

90년대 수도권 주택시장의 변화와 향후 전망 II

손재영 | 건국대학교 부동산학과

주택 정책의 과제

경제위기 이전부터 진행되던 장기추세들, 즉 인구구조의 둔화, 수도권 인구집중 추세의 완화, 산업 특히 제조업의 수도권 집중 완화, 국민경제 성장추세의 둔화 등은 주택시장이 과거와 같이 “지으면 팔리는” 시장이 아님을 의미한다. 물론, 수도권과 같이 주택이 부족한 지역에서는 아직도 과열이 우려되는 정도의 수요집중이 일어날 가능성은 상존하고 있다.

그러나, 이제는 시장수요에 부응하는 지역, 유형, 규모의 주택을 지으려는 공급자 측의 노력이 가속화될 것이다. 단순히 대형-소형, 고급-일반의 이분법적 사고를 넘어 특별한 하위시장을 겨냥한 주택공급이 활발해 질 것이다. 이러한 주택건설업계의 노력은 부동산금융의 확대에 의해 크게 도움을 받을 것이다. 이러한 추세를 요약하여 말한다면 주택에 대한 시장의 기능이 확대되는 것이라 할 수 있다. 물론, 어떤 다른 시장과 마찬가지로 주택시장에 대해서도 시장의 기능을 보완하는 정책의 기능이 중요하다. 이런 관점에서 더욱 노력해야 할 점, 또 우려가 제기되는 점에 대해 논의해 보도록 한다.

주택정책의 방향 설정

민간주택금융의 수혜 계층

현재 금융기관들은 주택대출 시장을 개척하기 위해 힘을 쏟고 있는데, 민간주택금융의 발전에는 주택가격, 소득, 이자율 등 제반 경제변수의 안정이라는 배경이 작용하고 있다. 여기서는 이들 변수들의 수준에 비추어 우리나라에 적합한 대출상품들이 어떤 모습을 가질 것인가를 검토해 본다. 이는 민간주택금융 시장의 활성화에도 불구하고 그 혜택을 보기 어려운 계층을 식별하는데 필요한 작업이다.¹⁾ 가구의 월 소득을 I , 주택가격을 V , 원리금 균등상환 조건하에 대출이자율을 r , 상환횟수를 N 이라 할 때, 매월 상환액은 $M = LTV \times V \times m(r, N)$ (여기서 LTV 는 주택가격대비 융자금의 비율, 즉 loan to value ratio; $m(r, N)$ 은 저당대출상수, 즉 mortgage multiplier)으로 표시된다. 월 상환액 대비 소득의 비율(PTI ; payment to income ratio)은 $PTI = M / I = [LTV \times V \times m(r, N)] / I = LTV \times m(r, N) \times PIR \times 12$ (여기서 PIR ; price income ratio는 연소득대비 주택가격). 99년에 주택은행의 융자(기금 및 민영, 일반)를 받아 주택을 구입한 800가구를 표본으로 한 조사를 보면 I 는 중위값 200만원 수준이고,

1) 이 내용은 필자가 한국개발연구원의 의뢰를 받아 수행한 연구의 일부이며, 자세한 내용은 한국개발연구원(2000) 참조.

PIR은 4.67(서울)에서 3.17(대도시) 사이에 분포하는 것이 평균적이다. $m(r, N)$ 은 $r=10\%$, $N=180(15년)$ 일 때 0.010746의 값을 가지는데, PIR을 30%(월 60만원)로 묶기 위해서는 서울의 경우 $LTV = .498$, 대도시의 경우 $LTV = .734$ 가 가능하다. 상환기간이 짧아지거나, 이자율이 높거나, 소득대비 주택가격비율이 높아지거나, 월 소득 대비 상환액을 줄이고자 하거나, 대출관련 부대비용이 있다면 대출금 상환에 무리가 없는 LTV 비율은 낮아지게 된다.

그런데, 부동산뱅크 자료를 보면 2000년 초 현재 아파트 전세가격은 매매가 대비 50%내지 그 이상의 수치를 보이고 있었으므로, LTV가 50%이하라고 하더라도 전세거주자가 민간주택금융 시장에서 자금을 조달하여 주택을 구입하고 원리금을 상환해 가는 데는 무리가 없다.

특히, 전세세입자가 주택을 구입할 때 전세주택보다 작은 평형의 주택을 구입한다면 50%의 LTV는 충분한 수치이다. 다만, 서울시의 경우 최저 소득계층에게는 이 조건이 무리일 수 있으며, 전세금의 상당부분을 차입으로 조달한 가구도 이 조건하에 주택을 구입하기 어려울 것으로 전망되었다.

이상과 같은 민간주택금융이 정착될 때 어느 정도의 소득계층이 혜택을 볼 수 있는지를 검토하기 위해 소득과 주택가격을 대비시켜 보았는데, 전국 도시근로자 평균소득과 각 지역의 아파트들의 평균가격을 대비하여 가격소득비율을 구하고, 15년 만기 원리금 균등분할 상환 조건으로 아파트 구입대금의 50%를 대출받을 때, 월 상환금이 소득의 30% 이하가 되는 최소 소득계층을 표시한 것이다.

예를 들어, 광역시의 경우, 소득계층 2분위 이상의 근로자 가구는 대출이자율이 10%이든 12%이든 월소득의 30% 이내로 상환이 가능하였다. 이

표는 경제위기이후의 주택가격 하락, 이자율 하락, 최근의 소득 회복으로 비수도권의 주택구입 부담이 크게 줄었으나 수도권, 특히 서울의 경우는 중간 근로소득 계층도 주택구입이 어렵다는 사실을 보여 준다.

지방(경상남도, 전라남북도)의 경우 소득계층 1분위의 근로자 가구도 10% 이자율 수준에서 소득의 30% 이하로 15년 만기 주택자금 대출을 상환할 수 있으며, 같은 조건하에 2분위 계층이 23평 아파트를 구매할 수 있었고, 이자율이 2% 상승하면 상환능력이 떨어지지만 그 영향이 크게 나타나지는 않았다. 소득계층 4~5분위의 경우는 수도권을 제외하면 중형주택을 구입하여 대출금을 상환하는데도 문제가 없었다.

