금조달조건은 <표 III-4>와 같다.

국민주택기금 규모확대의 대부분은 국채관리기금예수금 및 주택저당증권 발행 등으로 자금조성비용이 증대되었다. 국채관리기금 예수금은 조성금리가 국채인수단 낙찰가에 0.01%를 더한 수준으로서 시장금리로 조달된다. 2000년에 처음 시도된 MBS의 발행 역시 자본시장 조달로서 국민주택기금 조달비용을 증대시키고 있으며, 더욱이 고정금리로 발행되어 금리하강기에는 국민주택기금의 손실을 초래할 우려가 있다. 이에 따라 국민주택기금의 평균 조달금리는 1997년에는 6.0%이던 것이 2000년에는 6.31%로 높아짐으로써 일반금리가 하향추세를 나타내고 있는 것과는 반대의 움직임을 나타내고 있다.

차입방식에 의한 기금조성 원천은 차입금 상환액을 증대시킴으로써 궁극적으로 국민주택기금에 대한 부담으로 작용하고 있다. 2000년에는 총수입의 29.4%인 약 5조원을 차입금 상환에 충당하였고, 2002년에는 총수입의 43%인 약 8조원 정도를 차입금 상환으로 지출하였다. 더욱이 장기차입자금의 상환기간 도래에 따른 상환부담 증가로, 향후 기금의 순조성액이 상당수준 감소할 것으로 예상된다. 제2종국민주택채권은 20년만기 채권으로서 1983년부터 발행되었으므로 2003년부터 상환이 시작되며, 또한 채권입찰제의 폐지로 인하여 신규발행은 중단된 상태이다. 국채관리기금 예수금 차입조건은 7년만기 일시상환으로서 1994년부터 시행되었으므로 2001년부터 이미 차입금 상환이 시작되었다. 채특용자금도 94년

부터 다시 차입하기 시작하여 5년 거치 10~15년 분할상환 조건이므로 2001년부터 순조성이 마이너스로 나타나고 있다.

<표 III-4> 국민주택기금의 자원별 조달조건

조성자원	조달금리	상환기간	내 용
제1종채권	연 5%, 3%(2001.8-)	5년	인·허가, 등기·등록시 첨가발행
제2종채권	연 3% 1997.7.15 발행중단	20년	투기과열지구내 민영아파트공급시 신청자에게 발행
청약저축	연 10% 1년미만: 2.5% 2년미만: 5%	당첨시까지	국민주택 입주자 저축 (입주자 선정자격 부여)
예탁금	정기예금이율 또는 실세금리	5년 이내	각종 기금의 예탁자금 ※ 2000년 이후 예탁실적 없음
차관자금	IBRD변동금리 현재 연 6.0% 수준	3년거치 12년상환 5년거치 10년상환	2차차관: 7천만불 3차차관: 1억5천만불(잔액 3750만불) 4차차관: 1억불(잔액 7천만불)
재정차입금	연 4.5~5.75%	건설: 5년거치 15년상환 구입: 5년거치 10년상환 전세: 2년상환	정부의 재정투융자 특별회계로부터의 차입금
국채관리기금 예수금	국채인수단 낙찰금리+0.01%	3~10년만기 원금일시상환	국채관리기금예수금 신설로 '94년 부터 국민주택기금채권 발행중단
MBS 발행	시장 실세금리	6개월~15년	기금보유 저당채권을 담보로 유동 회증권을 발행하여 자본시장 조달

자료 : 건설교통부

② 국민주택기금의 운용

국민주택기금은 외환·금융위기 이후 주택부문의 총체적 마비현상을 해결하기 위한 공공자금의 조성 및 배분창구로서 중요한 기능을 수행하였다.

<표 III-5> 국민주택기금의 운용

(단위 : 억원)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<주택건설자금>	42,281	30,686	34,968	45,740	50,079	42,272
공공임대	18,366	15,712	13,631	12,810	14,290	10,618
공공분양	15,515	7,049	6,674	3,625	1,927	959
사원임대	696	209	19	0	14	55
근로복지	2,838	1,427	855	190	18	0
중형임대	0	363	3,938	15,527	16,955	13,137
중형분양	0	0	1,343	4,717	4,275	3,072
국민임대	0	0	2,620	1,600	8,134	11,665
부도사업장정상화	0	0	861	1,664	1,431	1,568
재개발·재건축	0	552	562	220	0	0
인수촉진자금	0	49	105	0	0	0
다세대·다가구	595	74	106	193	234	115
농촌주택	2,154	1,980	1,592	776	1,000	1,120
임대중도금	2,117	3,271	2,662	2,452	1,801	1,429
<기타사업>	3,990	25,208	39,524	38,459	52,103	27,764
분양중도금	0	18,521	20,913	15,937	9,502	2,081
전세반환자금	0	1,550	349	0	1	0
주거환경개선	544	282	280	527	514	353
대지조성사업	390	0	0	0	10,500	5,000
영세민전세자금	750	750	3,000	1,692	2,442	4,880
근로자, 서민 구입	800	600	6,500	10,613	4,282	1,345
근로자, 서민 전세	700	1,300	2,500	9,608	7,169	4,808
최초주택구입자금	0	0	0	0	3,555	8,795
기숙사 자금	6	0	2	0	0	0
표준화 등	0	5	0	1	1	0
매입임대주택	0	0	0	26	256	262
대한주택보증용자	800	2,200	529	0	1,000	0
대한주택보증출자	0	0	5,000	0	12,791	0
KoMoCo 출자	0	0	451	0	0	57
불량주택개선자금	-	-	-	-	10	12
리모델링사업자금	-	-	-	-	-	0
재해주택복구 및 구입자금	-	-	-	-	-	171
<합계>	46271	55,894	74,492	84,199	102,092	70,036
평균 운용금리	7.6	7.6	7.1	6.5

자료 : 건설교통부

<표 III-5>에서 보듯이 국민주택기금은 전세반환자금 대출 및 국민주택에 대한 분양증도금대출 등을 통해 주택시장 거래마비를 완화시키는 수단으로서 커다란 역할을 담당하였다. 이 외에도 국민주택 수요자의 구매력 한계를 보완하기 위하여 기금지원 대상을 확대하였다. 지원대상 주택규모를 종전의 18평에서 25.7평까지 확대하였으며, 중형임대 및 중형분양주택에 대해서도 기금을 지원하였으며, 임대사업자의 주택구입, 부도사업장 인수자금지원, 대한주택보증주식회사 지원 등도 시행하였다.

이는 주택수요 진작을 통한 주택경기활성화, 나아가 국민경제 활성화라는 목표 하에 가능한 모든 수단을 동원함으로써 목표달성에 기여하였다. 그러나 국민주택기금은 민간주택자금과 달리 그 본래의 목적이 저소득층의 주거안정을 위해 활용되어야 한다는 점을 감안하면 현행 운용방식은 본래의 기능으로부터 이탈한 부분이 있다. 이제 외환·금융위기가 해소된 상황에서 다시 국민주택기금 본연의 기능을 다시 정립할 필요가 있다.

<표 III-6> 주요 주택사업에 대한 국민주택기금 지원내역

주택유형	호당 대출한도	연이율	용자기간	입주대상
공공임대(5년) - 60m ² 이하	4,500만원	3.0%	10년이내에서 임대기간동안 거치후 20년상환	-청약저축 가입자
국민임대 - 50m ² 이하 - 60m ² 이하	2,470만원 (재정지원은 별도)	3.0%	10년거치 20년상환	-소득 2분위 이하 -소득 4분위 이하 (청약저축 가입자)
중형임대 - 60~85m ²	6,000만원	5.5% (분양전환시 7.0%)	8년이내에서 임대기간동안 거치후 10년상환	-청약저축 가입자
공공분양 - 60m ² 이하	4,500만원	6.0%	1년거치 19년상환	-청약저축 가입자
중형분양 - 60~85m ²	6,000만원	7.0%	1년거치 19년상환	-청약저축 가입자 -청약예금/부금가입자

자료 : 건설교통부, 2003. 「주택업무편람」.

국민주택기금은 주택사업의 유형 및 규모, 그리고 수요자의 속성에 따라 대출 한도, 연이율, 용자기간 등을 달리 적용하고 있다(자세한 내용은 <부록 1> 참조). 주요 주택사업에 대한 국민주택기금의 지원내역을 보면 <표 III-6>과 같다. 임대주택에 대해서는 호당 2,500만원~6,000만원을 3~5.5%의 이자율로 20~30년간 지원하며, 분양주택에 대해서는 호당 4,500만원~6,000만원을 6~7%의 이자율로 20년간 지원하고 있다.

(다) 주택관련조세

우리나라에는 주택에만 과세되는 조세가 따로 없으며, 부동산과 관련된 각종 조세들이 부동산의 한 유형인 주택에 대해 부과된다. 부동산 세금은 크게 취득단계, 보유단계, 처분단계에 걸쳐 그 내용이 서로 다르다.

<표 III-7> 부동산 관련 세금의 단계별 종류

구 분	세 금 종 류	
취득단계	국세	상속세, 증여세, 농어촌특별세, 인지세, 부가가치세
	지방세	취득세, 등록세, 교육세
보유단계	국세	법인세, 소득세, 사업소득세, 부가가치세
	지방세	재산세, 종합토지세, 주민세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세
처분단계	국세	양도소득세, 특별부가세, 사업소득세, 부가가치세, 법인세, 소득세, 농어촌특별세, 인지세
	지방세	주민세

세금을 부과주체별로 분류해 보면, 국세와 지방세가 있고 납부방식에 있어서 직접 부과하는 직접세(direct tax)와 거래관계에서 세금이 물품에 포함되어 조세 부담자에게 전가되는 간접세(indirect tax)가 있다. 직접세 중에서 세금을 거두어

일반적 재정소요를 위하여 부과되는 보통세(ordinary tax)와 특정경비에 충당하기 위해 과징되는 목적세(objective tax)가 있다.

<표 III-8> 부동산 관련 세금의 주체별 내용별 종류

구분	세금종류	
국세	직접세	· 보통세 : 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 재평가세, 부당이득세 · 목적세 : 농어촌특별세, 교통세
	간접세	· 보통세 : 부가가치세, 특별소비세, 인지세
지방세	직접세	· 보통세 : 취득세, 등록세, 종합토지세, 재산세, 주민세, 레저세, 농업소득세 · 목적세 : 도시계획세, 사업소세, 공동시설세, 지역개발세

우리나라의 주택과 관련된 세금을 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

① 취득단계

취득단계에서는 취득가액의 2% 비례세율로 과세되는 취득세와 3% 세율로 과세되는 등록세가 광역자치단체세(특별시, 광역시, 도세)형태의 지방세로 존재한다. 국세로서는 재산권의 창설·이전·변경에 관한 계약서를 작성함에 따른 인지가 차등 정액세액으로 부과된다. 반면 부가가치세는 주택의 원시취득에 대해서만 부과되며 주택의 부속토지나 택지에 대해서는 면세하고 있다.

취득세의 경우 기계, 항공기 등의 예외가 있지만 원시취득이든 승계취득이든 등기주체나 여부와 관계없이 사실상 취득한 사람이 납세의무자가 된다. 그리고 증축, 개축, 토지의 지목을 변경한 경우에 그 가치 상승분에 대해서도 취득한 것으로 의제되어 해당 부동산의 소유자는 취득세를 납부해야 한다.

취득세의 과세표준은 신고액이다. 취득세의 납부방법이 자진신고·납부이기 때문에 취득일로부터 30일 이내(상속은 상속개시일로부터 6개월)에 신고하고, 납부를 해야한다. 자진납부를 하지 않게 되면 가산세를 물게 된다. 세율은 2%이며

지방자치단체가 세율의 50% 안에서 탄력세율을 적용할 수 있다. 다만 5배가 초과세 되는 경우가 있는데 별장, 골프장, 고급주택²¹⁾, 고급선박과 같은 경우이다. 다만, 과세표준액이 50만원 이하이거나 천재지변으로 인하여 멸실일로부터 2년 내에 대체취득하거나 토지수용 또는 환지취득으로 인한 대체취득시에도 비과세된다. 또한 취득세에는 취득세의 10%에 해당하는 농어촌특별세를 부가세로 납부해야 한다.

등록세는 부동산의 취득자가 국가의 공적장부에 등재를 시키면서 내는 세금을 말하는데 납세의무자는 등기·등록을 하여 등재되는 자이다. 그리고 등기나 등록을 한 후 그것이 무효(원인무효 제외)나 취소가 되더라도 환급은 되지 않는다. 납부시한은 사실상 신청서 접수일까지가 된다. 과세표준은 취득세와 동일한데 다만 저당권 등의 설정행위시에는 채권금액이 된다는 점이 다르다. 세율은 취득세와 마찬가지로 정률세이며, 지방자치단체가 50%의 탄력세율을 적용할 수 있고 등록세액이 3,000원 미만인 때에는 3,000원으로 본다. 등록세의 세율은 등기·등록의 조건에 따라 달리 정하고 있다. 소유권이전등기의 경우는 3%, 소유권 보존등기의 경우는 0.8%이며 부가세로서 등록세의 20%에 해당하는 지방교육세가 있다.

취득세, 등록세의 실제 세부담의 정도를 살펴보기 위해서 시장가격(Fair Market Value) 대비 과표현실화율(Assessment-ratio)을 알아보면 우리나라의 부동산관련 법제가 토지와 건물을 구분하여 관리하고 있고 취득세와 등록세가 모두 납세의무자가 신고하는 형식의 신고납부주의 세목이므로 납세자는 주택건물과 주택부속토지로 구분하여 과세표준을 산정해야 한다. 그런데 대부분의 경우 토지와 건물가액이 통합된 실지거래가액보다는 지방세과세시가표준액에 맞추어

21) 단독주택 : 건물의 연면적이 331㎡(100평)을 초과하면서 그 과세시가 표준 이하액이 2,500만원을 넘거나 건물의 대지면적이 662㎡(200평)을 초과하면서 그 과세시가 표준액이 2,500만원을 넘는 주거용 건물과 그 부속토지. 건물에 엘리베이터, 에스컬레이터, 67㎡ 이상의 풀장 중 1개 이상 시설이 설치된 경우는 시가표준액에 관계없이 무조건 고급주택으로 본다.
 공동주택 : 연면적이 245㎡(복층형 공동주택은 274㎡)을 초과하는 주거용 건물과 그 부속토지(다가구주택 포함)

신고하는 양태를 보이고 있다.²²⁾ 즉, 토지에 대한 공시지가와 건물에 대한 건물과세시가표준액이 사용되며 양자의 과표현실화율을 감안할 때 거래부동산의 유형에 따라 실지거래가격의 1/5~2/3 수준에 머물고 있다. 따라서 실효세부담율은 명목 법정세율 합계인 5.8~6%의 일부분인 1~4% 정도로 크게 줄어든다. 그러나 우리와 유사한 취득단계 조세들이 있는 나라들과 비교하여 적은 편은 아니다.

② 보유단계

보유단계에서는 기초자치단체 시·군세로서 주택건물에 대한 재산세와 주택부속토지에 대한 종합토지세가 분리되어 과세되므로 영미식의 부동산 일체 재산세(Property Tax)의 형태는 아니다.

<표 III-9> 재산세 과세대상과 적용세율

재산의 종류	세율
(1) 건축물	
① 주택	0.3~7% 초과누진세율
② 골프장·별장·고급오락장용 건축물	5%
③ 특별시·광역시·시지역 중 주거지역 및 특정지역 내의 공장용 건축물	0.6%
④ 기타의 건축물	0.3%
(2) 선박	0.3%(고급선박은 5%)
(3) 항공기	0.3%

재산세의 과세표준은 재산의 시가표준액으로 한다. 그리고 재산세의 표준세율은 <표 III-9>와 같으며 그 세율은 표준세율의 50% 범위안에서 조례로써 가감조정할 수 있다. 주택의 경우 0.3%(1,200만원)에서 7%(4,000만원)까지 물건별로 차등과세 된다.

종합토지세는 종전의 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통합한 것으로 토지

22) 노영훈. 2003. 「실지거래가격 신고에 따른 적정세율 추정 및 제도적 실행방안」, 한국감정평가연구원.

공개념제도의 일환으로 도입되어 1990년 1월 1일부터 시행되고 있다. 이는 토지의 과다보유를 억제함으로써 지가안정과 토지의 과다보유를 억제하고자 하는 측면이 있다.

과세대상 토지를 종합합산과세표준, 별도합산과세표준 및 분리과세과세표준으로 구분하여 각각의 과세표준과 세율로 과세한다. 종합합산과 분리과세의 경우 토지의 가액은 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의한 개별공시지가에 지방자치단체장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 결정한 가액으로 한다. 별도 합산시에는 대통령령으로 정하는 가액을 합산한 금액으로 한다.

<표 III-10> 종합토지세 과세표준과 적용세율

구 분	과세방법	세 율
종합합산과세	모든 토지 가액을 합산	0.2~5%(9단계)
별도합산과세	일정 토지 가액만을 별도로 합산	0.3~2%(9단계)
· 분리과세 -농지·목장용지 및 임야 -공장용지·공급목적 등 소유토지 -사치성재산으로 사용되는 토지	다른 토지 가액과 합산하지 않고 당해 토지 가액	0.1% 0.3% 5%

주 : 1) 9단계로 구분하여 초과누진세율을 적용함

2) 비례세율로 적용

종합합산의 경우 세율은 0.2%(과표 2,000만원)에서 5%(과표 50억 초과)까지 인별합산하여 초과누진한다. 별도합산은 공장용 건축물의 부속토지, 기준면적을 초과하는 주택의 부수토지 등을 구분하여 1억원 이하에서 500원 초과의 9단계에 걸쳐 0.3~2%까지의 초과누진세율이 적용된다. 분리과세가 되는 대상별 세율은 전·답, 과수원 목장용지, 임야는 0.1%, 골프장, 별장 등 사치성 재산으로 사용되는 토지는 5%, 이외의 토지는 0.3%이다.

취득단계 조세와 달리 보유단계 조세의 경우 주택은 타용도의 부동산과 비교할 때 세율 및 과표산정 측면에서 중과하는데 차등과세방식은 건물과 토지 쪽에

서 다소 차이를 보인다. 건물에서는 개별주택건물별로 누진증가세적 물세(progressive in-rem ad valorem tax)이며, 부속토지에서는 기타 소유토지까지도 유형별로 합산하여 누진증가세적 인세(progressive personal ad-valorem tax)의 형태를 띤다. 주거용으로 이용할 경우 건물은 타용도에 비해 누진증과세, 토지는 더 높은 누진세율체계(종합합산과세대상)를 적용받지만, 주택소유주의 자가점유행위(owner-occupying)에 대해서는 보유단계 및 처분단계시의 우대혜택이 없어서 자가서비스 소비를 지원하는 많은 나라들과 대조적이다.²³⁾ 또한 토지와 건물로 분리되어 과세되므로 평가도 분리하여 이루어지고 있으며, 시가대비 과표현실화 정도가 낮은 것이 특징이다.²⁴⁾

한편 한국토지공사·대한주택공사, 그리고 주택건설촉진법에 의해 사업자등록을 한 주택건설사업자는 주택건설기간(사업계획승인일부터 분양완료시까지) 중 보유하게 되는 주택건설사업용 택지에 대해 최종수요자와 달리 0.3%의 분리과세대상 유형토지로서 종합토지세 및 부가세(sur-tax)들을 부담하게 된다.²⁵⁾

보유단계 중에 주택을 임대하였을 경우, 주택 및 부속토지의 임대용역에 대해서는 부가가치세가 면세되나²⁶⁾, 주택임대소득에 대해서는 사업자등록을 하고 주택임대소득에 대해 종합소득세나 법인세를 납부하여야 한다. 명목적으로는 3주택 이상 소유자에 대해서 임대주택소득이 과세되어 있으나 그 예외를 규정한 조문에 대한 해석상 난이점과 주택건물에 대한 부가가치세 면세에 따른 사업자등록 등 세무행정관리 애로로 인해 실질적으로 2주택 이상 소유자에 대해 임대소득과세가 정상적으로 이루어지지 않고 있다.²⁷⁾ 임대 이외의 주택개발·판매사업

23) 영미계국가에서는 지방재산세를 부과 후에도 자가점유자 등에게는 HomeStead Rebate로 일부 환급을 해주고 있고, 우리와 유사한 세법체계를 갖고 있는 일본 및 대만에서도 자가점유자에 대해서는 지방재산세 과세에서 혜택을 부여하고 있음

24) 토지와 건물의 분리과세에 따른 분리평가의 문제점 일반에 대해서는 노영훈. 1997. 12. 「건물분 재산세의 개편방안 연구」, 연구보고서 97-15. 한국조세연구원 참조

25) 지방세법 제234조의 15 제2항 6호와 동법 시행령 제194조의 15 제4항 1호, 2호, 8호.

26) 부가가치세법 제12조[면세] 제11호 '주택과 이에 부수되는 토지의 임대용역으로서 대통령령이 정하는 것'에 따라 주택 및 주택부속토지의 임대용역은 부가가치세를 면제하고 있어서, 주택임대를 계속적으로 하는 자는 부가가치세의 면세사업자임

에 종사하는 사업자에게는 부가가치세, 개인소득세, 법인소득세 등이 과세되는데, 주택의 신축·증축·개축, 보수 및 유지관리업, 매매업 활동이 기존주택이나 신규주택이나에 따라 부가가치세 등이 달리 과세될 수 있는 상황이다.

③ 처분단계

처분단계에는 법인양도자에 대한 법인세와 개인양도자에 대한 양도소득세, 그리고 이에 대한 지방세 부가세로 세액의 10%에 해당하는 소득할 주민세가 있다.

<표 III-11> 양도소득세 과세대상과 적용세율

과세대상		세 율
○토지, 건물 ○부동산에 관한 권리 -지상권·전세권·등기된 부동산 임차권 -부동산을 취득할 수 있는 권리	1년이상 보유	1,000만원 이하 : 9% 4,000만원 이하 : 90만원+1,000만원 초과금액의 18% 8,000만원 이하 : 630만원+4,000만원 초과금액의 27% 8,000만원 초과 : 1,710만원+8,000만원 초과금액의 36%
	1년미만 보유	36%
	미등기 양도자산	60%
	1세대1주택 3년이상 보유 (고급주택 제외)	비과세

양도소득이란 개인이 당해연도에 일정한 자산을 양도함으로써 인하여 얻는 소득이다. 세법상 양도란 자산에 대한 등기 또는 등록에 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등으로 인하여 그 자산이 유상으로 사실상 이전되는 것을 말한다.

27) 소득세법 제12조 제2호는 비과세소득으로 '대통령령이 정하는 주택의 임대소득'을 규정하고 있고, 동법 시행령 제8조의 제2호는 '3개 이하의 주택을 소유하는 자의 주택임대소득을 말한다'고 설명하면서 비과세제외대상으로서 고급주택, 그리고 지역별·규모별로 차등화된 주택보유상황을 열거하고 있음. 그러나 대규모의 주택임대사업자를 제외하고는 법령해석상의 난이점으로 거의 과세되지 못하고 있음. 2003년 세법개정으로 비과세주택임대소득의 대상을 2주택 이내로 축소하고, 6억원 이상의 고가주택은 제외시킴

중전의 양도소득세율은 원칙적으로 20~40%의 누진세율로 되어 있었으나 최근 주택보급율이 상승하고 지가가 안정되는 등 달라진 부동산시장 여건을 감안하고 종합소득세율과 일치시켜 세율체계를 단순화하기 위하여 2002년 1월 1일부터 양도 분부터 양도소득세율을 인하하였다. 양도세의 과표구간 및 세율체계 개편으로 인해 종합소득세의 누진세율구조와 정확히 일치하게 됨에 따라, 양도소득을 타 종합소득과 분리하여 과세하는 효과가 세부담을 완화시키면서 주요 OECD국가들의 자본이득에 대한 종합소득세로의 포괄과세 경향과 배치되는 방향으로 변화하게 되었다.

우리나라의 주택에 대한 양도소득세는 일반적인 부동산 및 부동산에 대한 권리의 양도로부터 실현된 자본이득(realized capital gains)과 마찬가지로 과세되며, 개인소득과세의 일종이지만 타 원천 및 유형의 통상소득(ordinary income)과 분리하여 종합소득세와는 별도의 과세체계로 과세하고 있는 국세이다.

현행 양도소득세는 과세요건으로서 과세대상의 거래를 통한 자본이득 실현이라는 개별거래세적 특성과 연간 국내거주개인 1인의 자본이득을 합산하여 과세한다는 인세적 특징이 복합적으로 반영되어 운영되고 있다(예, 양도세 과세표준 예정신고 등²⁸⁾). 이러한 특성 때문에 과거 주택시장의 활황기에는 세율인상, 과세표준인상, 비과세·감면축소의 방법을, 그리고 불황기에는 세율인하, 과표인하, 비과세·감면확대의 방법을 통해 주택건설 및 신규취득 등 경기를 조절하는 정책세제로 활용하여 왔다.

양도소득세의 과세표준은 다음의 산식으로 결정된다.

$\begin{aligned} \text{양도가격} - (\text{취득가격} + \text{필요경비}) &= \text{양도차익} \\ \text{양도차익} - \text{장기보유특별공제} &= \text{양도소득} \\ \text{양도소득} - \text{기본공제} &= \text{양도소득세 과세표준} \end{aligned}$
--

28) 개별거래시에는 예정신고(소득세법 §105) 및 자진납부(§106)를 운영하며, 한 개인의 연간 최종 납세의무 확정시에는 종합소득세 신고기한인 5월말까지 수행하여야 하는 확정신고제도를 병행하여 운영하고 있음

이때 양도가격은 양도 및 취득당시의 기준시가에 의하나 고급주택, 부동산을 취득할 수 있는 권리 및 미등기양도자산, 취득 후 1년 이내의 부동산, 허위계약서의 작성에 의해 취득 및 양도하는 부동산 등은 실거래가격으로 한다. 과세표준인 ‘과세양도차익’(taxable gains)을 계산하는 과세표준산정방식에서 ‘기준시가 적용’을 원칙으로 하고 ‘실거래가액 적용’을 예외로 채택함으로써 일종의 추계과세제도(presumptive taxation method)를 사용하고 있다.²⁹⁾ 필요경비로 인정되는 경우는 실거래가격으로 할 때, 설비비와 개량비 및 자본적 지출액, 양도에 관련한 비용 등이 들어가고, 기준시가로 할 때 추산한다. 추산의 원칙은 다음과 같다.

<표 III-12> 필요경비 추산공제액

구 분	내 용
토 지	취득 당시 개별공시지가의 3%
건 물	취득 당시 국세청 고시가의 3%
국세청장 지정지역 안의 공동주택	취득 당시 국세청 고시가의 3%
부동산 권리	취득 당시 기준시가의 7%

④ 주택관련 조세의 지원

어느 나라나 사회경제적인 정책목표를 달성하기 위해 주택에 대해서는 많은 조세혜택 특히 자가점유행위에 대한 세제우대정책을 인세 중 하나인 개인소득세(individual income tax)를 통해 부여하고 있다. 그 중 가장 대표적인 것으로 ① 자가거주자의 귀속임대료(imputed rent)에 대한 소득세 비과세와 ② 주택구입자금 대출 금융비용 및 지방재산세 납세액에 대한 소득공제를 들 수 있다. 우리나라의 경우 전자에 대해서는 대부분의 나라들처럼 세무행정상의 애로를 이유로 비과세하고 있는 실정이다. 그러나 최근 일부지역 주택가격의 폭등에 따라 국세로서의

29) 1975년 개인소득세체계를 종합소득세 중심으로 개편하면서 종전의 ‘부동산투기억제세’로 운영하던 것을 ‘양도소득세’로 신설한 이후 1983년까지는 실질과세원칙에 충실하도록 ‘실거래가액원칙’에 의해 양도차익을 결정하다가, 조세저항 및 세무부조리 등의 세무행정상 애로를 이유로 ‘기준시가원칙’으로 전환하여 현재까지 운영해 오고 있음

부동산보유세(예, 가칭 ‘종합부동산세’)가 신설되는 등 보유세강화 정책을 추진 중에 있는데 그 부과근거 및 부담기준으로서 귀속임대료에 대한 소득세 비과세의 과세전환 논리가 적용될 수 있을 것이다.³⁰⁾

현행 조세체계상 소형주택의 거래 및 보유에 대해서는 상당수준의 비과세 및 조세감면의 혜택이 주어지고 있다. 소형 분양 및 임대주택에 대한 취득세/등록세, 양도소득세 등이 비과세 및 감면된다. 구체적으로 60m² 이하 분양 및 임대주택에 대한 취득세 및 등록세가 감면되고, 5년 이상 임대 후 분양하는 주택에 대해 양도소득세를 감면해 주고 있다. 주택사업자가 임대목적으로 건축한 60m²이하 주택 및 부속토지에 대한 재산세 및 종합토지세가 감면되며 주택과 이에 부수되는 토지의 임대 및 건설용역에 대한 부가가치세가 감면된다. 이러한 조세상의 비과세 및 감면조치는 대상주택에 대한 이용행위에 초점을 맞추기보다는 임대용 소형주택 공급 및 근로자의 소형주택 취득 등 주택의 물리적 특성을 지원하는데 치중했기 때문으로 판단할 수 있다.

무엇보다도 우리나라에서 가장 큰 주택자산 투자에 대한 조세혜택은, 주택의 처분으로부터 실현되는 양도차익과 관련된 ‘1세대 1주택에 대한 양도소득세 비과세제도’를 들 수 있다. 이는 우리나라 주택정책 중 재정 측면에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 제도로 미국 수준에 비교할 만한 재정부담이 발생되지도 않고³¹⁾ 정부의 재정지출이 직접적으로 수반되지도 않지만, 주택에 주어지는 가장 큰 조세지원(tax subsidy)이다³²⁾. 그 정확한 규모를 계량화하기 힘들지만, 1995년의 대우패널표본자료를 이용한 조세연구원의 연구에 의하면 1세대1주택 양도세

30) 2003년 9월 1일 발표된 「부동산보유과세 개편방안」에 따르면, 토지에 대한 현행 시군구세인 종합토지세의 인별합산부분을 분리하여 국세인 ‘종합부동산세’(가칭)로 신설한 후 과다보유자에 국한하여 투기억제적 목적으로 중앙정부가 운영하며 징수액은 지방재원으로 양여한다는 정도만 밝혀졌음

31) Rosen은 미국 연방정부의 주택정책 중 재정측면에서 가장 중요하다고 지적한 두가지로 ①자가점유자에 대한 자본비용(user cost of capital)을 낮추는 연방소득세제 조항들과 ②저소득가구에 대한 임대주택공급프로그램(주거소비 보조금지불제도)을 들고 있고, Skinner는 주택에 대한 우대과세정책이 갖는 효율성 비용이 GNP의 2.2%에 달한다는 연구결과를 보고하고 있음

32) 보조금지불, 차등과세, 그리고 구체적인 특별회계 및 기금상의 프로그램등을 통한 직접적인 재정부담에 국한하지 않고, 조세지출(tax expenditure)를 포함한 광범위한 의미의 정부의 재정부담임

비과세의 조세지출 규모가 일종의 기준과세모형(baseline taxation)을 상정할 때 개략적으로 2,219억원에서 1조5천9백원여원에 달하는 것으로 추산하였다. 그러나 작년 1년 동안에만 서울시내 아파트 소유자들에게 연간 30% 이상인 50조원의 자본이득이 발생하였다는 보도상의 수치는 동기간 중의 서울 주택매매가격 상승률인 22.9%에 비해 조사대상범위가 다르다는 점을 감안하고 평균보유거주기간(또는 이주회수), 그리고 1세대 1주택 비율을 감안한 실현율(realization rate), 평균 실효세율 15% 정도로 계산하더라도 약 4조원 규모의 조세지출이 발생될 수 있다고 추산된다³³⁾.

〈표 III-13〉 주택관련 조세의 비과세 및 감면

세목	일반원칙	비과세 및 감면
취득세 및 등록세	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 취득세:기본세율 2%, 과표는 취득당시의 가액 또는 과세시가표준액(지방세법 제111조, 제112조) ◦ 등록세:기본세율이 소유권이전등기의 경우는 3%, 소유권 보존등기의 경우는 0.8%임. 과표는 등기·등록당시의 가액 또는 과세시가표준액(지방세법 제130조, 제131조) ◦ 지방교육세:등록세액의 20%(지방세법 제260조의3) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가 등에 대한 비과세(지방세법 제106조, 제126조) <ul style="list-style-type: none"> -국가·지방자치단체·지방자치단체조합 등의 부동산취득·등기·등록에 대한 취득세 및 등록세 면제 -국가·지방자치단체 또는 지방자치단체조합에 귀속 또는 기부채납을 조건으로 취득하는 부동산에 대해서는 취득세 및 등록세 면제 ◦ 임대주택에 대한 감면(조세특례제한법 제100조) <ul style="list-style-type: none"> -주택사업자가 임대할 목적으로 건축한 전용면적 60㎡ 이하인 10세대 이상의 임대주택은 취득세와 등록세를 면제 ◦ 주택 취득자에 대한 감면(조세특례제한법 제100조) <ul style="list-style-type: none"> -주택을 최초로 분양받아 1세대1주택이 되는 경우 40㎡ 이하의 공동주택에 대해서는 취득세와 등록세가 면제되고, 40㎡초과 60㎡ 이하의 공동주택에 대해서는 취득세와 등록세의 50% 감면

33) 주택소유기간을 평균3년으로 즉 3년에 한번 빈도로 이사하며, 주택소득 중 1세대 1주택의 비율을 70%로 그리고 보유기간 중의 연간 평균주택가격상승율을 15%로 가정하였음

세목	일반원칙	비과세 및 감면
종합 토지세	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기본세율:0.2-5%(지방세법 제234조의16) -종합합산가세(주거용토지포함):0.2%(2천만원이하)-5%(50억초과)초과누진율 적용 -별도합산과세: 0.3%(1억원이하)-2%(500억초과) -분리과세:자영농지등(0.1%),골프장등(5%), 기타(0.3%) ◦ 과표:지가공시및토지등의평가에관한법률에 의한 개별공시지가(개별공시지가가 없는 토지의 경우에는 토지가격비준표를 사용하여 산정한 지가를 말함)에 내무부장관이 결정한 기준에 의거 지방자치단체의 장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정한 가격(지방세법 제234조의 15, 동법시행령 194조의 16) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 분리과세대상토지(지방세법 제234조의15, 동법시행령 194조의15) -한국토지공사가 한국토지공사법에 의해 타인에게 공급할 목적으로 소유하고 있는 토지로 취득후 5년 이내 용지조성사업 또는 건축에 착공한 토지 -대한주택공사가 대한주택공사법에 의해 타인에게 주택이나 대지를 분양 또는 임대를 목적으로 소유하고 있는 토지(임대한 토지 포함)로서 취득후 5년이내 용지조성사업 또는 건축을 착공한 토지 -주택건설촉진법상의 등록업자가 주택을 건설하기 위하여 사업계획의 승인을 받은 토지로서 승인을 받은 날부터 분양이 완료될 때까지 소유하고 있는 토지 ◦ 국가 등에 대한 비과세(지방세법 제234조의11) -국가· 지방자치단체· 지방자치단체조합· 외국정부 등에 속하는 토지에 대해서는 종합토지세 면제 -국가· 지방자치단체 및 지방자치단체조합이 1년이상 공용 또는 공공용으로 사용하는 토지에 대하여 종합토지세 면제 ◦ 임대주택에 대한 감면(조세특례제한법 제100조) -주택사업자가 임대할 목적으로 건축한 전용면적 60㎡ 이하인 10세대 이상의 임대주택은 지방세법 제234조의15의 규정에 의하여 산출된 토지의 가액에서 감세대상 토지가액의 50%를 공제
재산세	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기본세율 및 과표: 주택에 대한 세율은 0.3%(1,200만원이하)-7%(4,000만원초과)이고 과표는 과세시가표준액임(지방세법 제 187조, 제188조) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가 등에 대한 비과세(지방세법 제183조) -국가· 지방자치단체· 지방자치단체조합· 외국정부 등에 속하는 재산에 대해서는 비과세 -국가· 지방자치단체 및 지방자치단체조합이 1년이상 공공 또는 공공용으로 사용하는 재산에 대해서는 비과세 ◦ 주택사업자가 임대할 목적으로 건축한 전용면적 60㎡ 이하로 구획된 10세대 이상의 임대주택에 대해서는 산출된 세액의 50% 경감(근로자의주거안정과목돈마련지원에관한법률 제9조)
부가 가치세	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기본세율 및 과표: 기본세율 10%, 과표는 공급한 재화 또는 용역에 대한 대가 또는 시가(부가가치세법 제13조, 제14조) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부가가치세 면세(부가가치세법 제12조, 동법시행령 제34조, 제38조) -주택과 이에 부수되는 토지의 임대용역으로서 그 면적이 건물이 정착된 면적의 5배를 초과하지 않는 경우에 한함 -국가· 지방자치단체· 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역 -국민주택의 경우에는 1호 또는 1세대당 85㎡ 이하인 규모 이하 주택의 건설용역(조세특례제한법 제106조, 동법시행령 106조)

세목	일반원칙	비과세 및 감면
양도 소득세	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기본세율 및 과표: 기본세율 9.36%, 미등기양도자산세율은 60%, 과표는 양도소득에서 양도소득기본공제를 차감한 금액 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공공사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면(조세특례제한법 제77조) <ul style="list-style-type: none"> - 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법이 적용되는 공공사업에 필요한 토지 등을 당해 공공사업의 시행자에게 양도함으로써 발생하는 소득 및 도시재개발법에 의한 도시재개발구역안의 토지 등을 동법에 의한 사업시행자에게 양도함으로써 발생하는 소득에 대해서는 양도소득세의 10%를 감면 - 다만, 당해 토지 등에 속한 사업지역에 대한 사업인정고시일부터 소급하여 2년이전에 취득한 토지 등을 2003년 12월 31일 이전에 양도함으로써 발생하는 소득이어야 함 ◦ 신축임대주택에 대한 양도소득세 감면(조세특례제한법 제97조의 2) <ul style="list-style-type: none"> - 임대주택법에 의해 1999년 8월 20일 이후 신축한 건설임대 및 매입임대 목적의 국민주택(이에 부수되는 당해 건물연면적의 2배 이내의 토지를 포함)을 5년 이상 임대한 후 양도하는 경우 당해 주택을 양도함으로써 발생하는 소득에 대해 양도소득세 면제 ◦ 장기임대주택에 대한 양도소득세 감면(조세특례제한법 제97조) <ul style="list-style-type: none"> - 1986년 1월 1일 이후 신축한 국민주택(이에 부수되는 당해 건물연면적의 2배 이내의 토지를 포함)을 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시하여 5년 이상 임대한 후 양도하는 경우 당해 주택을 양도함으로써 발생하는 소득에 대한 양도소득세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면 - 다만, 임대주택법에 의한 건설임대주택 중 5년 이상 임대한 임대주택과 동법에 의한 매입임대주택 중 1995년 1월 1일 이후 취득 및 임대를 개시하여 5년 이상 임대한 임대주택 및 10년 이상 임대한 임대주택의 경우 전액 감면 ◦ 비과세양도소득(소득세법 제89조, 동법시행령 제154조) <ul style="list-style-type: none"> - 3년 이상 보유한 1세대1주택(고급주택제외)과 이에 부수되는 토지로서 건물이 정착된 면적에 지역별로 대통령령이 정하는 배율을 곱하여 산정한 면적 이내의 토지의 양도로 인하여 발생하는 소득 ◦ 기타 <ul style="list-style-type: none"> - 미분양주택에 취득자에 대한 양도소득세 감면(조세특례제한법 제98조) - 신축주택의 취득자에 대한 양도소득세의 감면(조세특례제한법 제99조) - 신축주택의 취득을 위한 주택양도에 대한 양도소득세의 감면(조세특례제한법 제98조)

(라) 주택청약제도 및 청약관련 저축제도

주택청약제도란 주택청약관련 예금 또는 저축을 일정금액 예치하고 일정기간이 경과하면 공공부문 또는 민간주택업자가 공급하는 주택을 청약할 수 있는 제도이다(주택법 제75조, 주택공급에관한규칙 제5조). 이는 분양가 규제로 인해 분양주택의 당첨 후 자본이득을 취득할 수 있던 시기에 실수요자에게 청약의 기회를 부여하기 위해 고안된 제도로 국가적으로는 부족한 주택금융재원을 조성하고, 개인적으로는 주택마련을 위한 분양자격을 부여하는 데 그 의의가 있다.

