

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 太 教

住 宅 供 給 制 度 改 善 方 案

Policy Alternatives for the Residential
Supply System

1998年 8月 日

漢 城 大 學 校 行 政 大 學 院

不 動 產 學 科

不 動 產 專 攻

金 東 喜

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 太 教

住 宅 供 給 制 度 改 善 方 案

Policy Alternatives for the Residential
Supply System

위 論 文 을 行 政 學 碩 士 學 位 論 文 으 로 提 出 함

1998年 8月 日

漢 城 大 學 校 行 政 大 學 院

不 動 產 學 科

不 動 產 專 攻

金 東 喜

金東喜의 行政學 碩士學位論文을 認定함

1998年 8月 日

審査委員長_____ (印)

審査委員_____ (印)

審査委員_____ (印)

目 次

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 目的	1
第 2 節 研究의 範圍 및 方法	3
第 2 章 住宅供給制度의 理論的 考察	5
第 1 節 住宅問題의 本質	1
1. 주택의 개념	5
2. 주택의 특성	6
3. 우리나라의 주택문제	7
第 2 節 우리나라의 住宅市場	8
1. 주택시장의 구조	8
2. 주택시장의 특성	10
第 3 節 住宅供給制度의 必要性 및 政策目標	12
1. 주택공급제도의 필요성	12
2. 주택공급제도의 목표	13
第 4 節 住宅供給關聯 政策의 變遷	17
1. 주택공급의 개념 및 주택공급 관련제도의 범위	17
2. 주택정책의 변천 과정	20
3. 주택관련 법령의 변천	23

第 3 章 住宅供給制度의 運營實態	27
第 1 節 分讓價格 規制	27
1. 분양가격 규제의 목적	27
2. 분양가격 규제 현황	27
3. 분양가격 규제완화 추진 현황	29
第 2 節 先分讓制度	31
1. 선분양제의 개요	31
2. 선분양의 요건	31
第 3 節 小型住宅建設 義務比率	34
1. 일반분양주택의 소형주택건설 의무비율	34
2. 주택조합 및 재건축조합의 소형주택건설 의무비율	36
第 4 節 住宅規模 制限	38
第 5 節 國民住宅의 入住者 選定方法	39
第 6 節 民營住宅의 入住者 選定方法 및 運營實態	40
1. 기본 원칙	40
2. 채권입찰제	41
第 7 節 組合住宅의 供給方法	48
1. 조합주택의 특성	48
2. 주택조합의 구성 및 조합원 자격	48
3. 주택마련 방법	50
第 4 章 住宅供給制度의 問題點 및 改善方向	51

第 1 節 住宅供給制度의 問題點	51
1. 분양가격 규제	51
2. 선분양제도	53
3. 소형주택건설 의무비율	53
4. 주택규모제한	55
5. 국민주택의 입주자 선정	56
6. 민영주택의 채권입찰제	57
7. 주택조합 제도	58
第 2 節 住宅供給制度 改善의 基本方向 設定	59
第 3 節 住宅供給制度의 改善方案	60
1. 채권입찰제와 청약배수제 폐지	62
2. 후분양제 실시	63
3. 청약예금 및 청약부금제도의 단계적 폐지	65
4. 주택조합 제도의 개선	65
5. 국민주택의 공급방법 개선	66
6. 소형주택 확보 방안	68
第 5 章 結 論	69
參 考 文 獻	72
[Abstract]	74

表 目 次

<표 2-1> 주택 배분의 기구와 기준 : Bourne의 분류	14
<표 2-2> 공공 주택의 배분 기준	15
<표 2-3> 경제재의 배분 기준	16
<표 2-4> 주택공급제도의 범위 및 유형	19
<표 2-5> 연대별 주택공급관련제도의 주요내용	21
<표 2-6> 시대별 주택관련 법령 제정과 정책수단	24
<표 2-7> 주택청약저축 관련제도의 변천내용	26
<표 3-1> 주택분양가 상한선 추이	28
<표 3-2> 표준건축비 상한선 추이	29
<표 3-3> 주택분양가 규제완화 내용	30
<표 3-4> 주택의 공급가능 시기	33
<표 3-5> 일반분양주택의 소형주택건설 의무비율('97. 4 이전)	35
<표 3-6> 일반분양주택의 소형주택건설 의무비율('97. 4 이후)	36
<표 3-7> 주택조합 및 재건축조합의 소형건설 의무비율('97. 4 이전)	37
<표 3-8> 조합주택(재건축조합 제외)의 소형건설 의무비율('97. 4 이후) ..	37
<표 3-9> 주택의 규모제한	39
<표 3-10> 국민주택 공급순위 결정 방법	40
<표 3-11> 민영주택 공급순위 결정방법	41
<표 3-12> 경쟁과열구역 및 투기과열지구의 지정	42

<표 3-13> 연도별 제2종 국민주택채권 발행실적	44
<표 3-14> 20배수제의 확대적용 추이	45
<표 3-15> 규모별 채권상한액 및 채권입찰액 현황	46
<표 3-16> 지구별 채권상한액 및 채권입찰액 현황	47
<표 3-17> 신청가능 배수별 채권상한액 및 채권입찰액	47
<표 3-18> 주택조합제도의 개요	49
<표 3-19> 주택조합 설립 완화	49
<표 4-1> 규모별 미분양 현황	54
<표 4-2> 희망하는 주택규모	56
<표 4-3> 분양가격 규제에 대한 의견	61
<표 4-4> 영국의 공공주택공급에 있어서 점수제	67

圖 目 次

<그림 2-1> 주택시장의 구조	9
-------------------------	---

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

우리나라의 주택보급율은 1995년말 현재 86%로써 과거에 비해 증가하였으나 아직까지도 주택의 절대량이 부족하고 특히 수도권지역의 경우 그 정도가 심하다. 주택문제는 단순히 개인의 노력에 의해서만 해결 가능한 것이 아니기 때문에 사회복지적 차원에서 정부의 적절한 개입이 절실히 요청된다. 특히 산업화·공업화의 과정에서 발생하는 인구의 도시집중과 인구의 증가 및 핵가족화 등으로 인하여 무주택 저소득층의 주택구입능력은 상대적으로 낮아지고 있으며 대도시 지역의 주택부족 문제는 더욱 악화되어 주택부족의 문제가 사회 전체의 문제로 확대되고 있다.

따라서 정부의 주택시장 개입이 불가피 하였으며 이렇듯 정부가 주택시장에 개입하여 각종 규제를 하는 근본적 목적은 주택정책의 목표인 국민의 주거수준을 향상시킴과 아울러 주택공급제도의 목적인 정책대상가구 또는 '실수요자'에게 주택을 적절히 공급하고자 하는데 있다. 그러나 정부의 주택시장에 대한 개입에 있어서 그 기준과 방법의 합리성이나 형평성이 부족하여 주택이 적절히 배분되지 못하고 있는 실정이며, 주택이 거주보다는 자산가치 증식을 위한 투기의 대상이 되어 주택의 합리적 배분을 방해하기도 하였다.

현행 주택분양제도는 1970년대 후반의 경기과열시에 제정되었는 바, 투기억제책 측면을 지나치게 강조하여 주택산업의 육성과 주택시장의 발전을 저

해하고 있다는 지적이 많았다. 최근 전국적으로 발생하고 있는 미분양 사태를 볼 때 주택의 수급과리 현상이 심각하다고 할 수 있다. 이는 주택의 급격한 수요변화를 생산과 공급이 즉각적이고 효율적으로 수용하지 못하고 있기 때문이다.

정부가 주택시장에 개입하면서 나타난 제도중 하나인 분양가규제는 시장가격보다 낮은 가격을 정함으로서 주택수요자에게 내집 마련의 기회를 확대시켜주는 긍정적 효과를 나타냈으나 반면 과소비 촉발, 부동산투기 발생, 토지이용의 비효율성 증대 등 부작용이 더 크게 나타난 것이 사실이다.

정부의 공급정책은 무엇보다도 형평성이 확보되어야 한다. 국민의 주거생활에 대하여 복지적 정책을 수행하기 위해서는 정책대상계층으로서 누가 저소득자인지, 누가 열악한 주거환경하에서 주거생활을 하고 있는지, 누가 자력으로 주거공간을 확보하고 개선할 수 없는지, 누구에게 공공의 정책지원이 우선적으로 돌아가게 해야 할 것인지에 대하여 심층적인 검토가 필요하다. 그리고 민간부문에 대해서는 가능한 정부의 개입을 축소하고 민간의 효율성을 강조하는 정책이 수행될 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

본 연구는 불합리한 주택공급관련 제도를 개선하고 정비하여 시장경제의 자율화, 주거환경의 선진화, 주택행정의 효율화를 도모하고자 대안을 모색하는데 목적을 두고 있다. 특히 주택분양가 규제와 연계되어 실시되고 있는 주택청약제도를 비롯하여 주택공급제도의 입주자선정방법, 공급조건 등이 안고있는 문제점을 검토하여 보다 합리적인 주택공급방안을 모색하고자 하였다.

第 2 節 研究의 範圍 및 方法

주택공급관련 제도는 생산에서부터 공급, 관리에 이르기까지 여러 측면으로 구성되어 있으나 본 연구에서는 이중 주택공급제도를 중심으로 살펴본다. 주택공급제도는 생산자와 이용자 즉, 수요자 측면과 공급자 측면으로 구분할 수도 있다. 수요자 측면에서는 주택공급 대상자의 자격기준을 비롯하여 청약제도, 프로그램별 공급기준(입주자 선정 기준), 채권입찰제, 20배수 청약제한 등이 대표적이며, 공급자 측면에서는 소형주택건설 의무비율, 분양가격 제한, 주택규모제한 등 각종 주택건설기준 즉 주로 주택생산과 관련된 공급제도이다.

또한 관련 법규로는 주로 주택건설촉진법과 주택공급에 관한 규칙이 주택공급제도에 관련되는 것으로 이 법령을 주요 연구대상법령으로 하였다. 그리고 건교부 지침상 주택공급과 관련되는 부분도 연구내용에 포함하여 그 내용과 문제점을 살펴보고 문제점에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다.

제 2 장에서는 주택공급제도에 대한 이론적 배경으로 주택문제의 본질 및 주택의 개념과 특성, 주택시장의 구조, 주택공급제도의 의의 및 청약제도의 현황 등을 살펴보았다.

제 3 장에서는 주택공급제도의 운영실태로 분양가격 규제, 선분양제도, 소형주택건설 의무비율 및 주택규모제한, 입주자 선정방법 등에 대한 내용을 살펴보았다.

제 4 장에서는 제 3 장에서 살펴 본 주택공급제도의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

제 5 장은 결론 부분으로 본 연구의 결과를 종합적으로 정리하는 것으로 하여 본 연구를 수행하였다.

第 2 章 住宅供給制度의 理論的 考察

第 1 節 住宅問題의 本質

1. 주택의 개념

주택의 개념에 대하여 살펴보면 첫째, 우리나라의 주택건설촉진법이나 지방세법 등에 주택관련 실정법에서 말하는 주택은 주거용에 공하여지는 건축물로 정의된다. 여기서 건축물이란 토지에 정착하는 공작물로서 지붕 및 벽 또는 기둥이 있는 것과 이에 부수되는 시설을 말하고 있다.¹⁾ 둘째, 사회적 입장에서 볼 때 주택은 환경으로부터 인간을 물리적으로 보호하고 수면과 음식을 만드는 장소를 제공함으로써 노동력을 재생산하고, 인간생활의 최저 요소에 입각하여 사회적으로 제공되어야 하는 사회재라고 할 수 있다.²⁾ 셋째, 우리나라의 경우 통계상 주택의 개념을 영구주택이며, 한 개 이상의 방과 부속이 있고 독립된 출입구를 갖춘 관습상 소유 또는 매매의 1단위로 정하고 있다.³⁾

이렇듯 복합적 개념의 주택을 인간의 물리적 또는 개인생활보장이라는 측면에서 포괄적 정의를 내린다면 주택이란 인간생활을 중심으로 심신의 생

1) 박수영, 『도시행정론』 (서울 : 박영사, 1990), p. 627.

2) 김영모 · 남세진 · 신섭중, 『현대사회복지론』 (한국복지정책연구소, 1982), p. 113.

3) 경제기획원, 조사통계국, 『1985 인구 및 주택 센서스 보고』, 1987, p. 10.

리, 정서 등 기본적 욕구와 생존, 적정, 쾌적의 최저수준을 만족시키는 물적 용기라 할 수 있다.⁴⁾ 한편, 주택의 개념과 관련하여 가구라는 개념이 많이 사용되고 있는데 가구(household)란 1인 또는 2인 이상이 모여서 취사, 취침, 생계를 같이하는 단위를 말하는데 이 점에서 혈연관계를 중심으로하는 가족의 개념과 구별된다.⁵⁾ 가구는 총가구, 일반가구, 집단가구, 주택공급가구 등 4가지로 분류할 수 있는데 주택정책에서 중요한 가구는 주택공급대상 가구이다.

2. 주택의 특성

주택이란 위에서 살펴본 바와 같이 주거단위로서의 주택뿐만 아니라 주택의 질적문제까지도 고려되는 복합적 개념이다. 이러한 주택은 보통의 재화와는 구별되는 몇가지 특성을 가지고 있다.

첫째, 고정성이다. 주택은 위치가 고정되어 있으며 이웃과 관련한 각종 외부효과의 영향을 받는다. 둘째, 내구성이다. 한번 건축된 주택은 관리하기에 따라 수십년 이상의 수명을 가지며 철거에 적지않은 비용이 소요된다. 이렇게 장기의 수명을 갖기 때문에 과다한 건축비가 소요되고 도시의 물리적 구조의 중요한 형성인자가 된다. 셋째, 이질성이다. 주택은 건물의 형태, 대지 및 건평, 방의 개수, 부엌, 화장실, 욕실 등 각종 부대시설의 개수 및 형태 등의 물리적 속성뿐만 아니라 주거환경, 직장, 각급학교, 기타 공공시설과의 접근성, 교육·위생·치안 등 공공서비스 및 기반시설의 여건 등 여러 가지

4) 국토개발연구원, 『주거기준설정에 관한 연구』, 1986, p. 5.

5) 박수용, 『전게서』, p. 628.

차원에서 구별된다. 넷째, 거래비용이 크다는 것이다. 주택의 구입은 이주를 수반하며, 여기에는 새로운 주택을 찾는데 드는 비용, 부동산 중개수수료, 취득·등록세 등의 거래부대비용, 그리고 이사에 따른 금전적, 정신적 비용을 포함한 이사비용 등이 따른다. 따라서 주택은 다른 재화에 비해 거래빈도가 낮다. 다섯째, 주택은 주거서비스를 창출하는 내구 소비재일 뿐만 아니라 자본이득(capital gain)이라는 수익을 창출하는 자산이기도 하다. 여섯째, 주택은 재고가 상당히 중요하다. 주택을 건설하기 위해서는 수개월 내지 수년의 기간이 필요하며, 매년 상당수의 기존주택이 노후되어 소실되므로 1년 사이에 늘어나는 주택의 수는 그 전년도말 현재 재고에 비해서 미미하다. 이는 주택재고가 시장내 수요의 변화에 상대적으로 늦게 반응하는 것을 의미한다. 마지막으로 주택부분은 국민 전체에서 큰 비중을 차지하므로 주택부분의 경기변동이 경제 전체의 경기변동에 적지 않은 영향을 미친다. 따라서 주택은 정부, 공공단체에 의하여 수행되는 다원적인 제도적 통제를 받게 된다.

3. 우리나라의 주택문제

주택문제의 본질은 주택부족과 주택서비스의 구입능력 부족에 있다.⁶⁾ 다시 말하면 양적 부족 문제이다. 주택보급율은 약간씩의 증가추세를 보이고는 있으나 주택수의 절대 부족은 더욱 심화되고 있다. 200만호 주택건설로 주택수가 많이 증가하였으나 주택보급율은 선진 외국에 비하여 아직도 극히

6) 최태량, 『주택정책』 (서울 : 관악출판사, 1990), p. 12.

낮은 상태이다.⁷⁾ 이는 지난 30년간의 경제성장이 양적인 성장에만 치우쳐 주택 등의 국민의 복지부문에는 투자할 여력이 거의 없었기 때문이다. 이러한 급성장의 과정에서 국민의 주거에 대한 의식 즉 주거문화의 성립 또한 왜곡될 수 밖에 없었다. 신규주택의 분양가는 시장거래가격보다 상당히 낮은 수준에서 결정되므로⁸⁾ 주택이 거주개념 보다는 수급불균형의 원리에 따라 투기 또는 재산증식의 수단으로 인식되어 왔기 때문이다. 정부는 몇차례의 주기적인 부동산가격 폭등기에도 택지, 세제, 금융 등 근원적인 대책보다는 임기응변의 물리적이고 단편적인 정책으로 일관하여 왔다.

