

주택청약제도의 문제점과 개선방안*

The Problems of Housing Subscription System and Institutional Improvement

김 지 현 (Kim, Jihyun)**

< Abstract >

The purposes of this paper are to analyze the Korean housing subscription system and to suggest the institutional improvement considering the changes in housing market. The results show that the 'Housing Subscription System' which had been imposed under the circumstance of excess demand for housing is not compatible for current market condition. In particular, the subscription points have added excessive points to houseless who mostly cannot purchase new apartment due to their financial deficit, resulting in distortion of new housing market. On the other hand, the government has introduced comprehensive subscription deposit in order to invigorate subscription deposit and to support National Housing Fund. As a result, two systems might be conflicted with each other causing that households applying for new houses are likely to end up in financially lacked or stochastically deprived.

Therefore, I suggest that the subscription point should be flexible in dealing with market situation. In addition, the subscription deposit account should be focused on public housing.

주 제 어 : 주택청약제도, 입주자저축, 청약가점제, 분양수요

Keywords : housing application system, subscription deposit account, subscription points, demand for new housing

* 본 논문은 2011년 경제·인문사회연구회의 연구과제 “법질서의 경제적 함의와 가치확립 방안 (II) 경제질서 부분의 가치확립 방안”의 일부 내용을 수정·보완한 것임.

** 한양사이버대학교 부동산학과 부교수, 1120005@hycu.ac.kr

I. 서론

주택청약은 주택을 분양받을 목적으로 분양공모에 응모하여 분양계약을 하는 행위를 말한다(장세훈, 2002; 김현아·김혜원, 2004; 손재영·김재환, 2009). 우리나라는 「주택법」 제16조에 사업계획 승인을 받아 공급하는 주택을 분양받을 수 있는 조건과 방법 및 절차를 명시함으로써 주택청약제도를 법제화하고 있다.

1970년대 이후 급속하게 이루어진 도시화로 인하여 주택부족과 건설재원조달 문제가 심각해지자, 정부에서는 ‘주택의 신속한 공급확대와 한정된 주택자원의 합리적 배분’을 위하여 주택청약제도를 도입하였다(장세훈, 2002). 이러한 맥락에서 볼 때, 기본적으로 주택청약제도는 두 가지의 중요한 기능을 수행한다고 할 것이다. 첫째, 신규주택을 분양받고자 하는 수요자에게 입주자저축 상품을 가입하게 함으로서 부족한 주택투자재원을 충당하는 것이다. 둘째, 입주자저축 상품의 가입 시기 등을 기준으로 분양신청자를 선별하여 주택을 공급함으로써 신규주택배분에 따른 분란의 소지를 사전에 차단하는 것이다.

그러나 현재 주택분양시장은 과거 주택청약제도가 도입되었던 시기와는 전혀 다른 환경에 놓여 있다. 주택보급률이 이미 100%를 넘은 상태에서 인구감소 및 가구특성의 변화, 주택시장 침체로 인하여 특히 민간 분양시장이 상당히 위축되어 있다.

이처럼 주택시장의 환경변화에도 불구하고 정부는 기존 청약제도의 범위를 확대하고 기준을 강화함으로써 주택수요의 변화를 수용하지 못하고 있다. 예를 들어 주택청약종합저축제도를 도입하여 공공주택과 민영주택에 대한 정확한 수요

예측이 어려워졌으며, 공공주택의 청약대상자를 사전적으로 심사하는 기능을 축소시켰다(김현아, 2011).

주택청약제도의 문제점에 관해서는 이미 다양한 연구들이 이루어졌다. 그러나 대부분 청약가점제 도입이전에 청약제도의 문제점과 개선방안을 고찰하는데 초점을 맞추었다(진정수·김생욱, 1997; 박정만, 1997; 차형근, 2000; 박은병, 2001; 장세훈, 2002; 김현아·김혜원, 2004). 또한 최근 연구들은 청약가점제가 실수요자를 어떻게 선별할 것인가에 대한 제도개선 방안을 모색하고 있다(윤형원, 2006; 김종신, 2009; 손재영·김재환, 2009).

본 연구의 목적은 청약가점제 뿐만 아니라, 2009년 새롭게 도입한 청약종합저축 등 현 입주자저축제도의 내용과 운영을 함께 살펴 주택청약제도가 대내외 환경 변화 속에서 어떠한 한계를 노출하고 있으며, 제도 운영상의 문제점이 무엇인가를 밝혀 좀 더 합리적인 제도 개선방안을 제시하는 것이다.

II. 주택청약제도의 현황

1. 주택청약제도의 변천

주택청약제도는 신규주택의 배분기제라는 점에서 주택공급제도의 변화과정 속에서 이해할 필요가 있다.

1970년대 들어 도시인구 폭증으로 도시주택부족문제가 심각한 사회문제로 대두되자, 정부는 1977년 「국민주택 우선 공급에 관한 규칙」을 제정하여 ‘국민주택청약부금’ 가입자에게 주택분

양 우선권을 분양하는 등 공공주택의 공급우선 순위를 설정하기 시작하였다. 여기서 한 걸음 더 나아가 1978년 「주택공급에 관한 규칙」을 제정하여 국민주택청약부금, 주택청약예금, 재형저축 등 세 가지 유형의 청약저축제도를 도입하여 민영주택의 공급까지도 개입하게 되었다.

1980년대 들어 주택시장의 규모가 커지고 전반적인 경기변동의 폭이 커지면서 부동산정책은 부동산투기억제와 부동산경기 활성화라는 상충적인 목표를 추구하고 있지만, 주택공급에 대한 정부개입은 더욱 강화되는 모습을 보여주었다(장세훈, 2002). 주택청약제도와 관련하여 1981년 ‘국

민주택청약부금’이 ‘선매청약저축’으로 변경되었고 1983년 선매청약저축 가입자의 민영주택 분양을 배제시켜 공공주택과 민영주택의 분양자격을 완전히 분리시켰다. 1984년 ‘선매청약저축’은 다시 ‘청약저축’으로 변경하여 청약제도가 갖는 저축수단의 의미를 부각시켰으며, 1989년 ‘청약부금’ 제도를 도입하여 무주택 저소득계층이 민영주택자금을 융자받을 수 있도록 하였다.

1990년대는 주택보급률의 진작과 주택시장 안정화에 힘입어 주택시장에서 민간부문의 자율적 역량을 강조하고 규제를 완화하는 방향으로 주택정책 방향의 선회가 일어나기 시작하였다. 이러

〈표 1〉 주택유형별 청약자격

주택구분	내용	신청가능 청약통장
국민주택 등	국민주택기금에 의한 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택 및 국가·지방자치단체·토지주택공사 또는 지방공사가 건설하는 주택 중 전용면적 85㎡이하의 주택	청약저축 주택청약종합저축
민간건설 중형국민주택	국민주택 중 국민주택기금에 의한 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택 중 국가·지방자치단체·토지주택공사 또는 지방공사 이외의 사업주체가 건설하는 전용면적 60㎡초과 85㎡이하의 주택 ※ 청약예금 가입자는 85㎡이하(전용면적)로 가입한 청약통장만 신청 가능하고 주택청약종합저축가입자는 85㎡이하(전용면적)로 주택규모를 선택한 경우에만 신청가능 함.	청약예금 청약부금 청약저축 주택청약종합저축
민영주택	국민주택 등을 제외한 주택	청약예금 청약부금 주택청약종합저축
공공건설 임대주택	국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하거나 국민주택기금에 의한 자금을 지원받아 건설하여 임대하는 주택	청약저축 주택청약종합저축
민간건설 임대주택	공공건설 임대주택 이외의 건설 임대주택	청약예금 청약부금 청약저축 주택청약종합저축

출처: 국가법령정보센터 홈페이지, www.law.go.kr "주택공급에 관한 규칙"
주택청약서비스 홈페이지, www.ap2you.com (검색일 2012.7.19)

〈표 2〉 청약통장의 종류와 내용

구분	청약저축	청약부금	청약예금	청약종합저축
대상지역	전국	시, 군 지역(102개)	시, 군 지역(102개)	전국
가입대상	무주택 세대주 (단독세대 제외)	주택건설지역에 거주하는 20세 이상 개인 (유주택자도 가능)	좌동	국내 거주하는 개인
저축방식	매월 일정액 불입	매월 일정액 불입	일정금액 예치식	매월 일정액 적립 및 예치식 병행
지급이자	2.5-4.5%	가입당시 약정이자		2.5-4.5%
저축금액	월 2-10만원	월 5-50만원	200-1,500만원 (규모, 지역별 차등)	월 2-50만원
취급기관	국민주택기금 수탁은행 (우리, 농협, 기업, 신한, 하나)	전국 16개 은행	전국 16개 은행	국민주택기금 수탁은행 (우리, 농협, 기업, 신한, 하나)
1순위	가입 2년 이상 24회 이상 납입	가입 2년 이상 (청약예금 상당액 불입)	가입 2년 이상 (지역별 예치금 예치)	가입 2년 이상 24회 이상 납입 (민영주택 청약을 위해서 지역별 예치금 예치)
주택규모선택	통장 가입 시 결정			최초 청약시점에 결정

출처: 국가법령정보센터 홈페이지, www.law.go.kr "주택공급에 관한 규칙"
주택청약서비스 홈페이지, www.ap2you.com (2012.3.31 기준)

한 조치의 일환으로 1995년 소형 공공분양주택 및 임대주택 청약에 대한 소득제한이 폐지되었다. 특히 90년대 후반 외환위기로 야기된 경제 불황을 극복하기 위한 수단으로 부동산시장에 대한 각종 규제조치를 해제하고 주택청약기준을 대폭 완화하였다.

