

연구보고서 2012-02

# 차기 정부의 주택 정책 과제

2012. 9

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

**한국건설산업연구원**

## ■ 연구진

**대표 집필자 :** 두성규(한국건설산업연구원 건설경제연구실장)

**집필진(가나다 순)**

김현아/ 윤영선/ 이홍일/ 허윤경(이상 한국건설산업연구원 연구위원)

박철한/ 엄근용(이상 한국건설산업연구원 연구원)



## <차 례>

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	3
제2장 국내 주택시장의 구조 변화와 향후 정책 방향 .....	9
1. 국내 주택시장의 구조 변화 .....	9
2. 전환기 주택시장의 변화 특징 .....	11
(1) 신규 주택수요의 둔화 .....	11
(2) 실수요 위주의 주택시장 재편과 임대수요 증가 .....	13
(3) 주택 수요의 다양화 .....	15
(4) 노후주택 정비사업 수요의 증가 .....	19
3. 향후 주택정책의 변화 방향 .....	20
제3장 신규 주택시장의 구조 변화 대응 .....	27
1. 양적 공급에서 질적 공급으로 전환 .....	27
(1) 신축 주택시장의 규모 변화와 현황 .....	27
(2) 구조 변화에 따른 주택 관련 제도의 문제점 .....	32
(3) 개선 방안 .....	34
2. 구조변화에 따른 민간부문의 공급 활성화 .....	38
(1) 현 정부의 주택 공급 현황 .....	38
(2) 최근 주택 공급의 문제점 .....	40
(3) 개선 방안 .....	42
제4장 재고주택의 거주 효율 증진과 재정비 지원 .....	47
1. 공동주택 관리의 선진화를 위한 체계적 정비 .....	47
(1) 국내 공동주택 현황 .....	47
(2) 공동주택 관리상의 문제점 .....	49
(3) 개선 방안 .....	50
2. 재건축·재개발 사업의 연착륙과 새로운 발전 방향 모색 .....	55
(1) 재건축·재개발 사업 등 정비사업의 관련 제도 보완 .....	55
(2) 현행 뉴타운 사업의 연착륙 모색 .....	58

3. 공동주택의 리모델링 활성화 .....	66
(1) 리모델링 활성화 필요성 .....	66
(2) 리모델링 관련 개정 「주택법」 내용과 활성화 효과 .....	67
(3) 리모델링 활성화를 위한 추가 개선 방안 .....	70
4. 저출산-고령화에 대비한 재고주택 및 부동산 정책 과제 .....	74
(1) 저출산에 따른 주거 수요 변화 .....	74
(2) 고령화에 따른 주거 및 부동산 수요 변화 .....	76
(3) 저출산-고령화에 대응한 재고주택 정책의 과제 .....	79
 <b>제5장 수요 맞춤형 주거 복지의 실현 .....</b>	<b>85</b>
1. 공공 임대주택 재고 확보 .....	85
(1) 공공 임대주택 프로그램과 현황 .....	85
(2) 공공 임대주택의 문제점 .....	90
(3) 개선 방안 .....	94
2. 민간 임대주택사업 활성화 .....	96
(1) 민간 임대주택의 현황과 정책 기조 .....	96
(2) 민간 임대주택사업의 문제점 .....	98
(3) 개선 방안 .....	102
3. 서민의 자가거주 지원 확대 .....	107
(1) 자가거주 지원 정책의 현황 .....	107
(2) 자가거주 지원 정책의 문제점 .....	110
(3) 개선 방안 .....	112
 <b>부록[차기정부 주택 정책의 구체적 방안 요약] .....</b>	<b>115</b>

## 〈표 차례〉

<표 II-1> 15년 경과 아파트의 증가 추이 .....	20
<표 III-1> 유형별 주택건설 실적 .....	28
<표 III-2> 사업 형태별 아파트 공급 시장 규모 추이 .....	30
<표 III-3> 주거 수준의 국제 비교 .....	35
<표 III-4> 보금자리주택 사전 청약 결과 .....	41
<표 IV-1> 전체 가구의 거처 종류(1985~2010년) .....	48
<표 IV-2> 주민간 소송 현황 .....	50
<표 IV-3> 외국의 관리제도 .....	52
<표 IV-4> 전국의 도시정비사업 지정 현황 .....	56
<표 IV-5> 뉴타운 사업 추진 현황 .....	59
<표 IV-6> 서울시 '신주거정비 5대 추진 방향' 주요 내용 .....	60
<표 IV-7> 정비사업 관련 개정 법률에서의 출구전략 주요 내용 .....	62
<표 IV-8> 일본 주택 점유 형태별 1세대당 주거소비면적 비교 .....	75
<표 IV-9> 지역별·연령별 부동산 자산 구성 비중 .....	79
<표 V-1> 임대주택법상 임대주택 .....	86
<표 V-2> 임대주택 종류별 재원 및 입주 대상 .....	88
<표 V-3> 연도별 임대주택 공급 현황 .....	91
<표 V-4> 임대 기간별 임대주택 재고 현황(2010년) .....	91
<표 V-5> 주요 선진국들의 장기 임대주택 비율 .....	92
<표 V-6> 지역별 임대주택 현황(2010년) .....	92
<표 V-7> 지역별 점유 형태(2010년 기준) .....	97
<표 V-8> 주택 전세가격 변동률 추이 .....	101
<표 V-9> 생애최초 주택구입자금 대출 추이 .....	110

## 〈그림 차례〉

<그림 II-1> 국내 주택 인허가 실적 추이 .....	9
<그림 II-2> 주택보급률 추이 .....	10
<그림 II-3> 수도권과 지방의 가수 수 및 가구 수 증가분 전망 .....	12
<그림 II-4> 주택수요 변화 요인별 향후 신규 주택수요 변화 .....	13
<그림 II-5> 일본 신규주택 착공 호수 추이의 시기별 특징 .....	14
<그림 II-6> 주거 점유 형태별 비중 추이 .....	15
<그림 II-7> 가구원 수별 가구 수 변화 추이 .....	17
<그림 II-8> 유소년(14세 이하)과 고령자(65세 이상) 인구 예상 추이 .....	17
<그림 II-9> 추계 인구 구조 변화 추이 .....	18
<그림 II-10> 최근 주택시장의 구조 변화와 향후 주택정책의 변화 방향 .....	21
<그림 III-1> 연평균 주택건설 실적 및 아파트 비중 추이 .....	27
<그림 III-2> 권역별 신규 아파트시장 규모 추이 .....	29
<그림 III-3> 주택공급제도 개편의 기본 방향 .....	34
<그림 III-4> MB정부의 소득 분위별 주거 복지 로드맵 .....	39
<그림 III-5> 공공부문의 주택 공급 실적 .....	40
<그림 III-6> 민간 분양주택 공급 실적 .....	41
<그림 IV-1> 주거 형태별 구성 비교 .....	47
<그림 IV-2> 공동주택관리지원센터 조직 구성(안) .....	55
<그림 IV-3> 공동주택 리모델링 관련 「주택법」 개정 내용 .....	68
<그림 IV-4> 동경권의 인구 변화 .....	76
<그림 V-1> 수도권 아파트의 임대차 계약 형태별 추정 자본환원율 .....	100
<그림 V-2> 5대 광역시 아파트의 임대차 계약 형태별 추정 자본환원율 .....	100
<그림 V-3> 주택의 점유 형태별 비중 추이 .....	101
<그림 V-4> 전국 주택 전세가격 지수 추이 .....	101

## 요 약

### 제1장 서론

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 국내 주택시장의 장기침체가 지속되고 있는 가운데 전세대란, 하우스 푸어 양산 등 부작용이 심화되고 있지만 정책당국의 각종 주택 정책은 효과적 대응을 하지 못하여 ‘국민’ 혹은 ‘중산층이나 서민’들에게 신뢰가 추락하는 양상을 보이고 있음.
- 현 정부도 시장경제 원리를 기반으로 주택 및 부동산 규제의 완화에 노력해 왔지만, 정치적 자신감 상실과 정책 수립 및 시행의 적기를 일탈하다보니 다소의 성과에도 불구하고 긍정적 평가를 얻어내지 못한 편임.
- 특히, 연말의 대선을 앞두고 정치권에서는 ‘주거복지’에 대한 관심이 높아지고 있으나 한편으론 가계부채의 증가와 DTI 규제 및 부동산 거래세의 완화 여부 등 시급하게 해결해야 할 현안도 적지 않은 편이어서 주택 정책의 방향성에 큰 혼선이 빚어지고 있음.
- 최근 통계청의 「인구·가구 구조와 주거 특성 변화(1985~2010년)」 발표를 볼 때, 급속도로 진행되고 있는 주택·부동산 시장의 구조적 변화도 향후 주택·부동산 정책의 방향성에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- 이처럼 주택·부동산 시장의 안팎을 둘러싼 다양한 변수들로 인하여 바람직한 차기정부의 주택 정책을 모색하는 것이 쉬운 일은 아니지만, 보다 긴 안목에서 시장의 신뢰 회복과 시장경제 원리의 작동, 그리고 시장 참여자들의 심리적 안정과 긍정적 시각에서의 관심을 이끌어낼 수 있는 주택·부동산 정책의 방향성 정립과 구체적 대안 마련은 시급하고도 불가피함.



## 제2장 국내 주택시장의 구조 변화와 향후 정책 방향

### 1. 국내 주택시장의 구조 변화

- 국내 주택시장은 주택 공급 측면에서 볼 때 1990년대 초반까지 고도 성장 단계, 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지 조정 단계, 2003년경 이후부터 현재까지 점진적 축소 단계를 거쳐 왔음.
- 우리나라 주택보급률은 1990년대 들어 주택 200만호 공급을 계기로 급격히 상승했으며, 2000년대 들어서도 초중반까지 주택경기 호황의 영향으로 꾸준히 상승했음. 그 결과, 2002년 국내 주택보급률이 100%를 넘어섬.
- 주택보급률이 100%를 넘어섬에 따라 우리나라 주택시장은 주택 수요의 둔화 본격화, 주택 수요의 다양화, 주거 수준의 질적 제고 필요성 증대, 재고 주택 유지 관리의 체계화 필요성 증대 등과 같은 주택시장의 구조적 전환기를 본격적으로 맞이하게 됨.

### 2. 전환기 주택시장의 변화 특징 및 향후 정책 방향

- 최근 국내 주택시장의 구조 변화와 관련된 특징을 요약하면 주택보급률 100% 달성, 주택 수요의 점진적 감소 및 다양화, 실수요 위주의 시장 재편, 임대 수요 증가, 중소형 주택 수요 및 베이비부머 은퇴자 주택 수요 증가, 계층별 주택 수요 양극화, 노후 주택 정비사업 수요 증가 등임.
- 주택시장의 구조 변화 특징을 고려해 차기 정부에서는 주거의 질적 수준 제고, 계층별 맞춤형 주거복지 실현, 노후 주택 정비를 위한 새로운 정책 기반 조성,

공공부문 주택 공급 기능의 재편 등과 같은 주택정책 마련 및 실행이 필요할 것으로 판단됨.

- 신규 주택시장의 구조 변화 대응 : 양적 공급에서 질적 수준 제고로 정책 전환, 민간부문 주택 공급 활성화
- 재고 주택의 관리 강화와 재정비 지원 : 공동주택 관리의 선진화를 위한 체계적 정비, 뉴타운 사업의 연착륙과 새로운 발전, 공동주택 리모델링 활성화, 노령화에 대응한 정책 지원
- 수요 맞춤형 주거 복지의 실현 : 공공 임대주택 재고 확보, 민간 임대주택사업 활성화, 서민의 거주 지원 확대

### 제3장 신규 주택시장의 구조 변화 대응

#### 1. 양적 공급에서 질적 공급으로 전환

- 주택보급률이 110%에 근접함에 따라 양적 부족 시대에 이루어졌던 총량적 공급 정책이 계층별·지역별 여건에 부합되도록 관련 규제의 정비가 필요함.
- 일률적으로 적용되는 주택 공급에 관한 규칙과 아파트 건설을 지원하는 주택 건설 등에 관한 기준 등이 새롭게 정비되어야 할 것임.
- 가구 구성이 가족 중심에서 1인 가구나 비혈연 가구 등으로 다양화되고 있는바 현행 1가구 1주택에 대한 주택 공급의 원칙을 폐지하고 개인이나 기업이나 모두 주택을 필요로 하는 사람들이 주택을 자유롭게 구매하고 유통할 수 있도록 하여야 함.
- 향후 주택 수요는 First Home Buyer보다는 주택 교체 수요가 더 많은 것으로 예상됨에 따라 민간 주택시장에 대한 분양가 규제, 청약제도 등을 폐지하여 고

## 품질의 다양한 주택 공급 활성화 필요

- 부동산 세제는 보유 여부에 따른 판단에서 벗어나 지역, 이용 현황 등에 따라 차별적으로 다루어져야 함.
- 과거에 비해 부동산 거래 관련 통계의 투명성이 강화되고 현실화된 만큼 과도한 양도세율 등은 정상화시킬 필요가 있음.
- 실제 거주 목적의 주택 구입자나 공적 목적에 참여하는 주택 소유자들에게 다양한 인센티브 제공
- 다주택 보유 억제 대신 임대 소득에 대한 과세 체계 정비
- 다주택 보유자들이 갖는 임대시장의 순기능을 활용하고 자산 보유에 대한 개인의 선택권을 확대하기 위해 무조건적인 보유 억제보다는 임대 소득에 대해 적정 과세 방안을 모색할 필요가 있음.

## 2. 구조 변화에 따른 민간부문의 공급 활성화

- 금융위기와 주택시장의 구조적 변화로 인하여 주택시장의 수요가 변화하였으나, 정부의 주택 정책은 분양시장 위주의 공급으로 민간 주택시장을 위축시킴.
- 개발제한구역 해제 지역 등의 개발로 민간분양 대비 상당히 저렴한 주택을 공급함으로 인하여 주택 수요를 공공주택 분양시장으로 쏠리게 함.
- 금융위기로 인하여 자금 경색을 겪고 있는 주택업체에 더욱 더 어려움을 가져오게 함.
- 주택시장의 공급 체계를 민간부문은 분양주택에, 공공부문은 임대주택 공급에 초점을 맞추어 장기적으로 안정적인 주택 공급을 유지할 필요가 있으며, 공공의 주택 공급에 따른 주택시장 영향의 최소화가 필요함.

- 주택경기 호황기에 주택가격 조절 수단으로 도입되었던 분양가상한제는 현재의 시장 상황이 변해 도입 논리와 맞지 않음에 따라 폐지가 필요함.
- 현재와 같이 신규 주택시장의 리스크가 큰 상황에서 시장 가격보다 고분양가의 주택은 판매되기 어려움. 앞으로도 과거와 같은 주택경기 호황기의 도래 가능성은 낮음.

## 제4장 재고주택의 거주 효용 증진과 재정비 지원

### 1. 공동주택 관리의 선진화를 위한 체계적 정비

- 2012년 통계청 자료에 따르면, 2010년 11월 현재 국내 주택 수는 총 1,468만호 (1,767만호)이며 공동주택의 비율이 57.2%(아파트 47.1%, 연립주택과 다세대 10.1%)로 과반을 넘고 있음.
- 현재 국내 연간 공동주택에 소요되는 총관리비 규모는 5조 2,900억 원으로 추정되고 있으며, 연간 공동주택 입주자대표회의의 운영비 규모만 해도 571억 2,000만 원에 달할 정도로 천문학적 규모임.
- 그러나 공동주택 공급의 빠른 증가세와는 달리 단지 내에 거주하는 주민들은 공동주택 관리에 대한 관심이나 참여 정도가 저조한 편이며, 이에 따라 일부 주민들이 공동주택 관리를 독점할 수 있는 환경이 형성되기 쉬워 각종 비리나 갈등 유발 등 부작용으로 이어지는 경우도 적지 않아 공동주택 관리의 선진화 및 체계화가 시급한 편임.
- 또한 공동주택, 특히 아파트는 국민 생활과 밀접한 공간이자 중요한 자산 가치를 갖고 있다는 점에서 합리적이고 체계적 관리 시스템이 필요하지만, 그동안 정부는 주택 공급에 중점을 두고 주택 관리는 사적 영역이라고 보아 직접적 관여를 기피하는 경향을 보이면서 전통적인 공동체 의식이 약화되어 있는 공

공동주택의 관리 문제는 입주자간 분쟁과 갈등 증가로 사회 문제화하고 있음.

- 관리 부실은 공동주택의 노후화를 빠르게 진행시켜 유지·보수의 비용 증가는 물론이고 리모델링이나 재건축 등에 따른 입주민의 부담과 국가 자원의 낭비를 초래하고 있음(선진국의 경우 아파트 평균 수명이 영국은 130년, 미국은 103년, 프랑스는 86년, 독일은 79년인 데 비해 한국은 22년 정도에 불과)
- 정부에서도 입주민간 갈등을 해소하고 분쟁을 방지하고자 관리비 인터넷 공개, 분쟁조정위원회 등의 제도들을 도입하였으나 사후 관리를 하고 있지 않거나 현실과 괴리된 법 제도로 인하여 실효성을 갖지 못하고 있음.
- 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 정부의 정책적 우선순위를 확보하고 보다 실질적인 공적 지원이 가능한 법 제도적 환경을 구축하는 것이 가장 기본적인 대책이 될 수 있을 것임.
- 적절한 관리 → 관리 비용 절감[개인 관점] → 사회 비용 절감[사회 관점] → 입주자의 삶의 질 향상 → 주거 복지[국가 관점]
- 구체적으로는 선진국의 제도 운영 현황을 감안할 때 「공동주택관리기본법」 제정과 ‘(공동)주택관리지원센터’의 설립 필요
- 주택관리 법 체계상의 문제점을 개선할 수 있도록 「공동주택관리기본법」 제정을 입법 추진하되, 그 과정에서 입주자대표회의의 법인화, 관리 주체의 책임과 권한, (공동)주택관리지원센터의 설립 근거, 사업 주체의 준공도서 제공 의무화, 공동주택 관리 적용 대상 확대 및 일원화 등을 추가할 필요성이 있음.
- 다음으로, 공동주택 관리의 공공성과 전문성을 고려하여 종합적인 기능을 가진 상설 기구로서 가칭 ‘(공동)주택관리지원센터’를 설치하여 체계적이고 지속적인 지원을 할 필요가 있음.

## 2. 도시정비사업의 관련 제도 보완

- 현행 재건축·재개발 등 정비사업의 침체와 위축은 전반적인 주택경기의 하락세가 이어지는 점으로 인한 영향이 크지만, 관련 제도의 시행이나 잔존 규제 등에 의한 것도 적지 않다는 점에서 정책적인 검토가 필요하다고 할 것임.
- 시공사 선정은 현행 「도시및주거환경정비법」 제11조에서 조합설립 인가를 받은 후 선정할 수 있도록 되어 있으나 서울시 관련 조례 제48조에서는 사업시행계획 인가 이후에만 가능하도록 되어 있어 근거의 정당성 논란과 선정 지연에 따른 사업 초기 자원 조달 어려움 가중의 문제점을 야기하고 있음.
- 공공관리제의 경우 이미 도입된 지 3년이 경과하고 있지만 당초 의도했던 시공사 선정의 투명성 제고와 추진 기간 단축 등의 효과에 대해서 반론도 적지 않으며, 도시정비사업의 추진에 대한 감독 권한 외에 운영 자금의 지원 등 현장이 필요로 하는 기능 등은 거의 작동하지 않은 것으로 보임.
- 개선 방안으로는 재건축·재개발 등 정비사업의 활성화를 당분간 기대하기 어려울 것으로 예측됨에 따라 현실적인 제도 개선 방향은 신속한 사업 추진과 원활한 사업비용 조달에 맞추어져야 할 것으로 판단됨.
- 구체적으로는 시공사 선정 시기를 「도시및주거환경정비법」에 규정된 조합설립 이후 즉시 가능하도록 관련 조례를 개정하여 초기 사업 비용의 원활한 조달이 가능하도록 제도적 환경을 개선한다면 사업 진행의 추진력을 확보하는데 큰 역할을 기대할 수 있을 것임.
- 시공사 조기 선정에 따른 유착관계 등 비리발생의 가능성에 대한 우려는, 공공관리제를 바탕으로 한 클린업시스템을 보다 실질적으로 확충하고 강화함으로써 불식시킬 수 있을 것임.

- 또한 공공관리제 시행에 따른 경제적 효과를 둘러싸고 향후 공공부문과 조합원 간 갈등 및 분쟁 발생 우려가 크다는 점에서 이를 방지하기 위해서라도 공공관리제 적용 여부를 주민 또는 조합원들의 자유로운 의사를 물어 선택할 수 있도록 개선할 필요가 있음.

### 3. 뉴타운 사업의 연착륙과 새로운 발전 방향 모색

- ‘뉴타운(New Town)’ 정책은 서울시에서 2002년 길음·은평·왕십리 3곳이 시범지구로 지정되면서 사업 추진의 발걸음을 내딛게 되었으며, 당초 도입 취지는 서울시내 강남 지역에 비해 상대적으로 낙후된 강북의 주거 환경을 개선한다는 데 있었지만, 그 후 부동산시장의 활황과 함께 자산 가치 증가의 메리트를 바탕으로 도시정비사업의 주요 사업 방식 중 하나가 되었음.
- 현재 전국의 뉴타운은 77개 지구(719개 구역)에 면적은 7,940만㎡에 달함.
  - 제도 도입 후 약 10년이 지난 현재, 서울시내 뉴타운 사업 진행 상황은 추진위 설립 171개 구역(71%), 조합설립 인가 121개 구역(50.2%), 사업시행 인가 63개 구역(26.1%), 준공 19개 구역(7.9%) 등에 불과함.
- 그러나 재정비촉진사업으로 활황세를 구가하던 뉴타운 사업도 부동산시장의 트렌드 변화와 2008년 말 글로벌 금융위기 이후 경기 침체 지속으로 사업이 중단되거나 주민(조합원)간 갈등 및 분쟁이 심화되어 각종 민원으로 쏟아져 나오는 등 사회 문제화하고 있음.
- 이를 개선하기 위하여 ‘뉴타운 사업 출구전략’이 도입되었으나 그로 인하여 예상되는 문제점도 적지 않을 것으로 보임.
  - 기존의 전면 철거 방식을 배제하고 보존 중심의 주거지재생사업 위주로 갈 경

우 뉴타운 사업의 규모 축소는 불가피할 것인바, 보금자리지구를 제외하고는 일정 규모 이상 신규 택지 공급이 사실상 불가능한 서울시의 현실을 감안할 때 가까운 미래에 주택 공급 부족 사태가 재연되어 주택가격 및 전월세시장의 불안 요인으로 작용할 우려가 있음.

- 기 사용한 법정 비용 중 일부(매몰 비용)를 국가와 지자체 등 공공이 어느 범위까지 보조할 것인지에 대한 충분한 논의가 없어 향후 뉴타운 구역 해제 지역의 갈등 요인이 될 우려가 큼.
- 개선 방안으로는 전체 방향의 설정과 관련하여 기존 뉴타운 사업의 문제점들을 개선하기 위한 연착륙 혹은 출구전략이 불가피하다고 판단되지만, 구체적으로 어떤 수단을 활용할 것인지는 주민(조합원)의 의견을 충분히 수렴하고 설득하는 절차적 정당성 확보가 전제되어야 하며 동시에 시간을 갖고 장기적 플랜을 마련한 뒤 새롭게 출발해야 할 것임.
- 구역 지정 취소나 휴먼타운 도입 등이 실효성을 가질 수 있도록 하려면 해당 지역의 향후 기반시설 설치 등에 소요될 예산 규모와 조달 방안 등도 함께 제시해야 주민(조합원)의 합리적 선택이 가능할 것임.
- 사업 방식과 관련해서는 부동산경기에 의존하는 기존 사업 구조는 지양해야 하지만, 수익자 부담 원칙을 기본으로 하되 사업비용 조달이 원활하도록 정책 당국이 금융기관과 연계하여 대출을 앞선하는 등 실천적 방안의 보완도 필요
- 특히, 매몰 비용의 지원에 대해서는 뉴타운 사업이 어느 정도 공익성을 포함하고 있는지에 대하여 국민 혹은 시민들의 공감과 동의를 이끌어낸 후 그 결과를 바탕으로 합리적이고 적절한 분담을 논의하여야 바람직한 제도화가 가능할 것임.
- 단순히 미봉책으로 세금 또는 도시정비기금의 투입을 성급하게 결정하는 것은 포퓰리즘(populism) 또는 모럴 해저드(moral hazard) 논란으로 인하여 제도화가 쉽지 않을 것임.



- 차선택으로는 매물 비용에 대해서 해당 지자체가 금융기관을 알선하고 공적 보증을 통하여 지원하는 방안도 검토할 필요가 있을 것임.

#### 4. 공동주택의 리모델링 활성화

- 최근 물리적 노후화와 더불어 사회적 노후화 현상을 심각하게 겪고 있는 노후 공동주택이 급증하고 있음.
- 그러나 1990년대 이후 대량으로 공급된 신도시 및 택지개발지구의 아파트를 일시에 재건축하는 것은 사회적으로 부담이 크고, 사실상 불가능함.
- 지난해 말 리모델링의 경우에도 일반분양을 허용하는 내용의 「주택법」이 개정됨으로써 리모델링시장 활성화를 위한 전기가 마련되었음.
- 그러나, 수평 및 별동 증축과 세대 분할을 통한 일반분양만을 허용함으로써 리모델링시장 활성화 효과는 제한적일 것으로 예상됨.
- 리모델링을 근본적으로 활성화시키기 위해서는 수직 증축을 허용하고 멀티홈 방식의 리모델링을 활성화시킬 필요가 있음.
- 이와 관련 구조물의 안전 진단과 심의 등을 위한 절차적 제도를 강구하는 방식으로 3개 층 범위 내에서 수직 증축을 허용할 필요가 있음.
- 세대 분할 방식과 별도로 임대형의 멀티 홈 방식을 리모델링에 적용시키기 위하여 현행 전체 세대 수의 1/3 가구 제한 조치를 완화할 필요가 있음.
- 한편, 리모델링 활성화를 위하여 조세 및 금융상의 지원과 리모델링 추진 절차 관련 규제 완화가 요구되며, 장기적인 관점에서 노후 공동주택의 장수명화와 친환경성 강화를 위한 정책 수립이 요구됨.

## 5. 저출산-고령화에 대비한 재고주택 및 부동산 정책 과제

- 저출산에 따른 주거 수요 변화는 주거 및 공간 수요에서는 먼저 질적인 변화가 있을 것으로 예상됨.
  - 질적 변화는 가구원 수 감소에 따른 1인당 주거 사용 공간 면적의 증가임. 그러나 가구의 소득, 주택의 점유 형태에 따라 그 소비 면적의 확대 정도는 차별적으로 진행될 것으로 예상됨.
  - 저출산으로 전통적 가족이 쇠퇴하면서 비혈연 및 무연 가구 중심의 비전형적 가족 유형의 주거 수요가 크게 증가해 주택의 평면과 주거 서비스의 영역을 크게 변화시킬 것으로 예상됨.
  - 도심 지역에 대한 공간 선호가 심화되면서 도심에서는 좀 더 효율적이고 입체적인 토지 이용에 대한 수요가 높아질 것으로 예상됨.
  - 소득 수준별 · 점유 유형별 주거 소비 공간 면적의 양극화는 더욱 심해질 것으로 예상됨.
- 
- 고령화에 따른 주거 및 부동산 수요 변화는 다음과 같음. 첫째, 주택이나 부동산 이용 행태가 보유 중심에서 이용 중심으로 전환되고, 둘째, 주택 소비 구조가 거래 위주에서 유지 보수에 대한 관심으로 높아지는 방향으로 전환되고 있음에 따라 자산 증식이나 과시용에서 실제 거주 목적이나 기능 중심으로 변화하고, 셋째, 부동산의 처분 및 현금화(수익화)에 대한 수요가 증가하면서 부동산 유통화에 대한 시장 내에서의 관심과 참여도 높아질 것으로 예상됨.
- 
- 저출산 · 고령화 등 인구 구조의 변화가 초래한 미래 주택시장의 변화에 필요한 정책 과제는
  - 첫째, 부동산시장의 정착률을 위한 조정 과정이 필요함. 가계의 지나친 부동산 자산 의존 구조를 변화시키는 것이 시급함.
  - 둘째, 다양한 임대주택의 공급과 임대시장의 형성을 통해 양적 주거 소비에서

질적 주거 소비로의 전환에 대한 대비가 요구됨.

- 셋째, 노인 가구들을 위한 다양한 주택 및 주거 서비스의 제공이 요구됨.
- 넷째, 가족 중심의 주거 지원을 통한 저출산과 노인 일자리 창출의 시도가 요구됨.
- 다섯째, 내집 마련이나 다주택자에 대한 과거의 제도나 정책 기조를 달라진 현실에 맞게 재정비할 필요가 있음.

## 제5장 수요 맞춤형 주거 복지의 실현

- 공공 임대주택 물량은 부족하고 민간 임대주택의 사업성은 낮아 임대주택 공급이 원활하지 않음. 더욱이 자가 거주율은 낮아지고 있어 임대차시장의 불안 요인은 확대되고 있음.
- 전체 주택에서 임대주택이 차지하는 비중은 OECD 평균 11.6% 수준이나 우리나라의 장기 임대주택 비율은 5.0%에 불과함. 또한, 전세 임대 등 다양한 공공 프로그램을 시도하고 있으나 물량이 한정적이고 여전히 시장에 정착되지 못하고 있음.
- 임차 가구 중 절대 다수인 81.3%가 개인(다주택자 등)이 제공하는 민간의 양성화되지 않은 임대주택시장을 이용하고 있음.
- 또한, 전세 위주의 임대차시장이 형성되면서 민간 임대주택의 소득 수익률은 낮고 안정적 현금 흐름을 확보하기는 어려움.
- 주택가격 상승에 대한 기대감이 낮아지면서 자가 거주보다는 임차를 선택하는 가구가 증가하고 있음. 이로 인하여 2005년 55.6% 수준이었던 자가 거주율은 54.2%로 낮아짐.

## 1. 공공 임대 재고 확보

- 임대차시장의 불안 요인을 감안할 때 저소득층을 위한 공공 임대주택 비율을 OECD 평균 수준인 10%까지 끌어올릴 필요성이 높음.
- 현재 임대차시장의 변화를 고려할 때 공공 임대주택의 지속적 공급은 절대적으로 필요함.
- 또한, 다가구 매입 임대, 전세 임대 등 공공 임대주택 프로그램을 다양화하여 공공 임대주택시장에서도 소비자 선택의 기회를 확대해야 할 것임.
- 주거 개선 의지를 강화시킬 수 있는 고용 프로그램 등을 연계하여 현재의 장기 거주보다는 중기 거주 목표로 전환하여야 할 것임.

## 2. 민간 임대사업 활성화

- 민간 임대주택사업의 활성화를 위해서는 주택 정책의 근본적인 변화와 함께 전폭적인 정책 지원이 필요함.
- 임대주택사업은 단기적 경기와 연관된 사업 영역이 아니므로 임대사업이 적정 수익률을 확보할 수 있는 근본적이고 전폭적인 지원(세제, 택지 등)이 필요함.
- 급변하는 주택시장 환경을 고려할 때 안정적 임대주택 공급을 위한 다양한 공급 프로그램 마련이 절실함.
- 저소득층 임대주택 세액공제 프로그램(LIHTC), 민자(BTL)를 활용한 임대주택 공급 등의 프로그램 도입이 필요함.

※ 민간 임대주택 공급 프로그램이 미미한 우리 실정에서 미국의 저소득층 임대주택 세액공제 프로그램(Low Income Housing Tax Credit : 이하 LIHTC)은 자율적인 인센티브 구조를 가지고 있어 시사하는 바가 큼.

※ LIHTC는 저소득 계층을 위해 임대주택을 건설하는 민간 개발업자에게 토지비 등 감가상각이 되지 않는 고정 자본을 제외한 개발 비용 혹은 기존 주택 매입비의 일정 비율( 9% 또는 4%)에 대해 10년 간 세액 공제를 부여함.

### 3. 서민 자가 거주 지원 확대

- 자가 거주를 원하는 구매자의 소득과 계층 특성을 고려한 맞춤형 프로그램 확대
- 거주 목적 주택 구입자의 소득, 자산, 연령, 지역 등 세부 특성을 보다 면밀히 검토하여 지원 대상 재검토, 소득 공제 대상 주택 확대 등 구체적이고 실질적인 세제 지원책 필요
- ※ 현행 생애최초주택자금 지원은 연소득 5,000만 원 이하임에 따라 근로자·서민주택자금도 확대 필요(부부 합산 연소득 3,000만 원 이하 → 5,000만 원 이하)
- ※ 주택담보대출 소득 공제의 경우 면적 제한을 폐지하고, 기준가격(3억 원)을 상향 조정하며, 공제 대상도 근로 소득자에서 근로 소득자와 자영업자로 확대 필요
- 또한, 수요자 금융 지원을 통해 주택 지불 능력을 향상시킬 수 있는 저리 자금을 대출하는 한편, 대출 규모도 확대하는 것이 필요

## I . 서론



- 2012년은 '승천하는 흑룡의 해'로 불리는 데서도 알 수 있듯이 큰 변화와 깊은 연관을 맺은 한 해가 될 것이라고들 하는바, 주택·부동산시장도 예외는 아니어서 올해 4월의 총선과 12월의 대선 과정을 통하여 등장할 결과에 따른 정책의 흐름 변화가 적지 않을 것으로 예상됨. 그 조짐은 '주거복지'가 우리 사회의 중심 화두로 대두되고 있는 것에서 부분적으로 이미 나타나고 있기도 함.
- 이러한 분위기와 변화를 감안하여 규제 신설 및 강화 위주의 참여정부와 규제완화를 앞세운 MB정부의 행적 등 과거 10여 년 간의 주택·부동산 정책 동향에 대한 진단과 평가를 살펴본다면 앞으로의 방향성도 어느 정도 가늠해볼 수 있을 것임.
- 물론 진단과 평가는 보는 시각에 따라 얼마든지 달라지겠지만, 현 정부를 비롯한 지금까지의 정책당국 대부분이 주택·부동산 정책과 관련하여 수많은 방안을 쏟아내었음에도 불구하고 아직까지 '국민' 혹은 '중산층이나 서민'들에게 충분한 감동과 신뢰를 주지는 못한 것으로 보임.
- 그 까닭은, 정책의 주체들이 주택·부동산 시장을 먼저 충분히 이해하려고 하기보다는 자신들의 정치적 이해관계를 일방적으로 앞세운 측면이 많았기 때문이라고 할 수 있음. 또한 소통을 내세우면서도 주택·부동산 대책의 내용이 상당 부분 빠른 변화의 흐름 속에 있는 주택·부동산 시장에서 원하는 내용과는 동떨어진 것들로 채워져 시장에 전달되어 왔다는 점과도 무관하지 않은 것으로 보임.
- 물론 다양한 이해관계자가 존재하고 소득계층에 따른 기대감이 다르기 때문에 정책의 방향성을 잡기가 쉽지 않다는 점은 이해할 수 있음. 그러나 국내 사정에 더하여 글로벌 경제위기가 여전하여 녹록치 않은 현실은, 앞으로도 충분한 고민과 준비가 없을 경우 정책이 방향성을 제대로 잡지 못하고 시행착오를 반복할 수 있다는 우려를 지울 수 없게 만들고 있음.



