

90년대 住宅政策의 方向

~第3次 國土綜合開發計劃 住宅部門을 中心으로~

趙 英 何

〈國土開發研究院 住宅研究室 研究員〉

1. 서 론

80년대의 住宅政策은 주택시장을 통제하여 가격을 안정시키고자 하는데 초점을 맞추어 왔다. 그러다보니 住宅市場은 제기능을 발휘하지 못했고 需給乖離현상은 심화되었으며 결국 가격상승, 투기 수요 유발 등 여러가지 부작용을 감수해야만 하는 상황에 이르렀다.

따라서 90년대에는 주택정책의 대혁신이 요망된다고 하겠다. 自律化, 開放化, 國際化 그리고 民主化라는 네 가지 이념이 90년대의 우리사회를 이끌어 갈 것으로 예상한다면 주택정책도 이러한 방향으로의 旋回가 필요한 것이다. 중요한 것은 주택시장기능을 복원하여 가격을 통해 자율적으로 需給媒介가 이루어지도록 하는 동시에 政府는 특히 지방자치단체를 중심으로 정상주택시장에 참여할 수 없는 저소득층 등 특수계층을 대상으로 각종 지원체계를 마련하는 데 주력해야 할 것이다.

소득의 증대, 핵가족화의 증대, 부가치치 높은 산업에 종사하는 인구의 증가 등은 주택수요를 크게 신장시킬 것으로 예상된다. 향후의 주택정책은 급변하는 국내·외의 경제·사회적 여건변화를 수용하여야 하며 정책의 효과와 성패도 이러한 변화에

얼마나 시의 적절하고 능동적으로 대응하는가에 좌우될 것이다.

이러한 환경변화를 감안하여 본고는 2000년대를 향한 주택정책의 방향과 장기적인 수급계획을 제시해 보고자 한다.¹⁾

2. 주택정책의 목표

90년대 주택정책의 목표는 소비자가 취향과 여건에 적합한 주택에 거주토록 질 좋고 다양한 주택을 대량공급하고 投機抑制를 통해 실수요자에게 주택을 공급함으로써 주택가격의 안정을 꾀하며 정적으로는 거주수단으로서의 주거문화를 정착시키는 것이라 할 수 있다.

이를 구체적으로 제시하자면 크게 다음의 네가지로 집약할 수 있다. 첫째, 주택가격을 안정시키는 것이다. 근본적으로는 물량공급을 확대시킴으로써 가격안정을 기하여야 할 것이나 더욱 중요한 것은 투기적 수요를 제거시키는 제도적 방안이 강구되어야 할 것이다. 소비자 담합내지는 생산자 담합과 거래정보의 독점 등 공정거래를 저해하는 요인을 제거하여야 할 것이다. 또한 토지공개념의 적극적인 추진으로 택지가격의 안정을 기하여 주택관련 稅制와 금융제도의 보완을 통해 주택수급과리를 조정해 나가는 것 또한 급선무라 생각된다.

두번째로는 주택의 절대량 부족을 완화시키는 일이다. 신규주택의 공급을 확대하고 특히 소규모 주택의 생산을 확대하고 택지의 複合的, 效率的, 立

註 : 1) 여기에 제시한 계획지표들은 제3차 국토종합개발 계획(이하 3次計劃) 중 주택부문계획(案)에서 발췌, 정리하였다.

體的 개발을 촉진함으로써 단위생산량을 증대시켜 나가야 할 것이다. 이러한 공급확대는 財源 및 建設資材, 人力 등 투입요소가 원활하게 공급된다는 전제하에 가능할 것이므로 이들에 대한 종합적인 계획이 병행되어야 할 것이다. 아울러 기존주택의 改·補修, 增·改築을 활성화시킴으로써 주택서비스 수준을 향상시키고 주택자원의 효율적 이용을 기하도록 하여야 할 것이다.

세번째로는 소득계층간, 지역간, 주택하위시장간 '주택서비스' 소비수준의 형평성을 제고시키는 일이다. 이를 위해서는 「주거기준」을 설정하여 현재 최저 이하의 주거서비스를 "소비"하는 계층은 적정수준의 서비스 수준을 유지할 수 있도록 지원하여야 할 것이다. 한편 호화 또는 적정수준 이상의 "주거와 소비"는 여력함으로써 평균적인 서비스 수준을 점진적으로 향상시키는 구체적인 방안이 모색되어야 할 것이다.

