

10. 第3次 國土綜合開發計劃樹立을 위한 政策討論會

— 國民住居水準의 向上 —

資料提供：國土開發研究院

제 1 절 주거실태와 주택정책

1. 주택건설 및 투자추이와 주택보급현황

가. 과거 20년간의 주택건설실적

〈표 1〉 주택건설 실적

(단위: 천호)

구 분	65~75	71~75	76~80	81~85
주택소요량(A)	870	1,138	1,655	1,513
-가구증가	799	791	1,103	1,281
-감실량	71	347	552	232
주택건설량(B)	574	721	1,136	1,017
B/A(%)	66.0	63.4	68.6	67.2
대GNP투자율(%)	2.7	4.7	5.5	5.1

자료: 건설부 주택국

- 주택투자는 꾸준히 증가하여 왔으나 절대량 부족은 심화
- 투자에 비해 건설량이 상대적으로 감소한 이유는 신축주택의 규모가 크게 증가되었고 시설의 고급화때문
- 「참고」 신축주택규모(평균)

- 61.1㎡('76~'80) → 88.3㎡('81~'85)
- 외국의 경우: 대만 33.7㎡, 싱가포르 64.7㎡, 일본 93.9㎡, 영국 85.5㎡

나. 제6차 5개년 계획기간중 주택건설 실적(200만호 계획 포함)

〈표 2〉 제6차 경제사회발전 계획기간중 주택건설실적

(단위: 천호, %)

년 도	계 획			실 적			달 성 율			대 GNP 주택투자율
	계	공공	민간	계	공공	민간	계	공공	민간	
1987	300	180	120	244	167	77	81.4	92.6	64.6	5.0
1988	340	215	125	317	115	202	93.2	53.5	161.6	6.0
1989	360	150	210	462	162	300	128.3	108.0	142.9	5.9
1990	450	200	250	—	—	—	—	—	—	—
'91~'92	771	424	347	—	—	—	—	—	—	—

□ : 200만호 건설계획임.

- 연간 40~45만호의 주택을 신축하기 위해서는 대 GNP 주택투자율을 6% 이상으로 유지하여야 함.

「참고」 외국의 대 GNP 주택투자율(%)

- 일본 6.0('82) • 서독 6.1('82) • 이탈리아 5.3('82) • 프랑스 5.7('82) • 싱가포르 9.0

다. 주택보급현황

(1) 양적추이 및 현황

〈표 3〉 주택보급율 추이

구 분	'75	'80	'85	'87	'89
가 구(천가구)	6,376	7,470	8,763	9,320	9,920
주 택(천호)	4,734	5,319	6,104	6,449	7,032
주택보급율(%)	74.4	71.2	69.7	69.2	70.9
- 도 시	56.9	56.6	57.8	58.1	—
- 농 촌	91.8	91.7	92.9	93.5	—
도시비율(%)	49.9	58.4	66.7	68.6	—

주: 1987, 1989는 추정치임.

자료: 인구 및 주택 「센서스」

○ 주택재고는 연평균 2.6%씩 증가하였으나 핵가족화로 인해 가구수는 3.2%씩 증가하여 부족을 심화

○ 인구의 급격한 대도시 집중으로 대도시에서의 주택난 심화

(2) 주택의 질적 수준향상 추이

〈표 4〉 주택의 질적수준 추이

구 분	'75	'80	'85	'89
100인당 주택수(호)	13.7	14.2	15.1	16.4
주택당 평균규모(㎡)	57.9	68.4	72.4	76.2
1인당 주거면적(㎡)	7.9	9.7	10.5	12.5
1인당 사용방수(실)	0.43	0.47	0.51	—
목욕시설(온수)(%)	—	1.0	20.0	—
수세식 화장실(%)	—	18.4	33.6	—
입식부엌(%)	—	18.2	35.1	—

주: '89는 추정치임.

자료: 인구 및 주택 「센서스」

○ 아파트 등 공동주택의 대량공급으로 주택의 시설수준 점진적으로 향상(특히 입식부엌, 수세식 화장실 등)

○ 그러나 소득계층별, 지역별, 주택점유형태간 주거수준의 격차 심화

2. 주택가격 및 임대료 현황

가. 주택가격 및 전세가격

○ 서울 강동구 일부지역의 중대형 아파트 매매가격은 매물이 적은 가운데 투기수요가 가열되어 '89~'90 3년간 높은 상승세를 시현

○ 전세가격은 '89년 이후 아파트를 중심으로 급상승세를 나타내고 있음.

○ 특히 서울지역의 아파트인 경우 90년에는 1~2월중에만 전년말 대비 20%가 상승하여

심각한 양상을 보이고 있음.

- '90년 하반기부터는 전세물량의 확대공급으로 점차 안정세를 유지하고 있으며 '91년 2/4분기부터는 크게 하락할 것으로 전망

〈표 5〉 주택가격 상승율

(단위: %)

구 분		'87	'88	'89	'90
주택 가격	전 도 시	7.2	13.2	14.6	5.9
	(아 파 트)	(10.0)	(20.1)	(20.2)	(6.4)
서 울	전 도 시	2.1	9.1	16.6	7.5
	(아 파 트)	(4.7)	(18.4)	(19.0)	(8.6)
전 세 가 격	전 도 시	19.2	13.2	17.6	14.8
	(아 파 트)	(23.7)	(13.3)	(22.4)	(15.3)
	서 울	18.0	7.4	23.7	19.1
	(아 파 트)	(24.5)	(7.1)	(29.0)	(20.5)

주: '90년도의 상승율은 지난 2월말 현재임.