- 현 정부의 주택·부동산 정책을 보더라도 당초에 시장경제원리를 기반으로 한다고 했지만, 정치적 자신감 상실과 정책수립 및 시행의 적기를 일실하다보니 다양한 규제완화 및 철폐의 성과물이 다수 있었음에도 불구하고 그다지 긍정적 평가를 얻어내지 못하고 있음.
- 일부 대책은 발표에도 불구하고 전혀 개선의 가능성을 보여주지 못해 오히려 주택시장에 실망감만 안겨주어 정책 전반의 신뢰감을 떨어뜨리는 부작용만 양산
- 또한 현 정부는 주택·부동산의 가격안정을 추구한다고 했지만, 현재의 주택가격의 하락세 지속은 정책의 효과라기보다 2008년 글로벌 금융위기로 인한 경기 침체로 수요심리가 위축된 데 따른 기형적 결과에 불과하지 정책의 효과로 연결하기는 다소 무리가 있다고 하지 않을 수 없음.
- 주택가격이 안정적 수급 상황과 연결되지 못한 채 장기간 하락세가 지속되고 있다는 점, 가격 하락시에 일반적으로 매수세 증가가 나타나지만 향후 주택시장을 부정적으로 보아 심리적 위축 상태에 빠진 수요층 이탈로 신규 분양이나 재고주택의 거래 모두 큰 폭의 감소세를 벗어나지 못하고 있는 점 등 주택시장의 불안 상태가 지속되고 있는 점에 근거
- 이런 평가는, 2012년 5월의 ‘5.10 대책’에 이르기까지 다수의 대책을 쏟아냈지만 그로 인한 효과를 체감하기가 어렵다는 점과 2011년의 대표적 대책이라고 할 수 있는 ‘3.22 거래활성화 방안’이 발표된 지 1년이 경과했음에도 주택·부동산 시장은 여전히 거래 감소와 가격 하락세에 시달리고 있는 점에서 오히려 설득력을 얻고 있음.
- DTI(총부채상환비율) 규제의 부활을 통하여 가계부채의 부실화 방지를 위한 관리를 강화한다고 했지만, 주택·부동산 시장의 반응은 정부의 의도와 달리 주택 담보대출을 지속적으로 증가시켜 2011년 한 해 거의 15조원 이상 순증의 결과를 가져오는 등 대책 발표를 무색하게 만들고 있음.
- 결국 정부가 발표한 연이은 주택·부동산 대책의 성적표는 안타깝게도 낙제점을 면하지 못하는 수준에 머무르고 있어 겨우 내 집 마련을 한 중산층과 무주택 서민층 모두로 하여금 현 정부의 주택·부동산 정책을 불신하게 만들거나 회의적 시각을 갖게 했다고 하더라도 과언이 아닐 지경임.

- 물론 직면하고 있는 주택·부동산 시장의 어려움을 정부의 정책 탓만으로 볼 수는 없으며, 현재의 총체적 난국은 글로벌 금융위기와 국내외 경기 변동 및 국내 금리 정책의 동향 등 다양한 변수들의 복합적 작용에 기인하고 있음이 분명함.
- 이와 함께 급속도로 진행되고 있는 주택·부동산 시장의 구조적 변화도 현재의 시장 상황을 어렵게 만들고 있을 뿐만 아니라 향후 주택·부동산 정책의 방향성에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- 최근 통계청의 「인구·가구 구조와 주거 특성 변화(1985~2010년)」 발표를 보면, 30여 년 이상 공급물량에 비해 수요가 넘쳐나던 기존의 주택시장 기본구조가 완전히 탈바꿈할 수밖에 없는 근본적인 변화가 예상되고 있음
- 수요층의 성향 변화를 보면, 그동안 무주택 국민들의 가장 큰 소망이기도 했던 ‘내 집 마련’에의 몰인 작전은 도처에서 좌초되면서 전·월세로 대변되는 주택 임대차시장에서의 안정적 주거확보로 선회
- 신규주택 분양이나 기존주택 매수를 뒷받침하던 수요층이 불확실한 경기 회복 시기와 주택의 자산가치 급락 반복, 2010년 전국 기준 100%를 넘어서고 있는 주택보급률 등으로 선택의 방향성 전환 가시화
- 수요층의 구성 변화도 이미 뚜렷하게 나타나고 있는데, 평균 가구원 수가 3~4인 가구 중심에서 2.69명으로 감소하여 2010년 이후 2인 가구가 다수를 차지할 것으로 전망
- 수요층의 규모를 가늠하게 하는 총인구도 증가율 둔화로 2030년 이후 감소세가 예상되고, 전체 인구의 14.6%에 달하는 베이비부머 세대의 본격적인 은퇴와 가구의 고령화·여성화도 빠르게 진행
- 주요 소비계층의 구조적 변화와 교체는 전체적인 주택 공급물량의 축소와 새로운 주택 유형의 모색, 그리고 주택 규모나 평면 설계의 개발 등이 향후 중요 과제로 떠오를 전망
- 이처럼 주택·부동산 시장의 안팎을 둘러싼 다양한 변수들로 인하여 정책과 제도로 일정한 방향의 진행과 만족할 만한 성과를 기대하기 어렵다는 것은 이미 많은 시행착오를 통해서 충분히 공감할 수 있을 것임.
- 한편에선 현재 주택·부동산 시장의 전망이 그리 밝지 않은 상태를 놓고 주택·부

동산 관련 규제의 추가 완화 또는 현재의 기조 유지 등 논란이 뜨거운 편임. 하지만 당장 눈앞의 주택경기 회복이 아니라 보다 긴 안목에서 시장의 신뢰를 회복하고, 시장경제원리가 작동되며, 시장 참여자들의 심리적 안정과 긍정적 시각에서의 관심을 이끌어낼 수 있는 주택·부동산 정책의 방향성 정립과 구체적 대안 마련은 시급하고도 불가피함.

- 이에 따라 새로운 정부가 공감할 수 있는 주택·부동산 시장의 안정 구축에 필요한 차기 정부의 주택·부동산부문 과제로 부문별 현안들과 대안들을 아래에서와 같이 정리하여 보았음.

## **II. 국내 주택시장의 구조 변화와 향후 정책 방향**

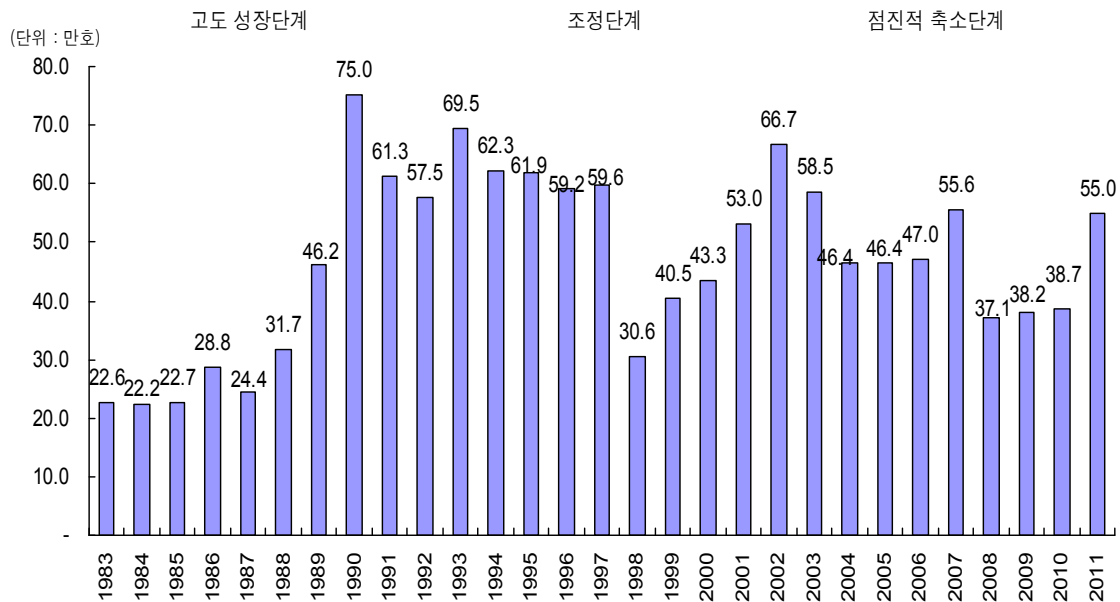


## 1. 국내 주택시장의 구조 변화

### □ 주택 공급, 점진적 축소단계로 진입

- 국내 주택시장은 주택 공급 측면에서 볼 때 1990년대 초반까지 고도 성장단계, 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지 조정단계, 2003년경 이후부터 현재까지 점진적 축소단계를 거쳐 왔음.

<그림 II-1> 국내 주택 인허가 실적 추이



자료 : 국토해양부.

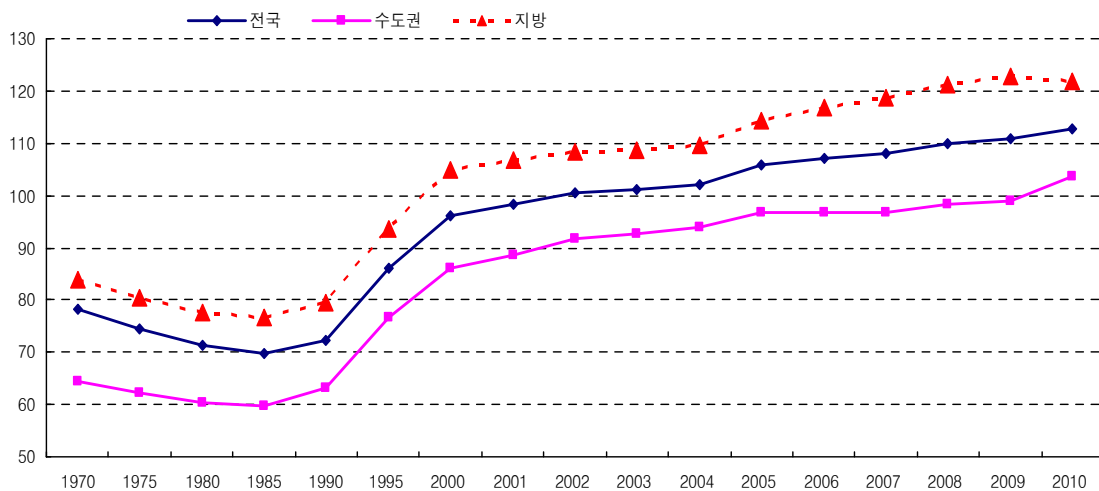
- 국내 주택공급 실적은 1980년대 중반 이후 아파트 공급이 증가하기 시작해 1990년대 초중반까지 고도 성장단계를 거쳤음.
- 1980년대 중반 이후 주택공급이 증가하여 1987년까지 연간 30만호 이하를 기록하던 주택공급 실적은 1988년에 30만호를 넘어서기 시작했음.
- 이후에도 점진적으로 증가세를 유지하던 주택공급 실적은 1990년대 초반 주택 200만호 공급 정책을 통해 급증함(1990년 75만호 공급, 1991년 61.3만호 공급).

- 주택공급 실적은 1994년 이후 2000년대 초반까지 조정단계를 거친 이후 2000년대 중반부터 점진적으로 주택공급이 감소하는 패턴을 보임.
- 지난 1990년대 초반 주택공급이 급증한 여파로 1994년 이후 주택공급 실적은 점진적으로 감소했고, 1997년 외환위기의 영향으로 1998년부터 3년 간 주택공급이 급감함.
- 1999년 이후부터는 그동안 주택공급이 급감했던 영향으로 주택공급이 다시 증가하는 모습을 보였으며, 2003년 이후 지방을 중심으로 주택공급 과잉에 따른 주택경기 침체가 시작되면서 주택공급이 다시 감소함.

#### □ 2002년 이후 주택보급률 100% 달성, 주택시장의 구조 변화 시작

- 우리나라 주택보급률은 1990년대 들어 주택 200만호 공급을 계기로 급격히 상승했으며, 2000년대 들어서도 초중반까지 주택경기 호황의 영향으로 꾸준히 상승했음. 그 결과, 2002년 국내 주택보급률이 100%를 넘어섬.

<그림 II-2> 주택보급률 추이



주 : 주택보급률의 장기 시계열 추이를 제공하고 있는 과거의 산출기준에 의한 주택보급률임.  
 자료 : 통계청.

- 주택보급률이 100%를 넘어섬에 따라 우리나라 주택시장은 주택수요의 둔화 본격화, 주택수요의 다양화, 주거수준의 질적 제고 필요성 증대, 재고 주택 유지관리 체계화 필요성 증대 등과 같은 주택시장의 구조적 전환기를 본격적으로 맞이하게 됨.

- 2004년부터 주택 공급이 점진적으로 축소되는 모습을 보인 것은 2000년대 초반 일시적으로 주택이 과잉 공급된 것과 더불어 2002년에 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택시장의 구조 변화가 시작된 것도 일정 부분 영향을 미친 것으로 판단됨.
- 주택시장이 구조적 전환기를 맞이함에 따라 향후 차기정부에서 추진해야 할 주택정책의 방향도 변화가 불가피함.
- 다음에서는 구조적 전환기를 맞이하고 있는 국내 주택시장의 변화 특징을 살펴보고, 이에 따라 차기정부가 추진해야 할 바람직한 주택정책의 변화 방향을 모색하여 각 정책 방향별 세부 내용을 도출하고자 함.

## 2. 전환기 주택시장의 변화 특징

### (1) 신규 주택수요의 둔화

- 주택보급률 100% 달성에 따라 주택수요 감소 및 다양화, 양적 공급 확대보다는 질적 수준 제고, 주택의 다양성 제고 등과 같은 주택수요의 변화가 예상됨.
- 우선 주택수요는 주택보급률 100% 달성에 따라 향후 지속적이고 점진적인 감소세를 보일 것으로 예상되며, 이는 그동안 양적 공급을 최우선시한 주택정책에 변화가 필요하다는 점을 시사함.
- 한국건설산업연구원(2011)에 의하면 국내 주택수요는 2030년까지 점진적으로 감소할 전망이며, 2030년대 중후반 이후 주택수요 감소폭이 이전에 비해 보다 확대될 전망이다.<sup>1)</sup>
- 국내 주택수요는 2008년경 약 45만호로 정점을 기록한 이후 2030년까지 연간 평균 약 7,000~8,000호 정도씩 점진적인 감소가 예상됨.
- 2011년 현재 약 43만호 수준인 주택수요는 2020년에 36만~37만호, 2030년에는

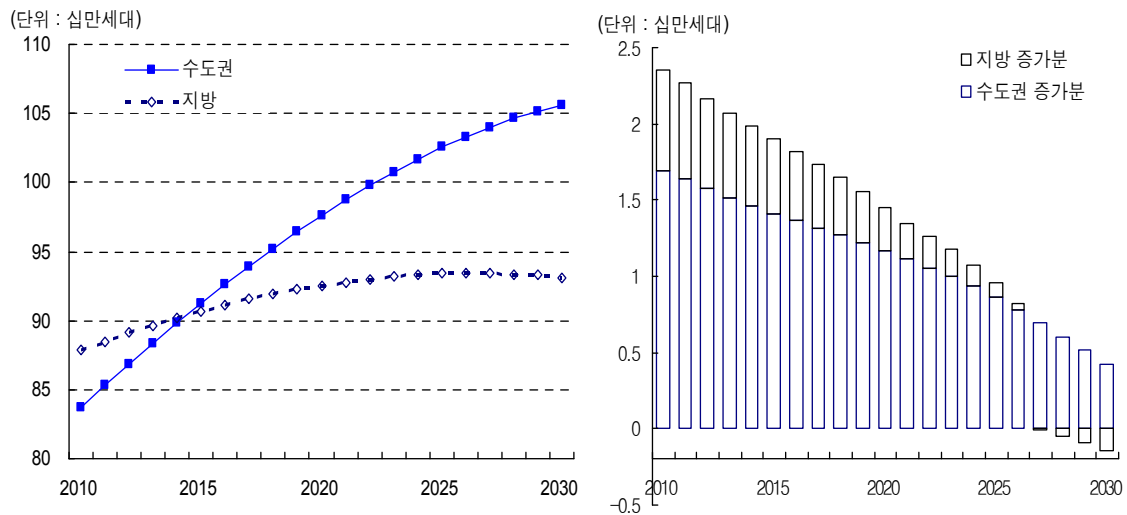
1) 한국건설산업연구원, 건설이슈포커스 ‘중장기 국내 주택시장 전망’, 2011. 5.



약 30만호 수준으로 감소할 전망이다.

- 2030년대 중후반부터 베이비부머가 80세를 초과하면서 베이비부머의 주택보유율이 본격 하락함에 따라 주택수요의 감소폭이 그 이전에 비해서 보다 확대될 전망이다.
- 주택수요가 감소하는 원인은 가구 수의 증가 폭이 둔화되기 때문임. 신규 주택수요는 가구 수 증가분에 직접적으로 영향을 받는데, 가구 수는 2035년까지 지속적으로 증가하나, 가구 수 증가분은 점진적으로 감소함.
- 가구 수 증가분은 2020년대 초반 이후 감소폭이 조금 더 확대되고, 2030년대 중반 이후에는 가구 수 증가분이 거의 사라질 전망이다.
- 지역별로 살펴보면 현재 수도권의 가구 수 증가분은 지방에 비해 훨씬 양호하지만, 가구 수 증가분은 점진적으로 감소할 전망인데 특히 2020년대 중반 이후 감소폭이 좀 더 확대될 전망이다.

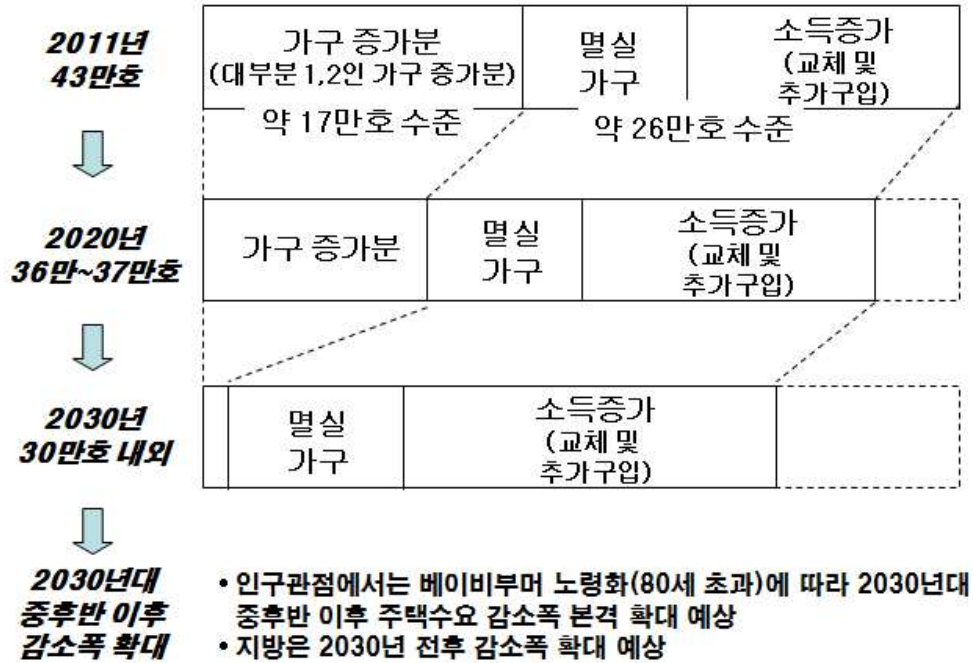
<그림 II-3> 수도권과 지방의 가수 수 및 가구 수 증가분 전망



자료 : 통계청.

- 인구 및 가구 요인에 의해서 주택수요가 점진적으로 감소하는 것과 달리 멸실에 의한 주택수요는 지속적으로 증가하는데, 특히 수도권이 멸실요인에 의한 주택수요가 증가 추세임.

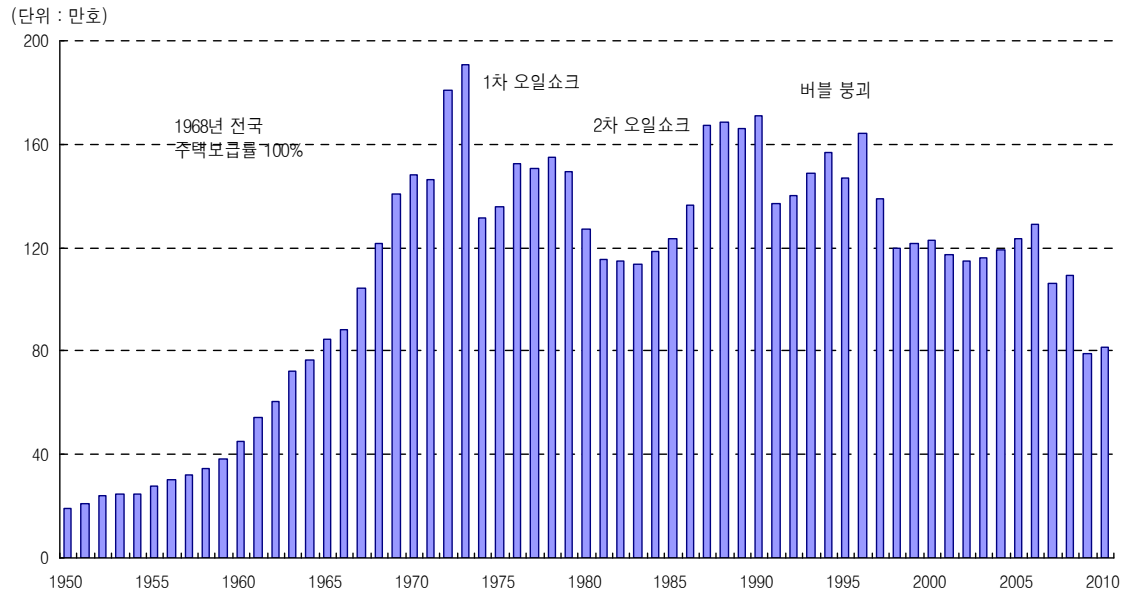
<그림 II-4> 주택수요 변화 요인별 향후 신규 주택수요 변화



## (2) 실수요 위주의 주택시장 재편과 임대수요 증가

- 우리나라보다 앞서 1980년대 이후에 이미 주택시장의 전환기를 겪은 일본의 경우 '토지신화의 붕괴'로 주택을 포함한 부동산 자산에 대한 인식 변화와 급격한 투자 수요 위축이 나타남.
- 일본은 1980년대 이후 버블 붕괴와 장기 불황을 통해 주택시장의 구조적 전환을 경험함.

## <그림 II-5> 일본 신규주택 착공 호수 추이의 시기별 특징



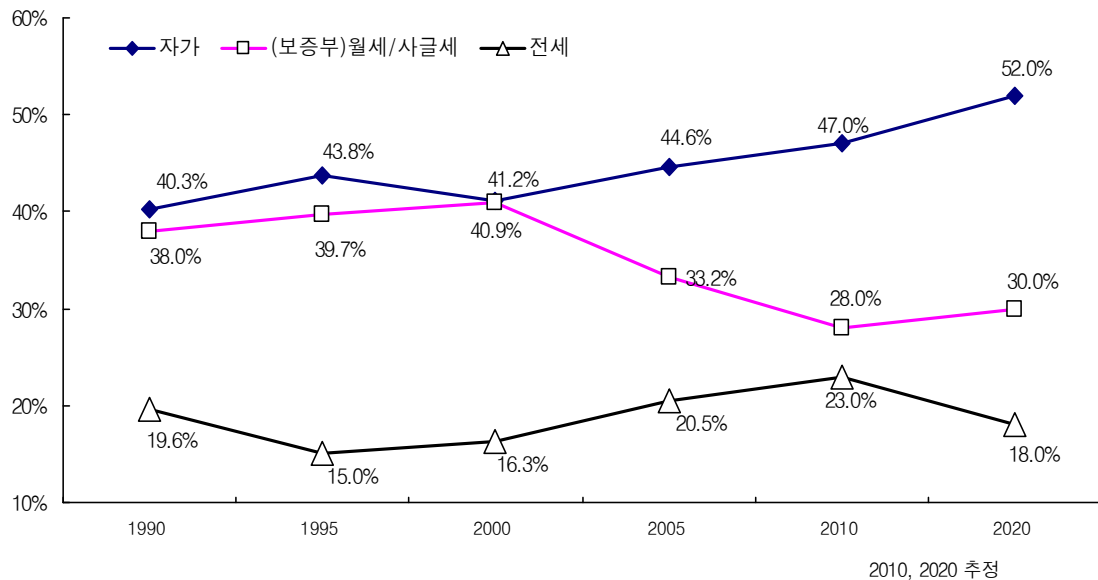
자료 : 일본 통계청(Dwelling Units for New Dwelling Construction Starts).

- 일본은 버블붕괴 이전까지만 해도 주택을 포함한 부동산 가격은 하락하지 않는다는 소위 ‘부동산 불패 신화’가 존재했음.
- 그러나, 일본 주택 및 부동산 가격은 버블 붕괴 이후 50% 이상 급락하였음.
- 결국 주택시장의 구조적 전환 이후 ‘부동산 불패 신화’는 사라짐.
- ‘부동산 불패 신화’의 붕괴와 같이 주택 및 부동산 가격 변화에 구조적 변화가 발생하면, 주택과 부동산에 대한 투자수요가 급격히 사라지고, 주택시장은 실수요 위주로 재편되는 결과를 초래함.
- 주택가격의 상승에 대한 기대감 하락은 투자수요 위축을 포함한 주택 매입 수요 감소, 임대수요 증가로 나타나게 되고, 이는 더 나아가 매매가격 대비 전세가격 비율 상승, 전세 감소/월세 증가 등의 구조적 변화를 초래하게 됨.
- 우리나라의 임대시장에서 독특한 형태인 전세는 향후 집값 상승에 대한 기대감과 고금리 환경 유지 하에서만 존재할 수 있는 임대차 형태임.
- 그러나, 최근 집값 상승에 대한 기대감 감소, 저금리 지속 등의 영향으로 향후 안정적 수입을 위하여 임대인이 전세를 월세로 전환하는 추세가 증가함.
- 향후에도 이러한 추세가 지속되어 2010년대 중반경에는 전체 가구 중에서 월세

가구의 비중이 좀 더 증가할 것으로 추정됨.

- 2020년경에는 월세가구(사글세 포함)의 비중이 전체 가구 중에서 약 30%를 넘어설 것으로 예상되며, 전세가구의 비중은 20% 이하로 감소할 전망이다.

<그림 II-6> 주거 점유 형태별 비중 추이



자료 : 통계청.

### (3) 주택 수요의 다양화

- 주택보급률이 100%를 넘어섬에 따라 주택수요가 점진적으로 감소할 뿐만 아니라 주택수요가 다양해지는 현상이 심화될 전망이다.
- 특히 1, 2인 가구 증가에 따른 소형주택 수요, 급증하고 있는 베이비부머 은퇴자들의 주택수요, 고소득층 대상 고급주택 수요 및 저소득 계층 대상 저렴한 주거 복지 서비스 등의 주택수요가 증가할 전망이다.
- 젊은 독신층, 무자녀 가구, 대학생 등의 1, 2인 가구를 대상으로 한 도심 내 다양한 소형 주택 수요 증가
- 2010년대 중후반 이후 베이비부머의 은퇴가 증가함에 따라 건강관리, 레저, 기타 복지 서비스가 결합된 중소형 주택 수요 증가
- 소득증가에 따른 고소득자 대상 고급 아파트, 고급 단독주택 등 고급주택 수요

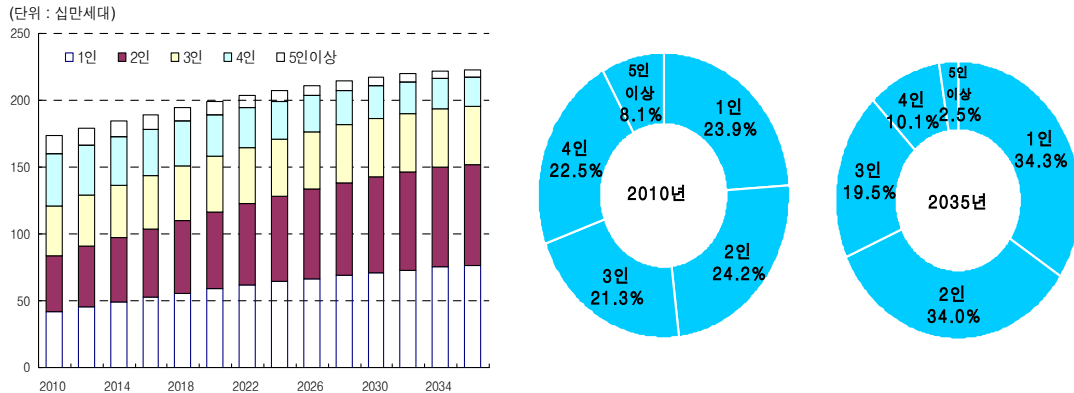
증가

- 소득 양극화 심화에 따른 저소득층 대상의 주거 서비스 수요 증가

□ 1, 2인 가구 증가에 따른 소형주택 수요 증가

- 2035년까지는 우리나라의 가구 수가 지속적으로 증가할 것으로 예상되는데, 이는 4인 이상 가구 수가 정체된 반면, 1, 2인 가구 수가 지속적으로 증가하기 때문임.
- 1, 2인 가구 수 증가의 영향으로 전국의 가구 수는 2035년까지 증가세가 지속돼 2035년에는 2,226만 가구에 이를 것으로 예상됨.
- 2010년에 4인 가구 수는 319만 가구로 전체의 22.5%를 차지했으나 점진적으로 감소하여 2035년에는 219만 가구(10.1%)로 위축될 전망이다.
- 2007년 이후 이미 1인 가구가 3인 가구 수를 추월하였음, 2013년 이후에는 1, 2인 가구가 전체 가구의 50%를 넘어 주류를 형성할 전망이다.
- 따라서, 향후 가구 수 증가에 의해 추가로 발생하는 신규 주택 수요는 중대형 주택보다는 대부분 중소형 주택 위주의 수요일 가능성이 큼.
- 그러나, 1, 2인 가구가 증가하는 것은 연령층별 인구 구조에서도 살펴보겠지만, 독신 및 무자녀 가구의 증가보다 베이비부머 세대의 자녀 출가로 인한 베이비부머 세대의 1, 2인 가구화도 중요한 원인임.
- 따라서 향후 1, 2인 가구의 증가로 인한 신규 주택수요는 젊은 독신가구를 주 대상으로 한 도시형 생활주택과 같은 소규모 주택에 국한되지는 않을 전망이며, 베이비부머 은퇴자를 대상으로 한 주택 수요도 증가할 전망이다.

<그림 II-7> 가구원 수별 가구 수 변화 추이

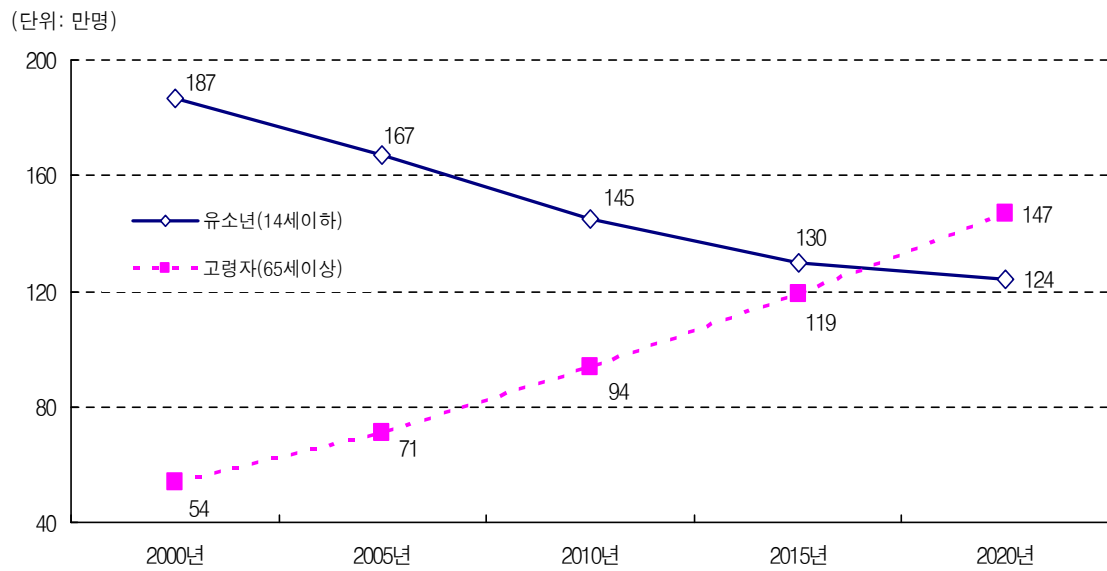


자료 : 통계청.

#### □ 베이비부머 은퇴자 급증에 따른 주택수요 변화

- 우리나라의 고령 인구는 2010년 94만명에서 2020년 147만명으로 급증할 전망이다. 고령 인구의 증가는 베이비부머가 고령화되기 때문이다.

<그림 II-8> 유소년(14세 이하)과 고령자(65세 이상) 인구 예상 추이



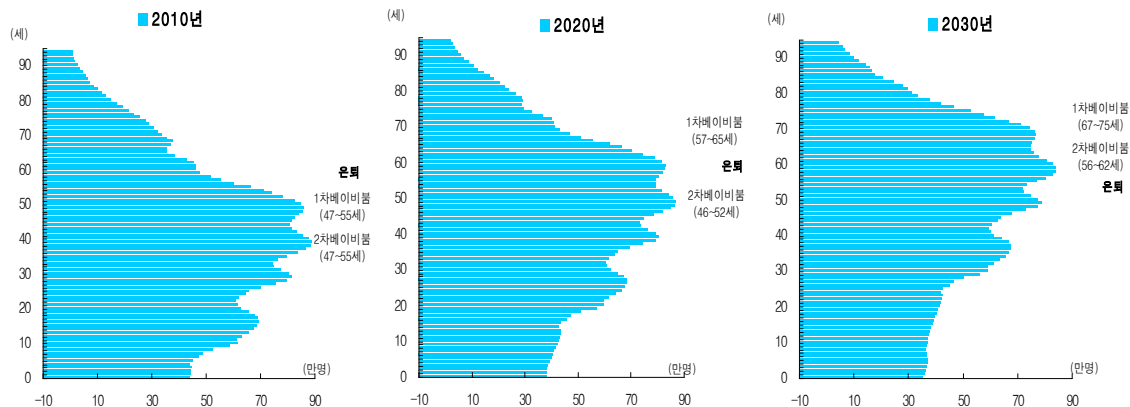
자료 : 통계청.

- 베이비부머의 고령화는 주택수요 변화의 예측에 중요한 요인인데, 특히 베이비부머가 60~65세를 넘어서는 시점과 80세를 넘어서는 시점이 중요하다.
- 60~65세를 초과하면서 거주주택 규모가 축소되고, 다주택자의 경우 일부분 주

택 매도 현상이 발생함.

- 80세 이후에는 주택보유율이 감소하기 시작하는데, 특히 85세 이후에 급감함.
- 우리나라 베이비부머 세대들이 60세를 넘어서는 시점은 2018~20년 사이로 이후 대형주택 수요 감소, 중소형주택 수요 증가 현상이 심화될 전망이다.
- 지방의 경우는 2010년대 중반부터 이러한 현상이 심화될 전망이다.
- 인구 관점에서는 30대 인구가 감소하나 50, 60대 인구의 증가로 중형주택 수요가 유지될 전망이다.
- 베이비부머 세대가 80세를 초과하는 시점은 2038~40년 사이임.
- 따라서, 2030년까지 평균적으로 매년 7,000~8,000호 정도씩 점진적으로 감소하는 주택수요가 2030년대 중반 이후에는 감소폭이 본격적으로 확대될 전망이다.

<그림 II-9> 추계 인구 구조 변화 추이



자료 : 통계청.

- 베이비부머의 고령화는 향후 주택수요를 구조적으로 변화시키고, 다양화시키는 요인으로 작용할 전망이다.
- 은퇴한 베이비부머의 중소형주택 수요는 최근 공급이 증가하는 도시형 생활주택 형태보다는 중소형 아파트나 수도권 외곽의 아파트, 전원주택 등의 수요일 것으로 예상됨.
- 지방은 2010년대 초반, 수도권은 2010년대 중후반 이후 베이비부머 은퇴가 급증하면서 이들을 대상으로 건강관리, 레저, 기타 복지 등을 지원할 수 있는 중소형의 특화된 주택 형태가 등장할 가능성도 큼.

□ 고소득층 대상 고급주택 수요 및 저소득 계층 대상  
주거복지 서비스 수요 동시 증가

- 향후 소득 증가에 의한 교체 수요 및 다주택 수요도 증가할 전망인데, 현재 1,000인당 주택 수, 1인당 주거면적 등 주택의 양적, 질적 수준은 선진국 대비 낮은 수준이어서 주거수준 개선을 위한 주택시장의 질적 성장이 가능한 상황임.
- 소득이 증가함에 따라 선진국과 질적 주거수준의 격차를 줄일 수 있는 고급 아파트나 단독주택 등의 수요도 점진적으로 늘어날 것임.
- 2010년대 후반 소득 3만 달러 시대에 진입하며 소득증가에 따른 고급주택 수요도 증가하고, 선진국과 질적 주거수준의 격차가 점진적으로 줄어들 것임.
- 한편, 향후 국가 전체적으로는 소득이 증가하나, 소득 양극화가 계속 진행되고 있어 고급주택 수요 증가와 더불어 저소득층을 대상으로 한 주택수요도 증가할 것으로 예상됨.

