

2012년 제311회 정기국회  
국토해양위원회 국정감사

# 주택정책의 문제점과 발전전략

주택정책 10년의 평가 정책방향

2012. 10



국회의원 강 석 호



## < 발 간 사 >

안녕하십니까? 국회의원 강석호입니다.

국정감사제도는 우리 사회의 변화와 문제점을 국정운영에 반영하는 중요한 권한이라 할 수 있습니다. 이러한 국정감사를 맞이하여 우리사회의 문제점으로 나타나고 있는 주택정책에 대해 전문가의 의견을 모아 정책자료집을 발간 하였습니다.

집 없는 설움보다 큰 설움을 없다는 말도 있듯이 집은 가족을 이루며 삶을 살아가는 현대인에게 중요한 요소이자 가치입니다. 그러나 사회가 변모하면서 내 집 마련을 통해 재산으로 평가하던 형태에서 임차의 형태로 트렌드가 변화하는 것 같습니다. 이러한 변화는 노무현·이명박 정부 약 10년 동안 급격하게 변화해 정책대응이 대단히 어려운 것으로 보입니다.

어느 정부든 주택시장 환경에 맞게 주택정책을 수정해 왔습니다. 노무현 정부는 아파트 가격 상승에 대응하기 위해 시장을 묶는 정책, 이명박 정부는 주택거래 정상화와 전월세 안정대책으로 보이고 있습니다. 정권마다 주택가격이 오르면 묶는 정책, 주택거래가 없으면 살리는 정책을 내놓고 있는데, 상황에 따라 필요한 정책을 내놓고 있습니다.

노무현 정부와 이명박 정부의 주택정책을 평가한 결과 얻게 된 시사점은 어떤 정책이든 수요자와 시장의 실질적인 수요와 흐름을 무시했을 때 그러한 정책의 성과나 결실을 기대하기 어렵다는 교훈입니다.

평소 고민해 왔던 주택정책에 대한 생각들을 정리해 보았습니다. 줄고(拙稿)이지만, 이 보고서가 앞으로 주택시장 전반의 건전한 성장을 위한 활발한 논의의 불을 지피는 계기가 되기를 기원합니다.

2012. 10. 5.

국회의원 강석호



## < 목 차 >

I. 서론 .....	1
II. 주택정책 10년 궤적과 시사점 .....	2
1. 노무현 정부의 주택정책 .....	2
2. 이명박 정부의 주택정책 .....	5
3. 주택시장 변화 : 두 정부의 정책 결과 비교 .....	9
4. 시사점 : 주택정책 방향성 제언 .....	13
III. 공공부문 역할 조정과 민간부문 정상화 .....	16
1. 주택분양시장 침체 논란 .....	16
2. 공공주택 공급체계의 개선 .....	21
IV. 민간임대사업 참여 극대화 .....	35
1. 임대주택 현황 .....	35
2. 민간 임대주택 공급참여 확대 방안 .....	42
V. 주택재정비사업 정상화 .....	53
1. 정비사업별 추진 현황 .....	53
2. 주택 재정비사업의 문제점 .....	59
3. 재정비 활성화 위한 당면과제 .....	75
[부록] 보금자리주택 정책의 유형 및 소득분위 별 적용안 .....	77
참고문헌 .....	78



## I. 서론

### 1. 연구목적

- 주택정책은 국민들의 기본적인 삶에 지대한 영향을 미치는 영역이었으나 오랫동안 부동산 투기의 대상으로 여겨져 온 탓에 부침을 반복하여 왔으며,
  - 최근에는 국내외 경기침체와 주택에 대한 국민들의 인식변화에 따라 기본적인 거래도 이루어지지 않을 정도로 주택시장이 침체되었을 뿐만 아니라 전월세 등 임대시장의 불안정까지 초래해 서민들의 삶을 더욱 피폐하게 하는 원인으로 작용하고 있음.
- 그동안의 잘못된 주택정책으로 왜곡된 주택시장을 정상화하기 위한 주택정책의 기초를 전략적으로 검토하여 전환할 필요가 있음.
  - 임대주택정책 수혜대상을 확대하는 한편으로 정책의 효과가 바로 나타날 수 있도록 임대주택 정책을 획기적으로 개선할 필요가 있으며,
  - 분양시장은 공공의 역할을 필요한 최소한으로 제한하는 동시에 민간의 역량을 극대화하여 주택시장과 주택산업의 활성화를 도모하여야 함.
  - 또 신도시나 보금자리주택 정책 등 확장위주의 주택정책을 지양하는 것은 물론 노후화된 기존 도심의 활력을 제고하여 도시경쟁력을 강화하는 방향을 적극 검토할 필요가 있음.
- 이에 주택정책의 현황과 과거 10년 동안 추진된 일련의 주택정책에 대한 재검토를 통해 차기정부의 주택정책 기초를 정립하고 이를 실질적으로 구현할 수 있는 차기정부정책을 체계적으로 정립할 필요가 있음.

## II. 주택정책 10년 궤적과 시사점

### 1. 노무현 정부의 주택정책

#### 1) 주택 정책 개요

- 노무현정부의 주택정책은 서민주거안정 주택가격 안정화, 투기수요억제 양극화 해소, 시장투명성 제고를 목표로 설정하여 5년간 12차례의 부동산 대책을 발표하였음.
- 주택시장 안정화를 위해 투기적 목적의 주택수요를 억제하고 과도한 자본이득을 차단하기 위한 장치를 마련하였으며 거래질서 확립을 위한 투명성 제고 대책을 도입하였고 서민주거안정을 위해 임대주택공급 확대를 위한 각종 지원 대책을 강구
- 규제의 강화를 통해 민간개발을 통한 공급을 억제하는 대신 공공성이 강한 공영개발을 통해 공급을 확대하는 정책으로 요약할 수 있음.
  - 부동산 시장 안정을 최대의 목표로 원가연동제, 분양가상한제, 주택거래신고제, 토지거래허가제, 종합부동산세 부과, 양도세 강화, 재건축 요건 강화 등의 직접적인 규제를 가하였음.
  - 종합부동산세를 도입하는 동시에 1가구3주택 양도세율을 인상(60% 단일세율)하고 주택거래신고제(전용 60㎡이상) 등을 도입하여 부동산 보유에 대한 규제를 강화하였음.
  - DTI, LTV 등을 통해 주택담보대출 요건을 강화하고 해당 금융기관에 대한 지도 감독을 강화하였음.
  - 임대주택 공급확대나 주거보조금 지급 등과 같은 주거복지정책도 동시에 추진하였음.



## 2) 주요 주택 정책

구분		내용
2003. 10.29 주택시장 안정 종합대책	주택공급	- 강북 뉴타운 12~13개 지구 추가 선정 - 광명·아산 등 고속철도 역세권 주택단지 개발
	금융정책	- 투기지역 아파트 주택담보인정비율 하향조정(50% → 40%) - 투기지역 및 과열지구 주택담보대출 실태 점검 - 주택연계증권(ELS) 개발 및 판매 활성화 - 주택담보대출 총량제 실시 검토(중장기)
	세제개편	- 종합부동산세 시행시기 단축(2006→2005) - 투기지역 2주택 이상 양도세 탄력세율 적용 - 1세대 3주택 이상 양도세 60% 인상 - 투기지역 6억원 이상 주택 취득시 실취득가액으로 거래세 과세 (중장기)
	주택제도	- 6대 광역시 및 도청소재지 전역조사 투기과열지구 확대 지정 - 개발부담금제도 연장 및 비수도권으로 확대 - 20세대 이상 주상복합 아파트 분양권 전매 금지 - 분양권 전매금지 전국실시(중장기) - 재건축 아파트 개발이익 환수방안 검토(중장기) - 투기지역 주택거래허가제 도입 검토(중장기)
	주택거래 투명화	- 강도 높은 세무조사 계속 - 투기혐의자 금융재산 일괄조회 허용 - 급등한 아파트 기준시가 재고시
2005. 8.31 서민주거 안정과 부동산 투기 억제 부동산 제도 개혁방안	주거 안정	- 주택구입자금 5천억원 증액(1조 5천억원→2조원) - 생애최초 주택구입자금 지원 재개 - 저소득층 전세자금 대출금리 인하(영세민 3.0→2.0% 근로자 5.0→4.5%) - 개발제한구역 해제 예정지 국민임대주택 단지 추가 확대 - 10년 장기 민간 건설 임대주택 활성화
	주택거래 투명화	- 실거래가격 신고 의무화 및 등기부 기재
	주택시장 안정	- 종합부동산세 세대별 합산, 기준금액 6억원 초과로 조정 - 주택분 재산세 과표적용률 2008년부터 5%p씩 상향조정 - 양도소득세 실거래가 과세 및 1가구 2주택 중과(50%) - 개인 간 주택 거래시 취득세·등록세 1%p 인하
	주택 공급	- 송파 거여지구 국·공유지 200만평 개발 - 김포 신도시, 양주 옥정지구 등 추가 개발 - 공공택지 주택공영개발 확대 - 원가연동제 및 주택채권 입찰제도 도입(공공택지)
	토지시장 안정	- 토지거래 허가 신청시 자금조달 내역 제출 의무화 - 개발부담금 재부과 및 기반시설부담금제 도입 - 비사업용 토지 종합부동산세 부과(공시지가 6억원→3억원) - 양도세 실거래가 과세로 전환(2007)
2006. 3.30 (8.31 후속대책) 서민주거복 지 증진과 주택시장 합리화 방안	서민 주거복지	- 영세민 전세자금 수혜가구 연간 1만 9천호에서 2만 5천~3만호로 확대 - 도심 내 다가구매입임대주택 연간 4,500호 공급 - 서민·중산층 아파트(전용면적 25.7평형) 분양가 인하 추진
	금융정책	- 투기지역 6억원 초과 아파트 구입시 LTV 외 추가 DTI 적용
	재건축 제도	- 안전진단 강화 - 재건축 부담금 등 개발이익환수제도 도입
	주택거래 투명화	- 거래신고지역 내 주택 취득시 자금조달계획 신고 의무화

## 주택정책의 문제점과 발전전략

구분		내용
2006. 11.15 부동산시장 안정화방안	주택공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 신도시 등 신규택지 확보 추진(공공택지)</li> <li>- 신도시 및 국민임대단지 밀도 상향조정: 8.9만호 추가 공급(공공택지)</li> <li>- 택지개발 기간단축: 신도시의 경우 현행7.5년→5~6.5년(공공택지)</li> <li>- 기존 도심의 광역재정비 활성화 및 원주민 재정착 유도(민간택지)</li> <li>- 계획관리지역 내 주택건설규제 합리화(민간택지)</li> <li>- 다세대·다가구, 주상복합·오피스텔 건축규제 개선(민간택지)</li> <li>- 택지조성비 절감(분양가 인하)</li> <li>- 중소형 주택용지(25.7평 이하) 주택용지 공급가격 인하(분양가 인하)</li> </ul>
	금융정책	- LTV, DTI 등 주택담보대출 관리 강화
	서민 주거복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기 임대주택 비축·공급 확대</li> <li>- 서민 주택금융 지원강화</li> </ul>
2007.1.11 부동산 안정 제도 개편 방안	주택공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분양가 상한제 및 원가공개 확대</li> <li>- 마이너스 옵션제 도입</li> <li>- 토지임대부 및 환매조건부 분양 시범 실시('07년 중)</li> <li>- 채권입찰제 상한액 하향 조정</li> <li>- 분양주택에 대한 전매제한 기간 확대</li> <li>- 실수요자에 유리한 방향으로 청약제도 개편</li> <li>- 공공택지 공급방식 개편</li> <li>- 후분양제도 시행 연기(도입 시기를 1년간 순연: '07년→'08년)</li> <li>- 「민간택지 내 공공·민간 공동사업 제도」 도입</li> <li>- '11·15방안' 상 민간주택 공급확대를 위한 제도개선</li> <li>- 토지보상제도 개편</li> </ul>
	금융정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다주택 보유자에 대한 주택담보대출 규제 강화</li> <li>- 주택담보대출 여신심사체계 전환: 담보가치 → 차주의 실질 채무상환능력</li> <li>- 가계대출에 대한 대손충당금 설정 강화</li> <li>- 주택담보대출 주택신보 출연요율 인상</li> <li>- 주택담보대출 동향 상 이상 징후 발견시 LTV, DTI 규제 추가 강화</li> </ul>
	서민 주거복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '07년중 국민임대주택 11만호(수도권 5.6만호) 건설</li> <li>- '07~'12년간 도심 내 맞춤형임대주택 연13만호 공급</li> <li>- 25.7평 이하의 서민·중산층용 주택공급</li> <li>- 부도임대아파트 주공 매입방안 추진</li> <li>- 소득수준별 임대료 차등화 방안('07년 시범사업)</li> <li>- 주택바우처제도 도입('07년 계획안, '08년 이후 시범사업)</li> <li>- 서민 주거단지의 주거환경 개선</li> <li>- 이사철에 대비한 수도권 전·월세 안정대책</li> </ul>

## 2. 이명박 정부의 주택정책

### 1) 주택 정책 개요

- 정권초기 부동산 거래활성화와 주택공급 확대, 건설산업 육성을 정책기조로 하여 정책 실현.
- 참여정부시절 시행된 대부분의 규제를 시장상황에 따라 해제하고 지속적인 주택공급을 통해 서민주거안정을 꾀하였음.
  - 부동산 거래활성화와 가격안정화를 위한 투기과열지구와 투기지역 해제, 재건축 규제완화, 종부세 부과 기준 하향조정, 강남3구 투기지역 해제 등이 대표적임.
- 대표적 정책인 보금자리 주택의 공급을 비롯해 다양한 공공주택, 임대주택의 공급정책을 발표하였으며 노무현정부에서 이어진 지방 신도시개발과 4대강 사업 등 수요를 끌어내기 위한 공급측 정책도 많은 부분 이루어짐.
- 하지만 미국과 유럽발 금융위기가 차례로 이어지면서 경기에 대한 불확실성이 높아지고 국내경제와 해외경제 동조화 현상이 뚜렷이 나타나면서
- 미분양 해소를 시작으로 보금자리, 도시형 생활주택 공급, 전월세 안정, 거래 정상화 순으로 부동산 정책이 변화했음.

## 2) 주요 주택 정책

대책	주요내용
2008년 6월11일 지방 미분양 주택 대책	- 지방 미분양 주택담보인정비율(LTV) 60% → 70%로 완화 - 지방 미분양 취득시 1년간 취·등록세 50% 감면, 양도세 면제 2년 연장
2008년 8월21일 주택공급 기반강화 및 건설경기 보완 방안	- 지방 미분양, 주공·주택보증이 분양가의 70~75%에 매입 - 재건축 후분양 의무규정 폐지, 조합원 지위 양도 허용 - 인천검단신도시 2만6000가구, 오산세교신도시 2만3000가구 조성 - 수도권 분양권 전매제한 공공택지 3~7년, 민간택지 1~5년으로 완화 - 지방광역시까지 1가구2주택 양도세 중과면제 - 주택건설사업자 토지 종부세 비과세 및 미분양 비과세 3년 → 5년 연장
2008년 9월1일	- 양도세 거주요건 강화(수도권 일부 지역에선 2년 → 3년) - 양도소득세의 세율과 과표구간 조정(9 ~ 36% → 6 ~ 33%)
2008년 9월19일 보금자리 주택 건설방안	- 2018년까지 수도권 300만 가구, 지방 200만가구 공급 - 보금자리주택 150만가구 공급, 사전 예약제 도입
2008년 9월23일 종합부동산세 개편방안	- 종부세 주택분 과세금액기준 인상(공시가격 6억원 → 9억원) - 과세표준 및 세율인하(1 ~ 3% → 0.5 ~ 1%) - 1세대 1주택 고령자에 대한 세액공제 - 사업용의 경우 과세표준 및 세율인하(1 ~ 3% → 0.5 ~ 1%)
2008년 10월21일 가계주거 부담완화 및 건설부문 유동성 지원·구조조정 방안	- 건설사 유동화 채권발행 위해 공적보증기관이 신용보강 - 투기지역내 준공 후 미분양 담보대출 허용 - 건설사 보유토지 3조원까지 정부 매입 - 지방미분양 2조원까지 환매조건부 매입
2008년 11월3일 경제위기종합 대책	- 강남3구 외 주택투기지역 및 투기과열지구 전부 해제 - 재건축 소형평형의무비율 '85m <sup>2</sup> 이하 60%이상'으로 완화 - 재건축 용적률 상한(300%)까지 허용 - 1가구 2주택자, 지방 미분양 매각시 일반세율 2년간 적용 - 1가구 1주택자, 지방 주택 취득시 1주택자로 계속 인정
2009년 2월12일 세제개편안 및 주택법·공급규칙 개정	- 미분양 주택 양도세 한시 감면 - 주택청약종합저축 신설 - 분양가상한제 적용주택 해당침 제한기간 1 ~ 5년으로 단축
2009년 8월24일 전세 대책 전월세 부담완화 도시형생활주택 등 규제완화	- 주택기금 전세자금 지원확대 및 민간 전세대출 보증한도 2억 확대 - 입주예정물량 공표, 전월세 지원센터 운영 - 도시형생활주택 자금지원 및 주차장 등 규제 완화 - 오피스텔 바닥난방 허용 기준 완화(전용85m <sup>2</sup> 까지)
2009년 8월27일 서민 주거안정을 위한 보금자리주택 공급확대 및 공급체계 개편방안	- 2012년까지 수도권 그린벨트내 보금자리주택 32만가구 공급 - 위례신도시에 보금자리주택 2만2000가구 공급 - 생애최초 주택청약제도 신설 및 특별공급 비율 조정 - 수도권 주택담보대출 담보인정비율(LTV) 60% → 50%로 강화 - 지방의 미분양주택 양도세 감면 및 미분양 취·등록세 감면 1년 연장 - 지방 민간택지 주상복합아파트의 분양가상한제 폐지
2010년 4월23일 주택 미분양 해소 및 거래 활성화 방안	- 주택보증 환매조건부 매입 5000억원 → 3조원 확대 - 미분양 리츠·펀드로 준공후 미분양 5000가구 감축 - 한국토지주택공사(LH) 준공 후 미분양을 1000가구 매입