第 2 節 우리나라의 住宅市場

1. 주택시장의 구조

주택시장(housing market)이란 물리적 건축물로서의 주택이라는 상품이 거래되는 가상의 장소라 할 수 있다. 다른 상품시장에서와 마찬가지로 주택시장에서도 주택에 대한 수요와 공급이라는 두 가지 힘에 따라 주택의 거래가 이루어 진다. 그 과정에서 주택가격이 결정되며, 이는 다시 거래량을 결정하는 전형적 시장 매커니즘이 존재한다.⁹⁾ 주택시장에서의 수급을 매개하는 것은 크게 정보, 금융 및 가격이다. 정보는 시장참여 결정에 지대한 영향

7) 『주택통계편람』(대한주택공사, 1994)에 의하면 한국('92) : 72.4%, 일본('88) : 111.1%, 미국('90) : 109.6%, 프랑스('90) : 121.8%로 나타나 있다.

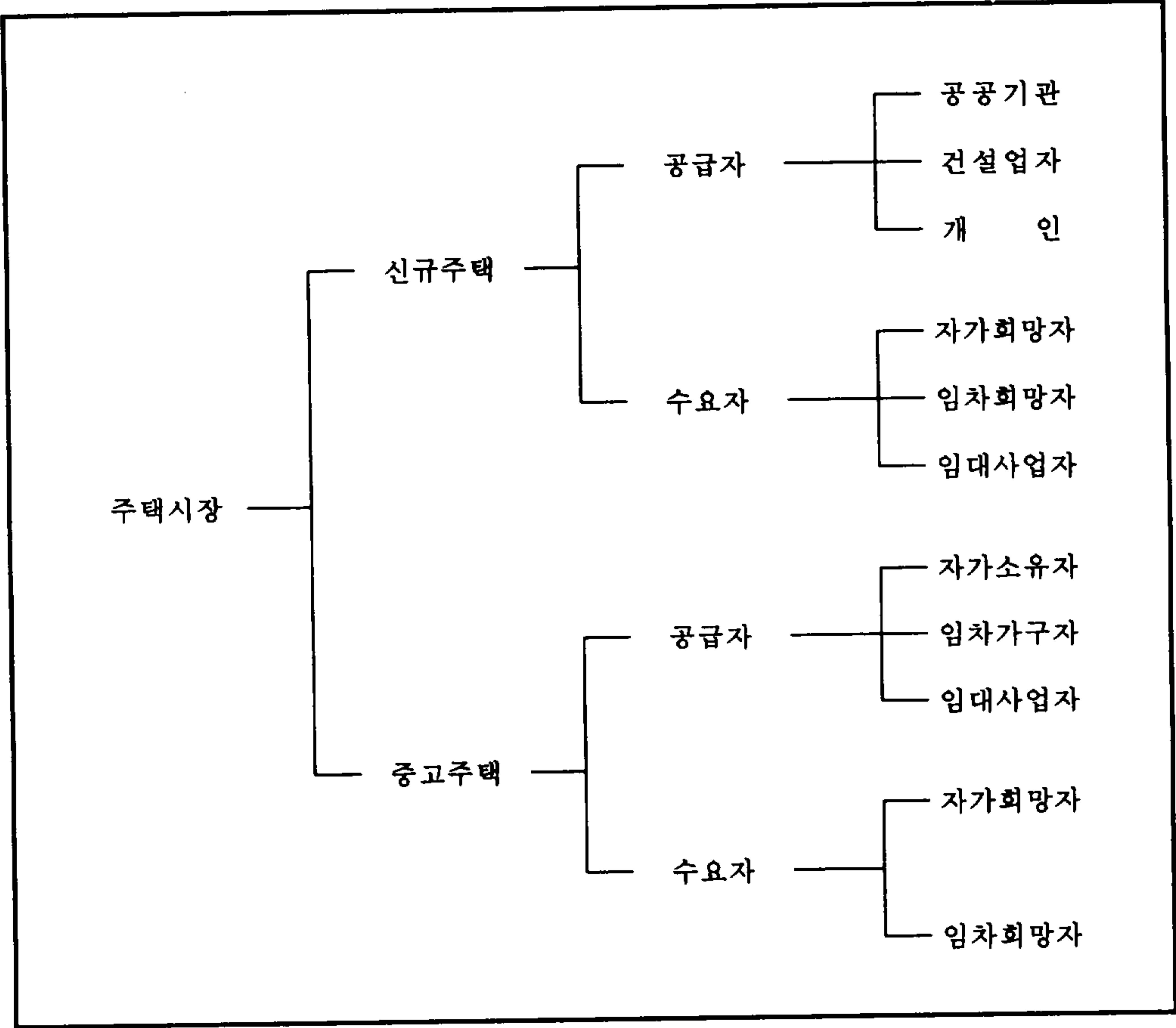
8) 국토개발연구원, 『주택시장구조 및 전망체계 연구』, 1993. 12, p. 3.

9) 강길부, “우리나라의 주택수요구조의 변화와 정책방향에 관한 연구”, 경원대학교 대학원, 박사학위논문, 1996, p. 13.

을 주는데 매물정보, 가격정보, 기타 주택과 관련된 많은 정보가 시의 적절하게 제공되면 수요자·공급자 모두 합리적인 의사결정을 할 수 있고 결과적으로는 효율적인 시장을 기대할 수 있다.

이러한 주택시장은 <그림 2-1>에서 보는 것처럼 신규주택시장과 기존주택시장으로 대별할 수 있다.

<그림 2-1> 주택시장의 구조



자료 : 진정수·김생옥, 『주택공급관련제도 개선방안 연구』, 국토개발연구원, 1997. 12, p. 30.

2. 주택시장의 특성

주택시장은 다른 상품의 시장과는 달리 성격과 구조면에서 판이하게 다르며 다음과 같은 특성을 들 수 있다.

첫째, 지역성이다. 주택시장은 주택의 특성인 부동성으로 지역성이 매우 강하게 나타난다. 주택상품은 그 위치가 고정되어 있는 바, 주거수준의 변화를 위해서는 가구의 주거이동에 호소할 수 밖에 없다. 따라서 지역특성에 맞는 주택을 생산, 공급하여야 적정이윤을 보장받을 수 있고, 소비자도 지불한 만큼의 효용을 얻을 수 있게 된다.

주택시장이 지역성이 강한 시장인 만큼 지역간 수급불균형이 발생할 가능성이 많으며 이러한 지역간 불균형은 한 번 발생하고 나면 쉽게 해소되기 어렵다. 이와 같은 주택시장의 지역성은 지역에 따라 호황과 불황을 겪게 만든다. 다시말해 전국을 하나의 시장으로 보는 것은 불합리하다는 것이다. 일반적으로 주택시장이라는 가상의 공간은 통근거리, 통학거리, 기타 쇼핑 등을 위해 기꺼이 이동할 수 있는 접근성을 가진 공간을 말하며 과거의 이동수단에 비해 현저히 발달된 현재의 이동수단은 이러한 가상의 공간을 좀 더 넓은 범위까지 확대할 수 있게 하였지만 아직까지도 주택의 지역성은 주택시장의 특성에서 빼놓을 수 없는 것이다.

둘째는 주택시장의 경직성이다. 이는 주택에 있어서 공급과 생산이 수요에 즉각적이며 신속하게 대응하지 못한다는 것을 의미한다. 일반적인 상품의 경우를 보면 가격이 상승할 경우 수요는 감소하고 공급은 늘어나 이는 다시 가격의 하락으로 이어져 적정 시장가격이 형성되도록 하는데 반해 주

택의 경우는 가격이 상승하더라도 즉각적인 공급의 증가를 꾀할 수 없기 때문이다.

주택시장에 있어 수요의 변화는 이주를 전제로 하는 바, 이주 자체에 소요되는 비용이 크기 때문에 주택의 가격, 소득, 가구규모 등 주택수요의 결정요인이 변화하더라도 가계는 주거이동을 통해 주택소비량을 즉각적으로 조정하는 것이 아니라 주거이동에 따른 편익과 비용관계를 비교할 것이다. 한편 공급에 있어서도 투입요소의 적시적소 이동이 원활하지 못하기 때문에 비탄력적으로 이루어질 수밖에 없다. 투입요소 중 택지공급이 가장 큰 제약요인이 되는데 토지는 주택생산의 가장 중요한 요소이지만 공간적 이동이 불가능하기 때문에 일정지역에서의 주택공급은 제약을 받을 수밖에 없다. 물론 건축자재의 지역간 이동 또한 원활한 주택공급의 장애요인으로 작용한다. 이 때문에 주택공급은 단기적으로는 비탄력적으로 나타나는 것이 일반적이다. 그러나 장기적으로는 매우 탄력적이라고 알려져 있다.¹⁰⁾

셋째는 주택시장의 분화성을 들 수 있다. 즉, 주택시장은 여러개의 하위시장(sub-market)으로 구성되어 있다. 동일한 주택스톡 또는 서비스라 할지라도 시장별로 상이한 가격과 거래조건이 형성되고 있다. 이렇게 분화가 심한 주택시장은 통합되기 어려우며 또한 효율적인 시장이 되기도 어렵다. 이러한 분화의 원인은 여러 가지가 있겠으나 무엇보다도 주택에 거주하는 가구의 특성(소득수준 등)에 따른 영향이 가장크다고 할 수 있으며, 사회,경제적 환경이나 자연환경의 영향도 무시할 수 없다. 이에따라 같은 규모의 주택이 지역에 따라 가격이 다르게 형성되고, 또한 같은 지역에서도 주택의 규모에

10) 이중희, “분양가격규제의 경제적 효과”, 「조사자료 144」, 한국주택은행, 1992, pp. 60~62.

따른 평당가격이 차이가 나고 있다.

第 3 節 住宅供給制度의 必要性 및 政策目標

1. 주택공급제도의 필요성

주택문제의 본질이 주택부족에 있는 바, 이는 수요에 부응하는 주거서비스(주거공간)의 절대부족과 높은 주거비 부담으로 저소득층이 자력으로 주거서비스 확보가 어렵고 더 나아가 주거복지를 누릴 수 없다는 점이라 할 수 있다. 주거서비스는 자율과 경쟁이라는 시장원리에 의해 수요와 공급이 조절되고 가격이 균형을 이루어 적절한 배분이 이루어지는 것이 최선의 상태라고 할 수 있다. 그러나 주택과 주택시장의 특성으로 인해 주택시장에서도 시장실패의 가능성이 많다. 주택시장의 실패는 저소득층, 무주택 자들이 자율적 시장기능하에서는 그들의 주거 문제를 스스로 해결할 수 없다는 것이 공통된 인식이며, 주택시장에 대한 정부의 강력한 개입이 요구되는 이유가 여기에 있다고 할 수 있다. 또한 정부 개입을 합리화 하는 또 다른 이유는 주택자원 배분상의 형평성을 기하자는 데 있다. 자유시장에서 주택자원의 효율적 배분이 반드시 계층간, 지역간 형평성을 보장하지는 않는다. 따라서 정부는 주택시장 개입을 통해 이러한 자원을 형평성에 따라 재분배하는 역할을 해야 한다.

헌법 제35조3항에서 “국가는 주택 개발 정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거 생활을 할 수 있도록 노력해야 한다”고 천명하고 있는 것에 비추

어서도 주택공급제도는 정부가 주택시장에 개입하여 한정된 주거 자원, 주거 서비스를 공정하고 효율적으로 분배함으로써 주택 정책이 지향하는 정책 목표를 달성하고자 하는데 의의가 있다. 정부는 한정된 주거 자원의 최적 배분 또는 공정한 배분을 통하여 국민의 주거 문제를 개선해 나가야 할 책무가 있다.

2. 주택공급제도의 목표

정부가 주택시장에 개입하여 주택의 생산과 소비 행위에 대하여 직·간접적인 영향을 미치고 규제하는 궁극적 목적은 주택정책의 목표를 달성하기 위한 것이다. 주택 정책의 목표는 무엇보다도 주택건설촉진법 제1조에서 표명하는 바와 같이 “주택이 없는 국민의 주거생활의 안정을 도모하고 모든 국민의 주거수준의 향상을 기하기 위한” 것이라고 볼 수 있다. 이러한 국민의 주거생활 안정이라는 정책목표를 달성하기 위한 집행목표에는 두 가지가 있다.¹¹⁾ 첫째, 주택서비스를 최대한으로 창출, 공급하여야 하는 공급목표이며, 둘째는 이렇게 공급된 주택서비스를 개인간에 형평성 있게 분배하여야 하는 형평성 목표이다.

주택공급제도는 이러한 주택 정책의 목표를 달성하기 위한 하나의 수단으로 작용하고 있다. 주택공급제도는 주택의 공급조건, 공급방법, 공급절차에 대하여 구체적인 기준을 마련하여 소비자는 물론 생산자(주택 건설 사업 주체)를 구속함으로써 효과적인 주택 배분을 꾀하고자 하는 것이 궁극적 목표라고 할 수 있다.

11) Stewart Lansley, *Housing and Public Policy* (London: Croon Helm, 1980), p. 18.

주택이라는 재화는 다른 어떤 재화보다도 지역적 특성이 강하게 작용하고 있으며 기본적 수요에 해당하면서 경제재로서 역할이 크기 때문에 합리적 배분이 이루어지기를 기대하는 것은 매우 어렵다.

주택배분의 기준에 관한 이론은 여러 가지 측면에서 제시되고 있다. 대표적인 예로 Bourne의 기준을 들 수 있다. Bourne은 공공 주택과 민간 주택으로 구분하여 설명하고 있다. 그는 민간 부문의 배분 기준으로 효율성을 가장 기본적인 배분 기준으로 삼았으며, 공공 주택의 경우는 형평성을 중심적인 배분 기준이라고 언급하였다.¹²⁾ 그러나 민간 부문에 있어서도 어느 정도 형평성은 확보되어야 하고 공공 부문에 있어서도 효율성이 배제되어서는 안된다고 지적하였다. 이러한 Bourne의 구체적 배분 기준은 <표 2-1>에 나타난 바와 같다.

<표 2-1> 주택 배분의 기구와 기준 : Bourne의 분류

구 분		민간 주택 배분	공공 주택 배분
배분 기준		시장 기구	정부 기구
배분 기준	기본 기준	효율성	형평성
	보조 기준	형평성	효율성
효율성의 세부 기준		· 주택 가격 및 임대료 수준의 극소화 · 주택 산출의 극대화 · 적정수익율의 유지	· 모든 사람에 대한 적정 수준의 주택보장 · 필요에 입각한 모든 사람의 동등 대우
형평성의 세부 기준		· 저소득층의 적정 주택 소비를 위한 과도한 주택 가격 상승 억제	· 보유 주택 자원의 극대 활용 · 행정 비용의 극소화 · 적정 주택 재고의 유지

자료 : Bourne, L. S., *Geography of Housing* (Edward Arnold, 1981), pp. 70~71(이중희, 『주택 배분에 관한 기준과 정책』, 한국주택은행, 1992 재인용).

12) 이중희, 『주택 배분의 기준과 정책』 (서울 : 한국주택은행, 1992), pp. 14~15.

한편 하성규교수는 공공 주택의 배분 기준으로 경제적 기준, 사회적 기준, 주거 환경기준 등 세 가지를 제시하였다. 경제적 기준은 소득이 낮고 주택 구매력이 부족한 영세 가구를 우선적 정책 대상 계층으로 해야 한다는 것이다. 사회적 기준으로는 복지적 차원에서 접근하는 기준으로 사회 주택을 필요로 하는 가구가 누구냐에 따라 정책의 우선 순위를 두어야 한다는 것이다. 끝으로 주거환경기준으로서 누가 열악한 주택에 거주하고 있는냐를 판단하는 기준을 활용해서 공공 주택이 배분되어야 한다고 언급하였다.

영국에서는 이들 세 가지 기준을 모두 적용하여 그 수혜대상이 넓은 반면 미국은 주로 사회적 기준과 경제적 기준에 중점을 두어 수혜대상의 범위가 좁은 편이라고 지적하였다. 특히 영국의 경우 소득과 관계없이 현재 거주하고 있는 주택의 열악한 주거 환경(예: 화장실 유무 등) 그 자체만을 고려해서 사회 주택의 수혜대상이 되고 있다.¹³⁾

<표 2-2> 공공 주택의 배분 기준

구 분	내 용
경제적 기준	소득이 낮고 주택 구매력이 부족한 영세 가구를 위한 기준
사회적 기준	복지적 측면에서 사회 주택을 필요로 하는 가구를 위한 기준
주거환경 기준	열악한 주택에 거주하고 있는 가구를 위한 기준(최저 주거 기준 설정)

자료 : 하성규, 『주택정책론』 (서울 : 박영사, 1991), pp. 401~402.

또한 기여 기준이 있는데 이는 조직이나 사회에 더 많은 공헌을 한 자에

13) 하성규, 『주택정책론』 (서울 : 박영사, 1991), pp. 401~402.

게 주택이 공급되도록 하는 기준이다. 이는 두 가지 측면에서 시각을 달리 하여 접근할 수 있을 것이다. 하나는 국가유공자 등과 같이 국가나 사회에 지대한 공헌을 한 자에게 주택을 우선적으로 공급할 수 있으며, 또 하나의 기준으로는 공공주택 정책 내에서의 기여도를 기준으로 할 수 있다. 예를 들면 국민주택 기금이나 민영주택 자금 조성에 기여한 청약 저축이나 청약 예금 가입자들에게 우선 순위를 부여하는 제도이다.