<표 III-14> 청약관련 저축제도

	청약예금	청약부금	청약저축
가입 자격	만20세이상 개인 혹은 20미만의 세대원이 있는 세대주 (전은행을 통하여 청약예금, 청약부금, 청약저축 중 1인1계좌)		무주택세대주(1세대 1계좌, 당해주택건설지역거주자)
계약 기간	1년 (1년 경과시마다 자동 재예치)	○정액적립식: 2,3년제 ○자유적립식: 2,3,4,5년제	국민주택 등의 입주자로 선정시까지
월납 입금	-	○정액적립식: 매월 정액납입(최저10만원이상) ○자유적립식: 매월 5~50만원 자유롭게 납입	매월 2만원~10만원 자유롭게 납입
예치 금액	○서울·부산 -85㎡이하: 300만원 -85~102㎡이하: 600만원 -102~135㎡이하: 1,000만원 -135㎡초과: 1,500만원 ○기타광역시 -85㎡이하: 250만원 -85~102㎡이하: 400만원 -102~135㎡이하: 700만원 -135㎡초과: 1,000만원 ○기타 시·군 -85㎡이하: 200만원 -85~102㎡이하: 300만원 -102~135㎡이하: 400만원 -135㎡초과: 500만원	○서울·부산: 300만원 ○기타광역시: 250만원 ○기타 시·군: 200만원	-

청약관련 예금 및 저축으로는 청약예금, 청약부금 및 청약저축이 있다. 청약예금은 일정금액의 목돈을 일시에 정기예금으로 예치하여 일정기간이 경과되면 민영주택(85㎡이하 가입자는 민간건설중형국민주택 포함)청약이 가능한 저축이다. 청약부금은 적금형식으로 매월 일정금액 범위내에서 불입하여 그 납입인정금액이 지역별 청약예금 예치금액 이상이고 일정기간이 경과되면 전용면적 85㎡이하의 민영주택 및 민간건설 중형국민주택 청약이 가능한 저축이다. 청약저축은 적금형식으로 매월 일정금액 범위내에서 불입하여 일정기간이 경과하면 국민주택 및 민간건설 중형국민주택 청약권이 부여되는 저축이다. <표 III-14>는 이러한 청약관련 저축의 종류별 가입자격, 계약기간, 월납입금 및 예치금액을 나타내고 있다.

청약관련 저축가입자의 현황을 살펴보면 기존의 청약관련저축 가입자수는 2003년 6월 현재 595만 구좌이다(<표 III-15> 참조).

<표 III-15> 주택청약관련 저축가입자 동향

(단위: 좌)

연도	계	청약저축	청약예금	청약부금
1995	2,208,060	634,740	725,244	848,076
1996	2,074,268	516,467	693,844	863,957
1997	2,248,232	447,497	808,705	992,030
1998	1,391,289	273,923	529,789	587,577
1999	1,605,962	289,836	677,502	638,624
2000	3,791,328	317,249	1,560,517	1,913,562
2001	3,748,650	456,858	1,418,585	1,873,207
2002	5,240,487	789,858	1,946,998	2,503,631
2003.6	5,948,353	1,074,738	2,237,692	2,635,923

자료 : 건설교통부 주택도시국

1999년 5월부터 가구주 제한 등이 폐지되고 2000년 3월 이후 청약예금 및 청약 부금 취급기관을 기존 주택은행 독점에서 일반 시중은행으로 확대하면서 수신금 리 및 유치경쟁 심화로 예금 가입자수가 급증하였으나, 1년이후인 2001년 3월부터는 가입자수가 점차 감소 추세를 보이고 있다.³⁴⁾ 그러나 주택청약저축은 소형 주택에 대한 선호도 증가로 외환위기 이후 가입자수가 꾸준히 증가하여 2003년 6월 현재 107만좌에 이르고 있으며, 이는 2000년말 31만좌의 3.4배에 해당하는 수치이다.

(마) 주택선분양제도

주택선분양제도는란 주택이 완공되기 이전에 입주자에게 분양하고 주택가격의 80%정도를 완공이전에 납부토록하여 건설금융에 충당하는 제도이다. 이는 주택 공급에관한규칙 제7조(입주자모집시기 및 조건) 및 제26조(입주금의 납부)에 의거하여 운용되고 있다.

과거 주택의 대량공급정책 하에서 정부는 주택공급규칙에 의거하여 사업시행자에게 선분양을 허용하고 소비자의 자금 동원을 허용하였다. 즉 사업주체가 주택이 건설되는 대지의 소유권을 확보하고, 대한주택보증주식회사로부터 분양보증을 받으면 착공과 동시에 입주자를 모집하고 주택이 완공되지 않은 상태에서 입주자의 자금을 동원할 수 있게 허용한 것이다.

주택선분양제도는 주택공급에관한규칙에 의거하여 주택청약제도 및 청약관련 저축제도, 분양가격규제, 전매제도 등과 연계되어 있으며, 주택건설촉진법(주택법)에 의거하여 분양보증제도와 연계되어 있다.

주택공급제도상 선분양은 허용사항이다. 그러나 선분양제도는 주택이 절대적으로 부족하고 주택금융이 미비한 여건 하에서 주택수요를 사전에 확보해 주고 주택의 완공까지 단계적으로 자금을 조달해줌으로써 주택사업의 안전성을 높여

34) 윤주현. 2002. 「주택·토지시장의 동향 및 전망」. 국토연구원.

건설업체를 지원하여 왔다. 따라서 현실적으로는 거의 모든 업체가 선분양을 선호하고 또한 실제로 선분양에 의해 주택건설사업을 시행하고 있다.

(바) 주택가격의 규제

① 분양가격의 규제

1970년대 중반 주택가격 상승으로 인한 주택투기 확산, 주택수급의 불균형이 심각해지면서 신규주택에 대한 투기수요가 확산되고 분양가격이 상승하였다. 이에 정부는 주택가격의 상승을 방지하고 무주택자의 주택구입을 용이하게 하기 위하여 1977년 8월부터 아파트분양가격을 규제하였다. 즉 주택건설사업계획서에 주택가격을 포함시켜 주택건설사업자가 지방자치단체의 승인을 받도록 함으로써 사업계획의 대상이 되는 모든 주택에 전면적으로 분양가격을 규제하였던 것이다.

분양가격의 규제는 크게 분양가격의 상한선을 정한 상한가격규제 시기와 건축비의 상한가격을 규제하되 이를 매년 인상 조정할 수 있도록 한 원가연동제 시기로 구분할 수 있다. 1977년부터 1989년 11월까지의 행정지도가격으로 일률적으로 상한가를 적용했고, 1989년 11월부터 분양가격을 주택생산비(택지비와 건축비)에 연동시키는 원가연동제를 시행하였다. 그러나 주택보급률의 상승과 1990년대 초반 이후 지속된 주택가격의 안정에 힘입어 1995년이후 점진적인 분양가격 자율화가 추진되었고, 1999년 1월 이후 국민주택기금 지원 받는 전용면적 60㎡ 이하 주택을 제외한 모든 주택에 대하여 분양가격이 자율화되었다(<표 III-16> 참조). ‘주택분양가원가연동제시행지침’의 폐지(1998.12) 이후 전용면적 60㎡ 이하의 주택에 대한 분양가 규제는 ‘국민주택기금운용및관리규정’에서 규제하고 있다. 사업계획 승인 후 국민주택기금을 지원 받아 건설하는 전용면적 60㎡ 이하의 분양주택에 대해서는 ‘택지비’와 ‘건축비 상한가격’의 범위 내로 분양가격을 제한하고 있다(국민주택기금운용및관리규정 제31조). 이 때 택지비의 경우 공공택지는 공급가격을, 민간택지는 감정가격 또는 장부가격을 적용하되 필요한

비용이 가산되며, 건축비는 물가상승 등을 고려하여 건설교통부장관이 매년 고시하도록 하고 있다.

<표 III-16> 주택분양가격제도의 변천과정

연 도	내 용
1982~ 1989.10	1985년 9월 이전에는 평당 105만원, 이후에는 국민주택규모 초과는 평당 134만원, 국민주택규모 이하는 평당 126.8만원으로 지자체가 행정지도
1989. 11	공동주택의 분양가격을 택지비+건축비(적정이윤 포함)로 규제하는 원가연동제 도입
1995. 11	강원·충북·전북·제주의 전용면적 25.7평 초과 주택과 수도권 이외 지역에서 공공택지 및 자금지원 없이 공정이 80%에 달한 이후 분양하는 주택은 자율화
1996. 7	단독·연립주택 및 25.7평 초과 철골조 아파트는 자율화
1997. 1	강원·충북·전북·제주의 25.7평 이하 주택과 대전·충남·경북·경남의 25.7평 초과 주택은 자율화
1997. 6	수도권 이외 지역은 전면 자율화. 수도권 지역의 철골조 및 후분양주택은 자율화
1998. 2	민간사업자 보유택지에서 건설하는 아파트는 자율화
1998. 10	수도권의 25.7평 초과 공공택지에 건설하는 아파트는 자율화
1999. 1	분양가격 전면 자율화. 다만, 국민주택기금을 지원 받아 건설하는 전용면적 18평 이하 주택에 대해서는 주택은행(현 국민은행)에서 분양가격을 심사

자료 : 건설교통부. 2002.6. 「주택업무편람」. pp63-64.

② 공공임대주택의 가격규제

공공임대주택에 대해서는 임대무기간, 분양전환가격 및 임대료를 규제하고 있다. 우선 공공임대주택(5년제)과 중형임대주택(5년제)은 5년, 국민임대주택은

규모에 따라 50㎡ 이하는 20년, 60㎡ 이하는 10년으로 임대 의무기간을 설정하고 있다. 그러나 공공임대주택(5년제)과 중형임대주택(5년제)은 임대 의무기간의 1/2 이 경과한 후 임대사업자와 임차인이 합의하는 경우 당해 세대에 대하여 시장 등에게 신고한 후 매각이 가능하다. 이 때 공공임대주택(5년제)과 중형임대주택(5년제)의 분양전환가격은 건설원가와 감정평가가격의 평균금액으로 설정하도록 되어 있으며, 지난 20년(1982-2001년) 기간 중 건설된 공공임대주택은 137만호이며, 이 중 약 22%인 29만 6천호가 분양 전환되었다.

<표 III-17> 공공임대주택의 임대료 산정방식

구 분	산정방식
임대보증금	(입주자 모집공고 당시의 주택가격-국민주택기금융자금)× 일정비율
임대료	감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 국민주택기금 이자, 자기자금에 대한 이자의 일정비율의 합계

공공임대주택은 건설교통부장관이 고시하는 표준임대보증금 및 표준임대료를 적용하고, 그 외의 임대주택은 사업자가 자율적으로 결정하도록 되어 있으며(임대주택법 제14조, 동법 시행령 제12조), 임대보증금과 임대료 산정방식은 <표 III-17>과 같다. 이 때 임대보증금 및 임대료 인상은 연 5% 범위내로 제한하고 있다.

(사) 재고주택의 관리제도

우리나라 재고주택의 관리 및 리모델링을 위한 제도는 규제적 성격의 제도가 근간을 이루는 가운데 부분적인 금융 및 조세상의 지원이 보조적인 역할을 하고 있으며 재고주택의 관리와 관련된 제도는 <표 III-18>과 같다.

<표 III-18> 주택 관리 및 리모델링을 위한 제도 현황

구분	적용 대상	주요 내용	성격	관련 법
유지관리	· 300세대 이상 공동 주택 또는 150세대 이상으로 서 승강기가 설치되어 있거나 중앙 집중 난방을 채택한 공동 주택	· 의무 관리 대상 · 장기 수선계획 및 특별수선충당금 적립 의무	규제	주택법 · 공동주택 관리령
리모델링	· 20세대 이상 공동 주택 (공동 주택 관리령 적용 대상 주택)	· 건축후 10년이상 : 대수선 · 건축후 20년이상 : 증축	규제완화	주택법 · 공동주택 관리령
노후 불량 주택 개량	· 주거 환경 개선 지구 또는 지구 외의 노후 불량 주택. · 주로 다세대, 단독 등 주택을 대상	· 건축 기준의 완화 · 주택 개량비 저리 용자 · 국비 및 지방비 보조를 통한 기반 시설 설치	규제완화 및 지원 (금융 및 보조)	도시 및 주거 환경 정비법 (구 주거환경 개선을 위한 임시 조치법)
기타	· 신축 후 7년 이상 된 단독 주택	· 지붕 및 외벽 단열, 이중창 개수, 바닥 단열, 보일러 교체 및 배관 공사 등 단열 시공에 대한 용자	지원 (금융)	에너지 이용 합리화법
	· 국민 주택 이하 규모의 주택 리모델링 · 주로 공동 주택 대상	· 리모델링 시공비의 부가 가치세 면제	지원 (조세)	조세제한 특별법

재고주택의 유지관리에 있어서 300세대 이상 또는 승강기가 있거나 중앙난방 방식의 150세대 이상 대규모 공동주택단지가 의무적 관리 및 장기수선계획의 수립과 시행 대상이 된다. 리모델링에 있어서는 20세대 이상의 공동주택에 대하여 건축년도에 따라 대수선과 증축을 허용하고 있다.

또한 주거환경개선을 위한 노후불량주택의 개량을 위하여 건축규제의 완화와 금융 및 보조금 등의 지원이 제공되고 있다. 기타 리모델링 관련 지원책으로는 「에너지이용 합리화법」에 의거 준공 후 7년이 경과한 단독주택에 대해서 단열 개수 사업을 지원하는 제도와 2004년부터 시행 예정인 국민주택 규모 이하의 주

택 리모델링에 대한 부가가치세를 감면하는 제도가 있다.

현행 주택의 관리관련 법제는 주택법, 공동주택관리령, 집합건물소유및관리에 관한법률, 시설물 안전관리 특별법, 도시및주거환경정비법 등으로 여러 법령에 산재되어 있다. 도시및주거환경정비법에 의한 주거환경개선사업은 재고관리나 조기 노후화 방지 차원보다는 열악한 주거환경에서 생활하는 저소득층에게 최소한의 주거서비스를 제공하기 위한 지원의 성격을 띤다.

공동주택의 리모델링을 활성화하기 위한 제도는 2001년이후부터 마련되기 시작하여 지금까지 네 차례의 관련법 개정이 이루어졌으며, 그 내용은 <표 III-19> 과 같다.

<표 III-19> 리모델링 활성화 관련 제도 개선 사항

관련 법령	개정 및 발효일자	주요 관련 내용
건축법 시행령· 시행규칙	2001.9.15, 9.28	- 리모델링 용어 정의, 건축기준의 완화 등
공동 주택 관리령	2002. 3. 25	- 부대 복리시설 변경, 리모델링을 위한 대수선·증축 허용, 노약자·장애인을 위한 경미한 리모델링 추진 등
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령	2003. 1. 1	- 리모델링지구 도입, 용도지구 내 층수 및 규모 제한 완화
주택법 및 시행령	2003. 4월말(개정) 2003.11월말 (발효예정)	- 리모델링 조합설립, 입주자 동의 및 매수청구권 부여, 전용 면적 변경시 지분 배분특례, 하자 보수 책임 부여 등

2001년 9월에 「건축법 시행령」 과 「시행규칙」 의 개정을 통하여 리모델링에 대한 개념 규정과 관련 건축 기준의 적용을 완화하였다. 2002년 3월에는 「공

동주택 관리령」을 개정하여 10년 이상 경과된 공동주택은 대수선, 20년 이상인 경우는 증축을 허용할 수 있도록 하였으며, 주민이 동의한 경우 부대복리시설의 변경도 가능하도록 하였다. 2003년 1월에 개정 발효된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 용도지구로서 리모델링지구제도를 도입하였으며, 2003년 11월 발효 예정인 개정 「주택법」에서는 주민 80% 동의시 리모델링 조합의 설립과 전용면적 변경시의 지분 배분에 대한 특례 등을 규정하였다.

2) 새로운 정책의 도입

2002년말 현재 전국 평균 주택보급률이 100%를 상회하여 주택의 양적 부족문제가 완화되었다. 이에 따라 정부는 과거 주택대량공급 중심의 주택정책에서 부분적으로는 저소득층의 주거안정 및 정책수혜계층의 형평성을 제고하는 방향으로 정책을 선회하고 있다. 이를 실천하기 위한 수단으로 장기 공공임대주택 공급의 확대, 국민기초생활보장제도의 도입, 주택법의 제정, 그리고 최저주거기준의 도입 등이 추진되고 있다.

(1) 장기 공공임대주택 공급확대

(가) 장기 공공임대주택의 재고현황

최근 들어 소득계층간 분배의 중요성이 강조되면서 저소득층의 주거복지 향상과 주거 불평등을 해소하려는 욕구가 점차 증대되고 있다. 이러한 상황에서 저소득층이 저렴하고 안정적으로 거주할 수 있는 임대기간 10년 이상인 장기 공공임대주택 재고비율은 전체 주택의 2.3%³⁵⁾에 불과하여 선진국의 10~40%에 비하여 크게 부족한 실정이다.

35) 재고기준으로는 약 29만호로 2.3%이나, 건축허가 기준으로는 약 40만호로 3.4% 수준임

<표 III-20> 공공임대주택 재고현황(2002년말 기준)

(단위 : 호)

장기임대주택				단기임대주택				총 계
영구임대	50년제 공공임대	국민임대	소 계	5년제 공공임대	사원임대	매입임대	소 계	
190,077	87,828	10,828	288,733	605,631	38,412	88,701	732,744	1,021,477

(나) 장기 공공임대주택 150만호 공급계획

정부는 국민 주거안정을 위해 향후 10년간(2003~2012년) 주택 500만호를 공급할 계획이다. 당초에는 저소득층의 주거안정을 위해서 공급 목표량 중 100만호만을 장기임대주택인 국민임대주택으로 공급할 계획이었다. 그러나 저소득층 주거문제의 심각성을 고려하여 기 수립된 국민임대주택 100만호 공급계획과 더불어 10년제 공공임대주택 50만호를 추가로 공급하는 계획을 2003년 9월에 발표하였다.

구체적인 계획의 내용을 보면, 국민임대주택 100만호는 대한주택공사와 지방 자치단체가 재정과 국민주택기금의 지원을 받아 시중 임대료의 절반 수준에 최장 30년 임대기간으로 공급하며, 10년제 공공임대주택 50만호는 민간부문에서 국민주택기금을 장기·저리로 지원 받아 10년이상 임대기간으로 공급하도록 하고 있다.

<표 III-21> 장기 공공임대주택 건설계획

(단위 : 만호)

구 분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	합 계
국민임대주택 100만호	8	10	10	11	11	10	10	10	10	10	100
장기임대주택 50만호	-	3	5	6	6	6	6	6	6	6	50

자료 : 건설교통부

국민임대주택은 저소득계층의 소득수준을 고려하여 주택규모 및 지원수준에

따라 I,II,III 유형의 3가지 형태로 다양하게 공급한다. I 유형은 14~15평 규모이며, 재정 40%, 기금 40%, 입주자 10%, 시행자 10% 부담으로 공급한다. II 유형은 16~18평 규모이며, 재정 25%, 기금 40%, 입주자 25%, 시행자가 10%를 각각 부담하며, III유형은 19~20평 규모이며, 재정 10%, 기금 40%, 입주자 40%, 시행자 10% 부담으로 공급한다. 10년제 공공임대주택에 대한 국민주택기금 지원 중 상당부분은 현행 5년제 공공임대주택에 대한 지원의 대체를 통하여 이루어질 것으로 판단된다.

국민임대주택은 월소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 일정수준 이하인 무주택 세대주에게 공급하며, 장기 공공임대주택은 무주택 세대주에게 공급할 예정이다.

민간부문에서 담당하는 10년제 공공임대주택의 원활한 공급을 위하여 택지 및 국민주택기금 지원에 대하여 인센티브를 확대하였다. 건설비용 절감을 위하여 10년제 공공임대주택에 대한 택지공급 가격을 종전보다 10% 포인트 인하하며, 국민주택기금 용자금리를 종전보다 1% 포인트 인하한다.

<표 III-22> 택지 및 기금 지원조건의 조정

구 분		현행 5년제 공공임대주택	향후 10년제 공공임대주택
택지	60㎡ 이하	조성원가의 70%	조성원가의 60%
	85㎡ 이하	조성원가의 70~95% - 수도권 95% - 부 산 90% - 광역시 80% - 지 방 70%	조성원가의 60~85% - 수도권 85% - 부 산 80% - 광역시 70% - 지 방 60%
기금	용자금리	3(18평)~5.5%(25.7평)	3(18평)~4.5%(25.7평)
	상환조건	8년이내 거치 10년상환(중형)	10년이내 거치 20년상환

자료 : 건설교통부

장기 공공임대주택을 공급하는 택지지구는 사회적 혼합(social mix)이 이루어져 다양한 계층이 더불어 살 수 있도록 40% 정도는 장기 공공임대주택을 공급하고 나머지는 분양주택 등을 공급할 계획이다. 이를 위하여 주거혼합 모형에 대한 표준설계기법을 개발하여 한 단지 또는 한 동에 여러 평형의 분양 및 임대주택을 혼합 배치하고 평형도 다양화하도록 구상하고 있다. 이와 더불어 정부는 과거 공공임대주택이 서민층의 생활권과 괴리되었던 점을 감안하여 다양한 임대수요 충족을 위해 도심지 내에서 직주근접형 공공임대주택을 확보하는 방안도 검토하고 있다.

(다) 택지 및 금융 소요

① 택지 소요량

주택공급을 위한 택지의 확보문제는 지방보다는 사실상 수도권 문제로 귀착된다. 장기 공공임대주택 150만호 중 상대적으로 주택문제가 심각한 수도권에 절반을 할당하고 나머지 절반은 지방에 공급한다고 할 때, 다양한 계층이 입주할 수 있도록 하는 사회적 혼합(social mix)을 감안하면 수도권에서 필요한 택지는 약 4,200만평 정도로 추정된다. 현재 수도권에서 택지개발예정지구 등을 통하여 이미 확보된 택지가 약 800만평 정도이므로 추가로 필요한 택지는 약 3,400만평이 된다. 정부는 장기 공공임대주택 공급계획을 수립하면서 수도권에서 향후 필요한 택지를 차질 없이 공급하기 위하여 중소규모 택지개발사업과 더불어 3~4개의 신도시를 개발할 구상을 밝히고 있다.

② 금융 소요액

향후 10년간 장기 공공임대주택 150만호 공급을 위해서는 재정 및 국민주택기금이 상당액 소요될 것으로 추정된다. 우선 국민임대주택 100만호 공급을 위해서 2002년 불변가격 기준으로 재정이 연평균 1조 2,200억원, 국민주택기금이 연

평균 2조 2,400억원 소요될 것으로 예상된다. 또한 10년제 공공임대주택 50만호 공급을 위해서는 국민주택기금이 연평균 2조 6,300억원 소요될 것으로 추정된다.

국민임대주택 공급을 위한 총사업비와 재정 및 기금 소요액을 추정해 보면 <표 III-23>과 같다. 향후 10년간 국민임대주택 100만호를 공급하기 위해서는 총 56조 1,039억원의 재원이 소요될 것으로 추정된다. 유형별로 보면, I 유형은 13조 6,206억원, II 유형은 16조 5,393억원, III 유형은 25조 9,440억원의 소요가 예상된다. 연차별로 2003년은 연간 4조 4,883억원, 2006~2007년간은 연간 6조 1,714억원, 그 외 연도에는 연간 5조 6,104억원이 소요될 것으로 추정되며 향후 10년간 총 소요재원 중 재정 소요금액은 12조 1,775억원으로 추정된다.

<표 III-23> 국민임대주택 건설 총 소요재원¹⁾ 추정

(단위 : 억원)

구 분	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	합 계
I 유형 ²⁾ (14~15평)	10,896	13,621	13,621	14,983	14,983	13,621	13,621	13,621	13,621	13,621	136,206
II 유형 ³⁾ (16~18평)	13,231	16,539	16,539	18,193	18,193	16,539	16,539	16,539	16,539	16,539	165,393
III 유형 ⁴⁾ (18~20평)	20,755	25,944	25,944	28,538	28,538	25,944	25,944	25,944	25,944	25,944	259,440
합 계	44,883	56,104	56,104	61,714	61,714	56,104	56,104	56,104	56,104	56,104	561,039

주 : 1) 연차별 소요재원은 발생기준이 아닌 당해연도 주택건설 계획호수 기준으로 산출하고, 평당 건설원가는 324.3만원(국민임대주택에 대한 재정지원 기준)을 적용

2) I 유형의 기준평수는 14평형

3) II 유형의 기준평수는 17평형

4) III 유형의 기준평수는 19평형

유형별로 보면, I 유형은 5조 4,482억원, II 유형은 4조 1,348억원, III 유형은 2조 5,944억원의 소요가 예상된다. 연차별로는 2003년은 연간 9,742억원, 2006~2007년간은 연간 1조 3,395억원, 그 외 연도에는 연간 1조 2,177억원이 소요될 것으로 추정된다.

<표 III-24> 재정 소요금액 추정(국민임대주택 건설)

(단위 : 억원)

구 분	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	합 계
I 유형	4,359	5,448	5,448	5,993	5,993	5,448	5,448	5,448	5,448	5,448	54,482
II 유형	3,308	4,135	4,135	4,548	4,548	4,135	4,135	4,135	4,135	4,135	41,348
III 유형	2,076	2,594	2,594	2,854	2,854	2,594	2,594	2,594	2,594	2,594	25,944
합 계	9,742	12,177	12,177	13,395	13,395	12,177	12,177	12,177	12,177	12,177	121,775

향후 10년간 총 소요재원 중 국민주택기금 소요금액은 22조 4,416억원으로 추정된다. 유형별로 보면, I 유형은 5조 4,482억원, II 유형은 6조 6,157억원, III 유형은 10조 3,776억원의 소요가 예상된다. 연차별로 2003년에는 연간 1조 7,953억원, 2006~2007년간은 연간 2조 4,686억원, 그 외 연도에는 연간 2조 2,442억원이 소요될 것으로 추정된다.

2002년 국민주택기금 중 국민임대주택 지원금액은 1조 1,665억원이며, 2002년 대비 추가소요금액은 2003년에 연간 6,288억원, 2006~2007년간에는 연간 1조 3,021억원, 그 외 연도에는 연간 1조 777억원이 소요될 것으로 추정된다.

<표 III-25> 국민주택기금 소요금액 추정(국민임대주택 건설)

(단위 : 억원)

구 분	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	합 계
I 유형	4,359	5,448	5,448	5,993	5,993	5,448	5,448	5,448	5,448	5,448	54,482
II 유형	5,293	6,616	6,616	7,277	7,277	6,616	6,616	6,616	6,616	6,616	66,157
III 유형	8,302	10,378	10,378	11,415	11,415	10,378	10,378	10,378	10,378	10,378	103,776
합 계	17,953	22,442	22,442	24,686	24,686	22,442	22,442	22,442	22,442	22,442	224,416
2002년대비 추가소요액	6,288	10,777	10,777	13,021	13,021	10,777	10,777	10,777	10,777	10,777	107,766

한편, 10년제 공공임대주택 50만호는 국민주택기금의 지원을 받아서 민간부문이 공급한다. 현재 5년제 공공임대주택(60㎡ 이하) 및 중형임대주택(85㎡ 이하)에 대한 국민주택기금의 호당 지원액은 각각 4,500만원, 6,000만원이다. 향후 10년제 공공임대주택 공급시 주택규모는 소형(60㎡ 이하)과 중형(60㎡ 이하)의 비율을 5:5로 하고, 국민주택기금의 호당 지원액을 각각 4,500만원, 6,000만원 수준으로 유지한다고 가정할 때, 국민주택기금의 총 지원액은 26조 2,500만원으로 추정된다.

<표 III-26> 국민주택기금 소요금액 추정(10년제 공공임대주택 건설)

(단위 : 억원)

구 분	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	합 계
기금 소요	-	15,750	26,250	31,500	31,500	31,500	31,500	31,500	31,500	31,500	262,500

(2) 국민기초생활보장제도의 도입과 주거급여

(가) 국민기초생활보장제도 도입배경 및 의의³⁶⁾

1997년말의 경제위기는 대량실업과 빈곤인구를 양산하면서 우리 사회에 위기를 가져왔으며, 이에 제도적으로 대처할 사회적 안전망에 대한 인식이 고양되었다. 그러나, 기존의 생활보호법은 이러한 위기에 적절히 대처하는 사회안전망으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하여 새로운 공공부조제도의 도입이 절실히 요구되었다. 이를 1999년 9월 ‘국민기초생활보장법’을 제정하게 되었으며, 1년간의 준비기간을 거쳐 2000년 10월 1일부터 국민기초생활보장제도가 시행되었다. 이로써 해방 이후 우리나라 공공부조제도의 근간이 되어 온 생활보호법은 사라지고 국민기초생활보장법에 따라 새로운 공공부조제도가 시행되었다.

36) 고철·천현숙 외. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 국토연구원. pp74-75.

기존의 생활보호법이 지닌 한계를 극복하고 저성장 고실업 사회에 적합한 새로운 공공부조제도를 출범시킨 국민기초생활보장법은 다음과 같은 특색을 가진다. 첫째, 국민기초생활보장법은 최저생활을 보장받을 헌법상의 권리를 실체적으로 규정한 법률로서 큰 의의를 가진다. 둘째, 국민기초생활보장법은 근로능력 유무에 관계없이 소득과 재산이 일정 수준 이하인 모든 국민을 대상으로 상정하고, 전 대상자에 대해 최저생활 이상을 보장하도록 규정함으로써 공공부조제도가 최후의 안전망으로서 기능할 수 있는 요건을 갖추게 하였다. 셋째, 국민기초생활보장법은 보호가 필요한 절대빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되 종합적 자활·자립서비스의 체계적 지원을 통해 생산적 복지를 구현하는 적극적 복지제도이다. 즉 기초생활을 권리로서 보장하되 근로능력이 있는 사람에게는 노동의 기회를 부여함으로써 개인의 능력을 최대한 발휘하게 하여 자활을 촉구하는 근로연계형 복지제도의 성격을 가지고 있다.

(나) 선정기준 및 급여의 종류³⁷⁾

국민기초생활보장법 제 5조에서는 기초생활보장대상자를 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자로 규정하고 있다. 2002년까지 수급자 선정 기준은 소득기준과 재산기준, 부양의무자 기준으로 구성되어 있었으나 2003년부터 소득인정액을 도입하여 소득인정액 기준과 부양의무자 기준으로 구분된다.<그림 III-2> 참조). 우선, 소득인정액 기준을 충족시키려면 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성되는 소득인정액이 가구규모별 최저생계비 이하이어야 한다. 이 때, 최저생계비는 국민의 소득·지출수준과 수급자의 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 결정하도록 되어있으며 매 5년마다 새로 계측된다. 단, 비계측연도에는 계측연도의 최저생계비를 기준으로 물가상승률과 생활실태 변화 등을 감안하여 매년 중앙생활보장위원회에서 결정한다. 급여액은 가구별로

37) 보건복지부. 2003. 「국민기초생활보장사업안내(1)/조사·선정·급여·관리」.

산정된 소득인정액을 가구별 최저생계비와 비교하여 결정되며, 소득인정액 산정 방식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{소득인정액} &= \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액} \\ \text{소득평가액} &= \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{근로소득공제} \\ \text{재산의 소득환산액} &= (\text{재산} - \text{기초공제액} - \text{부채}) \times \text{소득환산율} \end{aligned}$$

변경 전('02년까지)	변경 후('03년부터)
- 소득평가액기준> 소득평가액
- 재산기준 · 금액기준 · 실물기준 (주택, 농지, 승용차)> 재산의 소득환산액 (실물기준 폐지)
- 부양의무자기준> ② 부양의무자 기준
	} ① 소득인정액 기준

<그림 III-2> 소득인정액 도입에 따른 수급자 선정기준

이러한 소득인정액 기준을 충족하더라도 수급자가 되려면 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자이어야 한다. 이러한 부양의무자 기준은 기존의 생활보호법에서부터 존재해 온 것으로, 국민 기초생활보장제도에서도 부양의무자 기준을 유지하는 대신 부양의무자가 부양 의무를 수행하지 않는 경우 국가가 먼저 급여를 지급하고 부양비를 징수하도록 하고 있다.

한편, 국민기초생활보장제도는 특례수급을 인정하고 있는데, 특례수급이란 일

반 수급자 선정기준을 초과한 자에게도 기초보장의 기회를 제공하는 것이다. 획일적인 기준으로는 다양한 개별 사례를 다 포괄할 수 없기 때문이다. 특례수급의 종류에는 수급권자 재산기준 특례, 부양의무자 재산기준 특례, 의료급여의 특례, 교육급여의 특례, 자활급여의 특례, 기타 타 법률 등에 의한 급여대상자(북한이탈주민, 일군위안부 및 사할린 동포)에 대한 특례가 있다.

국민기초생활보장제도에서 제공되는 급여는 생계·주거·의료·교육·장제·해산·자활급여 등 모두 7가지로 구성되어 있다. 이 중 생계급여와 주거급여는 현금급여(주거급여 중 유지수선 지원은 현물지급)로 의료·교육·자활급여의 특례자를 제외한 모든 수급자에게 지급(주거급여는 시설수급자 제외)되며, 나머지 급여는 각 해당사항에서 현금 또는 현물로 지급된다.

(다) 주거급여

국민기초생활보장법에서 주거급여를 교육, 의료와 같이 독립적인 영역으로 구분하여 기본적인 수준의 생활이 보장되어야 할 분야로 인정하고 있다. 물론 종래와 같이 생계급여에 주거비를 포함하되 지원대상 및 급여액을 확대하여 최저생계비이하의 빈곤가구가 주거수준을 높일 수 있는 기회를 제공할 수도 있다. 그러나 기본적인 주거생활을 유지하기 위한 주거비를 계상함을 전제로 최저생계비 정도의 소득을 보장하더라도 수급자가 주거소비를 줄이고 비주거부문의 소비를 늘리는 것이 가능하기 때문에 주거상태의 개선이 이루어지지 않을 수 있다. 여기에서 주거급여를 분리하여 신설한 이유를 찾을 수 있으며, 이는 기본적인 주거생활을 보장하기 위한 보다 확실한 장치로 빈곤가구가 주거수준의 향상을 꾀하는데 도움을 줄 것이다.³⁸⁾

국민기초생활보장법에 근거하여 지급되는 주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 기타 대통령령이 정하는 수급품을 지급하는 것으로 되어 있다. 우선 임차료지원은 월세임차료를 지급하거나 전세자금(임차보증금을

38) 김혜승. 2001. 「최저주거기준 미달가구의 임대료보조에 관한 연구」. 국토연구원. pp20-21.

포함함)을 대여하는 것으로 한다. 자가가구인 수급자와 타인 소유의 주택에 무료로 거주하는 수급자에 대해서는 유지수선을 지원한다.

<표 III-27> 2002년도 최저주거비와 주거급여

(단위 : 원, %)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거급여	39,010 (58.2%)	82,979 (74.8%)	112,644 (73.8%)	152,005 (79.2%)	165,310 (75.7%)	193,343 (78.5%)
주거급여	28,000 (41.8%)	28,000 (25.2%)	40,000 (26.2%)	40,000 (20.8%)	53,000 (24.3%)	53,000 (21.5%)
최저주거비(계)	67,010	110,979	152,644	192,005	218,310	246,343

주 : ()안은 최저주거비 대비 비율

자료 : 고철·천현숙 외. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 국토연구원. p85.

주거급여의 기본적인 운영방식은 보충급여의 원리(생계 및 주거급여 = 현금급여기준 - 개별가구의 소득평가액)에 의하여 최저주거비를 보장하는 것이다. 그러나, 실질적으로 이러한 최저주거비를 별도의 주거급여로 지급하고 있지 않으며, <표 III-27>에서와 같이 가구규모에 따라 일정금액으로 지급되는 주거급여 이외의 부분은 생계급여에 포함되어 지급되고 있다.³⁹⁾

(3) 주택법의 제정

1972년 제정된 「주택건설촉진법」은 그동안 열악했던 우리의 주택난을 해소하는데 크게 기여하였다. 주택건설촉진법은 제정 당시 78.2%(’70년)에 불과하던 주택보급률을 2002년 말 현재 100%를 상회할 정도로 크게 향상시키는 등 주택부족 문제를 해소하는데 기여하였다. 그러나 최근의 소득수준 향상 등에 따른 다양

39) 고철·천현숙 외. 전제서. p84.

한 주거수요를 충족하고, 저소득층의 주거안정을 위해 주거복지 기능을 제고하는 등 주거생활의 질적 측면을 향상시키고, 기존 주택을 관리하고 개선하는 측면에 한계가 있다는 의견이 제기되었다.

이에 따라 정부는 주택건설촉진법을 주택법⁴⁰⁾으로 전면 개편하였으며, 그 주요내용은 다음과 같다.