그러나 2000년대 들어 급격하게 주택가격이 상승하자 정부는 실수요자를 중심으로 주택청약 자격 기준을 대폭 강화하였다. 국민주택의 공급은 입주자 모집 공공일 현재 당해 주택건설 지역에 거주하는 무주택 세대주로 한정하고, 분양가 상한제 주택의 경우 재당첨 제한제도를 다시 부활하였다. 또한 실수요자 중심의 주택공급을 확대하기 위하여 청약가점제를 도입하였다.

현재 주택청약제도의 적용을 받는 주택은 「주택공급에 관한 규칙」에 의해 건설하여 공급하는 20호의 단독주택 또는 20세대이상의 공동주택이다. 주택분양 시 청약통장 가입자 중 일정한 자격(순위)을 갖춘 자에게 청약신청을 받아 당첨자를 선정하는데, <표 1>은 주택유형별 청약자격을 정리한 것이다.

2. 입주자저축제도

1) 입주자저축제도의 목적

입주자저축(또는 청약저축)제도는 개인들에게 주택분양을 미리 약정하고 장래 주택구입을 위하여 저축하는 제도를 말한다. 「주택법」 제75조(1)는

〈표 3〉 입주자저축 조성현황, 2000-2011

(단위: 천좌, 억원)

연도	계		종합청약저축		청약저축		청약예금		청약부금	
	좌수	금 액	좌수	금 액	좌수	금 액	좌수	금 액	좌수	금 액
2000	3,792	115,105			317	8,600	1,561	84,271	1,914	22,234
2001	3,749	138,867			457	9,445	1,419	84,636	1,873	44,786
2002	5,240	178,398			790	12,913	1,947	99,062	2,503	66,423
2003	6,389	204,066			1,232	18,412	2,420	115,144	2,737	70,510
2004	6,716	228,255			1,684	26,153	2,534	127,375	2,498	74,727
2005	7,225	246,113			2,198	37,168	2,816	145,983	2,211	62,962
2006	7,234	253,588			2,430	46,698	2,937	156,766	1,867	50,126
2007	6,912	250,055			2,639	56,904	2,794	153,963	1,479	39,188
2008	6,315	210,074			2,627	63,693	2,479	115,262	1,209	31,119
2009	13,912	232,383	8,850	39,579	2,015	66,424	2,190	101,955	856	24,425
2010	14,810	268,291	10,540	91,174	1,677	68,146	1,948	90,177	647	18,794
2011.6	14,983	284,189	11,035	115,327	1,524	67,325	1,853	85,207	569	16,419
2012.9	14,871		11,610		1,213		1,600		449	

참조: 입주자저축 가입좌수에 대한 정보는 주택청약서비스(apt2you)에서 매달 공시하고 있으나, 가입금액에 대한 정보는 공개하지 않기에 국토해양부(2011)의 내부자료를 이용하였다.

출처: 국토해양부 (2011) 내부자료

주택청약서비스 홈페이지, www.apt2you.com (검색일: 2012.11.9.)

주택을 공급받을 자격을 취득하기 위하여 입주자저축에 가입하여야 한다고 명시함으로써 주택청약을 입주자저축제도와 연계하여 운영하고 있다. 입주자저축제도의 목적은 주택분양 시 입주자저축의 가입시기 및 일정한 자격(순위)을 갖춘 자에게 청약신청을 받아 추첨을 통해 신규주택을 공급함으로써 신규주택 분배에 따른 분란의 소지를 사전에 차단하는 것이었다. 이외에도 대량 주택공급계획에도 불구하고 주택건설을 위한 공공금융이 발달하지 못한 상황에서 정책적으로 부족한 주택금융재원을 조성하는데 활용하기 위함이었다.

2) 입주자저축의 종류와 조성현황

「주택법」 제75조의 2에서는 입주자저축을 청약저축, 청약예금, 청약부금, 주택청약종합저축 4개로 분류하고 있다. 「주택공급에 관한 규칙」은 입주자저축의 종류에 따라 납입방식, 금액 및 조건 등에 필요한 사항을 2010년 4월 신설하여 국토해양부령으로 정하도록 하고 있다 (<표 2> 참조).

<표 3>에 보이는 바처럼 2006년 이후 청약예금의 감소와 더불어 입주자저축 조성금액은 계속 감소하였으나, 2009년 청약종합저축 신설에 힘입어 가입자 수가 두 배로 뛰면서 증가세로 돌아섰

1) 주택법 제75조(입주자저축) ① 이 법에 따라 주택을 공급받으려는 자에게는 미리 입주금의 전부 또는 일부를 저축(이하 "입주자저축"이라 한다)하게 할 수 있다.

다. 이를 반영하듯 2000년부터 2011년 6월까지 조성된 입주자저축 금액은 284,189억원(14,983천좌)에 달하였으며 이중 40.6%는 청약종합저축이 차지하고 있다.

3. 청약가점제도

1) 청약가점제의 목적과 내용

2000년대 초반 주택가격이 폭등하게 되자 정부는 2007년 「주택공급에 관한 규칙」을 개정하여 같은 해 9월 1일부터 청약가점제도를 도입하였다. 청약가점제는 기존 추첨제)와 달리 가점항목 및 항목별 점수를 미리 정해놓고 주택청약 시 청약자의 가점항목별 해당사항을 반영하여 합계 점수가 많은 자를 입주자로 선정함으로써 청약경쟁률을 낮추고 이 과정에서 투기수요를 배제하도록 하였다.

청약가점제에 의한 점수계산 항목은 무주택기간(2-32점), 부양가족수(5-35점), 입주자저축 가입기간(1-17점)등이 있으며 총점은 최대 84점이다. <표 4>에 보이는 것처럼 2012년 9월 현재 청약저축의 84.4%, 청약예금의 97.4%, 청약부금의 74.4%가 1순위이다. 이에 청약가점제는 무주택기간과 부양가족수에 의해 좌우되고 있다는 것을 알 수 있다. 한편, 감점은 2가지 항목으로 구성되며 -5점에서 최대 -15점까지이다.3) 입주자는 가점과 감점의 합계가 많은 자가 선정되며, 동점인

(표 4) 순위별 입주자저축 가입현황 (2012.9)

(단위: 천좌)

구분	지역	1순위 (%)	2순위	3순위	계		
종합 청약 저축	서울	14,059	38.5	9,118	13,332	36,508	
	수도권	13,388	37.3	9,732	12,755	35,875	
	5대광역시	5,495	27.9	6,010	8,204	19,709	
	기타지역	7,675	32.0	7,372	8,956	24,003	
	계	40,616	35.0	32,232	43,247	116,095	
청약 저축	서울	4,062	88.1	177	369	4,609	
	수도권	3,414	86.9	184	329	3,927	
	5대광역시	1,154	73.6	106	309	1,569	
	기타지역	1,602	79.2	109	310	2,021	
	계	10,232	84.4	576	1,317	12,125	
청약 예금	85㎡이하	서울	2,449	99.7	6	2	2,458
		수도권	931	99.3	5	2	937
		5대광역시	679	83.9	102	29	809
		기타지역	210	81.4	37	11	258
		계	4,269	95.7	150	44	4,462
	85㎡ - 102㎡	서울	2,053	99.6	6	2	2,061
		수도권	3,434	99.4	16	5	3,455
		5대광역시	547	89.3	50	16	613
		기타지역	582	87.2	65	21	668
		계	6,617	97.4	137	43	6,797
	102㎡ - 135㎡	서울	1,254	99.6	4	1	1,259
		수도권	1,723	99.6	5	1	1,730
		5대광역시	194	94.4	9	2	205
		기타지역	218	95.4	8	3	228
		계	3,389	99.0	26	7	3,422
	135㎡ 초과	서울	443	99.8	1	0	444
		수도권	671	99.7	2	0	673
		5대광역시	84	96.0	2	1	87
		기타지역	112	97.7	2	1	114
		계	1,310	99.3	7	3	1,319
소계	15,585	97.4	319	96	16,000		
청약 부금	서울	1,495	83.8	2	286	1,783	
	수도권	1,166	77.4	7	335	1,507	
	5대광역시	429	57.4	31	287	746	
	기타지역	251	55.1	19	186	456	
	계	3,341	74.4	59	1,092	4,492	
총계	69,774	46.9	33,187	45,753	148,713		

출처: 주택청약서비스 홈페이지, www.ap2tyou.com

(검색일: 2012.11.9.)

