

# 11. 第6回 韓・日 住宅協議會議 (主題發表內容)(Ⅲ)

## 한국 주택금융의 특징과 발전방향

한국 : 한국주택은행 한국주택경제연구원

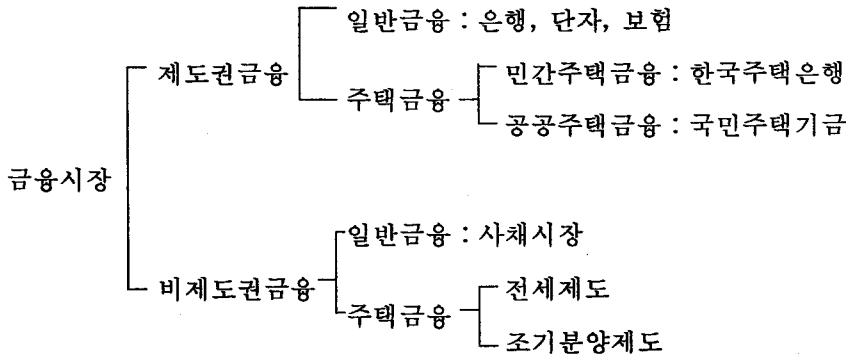
발표자 : 선 임 연구 원 申 英 燮

### 요 약

#### 1. 한국주택금융의 현황 및 문제점

##### 가. 현황

- 한국의 금융시장은 정부규제로 인해 제도권과 비제도권으로 구분
- 제도권금융은 주택금융과 일반금융이 서로 분리된 대칭구조



## 나. 문제점

- 제도권금융시장과 비제도권금융시장의 이자율 격차가 큼
- 제도권금융은 일반금융과 주택금융의 자금순환이 분리된 금융구조
  - 주택자금은 장기저리로 대출되기 때문에 수익성과 유동성이 불리하여 일반금융기관이 취급을 기피
- 제도권주택금융은 민간부문인 한국주택은행과 공공부문인 국민주택기금으로 나뉘어 있으나 지원대상이 유사하고 장기저리의 정책금융적 성격이 강하여 자금조달을 주로 민간부문에 의존하고 있는 등 역할구분이 모호
  - 주택가격의 폭등에 따른 융자비율하락과 지원대상편중으로 인해 주택금융의 역할 축소
  - 청약저축·청약예금 등 자금조달구조가 경기의존적임.
  - 대출금리 규제로 수익성이 악화되고, 단기성예금으로 중장기대출을 함으로써 자금 공급이 비효율적임.

## 2. 한국주택금융의 개선방향

### 가. 금융자율화의 수행

- 비제도권금융의 양성화 및 제도권금융내에서의 주택금융과 일반금융의 통합을 위해서는 금리자유화를 포함한 금융자율화가 시급
  - 금리가 자유화되면 부동산투기와 만성적인 자금초과수요가 진정
  - 금리자유화가 완전히 정착되면 저당채권유동화제도의 도입이 가능해져 융자비율

도 크게 제고될 것임.

나. 비제도권 주택금융의 제도권내 흡수

- 전세자금을 제도권 주택금융으로 흡수
  - 주택자금조달의 확대와 금융시장 효율성제고에 기여

다. 민간주택금융과 공공주택금융의 효율적인 역할분담

- 정책금융의 범위와 지원대상을 명확화
  - 대체수요계층(중대형주택 소유희망자)
    - 민간상업금융이 담당
  - 신규수요계층(소형주택 소유희망자)
    - 주택은행에서 전담하되 주택규모별 대출금리를 차등화함으로써 일종의 보조금(subsidy)지급
  - 영세민층(소유능력 불비)
    - 국민주택기금에서 전세자금대출과 임대주택건설 등 각종 주거지원

라. 기타 주택금융 활성화의 전제조건

- 주택가격의 안정기조 정착 필요
  - 금리자유화로 주택자금을 충분히 대출받을 수 있다해도 주택가격이 소득에 비해 너무 높으면 과중한 원리금상환부담으로 인해 주택금융 역할의 축소가 불가피
- 적절한 분양가자율화 시행시기 선택
  - 분양가자율화는 주택공급이 절대적으로 부족한 현실에서 주택가격상승을 자극할 우려가 있으므로 시행시기를 신중히 조정

## I. 한국주택금융의 현황

제도권 주택금융의 대출잔액은 1992년말 현재 예금은행 총대출액의 24.5% 국민총생산의 10%를 차지하고 있으며, 과거에 비하면 그 비중이 꾸준히 높아지고 있으나 다른 선진국들과 비교하면 아직도 매우 낮은 수준이다.

〈표 1〉 주택투자액 대비 주택자금지원액의 추이

(단위 : %)

	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92
예금은행총대출액대비	15.7	16.0	17.6	18.1	19.0	23.0	24.5
국민총생산 대비	6.8	6.5	6.8	8.0	8.2	9.9	10.9

자료 : 한국주택은행, 「주택경제통계편람」, 1992

한국의 제도권 주택금융은 한국주택은행을 중심으로한 민간부문과 국민주택기금을 중심으로 한 공공부문으로 나눌 수 있다. “서민의 주거안정을 위한 주택자금의 효율적 조성 과 공급”을 목적으로 1967년에 「한국주택은행법」에 의해 설립된 한국주택은행이 93년 4월말 현재 민간주택금융의 38.4%을 차지하고 있으며 이밖에 국민은행, 생명보험회사, 시티은행 등이 참여하고 있다. 공공주택금융은 국민주택기금 및 농협의 농촌주택개량자금, 지방자치단체의 전세보증금대출 등으로 구성되어 있는데 국민주택기금은 “무주택서민을 위한 공공주택 건설에 필요한 자금조성”을 목적으로 1981년에 설립되어 「기금관리기본법」의 적용을 받는 정부관리기금으로서 건설부장관이 재무부장관 및 경제기획원장관과 협의하여 매년 수립하는 기금운용계획과 건설부가 정한 지침에 의하여 한국주택은행이 세부업무를 대행하고 있다.

1993년 4월말 현재 민간부문과 공공부문의 주택자금 대출비중은 잔액기준으로 거의 절반씩이며 금융기관별로는 한국주택은행과 국민주택기금이 각각38.4%, 46.1%로 압도적인 비중을 차지하고 있다. 이밖에 농협이 지방자치단체의 지방비, 국민주택기금으로부터의 차입금, 예수금 등으로 자금을조달하여 농촌주택개량자금을 공급하고 있고 1980년 7월부터 서민주택자금을 공급해온 국민은행은 최근 국민주택종합부금의 취급, 대출대상자의 확대, 주택건설자금대출 등을 통하여 주택금융취급을 확대한 결과 절대액수는 크게 증가하였으나 전체 주택자금 대출액에서 차지하는 비중은 오히려 감소하였다. 1976년부터 주택금융을 취급하기 시작한 생명보험회사는 1989년 상반기까지는 주택보험대출만을 취급하여 왔으나 같은해 하반기부터 신중 주택자금 대출상품을 판매한데 힘입어 주택자금 공급이 크게 증가하였는데 '90~'91년이 공급액 7,855억원중 66%에 해당하는 5,195억원은 건설업자에게 단기주택자금으로 대출하였다. 기타 예금은행의 주택자금대출은 재형저축, 근로자 주택마련저축 가입자 등을 대상으로 법정주택자금을 대출하고 있는데 그 비중은 아

직 작은 실정이다.

〈표 2〉 금융기관별 주택자금 대출잔액

(단위 : 억원, %)

민 간 주 택 금 융					공 공 주 택 금 융			합 계
주택은	국민은	기타은	생보사	소 계	기 금	농 협	소 계	
102,768	12,760	10,450	11,526	137,504	123,379	7,020	130,399	267,903
(38.4)	(4.7)	(3.9)	(4.3)	(51.3)	(46.1)	(2.6)	(48.7)	(100.0)

자료 : 한국주택은행, 「주택경제통계편람」, 각년도

한국주택은행의 재원구성비를 보면 주택청약예금의 비중이 16.3%, 내집마련 주택부금, 제형저축, 근로자 장기저축, 근로자 주택마련저축 등 주택자금대출과 연결된 계약저축이 25.6%, 저축과 대출사이에 직접적인 관련이 없는 보통예금, 저축예금, 정기적금 등 일반 저축이 27.9%를 차지하고 있다. 주택청약예금은 민영주택청약의 우선권을 획득하기 위한 목적부예금으로서 주택자금대출과 연계되어 있지 않고 일반정기예금과 동일한 금리를 적용한다는 점에서 예금금융방식에 해당되며, 주택 200만호 건설과 주택경기의 호황으로 '88~'90년중 전체 자금조달의 32~40%를 차지하였으나 주택경기가 침체되면서 최근에는 16.3%에 그쳤다. 국민주택기금의 재원별 구성비를 보면 93년 5월말 현재 1, 2종 국민주택채권이 53.6%, 청약저축 21.9%인데 비해 재정투융자 특별회계와 연기금 등을 통하여 조달되는 차입금, 예탁금, 자기자본의 비중은 91년말 현재 22.5%에 불과하여 일본, 싱가포르, 홍콩 등에 비해 한국정부의 재정지원이 매우 미약함을 알 수 있다. 국민주택분양의 우선권을 부여하는 청약저축은 당첨자에게 국민주택기금이 자동적으로 대출되기 때문에 계약금융방식으로 볼 수 있으며 제1종 국민주택채권은 국가나 지자체로부터 인허가, 면허를 받거나 부동산등기 또는 등록시에 첨가소화되며 제2종 국민주택채권은 투기과열 지구에서 입주자선정때 소화되고 있다.

〈표 3〉 자원별 주택자금 조성잔액(93년 5월말 현재)

(단위 : 10억원, %)

주택은행	계약저축	청약예금	일반저축	차입금	채 권	자기자본	기타부채	합 계
	4,825.4	3,066.4	5,254.6	220.0	791.0	2,068.7	2,617.7	18,843.3
	(25.6)	(16.3)	(27.9)	(1.2)	(4.2)	(10.9)	(13.9)	(100.0)

국민주택기금	계약저축	채 권	차 입 금	예 탁 금	자기자본	복권자금	기타부채	합 계
	2,701.0	6,612	189.7	104.4	2,487.6	240.0	18.0	12,336.5
	(21.9)	(53.6)	(1.5)	(0.8)	(20.2)	(2.0)	(0.1)	(100.0)

자료 : 한국주택은행, 「주택경제통계편람」, 각년도

이밖에 지난 10여년간 용도별, 주택형태별, 규모별, 지역별 주택자금공급의 특징은 다음과 같다.

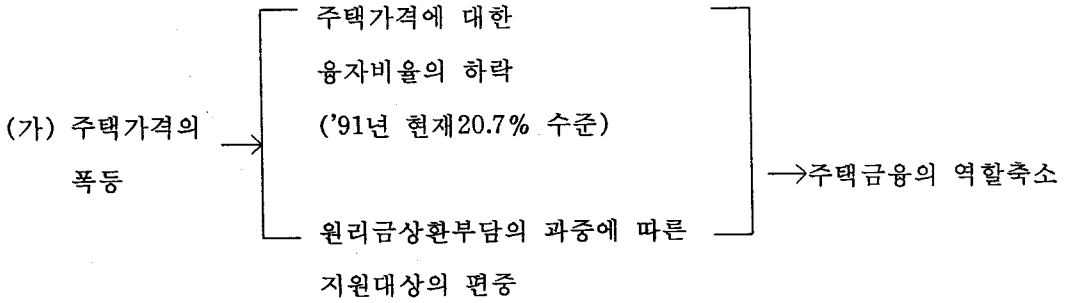
첫째 '81~'91년 동안에 공급된 주택자금을 용도별로 살펴보면 자가주택자금이 전체의 67%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 임대주택자금은 1985년 1월에 제정된 「임대주택 건설촉진법」과 1988년부터 주택은행이 취급한 전세자금대출제도에 힘입어 전체의 20.1%를 차지하였다. 대지조성자금은 1989년들어 주택 200만호 건설의 추진을 위하여 대규모 택지개발이 요구됨에 따라 국민주택기금을 통해 '80~'90년 13,541억원, 91년 5,882억원을 공급하였으며 주택은행은 사업자 대지구입자금으로 89년 438억원, 90년 572억원을 공급하여 대지조성을 간접적으로 지원하였다. 자가주택자금은 차입주체에 따라 수요자금용과 공급자금용으로 나눌 수 있는데 주택경기가 침체되었던 '83~'86년중에는 공급자금용이 70%이상이었으나 87년이후 주택경기가 회복됨에 따라 수요자금용의 비중이 커졌으며 특히 분양주택구입 및 중도금대출이 큰 비중을 차지했다.

둘째로 주택형태 및 규모별 공급실적을 보면 경제개발 초기인 1970년대전반까지는 74.2%가 단독주택에 지원된데 비해 공급주택은 25.7%인 6만 3,000호 뿐이었으나 70년대 후반부터는 대규모 아파트단지 건설이 활발해져 제3차 국토개발계획기간에는 단독주택의 비중이 19.8%로 급감한 반면 아파트가 비중은 70.7%로 급증하였다. 그 결과 1967년부터 1991년까지 주택자금이 지원된 약 280만호중에 공동주택인 연립주택과 아파트가 77.4%로 216만 3,000호, 단독주택이 13.3%로 3,000호 다세대주택이 9.3%인 26만호를 차지하였다.