결국, 이자율과 소득, 주택가격 수준의 변화는 민간 주택금융시장의 활성화의 계기를 마련하였으며, 이러한 배경 하에 금융기관들이 주택금융시장을 개발하는데 힘을 쏟게 된 것이다.

특히, 자력으로 전세금을 마련한 평균적인 도시 근로자 세입자 가구가 같은 평형 내지 작은 평형의 주택을 구입할 때 15년 만기, 원리금 월 균등상환, 10% 내외의 이자율로 50%의 자금을 차입하도록 하는 상품이 큰 호응을 받을 것이다. 이러한 민간 주택금융 활성화 추세를 지원하기 위해 정부는 1, 2차 저당시장에서의 보증이나 보험, 세제지원 등을 통하여 약정이자율 r 을 낮추는 역할, 표준적 저당대출 모형의 유도 및 정착 등 많은 역할을 담당할 수 있다.

정책지원의 대상 계층과 정책방향

앞서의 논의에 의하면, 수도권을 제외한 전 지역에서 1~2 분위의 최저 소득계층 근로자 가구도 15~23평 정도의 주택을 기존의 전세금과 민간 주

택금융 상품을 활용하여 장만하고, 소득의 30% 이하로 원리금을 상환하는 것이 가능하다. 수도권 지역의 경우는 집값이 높기 때문에 중간 소득계층 정도는 되어야 소형주택이나 장만하는 것이 가능하다.

정부는 이처럼 민간 주택금융만으로 주택을 장만하기 어려운 사람들을 위해 공공주택금융을 비롯한 다양한 방법으로 도움을 주어야 한다. 정책 대상에 따라 지원 방법도 달라져야 할 것인데, 바람직한 정책의 기본 골격은 다음과 같다.

첫째로, 생애소득은 높으나 아직 충분한 자산을 축적하지 못하고 신규로 주택시장에 진입한 젊은 신혼부부, 단독가구 등은 높은 LTV의 주택대출을 필요로 할 것이며, 소득이 증가함에 따라 원리금 상환액이 증가하는 대출상품이 적합하다.

이들은 생애소득 기준으로는 자력으로 주택을 마련할 수 있는 경제적 능력을 가지고 있으므로, 주택 마련 초기단계에서 비교적 단기의 저금리, 고 LTV 대출을 제공하거나 일정 기간 동안 주택구입가의 지불을 유예 해주는 형태의 공공지원이 바람직하다. 예를 들어, 현재의 5년 임대 후 분양하는 장기임대주택에 대한 금융지원은 이러한 맥락에서 긍정적으로 평가된다.

둘째로, 자가마련을 위한 뭇돈을 자력으로 마련하기 어려운 저소득 계층, 예컨대 장기간에 걸쳐서도 온 채 전세금만큼의 자산을 축적하기 어려운 저소득 근로자와 장애인, 노약자 등 정상적인 근로활동을 하지 못하는 영세민 등에 대해서는 안정적인 임대주택을 제공하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 재정과 금융 양측면의 지원이 모두 필요한데, 임대주택 스톡이 현재 충분하지 않음을 감안할 때 건설비의 일정 부분을 정부가 보조하고 이에 덧붙여 임대주택 사업자, 임대주택을 건설

운영하는 지방자치단체나 공공기관 등에 대한 저리 금융지원, 세제혜택을 주는 것이 바람직하다.

셋째로, 수도권 지역에서는 주택의 가격이 소득에 비해 매우 높은 수준이므로 민간주택금융 시장이 활성화되더라도 미리 주택가격의 50~60% 이상의 뭇돈을 마련하지 못한 사람들은 여전히 주택 마련에 어려움을 겪을 것이다. 여기에 대해서는 여러 측면의 대책이 필요하다. 우선 수도권의 주택가격이 높은 이유는 택지 가격이 높기 때문이므로 염가의 택지를 공급하여야 하며 그 일환으로 수도권 지역에 대규모 신도시를 건설하거나 그린벨트에서 해제되는 토지를 적극 활용하는 것이 바람직하다.

금융 측면에서 공공주택금융, 즉 국민주택기금을 장기적으로 수요자금융으로 전환하여야 한다는 의견이 많지만, 주택의 대량 건설, 공급이 조속히 확대될 필요가 있는 수도권에서는 건설업자 금융도 당분간 지속되는 것이 바람직하다. 이는 주택스톡의 확충이라는 전통적인 국민주택기금의 역할을 유지하는 것을 의미하는데, 택지 공급확대와 더불어 주택가격을 안정시키고 PIR을 낮추어 보다 많은 수요자가 민간 주택금융의 혜택을 보도록 해야 할 것이다.

이상의 세 정책방향은 주택시장에 대한 정부개입의 고전적인 형태가 우리나라에도 그대로 적용된다는 것을 말해 준다. 즉, 중산층 이상은 시장의 원리에 맡기되 보다 많은 자금이 주택금융 시장에 흘러가도록 하여 대출이자율을 낮추도록 하는 간접적인 지원책을 쓰고, 저소득층에 대해서는 공공주택금융 및 재정에서 보조하여 임대주택을 공급하는 것이다. 우리나라의 특수성을 감안할 때 수도권에서의 주택 대량공급이 추가적인 정책방향으로 덧붙여 진다.

그런데 이러한 정책들은 모두 장기적인 정책대

안이다. 주택문제가 하루아침에 발생하고 또 해결되는 것이 아님에 비추어 장기 정책방향이 꾸준히 추진되는 것이 문제해결의 궁극적인 방법이며, 다만 주택산업 전체로나 일부 수요계층이 큰 어려움을 겪을 때 일시적으로 지원을 해 주는 것은 불가피하다. 물론, 이러한 단기대책이 장기 정책방향을 혼란시키는 것은 막아야 할 것이다.

예를 들어, 중형분양주택에 대한 국민주택기금 용자는 경제위기 당시에 주택건설 산업의 총체적인 붕괴를 막기위한 응급처방으로 시작되었으나, 2001년에 5,253억원, 2002년에 4,160억원을 지원하도록 계획되었다. 중형주택에 대한 지원은 저소득층 주거안정을 본래의 목적으로 하는 국민주택기금의 임무에 비추어 적절하지 않은 시책인데, 한번 도입된 지원시책이 중단되기 어려운 관성을 가짐을 잘 보여 준다.