(4) 노후주택 정비사업 수요의 증가

- 1980년대 중반 이후 공급이 급증한 공동주택의 경과 연수가 점차 20~25년을 초과함에 따라 공동주택의 노후화 문제가 보다 심각한 사회문제로 대두될 것임.
- 1980년대와 특히 1990년대 주택 200만호 공급 정책을 통해 공급된 아파트 역시 향후 노후화에 따라 재건축 또는 리모델링 수요가 급증할 수 있음.
- 아파트는 1980년대 이후 본격적으로 증가하기 시작해 특히 1990년대 초반 이후 200만호 주택 공급 정책의 일환으로 급증했음.
- 특히, 과거 정부에서는 아파트 재건축이 주요 정책적 이슈였던 반면, 차기 정부에서는 아파트 리모델링 사업과 뉴타운을 비롯한 도심 내 노후 주택의 정비사업이 주요한 정책적 이슈가 될 전망이다.
- 과거에는 재건축 사업을 통해 노후 아파트 문제를 해소해 왔으나, 1980년대 중반 이후 준공된 아파트의 경우 용적률 150~200%를 초과하는 중고밀도 아파트가 많아 재건축을 통한 주거환경 개선에도 한계가 있음.
- 따라서 일본의 도쿄 주변 일부 신도시에서처럼 향후 장기적으로는 노후 아파트



들의 주거 경쟁력 하락과 이에 따른 도시 관리 차원의 문제가 점점 심각해질 전 망임.

- 현행 「주택법」에 의해 리모델링이 가능한 15년 이상 지난 노후 아파트는 향후 10년 간 급증할 전망이다.
- 준공 후 경과 연수가 15년이 초과한 아파트는 전국적으로 2011년 기준 310만호 에 이르렀고, 2016년에는 500만호를 초과할 것으로 예상됨.
- 전국적으로는 향후에 매년 30만호 내외가 경과 연수 15년을 초과한 아파트에 매 년 추가적으로 편입될 전망이다.
- 서울시의 경우 2011년 기준 경과 연수 15년을 초과한 아파트가 60.3만호로 전체 아파트의 42%를 차지하고, 또한, 2020년이 되면 서울시에서 15년을 초과한 아파 트 수가 100만호를 초과할 것으로 예상됨.

<표 II-1> 15년 경과 아파트의 증가 추이

구분		전국	수도권			광역시	지방
			계	서울특별시	경기도		
총세대 수 (2011년)		8,116,650	3,575,756	1,427,394	2,148,362	2,332,893	2,208,001
15년 경과 주택 수	2011	3,098,208	1,269,187	603,031	666,156	1,011,562	817,459
	2012	3,470,050	1,393,503	642,244	751,259	1,137,612	938,935
	2013	3,903,303	1,564,802	703,798	861,004	1,269,919	1,068,582
	2014	4,294,745	1,704,674	760,020	944,654	1,383,751	1,206,320
	2015	4,663,117	1,879,715	841,906	1,037,809	1,474,974	1,308,428
	2020	6,242,653	2,745,185	1,168,838	1,576,347	1,813,448	1,684,020
	2025	7,819,025	3,424,730	1,391,470	2,033,260	2,257,663	2,136,632

주 : 15년 경과 주택 수 추정시 기존 주택 수에서 재개발·재건축 등으로 멸실되는 부분은 반영하지 않았음.  
 자료 : 윤영선, 노후 공동주택의 리모델링 활성화 필요성과 쟁점, 건설경제신문\_연구기관리포트(2011. 11. 22.).

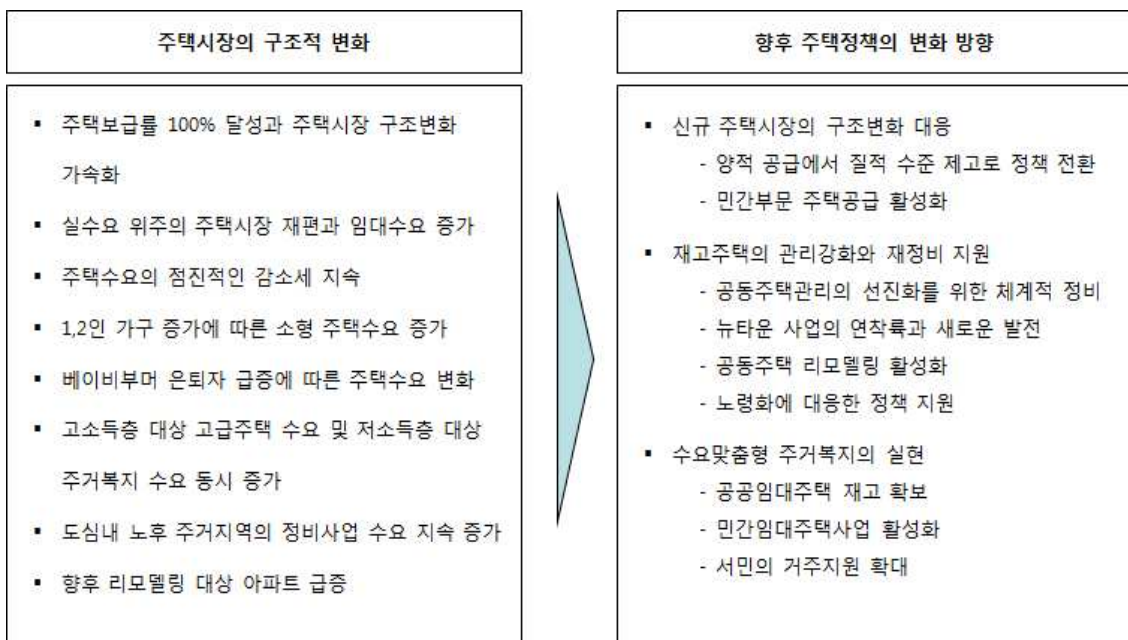
### 3. 향후 주택정책의 변화 방향

- 이상에서 살펴본 최근 국내 주택시장의 구조 변화와 관련된 특징을 요약하면 주 택보급률 100% 달성, 주택수요의 점진적 감소 및 다양화, 실수요 위주의 시장 재편, 임대수요 증가, 중소형 주택수요 및 베이비부머 은퇴자 주택수요 증가, 계

층별 주택수요 양극화, 노후 주택 정비사업 수요 증가 등임.

- 이러한 최근 주택시장의 구조 변화 특징을 고려해 차기 정부에서는 주거의 질적 수준 제고, 계층별 맞춤형 주거복지 실현, 노후 주택 정비를 위한 새로운 정책 기반 조성, 공공부문 주택공급 기능의 재편 등과 같은 주택정책 마련 및 실행이 필요할 것으로 판단됨.

### <그림 II-10> 최근 주택시장의 구조 변화와 향후 주택정책의 변화 방향



#### □ 양적 공급 위주 정책에서 주거의 질적 수준 제고 정책으로

- 주택보급률 100% 달성에 따라 정부도 과거 양적 공급 위주의 주택공급 정책을 펼치던 것에서 주거의 질적 수준 향상에 초점을 맞춰 주택정책의 변화 모색이 필요함.
- 총량적으로 연간 몇 호의 주택이 공급되는가보다는 지역별, 유형별, 가격 수준별로 각 계층들이 구매 가능한 주택이 적절히 공급되고 있는지에 대한 질적 목표로의 전환이 요구됨.
- 매년 최저 주거 수준에 미달하는 주택성능의 점검 및 개선과 함께 기존 주택의 성능개선 목표 설정과 실적의 점검도 필요함.

- 아울러 정부의 다양한 주거복지 정책의 수혜 대상이 얼마나 되는지, 이에 대한 효율성은 적절한지에 대한 검토도 요구됨.

#### □ 다양한 주택 수요에 대응하기 위한 정책 기반 조성

- 향후 1, 2인 가구 증가에 의한 중소형 주택 수요 증가, 저소득층 대상 주거복지 서비스 수요 증가와 더불어 고소득층 대상 고급주택 수요도 증가, 베이비부머 은퇴자 급증에 따른 주택수요 변화 등이 예상됨.
- 주택을 투자의 대상이 아닌 주거의 수단으로 생각하는 경향이 증가함에 따라 주택시장이 실수요 위주의 시장으로 재편되고 있으며, 이에 따라 임대주택에 대한 수요도 증가함.
- 무엇보다 주택보급률 100% 달성에 따라 주택수요자는 기존의 보유 주택에서 충족되지 못한 다양한 니즈를 갖게 되며, 민간부문에서 이를 충족시킬 수 있도록 규제 완화를 비롯한 정책적 기반 조성이 필요함.
- 고급주택, 타운하우스, 고급 빌라, 도심지 첨단 오피스텔, 도시형 생활주택, 고급형 실버타운 등을 비롯해 다양한 주택상품의 개발과 공급의 활성화가 필요하며, 다양한 고객의 니즈를 반영해 설계와 편의성 등을 제고한 주택이 민간 기업에서 충분히 공급될 수 있도록 주택공급 관련 규제의 완화와 시장기능 활성화가 더욱 필요함.

#### □ 계층별 맞춤형 주거 복지의 실현

- 수요 맞춤형 주거복지의 실현은 다변화되고 있는 가구특성과 전세제도가 존재하는 우리나라 임대차시장의 강력한 한계를 고려하면 지원 주체인 공공, 민간, 그리고 지원 형태인 차가, 자가의 유기적인 지원이 이루어져야 할 것임.
- 절대적으로 부족한 공공 임대주택의 재고를 고려할 때 지속적으로 공공의 임대주택 공급은 이루어져야 할 것임.
- 5%에 불과한 장기임대주택비율은 OECD 국가 중 가장 낮은 것으로 공공 임대주

택 재고 확보는 이전 정부에서부터 지속적으로 추진해 왔으나 가시적인 성과를 거두지는 못함.

- 최저소득 계층의 주거복지를 실현하기 위해서는 최소한의 공공 임대주택은 지속적으로 확보해야 할 것임.

- 현재의 공공의 재정적 한계 및 높은 비중을 담당하고 있는 민간 임대차시장의 역할을 고려할 때 민간 임대주택사업의 활성화는 향후 주거안정을 달성하는 데 있어 가장 중요한 정책이 될 것임.

- 과거 민간 임대주택과 관련된 정책은 다주택자 종과제도 및 임대사업자정책에서 잘 나타나듯이 경기조절 수단으로 사용해 왔으나 이러한 기조에 대한 전면적인 수정이 필요함.

- 또한, 전세라고 하는 우리나라의 고유한 임대차형태에서는 민간 임대사업을 영위하기가 어렵다는 점을 고려하면 전면적인 정책 방향의 전환이 요구됨.

- 서민의 자가거주 지원을 확대를 통해 보다 장기적인 주거안정과 주거 상향 이동에 대한 기회는 지속되어야 할 것임.

#### □ 노후 주택 정비를 위한 통합적 정책 기반 조성

- 노후화된 재고 주택의 급증에 따라 향후 우리나라 주택정책은 과거와 달리 신축에 의한 공급 중심에서 재고 주택의 관리와 개선을 더욱 중요시하는 방향으로 전환이 필요한 시점임.

- 특히, 제도 개선 이후에도 논란이 되고 있는 주택 리모델링 사업과 서울시의 뉴타운 출구전략 시행으로 논란이 되고 있는 도심재정비 사업을 위한 통합적인 정책 기반 조성이 필요함.

- 지난 한 해 공동주택 리모델링 제도 개선과 관련해 논란이 증폭되었고, 제도 개선 이후에도 이러한 논란의 여지는 여전한 상황임.

- 차기 정부에서는 공동주택의 리모델링 사업을 재건축 사업과 함께 노후 공동주택의 관리 및 개선이라는 통합적 관점에서 체계적 접근과 정책방안 마련이 필요할 것임.

- 단독주택 중심의 기존 도심에 대한 정비사업과 관련해서는 최근 서울시에서 뉴타운 정책의 전면 재검토 방침을 발표하였는데, 서울 도심의 신규 주택공급 부족을 비롯한 다양한 문제점이 제기되고 있어 공동주택 관리 및 개선과 더불어 기존 도심의 정비 역시 차기 정부에서 전향적 정책 대안을 마련해야 할 필요성이 큼.

#### □ 공공부문 주택 공급 기능 재편 및 주택정책 수립/집행 권한의 분권화

- 주택보급률이 100%를 넘어서고 주택 수요가 점진적으로 감소함에 따라 과거 양적 공급 확대에 초점을 맞추어 설립된 공공부문의 주택 공급 기관들의 기능 재편이 요구되며, 중앙정부와 지자체 간의 주택정책 수립 및 집행 권한의 재정립도 필요함.

### **Ⅲ. 신규 주택시장의 구조 변화 대응**



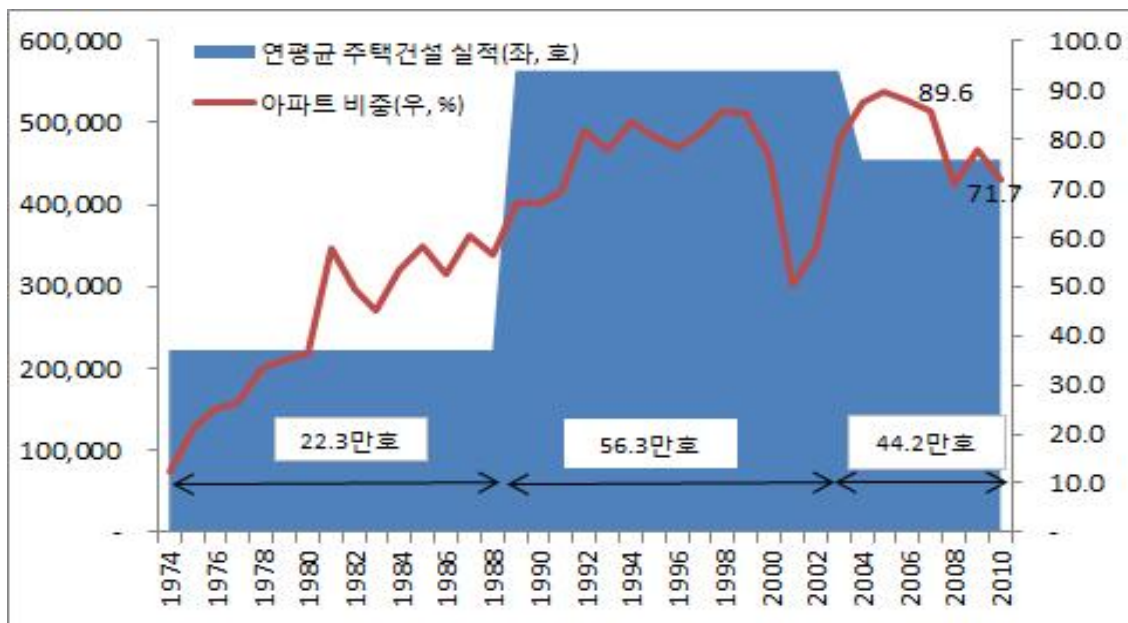
## 1. 양적 공급에서 질적 공급으로 전환

## (1) 신축 주택시장의 규모 변화와 현황

□ 시장 규모의 축소와 민간, 분양, 아파트 비중의 감소

- 주택 200만호 공급으로 신축 주택시장이 3배 이상 급성장한 반면, 1998년과 2008년 두 번에 걸쳐 시장 규모 축소단계에 진입
- 주택 200만호 공급이 이루어지기 전 우리나라 신축 주택시장의 규모는 연평균 22만호에 불과하였지만 신도시 개발로 시작된 200만호 공급이 이루어지면서 연평균 61만호로 성장하였고, 아파트 비중도 60~70%를 기록
- 그러나 신규 주택시장의 규모는 IMF 아시아 금융위기와 2008년 글로벌 금융위기를 고비로 각각 그 (연평균 공급) 규모가 53.3만호, 43.9만호로 축소됨.

<그림 III-1> 연평균 주택건설 실적 및 아파트 비중 추이



자료 : 국토해양부.



- 특히, 글로벌 금융위기(2008년) 이후 신규 주택시장은 아파트의 비중이 감소하고 비아파트의 비중이 증가
- 총량적으로 신축주택의 공급 규모가 감소하고 있음에도 불구하고 단독주택, 연립주택, 다세대주택 등 비아파트는 모두 2004년 공급 규모보다 3배 가량 증가
- 2011년은 비아파트 주택 공급 물량의 절반 정도가 도시형 생활주택으로 공급되면서 최근 비아파트 주택은 주로 1~2인 가구를 위한 소형주택이 주류를 이루고 있음.

<표 III-1> 유형별 주택건설 실적

(단위 : 호)

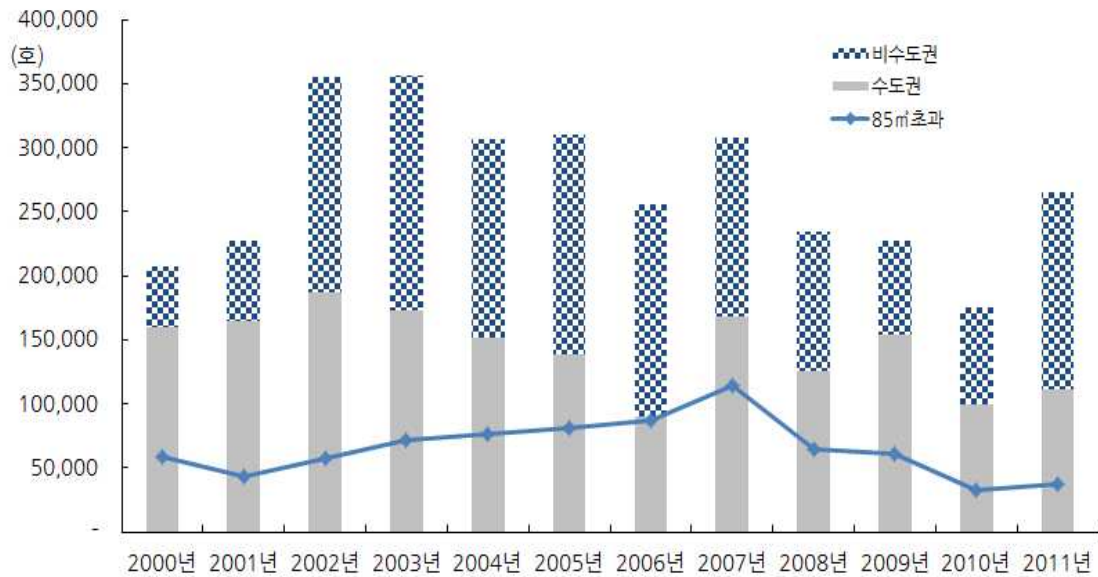
구분	단독	아파트	연립	다세대	계
2004	34,237	404,878	3,697	20,988	463,800
2005	27,799	415,511	4,613	15,718	463,641
2006	37,711	412,891	4,678	14,223	469,503
2007	51,450	476,462	4,696	23,184	555,792
2008	53,667	263,153	4,044	50,421	371,285
2009	54,665	297,183	5,426	24,513	381,787
2010	62,173	276,989	5,956	41,424	386,542
2011	73,097	356,762	13,465	106,270	549,594

자료 : 국토해양부.

- 아파트 분양시장의 규모<sup>2)</sup> 역시 2003년 정점을 기록하고 점차 축소되는 과정에 있음.
- 최근 3년 동안 신규 아파트 공급 규모는 약 20만호 내외 수준으로, 10년 간 최대 공급 규모의 60% 수준에 불과하며 2000년대 초반의 공급 규모 수준에 불과한 상황임.
- 지역별로는 지방도시의 경우 공급이 크게 증가하였다가 감소하는 추세를 보이고 있으나, 수도권은 2006년까지는 오히려 공급이 감소하였다가 2007년 이후 증가함. 이는 2000년대 중반 수도권의 주택가격이 급등하였음에도 택지 공급이 원활하지 않았기 때문으로 판단됨.

2) 아파트 분양 실적 통계는 2000년 이후부터 구축되어 있어 불가피하게 2000년 이후에만 살펴보았음.

<그림 III-2> 권역별 신규 아파트시장 규모 추이



주 : 주상복합 아파트, 임대 아파트가 포함된 분양 물량임. 대형 아파트는 전용면적 85㎡ 초과 아파트임.  
자료 : 부동산114(주).

- 신규 아파트시장의 가장 두드러지는 변화는 민간부문의 감소와 공공부문의 확대, 분양주택의 감소, 임대주택의 증가로 요약할 수 있음.
- 2000년대 초반 공공과 민간의 신규 주택 공급 비중은 1.5 : 8.5였으나 2008년 글로벌 금융위기 이후로는 60%를 상회함.
- 전체 신규 아파트 공급의 80~90%를 점하던 분양주택의 비중이 줄고 임대주택 비중이 증가하면서 2000년대 초 20% 미만의 임대주택 비중이 30%로 확대
- 공공 임대주택의 공급 규모는 2000년대 초반에 비해 4배 가까이 증가하였으며 공공 분양주택의 경우에도 1.5배 이상 공급 규모가 확대. 그러나 지난해 분양형 보금자리주택 공급이 일시에 집중되면서 공공의 임대주택 비중은 다소 주춤하는 모습을 보임.
- 전반적으로 신규 아파트 시장 규모가 축소되는 가운데 공공부문의 물량 확대로 주택시장에서 공공부문의 영향이 점점 커지고 있음. 특히, 입지적으로나 가격 측면에서 우위를 점하고 있는 그린벨트 해제지역 내 보금자리주택의 물량 확대 및 조기공급의 영향은 수도권 신규 주택시장에 적지 않은 영향<sup>3)</sup>을 미치고 있음.

3) 민간 건설업체들은 보금자리주택 공급 시기를 피해 분양 일정을 잡는가 하면, 보금자리지구 인근의 경우에는 보금자리주택과 차별화될 수 있는 상품을 내놓거나 중복되는 수요 계층의 관심을 끌어내기 위한 다양한 노력들이 경주되고 있음.

<표 III-2> 사업 형태별 아파트 공급 시장 규모 추이

(단위 : 천호, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
세부 유형별 공급 실적												
분양	172.2	186.8	307.8	299.8	272.1	272.4	212.0	250.0	165.9	152.5	107.0	215.0
민간	156.7	169.6	288.4	285.7	256.5	256.4	195.2	228.8	143.5	119.9	86.9	188.6
공공	15.5	17.1	19.5	14.2	15.7	16.0	16.8	21.2	22.5	32.5	20.1	26.4
임대	35.1	40.2	47.3	56.4	33.8	37.6	43.8	63.4	73.1	75.7	68.3	50.4
민간	19.2	22.3	27.2	25.9	11.8	11.4	12.6	3.1	3.6	6.2	4.5	8.3
공공	15.8	17.8	20.0	30.5	22.0	26.2	31.2	60.4	69.6	69.6	63.7	42.1
세부 유형별 비중												
분양	83.1	82.3	86.7	84.2	88.9	87.9	82.9	79.8	69.4	66.8	61.1	81.0
민간	75.6	74.7	81.2	80.2	83.8	82.7	76.3	73.0	60.0	52.6	49.6	71.0
공공	7.5	7.6	5.5	4.0	5.1	5.2	6.6	6.8	9.4	14.2	11.5	10.0
임대	16.9	17.7	13.3	15.8	11.1	12.1	17.1	20.2	30.6	33.2	38.9	19.0
민간	9.3	9.8	7.7	7.3	3.9	3.7	4.9	1.0	1.5	2.7	2.6	3.1
공공	7.6	7.9	5.6	8.6	7.2	8.5	12.2	19.3	29.1	30.5	36.4	15.8

주 : 공급 실적은 해당 연도의 입주자 모집 공고를 시행한 물량임.  
 자료 : 부동산114(주).

- 한편, 아파트단지 규모는 점점 대형화되면서 2000년대 초반 단지 평균 세대 규모는 약 400호 수준이었으나 2008년부터 500호를 초과, 2009년부터는 약 600호 수준까지 증가
- 단지 규모의 대형화는 특히 임대주택에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데 임대주택단지의 평균 세대 수는 2000년대 초반부터 560호 수준이었으나 최근에는 700세대에 육박하는 등 점점 대형화되고 있음.
- 2011년 신규 공급(분양시점 기준)된 아파트의 80%가 500세대 이상의 대규모 단지이며 1,000세대가 넘는 단지 비중이 지역에 따라 41% 수준에 이르고 있음.
- 아파트단지 규모의 대형화로 준공 후 입주가 완료되기까지의 소요 기간이 길어지고 있음.
- 입주 완료 시기는 단지 규모 이외에도 일반적인 주택경기 및 거시경제 여건 등의 영향이 있을 수 있으나 단지 규모가 대형화되는 것에서도 그 이유를 찾아볼 수 있음. 이러한 현상은 오피스 등 비주거용 건축물에서도 동일하게 나타나고

있는 현상임.

#### □ 수요자 특성에 따라 아파트 선호 요인 차별화

- 앞서 살펴본 바와 같이 신규로 공급되는 아파트단지가 대형화되고 있다는 것은 다양한 평형이 하나의 단지 단위로 공급되고 있다는 것임.
- 대규모 단지는 수요자와 공급자에게 모두 이익이 되고 있어 국내 신규 주택 공급의 주요한 패턴으로 자리 잡아 가고 있음.
- 수요자는 단지 규모가 클수록 관리비 절감, 커뮤니티 시설 등의 운영 및 이용요금 절감 등의 규모의 경제에 따른 이익이 있으며 대규모 단지일수록 주변 상권이 발달되어 근린시설과의 접근성이 높아지는 등 편익을 얻을 수 있음.
- 사업자의 경우에도 대규모 단지로 개발할 경우 공공시설 기부채납에 따른 인센티브의 혜택이 커지고(용적률 인센티브는 비율로 부여하기 때문에 단지 규모가 클수록 면적의 혜택이 큼), 각종 부대시설에 대한 비용 분담이 가능해 원가율을 낮출 수 있음.
- 그러나 일반 소비자들의 아파트 선호 요인에 대한 조사 결과<sup>4)</sup>에 의하면 연령이나 소득 수준에 따라 신규 아파트에서 추구하는 선호 요인이 각기 다른 것으로 조사되고 있음.
- 젊은 층일수록 소형 신규 아파트에 대한 선호가 높으며 단지의 교통 여건, 보안 등 주거서비스 및 시공 품질을 가장 큰 선호 요인으로 꼽고 있음.
- 반면, 연령이 높고 소득수준이 높을수록 시공 품질이나 교통 여건에 대한 선호도 중요하지만 이외에 아파트 브랜드, 단지 규모, 조경이나 디자인 등을 구매의 주요 고려 항목이라고 응답하였음.
- 지금까지는 수요자의 선호가 크게 세분되지 않아 대규모 단지형 개발이 수요자와 공급자 모두를 만족시켰으나 향후 수요자들의 선호가 세분화되고 차별화된다면 현행과 같은 획일화된 대규모 단지형 신규 주택공급은 분양 리스크가 커질 것으로 예상됨.

4) 부동산114(주), 2010년 상반기 아파트 선호요인 조사 : 수도권 내 온라인 회원 1,100명(향후 3년 이내에 청약의사가 있거나 1년 이내 신규 아파트를 분양받은 사람)을 대상으로 하는 정기 설문조사임.

## (2) 구조 변화에 따른 주택 관련 제도의 문제점

### □ 구조 변화에 대한 주택 생산 및 유통 관련 제도의 대응 미흡

- 차기 정부에서의 부동산 정책은 경기조절이나 현상적 문제에 대한 대응에서 벗어나 주택 및 부동산 시장의 구조 변화를 인지하고 이에 부합하는 정책목표와 실천과제를 새롭게 도출하는 일이 필요함.
- 그러기 위해서는 투기억제를 위한 과도한 주택 생산 및 유통부분에 있어서의 정부 개입은 폐지 및 완화하고, 주거수준 향상을 위한 질적 공급과 원활한 주택의 이용과 처분을 위한 제도적 환경 구축이 요구됨.
- 주택보급률이 110%에 근접함에 따라 양적 부족 시대에 이루어졌던 총량적 공급 위주의 공급 정책이 계층별·지역별 여건에 부합되도록 관련 규제를 정비할 필요가 있음.
- 20호 이상의 신축주택을 건설하여 공급할 때 일률적으로 적용되는 주택공급에 관한 규칙(청약조건, 입주자 모집 절차 및 기준, 분양 방법 등)과 아파트 건설을 지원하는 주택건설 등에 관한 기준 등이 새롭게 정비되어야 할 것임.
- 도시형 생활주택이나 준주택 등 인구구조 변화로 다양한 주택상품에 대한 수요가 늘어나고 있으나 현재에는 아파트 중심의 주택건설기준에 예외를 적용하는 형태로 되어 있어 이러한 상품을 공급할 경우, 아파트 규제를 회피하거나 편법적으로 활용하는 등 부작용이 늘어나고 있음(예시 ; 주차장이나 경비실 등 반드시 필요한 주거 인프라시설이 뚜렷한 대체 방안 없이 건설기준에서 적용을 배제 받고 있어 저품질의 소형주택 공급이 늘고 있음).

### □ 시대적·지역적 특성에 미흡한 부동산 세제

- 부동산 세제 개편은 보유 여부에 따른 판단에서 벗어나 지역, 이용 현황(나대지, 건축부속 토지 등) 등에 따라 차별적으로 다루어질 수 있도록 하여야 함.
- 똑같은 부동산이라도 비개량 토지인 경우와 주거용, 상업용 등의 이용 중심 부동산은 재산세 등의 보유세나 양도세 등 자본이득세의 역할이 달라지므로 차별적인 접근이 요구됨.
- 부동산에 대한 과세 근거가 ‘자본’ 소유에 대한 과세인지, ‘자본으로부터 나오는

서비스 흐름'의 이용에 대한 과세인지 성격을 규명하는 것이 요구

- 나대지와는 달리 '만들어지는 상품'이라고 할 수 있는 주택에 대한 보유단계의 중과세는 주택자본 형성을 장기적으로 억제하는 효과가 있으며 이로 인해 관련 산업 및 국민경제(GDP) 흐름에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 고려해야 함.
- 가계 자산 중 부동산 비중이 높고, 복지에 대한 사회안전망이 미비한 현실에서 실제 거주 주택 및 일정 소득이 없는 노령층에 대한 다양한 감면 혜택을 부여하여 고령화 시대의 급격한 세 부담 증가에 대한 충격 완화
- 주택을 1채 보유하더라도 고가주택(9억 원 초과)인 경우에는 차별적인 과세기준을 적용받는 것(주택금융공사의 주택연금 신청 불가, 양도세 비과세 배제 등)은 불합리함.

#### □ 수요자의 특성이 고려되지 않은 획일적인 금융 규제

- 현재 LTV(Loan to value, 주택담보대출비율), DTI(Debt To Income, 총부채상환비율)로 대변되는 주택과 관련한 금융 규제는 부동산 투기 억제보다는 금융기관의 자산건전성 유지를 위한 정책 수단임.
- 그러나 우리나라의 경우 이러한 금융 규제가 투기 억제 및 수요관리 수단으로 사용됨으로써 수요자의 자산이나 소득의 세부 특성을 고려하지 않은 획일적인 형태로 이루어지고 있음.
- 모기지 보험 등과 같이 주택금융 관련 보증, 보험 상품이 미비되어 청년층 및 중산층의 주택금융 조달에 어려움이 발생하고 있음.
- 향후 소득 증가를 예상할 수 있는 30~40대도 현재의 소득을 기준으로 DTI를 산정하기 때문에 주택대출을 받기 쉽지 않은 상황이 발생하고 있음.
- 외국의 경우에는 DTI나 LTV 기준에서 벗어날 경우 차등적인 대출 조건(가산금리 등)으로 대출을 실행할 수 있으나 국내의 경우 제1금융권의 금융규제 운용은 매우 경직되어 있어 제2금융권으로 밀려날 수밖에 없는 상황임.
- 개인 신용 평가에 대한 기준이 미흡하여 자산은 있으나 증빙할 수 있는 소득이 없는 경우에도 주택 관련 대출을 일으키는 데 장애가 발생함.

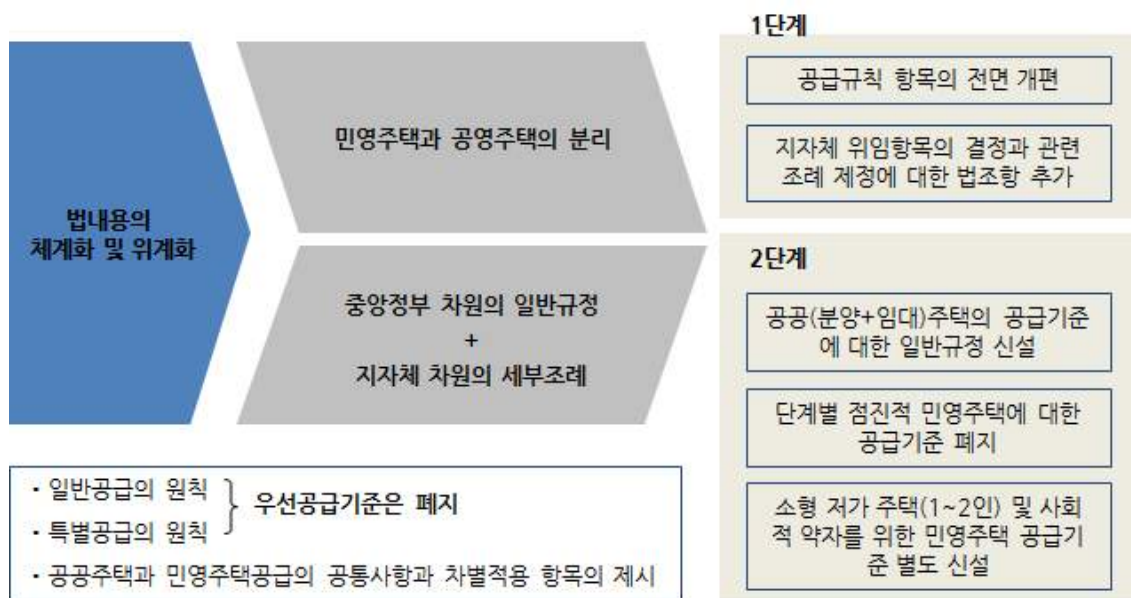
- 특히 최근과 같이 거시경제 여건이 악화되는 가운데 주택거래 침체가 동반되는 경기 상황에서 경직된 금융 규제는 가계들의 재정 압박과 파산의 가능성을 높이는 부작용을 가져오고 있음.

### (3) 개선 방안

#### □ 자유로운 주택의 구매 및 유통 체계로 정비

- 현행 신축 주택에 적용되는 주택공급에 관한 규칙은 공공 부분과 민간 부분으로 이원화하고 민간 부분에 대한 규제는 점진적으로 폐지하는 것이 필요함.
- 투기 억제를 주목적으로 하는 신축 주택 공급 방식에 대한 규제(청약제도, 입주자 모집절차 및 분양방법) 등은 최소한의 기준만을 남겨두고 모두 폐지, 지역 실정에 맞게 지자체 차원에서 중서민층 주택을 대상으로 별도의 공급제도를 시행할 수 있도록 해야 할 것임.

<그림 III-3> 주택공급제도 개편의 기본 방향



자료 : 두성규, 김현아(2012).

- 가구 구성이 가족 중심에서 1인 가구나 비혈연 가구 등으로 다양화되고 있는바 현행 1가구 1주택에 대한 주택 공급의 원칙을 폐지하고 개인이나 기업이나 모두

주택을 필요로 하는 사람들이 주택을 자유롭게 구매하고 유통할 수 있도록 하여야 함.