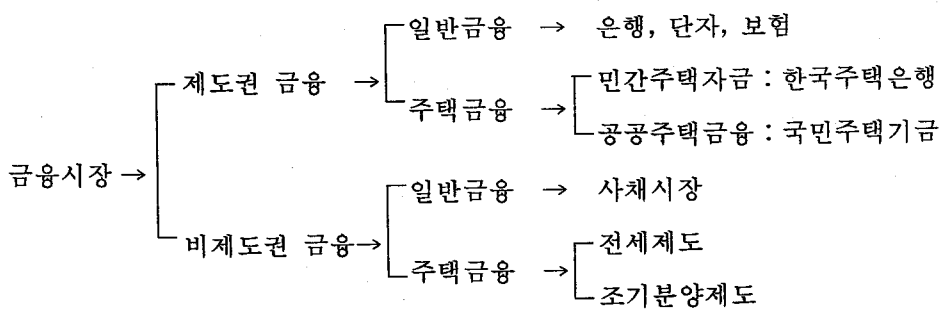
## II. 한국주택금융의 문제점 및 발전방향

주택금융은 주택난을 해소하기 위한 중요한 정책수단의 하나로 꼽히고 있으나 한국의 경우 다음과 같은 여러가지 이유로 그 역할이 매우 제한된 상태이다.



- (나) 청약저축·청약예금에 의한 자금조달의 비중이 큼 → 자금조성이 경기 의존적임
  - (다) 대출금리의 일률적 규제 → 수익성악화
  - (라) 단기성예금, 중장기대출 → 대출재원부족
- 자금공급이 효율적이지 못함

이러한 주택금융의 문제점들은 한국의 금융시장발달이 뒤떨어졌기 때문에 생기는 것으로 주택금융시장과 일반금융시장은 서로 대칭적인 구조와 공통된 특징을 가지고 있다.



첫째로 정부의 금리규제 때문에 제도권 금융시장에서의 비제도권 금융시장에서의 이자율이 큰 차이를 보이는 이중구조를 이루고 있다. 또한 이자율이 낮은 수준으로 묶여 있기 때문에 제도권 금융시장에는 만성적인 초과자금수요가 있으며 이 때문에 거대한 규모의 비제도권 금융시장이 존재한다. 비제도권 일반금융에는 사채업(Trade-Credit), 계(Rotating Credit Societies) 등이 있으며 비제도권 주택금융에는 전세와 조기분양제도를 꼽을 수 있다. 전세제도는 주택임대차 시장에서 이용되고 있는 보증금예탁제도로써 임차인이 포기



한 전세보증금의 활용에 따르는 기회비용에 해당하는 이자는 임차한 주택의 사용료로 지불되나 전세보증금 자체는 주택구입때 주요한 자금원이 되어 주택구입에 따른 자기자금 부담이 줄기 때문에 주택금융수단의 하나로 기능하고 있다.

또한 조기분양제도는 「주택공급에 관한 규칙」에 의하여 주택건설업체가 일정요건을 갖춘 경우에는 준공전에 입주자를 모집함으로써 자금을 조달하여 주택을 건설할 수 있는 제도로서 자금수요자인 건설업체와 자금공급자인 개인사이에 금융기관의 개입없이 계약 일로부터 입주일까지 직접 금융이 이루어진다.

둘째로 제도권금융은 일반금융과 주택금융의 자금순환이 분리된(segmented)금융구조를 이루고 있다. 일반금융기관은 주택자금 대출금리가 낮은 수준으로 규제되어 수익성이 낮고 자금조달 및 운용간의 기간대응 불일치로 유동성 위험이 크며 소액거래이기 때문에 취급비용이 많다는 등의 이유로 주택금융 취급을 꺼리고 있다. 더욱이 한국은 경제성장을 위하여 산업부문에 대해 금융자금을 우선적으로 배분하는 과정에서 일반금융기관을 통한 주택자금공급은 기대할 수 없었다.

셋째로 제도권 주택금융이 민간부문의 한국주택은행과 공공부문의 국민주택 기금으로 이원화되어 있으나 지원계층이 비슷하고 장기저리의 정책금융 성격을 갖고 있으며 자금 조달은 주로 민간부문에 의존하고 있는 등 역할구분이 힘든 실정이다. 이는 중앙정부예산에서 주택부문이 차지하는 비중이 1~2%에 불과한 점에서도 알 수 있다.

우선 비제도권 금융의 양성화 및 제도권 금융안에서 주택금융과 일반금융의 통합을 위해서는 금리자유화를 포함한 금융자유화가 시급하다. 금리가 자유화되어 금융시장의 자금수급을 정확히 반영한다면 부동산에 대한 투기수요가 줄어들 것이고 이에 따라 주택자금을 위한 만성적인 초과수요도 상당히 진정될 것이다. 따라서 집값에 대한 융자비율도 지금의 20~30%선에서 크게 높아질 수 있을 것이며 특히 금리자유화가 완전히 정착되면 저당채권유동화제도(Mortgage)의 도입이 가능해져 주택자금의 조달을 획기적으로 늘릴 수 있을 것으로 기대된다.

주택금융방식은 경제규모와 금융제도의 발전단계에 따라 나라마다 다양하지만 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 스스로의 저축이나 가족, 친지 또는 비공식 금융부문 등으로부터의 차입을 통해 주택자금을 직접 조달하는 방식이며, 둘째는 주택자금대출을 전제로하는 예금 또는 저축에 가입하여 저축액을 바탕으로 대출을 받는 계약저축방식이다. 셋째는 주택금융기관 또는 일반금융기관이 일반저축자들로부터 예금을 받아 주택자

금을 대출하는 예금금융방식이고, 넷째는 대출을 하는 저당은행과 일반저축자사이에 보험회사, 연금, 기금과 같은 기관투자자가 자금중개기관의 기능을 하는「저당은행방식」이다. 한국의 경우에는 이중에서 계약저축방식과 예금금융방식의 비중이 크며 주택채권발행은 자금조달이 어려울때만 보충재원으로 이용되고 있고 대출채권의 유통화는 대출금리규제로 시행이 어려운 실정이다.

또한 금리자유화가 되면 주택자금의 대출금리가 지금보다 차별화 될 것이다. 주택자금은 대부분 10년이상 25년까지의 장기대출이 많은데 다른 조건이 같다면 장기금리가 단기금리보다 높은 것이 원칙이나 다른 한편으로는 집이 가장 안전하고 확실한 담보(collateral)로서 채무불이행의 위험이 작기 때문에 위험프리미엄이 낮고 따라서 금리도 낮아야 한다. 이처럼 주택자금의 대출금리가 오르고 내릴 요인이 서로 엇갈리기 때문에 대출기간별, 주택규모별, 대출규모별 등으로 차등금리를 적용할 수 있다. 따라서 민간주택금융의 대출금리와 대출금액은 시장원리에 따라 결정될 것이며 집없는 저소득층의 지원은 국민주택기금을 중심으로한 공공주택금융에 전적으로 맡겨져야 할 것이다. 이밖에도 금리자유화와 주택금융의 활성화가 이루어지면 최근 지나치게 수요자금용에 치우친데서 벗어나 공급자금융을 활성화하는 대신 주택건설업체의 자금부담을 덜어주기 위한 조기분양제도는 폐지하여야 할 것이다.

또한 비제도권 주택금융인 전세자금을 제도권 주택금융시장으로 흡수하는 것이 주택자금의 조달확대를 위해서 뿐만아니라 비제도권금융을 제도권금융으로 일원화하여 금융시장의 효율성을 높이기 위해서도 중요한 과제이다. 서울시가 조사한 임차가구 실태조사에 따르면 90년 현재 서울시 거주가구의 38.8%가 전세이며 17.7%가 월세로서 전체가구의 59.6%인 178만가구가 임차가구이다. 또한 국토개발연구원의 추정에 따르면 1990년말 현재 전세금액은 18조 2,000억원으로서 제도권전체의 주택자금 대출잔액 15조8,382억원보다 15%정도 더 많은 실정이다.

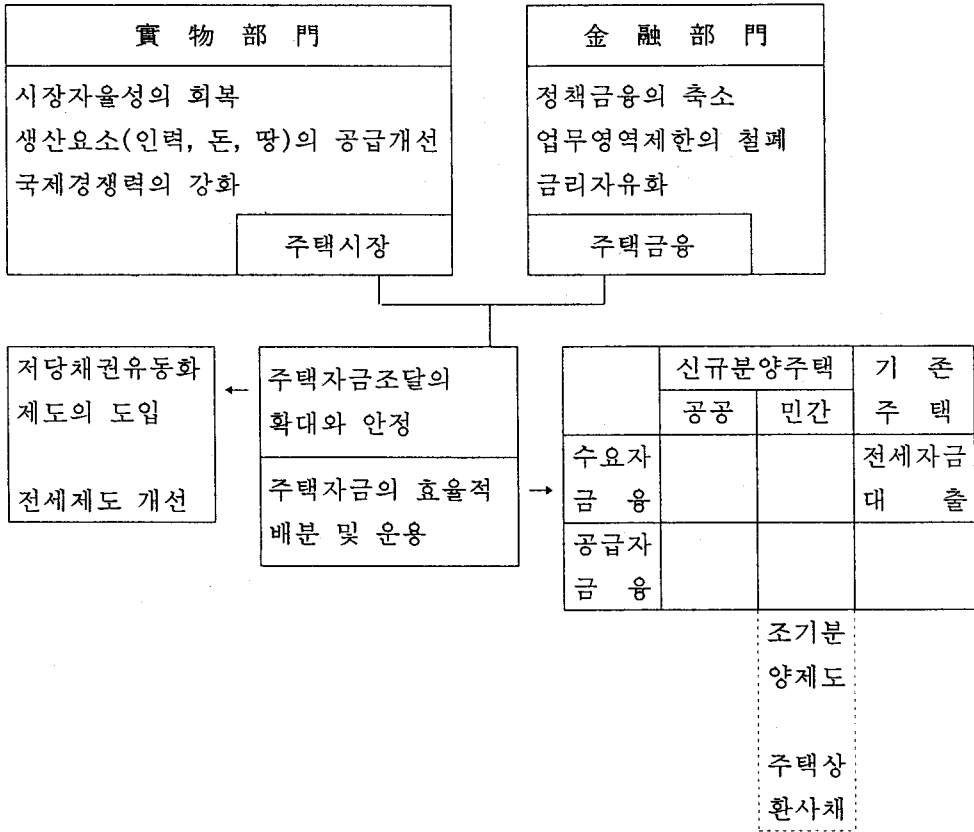
자금이 모자라는 경우 전세를 이용하면 주택구입에 도움이 되고 목돈이 있고 소득이 낮은 경우 임차인에게도 전세가 유리할 수 있으나 현재는 전세제도의 부작용이 너무 큰 실정이다. 첫째로 89년부터 집값상승과 함께 전세금이 집값의 50%선으로 크게올라 세입자에게 큰 부담이 되고 있다. 둘째로 집주인에게 임대소득세가 부과되지 않기 때문에 소득배분에 역행하고 있다. 셋째로 전세보증금이 이리(windfall profit)를 노리는 투기자금으로 바뀌어 주택가수요를 부채질하고 주식시장, 사채시장 또는 부동산시장 등을 넘나들며

국민경제의 질서를 어지럽히는 일이 많다. 넷째로 엄청난 규모의 자금이 비제도권에 묶여 제도권 금융의 기능을 위축시키고 자금흐름이 왜곡되고 있다.

그러나 전세를 월세로 전환시키는 것을 법이나 행정적으로 강요하면 세입자에 대한 임대소득세의 전가, 전세값의 폭등 등으로 세입자들만 피해를 보기 쉬우며 주택공급이 부족하고 집값이 안정되지 못한 상황에서는 어차피 임대주택보다 자기집을 원하게 된다. 따라서 근본적인 대책은 집공급을 계속 늘리고 집값을 안정시켜 집을 많이 갖고 있는 것이 경제적으로 유리하지 않게 여건조성을 하는 수 밖에 없다. 그때까지 임시방편으로 주택·토지 전산망의 구축과 주택·토지관련 세제정비를 통해 일가구 다주택을 억제하고 금리자유화를 서둘러 부동산투기의 유인을 줄여야 하겠다.

금융의 비효율은 실물경제의 발달을 막지만 반대로 실물부문이 발달했다고 반드시 금융부문이 발달하는 것은 아니며 실물부문과 금융부분은 서로 영향을 주고 받지만 어느 쪽이 선도하는지는 상황에 따라 다르다. 한 예로 금리가 자유화되어 주택자금을 충분히 대출받을 수 있다해도 집값이 소득에 비해 지나치게 높으면 원리금 상환부담 때문에 저당채권유동화제도의 도입필요성이 작아질 수 밖에 없으므로 주택금융의 활성화를 위해서도 집값안정이 중요하다.

또 한가지 예로서 분양가자율화는 주택금융을 포함하여 주택정책 전반에 큰 영향을 줄 수 있는데 주택공급이 절대적으로 부족한 현실에서 자칫하면 집값상승이 자극하여 정책조정에 따른 비용부담이 고스란히 무주택서민에게 지워지기 쉽기 때문에 그 시행시기를 금융자율화의 진전에 맞춰 신중히 조정할 필요가 있다. 97년까지는 금융자율화와 금융시장의 개방이 상당히 진전될 것으로 예상되며 주택보급율도 90%를 훨씬 넘어 시장자율화에 따른 충격을 흡수할 수 있는 완충력을 어느정도 갖추게 되므로 신경제 5개년계획기간 중에 주택시장의 자율화를 위한 단계적인 준비를 서둘러야 하겠다. 금융시장과 주택시장의 자율화가 서로 어떻게 영향을 주고 받을지를 그림으로 요약하면 다음과 같다.



