

20. 住宅市場 與件變化에 對應한 庶民의 住居生活安定 方案

이 내용은 지난 9일 한국개발연구원이 개최한 토론회에서 동연구원 金寬永 연구위원
이 발표한 내용을 요약, 게재합니다. -편집자주-

〈요 약〉

I. 문제의 제기

- 1988년 6공화국의 출범이후 정치적 민주화와 더불어 소득계층간 분배개선 및 복지욕구 등 경제적 민주화의 욕구가 각계 각층에서 분출되면서 사회안정적 측면에서 주택문제의 중요성이 크게 부각되기 시작하였음.
- 당시의 주택문제는 '81~'87년 사이에 주택건설이 년 22만호에 불과하여 새로운 가구증가수 년 30만호에도 미치지 못한데다 '86~'88 기간의 경기호황으로 소득이 크게 늘어난 데 따른 수요의 급증으로 수급불균형이 심화되어 발생되었음.
- 따라서 시급한 주택문제를 해결하고자 정부는 주택 200만호 건설계획을 수립하여 추진하였음.
- 주택 200만호 건설계획은 과거 공급확대의 뒷받침없이 투기억제에만 치중하던 소극적 대처방식에서 벗어나 주택대량공급을 촉진하는 적극적 대처방식으로 정책전환이 이루어졌음을 의미함.
- 주택 200만호 건설계획이 조기달성되어 최근에는 주택가격이 하향안정 국면에 접어드

는 등 그 효과가 점차 가시화되어 가고 있음.

- 특히 중하위 소득계층의 대다수를 이루는 저소득근로자의 경우 88년 이후 상당한 임금인상이 이루어졌음에도 불구하고 자산소득의 편중에서 비롯되는 상대적 빈곤감을 느끼는 한편 아직도 주거비 부담은 경쟁대상국과 비교해 볼때 높은 편임.

· 저소득 근로서민 계층의 과중한 주거비 부담은 과도한 임금인상요구로 나타나고 이는 결국 물가상승압력 및 국제경쟁력 약화를 초래하여 경제성장기반을 저해할 수도 있음.

- 또한 주택가격안정추세가 지속될 경우 공공주택건설자금의 주요 재원조달원인 국민주택기금의 재원조달에 차질이 발생할 것으로 예상되어 서민용주택의 공급이 감소될 가능성도 있음.

· 따라서 주택가격이 당분간 하향안정국면에 머문다고 예상되더라도 최근의 주택건설경기호황에 따른 혜택을 상대적으로 덜 입었다고 보아지는 저소득근로자계층에 대한 주거안정대책이 지속적으로 강구되어야 할 것임.

· 본고에서는 소득계층 2~4분위에 해당하는 중하위 소득계층(또는 서민계층), 특히 저소득 근로자계층의 안정적 주거생활을 위한 정책방향을 모색하고자 함.

II. 주택시장의 최근 동향

1. 주택가격의 안정

- 주택 200만호 건설계획은 주택가격의 지속적 안정기반을 구축하였는 바 그동안 지속적으로 상승하던 주택가격이 1991년 4월을 고비로 하락세로 반전되었음.

· 주택가격하락의 주된 요인은 주택 200만호 건설계획의 조기달성에 따라 주택공급이 크게 확대되었기 때문임.

· 주택매매가격동향을 보면 1991년 4월 현재 105.8이었으나 1년이 지난 1992년 4월에는 98.0을 기록하여 1년동안 전도시평균으로 7.4% 하락하였으며 특히 서울지역의 경우 9.6% 하락하였음.

- 이러한 주택가격의 안정추세는 현재 활발히 건축중인 수도권 5개 신도시를 비롯하여 연평균 60만호수준의 신규주택입주가 향후 2~3년간 계속되고 정부의 지속적인 부동산투기억제시책이 병행되면 당분간 계속될 것으로 전망됨.

2. 주택투자의 확대

- 주택건설의 호황으로 주택투자가 크게 늘어났는 바 '90년에는 전년대비 무려 65%가 증가하는 등 계속 높은 증가세를 보여 주택건설투자의 대 GNP 비중이 '80년대 초·중반의 4.7%에서 '91년에는 8.5%로 크게 높아졌음.
- 주택투자의 확대지속으로 80년대 초·중반 25~30만호에 머물던 우리나라 주택업계의 연간 주택공급능력이 50만호 수준으로 제고되어 향후 주택공급확대의 기반이 구축되었음.
- 한편으로는 수도권 5개 신도시를 비롯하여 주택 200만호의 건설이 단기간내에 동시다발적으로 이루어지므로써 심각한 자재난·인력난을 빚었고, 이것이 물가 및 임금의 상승요인으로 작용하여 거시경제운용에 다소 주름살을 안겨주기도 하였음.
 - 그러나 건설경기의 과열은 주택 200만호 건설계획 자체의 문제라기 보다는 오히려 80년대말에서 90년대초에 걸친 우리경제의 특수여건, 즉, 부동산투기라는 망국병의 치유와 사회안정을 위한 서민주거안정의 절대적 필요성 등이 복합되어 나타난 현상으로 보아야 함.