네번째는 다양한 주택을 개발하는 일이다. 소득 증가에 따라 점차 고급화되고 있는 수요를 충족시키기 위해서는 입지와 주변환경 특성에 맞는 다양한 유형과 품질의 주택을 공급할 수 있는 기술의 개발이 요구된다. 현재 저소득층을 대상으로 하고 있는 임대주택 또한 임대료, 입지, 규모, 시설측면에서 다양성을 제공할 수 있어야 할 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위해서는 우선적으로 주택수요를 정확하게 추정하는 것이 요구되며 다음으로는 현재의 제반여건과 향후 여건변화를 고려하여 수요에 대응하는 공급계획이 수립되어야 할 것이다. 더욱 중요한 것은 이러한 계획을 집행하기 위한 구체적인 전략이라 하겠다. 이하에서는 주택공급계획과 집행수단 및 전략에 관해 概括하여 보고자 한다.

3. 주택공급계획

1) 주택수요의 전망

최근 지속적인 인구증가와 가구수 증가로 주택에

대한 수요가 증대되고 있다. 10년 후인 2001년의 총 인구는 4,715만명에 달할 것이며 총 가구수는 核家族化의 진전에 따라 1,492만가구로 증가할 것으로 전망된다. 또한 단독가구와 비혈연가구를 제외한 보통가구는 같은 기간에 1,300만가구에 이를 것으로 전망된다.

한편 소득이 증대됨에 따라 주택의 양적, 질적 수요도 크게 증대될 것으로 보아 이러한 需要를 충족시키기 위해서는 주택에 대한 투자를 대폭 확대하여야 할 것이다. 선진국의 예를 보면 1인당 GNP가 8,000~13,000\$ (85년 달러기준) 수준에 이를 때 주택수요가 급증하였던 바 우리나라의 경우도 1인당 GNP가 10,000\$ 대에 이르는 95년 이후에도 계속 주택의 量的 擴大와 質的 改善을 위한 투자가 이루어져야 할 것으로 전망된다.

주택수요 또는 所要를 추정하기 위해서는 가구소득은 물론 신규형성가구와 현재 거처하는 주택에 대한 불만으로 새로운 집을 필요로 하는 가구의 서비스 수준에 대한 연구가 先行되어야 한다.

신규형성가구는 90년 11월에 시행한 주택 및 인구센서스 잠정보고와 국토개발연구원이 3차 국토계획(案)을 작성하는 과정에서 전망한 인구지표를 근거로 추정하였다.²⁾

한편 주택수요는 1인당 GNP와 함수 관계에 있다는 가정하에 추정이 가능하다. 많은 先行研究에서 1인당 GNP와 對 GNP 주택투자율은 밀접한 관계를 갖고 있음이 증명되었다. 즉 소득이 상승하면서 주택수요가 所得變化에 보다 민감하게 즉 탄력적으로 움직이고 있음을 알 수 있다. 따라서 1인당 GNP와 주택수요는 직결되는 것이다. 특히 과거 우리나라의 몇편의 연구에서도 밝혀진 바와 같이 소득이 상승하면서 총 가구소득에서 주거비의 비율이 점증하는 것이 일반적인 추세이다. 이러한 미시적인 현상은 거시적으로 볼 때 GNP에서 주택부분이 차지하는 비율 즉 對 GNP 주택투자율로 나타나고 있음을 알 수 있다.

이러한 假說은 Kuzner(1968)와 Burns & Grebler(1977) 등에 의해 검증된 바 있다. 이들의 연구결과를 종합·비교해 볼 때 우리나라의 경우 1992~2001년의 10년간 연평균 6.5%의 주택투자수요가 발생할 것으로 전망된다.

註 : 2) 가구원수는 소득에 대한 함수라는 假定에서 가구당 가구원수를 추정하였고 총 인구를 그 결과로 나눔으로써 총 가구를 추계하였다.

