

건설산업동향

# 바람직한 소형주택 공급 확대 방안 : 「소형주택 의무건설 비율」 제도 부활은 근본적 해결책이 못된다

김현아

2001. 8. 8

- 소형주택 의무건설 비율 부활의 배경 ..... 3
- 소형주택 의무건설 비율의 부활이 주택시장에 미치는 영향 ..... 5
- 소형주택의 부족원인 ..... 9
- 소형주택 건설지원책의 내용과 문제점 ..... 12
- 소형주택의 수요예측 ..... 13
- 소형주택의 공급방안 ..... 17
- 정책제안 ..... 18

## 요 약

**현재의 전월세 문제는 외환위기 이후 주택공급물량이 크게 감소한 것이 원인임.**

- 전체적인 주택공급물량은 외환위기 직후에는 절반으로 줄어들었고, 이후에도 97년의 70% 수준임. 이러한 절대적 공급부족이 수도권지역의 전·월세 문제에 큰 영향을 주고 있음.
- 특히 국민주택 기금을 지원받는 공공주택 건설이 부진함에 따라 소형주택공급이 줄어들었음.

**최근에는 소형주택에 대한 수요증가로 공급도 회복되는 추세**

- 최근 임대수입을 겨냥한 소형평형에 대한 수요가 늘고 있고 이에 따라 업체들의 소형 주택 공급 물량도 증가하는 추세임.

**소형주택의무비율 적용은 주택시장을 오히려 왜곡시키고 전체적인 공급 위축을 초래할 가능성이 큼.**

- 이러한 상황에서 의무 건설비율을 적용할 경우, 현재 수요에 맞추어 공급이 회복되고 있는 소형 주택시장이 왜곡(향후 다시 소형 주택의 미분양 등 부작용)될 우려가 있음.
- 재건축 사업이 이미 저층 아파트에서 중층아파트로 옮겨가는 시점에서 소형 주택건설 의무비율을 적용하는 것은 사업의 수익성을 낮추는 결과만 초래할 뿐 소형주택확보에는 큰 효과가 없을 것으로 판단됨.

**현재 중대형으로 구성된 재건축 대상 아파트에 소형평형을 30% 의무 배정하게 되면 평당 공사비가 2~4% 늘어나 사업수익성이 저하됨.**

- 공사비 증가의 주요 요인은 소형평형 건설로 세대수가 증가하면서 이에 따른 벽체등 자재비용증가와 엘리베이터 증설, 선택사양 물량이 증가하기 때문임.

**소형주택 전월세 가격상승 등의 문제를 해소하기 위해서는 소형주택의 지속적인 공급과 함께 임대주택시장 활성화 기반을 마련해야 함.**

- 지금의 전월세 문제나 소형주택의 부족문제는 일차적으로는 공급물량의 부족에 기인하나, 그 이면에는 주택수요 구조가 변화되고 있기 때문임.
- 임대주택의 활성화를 위한 정부의 중장기적인 지원책 마련이 시급함.
  - 기존의 민간임대를 공식임대시장으로 육성하여 등을 투명화 시키고, 임차인에게는 주거비용의 소득공제확대를 통해 지원하는 것이 필요함.
  - 민간주택임대사업이 활성화될 수 있도록 기존 국민주택기금 지원, 임대사업자 지원, 임대주택 위주의 리츠사업 등을 적극 지원해야 할 것임.
- 저소득층의 주택문제는 임대주택의 지속적 확대를 통해 공공부문이 직접 해결해야 함.

## ■ 소형주택 의무건설 비율 부활의 배경

### 재건축 붐과 저금리 현상의 지속으로 주택 매매 및 전세가격 상승

- 2001년 7월말까지 아파트 매매가격은 전년 말 대비 전국이 6.2%, 서울이 7.3%의 높은 상승세를 보였음. 그리고 전세가격도 전국 11.2%, 서울 12.1%의 높은 상승률을 기록했음.
  - 이러한 매매가격과 전세가격의 상승세는 재건축 대상 아파트와 소형평형 아파트에 의해 주도되고 있으며 저금리 현상이 지속되면서 임대인들이 월세를 선호하게 되자 전세물건을 월세로 전환하는 사례가 늘고 있어 전세물량부족이 더욱 심화되고 있음.
  - 월세전환율이 사회적인 문제로 제기되면서 월세가 낮아지는 대신 월세보증금이 높아지고 있는 부작용이 발생하고 있음.
- 1998년 외환위기 이후 주택건설사업승인 실적이 급감하였던 것이 2000년 하반기부터 공급물량 부족으로 가시화되면서 주택수급 불균형에 따른 가격상승이 야기되고 있음.
  - 또한 서울시내 재건축 대상 아파트들의 본격적인 사업추진이 진행되면서 이에 따른 이전수요로 인해 수급불균형의 문제가 심화되고 있는 것으로 판단됨.

<표 1> 수도권 아파트 가격변동률(7월말 현재)

(단위 :%)				
지역	분류	매매가격	전세가격	전세매매비율
서울	전체	7.34	12.18	57.0
	20평이하	19.73	12.64	43.0
	21~30평	8.78	14.15	66.2
	31~40평	6.82	12.80	59.5
	41평이상	1.81	8.32	52.1
신도시	전체	3.31	13.51	62.7
	20평이하	9.09	11.24	74.5
	21~30평	6.50	15.06	73.8
	31~40평	2.71	14.85	64.5
	41평이상	0.68	11.27	50.8

주: 가격변동률은 전년말(2000년 12월)대비 증감율임

<표 2> 지역별 월세 현황

지역	년/월	보증금 (만원)	월세금 (만원)	월세보증금 비중(%)	월세이율 (%)
서울	2000.10	2,577.5	50.0	38.7	1.38
	2001.2	2,847.4	45.7	39.2	1.27
	2001.5	2,885.7	48.4	45.0	1.16
수도권	2000.10	2,101.2	42.4	38.3	1.45
	2001.2	2,229.4	41.8	37.2	1.36
	2001.5	2,377.2	42.7	40.2	1.21
전도시	2000.10	1,828.3	38.0	37.5	1.48
	2001.2	1,882.7	36.1	36.6	1.40
	2001.5	2,023.2	37.2	38.8	1.29

