

# 2001년 주택건설종합계획(안)의 내용과 제언

윤 혜 정 평택대학교 도시계획학과 교수

매년 수립되고 있는 주택건설종합계획은 주택 건설촉진법 제4조에 근거하고 있다. 주택건설종합계획을 수립하기 위하여 특별시장, 광역시장 및 도지사는 매년 11월말에 다음 연도의 주택건설계획서를 작성하여 건설교통부에 제출하여야 한다. 시·도지사가 작성하는 주택건설계획서에는 주택 및 택지현황, 다음 연도의 주택건설계획 및 택지구급계획, 주택자금조달계획 및 투자계획 등의 내용이 포함되어야 한다. 건설교통부장관은 이를 총괄조정하여 당해 연도 2월말까지 주택건설종합계획(장단기계획)을 수립한다. 주택건설종합계획에는 주택에 관한 기본정책, 주택건설, 주택수급, 주택자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 포함하며, 국민주택의 건설이 최우선적으로 고려된다. 주택건설종합계획은 재정경제부장관을 위원장으로 하는 주택정책심의위원회가 심의 의결하고 있다.

이번 계획(안)의 구성을 보면, 1장에서 2000년 추진실적, 2장은 2001년 주택시장 전망, 3장은 2001년도 주택건설 및 지원계획, 4장은 이례적으로 5가지 주요 역점과제를 정하여 추진시책을 발표하였다. 작년에도 같은 시기에 이같은 계획안이 발표되었는데도, 당초계획과 비교한 실적 평가내용 없이 작년 주택시장 동향을 통해 전세가 앙등, 건설물량의 감소 등의 지난해 계획을 추진하는 과정에 발생하였던 부작용이나 문제점

등을 단순히 기술하고 있다. 또 거의 분기(分期)에 한번 꼴로 발표되었던 주택경기 활성화대책 등에 대한 feedback이 없는 등 정책결과에 대한 분석없이 수립됨으로써 금번 계획도 자칫 정책시행에 따른 부작용을 답습하지는 않을까 하는 우려를 갖게 한다.

이와 함께 본고에서는 우리나라의 주택정책의 방향을 제시하고 주택시장의 안정을 위해 시행될 금번 주택건설종합계획(안)의 내용을 검토해보고자 한다.

## 주택건설 계획

올해 주택건설계획물량은 지난해 공급물량 43만 3천호(사업승인기준)보다 16만 7천호 높게 책정하였다. 공공과 민간이 25만호씩 공급할 것을 목표로 삼고 민간부문의 공급물량은 경기회복 추이에 따라 상향조정을 검토한다고 하였다.

또한 목표물량을 차질없이 건설하기 위해 주택경기 활성화시책을 지속적으로 추진할 계획인데, 주택수요 진작을 위한 세제지원과 대한주택보증(주)의 정상화 추진, 준농림지역 개발이 포함된 수도권내 도시의 도시기본계획 및 재정비계획의 조기 확정으로 민간의 택지공급을 원활화하는 내용이다.

전체건설 목표물량 50만호의 공공부문목표 25

〈표 1〉

2001년도 주택건설목표

구 분	2000	2001	증감(%)
전 체	433천호	500	+15.5
공 공	140천호	250	+78.6
입 대	96천호	150	+56.3
분 양	44천호	100	+127.3
민 간	293천호	250	△14.7

※ 민간부문의 공급물량은 경기회복 추이에 따라 상향조정 검토

〈표 2〉

공급주체별 주택건설목표

합 계	업 체	주 공	지 자 체	국 가
250천호 (100%)	200 (80%)	40 (16%)	7 (2.8%)	3 (1.2%)
-분양(100천호)	83	10	4	3
-임대(150천호)	117	30	3	-

만호 가운데 순수하게 공공주체인 주택공사와 지자체·국가가 건설할 물량은 5만호에 불과하고 20만호는 역시 주택건설자금의 일부를 국민주택 기금에서 지원 받은 민간건설업체에 의해 공급되어야 하는 부문이다. 결국 전체 공급목표물량의 10%만이 정부가 확실히 보증할 수 있는 물량인 셈이다. 또 경기회복에 따라 민간부문 공급물량을 상향조정한다고 하였는데, 반대로 경기여건에 따라 축소될 수도 있다는 점에서 보다 확실한 현실적인 시책이 마련되어야 할 것이다.

그런 점에서 정부가 경기활성화 시책으로 내놓고 있는 세제지원책은 매우 미흡할 뿐 아니라 1980년대 이래 투기자본의 유입을 통해 건설경기를 부추겨온 정책적 기조를 그대로 답습하는 것이다.