마지막으로 민간주택금융과 공공주택금융의 효율적인 역할분담을 위해서는 정책금융의 범위와 지원대상을 명확히 이해할 필요가 있다. 정책금융이란 대출자금의 금리와 가용성(availability) 및 배분대상에서 정부규제를 받는 금융을 말하는데 한국의 경우 배분대상과 가용성에 대한 정부규제여부가 정책금융의 판단에 중요하다. 현재 민영주택자금과 국민주택기금은 모두 민간부문에서 조달된 자금의 비중이 압도적으로 크며 기금에서 주택건설업체에 대한 자금지원을 하는가 하면 민영자금에서 전세금대출이 이루어지는 등 지원대상의 차별도 분명하지 않다. 또한 민영주택자금은 조성금리와 대출금리가 상업금융의 수준과 큰 차이가 없으나 지원대상이 국민주택규모로 제한되고있어 정책금융에 포함되는 것이 분명하다.

따라서 90년대 말까지는 중대형주택을 소유하려는 대체수요계층, 소형주택이라도 소유하고자 하는 신규수요계층, 소형주택마저 소유할 능력이 없는 영세민층 등의 세 계층으로 나누고 대체수요계층의 주택금융은 민간상업금융에 맡기고 신규수요계층에 대한 주택금

용 지원은 주택은행에서 전담하되 주택규모별로 대출금리를 차등화함으로써 일종의 보조금(Subsidy)을 지급하여 마지막으로 영세민계층을 위한 전세자금대출과 임대주택건설 등 각종 주거지원은 국민주택기금에서 전담해야 할 것이다. 2000년대에 주택보급율 95%를 넘은 뒤에는 국민주택기금에서 공공주택금융을 전담하고 주택은행은 그동안 쌓은 경험을 바탕으로 기존주택의 개량, 임대 및 소규모 주택단지의 개발등을 지원하고 저당채권유동화제도를 통해 민간주택금융기관으로 전환해야 할 것이다. 이때 국민주택기금은 재정출자와 투융자에 의해 자금을 조달해야 하며 그동안 국민주택기금의 확충에 크게 기여한 채권입찰제는 분양가자율화와 함께 조만간 폐지될 수 밖에 없을 것이다. 정책금융을 위한 자금조달은 재정투융자의 국공채발행을 통하는 것이 원칙인데 국공채발행은 민간기업의 회사채발행과 채권시장에서 경쟁하여 驅逐효과(crowding-out effect)를 일으킬 수 있기 때문에 재정투융자보다 바람직하지 못하여 특히 재정투융자는 경기변동에 직접적인 영향을 받을 가능성이 적음으로 안정적인 자금조달에 도움이 된다.

# 도시 저소득주민을 위한 주거환경개선사업의 현황

한 국: 건 설 부 주 택 국

발표자: 주택개발과장 洪在基

## 요 약

### 1. 서론

- 1950년 6·25동란으로 이주한 북쪽 주민들이 도시에서 무허가 판자촌을 형성
- 1960년대부터 추진된 공업화 정책에 따라 이농향도시현상을 초래하여 도시지역에서 저소득주민의 불량주택 문제가 심화
- 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 1950년대 후반부터 다양한 시책과 제도를 추진
- 특히 1989년부터 불량주택개량사업에 있어서 정부의 지원과 역할을 증대하여 저소득 주민을 위한 주거환경개선사업을 시행

### 2. 도시 노후불량주택개량 시책의 변천과 배경

#### 가. 정착지 조성에 의한 철거 이주 및 시민아파트 건설('55~'72)

- 1950년대에는 주로 화재나 수재로 인한 이재민을 대상으로 이주사업을 실시
- 1960년대부터는 도로확장 등 각종 도시정비사업 과정에서 철거된 철거민들에게 도시 변두리 지역에 이주지를 조성
- 또한 도시내 구릉지에 위치한 사유지등에 시민아파트를 건립하여 철거민을 수용

#### 나. 양성화사업('68~'73) 및 현지개발사업('72~'73)

- 무허가 불량주택이라 하더라도 일정수준 이상의 주택은 양성화 하였으나 도로등 공공시설 정비가 수반되지 않고 건축물 개량에 그쳐 그 정비효과는 미약
- 정부는 “주택개량촉진에 관한 임시조치법”을 제정하여 양성화의 법적근거를 마련하고 국공유지 불하등 지원

#### 다. 자력재개발사업('74~ )

- 불량주거지에 대하여 토지구획정리를 실시한 후 관리처분을 통해 환지된 대지에 주민자력으로 주택을 건립하는 방식
- 공공투자, 주민의 국공유지 매입 및 건축비 부담 능력의 부족으로 실적은 미흡

#### 라. AID차관 재개발('76~'80)

- 불량주거지 개량을 위한 정부재원 부족문제의 해결 방안의 일환으로 AID차관을 도입하였으나 차관공여 조건상 국공유지 면적비율이 70%이상, 주택철거는 10%미만등을 만족시켜야 했기때문에 제한된 지역에서만 사업이 시행

#### 마. 합동재개발('83~현재)

- 1983년에 도시재개발법을 개정하여 토지 및 가옥주들이 조합을 구성하여 사업의 주체가 되고 민간건설업체를 참여시켜 사업추진을 위한 자원조달과 주택건설을 담당하도록 하는 합동재개발방식을 도입
- 합동재개발방식은 노후불량 주택의 재개발 수단으로 현재에도 많이 사용되는 방법으로 서울지역을 중심으로 많은 사업이 진행되고 있음.
- 정부는 적극적인 불량주거지 정비를 위하여 1989년 4월 “도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법”을 제정하여 주거환경개선사업을 시행하고 있으며 이 법은 한시법으로 1999년 12월 31일까지 시행됨

### 3. 주거환경개선사업 제도의 개요

#### 가. 대상지역

- 노후불량건축물이 밀집되어 주거지 기능이 미흡하거나 도시미관을 훼손하고 있는

지역, 재개발구역, 철거민 수용지역, 인구가 과밀하고 공공시설이 불량하여 환경개선이 시급한 지역과 개발제한구역으로서 노후불량 건축물이 밀집되어있는 지역등을 대상으로 함.

- 주거환경개선사업지구의 지정은 이러한 물리적 여건과 더불어 주민동의가 필요한데 당해지역안의 토지 또는 건축물 소유자 총수 각각의 2/3이상의 동의가 필요하며, 세입자 세대주 총수의 1/2이상의 동의를 얻는 것을 원칙으로 함.
- 주거환경개선사업지구의 선정은 현지의 사정을 가장 잘 파악하고 있는 지방자치단체(시장 또는 군수)에서 주도
- 즉 지방자치단체는 대상 후보지를 조사하여 지구지정을 입안하고 주민의 동의를 얻어 건설부에 지구지정 신청을 하면 건설부는 관계중앙행정기관과의 협의와 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 지구지정, 고시
- 지구지정후 지방자치단체는 주거환경개선사업의 구체적인 시행계획인 주거환경개선계획을 1년이내에 수립

#### 나. 사업방식과 사업주체

- 주거환경개선사업은 현지개량방식과 공동주택건설방식의 2가지로 구분
- 현지개량방식은 주택의 소유자가 정부로부터 금융지원을 받아 스스로 주택을 개량 또는 건설을 하도록 하는 방식임
- 공동주택건설방식은 기존의 불량주택을 철거하고 현지에 공동주택을 건설하는 것으로 현지개량방식과는 달리 지방자치단체(시·군), 대한주택공사, 지방자치단체의 도시개발공사등이 사업주체가 되어 공영개발
- 주택의 개량, 건설과 병행하여 시행하게되는 도로, 상·하수도등 지구내 도시기반시설의 정비, 확충 사업은 사업방식에 관계없이 해당지방자치단체 등 공공기관이 재원을 투입하여 시행
- 현지개량방식과 공동주택건설방식의 선택은 지역의 여건을 고려한 지방자치단체의 판단과 주민의 희망에 따라 결정
- 일반적으로 현지개량방식은 평지로서 도로사정이 비교적 양호하며 필지규모가 비교적 크고 사유지가 많은 지역에서 주로 채택되며,
- 공동주택건설방식은 거주밀도가 높고, 도로망이 불규칙 미로형이어서 기존도로상태



로는 사업효과가 미흡한 지역에서 실시

- 지구의 특성에 따라서 동일 지구내에서 현지개량방식과 공동주택 건설방식을 혼용하여 시행하는 경우도 있음
- 주거환경개선사업지구에서는 기존 불량주거지역의 현실을 어느정도 인정하는 차원에서 기존의 도시계획법과 건축법상의 규제를 완화
- 예를 들어 대지면적의 최소한도, 건축율, 용적율 등에 관한 규제가 일반 주거지역에 비해 많이 완화됨.

#### 다. 개량주택의 공급등

- 현지개량방식에 있어서는 주택소유자가 개별적으로 개량하기 때문에 개량주택의 공급 혹은 관리처분에 대한 특별한 규정은 없음.
- 공동주택건설방식인 경우는 기존주택을 철거하고 공동주택을 신축하여 주민들에 배분, 공급하기 때문에 이의 공급, 관리처분에 관한 원칙이 있음.
- 즉 토지, 건물소유자중 일정규모 이상의 분양신청자에게 건축물의 분양권을 부여하고, 대지는 공유로하며 신축건축물중 점유부분은 구분소유
- 이러한 원칙하에 주택분양은 분양대상자 1인당 1주택으로 하고 주택의 단위규모는 60m<sup>2</sup>이하로 하는 것을 원칙으로 하며 토지 또는 건축물의 감정평가액 다액순에 따라 분양
- 임대주택은 토지, 건축물 소유자중 분양주택을 받지 못하거나 임대주택을 희망하는 자와, 세입자로서 입주를 희망하는 자에게 공급하며 토지 또는 건축물 소유자, 장기간 거주자, 월평균 소득다액 세입자의 순으로 공급
- 사업시행자인 시장·군수는 이러한 원칙 하에서 지역 실정과 주민희망등을 감안하여 주택의 공급, 입주자 선정등에 관한 세부적인 사항을 따로 정하여 합리적으로 운용

#### 라. 자원조달 및 용자제도

- 주거환경개선사업 지원을 위한 재원은 국고, 국민주택기금, 지방비로 충당
- 중앙정부의 재정자금은 재정투융자 특별회계에서 주거환경개선사업비로 예산을 확보하며
- 지방비는 각 지방자치단체별로 주거환경개선사업특별회계를 설치하여 재원을 확보

- 이외에 주택분양금, 임대보증금, 국공유지 매각대금, 상가 분양대금 등으로 일부충당
- 주거환경개선사업시 개인의 주택 개량, 건설에 지원되는 융자제도는 정부재정자금과 국민주택기금을 재원으로 하여 호당 1,500만원을 융자
- 정부재정자금은 재정투융자특별회계에서 지원되며 1989년부터 1999년까지 총사업비는 4,800억원의 규모로 정부의 중장기 재정운용계획에 따라 년차별로 지원되고 있으며 1993년까지는 1,300억원이 지원됨.

#### **4. 추진계획 및 실적**

- 정부는 도시지역의 저소득주민이 거주하고 있는 불량주택 밀집지역 502개지구(163천호)를 선정하여 '89년부터 주거환경개선사업을 년차적으로 시행중임
- 지금까지의 추진실적은 265개지구(84천호)를 주거환경개선지구로 지정하였고 175개지구(59천호)의 주거환경개선계획을 수립하였으며 129개지구(40천호)에서 사업을 시행하고 있음

#### **5. 향후과제**

- 주거환경개선사업은 제도상의 다양한 장점으로 인하여 사업추진이 원활하게 이루어지고 있으며 주민들의 만족도도 비교적 높게 나타나나, 주민부담 과중, 기존 도시계획과의 부조화등 몇가지의 문제점이 있음.
- 이러한 문제들은 지속적인 검토를 통하여 개선방안을 모색하여야 할 것이며 특히 주거환경개선사업은 임시조치법에 근거하여 1999년까지 한시적으로 시행되므로 현재도의 장단점을 평가하여 1999년 이후의 도시 노후불량주택의 개선에 대응하는 새로운 시책을 도입할 때에 참고하여야 할 것임.

## I. 서론

도시지역 특히 대도시에서 저소득주민의 불량주택문제는 나라마다 정도의 차이는 있으나 대부분의 나라가 당면하고 있는 문제일 것으로, 한국의 경우도 예외는 아니다.

특히 한국은 1950년~1953년 기간의 동란으로 인해 북쪽 주민들의 상당수가 북쪽에 있는 생활기반을 포기하고 남쪽으로 이주하여 대도시에서 무허가 판자촌을 형성하였다.

이러한 상황과 더불어 1960년대부터 추진된 본격적인 공업화정책은 이농향도 현상을 초래하여 도시지역에서 저소득주민의 불량촌을 증대시켰으며, 이에 따라 한국의 불량주택 문제는 어느나라에 못지 않게 심각하게 되었다.

이러한 문제에 당면하여 정부는 1950년대 중반부터 다양한 시책과 제도를 도입하여 시행하였으나 정책의도와는 달리 실효성이 없었거나, 부작용이 발생하여 한가지 정책이 장기간 지속된 경우가 별로 없었다.

그러나 1983년부터 불량지역의 주택 및 토지 소유자로 이루어진 재개발조합과 민간 건설업체가 합동으로 시행하는 합동재개발방식이 도입되어 현재까지도 불량주거지의 주된 개량방식의 하나로 이용되고 있다.