3. 주거수준의 향상

- 주택의 대량공급으로 국민들의 전반적인 주거수준은 향상되고 있으며 특히 활발한 재개발사업의 추진결과 입식부엌, 목욕탕 등 주택부대시설의 수준이 크게 높아졌음.
 - 주거당 건평의 추이를 보면 '70년에는 47.2㎡에 불과하던 건평이 '80년 68.4㎡, '90년에는 81.4㎡로 점점 커졌음.
- 또한, 자기집에서 살고있는 가구의 비율인 자가점유율은 주택가격의 급등과 더불어 하락하며 '70년에 68.2%이던 자가점유율이 '90년에는 50.6%까지 내려갔음.
 - 자기집을 갖고 있는 가구의 비율인 자가보유율은 전국에 걸친 주택전산망이 확립되면 밝혀지겠으나 주택조합의 활발한 건축등으로 자가점유율보다는 10%포인트 이상 높은 비율일 것이라고 추정됨.

Ⅲ. 서민주거안정의 저해요인 전망

1. 신규주택공급가격의 상승

- 서민층에게 공급되는 공공부문의 분양주택가격은 민영주택과는 달리 구매계층의 소득수준 즉, 상환능력을 감안하여 산정되어야 하나 '89년 원가연동제의 도입과 더불어 비용에 따른 산출방식을 택하고 있음.
 - 수익자부담에 입각하여 산출하여 할 공공부문의 주택공급가격이 원가연동제를 적용하므로써 지가상승과 건축자재·노임의 상승이 공공주택의 신규분양가격에 그대로 반영되어 가격이 상승하여 왔음.
- 최근의 지가추이를 보면 87년 이후 큰폭의 상승세를 보여 전국평균으로 '88년 27.5%, '89년 32.0%, '90년 20.6%의 급등세를 시현하였고 '91년에야 12.8%로 증가세가 다소 둔화되었음.
- 한편 건축비는 '89년 이후 주택건설경기의 호황, 토지초과이득세 시행에 따른 상업용 건축의 급증 등으로 건설경기가 과열됨으로써 건축비용이 크게 상승하였음.
- 서민용 공공주택의 분양에도 원가연동방식이 채택됨에 따라 택지비와 건축비의 상승이 그대로 반영되어 공공주택분양가격 역시 소득 및 상환능력의 감안없이 지속적으로 상승하였음.
- 따라서 공공주택의 분양시 비용에 입각한 원가연동제가 지속될 경우 분양가격의 지속적 상승과 수요계층의 부담증가가 예상되어 이에 대한 대책이 요구됨.

2. 주택구입자금지원의 미비

- 공공부문의 분양가격마저도 택지비 및 건축비의 상승으로 큰 폭으로 상승하였으나 저소득층에 대한 국민주택기금의 지원은 호당 1,400만원에 그침으로써 원가연동제가 지속될 경우 이들의 주택구입이 어려워질 것임.
- 월소득이 60만원 미만의 경우 용자비율을 높이면 상환부담이 과중해지므로 정부의 이차보전 또는 주택공급가격의 하향조정 등 추가적인 지원이 없으면 자력으로 주택을 구입할 수 없는 실정임.
 - 실제로 주공에서 분양하는 전용면적 18평(분양면적 약 23평) 규모의 주택을 '91년도 평균평당분양가격 175만 3천원에 분양받을 경우 총분양 금액은 40,319천원이고 이중 74.4%에 해당하는 3천만원을 국민주택기금에서 용자한다고 할 때
 - 용자기간이 20년이고 용자금리가 10%이면 원리금상환부담이 월 294천원, 용자금리가 8%면 255천원, 6%면 219천원에 이름.

- 소득대비 원리금 상환부담율을 20%까지 높인다고 할 때 상기 주택을 분양받아 원리금을 상환할 수 있는 최저소득은 금리 10%시 월 147만원, 8%시 월 127.5만원, 6%시 109.5만원에 이르고 있음.