### 세제지원의 문제점

정부는 주택경기 침체현상이 심각한 지방을 중심으로 주택수요를 진작시키기 위해 세제지원 등을 확대한다고 발표하였다. 비수도권 지역의 경우 85㎡ 이하 신축 주택구입시 5년간 양도세 면제, 60~85㎡ 신축주택 구입시 취득세 등록세 25% 감면, 85㎡ 이하 신축주택 구입시 국민주택채권 매입 50% 감면 등 조세 및 부과금을 2001년까지 한시적으로 경감할 계획이다. 또 2000년 9월~2001년말까지 신축주택 구입을 위해 기존주택을 양도시 양도세를 10%로 저율과세하여 여유계층의 구매수요 진작한다는 내용도 포함되어 있다.

주택수요에는 구매수요와 임대수요로 구분할 수 있고, 구매수요에는 거주를 목적으로 하는 내

집 수요와 임대사업 등을 목적으로 하는 수요가 있다. 지난해와 같은 수도권 신도시지역에서의 전세가 앙등과 전세품귀현상은 임대수요는 많은데 임대할 주택이 상대적으로 적었던데 원인이 있다. 해결방안은 임대주택공급을 늘리는 방법과 임대수요를 줄이는 방법이 있겠는데, 임대수요를 줄이는 방법으로는 임대수요중 부담능력이 있는 가구로 하여금 자가 구입하도록 유도하는 방법이 있다. 그런데 금번 건교부의 세제지원은 자가 구입을 촉진하고, 임대수요를 감축하는 방안이 아닌 건설사업자의 분양율을 높이기 위한 방안으로 소비자 세제지원을 하고 있다는 데서 그 시책의 효과성을 기대하기 어렵다. 정작 임대수요가 급증하여 전세가격이 앙등하고 있는 수도권은 검토할 예정이고, 자가구입을 유도하기 보다는 자금여유계층의 투자를 유도하기 위한 목적이 더 크게 부각되고 있기 때문이다.

또하나 정부는 주택시장을 신규주택시장과 기존주택시장을 구분하여 신규주택시장에 대해서만 이같은 세제지원을 해주고 있다는 점에서 정책적 효과를 반감시키고 있다. 기존주택을 양도하고 신축주택을 구입하는 경우 한시적으로 양도세를 저율과세하여 여유계층의 구매수요를 진작한다고 하였는데 전체 주택시장으로 보면, 자가 소유자가 기존주택을 시장에 내놓고 신규주택을 취득하는 것으로 미분양주택수는 감소할지 몰라도 시장에 나와있는 공가(空家)의 수는 그대로이므로 양도세 감면시책은 서민의 내집마련과는 상관없는 시책이다. 2년 전 전매금지제도를 폐지한 결과 텃다방 등의 등장과 분양시장의 이상(異常)적 과열은 1년만에 그 자취를 감추고 있는데, 이같은 바람을 또한번 기대하고 있는 것이 아닌가 하는 의구심마저 생긴다.

### 제도적 지원의 한계

제도적 지원으로서 수도권내 각 도시의 도시기본계획과 재정비계획을 조기에 확정시킨다 해도 금년 3/4분기나 하반기 중에 완료하는 것으로 계획되고 있어 이 조치만으로 올해안에 목표한 사업승인물량을 확보할 수 있을지 알 수 없고 주택경기를 활성화시킬 수 있는 요인이 될지도 불확실하다.

민간부문의 건설을 촉진시키기 위해 지구단위 계획수립을 조건으로 10호 이상의 단독주택도 재건축조합을 결성할 수 있게 하였으나 서울시의 경우 지구단위계획수립시 대상지구의 200m 범위까지를 '검토구역'으로 설정하여 가급적 '나홀로식 아파트'의 건립을 막으려는 지침을 수립하고 있는 시점이어서 이번 건교부의 시책이 재건축을 활성화시키기는 어려울 것으로 전망된다. 근본적으로 재건축사업은 일반분양을 통해 충분한 개발이익이 보장될 때 실현될 수 있는 민간사업으로서 주택분양수요가 크지 않은 지역에서의 사업활성화는 기대할 수 없다.

그밖에 분양보증 대상 확대방안과 민간투자에 의한 부동산 금융제도 확대방안은 검토단계에 있는 것으로서 이번 계획안을 통해서 실현되는 것은 아니다.

종합하면, 정부의 바램과 목표는 있으나 그 달성을 담보할 수 있는 시책들로서는 미흡하며, 우리나라 각 지역별, 계층별 주택시장에 대한 심층적 분석을 통해 효과적인 방안을 제시해야 할 것이다.

### 주택건설자금계획

주택자금 지원계획에 있어서도 역시 정부는 목



표를 높게 설정하고 있다. 금년중 총 28조 7,102 억원을 주택건설 및 구입자금으로 지원한다고 발표하였으나 그중 정부재정(2,364억원)과 국민주택기금(11조 1,338억원)은 정부가 의지만 확고하면 실천될 수도 있겠으나 전체 금액의 60.3%에 해당하는 17조 3,400억원은 민간금융기관에서 조달하는 것으로 되었다. 이 금액은 시장여건에 따라 달라질 수 있는 금액으로서 정부가 희망하는 대로 실제 지원금액이 상향된다면 바람직하겠지만 이는 정부가 담보할 수 없는 불확실한 상황이므로 금융지원계획의 달성 정도를 예측하기는 어렵다.

