

# 요 약

## 제1장 서론

### 1. 연구 배경 및 목적

- 본 연구의 목적은 30여 년이 넘게 존속되어 온 주택공급제도의 변화의 필요성을 제기하고 변화의 방향성을 제기하는 데 있음.
- 그동안 주택공급제도는 새로운 상황에 맞추어 부분적으로만 수정 보완되어 오면서 이제는 법령 구조가 너무 복잡하고 체계적이지 못해 법령의 수요자인 일반 국민이나 공급자 모두에게 불편함을 초래
- 근본적으로 현행 주택공급제도는 단기간 내 대량 주택 공급을 목적으로 수립되었기에 대규모 아파트단지의 생산과 배분에는 유효하였으나 소규모 아파트단지나 비아파트 유형에 대한 공급에는 매우 비효율적인 제도가 되고 있음.
- 따라서 이제는 부분적인 수정이나 보완이 아닌 근본적인 주택공급제도의 틀이 바뀌어야 할 필요성이 높아짐.

### 2. 연구의 방법과 범위

- 본 연구는 기존 문헌과 법령, 관련 통계 등의 분석을 통해 현황을 분석하고 법령의 구조 분석 및 인터뷰 등을 통해 문제점을 도출하였음.
- 개선 방안은 해외 문헌 및 관련 홈페이지상의 자료를 활용한 사례 분석과 현행 제도상의 문제점을 개편할 수 있는 제도 개선 사항을 중심으로 도출하였음.
- 연구 범위는 「주택법」 및 ‘주택공급에 관한 규칙’이 적용되는 신축 주택의 판매(이하 공급제도)제도를 대상으로 하고 있으며 주로 분양 주택을 대상으로 함.

## 제2장 주택공급시장의 현황과 환경 변화

### 1. 시장 현황

- 우리나라 신축 주택시장은 규모의 축소와 주력 상품의 변화라는 구조적 변화가 나타나고 있음.
  - 1989~97년까지 연간 신규 주택시장의 규모는 그 이전의 3배 가까이 되는 61만호 수준으로 크게 성장하였으나 2000년대 중반 이후 그 규모가 축소되고 있으며, 최근 3년 동안에는 약 44만호 정도 수준에 머무르고 있음.
  - 분양 아파트 중심의 상품 구성 역시 임대용의 비아파트 주거 상품이 빠르게 증가하고 있음.
  - 한편, 주력 상품이었던 아파트는 계획적 개발을 유도하기 위한 각종 기준들의 강화로 단지 규모가 대형화되는 결과를 낳고 있음.
- 그러나, 우리나라의 신규 주택시장은 시장 규모의 축소라는 큰 추세 변화와 함께 대량 판매 방식이 과거처럼 용이하지 않는 구조적인 변화가 나타나고 있음.
- 현행 주택공급제도 역시 과거 대량 생산과 판매 방식에 대부분의 기준이 맞추어져 있으나 1~2인 가구와 고령 가구들이 빠르게 증가하면서 주택의 주요 구매 계층의 인구학적 변화가 일고 있음.
  - 이제 주택의 공급 문제는 양적인 문제를 벗어나, 필요로 하는 계층에게 어떻게 공급하느냐 하는 거래와 유통의 문제이며 관련 제도 역시 이러한 여건 변화에 맞추어 개편이 요구됨.

### 2. 주택공급제도의 현황

- 주택공급제도의 시작은 「공영주택법」(1962년)에서 찾아볼 수 있으며 1978년 ‘주택공급에 관한 규칙’이 제정되면서 오늘날과 같은 주택공급제도의 기틀이 마

런됨.

- 이때부터 공공 주택은 물론 민영 주택에 대해서도 주택 공급에 정부가 개입하기 시작함. 1970년대 말 주택경기가 과열되고 투기가 확대되면서 주택공급제도는 투기 억제를 위한 주요 수단으로도 활용됨.
  - 현재의 주택공급제도는 과거 주택이 양적으로 부족하여 공급의 우선순위를 부여함과 동시에 투기 수요를 억제하기 위한 내용이 여전히 주요 골격을 형성하고 있음. 그동안 시대적 변화에 따라 주요 기준들은 강화와 완화를 반복해 왔지만 공급제도의 기본 골격은 사실상 변화가 없었음.
- 우리나라에서 신축 주택을 공급하거나 공급받고자 할 경우에 적용되는 관련 법령은 「주택법」과 동법 시행령 및 시행규칙이며, 이외에도 대통령령인 ‘주택공급에 관한 규칙’과 이외에 약 8개의 규정과 지침이 있음.
- 건설되는 주택 수가 19호 미만의 경우에는 「건축법」을, 20호 이상의 경우에는 「주택법」을 적용받음. 2000년대 이후 주상복합 아파트 및 주거용 오피스텔의 등장과 함께 2009년 이후 도시형 생활주택이 등장하면서 「주택법」의 일부 기준에서 예외를 인정받는 사업 규모가 300호까지 확대되었으나 기본적인 틀에서는 20호 기준으로 구분되는 것이 여전히 유효함.
- ‘주택공급에 관한 규칙’에서 제시되는 주택의 유형은 9개에 이르며 공급 방식은 크게 3가지로 구분됨.
- 주택의 구분 기준은 크게 “국민주택기금 등의 지원 여부”와 “이용 형태1)(분양, 임대)”임. 그러나 이러한 기준들은 일정한 기준보다는 새로운 주택 유형이 나타날 때마다 추가되어 왔음.
  - 주택 공급 방식은 크게 “일반 공급”과 “특별 공급” 및 “단체 공급”으로 구분하고 있으며, 원칙적으로는 해당 주택 건설 지역에 거주하고 있는 무주택자(혹은 세대주)에게 우선권을 부여하고 있음.