- 주택 보급률이나 자가 보유율 지표로 볼 때 향후 주택 수요는 First Home Buyer 보다는 주택 교체 수요가 더 많을 것으로 예상됨.
- 주택 교체 수요들은 입지, 주변 환경, 공간의 쾌적성 등에 대한 향상된 기능을 요구할 것이며 다양한 고급주택의 공급이 요구됨.
- 따라서 민간 주택시장에 대한 분양가 규제, 청약제도 등을 폐지하여 고품질의 다양한 주택 공급을 활성화시킬 필요성이 있음.
- 중산층의 자가 보유 확대를 위해서도 역시 장기 모기지 상품의 활성화를 통한 소비자 금융여건 개선이 요구됨.
- 현행의 일률적인 LTV 및 DTI 규제보다는 소비자의 여건에 따라 다양한 소비자 금융상품을 이용할 수 있도록 금융시장을 활성화시켜야 함.
- 직접 거주하는 주택(主거주주택, main home)에 대해서는 차입금에 대한 이자비용을 소득 공제<sup>5)</sup>해주는 등의 지원도 필요

**<표 III-3> 주거 수준의 국제 비교**

지표	한국	일본	미국	영국
1,000명당 주택수(호)	364(2010)	450호(2005)	409.8(2010)	438(2009)
1인당 주거면적(㎡)	27.8(2008)	36.0(2003)	71.4(2007)	44.0(2001)
자가 점유율(%)	54.2(2010)	61.2(2003)	68.1(2007)	70(2006)

☐ 양도세율 등 부동산 세제 정상화 필요

- 과거에 비해 부동산 거래 관련 통계가 투명화되고 현실화된 만큼 과도한 양도세율은 정상화시킬 필요가 있음.
- 양도세는 실거래가 과세로 양도 차익이 명확하게 파악되는바, 양도세율 역시 다른 소득세율에 준하여 정상화할 필요가 있음.
- 1가구 1주택자에 대한 비과세 대신 소득공제 방식을 도입, 단순히 보유 주택에

5) 자기가 직접 거주 목적으로 구입하는 주택에 대한 구입자금을 가계의 소비 혹은 저축의 형태로 간주하여 지원하는 것임.



대한 세제 혜택이 아닌 실거주 주택에 대한 세제 혜택으로 전환

- 기본적으로 1주택 보유자의 경우에는 원활한 주택 교체를 위해 양도세 부담 최소화(거주 주택의 경우 9억원 이상 고가주택 보유자도 1주택 보유자는 동일한 공제 혜택 부여)
- 다주택 보유 억제 대신 임대소득에 대한 과세 체계 정비
- 다주택 보유자들이 갖는 임대시장의 순기능을 활용하고 자산보유에 대한 개인의 선택권을 확대하기 위해 무조건적인 억제보다는 임대소득에 대해 적정 과세방안을 모색할 필요가 있음.
- 실제 거주 목적의 주택 구입자나 공적 목적에 참여하는 주택 소유자들에게 다양한 인센티브 제공
- 1가구 1주택 보유자 중 5년 이상 장기 보유하거나 직접 거주하다가 다른 주택을 구입하여 교체하는 경우에는 9억 원 이상의 고가 주택일지라도 양도세 비과세(추후 공제방식으로 일제히 전환)
- 다주택자(2~4호 보유)의 경우 해당 주택을 3년 이상 보유하면서 정부가 제시한 임대조건((예: 시장 임대료의 90% 수준 유지 등)을 충족하여 6년 이상 임대할 경우 양도세 중과 배제

#### □ 수요자 특성을 고려한 금융규제 운영과 가계부채 관리

- 금융 규제의 목적이 금융권의 건전성 확보라는 측면에서 보면, 장기적으로는 민간 영역에 대해서는 DTI 규제에 대하여 은행별로 자율적으로 적용하는 것이 바람직함.
- 자산이 있거나 장기적 상환능력이 있는 수요자에 대한 선의의 피해가 발생하지 않도록 개인의 신용평가에 대한 다양한 기준(미래 소득, 자산보유 여부 등) 마련과 운용이 요구됨.
- 특히, 안정적 소득이 발생하면서 향소 소득 증가가 예상되는 20~40대의 경우 DTI 비율 산정시 이러한 특성이 반영되어야 할 것이며, 이들을 위한 모기지 보험이나 신용공여를 위한 보증 상품의 개발이 요구됨.

□ 거시경제 상황을 감안한 가계대출의 연착륙 대책 도입

- 2012년에 주택담보대출의 만기 도래 금액은 가장 많은 80조원에 이를 것으로 전망되는데, 이를 단순히 만기 연장하는 것은 근본적임 문제 해결이 아님.
- 차주의 상황(연령, 경제 상황별) 등을 고려하여 올해 만기가 도래하는 주택담보대출부터 채무조정 지원 프로그램을 점진적으로 시행할 필요가 있음.
- 상환능력을 담보할 수 있는 30~40대의 경우 장기 고정 모기지 대출로 전환을 유도 → 금융기관들의 주택담보대출채권을 MBS로 유동화하는 작업이 요구됨.

- 금융기관의 입장이 아닌 소비자 입장에서 원금상환을 우선으로 하는 채무조정이 요구됨(최근 경제상황 등을 감안해 초기 원금 상환비중을 높이고 이자부담을 최소화하는 등)
- 차주가 실직한 경우 일정 기간(미국의 경우 3~6개월 정도) 동안 모기지 페이먼트를 일정액까지 감면해주는 등의 조치도 고려가 요구됨.

※ 30~40대들의 주택담보대출의 채권은 비교적 리스크가 적으므로 국내 연기금들의 장기투자 대상으로 연결할 필요가 있음. 현재 국내 연기금들은 글로벌 금융시장의 침체 등으로 인해 주식비중은 줄이고 채권비중을 높이고 있으나 채권수익마저도 계속 악화되고 있어 적정 장기 투자처를 찾지 못하고 있는 실정임. 구조화된 MBS는 이러한 국내 연기금들이 매입함으로써 시중 유동성 흡수에도 도움이 될 것으로 예상됨.

- 다중 채무자의 경우 제1금융권은 물론 제2금융권의 고금리 후순위 대출을 좀 더 저렴한 금리로 갈아탈 수 있도록 유도해야 할 것임.

※ 제1금융권에서 대출만기를 연장해 주고 금리를 인하시켜 준다고 하더라도 제2금융권의 고리 대출을 유지하면 부실의 문제는 여전히 해결되지 않게 됨. 이를 위해서는 별도의 가계대출 구조조정용 자금을 정부가 마련하여 재융자하는 것이 필요함.

- 50대 이상의 차주에 대해서는 소유주택에 거주하는 조건(sale & leaseback, 혹은 변형된 주택연금(revers mortgage))으로 소유권의 일부(혹은 전부)를 금융기관에 매각하는 채무 조정이 요구됨.
- 50대 이상의 경우 장기대출로 전환한다고 해도 지속적인 근로소득을 담보할 수 없으므로 결국 해당 주택의 처분을 통해서만 대출금 상환이 가능할 것임.

- 차주는 주택 처분에 따른 주거불안을 해소할 수 있고, 금융기관들은 임차 공실에 대한 리스크가 없어 안정적임. 또한 향후 주택가격이 회복되었을 경우 서로 수익을 배분할 수 있도록 조건을 유연화할 필요도 있음.
- 이러한 방식은 가계대출 연착륙은 물론 중년층 등의 거주 안정에 기여하므로 전반적인 사회 안정에도 도움이 될 것임.
- 유암코와 같이 부실 주택담보대출 채권 처리를 목적으로 하는 자산관리 기구를 설립하여 차압 위기에 처한 주택을 임대주택으로 활용토록 함.
- 가계부채 조정을 목적으로 주택을 처분하고자 하는 차주들의 주택을 일괄 매입 혹은 임시 매입(환매 조건부 매입)하게 하고 이를 임대주택으로 운용하도록 하는 방안도 검토가 요구됨(일종의 주택 전당포 같은 역할임).

## 2. 구조변화에 따른 민간부문의 공급 활성화

### (1) 현 정부의 주택 공급 현황

#### □ 공공 분양주택의 공급 증가

- 2008년 출범한 MB정부는 주택정책에 있어 물량적으로는 안정적 공급을 수행하고 계층적으로는 무주택자와 저소득층을 위한 주택을 공급하는 데 초점을 맞춤.
- 첫째, 주택 수급 및 가격 문제의 근본적인 해결을 위해 시장기능 정상화와 도심 공급 확대를 통해 향후 10년 간 연평균 50만호의 주택을 공급
- 둘째, 무주택 서민과 저소득층 주거문제 해결을 위해 공공분양 및 임대주택을 수요자 맞춤형 보금자리주택으로 통합하고 향후 10년 간 150만호를 공급
- MB정부는 참여정부와 달리 공공 임대주택보다는 공공 분양주택에 초점을 맞추어 공급함.
- 소득 계층별로 주택정책의 목표를 달리 설정하였으며 향후 10년 간 공급될 중소형 주택(300만호)의 50%인 150만호를 공공부문에서 직접 건설하여 소득 5분위 이하 가구에게 공급하고자 함.
- 분양주택은 무주택 서민 및 신혼부부의 자가 보유를 높이기 위해 기본 분양가

대비 15% 저렴한 부담 가능한 주택을 공급하고, 공공 임대주택은 소득 및 선호에 따라 선택할 수 있도록 영구 임대, 전세형 임대, 지분형 임대 등으로 다양화

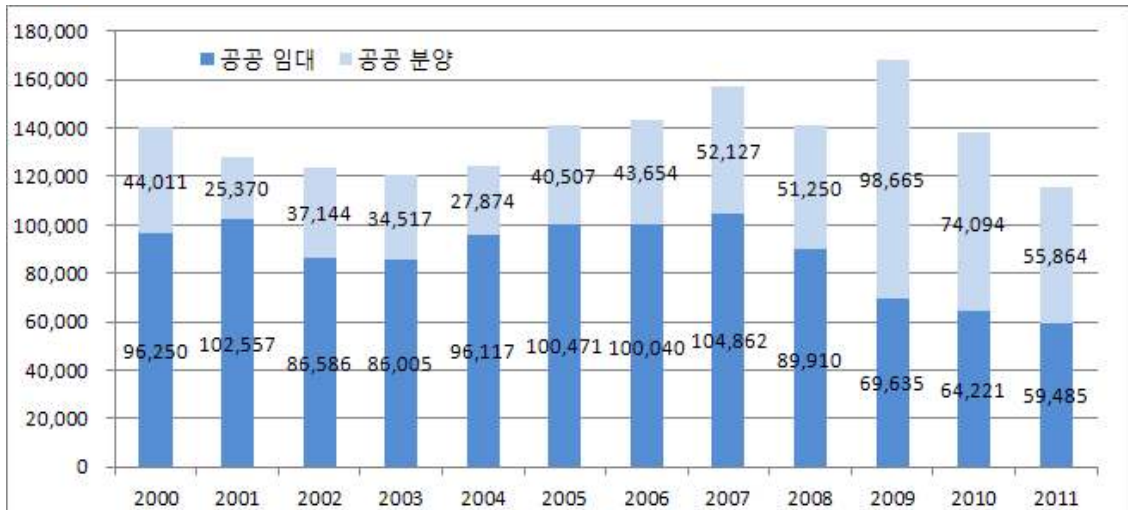
<그림 III-4> MB정부의 소득 분위별 주거 복지 로드맵

목표	주거 안전망 구축				내 집 마련 촉진		주택가격 안정			
소득 계층	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
수요 특징	임대료 부담 능력 취약 계층		자가 구입 능력 취약 계층		정부 지원시 자가 구입 가능 계층		자력으로 자가 구입 가능 계층, 교체 수요 계층			
분양 주택							중대형 민간분양 (200만) (규제 개선 등)			
	다세대 · 단독주택 (100만)									
	중소형 민간분양 (40만) (택지, 기금지원 등)									
			공공분양 (70만)							
임대 주택			공공임대 (30만) (지분형, 전세형)				민간임대 (10만)			
			국민임대 (40만)							
	영구임대 (10만)									
공급 주체	공공부문 주도				공공부문 + 민간부문		민간부문 주도			
공공 지원	재정, 주택기금, 택지				주택기금, 택지		규제 개선			
주택 규모	전용 60㎡ 이하				전용 60~85㎡		전용 85㎡ 초과			

자료 : 주택업무편람.

- 주택공급 실적을 보면 MB정부 들어 연평균 14만호 내외를 보이며, 이전 정부인 참여정부보다 주택 공급량이 소폭 증가함.
- 공급 유형별로는 참여정부에서는 임대주택의 공급이 대부분을 차지하는 데 비해 MB정부 들어서는 분양과 임대가 반반씩의 비율을 보임.

<그림 III-5> 공공부문의 주택 공급 실적



자료 : 국토해양부.

## (2) 최근 주택 공급의 문제점

### □ 공공 분양으로의 주택수요 쏠림에 따른 민간부문 주택 공급 위축

- 2008년 말 미국 모기지 부실로 인한 전 세계적인 금융위기 발발로 인하여 정부의 주택공급 정책은 주택시장의 구조적 변화에 적절히 대응하지 못함.
- 주택시장은 금융위기 등으로 인하여 실수요 위주로 재편되었으며, 임대수요가 급격히 증가하는 시장으로 변화함.
- 정부의 주택정책에서 공공의 역할 강화는 적절하였으나, 분양시장 위주의 공공 주택 공급으로 인하여 민간 주택시장을 더욱 위축시키는 요인으로 작용함.
- 보금자리주택은 개발제한구역 등의 개발로 인하여 민간 분양주택보다 토지비에 있어 월등히 저렴하고 이로 인해 민간 분양주택보다 월등히 낮은 분양가와 주변 시세보다 낮은 가격에 공급이 가능함.

- 또한 저렴한 보금자리주택 가격은 주택구매에 있어 대부분을 차지하는 실수요자들로 하여금 공공주택 분양시장으로 쏠리게 하는 효과를 나타냄.
- 이처럼 주택 수요자를 공공으로 쏠리게 함으로 인하여 금융위기로 자금경색을 겪고 있는 주택업체들이 분양에 있어 더욱 어려움을 겪게 함.

<표 III-4> 보금자리주택 사전 청약 결과

(단위 : 호)

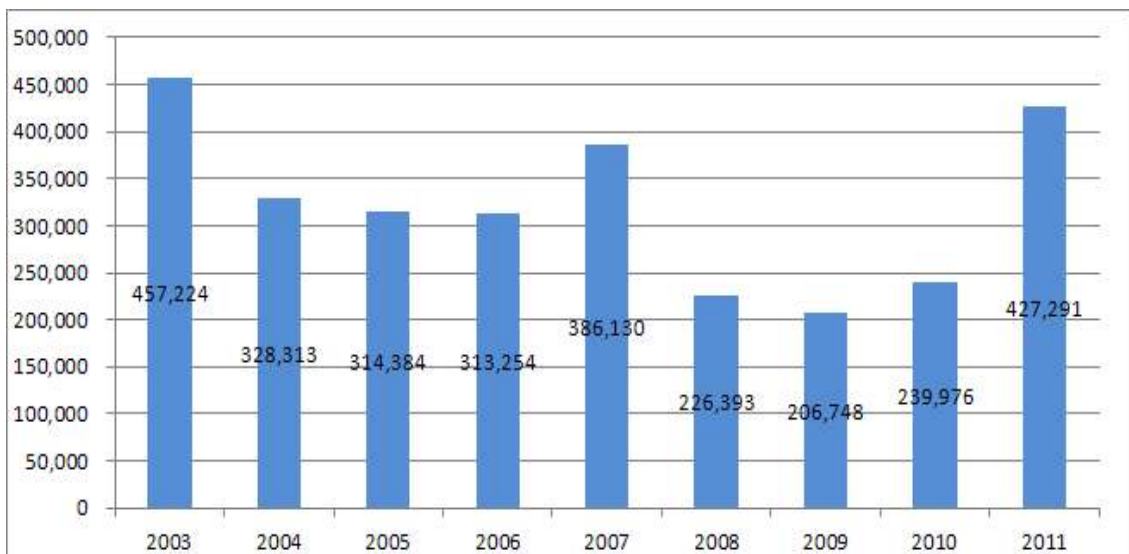
구분	1차 지구					2차 지구							3차 지구			
	합계	강남 세곡	서초 우면	고양 원흥	하남 미사	합계	서울 내곡	서울 세곡2	남양주 진건	구리 갈매	부천 옥길	시흥 은계	합계	서울 항동	하남 감일	인천 구월
배정	14,295	1279	788	2358	8714	6,338	281	259	2,087	969	1,184	1,558	1,576	146	939	491
신청	58,914	15213	8203	7165	28333	12,166	2,739	3,211	1,987	1,645	1,568	1,016	6,269	632	4,293	1,344
경쟁률	4.1:1	11.9:1	10.4:1	3.0:1	3.3:1	1.9:1	9.8:1	12.4:1	1.0:1	1.7:1	1.3:1	0.7:1	4.0:1	4.3:1	4.6:1	2.7:1

자료 : 보금자리주택 new+.

- 민간부문의 주택공급 실적은 MB정부 출범 이전(2003~2007)에는 연평균 36만호 수준을 보였으나, MB정부 출범 이후는 주택공급 실적이 급격히 감소한 연평균 28만호 내외의 수준을 보임.
- 취득세 완화 종료 등으로 급증한 2011년을 제외한 민간부문의 연평균 공급 실적은 22만호 내외를 보이고 있음.

<그림 III-6> 민간 분양주택 공급 실적

(단위: 호)



자료 : 국토해양부.

### (3) 개선 방안

#### □ 민간과 공공 부문의 주택 공급 역할 재편

- 최근 공공부문의 주택 공급을 보면 분양주택과 임대주택을 거의 같은 비율로 공급하여 서민의 주거 안정을 위해 노력하나, 공공 분양주택 공급에 따른 문제점도 다수 나타나고 있음.
- 공공부문의 저렴한 분양주택 공급은 단기적으로 서민에게 저가의 주택을 공급하여 주거 안정을 도모하나, 반면 장기적으로는 분양시장의 주택 수요자를 공공부문으로 쏠리게 하고, 이로 인해 민간 주택업체의 축소 및 부도를 초래하여 전체 시장 공급을 위축시킴.
- 주택 공급 유형을 보면 임대주택은 민간부문에서 공급이 거의 이루어지지 않고 있어 공공부문에서 대량의 임대주택 공급에 따른 영향이 거의 없음.
- 2000년대(2003~11) 연평균 민간 임대 공급 물량은 8,702호에 불과함.
- 최근 수도권 주택시장의 매매가격은 하락한 반면, 전세가격은 상승하는 양상을 보여 오히려 주택을 구입하기 어려운 수도권의 소득이 낮은 주거 계층의 주거 안정을 위협하고 있어 임대주택 공급에 따른 주거 안정이 필요한 상황임.
- 수도권 주택시장에 부합하는 임대주택 중심의 주택 공급이 필요함.
- 이에 따라 주택시장의 공급 체계를 민간부문은 분양주택에, 공공부문은 임대주택 공급에 초점을 맞추어 장기적으로 안정적인 주택 공급을 유지할 필요가 있으며, 공공의 주택 공급에 따른 주택시장 영향의 최소화가 필요함.

#### □ 분양가상한제 폐지

- 분양가상한제는 주택경기 호황기에 주택가격 조절 수단으로 도입되었으나, 시장 상황이 변해 도입 논리와 맞지 않음.
- 신규 주택가격의 통제를 통한 주택가격 상승 억제는 현재의 시장 상황에 부합하지 않음.
- 현재와 같이 신규 주택시장의 리스크가 큰 상황에서 시장가격보다 고분양

가의 주택은 판매되기 어려움. 앞으로도 과거와 같은 주택경기 호황기의 도래 가능성은 낮음.

- 분양가상한제는 효과보다 부작용이 많아서 공급 물량을 왜곡할 가능성이 크며, 장기적으로는 주택경기에 역행할 수 있음.
- 불경기에도 규제를 회피하게 위해 공급을 늘리고 호황기에도 규제 때문에 공급을 줄일 가능성이 존재함. 게다가 주택 공급에 걸리는 시간이 2~5년으로 비교적 길어 경기 상황과 역행할 가능성이 높음.
- 주택시장의 환경 변화를 고려할 때 조속한 분양가상한제 폐지가 필요함.
- 분양가상한제가 주택경기 조절수단이 되어서는 안 되며 전반적인 주택시장의 환경과 주택정책의 전·후 맥락을 고려할 때 조속한 폐지가 필요함.
- 일부 도심지역의 재개발·재건축 일반분양분의 분양가 상승이 예상되나 이에 따른 부작용은 추후 「도정법」 등 관련법에서 보완할 수 있음.





## **Ⅳ. 재고주택의 거주 효용 증진과 재정비 지원**

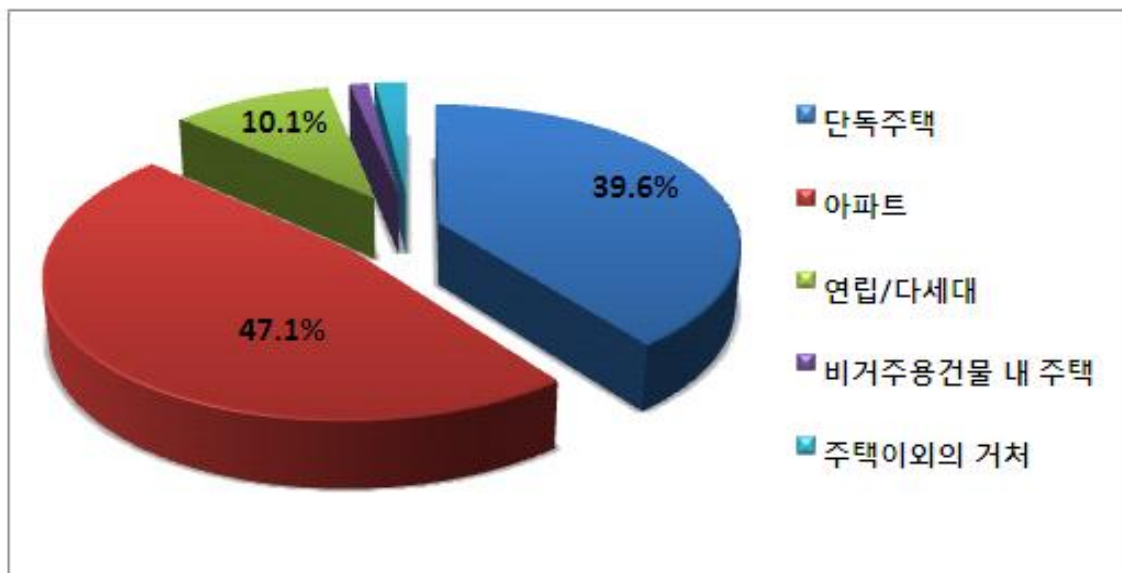


## 1. 공동주택 관리의 선진화를 위한 체계적 정비

### (1) 국내 공동주택 현황

- 2012년 통계청 자료에 따르면, 2010년 11월 현재 국내 주택 수는 총 1,468만 호(1,767만호)이며 주택보급률은 전국적으로 101.9%에 이르러 서울 등 수도권을 제외하고는 절대적인 양적 부족 상태에서 벗어나고 있음.
- 이 가운데 아파트 거주가구가 817만 가구로 전체 가구 중 47.1%에 달하며, 연립주택과 다세대 10.1%를 합할 경우 공동주택의 비율이 57.2%로 과반을 넘고 있음.
- 공동주택은 39.6%에 불과한 단독주택을 이미 추월하여 현재 국내에서 가장 보편적인 주거 형태로 자리 잡고 있음.

<그림 IV-1> 주거 형태별 구성 비교



자료 : 통계청, 인구주택 총조사(2010).

<표 IV-1> 전체 가구의 거처 종류(1985~2010년)

(단위 : 천 가구, %)

구분		1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2010년-1995년
주택	단독주택	7,838 (81.9)	8,506 (74.9)	7,716 (59.5)	7,103 (49.6)	7,064 (44.5)	6,860 (39.6)	-856
	아파트	863 (9.0)	1,678 (14.8)	3,478 (26.8)	5,238 (36.6)	6,629 (41.7)	8,169 (47.1)	4,691
	연립주택	442 (4.6)	595 (5.2)	789 (6.1)	836 (5.8)	527 (3.3)	502 (2.9)	-286
	다세대주택	-	134 (1.2)	350 (2.7)	458 (3.2)	1,168 (7.4)	1,242 (7.2)	892
	비거주용 건물 내 주택	393 (4.1)	388 (3.4)	576 (4.4)	593 (4.1)	282 (1.8)	212 (1.2)	-363
주택 이외	오피스텔	-	7 (0.1)	6 (0.0)	21 (0.1)	160 (1.0)	225 (1.3)	218
	기타	36 (0.4)	46 (0.4)	43 (0.3)	63 (0.4)	57 (0.4)	129 (0.7)	86
전체		9,571 (100.0)	11,355 (100.0)	12,958 (100.0)	14,312 (100.0)	15,887 (100.0)	17,339 (100.0)	4,381

자료 : 통계청, 인구주택 총조사 전수, 원자료, 해당 연도.

- 공동주택 위주의 주거 방식이 빠르게 보급되면서 주거공간은 대규모 단지화·고밀화·고층화가 진행되고 있어 단독주택과 달리 공동주택의 효율적·합리적 관리를 둘러싼 다양한 과제가 제기되고 있는 실정임.
- 과거의 단독주택 거주방식과 달리 공동주택은 공동체 의식의 형성, 공동주택의 관리 및 유지·보수, 전문적 관리의 필요성 등이 어느 때보다 강하게 요구되고 있음
- 현재 국내 연간 공동주택에 소요되는 총관리비 규모는 5조 2,900억 원으로 추정되고 있으며, 연간 공동주택 입주자대표회의의 운영비 규모만 해도 571억 2,000만 원에 달할 정도로 천문학적 규모임.
- 이와 같이 공동주택 관리시장은 그 규모가 커져 있으나, 이에 맞는 소프트웨어

성격의 선진화된 운영 시스템이 부족한 상태임.

## (2) 공동주택 관리상의 문제점

- 공동주택 공급의 빠른 증가세와는 달리 단지 내에 거주하는 주민들은 공동주택 관리에 대한 관심이나 참여 정도가 저조한 편이며, 이에 따라 일부 주민들이 공동주택 관리를 독점할 수 있는 환경이 형성되기 쉬워 각종 비리나 갈등 유발 등 부작용으로 이어지는 경우도 적지 않아 공동주택 관리의 선진화 및 체계화가 시급하게 요구되고 있음.
- 공동주택 특히 아파트는 국민 생활과 밀접한 공간이자 중요한 자산가치를 갖고 있다는 점에서 민주적이고 효율적인 관리가 필요함. 하지만 그동안 정부는 주택 공급에 중점을 두고 주택관리는 사적 영역이라고 보아 직접적 관여를 기피해 왔음.
- 이에 따라 공동주택 관리는 정책의 관심 대상에서 후순위로 다루어지거나 법제도적 정비가 확보되지 못한 상태에 머물고 있어 사회경제적 손실 및 국가 자원의 낭비를 초래하는 대표적 사례가 되고 있음.
- 특히, 아파트 등 공동주택에 거주하면서도 사생활을 강조하는 개인 위주의 의식이 팽배하다보니 전통적인 공동체 의식이 붕괴되거나 상대적으로 약화되어 그로 인한 입주자간 분쟁과 갈등 증가가 사회 문제로 비화될 조짐마저 보이고 있음.
- 입주민간의 분쟁은 갈등과 대립을 넘어 소송으로까지 비화되고 그 수도 급증하고 있는데, 2005년에 민사 78건·형사 80건이던 것이 2009년에는 민사 501건·형사 465건으로 최근 5년 간 6배가 증가하고 있음을 감사원의 ‘아파트 관리비 부과 및 집행 실태’ 감사 결과에서도 잘 보여주고 있음.

## <표 IV-2> 주민간 소송 현황

(단위 : 건)

구분	2005	2006	2007	2008	2009
소송 건수 (민·형사 포함)	158	435	785	814	966

자료 : 감사원 '아파트 관리비 부과 및 집행 실태'.

- 관리 부실은 공동주택의 노후화를 빠르게 진행시켜 유지·보수의 비용 증가는 물론이고 리모델링이나 재건축 등에 따른 입주민의 부담과 국가 자원의 낭비를 초래하고 있음(선진국의 경우 아파트 평균수명이 영국은 130년, 미국은 103년, 프랑스는 86년, 독일은 79년인 데 비해 한국은 22년 정도에 불과)
- 정부에서도 입주민간 갈등을 해소하고 분쟁을 방지하고자 관리비 인터넷 공개, 분쟁조정위원회 등의 제도들을 도입하였으나 사후관리를 하고 있지 않거나 현실과 괴리된 법제도로 인하여 실효성을 갖지 못하고 있음.
- 제도 개선을 통하여 「주택법」에서는 2009년 9월부터 관리비 부과의 투명성을 제고하기 위하여 그 내역을 인터넷에 공개하도록 규정하고 있으나, 2010년 4월 현재 1만 2,768개 의무공개 대상 공동주택 가운데 26.9%인 3,433개 단지는 전혀 공개를 하지 않고 방치되는 등 2010년 1월보다 비공개 단지 비율이 오히려 증가하고 있음.
- 공동주택 내 분쟁 해결을 위해 2003년부터 공동주택관리분쟁조정위원회를 시·군·구에 설치·운영할 수 있도록 「주택법」은 규정하고 있기는 하지만, 현재 미설치에 제 기능을 거의 못하는 경우가 대부분임.
- 공동주택관리분쟁조정위원회는 전국 지자체 231곳 가운데 절반 정도인 117곳만 설치되어 있을 뿐이며, 서울시의 경우조차 25개 자치구 중 23곳만 구성되어 그동안 전체 개최 실적이 총 3회에 그치고 있음.

### (3) 개선 방안

- 공동주택은 소유권이 구분되어 있는 사유재산의 집합체로 '집합건물'에 속하지만, 공동이익과 공동선(共同善)을 추구하는 공동생활의 장(場)이기도 하기 때문

에 관리를 위한 최소한의 규제와 공적 개념의 부분적인 도입이 필요한 측면이 있음.

- 적절한 관리 → 관리비용 절감[개인 관점] → 사회비용 절감[사회 관점] → 입주자의 삶의 질 향상 → 주거복지[국가 관점]
- 구체적인 개선 방안들은 다양하게 모색될 수 있겠지만, 정부의 정책적 우선순위를 확보하고 보다 실질적인 공적 지원이 가능한 법제도적 환경을 구축하는 것이 가장 기본적 대책이 될 수 있을 것임.
- 이를 위하여 여기서는 선진국의 제도 운영 현황을 고려하여 「공동주택관리기본법」 제정과 ‘공동주택관리지원센터’의 설립을 제시함.
- 먼저, 공동주택관리를 보다 효율화하고 체계화하기 위해서는 주택관리에 관한 기본법으로서 가칭 「공동주택관리기본법」의 입법 추진이 필요함.
- 현행 「주택법」으로는, i) 새로운 주거양식이나 다양한 주택형태의 등장 등 주택시장 및 주거문화의 빠른 변화를 제대로 반영하지 못하고 있음, ii) 주택의 건설·공급·관리 등 다양한 내용을 모두 포괄하다보니 규정간 조화가 충분하지 않고, 공동주택 관리의 중요성이 특화되지 못한 가운데 공공의 필요한 관여나 지원에 대해서도 명확하고 구체적인 규정을 갖고 있지 못함, iii) 「집합건물법」이나 「민법」 등 관련 법령과의 적용 대상, 법적 효력의 우선순위 등 체계성이 부족하여 현장에서의 혼선이 적지 않음.
- 주택관리 법체계상의 문제점을 개선할 수 있도록 「공동주택관리기본법」을 입법 추진하되, 그 과정에서 입주자대표회의의 법인화, 관리 주체의 책임과 권한, 공동주택관리지원센터의 설립 근거, 사업주체의 준공도서 제공 의무화, 공동주택 관리 적용 대상 확대 및 일원화 등을 추가할 필요성이 있음.



