

# 주택공급제도 개선 방안 연구

- 주택공급에 관한 규칙의 개선 방안을 중심으로 -

2012. 12

두성규 · 김현아

**한국건설산업연구원**

Construction & Economy Research Institute of Korea

## <차 례>

|   |           |
|---|-----------|
| 요 약 .....   | i         |
| <b>제1장 서론 .....</b>                                 | <b>1</b>  |
| 1. 연구의 배경과 목적 .....                                 | 1         |
| 2. 연구의 방법과 범위 .....                                 | 3         |
| <b>제2장 주택공급시장의 현황과 환경 변화 .....</b>                  | <b>5</b>  |
| 1. 시장 현황 .....                                      | 5         |
| (1) 신규 주택시장의 규모와 특징 .....                           | 5         |
| (2) 신규 아파트시장의 규모와 특징 .....                          | 7         |
| 2. 주택공급제도의 현황 .....                                 | 12        |
| (1) 주택공급제도의 변천 .....                                | 12        |
| (2) 주택공급 관련 법령 체계와 내용적 범위 .....                     | 14        |
| (3) 주택공급의 일반적 기준 .....                              | 17        |
| 3. 환경변화와 제도 개선의 필요성 .....                           | 31        |
| (1) 주택공급시장의 환경 변화 .....                             | 31        |
| (2) 주택 유형의 다양화와 공급제도의 개선 필요성 .....                  | 32        |
| (3) 주택공급제도 개선의 필요성 .....                            | 38        |
| <b>제3장 현행 주택공급제도의 문제점 : 주택공급에 관한 규칙을 중심으로 .....</b> | <b>43</b> |
| 1. 주택공급제도 법령상의 문제점 .....                            | 43        |
| (1) 주택공급규칙의 구조적 위계의 결핍 .....                        | 43        |
| (2) 공급 대상 주택 종류의 지나친 세분화 .....                      | 44        |
| (3) ‘우선공급’의 특례가 너무 과다하여 일반 공급의 의미 상실 .....          | 46        |
| (4) 특별공급 대상이 너무 많아 일반공급 관련 규정의 법적 효력 사실상 부재 .....   | 47        |
| 2. 주택 공급 환경 변화에 따른 문제점 .....                        | 47        |
| (1) 주택공급 관련 정책의 지향 목표의 모호성 .....                    | 47        |
| (2) 투기 억제 수단으로서의 주택공급제도(무주택 개인 분양 중심) .....         | 49        |
| (3) 지역 특성이 반영되지 못한 획일적 공급 방식 .....                  | 51        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3. 해외 관련 제도의 분석과 시사점 .....              | 53        |
| (1) 싱가포르 .....                          | 53        |
| (2) 홍콩 .....                            | 62        |
| (3) 시사점 .....                           | 69        |
| <b>제4장 주택공급제도의 개편 방안 .....</b>          | <b>71</b> |
| 1. 주택공급규칙 개선의 기본 방향 .....               | 71        |
| (1) 법령의 위계화 및 단순화 .....                 | 72        |
| (2) 민간주택과 공공주택을 구분해 공급 규제를 이원화 .....    | 73        |
| (3) 임대주택시장의 활성화와 법인의 주거 부동산 소유 활용 ..... | 74        |
| (4) 주택공급 정책의 주체를 중앙정부에서 지방정부로 이전 .....  | 74        |
| 2. 주택공급제도의 개선 대안 .....                  | 75        |
| (1) 주택공급제도 개선안 .....                    | 75        |
| (2) 대안의 평가 .....                        | 77        |
| <b>제5장 향후 과제 .....</b>                  | <b>79</b> |
| <b>부록 .....</b>                         | <b>81</b> |
| <b>참고문헌 .....</b>                       | <b>85</b> |
| <b>Abstract .....</b>                   | <b>87</b> |

## 〈표 차례〉

|  |    |
|--|----|
| <표 II-1> 유형별 주택건설 실적 .....   | 7  |
| <표 II-2> 사업 형태별 아파트 공급 시장 규모 추이 .....                              | 9  |
| <표 II-3> 단지 규모별 아파트 공급 규모 추이 .....                                 | 10 |
| <표 II-4> 수도권 아파트의 입주 완료 소요 기간 .....                                | 11 |
| <표 II-5> 연대별 주택공급 관련 제도의 주요 내용 .....                               | 13 |
| <표 II-6> 주택공급에 관한 규칙의 법률 구조와 내용적 범위 .....                          | 16 |
| <표 II-7> 공급 대상 주택의 종류 및 정의 .....                                   | 19 |
| <표 II-8> 민간 건설 국민주택(민영주택) 일반공급의 우선순위 부여 기준<br>(청약예금제도 실시 지역) ..... | 21 |
| <표 II-9> 청약예금제도가 시행되지 않는 지역(혹은 시행 2년 미만)에서의<br>민영주택 공급 기준 .....    | 21 |
| <표 II-10> 주택공급규칙의 제한적 적용 대상 주택 유형 .....                            | 22 |
| <표 II-11> 주택공급규칙의 적용 제외 대상 주택 유형 .....                             | 23 |
| <표 II-12> 주택공급에 관한 규칙 적용 배제 대상 주택과 적용 배제 내용(제3조) .....             | 23 |
| <표 II-13> 국민주택 등의 특별 공급 .....                                      | 26 |
| <표 II-14> 민영주택 등의 특별 공급 .....                                      | 28 |
| <표 II-15> 경제자유구역에서의 특별 공급 .....                                    | 28 |
| <표 II-16> 수도권 외 지역에서의 민영주택 특별 공급 .....                             | 29 |
| <표 II-17> 택지개발 사업 등의 경우 특별공급 .....                                 | 29 |
| <표 II-18> 국가보훈 대상자에 대한 국민주택 등의 특별 공급 .....                         | 30 |
| <표 II-19> 도시형 생활주택의 유형 .....                                       | 33 |
| <표 II-20> 공동주택과 도시형 생활주택 비교 .....                                  | 35 |
| <표 II-21> 부대·복리시설 중 도시형 생활주택에 설치의무 면제 항목 .....                     | 36 |
| <표 II-22> 주택건설기준 중 도시형 생활주택에 적용 및 적용 배제되는 항목 .....                 | 37 |
| <표 II-23> 주택공급규칙 중 적용 항목 .....                                     | 38 |
| <표 III-1> 특별공급 조건의 계층화(예시) .....                                   | 44 |
| <표 III-2> 국민주택 및 국민주택 등의 정의 .....                                  | 46 |
| <표 III-3> 전국 도시근로자 가구 소득분위별 구매 가능한 주택가격 수준 .....                   | 50 |
| <표 III-4> 도시근로자 가구 소득분위별 구매 가능한 주택의 평형 .....                       | 51 |
| <표 III-5> 수도권 외 지역 민간 건설 국민주택(민영주택) 일반 공급의<br>우선순위 부여 기준 .....     | 53 |

|  |    |
|--|----|
| <표 III-6> HDB 신청 조건 .....                    | 57 |
| <표 III-7> 싱가포르 공공주택(Flats) 구매 자격 조건 .....    | 58 |
| <표 III-8> 싱가포르 공공주택의 유형별 구매자별 우대 사항 .....    | 62 |
| <표 III-9> 홍콩 주요 주택정책 변화 .....                | 63 |
| <표 III-10> 공공 임대주택 거주자들의 자가 구매 지원 프로그램 ..... | 64 |
| <표 III-11> 공공 임대주택의 월소득 및 자산 기준 .....        | 66 |
| <표 III-12> WF 계층의 월소득 및 총자산 기준 .....         | 69 |
| <표 IV-1> 주택공급제도 개선 대안의 주요 내용 .....           | 77 |
| <표 IV-2> 주택공급제도 개선 대안의 평가 .....              | 78 |

## <그림 차례>

|   |    |
|---|----|
| <그림 Ⅱ-1> 연평균 주택건설 실적 및 아파트 비중 추이 .....        | 6  |
| <그림 Ⅱ-2> 권역별 신규 아파트시장 규모 추이 .....             | 8  |
| <그림 Ⅱ-3> 입주 연도별 현재(2012년 3월) 평균 입주율 .....     | 11 |
| <그림 Ⅱ-4> 건축물 유형별 건설 및 공급 관련 적용 법률 현황 .....    | 14 |
| <그림 Ⅱ-5> 주택공급 관련 법령 체계 .....                  | 15 |
| <그림 Ⅱ-6> 현행 공동주택 분류 체계하에서의 도시형 생활주택의 종류 ..... | 33 |
| <그림 Ⅱ-7> 건축물 유형별 건설 및 공급 관련 적용 법률 현황 .....    | 38 |
| <그림 Ⅱ-8> 주택공급제도 개선의 필요성 .....                 | 39 |
| <그림 Ⅳ-1> 주택공급제도 개편의 기본 방향 .....               | 71 |

# 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 차원에서 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.

## 1. 연구의 배경과 목적

1970년대 이후 우리나라의 주택정책은 집중적으로 주택공급의 양적 규모를 확대하고 동시에 합리적인 주택 공급 질서를 확립하는 데 우선순위를 두어 왔다. 이 두 가지의 목표를 달성하기 위해 주로 사용된 제도가 바로 ‘분양제도’와 ‘청약제도’이다. 이는 공급자와 수요자에게 모두 일정한 공급 질서를 부여하는 것으로서 현행법은 20호 이상의 주택을 신규로 건설하여 공급할 경우에 법률에서 정하는 공급 내용과 방식을 따르도록 하고 있다.

법 적용대상의 범위나 내용으로 볼 때 국내 주택공급제도는 선진국 등에서는 유례를 찾아보기 힘든 독특한 형태라고 할 수 있다. 외국의 주요 주택공급제도가 주로 공공주택의 배분에 한정되어 있는 것과는 달리 우리나라의 주택공급제도는 일반 민영주택에도 광범위하게 적용되고 있고 20호 이상의 주택건설에 일괄적으로 적용되고 있기 때문이다. 또한 국내 주택공급제도는 부동산 가격 변동기에 ‘부동산 투기를 억제’하는 수단 혹은 ‘주택경기를 부양’하는 수단으로 사용됨으로써 경기조절의 목적이 있다는 것도 특징 중의 하나다.

그러나 주택보급률 제고, 인구구조의 변화 등 주택시장을 둘러싼 내외부의 다양한 환경변화로 말미암아 주택공급제도는 커다란 전환점에 놓여 있다. 짓기만 하면 불티나게 팔리던 시대에 마련된 현행 주택공급제도의 정책목표는 더 이상 시장에 영향력을 미치지 못하고 있다. 미분양주택이 적체되는 상황에서 임대료는 계속 급등하는 현재의 주택시장은 새로운 공급 질서를 요구하고 있기 때문이다. 한편에서는 아파트 일변도의 우리나라 주택공급을 비판하는 목소리가 높아지고 있는데 신축 주택이 대부분 아파트로 공급되는 이유는 근원적으로 현행 주택공급제도에서 비롯된다고 볼 수 있다. 현행 공급제도를 적용할 때 생산 및 판매에 있어 가장 유리한 주택유형이 바로 아파트이기 때문이다. 수요자들이 다양한 주택유형을 원한다고 하더라도 현행 규정에서는 생산비용이 너

무 높아진다. 대형 단지 중심으로 세워진 주택건설에 관한 기준 등을 적용하기에는 규모의 경제에 미치지 못하기 때문이다. 인구구조의 변화, 주택 소유구조의 변화를 거론하면서도 정작 주택 생산방식을 결정짓는 주택공급제도는 여전히 과거의 대량 집중 생산 방식에 머무르고 있는 것이다.

본 연구의 목적은 30여 년이 넘게 존속되어 온 주택공급제도의 변화의 필요성을 제기하고 변화의 방향성을 제기하는 데 있다. 그동안 주택공급제도는 새로운 상황에 맞추어 부분적으로 수정·보완되어 왔다. 그러나 공급체계나 법령의 구조는 그대로 유지된 채 새로운 항목들이 필요에 따라 추가 삽입되는 형태로 진행되었다. 그러다 보니 법령구조는 더욱 왜곡되었으며 법령의 수요자인 일반국민이나 공급자 모두에게 불편하고 어려운 법령이 되어 버렸다. 근본적으로 현행 주택공급제도는 단기간 내 대량 주택공급을 목적으로 수립되었기에 대규모 아파트단지의 생산과 배분에는 유효하였으나 소규모 아파트단지나 비아파트 유형에 대한 공급에는 매우 비효율적인 제도가 되고 있다. 따라서 이제는 부분적인 수정이나 보완이 아닌 근본적인 주택공급제도의 틀이 바뀌어야 할 필요성이 높아진 것이다.

본 연구는 주택공급제도 중 ‘주택공급에 관한 규칙’을 중점적으로 다루고자 한다.

2008년 이후 발생한 미분양 주택의 문제에 대해 초기에는 글로벌 금융위기나, 공급자의 수요예측이 빚나간 일시적인 현상으로도 판단했었다. 그러나 최근에서는 이러한 현상을 일시적인 현상이 아닌 구조적인 현상으로 보는 시각이 우세하다. 즉, 절대적인 수요부족에서 기인되는 것이 아니라 지역별·상품별, 소유구조별 수급 불균형이 그 원인이기 때문이다. 과거 절대적으로 주택이 부족했던 시기에 만들어진 주택공급제도가 수요변화를 수용하지 못하면서 한쪽에서는 집이 남아돌고, 한쪽에서는 임대료가 폭등하는 현상이 나타나고 있다는 것이다.<sup>2)</sup>

---

2) 김현아(2010), 주택시장의 구조변화에 따른 주택공급제도 선진화 방안 - 수요자 맞춤형 공급을 위한 유통 및 판매제도 개선을 중심으로, 제2차 주택산업 선진화 세미나 자료집, 대한주택협회·한국건설산업연구원.

## 2. 연구의 방법과 범위

본 연구는 기존 문헌과 법령, 관련 통계 등의 분석을 통해 문제점을 도출하고 개선방향을 제시하는 연구방법을 시도하였다.

첫째, 주택공급제도가 적용되는 신규 주택공급시장의 현황은 기존 통계를 바탕으로 대략적인 시장규모를 시계열로 정리하였다. 통계상의 한계로 인해 주택유형별로는 살펴볼 수 없고 전체 주택시장과 아파트시장으로 구분하여 살펴보았다. 둘째, 기존 문헌 및 법령분석은 현행 주택공급제도의 변천과 법률의 구조적·내용적 문제점을 도출하는 수단으로 활용하였다. 이 과정에서 필요한 경우 민간 사업자들이 제시한 문제점(심층 인터뷰)에 대한 의견 취합을 추가하였다. 셋째, 해외 문헌 및 관련 홈페이지상의 자료를 활용하여 우리나라의 주택공급제도와 유사한 제도를 비교 분석하여 우리나라 주택공급제도의 개편방향을 설정하는 데 참고자료로 활용하였다.

본 연구의 범위는 「주택법」 및 ‘주택공급에 관한 규칙’이 적용되는 신축 주택의 판매(이하 공급제도)제도를 대상으로 하고 있으며, 주로 분양주택을 대상으로 하였다. 따라서 본 연구에서 ‘주택공급’이라 함은 기존 재고 주택의 거래가 아닌 신축 주택의 판매 및 거래(건설하여 공급하는 공급 주체로부터 주택이라는 상품이 수요자에게 제공되는 경우)를 의미한다. 따라서 최종적으로 ‘주택공급에 관한 규칙’의 근본적인 체계의 개정 방향을 제시할 수 있는 내용으로 연구내용을 구성하였다.



### 1. 시장 현황

#### (1) 신규 주택시장의 규모와 특징

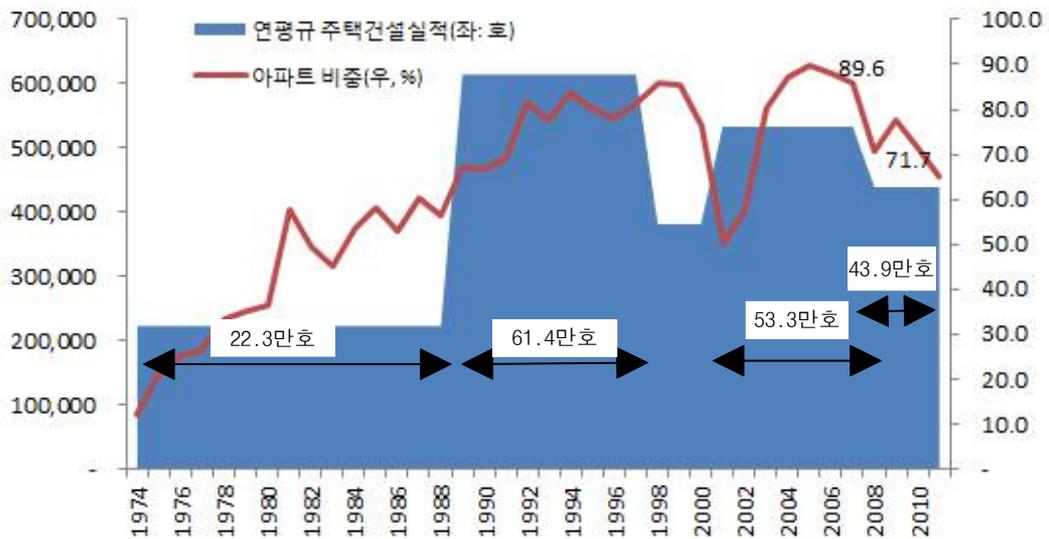
우리나라 신규 주택시장의 규모를 파악하기 위해서는 주택착공실적을 살펴보는 것이 가장 정확하다. 그러나 주택착공실적은 호수 기준으로 발표된 시계열이 짧아 과거와의 비교가 불가능하다. 따라서 본 연구에서의 신규 주택시장의 규모를 주택건설 인허가실적으로 대신하였다. 그러나 주택건설실적(신축 인허가) 역시 경기 상황에 따라 실제로 착공으로 이어지지 않는 경우가 많고 최근 들어 이런 현상이 늘고 있어 신규 주택시장의 규모 변화를 파악하는 데 착시현상을 줄 수 있다.<sup>3)</sup> 따라서 본 연구에서는 인허가실적과 함께 착공실적의 대리변수로서 아파트 분양실적을 추가로 살펴보았다. 우리나라의 신규 주택공급의 2/3가 아파트인 점을 감안할 때 신규 주택시장의 변화를 파악할 수 있는 주요 지표이기 때문이다.

먼저, 주택건설 인허가실적으로 살펴본 우리나라의 신규 주택시장의 규모이다. 공식적으로 통계가 집계된 1974년부터 주택 200만호 주택공급이 착수되기 이전인 1988년까지 연평균 신규 주택공급 규모는 약 22만호였다. 아파트의 비중 역시 20~30%에 불과했다. 1980년대 「택지개발촉진법」 및 「주택건설촉진법」 등에 힘입어 대량의 아파트 공급용지가 공급되자 아파트 비중은 신축주택의 60~70% 이상으로 급등하였다. 즉, 대규모 아파트 공급이 가능한 택지공급이 늘어나면서 우리나라 전체 신축 주택시장의 규모도 크게 확대되었다. 이후 정부의 주택 200만호 공급정책, 준농림지 규제완화 등의 아파트용 택지공급이 더욱 용이해지면서 1989년 이후부터 1997년까지 연간 신규 주택시장의 규모는 그 이전의 3배 가까이 되는 61만호 수준으로 확대되었다. 아파트 분양경기가 침체될 때면 비아파트의 공급비중이 증가하게 되는데, 1980년대에는 주로 연립주택

3) 허윤경(2011), 공급지표의 문제점과 인허가 실적의 선행성 변화 분석, 건설이슈포커스 제17호, 한국건설산업연구원.

이, 1990년대에서는 다세대주택, 그리고 2000년대에서는 다세대·다가구 주택, 주거용 오피스텔, 도시형 생활주택 등이 아파트를 대체하는 주택유형으로 공급되어 왔다. 그러나 신규 주택시장의 규모는 IMF 아시아 금융위기와 2008년 글로벌 금융위기를 고비로 각각 그 (연평균 공급)규모가 53.3만호, 43.9만호로 축소되었다.

<그림 II-1> 연평균 주택건설 실적 및 아파트 비중 추이



자료 : 국토해양부.

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

## <표 II-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 |

### (2) 신규 아파트시장의 규모와 특징

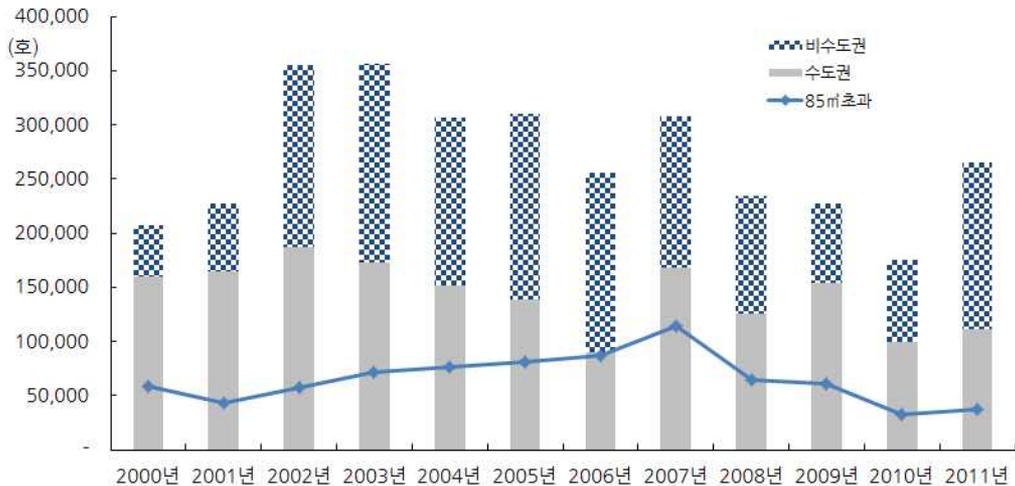
착공실적의 대리변수라고 할 수 있는 아파트 분양시장의 규모<sup>4)</sup>는 입주자 모집공고 실적을 기준으로 추계하였으며 그 내용은 다음과 같다. 신규 아파트시장은 2003년 정점을 기록하고 점차 축소되는 과정에 있다. 특히 최근 3년 동안 신규 아파트 공급규모는 약 20만호 내외 수준으로 최근 10년 간 최대 공급규모의 60% 수준에 불과하며 2000년대 초반 공급규모 수준에 불과한 상황이다.

지역별로는 지방도시는 공급이 크게 증가하였다가 감소하는 추세를 보이고 있으나 수도권은 2006년까지는 오히려 공급이 감소하였다가 2007년 이후 증가되는 모습을 나타내고 있다. 이처럼 2000년대 중반 수도권의 주택가격이 급등하였음에도 공급실적이 부진했던 이유는 택지공급이 원활하지 않았기 때문으로 판단된다.

한편, 규모별로 살펴보면 2000년대 초반 85㎡ 초과 대형 아파트의 연간 공급규모는 5만호 내외였으나 2000년대 중반 크게 증가하여 약 11.5만호(2007년)에 이르렀으나 글로벌 금융위기 이후 다시 감소하고 있다.

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

<그림 II-2> 권역별 신규 아파트시장 규모 추이



주 : 주상복합 아파트, 임대 아파트가 포함된 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 있다. 2000년대 초반 공공과 민간의 신규 주택공급 비중은 1.5 : 8.5였으나 2008년 글로벌 금융위기 이후로는 60%를 상회 2010년에는 전체 아파트 공급 물량의 90%를 공공부문에서 공급하였다. 특히 최근 1~2년 동안에는 공공부문의 분양 아파트 공급물량 증가가 공공부문의 비중 확대에 크게 기여하였다. 그렇지만 장기 추세로 살펴보면 전체 신규 아파트 공급의 80~90%를 점하던 분양주택의 비중이 줄고 임대주택 비중이 증가하였음을 알 수 있다. 2000년대 초 20% 미만의 임대주택 비중이 30%로 넘어섰기 때문이다. 공공 임대주택의 공급규모는 2000년대 초반에 비해 4배 가까이 증가하였으며 공공 분양주택의 경우에도 1.5배 이상 공급규모가 확대되었다. 그러나 지난해 분양형 보금자리주택 공급이 일시에 집중되면서 공공의 임대주택 비중은 다소 주춤하는 모습을 보이고 있다. 전반적으로 신규 아파트시장 규모가 축소되는 가운데 공공부문의 물량 확대로 주택시장에서 공공부문의 영향이 점점 커지고 있다. 특히 입지적으로나 가격 측면에서 우위를 점하고 있는 그린벨트 해제지역 내 보금자리주택의 물량 확대 및 조기 공급의 영향은 수도권 신규 주택시장에 적지 않은 영향<sup>5)</sup>을 미치고 있다.

## <표 II-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(호) |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| <b>분양</b>       | 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  |
| <b>임대</b>       | 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(%)    |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| <b>분양</b>       | 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  |
| <b>임대</b>       | 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 모집공고를 시행한 물량임.  
 자료 : 부동산114(주).

한편, 아파트단지 규모는 점점 대형화되고 있다. 2000년대 초반 단지의 평균 세대규모는 약 400호 수준이었으나 2008년부터 500호를 초과, 2009년부터는 약 600호 수준까지 증가하고 있다. 1,000세대 이상의 대형 단지 비중 역시 2000년대 이후 높은 비중을 차지하고 있는데 2009년부터는 전체 공급 세대수의 40%에 이르고 있다. 단지규모의 대형화는 특히 임대주택에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데 임대주택단지의 평균 세대수는 2000년대 초반부터 560호 수준이었으나 최근에서는 700세대에 육박하는 등 점점 대형화되고 있다. 2011년 신규 공급(분양시점 기준)된 아파트의 80%가 500세대 이상의 대규모 단지이며 1,000세대가 넘는 단지의 비중이 지역에 따라 41% 수준에 이르고 있다.

5) 민간 건설업체들은 보금자리주택 공급 시기를 피해 분양일정을 잡는가 하면, 보금자리지구 인근의 경우에는 보금자리주택과 상품 구성을 차별화된 수요 계층을 겨냥한 평형을 구성하고 있음.

<표 II-3> 단지 규모별 아파트 공급 규모 추이

(단위 : %)

| 구분                          | 2001년            | 2005년            | 2006년            | 2007년            | 2008년            | 2009년            | 2010년            | 2011년            |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 300세대 미만                    | 18.4             | 12.3             | 13.8             | 13.6             | 10.2             | 5.5              | 7.7              | 8.1              |
| 300~500세대미만                 | 15.9             | 19.2             | 22.5             | 20.5             | 19.2             | 13.3             | 16.1             | 11.7             |
| 500~1,000세대 미만              | 33.9             | 33.6             | 42.4             | 42.7             | 42.0             | 37.2             | 43.7             | 39.1             |
| 1,000세대 이상                  | 31.8             | 34.9             | 21.4             | 23.2             | 28.6             | 44.0             | 32.5             | 41.1             |
| 1단지당 평균<br>세대수(호)<br>(임대주택) | 418.7<br>(566.3) | 485.1<br>(674.7) | 451.7<br>(569.2) | 455.1<br>(663.9) | 507.9<br>(640.4) | 653.0<br>(689.4) | 564.0<br>(726.2) | 630.3<br>(662.6) |

주 : 해당 연도에 입주자 모집공고를 시행한 사업지 기준임.

자료 : 부동산114(주).

아파트단지 규모의 대형화로 준공 후 입주가 완료되기까지의 소요기간도 길어지고 있다. 입주 완료시기는 단지 규모 이외에도 일반적인 주택경기 및 거시경제 여건 등의 영향이 있을 수 있으나 단지규모가 대형화되는 것에서도 그 이유를 찾아볼 수 있다. 이러한 현상은 오피스 등 비주거용 건축물에서도 동일하게 나타나고 있는 현상이다. 2005년까지는 수도권 아파트의 입주가 이루어지기 시작하면 통상 7개월 이내에 완료되었으나, 입주 완료 기간이 점점 길어지고 있다.