월세이율={월세/(전세금-월세보증금)}×100

\*수도권은 서울, 인천, 경기지역 포함

자료: 주택은행(2001), 「5월중 주택 월세 동향」

<표 3> 임대차 계약분포추이

년/월	전세	보증부월세	순수월세
2000.10	66.3	29.7	4.0
2001.2	67.2	27.1	5.7
2001.5	55.1	41.8	3.1

자료: 주택은행(2001), 「5월 중 주택월세 동향」

## 전·월세 안정대책과 소형주택 의무건설 비율 제도부활

### ○ 세 차례의 정책발표에도 불구하고, 주택시장 불안 지속

- 정부는 올해 세 차례(3.16/5.23/7.26)의 「전·월세 안정 대책」을 발표하였음.
  - 지난 두 차례의 대책에서는 주택구입 지원을 통한 주택경기 활성화 및 서민주거 안정을 정책 목표로 하여 세제 및 금융지원에 초점이 맞추어져 있었으며
  - 전세의 월세전환 문제에 대해서는 단기적으로 임대차 분쟁조정위원회를 활용하고 장기적으로 임대주택의 공급을 늘리는 방안을 채택하였음.
- 그러나 5월 이후 재건축 대상 아파트의 가격상승이 진정되지 않은 채 일반 아파트의 가격 상승으로까지 확대되고, 임대인들의 월세 선호로 전세물량이 계속 줄어드는 등 주택시장의 불안한 조짐이 보이자 건교부와 재경부는 최근의 주택시장의 가격상승문제와 관련하여 세 번째 「전·월세 안정대책(7.26)」 발표하였음.
  - 이번 대책의 주요내용은 최근의 주택가격 상승은 소형주택의 부족에 기인한다고 판단하여 98년 6월 완전 폐지되었던 “소형주택 의무건설 비율(이하 소형 의무 비율)”을 부활하고, 장기적으로 그린벨트의 해제 지역에 우선적으로 임대주택을 공급하겠다는 내용임.
  - 그러나 이번 대책은 올해 두 차례 발표되었던 「전·월세 대책(3, 5월)」의 내용에서 크게 추가되는 내용이 없으며, 다만 소형주택 의무건설 비율이 부활됨으로써 이에 대해 직접적인 영향을 받는 재건축 아파트를 중심으로 찬반 논쟁이 일고 있음.

### ○ 소형주택 의무건설 비율 제도부활의 적정성 검토 필요

- 소형 의무 비율은 주택의 대량공급이 시급한 상황에서 서민용 소형주택의 공급확대를 위해 90년부터 민간택지에 소형주택(18평 이하)을 일정비율 의무적으로 건설토록 한 제도임.
  - 주택보급률이 높아지고 절대적인 공급부족의 문제가 해결되면서 이러한 규제는 업체들의 발목을 붙잡는 장애요소로 평가
  - 94년 이후 미분양 주택 적체가 심화되고 또한 국민소득이 증가되면서 소형보다는 중형 이상의 주거공간에 대한 수요가 늘자 국민주택규모도 상향조정되는 등 소형주택의 수요가 점차 둔화되는 현상을 보였음.

- 소형 의무 비율은 93년 이후 비율적용의 탄력성 부여, 주택보급률에 따라 지역별 차등적용, 단독 및 연립에서의 적용폐지, 수도권을 제외한 지역에서는 의무비율 폐지 등 단계적으로 규제를 완화하여 왔음
- 외환위기 이후 주택건설업체들의 도산이 증가하고 적체된 미분양 주택이 업체들의 경영여건을 더욱 악화시키게 되자 98년 1월 재건축조합 및 직장·지역조합주택에만 적용하고 사실상 폐지되었으며 98년 6월에는 완전히 폐지하였음.
- 폐지된 지 불과 3년 밖에 안 되는 소형의무비율을 부활하는 것은 단편적인 소형주택 공급 확대라는 목표에는 적합할지 모르나 자칫 주택의 공급구조를 왜곡시켜 2~3년 뒤의 규모별 주택수급에 불균형을 초래하게 됨은 물론 민간부문의 전체적인 물량공급이 위축되는 부작용을 일으킬 소지가 있음.
  - 소형주택의 부족정도를 파악하고 이에 대한 공급대안으로써 소형 의무 비율 부활이 적정한지를 검토하는 것이 필요하다고 생각함.
  - 또한 소형주택에 대한 수요계층을 파악하고 이에 대한 공공부문의 역할을 확대해 나가는 방향으로 정책을 전환해야 할 것임.

## ■ 소형주택 의무건설 비율의 부활이 주택시장에 미치는 영향

### 주택공급구조 : 부분적인 문제해결이 전체 공급시장의 위축 및 왜곡 초래

- 최근 임대수입을 겨냥한 소형평형에 대한 수요가 늘고 있어, 이에 따른 업체들의 소형 주택 공급물량이 증가하고 있는 추세임.
  - 현재에도 수요증가에 따라 소형주택의 공급이 점차 늘어나고 있는데 이에 추가적으로 강제조항을 만들 경우 향후 소형 주택의 미분양 사태를 맞을 수 있음.
- 소형 의무 비율을 부활할 경우, 단기적으로 소형주택건설이 늘어나는 효과가 있을 수도 있으나 이는 현재 수요에 맞추어 공급되고 있는 소형주택시장이 왜곡될 우려가 있음.
  - 재건축 사업이 이미 저층 아파트에서 중층아파트로 옮겨가는 시점에서 소형 의무 비율을 부활하는 것은 사업의 수익성을 낮추는 결과만 초래할 뿐 소형주택 확보에는

큰 효과가 없을 것으로 판단됨.

- 건설업체들은 소형평형 건설을 의무화 경우 이에 따른 보전방안을 추가적으로 마련하지 않는 한 사업을 기피할 가능성이 크며 이로 인해 전반적인 주택공급이 위축될 가능성이 높음.