<표 2-3> 경제재의 배분 기준

구 분	경제재 배분 기준	주택 배분 기준
필요(need)기준	시급히 필요로 하는 사람에게 우선적으로 배분하는 기준	필요의 정도
노력(effort)기준	다른 사람보다 더 노력을 하는 사람에게 우선적으로 배분	노력의 정도
능력(ability)기준	다른 사람보다 더 능력이 있는 사람에게 우선적으로 배분	주거비 지불 능력
기여(contribution)기준	조직이나 사회에 보다 더 기여를 많이 한 사람에게 우선적으로 배분	사회 공헌도 또는 재원 조성의 기여도

자료 : 하성규, 『주택정책론』 (서울 : 박영사, 1991), pp. 401~402.

우리 나라는 “20호 이상을 건설·공급하는 주택”은 모두 정해진 제도에 의해서 공급되고 있기 때문에 프로그램별로 효과적인 배분 기준을 마련한다는 것은 매우 어려울 것이다. 정부의 주택시장 개입이 합리적 배분보다는 주택공급 확대, 투기억제, 주택가격 안정이라는 측면이 강조되어 왔기 때문에 배분상 형평성이 있고 효율적이었느냐는 의문이다.

따라서 향후의 과제는 우선적으로 정부의 역할과 기능 또는 공공과 민간

의 역할이 먼저 명확히 정립되어야 한다. 그리고 정부의 시장 개입의 정도와 정책대상 계층이 설정되면 배분(공급)기준 마련도 용이해질 것이다, 공공부문의 경우 형평성을 확보하기 위해서는 지금보다 더 적극적이고 명확한 기준이 요구될 것이며, 민간부문의 경우 효율성을 강조한다면 자율성을 최대한 보장하는 방향에서 규제나 개입을 최소한으로 줄여야 할 것이다. 특히 공공주택은 무엇보다도 공공성 또는 공익성이 강조되고 있는 만큼 이를 실현하면서 형평성 확보를 위한 기준들이 복합적으로 이용되어야 할 것이다.¹⁴⁾

第 4 節 住宅供給關聯 政策의 變遷

1. 주택공급의 개념 및 주택공급 관련제도의 범위

주택의 공급에 관한 개념은 주택문제를 파악하고 해결하는데 매우 중요한 요소이다. 경제학의 이론에서 수요와 공급은 재화나 용역의 가격을 결정하는 요소로 설명하고 있으며, 가격은 수요와 공급을 조절하여 자원을 가장 이상적으로 배분하는 기능을 한다.

주택 수요(housing demand)는 “주택을 구매하려는 욕구”라고 할 수 있다. 여기서 주택은 일정 시점에 존재하는 주택스톡(housing stock)을 의미할 수도 있고 일정 기간에 창출되는 주거 서비스를 의미할 수도 있다. 주택스톡은 주거용 건물의 의미하고, 주거서비스는 일정 기간 주택스톡이 창출하는

14) 진정수·김생옥, 『전계서』, pp. 27~28.

생활 공간이라고 할 수 있다. 따라서 주택 수요는 “일정 시점에서 주택스톡을 구매하려는 욕구” 또는 “일정 기간에 주택 서비스를 구매하려는 욕구”로 정의하고 있다.¹⁵⁾ 이러한 주택 수요는 근본적으로 개인의 능력과 희망에 의해서 결정되며, 인구 성장을 비롯하여 가구의 구조, 개인의 가처분 소득, 주택에 대한 선호, 조세·금융제도, 기타 주택 관련 제도 등 여러 가지 사회·경제적 요인에 의해서 영향을 받고 있다.

주택공급도 주택수요와 마찬가지로 stock개념과 flow개념으로 고찰 할 수 있다. 즉, “일정시점에서 주택스톡을 판매하려는 욕구” 또는 “일정기간에 주택서비스를 판매하려는 욕구”로 정의할 수 있다.¹⁶⁾

주택공급에 영향을 미치는 요인은 크게 시장요인과 제도적 요인으로 구분할 수 있다. 시장요인은 생산요소인 자재·노동·택지 등과 주택가격 및 주택과 경쟁관계에 있는 비주거용 건물의 가격이다. 제도적 요인으로는 정부가 주택시장에 어느 정도 개입하느냐를 판단할 수 있는 ① 주택 금융제도, ② 주택관련세제, ③ 주택건설에 따른 면허·인가 등의 행정적인 절차, ④ 주택 거래에 따른 규제와 통제(분양가격의 통제 등) 등이다. 그리고 기타 주택과 관련된 정책으로서 토지이용계획과 전반적인 사회·경제적인 정책의 변수들이라고 할 수 있다.¹⁷⁾

그러나 본 연구에서 다루고 있는 주택공급의 개념은 경제학이론에서 언급하고 있는 공급의 개념과는 다소 차이가 있다. 즉, 생산자가 주택을 생산하여 수요자에게 공급하고 이를 관리하기까지 폭넓게 관련되어 있는 각종제도

15) 이중희, 『전계서』, pp. 10~32.

16) 진정수·김생옥, 『전계서』, p. 29.

17) 하성규, 『전계서』, pp. 146~147.

를 포괄하여 공급관련제도로 보고자 하는 것이다. 따라서 주택공급관련제도는 주택의 수요와 관련되는 내용도 있고, 공급에 관련되는 내용이 포함될 수 있을 것이다.

일반적으로 주택공급제도를 언급할 때 수요자 측면의 주택공급대상이나 공급우선순위를 제도적으로 규정한 것을 지칭하지만 이 부분만을 공급 제도라고 할 수 없다. 주택공급관련제도는 주택의 생애 주기별(생산→공급→관리)로 구분하여 파악할 수 있으며, 또한 이를 수요자 측과 공급자 측으로 나누어 직접 주택공급 대상자와 관련되는 내용, 주택건설주체와 관련되는 내용, 수요자(주택공급대상자)와 공급자(주택건설사업주체)에게 공동으로 해당되는 내용으로 구분할 수 있다(<표 2-4> 참조).

<표 2-4> 주택공급제도의 범위 및 유형

구분	수요자 관련제도	공급자 관련제도	수요자 및 공급자 공통관련제도
생산 단계	· 조합주택제도	· 주택건설사업계획승인 · 소형주택건설의무비율 · 주택의 규모제한 · 공영택지공급비율 · 각종 주택건설관련제도	· 상환사채발행
공급 단계	· 세대주 및 무주택세대주개념 · 소득제한 및 주택공급대상 자격 · 청약저축 등의 제도 · 청약배수제 · 채권입찰제(투기과열지구) · 일반분양, 특별분양, 단체분양제도 · 영구임대주택 및 신도시 입주자 선정특례	· 입주대상자의 주택전산 검색 · 입주자 선정작업	· 주택공급시기 및 입주시기 · 분양가규제 · 분양조건(분양금 납부 등) · 주택공급계약
관리 단계	· 재당첨금지제도 · 전매제한제도	· 사업주체 의무관리 · 당첨자 명단통보(주택 은행 관리)	-

자료 : 진정수 · 김생옥, 『주택공급관련제도 개선방안 연구』 (국토개발연구원, 1997), p. 31.

2. 주택정책의 변천 과정

<표 2-5>에서 보는 바와 같이 1960년대 정부는 공공주택의 공급에만 직접 개입하였다. 당시 공영주택법(1962년)을 제정하여 공영주택(제1종: 주공, 제2종: 지자체)을 건설·공급하였다. 입주대상자는 「저소득자」이면서 무주택자, 분양 부금을 상환할 수 있거나 임대료를 지급할 수 있는 자력이 있는 자를 대상으로 추천하였다. 이와 같이 1960년대만 하여도 주택공급제도는 매우 단순하였으며 정부는 공공주택의 건설·공급에 대해서만 직접 개입하는 주택정책을 수행하였다.

1970년대 들어 1972년 주택건설촉진법이 제정되면서 정부는 주택시장에 적극적으로 개입하기 시작하였다. 주택건설·공급에 있어서도 공공주택과 민간주택에 대하여 관련제도를 마련하여 시행하였다. 1976년까지는 대체로 추천제 또는 선착순제로 공공주택이나 민영주택을 공급하였으나 1977년 부동산 투기가 만연할 즈음 국민주택우선공급에관한규칙을 제정하여 공공주택의 공급우선순위를 정하여 시행하였으며 민영주택에 대해서는 공공주택의 경우를 준용하였다.

그리고 청약제도는 1978년 주택공급에관한규칙이 제정되면서 도입되었는데, 국민주택청약부금, 주택청약예금, 재형저축 등의 가입자를 대상으로 공공주택과 민영주택을 공급하였으며, 1970년대 후반부터 점차 부동산투기가 확산되면서 주택분양도 과열경쟁이 되었고 민영주택의 경우 6회이상 낙첨되면 최우선적으로 분양 0순위제가 실시되기도 하였다.

<표 2-5> 연대별 주택공급관련제도의 주요내용

구 분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
적용 법령	· 공영주택법 (1962)	· 주택건설촉진법(72) · 국민주택우선공급에 관한규칙(77.8) · 주택공급에관한규칙(78)	· 주택공급에관한규칙 · 국민주택선매청약저축에 관한규칙	· 주택공급에관한규칙
대상 주택	· 공공주택공급	· 공공주택, 민영주택	· 좌동	· 좌동
공급 방법	· 추천제 · 국가유공자, 월 남귀순자 등에 특별 공급	· 우선순위제+추천제 · 0순위제(6회이상낙첨) · 10%범위내에서특별분양	· 우선순위제+추천제(공공) · 채권입찰제(민영) · 1회당첨자1순위배제 · 종합점수제(영구임대, 근 로 자주택)	· 1세대2주택 1순위제외 · 35세이상 무주택자 우 선공급 · 채권상한제 실시
입주자 자격	· 무주택자 · 분양부금을 상 환할 수 있거나 임대료를 지급 할 수 있는 능 력이 있는 자	공 · 분양가족이 있는 무주 택 세대주	공 · 무주택세대주 · 선매청약저축가입자	공 · 무주택세대주 · 청약저축가입자
		민 · 분양가족이 있는 주택 청약예금가입자 · 재형저축가입자	민 · 세대주 · 청약예금가입자 · 청약부금가입자	민 · 세대주 · 청약예금가입자 · 청약부금가입자
제당첨 금지	-	· 3년 이내에 제당첨금지	· 국민주택10년, 민영주택 5년간 제당첨금지	· 수도권지역을 제외하고 폐지
채권 입찰제	-	-	· 1982년부터 실시 · 채권상한액 설정(89)	· 건교부장관도 채권입찰 제 지역 지정가능
분양가격 제한	-	· 분양가 제한 실시(77): 주택건설사업계획승인시	· 국민주택규모이하 105만 원, 국민주택규모초과는 134만원 설정 · 1989년 원가연동제 실시	· 서울·수도권외의 지역 자율화(97)
소형주택 건설의무 비율	-	· 소형주택건설 의무비율 제도 도입	· 건축연면적의 50%이상을 소형주택으로 건설	· 서울·수도권외의 지역 자율화(97)
주요정책	· 부동산투기억제 에관한특별조치 법(67.11)	· 8.8부동산투기억제조치 (78.8)	· 주택투기억제대책(82.12) · 2.16부동산투기억제대책 (83.2) · 4.18토지및주택문제 종합 대책(83.4)	· 4.13부동산투기억제대책 (부동산투기억제를위한 특별보완대책(90.5)) · 부동산 실명제(95.3)

자료 : 진정수·김생옥, 『주택공급관련제도 개선방안 연구』 (국토개발연구원, 1997), p. 36.

1980년대에는 5차례에 걸쳐 부동산투기억제 대책 또는 부동산종합대책이 마련된 바와 같이 토지·주택정책에 있어서 많은 변화가 있었다. 투기억제 정책과 부동산경기 활성화대책이 번갈아 수행되면서 정책의 일관성 결여라는 지적도 있었다. 주택공급관련 정책에 있어서는 대부분 규제를 강화하는 측면에서 수행되었다.

소형공공임대주택과 공공분양주택에 대한 소득제한제도가 도입되었으며 민영주택의 공급에 있어서는 “0순위통장”의 전매 등으로 투기적 행위가 성행하여 시세 차익을 채권으로 흡수하기 위한 채권입찰제가 실시되었다. 그리고 분양 주택의 경우 1년 이내에 전매를 제한하는 제도(1982)를 실시하였으며, 점차 재당첨금지기간을 연장하여 전매제한을 강화하였다. 특히 1989년부터 실시된 200만호 건설계획은 소득계층별 주택공급정책을 추진하는 계기가 되었으나 그 동안 시행되어 온 공급관련제도의 허점으로 소득계층별로 주택이 공급되지는 못하였다는 평가를 받고 있다.

1990년대에는 토지공개념의 도입과 부동산실명제 등으로 토지·주택정책에 있어서는 안정기라고 할 수 있다. 특히 부동산가격의 안정으로 1980년대까지만 하여도 투기행위가 전국적으로 일어났던 것과는 달리 1990년대에는 국지적 현상으로 나타났고 시장자율화를 위한 행정규제 완화조치가 적극적으로 추진되었다.

주택시장의 변화로 인하여 주택공급관련제도도 많은 변화가 예상되고 있으며, 주택관련 정책들이 서울·수도권 중심의 정책으로 바뀌고 있다. 특기할 사항으로는 소형공공분양 및 임대주택에 대한 소득제한이 1995년도부터 폐지되었고 분양가자율화, 소형주택건설의무비율 폐지 등 민간의 자율성을

확대해 나가고 있다. 특히 1998년도에 들어와서는 그동안 규제일변도의 주택공급제도가 폐지 또는 완화되는 등 시장자유화가 한층 가속되고 있다.

그러나 여전히 공급우선순위나 공급대상자의 자격기준 등에 문제점을 안고 있다. 이는 '70년대에서부터 유지되어온 청약저축제도와 연계되어 기득권 보호를 유지하면서 수행되어 왔기 때문이다.

3. 주택관련 법령의 변천

주택관련법령의 제정이나 개정도 「주택의 대량공급」이라는 정책목표를 근간으로 각종 정책수단과 연계하여 추진되어 왔다. 1960년대만 하여도 도시계획법, 토지구획정리 사업법이 토지이용과 택지개발을 담당하였다. 주택건설은 건축법과 공영주택법에 의해서 추진되었으나 1972년 국토이용관리법과 주택건설촉진법의 제정으로 법령체계는 완전히 뒤바뀌게 된다.

1960년대까지의 주택건설관련 법령은 주로 공공부문만을 규정하는 것이었으나 <표 2-6>에서 보는 바와 같이 주택건설촉진법이 제정되면서 주택공급에 대한 정부의 개입은 확대되었다. 토지를 비롯하여 주택투기가 만연하여 이에 대한 정책도 여러 측면에서 추진되었으나 투기억제정책과 경기활성화조치가 악순환되고 법령이 자주 개정됨으로써 주택정책의 일관성문제가 대두되기도 하였다.

1977년에 제정된 국민주택우선공급에관한규칙(1978년 폐지)에서는 “국민주택청약부금” 가입자에게 우선권을 주었고, 1978년 주택공급에관한규칙에서는 “국민주택청약부금”, “주택청약예금”, “재형저축” 등 3가지의 청약저축제도를 마련하여 국민주택청약부금의 경우 국민주택과 전용면적 85㎡이하의

민영주택을 분양 받을 수 있었다.

<표 2-6> 시대별 주택관련 법령 제정과 정책수단

경제개발 계획	광의의 주택관련 법령 제정	협의의 주택관련 법령 제정	주택정책의 주요내용
1차 (‘62-’66)	· 도시계획법(62.1) · 건축법(62.1) · 국토건설종합 계획법(63.10) · 건축사법(62.12)	· 대한주택공사법(62.1) × 공영주택법(63.11) × 주택자금운용법(61.12) · 토지구획정리사업법(66.8)	· 민영주택사업지원(62) · 주택건설개량자금지원(63) · 택지채권발행(64) · 택지조성사업실시(화곡동지구(65)) · 주택 및 건설자재 규격화 시도(65)
2차 (‘67-’71)	× 부동산투기억제에 관한 특별조치세법 (67.11)	· 농어촌 기봉개량 촉진법(67.2) × 한국주택금융법(67.3) · 한국주택은행법(69.1)	· 농어촌지방개량촉진(62.2) · 주택투기 및 건축억제(67.1) · 주택금융제도 확립(67.3)
3차 (‘72-’76)	· 국토이용관리법 (72.12)	· 주택건설촉진법(72.12) × 주택개량 촉진에 관한 임시조치법 (73.5) · 도시재개발법(76.12)	· 주택건설촉진(72.12) · 국민주택기금 및 외국차관에 의한 자금지원 확대(72.12) · 주택자재규격화, 표준화, 프리팩트 주택, 자재보급 확대(72.12) · 민간전문주택건설업체 육성(75.1)
4차 (‘77-’81)	· 주차장법(79.4)	× 국민주택우선공급에관한규칙(77.8) · 주택공급에 관한 규칙(78.5) · 한국토지개발공사법(78.12) × 주택건설기준에 관한 규칙(78.4) · 공동주택관리령(79.11) · 공동주택관리규칙(79.12) · 택지개발촉진법(80.12)	· 주택건설사업자동등록제 실시 (지정업자제도, 77.12) · 임대주택 전매금지(78.12) · 주택건설기준 설정 및 체계화(79.4) · 주택자재 생산업 등록제(80.1) · 택지의 공영개발 촉진(80.12) · 공공부문 소형주택건설촉진(80.12)
5차 (‘82-’86)	· 수도권정비계획법 (82.12) · 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(84.4)	· 주택임대차보호법(81.3) × 국민주택선매청약저축에 관한 규칙 (81.9)	· 분양우선순위 세분(82.1) · 주택경기활성화조치(82.1) · 주택투기억제대책(청약제도개선, 전매제한기간 연장, 분양자격요건 강화)(82.12) · 채권입찰제(83.3) · 청약예금제도 지역확대(84.4)
6차 (‘87-’91)		× 임대주택건설촉진법(84.12) · 도시저소득주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법(89.4) · 주택건설기준 등에 관한 규정(91.1) · 주택건설기준 등에 관한 규칙(91.4)	· 주택200만호 건설계획(88) · 영구임대, 근로자주택공급(89) · 신도시 건설로 인한 주택 대량 공급(89)
7차 (‘92-’96) 신경제계획 (‘93-’97)	· 농어촌정비법 (84.12)	· 임대주택법(93.12)	· 부실공사 방지 · 행정쇄신 · 행정규제완화 · 경제활성화

주: ×표시는 폐지된 법령임

자료: 손경환 · 진정수, 『주택관련제도의 정비』 (국토개발연구원, 1995), p. 27.