저소득층을 위한 공공임대 주택재고의 확충

저소득층의 주거안정을 위해서는 주택을 구입하지 않고도 저렴한 비용으로 안정적인 주거생활을 누릴 수 있도록 하는 정책이 필요하며, 이를 위해서는 임대시장에 대한 정부개입이 필요하다. 이는

저소득층을 대상으로 하는 민간 임대주택 사업자에 대한 금융 및 세제지원이라는 형태를 가질 수도 있고 공공부문이 직접 임대주택을 건설, 운영하는 형태를 가질 수도 있다.

우리나라의 경우 임대만을 위해 건설된 주택은 드물다. 그간의 주택정책이 염가의 분양주택을 대량 공급하는 방향으로 전개되었으며, 그 결과 집을 구입할 능력이 있는 중산층 이상이 정책지원의 혜택을 받았다는 문제는 잘 인식되고 있는 바와 같은데, 임대주택도 대부분은 분양주택으로 건설, 공급되었고 개인 소유자들이 임대주택의 주된 공급자 역할을 하고 있기 때문이다.

주택시장의 상황에 따라 임대주택의 스톡이 급격히 변화할 수 있으며, 이에 따라 임대료가 큰 폭으로 오르거나 내려서 임차자들의 주거안정성이 저해된다는 문제는 분양 위주 주택공급 정책의 자연스런 귀결이었다. 박신영(2001)의 자료를 보면 선진국의 경우 자가거주 비율이 우리나라보다 반드시 높다고 할 수는 없다. 그러나, 공공임대주택에 거주하는 비율은 미국을 제외하고는 대부분 20%를 상회하는 수치를 보이고 있어, 저소득층 주거안정을 위한 공공부문의 직접 개입이 컸음을

<표 1>

주요 선진국가의 공공임대주택 거주 비중(1996)

(단위: %)

| | 자가율 | 임대주택 거주비율 | | | 사회조합 | 기타/불명 |
|------|-----|-----------|----|----|------|-------|
| | | 공공 | 민간 | 합계 | | |
| 네덜란드 | 46 | 40 | 13 | 53 | | 1 |
| 영국 | 68 | 22 | 10 | 32 | | |
| 스웨덴 | 43 | 22 | 17 | 39 | 16 | 2 |
| 덴마크 | 56 | 21 | 19 | 40 | | |
| 독일 | 40 | 20 | 40 | 60 | 5 | |
| 프랑스 | 56 | 17 | 21 | 38 | | 6 |
| 미국 | 65 | 1 | 34 | | | |

출처: 박신영(2001)

알 수 있다.

이에 비해 우리나라에서는 임대를 목적으로 건설된 주택의 수가 작으며, 그 중에서도 공공이 보유하고 장기간에 걸쳐 저소득층 주거안정을 위해 제공하고 있는 주택스톡은 희소하다. 건교부가 추정하는 바에 의하면 2000년 현재 우리나라 전체 가구의 60%(720만가구)는 자기집에서 살고 있으며 40%(480만가구)가 전세나 월세 형태로 거주중이지만, 임차료가 저렴하고 안정적으로 거주 가능한 공식부문 임대주택에 거주하는 가구는 세입자의 5.6%(75만호, 전체주택의 6.5%)에 불과하다. 그것도, 주택공사 및 민간건설 임대사업자들의 사업장이 토지를 염가에 확보하기 용이한 지방에 집중되어 있어서 정작 수요가 많은 수도권과 일부 지방 대도시의 공식부문 임대주택 비중은 더욱 작다.

공공건설임대 주택이라고 해도 반드시 공공부문의 사업자가 주택을 건설, 보유하는 것은 아니며, 민간의 건설사업자가 국민주택기금의 용자를 받아 건설한 임대주택도 여기에 포함된다. 그 비중이 정확히 같지는 않겠지만, 99년말의 임대주택 스톡 65만 9,830호 중 주택공사와 지자체 등 공공부문이 사업주체가 되어 건설한 물량은 44.8%로 집계되었으며, 민간의 건설사업자와 매입사업자가 사업을 추진한 비중이 각각 47%와 8.2%를 차지하였다. 따라서, 5년 임대후 분양되는 주택공급의 대다수를 민간 사업자들이 담당하고 있다고 보아야 할

것이다.

또한, <표 2>에서 보듯이 공식부문의 임대주택들 중 영구임대주택 19만호와 50년형 공공임대주택 4만 5천호, 그리고 현재 건설중인 국민임대주택을 제외하고는 5년 임대후 분양되어 임대시장에서 빠져나갈 물량이다. 따라서, 장기적으로도 임대주택에 거주하여야 하는 저소득 세입자에게 제공되는 임대 전용의 주택스톡은 2000년 현재 주택 총 호수 1,150만호 중 23만 5천호(2.0%)에 불과하다. 저소득층을 위한 임대주택이 전체 주택스톡의 몇 %가 되어야 한다는 획일적인 기준은 있을 수가 없을 것이지만, 선진국의 예를 본다면 우리나라 임대주택 스톡의 비중은 지나치게 낮다고 평가하는데 무리가 없을 것이다.

결국, 저소득층이 장기적으로 안정된 주거생활을 누릴 수 있는 임대주택의 스톡을 늘려가는 것이 중요한 과제이다. 반드시 공공부문의 사업주체만이 일을 할 수 있는 것은 아니다. 공공부문이 누리는 세제, 금융, 및 보조금 혜택이 주어진다면 민간이 보다 효율적으로 사업을 추진할 수 있는 가능성이 있기 때문이다.