<표 4> 연도별 규모별 주택건설실적(사업승인 실적기준)

(단위: 호)

	전국				수도권				서울			
	계	18평 이하	18-25.7 평이하	25.7평 초과	계	18평 이하	18-25.7 평이하	25.7평 초과	계	18평 이하	18-25.7 평이하	25.7평 초과
1997	596,435 (100)	258,972 (43.4)	224,052 (37.5)	113,411 (19.0)	229,370 (100)	79,289 (34.6)	93,848 (40.9)	56,233 (24.5)	70,446 (100)	22,543 (32.0)	28,883 (41.0)	19,020 (27.0)
1998	306,031 (100)	139,793 (45.7)	106,891 (34.9)	59,347 (19.4)	148,669 (100)	51,434 (34.6)	57,470 (38.7)	39,765 (26.7)	28,994 (100)	9,278 (32.0)	11,888 (41.0)	7,828 (27.0)
1999	404,715 (100)	139,666 (34.5)	150,829 (37.3)	114,220 (28.2)	237,454 (100)	53,915 (22.7)	92,542 (39.0)	90,997 (38.3)	61,460 (100)	12,210 (19.9)	24,205 (39.4)	25,045 (40.7)
2000	433,488 (100)	131,936 (30.4)	207,570 (47.9)	93,982 (21.7)	240,985 (100)	70,449 (29.2)	111,791 (46.4)	58,745 (24.4)	96,936 (100)	23,469 (24.2)	41,041 (42.3)	32,426 (33.5)
2001	183,645 (100)	71,827 (39.1)	78,984 (43.0)	32,834 (17.9)	105,165 (100)	44,781 (42.6)	44,329 (42.2)	16,052 (15.3)	38,532 (100)	11,232 (29.1)	19,832 (51.5)	7,468 (19.4)

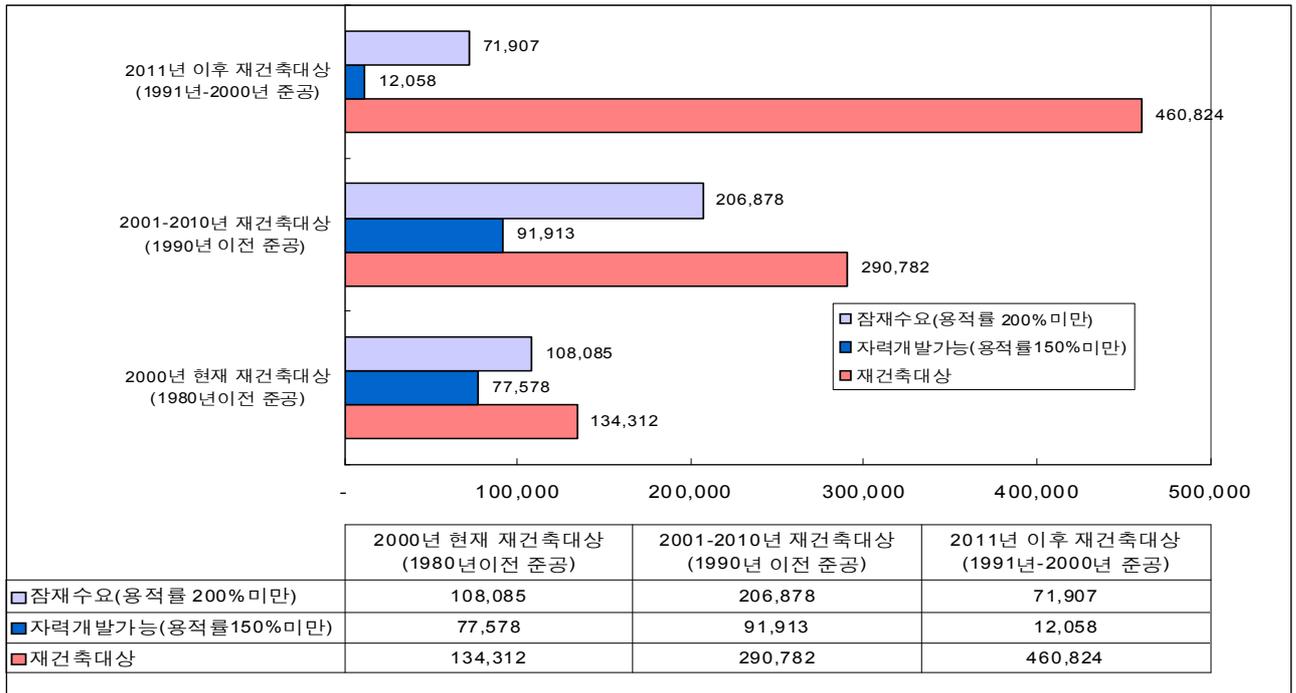
주: 2001년은 6월말 현재 누계실적임.

자료: 건설교통부, 「주택업무편람」, 주택건설실적 내부자료

### 사업수익성 : 중층·중형 아파트 재건축 사업(1:1재건축)의 경우 사업성 하락

- 2000년 말 현재 재건축대상(준공 후 20년경과)이 되는 아파트는 총 13만 4,312호이며 이 중 현재 12만 4,687가구(92.8%)가 재건축 사업을 추진 중에 있음.
- 재건축 대상 아파트의 42%가 용적률 150%~200%미만인 중층(6~14층) 아파트로써 현재의 용적률 상한선인 250%를 적용할 경우, 자력개발(용적률 증가로 인한 가구수 및 거주규모 증가)이 어려울 것으로 전망됨.
- 이와 같이 자력 재건축이 불가능한 재건축 대상 아파트는 200만호 주택건설의 재건축 시점이 도달하는 2011년 이후에는 대략 전체 대상 아파트의 90%정도에 육박할 것으로 전망됨.
- 따라서 2010년까지의 재건축 사업은 동일한 면적으로 재건축하는 경우와 거주면적은 다소 넓어지면서 추가부담을 하여야 하는 1:1(세대수 기준)재건축 사업이 추진될 것으로 전망됨.
- 2011년 이후부터는 기존 용적률보다 재건축 사업의 허용용적률이 낮아 추가부담금이 매우 높아지거나, 거주규모를 줄여야 하는 등 사실상 기존의 개념과 같은 재건축(거주 면적을 넓히고 일반분양에 의한 신규주택물량 공급에 기여)사업은 불가능할 것으로 전망됨.

<그림 1> 서울시 향후 재건축 대상아파트 수요



주: 서대문구의 자료가 누락된 상태임  
 자료: 서울시 공동주택현황(2001. 5월말 현재)

- 따라서 앞으로의 재건축 사업은 일반 분양분이 거의 없어 재건축 사업으로 주택을 추가 공급하는 효과는 기대할 수 없을 것으로 판단됨.
- 기존의 제도에서도 25.7평 이하의 아파트를 재건축할 경우 기존 조합원수 만큼의 주택은 25.7평 또는 기존의 1.5배 수준으로 구성하되 잔여세대에만 의무비율을 적용함<sup>1)</sup>
- 따라서 중형아파트 단지와 일반 세대분이 없는 단지는 소형 의무 비율 적용이 무의미함.