2) 주택공급지표

이와 같이 추정된 주택수요를 모두 충족시킨다는 것은 우리의 경제규모와 주택생산능력을 고려할 때 불합리하다고 사료되어 실제 투자율은 연평균 6%로 설정하고자 한다.³⁾

한편 소득계층의 분포에 따라 공급물량을 배정되 정부의 재정투자를 요하는 공공임대주택은 10분 위소득의 1분위에 속하는 영세민 등 사회보호계층을 대상으로 총 물량의 10%를 공급하는 것으로 가정하였다. 2~5분위에 속하는 중산화 가능 계층을 위해서는 일반임대, 사원임대 및 소형분양주택을 중점적으로 공급하며 공급물량은 전체의 40% 수준으로 가정하였다. 나머지 중산층 이상에 대해서는 중형임대 및 중대형 분양주택을 전체 물량의 50% 정도 민간에서 공급하는 것으로 가정하였다.

이와 같은 가정에서 추계된 92년부터 2001년까지의 신규주택건설호수는 총 538만호에 달하는 것으로 나타났다.⁴⁾

이에는 도시에 건설되는 527만호와 농촌에 대체되는 11만호가 포함된다. 결과적으로 보통가구를 기준으로 한 주택보급률은 90년 현재 72.1%에서 2001년에 92.8%까지 상승될 것으로 전망된다. 그러나 일반가구를 기준으로 한 보급률은 이보다 훨씬 낮은 81% 수준에 그칠 것이다.⁵⁾

3) 投入材의 所要展望

이제 향후 10년간 538만호를 건설하는데 필요한 주요 투입재소요를 추정해 보기로 하겠다.

註 : 3) 단 택지의 素地費는 이에 포함되지 않았으므로 이를 포함시킨다면 1~1.5%가 추가되어야 할 것으로 예상된다.

4) 新規住宅建設量의 추정은 도시를 중심으로 하였다. 즉 앞으로 농촌주택에 대한 수요는 점차 감소하리라는 판단에서 농촌의 경우는 신규주택건설량 추정에서 제외시켰다. 단 농촌주택은 향후 10년간 연평균 1%씩 감질된다고 가정하고 그 절반에 해당하는 연평균 0.5%가 신규주택으로 대체된다고 가정하였다.

5) 노인가구, 독신가구의 급격한 증가는 주택시장에 상당한 압박요인으로 작용할 것이기 때문에 이들을 주택정책대상가구에 포함시켜야 할 것임.

우선 택지소요는 도시의 신축물량인 527만호에 한하며 공동주택과 단독주택의 비율은 9:1로 가정하였다. 단 단독주택은 1세대용 단독주택안을 칭하며 2층 이상의 다가구, 다세대 단독주택은 APT, 연립주택과 함께 공동주택에 포함시켰다.

주택의 평균규모는 전용면적 기준으로 23평으로 하였으며 단독주택의 容積率은 80%, 공동주택의 용적률은 92~96년 기간에는 160%, 97~2001년 기간에는 180%로 가정하였다. 또한 公共用地의 비율은 공동주택의 경우 50%, 단독주택의 경우 20%로 하였고 신규택지소요중 도시구역내 裸地 및 재개발, 재건축 등을 통해 기존택지를 효율적, 복합적으로 이용하고, 기존택지의 開發密度를 상향조정하여 평균적으로 약 25%의 택지절감효과를 가진다고 가정하였다.

이와 같은 가정으로 추계된 신규택지소요는 총 1억1,900만평에 이른다. 공공택지는 공공임대주택을 건설하기 위한 택지 소요분으로 총 6백만평이 소요되며 정부 지원 민간주택용 택지는 국민주택기금지원을 받는 소형임대, 소형분양주택을 건설하기 위한 소요분으로 약 3,500만평에 이른다. 민간택지는 중형임대, 중·대형 분양주택을 건설하기 위해 소요되는 택지로 약 7,800만평이 소요되는 것으로 추계된다. 총 1억1,900만평 중 수도권의 택지는 전국택지의 40%에 달하는 4,700만평으로 추정된다.

