

3. 7次計劃期間中 住宅政策의 發展과 不動產關聯稅制改善方案

경제기획원 · 내무부 · 재무부 · 건설부

I. 주택정책의 발전

1. 주택정책의 평가

① '88~'92년간 주택 200만호 건설계획의 추진으로 주택문제는 획기적으로 개선

	<u>'83~'87</u>		<u>'88~'92</u>	
	<u>기간중</u>	<u>연평균</u>	<u>기간중</u>	<u>연평균</u>
○ 가구증가(천가구)	1,358	272	1,426	285
○ 주택건설(천호)				
• 분양기준	1,208	242	2,629	526
• 완공기준	1,127	225	2,281	456

— 그러나 아직도 주택보급률이 74% 수준에 불과하여 주택공급량은 계속 증대 필요

	<u>'80</u>	<u>'87</u>	<u>'91전망</u>
○ 주택보급률(%)	71.2	69.2	74.0

— 소득계층별로 보면

- 도시영세민의 경우 19만호의 영구임대주택 건설공급으로 주거환경이 크게 개선
- 소득분포상 하위소득 20~50% 계층과 무주택근로자에 대한 주택공급이 남은 과제

② 주택공급확대로 그동안 지속적으로 상승하던 주택가격이 금년들어 안정세 유지

	'89		'90		'91
	1~9월	연간	1~9월	연간	1~9월
○ 매매	12.7	14.6	17.5	21.0	3.9
○ 전세	15.6	17.6	18.9	16.7	3.5

- 그러나 건설부문에의 과도한 인력·자재·자금의 편중현상을 심화시켜 전체경제운용에 큰 부담을 초래

	'86~'88평균	'89	'90
• 건설인력 순중(천명)	35	116	199
(건설노임상승률)	(17.0)	(31.1)	(40.0)
• 주택투자/GNP(%)	4.4	5.5	8.7

○ 시멘트 등 건설관련품목의 수입이 크게 증가

	'90. 상	'91. 상	증감률(%)
• 건설관련품목(백만불)	2,251	3,134	883(39.2)
(시멘트)	(25)	(156)	(131)

- 따라서, 주택건설물량이 일시에 집중되지 않고 우리 경제능력에 맞도록 적정수준 유지가 필요

③ 무주택 실수요자를 위하여 주택분양제도의 개선과 소형주택위주의 공공부문 주택공급 확대

	5차계획('82~'86)	6차계획('87~'91)
• 공공부문 주택건설	55만호	88만호

- 그러나 핵가족화 및 단독가구 증가로 가족수는 계속 감소되고 있으나 민간이 건설하는 주택규모는 대형화되는 추세
 - 한 국 : 21.1평('80년) → 28.6평('90년)
 - 일 본 : 28.4평('80년) → 24.2평('88년)
- 따라서 주택투자에 대한 효율성 제고와 주택이 가족수와 소득수준에 따라 적절히 구입될 수 있도록 주택의 소형화를 유도

〈참고 : 가구원수별 인체공학적 최저주거면적〉

구 분	3 인	4 인	5 인	6 인
방 수 (개)	2	2~3	3	3~4
전 용 면 적 (평)	9.5	10.1~11.2	12.0	12.8~13.8
일본주거수준(평)	11.8	15.1	17.1	20.1

자료 : 국토개발연구원

2. 주택정책방향

● 기본 방향 ●

- 건설경기가 전체 경제운용에 미치는 영향이 크므로 우리 경제의 능력범위내에서 주택건설을 추진
 - 주요 전자재 생산능력·건설인력 등을 감안하여 연도별 주택건설 수준을 평준화
- 저소득 무주택 서민의 주택문제 해소를 위하여 소형주택 건설을 계속 확대
 - 주택금융지원조건을 차등화하는 등 소형주택 구입자에 대한 금융지원혜택을 확대
- 주택관련세제를 보완하고 주택 전산화를 발전시켜 주택가격이 더욱 하향 안정되도록 유도
 - 다주택 및 중·대형주택 보유자에 대한 보유과세강화 등 세제기능 보완
- 중·장기적으로는 현행 분양가 규제에 따른 주택의 질적 수준 저하와 가수요 발생 등의 부작용을 개선하기 위한 방안 검토