부동산114(주)에서 조사하고 있는 입주율 자료를 활용하여 입주율이 완료된 단지에 한하여 소요 기간을 추정한 결과 2005년에는 수도권 지역에서 입주가 완료되는 기간이 6.6개월이었으나 그 이후 계속 길어지면서 2010년에는 9.5개월까지 지연되고 있다. 이는 2010년에 대형평형의 입주물량이 많았기 때문으로 해석된다. 2010~11년 수도권에서 입주를 시작한 단지 평균 입주율은 80% 수준이며 서울보다 경기도나 인천지역에서의 입주율이 더 낮다. 이는 2010년에 입주를 시작한 아파트단지에서 아직 미입주 물량이 20% 가까이 남아 있음을 예측할 수 있다. 대형 평형의 입주자는 첫주택 구매자보다는 교체 수요자일 가능성이 높으므로 입주율이 미진한 것은 기존 재고주택의 처분 등 잔금마련의 어려움이 그 원인일 것으로 추측할 수 있다. 그러나 경기 및 인천 지역의 낮은 입주율을 통해 최근 입주아파트는 부동산 경기 호황을 타고 거주 목적이 아닌 투자목적으로 구입한 대형주택일 가능성도 높다고 볼 수 있을 것이다. 특히 2010년 입주물량들은 2007년 말 분양가상한제 시행을 앞두고 다양한 판촉을 시행한바 계약금이나 중도금비중이 낮고 잔금납부 비중(50%이상)이 높은 경우가 많은데 이로 인해 건설업체들의 잔

금회수 부담이 큰 것도 큰 문제로 지적되고 있다.

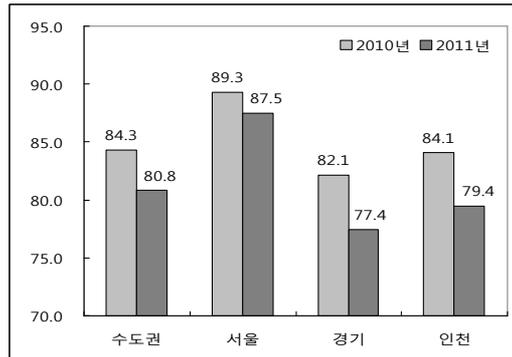
<표 II-4> 수도권 아파트의 입주 완료 소요 기간

| 입주년도  | 입주 100% 달성 기간 |
|-------|---------------|
| 2005년 | 6.6개월         |
| 2006년 | 7.7개월         |
| 2007년 | 7.7개월         |
| 2008년 | 8.6개월         |
| 2009년 | 8.4개월         |
| 2010년 | 9.5개월         |
| 2011년 | 7.9개월         |

주 : 입주율 조사 방식은 개별 단지별 건설사, 관리사무소, 중개업소의 설문을 통해 조사하여 평균을 내는 방식임.  
 입주율이 100% 달성된 단지에 한하여 입주년별 평균을 내어 달성 기간을 추정함  
 자료 : 부동산114(주) 자료를 활용하여 추정함.

<그림 II-3> 입주 연도별 현재(2012년 3월) 평균 입주율

(단위 : %)



주 : 입주 연도가 2010년, 2011년인 단지를 대상으로 추정함.  
 자료 : 부동산114(주) 자료를 활용하여 추정함.

이처럼 우리나라의 신규 주택시장은 시장 규모의 축소라는 큰 추세변화와 함께 대량 판매방식이 과거처럼 용이하지 않는 구조적인 변화가 나타나고 있는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 주택단지는 점점 대형화되고 있으며 모든 계획기준은 단지단위로 규정되어 있다. 또한 신축 주택의 판매 및 유통과 관련된 현행 주택공급제도 역시 과거 대량생산과 판매방식에 대부분의 기준이 맞추어져 있다. 이미 1~2인 가구와 고령가구들이 빠르게 증가하면서 주택의 주요 구매계층의 인구학적인 변화가 일고 있다. 이러한 변화는 대규모 아파트 중심의 신축 공급체계가 더 이상 지속되기 어려운 환경임을 알리는 환경 변화이기도 하다. 따라서 향후 주택경기가 다시 회복된다고 하더라도 이전과 같이 신축주택이 원활하게 판매되고 거래되기에는 한계가 있을 것으로 예상된다. 이제 주택의 공급문제는 양적인 문제를 벗어나, 필요로 하는 계층에게 어떻게 공급하느냐 하는 거래와 유통의 문제에 대한 고민이 요구된다고 하겠다.

## 2. 주택공급제도의 현황

### (1) 주택공급제도의 변천

주택공급제도의 시작은 「공영주택법」(1962년)에서 찾아볼 수 있으며 이 당시에는 공공주택, 특히 공영주택(제1종 : 주공 공급, 제2종 : 지자체 공급)의 공급에만 적용되는 규제였다. 이 시기의 규제 내용은 주로 공영주택을 공급해야 하는 대상자를 지정하는 수준에 불과했다. 그 후 1972년 「주택건설촉진법」이 제정되면서 정부는 주택시장에 적극 개입하기 시작했으며, ‘주택공급에 관한 규칙’(1977)을 제정해 오늘날과 같은 주택공급제도의 기틀을 마련했다. 이때부터 공공주택은 물론 민영주택에 대해서도 주택공급에 정부가 개입하기 시작하였다. 그러다가 1970년 대 말 주택경기가 과열되고 투기가 확대되면서 주택공급제도는 투기억제를 위한 주요 수단으로도 활용되었다. 현행 주택공급제도의 근간이 되는 청약제도 및 각종 공급제도가 마련된 것도 바로 이 시기다.

1980년대에는 정부 정책이 부동산 투기 억제에 초점이 맞추어지면서 주택공급제도의 주요 내용도 대부분 규제가 강화되었다. 대표적인 것으로는 소형 공공주택에 대한 소득제한제도 및 민영주택의 채권입찰제, 전매제한 및 재당첨 금지기간 연장 등이다. 그러다가 ‘토지 공개념’의 도입 및 ‘부동산실명제’로 비교적 부동산시장이 안정세를 보였던 1990년대는 주택정책이 시장자율화 및 규제완화로 전환되면서 주택공급 관련 규제들이 다시 대부분 완화되거나 폐지되기 시작하였다. 이때 폐지된 규제 중 주요한 것들은 바로 공공 소형주택에 대한 소득제한제도 폐지 및 소형주택건설 의무비율, 분양가 자율화, 분양가 전매제한 폐지였다. 그러나 이러한 규제 완화는 시장의 여건변화에 따른 자연스러운 현상이라기보다는 1997년 외환위기 이후 실물경기 회복을 위한 경기 부양의 수단으로 활용된 측면이 강하다.

2001년 이후 사상 초유의 저금리 시대 돌입, 가계대출의 확대와 아울러 대규모 재건축 사업추진 등이 각종 부동산 규제완화와 결합되면서 부동산 가격이 크게 급등하자 정부 정책은 다시 부동산 투기근절에 집중되었다. 주택공급제도 역시 예전의 기준으로 강화되었는데 소형주택건설 의무비율 부활, 분양권 및 재건축 아파트 조합원 명의변경 금지, 토지거래 허가구역 지정, 무주택자 우선공급 비율 적용, 분양가상한제 및 공시제도,

청약가점제 등의 도입으로 사실상 이전보다 규제의 내용은 더욱 강화되었다. 그렇지만 2008년 글로벌 금융위기와 MB정부의 출범으로 인해 주택공급과 관련된 규제들은 다시 일부 완화되는 양상(분양권 전매 제한)을 보였다. 그러나 주택공급 관련 기준들은 공공주택의 경우 소득기준 이외 자산기준까지 추가되고 분양주택까지 공공의 주택사업 범위가 확대되는 등 공공의 시장 개입과 역할은 더욱 확대되었다고 보아야 할 것이다.

종합하여 볼 때 현재의 주택공급제도는 과거 주택이 양적으로 부족하여 공급의 우선순위를 부여함과 동시에 투기수요를 억제하기 위해 취해졌던 내용이 여전히 주요 골격을 형성하고 있다. 시대적 변화에 따라 주요 기준들은 강화와 완화를 반복해 왔지만 공급제도의 기본 골격은 사실상 변화가 없었다.

<표 II-5> 연대별 주택공급 관련 제도의 주요 내용

| 구분           | 1960년대   | 1970년대  | 1980년대   | 1990년대   | 2000년대   |
|--------------|--|---|--|--|--|
| 적용 법령        | ·공영주택법 (1962)                                    | ·주택건설촉진법(1972)<br>·국민주택우선공급에 관한 규칙(1977. 8)<br>·주택공급에 관한 규칙(1978) | ·주택공급에 관한 규칙<br>·국민주택선매청약저축에 관한 규칙                                   | ·주택공급에 관한 규칙                                     | ·주택공급에 관한 규칙                                     |
| 대상 주택        | ·공공주택공급  | ·공공주택, 민영주택   | ·좌동  | ·좌동  | ·좌동  |
| 공급 방법        | ·추첨제<br>·국가유공자, 월남 귀순자 등에 특별공급                   | ·우선순위제+추첨제<br>·0순위제(6회 이상 낙첨)<br>·10% 범위 내에서 특별분양                 | ·우선순위제+추첨제(공공)<br>·채권입찰제(민영)<br>·1회당첨자 1순위 배제<br>·종합점수제(영구임대, 근로자주택) | ·1세대2주택 1순위 제외<br>·35세 이상 무주택자 우선공급<br>·채권상한제 실시 | ·1세대2주택 1순위 제외<br>·35세 이상 무주택자 우선공급<br>·청약가점제 적용 |
| 입주자 자격       | ·무주택자<br>·분양부금을 상환할 수 있거나 임대료를 지급할 수 있는 능력이 있는 자 | 공<br>·부양가족이 있는 무주택 세대주  | 공<br>·무주택세대주<br>·선매청약저축가입자   | 공<br>·무주택세대주<br>·청약저축가입자                         | 공<br>·무주택 세대주<br>·청약저축 가입자                       |
|              |  | 민<br>·부양가족이 있는 주택청약예금 가입자<br>·재형저축 가입자                            | 민<br>·세대주<br>·청약예금 가입자<br>·청약부금 가입자                                  | 민<br>·세대주<br>·청약예금 가입자<br>·청약부금 가입자              | 민<br>·세대주<br>·청약예금 가입자<br>·청약부금 가입자              |
| 재당첨 금지       | -  | ·3년 이내에 재당첨 금지  | ·국민주택 10년, 민영주택 5년 간 재당첨 금지  | ·수도권지역을 제외하고 폐지                                  | ·폐지 → 부활   |
| 채권 입찰제       | -  | -   | ·1982년부터 실시<br>·채권상한액 설정(1989)                                       | ·건교부장관도 채권입찰제 지역지정 가능                            | ·폐지 → 부활   |
| 분양 가격 제한     | -  | ·분양가 제한 실시(1977)<br>·주택건설사업계획승인시                                  | ·국민주택규모 이하 105만원, 국민주택규모 초과는 134만원 설정<br>·1989년 원가연동제 실시             | ·서울·수도권 외의 지역 자율화(1997)                          | ·자율화 → 부활  |
| 소형주택 건설 의무비율 | -  | ·소형주택 건설의무비율 제도 도입  | ·건축연면적의 50% 이상을 소형주택으로 건설  | ·서울·수도권 외의 지역 자율화(1997)                          | ·2001년 12월 수도권 과밀지역 부활                           |

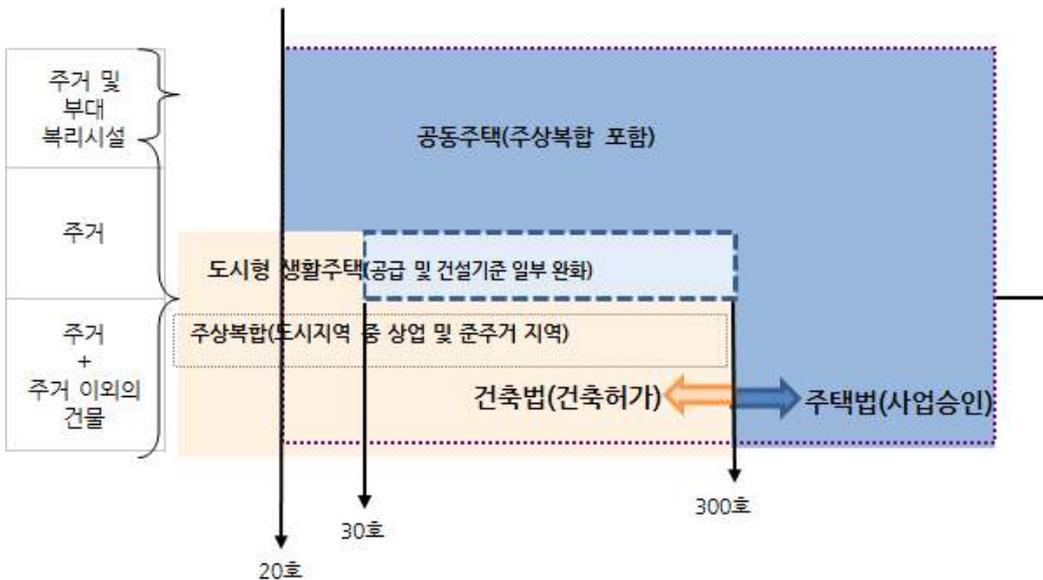
주 : 진정수·김생옥(1997), 김현아·김혜원(2004)의 자료를 바탕으로 최근의 내용을 새로이 추가 보완하였음.  
자료 : 김현아·김혜원(2004) “국내 공급제도의 국내외 비교분석”, 한국건설산업연구원.

## (2) 주택공급 관련 법령 체계와 내용적 범위

우리나라에서 신축주택을 공급하거나 공급받으려 할 경우에 적용되는 관련 법령은 「주택법」과 동법 시행령 및 시행규칙이며 이외에도 대통령령인 주택공급에 관한 규칙과 이외에 약 8개의 규정, 지침이 있다.

적용되는 법률의 차등 기준은 주로 주택의 규모(연면적 혹은 호수)에 의해 구분되는데 19호 미만의 경우에는 「건축법」을, 20호 이상의 경우에는 「주택법」의 적용을 받는다(그림 <II-4> 참조). 주상복합 아파트 및 주거용 오피스텔의 등장과 함께 2009년 이후 도시형 생활주택이 등장하면서 「주택법」의 일부 기준에서 예외를 인정받는 사업규모가 300호까지 확대되었으나 기본적인 틀에서는 20호 기준으로 구분되는 것이 여전히 유효하다.

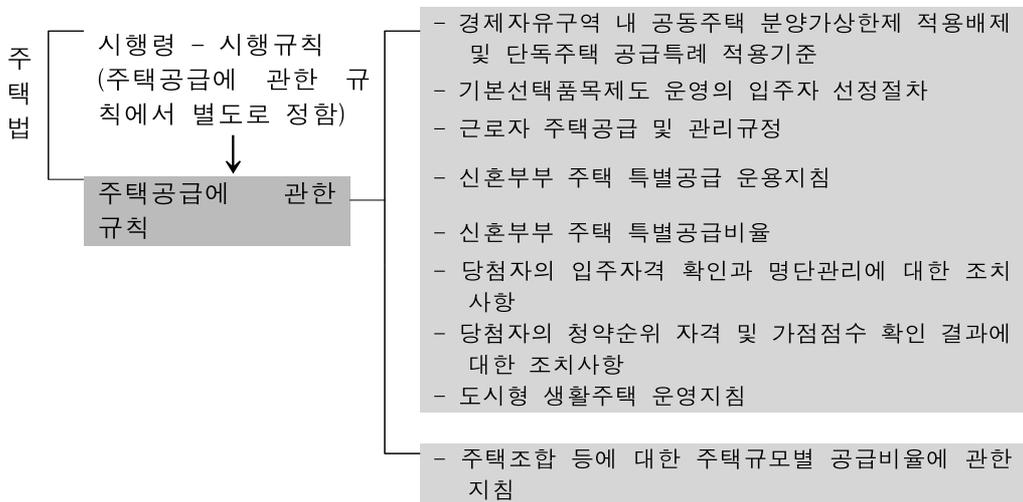
<그림 II-4> 건축물 유형별 건설 및 공급 관련 적용 법률 현황



본 연구에서 다루는 ‘주택공급에 관한 규칙’은 「주택법」의 하위규정으로 본 연구에서는 주로 「주택법」을 중심으로 한 주택공급제도를 살펴보고자 한다. 「주택법」에서는 제38조~41조에서 주택의 건설과 공급(신규 분양 및 입주자 모집)에 관한 내용을 다

두고 있으며 이 규정과 관련하여 ‘주택공급에 관한 규칙’이 따로 제정되어 있다. 8개의 규정, 지침은 다음과 같다. ① 경제자유구역 내 공동주택 분양가상한제 적용배제 및 단독주택 공급특례 적용기준, ② 기본선택품목제도 운영의 입주자 선정절차, ③ 근로자 주택공급 및 관리규정, ④ 신혼부부 주택 특별공급 운용지침, ⑤ 신혼부부 주택 특별공급 비율, ⑥ 당첨자의 입주자격 확인과 명단관리에 의한 조치사항, ⑦ 당첨자의 청약순위 자격 및 가점 점수 확인결과에 대한 조치사항, ⑧ 도시형 생활주택 운영지침, ⑨ 주택조합 등에 대한 주택규모별 공급비율에 관한 지침 등이다.

<그림 II-5> 주택공급 관련 법령 체계



해당 법령별로 주택공급과 관련된 규정을 다시 정리하면 다음과 같다. 먼저 「주택법」에서 주택의 공급(법 제4장)에서는 입주자 모집공고의 승인과 방법 및 절차에 대한 규정, 분양가상한제, 건본주택의 건축기준, 분양가심사위원회 운영, 주택건설사업 등에 의한 임대주택의 공급, 공급 질서 교란 금지, 저당권설정 등의 제한, 투기과열지구의 지정 및 해제, 주택의 전매행위 제한 등, 주택공영개발지구의 지정 등이며 이에 세부적인 사항은 ‘주택공급에 관한 규칙’에서 상세하게 다루고 있다. 또한 분양가상한제, 마이너스 옵션제 등 시대적 요청에 의해 추가된 사항 중 상세한 내용이 필요한 것에 대해서는 별도의 하위 지침이나 내부 규정을 마련하여 적용하고 있다(위 <표 II-6> 참조).

‘주택공급에 관한 규칙’이 다루고 있는 내용적 범위는 크게 공급자가 사업승인을 획득하고 입주자를 모집하는 절차와 방법에 관한 것과 공급을 받는 자에 대한 사항으로 청약자의 자격에 관한 내용과 청약절차이다. 법률 제정 당시 주택시장 관련 제도적 인프라가 충분히 갖추어져 있지 않았고 주택공급제도의 가장 큰 정책목표가 공급 질서를 바로 잡는 것이었기 때문에 ‘주택공급에 관한 규칙’에서 규정하고 있는 공급절차와 방법은 매우 구체적이고 세부적이다. 세부 내용과 공급자 및 수요자에 대한 내용적 해당여부는 아래 표에 정리되어 있다.

<표 II-6> 주택공급에 관한 규칙의 법률 구조와 내용적 범위

| 법 조항          | 주요 내용   | 공급자 | 수요자 |
|---------------|---|-----|-----|
| 제1조(목적)       | 주택 및 복리시설의 공급조건, 방법 및 절차에 관한 사항의 규정   | ○   | ○   |
| 제2조(정의)       | ① 공급 ② 주택건설지역 ③ 세대주 ④ 무주택 세대주 ⑤ 주택공급면적 ⑥ 등록사업자 ⑦ 당첨자 ⑧ 가점제  | ○   | ○   |
| 제3조<br>(적용대상) | 20호 이상의 주택 및 이에 수반되는 복리시설<br>- 적용배제 조건(19가지)  | ●   | ○   |
| 제4조           | 주택의 공급대상<br>①, ② 국민주택 등<br>-민간건설 중형 국민주택 중 분양주택 제외 : 1세대(무주택) 1주택<br>-민영 분양주택 : 1인(20세 이상) 1주택(세대주인 경우 20세 이하도 가능)<br>③, ④ 주택건설 지역 기준의 해석<br>⑤ 우선 공급할 수 있는 경우 | ●   | ○   |
| 제5조           | 입주자 저축  |     | ●   |
| 제6조           | 세대수 인정기간의 산정 및 주택소유 여부 판정(입주자 신청시)  | ○   | ●   |
| 제7조           | 입주자 모집시기 및 조건 : 착공과 동시에 입주자를 모집할 수 있는 경우  | ●   |     |
| 제8조           | 입주자 모집절차 : 공개모집, 입주자 모집공고 승인, 모집공고의 내용, 건본주택의 건축기준 등  | ●   |     |
| 제9조           | 주택의 공급신청(청약신청)  | ○   | ●   |
| 제10조          | 주택의 공급방법 : 일반공급, 특별공급, 단체공급   | ●   | ○   |
| 제11조          | 민간건설 중형 국민주택 이외의 국민주택의 일반공급<br>민간건설 중형 국민주택의 일반공급   | ●   | ○   |
| 제12조          | 민영주택의 일반공급 : 수도권 및 수도권 이외 지역에서 제1~3순위의 조건, 제2종 국민주택채권 매입대상 주택의 공급   | ●   | ○   |
| 제13조          | 민영주택 등의 우선공급 : 지역 우선공급 기준   | ○   | ○   |
| 제16조          | 예비 입주자의 선정  | ○   | ○   |
| 제17조          | 월납입금을 연체한 경우 : 청약 관련 저축의 연체   |     | ○   |
| 제18조          | 입주자 선정업무 등의 대행  | ○   |     |
| 제19조          | 주택의 특별공급  | ●   | ○   |
| 제20조          | 주택의 단체 공급(조합주택), 보금자리주택의 입주예약자 선정에 관한 특례(사전청약)  | ○   | ○   |

|      |   |   |   |
|------|---|---|---|
| 제21조 | 복리시설의 공급 / 주택의 전산검색 및 세대주 등의 확인(입주자 확정시)  | ○ | ○ |
| 제22조 | 당첨자의 명단관리   | ○ |   |
| 제23조 | 재당첨 제한  |   | ○ |
| 제24조 | 해약된 입주자 저축에 관한 특례   |   | ○ |
| 제26조 | 입주금의 납부 / 건축공정확인서의 발급   | ○ | ○ |
| 제27조 | 주택의 공급계약 : 공급계약서 등  | ○ | ○ |
| 제29조 | 임대주택의 입주자 관리 : 명도조건, 입주자 자격 유지에 대한 심사 및 관리  | ○ | ○ |
| 제30조 | 대규모 택지개발지구에서의 입주자 선정 등에 대한 특례(우선공급기준의 특례)<br>대규모 택지개발사업 / 경제자유구역                                | ○ | ○ |
| 제31조 | 영구 임대주택의 입주자 선정 등에 대한 특례  | ○ | ○ |
| 제32조 | 국민임대주택 입주자선정에 관한 특례<br>장기 전세주택의 입주자 선정에 관한 특례<br>매입 국민주택기금융자금미상환임대주택등의 보증자리주택 공급시 입주자 선정에 관한 특례 | ○ | ○ |
| 제33조 | 국민임대주택의 임시사용에 관한 특례   | ○ | ○ |
| 제34조 | 매입주택의 전매 등  | ○ | ○ |

주 : ○는 해당 규정의 영향도가 보통인 경우, ●는 해당 규정의 영향도가 강하며 직접적인 경우를 의미하며, 공급자의 경우 민간 건설업체들에게 미치는 영향의 정도를 표시한 것임.

### (3) 주택공급의 일반적 기준

#### 1) 적용 대상과 유형

‘주택공급에 관한 규칙’은 사업승인 대상(20호 이상의 주택)과 「건축법」에 의한 건축허가를 받아 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 20호 이상 건설하여 공급하는 주택 [주상복합 아파트 및 도시형 생활주택(30호 이상)] 을 적용대상으로 한다. 공급대상은 개인(세대주)이며 단체공급이라는 항목이 있으나 이는 직장주택조합 등 조합주택의 공급에 관한 사항으로 법인(혹은 기업)에 대한 공급규정은 없다. 원칙적으로 우리나라에서 신축 주택은 개인을 대상으로 한다. 2011년 전월세 안정대책의 일환으로 「부동산투자회사법」 상의 부동산 투자회사와 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자기구에 한하여 임대사업자 등록을 한 경우 이들에게 민영주택을 우선 공급할 수 있도록 하는 규정이 신설(2011. 9. 29)되었다. 그러나 이는 해당 지자체의 장이 주택분양시장의 상황을 감안하여 적용하는 선택항목으로 세부 기준은 지자체 조례에 위

임하고 있어 아직 시작단계에 불과하다. 한편 개인의 경우, 유주택자도 신규 주택을 공급 받을 수는 있으나 무주택자에게 우선공급을 한 이후 잔여분이 있을 경우에 가능하며, 이 역시도 해당 주택 건설 지역에 거주하는 경우에 우선권을 주고 있어 해당 건설 지역에 거주하는 무주택자(혹은 세대주)가 신축 주택의 공급대상이라고 할 수 있다.

‘주택공급에 관한 규칙’에서 제시되는 주택의 유형은 9개에 이르며 구체적인 내용은 아래 <표 II-7>과 같다. 표에 나타나는 9개의 주택유형을 살펴보면 주택의 구분 기준이 크게는 국민주택기금 등의 지원 여부와 이용 형태<sup>6)</sup>(분양, 임대)임을 알 수 있다. 그러나 이러한 기준들은 일정한 기준보다는 새로운 주택유형이 나타날 때마다 추가하였다는 것을 쉽게 알 수 있다. 장기전세주택이나, 보금자리주택, 토지임대부주택 등 특정 정권(혹은 지자체)의 공공주택 명칭이 법률의 일반명칭으로 그대로 사용되고 있다.

근본적으로 ‘국민주택’과 ‘국민주택 등’의 구분도 매우 모호하다. ‘국민주택’은 국민주택기금으로부터 자금지원을 받아 건설되는 주택을 통칭하는 용어이다. 법 내용상으로는 민간과 공공 구분 없이 기금지원을 받아 건설되는 분양주택과 임대주택을 모두 포괄하는 의미로 해석할 수 있다. 그러나 ‘국민주택 등’의 정의를 살펴보면 국민주택은 자칫 민간에서 기금지원을 받는 분양주택만을 의미하는 것으로 해석할 수도 있다. 이처럼 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’에서 가장 일반적 기준으로 사용하고 있는 ‘국민주택’에 대한 개념과 다른 주택유형과의 위계구조가 매우 모호한 것이 현실이다.

---

6) 일본의 경우를 살펴보면 일반적으로 이용형태에 의한 주택의 구분은 ‘자가주택’과 ‘임대주택’으로 구분되나 우리나라의 경우 임대주택과 비교되는 주택형태는 자가주택이 아닌 분양주택임. 그러나 분양주택의 상당 부분은 개인의 임대를 통해 임대주택으로도 활용되고 있음.