<표 IV-3> 외국의 관리제도

구분	관련 법령	관리업계
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「맨션관리의 적정화에 관한 법」 제정(2000.12) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택관리업자에 대한 등록제도</li> <li>○ 맨션관리사 제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1회 맨션관리사 배출(합격자 7,000여 명, 2002.1.31)</li> <li>※ 이전까지는 민법인 「건물의 구분소유 등에 관한 법률」 적용</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- 맨션 규모 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 528만호(2007년 12월 말 현재)</li> <li>○ 거주 인구는 전체의 약 10%에 해당하는 1,300만명</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관리업체 전문화 실태 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고층주택관리업협회 설립(1979. 10), 회원 429개사(전체의 18%, 2008년 6월 말 현재) 주택관리업체 가입 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 450만호 관리(전체 85%)</li> </ul> </li> <li>○ 협회에서 교육·연구와 고층주택에 대한 관리 업무 수행 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주임관리자, 청소원 자격증 등 발급</li> <li>• 유형별 장기수선 유지비 적립금액 산출 프로그램 개발·보급</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「콘도미니엄법」 제정 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1968년에 모든 州에 걸쳐 정비</li> <li>○ 이 법 제정 이전에는 토지만 소유권의 대상으로 인정되었으나, 토지 위에 있는 공동주택의 전유 부분이 소유권의 대상으로 인정</li> <li>○ 공동주택은 협동조합 방식으로 지어진 주택을 의미함</li> </ul> </li> <li>- 국내 관리규약과 비슷한 declaration 작성 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 입주권 구입자는 declaration 동의</li> <li>○ 토지·건물의 계획 과정, 전유·공유부분과 관련된 내용, 지분이나 의결권 등을 규정</li> <li>○ 소유권제한, 임대제한, 사용제한 등의 규정을 두어 소유권이나 이용권에 대해서 입주자의 공동의사나 안전에 저해가 된다면 상당한 규제 가능</li> <li>※ 공동주택은 개별주택과는 달리 시설을 공유한다는 점에서 다른 소유자의 건강, 행복, 안정을 위하여 제한가능하다는 논리</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택의 관리는 출자자 전체가 모여 '관리조합회의'를 개최하여 관련 사항 결정 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관리조합회의는 의결기관, 이사회는 집행기관</li> <li>○ 이사회가 관리회사와 계약을 통해 운영 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관리회사에 전적으로 위탁하는 것이 아니라 관리회사로부터 Manager, 수위, 청소원을 추천받는 정도이며 고용계약은 이사회가 직접 체결하는 형태</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- 관리인(Manager) <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Manager는 독자의 권한을 가지지는 않으나, 전문성과 계약 내용에 입각한 관리 활동 보장</li> <li>○ Manager의 자격은 주택관리협회의 정규교육 과정을 마쳐야 하며, 5년 이상의 실무 경험이 있어야 함</li> <li>○ 주된 업무는 주택관리에 대한 장단기계획수립과 실행을 위한 적절한 구매활동, 용역 계약 등과 주택 가치에 대한 평가</li> <li>○ 빌딩소유·관리자협회, 쇼핑센터협회 등에서도 주택관리인 양성</li> </ul> </li> <li>- 공동주택관리의 특성 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택의 노후화를 예방하면서 투자된 자본에 대하여 가능한 한 최대의 이익을 보장하는 것에 중점</li> </ul> </li> </ul>

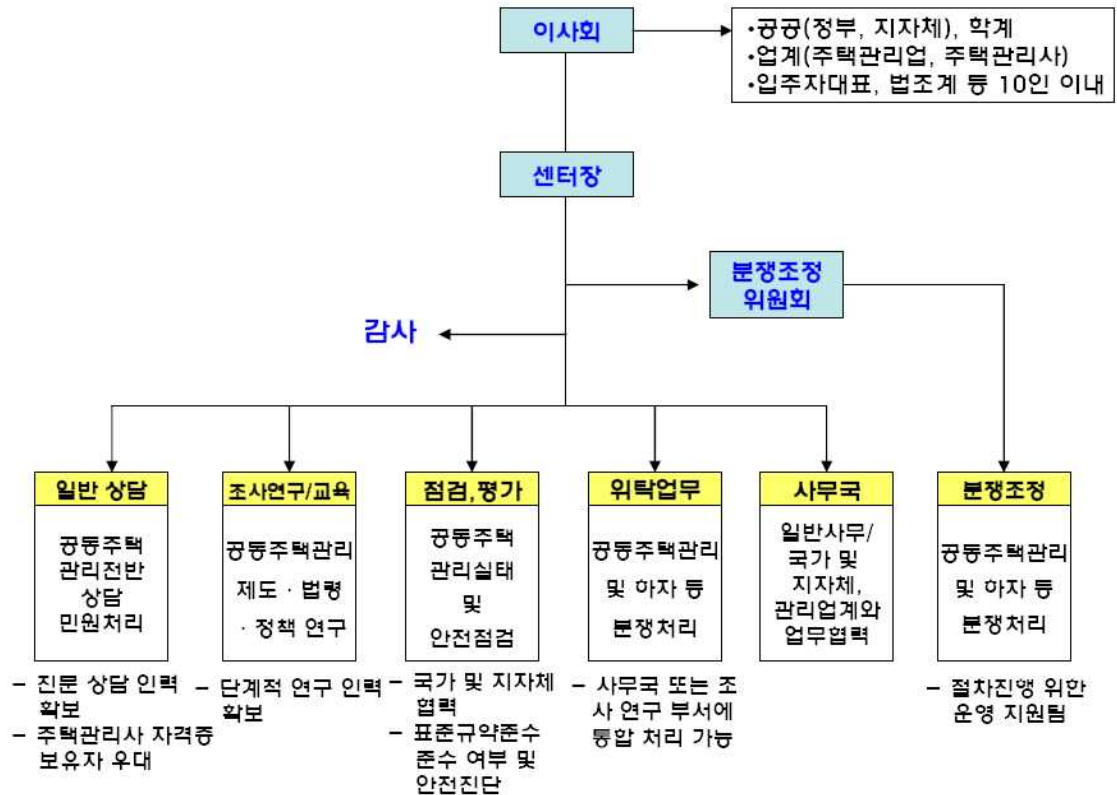
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장기수선계획에 입각한 수선적립금 제도는 없으나, 입주자가 그 비용을 부담하지 않을 경우 퇴거 조치 가능</li> <li>○ 관리인은 관리비 및 수선 등에 필요한 금액을 징수해야 하며, 입주자가 관리비 또는 수선비 연체시 재판에 회부</li> </ul> <p>- 공동체 규범을 통해 적절한 유지관리가 이루어지고 있는 것이 특징</p>
독일 (구 서독)	<p>- 「주거소유권법」 제정(1951년)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토지에 대한 공유지분과 전유부분에 대한 소유권, 주거 소유권자의 공동 관계에 대한 원칙 규정, 관리자의 관리에 관한 독자적인 권한 인정</li> </ul>	<p>- 건축과 동시에 관리자를 통해 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관리자 임기는 5년, 입주자 의결에 따라 재임 가능</li> <li>○ 관리자는 법률, 경제학, 건축학 등 공동주택 관리에 필요한 지식을 가져야 하며, 관리자협회(guild)로부터 추천 필요</li> </ul> <p>- 관리자 업무</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산, 결산, 집회의 연락, 관리비 지출, 관리인의 고용 및 해고, 기술적인 유지 관리, 공사의 입찰과 계약 체결, 거주 질서 확립, 입주자에 대한 상담 등</li> </ul> <p>- 공동주택 관리의 특성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동주택은 사회재라는 인식하에 건축과정에서부터 엄격한 시공이 이루어지고, 건축 후에도 철저한 관리</li> <li>○ 공동체의 규칙을 지키지 않거나 관리비를 체납하는 경우 다른 입주자들이 해당 입주자를 퇴거시키거나 재판에 회부가능</li> </ul>
프랑스	<p>- 「건물의 공유소유원칙을 정하는 법률」 제정(1967년)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동소유란 구분 소유자 전원이 목적부동산을 공동으로 소유하고 있으며, 각 구분 소유자는 각각의 지분에 따라 해당 부동산을 소유하고 있다는 2중 구조</li> <li>○ 소유권의 범위와 관리업무, 관리비의 징수 등을 규정</li> <li>○ 관리사의 독자적 권한을 인정한 점과 소유권 지분비율에 따라 의결권 차이가 특징</li> </ul>	<p>- 관리조합 구성(민사상 법인격 보유)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 실제적인 관리는 관리자를 중심으로 이루어지며, 관리자의 선임은 의무사항</li> <li>○ 관리자 임기는 3년, 독자적 권한 보유</li> <li>○ 관리자는 학력, 면허, 실무경력 및 직업에 대한 적성을 증명하여야 하며, 2년간 고등교육을 받은 자로서 매년 도지사로부터 직업카드를 받아야만 함</li> </ul> <p>- 관리상의 특성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공부분의 보전, 유지, 관리에 필요한 비용은 전유부분의 면적이 아닌</li> </ul>

		<p>가격에 비례하여 분담</p> <p>○ 집단적 서비스나 공공설비로 인해 발생하는 비용은 각 구분소유자가 받고 있는 편익이나 이익에 따라 분담 (이익에 대해서는 법원의 판결에 의존)</p> <p>- 입주자 의무를 소홀히 한 자에 대해서 관리조합과 각 구분 소유자 소송 제기 가능</p> <p>※ 제재조치는 위반행위 금지, 원상회복으로 전유부분의 사용금지나 구분소유권의 경매를 요구할 수 없음</p>
--	--	---

- 다음으로, 공동주택 관리의 공공성과 전문성을 고려하여 종합적인 기능을 가진 상설기구로서 가칭 ‘(공동)주택관리지원센터’를 설치하여 체계적이고 지속적인 지원을 할 필요가 있음.
- 현재 공동주택 관리와 관련한 지원 및 감독은 관할 시·군·구청장이나 시·도지사 등 지자체 장에게 맡겨져 있지만, i) 담당공무원의 전문성 부족이나 잦은 인사이동 등으로 고유 업무에 대한 전문성 축적이나 업무의 일관성 유지 곤란, ii) 업무의 성격상 복잡하고 참여한 주민간의 이해관계 충돌 등이 개재되어 있는 경우가 많아 업무상 부담은 큰 반면 보람과 자부심을 갖기는 어려운 환경, iii) 공동주택의 수는 많고, 적은 인원에 따른 업무는 과중하여 담당공무원의 지속적 관심과 적극적 지원을 기대하기는 곤란한 실정임.
- 따라서 종합적인 기능의 기구 설립(가칭 ‘공동주택관리지원센터’)을 통하여 공동주택의 급증으로 인한 관리업무 증가와 입주자들의 눈높이에 맞춘 전문적이고 지속적인 지원 체계를 구축할 수 있을 것이며, 주요 기능은 다음과 같음.
  - i) 입주자대표회의, 관리사무소, 주택관리업체 간의 업무관계에 대한 상담·교육·지원
  - ii) 입주자 및 관련 주체간 공동주택 관리와 관련한 갈등 및 분쟁에 대한 조정 (현행 하자심사분쟁조정위원회와의 통합)
  - iii) 국가 및 지자체로부터의 위탁사업(표준관리업무지침 마련, 지침 준수에 관한 현장 점검 및 평가 등)
  - iv) 공동주택 관리 현황 및 실태조사·관련 연구
  - v) 공동주택 관리 관련 정보 DB구축 관리 및 제공

vi) 공동주택 관리 공동체 문화의 창달을 위한 프로그램 제공 등 활동 지원

<그림 IV-2> 공동주택관리지원센터 조직 구성(안)



## 2. 재건축·재개발 사업의 연착륙과 새로운 발전 방향 모색

### (1) 재건축·재개발 사업 등 정비사업의 관련 제도 보완

#### ① 도시정비사업의 시장 동향 및 전망

- 글로벌 금융위기와 유로 존 재정위기의 확산, 그리고 국내 경기 침체 조짐에 따라 국내 주택시장 전반에 수요 위축과 거래 감소가 장기화되면서 재건축·재개발 등 도시정비사업도 어려움에 직면하고 있음.
- 주택시장의 수요 심리 위축은 재건축·재개발 사업의 수익성을 좌우하던 일반분양분의 분양을 어렵게 만들고 있으며, 수익성 하락에 따라 사업의 진퇴를 둘러

싼 조합 내부 갈등 및 시공자와의 구체적 시공계약 내용에 대한 이견도 심화되고 있는 실정임.

- 국토해양부에 따르면, 2012년 6월 현재 전국 2,407곳(수도권 1,183곳)에서 재건축·재개발 사업 등 도시정비사업이 추진 중임.
- 그러나 그동안 가장 활발한 재건축·재개발 사업 추진으로 주목을 받던 서울 지역도 주택시장 침체와 함께 시 조례의 개정을 통한 재건축 규제 강화로 도시정비사업의 사업성이 떨어지고 있는 데다 ‘뉴타운 출구전략’ 발표로 사업 추진 중단이 나타나면서 매물비용 및 관련 소송 급증 우려 등 문제점들이 불거지고 있어 추진 현상이 추가적으로 줄어들 가능성이 큰 편임.

**<표 IV-4> 전국의 도시정비사업 지정 현황**

구분	주거환경정비	도시환경정비	재건축	재개발	계
수도권	78	249	282	574	1183
지방	407	77	286	454	1224

자료 : 국토해양부 내부자료.

## ② 도시정비사업 제도의 문제점

- 현행 재건축·재개발 등 정비사업의 침체와 위축은 전반적인 주택경기의 하락세가 이어지는 점으로 인한 영향이 크지만, 관련 제도의 시행이나 잔존 규제 등에 의한 것도 적지 않다는 점에서 정책적인 검토가 필요하다고 할 것임.
- 시공사 선정은 금융권의 PF대출이 용이하지 않은 현실에서 재건축·재개발 등 정비사업 추진에 사업비 대여 등 실질적 기능과 깊은 연관성을 갖고 있는데, 현행 도정법 제11조에서 조합설립인가를 받은 후 선정할 수 있도록 되어 있으나 서울시 관련 조례 제48조에서는 사업시행계획 인가 이후에만 가능하도록 되어 있어 근거의 정당성 논란과 선정지연에 따른 사업 초기 자원 조달 어려움 가중의 문제점을 야기하고 있음.
- 공공관리제의 경우 이미 도입된 지 3년이 경과하고 있지만 당초 의도했던 시공

사 선정의 투명성 제고와 추진기간 단축 등의 효과에 대해서 반론도 적지 않으며, 도시정비사업의 추진에 대한 감독 권한 외에 운영자금의 지원 등 현장이 필요로 하는 기능 등은 거의 작동하지 않은 것으로 보임.

- 공공관리제의 도입에 따른 관련 절차 및 시일의 추가적 소요 등이 사업 진척을 오히려 더디게 한다는 비판이 현장에서 제기되고 있으며, 운영자금의 지원 절차도 조건이 까다로워 현장에서의 이용이 거의 없는 등 현실과 괴리된 부분들이 다수 지적되고 있음.
- 공공관리제 도입과 연계하여 추진 주체의 전횡을 방지하고 주민 또는 조합원의 보호를 위한다는 취지로 추정분담금 및 산출 근거를 조합설립 동의를 받기 전에 제시하도록 하고 있지만 추정분담금과 확정분담금 격차가 갈등의 소지를 안고 있으며, 추정분담금 산정에 용적률, 무상지분율, 일반분양률 등 외부 변수의 반영도 현실적으로 곤란함.

### ③ 개선 방안

- 재건축·재개발 등 정비사업의 활성화를 당분간 기대하기 어려울 것으로 예측됨에 따라 현실적인 제도개선 방향은 신속한 사업추진과 원활한 사업비용 조달에 맞추어져야 할 것으로 판단됨.
- 재건축 초과이익 환수를 비롯하여 소형주택의무비율 규제 등 다양한 측면에서의 제도 개선이 필요하지만, 가장 근본적인 사항은 시공사 선정 시기를 「도정법」에 규정된 조합 설립 이후 즉시 가능하도록 관련 조례를 개정하여 초기 사업비용의 원활한 조달이 가능하도록 제도적 환경을 개선한다면 사업진행의 추진력을 확보하는 데 큰 역할을 기대할 수 있을 것임.
- 시공사를 현재보다 조기 선정함으로써 시공사와 조합 간의 유착관계 등 비리 발생의 가능성이 커질 수 있다는 우려는, 공공관리제를 바탕으로 한 클린업 시스템을 보다 실질적으로 확충하고 강화함으로써 사전 차단하는 데 큰 어려움은 없을 것으로 예상됨.
- 추정분담금 및 산출 근거는 충분히 조합원들에게 참고자료로 공지하되 필요한 항목(용적률, 무상지분율, 일반분양률 등)의 변경 가능성과 변경시 조례 등에 제한 폭을 설정함으로써 추후 추정분담금과 확정분담금 격차에 따른 분쟁의 여지

를 사전에 차단할 필요가 있음.

- 공공관리제 시행에 따른 상당한 기간 경과 후에 당초 공공이 장담하던 추진기간 단축이나 조합원 부담금 절감 등과 같은 경제적 효과가 가시화되지 않으면 대다수 현장에서 공공관리제의 획일적·강제적 적용에 따른, 조합원 등으로부터의 상당한 반발이나 소송 등에 직면할 가능성이 크므로 이를 방지하기 위해서라도 공공관리제 적용 여부를 주민 또는 조합원들의 자유로운 의사를 물어 선택할 수 있도록 개선할 필요가 있음.
- 공공관리제가 제대로 정착되려면 운영자금의 지원 절차 등 요건을 개선해 해당 정비사업 구역에서 공공으로부터의 지원을 체감할 수 있도록 보완이 이루어져야 함.

## (2) 현행 뉴타운 사업의 연착륙 모색

### ① 뉴타운 사업의 추진 현황

- 합리적 도시 기능을 수행할 수 있는 신도시 건설정책으로 불리며 영국에서 처음 채택된 것으로 알려진 ‘뉴타운(New Town)’ 정책은 국내의 경우 서울시를 중심으로 2002년 길음·은평·왕십리 3곳이 시범지구로 지정되면서 사업 추진의 발걸음을 내딛게 됨.
- 당초 도입 취지는 서울의 강남 지역에 비해 상대적으로 낙후된 강북의 주거환경을 개선한다는 데 있었지만, 그 후 부동산시장의 활황과 함께 자산 가치 증가의 메리트를 바탕으로 도시정비사업의 주요 사업방식 중 하나가 되어 지방까지 확대 시행되고 있음.
- 뉴타운 사업은 현재 「도시재정비촉진특별법」과 지자체 조례 등으로 법제화되어 있음.
- 현재 전국의 뉴타운은 77개 지구(719개 구역)에 면적은 7,940만㎡에 달함.
- 지구가 가장 많은 서울특별시의 경우 시범지구 3곳, 2차 12곳, 3차 11곳 등 총 26개 지구(241개 촉진구역)가 지정되어 있음.
- 제도 도입 후 약 10년이 지난 현재, 서울시내 뉴타운 사업 진행 상황은 추진위

설립 171개 구역(71%), 조합설립인가 121개 구역(50.2%), 사업시행인가 63개 구역(26.1%), 준공 19개 구역(7.9%) 등에 불과함.

**<표 IV-5> 뉴타운 사업 추진 현황**

(단위 : 곳, 천㎡, %)

구분		사업 대상	추진위 구성	조합설립 인가	사업시행 인가	관리처분 인가	착공	준공
누계	구역 수 (비율)	241	171	121	63	42	32	19
		(100)	(71.0)	(50.2)	(26.1)	(17.4)	(13.3)	(7.9)
	면적 (비율)	17,926	15,585	11,665	7,629	6,284	5,342	4,325
		(100)	(86.9)	(65.1)	(42.6)	(35.1)	(29.8)	(24.1)
단계별	구역 수	70	50	58	21	10	13	19

주 : 2011년 3월 현황임.

- 재정비촉진사업으로 활황세를 구가하던 뉴타운 사업도 부동산시장의 트렌드 변화와 2008년 말 글로벌 금융위기 이후 경기침체 지속으로 사업이 중단되거나 주민(조합원)간 갈등 및 분쟁이 심화되어 각종 민원으로 쏟아져 나오는 등 사회문제화하고 있음.
- 부동산시장의 트렌드 변화는, 2010년 기준 101.9%를 넘는 주택보급률로 이미 절대적인 양적 부족 상태에서 벗어나 주거의 질적 측면이 강조되는 방향으로 진행되고 있으며, 인구증가율 감소, 1~2인 가구 증가, 가구주의 고령화와 여성화, ‘베이비부머’ 세대의 본격적 은퇴 등 주택 수요층도 구조적 변화로 분양 전략의 수정이 불가피할 전망이다.
- 2010년 말 현재 재개발·재건축 사업(1,508개) 중 약 38%가 지연·중단되면서 사업 추진을 둘러싼 분쟁이 행정소송 330여 건, 민사소송 2,200건에 이를 정도로 주민(조합원) 등 이해당사자간 갈등과 분쟁은 더욱 심화되고 있음.
- 도시정비시장의 변화와 뉴타운 사업의 추진 과정에서 나타난 문제점들을 개선하기 위하여 전면적인 재정비와 연착륙 방안이 모색되고 있으며, 구체적인 방법론들은 서울시를 포함하여 경기도 등에서 시책과 관련 법령의 개정 등으로 발표되고 있음.
- 뉴타운 사업의 출발점이면서 가장 많은 사업 현장이 있는 서울시의 경우 2011년 4월에 뉴타운 사업을 안정적으로 추진하되 전면 철거가 아닌 역세권을 중심으로



고밀복합형 역세권 뉴타운 도입을 내용으로 하는 ‘신주거정비 5대 추진 방향’을 발표함.

<표 IV-6> 서울시 ‘신주거정비 5대 추진 방향’ 주요 내용

주요 내용	세부 추진 계획
- 전면 철거 후 획일적 아파트 건설 방식을 중단하고, 개발과 보전의 조화로운 양립을 추구	- 획일적 도시경관을 극복하고 원주민 재정착률을 높이는 등 현행 제도상 문제점 보완 - 2012년까지 서남권역 시범계획 수립, 향후 2~3년 내 나머지 권역 계획 수립
- ‘도시·주거환경정비기본계획’을 ‘5대 권역별 주거지종합관리계획’ 체제로 전환	- 정비예정구역, 뉴타운 존치지역 중 주민 의견에 따라 건축 제한을 해제하되, 휴먼타운의 우선 적용을 검토
- 뉴타운 사업은 기 지정 사업이 일정 궤도에 오를 때까지 안정적 추진에 주력	
- 재개발·재건축 정비예정구역제는 장기적으로 폐지를 추진하되, 신규 지정은 올해 2011년 종결토록 함	- 주민 요청지역, 장기간 건축 제한 중인 예정구역 해제를 추진하되, 휴먼타운의 우선 적용을 검토
- 기존 세대 수를 담아내는 수요자 중심의 소규모 정비 모델을 개발하여 도입	

- 그러나 ‘신주거정비 5대 추진 방향’이 발표된 지 1년도 지나지 않아 시장 교체라는 정치적 상황의 급변으로 서울시는 2012년 1월 30일에 「뉴타운·정비사업 新 정책구상」을 새로이 들고 나옴.
- 그 내용은 주민 실태조사, 구역해제 허용, 일몰제, 매몰비용의 지원, 전면 철거 방식을 지양하고 주거재생사업 위주로 사업방식 전면 전환, 갈등 조정 및 대안 제시와 자문 등을 위한 ‘주거재생지원센터’의 별도 운영 등을 담아 이전과의 차별화 시도
- 정부도 문제의 심각성을 인식하고 국토해양부를 중심으로 지자체 및 관련 전문가 의견을 반영하여 2011년 8월 8일 ‘도시재정비 및 주거환경정비 제도 개선(안)’을 확정·발표함.
- 도시정비사업의 원활한 진행을 위한 공공 지원 강화, 사업 추진이 곤란한 곳은 주민(조합원)의 자유로운 의사에 따라 구역 지정 해제도 허용하는 등의 내용이 핵심임.

- ‘도시재정비 및 주거환경정비 제도개선(안)’의 구체적 주요 내용은 아래와 같음.
  - I) 뉴타운 지구 지정은 토지 소유자 과반수 이상이 투표하여 이 중 2/3 이상 찬성 때만 추진하고, 이미 추진 중이라도 토지 소유자 절반 이상이 반대하면 취소 허용
  - ii) 다양한 재정비 수요에 맞춰 기존 전면 철거형 정비 방식에서 벗어나 보전·정비·개량을 병행할 수 있는 새로운 정비방식 도입
  - iii) 도시정비사업의 추진 과정에서 주민들의 합리적인 선택을 위한 사업성 분석이 충분히 이루어질 수 있도록 분담금의 규모와 10% 이상 변경을 위한 조합원 2/3의 동의 요건 추가
  - iv) 사업추진 단계별로 3년 안에 사업이 진행되지 않으면 뉴타운 지구에서 해제
  - v) 지구가 해제되면 1년 동안 한시적으로 그동안 조합 등에서 쓴 비용 일부를 지자체가 지원 가능
  
- 정치권에서 국민의 관심을 끌기 위하여 각 당이 경쟁적으로 30여 개가 넘는 개정 법안을 제출한 결과, 국회 국토해양위원회에서 통합된 대안으로 2011년 12월 30일 국회 본회의를 통과함.
  
- 주요 내용은 i) 정비사업 추진이 어려운 지역은 조합 해산이나 구역 지정을 해제하여 다른 사업 방식으로의 전환 허용, ii) 가로주택정비사업 방식 등 새로운 정비사업 방식을 추가로 도입, iii) 세입자 주거 대책을 정비계획에 포함 등 도시재정비 기능을 강화함.

<표 IV-7> 정비사업 관련 개정 법률에서의 출구전략 주요 내용

구분	「도시 및 주거환경 정비법」 [일부 개정 2012.2.1 법률 제11293호 시행일 2012.8.2]	「도시재정비촉진특별법」 [일부 개정 2012.2.1 법률 제11294호 시행일 2012.8.2]
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거환경관리사업과 가로주택정비사업 방식을 새로이 도입</li> <li>- 정비구역 등의 해제(일몰제)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시·도지사 또는 대도시 시장이 정비구역 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우와 토지 등 소유자의 30/100 이상의 해제 요청시</li> </ul> </li> <li>- 조합 설립인가 취소 요건 명시               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 추진위 구성 및 조합설립에 동의한 토지 등 소유자·조합원의 1/2~2/3 이하 범위에서 조례로 정하는 비율 이상의 동의 또는 토지 등 소유자·조합원 과반수의 동의로 추진위·조합 해산을 신청하는 경우와 정비구역 지정이 해제된 경우 추진위 승인 또는 조합 설립인가 취소</li> </ul> </li> <li>- 매몰비용 일부 보전 가능               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 추진위 승인이 취소된 경우</li> </ul> </li> <li>- 주택 재개발사업의 용적률을 법적 상한까지 완화 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정비촉진지구 지정(변경) 신청시 주민설명회 개최</li> <li>- 재정비촉진지구의 지정 해제               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 추진위 또는 조합 구성에 동의한 토지 등 소유자 1/2 이상 2/3 이하 범위에서 조례로 정하는 비율 이상 또는 토지 등 소유자의 과반수가 원하는 경우</li> <li>○ 원하는 경우 개별 정비사업 전환 가능</li> </ul> </li> <li>- 시·도지사 또는 대도시 시장은 재정비촉진계획 결정의 효력이 상실된 구역을 존치지역으로 전환 가능</li> <li>- 국가는 재정비촉진지구를 관할하는 기초 지자체 재정 자립도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우 기반시설 설치 비용의 10 /100 이상~50/100 이하 범위에서 지원</li> </ul>

② 뉴타운 사업 출구전략의 문제점

- 뉴타운 사업이 난관에 봉착한 주된 원인은, 글로벌 금융위기 이후 부동산경기 침체가 장기화됨에 따라 사업성 추락과 주민(조합원)의 비용부담 증가, 부풀려진 사업성으로 주민(조합원)의 현실 대비 기대감만 높은 점 등을 들 수 있음.
- 용적률 증가나 종 상향 등을 바탕으로 일반분양분의 물량을 쏟아내고, 고분양가와 높은 분양경쟁률 등에 의존하던 뉴타운 사업의 기존 수익모델은 더 이상 유지 곤란할 정도로 글로벌 금융위기 이후 ‘보물단지’가 아니라 ‘애물단지’로 전략
- 사업성이 추락하자 자산 가치 증가에 관심을 두던 주민(조합원)과 도시기반시설의 설치비용 부담 전가에만 주목하던 공공부문간의 입장 차이로 갈등 심화
- 뉴타운 사업의 출발점에서부터 장기적인 도시 발전 지향이라는 바탕 위의 종합 계획(master plan)은 사라지고 주민(조합원)의 개발 이익 기대 심리를 정치적인 목적을 위해 이용해 온 정치권의 포퓰리즘(populism)이 난무한 데 따른 피해가

오늘의 현실임.

- 뉴타운 사업은 도시 기능, 거주환경 등에 큰 영향을 주는 데도 불구하고 충분한 검토와 장기적 도시 발전 측면에서의 검토가 아닌 지구지정 남발 등 주로 정치적이고 단기적 시각에서 접근하면서 사업방식을 비롯한 사업 전반의 왜곡 심화
- 기존의 전면 철거방식을 배제하고 보존 중심의 주거지 재생사업 위주로 갈 경우 뉴타운 사업의 규모 축소는 불가피할 것인바, 보금자리지구를 제외하고는 일정 규모 이상 신규 택지 공급이 사실상 불가능한 서울시의 현실을 감안할 때 가까운 미래에 주택 공급 부족 사태가 재연되어 주택가격 및 전월세 시장의 불안요인으로 작용할 우려가 있음.
- 뉴타운 사업의 장점으로 부각되던 광역단위의 개발방식이 출구전략이라는 이름 하에 배척되고 구역 해제를 적극적으로 허용하는 방향으로 정책이 선화하고 있어 이해당사자간에 충돌이 커지고 있음.
- 서울시에서 추진위 승인이 취소된 경우 기 사용한 법정비용 중 일부(매몰비용)를 국가와 지자체 등 공공이 보조할 수 있게 한다고는 하지만, 발표 후 난색을 표명한 국토부 등 중앙정부와 충분한 사전 협의 없이 발표만을 앞세우고 있어 실효성 부재에 따른 부동산시장의 실망감만 확산시키는 부작용이 우려됨.
- 매몰비용은 뉴타운 사업의 추진과정에서 추진위 또는 조합의 설립과 사무실 운영, 그리고 각종 용역 등에 소요된 비용을 말하며, 시공사의 대여에 의한 경우가 적지 않아 뉴타운 출구전략으로 인한 추진위 또는 조합과 시공사 간의 갈등과 분쟁의 원인으로 주목을 받고 있음.
- 전국에서 추진되었다가 중단된 뉴타운 사업 현장은 2012년 6월 현재 전국에서 총 573곳이며, 그에 따른 매몰비용은 약 2,200억원 규모에 달하는 것으로 추산되고 있음(추진위 구성 전까지 쓴 매몰비용은 서울 지역의 경우 평균 3억 8,000만원 선이며, 조합 설립 후 포기한 사업장의 경우는 약 50억 원 내외의 경우도 적지 않을 것으로 알려지고 있음).
- 뉴타운 사업의 진행 여부를 둘러싼 찬반 입장이 팽팽한 곳은 출구전략으로 불가피한 정족수 적용이 자칫 주민이나 조합원의 의사결정을 왜곡할 수도 있다는 점에서 의사결정의 정당성을 어떻게 확보할 수 있을 것인지도 논란거리임.

- 정족수는 해석하는 관점에 따라 달리 해석될 여지가 있는 데다 반대 측의 의사를 배제할 수 있을 정도의 충분한 공감대 형성으로 볼 수 있는지는 의문
- 의사결정의 정당성을 확보하지 못하면 갈등이나 분쟁 발생은 필연적으로 따르게 되며, 기존의 사업추진이 양호했던 현장마저 혼란에 휘말릴 우려가 있음.
- 분쟁처리와 관련하여 기존의 ‘갈등조정위원회’이나 「도정법」 상의 ‘도시분쟁조정위원회’ 외에 ‘주거재생지원센터’를 추가로 별도 운영하는 것은 기존의 유사 기능을 가진 기구와의 업무 차별화도 분명하지 않고 기구가 난립하는 형국이어서 오히려 주민이나 조합원들에게 이용상의 혼란과 불편을 초래할 가능성이 큼.

### ③ 개선 방안

- 경기 침체 등 시장 상황과 트렌드 변화, 그리고 기존 뉴타운 사업의 문제점들을 감안할 때 연착륙을 위한 일부의 출구전략은 불가피할 것으로 보이지만, 어떤 수단을 활용할 것인지는 주민(조합원)의 의견을 충분히 수렴하고 설득하는 절차적 정당성 확보가 전제되어야 하며 동시에 시간을 갖고 장기적 플랜을 마련한 뒤 새롭게 출발해야 함.
- 구역 지정 취소나 휴먼타운 도입 등이 실효성을 가질 수 있도록 하려면 해당 지역의 향후 기반시설 설치 등에 소요될 예산 규모와 조달 방안 등도 함께 제시해야 주민(조합원)의 합리적 선택이 가능할 것임.
- 사업방식과 관련해서는 부동산경기에 의존하는 기존 사업구조는 지양해야 하지만, 수익자부담원칙을 기본으로 하되 사업비용 조달이 원활하도록 정책당국이 금융기관과 연계하여 대출을 알선하는 등 실천적 방안의 보완도 필요
- 뉴타운 사업의 장기적·지속적 정책 방향성을 보다 명확하게 함으로써 시장의 신뢰를 회복해야 연착륙도 가능하게 되며, 수급 불안감으로 인한 시장의 왜곡도 방지할 수 있음.
- 지구 지정의 폐지가 필요한 곳(주민부담 급증 및 사업추진 진척 없어 도시 기능 후퇴)에 주민에 대한 충분한 관련 정보의 제공 및 설득 노력 필요
- 도시재생의 장기적 관점에서 마스트 플랜과 정책적 의지를 가지고 합리적 정보 제공과 설득을 병행하여 주민이 사업추진에 자발적으로 참여할 수 있도록 공감

할 수 있는 제도적 환경 구축 필요(주민의 참여 폭을 확대하여 공감할 수 있는 정책 수립 과정과 방향 선회 등과 관련한 후유증 최소화 방안 모색 필요)

- 뉴타운·정비사업 현장의 상당수가 구역 해제 또는 사업 지연이 될 경우 주택공급의 차질은 불가피할 것이므로 주택시장의 불안감이 확산되지 않도록 중장기적인 주택 수급 대책 수립 등 선제적인 대응책 마련 필요(매매 및 임대 시장의 동향에 대한 지속적인 모니터링 강화)

- 뉴타운 사업의 진퇴는 과거의 정비 방식(광역적 개발 + 전면 철거 방식 포함)을 무조건 전면 부정하는 것에서 출발할 것이 아니라, 기존방식이 가진 공과를 분석하고 그 결과를 바탕으로 주민(조합원)들의 충분한 공감대(Consensus)를 확인한 후 결정해야 함.

- 공감대를 확보하는 과정에서 시간이 걸리더라도 각계각층의 충분한 의견수렴과 주민들을 이해시키는 노력이 간과되거나 생략해서는 안 됨.

- 뉴타운·정비사업의 후유증을 최소화하는 개선방안이 만들어져 시행되려면 이해 당사자인 주민(조합원)의 의사표시를 어떻게 해석하고 결정의 근거로 택할 것인지도 공감할 수 있는 내용으로 제도화하여야 함.

- 특히, 출구전략의 핵심이라고 할 수 있는 정비구역의 해제 여부를 결정하는 주민(조합원)의사 확인 절차는 객관성과 공정성, 그리고 투명성과 합리성 시비가 발생하지 않아야 실효성 있는 후속절차의 진행이 가능해진다는 점에 주의

- 매몰비용에 대해서는 뉴타운 사업이 어느 정도 공익성을 포함하고 있는지에 대하여 국민 혹은 시민들의 공감과 동의를 이끌어낸 후 그 결과를 바탕으로 합리적이고 적절한 분담을 논의해야 바람직한 제도화가 가능할 것임.

- 단순히 미봉책으로 세금 또는 도시정비기금의 투입을 성급하게 결정하는 것은 포퓰리즘(populism) 또는 모럴 해저드(moral hazard) 논란을 잠재우기가 쉽지 않을 것임.

- 차선책으로는 매몰비용에 대해서 해당 지자체가 금융기관을 알선하고 공적 보증을 통하여 지원하는 방안도 검토할 필요가 있을 것임.

- 「도정법」의 공공관리제도와 현행 분쟁조정위원회를 적극 활용하여 향후 뉴타

운 정책에 대해 공공의 관여와 책임을 분명히 하고, 주민(조합원)의 신뢰 구축 및 효과적인 갈등 조정 및 분쟁 처리 등의 실효성도 확보하도록 해야 함.

- 뉴타운·정비사업의 갈등이나 분쟁 조정 등과 관련하여서는 단일한 조직으로 통합하되, 기존 조직이 부족한 기능이나 불편한 부분이 있다면 이를 보완하는 것이 바람직함.
- 조직의 기능도 분쟁조정과 같은 수동적인 역할에 국한할 것이 아니라 현장의 분쟁 및 갈등에 대한 전문가 파견 및 상담이나 정보 제공, 교육이나 조정 등 현실에 맞게 복합적으로 리모델링할 필요가 있음.

### 3. 공동주택의 리모델링 활성화

#### (1) 리모델링 활성화 필요성

##### ① 노후 공동주택의 문제점

- 15년 이상 경과주택이 2011년 310만호, 2016년 500만호 이상으로 추정되는 등 향후 노후 공동주택이 급증할 것으로 예상됨.
- 향후 매년 30만호 내외가 15년 이상 경과 공동주택에 포함될 전망이다.
- 노후 공동주택 문제는 물리적인 문제임과 동시에 사회적인 문제임.
- 노후 공동주택은 수도배관의 노후화 등 물리적 노후화 현상과 더불어 소득 및 주거수준의 향상, 인구 구조의 변화, 기술 발달 및 사회 트렌드 변화 등에 따른 사회적 노후 문제에도 직면하고 있음.
- 소득 및 주거수준 향상에 따른 1인당 주거면적 증가 및 아파트의 질적 수준 변화 등에 기존 공동주택이 효과적으로 부응하고 있지 못함.
- 1~2인 가구의 증가 및 고령화 등에 따른 주택 평형에 대한 다양한 요구 변화에 기존 공동주택이 효과적으로 부응하고 있지 못함.
- 첨단 기술 및 사회 트렌드와 관련 기존 공동주택은 정보화·자동화와 에너지 성능 측면 등에서 상대적으로 노후화 심화
- 준공 후 15년 정도가 경과됨에도 불구하고 거주민들의 상대적 주거의 질 저하

현상이 심각하게 발생하고 자산 가치 하락 우려도 증가하고 있음.

- 최근 일본 사례에서 보듯이 신도시 및 택지개발지구의 대규모 아파트단지의 노후화가 방치될 경우 지역 및 도시 차원의 주거 경쟁력 저하 가능성이 우려됨.

## ② 노후 공동주택 리모델링 활성화의 필요성

- 현실적으로 1990년대 이후 대량으로 공급된 신도시 및 택지개발지구의 아파트를 일시에 재건축하는 것은 사회적으로 부담이 크고, 사실상 불가능
- 향후 이들 아파트를 모두 재건축 추진하는 경우 사업성 제고를 위한 도시적 부담이 크게 증가함은 물론 주택 수급 등 부동산 측면의 파급도 크게 우려됨.
- 최대한 리모델링을 통하여 재건축 수요를 지연 또는 분산시키는 정책 요구
- 한편, 서구 선진국의 경우 1인당 소득 2만 달러 이상 국가에서 리모델링이 활성화되었는데, 우리나라가 현재 이 시점에 해당됨.
- 국가 아젠다라고 할 수 있는 녹색성장과 관련 공동주택의 에너지 효율성 제고 및 친환경성 유도를 위한 리모델링 활성화 필요성 대두
- 1990년대 이전 준공 아파트의 경우 내진 성능 보강 차원에서 증축 리모델링 유도 필요
- 성장의 한계에 직면한 건설 산업의 미래 신건설시장 육성 방안으로서 리모델링 활성화 필요
- 리모델링은 사업 성격상 고용창출과 중소 건설업 및 지역경제 활성화에 기여

## (2) 리모델링 관련 개정 「주택법」 내용과 활성화 효과

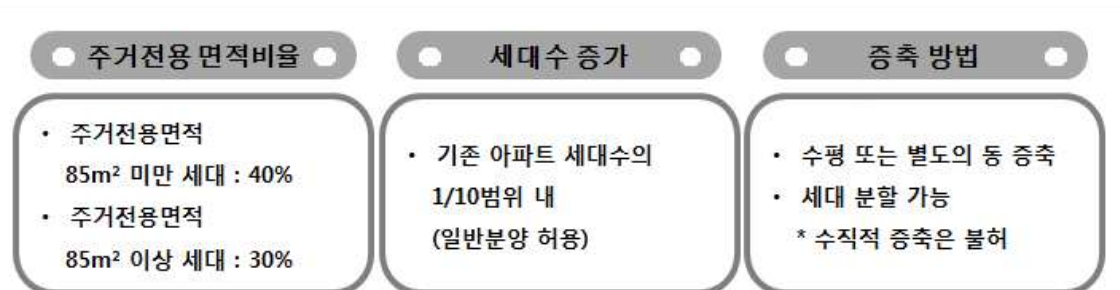
### ① 개선 제도의 핵심 내용과 의미

- 지난해 말 추진되었던 공동주택 리모델링 관련 「주택법」 개정안은 국회를 통과함으로써 금년 7월 27일부터 이미 시행되고 있음.



