

주택공급체계의 국내외 비교분석

한국건설산업연구원 김현아 부연구위원 / 김혜원 연구원

서론

본 연구는 후분양제 도입 논의에서 비롯되었다. 참여정부 출범과 함께 국내에서도 이제는 본격적으로 후분양을 시행해야 한다는 목소리가 커져갔다.

주택의 품질확보 측면이나 구입자의 자금부담 등을 고려할 때 후분양을 전격적으로 시행할 시기가 되었다는 것이다. 그러나 이러한 필요성에도 불구하고 국내 건설금융여건이 미숙하여 공급자들이 이의 시행을 꺼려하고 있는데다가 후분양에 따른 리스크 전가가 결국은 분양가 상승으로 이어질 것이라는 우려도 많다.

특히 최근 2·3년 동안 과열양상을 보였던 주택시장 상황을 고려할 때 후분양의 시행은 오히려 가격상승을 부추기는 부작용이 클 것이라는 지적도 제기되었다.

그러한 가운데 과연 외국에서는 어떠한 방식으로 주택을 공급하고 있는지에 대한 의문이 제기되었다. 또한 해당 국가들이 처한 사회 경제적 및 주택시장의 여건을 우리와 비교함으로써 우리의 주택공급체도를 되돌아보고 개선방안을 도출할 수 있을 것이라고 판단되기 때문이다. 이는 결국 현재 거론되고 있는 '후분양' 방식을 시행하기 위한 제반여건 조성에

도 도움을 줄 것이라고 판단한 것이다. 그리하여 본 연구에서는 우리나라는 물론, 외국 사례를 조사하여 각국의 주택공급체계를 정리하였다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구분할 수 있다. 첫째, 현행 우리나라 주택공급제도에 대한 평가와 문제점 도출이다.

주택공급제도를 통한 정부의 시장개입 역사를 살펴보면서 이러한 공급제도들이 시대 흐름에 맞추어 어떻게 변화되어 왔는지를 살펴보았다.

외환위기 이후 주택시장의 시장기능 강화와 경쟁체제 도입이 본격화되었으나 주택공급에 대한 정부의 개입은 아직도 관련제도에 많이 남아 있었다. 또한 주택시장이 과열양상을 보일 때마다 주택공급제도를 변경하여 투기억제대책으로 활용한 경우가 많았다.

최근 2002년 이후의 정부 대책에도 역시 주택공급제도를 통한 투기억제대책이 많이 포함되어 있다.

이처럼 매우 다양한 기능을 갖고 있는 현행 우리나라의 주택공급제도의 현황과 문제점을 살펴보고 이를 평가하였다.

둘째, 본 연구에서는 외국의 주택공급체계를 조사하고 정리하여 다양한 사회 경제적 여건을 갖고 있는 국가들의 주택공급체계를 정리 비교하였다. 외국 사례조사는 해당 국가의 주택시장 상황, 주택 정책

기조, 주택금융여건을 두루 살펴봄으로써 주택공급 체계를 살펴보고 관련제도가 만들어지게 된 배경을 파악하는 것에 주안점을 두었다.

셋째, 우리나라의 주택공급제도의 문제점, 외국의 사례를 통해 우리나라 주택공급제도의 개선방향을 제시하였다.

우리나라 주택공급방식의 특징과 문제점

우리나라의 주택공급방식은 대량의 주택을 조기에 공급해야 했던 시대적 요구로 인해 몇 가지 독특한 방식을 취하고 있다.

먼저, 공공부문의 직접 재원 및 간접재원이 투입되는 공공주택은 물론 순수 민간부문이 공급하는 주택의 공급도 정부가 정한 방식에 의거하여 공급하도록 하고 있다는 것이다.

둘째, 무주택자에게 주택을 우선 공급한다는 정책 목표의 달성에 있어 신규 주택을 그 공급대상으로 삼았다는 것이다. 그러다 보니, 주택을 분양받을 수 있는 자격을 제한하고 서열을 매겼을 뿐만 아니라 신규로 공급되는 주택가격을 이들이 구입 가능하도록 조절하는 일이 필요하였다.

또한 이들의 주택자금 마련과 민간 건설업체들의 주택자금조달을 모두 효율적으로 추진하기 위해 입주자 저축제도와 선분양방식을 도입하게 되었다.