자료: 건설부

3. 저소득층의 주거상태

가. 차가가구의 분석

〈표 6〉 점유형태별 분포 및 거주밀도

(단위: %)

구 분	'75	'80	'85
자 가 거 주	63.1	58.6	53.5
전 세	17.3	23.9	23.0
월 세	15.5	15.4	19.6
기 타	4.1	2.1	3.9
1 가 구 거 주 (%)	6.6	8.2	9.6
2 가 구 동 거	67.8	68.5	67.0
3 가 구 동 거	18.9	16.5	14.1
4 가 구 이 상 동 거	6.7	6.8	9.0

자료: EPB, 인구 및 주택 「센서스」

- 자가가구가 점진적으로 감소하는 반면 전·월세가구는 급증
- 주택의 절대량 부족으로 과밀가구의 분포가 집중하고 있음

나. 과밀문제 심화

〈표 7〉 사용방수별 가구수

(단위: 천가구, %)

구 분		계	방 1개(단칸방)	방 2개	방 3개 이상
전 국	계	9,571 (100.0)	3,116 (32.0)	3,256 (34.0)	3,199 (34.0)
서 울	자 가	949	69	290	590
	차 가	1,375	897	336	142
계		2,324	966	626	732

자료: '85 인구 및 주택 「센서스」

- 전국인 경우 총 가구의 32.5%, 서울인 경우 41.6%가 단칸방에 거주
- 서울의 차가인 경우 총 차가의 65.2%가 단칸방에서 거주

〈표 8〉 “단칸방” 거주 가구의 지역별 분포

(단위: 천가구, %)

구 분	전 국	서 울	시 부	군 부
가 구 수	3,116	966	2,452	633
비 율	100.0	31.0	47.6	20.3

주: 시부는 서울 제외

- 총차가의 62.7%인 278만 가구가 “단칸방”에 거주
- 영세 차가가구의 31%는 서울, 47.6%는 서울을 제외한 시부에 집중되어 있으며 이중 상당수는 집단적인 불량주거지구를 형성하여 정치·사회적인 문제 야기

다. 임대료 부담과 거주이동

- 저소득층 차가인 경우 주거수준이 불량함에도 불구하고, 상대적으로 높은 임대료를 부담

- 그 이유는 임대주택수요는 급증하고 있는데 반해, 임대주택의 신축부진, 재개발, 재건축 등으로 기존 임대용 주택이 철거되므로 임대주택공급이 크게 감소하고 있기 때문임.
- 따라서 차가인 경우 이동주기가 상대적으로 빈번하며 특히 전체차가가구의 48%가 비자발적인 하향이동으로 주거생활의 불안 노정

〈표 9〉 임대료 부담과 이동주기

구 분	자 가	차 가			
		평 균	독채전세	일부전세	월 세
평균주거면적(평)	22.4	11.6	20.4	11.4	8.6
임대료부담율(%)	-	27	29	23	30
평균주거기간(년)					
- 전 국	11.5	3.9	5.1	4.8	2.7
- 서 울	5.8	1.8	-	-	-

자료: 국토개발연구원, 1988, 주택시장조사연구

4. 주택정책의 평가와 문제점

가. 주택정책의 기초

주택문제	대 책
• 절대량 부족(부족을 심화)	→ 신축을 통한 물량확대
• 주택가격 상승	→ 분양가격 통제: 투기억제

나. 물량공급확대 측면

- 주택금융제도가 취약한 상황에서 신축을 위한 투자재원을 중산층, 특히 고소득층에게 과다의존
- 이로 인해 파상되는 문제로;
 - 주택건설은 가격변화에 따라 주기적으로 과열, 미분양사태를 반복, 경기의존적으로

- 이루어지고 물량확대는 가격상승을 전제로 가능
- 주택구대수요가 신축주택에 집중하므로써 기존주택의 경제적 보전 및 이용을 저해
- 투가가치가 낮은 임대주택 및 소형분양주택 등 저소득층을 위한 주택공급 부진
- 주택을 자산가치 보전수단으로 이용하므로써 필요이상, 능력이상의 주택과소비 또는
과다점유 현상초래

다. 주택가격통제측면

(1) 분양가격 상한제

- 주택생산 업체간 경쟁력 약화
- 결과적으로;
 - 다양한 수요에 부응하는 주택개발을 기피하고
 - 기술개발에 인색하여 생산성향상에 기여하지 못하며
 - 주택의 품질을 저하시키고
 - 자재생산 기술의 낙후 초래
- 시가와 분양가의 현격한 차이 → 「프리미엄」 유발, 투기요인으로 작용하여 각종 사회, 경제적 물의를 빚고 있음.

(2) 각종 투기억제 대책

- 자금출처조사 등 행정조치
 - 일시적인 미봉책으로 가격구조만 왜곡시키는 결과 초래
 - 정부의 시장개입을 심화시켜 시장질서만 혼란
- 양도소득세제
 - 심각한 수급불균형하에서 동결효과 유발
- 따라서 대부분의 투기억제대책은;
 - 공급에 차질을 가져와
 - 장기적으로 가격상승을 유도하는 역효과
 - 특히 주택정책과 투기억제대책을 혼동하는 결과를 가져오며
 - 서민주택정책의 추진에 차질을 빚음

라. 주택 200만호 계획의 중간평가

(1) 목표달성 가능성

〈표 10〉 허가 및 준공기준에 의한 200만호 목표달성 가능성

(단위: 만호)

구 분	'88	'89	'90	'91	'92	'88~'92
허 가 기 준	32.6	52.9	72.0	50.0	40.0	247.5
준 공 기 준	26.1	28.9	43.2	49.0	50.9	198.1

- 200만호계획 목표를 달성한다 하더라도 주택보급율은 현재의 70.8%에서 71.54%~72.3%로 미미한 수준으로 향상

(2) 계획추진상의 문제점

- 투기자재 수급동향과 생산능력에 대한 충분한 검토없이 계획을 추진
 - 자재 및 인력 부족난 심화
 - 투기자원의 주택부문 과다집중으로 타부문(예: 제조업)의 투자위축 우려

「참고」 자재 및 인력측면에서 본 주택생산능력

구 분	자 본	택 지	자 재 ¹⁾	인 력
건 축 자 재 (천㎡)	37,188 ~40,383	39,573	26,845 ~40,000	38,060
호 수 ²⁾ (천호)	450 ~489	479	325 ~484	461

주: 1) 최저치는 자재수입을 고려하지 않을 경우의 위생변기 생산능력에 의한 것이고
최대치는 레미콘 생산능력에 의한 수치임.