- 그러나 이러한 공급 방식은 공급되는 주택의 유형(민영주택과 국민주택 등)이나 ‘특별한 지역’에 대해서 각기 일반 공급 및 특별 공급 규정이 세분되는 복합 구조를 띠고 있음.

### 3. 환경 변화와 제도 개선의 필요성

- 글로벌 금융위기 이후 우리나라 주택시장은 경기적 요인 외에 구조적인 변화가 나타나고 있음.
- 전체 자가 수요 감소에 따른 신축 분양 아파트시장이 위축되고 있는데 특히 분양 중심의 아파트 수요가 감소하고 임대 목적의 비아파트 비중이 증가하고 있음. ‘대규모 분양 아파트 상품’에서 ‘소규모 임대주택 상품’으로 주택의 주력 상품이 변하고 있음.
- 인구 구조, 구매력 등의 경제적 요인이 추가되면서 다양한 소형 준주택의 공급과 이에 걸맞는 공급제도의 특례가 새로이 추가되고 있음. 도시형 생활주택, 땅콩 주택이나 도심 한옥 등에 대한 수요자들의 관심이 증가하면서 신축되는 주택의 유형이 다양화되고 있고, 이로 인해 다품종 소량 생산 방식이 늘고 있으며 이에 적합한 판매 및 유통 방식에 대한 제도의 변화가 요구되고 있음.
- 이처럼 주택시장을 둘러싼 대내외적인 환경 변화와 현행 주택공급제도가 갖고 있는 법·제도상의 문제점을 개선하기 위해서는 주택공급제도의 근간이 되는 주택공급규칙의 대대적인 개편과 수정이 요구됨.
- 무주택자에게 저렴한 가격의 주택을 우선 공급하는 것을 원칙으로 하였던 신축 주택시장은 점차 주택의 교체 수요자에게로 확대하여 진입 장벽을 철폐할 필요성이 있으며 투기 억제 관련 제도의 수정도 요구됨.
- 산업 정책적 측면에서도 신축 주택은 새로운 성능이나 경쟁력을 갖춘 신제품이 공급되는 경로로 그 위상을 재정립할 필요가 있음.

### 제3장 현행 주택공급제도의 문제점

#### 1. 주택공급제도 법령상의 문제점

- 현행 주택공급제도는 법령의 구조적 위계 없이 상황에 따라 추가된 내용들이 병렬식으로 열거하는 방식으로 구성되어 있음.
- ‘주택공급에 관한 규칙(이하 주택공급규칙)’은 법 조항의 위계가 없이 적용 대상이나 방법 등에 대하여 열거하는 방식을 취하고 있으며 사회 환경 변화나 정책적 요인으로 인해 추가 사항이 발생할 때마다 추가되는 내용을 연이어 삽입함으로써 사업 시행자나 일반 국민들은 물론 전문가나 공공기관 실무자들조차도 법률의 내용을 파악하는 것이 매우 어렵게 구성되어 있음.
- 주택 공급에 관한 일반 기준의 적용을 배제받는 경우는 약 15가지 경우에 이르는 데 적용 배제 및 적용 완화의 일반적 기준이나 원칙이 명확하지 않아 실질적으로 내용 파악이 매우 어려운 실정임.
- 법이나 규칙에서 정의하고 있는 주택의 유형이나 명칭이 너무나 다양하여 명칭만으로는 공급받고자 하는 주택이 어떤 특성을 가지고 있는지 구분이 곤란함.
- ‘우선공급’의 특례가 너무 과다하여 일반 공급의 의미가 상실된 상황이며, 특별공급의 대상 역시 너무 많아 일반 공급 관련 규정의 법적 효력이 사실상 부재한 실정임.
- 일반 공급의 기준을 제한적으로 적용받은 경우 16개, 완전히 적용이 제외되는 경우 4가지, 특례 5가지 등 너무나 많은 예외 조항이 존재함.
- 특별공급의 경우에도 약 13가지의 경우가 있으며 그 안에서도 국민주택이나 경제자유구역 등 특정 사업에 대해서는 별도의 규정을 따로 두고 있음

#### 2. 주택 공급 환경변화에 따른 문제점

- 주택의 소비 패턴이 점차 보유에서 이용 중심으로 전환되고 있으나 신축 주택

공급 방식은 개인의 분양 주택 구매에 한정되어 있음.