그런데 그간의 경험을 보면 현 시점에서 민간 사업자들에게 크게 의지하기는 어렵다는 생각이 든다. 상대적으로 재무구조가 취약한 영세사업자들이 추진하던 사업장에서 외환위기 이후 대량으로 부도가 나서 입주자들이 피해를 입는 사례가 많았던 경험

<표 2>

주요 선진국가의 공공임대주택 거주 비중(1996)

(단위 : %)

| 총 계 | 공공건설임대 | | | 민간건설 임대 | 매입임대 |
|---------------|--------------|------------|--------------|------------|------------|
| | 영구임대 | 50년임대 | 5년임대 등 | | |
| 754 (100%) | 190 (25%) | 45 (6%) | 436 (58%) | 17 (2%) | 66 (9%) |

자료 : 건설교통부, 2001

〈표 3〉

공공건설 임대주택의 주요 유형

| 유형 | | 특성 | 사업주체 | 임대기간 |
|----------|------|--|-----------------------------|--------------------|
| 영구임대 | | <ul style="list-style-type: none"> 공급목적: 영세민 주거안정 공급시기: 1989년~1993년 입주대상: 생활보호대상자, 의료부조자, 보훈대상자 건설지원: 건설비의 85%(국가재정) 주택규모: 전용면적 23.1~39.6㎡ | 주택공사 지자체 | 영구 |
| 사원임대 | | <ul style="list-style-type: none"> 공급목적: 근로자의 고용안정과 주거안정차원 공급시기: 1990년~현재 입주대상: 5인 이상 고용사업체의 무주택세대주인 피고용자 건설지원: 규모별 국민주택기금융자 주택규모: 전용면적 60㎡이하 전용면적 85㎡이하 | 주택공사 지방공사 민간업체 고용자 | 10년이었으나 5년으로 단축 |
| 공공 임대 | 5년형 | <ul style="list-style-type: none"> 공급목적: 무주택국민의 주거안정 공급시기: 1992년~현재 입주대상: 무주택청약저축가입자 건설지원: 국민주택기금 융자 주택규모: 전용면적 60㎡이하 | 주택공사 지방공사 민간업체 | 5년 |
| | 50년형 | <ul style="list-style-type: none"> 공급목적: 무주택국민과 저소득층의 주거안정 공급시기: 1992년~현재 입주대상: 무주택청약저축가입자, 특별공급(보훈대상자, 일본군위안부, 철거민, 장애인) 건설지원: 재정지원 50%, 국민주택기금 20% 주택규모: 전용면적 40㎡이하 | 주택공사 지자체 | 50년 |
| 국민 임대 | 10년형 | <ul style="list-style-type: none"> 공급목적: 저소득층의 주거안정 공급시기: 1998년~현재 입주대상: 무주택 세대주로 전년도 도시근로자 가구의 월평균 소득의 70% 이하인 자 건설지원: 재정지원 30%, 국민주택기금 40% 주택규모: 전용면적 50㎡이하 | 주택공사 | 10년 |
| | 20년형 | <ul style="list-style-type: none"> 공급목적: 저소득층의 주거안정 공급시기: 1998년~현재 입주대상: 무주택세대주로 전년도 도시근로자 가구의 월평균 소득의 50% 이하인 자 건설지원: 재정지원 30%, 국민주택기금 40% 주택규모: 전용면적 50㎡이하 | 주택공사 | 20년 |

자료: 박신영(2001)

주: 1. 50년 공공임대주택 및 국민임대주택을 제외한 건설 및 매입임대주택은 임대무기기간 1/2 경과후 임대사업자와 임차인이 합의하는 경우 당해 세대에 대하여 시장 등에게 신고후 매각 가능.

2. 국민임대주택은 당초 10만호를 건설하기로 하였으나, 2001년 8월에 2003년까지 20만 호를 건설하도록 계획이 수정되었음.

이 있기 때문이다.

98년 임대주택 사업장의 부도가 폭발적으로 늘었는데, 준공전 부도사업장은 주택보증회사가 임대보증금 환급이행 및 임대이행을 하므로 입주자 피해는 없지만, 준공후 임대 중인 574개 사업장(12만 7천세대)의 경우 주택보증회사의 임대보증이 이루어지지 않으며, 경매절차 진행시 경락가격 하락 등으로 입주자 피해가 불가피하다.

특히, 대부분의 부도 임대주택 입주자들은 월세 부담을 피하기 위해 보증금을 과도하게 납부하여 소액임차보증금 보호제도를 통해서도 충분한 손실보전이 어렵다. 평균적으로 수도권과 광역시는 4천만원, 지방은 2,500만원의 보증금이 설정되어 있으나, 소액임차보증금으로 회수 가능한 금액은 대도시 1,200만원, 지방 800만원에 불과하기 때문이다.

현재의 임대주택 스톡이 절대적으로 부족한 상황을 고려하면 민간 임대주택 건설사업자의 역할은 여전히 중요하며, 금융 및 세제지원이 지속되어야 한다. 그러나 사업장에 대한 관리가 보다 철저히 이루어져야 할 것이다. 아마도 행정기관은 인력과 전문성 부족으로 사업장에 대한 감독을 책임지기 어려울 것이므로, 기금 대출을 담당하는 은행의 역할이 강화되어야 할 것이다.

중산층만큼의 자산을 축적하기 어려운 저소득계층을 위한 장기 소형 임대주택에 대해서는 공공부문의 역할이 강조된다. 재정적 보조금을 민간 건설업자에게 주기 어려운 국민정서의 문제도 있고, 장기에 걸친 운영기간 중 경영의 안정성이 절대적으로 필요하기 때문이다.

2003년까지 국민임대주택을 20만호 건설한다면, 현재의 영구임대주택과 50년 공공임대주택을 합하여 공공부문이 43만 5천호의 임대주택을 소유

하고 운영하게 되는데, 이는 2003년에 예상되는 주택 총 호수 약 1,300만호의 3.3%에 불과하다. 이 비율을 2005년까지 최소 두 배 정도로 끌어올리는 방향으로 다시 계획을 수립할 필요가 있다.

물론, 공공부문의 임대주택을 단기에 대량으로 건설, 공급하는데는 여러 가지 어려움이 있다. 첫째로는 현재의 재정여건으로 볼 때 재정보조금을 그만큼 조달할 수 있는가의 문제가 대두되는데, 저소득층 지원에 관련된 여러 지출항목을 재검토하고 국민주거안정을 위한 정책적 결단이 없이는 해결이 불가능한 문제이다.