2) 호당 주택평균규모를 25평으로 가정

- 수도권인 경우 대부분의 택지를 신도시개발에 의존
 - 택지의 적시공급에 차질
 - 신시가지 개발에 따른 과다한 「인프라」 수요 유발
 - 주변도시와의 기능적 연계 미흡

- 정책대상가구에 대한 배려없이 물량확보에만 주력
 - 실수요자 중심의 주택공급에 차질 초래
 - 규모와 가격측면에서 주택의 적정분포 저해
- 계층별 정부지원이 불합리
 - 지원대상이 매우 제한적이며 국민대다수가 지원을 받지 못하는데 반해 지원대상가구에 주어지는 지원폭이 지나치게 큼.

예: 계 층	대 상	정부보조
• 중산층	청약저축/예금가입자	분양가격과 시가의 차이 (가격보조)
• 중산화가능계층	근로자, 일부세입자	택지, 금융, 세제지원 80
• 최빈층(도시영세민)	거택보호자, 생활보호대상 자, 의료부조자	%의 재정보조

제 2 절 주택수요구조의 전망

1. 거시환경의 변화

가. 인구 및 가구전망

(1) 인구 및 연령구조의 변화

〈표 11〉 총인구 및 연령구조 변화전망

(단위: 천명, %)

구 분	1980년	1985년	1996년	2001년
총 인 구	38,153	40,420	45,281	47,160
0 ~ 14 세	35.2	29.9	22.9	21.5
15 ~ 64 세	61.0	65.7	71.6	71.9
65 세 이 상	3.8	4.3	5.5	6.6

자료: 국토개발연구원

- 경제활동인구와 고령인구가 점진적으로 증가하고 있음.
- 연령구조는 현재의 '피라미트'형에서 점차 선진국형인 '중'형으로 변화하고 있음.

(2) 가구의 증가

〈표 12〉 가구수 전망

(단위: 인, 천가구, %)

구 분	1980	1985	1992	1996	2001년
일반가구	7,969	9,571	11,812	13,122	14,924
가구당 인원수	4.78	4.48	3.69	3.46	3.13
보통가구 (주택공급대상가구)	7,470	8,751	10,556	11,591	13,029

자료: 국토개발연구원

- 핵가족화는 1990년 중반까지 계속될 것으로 전망됨.
- 일인/독신/단독가구(준가구)는 1985년 현재 8.6%이나 2001년대 이르면 12.7%로 증가할 것으로 추정됨.

(3) 인구의 도시집중 가속화

〈표 13〉 도시화 전망

(단위: %)

구 분	1985년	1996년	2001년
도시화율	76.0	82.6	86.2
6대도시 인구집중율 ¹⁾	46.0	49.4	49.9

주: 1) 6대도시는 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주를 포함.

자료: 국토개발연구원의 예측, 계획치임.

- 대도시의 외연적 확장, 승용차의 보급, 주거지의 광역화 등으로 6대도시의 총 인구 점유율은 점차 감소할 것으로 예상됨.
- 대도시주변 중소도시 및 위성도시, 그리고 첨단산업도시, 유통도시 등 기능적으로 특화된 도시에 인구가 급성장할 것으로 전망됨.

나. GNP 및 산업구조 변화전망

〈표 14〉 GNP와 산업구조변화 전망

(단위: 조원, %, 억불)

구 분	1980년	1985년	1996년	2001년
○ 1인당 GNP(경상, \$)	1,592	2,192	9,740	16,870
○ GNP의 산업별 구성비				
- 일차산업	14.9	10.3	7.0	6.1
- 이차산업	31.0	31.5	33.3	34.1
- 삼차산업	54.1	58.2	59.7	59.8

자료: 국토개발연구원

- 2·3차 산업, 특히 전기, 전자, Computer, 유전공학, 정보산업 등과 기업‘서비스’산업에 고용이 증대되고,
- 일인당 국민소득은 2000년대에 이르면 선진국수준(현재 이태리, 영국 수준)에 이르며,
- 기본생계비 지출은 상대적으로 낮아지며 고급화되는 소비구조로 변하고
- 승용차의 보급율이 크게 확대되고, 대중교통수단이 급속히 발달하므로써 주거지의 외연적 확산이 가속화될 것이며
- 국제화, 개방화로 우리경제의 대외 의존도가 심화되므로 외국인들과 국내체류가 격증할 것으로 예상된다.

2. 공간구조 및 주거입지변화 전망

가. 수도권 및 부산권

- 도심의 지가가 너무 높아 개발은 주로 부도심을 중심으로 이루어질 것이며 이는 주거지의 외연적 확장을 촉진시킬 것임.
- 교통·통신시설의 발달과 자가용의 대량보급, 대중교통수단의 발달은 이러한 현상을 더욱 가속화할 것임.
- 지대곡선은 좌방하향한다기 보다는 부도심, 또는 위성도시를 중심으로 leap-frogging 양상을 나타낼 것임.

- 이러한 제반현상은 토지이용의 변화를 초래하여 주변도시 기능의 특화 및 도시간 기능적 연담화 현상을 촉진시킬 것임.
- 체계적이고 계획적인 주거지 개발을 유도하기 위해 신도시 및 위성도시를 육성

나. 기타 지방 대도시권

- 수도권에서 유출되는 인구 및 산업의 유치로 성장압력이 증가됨.
- 개발은 도심을 중심으로 시작되나 성장속도가 가속화되면서 주변지역으로 확장될 것임.
- 주거지개발은 개발축과 도시간선도로망을 중심으로 점차 주변지역으로 확산될 것으로 전망됨.

다. 중소도시

- 도시별로 주력산업을 육성하여 도시성장 유도
- 주민소득증대, 승용차의 확대·보급으로 직·주분리현상 야기
- 소득 및 가구특성의 차이에 따라 주거지의 분화현상과 장기적으로 중산층의 도심이탈 현상이 예상됨.