- 이번 공동주택 리모델링 제도 개선의 핵심 내용은 ‘일반분양 허용, 수직 증축 불허’로 요약할 수 있음.
- 당초 수직증축과 일반분양 허용을 주된 내용으로 하는 의원 발의의 「주택법」 개정안이 국회에 상정되었으나 정부 측의 반대 입장으로 오랫동안 갈등을 빚으면서 해결될 기미를 보이지 않았음.
- 그러나 최종 조율 단계에서 일반분양은 허용하되, 수직증축은 불허하는 방향으로 법률 대안을 마련하여 개정하게 되었음.
- 개정된 리모델링 관련 「주택법」의 핵심 내용은 다음 세 가지임.
- 첫째, 주거전용면적 85㎡ 미만의 세대는 전용면적의 40%까지 증축을 허용(단, 85㎡ 이상 세대는 기존대로 30%까지만 증축 가능)
- 둘째, 기존 아파트단지 세대 수의 1/10 범위 내에서 세대 수 증가를 허용
- 셋째, 수평 또는 별도의 동 증축 및 세대분할을 허용(반면, 수직증축은 불허)

<그림 IV-3> 공동주택 리모델링 관련 「주택법」 개정 내용



- 이번 「주택법」의 개정으로 향후 실현 가능한 공동주택 리모델링 방식이 한 가지 더 늘어났다고 볼 수 있음.
- 지금까지 추진 가능한 리모델링 방식은 ‘대수선형’과 ‘증축형’의 두 가지였으나 ‘일반분양형’이라는 한 가지 타입이 더 추가됨.
- 일반분양형은 세대별 증축과 더불어 일정범위 내에서의 일반분양을 전제로 한 세대수 증가를 동반하는 방식으로 볼 수 있음.
- 단 세대수 증가를 위한 일반분양은 수평 또는 별도 동 증축과 세대분할을 통한 방식으로만 허용하며 수직 증축을 통한 방식은 불허

- 일반분양형 리모델링의 구체적인 적용은 소위 '면적 총량제'라고 불리는 방식을 활용
- 면적 총량제란 법으로 허용한 전체 증축 가능면적의 범위 내에서 세대별 증축과 세대수 증가를 선택하여 사용하는 접근임.
- 예를 들면, 85㎡ 미만 세대의 경우에는 40% 비율을 적용한 전체 증축 가능면적 중 세대 내부 증축을 위하여 사용한 부분을 제외한 나머지 면적을 세대수 증가를 위하여 사용할 수 있음.
- 물론 세대수 증가는 기존 세대수의 1/10 범위 내에서만 가능하며, 세대분할을 통한 일반분양 역시 같은 방식으로 적용 가능

## ② 개정안의 리모델링시장 활성화 효과

- 일반분양형 리모델링의 허용은 리모델링의 경우에도 재건축과 같이 일반분양을 통한 사업비 부담의 경감을 가능하게 한 획기적인 조치임.
- 지금까지 공사비를 포함한 높은 사업비 부담은 공동주택 리모델링 시장의 활성화에 결정적인 장애 요인이 되어 왔음.
- 기존 세대수의 1/10 범위 내에서 일반분양을 하는 경우 단지에 따라 20~30% 정도의 주민 비용 부담이 경감될 것으로 예상됨.
- 그러나 수평 또는 별동 증축과 세대 분할을 통해서만 세대수 증가와 일반분양이 가능하도록 한 제약 조건을 활용할 수 있는 단지가 얼마나 많을지 의문
- 수평 또는 별동 증축은 용적률과 대지공간의 여유가 있는 아파트단지에서 실현 가능하고, 세대 분할은 대형 평형 아파트단지에서만 적용 가능
- 수도권 지역 가운데서 이번 조치의 혜택을 누릴 수 있는 지역과 그렇지 못한 지역이 갈릴 것으로 예상됨.
- 아파트단지의 평균적 용적률이 180%대 전후로서 수평 또는 별동 증축을 위한 공간 확보 여지가 비교적 높은 분당과 일산 신도시 등은 수혜 대상 지역에 포함될 가능성이 높음.
- 이에 반해 평균 용적률이 200%를 초과하는 평촌, 산본, 중동 등 나머지 수도권 신도시들과 서울은 여유 공간 확보가 용이치 않아 이번 조치의 수혜를 받기 어려울 것으로 예상됨.

- 한편, 이번 제도 개선으로 중대형 평형 아파트의 세대분할을 통한 리모델링 활성화가 기대되고 있으나 이 역시 현실적으로 쉽지 않은 상황임.
- 근본적으로 수직증축이 불허됨으로써 세대분할 리모델링 역시 제약을 받을 수밖에 없음.
- 일반분양을 전제로 한 중대형 평형의 세대분할은 가구구성의 사회변화 추세를 반영하여 수요가 있을 것으로 예상되나 아파트단지의 평형 구성이 다양한 경우 이해관계의 조정이 어려워 실제 추진되기는 쉽지 않을 것으로 판단됨.
- 이번 일반분양 허용 조치로 그동안 리모델링 추진을 보류하여 왔던 단지 중 일부가 본격적으로 리모델링을 추진할 것으로 예상됨.
- 그러나 수평 또는 별동증축의 여지가 없는 단지가 대다수인 만큼 리모델링 활성화를 크게 기대하기는 어려울 것으로 판단됨.
- 거기에다 전반적으로 주택시장의 침체가 지속되는 상황에서 일반분양을 통한 리모델링의 사업성 제고 역시 큰 효과를 발휘하기 어려운 상황임.

### (3) 리모델링 활성화를 위한 추가 개선 방안

#### ① 수직 증축의 부분적 허용

- 보다 많은 리모델링 추진 의향 단지가 일반분양의 혜택을 입으려면 제한된 범위에서나마 수직증축을 허용할 필요가 있음.
- 수평 또는 별동증축의 여지가 없는 아파트 단지는 수직증축을 통한 방법 외에는 다른 대안이 없음.
- 수직증축과 관련해서는 여전히 정부와 민간 전문가의 시각이 대립하고 있어 해법 찾기가 쉽지 않은 상황임.
- 정부는 구조물의 안전성을 담보할 수 없는 수직증축 방식을 통한 세대수 증가와 일반분양을 허용할 수 없다는 입장임.
- 이에 반하여 다수의 민간 구조 및 시공분야 전문가들은 일정한 제도적 장치를 마련한다면 기술적으로 수직증축의 안전성을 충분히 확보할 수 있다는 상반된

입장을 보임.

- 수직증축 허용 문제는 앞으로도 계속 쟁점이 될 전망이다.
- 무엇보다 세대수 증가와 일반분양의 수혜를 입는 아파트 단지가 일부 지역에 국한된다면, 형평성의 관점에서 그렇지 못한 단지와 지역들에서 지속적으로 문제를 제기할 가능성이 높음.
- 이와 관련 리모델링 허가권자인 기초자치단체장이 구조물의 안전성을 점검하고 심의할 수 있도록 하는 제도적 장치를 강구하는 방식으로 수직증축을 허용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
- 구조설계자로 하여금 리모델링 아파트의 구조 현황을 조사 및 진단토록 하고, 구조안전계획서를 작성하여 제출하도록 의무화
- 현행 건축위원회와 별도로 구조기술자로 구성된 구조안전기술심의위원회를 두어 구조안전계획의 적정성 여부를 심의하도록 함.
- 또한 행위허가 후 착공단계에서도 건축주는 구조안전계획서를 작성한 구조설계자로 하여금 기술자문 및 이력관리를 하도록 하고, 리모델링 완료 후 사용승인 요청시에는 관련 문건을 첨부토록 함.
- 수직증축의 범위는 전체 건물의 층수와 안전성을 고려하여 총 3개 층을 넘지 않는 범위 내에서 허용하도록 함.
- 아파트의 층수에 따라 일정한 비율을 적용하여 수직증축을 허용하되 총 허용 가능 수직증축 층수는 3층 이내로 제한
- 예를 들면, 증축 범위를 기존 층수의 20%로 설정한다면 5층 아파트는 1개 층, 10층 아파트는 2개 층, 그리고 15층 이상 아파트는 3개 층이 될 것임.

## ② 멀티-홈 리모델링 방식의 활성화 유도

- 지난 5월 11일 국토해양부가 발표한 멀티-홈(세대구분형 아파트) 건설기준에 따르면 멀티-홈 방식을 리모델링에도 적용하는 것이 가능함.
- 멀티-홈 아파트 건설기준에 따르면 아파트의 면적에 상관없이 임차되는 가구의 면적을 최소 14㎡ 이상이 되도록 규정하고 있음.

- 또한 임차가구가 독립적인 생활이 가능하도록 독립 현관과 침실, 부엌 및 개별 욕실 등의 독립적인 생활을 위한 설계기준을 제시하고 있음.
- 한편, 1세대로 간주하여 추가적인 부대복리 시설 및 주차장 설치 의무를 면제하되, 기반시설 부담이 과중하지 않도록 하기 위해 임차가구의 수 및 임차가구의 전용면적이 각각 전체 세대의 수 및 전용면적의 1/3을 초과하지 않도록 제한하고 있음.
- 세대분할 또는 멀티-홈 방식의 리모델링은 소형가구의 증가 추세에 부응하여 중대형 평형 아파트를 중심으로 수요가 있을 것으로 예상됨.
- 그러나 「주택법」에서 허용하고 있는 세대분할 방식보다는 멀티-홈을 통한 방식이 보다 추진이 용이하여 활용도가 높을 것으로 예상됨.
- 세대분할 방식과 멀티-홈 방식의 가장 큰 차이는 전자는 분양을 전제로 하는 것이므로 현실적으로 추진이 용이치 않으나 후자는 임대 방식으로서 상대적으로 추진이 용이함.
- 그러나 멀티-홈 방식의 리모델링 활성화를 유도하기 위해서는 전체 세대의 수 및 전용면적의 1/3을 초과하지 않도록 하는 제한 조치를 완화시킬 필요가 있음.
- 멀티-홈을 전체세대 수의 1/3로 제한하게 되면 혜택을 입는 가구와 그렇지 못한 가구 간의 이해충돌이 발생하여 원활한 리모델링 추진이 장애를 받게 될 것임.
- 정부의 1/3 제한 조치는 주차장 등 부대복리 시설 의무설치를 면제하기 위한 조치이므로 제한조치를 완화하되 주차장 설치 요건을 현행 법령 기준에 따르도록 요구하는 방안이 바람직할 것임.
- 실제 증축 리모델링을 추진하는 경우 지하 주차장을 설치하는 등 주차시설의 확보를 최우선적으로 하므로 멀티-홈의 세대수를 제한하지 않아도 문제가 발생하지 않을 것임.

### ③ 기타 관련 제도의 개선

- 공동주택 리모델링 활성화를 위하여 조세부담 경감 및 금융 지원 방안이 요구됨.
- 리모델링주택조합이 매도청구권 행사를 통하여 취득한 주택의 취·등록세 면제
- 리모델링 시공을 위하여 이주 기간 동안 부담하는 재산세 면제

- 감리, 안전진단, 보수보강 등의 리모델링 용역도 부가가치세 면제 대상에 포함
- 리모델링의 경우 LTV, DTI 등 주택담보대출에 대한 규제 완화
- 원활한 리모델링의 추진을 위하여 사업 추진 절차와 관련해 다음의 제도 개선이 요구됨.
  - 안정적인 리모델링 사업 추진을 유도하기 위하여 표준동의서, 표준조합규약 및 표준공사계약서 등을 작성 및 보급
  - 조합 설립시와 행위 허가시의 동의 내용이 동일한 경우에는 조합 설립시 리모델링 동의서를 연속으로 인정
  - 설계 및 감리 기능과 이력관리의 일원화 유도를 위하여 설계자가 감리 책임을 지도록 개선
  - 시공사 선정 시기는 조합설립 후로 하되 시공사 선정방법은 CM, 설계제안, 사업제안 공모 등 다양성을 존중하여 조합 총회에서 자율적으로 선정하도록 개선

#### ④ 공동주택의 장수명화와 친환경성 유도를 위한 장기 정책 수립

- 장기적으로 공동주택의 장수명화와 에너지 절감 및 친환경성 강화 차원에서 공공성이 강한 방향으로 대수선 방식의 리모델링 활성화를 유도하기 위한 정책 필요
- 이와 관련 적절한 범위의 리모델링 활성화를 유도하기 위한 정부의 지원 제도 확립이 요구됨.
  - 첫째, 현행 공동주택의 장기수선충당금제도와 연계하여 적절한 방식으로 공적 금융을 지원하는 방안 강구
  - 둘째, 녹색성장 인증제도와 연계하여 리모델링 설계 및 시공비용에 대한 지원 및 세제 감면 조치 강구
  - 셋째, 노후 공동주택의 내진보강을 유도하기 위하여 재산세 감면 등 지원제도 필요
  - 넷째, 공동주택 리모델링에 대한 효율적인 정책개발과 지원을 위하여 중앙정부 차원의 전담조직 검토 요망

## 4. 저출산-고령화에 대비한 재고주택 및 부동산 정책 과제

### (1) 저출산에 따른 주거 수요 변화

- 저출산에 따른 주거 수요 변화는 주거 및 공간 수요에서는 먼저 질적인 변화가 있을 것으로 예상됨.
- 질적 변화의 첫 번째 모습은 가구원 수 감소에 따른 1인당 주거 사용 공간 면적의 증가임. 그러나 가구의 소득, 주택의 점유 형태에 따라 그 소비면적의 확대 정도는 차별적으로 진행될 것으로 예상됨.
- 통계청 인구주택 총조사 자료에 의하면 1980년 1인당 주거 공간(건평 기준)은 10.1㎡이었으나 2005년에는 22.9㎡로 25년 만에 2배 이상으로 늘어남. 자녀를 출산하지 않게 되면 교육 및 양육비 부담이 줄어들게 되므로 가계의 가처분소득은 현재보다 높아질 것임. 반면, 소득이 증가하게 되면 좀 더 쾌적한 정주 환경과 다양한 공간 수요(사무 공간, 독립된 공간, 취미 공간 등)가 발생하게 되므로 소비 여력이 높아진 가계들의 공간 소비는 더욱 확대될 것임.
- 가구원 수 감소를 이미 경험한 일본의 사례를 살펴본 1인당 주거소비면적은 가구의 주택 점유 형태나 소득 수준에 따라 소비면적이 차별화되는 것을 알 수 있음.
- 2000년 이후 일본의 세대당 주거 소비 총면적은 현재 수준으로 유지하거나 소폭 감소하는 것으로 조사됨. 그렇지만 세대당 가구원 수가 감소하면서 1인당 주거 연면적은 꾸준히 증가하고 있음.
- 주택 소비면적이 적을 것으로 예상되는 1인 가구의 경우에도 예상과는 달리 주거소비면적이 55.6㎡(2005년)로 조사되었는데 이는 2000년 조사 결과보다 3.3㎡ 정도 증가한 수치이며, 우리나라 평균 1인당 주거면적 [27.8㎡(2008년)] 보다 2배 정도 넓은 면적임.<sup>6)</sup>

6) 1인 가구일지라도 주택의 소유 형태나 거주 주택의 종류에 따라 주거소비면적이 크게 차이가 나는 것을 발견할 수 있음. 자가의 경우에는 평균 98.7㎡인 반면 임차의 경우에는 자가의 절반 수준에 불과함. 특히 민영 임차주택에 거주하는 경우가 공영 임차주택에 거주하는 경우보다 주거소비면적이 더 적은 편이었음. 이미 고령화가 진행된 일본의 경우 노인 가구들이 과거에 구매한 주택을 처분하지 못하여 계속 기존 주택에 거주하게 됨에 따라 주거소비면적이 크게 조사되고 있는 점은 우리나라의 주택시장의 동향을 감안할 때 시사하는 바가 큼.

<표 IV-8> 일본 주택 점유 형태별 1세대당 주거소비면적 비교

(단위 : m<sup>2</sup>, 명)

구분	전체			자가			민영 임대		
	2000년	2005년	증감률	2000년	2005년	증감률	2000년	2005년	증감률
1세대당 연면적	91.3	91.8	0.5%	120.5	119.8	-0.6%	42.3	42.8	1.2%
1인당 연면적	33.8	35.7	5.6%	38.6	40.6	5.2%	22.6	23.6	4.4%
1세대당 구성원 수	2.7	2.6	-4.8%	3.1	3	-5.5%	1.9	1.8	-3.1%

자료 : 일본 인구센서스.

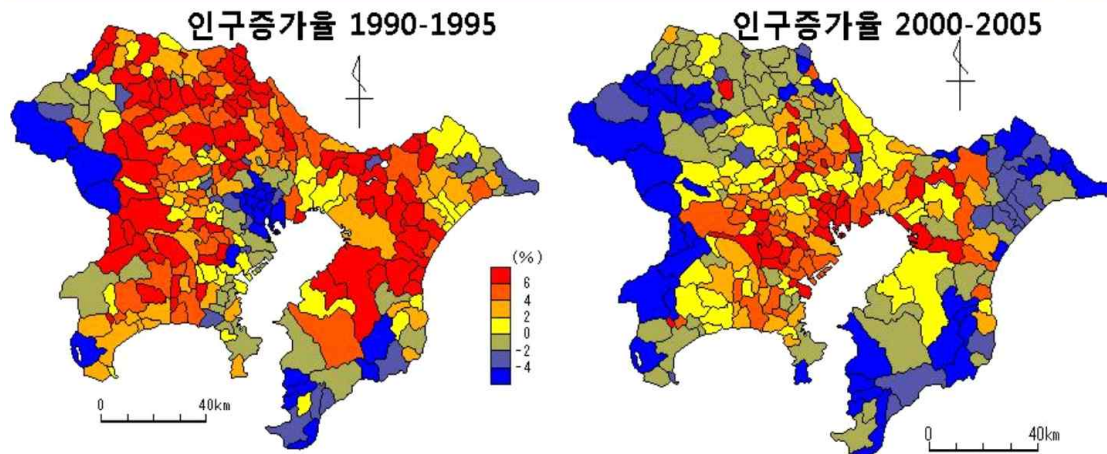
- 두 번째 수요 변화는 저출산으로 전통적 가족이 쇠퇴하면서 비혈연 및 무연 가구 중심의 비전형적 가족 유형의 주거 수요가 크게 증가할 것이라는 점임. 이러한 변화는 주택의 평면과 주거 서비스의 영역을 크게 변화시킬 것으로 예상됨.
- 과거 가족 중심의 주거는 주택의 평면, 구조, 편의시설<sup>7)</sup>이 모두 가족 구성원들이 필요로 하는 시설들이었음. 그러나, 비혈연가구와 무연가구의 동거가 증가하게 되면 주택의 평면이나 구조, 편의시설 등은 크게 달라질 것으로 예상됨. 먼저 주택의 구조는 무연가구의 공동 주거가 증가하면서 방의 수가 다시 늘어나거나 취사 및 목욕 시설을 주택 내부가 아닌 외부로 옮길 가능성도 있음.<sup>8)</sup> 아울러 어린이 놀이터나 노인정을 공동빨래방, 창고, 공동취사실, 공동PC실 등이 대체할 가능성이 높음.
- 세 번째 변화는 도심으로의 집중 심화와 주거 점유 형태의 변화임.
- 이미 1~2인 가구가 빠르게 증가한 선진국에서도 1~2인 가구들의 도심회귀 현상은 목격되고 있음. 1~2인 가구의 주택 소비 성향이 서비스 및 접근성을 중시하기 때문임. 가족 중심의 주거지 선정이 주로 쾌적한 주거 환경과 교육 환경이었다면 자녀들이 빠진 1~2인 가구의 주거지 선정은 접근성과 주거 환경의 편리성으로 대체될 전망이다.
- 도심에서는 좀 더 효율적이고 입체적인 토지 이용에 대한 수요가 높아질 것으로 예상됨.

7) 우리나라의 경우 일정 규모의 공동주택을 건설할 때에는 어린이 놀이터, 노인정 등 전통적인 가족 개념에 수반되는 공공시설의 설치를 의무화하고 있음.

8) 지난 10년 동안 주택의 방수는 총 주택면적과 상관없이 계속 감소해 왔음. 100평이 넘는 주택에도 방의 수가 4개를 넘지 않는 경우가 많았는데, 이는 가구원 수가 계속 감소하였기 때문임. 또한 주방 및 욕실의 개수와 규모도 계속 커져 왔지만, 독신이나 비혈연 가구가 증가하게 되면 이러한 추세는 다시 반전될 수도 있을 것으로 보임.



<그림 IV-4> 동경권의 인구 변화



자료 : 안상경(2012), 일본의 도시재생정책과 도심회귀, 영산대학교 부동산대학원 특강 자료.

- 또 다른 하나는 주거공간의 점유 형태 변화임. 소득 수준이 높은 1~2인 가구에 서는 여전히 구매 수요가 높을 것임. 그러나 소득 수준이 낮은 계층에서는 임대 수요가 더욱 많을 것으로 전망됨. 따라서, 소득 수준별 점유 유형별 주거소비 공간 면적의 양극화는 더욱 심해질 것으로 예상됨.

## (2) 고령화에 따른 주거 및 부동산 수요 변화

- 고령화에 따른 주거 및 부동산 수요 변화는 크게 세 가지로 정리할 수 있음.
- 첫째, 주택이나 부동산 이용 행태가 보유 중심에서 이용 중심으로 전환될 것으로 예상됨.
- 지금까지는 60대 이후가 되면 주택은 노후의 삶을 보내는 주거공간이 되며, 일반적으로 60대 중반쯤 거주 주택이나 부동산을 처분하는 것으로 조사되고 있음. 그러나, 수명 연장으로 60대 이후의 삶의 기간이 길어지게 되면 60대 이후의 주택 용도와 이용 목적이 추가될 것으로 예상됨.
- 이제 노인 가구들에게 ‘주택’은 ‘거주 공간’이라는 일상적 ‘주공간’의 의미뿐만 아니라 주택이 곧 ‘즐기는 공간, 독립적인 생활이나 취미활동을 할 수 있는 작업의 공간’이 되기 때문임.

※ 노인 가구들은 대부분 자녀의 결혼과 독립으로 과거 ‘부부+자녀’ 중심에서 벗어나 ‘부부 및 개인’ 중심으로 주택을 이용할 수 있게 됨. 입지 선택의 폭도 확대될 것으로 예상됨. 과거에는 자녀 양육으로 인해 학군, 학원, 직장과의 교통 편리성 등이 주요한 입지 선정의 기준이었으나 이러한 제약이 사라지기 때문임. 다만, 외국의 사례에서 나타나는 것과 같이 도시 외곽보다는 도심, 새로운 지역보다는 기존에 거주하면서 친숙했던 지역을 선택할 가능성이 더 높으며, 은퇴 이후 금융자산 등 소비를 위한 여유자금의 보유 정도에 따라 입지 선정의 패턴은 크게 달라질 것으로 예상됨.

- 현재 노인 가구들의 거주 주택 유형을 살펴보면 절반 가까이가 단독주택에 거주하고 있음. 그러나, 향후 노년층의 아파트 거주 비율은 크게 감소하지 않을 것으로 예상됨. 그 이유는 베이비 붐 세대의 경우 아파트 및 공동주택의 편리성을 누려 왔던 계층이기에 단독주택이 이에 버금가는 기능을 제공하지 못할 경우 쉽게 주거 이동을 하지 않을 것으로 예측되기 때문임. 또한 도시의 택지 여건이나 미혼 자녀와 거주 기간이 증가하면서 기존 주택을 처분하기보다는 당분간 유지할 가능성이 높은 것도 아파트 수요 유지에 기여할 것으로 예상됨.

- 주택의 점유 형태를 보면 나이가 들수록 안정적인 거주가 확보되는 자가 비율이 높음. 그러나 향후 주택가격 상승에 대한 기대감이 낮아지고 노후 생활자금을 위한 금융자산의 수요가 높아지면서 주택의 규모를 축소하거나 전세 등의 임대주택에 거주할 가능성도 높아지고 있음.

- 그러나 장기 임대주택이 부족하고 임대 관련 서비스가 미약한 우리나라에서는 당분간 임대보다는 자가 주택을 더 선호할 것으로 예상됨. 따라서 고령인구들을 위해서는 중·소형 분양주택이나 장기간 안정적인 임대가 보장되는 장기 임대주택의 공급이 필요할 것으로 예상됨.

- 둘째, 주택 소비 구조의 변화가 예상되는데 거래보다는 유지 보수로, 그리고 자산 증식이나 과시용에서 실제 거주 목적이나 기능 중심으로의 변화가 예상됨.

- 지금까지는 60대 이후가 되면 주택의 개보수나 교체 수요가 크지 않은 것이 일반적인 현상이었음. 그러나 고령으로서의 생애 기간이 확대되면서 고령 가구들의 주택 개보수 수요는 오히려 증가가 예상됨.

- 과거 주택의 개보수 수요가 주로 면적 확대, 새로운 성능의 추가 등을 목적으로 했다면 고령 가구들의 주택 개보수는 에너지 등 관리 비용 절감, barrier free, universal design, 주거 내 업무 공간 및 작업 공간을 추가하는 개보수 수요로 전

환될 것임.

- 즉, 지금까지는 주택 소비의 대부분을 구입시 조달했던 금융기관의 대출금을 갚는 데 사용하였다면, 앞으로는 주로 주택의 유지보수 및 기능 향상(개축 및 교체 구매 포함)에 비용 지출을 확대해 갈 것으로 예상됨.
- 또한 점차 가족 구성원이 감소하고 1인 및 비혈연 가구가 증가하면서 주택의 용도가 자산증식이나 과시용보다는 실제 거주 목적이거나 기능중심으로 전환이 예상됨. 따라서 중대형의 고급 주택보다는 기능과 서비스가 갖추어진 중소형 주택에 대한 수요가 증가할 것으로 예상됨(기능 위주의 수요는 복합기능, 업무 및 교육 기능의 결합 등 다양한 주택 유형으로 발전될 가능성이 큼).
- 셋째, 부동산 처분 및 현금화(수익화)에 대한 수요가 증가하면서 부동산으로부터 현금 수익을 얻으려고 하는 수요가 증가할 것으로 예상됨.
- 은퇴로 인해 안정적인 근로소득은 감소하는 반면 노후자금에 대한 수요는 증가함에 따라 가계자산의 상당 부분을 차지하는 부동산을 처분 및 현금화하려는 수요는 높을 수밖에 없음.
- 특히, 거주 주택 외의 부동산 자산도 상당 부분 보유하고 있는 한국 노인가계(55~65세는 20%, 65세 이상은 18.1%)들은 더욱더 그러한 수요가 커질 것임. 그러나 부동산은 전통적으로 유동성이 낮은 자산이며 주택시장의 여건에 따라 처분 자체가 불가능해질 우려도 큼. 기대가격 수준에 매각을 한다면 좋겠지만 만일 기대가격에 처분이 어렵다면 매각보다는 임대 등을 통한 수익 창출을 도모할 가능성도 높음.
- 즉, 부동산에 대한 기대이익이 매각시 차익에 의존하는 자본 이득 중심에서 보유시 창출되는 임대수익(운용소득)으로 전환될 것임.
- 따라서 향후 부동산에 대한 수요는 유동화 및 현금화를 원활하게 할 수 있는 처분 수요와 안정적인 임대수익 등의 운영 소득이 발생하는 자산으로 전환하고자 하는 교체 및 투자 수요가 크게 증가할 것으로 예상됨.

<표 IV-9> 지역별·연령별 부동산 자산 구성 비중

(단위 : %)

구분		전체	35세 미만	35~45세	45~55세	55~65세	65세 이상
전국	부동산자산	87.7	77.4	86.6	89.8	89.9	91.4
	거주주택	71.7	68.6	73.2	72.5	69.9	73.3
	기타부동산	16.0	8.8	13.4	17.3	20.0	18.1
서울	부동산자산	90.6	80.0	88.1	92.7	94.0	95.6
	거주주택	79.7	71.8	74.1	80.4	82.2	88.6
	기타부동산	10.9	8.2	14.0	12.3	11.8	7.0
수도권 (서울 제외)	부동산자산	91.0	83.5	91.2	93.2	94.0	92.9
	거주주택	76.9	73.5	79.2	76.8	74.2	79.2
	기타부동산	14.2	10.0	12.0	16.3	19.7	13.6
지방 광역시	부동산자산	85.4	77.0	84.9	86.2	85.3	89.7
	거주주택	72.3	69.9	71.9	70.6	70.7	77.2
	기타부동산	13.1	7.1	13.0	15.6	14.6	12.5
지방 소도시	부동산자산	84.4	68.3	80.8	86.8	87.3	89.7
	거주주택	61.8	59.4	65.8	63.6	57.7	62.5
	기타부동산	22.6	8.9	15.1	23.3	29.6	27.2

자료 : 한국노동패널(2009).

### (3) 저출산-고령화에 대응한 재고주택 정책의 과제

- 저출산·고령화 등 인구구조의 변화가 초래한 미래 주택시장의 변화에 필요한 정책 과제는 다음과 같음.
- 첫째, 부동산시장의 연착륙을 위한 조정과정이 필요함. 부동산 수요가 감소하는 것 자체는 불가항력적인 측면이 있지만, 이 과정에서 가계의 지나친 부동산 자산 의존 구조를 변화시키는 것이 시급함.
- 부동산 자산의 축소를 일괄적인 매각에 의존하지 말고, 임대 목적의 수익형 부동산으로 전환시키는 방안, 연금 형식으로 유동화하는 방안 등 다양한 유동화 방식과 처분 방식에 대한 제도 마련과 시장 환경이 요구됨.

- 둘째, 양적 주거소비에서 질적 주거소비로의 전환에 대한 대비가 요구됨.
- 질적 주거소비로의 전환을 원활하게 하기 위해서는 다양한 임대주택의 공급과 임대시장의 형성이 필요
- 계층별 수요를 수용할 수 있는 저렴한 임대주택에서부터 고급 임대주택에 이르기까지 임대주택의 등급별 다양화는 물론, 초단기 임대에서부터 장기 임대에 이르기까지 임대 계약기간에 대한 유연성도 지금보다 더욱 확대되어야 함. 미국의 UBRC<sup>9)</sup> 등 대학이나 지역단체와 함께 이루어지는 다양한 주거 프로그램과 주거 관련 서비스산업의 육성도 요구됨.
- 셋째, 노인 가구들을 위한 다양한 주택 및 주거 서비스의 제공이 요구됨.
- 노인이 되어 주택에 머물러야 할 시간은 생애 그 어느 시기보다 길어짐. 따라서 과거보다 더욱 편리하고 기능적인 주거공간에 대한 수요는 높아질 수밖에 없음.
- 아직까지는 항시적으로 돌봐야 하는 고령 환자들을 중심으로 한 의료시설 중심의 노인주거와 경제적으로 여유가 있는 유료 노인시설 등에 머물고 있음. 그러나 독립적인 생활이 가능한 노인가구나 고소득층이 아닌 중·서민층의 보편적인 노인 가구에 대한 주거 문제는 여전히 대안이 부재한 상황임. 따라서 훨씬 광범위한 노인주택 수요에 대응할 수 있어야 함.
- 특히, 은퇴 이후에도 살던 곳에 머물면서 살려는 노인 인구들이 증가하면서 기존 주택의 개보수 요구는 더욱 확대될 것으로 예상됨. 따라서 주택 개축 및 리폼 자금에 대한 지원 확대와 금융상품의 개발이 요구됨. 기존의 주택연금이 주로 노후 생활비를 지원하는 것이었다면 향후 주택연금은 주택의 개보수를 지원하는 금융으로도 대체가 가능해야 할 것임. 아울러 불필요한 대형 주택은 일부를 수익형 주택으로 개조할 수 있도록 하는 등 부동산 자산을 수익화하고 유동화시키는 데 필요한 물리적 개선에 대한 자금 지원의 폭이 지금보다 더욱 확대되어야 할 것임.
- 넷째, 가족 중심의 주거 지원을 통한 저출산과 노인 일자리 창출의 시도가 요구됨.
- 주거비와 교육비 부담의 증가는 더욱 출산을 꺼리는 요인이 되고 있음. 따라서 공동주택 안에 교육시설 및 보육시설의 보강을 통해 주거 지원이 보육 지원과

9) UBRC : University Based Retirement Community. 대학교가 사업주체가 되어 은퇴자 커뮤니티를 직접 운영하거나 시니어 커뮤니티가 대학의 다양한 프로그램을 이용할 수 있도록 해 은퇴자 커뮤니티와 대학이 모두 시너지효과를 얻도록 하는 구조로 되어 있음.

함께 이루어지도록 해야 할 것임(주거 지원을 통한 출산율 제고).

- 노인들의 일자리와 세대간 통합의 문제가 대두되는 가운데 보육 서비스에 노인들이 적극적으로 참여할 수 있는 자원봉사 시스템과 사회적 일자리 창출이 요구됨(이는 노인계층에게 일자리 제공은 물론 젊은 세대와 소통하게 함으로써 고령 사회를 좀 더 활기차게 만드는 역할도 가능).

- 다섯째, 내 집 마련이나 다주택자에 대한 각종 제도의 정책 방향 재정비

- 2008년 금융위기 이후 자가 주택에 대한 수요가 감소하고, 이에 따라 임차로 남으려는 수요자가 급증하면서 임대시장에 위기가 초래되고 있음. 따라서 장기적인 주거 안정을 위해서는 거주 목적의 주택 마련에 대한 금융세제 지원을 더 확대할 필요가 있음.
- 동시에 다주택에 대한 징벌적 조세보다는 민간주택 임대사업자를 늘려줄 수 있는 세제와 지원책을 마련해서 임대시장의 안정을 꾀할 필요가 있음. 이는 고령 가구들의 부동산을 처분할 때 이를 받아줄 후속 계층을 견고히 하는 측면에서도 신중히 검토해 볼 사항임.



## **V. 수요 맞춤형 주거 복지의 실현**





- 수요맞춤형 주거복지의 실현은 크게 공공의 임대주택, 민간의 임대주택, 자가거주 촉진으로 실현할 수 있을 것임.
  - 주거복지는 주택의 점유형태에 따라 임차, 자가를 통한 지원으로 구분할 수 있고 다시 지원주체에 따라 공공과 민간으로 분류가 가능함.
  - 최저소득 계층 지원은 공공의 재원이 투입되는 공공 주도의 임대주택 공급과 주거비 지원으로 이루어져야 할 것임. 그러나, 주거비 지원 프로그램은 막대한 재정이 투입된다는 점에서 재정건전성 차원의 심도 깊은 분석이 선행되어야 함에 따라 본 연구에서는 제외함.
  - 그러나, 공공의 재정적 한계 및 우리나라 임대차시장의 민간의 절대적 비중, 증가하고 있는 임차가구 규모 등을 고려할 때 민간의 지속적 임대주택 공급 없이는 임대차시장 안정은 달성하기 어려울 것임.
  - 마지막으로, 자가 거주 촉진을 통해 재정투입을 줄이고 수요자에게는 보다 질 높은 주거안정과 주거 상향 이동 기회를 제공할 수 있을 것임.
- 따라서, 본 연구는 공공 임대주택 재고 확보, 민간 임대주택 활성화, 자가거주 촉진 정책의 3가지 틀에서 정책 과제를 도출하고자 함.

### 1. 공공 임대주택 재고 확보

#### (1) 공공 임대주택 프로그램과 현황

□ 공공 임대주택, 정부에 따라 프로그램 달라

- 우리나라의 임대주택은 공급 주체를 기준으로 공공 임대주택과 민간 임대주택으로 구분이 가능하고 공급 방식으로는 건설 임대주택과 매입 임대주택으로 구분할 수 있음.
- 공공 임대주택은 국가 또는 지자체의 재정으로 건설하거나 건설·임대하는 주

택, 국민주택기금의 자금을 지원받아 건설·임대하는 주택, 공공사업에 의하여 조성된 택지에 건설·임대하는 주택임.