- 2) 추첨제는 청약통장에 가입하여 2년이 경과하거나 1주택 소유자까지 1순위가 되며, 입주자 선정 시 동일 순위 내에서 추첨으로 입주자를 결정하였다.
- 3) 감점은 주택공급에 관한 규칙 ① 제6조 제3항 제6호에 따른 60세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속 포함)이 소유하는 주택이 2호 또는 2세대 이상인 경우, -5점/3호 또는 3세대 이상인 경우, -10점 ② 2호 또는 2세대 이상의 주택을 소유한 세대에 속한 자가 제11조의 2 제1항 제2호 또는 제12조의 제1항 제2호에 따라 제1순위로 주택공급을 신청하는 경우 2호 또는 2세대인 경우, -10점/3호 또는 3세대인 경우, -15점이다.

경우에는 추첨으로 선정한다.

청약가점제는 모든 주택에 적용되는 것은 아니다. 국민주택이 분양대상인 청약저축가입자는 현행대로 ①가입기간 ②불입액 ③무주택기간 ④당해지역 거주기간 순의 순차제를 유지하기에 청약가점제 적용대상에서 제외된다. 청약예금과 청약부금의 경우, 기존 가입자들의 반발을 고려하여 전용면적 85m²이하의 민영주택(공공택지 포함)은 추첨제로 25%를 공급하고, 나머지 75%는 가점제로 공급하도록 하였다. 다만 청약과열이 예상되는 수도권 보급자리주택지구 내 85m²이하의 민영주택의 경우는 2011년 3월 「주택공급에 관한 규칙」을 개정하여 입주자 선정 시 가점제를 100%로 적용하도록 하였다. 85m²를 초과하는 주택의 경우는 공급주체에 상관없이 채권입찰제를 우선적으로 적용하여 입찰금액을 많이 쓴 사람에게 우선권을 주되, 금액이 같으면 가점제 50%와 추첨제 50%로 공급하도록 하고 있다.

2) 청약가점제 적용 분양실적

<표 5>에 나타난 바와 같이 2007년 9월부터 2011년 9월까지 전국적으로 55개 단지에 분양된 65,101호의 주택 중 41,990호(64.5%)가 청약가점제가 적용되어 공급되었다. 그런데 가점제 신청가구수는 19,376에 불과하여 할당된 주택(41,990호)의 46%에 불과하였다.

이러한 현상은 2007년 이후 부동산경기가 급속하게 침체하면서 가점제는 물론 추첨제 분양도 미분양이 발생하였던 단지들이 상당히 많았던 점과 관련되어 있다. 그렇지만 무엇보다 청약가점

제의 시행 목적인 무주택 기간이 길고 부양가족 수가 많은 가구들에게 주택을 우선적으로 분양받을 수 있는 기회를 준다고 해도 이들 가구가 신규주택을 분양받을 만한 자금력을 충분하게 갖고 있지 못하다면 가점제의 혜택을 받을 수 없다는 것을 보여주는 것이기도 하다.

한편 가점제 점수가 높고 자금력 있는 가구들은 분양프리미엄을 기대할 수 있는 단지에 집중적으로 청약신청을 하여 대부분의 단지는 미달사태를 보였다.⁴⁾ 실제로 이 기간 중 청약가점제로 공급된 주택 수보다 신청자 수가 많았던 단지는 청약경쟁이 높았던 7개 단지뿐 나머지 48개 단지는 신청자 수가 가점제 주택물량보다 적었다.⁵⁾

<표 5> 가점제 적용 분양실적, 2007.9-2011.9

	분양주택(호)	%
청약	41,990	64.5
가점제	신청가구 수: 19,379호	
추첨제	23,111	35.5
	신청가구 수: 72,614호	
계	65,101	100.0

출처: 국토해양부 (2011) 내부자료

III. 주택청약제도의 문제점

1. 대내외 환경변화의 문제

1) 신규 분양수요의 감소

주택이 부족하고 분양가상한제로 개발이득이

4) 2008.4월에 모집을 공고한 천안파크 ○○ 단지의 경우 864개의 가점제 물량 중 단 1인만이 가점제로 신청하였다(별표 1 참조).

5) 해당단지는 용인성북, 인천청라지구(3), 부산명지두산, 부산화명, 광교A18블럭이다.

기대되는 시기에는 신규분양을 받고자 하는 수요자들이 많기 때문에 이들 간의 저항을 줄이면서 주택자원을 배분하는 청약제도가 필요하다.⁶⁾

그런데 최근 부동산경기가 침체하고 주택가격이 하락하면서 아파트를 분양받고자 하는 청약수요 자체가 감소하고 있다. 분양가상한제가 유지된다고 하더라도 분양프리미엄을 추구할 수 있을 신규주택이 공급되리라 쉽지 않으므로 이러한 기조는 계속될 것 같다.⁷⁾ 개발제한구역의 토지를 활용하여 저렴하게 공급되는 보금자리주택도 예외는 아니다. 전반적인 부동산시장 침체에 따라 분양가격이 인근 시세보다 10~20% 정도 낮은 수준에 머물면서 보금자리주택의 가격경쟁력이 하락하여 미분양이 발생하는 단지도 등장하고 있다.⁸⁾

주택시장의 침체 및 가격하락과 더불어 주요 주택구매횢인 30~50세 인구비중이 2011년 41.7%를 정점으로 감소하면서 아파트 자체의 수요가 감소하고 있다는 점도 주목해야 할 것이다.⁹⁾ 금융기관에서 대출을 받아 주택을 분양 또는 구입한 후 주택가격이 하락하게 되면, 대출이자와 원금은 상환해야 하는 이중고(二重苦)에 시

〈표 6〉 주택매매가격, 전세가격 지수 증감률

매매가 지수 (단위: %)			
	전국	수도권	서울
2000	0.4	2.3	3.1
2001	9.9	13.9	12.9
2002	16.4	21.8	22.5
2003	5.7	7.4	6.9
2004	-2.1	-2.9	-1.4
2005	4	5.1	6.3
2006	11.6	20.3	18.9
2007	3.1	5.6	5.4
2008	3.1	5.0	5.0
2009	1.5	1.2	2.7
2010	1.9	-1.7	-1.2
2011	6.9	0.5	0.3
전세가 지수 (단위: %)			
	전국	수도권	서울
2000	11.1	13.9	13.8
2001	16.4	20	18.7
2002	10.1	9.5	10.8
2003	-1.4	-3.3	-3.9
2004	-5	-7.2	-7.2
2005	3	3.8	2.3
2006	6.5	10.4	9.8
2007	2.6	3.7	3.7
2008	1.7	1.7	1.1
2009	3.4	4.2	6.0
2010	7.1	6.3	6.4
2011	12.3	11.0	10.8

참조: 전년도말 대비 증감률
출처: 국민은행 홈페이지, www.kbstar.com '전국주택가격동향조사(검색일: 2012.8.1)'

- 6) 분양가상한제는 주택의 분양가격을 인위적으로 하향조정하는 것이기에 주택수요량을 증가시키는 반면 공급량을 감소시킨다. 더욱이 균형가격에서는 주택을 분양받을 의사가 없던 가격들조차 낮은 분양가격으로 인해 분양프리미엄이라는 자본이득(capital gains)을 추구할 수 있으므로 분양수요는 더욱 증가한다. 만약 청약과 전매에 대한 어떠한 제약도 없다면 자산의 무위험자익거래(arbitrage trade)가 가능하므로 청약시장에 투기수요가 몰리게 된다. 이에 정부에서는 분양가상한제 적용으로 발생하는 주택공급에 따른 개발이익을 수요자 중 누구에게 분배할 것인가를 결정하는 분배기제로 청약제도를 활용하였다고 할 수 있다(김지현, 2010b).
- 7) 김현아(2011)는 민영주택시장에서 주택을 구매해야 하는 계층까지 보금자리주택 청약에 참여함으로써 당첨 확률을 낮추고 대기수요를 증가시켜 전세가격에 영향을 주고 있다고 주장한다.
- 8) 이에 보금자리주택 분양가격 경쟁력 제고와 LH공사 및 지방공사의 재정난을 해소하기 위하여 올해 6월 중 본청약이 실시되는 위례신도시부터 보금자리주택의 분양가격을 현재(사전예약 추정가격)보다 5~10% 가량 추가로 인하할 예정이다 (파이낸셜 뉴스, 2011.3.22, “보금자리 분양가 최대 10% 인하).
- 9) 주택산업연구원 (2010) 수요변화에 따른 주택공급 방안. pp.28-29.

달리는 이른바 ‘하우스 푸어(house poor)’로 전락할 수 있다는 위기의식이 확대 되면서 주택을 구입하기 보다는 임대하려는 가계들이 증가하고 있는 것이다.¹⁰⁾ <표 6>에 보이는 바처럼 특히 수도권과 서울을 중심으로 2007년부터 주택매매가격 지수는 급격하게 떨어지는 반면, 전세가격지수는 상승하고 있다. 2011년은 전국적으로는 세종시 등 특수를 보이는 지역에 힘입어 매매가격 지수가 상승하였으나, 전세지수의 상승이 훨씬 압도적이다. 추후 주택가격이 상승할 것이라는 믿음이 확산되지 않는 한, 앞으로도 매매가 지수는 상승은 제한 적일 것이고 이에 따라 분양수요는 과거처럼 증가하기 어려울 것으로 예상된다.