라. 농어촌지역

- UR 등의 압력으로 농어업의 구조적 개편이 예상되며 농수산품의 고부가가치화, 농의 소득의 증대로 가구소득 증대예상
- 주변서비스 도시와의 연계가 강화되며 장기적으로는 도농간의 기능적인 종합현상이 기대됨.
- 이는 이농, 이촌현상을 완화하여 생업기반과 주거기능 연계강화

3. 주택수요구조의 전망

- 절대인구의 증가속도는 둔화되나 가구의 분화현상은 가속화되어 가구수는 크게 증가

하므로 주택의 양적수요는 급증할 것으로 예상됨.

- 산업구조의 고부가가치화는 국민소득 향상에 크게 기여하여 소비구조를 고급화시킬 것이며 주택소비에 있어서도 규모보다는 주거환경 및 옥내외시설, 즉 주택의 질에 보다 민감한 구조로 변화할 것임.
- 주택가격이 상대적으로 안정되고 고용인구의 지역간, 도시간 이동이 빈번해지면서 임대주택 수요가 급증할 것으로 예상됨.
- 서울, 부산 등 대도시 도심지역의 지가상승은 인구 및 산업을 주변 중소도시로 분산시킴으로 주거지의 외연적 확산을 가속화시킬 것임.
- 이러한 교외화 추세를 보다 합리적으로 조정, 관리하기 위해 신도시 또는 위성도시 건설계획을 광역적으로 추진
- 대도시에서는 주택의 양적 수요의 충족에 대비하는 한편, 중소도시 및 농어촌지역에서는 기존주택의 질적수준을 향상시키고 주거환경을 정비하는데 주력하여야 함.

제 3 절 계획의 목표 및 기본방향

1. 계획의 목표 및 방향

가. 주택의 절대량부족 완화

- 신축주택공급 확대, 특히 소규모주택 생산의 촉진
- 개·보수, 중·개축의 활성화로 기존주택의 「서비스」수준 향상
- 택지의 복합적, 효율적, 입체적 개발을 촉진, 단위생산량 증대

나. 소득계층간, 지역간, 주택하위시장간 주택 「서비스」 소비수준의 형평 제고

〈방법〉 기준을 세워

- 최저이하 → 최저 → 적정수준
- 최저 → 적정수준

- 평균수준을 점진적으로 향상
- “호화” 또는 적정수준 이상의 소비는 억제

다. 다양한 주택개발

- 품질, 가격, 입지, 환경 측면에서 다양성 제고
- 임대료, 규모, 시설, 입지측면에서 다양한 임대주택의 개발

라. 주택가격 안정

- 근본적으로 물량공급 확대를 통해 가격안정을 기하고
- 담합 등 공정거래를 저해하는 요인 제거
 - 소비자 담합
 - 생산자 담합
 - 거래정보의 독점
 } 등 배제
- 토지공개념의 적극적인 추진으로 택지가격 안정
- 세제 및 금융제도의 보완을 통해 주택수급조절

2. 기본전략

가. 지방화시대에 대비 주택행정체제의 정비

- 중앙정부와 지방정부의 역할, 기능 재정립
- 주택개발사업은 고용창출, 투자승수 및 연관산업 파급효과가 높으므로 지방경제 및 지역사회 발전에 기여토록 유도

나. 주택공급체계의 정비, 개선

- 공공주택의 “공공성” 강화
- 민간주택시장의 점진적 자율화

- 중하위계층을 위한 지원체제의 정비, 강화

다. 주택생산능력의 제고

- 주택산업의 육성: 생산능력제고, 기술집약적 생산체제 구축
- 자재산업의 육성 촉진: 자재의 규격화, 표준화
- 기업간 수평적, 수직적 “통합” 강화

라. 택지이용의 효율화, 광역화

- 기존택지의 고밀도, 복합적 이용 촉진
- 택지개발의 광역화로 대도시의 택지절대부족문제 완화

마. 주택금융 및 관련세제의 정비, 개선

- 자본시장 개방에 대비 민간주택금융의 점진적 자율화 유도
- 공공주택금융의 공익적 관리 강화
- 소득계층간 주거수준의 격차를 완화하고 주택가격 안정을 기하는 방향에서 관련세제의 정비

바. 주택거래 질서의 확립

- 주택정보의 “대중화”
- 중개질서의 정비

제 4 절 주택공급계획

1. 주택생산계획

가. 계획의 전제 및 기본가정

(1) 전 제

〈표 15〉 주택공급체계

대 상 계 층			주택시책	주택규모	정부의 지원	물량 배분 (%)
구 분	10분위소득에 서의 위치	월평균소득				
1. 영세민등 사회보호 계층	1분위	25만원	영구임대	7~12평	재정자금 등	10
2. 중산화 가능계층	2분위~4분위	40만원 ~56만원	일반임대, 사원임대	10~18평	국민주택 기금 등	20
	3분위~5분위	48만원 ~64만원	소형분양	10~18평	"	20
3. 중산층 이상	6분위	72만원 이상	중형임대, 분양, 기타	18평 이상	민영자금, 기 타 상업기반 의 금융	50

○ 공공부문의 대상계층: 50%까지의 중위소득계층(89년 기준 월평균 약 65만원 이하)

○ 소득분포에 따라 시책과 공급물량을 배정

- 영구임대주택 공급대상인 영세민 등 사회보호계층 10%

- 중산화 가능계층에게는 임대주택 15%, 분양주택 25%

- 중산층 이상의 경우는 민간에서 담당(50%)

(2) 기본가정

- 대 GNP 주택투자율을 평균 6.3%로 가정, 단, 택지의 소재비는 이에 포함 안됨. 이를 포함한다면 1~1.5% 추가
- 평균 주택규모: 전용면적을 기준으로 23평, 전반기(1992~1996)에는 평균 20~22평, 후반기(1997~2001)에는 평균 24~25평의 주택을 중점공급
- 신규주택건설은 도시를 중심으로 함.
- 도시의 경우 전년 주택재고의 1.2%가 감실한다고 가정
- 농촌의 경우 전년주택재고의 1%가 감실하며, 그의 50%에 해당하는 0.5%가 신규주택으로 대체된다고 가정