우선, 국민이 살기 좋은 주거생활을 영위할 수 있도록 하기 위한 국가 및 지자체의 역할을 강화하고, 주택시장의 원활한 기능 발휘와 주택산업의 건전한 발전을 도모하며, 무주택자 등에게 국민주택 규모의 주택이 우선적으로 공급될 수 있도록 하는 등 주거복지의무를 규정하면서 주택정책의 수립·시행시 유념해야 할 기본이념 및 정부의 역할을 제시하고 있다.

둘째, 매년 단계적으로 수립했던 ‘주택건설종합계획’을 장기적인 안목에서 주택정책을 일관성 있게 추진할 수 있도록 10년 단위의 장기계획인 ‘주택종합계획’으로 확대 개편하도록 하고 이에 따라 매년 계획을 수립·시행토록 하였다. 주택종합계획에는 향후 10년간(2003~2012년)의 주택정책의 목표 및 방향, 중장기 주택수급계획, 주거복지의 수준을 제고하는 내용과 특히 무주택 서민을 위한 주택공급 프로그램이 자세히 담기게 될 것이다. 중앙정부의 주택종합계획에 근거하여 시·도 또한 지역주택종합계획을 수립·시행하도록 함으로써 지자체별로 지역실정에 맞는 계획을 수립하도록 하였다.

셋째, 무분별한 공동주택 재건축사업으로 인한 환경파괴와 자원낭비를 최소화하도록 규정하고 있다. 기존주택을 고쳐 기능을 높일 수 있도록 리모델링조합의 설립 방법을 규정하고, 주민의 80% 동의만 확보하면 리모델링을 추진할 수 있도록 근거를 마련하였으며, 국민주택의 리모델링에 대해서는 국민주택기금에서 지원할 수 있도록 리모델링의 활성화를 도모하고 있다. 이를 위해 주택건설촉진법의 재건축 관련 규정을 도시및주거환경정비법으로 이관하였다.

넷째, 주택시장 안정을 위한 법적 근거를 마련하였다. 주택시장안정대책(2002.

40) 이 법은 2003년 4월 30일에 국회를 통과하였고 2003년 11월 30일부터 시행됨

9. 4)에서 발표한대로 청약통장을 다량 매수하는 자 등의 투기수요를 억제하기 위해 청약통장을 거래하는 양도자 외에 양수자도 처벌할 수 있도록 하였다. 처벌 수준도 투기과열지구내에서 분양권 전매를 하는 경우와 함께 현재 2년 이하 징역 또는 2천만원이하 벌금에서 3년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금으로 강화하였다.

다섯째, 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위할 수 있도록 하기 위해 건설교통부장관으로 하여금 최저주거기준을 설정·공고하도록 하였다. 이를 토대로 국가 및 지방자치단체는 최저주거기준 미달가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원할 수 있도록 하며, 최저주거기준 미달가구가 밀집한 지역에 대해서는 우선적으로 임대주택을 건설할 수 있도록 하였다.

(4) 최저주거기준의 도입

(가) 최저주거기준의 내용

정부는 주거빈곤 여부 및 주거지원 대상을 파악하기 위한 기반마련 차원에서 최저주거기준을 도입하였고(건설교통부 고시 제 2000-260호), 이를 보다 효과적으로 운용하기 위하여 법제화하였다(주택법 제5조의2, 제5조의3).

건설교통부가 2000년에 고시한 최저주거기준은 면적기준, 시설기준, 구조·성능·환경 기준으로 구성되어 있다. 면적기준은 가구원수에 따라 방의 수와 총주거면적을 다르게 규정하고 있다. 시설기준은 자녀의 나이 및 성별을 감안하여 침실분리 여부를 규정하고, 전용부엌 및 전용화장실의 확보 여부를 포함하고 있다. 구조·성능·환경 기준은 구조 강도 및 구조부의 재질을 규정하고, 방음·환기 등의 성능요인과 소음·진동 등의 환경요인을 포함하였다. 구체적인 내용은 <표 III-28>과 같다.

<표 III-28> 최저주거기준(건설교통부 고시 제 2000-260호)

면적기준 (K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실의 수)		
가구원수(인)	실(방) 구성 ¹⁾	총주거면적(m ²)
1	1K	12 (3.6평)
2	1DK	20 (6.1평)
3	2DK	29 (8.8평)
4	3DK	37 (11.2평)
5	3DK	41 (12.4평)
6	4DK	49 (14.8평)
7 이상	4DK	52 (15.8평)
시설기준		
- 부부침실 확보, 만5세 초과 자녀는 부부와 침실 분리, 만8세 이상 이성자녀는 침실 분리, 노부모 침실은 부부침실과 분리 - 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용부엌 및 전용화장실 확보		
구조·성능·환경 기준		
- 영구건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질일 것 - 적절한 방음·환기·채광·냉방·난방 설비를 갖출 것 - 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것		

(나) 최저주거기준 미달가구의 실태⁴¹⁾

최저주거기준 미달가구 종류를 <표 III-29>의 구분에 따라 정의하고, 최저주거기준 미달가구의 규모 및 주거실태를 파악한 결과, 그 규모가 매우 크며 주거실태도 열악한 것으로 나타났다.

여기에서의 최저주거기준은 2000년 건설교통부가 고시한 최저주거기준을 토대로 하되 시설기준을 강화한 것이며, 분석을 위해 이용한 자료는 2000년 인구주택총조사 자료이다.

41) 손경환·김혜승. 2003. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」. 국토연구원(건설교통부 수탁과제).

<표 III-29> 최저주거기준 미달가구의 종류 및 정의

구 분	개 념 정 의
면적 ¹⁾ 기준 미달가구(a)	- 사용방수 1개 및 사용면적 3.6평에 미달인 1인가구 - 사용방수 1개 및 사용면적 6.1평에 미달인 2인가구 - 사용방수 2개 및 사용면적 8.8평에 미달인 3인가구 - 사용방수 3개 및 사용면적 11.2평에 미달인 4인가구 - 사용방수 3개 및 사용면적 12.4평에 미달인 5인가구 - 사용방수 4개 및 사용면적 14.8평에 미달인 6인가구 - 사용방수 4개 및 사용면적 15.8평에 미달인 7인 이상 가구
시설기준 미달가구(b)	- 현대식 전용부엌 및 수세식 전용화장실을 확보하지 못한 가구
침실 ²⁾ 기준 미달가구(c)	- 부부침실 확보, 만5세 초과 자녀는 부부와 침실 분리, 만 8세 이상 異性자녀는 침실분리, 노부모 침실은 부부침실과 분리되어야 하는 기준에 미달하는 가구
면적 또는 시설기준 미달가구	(a) or (b)
시설 또는 침실기준 미달가구	(b) or (c)
침실 또는 면적기준 미달가구	(c) or (a)
면적, 시설 및 침실 모든 기준미달가구	(a) and (b) and (c)
계(면적 또는 시설 또는 침실 기준미달가구)	(a) or (b) or (c)

주 : 1) 인구주택총조사에서는 주거사용면적을 개개가가가 응답하도록 하지 않고 한 주택에서 주 인가구(혹은 대표가구)의 경우에만 답하도록 하고 있음. 이러한 제약 하에서 개개가가의 사용면적을 추정할 수 있는 방법은 주택의 총연건평을 각 가구의 사용방수 비율로 배분하는 방법을 생각할 수 있음. 따라서 각 가구의 사용면적을 다음과 같이 계산함

$$\text{가구사용면적} = \text{연건평} \times \frac{\text{각가구의 (사용방수 + 거실수 + 식당수)}}{\sum \text{동일주택거주 각가구의 (사용방수 + 거실수 + 식당수)}}$$

2) 여기에서의 침실수는 침실, 거실 및 별도로 차단된 식당까지를 사용방수로 포함한 경우 “총방수 기준”의 침실수임

① 최저주거기준 미달가구의 규모

2000년 현재 최저주거기준 미달가구는 3,344천가구로 전체 일반가구의 23.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 최저주거기준 미달가구는 현대식 부엌 및 수세식 화장실을 갖추지 못한 시설기준 미달가구가 2,485천가구(74.3%)로 가장 많으며, 면적기준 미달가구는 1,306천가구(39.1%), 침실기준 미달가구는 496천가구(14.8%)로 나타났다. 최저주거기준 미달가구의 5.3%인 176천가구가 시설, 면적 및 침실기준에 모두 미치지 못하는 심각한 주거상태를 보이고 있다(<표 III-29> 참조).

<표 III-30> 가구유형별 최저주거기준 미달가구의 규모

		일반 가구	혈연 가구	1인 가구	소년소녀 가정가구	편부 가구	편모 가구	노인 가구
가구수(천가구)		14311.8	11928.1	2224.4	18.7	220.0	903.7	523.3
주거기준미달가구수(천가구)		3344.0	2393.4	890.2	9.5	69.0	237.4	189.8
구분 (%)	면적기준미달가구(a)	39.1	48.4	12.3	41.7	46.8	42.9	10.8
	시설기준미달가구(b)	74.3	66.5	95.8	86.0	76.7	73.8	94.1
	침실기준미달가구(c)	14.8	21.3	1.6	19.9	17.2	18.8	2.7
	(a) or (b)	99.4	98.3	100.0	97.0	99.2	97.9	99.7
	(b) or (c)	81.3	71.7	95.8	91.3	82.3	80.9	95.5
	(c) or (a)	39.9	49.6	13.9	44.4	48.9	46.7	11.1
	(a) and (b) and (c)	5.3	7.1	3.2	11.5	10.4	9.4	1.1

자료 : 손경환·김혜승, 2003. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」. 국토연구원(건설교통부 위탁과제).

최저주거기준 미달가구의 규모를 가구유형별로 살펴보면 혈연가구의 20.1%, 1인가구의 40.0%, 소년소녀가장가구의 50.8%, 편부가구의 31.4%, 편모가구의 26.3%, 노인가구의 36.3%가 미달가구임을 알 수 있다. 특히 1인가구, 노인가구 및 소년소녀가장 가구의 경우 시설기준미달가구의 비중이 각각 95.8%, 94.1%, 86.0%로 일반가구에 비해 상대적으로 월등히 높게 나타났다(<표 III-30> 참조).

② 최저주거기준 미달가구의 주거실태

주거밀도를 나타내는 1인당 주거면적 및 방당가구원수의 경우 일반가구이면서 최저주거기준 미달가구는 각각 6.2평, 1.23인으로 나타났다. 전체 일반가구의 1인당 주거면적 및 방당가구원수가 각각 7.3평, 0.98인이므로 최저주거기준 미달가구의 주거밀도는 상당히 높은 편이다. 미달가구의 주택유형 분포는 단독 및 다가구 주택 거주가구비율이 83.8%로 전체일반가구 중에서 동일한 주택유형에 거주하고 있는 가구비율인 49.6%에 비해 월등히 높게 나타났다(<표 III-31> 참조). 아파트 대량공급 위주의 주택정책은 최저주거기준 미달가구의 주거향상에는 크게 기여하지 못하는 것으로 판단된다.

미달가구의 점유형태 분포를 살펴보면 자가거주율은 42.9%, 전세 22.5%, 보증부월세 18.7%, 월세 및 사글세 11.9%로 나타났다. 이는 전체 일반가구보다 자가거주율은 낮고 월세거주율은 2배 이상 높은 수치이다.

미달가구의 주거시설 현황의 경우 입식부엌을 갖추고 있는 가구비율이 71.2%, 수세식화장실을 갖추고 있는 비율은 29.1%, 온수목욕탕을 구비하고 있는 가구비율은 50.7%로 나타났다. 이는 전체 일반가구의 입식부엌, 수세식화장실 및 온수목욕탕 구비 가구비율인 93.9%, 87.0%, 87.4%에 비해 월등히 낮은 비율임을 알 수 있다. 미달가구가 거주하는 주택의 평균연령은 22.2년으로 전체 일반가구보다 약 9년이나 더 오래된 노후한 주택에 거주하고 있는 실정이다.

<표 III-31> 최저주거기준 미달가구의 주거실태

		일반가구	혈연가구	1인가구	소년소녀 가장가구	편부가구	편모가구	노인가구
기준미달 가구수(천가구)		3344.0	2393.4	890.2	9.5	689.9	237.4	189.8
평균 가구원수(명)		2.8	3.5	1.0	4.9	2.7	2.6	2.6
주거 면적 (%)	9평미만	35.0	28.1	51.8	70.1	47.4	43.0	9.3
	9-19평미만	43.9	47.5	35.5	23.6	38.0	40.4	48.8
	19-29평미만	16.8	19.5	10.4	4.7	11.8	13.6	33.6
	29-29평미만	3.2	3.8	1.6	1.1	2.1	2.2	6.5
	39평이상	1.1	1.2	0.6	0.4	0.8	0.8	1.9
주거면적평균(평)		13.1	14.1	10.4	8.1	11.4	12.1	17.9
1인당 주거면적평균(평)		6.2	4.6	10.4	5.0	4.5	5.0	7.7
사용 방수 (%)	1개	23.5	12.7	50.2	57.5	25.5	21.2	7.7
	2개	26.5	25.8	28.7	24.2	30.3	28.0	24.1
	3개이상	50.0	61.5	21.1	18.4	44.1	50.8	68.1
평균방수(개)		2.5	2.9	1.8	1.7	2.4	2.5	3.0
방당 가구원수(명)		1.23	1.41	0.71	1.31	1.41	1.29	0.96
주택 유형 (%)	단독	58.0	56.1	63.6	53.4	55.2	55.2	89.5
	아파트	6.0	8.0	0.7	3.0	7.1	9.7	1.4
	연립주택	1.8	1.9	1.4	1.6	1.8	1.5	0.6
	다가구용단독	25.8	25.5	24.8	31.6	28.9	26.4	5.8
	다세대주택	1.0	1.2	0.4	0.7	0.7	0.6	0.2
	오피스텔	0.1	0.1	0.2	0.2	0.5	0.1	0.0
	기타	7.3	7.2	9.0	9.4	5.9	6.5	2.4
점유 형태 (%)	자가	42.9	44.0	35.0	9.0	26.4	35.2	86.6
	전세	22.5	25.8	16.5	15.8	24.4	22.7	6.1
	보증부월세	18.7	18.4	19.8	24.4	27.7	25.8	2.6
	월세	5.9	3.9	13.2	17.9	8.7	6.1	1.1
	사글세	6.0	4.5	9.7	24.6	7.9	6.4	1.2
	기타	4.1	3.4	5.8	8.4	4.8	3.7	2.4
주거 시설 (%)	입식부엌	71.2	79.5	49.4	51.8	66.5	70.7	72.8
	수세화장실	29.1	36.2	9.0	18.1	26.6	29.6	7.7
	온수목욕탕	50.7	59.9	26.2	32.2	42.7	47.9	43.7
주택경과년수(년)		22.2	21.1	25.4	21.3	22.3	21.1	29.1

자료 : 손경환 · 김혜승, 2003. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」. 국토연구원(건설교통부 위탁과제).

2. 현행 주택정책의 문제점

1) 주택정책의 전반적 문제점

기존의 주택정책은 물량 확대에 중점을 둔 주택 중심 또는 공급 중심의 정책이었다. 정책의 기본목표는 ‘국민의 주거안정과 주거수준 향상’을 표방하여 표면상으로는 사람 또는 가구 중심으로 설정되었으나, 이를 실천하기 위한 구체적인 실천계획 및 정책수단은 대부분 주택 중심으로 설정되어 왔다. 이에 따라 주택공급계획, 정책수단, 배분체계, 주거환경 및 관리계획 등에서 여건변화에 대한 고려와 사람에 대한 배려가 상대적으로 부족하였다.

주택정책의 기본틀을 정책목표에서 출발하여 생산-배분-관리의 단계별로 주택정책수단을 연계하여 살펴보면, 현행 주택정책은 우선 정책목표와 수단간 연계성이 부족하고, 정책수단 적용에 일관성이 없으며, 정책집행 후 평가체계가 미흡하다. 주택공급계획 단계에서는 양적인 공급증대에 중점을 두어 내외부 여건변화 및 주택수요 변화에 대한 고려도 부족한 실정이다. 또한 생산된 주택을 누구에게, 어떤 방법으로 합리적으로 배분할 것인가 또는 주택공급 이외의 방법으로 주거수준 안정과 형평성을 제고하는 방안은 무엇인가 하는 목표계층의 설정과 배분계획이 소홀하였다. 마지막으로 신규공급 위주의 정책을 시행하여 기존 주택재고의 관리에 대한 관심 및 정책지원이 부족하였다. 특히, 공공주택의 경우 공급 이후 시설에 대한 관리는 어느 정도 이루어지고 있으나, 입주자에 대한 관리는 사실상 포기한 실정이다.

(1) 주택정책 목표의 구체성 결여 및 실천계획과의 연계성 부족

현황 분석에서 살펴보았듯이 선진국의 경우 주택정책의 일반적인 목표는 쾌적한 주택을 편리한 위치에서 적절한 가격으로 모든 국민이 소유 또는 거주토록

하는 데에 두고 있어서 추구하는 바와 그 내용이 구체적이다. 우리나라의 주택법 제1조에서는 주택정책의 목표를 ‘국민주거생활의 안정과 주거수준의 향상에 있다’고 규정하고 있어서 구체성이 결여되어 있다. 정책목표의 구체성 결여로 인하여 세부 실천계획은 주택의 양적 공급확대를 중심으로 설정·운용되어, 주거복지를 포함한 질적 고려는 거의 배제되어 왔다.

과거 주택정책의 실천계획을 시대별로 살펴보면, 1960년대 초반에서 1980년대 중반까지는 ‘경제개발 5개년 계획’의 일환으로 주택의 양적 계획을 수립·운용하였다. 1980년대 후반~1990년대 말에는 ‘주택 200만호 건설계획(1988-1992)’ 및 ‘신경제 5개년계획(1993-1997)’으로 주택계획을 수립·운용하였다. 최근 참여정부는 향후 10년간 주택 500만호 공급과 국민임대주택을 포함한 장기 공공임대주택 150만호 공급을 계획하고 있다. 이 외에도 매년 주택건설종합계획을 수립·실시하여 왔다. 그러나 이들 계획의 내부에는 주거복지, 배분체계, 주거환경, 관리체계 등에 대한 고려가 부족하여 선언적 성격의 정책목표와 연계성을 찾기가 어렵다.

또한 저소득층의 주거복지를 위한 주택정책 프로그램으로 운영되어온 공공임대주택의 공급은 정책의 불연속성, 비체계성, 그리고 획일성의 문제점을 나타냈다. 예를 들면, 영구임대, 50년 공공임대, 5년 공공임대, 사원임대, 국민임대, 중형임대 등이 연속성을 유지하지 못하고 운영되어 왔으며, 공급목적, 입주대상, 주택규모, 지원체계 등에서 체계성이 없었다. 특히, 1992~2001년간 53만호가 공급된 ‘5년제 공공임대주택’은 공공임대주택의 재고확보에도 기여하지 못함으로써 공급목적이 무엇인지가 불분명하였다. 이 외에도 공급자 중심의 시장에서 아파트 건설임대주택을 중심으로 공공임대주택을 획일적으로 공급함으로써, 주택의 입지 및 저소득층의 선호에 대한 고려가 미흡하였다.

(2) 정책수단의 일관성 결여와 평가체계의 미흡

주택정책의 목표를 달성하기 위한 정책수단으로는 금융, 조세 및 공공택지 공급 등의 지원정책과 주택가격 통제와 같은 사업자에 대한 규제정책, 청약제도 및 분양제도 등과 같은 입주자에 대한 규제정책이 있다. 공공주택금융의 경우 재정과 국민주택기금을 통해 주택건설 및 주택수요를 지원하고, 세제의 경우 소형주택 사업용지 및 건설용역, 소형주택 입주자에 대해 비과세 및 감면을 시행하고 있다. 택지정책은 공영개발을 통해 대규모의 공공택지를 확보하여 공급하여 왔다. 주택가격 통제는 소형주택에 대한 분양가격의 규제와 공공임대주택에 대한 임대보증금 및 임대료를 규제하는 방식으로 운영되어 왔다. 청약제도는 주택청약 과정에서 입주자의 입주자격을 제한하였으며, 선분양제도의 운용으로 입주자의 주택에 대한 선택의 폭을 제한하였다.

이들 정책수단 및 제도들은 대부분 법령으로 구체화되어 있으며, 주택시장의 여건변화에 따라 정책의 기본틀을 변경하여 정책의 일관성을 훼손하는 사례가 빈번하였다. 1980년말~1990년초나 최근 몇년과 같이 주택가격이 급등하는 시기에는 각종 정책수단 및 제도들을 투기 억제위주로 강화했고, 외환위기 직후와 같이 주택시장이 침체되는 상황에서는 각종 경기부양 정책을 실시하였다. 이 과정에서 기본적인 원칙을 무시하고, 법령으로 운용할 사항과 지침으로 운용할 사항을 구분하지 못함에 따라 정책의 일관성을 상실하는 부작용을 초래하였다.

또한, 주택정책 수단들이 얼마나 효율적인지, 배분의 형평성은 있는지, 누구에게 전달되고 있는지, 정책지원의 수준이 적합한지를 사후적으로 판단하고 이를 다시 환류(feedback)할 수 있는 평가체계가 전무하였다.

(3) 목표계층 설정 및 배분계획 부족

정책적으로 지원하는 공공임대주택 및 소형분양주택에 대한 목표계층이 주로

주택의 유무, 청약관련 저축의 가입 여부에 따라 설정되어 소득 등 가구특성에 대한 고려가 미흡하다. 현재 운영하고 있는 공공임대주택 및 소형분양 주택의 입주대상은 <표 III-32>에 개략적으로 명시되어 있다.

국민임대주택을 제외하고는 소득, 가구원수 등 목표집단의 가구특성에 대한 명백한 규정이 없는 실정이다. 국민임대주택의 경우 50㎡이하 규모의 주택은 월평균소득이 도시근로자 가구 월평균소득의 50%이하(2분위 이하)인 가구를 목표계층으로 하고 있고, 60㎡이하 규모의 주택은 월평균소득이 도시근로자 가구 월평균소득의 70%이하(4분위 이하)인 가구를 목표계층으로 하고 있다. 공공임대주택(5년제), 중형임대주택(5년제), 소형분양주택은 무주택세대주에게 공급하되, 청약저축 가입자에게 우선순위가 부여되며, 이들 주택사업 유형에 대해서 명시적인 소득제한 등의 규정이 없다.

<표 III-32> 주택사업 유형별 목표집단

주택유형	입주대상
공공임대(5년) - 60㎡ 이하	- 청약저축 가입자 (무주택세대주)
국민임대 - 50㎡ 이하 - 60㎡ 이하	- 소득 2분위 이하 - 소득 4분위 이하 (무주택세대주)
중형임대 - 60~70㎡ - 70~80㎡ - 80~85㎡	- 청약저축 가입자 (무주택세대주)
공공분양 - 50㎡ 이하 - 50~60㎡	- 청약저축 가입자 (무주택세대주)
중형분양 - 60~85㎡	- 청약저축 가입자 - 청약예금/부금가입자

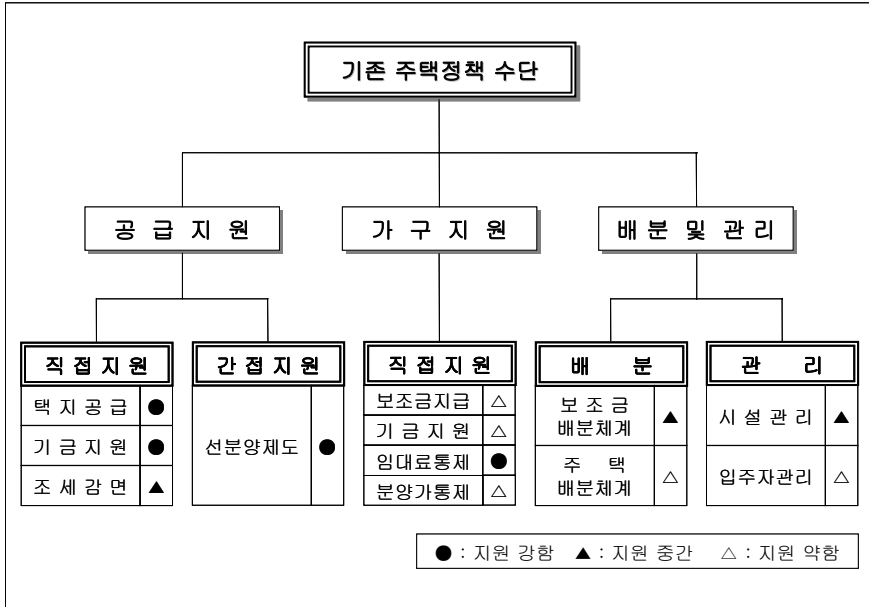
현재 이렇게 목표계층의 불명확성으로 인하여 배분의 적절성을 달성하기 어려

운 상황이다. 최저주거기준에 미달한 가구일지라도 경제적 여건이 곤란하여 청약관련 저축에 가입을 못하였거나 가입시기가 늦은 가구는 공공주택에 입주하기 어렵기 때문이다. 따라서 경제적 여건이 다소 나아서 청약관련 저축에 조기 가입하여 공공주택에 입주한 가구와 비교할 때 수직적 형평성이 달성되지 못한다. 경기도 지역을 대상으로 실태분석을 실시한 연구결과에 따르면, 공공주택 입주자는 입주기간 중 호당 3,000~6,000만원의 경제적 편익을 얻고 있는 것으로 나타났다.⁴²⁾ 또한 동일한 조건의 입주자라도 공공주택의 유형이 다르면 지불하는 주거비 수준이 상이하여 수평적 형평성이 달성되지 못한다. 연구결과에 따르면, 5년제 공공임대주택 입주자는 호당 5,533만원, 국민임대주택 입주자는 호당 5,928만원, 공공분양주택의 입주자는 호당 3,341만원의 경제적 편익을 얻는 것으로 나타났다. 따라서 수직적·수평적 형평성 달성을 위해 지원대상계층을 세분화하고 인적·물적보조를 병행하는 배분체계의 개선이 필요하다.

2) 정책지원수단의 문제점

주택정책의 목표를 달성하기 위한 현행 주택정책 수단은 주로 공급확대를 위한 정책에 중점이 두어져 있다. 공급확대를 위한 정책수단은 다시 택지·금융·조세 지원과 같은 직접적인 지원수단과 공급을 촉진할 수 있는 제도의 도입을 통한 간접적인 지원수단으로 구분할 수 있다. 직접적인 지원수단은 구체적으로 공영개발을 통한 대규모 택지의 확보·공급, 국민주택기금의 조성 및 대출을 통한 주택건설 자금지원, 그리고 주택사업 용지 및 건설용역에 대한 비과세 및 감면 등을 들 수 있다. 간접적인 지원수단은 주택청약제도 및 선분양제도 등을 예로 들 수 있으며, 주택청약제도는 사전적 수요창출 및 주택금융 확보를 위해 활용되어 왔으며, 주택선분양제도는 주택사업자에 대한 건설금융 확충 수단으로 활용되어 왔다.

42) 김근용, 「주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구(2002)」, p88 참조.



<그림 III-3> 기존 주택정책 수단

주택의 공급을 위한 지원은 다양하고 강력한 반면, 가구에 대한 지원은 상대적으로 취약한 실정이다. 현행 제도상 가구에 대한 지원수단으로 대표적인 것은 국민주택기금의 지원과 소형주택에 대한 분양가격 및 임대료 통제를 들 수 있다. 국민주택기금의 지원은 주택구입 및 전세자금 지원과 주택사업자에 대한 지원액이 입주자에게 대환되는 형태가 있다. 그러나 이러한 가구에 대한 지원조건은 주택사업자에 대한 지원조건에 비하여 상대적으로 불리하게 되어 있다. 예컨대 중형임대주택자금의 경우 주택사업자에 대한 대출금리는 연 5.5%이나 임대주택이 분양 전환되는 경우 입주자는 7%의 이자를 부담한다. 주택에 대한 가격통제의 경우 공공임대주택에 대한 임대보증금 및 임대료는 시장임대료에 비하여 현저히 낮아서 상당히 실효성이 있었다. 그러나 분양주택은 국민주택기금이 지원되는 60㎡ 이하 소형에 대해서만 분양가격을 규제하고 있어서 주택사업자들이 국민주택기금을 지원 받는 것을 꺼려서 그 실효성이 퇴색되어 있는 실정이다. 가구에 대한

또 다른 지원은 최근 도입된 국민기초생활보장제도에 따른 7종의 급여 중 하나로 주거급여가 있다. 현재 주거급여는 가구 규모별로 소요되는 최저주거비의 일부를 일괄적으로 지급하고 있다.

주택정책은 생산-배분-관리가 하나의 꾸러미로 체계화되어야 한다. 그러나 현행 주택정책체계상으로는 주택의 배분 및 관리에 대한 장치가 사실상 미비된 상태이다. 정부가 택지, 금융 및 조세 지원을 통하여 공급하고 있는 공공주택의 경우 그 배분체계가 명확하여야 한다. 그러나 현행 제도상으로는 배분을 위한 목표계층의 선정기준도 불분명한 실정이다. 이와 더불어 소득 및 주거수준에 따른 차별적 지원체계도 미비되었고, 주거시설 및 입주자에 대한 사후 관리체계도 허술한 실정이다. 이하 각종 주택정책 수단에 대하여 상세히 살펴보기로 한다.

(1) 주택금융

주택사업 및 주택수요를 지원하는 주택금융에는 국민은행을 포함한 시중은행, 주택할부금융사 등 민간금융기관에 의한 민간주택금융과 정부가 운용하는 국민주택기금 및 재정지원이 있다.

(가) 공공주택금융

서민의 주거안정을 위한 공공주택금융인 국민주택기금의 경우 운용방향에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 현재 국민주택기금의 운용실태를 보면, 서민주거 안정 및 주거복지 향상을 위한 기금으로서의 목적에 충실하지 못하고 있다. 2001년, 2002년 국민주택기금의 연간 순조성액은 각각 11조 666억원, 10조 8,620억원이며, 연간 운용액은 각각 10조 2,092억원, 7조 36억원이다. 하지만 국민주택기금의 운용사업 중 순수하게 저소득 서민계층을 대상으로 운용하는 지원사업은 전체 기금운용액의 50% 내외 수준이다. 지원받는 계층이 상대적으로 저소득층인 사업은 공공임대, 국민임대, 공공분양(소형), 저소득영세민전세자금, 근로자·

서민주택구입자금, 근로자·서민주택전세자금, 최초주택구입자금, 주거환경개선, 불량주택개량, 농어촌주택개량사업 등을 들 수 있는데 이들 사업이 기금 운용액에서 차지하는 비중은 2001년, 2002년에 각각 41.7%, 63.6%이다. 나머지는 중형분양 및 중형임대사업, 분양중도금, 대지조성사업, 대한주택보증(주) 출자, 부도사업장 정상화 자금 등 저소득계층과 직접적으로 관련이 적은 사업에 지출되고 있다. 이러한 현상은 주로 외환 및 금융위기 과정에서 위기극복을 위해서 국민주택기금이 활용된 데에 기인한다. 특히 2002년말에는 기금수요의 감소로 인하여 약 3조원의 기금잉여가 발생하였다. 향후 중형분양 및 중형임대사업자금 등 저소득계층과 직접적으로 관련이 없는 사업에 대한 지출액은 감소시키고, 국민임대주택 공급, 저소득영세민전세자금 등 저소득계층에 대한 지원을 대폭 강화할 필요가 있다.

<표 III-33> 저소득층대상 기금운용액

(단위 : 억원, %)

구 분	2001년	2002년
공공임대	13,596(13.3)	10,618(15.1)
국민임대	8,134(7.9)	11,665(16.6)
공공분양	1,927(1.9)	959(1.4)
농촌주택개량	1,000(1.0)	1,120(1.6)
저소득영세민전세	2,442(2.4)	4,880(7.0)
주거환경개선	504(0.5)	353(0.5)
불량주택개선	10(0.0)	12(0.0)
근로자·서민 구입	4,282(4.2)	1,345(1.9)
근로자·서민 전세	7,169(7.0)	4,808(7.0)
최초주택구입자금	3,555(3.5)	8,795(12.5)
저소득층지원 합계	42,619(41.7)	44,555(63.6)
기타사업 합계	59,473(58.3)	25,481(36.4)
총 계	102,092(100.0)	70,036(100.0)

자료 : 건설교통부

또한 국민임대주택을 포함한 장기공공임대주택 공급에 대한 지원이 미흡하다. 서민 주거안정을 위해서는 현재 전체 주택재고의 2.9% 수준에 불과한 장기임대주택(임대기간 10년 이상)의 공급량을 확대할 필요가 있다. 참고로 외국의 경우 전체주택 중 공공기관 건설 임대주택 비율은 네덜란드 40%, 영국 22%, 스웨덴 22%, 독일 20%, 일본 7%이다. 우리나라 기금운용 현황을 보면, 공공임대주택에 대한 지원비중은 전체 지원액의 20%내외 수준에 불과하므로 향후 장기공공임대주택의 공급에 대한 지원비중의 재조정이 필요하다.

전세자금 지원조건이 불합리한 측면이 있다. 저소득영세민전세자금 및 근로자·서민주택전세자금 등의 호당 대출금액, 대출금리, 상환기간 등을 살펴보면 우선 호당 대출금액과 대출금리 수준은 바람직하다고 할 수 있다. 호당 대출금액은 현재 전세금의 70% 수준이며 저소득영세민전세자금의 금리는 현행 3% 수준이다. 동일한 저소득계층을 입주대상으로 하는 국민임대주택자금 대출금리도 3%이므로 형평성 측면에서 3% 수준이 타당하다고 할 수 있다. 그리고 근로자·서민주택전세자금의 금리는 2002년에 7.5%였으나, 2003년 현재 이미 5.5%로 인하되었으므로 추가적인 조정이 불필요하다. 그러나 용자기간 및 상환방법에 문제가 있다. 현재는 2년 이내 일시상환을 원칙으로 하되, 재계약시 2회에 한하여 기한연장이 가능하다. 저소득계층이 단기간내에 수천만원(전세가격의 70%)을 일시상환하는 데는 한계가 있다. 따라서 분할상환 및 기간연장 횟수를 조정하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 참고로 공공임대주택 및 국민임대주택에 대한 기금대출금의 용자기간은 10년거치 20년 상환이다.

(나) 민간주택금융

첫째, 소득에 비하여 주택가격이 높아 민간금융기관 차입에 한계가 있다는 점을 들 수 있다. 주택자금의 공급은 풍부하나, 수요자는 이를 이용할 능력에 한계가 있다. 현재의 가계 소득수준과 주택가격 등을 고려할 때, 주택가격 대비 대출비율(LTV-ratio)이 50%를 상회하는 경우 평균적인 가계는 상환능력의 한계에 봉

착하게 된다. 이에 따라 과거에 민간주택금융의 문제는 주로 자금의 공급측면에서 발생하였으나, 최근에는 수요측면에서 발생하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 단기 및 변동금리 위주의 대출로 인하여 차입자 위험이 증대되었다. 현재 민간주택자금은 만기 1~3년의 단기 대출 중심이고, 금리는 변동금리가 대부분이며, 이는 대출기관의 위험회피 수단으로 활용되고 있다. 단기대출은 금융기관이 ‘자산과 부채간 만기구조 불일치’에서 발생하는 유동성 위험을 회피하기 위해서 활용하고 있으나, 차입자의 입장에서는 재금융 위험을 안게 된다. 변동금리 대출은 금융기관이 이자율 변동으로 인해 발생할 수 있는 금리위험을 회피하기 위해서 활용하고 있으나, 이는 결국 차입자에게 동일한 금리위험을 전가시키는 결과를 초래하게 된다.

(2) 택지 공급

주택이 부족한 대도시지역의 택지공급 여건에 한계가 있다. 국토의 선계획·후개발 전환, 국토이용체계의 개편에 따른 준농림지의 폐지, 재건축 요건의 강화, 기성시가지의 나대지 고갈 등으로 주택이 부족한 대도시지역의 택지공급 여건이 악화된 상황이다. 특히, 수도권에서는 준농림지 개발의 위축과 함께 도시및주거환경정비법의 시행에 따른 재개발·재건축의 감소로 주택공급에 상당한 차질이 예상된다. 국토계획법상 관리지역에 대한 토지적성평가와 제2종지구단위계획 수립 등 민간의 본격적인 택지개발 참여에는 상당한 기간이 소요될 것이다.

다음으로 공공택지 공급절차의 획일성으로 인하여 공공임대주택 공급의 애로가 발생하고 있다. 현행 택지개발촉진법에 의한 공공택지 공급절차는 예정지구 지정, 택지개발계획 수립·승인, 실시계획 수립·승인, 택지공급 등의 순서로 이루어지며, 예정지구 지정으로부터 택지공급까지는 개략적으로 4~5년이 소요된다. 이 과정에서 330만㎡ 미만의 택지개발계획 승인권한은 시·도지사에게 위임되어 있다. 정부가 개발제한구역 해제지역 등에서 국민임대주택단지를 지정하고

사업시행자가 택지공급을 하는 단계까지 상당한 시일이 소요될 뿐 아니라, 택지 개발계획 승인을 받는 과정에서 지자체의 반대를 예상할 수 있다. 따라서 현행 택지공급 절차를 그대로 유지하여 공공택지를 공급하는 경우 향후 5년내 국민임대주택 50만호 공급계획은 큰 차질을 빚게 될 것이다.

(3) 주택관련조세

주택관련조세는 전술한 바와 같이 취득, 보유, 처분의 3단계로 분류할 수 있다. 현행 주택관련조세의 각 단계별 문제점은 다음과 같다.

(가) 취득단계

구입자는 취득세/등록세를, 판매자는 양도소득세를 적게 내기위해 저가로 신고하는 행위가 만연하여 실거래가를 포착하는 데 어려움이 있다. 구입자의 주택 취득시 판매자와의 이해가 서로 일치하면서 이러한 현상이 일어난다. 그 결과 구입자가 구입한 주택을 처분하게 되는 최종단계에 이르기까지 실거래가를 숨기게 되는 악순환이 반복된다. 그 결과 취득단계 뿐만 아니라 처분단계에 이르기까지 올바른 조세정의 실현을 가로막고 있으며, 투기를 부추기는 근본원인이 되고 있다. 현행 단속행정으로는 근본적인 한계가 있으며, 취득/등록시 실거래가를 숨기는 유인을 없애고 실거래가를 포착할 수 있는 구조로의 개선이 필요하다.