마지막으로 공공부문 주택공급 방식과 순수 민간부문의 주택공급방식이 거의 동일하여 주택 시장 내에서의 시장기능이 제대로 정립되지 못하였다. 이는 항상 경기가 불황기에는 주택건설산업을 활성화시켜야 하는 정책부담으로, 또 경기가 과열양상을 보일 경우에는 투기억제대책으로 정책을 전환할 수밖에 없는 문제점을 야기하게 된다.

따라서 우리나라의 주택공급제도는 주택시장의 여건변화, 정책대상에 대한 효율적인 주택공급 등을

위해 공급제도의 틀과 내용을 개선해야 한다.

2004년 2월 정부의 후분양 활성화 방안에서도 언급되었던 것처럼, 청약제도는 정부정책의 대상인 공공주택시장에 한하여 실시하고 그 외 민간 주택시장에 대해서는 현행 대부분의 공급제도를 수정하거나 폐지할 필요가 있다. 정부의 계획에 의하면 이러한 청약제도의 개선은 후분양이 정착되는 2007년 이후로 예상하고 있다.

그러나 청약제도의 변화가 시장에 미치는 파급효과를 최소화하기 위해서는 개선의 기본방향과 단계적 실행방안 등을 우선적으로 마련하는 일이 시급하다.

외국의 주택공급체계와 관련제도

1. 일본

일본은 우리나라와 같이 전후 10년 동안 주택부족을 해결하는 것이 주택정책의 주된 과제였다. 따라서 일본의 주택공급 주력시기의 주택정책은 우리에게 시사점을 줄 수 있을 것으로 예상되었다.

그러나 주택공급 주력시기의 특징을 보면, 일본은 분양주택보다 지가(持家) 및 임대주택이 주류를 이루었으며 공동주택보다 단독주택 위주의 주택공급이 이루어지면서 오늘날 우리가 당면한 문제해결을 위한 시사점을 주기에는 다소 시장의 환경에 차이가 있다는 점을 발견할 수 있었다.

분양주택이 아닌 지가 및 임대주택의 공급이 주류를 이루면서 이들 주택금융은 주로 수요자 주택금융으로 집중되고 있으며 특히 주택금융공고를 통한 주택금융지원이 주류를 형성하게 된다.

또한 일본의 주택정책은 주택보급률 달성 이후 양질의 주택공급으로 정책이 전환되고 있다는 것이다. 여기에는 각종 개발사업의 지원금에 공공성을 부여

하는 민간개발사업에 지원금 및 보조금 형태로 지원하면서 민간개발사업을 유도하기도 한다.

한편 일본 역시 공공부문은 지방자치단체, 주택공급공사, 도시기반정비공단 등을 통해 다양한 공공주택을 공급하고 있다. 그리고 민간부문은 대체로 디벨로퍼의 주택개발사업으로 이루어지고 있으며 그 외에는 개인이 지가(持家)형태의 주택을 건설하는데 따른 금융지원을 하고 있다.

한편, 일본은 다양한 주택공급과 주택금융지원제도를 보유하고 있었다. 주택금융공고는 물론 후생연금 및 국민연금 가입자를 대상으로 한 주택용자, 재형저축을 가입한 샐러리맨을 대상으로 하는 주택용자 등의 공적 용자도 그 형태와 자금원이 다양하다.

민간용자도 다양한 금융기관에서 시행하고 있는데, 이는 공적용자 대상보다는 소득수준이 높은 계층을 주요 대상으로 하고 있다.

2. 미국

미국은 주택시장도 시장논리에 의하여 움직이고 있으며 정부의 주택정책 역시 저소득층의 주택공급 및 주택금융시장의 통제, 개인들의 자가구입을 지원하기 위한 각종 금융지원 및 세제 혜택을 통해 시장에 개입하고 있었다.

저소득층의 주택공급도 초기에는 직접적인 주택건설을 통한 공급을 시도하다가 점차 재고주택의 활용 및 임대료 보조 등의

금융지원정책으로 전환되고 있다. 주택정책을 수행하는 주요 기관으로서는 주택도시개발부(HUD)와 연방주택청(FHA) 등이 있다.