## II. 주택정책 10년 궤적과 시사점

대책	주요내용
2010년 8월29일 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무주택 및 1가구1주택자 대출에 한해 DTI한시적 자율화</li> <li>- 생애최초 주택구입자금 신설: 2억원까지 주택기금 지원</li> <li>- 다주택자 양도세 중과 완화 2년 연장, 취·등록세 감면 1년연장</li> <li>- 주택기금 전세자금 대출한도 4900만원 → 5600만원</li> <li>- 보금자리주택 사전예약 물량 80% → 50% 축소, 예약시기 조절</li> <li>- 민영 보금자리주택 공급비율(25%) 상향 조정</li> </ul>
2011년 1월13일 물가안정대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 판교 순환용 주택 1300가구</li> <li>- 공공 보유 준공후 미분양물량 2554가구 공급</li> <li>- 도시형생활주택, 다세대, 다가구, 주거용 오피스텔 건설자금 지원</li> <li>- 민간에 5년 임대주택용지 공급 재개</li> </ul>
2011년 2월11일 전월세시장 안정 보완대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저소득가구 전세자금 지원 전세보증금 8000만 → 1억원 이하 확대</li> <li>- 매입 임대사업자에 대한 양도세 중과완화, 중부세 비과세 요건 완화</li> <li>- 수도권 재개발 단지 임대주택 건설비율 17% → 최대 20% 상향</li> </ul>
2011년 3월22일 주택거래 활성화 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DTI 자율적용 3월말 종료, 단 1억원까지 소액대출은 DTI심사면제</li> <li>- 고정금리·비거치식·분할상환대출 DTI비율은 상향</li> <li>- 생애최초 주택구입자금 대출 시한 올해 말까지 연장</li> <li>- 주택거래시 취득세 연말까지 50%감면</li> </ul>
2011년 5월1일 건설경기 연착륙 및 주택공급 활성화 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부실 PF 사업장 조정에 민간 배드뱅크 활용</li> <li>- 대한주택보증 PF 대출 보증 5000억원 → 1조5000억원 확대</li> <li>- 법인의 신규 주택 임대사업 허용(5년 이상 임대 조건)</li> <li>- 양도세 비과세요건 중 '2년 거주요건' 폐지</li> <li>- 택지개발지구 단독주택 층수제한 완화 및 가구수 제한 폐지</li> </ul>
2011년 8월18일 전월세시장 안정대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 임대주택사업자 세제지원 요건 3가구이상 → 1가구이상</li> <li>- 매입임대사업자의 거주주택에 대해 양도세 비과세</li> <li>- 주거용 오피스텔에 임대주택 수준의 세제혜택 부여</li> <li>- 소형주택 전세보증금 소득세 한시 배제</li> <li>- LH 다세대매입임대 2만가구 공급</li> <li>- 생애최초 주택구입자금 금리 연 5.2% → 4.7% 인하</li> <li>- 전월세 소득공제 대상 연소득 3000만원이하 → 5000만원이하 확대</li> </ul>
2011년 12월 7일 주택시장 정상화 및 서민 주거안정 대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 투기과열지구 해제, 다주택자 양도세 중과제도 폐지 추진</li> <li>- 재건축 초과이익 부담금 2년간 부과 중지</li> <li>- 지방 청약가능 지역 시·군 → 도 단위로 확대</li> <li>- 토지거래허가구역 추가 해제</li> <li>- 생애최초 주택구입자금대출 2012년까지 연장, 금리 4.7% → 4.2%인하</li> <li>- 근로자·서민 주택구입자금 지원대상 부부합산 연소득 3000만원 확대</li> </ul>
2012년 5월10일 주택거래정상화 및 서민·중산층 주거안정 지원방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 강남3구 투기지역 해제, 주택거래신고지역 해제</li> <li>- 분양권 전매제한기간 완화</li> <li>- 민영주택 재당첨 제한 폐지</li> <li>- 보금자리론 지원대상 및 한도 확대</li> <li>- 1세대 1주택자 양도세 비과세 보유 요건 완화</li> <li>- 일시적2주택자 종전주택 처분기한 연장</li> <li>- 단기 보유 양도세 중과 완화</li> <li>- 2~3인용 도시형 생활주택 건설자금 지원 확대</li> <li>- 세대구분형 아파트 건설규제 완화</li> <li>- 1:1재건축 주택규모 개선</li> </ul>

## 주택정책의 문제점과 발전전략

대책	주요내용
2012년 6월 18일 5.10 대책 후속조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분양가 상한제 원칙적 폐지</li> <li>- 전매제한 제도 개선</li> <li>- 재건축 부담금 부과 2년 중지, 용적률 인센티브 확대</li> </ul>
2012년 9월 10일 경제활력대책 회의결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양도세 감면: 2012년 말까지 미분양주택 취득시 5년간 양도소득세 100% 감면</li> <li>- 취득세 감면 : 2012년 말까지 주택거래에 대한 취득세 50% 추가 감면 - 추진(2.4%→1.2%)</li> <li>- 연체이자율 인하 : LH에 분양대금을 미납한 토지·주택계약자의 연체이자율을 0.5(1개월 미만) ~ 1%p(1개월 이상) 인하</li> </ul>

○ 두 정부 정책을 비교하면, 아래 표와 같음

○ 뚜렷하게 주택시장에 대한 두정부의 태도는 다르게 나타나고 있으며, 이는 주택시장 상황이 다르기 때문에 나타난 현상임.

- 갑작스럽고 높은 주택시장의 과열로 이전 정부의 주택정책 기조는 규제였지만 현 정부기간에는 주택시장 침체로 정책의 기조는 완화임.

노무현 정부	이명박 정부
투기과열지구 확대 재건축규제강화 실거래가 과세 보유세 강화 이익환수 투기방지 민간 분양가 상한제 종부세 도입 및 강화 총부채상환비율 도입 청약가점제 시행	투기과열지구, 투기지역해제 재건축 규제완화 종부세 기준 하향 조정 양도세, 취득세 한시감면 양도세 비과세 요건완화 분양권 전매제한 완화 주택거래신고지역 해제 다주택자 양도세 중과 폐지(추진) 재건축초과이익 한시 유예(추진)

### 3. 주택시장 변화 : 두 정부의 정책 결과 비교

#### 1) 주택매매가격 및 주택전세가격

○ 주택가격 상승, 즉 집값을 잡으려고 애썼던 노무현 정부 기간 동안 전국 17.3%, 수도권 29.7%가 상승하였음. 반면 주택시장 활성화를 바랬던 이명박 정부기간 동안은 현재까지 전국 10.9, 수도권 -1.3%로 나타남.

○ 반면 전세가격은 노무현 정부 기간 전국 6.9%, 수도권 10.3%, 이명박 정부 기간 동안은 전국 27.0% 수도권 23.9% 상승

[표 II-1] 두 정부 기간 동안 주택가격지수 변동율

구분	연말 지수				전년말 대비 상승률			
	매매지수		전세지수		매매지수		전세지수	
	전국	수도권	전국	수도권	전국	수도권	전국	수도권
2003	76.7	73.3	77.6	75.7	5.7	7.4	-1.4	-3.3
2004	75.1	71.2	73.7	70.2	-2.1	-2.9	-5.0	-7.2
2005	78.1	74.8	75.9	72.9	4.0	5.1	3.0	3.8
2006	87.2	90.0	80.9	80.4	11.6	20.3	6.5	10.4
2007	89.9	95.0	82.9	83.4	3.1	5.6	2.6	3.7
2008	92.7	99.7	84.3	84.9	3.1	5.0	1.7	1.7
2009	94.1	101.0	87.2	88.5	1.5	1.2	3.4	4.2
2010	95.9	99.2	93.4	94.1	1.9	-1.7	7.1	6.3
2011	102.4	99.7	104.9	104.4	6.9	0.5	12.3	11.0
2012.08	102.8	98.0	107.0	105.2	0.4	-1.7	2.1	0.7
	정권 초기 대비 정권 말 상승률				연평균 상승률			
노무현 정부	17.3	29.7	6.9	10.3	4.5	7.1	1.1	1.5
이명박 정부	10.9	-1.8	27.0	23.9	2.7	0.6	5.3	4.8

자료 : 국민은행

○ 매매거래 지수 또한 노무현 정부기간에 가장 높게(2006년 전국 22.5 수도권 31.2) 나타났으며 반면 전세수급지수는 이명박 정부 기간(2010년 전국 174.4, 수도권 168.4)에 가장 높게 나타남.

- 이명박 정부기간 내외적 요인으로 인해 주택가격이 떨어지고 주택구매 수요는 낮아지면서 전세수요가 높아져 전세값 폭등을 경험하게 됨. 또 주택소유자들에게 지워진 부담을 전세금을 올려 낮추려는 움직임으로 인해 전세 상승을 더 높게 만들었음.

[표 II-2] 매매거래지수 및 전세수급지수

구분	매매거래지수		전세수급지수	
	전국	수도권	전국	수도권
2003	5.3	1.9	91.1	61.1
2004	4.5	1.9	77.0	44.8
2005	8.7	6.9	137.5	132.0
2006	22.5	31.2	153.8	147.1
2007	8.7	8.8	133.7	114.6
2008	1.7	1.1	93.1	61.4
2009	7.2	2.3	153.2	135.5
2010	16.9	11.2	174.4	168.4
2011	7.8	3.6	144.0	130.5
2012.8	4.1	2.3	158.0	157.5

자료 : 국민은행

## 2) 미분양

○ 이명박 정권 초기(2008년)에 이전부터 계속된 주택공급의 적체로 인해 16만 이상의 미분양 발생. 하지만 주택경기 침체로 인해 공급량이 줄어 현재는 노무현 정권말 대비 절반에 가까운 69,511호를 기록.



○ 두 기간 미분양의 성격은 확연히 다름

- 노무현 정부기간에는 수도권 미분양 물량 비중은 낮았지만 이명박 정부 미분양은 지방물량이 빠르게 해소되면서 현재 수도권 미분양 물량이 절반 가까운(43.2%) 비중을 차지함.
- 준공 후 미분양 물량 비중은 노무현 정부기간보다 이명박 정부기간에서 높게 나타나고 있어 미분양 악성화가 더 커졌음을 알 수 있음.
- 공공부문 미분양 비중은 시간이 지남에 따라 점점 낮아지면서 노무현 정권 초기 16.6% 정도를 차지했던 물량은 현재 없음.

○ 대형평형 미분양 비중이 점점 높아지는 것은 주택수요를 정확히 파악하지 못하고 주택공급을 한 건설사들의 책임도 드러남.

[표 II-3] 연도별 미분양 물량 변동률

(단위: 호, %)

구분	전국	전년말 대비 상승률				비중		
		전국	수도권	5대광역시	지방	민간부 문	준공후	수도권
2003	161,076	53.5	431.4	22.7	37.0	83.4	15.4	19.3
2004	289,056	80.7	109.7	61.6	81.1	87.9	14.9	22.4
2005	57,215	-17.2	-20.8	-29.7	-9.0	89.9	19.2	21.4
2006	73,772	28.9	-61.4	95.6	36.0	97.4	18.5	6.4
2007	112,254	52.2	209.6	59.4	30.6	98.6	15.5	13.0
2008	165,599	47.5	84.1	48.4	37.4	99.2	28.1	16.3
2009	123,297	-25.5	-4.7	-34.4	-25.8	99.7	40.6	20.8
2010	88,706	-28.1	14.6	-34.6	-42.5	100.0	48.1	33.2
2011	69,807	-21.3	-5.2	-28.6	-29.8	100.0	44.2	39.9
2012.08	69,511	-0.4	7.6	-2.7	-8.2	100.0	38.3	43.2

자료: 국토해양부

### 3) 주택공급

- 두 정권의 인허가 실적을 비교해 보면, 현 정부에서 보금자리주택으로 인해 공공의 공급이 증가 되었을 것이라는 생각과는 다르게 노무현정부와 비중에서는 크게 다르지 않음.
- 현 정부가 4개월 남은 시점에서 비교해 보면 전 정부보다 많은 주택공급이 나타날 것이라는 예상을 하기 어려움.
- 특히, 2012년 들어 공공부문의 주택공급은 거의 나타나지 않음(공공부문 5.5% 비중).

[표 II-4] 연도별 인허가 실적

(단위: 호)

구분	계	수도권		수도권	수도권	
		공공부문	민간부문		공공부문	민간부문
2003	585,382	120,522 20.6	464,860 79.4	297,289	52,426 17.6	244,863 82.4
2004	463,800	123,991 26.7	339,809 73.3	205,719	71,221 34.6	134,498 65.4
2005	463,641	140,978 30.4	322,663 69.6	197,901	71,273 36.0	126,628 64.0
2006	469,503	143,694 30.6	325,809 69.4	172,058	75,976 44.2	96,082 55.8
2007	555,792	156,989 28.2	398,803 71.8	302,551	99,833 33.0	202,718 67.0
2008	371,285	141,160 38.0	230,125 62.0	197,580	75,033 38.0	122,547 62.0
2009	381,787	168,300 44.1	213,487 55.9	255,158	125,638 49.2	129,520 50.8
2010	386,542	138,315 35.8	248,227 64.2	250,218	103,753 41.5	146,465 58.5
2011	549,594	115,349 21.0	434,245 79.0	272,156	60,688 22.3	211,468 77.7
2012.08	367,263	20,332 5.5	346,931 94.5	155,053	1,778 1.1	153,275 98.9
2003~2007 (A)	2,538,118	686,174 27.0	1,851,944 73.0	1,175,518	370,729 31.5	804,789 68.5
2008~2012.08 (B)	2,056,471	583,456 28.4	1,473,015 71.6	1,130,165	366,890 32.5	763,275 67.5
A-B	-481,647	-102,718	-378,929	-45,353	-3,839	-41,514

자료: 국토해양부

#### 4) 소결

- 노무현 정부에서의 매매가격 안정화 실패, 이후 수요변화로 인한 전세 가격 급등. 이 과정에서 과도한 시장개입은 주택수요를 위축시킬 수 있는 인자를 시장에 심어 놓은 상태에서 글로벌금융위기와 주택수요의 변화(임대 혹은 주거에 대한 중요성 증대)는 수요 감소를 급격히 증폭시킨 것으로 요약할 수 있음
- 결과적으로 민간의 Over-shooting(공급 과잉 및 수요 급변)은 정책의 산물로 해석될 수 있다는 점에서 시장 관리의 올바른 로드맵과 FM을 통한 불확실성 제거가 요구됨.

### 4. 시사점 : 주택정책 방향성 제안

#### ■ 시장 흐름

- 공급자 위주의 주택시장에서 소비자 중심 시장으로 변화한 시장을 파악하지 못한 공급으로 인해 미분양이 크게 늘어 현 정부의 부담을 가중시켰으며, 또 해외경제위기까지 국내경제에 악영향을 끼치게 되면서 장기적으로 침체를 겪고 있음.
- 이런 주택시장을 정상화시키기 위한 전 정부의 다양한 규제를 완화하는 활성화 정책에도 불구하고 모든 주택지표에서는 그리 좋은 시그널이 나타나고 있지 못한 것이 현실임.
- 시장의 힘이 정부정책의 힘을 압도한 10년임. 실제 집값을 잡으려 했던 노무현 정부의 강력한 정책들은 재임기간 동안 효력이 발휘되지 않았고, 이명박 정부의 시장활성화 정책들도 마찬가지였음.
- 차기 정부에서 고려하여야 할 미래의 주거공간은 주택과 편의시설의 조

합으로 탄생할 것이며, 여기에는 최첨단 기술들이 접목되어 삶의 질을 보다 안전하고 편리하게 만들 것이기에 주택산업의 변화는 필수요소임.

## ■ 정책 방향성 제안

- 이상의 검토를 요약하면, 노무현 정부의 과도한 시장개입과 이에 따른 시장의 반응적 발산에 따라 결과적으로 주택시장 안정화는 실패하였음. 다음 정부인 이명박 정부는 시장친화적 모토 아래 출범하였으나 비정책적 고려로 인해 오히려 시장의 불안정성을 극대화하는 결과를 야기하였음.
- 특히 주택수요 변화에 적절하게 반응하지 못한 고정화된 주택정책 시각은 시장 안정성을 저해할 뿐 아니라 변동성을 더욱 증폭시키는 결과가 되었음. 시장 친화적 혹은 시장관리보다 중요한 포인트는 시장에 대한 이해와 적절한 정책적 반응(중장기)이라는 원칙이 무엇보다 우선되어야 할 것임.
- 수요변화와 정책적 대응, 여기에 산업의 협력이 모두 조화로워야 올바른 정책성과를 기대할 수 있음.

## ■ 민간시장의 활성화 : 공공 역할 확정

- 주택이 부족한 시기가 지났기 때문에(주택보급률 2003년 101.2%⇒ 2011년 114.2%) 공공으로 인한 단순하고 대량 주택공급보다는 시장이 원하는 다양한 주택수요에 빠르게 적응할 수 있는 공급체제 변화가 필요함. 이러한 변화에 적응할 수 있는 민간시장 마련이 필요함.

[표 II-5] 주택보급률

구분	가구 (천가구)	주택수 (천호)	보급률 (%)
2003	12,515	12,669	<b>101.2</b>
2011	13,136	15,007	<b>114.2</b>

■ 새로운 주거변화에 유연하게 적용 가능한 주택정책 : 수요 탄력적 대응

- 시장의 힘을 거스르기 힘들다는 명제 아래 주택시장의 침체와 그로인한 여러 사회문제까지 해결 할 수 있는 정책이 필요함. 이후 미래에도 다시 주거에 대한 개념은 계속해서 변화할 것이고 또 더 빠르게 변화할 것임. 그보다 빠른 주택정책을 실현하거나 아님 그 변화를 포용할 수 있는 주택정책이 필요함.
- 조세제도 또한 중장기적인 시각에 토대를 둔 시장친화적 접근이 필요함. 다만 조세의 기본원칙을 지속적으로 유지하는 것도 필요할 것임.
- 임대시장 활성화와 이를 위한 민간임대 참여 극대화, 도심주거 선호 강세에 대비한 재정비사업의 총괄적인 개편 등이 필요할 것임. 거시적 관점에서의 조그마한 성공보다는 미시적 측면에서의 정상화를 유도하는 방향성 정립이 필요함.

■ 차기 정부의 정책기조는 다음과 같아야 할 것임

○ (거시 기조)

- 주택시장 및 정책 수행의 거시적·미래지향적 관점 정립

○ (미시 기조)

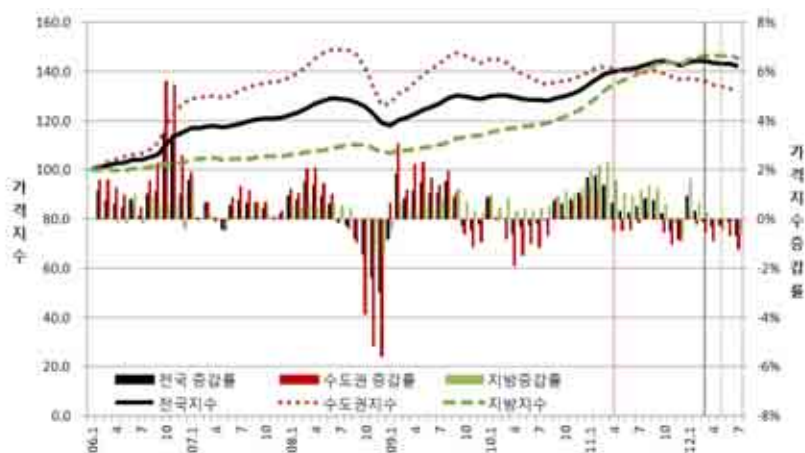
1. 공공역할 재정립과 민간부문 역할 정상화
2. 임대수요 변화에 대응한 전략 강구
3. 재정비 정상화를 통한 주거안정 극대화

### Ⅲ. 공공부문 역할 조정과 민간부문 정상화

#### 1. 주택분양시장 침체 논란

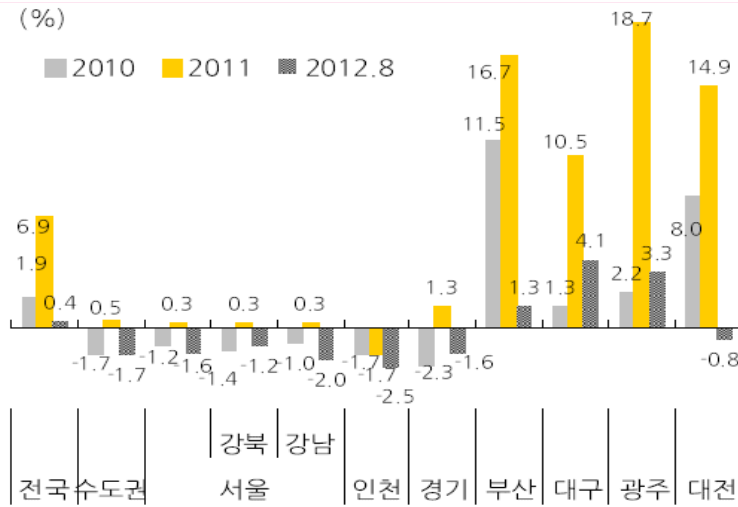
##### 1) 주택시장 침체 현황

- 금융위기 충격의 회복기(2009년) 이후 수도권 매매가격은 지속적인 하락세를 이어가고 있으며, 지방은 금융위기 충격에 의한 큰 영향 없이 급등세를 보이고 있었으나 최근 하락세로 돌아서는 추세임.
- 수도권의 하락세에도 불구하고 지방의 매매가격이 급등하여 전국적인 추이는 급락양상을 보이고 있지 않았으나, 최근 지방시장 또한 가격하락 추세가 이어져 향후 매매가격 전반의 흐름이 악화될 가능성이 큼.
- 거래량은 최근 2년 여간 감소세를 나타내고 있으며, 과거 등락을 반복했던 것에 비해 올해 들어 뚜렷한 하락세를 보이고 있어(현재 2008년 금융위기수준) 저조한 매매심리를 대변하고 있음.