주택가격 : 전·월세 가격상승을 진정시키는 효과 미미

- 소형주택 의무건설 비율이 실제 효과가 나타나기 위해서는 2-3년 정도 시간이 지나야 하므로 현재의 수급불균형에 따른 전월세 가격 상승의 진정에는 별다른 효과를 미치지 못할 것임.

1) 98년 소형주택 의무건설 비율이 폐지되기 이전에도 「주택의 규모별 공급비율에 관한 지침」 제5조 2항 에 의하면 국민주택규모를 초과하는 기존의 주택의 수가 새로이 건설되는 국민주택규모 초과주택의 수보다 많을 때에는 기존의 주택수(국민주택규모 초과) 만큼 국민주택규모 초과주택 건설을 허용하고 잔여주택에 대해서만 의무비율을 적용시키고 있으며, 재건축 사업시 새로 건설되는 주택의 규모별 비율이 기존주택의 규모에 비하여 불합리하다고 인정될 때에는 조합원에게 공급되는 주택은 기존 주택규모의 150%까지 건설하도록 하되, 잔여주택만을 규모별 비율에 따라 건설하도록 하고 있음.

- 올해 8월내에 적용비율이 확정되어 내년 7월부터 본격 시행할 예정이어서 이에 대한 효과는 내년 하반기 사업계획승인 물량의 준공이 시점인 2005년 하반기부터 가시화 될 것임.
- 대신 이의 적용을 받지 않는 재건축 단지는 높은 가격상승세를 유지하고 이미 사업을 추진중인 재건축 대상 아파트들이 사업시행을 앞당길 가능성이 높아져 오히려 이주 수요가 증가되어 전세난이 가중될 우려도 있음.

공사원가 : 소형 평형 의무건설시 공사원가 상승

- 일반적으로 중대형 평형을 건설하는 것보다 소형평형을 건설할 경우 평당 공사원가가 10%정도 추가되는 것으로 알려져 있음.
- 중대형 평형을 짓기 위해 토지매입을 완료한 단지에 소형평형 30%를 포함시켜 사업계획을 변경할 경우 당초 평당 건설원가가 2~4% 정도 늘어남.
  - A건설회사의 중대형 평형으로 구성되어 있는 두 개의 아파트 단지를 소형 평형 의무 비율 30%를 적용하여 사업계획을 변경하였을 경우의 공사비 원가를 분석한 결과 평당 공사원가가 1.6%~3.9%정도 상승하는 것으로 나타남.
  - 공사비 증가의 주요 요인은 소형평형건설로 세대수가 증가하면서 이에 따른 벽체 등의 자재비용 증가와 엘리베이터 증설, 선택사양 물량이 증가하기 때문임.

<표 5> 소형평형 의무건설 비율 적용시의 공사 원가 분석

구분	세대수			평당 공사원가	주요증가요인	
	당초	변경	세대수 증가분			
A지역 아파트 공사	1,045세대	1,116세대	6.8%	1.6% 상승	매입세액 <sup>1)</sup>	0.46%
		25평형: 336세대			소형평형건설에 따른 추가비용	0.41%
	32평형: 676세대	35평형: 510세대			E/V 증설	0.31%
	43평형: 219세대	45평형: 160세대			기타 <sup>2)</sup>	0.42%
	48평형: 150세대	50평형: 110세대				
B지역 아파트 공사	268세대	312세대	16.4%	3.9% 상승	매입세액	0.89%
		25평형: 94세대			소형평형건설에 따른 추가비용	0.89%
	43평형: 184세대	43평형: 150세대			E/V 증설	0.25%
	57평형: 84세대	57평형 68세대			기타	1.87%

주1: 매입세액은 국민주택규모 이하의 주택건설에 주어지는 부가세 면제 혜택에 따라 매입세액혜택이 없어지면서 발생하는 비용부담임.  
 주2: 사양선택 및 지급서비스 물품수량 증가 자료 : A건설사 내부자료

## ■ 소형주택의 부족원인

### 공공부문의 소형주택 건설실적 부진이 주된 원인

#### ○ 전체적인 주택건설 물량감소로 소형주택 건설도 감소

- 1990년부터 연간 50~60만호 공급되던 주택은 98년 외환위기를 겪으면서 주택건설물량이 전년대비 48.7% 줄어들었음. 99년 이후 다소 회복기미를 보이고 있으나 2000년에도 43만호 수준에 머무르고 있음.
- 18평 이하의 소형 주택 건설실적은 소형 의무 비율이 폐지되기 이전인 94년부터 지속적으로 감소하여 왔으나 외환위기 직후인 98년에 전년대비 46%나 급감하였다가 최근 소형주택에 대한 수요증가로 공급이 다시 늘어나고 있음.
  - 이는 95년 이후 적체되어 있던 소형 미분양 주택으로 인해 업체들의 자금부담이 가중되고 있는 상황에서 소형 의무 비율이 폐지되자 업체들이 소형주택 공급을 줄였기 때문임.
  - 그러나 99년 말 경기가 회복의 기미를 보이고, 소형 미분양주택이 소진됨에 따라 2000년 이후 다시 소형주택 건설비중이 늘어나고 있는 추세임.
  - 더구나 2001년에 접어들면서 시중의 풍부한 유동자금과 저금리 현상이 지속되자, 임대를 목적으로 소형아파트를 매입하는 수요가 늘고 있어 이에 대한 공급이 늘어나고 있는 추세임
- 결국 소형주택건설의 감소는 **절대적인 주택건설공급물량이 급감한 데 그 원인이 있음.**
  - 98년 소형 주택건설실적은 전년대비 46% 감소하였으나 소형주택의 비중은 45.7%로 오히려 늘어났으며, 99년 이후에도 30% 수준을 유지하고 있어 전체 물량의 급감에 비교하면 상대적으로 비중이 크게 줄어든 것은 아님.