- 투기 억제를 위해 주택공급제도를 자주 변경함에 따라 일관성 부재, 예측 가능성을 낮추는 문제 발생, 주택 교체 수요자나 임대 사업을 목적으로 하는 법인의 진입에는 여전히 제한이 있음.
- 주택시장이 점차 세분화되고 있음에도 불구하고 공급제도는 전국적으로 획일적인 기준을 적용하고 있어 지역 실정에 맞는 주택 수급이 실현되지 못하고 있음.

### 3. 해외 관련 제도의 분석과 시사점

- 싱가포르의 주택 공급은 공공 주택(분양 및 임대)에 한해서만 세부적인 기준을 두고 있으며 기타 민영주택에 대해서는 별다른 규정을 두고 있지 않음.
  - 공공 주택의 구매 자격 조건은 공통적으로 시민권, 연령, 가족 유형, 그리고 소득 수준 등임.
  - 우대 정책의 대상은 주로, 기혼 자녀와 함께 거주하는 경우, 다자녀 우대, 임차인 우대(분양 전환의 경우)에 한정되고 있음.
- 홍콩의 경우에는 공공 주택은 대부분 임대주택으로 구성되어 있으며 공급제도 역시 임대주택의 배분에 초점이 맞추어져 있음.
  - 공공 임대주택의 공급 기준은 소득 수준, 재산 상태, 나이 등 신청인의 기본적인 자격 기준 원칙하에 신청인의 특수성(노인 가구, 1인 가구 등)에 따라 세분되고 있음.
  - 고령자 비중이 높아지면서 고령자에 대해서는 별도의 공급 특례를 두고 있으며 최근에는 비고령 독신 가구에 대한 배려를 확대하고 있는 추세임.
- 싱가포르 및 홍콩의 사례를 살펴본 결과 민영주택이나 일정 소득 이상의 계층

의 신규 주택에 대해서는 사실상 아무런 규제가 없는 것으로 조사됨.

- 공공 주택에 대한 규정 역시 분양보다는 임대로 거주하다가 분양 주택으로 전환하는 것을 지원하는 정책 프로그램이 주류를 이룸.
  - 두 국가 모두 처음에는 주로 저소득층의 주택 구매 및 거주 지원을 정책적으로 지원하였으나 저소득층의 주거 문제가 어느 정도 해결되면서 이들 국가들은 모두 정책의 대상을 차상위 계층으로 확대, 임대주택의 분양 전환을 통해 주거의 상향 이동을 지원함. 그러나 최근에는 공통적으로 독거 가구나 고령 가구 등 인구 구조 변화에 대응하는 다양한 배려와 지원이 확대되는 추세를 나타냄.
- 고령자들에게는 공공 주택의 공급 대기 시간을 단축시켜 주거나(홍콩의 경우) 자산 보유 기준을 완화(홍콩, 싱가포르 공통)시켜 주는 등 고령자를 우대하는 정책을 시행하고 있음.
- 젊은 자녀 가구가 고령의 부모 가구와 근거리에서 함께 거주할 수 있도록 함으로써 다양한 가구 구성의 요인을 수용함은 물론 가족 공동체의 유지를 지원하는 점은 매우 인상적임.
- 한편, 우리나라의 주택공급제도는 민영 주택과 공영 주택 모두에 포괄적으로 적용되고 있으며 임대주택보다는 분양 주택에 대해 정부가 시장에 적극적으로 개입하고 있음.
- 또한 외국의 경우 주택 공급 지원책은 우선권 이외에 금융 지원이 함께 수반되는 것과는 달리 우리나라의 경우에는 별다른 금융 지원 없이 공급 자격의 우선권만 부여하고 있는 것이 큰 차이점이라고 할 수 있음.
  - 즉, 우리나라의 주택공급규칙은 매우 세밀하고 복잡하지만 대부분 분양 주택에 대한 특별 공급이 주류를 이루고 있으며, 임대주택에 대해서는 아직 다양한 기준이 마련되어 있지 못함. 아울러 구매력을 지원할 수 있는 금융 지원은 매우 미흡한 실정임.

