

## 28. 住宅供給 擴大方案에 關한 政策討論會

主 催 : 國土開發研究院

지난 1월 19일(수) 국토개발연구원 주최로 개최된 주택공급 확대방안에 관한 정책 토론회 내용을 I·II차에 걸쳐 게재합니다. 〈편집자 주〉

### 주택정책 현안과제와 대책

高 鐵(국토개발연구원 주택연구실장)

#### I. 주택문제의 현황

##### 1. 주택수의 부족

- 주택보급율은 1980년 71.2%에서 1985년에는 69.7%로 감소하였으나, 주택200만호 계획으로 주택이 많이 건설됨에 따라 1990년에는 72.1%로 상승하였음.
- 지역별로는 농촌지역은 95.6%로 매우 높으나 도시지역은 65%로 도시지역의 주택부족이 심각함.
- 이와같이 주택보급율이 낮은 이유는 인구의 자연증가와 핵가족화 현상으로 주택수에 비하여 가구수가 급속히 증가한 때문임.

### 주택보급율 추이

(단위 : 천가구, 천호, %)

구 분	1980년	1985년	1990년
가 구 수	7,470	8,763	10,223
주 택 수	5,319	6,104	7,374
주 택 보 급 율	71.2	69.7	72.1
도 시	56.6	57.8	65.6
농 촌	91.7	92.9	95.6

자료 ; 경제기획원, 인구 및 주택센서스, 1980, 1985, 1990

- 주요도시별로 살펴보면 1985년 현재 인천시와 대전시를 제외한 모든 도시의 주택보급율이 55%이하로 매우 낮은 것으로 나타났음. 그러나 최근 주택공급이 확대됨에 따라 대도시의 주택보급율은 조금 상승하였으나 전국 도시평균이하로 우리나라의 주택문제는 대도시 및 수도권의 문제라고 할 수 있음.

### 6대도시 및 수도권의 주택보급율 추이

(단위, 천가구, 천호, %)

구 분	1980년			1985년			1990년		
	가구	주택	보급율	가구	주택	보급율	가구	주택	보급율
서 울	1,754	968	55.2	2,168	1,176	54.3	2,535	1,463	57.7
부 산	659	342	51.9	789	427	54.1	894	516	57.7
대 구	338	173	51.3	457	245	53.6	537	296	55.1
인 천	231	132	57.2	316	194	61.3	438	319	72.8
광 주	145	77	52.8	192	104	54.6	259	164	63.3
대 전	123	68	55.7	180	104	58.0	236	163	69.1
수도권	2,262	1,245	55.1	3,000	1,654	55.1	4,429	2,807	63.4

자료 : 경제기획원, 인구 및 주택센서스, 1980, 1985, 1990

## 2. 주택의 질적 수준

- 우리나라 주택의 질적수준은 전반적으로 크게 향상되었음.

- 주택의 평균규모는 1975년 57.9m<sup>2</sup>에서 1989년에는 76.2m<sup>2</sup>로 크게 확대되었고 또한 1인당 거주면적도 7.9m<sup>2</sup>에서 12.5m<sup>2</sup>로 크게 향상되었음.
- 또한 온수목욕탕, 수세식 화장실, 입식부엌등 주거시설도 크게 개선되었음.

### 주택의 질적수준 추이

구 분	1975	1980	1985	1989 <sup>1)</sup>
100인당 주택수 (호)	13.7	14.2	15.1	16.4
주택당 평균규모 (m <sup>2</sup> )	57.9	68.4	72.4	76.2
1인당 사용면적 (m <sup>2</sup> )	7.9	9.7	11.2	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 : 1) 1989년은 추정치임

자료 : 경제기획원, 인구 및 주택센서스, 1975, 1980, 1985

— 앞에서 언급한 바와 같이 전반적으로 주거수준은 향상되었으나 저소득층 또는 차가구의 주택수준은 열악한 실정임.

- 1990년 현재 단칸방 거주가구의 비율은 21.5%에서 지역별로는 서울 26.6%, 경기도 23.0%, 부산 26.5%로 대도시 및 수도권에서의 비율이 높음.
- 대도시 거주 임차가구의 소득에 대한 임대료 비율은 1982년의 17%에서 88년도에는 26%로 증가하여 소득에 대한 임대료 부담이 지속적으로 증가하고 있음.
- 소득계층별 임대료 부담율을 보면 앞에서 언급한 바와 같이 평균적으로 임대료부담이 증가하였으며 특히 하위소득계층의 임대료 부담율이 1988년 현재 29%로 가장 높은 수준임.

소득계층별 임대료 부담율

(단위 : %)

구 분	1982년		1984년		1988년	
	전임차가구	전세가구	전임차가구	전세가구	전임차가구	전세가구
하 위 계 층	21	20	23	25	29	31
중 위 계 층	15	15	20	20	26	29
상 위 계 층	13	12	18	18	20	23

주 : 1) 소득계층은 전세 임차가구의 소득분포를 근거로 분류

2) 전세금 및 보증금은 월세 환산시 할인율 18% 적용

자료 : 국토개발연구원, 주택시장조사, 1982, 1984, 1988.

3. 소득에 비하여 높은 주택가격

- 우리나라의 주택가격은 만성적인 초과수요 현상과 투기적 수요 때문에 크게 상승하였음.
- 1991년은 주택가격이 하락하였으나 1988년부터 1990년까지는 주택가격이 큰폭으로 상승하였음.