두번째로는 538만호의 계획물량을 건설하는데 소요되는 資金 및 金融支援額을 추정해 볼 필요가 있다. 우리의 금융시장여건이나 제도금융권의 現況을 감안하더라도 주택건설과 구입을 원하는 모든 사람에게 금융지원을 할 수는 없는 현실이다. 최근 주택가격이 앙등하고 금융시장 개방에 부응하여 좀 더 다양한 제도금융권의 활용을 통해 금융지원의 비

신규택지소요 전망

<表-1>

<단위 : 천평>

	공공택지	정부지원 민간주택 용 택지	민간택지	총택지소요
92~96	2,671	17,427	37,766	57,864
97~2001	3,340	17,922	39,856	61,118
92~2001	6,001	35,349	77,622	118,982

금융지원 소요를 추정하기 위한 가정

<表-2>

구 분	비 중 (%)	공 급 물 량 (만호)	평 균 규 모 (평)	총 자금수요의 금융지원비중 (%)	재 원
공공부문	10	53.8			
• 공공임대	10	53.8	10 (13)	70 ¹⁾	재 정
정부지원					
민간부문	40	215.2			
• 소형임대 (사원임대)	20	107.6	15 (19)	50	국민주택기금
• 소형분양 (근로복지)	20	107.6	15 (19)	40	국민주택기금
민간부문	50	269.1			
• 중형임대 및 분양	30	161.5	22 (28)	40	주택은행 민영자금
• 중·대형 분양	20	107.6	25.7평 이상 (40)	-	-
합 계	100	538.1	20.6		

註: 1) 영구임대인 경우 中央 70%, 地方 30%로 전액 공공자금으로 함.
2) ()内는 공급면적임.

중을 점차 높여가야 할 것이다.

금융지원소요액을 추정하기 위해서는 앞에서 계획된 538만호에 대한 세부 물량계획이 나와야 할 것이다. 공공부문에서는 영세민을 대상으로 하는 공공임대주택을 건설하며 민간부문에서는 국민주택기금을 지원받아 사원용 임대주택을 포함한 소형임대 및 소형분양주택을 건설하고 순수민간자본으로는 중산층을 대상으로 하는 중형임대주택과 중대형분양주택을 중점적으로 건설하는 것으로 가정한다. 이들 각각의 부문별 건설비중과 諸假定을 요약하면 <表-2>와 같다.

주택을 건설하는데 소요되는 비용은 주택유형별로 동일하다는 가정하에 건설부의 91년 예산가격을 기준으로 추계하였다. 평당건축비는 145만2천원이고 대지비는 60만5천원으로 용적률 160%를 가정하면 建設費單價는 坪當 183만원이 산출된다.

이상에서와 같은 가정하에서 재원별 금융지원소요액을 추정하면 <表-3>과 같다. 건설비단가에 주택유형별 평균규모를 곱하여 유형별 소요자금을 산출한 후 <表-2>에 요약된 금융지원비중에 따라 財源別 支援額을 추정하였다.

財政資金소요는 92년부터 2001년까지 10년간 총

재원별 자금공급계획

<表-3> <단위: 억원, 91년 예산가격기준>

	재정소요	국민주택기금소요	민영자금소요	총 금융소요
92~96	48,527	156,442	153,698	358,668
97~2001	47,999	180,392	177,227	405,619
92~2001	96,526	336,834	330,925	764,287

9조6천억원 가량이 소요되며 국민주택기금은 약 34조원이 소요될 것으로 전망된다. 민영자금의 경우는 현행 25.7평 이하의 주택에만 지원한다는 가정을 그대로 반영할 때 10년간 약 33조원 가량이 소요된다. 이로써 10년간 주택건설에 필요한 금융지원소요액은 총 76조원으로서 연평균 7조원 가량의 금융지원이 있어야 538만호의 주택건설과 분양이 가능하리라 판단된다.

마지막으로 538만호의 주택건설에 소요되는 연도별 주요 資材 및 건설인력을 추정하였다.⁶⁾ 이를 위

註: 6) 국토개발연구원 건설경제연구실에서 작성한 간이 건설산업연관표상의 건설공종별 자체소요비중을 활용하여 주택건축에의 시멘트, 철근 투입량을 계산하였다.

주요자재 소요전망

〈表-4〉 (단위: 천톤, 천개)

	시멘트*	철근	위생변기
92~96	54,526	6,736	3,485
97~2001	62,874	7,767	4,626
92~2001	117,400	14,503	8,111

註: *시멘트 소요추정에는 레미콘, 시멘트벽돌, 콘크리트파일 등이 포함되었음.