## 제4장 주택공급제도의 개편 방안

### 1. 주택공급규칙 개선의 기본 방향

- 우리나라의 주택공급제도는 주택시장의 여건 변화, 주택 정책의 대상에 대한 효율적인 지원 법령의 위계화 및 단순화가 요구됨.
- 이 과정 중에 청약제도는 정부 정책의 대상인 공공 주택시장에 한하여 실시하고, 그 외 민간 주택시장에 대해서는 현행 대부분의 공급제도를 수정하거나 점진적으로 폐지하는 이원화 전략이 요구됨.
- 또한 개인이 아닌 기업 단위의 임대주택시장 활성화를 위한 주택 공급 방안의 마련과 함께 1~2인 가구 등을 위한 소형 주택의 공급과 사회적 약자를 위해서는 기존 제도의 완화 및 적용 배제보다는 별도의 기준을 마련할 필요가 있음.
- 수요자의 선택의 폭을 확대하고 원활한 신축 주택의 유통을 위해서는 현재 ‘주택공급에 관한 규칙’의 내용을 구조화하고 단순화할 필요가 있음.
- 민간 주택과 공공 주택을 구분하여 공급제도를 이원화하며 공공 주택의 경우 예측 가능성을 높이고 정부 예산 지원의 효율성을 증진시키는 방향으로 공급제도의 개선이 요구됨.
- 주택시장 상황이 구조적으로 변화하고 있으므로 법인의 주거용 부동산 소유를 억제하기보다 적극 활용할 필요가 있음.
- 기업의 보유 부동산 관리(Corporation Real Estate : CRE) 및 기관 투자자들의 자산 포트폴리오 배분이라는 측면에서도 기관들의 부동산 보유에 대한 과도한 규제는 조정이 필요함.
- 또한, 주거용 부동산은 사택 서비스와 사원 복지 서비스를 제공하는 기능으로의 전환 유도도 필요함.

- 지방 단위의 주택 정책을 실현함에 있어서 주택공급제도는 매우 유용한 정책 수단이 될 수 있음.
- 특정 지역에 인구를 유입하기 위한 수단으로서 주택공급제도는 매우 유용한 정책 수단임.
- 주거 복지 차원에서라도 임대주택의 공급 기준이나 입주자 선정 기준은 해당 지역 실정에 맞게 지자체가 기준을 마련하고 집행하는 것이 더욱 효과적일 것임.
- 특히 글로벌 시대에 외국인들의 주거 문제나 다문화 가정들의 주거 문제 해결에도 지역 단위의 주택공급제도는 더욱 효율적인 정책 수단이 될 것임.
- 이를 위해서는 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’은 일반적인 사항만을 규정하고 세부적인 사항에 대해서는 지자체의 조례나 별도의 주택공급규칙을 수립할 수 있도록 권한을 위임하는 지역주택공급제도의 실행이 요구됨.

## 2 주택공급제도의 개선 대안

- 주택공급제도의 개선 방안은 실현 가능성과 시장에 미치는 파급 효과 등을 감안할 때 약 3가지의 대안을 제시할 수 있음.
- 제1안은 기존 청약제도 폐지에 따른 시장의 혼란을 최소화하면서 주택공급제도상의 문제점을 해결할 수 있는 방안으로, 현행 주택공급제도의 위계화 및 일부 수정과 청약제도를 공공 주택과 민영 주택의 일정 가액 이하에만 적용하는 방안임. 이를 위해서는 현행 공급제도상의 기본 원칙인 1가구 1주택 공급, 개인 중심의 공급 원칙은 폐지가 요구됨.
- 제2안은 1안보다 좀 더 개선의 내용을 확대한 것으로 기존 ‘주택공급에 관한 규칙’을 전면적으로 개정하여 중앙 법률에서는 기본적인 원칙만 명기하고 세부적인 항목은 지자체에 위임하는 것으로 공급제도의 지방 위임이 주요 골자임.
- 다만, 지자체의 전문성이나 역량 등을 감안하고 시장에 미치는 영향을 최소화

하기 위해 인구 50만 이상의 대도시부터 혹은 시범지구를 지정하여 우선 시행하고 공공 주택과 일정 가액 이하의 민영 주택에 한해서만 적용하는 것이 적절할 것으로 판단됨.

- 제3안은 1안과 2안이 모두 포함된 안으로서 주택 공급에 관한 세부 내용을 지자체에 위임하고, 민영 주택의 경우에는 청약제도 등 '주택공급에 관한 규칙'을 폐지하는 방안임.
- 단기적으로는 제1, 2안의 선택적 적용이 바람직할 것으로 판단되며 제3안은 중장기적 차원에서 검토가 요구됨.

---

1) 일본의 경우를 살펴보면 일반적으로 이용 형태에 의한 주택의 구분은 '자가주택'과 '임대주택'으로 구분되나 우리나라의 경우 임대주택과 비교되는 주택 형태는 자가주택이 아닌 분양주택임. 그러나 분양주택의 상당 부분은 개인의 임대를 통해 임대주택으로도 활용되고 있음.