주택도시개발성은 연방정부 기관으로서 임대주택의 공급 및 관리, 임대료 보조, 자가소유지원, 지역개발 등의 전반적인 정책을 시행하는 기관이다. 연방주택청 역시 주택도시개발성의 방침에 따라 주로 개인주택 및 임대주택에 대한 저당용자의 보험제도를 실행하는 기관이다.

결국 미국은 임대주택 이외에는 주택의 직접적인 건설에 의한 공급에는 정부가 개입하지 않고 있다. 대신 지역마다 주택공급 및 고용촉진을 위한 각종 지역개발 사업 및 재개발 사업을 지원하고 있다. 특징적인 것은 미국은 이처럼 직접적인 공급에 개입하지 않는 대신 수요자들의 주택구입능력을 확대시키는데 정부정책이 집중되어 있다.

특히 주택장기저당대출을 활성화하고 이를 유동화시킴으로써 주택금융의 규모를 확대 재생산하여 더 많은 주택금융을 소비자들에게 제공하고 있다. 따라서 우리나라와 같은 주택공급제도를 찾아볼 수도 없거니와 주택공급의 정형화된 틀도 없다.



다만 미국에서는 민간 개발업자들이 초기 사업자금을 조달하여 사업을 시작하고 주택판매가 이루어지는 시점에 가서는 주택모기지 등의 장기자금으로 교체가 된다. 따라서 누구든지 주택모기지 자금을 받을 수 있는 자격 요건이 되면 주택을 구입할 수 있다.

3. 싱가포르

싱가포르 주택시장은 공공주택시장, 민간주택시장으로 이분화 하여 공공주택시장에는 정부가 매우 적극적으로 개입하는 반면, 민간주택시장에는 정부가 전혀 개입하지 않고 있다.

싱가포르의 주택정책을 수행하는 대표적인 기관은 HDB이며 싱가포르의 공공주택은 모두 HDB가 건설하여 공급하는 주택이다. HDB가 공급하는 주택은 보통 민간주택보다 45%정도 낮은 가격으로 분양되어 중·저소득층이 부담 가능한 주택으로 공급하고 있다.

또한 공급방식도 우리나라보다 더 엄격한 주택공급기준이 적용된다. 입주자격에 소득제한까지 구체적으로 제시되어 있으며 한번 구입한 공공주택은 5년까지는 의무적으로 살아야 하고 의무기간 이전에 판매하려면 분양가격으로 HDB에 환매하여야 한다.

의무기간을 거주한 이후 매도하는 경우에도 역시 해당 주택은 HDB에게 환매하여야 하는데 매매가격 역시 HDB가 지정하는 가격으로 매도하여야 한다. HDB주택은 일생동안 2번까지 분양받을 수 있으며 3번까지만 매수, 매도가 가능하다. 싱가포르는 국민의 85%정도가 HDB주택에 거주하는데 이들의 90%가 자가 형태로 HDB주택을 소유하고 있다.

HDB주택은 청약신청에 따라 분양주택 및 임대주택별로 별도의 입주자 대기명단이 작성되고 이 순서에 따라 주택공급의 우선순위가 결정되었으나 1989년부터는 추첨방식으로 변경하였다.

한편, 주택개발에 필요한 자금은 국민의 강제적 사회보장성 저축인 중앙연금준비기금(CPF)를 이용하여 조달하고 있다. HDB아파트는 구입시 주택가격의 80% 범위 내에서 장기 저리로 주택구입자금을 융자받을 수 있다.

또한 CPF는 HDB 주택의 건설자금으로 활용되어 주택의 생산자 및 소비자 모두에게 유리한 조건으로 자금을 제공하여 주택건설 및 구입을 지원하고 있다. 그러나 CPF는 공공주택시장에 한정되어 사용되고 있다.

반면 싱가포르에서 HDB주택을 제외한 민간 주택시장은 정부가 개입하지 않고 있다. 민간 주택은 대부분 부동산 개발회사가 공급하는데 ‘콘도’라고 부르며 옥외 수영장, 테니스장, 헬스장 등의 시설이 있고 에어컨, 세탁기, 가스레인지 등 편의시설을 기본적으로 갖추고 있다(HDB주택은 내부 편의시설이 전혀 제공되지 않고 구입 또는 임대자가 전부 별도로 설치해야 함).