또한 1980년대 후반부터 저소득주민의 복지향상 문제가 국가정책상 보다 큰 비중을 차지하게 됨에 따라 불량주택 개량사업에 있어서 정부의 지원과 역할을 증대할 필요성이 부각 되었고 이에 따라 정부는 1989년에 도시 저소득주민을 위한 주거환경개선사업제도를 도입하여 시행하고 있으며 많은 성과도 거두고 있다.

이번 발표에서는 현재 한국의 전국 도시지역에서 시행되고 있는 도시 저소득주민 주거환경개선사업에 관한 제도를 소개하고, 구체적인 시행방법을 설명하기 위하여 몇가지 시행사례를 소개한다.

이와 더불어 주거환경개선사업의 도입 배경에 대한 이해를 돕기 위하여 관련시책의 변천과정을 서두에 간략히 소개할 것이며 마지막 부분에서는 주거환경개선사업에 관한 제도를 보다 발전시키기 위해 앞으로 더 검토되어야 할 과제를 제시한다.

## II. 도시 노후불량주택개량 시책의 변천과 배경

### 가. 정착지 조성에 의한 철거·이주 및 서민아파트 건설(1955~1972)

도시 빈민들의 소득원은 주로 도심에 위치하고 있었기 때문에 초기의 불량촌 위치도 대개 도시지역의 하천가, 구릉지역등에 주로 위치하였다. 따라서 1950년대에는 주로 화재나 수재로 인한 이재민을 대상으로 이주사업이 실시되었으나, 1960년대 부터는 도로확장, 철도변정리, 하천복개사업등 각종 도시정비사업 과정에서 많은 불량촌이 철거되고 철거민들에게는 도시의 번두리지역에 이주지를 마련하여 주었다.

이러한 이주사업의 성공사례도 적지 않으나, 경우에 따라서는 이주민들이 일자리를 찾아 다시 도심지역에 불량촌을 형성하는 경우가 발생하였고 실례로, 광주대단지의 경우 서울시의 철거민을 집단 이주시켰으나, 이주 당시 충분한 기반시설이 확충되지 않은 상태로, 철거민들의 소득원이 위치한 서울 도심으로의 접근성이 나빠 집단 항의사태가 발생하게 되어 결국 도시외곽 이주사업을 중단하기에 이르렀다.

사실상 이 당시에는 도심지역에 불량촌이 곳곳에 무질서하게 형성되어 있었으므로 도시 정비 과정에서의 철거가 불가피한 상황이었다.

그러나 도시외곽으로의 집단이주정책에 문제가 발생하자 도시내 구릉지에 위치한 사유지등에 서민아파트를 서울시가 건립하여 철거민을 수용하였다.

그러나 경사지에 불충분한 예산으로 짧은 공기내에 건립된 아파트의 한동이 붕괴하는 사고가 발생하자, 서민아파트건설 방식의 이주정책은 일단 중단되었다.

### 나. 양성화사업(1968~1973) 및 현지개량사업(1972~1973)

정부는 철거 및 이주사업에서 노출된 문제점을 감안하여 무허가 불량주택이라 하더라도 일정수준이상의 주택은 합법화 하여주는 조치를 취하였다.

그러나 도로등 공공시설 정비가 수반되지 않고 건축물 개량에 그쳐 그 정비효과는 미약하고 도로확충등이 수반되지 않아 법적으로 양성화가 될 수 있기에는 한계가 있었다.

또한, 불량촌에 포함 되어있는 국공유지의 불하가 원활하게 이루어지지 못해 개량활동이 활성화 되는데에도 한계가 있었다.

이러한 문제점을 개선하고자 도입된 시책이 현지개량사업이었으나 공공시설(최소 폭 4

미터 이상의 도로) 확보를 주민자력으로 확보토록하여 저소득주민으로서는 경제능력상 개량사업추진에 한계가 있어 실효성이 별로 없었다.

이러한 문제를 해결하고자 정부는 “주택개량촉진에 관한 임시조치법”을 제정하여 양성화의 법적근거를 마련하고 현지개량사업에서 사업부진의 원인이 된 국공유지 불하문제를 법적으로 해결하기 위하여 국공유지 관리처분 주체를 해당 시로 일원화 하였고, 시는 국유지 관리부처(재무부, 건설부 등)로부터 국공유지를 무상양여 받아 점유자에게 매각하여 생긴 수익금으로 재개발지구의 공공사업에 투자토록 하였다.

그러나 이러한 조치에도 불구하고 주민의 경제적 능력이 부족한 상태에서 효과적인 금용지원책도 마련되지 못하여 사업이 활성화 되지는 못하였다.

#### 다. 자력재개발사업(1974~ )

도시재개발법에 근거한 사업으로 불량주거지에 대하여 토지구획정리를 실시한 후 관리처분을 통해 환지된 대지에 주민자력으로 주택을 건립하는 형태이다.

그러나 공공투자, 주민의 국공유지 매입 및 건축비 부담능력의 부족으로 개량사업이 시행된 실적은 미흡 하였다.

#### 라. AID 차관재개발(1976~1980)

불량주거지 개량을 위한 정부재원 부족문제의 해결방안의 일환으로 AID차관을 도입하였으나 차관공여 조건상 국공유지 면적비율이 70%이상, 주택철거는 10%미만등을 만족시켜야 했기 때문에 제한된 지역에서만 사업이 실시되었다.

#### 마. 합동재개발(1983~현재)

자력재개발과 AID차관재개발은 주민들이 개별적으로 개량하는 형식이어서 실질적으로 개량효과가 미미하고 공공시설확보가 조속히 이루어지지 못하여 주민들과 민간기업이 협력하여 공동주택을 건설하는 방식이 도입되었다.

1979년 민간 건설업체가 재개발 공동주택을 건설하도록 하는 위탁개발 방식이 도입되었으나 1980년도에 정치적인 상황에 의해 재개발사업이 전면 중단되었다.

그러나 1983년도 도시재개발법을 개정하여 토지 및 가옥주들이 조합을 구성하여 사업의 주체가 되고 민간건설업체를 참여시켜 사업추진을 위한 재원조달과 주택건설을 담당하도록하는 합동재개발방식이 도입되었다.

합동재개발방식은 노후불량 주택의 재개발 수단으로 현재에도 많이 사용되는 방법으로 서울지역을 중심으로 많은 사업이 진행되고 있다.

합동재개발방식의 특징은 국가가 일정한 기준에 의해 노후불량주거지를 재개발구역으로 지정하면 주택 및 토지 소유자들이 재개발조합을 결성하고 민간건설업체간의 경쟁입찰을 통해 참여 건설업체를 선정하여 사업추진을 위한 재원조달 및 주택건설을 담당하도록 한다.

합동재개발지역에서는 1~2층의 노후불량주택이 철거되고 고층아파트가 건설되는데 재개발조합원용 주택외에 일반에게 분양할 수 있는 여유분의 주택이 건설된다.

따라서 재개발사업의 비용은 여유분 아파트를 분양함으로써 상당량이 조달되고 조합원들은 각기의 지분과 분양받는 주택의 규모에 따라 추가적인 현금청산이 이루어지며 이때 조합원에게 분양되는 주택은 건설원가에 분양된다.

합동재개발방식에 있어서 정부의 주된 역할은 기본계획수립과 구역지정을 하고 국공유지를 재개발조합에 현시가 이하로 불하하는 것 등이다.

그러나 서울시의 경우는 재개발조합원이 아닌 저소득세입자의 주거문제를 해결하기 위해서 시채정 및 시유지 매각대금으로 재개발구역내에 시영임대주택을 건설하여 입주토록 하고 있다.

합동재개발방식은 여러가지 장점이 있어 재개발구역의 많은 주민들이 선호하고 있으나 몇가지의 한계점이 있다.

즉 재개발사업은 고층아파트의 건설을 통해 조합원용 아파트외에 일반분양분아파트를 추가 건설하여 사업비의 상당부분을 조달하므로, 일반분양분아파트에 대한 수요가 없는 지역에서는 사업추진이 사실상 불가능하다.

따라서 택지부족문제가 심각한 서울 및 부산이외의 지역에서는 아무리 주거환경이 열악하더라도 합동재개발이 이루어지기 쉽지 않다.

개발구역의 면적에 비해 조합원수가 많을 경우는 주어진 용적율하에서 일반분양분주택을 확보할 수 없는 문제가 있다. 그리고 합동재개발방식은 기존주택의 철거를 전제로 하기 때문에 부분개량이 불가능하다는 근본적인 한계점도 있다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 1989년 4월 “도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법”이 제정되었다. 본 법은 한시법으로 1999년 12월 31일까지 시행된다.

### Ⅲ. 주거환경개선사업제도의 개요

#### 가. 대상지역

주거환경개선사업 대상지구는 노후불량건축물이 밀집되어 주거지기능이 미흡하거나 도시미관을 현저히 훼손하고 있는 지역으로 하되, 특히 재개발구역으로서 인구의 과도한 밀집등의 사유로 주택개량개발사업의 시행이 불가능하거나 심히 곤란한 지역으로 일정비율 이상의 주민이 재개발사업을 원치않는 지역에서도 지정된다.

또한 철거민을 수용한 지역, 기타 인구가 과밀하고 공공시설이 불량하여 환경이 열악한 지역으로 개선이 시급한 지역과 개발제한구역으로서 지구지정이전에 건축된 노후불량건축물이 밀집되어 있는 지역을 대상으로 한다.

주거환경개선사업지구의 지정은 이러한 물리적여건과 더불어 주민동의를 필요한데 당해 지역간의 토지 또는 건축물 소유자 총수 각각의 2/3이상의 동의를 필요하며, 세입자 세대주 총수의 1/2이상의 동의를 얻는 것을 원칙으로 한다.

주거환경개선사업지구의 선정은 현지의 사정을 가장 잘 파악하고 있는 지방자치단체(시장 또는 군수)에서 주도한다.

즉 지방자치단체는 대상 후보지를 조사하여 지구지정을 입안하고 주민의 동의를 얻어 건설부에 지구지정 신청을 하면 건설부는 관계 중앙행정기관과 협의 및 중앙도시계획위원회 의결을 거쳐 지구지정, 고시한다.

지구지정후 지방자치단체는 주거환경개선사업의 구체적인 시행계획인 주거환경개선계획을 1년이내에 수립하도록 하고 있다.

#### 나. 사업방식과 사업주체

주거환경개선사업은 현지개량방식과 공동주택건설방식의 2가지로 구분된다. 현지개량방식은 주택의 소유자가 정부로부터 금융지원을 받아 스스로 주택을 개량 또는 건설을 하도록 하는 방법이다.

한편 공동주택건설방식은 기존의 불량주택을 철거하고 현지에 공동주택을 건설하는 방식으로 현지개량방식과는 달리 지방자치단체(시·군), 대한주택공사, 지방자치단체의 도시개발공사등이 사업주체가 되어 공영개발을 하게 되는데 이는 주거환경개선사업이 한시

적인 사업이므로 제한된 기간내에 사업을 조속히 시행하기 위하여는 공영개발이 유리하기 때문이다.

주택의 개량, 건설과 병행하여 시행하게 되는 도로, 상·하수도등 지구내 도시기반시설의 정비, 확충 사업은 사업방식에 관계없이 해당 지방자치단체 등 공공기관이 재원을 투입하여 시행하게 된다.

현지개량방식과 공동주택건설방식중의 선택은 지역의 여건을 고려한 지방자치단체의 판단과 주민의 희망에 따라 결정되는데, 일반적으로 현지개량방식은 평지로서 도로사정이 비교적 양호하며 필지규모가 비교적 크고 사유지가 많은 지역에서 주로 채택되며, 공동주택건설방식은 거주밀도가 높고, 도로망이 불규칙 미로형이어서 기존도로 상태로는 사업효과가 미흡한 지역에서 실시된다.

지구의 특성에 따라서는 동일지구내에서 현지개량방식과 공동주택건설방식을 혼용하여 시행하는 경우도 있다.

주거환경개선사업지구내에서는 기존 불량주거지역의 현실을 어느정도 인정하는 차원에서 기존의 도시계획법과 건축법상의 규제를 완화한다. 예를들어 대지면적의 최소한도, 견폐율, 용적율등에 관한 규제가 일반 주거지역에 비해 많이 완화된다.

이러한 규제완화가 없을 경우 기존 주택이 부분적으로 개량되더라도 법적으로 인정받을 수 없는 문제가 있기 때문이다.

#### 다. 개량주택의 공급등

현지개량방식에 있어서는 주택소유자가 개별적으로 개량하기 때문에 개량주택의 공급 혹은 관리처분에 대한 특별한 규정은 필요하지 않다.

그러나 공동주택건설방식인 경우에는 기존주택을 철거하고 공동주택을 신축하여 주민들에 배분, 공급하기 때문에 이의 공급, 관리처분에 관한 원칙이 있다.

즉 토지, 건물소유자중 일정규모 이상의 분양신청자에게 건축물의 분양권을 부여한다. 대지는 공유로하고 신축건축물중 점유부분은 구분소유로 한다.

이러한 원칙하에 주택분양은 분양대상자 1인당 1주택으로 하고 주택의 단위규모는 60㎡이하로 하는 것을 원칙으로 하며 토지 또는 건축물의 감정평가액 다액순에 따라 분양한다.

임대주택은 토지, 건축물소유자중 분양주택을 받지 못하거나 임대주택을 희망하는 자와



세입자로서 입주를 희망하는 자에게 공급하며 토지 또는 건축물 소유자, 장기간 거주자, 월평균 소득다액 세입자의 순으로 공급한다.

이때 세입자의 경우는 당해지구에 3개월이상 거주한 가구에 한하여 입주토록 하고 있으며 영세세입자, 철거세입자등에는 인근지역에 건설하는 영구임대주택, 공공임대주택도 공급하고 있다.