2) 다양한 주거유형의 수요증가

청약제도는 20가구 이상의 공동주택 특히 아파트를 공급받기 위하여 설계된 제도인데, 최근 신규 아파트의 분양수요는 감소하는 반면 청약이 필요 없는 주택의 수요와 공급이 증가하고 있다. 물론 이러한 주택들은 입주자저축에 가입할 필요도 없고 가점제 적용대상도 아니다.

이 현상은 가구특성 변화와 관련이 깊다. 통계청의 '2015~2035년 장래 가구추계' 자료를 보면

인구증가율은 2030년 이후 감소세로 전환되지만, 가구분화와 해체가 빠르게 진행되면서 가구수는 2010년 1,736만에서 2035년에는 2,226만으로 늘어날 것으로 예상하고 있다. 특히 1~2인 가구의 증가현상이 심하여 2010년 현재 836만 (48.1%)에서 2035년 1,521만 가구(68.3%)로 증가할 전망이다.¹¹⁾

인구 및 가구원의 감소는 4인 가구를 주 대상으로 하였던 아파트 수요(특히 대형)의 감소를 유도하는 반면, 1~2인 가구를 위한 주택수요를 증가시키고 있다. 주택산업연구원(2010)에 따르면 1~2인 가구는 상대적으로 소득수준이 낮기에 주택소비에 있어서도 저렴한 단독주택 거주율이 높다. 민간 건설업체에도 분양가규제 및 보금자리주택공급으로 정상수익을 추구하는 아파트분양이 어려워짐에 따라 상대적으로 건설이 용이하면서 수요가 증가하고 있는 오피스텔, 도시형생활주택 등 1~2인 가구를 대상으로 하는 주택공급에 관심을 기울이고 있다.¹²⁾ 이외에도 만성적인 주택부족현상이 어느 정도 충족된 후 획일적인 아파트에서 벗어나 개성과 삶의 질을 추구하는 수요자들이 증가하면서 다양한 형태의 주거공간에 대한 관심이 증가하고 있다.¹³⁾

10) 국민은행(2011)에 따르면 최근 3년간 주택을 구입한 가구들은 평균적으로 5,629만원을 대출하여 주택을 구입하고, 대출금에 대하여 88.9%가 임금소득으로 월평균 62.7만원을 상환하는 것으로 조사되고 있다.

11) 이중 1인 가구 비중은 오는 34.3%로 가장 많은 가구 형태가 될 것으로 예측된다. 1~2인 가구의 증가는 고령인구 증가, 혼인율 하락/이혼율 증가, 출산율 감소로 인한 가구원 수 감소, 가족형태의 다양화 등에 기인한다(주택산업연구원, 2010).

12) 서울 도심과 수도권 일대에서 올해 내 도시형생활주택 분양이 잇따를 예정이다.(중간 생략) 올해 내 분양하는 주요 도시형생활주택 단지로는 GS건설 '서대문 대현 자이' 92가구, 전용면적 22~30㎡, 쌍용건설 '대림 쌍용플래티넘S(도시형)' 291가구, 전용면적 17~31㎡ 우림건설 '종로 우림필유폴러스(도시형)' 144가구, 전용면적 16~19㎡ 극동건설 '인천 구월 스타클래스(도시형)' 149가구, 전용면적 35~48㎡ 대호IP종합건설 '프라비다 2차(도시형)' 208가구, 전용면적 15~36㎡ 등이 있다. 김충범 부동산1번지 연구원은 "도시형 생활주택이 주로 소형주택이다 보니 기존 아파트와 비교해 가격이 저렴한 점이 매력이다"며 "청약통장이 필요 없고 전매제한이 없는 것도 장점"이라고 설명했다. (서울경제, 2011.10.13, 황정수)

〈표 7〉 유형별 주택건설실적

(단위: 호, %)

연도	총계		단독주택		다세대주택		연립주택		아파트	
2000	433,488	100	34,777	8	56,890	13	10,242	2	331,579	76
2001	529,854	100	49,454	9	204,407	39	8,592	2	267,401	50
2002	666,541	100	53,323	8	220,563	33	7,963	1	384,692	58
2003	585,382	100	42,173	7	68,181	12	6,265	1	468,763	80
2004	463,800	100	34,237	7	20,988	5	3,697	1	404,878	87
2005	463,641	100	27,799	6	15,718	3	4,613	1	415,511	90
2006	469,503	100	37,711	8	14,223	3	4,678	1	412,891	88
2007	555,792	100	51,450	9	23,184	4	4,696	1	476,462	86
2008	371,285	100	53,667	14	50,421	14	4,044	1	263,153	71
2009	381,787	100	54,665	14	24,513	6	5,426	1	297,183	78
2010	386,542	100	62,173	16	41,424	11	5,956	2	276,989	72
2011	548,594	100	73,097	13	106,270	19	13,465	2	355,762	65

참조: 주택건설실적은 건설인허가실적을 기준으로 작성하였음. 단독주택에는 다가구가 포함되어 있으며, 다가구수는 동수 기준임

출처: 2000-2010년 자료는 국민은행 홈페이지, www.kbstar.cokr (검색일 2011. 9. 19)
2011년 자료는 통계청 홈페이지, www.kosis.co.kr (검색일 2012. 5.8)

실제로 주택선호(housing preference)¹⁴⁾의 변화와 경기침체를 반영하듯 2008년 이후 이루어진 주택건설 중 아파트가 차지하는 비율은 감소하는 반면, 청약자체가 필요 없는 단독주택 및 다세대주택의 건설실적이 현격하게 증가하고 있다(<표 7> 참조).

따라서 현재의 주택청약제도는 주택시장 대내외 변화 속에서 제도자체의 실효성이 떨어질 가능성이 높아지고 있다.

2. 제도 운영상의 문제

1) 청약가점제 수혜대상

청약가점제는 투기수요가 억제되어 청약과열이 방지됨으로써 실수요자에게 주택이 공급될 가능성이 높아졌다는 점에서 그 성과를 인정받을 수 있다. 가점제에 대한 국민들의 선호를 조사한 손재영·김재환(2009)의 연구결과는 지역별, 주거점유별 차이 없이 국민의 약 77%가 본 제도를 찬성하고 있는 것으로 나타나 청약가점제를 기존 추첨제보다 더 나은 제도라고 판단하고 있는 것으로 나타났다.

하지만 청약가점제는 기본적으로 무주택 가구

13) 부동산업계 전문가들은 아파트에서 주택으로 주거유형의 선호 패러다임이 변화하고 있다고 주장한다 (주간조선, 2011.8.29., 고종완).

14) 주택선호(housing preferences, aspiration or wants)는 지불능력이나 지불의사와 관계없이 인간의 주택에 대한 욕망, 기대, 그리고 원하는 바를 표현한 것이다. 보다 자세한 내용은 김지현(2010a) pp.172를 참조할 것.

에게 자가 주택을 공급한다는 목표아래 설계되었기에 1주택 소유자에게 불리한 제도이다.¹⁵⁾ 일반적으로 대부분의 가정은 빈민기 지역이나 작은 규모의 주택을 구입한 후 차츰 원하는 지역으로 이사를 가거나, 주택규모를 점차 늘려가고 있는데, 이들을 배제하는 것은 이른 바 1주택 소유자들은 실수요자라고 아니라고 간주하는 것에서 비롯된다. 그런데 청약제도가 국민주택을 제외한 신규아파트를 분배하기 위한 제도라는 점을 고려할 때, 오랫동안 입주자저축 1순위를 유지하며 실질적인 구매력이 있는 가구들도 고려할 필요가 있다. 신규아파트를 청약하려면 입주자저축 가입은 물론 일정규모의 자산이 있어야만 가능하기 때문이다. 즉 부동산이 가계자산의 75.8%(통계청, 2011)을 차지하는 우리나라 실정에서 신규아파트를 분양받을 수 있는 실질적인 구매력을 갖춘 가구들은 주택보유자일 가능성이 높다. 김현아(2012)는 무주택 도시근로자 가운데 수도권 85㎡ 규모의 아파트를 분양 받을 수 있는 소득계층은 최소 7분위(소득상위 30%) 이상인 반면 이미 주택을 가진 수요자가 기존 주택을 처분해 분양자금을 마련하는 경우(자기자본 70%로 가정) 3분위(소득 하위 70%) 소득층도 수도권 85㎡ 아파트를 구입할 수 있다고 주장하고 있다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 현행 가점제에서는 1주택 소유자

의 교체수요는 상대적으로 배제하고 있다.

언급하였듯이 <표 5>에서 가점제적용 아파트는 신청자가 미달되고 추첨제적용 아파트는 당첨률이 떨어졌다는 것은 구매력을 고려하지 않은 대상선정의 문제와 관련되었다고 볼 수 있다. 이뿐만 아니라 주택소유 여부로 실수요자를 구분하다보니 고소득 無주택자와 저소득 有주택자간의 형평성 문제도 야기한다.¹⁷⁾ 청약가점제의 목적이 경제적 약자에게 개발이익을 분배하려는 것이라면 정책 수혜자를 명확한 기준으로 세밀하게 정의해야 할 것이다.¹⁸⁾

이외에도 부양가족이 많은 가구에게 상당히 높은 가점(6명이상 35점)을 주고 있는데, 청약경쟁이 있는 경우 부양가족수와 항목이 유사한 세대수와 자녀수에 배점을 또 주고 있어서 결과적으로 부양가족수가 지나치게 높게 평가된다. 출산장려 차원에서 부양가족 수에 가점을 주는 것은 이해가 가지만, 1인 가구의 증가 특히 노인가구의 증가 등을 고려한다면 형평성 측면에서도 문제가 있다고 할 것이다.