그리고 1981년에는 “국민주택청약부금”이 “선매청약저축”이라는 용어로 바뀌었으며, 1983년에는 선매청약저축 가입자의 민영주택분양을 배제함으로써 공공주택과 민영주택의 분양자격상 청약저축제도를 완전히 분리하였으며 상대적으로 선매청약저축자들의 주택분양기회가 축소되었다.

여기서 선매청약저축은 국민주택 즉 공공주택을 분양 받기 위해서 가입하는 것으로서 “선매청약”이라는 용어가 매우 중요한 문제로 대두된다. “선매청약”이라는 용어가 시사하듯이 “주택을 미리 구매”한다는 의미가 내포되어 청약제도를 단순히 저축제도로 운영할 것인가? 그렇지 않으면 저축수단과 분양자격을 주면서 정부가 언젠가는 반드시 공공주택을 공급해 주어야 하는 책임이 있는지 논란이 야기될 수 있었다.

그래서 1984년에는 “선매청약저축”을 “청약저축”이라는 용어로 변경하였다. 이는 청약제도를 저축수단으로의 의미를 강조하는 의도였다고 할 수 있다. 1989년부터는 저소득자가 민영주택을 분양 받고, 민영주택자금을 융자받을 수 있는 청약부금제도를 마련하였다. 청약예금은 목돈으로 일정액을 납입하여 일정기간이 지나면 우선순위를 부여하는 제도이나 청약부금은 전용면적 85㎡이하의 민영주택에 한하여 목돈이 없는 자를 위하여 매월 일정금액 이상을 납입하여 청약예금제도에서 정한 금액이상이 되면 주택을 분양받을 수 있도록 하는 제도이다(<표 2-7> 참조).

<표 2-7> 주택청약저축 관련제도의 변천내용

구 분	국 민 주 택	민 영 주 택	비 고
1978.9	국민주택청약부금	- 전용85m'이하 : 국민주택청약부금, 재형저축 - 전용85m'이상 : 청약예금	
1980.8	국민주택청약부금	- 전용85m'이하 : 국민주택청약부금 - 전용85m'이상 : 청약예금	- 청약저축 가입자 분양자격 배제
1981.5	선매청약저축	- 전용85m'이하 : 선매청약저축 - 전용85m'이상 : 청약예금	
1983.1	선매청약저축	- 청약예금 : 규모별 예금 차등예치	- 선매청약저축 가입자 의 민영주택분양배제
1984.11	청약저축	- 청약예금 : 규모별 예금 차등예치	
1989.3	청약저축	- 청약부금 : 전용85m'이하만 청약가능 - 청약예금 : 규모별 차등예치	

자료: 진정수·김생옥, 『주택공급관련제도 개선방안 연구』 (국토개발연구원, 1997), p. 48.

第 3 章 住宅供給制度의 運營實態

第 1 節 分讓價格 規制

1. 분양가격 규제의 목적

분양가격을 규제하게된 목적으로는 첫째, 주택가격상승을 억제하여 실수요자의 주택구입 기회를 제고시키고, 둘째, 호화, 사치성 주택건설을 방지하며, 끝으로 특히 선분양제도와 연계하여 주택건설자금을 확보하자는 데 있다.

분양가격규제제도는 정부 주택정책의 핵심수단으로 1977년 8월부터 실시되었고, 초기에는 상한가격 규제방식을 채택하였으나 1989년 11월 이후 원가연동방식으로 전환하였다. 분양가격은 지방자치단체장이 20호 이상의 주택을 건설하고자 하는 민간주택사업자의 사업계획을 승인하는 과정에서 통제하고 있다. 1977년 8월의 「국민주택우선공급에관한규칙」과 1978년 5월의 「주택공급에관한규칙」 등에 의거 주택구입을 위한 사전저축제도, 국민주택 청약부금제도, 청약예금제도 등을 도입하고 이들을 분양가격 규제제도에 연계 운용함으로써 주택금융의 취약성을 극복하는데 기여하고 있다.

2. 분양가격 규제 현황

신규분양주택에 대한 분양가격 규제는 1970년대 중반부터 주택가격이 크

게 오르면서 주택투기가 민간부문에서 공급하는 주택으로 확산되자 1977년도부터 시행되었다. 가격규제는 주택건설사업계획서에 주택가격을 포함시켜 분양가격이 정부가 정한 상한선보다 낮아야 사업계획을 승인하는 방식으로 분양가격을 통제하기 시작하였다.¹⁸⁾

1977-1981년까지는 주택규모에 관계없이 주택의 평당 분양가격 상한선을 매년 시장가격에 연동시켜 고시하여 규제하였다. 그리고 1982년부터는 국민 주택규모 이하와 초과로 구분하여 85㎡ 이하는 평당 105만원, 85㎡ 초과는 134만원을 상한으로 정하였다. 특히 1988년까지 민간부문이 주로 건설하는 85㎡ 초과 분양주택에 대하여 가격인상을 불허함으로써 민간의 주택건설을 위축시키는 요인이 되기도 하였다(<표 3-1> 참조).

<표 3-1> 주택분양가 상한선 추이('77~'88)

(단위 : 만원/평)

구 분	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1985	1988
85㎡ 이하	55	68	78	90	105	105	115	126
85㎡ 초과						134	134	134
인상율(%)	-	23.6	14.7	15.4	16.7	- 27.6	3.1 -	3.3 -

자료 : 윤주원·신석하, 『주택분양가격규제의 시장효과 및 관련제도 연구』 (국토개발연구원, 1994), p. 10.

그러나 1989년 대도시지역의 지가와 건축비가 크게 상승하였음에도 불구하고 주택분양가를 행정지도가격 이하로 동결함으로써 주택건설사업주체의 채산성이 악화되어 주택건설을 기피하여 대도시지역의 신규주택공급량이 급

18) 윤주현·신석하, 『주택분양가격규제의 시장효과 및 관련제도 연구』 (국토개발연구원, 1994), pp. 7~8.

격히 감소함에 따라 이러한 획일적 분양가격 규제를 탈피하기 위하여 1989년 11월부터 건설원가를 기준으로 하는 주택분양가 원가연동제가 실시되었다. 주택분양가 원가연동제는 분양가격을 택지비와 건축비(적정이윤 포함)에 연동시켜 결정하는 제도이다. <표 3-2>에서 보는 바와 같이 주택규모를 3가지로 구분하고 또한 각 규모내에서 15층 이하와 16층 이상으로 나누어 건축비 상한선을 설정하여 시행하였다.

<표 3-2> 표준건축비 상한선 추이

(단위 : 만원/평)

구 분		'89.11	'90.5	'91.5	'92.1	'93.2	'94.6	'95.3	'96.2	'97.2	'98.1
18평 이하	15이하	98	113(15.3)	123(8.8)	131(6.5)	138(5.3)	146(5.8)	153(4.8)	168 (-)	175 (4.2)	183 (4.6)
	16이상	110	127(15.5)	138(8.7)	147(6.5)	155(5.4)	164(5.8)	172(4.9)			
18-25.7	15이하	98	113(15.3)	127(12.4)	135(6.3)	142(5.2)	150(5.6)	158(5.3)	187 (-)	195 (4.3)	204 (4.6)
	16이상	110	127(15.5)	143(12.6)	152(6.3)	160(5.0)	169(5.6)	177(4.7)			
25.7 초과	15이하	101	116(14.9)	131(12.9)	139(6.1)	146(5.0)	154(5.5)	162(5.2)	175(8.0)	183(4.5)	191(4.4)
	16이상	113	130(15.0)	147(13.1)	157(6.8)	165(5.1)	174(5.5)	183(5.2)	196(7.1)	204(4.1)	214(4.9)

주 : 1) '96. 2부터는 주택규모를 25.7평 이하와 초과로 구분하여 상한선 고시
2) ()안의 수치는 전년 대비 증가율임.

3. 분양가격 규제완화 추진 현황

분양가격 제한은 1995. 11부터 단계적으로 완화되고 있다. 당시 강원, 충북, 전북, 제주 등 4개 지역의 85㎡ 초과 중대형 주택과 수도권이외의 지역에서 공공택지 및 국민주택기금의 지원없이 건설된 주택으로서 건축공정이 80% 이후에 분양되는 주택에 대해서는 사업주체가 자율적으로 분양가격을

결정하도록 완화하였다.

그리고 1996. 7에는 단독주택, 연립주택 및 85㎡를 초과하는 첼콜아파트의 분양가격을 자율화하였으며, 1997. 1. 1부터는 수도권 및 대도시외 지역의 중·대형 아파트까지 자율화를 확대하였다가, 1997. 6. 1부터는 국민주택기금 등 공공주택자금의 지원을 받는 국민주택과 서울, 인천, 경기도에서 분양하는 아파트 외에는 전면 자율화가 시행되었으며, 서울, 인천 및 경기도에서 분양하는 국민주택외의 아파트중 주택건설사업주체가 보유하고 있는 택지에 건설하는 아파트중 건설공정이 80%에 달한 후 분양하는 경우에는 주택분양가 원가연동제 적용을 배제하여 분양가 자율화의 범위를 확대하였다.

1997년 11월 IMF 구제금융신청이후 정부에서는 침체된 주택시장의 회복을 위하여 많은 대책을 발표하였으며 1998. 5. 8 '주택건설규제개혁방안'이 발표되면서 주택분양가격은 국민주택기금을 받는 국민주택외에 민간주택건설사업주체가 건설하는 모든 주택에 대하여 1998년중 자율화 될 예정이다.

<표 3-3> 주택분양가 규제완화 내용(5.8 주택건설규제완화방안)

구 분	현 행	개 선 방 안	추진일정
분양가 자율화 확대	수도권 지역의 공공개발택지에서 건설되는 주택의 분양가 규제	국민주택기금의 지원을 받는 주택외의 공공개발택지에 건설하는 주택의 분양가 자율화	'98년 상반기중 주택분양가원가연동제시행지침개정
표준건축비 수시조정	표준건축비는 분양가 원가연동제하에서 택지비를 건축비에 가산하여 분양가격을 산정하기 위하여 건교부장관이 매년 1회 고시	요소비용 등 변동요인이 발생하면 수시 조정	상 동
공공개발택지 선납이자 현실화	연리 11.5% 적용하여 주택입주자 모집공고일로부터 6개월까지의 기간이자 주택분양원가에 반영	선납대금에 대한 이자율을 정기에금금리(주택은행 기준 약 12~13%) 수준으로 조정	상동

第 2 節 先分讓制度

1. 선분양제의 개요

주택은 그 어떤 재화보다도 오래 사용할 수 있는 내구재이고 보통 가구들이 몇 년치 소득을 전무 합해도 사기 어려운 값비싼 고가재이다. 따라서 합리적인 소비자는 다른 어떤 재화를 구입할 때 보다도 신중하게 주택구입에 관한 의사결정을 내릴 것이다. 즉, 주택의 가격, 견고성, 편리성 및 주변환경 등에 관해 가능한 많은 정보를 수집하여 세심하게 따져본 후에 구입여부를 결정할 것이다.

그러나 우리나라에서는 거의 모든 신축주택의 거래가 불과 10-20%의 건축공정이 진척된 상태 또는 겨우 착공만 한 상태에서 이루어지고 있다. 이처럼 완공되지도 않은 상태에서 주택이 거래되고 있는 것을 “선분양”이라 한다. 흔히 “조기 분양제도” 또는 “준공전 분양제도”로 불리우는 선분양제도는 주택건설업자가 주택을 완공전에 소비자에게 판매하는 제도로써 주택공급에관한규칙 제7조에 법적 근거를 두고 있다.

2. 선분양의 요건

사업주체가 건설하는 주택을 공급하는 시기는 주택의 종류와 사업주체의 성격에 따라 다르게 규정하고 있다. <표 3-4>에 나타난 바와 같이 지정업자¹⁹⁾는 건축공정이 10% 이상 진행되었을 때 입주자를 모집할 수 있는 바,

분양아파트는 전체층수의 1/4이상에 해당하는 층수의 골조공사가 완성되었을 때, 연립·단독주택은 조적공사의 1/2이상의 공사가 진척되어야 입주자를 모집할 수 있다.

등록업자는 건축공정이 20% 이상 진행되었을 때 입주자를 모집할 수 있는 바, 공사의 진척도가 분양아파트는 전체층수의 1/2이상에 해당하는 층수의 골조공사가 완성되었을 때, 연립·단독주택은 조적공사가 완료되었을 때 입주자를 모집할 수 있다. 이와 같이 지정업자는 등록업자보다 분양시기가 빠르게 규정되어 있다.

그러나 임대주택의 분양시기는 지정업자와 등록업자가 같다. 임대아파트의 경우는 건축공정이 10%이상 되면 입주자를 모집할 수 있는데 공사의 진척도는 임대아파트의 경우 전체층수의 1/2이상에 해당하는 층수의 골조공사가 완성되었을 때, 연립·단독의 임대주택은 미장공사가 완성되어야 입주자를 모집할 수 있다.

한편 위의 기준공정 이전 또는 이후에 주택을 분양하고자 할 때는 주택분양보증이나 연대보증이 필요하다. 종전에는 2개이상 업체의 연대보증을 받아서 선분양하였으니 1995년 11월부터 기준공정 이후에 분양하고자 할 때는 주택사업공제조합으로부터 주택분양보증 또는 주택임대보증을 받거나, 시

-
- 19) 연간 20호 이상의 주택을 건설하거나 10,000㎡ 이상의 대지조성사업을 하고자 하는 경우에는 등록을 하여야 한다. 지정업자 제도는 주택건설사업의 전문화, 대형화를 도모하고 등록업자의 공신력 제고를 위하여 자본, 기술, 사업실적이 우수한 자를 지정업자로 지정하여 주택분양시기, 주택상환사채 발행 등에서 우대하는 제도이다. 지정업자의 지정기준은 자본금 50억원 이상이고, 최근 3년간 주택건설실적이 연평균 300호 또는 300세대 이상으로 일정기준 이상의 기술능력을 보유하여야 한다(주택건설촉진법 제8조, 동법시행령 제11조, 동법시행령 별표2).

장·군수가 인정하는 2개이상 업체의 연대보증을 받도록 규정하고 있다. 단, 계열회사는 연대보증을 할 수 없도록하여 사업주체의 부도 등에 따른 입주 예정자가 입을 수 있는 피해를 줄이도록 하였다.(주택공급에관한규칙 제7조 1항) 주택분양보증이란 사업계획을 얻은자가 당해주택을 분양하기 위하여 착공과 동시에 입주자를 모집하는 경우 그 분양에 대하여 주택사업공제조합이 책임을 지는 보증으로 주택사업공제조합은 분양계획에 따라 이미 납부된 계약금 및 중도금의 환급이행 또는 당해주택의 분양(사용점사포함) 이행의 책임을 지는 것을 말한다(주택건설촉진법시행령 제43조의 51항 4호).

<표 3-4> 주택의 공급가능 시기

가. 분양주택의 경우

주택건설 업체구분	건축 공정	공사의 진척 내용	
		아파트의 경우	연립·단독주택의 경우
지정업자	10%이상	전체층수의 1/4이상 해당하는 층수의 골조공사가 완성된 때	조적공사의 1/2이상이 완성된 때
등록업자	20%이상	전체층수의 1/2이상 해당하는 층수의 골조공사가 완성된 때	조적공사가 완성된 때

나. 임대주택의 경우

건축공정	공사의 진척 내용	
	아파트의 경우	연립·단독주택의 경우
20%이상	전체층수의 1/2이상에 해당하는 골조공사가 완성된 때	미장공사가 완성된 때

자료 : “주택공급에 관한 규칙” 별표.