주요물가 상승율

(단위 : %)

구 분	1987년	1988년	1989년	1990년	1991년
임 금 상 승 율	9.8	6.6	4.7	5.4	5.7
소비자물가상승율(A)	3.0	7.1	5.7	8.6	9.5
주택가격상승율(B)	7.1	13.2	14.6	21.1	-0.5
B / A	2.3	1.9	2.6	2.5	-0.1

- 소득수준에 비하여 주택가격이 높고 또한 주택금융이 발달되지 않아 무주택서민의 내 집마련이 매우 어려운 실정임.

## 년 소득대비 주택가격 비율

(단위 : 배)

미국	영국	서독	일본	(동경)	한국	(서울)
3.4	4.4	4.6	5.9	7.7	7.5	8.9
('87)	('87)	('86)	('92)	('92)	('92)	('92)

주 1) ( )는 연도

자료 : 국토개발연구원

- 이상에서 살펴 본 바와 같이 우리나라의 주택문제의 핵심은 주택수의 절대적인 부족임. 또한 주택수의 부족으로 인하여 주택가격은 크게 상승하였음. 특히 대도시의 주택가격은 매우 높아 차가가구 및 저소득층의 주거수준은 매우 열악한 실정임.

## Ⅱ. 주택정책 환경의 변화와 주택정책의 방향

### 1. 정책환경의 변화

#### 1) 주택소요의 증대

- 주택소요는 인구의 증가와 가구수의 증가로 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
- 과거의 추세로보아 인구증가율은 둔화될 것이나 2020년 까지 인구의 절대수는 증가할 것임.
- 인구의 증가에 따른 가구수의 증가뿐 아니라 핵가족화 및 독신, 이혼의 증가로 인한 단독가구의 증가로 가구수는 지속적으로 증가할 것임. 특히 1인 및 단독가구의 비율은 1990년의 9%수준에서 2001년에는 12.7%로 증가할 것으로 추정됨.
- 지역별로는 대도시 및 수도권으로의 인구집중으로 대도시 및 수도권의 주택수요가 크게 증가할 것으로 예상됨.
- 한국개발원과 농촌경제연구원의 잠정추계에 의하면 쌀시장 개방의 영향만으로도 2001년까지 27~42만의 농촌거주 가구가 농촌을 떠날것으로 예상됨. 이들의 대부분은 대도시 특히, 서울과 수도권으로 이주할 것으로 예상되어 현재 추진중인 주택건설계획의 재검토가 요망됨.

## 2) 주택수요의 증대

- 지속적인 경제성장으로 1인당 국민소득은 1992년의 \$6,767 수준에서 98년에는 \$14,506 수준으로 증가할 것으로 예상되며 소득수준의 향상에 따라 편리하고 쾌적한 주택에 대한 수요가 크게 증가할 것으로 예상되어 이에 대한 대비가 요망됨.
- 최근, 국토개발연구원의 연구결과에 의하면 평균주택규모를 22평으로 가정할 경우 자가주택 수요는 1994년의 55만호 수준에서 97년에는 65.9만호까지 증가할 것으로 예상됨.

### 자가주택 수요전망

년	도	총 주택수요 면적	주택수요 호수 <sup>1)</sup>
1994		122,197.4평	554.4천호
1995		13,367.2평	607.6천호
1996		14,181.3평	644.6천호
1997		14,430.8평	655.9천호
1998		13,681.9평	621.9천호
1999		12,985.5평	590.3천호

주 1) 평균 주택면적을 22평으로 가정

## 3) 대도시의 광역화

- 전철등 대중교통 수단의 확충 및 도로망의 확충과 승용차 보급의 확대에 주거지역의 외연적 확산이 가속화될 전망이다.

## 4) 건설시장의 개방

- UR협상의 체결에 따라 1996년부터는 건설시장이 개방되면 외국업체가 국내주택건설시장에 참여할 것임.
- 개방시에도 토목, 건축등 시공분야는 국제경쟁력이 크게 떨어지지 않아 큰 타격을 받지 않을 것 같으나 외국업체와의 합작등으로 설계, home automation분야는 시장잠식이 가능할 것으로 판단됨.
- 따라서, 외국업체에 대한 경쟁력을 강화하는 방향으로 주택산업이 육성되어야 할 것임.

## 2. 신경제계획기간중의 주택정책방향 및 주택건설계획

### 1) 주택정책의 방향

가. 주택의 안정적 공급으로 절대량 부족문제를 해결

- 매년 50~60만호를 안정적으로 건설, 공급
- 최대 애로요인인 주택문제의 해결방안 강구
- 금융시장 자율화에 발맞추어 주택금융을 확대

나. 무주택서민과 근로계층의 주거복지 향상

- 무주택서민의 내집마련을 위하여 소형주택건설 확대
- 저소득층의 주거안정을 위하여 공공임대주택건설 확대
- 공공주택자금의 지원수준과 조건을 단계적으로 개선

다. 민간의 자율성을 제고하여 민간주도로 전환

- 주택사업과 관련한 각종규제를 과감히 완화
- 주택건설, 택지개발등 민간주도로 추진
- 민간의 임대주택사업을 건전하게 육성

라. 지속적인 투기억제를 통한 주택가격의 안정

- 주택전산망등 투기억제 장치의 내실있는 운영
- 부동산 세제의 합리적 개편을 통한 투기억제의 강화

마. 관리의 강화를 통한 재고주택의 질적수준 향상

- 주택건설과 관련한 부실공사 방지 및 하자보수 강화
- 노후불량주택에 대한 재개발, 재건축 활성화
- 분양주택 및 임대주택의 사후관리 강화

### 2) 연도별 주택건설계획

- 앞으로 5년간 ('93~'97) 매년 55~60만호씩 총 285만호를 건설하며 주택보급율을 92년의 76%수준에서 98년에는 90%수준으로 제고할 예정임.
- 특히, 수도권외의 주택문제를 해결하기 위하여 수도권에 매년 25만호씩 총 125만호 주택을 건설할 계획임.
- 또한, 도시영세민과 근로자등 무주택 서민의 주거안정을 위하여 공공부문에서 135만호의 주택을 건설할 계획임.