○ 공공부문의 주택건설감소가 소형주택 공급부족의 직접적인 원인

<표 6> 공공부문의 주택건설실적 추이(1997-2000)

(단위 : 호)

구분	1997		1998		1999		2000		
	공급실적	증감율	공급실적	증감율	공급실적	증감율	공급실적	증감율	
계	219,025 (100)	-5.8	131,049 (100)	-40.2	151,327 (100)	15.5	140,261 (100)	-7.3	
달성률(실적/계획,%)	109.5		65.5		50.4		46.8		
직접 건설	소계	45,087 (20.6)	28.1	35,140 (26.8)	-22.1	50,359 (33.3)	43.3	55,380 (39.5)	10.0
	공공분양 <sup>1)</sup>	28,703	36.5	21,022	-26.8	19,887	-5.4	22,713	14.2
	국민임대	16,384	15.5	14,118	-13.8	30,472	115.8	32,667	7.2
간접 건설 <sup>4)</sup>	소계	173,938 (79.4)	-8.2	95,909 (73.2)	-44.9	100,968 (66.7)	5.3	84,881 (60.5)	-15.9
	분양 <sup>2)</sup>	65,774	-8.9	15,868	-75.9	22,023	38.8	21,298	-3.3
	근로자주택 <sup>3)</sup>	15,821	-16.8	364	-97.6	-	-	318	-
	임대주택	91,730	0.05	79,677	-13.1	78,861	-1.0	63,265	-19.7
	사원임대	613	-90.4	-	-	84	-	-	-

- 주: 1) 정부, 주택공사, 지자체 등이 건설한 분양주택을 의미함.  
 2) 민간 주택사업자가 국민주택기금의 지원을 받아 건설한 분양주택을 의미함(현재 통계 집계상 국민주택기금을 지원 받는 주택은 모두 공공주택에 포함되고 있음). 현재 이러한 주택은 분양가격의 제한을 받고 있음.  
 3) 무주택 저소득 근로자의 주거안정을 위해 공급하는 사원용 분양주택이며 국민주택기금에서 업체 및 근로자에게 지원 프로그램을 제공하고 있음.  
 4) 정부가 직접 건설자금을 투입하는 것이 아니고, 국민주택기금에서 건설자금을 지원하여 건설하는 주택건설을 의미함.

자료: 대한주택공사(2001), 「주택통계편람」; 건설교통부(2001), 「주택업무편람」

- 공공부문의 주택건설은 크게 지자체와 주택공사 등이 직접 주택을 건설하는 직접건설 방식과 주택건설업체, 조합 등에게 주택건설자금을 지원해 주는 간접건설방식이 있음.
- 공공부문의 주택건설실적은 98년 이후 계속하여 계획물량을 밑도는 저조한 실적을 보이고 있으며 특히 간접건설부문에서의 실적이 저조한 편임.
- 간접건설부문 중에서도 국민주택기금의 지원을 받아 건설하는 중소형(25.7평 이하) 분양주택의 건설이 급감하였는데 이는 18평 이하의 소형평형의 경우 국민주택기금 지원을 받게되면 분양가에 제한을 받게 되므로 업체들이 수익성을 이유로 건설을 기피하고 있기 때문인 것으로 분석됨.
- 또한 소형주택 공급이 감소한 것은 그 동안 업체들이나 직장조합들이 정부의 지원을

받아 건설하였던 근로자주택과 사원임대주택의 건설이 99년부터 거의 이루어지지 않고 있기 때문임.

- 90년 이후 사원임대 아파트 및 근로자 복지주택이 연간 2~3만호 정도의 계획물량으로 잡혀 있었으나 98년 이후 업체들의 자금사정이 악화되면서 실제 건설실적은 전무한 실정임.
- 사원임대 및 근로자 복지주택의 건설을 연간 계획물량이었던 2-3만호 정도 꾸준히 공급했다라면 현재의 소형주택 부족현상을 방지할 수 있었을 것으로 판단됨.

- 분양가 자율화 조치 이후, 국민주택기금을 지원 받는 소형주택(18평 이하)에만 분양가격의 제한하게 됨에 따라 간접건설의 분양주택 공급이 감소하였음.
  - 주택건설업체들의 경우 소형평형이 대형평형에 비해 평당 건축비가 10%정도 더 들기 때문에 채산성이 맞지 않아 건설을 기피하고 있음. 혹 건설할 경우에도 분양가 제한을 피하기 위해 국민주택기금의 지원을 꺼려하고 있는 상황임(위 표의 간접건설의 분양주택 수치 참조).
- 종합적으로 살펴보면 지금의 소형주택 부족 현상은 전반적인 공급물량의 감소와 98년 이후 건설업체들의 경영난을 해결하고자 행해진 각종 규제완화 이후 적정한 보완조치가 없었기 때문인 것으로 판단됨.
  - 소형 미분양 주택의 적체, 건설업체 경영난에 의한 부도증가, 공급물량 감소 등의 문제해결을 위해, 분양가 제한 완전 폐지, 소형주택 의무건설 비율의 폐지 등의 각종 규제완화가 이루어 졌음.
  - 그러나 이와 동시에 공공부문의 소형주택건설 확충방안이 수반되었어야 하나 별다른 보완책이 없이 현재의 상태에 직면하게 됨.
- 더불어 최근의 저금리 현상에 따른 전세물량의 월세 전환이 늘면서 상대적으로 전세물량이 급감하나 수요자 측면에서는 여전히 전세를 선호하는 문제가 소형주택에 대한 부족현상을 더욱 심화시키고 있음.

## ■ 소형주택 건설지원책의 내용과 문제점

### 국민주택기금을 통한 소형주택 건설지원

- 현재 우리나라에서는 소형주택(전용면적 18평 이하)을 건설하거나 임대하는 사업자에게 국민주택기금에서 건설비 용자 혜택과 공공택지의 저가공급, 세제지원 혜택이 부여됨.
  - 임대 및 분양주택에 한하여 호당 3,000만원씩 연리 3.0%~7.0%로 장기 용자해 주고 있으며
  - 준공 후 원시 취득에 따른 취득세 및 등록세가 면제됨
  - 주택건설용 토지에 부과되는 종합토지세는 사업승인 일로부터 3년까지 0.3% 분리과세 하고 있으며, 주택을 신축 판매하는 경우의 주택 및 부속토지에 부과되는 특별부가세가 면제되고 주택의 건설용역에 대한 부가가치세가 면제되고 있음.
  - 또한 소형주택 5호 이상을 건설하는 건설임대사업자에게 양도소득세 및 특별부가세를 면제해 주고 있으며, 2호 이상의 건설임대사업자에게도 98. 8. 20~2001. 12. 31사이 신축한 주택 또는 99. 8. 20이후 미분양주택을 5년 이상 임대할 경우에 양도소득세 및 특별부가세를 100% 면제해 주고 있음.
  