둘째로, 사업추진 주체의 문제로는, 현재 주택공사가 벌이고 있는 여러 사업을 장기 임대주택 건설, 공급 및 운영에 집중하도록 해도 주택공사만으로는 이 같은 건설물량을 소화하기 어렵다. 따라서, 저소득층 임대주택 부족이 큰 문제가 되고 있는 수도권 지역에서 지자체의 역할이 강화되어야 할 것이다.

다만 지자체가 주택건설 및 공급에 전문성이나 경험을 가지고 있지 못한 경우가 많으므로 지자체 책임하에 기획, 감리, 감독, 운영에 관련된 민간부문의 전문업체, 예컨대 최근 발전하고 있는 CM이나 PM업체들을 활용하는 것이 불가피하다.

셋째로, 임대주택을 어디에 짓는가의 문제가 대두된다. 영구임대주택에 대한 초기의 입주신청이 저조했던 요인 중의 하나는 단지 택지확보가 용이하다는 이유로 저소득층의 소득기반에서 멀리 떨어진 입지를 선정을 했던 때문이었다. 또 한곳에 저소득층 가구들만을 대규모로 밀집시킬 경우 사회화적인 문제들이 발생할 소지가 많다.

따라서, 사업비가 증가하더라도 입주대상 계층의 수요에 맞는 지역에 적절한 규모로 단지를 조성하고, 소득계층간의 혼재가 가능해야 할 것이다.

보다 바람직하기는, 재개발·재건축 단지를 포함한 민간 주택건설 사업 물량의 일부를 지자체의 임대주택으로 발주하고 사업비를 부담하는 방식을 고려할 수 있을 것이다.

마지막으로는 임대주택의 운영이 개선되어야 한다. 최소한의 운영경비를 조달하지 못하면 저소득층 임대주택 단지가 급격히 슬럼화 됨을 외국의 사례나 우리나라의 일부 영구임대주택 단지에서 경험한 바와 같다. 임대료가 운영경비를 충당할 수 있는 수준으로 책정되어야 하며, 그 만큼의 부담을 하기 어려운 영세민에 대해서는 임대료 보조에 대한 정부나 지자체의 장기적인 지원약속이 있어야 한다.

택지공급의 원활화 : 계획과 시장의 조화

시장경제 속에서의 계획의 역할

90년대 말부터 도시의 무질서한 확대, 국토의 무분별한 개발에 대한 우려가 높아졌고, 이 문제에 대한 여론이 개발제한구역 조정 문제와 맞물려 국토이용관리의 기본틀을 새로 정비하는 바탕이 되었다. 즉, '국토기본법'과 '국토계획및이용에관한 법률'의 제정은 국토의 이용과 개발에 관련된 기존의 여러 문제들을 일거에 해결할 것으로 기대되는 중요한 내용들을 담고 있다.

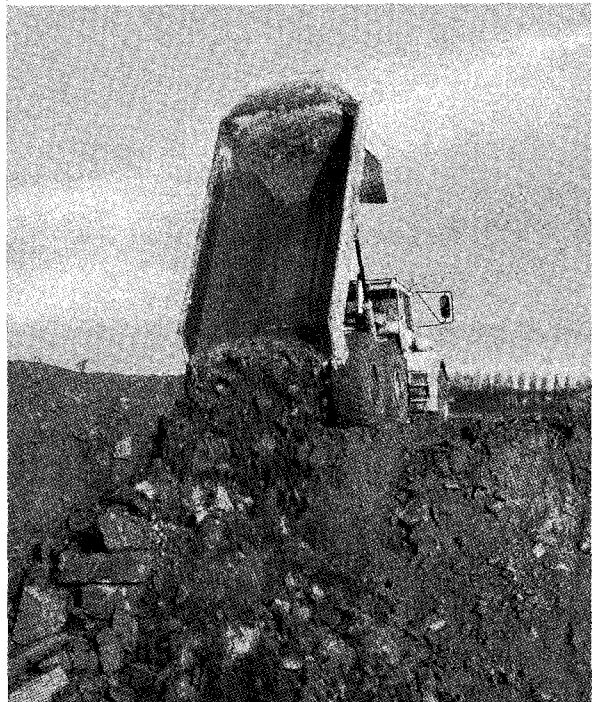
94년의 국토이용관리법 개정으로 준농림지역이 도입되고 동 지역에서의 행위제한이 제한행위 열거방식으로 규정된 것은 토지이용과 개발에서 시장이 보다 큰 역할을 하도록 한 것이었다. 이에 비해 '계획없이 개발없다'는 모토하에 도입된 새로운 법령들을 계획의 기능을 대폭 강화하였다.

규제의 완화 또는 강화에 둘러싼 여러 쟁점들은 결국 시장과 계획에 어느 만큼의 역할을 분담시킬 것인가의 문제로 귀착된다. 시장과 계획이 그 극단

적인 형태들로서는 양립하기 어렵지만, 각자가 가진 나름대로의 장단점을 최대한 살릴 수 있는 방법은 없을까 하는 문제의 답이 향후 수도권 택지공급, 주택공급 문제를 풀어가는 핵심사안으로 남을 것이다.

시장실패 문제를 통제하기 위해 토지이용 및 개발에 관련된 규제들이 필요하지만, 규제의 편익과 비용에 대한 상대적 평가는 많은 규제들이 사회적 비용이 크다는 것을 말해준다(김정호, 1995; 손재영·김경환, 1995, 채미옥, 1998). 단적으로, 미개발 토지와 개발된 도시용지간의 가격차이가 큰 것은 도시용지의 공급이 부족하기 때문이다.

90년대 중반이후 계획적이든 아니든 준농림지역을 비롯한 많은 토지가 개발되었음에도 불구하고 아직도 도시용지의 가격과 미개발 토지간의 가격간의 차이가 큰 것은 도시용지가 부족하다는 시그널을 준다. 시장의 기능과 가격에 담긴 정보의 의미를 중시하는 입장에서 보면 시장과 조화되는



계획의 기능이 명확하다.