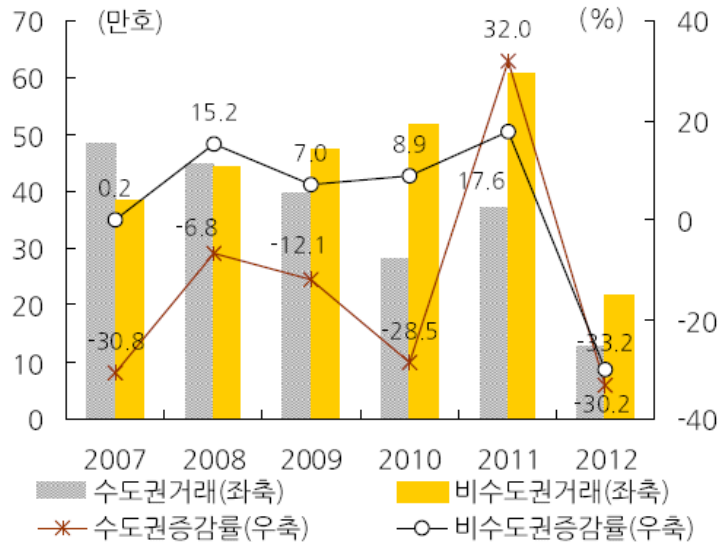
자료 : 국토해양부 실거래가 지수(2006.01=100)

[그림 Ⅲ-1] 수도권 및 비수도권 주택가격 추이



출처: KB금융지주 경영연구소 <최근 주택시장의 특징과 변화 방향 진단>

[그림 Ⅲ-2] 지역별 주택가격 변동률 추이



주: 2012년은 상반기 증감률임

자료: 국토해양부

출처: KB금융지주 경영연구소 <최근 주택시장의 특징과 변화 방향 진단>

[그림 Ⅲ-3] 주택 거래량 추이

## 2) 주택시장 침체의 원인

### ■ [거시경제적 요인] 저성장 시대 진입 및 글로벌 경기 침체

- 기본적으로 우리나라는 경제발전단계 상 고도성장기를 지나 안정화단계에 이르러 주택시장의 성장을 견인할 경제성장이 둔화되고 있는 시기라고 할 수 있음.
- 특히 최근 유럽의 재정위기 및 미국과 중국의 경기침체가 지속되는 등 대외 여건이 악화되면서 저성장 추세가 심화됨.
  - 주요 기관 및 연구원의 경제성장률 전망치 하향 조정: 국제통화기금(IMF)은 최근 우리나라의 올해 경제성장률을 3%로 하향 조정하고 추가 하락을 시사하였으며, 한국개발연구원(KDI) 등 국내 주요 연구기관 또한 2%대로 대폭 하향 조정함.
  - 인구고령화에 따른 노동력 감소와 사회부담 증가에 따라 잠재성장률 또한 3%대로 떨어지면서 저성장 시대의 장기화가 예고되고 있는 상황임.
- 전반적 경제 상황이 악화되고 저성장의 지속이 예상됨에 따라 가처분 소득의 감소 및 이에 의한 주택소비의 감소가 필연적으로 이어짐.
  - 경제가 고도화됨에 따라 1인당 주거면적이 늘어날 수 있으나, 지금과 같이 경제상황이 악화될 경우 전체 소비량의 감소가 1인당 소비면적의 증가를 압도하게 됨.
  - 즉, 현재의 주택시장 침체는 근본적인 경제 및 사회의 변화에 따라 불가피한 측면이 있음.



■ [한국시장 특성 요인] 베이비붐 세대의 은퇴 및 청년층 주거소비 능력 저하

- 베이비붐세대<sup>1)</sup>의 은퇴에 따라 주택가격 하락 및 시장침체의 가능성이 커짐.
  - 베이비붐세대는 총자산 중 부동산자산 편중(평균 80%<sup>2)</sup>)으로 은퇴 후 소득 감소에 따른 생활자금을 마련하기 위해 부동산 자산 처분이 불가피함.
  - 베이비붐세대의 대량 은퇴시기가 시작되면서 주택시장 침체현상이 심화될 것이라는 불안심리가 커지고 있음.
  - 베이비붐세대의 인구학적 비중이 2010년 기준 약 720만 명으로 전체 인구의 약 14%에 달해 은퇴에 따른 정기적 소득 감소가 시장에 부정적 영향을 미칠 것이라 예상되고 있음.
- 세대간 격차 심화로 청년층 구매력이 저하되고, 이미 형성된 높은 자산 가격으로 인해 주택자산시장에 대한 진입장벽이 높아져 미래세대의 주택소유에 대한 인식이 약해지고 있음.
  - 현재 우리나라는 전례없는 청년실업률을 기록하고 있어 해당 세대의 기대소득 수준이 저하된 데에 반해, 고도성장기를 거치면서 주택가격은 이미 매우 높아져 있어<sup>3)</sup> 주택구매 여력이 부족함.
  - 주택저성장기 진입에 따른 자산상승에 대한 기대심리도 낮아지고 있기 때문에, 이전세대와 달리 주택을 보유해야 한다는 인식이 점차 약해지고 있어 주택수요 저감의 원인이 되고 있음.

1) 1955년부터 1963년 사이에 태어난 세대로 2010년을 전후해 은퇴시기를 맞이함.

2) 주택산업연구원, <베이비붐세대 주택수요 특성 분석>, 2012, 발간예정.

3) 전국 PIR(price income ratio, 연소득 대비 주택가격 비율) 4.3, 서울 PIR 9.7

## ■ [정책적 요인] 시장침체에 공급예정인 대규모 공공주택

- 주택시장 침체와 관련하여 주요 원인으로 지목되어 가장 큰 논란이 되고 있는 정책은 보금자리주택 정책임.
    - 보금자리주택<sup>4)</sup>은 현 시기 우리나라 임대주택 및 주거복지정책을 대표하는 정책으로서 임대주택 재고 확대라는 기존의 임대주택 정책목표를 계승하면서, 동시에 자가보유율 확대를 위해 공공이 직접 저렴한 가격으로 공급하는 방식을 택함.
    - 그러나 2008년 말 금융위기 이후 주택시장의 침체가 지속되는 시기와 보금자리주택의 사업이 본격적으로 추진되는 시기가 겹치면서, 일시적인 대량공급으로 인해 시장침체를 가중시킨다는 비판을 받고 있음.
  - 보금자리주택 정책에 대한 비판은 시장침체 외에도 광범위하게 이루어지고 있으나, 시장침체와 관련해서는 다음 세 가지로 요약 가능함.
    - 상대적으로 저렴한 주택에 대한 기대로 주택구입에 대한 대기수요 발생
    - 타개발사업과의 경쟁으로 침체기 시장 악화 가능성
    - 공급가격의 상승으로 저렴한 주택공급이라는 원래 취지 상실
- ⇒ 이는 모두 분양형 주택으로 인해 야기된 문제로, 논란의 핵심은 공공주택의 분양정책으로 귀결됨.

## ■ 공공주택 공급체계(보금자리주택 정책)에 대한 검토 필요

- 최근 주택시장 침체에 대한 원인은 위 세 가지 요인 - 거시경제적 흐름, 국내 시장의 수요구조 변화 특성, 정책적 요인이 복합적으로 작용한 결과임.

4) 보금자리주택 정책 중 문제로 제기되고 있는 부분은 보금자리주택 지구로 지정되어 건설되는 대규모 공급방식임, 실제 대부분의 물량이 지구를 통해 공급되고 있음. 본 보고서에서는 보금자리주택 지구를 통한 공급방식을 보금자리주택 정책으로 대리하여 사용함.

- 그러나 본 보고서에서는 주택정책의 영역 내에서 논란의 의미와 향후 정책방향을 한정적으로 검토함으로써 거시경제 및 수요구조 변화라는 주어진 환경변화에 대해 공공영역의 적절한 대응방향을 제안하고자 함.
- 이에 따라 최근 시장침체와 관련하여 가장 많은 비판을 받고 있는 보금자리주택정책 및 이를 포괄하는 공공주택 공급체계에 대한 검토를 통해 주택매매시장의 활력 재고방안을 모색함.

## 2. 공공주택 공급체계의 개선

### 1) 현 공공주택 공급체계 관련 논란

#### ■ 현 공급체계의 특징: 분양형 공공주택의 확대

- 보금자리주택 정책은 정부에서 저렴한 가격(주변 시세의 50%<sup>5)</sup>)으로 좋은 입지에 임대 및 분양 주택을 공급하는 것을 목표<sup>6)</sup>로 하는 정책이며, 자가소유 촉진책을 강조했다는 점에서 이전 정부의 공공주택정책과 구분됨.
- 국민의 정부 이전까지 우리나라 주택정책은 전반적으로 자가소유 촉진책이 강조되고 있었으나, 자가소유가 어려운 소득분위 하위계층의 주거복지 문제로 국민의 정부 및 참여정부 시기 공공임대주택 총량 확충 및 대상계층의 확대가 이루어졌음.
- 이명박 정부는 자가소유 촉진을 다시 강조하면서 소득 1~2분위에게 임대형 보금자리, 3~5분위에게 분양형 보금자리(3~4분위는 임대형 병행)를 공급하여 대상계층에 따라 임대정책과 자가정책을 분리하여 추진하고자 함.

5) 초기 목표는 주변 시세의 50%였고, 현재는 80%로 수준으로 유지하는 법안이 발의되었음.

6) 보금자리주택 정책의 유형 및 소득분위별 적용안은 부록 참조.

[표 III-1] 이전 주택정책과 보금자리주택 정책의 차이점

이전 정책의 추진 전략	보금자리주택의 추진전략
임대주택 위주 공급	자가보유 촉진과 임대주택 공급 병행
신도시 개발을 통한 도시 확산(Sprawl)	도시 내 충전개발(Infill-Development)
입주부담 고려가 미흡	입주자 부담을 고려한 저렴한 주택 공급
공급자 중심의 공급체계	수요자 선호를 고려한 맞춤형 공급
국민임대주택 100만호 건설	소형분양, 영구임대공급 재개, 전세형 및 지분형 공급으로 다양화

자료 : 국토해양부, <주택업무편람>, 2009, p. 325

## ■ 분양형 공공주택에 대한 논란

- 정부가 임대주택을 직접 공급할 것인가, 혹은 자가소유 촉진을 지원할 것인가에 대한 논란은 주거복지정책 영역에서 오랫동안 계속되어 온 주제이며, 최근 여러 선진국을 비롯해 우리나라에서는 임대형 공공주택에 대한 문제를 극복하기 위해 자가소유 촉진 및 간접보조제도를 도입하고 있음.
- 임대형 공공주택은 유지관리의 어려움으로 재정부담이 점차 가중되는 점 및 입지와 주택형태 등 주거선택의 제약, 사회적 분리 등이 문제점으로 지적되어 왔음.
- 임대형 공공주택정책을 중점적으로 실행하였던 유럽의 선진국에서도 90년대 이후 이러한 문제점을 극복하기 위해 불하정책(Right to Buy) 등을 시행<sup>7)</sup>하여 자가소유화 하는 방향으로 선회하였으며, 우리나라 또한 이러한 문제의식을 공유하여 자가촉진정책 및 바우처제도 등 간접보조제도를 도입하고 있음.

7) 영국은 1980년대에 대대적인 공공임대주택 불하정책을 실시하여 임차인에게 지분형 방식으로 불하하거나 사회단체에 불하함(박신영 외, 2007). 프랑스는 1980년대부터 공공임대주택 공급보다는 임차료 보조 정책을 실시함. 독일은 1980년대에 들어 민간임대주택 공급을 촉진하였고 90년대에는 공익주택기업을 민영화하고 있음(이명훈, 2008). 스웨덴도 1990년대에 들어서 기본 복지국가모형을 벗어나지 않는 범위 내에서 자가주택정책을 추진하고 있음. (조송환, 2010 재인용)

- 자가소유 촉진책 중 정부의 직접공급은 가격의 하락 및 공급 위축 등 시장침체 시 상황을 악화시킬 가능성이 있음.
  - 자가소유를 촉진하는 방법으로는 기존 공공임대주택과 마찬가지로 공공에서 대량으로 주택을 건설하여 분양하는 형식과 제도적 보조 등을 통해 간접적으로 시장에 개입하는 방식이 있음.
  - 상대적으로 저가인 분양형 공공주택을 공급하는 것은 시장에 직접적으로 개입하는 것이므로 시장가격 하락 및 공급량 축소를 야기할 수 있음.
  - 보금자리주택정책 또한 150만호라는 대규모 물량을 공공이 직접 저렴한 가격으로 공급하는 형태이기 때문에 정책초기부터 관련업계로부터의 반발이 있어 왔으며, 2008년 말 금융위기 이후 시장상황 악화에 따라 더욱 강한 비판이 이어지고 있음.
- 본 보고서는 보금자리주택 정책 중 특히 분양형 주택공급과 시장침체와 관련한 논란을 구체적으로 검토하고, 이를 바탕으로 향후 임대주택 공급전략에 대해 살펴보기로 함.

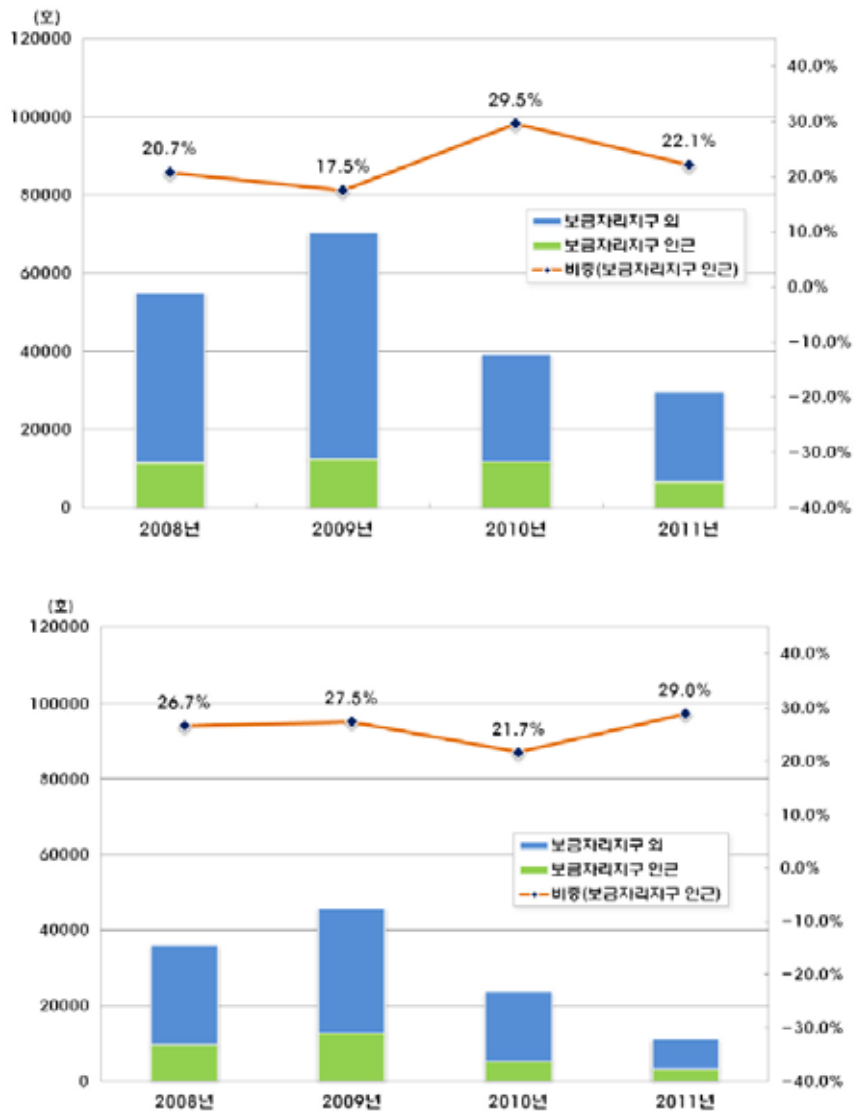
#### ■ [분양공공주택 문제 1] 수요 구축효과에 따른 민간공급 위축 및 가격하락

- 보금자리주택은 좋은 입지의 저렴한 주택에 대한 기대수요를 누적시키는 구축효과(Crowding-out Effect)를 발생시켜 수급불균형을 유인할 수 있음.
  - 저렴한 주택 공급에 대한 기대심리로 인해 대기수요가 양산되면서 상대적으로 가격경쟁력이 떨어지는 민영신규공급주택 소비가 감소하여, ‘수요 감소 → 미분양 증가 → 가격하락 및 민간공급 위축’ 과정이 연쇄적으로 발생할 수 있다는 문제가 지적되고 있음.
  - 과거 외환위기 때도 공급이 급감하였으며, 2~3년 후 경기가 회복되면서 2001~2002년 주택가격이 급등하였음. 50만호 수준이던 인·허가실적이

2008년 이후 40만호 미만으로 급감하였으며 입주물량 감소로 가시화되고 있음.

- 그러나 아직까지 공급위축 및 가격하락이 발생하였다는 명확한 통계적 근거는 없어(LH토지주택연구원, 2012) 실제 본격적으로 공급되는 시기의 영향력 등 향후 추이를 지켜봐야 함.
- 2008~2011년 분양물량 추이를 수도권 전체, 보금자리지구 인근, 보금자리지구 외로 구분하여 살펴보면, 수도권 전체적으로는 민간분양 물량이 2010년부터 크게 감소하고 있으나 보금자리지구 인근에서의 민간분양 물량이 특별히 더 위축되는 경향은 보이지 않음.
- 가격변동 또한 같은 기간 수도권 전체의 평균적인 추이와 비교해 보면, 보금자리주택 지구 사전예약시점을 전후하여 지구 인근지역의 가격이 상대적으로 큰 하락폭을 보이고 있지는 않음.

### Ⅲ. 공공부문 역할 조정과 민간부문 정상화



출처: <수도권 보급자리주택 공급이 공간구조 및 주택시장에 미치는 영향>, 2012

[그림 Ⅲ-1] 수도권 및 보급자리지구 인근의 민간분양물량 및 비중추이  
(상: 85㎡미만, 하: 85㎡이하)

■ [분양공공주택 문제 2] 타 개발사업과 경쟁구도로 수요기반 약화

○ 2기 신도시/뉴타운사업과 보금자리사업 간에 경쟁구도로 인해 수요가 분산되면서 기반이 약화되고 있음.