-결론적으로, 현행 제도하에서는 월소득 40~80만원 사이의 서민계층은 추가적인 가계인하나 금융지원없이 시세보다 저렴하게 공급되는 공공주택마저 분양받을 수 없을 것임.

- 공공에서 저소득계층을 위해 공급하는 주택이 정책의도와는 달리 상당부분 중간소득계층에 돌아갈 가능성이 있음.

3. 국민주택기금 재원조달상의 애로요인

-국민주택기금은 정부의 주택정책을 효과적으로 수행할 수 있도록 서민용 소형주택건설을 유도하거나, 농촌주택, 재해주택 등 민간주택금융이 담당하기 어려운 부문을 지원하는 정부금융의 역할을 담당하고 있음.

-국민주택기금은 5년이하의 단기성자금을 재원으로 하며, 부동산경기 의존적인 청약저축과 국민주택채권 발행을 통한 자금조달의 비중이 커서 안정적인 장기주택자금공급기능을 수행하는데 어려움이 있음.

- 공공주택금융이 활발한 외국의 경우에는 정부로부터 차입하는 장기자금이 재원의 대부분을 차지하는데 비해 우리나라는 그 비율이 매우 낮음[한국 : 6.3% (90년), 일본의 주택금융공고:96.7% (89년), 프랑스부동산은행:74% (80년), 싱가포르 주택개발청:70%(84년) 등]

-특히 주택시장이 안정국면을 지속할 경우 현재 국민주택기금의 재원조달에 가장 큰 기여를 하고 있는 청약저축 및 1종과 2종 채권에 의한 조성액이 크게 위축될 전망이다.

- 국민주택기금은 경기의존적 재원조달구조로 인해 향후 2~3년간 자금조성에 애로를 가지게 될 것이며 지원가능규모가 감소될 것으로 우려됨.

-청약저축의 경우 공공주택 배정물량의 축소, 활발한 분양으로 인한 청약저축가입자의 적체해소, 주택경기의 하강, 민영주택의 선호 등이 복합적으로 작용하여 주택경기가 정점에 이른 1991년 4월이후 가입자수가 감소하고 있음.

-한편 1991년중 6,430억원(전체자금조성액의 21.7%)을 담당한 2종 주택채권의 경우도 주택경기하강과 더불어 급격한 감소가 예상되고 있음.

- 주택시장이 침체에 머물렀던 1987년의 경우 2종채권의 국민주택기금 재원조달기여도는

2.6%에 불과할 정도로 작았음.

4. 국민주택기금 자금운용상의 애로요인

- 국민주택기금의 자금조달은 공공적 성격이 강하고 조달비용도 평균 5%정도의 저리자금 이므로 기금의 지원대상은 사회복지적 차원에서 영구임대주택의 입주대상 차상위소득계층, 즉 소득 2-4분위 월소득 40~80만원 정도의 소득계층이어야 함.
 - 주택금융수요실태조사(한국주택은행)에 따르면 국민주택기금용자가구 월평균소득은 도시 근로자가구의 월평균 소득과 유사한 '89년 78.7만원, '90년 86.8만원으로 나타났음.
 - 상기한 소득계층은 도시근로자 가구소득 10분위중 6분위에 해당되는 소득으로 이는 저소득서민층에게 돌아가야할 기금의 50%이상이 중간소득이상의 계층으로 유출되고 있음을 나타냄.
- 특히 저소득서민층의 경우 주택구입능력이 부족하므로 전세자금의 용자가 절실한데 전세금융은 용자조건이 불리함은 물론 가용재원도 적게 할당되고 있음.
 - 전세자금에 대한 용자조건은 금리가 10%이나 상환방법이 2년거치 1년 일시상환이어서 분양주택에 나가는 장기대출에 비해 지원수준이 미미함.

IV. 정책개선방향

1. 서민주택의 적정규모 및 적정공급가격

- 서민주택의 적정규모에 대한 규정은 한정된 재원과 수단을 갖고 모든 국민의 쾌적한 주거생활을 도모해야 하는 정부의 입장에서 매우 중요한 사항임.
- 일반적으로 미국과 유럽제국 등 일찍이 서민주거안정을 위해 공공부문에서 많은 투자를 해온 국가들의 경우는 적정주택규모를 설정하기보다는 환경, 인체공학, 관습 등 여러측면을 고려하여 1인당 최소거주면적을 설정하여 운영하고 있음.
- 우리나라의 경우 최소거주면적과는 다른 개념인 서민들의 적정거주면적이라고 보아지는 국민주택규모를 설정하여 동규모 이하의 주택건설 및 보유에 건설자금지원, 구입자금지원, 조세감면, 저렴택지공급 등 각종 지원을 행하고 있음.
 - 국민주택규모 25.7평은 최소거주면적이 아닌 적정거주면적임에도 불구하고 일반 국민