나. 주택생산계획

(1) 전 국

〈표 16〉 연도별 신축주택수 및 보급율 전망

(단위: 천가구, 천호, %)

연도	가 구 수			신규주택생산량			주택 재고/누적			보 급 율		
	전국	도시	농촌	전국	도시	농촌	전국	도시	농촌	전국	도시	농촌
1992	10,556	8,470	2,086	400	389	11	8,090	5,929	2,162	76.6	70.0	103.6
1996	11,591	9,651	1,940	525	514	10	9,540	7,422	2,118	82.3	76.9	109.2
2001	13,029	11,232	1,797	703	693	10	12,067	10,001	2,065	92.6	89.1	114.9

- 1인당 GNP가 8,000~17,000 \$ 수준에서 주택수요가 급증하므로 96년 이후의 공급물량을 대폭적으로 확대하여야 할 것임.
- 10년간 총 신축주택수는 538만호로 연평균 53.8만호 건설 요. 즉 도시에 528만호와 농촌에 대체되는 11만호가 이에 포함됨.
- 결과적으로 주택보급율은 2001년에 보통가구를 기준으로 92.6%까지 상승. 이 경우 도시의 보급율은 89.1%, 농촌의 보급율은 114.9%
- 그러나 단독가구와 비혈연가구를 주택정책대상가구에 포함시켜 일반가구를 기준으로 한 보급율은 2001년에 전국 80.9%, 도시 77.7%, 농촌 100.3%로 추정됨.

○ 전체 공급물량 중 약 40%는 임대주택으로 공급하는 것이 바람직

〈표 17〉 임대주택 건설계획

(단위: 천호)

구 분	영구임대 (10%)	소형임대 (20%)	중형임대 (10%)	총 임대주택 소요 (40%)
1992	40.00	80.00	40.00	160.00
1996	52.47	104.94	52.47	209.88
2001	70.31	140.62	70.31	281.24
'92~2001	538.01	1076.02	538.01	2152.04

(2) 지역 별

(가) 지역별 가구수 전망

〈표 18〉 지역별 가구수 전망

(단위: 천가구)

연 도	수도권	부 산	대 전	대 구	광 주
1992	4,757	987	270	575	299
1996	5,476	1,066	304	626	333
2001	6,470	1,174	351	696	381

주: 지역별 가구수=지역별 인구/가구당 인원수

지역별 인구는 도시팀 추계자료 이용

○ 인천, 경기도 등 서울의 외곽지역에 가구수 급증

○ 서울, 부산 등 기존 대도시에서의 가구수 증가율은 상대적으로 둔화

(나) 신규주택 건설량

〈표 19〉 지역별 신규주택 건설량

(단위: 천호)

연 도	수도권	부 산	대 전	대 구	광 주	6대도시계
1992	156.16	40.84	12.41	24.76	12.90	143.53
1996	183.85	50.79	15.08	30.29	15.41	168.33
2001	226.04	53.41	19.23	38.96	19.23	194.00
'92~2001	1890.68	513.55	156.00	313.86	158.79	1717.88

- 서울시내 신축가능 주택수는 총 32만호로 추정됨.
- 경기도가 서울의 추가수요의 대부분을 수용하는 것으로 가정.
- 수도권의 신규주택건설량은 총 189만호로 전국 건설량의 35.14%를 차지함.
- 6대도시의 신규주택 건설량은 총 172만호로 전국 건설량의 31.93%를 차지함.

(대) 주택보급율(보통가구기준)

〈표 20〉 지역별 보급율 전망

(단위: %)

연 도	수도권	부 산	대 전	대 구	광 주
1985		54.10	58.00	53.60	54.60
1989		58.80	65.70	61.90	64.20
1992	68.13	61.85	77.87	71.14	78.61
1996	68.68	71.24	84.26	79.92	84.30
2001	70.38	83.46	93.00	92.45	92.00

2. 택지공급계획

가. 기본가정

- 단독주택 대 공동주택의 비율은 1:9로 함.
단, 단독주택은 single family detached unit만에 한함.
다가구 단독주택은 공동주택에 포함('89년도 다가구 단독주택을 포함한 단독주택 건축허가 비중은 15%)
- 용적율은 공동주택의 경우 160%, 단독주택의 경우 80%로 함.
단, 계획의 후반기('97~2001)에는 공동주택의 용적율을 180%로 상향조정.
- 공용시설 면적비중은 공동주택의 경우는 50%, 단독주택의 경우는 20%로 함.

나. 신규택지소요 전망

(1) 전 국

〈표 21〉 신규택지소요 전망

(단위: 백만평)

연 도	공 공 택 지		정부지원민간 주택용택지		민 간 택 지		총 택지소요	
	당해연도	누적치	당해연도	누적치	당해연도	누적치	당해연도	누적치
1992	0.38		2.22		4.81		7.41	
1996	0.50	2.14	2.93	12.49	6.35	27.08	9.78	41.71
2001	0.60	4.81	3.51	28.11	7.81	61.81	11.92	94.74

- 신규택지소요는 도시의 신축물량인 527.5만호에 한함.
- 총소요면적의 30%는 도시계획구역내 나대지 및 재개발, 재건축 등을 통한 기존택지를 이용하고 기존주택지 개발밀도를 10% 정도 상향조정하여 총 40%의 택지절감효과를 가진다고 가정하면 '92년~2001년까지 10년간 총 9474만평의 택지가 소요됨.
- 공공택지는 영구임대주택을 건설하기 위한 택지소요분으로 총 4.8백만평이 소요됨.
- 정부지원 민간주택용 택지는 국민주택기금 지원을 받는 소형임대, 소형분양주택을 건설하기 위한 소요분으로 약 2800만평에 이룸
- 민간택지는 중형임대, 중·대형분양주택을 건설하기 위해 소요되는 택지로 약 6200만평이 소요됨.