외국의 사례를 종합하여 보면, 공통적인 것은 정부의 주택정책 대상이 명확하고 지원방법도 각국의 사회적인 여건과 주택시장 여건에 맞게 운영하고 있다는 것이다. 대신 정부의 정책대상이 아닌 민간 주택시장에 대해서는 정부가 주택공급에 개입하지 않고 있다. 두 번째는 수요자 및 공급자에 대한 금융지원제도가 모두 발달되어 있다는 것이다.

미국과 같이 민간 주택금융시장을 활성화시켜 활용하는 경우는 정부가 일부 계층에 대해서는 모기지 대출의 지급보증을 통해 주택구입을 지원하고 있다. 또한 민간 주택개발의 경우 부동산 개발업이 발달되어 판매가 완료되기 전까지 개발업자의 단기자금조달이 여러 형태로 가능하다는 것이다.

마지막으로 미국을 제외한 일본과 싱가포르의 경우 공공주택시장이 매우 발달되어 있다는 것이다. 즉 일본은 공공부문이 지원하는 주택금융의 종류가 매우 다양해서 개인 및 사업자, 투자자 등에게 자금

싱가포르에서 HDB주택을 제외한 민간 주택시장은 정부가 개입하지 않고 있다.

민간 주택은 대부분 부동산 개발회사가 공급하는데 '콘도'라고 부르며

옥외 수영장, 테니스장, 헬스장 등의 시설이 있고 에어컨, 세탁기,

가스레인지 등 편의시설을 기본적으로 갖추고 있다.

을 융자해주고 있으며 각 주체별로 어떠한 주택을 구입하느냐에 따라 지원 내용을 각기 다르게 적용하고 있다.

싱가포르의 경우에는 전체 주택시장에서 공공주택시장이 차지하는 비중이 2/3 이상이어서 정부가 주택시장에 많은 개입을 하고 있으나 민간시장에 대해서는 자율에 맡기고 공공주택시장에 전력하고 있다. 이러한 공공주택시장의 발달은 결과적으로 경기 변동이나 소득변화에 따라 중·서민층의 주거가 크게 불안해지지 않는다는 장점이 있다.

이는 우리나라와 크게 다른 점이기도 하다. 우리는 공공주택시장이 발달되어 있지 못한 상황에서 공공과 민간 주택시장을 정부가 모두 정책대상으로 삼고 있어 정책의 효율성이 낮은 반면, 민간주택시장의 시장기능도 제대로 작용하고 있지 못한 상황이다. 따라서 너무 포괄적인 우리나라의 주택공급제도는 정책 대상을 명확히 설정하고 계층별로 차별적인 접근을 시도해 나가는 것이 필요하겠다.

우리나라 주택공급제도의 개선방안 및 정책 제언

1. 공급제도의 개선방안

1) 정책대상의 범위 축소를 통한 주택시장의 분리

현재 주택공급제도의 적용대상인 20호 이상의 공동주택은 사실상 신규 주택시장 전체라고 해도 과언이 아닐 것이다. 주택보급률이 100%를 넘어서고 주

택에 대한 다양한 수요가 존재하는 등 주택시장의 여건이 변화된 현 시점에서 신규 주택공급이 곧 무주택자에게 주택을 공급한다는 과거의 논리와 명분은 설득력이 약하다고 할 수 있다.

분양가가 자율화되어 신규 공급되는 주택의 가격이 기존 아파트 가격 이상을 나타내고 있어 이제 신규 아파트는 중산층 이상의 대체수요의 대상으로서 더욱 적절하다고 할 수 있다. 따라서 신규 분양시장에 집중되고 있는 주택수요를 중고주택 등으로 분산시킬 필요가 있다.

대신 정부가 개입하여 조절할 수 있는 공공주택시장의 활성화가 요구된다. 분양가 자율화 조치 이후 분양가 제한을 받는 국민주택기금 지원주택은 점점 그 건설실적이 감소하고 있다. 즉 정부는 공공임대주택의 건설 이외에도 분양가격을 통제할 수 있는 공공분양 주택을 건설해야 한다. 이는 싱가포르의 예에서처럼 저렴한 가격에 제공하되, 일정거주기간을 채워야 하며 매도가격을 정부가 조절할 필요성이 있다.