들 사이에서는 이를 최소거주면적으로 간주하여 더 많은 지원을 바라는 경향이 있음. 따라서 국민주택규모는 이미 국민들이 그렇게 인식하고 있고 여타 국가에서 운용하듯이 최저거주면적기준에 입각한 서민주택규모로 재책정하고, 이에 입각한 새로운 주택규모별 조세·금융지원시책을 강구하여야 할 것임.

- 즉, 최저거주면적기준을 설정하고 국민주택규모라는 용어는 폐지하여 대신 조세 및 금융면에서 정부의 집중지원대상이 되는 규모를 최저거주면적기준에 의거하여 설정하여야 서민주거안정에 대한 정부의 지원효과를 극대화시킬 수 있을 것임.
- 이미 완료되어 있는 몇몇 연구결과들과 외국의 사례, 국제기구의 기준 등을 토대로 살펴보면 대체로 4인가족기준으로 전용면적 12평(40㎡)정도가 가장 합리적인 최저거주면적수준으로 평가되고 1~3인 가구에는 좀더 적은 면적으로 설정되어야 할 것임.

최저거주면적이 확정되면 다음단계는 공공부문에서 집중지원해야 할 서민주택규모의 상한을 설정하는 것임.

- 현재 국민주택기금에서 지원되는 대상주택의 최대규모인 전용면적 18.2평(60㎡)를 서민주택규모의 상한으로 설정하는 것이 바람직함.
- 18.2평이상 규모의 주택에 대해서는 이미 규정되어 있는 조세감면 등 세제지원과 저렴한 택지 공급 등 기타지원을 대폭 축소하고 한국주택은행의 실세금리에 의한 금융지원 즉, 민영주택자금의 지원만 지속하도록 함.
- 반면 18.2평 규모 이하의 서민주택에 대해서는 소득계층간 교차보조의 확대를 위해 공영개발주택공급가격의 인하 등을 통한 공급가격의 인하로 사용자부담에 입각한 서민주택 공급가격의 산정이 정착화되어야 함.

2. 저렴한택지의 공급을 통한 서민주택공급가격의 인하방안

현재 필요택지의 80%이상은 공영개발방식에 의해 조성되고 있는바, 택지는 임대주택 및 국민주택 건설용지의 경우 조성원가 이하(수도권 및 대도시 90% 상한), 단독주택 건설용지 및 국민주택초과(민영주택) 용지는 감정가격으로 분양됨.

서민주택의 규모를 전용면적기준으로 18.2평 규모이하로 하고 저렴한택지공급대상이 되는 주택규모를 상규모로 정하게 될 경우 교차보조의 혜택이 현재의 70%수준에서 35%수준으로 떨어지고 보조의 정도나 효과가 크게 상향조정될 것임.

즉, 저소득층의 주거안정을 최단시일내에 이룩하기 위해서는 앞서 말한 서민주택규모(전

용면적 18.2평)의 주택건설에 정부의 지원을 집중할 필요가 있고 이를 위해 서민주택건설 용지는 조성원가의 50%수준으로 인하하고 18.2~25.7평 규모 주택은 조성원가의 100%수준으로 하는 등 개선이 필요함.

· 전용면적 25.7평이상 주택의 건설용지는 감정가격 또는 조성원가의 150% 이상의 수준 중 큰 것을 택하여 소득계층간 교차보조가 원활히 이루어 지도록 함.

3. 국민주택기금의 안정적 재원조달과 효율적 운용

-향후 주택시장의 안정과 더불어 국민주택기금의 재원조달에 상당한 애로가 예상됨에 따라 현재 경기의존적 재원조달 구조를 대폭적으로 개선하여야 할 것임.

· 우선 그동안 잠시 중단되었던 국민주택기금에 대한 정부출연금과 재정융자금을 크게 확대시켜 나감.

· 그러나 국민주택기금에 대한 정부출연이 여의치 않을 경우 일본, 싱가포르, 스웨덴 등 공공주택금융이 잘 발전된 여러 국가에서 실시하듯이 기금의 시중은행으로부터 차입을 허용하고 은행차입금리와 기금의 평균 조성기준금리(현재 약 5% 수준)와의 격차는 재정에서 이차 보전함.