- 보금자리주택지구가 뉴타운 등의 재개발/재건축 사업보다 가격경쟁력이 높기 때문에 대부분의 수요가 보금자리대기수요로 이동함에 따라 주변 사업의 수요위축과 사업지연, 사업성 저하 등을 유발

※ ex) 시흥은계(2차), 광명시흥(3차) 보금자리지구지정에 따라 사업성 및 수요가 감소한 시흥 대야신천(2011.10.20), 시흥 은계(2012.2.10) 지정 해지됨

- 보금자리주택 절반이 2기 신도시보다 서울과의 접근성측면에서 입지적 장점이 있으므로 ‘강북 및 2기 신도시의 경쟁력 하락 → 가격 하락 & 미분양 증가 → 민간부문 주택공급 감소’가 예상되며 이로 인해 전체 공급물량 감소
- 사전예약 신청이 있었던 2009년 9월, 2010년 4월 전년대비 중소건설업체의 분양호수가 감소
- 공공의 공급물량 확대에는 한계가 있기 때문에 민간공급 위축은 전체 공급물량의 감소로 이어지며 향후 수급불균형에 의한 가격 급등 가능성이 커짐<sup>8)</sup>
- 즉, 민간공급 감소는 주택가격 급등의 원인이 되므로 부동산경기변동에 탄력적으로 대응할 수 있는 보금자리 주택의 공급이 필요

■ [분양공공주택 문제 3] 공급가격 상승으로 저렴주택의 의미 퇴색

8) 비중이 높은 주택유형인 아파트의 건설기간은 보통 2~3년으로 장기간 소요되기 때문에 수요변동에 비탄력적이며 경기회복 시 수요증가를 따라가지 못해 수급불균형으로 주택가격이 상승함.



- 보금자리주택 공급가격이 예상보다 높게 형성되면서 보금자리주택 공급 특징 중 하나인 부담 가능한 공급가격 형성이 제한
  - “개발 → 부지비용 상승 → 보상비용 증가” + “사업지연 → 금융비용 증가, 물가상승 → 건설비 상승” 등으로 인해 공급단가가 상승하고 있어 분양 단계에서 공급가격 상승가능성이 큼.
  - 과거 판교신도시 개발시 초기 목표분양가 보다 상승함(중소형의 경우 3.3㎡당 800만원에서 1,200만원으로 상승)
- 시장침체로 계획시점보다 주변시세가 하락하면서 공급가격과 시세와의 격차가 감소하면서 보금자리주택의 “저렴주택”의 의미가 퇴색
  - 초기지구의 경우 주변시세와 차이가 크게 나타나고 있으나 시흥은계와 부천 옥길지구의 경우 주변시세와 유사하게 형성
  - 반면 주변시세 대비 70~80%에서 보금자리주택의 공급가격이 형성됨으로써 절대적인 가격차이에 의한 시세차익 규모가 입지에 따라 차별적임
  - 특히 강남지역과 다른 지역간 양극화 구조가 형성되고 있으며 이로 인해 지구별로도 사전예약 경쟁률의 차이가 크게 나타나는 등 시세차익에 대한 기대심리가 자극될 우려가 큼.

[표 III-2] 1차 보금자리지구 사전예약(2009.9.30) 추정분양가 및 시세(3.3㎡당)

지구	면적기준	추정분양가	분양물량	동 시세 (2011.6 기준)	구 시세 (2011.6 기준)	민간 분양가 (2011년)	분양물량
서울 강남	60㎡이하	1,030	379	2,247	3,427	n.a	879
	60~85㎡	1,150	1026	2,188	2,936	1,931	1490
서울 서초	60㎡이하	1,030	265	2,020	2,390	n.a	332
	60~85㎡	1,150	599	2,089	2,777	2,912	750
고양 원흥	60㎡이하	800	356	1,051	790	n.a	136
	60~85㎡	850	2189	1,118	949	879	34
하남 미사	60㎡이하	930	2289	1,127	998	-	-
	60~85㎡	970	7192	1,201	1,061	-	-

[표 III-2] 보금자리지구 위례신도시 사전예약(2009.9.30) 추정분양가 및 시세(3.3㎡당)

지구	면적기준	추정분양가	분양물량	동 시세 (2011.6 기준)	구 시세 (2011.6 기준)	민간 분양가 (2011년)	분양물량
위례 신도시	60㎡이하	1250	1872	1,901	2,390 (송파구)	-	171
					1,253 (수정구)	-	
	60~85㎡	1280	478	2,021	2,337 (송파구)	2,261	444
					1,514 (수정구)	1,190	181

[표 Ⅲ-4] 3차 보금자리지구 사전예약시점(2009.9.30) 추정분양가 및 시세(3.3㎡당)

지구	면적기준	추정분양가	분양물량	동 시세 (2011.6 기준)	구(市) 시세 (2011.6 기준)	민간 분양가 (2011년)	분양물량
구리 갈매	60㎡이하	-	0	1,198	995	-	
	60~85㎡	990	2420	1,179	1,058	-	83
남양주 진건	60㎡이하	-	330	-	691	-	
	60~85㎡	-	4307	-	783	-	627
부천 옥길	60㎡이하	850	202	1,069	856	-	
	60~85㎡	890	1895	1,061	992	1,279	
서울 내곡	60㎡이하	-	180	-	2,390	-	332
	60~85㎡	-	603	-	2,777	2,912	750
서울 세곡2	60㎡이하	-	246	-	3,388	-	879
	60~85㎡	-	465	-	2,929	1,931	1490
시흥 은계	60㎡이하	750	791	902	668	-	158
	60~85㎡	820	3058	957	754(市)	846	367

[표 III-5] 2차 보금자리지구 사전예약시점(2009.9.30) 추정분양가 및 시세(3.3㎡당)

지구	면적기준	추정분양가	분양물량	동 시세 (2011.6 기준)	구(市) 시세 (2011.6 기준)	민간 분양가 (2011년)	분양물량
서울 향동	60㎡이하	950	160	-	1,131	-	
	60~85㎡	980	240	-	1,190	-	
인천 구월	60㎡이하	-	248	-	688	-	
	60~85㎡	-	425	-	830	625	28
하남 감일	60㎡이하	-	307	1,329	998(市)	-	
	60~85㎡	-	957	1,461	1,061(市)	-	
광명 시흥	60㎡이하	-	-	-	1,107 (광명市)	-	254
					668 (시흥市)	-	158
	60~85㎡	-	-	-	1,180 (광명市)	1,217	566
					754 (시흥市)	846	367
성남 고등	60㎡이하	-	-	-	1,253	-	
	60~85㎡	-	-	-	1,514	1,190	181

## 2) 공공주택 정책의 향후 방향 : 역할 조정

### ■ 기존 보금자리 정책의 목표 중 선택적 계승 및 발전적 수정 필요

- 앞서 살펴본 바와 같이 보금자리주택 정책이 현재와 같은 침체기의 주택시장에 부정적인 영향을 미치고 있다는 평가가 지배적이지만, 사업화 과정에서 나타난 부작용을 해결하기 위해서는 정책형성 시의 목표를 기준으로 변화된 환경에 맞춰 목표 및 전략을 수정해나가는 피드백 과정

이 필요함.

- 기존의 정책목표는 다음 네 가지로 정리됨 - ①자가보유율 제고, ②주거환경에 대한 사회통합(social mix), ③주택중산층 확대로 주거격차 완화, ④주거시장의 복지화 전략.
- 이 중 ②,③,④는 유지 혹은 강화가 필요한 부분이고, 주택시장의 침체 및 향후 저성장시대 본격 진입에 대응하여 ①에 대한 재고가 필요함. 따라서 자가보유율 확대정책의 필요성 여부와 구현 방안을 위주로 공공주택 정책의 향후 방향에 대해 논하기로 함.

#### ■ 임대주택 위주의 공공주택 공급 지속

- 보금자리주택 정책은 기존에 이어져 오고 있었던 임대주택정책의 흐름을 이어받은 것으로, 선진국에 비해 현저히 낮은 공공임대주택의 총량을 확충해야 한다는 임대주택정책의 기본 전제는 지속되어야 함.
- 우리나라 임대주택 재고 비율은 7%, OECD 평균은 11.5%, EU평균은 13%이며, 현재 2018년 12%를 목표로 하고 있음.
- 저소득층의 주거안정을 도모할 수 있는 공공소유 장기임대주택의 재고 비율은 3.3%에 불과하여 지속적인 공급확대가 필요함.

[표 III-6] 선진국의 전체 주택 중 장기임대주택 비율

네덜란드	영국	스웨덴	프랑스	일본('03)	한국('07)
36%	19.2%	20%	17%	6.6%	3.3%

자료: 국토해양부, <주택업무편람>, 2009, p. 414

- 특히 글로벌 경제 및 국내 경기의 장기 침체가 예상됨에 따라 저소득층의 확대 및 빈부격차 심화에 따른 주거복지 수요가 증가할 수 있으므로 최저소득분위계층을 위한 공공임대주택의 공급확대가 필요할 것임.

- 단순 총량확대 뿐만 아니라, 인구 및 가구구조의 변화에 따라 노년 및 청년빈곤층 등 세분화된 주거복지수요에 대응하는 다양한 공급방안이 필요하며, 정책대상을 명확히 파악하여 수혜의 적실성을 파악해야 함.
- 수급자와 차상위층을 포함하는 가구 수는 190 ~ 200만으로 알려져 있으나 영구임대, 매입임대, 전세임대를 모두 합하여도 30만호가 되지 않아 나머지 170만 가구의 주거복지 현황이 제대로 파악되지 않고 있음.
- 정책 대상 계층의 규모와 소요를 보다 정확히 파악하고, 기존의 수혜 받은 가구의 수혜율을 검토하는 등, 현재 운영되고 있는 정책의 효율성 및 효과성 분석을 통해 향후 정책 방향을 설정해야 함.

#### ■ 탄력적 공급 및 현 목표물량 축소 필요

- 총 공급물량을 고정하여 설정하기 보다는 시장 상황을 고려하여 임대/분양 및 건설/매입 여부와 공급량 및 공급시기를 조절할 필요가 있음.
- 총 공급물량을 목표로 설정할 경우 시장 상황에 따른 유연한 대처가 어려우므로, 임대/분양, 건설/매입 여부 및 공급량과 시기를 상황에 따라 탄력적으로 적용해야 함.
- 임대위주로 공급하되, 호황기에는 분양형을 고려하고 침체기에는 임대 중심으로 사업을 추진함으로써 주거안정과 시장충격을 완화할 수 있는 시스템이 필요함.
- 따라서 침체기인 최근에는 시장친화적 재고 확대가 가능한 매입 및 전세 위주가 바람직함.
- 현재 전반적으로 시장이 안정된 상태이므로 초기 목표물량을 축소 수정해야 함.
- 도시형생활주택 공급 확대 등 민간 주택 공급이 상당량 이루어지고 있고, 특히 민간소형주택은 임대사업을 목적으로 하는 비중이 높음
- 따라서 공공에서 과다하게 공공주택을 공급할 필요가 없으므로 향후 민간

공급물량 추이를 고려하여 현실적으로 우선 총 공급목표물량부터 축소해야 할 것임.

## ■ 수요자보조 공공주택정책으로의 전환

○ 주택바우처 등 수요자보조 주택정책 방식으로의 점진적 이전이 필요함.

- 공공이 직접 임대주택을 건설하여 공급하는 방식은 생산·소비·행정의 비효율성 및 사회적 분리, 비형평성 등의 문제로 선진국에서는 80년대 이후 바우처제도 등 수요자 보조정책으로 이전하는 추세임.
- 그러나 주택시장상황에 따라 공공임대주택 공급방식이 더 효율적일 수 있다는 논의가 있으며, 국가별·지역별 하위시장에 따라 어떠한 방식이 더 효율적인지는 다를 수 있으므로 우리나라에 맞는 복합적인 형태에 대한 본격적인 논의가 필요함.
- 또한, 선진국에 비해 우리나라의 주거복지정책 및 임대주택정책은 시작된 지 불과 2~30년에 불과하므로, 기존정책의 폐지와 같은 극단적인 변화보다는 선진국 사례를 반영하여 정책변경의 완충기간을 충분히 두고 점진적으로 확대 적용해야 할 것임.

○ 분양형 보금자리주택을 비롯해 자가소유 촉진을 위해 공공이 직접 공공주택을 분양하는 현재의 방식에 대한 비판적 논의가 이루어져야 함.

- 수요자보조 정책의 확대는 자가소유 촉진을 위한 공공의 직접 공급의 필요성에 대한 새로운 사회적 합의를 전제로 이루어질 수 있음.
- 전 세계적으로 주택소유를 촉진하기 위해 공공에서 직접 건설·공급하는 경우는 거의 없으며, 우리나라의 경우 다음 두 가지의 특수한 역사적 맥락에 의해 현재의 공급형태가 발생하게 된 것임.
  - 첫째, 주택가격 급등으로 소유개념이 강하게 형성되고 주택금융이 미비하여 공공이 직접 개입하게 됨.
  - 둘째, 공공이 개발이익을 통해 공공주택공급비용을 충당하는 구조로 인해 분양하지 않고 사업구조를 유지할 수가 없었음.



- 향후 주택가격 상승여부 및 소유개념 변화에 따라 이러한 공급방식의 지속여부가 결정될 것이나, 이미 상당히 가격상승여력이 둔화되는 상황에 접어들었으므로 공공에서 선제적으로 관련 논의를 촉발할 필요가 있음.

#### ■ 지속가능한 공급방안 모색

- 현재와 같은 대단위 택지개발방식으로는 지속적인 공급이 불가능함.
  - 기존의 대규모 단지형 임대주택 공급형태에 대한 비판으로 보금자리주택 정책은 보다 다양한 입지 및 공급방식을 시도하고자하였으나 여전히 대단위 개발지구에 의한 공급이 절대적임.
  - 이미 공급된 서울 인근지역 혹은 수도권지역 등은 양호한 입지를 가지고 있으나, 향후 이러한 입지조건을 갖춘 지역을 찾는 것은 더 이상 불가능하여 물리적 개발가능 택지의 고갈문제에 부딪히게 됨.
  - 이는 결국 직접건설 후 공급방식이 아닌, 매입형 공급 혹은 수요자 보조방식 추진으로 귀결됨.
- 특정 지역에 대규모로 공급하는 방식은 인근지역 주택가격에 대한 영향력 또한 확대 및 집중시킬 수 있으므로, 이러한 차원에서도 도심 내 분산공급 및 수요자 보조정책 대안을 적극 모색해야 함.

#### ■ 민간임대시장 활성화

- 재정악화에 대한 부담을 줄여 주거복지정책의 선순환 구조를 만들기 위해서는 장기적으로 민간임대시장의 활성화가 필요함.
  - 저성장 시대에 세입 확보는 과거보다 더 힘들어지며, 근본적인 조세제도에 대한 혁신<sup>9)</sup>과 민간 임대시장의 양성화, 기업화 없이는 확대되는 주거복지 수요를 감당할 수 없음.

9) 조세제도에 대한 부분은 본 보고서의 범위를 넘어서므로 생략함.

- 주거복지정책 및 임대주택정책을 포괄하여 주택시장 전반의 건전한 성장을 위해서는 민간임대시장 활성화에 대한 논의가 불가피함.
- 따라서 다음 장에서 이에 대해 구체적으로 다루고자 함.

## IV. 민간임대사업 참여 극대화

### 1. 임대주택 현황

#### 1) 임대시장 동향

##### ▣ 1인가구, 노인가구의 증가로 인한 임차수요증대

- 1인가구와 노인가구의 주택소요(needs)증가에 따른 임차수요의 증대가 예상됨.
- 2010년 센서스조사에 따르면 1인가구의 주택점유유형 중 전월세비중이 61.3%로 임차가구의 비중이 상대적으로 매우 높은 것으로 나타났으며,
- 1인가구 비중은 2010년에 23.9%에서 2030년 32.7%로 계속 증가할 것으로 예상되어 이들 가구의 주택소요(needs)증가에 따라 임차수요가 증가할 것으로 보임.
- 2008년 주거실태조사에 따르면, 전체 임차가구에서 노인가구(60세 이상 가구주) 비중은 18.4%이며 노인인구 비중의 증가추세는 이어질 것으로 예상됨.

[표 IV-1] 1인·노인가구 추세

구 분	2010	2015	2020	2025	2030
총가구 대비 1인가구 비중	23.9	27.1	29.6	31.3	32.7
총인구 대비 노인인구 비중	15.5	18.5	23.1	27.9	32.3

자료 : 통계청

## ■ 임대소요 성장세

- 2010년 인구주택총조사에 따르면 점유형태별 변화에서 임차(전세+월세)비중은 41.3%에서 43.2%로 소폭 증가한 반면 자가 비중은 55.6%에서 54.2%로 소폭 감소하는 양상을 보이고 있어 임차가구 비중이 증가하고 있음.

[표 IV-2] 주택점유유형별 가구 수 및 증가율

구분	가구 수				5년간 증가율(%)			
	일반가구	자가	전월세	기타	일반가구	자가	전월세	기타
1990	11,354,540	5,667,280	5,329,627	357,633	18.6	10.5	30.2	2.3
1995	12,958,181	6,909,953	5,719,990	328,238	14.1	21.9	7.3	-8.2
2000	14,311,807	7,753,100	6,152,757	405,950	10.4	12.2	7.6	23.7
2005	15,887,128	8,828,100 (55.6)	6,568,615 (41.3)	490,413	11.0	<b>13.9</b>	<b>6.8</b>	20.8
2010	17,339,422	9,389,855 (54.2)	7,485,907 (43.2)	463,660	9.1	<b>6.4</b>	<b>14.0</b>	-5.5

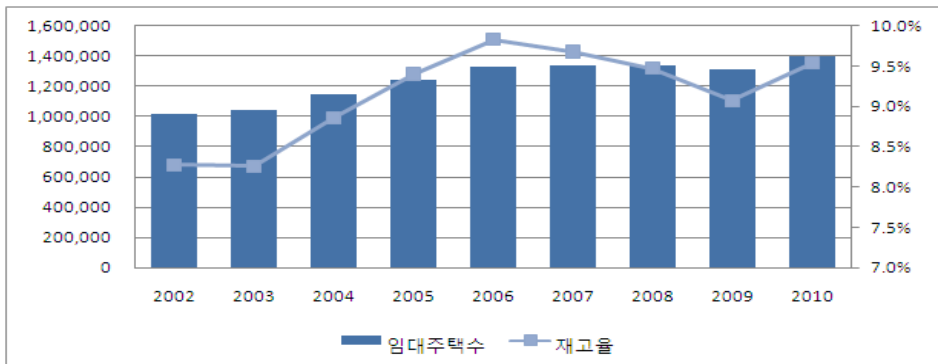
- 저성장기조, 주택수요 감소, 주택가격의 장기적인 하향안정세가 예상되는 가운데 이러한 임차가구비중 증가세는 향후 지속될 것으로 보임.
- 주택가격 상승에 대한 기대가 낮아지면서 주택을 보유하는 것이 재산 증식의 수단이 되기보다 보유함으로서 발생하는 비용이 임차로 거주하는 경우보다 더 커지는 경우가 발생할 수 있음.
  - 또한 30년 이후 다시 재건축을 하기 위해 부담해야 하는 비용과 보유 주택처분이 원활하게 이루어지지 않아 발생할 수 있는 불편함을 고려한다면, 자가보다 임차로 거주하는 편이 더 효율적인 주거소비가 가능할 수 있음.

