

참여정부의 주택정책 방향과 과제

고 철, 주택산업연구원 원장



I. 기본방향

참여정부 경제정책의 주요 목표중의 하나는 분배의 형평성이다. 따라서 주택정책의 기본방향은 주택공급을 확대하여 가격을 안정시키는 것이다. 또한 경제개발의 과정에서 상대적으로 소외되었던 저소득층의 주거수준을 향상시키는 것이다. 구체적으로 2003년부터 2008년까지 향후 5년간 250만호의 주택을 건설하여 주택보급율을 현재의 100% 수준에서 110%로 제고하여 주택가격을 안정시키는 것이다.

저소득층의 주거수준을 향상시키기 위하여는 향후 5년간 50만호의 국민임대주택을 건설할 계획이다. 국민임대주택의 임대료는 시장임대료의 70% 수준으로 저소득층의 주거비부담을 완화시킬 수 있을 것으로 예상된다. 또한 저소득층 밀집지역인 달동네의 주거환경을 개선하기 위하여 20만호의 주택을 개량하는 한편, 국민임대주택 등에도 입주할 수 없는 최저소득계층과 최저주거기준에 미달하는 가구에 대하여는 임대료의 일부를 보조할 계획이다.

이상과 같이 참여정부의 주택정책의 방향은 주택가격의 안정과 저소득계층의 주거수준 향상이다. 이러한 의욕적인 계획의 실천에는 강한 정부의 의지, 재정지원의 확대 및 제도 개선이 요구된다. 본 논문의 목적은 참여정부의 주택정책을 살펴보고 목표달성을 위한 과제를 제시하고자 한다.

II. 세부추진 방향 및 과제

1. 주택공급 확대

정부는 향후 5년간 250만호의 주택을 건설하여 주택보급율을 현재의 100%에서 2008년에는 110%로 제고할 계획이다. 250만호 주택건설 계획은 과거의 건설 실적이나 업계의 건설능력을 고려할

때 달성 가능할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나, 250만호 주택 건설의 관건은 택지확보에 있다. 특히 전국 주택수요의 50%정도를 차지하는 수도권 건설량 150만호가 목표달성여부의 관건이다. 수도권에 150만호의 주택을 건설하려면 약 4,800만평의 택지가 소요된다. 소요택지의 30%를 재개발, 재건축 및 나머지 활용 등으로 충당하고 나머지 70%를 택지개발사업으로 충당하면 향후 5년간 3,360만평의 택지가 필요하다. 2002년 현재 확보된 공공택지가 1,900만평으로 향후 5년간 약 1,500만평을 추가로 확보하여야 하며, 많은 양의 택지를 소규모의 산발적인 개발¹⁾로만 충당할 경우에는 난개발의 가능성이 있다.

수도권의 기반시설은 거의 포화상태에 있다. 기반시설 확충 없이 기존도시 주변에 산발적인 소규모 택지개발은 수도권의 만성적인 기반시설 체증현상을 악화시킬 것이다. 신도시개발의 경우는 설치재원을 개발주체의 개발이익으로 충당할 수 있기 때문에 매우 유리한 측면이 있다. 또한 서울 및 인근위성도시에 집중되어 있는 인구와 기능을 수도권외곽지역의 여러 핵으로 분산하기 위한 전략으로 대규모 택지개발이 필요하다. 따라서 수도권과 같이 택지소요가 많은 상황에서는 최소한 2~3개 정도의 신도시개발과 중소규모 택지개발이 병행되어야 250만호 건설이 가능할 것으로 판단된다.

2. 저소득층의 주거수준 향상

1) 국민임대주택 50만호 공급

향후 5년간 국민임대주택 50만호를 공급하기 위해 소요되는 예산은 정부재정 부문이 4조 8330억원(연간 9,666억

1) 수도권 택지개발의 평균규모는 33만평으로 필요한 택지 1500여만평을 과거와 같은 규모로 확보하는 경우 45개 정도의 택지개발지구가 필요하여 난개발을 초래할 수 있다.