2-1. 주택건설계획

- 7차계획기간중 주택건설규모는 우리 경제능력에 맞도록 250만호 수준 건설
 - 주요 건자재의 국내생산능력 및 건설인력 등을 감안시 연간 50만호가 적정생산 능력으로 추정
 - 주택건설 시공물량의 연간 평준화 유지
- 250만호 건설시 주택투자 규모는 지난 5년동안보다 크지만, 경제규모도 늘어나 전체 경제운용에는 큰 부담이 없을 것으로 판단

(GNP대비 주택투자)

(단위 : 조원)

	'87~'91		'92~'96	
	기간중	연평균	기간중	연평균
• 주택투자액 (A)	52.2	10.4	83.4	16.7
• G N P (B)	740.2	148.0	1,449.2	289.8
A / B (%)		7.1		5.8

- 전체 주택건설물량 250만호중 공공부문에서 127만호, 민간부문에서 123만호 건설

	'87~'91년	'92~'96년
합 계	237만호	250만호
• 공 공 부 문	88	127
• 민 간 부 문	149	123

2-2. 소형주택건설 확대로 서민주택난 완화

(1) 국민주택규모의 하향조정

- 국민주택규모를 25.7평에서 18평 이하로 하향조정
 - 공공부문에서는 18평 이하 소형주택만을 집중 건설
 - 민간부문의 18평 이하 민영아파트 건설의무비율을 상향조정하되 지역실정에 맞게 차등적용

- 1단계 : 현행 35% → 대도시 50%, 중소도시 40%, 기타지역 35%

- 2단계 : '95년 이후에는 70%수준(대도시)으로 확대

- 250만호의 약 70% 수준인 170만호가 18평 이하 소형주택으로 건설

(2) 서민주택의 원활한 공급 확대

- 저소득층의 주거생활안정을 위해 18평 이하 소형국민주택 공급을 확대

- 현재 청약저축가입자(145만명)의 대부분에게 주택공급 가능

	<u>주택규모</u>	<u>건설물량</u>	<u>입주대상자</u>
• 영구임대	7~12평	20천호	법정영세민('92완료)
• 공공주택	12평 이하	250천호	도시저소득계층
• 근로자 ¹⁾	10~15평	500천호	무주택근로자
• 소형분양	18평 이하	500천호	기타 청약저축가입자
계		1,270천호	

(가) 공공주택건설

- 법정영세민의 감소로 영구임대주택 19만호를 건설하면 도시지역 영세민의 주거환경은 크게 개선

- 도시지역 입주대상가구 : '89년 250천가구 → '91년 185천가구

- 따라서 법정영세민의 차상위계층과 저소득청약저축가입자의 주거생활안정을 위해 정부제정지원으로 건설되는 공공주택을 25만호 건설

- 공공분양주택은 분양후 5년동안은 용자금상환 부담없이 거주하고 이후부터 용자금을 장기상환

- 공공임대주택은 주택구입능력이 없는 저소득 세입자에게 임대

1) 10년 이상 제조업 장기근속자에게는 18평 규모의 주택공급

〈공공주택 건설계획〉

	공 공 분 양	공 공 입 대
건설물량	15만호	10만호
입주대상	저소득청약저축가입자	저소득세입자
재원부담	정부재정 30% 주택기금 20% 입 주 자 50%	정부재정 50% 주택기금 20% 입 주 자 30%
입주조건	분양시 1,400만원 거치기간 : 4.5만원(5년) 상환기간 : 9.6만원(19년)	보증금 : 600~800만원 월임대료 : 6~8만원