**<표 II-7> 공급 대상 주택의 종류 및 정의**

| 명칭                  | 정의   |   |
|---------------------|--|---|
| 국민주택                | - 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택으로서 주거의 용도로만 쓰이는 면적(“주거전용면적”)이 1호 또는 1세대당 85㎡ 이하인 국민주택규모의 주택<br>- 수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 1호 또는 1세대당 주거전용면적이 100㎡ 이하인 국민주택규모의 주택   |   |
| 국민주택 등              | - 국민주택<br>- 국가·지방자치단체, LH공사 또는 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 건설하는 주택 및 건설 임대주택으로서 공공택지에 사업계획의 승인을 받아 건설하여 임대하는 주택 중 주거전용면적이 85㎡ 이하인 주택  |   |
| 민간건설 중형국민주택         | - 국민주택 중 국가·지방자치단체·LH공사 또는 지방공사 외의 사업주체가 건설하는 주거전용면적이 60㎡ 초과 85㎡ 이하의 주택<br>- 분양주택과 임대주택으로 나뉨   |   |
| 민영주택                | - 국민주택 등을 제외한 주택   |   |
| 도시형 생활주택            | - 300세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택   |   |
| 임대주택                | 건설 임대주택  | - 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택<br>- 주택건설사업자가 사업계획승인을 받아 건설한 주택 중 사용검사 때까지 분양되지 아니한 주택으로서 임대사업자 등록을 마치고 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 임대하는 주택<br>※ 국가·지방자치단체·LH공사 또는 지방공사가 건설하는 건설임대주택은 주택공급규칙 제32조에서 “국민임대주택”이라고 함 |
|                     | 매입임대주택   | - 임대사업자가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 주택   |
| 장기전세주택              | - 국가, 지방자치단체, LH공사, 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 임대할 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로서 20년의 범위에서 전세계약의 방식으로 공급하는 임대주택  |   |
| 보금자리주택              | - 국가 또는 지방자치단체, LH공사, 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택[보금자리주택 건설 등에 관한 특별법]<br>○ 임대를 목적으로 공급하는 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택<br>○ 분양을 목적으로 공급하는 주택으로서 국민주택규모 이하의 주택 |   |
| 토지임대부 분양주택 (토지임대주택) | - 토지의 소유권은 토지임대주택 건설사업의 시행자가 가지고, 주택 및 공공복리시설 등에 대한 구분소유권(건물의 전유부분에 대한 구분소유권은 이를 분양받은 자가 가지고, 공용부분·부속건물 및 복리시설은 분양받은 자들이 공유)은 주택을 분양받은 자가 가지는 주택[토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법]  |   |

## 2) 공급방식의 종류와 특징

주택공급 방식은 크게 “일반공급”과 “특별공급” 및 “단체공급”으로 구분하고 있으며 원칙적으로는 해당 주택건설 지역에 거주자하는 무주택자(혹은 세대주)에게 우선권을 부여하고 있다. 그러나 이러한 공급방식은 공급되는 주택의 유형(민영주택과 국민주택 등)이나 ‘특별한 지역’에 대해서 각기 일반공급 및 특별공급 규정을 다시 세부적으로 두고 있어 주택공급을 시행하려고 하는 주체나 공급을 받으려고 하는 수요자 모두 지역별, 주택유형별 해당조건에 대한 내용을 상세히 살펴볼 필요가 있다.

### ① 일반공급제도

일반 공급은 청약 관련 예금 가입자를 대상으로 하며 순위(가입 연도에 따른 1~3순위 부여)에 따라 공급하는 방식이다. 민영주택의 일반공급은 세대주가 아닌 20세 이상의 개인(20세 미만이라도 세대주이면 무방)을 공급대상으로 하고 있다.

#### 가. 민영주택의 일반공급

민영주택의 일반공급은 청약 관련 예금을 가입하고 2년이 경과한 자(비수도권은 6월이 경과)를 1순위로 두고 있으며 6월이 경과한 자는 2순위를 부여하고 있다. 동일순위에서는 당해 주택건설 지역 거주자를 우선시한다. 한편, 민간건설 중형국민주택과 민영주택의 경우에는 일정비율의 주택(수)을 가점제 방식으로 먼저 입주자를 선정하고 그 나머지를 추첨방식으로 선정하도록 의무화하고 있다. 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’에서는 민간건설 국민주택(중형 국민주택)과 민영주택에 대하여 별도의 조항으로 구분하고 있으나 내용적으로 보면 민간건설 중형국민주택은 민영주택과 세부 기준이 동일하다. 또한 수도권 이외 지역의 경우에는 청약예치금의 충족요건만 만족하면 사실상 1순위와 2순위의 구분이 무의미하다.

**<표 II-8> 민간 건설 국민주택(민영주택) 일반공급의 우선순위 부여  
기준(청약예금제도 실시 지역)**

| 구분    | 중형 국민주택 외의 국민주택 등                                |   | 중형국민주택(민영주택)                             |  |
|-------|--|---|--|--|
|       | 수도권  | 수도권 외   | 수도권                                      | 수도권 외                                    |
| 1순위   | 청약저축에 가입하여 2년이 경과된 자                             | 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자(시도 지사가 필요한 경우 24회까지 연장 가능) | 청약저축에 가입하여 2년이 경과된 자(일정금액의 청약예치금을 납입한 자) | 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자(일정금액의 청약예치금을 납입한 자) |
| 2순위   | 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자                             |   | 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자(일정금액의 청약예치금을 납입한 자) | 상동                                       |
| 3순위   | 1, 2순위 이외의 자                                     |   |  |  |
| 특이 사항 | 일정비율에 해당하는 주택(수)은 가점제를 우선적으로 적용하고 나머지를 추첨방식으로 선정 |   |  |  |

주 : 1) 동일순위 앞에서 경쟁이 있는 경우에는 공급되는 주택의 면적기준 40㎡를 기준으로 무주택 기간, 저축 총액 및 납입 횟수, 분양 가족 수 등의 기준으로 순서를 매기고 있으며 보금자리분야 주택의 경우에는 소득 및 자산에 대한 별도의 기준을 두고 있음.  
2) 수도권외의 경우 민영주택 일반공급 수의 50%를 위와 같은 거주요건 순위로 공급할 수 있음.

**<표 II-9> 청약예금제도가 시행되지 않는 지역(혹은 시행 2년 미만)에서의  
민영주택 공급 기준**

| 구분  | 세부 기준                         |
|-----|-------------------------------|
| 1순위 | 당해 주택건설 지역에 3년 이상 거주하고 있는 세대주 |
| 2순위 | 당해 주택건설 지역에 1년 이상 거주하고 있는 세대주 |
| 3순위 | 당해 주택건설 지역에 1년 미만 거주하고 있는 세대주 |

**나. 주택공급규칙(일반공급 방식)의 적용 배제**

아래에 제시된 주택에 대해서는 주택공급에 관한 일반규칙을 제한적으로 적용하거나 적용을 배제하고 있다. 먼저, 제한적 적용을 하는 주택유형은 약 16개, 적용을 배제하는 주택은 4개이며, 적용을 완전히 배제하는 경우는 주로 국가가 특수한 목적달성을 위해 주택을 공급하는 경우(농촌주택, 공무원 군인에게 제공되는 관사나 숙소, 영구 귀국하는 해외 동포 등)에 한정하고 있다.

## <표 II-10> 주택공급규칙의 제한적 적용 대상 주택 유형

| 주택의 유형  |
|---|
| 고용자인 사업주체가 그 소속 근로자에게 공급하기 위하여 건설하는 주택(주택법 제10조 3항)<br>국가기관·지자체 또는 법인이 <b>공무원</b> (공무원연금 수급권자 포함)· <b>군인</b> (군인연금 수급권자 포함) 또는 그 소속 근로자에게 공급할 주택을 다른 사업주체에게 위탁하여 건설하는 경우 그 위탁에 의하여 건설되는 주택                          |
| <b>주택상환사체를 매입한 자</b> 에게 공급하기 위하여 건설하는 주택(주택법 제69조)<br>보험회사가 당해 보험회사의 <b>보험계약자</b> 에게 공급하기 위해 보험자산으로 건설하는 임대주택<br>임대주택의 <b>입주자가 퇴거</b> 함으로써 사업주체에게 명도된 주택  |
| 주택조합이 그 조합원에게 공급하기 위하여 건설하는 주택(주택법 제10조 제2항)<br>노인복지주택(노인복지법 제32조)  |
| 한국토지주택공사 또는 사업주체가 취득한 지위에 근거하여 공급하는 주택(주택법 제41조의 2 제2항 단서 및 제3항)  |
| 정비사업(주거환경개선사업은 제외)으로 건설되는 주택으로서 관리처분계획에 따라 토지 등 소유자 또는 정비사업조합의 조합원에게 공급하는 주택(도시 및 주거환경정비법 제48조)<br>주택재개발사업으로 건설되는 주택으로서 지자체·LH공사 또는 지방공사가 당해 정비구역안의 세입자에게 공급하기 위하여 주택재개발조합으로 부터 매입하거나 그 구역 안에 건설하는 주택(도시 및 주거환경정비법) |
| 공공사업의 시행에 따른 이주대책용으로 공급하는 다음 각 목의 주택<br>○공공사업의 시행자가 직접 건설하는 주택<br>○공공사업의 시행자가 다른 사업주체에게 위탁하여 건설하는 주택<br>○공공사업의 시행자가 조성한 택지를 공급받은 사업주체가 건설하는 주택<br>○공공사업의 시행자로부터 택지를 제공받은 이주대책 대상자가 그 택지에 건설하는 주택                    |
| 수도권에 소재하고 있는 이전 대상 공공기관이 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 경우 당해 공공기관의 종사자에게 공급하기 위하여 건설하는 주택으로서 주무부 장관의 요청에 따라 국토해양부 장관이 확인하는 주택(국가균형발전특별법 제18조)   |
| 오송생명과학단지로 이전하는 공공기관의 종사자를 위하여 충청북도 청원군 및 이에 연접한 주택건설 지역에 건설하는 주택으로서 주무부 장관의 요청에 따라 국토해양부 장관이 확인하는 주택(산업입지 및 개발에 관한 법률 제6조)  |
| 외국인의 주거를 목적으로 조성하는 주택단지에 건설하는 주택(외국인투자촉진법 제2조 제1항 제1호)  |
| 체육시설과 연계하여 건설하는 주택으로서, 지식경제부 장관이 정하는 기준에 따라 경제자유구역의 투자유치를 위하여 입주가 필요하다고 인정되는 자에게 공급하는 단독주택(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 제9조의 3)  |
| 도시형 생활주택으로 건설하는 주택(주택법 제2조 제4호)   |

주택공급규칙의 적용을 제한하는 경우 외에도 적용에서 제외되는 주택유형도 별도로 규정하고 있는데, 자세한 내용은 <표 II-11>에 제시되어 있다.

<표 II-11> 주택공급규칙의 적용 제외 대상 주택 유형

| 주택의 유형   |
|--|
| 1. 정부 시책의 일환으로 국가·지자체 또는 지방공사가 건설하는 농촌주택   |
| 2. 국가기관·지자체 또는 법인이 공무원·군인 또는 그 소속 근로자의 관사나 숙소로 사용하기 위하여 건설하는 주택<br>※ 대지의 소유권을 확보하지 아니하고 다른 사업주체에게 위탁하여 그 사업주체의 명의로 건설하는 경우에는 특별시·광역시 및 경기도 안의 시 지역을 제외한 지역에서 건설하는 주택에 한함<br>※ 관사나 숙소로 사용하지 아니하는 경우에는 주택공급규칙을 적용함 <sup>7)</sup> |
| 3. 사단법인 한국사랑의집짓기운동연합회가 무주택자에게 공급하기 위하여 건설하는 주택   |
| 4. 외국 정부와의 협약에 의하여 우리나라에 영구 귀국하는 동포를 위하여 건설하는 주택   |

<표 II-12> 주택공급에 관한 규칙 적용 배제 대상 주택과 적용 배제 내용(제3조)

| 해당 사업<br>(각 호)                          | 적용 내용    |          |          |          |    |          |          |          |          |                     |               |         |         |         |                |               |               |               |               |         |   |
|---|----------|----------|----------|----------|----|----------|----------|----------|----------|---------------------|---------------|---------|---------|---------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------|---|
|   | 4조<br>1항 | 4조<br>2항 | 4조<br>3항 | 4조<br>5항 | 7조 | 8조<br>1항 | 8조<br>2항 | 8조<br>5항 | 8조<br>7항 | 12<br>조<br>의2<br>6항 | 21<br>조<br>의2 | 22<br>조 | 23<br>조 | 26<br>조 | 26<br>조<br>의23 | 27<br>조<br>항4 | 27<br>조<br>항5 | 27<br>조<br>항6 | 27<br>조<br>항7 | 29<br>조 |   |
| 직장조합주택<br>(1호)                          | ○        | ○        | ○        |          |    |          |          |          |          | ○                   | ○             | ○       | ○       |         |                |               |               |               |               |         |   |
| 공무원·군인<br>주택(2호)                        |          | ○        | ○        |          |    |          |          |          |          | ○                   | ○             | ○       | ○       |         |                |               |               |               |               |         |   |
| 주택상환사채<br>매입대상자<br>주택(3호)               | ○        | ○        | ○        | ○        |    |          |          |          |          | ○                   |               | ○       | ○       |         |                |               |               |               |               |         |   |
| 보험사자산으로<br>건설한 주택(4호)                   | ○        | ○        | ○        | ○        |    |          |          |          |          |                     | ○             |         |         |         |                |               |               |               |               |         | ○ |
| 입주자퇴거로<br>명도된<br>임대주택(5호)               | ○        | ○        | ○        | ○        |    |          |          |          |          |                     | ○             | ○       |         |         |                |               |               |               |               |         | ○ |
| 조합원주택(6호)                               |          |          |          |          |    |          |          |          |          |                     | ○             | ○       |         |         |                |               |               |               |               |         |   |
| 노인복지주택(7호)                              |          |          |          |          | ○  | ○        | ○        |          | ○        | ○                   |               |         |         | ○       | ○              | ○             | ○             | ○             | ○             | ○       | ○ |
| 한국토지주택공사<br>또는 사업주체가<br>취득한 지위에<br>근거하여 |          |          |          |          |    |          |          |          |          | ○                   |               | ○       | ○       |         |                |               |               |               |               |         |   |

7) 제3조 제4항 제2호의 경우에는 주택공급규칙을 적용하지 않는 요건으로 ‘국가기관·지자체 또는 법인이 공무원·군인 또는 그 소속 근로자의 관사나 숙소로 사용하기 위하여 건설하는 주택’으로 명시하고 있으므로 제4항 단서에서와 같이 관사나 숙소로 사용하지 않는 경우에 주택공급규칙이 적용하게 된다는 내용은 제4항 제2호의 반대해석에 따른 당연한 것을 담고 있으므로 법조문의 불필요한 중복 규정에 불과함.



인 해당 자격자에게 공급물량의 일정범위 안에서 일반공급과 별개로 특별 배정하는 것을 말한다.<sup>10)</sup> 국민주택 등이라고 대상을 정의하고는 있지만 실질적 내용을 보면 특별한 경우를 제외하고 민영주택까지를 포함한다. 다만, 특별공급은 85㎡ 이하의 주택에만 적용할 수 있다. 현재 주택을 특별공급방식으로 공급할 수 있는 조건은 크게 13가지이며, 세부적인 내용은 ① 국민주택 등의 특별공급, ② 민영주택 등의 특별공급, ③ 택지개발사업 등의 특별공급, ④ 경제자유구역에서의 특별공급, ⑤ 수도권 외 지역에서의 민영주택 특별공급, ⑥ 다자녀 무주택 세대주 특별공급, ⑦ 신혼부부 특별공급, ⑧ 생애최초 특별공급, ⑨ 도시개발사업에 따른 철거주택 소유자에 대한 특별공급, ⑩ 국가보훈 대상자에 대한 특별공급, ⑪ 65세 직계존속 부양자에 대한 특별공급, ⑫ 행정중심복합도시 이전기관 종사자 등에 대한 특별공급, ⑬ 도청 이전 신도시 이전기관 종사자에 대한 특별공급 등이다. 특별공급 중 몇 가지 주요한 내용만을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 국민주택의 특별공급

국민주택의 특별공급은 ① 국가유공자 또는 그 유족, ② 5·18 민주유공자 또는 그 유족, ③ 특수임무수행자 또는 그 유족, ④ 북한이탈주민 및 장애인, ⑤ 국가·지자체·LH·지방공사 또는 공공사업, 도시계획사업, 재해로 인해 철거되는 주택소유자, ⑥ 공무원 또는 군인으로 10년 이상 근무하면서 전 가족이 2년 이상 해외거주 후 귀국한 자, 근무지 이전으로 전 가족이 주거지를 달리하는 자, ⑦ 교과부 장관이 국내 유치가 필요하다고 인정하여 영구 귀국하는 박사학위 취득 전문가, ⑧ 탄광 및 공장근로자의 주거 안정을 위한 특별건설 주택의 공급-탄광근로자 또는 공장근로자, ⑨ 올림픽·국제기능 올림픽·세계선수권대회에서 입상한 우수선수 및 우수기능인, ⑩ 중소기업인력지원특별법에 의한 중소기업종사자, ⑪ 임대주택의 특별공급-주택재개발사업으로 철거되는 주택의 세입자, 주거환경개선사업<sup>11)</sup>으로 철거되는 주택의 세입자, ⑫ 일본군 위안부 피해자, ⑬ 국민주택기금에 예탁된 연기금 또는 자금을 적립한 자,<sup>12)</sup> ⑭ 기타 법령이나 국가 시책상 특별공급이 필요한 자(주무부 장관이 국토해양부 장관과 협의한 자) : 생애최

10) 단, 시·도지사의 승인을 얻은 경우 10%를 초과하여 20%의 범위 안에서 공급할 수 있음.

11) 개발제한구역 안에서 시행되는 것에 한함.

12) 특별공급에 대한 융자금 합계액은 당해 연도에 예탁된 기금(자금) 총액 범위 안에서 제한.

초 특별공급 등으로 총 14개 유형으로 구분되며 세부적인 기준은 아래 <표 II-13>과 같다.

<표 II-13> 국민주택 등의 특별 공급

| 구분           | 내용  |
|--------------|---|
| 국가정책         | <p>1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 의한 국가유공자 또는 그 유족, 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 의한 5·18 민주유공자 또는 그 유족 및 「특수임무수행자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 특수임무수행자 또는 그 유족</p> <p>1의 2. 「제대군인지원에 관한 법률」에 따른 장기복무 제대군인</p> <p>1의 3. 「군인복지기본법」 제10조에 따른 10년 이상 복무한 군인</p> <p>1의 4. 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제2조 제4호 및 제5호에 따른 의사상자 또는 의사자유족</p> <p>2. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조 제1호의 규정에 의한 북한이탈주민</p> <p>2의 2. 「군사정전에 관한 협정체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 남북피해자</p>   |
| 철거대상 주택의 소유자 | <p>3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택(관계법령에 의하여 허가를 받거나 신고를 하고 건축하여야 하는 경우에 허가를 받거나 신고를 하지 아니하고 건축한 주택을 제외)을 소유하고 있는 자로서 당해 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 인정하는 자</p> <p>가. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방공사인 사업주체가 당해 주택건설사업을 위하여 철거하는 주택</p> <p>나. 사업주체가 공공사업에 의하여 조성된 택지를 공급받아 주택을 건설하는 경우 당해 공공사업의 시행을 위하여 철거되는 주택</p> <p>다. 도시계획사업(「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주택재개발사업 및 주택재건축사업 제외)으로 철거되는 주택</p> <p>라. 재해로 인하여 철거되는 주택</p> <p>마. 시·도지사, LH공사 또는 지방공사가 주택의 내력구조부 등에 중대한 하자가 발생하여 당해 거주자의 보호를 위하여 이주 및 철거가 필요하다고 인정하는 주택</p> <p>바. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택 (가목부터 다목까지의 규정에 해당하는 사업을 위하여 철거되는 주택은 제외, 관계법령에 따라 해당 사업시행을 위한 고시 등이 있는 날 이전부터 소유하고 있는 자로 한정)</p> |
| 정비사업         | <p>4. 제3호에 해당하는 주택 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주택재개발사업으로 철거되는 주택의 세입자로서 해당 사업을 위한 고시 등이 있는 날 현재 3개월 이상 거주하거나 재해가 발생한 날 현재 전입신고를 하고 거주하고 있는 자(이 경우 임대주택에 한하여 공급 가능)</p> <p>4의 2. 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업(개발제한구역 안에서 시행되는 것에 한함)으로 철거되는 주택의 세입자로서 동법 시행령 별 표 2 제2호 가목의 규정에 의한 기준일 현재 3월 이상 거주한 자(이 경우</p>  |

|           |   |
|-----------|---|
|           | <p>임대주택에 한하여 공급 가능)</p> <p>5. 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」에 의한 일본군위안부 피해자. 이 경우 임대주택에 한하여 공급할 수 있다.</p> <p>6. 영 제85조 제1항의 규정에 의하여 국민주택기금에 예탁된 연금기금 또는 자금을 적립한 자. 이 경우 특별공급되는 주택에 대한 용자금의 합계액은 당해 연도에 예탁된 기금 또는 자금의 총액범위 안에서 제한할 수 있다.</p> <p>7. 「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인등록증이 교부된 자(정신지체인·정신장애인 및 제3급 이상의 뇌병변장애인의 경우에는 그 배우자인 세대주를 포함한다)</p> <p>7의 2. 「다문화가족지원법」 제2조에 따른 다문화가족의 구성원으로서 배우자와 3년 이상 같은 주소지에서 거주한 자</p> <p>8. 「공무원연금법」 및 「군인연금법」의 적용을 받는 공무원 또는 군인으로 10년 이상 근무한 자로서 전 가족이 해외에서 2년 이상 거주하고 귀국한 자 또는 정부의 인사발령에 따라 근무지 이전으로 전 가족이 주택건설지역을 달리하여 거주하는 자 중 그 사유가 발생한 날부터 2년 이내인 자</p> <p>9. 교육과학기술부 장관이 국가시책상 국내유치가 필요하다고 인정하여 영구귀국하게 하는 박사학위를 취득한 전문가로서 입국일부터 2년 이내인 자</p> <p>10. 탄광근로자 또는 공장근로자의 주거안정을 위하여 특별히 건설하는 주택을 공급받으려는 탄광근로자 또는 공장근로자</p> <p>11. 올림픽대회 또는 국제기능올림픽대회 및 세계선수권대회(국제경기연맹·국제대학스포츠연맹·아시아경기대회조직위원회 등이 주최하는 대회로서 단체경기의 경우에는 15개국 이상, 개인경기인 경우에는 10개국 이상이 참가한 대회를 말한다)에서 3위 이상의 성적으로 입상한 우수선수 및 우수기능인</p> <p>12. 「중소기업인력 지원특별법」 제3조의 규정에 의한 동법의 적용대상 중소기업에 종사하는 근로자</p> <p>12의2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시책을 추진하기 위하여 주택의 특별공급이 필요한 경우로서 해당 시·도지사가 정하여 고시한 기준에 해당하는 자</p> <p>가. 지역경제의 활성화 및 경쟁력 제고</p> <p>나. 외국인 투자의 촉진</p> <p>다. 전통문화의 보존과 관리</p> |
| 생애최초 특별공급 | <p>1. 제11조 제1항의 1순위에 해당하는 무주택 세대주로서 저축액이 선납금을 포함하여 600만원 이상인 자</p> <p>2. 입주자모집 공고일 현재 혼인 중이거나 자녀가 있는 자</p> <p>3. 입주자모집 공고일 현재 근로자 또는 자영업자[과거 1년 내에 소득세(「소득세법」 제19조 또는 제20조에 해당하는 소득에 대하여 납부하는 것을 말함)를 납부한 자 포함]로서 5년 이상 소득세를 납부한 자. 이 경우 해당 소득세납부 의무자이나 소득공제·세액공제·세액감면 등으로 납부 의무액이 없는 경우를 포함한다.</p> <p>4. 해당 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 100% 이하인 자</p>   |

## 나. 민영주택<sup>13)</sup>의 특별공급

민영주택의 특별공급은 85㎡ 이하의 주택에 한하며 공급대상은 입주자모집공고일 현재 무주택 세대주인 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관련 기관의 장이 정하는 우선순위 기준에 따라 1회(제1호에 해당하는 경우는 제외)에 한정해 그 건설량의 10%의 범위에서 특별공급이 가능하도록 하고 있다. 다만, 시·도지사의 승인을 받은 경우(제3호 중 제1항 제12호의 2에 해당하는 자는 제외)에는 수도권에서는 15%, 그 외의 지역에서는 20% 범위에서 특별공급이 가능하다. 민영주택의 특별공급은 경제자유구역에도 적용되며 비수도권 지역으로 이전하는 학교 및 공장 근로자에게도 적용된다.

**<표 II-14> 민영주택 등의 특별 공급**

|   |
|---|
| 1. 당해 주택을 건설하는 지역에서 철거되는 주택을 관계 법령에 의하여 당해 사업시행을 위한 고시 등이 있는 날 이전부터 소유 및 거주한 자(대지와 건물의 소유자가 같은 경우에 한하며, 1세대 1주택에 한한다)                       |
| 2. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 의한 국가유공자 또는 그 유족, 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 의한 5·18 민주유공자 또는 그 유족 및 「특수임무수행자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 특수임무 수행자 또는 그 유족 |
| 2의 2. 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제2조 제4호 및 제5호에 따른 의사상자 또는 의사자유족   |
| 3. 제1항 제1호의 2, 제1호의 3, 제2호, 제5호, 제7호, 제8호, 제9호, 제11호, 제12호 및 제12호의 2에 해당되는 자  |
| 4. 해외에서 1년 이상 취업한 근로자 중 귀국일로부터 2년 이내인 자로서 청약예금 또는 청약부금에 가입하여 제1순위에 해당하는 자   |

**<표 II-15> 경제자유구역에서의 특별 공급**

|   |
|---|
| 1. 당해 경제자유구역에 입주하는 외국인투자기업(「외국인투자 촉진법」 제2조 제1항 제6호의 규정에 의한 외국인투자기업을 말한다)의 종사자 |
| 2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 당해 시·도지사의 확인을 받은 자                                 |
| 가. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제22조의 규정에 의하여 설립된 외국교육기관 또는 국제고등학교의 교원 또는 종사자     |
| 나. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제23조의 규정에 의하여 개설된 외국인전용 의료기관 또는 외국인전용 약국의 종사자     |
| 다. 경제자유구역 안에 소재하는 국제연합기구, 「외국인투자촉진법 시행령」 제2조 제1항에 따른 국제협력기구, 그 밖의 국제기구 종사자    |

13) 투기 및 공급 질서 문란이 예상되는 경우 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 인정한 때 공급대상자 및 세대수 제한 가능.

**<표 II-16> 수도권 외 지역에서의 민영주택 특별 공급**

|   |
|---|
| 1. 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 「수도권정비계획법 시행령」 제3조제1호의 규정에 의한 학교에 근무하는 자                                       |
| 2. 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 「수도권정비계획법 시행령」 제3조제2호의 규정에 의한 공장에 근무하는 자                                       |
| 3. 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 기업 중 「국가균형발전특별법 시행령」 제16조제3항의 규정에 따라 지식경제부장관이 정한 세부기준에 의하여 지원대상이 되는 기업에 근무하는 자 |
| 4. 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 「기술개발촉진법」 제7조에 따른 기업부설 연구소에 근무하는 자   |

다. 택지개발사업 등의 경우 특별공급

「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업 또는 「도시개발법」에 의한 도시개발사업을 위하여 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따라 개발제한구역을 해제하고 당해 공공사업을 시행하는 경우 당해 공공사업으로 조성된 택지 또는 토지를 공급받아 주택을 건설하는 사업주체는 제4조의 규정에도 불구하고 입주자모집공고일 현재 무주택 세대주로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 85㎡ 이하의 분양주택에 한하여 1세대 1주택의 기준으로 특별공급이 가능하다. 다만, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조의 규정에 의하여 수립된 이주대책의 대상자에 포함되어 있거나 이주정착금을 지급받은 자는 제외한다.