(2) 택지소요전망

〈표 22〉 지역별 택지소요 전망

(단위: 천평)

연 도	수도권계		부 산		대 전		대 구		광 주		6대도시	
	당 해 연 도	누적치	당 해 연 도	누적치	당 해 연 도	누적치	당 해 연 도	누적치	당 해 연 도	누적치	당 해 연 도	누적치
1992	2,973		777		236		471		245		2,730	
1996	3,498	16,144	966	4,370	287	1,305	576	2,612	293	1,344	3,202	14,829
2001	3,888	34,070	919	9,253	331	2,809	760	5,649	331	2,860	3,337	30,972

- '92~2001년까지 10년간 6대도시의 택지소요는 약 3000평으로서 전국 택지소요의 약 32.69%를 차지함.
- 수도권외의 경우 또한 약 3400만평으로 전국의 35.96%를 차지함.

3. 기존주택의 보전 및 대체 계획: 전국

〈표 23〉 경과연수별 주택재고 분포

(단위: 천호, %)

	총 계				
		단독주택	아 파 트	연립주택	기 타
5~10년 경과 ('81~'85)	785.3 12.9%	67.4 1.4	447.9 54.5	188.2 53.8	81.8 38.5
11~20년 경과 ('70~'80)	2121.7 34.8%	1574.4 33.3	343.7 41.8	136.0 38.9	67.6 31.8
21~30년 경과 ('60~'69)	967.7 15.8%	894.9 19.0	29.3 3.6	12.7 3.6	30.8 14.5
30년 이상 (~'59)	2229.0 36.5%	2182.8 46.3	0.7 0.1	13.1 3.7	32.4 15.2

주: 1) 건축경과 연도는 1990년 기준으로 함.

()내는 건축시기연도

2) 주택유형별 경과연도 비율은 1985년 기준임.

→ 90년 기준으로 하면 약간 줄어들 것임.

자료: '80, '85 인구 및 인구센서스 조사

- 향후 10년간 아파트, 연립주택 등 공동주택을 중심으로 주택의 개·보수 수요가 크게 증가할 것으로 전망됨: 경과연수 7~15년에 속하는 주택인 경우 경미한 개·보수 (minor repairs) 요
- 경과연수 16~30년 된 주택인 경우 구조적인 개·보수 요(major/structural repairs)
- 경과연수 30년 이상된 주택 중 단독주택인 경우 대부분 구조적인 결함과 노후화로 인 해 대체 요(약 200만호 정도); 연립주택, 아파트인 경우 각각 25,000호, 5,000호 정도

대체 요

- 건물의 경제 수명을 늘리고 기존주택재고의 효율적 이용을 위해 주기적인 주택점검제(housing inspection)를 실시토록 하고 지방자치단체별로 주택조례(housing code)를 입법화하여 주택관리를 강화토록 촉진하는 것이 바람직

4. 자금 및 생산요소 공급계획: 전국

가. 자금공급계획

(1) 기본가정

- 공공부문에 해당하하는 영구임대주택은 총자금소요중 70%를 중앙의 재정지원받는 것으로 가정. 이 경우 나머지 30%는 지방재정으로 충당함으로써 전액 공공자금을 지원받는 것으로 함.
- 정부지원 민간부문에 해당하하는 소형임대와 소형분양주택은 총자금소요중 각각 50%, 40%를 국민주택기금에서 금융지원받는 것으로 가정
- 민간부문 중 25.7평 이하 규모의 중형임대 및 분양주택은 총자금중 40%를 주택은행 민영자금에서 지원받는 것으로 가정.
- 주택을 건설하는 데 소요되는 비용은 주택유형별로 동일하다는 가정하에 건설부의 91년 예산가격을 기준으로 함.
- 평당 건축비는 133만 4천원이고, 대지비는 60만 5천원으로 용적율 160%를 가정하면, 건설비 단가는 평당 171.2만원이 산출됨.

(2) 자금공급계획

- 영구임대주택의 건설에 소요되는 중앙정부의 재정자금은 10년간 총 9조3000억원으로 추정됨.
- 국민주택기금 소요는 약 31조에 달함
- 민영자금의 경우 현행 25.7평 이하의 주택에만 지원한다는 가정을 그대로 반영할 때 10년간 약 31조 가량이 소요됨.

〈표 24〉 자원별 자금공급계획

(단위: 억원)

연 도	재정소요		국민주택기금소요		민영자금소요		총 금융소요	
	당해년도	누적치	당해년도	누적치	당해년도	누적치	당해년도	누적치
1992	15,137 ¹⁾	-	23,417	-	23,011	-	61,565	-
1996	8,174	43,880	30,719	131,431	30,185	129,150	69,077	304,462
2001	10,954	92,722	41,163	314,973	40,448	309,507	92,565	717,202

주: 1) 92년의 경우 지원비율은 기존계획대로 85% 가정

나. 자재 및 인력공급계획

(1) 자재공급

〈표 25〉 주요자재 소요전망

(단위: 천톤, 천개)

연 도	시 멘 트 ¹⁾	철 근	위생변기
1992	8,725	1,078	524
1996	11,446	1,414	779
2001	15,337	1,894	1,195
'92~2001	117,360	14,500	8,175

주: 1) 시멘트 소요추정에는 레미콘, 시멘트벽돌, 콘크리트파일 등이 포함되었음.

- '92년부터 2001년까지 시멘트는 약 1200만톤, 철근은 1450만톤, 위생변기의 경우에는 총 800만개가 소요됨.

「참고」 1989년 현재 국내 총생산능력(연간)

- 시 멘 트: 36,163천톤
- 철 근: 4,659천톤
- 위생변기: 600천톤

(2) 건설인력공급

- 89년말 현재 동원가능한 건설업 고용인구는 1,269천인이며, 이중 30%인 38만명이 주택건설에 투입되고 있음.