- 사업계획 승인을 받고 국민주택기금을 지원 받아 건설하는 전용면적 60㎡(18평)이하의 주택에 대해서는 “택지비”와 “건축비 상한가격”의 범위 내로 분양가를 제한하고 있음.
  - 국민주택기금에서 호당 3,000만원씩 연리 7.0%로 (1년 거치 19년 상환, 2001. 12. 31한 시) 용자해주고 있음.
  - 2000. 8. 1현재 발표된 건축비 상한가격은 평당 202만원~236만원 수준이며 사양선택(option)에 따른 추가비용이 건축비의 15% 내외로 제한되어 있음.

### 공급자의 손실보전 대책 및 수요자에 대한 실질적 혜택 미흡

#### ○ 공급자 지원 측면 : 사업수익성은 낮아지는데 보전책은 미미

- 건설업체들에게 소형 주택 건설은 대형 평형에 비해 원가부담이 늘어나는 반면, 이에 대한 손실 보전책이 없어 소형주택 건설을 기피하는 실정임.
  - 국민주택기금에서 호당 건설비를 지원하는 지원제도가 있기는 하나, 최근의 저금리 상황에 비추어 지원금리가 그다지 낮은 수준이 아니며

- 지원을 받을 경우 분양가를 제한 받게 되어 소형 주택 건설 시 받는 건설자금 융자 지원만으로는 충분히 손실이 보전되지 못하고 있는 실정임.

### ○ 수요자 지원 측면 : 건설 지원금을 받는 것이 금융조달에는 불리

- 건설업체들이 국민주택기금의 지원을 받아 건설하는 소형주택은 지난 5.23 금융지원 조치(생애 첫 주택구매자에 대한 주택가격의 70%까지 장기 저리 융자지원)를 적용할 경우 대출금액에서 기 지원된 금액을 제외하고 있음. 따라서 은행에서 대출 받을 수 있는 금액이 낮아짐.
- 반면 국민주택기금의 지원을 받지 않고 건설하는 소형주택은 분양가격이 다소 높아 지나, 상대적으로 금융기관에서 융자받을 수 있는 금액이 늘어남.

### ○ 저소득층의 주택문제에 대한 고려 미흡

- 임대주택정책이 5년 임대 후 분양하는 '자가소유 유도형' 중심으로 추진된 결과, 저소득층을 위한 '영구 임대형' 공공임대주택은 전체 주택재고의 2%에 불과함.

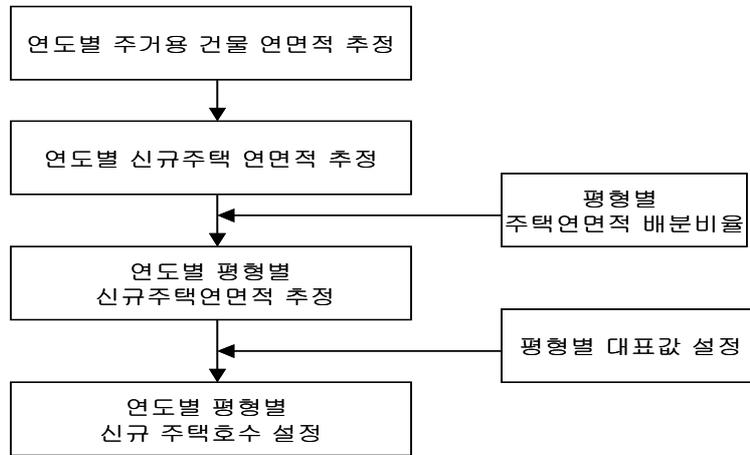
## ■ 소형주택의 수요예측

### 2001~2006년 소형주택수요 150만호로 추정

- 본 연구에서는 주택수요 추정(2001년~2006년)을 위해 먼저 1인당 주거 연면적과 장래 인구전망을 이용하여 2006년까지 필요 연면적을 추정한 후 평형별 주택연면적 배분비율을 이용하여 수요량을 추정하였음<sup>2)</sup>

2) 먼저 1995년 인구 센서스에 의한 주택연면적을 조사하고 여기에 각 년도 주거용 건물의 신축 연면적(건축허가 면적 이용)을 더하여 각년도의 주거용 건물 연면적을 추정하였음. 각 년도의 인구수를 활용하여 1인당 주거 연면적을 산출한 후 과거추세에 의한 수요추정방법을 사용하여 향후 2006년까지 1인당 주거연면적을 추정하였음. 1인당 연면적 추정식에 따라 2001~2006년까지 1인당 연면적을 추정할 결과 2001년에는 19.5㎡/인, 2006년에는 22.3㎡/인으로 나타남. 위에서 추정한 1인당 주거연면적과 통계청의 장기 인구추계 전망을 활용하여 향후 신축 연면적을 분석한 결과 2006년까지 누적 주택수요(연면적)은 약 187,741,000㎡로 예측됨. 신규 주택수요량을 산출하기 위해 1995년 인구센서스에 의해 조사된 평형배분 비율을 적용함. 단 1인당 점유면적이 증가하는데 비해 2005년과 2006년의 평형배분을 1995년 자료로 적용한다는 것은 논리적으로 맞지 않을 것으로 판단되어, 대표 평형을 각 구간의 가장 큰 평형의 주택의 평형으로 설정하였음.

<그림 2> 주택수요 추정 절차



- 주거연면적을 평형대로 배분하고 이를 대표값으로 나누어 호수 단위로 환산한 결과 2001~2006년 사이의 주택수요는 약 246만 호 정도로 나타났으며 이중 20평 미만의 주택 수요는 150만호 정도가 될 것으로 나타남. 이는 향후 매년 30만호 정도를 공급하여야 하는 물량임.
- 주택건설종합계획상 공공부문의 주택공급물량이 매년 25~30만호 정도여서 공공부문에서 계획물량 만큼 건설한다면 굳이 소형 의무 비율을 부활하지 않고도 달성 가능한 물량이라고 판단됨.
- 현재 재개발 사업지구에서의 임대주택 확보물량을 늘리고 있으며, 그린벨트 해제 지역에도 우선적으로 임대주택을 공급하는 것으로 계획하고 있어 소요 물량을 공급하는데는 큰 어려움이 없을 것으로 보임.