2) 청약경쟁률의 변화

앞서 <표 5>에서 살펴보았듯이, 55개의 가점제적용 분양단지 중 개발이익을 취할 가능성이 높은 단지를 중심으로 가점이 높은 가구들이 대

15) 현 가점제에서는 무주택 기간에 대해서 최대 32점을 가산하고 있다. 이에 약 18.8%에 해당하는 사람들이 가점제로는 1주택 소유자가 집을 늘리기에 불리하다고 판단하는 것으로 나타났다(김종신, 2009).

16) 이는 통계청이 발표한 2010년 도시근로자 소득분위별 평균 소득을 기준으로 ‘자기자본 50%’에 ‘20년 분할상환 조건의 주택담보대출’을 받는다는 가정에 따라 계산한 결과이다(김현아, 2012).

17) 이러한 문제를 해결하기 위해서 정부에서는 60㎡이하이며, 5천만원 이하인 주택(소형·저가주택) 1호를 10년 이상 계속 소유한 경우만 장기기간보유특례라 하여 무주택으로 간주하고 있지만, 현실적으로 이 특례조항으로 수도권에서는 무주택으로 인정받기는 어렵다.

18) 손재영·김재환(2009)은 청약제도가 경제적 약자에게 개발이익을 많이 분배하려는 목적이라면 소득변수 외에 굳이 전매를 제한하거나 무주택 기간들을 고려할 필요가 있는지 의문을 제기하였다.

거 물리고, 비인기 지역에서는 청약신청이 거의 이루어지지 않았다. 그 결과, 비인기지역의 경우 청약가점제하에서는 분양업체가 분양을 하기 어렵기 때문에 1~3순위 분양에는 적극적 관심을 갖지 않고, 미분양 이후 선착순으로 분양하는 4순위 분양에 치중하기도 하였다(김종신, 2009). 반면 추첨제의 경우는 신청미달이 발생한 단지가 있더라 하더라도 평균적으로 청약경쟁률이 1:3.14에 달하고 있어 상대적으로 주택을 분양받고자 하는 가구들이 공급을 받지 못하는 현상이 발생하고 있었다.

청약가점제로 인하여 청약률이 얼마나 감소하고 있는지를 객관적으로 판단하기 위하여 주택분양시 가점제의 적용대상 범위를 변화시켜 청약율의 변화를 살펴보는 시뮬레이션을 시행하여 보았다. 이때 국토해양부의 분양실적에 대한 내부자료(2011)를 사용하였다.

현 청약가점제에서는 85m²이하의 민영주택의 경우 수도권 보금자리주택을 제외하고 75%를 가점제로, 85m²를 초과하는 주택은 50%를 가점제로 공급하도록 하고 있다. 본 분석에서 사용한 국토해양부의 자료(2011)는 가점제를 100% 적용해야 하는 보금자리주택이 포함되어 있지 않으나, 채권입찰제 적용 주택이 포함되어 전체적으로 64.5%의 주택이 가점제로 공급되었다.

시뮬레이션은 4가지 시나리오, 즉 가점제 100% 적용, 가점제 50% 적용, 탄력적 가점제 적용(전체 공급량의 75%를 우선 가점제로 분양하나 청약률이 가점제 공급량에 미달될 경우 추첨제로 전환하여 분양하는 방법), 추첨제 100%로 설정하여 각 시나리오별로 주택 공급량과 신청자수를 추정하여 청약률을 계산하였으며 그 결과는 <표 8>와 같다. 시나리오의 차이가 청약경쟁률에

얼마만큼의 영향을 주는 지를 보기위하여 다른 변수는 일정하다고 가정하였다.

<표 8> 시나리오별 청약경쟁률

	가점제	추첨제
현 청약가점제	0.46	3.14
시나리오 1 가점제 100% 적용	0.30	
시나리오 2 가점제 50% 적용	0.60	2.23
시나리오 3 탄력적 가점제 적용	0.40	1.46
시나리오 4 추첨제만 적용		1.41

현 제도에서 가점제 적용 주택공급량은 추첨제 적용 공급량보다 약 29%가 많았지만 신청가구 수가 적어 결과적으로 가점제 적용 주택의 청약경쟁률은 0.46, 추첨제 적용 청약경쟁률은 3.14로 나타났다.

시나리오 1은 모든 주택을 가점제만을 적용하여 분양한 경우로써, 청약률이 0.30으로 가장 낮게 나타났다. 이는 가점이 낮은 가구들은 청약자체를 포기하고 가점이 높은 가구들은 개발이익을 취할 가능성이 있는 높은 분양단지에 집중적으로 청약신청을 하기에 청약률이 떨어질 수밖에 없다는 것을 보여준다. 이에 가점제만으로 주택을 분양시 미분양이 발생할 가능성이 커질 것을 예측할 수 있다.

시나리오 2는 가점제와 추첨제를 각각 50% 적용한 것으로 청약률은 가점제 0.60, 추첨제 2.23으로 계산되었다. 가점제 청약률이 상승하는 것은 청약 신청자 수는 변함이 없는 것에 반해 가점제 적용 주택의 공급량이 감소하기 때문이다.

반대로 추첨제 적용 주택공급량이 증가로 추첨제 청약경쟁률은 떨어졌다.

시나리오 3은 우선 주택 공급량의 75%를 가점제를 적용하여 분양 후, 신청자 수가 공급량에 미치지 못한 주택을 추첨제로 전환하여 분양한 것이다. 시나리오 3은 현 제도와 마찬가지로 주택공급의 75%를 우선적으로 가점제를 적용하여 분양하나, 신청 미달된 주택을 2-3순위로 분양하지 않고 추첨제로 전환한다는 차이가 있다. 이에 따라 추첨제의 청약률이 1.46으로 낮아져 분양률 상승을 기대할 수 있다.

마지막으로 시나리오 4는 추첨제만을 적용한 것으로 청약경쟁률은 1.41로 계산되었다.

이상 시나리오별 청약경쟁률 시뮬레이션 결과, 현 상황에서 청약가점제도는 가점제 청약률에는 커다란 영향을 미치지 않는 반면, 가점제 실시로 인하여 추첨제 적용 주택공급량이 감소하여 추첨제 청약경쟁률이 올라가는 것을 알 수 있다. 이에 부동산시장이 활성화되지 않아 가점제가 적용되는 주택들의 분양이 원활하지 않을 경우 자칫 가점이 낮으나 주택을 받고자 하는 가구들에게 주택분양의 기회가 감소할 수 있다는 우려가 제기된다. 김종신(2009)은 주택건설 및 분양업체들이 추첨제는 가점이 없더라도 청약을 하는 가구들이 존재하였으나, 가점제 도입으로 인하여 청약자제를 포기하는 가구들이 속출하면서 분양을 더욱 어렵게 한다고 주장하고 있는데 본 시뮬레이션 결과와도 일맥상통한다고 할 것이다.

<표 9>에 보이는 바처럼 현재에도 수도권을 중심으로 60㎡이상의 아파트는 미분양문제가 심각한데 85㎡이하 민영주택의 75%(수도권 보급자

리 주택은 100%)를 가점제로 분양하도록 한다면 앞으로 부동산경기가 좋아지지 않은 한 민영주택의 분양이 상당히 어려울 수도 있을 것이라 판단된다.

<표 9> 주택미분양 현황, 2009-2011 (단위: 호)

	2009	2010	2011
지역별			
수도권	29,189	29,412	27,881
지방	65,350	59,294	41,926
계	94,539	88,706	69,807
규모별			
60㎡이하	5,422	4,703	4,998
60-85㎡	32,849	29,913	24,523
85㎡초과	56,268	54,090	40,286
계	94,539	88,706	69,807

3) 입주자저축의 기능약화

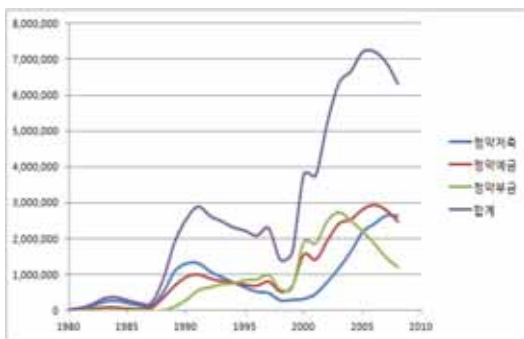
주택가격이 상승하면 입주자저축 가입도 증가하는 경향이 있다.¹⁹⁾ 실제로 ‘주택건설 200만호’라는 대규모 주택공급정책을 등장시키게 한 1980년대 중반 이후부터 1990년대 초 주택가격이 큰 폭으로 상승한 시기 입주가저축 가입자 수는 큰 폭으로 증가하였다고 2000년대 초반 주택가격폭등과 함께 주택청약 및 공급관련 규제가 대폭 완화되면서 입주자저축 가입자 수는 크게 증가하였다. 그런데 <그림 1>에서 보이는 바처럼 입주자저축의 유형에 따라 차이가 있다.