**<표 II-17> 택지개발 사업 등의 경우 특별공급**

|   |
|---|
| 1. 당해 공공사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자(제32조 제4항 제2호의 규정에 의하여 국민임대주택의 입주자로 선정된 자를 제외한다)          |
| 2. 「택지개발촉진법 시행령」 제13조의 2 제5항 제4호의 규정에 의하여 택지를 공급받을 수 있는 자로서 당해 택지개발사업으로 조성된 택지를 공급받지 못한 자 |
| 3. 「도시개발법 시행령」 제57조 제4항 제3호에 따라 토지를 공급받을 수 있는 자로서 당해 도시개발사업으로 조성된 토지를 공급받지 못한 자           |

라. 사회적 약자에 대한 특별공급

「도시개발법」 제11조 제1항 제5호 또는 제11호에 해당하는 자가 같은 법에 따라 시행하는 도시개발사업으로 조성된 토지에 민영주택을 건설하여 공급하는 사업주체는 입주자모집공고일 현재 무주택 세대주인 자로서 해당 도시개발사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자에게 85㎡ 이하의 분양주택에 한하여 1세대 1주택의 기준으로 특별공급 가능<sup>14)</sup>하다.

또한, 국민주택의 경우 무주택 국가보훈대상자에 대해서는 국가보훈처장이 정하는 기준에 따라 1회에 한정하여 그 건설량의 5%(임대주택의 경우에는 10%)를 특별 공급하는 것이 가능하다.

**<표 II-18> 국가보훈 대상자에 대한 국민주택 등의 특별 공급**

|   |
|---|
| 1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 또는 그 유족     |
| 2. 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 따른 5·18 민주유공자 또는 그 유족    |
| 3. 「특수임무수행자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 특수임무 수행자 또는 그 유족 |
| 4. 「참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 참전유공자              |

한편, 입주자 모집 공고일 현재 제1순위에 해당하는 자로서 65세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다)을 3년 이상 계속하여 부양(같은 세대별 주민등록표상에 등재되어 있는 경우에 한정)하고 있는 무주택 세대주에게 한차례에 한정하여 그 건설량의 3%(국가, 지방자치단체, LH공사 및 지방공사인 사업주체가 85㎡ 이하로 건설하여 공급하는 주택의 경우에는 5%)의 범위에서 특별공급이 가능하다.

마. 기타 특별공급

최근 인구 사회적 변화에 따라 다양한 특별공급이 추가되었다. 다자녀를 부양하는 무주택 세대주에 대한 특별공급, 신혼부부 특별공급 등이 그것이다. 다자녀 특별공급은 입

14) 다만, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조에 따라 수립된 이주대책의 대상자에 포함되어 있거나 이주정착금을 지급받은 자는 제외.

주자모집공고일 현재 「민법」상 미성년자인 3명 이상의 자녀를 둔 무주택 세대주에게 제공되는 다자녀 무주택 세대주 특별공급은 건설량의 5%(국가·지방자치단체·LH공사 및 지방공사인 사업주체가 85㎡ 이하로 건설하여 공급하는 주택의 경우에는 10%)의 범위에서 한차례에 한정하여 제공된다. 신혼부부 특별공급은 입주자모집공고일 현재 혼인기간이 5년 이내이고 그 기간에 출산(임신 중이거나 입양한 경우를 포함)하여 자녀가 있는 무주택 세대주로서 해당 세대의 월평균소득<sup>15)</sup>이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득(4명 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 말함)의 100%(배우자가 소득이 있는 경우에는 120%를 말함) 이하인 자 [건설량의 10%(국가·지방자치단체·LH공사 및 지방공사인 사업주체가 건설하여 공급하는 주택의 경우에는 15%)]의 범위에서 연간 주택건설계획량 등을 고려하여 국토해양부 장관이 정하여 고시하는 비율의 주택을 다음 각 호의 순위에 따라 1회에 한하여 특별공급이 가능<sup>16)</sup>하다.

이외에도 행정중심복합도시 이전 기관 종사자와 도청 이전 신도시(「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」에 따라 도청이전 신도시에서 주택을 건설하여 공급하는 경우) 이전 기관 종사자 등에 대해서는 1세대 1주택 기준으로 한차례에 한하여 특별공급이 가능하다.

### 3. 환경 변화와 제도 개선의 필요성

#### (1) 주택공급시장의 환경 변화

2007년 글로벌 금융위기 이후 주택시장에는 다양한 변화가 이루어지고 있다. 특히 최근 수도권 신규 분양 경기의 침체는 일시적인 현상이 아닌 구조변화로 인식해야 한다는 지적이 증가하고 있다. 이미 인구 및 가구 구조의 변화, 주택 선호의 변화에 따른 다양

15) 세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원의 소득을 포함.

16) 다만, 임신 또는 입양을 통해 입주자로 선정된 경우에는 국토해양부 장관이 정하는 출산 등과 관련한 자료를 제출하거나 입주시까지 입양이 유지되어야 한다(제1순위 : 혼인기간이 3년 이내인 자 / 제2순위 : 혼인기간이 3년 초과인 자).

한 주택의 공급과 사업방식에 대한 대안모색이 이루어지고 있다. 그 중에서도 핵심적인 변화내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전체 자가수요 감소에 따른 신축 분양 아파트 시장이 위축이다. 2011년 주택 인허가 실적은 약 55만호로 2007년 이후 최대 규모를 나타냈다. 3년 연속 40만호 이하로 부진했던 점을 감안할 때 매우 이례적인 결과였다. 그렇지만 자세히 살펴보면, 아파트 비중은 65%로 감소하고 단독주택이나 연립주택과 같은 비아파트 비중이 35%로 증가하면서 내용적인 측면에 큰 변화가 있었다. 비아파트형 주택(19만 2,000호)의 절반(8만 5,000호) 가량이 도시형 생활주택(10평 미만의 주택)으로 공급되었다. ‘대규모 분양 아파트 상품’에서 ‘소규모 임대주택 상품’으로 주택의 주력 상품이 변하고 있는 것이다.

둘째, 인구구조, 구매력 등의 경제적 요인이 추가되면서 다양한 소형 준주택<sup>17)</sup>의 공급과 이에 걸맞는 공급제도의 특례가 새로이 추가된 것이다. 도시형 생활주택 등은 주로 도심의 자투리 토지를 활용하여 건설하게 되며 공사 기간도 1년 미만으로 짧다. 교외 신도시 지역의 대규모 아파트단지와는 투입자금의 규모나 자금회수 기간, 수요 계층이 달라질 수밖에 없다. ‘땅콩 주택’이나 ‘도심 한옥’ 등에 대한 수요자들의 관심이 증가하면서 중상층 이상의 주택소비 패턴에도 변화가 나타나고 있다. 이처럼 신축되는 주택의 유형이 다양화되면서 준사업승인제도 등 신규 주택의 생산(혹은 공급) 규모가 점차 중소규모로 축소되는 제도적·사업적 변화가 시도되고 있다. 다품종 소량 생산 방식<sup>18)</sup>으로의 전환은 주택산업에 참여하는 기업의 규모를 지금보다는 슬림화<sup>18)</sup>시킬 것으로 예상된다. 아울러 이를 판매하고 유통하는 공급 방식도 이에 수반되어 변화가 요구된다.

## (2) 주택 유형의 다양화와 공급제도의 개선 필요성

### 1) 주택 유형의 다양화

---

17) 준주택이란 전통적인 주택정책에서 제외되어 왔던 주거유형으로 법률상 주택으로 분류되지 않지만 사실상 주거 기능을 제공하는 건축물을 의미함. 「주택법」에서는 ‘주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용 가능한 시설 등’(「주택법」 제2조 1의 1호)이라고 규정하고 있으며 고시원, 노인복지주택, 오피스텔 등을 의미한다.

18) 대규모 단지형 아파트 개발사업에는 사업비 조달규모가 크기 때문에 대형 건설업체들의 참여가 활발하였으나 사업규모가 나누어지고 소규모 비아파트 상품 개발이 활성화되면 대형 건설사보다는 중소 건설사의 참여가 상대적으로 유리할 것으로 판단된다.

「주택법」 19)에 의하면 “도시형 생활주택”이란 도시지역<sup>20)</sup>에 주택건설 사업계획 승인을 받아 건설하는 20세대 이상 300세대 미만의 국민주택규모에 해당하는 공동주택을 말한다. 도시형 생활주택은 공급 단위와 공간 구성에 따라 아래와 같이 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

<표 II-19> 도시형 생활주택의 유형

| 구분               | 주요 특징   |
|------------------|---|
| 단지형<br>연립주택      | - 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적(지하주차장 면적은 제외) 합계가 660㎡를 초과하고, 층수가 4개 층 이하인 주택 중 원룸형 주택을 제외한 주택<br>- 다만, 건축위원회의 심의를 받은 경우에는 주택으로 쓰는 층수를 5층까지 건축하는 것이 가능   |
| 단지형<br>다세대<br>주택 | - 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적 합계가 660㎡ 이하이고, 층수가 4개 층 이하인 주택(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 보며, 지하주차장 면적은 바닥면적에서 제외) 중 원룸형 주택을 제외한 주택<br>- 다만, 건축위원회의 심의를 받은 경우에는 주택으로 쓰는 층수를 5층까지 건축하는 것이 가능   |
| 원룸형 주택           | - 아파트, 연립주택, 다세대주택의 어느 하나에 해당하는 주택으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 주택<br>가. 세대별로 독립된 주거가 가능하도록 욕실, 부엌을 설치할 것<br>나. 욕실 및 보일러실을 제외한 부분을 하나의 공간으로 구성할 것. 다만, 주거전용면적이 30㎡ 이상인 경우 두 개의 공간으로 구성 가능<br>다. 세대별 주거전용면적은 12㎡ 이상 50㎡ 이하<br>라. 각 세대는 지하층에 설치하지 아니할 것 |

<그림 II-6> 현행 공동주택 분류 체계하에서의 도시형 생활주택의 종류



자료 : 신상영(2010) p.18의 내용을 재구성.

19) 「주택법」 제2조 제4호, 시행령 제3조 등.

20) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상의 도시 지역.

도시형 생활주택의 도입 배경에는 1~2인 가구 증가와 소형주택의 멸실 증가가 가장 크게 작용하였다. 2010년 인구주택 총조사 결과에 의하면 1~2인 가구는 이미 3~4인 가구수를 추월한 상황이다. 그러나 이와 같이 가구원수가 적은 가구들이 주로 거주하고 자 하는 소형주택의 공급은 대형 주택에 눌러 상대적으로 감소하고 있었다. 따라서 정부는 소형주택 건설이 활성화될 수 있도록 하기 위해 새로운 주택유형을 규정하고 이에 대한 기존의 공급기준 중 일부를 완화해 주었다.

일반적으로 건설업체들이 공급하는 아파트 등 공동주택의 수익성은 단지규모가 크고 주호당 평형이 클수록 유리하다. 특히, 우리나라의 공동주택 건설기준은 주택의 유형이나 규모에 관계없이 일률적으로 적용되는데, 계획적인 개발을 유도하기 위한 정책 의도로 인해 지나치게 건설기준이 강화되어 있는 편이다. 따라서 건설업체들 입장에서는 고급적 소형주택보다는 대형주택을 건설하고 판매하기를 선호한다. 따라서 현행과 같은 제도적 환경에서 소형주택의 공급이 증가하기를 기대하기란 쉽지 않은 상황이다. 따라서 이러한 주택시장의 환경 변화와 새로운 수요에 대응하여 정부는 2009년 2월 「주택법」을 개정하고 4월부터 ‘도시형 생활주택’ 제도를 도입·시행하게 된 것이다.

## 2) 공급 관련 기준의 완화와 적용 배제

### ① 건설 기준의 완화

‘도시형 생활주택’ 역시 공동주택(아파트, 연립주택, 다세대)에 속하지만, 주택법령에서 새로운 주택유형을 규정함으로써 일반적인 공동주택 건설에 적용되는 규제보다는 상당히 완화된 기준을 적용하고 있다. 공급체계에서만 살펴보면 도시형 생활주택은 일반 공동주택보다 사업승인이나 건설업자의 등록기준이 상당히 완화(20세대 → 30세대)되어 있다. 또한 감리나 분양가상한제, 분양절차 등에 있어서도 기존 제도의 일부만을 적용하거나 아예 적용 배제토록 하고 있다. 도시형 생활주택을 상업·준주거지역에서 주상복합으로 건설하는 경우에는 사업승인이 아닌 건축허가로 대체되고 있다. 이로 인해 도시형 생활주택을 건설하는 경우 주택건설기준에서 규정하고 있는 소음기준, 관리사무소, 조경시설기준, 어린이 놀이터, 근린생활시설, 경로당 등에 관한 설치나 규제기준의 적용을 받지 않게 된다. 다만, 150세대 이상으로서 단지형 연립주택과 단지형 다세대

주택의 유형으로 도시형 생활주택을 건설하는 경우에는 어린이 놀이터 및 경로당 설치 기준을 적용하고, 의무 관리대상 공동주택에 해당하는 도시형 생활주택을 건설하는 경우에는 관리사무소 설치 기준을 적용하도록 하고 있다.

<표 II-20> 공동주택과 도시형 생활주택 비교

| 구 분        | 일반 공동주택<br>(아파트, 연립, 다세대)                                     | 도시형 생활주택<br>(단지형다세대, 원룸형, 기숙사형주택)                      |
|------------|---|--|
| 감 리        | <주택법 감리><br>사업계획승인권자가 감리업체의<br>지정을 통하여 일정수준 이상의<br>감리원을 의무 배치 | <건축법 감리><br>건축감리원 1인 이상 상주                             |
| 분양가<br>상한제 | <적용>  | <미적용>  |
| 입지지역       | 도시·비도시지역 중 허용지역   | 도시지역 중 허용지역  |
| 주거<br>전용면적 | 297㎡ 이하   | 단지형 다세대 : 85㎡ 이하<br>원룸형 : 12㎡ ~ 30㎡<br>기숙사형 : 7㎡ ~ 20㎡ |
| 건설기준       | '주택건설기준 등에 관한 규정' 적용  | 일부 건설기준과 부대·복리시설 적용<br>제외 및 주차장 완화                     |
| 공급규칙       | '주택공급에 관한 규칙' 적용  | 일부만 적용(분양보증, 공개모집)                                     |

도시형 생활주택은 주거환경과 안전 등을 고려하여 최소한의 항목(경계벽, 층간소음, 승강기, 복도 등 기타 규정)은 일반 공동주택과 동일한 기준을 적용하고 있으나 그 외에 감리, 부대복리시설<sup>21)</sup> 설치 및 소음 등의 건설기준이나 공급규칙 등의 상당 부분(분양가상한제, 청약제도 등)의 적용을 배제시키고 있다.

주택건설기준에서 살펴보면 도시형 생활주택은 일반 공동주택에 비해 주차장 설치기준이 크게 완화(규정 제27조 제6항, 제7항)되었는데 일반 공동주택이 세대상 1대 이상인 것에 반해 도시형 생활주택은 유형에 따라 최소 세대당 0.1대~0.5대 수준<sup>22)</sup>이다.

21) 관리사무소·조경시설 등 부대시설, 놀이터·경로당 등 상대적으로 그 필요성이 낮은 편인 부대·복리시설은 의무설치대상에서 제외(규정 제7조 제10항).

22) 원룸형과 기숙사형 주택은 주차장 설치기준을 완화하여, 원룸형은 세대당 주차대수 0.2~0.5대, 기숙사형은 0.1~0.3대 범위에서 지자체 조례로 정함. 직주근접 경향이 강한 역세권 등 지자체에서 '주차장 완화구역'으로 지정·고시한 지역에서는 원룸형과 기숙사형 모두 연면적 200㎡당 1대의 주차장 기준 적용.

<표 II-21> 부대·복리시설 중 도시형 생활주택에 설치의무 면제 항목

| 구분       | 구분         | 기존 공동주택  | 도시형 생활주택                                | 규정*  |
|----------|------------|--|---|------|
| 부대<br>시설 | 관리<br>사무소  | <50세대 이상 설치 대상><br>50세대당 10㎡ + 매세대당 500cm²                 | 제외                                      | 제28조 |
|          | 조경시설       | 단지면적의 30% 이상 설치  | 제외<br><건축법 적용><br>지자체 조례로<br>정하는 기준만 적용 | 제29조 |
|          | 안내<br>표지판  | 동번호, 도로표지판, 게시판 등  | 제외                                      | 제31조 |
|          | 비상<br>급수시설 | 지하 양수시설 또는 저수조 설치  | 제외                                      | 제35조 |
| 복리<br>시설 | 어린이<br>놀이터 | <50세대 이상 설치 대상><br>100세대 미만 세대당 3㎡<br>100세대 이상 300㎡+세대당 1㎡ | 제외                                      | 제46조 |
|          | 경로당        | <100세대 이상 설치 대상><br>40㎡+150세대 초과시 세대당 0.1㎡                 | 제외                                      | 제55조 |

자료 : 주택건설기준 등에 관한 규정.

이와 같이 일반 공동주택기준과 건설기준에 차별이 있다 보니 도시형 생활주택은 하나의 건축물에 일반 공동주택과 함께 건설할 수는 없고<sup>23)</sup> 동일 단지에 별개의 건축물로만 건설할 수 있도록 하고 있다. 상업지역 내 주상복합 형태의 도시형 생활주택은 주택 건설 사업계획승인을 받아 건설할 수 있지만(시행령 제15조 제2항) 원룸형, 기숙사형으로 제한하고 있다.

23) 다만, 다음 각 호의 경우는 예외

1. 원룸형 주택과 그 밖의 주택 1세대를 함께 건축하는 경우
2. 준주거지역 또는 상업지역에서 원룸형 주택과 도시형 생활주택 외의 주택을 함께 건축하는 경우.

<표 II-22> 주택건설기준 중 도시형 생활주택에 적용 및 적용 배제되는 항목

| 구분                     | 주택건설기준                          | 규정         |
|------------------------|---------------------------------|------------|
| 일반 공동주택 도시형 생활주택 공통 적용 |                                 |            |
| 복합건축                   | 숙박·위락·위험시설, 공연장과 복합 건설 금지       | 제12조       |
| 경계벽                    | 세대간 및 주택 외 시설과의 경계벽은 내화 구조      | 제14조       |
| 바닥                     | 층간 경량충격음 58dB 이하, 중량충격음 50dB 이하 |            |
| 승강기                    | 6층 이상 승용, 7층 이상 화물용, 10층 이상 비상용 | 제15조       |
| 계단                     | 계단의 부위별 치수, 계단참 폭·설치 높이 등       | 제16조       |
| 복도                     | 복도의 유효 폭(120~180cm 이상) 규정       | 제17조       |
| 난간                     | 높이(120cm 이상), 간살(10cm 이하)       | 제18조       |
| 화장실                    | 수세식, 오수처리시설·정화조 설치              | 제21조       |
| 장애인 시설, 기준             | 「장애인·노인·임산부 편의증진법」 준수           | 제22조, 제23조 |
| 구조내력                   | 「건축법」 규정 준수                     | 제24조       |
| 도시형 생활주택에 적용 배제        |                                 |            |
| 소음 보호                  | 외부 65dB 미만, 내부 45dB 이하          | 제9조        |
| 배치                     | 외벽은 도로, 주차장과 2m 이상 이격           | 제10조       |
| 기준 척도                  | 평면 10cm, 높이 5cm 단위 기준           | 제13조       |

자료 : 주택건설기준 등에 관한 규정.

## ② 분양 절차의 완화

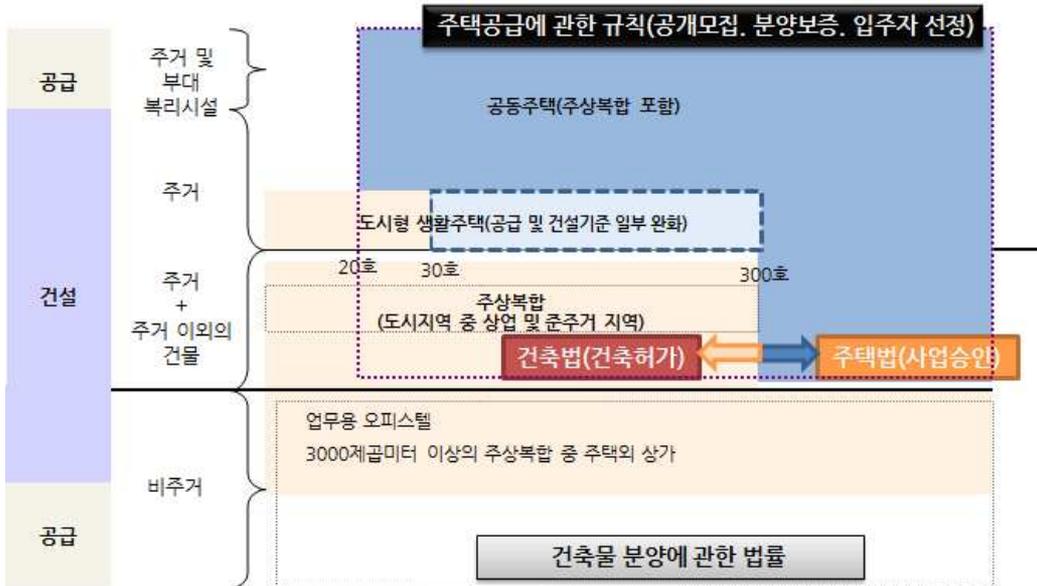
도시형 생활주택은 입주자저축, 주택청약자격, 재당첨 제한 등을 적용하지 않지만, 시기분양·부도에 대비하여 분양보증제도나 입주자 공개모집 등의 규정은 적용하도록 하고 있다. 따라서 도시형 생활주택의 1차 구매자는 실제 거주자보다는 대부분 이러한 소형주택을 필요로 하는 사람들에게 임대할 수 있는 임대사업자(혹은 주택투자자)라고 할 수 있다. 이는 1가구 1주택 공급원칙의 자가를 목적으로 하는 분양주택 위주의 주택 공급제도에 있어 최초로 1가구 1주택 개념을 벗어나 임대를 목적으로 하는 투자적 수요를 인정했다고도 볼 수 있다.

<표 II-23> 주택공급규칙 중 적용 항목

| 구분            | 일반 공동주택, 도시형 생활주택                       | 규칙*                         |
|---------------|---|-----------------------------|
| 입주자모집 시기 및 조건 | 대지 소유권과 분양보증을 갖춘 후 착공과 동시에 입주자모집 가능 등   | 제7조                         |
| 입주자의 모집절차     | 대지·분양 보증 등 확보 후 시장 등에 승인 신청, 입주자 공개모집 등 | 제8조                         |
| 주택의 공급계약      | 주택공급계약서에 포함되어야 할 내용 등                   | 제27조<br>제5항,<br>제6항,<br>제7항 |

자료 : 주택공급 등에 관한 규칙.

<그림 II-7> 건축물 유형별 건설 및 공급 관련 적용 법률 현황

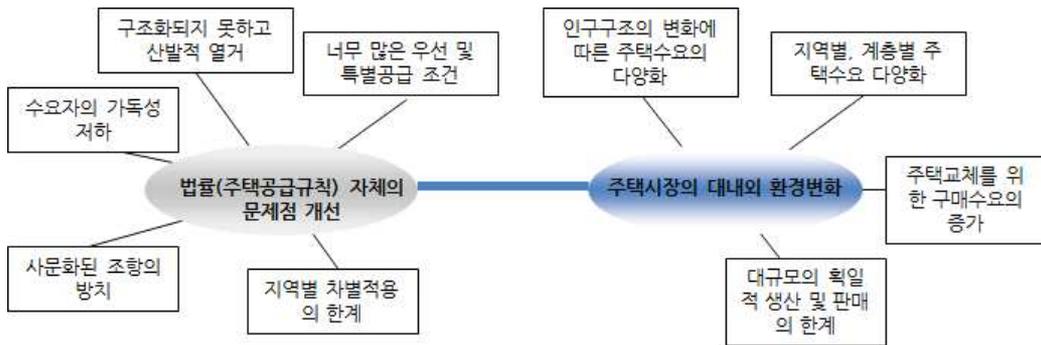


### (3) 주택공급제도 개선의 필요성

주택공급제도의 개선 필요성은 제도 자체의 문제점과 주택시장을 둘러싼 다양한 환경변화로부터 비롯된다고 할 수 있을 것이다. 먼저, 제도 자체의 문제점에서 살펴보면

현행 주택공급제도와 관련된 주요 법령들은 체계적인 법률구조를 갖추고 있지 못할 뿐만 아니라 일반 원칙과 특례 적용에 대한 명확한 기준이 없이 주택시장의 여건이나 정부의 정책기조 등에 따라 제도의 내용을 일방적으로 추가 삽입하였다. 따라서 일반인은 물론 전문가나 실무자들조차 법령의 내용을 이해하기 어려우며 적용에 따른 이익이나 불이익을 판단하기 어려운 실정이다. 비수도권 지역의 청약제도와 같이 이미 시장에서 작동되지 않고 사장된 공급조건이 여전히 존치되어 있는 데다 이미 변화가 시작된 인구 고령화나 저출산에 대응해서도 주택공급제도가 근본적인 틀을 갖고 있기보다는 여전히 기존의 산만한 원칙하에 항목별로 추가되는 수준에 그치고 있다는 점도 같은 맥락에서 지적할 수 있다.

**<그림 II-8> 주택공급제도 개선의 필요성**



아울러 주택시장은 이미 지역별·상품별로 차별화 및 양극화가 심화되고 있지만 우리나라의 주택공급제도는 사실상 전국에 걸쳐 획일적으로 적용되고 있는 것이 현실이다. 이는 ‘주택공급에 관한 규칙’이 중앙법률 소관 법률에 명시되어 있는 근본적인 문제점과도 연결 지을 수 있다. 따라서 주택공급제도는 제도 자체가 갖고 있는 근본적인 문제점을 해결하기 위해서라도 개편이 필요하다.

다음은 주택시장을 둘러싼 다양한 환경변화에 부응하기 위해 주택공급제도가 개선되어야 한다. 최근 주택시장의 환경은 ‘소유(所有)에서 거주(居住)중심으로’ 큰 전환기를 맞고 있다. 주택은 개인의 중요 자산으로서 소유하고 싶어 하는 관심대상이기는 하나 2007년 최고점을 찍은 이후 글로벌 금융위기 도래와 다양한 투자처의 등장과 같은 대내

외 환경 변화를 겪으면서 지속적인 가격하락세가 나타나는 등 투자대상으로서의 매력 이 점차 감소되고 있는 과정에 있다. 이에 따라 주택가격의 지속적 하락에도 불구하고 주택 매입에 대한 적극적 입장을 보류한 채 향후 주택시장의 방향성에 대한 관망세를 유지하며 투자매력도가 큰 보금자리주택을 분양받기 위한 무주택 상태 혹은 임대주택에의 거주에 만족하는 경향이 보다 분명해지고 있다. 소유에 대한 관심도 하락은 민간 임대시장인 전·월세 시장에 대한 쏠림현상을 가중시켜 거의 2년 이상 임대료가 고공행진을 거듭하는 ‘전월세 대란’의 근본원인의 하나로 분석되고 있기도 한다.

주택시장의 주요 수요층의 구매 지연과 이탈 조짐은 전통적으로 초과수요의 시장으로 여겼던 수도권 지역의 미분양 증가와 매매가격 약세로 나타나고 있으며 유럽발 재정위기의 확산까지 더해지면서 주택 수요의 심리적 회복은 당분간 기대하기 어려운 실정이 되어 버렸다.

이상과 같이 대내외 경제 위기의 지속 우려 및 국내 주택시장의 장기 침체 가능성 고조, 수도권 지역의 미분양 증가와 주택건설업체의 경영상태 악화, 주택 수요층의 심리적 위축 심화 등 주택시장의 변화 추세를 감안할 때, ‘공급<수요(공급 우위)’ 시절에 만들어진 ‘주택공급규칙’은 더 이상의 본래적 기능을 기대할 수 없어 새롭게 정비를 해야 할 상황에 직면한 것이다.

환경 변화에 걸맞도록 수요와 공급의 장기적 균형을 도모하기 위해서는 ‘주택공급규칙’의 본질적 개편이 어느 때보다 시급하다고 할 수 있을 것이다. 특히, 해외 선진국과 대비해서 글로벌 금융위기의 여파가 크지 않고, 주택공급 관련 지표 역시 과잉공급의 우려가 적음에도 불구하고 주택시장이 침체를 벗어나지 못하고 있는 것은 주택의 유통구조나 소비구조를 저해하는 공급제도 등 주택의 유통과정에 문제가 있음을 직·간접적으로 보여주고 있다고 판단된다.