이렇게 하여 점차 정부는 공공주택의 건설에 대한 민간의 의존도를 낮추어 가야 하며 동시에 민간 주택시장의 시장기능을 활성화시켜 민간주택시장에서의 시장기능이 작동하도록 유도하여야 할 것이다.

2) 수요자 관리제도의 개선방안

관리제도는 현행 청약제도 및 입주자저축제도의 개선이 필요하다. 청약저축 등의 가입자격이 20세 이상의 성인으로 확대된 만큼 이제 청약저축제도는 사

실상 가입제한이 없다. 또한 입주자 저축제도가 과거 주택금융에 기여하였던 역할도 점차 줄어들고 있다. 절대적으로 부족했던 주택재고 역시 2002년 말로 100%를 넘어섬에 따라 절대적인 양적공급의 문제도 크게 완화되었다. 특히 분양가가 자율화되면서 신축 주택은 기존 주택보다 가격이 높게 책정되고 있다.

그러므로 중·서민층이나 무주택자에게 가격이 비싼 신축 주택을 우선 공급할 필요성이 줄어든 것이다. 오히려 중·서민층이나 무주택자에게는 기존 주택을 구입할 수 있는 자금지원에 정책의 초점이 맞추어져야 할 것이다. 2004년 3월 주택금융공사가 본격 설립됨에 따라 이러한 지원가능성은 더욱 커졌다고 할 수 있을 것이다.

대신 현행 청약제도 및 입주자 저축제도는 정부 정책의 대상에 초점을 맞추어 좀더 강화된 기준으로 운용할 필요성이 있다. 이는 앞에서 언급하였던 공공주택시장의 확대와 함께 병행되어야 할 것이다. 반면 공공주택공급 대상이 아닌 일반 민간주택수요자들에게는 더 이상 청약제도 및 입주자 저축제도를 시행할 필요성이 없다. 다만 후보양이 정착될 때까지 민간주택시장에서는 분양권 전매를 금지시켜 주택의 투기적 수요를 억제할 필요성은 있다.

3) 공급자 관리제도의 개선방안

공급자 관리제도는 현행 후분양 방식을 활성화시키겠다는 정부의 의지가 발표된 상황이어서 이와 연계한 정비가 필요할 것이다.

우선 지금부터라도 후분양 방식으로 주택을 공급하는 경우는 현행 주택공급제도의 일반적인 사항의 적용을 배제하여야 한다. 즉 소형평형 의무공급비율, 입주자의 자격요건(청약 통장 등에 가입하여 1순위 자격을 획득한 자)의 적용을 배제하고 기업 자율에 맡길 필요가 있을 것이다.

그리고 점차 공공주택시장이 활성화되고 주택의 후분양 방식이 정착되면 민간 주택시장의 주택공급

은 시장 자율에 맡겨야 할 것이다.

한편 최근 입법 예고된 「주택법」 시행령 개정안에 따르면 주상복합 아파트의 경우에도 청약저축 가입자를 공급대상으로 하여야 하며, 국민주택규모 이하의 주택은 공급물량의 75%를 무주택자에게 우선 공급하도록 하고 있다.

외환위기 이후 주상복합 아파트는 주택시장에 새로운 고급 주택의 한 유형으로 자리잡아 가고 있다. 즉 주택시장에서 상위층의 주택수요에 부합하여 공급되고 있는 새로운 주택유형인 것이다. 계층별 수요에 부합하여 공급되고 있는 주택에 한하여 일률적인 공급자격기준을 부여하는 것은 주택시장을 획일화시켜 주택시장의 건전한 발전을 저해하게 된다. 그러므로 이번 「주택법」 시행령 개정에 따른 주상복합 아파트의 공급자격 기준은 재검토가 요구된다.

다음은 공급자 금융시장의 활성화이다. 주택금융 공사 출범과 연기금 등의 부동산 투자가 허용된 만큼 건설업체들이 다양한 자금조달을 할 수 있는 여건조성이 필요하다. 이는 프로젝트 파이낸싱을 활성화하는 방법이 있으며, 공신력 있는 부동산 개발산업을 육성하는 일로도 가능할 것이다.