국민연금기금을 제외한 각종 연금기금의 국민주택기금 채권매입 및 예탁금을 확대하도록 하고 아울러 현재 3~5년에 머물고 있는 각종 기금의 예탁기간도 국민주택기금의 대출이 20년이상 장기대출인 점을 감안하여 10년이상으로 연장시키되 기간연장에 따른 실세금리와 차이는 재정에서 이차보전을 행하면 재정부담도 줄고 국민주택기금의 재원조달도 안정적 구조로 바뀌게 될 것임.

-국민주택기금의 지원대상이 되는 소득계층과 주택규모를 명확히 하되 주택규모별, 소득계층별, 지원규모, 조건, 상환방법 등을 차등화 함.

4. 국민연금기금의 주택사업부문 강화

-복지사회의 구현을 위해 설립된 국민연금기금은 가입자의 상당부분이 저소득근로자로 구성되어 있어 서민주거안정을 위한 국민주택기금의 재원조달애로가 예상되는 1992년 이후 이들의 주거안정을 도모할 수 있도록 주택부문에 대한 복지사업을 전개할 필요가 있음.

· 또한 1993년부터 거출료가 현재의 3%에서 6%로 증가하게 되면 연조성금액이 3조원을 훨씬 넘게되어 이의 적절한 운용에 환원용자의 차원에서 연금가입자를 위한 주택사업

이 추가되어야 함.

환원용자는 연금가입자의 연금제도에 대한 이해를 돕고 연금제도의 원활한 운영을 도모한다는 견지에서 만들어져야 하며 1차적인 운용대상으로서 현재 가장 시급한 주거문제를 해결하기 위한 주택자금융자사업을 벌여야 함.

· 연금제도가 이미 상당수준 발달되어 있는 국가에서의 주택자금용자를 위한 공공자금 (특히 연금)의 주택자금화가 일반화되어 있으며 그 규모도 점점 커지고 있다.

연금주택용자의 대출대상자는 우선 국민연금기금의 가입자로서 몇몇 요건들을 고려하여 이를 최대한 충족시키는 순서로 대출을 함.

대출대상주택은 전용면적 18.2평이하인 서민용 주택으로서 독립된 부엌, 화장실이 있는 주택으로 한정함.

대출금액은 주택취득 및 전세에 필요한 자금의 80% 범위내를 한도로 하되 국민연금기금의 재정형편상 우선은 1천만원을 최고한도로 정해 되도록 많은 수의 연금가입자가 혜택을 받을 수 있도록 함.

특히 전세자금에 대한 장기대출자금의 용자는 전세를 저금리의 월세로 전환시키는 것과 같은 효과를 가져옴으로써 전세입주자에 대한 부담을 크게 경감시켜 주거안정에 기여할 것임.

주택자금용자에 따른 이자율은 기금의 공공성 및 수익성 등과 연금주택용자의 환원용자적 성격 등을 감안할 때 국민주택기금의 대출금리(현재 연 10%)와 한국주택은행의 민영 주택자금 대출금리(연 11.5%) 사이에서 결정함.

상환방법은 대부분 주택자금대출의 일반적인 상환방식인 매월 일정금액을 상환기간 동안 납부하는 원리금 균등상환방식을 원칙으로 함.

그러나 원리금 균등분해방식을 채택할 경우 상환기간이 짧거나, 대출금액이 클 경우 상환초기, 즉 월소득이 비교적 낮은 시기에는 많은 부담이 되므로 다소 변형된 상환방식의 도입을 검토해야 함.

5. 서민주택공급가격 인하에 따른 사후관리 강화

택지비의 인하, 서민주택규모의 축소에 따른 소득계층간 교차보조의 확대등 집중지원으로 서민주택의 공급가격이 낮아지게 되면 시가와의 격차로 인한 자본이득 기회증가로 투 기억제에 대한 사후관리강화가 필요함.

-금융·세제 등 각종 지원을 통해 서민주택을 낮은 가격에 공급하는 것은 영구임대주택 입주대상 차상위 소득계층의 주거안정을 위한 정책적 배려로서 투기적 수요를 막기 위해 환매조건부 분양제도의 도입이 필요함.

- 서민주택의 입주후 전매금지기간을 7년으로 설정하고 동기간 이전에 타인에게 양도할 경우 분양기관에서 환매토록 함.
- 환매가격은 시초 분양가격에 물가상승 및 공금리를 감안한 가격으로 산정하고 환매된 주택은 대기수요자에게 다시 분양함.

주택건설 2백만호 앞당겨진 내집마련