

# 새정부 주택정책의 과제와 방향

고 철 | 국토연구원 토지·주택연구실장

## 기본방향

주택가격 안정  
저소득층의 주거복지 향상

## 추진전략

- 주택공급 확대  
향후 5년동안 250만호의 주택을 공급, 주택보급율을 현재의 100%수준에서 110%로 제고
- 주거복지 강화  
국민임대주택 50만호 건설  
최저주거기준이하 가구의 주거수준 제고  
주거환경개선사업의 확대  
저소득층의 주택 개보수 지원  
서민주택금융 확충
- 부동산 투기억제  
부동산 세제 개편

## 세부추진 방향 및 가능성 검토

### 주택공급 확대

- 향후 5년간 250만호의 주택을 건설하여 주택보

급률을 현재의 100%에서 2007년에는 110%로 제고할 계획임.

- 250만호 건설의 가능성 검토
  - 과거의 건설 실적이나 업계의 건설능력을 고려할 때 달성 가능.
  - 단, 전국적으로 주택 수요의 50% 정도를 차지하는 수도권 건설량이 250만호 달성여부의 관건임.
  - 향후 5년간 수도권에 연간 30만호씩 150만호의 주택을 건설하려면 약 4,800만평의 택지가 소요됨.
  - 소요택지의 30%를 재개발, 재건축 및 나대지 활용 등으로 충당하고 나머지 70%를 택지개발 사업으로 충당하면 향후 5년간 3,360만평의 택지가 필요.
  - 2002년 현재 확보된 공공택지가 1,900만평으로 향후 5년간 약 1,500만평을 추가로 확보하여야 함.
  - 많은 양의 택지를 소규모의 산발적인 개발로만 충당할 경우에는 난개발의 가능성이 있음.
  - 참고로 수도권 택지개발의 평균규모는 33만평으로 필요한 택지 1,500여만평을 과거와 같은 규모로 확보하는 겨우 45개 정도의 택지개발지

- 구가 필요하여 난개발을 초래할 수 있음.
- 한편 수도권외곽지역의 기반시설은 거의 포화상태에 있음. 기반시설 확충 없이 기존도시주변에 산발적인 소규모 택지 개발은 수도권의 만성적인 기반시설 체증현상을 악화시킴.  
신도시개발의 경우는 설치재원을 개발주체에 개발이익으로 부담시킬 수 있기 때문에 매우 유리함.
- 또한 서울 및 인근위성도시에 집중되어 있는 인구와 기능을 수도권외곽지역의 여러 핵으로 분산하기 위한 전략으로 대규모 택지개발 필요.
- 따라서 수도권과 같이 택지소요가 많은 상황에서는 최소한 1~2개 정도의 신도시개발과 중소규모 택지개발이 병행되어야 250만호 건설이 가능할 것임.
- ※ 영국, 프랑스, 일본등 선진국의 경우도 도시 확장기에는 신도시개발을 통해 필요한 도시용지를 확보하고 기반시설을 체계적으로 확충하였음.

### 저소득층의 주거수준 향상

#### 국민임대주택 50만호 공급

- 향후 5년간 국민임대주택을 공급하기 위하여는 총 26조 5,570억원의 재원이 소요될 것으로 추정됨.
  - 총 소요재원 중 재정 소요금액은 4조 8330억원(연간 9,666억원), 국민주택기금 소요금액은 10조 6,229억원(연간 2조 1,246억원)으로 추정.
- 국민임대주택 50만호 공급을 위한 기금지원 노력 검토
  - 향후 5년간(2003~2007년) 국민주택기금의 연간 순조성액은 12조 8,219억원~14조 1,177억원으로 추정.