즉, 시장에서 요구하는 도시용지의 공급이 외부 효과의 문제를 최소화하면서 이루어질 수 있도록 관리하는 기능이 그것이다. 여러 용도의 개발 토지들의 규모를 예측하고 상호 기능적으로 보완될 수 있도록 적정하게 배치하는 한편, 이들 토지가 최종적으로 이용될 때 필요한 기반시설의 종류, 규모, 위치를 정해주는 것이 주요한 내용일 것이다. 단적으로 말해, 준농림지역의 난개발 같은 문제가 발생하지 않도록 사전에 조율해 주는 것이다.

박현주(1996)가 지적하고 있듯이 난개발은 “개발이 계획에 앞서나가는” 데서 발생하였고²⁾, 필요한 개발에 앞서 계획을 세우는 것이 계획가의 임무이다. 이런 관점에서 본다면, 계획의 기능은 시장의 기능을 보완하는, 어찌보면 종속적인 것이다. 이 말은 결코 계획의 기능을 가벼이 평가하는 것이 아니다.

수 많은 국민들이 생활하고 생산활동을 하는 공간이 쾌적하고 능률적인 것이 되도록 하는 일의 가치는 긴 세월에 걸쳐 감사를 받아 마땅한 일이기 때문이다. 다만, 개발의 필요성 자체는 시장상황이 결정하는 외생적인 것으로, 계획에 앞서 겸허하게 받아들일 조건으로 인식되어야 한다.

이런 관점에서 볼 때, 새로운 계획체제는 경제회복의 속도나 국민 생활패턴의 변화와 같은 거시적인 현상들 뿐 아니라, 각 단계의 계획들이 도시용지에 대한 시장의 수요를 충분히 담아낼 수 있을지, 또는 과연 행정담당자들이 얼마나 빨리 새로운

계획체계에 적응하여 새로운 개발사업들을 지원하게 될지 다소의 우려가 있다.

특히 90년대 중반의 규제완화에 대한 반작용으로, 새로운 계획제도는 ‘예쁜 도시’를 만드는 데만 주안점을 둔 것이 아닌가 하는 우려를 가진다. 새로운 계획제도가 충분한 도시용지를 염가에 공급하는데 실패할 경우 택지 및 공장용지 부족 현상이 불거지고 토지공급 확대 대책이 마련될 필요성이 제기될 것이다.

그런데 그간 개발제한구역 조정, 새로운 계획제도 도입의 과정에서 표출되었고 앞으로도 도시용지 공급에 걸림돌이 될 몇 가지 고정관념이 널리 퍼져있다.

예컨대, 어떤 비용을 지불하고라도 투기를 막아야 한다거나, 식량안보를 지켜야 한다거나, 또는 수도권 집중억제를 막고 지방의 균형발전을 이루어야 한다는 등의 고정관념들은 도시용지 공급, 특히 수도권에서의 택지공급을 위축시키는 역할을 할 것이다.

보다 근본적인 문제중의 하나는 규제의 강화 또는 완화의 결과가 불확실한 상황에서 어떤 선택을 할 것인가의 문제이다.

그린벨트 규제완화와 환경의 문제에 관련되어 논란이 되었던 사항들을 예로 들면, 그린벨트 규제가 완화될 경우 과연 보전되어야 할 녹지가 대규모로 훼손될 것인가? 준농림지역에서 경험한 난개발이 재연될 것인가? 이에 대해 정부가 통제하기가 불가능한가? 여타의 공법적 제한이 더이상 집행불

2) 일부에서는 난개발의 문제가 토지개발의 공공성을 도외시하는 민간개발의 필연적 귀결이라고 주장하고 있으나, 이는 설득력이 없는 주장이다. 우리나라의 토지개발체제는 80년대 중반이래 미개발지의 대규모 개발은 공공이 독점하고 민간은 도시지역의 자투리 땅 개발이나 도시외곽의 개별 시설물 건축만을 한다는 밑그림을 가지고 짜여져 있었기 때문에 도시외곽에서 민간이 각종의 기반시설을 구축하면서 대규모 개발사업을 할 제도적 장치가 없었다. 민간에서 영리목적으로 개발을 한다고 해도 쾌적한 환경을 깃출 때 토지나 주택의 시장성이 높아지므로 공공 못지 않은 양질의 개발사업을 할 유인이 있다. 단지, 그렇게 하고자 해도 할 수 있는 제도가 없었다는 것이 문제이다.

가능한 상태가 될 것인가? 과연 도시간 연담화 현상이 빚어질 것인가? 규제완화로 얼마나 토지가 개발, 공급되고 가격안정 효과를 가질 것인가? 국민들의 주거복지와 기업의 원가절감 노력에 그린벨트 규제완화가 긍정적 효과를 가질 것인가? 궁극적으로는 객관적 관찰이 가능할 이러한 문제들에 대해 미리 확실한 예측이 가능할 수 있다고 하더라도, 이런 현상 속에서 국민들이 어떤 편익을 보고 어떤 불편을 가지게 될지, 편익과 비용은 각각 어떤 계층에 귀속될 것인지, 또 주관적으로 각 계층의 국민들이 어떻게 평가하게 될지는 더더욱 미리 예상하기 힘들다.

예컨대, 개발초기에는 수도권 신도시가 지나치게 과밀로 개발된다는 비판이 공감대를 형성했었지만, 정작 주민들은 과밀로 인해 불편을 겪지는 않는 것 같다. 위에 제기한 많은 문제들에 대해서도 결과가 어느 쪽이든 예상하지 못했던 평가가 내려지는 것도 충분히 가능한 것이다.

이처럼 정책의 도입, 수정, 폐지가 초래할 결과에 대한 불확실성이 있을 때 어떤 기본적 입장을 견지할 것인가의 문제가 시장논자와 계획가들의 입장차이를 가져오는 근본적인 차이점이다.