산업 측면에서도 대량 공급중심 시대에 양산된 획일화된 공동주택 중심의 주택생산 시스템과 분배위주의 주택공급제도를 개선하는 것이 새로운 시장 창출의 돌파구가 될 것으로 예상된다.

이제 주택공급의 문제는 건설이라는 ‘생산’보다는 판매 및 유통으로 실현되는 ‘소비(이용)와 거래’의 문제이다. 고품질의 주택을 아무리 충분히 공급하더라도 입지, 구매력, 선호 특성에 부합되지 못하고 재고주택의 유통 여건을 고려하지 않는다면 수급 불균형의 문제는 해결되지 않을 것이기 때문이다. 당초 주택공급제도의 도입 목적은 정부가

주택시장에 개입하여 한정된 자원을 공정하고 효율적으로 분배함으로써 주택정책이 지향하는 목표를 달성하고자 하는 데 있었다. 특히, 주택공급제도는 주택정책의 목표, 즉 ‘주택 없는 국민의 주거생활 안정 도모 및 모든 국민의 주거 수준 향상’(「주택건설촉진법」 제1조)을 달성하기 위한 수단으로서의 대량의 주택공급을 지원하는 기능도 갖고 있었다. 분명 현행 주택공급제도는 신축 주택의 공급대상을 제한함으로써 무주택가구에 우선적으로 저렴한 가격의 신규주택을 공급받을 수 있도록 하여 무주택가구의 자가소유를 촉진시키는 데 기여하였다. 또한 매년 건설되는 주택이 투기의 대상이 되지 않고 실제로 주택이 필요한 소비자에게 공급되어 공정한 주택거래 질서를 확립하고 주거생활 안정을 도모하도록 투기수요 억제에도 기여하였다. 그러나 이제는 주택시장을 둘러싼 대내외 환경이 크게 변화되었으며 달라진 환경을 수용할 수 있는 정책 및 제도로의 전환이 필요하다.

이제 주택 재고량이 많아지고, 민간 주택금융 여건이 개선되면서 소비자들의 주택구입 능력도 확대될 것이다. 또한 계층별로 주택수요가 매우 다양(노후 주택에 대한 개선수요 및 새 주택, 규모가 큰 주택으로의 이주 수요 등)한 주택수요가 증가할 것이다. 주택재고의 축적으로 재고주택에서도 충분한 주택 구입이 가능해짐에 따라 무주택자들이 주택공급을 신축주택으로 유도할 필요도 적어졌다. 대신 주택의 교체 수요자 및 소비수준을 향상시키려는 수요자들에게 신축주택의 진입을 허용함으로써 ‘신축 주택’은 새로운 성능이나 기능이 향상된 ‘신제품’이 공급되는 경로가 되어야 할 것이다.



## 제 3 장    **현행 주택공급제도의 문제점 :** 주택공급에 관한 규칙을 중심으로

### 1. 주택공급제도 법령상의 문제점

#### (1) 주택공급규칙의 구조적 위계의 결핍

‘주택공급에 관한 규칙’(이하 주택공급규칙)은 법 조항의 위계가 없이 적용대상이나 방법 등에 대하여 열거하는 방식을 취하고 있으며, 사회 환경 변화나 정책적 요인으로 인해 추가사항이 발생할 때마다 추가되는 내용을 연이어 삽입함으로써 사업시행자나 일반 국민들은 물론 전문가나 공공기관 실무자들조차도 법률의 내용을 파악하기가 매우 어렵게 구성되어 있다. 주택공급규칙의 적용대상에 대해서, ‘사업주체<sup>24)</sup>가 「주택법」 제16조에 따라 사업계획승인<sup>25)</sup>을 받아 건설하는 주택 및 복리 시설의 공급에 적용한다’는 원칙을 명시하고 있다. 그러나 이어서 주택공급규칙의 적용을 제한하는 주택의 유형을 수차례 추가·삭제 등의 개정을 거쳐 현재 16가지를 열거해 놓고 있는데, 일반 공급이나 특별공급에 대해서는 일반적 기준은 부재한 채 지역별 또는 특정한 사항에 대하여 병렬적으로 열거하고 있다. 즉, 일반원칙과 적용 완화 및 배제 특례 적용에 대한 기준이 모호하여 무엇이 일반규정이고 무엇이 특례인지 구별하기가 불가능하다. 이와 같이 원칙이 명확하지 않고 예외가 지나치게 많은 것은 주택공급규칙의 효력을 무력화할 수 있는 위험성이 있거니와 만일 이해 관계자가 상세히 살펴보지 않을 경우 법적 보호에서 배제되는 불이익도 배제할 수 없는 상황이다.

제2장에서 살펴본 바와 같이(표 <II-12> 참조) 주택공급에 관한 일반기준의 적용을 배제 받는 경우는 약 15가지 경우에 이른다. 또한 일부 사업의 경우에는 기존의 적용기준보다 완화된 기준을 적용받는다. 그러나 적용 배제 및 적용 완화의 일반적 기준이나

24) 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 주택외의 시설과 주택을 동일건축물로 법 제16조제1항에 따른 호수 이상으로 건설·공급하는 건축주를 포함한다. 이하 제6조부터 제10조까지, 제12조부터 제16조까지, 제18조, 제21조의2, 제22조, 제26조, 제26조의2 및 제27조에서 같다.

25) 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 포함한다.

원칙은 찾아보기 어렵고 항목간 배제 및 완화에 대한 기준의 규칙성도 찾아보기 어렵다. 실질적으로 내용 파악이 매우 어려운 실정이다.

법 조항의 위계상의 문제는 법률의 조항 배열에서도 나타난다. 하나의 예를 들자면 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’상의 민영주택 공급은 ‘민간건설 중형 국민주택 이외의 국민주택 등’과 ‘민간건설 중형 국민주택’, ‘민영주택’으로 구분되어 있다. 그러나 내용적으로 살펴보면 실제 ‘민간건설 중형 국민주택’과 ‘민영주택’ 간에는 차이가 없다.

특별공급의 경우에도 마찬가지이다. 현재 특별공급을 할 수 있는 경우는 13가지 경우로 규정하고 있는데 이들 내용의 상당 부분이 통합이 가능하다. 즉, 13가지는 특별공급의 각각의 경우이지 특별공급의 일반조건은 아닌 것이다.

**<표 III-1> 특별공급 조건의 계층화(예시)**

| 현행 특별공급을 할 수 있는 경우             | 특별공급 조건의 통합화(예시)          |
|--------------------------------|---------------------------|
| ① 국민주택 등의 특별공급                 | 특별공급의 일반조건                |
| ② 민영주택 등의 특별공급                 | 특별공급의 일반조건                |
| ③ 택지개발사업 등의 특별공급               | 국가적 중요 사업추진에 따른 특별공급      |
| ④ 경제자유구역에서의 특별공급               | 국가적 중요 사업추진에 따른 특별공급      |
| ⑤ 수도권 외 지역에서의 민영주택 특별공급        | 국민주택이나 민영주택의 특별공급에 포함 가능  |
| ⑥ 다자녀 무주택 세대주 특별공급             | 사회적 약자 및 정책배려 대상에 대한 특별공급 |
| ⑦ 신혼부부 특별공급                    | 사회적 약자 및 정책배려 대상에 대한 특별공급 |
| ⑧ 생애최초 특별공급                    | 사회적 약자 및 정책배려 대상에 대한 특별공급 |
| ⑨ 도시개발사업에 따른 철거주택 소유자에 대한 특별공급 | 국가적 중요 사업추진에 따른 특별공급      |
| ⑩ 국가보훈 대상자에 대한 특별공급            | 사회적 약자 및 정책배려 대상에 대한 특별공급 |
| ⑪ 65세 직계존속 부양자에 대한 특별공급        | 사회적 약자 및 정책배려 대상에 대한 특별공급 |
| ⑫ 행정중심복합도시 이전기관 종사자 등에 대한 특별공급 | 국가적 중요 사업추진에 따른 특별공급      |
| ⑬ 도청 이전 신도시 이전기관 종사자에 대한 특별공급  | 국가적 중요 사업추진에 따른 특별공급      |

## (2) 공급 대상 주택 종류의 지나친 세분화

주택공급규칙에서는 「주택법」에서 정의하고 있는 다양한 종류의 주택을 공급대상으로 규정하고 있는데(규칙 제4조 제1항), 이러한 주택의 명칭이 건설자금의 성격이나 주택의 규모, 소재 위치의 행정구역 등에 따라 각각 다르기 때문에 명칭만으로는 공급

받고자 하는 주택이 어떤 특성을 가지고 있는지 구분이 곤란하다. 또한, 구체적인 조문의 표현에 있어서 혼란이 올 수 있는 규정이 산재하고 있는 점도 수분양자들의 분양받고자 하는 주택의 선택에 어려움을 가중시키고 있는 요인이 되고 있다. 예를 들면 국민주택이라는 용어의 정의와 범위도 애매하다. 국민주택에 대한 정의는 「주택법」 제2조 3항에 정의되어 있다. 아래의 <표 III-2> 내용을 보면 국민주택과 국민주택 등, 민간건설 중형 국민주택 등의 구분은 상당히 모호하다. 예를 들어 국민주택기금의 지원을 받아 민간이 건설하는 85㎡ 이하(수도권 이외는 100㎡ 이하)의 주택은 법률 정의상 국민주택이면서 동시에 민간건설 중형 국민주택이기도 하다. 다만, 60㎡ 이하의 국민주택은 예외이다. 한편, 국민주택 등은 건설 임대주택을 포함하고 있는데 그렇다면 국민주택은 건설 임대주택이 포함되지 않는 것인지 아니면 매입 임대주택 등은 포함되는 것인지의 해석이 모호하다. 주택공급규칙 제4조 제1항에서 ‘국민주택 등’의 표현에 이어 ‘민간건설 중형 국민주택 중 분양주택을 제외한다’라고 명시하고 있는데, 그렇다면 민간건설 중형 국민주택은 분양주택과 임대주택으로 나누어지는 것으로 해석되는바 이에 대한 구체적인 설명이 뒤따르지 않고 있어 규정의 명확성이 떨어지고 있다. 도시형 생활주택이나 장기전세주택, 토지임대부주택 역시 사회적·경제적 환경 변화로 주택에 대한 새로운 수요가 등장하면서 도입된 주택 유형이기는 하나 기존 법률에서의 주택 유형과 정의 및 범위의 충돌 및 혼돈되는 문제점이 나타나고 있다.

사실 이러한 규정은 「주택법」의 정의조항을 수정하여 최근에 수정된 다양한 공공주택(보금자리주택, 장기전세주택, 토지임대부주택 등)을 포괄적으로 정의하는 수정 작업이 필요했다. 그러나, 법적 정의는 몇 십년째 수정되지 않고 ‘주택공급에 관한 규칙’상에서 공급 대상 주택은 수차례에 걸쳐 추가되었다.

<표 III-2> 국민주택 및 국민주택 등의 정의

| 구분 | 국민주택  | 국민주택 등  | 민간건설 중형국민주택  |
|----|---|---|--|
| 정의 | 국민주택기금을 지원받아<br>건설되거나 개량되는<br>주택으로 85㎡ 이하인<br>주택(수도권 이외<br>지역에서는 100㎡ 이하) | 국민주택<br>+<br>국가, 지방자치단체,<br>한국토지주택공사,<br>지방공사가 건설하는 주택<br>및 건설 임대주택으로 85㎡<br>이하인 주택 | 국민주택 중 국가,<br>지방자치단체,<br>한국토지주택공사, 지방공사<br>외의 사업주체가 건설하는<br>60㎡ 초과 85㎡<br>이하의 주택 |

자료 : 「주택법」 제2조 3항.

### (3) ‘우선공급’의 특례가 너무 과다하여 일반 공급의 의미 상실

현행 주택의 공급방식은 일반공급, 특별공급, 단체공급으로 나누어져 있다(규칙 제10조 제1항). 그러나 주택공급규칙 제4조(주택의 공급대상), 제12조(민영주택의 일반공급), 제12조의 2(제2종 국민주택채권 매입대상 주택의 공급), 제13조(민영주택 등의 우선공급), 제20조의 2(보금자리주택의 입주예약자 선정에 관한 특례), 제30조(대규모 택지개발지구에서의 입주자 선정 등에 대한 특례), 제31조(영구 임대주택의 입주자 선정 등에 대한 특례), 제32조(국민임대주택 입주자선정 등에 관한 특례), 제32조의 2(장기전세주택의 입주자선정 등에 관한 특례) 등에서 ‘우선공급’이라는 특례조항이 다수 산재하고 있어 사실상 별도의 공급방식을 만들어 놓고 있는 것과 다름없다. 때문에 공급방식의 혼선과 구체적 특례내용을 일일이 확인하는 과정이 썩을 찾기를 연상시킬 정도로 난해한 실정이다.

대규모 택지개발지구의 주택공급을 비롯하여 보금자리주택이나 영구 임대주택, 그리고 국민임대주택 등은 특례조항이 지나치게 많이 열거되어 있어 일반 공급방식이 오히려 특별한 느낌을 줄 정도로 주객이 전도되어 있는 실정이다.

주택공급규칙은 필요에 따라 혹은 이해 관계자나 이익단체의 요구에 의해 주택공급규칙이 거듭 수정되는 것 등의 이유로 규정 상호간의 우선적 효력이나 예외와 단서조항의 반복 또는 적용순서 등을 둘러싸고 복잡하게 얽혀 있기 때문에 법규로서의 권위와 신뢰를 추락시킬 우려가 크다고 판단된다.

#### (4) 특별공급 대상이 너무 많아 일반공급 관련 규정의 법적 효력 사실상 부재

특별공급의 원칙은 기본적으로 85㎡ 이하의 주택에 한 차례에 한하며 개인이 아닌 세대주에게 공급하는 것으로 정리할 수 있다. 그러나 이러한 원칙은 법 조항에 명시되어 있는 것이 아니며 각각의 특별공급의 기준을 통해 연구자가 정리한 내용이다. 즉, 현행 특별공급에 대한 기준은 일반원칙에 대한 열거 없이 특별공급을 할 수 있는 경우와 조건, 특별공급의 물량비율에 대하여 각각 세부적으로 명시하고 있다(자세한 내용은 부록의 표 참조). 이리다 보니 특별공급에서 그 대상이 너무나 많이 열거되어 있어 일반공급과의 차이가 무색해지고 있다.

이러한 법규의 구성은 분양을 기다리며 청약저축 등의 준비를 장기간 해 온 일반공급 대상자에게는 사실상 순위박탈과 다름없어 분양받을 기회가 심각하게 제한되는 결과를 초래할 수 있다. 요컨대, 주택공급규칙은 공급대상 주택의 종류가 지나치게 세분화되어 있고 주택공급방식 등에 있어서도 복잡하고 특례조항의 신설이 거듭됨으로 인해 해당 조항을 면밀하게 검토하고 살펴보지 않으면 자신이 청약하고자 하는 주택과 관련한 법적 요건이나 효력 등에 대한 정확한 파악이 어렵게 된다는 문제점을 안고 있다. 또한 특별공급의 일부 내용은 일반공급에서 우선공급의 기준을 적용하여 동일하게 시행할 수 있는 내용도 다수 포함되어 있다. 따라서 일반공급과 우선공급, 특별공급에 대한 명확한 원칙과 기준의 정비가 필요하다.

## 2. 주택 공급 환경 변화에 따른 문제점

### (1) 주택공급 관련 정책의 지향 목표 모호

주택시장의 환경변화에 대해서는 서론에서 이미 언급한 바 있지만, 주택산업이 이러한 변화를 반영하여 새로운 도약과 발전의 동력으로 삼기 위해서는 주택정책의 지향점이 일관성과 명확성을 갖지 않으면 안 된다. 주택공급이 절대적으로 부족하던 시절에 주택이 없는 국민의 주거생활의 안정을 도모하고 모든 국민의 주거수준의 향상을 기하

기 위한 목적으로 제정되었던 「주택건설촉진법」을 2003년에 국민의 주거안정과 주거 수준의 향상을 위하여 「주택법」으로 전면 개정된 데서도 알 수 있듯이, 우리의 주택 관련 법·제도와 정책의 기본적 방향은 이제 ‘소유 중심’에서 벗어나 ‘안정적 주거’에 초점을 맞추고 추진해 나가는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 현행 주택공급규칙도 제2조(정의)에서 ‘주택공급이 주택 및 복리시설의 분양 또는 임대하는 것을 말한다’고 명시하고 있으므로, 주택공급 정책의 기본방향은 무주택자에게 우선적으로 분양 또는 임대의 기회를 충분히 확보해줄 수 있도록 필요한 기준과 방법 및 절차를 마련해주는 데 있다고 보인다.

그러나 동시에 주택공급규칙은 다른 곳에서 분양 전환되지 않는 임대주택의 입주자로 선정되어 거주한 경우 등에 있어 충분한 분양의 기회, 즉 소유의 기회를 가질 수 있도록 다시 분양받을 자격 유지를 명시하고 있어 「주택법」 등 상위법과의 입법목적 해석을 둘러싼 논란과 충돌을 빚을 수 있는 여지를 남기고 있다. 예를 들면, 주택공급규칙 제5조(입주자저축) 제5항<sup>26)</sup>, 제20조의 2(보금자리주택의 입주예약자선정에 관한 특례) 제6항<sup>27)</sup> 등에서 입주자 저축의 통장을 사용하여 분양 전환되지 아니하는 임대주택의 입주자로 선정된 경우에는 분양의 기회를 확보해주기 위하여 다른 주택의 입주자로 선정될 수 있는 예외를 명시적으로 보장하고 있다.

이처럼 임대주택을 통한 주거안정보다 분양의 기회가 제약되지 않도록 고려하고 있는 것은 주택정책의 근간이 내집 마련이라는 ‘소유 중심’의 시각에서 조금도 진일보하지 못하고 있음을 대변한다.

‘소유 중심’의 시각에 발이 묶여 있는 주택정책의 한계는 주택시장 내에서도 그대로 투영되고 있는데, 주택이 건축될 토지의 소유권을 확보하지 못하고 임대차계약의 형태로 법적 구성을 하고 있는 ‘토지임대부 분양주택’의 분양이 수분양자들의 경제적 부담을

26) ⑤ 입주자저축에 가입한 자가 당해 입주자저축의 통장을 사용하여 입주자로 선정된 경우에는 동일한 통장으로 다른 주택의 입주자로 선정될 수 없다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 입주자저축의 통장을 사용하여 분양 전환되지 아니하는 임대주택의 입주자로 선정되어 거주하다가 동일한 통장으로 분양 전환되지 아니하는 임대주택의 입주자로 선정되는 경우.

2. 입주자저축의 통장을 사용하여 분양 전환되지 아니하는 임대주택의 입주자로 선정된 후 동일한 통장으로 분양주택(일정기간 경과 후 분양 전환되는 임대주택을 포함한다)의 입주자로 선정되는 경우.

3. <생략>

27) ⑥ 입주예약 당점자(예약당점이 취소되거나 그 지위를 포기한 자를 포함) 및 그 세대에 속한 자는 다른 보금자리주택의 입주예약자로 선정될 수 없다. 다만, 분양 전환되지 않는 임대주택의 입주예약자는 분양주택 또는 분양 전환되는 임대주택의 입주예약자로 선정될 수 있다.

덜어주고 있음에도 불구하고 주택시장에서 그다지 관심을 끌고 있지 못한 것과 무관하지 않은 것으로 보인다.

## (2) 투기 억제 수단으로서의 주택공급제도(무주택 개인 분양 중심)

국내 주택공급기준은 주로 개인 공급 중심으로 구성되어 있으며 임대를 목적으로 하는 기업이나 자본투자자(부동산 펀드 및 리츠 등) 등의 법인에게 주택을 공급할 수 있는 규정이 미비되어 있다. 일부 제한적으로 허용하고 있기는 하지만 부동산 투자자 및 임대사업자에게는 택지공급만 가능하고 직접적인 신규 주택의 분양자격을 부여하고 있지 않다. 이는 민영주택을 최초로 공급받는 대상에서도 법인(임대주택사업자 포함)이 배제되기 때문이다. 임대주택에 대한 수요가 높아 점차 증대되고 있으나 임대사업을 하고자 할 경우 택지를 직접 매입하여 건설하는 경우와 미분양 주택을 매입하는 경우에만 가능한 실정<sup>28)</sup>이다. 이러한 개인, 분양 중심의 공급방식은 비단 일반공급뿐만 아니라, 특별공급에서도 나타나고 있는 공통적인 문제점<sup>29)</sup>이다.

아울러 유주택자들이 신규 주택공급시장에 원천적으로 접근이 제한된다는 것이다. 유주택자들은 신규 주택을 구입하기 위해서는 미분양이 나거나, 분양 프리미엄을 추가로 지불하여 주택을 구입하여야 한다. 이는 주택보급률이 100%를 상회하고 주택의 양적 공급이 아닌 질적 공급을 목표로 하는 주택정책의 취지에는 부합되지 않는다.

분양가상한제 적용, 부동산 경기 침체에 따른 다양한 판촉행사에도 불구하고 신규 분양 아파트의 가격은 여전히 재고주택 가격보다 높은 수준을 나타내고 있다. 이러한 배경에는 높은 지가, 고급화 일변도의 상품 구성도 그 원인이 있을 것이다. <표 III-3>에 의하면 2010년도 도시근로자가구의 월평균 소득을 기준으로 이들이 집값의 50%를 대출 받아 20년 동안 분할상환<sup>30)</sup>하여 구매할 수 있는 주택가격 수준은 약 3.2억원 정도이다. 분위별 소득수준으로 살펴보면 약 7분위에 해당된다.

28) 2011년 9월 '주택공급에 관한 규칙' 개정으로 부동산 투자회사나 부동산 펀드 등에 한하여 지자체 장이 필요하다고 판단할 경우 임대사업자 등록을 조건으로 주택분양 기회를 부여할 수 있게 됨.

29) 특별공급, 일반공급 등에 있어 국내 이전 기업 및 단체에 대한 공급 규정은 없음.

30) LTV 50%, DTI 30% 적용 금리는 2010년 6월 주택담보대출금리(한국은행)를 적용하였으며 20년 간 원금과 이자를 분할납부하는 것을 가정하였음.

<표 III-3> 전국 도시근로자 가구 소득분위별 구매 가능한 주택가격 수준

(단위 : 만원)

| 구분                          | 평균     | 1분위    | 2분위    | 3분위    | 4분위    | 5분위    | 6분위    | 7분위    | 8분위    | 9분위    | 10분위    |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| LTV 50%<br>(자기자본<br>50% 가정) | 32,069 | 9,062  | 14,866 | 19,026 | 22,189 | 25,792 | 29,961 | 34,339 | 39,602 | 48,106 | 77,636  |
| LTV 30%<br>(자기자본<br>70% 가정) | 53,449 | 15,103 | 24,776 | 31,710 | 36,982 | 42,986 | 49,935 | 57,231 | 66,004 | 80,177 | 129,393 |

주 : 1) 소득은 2011년 통계청의 도시근로자 소득 분위별 평균소득임.

2) LTV 50%, DTI 30% 적용 금리는 2011년 주택담보대출금리(한국은행)를 적용하였으며 20년 간 원금과 이자를 분할 납부하는 것을 가정하였음.

자료 : 통계청, 한국은행.

한편, 금융위기 이후 신규 주택의 분양가가 많이 인하되었음에도 불구하고 도시근로자 평균 소득으로 신규 아파트를 분양<sup>31)</sup>받으려면 전국 분양가 기준으로 최소 4분위가 되어야 하며, 수도권은 5분위 정도는 되어야 25평형 신규 아파트를 분양 받을 수 있다. 따라서, 자기자본이 적어 주택가격의 50% 이상을 대출받아야 하는 첫 주택 구매자의 경우에는 구입 주택의 규모를 25평 이하로 줄이거나 아파트가 아닌 다세대 및 연립주택이나 보금자리주택(분양)을 선택할 수밖에 없는 것이다.

31) LTV 50%, DTI 30%, 2012년 6월 말 주택담보대출 금리 적용하여 20년 분할 상환을 가정함.

<표 III-4> 도시근로자 가구 소득분위별 구매 가능한 주택의 평형

| LTV 50% 20년 원금 상환 가정시<br>구입 가능한 주택 |      |                    | LTV 30% 20년 원금 상환 가정시<br>구입 가능한 주택 |      |                    |
|------------------------------------|------|--------------------|------------------------------------|------|--------------------|
| 전국                                 | 소득분위 | 수도권                | 전국                                 | 소득분위 | 수도권                |
|                                    | 1분위  |                    |                                    | 1분위  |                    |
|                                    | 2분위  |                    | 25, 30                             | 2분위  |                    |
|                                    | 3분위  |                    | 25, 30, 35                         | 3분위  | 25, 30             |
| 25                                 | 4분위  |                    | 25, 30, 35                         | 4분위  | 25, 30, 35         |
| 25, 30                             | 5분위  | 25                 | 25, 30, 35, 40                     | 5분위  | 25, 30, 35         |
| 25, 30, 35                         | 6분위  | 25, 30             | 25, 30, 35, 40, 45                 | 6분위  | 25, 30, 35, 40     |
| 25, 30, 35                         | 7분위  | 25, 30, 35         | 25, 30, 35, 40, 45                 | 7분위  | 25, 30, 35, 40, 45 |
| 25, 30, 35                         | 8분위  | 25, 30, 35         | 25, 30, 35, 40, 45                 | 8분위  | 25, 30, 35, 40, 45 |
| 25, 30, 35, 40                     | 9분위  | 25, 30, 35         | 25, 30, 35, 40, 45                 | 9분위  | 25, 30, 35, 40, 45 |
| 25, 30, 35, 40, 45                 | 10분위 | 25, 30, 35, 40, 45 | 25, 30, 35, 40, 45                 | 10분위 | 25, 30, 35, 40, 45 |

주 : 1) 소득은 2011년 통계청의 도시근로자 소득 분위별 평균 소득임.

2) LTV 50%, DTI 30% 적용 금리는 2011년 주택담보대출금리(한국은행)를 적용하였으며 20년 간 원금과 이자를 분할 납부하는 것을 가정하였음.

자료 : 통계청, 한국은행.

반면, 이미 1주택을 보유한 소비자가 기존 주택을 처분하여 주택을 교체한다고 가정할 경우(LTV를 30%로 가정)에는 구매력이 조금 향상되는 것을 발견할 수 있다. 즉, 수도권일지라도 소득분위 4분위 이하에서는 중소형 아파트에 한해 신규 분양주택의 구입이 가능해진다.

이상과 같이 구매력 관점에서 볼 때나 주택공급의 충족 정도(주택보급률도 100% 초과) 등을 감안할 때, 신축 주택의 공급을 무주택자 혹은 생애 첫 주택구매자 등에게만 우선 공급하는 것은 적합하지 못하다고 볼 수 있다.

### (3) 지역 특성이 반영되지 못한 획일적 공급 방식

주택은 지역성이 강한 재화이며 양적 공급이 충족되고 사회적 수요가 다변화되고 있는 상황에서는 지역별로 차이가 클 수밖에 없다. 그러나 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’은 이와 같은 지역별 수요의 특성과 차이를 반영하기 어렵다. 주택의 일반 공급 기준 관련 이미 수도권 이외의 지역에서는 1순위와 2순위의 실질적인 차이가 없다. 그러나 비수도

권 지방에 대한 청약제도 및 순위별 공급방식은 여전히 존치되고 있다.