- 민간건설 임대주택은 공공사업에 의하여 조성된 택지 외의 택지에 민간이 순수한 자기자금으로 건설한 임대주택을 일컫음.
- 민간의 매입 임대주택은 임대사업자가 매매 등에 의하여 소유권을 취득하여 임대(임대 의무기간 5년)하는 주택임.
- 공공 임대주택은 영구임대, 50년임대, 국민임대, 사원임대 등이 존재하는데 과거 정부들의 주요 추진 유형에 따라 공급량은 부침을 겪음.

**<표 V-1> 임대주택법상 임대주택**

구 분	건설 임대주택		매입 임대주택
	공공건설 임대주택	민간건설 임대주택	
임대 보증금 및 임대료	- 국토부 고시 “표준임대보증금 및 임대료” 적용 * 중형 공공 임대주택(전용면적 85㎡ 초과) 및 민간건설 공공택지 외 85㎡ 이하, 10년 임대주택 제외	- 제한 없음	- 제한 없음
임대 의무 기간	- 5·10·20·30·50년	- 5년	- 5년
임차인 자격 및 선정	- 무주택 세대주	- 임대사업자가 결정 (제한 없음)	- 임대사업자가 결정 (제한 없음)
우선 매각 의무	- 입주시부터 매각시까지 무주택 세대주	- 임대사업자가 결정 (제한 없음)	- 임대사업자가 결정 (제한 없음)
매각 가격 산정 기준	- 임대주택법령의 산정 기준 * 중형 공공 임대주택(전용면적 85㎡ 초과) 및 민간건설 공공택지 외 85㎡ 이하, 10년 임대주택 제외	- 임대사업자가 결정 (제한 없음)	- 임대사업자가 결정 (제한 없음)
국민주택기금 지원 여부	- 지원(세대당 5,500만~7,500만원, 중도금 800만원) * 국민임대 : 2,583만~5,465만원	- 지원 없음	- 구입자금으로 호당 6,000만원 지원
주택 관리	- 300세대 이상, 승강기 설치, 중앙난방의 임대주택은 의무 관리		
특별수선충당금	- 300세대 이상, 승강기 설치, 중앙난방의 임대주택은 의무 적립		

자료 : 주택업무편람.

- 영구 임대주택은 노태우 정부 당시 1989년 200만호 건설계획의 일환으로 저소득층 주거안정을 위해 국내 최초로 시도된 사회 복지적 성격의 임대주택 유형임.
  - 1989~93년 간 정부·지자체의 재정에서 건설비의 85%를 보조하여 전용 7~12평 규모로 19만호를 건설함.
  - 재정적인 문제로 공급이 중단되었으나 MB정부 들어 2009~2018년 사이 10만호의 영구 임대주택을 공급할 계획임.
  - 도입 당시에는 생활보호대상자, 의료부조자, 원호대상자를 입주 대상으로 하였으며, 이후 북한이탈 주민, 모자 가정, 65세 이상 직계존속 부양자, 장애인, 일군 위안부, 국가유공자 등으로 확대됨.
  - 임대료 수준은 보증금 250만~310만원, 월 임대료 5만~6만원으로 시세의 30% 수준임. 임대주택 중 가장 저렴한 임대료를 책정하여 영세민 등 최저소득계층에 적합한 임대주택임.
- 
- 50년 공공 임대주택은 1992년 영구 임대주택을 대체할 목적으로 도입됨. 재정 50%, 기금 20%(입주자 30%)를 지원하여 주공 또는 지자체가 건설·공급하는 주택임.
  - 1992~97년 간 9.3만호가 건설되었으며, 전용 7~15평형을 주로 건설됨.
  - 1997년 이후에는 재개발 임대주택을 제외하고는 사실상 건설이 중단된 상태임.
  - 청약저축 가입자, 국가유공자, 철거민 등을 입주 대상으로 삼음.
  - 임대료는 보증금 490만~1,550만원, 월 임대료 5.8만~23만원 수준인 것으로 조사되고 있음.
- 
- 국민임대주택은 1998년 2월 국민의 정부 100대 국정과제에 포함하여 소득 1~4분위 계층의 주거안정을 도모하기 위해 도입됨.
  - 1998년부터 재정 지원(10~40%) 하에 전용 11~24평으로 건설하여 30년 이상 임대하는 주택으로 당초 2003~18년까지 총 100만호를 건설할 계획을 세움.
  - 도시근로자 평균소득의 50~70% 이하인 소득 1-4분위 계층에게 공급하여 입주 자격 요건에 최초로 평형별 소득 차등화 개념을 도입하기 시작함.
  - 보증금 1,060만~2,470만원, 월 임대료 6만~25만원 수준의 임대료를 책정함.

<표 V-2> 임대주택 종류별 자원 및 입주 대상

구분	유형별 (사업주체)	비 용 부 담	임대 기간	대상(임차인)	규모 (전용)
공공 임대	영구 및 50년 공공임대 (국가, 지자체, 토지주택공사)	- 국가·지자체 재정 (85% 이상) * 입주자 부담 15%	영구	- 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자(생보자) - 모자 가정, 국가유공자 등 - 기타 청약저축 가입자 * 주택공급에 관한 규칙 제31조	40㎡ 이하
		- 1992~93 사업분 • 재정 50%, 기금 20%, 입 주자 30% - 1994년 이후 • 규모별로 기금 지원	50년	- 청약저축 가입자 - 기타 특별공급대상자 • 국가유공자, 철거민, 장애인 등 * 주택공급에 관한 규칙 제19조	60㎡ 이하
	국민임대 (토지주택공사, 지자체)	- 재정 10~40% - 주택기금 40~50% - 사업자 10% - 임차인 10~30% * 지원 유형별 차이가 있음	30년	- 50㎡ 미만 : 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이 하인 무주택 세대주(50% 이하 인자 우선 공급) - 50~60㎡ 이하 : 전년도 도시근 로자 가구당 월평균소득의 70% 이하인 청약저축 가입자(무주택 세대주) - 60㎡ 초과 : 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이 하인 청약저축 가입자(무주택세 대주) * 주택공급에 관한 규칙 제32조	85㎡ 이하
	장기전세 (토지주택 공사, 지자체)	건설	20년	- 공공임대와 동일	85㎡ 이하
		매입		- 시행자 100% - 무주택 세대주	제한 없음
	5년·10년 공공임대 (토지주택공사, 지방공사, 민간 업체)	- 규모별로 기금 지원 (85㎡ 이하) • 소형(60㎡ 이하) 5,500만원 • 중형(60~85㎡) 7,500만원 - 택지는 149㎡까지 공급	5년 · 10년	- 무주택 세대주(청약저축 가입자) * 주택공급에 관한 규칙 제11조, 제11조의 2, 제12조	149 ㎡ 이하
	사원임대 (토지주택공사, 지방공사, 민간 업체, 고용자)	- 위와 같음	5년	- 5인 이상 고용사업체 의무주택 세대주인 피고용자 * 근로자주택공급 및 관리규정	85㎡ 이하
민간 임대	민간건설임대 (민간 업체, 개인)	- 자체 자금 및 임대 보증금	5년	- 사업자 자율 선정	제한 없음
	매입임대 (개인, 법인)	- 자체 자금 및 임대 보증금 • 호당 6,000만원까지 용자	5년	- 사업자 자율 선정	제한 없음

자료 : 주택업무편람.

#### □ 분양 전환 임대주택, 자가보유 가능 계층 지원 수단

- 분양 전환 임대주택은 장기 공공 임대주택과 비교할 때 자가 보유 가능 계층의 지원 수단이라 할 수 있음.
- 분양 전환 임대주택은 임대 의무기간 이후 임차인에서 선분양되는 주택으로, 도입 당시에는 자가 보유를 지원한다는 목표보다는 정부의 재정을 보완하기 위한 수단으로 한시적으로 도입됨.
- 내 집 마련을 원하나 당장 목돈을 마련하기 어려운 저소득층에게 임대기간 동안 주택 구입을 위한 목돈 마련의 기회를 부여하는 효과를 발휘함.
- 분양 전환 임대주택은 1970년대 도입된 이후 현재는 5년 임대주택에서 10년 임대주택으로 전환을 유도하고 있음.
- 1970년대 후반 주택·토지 가격이 급등하면서 1982년 '임대주택 육성방안'에 따라 도입됨.
- 1984년 「임대주택건설촉진법」 제정 이후에는 청약저축에 가입한 무주택 세대를 대상으로 국민주택기금을 지원받아 '5년 임대주택'을 공급할 수 있게 됨.
- 2003년 '10년 임대주택'을 도입되었고 2007년에는 기존 5년 임대주택을 10년 임대주택으로 전환 유도하고 2017년까지 50만호를 공급하는 계획을 발표함.

#### □ 매입임대·전세임대 프로그램 2004년 이후 도입

- 2004년에 도입된 다가구 매입 임대는 기초생활수급자 등 저소득층이 현 생활권에서 거주하는 것을 돕기 위한 목적이 강함.
- 도심 내 최저소득계층이 현 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 기존 주택을 매입하여 저렴하게 임대하는 방식임.
- 임대주택의 분산공급으로 집단화에 따른 사회적 격리와 슬럼화를 방지하고자 함.
- 임대조건은 시중 임대료 감정가의 50% 이내에서 시행자(LH공사, 지방공사)가 결정함.
- 일반적으로 시중 전세가의 30%를 적용(영구 임대주택 주거비 부담 수준)하며, 수도권은 50㎡ 기준 임대보증금 350만원, 월 임대료 8만~10만원 수준임.
- 임대기간은 최초 2년, 재계약시 2년 2회 연장이 가능하며, 최장 6년까지 거주가

가능함.

- 공급방식별 임대유형은 일반가구용 임대(기초생활수급자 등), 공동생활가정(그룹홈), 단신계층용 임대가 있음.
- 2005년 도입된 전세임대는 수요자가 원하는 주택을 LH공사 등 사업 시행자가 주택기금 대출을 통해 전세 계약 후 저소득·취약 계층에게 저렴하게 재임대하는 방식임.
- 대상 주택은 국민주택규모 이하(전용 85㎡ 이하) 주택임.
- 전세임대 유형은 영세민 전세임대(기초수급자 등), 부도임대퇴거자 전세임대, 신용보증거절자 전세임대, 공동생활가정 전세임대, 신혼부부 전세임대로 구분됨.
- 임대료는 보증금은 전세금액의 5%이며, 월임대료는 보증금을 제외한 대출기금 융자이자(연 2%)임. 최대 지원한도는 수도권 7,000만원, 광역시 5,000만원(그룹홈 1억 원), 기타 도시 4,000만원(그룹홈 7,000만원)까지임.
- 임대기간은 최초 2년, 재계약은 2년마다, 2회 연장 가능함.

## (2) 공공 임대주택의 문제점

### □ 절대적인 공공 임대주택 재고의 부족

- 현재(2010년 기준) 공공 임대주택은 전체 주택재고 1,475만 8,000호의 9.5%에 불과함.
- 특히, 장기 공공 임대주택(영구, 50년임대, 국민임대, 10년임대, 전세임대, 장기전세)만을 고려할 경우 80만 5,841호로 전체 주택의 5.4%에 불과함.
- 지금까지 공급된 임대주택은 공공임대와 국민임대를 중심으로 이루어졌으며 건설임대가 27.9%로 가장 높은 비중을 차지하고 있음.
- 임대주택은 2000년대 들어 연간 10만호 내외의 공급이 이루어졌고 2010년 말 기준 임대주택 재고는 현재 139만 9,227호임.
- 그 다음으로 국민임대, 매입임대, 영구임대, 50년 공공임대, 전세임대 순으로 나 타남.

<표 V-3> 연도별 임대주택 공급 현황

(단위 : 호)

구분	임대 주택						
	소계	공공임대	영구임대	사원임대	국민임대	장기전세	전세임대
2000	95,932	85,923	-	-	10,009		
2001	102,557	66,980	-	350	35,227		
2002	86,586	35,767	-	-	50,819		
2003	84,768	12,977	-	-	71,791		
2004	97,226	5,803	-	-	91,423		
2005	105,787	9,604	-	-	96,183		
2006	111,536	14,551	-	173	96,812		
2007	146,565	34,639	-	1,616	110,310		
2008	116,908	30,729	-	1,297	84,882		
2009	89,603	33,845	3,633	1,537	48,310	2,278	
2010	106,850	38,140	10,103	861	35,252	8,922	13,572

자료 : 주택업무편람.

<표 V-4> 임대 기간별 임대주택 재고 현황(2010년)

구분	계 (호)	영구임대	50년 공공임대 (정비사업 포함)	건설임대 (5년/10년) (공공/민간 /건축허가)	국민임대 (다가구/ 부도/미분양 매입 포함)	사원임대 (공공/민간)	매입임대 (공공/ 민간)	전세임대
2010	1,399,227	190,519	100,722	390,994	375,941	28,347	260,298	52,406
		(13.6%)	(7.2%)	(27.9%)	(26.9%)	(2.0%)	(18.6%)	(3.8%)

자료 : 주택업무편람.

- 주요 선진국들과 비교시 장기 임대주택 비율에 있어서 큰 차이를 보임.
- 가장 높은 비율을 보이는 네덜란드와는 20% 이상의 차이를 보이고 있음.
- 선진국 가운데 가장 낮은 비율을 보이는 독일은 우리나라보다 비율이 낮으나, 임대료 보조제도를 시행하고 있으며, 교육 등 그 외의 복지제도가 잘 형성되어 있음.



<표 V-5> 주요 선진국들의 장기 임대주택 비율

한국	네덜란드	오스트리아	덴마크	스웨덴	영국
5.4%	32%	23%	19%	17%	17.1%

프랑스	아일랜드	일본	독일	OECD 평균	EU 평균
19%	8.5%	6.1%	5.0%	11.5%	9.4%

주 : 네덜란드·오스트리아·덴마크·영국 : 2009년도, 일본·독일 : 2008년도, 프랑스·아일랜드 : 2007년도, OECD(추가 확인)와 EU 평균은 2007년 기준.  
 자료 : 주택업무편람.

□ 공공 임대주택의 지역별 배분의 미스매치(mismatch)

- 임대주택의 분포는 실질적으로 필요한 차가가구의 지역적 비율을 고려할 경우 지역별 배분의 문제가 있는 것으로 판단됨.
- 우리나라의 전반적인 가구분포 비율과 차이를 보이고 있지 않지만, 임대주택의 수요층인 차가가구의 분포 비율을 고려하면 지역별 배분의 문제가 있는 것으로 판단됨.
- 공공임대주택에 거주하는 차가가구(세입자)의 경우, 수도권이 55.6%, 지방이 44.4%로 지역별 임대주택 비중인 수도권 42.0%, 지방 58.0%와 큰 차이를 보임. 즉, 차가가구가 많은 수도권의 공공임대주택이 상대적으로 부족한 실정임.
- 또한 전체 가구에서 차가가구 비중을 보면, 수도권은 53.6%로 높은 반면에 지방은 38.8%에 불과함.

<표 V-6> 지역별 임대주택 현황(2010년)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
임대주택 수	1,399,227	251,769	79,954	47,948	52,942	72,159	48,129	21,188
비중	100%	18.0%	5.7%	3.4%	3.8%	5.2%	3.4%	1.5%
경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
282,822	67,327	64,489	92,650	79,121	91,033	60,860	73,130	13,706
20.2%	4.8%	4.6%	6.6%	5.7%	6.5%	4.3%	5.2%	1.0%

자료 : 주택업무편람.

#### □ 5년 임대주택 분양 전환시 분쟁 발생

- 5년 분양 전환 임대주택 프로그램은 임대주택 기능이 미약함에도 불구하고 적지 않은 비중을 차지하고 있음.
- 5년 임대주택의 임대 의무기간이 짧아 저소득층의 주거안정에 기여하기에 한계가 있다는 지적에도 불구하고 과거 10년 간(2001~10년) 분양 전환된 주택규모가 약 51만호에 달할 정도로 주택공급 측면에서 적지 않은 비중을 차지함.
- 공공 임대주택 중 5년 임대주택만이 분양 전환 과정을 통해 해당 주택의 입주자 등에 분양 형태로 공급되고 있음.
- 최근 5년 임대주택은 수분양자에게 과도한 이익이 돌아가거나 배분의 문제에 있어 형평성이 보장되지 못하는 등 다양한 문제를 발생시키고 있음.
- 시세보다 상대적으로 저렴한 5년 임대주택을 분양받은 수분양자들이 전매를 통해 많은 개발이익을 사유화하는 경향도 보이고 있음.
- 5년 임대주택 건설에 「주택법」에 의해 설치·운영되는 국민주택기금 등 공공재원이 지원되고 있음에도 입주 대상자의 선정에서는 소득기준 등이 적용되지 않음으로써 주택 배분의 형평성이 보장되지 않음.

#### □ 다가구 매입임대·전세임대, 프로그램 존재하나 재고 비중은 낮아

- 프로그램 다양화 차원에서 도입된 다가구 매입임대 및 전세임대 프로그램은 시행 기간이 짧고 여전히 활성화되지 못하고 있어 재고 비중이 상당히 낮은 수준에 머무르고 있음.
- 다가구 매입임대와 전세임대 주택은 2004년 이후 도입되어 비교적 최근에 도입된 프로그램임.
- 또한, 현재까지의 재고 비중이 2010년 현재 전세임대는 5만 2,406호에 불과함. LH공사의 다가구 매입임대는 3만 5,710호에 불과한 실정임.

#### □ 주거복지 지원에 따른 가구 수준 개선 체계 부족

- 장기 임대주택, 장기전세 등은 한번 거주시 거주민의 거부 없이 한 계속 거주가 가능하여 거주민에게 안정적인 주거를 부여함. 그러나 주거안정으로 자산 형

성 의지를 부여하지 못하는 약점도 지님.

- 장기 임대주택은 임대료 상승률에도 일정 수준의 제한이 있음에 따라 이 조건을 만족시키면 큰 문제없이 거주할 수 있음.
- 가구 수에 비해 부족한 임대주택을 소수의 사람이 독차지하게 되어 다른 가구와의 형평성 문제가 발생됨.
- 가구의 소득과 자산의 향상에 따른 개선된 연계 프로그램으로 이전이 이루어지지 않고 있어 최초 입주자가 거의 영구히 머무르는 경향이 큼.

### (3) 개선 방안

#### □ 장기 임대주택 비율을 10% 수준으로

- 참여정부 당시 공공 임대주택 공급 계획을 의욕적으로 발표하였으나 실제 실적과는 일정 부분 괴리를 보이고 있음.
- 2003년 9월 참여정부는 2003~12년 간 장기 공공 임대주택 150만호 건설계획을 발표하였으나, 실질적인 공급 효과는 여전히 저조한 수준으로 지속적인 임대주택 공급이 필요함.
- 참여정부 시절 공공부문 임대주택 건설실적은 연간 10만호 내외에 머물고 있음.
- 2008년 9월 MB정부 들어 공공부문의 공급 계획은 2009~18년 간 보금자리주택(분양+임대) 150만호 공급계획을 수립하여 지속적인 공급을 하고 있으나, 분양주택 공급에 더 높은 비중을 둠.
- 계획수립 당시 분양과 임대 주택은 10년 간 70만호, 80만호 수준이었으나, 분양주택은 2009년부터 증가한 반면, 임대주택은 공급 비중이 줄어들음.
- 절대적인 공공 임대주택 재고의 부족을 고려할 때 장기 임대주택 비율을 OECD 평균인 10% 수준까지 끌어올릴 필요가 있음.
- 우리의 장기 임대주택 비율은 5% 수준에 불과하나 비교적 낮은 아일랜드의 경우에도 8%를 넘어서고 있음. 장기적으로 장기 임대주택의 비율을 선진국과 유사한 수준으로 끌어올릴 필요성이 큼.

- 수도권은 만성적인 임대주택 공급 부족과 더불어 전세가격 상승이 주기적으로 나타나고 있다는 점을 고려할 때 서울을 포함한 수도권 지역의 지속적 공급이 요구됨.

#### □ 단기 임대 후 분양 프로그램은 장기 임대주택 프로그램으로 전환

- 현재 많이 사용되고 있는 임대 후 분양 제도는 시장의 선순환 구조가 마련되어야 하고 장기임대를 위한 모델로 전환되어 나가야 할 것임.
- 임대 후 분양 제도가 정책 목표를 달성하기 위해서는 무주택자, 정책 대상 저소득계층의 자가소유 비율을 높이고 무주택자에게는 저렴한 비용으로 자가 소유를 가능하게 해주며, 주택건설사업자에게는 적절한 이윤을 보장하는 선순환 구조가 마련되어야 함.
- 현재 임대 후 분양 제도는 특정 개인에서 개발이익이 전가되거나, 시장 상황이 어려울 때는 선순환되지 않는 부작용을 노출하고 있음.
- 5년 임대주택제도의 경우 무주택자의 자가 마련을 지원하기 위한 것임에도 불구하고, 분양전환 이후 전매하여 양도차익을 사유화하는 경우도 발생하고 있음.
- 외국(영국, 홍콩, 싱가포르)에서처럼 일정 기간 이내에 분양받은 5년 임대주택을 전매하는 경우 할인받은 금액의 일정 비율을 반납하도록 하는 제도의 검토도 필요함.
- 장기적으로는 최소 10년 이상의 장기 임대주택 모델로 전환해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

#### □ 프로그램 다양화 정착 필요

- 주택 바우처 등 주거비 보조를 전면적으로 실시하기 어려운 상황을 고려할 때, 다양한 형태의 공공 임대주택이 공급될 수 있도록 다양한 프로그램의 시장 정착 지원 필요
- 다가구 매입임대, 전세임대 등 다양한 프로그램을 시도하고 있으나, 여전히 재고는 부족한 상황임.

## □ 주거복지 프로그램간 연계성 필요

- 입주민에게는 장기 임대주택 거주 기간 단축과 이후 다른 주거 복지 프로그램으로의 연계 필요
- 기존의 장기 임대주택은 최초 입주민이 특별한 문제가 없는 한 지속적으로 거주가 가능한 구조임. 그러나, 이는 입주민의 주거 개선 의지 약화와 더불어 한정된 자원의 형평성 문제에 직면하게 됨에 따라 현재의 장기 거주보다 중기 거주로의 개선이 필요함.
- 임대주택을 국가에서 제공하는 복지라고 인식하기보다 일종의 혜택으로 보게 되면, 일정 기간 저렴한 가격에 거주하게 됨에 따라 그 기간 동안 저축을 통해 자산을 모으고 이를 통해 주거 환경을 개선시킬 수 있어야 함.
- 또한 이렇게 모아진 자산은 장기적 관점에서 노후자금 등으로 활용이 가능해야 함.

## □ bottom-up 방식의 공공 임대주택 공급계획 체계 검토해야

- 실질적인 지역 사정을 아는 지방정부의 공급계획에 의하여 수립되는 bottom-up 방식의 공급 체계도 검토가 필요한 것으로 판단됨.
- 현재의 주택공급 계획 시스템은 중앙정부에서 계획을 수립하여 공급하는 top-down 방식으로 실질적인 지역 사정에는 지방정부보다 어두울 수 있음.
- 물론 bottom-up 방식의 경우 지방정부의 예산확보 차원에서 공급 물량을 과다 계상할 수 있으나, 이는 중앙정부의 조정에 의해서 어느 정도 보완이 됨에 따라 bottom-up 방식의 장점을 최대한 활용할 수 있어야 할 것임.

## 2. 민간 임대주택사업 활성화

### (1) 민간 임대주택의 현황과 정책 기초

#### □ 임차시장에서 민간 영역 80% 상회

- 임차가구 중 81.3%가 개인(다주택자 등)이 제공하는 민간 영역의 임대차시장을 활용하고 있고, 이는 609만호 수준에 달하고 있음.

- 2010년 센서스 자료 기준에 따르면, 임차가구는 749만호에 이르고 있으며 공공에서 집계되고 있는 임대주택 재고인 140만호를 제외하면 609만호가 민간 영역의 임대주택을 이용하고 있는 실정임.
- 이는 전체 임차가구 중 81.3%에 달하는 수준이며 우리나라 임대주택의 공급이 임대주택사업자로 등록되지 않은 다주택을 보유한 개인들에 의해 주로 이루어져 왔음을 의미함.
- 주택가격 상승이 과거와 같은 수준으로 유지되지 않는다면 과거와 같은 방식으로 작동되는 개인에 의한 민간 임대주택 공급은 안정적으로 이루어지기 어려울 것임.
- 지금까지 우리나라 민간 임대주택 공급의 주요한 작동 원리는 개인이 향후의 주택가격 상승을 기대하고 주택을 구입하면 전세 형태의 임대주택이 공급됨. 이에 부가적으로 개인 주도의 임대주택이 공급되는 시장을 형성해 옴.
- 최근의 매매가격이 정체되는 상황에서는 지금까지 우리나라 시장에서 주도적인 역할을 한 개인의 임대주택 공급은 감소할 수밖에 없을 것임.

**<표 V-7> 지역별 점유 형태(2010년 기준)**

(단위 : %)

구분	자가	전세	월세				무상	합계
			월세	보증부 월세	순수 월세	사글세		
전국	54.2	21.7	21.5	18.2	2.0	1.3	2.7	100.00
수도권	46.4	29.5	22.2	20.0	1.6	0.5	1.9	100.00
광역시	56.6	18.3	22.9	19.2	2.3	1.5	2.2	100.00
도 지역	64.1	12.3	19.4	14.7	2.3	2.4	4.2	100.00

자료 : 인구주택 총조사, 2010, 통계청.

- 여기에 더해 현재의 공공 재정 여력을 고려할 때 공공 주도의 임대주택 공급 상황도 여의치 않을 것으로 예상됨.
- 최근의 전 세계적인 경제위기는 재정 건전성에 대한 불확실성으로부터 발발하였고, 앞으로 우리나라도 재정건전성 중심의 정책 기조를 강화시킬 가능성이 높음.
- 지금까지 주도적으로 임대주택을 공급해 온 LH공사의 재정 건전성은 호전되고는 있으나 부채비율이 500% 수준에 달하고 있음.

- LH공사뿐만 아니라 지자체 및 지자체 소속의 관련 공사들의 재정 여건도 좋지 않은 것으로 알려지고 있음.
- 공공의 적극적인 임대주택 공급을 위한 안정적인 재정 여건을 형성하지는 못하고 있는 상황임.

#### □ 매입임대사업자 정책, 경기조절 수단에서 주거안정 수단으로 이동 중

- 민간 임대사업을 관리하는 임대사업자제도는 지금까지 임대차시장의 활성화보다는 세법상의 조정을 통해 다주택자에 대한 경기조절 수단으로 사용해 옴.
- 임대사업자로 등록하게 되면 국민주택기금 지원을 통한 구입자금 및 건설자금 지원이 가능하고 세제 혜택은 세법마다 임대주택사업자 기준에 더해 보다 강화된 요건으로 면세와 감면이 결정되는 구조를 가지고 있음.
- 보유 기간, 호수, 주택가격, 주택 규모, 지역 요건을 강화하여 혜택 여부가 결정되는 것으로 지금까지의 정책은 요건 조정을 통해 경기조절 수단으로 사용해 온 측면이 강함.
- 2011년 이후 임대사업자제도에 대한 정책적 변화가 목격되고 있으며 수도권과 지방 구분 없이 1호 이상의 다주택자도 임대사업자로 등록이 가능함.
- 매입임대를 기준으로 도입 초기에는 임대기간 10년, 임대호수 5호, 85㎡ 이하의 주택 규모, 취득가격 3억 원 이하의 상당히 제한적인 요건으로 양도소득세, 종합부동산세 중과 배제를 실시함.
- 2011년 2·11 대책에서 수도권의 보유 호수를 최대 5호에서 3호로 완화하고 보유기간도 최대 10년에서 5년으로 단축함. 규모도 국민주택 규모에서 149㎡까지, 주택가격도 3억 원 이하에서 6억 원까지로 확대
- 완화 이후 6개월 만에 다시 8·18 대책에서 보유 주택 수를 수도권과 지방 구분 없이 1호 이상으로 완화함.

## (2) 민간 임대주택사업의 문제점

#### □ 수도권 소득 수익률 5% 미만

- 임대료를 통한 민간 임대사업자의 소득수익률 수준을 가늠하기 위하여 자본환원율을 추정함.
  - 자본환원율은 소득수익률을 가늠할 수 있는 대리변수 역할을 할 수 있음.
  - 영업경비, 공실, 보유세 등을 고려하기가 어려워 가능 총소득(Potential Gross Income)<sup>10)</sup> 기반의 시도별 3.3㎡당 전세가격, 부동산114(주)에서 조사한 ㎡당 전세가격 및 순수 월세가격 대비 매매가격의 비율로 추정 자본환원율을 산정함.
  - 3.3㎡당 순수 월세는 부동산114(주)의 ㎡당 전세가격을 기준으로 국민은행의 6대 광역시 전·월세 환산율을<sup>11)</sup> 이용하여 추정함.
  - 또한, 본 연구에서 추정된 자본환원율은 민간 임대주택사업자가 받을 수 있는 정부의 보조 및 인센티브를 통제하지 못함.
- 
- 수도권 아파트의 전세 추정 자본환원율은 1.0~2.5%, 월세는 3.0~5.0%에 불과하여 극히 낮은 소득수익률만 달성 가능
  - 전세는 3년 만기 국고채 금리를 기준으로 연간 수익률을 추정하여 매매가격과 비교함. 지난 9년(2003~10년) 동안 평균 1.9% 수준이며, 최대값도 2.7% 수준에 그침.
  - 순수 월세의 경우에도 평균 3.3%, 최대 4.7% 수준에 불과함. 특히, 월세의 추정 자본환원율 추이가 지속적으로 하락하고 있고 2011년 1월 현재는 3.4%에 불과함.
- 
- 5대 광역시와 기타 지방은 수도권보다 높은 자본환원율 수준을 유지함. 전세는 2.0~3.0%, 월세는 5.0~8.0% 수준을 보임.
  - 5대 광역시 전세의 자본환원율 평균은 2.9%, 월세는 5.4% 수준임.
  - 전세는 5대 광역시와 기타 지방이 유사한 자본환원율 수준을 보이고 있으나, 월세는 기타 지방이 5대 광역시에 비해 소폭 높은 것으로 조사됨.

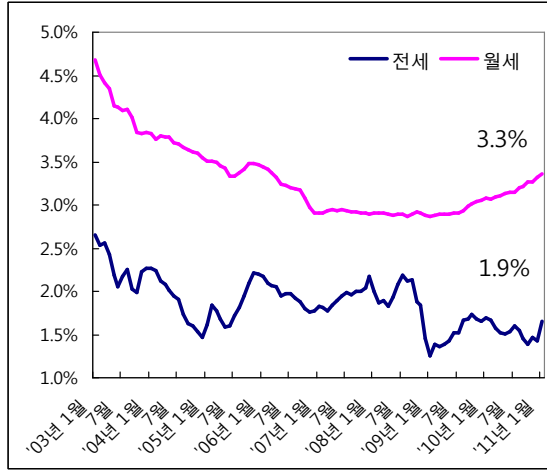
10) 가능총소득은 단위당 예상 임대료×임대 단위수를 나타냄. 즉, 공실 및 충당금, 기타 소득, 영업경비 등을 고려하지 않은 개념임.

11) 국민은행 발표 자료상의 용어는 월세이율임.



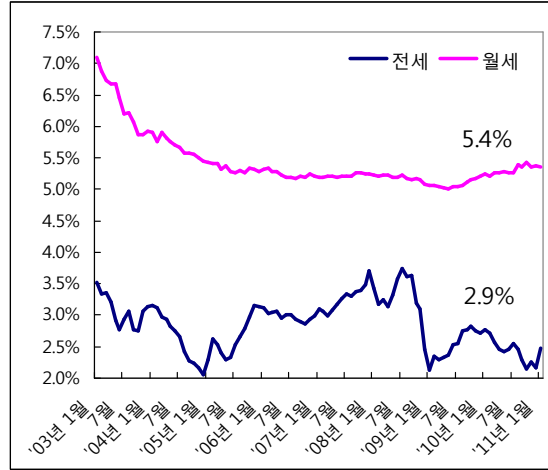
<그림 V-1> 수도권 아파트의 임대차  
계약 형태별 추정 자본환원율

(단위 : %)



<그림 V-2> 5대 광역시 아파트의  
임대차 계약 형태별 추정 자본환원율

(단위 : %)



주 : 자본환원율 = 시도별 3.3㎡당 평균 연간 임대료 / 3.3㎡당 평균 매매가. 전세는 3년 만기 국고채 금리 기준으로 추정함. 5대 광역시 월세는 부동산114(주)의 3.3㎡당 평균 가격에 국민은행의 6개 광역시 월세이율로 추정함.

자료 : 부동산114(주), 국민은행.

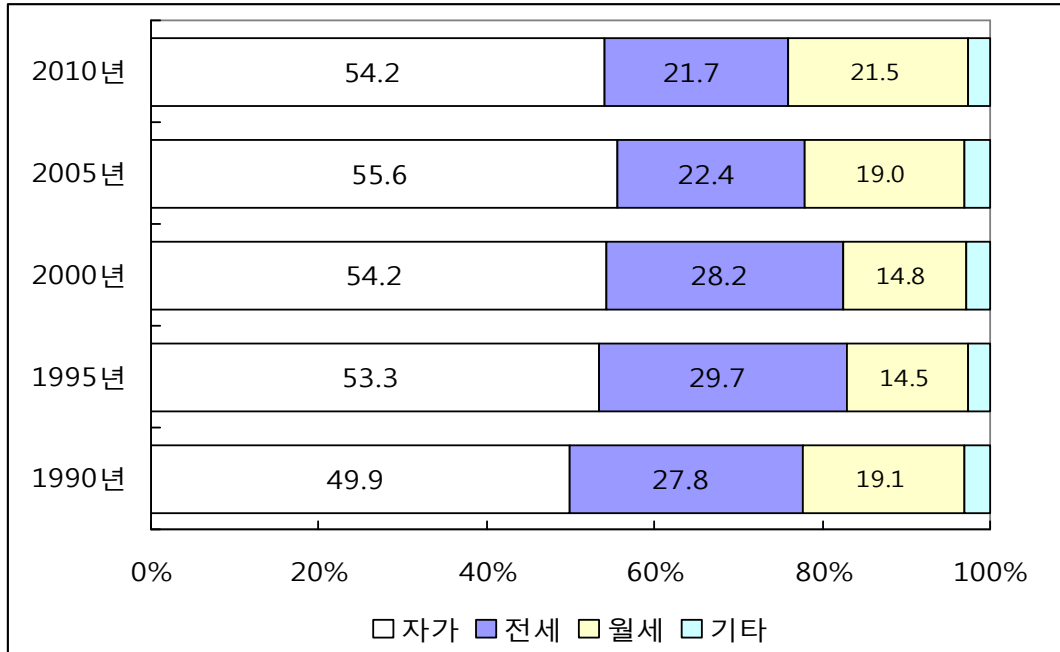
- 현재 상당히 낮은 수준을 유지하고 있는 수도권 아파트의 자본환원율 수준은 투자수익률 확보 없이 소득수익률만으로는 민간 임대주택사업에 참여하기 어려운 구조로 판단됨.
- 순수 월세 기준으로 4% 이하에 불과한 자본환원율은 영업경비 및 보유세 등을 감안하지 않은 비율임.
- 또한, 주거용을 제외한 상업용 부동산의 자본환원율 대비 절반 수준에 불과함.
- 따라서, 현재의 소득수익률은 임대사업자 입장에서는 과도하게 낮은 수준임.

#### □ 월세 비중의 지속적 증가와 임차료의 상승

- 이러한 낮은 소득수익률과 맞물려 월세가구 비중이 지속적으로 증가하고 있음. 임차가구 중 전세가구 비중은 50.3%, 월세가구는 49.7% 수준에 이름.
- 전체 주택시장에서 자가 가구는 54.2%, 임차가구가 43.2%, 무상 및 관사 등을 활용하는 가구가 2.7% 수준인 것으로 조사됨.
- 임차가구 중에서 전세가구 비중은 21.7%, 보증부 월세 18.2%, 순수 월세(사글세 포함) 3.3% 수준임. 즉, 전세와 월세 가구 비중이 5:5 수준에 이름.