또한, 민간 주택건설 사업자의 경우 취득단계에서 조세를 부담하고 주택분양시에 부가가치세를 또 납부해야 하는 중복성을 들 수 있다. 부가가치세는 주택의 원시취득(최초분양)에 대해서만 부과되며, 이 때에도 주택의 부속토지나 택지에 대해서는 면세하고 있지만 국가나 지방자치단체가 아닌 민간 주택건설사업자는 택지구입시 및 주택건설완료 후 소유권보존 등기시 각각 토지와 토지·건물에 대해 이들 취득단계 조세를 부담하고(등록세는 가액의 0.8%), 주택분양시 공급가액의 10%에 해당하는 부가가치세를 납부하게 되어 중복성이 가중되는 측면이 있다. 나

아가 이러한 문제점은 분양가를 높여 수요자의 부담을 가중시키고 주택공급 측면에서 민간의 역할을 위축시킬 수 있다.

(나) 보유단계

첫째, 소득기준에 따른 낮은 실효세율을 들 수 있다. 현행 소득개념에 따른 주택자산의 재산세 평균 실효세율은 2.76%인데 반하여, 국세인 종합소득세 평균 실효세율은 15%로 이는 재산세 세율이 종합소득세의 1/5수준으로 매우 낮다(<표 II-34> 참조). 이는 불필요한 다주택 보유와 부동산 투자를 부추겨 저소득층 및 무주택자의 주택취득을 어렵게 하는 측면이 있다. 재산세의 납세자수가 1천만 이상이고 타 세목과 달리 세액인상에 민감하게 반응하는 현실이지만 장기적으로 개선이 필요하다.

<표 III-34> 추정주택자산소득과 종합소득에 대한 실효세율

(단위 : 억원)

추정 주택자산소득 실효세율					국세 종합소득 실효세율		
주택분 과표총액 (a)	추정실제 주택가격 총액 (b=a/0.3)	추정주택 임대소득 총액 (c=b×0.04)	주택분 재산세 총액 (d)	추정소득 금액에 대한 실효세율 (d/c)	종합 소득금액 총액 (a')	종합 소득세 결정세액 (b')	소득금액에 대한 실효세율 (b'/a')
1,027,479	3,424,930	136,997	3,781	2,76%	320,189	48,031	15.0%

자료 : 이영희·김정훈, 2003.9. “부동산 보유세제 개선방안”. 조세연구원, 지방행정연구원 주최.

「부동산 보유세제 관련 정책토론회」.

주 : 추정실제가격은 주택과표 현실화율이 평균 30% 내외임을 가정하고 산출

추정임대 소득은 주택수익율을 현행 일반금리(3년만기 국고채 이율 가정) 수준인 4%를 가정

현재 토지(종합토지세)와 건물(재산세)은 분리되어 과세되고 있다. 따라서 평

가도 분리되어 이루어지고 있는데, 통합부동산 가치를 구성하는 토지와 건물의 구성부분 중 토지비중이 높을수록 건물과 토지에 대한 총보유세 부담이 낮아지는 현상이 발생한다. 즉 건물과표의 비중이 높을수록 세부담이 높고 토지와표비중이 높을수록 세부담이 낮다(<표 II-35> 참조). 재산보유과세 부담의 공평성을 제고하기 위해서는 건물 뿐만 아니라 토지에 대한 세 부담과의 연계 속에서 문제를 해결해야 할 것으로 보인다.

<표 III-35> 주택의 건물 및 부속토지에 대한 보유과세 명목세율구조 비교
(단위: %)

주택 건물(물건별 누진과세)		주거용 토지(인별합산 누진과세)	
과표	세율	과표	세율
1,200만원 이하	0.3		
1,200만원~1,600만원 이하	0.5		
1,600만원~2,200만원 이하	1	2,000만원 이하	0.2
2,200만원~3,000만원 이하	3	2,000만원~5,000만원 이하	0.3
3,000만원~4,000만원 이하	5		
4,000만원 초과	7		
		5,000만원~1억원 이하	0.5
		1억원~3억원 이하	0.7
		3억원~5억원 이하	1
		5억원~10억원 이하	1.5
		10억원~30억원 이하	2
		30억원~50억원 이하	3
		50억원 초과	5

(다) 처분단계

주택유형별 세부담이 불공평한 측면이 있다. 현행 과세표준인 ‘과세양도차익’(taxable gains)을 계산하는 과세표준산정방식에서 단독주택의 경우 부속토지는 공시지가로, 건물은 채취득원가법에 의한 국세청 건물기준시가로 각각 구분

하여 양도차익을 계산한 후 합산하여 과세하는 반면, 아파트 등 집합건물에 대해서는 토지·건물을 일체로 평가한 거래사례비교법으로 결정고시함으로써 주택 유형별 세부담의 불공평성을 야기하고 있는 실정이다.

처분시 부동산 투자에 대한 자본이득을 환수하지 못하여 부동산투기를 유발하고 있다. 부동산 투기는 근본적으로 자본이득이 타 투자대안의 수익을 상회하기 때문에 발생하는 현상이다. 현행 양도소득세율 수준에서는 주택가격이 연 11% 이상 상승하는 경우, 주택에 투자하는 것이 자본시장에 투자하는 것보다 수익성이 높다. 구체적으로 주택가격이 연 11% 상승 시 주택을 구입하여 등기 후 1년 미만으로 보유하고 매각하는 경우 5.5%⁴³⁾의 수익률을 얻을 수 있다. 반면 3년만 기 회사채의 연간수익률은 5.3%이므로 주택수익률이 회사채 수익률을 상회한다. 실제 서울 주택가격의 상승률이 2001년에 19.3%, 2002년에 30.8%였다는 점을 감안한다면 주택에 대한 투자수익률은 이보다 높다고 할 수 있다. 주택가격이 급상승하는 것도 문제이지만 응익과세의 원칙에서 소득 상승분만큼 회수하지 못하는 것도 문제라고 할 수 있다.

마지막으로 우리나라의 현행 '1세대1주택 양도세 비과세제도'라는 것은 양도시점에서 3년 이상 보유한 요건만 충족시키면 비과세함으로써 '거주요건'(residence test)을 두고 있지 않다는 점이다. 이 제도를 '1세대1주택 소유'라는 대상자 선정기준과 '자동 비과세'라는 혜택부여 방법론의 두 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같은 문제점들을 발견할 수 있다.

주택양도로부터 실현된 자본이득에 대해 통상적인 자본이득과 달리 조세혜택을 부여하는 취지 및 근거는 '자가거주자의 거주주택 이전과정에서 거주주택을 처분하여 일시적으로 실현한 양도차익을 신주택구입에 재투자하는 경우 양도소득이 실현되었다고 보기 어려우므로 실현주의 과세원칙(realization principle)에 기초한 기본 틀을 보완하기 위해 조세경감(tax relief) 또는 과세이연(deferral)을 한

43) 수익률 = 주택가격상승률(11%) - 취득세/등록세실효세율(1.5%)
- 양도소득세율(11%×36%)=5.5%

다는 것이다. 그러나 실제로 들어가 거주하기를 원하는 집을 소유하도록 유도하는 데 조세지원의 초점을 맞추려면 소유보다는 거주여부를 기준으로 삼아야 할 것이다.

우리나라는 이미 실질적인 다주택보유시대로 접어들었다는 점을 감안하면, 1세대1주택 소유를 이상으로 삼아 여전히 주택의 소유채 수라는 물리적인 기준에 따라 차등과세를 하는 것은 형평성, 효율성, 단순성을 크게 깨뜨리는 결과를 가져오게 된다. 주택소유채 수별로 차등과세를 하는 것은 물리적인 소유채 수가 소유자의 부 및 소득에 대한 척도(또는 근사치)라는 가정에 기초하여 형평성을 추구하고자 하는 것인데, 과세당국 및 주택정책당국이 전국의 세대별 주택소유채수 분포를 실시간으로 파악하고 있지도 못한 데다 주택소유채 수는 소득이나 부의 척도로서 완전하지도 않다는 한계를 갖고 있다.

양도시점 기준으로 1세대1주택자 여부를 판정하는 현재의 기준에서는 다주택 보유자도 제일 나중에 파는 주택에 대해서는 양도세 혜택을 받을 수 있어서 양도차익이 가장 클 것으로 예상되는 주택을 늦게 팔도록 유도하는 왜곡을 낳을 수 있다. 또한 과세당국도 전국의 세대별 주택소유채수 현황을 항상 정확하게 파악하여 양도세 행정을 해야 하는 부담을 지속적으로 지게 된다.

3) 시장관리제도의 문제점

(1) 주택청약제도

청약제도는 일정한 청약가입요건을 만족시키는 주택수요자가 청약저축 및 청약예금의 가입을 통해 청약자격을 획득하면 자격취득 일시에 의한 청약순위와 주택공급물량에 대응하는 청약배수제에 따라 이들에게 청약의 기회를 제공하는 제도이다. 이는 주택수요과잉에 대처하기 위한 주택배분방식으로 실수요자에게 단계적으로 주택을 분양하는 목적을 갖고 있다. 민영주택분양과 국민주택분양

모두 청약우선순위는 예금가입기간과 예치금액에 따라 결정되지만 공급대상의 제한을 전자는 청약자 나이, 후자는 무주택세대주로 한정하고 있다.

청약제도가 효율적인 주택분양을 도모하는 동시에 경쟁과열방지와 주택투기 억제에 효과도 지닌다는 견해도 있으나 최근에는 주택 청약자격을 20세 이상의 개인 또는 20세 미만의 세대주로 변경하는 법개정을 통해 청약대상을 대폭 확대하여 민영주택과 국민주택 및 중형국민주택에 대한 청약범위가 넓어져서 실수요자 중심의 주택배분을 위한 주택청약의 의미가 퇴색되었다. 또한 현재의 청약제도는 국민주택의 자격요건인 무주택세대주를 제외하고는 청약가입기간 및 예치금액에 따라 우선순위가 정해지고 민영주택 또한 청약자 나이를 자격요건으로 설정하고 있어서, 실질적으로 서민층을 보호하는 정책수단으로서의 역할이 미미하다. 한편 청약통장에 가입한 후 오랫동안 청약순위를 기다리고 있었던 청약자의 권리보호가 문제로 대두될 수 있다. 나아가서 분양가 자율화와 후분양제 도입 등 시장시스템에 의한 주택공급을 유도하고 있는 실정이어서 향후 청약제도의 역할에 대해 의문이 제기된다.

(2) 주택선분양제도

정부는 주택재고의 절대부족문제를 해결하기 위하여 선분양제도를 통해 주택 건설사업체와 소비자의 시장참여를 촉진하여 공급을 확대할 수 있었다. 주택건설사업자에게 주택수요 및 건설금융을 사전에 확보할 수 있게 하였고, 소비자에 대해서는 그들이 시장에 참여하도록 하기 위해 분양가격을 규제하여 시장가격보다 낮은 가격으로 주택을 구입할 수 있는 기회를 제공하였다. 이러한 토대에서 단기간 동안 주택을 대량으로 공급하기 위한 주택200만호공급정책도 추진되었다. 그 결과 2002년 현재 전국적인 주택보급률은 100.6%를 나타내고 있다.

그러나 선분양제도 하에서는 실수요자뿐만 아니라 장래의 매각차익을 바라는 투자자까지 선분양시장에 참여하여 가수요를 창출하게 되는데, 이는 외환위기

이후 분양권 전매의 허용과 더불어 주택시장 불안을 야기시키는 주된 요인으로 작용하였다. 또한 선분양하에서 현재의 확정 분양가격은 분양 이후 준공시까지 물가변동이나 금리 변동 등에 따른 추가예상공사비(escalation) 부분이 사전에 아파트 분양가를 책정할 때 반영되는 형태이다. 이에 따라 주택사업자는 완공시까지의 2-3년간 발생할 미래리스크에 대비하여, 각종 변동가능 비용들을 예상보다 실제비용이 늘어나는 경우가 발생하지 않도록 과다계상하는 경향을 보인다. 또한 분양가격이 자율화됨에 따라 분양가격 결정시 주변시세가 반영됨으로써 주택 가격 상승시기에는 미래리스크에 대비한 분양가 과다계상 경향과 맞물려 분양가격 상승이 주변아파트 가격 상승을 유발하고, 기존아파트 가격 상승이 다시 신규 분양아파트 가격 상승에 영향을 미치는 악순환이 발생하고 있다. 그러나 분양가격의 하방경직성으로 인하여 주택가격 하락시기에는 분양가격 하락으로 연결되지 않고 있다.

선분양제도 하에서 소비자는 완제품이 아닌 모델하우스를 보고 주택을 구입하게 되므로, 계약당시의 내장자재가 2~3년 후인 입주시에는 소비자의 선호와 부합되지 않는 경우가 발생한다. 이에 따라 입주가구의 취향에 맞게 주택의 일부분에 대한 구조를 변경하거나 내장재를 교체하는 경우가 빈번하여 사회전체적으로 자원의 낭비를 초래할 수 있다. 또한 주택은 상당히 값비싼 내구재로 소비자는 구입시 완제품에 대한 품질을 판단하고 상응하는 가격을 지불하는 것이 당연하나, 선분양제도하에서는 완제품을 보지 않고 사전구입하여야 하며 선납을 강요 받게 된다. 선분양제도 하에서 주택업체는 사전적으로 주택수요의 확보가 가능하므로 품질경쟁이나 판촉을 위한 노력을 게을리 하여 부실시공 및 품질저하의 우려가 있으며, 주택업체 부도시 입주가 지연될 수 있다.

선분양제도는 주택이 절대적으로 부족하고 주택금융이 미비한 여건 하에서 주택수요를 사전에 확보해 주고 주택의 완공까지 단계적으로 자금을 조달해줌으로써 주택사업의 안전성을 높여 건설업체를 지원하여 왔다. 그러나 선분양을 통한 주택사업의 자금조달은 대형업체 뿐 아니라 신용만으로는 자금조달이 불가능한

많은 중소기업체를 주택시장으로 유인하였고, 이에 따라 주택업체는 양적으로 상당히 증가하였다. 반면 분양가격 규제와 함께, 수요확보 및 자금조달을 지원함으로써 주택업체는 시장 변화에 대한 대응노력이나 수요자의 선호에 부응하는데 노력을 기울이지 않아 주택업체의 경쟁력 약화를 초래하고 있다.

<표 III-36> 주택선분양제도의 장단점

	장 점	단 점
사회적 입장	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주택금융부족하에서 주택대량공급정책을 지원하기 위한 수단으로서 주택공급확대 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전매시장형성으로 시장교란우려 - 실수요자뿐아니라 장래의 매각차익을 바라는 투자자까지 선분양시장에 참여, 가수요창출, 주택시장불안야기 ◦ 확정분양가격으로 선분양함으로써 분양가격 상승요인으로 작용하고, 분양가격 자율화와 더불어 시장가격과 상호 상승작용 ◦ 입주후 구조변경 및 내장재 교체로 인한 자원낭비
주택 건설 업체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주택수요 및 자금을 사전 확보함으로써 사업안정성 제고 ◦ 민간주택산업의 양적성장 에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경쟁력 약화 및 과도한 양적 팽창 유발
소비 자	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 가격상승이 기대되는 경우 수익자산 우선 확보 가능 - 분양가격과 시장가격 간의 시세차익 획득 가능하나 사회적으로 바람직하지 않음 ◦ 소비자의 목돈 마련 부담 경감 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주택수요자가 사업위험 부담 - 선비용지불에 따른 자금위험 - 건설비의 이차비용을 소비자가 부담 ◦ 소비자의 선택권침해 - 완제품을 보지 않고 사전구입, 선납강요 ◦ 공급자의 도덕적해이로 인한 부실시공 및 품질 저하 우려 ◦ 건설업체 부도시 입주지연
금융 기관	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 중도금대출로 건설금융간접확대 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 분양보증에 따른 담보제공으로 추가적인 담보 확보가 어려움으로 건설금융 직접참여가 제약됨
보증 기관	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 분양보증 역할 수행 	

자료 : 김혜승 외. 2003.12. 「주택후분양제도의 조기정착방안 연구」. 국토연구원(건설교통부 수탁과제). p.26.

주택분양시기를 후분양으로 전환하는 것이 바람직하나 선분양에서 후분양으로 전환되면 선분양의 장점이었던 건설금융 및 수요확보 등에 대한 사업위험이 급격히 커지므로, 시장충격을 완화하기 위해서는 건설금융의 확충 방안마련 등 대비책이 요구된다.

(3) 주택분양가격 규제

주택보급률의 상승과 1990년대 초반 이후 지속된 주택가격의 안정에 힘입어 1995년 이후 점진적인 분양가격 자율화가 추진되었고, 1998년 10월에 수도권 25.7평 초과 공공택지에 건설하는 아파트가 자율화되었다. 이어 1999년 1월에 국민주택기금을 지원받는 전용면적 18평이하 주택을 제외한 모든 주택에 대하여 분양가격이 자율화되었다. 이러한 과정 중에 기금지원을 받는 전용면적 18평~25.7평 이하의 중형주택의 경우도 자연스럽게 분양가격이 자율화된 것이다. 따라서 현재 공공택지에서 기금지원을 받아 건설되는 전용면적 18평~25.7평 이하의 분양주택의 경우에는 수요층도 두터운 데다가 공공부문의 지원을 상당히 받고 있음에도 불구하고 선분양 및 분양가 자율화의 혜택을 모두 누리고 있어서 주택공급업체에게 과도한 이익을 안겨주고 있는 문제를 지니고 있다. 한편 전용면적 18평이하 주택의 경우에도 주택업체들은 분양가격 규제를 받지 않기 위하여 국민주택기금의 지원을 회피하는 현상이 발생하고 있다.

주택생산의 주요 요소를 택지와 금융으로 볼 때, 국민주택기금의 지원 여부에 따라서만 주택분양가격을 규제하는 현행 방식은 문제가 있으며, 공공택지의 염가공급 여부에 따라서도 분양가격을 규제하는 방식을 검토할 필요가 있다. 현재 택지개발예정지구 지정에 의한 공공택지의 공급시 공공임대주택과 18평 이하의 분양주택 용지는 조성원가 이하로 공급하고, 18평 초과와 분양주택 용지와 단독주택 용지는 감정가격으로 공급하고 있다. 따라서 저소득층을 입주대상으로 하는 공공임대주택과 18평 이하의 분양주택은 가격을 규제하더라도 택지를 조성원

가 이하의 낮은 가격으로 공급하므로 정당성이 인정된다.

그러나 공공임대주택의 경우 주택의 임대료(임대보증금 포함)를 규제하고 있는 반면, 국민주택기금의 지원을 받지 않고 공공택지에 건설되는 18평 이하의 분양주택은 가격규제 대상이 아니다. 이와 같은 택지공급제도와 주택분양가격제도간 연계성의 부족은 규제와 자율간의 균형을 상실한 결과라 할 수 있다.

또한 전용면적 18평 초과 규모 분양주택의 공급가격은 완전히 자율화되었고, 일부지역의 경우 단독주택의 가격이 크게 상승하고 있는 현실을 감안할 때, 이들 주택을 공급하기 위한 공공택지를 감정가격으로 공급하는 현행 택지공급 방식 또는 주택분양 자율화방식도 전면적으로 재검토할 필요가 있을 것이다.

(4) 재고주택의 관리 및 리모델링

우리나라 재고주택은 크게 공동주택과 단독주택(다세대, 연립주택 등 소규모 공동주택 포함)이라는 두 가지 유형으로 대별되며 노후화 정도에 있어서 이질적인 특성을 보이고 있다.

먼저 주택공급의 특성 면에서 공급 시기가 빠르고, 공동주택에 비하여 시공의 질적 수준이 떨어지는 단독주택이 노후화 정도가 더 빠르고 비중 역시 큰 편이다. 또한 건축연도가 오래된 노후 단독주택일수록 경제적 수준이 떨어지는 거주자의 비중이 높아 결과적으로는 주택의 성능과 질은 더 열악한 상태에 놓이게 된다. 결과적으로 재고주택의 질적인 측면에서 공동주택과 단독주택이 이처럼 뚜렷하게 구별되는 이유는 단기간의 고도성장 과정에서 주택공급의 유형 역시 시기별로 뚜렷이 구별되기 때문이다.

주택유형별로 보면 공동주택과 단독주택은 유지관리 및 리모델링의 측면에서도 상호 이질적인 특성을 보유하고 있는데, 대규모 공동주택은 집단 소유 및 거주 주택의 특성상 유지관리와 리모델링을 위한 제도적 장치가 요구되며 따라서 이를 뒷받침하기 위한 관련 제도가 있어야 한다.

우리나라의 경우에는 이러한 제도적 장치가 있음에도 불구하고 실제 운영은 미흡하거나 문제가 많은 것으로 나타나고 있으며 이에 비하여 단독주택 및 소규모 공동주택은 특성상 체계적인 관리 및 리모델링을 유도하기 위한 공적 규제를 만들기가 쉽지 않다. 단독주택 및 소규모 공동주택의 이러한 특성이 앞서 언급한 노후화 정도 및 가구주의 사회 경제적 특성과 연계되어 주택의 질이 더욱 떨어지게 되는 요인으로 작용하게 되는 것이다.

또한 지금까지 신규공급 위주의 정책을 시행하여 기존 주택재고의 관리에 대한 관심이 부족하였다. 가옥주가 저소득층이거나 임대겸용 자가주택의 경우에는 적절히 개보수 투자가 이루어지지 못하고 있어서 시장소외계층이 거주하는 주택의 품질과 주거수준을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 주택의 불량화가 진행될 경우 비슷한 시기에 개발되어 유사한 특성을 지닌 인근지역 전체가 불량화되어 저소득층의 주거문제를 악화시킬 우려가 있다. 또한 2002년 국민주택기금 운용 현황을 살펴보면, 불량주택개선, 농어촌주택개량, 주거환경개선, 재개발임대주택을 위한 기금지원은 총 1,700억원으로 국민주택기금 순조성액의 1.9%에 불과한 점 등에 비추어 볼 때 주거환경 개선을 위한 정책적 지원이 부족하다.

주택의 노후·불량화를 방지하기 위해서 주거환경 정비, 주택 개보수 및 리모델링의 활성화를 위한 지원강화가 필요하다.

(5) 공공주택의 사후적 관리 미흡

공공임대주택의 입주자 관리가 소홀하다. 국민기초생활보장 대상가구 중 영구 임대주택 입주율을 보면, 서울시의 경우 전체 대상가구의 20.8%, 광역시는 18.7%에 불과하다.⁴⁴⁾ 경기도의 경우 국민임대주택 18평 이하 규모 주택의 입주가구의 62%, 18평 초과 규모 주택 입주가구의 66%만이 목표계층 상한소득의 범위내에 포함되어 있다.⁴⁵⁾ 입주 이후 퇴거관리는 사실상 불가능한 실정으로 부족한 임대

44) 홍인우. 2003. 6. “국민임대주택의 공급확대 필요성”. 「국민임대주택 건설 촉진을 위한 입법 공청회」.

45) 김근용. 2002. 「주택사업 유형별 지원정책의 평가에 관한 연구」. 국토연구원.

주택자원이 비효율적·비형평적으로 관리되고 있다.

공공임대주택의 시설관리도 미흡하여 조기 노후화를 촉진하고 있다. 공공임대주택으로 유지되고 있는 주택 중 가장 오래된 주택은 1989년에 공급된 영구임대주택으로 2003년 현재 14년이 경과하여 아직 노후화의 정도는 심각하지 않다. 그러나 공공임대주택이 내구연한동안 정상적인 주거수준을 유지하도록 하기 위한 장기수선계획은 크게 미흡하다. 또한 「임대주택법시행령」 제15조의 3항에서 50년 공공임대주택은 건축비의 4/10000를 적립하도록 되어 있으며 50년간 적립하는 경우 표준건축비의 1/4 수준에 불과하다. 이는 정상적인 유지관리를 위해서 초기 건축비의 80% 수준을 유지관리비로 적립하는 선진외국의 사례에 비추어 크게 미흡하여 공공임대주택의 조기 노후화를 촉진시킬 우려가 매우 높다고 할 수 있다.

현재 장기공공임대주택은 대한주택공사, 지자체 등이 직접 또는 위탁으로 관리하고 있는데 관리주체는 건물에 대한 시설관리에 중점을 두고 있으며, 입주자의 진입·퇴거관리와 사회복지적 관리기능은 없는 실정이다. 영국의 경우 지방의 주택국에서 지역사회복지계획을 수립하고, 사회복지 기능과 주택관리 기능을 통합하여 운영하고 있으며, 일본은 고령화 등 사회변화와 함께 공영주택의 사회복지적 활용을 확대하고 있다. 미국은 자립프로그램을 통하여 공공주택 입주자의 자립을 지원하고 있다.

4 CHAPTER

주택정책 개편방안

1. 정책목표의 재정립

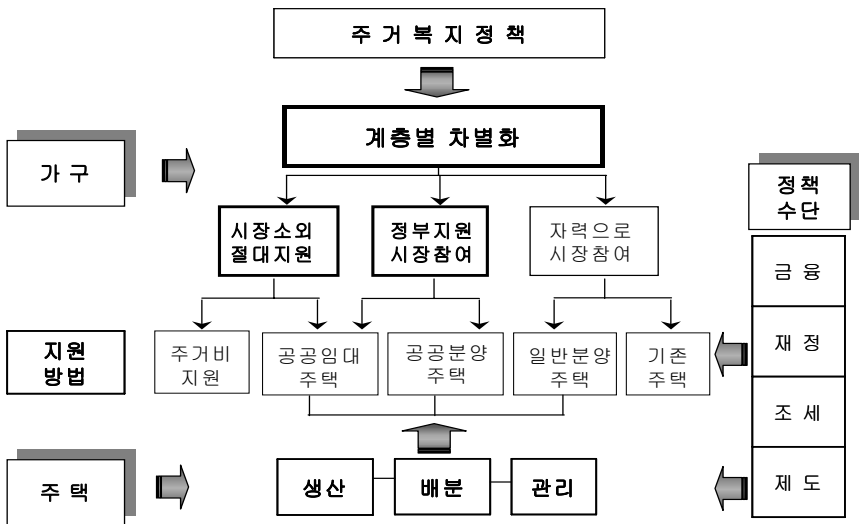
1) 주택정책의 방향전환

과거 주택재고의 절대부족시기에는 주택의 공급에 정책비중을 두고, 특히 생산-배분-관리 단계에서 생산에 중점을 두어 택지·금융·조세 등의 정책수단으로 지원이 이루어졌다. 주택의 선분양제도도 공급자금유를 미리 확보하기 위하여 사실상 공급확대를 위한 지원방법으로 활용되었다. 이와 같은 공급지원에 힘입어 2002년말 현재 전국 평균 주택보급률이 100%를 상회하여 양적 목표는 상당부분 달성되었다.

이와 같이 주택의 대량공급으로 인해 전반적으로 주거수준이 향상되었지만 배분 및 관리에 대한 관심은 상대적으로 적었다. 우선 시장소외계층의 주거불안 및 주거비부담 증가, 공공주택배분 결과의 비형평성 등 주택정책 지원효과가 정책대상계층에게 균형있게 배분되지 못하였다. 그 결과로 2002년 현재 소득 지니계

수는 0.351, 주택자산지니계수는 0.510으로 소득불균형보다는 주택자산불균형이 보다 심각한 상태로 나타나고 있다. 또한 공급된 주택의 시설관리, 공공임대주택에 대한 입주자관리 등 관리에 대한 관심은 적었다. 이는 그동안의 주택정책이 가구중심보다는 주택중심으로 추진되었기 때문이다.

이제 주택보급률이 100%에 도달한 상황에서 주택중심의 정책에서 가구중심의 주거복지정책으로 전환할 필요가 있다. 주거복지정책이란 가구 계층별로 차등화한 정책수단을 적용하여 개별 가구의 주거복지 향상을 도모하기 위한 정부의 개입으로 정의할 수 있다. 최근 주택배분 및 소외계층에 대한 정책적 관심이 증대됨에 따라 2000년대에 들어서 정부도 배분에 중점을 둔 새로운 정책들을 일부 도입하고 있다. 국민임대주택의 공급확대, 국민기초생활보장제도의 도입, 최저주거기준의 제정, 주택건설촉진법을 주택법으로 전환하는 등의 정책변화가 그 대표적인 예이다.



<그림 IV-1> 주거복지정책의 구조

이러한 부분적인 변화에도 불구하고 정책목표와 지원수단 등은 과거의 체계를 그대로 답습하고 있는 것이 현실이다. 주택정책의 방향이 주거복지정책으로 전환되면, 정책수단 및 제도들도 이에 걸맞게 전환되어야 한다. 생산 뿐만 아니라 배분 및 관리에도 비중을 두고 정부지원의 필요 정도에 따라 계층을 구분하여 이들에 적합한 정책수단을 강구할 필요가 있는 것이다.

2) 정책목표의 구체화

주택법에서 규정하고 있는 주택정책 목표는 선언적 성격이 강하며 구체성이 없다. 따라서 선언적 성격의 현행 주택정책 목표를 실천가능하고 정책평가가 가능하도록 구체화할 필요가 있다. 이를 위해서 정책목표를 기본목표와 하위목표 체계로 구성하는 것이 바람직할 것이다.

주거복지를 실현하기 위한 주택정책의 기본목표는 ‘모든 국민이 쾌적한 주택을 적절한 가격으로 소유 또는 거주토록 한다’로 규정하고 주택법 제1조에 주택정책의 기본목표를 명시하도록 한다.

이에 대한 하위목표는 주거복지정책의 기본목표 달성을 위하여 세부목표를 보다 구체화하여 규정한다. 하위목표로는 다음 사항들을 포함할 수 있을 것이다.

- ① 최저주거기준을 설정하여 주택의 성능·구조 및 환경기준에 부합하는 주택을 여건변화 및 주택수요 변화를 고려하여 적시에 공급한다.
- ② 주택정책의 우선순위는 시장소외계층의 최저주거수준 확보에 둔다.
- ③ 공공주택은 소득계층 및 가구특성을 고려하여 배분하고, 입주자를 효율적으로 관리한다.
- ④ 주택시장의 안정을 위하여 투기수요를 억제하고 실수요자를 지원하는 정책을 추진한다.
- ⑤ 한정된 주택자원의 효율적 활용을 위해 기존주택 재고관리를 위한 정책적 지원을 지속적으로 유지한다.
- ⑥ 주거복지정책의 평가체계에 의하여 정책의 적합성·일관성·형평성·효율성 등을 지속적으로 평가한다.

2. 주택정책의 계층별 차별화

1) 계층구분의 기준

주거복지를 위한 주택정책의 기본목표를 달성하기 위해서는 계층별로 정부지원내용이 달라야 할 것이다. 계층별 차별화 방법은 정부지원 여부를 기준으로 볼 때, 최저수준 유지를 위하여 정부의 절대지원이 필요한 계층(절대지원계층), 정부의 일부지원으로 주거문제를 자력으로 해결가능한 계층(부분지원계층), 정부 지원이 전혀 없어도 주거문제를 스스로 해결가능한 계층(자립계층)으로 구분할 수 있다.

계층 구분의 기준은 주거복지정책의 기본목표를 가시화하기 쉽도록 주택의 쾌적성 및 주거비 부담능력 등을 기준으로 하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 쾌적성은 주택의 물리적 성능과 가구의 주택이용 상태와 주변환경에 영향을 받는다. 물리적 성능은 주택기준(건축기준 및 주택관리기준)으로 달성하여야 하며, 가구의 주택이용 상태는 동거가구수, 가구원수, 가구구성, 주택면적 및 방수 등에 의존한다. 주변환경은 외부효과에 전적으로 의존한다. 여기에 도시기반시설 및 편익시설에 의한 쾌적성과 자연조건(채광, 통풍, 위생, 소음, 진동, 악취 등)에 의한 쾌적성이 포함될 수 있다.

주거비 부담능력은 주거비지출액과 소득수준에 영향을 받는다. 주거비지출액은 주된 거주 목적으로 지출되는 모든 것을 포함하는 개념이다. 임차가구인 경우 임대료 및 식수, 난방, 전기료 등으로 파악되며, 자가가구인 경우에는 주택구입 자금대출 원금상환금, 이자, 세금 및 식수, 난방, 전기료 등이 포함된다. 소득은 가구원의 소득을 합한 가구소득을 의미하며, 여기에는 근로소득, 자산소득, 이전소득 등이 포함된다.

우리나라의 경우 쾌적성을 나타내는 물리적 성능, 가구의 주택이용 상태, 주거 환경 등은 그 최저 수준을 정부가 고시한 최저주거기준에서 규정하고 있다. 다

만, 주거환경은 거주주택 주변의 도시적 환경요건을 규정하지 않고, 소음·진동·대기오염 등 자연환경 요건만을 규정하고 있다. 따라서 광범위하게 정의된 최저주거기준을 일괄적으로 적용하기보다는 ① 물리적 성능기준, ② 주택이용상태, ③ 주거환경으로 구분하여 정책적으로 접근하는 것이 효율적이라고 판단된다. ①의 물리적 성능기준은 별도의 주택건축 및 관리관련 법에서 규정하도록 하고, ③의 주거환경은 도시계획 및 환경기준에서 접근토록 하는 것이 바람직할 것이다. 최저주거기준 미달가구에 대한 직접적인 정책지원은 ②의 주택이용상태를 근거로 하여 주거비부담과 관련하여 추진하는 것으로 한정한다.

정책지원 정도에 따른 구체적인 계층별 구분은 주택이용상태에 따른 주거수준의 정도와 주거비 부담능력을 파악하기 위한 소득수준 등을 그 기준으로 삼아야 할 것으로 판단된다.

정책지원은 물리적 성능기준에 우선순위를 부여할 필요가 있다. 우리나라는 과거에 주택의 요건만을 갖추면 주택으로 인정하여 주택의 물량확보에 주력하였기 때문에 ①의 물리적 성능기준을 우선적으로 달성하는 데에 1차적인 정책비중을 두어야 할 것이다. ②의 주택이용 상태, 그리고 주거비부담 기준은 재정지원이 소요되므로 매우 제한적으로 출발하여야 할 필요가 있다. 주택의 이용상태에 있어서도 최저주거기준 미달가구의 지원을 위한 재정소요를 고려하여 하위소득 계층에 대해서 우선 시행하는 것이 바람직할 것이다.

2) 정책지원 차별화를 위한 계층별 가구구분

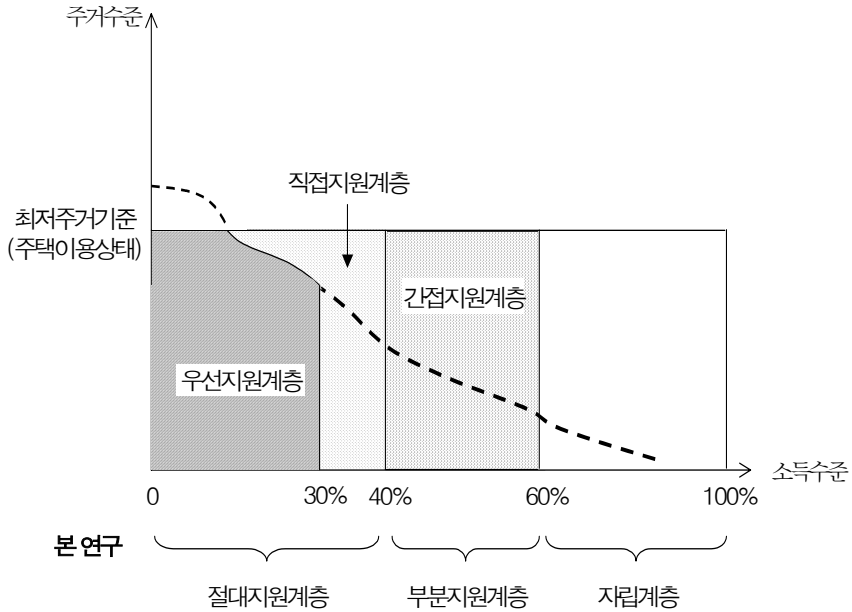
앞에서도 언급했듯이 향후 정책지원의 대상은 주택과 가구를 구분하여야 할 것이다. 지금까지는 주택재고의 증대에 주력하였고 주택재고의 관리에는 관심이 미치지 못하였기 때문에 주택의 물리적 성능기준을 우선적으로 달성하기 위한 정책비중이 높아져야 할 것이다. 이와 관련하여 기준미달주택에 대해서는 우선적으로 집주인에게 주택개량을 유도하는 정책적 지원수단을 마련해야 할 것이다.

가구중심의 정책지원은 주택이용 상태에 따른 주거수준의 정도와 주거비부담 능력을 파악하기 위한 소득 수준 등을 그 기준으로 삼아야 할 것이다. 주택이용 상태가 최저주거기준 미달인 가구가 우선적인 정책대상이 될 수 있으나 재정부담의 한계를 고려하여 소득 하위 40% 가구에 대하여 적용하고, 또한 최저주거기준 유지를 위한 주거비부담이 소득의 30%가 넘는 계층에 대하여 재정지원을 하는 것으로 한정한다.

연구에서 개념적인 구분을 구체화하기 전에 우선 주택종합계획(안)에서의 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 계층구분 내용과 비교해 본다. 주택종합계획(안)에서는 최저주거기준 미달가구만을 대상으로 하여 최저수준 유지를 위하여 정부의 지원이 필요한 계층을 소득 하위 40%로 설정하되, 이 계층을 다시 우선지원계층과 직접지원계층으로 구분하였다. 다음으로 소득 하위 40~60%를 정부의 일부지원으로 주거문제를 자력으로 해결할 수 있는 간접지원계층으로, 그리고 상위 40%를 정부지원이 없이도 스스로 해결가능한 자립계층으로 구분하고 있다. 여기에서 우선지원계층은 소득 하위 30% 이하인 최저주거기준미달가구가면서 최저주거기준을 맞추기 위한 주거비부담이 소득의 30%를 초과하는 계층으로, 직접지원계층은 소득 하위 40%에 속하는 최저주거기준 미달가구 중 우선지원계층을 제외한 가구로 설정하였다(<그림 IV-2> 참조). 이렇게 정책우선순위를 우선지원계층에 두도록 하고 있으며 각 계층별로 주택점유형태, 도시 및 농촌 거주 여부 및 가구원수에 따라 지원프로그램을 차별화하고 있다(<표 IV-1> 참조).⁴⁶⁾

이러한 구분은 최저주거기준 중 주택이용상태 기준만을 기준미달가구 추계에 적용하였으나, 집주인에 대한 주택개량지원이 포함되고 있어 가구지원과 주택지원이 혼합되어 있다고 할 수 있다.

46) 손경환·김혜승. 전제서.