<표 7> 연도별 주택수요 추정(2001~2006)

(단위 : 호)				
	합계	7-19평	20-29평	30평이상
2001	434,434	264,524	125,058	44,851
2002	410,626	250,027	118,205	42,393
2003	405,169	246,704	116,634	41,831
2004	405,615	246,976	116,763	41,876
2005	399,935	243,517	115,128	41,290
2006	406,887	247,750	117,129	42,008
합계	2,462,665	1,499,498	708,916	254,250

소득분위 5~6분위 계층도 소형주택 수요계층에 포함

- 현재 국민임대주택에 입주할 자격이 주어지는 가구는 도시근로자 소득분위 1-4분위까지에 해당하는 경우임. 또한 금융기관이나 국민주택기금에서 서민대상으로 지원하고 있는 금융혜택은 일반적으로 연평균 가구소득 3,000만원 미만에 해당됨.
  - 2001년 1/4분기 현재 연소득 3,000만원 미만에 해당하는 도시근로자는 소득분위 6분위까지이며 국민임대주택 입주자격이 주어지는 4분위까지를 제외한 5-6분위 계층의 평균 주택보유비율은 56% 정도임.
  - 선진국의 경우에도 자가보유비율 50~60% 수준임을 감안할 때, 우리나라의 주거보유비율은 낮다고 할 수는 없음. 다만 우리나라의 경우 임대주택재고가 선진국의 1/4정도로 매우 낮아, 이들이 임차할 주택이 부족한 실정임.

수요계층 대부분 주택구입 능력 부족

- 국민임대주택을 제외한 18평 이하의 소형주택의 주 수요층은, 신혼부부, 독신세대 등과 4-6분위 계층 중 주택구매능력이 뒷받침되지 않아 임차거주하고 있는 계층이라고 할 수 있음. 그러나 이들 수요층은 대부분 주택구매능력이 모자라 자가보유보다는 주택을 임차하고 있음.
  - 아직까지도 우리나라의 연소득대비 주택가격(PIR)은 5배로서 이러한 수요계층이 주택을 구입하기에는 주택가격이 비싼 실정임. 따라서 이러한 계층에게는 적정수준의 임대료를 지불하고 거주할 수 있는 임대주택의 공급이나 장기 저리로 주택구입 자금을 융자해 줄 수 있는 금융지원시스템이 필요함.

<표 8> 도시근로자 주택보유가구 비율 추이

구분	1998	1999	2000	2001(1/4)	
평균	56.93%	57.89%	57.48%	57.48%	
저소득층	1분위	36.58	36.30	38.20%	38.98%
	2분위	36.69	40.57	38.83%	41.43%
	3분위	40.67	40.23	44.80%	41.92%
중간소득층	4분위	48.95	47.89	50.80%	52.92%
	5분위	53.27	56.44	55.02%	54.25%
	6분위	60.51	62.76	58.09%	58.13%
고소득층	7분위	65.62	63.67	61.26%	62.07%
	8분위	70.00	72.81	69.94%	68.25%
	9분위	74.76	76.41	74.87%	71.64%
	10분위	79.17	81.81	82.95%	83.90%

주: 현재 국민임대주택에 입주자격이 주어지는 계층은 소득분위 1~4분위 까지임.  
 자료: 통계청 "도시근로자 가구의 가계수지동향"

<표 9> 도시 근로자 소득분위별 소득대비 소비비율

구분	1997	1998	1999	2000	2001 1/4
평균소득		213	224	239	258
평균	73.4	72.0	77.8	79.1	79.9
1분위	113.1	135.8	135.9	125.0	137.6
2분위	89.0	90.7	100.8	98.0	99.6
3분위	82.9	83.9	92.5	93.5	102.8
4분위	80.7	81.4	86.7	89.8	91.5
5분위	76.4	77.4	84.5	86.2	88.2
6분위	74.1	75.2	80.6	84.5	87.7
7분위	70.8	71.7	78.8	78.1	82.7
8분위	70.4	70.4	75.6	77.3	76.5
9분위	67.2	67.5	72.6	74.5	72.1
10분위	64.4	57.0	62.2	64.1	62.6

주: 소득분위별 소득대비 소비비율= (가계지출/소득×100)  
 자료: 통계청 "도시근로자 가구의 가계수지동향"

수요자가 가장 선호하는 규모는 18~25.7평

- 민간 주택시장에서의 규모별 주택선호를 보면 소비자들은 18평~25.7평 정도의 규모를 가장 선호하는 것으로 나타나고 있음.
- 관련 연구기관의 조사결과에 따르면 현재 임차하고 있는 가구를 대상으로 선호하는 주택규모를 조사한 결과 43.2%가 18평~25.7평을, 41.5%가 25.7평~33평형을 선호하는 것으로 나타남.
- 18평 이하 주택의 경우 조사대상의 3%만이 선호하는 것으로 나타나, 실제 민간 주택시장에서의 18평 이하의 소형주택은 수요가 적은 편임.

<표 10> 공동주택의 선호규모

(단위 :%)

	현거주 주택의 규모	평균	선호규모1(전세포함)	선호규모2(서구식 월세형)
18평 미만	27.7	3.0	3.2	2.8
18~25.7평	27.5	43.2	47.1	39.2
25.7~33평	19.9	41.5	38.0	44.9
33평 이상	24.9	24.3	11.1	13.2

주: 조사대상은 서울 및 수도권 시부에 거주하고 있는 가구로서 선호규모1은 총 221가구 선호규모2는 281가구가 응답한 자료임.

자료 : 주택산업연구원(1996), 민간임대주택 활성화를 위한 수요특성 분석 연구

- 2001년 접어들면서 저금리 지속현상과 주택의 월세전환이 늘어나면서 소형주택에 대한 수요가 늘어나고 있음. 그러나 민간시장에서는 18평 이하보다는 18~25.7평 사이에 수요가 집중되어 있는 것으로 나타남.
- 2001년 상반기에 이루어진 서울시 동시분양결과 규모별 공급 세대수와 경쟁률을 살펴보면, 전체 공급물량의 49.5%가 중형평형(18평~25.7평 이하)으로 구성되어 있었으며 청약경쟁률 역시 중형평형이 11.6 :1, 소형(18평 이하)평형이 7:1로 나타나 중형평형에 수요가 집중되고 있음을 알 수 있음.