우선, 일시에 일정금액을 예치해야 하는 청약예금은 2000년대 중반까지 가장 큰 폭으로 증가하였는데 이는 주택경기 활황과 더불어 2000년 가입기준이 기존 세대주에서 20세 이상으로 완화

19) 아파트 매매지수와 입주자저축 가입자수 간의 상관관계분석 결과, 유의수준 1%에서 청약저축(0.70), 청약예금(0.92), 청약부금(0.70) 모두 높은 상관관계를 보여주었다.

되고 청약통장을 사용한 이후 언제든지 재가입이 가능한데서 비롯된다. 2003년 청약예금 가입자를 규모로 구분해서 보면 67%가 85m2초과 중대형 규모의 아파트를 분양받고자 하는 것으로 나타나 중간소득계층 이상이 청약예금에 가입한 것으로 추정할 수 있다. 그러나 2005년 이후 부동산 관련 규제강화와 가점제 도입으로 청약예금 가입을 통해 주택을 분양받기 어려워지자 가입수가 급격하게 감소하였다.

(그림 1) 입주자저축 가입자 추이(1980-2008)



출처: 주택청약서비스 홈페이지, www.ap2you.com ‘입주자저축 가입좌수’
국민은행 홈페이지, www.kbstar.co.kr ‘아파트 매매지수’

2004년 이후 청약부금이 급감한 이유는 공급 대상 주택은 기본적으로 청약예금과 같으나, 매월 소액으로 나누어 불입하여 1순위가 되려면 시

간이 걸리기 때문에 자금사정이 여유 있다면 청약예금을 가입하는 것이 유리하기 때문이었다. 이에 비하여 청약저축은 가입자격이 무주택 세대주이어야 하고 공급대상도 국민주택이기 때문에 주택경기보다는 정부의 국민주택 보급의지에 영향을 받는 경향이 있다. 이에 2000년 이후 국민주택 공급이 늘어날 것에 대한 기대감으로 지속적으로 증가하고 있다.

정부는 2007년 청약가점제 시행이후 청약예금 가입자 및 가입금액이 크게 줄어들고 부동산시장 침체로 국민주택채권발생이 감소하여 국민주택기금이 빠르게 고갈되자, 청약종합저축을 신설하였다. 청약종합저축은 높은 금리우대와 소득공제 혜택을 부여하고 모든 유형의 주택청약까지 가능하도록 함으로써 ‘만능통장’이라고 불리며 도입과 동시에 큰 인기를 얻었다. 2009년 주택청약종합저축이 출시된 해의 가입좌수는 885만좌로 이는 2008년까지의 입주자저축의 가입좌수 보다 많은 것이다(<표 3> 참조). 그러나 청약종합저축의 도입은 주택청약제도의 모순을 발생시킨다. 한편으로 가점제를 실시하여 투기수요를 차단하고 실수요자 중심의 청약을 유도하면서, 다른 한편으로는 청약종합저축을 신설하여 사실상 가입 제한을 폐지하고 민영주택은 물론 국민주택도 모두 청약할 수 있도록 하여 결과적으로 청약경쟁을 높이기 때문이다²⁰⁾. 또한 기존 청약저축상품

20) ‘만능청약통장 열풍...(생략) 주택청약종합저축의 완화된 가입 조건은 무주택자·서민의 내집 마련 기회를 뺏어, 청약 제도의 본래 취지에 정면으로 배치된다는 지적이 많다. 이외에도 시민단체 쪽에서는 국민주택기금 확대를 위해 정부가 성급히 주택청약종합저축을 내놓은 이유에는 ‘건설회사 살리기’에 있다고 지적하고 있다(오마이뉴스, 2009.5.7).

‘주택종합저축 587만 가입자가 붐’...(생략) 정부가 내놓은 주택 금융상품이 ‘인기’ 수준을 넘어 ‘대박’을 터트린 셈이다. 이에 과열을 우려하는 목소리가 불거지고 있다. 앞으로 수도권 등 인기 지역 당첨 가능성이 종합통장 도입 전 보다 오히려 낮아질 수 있기 때문이다. 또한 청약종합저축에 들어온 돈은 모두 국민주택기금으로 들어가기 때문에 정책이 효과를 발휘해 주택 부족현상이 사라지면 청약통장을

은 종합저축으로 전환이 되지 않아, 신규가입을 위해서 이미 가입한 청약통장을 해지하고 새롭게 가입하여야 하므로 기존 1순위를 포기해야 하는 청약통장 간 형평성 문제가 발생하기도 한다.

최근 주택경기 침체와 미분양 증가, 신규분양 물량감소 등의 영향으로 청약종합저축의 도입에도 불구하고 입주자저축 가입자의 증가세가 주춤하다(<표 3> 참조). 주택가격 상승은 주택구입에 주요한 동기중의 하나이므로²¹⁾ 추후 가격상승이 예상되지 않은 반면, 분양가상한제가 폐지된다면 입주자저축 가입자가 더욱 감소하거나 이미 가입한 청약통장을 해지할 수도 있을 것이라 예상할 수 있다. 이는 입주자저축제도의 중요 목적이라 할 수 있는 신규주택 분배기능이 축소되고 있다는 것을 의미한다. 더욱이 종합청약저축을 제외한 대부분의 입주자저축 가입자가 1순위라는 점을 고려할 때, 가점제 도입은 입주자저축의 주택 배분 기능을 더욱 약화시켰다고 할 수 있다.²²⁾

이외에도 입주자저축은 과거 주택금융의 주채원으로 활용되었다. 그러나 현재 입주자저축은 신규아파트를 분양받는데 필요한 자금으로는 턱없이 부족하기 때문에 수요자들은 대부분 시중은

행에서 주택담보대출(중도금 대출 포함)상품을 이용한다. 즉 입주자저축은 현재 소비자들을 위한 주택금융의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 것이다. 공급자측면에서도 입주자저축의 기여는 크지 않다. <표 10>는 2002-10년까지 입주자저축이 국민주택기금 조성공헌도를 보여주는 것으로 2009년 청약종합저축이 신설되기 전까지 입주자저축은 국민주택기금 조성에 10%에도 기여하지 못하였다.²³⁾ 2009년 주택청약종합저축이 신설되면서 주택기금조성 공헌도는 20%이상으로 증가하기 시작하였으나, 여전히 국민주택기금으로 유입되는 비율은 예상보다 저조하다. 예를 들어 2010년 조성된 26.8조의 입주자저축금액 중 1/3에도 미치지 않는 8.3조원만이 국민주택기금으로 유입되었다(<표 3>과 <표 10> 참조). 국토해양부(2011)에 따르면 종합청약저축은 은행으로 유입 즉시 국민주택기금 계정으로 이체되어 기금 재원으로 활용되고 있다고 하는데, 조성된 입주자저축 중 주택기금으로 유입되는 금액이 이렇게 저조한 이유에 대한 명확한 설명 및 자료가 공개되고 있지 않다.²⁴⁾

입주자저축이 수요자와 공급자 모두에게 주택

들고 줄을 서야 할 이유도 사라진다. 다시 말해 정부의 주택공급정책이 실패해야 청약종합저축이 쓸모 있게 된다는 것이다. 때문에 청약종합저축 가입자가 정부의 보금자리주택 500만 가구 건설비용을 대주는 '봉'으로 전락하는 게 아니냐는 분석이 나오고 있다(한국경제TV, 2009.6.15).

- 21) 김주영 (2011) “가구의 사회경제적 특성과 재테크에 대한 인식이 주택구입의 우선순위에 미치는 영향분석”, 주거환경 제9권 1호, 한국주거환경학회, pp.82.
- 22) ‘거짓말된 ‘반값’ 보금자리와 ‘만능’통장...(생략) 부동산시장의 최대 ‘히트작’인 보금자리주택과 주택청약종합저축이 흔들리고 있다. 이 때문에 실수요자를 위한 정책이 실패한 게 아니냐란 지적이다...(중략) 종합저축은 당시 미성년자도 가입할 수 있어 자녀를 위해 가입하는 사람들이 몰려 누적 가입자수가 1000만명을 넘어섰다. 하지만 1순위자가 급증하면서 청약경쟁이 심해진다. 가점제가 확대돼 사실상 내집마련 ‘티켓’으로서의 효력을 상실했다. (머니투데이, 2011.05.11).
- 23) 국민주택기금은 입주자저축보다는 국민채권 1,2종, 융자금 회수 및 이자들에 의존하여 기금을 조성하고 있었다. 보다 자세한 내용은 국토해양부 통계누리 홈페이지(www.stat.mltm.go.kr), ‘국민주택기금 결산보고’를 참조할 것.