<그림 IV-2> 정책지원에 따른 가구의 계층별 구분(주택종합계획안)

<표 IV-1> 주거지원대상계층 및 지원 프로그램(주택종합계획안)

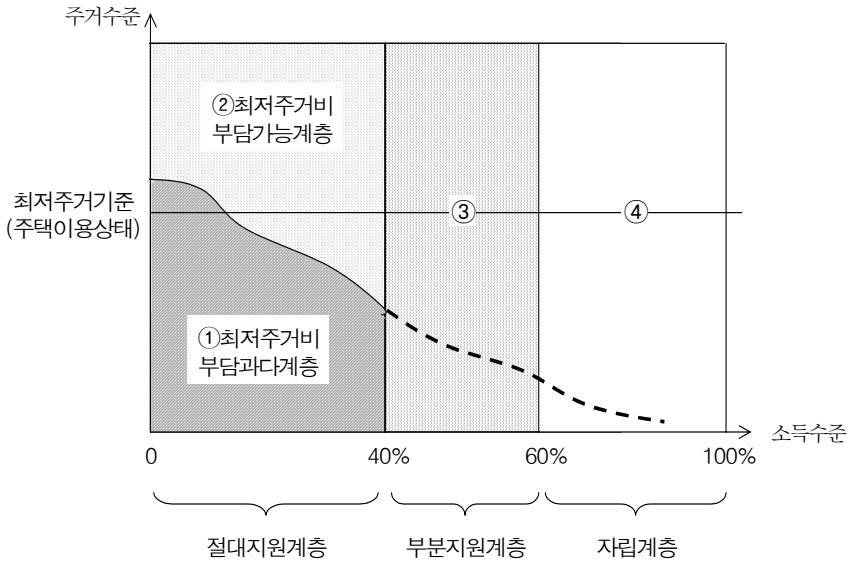
		자가	차가
우선지원계층		주택개량지원 I	주거비보조 I
직접 지원 계층	도시	1인가구	주택개량지원 II
		2인이상	국민임대주택공급
	농촌	주택개량지원 II	주거비보조 II
간접지원계층		10년 장기임대주택 공급, 주택마련 및 주택리모델링 지원	

자료 : 손경환 · 김혜승. 2003. 「주택종합계획(2003-2012) 수립연구」. 국토연구원(건설교통부 위탁과제).

그러나 본 연구의 정책포괄범위는 전 국민이므로 주택종합계획(안)에서의 우선적 정책대상인 최저주거기준 미달가구 뿐만이 아니라 전체 가구를 대상으로 한 계층의 포괄적인 구분이 요구된다. 따라서 다음과 같이 주택종합계획(안)의

정책대상 구분을 수정·보완하기로 한다. 우선 주택지원과 가구지원의 차별적 접근으로 주택보유 여부 조건을 배제하고, 계층구분 및 정책지원방안을 단순화 하였다. 둘째, 최저주거수준 유지를 위한 주거비부담 과다가구에 대한 지원은 소득하위 40%로 제한하였고, 정책대상을 소득계층에 따라 절대지원계층(소득하위 40%이하), 부분지원계층(소득하위 40-60%이하), 자립계층(소득하위 60%초과)으로 구분하였다. 이 때 절대지원계층은 최저기준유지 주거비부담 과다계층과 부담가능계층으로 다시 구분하였다(<그림 IV-3> 참조).

상대적 빈곤을 정의하는 방법은 연구자, 주요기관 및 국가마다 다양하다. 대체로 소득십분위에 따른 분포를 기준으로 하거나, 중위가구소득 및 평균가구소득의 일정비율(이 비율 또한 30%~80%로 다양)을 빈곤선으로 설정하고 있다. 본 연구에서는 단순하게 빈곤선을 소득순위 하위 40%, 혹은 20%로 보는 Chenery et al(1974)의 구분 중 40%를 적용하였다.



<그림 IV-3> 최저주거기준 및 주거비부담능력을 감안한 가구계층의 구분

3) 계층구분에 따른 정책접근방안 및 지원수단

(1) 계층별 정책지원방안

먼저 계층별 구분에 따른 정책지원을 주택지원과 가구지원으로 구분한다. 주택지원의 경우 구조 및 성능 미달주택에 대해서는 주택개량자금을 집주인에게 저리로 지원하며, 기준을 초과하더라도 노후화가 진행되는 일반주택에 대하여 주택관리 및 리모델링에 대한 인센티브를 제공한다. 이러한 지원과 더불어 집주인에게 주택의 구조 및 성능 기준을 유지해야 할 의무가 있음을 명시하고, 기준 미달인 주택에 대해서는 주택개량을 명령하거나 안전상 중대한 문제가 있는 주택에 대해서는 폐쇄명령을 내리도록 할 필요가 있다.

가구지원의 경우 소득 하위 40%에 속하는 절대지원 계층 중 최저주거기준(주택 면적 및 시설사용기준)을 유지하기 위한 주거비부담(최저주거비부담)이 가구소득의 30%를 초과하는 가구는 최저주거비부담 과다계층으로 구분한다. 그리고 이들에 대해서는 최저주거수준의 주거비부담 비율이 30% 초과하는 부분에 대해서 주거비를 지원(<그림 IV-3>의 ①)하되 국민임대주택 입주우선권도 부여하여 택일하도록 한다.

절대지원계층에 속하나 최저주거비 부담능력이 있는 가구에 대해서는 별도의 주거비지원을 하지 않고, 그 대신 국민임대주택 입주 우선권을 부여하도록 한다(<그림 IV-3>의 ②).

소득 하위 40~60%에 속하는 부분지원계층에 대해서는 주택마련을 위하여 공공에서 지원하고, 공공지원 민간임대주택(장기임대주택) 또는 공공지원 소형분양주택에 입주자격을 부여하며, 최초주택구입자금지원 또는 전세자금을 지원하도록 한다(<그림 IV-3>의 ③).

소득 상위 40%에 속하는 계층에 대해서는 주택 마련 및 상향이동에 대한 조세 및 금융을 지원하도록 한다(<그림 IV-3>의 ④).

<표 IV-2> 계층 구분에 따른 정책지원방안

지원대상 및 계층 구분		지원방안	
1) 주택지원	기준미달 주택	주택개량자금 저리지원	
	노후화된 일반주택	주택관리 및 리모델링 지원	
2) 가구지원	절대지원계층 (소득하위 40%)	①최저주거비부담 과다계층	주거비 보조 및 국민임대주택 입주우선권 중 택일
		②최저주거비부담 가능계층	국민임대주택 입주 우선권 부여
	③부분지원계층 (소득하위 40~60%)		주택마련 공공지원 - 장기 임대 입주권 부여 - 공공분양주택 청약권 - 최초주택구입자금 및 전세자금 지원
	④자립계층 (소득 상위 40%)		지속적인 주택공급확대 및 주거상향이동 원활화를 위한 택지, 금융 및 조세지원

(2) 지원방안별 정책지원 수단

각 지원방안별로 금융지원, 조세감면 및 택지공급 등의 정책지원 수단을 제시하면 <표 IV-3>과 같다.

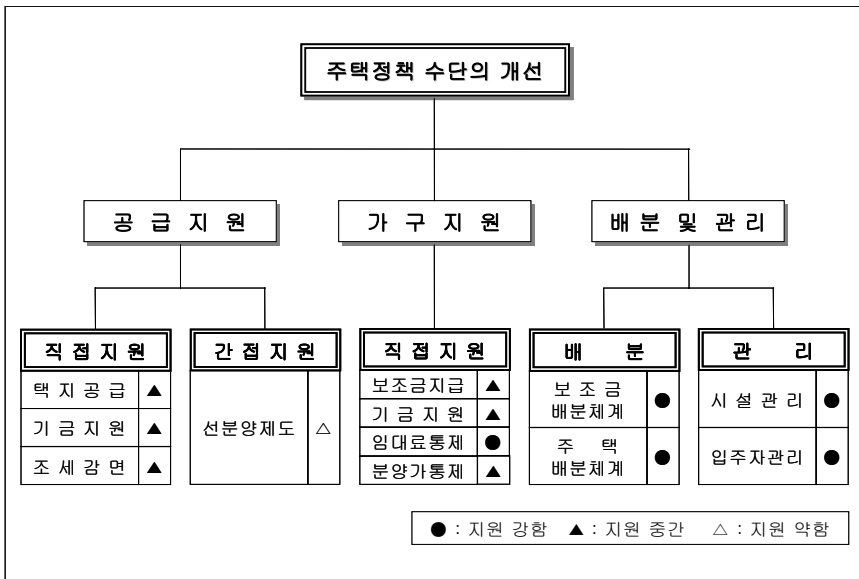
<표 IV-3> 지원방안별 정책지원수단

구 분	지원방안	자금지원			조세 지원	택지 지원	비 고
		기 금	재 정	민 간 금융			
① 주택지원	주택개량자금 저리지원	○					
	주택관리 및 리모델링 지원	○					
	지속적인 주택공급 확대			○	○	○	
② 가구지원	주거비 보조		○				
	국민임대주택 공급	○	○			○	100만호계획
	장기임대주택 공급	○				○	50만호계획
	소형분양주택 공급	○			○	○	
	최초주택구입자금 및 전세자금 지원	○		○			
	주택마련 및 상향이동 지원			○	○		

3. 정책수단 및 제도의 정비방안

1) 기본방향

주택정책의 목표를 달성하기 위한 현행 주택정책 수단에는 공급지원, 가구지원, 그리고 배분 및 관리 관련제도가 있다. 제3장의 <그림 III-3>에서 보았듯이 기존 주택정책 수단은 주로 공급확대를 위한 정책에 중점이 두어져 있고, 가구에 대한 지원은 상대적으로 약하다. 이제 주택보급률이 100%를 넘어서고 주택시장이 공급자 중심의 시장에서 수요자 중심의 시장으로 전환되는 상황이므로 주택정책의 방향도 공급 및 생산중심에서 가구 및 배분·관리 중심으로 전환되어야 할 것이다. 이를 위해서 관련되는 정책지원수단과 제도들도 정비되어야 할 필요가 있으며, 정비 방향을 요약하면 <그림 IV-4>과 같다.



<그림 IV-4> 주택정책 수단의 개선방향

공급자를 위한 택지 및 기금지원은 현재의 수준보다 다소 약화시키고 수요자를 위한 지원으로 전환시켜야 하며, 신규주택 공급을 원활히 하기 위한 자금조성 목적으로 시행된 선분양제도도 수요자의 입장을 감안하여 재검토되어야 한다. 가구에 대한 지원정책인 분양가격 통제 방식은 국민주택기금지원 혹은 택지분양 방식과 연계하여 운용할 필요가 있으며, 가구에 대한 주택의 배분체계와 공공주택에 대한 입주자 관리방식은 현재보다 대폭 보완하여 강화하는 것이 바람직할 것이다.

2) 정책지원수단의 개선

(1) 주택금융

먼저 주택금융을 그 주체에 따라 공공주택금융과 민간주택금융으로 구분하여 보자. 민간주택금융의 경우 가계의 입장에서 볼 때, 소득에 비하여 주택가격이 높아 민간금융기관 차입에 한계가 있다. 그리고 단기 및 변동금리 위주의 대출로 인한 차입자 위험이 증대되었다는 점 등의 문제가 있다. 그러나 민간주택금융은 근본적으로 상업베이스에 따라 움직이는 것이므로 주택자금 융자에 대한 소득공제 방안 등을 제외하고는 가구를 위한 특정한 지원책을 모색하는 데에는 한계가 있다. 따라서 금융제도 개선방안은 공공주택금융을 중심으로 살펴보기로 한다.

공공주택금융인 국민주택기금의 경우 운용방향에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 현재 국민주택기금의 운용실태를 보면, 서민주거 안정 및 주거복지 기금으로서의 목적에 충실하지 못하다. 문제점 검토에서 살펴보았듯이 국민주택기금의 운용사업 중 순수하게 저소득 서민계층을 대상으로 운용하는 지원사업은 전체 기금운용액의 50% 내외 수준이다. 따라서 저소득계층과 직접적으로 관련이

없는 중형분양 및 중형임대사업자금 등의 사업에 대한 지출액은 감소시키고, 국민임대주택 공급, 저소득영세민전세자금 등 저소득계층에 대한 지원을 대폭 강화해야 한다.

현행 제도상 국민주택기금에 의한 전세자금 지원조건은 불합리한 측면이 있다. 저소득영세민전세자금 및 근로자·서민주택전세자금 등의 경우 용자기간 및 상환방법에 문제가 있다. 현재는 2년 이내 일시상환이 원칙이고 재계약시 2회에 한하여 기한연장이 가능하다. 저소득계층이 단기간 내에 전세가격의 70%를 일시상환하는 데는 한계가 있을 것이다. 따라서 분할상환 및 기간연장 횟수를 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예컨대 공공임대주택 및 국민임대주택에 대한 기금대출금의 용자기간이 10년거치 20년 상환인 점을 감안하여 5회 이상 기한을 연장하고 분할상환토록 하는 것도 하나의 대안될 것이다.

또한 서민 주거안정을 위해서는 현재 전체 주택재고의 2.3% 수준에 불과한 장기임대주택(임대기간 10년 이상) 재고를 확대할 필요가 있다. 국민주택기금 운용 현황을 보면, 공공임대주택에 대한 지원비중은 전체 지원액의 20%내외 수준에 불과하므로 향후 장기공공임대주택의 공급에 대한 지원비중의 재조정이 필요하다.

정부가 제시한 향후 10년동안 장기 공공임대주택 150만호 공급계획을 원활하게 달성하기 위해서는 국민주택기금 48조 6,916억원(연간 약 4조 8,700억원)이 필요하다. 최근 2년(2001~2002년)을 기준으로 볼 때, 국민임대주택, 공공임대주택(5년제), 중형임대주택(5년제), 사원임대주택, 재개발임대주택 등 건설임대주택에 대한 국민주택기금 지원액은 연평균 3조 7,500억원 수준이다. 향후에는 이러한 공공임대주택들을 국민임대주택과 10년제 공공임대주택 등 장기 공공임대주택으로 통합운영한다고 전제하자. 이 경우 연간 국민주택기금 소요액은 4조 8,700억원으로 추정되었으므로 과거 공공임대주택에 대한 지원액보다 연평균 약 1조 1,000억의 기금을 추가로 투입하여야 한다.

기금 추가소요액을 조달하기 위해서는 새로운 조성원을 개발하는 방안과 기금 운용대상을 조정하는 방안 등 크게 두 방향으로 접근해 볼 수 있다. 우선 새로운

조성원을 개발하는 방안으로 국채를 발행하거나 주택저당채권유동화증권(MBS)을 확대 발행하는 것이 가장 현실적일 것으로 판단된다. 다만, 이 경우에는 국채 및 MBS의 발행금리가 공공임대주택 자금 대출금리를 상회하므로 발행금리와 대출금리간의 이자를 보전하는 방안이 강구되어야 한다. 이자보전을 위해서는 이익잉여금 및 주택복권수입의 활용, 공공택지의 분양차익 활용, 그리고 재정지원을 검토해 볼 수 있다. 신규 소요재원을 조성하기 위한 다른 대안으로는 현재의 국민주택기금 운용대상을 조정하는 방안이다. 중형분양주택자금, 분양중도금 등 일부자금은 외환 및 금융위기 직후 주택경기 활성화 차원에서 도입된 프로그램이다. 공공주택자금인 국민주택기금의 가장 중요한 기능이 저소득층의 주거안정에 기여하여야 한다는 점에는 이문이 없을 것이다. 따라서 저소득층의 주거안정과 이를 위한 장기공공임대주택의 재고확보를 위해서 이들 프로그램 중 일부를 축소 또는 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 택지 공급

국토의 선계획·후개발 전환, 국토이용체계의 개편에 따라 주택이 부족한 대도시지역의 택지공급 여건이 악화된 상황이다. 특히, 수도권에서는 준농림지 개발의 위축과 함께 도시및주거환경정비법의 시행에 따른 재개발·재건축의 감소로 주택공급에 상당한 차질이 예상된다. 국토계획법상의 관리지역에 대한 토지적성평가와 제2종지구단위계획 수립 등 민간의 본격적인 택지개발 참여에는 상당한 기간이 소요될 것이다. 이는 환경친화적인 국토의 개발을 위하여 감수해야 할 비용이기도 하다.

다만, 공공택지 공급절차의 획일성으로 인한 공공임대주택 공급의 애로를 해소하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 현행 택지개발촉진법에 의한 공공택지 공급절차에 따르면 예정지구 지정으로부터 택지공급까지 개략적으로 4~5년이 소요된다. 현행 택지공급 절차를 그대로 유지하여 공공택지를 공급하는 경우 향후

10년내 국민임대주택 100만호를 포함한 장기공공임대주택 공급계획은 큰 차질을 빚게 될 가능성이 크다. 따라서 신속한 택지확보와 주택건설을 추진하기 위해서는 국민임대주택 공급을 위해 개발하는 택지지구에 대한 사업계획승인권의 중앙정부 이관과 국민임대주택용 택지확보 및 건설절차 간소화 방안이 마련되어야 할 것이다.

또한 공공택지의 가격체계를 재조정할 필요가 있다. 호당 60m² 를 초과하는 분양주택용 공공택지는 현재 감정가격으로 공급되고 있다. 지역별로 차이는 있지만, 감정가격은 시장가격에 비하여 현저히 낮다. 주택분양 가격이 자율화된 상황에서 생산요소인 공공택지는 시가보다 현저히 낮은 가격에 공급되고 생산품인 주택은 시장가격에 공급되는 것은 형평에 맞지 않다. 따라서 공공택지의 공급을 경쟁입찰 하거나, 공공택지에서 공급되는 주택의 분양가격을 규제할 필요가 있다.

(3) 주택관련 조세

(가) 취득세/등록세 : 실거래 가격 포착 장치 마련

현행 취득단계 조세체제에서 실거래 가격을 포착할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 현재 구입자는 취득세/등록세를, 판매자는 양도소득세를 적게 내기위해서 저가로 신고하여 실거래 가격의 포착이 어려운 실정이다. 정부의 단속행정으로는 한계가 있으며 근본적으로 이러한 유인을 없애는 것이 중요하다.

거래가격 담합의 유인을 없애는 방안으로는 주택거래신고제를 도입하는 방안과 취득과세의 징수방식을 변경하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 주택거래신고제란 「10.29 주택시장안정 종합대책」에서 제시된 바와 같이 취득가격 및 양도가격을 실거래 가격으로 신고하도록 의무화하고, 위반하는 경우 거래당사자와 중개업자를 처벌하도록 하는 제도이다. 주택거래신고제는 법제화에 의해 비교적 손쉽게 운용할 수 있을 것이다. 징수방식 변경 방안은 취득세/등록세의 징수방식

을 정액방식으로 전환하여 과세표준을 신고거래가액과 상관없이 만드는 결정하는 방식이다. 구체적인 방법으로 <표 IV-4>와 같이 지역별, 주택 규모별로 차등화하여 과세하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

<표 IV-4> 취득세/등록세 규모별 과세 예시

(단위 : 만원/호당)

구 분	40㎡ 이하	40-60㎡	60-85㎡	85-105㎡	105㎡ 초과
수도권	면제	300	600	800	1,000
광역시	면제	200	400	600	800
기타지역	면제	100	200	400	600

신고거래가액과는 상관없이 지역별, 규모에 따라 차등과세되므로 취득자는 낮게 신고할 이유가 없으며, 만약 구입자와의 이해관계로 인해 낮게 신고할 경우 추후 양도소득세의 증과세가 이루어지게 되므로 가격담합의 유인을 줄일 수 있게 된다. 또한 세 부담과 상관없이 지역별, 규모별로 거래가격을 신고하게 되므로 정부는 세부적으로 실거래가격의 동태를 자동적으로 쉽게 파악할 수 있으며, 가격담합이 이루어지더라도 지역별, 규모별로 정리된 실거래 가격 자료를 통해 가격담합의 증거를 용이하게 확보할 수 있다.

(나) 재산세/종합토지세

현행 주택관련 보유과세는 토지(종합토지세)와 건물(재산세)이 분리 평가되어 과세되고 있다. 재산보유과세 부담의 공평성을 제고하기 위해 재산세도 종합토지세를 모두 가구합산하여 초과누진하는 방향으로 전환되어야 한다. 그리고 중장기적으로는 건물과 토지로 분리되어 있는 부동산 보유과세를 토지와 건물을 일체로 한 부동산보유세로 전환하는 방안을 추진할 필요가 있다.

세율구조의 개편은 재산세와 종합토지세의 세율구조를 유사하게 접근시키면서 최종적으로 양자를 일치시킨 후에 통합하는 것이 납세자에게 충격을 최소화할 수 있을 것이다. 세율구조가 유사하여 양 세목의 세율이 일치될 경우 기준이 되는 세율구조는 현행 종합토지세(종합합산)와 동일할 수도 있고, 종합토지세(종합합산)의 세율구조를 다소 단순화시킨 형태로 될 수도 있을 것이다.

(다) 양도소득세

자본이득 환수를 통해 투기수요를 근본적으로 차단하고 국민주거안정을 위하여 양도소득세율을 현행보다 일정수준으로 상향조정하는 것이 필요하다. 구체적으로 「10.29 주택시장안정 종합대책」에서 제시된 바와 같이 가구의 주택보유수에 따라 탄력세율을 가산하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 다만, 임대주택사업자가 5년이상 임대한 주택을 양도하는 경우는 현행대로 50% 감면, 10년이상 임대한 주택을 양도하는 경우는 전액 감면할 필요가 있다(조세특례제한법 제 97조 참조).

이러한 과세체계 개편이 있을 경우 실현된 이익에 대하여 과세하므로 보유세 증가보다 상대적으로 조세저항이 적을 것으로 판단된다. 참고로 양도소득세율을 현재보다 1.5배 인상하는 경우는 연간 주택가격 상승률이 15%를 상회하면 투자자의 세후 수익률이 5.4%가 되어 부동산에서 얻을 수 있는 수익률이 회사채의 연간 수익률 5.3%와 비슷한 수준이 된다. 단, 정책입안시 급격한 세율인상은 다른 소득과의 형평성 문제를 일으킬 수 있으므로 단계적으로 관리가 필요한 특정 지역에서부터 점차 확대하는 방안이 필요할 것이다.

현재 고급주택을 제외한 3년 이상 보유한 '1세대 1주택 양도세 비과세 제도'는 양도차익이 가장 클 것으로 예상되는 주택을 늦게 팔도록 유도하는 문제점을 가지고 있으며, 소유 주택수라는 물리적인 기준은 소득이나 부의 척도로서 완전하지 않는 한계를 가지고 있다. 또한 조세혜택을 부여하는 방법 중 현재의 '비과세' 방식이 실거래가액에 의한 양도세과세로의 발전을 저해하는 최대 장애물이라는

점은 이미 많이 지적되었다. 비과세라는 것은 세무서에 신고할 필요 없이 가만히 있어도 되므로, 거래당사자 중 한 쪽이 양도소득세 비과세 대상자라면 개인간 거래시 거래가격이 노출되지 않고 담합에 의한 불성실신고가 이면계약서와 같은 불법 거래관행을 통해 양산되기 때문이다.

해결책으로는 임대소득과세를 정상화하고 다주택보유자들을 임대사업 등록을 유도하며, 사업용자산이 아닌 자가거주주택 한 채에 대해서는 양도세 혜택을 ‘주거주 주택(main home)’ 기준으로 변경하는 것이 궁극적인 대안이 될 것으로 판단된다. 단, 혜택 부여시 감면신청을 받아 동일한 규모의 혜택을 주는 100% 세액공제나, 보유연수별 일정금액(예, 연간 3천만원)의 소득공제 등을 통해 거래가격을 과세자료로 확보하는 방법이 바람직할 것이다. 이러한 방식이 정착되기 위해서는 불이익을 받는 사람들을 최소화하여 제도 변화에 따른 세제의 안정성 및 형평성을 보장하는 것이 관건이 될 것으로 보인다.

3) 주거복지전달체계의 구축

(1) 정책대상 계층별 가구규모 및 지원방안

본 연구에서는 정책대상을 소득계층에 따라 절대지원계층(하위소득 40% 이하), 부분지원계층(하위소득 40-60% 이하), 자립계층(하위소득 60% 초과)으로 구분하였고, 이 중 절대지원계층은 최저기준유지 주거비부담 과다계층과 부담가능계층으로 다시 구분하였다.

여기에서는 각 계층에 적합한 주거복지정책 및 전달체계를 논하기 전에 먼저 각 계층의 규모를 파악해 보기로 한다. 부분지원계층 및 자립계층은 전체 가구의 60%에 해당하므로 여기에서는 절대지원계층 중 최저주거비 부담과다계층 및 최저주거비 부담가능계층의 규모를 파악한다. 또한 이들 계층의 규모 파악과 함께

최저주거비부담 과다계층에 대한 주거비 보조금의 크기도 계산하여 본다. 이 때 이용하는 자료는 「최저주거기준미달가구의 주거실태조사」⁴⁷⁾이다.

우선 「최저주거기준미달가구의 주거실태조사」 자료를 이용하여 소득⁴⁸⁾ 하위 40% 이하인 가구 중 최저주거비 부담과다계층과 최저주거비 부담가능계층의 비율을 파악한다. 이 때 이들 계층의 규모 파악 및 보조금 계산시 이용한 주거비의 정의 및 시장임대료 도출방법 그리고 보조금 계산방법은 다음과 같다.

최저주거기준을 향유하는데 요구되는 주거비는 최저주거기준에 해당하는 주택의 시장임대료와 난방비, 전기료, 주택설비 및 수선비 등 기타 주거관련지출을 포함한 주거비⁴⁹⁾이다.

가구특성별 최저주거기준에 해당하는 주택의 시장임대료 계산은 「최저주거기준미달가구의 주거실태조사」 자료의 전체표본 중 최저주거기준 미달가구⁵⁰⁾가 아닌 일반임차가구의 특성감안가격함수(hedonic price function)를 추정하고, 그 계수값을 가구특성별 최저주거기준에 적용하여 도출하였다. 특성감안함수의 추정 결과는 <표 IV-6>와 같다.

47) 「최저주거기준미달가구의 주거실태조사」 (박신영, 최은희. 2002. 『공공임대주택의 장기공급전략 연구』. 경기:대한주택공사)의 원자료를 이용함. 이 조사는 2002년 5월 10일부터 5월 25일까지의 기간 동안 서울, 대구, 부천 및 하남의 4개 도시에서 저소득층이 많이 거주하는 곳을 대상으로 실시되었음. 총 표본가구는 1,808가구이며, 각 도시별 표본수는 서울 22개동 459가구, 대구 28개동 464가구, 부천 14개동 433가구, 그리고 하남 4개동 452가구임. 조사내용은 주거실태, 주택가격 및 자금조달, 주거환경 만족도 및 가구의 사회경제적 특성 등을 포함하고 있음. 이 중 분석대상이 된 유효표본 가구수는 총 1,482가구임

48) 본 연구의 계층구분에서의 소득은 가구의 근로소득, 자산소득 및 이전소득 등이 포함된 개념임. 그러나 현실적으로 정확한 소득을 파악하기 어려우므로 여기에서는 설문조사에서 표본가구가 소득액으로 응답한 가구의 총화폐소득을 이용함

49) 여기에서 시장임대료 외에 난방비, 전기료, 주택설비 및 수선비 등 기타 주거관련지출은 2001년 3/4 분기에서 2002년 2/4분기까지의 도시근로자가구의 소득대비 기타관리비의 비율인 0.4%를 적용하여 계산함(통계청홈페이지에서 '가구당 월평균가계수지' 자료 참조)

50) 최저주거기준 미달가구의 여부는 건설교통부에서 고시한 최저주거기준 내용(건설교통부 고시 제 2000-260호)에 포함된 항목 - 가구원수별 방수기준 및 면적기준, 시설기준 및 구조·성능·환경기준 - 중 설문조사항목에 포함되어 있는 변수를 택하여 구분함

<표 IV-5> 일반임차가구의 특성감안가격함수 추정결과

변 수 명	종속변수 : log(임대료)	
	추정계수	표준오차
상수	2.2761	0.1447***
사용면적	0.0305	0.0058***
사용방수	0.1178	0.0569**
건물하자만족도 더미(매우불만=0, 나머지=1)	-0.2178	0.0831***
지역더미(서울=1)	0.1944	0.0797**
지역더미(부천=1)	0.1861	0.0786**
지역더미(하남=1)	0.2296	0.0736***
R ²	0.3057	
표본수	226	

*** 통계적 유의수준 1% 이내 ** 통계적 유의수준 5% 이내

한편 최저주거기준 주택의 거주를 위한 주거비 부담이 소득의 30%를 상회하는 가구의 경우 보조금의 크기는 다음과 같이 계산하였다.

$$\text{보조금} = \text{최저주거기준 주택의 거주를 위한 주거비} - \text{소득의 30\%}$$

여기에서 자가가구의 보조금계산 시에는 이러한 공식에 따라 계산한 각 가구의 보조금에서 해당 기준미달가구의 주거특성에 대한 귀속임대료를 공제하였다. 왜냐하면 자가가구가 현재 거주하는 주택을 임대한다고 가정하면 이 자가가구에게는 그 주택의 임대료만큼의 소득이 발생하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

이 때 자가가구의 귀속임대료는 「최저주거기준미달가구의 주거실태조사」 자료의 전체표본 중 전체 임차가구의 특성감안가격함수를 추정(<표 IV-6> 참조)하고, 그 계수값을 가구별 현재의 주거특성에 적용하여 도출하였다.

<IV-6> 전체 임차가구의 특성감안가격함수 추정결과

변 수 명	종속변수 : log(임대료)	
	추정계수	표준오차
상수	1.7957	0.0778***
사용면적	0.0190	0.0041***
사용방수	0.1600	0.0356***
거주하는 층 더미(지상=1, 지하=0)	-0.0768	0.0384**
부엌(전용 및 입식=1)	0.1213	0.0440***
화장실(전용 및 수세식=1)	0.2278	0.0440***
건물노후만족도 더미(매우불만=0, 나머지=1)	0.2281	0.0388***
지역더미(서울=1)	-0.1272	0.0506**
지역더미(부천=1)	0.1031	0.0530*
지역더미(하남=1)	0.1555	0.0490***
R ² 표본수	0.4009 1002	

*** 통계적 유의수준 1% 이내 ** 통계적 유의수준 5% 이내 * 통계적 유의수준 10% 이내

분석 결과, 하위소득 40% 이하인 표본가구 중 최저주거비 부담과다계층의 비율은 28.1%, 최저주거비 부담가능계층의 비율은 71.9%로 나타났다. 이로부터 전체가구 중 최저주거비 부담과다계층의 비율은 11.2%(=40%×0.281), 최저주거비 부담가능계층의 비율은 28.8%(=40%×71.9) 정도임을 추계할 수 있다. 최저주거비 부담과다계층을 점유형태에 따라 살펴보면 자가га구는 31.2%, 임차가구는 68.8%로 나타나 임차가구의 비중이 자가가구의 경우보다 2배 이상임을 알 수 있다.

또한 자가가구 중 주거비보조가 필요한 가구들의 주거비보조금의 평균은 월 2.92만원, 임차가구는 평균 월 8.54만원으로 나타났다. 따라서 절대지원계층 중 최저주거비부담 과다계층인 1,603천가구 모두에게 평균적인 보조금을 지급한다면 연간 약 1조 3,054억원⁵¹⁾의 재정자금이 요구된다고 할 수 있다. 이는 2002년도

51) 2000년 현재 일반가구수인 14,312천가구의 11.2%인 1,603천가구에 최저주거비 부담 과다계층의 점유 형태 비율을 적용하여 계산하면 자가가구에게 소요되는 연간 보조금은 1,752억원 (=1603×0.312×2.92×12), 차가가구의 경우에는 1조 1,302억원(1603×0.688×8.54×12)로 나타남

정부의 주거급여 예산액인 1,793억원⁵²⁾의 7배를 초과하는 규모이다. 그러나 앞에서 언급했듯이 절대지원계층 중 최저주거비부담 과다계층에게는 주거비보조 혹은 국민임대주택 입주우선권 중 택일할 수 있는 지원책을 제시하였으므로 주거비보조로 투입되는 재정자금의 규모는 상당부분 줄어들 수 있을 것이다.

한편 절대지원계층 중 최저주거비부담 가능계층의 규모는 약 4,122천가구로 이들에게는 국민임대주택 입주우선권을 부여하도록 지원함이 바람직하다고 제안하였다. 그러나 향후 10년 동안 1,000천호의 국민임대주택을 공급하겠다는 정부의 계획목표가 달성된다하더라도 국민임대주택의 공급량과 정책대상계층 규모간에 상당한 괴리가 발생하게 된다. 따라서 공공임대주택의 공급에 있어서는 재정자금, 국민주택기금 등 공공자금 뿐 아니라 민간자금 동원을 위한 인센티브의 제공 등을 통하여 지속적으로 다양한 유형의 공공주택을 건설하여야 할 것이다. 이와 함께 정부의 지원을 가장 절실히 요구하고 있다고 할 수 있는 절대지원계층도 가구의 경제적 수준, 가구특성, 거주지역특성, 주거수준 및 대기기간 등을 감안한 점수제를 도입하여 우선순위를 정하는 등 공공주택 공급규칙을 마련함이 바람직할 것이다.

부분지원계층에게는 전세자금을 지원하거나 장기임대 입주권을 부여하여 임차가구로 지내더라도 주거안정을 누릴 수 있는 기회를 확대시킴과 더불어 공공분양주택 청약권의 부여, 최초주택구입자금의 지원 등을 통해 주택마련의 기회도 제공해야 할 것이다. 반면 자립계층의 경우에는 주거상향이동을 원활하게 할 수 있도록 금융 및 조세 등 간접적인 정책수단을 통한 지원이 이루어짐이 바람직할 것이다.

(2) 주거복지전달체계의 정비방향

앞에서 정책대상 계층별 가구규모 및 지원방안을 살펴보았다. 이러한 지원방

52) 고철·천현숙 외. 전세서. p82.

안이 실효성을 갖추기 위해서는 계층별 정책대상계층을 위한 정책의 수립, 집행과 평가가 유기적으로 이루어져 지속적으로 국민주거복지수준의 향상에 기여할 수 있는 주거복지전달체계가 구축되어야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부, 지방정부, 건설업자, 소비자 및 민간단체 등의 주택시장 참여자들을 모두 아우를 수 있는 역할배분이 필요할 것이다.

여기에서는 이러한 주택시장 참여자들의 역할분담의 기본방향을 언급해 보기로 한다. 우선 중앙정부는 주거정책의 향후 계획 및 정책우선순위에 관한 정부정책구상을 중장기적으로 제시하여야 할 것이다. 이와 관련하여 주거정책관련법규 및 제도를 개선하고, 지방정부가 제시한 내용을 바탕으로 하되 광역지자체와 협의하여 주택수급계획을 세우며, 주거복지지원프로그램을 다양하게 개발하고, 관련제도 및 정책수단을 조정하여야 할 것이다. 즉 정책구상에 부합하도록 주택법, 건축법(주택건설관련기준), 도시및주거환경정비법, 공공주택공급규칙 등의 관련제도 그리고 재정, 조세, 금융, 택지 등의 정책수단을 조정하는 역할을 담당하여야 할 것이다.

둘째, 주거문제는 지역성이 강하므로 지방정부는 해당지역의 주택 재고상태와 지역주민의 주거관련 욕구를 파악하여 지방의 주택계획을 세워야 할 것이며, 이는 중앙정부의 주거정책 및 계획지침과 연계되어야 할 것이다. 또한 지방정부는 중앙정부로부터의 주거정책을 전달하는데 중심적인 역할을 하여, 계층별 주거복지지원 프로그램 등의 집행 등을 지역실정에 맞게 실질적으로 담당해야 할 것이다. 또한 지방의 주택계획의 수립 및 주거정책의 집행은 주택과 관련 있는 모든 단체들 및 개인들과 파트너십을 가지고 이루어짐이 바람직하다. 따라서 향후 지방정부가 지역 주거정책에서 차지하는 역할이 점차 증대할 것이다. 특히 열악한 주거지역의 주거수준을 효과적으로 향상시키기 위해서는 고용을 창출하고 개인적인 안정감을 증대시키는 등의 지역재생정책도 함께 수행되어야 할 것이다. 그러나 아직까지는 지방정부의 대부분이 주거와 관련된 종합적 정책을 마련하는데 충분한 능력을 갖추지 못하고 있다. 따라서 중앙정부는 지방정부의 종합적 접근

과 전문성을 제고시키기 위해 수행실적을 자금지원과 연계시키는 수행실적관리 체계를 개발하고 집행하여야 할 것이다.

마지막으로 모두가 쾌적한 주택을 향유하기 위해서는 중앙 및 지방정부 뿐 아니라 개인의 역할도 중요하다. 특히 집주인들은 주택의 상태, 쾌적한 주거서비스와 주거환경, 해당 임차인의 주거행태에 중요한 영향을 줄 수 있으므로 이들에게 책임감과 자부심을 부여할 수 있는 정책이 필요하다. 이와 함께 주택시장 참여자들은 모두 주택을 양호한 상태로 유지하고, 국가 전체의 환경적·경제적 및 사회적 발전에 공헌하는 정책마련을 위해 가족, 이웃 및 미래 세대에게 의무를 지니고 있음을 인식해야 할 것이다.

4) 시장관리제도의 정비

(1) 주택청약제도

앞에서도 언급하였듯이 청약제도는 주택수요 과잉에 대처하기 위한 주택배분 방식으로 실수요자에게 단계적으로 주택을 분양하는 목적을 지니고 있다. 그러나 최근 청약대상을 대폭 확대하여 그 의미가 퇴색된 반면, 기존 청약통장 가입자의 권리확보 문제가 여전히 존재하고 있다. 또한 분양가 자율화와 후분양제 도입 등 시장시스템에 의한 주택공급을 유도하고 있는 실정이어서 청약제도의 역할에 대해 의문이 제기되고 있다. 주택의 수요와 공급이 전적으로 시장기능에 의해 결정된다면 청약제도 및 청약관련저축제도는 궁극적으로 폐지되어야 할 것이다. 그러나 시장혼란을 최소화하기 위해서는 당분간 유지될 필요가 있다.