그리고 건축공사를 착공한 후 위에서 언급한 기준공정 이전에 입주자를 모집하고자 할 때에는 주택사업공제조합으로부터 주택분양보증 또는 주택임대보증을 받도록 규정하고 있다(주택공급에관한규칙 제7조 2항). 이와 같이 주택공급에관한규칙상으로는 기준공정 이후 분양에 대한 보증조건이 기준공정 이전의 분양에 대한 보증조건보다 강하게 규정되어 있음을 알 수 있다.

그러나 실제로는 운용에 있어서는 주택공급에관한규칙과는 다소 다르다. 기준공정 이후에 분양하고자 하는 경우에는 주택사업공제조합으로부터 주택분양보증 또는 주택임대보증을 받거나, 시장·군수가 인정하는 2개 이상 업체의 연대보증을 선택적으로 받아서 선분양하고, 기준공정 이전에 분양하고자 할 때는 반드시 주택사업공제조합의 분양보증 또는 임대보증을 받아 선분양하도록 되어 있으나 실제 운용에 있어서 입주자모집 승인권자는 업체의 연대보증 보다는 주택사업공제조합의 분양보증을 선호하고 있다. 이는 분양보증에 관한 주택공급에관한규칙 제7조가 애매모호하게 규정되어 있기 때문이다.

第 3 節 小型住宅建設 義務比率

1. 일반분양주택의 소형주택건설 의무비율

주택건설촉진법에서는 사업주체가 건설·공급하는 주택은 건설기준, 부대시설·복리시설의 설치기준, 주택의 규모 및 규모별 건설비율과 대지조성기준 등을 규정하여 이에 따라 시행하도록 하고 있다(주택건설촉진법 제31조).

따라서 주택수급의 적정을 기하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 건교부장관은 사업주체가 건설하는 주택의 건축연면적의 75%(주택조합<재건축조합은 제외>이나 고용자가 건설하는 주택은 100%)의 범위안에서 건교부장관이 정하는 비율 이상을 국민주택규모로 건설하게 할 수 있도록 규정하고 있다(주택건설촉진법 시행령 제31조 ①항).

이러한 법령의 규정에 의거하여 지난해까지만 하여도 지역별 주택보급율과 주택규모에 따라 사업주체가 의무적으로 소형주택을 건설해야 할 비율을 정하여 시행하였다(<표 3-5> 참조, 주택의규모별공급비율에관한지침 제3조 및 별표).

<표 3-5> 일반분양주택의 소형주택건설 의무비율('97. 4 이전)

구 분	85㎡(25.7평)이하	60㎡(18평)이하	해당지역
주택보급율 80%이하 지역	75%이상	30%이상	서울, 부산, 대구
주택보급율 80-90% 지역	60%이상	20%이상	광주, 경기
주택보급율 90%초과 지역	자율화	자율화	대전, 인천, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주

1997년 4월 서울과 수도권 일부지역을 제외하고 모든 지역에 대한 소형주택건설 의무비율을 폐지하였는 바, 서울에서는 여전히 85㎡이하를 75%이상, 60㎡이하의 주택은 30%이상 건설하여야 하며, 수도권 중에서도 의정부뿐만 아니라 14개시의 과밀억제권역에서는 85㎡이하를 60%이상, 60㎡이하의 주택은 20%이상을 소형주택으로 건설하도록 하였다.

<표 3-6> 일반분양주택의 소형주택건설 의무비율('97. 4 이후)

구 분	85m'(25.7평)이하	60m'(18평)이하
서 울	75%이상	30%이상
의정부, 구리, 남양주(호평동, 평내동, 금곡동, 양정동, 지금동, 도농동에 한함), 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥(반월특수지역 제외)	60%이상	20%이상
기 타 지 역	제 한 없 음	제 한 없 음

주 : 60m'이하의 경우 10%범위내에서 완화 가능.

그리고, 1997. 12. 15 그동안 소형주택건설 의무비율의 근원이었던 '주택의 규모별공급비율에관한지침'이 1989. 1. 1부로 폐지되고 직장·지역조합 등의 규모별 공급비율만 제한하는 '주택조합등에대한규모별공급비율에 관한지침'이 제정되면서 일반분양주택에 대한 소형주택건설 의무비율은 완전히 없어졌다.

2. 주택조합 및 재건축조합의 소형주택건설 의무비율

1997. 12. 15 '주택조합등에대한규모별공급비율에관한지침'이 제정되기 전까지 주택조합(재건축조합 제외) 및 고용자가 건설하는 주택은 전체주택건설호수를 국민주택규모이하의 주택으로 건설하여야 하며, 전체건설호수 중 일정비율 이상은 전용면적 60m'이하의 주택으로 건설하도록 규정되었다. 그리고 재건축조합은 전체건설호수의 75%이상을 국민주택규모이하의 주택으

로 건설하여야 하며, 전체건설호수의 40%이상은 전용면적 60㎡이하의 주택으로 건설하여야 했다.

조합의 경우도 <표 3-7>과 같이 1997. 4 이전에는 지역별로 차등화하여 비율을 정하였으나 1997. 4부터 서울과 수도권의 의정부를 비롯한 14개 시의 과밀억제권역을 제외하고 모두 자율화하였다.

<표 3-7> 주택조합 및 재건축조합의 소형건설 의무비율('97. 4 이전)

지 역	주 택 조 합		재 건 축 조 합	
	85㎡이하	60㎡이하	85㎡이하	60㎡이하
서울, 부산, 대구	100%	30%이상	75%이상	30%이상
광주, 경기		20%이상	60%이상	20%이상
대전, 인천, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주		자 율 화	자 율 화	자 율 화

<표 3-8> 조합주택(재건축조합 제외)의 소형건설 의무비율('97. 4 이후)

구 분	85㎡(25.7평)이하	60㎡(18평)이하
서 울	100% 이상	30% 이상
의정부, 구리, 남양주(호평동, 평내동, 금곡동, 양정동, 지금동, 도농동에 한함), 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥(반월 특수지역 제외)	100% 이상	20% 이상
기 타 지 역	제 한 없 음	제 한 없 음

주 : 60㎡이하의 경우 10% 범위내에서 완화 가능.

그러나 1998. 1. 1부터는 수도권정비계획법상 과밀억제권역(인천 제외)에

서 조합주택을 건설하는 경우 재건축조합은 전체건설호수의 50%이상을 전용 25.7평이하로 건설하되 전체건설호수의 20%이상은 전용 18평이하로 건설토록 규정하였으며 직장·지역조합주택의 경우에는 전체건설호수의 100%를 전용 25.7평이하로 건설하되 이중 20%이상은 전용 18평이하로 건설하도록 규정하였다. 1998. 4. 16 건설교통부의 신임대통령 업무보고시 조합주택 설립기준을 완화하면서 전용 18평이하 건설의무비율을 폐지하는 방안을 보고하였는 바, 1998년중 폐지될 전망이다. 또한 1998. 5. 22 주택시장안정화대책이 발표되면서 재건축조합의 규모별 공급비율도 일반신규주택 건립과 같이 공급비율을 조합이 자율 결정토록 개선하기로하여 사실상 소형주택건설 의무비율은 폐지되었다고 볼 수 있다.

第 4 節 住宅規模 制限

건축법에서는 주택규모에 관한 규정을 두고 있지 않다. 다만 건폐율이나 용적율, 건축물의 높이제한, 대지면적의 최소한도, 일조권 등에 관한 규정을 두고 대지의 조건에 따라 주택이 건설된다. 그러나 1972년 주택건설촉진법이 제정되면서 주택건설사업계획 승인을 받는 국민주택에 대하여 규모를 제한하기 시작했다. 당시 국민주택으로서 단독주택은 60-85㎡, 연립주택은 1세대당 40-85㎡, 아파트는 1세대당 40-85㎡의 규모로 건설하도록 제한하였다. 그 후 1988년부터 국민주택은 전용면적 기준으로 85㎡이하로 건설하도록 하였으며, 민간주택으로서 단독주택은 330㎡이하, 연립주택 및 아파트의 공동주택은 297㎡이하로 제한하였다(주택건설촉진법시행령 제30조).

그리고 1989년부터 공급되기 시작된 영구임대주택은 전용면적 50㎡이하로 공급하도록 하였고, 1990년부터 공급된 근로자주택은 당초 50㎡이하로 공급하였으나 후에 60㎡이하로 확대하여 공급하고 있다(주택건설기준에 관한규칙 제2조).

<표 3-9> 주택의 규모제한(주택건설촉진법시행령 제30조)

구 분	단독주택	연립주택·아파트	국민주택
주택규모	호당 330㎡(90평)이하	호당 297㎡(80평)이하	호당 85㎡(25.7평)이하

주 : 근로자주택은 세대당 전용면적 기준 60㎡이하, 영구임대주택은 세대당 전용면적 50㎡ 이하로 규정.

第 5 節 國民住宅의 入住者 選定方法

국민주택은 일차적으로 1순위, 2순위, 3순위로 구분하여 분양하고 있으나 이것만으로는 불충분하기 때문에 세부적인 우선순차 및 우선순번을 정하여 입주자를 선정하고 있다. 우선순차와 우선순번은 주택의 규모에 따라 다른 기준을 규정하여 적용하고 있다(<표 3-10> 참조).

국민주택의 분양방법은 장기무주택자를 최우선으로 하고는 있으나 결국은 청약저축 가입이 오래된 사람에게 분양기회가 주어지는 준선착순제라고 할 수 있다. 왜냐하면 국민주택을 분양 받기 위해서는 당연히 무주택세대주이어야 하기 때문이며, 서울과 같이 공급량이 적고 청약가입자가 많은 지역에서는 무주택의 기간보다는 납입회수가 분양을 결정하게 되는 것이다.

<표 3-10> 국민주택 공급순위 결정 방법

구 분	내 용	
우 선 순 위	1순위	청약저축에 가입하여 2년이 경과된 자
	2순위	청약저축에 가입하여 1년이 경과된 자
	3순위	1순위 및 2순위 이외의 자
우선순차 (우선순위 내경쟁시)	40m'이하	40m'초과
	① 5년이상 무주택세대주로서 납입 회수가 많은 자 ② 3년이상 무주택세대주로서 납입 회수가 많은 자 ③ 납입회수가 많은 자 ④ 부양가족이 많은 자 ⑤ 당해 주택건설지역 장기거주자	① 5년이상 무주택세대주로서 60회 이상 납입자 중 저축총액이 많은 자 ② 3년이상 무주택세대주로서 저축 총액이 많은 자 ③ 저축총액이 많은 자 ④ 납입회수가 많은 자 ⑤ 부양가족이 많은 자 ⑥ 당해 주택건설지역 장기거주자
우선순번 (우선순차 내경쟁시)	① 60세이상 직계존속을 5년이상 부양하고 있는 자 ② 1년이상 해외취업 근로자 ③ 15년이상 무사고 운전자 ④ 10년이상 장기 근속자	

주 : 주택공급에관한규칙 제11조.

第 6 節 民營住宅의 入住者 選定方法 및 運營實態

1. 기본 원칙

민영주택 입주자 선정은 순위제를 기본으로 하여 무주택우선 배정, 20배수 제, 채권입찰제 등이 활용되고 있다. 규모별로 차등화된 청약예금에 가입하여 2년이 경과되면 1순위가 되고, 1년이 경과되면 2순위가 된다. 3순위는 1순위

및 2순위 이외의 자가 되는데 일반적으로 분양에서 3순위 자까지 분양하고 나서 그 이후까지 분양물량이 남아 있을 때 이를 미분양이라고 한다.

민영주택의 경우도 주택공급량보다 청약가입 1순위 및 2순위 자가 훨씬 많기 때문에 지역에 따라서는 순위 내의 분양 경쟁이 치열하다. 따라서 이를 보완하기 위해서 채권입찰제와 청약배수 제한제도가 도입되었다. 채권입찰제는 민영주택의 분양에서 청약과열방지와 분양가와 시가와의 시세 차익에 따른 불로소득을 환수하고자 하는 두 가지 목적을 위하여 실시하고 있으며, 청약배수 제한제도는 청약가입자수에 비하여 절대적으로 부족한 주택공급량으로 인한 청약 과열을 방지하고자 하는 목적이 있다.

<표 3-11> 민영주택 공급순위 결정방법

구 분	내 용	
우선순위	1순위	청약예금에 가입하여 2년이 경과한 자
	2순위	청약예금에 가입하여 1년이 경과한 자
	3순위	1순위 및 2순위 이외의 자
당첨자 결정방법	청약배수제 적용, 무주택 우선 배정, 채권입찰제 실시	

주 : 주택공급에관한규칙 제12조.

2. 채권입찰제

1) 채권입찰제의 도입 배경

채권입찰제는 투기억제대책의 일환으로 1983. 4. 29 주택공급에관한규칙을 개정하여 투기과열지구를 지정하면서 도입되었다. 지금까지 채권입찰제는

주로 서울에서 실시되고 있으며, 주택 200만호 건설시 수도권 신도시지역에서 일부 시행된 사례가 있으나 지방에서는 거의 실시되지 않고 있다.²⁰⁾

2) 투기과열지구의 지정

건설교통부장관이나 시장·군수는 민영주택 분양예정가격이 인근 유사지역의 실거래가보다 현저히 낮아 과열경쟁 및 투기 등으로 주택공급질서가 문란하게 될 우려가 있는 지역을 투기과열지구로 지정할 수 있다(<표 3-12> 참조).

<표 3-12> 경쟁과열구역 및 투기과열지구의 지정

구 분	지정 요건	주택분양 방법
경쟁과열구역	· 시장·군수는 주택청약과열이 예상되는 일정한 지역을 경쟁과열구역로 지정고시	· 1순위자 중 일정배수 범위의 청약자를 제한하는 배수제 실시
투기과열지구	· 건교부장관이나 시장·군수는 민영주택의 분양예정가격이 인근유사지역의 실거래가보다 현저히 낮아 경쟁과열 및 투기 등으로 주택공급질서가 문란하게 될 우려가 있는 지역을 투기과열지구로 지정할 수 있음	· 채권입찰제 실시 · 제2종 국민주택채권 다액매입자 우선 · 투기과열지구에서도 20배수제 적용가능

주 : 통상적으로 분양가격과 시장 거래가격의 차이가 30%이상일 것으로 예상되는 지역을 투기과열지구로 지정하고 있음(주택공급에관한규칙 제14, 15조).

3) 투기과열지구내 입주자 선정방법

투기과열지구에서는 시장·군수가 정하는 일정규모 초과주택에 대하여 순

20) 진정수·김생옥, 『전계서』, p. 63.

위별로 공급하되 제2종 국민주택채권 매입예정금액이 많은 자를 우선선정하게 된다. 과거에는 시장·군수가 채권입찰제 적용여부를 결정하였으나 수도권지역에서 투기가 재연됨으로서 1997. 7. 18 관련 규정을 개정하여 건설교통부장관도 투기과열지구로 지정하여 채권입찰제를 실시할 수 있도록 하였다. 단, 투기과열지구내에서 입주자를 모집시 공급세대수의 100% 범위내에서 예비입주자를 선정하도록 규정하고 있다(주택공급에관한규칙 제16조1항).

4) 채권상한액 설정

채권입찰제에서는 채권매입의 하한선과 상한선을 정하고 그 범위내에서 입찰하도록 하고 있다. 채권입찰제의 도입초기에는 채권상한선이 없었으나 1989. 11 원가연동제실시와 더불어 상한선을 도입하였다. 이는 1980년대 중반이후 주택가격이 매년 큰 폭으로 상승하고 있는 실정에서 채권입찰제가 주택가격을 상승시키는 요인이 되고 있다는 지적에 따라 보완된 것이다.²¹⁾ 채권하한액은 1만원 이상이며, 채권상한액은 분양가격과 인근 기존 주택가격과의 차이의 70%범위내에서 주택의 규모에 따라 차등적으로 설정하고 있다.

5) 채권의 발행조건 및 발행실적

제2종 채권은 년 3%, 20년 상환조건으로 발행되고 있으며, 이의 현금할인

21) 1989년 4월 분양한 옥수동 현대아파트의 37.7평형의 경우 분양가격은 5,059만원인데 비해 채권매입 약정 최고액은 10,001만원이나 되어 채권매입액이 분양가의 거의 두배에 이르는 과열현상을 나타냈다. 이러한 경우는 매우 극단적인 예이긴 하나 채권입찰제가 주택가격을 상승시킨다는 지적을 받게 되었다(임덕호, “분양가규제의 경제적 비효율성에 관한 연구”, 「주택연구」, 제1권, 제1호, 한국주택학회, 1992, p. 24).

율은 35-40% 수준이다. 민영주택의 신규분양에 적용된 채권입찰제로 발행된 제2종 국민주택채권은 '83년 이후 1997년까지 15년동안 총 3조 2,716억원이 발행되었으며 상환 후 잔액이 3조 2,462억원으로 나타났다.