또한 현재의 주택공급방식은 주거이전을 목적으로 수분양자가 청약할 수가 없다. 공급의 일반원칙이 주택건설 지역 거주자 우선 공급이기 때문에 타 지역으로부터 이주하여 거주하고자 하는 경우에는 국가적 사업에 의한 우선공급이나 특별공급이 아니면 실질적으로 신규 주택의 구입이 불가능하다. 지역에 따라서 특별공급의 몰량비율이나 우선공급의 기준도 차별적으로 적용이 안 된다. 현행 기준 하에서는 수도권과 수도권 이외의 지역 구분만 있을 뿐 같은 수도권 지역이나 수도권 이외 지역에서의 지역별 차이를 고려한 주택공급을 시행하기 어렵다.

<표 III-5>는 수도권 외 지역에서의 ‘주택공급에 관한 규칙’을 따로 정리한 것이다. 표 내용을 보면, 수도권 외 지역의 경우 청약제도를 시행하는 지역은 1순위와 2순위의 실질적인 기준 차이가 없다. 또한 청약가점제 등의 좀 더 엄격한 주택공급에 관한 기준은 오히려 중형 외의 국민주택에 적용해야 할 것으로 판단되나 청약제도를 시행하는 민영주택에만 적용하고 있다.

**<표 III-5> 수도권 외 지역 민간 건설 국민주택(민영주택)  
일반 공급의 우선순위 부여 기준**

|       | 중형 국민주택 외의 국민주택 등                               |       | 중형 국민주택(민영주택)                                     |                               |
|-------|---|-------|---|-------------------------------|
|       | 청약제도 시행 지역                                      | 기타 지역 | 청약제도 시행 지역  | 기타 지역                         |
| 1순위   | 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자(시도 지사가 필요한 경우 24회까지 연장 가능) |       | 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자(일정 금액의 청약예치금을 납입한 자)         | 당해 주택건설 지역에 3년 이상 거주하고 있는 세대주 |
| 2순위   | 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자                            |       | 상동  | 당해 주택건설 지역에 1년 이상 거주하고 있는 세대주 |
| 3순위   | 1, 2순위 이외의 자                                    |       | 1, 2순위 이외의 자                                      | 당해 주택건설 지역에 1년 미만 거주하고 있는 세대주 |
| 특이 사항 |   |       | 일정 비율에 해당하는 주택(수)은 가점제를 우선적으로 적용하고 나머지를 추첨방식으로 선정 |                               |

주 : 동일순위 앞에서 경쟁이 있는 경우에는 공급되는 주택의 면적기준 40㎡를 기준으로 무주택 기간, 저축총액 및 납입 횟수, 부양 가족수 등의 기준으로 순서를 매기고 있으며 보급자리 분야 주택의 경우에는 소득 및 자산에 대한 별도의 기준을 두고 있음.

### 3. 해외 관련 제도의 분석과 시사점

#### (1) 싱가포르

##### 1) 주택시장 개요

싱가포르는 도시국가로서 많은 인구에도 불구하고 계속 인구가 늘고 있으며, 싱가포르에 거주하지는 않으면서 경제활동은 싱가포르에서 영위하는 사람들의 숫자도 많다. 싱가포르의 인구는 1970년 200만 명에서 2000년 327만 명으로 증가하였고, 2010년 현재

377만 명에 이르고 있으며, 비거주 경제활동인구도 1970년의 6만 1,000명에서 2000년에 75만 5,000명, 2010년에는 약 130만 5,000명에 이르는 등 전체 인구의 약 1/3이 비거주 경제활동인구인 특징을 갖고 있다.

이러한 상황에서 싱가포르 정부는 공공부문 주도의 주택정책을 가속화시켰고, 대규모 아파트를 건설하여 중산층에게 공급함으로써 중산층의 주거안정을 도모하고자 하였다. 이러한 정책의 결과로 싱가포르 국민의 86%가 공공이 건설한 약 75만 채의 주택에 거주하고 있다. 또한 자가 소유 촉진 정책의 추진 결과 1980년 자가율이 59%에 머물렀으나 2010년에는 87%로 증가하여 공공주택 공급 확대가 성과를 거둔 사례로 꼽히고 있다.

싱가포르의 주택정책은 1960년대에는 저소득층의 주거안정을 위한 주택정책이 추진되었으나, 1970년대에 들어서는 정책대상이 중산층으로까지 확대되었다. 그러나 1980년대에는 거시경제 상황의 악화에 따라 부동산시장의 위축과 도산이라는 어려움도 겪었으나 1990년대 들어 싱가포르의 주택사정은 매우 안정화되었다고 할 수 있다. 2010년에는 자가 보유율이 87%를 기록하였고, 싱가포르 전체 국민의 82% 이상이 싱가포르 주택개발청(HDB)이 건설한 주택에 거주하고 있다.

이러한 싱가포르의 주택정책은 철저한 공공주도로 요약되며, 비록 토지자원이 부족하더라도 공급 측면에서 각종 재원의 공급을 철저히 관리하고, 수요 측면에서 계속된 경제성장과 저축을 뒷받침할 수 있는 폭넓은 정책과 준비가 마련된다면 국민 모두에게 질적으로 우수한 주택을 공급할 수 있다는 가능성을 보여주고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 주택건설용 택지를 값싸게 공급하는 것이 주택가격을 안정시켜 구매력을 높일 수 있는 핵심적인 사항이며, 이러한 측면에서 싱가포르의 토지제도와 수요 측면 자가 구입을 지원하는 mortgage제도의 최초 할부금에 충당되는 강제저축제도가 크게 기여한 것으로 분석된다.

싱가포르의 사례는 신규주택의 최초 공급시 자가 정책을 쓰고 그 이후 주택거래에 대한 규제를 완화하는 것이 매우 효과적이라는 것을 보여주고 있다. 이에 따라 싱가포르의 중산층용 공공주택도 사유화 과정을 밟고 있다.

싱가포르의 주택은 크게 세 가지 종류가 있는데 하나는 한국의 토지주택개발공사와 같은 성격의 정부 기관인 HDB(Housing Development Board)에서 지은 HDB 아파트이고 다른 하나는 일반 부동산 개발회사가 지은 아파트로 이곳에서는 콘도라고 한다. 마지막으로, 일반 단독주택이 있는데 이곳에서는 이를 방갈로라고 부른다. 싱가포르 전체

국민의 85% 정도는 HDB 아파트에서 생활 중이며, 이들 아파트의 90%는 개인 소유이고 나머지는 정부가 임대하는 형태다.

## 2) 공공주택 공급제도

### ① 공공주택의 종류와 공급 기준

싱가포르의 주택공급은 공공주택에 한하여 세부적인 기준이 있으며 기타 민영주택에 대해서는 별다른 규정을 두고 있지 않다. 이러한 현상은 비단 싱가포르만의 특징이 아니며 대부분의 국가들이 공공주택을 제외하고는 주택공급에 대한 특별한 규정을 두고 있지 않다. 싱가포르의 HDB는 단순히 저소득층의 주거 안정을 위하여 공공주택을 제공하는 수준이 아니라, 다양한 주거시설을 제공하여 높은 주거환경의 질을 제공하고 있다. HDB 아파트의 경우 단지 내에 학교, 슈퍼마켓, 개인 클리닉, 호커 센터(음식 백화점) 및 운동 시설 등 각종 편의 시설을 갖춘 커뮤니티 센터 등이 들어서 있다. HDB 아파트의 종류는 3룸, 4룸, 5룸, Executive형이 있는데, 이곳에서는 거실을 한 개의 방으로 계산하므로 3룸 아파트의 경우 방 2개와 거실 하나가 있는 구조이다. 3룸 아파트의 크기는 23평, 4룸 아파트의 크기는 33평, 5룸 아파트의 크기는 41평 정도이며, Executive형의 경우 크기는 약 56평 정도이고 거실 및 다이닝룸이 분리되어 있다. 에어컨 등 내부 편의 시설은 전혀 제공하지 않음에 따라 임대자가 전부 별도로 설치해야 한다.

주택환경의 질을 높이기 위한 실천뿐만 아니라 다양한 유형 및 다양한 임대방식을 통하여 수요자 위주의 공급을 실천하고 있다. 예를 들어 장기임대 형식의 분양을 통해 HDB 공공주택은 피분양자에게 아파트의 소유권을 넘기지 않고 99년 간 장기임대 형식으로 계약함으로써 소유는 하되 소유자의 파산으로 발생하는 재산의 상실을 방지하고 있다. 또한 소형 임대주택에 국한되어 공급하지 않고 중형 공공주택을 공급한다. 이를 통해 공공주택의 공급이 중·저소득층을 다양하게 포용함으로써 공공주택의 질도 제고되고 있다.

HDB 임대주택은 보통 계약기간이 1년이다. 보증금은 1달치의 집세이며 임대 소개비는 주인과 세입자가 각각 집세의 반 달치씩을 소개인(Agent)에게 지불한다. HDB는 싱가포르 정부가 지어서 싱가포르인에게 임대한 형태이다. 그래서 HDB는 임대하더라도

주인이 반드시 방 1개 이상을 사용해야 한다. 따라서 방을 구해서 주인과 같이 살면 문제가 없으나, 다만 주인이 해외에 장기체류하는(업무 등으로) 경우 주인의 확인이 있으면 HDB의 승인을 받아 아파트 전체를 임대할 수 있다. 일반 아파트의 경우 대부분 옥외 수영장, 테니스장, 헬스장 등의 시설이 있고 에어컨, 세탁기, 가스레인지 등의 편의 시설을 기본적으로 갖추고 있으며 입구에는 거의 모두 경비실과 차단기가 설치되어 출입자를 통제한다.

싱가포르의 주택정책은 공공주택을 대량으로 공급함으로써 주택 복지에 국가가 적극적으로 개입하는 공공주택 정책의 대표적인 유형으로 정의할 수 있다. 공공주택 정책의 통제 및 감독을 수행하는 최고 행정기관은 국토개발부(URA)이며, 그 산하에 주택개발청(HDB, Housing Development Board)이 공공주택의 건설, 분양, 임대, 금융, 관리, 재개발 등 실무적인 업무를 수행하게 된다. 또한, 중앙연금준비기금(우리나라의 국민연금기금과 유사)에 강제로 납부하는 적립금을 HDB 아파트 구입 목적의 경우 인출을 허용함으로써 재원조달을 용이하게 하고 있다.

공공주택은 민간주택보다 약 45% 낮은 가격으로 분양되어 중·저소득층의 부담 가능한 주택 구입에 일조하였다. 월평균 S\$ 8,000 이상인 고소득층 또는 연금기금의 가입대상인 되지 않는 자유 사업자들을 공공주택의 공급대상에서 제외하였으며, 이들은 가격이 높은 민간주택시장으로 흡수시켰다. 공공주택인 HDB 아파트 구입시 주택가격의 80% 범위 내에서 장기 저리로 주택구입자금을 융자해 주고 있으며, 대출금은 균등상환 방식에 위한 월부금 불입형태로 상환하여 중·저소득층의 주택구입을 지원한다.

싱가포르에서는 서민들의 주택 마련을 지원해주는 동시에, 다른 한편으로는 부동산 투기 방지를 위한 장치들을 설정해 놓고 있다. 예를 들면, HDB 주택은 30개월 이상 거주해야 하고, 의무 거주기간 전에 판매하려면 분양가격으로 HDB에 환매하도록 하여 의무 거주기간이 경과되어야 주택시장에 판매할 수 있도록 하고 있다.

더 나아가서, 두 번째 이후 분양 받는 주택을 5년 이상 거주한 후에 매매할 경우에는 HDB가 지정하는 가격으로 HDB에 환매하도록 하여 과도한 프리미엄에 의한 투기를 근원적으로 차단하고 있다(만약에 민간시장에 주택을 판매한 경우에는 분양 신청권을 영원히 박탈).

### <표 III-6> HDB 신청 조건

1. 반드시 싱가포르 국민이어야 한다.
2. 본인 명의로만 신청 가능하다.
3. 월급이 S\$6,000 미만이어야 한다.
4. 독신자의 경우 35세 이상이면 신청을 할 수 있는데 외곽 지대의 3 ROOM FLAT만 가능하다.
5. 작은 평수에 살다가 큰 평수를 신청할 수는 있으나, 큰 평수에 살다가 작은 평수를 신청할 수는 없다.

새 아파트인 경우 5년까지는 의무적으로 살아야 하고 5년 후에는 집을 팔고 새로 이사를 할 수 있는데 3년까지는 사고파는 것이 가능하다.

땅을 구입하여 주택을 건설하는 것도 가능한데 RPS(Residential Property Scheme)라는 주거 부동산제도에 의해 통제된다.

싱가포르의 공공주택을 다시 유형별로 세분하여 살펴보면 New HDB Flat, DBSS Flat, Executive Condominium(EC), Studio Apartment(SA)로 나누어 볼 수 있으며, 유형별로 구매 자격조건을 각각 따로 제한하고 있다.

여기서 DBSS Flat이란 Design, Build & Sell Scheme으로 고소득 계층의 주택구매 기회와 폭을 넓히기 위하여 지난 2005년에 시작되었고, DBSS 아파트 구입을 위해서, HDB는 HDB 주택대출과 양도증서 작성 서비스(유료)를 제공하고 있다. Executive Condominium(EC)은 싱가포르 사람, 특히 HDB 아파트보다 더 좋은 주택에 대해 지불 가능한 젊은 졸업생과 전문직을 대상으로 한다. EC는 민간 디벨로퍼에 의해 개발되고 판매되며, EC 보유자는 최소 거주기간을 거주한 이후 공개시장을 통해 매매가 가능하도록 하고 있다. Studio Apartment(SA)는 1998년 3월부터 노인을 위해 건설하여 분양하는 사업으로 노인 주거의 니즈에 맞게 디자인되었고, 30년 임대조건으로 판매되며, 35 m<sup>2</sup>, 45m<sup>2</sup> 규모로 공급되며 1~2인이 거주 가능하다.

공공주택(Flats)의 구매자격 조건은 공통적으로 시민권, 연령, 가족 유형, 소득 수준에 대한 조건이 마련되어 있다.

<표 III-7> 싱가포르 공공주택(Flats) 구매 자격 조건

| 구분    | New HDB Flat   | DBSS Flat   | EC  | SA  |
|-------|--|---|---|---|
| 시민권   | 시민권자<br>가족 구성원 중 적어도 1명 이상의 싱가포르 시민권자 또는 영주권자  |   |   | 시민권자  |
| 연령    | 21세 이상   |   | Joint Singles Scheme 하에 EC를 구매한다면, 35세 이상 | 55세 이상<br>만약 다른 지원자(배우자, 부모, 형제지매 또는 자녀)가 있다면 그들은 시민권자이거나 영주권자이어야 하고 21세 이상일 것.<br>만약 지원자가 위에 언급한 사람이 아니라면(ex. 비시민권인 배우자) 그 사람은 시민권자이고 35세 이상일 것. |
| 가족 유형 | 일반 - 부부 및 자녀, 부모 및 형제<br>- 배우자 사망 또는 이혼시 법적 양육권 아래의 자녀<br>약혼 - 신청자 본인과 약혼자(녀)<br>고아 - 신청자 본인과 미혼 형제자매  |   | Joint singles - 신청자 본인과 다른 독신자            | 지원자에 배우자가 포함되어 있어야 하며 만약 미혼, 이혼 또는 미망인이라면 독신으로 신청 가능  |
| 소득 상한 | 3-room(mature towns/estates), 3-room(Premium), 4-room or bigger flat의 경우<br>- 월소득 \$8,000 이하(대가족이 함께 구입하는 경우 \$12,000)<br>3-room(non-mature towns/estates)<br>- 월소득 \$5,000 이하<br>2-room<br>- 월소득 \$2,000 이하 | Yishun PH1과 Tampines PH2가 진행될 때 신청하였다면 월소득 \$10,000 이하<br>Yishun PH1과 Tampines PH2 프로젝트가 시작되기 전에 신청하였다면 월소득 \$8,000 이하<br>대가족이 함께 DBSS 아파트를 구입하는 경우 월소득 \$12,000 이하 | 월소득 \$10,000 이하                           | 월 소득 \$8,000 이하   |

신규 HDB Flat, DBSS Flat, EC의 경우 구매자격 조건에 있어서 자산, 과거 주택 구매 경험 등에 대해 세밀한 자격 조건을 두고 있다. 자산에 대해서는 신규 HDB Flat,

DBSS Flat, EC를 구매하고자 할 경우 신청일의 30개월 이전과 신청일로부터 아파트를 취득하게 되는 날까지 본인과 배우자, 신청서에 기재된 사람 또는 그들의 배우자는 무주택자이어야 하며, 부동산(아파트, 건물, 토지 등) 자산<sup>32)</sup>이 없어야 한다.

또한 최초 지원자를 위한 구매 횟수에 따른 제한을 두고 있다. HDB에서 공급하는 공공주택, DBSS, EC에 대해서는 2번까지 구매 가능하나, CFP 주택보조금<sup>33)</sup>으로 재판매되는 공공주택에 대해서는 최초 구매자만 지원 가능하도록 제한한다. 또한 신규 HDB Flat, DBSS Flat, EC의 경우 지원 횟수, 즉 최초 지원자<sup>34)</sup>인지 두 번째 지원자<sup>35)</sup>인지에 따라 구매조건이 달라진다. 예를 들어 신규 HDB Flat에 대한 두 번째 지원자의 경우 만약 HDB 아파트를 구입한 적이 있거나 주택지원금 혜택을 받았다면, Resale levy를 지불해야 한다. 또한 CPF 주택지원금으로 EC를 보유하였다면, \$55,000의 Resale levy를 지불해야 한다. 반면, DBSS와 EC의 경우 최초 지원자에 대한 혜택이 제공된다. DBSS는 최초 지원자에게 높은 할당량을 제공하며, EC도 최초 지원자에게 공급 물량의 95%를 공급한다. DBSS와 EC에 대한 두 번째 지원자의 경우 신규 HDB Flat과는 달리 Resale levy를 지불하지 않아도 된다.<sup>36)</sup>

32) 다음 항목을 포함하지만 이에 국한되는 것은 아님.

HUDC 아파트(민영화와 비민영화), 선물로 부동산을 획득한 경우, 유언 또는 무유언상속령(Intestate Succession Act)으로 인해 부동산을 상속받은 수령인, 민간주택(Private properties), 부동산의 위치에 상관 없이 임명(피지명)을 통해 자산을 소유, 획득한 경우

33) CPF(Central Provident Fund)란 용자를 통한 금융지원의 대표적인 제도로 1955년 CPF Act에 따라 도입되어 운영하고 있음. 싱가포르 정부는 1968년 CPF 중 일부를 주택구입자금으로 활용하도록 하여 부족한 주택구입자금을 안정적으로 공급하는 기틀을 마련함. CPF 저축계좌는 고용주와 종업원이 함께 월급의 일정 비율을 적립금으로 저축하도록 되어 있으며, 일반계정, 특별계정, 의료계정 등으로 구성됨. 일반계정(Ordinary Account)은 은퇴자금, 주택구입, 보험, 투자, 교육비용 등에 사용되고, 특별계정(Special Account)은 노후 지출 및 관련 투자비용 등에 사용되며, 의료계정(Medisave Account)은 의료비용에 사용될 수 있음.

이러한 CPF 프로그램에 따라, CPF 일반계정 주택구입의 명목으로 HDB 아파트를 구입할 수 있는데, HDB 아파트를 구입할 때는 CPF 적립금을 최고 30년 동안 장기저리 용자로 할 수 있게 하여 주택마련 자금조달을 용이하게 하고 있다.

34) 신청인 본인과 신청서에 기록된 가족구성원은 다음에 해당되지 않아야 함.

- HDB로부터 직접 구입한 아파트, DBSS 아파트 또는 디벨로퍼로부터 구입한 EC 소유자 또는 판매자
- HDB 재판매 아파트의 구입을 위해 CPF 주택지원금을 받은 자
- 다른 형태의 주택 보조금을 받은 적이 있는 자

35) 신청인 본인과 신청서에 기록된 가족구성원은 다음의 항목에 대해 소유/판매하였거나 또는 현재 소유하고 있어야 함.

- HDB로부터 구매한 HDB 아파트
- CPF 주택지원금하에 구입한 재판매 아파트
- 디벨로퍼에 의해 디자인, 건설, 그리고 판매된 아파트(DBSS) 또는 고급 콘도미니엄(EC)
- 다른 형태의 주택 보조금을 받은 적이 있는 자

반면, 노인을 위한 SA의 경우, 기타 유형의 공공주택에 비해 자산부문(HDB Flat과 민간 부동산에 대한 소유부문)에 대한 제한이 완화되어 있는 모습을 보이고 있다. 먼저, 가장 두드러진 완화 조건은 HDB Flat 소유에 있어, HDB로부터 직접 구입을 하였던 공개시장에서 구입을 하였던 간에 HDB 아파트를 소유하거나 공유하고 있어도 Studio Apartment 신청이 가능하다는 것이다. 만약 과거에 주택지원금으로 구입한 아파트(2채)를 매매한 경험이 있어도 SA에는 여전히 신청이 가능하다. 그러나, SA를 소유한 날로부터 6개월 이내에 아파트를 처분해야 하며 공개시장에서 아파트를 처분할 때는 HDB의 승인을 조건으로 재판매가격이 책정된다. 처분하지 않았을 경우에는 SA를 HDB에 양여하고 구매금액의 5%에 해당하는 금액과 HDB에 의해 정해진 금액 모두 혹은 어느 한쪽을 벌금으로 징수해야 한다.

다음으로, 민간 부동산(Private Property<sup>37)</sup>)을 소유 또는 공유하고 있어도 SA 신청이 가능하다. 그러나, SA를 취득하기 전에 민간 부동산의 처분을 마무리 지어야 하며, 그러지 못하였을 경우 지원서는 취소되며, option fee와 HDB에 의해 정해지는 금액 모두 혹은 어느 한쪽을 벌금으로 지불해야 한다.

싱가포르에서는 HDB의 신규 공공주택과 DBSS 공공주택은 각종 우선권제도에 의해 해당자에게 우선권을 부여한다. HDB의 신규 공공주택의 경우 MCP, TCP, TPS의 경우 우선권을 부여하며, DBSS의 경우 MCP, TCP의 경우 우선권을 부여한다.

## ② 우대 정책의 종류와 기준

### 가. 기혼자녀 우대정책 : Married Child Priority(MCP)

Married Child Priority(MCP)제도란 기혼 자녀와 부모가 같은 집 또는 이웃에 거주하여 연로한 부모를 돌볼 수 있도록 하기 위함이며 약혼자(녀)의 경우에도 이 제도의 적용

36) EC에 대한 두 번째 지원자의 Resale levy는 2009년에 시작된 신규 EC 프로젝트(LA Casa) 이후부터 지불하지 않아도 되는 것으로 바뀐다.

37) 다음 항목을 포함하지만 이에 국한되는 것은 아님.

HUDC 아파트(민영화와 비민영화), 선물로 부동산을 획득한 경우, 유언 또는 무유언상속령(Intestate Succession Act)으로 인해 부동산을 상속받은 수령인, 민간주택(Private properties), 부동산의 위치에 상관 없이 임명(피지명)을 통해 자산을 소유, 획득한 경우

이 가능하다.

MCP제도에 해당하는 지원자들은 다른 사람들보다 2배의 기회가 부여되며, i) HDB 공공주택을 소유하거나 임대, 취득한 부모 또는 기혼 자녀 집이 위치한 곳에 신청할 경우, ii) 부모 또는 기혼 자녀의 주택이 신청하는 블록의 2km 이내 블록에 위치할 경우, iii) 부모 또는 기혼 자녀의 민간 주택이 신청하는 블록의 2km 이내에 위치할 경우(부모 또는 기혼 자녀는 민간 주택을 소유하거나 거주(occupy)하고 있어야 함), iv) 부모 또는 기혼 자녀와 함께 거주하기 위해 신청하는 경우 등에 MCP제도의 적용이 가능하다. MCP제도를 통해 신청할 경우 5년 간 같은 아파트 또는 이웃에 거주해야 하며, 5년 이내에는 다른 동네의 HDB 아파트로 이사하는 것이 허락되지 않는다.

#### 나. 3자녀 우대 정책 : Third-Child Priority(TCP)

공급가능한 아파트의 5%는 TCP 지원자에게 할당되며, Third-Child Priority(TCP) 제도를 적용받기 위해서, 본인은 시민권자이고 배우자는 시민권자 또는 영주권자여야 하며, 만약 부모 중의 한 명이 사망하였다면 남은 부모는 시민권자여야 하며, 최소 3명의 자녀를 두어야 하며(셋째는 시민권자이고 1987년 1월 1일 이후 출생자에 한함), 다른 자녀들은 시민권자 또는 영주권자여야 하며, TCP제도 하에 아파트를 구입 및 판매할 때 혜택을 받은 적이 없어야 한다.

#### 다. 임차인 우대정책 : Tenants Priority(TPS)

임대아파트의 임차인의 주택 보유를 돕기 위한 것으로, 이 제도를 통하여 BTO (Build-To-Order) 또는 Sale of Balance Flats Exercise 하에 판매되는 신규 2-room과 3-room 아파트 할당에 우선순위를 제공한다(공급하는 신규 2-room과 3-room 아파트의 5%를 자격을 갖춘 임차인에게 할당).

TPS제도를 적용받기 위해서는 최초 구매자이어야 하며, 최소 2년 이상 임대 아파트에 거주한 자여야 하며, 월소득이 2-room 아파트는 \$2,000 이하, 3-room 아파트는 \$3,000 이하이어야 한다.

<표 III-8> 싱가포르 공공주택의 유형별 구매자별 우대 사항

| 구분          | 최초 구매자                    | 두 번째 구매자       | 우선권 부여        |
|-------------|---------------------------|----------------|---------------|
| 신축 HDB Flat |                           | resale levy 부과 | MCP, TCP, RPS |
| DBSS Flat   | 공급 물량에서 우대                | resale levy 없음 | MCP, TCP      |
| EC          | 공급 물량에서 우대(95%)           | resale levy 없음 |               |
| SA          | 자산규정 완화<br>resale levy 없음 |                |               |

주 : MCP(기혼자녀 우대정책), TCP(3자녀 우대정책), TPS(임차인 우대정책).

## (2) 홍콩

### 1) 홍콩 주택시장 개요

홍콩은 싱가포르와는 달리 무주택 서민을 위해 처음부터 임대주택을 대량으로 공급하였다. 홍콩 주택청(HKHA : Hong Kong Housing Authority)에서 공공주택을 공급하며, 홍콩 인구의 약 30%가 공공 임대주택에 거주하고 있다.

홍콩의 주택정책 역사는 1949년 중국내전으로 많은 난민들이 홍콩으로 유입되면서 불량 주거지에 거주하는 인구가 늘어나게 되던 때로 거슬러 올라가볼 수 있다. 1948년에 설립된 홍콩주택협회(HKHS)가 정부의 지원을 받아 1951년부터 저소득 및 중산층을 위한 주택을 건설하기 시작했다. 1970년대 빠른 도시화와 산업화로 경제성장을 경험하였고, 이로 인한 소득수준 향상은 주택 구매력을 크게 상승시켰다. 이에 홍콩정부는 주거 안정의 핵심으로 내 집 마련을 촉진시키기 위해 자가 구입 프로그램(HOS : Home Ownership Scheme)을 시행하였다(1976~98). 이 프로그램은 경제적 여유가 다소 있는 임차인에게 거주하고 있는 임대주택을 구입하도록 하고, 임대주택 거주요건은 충족되나 민간주택을 구입할 수 없는 차상위 계층에게 주택을 구입하기 위해 마련되었다. 이는 기존의 임대주택 거주기간이 저렴한 주택비용으로 장기 거주하고, 거주 신청자의 대기기간이 길어짐에 따라 임대주택의 순환을 높이기 위한 의도도 포함되어 있다.