## 2) 임대주택 재고 및 공급 현황

■ (재고) 임대주택 수나 재고율이 2000년대 초반에 비해 상승하였으나 여전히 선진국과 비교하여 낮은 수준

○ 우리나라 임대주택 수는 전체주택 수 1,467만호 중 140만호로 재고율이 9.5%의 낮은 수준을 보임(2010년).

- 2002년 전체 주택의 8.3% 차지한 후 지속적으로 증가하여 2006년 9.8%를 차지하였고, 2006년 이후 하락하여 2009년 9.1%를 차지하였으나 2010년 9.5%를 차지하고 있음.



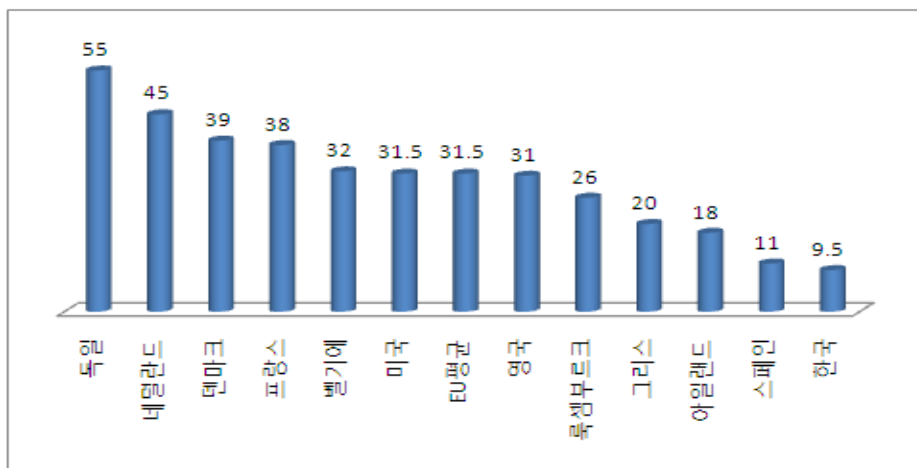
자료: 국토해양부, 「2011 주택업무편람」

[그림 IV-1] 임대주택 재고현황

○ 우리나라 임대주택 재고율은 주요 선진국과 비교하여 매우 낮은 수준임.

- 주요선진국 임대주택 재고율은 스페인이 11%로 가장 낮은 수준이고 독일이 55%로 가장 높은 수준임.

- 미국 31.5%, EU 평균 31.5%와 비교하여도 현저히 낮은 수준을 보이고 있음.



주 1. 한국(2010년), EU국가(2003년), 미국(2006년)

2. EU 평균은 EU 각 국가 재고율의 산술평균한 수치

자료: 광미경(2012. 8), 민간임대주택 공급 활성화 방안, 명지대학교 석사학위논문, p. 71 재구성

[그림 IV-2] 주요 선진국 임대주택 재고율

## ■ (공급주체별 재고)민간임대주택 재고량은 답보 상태

- 임대주택 재고량 신장은 대부분 공공부문 재고량 신장에 기인함.
  - 임대주택 재고량은 2000년 대비 2010년 2배 증가하였으나, 대부분 공공부문 공급에 의존함.
- 현재 임대주택 재고 구성을 통해 살펴보면, 민간임대주택시장은 소규모 개인임대사업자 유도에 중점을 둔 것으로 해석됨.
  - 민간 공공건설임대는 영세한 기업형 임대사업자가, 민간 매입임대는 소규모 개인임대사업자가 주도하며, 정부의 적극적인 미분양적체 해소정책 등으로 인해 2000년 대비 2010년 매입임대주택 재고물량이 4배 증가한 것으로 나타남.
  - 반면, 5년 공공임대공급 중지 및 장기임대주택 사업성 불투명과 분양 전환에 기인하여 민간 공공건설임대는 2000년과 비슷한 수준을 유지

함.

[표 IV-3] 임대주택 재고 구성 변화

(단위: 호, %)

구분	계	공공부문 (영구, 50년, 국민, 전세, 공공건설)	사원임대 (공공, 민간)	공공건설임대 (민간)	매입임대 (민간)
2010년(a)	1,399,227 (100.0)	743,160 (53.2)	28,347 (2.0)	367,422 (26.2)	260,298 (18.6)
2000년(b)	753,512 (100.0)	298,036 (39.5)	35,132 (4.7)	354,614 (47.1)	65,730 (4.0)
배수(a/b)	1.9	2.5	0.8	1.0	<b>4.0</b>

자료: 국토해양부, 2011년도 주택업무편람, p. 469. 재구성

[표 IV-4] 연도·사업주체별 임대주택 재고

(단위: 천호, %)

구분	임대주택	공공			민간		
		지자체	LH	소계	건설사업자	매입사업자	소계
2001	920 (100.0)	117 (12.7)	245 (26.6)	362 (39.3)	480 (52.3)	78 (8.4)	558 (60.7)
2002	1,021 (100.0)	117 (11.5)	265 (26.0)	383 (37.5)	550 (53.8)	89 (8.7)	639 (62.5)
2003	1,046 (100.0)	125 (11.9)	286 (27.3)	411 (39.3)	575 (55.0)	60 (5.8)	635 (60.7)
2004	1,150 (100.0)	127 (11.0)	316 (27.5)	443 (38.5)	582 (50.6)	125 (10.9)	707 (61.5)
2005	1,243 (100.0)	128 (1.3)	334 (26.9)	463 (37.2)	571 (45.9)	210 (16.9)	781 (62.8)
2006	1,330 (100.0)	128 (9.6)	364 (27.4)	492 (37.0)	604 (45.4)	234 (17.6)	839 (63.0)
2007	1,335 (100.0)	140 (10.5)	387 (29.0)	527 (39.5)	562 (42.1)	246 (18.4)	808 (60.5)
2008	1,341 (100.0)	170 (12.7)	449 (33.5)	620 (46.2)	457 (34.1)	265 (19.7)	722 (53.8)
2009	1,311 (100.0)	154 (11.7)	515 (39.3)	669 (51.0)	369 (28.1)	273 (20.9)	643 (49.0)
2010	1,399 (100.0)	171 (12.2)	600 (42.9)	772 (55.1)	368 (26.3)	260 (18.6)	628 (44.9)

자료: 국토해양부



■ (공급)2000년대 이후 민간부문 공급량 및 공급비중 감소, 공급 기반 안정성 떨어짐.

○ 최근 우리나라 임대주택 공급은 주로 LH를 중심으로 한 공공부문에서 이루어지고 있으며, 민간부문의 공급은 1990년대를 정점으로 2002년 이후로는 공급이 급속히 감소하는 추세에 있음.

- 공공임대주택 건설실적은 '04년 이후 매년 증가했으나, '08년 및 '09년에는 주택경기 침체로 건설실적이 전반적으로 감소

[표 IV-5] 사업주체별 임대주택 건설실적

	합계	지자체	LH	민간	공공비중	민간비중
1995	83,032	1,276	18,237	63,519	23.5%	76.5%
1996	111,063	3,190	16,188	91,685	17.4%	82.6%
1997	108,728	1,057	15,941	91,730	15.6%	84.4%
1998	93,795	160	13,958	79,677	15.1%	84.9%
1999	109,417	441	30,115	78,861	27.9%	72.1%
2000	95,932	1,714	30,953	63,265	34.1%	65.9%
2001	102,557	2,438	40,908	59,211	42.3%	57.7%
2002	86,586	4,033	55,403	27,150	68.6%	31.4%
2003	84,768	10,106	64,686	9,976	88.2%	11.8%
2004	97,226	6,150	86,845	4,231	95.6%	4.4%
2005	105,787	18,533	84,476	2,778	97.4%	2.6%
2006	111,536	9,461	96,991	5,084	95.4%	4.6%
2007	146,565	15,769	117,351	13,445	90.8%	9.2%
2008	116,908	12,802	94,788	9,318	92.0%	8.0%
2009	89,603	10,501	66,527	12,575	86.0%	14.0%
2010	75,658	18,049	55,675	1,934	97.4%	2.6%
2011	66,796	11,159	50,097	5,540	91.7%	8.3%

자료 : 국토해양부

주 : 건설실적은 주택사업계획승인 기준

○ (LH공사 및 지자체) 국민임대주택 건설 등으로 인해 '98년 14,118호에서 '07년 133,120호로 크게 증가했으나 이후 감소추세를 보임.

- 최근 공공의 임대주택 건설실적은 감소하였으나, 전체 임대주택 건설 실적에서 공공부문이 차지하는 비중은 91.7%에 달함.

○ (민간) 1990년대에는 주도적 역할을 하였으나 2002년 이후 공급이 급격히 감소하는 모습을 보임.

- 2000년 이후 주택가격상승으로 인한 민간의 분양주택건설로의 쏠림현상과 분양주택 대비 임대주택건설의 사업성 저하, 그리고 국민주택기금의 민간건설업체 평가기준의 상향조정으로 인한 대출여건의 어려움 등으로 임대주택건설에 있어서 주도적 위치를 잃게 됨.
- 특히, 10년기한 임대주택 도입(2004년)에 따른 임대기간 장기화와 상대적으로 사업성이 좋았던 5년기한 공공임대공급을 없애면서 민간부분이 급격히 위축되는 양상을 보임.

■ 자금난으로 인한 공공부문 중심의 공급구조 지속에 어려움, 민간부분의 공급확대가 필요

○ 최근 정치권에서 복지가 이슈가 되고 있지만 주거복지는 상대적으로 소홀하게 다뤄지고 있음. LH가 주거복지사업의 핵심역할을 하고 있으나 가격의 비대칭성 때문에 부채의 원인이 되고 있음. 즉, 공공임대주택이 늘어날수록 공기업 부채도 증가

- LH의 작년말 기준 부채는 130조원으로 국가부채의 3분의 1수준에 이르고, SH의 부채도 17조 5천억원에 달함.
- 국민주택기금과 국가재정의 지원을 받더라도 자체 건축비용을 조달해야하는 입장이므로 앞으로의 공공임대주택건설에 있어서 LH의 역력은 점차 줄어들 전망임.

- LH의 과도한 부채로 인해 보금자리주택 등 공급여력이 줄어들고 있어 공공부문 중심의 공급구조를 유지하기 어려우며, 민간부문의 공급확대가 필요한 실정임.

## 2. 민간 임대주택 공급참여 확대 방안

### 1) 기업형 주택임대사업

#### ■ 공공임대시장의 5배에 달하는 민간임대시장(Informal Sector)

- 우리나라 임차가구 수는 2010년을 기준으로 749만가구인데 반해, 공공임대주택재고는 140만호로 임차가구의 18.7%를 수용하는 수준. 즉, 임차가구의 80% 이상은 비공식적인 민간 임대시장에서 해결하고 있는 상황임.
- 기업화된 민간임대사업자가 부재한 우리나라는 비공식적인 민간임대시장(Informal Sector)에서 다주택자와 타지에 주택을 보유한 임차거주자가 임대사업자의 기능을 수행하고 있음.
- 이들은 전세라는 독특한 임대계약을 통해 자본차익을 추구하는 투기적인 행태를 보일 수 있어 투기자로서 부정적 시선도 존재하지만 민간임대시장에서 이들은 주택공급의 1차적 역할을 하고 있음.

#### ■ 개인임대사업자가 주를 이루는 민간임대시장의 안정을 위해 기업화된 민간임대사업자의 육성이 필요

- 우리나라의 경우 개인사업자 형태로 임대가 진행되므로 인해 민간임대시장에서 임대사업의 지속성이 떨어지고, 수급불균형이 발생하여 임대료가 급등하며, 열악한 임대사업자로 인한 임차인 보증금 반환에 어려

움이 발생하는 등의 문제가 발생함.

- 대부분의 개인임대사업자는 전세금을 앓고 구입하여 구입자금을 줄이고, 월세를 포기하는 대신 소유주택을 매각할 때 자본차익을 취하는 수익구조를 가지나 최근 주택매매가격의 하락으로 자본차익이 쉽지 않은 구조가 되어 전세물량 감소와 민간임대시장의 개인임대사업자 감소가 우려되는 상황임.
- 또한 주택시장 침체가 지속되면서 집값 추가하락을 우려하여 전세로 수요가 몰리면서 전세값이 급등해 서민들의 부담을 가중시키고 있음.
  - 올해 9월 아파트 전세값은 2년 전인 2010년 9월보다 전국 평균 17.3% 상승한 것으로 조사됨.
  - 지역별로는 서울이 17.4%, 신도시는 20.6%, 경기 20.4%, 부산 18.1%, 수도권 18.0%, 광주 16.6%, 대전 14.4%, 대구 13.9%, 인천 8.2% 각각 상승.
- 뿐만 아니라 최근 집값이 많이 하락한 지역의 열악한 임대사업자로부터 주택을 임대한 임차인의 경우 임대보증금 반환에 대한 불안이 우려되기도 함.
- 지금까지는 민간임대사업자를 개인으로 한정시켜 원활한 공급이 가능하도록 하는 방향으로 정책이 작용하였으나, 보다 안정적인 임대주택공급과 민간임대시장의 발전을 위해서는 체계적으로 공급·관리·운영할 수 있는 기업화된 민간임대 사업자의 육성이 필요

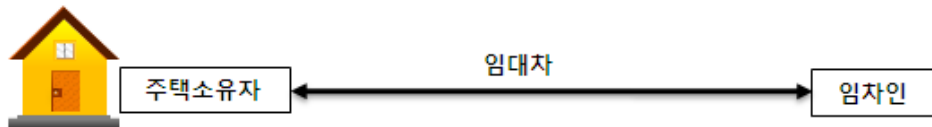
#### ■ 일본은 서브리스사업을 중심으로 기업형 임대관리회사가 성장

- 일본의 경우 장기 서브리스를 통해 자신의 주택을 임대관리회사에 맡기는 것이 일반화되었고, 이를 기반으로 기업형 임대관리회사가 성장함.
  - 위탁관리형 서브리스(Sub-Lease)사업은 주택소유자의 임대경영 수요에 대응하여 전문 임대주택관리회사가 임대 일괄수탁계약을 통해 입주

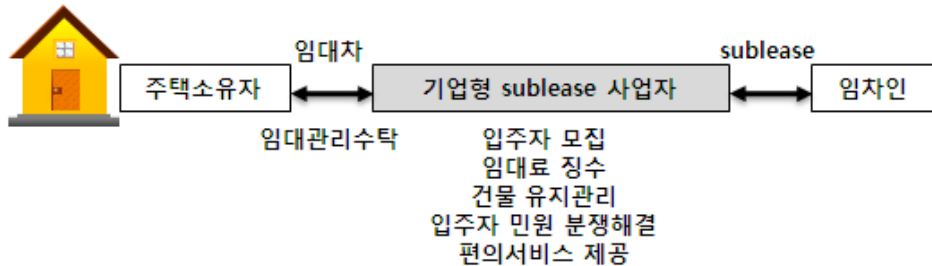
자 모집에서 운영까지 관리하고, 임대소유주에게는 일정액의 임대료 수입을 보장해주는 사업방식을 말함.

- 또한 기존주택의 유통과 건물유지기능을 수행함으로써 관리, 운영, 장기수선계획까지 종합적인 관리서비스 제공이 가능함.
- 임대에 따른 각종 위험을 임대인이 지는 위탁관리와는 달리 서브리스는 10 ~ 30년간 시장임대료의 80 ~ 95%를 고정 지급하는 것을 보장하며, 유동성이 낮은 개인보유 부동산의 유동화를 제공함으로써 임대인들에게 호응을 얻음.
- 동시에 임차인에게 양질의 임대주택을 공급하는데 기여함.

[개인임대경영]



[위탁관리 sublease]



[그림 IV-3] 기업형 위탁관리형 임대주택사업

○ 그렇지만 이들 회사도 2008년 금융위기 이후 임차인을 구하기 어려워지면서 서브리스 사업은 타격을 입음.

- 서브리스 사업은 일정 비율 이하의 입주율이 되면 손실이 불가피하며, 따라서 서브리스를 많이 하는 회사일수록 타격이 컸음.
- 따라서 임대관리사업은 서브리스 사업을 중심으로 전개되면서 건설·중개·종합부동산회사 등 다양한 영역으로 진출하였고, 레오파레스21과

같은 주택임대관리회사는 민간임대사업자의 역할을 하면서 일본 전역에 57만 가구(2011.2월 기준)의 주택을 관리할 만큼 기업화에 성공함.

■ 정부, 기업형 전문 주택임대관리업 신설하는 내용의 주택법 개정 추진

○ 최근 정부는 민간임대사업 활성화와 서비스 제고를 위해 기업형 전문주택임대관리업을 신설하는 내용의 주택법 개정을 추진한다고 밝힘(2012.7.29).

- 정부가 추진하는 주택임대관리업은 임대주택의 운영관리에 대한 종합 서비스를 수행하는 전문업종으로 아파트 단지내 시설관리만 주로 해온 기존 주택관리업을 업그레이드한 형태임.
- 이들 주택임대관리회사는 위탁받은 임대주택의 시설 설립·관리는 물론 입주자 및 임차인 알선 연계활동과 임대료 징수, 임차인 관리 등 주택임대분야의 특화된 서비스를 수행하게 되며, 입주자의 수요에 따라 청소, 세탁 등 편의서비스도 제공.
- 대상은 임대주택단지는 물론 일반분양주택의 주택소유자로부터 임대관리를 위탁받은 주택도 포함되며(공공기관이 건설·관리하는 임대주택은 제외), 주택관리를 맡긴 수요자는 관리업자에게 적정수준의 위탁수수료를 지급해야 함.

○ 지난해 임대주택법을 개정해 임대관리회사가 직접 임차인 모집, 계약 등의 업무를 수행할 수 있도록 법무사나 공인중개사 등 전문가를 두는 방안을 추진했으나 공인중개사 등의 반대에 부딪힌 바 있음.

- 이에 따라 이번 주택법 개정안에는 임대관리회사에 공인중개업을 할 수 있는 별도의 자회사를 두도록 하거나 공인중개사 등과 연계해 임차인 모집 등의 서비스를 제공할 방침

○ 주택임대관리회사는 주택건설사업자(건설회사)로 등록한 후 직접 임대주택을 짓거나 다른 회사에 건설을 위탁할 수 있으며, 일반건설회사가

주택임대관리업자로 등록해 전문관리업에 진출할 수 있도록 할 예정임.