원), 국민주택기금 부문이 10조 6,229억원(연간 2조 1,246억원) 등으로 총 26조 5,570억원이 소요될 것으로 추정된다.

국민임대주택 50만호 공급을 위한 국민주택기금의 지원 여력을 검토해보면, 2003~2007년 5년간 국민주택기금의 연간 순조성액은 12조 8,219억원~14조 1,177억원으로 추정된다. 2001년 기금 조성액(11조 666억원) 대비 연간 증가액은 1조 7,553억원~3조 511억원으로 추정되며, 이는 국민임대주택 확대공급을 위해 필요한 2001년 대비 연간 추가소요액 1조 3,112억원을 상회한다. 향후 5년간 국민주택기금의 추가 조성분으로 국민임대주택의 확대공급을 지원할 수 있을 것으로 판단된다.

국민임대주택 50만호 건설의 또다른 걸림돌은 택지확보 및 지자체의 협조이다. 수도권에 25만호 정도의 국민임대주택을 건설하는 데는 약 800만평의 택지가 소요될 것으로 추정되며 앞에서 언급한 바와 같이 국민임대주택 50만호를 건설하기 위해서는 특히 택지확보가 관건이다. 택지확보를 위하여는 개발제한구역의 조정가능지역을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 참고로 전교부는 국민임대주택 건설을 위하여 국책사업으로 11개 지구 약 300만평을 제안하였고, 수도권 전체에 일반조정가능지역 130개소, 65.4㎢(약 1,980만평)가 선정될 예정이므로 이들 지구를 공공임대주택 용지로 적극 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

일반적으로 국민임대주택의 건설에 지자체는 소극적이다. 이는 임대주택건설에 소요되는 총 건설비의 10%정도를 지자체가 부담함으로써 자체 자금이 소요되고 저소득층이 거주함에 따라 지자체 재정에도 도움이 되지 않기 때문이다. 현재 국민임대주택은 대부분 주택공사가 건설하고 있으나 주공의 연간 건설 능력은 6~7만호 정도로 추정되므로 지자체의 적극적인 참여 없이는 불가능하다. 지역주

민의 주거복지 향상을 위하여 지자체에 국민임대주택 건설량을 할당하는 방안도 검토되어야 한다.

다시 말해 국민임대주택 50만호 건설은 국민주택기금의 자금지원 측면에서는 문제가 없는 것으로 판단되나 택지 확보를 위하여 개발제한구역의 일반조정가능지역의 적극적인 활용과 지자체의 참여가 있어야 가능하다.

2) 최저주거기준미달 가구의 주거수준 제고

2002년 현재 최저주거기준 미달가구 수는 약330만 가구이다. 저소득층이 최저주거기준 이상의 주거환경에서 안정적인 주거를 보장받기 위하여는 현행 국민기초생활보장법상의 주거급여수준을 민간 주택시장에서 임대주택을 구할 수 있는 수준으로 현실화하고 동시에 공공임대주택 공급을 주택재고의 10% 수준까지 공급해야한다.

주거비보조 대상가구는 최저주거기준 미달가구이고 주거비용은 소득의 30%를 초과하는 가구이다. 소득은 소득빈곤이라고 할 수 있는 하위 2분위로 가정 하면 주거빈곤 가구수는 127만 가구이며 전체 가구의 8.9%이다. 이와 같은 주거빈곤 가구에 가구당 월8만원을 지원하는 경우 총 소요비용은 1조 2192억원이 소요될 것으로 추정된다.