연도별 주택건설 계획

(단위 : 천호)

구 분	'93~'97	'93	'94	'95	'96	'97
총 계	2,850	550	550	550	600	600
공 공 부 문	1,350	250	250	250	300	300
민 간 부 문 <sup>1)</sup>	1,500	300	300	300	300	300

주 1) 민간부문은 전망치임

자료 : 건설부, 주택국

연도별 주택보급율 전망

(단위 : 천가구, 천호, %)

구 분	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
가 구 수	10,933	11,239	11,554	11,878	12,210	12,552	12,903
주 택 수	8,310	8,823	9,347	9,894	10,439	11,008	11,600
보 급 율	76.0	78.5	80.9	83.3	85.5	87.7	89.9

자료 : 건설부, 주택국

- 이상을 요약하면 인구의 증가와 핵가족화에 따른 주택소요의 증가 및 소득증가에 따른 주택수요의 증가로 주택공급은 확대되어야 하겠으며 또한 주택공급의 확대와 UR에 따른 건설업의 개방에 대처하기 위하여 주택산업을 육성하여야 할 것임.
- 이에 따라 정부는 신경제 5개년계획기간동안 주택공급확대와 주택산업을 육성을 위한 주택정책방향을 수립하였음.

**Ⅲ. 정책환경의 변화에 대응한 주택정책 방안**

- 첫째, 주택소요 및 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상되어 주택공급이 확대되어야 할 것이며 지역적으로는 특히 대도시에 주택공급이 확대되어야 하는 바 대도시의 택지확보방안이 우선적으로 마련되어야 함.
- 둘째, 주택공급을 확대하기 위하여는 주택생산능력의 제고와 함께 주택산업의 육성이



요청되는 바 주택산업을 육성하기 위하여는 주택분양가의 자율화 및 주택관련규제가 완화되어야 할 것임.

- 세번째로 주택공급을 확대하기 위하여는 주택금융이 확충되어야 할 것이며, 끝으로 주택을 구입할 수 없거나 구입을 원하지 않는 차가가구를 위하여는 임대주택업이 육성되어야 함. 구체적인 정책방안은 다음과 같음.

## 1. 택지공급의 확대

### 1) 주택공급계획

- 신경제 5개년 계획기간중의 주택공급 목표는 285만호이며 이중 44%에 해당하는 125만호를 수도권에 건설할 계획임.

### 2) 공급여건

- 신경제계획 기간중 수도권 및 부산을 제외한 인천, 대구, 대전 및 광주등의 대도시 는 도시계획구역내에서 택지확보 가능.
- 수도권과 부산은 도시계획구역내의 개발가능지가 고갈됨에 따라 도시계획 구역 밖에서 택지를 확보하여야 함.

### 3) 수도권의 택지확보 방안

- 최소 택지소요량을 산정키 위해 주택호당 택지소요량을 31.5평으로 가정하면 '93~' 97년 기간동안 수도권에 125만호의 주택을 건설하기 위한 총 택지소요량은 3,900만 평임.
- 주택공급 계획량의 40%는 나대지활용, 재개발, 재건축, 재축등을 통해 해결될 것으로 판단됨.
- 또한, 도시계획 구역내에서는 기확보 미사용 택지가 1,135만평이 있어 실제로 신규 개발 하여야 할 택지량은 1,228만평임.
- 현재 조사된 도시계획구역내 개발가능지 면적은 1,255만평으로 모두 개발될 경우 신경제 5개년 계획기간중 수도권 택지 문제는 해결 될 수 있음.
- 그러나 과거의 사례로 미루어 판단할 때 개발가능 면적 중 45~50% 정도는 부처간의 협의 및 민원등으로 개발이 불가능하거나 지연되어 신경제계획기간중 사용이 불

가능 할 것으로 판단됨.

- 따라서 신경제계획기간동안 주택을 공급하기 위하여는 도시계획구역 밖에서 500~600만평을 확보하여야 함(자세한 것은 2분과 발표문 참조).

#### 4) 택지확보시 고려되어야 할 사항

- 주택가격 안정효과
  - 개발지역은 특히 서울지역에 생활근거를 둔 가구들의 주택수요를 해소시켜 서울을 포함한 수도권의 주택가격 안정이 가능해야 함.
- 가용기반시설 및 교통에 미치는 영향
  - 택지개발 대상지의 선정에 있어 도로망, 상하수도망등 기존 기반시설의 용량과 그에 따른 파급효과를 최소화 할 수 있는 지역
  - 추가적인 기반시설 설치가 필요할 경우 추가설치 비용을 고려
- 택지 및 주택의 분양가능성(시장성)
  - 개발될 택지 및 주택의 위치 및 특성에 따른 분양가능성을 고려하여야 함
  - 주택수요와의 공간적 일치여부 검토
- 수도권의 전반적인 공간구조
  - 수도권의 공간구조 재편성과 광역교통망 구축의 기본방향과 일치하여야 함.
- '97년도 이후의 택지확보 대책과의 연관성
  - 신경제계획기간의 택지확보 대책은 보다 장기적인 택지확보 대책과 연관성이 있어야 함.
- 개발소요기간
  - 주택공급계획에 맞춰 적기에 개발완료의 가능성이 있어야 함.