한편 상가등 부대복리시설은 중전 건축물 용도가 상가 또는 유사복리시설인 건축물의 소유자에게 우선적으로 분양하는 것을 원칙으로 하고 있다.

사업시행자인 시장·군수는 이러한 원칙하에서 지역 실정과 주민 희망등을 감안하여 주택의 공급, 입주자 선정등에 관한 세부적인 사항을 따로 정하여 합리적으로 운용할 수도 있다.

**라. 재원조달 및 용자제도**

주거환경개선사업 지원을 위한 재원은 국고, 국민주택기금, 지방비로 구성된다. 중앙정부의 재정자금은 재정투융자 특별회계에서 주거환경개선사업비로 예산을 확보하며 지방비는 각 지방자치단체별로 주거환경개선사업특별회계를 설치하여 재원을 확보, 운영한다.

이외에도 사업비의 총당은 주택분양금, 임대보증금, 국공유지 매각대금, 근린시설 분양대금이 있다.

특히, 공공기반시설 사업비는 정부로부터 무상양여 받는 국공유지의 매각대금과 지방재정을 투입한다.

주거환경개선사업시 개인의 주택개량, 건설에 지원되는 용자제도는 정부재정자금과 국민주택기금을 재원으로 한다.

주거환경개선사업의 용자제도

구 분	재정투융자 특별회계	국민주택기금	
		50m <sup>2</sup> 이하	50~60m <sup>2</sup>
주 택 규 모	85m <sup>2</sup> 이하	50m <sup>2</sup> 이하	50~60m <sup>2</sup>
단 독 주 택	500만원 이내	1,400만원	1,200만원
다 가 구 주 택	"	"	"
다 세 대 주 택	"	"	"
공 동 주 택	"	"	"
부 분 개 량	500만원 이내	해 당 없 음	

\* 용자조건

정부재정자금 : 년리 6%, 1년거치 19년분할상환

국민주택기금 : 년리 8%, 1년거치 19년분할상환

정부재정자금은 재정투융자특별회계에서 지원되며 1989년부터 1999년까지 총사업비는 4,800억원의 규모로 정부의 중장기 재정운용계획에 따라 년차별로 지원되고 있으며 1993년까지는 1,300억원이 지원되었다.

융자금 대출업무등에 있어서 이용하는 주민의 편의를 도모하기 위하여 정부에서는 한국주택은행을 융자금 취급기관으로 지정하여 은행의 전국 각 지점에서 융자업무를 담당하고 있다.

#### IV. 추진계획 및 실적

정부는 도시지역의 저소득주민이 거주하고 있는 불량주택 밀집지역 502개지구(163천호)를 선정하여 '89년부터 주거환경개선사업을 연차적으로 시행하고 있다.

주거환경개선사업의 시행절차는 지방자치단체(시장, 군수)가 사업대상 지구를 선정하여 입안한 후 건설부장관에 지구지정을 신청하면 건설부장관이 소정의 절차를 거쳐서 주거환경개선지구로 지정한다.

지구지정후에는 사업의 구체적인 시행계획인 주거환경개선계획을 지자체에서 수립하여 확정하고 그 계획에 따라 사업을 시행하게 된다.

지금까지의 추진실적은 265개지구(84천호)를 주거환경개선지구로 지정하였고 175개지구(59천호)의 주거환경개선계획을 수립하였으며 129개지구(40천호)에서 사업을 시행하고 있다.

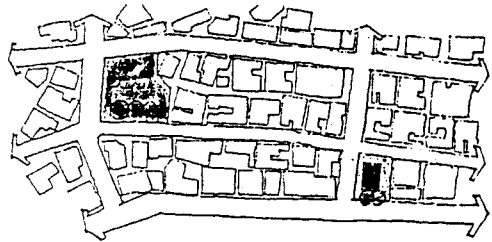
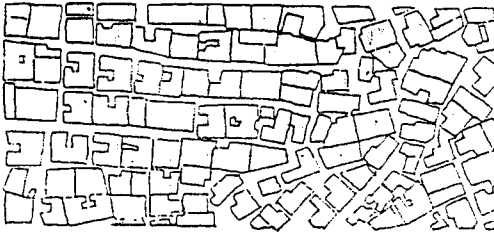
정부는 이사업을 '99년까지 순차적으로 시행함으로써 불량주거지역을 정비하여 살기좋은 주거단지로 조성할 계획이다.

구 분	계	'92까지	'93	'94	'95~'99
지구지정(지구)	502	240	40	50	172
주택개량(천호)	163	3:35	12	20	96
자금용자(억원)	4,800	950	350	600	2,900

## V. 사업시행 사례

### 가. 현지개량방식

#### ○ 개념도



(施行後)

#### ○ 지구현황

- 지구명 : 서울특별시 금호3동 1지구
- 위 치 : 서울특별시 성동구 금호동 802번지 일원
- 면 적 : 27,877 m<sup>2</sup>(국공유지 4,739 m<sup>2</sup>)
- 주택수 : 331호(700가그)

#### ○ 사업내용

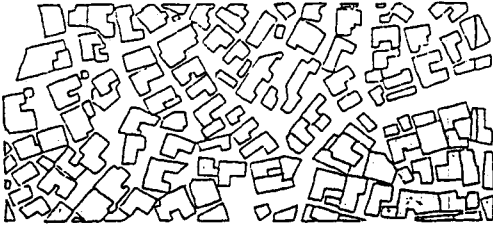
- 주택개량, 건설 : 331호
- 공공시설 설치
  - 도로 : B=4~6 m, L=820 m
  - 상수도 : D=50~80 mm, L=820 m
  - 하수도 : D=300~450 mm, L=1,592 m
  - 노인정, 탁아소, 어린이놀이터, 공중변소

#### ○ 사업기간 : '91~'95

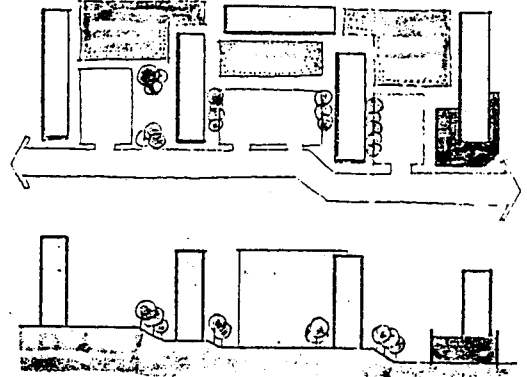
- 사업시행자 : 공공시설설치(서울시), 주택개량·건설(주민)
- 사업비 : 26억원(공공시설 설치비)

나. 공동주택건설방식

- 개념도



(施行前)



(施行後)

- 지구현황
  - 위치 : 인천직할시 동구 송현동 2-1번지 일원
  - 면적 : 16,436m<sup>2</sup>(국공유지 5,588m<sup>2</sup>)
  - 주택수 : 223호(456가구)
- 사업내용
  - 공동주택건설 : 575호(연면적 : 43천 m<sup>2</sup>, 용적율 : 265%)
    - 분양주택 237호(17~25평) : 토지, 건축물 소유자용
    - 임대주택 338호(10~15평) : 소유자 및 세입자용
  - 부대 복리시설
    - 판매시설, 노인정, 탁아소, 공동작업장, 취업안내실등
- 사업기간 : '91. 5~'93. 5
- 사업시행자 : 대한주택공사
- 사업비 : 266억원

## VI. 향후과제

주거환경개선사업은 제도상의 다양한 장점으로 인하여 사업추진이 원활하게 이루어지고 있으며, 주민들의 만족도도 비교적 높게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 이 사업에는 몇가지의 한계점이 있다.

우선 현지개량방식의 경우 기반시설의 설치는 지방자치단체가 공공재원으로 담당하여 큰 문제는 없으나, 주택개량은 가옥주가 용자금을 지원받아 시행하여야 하나 물리적환경이 열악한 지역일수록 기존건물이 투자가치가 없으므로 가옥주들이 주택개량에 투자를 거의 하지 않고 있다.

그리고 공동주택 건설방식인 경우에 신규주택 건설비용중 일부 금융지원분 외에는 주민들이 입주와 동시에 잔액을 지불하도록 하고 있으므로 주민들의 소득수준으로 볼 때 부담이 크다는 문제가 지적될 수 있다.

현재의 주거환경개선사업은 도시정비차원에서 문제점이 제기되고 있다. 즉 현지개량사업지구에서 재건축이 이루어질 경우 기존의 건축법 기준이 완화될 뿐 아니라 현상태를 인정하는 차원에서 도시계획과의 조화가 적절히 고려되고 있지 못하고 있다.

현재로서는 문제를 해결할 수 있으나 장기적인 도시계획 및 정비차원에서는 결국 재정비의 대상이 될 가능성이 충분히 있을 것이다.

이러한 문제와 한계점은 지속적인 검토를 통해 개선방안을 모색하여야 할 것이며 특히 주거환경개선사업은 임시조치법에 근거하여 1999년까지 한시적으로 시행됨으로 현재도의 장단점을 평가하여 1999년 이후의 도시 노후불량주택의 개선에 대응하는 새로운 시책을 도입할 때에도 참고가 될 수 있어야 할 것이다.

# 일본의 주택금융의 현상과 과제

일본 : (財)주택금융보급협회

발표자 : 조사부장 福戶泉(후코도 이즈미)

## 요 약

일본의 주택금융은 공적기관에 의한 것과 민간기관에 의한 것으로 크게 구별된다. 주택금융, 특히 민간의 주택금융량은 경기에 민감하게 반영하고 버블붕괴후의 민간금융량은 크게 떨어졌다. 또 민간의 금융기관은, 리텔분야에의 진출이 눈에 띈다. 더우기 민간주택론은 1973년도부터 변동금리제를 도입하는 등, 이 분야에서의 상품개선이 활발하게 이루어지고 있다.

한편 공적주택금융 분야를 보면 주택에 대한 공적개입중에 정책금융에 의한 양질의 민간 주택공급촉진방식이 주류를 차지하고, 여러가지 공적 금융기관의 융자제도가 정비되어 있다.

그 중에서도 주택금융공고는 공적금융기관의 대표적인 역할을 맡아서 전후 약 40년간에 일본주택사속에 양적·질적 양면의 큰 실적을 남겨왔다. 주택금융공고는 주택자금의 안정 공급·국민의 주택취득 능력의 향상등에 크게 기여하고 있는 것과 동시에, 최근에는 국가경기대책의 기둥으로서도 중요한 역할을 책임지게 되었다.

마지막에는 공적주택금융은 금리자유화의 경향속에서는 앞으로도 안정된 융자의 원자 확보가 가능한지, 민간과의 금리의 경합에 어떻게 대응할가, 또, 민간 금융과의 협조방법에 관하여 검토를 서두르게 되었다.

더욱 대도시 주택문제, 고령화사회대책이나, 주생활에 대한 정보를 어떻게 전달하느냐 라는 것도 공적주택금융에 주어진 과제이다.

## 1. 일본의 주택금융시스템

### 가. 일본의 주택금융의 구분

일본의 주택금융시스템은 공적기관에 의한 주택금융과 민간금융기관에 의한 주택금융기관으로 크게 나누어 진다. 공적기관으로는 주택금융공고, 연금복지사업단, 이용촉진사업단등의 정부계기관과 지방공공단체가 있다. 또, 민간금융기관으로는 도시은행, 지방은행, 신용금고, 생명보험회사, 주택금융전문회사등이 있다.(그림-1).

### 나. 주택금융실적

1991년도말의 주택론 대출잔고는 공적기관과 민간금융기관을 합쳐 132조4천3백억엔, 그 중에 공적기관은 56조엔(전체에 차지한 구성비 42.3%)민간금융기관은 76조4천3백억엔(동 57.7%)이다. 또 1991년도중의 신규대출액은 20조 4천억엔이고, 그중 공적기관은 7조4천6백억엔(동 36.6%), 민간금융기관은 12조9천5백억엔(동 63.5%)으로 되어 있다. 최근의 신규대출의 추이를 보면 1985년도이후 금리저하에 의해 주택건설의 활황과 도시은행을 중심으로한 리텔전략등을 바탕으로 대폭증가를 나타내면서도, 1990년도이후 바블붕괴에 따라, 민간금융기관, 특히 주택금융전문회사, 도시은행에서는 크게 감소되고 있다. 이 경향은 1993년도에 들어와서도 계속되고 있다.(표-1, 2).

## 2. 민간주택금융

### 가. 민간주택금융의 현상

#### (1) 주택론의 위치(역할)

- ① 개인거래매인화의 수단
- ② 장기안정적인 수익자산
- ③ 자기자본비율향상을 위한론(BIS규제 크리아와 유지)

(2) 민간금융기관이 제도적으로 주택금융을 시작한 것은 1950년대의 노동금고의 주택금융에서 시작됐다. 그러나 당시 일본은 고도성장기에 있었고, 왕성한 산업자금수요를 배경으로 기업금융에 중점이 되어 주택금융은 예금획득의 수단정도의 위치였다. 1970년대이후 경제의 저성장화에 따라 기업의 설비투자자금수요가 감퇴한 것으로

개인(리텔)분야를 적극적으로 취급하게 되었다. 개인분야중에서 주택금융은 가계의 메인뱅크화 수단, 장기안정적 수익의 확보수단으로서 크게 기대되고 있다.(그림-2)

- (3) 민간금융기관은 일반적으로 예금기간 1개월~3년의 정기예금을 중심으로 개인이나 기업으로부터 원자를 조달하고 있다. 주택론의 용자조건은 1970년대이후 확충되고 있지만(표-3), 처음부터 단기의 조달자원을 장기의 주택론에 운영하기 때문에 금리 변동리스크 등 기간의 미스마치가 존재한다. 그것때문에 1973년도부터 고정금리에 더해 변동금리주택론을 도입하고, 현재는 신규주택융자액의 약 3/4이 변동금리제 주택론으로 되어 있다.