2002년 보건복지부 예산 중 기초생활보장 관련예산은 1조 6,799억원이며 주거급여 예산은 1,793억원이다. 주거비 보조에는 많은 예산이 소요되므로 예산상의 제약을 고려하여 점진적으로 확대 시행하는 것이 바람직하다. 또한 주거비

보조를 위하여는 100만이 넘는 가구의 주거실태 및 소득을 조사하는 등 많은 인력과 시간이 소요된다. 즉 복지전달체계의 구축 등에도 많은 시간이 소요되므로 시범사업의 실시 등을 통해 시간을 가지고 신중한 접근이 필요하다

3) 20만호의 달동네 주거환경 개선

신정부는 저소득층의 주거환경 개선을 위하여 20만호의 주거환경개선사업을 계획하고 있다. 주거환경개선사업의 시행방식은 주택소유자가 정부의 금융지원으로 주택을 개량하는 '현지개량' 방식과 지자체가 공공시설을 정비하고 공동주택을 건설하는 '공동주택건설' 방식이 있다. 2000년 말 현재 전국의 주거환경개선 593개 사업지구중 80%인 477개 지구는 지자체의 재원 부족 등으로 현지개량 방식으로, 116개 지구만 공동주택방식으로 시행하고 있다. 또한 총 593개 지구중 101개 지구는 사업이 완료되었고

<표 1> 주거환경개선사업 추진현황(전국)

(단위:개, 천호)

구분	소계		시행완료		시행중		시행계획	
	현지	공동	현지	공동	현지	공동	현지	공동
대상지구	477	116	55	46	391	66	31	4
대상호수	124,719	33,190	9,229	10,992	111,377	19,602	4,113	2,596

457개 지구는 시행중이며 35개지구는 미착공 지구이다.

주거환경개선사업은 주택재개발과 마찬가지로 주택의 물리적 상태와 주거 환경은 개선되었으나, 주택의 과밀화 문제와 사업 시행 기간 동안의 저소득층 주민의 주거불안정을 초래하고 있다. 지금까지는 외부소유주에 의한 공동주택건설로 저소득층이 거주 가능한 저렴한 주거지로서의 기능을 상실하여 저소득 원주민의 퇴거현상 등 심각한 부작용도 초래되고 있다. 또한, 공동주택건설방식에서는 주택소유자 및 세입자의 재정착율이 30% 전후로 이는 저소득층 원주민의 주거비용 증가가 주된 요인이다. 현지개량

일 경우 세입자 대책이 없으며 공동주택 건설방식일 경우 임대아파트 입주권이 부여되거나 사업후 임대료 상승과 관리비 등 주거비용 증가로 재입주에 어려움을 겪고 있다.

이상을 요약하면 주거환경개선사업은 사업추진에 장기간이 소요되어 임기 5년 동안에 20만호를 개량하는 것은 어려울 것으로 판단된다. 또한 주거환경은 개선되나 주거환경 개선에 따른 비용의 증가 등 저소득층의 주거비 증가문제가 해결되지 않는 한 저소득층을 위해 좋은 정책은 아니다. 따라서 달동네 주거환경을 개선하기 위하여는 앞에서 언급한 바와 같이 저소득층의 최저주거기준 보장과 연계하여 실질적인 주거비 보조제도가 함께 시행되어야 한다.

4) 저소득층의 주택 개보수

우리사회는 집을 소유하지 못한 사람은 저소득층으로 간주하고 있고 집을 소유하고 있는 사람은 중산층으로 간주하는 경향이 있다. 한 연구결과에 의하면 상당수의 단독 및 연립주택 소유자는 경제적으로 여유가 없어 주택을 적절히 개보수하지 못하는 저소득, 노령가구가 많다. 또한, 국민기초생활보장법상의 수급권자 중 주택을 소유한 가구에는 현금 또는 현물로 개보수를 지원하고 있으나 지원 금액은 미미한 실정이다.