## 2. 주택관련 규제의 완화

- 주택산업은 주택의 생산, 토지취득, 마케팅, 사후서비스등 주택공급과 관련된 거의 모든 과정에 규제가 작용함.
- 본절에서는 주택관련 규제의 현황을 살펴보고 개략적인 규제완화의 방향을 제시하고자 함

## 1) 규제의 현황

### 가. 사업주체의 자격에 대한 규제

- 20호미만 사업의 경우 주택건설 사업의 사업주체가 될 수 있는 자는 건설업면허를 가진 자만이 사업주체가 될 수 있음.
- 한편 20호이상의 사업의 경우는 원칙적으로 등록업자 및 지정업자가 사업주체가 됨.
- 건설업 면허나 지정업자, 등록업자등의 주택면허를 취득하기 위하여는 기술인력, 자본금, 장비등에서 일정수준 이상의 요건을 갖추어야 함.

### 나. 주택의 질 및 안정성에 대한 규제

- 건축허가 대상인 주택에 대한 규제 : 사업의 규모가 20호 미만인 경우 건축법에 의하여 건축허가를 받아야 하는데 이때 주택의 질에 대해서는 건축법에 의한 제한규제를 받음.
- 사업승인 대상인 주택을 대한 규제 : 20호 미만의 주택을 건설할 때와는 달리 20호 이상을 건설할 경우 주축법에 의한 사업계획 승인을 받게되며 이때는 주택건설촉진법, 주택건설기준에 관한 규정 및 규칙의 적용을 받음.

### 다. 투입요소에 대한 규제

- 토지이용 규제 : 주택은 건축법과 도시계획법등에 의한 토지이용규제를 받음. 건폐율 및 용적율제한, 최소대지 면적에 대한 제한, 일조권제한, 도로사선제한 등이 여기에 해당됨.
- 자재에 대한 규제 : 건물의 방화, 안전, 위생상 주요부분의 건축재료는 한국공업규격 표시품의 사용을 원칙적으로 하고 규격표시품이 없는 재료는 건설부장관의 한국공업규격 또는 공산품 품질관리법의 검사기준에 적합하다고 인정하는 것만 사용하여야 함.
- 인력에 대한 규제 : 주택을 시공하는 등록업자는 건설업법 시행령 제36조가 규정하는 바에 따라 공사현장에 건설기술자를 배치하여야 함.

### 라. 생산과정에 대한 규제

- 건축허가 및 사업계획 승인 : 주택건설 호수 20호 미만인 경우에는 건축허가 또는 신고, 그리고 20호이상인 경우는 사업계획 승인을 받아야 함
- 시공권제한 : 주거용 건축물로써 연면적이 641m<sup>2</sup>를 초과하거나 기타의 건축물로써

연면적이 495m를 초과하는 건축물의 신축, 증축, 개축, 재축 또는 대수선에 관한 공사는 건설업법에 의한 건설업자만이 시공할 수 있음. 그러나 등록업자가 주택건설사업계획승인을 얻어 분양 또는 임대 목적으로 주택을 건설하는 경우로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 경우에는 당해 주택건설 사업자가 시공할 수 있음.

- 건축물의 설계 : 건축법에 의하여 허가 협의 또는 승인을 받은 건축물은 건축사만이 설계할 수 있음.
- 감리 및 감독 : 건축법에 의하여 허가 협의 및 승인을 받아 건축하는 건축물 중 대통령령이 정하는 규모이상의 건축물을 건축 또는 수선하고자 하는 자는 건축사를 공사감리자로 지정하여야 함.

마. 마케팅에 대한 규제

- 입주자 모집시기에 대한 규제 : 지정업자의 경우 건축공정이 10% 이상 진척되고 공사의 진도가 아파트는 전체 층수 1/4 이상 골조완성시, 그리고 연립이나 단독주택의 경우 조적공사 1/2 이상이 완성되었을 때 입주자 모집이 가능. 등록업자의 경우는 이보다 좀더 강화된 규정이 적용됨. 즉 건축공정은 20% 이상 진척되어야 하고 골조공사는 아파트의 경우 전체층수중 1/2 이상 완성시, 그리고 연립주택이나 단독주택의 경우 조적공사가 완성되었을 때 입주자 모집이 가능함. 그러나 주택보증보험에 가입하였거나 연대보증이 있을 경우에는 착공후 분양도 가능함.
- 주택분양가격의 규제 : 주택건설사업계획 승인을 받아 민간사업자가 분양하는 주택은 지역에 따라 분양가격을 규제하고 있음. 즉 원가연도제에 따라 분양가는 택지비와 건축비로 구성됨. 택지비는 사업자가 보유하고 있는 토지는 감정가격으로 공공개발택지는 택지공급가격으로 하고 건축비는 건설부장관이 고시함. 건축비의 7% 이내에서 선택사양이 가능하다. 현재 서울, 부산, 인천, 광주, 대전 및 기타 도시에서 시행하고 있음.