## ■ 기업형 주택임대관리업의 활성화 방안

- 정부가 신설하는 기업형 전문임대관리업의 업무영역은 기본적으로 시설 관리와 임차인관리, 서비스제공으로 구분되나 민간임대주택시장의 안정을 위해서는 건설 및 공급까지 업무영역 확장을 고려해볼 필요가 있음.
  - 기업형 전문임대관리회사는 법인격으로 기존 신규주택을 매입할 수 있는 법적여건이 마련되어 있지 않아 주택소유자로부터 임대관리를 위탁받은 주택이 분산된 상태로 관리한다는 점에서 비경제성이 발생할 수 있음.
  - 따라서 전문임대관리업을 영위하는 경우에 한하여 법인이 신규주택을 매입할 수 있도록 하는 방안에 대한 고려가 필요
- 또한 전문주택임대관리업의 활성화를 위해서는 보증상품을 통해 사업안정성을 도모할 필요가 있음.
  - 주택임대관리업자는 주거의 질적인 부분이나 임차인의 보증금 안정성 등이 보증된 임대주택상품 공급이 이루어져야 하며,
  - 임차인의 보증금 반환 안정성을 위해서는 대한주택보증의 임대보증금보증을 의무화하는 방안이 검토되어야 할 것임.
- 그동안 주택임대관리에 대한 부담으로 임대사업을 기피하는 경우가 많았는데 투자자가 직접 하기 힘든 관리업무를 전문 관리업체가 대행해 줌으로써 민간임대사업 참여자가 늘어날 수 있을 것으로 기대하며, 임대수요가 늘어나면 전월세 물량이 늘어 시장안정에 도움이 될 것으로 예상
- 특히 고령자세대는 임대주택경영의 잠재적 수요자이나 정보력이나 관리능력의 결여로 임대경영이 사실상 어려움. 이러한 은퇴자 및 고령자를 대상으로 한 주택임대관리사업이 활성화될 가능성이 높음.



## 2) 토지임대부임대주택 활성화

### ■ 공공 또는 민간 토지를 임대하여 민간건설사업자가 건설하는 공공임대주택

- 토지임대부주택이란 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 주택을 말함<sup>10)</sup>.
  - 즉, 임대사업자는 토지에 대한 지상권을 계약에 의해 허가받고 주택을 건설하여 주택에 대한 소유권만 가져가는 개념으로 토지와 주택의 소유권이 분리되며, 토지의 지상권에 대한 사용료(임대료)를 지급하는 주택을 통칭함.
- 이와 유사한 제도에는 토지임대부 분양주택과 지분형 임대주택이 있으며, 서민의 주거비 부담경감과 주거안정에 기여함을 목적으로 도입함.
  - 2006 ~ 2007년 주택가격의 폭등으로 반값아파트(주택)의 개념 및 논의가 활발한 시기에 가능한 방법의 하나로 주장이 제기되었음.
  - 주어진 토지에 용적률을 높일 경우 충분히 저렴한 주택공급이 가능하다는 논리로 2007년 경기 군포지구에서 시범사업으로 토지임대부 분양주택이 공급되었으며, 최근 보금자리 1차지구에 다시 도입되어 성공적으로 청약이 완료되었고,
  - 2008년 오산 세교지구에 지분형 임대주택이 시범적으로 도입되었으나 반응은 미온적이었음.
- 토지임대부 임대주택을 건설할 경우 가용토지 후보군으로는 공공부문의 보금자리지구, 택지개발지구, 관공서, 역사 등과 민간부문의 민간택지, 공장 및 폐가, 저층건축물 등이 있음.

10) 서민 주거안정을 위한 민간임대사업 활성화 방안, 2011.11, 국토해양부, p. 65.

[표 IV-6] 가용토지 후보군 분포 현황 및 특징

구분		분포 및 특징
공공 부분	공공택지지정지구	31,724천㎡(수도권 31,130천㎡, 지방 594천㎡)(2010)
	보금자리지구	150만호 공급 목표 중 임대주택은 80만호로 계획 80만호 중 공공임대 20만호와 장기임대 50만호 중 일부
	관공서	전국 약 3,700여개의 주민센터, 약 900여개의 경찰지구대
	역사	전국 710개 지하철역(수도권 523개, 지방 5개광역시 187개역)
민간 부분	민간택지	전국의 택지 및 나대지
	공가 및 폐가	일반적으로 도심보다 외곽지역, 도시보다 농촌지역에 분포
	저층건축물	단독주택과 다세대·다가구를 포함한 전국의 저층 건축물

■ 토지임대부 임대주택 사업 모델 : 임대수익의 현금흐름을 최대화시키는 장기임대가 고려됨.

- 사업의 목적과 수익성에 따라 최대 50년까지 다양한 사업모델이 가능함.
- 5년에서 10년 단기모델의 경우 분양전환의 시기를 짧게 잡아 임대사업자가 분양전환에서 수익성을 확보하려는 전략
  - 분양전환시 사업수익의 대부분이 발생도록 하는 사업모델로 현재 공공 임대주택사업의 경우와 흡사한 형태임.
- 15년이상 비교적 장기사업모델의 경우 연·기금 등 장기 안정성향을 가진 주체가 운영 가능한 모델
  - 이 경우 분양전환 가능성이 낮아지는 대신 임대수익의 현금흐름을 최대화함으로써 수익성이 단기모델보다 적어질 수 있지만, 현금흐름이 지속해서 발생하기 때문에 수익이 장기간 발생하는 모델로 임대사업자에게 현금흐름의 리스크를 발생시키는 차입이 없는 상태에서 운영 가능한 모델임.
  - 분양전환이 어려울 경우 임대사업자가 선택할 수 있는 방식은 ①기존 조건으로 임대사업지속, ② 공공에 귀속 후 사업종료, ③ 대보수(자본지출) 후 사업계속의 3가지가 존재

- 임대시장 안정을 위한 공급물량 증가를 위해서는 단기보다는 장기적인 임대물량이 많아야 하므로 장기사업의 경우 리스크를 상쇄(相殺)시킬 수 있는 인센티브와 수익성을 확보할 수 있도록 해야 함.
- 토지임대부법 제16조에 따르면 기본적으로 40년까지 토지에 대한 임대료를 지불하고 지상권을 양도받아 사용할 수 있음. 하지만 장기계약은 지가의 상승 등이 발생하였을 경우 토지주에게 매우 불리하게 작용할 수 있어 공공의 토지분 외에는 참여가 저조할 것으로 보여 이를 보완할 방법을 강구해야함.
  - 공공택지를 이용하여 임대주택사업을 할 경우 사업종료 후 공공에 귀속을 전제로 용적률 인센티브를 부여하는 방법과
  - 민간임대사업자 양성과 사업성의 보전측면에서도 용적률 인센티브를 부여하는 방법이 필요할 것으로 예상됨.
- 공공임대주택보다 상대적으로 높은 임대료가 예상되며 임차인의 부담을 덜어줄 수 있는 방안 마련이 필요함.
  - 토지임대부 임대주택의 임대료는 토지에 대한 임대료(지상권 사용료)와 건물에 대한 임대료로 나뉘어 부과되기 때문에 공공임대주택보다 상대적으로 임대료 수준이 높아질 수 있음.
  - 미국의 저소득주택세금면제(LIHTC)제도나 바우처제도 도입을 통해 임차인에게 전가되는 임대료 수준을 낮추는 효과를 가져 올 수 있음.

### 3) 건설임대/매입임대/중고주택을 활용한 임대주택 공급 활성화

- 국민주택기금 지원을 통한 민간건설업체의 건설임대주택 공급 활성화

- 정부는 2011년 12월 ‘주택시장 정상화 및 서민주거안정 지원방안’을 통해 중·소형 임대주택 건설지원 확대를 위해 도시형생활주택 건설사업자에게 연 2% 저리의 국민주택기금 건설자금 지원을 2012년 12월 말까지 연장 함.
- 또한 민간이 건설하는 5년 공공임대주택 사업자에게 국민주택기금의 연 2% 저리 지원과 호당 지원한도 증액 적용을 2012년 12월 말까지 연장 함.
- 2013년 1월 1일 이후 대출이율 상승으로 대출이자 부담이 커지고 호당 대출한도가 하향조정 됨으로 인해 임대사업자 사업참여를 제한하는 요인이 되어 임대주택 공급이 축소될 우려가 있음.
  - 도시형생활주택을 임대주택으로 건설·공급하는 경우 대출이율이 연 2%에서 연 3~4%로 인상되고
  - 호당 대출한도는 7,000~9,000만원에서 5,500~7,500만원으로 하향조정 되어 국민주택기금 지원이 축소될 것으로 전망됨.
- 따라서 민간건설업체의 임대주택 공급을 위해서 저리의 국민주택기금 지원을 한시적으로 적용하기보다는 현행 규정되어 있는 대출금리를 연 1~2% 정도 인하하여 제도화하는 것이 바람직 함.

#### ■ 세제지원 요건 완화를 통한 민간매입임대주택 공급 활성화

- 정부는 비제도권 임대주택을 제도권 임대주택으로 편입을 유도하기 위하여 2008년 이후 매입임대사업자에 대한 세제지원 요건을 지속적으로 완화하여 매입임대주택사업 활성화를 통해 거래 활성화를 유도함.
  - 첫째, 지방 미분양주택을 구입하는 민간임대사업자에게 임대사업 등록 요건과 세제지원요건을 완화함.
  - 등록대상 임대호수를 5호 이상에서 1호 이상으로 완화하였으며, 임대보증기

간을 10년 이상에서 7년 이상으로, 임대주택 면적을 85㎡이하에서 149㎡이하로 세제지원 요건을 완화함.

- 둘째, 다주택자 양도소득세 중과세 완화시한을 2012년말까지 연장하고, 서울을 제외한 수도권외의 매입임대사업자에 대한 세제지원 요건을 완화함.
- 임대호수를 5호 이상에서 3호 이상으로, 임대임대기간을 10년 이상에서 7년 이상으로, 취득가액을 3억원 이하에서 6억원 이하로 완화
- 셋째, ‘전월세 동향 및 안정방안’을 통해 「소득세법」, 「법인세법」, 「종합부동산세법시행령」 개정을 통해 유형별·지역별로 상이한 매입 임대사업자에 대한 세제지원요건을 대폭 완화함.
- 서울은 임대호수를 5호 이상에서 3호 이상으로, 임대임대기간을 10년 이상에서 5년 이상으로, 주택면적을 85㎡이하에서 149㎡이하로, 공시가격을 3억원 이하에서 6억원 이하로 완화함.
- 경기·인천은 임대임대기간을 7년 이상에서 5년 이상으로, 주택면적을 85㎡이하에서 149㎡이하로 완화.
- 지방은 임대임대기간을 7년 이상에서 5년 이상으로 완화함.
- 넷째, 수도권 매입임대주택 사업자가 1호 이상 임대주택을 등록하면 세제혜택을 받을 수 있도록 세제지원요건을 추가 완화하여 임대호수, 임대기간, 주택면적 요건이 전국적으로 통일됨.
- 또한 임대사업자 거주주택에 대해 일정 요건을 충족하는 경우 비과세 혜택을 부여하고 3년 이상 임대한 주택에 대해서 장기 보유 특별 공제를 받을 수 있도록 함.
- 이러한 매입임대사업자에 대한 세제지원요건이 지속적으로 완화됨으로써 향후 다주택자의 임대사업자등록이 확대되도록 유인

## ■ 중고주택 활용한 임대주택 공급 활성화

- 우리나라 민간임대주택 공급을 위한 지원은 국민주택기금지원, 세제지원 등 건설 위주로 되어 있고 중고주택을 리모델링하거나 개량·개조하여 임대주택을 공급하는 사업자에 대한 지원이 미흡한 실정임.
- 주거환경개선자금으로 주택 개량비·개조비에 대해 국민주택기금을 지원하고 있으나 시장·군수·구청장으로부터 용자대상 결정통지를 받은 주

택 소유자만 지원되므로 지원대상이 제한되어 있음.

- 개량비·개조비 예산이 2010년 지원호수 500호, 지급금액 100억원이 책정되었으나 2011년~2012년 각 250호수, 50억원으로 2년 연속 50% 축소됨.
  - 전용면적 85㎡이하인 공동주택으로서 사용승인 후 10년 이상 경과된 노후주택에 대하여 「주택법」 및 「건축법시행령」에 의해 리모델링 행위허가를 받아 공동주택을 집단으로 리모델링하고자 하는 주택 소유자에게 리모델링 사업자금에 대하여 2002년 5월 6일부터 국민주택기금이 지원되었으나 2005년 1월 1일부터 지원이 중단된 이후 리모델링 사업비에 대해 국민주택기금을 지원하지 않고 있음.
- 이처럼 주택을 개량·개조, 리모델링을 통해 중고주택을 임대주택으로 공급하는 사업자에 대한 국민주택기금 지원이 미흡하여 중고주택을 활용한 임대주택 공급에 한계가 되고 있음.
- 2010년 「주거실태조사」에 의한 주택건축년도를 살펴보면 2010년을 기준으로 1970년대 이전에 건축되어 31년 이상 경과된 주택은 전체주택의 11.3%를 차지하고 있음. 1980년대 이전에 건축되어 21년 이상 경과된 주택은 29.7%를 차지. 1990년대 이전에 건축되어 신축한지 11년 이상 경과된 주택은 69.1%를 차지하고 있음<sup>11)</sup>.
- 「주택법」상 리모델링이 가능한 연수를 15년 이상으로 규정하고 있으므로 1990년대 중반 이전에 건축된 주택 중 재개발이나 재건축 대상이 아닌 상당수의 주택이 개량·개조 또는 리모델링을 통한 주거환경개선이 필요한 주택이라 볼 수 있음.
- 우리보다 일찍 인구 및 가구구조 변화를 경험한 일본이 중고주택을 활용한 주택 리폼시장이 점차 확대되고 있으므로 우리나라도 수도권을 중심으로 중고주택 리모델링시장이 확대될 가능성이 있음.

11) 국토해양부, 「주거실태조사」, 2011, p. 104.

- 따라서 임대주택 건설·공급 확대와 함께 중고주택 개량·개조 또는 리모델링을 통한 임대주택 공급 확대 방안도 함께 모색되어야함.



## V. 주택재정비사업 정상화

### 1. 정비사업별 추진 현황

#### 1) 총괄 현황

- 2011년 말 현재 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등을 통해 총 2,173개 구역에서 정비사업을 추진 중임.
  - 재정비촉진지구 내에서 추진되고 있는 정비사업은 68개 지구 482개 구역임.
- 정비사업 단계별 추진현황을 살펴보면 약 43.6%가 조합설립인가 이전 단계에 있으며, 약 63.7%가 사업시행인가 이전단계에 있음.
  - 재정비촉진지구 약 72.4%가 조합설립인가 이전단계, 약 90.7%가 사업시행인가 이전단계에 머물고 있음.

[표 V-1] 정비사업별 추진현황

구분	계	재개발	재건축	도시환경	주거환경
전국	2,173	961	531	302	379
	(482)	(290)	(14)	(178)	(0)
수도권	1,148	564	284	240	60
	(378)	(223)	(8)	(147)	(0)
서울	581	249	147	153	32
	(221)	(122)	(8)	(91)	(0)
경기	391	199	111	63	18
	(142)	(91)	(0)	(51)	(0)
인천	176	116	26	24	10
	(15)	(10)	(0)	(5)	(0)
지방	1,025	397	247	62	319
	(104)	(67)	(6)	(31)	(0)

주 : ( )는 뉴타운 사업구역수.

자료 : 국토해양부(2011. 12기준)

[표 V-2] 정비사업 단계별 추진현황

(단위: 구역 수, %)

구분	계	정비구역	추진위	조합	사업시행	관리처분	착공
전국	2173 (482)	322 (219)	626 (130)	437 (88)	375 (19)	99 (13)	314 (13)
수도권	1148 (378)	194 (137)	333 (110)	287 (86)	192 (19)	63 (13)	79 (13)
서울	581 (221)	109 (69)	120 (48)	130 (60)	119 (19)	51 (13)	52 (12)
경기	391 (142)	81 (66)	138 (53)	105 (22)	36 (0)	12 (0)	19 (1)
인천	176 (15)	4 (2)	75 (9)	52 (4)	37 (0)	0 (0)	8 (0)
지방	1025 (104)	128 (82)	293 (20)	150 (2)	183 (0)	36 (0)	235 (0)
전국	100 (100)	14.8 (45.4)	28.8 (27.0)	20.1 (18.3)	17.3 (3.9)	4.6 (2.7)	14.5 (2.7)
수도권	100 (100)	16.9 (36.2)	29.0 (29.1)	25.0 (22.8)	16.7 (5.0)	5.5 (3.4)	6.9 (3.4)
서울	100 (100)	18.8 (31.2)	20.7 (21.7)	22.4 (27.1)	20.5 (8.6)	8.8 (5.9)	9.0 (5.4)
경기	100 (100)	20.7 (46.5)	35.3 (37.3)	26.9 (15.5)	9.2 (0.0)	3.1 (0.0)	4.9 (0.7)
인천	100 (100)	2.3 (13.3)	42.6 (60.0)	29.5 (26.7)	21.0 (0.0)	0.0 (0.0)	4.5 (0.0)
지방	100 (100)	12.5 (78.8)	28.6 (19.2)	14.6 (1.9)	17.9 (0.0)	3.5 (0.0)	22.9 (0.0)

( )는 뉴타운 사업구역수.

자료 : 국토해양부(2011. 12기준)

## 2) 각 사업별 추진현황 및 특징

### ■ 주택재개발사업

○ 주택재개발사업의 단계별 추진 현황을 살펴보면 전체 961개 구역 중 약 76.4%가 사업시행인가 이전단계에 있는 것으로 나타남.

- 대부분 추진위 단계에 있는 구역이 가장 많은 것으로 나타나 사업초기 단계에 있는 구역이 많음.

[표 V-3] 주택재개발사업 단계별 추진현황

(단위 : 구역수, %)

구분	계	정비구역	추진위	조합	사업시행	관리처분	착공
전국	961 (290)	115 (102)	348 (92)	271 (65)	143 (12)	46 (10)	38 (9)
수도권	564 (223)	60 (50)	184 (78)	170 (64)	94 (12)	28 (10)	28 (9)
서울	249 (122)	19 (12)	62 (33)	73 (46)	45 (12)	26 (10)	24 (9)
지방	397 (67)	55 (52)	164 (14)	101 (1)	49 (0)	18 (0)	10 (0)
전국	100 (100)	12.0 (35.2)	36.2 (31.7)	28.2 (22.4)	14.9 (4.1)	4.8 (3.4)	4.0 (3.1)
수도권	100 (100)	10.6 (22.4)	32.6 (35.0)	30.1 (28.7)	16.7 (5.4)	5.0 (4.5)	5.0 (4.0)
서울	100 (100)	7.6 (9.8)	24.9 (27.0)	29.3 (37.7)	18.1 (9.8)	10.4 (8.2)	9.6 (7.4)
지방	100 (100)	13.9 (77.6)	41.3 (20.9)	25.4 (1.5)	12.3 (0.0)	4.5 (0.0)	2.5 (0.0)

( )는 뉴타운 사업구역수.

자료 : 국토해양부(2011. 12기준)

## ■ 주택재건축사업

○ 주택재건축사업의 단계별 추진현황을 살펴보면 전체 531개 구역중 약 66.4%가 사업시행인가 이전단계인 초기단계에 있는 것으로 나타남.

- 서울과 비교하여 수도권이나 지방의 사업추진 속도가 늦은 것으로 나타남.
- 전반적으로 사업초기 단계에 머물러 있으며, 구역이 착공된 곳은 10% 정도에 불과함.