더우기 주택론은 사업자 대상의 용자도 달라 개인이 가계소득중에서 반제하는 소비자금융이라는 점에서 그 금리는 정책적으로 배려되어 있고 기업 대상중에서도 제일 낮은 금리인 최우선금리(장기 프라이머레도)와 같은 수준의 금리로 용자가 진행되고 있다.

#### 나. 민간주택금융의 과제

1의(1)주택론의 역할에서 본 것같이 냉후의 주택론에 대해서는 적극적인 취급이 예상된다. 최종단계를 맞이하는 금리자유화에 대응해, 수익기반의 강화를 도모하기 위해 민간주택론금리의 결정방법을 고쳐서 즉 스프레드 बैं킹에의 이행 가능성도 있다.

### 3. 공적주택금융

정부의 주택정책목표를 달성할 때의 공적개입의 방법으로는 ①법률등의 규정을 통해 개입 ②공단·공사등의 공적주택의 직접공급의 방법이 있지만, 그보다 ③주택금융공고나 그 밖의 공적조성기관에 의한 양질민간주택공급촉진방식이 있다.

이러한 공적조성기관에 의한 양질민간의 공급촉진방식은 다음과 같은 메리트를 갖는다.

(1) 민간의 창의·노력을 존중하여 용자조건을 통해 빌리는 쪽의 인센티브를 주기때문에 정책목표에의 스무스한 유도를 꾀할 수 있다.

(2) 공적조성은 민간자금도 함께 활용하므로 공단이나 공사가 직접공급을 하는 것보다 1호당 공적자금투자가 적어도 그대로 보다 넓은 범위에 영향을 끼치게 된다.

정책금융에는 위에 나열한 메리트가 있기때문에 일본의 주택에 대한 공적개입은 주택



금융공고를 비롯하여 공적기관에 의한 직접용자(재정원조)방식에 웨이트를 두고 있다.

## 가. 주택금융공고의 현상

일본의 주택에 대한 공적개입은 주택금융공고를 시작으로 공적기관의 직접용자가 주류이다. 그 대표적인 기관인 주택금융공고에 대하여 설명한다.

### (1) 주택금융공고의 역사

주택금융공고는 1950년에 창립된 일본유일의 주택금융전문회(전부기간)이다. 그 목적은 「일본국민이 건강하게 문화적인 생활을 누리기위한 주택의 건설·구입자금으로, 일반 금융기관의 용자가 곤란한 자」를 대상으로 용자한다.

1950년의 창립 이후 1992년도말까지 43년간의 용자호수는 계 1,307만호 용자금액은 계 77조엔이다. 이것은 제2차대전후 일본국내에 건설된 전주택의 28.1%에 해당된다. 공고는 제2차대전후의 일본국내의 주택부족시대부터 일괄해서 거주수준의 향상을 목표로 했다. 1975년도부터 주택에 부대되는 각종 설비설치 공사에 대해서 할증용자를 통해 주택의 양질성과 지역특색에 대응하는 주택만들기를 꾀해 왔다. 1985년도부터는 21세기에도 통용되는 양질의 자산으로서의 고규격주택의 건설촉진에 힘을 기울이고 있다.

### (2) 주택금융공고의 현황

공고의 직원은 1,146인으로 동경에 본점을 두고, 대관·명고옥등의 국내주요도시 12군데에 지점을 두고 공고사무의 대부분은 민간의 금융기관과 지방공공단체에 위탁해서 처리하고 있다. 1992년도의 용자호수는 55만 3천호, 6조93억엔, 1992년도말 시점의 용자잔고는 48조5천억엔이다.

공고의 용자제도는 국민개인의 자가취득자금을 용자하는 개인주택용자제도를 메인으로 하고 그밖의 임대주택, 사택, 시가지재개발, 주택리홈등의 용자제도도 있다.

### (3) 주택금융공고의 역할

주택금융공고는 다음의 역할을 맡고 있다.

#### ① 주택자금의 안정공급

민간주택금융과 비교해 공고의 용자는 금리·자금량의 정책적 시점부터 안정적으로 추이시키도록 결정되어 있다.

이것에 따라 주택건설을 주택건설을 평준화·안정화시켜서 주택건설의 급격한 변동을 완화시키고 있다. 또, 장기·고정금리로 용자하기 때문에 이용자의 안정된

반제를 가능하게 했다.

② 국민의 주택 취득능력의 향상

장기·저리융자에 의해, 국민의 주택취득 능력을 보조·확대하고, 양질의 주택취득을 가능하게 했다.

③ 양질의 주택스톡크의 형성

공고가 결정한 건설기준에 의거해서, 공고융자주택의 질의 체크를 하기때문에 보다 양질의 스톡크가 형성된다.

④ 경기대책상의 역할

국민의 주택에 대한 개선의식이 강하기 때문에 주택융자는 국민적 콘센사스를 얻기 쉽다.

또, 주택건설은 관련사업의 범위가 넓고 경제파급효과가 크다. 덧붙여, 공고의 전체 융자규모가 크기 때문에 주택금융 전체에 끼치는 영향이 크다. 그렇기 때문에 공고융자는 경기대책의 주요한 방책으로 유효하다. 최근에는 일본의 경기회복을 위해 1993년 4월에 정부가 결정한 「신중합경제대책」에서 공고의 융자금리를 낮추어, 융자호수간의 추가, 융자액의 인상 등의 개선확충이 진행되고 있다.

⑤ 국민에 대한 주정보의 제공

공고가 이제까지 대량으로 축적해온 주택관련데이터, 노우하우를 정비·가공하고, 국민에 주정보로 제공하는 것으로 국민의 주택의식의 제고도 꾀할 수 있다.

## 나. 공적주택금융의 과제

최후에 주택금융공고를 포함한 공적주택금융의 과제를 설명한다.

(1) 공적융자원의 안정 확보

현재 일본의 금융시장에 있어서 금융의 자유화가 진행되어 있고, 그 중에서도 금리에 대해서는 1994년 봄에 예금금리의 완전자유화가 예정되어 있다.

공고는 융자원의 대부분이 우편국이 모은 우편저금이다. 금리가 자유화되면 우편저금과 민간의 예금의 금리경쟁이 격화되고, 모든 우편저금이 보다 운용이자 회전이율이 높은 운용부문에 흘러가고, 현재 같은 자원량의 안정적 확보에 지장을 초래할 위험이 있다.

이러한 사태가 생기면 공고는 현재의 우편저금으로부터의 원자조달이외의 방법에

의해 새로운 자금조달수법의 검토가 필요하게 된다.

(2) 공적과 민간의 금리차의 확보

공적주택금융의 금리는, 정책적견지에서 민간금리보다 낮은 레이트로 설정되어 있다. 금후 금리의 자유화가 진행되면 민간주택 금융이 기업노력에 의해 낮아져, 공적과 민간의 금리차가 축소될 것으로 생각된다. 또 공고의 경우는 용자원자의 우편저금의 금리가 시장원리 속에서 상승하면 공고의 용자금리도 높일 수 밖에 없게 되고 정책금리로서의 저금리의 유지가 곤란하게 된다. 이런경우 금고의 금리를 더욱 낮게 설정하는 것은 정부의 이자보급금을 대량으로 투입하지 않으면 안된다. 금후의 금리 자유화속에서 공적주택금융의 금리수준은 어떤 위치에 셋트하면 좋을까. 정부는 이자보급금을 얼마나투입해야 되는가라는 검토가 필요하다.

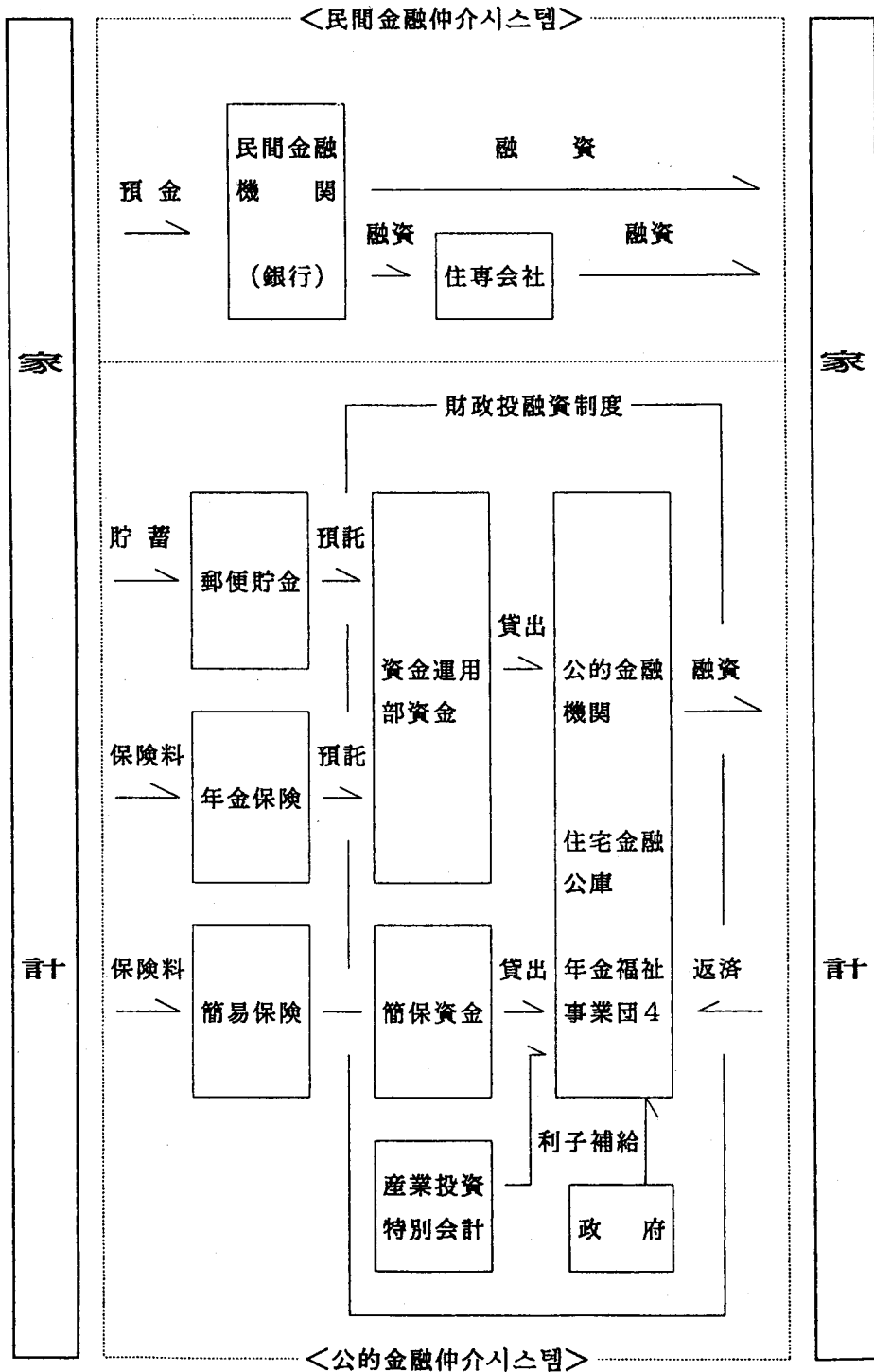
(3) 민간주택금융과의 협조

공고를 비롯한 공적주택 금융의 자금량만으로는 주택금융 전체를 만족시킬 자금량 으로서는 부족하다. 필요한 자금을 충분히 확보하고, 스무스한 주택금융을 실시하는 것에는 공적주택금융과 민간주택금융 양자의 협조가 필요하다. 그러나 민간주택금융 은 공적주택 용자와는 달리, ①경기변동에 의해 자금공급이 불안정하게 되는 경우가 있다. ②정책적 배려를 하기 어렵다. ③변동금리제 때문에 반제하는 가계의 안정성이 부족하다. ④용자대상의 선별을 하기 쉽다는 성격을 가지고 있다. 이러한 성격을 갖은 민간주택금융을 공적 주택금융이 어떠한 방법으로 보조해 나가느냐가 과제이다.

(4) 사회환경변화에의 대응

1987년이후 지가양등으로 일본국내에서 있어서는 지방보다는 대도시에서의 주택취득이 한층 어려워졌다. 공적주택금융은 이러한 지역에서의 주택취득능력의 향상에 특히 힘을 줄 필요가 있다. 또 일본의 고령화사회는 급격한 스피드로 진행되고 있기 때문에 공적주택금융은 고령화 사회에 대응한 주택건설을 빨리 착수해야 한다. 더우기, 21세기에 맞는 양질의 주택스톡크의 확보와 중립공정한 주택정보를 신속하게 사용자에게 제공하는 것도 공적주택금융에 부여된 과제이다.