또 한가지 문제는 국민주택기금의 지원계획은 있으나 구체적인 조성계획이 없다는 것이다. 국민주택기금의 조성원 중 주택시장의 여건에 민감한 채권과 청약저축 등이 차지하는 비율이 높은 현실에서 조성계획에 대한 언급 없이 지출계획만을 발표하고 있어 정책의 실효성을 약화시키고 있다는 점은 물론 계획으로서의 형식논리에도 어긋난다. 다만 실천과제에서 국민주택기금의 안정적인 운용을 위한 새로운 제안이 마련되고 있는 것은 그나마 다행스러운 일이다.

### 택지공급계획

주택 50만호 건설계획의 달성을 위한 택지공급계획은 주택건설목표 50만호중 40%인 20만호 건설에 필요한 택지 850만평을 공공에서 공급하고, 나머지는 민간에서 자체 조달하도록 한다. 수도권에 420만평(10만호), 지방에 430만평(10만호)를 개발하여 택지공급에 지장이 없도록 분기별 택지공급계획에 따라 수급상황을 정기 점검하되, 건설경기활성화를 위해 전체물량의 61%인 520만평을 상반기에 조기 공급할 계획이다. 그밖에 향후 2~3년간의 택지수요를 감안, 금년중 780만평의 택지지구를 지정하고, 이중 수도권에 400만평을 지정할 계획이다.

전체 주택공급물량의 60%인 30만호를 수도권에 집중 건설하면서 택지는 그 1/3인 10만호 분인 420만평을 개발할 계획이다. 수도권에서 건설될 20만호는 재개발·재건축의 활성화와 준농림지역에서의 개발이 활발해짐으로써 달성될 것으로 전망되지만 개별 지자체의 도시계획상의 한계가 예상되고 있어 주택지개발이 용이하지는 않을 것으로 보인다. 더욱이 역점과제중 신시가지 건설과 관련된 내용중 수도권 주택시장 안정을 위한 매년 20만호 이상의 신규주택공급을 위한 계획도시 개발을 적극 추진하겠다는 내용과는 다르다는 점에서 계획에 대한 신뢰를 흔든다.

〈표 3〉

주택자금 지원실적 및 계획

(단위 : 억원)

구 분	2000년 실적	2001년 계획	증 감(%)
합 계	22조 1,996	28조 7,102	+6조 5,106(29.3)
정부재정	1,545	2,364	+819(53.0)
국민주택기금	8조 4,199	11조 1,338	+2조 7,139(32.2)
민영주택자금	13조 6,252	17조 3,400	+3조 7,148(27.3)

〈표 4〉

분기별 택지 공급계획

구 분	계(천평)	1/4	2/4	3/4	4/4
계(천평)	8,500 (4,200)	2,187 (1,334)	2,964 (1,414)	1,361 (688)	1,988 (764)
지 자 체	3,045 (855)	471 (146)	920 (221)	593 (150)	1,061 (338)
토지공사	3,699 (2,211)	1,067 (678)	1,783 (1,161)	382 (184)	467 (188)
주택공사	1,196 (674)	175 (50)	175 (32)	386 (354)	460 (238)
수자원공사	560 (460)	474 (460)	86 (-)	- (-)	- (-)

※ 택지개발지구(59%) 및 도시계획·도시개발사업(41%) 등을 통해 공급

주 : ( )는 수도권

### 주요역점 과제에 대한 제언

그밖에 주요 역점과제로 신주택정책 추진, 주택금융체계 개편, 서민주거안정도모, 노후·불량주택개량사업 활성화, 지역경제 활성화를 위한 신시가지 건설 등 5가지를 정리하여 추진방안을 제시하고 있다.

첫째, 신주택정책의 천명에 공감하면서 공공과 민간의 역할 분담과 함께 중앙정부와 지방정부 간의 역할이 명확히 구분되고 무엇보다도 주택정책추진에 있어서 지방정부의 역할이 중요하다는 점을 강조하고자 한다. 이제 중앙정부에 의한 물량공급적 주택정책에서 벗어나 신(新)주택정책에서는 지역주택시장여건을 정확히 분석하여 지역적으로 대처할 수 있도록 지방정부의 주택시장에 대한 이해와 정책수립능력의 제고가 필수적이다. 따라서 1970년대 제정된 주택건설촉진법을 전면개정하기 보다는 폐지하고 준비중인 주거기본법에 주택정책의 시행주체로서 지방정부의 역

할을 강조하고, 주택건설기준법(가칭)을 제정하여 건설과 관리 등에 관한 제규정을 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 서민주거안정이라는 목적을 달성하기 위해서 내집마련시 구입자금을 융자해주는 것도 필요하지만 주택취득단계에서 부과되는 과세와 부과금을 감면시켜주거나 주택융자금에 대한 소득공제 범위를 확대하는 것이 보다 효과적일 것이다. 전세자금 융자확대는 전세가격 상승이나 주거과소비 등의 부작용을 가져올 수 있다는 점에서 매우 제한적으로 운용되어야 할 것이다.