- 89년말 현재 주택생산에서의 단위인력소요를 그대로 가정할 경우 '92~2001년의 10년간 소요되는 연인원은 평균 102,088천원이며, 1년간 250일을 노동가능일수로 가정한다면 1일 소요인력은 연평균 41만명으로 추정됨.
- 그러나 기계화, 장비화 등 노동절약적 생산구조로의 전환을 통해 소요인력을 연평균 26만명까지로 절약가능

제 5 절 집행을 위한 기본전략

1. 지방화시대에 부응하는 주택행정체제의 정비

가. 중앙정부

- 각종 기금의 확대 조성 및 효율적 운용, 배분, 관리: 지방정부와 민간부문이 주택 및 택지개발계획을 수립하고 이를 시행하는데 필요한 재정 및 기금지원
- 지방정부의 주택 및 택지개발사업, 주택보존, 서민주택 및 임대주택개발을 위한 각종 계획사업을 기술적, 재정적으로 지원하기 위한 제도마련
- 선정된 지방사업에 대한 기술 및 자금지원
- 이러한 체제로의 정비를 위해서는 현행 주택관련 법규 및 제도의 전면적인 평가와 아울러 지방의 주택 및 택지개발, 주택보존, 임대주택 사업육성 등에 관한 기준 제시

나. 지방정부

- 지방여건에 부합하고 현실성있는 주택종합계획의 작성. 필요시에는 중앙정부에 기술적, 재정적 지원 요청
- 계획의 집행에 필요한 행정체제의 정비, 개선, 보완
- 계획의 확정과 동시에 중앙정부에 계획 및 이의 집행에 필요한 자금지원 요청. 이는 사업성격, 규모, 지원대상 계층에 따라 다양한 형태로 가능

2. 주택공급체계의 재정립을 통해 지원체계 개선

가. 분류체계의 개선

분류체계를 크게 공공주택과 민영주택으로 이원화하고 민영주택은 다시 완전 민간주택과 정부지원 민간주택으로 구분

(1) 공공주택

- 외국에서와 같이 전액 정부투자, 또는 재정지원으로 건립된 영구임대주택
- 소유권, 관리권, 처분권을 모두 지방정부가 가지며
- 정상주택시장에 참여할 수 없는 도시영세민, 또는 재개발, 재건축 세입자의 일시적 거처로 이용되는 주택

(2) 민간주택

- 완전민간주택과 정부지원민간주택으로 분류하고
- 완전민간주택은 중산층 이상을 대상으로 하는 분양, 또는 임대주택 등을 포함하고 각종 권리가 소유자(개인, 또는 기업)에게 귀속되는 주택.
이러한 주택의 개발은 주택시장의 자율적 기능에 위임하되 주택과소비, 정상수준 이상의 자본이득 등에 대한 문제는 세제개선을 통해 간접적으로 해결
- 정부지원민간주택은 중산층 이하(현재제하에서는 중산화 가능계층)를 대상으로 하는 분양, 또는 임대주택으로 소유권은 개인, 또는 법인에게 귀속되나 정책지원의 유무와 정도에 따라 관리 및 처분권에 대한 제약이 가해질 수 있는 주택. 지원내용으로는 금융, 세제, 택지 및 기타 직·간접적인 제도지원 포함(중앙정부의 지침과 기준에 따라 지방정부가 결정)

나. 주택유형별 지원체제

(1) 민간주택 확대공급

- 자가주택 공급확대

- 단계적 자율화를 통해 민간주택산업의 경쟁력제고
- 우선 자율화로 발생할 수 있는 각종 문제점을 보완하고(예: 중대형 아파트에 대한 가수요 억제, 주택금융의 대폭적인 확대, 택지 및 자재공급의 확대 등) 제1단계에서 국민주택규모(18평) 이상에 대해 자율화 검토
- 민간임대주택 공급확대
 - 임대료를 자율화하고 택지 지원을 강화, 주택임대업을 기업화
 - 주택임대업육성법(가칭)의 제정 검토
- (2) 정부지원 민간주택의 확대공급
- 근로자주택 공급확대
 - 공단지역의 중소기업근로자를 중심으로 세제, 택지, 금융지원 강화
 - 장기적으로 근로자주택개발 활성화를 위해 근로자주택개발기금(가칭)의 설정(예: 말레이시아 EPF) 검토
- 도시저소득층을 위한 주거환경개선사업 적극추진
 - 주거환경개선을 위한 임시조치법의 시행절차 및 내용을 보완하여 주택 및 지구보전사업의 적극적인 추진 도모
 - 특히 주거기준 설정을 통해 지원대상주택의 선정 및 지원체계 확립
(예: 주택성능검사제의 도입)
- 재개발, 재건축사업의 선별적인 추진
 - 재건축 대상주택의 기준을 건축년한 뿐만 아니라 주택 및 주택성능 기준에 준거하여 구조의 안정성, 설비기준 등을 고려해서 선정
 - 세입자 대책을 위해 이주대책 완료후 추진
(예: 서울시에서 추진하고 있는 영구임대주택/공공주택제도)
- 서민용 소형분양주택 및 임대주택개발 추진
 - 국민주택규모를 18평 이하로 법제화하여 각종 지원책 강구
 - 임대주택 개발업자에게 재산세, 법인세 등 면세조치
- (3) 공공주택의 확대공급
- 재정, 또는 국민주택기금의 일부를 차용, 공공/영구임대주택개발 촉진

- 6대 도시인 경우 총 재고의 최고 10% 수준까지 물량확대 바람직
- 공급주체는 지자체로 하되 개발능력이 부족한 지자체에 대해서는 잠정적으로 주택공사가 건설, 관리를 대행