&lt;표 11&gt; 2001년 서울시 동시분양 규모별 분양세대수

공급세대수 구분	분양시기						총 합계
	1차	2차	3차	4차	5차	6차	
대형		120	470	339	1,000	1,157	3,086
중형	53	736	901	1,411	1,012	803	4,916
소형	100	165	277	316	481	581	1,920
총 합계	153	1,021	1,648	2,066	2,493	2,541	9,922
구성비							
대형	0.0	11.8	28.5	16.4	40.1	45.5	31.1
중형	34.6	72.1	54.7	68.3	40.6	31.6	49.5
소형	65.4	16.2	16.8	15.3	19.3	22.9	19.4
총 합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균경쟁률							
대형	-	0.02	7.98	2.64	8.90	3.27	5.20
중형	0.12	1.48	14.34	5.58	27.81	7.66	11.58
소형	0.10	8.19	6.11	1.32	2.15	19.95	7.01
총 합계	0.11	3.36	10.71	3.35	13.50	10.00	8.53

주: 규모는 전용면적 기준이며, 소형: 18평 이하, 중형: 18평 ~ 25.7평 이하, 대형: 25.7평 초과  
 자료: 주택은행(2001), 서울시 동시분양 청약결과

## ■ 소형주택의 공급방안

### 공공부문의 직접건설을 통한 소형주택 및 영구임대주택의 공급 확대

- 장기적으로 소형평형에 대해서는 공공부문의 직접건설을 늘려가고 국민주택기금의 지원을 통한 간접건설 의존도를 줄여 나가야 함.
  - 소형 의무 비율 등을 통해 소형 주택을 공급할 수도 있겠지만, 이는 소형 평형에 대한 수요계층의 특성과 지불능력, 업체들의 수익성 등을 감안할 때, 실수요자들에게 공급할 수 있는 적정방안이 아님.
  - 다만 고소득의 독신가구 등 소형 평형에 대한 일부 지불능력이 있는 수요계층에 대해서는 시장 수요에 맞추어 공급이 이루어질 수 있도록 시장기능에 맡겨두는 것이 바람직함.
- 또한 저소득층의 주거문제 해결을 위해서는 공공임대주택 건설을 늘리고 임대료를 저렴하게 책정해야 함.
  - 토지비, 건축비를 고려할 때, 소형주택의 가격인하에는 한계가 존재함.
  - 전체 주택재고 중 공공임대주택 비중을 10% 수준까지 끌어올리는 대책 필요

## 인센티브 제공을 통한 민간부문의 소형주택 공급촉진

- 단기적으로 일반 주택건설업체들의 소형 주택 건설을 촉진시키기 위해서 소형주택 의무건설비율의 부활보다는 분양가 제한의 폐지 및 용적률 인센티브를 부여함으로써 공급 촉진
  - 분양가를 제한하고 공급비율을 강제할 경우, 주택의 질이 저하될 우려가 있으며,
  - 소형 주택 건설이 필요한 지역에 한해 소형 주택 건설에 따른 각종 인센티브를 제공함으로써 공급을 촉진시킬 수 있음.
  
- 그러나 장기적으로 공공부문의 직접건설 확대와 근로자 주택 및 사원임대주택 등을 통해 소형 주택 공급을 확대시켜 나가야 할 것임.
  - 외환 위기 이후 경기침체, 기업 구조조정 등의 여파로 업체들의 경영상태가 악화된 상태에다가 고용구조 등의 변화를 통해, 근로자 주택 등의 건설이 부진하나, 정부의 지원 폭을 늘려 근로자 주택의 꾸준한 건설이 필요함.
  - 주택건설 물량이 확보 될 수 있도록 수도권 주변의 공공택지 공급에 주력하여야 할 것임. 공공택지 조성이 이루어지지 않을 경우, 사업성 위주의 난개발이 불가피 할 것으로 보이므로, 향후 주택수요에 부응하기 위해서는 꾸준한 공공택지의 개발과 비축이 반드시 필요함.

## ■ 정책제안

### 소형주택의 전·월세 문제는 소형주택의 지속적인 공급과 임대주택시장의 활성화로 대응

- 지금의 전월세 문제나 소형주택의 부족문제는 일차적으로는 공급물량의 부족에 기인하나, 그 이면에는 주택수요의 구조가 변화되고 있기 때문임.
  - 주택가격의 상승에 대한 기대가 이전과 같지 않고, 저금리 현상에 따른 전세방식의 임차방식이 임대자에게 유인이 없어지고 있으며,
  - 임차자 역시 중소형의 경우 자가를 소유하기 이전의 잠시 거주하는 공간으로 인식하는 경우가 늘고 있어 중소형에 대한 차가수요가 점차 확대되고 있음.

- 서구형 월세방식의 임대방식은 국내의 주택가격이 아직은 너무 높기 때문에 단기적으로 정착이 어려우나, 전세를 대신하여 임대자와 임차자 모두가 만족할 수 있는 새로운 임차방식이 절실한 시점임.
- 임대주택의 활성화를 위한 정부의 중장기적인 지원책 마련이 시급함.
- 임대료 인상 등의 사회적 문제해결 등을 위해서는 기존의 민간임대를 공식적인 임대시장으로 육성하여야 함. 그리고 이를 통해 민간임대시장을 정착시켜 임대료 등을 투명화 시키고 임차인에게는 주거비용의 소득공제 확대를 통해 지원하는 것이 필요함.
- 또한 민간임대주택시장이 활성화 될 수 있도록 기존 국민주택기금 지원, 임대사업자 지원, 임대주택 위주의 리츠사업 등을 적극 지원해야 할 것임.

### 저소득층의 주택문제는 임대주택의 지속적 확대를 통해 공공부문이 직접 해결해야 함

- 저소득층의 주거문제 해결을 위해서는 ‘영구 임대형’ 공공임대주택 건설을 늘리고 임대료를 보다 저렴하게 책정해야 함.

김현아(책임연구원·hakim@cerik.re.kr)