- 2001년 기금조성액(11조 666억원) 대비 연간 증가액은 1조 7,553억원~3조 511억원으로 추정되며, 이는 국민임대주택 확대공급을 위해 필요한 2001년 대비 연간 추가소요액 1조 3,112억원(2조 1,246억~8,134억)을 상회함.
- ※ 2001년 국민주택기금 중 국민임대주택 지원 금액은 8,134억원 임.
- 따라서 향후 5년간 국민임대주택을 제외한 타 주택사업에 대한 지원수준을 2001년도 정도로 유지한다고 전제할 때, 국민주택기금의 추가조성분으로 향후 국민임대주택의 확대공급을 지원할 수 있을 것으로 판단됨.
- 국민임대주택 50만호 건설의 또 다른 걸림돌은 택지확보 및 지자체의 협력임
  - 수도권에 25만호 정도의 국민임대주택을 건설하는데는 약 800만평의 택지가 소요될 것으로 추정되며 앞에서 언급한 바와 같이 특히 택지확보가 관건임.
  - 택지확보를 위하여는 개발제한구역의 조정가능지역을 적극적으로 활용
    - 참고로 건교부는 국민임대주택 건설을 위하여 국책사업으로 11개지구 약 300만평을 제안하였음.
    - 수도권 전체에 일반조정가능지역 130개소, 65.4km<sup>2</sup>(약 1,980만평)가 선정될 예정이므로 이들 지구를 공공임대주택 용지로 적극 활용하는 방안을 검토
  - 일반적으로 국민임대주택의 건설에 지자체는 소극적임. 이는 임대주택건설에 소요되는 총 건설비의 10% 정도를 지자체가 부담하여야하므로 자체자금이 소요되고 저소득층이 거주함에 따라 지자체의 재정에도 도움이 되지 않기 때문임.

- 참고로 국민임대주택은 대부분 주택공사가 건설하고 있으나 주공의 연간 건설 능력은 5만호 정도로 추정되므로 지자체의 적극적인 참여 없이는 불가능함.
- 따라서 지역주민의 주거복지 향상을 위하여 지자체에 국민임대주택 건설량을 할당하는 방안도 검토되어야함.
- 국민임대주택 50만호 건설은 국민주택기금의 자금지원 측면에서는 문제가 없는 것으로 판단되나 택지확보를 위하여 개발제한구역의 일반조정가능지역의 적극적인 활용과 지자체의 참여가 있어야 가능함.

**최저주거기준미달 가구의 주거수준 제고**

- 저소득층이 최저주거기준 이상의 주거환경에서 안정적인 주거를 보장받기 위해서는, 현행 국민기초생활보장법의 주거급여수준을 민간 주택시장에서 임대주택을 구할 수 있는 수준으로 현실화하고 동시에 공공임대주택 공급을 주택재고의 10% 수준까지 공급하여야 함.
- 최저주거기준 미달가구수의 추정
  - 2000년 인구주택총조사 자료를 이용하여 침실수, 부엌 및 화장실 등의 시설사용 기준을 중심으로 분석한 주거빈곤가구의 실태는 <표 1>과 같음.
  - 주거빈곤가구수는 3,306천 가구이며 비율은

전체가구의 23.1%임. 이중 침실수 기준의 미달 가구는 전체의 14.6%, 전용화장실과 전용 부엌을 갖추지 못한 가구의 비율은 5.2%, 그리고 두 가지 기준 모두에 미달되는 가구가 3.3%임.

**<참고>**  
 최저주거기준(건설교통부 고시 제 2000-260호)

1. 면적기준

가구원수(인)	실(방) 구성	총주거면적(m <sup>2</sup> )
1	1K	12 (3.6평)
2	1DK	20 (6.1평)
3	2DK	29 (8.8평)
4	3DK	37 (11.2평)
5	3DK	41 (12.4평)
6	4DK	49 (14.8평)
7 이상	4DK	52 (15.8평)

\* K : 부엌, DK : 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실의 수

2. 시설기준

- ① 침실 : 부부침실 확보, 만5세 초과 자녀는 부부와 침실 분리, 만 8세 이상 異性자녀는 침실분리, 노부모 침실은 부부침실과 분리
- ② 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용부엌 및 전용화장실 확보

3. 구조·성능·환경 기준

- ① 영구건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질 일 것
- ② 적절한 방음·환기·채광·냉방·난방 설비를 갖출 것
- ③ 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정 기준에 적합할 것

**<표 1> 침실수/부엌·화장실 전용여부에 따른 주거빈곤가구 (2000년)**

(단위 : %, 천가구)

구 분	침실수 미달가구 (시설기준 충족)	시설 미달가구 (침실수조건충족)	침실·시설 중복미달가구
비율	14.6	5.2	3.3
가구수	2,090	744	472

자료 : 통계청, 한국주택학회, 2002. 9. 한국의 인구 및 주택실태조사 발표문, p. 172.