금융기능을 제대로 수행하지 못하고, 특히 가입자들의 주택청약에 기여 하지 못하게 되자 최근 언론에서 입주자저축 무용론(無用論)이 제기되고 있다.²⁵⁾ 입주자저축은 어떠한 기능을 수행하는 것이 바람직한 것인가를 고민할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 10〉 입주자저축 국민주택기금조성 공헌도

연도	억 원	%
2002	6,014	3.10
2003	9,020	4.30
2004	11,531	5.70
2005	16,248	7.10
2006	18,805	8.40
2007	20,610	7.10
2008	19,753	8.90
2009	61,001	22.00
2010	83,475	24.20
2011	90,834	21.08

출처: 국토해양부 통계누리 홈페이지, www.stat.mltm.go.kr, '국민주택기금 결산보고'

IV. 주택청약제도의 개선방안

1. 탄력적 청약가점제 운용

주택시장 침체기라 할 수 있는 현재 상황에서 청약가점제는 85m²이하 민영주택의 75%를 가점제로 공급하고 있으나, 청약자가 공급물량에 훨씬 미치지 못하여 대부분의 가점제 적용 주택은 분양의 어려움을 겪고 있다. 이에 반하여 추첨제 주택은 청약경쟁률이 1:3을 넘고 있다. 따라서 무주택자를 정책 수혜대상자로 선정한 청약가점제의 원래 목적을 유지하면서 입주자저축을 가입하고 신규주택을 분양받을 수 있는 자금력을 확보한 주택수요자를 위하여서 보다 탄력적으로 제도를 운용할 필요가 있다고 본다. 이때 85m²이하 국민주택은 가입기간, 저축총액, 부양가족 수, 당해 지역의 거주기간 등을 고려하여 공급되고 있기 때문에 가점제 대상이 아니므로 제외한다.

첫째, 60m²이하의 민영주택의 경우 공급주택의 75%를 가점제를 적용하여 공급하는 것이 바람직하다고 본다. <표 9>에서 나타난 바, 60m²이하의 주택은 미분양이 2011년 기준 5,000호에 미

24) 입주자저축에 대하여 비교적 상세한 정보를 제공하고 있는 주택청약서비스 (www.ap2you.com) 에서도 가입좌수만이 명시되어있을 뿐 저축금액에 대한 정보를 공시하지 않고 있다.

25) '주택경기에 힘 빠진 청약통장'... (생략) 서민들의 내 집 마련 꿈이 담긴 청약통장이 주택시장 여건 변화와 글로벌 금융위기에 대한 우려로 힘이 빠지고 있다. 세계 경제위기로 주택시장 회복전망은 어두워지고, 금리상승으로 가계부담이 늘면서 청약통장이 대출상환용 통장으로 전락하고 있다. 집값 하락 리스크를 짊어지긴 부담스럽고, 그렇다고 은행 빛이 있는 상황에서 마냥 넣어두는 것도 가계에 적잖은 부담이 되면서 불입 기간에 따라 적게는 수백만원에서 많게는 수천만원에 달하는 청약통장을 빛 갚는데 사용하는 잠재적 수요자들이 최근 크게 늘고 있다...(중략) 통장별로 1년 전(2010년 8월) 가입자수와 비교하면 청약예금은 20만명, 청약부금 17만명, 청약저축은 29만명이 감소했다. 그나마 청약종합저축(8월 말 1105만명) 가입자수가 같은 기간 107만명 급증해 전체 감소폭이 줄었지만 지난 7월 이후 가입자수 증감은 들쭉날쭉하고 올해 가입기간 2년이 넘는 1순위자가 1000만명을 넘어 청약통장 무용론이 제기되는 상황이다(파이낸셜뉴스, 2011.9.27.)

〈표 11〉 국민주택기금 운영실적

(단위: 억원)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
임대주택 건설	30,659	29,275	29,175	40,366	41,131	26,420	65,852	37,396	38,635
분양주택 건설	9,422	14,480	16,185	14,660	8,522	7,367	13,896	22,736	36,880
수요자지원	35,784	26,839	52,316	60,009	48,929	60,101	53,717	50,759	68,395
주택개량 등	3,032	1,274	2,482	2,368	1,836	1,140	1,254	15	7,653
용자사업 소계	78,897	71,868	100,158	117,403	100,418	95,028	120,775	110,906	151,563
차입금 상환 등	71,429	87,673	82,092	102,257	126,824	118,645	98,415	150,657	175,421
지급준비 자금	57,481	43,928	44,759	44,505	16,808	7,305	43,884	83,588	103,872
계	207,807	203,469	227,009	264,165	244,050	220,978	277,018	345,151	430,856

출처: 국토해양부 통계누리 홈페이지, www.stat.mltm.go.kr, '국민주택기금 결산보고'

치지 못하고 있으며, 1-2인 가구 수의 증가로 인하여 소형주택의 수요는 꾸준히 존재할 것으로 기대된다. 또한 소형주택을 분양받고자 하는 대부분의 가구들은 소득계층이 높지 않을 것으로 추정되므로 청약가점제가 경제적 약자에게 개발 이득을 배분하려면 정책대상의 범위를 명확히 하여야 한다는 취지에도 부합한다고 할 것이다.

둘째, 60-85m²이하 민영주택의 경우 탄력적 가점제 운용을 제안한다.²⁶⁾ 앞서 시물레이션 결과, 비인기 지역의 경우 가점제가 적용된 공급물량은 신청자 수가 적어 분양이 상당히 어려웠다. 반면 추첨제의 경우 공급량이 감소하여 청약 가구수가 주택공급량을 초과하는 경우가 많았다. 이럴 경우, 탄력적 가점제를 적용한다면 좀 더 많은 1순

위 가입자들이 주택을 분양받을 수 있을 것이다. 즉 가점제 적용 후 미달된 주택을 추첨제를 통하여 배분한다면, 주택분양도 수월해질 뿐 아니라 가점제 도입 후 중합저축 도입 이전부터 오랜 기간 입주자저축을 가입한 1순위 가구들의 불만을 약간이나마 해소할 것으로 본다.

셋째, 85m²초과 민영주택은 가점제를 대폭 축소하거나 폐지할 것을 제안한다. 부동산경기 침체 이후 규모가 큰 주택의 미분양문제는 더욱 심각해지고 있다.²⁷⁾ 더욱이 건설사들이 분양가상한제가 무색할 만큼 분양가인하 경쟁에 도입하는 상황에서 굳이 가점제를 활용하여 수분양자를 선별할 필요가 없다고 판단된다. 오히려 가점제로 인하여 청약가능자가 감소하여 민영주택의 분양

26) 민간건설 중형국민주택(60-85m²이하)은 뒤에서 자세히 논의 하겠지만, 민간건설에서 국민주택기금을 지원받아 중형 국민주택을 건설하여 분양할 필요가 없다고 판단하기에 논의에서 배제하였다.

27) 2011년 현재, 전국적으로 약 7만호의 미분양주택 중 4만호가 85m²초과 주택이다(<표 8> 참조).

이 더 어려워 질 수 있다고 판단된다.

2. 입주자저축의 운영 재정비와 저소득층 주거지원 강화

과거 입주자저축은 주택배분과 주택건설자금 조달이라는 주요한 두 가지 기능을 수행하였으나, 현재 민영주택의 경우 입주자저축의 주택배분기능은 크게 약화되어 가고 있다. 윤형원(2006)의 연구에 의하면 입주자저축이 주택배분기능을 수행한다고 응답한 사람은 23.6%이었지만, 별다른 기능을 수행하지 못하고 있다고 생각하는 응답자도 22.8%에 달하고 있다.²⁸⁾ 김종신(2009)과 윤성철(2007)도 입주자저축의 주택배분 기능이 약화되고 있다고 지적한 바 있다.

주택시장의 현 특성을 고려할 때, 입주자저축은 청약중심에서 급부중심의 사전저축제도로 전환해야 할 필요성이 있다(박은병, 2001). 이때 국민주택분양과 공공임대주택에 집중적으로 연계하여 가입목적이 자기자본형성과 이자조건이 좋은 대출이 되도록 하는 것이 합리적이라 판단된다. 이때 입주자저축의 가입금액도 대폭적으로 낮추어야 할 것이다.²⁹⁾ 공공주택은 저소득계층 및 사회적으로 주택을 공급할 필요한 가구에게 공급되

어야 하고 이들은 금전적으로 여유롭지 못하다는 사실을 인지한다면 입주자저축의 가입금액을 낮게 설정하는 것은 필요하다.³⁰⁾ 더구나 현재 조성된 자금의 약 1/3 정도만 국민주택기금으로 유입되고 있기 때문에 국민주택기금 조성을 목적으로 입주자저축의 저축금액을 높게 설정해야 할 당위성은 없다. 이와 함께 2011년 6월 기준 약 11.5조에 해당하는 종합청약저축을 포함한 입주자저축(약 28.4조)의 투명한 자금운영과 공개가 이루어져야 할 것이다.

두 번째, 입주자저축의 민간부문의 중형주택(60-85㎡이하) 건설자금 조달 기능을 유지할 것인가에 대하여 생각할 필요가 있다. 인구 및 주택의 기본수요가 감소하고 있는 2011년 현재 국주택보급률은 102.3%에 달하고 있기에³¹⁾ 앞으로는 과거처럼 대규모의 주택건설이 필요하지 않을 것이다. 이에 민간건설사들까지 국민주택기금 자금을 지원받아 분양주택을 건설하여야 할 필요가 있는지 의문이 제기된다.³²⁾ <표 11>은 2003-11년까지 국민주택기금의 운영실적으로 2006-9년까지 임대주택 150만호 건설계획 등에 따라 임대주택 건설자금이 증가하였으나 이후 분양주택 건설의 증가로 임대주택건설 지원 실적이 감소하였다.³³⁾ 2010년 이후 조성금액 증가에 비하여 수요

28) 윤형원, “실수요자 중심의 주택청약제도 개선방안에 관한 연구”, 중앙대학교 석사학위논문, 2006

29) 윤형원(2006)의 연구에 의하면 31.1%에 달하는 사람들이 가입능력이 되지 않아서 입주자저축을 가입하지 못하고 있다고 응답했다.