저소득층의 주택개보수 지원 확대는 앞에서 언급한 주거비지원의 현실화와 관계가 있다. 구체적으로 주거비지원을 현실화한다면 주택소유자에게 현금 또는 현물로 지급되는 개보수 지원비용을 적정수준으로 지급할 수 있을 것이다. 저소득층의 주택 개보수 지원은 최저주거기준 미달가구에 대한 주거비지원과 관계가 있고 정부의 의지가 있으면 실현 가능하다.

3. 부동산관련 조세 체계 및 행정기반의 개선

1) 부동산조세 체계의 개선

부동산 보유과세와 이전과세의 조세 부담체계는 취득·등록세의 세율을 인하여 취득과세 비용을 낮춤으로써 부동산거래를 원활히 도모할 수 있다. 이에 더하여 보유과세(재산세 및 종합토지세)의 과표 현실화율을 높이고 세율을 조정하여 보유과세 부담을 점차 높임으로써 부동산가치에 연동하는 보유비용 부과책이 요구된다. 또한, 양도소득세의 감면을 엄격히 제한함으로써 자본이득 발생에 대한 과세를 철저히 하여, 이를 통해 부동산투기수요의 자동 조절을 도모해야 한다.

2) 부동산시장 투명화를 위한 기반구축

부동산시장의 투명화를 도모할 수 있는 방안으로는 등기신청시 제출하는 거래가격자료를 등기부에 등재하고, 이를 등기부전산화 항목에 포함하여 과세전산망과 연계함으로써 등기제도를 통한 부동산시장정보 수집 기능을 확충한다. 등기부에 등재된 가격을 과세전산망에 연결하여 국세와 지방세 및 각종 부담금산정의 기초로 활용해야 한다. 또한, 실거래가격등기제와 연계하여, 공시지가의 조사·산정체계도 실거래가격과 시장정보를 분석해서 공시하는 체계로 개선되어야하고, 실거래가격 신고의 실효성 제고를 위해서는 현행 1가구 1주택 비과세 조항을 축소하는 방안도 검토되어야한다. 이와함께 부동산공부 상호간의 정보교환체계 강화 및 부동산관련정보의 실시간 공동관리체제를 구축하여 시장감시기능을 제고해야한다. 부동산 실명제와 금융실명제를 상호 연계시켜 상호보완 기능을 극대화하고 부동산가

래의 투명성을 제고하여 일정가액 이상의 부동산 구입 시 자금출처조사를 제도화하여 명의신탁 등의 차명거래를 근절할 필요가 있다.

3) 조세행정의 개선

부동산조세체계의 개편은 파급효과 및 조세저항을 고려하여 개편내용의 예고와 함께 유예기간을 두고 적용해야 할 것이지만 이를 위한 기반구축은 시급히 추진할 필요가 있다. 납세자의 조세저항 및 행정기관의 집행상의 어려움으로 인해 번번히 구호에 그치고 마는 기존의 관행을 차단해야 한다. 이를 위하여 부동산정책을 담당하는 건설교통부, 경제정책을 담당하는 재정경제부, 조세를 담당하는 국세청 및 행정자치부 등이 참여하는 합동위원회를 구성, 운영할 필요가 있다.

4. 결론

참여정부는 주택공급을 확대하고 조세체계를 개선하여 주택 및 부동산가격의 안정을 목표로 하고 있다. 또한 국민임대주택 및 주거환경개선사업을 확대하여 저소득층의 주거수준 향상을 추구하고 있다.

국민임대주택의 건설 등 저소득층의 주거수준 향상을 위하여는 연간 2조원이상의 재원이 소요된다. 이와 함께 국민임대주택의 건설 등에는 지자체의 주택에 대한 인식의 전환이 요구된다.

끝으로 과거 정부도 추진하였던 부동산 관련 조세체계의 개선은 국민들의 조세저항과 정부 부처간의 이견으로 개편하지 못하였다. 정부의 재정 지원 확대, 국민의 이해 및 정부 부처간의 정책조율이 원만하게 이루어질 때 참여정부의 주택정책은 좋은 결실을 얻을 수 있다.