- 주거비보조 가구수 및 지원액 추정
  - 주거비보조 대상가구는 최저주거기준 미달가구이고 주거비용은 소득의 30%를 초과하는 가구이며 소득은 소득빈곤이라고 할 수 있는 하위 2십분위로 가정.
  - 이와 같은 가정으로 산정한 주거빈곤 가구수는 127만 가구이며 전체가구의 8.9%임.
  - 가구당 15만원을 지원하는 경우 총 소요비용은 2조 2,860억원이 소요.
- 주거비 보조의 가능성 검토
  - 2002년 보건복지부 예산중 기초생활보장 관련 예산은 1조 6,799억원이고 주거급여 예산은 1,793억원임.
  - 주거비 보조에는 많은 예산이 소요되므로 예산상의 제약을 고려하여 점진적으로 확대 시행하는 것이 바람직함.
  - 또한 주거비 보조를 위하여는 100만이 넘는 가구의 주거실태 및 소득을 조사하는 등 많은 인력과 시간이 소요, 즉 복지전달체계의 구축 등에도 많은 시간이 소요되므로 시범사업의 실시 등 시간을 가지고 신중한 접근이 필요함.
- 주거급여제도의 분리
  - 주거급여의 기본적인 운영방식은 보충급여의 원리에 의하여 최저주거비를 보장하는 것임. 그러나 실제로는 최저주거비를 지불하고 있지 않음.

- 현행 국민기초생활보장제도의 최저생계비는 주거급여를 포함하고 있으며 주거비는 4인 가구 기준 4만원 또는 최저생계비의 19.8%임.
- 향후 5년(2003~2007년) 동안 점진적으로 생계급여에 포함되어 있는 부분을 주거급여로 전환시킴으로써 실제 최저주거비 수준으로 높이며, 2007년 주거급여제도를 완전히 분리시킴. 그 결과 현행 현금급여기준은 점진적으로 낮아져 최저생계비에서 최저주거비와 타법 지원액을 제외한 수준에 이르게 됨.

20만호의 달동네 주거환경 개선

- 신정부는 저소득층의 주거환경 개선을 위하여 20만호의 주거환경개선사업을 계획
- 주거환경개선사업의 시행방식은 주택소유자가 정부의 금융지원하에 주택을 개량하고 지자체가 공공시설을 정비하는 '현지개량' 방식과 공동주택을 건설하는 '공동주택건설' 방식이 있음
- 2000년말 현재 전국의 주거환경개선 593개 사업지구중 80%인 477개 지구는 지자체의 재원 부족 등으로 현지개량 방식으로, 116개 지구만 공동주택방식으로 시행.
- 2002년말 현재 총 593개 지구중 101개 지구는 사업이 완료되었고 457개 지구는 시행중이며 35개지구는 미착공.

〈표 2〉 주거환경개선사업 추진현황(전국)

(단위 : 개, 천호)

구 분	소 계		시행완료		시행중		시행계획	
	현지	공동	현지	공동	현지	공동	현지	공동
대상지구	477	116	55	46	391	66	31	4
대상호수	124,719	33,190	9,229	10,992	111,377	19,602	4,113	2,596

자료 : 통계청, 한국주택학회, 2002. 9. 한국의 인구 및 주택실태조사 발표문, p. 172.