바. 주택의 사후관리에 대한 규제

- 하자보수 : 공동주택 하자에 대하여 입주자대표회의의 요구가 있을 경우 사업주체는 지체없이 응하여야 함. 공동주택등에 대한 하자보수기간은 1~10년임. 하자보수의 이행을 보장하기 위하여 사업주체는 총공사비의 3/100에 해당하는 금액을 준공권자가 지정하는 금융기관에 예치하고 예치증서를 준공공사 신청서와 동시에

제출하여야 함.

## 2) 규제완화의 방향

- 이상에서 살펴본 바와 같이 주택에 관한 규제는 주택의 생산에서 부터 사후관리에 이르기까지 매우 광범위함.
- 전반적으로 주택의 질과 안정성에 대한 규제 및 자재에 대한 규제는 주택의 질 향상과 안정도를 높이기 위한 것으로 규제의 당위성이 있음.
  - 구체적으로 주택의 질과 안정성을 위한 20호미만의 주택의 경우 건축법에 의한 규제와 20호이상의 주택에 대한 주택건설촉진법 및 주택건설기준에 관한 규정 및 규칙의 적용은 정당화 될 수 있음.
  - 주택의 질을 향상하기 위한 자재에 대한 규제도 그 정당성이 인정됨.
- 또한 주택완공후 입주자를 보호하기 위한 하자보수도 규제의 정당성이 인정됨.
- 그러나 주택사업의 진입장벽이라고 할 수 있는 건설업 면허제도, 주택사업면허 제도 등은 재검토 되어야 함
  - 특히 주택을 대량으로 건설하기 위하여 만들어진 등록업자와 지정업자 제도는 공정한 경쟁을 유도하기 위하여 정비되어야 할 것으로 판단됨.
  - 또한 건설업 면허간 주택사업면허 발행의 기준인 기술인력, 자본금, 장비 등도 시대적 여건에 적합하게 완화, 정비되어야 함.
- 토지를 효율적으로 이용하고 민간의 창의력을 발휘케하기 위하여는 경직되게 운용되고 있는 토지이용규제를 완화하여야 함.
- 주택사업의 규모가 과거에 비하여 많이 커졌고 또한 주택사업자의 신용도도 높아졌으므로 건축허가 및 사업승인 및 시공권제한 등 생산과정에 대한 규제도 완화되어야 함.
- 주택분양가격 규제는 무주택서민에게 저렴한 가격으로 주택을 공급하여 서민의 주거생활안정에 기여하였으나 한편으로는 투기적 수요를 유발하고 장기적으로는 주택산업의 발전을 저해함. 따라서 분양가격규제는 장기적으로 자율화되어야 함.
- 끝으로 주택사업자의 신용도도 높아졌고 주택사업공제조합의 보증보험이 활성화됨에 따라 입주자 모집시기에 대한 규제도 완화되어야 함.

## 4. 주택금융의 확충방안

### 1) 주택금융의 문제점

- 제도권 주택금융은 국민주택기금 중심의 공공주택금융과 주택은행을 위시한 금융기관에서 취급하는 민영주택금융으로 구분되며, 정책금융으로서 규모할당 대상이 되고 있음. 일반금융에서 차지하는 비중도 '91년 현재 11.26%로서 매우 낮으나 그 비중이 점증하고 있음.
- 주택자금의 조달 및 운용체계가 주택공급제도와 밀접하게 연계되어 있으며 민간부분에 과다의존하고 있음. 장기저리의 자금운용으로 주택금융의 사회적 측면이 강조되고 있으면서도 공공주택금융에 대한 재정지원이 미약함.
- 주택부문에 대한 보완이라는 주택금융 본연의 기능을 안정적으로 기대하기 어려움.
  - 제도권 주택금융의 구조적 특성으로 인하여 주택경기 상승시에는 주택금융의 공급이 원활하여 주택부문에 대한 제기능을 발휘할 수 있으나 일반경제에 대한 교란의 부작용이 우려되고, 조성과 운용의 연계로 인하여 주택금융의 부담이 누증되고 있음. 주택경기 하락시에는 주택금융자금 조성이 어려워 주택부문의 보완기능을 수행하기 어려움.
  - '92~'96년 기간동안의 주택공급계획에 의거한 주택자금소요 추정치는 48.1조원임에 반하여 자금조성 전망은 33.6조에 불과함.
  - 특히 국민주택기금의 경우 동기간중 17.5조 자금요소액에 비추어 자금조성액은 15.9조로 전망됨
- 주택대량공급정책과 연계된 주택금융자금의 조성 및 운용은 주택문제 해결에 대한 정책수립 당시의 최선책일 수 있으나 일반경제와의 연계성은 미흡, 주택에 대한 국민의 선호도 변화, 금융환경 변화등을 감안할 때 주택소유 전산화 및 주택보유과세증과 등으로 주택투자에 대한 기대수익이 감소되고 있는 현 상황에서 과거와 같은 주택금융구조를 통한 주택공급자금 조달은 그 효과를 기대하기 어려움
- 주택금융 자금의 대출기회 구득이 어려움
  - 주택금융자금을 위한 초과수요가 상존하여 신용할당에 의한 용자선택 기회가 매우 제한적임
- 주택가격에 대비한 주택금융자금 지원비율이 낮아서 주택금융지원을 통한 유효수요

증대 효과가 미약

- 주택자금 지원비율이 주택가격의 25%로 낮아 주택가격의 75% 정도의 자기자금이 없이는 주택구입이 어려움
- 신규주택 위주의 주택금융 지원은 주택경기 하락시 기존주택의 상향이동을 막고 있어 신규주택 및 기존주택에 대한 원활한 소통이 되고 있지 못함