〈대안〉 공공임대주택은 입주자 선정상의 문제와 영구임대에 따른 관리비용의 소요가 크므로 전량을 공공분양주택으로 건설하는 방안 검토

(나) 근로자주택 공급확대

- '92년까지 근로자주택 25만호가 건설되면 제조업부문 5년이상 무주택근로자의 주택문제 해결
- 나머지 제조업부문 5년이하 근속근로자와 제조업 관련업종 근로자의 주택문제 해결을 위해 근로자주택을 50만호 건설
- 7차계획기간중 근로자주택 공급확대를 위해
 - 호당 용자한도액을 현행 40~50% 수준에서 50~60% 수준으로 상향조정
 - 다만, 국민주택기금의 지원을 기업규모에 따라 차등하여 대기업의 경우에는 10~20%를 기업이 지원
 - 공유지분제의 도입으로 기업과 근로자가 공동투자후 근로자가 기업의 지분을 연차적으로 상환하면 개별분양 허용('92.6월까지 임대주택건설촉진법 시행령 개정)
 - 10년 이상 제조업 장기근속 무주택 생산직근로자 주택건설을 위해 저렴한 택지를 우선공급
 - 경지 및 산지에 근로자분양주택을 건설할 경우 특별한 사유가 없는 한 용

도지역변경 허용('92.6월까지 지침마련)

(3) 재원조달계획

- 공공부문의 소형국민주택 127만호 건설에 약 38조원 소요

〈소요재원 부담내역〉

(단위 : 10억원)

구 분	건설호수	총사업비	재 원 부 담		
			정부재정	국민주택기금	입 주 자
계	1,270천호	37,988	2,630	15,431	19,927
영구임대	20	455	387	-	68
공공주택	250	7,009	2,243	1,402	3,364
근로자	500	15,210	-	7,903	7,307
소형분양	500	15,314	-	6,126	9,188

- 7차계획기간중 국민주택기금소요 15.4조원의 조성을 위하여

○ 제1, 2종 채권, 청약저축, 용자금 회수 등으로 12조 6,000억원을 조달

○ 근로자주택건설지원을 위하여 국민연금기금에서 구입하는 국민주택기금채권 발행규모를 확대(1조 5,200억원)

	'91	'93	'95
• 국민연금기금 조성액(조원)	3.4	6.2	11.5
• 주택기금 채권발행액(억원)	1,200	2,000	4,000
(기금채권 구입비율, %)	(3.5)	(3.2)	(3.5)

○ 정부재정에서 1조 3,000억원을 용자 지원

(4) 주택금융제도의 개선

- 국민주택기금의 공익적 기능강화

○ 국민주택기금의 장기안정적 조성기반 구축

○ 기금규모 팽창에 따른 효율적 관리방안 검토

— 소형주택에 대한 주택금융지원 강화

- 국민주택기금의 용자지원조건을 소형주택일수록 용자한도액을 인상하고 장기 저리로 개선
 - 현재는 18평 이하 주택은 일률적으로 호당 1,200만원(용자비율 : 30~40%)까지 연리 10%로 1년거치 19년 상환조건으로 지원
- 국민주택규모의 하향조정에 따라 주택은행의 소형주택자금도 주택규모에 따라 대출조건을 차등화하여 18평이하 주택에 집중지원

— 민영주택금융의 자율성 부여

- 시중은행과 보험회사 등의 일반주택자금의 대출금리를 재원조달 비용에 따라 점진적으로 현실화하여 자율적인 상업금융으로 활성화
- 민간주택자금의 장기고정화에 따른 자금문제를 해결하고, 안정적 자금조달을 위해 비교적 금리가 자율화된 금융기관에 우선 주택저당채권발행 허용

2-3 주택가수요 억제

(1) 주택전산화 추진

- 주택전산체계를 단계적으로 개선·보완하여 주택보유실태를 전국·가구별로 관리

〈주택전산 추진계획〉

	현 행	개 선	완 료
• 대상지역	6대도시 및 경기도	전 국	91년말
• 전산체계	인 별	가구별	92년말
• 대상물건	주 택	주택을 포함한 모든 건축물	93년
• 대상범위	주택소유실태	주택소유, 거주와 건축허가 등 건축물의 실태	93년

○ 건축허가·착공·준공통계의 전산화 추진('93년 완료)