- 주거환경개선사업은 주택재개발과 마찬가지로 주택의 물리적 상태 및 주거환경은 개선되었으나 주택의 과밀화 문제, 당해 저소득층주민의 주거안정 불안을 초래하고 있음.
  - 지금까지는 외부소유주에 의한 공동주택건설로 저소득층이 거주가능한 저렴한 주거지로서의 역할상실, 저소득 원주민의 퇴거현상 등 심각한 부작용초래.
  - 공동주택건설방식에서 주택소유자 및 세입자의 재정착률은 30% 전후로 이는 저소득층 원주민의 주거비용 증가가 주요인임.
  - 현지개발일 경우 세입자 대책이 없으며 공동주택건설방식일 경우 임대아파트 입주권이 부여되나 사업전 임대가격에 비해 사업후 임대가격 상승과 관리비등의 주거비용 증가로 재입주가 어려움.
- 사업기간은 서울시정개발연구원의 자료에 의하면 주택개발 종로시점을 기준으로 현지개발방식은 7~10년, 공동주택건설방식은 3~4년이 소요되는 것으로 나타남.
- 이상을 요약하면 주거환경개선사업은 사업추진에 장기간이 소요되어 임기 5년동안에 20만호를 개발하는 것은 어려울 것으로 판단됨.
  - 또한 주거환경개선사업은 주거환경은 개선되나 주거환경 개선에 따른 비용의 증가등 저소득층의 주거비 증가문제가 해결되지 않는한 저소득층을 위해 좋은 정책은 아님.
  - 따라서 달동네 주거환경을 개선하기 위하여는 앞에서 언급한 바와 같이 저소득층의 최저주거기준 보장과 연계하여 실질적인 주거비 보조제도와 함께 시행되어야 함.

저소득층의 주택 개보수

- 우리 사회는 집을 소유하지 못한 사람은 저소득층으로 간주하고 있고 집을 소유하고 있는 사람은 중산층으로 간주하는 경향이 있음.
  - 국토연구원의 조사에 의하면 상당수의 단독 및 연립주택을 소유하고 있으나 경제적으로 여유가 없어 주택을 적절히 개보수하지 못하는 저소득, 노령가구가 많음.
  - 국민기초생활보장법상의 수급권자 중 주택을 소유한 가구에는 현금 또는 현물로 개보수를 지원하고 있으나 지원 금액은 미미함.
- 저소득층의 주택개보수 지원 확대는 앞에서 언급한 주거비지원의 현실화와 관계가 있음. 구체적으로 주거비지원을 현실화하면 주택소유자에게 현금 또는 현물로 지급되는 개보수 지원비용을 현실화할 수 있을 것임.
- 저소득층의 주택 개보수 지원은 최저주거기준 미달가구에 대한 주거비지원과 관계가 있으며 정부의 의지가 있으면 실현 가능.

서민주택금융 확대

- (1) 공공주택금융의 현황
  - 정부는 서민의 주거안정을 위한 공공주택금융으로 국민주택기금을 활용하고 있음
    - 2001년말 현재 국민주택기금의 연간 순조성액은 약 11조 700억원이며, 연간 운용액은 10조 2천억원임.
  - 국민주택기금의 운용사업 중 순수하게 저소득 서민계층을 대상으로 운용하는 지원사업은 기금 전체 운용액의 약 절반 이하 수준임.
    - 지원받는 계층이 상대적으로 저소득층인 사업은 공공임대, 국민임대, 공공분양(소형), 저소득영세민전세자금, 근로자 서민주택구입자금, 근로자 서민주택전세자금, 최초주택구입자금,

주거환경개선, 불량주택개량, 농어촌주택개량 사업 등.

- 이들 사업이 기금 운용액에서 차지하는 비중을 보면, 공공임대 14.0%, 국민임대 8.0%, 공공분양 1.9%, 저소득영세민전세자금 2.4%, 근로자 서민주택구입자금 4.2%, 근로자 서민주택전세자금 7.0%, 최초주택구입자금 3.5%, 주거환경개선 0.5%, 불량주택개량 0.01%, 농어촌주택개량 1.0% 등이며, 이 사업들에 대한 기금지원액의 총비중은 약 43%임.
- 나머지 57%는 중형분양 및 중형임대사업, 분양중도금, 대지조성사업, 대한주택보증(주) 출자, 부도사업장 정상화 자금 등 저소득계층과 직접적으로 관련이 적은 사업에 지출되고 있음. 이러한 현상은 주로 외환 및 금융위기 과정에서 위기극복을 위해서 국민주택기금이 활용된 데에 기인함.

(2) 공공주택금융의 개선방안

○ 국민주택기금 운용의 기본방향

- 공공주택금융인 국민주택기금은 서민주거 안정 및 주거복지 기금으로서의 본래 목적에 충실할 수 있도록 역할을 재정립하여야 할 것임.
- 조정방안으로는 중형분양 및 중형임대사업자금 등 저소득계층과 직접적으로 관련이 사업에 대한 지출액은 감소시키고, 국민임대주택 공급, 저소득영세민전세자금 등 저소득계층에 대한 지원을 강화하여야 할 것임.