그림-1) 주택부문을 중심으로 한 마네프로



〈표-1〉 주택론 대출잔고의 추이

(단위 : 백억엔, %)

기관/연도	1987	1988	1989	1990	1991	
합 계	8,731	9,731	11,129	12,315	13,243	
공 적	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	
	3,894	4,266	4,705	5,189	5,600	
	(44.6)	(43.8)	(42.3)	(42.1)	(42.3)	
	주택금융공단	2,957	3,311	3,701	4,112	4,434
	(33.9)	(34.0)	(33.3)	(33.4)	(33.5)	
	지방공공단체	77	78	79	82	84
(0.9)	(0.8)	(0.7)	(0.7)	(0.6)		
년금복지사업단	596	632	678	732	796	
(6.8)	(6.5)	(6.1)	(5.9)	(6.0)		
기 타	256	5,465	248	264	287	
(3.0)	(56.2)	(2.2)	(2.1)	(2.2)		
민 간	4,837	1,789	6,424	7,125	7,643	
(55.4)	(18.4)	(57.7)	(57.9)	(57.7)		
도 시 은 행	1,408	1,199	2,182	2,419	2,503	
(16.1)	(12.3)	(19.6)	(19.6)	(11.3)		
지 은 · 제 2 지 은	1,111	297	1,304	1,385	1,503	
(12.7)	(3.1)	(11.7)	(11.2)	(11.3)		
신 탁 · 장 신 은	307	297	329	335	345	
(4.5)	(3.1)	(3.0)	(2.7)	(2.6)		
신 탁 감 정						
신 용 금 고	510	553	618	676	726	
(5.8)	(5.7)	(5.6)	(5.5)	(5.5)		
생 명 보 험 회 사	372	396	438	494	580	
(4.3)	(4.1)	(3.9)	(4.0)	(4.4)		
주 택 전 문 회 사	673	760	1,039	1,264	1,245	
(7.7)	(7.8)	(9.3)	(10.3)	(9.4)		
기 타	455	471	513	553	724	
(5.2)	(4.8)	(4.6)	(4.5)	(5.5)		

(주)1. 공정기관은 개인대상 이외의 법인대상(기업, 단체등)론을 포함한 것

2. 공적기관의 주택론은 주택금융공고의 조사에 의한것

3. 주택금융공고와 재형을 포함한다.

4. 민간기업의 주택론은 일본은행 조사에 의한것

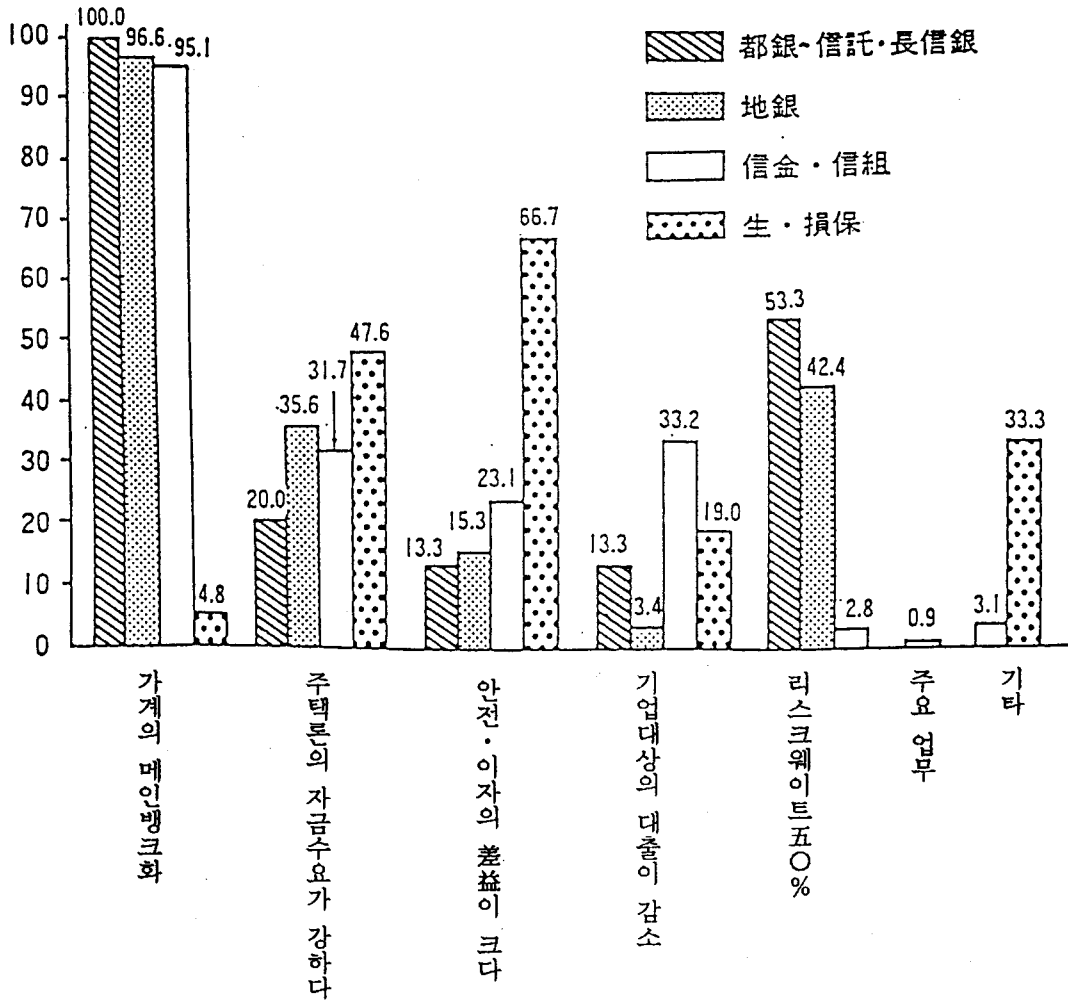
5. 신용금고는 전국신용금고연합회를 포함한다

〈표-2〉 주택론 시규대출의 추이

(단위 : 백억엔, %)

기관/연도	1987	1988	1989	1990	1991	
합 계	2,354	2,410	2,892	2,501	2,040	
공 적	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	
	670	750	786	800	746	
	(28.5)	(31.1)	(27.2)	(32.0)	(36.6)	
	주택금융공단	537	611	639	635	569
	(22.8)	(25.4)	(22.1)	(25.4)	(27.9)	
	지방공공단체	36	36	38	40	41
(1.5)	(1.5)	(1.3)	(1.6)	(2.0)		
년금복지사업단	91	95	100	110	121	
(3.9)	(3.9)	(3.5)	(4.4)	(5.9)		
기 타	7	8	10	15	15(0.7)	
(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.6)			
민 간	1,683	1,660	2,106	1,701	1,295	
(71.5)	(68.9)	(72.8)	(68.0)	(63.5)		
도시은행	651	662	717(24	535	415	
(27.7)	(27.5)	.8)	(21.4)	(20.3)		
지은·제2지은	342	304	322	269	308	
(14.5)	(12.6)	(11.1)	(10.8)	(15.1)		
신탁·장신은	68	47	79	53	52	
(2.5)	(2.9)	(2.7)	(2.1)	(2.5)		
신탁감정						
신용금고	139	148	165	150	163	
(5.9)	(6.1)	(5.7)	(6.0)	(8.0)		
생명보험회사	86	89	105	107	129	
(3.7)	(3.7)	(3.6)	(4.3)	(6.3)		
주택전문회사	324	347	640	517	145	
(13.8)	(14.4)	(22.1)	(20.7)	(7.1)		
기 타	73	63	78	69	81	
(3.1)	(2.6)	(2.7)	(2.8)	(4.0)		

- (주) 1. 공적기관은 개인대상 이외의 법인대상(기업, 단체등)론을 포함한 것  
 2. 공적기관의 주택론은 주택금융공고의 조사에 의한것  
 3. 주택금융공고와 재형을 포함한다.  
 4. 민간기업의 주택론은 일본은행 조사에 의한것  
 5. 신용금고는 전국신용금고연합회를 포함한다



〈표-3〉 민간주택론의 주요 조건

(1993. 7. 1)

업 태	금 리 구 분	용 자 한 도 액	금 리	반 제 기 간
도 시 은 행	고 정 금 리 형	3,000만엔	6.42%	25년
	변 동 금 리 형		5.4 %	30년
주 택 금 융 전 문 회 사	고 정 금 리 형	특별히 없다	7.44%	30년
				35년

# 일본의 주택성능보증제도의 현상과 과제

일 본 : (財)성능보증주택등록기구

발표자 : 전무이사 矢入浴久(야이리 히로히사)

## 요 약

### 1. 주택성능보증제도의 발족까지의 경위

1970년대에 발생한 주택의 결함문제에 대처하기 위해 건설성은 구미제국에서 실시되고 있는 주택성능보증제도의 도입이 필요하다고 생각해서 제도의 창설을 검토하고 1980년에 북해도의 연도지구에 제도가 시행되어서 1982년에는 제도를 운영하는 재단법인 성능보증 주택등록기구가 설립되고 전국에서 실시되게 되었다.

### 2. 제도의 기본적인 구상(생각)

우리나라의 주택의 품질·성능의 보증은 6개월에서 2년정도의 것이 많다. 이 제도에서는 주택의 각 부분의 품질·성능의 실제시공기준·보증기준의 결정·현장조사제도·보험제도의 도입에 의해 주택주문자에게 교부하는 보증서에 의거하여 특히 주택의 구조상 중요한 부분에 대해서는 최장10년간의 보증을 하도록 하는 것이다.

### 3. 제도의 실시상황(1993년 5월말 현재)

- (1) 등록업체수 단독주택제도 : 6,614업체  
공동주택업체 : 5업체
- (2) 주택등록수 단독주택 : 39,920호



공동주택 : 496호(8동)

(3) 보험금의 지급액 63건 : 합계액 6,282만원  
(1건 평균 약 100만원)

#### 4. 제도실시상의 문제점과 앞으로의 과제

단독주택의 성능보증은 발족후 13년이 된다. 이 기간동안 주택등록료의 3회의 저감 등의 개선, 주택금융공고·도도부현 등의 용자제도에서의 우수조치, 지방주택공사의 주택에서의 당제도의 도입 등이 실시되어 왔다.

그렇지만 당제도의 활용상황은 반드시 만족할 수 있는 상태라고는 할 수 없다.

따라서 제도가 더욱 더 활용될 수 있도록 제도의 내용에 관하여 전반적인 검토와 필요한 개선을 꾀할 필요가 있고, 현재 검토위원회를 설치하여 검토를 진행시키고 있다.

처음에 현재 일본에는 일반개인을 대상으로 공급되는 주택(자가 분양제)에 대한 하자보증·품질성능보증으로서 공급하는 업체에 의해 여러 방법으로 실시되어 있으나, 대략 다음과 같이 분류된다.

A : 공사도급계약·부동산매매계약에 의한 하자보증(가장 옛부터 개인적으로 행하여져 온 것으로 통상 6개월에서 2년이내의 경우가 일반적이다.)

B : 상기 A+아프터 서비스(아프터 서비스의 기본적인 내용에 관해서는 업체들이 속하는 업체단체가 표준을 정한 것이 있다. 예를들어 프레하브건축협회에서는 20년이상 전부터 단독주택에 대해 최장 10년의 보증을 정하고 있다. 또 공동주택에 대해서는 일본 고층주택협회에서 최근 최장 10년의 보장으로 연장했다.

C : 상기 A+재단법인 성능보증주택등록기구의 주택성능보증제도에 의한 보증  
이 논문에서는 위의 내용중 특히 C : 재단법인 성능보증주택등록기구의 주택성능보증제도에 관하여 서술한다.

##### 가. 주택성능보증제도의 발족까지의 경위

우리나라에서 주택의 결함문제가 크게 열거된 것은 1970년전후의 프레하브주택의 시공 불량문제가 일어났을 때였고 그 후 1975년에는 제1차 석유파동에 의해 심각한 건설자료의 부족·재질의 악화·공사품질의 저하 등이 발생했다.

이러한 상황에서 소비자의 보호를 꾀하기 위해 건설성은 구미제국에서 실시되고 있는 주택성능보증제도의 도입이 필요하다고 생각해 제도의 창설을 검토하기 시작했다. 그리고 조사위원회 등의 성과에 의해 제도의 내용이 결정되고 관계업체에의 설명 등을 걸쳐 1980년에 북해도의 연로지구에 있어서 시행했고, 그 실적을 바탕으로 1982년에 제도를 운영하기 위한 재단법인이 설립하여 보험에 관해서도 대장성 (장관)의 허가를 얻어 전국에서 실시하게 됐다.

#### 나. 제도 실시체제의 개요

주택성능보증제도는 건설성의 지도 감독·도도부현 등의 협력에 의해(재)성능보증주택 등록기구에 의해 실시 운영되고 있다.

(1) 명칭 재단법인 성능보증주택등록기구(영문명 Registration Organization for Warranted House)(약칭 : 주택보증기구 이하 이 논문에서는 「당기구」라고 한다.)