셋째, 노후 불량주택에 대한 개량사업자금과 이주전세금에 대한 지원을 대폭적으로 확대하는 것이 서민주거의 질적 개선과 지역경제활성화에 어떻게 기여할 것인가가 문제이다. 달동네 등 노후불량주택이 밀집되고 골목길 등 기반시설이 열악한 주거환경개선지구를 대대적으로 정비하기 위해 전국 504개 지구의 80%에 해당하는 400개 지구에 대한 기반시설 설치비(총 1조 6천억원)



중 국고에서 50%를 지원하며, 금년에만 100개 지구에 대해 국고 2천억원을 지원할 계획이다. 또 세대별로 가구당 평균 3천만원씩 주택개량 자금을 저리로 용자(연 6.5%)하여 금년 중 1만 7천호에 대해 5천억원을 지원할 계획이다.

그러나 대개의 노후된 주택을 소유하고 있는 자는 영세한 경우가 많고, 그들이 과연 3천만원의 용자를 받아 주택의 질을 향상시키는데 투입할 수 있을 것인가 하는 것이다. 1970년대 중반 현지개량수법을 통해 불량주택지역에 많은 자금을 투입하였으나 주택 질의 현저한 개선을 가져오지는 못하였다는 것을 경험으로 알고 있기 때문이다. 설령 용자금을 통해 주거의 질적 수준이 높아진다 하더라도 투입비용을 회수하려는 목적에서 임대료를 인상시키게 되므로 정작 집주인이 아닌 세입자들에게는 또다른 부담으로 남게될 것이다. 따라서 개별 가구에 지원되는 개량자금 용자계획은 최소화하는 것이 바람직하다. 게다가 주거환경개선사업을 추진하면서 기반시설을 정비하게 되면, 그에 따른 주택가격과 임대료의 상승이 나타날 것이므로, 그에 대한 대책도 함께 고려해야 할 것이다. 자칫 불량주택개량사업에 대한 지원이 저소득계층의 주거불안이라는 결과로 나타날 우려가 있기 때문이다.

## 결 어

정부는 금년 주택정책의 목표를 『서민주거안정』과 『주택시장정상화』에 최우선을 두고 추진한다고 발표하였다. 어느 일간신문의 기사처럼 “집값은 잡고 경기는 띄운다”는 두 마리 토끼잡기로

요약될 수 있겠다. 그런데 혹시 정부당국자는 [주택시장정상화 = 분양시장의 투기과열]로 보고 있는 것은 아닌지 우려된다.

아직 20세말 우리에게 붙어닥친 경제적 타격에서 벗어나지는 못했지만 이를 벗어날 새로운 계기를 마련하는 것이 21세기에 들어선 이 시점에서 우리가 감당할 과제일 것이다. IMF 이후 실질소득의 감소, 산업구조조정에 따른 대량실업의 발생으로 서민들의 주거부담능력이 크게 감소하여 주택정책 추진이 어렵고, 이에 더하여 인구구조의 변화와 정보산업사회로의 진입은 주택정책이 해결해야 할 이제까지와는 또 다른 양상의 과제를 제기하고 있다. 고령화의 진전, 사회적 가치관의 다양화, 소득수준의 향상과 함께 더 커지고 있는 빈부격차의 증가라는 사회경제적 여건의 변화 등에 따라 우리나라의 주택정책은 이제까지의 문제접근방식과는 다른 정책적 접근이 요구되고 있는 것이다. 표어로서의 ‘신(新)주택정책’이 아닌 주체와 시행방법, 관련제도가 일관되게 달라진 ‘새로운 주택정책’이 마련되고 추진되기를 바란다.

정부가 2월 25일에 발표한 ‘2001년도 주택건설종합계획(안)’의 구성과 내용은 1977년 주택건설촉진법이 전면개정된 이래 20여년 동안 그 틀을 벗어나고 있지 못하고 있다는 점에서 매우 유감이다.

끝으로 정부일각에서는 도량형 표기에 있어 CGS 단위를 사용하도록 하고 있다. 그런데 건교부가 발표한 주택건설종합계획에는 ‘坪(坪)’이라는 채래식 표기가 태연히 사용되고 있는 것은 바로잡아야 할 것이다. 