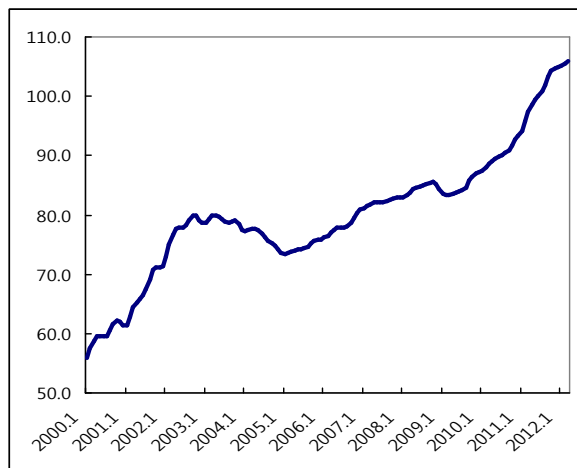
<그림 V-3> 주택의 점유 형태별 비중 추이

(단위 : %)



자료 : 인구주택 총조사, 2010, 통계청.

<그림 V-4> 전국 주택 전세가격 지수 추이  
(2011.6=100.0)



자료 : 국민은행.

<표 V-8> 주택 전세가격 변동률 추이  
(단위 : %)

연도	변동률	연도	변동률
2000년	11.1	2006년	6.5
2001년	16.4	2007년	2.6
2002년	10.1	2008년	1.7
2003년	-1.4	2009년	3.4
2004년	-5.0	2010년	7.1
2005년	3.0	2011년	12.3

- 다른 한편, 공급(입주물량)의 감소, 임대인의 자본수익률 하락에 따른 소득수익률 추구 등의 원인으로 임차료는 지속적으로 상승하고 있음.
- 2009년부터 전국 주택의 전세가격 상승률은 3%를 상회하고 있음.
- 2010년과 2011년은 각각 7.1%, 12.3% 상승하며 전국적으로 급격한 상승세를 보임.

- 앞으로 주택가격 상승에 대한 확실성이 약해지면서 전세가격으로 대변되는 임차료의 상승은 지속될 가능성이 상당히 높은 것으로 판단됨.

### (3) 개선 방안

#### □ 근본적이고 전폭적인 정책 조정 필요

- 우리나라 주택시장의 전세제도 등 강력한 시장적 한계를 고려할 때 한시적이고 부분적인 정책 조정만으로는 민간 임대주택사업의 활성화는 달성하기 어려운 목표임.
- 지금까지 리츠가 상업용 부동산을 주요 투자 대상으로 삼았던 것과 달리 정책적 변화와 함께 최근의 개발전문 자기관리형 리츠는 도시형 생활주택 등 주택을 투자 대상으로 삼기 시작함.
- 그러나, 비교적 소득수익률이 높은 것으로 알려진 오피스텔을 주요 사업으로 삼았음에도 비교적 큰 손실을 기록하는 사업들이 발생함. 이는 민간 임대주택사업의 수익률 확보가 어려움을 단적으로 보여줌.
- 장기적으로는 민간 임대주택사업의 본질은 안정적 임대소득 추구하고 중장기적 운영에 있음. 따라서 정책적 방향도 민간시장에서 임대주택사업이 이러한 본질을 추구할 수 있도록 안정적인 환경 조성에 초점을 맞추어야 할 것임.
- 임대주택사업은 단기적 경기에 순응하여 작동하는 사업 영역이 아님. 중장기적인 현금흐름을 통하여 수익을 확보하는 구조임에 따라 기관의 주거용 부동산 중과 폐지는 수익률 향상에 기여하고 사업의 리스크를 줄일 수 있는 쪽으로 작동할 것임.
- 또한, 기관의 임대차시장의 안정성 증대, 임대소득의 투명성 확대, 질 높은 임대주택 서비스 상품 개발, 다양한 사택 서비스 가능 등 다수의 순기능이 존재함.

#### □ 소득수익률 추구하는 환경 조성 절실

- 민간 임대사업이 투자수익률이 아니라 소득수익률을 추구할 수 있는 시장 환경의 조성이 절실하며 사업 참여를 촉진하기 위해서는 세제 지원, 인센티브 부여

등 다각적인 지원 필요

- 민간 임대사업이 적정 수익률을 달성하기 위해서는 단기적으로는 일정 수준의 자본수익률을 용인하는 양도소득세 정책과 장기적으로는 소득수익률을 확보할 수 있는 보유 세제 운영이 필요함.
- 적정 수익률을 달성할 수 없는 환경에서 민간 사업영역의 활성화는 달성될 수 없는 목표임. 현재의 임대차시장은 투자수익률 없이 민간 임대사업을 영위하기 어려움.
- 현재와 같이 낮은 소득수익률 상황에서 자본수익률까지 불확실하면 사업은 영위될 수 없음. 따라서, 지금과 같이 수도권의 매매가격이 정체되면, 전세가격은 지속해서 상승하지만 민간 임대사업은 활성화되지 않는 악순환이 지속될 가능성이 높음.
- 단기적으로 소득수익률의 부족분을 자본수익률로 보전하는 형태는 불가피하며 장기적으로는 소득수익률을 확보할 수 있도록 재산세 및 종합부동산세의 면제 및 감면 확대와 같은 보유 세제 운영이 필요함.

#### □ 민간 임대주택 공급 프로그램의 다양화 필요

- 급변하고 있는 주택시장 환경을 고려할 때 다양한 민간 임대주택 공급 경로 마련은 필수적임.
- 안정적인 임대주택 공급을 위해서는 다양한 임대주택 공급 프로그램 경로가 절실함.
- 시장에서 자율적으로 작동하는 인센티브 구조를 통해 임대주택이 공급될 수 있는 프로그램 절실
- 또한, 부족한 공공의 재원 여건 하에서 공공 재정의 투입을 이연시키거나 보전할 수 있는 다수의 프로그램 개발이 필요함.

#### □ 조세 인센티브 통한 LIHTC 도입

- 민간 임대주택 공급 프로그램이 미미한 우리 실정에서 미국의 저소득층 임대주택 세액공제 프로그램(Low Income Housing Tax Credit : 이하 LIHTC)은 자율적인 인센티브 구조를 가지고 있어 시사하는 바가 큼.

- LIHTC는 저소득계층을 위해 임대주택을 건설하는 민간 개발업자에게 토지비 등 감가상각이 되지 않는 고정자본을 제외한 개발비용 혹은 기존 주택 매입비의 일정 비율(9% 또는 4%)에 대해 10년 간 세액 공제를 부여함.
- 세액 감면의 권리는 유동화하여 투자 상품으로 시장에서 거래할 수 있음.

- 미국의 경우 사업이 시작된 1987년부터 현재까지 LIHTC 프로그램에 의해 공급된 주택 수가 미국의 전체 주택 공급량의 15% 수준임.
- 1987년과 2007년 사이에 LIHTC 프로그램에 의해 공급된 공동주택(multi-family) 착공 물량이 동 기간 중 미국 전체 공동주택 착공량의 15.7% 수준임.
- ※ Danter Company 자료(LIHTC 관련 정보 제공 업체)

- LIHTC 도입을 위해서는 비용 효과성에 대한 면밀한 검토를 선행하고 파일럿 프로젝트를 통해 지역별·단계별 접근 전략을 구사할 필요가 있는 것으로 판단됨.
- 1단계로는 현행 건설방식에서 지원되는 보조금 규모와 LIHTC 방식 적용시의 세액 공제액 규모에 대한 면밀한 분석을 통해 민간과 공공의 효율성 검토가 선행되어야 함.
- 2단계에서는 파일럿 프로젝트를 시행한 이후 지역별 단계적 접근 전략을 구사하여 도입 시기 및 구체적 도입 방안에 대한 대안이 마련되어야 할 것임.
- 지역별로 임대수익률의 큰 차이를 보이고 있는 우리나라 주택시장에서 보조금 규모를 결정할 수 있는 세액 공제 비율에 대한 지역별 차등 적용은 필수적임.
- 제도의 성공적인 정착을 위해서는 유동화를 위한 제도 마련 및 유동화 시장 형성 필요
- 민간 디벨로퍼, 공사채 인수자, 투자자, 입주자 간의 이해관계를 잘 파악하고 이를 조정해야 하므로 이를 심사하고 평가할 수 있는 기관의 역량이 필요함.
- 유동화를 위해서는 신용 보강을 위한 신용 보증 등이 필요함에 따라 신용평가 및 신용보강 기관의 역할도 추가적으로 필요할 것으로 예상됨.
- LIHTC가 시장에서 작동하기 위해서는 세액공제권리가 거래되는 시장 형성 필요

#### □ 민자를 활용한 민간 임대주택 건설 공급 활성화

- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 「민간투자법」)은 열거주의를 채택

하고 있는데 공공 건설 임대주택도 민간 투자 대상 시설에 포함하고 있음.

- 「민간투자법」 제2조 제1호 조목에서 “「임대주택법」 제2조의 규정에 의한 건설 임대주택 중 공공 건설 임대주택”을 민간 투자 대상 시설로 포함하고 있음.
- 공공 건설 임대주택은 「임대주택법」 시행령 제2조에 따라 “국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하여 임대하는 주택”, “「주택법」 제60조에 따른 국민주택기금의 자금을 지원받아 건설하여 임대하는 주택”, “공공사업에 따라 조성된 택지에 「주택법」 제16조에 따라 사업계획 승인을 받아 건설하여 임대하는 주택” 중 하나만 해당되면 됨.
- 즉, 매입임대주택을 제외하고 공공이 재원을 조달하거나 자금 또는 사업승인 지원을 한 임대주택은 모두 가능함.

- 2005년 「민간투자법」 개정을 통해 공공 건설 임대주택의 민자사업 통로는 마련하였으나 경제적 적격성 및 사회적 합의의 어려움 등으로 실적은 전무
- 2005년 「민간투자법」을 개정하여 민간 투자 대상 사회기반시설에 공공 건설 임대주택을 포함시킴.
- 이후, 2005년 임대주택정책 개편 방안을 기반으로 먼저 국민임대주택을 민자사업으로 운영하는 방안이 모색됨.
- 2008년 시흥 목감지구에 680가구 가량의 임대주택을 BTL 방식으로 공급하는 사업의 타당성을 검토하였으나 당시 타당성이 없는 것으로 일단락됨.

- 공공의 직접 공급 여력은 감소하였고 임대차시장 불안으로 임대주택 공급 압박은 더욱 강화된 상황임.
- 2008년보다 공공 재정 여력은 더욱 어려워졌고, 매매시장이 정체되면서 임대차시장의 불안은 더욱 가중된 상황임.

- BTO로 임대주택사업을 추진하게 되면 민자 사업으로서의 효율성을 갖기 어려울 것으로 예상됨.
- BTO로 수익성을 맞추기 위해서는 상당히 높은 임대료를 책정해야 하나 시장 임대료를 고려하면 시장의 흡수 가능성은 낮음. 또한, 저소득층을 위한 공공 임대주택 서비스의 제공이라는 목적과도 상충하게 됨.
- 또한, BTO의 경우 민간사업자가 수요 리스크를 부담하게 되나 임대주택사업의

경우 이용자의 선정 등은 정책 목적에 따라 선정되어야 하므로 민간사업자에게 수요 위험을 부담시키는 것이 적절하지 않을 수 있음.

- 민간사업자에게 수요 위축에 따른 위험을 부담시킬 경우 민간사업자는 임차 수요가 부족할 때에는 수익성 악화를 막기 위해 부적격자를 입주자로 선정할 가능성이 크며 저소득층 주거 안정이라는 정책 목표와는 거리가 생길 것임.
- 임대주택 건설을 BTO로 추진하면 임대료 수준이 높아져 저소득층이 이용하기 어렵거나 시장에서 운영이 어려워 사업자의 어려움은 가중될 것임.

- 임대주택사업을 민간투자 방식으로 추진할 경우 임대형 민간투자사업(BTL)으로 추진하는 것이 타당한 것으로 판단됨.
- 임대주택사업을 민간투자 방식으로 추진하는 경우 일정 정도의 재정 지원은 필수적이며 건설된 국민임대주택을 정부가 임차하고 이를 다시 입주자에게 임대하는 형식의 BTL로 추진하는 것이 타당한 것으로 판단됨.
- 공공 임대주택 공급은 정부가 국민에게 제공해야 하는 기본적인 주거 서비스이며, 이를 위하여 현재도 공공의 예산과 기금을 활용하여 건설 및 운영하면서 상당한 재정 및 자금 지원이 이루어지고 있음.
- BTL 방식으로 추진할 경우 건설보조금 형태로 재정 지원이 필요하지만 시설임대료 형태로 정부 지급금이 발생하므로 재정 부담을 이연시키는 효과가 기대됨.
- 또한, 장기 임대주택의 특징이라 할 수 있는 생애주기비용 중 운영 유지비용 비중이 큰 시설이라는 점도 BTL 방식의 추진이 합리적임.
- 민자투자 방식의 임대주택 공급은 정부의 재원 조달을 이연시키고 재정 운용의 유연성을 제고하는 데 기여할 것으로 기대됨.
- 재정이연의 효과는 건설 단계에서 재정 및 국민연금의 보조 비율에 따라 달라질 수 있을 것임.
- 그러나, 통상적인 BTL사업의 경우 민간이 정부의 건설보조금 없이 재원을 조달하여 건설을 완료하고 운영하면서 20~30년에 걸쳐 정부로부터 임대료와 운영비로 지급받는 방식임.
- 민간투자사업을 통한 임대주택사업 운영은 사업자간 시장 경쟁을 도입함으로써 서비스 질을 향상시키는 효과도 존재함.
- 민간사업자가 성과요구 수준서에 명문화되어 있는 서비스 수준을 충족하지 못할

경우 정부 지급액을 삭감할 수 있기 때문에 서비스 질을 유지하기 위하여 노력할 것임. 이를 통해 전반적으로 임대주택 서비스 수준을 높이는 데 기여할 것임.

- 선행적으로 지역 및 조건에 따라 경제적 적격성이 달라질 수 있으므로 적격성을 확보할 수 있는 사이트 발굴 및 사업 구조 확보가 필요함.
- 우리나라 임대차시장의 특징상 상품과 지역에 따라 소득수익률이 상당히 달라지고 있으므로 경제적 적격성을 높일 수 있는 사이트 발굴이 선행되어야 함.
- 지역에 특화된 사업이 아니라 전국적 일반화를 위해서는 분양주택과 임대주택을 혼합하여 교차 보전할 수 있는 사업모델 개발도 필요할 것으로 판단됨.
- 교차보전 방식은 과거 LH공사의 사업 모델로 임대주택 공급을 통해 발생하는 손실을 토지 및 주택 분양을 통해 보전하는 방식임.
- 이를 발전시켜 임대주택 사업에 있어서도 용도 복합 개발을 유도하여 교차 보전할 수 있는 사업 모델 개발이 필요한 것으로 판단됨.

### 3. 서민의 자가거주 지원 확대

#### (1) 자가거주 지원 정책의 현황

##### ☐ 자가 보유자를 위한 세제 및 세제적 보조금 지원

- 일정 요건을 갖춘 1가구 1주택자의 주택에 대해서는 양도소득세를 감면하여 세제 차원에서 자가 보유를 지원하고 있음.
- 국민의 주거생활 안정 및 거주 이전의 자유를 보장하고자 일정 요건을 갖춘 1가구 1주택자의 주택에 대해서는 양도소득세를 감면하고 있음(대법원 94누125, 1994. 9. 13).
- 현행 소득세법에서는 특정 자산의 양도로 발생한 소득에 대해서 원칙적으로 과세 대상으로 보고 있으나 1가구 1주택자의 양도소득에 대해서는 비과세 제도를 운용하고 있음.
- 1가구가 양도일 현재 국내에 1주택을 보유하고 있는 경우로서 당해 주택의 보유



기간이 2년 이상일 때 비과세 규정을 적용받음(5·10대책).

- 그러나, 9억원을 초과하는 고가주택의 양도와 미등기 상태의 양도는 비과세 대상에서 제외하여 운영하고 있음.
- 직접 세제 지원 이외에 주택 구입자금 차입이자 지급액의 소득공제와 같은 세제적 보조금(tax expenditure) 혜택을 지원하고 있음.
- 주택을 소유하지 아니한 세대주로서 근로소득이 있는 거주자(일용근로자 제외)가 주택 구입을 위해 차입하고 차입금의 이자 등을 상환하는 경우 상환금액에 대해서 소득 공제가 가능함.
- 근로자가 취득 당시 기준시가 3억원 이하의 국민주택규모의 주택을 취득하기 위해 당해 주택에 저당권을 설정하고 금융기관 등으로부터 차입한 장기주택저당차입금의 이자 상환액의 경우 소득 공제함.
- 장기주택저당차입금의 상환 기간이 15년 이상인 경우 주택자금공제한도는 1,000만원(30년 이상인 경우 1,500만원)으로 함.

#### □ 수요자를 위한 주택 구입자금 대출

- 국민주택기금 대출은 근로자 및 서민의 주택 구입과 중도금 대출, 부도임대아파트 경락주택 구입자금을 실시하고 있음.
- 근로자 및 서민의 주택 구입과 중도금 대출은 무주택 근로자의 주거안정을 위해 1994년 도입된 정책으로 2000년 들어 근로자 이외의 서민으로까지 확대됨.
- 수혜 계층은 부부 합산 연소득 3,000만원 이하이고 대출신청일 현재 세대주를 포함한 세대원 전원이 6개월 이상 무주택인 세대주로 극히 제한하고 있음.
- 대상주택은 전용면적 85㎡이하로 주택가격 3억원 이하의 준공된 주택으로 대출 한도도 호당 1억원 이내(단, 만 20세 미만 자녀가 3인 이상인 다자녀 가구는 1억 5,000만원 이내)로 제한하고 있음.
- 상환조건은 1년 거치 19년 또는 3년 거치 17년 원리금균등분할상환으로 두고 있음.
- 생애최초 주택구입자금 대출은 12·7 이후 완화된 조건으로 이루어지고 있음.
- 현행 생애최초 주택구입자금은 부부 합산 연소득 5,000만원 이하의 가구가 투기지역 이외 지역에서 6억원 이하의 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 구입할 때 대출

받을 수 있음.

- 대출 한도는 호당 2억원이며 주택가격의 70% 이내여야 함.
- 한국주택금융공사의 보금자리론은 2004년부터 무주택자의 자가 지원과 금융시장의 안정성을 도모하기 위해 도입됨.
- 소득 증빙이 가능한 만 20세 이상 65세 이하인 무주택자 또는 한시적 2주택자라면 누구나 이용 가능하나 주택가격이 9억원을 초과하는 주택은 제외하고 있음.
- 대출한도는 주택담보가치의 최대 70%까지, 최소 1,000만원에서 최대 5억원까지 가능함.
- 대출조건은 10년, 15년, 20년, 30년(거치기관 최대 3년 가능) 원리금균등분할상환과 원금균등 분할상환을 두고 있음.
- 다만, 우대형 I, 우대형 II의 구분을 두어 소득 요건에 따라 금리와 대출 규모를 달리하고 있음.

#### □ 신혼부부 및 생애최초 주택구입자 특별공급제도

- 신혼부부 특별공급제도는 주택구입 능력이 낮은 저소득 신혼부부의 주택 마련을 지원하여 결혼·출산을 촉진할 목적으로 도입됨.
- 저출산 추세에 심화는 높은 집값 등 주택 마련 어려움의 영향이 적지 않음으로 이를 지원하여 출산을 장려하고 주택 구입 욕구가 큰 젊은 연령층의 주택수요를 충족시키고자 함.
- 무주택 저소득 유자녀 신혼부부를 중심으로 전용 60㎡ 이하 분양주택을 특별 공급함.
- 혼인신고일을 기준으로 결혼 5년 이내로 신혼부부를 정의하되, 재혼도 포함하며 자녀는 출생신고일을 기준으로 하되, 입양 가정 및 불임 부부에 대한 형평성을 고려하여 입양도 포함함.
- 소득 수준은 전년도 도시근로자 월평균 소득 100% 이하로 제한하되, 맞벌이 부부는 120% 기준을 완화함.
- 신혼부부 특별 공급과 함께 저리의 구입자금 지원도 병행함.
- 국민주택기금에서 연소득 2,000만원 이하 계층을 대상으로 연 5.2%의 금리로 1

년 거치 19년 상환, 1억원 한도 내에서 지원함.

- 생애 첫 주택 마련을 원하는 근로계층에게 당접 기회를 제공하기 위하여 특별공급제도를 신설하고 이와 함께 자금도 지원함.
- 소득 증빙이 가능한 근로자 및 자영업자 기혼자(이혼 등의 경우는 자녀가 있는 경우)로 도시근로자 평균소득의 80% 이하 계층을 대상으로 함.
- 부부 합산 소득 3,000만원 이하의 생애최초 주택구입자로 분양가의 50% 이내에서, 대환자금과 별도로 최대 1억원까지 대출을 지원하고 연 5.2%, 20년 원리금 균등상환의 조건임.

## (2) 자가거주 지원 정책의 문제점

### □ 실거주 목적 주택수요 진작 필요

- 2012년 1~2월 생애최초 주택구입자금 대출은 4,483건, 3,311억원으로 전년 동기 대비 8배 이상 증가하였고 증가세가 확대되는 양상을 보이고 있음.
- 1월 생애최초 주택구입자금 대출 건수는 1,482건, 금액은 1,065억원으로 조사됨. 건수로는 7.0배, 금액으로는 9.5배 수준임.
- 2월은 보다 확대되는 양상을 보이며 건수는 3,001건, 금액은 2,246억원 대출됨. 전년 동월 대비 건수는 9.4배, 금액은 12.7배로 나타남.

<표 V-9> 생애최초 주택구입자금 대출 추이

(단위 : 억원)

구분	2011년 1월		2011년 2월		2011년 11월		2011년 12월		2012년 1월		2012년 2월	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
대출 실적	213	112	319	177	997	746	2,448	1,852	1,482	1,065	3,001	2,246

자료 : 국토해양부.

- 2012년 2월 실적은 취득세 감면시한 종료에 따라 주택구입자금 대출이 급증하였던 2011년 12월보다도 많은 수준임.

- 2011년 12월 대비 2012년 2월 실적은 건수, 금액보다 1.2배 증가한 것으로 조사됨.
- 최근의 생애최초 대출 증가세는 12·7대책의 대출조건 완화와 금리인하 효과로 판단됨.
- 2011년 12·7대책에서 생애최초 주택구입자금 대출의 금리를 당초 4.7%에서 4.2%로 조정하여 0.5%p 인하하였고 12월 26일부터 적용됨.
- 또한, 지원대상도 확대하여 기존의 부부합산 연소득 4,000만원 이하에서 5,000만원 이하로 지원 범위를 넓힘.
- 현행 생애최초 주택구입자금은 부부합산 연소득 5,000만원 이하의 가구가 투기지역 이외 지역에서 6억원 이하의 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 구입할 때 대출받을 수 있음.
- 대출한도는 호당 2억원이며 주택가격의 70% 이내여야 함.
- 전반적인 주택시장 거래량 감소에도 불구하고 생애최초 주택구입자금 대출의 증가는 실거주 목적의 주택수요 진작을 위한 정책적인 배려 및 조정이 필요함을 시사함.
- 최근의 시장 침체에도 불구하고 생애최초 구입자금 대출의 증가는 전세가격 상승 등에 따라 실거주 목적의 주택 구입 수요가 여전히 유효함을 반증함.
- 즉, 일부 정책적 배려 및 조정을 통해서 차가에서 자가로 이동할 수 있는 경로 마련이 필요함을 시사함.

#### □ 주택 보유 수와 규모에 기초한 자가 보유 지원

- 현행 우리나라의 자가보유 정책의 대부분은 보유 주택 수와 규모에 기초하여 '1가구 1주택(한시적 2주택)'과 '국민주택규모(전용 85㎡)'를 충족하는 경우에 한하여 지원하고 있음.
- 모든 지원책은 거주 여부보다는 보유 여부에 초점을 두고 있으며 양도세의 경우만 수도권 지역에 한해 거주 여부를 확인하고 있음.
- 고가주택 보유 지원에 대한 논란을 방지하기 위하여 규모 기준인 국민주택규모(85㎡ 이하)에 한해 지원이 이루어지고 있음.

□ 제도간 역할 분담 모호, 운영의 경직성 등 문제 내포

- 제도간 역할 분담의 모호성, 운영의 경직성 등 시스템적인 한계를 내포하고 있음.
- 지원 대상자의 소득계층을 고려할 때 근로자·서민주택구입 자금과 생애최초 주택구입자 자금 지원 간의 차별성이 모호함.
- 또한, 신혼부부는 대부분 생애최초 주택구입자일 가능성이 크다는 측면에서도 중복됨.
- 다양한 계층의 수요를 충족하는 프로그램을 갖고 있지 못함.
- 소득에 따른 분류를 제외하고 현재 지원하는 특정 계층은 신혼부부에 불과함.
- 목돈(Downpayment)이 없는 경우, 상환 능력이 부족한 경우 등 수혜자에 따라 다양한 환경이 존재하나, 이러한 점을 보완하는 정책은 부족한 상황임.

### (3) 개선 방안

□ 구매자 맞춤형 지원 - 소득·계층별 다양한 프로그램

- 거주 목적의 주택 구입자 소득, 자산, 연령, 지역 등 세부적인 특성을 보다 면밀히 검토하여 주택 구입을 위한 보다 구체적이고 실질적인 지원책이 추가적으로 필요함.
- 생애최초 주택구입자금 지원 대상의 추가 확대, 소득공제 대상 주택 확대 등 실거주 목적의 주택 구입을 위한 전향적인 정책적 검토가 추가적으로 필요한 것으로 판단됨.
- 현행 생애최초 주택자금 지원은 연소득 5,000만원 이하임에 따라 근로자·서민주택 자금도 확대 필요(부부합산 연소득 3,000만원 이하 → 5,000만원 이하)
- 주택담보대출 소득공제의 경우 면적 제한을 폐지하고 기준가격(3억원)을 상향 조정하고 공제 대상도 근로소득자에서 근로소득자와 자영업자로 확대 필요
- 수요자 금융에 대한 다각적 검토를 통해 주택 지불 능력을 향상시킬 수 있는 저리 자금 대출, 대출 규모 확대 등도 필요함.
- 주요 국가들은 직접적 정책수단보다는 간접적 정책수단이라 할 수 있는 구매자

의 주택 지불 능력을 향상시키는 데 초점을 두고 있음.

- 미국의 주요 정책은 금융 지원을 통한 주택구입 능력 향상이며 이를 위하여 저리 모기지, 모기지제도 개선, 보증 및 부보 시스템을 발전시켜 왔음. 영국도 모기지 보증, 소유 제도 개선 등을 통한 주택구입 능력을 높여주는 쪽으로 접근하고 있음.

- 현행과 같은 경직적이고 단순한 프로그램보다는 직업별·계층별 수요에 맞춘 다양한 프로그램을 통해 효율성을 높이는 방향으로 발전해야 함.
- 인구주택 총조사, 주거실태 조사, 주택금융 조사 등 주택과 관련한 기초 자료 분석을 통해 보다 수요자 맞춤형의 다수 프로그램 개발이 필요한 것으로 판단됨.
- 또한, 복지 시스템상 주택 보유가 불리한 구도를 만들고 있어 자산과 소득에 대한 분석을 통한 종합적인 재검토가 필요함.
- 주택 보유는 국민건강보험료, 국민연금, 보육비 지원 등을 산정할 때 오히려 불리한 구도를 만들어 주택 보유를 어렵게 함. 특히, 은퇴자 및 신혼부부들의 어려움을 고려할 때 공적 지원과 연금 및 보험료 산정에 대한 종합적인 검토가 필요한 것으로 판단됨.

※ 주택 보유 기피는 임대차시장 압박으로 나타나 공공의 임대주택 공급에 따른 재정 부담이 확대될 것임.



## 〈부록〉

### [ 차기정부 주택 정책의 구체적 방안 요약 ]

신규 주택시장 구조 변화 대응	
양적 공급에서 질적 공급으로	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민영주택의 경우 신축주택 공급방식 규제(청약제도, 입주자 모집 절차 및 분양 방법) 폐지</li> <li>- 중산층 자가 보유 확대를 위해 장기 모기지 상품의 활성화를 통한 소비자 금융 여건 개선               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 일률적인 LTV 및 DTI 규제보다 소비자 여건에 따라 다양한 소비자 금융상품을 이용할 수 있도록 금융시장 활성화</li> <li>· 직접 거주하는 주택(主거주주택, main home)에 대해 차입금에 대한 이자비용을 소득 공제해주는 등의 지원</li> </ul> </li> <li>- 양도세율 소득세율 수준에 준하는 정상화 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1가구 1주택 보유자 5년 이상 장기 보유시 양도세 비과세</li> <li>· 다주택자 3년 이상 보유 및 임대조건 충족시 양도세 중과 배제</li> </ul> </li> <li>- 실제 거주 목적의 주택구입자나 공적 목적에 참여하는 주택소유자들에게 다양한 인센티브 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1가구 1주택 보유자 중 5년 이상 장기 보유하거나 직접 거주하다가 다른 주택을 구입 교체하는 경우에는 9억원 이상 고가 주택이라도 양도세 비과세(추후 공제 방식으로 일제히 전환)</li> <li>· 다주택자(2~4호 보유)의 경우 해당 주택을 3년 이상 보유하면서 정부가 제시한 임대조건을 충족하여 6년 이상 임대할 경우 양도세 중과 배제</li> </ul> </li> </ul>
민간 부문 주택거래 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공급체계를 민간부분은 분양주택 중심, 공공부분은 임대주택 중심으로 개편</li> <li>· 분양가상한제는 주택경기 호황기에 주택가격 조절수단으로 도입되었으나, 변화된 시장 상황에 맞지 않으므로 폐지</li> <li>· 공공은 민간이 대체할 수 있는 주택 분양을 최소한으로 줄이고, 서민 주거안정을 위한 임대주택 공급에 주력</li> </ul>
재고주택 거주 효용 증진과 재정비 지원	



<p><b>공동주택 관리 선진화 방안</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택시장의 관심과 비중이 확대될 것으로 예상되는 공동주택의 관리를 보다 효율화·체계화하기 위해 「공동주택관리기본법」 입법 필요</li> <li>- 기본법에 추가적으로 포함되어야 할 내용             <ul style="list-style-type: none"> <li>입주자대표회의의 법인화, 관리주체의 책임과 권한 명시, 공동주택관리지원센터의 설립근거 명문화, 입주자대표회의에 사업주체의 준공도서 제공 의무화, 주택관리 적용대상 확대 및 일원화</li> </ul> </li> <li>- ‘(공동)주택관리지원센터’ 설치로 주택관리의 체계적·지속적 지원</li> <li>- 주택관리 관련 업무에 대한 상담·교육·지원, 갈등 및 분쟁의 조정·중재(현행 하자심사분쟁조정위원회와 통합), 국가·지자체의 위탁사업 수행, 공동주택관리 현황·실태조사 및 연구, 공동주택관리 관련 정보 DB구축 및 제공, 공동주택관리 공동체 문화 창달을 위한 프로그램 개발 및 제공 등 활동 지원</li> </ul>
<p><b>도시정비사업의 관련 제도 개선</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신속한 사업추진과 원활한 사업비용 조달을 위한 관련 제도의 개선</li> <li>- 시공사 선정 시기를 현행 「도정법」에 맞추어 조합 설립 후 가능하게 함으로써 초기 사업비용의 원활한 조달 제고(비리 발생의 가능성은 현행 ‘클린업 시스템’의 확충 및 강화로 대처)</li> <li>- 공공관리제의 시행 여부를 조합원 등의 반발이 예상될 수 있는 현행과 같은 획일적·강제적 적용에서 주민 또는 조합원의 의사를 물어 자유로운 선택이 가능하도록 개선</li> </ul>
<p><b>뉴타운 사업 연착륙 방안</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 뉴타운 사업의 장기적·지속적 정책 방향성(장기적 관점에서의 도시재생 master plan)을 보다 명확하게 제시</li> <li>- 구역별 특성에 맞는 사업방식을 대안으로 제시</li> <li>- 주민(조합원)의 사업추진 여부에 관한 진정한 의사표시를 제대로 수렴할 수 있도록 정족수 등에 대한 명확한 법제화</li> <li>- 매물비용에 대한 보전을 위하여 해당 지자체가 금융기관 알선 및 공적 보증 제공을 통해 후유증 최소화</li> <li>- 공공관리제도와 뉴타운 사업방식을 연계하여 뉴타운 사업의 공공성을 제고하고, 주민(조합원)간 갈등 및 분쟁처리의 실효성 확보를 위해 분쟁조정위원회 적극 활용</li> </ul>
<p><b>공동주택</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조물의 안전성을 점검하고 심의하는 제도적 장치를 강구하는</li> </ul>

<b>리모델링 활성화</b>	<p>방식으로 수직증축 허용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 멀티-홈(세대 구분형 아파트) 방식의 리모델링 활성화 유도</li> <li>- 기타 증축 리모델링 활성화를 위한 조세부담 경감과 사업추진 절차 관련 제도 개선</li> <li>- 장기적으로는 공동주택의 장수명화와 에너지 절감 및 친환경성 강화를 위한 대수선방식의 리모델링 활성화 유도</li> </ul>
<b>저출산· 고령화 지원 확대</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령가구 주택자산 처분 및 현금화 수요에 적합한 금융 및 세제 지원</li> <li>- 보육을 지원할 수 있는 도심 내 가족형 임대(소형 분양)주택 공급 확대</li> <li>- 고령가구에 적합한 주택의 성능 및 시설 개보수 지원</li> </ul>
<b>수요 맞춤형 주거 복지 실현</b>	
<b>공공임대 재고 확보</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공 임대주택 비율을 OECD 평균 수준인 10%까지 제고</li> <li>· 보금자리주택 등을 활용한 공공 임대주택의 공급 지속 및 확대는 유지</li> <li>· 다가구 매입임대, 전세임대 등 공공 임대주택 형태를 다양화하여 공공 임대주택시장에서도 소비자 선택 기회 확대</li> <li>· 주거개선 의지를 강화시킬 수 있는 고용 프로그램과 연계</li> </ul>
<b>민간 임대사업 활성화</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 임대주택사업의 활성화를 위해 근본적·전폭적 정책 지원</li> <li>· 임대사업이 적정 수익률을 확보할 수 있도록 보유세제 지원 및 택지 지원 등 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 재산세 및 종부세 감면 및 단기간 양도소득세 감면 혜택 검토, 민간 임대주택 공급을 위한 토지임대 지원 등</li> </ul> </li> <li>· 저소득층 임대주택 세액공제 프로그램(LIHTC), 민자(BTL)를 활용한 임대주택 공급제도 도입 및 활성화 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 민간 임대주택 공급 프로그램이 미미한 우리 실정에서 미국의 저소득층 임대주택 세액공제 프로그램(Low Income Housing Tax Credit : 이하 LIHTC)은 자율적인 인센티브 구조를 가지고 있어 시사하는 바가 큼.</li> <li>※ LIHTC는 저소득계층을 위해 임대주택을 건설하는 민간 개발업자에게 토지비 등 감가상각이 되지 않는 고정자본을 제외한 개발비용</li> </ul> </li> </ul>

	<p>혹은 기존 주택 매입비의 일정 비율(9% 또는 4%)에 대해 10년 간 세액 공제를 부여함.</p>
<p><b>서민 자가거주 지원 확대</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자가 거주를 원하는 구매자의 소득·계층 특성을 고려한 맞춤형 지원 확대</li> <li>· 거주 목적 주택구입자의 소득, 자산, 연령, 지역 등 세부 특성을 보다 면밀히 검토하여 지원 대상의 재검토, 소득공제 대상 주택 확대 등 구체적이고 실질적인 세제 지원책 필요 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 현행 생애최초 주택자금 지원은 연소득 5,000만원 이하임에 따라 근로자·서민주택자금도 확대 필요(부부합산 연소득 3,000만원 이하 → 5,000만원 이하)</li> <li>※ 주택담보대출 소득공제의 경우 면적 제한을 폐지하고 기준가격(3억원)을 상향 조정하고 공제 대상도 근로소득자에서 근로소득자와 자영업자로 확대 필요</li> </ul> </li> <li>· 수요자 금융 지원을 통해 주택 지불 능력을 향상시킬 수 있는 저리 자금 대출, 대출 규모 확대 등도 필요</li> </ul>