20년 간 지속된 HOS 사업으로 2002년 홍콩의 주택 소유율은 56%까지 상승하지만 1998년부터 더 이상 정부가 직접 집을 짓고 공급하지는 않으며 Rental Flats 공급과

Private Housing을 장려하는 정책을 내놓고 있다. 즉, 홍콩정부의 주택시장 개입을 최소화하고 민간 주택시장에 진입할 수 없는 저소득층 이하를 대상으로 공공 임대주택 공급에만 역점을 두고 있다. 하지만 일각에서는 실질적으로 일반 가정이 부담할 능력이 없음에도 불구하고 Private House의 구입을 유도하고 있다는 지적도 있다.

**<표 III-9> 홍콩 주요 주택정책 변화**

| 구분    | 주요 정책 및 내용   |
|-------|--|
| 1951년 | 홍콩주택협회(HKHS : Hong Kong Housing Society)의 저소득층 및 중산층을 위한 주택 건설 개시  |
| 1961년 | 저소득층 주택(LCH : Low-Cost Housing ) 프로그램  |
| 1964년 | 임시 주택계획(THS : Temporary Housing Scheme)  |
| 1972년 | 10개년 주거 프로그램 : 뉴타운 개발을 통한 대규모 단지 형태 개발이 진행   |
| 1978년 | 주택소유계획(HOS : Home Ownership Scheme)  |
| 1987년 | 장기주택계획(LTHS : Long Term Housing Strategy)  |
| 1988년 | 주택대출계획(HPLS : Home Purchase Loan Scheme) : 민영주택에 대한 수요 창출, 주택구입시 필요한 초기 자금지원   |
| 1993년 | 중산층을 위한 주거계획(SCHS : Sandwich Class Housing Scheme) : 민영주택을 구입한 능력이 없는 가구를 지원하는 제도  |
| 1998년 | 1998년부터 도입한 임차인구매제도(TPS : Tennant Purchase Scheme)를 통하여 현재 공공 임대주택에 거주하고 있는 사람들이 현재 살고 있는 임대주택을 자기 집으로 소유할 수 있도록 한 제도를 시행. 이 제도를 통해 2007년까지 홍콩의 자가 주택 비율을 70% 수준으로 끌어올린다는 계획 |
| 1999년 | 구매/임대 선택 프로그램(Buy-or Rent option Scheme for Prospective PRH Tenants, BRO) 시행(BRO, HOS, PSPS, MSS와 통합)  |
| 2003년 | 주택구입자금 대출 프로그램(HPLS)을 대체하는 주택구입 보조 대출 프로그램(HALS, Home Assistance Loan Scheme) 시행   |

## 2) 공공주택 공급제도

홍콩은 전후 복구와 산업화 도시화 과정을 거치면서 부족한 주택문제 해결을 위해 정부가 주택의 생산자원(토지, 노동력, 금융)을 대부분을 통제해 왔다. 1950년부터 자가 마련 촉진, 지속적인 임대주택 건설, 주거환경개선사업, 신도시 건설 등의 양적 공급확대와 주택의 효율적인 배분(임대주택 공급기준, 임대주택거주자의 자가 마련 지원 등)을 목적으로 주택정책을 추진하였는데 이는 지금까지 우리나라의 주요 정책과도 매우 흡

사하다.

지속적인 임대주택의 공급과 동시에 임대주택에 거주하고 있는 계층들에게 자가 마련을 지원하는 프로그램이 함께 수행되었는데 이는 임대주택의 순환을 높이고 차상위 계층을 중산층으로 밀어 올리는 효과를 얻을 수 있기 때문이다. 그러나 1990년대 후반 부터는 시장기능에서의 자율성을 강조, 정부의 주택시장에 대한 개입을 최소화하고 정부는 민간 주택시장에 진입할 수 없는 저소득층 이하를 대상으로 공공 임대주택의 공급(주택 공급, 임대료 지원)과 효율성 제고에 역점을 두고 있다.

**<표 III-10> 공공 임대주택 거주자들의 자가 구매 지원 프로그램**

| 구분  | 주요내용   |
|---|--|
| 임차인<br>구매지원제도(Tenant<br>Purchase Scheme :<br>TPS)   | · 현재 공공 임대주택에 거주하고 있는 사람들이 현재 살고 있는 임대주택을 자기 집으로 소유할 수 있도록 한 제도(임대차계약 갱신 시 구입 혹은 임대를 선택할 수 있도록 함. 1998년에 도입) |
| 임차인<br>구매금융지원제도<br>(Home Assistance Loan<br>Scheme) | · 공공 임대주택에 거주하고 있는 사람들이 임대주택을 자가 소유 주택으로 전환할 경우에 제공하는 금융 지원 프로그램   |

공공 임대주택(PRH : Public Rental Housing)은 소득수준, 재산상태, 나이 등 신청인의 기본적인 자격기준 원칙하에 신청인의 특수성(노인가구, 1인가구 등)에 따라 다양하게 마련되어 있다. 홍콩은 공공 임대주택의 수혜자관리와 자격제한을 4개 도시지역에 대한 대기자 명부(WL : waiting list)를 통하여 주택 수요자를 관리하고 있다. 공공 임대주택 지원은 신청인의 자격기준에 따라 크게 1) 일반가구(Ordinary Family), 2) 고령가구(Application by Elderly Persons ; Single Elderly Persons Priority Scheme, Elderly Persons Priority Scheme, Harmonious Families Priority Scheme), 3) 비고령 독신가구(Application by Non-elderly One-Person Applications, 4) 처분용 주택 [Express Flat Allocation Scheme(이하 EFAS)] 등으로 나누어진다.

첫째, 기본적으로 일반가구(Ordinary Family)로서 공공 임대주택(PRH)에 지원하고자 할 때 신청자의 나이, 가족 구성, 소득 및 자산을 기준으로 자격요건을 제한한다. 지원자

는 18세 이상이어야 하며, 지원자와 가족 구성원이 홍콩에 거주하면서 홍콩에 머무를 수 있는 권리를 가져야 한다. 가족 구성은 배우자, 부모, 자녀, 조부모, 손자녀, 미혼인 형제자매 또는 다른 부양 친척으로 구성될 수 있으며 모든 기혼 신청자는 배우자와 함께 지원해야 하며, 기혼자녀는 1명만(그들의 자녀 포함) 함께 지원이 가능하다. 지원서에 작성된 가족 구성원의 1/2 이상은 7년 이상 홍콩에 거주한 경험이 있어야 하며, 과거 주택 보유 및 공동소유자 또는 다양한 주택구입 보조금을 수령한 경험이 있는 사람은 PRH에 지원을 할 수 없다. 또한 지원자와 그들의 가족 구성원은 국내 부동산을 소유 또는 공동 소유해서는 안 되며 지원자와 그들의 가족 구성원은 국내외 토지, 주택, 자동차, 양도 가능한 운전면허(택시나 버스 면허 자격), 투자, 사업, 은행 예금과 현금 보유자산(국내외 은행예금과 HK\$5,000 이상의 보유현금)에 대해 신고하도록 하고 있다. 마지막으로 최대 월소득과 총자산에 대해 제한을 두고 있으며 이러한 기준에 대해서는 가족 구성원수별로 매년 자산기준을 수정하여 발표하고 있다.

**<표 III-11> 공공 임대주택의 월소득 및 자산 기준**

| Family Size | For Single Persons and Families |                           |       | For Unrelated Elderly Persons    |                       |       |
|-------------|---------------------------------|---------------------------|-------|----------------------------------|-----------------------|-------|
|             | Maximum Income Limit(per month) | Total Net Asset Limit     | Asset | Maximum Income Limit (per month) | Total Net Asset Limit | Asset |
| 1명          | \$8,740(**\$ 9,200)             | \$193,000<br>(*\$386,000) |       |                                  |                       |       |
| 2명          | \$13,410<br>(**\$14,116)        | \$260,000<br>(*\$520,000) |       | \$16,090(**\$16,937)             | \$520,000             |       |
| 3명          | \$15,260<br>(**\$16,063)        | \$341,000<br>(*\$682,000) |       | \$18,310(**\$19,274)             | \$682,000             |       |
| 4명          | \$18,560<br>(**\$19,537)        | \$397,000<br>(*\$794,000) |       | \$22,270(**\$23,442)             | \$794,000             |       |
| 5명          | \$21,520<br>(**\$22,653)        | \$442,000                 |       |                                  |                       |       |
| 6명          | \$25,040<br>(**\$26,358)        | \$478,000                 |       |                                  |                       |       |
| 7명          | \$27,340<br>(**\$28,779)        | \$510,000                 |       |                                  |                       |       |
| 8명          | \$28,950<br>(**\$30,474)        | \$535,000                 |       |                                  |                       |       |
| 9명          | \$32,230<br>(**\$33,926)        | \$591,000                 |       |                                  |                       |       |
| 10명         | \$33,590                        | \$636,000                 |       |                                  |                       |       |
| 이상          | (**\$35,358)                    |                           |       |                                  |                       |       |

\* 가족 구성원이 모두 60세 이상일 경우.

\*\* Mandatory Provident Fund(MPF) 또는 Provident Fund Scheme에 따라 지불하는 법적 기부금 5%를 공제한 소득 기준임.

자료 : Hong Kong Housing Authority.

둘째, 고령 지원자의 자격 기준을 따로 정하고 있으며 Single Elderly Persons, Elderly Persons, Harmonious Families에 대한 우선 제도를 실시하고 있는데 이 제도를 이용할 경우 공공주택의 공급 대기 시간(Waiting List)을 줄일 수 있다.

<Single Elderly Persons Priority Scheme>

지원자는 지원 당시 나이가 58세 이상이어야 하고, 60세 이상이 되어야 혜택을 받을 수 있으며, 7년 이상 홍콩에 거주해야 하며, 현재 홍콩에 거주하고 있어야 한다. 독거노인(Single Elderly Persons)으로 지원하였으나 가족 구성원을 추가하고자 할 경우에는 가족구성원이 Ordinary Family 자격조건이 된다면 구성원을 추가할 수 있으며 독거노

인(Single Elderly Persons)으로서 신청한 후 대기하였던 시간의 절반(최대 3년까지)이 인정된다. 이 경우에도 월소득과 총자산 기준을 초과하지 않아야 하며 기타 모든 사항은 Ordinary Family의 자격요건에 따르도록 한다.

#### <Persons Priority Scheme>

지원자 및 모든 구성원이 58세 이상이어야 하며 임대주택을 점유하게 될 때는 60세 이상인 사람이 포함되어 있어야 한다. 2명 이상의 고령자가 신청 가능하며 친족이 아닐 경우 지원서를 함께 등록해야 한다. 월소득과 총자산 기준을 초과하지 않아야 하며 기타 모든 사항은 Ordinary Family의 자격요건에 따르도록 한다.

#### <Harmonious Families Priority Scheme>

가족이 최소한 1인 이상의 부모 또는 친척과 함께 지원하여 한 주택 또는 같은 구역 안에 분리된 두 주택을 신청하는 제도로, 이 제도를 통해 공공 임대주택을 지원할 경우 6개월 내에 처리된다. 하나의 주택에 함께 거주하는 방식과 같은 구역 안에서 두 개의 주택에 거주하는 방식 중 하나를 지원할 수 있다. 하나의 주택에 함께 거주하는 것으로 지원하고자 하는 경우에는, 가족 구성원은 최소한 2명 이상이어야 하며 그 중 한 명은 60세 이상의 고령 부모 또는 친인척이어야 한다. 같은 구역 안의 두 개의 주택을 지원하고자 하는 경우에는, 핵가족에 60세 이상의 고령자가 적어도 한 명 포함되어야 하며, 지원자는 도심세를 제외한 1~2개 구역에 2개의 임대주택을 신청할 수 있다. 이때 고령의 부모 또는 친인척의 지원서가 우선하게 된다. 그 외 모든 사항은 Ordinary Family의 자격요건에 따른다.

셋째, 비고령의 독신자(Application by Non-elderly One-Person Applicants)에 대해 정부에서 매년 할당량을 설정하여 지원하고 있다. 지원 자격은 소득제한 기준을 넘지 않아야 하며, 대기 리스트에 있는 지원자 중 점수가 높은 사람이 임대주택을 제공받게 된다. 점수는 지원자의 나이에 따라 부여되며 18세의 경우 0점에서 이후 매년마다 3점씩 부여하여 59세가 되면 123점이 된다. 비고령의 독신자로 지원하였으나 가족구성원을 추가하고자 할 경우에는 가족구성원이 Ordinary Family 자격조건이 된다면 구성원을 추가할 수 있으며 비고령의 독신자로서 신청한 후 대기하였던 시간의 절반(최대 18개월

까지)이 인정된다. 한편, 가족지원자가 비고령의 독신지원자로 변경할 경우 가족으로서 지원할 당시의 지원자 나이를 기준으로 점수가 계산되며, 기타 모든 사항은 Ordinary Family의 자격 요건에 따른다.

넷째, Express Flat Allocation Scheme(EFAS)은 수요가 적은 주택을 빨리 처분하여 공실률을 낮추기 위한 목적으로, 대기 리스트에 있는 지원자들이 빨리 공공 임대주택 (PRH)에 거주할 수 있도록 하는 제도이다. 자격요건은 대기 리스트에 있는 지원자이어야 하며, EFAS를 통해 임대주택에 거주하게 되더라도 대기 리스트는 계속 유효하다는 특징이 있다.

공공 임대주택(PRH) 외에도 Sale of Surplus HOS라고 하여 미분양 HOS Flats에 대해 1년에 두 번, 2,000~3,000호를 매각하며(2006년 1일부터 시행), 목표 대상 구입계층은 1그룹으로 GF(녹색 신청자), 2그룹으로 WF(흰색 신청자)으로 정하고 있다. GF(녹색 신청자) 그룹은 공공 임대주택 임차인과 대기자, 철거민, 하급 공무원이 속하며 공급물량의 80%<sup>38)</sup>를 GF 계층에게 제공하도록 한다. WF(흰색 신청자) 그룹은 민간주택에 거주하는 가구, 공공 임대주택 또는 어떠한 형태의 주택 보조금을 받은 주택에 거주하는 사람으로 무주택자가 이에 해당되며 공급물량의 20%<sup>39)</sup>를 WF 계층에게 제공하도록 한다. 하지만 10년 이내 기간 동안 임차인 구매제도(TPS : Tenant Purchases Scheme<sup>40)</sup>)로 주택을 이미 소유하고 있더라도 매매계약서에 사인하고 미분양 HOS Flats 대금을 지불한 후 3개월 내에 소유한 TPS 주택을 팔면 가능하고, 무주택자가 아니어도 가능하나 WF계층 지원자에 대해서는 월소득과 총자산에 대한 제한이 있다.

---

38) 목표 구입 계층에게 공급하는 물량의 비율은 유동적이며 2010년의 경우 공급물량의 60%를 GF 그룹에게 제공함.

39) 목표 구입 계층에게 공급하는 물량의 비율은 유동적이며 2010년의 경우 공급물량의 40%를 WF 그룹에게 제공함.

40) 임차인 구매제도(TPS, Tenant Purchases Scheme)는 1998년부터 도입한 제도로서 이를 통해 현재 공공 임대주택에 거주하고 있는 사람들이 현재 살고 있는 임대주택을 자기 집으로 소유할 수 있도록 한 제도임. 즉, 공공 임대주택에 거주하는 임차인이 우선적으로 거주 주택을 구입할 수 있도록 하는 임차인 주택 구입 프로그램으로 임차인에게 임대주택을 구입할 것인지 지속적으로 임대할 것인지 선택할 수 있도록 함.

<표 III-12> WF 계층의 월소득 및 총자산 기준

| Household Size | Monthly Income Limit(\$/month) | Asset Limit(\$) |
|----------------|--------------------------------|-----------------|
| 1명             | 13,500                         | 365,000         |
| 2~8명           | 27,000                         | 530,000         |
| 9명             | 27,900                         | 572,000         |
| 10명 이상         | 29,080                         | 616,000         |

추가로 고령자가 포함된 가족을 지원하기 위해 2006년부터 고령자가 포함된 GF가족과 WF가족에게 우선권을 부여한다. Mortgage-to Income 비율 40% 이하, 공급 HOS Flats의 50%는 목표하는 구입 계층(GF, WF)이 구입할 수 있도록 기존의 원칙을 고수하면서, 시장가격의 30% 할인가에 제공한다.

### (3) 시사점

싱가포르 및 홍콩의 사례를 살펴본 결과 민영주택이나 일정 소득 이상 계층의 신규 주택에 대해서는 사실상 아무런 규제가 없는 것으로 조사되었다. 이는 비단 두 나라뿐만 아니라 대부분의 국가에서도 공통된 현상이다. 특히, 우리나라에서와 같이 주택의 조건이나 소득기준(혹은 자산기준 등 수요자의 여건이나 구매력)에 관계없이 일률적인 공급제도를 적용하고 있는 사례는 거의 찾아볼 수가 없었다. 공공주택에 대한 규정 분양보다는 임대로 거주하다가 분양주택으로 전환을 지원하는 정책 프로그램이 주류를 이루었다.

따라서 홍콩과 싱가포르를 비롯한 주요 국가의 경우 주택공급에 관한 다양한 방식이나 기준은 주로 공공 임대주택에 한정되어 매우 자세한 기준과 다양한 선택의 폭을 제공하고 있었다.

앞서 살펴본 두 국가 모두 처음에는 주로 저소득층의 주택구매 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 지원하였다. 그러나, 최근에는 공통적으로 독거가구나 고령가구 등 인구 구조의 변화에 대응하는 다양한 배려와 지원이 확대되는 추세를 나타내고 있었다. 예를 들어 고

령자들에게는 공공주택의 공급 대기 시간을 단축시켜 주거나(홍콩의 경우) 자산 보유 기준을 완화(홍콩, 싱가포르 공통)시켜 주는 등 고령자를 우대하는 정책을 시행하고 있었다. 아울러 고령자를 포함하고 있는 가구에 대한 정책 지원이 매우 특징적이었는데 젊은 자녀 가구가 고령의 부모 가구와 근거리에서 함께 거주할 수 있도록 함으로써 다양한 가구 구성의 요인을 수용함은 물론 가족 공동체의 유지를 지원하는 점은 매우 인상적이었다.

한편, 우리나라의 주택공급제도는 민영주택과 공영주택 모두에 포괄적으로 적용되고 있으며 임대주택보다는 분양주택에 대해 정부가 시장에 적극적으로 개입하고 있다는 것을 알 수 있었다. 또한 외국의 경우 주택공급 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 있다. 즉, 우리나라의 주택공급규칙은 매우 세밀하고 복잡하지만 대부분 분양주택에 대한 특별공급이 주류를 이루며, 임대주택에 대해서는 아직 다양한 기준이 마련되어 있지 못하다. 아울러 구매력을 지원할 수 있는 금융 지원은 매우 미흡하다는 것을 알 수 있다.

최근 인구 구조의 변화에 대한 다양한 사회적·국가적 대응의 필요성이 제기되고는 있지만 우리나라의 주택공급제도에서는 독신가구나 고령가구에 대한 지원이 아직 미미한 수준이다. 홍콩의 사례에서 살펴본 바와 같이 대기 기간을 단축하거나 임대주택의 순환을 높이기 위한 정책적 배려 등은 아직 국내에서는 도입조차 되지 못하고 있는 실정이다. 2009년 주택청약 종합저축통장의 신설로 2011년 신규 가입자 중 주택청약 1순위자는 500만 구좌가 넘는다. 이에 기존 청약 관련 저축자까지 감안한다면 사실상 공공주택에 대한 공급시기를 예측조차 하기 어려운 실정이다.

따라서 해외 사례를 통해 국내 주택공급제도가 나아가야 할 방향은 크게 세 가지로 제안이 가능할 것으로 판단된다. 첫째, 민영주택보다는 공공주택, 분양주택보다는 임대주택에 대한 공급정책이 더욱 견고하게 정비되어야 할 것이다. 둘째, 공공주택에 공급에 대한 우선권 이외에 공급 시기에 대한 예측 가능성의 부여, 다양한 주거 사정을 감안한 맞춤형 공급, 구매력 지원을 위한 금융 지원 등이 통합적으로 정비될 필요가 있을 것이다. 셋째, 저출산, 고령화 추이에 맞물려 주거복지에 대한 다양한 정책 수립이 요구되는 바 '주택공급에 관한 규칙'의 내용이 변화된 주택 수요를 충족시키고 수용할 수 있도록 하는 고민이 요구된다.

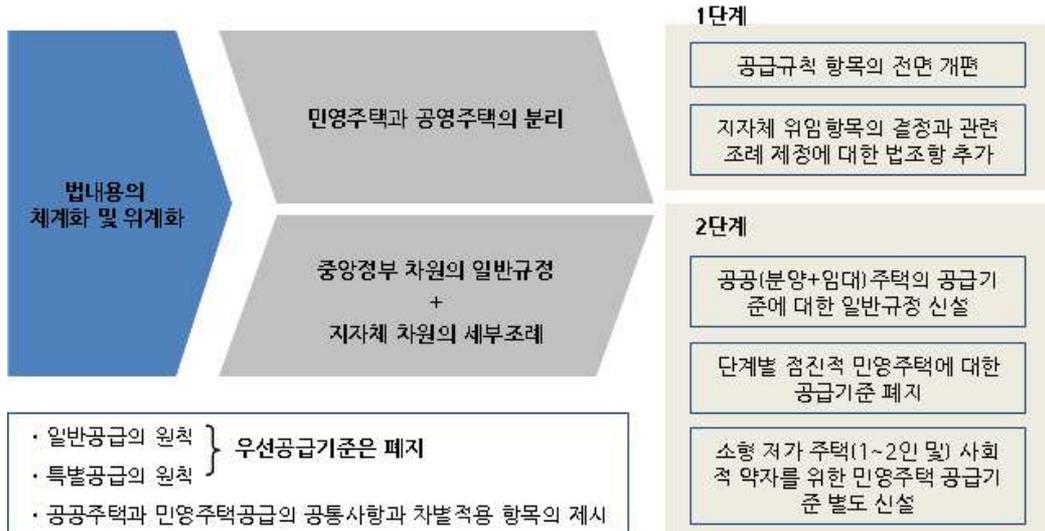
## 제 4 장 주택공급제도의 개편 방안

### 1. 주택공급규칙 개선의 기본 방향

우리나라의 주택공급제도는 주택시장의 여건 변화, 주택정책의 대상에 대한 효율적인 지원 법령의 위계화 및 단순화가 요구된다. 이 과정 중에 청약제도는 정부정책의 대상인 공공 주택시장에 한하여 실시하고 그 외 민간 주택시장에 대해서는 현행 대부분의 공급제도를 수정하거나 점진적으로 폐지하는 이원화 전략이 요구된다.

또한 개인이 아닌 기업단위의 임대주택시장 활성화를 위한 주택공급 방안의 마련과 함께 1~2인 가구 등을 위한 소형주택의 공급과 사회적 약자를 위해서는 기존 제도의 완화 및 적용 배제보다는 별도의 기준을 마련할 필요가 있다.

<그림 IV-1> 주택공급제도 개편의 기본 방향



## (1) 법령의 위계화 및 단순화

주택공급규칙은 「주택법」에 근거하여 주택 공급을 위한 세부적 기준과 절차 등을 구체적으로 명시하기 위하여 만들어졌기 때문에 주택공급 기능을 맡고 있는 주택건설업체와 주택 분양을 원하는 불특정 다수의 수요자에게 현실적으로 직접 적용되는 가장 체감될 수 있는 기능을 가지고 있다.

그러나 현재의 주택공급규칙의 내용을 보면, 명확한 법 체계나 위계가 결여되어 있을 뿐만 아니라 법적 용어의 불명확성, 특례 및 우선에 대한 조건의 과다 등으로 수요자의 경우에는 자신에게 맞는 주택 유형과 그에 따른 준비를 위한 관련 내용의 파악이 사실상 불가능하며, 공급자들의 경우에는 다양한 주택수요를 반영한 주택 판매 전략의 구사가 사실상 어렵다.

원칙적인 적용대상보다 제한적 적용대상이나 적용 제외 대상 또는 우선공급, 특별공급 대상 등이 지나치게 많고 각각의 경우에도 주택유형에 따라 별도의 기준이 열거되어 있는 점 역시 위계화와 단순화가 요구되는 항목이다.

이를 위해서는 주택시장의 수요자가 합리적인 판단과 선택을 할 수 있도록 주택 수요자의 시각과 입장에서 공급 기준을 이해할 수 있는 구조로 단순화시켜 일반공급과 특별공급만으로 이원화하며, 공익적 성격을 갖는 주택의 공급일 경우라도 사업별 열거식이 아닌 한시적으로 특별 규정을 신설하는 방식으로 주택공급규칙을 개선하는 것이 바람직하다.

공급 대상 주택 역시 새로운 주택유형을 일방적으로 계속 추가만 할 것이 아니라 개인이나 법인, 분양주택이나 임대주택 등으로 단순하게 구분하고 규모 기준은 가액기준 등으로 현실화시킬 필요가 있다.

공공부문에서의 세부적 구분은 해당 지역별 공급 주체(LH공사나 지방공사 등)와 지자체 간의 협의를 통하여 각각 정하도록 하고 민영주택의 경우에도 지자체가 지역 특성에 맞게 공급규칙을 자율적으로 운영하게끔 단계적으로 지역 중심의 주택공급 체계로 전환시켜 나가야 할 것이다.

## (2) 민간주택과 공공주택을 구분해 공급 규제를 이원화

국내 주택시장은 부동산 경기변동과 각종 규제와 신설 및 강화, 대내외 경제 환경의 변화 등으로 많은 부침을 거듭한 바 있다. 앞으로 주택시장이 글로벌 금융위기 이후로 지속되고 있는 침체 상태를 벗어나 자율적 기능을 회복하고 국내 주택수급의 장기적 균형을 지속적으로 이끌어내기 위해서는 주택공급에 관한 규제를 민간주택과 공공주택으로 구분하여 '선택과 집중'을 하는 것이 보다 효율적이고 합리적인 공급제도의 정착에 도움이 될 것으로 판단된다.<sup>41)</sup>

민간주택의 공급은 변화하는 수요층의 선호와 니즈에 부합하면서도 위축되어 있는 주택경기의 회복에도 기여할 수 있도록 '활성화'에 초점을 맞추어 원칙적으로 '주택공급의 자율적 체제 구축'의 시스템으로 재구성할 필요가 있다.

장기적으로는 수요층이 여유자금을 적극적으로 활용할 수 있도록 자유로운 선택과 참여가 가능한 제도적 환경을 만들어 줄 필요가 있으므로 기존의 청약제도 적용을 배제하되, 주택건설업체가 원할 경우 청약제도를 준용하는 것을 권장하도록 해야 할 것이다. 유주택자라 하더라도 민간부문에서의 분양에 대한 참여는 개방하며, 청약제도 등의 제약을 두지 않는 방향으로 제도 개선이 필요하다.

이와 같은 제도적 환경에서는 분양에 대한 판단과 책임이 전적으로 주택건설업체에게 귀속하므로 미분양 등과 같은 결과가 초래되더라도 정책당국이 주택시장의 부양을 위한 대책 마련 등의 부담에서 자유로울 수 있다. 부수적으로 아파트 중심의 주택사업에의 편중을 벗어나 주택건설업체가 복합 건축물 등에 대한 관심과 비중 확대 등 포트폴리오를 합리적으로 구성할 수 있도록 유도하는 기능도 있을 것으로 예상된다.

한편, 공공주택은 실수요자(저소득 무주택자)의 주거안정에 기여할 수 있는 방향으로 공급제도를 정비해야 한다. 공공주택은 실수요자를 구성된 서민들의 주거안정 확보와 직접적 연관성을 가진다는 점을 중심으로 제도 개선의 방향성을 정해야 한다. 정책당국의 수급계획과 한정된 재원 등으로 매년 공급물량의 제한이 불가피하고 '공급<수요'의 시장 형성을 감안할 때 투기적 수요의 진입을 방지해야 하는 등 지금까지의 청약제도가 가지고 있던 기능의 유지가 필요하므로 이에 맞는 관련 규정의 정비가 필요하다. 다만,

41) 주택시장의 환경 변화에 공급 시스템도 부합할 수 있도록 하기 위한 정책적 노력이 진행되고 있는데, 최근에 「주택법」의 입법예고를 통하여 등장한 분할 분양의 허용도 대표적인 예라고 할 수 있을 것임.