따라서 중단기적으로는 청약제도의 기본취지를 살려서 실수요 청약자와 지역 청약자의 청약기회를 대폭 확대하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 예를 들어 실수요자의 정의는 다양하지만 무주택자 우선공급에 사용되는 입주자 자격을 토

대로 세대주 나이와 무주택기간을 보다 세분하고 차별적으로 적용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 또한 청약기회의 확대를 위해 투기과열지구에 한정되어 있는 무주택자 우선공급지역을 수도권 전역 등으로 확대하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

그러나 장기적으로 볼 때 기존 가입자 및 미래 가입자에게 모두 신규주택을 배분하겠다는 정책의지는 바람직하지 않다고 판단된다. 따라서 장기적으로 청약제도가 폐지될 시기를 고시하고 청약관련저축 가입자가 자동적으로 소멸될 수 있는 여건을 만들어 가는 것이 바람직할 것이다. 또한 현재의 청약제도는 국민주택의 자격요건인 무주택세대주를 제외하고 청약가입기간 및 예치금액에 따라 우선순위가 정해지고, 민영주택 또한 청약자 나이를 자격요건으로 설정하고 있어서 실질적으로 서민층을 보호하는 정책수단으로서의 역할이 미미하다. 이에 청약제도를 폐지하는 한편 주택공급규칙은 공공주택 공급규칙으로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 이와 관련하여 청약관련 저축의 경우에는 공공주택 배분 또는 자금조성을 위한 국민주택 신청용의 청약저축만을 남겨두고 민간주택 배분을 위한 청약예금 및 청약부금은 장기적으로 폐지하는 것이 바람직하다.

이 때 우려되는 문제는 과도한 청약경쟁으로 과열되는 주택분양시장과 그로 인한 주택가격의 상승 가능성이다. 그러나 이러한 문제는 조세제도 등을 통한 투기억제책으로 해결해야 할 것이다.

(2) 주택분양제도

(가) 선분양에서 후분양으로 전환의 필요성

현재 우리나라에서는 신규주택을 공급함에 있어 선분양을 허용하고 있다. 이러한 선분양제도는 앞에서 언급했듯이 장점도 있지만 여러 가지의 단점도 지니고 있고 또한 주택시장의 여건 변화와 맞물려 후분양으로 전환할 필요성이 대두되고 있다.

우선 선분양을 통해 다수 비전문가(소비자)가 사업위험을 안은 채 시장에 참여하는 것은 소수 전문가(주택사업자)가 사업위험 부담을 안고 시장에 참여하는 것(후분양)보다 시장교란 가능성이 높다. 특히 외환위기 이후 허용된 분양권 전매는 투기수요를 부추겨서 주택시장 불안을 야기시키는 주된 요인으로 작용하였다. 이렇게 선분양으로 인한 분양권 전매에 따른 시장교란을 차단할 필요성이 있다.

과거에는 주택선분양을 허용함으로써 주택업체가 소비자로부터 건설금융을 조달할 수 있게 하였던 반면 분양규제를 통하여 시중가격보다 낮은 가격으로 소비자에게 주택구입 기회를 제공하였다. 그러나 민간부문의 규제완화 추세하에 선분양은 그대로 유지된 채 주택분양가격이 자율화되었다. 이렇게 주택분양가격 자율화가 이루어졌으므로 주택선분양을 통한 자금 조성 구조를 재검토할 필요가 대두되고 있다. 또한 분양가자율화와 함께 선분양제도하에서 불확실한 위험에 대비하여 분양가가 과다하게 계상되는 경향은 기존아파트와 신규분양아파트가 상호간에 가격상승을 유발하는 악순환을 일으키고 있는데, 이러한 분양가격 상승구조는 개선되어야 할 필요가 있다.

2002년 현재 전국의 주택보급률은 100.6%를 달성한 것으로 나타났다. 동일 지역의 서울 및 수도권은 각각 82.4%, 91.6%로 비록 지역적인 주택보급률의 변이가 크나 전체적으로 보면 주택재고의 절대적 부족 문제는 어느 정도 해결되어가고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 소비자의 부담 하에 정부주도로 대량공급을 위한 건설지원정책의 필요성이 점차 약화되어 가고 있다.

주택관련 법제도 주택건설촉진법 체제에서 주택법 체제로 전환되고 있다. 즉 주택의 건설을 촉진하고, 주택을 원활하게 공급함으로써 국민 주거생활의 안정화를 목적으로 제정·운영되어 온 주택건설촉진법이 변화된 경제적·사회적 여건에 맞추어 주거복지 및 주택관리 등의 부분을 보강한 주택법으로 개선·보완되었다.

또한 지금까지 주택의 대량공급정책의 영향으로 과대형성된 신규주택시장 및 주택건설시장을 구조조정하고 정착육시킬 필요가 있다. 주택수요를 신규아파트

로 집중시키는 주택정책을 수행함으로써 신규아파트시장의 과다팽창으로 인해 주택사업자수가 급증하였다. 그러나 선분양을 통한 수요확보 및 자금조달 지원은 주택업체의 시장대응 및 수요자의 선호에 부응하는 노력을 저해하여 경쟁력 약화를 초래하고 있으므로 이들의 구조조정 및 연착륙이 필요하다.

과거 주택재고가 절대적으로 부족했던 시기에는 주택보급률의 확대가 정책의 최우선순위였으나 지속적 주택공급에 따른 주택보급률 상승으로 주택시장은 공급자시장에서 수요자시장으로 전환될 것으로 전망된다. 따라서 소비자의 다양한 선호에 부응하는 주택공급과 더불어 주택성능보증제도 등 소비자 보호장치에 대한 필요의 증대, 소비자의 상품 선택권 강화 및 소비자가 안게 되는 사업위험부담의 완화가 요구되고 있다.

(나) 후분양전환의 파급효과 및 대응방안

주택선분양시 주택수요자를 매개로 한 금융기관의 간접적인 건설금융 참여형태가 주택후분양시에는 직접적인 참여로 전환될 것이다. 후분양으로 인한 추가적인 건설금융의 자금조달문제는 그동안 은행권에서 소비자를 통해 주택사업에 대출하던 것을 어떻게 주택사업에 직접 대출 또는 투자하도록 하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 즉 자금부족의 문제라기 보다는 사업신용의 문제라고 볼 수 있다. 따라서 기존의 주택건설사업에 대해 금융기관이 느끼는 사업위험을 완화하는 문제를 우선적으로 검토해야 할 것이다. 이러한 기반이 조정되지 않으면 주택공급이 위축되고 기존주택가격이 상승하는 부작용이 발생할 우려가 있다. 따라서 프로젝트 파이낸싱 등의 금융기법을 이용하여 금융기관이 주택건설사업에 참여할 수 있는 여건이 우선적으로 조성되어야 할 것이다. 또한 주택사업체의 경우 분양성 등의 사업성 분석 및 자금조달 능력이 요구되며, 금융기관도 직접적인 사업지원을 하게 되므로 사업성을 분석, 심사하고 평가하는 체계를 갖추어야 할 것이다.

후분양으로 전환되면 선분양시 소비자보호를 위한 주택분양보증의 역할이 소

떨릴 것이다. 대신 금융기관의 위험 완화를 위한 공사완공보증 및 대출보증, 분양판매보증, 그리고 소비자보호를 위한 주택품질보증 등이 요구되므로 이와 관련된 보증상품이 개발되어야 할 것이다.

후분양 전환시에는 소비자가 입주시 분양가격을 일시에 목돈으로 납입하여야 하므로 자기자금의 부담이 적고 대출한도는 높으며 장기간에 걸쳐 상환할 수 있는 주택대출상품에 대한 수요가 증가할 것이다. 따라서 현재 단기대출 위주의 소비자금융을 장기대출 중심으로 전환할 필요가 있다.

주택공급규칙은 주택시장에 대한 정부의 직접 개입을 규정하고 있으며, 신규 주택 배분을 위해 수요자를 줄세우는 원칙을 제공하고 있다. 선분양제도는 독립적으로 존재한다기 보다 주택공급규칙에 의거한 청약저축제도 및 주택청약제도, 그리고 분양가규제 등과 연계되어 왔다. 따라서 후분양으로의 전환은 주택공급규칙에 대한 전면적인 재검토를 필요로 하며, 특히 향후 민간 주택시장에 대한 정부의 직접 개입의 필요성이 점차 약화될 것이다.

(다) 단계적이고 점진적인 후분양 전환 방안 모색

민간부문에 대한 완전후분양을 전면적으로 강제시행한다는 것은 시장에 주는 충격을 감안할 때 바람직하지 못하다. 따라서 후분양을 강제하기 보다는 시장상황에 의존하도록 하되 소비자주권 강화를 위하여 후분양전환을 점진적으로 유도해야 할 것이다. 사회적으로 바람직한 선분양의 장점을 살리고 수도권외의 주택부족문제의 완화, 필요한 제도의 구축 등을 고려하여 시행시기를 조절하는 등 정책전환에 따른 충격을 최소화하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 정책전환의 실효성 제고를 위하여 주택공급에관한규칙 등 관련제도의 개선 및 건설금융확대 방안, 소비자를 위한 장기주택자금 활성화 방안 및 주택품질제도의 구축 등 후분양 전환을 위한 기반조성 방안을 함께 마련해야 할 것이다.

(3) 주택분양가격 규제

(가) 공공부문의 분양가격규제 강화

우리나라의 분양가격 규제제도는 1995년 이후 점진적으로 자율화되어 현재는 국민주택기금 지원을 받는 전용면적 18평(60㎡) 이하인 주택에 대해서만 분양가를 규제하고 있다.

저소득층을 위한 주택을 주택규모와 연계시키면 소형주택이 대상으로 될 수 있다. 따라서 저소득층을 입주대상으로 하는 18평 이하 소형분양주택의 가격을 규제하더라도 택지를 조성원가 이하의 낮은 가격으로 공급하거나 국민주택기금이 지원되므로 그 정당성이 인정된다. 향후에도 국민주택기금 혹은 공공택지 등 공공지원이 투입되는 전용면적 18평 이하의 민간부문 주택사업인 경우 분양방식과 무관하게 분양가를 규제하여야 할 것이다. 이 때 분양가격규제 방법으로는 원가연동제, 변동형분양가격제⁵³⁾ 혹은 지방자치단체별로 설치된 「주택분양가격심의위원회」의 결정에 의한 방안 등을 검토할 수 있다.

한편 현재 민간부문이 국민주택기금 혹은 공공택지 지원을 받아 전용면적 18평 초과~25.7평 이하인 주택을 선분양 방식으로 건설하는 사업인 경우 특혜의 소지가 많다. 이 경우에도 분양가를 규제해야 함이 당연하나 이미 분양가가 자율화된 상태이므로 단계적으로 후분양으로 의무화하는 방안을 검토할 수 있다.

이렇게 향후 일정 기간 동안은 공공의 지원이 투입되는 공공부문의 주택공급에 대해서만 분양가격을 규제하되, 점차 공공부문에서는 분양주택에 대한 지원을 중단하고 임대주택에 치중하여야 할 것이다.

(나) 민간부문의 분양가격 자율화 유지

순수한 민간부문의 주택공급에 대해서는 분양가격 자율화가 유지되는 것이 바람직할 것이다. 분양가격의 규제는 분양시장을 과열시키고, 주택공급을 위축시

53) 변동형분양가격제: 사전분양시 추정분양가격을 제시하고 완공후 일정 비율 이내에서 실질비용을 정산하도록 하는 방안으로서 선분양 이후 건설기간동안의 불확실성에 의한 비용변화 문제를 해소하기 위한 것임(박재룡, 2003. 3. 26. “주택산업 발전을 위한 공급자 금융확대 방안 -프로젝트금융을 중심으로”. 한국주택학회 정책세미나 자료)

키며, 주택품질을 하락시키는 부작용이 크므로 공공의 지원이 투입되지 않는 민간부문의 신규주택가격은 시장원리에 따르는 것이 바람직하다.

궁극적으로는 주택을 대량생산하더라도 각각의 주택마다 위치와 여건이 상이하므로 이에 맞는 주택가격을 부여하여 이를 지불할 용의가 있는 소비자가 주택을 구매하도록 하여야 할 것이다. 일본의 경우 동일한 아파트라 하더라도 층과 방향에 따라 분양가격을 달리 책정하는 사례가 있다. 단, 주택분양가격이 완전하게 자율화되는 경우에는 법인세 강화 등 주택업체의 개발이익 환수방안도 함께 검토되어야 할 것이다.

분양가격 자율화가 주택분양가격을 높여 서민의 내집마련을 어렵게 한다는 비난이 있을 수 있으나 서민을 위한 신규주택 배분정책은 주택가치와 부담능력을 고려하여 단계적으로 상승 이동하게 하는 전략이 요구된다. 과거에는 서민들도 내집마련을 위해서 무조건 신규아파트 분양시장으로 집중하는 패턴을 보였다. 그러나 서민의 주거수준 향상은 부담능력에 따라 일반셋집→공공임대→민간임대→기존주택구입→신규아파트분양 등의 단계가 되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

(4) 재고주택의 관리

재고주택의 관리 및 리모델링을 활성화시키기 위해서는 ‘구조·성능 및 환경 기준’과 ‘주택 유형’이라는 두 가지 측면을 동시에 고려하여야 한다.

이를 위해서는 먼저 구조·성능·환경 기준에 미달되는 주택은 주택 유형에 상관없이 금융 지원 등 정부의 적극적인 개입을 통하여 개·보수 즉, 리모델링을 유도하고 이러한 구조·성능 및 환경 기준을 충족하는 공동주택에 대해서는 주택관리의 효율화가 이루어질 수 있도록 지원하는 한편, 일정 시점 또는 기준에 도달하는 주택에 대해서는 자발적인 리모델링이 가능하도록 지원하여야 한다. 그리고 구조·성능 및 환경 기준을 충족하는 단독주택에 대해서 자발적인 주택

관리와 리모델링을 위한 정보제공의 원활화와 소비자 보호를 위한 제도적 장치를 구축하도록 한다.

<표 IV-7> 재고주택의 관리 및 리모델링 활성화를 위한 정책 방향

구 분		주택 유형	
		공동 주택	단독 주택 (소규모 공동주택 포함)
구조·성능 및 환경 기준	미달	○ 적극적 리모델링 유도 - 공공의 저리 용자, 보조금 지원 등	
	충족	○ 유지관리 방식의 효율화 유도 ○ 자발적 리모델링 지원	○ 정보 제공 활성화 ○ 자발적 리모델링 지원

이에 따른 재고주택 관리제도의 정비방안을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 구조·성능·환경 기준 미달 주택의 개량 지원이다. 이 기준에 미달되는 주택에 대해서는 원칙적으로 같은 조건의 공적 용자 제도를 제공하여야 할 것이다. 다만, 이러한 유형의 주택은 집단적 지구 형태로 밀집되어 있는 경우가 많으므로 이들 지역에 대해서는 현행 주택개선사업지구의 불량노후주택개량 사업 방식으로 추진하는 것이 바람직하다.

지역단위의 지역경제 활성화 접근을 취하여 지역의 경제적 기반과 사회적 통합을 동시에 꾀하는 방식으로 추진하도록 하며 이러한 접근이 불필요한 지역의 주택에 대해서는 개별적으로 주택개량을 위한 용자를 제공하도록 한다.

이런 측면에서 현행 주거환경개선사업의 노후불량주택정비사업을 보다 확대하여 추진할 필요가 있다. 이와는 별도로 현행 단독 주택에 제공되는 단열개수 사업을 보다 실효성있는 방향으로 개선하여 확대 시행해 나가야 한다.

현실적으로 단독주택의 가장 큰 문제점은 단열상태에 있으므로 이를 개선하기 위한 제도적 지원을 더욱 확대 시행되어야 할 것이다. 조성금 규모를 확대하고,

매년 일정하게 조성된 자금을 주택단열개수사업을 위하여 효과적으로 집행될 수 있도록 관리 방식을 전문기관에 이양하는 방안도 검토할 필요가 있다.

둘째, 공동주택단지의 관리 및 장기수선계획제도의 내실화의 유도이다. 제도적으로 계획적 유지관리 대상단지의 범위를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있는데, 의무관리 및 장기수선계획 수립 대상 단지를 현행 30세대 이상에서 100세대 이상 등으로 기준을 하향하여 대상가구를 확대하고 주택관리사의 전문성 제고를 위한 교육 및 관리 시스템을 강화할 필요가 있다.

또 특별수선충당금을 장기수선계획에 따른 산출 공식에 근거하여 적립하도록 의무화하여 계획의 실효성을 높이도록 유도하기 위해 특별수선충당금 적립액에 대해서는 소득 공제 방식의 조세 감면 혜택을 부여하여 유인책으로 제공한다.

개별 단지의 적립액을 통합하여 기금화를 유도하고, 이를 기반으로 용자 및 보증 제도를 시행 할 수 있는 방안을 검토하도록 한다. 이 자금을 기반으로 계획적인 보수 차원을 넘어선 리모델링까지 가능하도록 민간 금융 등과의 연계 방안을 적극 모색한다.

셋째, 공동주택 리모델링 활성화의 유도이다. 리모델링 추진을 위한 건축 및 주택 관련 규제의 완화는 상당 부분 해결되었다고 볼 수 있다. 하지만 향후 공동주택의 노후화 방지와 수명 연장을 위한 대수선 중심의 리모델링이 활성화될 수 있도록 지원 방안을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 어느 정도 조세 및 금융상의 인센티브의 제공이 필요하다. 국민주택이하 규모의 공동주택을 리모델링하기 위한 국민주택기금융자의 확대와 민간 금융을 통한 리모델링 지원 방안을 모색하도록 한다. 또한 재건축 및 재개발 사업에 비해 리모델링이 조세상의 불이익을 받지 않도록 제도를 개선하도록 한다. 부가가치세 면제는 해결될 전망(2004년부터 시행)이며 추가적으로 취득세, 등록세 감면 등의 조치가 필요하다. 그리고 단지차원의 리모델링이 활성화될 수 있도록 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」에서 도입하고 있는 리모델링지구제도를 적극적으로 활용할 방안을 강구하여야 한다.

넷째, 주택관리 및 리모델링 지원을 위한 공적기구의 설립이다. 재고 주택의 관리 및 리모델링을 효과적으로 지원·유도해나가기 위한 정부산하의 (가칭) 주택관리 및 리모델링 센터의 설립을 추진하도록 한다. 특히, 사각지대에 놓여 있는 단독주택 및 소규모 공동주택의 관리 및 리모델링을 효율적으로 지원 유도하는데 정책의 초점을 두어야 할 것이다. 일본은 1984년에 (재)주택 리폼·분쟁처리지원센터를 설립 운영하고 있으며 단독주택 등을 대상으로 주택 리폼 관련 인력육성과 연구·출판 및 정보제공사업을 수행하고 「주택품질 확보의 촉진 등에 관한 법률」에 기초하여 각종 주택 리폼 관련 분쟁처리에 관련된 업무를 수행하고 있다.

주택관리 및 리모델링센터(가칭)의 역할은 주택 관리 및 리모델링 수요자에 대한 주택관리 및 리모델링 특히, 사업자에 대한 관련 정보를 제공하고 주택 관리 및 리모델링을 추진할 수 있는 전문인력을 관리, 교육하는 것이고, 또한 주택의 하자과 관련된 분쟁의 처리와 주택성능보장과 관련된 제도를 도입하고 수행하는 것이다. 그리고 중고주택 특히, 단독주택 및 소규모공동주택의 평가 및 시장 거래 활성화를 위한 업무를 담당하고, 재고주택의 효율적 관리를 위한 자료 및 통계를 조사하고 구축하는 것 등이다.

마지막으로 주택 관리 및 리모델링 산업 정책의 강화를 들 수 있다. 건설시장의 규모 측면에서 유지관리 및 리모델링 산업 정책의 중요성을 인식 할 필요가 있으며 향후 신축 수요보다 유지관리 및 리모델링 시장의 빠른 성장세 예상된다. 건설수주 및 투자에 대한 통계체제를 정비하고, 주택 관리 및 리모델링 부문도 포함시켜서 조사와 추계를 하고 주택관리 및 리모델링 시공업의 육성을 위한 발주·계약 및 보증 제도 등에 대한 관련 제도를 정비하도록 한다. 즉 관련 사업자의 효과적인 관리 및 육성 방안을 모색하는 것이다.

(5) 공공주택의 사후관리체계 정비

공공임대주택을 장기적이고 지속적으로 공급하기 위해서는 공급주체를 분명히 하고 이에 소요되는 자금조달의 지원 원칙을 명확하게 하는 것이 필요하다. 이러한 방안에는 공공임대주택의 배분기준·재정지원·관리 등을 명확하게 규정한 법률 제정으로 공공임대주택의 개념 설정, 국가의 책임성, 중앙정부와 지방정부의 역할, 재원조달방법, 아파트공급이외에도 기존주택의 매입 혹은 장기임대를 통한 부담능력, 서비스의 수준 등을 감안한 임대료 결정, 입주자 선정기준, 국민기초생활보장법에 도입되어 있는 주거급여와의 관계, 공동체형성과 지역활성화, 유지관리를 위한 재정운영계획 및 지원체계, 공공임대주택 간의 거주이동을 높이기 위한 방법, 임대 의무기간의 폐지, 5년 공공임대주택 및 청약저축 가입자의 처리 등의 내용을 포함하여야 할 것이다. 입주자자격은 주택청약저축가입과 가입금액을 중시하는 형으로 절대지원계층에 속하는 저소득층가구를 배제하는 결과를 초래한다는 점에서 개선이 필요하므로 5년 공공임대주택 입주자격에서 어떤 요소를 고려할 것이며, 고려된 요소의 상대적 가중치는 어떻게 결정할 것인가 하는 점이 중요하다. 왜냐하면 특정한 지역에 장기 거주한 사람에게 가중치를 두는 것은 저학력, 저기술로 인해 고용의 안정성이 부족하고 주거이동이 빈번한 저소득자를 배제하기 쉽기 때문이다. 따라서 청약가입이외에도 이러한 입주자자격기준, 즉 주택규모, 주거설비, 환경기준 등 최저주거기준에 미달하는 정도, 임대료의소득대비비율, 장애여부 등을 고려하여 공공임대주택의 배분이 이루어지도록 해야한다.

공공임대주택의 특성을 유지하기 위해서 입주자 자격을 상실한 경우 퇴거시킬 수 있어야 하며, 영구임대주택의 입주자 자격을 상실한 경우 자격기준에서 벗어났지만 그 지역을 생활기반으로 살던 사람임을 감안할 때 다른 적당한 주택에 입주할 수 있도록 배려한 연후에 퇴거조치를 취하도록 하고, 영구임대주택 이외의 다른 공공임대주택을 알선하는 노력이 필요하다.

또한 공공임대주택의 유지관리에 들어가는 비용 중에 임대사업자와 입주자 사이의 부담기준이 명료하지 않다. 일반적으로 사용에 의해 마모가 이루어지는 부

분은 입주자가 부담하고, 나머지는 임대사업자가 부담하는 것을 관행으로 하고 있다. 그러나 구분이 모호하므로 갈등관계를 발생시키기 쉬우므로 이를 위한 합리적인 기준이 제시되어야 할 것이다. 사회복지적 관리라는 측면에서 입주자와 관리주체 그리고 지역의 행정조직간의 긴밀한 협조체제의 정비가 필요하다.

5) 주택정책평가체계의 구축

(1) 평가체계 구축의 필요성

주택부문에 대한 정부의 정책은 당초 의도한 정책목표가 제대로 달성되었는지, 투입에 비하여 그 효과는 어느 정도 나타나는지, 그리고 혜택받는 자의 경제적 여건 등이 감안되었는지 하는 차원에서 평가되어야 하며, 이는 다시 정책 목표 및 수단에 환류(feedback)되어야 한다. 이와 같은 정책의 적합성은 효과성, 효율성, 형평성의 기준으로 평가해 볼 수 있다. 효과성은 일반적으로 목표 대비 실적적으로 평가하고, 효율성은 일반적으로 투입 대비 산출로 평가하며, 형평성은 각 주택부문 지원정책의 경제적 결과에 대한 분배의 형평성으로 평가할 수 있다.

특히, 주택정책의 효율성과 분배의 형평성을 측정하기 위해서는 먼저 정책지원 프로그램에 의한 정책적 지원금액과 수혜자의 경제적 편익이 추정되어야 한다. 즉, 정책지원 프로그램에 대한 택지, 금융 및 조세지원 등 지원정책의 화폐가치를 측정하고, 이들 정책적 지원이 궁극적으로 수혜자에게 얼마만큼 전달되었는지를 파악할 수 있는 수혜자 편익이 화폐가치로 측정되어야 한다.

과거 주택부문에 대한 연구들에서도 이미 일부 주택사업에 대한 평가방법 및 실증분석들이 제시되고 있다. 그러나 주택부문 지원정책 전반에 대한 평가체계는 없는 실정이다. 따라서 다음에서 제시하는 방법론을 기초로 하여 종합적인 정책평가체계를 구축할 필요가 있다.⁵⁴⁾

(2) 정책적 지원금액의 추정방법

주택부문에 대한 정책적 지원수단으로는 택지임가 공급에 의한 택지지원, 재정지원 및 국민주택기금 저리융자에 의한 금융지원, 비과세 및 조세감면에 의한 조세지원, 저소득층에 대한 주거보조금 지급, 분양가격 및 임대료 규제 등이 있다. 정책적 지원금액은 이들 지원정책의 직접적인 가치와 이들이 창출하는 외부경제 및 불경제를 포함한 외부효과를 합하여 측정할 수 있다. 다만, 분양가격 및 임대료에 대한 규제는 입주자에게 이익을 줄 뿐 정부의 입장에서 추가적인 비용이 발생하는 것이 아니므로 정책적 지원금액에 포함되지 않는다.

공공택지의 임가공급에 의한 택지지원은 공공개발에 의한 택지를 시장가격보다 낮은 수준인 조성원가 이하 또는 감정가격 등으로 공급하는 경우에 발생하며, 택지지원액의 크기는 공급된 택지의 시가와 공급가격의 차이로 측정할 수 있다.

조세지원은 중소형주택에 대한 조세의 비과세 및 감면혜택으로 인하여 발생하며, 조세지원액의 크기는 토지취득 및 개발단계, 주택건설 및 공급단계, 주택구입단계의 조세감면액의 합으로 추정할 수 있다.

정책지원 프로그램에 대한 정부의 금융지원은 재정지원 및 국민주택기금의 장기저리 지원에 따라 발생하며, 금융지원액은 주택건설(임대주택사업 포함)단계, 주택구입(또는 임차)단계로 구분하여 추정할 수 있다.

저소득층에 대한 주거보조금 지급은 확정적인 금액으로 표시되므로 정책적 지원금액과 수혜자의 편익의 크기가 일치한다. 따라서 추정을 위한 별도의 절차가 불필요하다.

(3) 수혜자편익의 추정방법

주거보조금 지급과 같은 대인지원은 확정적 금액으로 지급되므로 수혜자의 편

54) 김근용. 「주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구(2002)」. pp79-110.

익을 측정하기 위한 별도의 절차가 불필요하며 지급액이 곧 수혜자의 편익이 된다. 따라서 수혜자 편익을 별도로 추정이 필요한 정책지원은 주택사업 프로그램에 대한 정부의 지원이 입주자에게 얼마만큼 전달되는가 하는 것이다. 이러한 수혜자의 경제적 편익을 화폐단위로 측정하는 방법은 크게 시장가격 접근방법과 소비자 행태론적 접근방법으로 나눌 수 있다.

먼저, 시장가격 접근방법은 시장가격(또는 시장임대료)에서 실제 지불가격(또는 규제임대료)을 차감하여 수혜자의 경제적 편익을 구한다. 이 방법은 1960년대에 Prescott(1967), Smolensky(1968), Bish(1969) 등이 이용한 접근법이며, 국내의 연구로는 김정호·박헌주·손경환 외(1994)가 대표적이다. 이 방법은 개별주택의 특성과 개별가구의 효용수준을 고려하지 못한다는 비판을 받고 있다. 즉, 개별주택의 특성을 고려하지 못한 채 주변지역 유사주택의 시장가격과 공공주택의 실제 지불가격을 비교하는 한계가 있으며, 개별가구의 효용수준이 서로 다른 경우 동일한 금액에 대하여 서로 다른 가치평가를 하게 되는 점을 간과하고 있다.

다음으로 소비자 행태론적 접근법이 있으며, 이는 다시 두 가지 유형으로 분류된다. 첫째는 지불용의 가격(또는 임대료)에서 실제 지불가격(또는 임대료)을 차감한 A. Marshall의 소비자잉여(consumer's surplus)를 이용하여 수혜자의 경제적 편익을 측정하는 방법이다. 이는 Kraft & Kraft(1979), 고철 외(1996) 등에 의해 사용되었다. 이 방법은 가격변화에 따른 소득효과를 무시하고 있다는 비판을 받고 있다. 둘째는 효용함수(utility function)를 이용한 측정방법으로 공공주택 수혜자의 경제적 편익 측정시 가장 일반적으로 사용되고 있다. 이 방법에서는 수혜자의 경제적 편익을 대등변화(EV; Equivalent Variation) 또는 보상변화(CV; Compensating Variation)로 측정하며, 측정된 편익은 '염가로 공급된 공공주택에 입주함으로써 얻게 되는 추가적인 소득'으로 정의된다. 관련된 외국의 연구는 De Salvo(1975), Olsen & Barton(1983), De Borger(1986, 1987) 등이 대표적이며, 국내 연구로는 염돈민(1989, 1990, 1991, 1993), 박병식(1991), 김혜천(1992), 윤주현·김혜승(1997) 등이 있다.

그러나 이들 선행 연구들이 지니는 가장 중요한 문제는 현실적으로 공공임대주택의 소비규모가 제한되어 있다는 사실을 간과하고 있다는 점이다. 즉, 공공임대주택의 수혜자 편익을 측정하는 과정에서 현실적으로 공공임대주택의 소비규모가 제한된 사실을 간과하고 소비규모에 제약이 없다는 전제에서 수혜자 편익을 측정함으로써 수혜자 편익을 과대평가(overestimating)하는 문제를 안고 있다. 소비규모의 제약을 감안하여 수혜자의 편익을 추정한 연구로는 김근용(2002)이 있다.

주택사업 프로그램별로 수혜자의 경제적 편익을 구체적으로 추정하는 경우, 주택의 유형에 따라 그 추정방법이 상이하다. 분양전환되는 공공임대주택의 수혜자 편익은 다음 세 가지 편익의 합으로 구성된다. 즉, 임대기간 동안 EV의 현재가치, 분양전환시 염가분양으로 인한 차익의 현재가치, 분양전환 이후 수혜자에게 대환된 국민주택기금 저리지원에 의한 금융지원액의 현재가치의 합으로 수혜자 편익을 정의하기로 한다. 국민임대주택과 같은 임대전용주택은 임대기간 동안 EV의 현재가치로 수혜자 편익을 추정할 수 있다. 공공분양주택 및 중형분양주택의 수혜자 편익은 시장가격 접근법에 의하여 수혜자 편익을 추정하는 것이 일반적이다. 구체적으로는 주택의 시장가격과 분양가격간의 차액에 분양이후 국민주택기금 저리지원에 의한 금융지원액의 현재가치를 합한 금액을 수혜자 편익으로 정의할 수 있다.

(4) 정책효과의 평가방법

(가) 효율성 평가

앞에서 살펴보았듯이 주택부문에서의 대표적인 지원 및 규제정책 수단으로는 택지임가 공급, 비과세 및 감면에 의한 조세지원, 재정지원 및 국민주택기금의 저리융자에 의한 금융지원, 저소득층에 대한 주거보조금의 지급, 그리고 주택공급가격에 대한 규제 등이 있다. 이 중 공급가격 규제는 수혜자의 입장에서는 지

원정책 수단이지만, 주택사업주체의 입장에서는 규제수단이 된다.

정부가 시행한 이러한 정책수단이 얼마나 효율적인지를 평가하고 개선방안을 모색하는 것은 매우 중요한 일이다. 효율성은 기본적으로 투입 대비 산출에 의해 측정할 수 있다. 투입은 주택부문에 대한 정책지원금액으로, 산출은 주택부문에 대한 정책지원에 따라 혜택을 받은 가구가 얻는 경제적 편익으로 측정할 수 있다. 따라서 주택부문에 대한 지원정책의 효율성은 정책지원금액을 분모로 하고 수혜자의 경제적 편익을 분자로 하는 효율성지수로 나타낼 수 있다. 이 경우 효율성지수가 1이면 주택부문에 대한 정책지원금액만큼 수혜자가 편익을 얻는 셈이다. 효율성지수가 1보다 크면 수혜자의 편익이 정책지원금액보다 크기 때문에 상대적으로 효율적이라고 평가할 수 있고, 반대로 1보다 작으면 상대적으로 비효율적인 것으로 평가할 수 있다.

(나) 형평성 평가

주택부문에 대한 지원정책의 형평성은 지원정책의 경제적 결과에 대한 분배의 형평성으로 측정한다. 지원정책의 경제적 결과는 정책적 지원금액과 수혜자의 경제적 편익의 형태로 나타난다. 정책적 지원금액은 택지, 조세 및 금융, 주거비 보조 등과 관련된 제도에 의해서 결정된 제도적 편익이며, 수혜자의 경제적 편익은 수혜자가 여기에 참여하여 얻는 편익이다. 정책적 지원금액과 수혜자의 경제적 편익에 대한 분배의 형평성은 본질적으로 소득수준이 낮은 계층에는 많이 분배되고 소득수준이 높은 계층에는 적게 분배되며 소득수준이 동일한 계층에 대해서는 동일하게 분배되었을 때 달성된다.

(다) 효과성 평가

주택사업에 대한 지원정책의 효과성은 각 주택사업이 당초에 의도한 정책목표의 달성 정도를 의미한다. 즉, 주택사업 관련 정책지원이 당초 계획한 목표집단에 적절히 전달되었는지, 정책적 지원으로 인하여 수혜자의 주거수준 향상 및 주

거비 부담 완화의 효과가 나타났는지를 측정하는 것이다. 지원정책의 효과성을 평가할 때는 효율성 및 형평성 평가와 달리 정책지원금액의 크기는 고려하지 않는다. 주택부문 지원정책의 효과성은 일반적으로 목표집단에 대한 배분의 적절성, 수혜자의 주거수준 향상 정도, 수혜자의 주거비 부담 완화 등으로 측정된다. 목표집단에 대한 배분의 적절성은 각 주택사업에 대한 정책적 지원이 정부가 당초 계획한 목표집단에 제대로 전달되었는지를 평가하는 것이다. 그 방법으로는 주택사업별 목표계층과 해당주택에 실제 거주하고 있는 입주자가 동일한 계층인지를 분석·검토함으로써 적절성 여부를 판단할 수 있다. 정부의 정책지원이 주어지고 있는 주택사업 프로그램에 입주한 가구들의 주거수준이 입주 이전에 비하여 어느 정도 향상되었는지는 주거규모의 변화, 점유형태의 변화, 만족도의 변화 등으로 측정할 수 있다. 수혜자의 주거비 부담 완화 정도는 소득 대비 주택가격 비율(PIR), 소득 대비 임대료 비율(RIR) 등의 변화에 의하여 측정할 수 있다.

5 CHAPTER

결론 및 정책건의

현행 주택정책은 주로 주택의 대량공급을 중심으로 수립·집행되어왔다. 이에 따라 주택공급계획, 정책수단, 배분체계, 주거환경 및 관리계획 등에서 여건변화에 대한 고려와 사람에 대한 배려가 상대적으로 부족하였다. 현행 주택정책의 기본틀을 정책목표에서 출발하여 생산-배분-관리의 단계별로 주택정책수단을 연계하여 살펴보면, 정책목표와 수단간 연계성이 부족하고, 정책수단 적용의 일관성이 없으며, 정책집행 후 그 적절성을 평가하는 체계도 미흡하다. 또한 생산된 주택을 누구에게, 어떤 방법으로 배분할 것인가 또는 주택 이외의 방법으로 주거수준 안정과 형평성을 제고하는 방안은 무엇인가와 관련되는 목표계층의 설정기준 및 배분계획이 불분명하였다. 따라서 공공주택배분 결과의 비형평성이 나타나고, 시장소외계층의 주거불안과 주거비부담이 증가하는 등 주택정책 지원효과가 정책대상계층에게 적절하게 배분되지 못하는 문제가 있었다. 이와 더불어 기존 주택재고의 관리에 대한 관심 및 정책지원이 부족하였다. 특히, 공공주택의 경우 공급 이후 시설에 대한 관리는 어느 정도 이루어지고 있으나, 입주자의 진입 및 퇴거 등에 대한 관리는 매우 허술하게 이루어지고 있다.

이에 따라 이 연구에서는 주택보급률 100% 시대의 도래에 따라 그 동안 제기 되어온 “주택대량공급정책”에서 “주거복지정책”으로의 정책전환의 발상을 구체화하여 정책수단의 정비와 연계시켰다. 즉, 선진국의 사례와 주택시장의 내·외부 여건변화를 감안하여 주거복지정책으로의 정책방향 전환의 필요성을 제기하고, 이에 걸맞도록 주택정책의 목표를 재정립하였다. 이와 더불어 목표계층의 차별화 방안을 마련하고, 금융, 조세, 택지공급 및 관련 제도 등 개별적인 정책수단의 정비방안을 체계적으로 연계하여 정책수립 및 집행의 일관성을 제고하고자 하는 데에 연구의 초점을 두었다.

우리나라의 경우 주택정책의 목표는 ‘국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 있다’고 주택법 제1조에서 규정하고 있다. 이러한 주택정책의 목표는 사실상 선언적 성격만을 지니고 있어서 이를 실현하기 위한 구체적 정책수단을 견인하기에는 미흡하다. 또한 가구중심의 주거복지를 실현하는 데는 무리가 있으며, 정책집행 후 사후적 평가의 준거가 되지도 못하는 것이 현실이다. 따라서 선언적 성격의 현행 주택정책 목표를 실천가능하고 정책평가가 가능하도록 구체화할 필요가 있다. 이를 위해서는 정책목표를 기본목표와 하위목표 체계로 구성하는 것이 바람직할 것이다.

주거복지를 실현하기 위한 주택정책의 기본목표는 ‘모든 국민이 쾌적한 주택을 적절한 가격으로 소유 또는 거주토록 한다’라고 규정하고 주택법 제1조에 주택정책의 기본목표를 명시하도록 한다. 이에 대한 하위목표는 주거복지정책의 기본목표 달성을 위하여 세부목표를 보다 구체화하여 규정한다. 하위목표로는 다음 사항들을 포함할 수 있을 것이다. ① 최저주거기준을 설정하여 주택의 성능·구조 및 환경기준에 부합하는 주택을 적시에 공급한다. ② 주택정책의 우선순위는 시장소외계층의 최저주거수준 확보에 둔다. ③ 공공주택은 소득계층 및 가구특성을 고려하여 배분하고, 입주자를 효율적으로 관리한다. ④ 주택시장의 안정을 위하여 투기수요를 억제하고 실수요자를 지원하는 정책을 추진한다. ⑤ 한정된 주택자원의 효율적 활용을 위해 기존주택 재고관리를 위한 정책적 지원

을 지속적으로 유지한다. ⑥ 주거복지정책의 평가체계에 의하여 정책의 효율성·형평성·효과성 등을 지속적으로 평가한다.