3. 택지공급 확대방안

- 대도시인 경우 지역지구제도(Zoning)의 개선을 통해 도심토지를 효율적, 입체적, 복합적으로 이용
- 나대지, 유휴지, 소규모 필지의 개발을 적극적으로 촉진
- 신도시개념으로 택지문제를 해결할 경우에는 자족적인 도시로 개발, 지역간 교통문제 완화, 단 기존 대도시 주변에 다수의 위성도시를 개발하는 방안과 소수의 자족적인 신도시를 건설하는 방안에 대한 장단점을 기존 도시의 규모 및 특성에 따라 사전 검토
- 민간참여를 적극 유도하기 위해 PUD 및 new town-in town 등 개발방법 다양화; 민간자유치를 위해 민간기업의 참여 방법 및 기준의 제시(예: 도시개발주식회사(New Town Corp.)의 설립 검토
 - 특히 역세권 개발 및 신산업지대 개발과 병행하여 택지개발 적극 유도
- 서울 및 부산시의 택지부족문제는 수도권, 또는 부산권과 연계, 광역적으로 해결
 - 잔여택지를 적극적으로 활용
 - 주거지역 재개발, 재건축시 개발밀도 상향조정
 - 도심지역, 상업지역, 준거주지역 개발시 복합개발(MUD) 적극 추진
 - 택지의 절대량 해소를 위해 민간개발업자를 중심으로 신도시개발 촉진
 - 개발부담금제를 통해 각종 「인프라」 시설 확충
 - 교통문제 해결을 위해서는 사철(민영철도) 등 허용
- 장기적인 택지 수급계획의 수립을 위해 지자체별로 정기적인 택지조사 실시 의무화

4. 주택생산능력의 제고

가. 자재수급대책의 조기강구

- 주요자재(시멘트, 철근, 골재, 위생변기 등)의 계획적인 수급관리
- 계절별, 지역별 수급차질해소를 위한 비축기능 강화
- 중·장기적으로 자재생산시설의 확대를 위해 금융, 세제지원 강화
- 자재의 고급화, 부가가치화 → 수출산업으로 육성

나. 건설노동력의 수급계획

- 단기적으로 건설기술연구소, 주택사업협회, 건설협회, 노동부와 협조하여 건설기술 훈련을 확대, 강화하고 용자, 또는 훈련비지원을 통해 민간업체가 자체적으로 건설노동력을 양성하도록 유도하며, 취업정보센터 등을 이용하여 유희인력을 건설분야에 전용하도록 대책 강구
- 중·장기적으로 자재의 규격화, 표준화를 기하여 시공상의 효율성을 제고하는 동시에 건설인력난을 해소. 이를 위해서는 조립식공법, 기계시공 등 장비집약적·자본집약적 시공체제로의 전환을 유도하고 이에 부응하여 건설인력의 고급화 추진 유도

다. 주택건설산업 합리화를 위한 “건설기술개발촉진법(가칭)”의 제정

- 자재산업의 육성
 - 자재의 규격화, 표준화를 기하고 중장기적으로 표준자재의 이용을 의무화함으로써 주택의 양산체제 확립을 유도
 - 첨단자재의 개발 및 이용을 적극 추진
- 공법개발
 - 건식화 공법, PC 등을 이용한 주택의 보급을 확대하여 노동력을 절감하는 동시에 공기단축 및 원가절감효과의 극대화
 - 과학적인 시공관리 기법의 활용 유도
- 기술개발 장려금제의 도입

- 기술개발을 통해 공기단축, 원가절감을 기한 시공업체, 또는 첨단자재개발업체에 대한 장려금 및 포상제도 마련
- 수시로 Housing Fair를 개최하여 우량업체를 선정, 포상

5. 주택금융제도 개선

가. 민간 주택금융제도 개선

- 자본시장의 개발과 금융자율화에 대비하여 주택저당채권 유동화제도의 도입을 통해 자금동원 방법 개선
- 상업금융제도의 전환, 업무영역확대 허용 등으로 주택전문은행으로서의 취약점 극복
 - 중산층 이상을 대상으로 자율적으로 지원
 - 이를 위해 특별법 제정 검토

나. 공공주택금융제도의 개선

- 주택금융공사(가칭)의 설치로 기존의 국민주택기금과 주택금융 신용보증기금을 통합
- 재정 및 국민연금기금 지원폭을 대폭 확대하여 조성체계의 취약점(1, 2종 채권)을 극복

6. 주택관련세제 개선

가. 취득과세(취·등록세)

- 취득과세 부담을 경감하여 주택거래를 촉진(특히 소형주택)하고 지방세수 결손은 재산세제 강화로 보전
 - 취득주택의 규모와 가격에 따라 누진세율 구조로 전환(수수료성격을 강조)
 - 원시취득자를 건설업자로부터 최초입주자로 전환하여 이중과세 지양

나. 보유과세(재산세)

- 과표현실을 제고하여 취·등록세 경감으로 인한 지방세수 보전
 - 소형 또는 단독주택에 대한 상대적 증과로 인한 세부담의 불공평성 지양
 - 주택 과소비 또는 과다점유를 억제하기 위한 정책과세로 개선

다. 양도과세(양도소득세)

- 과세대상물의 실거래대상가격과 평가가치와의 괴리를 감소시킬 수 있는 합리적인 양도차익의 산정방법 강구
 - 동결효과를 최소화하는 방향에서 개선
 - 면세조항을 크게 줄이고 최고세율을 낮추며 1가구 1주택에 대한 양도소득에 대해서도 차등과세

7. 기타 관련제도의 개선, 정비

- 기존주택의 효율적 이용 및 재개발/재건축 사업의 선별적인 추진
- 공동주택관리의 효율화를 위한 제도정비

8. 주택거래질서의 확립

- 거래정보, 매물정보, 가격정보 등 정보의 양 및 정확도, 신속도, 대중성 등 정보의 질 측면에서 공정경쟁을 유도하여 시장을 활성화하고 효율적 주택자원의 배분을 통한 가격안정효과를 유도
- 이를 위해서는 일부 중개업자가 정보를 독점하고 자본가와 결탁하여 담합가격을 조성하는 등의 시장교란행위 방지
- 그 방안으로 등기의무화, 부동산 거래시 자금추적이 가능토록 수표이용 의무화, 중·장기적으로는 소개업자의 윤리강령/지침을 만들고 교육기능 강화