## 2) 향후전망 및 당면과제

- 과거의 정부주도형 주택금융구조에서 탈피하여 금융자율화의 일환으로서 주택금융 자율화를 향한 과도기적 상황에서 주택금융의 심각한 위축이 예상됨
- 국민주택기금 조성액은 향후 5년간 약 16조원으로 추정되고 있으며 부족자금은 약 7조원으로 정부의 역할이 증대되어야 할 것이나 이에 대한 구체계획이 없음. 이러한 문제는 실물부문과 금융 및 재정부문에서 보는 주택에 대한 우선 순위의 시각차이에서 기인한 것임.
- 따라서 주택실물부문과 금융, 재정부문에서의 지원간에 우선순위를 조율할 필요가 있음.
  - 과거와 같은 민간자금의 반강제적 동원은 높은 투자수익의 보장을 전제로 하게 되므로 경제전반에 부작용을 초래함
  - 그러므로 주택부문계획을 축소하거나 아니면 주택금융에 대한 정부재정지원 확대가 필수적
- 주택금융의 위상 재정립
  - 공공주택금융과 민영주택자금의 성격 및 역할이 혼합되고 있는 현체제를 탈피하여 공공주택금융의 역할을 최저소득계층의 주거안정으로 범위를 축소하고 공공부문의 재원조달 기여도를 높이는 한편 민영주택자금은 상업금융으로 전환하여 자율성을 제고시켜 주택금융 본연의 기능 확대
- 주택금융의 기능정상화
  - 주택시장의 장기안정을 위한 조정기능을 수행하려면 주택금융과 주택공급제도의 연계고리를 끊고 종합적인 안목에서 주택금융의 자율화를 추진해야 함. 또한 주택금융을 자본시장과 연계하여 주택자금의 유동성을 확대해야함(장기적으로 저당채권 유동화제도의 도입이 필요함).

### 3) 단기대응 방안

#### - 정부지원강화방안

- 재정출연 : 국민주택기금 부족분을 재정출연으로 해결하려면 년 1.4조원의 출연이 필요함. 그러나 이는 '94년 예산에 포함된 년 3,000억원 재정용자의 약 5배 규모로서 정부의 재정부담이 매우 크므로 재정출연으로만 문제해결을 하려고 하면 안 될 것임.(참고 : 94년 SOC투자예산 6조원).
- 재정용자 : 재정출연보다는 정부의 부담이 적으나, 국민주택기금의 조성감소가 예상되는 현시점에서 그 상환능력이 의문시되므로 상환기간의 장기화를 고려해 볼 필요가 있음.
- 채권발행 이차보전 : 국민주택기금의 부족재원을 채권발행을 통하여 시장금리로 자본시장에서 조달하고 자금운용금리와의 차이를 정부가 부담하는 채권발행 이차보전 방법도 고려해 볼 수 있음. 자금조성의 시장금리를 13%, 국민주택기금 부족분을 년 1조원으로 볼 때, 대출운용금리는 3~10%이므로 조성과 운용의 금리차를 5%포인트라고 보면 정부부담액은 매년 500억원 정도로 계산이 되지만, 지속적인 채권발행 이차보전은 누적적인 재정부담이되므로 일시적으로만 이용되어야 할 것임. 이를 위해서는 채권시장에서의 수요기반확충이 선결되어야 할 것임.

#### - 기타 국민주택기금 조성확대 방안 강구

- 기존 조성재원의 부담비율 제고
- 신규 조성재원의 발굴 : ①주택사업공제조합 및 건설관련 공제조합의 국민주택기금예탁 및 주택관련사업의 개발이익환수금의 국민주택기금 전입방안 고려. 주택사업공제조합은 '93년에 설립되어 현재는 자본금 5,000억원 규모이나 향후 규모증대에 따라 국민주택기금조성에 기여할 수 있을 것이며 또한 건설공제조합 및 전문건설공제조합 등 건설관련 공제조합의 국민주택기금예탁도 고려해 볼 수 있음. ② 또한 토지공개념제도의 일환으로 시행하고 있는 개발부담금의 일부를 국민주택기금으로 흡수하는 방안도 고려할 수 있음. 현재 개발부담의 50%는 국고특별회계로 전입되고 나머지 50%는 지역균형특별회계로 전입되도 상·하수도 등 사회기반시설투자에 이용되고 있는데 국고전입액의 일부를 기금에 기여토록 할 수 있을 것임.



#### 4) 주택금융의 장기발전 구상

- 우리나라 주택금융의 비효율부문의 효율성을 제고하기 위한 방안강구
  - 안정적 자금조성 : 경기변동의 영향이 적은 조성원 발굴
  - 금융관련 운용비용절감 : 규제완화, 경쟁강화를 통한 운용비용절감 유도
  - 이자율변동위험도 상승 : ARM, MMC 도입 등 선진금융기법의 도입으로 이자율변동 위험도를 낮춤.
  - 유동성제고 : 주택금융자율화와 더불어 주택저당 채권의 유동화를 도입함으로써 금융기관의 유동성 제고
- 금융자율화, 자본시장 성숙여건을 보아가면 선진금융의 도입방안(주택저당채권 유동화방안)마련

#### 5. 주택생산 능력의 제고

- 현재 우리나라의 주택생산능력은 60만호 정도로 앞에서 언급한 바와 같이 주택의 수요는 60만호를 상회하고 있음. 따라서 주택수요를 충족하기 위하여는 주택생산능력을 제고하여야 하겠으며 또한 주택생산능력을 제고하기 위하여는 자재, 노동력등의 생산요소가 적기에 공급되어야 할 것임.