○ 전세자금 지원조건 재조정 검토

- 호당 대출금액은 현재 전세금의 70% 수준으로 현행 수준을 유지하는 것이 바람직함.
- 대출금리는 역시 현행 수준을 유지하는 것이 적함.

- 저소득영세민전세자금의 금리는 현행 3% 수준이며, 동일한 저소득계층을 입주대상으로 하는 국민임대주택자금 대출금리도 3% 이므로 형평성 측면에서 3% 수준이 타당
- 근로자 서민주택전세자금의 금리는 2002년에는 7.5%였으나, 2003년 현재 이미 6.5%로 인하되었으므로 추가적인 조정이 불필요
- 용자기간 및 상환방법은 조정할 필요가 있음. 현재는 2년 이내 일시상환을 원칙으로 하되, 재계약시 2회에 한하여 기한연장이 가능함. 저소득계층이 단기간내에 수천만원(전세가격의 70%)을 일시상환하는 데는 한계가 있으므로 5~10회 연장가능토록 하거나 분할상환하는 방안 검토.
- ※ 참고로 공공임대주택 및 국민임대주택에 대한 기금대출금의 용자기간은 10년거치 20년상환임.

부동산관련 조세 체계 및 행정기반의 개선

부동산조세 체계의 개선

- 부동산 보유과세와 이전과세의 조세부담체계 개편
  - 취득·등록세의 세율을 낮추어서 취득과세 비용을 낮춤으로써 부동산거래의 원활화 도모.
  - 보유과세(재산세 및 종합토지세)의 과표 현실화율을 높이고 세율을 조정하여 보유과세 부담을 점차 높임으로써 부동산가치에 연동한 보유비용 부과.
    - 3채 이상 보유자의 재산세 중과시 등록 임대사업자는 분리과세
  - 양도소득세의 감면을 엄격히 제한함으로써 자본이득 발생에 대한 과세 철저. 이를 통하여 부동산투기수요의 자동 조절 도모.

**부동산시장 투명화를 위한 기반구축**

- 실거래가격등기제 등을 통한 부동산시장의 투명화 도모 및 부동산 조세효과 제고
  - 등기신청시 제출하는 거래가격자료를 등기부에 등재하고, 이를 등기부전산화 항목에 포함하여 과세전산망과 연계함으로써 등기제도를 통한 부동산시장정보 수집 기능 확충.
  - 등기부에 등재된 가격을 과세전산망에 연결하여 국세와 지방세 및 각종 부담금 산정의 기초로 활용.
    - 실거래가격등기제와 연계하여, 공시지가의 조사·산정체계도 실거래가격과 시장정보를 분석해서 공시하는 체계로 개선
  - 실거래가격 신고의 실효성 제고를 위해서는 현행 1가구 1주택 비과세 조항을 없애고, 일정비용을 감안하여 기초공제.
- 부동산공부 상호간의 정보교환체제 강화 및 부동산관련정보의 실시간 공동관리체제를 구축하여 시장감시기능 제고
  - ※ 지적전산화자료(토지대장·임야대장), 종합토지세 전산화자료, 토지등기부, 개별공시지가

전산화자료, 양도소득세 전산화자료, 건축물 관련정보, 수치지정보와 도형정보를 통합 관리

- 부동산실명제와 금융실명제를 상호 연계시켜 상호보완 기능을 극대화하고 부동산거래의 투명성을 제고
  - 일정가액 이상의 부동산 구입 시 자금출처조사를 제도화하여 명의신탁 등의 차명거래를 근절.

**조세행정의 개선**

- 부동산조세체계의 개편은 파급효과 및 조세저항을 고려하여 개편내용의 예고와 함께 유예기간을 두고 적용해야 할 것이지만 이를 위한 기반구축은 시급히 추진이 필요
  - 납세자의 조세저항 및 행정기관의 집행상의 어려움으로 인해 번번히 구호에 그치고 마는 기존의 관행을 차단.
  - 이를 위하여 부동산정책을 담당하는 건설교통부, 경제정책을 담당하는 재정경제부, 조세를 담당하는 국세청 및 행정자치부 등이 참여하는 합동위원회를 구성, 운영할 필요가 있음. ㉞