시장논자들은 시장에 문제가 있는 것이 확실하지 않다면, 문제가 있더라도 정부개입이 분명한 개선을 가져오지 못한다면, 그리고 문제의 개선보다 더 큰 부작용이 초래될 것으로 예상된다면 정부가 개입을 자제하는 것이 좋다는 견해를 갖는다. 이 일반원칙은 국토이용의 문제에 대해서도 그대로 적용된다. 이미 논의한 것 처럼, 토지이용에 관련되어서는 외부효과와 문제나 공공재의 문제가 존재하므로 이들 문제를 해소하는 정부개입이 정당하다는데 대해 대부분의 시장논자들도 동의한다.

그러나 이들은 미래예측이 불분명할 경우, 또는

국민들의 주관적 평가가 어떻게 나올지를 예측하기 어려운 경우 등에 대해서는 일단 시장에 맡겨야 한다는 기본입장을 견지한다. 이에 비해 계획가들, 적어도 그린벨트를 둘러싼 논쟁에서 적극 의견개진을 하는 계획가들은 정반대의 입장, 즉 시장이 어떤 문제를 야기하지 않을 것이 확실하지 않은 한 함부로 시장에 국토자원의 배분을 맡겨서는 않된다는 관점을 가지고 있다.

정부가 계획을 통해 토지이용 활동의 종류와 밀도, 규모, 기타 모든 사항을 될 수 있는 대로 상세히 정해놓은 이후에야 시장의 작용을 허용할 수 있다고 생각한다.

눈을 돌려보면, 시장과 계획의 갈등은 국토에 관한 문제에 국한되는 것은 아니다. 금융, 세제, 행정, 교육, 문화, 기타 미시적 문제들에 이르기까지 정책적으로 미리 계획하고 이에 따라 경제사회발전을 유도하는 것이 바람직하다는 계획위주의 사고방식이 뿌리깊다. 그러나 경제와 사회의 거의 모든 분야에서 시장이 가진 정보 수집과 확산, 창의와 활력의 극대화 유도기능이 전문가 집단이나 관료들의 한정된 정보와 분석에 기대는 결정보다 바람직하다는 결론이 이미 내려졌다고 보면, 국토문제에 있어서도 꼭 필요한 영역에 계획의 기능을 한정시키는, 시장우위의 사고가 정착되는 것이 시대적 흐름이 아닌가 한다.

즉, 계획가는 시장을 통제하고 조절하는 전지전능한 존재를 자임하기 보다는 시장이 필요로 하는 공간적 수요가 양적으로 질적으로 채워지도록 돕는 보조자의 역할을 수행하여야 한다. 그린벨트 규제가 적용되는 곳과 적용되지 않는 곳의 지가차이가 수배 내지 그 이상에 달한다는 것은 현재 규제받지 않는 토지가 부족한 상태이고, 규제의 강도가 과다하다는 정보를 제공해 준다. 계획가의 임무는

이러한 정보를 있는 그대로 접수하고 부족한 토지를 어떻게 잘 개발할 것인가를 강구하는데 있다.

이미 터질 듯이 억눌려 있는 개발압력을 도외시하고 국토가 어떻게 이용되어야 하는지에 대한 나름대로의 생각을 관철하고자 노력하는 것은 이 사회가 전문가에게 부여한 역할을 벗어난 것이 아닌가 한다.

차기 정부의 과제

국가적으로 중요한 과제들에 대해 '국민정서'를 탓하면서 문제가 심화될 때까지 방치해 버릇하는 정치권의 행태를 볼 때, 현 정부는 국토, 도시, 주택 분야에서 중요한 업적을 이루었다. 주택분양가 규제의 실질적 폐지, 토지시장의 대외개방, 새로운 국토이용 계획체계의 도입, 부동산 금융의 자유화, 그리고 개발제한구역의 조정 등이 그것이다. 하나 하나의 사안에 대해 정부의 조치들이 미흡했다거나 과도했다거나 하는 평가가 내려질 수 있지만, 많은 사람들의 의견을 수렴하여 진지한 제도개선을 도모했다는 점은 긍정적으로 받아들여야 할 것이다.

다음 정부도 몇가지 중요한 문제에 직면할 것으로 예상된다. 아마도 가장 중요한 문제가 수도권 집중억제 정책을 지속할 것인가의 여부가 될 것이다. 60년대 초부터 산업화에 따른 이촌향도형 인구이동으로 대도시에 사람들이 몰리던 시기의 문제의식에 바탕을 두고 수도권 정책이 전개되어 왔으며, 그 방향은 소위 인구집중 유발시설에 대한 입지규제로 굳어져 왔다.

그러나, 지난 40년에 걸쳐 변화된 인구추세, 산업구조, 그리고 국가발전의 대외 여건을 감안해 보

면 수도권 집중억제 정책은 그 논리적, 현실적 근거를 상실하였으며, 국가발전의 장애요인이 되고 있다.³⁾

인구집중의 수도권의 대내외적 문제를 악화시킬 것이라는 것은 장래 인구추세 전망에 비추어 잘못된 인식이고, 입지규제 정책은 실효성 없이 많은 부작용을 가져왔다. 또한, 향후의 국가간 경쟁은 구체적으로 대도시간의 경쟁으로 나타날 터인데, 우리나라의 대표주자는 수도권일 수 밖에 없다. 수도권의 첨단산업 연구개발 및 교육기능이 확충되어야 함은 물론이고 국제적 고급두뇌가 교류하며 정착할 수 있는 쾌적한 생활환경을 갖추어야 한다. 이를 위해서 많은 투자와 정책적 배려가 필요하지만, 투자재원은 수도권의 주민과 기업들이 충분히 조달할 수 있을 것이며, 정부는 장래에 대한 비전을 제시하고 민간경제 활동이 전체로서 조화를 이루도록 조정, 통제하는데 그 역할을 한정해도 좋을 것이다.

수도권 지역의 주택, 교통, 환경, 교육 등 여러 부문에는 많은 문제가 있고, 인구가 안정된다고 해서 앞으로도 저절로 좋아지지 않을 것이다. 수도권의 인구 분산이 이 모든 문제를 해결할 것이라는 단순 논리가 이들 문제의 해결에 도움이 되지 않으므로, 부문별로 문제를 해소하려는 직접적 접근법이 필요하다.