##### 1) 전문인력의 양성

- 우리나라 주택산업의 생산성은 매우 낮음. 생산성을 개괄적으로 측정할 수 있는 지표로서 총매출액에 대한 부가가치의 백분율을 살펴보면 84년의 28.79%에서 86년에는 27.71%, 그리고 87년에는 24%로 크게 떨어지고 있음.
- 노동생산성도 떨어지고 있음. 예를 들면 종업원 1인당 부가가치가 70년대의 연평균 6%수준에서 80년이후에는 2.8% 수준으로 크게 하락하였다. 이는 최근 주택경기의 활성화로 명목임금이 크게 상승하여 노동생산성이 크게 하락한 것으로 풀이됨.
- 이를 위하여는 주택협회, 건설협회 및 노동부등과 협조하여 건설기술 전문인력을 양성하여야 할 것이다. 특히 단기적으로는 건설인력이 절대적으로 부족한 현실을 고려하여 유휴인력을 단기간 교육, 훈련과정을 통해 건설부문으로 유도.
- 더욱 중요한 것은 일반 단순노동자의 확보가 아니라 숙련공, 기능공등 전문인력의 확보임. 노동생산성을 높이고 노임상승에 적극적으로 대처하기 위하여는 기계화 시

공에 필요한 기술인력 등 고급인력의 양성이 필요함.

## 2) 자재산업의 육성

- 일반적으로 주택생산에 투입되는 요소의 총부가가치액의 약 40%는 자재이다.
- 자재사업의 문제점은 공급능력의 한계와 생산된 자재를 적시, 적지에의 공급의 문제임.
- 92년 정부통계에 의하며 시멘트의 생산량이 약 4,160만톤, 철근 530만톤, 위생도기 500만조, 콘크리트 파일 190만본, 그리고 골재 약 5,640만톤으로 추정되고 있고 또한 최근 생산량이 증가하여 절대량은 부족하지 않음.
- 그러나 유통과 생산출하의 시차때문에 계절적 또는 지역적으로 자재난이 발생
- 따라서 자재의 계절별, 지역별 수급불균형을 해소하기 위하여는 우선 예측력을 제고하여 필요한 자재를 적시, 적소에 공급하도록 하고 비축기능을 강화하여 성수기에 대비하여야 할 것임.
- 특히 문제가 되는 것은 시멘트, 철근, 골재, 레미콘 등 기본자재와 위생변기등 일부 마감재의 수급관리에 대책을 세워야 할 것이며 특히 마감재의 경우 현재의 생산시설이 낙후하였고 또한 생산능력이 부족한 바 생산시설의 확대와 시설의 현대화에 금융 및 조세지원이 강화되어야 할 것임.
- 또한 자재산업의 육성에 중요한 것은 자재의 규격화, 또는 표준화임. 자재가 표준화 되면 시공상의 효율성을 기할 수 있고 또한 건설인력도 크게 절감할 수 있어 인력난 해소에도 도움이 됨.

## 6. 민간임대주택업의 육성

### 1) 민간임대주택업의 필요성

#### 가. 임대주택의 수요증가

- 인구의 증가와 핵가족화로 신규형성가구는 대부분 주택 구입능력이 없어 임대주택 선호
- 산업화에 따른 잦은 직장이동 등 사회유동성 증가로 임대주택 선호
- 정부의 강력한 부동산 투기억제 시책과 최근 임대가격의 안정으로 주택을 소유보다 거주 개념으로 인식하게 되어 임대주택 선호

- 독신, 노인 등 단독가구의 증가로 저소득층 뿐 아니라 중 고소득계층의 임대주택 선호 증가

나. 공공임대주택 공급확대의 한계

- 이러한 임대주택 수요의 증가추세에 비하여 공공임대주택은 재원의 부족으로 공급확대에 한계가 있어 민간부문의 참여가 요망됨.
- 그러나 민간부문에 의한 임대주택공급도 제도의 미비로 활성화되지 못하고 있음

2) 임대주택 공급확대 방안

- 임대주택의 건설은 초기투자비용이 많이 소요되므로 자금요소를 완화하고 수익성을 제고하기 위하여는 금융 및 택지지원이 필요
- 현재 주택은행의 민영주택자금중 민간임대주택에 대하여 1,500만원까지 년리 11.5%로 10년까지 대출할 수 있으나 그 실적은 미미함. 따라서 민간임대주택에 대한 금융지원의 확대와 함께 상환기간을 20년으로 연장
- 임대주택의 수요가 많은 도시지역 특히 대도시지역은 택지가 부족하고 또한 가격이 비싸 수익성이 부족한 실정임. 임대주택 사업자가 저렴한 가격으로 택지를 확보할 수 있도록 대도시주변의 토지에 대하여 임대주택을 건설할 경우 토지이용규제를 완화하고 토지이용규제를 완화하여 주는 반대 급부로 일정기간 임대를 의무화하여야 함(예 : 30년)
- 공공개발 택지의 우선공급 : 임대주택의 수요가 많은 대도시에 임대주택의 공급이 확대될 수 있도록 지자체와 토지개발공사가 개발한 택지를 임대사업자에 우선 공급
- 토지신탁제도의 도입 검토 : 토지신탁제도는 신탁받은 토지를 수탁자가 개발사업을 실시하여 사업으로부터 발생한 수입중 제경비를 제외한 나머지를 위탁자에 배당하고 신탁기간이 만료되면 토지와 건물을 위탁자에게 반환하는 제도임.