공공주택의 분양 및 임대는 거주 중심의 트렌드를 감안할 때 보금자리주택의 공급을 증대하는 방향으로 나아가되, 세부적 방안에서는 각종 복지 차원의 성격을 가진 주택<sup>42)</sup>을 포함하여 임대주택 중심으로 집중되어야 하며, 임대는 전세주택의 비중도 적절하게 늘려 나가 기존의 공공분양 물량을 흡수할 수도 있도록 조정되어야 할 것이다.

아울러 홍콩의 사례와 같이 공공주택의 대기 기간을 예측 가능하게 하거나 단축시킬 수 있는 공급 효율화 정책 추가도 요구된다. 즉, 공급가격이 저렴한 공공 분양주택의 경우 기존 공공 임대주택 거주자 중에서 주거 상향조건이 갖추어진 가구에서 우선권을 부여하는 등 임대주택 정책과의 연계선상에서 다루어질 필요가 있다.

### (3) 임대주택시장의 활성화와 법인의 주거 부동산 소유 활용

주택시장 상황이 구조적으로 변화하고 있으므로 법인의 주거용 부동산 소유를 억제하기보다 적극 활용할 필요가 있다. 법인(기관)의 주거용 부동산 보유를 억제하는 논리는 총량적으로 주택이 부족하므로 개인의 주택 보유를 위해 불가피하게 이루어진 규제였다. 또한, 주택가격 급등기에 자본이득을 목적으로 기관이 주택을 보유하는 것을 막겠다는 논리였다. 그러나, 시장 상황이 변화하여 총량적 주택 부족과 가격 급등이 재현될 가능성이 낮아진 데다 주거 서비스 제공을 위한 기업양성과 산업 발전을 위해서는 인식의 전환이 필요하다. 기업의 보유 부동산관리(Corporation Real Estate : CRE) 및 기관 투자자들의 자산포트폴리오 배분이라는 측면에서도 기관들의 부동산 보유에 대한 과도한 규제는 조정이 필요하다. 외국 부동산 간접상품 및 장기 투자자들은 리스크 분산을 위해 다양한 유형의 부동산을 투자 대상에 편입시키고 있다. 또한 주거용 부동산은 사택 서비스와 사원 복지 서비스를 제공하는 기능으로의 전환도 가능하다.

### (4) 주택공급 정책의 주체를 중앙정부에서 지방정부로 이전

주택은 지역성이 강한 재화이므로 대부분의 선진국에서는 지방 단위에서 주택정책을

---

42) 복지성격을 가진 주택도 분양이 아니라 장기 거주가 가능하도록 하되, 다른 임대주택의 경우와 달리 주소 이전 등의 경우에도 지속적으로 해당 지역의 임대주택에 거주가 용이한 시스템으로 구성하는 것이 바람직할 것으로 보임.

수립하고 집행하는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우 지방자치제의 시행이 다른 선진국에 비해 늦어지고 국토가 상대적으로 협소한 데다 그동안 수도권 주택 문제가 매우 심각하였기에 주택정책은 주로 중앙정부 주도하에 수도권의 주택문제 해결에 역점을 두어 왔다.

그러나 주택보급률의 제고, 지방자치제도의 정착 등으로 지방 단위의 주택정책의 시행 여건은 크게 개선되었다. 물론 권한과 함께 경제적 권한(주택 관련 재정의 확보 및 지출 권한)까지 함께 수반되어야 하겠지만 워낙 주택 관련 재정투자의 규모가 미미한 국내 현실에서는 경제적 권한까지의 위임은 단기간에는 불가능하다.

그렇지만 지방 단위의 주택정책을 실현함에 있어 주택공급제도는 매우 유용한 정책 수단이다. 특정 지역에 인구를 유입하기 위해 가장 먼저 선행되어야 하는 것은 일자리 창출과 정주 여건의 마련이다. 그러나 현행 주택공급제도는 공공사업이 아닌 경우 지역 이전자에 대해서는 우선권을 주고 있지 않다. 따라서 지방 단위의 주택공급제도가 실현될 경우 해당 지역 밖에 거주하고 있는 자를 해당 지역에 유입시키는 인센티브로서 주택공급제도는 매우 유익하다. 아울러 주거복지 차원에서도 임대주택의 공급 기준이나 입주자 선정 기준은 해당 지역 실정에 맞게 지자체가 기준을 마련하고 집행하는 것이 더욱 효과적일 것은 분명하다. 특히 글로벌 시대에 외국인들의 주거문제나 다문화 가정들의 주거문제 해결에도 지역 단위의 주택공급제도는 더욱 효율적인 정책수단이 될 것이다.

이를 위해서는 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’은 일반적인 사항만을 규정하고 세부적인 사항에 대해서는 지자체의 조례나 별도의 주택공급규칙을 수립할 수 있도록 권한을 위임하는 지역주택공급제도의 실행이 요구된다.

## 2. 주택공급제도의 개선 대안

### (1) 주택공급제도 개선안

주택공급제도의 개선 방안은 실현 가능성과 시장에 미치는 과급효과 등을 감안할 때

약 3가지의 대안을 제시할 수 있다. 제1안은, 기존 청약제도 폐지에 따른 시장의 혼란을 최소화하면서 주택공급제도상의 문제점을 해결할 수 있는 방안으로서 현행 주택공급제도의 위계화 및 일부 수정과 청약제도를 공공주택과 민영주택의 일정가액 이하에만 적용하는 방안이다. 그러나 현행 공급제도상의 기본 원칙인 1가구 1주택 공급 원칙, 개인 중심의 공급원칙은 폐지가 요구된다.

제2안은 1안보다 좀 더 개선의 내용을 확대한 것으로 기존 주택공급에 관한 규칙을 전면적으로 개정하여 중앙법률에서는 기본적인 원칙만 명기하고 세부적인 항목은 지자체에 위임하는 것으로, 공급제도의 지방 위임이 주요 골자이다. 다만 지자체의 전문성이나 역량 등을 감안하고 시장에 미치는 영향을 최소화하기 위해 인구 50만 이상의 대도시부터 혹은 시범지구를 지정하여 우선 시행하고 공공주택과 일정가액 이하의 민영주택에 한해서만 적용하는 방안이다.

제3안은 1안과 2안이 모두 포함된 안으로서 주택 공급에 관한 세부 내용을 지방자치단체에 위임하고, 민영주택의 경우에는 청약제도 등 ‘주택공급에 관한 규칙’을 폐지하는 방안이다.

본 연구에서 제시한 대안은 서로 상충되는 안이라기보다는 단계별 대안으로서의 의미가 더욱 크다, 따라서 단기적으로는 제1, 2안의 선택적 적용이 바람직할 것으로 판단되며, 제3안은 중장기적 차원에서 검토가 요구된다.

<표 IV-1> 주택공급제도 개선 대안의 주요 내용

| 대안  | 주택공급에 관한 규칙   | 지방으로의 권한 위임                                    | 민간과 공공 부문의 공급제도 이원화   |
|-----|---|--|---|
| 제1안 | 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’ 외 관련 법령의 개정<br>- 용어 정의의 수정<br>- 일반원칙과 적용배제, 특례의 조건 등의 법령 구조 위계화<br>1가구 1주택 공급원칙 폐지(법인도 대상에 포함) | 인구 50만 이상의 대도시에 한하여 적용 혹은 정부가 지정하는 시범지역에 적용    | 일정 가액 이상의 민영주택에 대해서는 적용 배제<br>공공주택과 일정가액 이하의 주택에 대해서는 적용 유지 |
| 제2안 | 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’ 외 관련 법령의 개정<br>- 기본적인 원칙만 명기   | 세부적인 항목은 해당 지자체가 별도의 주택공급 지침이나 조례로 운영하도록 권한 위임 | 일정가액 이상의 민영주택에 대해서는 적용 배제<br>공공주택과 일정가액 이하의 주택에 대해서는 적용 유지  |
| 제3안 | 공공주택에 대한 공급규칙으로 새로이 제정<br>- 기본적인 원칙만 명기   | 세부적인 항목은 해당 지자체가 별도의 주택공급 지침이나 조례로 운영하도록 권한 위임 | 민영주택에 대해서는 주택공급제도 폐지  |

## (2) 대안의 평가

청약제도 등 공급제도의 근본적인 개선에 있어 우선 검토대상은 이 제도의 변경이 어느 정도 파급효과를 가져올 것인가에 있다. 특히, 공급자의 입장에서는 제도 변화의 영향이 신규 사업부터 적용되므로 큰 무리가 없으나 수요자 입장에서는 기존에 청약 관련 가입자가 매우 많으므로 그 영향의 정도를 사전에 고려하지 않을 수 없을 것이다.

2012년 2월 말 현재 청약저축 관련 가입자 수는 청약부금 49만 7,736명, 청약예금 171만 4,923명, 주택청약종합저축 1,129만 5,230명으로 모두 합치면 약 1,400만 구좌에 이른다. 따라서 청약제도가 변경이 될 경우 그 영향에 속하는 국민은 전체 국민 1/3 이상이 된다. 그러나 이들 가입자들 중에서는 신규 가입 후 3년 미만인 자가 대부분이다. 가입자 수가 가장 많은 주택청약종합저축제도가 2009년 4월부터 시행되었기 때문이다. 따라서 청약제도의 개편에 대한 영향의 정도가 외형적으로는 크지만 청약제도의 개선 의지에 따라 개편의 적정 시기는 오히려 앞당기는 것이 선의의 피해를 최소화할 수 있는 대안이라고 판단된다.

특히, 최근과 같이 주택경기가 비교적 침체기에 있는 요즘이 가장 적기라고 판단된다. 아울러 서울시와 경기도 등 일부 지자체들이 지역 실정에 적합한 임대주택 공급 등 주거복지 정책에 관심을 높이고 있는 점도 제도 개선에 유리한 환경이라고 판단된다. 다만 지자체별 전문성과 역량의 문제, ‘주택공급에 관한 규칙’ 등의 전반적인 검토에 적지 않은 시간이 소요됨을 감안할 때 우선 주택공급제도의 개편을 대대적으로 선언하고 구체적인 시행방안이나 기본원칙을 수립하기 위해 충분한 논의 시간을 1년 정도 확보한 후에 새로운 공급제도를 시행하는 것이 바람직하다고 판단된다. 필요에 따라서는 제2안의 경우에도 인구 일정 규모 이상의 대도시부터 점진적으로 시행하거나, 정부가 지정하는 시범지역부터 시행하는 단계별 시행이 가능할 것이다. 그렇다면 제2안을 기본으로 하되 제3안의 조기 시행도 가능할 것으로 판단된다.

**<표 IV-2> 주택공급제도 개선 대안의 평가**

| 대안  | 장점  | 단점   |
|-----|---|--|
| 제1안 | - 비교적 단기간에 처리가 가능하며 기존 청약가입자 등에 대한 저항이 없음   | - 주택공급제도의 근본적인 문제해결 미흡<br>다양한 사회·경제 환경변화에 적절히 대응하기 어려움   |
| 제2안 | - 비교적 단기간에 처리가 가능하며 기존 청약가입자 등에 대한 저항이 없음<br>- 주택공급제도의 근본적이 문제 해결이 가능하고 다양한 사회경제 변화를 수용할 수 있음 | - 지자체의 역량에 따라 부작용이 나타날 수 있음<br>- 지자체의 권한 남용으로 인해 부동산 투기나 소외계층의 주거복지가 위축될 가능성이 있음   |
| 제3안 | - 비교적 단기간에 처리가 가능함<br>- 주택공급제도의 근본적인 문제 해결이 가능하고 다양한 사회경제 변화를 수용할 수 있음                        | - 지자체의 역량에 따라 부작용이 나타날 수 있음<br>- 지자체의 권한 남용으로 인해 부동산 투기나 소외계층의 주거복지가 위축될 가능성이 있음<br>- 민영주택에 대한 적용 폐지로 기존 청약 저축 가입자에 대한 저항이 예상됨 |

## 제 5 장   향후 과제

앞에서 현행 ‘주택공급에 관한 규칙’은 전면적인 개편과 지자체로의 권한 위임이 필요하며, 동시에 공공주택과 일부 민영주택에서의 존치가 필요하다는 결론을 얻었다. 이와 같은 결론 아래 본 연구에서는 주택공급제도와 관련된 몇 가지의 추가적인 개선 사항을 제안하고자 한다.

첫째, 현행 「주택법」이나 주택공급규칙의 적용 기준인 ‘20호 이상의 주택’에 대한 적절성이다. 아파트의 공급 규모가 상대적으로 대형화된 지 오래이며 도시형 생활주택이나 준사업승인제도 등 소규모 주택 공급에 대한 별도의 규정이 마련된 가운데 20호 이상의 규정은 사실상 일반적인 주택 공급자에게 역차별적인 요소가 존재한다. 따라서 20호 이상에 대한 기준의 전면적인 재검토와 함께 소규모 주택에 대한 공급 기준을 계속 특례화할 것인지 아니면 계획적인 개발로 유도하기 위하여 일반화할 것인지에 대한 근본적인 검토가 요구된다.

두 번째는 임대주택의 공급규칙에 대한 정밀한 기준의 추가가 필요하다. 앞서 선진국의 사례에서 살펴본 바와 같이 외국의 주택공급제도는 주로 공공 임대주택의 공급을 효율적으로 하기 위한 목적을 가지고 있다. 따라서 우리나라의 주택공급제도 역시 민영주택에 대한 개입은 최소화하고 임대주택에 대한 효율적인 공급 기준과 저소득층에 대한 공급 지원 등을 추가하는 제도 개선이 필요하다고 판단된다.

마지막으로, 주택공급제도에 고령자와 사회적 약자를 위한 경제적 지원의 내용이 추가되어야 할 것이다. 현행과 같이 물적 공급에 대한 우선권을 부여하는 주택공급제도는 실질적으로 구매력이 낮은 계층들에게는 실질적인 주거 복지의 기능을 하지 못한다. 따라서 다양한 금융 지원이나 세제 지원 등이 수반된 공공 주택공급제도의 수립이 요구된다. 이를 위해서는 공공주택에 대한 공급제도가 국토해양부 소관을 벗어나 복지부, 기획재정부 등 관련 부처를 아우를 수 있는 범부처 차원의 법령으로 격상되어야 할 것이다.



# 부록

<표 1> 특별공급의 유형별 세부조건

## 1. 주택유형에 따른 특별공급

| 구 분              | 대 상 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 범 위  |      |
|------------------|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|------|------|
|                  | ①   | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ⑪ | ⑫ | ⑬ | ~10% | ~20% |
| 국민 주택            | ○   | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |   |      |      |
| 민영 주택<br>(85㎡이하) | ○   | ○ |   |   | ○ |   | ○ | ○ | ○ | ○ |   |   | ○ |      |      |

- ① 유공자외(제19조 1항1, 1의2, 1의3, 1의4, 2, 2의2호): 국가유공자 또는 그 유족, 장기복무 제대군인, 의사상자, 북한이탈주민, 남북피해자 등
  - ② 철거주택 소유자 및 세입자(제19조 1항 3, 4, 4의2호)
  - ③ 위안부 피해자(제19조 1항 5호)
  - ④ 국민주택기금에 예탁된 연금기금 또는 자금을 적립한 자(제19조 1항 6호)
  - ⑤ 장애인(제19조 1항 7호)
  - ⑥ 다문화가족(제19조 1항 7의2호)
  - ⑦ 공무원 또는 군인으로 10년이상 근무한 자로서 전가족이 해외에서 2년 이상 거주하고 귀국한자  
또는 정부의 인사발령에 따라 근무지이전으로 전가족이 주택건설지역을 달리하여 거주하는 자(제19조 1항 8호)
  - ⑧ 국내유치가 필요하다고 인정하여 영구귀국하게하는 박사학위를 취득한 전문가(제19조 1항 9호)
  - ⑨ 탄광, 공장, 중소기업 근로자(제19조 1항 10, 12호)
  - ⑩ 우수선수(제19조 1항 11호)
  - ⑪ 해외 15년이상 거주한 후 영구귀국 또는 귀화하는 재외동포에게 특별공급이 필요한자(제19조 1항 12의3호)
  - ⑫ 국가시책상 특별공급이 필요한자(제19조 1항 12의2, 13호)
  - ⑬ 해외에서 1년이상 취업한 근로자 중 귀국일부터 2년이내인자(제19조 2항 4호)
- ※ 시·도지사의 승인을 받아 공급범위 확대 가능

## 2. 구역에 따른 특별공급제도 및 3. 행정중심도시조성 등의 사업에 따른 특별공급제도

| 구 분          | 대 상 |   |   |   |   |   | 범 위  |      |
|--------------|-----|---|---|---|---|---|------|------|
|              | ㉠   | ㉡ | ㉢ | ㉣ | ㉤ | ㉥ | ~10% | ~20% |
| 택지개발사업 등     | ○   | ○ |   |   |   |   |      |      |
| 경제자유구역       |     |   | ○ |   |   |   |      |      |
| 비수도권지역의 민영주택 |     |   |   | ○ |   |   |      |      |

|                       |  |  |  |  |   |   |  |
|-----------------------|--|--|--|--|---|---|--|
| 행정중심복합도시이전기관<br>종사자 등 |  |  |  |  | ○ | ○ |  |
| 도청이전신도시이전기관<br>종사자 등  |  |  |  |  | ○ | ○ |  |
| 지방이전공공기관종사자           |  |  |  |  | ○ | ○ |  |
| 영어교육도시국제학교 등<br>근무자   |  |  |  |  | ○ |   |  |

- ㉓ 철거되는 주택의 소유자(제19조 3항 1호)
  - ㉔ 택지(토지)를 공급받을 수 있는자로서 조성된 택지(토지)를 공급받지 못한 자(제19조 3항 2, 3호)
  - ㉕ 당해구역에 입주 및 설립하는 외국인투자기업, 외국교육기관, 외국인 전용 의료기관, 국제협력기구 등의 종사자(제19조 4항 1, 2호)
  - ㉖ 비수도권지역으로 이전하는 학교, 공장, 기업중 지원대상이 되는 기업, 기업부설연구소에 근무하는 자(제19조 5항)
  - ㉗ 예정지역으로 이전하거나 설치하는 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관, 교육기관의 교원 또는 종사자(제 19조의3, 19조의4, 19조의5조)
  - ㉘ 예정지역에 입주하는 기업, 연구기관 및 의료기관의 종사자중 도시활성화 및 투자촉진 등을 위해 특별공급이 필요하다고 인정하는자(제 19조의3, 19조의4, 19조의5조)
- ※ 시·도지사의 승인을 받아 공급범위 확대 가능

#### 4. 대상자 특성에 따른 특별공급제도

| 구 분                                | 대 상 |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 범 위   |       |
|------------------------------------|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-------|-------|
|                                    | ㉑   | ㉒ | ㉓ | ㉔ | ㉕ | ㉖ | ㉗ | ㉘ | ㉙ | ㉚ | ㉛ | ㉜ | ~10%  | ~20%  |
| 다녀자 무주택세대주<br>특별공급                 | ○   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       |       |
| 신혼부부 특별공급<br>(85㎡ 이하)              |     | ◎ | ◎ |   |   |   |   |   |   |   |   |   |       | ■ (1) |
| 생애최초 특별공급                          |     |   | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ |   |   |   |   |   |       |       |
| 도시개발사업에 따른<br>철거주택 소유자에<br>대한 특별공급 |     |   |   |   |   |   |   | ○ |   |   |   |   |       |       |
| 국가보훈대상자에 대한<br>특별공급                |     |   |   |   |   |   |   |   | ○ |   |   |   | ■ (2) |       |
| 65세 직계존속<br>부양자에 대한<br>특별공급        |     |   |   |   |   |   |   |   |   |   | ◎ | ◎ | ■ (3) |       |

- ㉑ 입주자모집공고일 현재 미성년자인 3명 이상의 자녀를 둔 무주택세대주(제19조 6항)
- ㉒ 입주자모집공고일 현재 혼인기간 5년 이내이고 자녀(임신중이거나 입양 포함)가 있는 무주택세대주(제19조 7항)
- ㉓ 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%이하(배우자가

소득이 있는 경우 120%)(제19조 7항)

※ 세대의 월평균소득은 세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있거나  
아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원의 소득  
을 포함

- ㉔ 입주자모집공고일 현재 생애최초(세대에 속한 모든 자가 과거 주택을 소유한 사실이 없는 경우)로 주택을 구입하는 자
  - ㉕ 청약저축액이 선납금 포함하여 600만원 이상인자(제19조 10항 1호)
  - ㉖ 입주자모집공고일 현재 혼인 중이거나 자녀가 있는자(제19조 10항 2호)
  - ㉗ 입주자모집공고일 현재 근로자 또는 자영업자로서 5년 이상 소득세를 납부한 자(제19조 10항 3호)
  - ㉘ 입주자모집공고일 현재 무주택 세대주로서 철거되는 주택의 소유자(제19조 11항)
  - ㉙ 입주자모집공고일 현재 무주택세대주로서 국가유공자 또는 그 유족, 5·18민주유공자 또는 그 유족, 특수임무수행자 또는 그 유족, 참전유공자에 해당하는 자(제19조 12항)
  - ㉚ 민간건설 중형국민주택외의 국민주택, 민간건설 중형국민주택, 민영주택의 일반공급에 따른 입주자 선정 제1순위에 해당하는 자(제19조 13항)
  - ㉛ 입주자모집공고일 현재 65세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속 포함)을 3년 이상 계속하여 부양(같은 세대별주민등록표상에 등재되어 있는 경우에 한정)하고 있는 무주택세대주(피부양자의 배우자도 무주택자여야 하고 피부양자의 배우자가 주택을 소유하고 있었던 기간은 무주택기간에서 제외)(제19조 13항)
  - ㉜ 모든 요건을 충족해야함을 의미
- (1) 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방공사인 사업주체가 건설하여 공급하는 주택의 경우에는 15%
  - (2) 임대주택의 경우 10%
  - (3) 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방공사인 사업주체가 85㎡ 이하로 건설하여 공급하는 주택의 경우에는 5%



## 참고 문헌

- 김종립 외(2005), “싱가포르의 주택공급제도와 시사점”, 주택도시연구원.
- 김현아(2012), “주택산업의 구조변화 및 개보수 산업의 동향과 전망”, 월간 「국토」 4월호, 국토연구원.
- 김현아(2012) “2012년 부동산 시장의 주요 이슈와 중장기 전망”, 「주택금융월보(2월호)」, 한국주택금융공사.
- 김현아(2010), 주택시장의 구조변화에 따른 주택공급제도 선진화 방안 - 수요자 맞춤형 공급을 위한 유통 및 판매제도 개선을 중심으로, 제2차 주택산업 선진화 세미나 자료집, 대한주택협회·한국건설산업연구원, 2010.
- 김현아·김혜원(2004), “주택공급체계의 국내외 비교분석”, 한국건설산업연구원.
- 두성규(2012), “최근 도시정비사업 정책변화의 이슈와 문제점”, 「최근 도시정비 사업 정책의 진단과 과제 세미나」, 한국건설산업연구원.주택산업연구원.
- 박미선(2001), 주택공급제도의 변천, 한국주택산업연구원.
- 박신영·백혜선·임정민·정소이·석혜준(2011), 「소득 3~4만불 시대의 주택 수요 특성과 주택공급 방식」, 토지주택연구원.
- 서정렬·김현아(2012), 리셋 주택의 오늘 내일의 도시, 이담북스.
- 신상영(2010), 서울의 준주택 실태와 정책방향, 서울시정개발연구원.
- 이현정·윤정득(2010), “홍콩의 주택정책 변천 및 주택계획 특성에 관한 고찰”, 대한건축학회 논문집 건축계, 제26권 제11호(통권 265호).
- 진정수·김생옥(1997), 주택공급제도 관련 제도 개선방안 연구, 국토연구원.
- 한국주택협회 편저(2004), “서울 국제 부동산 세미나 2004” 자료집, 한국주택협회.
- 허윤경(2011), 공급지표의 문제점과 인허가 실적의 선행성 변화 분석, 건설이슈포커스 제17호, 한국건설산업연구원.



## Abstract

The purposes of this Study are to suggest that the needs of improve the Korean housing supply system and the institutional improvement reflecting the changes in housing market . Now new-built housing industry must shift from “If we build, they will buy” mentality and become new product development and innovation driven supplier focusing on the dynamic needs of the customer. But current housing supply system had made in industrial-age. Especially, housing supply system is used to prevent and control housing speculation.

The results show that the housing supply system which had been imposed under the circumstance of excess demand for housing is not compatible for current market condition. In particular, the one-house ownership for one - household system are distorting the housing market. On the other hand, the government has introduced so-called comprehensive subscription deposit in order to invigorate subscription deposit account in association with demand for new housing which had been utilized as step for capital gains by middle and high income group. Supply-driven housing market should and will be changed into demand-driven market.

Therefore, This study suggest that the housing supply system needs to make the subjects of the policy clear and to access each subject distinctively. The subscription deposit should be abolished. And rules of new built housing supply should simplify. Gradually subscript system for private housing sale should abolished. But the subscript system for public housing should be strengthened the qualification of customer.



## ○ 저자 소개

두성규(skdoo@cerik.re.kr)

경북대학교 대학원 법학 박사(민사법 전공)

국회 입법지원위원(국토해양분야)

국토해양부 공동주택하자심사분쟁조정위원회 조정위원

국토해양부 공동주택관리전문가위원회 위원

국토해양부 주택관리사시험위원회 위원

금융감독원 외부평가위원

대한상사중재원 건설중재인

현재 한국건설산업연구원 연구위원

### <주요 저서 및 논문>

「차기정부의 주택정책 과제」, 「연구보고서」, 한국건설산업연구원(2012)

「공동주택 관련 하자분쟁 제도개선 및 대응방안(I, II)」, 「건설이슈포커스」, 한국건설산업연구원(2010)

「공공관리제도의 합리적 역할 수행을 위한 제도개선 방향」, 「건설이슈포커스」, 한국건설산업연구원(2010)

「재개발제도의 합리적 개선에 관한 연구」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원(2009)

「최신 건설산업기본법 해설」, 단행본, 일간건설신문(2008)

「공동주택 관리체계 발전방안 연구」, 국토부 연구용역과제, 한국건설산업연구원(2008)

「현행 건축물 분양보증제도의 합리화 방안 연구」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원(2006)

김현아(hakim@cerik.re.kr)

경원대학교 대학원 도시계획학 박사(도시개발 전공)

기획재정부 부동산 가격 안정심의위원

기획재정부 세제발전심의위원

국토해양부 자체규제심사위원

경기도 주택정책심의위원

현재 한국건설산업연구원 연구위원

#### <주요 저서 및 논문>

「2020 주택·부동산 시장 전망」 한국건설산업연구원 개원 15주년 기념세미나 발표자료집(2010)

「주택시장의 구조변화에 따른 주택공급제도 선진화 방안 : 수요자 맞춤형 공급을 위한 유통 및 판매제도 개선을 중심으로」, 제2차 주택산업선진화 세미나 자료집, 한국주택협회(2010)

「현행 거래량 통계의 문제점과 개선방안」, 건설이슈포커스 제12호, 한국건설산업연구원(2009)

「최근 부동산시장 위기진단과 대응방안」, 한국건설산업연구원 세미나(2008)

「지분형 분양 방식을 활용한 미분양 아파트 해소방안」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원(2008)

「주택 구매 패턴으로 본 수도권 주택 수요특성 분석」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원(2008)

「민간에 대한 주택공급규제의 평가와 개선방안」, 건설산업동향, 한국건설산업연구원(2007)

「최근 민간주택 미분양 증가의 원인과 해결방안」, 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원(2007)

「대규모 개발사업에 대한 민간역할 확대방안」, 한국건설산업연구원(2006)