<표 3-13> 연도별 제2종 국민주택채권 발행실적

(단위: 백만원)

구 분	발행액(A)	상환액(B)	조성액(A-B)	잔 액(누적액)
1983	68,133	37	68,096	68,096
1984	101,139	7	101,132	169,228
1985	75,826	44	75,782	245,010
1986	72,772	146	72,626	317,636
1987	15,404	41	15,363	332,999
1988	37,442	29	37,413	370,412
1989	91,581	2,288	89,293	459,705
1990	279,005	1,883	277,122	736,827
1991	645,095	2,371	642,724	1,379,551
1992	656,586	7,846	648,740	2,028,291
1993	309,223	5,604	303,619	2,331,910
1994	219,152	2,181	216,971	2,548,881
1995	187,307	1,189	186,118	2,734,999
1996	148,578	535	148,043	2,883,042
1997	364,363	1,209	363,154	3,246,196
계	3,271,606	25,410	3,246,196	3,246,196

자료 : 한국주택은행, 「주택금융」, 1998. 3, p. 228.

6) 청약배수제

청약배수 제한제도는 <표 3-12>에서 언급한 경쟁과열구역에서 민영주택 분양시 공급하는 주택수의 일정배수를 초과하지 않는 범위내에서 장기 예치자 순으로 우선 청약하도록 하는 제도이다. 초기에 시행한 20배수제는 평형에 따라서 과열청약이나 청약미달이 발생하고 특히, 20배수 외의 청약기회 부족으로 민원이 제기되어 1994년부터 시장·군수가 지역실정에 따라 20배수를 초과하여 자율적으로 청약배수의 범위를 정할 수 있도록 보완되었다.

이에 따라 1989년 서울 및 수도권 신도시에서 처음으로 20배수제가 적용되었고 1995년에는 30배수, 50배수, 70배수로 점차 청약신청 가능자를 늘려나갔다. 1996년에는 100배수, 130배수, 150배수, 200배수로 확대하였으며 1997년 12월에는 서울지역에서 300배수까지 적용되었다. 신청가능 적용배수가 높아지면 질수록 후순위 가입자의 청약기회가 주어지고 1,2순위 미분양을 해소할 수 있으나 배수제의 실시 의미는 줄어들게 된다.²²⁾

<표 3-14> 20배수제의 확대적용 추이

- 1989년 서울 및 수도권 신도시 → 최초 20배수 적용	
- 1995년 3월 → 30배수	- 1995년 5월 → 50배수
- 1995년 8월 → 70배수	- 1996년 2월 → 100배수
- 1996년 7월 → 130배수	- 1996년 9월 → 150배수
- 1996년 11월 → 200배수	- 1997년 3월 → 230배수
- 1997년 6월 → 250배수 적용	

22) 진정수·김생옥, 『전계서』, p. 66.

7) 동시분양지역의 채권상한액 및 채권입찰액 현황

국토개발연구원의 1995, 1996년의 서울지역 동시분양주택 조사결과를 보면 <표 3-15>와 같이 법정 채권상한액이 가장 높은 것은 135㎡초과의 대형주택으로 평당 146만원으로 나타났으나 실제 채권입찰액에서는 85.7㎡이하의 주택이 평당 77만원으로 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

평당상한액에 대한 평당입찰액의 비중을 보면 85.7㎡이하 주택이 76.2만원으로 가장 높은 비중으로 공급되었으며, 대체로 규모가 클수록 낮은 채권입찰액으로 당첨이 된 것으로 나타났다.

<표 3-15> 규모별 채권상한액 및 채권입찰액 현황('95, '96 기준)
(단위 : 만원)

전용면적	호당 상한액	호당 입찰액	평당상한액(A)	평당입찰액(B)	B/A
85㎡ 이하	3,244	2,484	100.6	76.7	0.762
85 - 102	3,265	1,578	89.1	43.1	0.483
102 - 135	5,171	3,304	118.7	75.7	0.638
135㎡ 초과	7,536	3,480	145.9	67.3	0.461

자료 : 진정수·김생옥, 『주택공급관련제도 개선방안 연구』 (국토개발연구원, 1997), p. 72.

한편 평당 채권상한액이 가장 높은 지역은 종로구 등의 4지구였으며, 가장 낮은 지역은 영등포구 등의 2지구였다. 평당 채권입찰액이 가장 높은 지역도 종로구 등의 4지구였으나 가장 낮은 지역은 은평구 등의 3지구로 나타났으며 평당상한액에 대한 평당입찰액의 비중은 종로구 등의 4지구가 83.4%로 가장 높게 나타났고, 은평구 등 3지구가 41.7%로 가장 낮은 비중을 나타냈다.

<표 3-16> 지구별 채권상한액 및 채권입찰액 현황('95, '96 기준)

(단위 : 만원)

사업위치	호당 상한액	호당 입찰액	평당상한액(A)	평당입찰액(B)	B/A
1 지구	3,779	2,790	102.2	74.7	0.731
2 지구	3,467	1,815	89.4	48.4	0.541
3 지구	3,738	1,433	82.0	38.4	0.417
4 지구	5,092	4,233	132.2	110.3	0.834
5 지구	4,724	3,687	129.9	100.2	0.771

주 : 1지구=강동, 강남, 서초, 송파, 동작, 관악 2지구=영등포, 강서, 구로, 양천, 금천 3지구=은평, 강북, 도봉, 노원, 중랑 4지구=종로, 중구, 동대문, 서대문, 마포, 성북 5지구=광진, 성동, 용산

자료 : 진정수·김생옥, 『주택공급관련제도 개선방안 연구』 (국토개발연구원, 1997), p. 73.

분양신청 가능 배수별로 보면 적용배수가 증가함에 따라 채권상한액에 대한 채권입찰액의 비중은 높게 나타나고 있는 바, 적용배수를 늘림으로서 그만큼 경쟁률이 증가한 결과가 나타난 것으로 해석할 수 있다.

<표 3-17> 신청가능 배수별 채권상한액 및 채권입찰액('95, '96 기준)

(단위 : 만원)

적용배수	호당 상한액	호당 입찰액	평당상한액(A)	평당입찰액(B)	B/A
30 배수	2,693	1,179	74.0	34.7	0.469
50배수	3,960	2,017	104.0	55.0	0.529
70 배수	3,688	2,275	96.6	61.1	0.633
100 배수	3,360	2,316	88.0	63.2	0.718
150 배수	5,741	4,882	148.0	126.0	0.851

자료 : 진정수·김생옥, 『주택공급관련제도 개선방안 연구』 (국토개발연구원, 1997), p. 74.

第 7 節 組合住宅의 供給方法

1. 조합주택의 특성

조합주택은 당초 근로자 주택의 일환으로 시행되었으며, 주택조합이 주택 건설촉진법에 의해서 처음 제도화된 것은 1980년도이다. 당시 주택조합이 주택을 건설하는 경우에는 국민주택기금을 우선적으로 지원하고 고용주도 퇴직적립금 등을 이용하여 주택자금으로 적극 지원하도록 유도한 제도였다.

이와 같이 주택조합은 근로자를 위한 정책 프로그램이었으나 주택가격이 급등하고, 택지부족, 기존 청약가입자의 적체 등으로 일반분양의 기회가 주어지지 않은 실정하에서 직접 건설하여 주택을 마련하는 수단으로 바뀌게 되었다.

2. 주택조합의 구성 및 조합원 자격

주택조합은 직장조합과 지역조합으로 구분되어 있다. 직장조합은 당해 시·군 안에 소재하는 동일한 국가기관·각급 지방자치단체 또는 법인에 2년(동일한 국가기관·각급 지방자치단체 또는 법인의 직장으로서 다른 행정구역에 소재하는 직장에 근무한 기간을 포함)이상 근무한 근로자(부양가족이 있는 일정기간 이상 무주택세대주) 20인 이상으로 설립할 수 있다. 지역조합은 동일 시·군 또는 인접 군에 1년 거주한 자로서 부양가족이 있는 무주택 세대주(서울:2년이상)로 구성할 수 있다(<표 3-18> 참조).

<표 3-18> 주택조합제도의 개요

구 분	직 장 조 합		지 역 조 합	
	건설조합	분양조합	건설조합	분양조합
조합원 자격	- 동일시·군 또는 인접지역에 동일직 장 2년이상 근무자 - 시장이 정하는 기간이상 부양가족이 있는 무주택세대주(서울:2년) - 재당첨금지기간 경과자		- 동일시·군 또는 인접시·군에 1년 이상 거주자 - 시장이 정하는 기간이상 부양가족이 있는 무주택세대주(서울:2년) - 재당첨금지기간 경과자	
조합 설립	- 20인이상 조합원 - 인가사항	- 20인이상 조합원 - 신고사항	- 20인이상 조합원 - 인가사항	- 20인이상 조합원 - 인가사항
사업 주체	- 조합 및 등록업 체 공동	- 지자체, 주공, 주 택건설업체	- 조합 및 등록업 체 공동	- 지자체, 주공, 주 택건설업체
정책 자원	- 직장조합의 경우 고용자는 퇴직적 립금등에서 일부 지원가능	- 국민주택 우선분 양(건설분의 10%)	- 없음	- 국민주택 우선분 양(건설분의 10%)

그러나 <표 3-19>에서 보는 바와 같이 1998. 4. 16 건교부의 대통령업무
보고시 조합주택의 설립에 대한 완화 내용이 보고되어 무주택기간과 거주기
간의무가 없어지고 또한 부양가족규정과 재당첨금지기간규정도 1998년중 폐
지될 것으로 보인다.

<표 3-19> 주택조합 설립 완화('98. 4.16 건교부 대통령 업무보고)

현 행	개 선 방 안	추 진 일 정
- 1년이상 무주택자 - 동일지역 1년이상 거주자 - 부양가족이 있는 세대주 - 재당첨 금지기간 경과자	- 무주택자 - 동일지역 거주자 - 모든 세대주 - 재당첨제한 폐지	'98 .6 주택건설촉진법 시행령 개정안 입법예 고 예정

3. 주택마련 방법

주택조합은 조합이 건설주체가 되어 직접 조합원의 주택을 건설하여 마련하는 방법과 분양조합으로 설립하여 주공이나 주택건설업체로부터 분양을 받는 방법이 있다. 특히 분양가격이 제한된 상황에서 많은 건설조합이 구성되어 주택건설이 활성화되기도 하였다.

第 4 章 住宅供給制度의 問題點 및 改善方向

第 1 節 住宅供給制度의 問題點

1. 분양가격 규제

주택분양가격의 제한은 득과 실이 병존하는 제도라고 할 수 있다. 주택의 수요자 입장에서는 시가보다 낮은 가격으로 주택을 구입할 수 있기 때문에 분양프리미엄을 누릴 수 있다. 그러나 이러한 분양프리미엄은 실수요자가 아닌 고소득층의 투자수요에 분양혜택을 줌으로서 주택부족문제를 해결할 수 없도록 하는 문제점을 안고 있다. 또한 분양프리미엄은 일반국민들에게 분양만 받으면 자본이득을 얻을 수 있다는 희망을 줌으로서 가구분화를 가속시켜 전반적으로 주택수요가 증가하여 주택가격을 상승시킨다는 지적도 있다. 한편 주택공급자에게는 주택건설사업자가 누릴 수 있는 이익을 감소시킴으로서 기술개발이나 주택공급유인을 약화시키는 등 업체의 자율성 제약과 기술개발 유인 약화로 주택산업의 경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다.²³⁾ 이러한 분양가격 제한에 따른 문제점으로 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

첫째, 주택시장을 왜곡시킨다. 즉, 이미 건축되어 있는 재고주택이 매매시장에 나와 있음에도 불구하고 신규주택과 재고주택간의 가격차이 때문에 주

23) 윤주현·신석하, 『전계서』, pp. 65~66.

택수요가 신규주택수요로 몰리게 된다. 또한 가격의 상승폭이 대형주택일수록 크기 때문에 대형주택을 분양받을 경우 분양에 따른 기대이익이 커짐에 따라 대형주택의 수요가 증가하게 되고 소형주택에 대한 수요는 상대적으로 감소하는 왜곡된 시장이 형성되었다.

둘째, 주택가격구조를 왜곡시킨다. 우리나라의 주택시장은 신규주택의 가격이 재고주택가격보다 낮은 상태로 형성되어 있다. 경제학적 원리에서보면 이미 사용중인 재고주택은 감가상각 등을 고려하더라도 당연히 신규주택보다 가격이 낮아야 할 것이나 우리나라의 주택만은 신규주택의 가격이 재고주택보다 낮은 가격구조를 가지고 있다. 이는 정부의 획일적인 분양가 규제가 가져온 결과이다.

셋째, 주택의 품질을 저하시키고 주택산업의 발전을 저해한다. 주택건설사업주체는 이익을 추구하는 기업이다. 그러나 분양가 규제는 주택건설사업주체가 추구하고 있는 이익을 제한함으로써 적정이익을 얻기 위해서 제한된 분양가에 맞춘 주택을 건설하게 되고 여기서 좀더 많은 이익을 위해 품질이 저하되는 것까지도 묵인하게 되는 결과를 초래했다. 물론 부실시공이라던지 하는 문제는 주택건설사업주체들의 도덕적 양심을 믿어야 하겠지만 품질저하나 부실시공의 근본적인 문제 해결방안으로 볼 수 없다. 한편 이러한 이익의 감소는 주택건설사업주체의 기술개발, 품질제고, 선상품개발 등 신규투자제한으로 이어져 주택시장개방 등 무한경쟁시대를 맞이하고 있는 현재 국내 주택건설사업주체들의 국제경쟁력을 약화시키는 결과가 되었다.

2. 선분양제도

주택공급에 있어서 선분양제는 긍정적 효과와 부정적 효과(소비자 선택제한, 업체도산에 따른 피해 등)가 동시에 존재한다. 긍정적 효과로는 건설업체의 입장에서 주택건설을 위한 초기의 자금부담을 완화시켜주고 있다는 점이다. 따라서 택지확보만 되면 누구라도 자기자금 없이 주택산업에 참여할 수 있어 그동안 부족한 주택물량을 해소하는데 일익을 담당하였음은 부인할 수 없다. 그러나 소비자 입장에서는 금전적 비용부담의 증가뿐만 아니라 주택의 선택범위를 제약하고 있으며, 건설업체의 도산시 분양보증에 따라 시공보증이 이루어진다고 하더라도 입주지연이나 품질저하 등 피해가 예상되는 부정적인 효과도 안고 있다. 또한 주택공급 후 발생하는 건설원가의 상승 등 비용요인이 제대로 반영되지 못함으로 인해 주택건설사업주체들의 저급자재사용이나 무리한 공사기간단축 등으로 주택의 품질이 떨어지는 부정적 요인을 내재하고 있다.

3. 소형주택건설 의무비율

소형주택건설 의무비율은 소형주택을 확대공급하기 위한 것으로 그동안 많은 소형주택 공급이 이루어지면서 주택보급율이 제고되고 주택가격을 안정시키는데 도움이 되었다. 그러나 전국적으로 소형주택에 대한 수요가 감소하는 등 소형주택건설 의무비율의 일률적 적용이 미분양을 심화시키는 요인이 되었다.²⁴⁾

1998. 2월 현재 주택규모별 미분양 현황을 보면 규모별로는 전용면적 85 m²(25.7평)이하 규모의 중·소형주택이 전체 미분양의 79.4%인 70,980호에 달하였다. 이는 소형주택건설의무비율의 문제점을 단적으로 나타낸 것이다.

<표 4-1> 규모별 미분양 현황('98. 2)

(단위 : 호, %)

구 분	60m ² 이하	60-85m ²	85m ² 초과	계
서 울	561(58.4)	378(39.4)	21(2.2)	960(100.0)
부 산	2,331(23.6)	4,447(45.0)	3,103(31.4)	9,881(100.0)
대 구	1,325(28.9)	2,094(45.7)	1,166(25.4)	4,585(100.0)
인 천	261(15.2)	782(45.6)	671(39.2)	1,714(100.0)
광 주	1,305(20.3)	2,844(44.2)	2,280(35.5)	6,429(100.0)
대 전	669(32.6)	590(28.7)	795(38.7)	2,054(100.0)
울 산	2,648(46.8)	2,414(42.7)	592(10.5)	5,654(100.0)
경 기	6,826(64.4)	2,371(22.4)	1,402(13.2)	10,599(100.0)
강 원	2,198(34.6)	3,102(48.9)	1,045(16.5)	6,345(100.0)
충 북	1,161(35.6)	1,749(53.6)	354(10.8)	3,264(100.0)
충 남	3,186(57.7)	1,341(24.3)	998(18.0)	5,525(100.0)
전 북	2,682(36.7)	3,427(47.0)	1,188(16.3)	7,297(100.0)
전 남	1,439(26.8)	2,890(53.9)	1,034(19.3)	5,363(100.0)
경 북	1,754(19.3)	5,323(58.7)	1,994(22.0)	9,071(100.0)
경 남	4,235(43.1)	3,904(39.7)	1,688(17.2)	9,827(100.0)
제 주	333(39.0)	410(48.0)	111(13.0)	854(100.0)
계	32,914(36.8)	38,066(42.6)	18,442(20.6)	89,427(100.0)

자료 : 건설교통부, 주택정책과.

24) 진정수·김생옥, 『전게서』, p. 91.

한편 소형주택의 대량공급으로 중대규모의 주택이 상대적으로 부족한 현상이 나타나고 있다. 이는 지역주택시장의 다양한 수요와 재고주택의 특성이 반영되지 못하고 일률적인 소형주택건설을 유도하였기 때문이다.