해 70년부터 89년까지의 주택건축에의 시멘트, 철근투입량과 당해연도의 주택건축연면적을 單純回歸分析하여 각각의 投入源單位를 계산하였으며 각 원단위에 향후 10년간 건설해야 할 주택연면적을 곱하여 시멘트와 철근의 소요량을 추정하였다. 한편 衛生便器의 수급에 관한 정확한 통계가 미비하여 주택호당 투입원단위를 계산하기 위해 산업연관표를 이용하였다. 이렇게 추계된 주요자재의 소요량은 〈表-4〉에서 보는 바와 같다.

시멘트의 경우 10년간 총 1억2천만톤이 소요되며 철근은 총 1천450만톤이 소요된다. 위생변기의 경우에는 10년간 총 800만개가 소요되는 것으로 추정된다.

다음으로 건설노동력의 소요를 추정하였다. 건설업이 타산업에 비하여 非常用고용의 비중이 대단히 높고 屋外産業으로서 日氣의 영향을 많이 받기 때문에 정확한 노동일수의 파악이 어려운 점 등으로 해서 건설노동량의 투입원단위를 산출해내는데 어려움이 있다.

89년말 현재 동원 가능한 건설업 고용인구는 126만명으로 이중 30%인 38만명이 주택건설부문에 투입되고 있다.⁷⁾ 그런데 89년말 현재 주택생산에서의 단위인력소요를 그대로 가정할 경우 92~2001년 10년간 소요되는 연인원은 평균 1억2백만명이며 1년간 250일을 노동가능일수로 가정한다면 1일 평균 소요인력은 연평균 44만명으로 추정된다. 그러나 생산구조를 기계화, 장비화 등 노동절약적 구조로 전환할 경우 연인원을 평균 6천7백만명, 1일 평균 소요인력은 27만명까지도 하향조정 가능한 것으로 추정된다.

註: 7) 자료: 建設部, 住宅局

연평균 건설인력 소요전망

〈表-5〉 (단위: 천명)

	단위소요인력을 절감할 경우		현 추 세	
	年人員	一日所要人員	年人員	一日所要人員
92~96	71,978	288	94,861	408
97~2001	63,556	254	109,383	379
92~2001	67,767	271	102,123	438

4. 執行을 위한 基本戰略

이상에서 주택정책의 목표와 방향 그리고 구체적인 공급지표를 개술하였다. 이제 이러한 계획을 차질없이 추진하기 위하여 선결되어야 할 전제조건을 제시하고 이를 집행에 옮기기 위한 전략을 검토해 보기로 하겠다.

첫째로 택지공급을 확대시켜야 할 것이다. 현재 서울의 택지문제가 심각한 상태이며 앞으로 부산, 대구 등 대도시지역도 심각한 상태에 이를 것으로 전망된다. 이에 대비하기 위해서는 지역별로 장기적인 택지소요를 파악하여 택지공급확대방안을 수립하여야 할 것이다. 택지난이 심각한 서울 부산 등 대도시의 경우는 廣域開發方式을 강구할 필요가 있다. 즉 都市計劃, 地域計劃, 交通計劃, 土地利用計劃 등과 연계하여 필요택지를 주변지역에서 우선 확보해야 할 것이다. 택지개발예정지구의 지정을 조기에 실시하여 단계적 개발을 유도하고 한편 현행의 國土利用管理法를 보완하여 민간 참여를 유도할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

한편 도심토지는 地域地區制(Zoning)를 보다 세분화하여 효율적, 입체적, 복합적으로 이용하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 또한 도시내 可用土地 즉 나대지, 유휴지, 소규모 필지 등의 개발을 촉진시키기 위해서는 장기간 소유하고 개발을 지연시키고 있는 택지에 대해서 대리개발 또는 위탁개발하는 방안과 함께 업자와 토지소유자가 합동개발하는 방안 등을 심층 검토할 필요가 있다.