(2) 설립 1982년 4월 1일

(3) 대표자 이사장 피산 황(가지야마 아쯔시)

(4) 주소 동경도 항구 적판 1-6-7 제9홍화빌딩별관

(5) 기본재산 5천만엔

(6) 목적 : 주택성능보증제도의 실시·운영을 통해 주택성능의 향상·소비자의 보호 및 주택건설업체 등의 육성을 꾀하는 것

(7) 사업

##### ① 주택성능보증제도의 실시

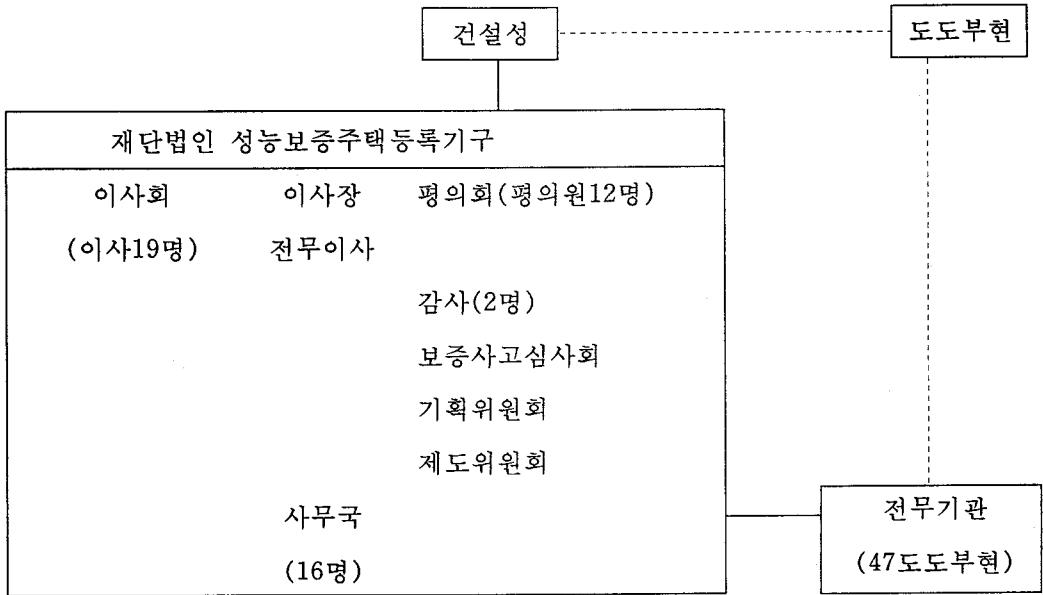
- 각종기준의 입안·책정
- 주택건설업체 등의 심사·등록 및 연수
- 주택의 현장심사 및 등록
- 검사원의 등록 및 연수
- 기타

##### ② 주택성능보증제도의 보급

##### ③ 주택성능에 관한 기술의 연구 및 개발

##### ④ 주택성능보증에 관한 기획·조사 및 연구 등

(8) 조직체제



#### 다. 제도의 개요

##### (1) 기본적인 구상

우리나라에서 실시되고 있는 주택의 품질·성능에 관한 보증은 주택공급자(판매업체·건설업체)에 의해 여러가지이지만, 일반적으로 6개월에서 2년정도의 것이 많다. 이것은 민법의 규정·실제의 하자의 발생시기·주택의 사용연수에서 볼 때에 충분하다고는 할 수 없다.

그래서 이 제도에서는 주택의 각부위의 품질 성능에 관하여 정확한 보증기준·설계 시공 기준의 설정 및 현장심사제도의 확립을 꾀하고, 더우기 보증을 보다 확실하게 할 수 있는 보험제도를 도입하고 주택 주문자에게 교부하는 보증서를 바탕으로 특히 주택의 구조상의 중요한 부분에 관해서는 최장 10년간의 보증을 하도록 한다.

##### (2) 규정

###### ① 주택건설업체 등의 심사·등록

- 주택공급능력·보증능력 등의 심사
- 등록의 유효기간 : 3년간 (그 후는 갱신필요)
- 등록료 : 12만 5천엔(갱신10만엔)/1도도부현

###### ② 대상이 되는 주택의 종류

- 단독주택 및 공공주택(메조넷트, 연립주택을 포함)일 것
- 신축(준공후 2년이내의 것을 포함)일 것
- 건축관계법령에 적합한 것

(주)공동주택은 1993년부터 대상(현재 RC조·SRC조에 한함)

③ 주택의 현장심사(기구의 검사원에 의해)

- 실시시기

a 단독주택 : 기초공사완료시·지붕공사완료시(2회)

b 공동주택 : 기초배근공사완료시·중간층바닥배근공사완료시·지붕방수공사완료

시(통상 3회 이상)

④ 주택의 등록(현장심사 합격한 것)

- 등록의 유효기간 : 10년간
- 등록료(통상의 경우)

a 단독주택(1호 단위) : 주택가액 × 0.58%

b 공동주택(1동 단위) : 15만원 + 주동가액 × 1.19%

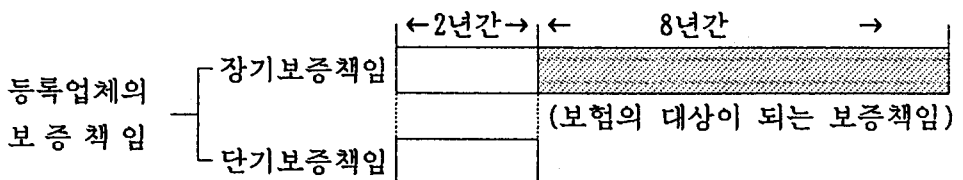
⑤ 등록업체에 의한 보증

- 주택 주문자(소유자)에게 보증서 교부
- 보증의 내용 : 장기보증(별표1) 및 단기보증(별표2)에 의해 각각 해당하는 사고

가 발생한 경우는 지연없이 보수(원상회복공사)한다.

⑥ 보험제도

- 목적 : 등록업체의 보수비용부담의 경감에 의해 장기보증실시의 확실성을 확보한다.
- 내용 : 주택인도후 3년이후의 장기보증에 따른 등록업체의 보수비용을 대상으로 하고 다음의 보험금이 지급된다.



지불보험금 하자의 보수비용 및 손해배상금 면책금액 \* 전보률 \*

$$( )만엔 = \{ ( )만엔 - 10만엔 \} \times 80\%$$

\* (1) 당기구가 별도로 정한 「고성능주택」의 경우의 면책액 100만엔 또는 50만엔

\* (2) 기초의 하자에 의한 주택의 침하의 경우는 전보률 50%

(공동주택 : 80%)

⑦ 분쟁처리 : 등록주택에 관하여 등록업체의 보증책임의 유무, 보수방법에 관하여 주택 주문자(소유자)와 등록업체의 사이에 만일 의견의 불일치가 일어 났을 때에 기구가 설치해 놓은 「보증사고심사회」의 심사·판정을 받을 수 있다.

라. 제도의 실시상황(1993년 5월말 현재)

- (1) 등록업체수 a. 단독주택제도 : 6,614업체  
b. 공동주택제도 : 5업체
- (2) 검사원수 a. 529명
- (3) 주택등록수 a. 단독주택 : 39,920호 (누계 연도별 내역은 아래의 표)  
b. 공동주택 : 496호(8동)

〈단독주택의 연도별 등록호수〉

1980년도	72호	87연도	3,671호
81	172	88	4,297
82	362	89	4,806
83	599	90	4,899
84	2,058	91	4,758
85	3,215	92	6,412
86	3,368		

(4) 보험금의 지불액 63건 : 합계액 6,282만엔(1건 평균 약100만엔)

#### 마. 제도실시상의 문제점과 앞으로의 과제

단독주택의 성능보증제도는 발족후 13년이 된다. 이 기간동안 주택등록료의 3회의 저감  
• 병용주택의 대상화 • 지붕의 보증기간의 연장 등의 개선을 꾀했다. 또 주택금융공고의  
용자제도의 일부로 당제도의 조건화 • 도도부현 등의 용자제도에서의 우수조치 • 지방주택  
공사의 공급주택에서의 당제도의 도입 • 주택공급업체단체와의 연휴 • 본년부터의 공동주  
택의 대상화 등이 실시되어 왔다.

그러나 당제도의 활용상황은 반드시 만족할 상황이라고는 할 수 없다. 즉, 등록업체수  
는 약 6천6백업체로 공무점 약 9만사의 약 7%, 연간의 주택등록수는 주택금융공고의 「고  
내구성목조주택」 • 공사주택에 의해 착실히 증가하고 있으나 연간건설호수의 약1%정도이  
다. (제외국의 제도와 비교하면 매우 적다.)

또, 주택등록료는 현재 1호 평균 약10만엔이지만 이제까지 등록업체가 부담해야하기  
로 되어 있었기 때문에 등록업체가 이 제도에 대하여 소비자에게 설명하고 싶지 않다. 주  
택등록을 원하지 않다는 문제가 있다.

따라서 더 많이 제도가 활용될 수 있도록 제도의 내용에 관하여 전반적으로 재검토하  
여 필요한 개선을 꾀할 필요가 있다. 때문에 작년도부터 위원회를 설치, 검토를 진행시켜  
서 금년도내에 결론을 얻으려 한다.

(별표 1) 단독주택성능보증기준 - 장기보증

보증대상부분	기본적성능	보증기간	보증대상이 되는 현상에
기 초 기초 및 기초말뚝을 말하고 포치 어프로 치 등은 포함하지 않는다.	상부구조의 수평지지	10년	심하, 부등심하 • 주택주변의 단, 디디는 면의 융기 • 급배수의 지장 • 일층바닥의 불육(요철) • 지붕의 배수곤란 • 구조균열 • 문의 개폐가 곤란하여 조절불능 • 기초 일부의 빈틈
기둥·보등 토대, 기둥, 보도리, 가새등을 말한다.	하중의 지지	10년	요철, 굽음, 파손 • 문의 개폐가 곤란하여 조절불능 • 기둥, 보, 벽의 구조균열, 뒤틀림 탈 락
바닥 표면마감부분을 제 외한다.	수평지지	10년	요철, 굽음, 파손 • 문의 개폐가 곤란하여 조절불능 • 보행에 의한 진동이 현저하다.
벽 내장, 외작의 표면마 감부분 개구부분, 문 을 제외한다.	하중의 지지	10년	경사, 굽음, 파손 • 문의 개폐가 곤란하여 조절불능 • 벽의 구조균열 • 벽면외의 굽음
	방수	10년	누수 • 빗물이 벽으로 침입, 실내완성면을 오손하거나, 실내에 스며들
지붕 하지 및 마감부분을 말한다.	방수	10년 또는 5년	누수 • 빗물이 침입, 실내완성면을 오손하거 나, 실내에 스며들
지붕 하지 및 뼈대를 말 한다.	하중의 지지	10년	파손, 굽음 • 부재, 접합부의 구조적 파손

(주) 공동주택은 별도(성략)

**〈별표 2〉 단독주택 성능보증기준—단기보증**

보증대상부분	보증기간	보증대상이 되는 현상에
(토공사) 성토, 매도 및 정지를 시공한 부분	2년	침하, 함몰, 융기, 정지의 배수불량
(콘크리트공사) 포치, 아프로치, 현개토간 테라스등의 주요구조부 이외의 콘크리트부분	2년	현저한 침하, 금, 불용, 융기, 주요 구조부와 의
(목공사) 바닥, 벽, 천정, 지붕, 계단 등의 목조부분	2년	목재의 변형, 변질에 의한 현저한 곱음뜸, 금, 얼룩 등
(보드, 표장공사) 바닥, 벽, 천정등의 보드 표장 공사에 의한 부분	2년	마감재의 박리, 변형, 변질 및 현저한 들뜸, 틈, 얼룩 등
(문, 유리공사) 외부 및 내부분	2년	변형,부식 등에 의한 개폐불량 및 외부분에 서의 빗물침입
(좌판, 타일공사) 벽, 바닥, 천정등의 좌판공사 부분	2년	박리, 변퇴색, 현저한 금 등
(조적공사) 콘크리트블럭, 벽돌 등의 조 적에 의한 내·외벽	2년	균열,파손, 완성재의 박리 등
(도장공사) 도장표면(공장도장 포함)	1년 6개월	백화, 버겨짐, 균열 등
(지붕공사) 지붕표면	2년	현저한 어긋남, 들뜸, 변형, 부식, 파손 등



보증대상부분	보증기간	보증대상이 되는 현상에
(방수공사) 욕실등의 물을 사용하는 부분 및 외벽개구부 등의 방수씰이 링그 부분	2년	타일 메지(目地)의 열화, 방수층의 파단, 물 을 사용하는 주변과 일반부분의 접합부의 방 수불량 등에 의해 물이 세고, 외벽개구부에 달려 있는 방수 씰이링그 등의 부분의 씰이 링그재의 시공불량에 의한 열화 등에 의한빗 물의 침입
(단열, 방로공사) 벽, 바닥, 천정뒤틀면 등의 단 열, 방로공사를 한 부분	2년	수증기가 발생하지 않는 난방기구의 통상의 사용에 의해 결로수가 떨어지거나 결로에 의 해 곰팡이가 발생 등
(방충처리공사) 축조, 벽등의 방충처리를 한 부분	2년	백의(白蟻), 벌레 등의 식해에 의한 손상 등
(금속공사)물받이통부 방수용의 금속판	2년 2년	달락, 파손, 병형, 현저한 부식 접합부의 벗겨짐, 들뜸, 현저한 부식에 의한 하지재에 빗물의 침입
(전기공사)배관, 배선 콘센트, 스위치	2년 1년	접속·지지불량, 부식, 파손 등 취부부조, 작동불량 등
(급수, 급탕, 온수난방 공사) 배관 수도꼭지, 수전, 틀라프	2년 1년	접속, 지지불량, 전식, 식, 절손등 취부불조, 작동불량
주방, 위생기구	1년	취부불조, 누수, 배수불량, 파손, 작동불량 등
(배수공사) 배관	2년	구배, 접속, 고정불량등에 의한 배수불량 또 는 지반침하에 의한 파손,누수
(오물처리공사) 오수처리조	2년	금, 부식에 의한 누수 및 부등침하에 의한 기능부전
(가스공사) 배관	2년	접속·지지불량, 부식, 파손등
가스전	1년	취부불량, 파손, 작동불량등
(잡공사) 천정, 처마, 바닥의 환기구	2년	탈락, 막힘, 현저한부식등에 의해 비, 눈, 새, 쥐등의 침입 및 환기불량 등

(주) 공동주택은 별도(성략)