소형주택건설 의무비율은 건설업체가 지역특성에 맞는 주택을 건설·공급하는데 장애요인으로 작용하였으며, 실수요자의 다양한 욕구를 충족시키지 못하였다. 특히 지자체장이 필요시 지역실정을 감안하여 건설의무비율을 탄력적으로 운용토록 조치하였으나, 지자체의 경직적 운용으로 제도개선의 실효성이 없었다. 또한 주택의 규모가 큰 곳으로 향하는 상향수요에 비해 중대형 건설이 부족하여 중대형 가격이 큰 득으로 상승하기도 하였다.

4. 주택규모제한

주택에 대한 규모제한의 우선적 목적은 호화주택 건설을 억제하여 필요 이상의 큰 주택건설로 인한 주택과소비를 방지하고자 하는데 있다고 할 수 있다. 따라서 규모제한 제도는 어느 정도 필요한 제도라고 할 수 있다. 그러나 가구규모나 주거공간의 활용방법이 바뀌는 등 주택에 대한 수요는 계속해서 변화되고 있다.

특히 국민주택은 85㎡ 이하로 제한하고 있으나 국민주택기금지원은 60㎡ 이하로 제한하고 있기 때문에 실제로는 60㎡ 이하만 공급되고 있다. 공공부문이나 민간부문의 주택공급에서 전체 미분양중 약 50%가 60㎡ 이하에서 발생하고 있다. 이러한 현상은 근본적으로 소형주택에 대한 수요부족때문이라고 할 수 있으며 실제로 국민들이 희망하는 주택규모는 점차 커지고 있

다.25)

<표 4-2> 희망하는 주택규모

(단위 : %)

구 분	10평미만	10-19.7	20-29.6	29.9-39.6	39.9-49.6	49.9평이상	계
1987	0.9	24.9	47.7	19.7	4.1	2.7	100.0
1992	0.6	14.9	43.1	30.4	7.7	3.2	100.0

자료 : 통계청, 한국의 사회지표, 1996.

<표 4-2>에서 보는 바와 같이 1987년 조사한 결과 29.6평 이하를 희망하는 경우가 73.5%, 그 이상을 희망하는 경우가 26.5%로 소형을 더 선호하였다. 그러나 1992년에는 41.3%가 중대형의 주택을 희망하고 있는 것으로 나타났다. 그동안 공공임대주택은 대부분 50㎡(15평) 이하로 공급하였고, 민간에서 공급하는 장기임대주택은 60㎡ 이하로 공급되었는 바, 이는 주택의 수요변화에 적절하게 대응하지 못하고 있다.

5. 국민주택의 입주자 선정

국민주택은 국민주택기금이 지원되는 전용면적 60㎡이하의 소형주택이다. 이러한 공공주택을 공급하면서 납입회수와 무주택기간만을 최우선적 기준으로 적용하는 것은 공공주택정책으로 소기의 목적을 달성하기 어려울 것이다. 공공주택 공급대상이란 무엇보다도 소득수준과 주거수준이 우선 고려되

25) 진정수·김생옥, 『상계서』, p. 94.

도록 설정되어야 한다.

국민주택의 우선순차에서도 나타난 바와 같이 주거 문제와는 전혀 관련이 없는 기준(무사고 경력, 해외취업 경력, 불임시술자 등)이 적용되고 있는 것은 주택공급제도가 공공주택건설의 기본취지인 저소득자의 주거안정을 제대로 반영하지 못하고 있음을 나타낸다.

그리고 비록 주택공급제도가 공공주택 건설 취지를 반영하지 못하고 있다 하더라도 국민주택이 3순위자 또는 무순위자(미분양으로 선착순에 의해 공급)에게 분양된다면 공공주택의 정책적 배분에 있어서 소기의 목적을 달성할 수 없다는 점을 지적할 수 있다.

6. 민영주택의 채권입찰제

채권입찰제의 채권매입 하한선은 1만원 이상, 상한선은 분양가격과 인근 기존 주택가격과의 차이의 70% 범위내에서 결정하고 있다. 채권입찰제의 목적은 신규분양에 따른 소위 프리미엄을 최대한 환수하고자 하는데 있으나 실제 최저채권매입자(1만원 매입)와 채권상한선 매입자간의 주택구입비용간에 큰 차이가 있어 형평성 문제가 있다.²⁶⁾

또한 평당상한액에 대한 평당입찰액의 비중은 85.7m'이하 주택이 76.2%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 규모가 클수록 낮은 채권입찰액으로 당첨이 된 것으로 나타났다. 이러한 결과는 주택분양과정에서 투기적인 요소가 내재되어 있기 때문이다.

26) 방경식, “주택분야 규제완화의 효과”, 「주택포럼」, 통권 제8호, 주택산업연구원, 1997, p. 53.

한편, 채권입찰액의 납입방법에도 문제점이 있다. 현재 제2종 국민주택채권은 당첨자가 되면 계약시에 채권매입신청액 만큼의 제2종 국민주택채권 매입필증을 제출하여야 하는 바, 일시에 매입하여야 하기 때문에 입주자에게 부담이 되고 있는 실정이다.

7. 주택조합 제도

주택조합 제도의 문제점은 크게 정책목적상 문제와 조합의 실체상 문제를 지적할 수 있다.

먼저 정책목적상의 문제는 주택조합은 근로자를 위한 정책수단으로 출발하였으나 현재는 직장이나 지역내 거주자로서 무주택세대주이면 조합원의 자격이 되는 특성이 퇴색된 제도로 바뀌었다는 점을 지적할 수 있다.

다음으로 조합의 실체상 일반적으로 조합은 조합원 구성원의 공동이익을 추구하기 위하여 공동 출자하고, 이익을 공동배분하는 형태를 취하지만, 주택조합의 경우 단순히 주택분양 자격만을 얻는 수단에 불과하다는 점이다. 대부분 조합구성에서부터 운영 및 관리에 이르기까지 업무 대행사로 통칭되는 제3자에 의해서 추진되고 있다는 점이 이를 잘 설명해주고 있다. 제3자에 의해서 조합이 구성되고 운영됨으로서 여러 가지 부조리와 선의의 피해자도 발생한 것이 사실이다.

第 2 節 住宅供給制度 改善의 基本方向 設定

상기에서 살펴본 바와 같은 문제점을 안고 있는 현행 주택공급제도를 개선하기 위한 기본방향을 다음과 같이 설정한다.

첫째, 민간의 자율성 보장이다. 국민의 주거개선에는 정부의 역할이 필요하기는 하다. 정부의 의지가 주택의 대량공급에 있는가 아니면 주거수준의 향상에 있는가에 따라 정책 및 제도가 결정되고 시행되기 때문이다. 그러나 정부가 현재 우리가 안고있는 주택문제를 모두 해결하는데는 한계가 있음에도 불구하고 지금까지 우리나라에서는 정부주도의 주택공급정책이 수행되어 왔다. 즉, 정부에서 주택의 건설에서부터 공급에 이르기까지 깊숙히 개입함으로써 민간의 자율성을 제한하였다. 그러나 현재의 건설시장개방 등 대두되고 있는 세계화 추세 아래에서는 정부의 규제보다는 민간의 자율과 경쟁보장이 절실히 요구된다. 정부는 직접적인 주택공급 개입보다는 민간의 역할이 잘 이루어질 수 있도록 하는 지원과 분위기 조성에 중점을 두는 정도로 주택공급에 개입하여야 한다. 그리고 민간에서 담당하기 어렵거나 담당할 수 없는 분야(임대주택공급 등)를 담당해주어야 한다.

둘째, 수요자를 고려한 주택공급제도의 마련이다. 지금까지의 주택공급제도는 주택보급율의 증대라는 미명아래 수요자보다는 공급자를 위주로 한 공급우선의 제도가 되어왔다. 선분양제도의 경우 자금력이 부족한 우리나라 주택건설사업주체로 하여금 보다 많은 주택을 공급할 수 있는 유인책이었던 것은 분명하지만 이에 따라 실제로 주택건설사업주체로서의 능력을 갖추지 못한 업체들이 주택시장에 참여함으로써 소비자들은 저품질의 주택을 분양

받거나 건설업체의 부도 등으로 정신적, 금전적 피해를 입는 등 그 피해가 상당히 컸음을 부인할 수 없다. 따라서 수요자들이 보다 쉽게 신규주택시장에 접근할 수 있는 동시에 안심하고 신규주택을 구입할 수 있는 제도적 장치가 있어야 한다.

셋째, 공공주택(국민주택)의 합리적 배분이다. 주거문제는 지역 또는 경제 상태 등에 따라 다르게 나타나고, 또한 정부의 지원이 필요한 자들의 개별적 특성도 다르기 때문에 합리적인 제도를 마련한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 이러한 지원의 결과로 지원을 받은 자가 지원이상의 혜택을 누릴 수 있다면 여기서 제외된 사람들의 상대적 박탈감은 그 어떠한 것으로도 치유하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 우리의 공공주택은 실제로 절실하게 주택을 필요로 하거나 주택을 필요로 하더라도 능력이 다소 부족하여 그 필요를 충족할 수 없는 사람들을 위하여 공급되었다기 보다는 자본이득을 누리려는 어느정도 능력을 가진 사람들에게 공급되어 왔던 것이 사실이다. 공공주택의 공급에 있어 현실적으로는 공급받은 자와 공급받지 못한 자 사이의 편익의 차가 크기 때문에 무엇보다도 합리적 배분이 중요한 요소가 되며, 이를 위해 정부의 행정비용이 다소 증가하거나 이를 관리하기 위하여 업무량이 증가하더라도 정부의 지원과 대책이 절실히 요구된다.

第 3 節 住宅供給制度의 改善方案

신규주택의 분양가격에 대한 규제는 주택가격을 안정시키고 무주택 저소득층에게 저렴한 가격으로 자가마련의 기회를 제공하고자 하는 목적하에 시

행되어 왔다. 그러나 이러한 최선의 목적에도 불구하고 분양가격 규제가 전반적으로 주택시장을 왜곡시키고 주택의 품질을 저하시키게 된 근본요인이 되었다는 점을 부인할 수 없다.

지난 1991년 한국주택은행이 실시한 주택정책 및 주택문제에 대한 국민의 식조사 결과에서도 분양가 자율화에 대한 찬성은 주택전문가가 58%, 일반인이 22%로 나타났다.²⁷⁾

그러나 국토개발연구원의 일반인 대상 조사결과에서는 <표 4-3>에 나타난 바와 같이 분양가 규제를 찬성하는 비율이 54.6%로 단계적 완화나 가능한 빨리 자율화 시켜야 된다고 응답한 비율(43.3%) 보다 높게 나타나고 있다.

<표 4-3> 분양가격 규제에 대한 의견

(단위 : 빈도수, %)

구 분	계속 규제하는 것이 좋음	시한을 정하여 규제하고 자율화	가능한 빨리 자율화	계
비 중	277(54.6)	137(27.0)	83(16.3)	507(100.0)

자료 : 진정수·김생옥, 『주택공급관련제도 개선방안 연구』 (국토개발연구원, 1997), p. 103.

이렇게 주택전문가 및 공급자측과 일반인의 의견이 상반되게 나타나고 있는 것은 공급자측의 입장에서는 충분한 이익이 보장되면서 주택건설업체의 자율적인 주택건설이 가능한 분양가 자율화는 즉시 시행되어야 마땅할 것이나 일반인의 입장에서는 아직까지 공공의 역할이 충분히 이루어지지 못하고 있는 현실에서 분양가 자율화가 시행된다는 것은 가격상승의 우려만 크기

27) 임덕호, 『전게서』, p. 24.

때문에 시행시기가 공공의 역할이 충분히 자리잡은 후가 적절할 것이다.

주택문제는 국민의 복지를 가름하는 것으로서 주택문제가 상존해 있고, 공공의 역할이 충분하지 못한 실정에 있었기 때문에 분양가격의 자율화를 지금까지 늦춰왔다. 그러나 IMF 경제체제를 비롯하여 여러 가지 주택시장의 여건에 비추어 볼 때, 현재 수도권에서 적용되고 있는 가격규제를 제한적(국민주택 제외)으로 완화하는 방안이 제기된 것은 아주 시의 적절하다고 하겠다. 정부는 그동안 공공택지는 분양가 자율화 불가라는 논리를 관철해 왔으나 시장논리를 수용한 셈이며, 심각한 주택산업의 붕괴에 직면한 시점을 택해 결단을 내린 셈이다. 실제로 최근 분양하고 있는 주택의 경우 수도권 지역에서 자율화 된 가격으로 분양하고 있으나 분양율이 상당히 저조한 실정이다.

분양가 자율화는 주택공급관련제도를 크게 변화시키게 될 것이다. 자율화 되는 공급부분에 대해서는 가능한 자율적으로 행해지도록 하고 자율화되지 않는 공급부분에 대해서는 현행보다 더 세밀하고 합리적인 배분기준이 필요할 것이다. 이러한 원칙하에 개선되어야 할 부분을 제시하고자 한다.

1. 채권입찰제와 청약배수제 폐지

그동안 채권입찰제에 대해서는 폐지되어야 한다는 의견과 그 반대의 의견이 계속적으로 논란이 되어 왔다. 비록 채권입찰제가 분양을 받은 사람들이 얻는 불로소득의 일부를 회수하여 무주택서민을 위한 주택건설자금으로 이용하기 위한 좋은 목적을 가지고 있는 것을 부인할 수는 없으나 채권상한액

과 하한액을 정함으로써 동일지역, 동일평형의 주택을 분양받으면서 분양가격의 차이가 발생하는 등 오히려 투기적인 심리를 조장하였던 것이 사실이다. 따라서 분양가가 자율화되는 시점에서는 채권입찰제는 폐지하는 것이 마땅하며 그간 제2종 국민주택채권 발행으로 조성할 수 있었던 국민주택지원자금도 분양가 자율화로 수익이 증가하는 주택건설사업주체로부터 일부 환수하거나 주택을 분양받은 일반주택 소유자들의 보유세(재산세, 종합토지세 등)를 활용하는 등의 방법으로 보완하는 것도 생각할 수 있다.

또한 청약배수제는 지나친 청약경쟁을 완화하고 청약예금 등에 먼저 가입한 자에게 우선 분양의 자격을 주기 위한 것이나 이는 분양가와 시세의 차이가 큰 상황에서는 나름대로 정당성을 확보하고 있으나 분양가가 자율화되면 실수요자들이 주택시장에 참여하게 되는 바, 필요없는 제도라 하겠다.

2. 후분양제 실시

지금까지 주택공급제도는 주택보급율제고라는 미명아래 주택공급에 중점을 두고 제도를 운영함으로써 공급자가 우선되는 선분양제를 제도로서 인정하였다. 그러나 이는 소비자들의 선호를 무시하고 소비자에게는 실질적으로 경제적 부담을 강요하는 제도이다. 실제로 공동주택의 경우 20층 정도의 공동주택에 입주하기 위해서는 현행 주택공급에관한규칙 제25조의 규정에 따른 법정 공기가 35개월로 되어 있어 분양받은 날로부터 약 3년후에나 입주하게 된다. 그런데 현행의 공급제도상 선분양을 허용함으로써 주택건설사업주체는 건본주택(model house) 이라는 것을 지어 분양하는 바, 이때 주택의

내부 마감자재가 전시되고 이에 따라 시공하게 된다. 그러나 이러한 주택의 내부 마감자재는 건축의 골조공사가 완료된 후에나 시공할 수 있어 이미 전체공기의 절반이상이 경과하게 됨으로서 입주자의 기호변화를 충족시킬 수 없게 된다. 이러한 제도하에서 품질의 제고나 경쟁력 강화를 기대할 수 없다.

따라서 민간주택의 품질을 제고하고 경쟁력을 강화하기 위해서는 후분양제가 필수적이며 특히 소비자의 선호와 이익을 위해서도 반드시 후분양제는 필요하다. 다만 후분양제가 시행되면 소비자들의 입장에서는 일시에 대규모 자금이 필요하므로 성급히 시행하기 보다는 소비자들이 이러한 자금을 마련할 수 있는 기반을 갖춘 후에 실시하는 것이 바람직할 것이다. 최근 정부에서는 1998년 하반기부터 주택저당채권유동화제도(MBS)²⁸⁾를 시행하여 자금을 마련할 수 있도록 하겠다고 공청회까지 개최하였으나 현재의 높은 금리 상황에서 이 제도에 의한 대출이 많을 것이라고는 생각되지 않는다. 또한 대출실행을 위한 기금조성에도 상당한 시간이 필요할 것이다. 따라서 실질적인 주택저당채권유동화에 의한 대출은 2~3년 후부터 본격적으로 시작될 것으로 전망되며 금리 또한 현재보다 많이 낮아져야 그 실효성을 기대할 수 있는 바, 후분양제의 시행시기도 이러한 제도적 장치의 보완시기에 맞추어 시행되는 것이 좋을 것이다.

28) 주택저당채권유동화제이란 주택금융기관이 주택자금 대출을 시행하고 취득한 저당권부 대출채권을 만기전에 개별채권 그대로 또는 집합화(Pool)하여 제2차 저당대출 유통시장에 매각하거나, 개별대출채권 자체를 유가증권으로 발행 및 매각하는 방법 등으로 자금화하여 이를 새로운 대출재원으로 활용하는 제도를 말함(한국주택은행, 『주택저당채권 유동화방안 연구』, 1989. 12, p. 10).