두번째로는 자재생산능력을 확대시켜야 할 것이다. 현재 정부에서 추진하고 있는 200만호 계획은 짧은 시간내에 많은 물량을 생산, 공급하는 과정에서 자재 및 건설노동력의 부족으로 추진상에 어려움을 겪고 있음은 주지의 사실이다. 따라서 앞으로

이같은 문제를 피하기 위해서는 보다 현실성 있고 계획적인 資材需給對策이 마련되어야 할 것이다. 특히 시멘트, 철근, 골조, 위생변기 등 주요자재 품목에 대한 개별적인 需給管理가 철저히 이루어져야 한다. 계절별, 지역별 수급차질을 해소하기 위해 비축기능을 강화하고 중·장기적으로는 자재생산시설 확충을 위한 금융·세제지원책을 강구하여야 하며 자재의 고급화, 고부가가치화 및 첨단소재를 이용한 각종자재의 개발을 전략적으로 지원하지 않으면 안된다. 가능하다면 일부자재는 規格化, 標準化를 기하여 시공상의 효율성을 제고하도록 하고 설계, 시공, 관리 등 주택건축물의 생애주기측면에서 종합적인 체계가 이루어져야 할 것이다.

세번째로는 建設勞動力의 安定的 確保이다. 중·장기적으로는 당연히 장비 및 기술집약적인 생산체제를 구축하여 노동소요를 감소시켜야 할 것이나 그럼에도 불구하고 최소한도의 필요한 기능, 기술인력은 적시에 확보되어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 단기적으로 건설기술연구소, 주택사업협회/중소주택 사업자협회, 건설협회, 노동부 등 관련기관들과 상호협조하여 건설인력을 양성하기 위한 교육·훈련프로그램을 개발하는 한편 민간업체들도 자체적으로 유능한 기술인력을 확보토록 노력해야 할 것이다. 한편 취업정보센터 등을 이용하여 유휴인력을 건설분야에 투입할 수 있는 대책을 마련하여야 할 것이다. 중·장기적으로는 자재의 規格化, 標準化를 조속히 추진하여 건설노동력의 부족문제를 완화토록 하여야 할 것이다.

이상에서 언급한 택지, 자재, 인력은 주택을 생산하는데 필수적인 요소로서 이러한 투입요소의 안

정적이고 시의 적절한 공급을 통해서만이 주택생산을 확대시킬 수 있을 것이다.

네번째로는 관련제도로서의 주택금융제도의 개선이 요구된다. 현행의 주택금융제도는 저소득층 등 특수지원계층을 위한 政策金融과 상업성에 입각한 일반주택금융을 구분하고 있지 않아 이용자들에게 묵시적으로 信用補助를 제공하는 결과를 초래하고 있다. 그 결과 주택금융자금에 대한 만성적인 超過需要를 유발하고 배분의 비효율성을 초래하고 있는 실정이다.

그러므로 民間住宅金融을 자율화하고 주택금융소요의 대부분을 담당토록 함으로써 주택금융의 확대를 기하는 동시에 자원배분의 효율성을 제고시켜야 할 것이다. 구체적으로 주택자금 貸出金利를 실세화하여 주택금융 채권유동화제도를 도입함으로써 자금동원의 안정성을 기하여야 할 것이다. 즉 주택은행을 抵當銀行化하는 방안이다. 金利를 자율화하되 저축 및 대출금리차를 投融資計定에서 보전함으로써 저당채권발행을 통해 장기적으로 안정적인 재원을 확보하는 방안이라 하겠다. 물론 현재의 금리구조하에서는 어렵겠으나 92년 이후 자본시장이 개방되고 금융시장이 자율화되면 보다 값싼 자금이 주택시장에 유입될 수 있을 것이다. 그때는 저당채권이 자본시장에서 어려움없이 처분될 것으로 전망된다. 따라서 저당채권유동화제도는 92년 이후 금융자율화, 자본자유화를 위한 제도정비와 때를 맞추어 추진해 나갈 필요가 있을 것이다.

한편 정책금융은 민간 주택금융과 완전히 분리하여 특수계층, 특수주택을 대상으로 운용되도록 하고 정부의 公共住宅政策을 뒷받침하도록 개선, 정



비하여야 할 것이다. 이때 주택규모나 수혜대상자에 대한 엄격한 제한을 기하고 低利로 자금을 지원하며 그 利差는 정부재정에서 보전해야 할 것이다. 이를 위해서는 재정 및 국민연금기금의 지원폭을 대폭 확대하여 현행 조성체계의 취약점을 극복할 수 있어야 할 것이다. 아울러 기존의 국민주택기금과 주택금융 신용보증기금을 통합하고 신설되는 저당채권의 유동화기금을 합하여 새로운 공공주택금융기관을 설립하는 방안도 검토할 필요성이 있다. 이러한 기관은 국민주택기금의 효율적 운용뿐만 아니라 미국의 연방주택청(FHA)과 같이 민간주택금융이 발행하는 저당채권에 대한 신용보증기능도 갖출 수 있도록 함으로써 민간주택금융 활성화에도 크게 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