2. 정책제언

소득이 증가하고 사회가 발전할수록 인간생활과 관련된 질적인 요구수준은 높아진다. 특히 인간생활의 필수적인 '주거'를 담당하는 '주택'은 더욱 다양한 기능과 서비스를 요구하게 될 것이다.

인구 구조의 변화도 주택시장에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 노령인구와 1인가구가 증가하고 있으며 높은 이혼율로 인해 가족의 구조가 크게 변화하고 있다. 저금리 기조가 지속되면서 주택을 투자의 대상으로 인식하는 수요도 점차 증가하고 있다.

이처럼 다양해진 주택수요에 획일적인 기준을 적

주택거래 신고제, 실거래가 과세 등 부동산 시장의

투명성이 요구되는 현 시점에서 개인단위의 주택거래에 한정되어 있는

현행 주택거래 시장을 법인 단위의 중개업을 활성화시킴으로써

거래의 투명성을 확보하는 일이 필요하다.

용하는 것은 적절하지 못하다. 또한 정부가 주택시장의 전부를 조절하기도 어렵다. 그러므로 정부는 정책대상을 좀더 구체화하여 실질적인 정책수행에 도모할 필요가 있다. 동시에 민간 주택시장의 시장기능 활성화와 정착을 위한 시스템 정비에 주력하여야 할 것이다.

정부의 후분양 시행일정과 활성화 정책이 제대로 작동되려면 현행 주택공급제도에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 지금까지 정부 정책에 의해 청약저축 등에 가입하여 신규 주택을 마련하고자 했던 주택수요자들에게 미칠 영향을 최소화하기 위해서라도 주택공급제도에 대한 개편방향의 설정과 단계별 시행전략을 수립하는 것이 시급하다.

다음은 계층별로 다양한 정책접근이 필요하다는 것이다. 소득 3분위 이하의 빈곤층에게는 공공부문이 직접적으로 임대주택을 공급하는 정책이 필요하다. 따라서 현재 추진 중인 국민임대주택이 실질적으로 이들 계층에게 적절히 배분될 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

다음은 주택금융이 조금만 지원된다면 자가를 구입할 수 있는 중·서민층에 대한 주택정책이다.

이들에 대해서는 공공이 저렴한 가격의 분양주택을 공급하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 현재 주택금융공사를 통해 주택구매자금을 지원하고 있으나 현재 주택가격 수준이 너무 높아 이들이 구입 가능한 주택이 매우 제한적일 수밖에 없다.

따라서 이 계층에게는 주택자금지원과 함께 구입 가능한 가격 수준의 분양주택을 공급하는 방안이 시

급하다. 다음은 중상위층의 주택시장이다. 이 시장은 정부가 직접 개입하는 것을 최소화하여야 한다.

그러므로 현재 획일적으로 적용되고 있는 주택건설 기준 및 공급기준을 계층별로 세분화하여 차별적으로 적용하든지 아니면 이러한 상위층의 주택공급에 대해서는 공급제도의 적용을 배제하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

마지막으로 주택거래와 관련하여 소비자를 보호할 수 있는 계약시스템을 구축하는 일이 필요하다. 즉 현재는 청약통장을 사용하여 주택 청약에 당첨이 되고 나면 완공품을 구입한 것이 아닌 것에도 불구하고 일단 환매가 불가능하다.

또한 설사 다른 사람에게 매도하더라도 청약자격이 상실되어 신규 주택을 공급받기 위해서는 일정기간을 기다려야 한다. 주택의 품질에 대한 소비자들의 요구수준이 향상되고 있는 점을 감안하여 소비자 중심의 다양한 계약시스템과 이에 수반되는 보험상품 등의 개발이 요구된다.

주택거래 신고제, 실거래가 과세 등 부동산 시장의 투명성이 요구되는 현 시점에서 개인단위의 주택거래에 한정되어 있는 현행 주택거래 시장을 법인단위의 중개업을 활성화시킴으로써 거래의 투명성을 확보하는 일이 필요하다. 외국의 경우에는 법인단위의 부동산 중개법인이 많으며 이들이 중개알선과 하자보수 등의 보험 상품도 같이 판매하고 있다. 실거래 과세기반 구축과 부동산 거래의 투명성 확보를 위해 중개법인의 활성화도 주택공급 차원에서 반드시 필요한 사항이라고 할 것이다. ☎