주거복지를 위한 주택정책 목표를 달성하기 위해서는 우선 모든 주택이 쾌적성을 갖추어야 하며, 계층별로 정부지원내용이 달라져야 할 것이다. 현재 정부가 고시한 최저주거기준에는 물리적 성능, 가구의 주택이용 상태, 주거환경 등이 규정되어 있다. 정책목표 달성을 위해서는 이렇게 광범위하게 정의된 최저주거기준을 포괄적으로 접근하기보다는 ① 물리적 성능기준, ② 가구의 주택이용상태, ③ 주거환경으로 구분하여 개별적으로 접근하는 것이 효율적이라고 판단된다. 물리적 성능기준은 별도의 주택건축 및 관리관련 법에서 규정하도록 하고, 주거환경은 도시계획 및 환경기준에서 접근토록 하는 것이 바람직할 것이다.

한편 주택정책의 계층별 차별화는 가구의 주택이용상태를 근거로 하여 소득 및 주거비부담 수준과 연관하여 추진할 필요가 있다. 계층별 차별화 방법은 정부 지원 여부를 기준으로 볼 때, 정부의 절대지원이 필요한 계층(절대지원계층), 정부의 일부지원으로 주거문제를 자력으로 해결가능한 계층(부분지원계층), 정부의 지원 없이 주거문제를 스스로 해결가능한 계층(자립계층)으로 구분해 볼 수 있다. 절대지원계층은 최저주거비부담 과다계층과 부담가능계층으로 다시 구분하여 최저주거수준 유지를 위한 주거비부담이 과다한 가구 - 최저주거기준을 향유하기 위한 주거비부담이 소득의 30%를 초과하는 가구 - 를 최우선적인 정책지원대상으로 설정하여야 할 것이다.

정책지원대상에 대한 지원방안은 다음과 같다. 우선 주택지원의 경우 구조 및 성능 미달주택에 대해서는 주택개량자금을 집주인에게 저리로 지원하며, 기준을 초과하더라도 노후화가 진행되는 일반주택에 대하여 주택관리 및 리모델링에 대한 인센티브를 제공한다. 이러한 지원과 더불어 집주인에게 주택의 구조 및 성능 기준을 유지하여야 할 의무가 있음을 명시하고, 기준 미달인 주택에 대해서는 주택개량을 명령하거나 안전상 중대한 문제가 있는 주택에 대해서는 폐쇄명령을 내리도록 할 필요가 있다.

다음으로 가구지원의 경우 최저주거비부담 과다계층에게는 최저주거수준의 주거비부담 비율이 30%를 초과하는 부분에 대해서 주거비를 지원하되 국민임대주택 입주우선권도 부여하여 택일하도록 한다. 절대지원계층에 속하나 최저주거비 부담능력이 있는 가구에 대해서는 별도의 주거비 지원을 하지 않고, 그 대신 국민임대주택 입주 우선권을 부여하도록 한다. 소득 하위 40~60%에 속하는 부분지원계층에 대해서는 주택마련을 위하여 공공에서 지원하고, 공공지원 민간임대주택(장기임대주택) 또는 공공지원 소형분양주택에 입주자격을 부여하며, 최초주택구입자금지원 또는 전세자금을 지원하도록 한다. 소득 상위 40%에 속하는 자립계층에 대해서는 주택 마련 및 상향이동을 원활하게 하기 위해 조세 및 금융을 지원하도록 한다.

주택정책의 목표를 달성하기 위한 현행 주택정책 수단은 주로 공급확대를 위한 정책에 중점이 두어져 왔다. 공급확대를 위한 정책수단은 택지·금융·조세 지원과 같은 직접적인 지원수단과 공급을 촉진할 수 있는 제도의 도입을 통한 간접적인 지원수단으로 구분할 수 있다. 직접적인 지원수단은 구체적으로 공영개발을 통한 대규모 택지의 확보·공급, 국민주택기금의 조성 및 공급을 통한 주택건설 자금지원, 그리고 주택사업 용지 및 건설용역에 대한 비과세 및 조세감면 등을 들 수 있다. 간접적인 지원수단은 주택사업자에 대한 수요확보 및 건설금융 확충 수단으로 활용되어 온 선분양제도 등을 예로 들 수 있다. 이와 관련된 제도로 분양가격규제와 함께 도입된 주택청약제도는 과잉수요에 대응하고 주택금융 확보를 위해 활용되어 왔다.

이와 같이 주택의 공급을 위한 지원은 다양하고 강력한 반면, 가구에 대한 지원은 상대적으로 취약한 실정이다. 현행 제도상 가구에 대한 주거지원수단으로 대표적인 것은 국민주택기금의 지원과 소형주택에 대한 분양가격 및 임대료 통제, 그리고 국민기초생활보장법 상의 수급권자에 대한 주거급여를 들 수 있다. 주거복지정책의 구체적 집행을 위해서는 관련되는 정책지원수단과 제도들도 정비되어야 한다. 공급자를 위한 택지 및 기금지원은 현재의 수준보다 약화시키고

수요자를 위한 지원으로 전환시켜야 하며, 신규주택 공급을 원활히 하기 위한 자금조성 목적으로 시행된 선분양제도도 수요자의 입장을 감안하여 재검토되어야 한다. 가구에 대한 지원정책인 분양가격 통제 방식은 국민주택기금 지원 혹은 택지분양방식과 연계하여 운용할 필요가 있으며, 가구에 대한 주택의 배분체계와 공공주택에 대한 입주자 관리방식은 현재보다 대폭 보완하여 강화하는 것이 바람직할 것이다.

본 연구에서는 이와 같이 주택정책의 목표를 재정립하고 관련 정책수단의 개선방안을 제시하고자 하였다. 즉, “주거복지정책”으로의 정책전환의 발상을 구체화하여 정책수단의 정비와 연계시켰다. 실현가능한 새로운 주택정책의 기본목표와 하위목표를 제시하고, 이러한 기본목표를 달성하기 위해서 정책지원 대상을 구분하여 각 계층별 지원방안 뿐만 아니라 수반된 정책지원수단과 제도를 제시하였다. 그러나 주택정책 전반의 개편을 시도한 광범위한 연구인 관계로 일부 미흡한 부분이 있는 것도 사실이다. 주거복지전달체계의 구체적인 실행방안이 다소 미흡하며, 농촌주택, 비닐하우스, 노인 주거서비스 등 특수계층에 대한 배려가 부족하였다. 따라서 향후 본 연구에서 제시한 정책방향의 바탕 위에서 주거복지전달체계의 구체적 실행방안과 특수계층에 대한 정책 연구 등이 체계적으로 이루어진다면 ‘국민주거안정’을 위한 주택정책 목표의 달성을 앞당기는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

참고문헌

□ 국내문헌

- 건설교통부. 2003. 6. 「주택업무편람」.
- _____. 2003. 「불량주택정비사업 추진계획」.
- 고철 외. 1988. 「사회주택정책에 관한 연구」. 서울 : 국토개발연구원.
- _____. 1989. 「공공주택사업의 효과성분석에 관한 연구」. 서울 : 국토개발연구원.
- _____. 1991. 「공공임대주택정책의 개선방안 연구」. 서울 : 국토개발연구원.
- _____. 1994. 「공동주택의 재건축실태와 수명연장 방안연구」. 경기 : 국토개발연구원.
- _____. 1996. 「공공임대주택정책의 발전방향에 관한 연구」. 경기 : 국토개발연구원 (대한주택공사 수탁과제).
- 고철·천현숙 외. 2002. 「주거정책과 복지정책의 연계방안 연구」. 경기 : 국토연구원.
- 국토개발연구원. 1983. 「주택 수요 및 임대주택에 관한 연구」.
- _____. 1986a. 「지역별 주택시장에 관한 연구-서울 주택시장연구」.
- _____. 1986b. 「지역별 주택시장에 관한 연구」.
- 김근용. 2002. 「주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구」. 경기 : 국토연구원.
- 김문겸. 2002. "국민여가문화의 변화전망". 「국토」 243호.
- 김정호 외. 1991. 「수도권 및 부산지역의 주택시장 분석」. 서울 : 국토개발연구원.
- 김정호·김근용. 1998. 「주택정책의 회고와 전망」. 경기 : 국토연구원.

- 김정호·천현숙. 1999. 「살기좋은 우리동네 만들기」. 경기 : 국토연구원.
- 김주훈. 2001. "2011년 한국경제의 비전과 전략". 한국개발연구원 주최. 「비전 2011
중간보고서 공청회」.
- 김진영·박창균. 2001. 「가계의 자산구성 변화와 조세정책에 대한 합의」. 서울 :
한국조세연구원.
- 김혜승 외. 2003. 12. 「주택후분양제도의 조기정착방안 연구」. 경기 : 국토연구원
(건설교통부 수탁과제).
- 김혜승. 2002. 「2002 전월세 주택시장 조사연구」. 경기 : 국토연구원.
- _____. 2001. 「최저주거기준 미달가구의 임대료보조에 관한 연구」. 경기 :
국토연구원.
- 김혜천. 1992. 「공공주택 입주가구의 경제적 편익과 분배효과에 관한 연구」.
서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 노영훈. 2003. 7. 「실지거래가격 신고에 따른 적정세율 추정 및 제도적 실행방안」.
서울 : 한국감정평가연구원.
- _____. 1997. 「건물분 재산세의 개편방안 연구」. 서울 : 한국조세연구원.
- 대한주택공사. 1998. 「21세기 주택정책의 발전방향」.
- 류해웅·김승종. 2002. 「국토기본법과 국토계획법」. 경기 : 국토연구원.
- 문형표·유경준. 1999. "실업·복지대책의 향후 운영방안- 생산적 복지를 중심으로".
「KDI 정책포럼」 146호.
- 보건복지부. 2003. 「국민기초생활보장사업안내(I)/조사·선정·급여·관리」.
- 박길성. 1998. "정보통신산업". 「정보사회의 이해」. 서울 : 나남.
- 박병식. 1991. 「공공주택 입주가구의 편익배분상태 측정에 관한 연구」. 서울대학교
대학원 박사학위논문.
- 박신영·진미운. 2001. 「공공임대주택의 소요계층에 따른 공급전략과 관리운영방안」.
경기 : 대한주택공사.
- 박신영·최은희. 2002. 「공공임대주택의 장기공급전략연구」. 경기 : 대한주택공사.
- 박현주. 1992. 「주택정책의 접근방법과 논쟁」. 서울 : 한국개발연구원.

- 박헌주·황해영. 1994. 「스웨덴의 주택정책」. 서울 : 국토개발연구원.
- 배순석. 2001. 「주거수준향상을 위한 주택개보수 지원정책 연구」. 경기 : 국토연구원.
- 삼성경제연구소. 1998. 「21세기 국가전략과 개혁과제」.
- _____. 2002. 「고령화시대 도래의 경제적 의미와 대책」.
- 손경환. 2001. 「외국의 민간 임대주택 공급정책 연구」. 경기 : 국토연구원.
- 손경환. 2002. 「주택·토지시장의 동향 및 전망」. 경기 : 국토연구원.
- 손경환·김혜승. 2003. 「주택종합계획(2003-2012) 수립 연구」. 경기 : 국토연구원
(건설교통부 수탁과제).
- 손경환·박천규. 2003. 「주택자금대출시장의 개선방안 연구」. 경기 : 국토연구원.
- 안효빈. 2003. 「부동산 입문총론」. 서울 : 새로운제안.
- 염돈민. 1989. "공공임대주택 입주자에 대한 편익효과 분석". 「국토연구」 제11권. 서울
: 국토개발연구원.
- _____. 1990. 「영구임대주택 공급의 효과분석」. 서울 : 국토개발연구원.
- _____. 1991. "영구임대주택 공급의 효율성과 형평성". 「국토연구」 제15권.
- _____. 1993. 「임대주택 공급정책의 평가에 관한 연구」. 경희대학교 대학원
박사학위논문.
- 윤영선 외. 2001. 「수도권지역 아파트주민의 리모델링에 대한 인식」. 서울 :
한국건설산업연구원.
- 윤주현 외. 2000. 「외환금융위기이후 주택정책의 시장파급효과 분석연구」. 경기 :
국토연구원.
- 윤주현·김근용 외. 1999. 「부동산금융 시장분석 및 기반구축방안 연구」. 경기 :
국토연구원.
- 윤주현·김근용. 2002. 「공공임대주택제도 개선방안 연구」. 경기 : 국토연구원
(건설교통부 수탁과제).
- 윤주현·김혜승. 1995. 「국민주택기금운영합리화방안」. 경기 : 국토개발연구원.
- 윤주현·김혜승. 1997. 「주거복지제도의 평가와 개선방안」. 경기 : 국토개발연구원.
- 윤주현·손경환 외. 1998. 「주택시장구조변화와 신주택정책방향」. 경기 : 국토연구원.

- 이영희·김정훈. 2003.9. "부동산 보유세제 개선방안". 조세연구원, 지방행정연구원
주최. 「부동산 보유세제 관련 정책토론회」.
- 이용만. 2000.6. "구조적 변화인가 가격상승의 징조인가?-전세/주택가격 비율의 상승에
대한 해석". 「부동산학연구」. 제6집 제1호. 한국부동산분석학회.
- _____. 2003.6. "참여정부가 풀어야 할 부동산정책의 과제-구조전환 후기의 정책".
한국감정평가연구원 주최. 「개원 2주년 기념 심포지움」.
- _____. 2001. "주택금융시장의 변화에 대한 인식과 대응". 「주택금융」 겨울호.
국민은행.
- _____. 2003. 11. "우리나라 주택금융수요의 이자율 탄력성 추정".
한국부동산분석학회 주최. 「추계학술대회」.
- 이용만·민태욱. 2002.12. "부동산투자자에 있어서 Limited Partnership제도의 도입에
관한 연구". 「부동산학연구」 제8집 2호. 한국부동산분석학회.
- 이용만·정희수. 2003. 5. "주택금융제도의 개편방향-수요강화정책으로의 전환".
「주택연구」. 제11권 1호. 한국주택학회.
- 이종규. 2003. "국민여가시대와 도시계획". 「자치행정」.
- 이혜훈. 2001. "삶의 질 향상에 기여하는 경제성장의 추구". 한국개발연구원 주최.
「비전 2011 중간보고서 공청회」.
- 정의철. 2001. "소득기준 및 주거기준을 이용한 공공임대주택 수요분석에 관한 연구".
「사회과학논총」 제25집. 서울 : 건국대학교.
- _____. 2001. 3. "우리나라 임대주택의 현황과 과제". 「주택」 제68권. 대한주택공사.
- _____. 1999. 2. "공공임대주택 입주자 편익 배분에 관한 연구". 「재정논집」 제13집
제2호. 한국재정학회.
- _____. 1999. 「고밀아파트 재건축비용 조성방안」. 서울 : 서울시정개발연구원.
- _____. 1998. 「임대주택건설 활성화방안 연구」. 서울 : 서울시정개발연구원.
- _____. 1997. 「서울시 저소득시민을 위한 임대료 보조제도 도입방안」. 서울 :
서울시정개발연구원.
- 조난주 외. 2002. "공동주택 유지관리의 장기수선 현황과 개선방안 연구".

「대한건축학회 논문집」. 제18권 9호.

통계청·한국주택학회. 2002. 9. 「한국의 인구 및 주택심포지움 발표문(주택)」.

_____. 「사회통계조사보고」. 2002.

한국개발연구원. 2001. 「비전 2011 중간보고서 공청회」.

한국보건사회연구원. 1995. 「고령화사회를 향한 노인복지의 실천과제」.

_____. 2003. 「고령화사회의 사회경제적 문제와 정책 대응방안」:

<http://www.kihasa.re.kr/2003/2003main.jsp>.

□ 외국문헌

Bish, R. L. 1969. "Public Housing : the Magnitude and Distribution of Direct Benefits and Effects on Housing Consumption". *Journal of Regional Science* 9. pp425-438.

Capozza, Dennis R., Richard K. Green, and Patrick H. Hendershott, "Taxes, Mortgage Borrowing, and Residential Land Prices". *Economic Effects of Fundamental Tax Reform* 1996, Brookings Institution Press, pp. 171-210.

Case, K. E., J. M. Quigley and R. J. Shiller. 2001. "Comparing Wealth Effects : The Stock Market Versus the Housing Market". *NBER Working Paper*. 8606.

De Borger, B. 1986. "Estimating the Benefits of Public-Housing Programs: a Characteristics Approach". *Journal of Regional Science* 26. pp761-773.

De Borger, B. 1987. "Alternative Housing Concepts and the Benefits of Public Programs". *Journal of Urban Economics*. 22. pp. 73-89.

De Salvo, J. S. 1975. "Benefits and Costs of N.Y. Middle-Income Housing

- Programs". *Journal of Political economy*, 83. pp. 791-805.
- Eller, T. J., 1994. "Household Wealth and Asset Ownership: 1991 U.S. Bureau of the Census". *Current Population Reports*. U.S. Government Printing Office. Washington, DC. pp70-34.
- Follain, J. R. and Jimenez, E. 1985. "The Demand for Housing Characteristics in Developing Countries". *Urban Studies*. 22. pp421-432.
- Hammond, C. L. 1987. *The Benefits of Subsidized Housing Programs-An Intertemporal Approach*. N.Y.: Cambridge University Press.
- Kraft, J. and Kraft, A. 1979. "Benefits and Costs of Low Rent Public Housing". *Journal of Regional Science*. 19. pp309-317.
- Lancaster, K. J. 1966. "A New Approach of Consumer Theory". *Journal of Political Economy*. pp132-157.
- Murray, M. P. 1975. "The Distribution of Tenant Benefits in Public Housing". *Econometrica*. 43. pp771-788.
- OECD. 1994. *Taxation and household saving*. OECD.
- OECD. 1994. *Taxation and household saving: Country Surveys*. OECD.
- Olson, E. O. and Barton, D. V. 1983. "The Benefits and Costs of Public Housing in N. Y.". *Journal of Public Economics*. 20. pp299-332.
- Prescot, J. R. 1967. "Rental Formation in Federally Supported Public Housing". *Land Economics*. 43. pp341-345.
- Rosen, Harvey S., "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity". *Handbook of Public Economics*.
- Rosen, Harvey S. *Public Finance*. 5th ed. Irwin/McGraw-Hill.
- Rosen, S. 1974. "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition". *Journal of Political Economy*. pp34-55.
- Skinner, Jonathan. *The Dynamic Efficiency Cost of Not Taxing Housing*.
- Smith, Lawrence B., Kenneth T. Rosen. and George Fallis. March 1988. "Recent

Developments in Economic Models of Housing Markets". *Journal of Economic Literature* 26. pp.29-64.

Smolensky, E. 1968. "Public Housing or Income Supplements". *Journal of the American Institute of Planners*. 34. pp94-101.

SUMMARY

A Study on the Improvement of Housing Policy Measures in Transforming Housing Policy Regime'

*Geun-Yong Kim, Ju-Hyun Yoon, Hye-Seung Kim, Chun-Gyu Park,
Hyeon-Sook Chun, Young-Man Lee, Hwan-Yong Park,
Young-Hoon Noh, Young-Sun Yoon, and Oh-Hyun Kwon*

The housing supply ratio, which refers to the ratio of housing units relative to the number of households, reached 100.6% as of 2002 in Korea. This can be interpreted as that the housing shortage problem has been much alleviated in an absolute sense.

In recent years, the government has introduced new housing programs which revealed the government's efforts to shift the housing policy goal from 'mass production of housing units' to 'housing welfare'. However, improvement of housing policy measures has not so changed as expected to support the shift of the housing policy goal.

The purposes of the study are to draw the new regime of housing policy in Korea and to provide concrete suggestions on the improvement of housing policy measures corresponding to the housing policy regime shift which focuses more on households rather than on housing units.

This report comprises of five chapters. Following the introduction in Chapter I, Chapter II emphasizes the necessities of the housing policy regime shift. Based upon the theoretical and experimental overview of housing policy transformation process in advanced foreign countries, it concludes that mass production policy of Korea to solve the housing shortage problem for the short period needs to be transformed to the housing welfare policy.

Changes in inner and outer environment of the housing market are also shown in this chapter. As the housing shortage problem alleviated accruing to the mass production, the shape of housing demand has also been changed. Various housing needs appear according to the diversified income classes and tastes. Social concerns on welfare and distribution issues are increasing as well as on the leisure and cultural interests. And the government needs to be prepared for the forecasted phenomena like the longer life span. And then, housing policy in Korea including its goal, methods, and measures are overviewed and its problem and issues are analyzed in Chapter III.

Chapter IV suggests the new regime of housing policy that includes setting up goals and strategies to reach the goals, criteria of classification of households, assignment of differentiated policies according to income and housing consumption levels. Upon this regime shift of housing policy, this report suggests the improvement of housing policy measures which support the achievement of the new housing policy goals. Housing policy measures include housing finance, provision of housing land, taxations on housing production and consumption. Housing market regulations such as price control and sales system of apartments are also included. Especially the report emphasizes the clarification of housing welfare concept and establishment of the housing welfare delivery system as well as the importance of the housing policy evaluation system.

Summary and conclusions are attached in the last chapter.

부 록

부록 1. 국민주택기금의 용자조건

<부표 1-1> 국민주택기금의 용자조건

항 목	이 율	상환방법
1. 임대주택자금		
가. 공공임대주택자금	연 3.0%	10년이내에서 임대기간동안 거치후 20년 원리금균등 분할상환(분양주택으로 전환시 거치기간 종료)
나. 국민임대주택자금	연 3.0%	10년거치 20년 원리금균등 분할상환
다. 재개발임대주택자금	연 3.0%	10년이내에서 임대기간동안 거치후 20년 원리금균등 분할상환
라. 시원임대주택자금		
-고용자앞 용자	연 3.0%	5년거치 20년 원리금균등 분할상환(읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입 가능) 시장·군수의 허가를 받아 분양전환시 잔여기간에 한하여 근로복지주택자금으로 전환
-고용자이외의자앞 용자	연 6.0%	3년이내 일시상환
마. 임대주택중도금지원자금	연 4.0%	입주개시일로부터 3개월이내 일시상환. 다만 최초 대출일로부터 6년을 초과할 수 없음
바. 매입임대주택자금	연 5.5% (지자체·지방공사·주택공사앞 용자 연 3.0%)	3년이내 일시상환(다만, 당초 임대주택건설자금 용자기간 범위내에서 임대기간동안 1년단위로 연장)
2. 분양주택자금		
사. 공공분양주택자금		
-사업주체앞 용자	연 6.0% (2003.4.21부터 2003.12.31까지 신규 접수분에 한하여 연 5.0% 적용)	3년이내 일시상환
-분양입주자앞 용자	연 6.0%	1년거치 19년 원리금균등 분할상환(읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입가능)

항 목	이 율	상환방법
아. 조합주택자금, 재개발주택자금, 유입물건취득자금(다세대주택 제외) · 전용 60㎡이하 · 전용 85㎡이하	연 6.0% 연 7.0%	1년거치 19년 원리금균등 분할상환(읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입가능)
자. 근로복지주택자금		
-사업주체앞 용자	연 6.0%	3년이내 일시상환
-분양입주자앞 용자 · 전용 60㎡이하 · 전용 85㎡이하	연 6.0% 연 7.0%	5년거치 20년 원리금균등 분할상환 (읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입가능)
차. 다세대주택자금		10년이내에서 임대기간동안 거치후 20년 원리금균등 분할상환
-사업주체앞 용자	연 6.0%	2년이내 일시상환
-분양입주자앞 용자	연 6.0%	1년거치 19년 원리금균등 분할상환 (읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입 가능) 유입물건 취득자금(단독주택)포함
카. 다가구단독주택자금	연 6.0%	1년이내 일시상환. 다만, 당초 대출금의 20% 이상 상환시 1년단위(10%이상 상환시 6개월 단위)로 연장하여 최장 3년까지 용자 다세대주택으로 용도변경시 다세대주택자금으로 전환가능
타. 재개발사업자금	연 8.0%	3년거치 5년 원리금균등 분할상환, 다만, 당해 재개발주택 준공시에는 당초 대출기간에 불구하고 조기상환
파. 재건축사업자금	연 8.0%	3년거치 5년 원리금균등 분할상환, 다만, 당해 재건축주택 준공시에는 당초 대출기간에 불구하고 조기상환
하. 보훈주택자금	연 3.0%	1년거치 19년 원리금균등 분할상환 (읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입가능)
3. 중형주택자금		
거. 중형임대주택자금	연 5.5% (분양전환시 연 7.0%)	8년이내에서 임대기간동안 거치후 10년 원리금균등 분할상환 (분양주택으로 전환시 거치기간 종료)
너. 중형분양주택자금		

항 목	이 율	상환방법
-사업주체앞 융자	연 7.0% (2003.4.21 부터 2003.12. 31까지 신 규 접수분에 한하여 연 6.0%적용)	3년이내 일시상환
-분양입주자앞 융자	연 7.0%	1년거치 19년 원리금균등 분할상환 (읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입가능)
4. 주택개량자금		
더. 주거환경개선주택자 금		
-단독·다세대주택(주민 이 직접 건설하는 20 세대 미만의 아파트· 연립주택포함)	연 5.5%	1년거치 19년 원리금균등 분할상환 (읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입가능)
-다가구단독주택	연 5.5%	다가구단독주택자금 대출조건에 따름
-아파트·연립주택		공공분양·중형분양·공공임대·중형임대 기 준에 따름
러. 불량주택개선자금	연 5.5%	1년거치 19년 원리금균등 분할상환 (읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입 가능)
머. 농어촌주택자금	연 5.5%	5년거치 15년 원금 불균등 분할상환 (세부사항은 한국주택은행장이 농업협동조합중 앙회장과 협의하여 정하는 바에 의함)
버. 재해위험주택자금	연 7.5%	5년거치 15년 원리금균등 분할상환
서. 노후위험 주택재건축 자금	연 3.0%	5년거치 15년 원리금균등 분할상환
어. 태양열주택자금	연 9.0%	1년거치 19년 원리금균등 분할상환 (읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입가능)
5. 수요자자금		
저. 분양주택중도금자금 -전용 60㎡이하 -전용 85㎡이하	연 7.0% 연 8.0%	3년거치 10년 원리금균등 분할상환
쳐. 저소득영세민 전세자금	연 3.0%	2년이내 일시상환(2회연장 가능)

항 목	이 율	상환방법
커. 근로자·서민 주택 구입자금	연 6.5%	5년거치 10년 원리금 균등 분할상환
터. 근로자·서민 주택전세자금	연 5.5% (만65세이상 노인 부양 세대는 0.5%p 인하 적용)	2년이내 일시상환 (당초 대출금의 20%상환 또는 0.5%p가산금리 적용시 2회연장가능)
퍼. 최초주택구입자금	연 6.0%	1년거치 19년 원리금균등 분할상환 또는 3년 거치 17년 원리금균등 분할 상환
6. 기타자금		
허. 부동산사업장 정상화촉진자금	연 5.0%	당초 건설자금과 같음(분양3년이내 일시상환, 임대:10년거치 20년 상환 등) 입주자앞 대환(분양전환)시에는 분양주택자금 대출조건과 같음 다만, 대한주택보증주식회사에 대하여는 3년이내 일시상환
고. 조립식주택설비자금	연 9.0%	2년거치 3년 원리금균등 분할상환
노. 표준화주택재생산설비자금	연 7.5%	3년거치 5년 원리금균등 분할상환
도. 대지조성자금	연 8.0%	1년이내 일시상환(필요한 경우 건설교통부장관은 용자기간을 연장가능)
로. 기자재구입자금	연 8.0%	주택건설종합계획 및 국민주택기금운용계획이 정하는 바에 의함
모. 연구개발자금	연 7.5%	주택건설종합계획 및 국민주택기금운용계획이 정하는 바에 의함
보. 대한주택보증주식회사 지원자금		구체적인 기준은 건설교통부 장관이 별도로 정함
소. 리모델링사업자금	연 5.5%	5년거치 5년 원리금균등 분할상환
오. 재해주택복구 및 구입자금	연 3.0%	5년거치 15년 원리금균등 분할상환 (읍·면지역은 분기 또는 반기단위 납입가능)

부록 2. 선진국의 주택관리 및 리모델링 실태와 정책

향후 주택 정책의 방향이 주택 재고의 양적 확대에서 주거 수준의 질적 제고로 전환됨에 따라 기존 재고주택의 관리 및 리모델링의 중요성이 부각되고 있는데 이는 재고주택의 양적 축적과 함께 노후화가 진전됨으로써 기존 주택의 관리 및 리모델링이 국민 주거 복지에 미치는 영향이 커지게 되었기 때문이다.

재고주택의 관리 및 리모델링은 건물의 생애 주기(Life Cycle)동안 발생하는 활동으로 상호 연관성이 높으며 건물의 성능 유지 및 개선과 관련된 활동에는 유지(Maintenance), 보수(Repair) 및 개수(Remodeling, Renovation)의 세 가지 유형의 활동이 있다.

선진국의 주택관리 및 리모델링 실태와 정책을 살펴보고 그 시사점을 알아보면 다음과 같다.

1) 영국

(1) 재고주택 및 리모델링 시장 규모

1997년 현재 재고주택 수는 24,903천호로 1960년대 중반 이후부터 주택수가 세대수를 상회하여 주택의 양적 문제가 거의 해결되었고 1994년을 기준으로 1970년 이전에 건축된 주택이 전체 주택 재고의 약 77.8%를 차지하였는데 1945년 이전에 건축된 주택은 46.2%로 오래된 주택의 점유 비중이 높은 편이다.

<부표 II-1> 영국의 건축 시기별 주택 재고(1994년 기준)

건축 시기	주택 수(천호)	시기별 구성비(%)	누적 구성비(%)
1918년 이전	6,449	26.8	26.8
1919-1945년	4,680	19.3	46.1
1946-1970년	7,686	31.7	77.8
1971-1980년	2,498	10.3	88.1
1981-1990년	2,134	8.8	96.9
1991년 이후	752	3.1	100.0
총 수	24,249	100.0	100.0

자료 : DETR. *Annual Bulletin of Housing and Building Statistics 2*.

1991년 시점 기준으로 부적합 주택은 영국⁵⁵⁾ 주택 재고 19,725천호의 약 7.6%에 해당되는 1,498천호인데, 여기에서 부적합 주택이란 1989년도 지방 정부와 주택법(Local Government and Housing Act)에서 정한 필요한 기준을 만족하지 않는 주택으로서 다음 네 가지 사항이 해당되어야 하는데 그 내용으로는 위험·황폐 상황이 있지 않을 것, 구조상 안전할 것, 거주자의 건강을 해치는 습기가 없을 것, 환기, 난방 및 채광 설비가 적절할 것 등이다.

이러한 부적합 주택은 오래된 주택일수록 비중이 높고, 공개 형태의 주택에서 차지하는 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

<부표 II-2> 잉글랜드에 있어서 건축 시기별 부적합 주택의 비중

건축 시기	1964년 이후	1945~196	1919~194	1900~191	1850~189	1850년 이전
부적합 주택 비중	2.2	5.3	8.4	13.5	16.1	17.9

자료 : Office of National Statistics. 1996, 1997. *Housing in England*.

55) 여기서 영국은 잉글랜드 지방을 의미

한편, 영국의 주택 유형별 비중은 단독 주택이 20.1%, 2가구 주택이 32.1%이고, 연립 주택이 27.8%로 비중이 높고, 우리의 아파트에 해당되는 공동 주택은 17.9%를 차지하는데 이중 자가 주택은 주로 단독과 2가구 주택 및 연립 주택에서 비중이 높은 반면, 임대 주택은 아파트에서 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

(2) 공공 임대주택의 관리 제도

전통적으로 공공 임대주택의 관리는 지방 자치 단체 소속의 주택관리인(Housing Manager)제도를 임명하여 전문적으로 관리하고 있다. 이러한 주택관리인 제도를 통하여 저소득 계층의 열악한 주거 수준을 개선하는 등 사회 복지적 측면을 강조하는 영국의 주택관리 제도는 먼저 다양한 분야의 전문가들로 구성된 주택관리 전문 직종을 두고 있다. 그리고 지방 자치 단체가 실질적 재량권을 갖는 지역적 특성, 공동 주택관리 및 문제 해결에 있어서 주민의 참여를 유도하는 특징들을 가지고 있다.

공공 임대주택 유지·관리 및 재량과 관련하여 1970년대 후반에 들어서는 대처 정부의 민영화를 특징으로 하는 개선 내용에 주목할 필요가 있다.

첫째, 지방자치단체에 대한 중앙 정부의 관련 예산을 증대시키고, 사용의 재량권을 확대하는 정책의 시행인데 이와 관련 Best value(입주자에게 제공되는 서비스가 최고의 가치를 유지하는 한 자치체의 운용의 자유도를 허용) 도입으로 정책 결정에 입주자의 참여를 유도하고 필요성의 정도와 행정 수준에 따라 예산을 배분하는 것이다.

둘째, 공영 주택의 대규모 자주적 관리(Large Scale Voluntary Transfer) 제도의 도입을 통하여 입주민 50% 이상이 찬성할 경우 지방 자치 단체가 타 기관으로 매각할 수 있도록 하는데 이 제도의 시행으로 1988~1997년의 10년 기간 중 약 62개 지자체에서 27만호의 공영 주택이 주택 협회로 이관되었으며, 이와 관련 약

45억 파운드의 민간 자본이 투입되었다. 그러나, 주로 교외의 단독 주택 등을 중심으로 이관되었고, 도심부의 아파트 등은 주민(주로 노동자)의 반대 등으로 이관되지 않았으며 또한 이와 동시에 자치 단체의 관리가 불충분하다고 판단하는 입주자에게는 관리 주체를 다른 단체로 바꿀 수 있게 하는 입주자 선택권(Tenants' Choice)제도도 시행(실적은 거의 없음)되었다.

셋째, 황폐한 주택의 개선을 추진한 후 민간으로의 양도를 시행하는 주택 사업 신탁(Housing Action Trust)제도를 시행하는 것으로 1991년 이후 1999년까지 이 제도를 통하여 2,335호의 주택이 개량되어 민간에게 불하되었다.

넷째, 공영 주택의 관리를 자치 단체에 일방적으로 맡기지 않고 반드시 민간 업체와의 경쟁 입찰을 의무화하도록 하는 강제 경쟁 입찰제도(Compulsory Competitive Tendering: CCT)를 도입하는 것인데, 결과적으로 입찰에 유리한 자치 단체가 90% 가까이 입찰에 성공하게 되었다.

(3) 노후 불량 주택 개량 정책

영국의 노후 불량 주택 개량과 관련된 정부의 주택 재개발 정책은 1850년대부터 시작되었으며, 1950년대 이전까지는 주로 슬럼 지역의 철거 방식으로 진행되다가 1960년대 중반 이후부터 본격적인 노후 주택의 개량과 보전 방식으로 전환되었다.

시기별로 내용의 변화는 있으나 일반적인 주택 개량의 원칙은 최저 주거 기준에 미달되는 주택에 대하여 지방 자치 단체가 보조금을 지원하여 주거 수준을 향상시키는 정책이 기조이며 1949년에 「주택법」의 개정을 통하여 주택 개량을 위한 개량 보조금 제도를 처음으로 도입하였는데 이때 개별 주택 단위로 시행되 소요 금액의 50%를 지원하며 30년 이상의 주택 수명 연장을 조건으로 하였다.

1964년 「주택법」의 개정을 통하여 개별 주택 단위에서 지역 단위의 접근으로 전환하였고 50%까지 보조금을 지원할 수 있으며 개량 후 15년 이상 거주 가

능 주택을 조건으로 요구하게 된다. 1969년도에 개정된 「주택법」에서는 보다 실효성을 높이기 위하여 주거 환경 개선의 효과가 높은 지역을 일반 개량 지역으로 선정하여 60%까지 보조금을 지원할 수 있도록 하였다.

보조금 제도의 다양화를 위하여 1974년에 도입된 Housing Action Area는 75%까지 개량 보조금 지원을 확대, 최고 90%까지 가능하도록 하였는데 대처 정부 시기인 1989년도에는 기존의 주택 불량 정도만을 판단하는 기준에 더하여 수혜 대상자의 소득과 보유자산 기준도 동시에 고려하여 지원하는 방식으로 전환하였다. Renewal Areas(RAS) 제도로 명명되고 있는 이 정책은 주택 재량과 도시 재개발을 동시에 병행하는 시책으로 현재 46개 지자체에서 80개의 RA(총 12만호)가 지정되어 있으며 특별히 RA만을 위한 공공 기금은 없으나 기존 지방자치단체의 주택 개선을 위한 자금의 일부로 지원되었고, 지자체는 중앙 정부로부터 예산을 지원 받기 위해 경쟁하는 한편, 공공 재원의 감소에 대응하여 여타의 기금들로부터 지원받는 노력을 하고 있다.

1997년 중앙 정부에 의한 RA 사업의 평가는 비교적 성공적이며, 특히 공공 기관과 민간 기관의 공동 노력으로 민간 주택 재고의 질적 수준 개선 뿐만 아니라 지역 커뮤니티의 활성화에 도움을 줄 것으로 평가받고 있으며 지방자치단체가 커뮤니티 차원에서 지역 회사, 비영리 단체 및 주택 개발 업체 등과 파트너십의 구축을 통해 재정 지원 등을 최대한 유도하기 위하여 포괄적인 접근을 시도한 것이다.

이상에서 영국의 주택 개량 접근은 개별 주택 접근에서 지역 단위 접근으로 그리고, 단순한 주택의 물리적 성능 개선 접근에서 지역 환경의 종합적 개선 접근으로 변천해 가는 특징을 보여주는 것으로 요약할 수 있다.

<부표 II-3> 시기별 노후불량주택 개량정책의 변천내용

구 분	도입 시기	핵심 내용
개량 보조금 (Improvement grants) 지급	1949년 「주택법」	- 자치단체의 재량으로 주택 개량을 위한 보조 정책 처음 도입 - 개별 주택 단위로 지급 - 최저 주거 기준 이상으로 개량되는데 소요되는 금액의 50%지원, 주택 수명 30년 이상 연장 조건
개량 지역(Improvement Area)	1964년 「주택법」	- 개별 주택 접근에서 지역 단위 접근으로 전환 - 결함 주택에 대하여 보조금 지급, 15년 이상 거주 가능 주택 조건 - 50%까지 보조금 지원
일반 개량 지역 (General Improvement Area)	1969년 「주택법」	- 300~500호의 주택이 있는 지역을 중심으로 주거 환경 개선의 효과가 큰 지역 선정 - 보조금액 확대 및 지원 조건 완화(60%까지 지원)
Housing Action Area	1974년 「주택법」	- 보조금 제도의 다양화 접근 시도 · Housing Action Area는 75%(90%까지도 가능)의 개량비용 보조 - 황폐한 노후 불량 공영 주택을 개량하여 민간으로 불하할 수 있는 Housing Action Trusts 연계
Renewal	1989년 「주택법」	- 주택 기준에 더하여 보조금 수혜 대상자의 소득과 보유 자산도 동시에 고려하여 지원 - 기존 자치 단체의 주택 개선 자금의 일부로 지원

2) 프랑스

(1) 재고주택 및 리모델링 시장 규모

2차대전 후 주택공급 확대 정책을 시행하여 주택의 양적 부족문제는 해소되었으며 1996년도 현재 주택 수는 2,822만호에 달하였다. 주거의 질적 수준이 꾸준히 향상 되어 1주택 평균 사람 수는 1984년부터 2.7인에서 1996년 2.5인으로 감소되었고, 1주택당 평균 방수는 1984년의 3.8에서 4.0으로 증대되었다.