3. 청약예금 및 청약부금제도의 단계적 폐지

민영주택에 대한 분양가격이 자율화 됨으로써 민영주택을 공급받기 위해 그간 일정금액 이상을 예치한 청약예금이나 청약부금 가입자들의 불만이 커지고 있다. 이미 아파트를 분양받은 주위사람들은 분양 프리미엄을 얻음으로서 낮은 금리의 예금액에 대한 보상을 받았으나 분양가가 자율화됨으로써 더 이상의 분양 프리미엄을 기대할 수 없게 되었기 때문이다. 따라서 상당수의 청약예금이나 청약부금 가입자들의 해약이 예상되고 있다.

그러나 아직까지 신규주택에 대한 수요는 어느정도 존재하고 있으므로 이들의 우선순위를 정하기 위해서는 당분간 현행의 제도를 유지하는 것이 좋을 것이다. 향후 분양가 자율화에 따라 청약과열현상이 사라지고 우선순위를 정할 필요가 없어지면 이 제도의 실효성이 없어질 것이므로 단계적으로 폐지하여야 한다.

4. 주택조합 제도의 개선

현행 주택조합제도의 가장 큰 폐단은 조합원은 있으나 조합은 없다는 점이다. 즉 주택을 건설하기 위한 모든 행정행위는 조합의 명의로 이루어지고 있으나 실제 주택이 완성된 후에는 조합의 실체가 없어짐으로서 조합을 운영하는 소위 집행부로 불리는 자들의 무책임한 조합운영으로 선의의 피해자가 발생하고 있으며, 이들의 행정능력 부족을 메우기 위하여 대행사인 제3자가 실제적으로 조합을 운영하는 등 주택조합이 단순히 분양자격만을 획득

하는 수단으로 활용되고 있다는 점이다.

따라서 이러한 폐단을 막기 위한 상설기구가 필요한 바, 현행의 주택조합 제도와 근로자 주택제도를 흡수하여 운영하는 기구가 마련되는 것이 좋을 것이다. 이 기구는 택지를 확보하고, 조합원의 편익을 위한 업무 등을 하는 역할을 수행하면 된다.

5. 국민주택의 공급방법 개선

현행 국민주택의 공급기준은 “무주택세대주”를 원칙으로 하고, 청약저축의 가입기간 등을 기준으로 하는 우선순위(준선착순)제도로 운영되고 있는데 이러한 기준으로는 공공주택공급의 합리성을 확보할 수 없다.

공공주택 비중이 비교적 높은 영국은 공공주택의 공급에 있어서 형평성을 최상의 가치기준으로 삼고 있다. 영국에서 채택된 주택공급 기준으로는 점수제, 등록기간 순위제, 지방의회 추천제, 집단별 배분제²⁹⁾ 등을 들 수 있다. 이 중에서도 점수제가 단점도 있지만 주택을 가장 필요로 하는 사람에게 공

29) 지방의회 추천제는 공적제(a merit system)이라고도 하는데 지방의회의 주택문제 전문위원들의 추천에 의해서 공공주택 입주자를 결정하는 제도이다. 이는 지방의회의 주택문제 전문위원들이 지역주민들의 주거사정과 경제상태, 인적특성을 잘 알고 있다는 전제하에 추천하는 것이다. 추천에는 객관적인 기준이 있는 것이 아니며 지방의회 위원들의 재량적인 판단에 의하는 것이기 때문에 불공정한 배분이 이루어질 수 있는 취약점이 있다. 이 제도를 실시하는 지방정부는 10% 정도에 불과한 것으로 나타나고 있다. 그리고 집단별 배분제는 공공주택 입주희망자를 주거상황 및 경제능력에 따라 여러 개의 유사집단으로 구분한 다음 특정집단에 대하여 우선권을 부여하거나 특정집단에 대하여 일정비율의 공공주택을 할당하는 제도이다. 무주택자(homeless), 의료부조자, 퇴역군인, 지방정부공무원 등이 집단별 배분제에 의해서 공공주택을 공급받는다(하성규, 『전개서』, p. 405; 이중희, 『전개서』, p. 29).

급할 수 있다는 것이 최대의 장점이라고 할 수 있다.³⁰⁾

영국의 점수제는 <표 4-4>와 같은 요소를 적용하고 있다. 이렇듯 여러 가지 다양한 요소를 고려함으로써 우선적으로 주택을 필요로 하는 가구를 선택할 수 있으며, 또한 합리성을 확보할 수 있다.

<표 4-4> 영국의 공공주택공급에 있어서 점수제

구 분	적 용 기 준	내 용
1	과밀의 정도	부부, 남자 2명, 여자 2명, 통상 10세이하 자녀 2명이 각각 1개의 침실을 사용
2	주거설비부족	실내화장실, 실내수도, 온수공급, 욕실 및 욕탕, 세면대, 부엌, 싱크대, 난방시설, 전기시설, 연료저장소, 건조실, 음식보관소 등의 유무
3	주거설비의 공동사용	주거설비의 전용사용의 여부
4	점유형태(차가가구)	친척이나 친구의 집에서 거처하고 있는지
5	무주택자(homeless)	거처할 곳이 없는 자
6	주택구조	일조, 통풍, 배수, 습기 등 주택의 환경불량상태
7	의료상태	의사의 진단에 의한 건강상태
8	사회적 요인	이웃과의 관계
9	고령자 등	고령자나 자녀가 없는 경우
10	고용상태	출퇴근 및 야간교대근무 등 고용의 필요성
11	대기기간	등록 후 대기기간의 정도
12	거주기간	특정지역에서의 거주기간의 정도
13	가족규모	가구원 수

자료 : 이중희, 『주택배분의 기준과 정책』 (한국주택은행, 1992), p. 27.

30) 이중희, 『전개서』, p. 25.

영국에서의 등록기간 순위제는 대기자 명부제를 말하는 것으로 대기자 명부에 등록된 기간을 기준으로 입주 우선순위를 결정하는 제도이다. 대기자 명부제는 영국의 지방정부 중 약 24%가 채택하고 있다.³¹⁾ 대기자 명부(Waiting List)에 등록할 수 없는 자³²⁾를 규정하고 있으나 엄밀하게 주택의 필요정도를 감안할 수 없다는 단점이 있다. 따라서 주택이 필요한 우선순위를 정하여 공급할 수 있는 점수제와 이들이 실제로 주택구입을 희망하고 있는지를 알 수 있는 대기자 명부제를 융합시켜 공공주택 공급기준으로 삼는다면 현행의 공공주택공급제도의 갖추지 못한 합리성을 확보할 수 있을 것이다.³³⁾

6. 소형주택 확보 방안

1998년부터 서울 수도권에서도 소형주택건설 의무비율을 폐지하였고, 민영주택에 대한 분양가격이 자율화 되었다. 이에 따라 저소득층을 위한 소형주택의 신규공급이 급격히 줄어들 가능성이 크다. 따라서 이에 대한 보완대책이 강구되어야 할 것이다.

이에 대한 대안으로는 국민주택규모(전용 25.7평 이하)를 건설하는 경우에는 주택금융을 차등적용하는 방법 등을 활용하여 소형주택 건설을 유도하면 될 것이다.

31) 하성규, 『전게서』, p. 406.

32) 대기자 명부에 등록할 수 없는 자로서 ① 미혼의 젊은 사람, ② 자가 소유자와 민간 임대주택에 거주하고 있는 자로서 주거환경에 아무런 문제가 없는 사람, ③ 자가, 차가 거주와 관계없이 일정소득 이상인 사람, ④ 공공주택 공급지역에 일정기간 거주하지 않은 사람(하성규, "정부의 역할과 공공임대주택공급 : 영국의 공공임대주택을 중심으로", 『주택금융』, 제19권, 제2호, 한국주택은행, 1986, 4).

33) 진정수·김생옥, 『전게서』, pp. 106~108.

第 5 章 結 論

국민의 주거개선에는 정부의 역할이 필요하기는 하다. 정부의 의지가 주택의 대량공급에 있는가 아니면 주거수준의 향상에 있는가에 따라 정책 및 제도가 결정되고 시행되기 때문이다. 그러나 정부가 현재 우리가 안고있는 주택문제를 모두 해결하는데는 한계가 있음에도 불구하고 지금까지 우리나라에서는 정부주도의 주택공급정책이 수행되어 왔다.

우리나라의 주택정책은 원칙적으로 시장경제를 바탕으로 하면서 정부가 기본계획을 수립하고 각종 법적, 행정적 규제를 통하여 정책목적을 달성하고 있다. 국가정책은 그 시대의 경제 사회적인 여건을 반영하며 환경이 변하면 그에 따라 적용기준도 달라져야 한다. 국민주택의 우선순차에서도 나타난 바와 같이 주거문제와는 전혀 관련이 없는 기준(무사고 경력, 해외취업 경력 등)이 적용되고 있는 것은 주택공급제도의 합리성을 확보하는데 제약요인으로 작용한다. 또한 국민주택이 3순위자 또는 무순위자(미분양으로 선착순에 의해 공급)에게 분양된다면 공공주택의 정책적 배분의기능은 상실하게 된다. 분양가격의 제한은 수요자에게는 저렴한 가격으로 주택을 마련할 수 있는 길이 되지만 공급자에게는 주택공급 유인을 약화시키는 등 제약요인으로 작용하는 양면성이 있다. 소형주택건설 의무비율은 건설업체가 지역특성에 맞는 주택을 건설·공급하는데 장애요인으로 작용하였으며, 실수요자의 다양한 욕구를 충족시키지 못하였다. 주택선분양제는 건설업체에게는 주택건설을 위한 초기의 자금부담을 완화시켜주는 긍정적 효과가 있다.

그러나 소비자 입장에서는 주택의 선택범위를 제한하고, 건설업체의 도산시 피해가 예상되는 부정적인 효과도 있다.

이와 같이 주택공급관련제도는 여러 가지 문제점을 내포한 상태로 유지되고 있으며 일시적인 사회현상이나 정치적 환경에서 임기응변적인 기준에 의해서 운용되고 한번 제도가 마련되면 불합리하거나 모순이 있어도 이를 과감히 개선하지 못한 것이 사실이다.

본 연구에서는 주택공급관련 기준이나 운영실태에서 나타난 문제점을 토대로 하여 분양가격이 자율화됨에 따라 다음과 같이 주택공급제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 채권입찰제 및 청약배수제는 폐지되어야 한다. 채권입찰제와 청약배수제는 분양가가 규제되는 상황에서는 나름대로의 의미를 가질 수 있으나 분양가가 자율화되는 시점에서 채권입찰제 및 청약배수제는 폐지되어야 한다.

둘째, 후분양제를 실시하여야 한다. 후분양제는 소비자 선호를 중시하고 소비자의 이익을 증대시키기 위한 것으로서 다만 후분양제 실시로 인한 자금수요를 주택저당채권 유통화나 전세자금 등 충분한 민간 주택금융을 확보할 수 있는 제도보완이 필요하다.

셋째, 청약예금 및 청약부금제도의 단계적 폐지이다. 청약예금 및 청약부금은 당분간 유지하고, 민영주택 공급에 있어서 우선순위가 필요없게 되는 시기에 자연 소멸하도록 한다.

넷째, 조합주택제도의 개선방안으로 주택조합제도, 근로자주택제도를 흡수하여 운영되는 상설 기구가 마련되어야 한다. 현행 주택조합제도의 가장 큰

폐단은 조합원은 있으나 조합은 없다는 점이다. 조합원의 편익을 위한 모든 업무를 수행하고 조합원을 보호할 수 있는 기구가 필요하다.

다섯째, 국민주택 공급제도의 개선방안으로 종합점수제 및 대기자 명제를 융합시켜 운용해야 한다. 주택이 필요한 우선순위를 정하여 공급할 수 있는 점수제와 이들이 실제로 주택구입을 희망하고 있는지를 알 수 있는 대기자 명부제를 융합시켜 공공주택 공급기준으로 삼는다면 현행의 공공주택공급제도의 갖추지 못한 합리성을 확보할 수 있을 것이다.

현재의 건설시장개방 등 대두되고 있는 세계화 추세에서는 정부의 규제보다는 민간의 자율과 경쟁보장이 절실히 요구된다. 따라서 정부는 직접적인 주택공급 개입보다는 민간의 역할이 잘 이루어질 수 있도록 하는 지원과 분위기 조성에 중점을 두는 정도로 주택공급에 개입하여 민간부문이 충분한 경쟁력을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

參 考 文 獻

강길부, “우리나라 주택수요구조의 변화와 정책방향에 관한 연구”, 경원대학교 대학원, 박사학위 청구논문, 1996.

경제기획원, 『1985 인구 및 주택 센서스』, 1987.

국토개발연구원, 『주거기준 설정에 관한 연구』, 1986.

_____, 『주택시장 구조 및 전망체계 연구』, 1993.

김영모 · 남세진 · 신섭중, 『현대사회복지론』, 한국복지정책연구소, 1982.

대한주택공사, 『주택통계편람』, 1994.

박수용, 『도시행정론』, 서울 : 박영사, 1990.

방경식, “구제금융 체제하 주택 대책”, 『주택포럼』, 통권 제10호, 주택산업연구원, 1998.

_____, “주택분야 규제완화의 효과”, 『주택포럼』, 통권 제8호, 주택산업연구원, 1997.

손경한 · 진정수, 『주택관련제도의 정비』, 국토개발연구원, 1995.

윤주원 · 신석하, 『주택분양가격 규제의 시장효과 및 관련제도 연구』, 국토개발연구원, 1994.

이중희, 『분양가격 규제의 경제적 효과』, 한국주택은행, 1992.

_____, 『주택배분의 기준과 정책』, 한국주택은행, 1992.

임덕호, “분양가 규제의 경제적 비효율성에 관한 연구”, 한국주택학회, 1992.

정기춘, “우리나라의 주택공급제도에 관한 연구 : 원가연동제와 채권입찰제를 중심으로”, 한양대학교 대학원, 석사학위논문, 1995.

진정수, 『주택관련규제 완화 및 제도개선 연구』, 국토개발연구원, 1996.

진정수 · 김생옥, 『주택공급관련제도 개선방안 연구』, 국토개발연구원, 1997.

최태량, 『주택정책』, 서울 : 관악출판사, 1990.

통계청, 『한국의 사회지표』, 1996.

하성규, “정부의 역할과 공공임대주택 공급 : 영국의 공공임대주택을 중심으로”, 한국주택은행, 1986.

_____, 『주택정책론』, 서울 : 박영사, 1991.

한국주택은행, 『주택경제통계편람』, 1996.

_____, 『주택금융』, 1997.

_____, 『주택저당채권 유동화 방안 연구』, 1989.

Stewart Lonsley, *Housing and Public Policy*, London : Croon Helm, 1980.

Bourne, L. S., *Geography of Housing*, Edward Arnold, 1981.

[Abstract]

Policy Alternatives for the Residential Supply System

Kim, Dong-hee

Major in Real Estate

Dept. of Real Estate

Graduate School of Public Administration

Hansung University

Government policy reflects the economic and social condition of the time and as environment changes, the standard for applying such policy should also change accordingly. Limitation in the house lotting-out price has two aspects because thanks to the policy, customers can purchase houses at cheaper price, but it can be a restrictive factor for suppliers by providing them unprofitable condition for house supply. Pre-lotting-out system of house has positive effect for construction companies because it can mitigate their financial burden at the beginning of house construction. However, in customers' point of view, it has negative effect because of the limited range of houses they can choose and the possibilities of damage in case of bankruptcy of construction companies.

As I said before, the residential supply system has contained various problems and has been operated on the basis of expedient standard under

existing temporary social or political situation. And as a matter of fact, once a system is made, it has existed without being resolutely improved even if there might be any irrational or improper aspects.

In this research, I am going to suggest a method to solve the problems which we can find on the current housing system or at the actual state of its use on the premise of the liberalized house lotting-out price.

Firstly, the bond bidding system and the multiple subscription system on the premise of lotting out price regulation must be abolished.

Secondly, in order to attach great importance to customers' preference and to increase their benefit, afterward lotting out system is necessary. However, a complementary system should be made so that lack of funds caused by afterward lotting out system would be sloved by flexible use of the mortgage bond system or by securing sufficient private fund.

Thirdly, savings account and installment account for house subscription should be temporarily maintained until they would disappear naturally when the order of priority for subscribing for the privately built houses would no longer be necessary.

Fourthly, by combining the housing association system and the housing asseciation system for workers, we can establish a permanent organization. One of the most serious problem of the present housing association system is that although there are members of the association, there is not the association. An organization to do all the works for the convenience of the members of the association and to protect them is necessary.

Fifthly, it is necessary to prepare and utilize the composite score system and the waiting list for the government built housing.

In the past, there were many cases where various excellent means or standards for policy were not able to be used nor bear actual fruit due to lack of administrative enforcement power even though they had been enforced. By minimizing the intervention in the field for private sector, we would be able to decrease the demand for administrative manpower. And in the public sector, we should enforce public by using the available data to the utmost.