30) 특히 공공임대주택의 경우, 입주자저축의 가입금액은 낮게 설정하고 공급하고자 하는 대상자들의 특성을 반영하여 할당하는 영국의 선택기반임대제도(choice-based letting)를 고려해 볼 필요가 있다. (보다 자세한 내용은 Brown, T. and N. Yates, 2005와 Manley, D and van H. Maarten, 2011를 참조할 것)

31) e-나라지표 홈페이지, www.index.go.kr ‘신주택보급율’

32) 이런 점에서 보금자리주택지구 내 민영아파트를 건설하여 분양하기 보다는 임대주택을 좀 더 많이 공급하는 것이 더 바람직하다고 생각한다.

33) 주택시장 경색과 한국토지주택공사 재무구조의 불건전성으로 말미암아 2011-12년 국민임대 공급계획량

자지원 규모의 증가 폭도 작다. 따라서 정부는 입주자저축 재원을 민영주택건설 자금 지원보다는 저소득계층의 주거안정을 위하여 보다 많이 사용해야 할 것이다. 즉 공공주택의 경우 분양보다는 임대주택 건설지원을 증가하고, 저소득계층 또는 무주택자들의 주거안정에 대한 지원을 확대하여 근로자 서민 주택전세 및 기존 주택의 구입 자금 등 수요자유자에 대한 지원기능을 강화할 필요가 있을 것이다.

V. 결론

우리나라 청약제도는 1970년대 주택공급이 절대적으로 부족한 시기에 아파트 건설과 배분을 위한 장치로써 도입되었다. 주택의 만성적 초과수요가 있었던 상황에서 주택 수분양자들은 분양가상한제로 인하여 상당한 자본이득을 추구할 수 있었기에 아파트분양 청약경쟁은 매우 치열하였으므로 이 시기 청약제도는 신규분양주택의 배분을 위한 역할을 하였다고 판단된다. 또한 주택건설을 위한 공공금융이 발달하지 못하였기에 대규모로 주택을 공급하기 위하여 정책적으로 부족한 주택금융재원을 조성하는 기능을 수행하였다.

그러나 현재 주택시장의 침체 및 인구구조의 변화로 인하여 분양수요가 감소하고 있고 주택보급을 또한 100%를 초과하였기에 청약제도의 개선이 필요하다고 판단된다. 이에 개선안으로 첫째, 실수요자에게 주택을 공급하기 위해 도입된 청약가점제는 주택규모와 성격에 따라 구분하여 적용하되 기본적으로 민영주택에만 적용할 것을

제안하였다. 즉 85m²이하 국민주택은 기존 방식을 유지하여 배분되는 것이 행정적 비용 및 국민들의 혼란을 방지하므로 가점제 대상에서 제외하였다. 세부적으로 현 가점제 적용 공급비율 75%를 85m²이하에서 60m²이하로 축소하여 저소득 무주택자가 실질적인 정책 수혜자가 되도록 한다. 반면 60-85m²이하의 민영주택은 탄력적인 가점제를 적용하여 주택분양률을 높이고, 기존 청약통장 1순위자들의 당첨률을 높일 것을 제안하였다. 85m²를 초과하는 민영주택은 가점제 적용을 대폭 축소 또는 폐지하여 시장논리로 주택이 공급될 수 있도록 하여야 할 것이다.

두 번째, 현재 입주자저축이 소비자와 공급자 모두에게 주택금융의 역할을 제대로 수행하고 있지 못하고 있는 상황에서 입주자저축의 기능 및 운영을 재정비할 필요가 있다. 금리와 소득공제 혜택까지 부여하면서 도입한 청약종합저축이 가입자의 청약기회 제공과는 무관하게 사용되어서는 안 되기 때문이다. 더욱더 문제는 조성된 입주자저축이 어떻게 운용되는 지가 명확하게 공개되고 있지 않고 있다는 것이다. 국토해양부 내부자료(2011)에 의거하여 추산해볼 때, 입주자저축의 약 1/3정도만이 국민주택기금에 유입되고 있을 뿐이다. 특히 민영주택의 경우 입주자저축의 주택배분 기능이 크게 약화되고 있다는 점을 고려할 때, 입주자저축은 국민주택을 포함하는 공공주택 임대와 분양에 집중적으로 연계하여 운용할 것을 제안한다. 이때 저소득계층은 입주자저축 가입자체도 매우 힘들 수가 있기에 입주자저축 가입금액을 이들의 경제상황에 맞게 낮추어 설정하는 것도 필요하리라 본다.

은 당호 11만 가구에서 7만8천 가구, 전체 공공임대 물량은 22만5천 가구에서 17만7천 가구로 감소한 것을 고려할 때, 임대주택공급의 감소는 상당히 지속될 것으로 판단된다.

그렇지만 본 연구의 개선방안은 데이터의 부족으로 간단한 시뮬레이션 및 기존 자료의 분석에 근거하여 이루어졌기에 실질적으로 정책을 시행하기 위해서는 보다 정교한 실증분석이 요구된다.

논문접수일 : 2012년 9월 4일
논문심사일 : 2012년 9월 17일
게재확정일 : 2012년 12월 7일

참고문헌

- 고종완, “아파트에서 주택으로 패러다임이 바뀐다.” 주간조선, 2011.8.29
- 국토해양부, 청약가점제와 입주자저축제도의 현황, 2011
- 김종신, “주택청약제도의 개선방안에 관한 연구: 청약가점제”, 건국대학교 석사학위논문, 2009
- 김주영, “가구의 사회경제적 특성과 재테크에 대한 인식이 주택구입의 우선순위에 미치는 영향 분석” 「주거환경」 제9권 1호, 한국주거환경학회, 2011, pp. 73-85
- 김지현, 「부동산경제학의 이해」, 3판 부연사, 2010a
- 김지현, “분양가규제의 문제점과 개혁방향”, 「도시행정학보」, 제23집 3호, 한국도시행정학회, 2010b, pp. 271-301
- 김현아·김혜원, 「주택공급체계의 국내외 비교분석」, 한국건설산업연구원, 2004
- 김현아, 최근 분양시장 동향과 청약제도 개선 방안, 건설동향브리핑 제285호, 한국건설산업연구원, 2011
- 김현아, 주택시장의 환경변화에 대응하는 주택공급제도의 개선방안, 한국건설산업연구원, 2012
- 머니투데이, “거짓말된 반값 보금자리와 만능 통장”, 2011.5.11
- 박은병, “주택청약관련제도 (사전저축)의 한·독 비교연구”, 「한국지역개발학회지」 제13권 1호, 한국지역개발학회, 2001, pp. 133-148
- 박정만, “분양주택 공급제도 개선방안에 관한

- 연구”, 한양대학교 석사학위논문, 1997
13. 손재영·김재환, “주택청약제도의 평가와 개선 방안”, 「주택연구」 17권 2호, 주택학회, 2009, pp. 139-163
 14. 오마이뉴스, “민능청약통장 열풍”, 2009.5.7
 15. 윤성철, “주택청약제도 개선방안에 관한 연구”, 명지대학교 석사학위논문, 2007
 16. 윤형원, “실수요자 중심의 주택청약제도 개선 방안에 관한 연구”, 중앙대학교 석사학위논문, 2006
 17. 장세훈, 주택청약제도의 문제점과 개선방향, 「입법정보」 제40호, 입법전자정보실, 2002
 18. 진정수·김생욱, 「주택공급관련제도개선방안 연구」, 국토연구원, 1997
 19. 주택산업연구원, 「수요변화에 따른 주택공급 방안」, 2010
 20. 차형근, “우리나라 주택시장 구조변화에 따른 21세기 주택정책과 금융·공급제도 개선방안에 관한 연구”, 중앙대학교 석사학위논문, 2000
 21. 파이낸셜뉴스, “보증자리 분양가 최대 10% 인하”, 2011.3.22
 22. 파이낸셜뉴스, “주택경기에 힘빠진 청약통장”, 2011.9.27
 23. 한국경제 TV, “주택종합저축 586만 가입자가 붐”, 2009.6.15
 24. 황정수, “도시형생활주택 분양예정 잇따를 전망”, 서울경제, 2011.10.13.
 25. 국가법령정보센터 www.law.go.kr
 26. 국민은행, www.kbstar.co.kr
 27. 국토해양부 통계누리, www.stat.mltm.go.kr
 28. 주택청약서비스, www.ap2you.co.kr
 29. 통계청, www.kostat.go.kr
 30. e-나라지표, www.index.go.kr
 31. Brown, T. and N. Yates, "Allocations Lettings: Taking customer choice forward in England?", International Journal of Housing Policy, Vol.5 No.3, 2005, pp.343-357
 32. Manley, D and van H. Maarten, "Choice-based letting, ethnicity and segregation in England", Urban Studies, Vol.48, No.14, 2011, pp.3125-3143