- 전국 가구별 주택전산이 완료되면 다주택 보유자를 국세청이 특별관리

(2) 주택관련 세제개선

- 일정규모이상의 중·소형주택보유자에 대한 과세강화

○ '92~'96년중 건설되는 주택은 대부분 소형주택위주로 공급됨에 따라 공급량이 상대적으로 적은 중·소형 아파트에 대한 가수요를 억제

① 현행 아파트 가감산 적용률을 점진적으로 개선

• 18평 이하 소형주택은 감산율을 확대하여 재산세부담을 경감하고 중·대형 주택에 대해서는 가산율을 대폭 인상

② 호화주택에 대한 재산세 중과를 위해 각종 지수 조정

• 현행 국세청 기준시가가 실거래가격보다 낮아 비현실적인 금액기준을 제외

	<u>현행</u>	<u>개선</u>
공동주택	50평 이상, 5억원 이상	50평 이상
단독주택	80평 이상, 5억원 이상	80평 이상

- 대도시지역의 다주택보유자는 1단계로는 인별, 2단계로는 세대별로 합산하여 재산세를 2~3배 중과(지방세법 개정)

○ 장기적으로는 모든 건물에 대한 전산화가 완료되면 주택 이외의 건물도 합산하여 세대별로 재산세를 누진과세하는 방안 강구

○ 단, 소형주택을 장기간 임대할 목적으로 보유한 경우에는 임대소득자로 신고받아 분리과세

- 부동산거래 실거래가액을 검인계약서에 의무적으로 기재하는 방안 검토

○ 검인계약서에 기재된 거래가액을 양도소득세 등의 과세자료에 활용

2-4. 현행 주택분양가 조정방식 개선

- 그동안 주택분양가는 정부의 규제와 이에 따른 부작용 보완을 위해 채권입찰제, 원가연동제 등을 도입 운영하고 있으나, 가격 통제방식에 따른 부작용 발생

○ 신규아파트가 기존 아파트보다 저렴하여 주택 가수요 발생

- 자율적인 경쟁체제의 차단 및 건축비 통제에 따른 주택의 질적 수준 저하
 - 초고층아파트는 안전도를 위해 철골조 시공이 필요하나 현행 건축비 단가로는 철근콘크리트 시공이 불가피
- 건축비 규제에 따른 대형빌라 조합주택 선호 등 주택공급 질서문란
- 공영개발 택지의 선납금에 대한 적정 금융비용 산정 등의 문제로 민간건설업체의 집단 민원발생

－ 따라서 7차계획 기간중

- 기존주택가격이 하향 안정되고 인건비·택지비 등 건축비 원가요인 상승으로 주택 가격의 이중구조가 완화되면 중장기적으로 현행 분양가 규제방식을 개선
 - 18평이하 주택은 현행 기준의 분양가격이 유지되도록 하고
 - 18평이상 중·대형 주택에 대하여는 분양가의 시장가격 기능을 단계적으로 제고하는 방안 검토
- ※ 분양가 현실화시에는 세제기능을 보완하여 주택건설업체의 적정이윤 초과분에 대한 적절한 환수제도 도입

II. 부동산관련 세제 개편

1. 종합토지세제의 개선

〈문제점〉

- ① 종합토지세 과세기준이 되는 과표의 현실화율이 크게 낮음.
 - 공시지가기준에 의한 실효세율은 낮은 수준으로 추정

(1990년 기준)

	계	개인	법인	단체
• 납세인원(천명)	9,732	9,586	39	107
• 총 과 표(조원)	107	89	15	4
• 총 세 액(억원)	4,477	2,467	1,657	353
• 1인당세액(천원)	46	26	4,249	330

〈실효세율 예시〉

	'89세액 (천원)	'90세액 (천원)	세액증가 (금액)	증가율 (증가율)	공시지가 (백만원)	실효세율 (%)
• 종로구 내수동 주택 32평	38	39	1	2.6	123	0.03
• 양재동 빌라 99평	114	217	103	90.3	582	0.04
• 강남구 청담동 주택 106평	108	173	65	60.2	648	0.03

○ 지가상승이 큰 지역일수록 과표의 현실화율이 상대적으로 낮음

	서울	경기	경북	전북	전국
• 지가상승률	31.2	22.0	13.3	10.8	20.6
• 과표현실화율	14.4	13.1	18.5	20.2	15.3