3) 임대전문사업자의 육성

가. 대규모 임대사업자의 육성

- 임대주택업은 초기투자비용이 많이 소요되어 단기적으로 임대주택의 공급확대와 임대주택업의 육성을 위하여는 자금력이 있는 대기업과 장기성 자금이 풍부한 보험회사의 참여가 요구됨
- 현재 대기업과 보험회사등은 상업 및 업무용 건물 등 부동산 투자를 하면서 임대

주택에 투자를 꺼리는 것은 첫째 전자의 수익성이 높고 두번째로는 부동산투자에 대한 여신규제 등 정부의 억제정책 때문임

- 대기업 및 보험회사등의 투자를 유도하기 위하여는 수익성의 제고와 함께 임대주택에 대한 투자는 부동산투기에서 제외하고 특히 보험회사의 경우는 자산의 일정 비율을 임대주택에 투자하도록 적극 유도
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 17조에 의하면 자산총액이 4천억이상인 대규모기업집단으로 규정되면 독점방지를 위한 정부 및 은행의 각종규제가 적용됨. 따라서 대기업의 임대주택 투자를 유도하기 위해서는 임대주택에 대한 투자는 자산에서 제외되는 방안이 강구되어야 함

#### 나. 소규모 임대사업자의 육성

- 임대주택업은 초기투자비용이 많이 소요되는 반면 수익은 장기간에 걸쳐 발생하고 또한 안정성이 높아 은퇴자등 소액투자자에 적합
- 퇴직자와 은퇴자등 고령자를 임대업으로 유인하기 위하여는 상속세의 감면이 검토되어야 할 것임(참고로 일본에서는 임대주택을 건설할 경우 토지의 고정자산세(재산세)가 1/2~3/4감면되며 상속세 평가액도 토지가가 반액으로 줄어들고 건설비 평가액은 1/10로 줄어드는 등 임대주택에 대한 세제혜택을 줌으로써 소액투자자의 주택임대업 참여를 촉진하고 있음)
- 다주택 소유자를 소규모 사업자로 육성 : 등록을 하지 않고 주택을 여러채 소유하고 있는 다주택소유자에 세금을 중과함으로써 제도권으로 유인
- 다주택소유자들이 등록을 기피하는 주된 이유는 부동산투기꾼으로 보는 사회적인 시각 때문임. 지난 10여년간 주택가격이 큰 폭으로 상승하여 제도적으로는 양도소득세를 납부하게 되어 있으나 각목세율은 높으나 실효세율이 낮아 양도차익의 환수가 미흡하였고 소득은 있으나 임대소득세를 납부하지 않았기 때문임.
- 이들을 제도권으로 유인하기 위하여 제도권 임대주택의 수익율을 비제도권보다 높게 하여야 함.

#### 다. 임대사업자에 대한 지원방안

- 정부는 94년부터 임대소득세를 부과하고 기타소득과 합산과세할 예정이나 임대사업자는 분리과세를 검토하여야 할 것임.
- 정부는 95년부터 가구별로 합산하여 다주택소유자에 대하여 재산세와 종합토지세

를 누진과세할 예정이나 임대사업자에게 대하여는 종전과 같이 개발과세토록 검토하여야 할 것임.

- 임대주택 분양전환시 양도소득세 및 특별부가세의 면제, 즉 장기임대주택을 일정기간 임대후 분양시에는 양도소득세 또는 특별부가세를 감면하도록 되어 있으나 조감법 88조의 2와 88조의 3에서는 종합한도제를 도입하여 개인은 양도소득세 감면액이 3억원을 초과할 때는 특별부가세의 70%까지만 감면해주고 30%는 과세하고 있어 임대주택업의 수익성을 제고하기 위하여는 이에 대한 제고가 바람직.

라. 임대사업자제도의 구체적 도입방안

- 대상주택 : 임대사업자로 등록할 수 있는 주택은 임대주택법 발효당시 기소유하고 있는 주택과 신규주택을 매입하여 임대하는 주택으로 한정하여 주택시장에 미치는 효과를 최소화하여야 할 것임.
- 등록호수 : 실제로 주택을 임대하고 있는 모든 주택은 등록대상임. 즉 1호이상을 임대하는 자는 등록대상임.
- 임차가구 보호대책 : 임대자와 임차자간의 분쟁은 분쟁조정위원회에 조정하는 것으로 되어 있으나 이에 대한 실효성의 문제가 있음. 특히 임대료 등의 분쟁을 해결하기 위하여 시·군·구에 설치된 분쟁조정위원회를 이용할 것인지 의문시 됨. 분쟁조정위원회를 활성화하기 위하여는 읍·면·동에서 접수를 받아 시·군·구에서 심의하는 제도의 도입과 함께 분쟁조정위원회에 대한 적극적인 홍보가 필요함
- 행정조직 : 임대사업자의 등록 및 분쟁조정위원회의 운영에 따른 행정 수요의 증가에 대처하고 임대주택법을 효율적으로 집행하기 위해서는 시·군·구 등 지방자치단체에 행정기구가 신설되어야 할 것임.

**안버리는 등산길 주워오는 하산길**