[표 V-4] 주택재건축사업 단계별 추진현황

(단위 : 구역수, %)

구분	계	정비구역	추진위	조합	사업시행	관리처분	착공
전국	531 (14)	16 (4)	210 (5)	127 (4)	81 (0)	42 (1)	55 (0)
수도권	284 (8)	7 (1)	102 (3)	84 (3)	37 (0)	24 (1)	30 (0)
서울	147 (8)	4 (1)	43 (3)	42 (3)	27 (0)	14 (1)	17 (0)
지방	247 (6)	9 (3)	108 (2)	43 (1)	44 (0)	18 (0)	25 (0)
전국	100 (100)	3.0 (28.6)	39.5 (35.7)	23.9 (28.6)	15.3 (0.0)	7.9 (7.1)	10.4 (0.0)
수도권	100 (100)	2.5 (12.5)	35.9 (37.5)	29.6 (37.5)	13.0 (0.0)	8.5 (12.5)	10.6 (0.0)
서울	100 (100)	2.7 (12.5)	29.3 (37.5)	28.6 (37.5)	18.4 (0.0)	9.5 (12.5)	11.6 (0.0)
지방	100 (100)	3.6 (50.0)	43.7 (33.3)	17.4 (16.7)	17.8 (0.0)	7.3 (0.0)	10.1 (0.0)

( )는 뉴타운 사업구역수

자료 : 국토해양부(2011. 12기준)

## ■ 도시환경정비사업

- 도시환경정비사업의 단계별 추진현황을 살펴보면 전체 302개 구역중 약 73.2%가 조합설립인가 이전단계인 초기단계에 있는 것으로 나타남.
- 수도권 보다 지방이 초기단계에 있으며, 약 98.4%가 사업시행인가 이전단계에 있음.

[표 V-5] 도시환경정비사업 단계별 추진현황

(단위 : 구역수, %)

구분	계	정비구역	추진위	조합	사업시행	관리처분	착공
전국	302 (178)	153 (113)	68 (33)	39 (19)	17 (7)	11 (2)	14 (4)
수도권	240 (147)	119 (86)	47 (29)	33 (19)	16 (7)	11 (2)	14 (4)
서울	153 (91)	86 (56)	15 (12)	15 (11)	15 (7)	11 (2)	11 (3)
지방	62 (31)	34 (27)	21 (4)	6 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)
전국	100 (100)	50.7 (63.5)	22.5 (18.5)	12.9 (10.7)	5.6 (3.9)	3.6 (1.1)	4.6 (2.2)
수도권	100 (100)	49.6 (58.5)	19.6 (19.7)	13.8 (12.9)	6.7 (4.8)	4.6 (1.4)	5.8 (2.7)
서울	100 (100)	56.2 (61.5)	9.8 (13.2)	9.8 (12.1)	9.8 (7.7)	7.2 (2.2)	7.2 (3.3)
지방	100 (100)	54.8 (87.1)	33.9 (12.9)	9.7 (0.0)	1.6 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)

( )는 뉴타운 사업구역수

자료 : 국토해양부(2011. 12기준)

## ■ 주거환경개선사업

- 주거환경개선사업은 총 379개 지구에서 사업추진 중이며, 약 90% 이상이 사업시행인가를 받아 사업을 진행 중임.

[표 V-6] 주거환경개선사업 추진 현황

(단위: 구역수, %)

구분	계	정비구역	추진위	조합	사업시행	관리처분	착공
전국	379	38	0	0	134	0	207
수도권	60	8	0	0	45	0	7
서울	32	0	0	0	32	0	0
지방	319	30	0	0	89	0	200
전국	100	10.0	0.0	0.0	35.4	0.0	54.6
수도권	100	13.3	0.0	0.0	75.0	0.0	11.7
서울	100	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
지방	100	9.4	0.0	0.0	27.9	0.0	62.7

자료: 국토해양부(2011. 12기준)

## ■ 재정비촉진지구 내 정비사업 추진현황

- 재정비촉진지구 내에서 추진되고 있는 정비사업은 2011년말 기준으로 총 482개소이며, 이중 219개 구역(45.4%)이 정비구역만 지정된 상태임.
- 약 72.4%가 조합설립인가 이전단계에 머물고 있고 서울보다는 수도권과 지방이 사업추진이 지연됨.
  - 재개발구역이 290개, 도시환경정비구역이 178개 구역임.

[표 V-7] 재정비촉진사업 단계별 추진현황

(단위 : 구역수, %)

구분		계	정비구역	추진위	조합	사업시행	관리처분	착공
전체	전국	482	219	130	88	19	13	13
	수도권	378	137	110	86	19	13	13
	서울	221	69	48	60	19	13	12
	지방	104	82	20	2	0	0	0
재개발	전국	290	102	92	65	12	10	9
	수도권	223	50	78	64	12	10	9
	서울	122	12	33	46	12	10	9
	지방	67	52	14	1	0	0	0
재건축	전국	14	4	5	4	0	1	0
	수도권	8	1	3	3	0	1	0
	서울	8	1	3	3	0	1	0
	지방	6	3	2	1	0	0	0
도시 환경	전국	178	113	33	19	7	2	4
	수도권	147	86	29	19	7	2	4
	서울	91	56	12	11	7	2	3
	지방	31	27	4	0	0	0	0

자료 : 국토해양부(2011.12기준)

## 2. 주택 재정비사업의 문제점

### 1) 기존 재정비 방식의 한계

#### ■ 민간자금을 이용한 사업성 위주 개발의 한계

- 현재 저성장시대, 주택경기침체 장기화, 안정화시대 돌입으로 재정비 사업동력 상실에 의한 사업지연 및 중단현상 가속화



- 현행 재정비사업은 사업시행자인 조합이 자체자금을 조달하여 사업을 추진하기 때문에 근본적으로 사업성을 근거로 하여 사업추진 여부가 결정됨.
- 2008년 이후 주택경기침체가 지속되는 가운데 실질아파트 가격 상승률이 마이너스(-)를 보임. 특히 수도권과 서울지역의 정비사업구역은 더 큰 영향을 받고 있음.

○ 사업성에 의존하여 사업이 추진되는 현 재정비방식은 주택시장경기에 따라 사업진행에 큰 영향을 받고 있으며, 현재의 주택경기침체는 재정비사업에 의한 신규주택수급의 지속성에 부정적 영향을 미치고 있음,

[표 V-8] 실질 아파트 가격 증감률

(단위 : %)

연도	소비자물가 증감률	아파트가격증감률			아파트가격증감률 - 소비자물가증감률		
		전국	수도권	서울	전국	수도권	서울
2003	3.5	9.6	10.1	10.2	6.1	6.6	6.7
2004	3.6	-0.6	-2.5	-1.0	-4.2	-6.1	-4.6
2005	2.8	5.9	7.2	9.1	3.1	4.4	6.3
2006	2.2	13.8	24.6	24.1	11.6	22.4	21.9
2007	2.5	2.1	4.0	3.6	-0.4	1.5	1.1
2008	4.7	2.3	2.9	3.2	-2.4	<b>-1.8</b>	<b>-1.5</b>
2009	2.8	1.6	0.7	2.6	-1.2	<b>-2.1</b>	<b>-0.2</b>
2010	3.0	2.5	-2.9	-2.2	-0.5	<b>-5.9</b>	<b>-5.2</b>
2011	4.0	9.6	0.4	-0.4	5.6	<b>-3.6</b>	<b>-4.4</b>

자료 : 통계청, 국민은행

#### ■ 전면철거에 의한 아파트 위주의 주택공급 문제

○ 재정비사업 전에는 다양한 주택유형이 존재하던 주거공간이 전면 철거에 의한 재정비후에는 거의 99% 아파트 형태의 주택이 공급되고 있음.

※ 재정비전 : 단독(67%), 연립(8.8%), 다세대주택(21.5%), 기타(2.6%)

재정비후 : 아파트(99% ~ 100%)

- 재정비구역의 주택유형은 단독주택과 다가구단독주택, 연립주택, 다세대주택 등으로 구성되어 있으며 서울시의 사례(2011.2)를 보면 평균주택 규모는 사용면적 기준으로 79.4㎡이며 주택가격은 평균 2억9천만원이며, 전세가구의 전세보증금 평균은 6천7백만원으로 나타남(2010년, 서울시 조사자료)
- 반면 아파트 주택가격은 평균 5억6천만원이며, 전세가격은 전세보증금 평균 1억 9천만원으로 나타남. 재정비구역을 포함한 비아파트 주거지역의 평균주택가격은 4억2천만원이며, 전세가격은 전세보증금 평균 7천만원으로 나타남.(국토해양부, 2010년 주거실태조사)
- 재정비사업이 추진되면 저렴한 주택이 집중 분포되어 있는 주거공간이 아파트단지로 바뀌면서 고비용의 주택으로 전환됨.
  - 자가주택 뿐 아니라 저렴한 임대주택(전월세)의 감소로 도시서민을 위한 주택이 급격히 감소
- 아파트 위주의 주택공급은 도시서민을 위한 저렴주택 감소와 고비용 주택으로 인한 주거비부담 증가뿐만 아니라 주택유형의 다양성 훼손, 도시와 지역의 정체성과 지속가능성 감소 등 부정적 영향을 초래함.

[표 V-9] 주거단지 유형별 주택가격 및 전세가격 비교(서울시 사례)

(단위 : 만원)

구분	평균 주택가격	평균 전세가격
아파트 단지	56,000	19,000
비아파트 일반주거지	42,000	7,000
재정비구역(저층)	29,000	6,700

자료 : 국토해양부, 2010년 주거실태조사, 서울시(2011.2)

서울시 「단독주택의 정비유형 모델개발 연구」 저층주거지 주거실태조사

## ■ 기존 거주민의 주거안정지원 문제

- 정부에서는 순환정비방식과 임시수용시설 설치에 관한 법률을 통해 재개발 철거로 인한 서민들의 주거난을 해소하기 위해 노력하고 있음.

[표 V-10] 순환정비방식과 임시수용시설 설치에 관한 법률

구 분	내용
순환정비 방식	<b>도정법 제 35조</b> 는 정비사업을 원활히 시행하기 위해 정비구역의 내·외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 그 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자(정비구역에서 실제 거주하게 하는 등의 방식으로 그 정비구역을 순차적으로 정비하는 등 주택의 소유자 또는 세입자의 이주대책을 수립하도록 하고 있음. 사업시행자는 관리처분계획의 인가 신청 후 LH공사 등에 공공임대주택을 순환용 주택으로 우선 공급할 것을 요청할 수 있도록 하고 있음.
임시수용 시설 설치	<b>법 제 36조</b> 에 따르면 사업시행자는 주거환경개선사업 및 주택재개발사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자에 대하여 당해 정비구역 내·외에 소재한 임대주택 등의 시설에 임시로 거주하게 하거나 주택자금의 유지알선 등 임시수용에 상응하는 조치를 해야 하며, 이를 위해 임시수용을 위하여 필요한 때에는 국가·지방자치단체 그 밖의 공공단체 또는 개인의 시설이나 토지를 일시 사용할 수 있도록 하고 있음.

- 소유자 또는 세입자의 이주대책의 수립 시 사업시행자가 관리처분계획의 인가신청 후 LH공사 등에 공공임대주택을 순환용 주택으로 우선 공급할 것을 요청해야만 순환용 주택이 공급되는 현실임.
- 사업시작과 동시에 순환형 주택으로의 이주대책을 마련하는 것이 아니라 조합(민간)이 LH 또는 SH에 요청해야 순환형 임대주택이 공급되는 문제점이 있음(공급을 요청하지 않으면 공급되지 않음).
- 또한 순환형 임대주택, 임시수용시설의 공급량 부족과 기존 순환형 임대주택 재고의 관리 및 운영 경직성으로 인해 재개발 주민들이 거주하지 못하는 문제가 발생함.

〈 판교 신도시 사례 〉

◦ 경기 성남 판교 신도시에 건설된 백현마을의 국민임대주택 4,993가구는 성남시가 자금난을 이유로 지불유예를 선언하고, LH가 사업성 부족과 민원 등을 이유로 구시가지 개발사업을 포기하면서 2009년 말 준공이후 빈 집으로 남아 있다가 2011년 2월 정부가 전세대책으로 순환이주용 주택 1300여 가구를 일반에 국민임대로 공급하기로 결정.

◦ LH관계자는 해당 지역의 관리처분 후 임대주택을 원하는 주민에 한해 위례 신도시나 성남시 중원구 도촌동에 위치한 LH 아파트 중 1,000여 가구 정도를 위례신도시나 성남시 중원구 도촌동에 위치한 LH아파트에 공급할 예정이라고 했지만 해당 단지의 입주 가능시기가 재개발 주민들의 이주시기와 맞지 않아 이는 현실성 없는 대책임.

○ 사업시행계획 당시 서울특별시의 임대주택 재고량이 많은 경우는 재개발지역 내에 임대주택을 건립하지 않는 조건으로 사업시행인가를 하고 있으며, 지역별로도 임대주택 건설량이 차이가 있어서 형평성 문제가 제기됨.

- 대부분의 구역들은 법정비율인 17%를 건립하고, 신림 7구역의 경우 SH 공사가 시행자로 지정되어 매입된 임대주택부지에 임대주택을 건립함으로써 전체 주택건립세대 수 499세대 중 30%에 해당하는 150세대를 43㎡규모의 임대주택으로 건립하여 지역별 차이가 있음.

○ 임대주택 희망가구의 가구원수를 고려하여 임대주택 규모를 설정할 수 있도록 관련 법제의 정비가 필요함.

- 임대주택의 30%이상 또는 건설하는 주택전체 세대수의 5% 이상을 40㎡이하로 건설하도록 규정하고 있어서 각 구역별로 임대주택을 희망하는 다양한 가구 구성원을 만족시키지 못하고 있음.

## 2) 사업 갈등으로 인한 구역해제

○ 경기도는 뉴타운 지구를 기존 12개 도시에 23개 지구를 지정하였으나 8개 지구는 주민갈등으로 지구지정을 해제 및 실효를 고시.

- 나머지 9개 도시 15개 지구 144개 구역도 2011. 11월에 실시한 주민 의견조사 결과 34개 구역이 사업을 포기하기로 결정하여 해제 진행 중에 있음
  - 110개 구역도 주민실태조사와 사업성 분석을 통한 주민부담분석을 통해 사업진행 여부를 결정할 예정임
  - 사업포기의 주요 원인은 부동산 경기침체로 인한 주택가격 하락과 사업성 결여로 주민부담 증가로 사업포기 결정함
- 서울시는 추진위 구성이 되지 않은 정비(예정)구역 265곳에 대해 6월 · 10월로 나눠 실태조사를 실시하여 사업 계속추진 여부를 결정할 예정임
- 추진주체가 있는 305곳은 추후 주민요청(토지등소유자 10%이상 동의)에 따라 실시 예정임
  - 홍제4구역 등 해제요건이 이미 성립한 18개 구역은 우선해제 추진함
- 경기도의 사례에서 알 수 있듯이 당초 계획했던 지구의 약 50% 이상이 구역지정 해제 등에 따른 후폭풍의 심각성이 대두됨.

[표 V-11] 경기뉴타운 사업 추진 현황

시군	지구명	계 (A+B) 구역수	사 업 추 진					사 업 미 추 진			도시 개발 · 도시 계획 · 준치 정비 (C)	준치 관리 (D)	총 구역수 (A+B+ C+D)
			재개발·도시환경 (촉진구역)					재개발·도시환경 (촉진구역)					
			소 계 (A)	추 진 위 전	추 진 위	조 합	분 양	소계 (B)	주민의 견조사 결과 (반대)	市 자체 조사 (반대)			
9개시 15개지구		144	110	34	44	31	1	34	32	2	37	63	244
고양	원당	5	5	1	-	4	-	0	-	-	5	4	14
	능곡	5	4	1	1	2	-	1	1	-	2	2	9
	일산	2	2		1	1	-	0	-	-	3	2	7
부천	소사	24	23	3	11	8	1	1	1	-	2	3	29
	원미	10	7		4	3	-	3	2	1	1	6	17
	고강	7	7	2	3	2	-	0	-	-	5	1	13
남양주	덕소	11	10	2	5	3	-	1	-	1	1	8	20
	지금 도농	8	6	3	2	1	-	2	2	-	2	4	14
	퇴계원	0	-	-	-	-	-	0	-	-	4	1	5
의정부	금의	6	2	2	-	-	-	4	4	-	-	3	9
평택	신장	12	5	-	5	-	-	7	7	-	-	4	16
광명	광명	19	14	2	6	6	-	5	5	-	4	8	31
군포	군포	13	8	6	2	-	-	5	5	-	1	-	14
김포	김포	11	11	11	-	-	-	0	-	-	4	5	20
구리	인창 수택	11	6	1	4	1	-	5	5	-	3	12	26

자료 : 경기도시공사

### 3) 재정비 후 원주민 보호 및 재정착 문제

#### ■ 낮은 원주민 재정착률

- 원주민의 특성을 충분히 파악하지 않은 상태에서 토지 등 소유자(집주인) 중심으로 만들어진 조합이 사업을 진행하면서 소득수준이 낮은 집주인과 많은 세입자들이 그 지역을 떠나는 상황이 발생함.

- 그 과정에서 많은 갈등이 발생하고, 원주민 재정착률이 낮아지면서 뉴구를 위한 재정비사업인가에 대한 원론적인 문제가 제기됨.

○ 서울시의 시범뉴타운지구인 길음뉴타운의 사례를 통해 주민재정착 실태를 살펴보면 다음 [표 V-4]와 같음.

- 길음2구역은 입주 후 실제로 거주하지 않고 전세로 대여한 가구를 포함하여 26.8%가 재정착을 하였고, 길음4구역은 24.4%, 길음5구역은 22.6%가 재정착을 한 것으로 나타남.
- 길음6구역을 통해 재정착 특성을 보다 자세히 살펴보면, 사업추진과정에서 전매자가 계속 발생하여 준공 후 순수하게 재정착하는 가구는 1,064세대 중 197세대로 18.5%에 불과함.

[표 V-12] 원주민 재정착률

구 분	사업전(세대)	원주민 재정착(세대)		재정착률(%)	
길음2구역	1,120	300		26.8	
길음4구역	947	231		24.4	
길음5구역	318	72		22.6	
길음6구역	1,064	계속거주	197	계속거주	18.5
		전대자	136	(전대자 포함)	31.3
		전매자	731	-	-

주 : 서울시, 입주 후 전대자 포함.

자료 : 서울시.

## ■ 임대수입 생존형 가구 문제

○ 안양시 만안뉴타운 주민설문조사 결과에 따르면 전체 조사가구 502가구 중 약 55.6%인 279가구가 월세 형태로 임대를 하고 있으며, 월평균 임대수입은 157만원으로 나타남.

- 임대소득자의 약 35%가 현재 월평균 가구소득 대비 월세수입 비중이 50%이상인 임대수입생존형 가구임.

- 60대 이상 고령자의 경우에는 약 49%가 현재 월평균 가구소득 대비 월 세수입이 50%이상의 비중을 차지하고 있으며, 월평균 임대수입은 153만원으로 나타남.

[표 V-13]. 가구소득 대비 건물(또는 주택) 임대수입 비중

(단위 : %, 가구, 만원)

구 분	사례 수	80%이상	50%이상 ~80%이하	20%이상 ~50%이하	20%미만	모름	월평균 임대수입
전체	(279)	18.6	16.1	29.7	25.8	9.7	157
20~30대	(12)	0.0	16.7	41.7	41.7	0.0	70
40대	(57)	7.0	7.0	36.8	35.1	14.0	233
50대	(79)	12.7	16.5	34.2	22.8	13.9	123
60대 이상	(131)	29.0	19.8	22.9	22.1	6.1	153

자료 : 안양시(2010), 안양시 만안뉴타운사업 주민설문조사(갈등으로 현재 구역 해제됨).

- 임대소득자의 약 47%가 60대 이상 고령자이며, 이중 57%는 현재 소유한 주택에서 월 100여만원의 임대수입을 얻고 있는 것으로 나타남.