또한 1주택당 평균 면적은 1984년도에는 82㎡이었으나, 1996년도에는 88㎡로 증가하였고 주택 유형별 질적 수준은 단독 주택이 공동 주택보다 양호한 것으로 나타나고 있다.

<부표 11-4> 주택 유형별 주요 지표의 변화 추이

연 도	1984	1988	1996
주택당 평균 거주인 수(인)	2.7	2.6	2.5
단독 주택	2.9	2.9	2.7
공동 주택	2.4	2.3	2.2
주택당 평균 방 수(개)	3.8	3.9	4.0
단독 주택	4.4	4.6	4.8
공동 주택	3.0	3.1	3.0
주택당 평균 면적(㎡)	82	85	88
단독 주택	96	100	105
공동 주택	65	66	66
1인당 평균 방수	1.4	1.5	1.6

자료 : INSEE. 1999~2000. *Tableaux de Économie Française*.
INSEE. 1996~1997. *Enquête Logemen*.

주택의 설비수준은 설비가 부족한 주택이 1970년에는 48.5%였으나 1996년에는 4.1%로 크게 줄었고 설비가 완비된 주택은 1970년도에 34.3%였으나 1996년도에는 80.6%로 크게 증가하였다.

2000년 현재 주택 관리 및 리모델링 시장 규모는 약 312억 유로 규모로 전체 주택 시장 물량의 52.5%를 차지하였다.

<부표 II-5> 주택의 설비수준 변화

연 도	1970	1984	1988	1992	1996
설비 부족 주택					
상수도가 없는 주택	5.7	0.4	0.3	0.2	0.1
상수도만 있는 주택	27.9	7.5	4.6	2.8	1.6
상수도, 화장실이 있는 주택	10.5	4.4	2.8	2.0	1.3
위생 설비가 있는 주택	4.5	2.7	1.9	1.2	1.1
설비 부족 주택 계	48.5	15.0	9.6	6.2	4.1
설비가 양호한 주택					
화장실 위생 설비가 있는 주택	11.8	8.6	8.0	7.0	7.3
화장실과 큰 욕조가 있는 주택	5.3	6.6	7.3	7.0	8.0
설비가 양호한 주택 계	17.1	15.2	15.3	14.0	15.3
설비가 완비된 주택					
상수도 위생 설비·중앙난방 장치가 있는 주택	15.3	18.4	17.6	19.2	18.8
화장실·대형 욕조·중앙난방 장치가 있는 주택	19.0	51.4	57.4	60.6	61.8
설비가 완비된 주택 계	34.3	69.8	75.0	79.8	80.6

주 : 위생 설비는 샤워 또는 소형 욕조가 있는 주택
 자료 : INSEE, 1999~2000. *Tableaux de Économie Française*.
 INSEE, 1996~1997. *Enquête Logemen*.

(2) 공동 주택 관리 제도

전통적으로 개인의 권리를 강하게 인정하는 전통에 따라 공동주택에 대한 구분소유권을 기초로 하는 관리 제도를 운영하고 있으며 구분소유자 집단은 민사상의 인격을 지닌 관리조합을 구성하여 운영하고 임기 3년인 관리자의 자격요건을 비교적 엄격하게 관리하고 있으며 보증금예탁제도를 두어 관리자의 성실하고 책임을 지는 관리를 유도하고 있다.

공동주택은 도시 지역의 저소득 계층이 주로 거주하는 주택으로 이들 저소득 계층을 위한 값싼 임대 주택의 공급과 관리를 위한 정책이 시행되고 있으며 저가 임대 주택의 공급을 위한 자격 요건 및 운영 방식 등에 대하여 엄격한 규정을

설정하여 시행하고 있다.

공동주택의 관리는 저렴한 임대 주택의 공급이라는 목적을 달성하기 위하여 임차인과 임대인간의 수선·개량에 관한 비용 부담 원칙을 규정하고 있고 대단지를 민간 기업에게 관리를 위탁하는 한편, 중소 단지는 협회가 직접 관리하는 방식을 취하고 공동주택 관리를 위하여 임차인 중 2인을 선출하여 단체의 이사로 참여토록 하고 있다. 또한 공동주택 밀집 지역에서 주택청 및 지방 행정 기관과의 밀접한 의사 교류 및 문제 해결을 위하여 블록 대표제와 입주자 대표 회의와 같은 주민 참여 조직을 두고 있다.

(3) 주택 개량 제도

전통적으로 프랑스는 정부 주도로 각종 공적 주택 조성 제도가 추진되고 있는데 5가지 정책 목표 가운데 하나가 주택 스톡의 개량에 의한 질 향상이 포함되어 있다. 5가지 정책 목표는 첫째 양질의 저렴한 주택 공급, 둘째 기존 스톡의 개량에 의한 질적 향상, 셋째 적절한 주거비 부담의 보장, 넷째 주택비용을 보증하기 위한 적절한 조성 수준의 유지, 다섯째, 사회 계층 격리를 없애기 위한 사회 완화의 촉진 등이다

<부표 II-6> 프랑스의 주택정책체계와 주택스톡 개량제도

주택정책	주택 용자 제도	
	사회 주택 제도	
	주택 수당 제도	
	주택 stock 개량 제도	주택 개선 장려금(PAH) 사회 임대 주택 개선 장려금(PALULOS) 민간 임대 주택 개선 조성금(ANAH)조성
	주택 관련 세제	

자가 주택 개량 보조금(PAH)은 저소득자가 보유 세대의 주택개량을 촉진하기

위하여 1977년부터 시행되었으며 자가 스톡의 질적 개선을 유도하기 위하여 국가에서 개량 공사비의 일부를 지원해 주는 제도이다. 이는 주택의 안전성 제고, 위생 설비 개수, 에너지 절약 등을 위한 공사 등을 지원 대상으로 하며 지원 대상자는 신축 후 20년이 경과한 자가 소유 세대 중 PAH의 연간 과세 소득 한도액의 70% 이내에 해당되는 자이며 장애자용 주택과 주택 개선 프로그램 적용 공사는 100%까지 적용하고 지원액은 안전·위생·에너지 절약 공사의 경우 통상 14,000프랑 범위내에서 공사비의 20%까지 보조한다.

<부표 II-7> PAH의 지원내용

구 분	내 용
지원 대상 공사	<ul style="list-style-type: none"> - 주택의 안전성을 제고하는 공사 - 위생 설비를 개선하는 공사 - 에너지 절약 공사 - barrier free 등 장애자를 위한 개조 공사 - 야간에 움직일 수밖에 없는 육체노동자를 위한 주택 개조 공사(방음 공사, 차음 공사) - 전용 혹은 공용 부분의 석면을 포함한 자재의 제거 또는 격리 공사
지원 대상자 (일정 소득 이하의 저소득자)	<ul style="list-style-type: none"> - 신축 후 20년이 경과한 자가 소유 세대로서 - 장애자용 주택과 주택 개선 프로그램(OPAH)의 적용을 받는 경우에는 PAH의 연간 과세 소득액 범위 내, 그 외는 소득액의 70% 내에 해당되는 자
지원액	<ul style="list-style-type: none"> - 안전·위생·에너지 절약 공사 <ul style="list-style-type: none"> · 통상의 경우: 14,000프랑 범위내에서 공사비의 20%까지 · OPAH내의 공사: 17,500프랑 범위내에서 공사비의 25%까지 · 소득이 소득 상한액의 50% 이내인 경우: 24,500프랑의 범위내에서 공사비의 35%까지 · 우선적 개입 농촌 지역의 경우: 17,000프랑의 범위내에서 공사비의 20% 범위내에서 - 장애자용의 개조 공사의 경우 <ul style="list-style-type: none"> · 공사비의 50% 범위내에서 1호당 2만 프랑을 한도로 지급 - 야간 활동이 곤란한 육체노동자를 위한 주택 개조 공사 <ul style="list-style-type: none"> · 공사비의 50% 범위내에서 1호당 14,000프랑 한도 내에서 지급
실적	<ul style="list-style-type: none"> -1992 <ul style="list-style-type: none"> · 인가호수: 52,300호, 지원 금액: 559백만 프랑 - 1998 <ul style="list-style-type: none"> · 인가호수: 69,000호, 지원 금액: 761백만 프랑

공공 임대 주택 개량 보조금(PALULOS)은 공공 주택 공급을 위하여 설립된 HLM 기관과 혼합 경제 회사(SEM)등의 기관의 주택 공급을 지원하고 또는 그 조직들이 보유 관리하고 있는 공공 임대 주택을 개선 지원하기 위하여 1977년부터 시행한 제도이다. 건축 후 15년이 경과한 주택으로 최저 주거 기준에 합치하는 공사와 1981년 이전에 준공된 주택 중 에너지 절약 공사를 지원 대상으로 하며 그 지원규모는 개선 공사비의 20% 이내로 1호당 17,000프랑이 한도액이다.

<부표 II-8> PALULOS의 지원내용

구 분	내 용
지원 대상 공사	<ul style="list-style-type: none"> - 건축 후 15년 이상된 주택으로 거주성의 최저 주거 기준에 합치하는 공사 - 1981년 7월 이전 준공 주택에 있어서 에너지 절약 공사 - 안전성 제고를 위한 공사, 장애인 및 고령자 대응의 개선 공사
지원 대상자	<ul style="list-style-type: none"> - HLM 기관(사회 주택을 공급하기 위하여 조직된 공사, 주식회사, 건설 협동조합, 부동산 금융 주식회사 등) - 혼합 경제 회사(SEM) 등
지원액	<ul style="list-style-type: none"> - 개선 공사비의 20% 이내로 1호당 17,000프랑을 한도로 지급 - 1960년 이전 준공 주택의 경우는 공사비의 10%를 범위 내에서 13,000프랑을 한도로 지급 - 지원금은 공사 시작 및 종료시에 분할 지급
임대 조건	<ul style="list-style-type: none"> - 정해진 임대료의 상한을 초과할 수 없음
입주자에 적용되는 조건	<ul style="list-style-type: none"> - 가족 구성, 배우자 수입의 유무, 지역에 따라 차이가 나는 소득 상한을 초과하지 않는 등의 조건이 맞는 세대가 입주
실 적	<ul style="list-style-type: none"> - 1992 <ul style="list-style-type: none"> · 지원금 인가 호수: 226,200호. 지원 금액: 2,581백만 프랑 - 1997 <ul style="list-style-type: none"> · 지원금 인가 호수: 176,000호. 지원 금액: 2,109백만 프랑

민간 임대 주택 개량 보조금(ANAH)는 민간 소유자에 의하여 임대되고 있는 주택 개선을 지원하기 위하여 1971년부터 시행되어 민간 임대 주택의 질 개선을 촉진하기 위하여 주택 개량 공사(ANAH)로부터 개량 공사비의 일부를 지원하는 제도이다

신축 후 15년 이상이 경과한 주택을 대상으로 주택 내부의 화장실, 욕실 등의 개선과 내구성, 안정성, 방수성 등의 향상을 위한 공사를 지원 대상으로 하고 그 지원 대상자로는 2년간 임대차 계약 부가세를 지불하고 있는 민간 임대 주택의 소유자이며 지원규모는 통상 공사비의 25% 내이다.

<부표 II-9> ANAH의 지원내용

구 분	내 용
지원 대상 주택	- 신축 후 15년 이상 경과한 주택
지원 내용 공사	- 주택 내부의 화장실, 욕실 등 개선 공사 - 내구성, 안전성, 방수성 향상을 위한 공사 - 가스관, 수도관, 전기 배선 교체 공사 - 에너지 절약을 위한 공사 - 장애자용 개조 공사 * 주택 전용 부분 이외의 공용 부분도 대상에 포함
지원 대상자	- 2년간 임대차 계약 부가세를 지불하고 있는 민간 임대 주택의 소유자
지원액	- 통상 공사비의 25% 내 지원 * 단, 개인보다는 지방 공공 단체가 계획하여 주택 개선 프로그램을 시행할 경우 지원을 상향 조정 가능
실적	- 1992 · 총 공사 주택 호수: 123,500호, 지원 금액: 2,182백만 프랑 - 1997 · 총 공사 주택 호수: 107,000호, 지원 금액: 2,338백만 프랑

프랑스의 주택 개량 정책은 저소득층 자가 주택, 공공 임대 주택 그리고 민간 임대 주택 등 정부 지원이 필요한 주택 유형별로 각각 필요한 정책 기구와 프로그램을 설정하여 체계적인 지원을 하고 있는 것이 특징이다.

3) 독일

(1) 재고주택 관리 및 리모델링 시장 규모

2000년 현재 재고주택의 관리 및 리모델링 시장 규모는 586억 유로로 전체 주택 시장의 47% 정도를 차지하였고 유럽에서 시장 규모가 가장 크지만 통독에 따른 신축 시장 규모 역시 커서 다른 유럽국가에 비하여 리모델링 시장의 비중은 상대적으로 낮은 편이다.

(2) 공동주택 관리 제도

관리인의 관리에 관한 독자적인 권리를 인정하는 주거소유권법 제도를 시행하여 건축과 동시에 전문성을 갖춘 5년 임기의 관리인을 임명하여 관리하는 방식을 취하고 있으며 관리인은 공동주택의 수명연장을 위하여 독자적인 수선 개량 공사를 시행할 수 있는 권한도 보유하고 있다.

(3) 주택 현대화 및 개량 정책

1970년대 이후 재고 주택의 질 개선을 위한 정책을 주요 주택정책으로 시행하고 있으며 주로 환경과 에너지 문제에 대응한 정책에 비중을 두고 연방정부와 지방정부가 공동으로 공공주택 개량 공사에 대하여 공사비의 일부를 용자 또는 보조하고 있다.

1996년부터 CO₂ 삭감과 관련된 개량공사에 대하여 500만 마르크 한도 내에서 공사비의 100%까지 용자하는 부흥금융공고의 CO₂ 삭감 프로그램을 시행하고 구 동독 지역에 대하여는 별도로 거주공간 현대화를 위한 부흥금융공고의 용자 프로그램 시행하고 있다.

공공 주택 개량 지원제도는 공공 주택 소유자에 대하여 수선비 또는 경상적 비용 관련 자금의 일부를 용자 또는 보조해 주는 제도로 용자 또는 보조금의 지원 대상 주택 규모, 설계 기준 등에 대해서는 각주의 주택 건설 촉진 규정에서 정하고 있다. 지원 대상 공사는 주택의 근대화와 수선으로 지방 자치 단체에서 행하는 대리 공사도 포함된다.

부흥금융공고의 CO₂ 삭감 관련 개량공사 지원제도는 CO₂ 삭감과 관련된 주택의 근대화, 수선 공사에 대하여 부흥 금융 공고가 장기 저리의 용자를 제공하는 프로그램으로 1996년부터 시행하고 있으며 구체적인 대상 공사는 건물의 외벽 단열 공사, 보일러 설치 공사, 저온 난방 보일러 공사, 지역의 열 공급을 중개하는 스테이션 개량 공사, 태양열 정비의 설치 공사 등이다. 용자액의 한도는 500만 마르크 한도 내에서 수선 공사비의 100%까지 가능하며 용자기간은 20년이며, 10년간은 고정금리이고 그 이후는 시장 금리에 의하며 1996년 111,400호, 97년 161,000호의 추진 실적을 나타내었다. 에너지 절약 설비 설치의 지원제도는 태양열 발전 설비 및 보온 시설 설치, 생물자원 연료 설비 설치의 경우 부흥금융공고로부터 용자 또는 보조금을 지원 받을 수 있다.

그 밖에도 구 동독 지역의 주택 개량지원 제도는 구 동독 지역 주택 소유자 수선 또는 근대화 공사를 행하는 경우 부가금을 지원한다. 자기 거주 주택의 경우 최대 4만 마르크까지의 경비에 대하여 15% 이내 및 유지 목적비의 5천 마르크까지 부가 금액 지원한다. 임대 주택의 경우 수선 부가금은 1㎡당 1,200마르크까지의 추가 부가금과 유지 경비의 15% 이내 및 유지 목적비의 5,000마르크까지 지원한다. 기존 주택의 근대화와 수선, 신축 임대 주택의 건설, 다세대 집합 주택의 주변 개선 공사 등에 대하여 부흥 금융 공고로부터 장기 저리의 용자를 받을 수 있는 프로그램으로서 용자액은 1㎡당 최고 400마르크이며, 용자기간은 25년이고, 금리는 10년간 고정금리이나 11년이후부터는 시장 금리를 적용한다.

4) 미국

(1) 재고주택 및 리모델링 시장 규모

미국의 주택은 1940년에는 3,740만호였으나 1999년도에는 1억 1,900만호로 증가하였고 평균방수는 1940년도의 4.7개에서 1999년도에는 5.6개로 증가, 화장실은 1940년도에는 44%가 공동으로 사용하거나 없었는데 비하여 1999년도에는 2%로 줄어들었다.

<부표 II-9> 미국 주택의 질적 변화수준

	1940	1999
주택수(백만원)	37.4	119.0
평균방수(개)	4.7	5.6
화장실(%)		
-공동 또는 없음	44	2
- 1.0 또는 1.5	56	57
- 2.0 또는 2 이상	-주)	43

주 : 1940년에는 1.0 또는 1.5에 포함되었음

자료 : Census Bureau. *Current Housing Report*.

1980년대 이후 1990년대 초반까지 미국의 신축 주택 건설 호수는 1백50만호~200만호 정도이나 기존 주택의 거래는 매년 300만호 이상 이루어지고 있는 실정이고 매년 약 2,600만명의 주택 소유자들이 다양한 유형의 주택 개량을 하며 이와 관련된 총 리모델링 관련 시장의 규모는 약 1,800억 달러에 이르는 것으로 추산된다.

(2) 공동주택 관리 제도

공동주택은 협동주택 (Cooperative Housing) 에 기원을 두고 있으며 1978년에 제정된 Uniform Condominium Act에 기초하여 입주자의 소유권 제한, 임대제한, 사용제한 등에 대한 규정을 시행하고 있다. 입주자 총회에서 선출된 이사회가 집행기구로서 관리회사와 계약을 맺어 관리업무 위탁 시행하는데 통상적으로 이사회의 권한이 강한 것이 특징이다.

관리인은 독자적인 권한은 적으나 유자격 재산 관리인으로서 전문성과 계약내용에 입각하여 관리활동을 보장받으며 관리인은 주택관리협회의 정규교육과정과 5년 이상의 실무경험을 쌓아야 하며 또한 주택관리에 대한 장단기 계획의 수립과 적절한 구매 활동, 용역계약 등의 업무와 주택 가치의 평가 등에 대한 업무를 수행하게 된다. 우리와 같이 장기수선계획에 입각한 수선적립금제도는 없으나 수선이 필요한 경우 입주자가 비용을 부담하지 않으면 퇴거조치까지 가능하도록 하는 엄격한 공동체 규범을 시행하고 있다.

미국의 주택 관리의 특징으로는, 첫째 입주자의 자체 관리에서 점점 전문적 관리업자나 관리 공사에 의한 위탁 관리 방식으로 변천되어왔고, 둘째 전문 관리업자의 부동산 관리 및 가치 향상을 위한 노력을 중시하고, 셋째 부동산 관리를 전문으로 대행하는 전문 자격인을 양성하는 제도를 두고 있으며, 넷째 참여를 통한 입주자의 요구를 반영하는 공동 주택 관리 제도를 두고 있는 점이다.

(3) 주택개량 지원제도

미국의 주택개보수를 위한 지원제도는 저소득층의 임대주택 지원을 위한 제도의 일환으로 추진되어 왔다.

1973년부터 공공주택의 건설 공급을 중단하는 대신 저소득층에게 직접적인 임대료를 보조하는 정책으로 전환하는 section 8에 따라 기존 주택의 보수 프로그램

이 시행되었다. 1983년부터 section8에 의한 임대료 보조 정책 대신 주택 수당(Housing Voucher)제도가 시행되었으며 이에 따라 지역 평균 소득의 50% 이하인 저소득 세대의 주택이 최저 수준 이하인 경우 기준에 적합하도록 개수하거나 기준 이상인 주택으로 이전할 수 있도록 지원하였다.

미국의 주택개량을 위한 지원 프로그램으로는 직접보조, 조세감면, 모기지 보증의 세 가지 유형이 있다. 직접 보조 정책으로서 지역보조(Community Development Block Grant)와 주택보조(Home Block Grant)가 있고 조세지원제도로는 저소득주거 세액 공제(Low Income Housing Tax Credit)와 역사 건물 세액 공제(Historic Preservation Tax Credit)가 있다. 모기지 보증 프로그램으로는 최근에 없어진 FHA의 Title 1(단독 주택 개량 대출 보증)과 Section203(K)이 있음.

먼저 지역사회개발 종합 보조금(CDBG)제도는 1974년에 제정된 주택 및 지역 사회 개발법에 따라 주택도시 개발성이 지역 사회 개발 보조금 제도를 운영되었고 연방정부가 지방자치단체에 대한 지원 방식으로 저소득계층을 지원함으로써 주거지의 슬럼화 또는 불량화를 방지하기 위하여 지원하는 제도이다. 지역 중간 소득의 80% 이하인 소득계층을 대상으로 지원하여 최소한 70%이상의 자금이 이들 계층을 위하여 사용되도록 규정하고 있다.

다양하고 포괄적인 지원대상이 있으나 주택개량사업이 주요사업의 하나로서 주택이나 다른 건물을 재건축하거나 개량, 도로, 인도, 상하수도, 노인센터 등 공공시설의 건설, 직업 교육 등 고용을 촉진할 수 있는 사업, 지역의 영세 비즈니스 지원, 산업 유치를 위한 토지 합 및 기존 사업체의 타 지역으로의 이탈을 막기 위한 지원, 청소년, 노인, 장애인들을 위한 공공서비스 공급, 지역 범죄를 감소시키기 위한 조치, 노후 주택의 불량화를 막기 위한 주택 기준 단속 등이 그 내용이다. 1997년이후 1999년까지의 시행실적을 보면 매년 46억~48억 달러의 자금이 배정 약 30억 달러의 자금이 집행되고 있다.

다음으로 저소득 주거 세액공제제도 (LIHTC)이다. 이는 저소득자를 위한 민간 임대 주택의 공급 촉진을 목적으로 1986년의 세제 개혁에 의하여 도입된 제도로써 대상 사업의 유형에 따라 최대 9%에서 4%까지 세액 공제를 하고 있다.

<부표 11-10> 미국의 1986년 세제에 신설된 저소득자용 임대주택 세액공제의 개요

항 목	내 용
대상사업의 분류와 최대 세액 공제액	<ul style="list-style-type: none"> · 임대주택의 건설, 수선 (건설, 수선비용만) <ul style="list-style-type: none"> 최대9%의 세액 공제 · 연방정부의 융자,면세정책에 의해 지원을 받은 임대 주택의 건설, 수선 <ul style="list-style-type: none"> 최대 4%의 세액 공제 · 기존주택의 취득 <ul style="list-style-type: none"> 최대 4%의 세액 공제
주마다의 세액공제한도	주민1인당 1.25달러까지 (주는 약 6억 달러에서 약 33억 달러)
임대주택거주자의 조건	20%이상의 주택이 평균 소득의 50%이하인 소득 세대가 살고 있는 것 등
임대료 조건	임대료 지불이 세대 소득의 30%를 초과하지 않아야 한다.

주 : National Association of Home Builders 전계서에 의함

자료 : 사사끼 晶二. 「미국의 주택, 도시정책」.

그리고 모기지 보증제도로써 민간 금융 기관의 주택 융자에 대하여 정부 기관이 보증을 제공하는 제도로 FHA(Federal Housing Act)보증제도가 대표적이다. 주택 개량 복구와 관련된 보증 제도로는 FHA의 Title I 제도와 Section 203(K) 제도가 있다. FHA의 Title I 은 단독주택의 개량과 관련된 대출보증으로 최근에는 거의 사용되지 않고 있으며 Section 203(K) 프로그램은 한 채에서 네 채까지의 주택 취득과 개량에 대하여 대출을 보증하는 제도이다.

이 두 프로그램을 통하여 지난 10여년간 매년 거의 10만 채의 주택이 혜택을 받아왔다.

마지막으로 주 정부의 재고 주택 개보수를 위한 지원 제도가 있다.

1980년대 이후 연방 정부의 주택비 지출이 크게 삭감됨에 따라 주 또는 지방정부 차원에서의 주택 문제 해결을 위한 노력이 커졌다. 특히, 주·지방 정부는 저소득층의 주택 및 지역 사회 문제 해결을 위하여 각종 민간단체 및 기관들과의 협력을 통한 주택 개·보수 정책을 시행하고 있다.

뉴욕시의 사례를 보면, 1960 ~ 80년대에 진행된 슬럼화 주택에 대하여 대규모 복구 사업을 시행하였고 1986년에 10년간 총 50억 달러를 투입하여 시 소유 노후 방치 건물을 대상으로 대규모 수선 또는 재건축을 시행하여 저소득 및 무주택자에 대한 주택공급을 시행하고 저소득자 주택세액공제(LIHTC)에 의해 일반기업으로부터의 투자와 시부터의 원조를 재원으로 비영리조직을 통한 사업을 시행하였다.

또한 캘리포니아에서는 공공주택기관 및 비영리기관 등이 중·저소득층을 위하여 주택개량사업을 시행할 경우 이들 기관에게 자금을 대출해주고, 이들 기관은 대출 받은 자금을 다시 자가 또는 임대 주택 소유자에게 대출하는 주택 개량자 대출 제도(Deferred Payment Rehabilitation Loan Program)를 시행하였다. 80% 이상을 임대 주택 개량에 사용해야 되며 개량 후에는 임대료 인상이 억제되고, 반드시 저소득층의 입주를 보장해야 하고 대출 조건은 금리 3%, 상환 기간은 5년으로 하고 있다.

5) 일본

(1) 재고주택 및 리모델링 시장 규모

2차대전 이후 주택의 양적 공급확대 정책에 집중하여 1965년을 기점으로 1세대·1주택 목표를 달성하였으며 1975년부터는 주택의 질적향상에 초점을 맞춘 정책을 시행하였다.

1998년 기준으로 총 주택 수는 5천 2만호이고 총 세대수는 4천 433만 세대로 1세대당 주택수가 1.13호에 달하였고 자가 주택과 임대 주택의 비중이 6:4 정도를 차지하고 있으며 자가 주택의 경우는 90% 이상이 단독 주택이고 나머지 10% 정도가 공동 주택이다. 자가 단독 주택은 1980년대 이전에 준공한 주택이 60% 이상을 차지하는 반면, (1970년대 이전 건축 주택이 30%에 달함) 공동 주택은 주로 1970년대 이후 많이 건립되었다.

주택보급률 100%가 달성된 시점인 1975년을 기점으로 기존주택의 노후화에 대응하는 소규모 유지·보수 수요를 중심으로 시장이 형성되기 시작하여, 1980년대 이후부터는 주거환경의 쾌적성·편리성을 추구하기 위한 리모델링 시장이 빠른 속도로 성장되었는데 신축 주택시장의 침체로 인해 대형 건설업체, 개발업자, 자재업체 등이 유지·보수 및 리모델링 시장 개척에 적극적이었다. 1995년 고베 대지진을 계기로 고품질 주택에 대한 사회적 관심의 증가와 함께 저질·노후 주택에 대한 리모델링 수요가 급속히 증가하였다.

2000년 기준 주택 리폼 시장의 규모는 약 8조엔이며, 전체 주택 시장의 28% 내외를 차지하였는데 공동 주택보다는 단독 주택 리모델링 시장의 비중이 압도적으로 높은 특징을 보였다. 또한, 증축 등 성능 개선 시장보다는 대수선 등 건물의 물리적 성능 보강을 위한 시장이 더 크게 발달하였다.

(2) 공동주택 관리 제도

분양 맨션의 경우 구분 소유자로 구성되는 관리 조합에 의하여 자치 또는 위탁 관리 방식을 선택하나, 대부분 전문 관리 회사에 관리 업무의 일부 또는 전부를 위탁하는 것이 일반적으로, 미국과 달리 이사회의 권한은 형식적이며 관리조합 회의에서 구체적인 의결을 하였다.

관리회사는 관리조합의 총회 의결 내용을 형식적으로 집행하는 역할을 담당하며 이러한 이유로 관리의 전문성 및 책임감 결여로 질이 떨어지는 문제가 발생하기도 하였다.

1980년대부터 아파트의 대량 공급과 정보 체계의 구축 등의 영향에 힘입어 체계적인 공동 주택 관리가 이루어지고 있으며 관리를 위해 단지에 상주하는 인력을 최소화하고, 영업소 중심의 관리와 기계화를 통해서 대체하는 것이 특징이다.

국토교통성 산하 주택 관리 센터를 두어 주택 관리에 관한 정보를 제공하고 있으며, 2000년도에 「맨션 관리의 적정화 추진에 관한 법률」을 제정하여 맨션 관리사 제도를 도입하고 있다.

(3) 주택 개량을 위한 지원 제도

리폼 공사에 대한 융자제도, 주택 론에 대한 세액 공제 제도, 보조금 제도 등이 있으나 서구에 비하여 활성화되어 있지는 못한 편이다.

공동 주택의 대규모 수선 공사시 (재)맨션관리센터로부터 대출 보증을 받아 주택 금융 공고나 도시 은행 등 민간 금융 기관으로 융자를 받을 수 있는 제도를 시행하여 왔으며 맨션 관리 조합은 수선 적립금으로 주택 금융 공고의 채권을 구입한 일정 시점 이후 리모델링시 장기 저리 융자를 받을 수 있는 채권 적립 제도를 운영하고 있다.

1999년도에 주택 관련 세제를 개편하면서 한시적으로 주택 론, 소득세 세액 공제제도를 도입하였는데 개인이 주택을 신축 또는 증·개축(개수 공사)할 때 15년간에 걸쳐 연말의 대출 잔고에 따라 산출된 일정 금액을 소득 세액으로부터

공제받는 것이다.

자치 단체가 임대 주택용으로 공급하는 공영 주택의 종합적인 개·보수 사업을 시행하는 경우에는 관련 공사비의 1/2 범위 내에서 보조금을 지급하도록 하고 있다.

부록 3. 「10·29 종합대책」의 내용과 추진현황

□ 1단계 대책(2003년 11월 20일 기준)

세부추진과제	추진계획	추진실적
1. 주택공급의 지속적 확충		
① 강북 뉴타운 ①-1. 강북뉴타운 추가지정 ①-2. 강북뉴타운 건설지원	· 12~13곳 선정 ('03.11) · 국유재산법 개정	· 11.18일 선정 (완료)
② 판교를 질 높은 주거단지로 조성	· 지속 추진	· 지속 추진
③ 고속철도 역세권 주택단지 개발	· 광명('05부터), 아산('06부터)	· 지속 추진
④ 공공임대주택 건설촉진 기반 구축 ④-1. 국민임대주택특별법 재입법 ④-2. 택지공급가 인하	· 금년 내 입법 · 택지개발업무지침개정('03.11)	· 건교위 통과 (11.13)
⑤ 신행정수도건설 및 공공기관 지방이전 ⑤-1. 신행정수도 입지확정 ⑤-2. 수도권 공기관 지방이전 추진	· '04. 하반기 확정 · 1차 이전계획 확정 ('03.12)	· 보고회 개최 (11.6)
2. 자금흐름의 선순환 구조 정착		
① 투기지역 중심, 주택담보실태 종합 점검	· 금감원 점검('03.11)	· 점검실시(11.11까지) · 결과발표(11.19)
② 주택담보인정비율 하향조정 등	· 시행방안 통보 ('03.11)	· 10.30일 시행 (완료)
③ 주택담보 대출에 개인신용 평가 결과를 적극 반영	· 시행방안 통보 ('03.11)	· 금감원 점검실시 (10.29~11.11)
④ 담보대출규제강화로 신용대출 억제	· 시행방안 통보 ('03.11)	· 10.30일 시행 (완료)

세부추진과제	추진계획	추진실적
<p>⑤ 주식투자 활성화</p> <p>⑤-1. ELS를 담보로 한 대출허용</p> <p>⑤-2. ELS에 대한 발행 분담금 면제</p> <p>⑤-3. ELS 발행절차 간소화</p> <p>⑤-4. ELS 위험가중치 차별화</p> <p>⑤-5. 주식투자상품 개발 유도</p> <p>⑤-6. 분기배당제도 도입</p>	<p>· 증권업감독규정 개정 ('03.12)</p> <p>· 분담금 징수규정 개정('04.1)</p> <p>· 증권거래법시행령 개정('04.1/4)</p> <p>· 탄력적으로 해석 운용</p> <p>· IT지수 ETF상장 ('03.12)</p> <p>· 코스닥스타지수개발('04.2)</p> <p>· 분기배당제도 도입 (증권거래법개정, '03.12)</p>	<p>· 완료(10.29)</p> <p>· 11.10 재경위 통과</p>
<p>⑥ 장기주식투자 수요기반 확충을 위한 세제 유인 확대</p>	<p>· 조특법 개정 ('03.12)</p>	<p>· 11.10 재경위 상정(의원입법)</p>
<p>⑦ 기업금융 활성화를 위한 제도 개선</p> <p>⑦-1. 증권관련집단소송제도 도입</p> <p>⑦-2. 회계제도선진화</p> <p>⑦-3. PF 활성화 추진</p>	<p>· 입법추진('03.12)</p> <p>· 입법추진 ('03.12)</p> <p>· PF투자회사법 입법('03.12)</p>	<p>· 11.10일 재경위 통과</p>
<p>3. 투기근절을 위한 단속 강화</p>		
<p>① 투기가 진정될 때까지 자금 출처 등 강도 높은 세무조사 계속</p>	<p>· 지속 추진</p>	<p>· 대책 발표 (11.3/11)</p> <p>· 중개업소(11.13)</p> <p>· 분양권전매자 (11.20)</p>
<p>② 투기혐의자에 대한 금융재산 일괄조회 허용</p>	<p>· 소득세법개정('03.12)</p>	<p>· 11.10일 재경위 상정(의원입법)</p>
<p>③ 가격급등지역 기준시가 재고시</p>	<p>· 국세청 고시('03.11)</p>	
<p>④ 분양가 과다책정 업체 세무 강화</p>	<p>· 지속 추진</p>	
<p>⑤ 국세청·금감원·지차제 등 합동으로 불법투기행위 단속</p>	<p>· 합동단속반 편성(단속시)</p>	

세부추진과제	추진계획	추진실적
4. 부동산 세제 개선		
① 종합부동산세 조기 시행 추진	· 관련세법 개정('04.하반기)	· 1차 보유세개편 추진위원회 개최
② 보유과세 과표현실화계획 구체화	· 지자체에 시행안 통보('03.11)	
③ 1세대 다주택자에 대한양도세 증과 ③-1. 투기지역내 1세대 2주택 자에 탄력세율 우선 적용 ③-2. 1세대 3주택이상 양도세 60%로 인상	· 소득세법 개정('03.12)	· 11.10일 재경위 상정(의원입법)
④ 세대별 주택보유 DB 구축	· 부동산정보센터구축('03.12)	· 관계부처 협의 (11.7)
⑤ 실거래가 과세를 위한 전자신고 시스템 구축	· 중개업법개정('04.상반기) · 전자신고시행('04하반기)	
5. 주택공급 제도 보완		
① 투기과열지구 확대 지정 6대광역시와 도청소재지 대상으로 조사후 지정	· 건교부 고시('03.11)	· 11.18일 지정(완료) 부산,대구,광주, 울산,창원,양산시
② 토지거래허가구역 확대 강북 뉴타운 추가지역 등	· 서울시 지정('03.11)	· 11.20일 지정 (완료)
③ 개발부담금 부과 제도 연장	· 부담금관리기본법 개정 ('03.12)	
④ 무주택서민의 내집마련기회확대 ④-1. 무주택우선공급비율 확대 ④-2. 20년이상장기대출제도 도입	· 주택공급규칙 개정 ('03.12) · 주택금융공사법제정('03.12)	· 입법예고(11.15)
⑤ 20세대 이상 주상복합아파트 분양권 전매금지	· 주택법 개정('03.12)	· 국회의원 입법 (11.7)
⑥ 주택거래신고제 도입	· 주택법 개정('03.12)	· 국회의원 입법 (11.7)
<부동산시장 안정대책 · 점검반 구성 운영>		
① 주택시장동향 점검과 기발표 추가 대책의 추진 여부 결정 등을 위해 민관합동의 대책반 설치	· 대책반 구성 운영	· 차관급 대책반 구성 (10.31)

□ 2단계 대책(9개 세부과제 검토중)

세부추진과제	추진실적 및 계획
<자금흐름의 선순환 구조 정착 >	
① 주택담보대출 등 가계대출에 대한 개인신용평가 강화	· 방안 검토
② 투기지역·투기과열지구 주택담보인정비율 하향 조정을 만기연장분에도 적용	· 방안 검토
③ 주택담보 대출 총량제 실시방안 강구	· 방안 검토
<부동산 세제 개선>	
① 투기지역내 실거래가 6억 초과 주택 취득시, 취득·등록세를 실거래가 기준으로 부과	· 방안 검토
② 실거래가 과세기반 구축에 따른 양도세제 전면 개편 추진	· 방안 검토
< 주택공급제도 보완 >	
① 분양권 전매금지 전국 실시	· 방안 검토
② 소규모 토지도 토지거래허가대상에 포함토록 기준 강화	· 1차 공개념검토위 개최
③ 재건축아파트 개발이익 환수방안 검토	· 1차 공개념검토위 개최
④ 주택거래허가제 도입 검토	· 1차 공개념검토위 개최

국토연 2003-26 · 국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구

글쓴이 · 김근용, 윤주현, 김혜승, 박천규, 천현숙, 이용만, 박환용, 노영훈, 윤영선, 권오현

/ 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2003년 12월 26일 / 발행 · 2003년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-260-3

<http://www.krihs.re.kr>

©2003, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.