다섯번째로는 住宅關聯稅制의 改善이다. 주택정책의 중요한 목표가 주택가격을 안정시키는 동시에 심화되고 있는 지역간, 계층간 주거수준의 괴리현상을 완화하는 것이라면 稅制의 중요성을 간과할 수 없다. 물론 각종 세제는 본연의 기능이 있으나 우리나라와 같이 國稅가 再分配機能을 수행하는데 매우 미흡할 경우 地方稅制를 이러한 목적으로 이용하는 것도 충분히 고려할 수 있다. 특히 주택의 過消費와 過多保有가 문제시된다면 그 방법은 현재의 누진체계가 보다 효과적으로 적용될 수 있도록 보유세인 재산세의 課標를 현실화하고 주택의 규모 또는 가액에 따라 合算累進課稅하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편 취득세·등록세 등 취득과세는 세부담을 경감하여 실수요자 중심으로 주택시장을 활성화하는 방향으로 개선하고 양도소득세제는 凍結效果를 최소화하는 방향에서 정비해야 할 것이다. 현행의 양도소득세제는 면세조항이 너무 많아 실효성이 없고 공급에 차질만을 가져와 궁극적으로는 가격을 상승시킬 수도 있음에 유의해야 한다. 궁극적으로는 선진국에서와 같은 종합소득세로서 운용되는 것이 바람직하지만 우선 과도기단계에서는 분리과세한다 하더라도 과표를 현실화하여 과세상의 형평을 기하

여야 한다. 아울러 不動產保有實名制와 등기의무화도 조기에 실시하는 것이 바람직하다고 본다.⁸⁾

5. 결 어

이상에서 본고는 향후 주택수요를 전망하고 이를 적정수준에서 공급하기 위한 공급지표 및 집행을 위한 주요 전략에 대하여 검토해 보았다.

2000년대를 향한 주택수요에 부응하고 주택정책의 목표를 달성하기 위해서는 앞에서 제시한 여러가지 방안이 제도적으로 보완되어야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 주택정책자체가 타계획, 타정책 그리고 유관제도와 연계성을 유지하여야 한다는 점이다. 經濟社會發展 5個年計劃 및 巨視經濟政策(예: 통화, 금융정책)은 물론 도시계획, 지역계획과 건축법, 토지이용규제 등 모두가 주택의 生産, 供給, 消費 및 流通과 직결되어 있다. 이들과 유기적으로 연계되었을 때 주택부문에 대한 이같은 구상은 성공적으로 추진될 수 있을 것이다.

아울러 민간과 정부간의 역할분담 및 집행부서간의 역할분담이 명확히 이루어져야 할 것이며 각종 주택프로그램을 개발하는데도 기존의 다른 프로그램과 연계하여 상호보완적으로 추진하여야 그 효과가 배가 될 수 있을 것이다.

궁극적으로 住宅市場은 價格을 중심으로 자율적으로 운용되어야 주택투자의 효율적 이용과 배분이 가능하다. 이를 위해서는 段階的인 自律化方案이 동시에 검토되어야 할 것이다. 물론 여러가지 문제가 수반되어 조만간에 이를 시행하는 것은 힘들 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 방향으로 가는 단계별 전략이 마련되어야 할 것이다. 이같은 맥락에서 볼 때 90년대 주택정책의 요체는 한편으로 민간주택산업을 경쟁적으로 육성하여 생산성을 향상시키도록 하고 다른 한편으로는 주택생산을 비탄력적으로 만드는 요소시장(자본시장은 물론 자재 및 노동 시장)을 확대하는 것이라 볼 수 있다. 가장 중요한 것은 주택금융의 확대이다. 금융자금의 확대 없이는 간접적인 방법으로 주택需給의 조정을 통해 가격안정을 기한다는 것은 상당히 어려운 일이기 때문이다. ▲

註: 8) 이상에서 언급된 세계개선방안은 대부분 제7차 경제사회발전 5개년계획의 세계부문에 기반영되었음을 밝혀둔다.