[표 V-14] 건물(또는 주택) 한달 임대수입 금액

(단위 : %, 가구)

구 분	사례수	50만원 미만	50~ 100만원	100~ 200만원	200~ 300만원	300~ 400만원	400~ 500만원	500~ 1,000만원	1,000만원 이상	모름
전 체	(279)	15.1	29.7	24.7	7.2	4.3	1.8	1.8	2.5	12.9
20~30대	(12)	25.0	41.7	16.7	8.3	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3
40대	(57)	17.5	29.8	17.5	5.3	3.5	0.0	3.5	7.0	15.8
50대	(79)	10.1	35.4	19.0	8.9	5.1	2.5	1.3	0.0	17.7
60대 이상	(131)	16.0	25.2	32.1	6.9	4.6	2.3	1.5	2.3	9.2

자료 : 안양시(2010), 안양시 만안뉴타운사업 주민설문조사(갈등으로 현재 구역 해제됨)



- 상가소유자의 경우 상가임대수입이 가구소득의 80%이상 차지하는 비율이 약 30%로 매우 높게 나타남.
  - 임대수입이 가구소득의 50%이상 차지하는 가구도 약 45%를 보임.
  - 사례를 통해 볼 때 상가를 통해 얻게 되는 월평균 임대수입은 326만원으로 높음.
- 만약 재정비로 인해 상가나 주택이 철거될 경우 임대수입수단의 단절에 따라 임대수입 의존 가구의 생계문제가 발생함.

[표 V-15] 가구소득 대비 상가소유자 임대수입 비중 및 임대소득액

(단위 : %, 가구, 만원)

구 분	사례 수	80%이상	50%이상 ~80%이하	20%이상 ~50%이하	20%미만	모름	월평균 임대수입
상가소유자 계	(76)	30.3	14.5	27.6	18.4	9.2	325.7
상가/점포주택	(56)	30.4	17.9	28.6	17.9	5.4	231.3
상가/점포	(20)	30.0	5.0	25.0	20.0	20.0	626.9

자료 : 안양시(2010), 안양시 만안뉴타운사업 주민설문조사(갈등으로 현재 구역 해제됨)

## ■ 영세 가옥주 보호 문제

- 영세가구는 월평균가구소득이 도시근로자 가구소득의 50%이하인 가구이면서 주택사용면적(전용면적기준) 40㎡이하에 거주하는 주택소유자가구임.
  - 서울시 사례를 통해 볼 때 재정비구역 주택소유자중 약 1~2%정도가 이러한 가구에 해당하는 것으로 나타남.
- 영세가구는 세입자와 마찬가지로 정비사업으로 인해 주거불안을 겪는 가구임
  - 세입자와는 달리 이들 가구는 가옥주라는 이유로 가장 열악한 개발환경에 직면해있음.

- 지구지정 이후 해당 구역에서 계속 거주한 영세소유자인 경우 보호대책이 필요함.
- 용적률 인센티브 등 제도적 지원이 이루어진다고 하더라도 종전자산에 비례하여 이익배분이 이루어지는 비례율 방식의 특성상 정부의 제도적 지원 혜택이 아주 미미함.

## ■ 재개발 후 가구 수 측면에서 실질 주택물량 감소

- 재개발 전 재정비구역에 거주하던 가구 수와 재개발 후 신규건설 가구 수를 비교해 보면 사업이 완료된 구역은 가구 수 증가가 거의 없는 것으로 나타나며, 시행중인 구역은 전국은 비슷하나 서울은 감소하는 것으로 나타남.
- 서울시 뉴타운 사업지구는 개발 전 337천세대가 거주하고 있으나 개발 후에는 297천세대로 약12% 감소하는 것으로 나타남.<sup>12)</sup>
- 결국 가구 수 측면에서의 주택물량 감소는 그만큼 거주민 수용력이 줄어든다는 의미이며, 이는 앞서 언급한 원주민 재정착에도 악영향을 미치는 요소임.

[표 V-16] 주택재개발사업의 신규주택공급 효과

재개발(73~10)	전국		서울	
	완료	시행중	완료	시행중
구역수	406	197	340	99
철거대상(동,a)	153,274	98,226	136,879	89,403
철거대상 가구수(호,b)	306,548	196,452	273,758	178,806
건설가구(호,c)	298,402	206,835	279,049	139,509
가구수 기준 순증효과(=b/(a*2))	0.97	1.05	1.02	0.78

주 : 저층주거지 거주 민간전월세 가구수를 고려할 경우 약 주택수 대비 약 2배의 가구수 거주  
 자료 : 국토해양부, 2011년 주택업무편람, p. 500

12) 서울시 재정비 통계자료 기준

## 4) 재정비 부담금 지불능력의 문제

## ■ 재정비 전후 소득대비 지불능력 저하

## ○ 가구소득 대비 부담금 지불가능성

- 서울시 저층주거지 가구 평균소득은 294만원, 평균 순자산은 2억9,500만원(서울시, 2011)
- 사업 후 평균 주택규모 전용 85㎡(분양 33평) 가격 : 4억5천만원을 지불할 수 있는 능력이 있는 가구는 약 14%이며, 나머지 86%는 지불불능가구임.
- 그러나 중소형 주택규모 전용 60㎡(분양 25평) 가격 : 3억3천만원을 지불할 수 있는 능력이 있는 가구는 약 43%로 증가함.

## ○ 대출상환고려(DTI 30% 적용시)

- 대출상환을 고려할 경우 전용 85㎡의 월 요구 소득수준은 373만원 이상을 만족하는 가구 비율은 약 21.4%이며, 나머지 78.6%는 추가부담금 지불불능가구임.
- 전용 60㎡의 월 요구 소득수준은 84만원 이상을 만족하는 가구 비율은 92.8%로 지불 가능률이 매우 높아짐.

[표 V-17] 대출상환능력을 고려한 지불가능 부담금액 추정

(단위 : 만원)

평균추가부담금		월평균 상환원리금*	월요구소득수준(만원) (DTI 30%)
85㎡	15,500	112	373
60㎡	3,500	25	84

주 : \*주택담보대출 이자율 5.7% 적용

○ 재정비 이후 부담능력 저하로 거주민 교체 불가피

- 재정비전에는 평균 가구소득이 294만원으로 저소득층의 주거공간으로 역할을 하였으나 재정비후 공급되는 평균 주택규모를 고려할 때 중산화 될 가능계층 이상을 위한 주거공간으로 바뀔 수밖에 없음.

■ 노인가구 지불능력의 문제

○ 주거실태조사의 경우 전체 설문응답자 35,700명 가운데 65세 이상의 고령가구<sup>13)</sup>는 7,655명인 21.4%이며, 수도권은 15.6%, 서울은 19.8%, 지방은 26.3%로 전국적으로는 20%에 이르는 높은 수준임.

- 특히 고령가구 가운데 1인가구(독거노인)의 비율이 전국적으로 32.8%, 서울시 저층주거지는 21.7%, 재정비 사업구역은 25.7% 수준임.

○ 65세 이상 노인가구의 연소득 평균은 주거실태조사 1941.58(만원), 저층 주거지 실태조사 1901.33(만원), 재정비사업구역 1800.75(만원)이며 이 가운데 1인가구(독거노인)는 841.56(만원)으로 가장 낮은 수준임.

- 주거실태조사의 경우 지방이 1683.96(만원)으로 가장 낮은 수준이며, 재정비사업구역이 1800.75(만원)임.
- 지방을 제외하고 상대적으로 주거수준이 열악한 서울시 저층 주거지와 재정비 사업구역은 각각 1901.33(만원)과 1800.75(만원)으로 전국 평균인 1941.58(만원)보다 낮으며, 1인가구의 경우도 재정비 사업구역은 802.5(만원)으로 서울 1223.64(만원), 수도권 968.52(만원), 저층 주거지 870.74(만원)보다 낮은 수준.

13) 고령가구는 65세 이상 가구주로 정의하여, 1인 가구, 2인 가구, 3인 이상 가구로 구분하였음. 1인 가구는 독거노인을 의미하며, 2인 가구는 노인부부 또는 노인 1인과 다른 가구원으로 구성된 경우이고, 3인 이상의 경우는 65세 이상 노인 가구주와 배우자, 자녀, 등 다양한 가구원으로 구성됨.

[표 V-18] 서울시 고령가구 비율(65세 이상 가구주) : 재정비사업구역

(단위: %, 만원)

	지역	가구구성	비율	연소득
재정비 사업구역	서울	1인가구	85(25.7)	8025
		2인가구	160(48.3)	1,464.618
		3인이상 가구	86(26)	3,135.15
	2,022(100)	331(16.4)	331(100)	1,800.75

자료 : 저층주거지실태조사(2010) 주거환경연구원,

- 65세 미만 가구의 연소득 평균은 주거실태조사 3770.5(만원), 저층 주거지 실태조사 3636.14(만원), 재정비사업구역 3146.86(만원)으로 고령가구의 소득은 65세 미만가구의 소득 대비 50% 수준임을 알 수 있음.

[표 V-19] 65세 미만 가구 연소득

(단위: 만원)

조사자료	지역	연소득
주거실태조사	전국	3,770.52 (월 314.21)
	수도권	4398 (월 366.5)
	서울	4,087.8 (월 340.65)
	지방	3,524.76 (월 293.73)
저층 주거지 실태조사	서울	3,636.13 (월 303.01)
재정비사업구역 실태조사	서울	3146.86(월 262.24)

자료 : 저층주거지실태조사(2010) 주거환경연구원.

- 서울 거주 65세 이상 고령가구의 평균소득은 205.63만원, 평균 순자산은 2억6,823만원임.<sup>14)</sup> 재정비 사업구역의 경우 자가(37.3%), 임차(62.9%)로 임차비율이 훨씬 높았음.

14) 저층 주거지 실태조사, 재정비 지역 실태조사 합계, 서울시, 2010

[표 V-20] 고령가구의 순자산 (65세 이상 자가 보유 가구주)

(단위: 만원)

구분	자가비율	임차비율	자가소득	자가순자산
저층주거지실태조사	46.3%	53.7%	2,759.73(월 229.97)	28,517.5
재정비사업구역	37.3%	62.9%	2,175.51(월 181.29)	25,128.7
평균	41.8%	58.3%	2,467.62(월 205.63)	26,823.1

자료: 저층주거지실태조사(2010) 주거환경연구원.

- 사업 후 평균 주택규모 전용 85㎡(분양 33평) 가격: 4억5천만원을 지불할 능력이 있는 가구는 저층 주거지의 경우 26.3%이며, 나머지 73.7%는 지불 불능 가구임. 재정비지역의 경우는 더욱 지불가능가구 비율이 낮아 8% 정도만 지불능력이 있으며, 92%는 지불불가능 가구임.
- 중소형 주택규모 전용 60㎡(분양 25평) 가격: 3억3천만원을 지불할 수 있는 능력이 있는 가구는 저층 주거지의 경우 43.4%이며, 나머지 56.6%는 지불불가능 가구임. 재정비지역의 경우는 이 평형의 경우에도 지불가능가구가 14% 수준으로 매우 낮게 나타남.
- DTI 30%를 적용하여 대출상환능력을 고려한 결과 저층주거지의 경우 전용 85㎡의 월요구소득수준은 388만원 이상을 만족하는 가구비율은 약 6.5%이며, 나머지 93.5%는 추가부담금 지불불능가구임. 전용 60㎡의 월 요구 소득수준 88만원 이상을 만족하는 가구비율은 68%로 지불가능율이 매우 높아짐.
- 재정비구역의 경우 전용 85㎡의 월 요구 소득수준 497만원 이상을 만족하는 가구 비율은 약 1.5%이며, 나머지 98.5%는 추가부담금 지불 불능가구임. 전용 60㎡의 월 요구 소득수준은 196만원 이상을 만족하는 가구 비율은 24.8%로 매우 낮은 수준임.

[표 V-21] 대출상환능력을 고려한 지불가능 부담금액 추정

(단위:만원)

	평균추가부담금		월평균 상환원리금*	월요구소득수준(만원) (DTI 30%)
저층주거지	85m <sup>2</sup>	16,750	123	388
	60m <sup>2</sup>	4,750	35	88
재정비구역	85m <sup>2</sup>	19,870	146	497
	60m <sup>2</sup>	7,870	57	196

주: \*주택담보대출 이자율: 5.7% 적용

○ 재정비 이후 고령가구의 연소득대비 추가부담금이 높아 거주가능성이 낮음

- 사례분석 결과 조합원당 평균추가부담금이 1억 3,883만원으로 고령가구의 연소득이 전국 1941.58(만원), 저층주거지 1901.33(만원), 재정비사업구역 1800.75(만원)이며, 특히 1인가구의 경우 서울지역 거주자의 평균 연소득이 966만원으로 고령가구가 추가부담금을 부담하기에는 현실적으로 무리가 있음.
- 재정비전에는 평균 가구소득이 294만원으로 저소득층의 주거공간으로 역할을 하였으나 해당 지역의 고령가구의 비율이 각각 9.9%, 16.4%로 적지 않으며, 이들의 소득수준이 30-40대보다 상대적으로 적은 것을 고려한다면 현재와 같은 개발 방식에서 65세 이상 고령가구는 추가부담금을 부담할 경제적 능력이 부족하여 개발되는 해당 지역에서 거주할 수 있는 가능성이 낮다고 할 수 있음.

### 3. 재정비 활성화를 위한 당면과제

#### ■ 재정비사업 재원조달 방안마련 및 주거안정지원

- 재정비사업 재원조달에 있어서 예산, 기금 등 다양한 재원마련 방안 및 세제감면 등 기타 지원방안이 강구되어야 함. 또한 조합의 자체자금 이외에 자산신탁회사 등 부동산 투자형 금융자본 등의 민간자본의 정비사업 투자 촉진방안이 강구되어야 함.
  - 사업시행자인 조합이 자체자금을 확보하여 사업을 추진하기 때문에 사업성이 떨어질 경우 사업이 원활히 진행되기는 불가능함.
  - 현재 재정비사업자금은 사업성에 의한 민간의존도가 높아 현재와 같은 주택경기침체 상황 속에서는 사업진행에 어려움이 큼.
- 재정비 구역의 철거 후 기존거주민의 주거안정을 위해 관련 법제의 정비를 통한 순환형 임대주택의 공급량 부족 및 관리의 문제점 개선이 필요함.
  - 재정비 사업과정의 주거안정을 위해 순환형 임대주택의 공급량 확대 및 관리의 개선, 임대주택건설의 형평성 확보 및 공급관리에 민간참여 촉진을 통해 재정비 사업과정에서 발생하는 기존 거주민의 거주난 해소방안이 마련되어야 함.

#### ■ 재정비구역 해제에 대한 후속대안 마련

- 정비사업의 필요성과 주택수급문제를 고려할 때 연착륙 방안으로 계속 사업을 추진하는 지역과 해제지역을 구분하여 지원대책 마련이 필요함.
  - 주민의 고비용 부담구조를 개선하여 사업을 정상적으로 추진할 수 있는 방안
  - 구역이 해제된 곳을 중심으로 새로운 정비방식 도입에 따른 정책방향 정립과 정부의 지원 범위와 방법 등 정립



- 후속방안 미비, 지자체 등 공공의 역할이 미흡할 경우 여러 가지 부작용이 발생 가능함.
  - 정부정책에 대한 불신과 불만 증가 우려
  - 일몰비용 문제로 인한 갈등
  - 적절한 후속대책 부족에 따른 주거지 슬럼화 가속
  - 기존 도시 내 신규주택 공급 부족에 따른 주택수급불균형 문제 심화
- 정부의 적절한 대책과 공공의 역할과 지원이 매우 중요함.

#### ■ 재정비 구역의 기존 거주자 보호방안 마련

- 재정비 사업 후 기존 거주자들, 특히 영세가옥주나 세입자의 비자의적 이주를 줄이고 재정착률을 높일 수 있도록 재정착시 경제적 부담을 실질적으로 충분히 줄여 줄 수 있는 공공지원책을 확대·개선해야함.
  - 전세자금 융자, 장기저리의 주택기금 알선 등 재정 지원정책의 점검 및 확대가 필요함.
  - 토지임대부 주택, 지분형 주택 등 저렴주택 공급확대 방안을 마련해야 함.
- 재정비사업 구역 내 임대수입 의존가구와 자영업자 등의 생계유지대책을 마련해야 함.
  - 사업구역 내 임대수입으로 생계를 유지하는 가구들은 재정비 사업동안 수입수단을 상실하게 되므로 원활한 생계수단에 위협을 받게 됨.
  - 이러한 생계수단위협은 재정비 사업 반대로 이어지게 되고, 이는 원활한 재정비사업 추진에 걸림돌이 되는 요소임.

[부록] 보금자리주택 정책의 유형 및 소득분위 별 적용안

목표	주거안전망 구축				내집마련 촉진		주택가격 안정			
소득계층	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
수요특징	임대료 부담 능력 취약계층		자가구입 능력 취약계층		정부지원시 자가구입가능 계층		자력으로 자가구입 가능 계층, 교체수요 계층			
분양주택							중대형 민간분양(200만) (규제개선 등)			
				다세대·단독주택 (100만)						
				중소형 민간분양 (40만) (택지, 기금지원 등)						
			공공분양 (70만)							
임대주택			계층조정 <sup>주)</sup>		공공임대 (30만) (지분형, 전세형)		민간임대 (10만)			
			국민임대 (40만)							
	영구임대 (10만)									
공급주체	공공부문 주도				공공부문 + 민간부문		민간부문 주도			
공공지원	재정, 주택기금, 택지				주택기금, 택지		규제개선			
주택규모	전용 60㎡ 이하				전용 60~85㎡		전용 85㎡ 초과			

주 : 10년 공공임대 및 장기전세는 소득 4-5분위를 대상으로 함을 명시(2010년도 보금자리주택 업무편람)

출처: 국토해양부\* 음영 부분이 보금자리 주택(공공분양, 공공임대(10년임대 및 분납형), 국민임대, 영구임대)

## 참고문헌

- 고 철(2009). 이명박정부의 1년간 부동산·주택정책의 효과와 향후 과제.
- 곽미경(2012. 8). 민간임대주택 공급 활성화 방안, 명지대학교 부동산·유통경영대학원 부동산학과, 석사학위논문.
- 국토해양부(2009). 「주택업무편람」.
- 국토해양부(2011. 11). 「2011년도 국민주택기금업무편람」.
- 국토해양부(2011. 11). 「2011년도 주택업무편람」.
- 권주안(2007). 참여정부 주택·부동산 정책 평가 및 문제점.
- 김진유(2012). 절대권력 ‘마켓’의 힘, 주택시장 회복 가져올까?
- 김찬호·조명수(2011. 12). 미래주택산업 전망과 발전방안, 주택산업연구원.
- 박신영(2007). 「지분공유제 방식의 국내도입 가능성 검토」, 주택도시연구원.
- 부동산114(2012. 6). MB정부 5년간 규제 다 풀었다.
- 조명수·김태훈(2011. 10). 「서민 주거안정을 위한 민간임대사업 활성화 방안연구」, 주택산업연구원, 국토해양부.
- 조송환(2010). 「공공임대주택공급의 정책변화에 관한 연구: 보금자리주택 공급정책의 시행관련 중심으로>, 서울산업대 석사논문.
- 주택산업연구원(2012). 「베이비붐세대 주택수요 특성 분석」 (발간예정).
- KB금융지주 경영연구소(2012). 「최근주택시장의 특징과 변화 방향 진단」, 세미나 자료.
- LH토지주택연구원(2012). 「수도권 보금자리주택 공급이 공간구조 및 주택시장에 미치는 영향」(발간예정).