주 : 90년 기준, %

② 아파트와 단독주택의 세부담 격차

○ 아파트 등 공동주택의 경우 단독주택에 비하여 토지지분이 크게 작아 재산세부담에 있어서 불균형

○ 아파트의 실효세율은 단독주택의 절반수준에 그침

〈아파트·단독주택 세부담비교 : '90년〉

	시 가	공시지가 (A)	과 표	종토세액 (B)	실효세율 (B/A)
• 압구정동 현대아파트 (65평)	8억원	18,504만원	2,313만원	4.9만원	0.03%
• 강남구 신사동 단독주택(72평)	7~8억원	26,290만원	4,876만원	12.6만원	0.05%

〈개선방안〉

1단계

— 과표현실화수준의 평준화 작업 추진

- 서울구조 개편이 이루어질 때까지의 과표조정은 연평균 25~30% 수준에서 인상하되
- 과표현실화 정도에 따라 차등조정하는 한편 지가급증지역에는 수시로 과표를 인상함으로써 지역간·필지간 차이가 극심한 과표현실화 수준을 조속히 평준화함.

2단계

— 과표현실화와 서울구조개편을 동시에 추진

- 7차계획기간중 종합토지세의 과표를 공시지가로 전환
- 과표현실화에 따라 일시에 세부담이 현격히 증가되지 않도록 현행 종합토지세 9단계(0.2%~5%)의 세율체계 및 구조 개편(지방세법 제234조의 16 개정)
- 관계부처 및 전문가로 작업반을 구성하여 구체적인 서울구조 개선방안 수립

② 아파트부지에 대한 평가방법 개선방안 강구

- 매년 공시지가 산정시 아파트 등 공동주택에 대하여는 주택가격(토지+건물)을 평가토록 함(아파트 공시가격제 도입)

- 토지분 과표는 주택가격에서 건물신축비를 차감한 금액을 기준으로 함.
- 7차계획기간중에는 우선적으로 18평 이상의 공동주택에 대하여 적용하고, 점차 대상범위를 확대하는 방안 강구

2. 지가상승 이익의 환수기능 강화

〈문제점〉

- 용도지역변경 등 개발행위 이외의 요인으로 발생하는 지가상승이익을 환수할 수 있는 제도적 장치 결여
 - 개발사업시행 뿐만 아니라 국토이용계획 변경으로 인한 용도 지역·지구의 변경 (비도시지역→도시지역 등), 도시계획의 변경(주거지역→상업지역 등)만으로도 지가가 큰 폭으로 상승하나
 - 『개발이익 환수에 관한 법률』에서는 개발이익의 기산점이 사업승인 시점으로 되어 있어 개발부담금으로 환수 미흡
 - 토지초과이득세 부과대상도 나대지 등 유휴지로 한정되어 용도변경 등으로 지가가 상승한 토지라도 비유휴지일 경우에는 과세대상에서 제외됨.
- 현행 『개발이익 환수에 관한 법률』상 개발부담금 부과대상사업의 범위가 협소
 - 27개 대규모 개발사업(1,000평 이상)에 한정

〈개선방안〉

- 용도변경 등으로 토지의 이용도가 제고된 토지의 자본이익을 적절히 환수할 수 있는 방안 강구

〈1안〉

- 『나대지 등 유휴토지』에 한정되어 있는 현행 토지초과이득세 부과대상을 확대하여 용도변경 등으로 지가가 상승한 비유휴토지에 대해서도 토지초과이득세 부과
- 토지초과이득세 제3조 제1항 개정

현 행

- 유휴토지 등으로부터 발생한 토지초과 이득

개 정 안

- 유휴토지 또는 국토이용계획 및 도시계획변경에 의해 발생한 토지초과이득

<2안>

- 『개발이익 환수에 관한 법률』상 개발부담금 부과대상 확대
 - 용도변경에 의해 지가가 상승한 경우에도 개발부담금을 부과할 수 있도록 법 개정
- 개발부담금 부과대상 확대
 - 현행 용도지역 구분없이 1,000평 이상 대규모 개발사업에 국한된 개발부담금의 부과대상을 도시지역에서는 500평 이상의 개발사업으로 확대