따라서 인구집중을 주된 목적으로 하는 수도권 정비계획법을 폐기하고 부문별로 도시기능을 제고하는 방향으로 정책전환이 필요하다. 다만, 수도권 정비계획법이 가진 문제의식 중 광역적 토지이용 체계와 기반시설의 문제는 좀더 심층적인 대안 모색을 거쳐 새로운 법령에 이어져야 할 것이다. 이

3) 현행 수도권정책의 본격적인 비판과 그 대안에 대해서는 김경환 외(2002) 참조.

들 문제는 단순히 광역도시계획 수립만으로 해결 될 문제는 아닐 것이며, 지방자체 체계의 전반적인 효율성을 고려하여 기존 시도의 폐지까지 포함하는 광역행정체계 개편의 작업이 있어야 한다.

수도권 정책은 그 정책의 사회적 비용을 잘 모르는 국민들로부터 일종의 정서적 지지를 받고 있는데, 특히 지방의 자치단체들은 수도권 규제완화에 거세게 반대한다. 그러나, 이제까지의 국토정책은 수도권 집중억제 시책을 앞세워 지방에 대한 투자도 권한이양도 외면해 온 것이라고 할 수 있다. 지방발전의 가장 큰 요인은 국가경제의 성장이며, 수도권 정책이 국가경쟁력을 약화시킨다면 지방도 그 피해를 입게 된다.

또한 모든 경제주체들이 나날이 심해지는 경쟁 속에서 생존과 발전을 모색하는 가운데 지방 지자체들이 언제까지 중앙정부만 바라보고 있어야 하는지도 생각해 보아야 할 것이다. 지자체들이 기업을 고객으로 모시는 자세로 적극적인 유치에 힘쓰지 않는 한 지역발전을 이루기 어렵다.

지방의 주체적인 발전 노력이 성과를 거두기 위해서는 지방에 각종 규제권한을 분산시키는 등의 실질적 지역발전 프로그램이 개발되어야 할 것이다. 이처럼 수도권의 문제와 지방발전의 문제를 분리시켜서, 수도권은 나름대로의 발전방향을 설정하여 추진하도록 하고 지방은 중앙정부가 발전에 필요한 실효성있는 지원을 해주는 체제를 정립하는 것이 차기 정부의 중요한 과제이다.

수도권의 주택문제로 되돌아 오면 가장 우려되는 점은 택지공급의 부족 가능성이다. 90년대 중반이후 수도권의 택지공급은 공공부문의 소위 미니 신도시, 민간 부문의 준농림지역 개발로 이루어졌다. 새로운 국토이용계획체제 아래서 준농림지역의 개발이 억제된 이후 과연 택지공급이 원활히

이루어질 수 있을지 주목된다.

이미 발표된 화성, 판교, 아산 신도시가 순조롭게 개발된다고 해도 화성, 아산은 서울의 출퇴근권을 벗어나며, 주택공급의 절대 물량이 충분하지 않을 것이다. 또, 그린벨트에서 일부 택지가 공급되었지만, 규제완화가 워낙 보수적으로 이루어져서 여기에도 큰 기대를 걸기 어렵다.

최근 서울지역에서 연립, 다세대 주택건설이 아파트를 상회한다는 보도가 있었는데 이는 택지부족 문제를 단적으로 말해주는 현상이다. 지자체들이 새로운 계획체제에 적응하기까지는 시일이 소요될 것이며, 적시에 택지를 공급하기 위해서는 또 다른 새로운 신도시 건설이 필요하지 않을까 한다.

80년대 말에 건설된 기존 신도시가 90년대의 소규모 주택단지들 보다 우월한 이유는 개발이익을 전철, 고속도로 등 광역 기반시설에 투자할 수 있었기 때문이다. 대규모 개발에서 개발이익이 많이 났기 때문에 기반시설 투자비를 감당하면서도 임주자들은 염가에 주택을 분양받을 수 있었고, 주택건설업체는 이익을 보았으며, 사업시행자는 채산성을 맞출 수 있었다.

현재 계획중인 판교, 화성 등 신도시 계획수립에 도움이 될 만한 일반적인 고려사항을 논의해 보면, 첫째로, 필요한 기반시설의 종류와 규모가 작을 수 있도록 신도시의 성격을 규정해야 할 것이다. 판교 지구는 서울 강남권의 벤처단지, 분당생활권과 밀접하게 연계되므로 서울과의 교통망을 확충하는 것이 중요하다. 만약, 화성지구를 인근의 기존업체, 단지내 건설되는 산업용지 입주 기업체의 배후 생활권으로 개발할 수 있다면 서울과의 교통망은 판교에 비해 중요성이 낮을 것이며, 기반시설 투자비 부담도 줄어든다.

둘째로, 화성지구에서 서울까지의 광역 교통시

설을 화성지구의 개발이익으로 전액 충당한다는 것은 사실상 불가능한 일이며, 타당한 요구도 아니다. 국비나 지방비를 재원으로 기존에 계획되던 교통망이 화성지구를 개발함으로써 얼마나 부족한지를 먼저 판단한 후, 수요증가 요인만큼 교통망을 확충하는 추가 비용정도를 동 지구에서 조달하는 것을 목표로 하면 어떨까 한다. 만약, 이 정도의 비용을 조달할 가능성이 없다면 신도시 개발은 재검토되어야 한다.

세째로, 기반시설 투자비를 조달하기 위해서는 신도시 개발에 소요되는 다른 사업비를 절약하는 방법을 강구하며, 다른 한편으로는 토지 및 주택의 분양성을 최대한 높이는 것이 중요하다. 화성 신도시의 일부나마 삼성타운의 성격을 가지게 될 것이며, 그렇다면 산업용지, 상업용지, 주택의 상당부분을 미리 삼성전자 측과 협의하여 동사 및 협력업체들을 위한 맞춤형개발을 하도록 하는 것이 분양성 측면에서 도움이 될 것이다.

대안적 교육시설 등 주요 시설들도 삼성전자가 자사 및 협력업체 임직원 복지차원에서 담당하도록 할 수 있을 것이다. 초기 자본투자를 줄이고 공기를 앞당기기 위해서는 전면매수 방식보다는 토지구획정리사업 방식을 일부 채택하는 것을 고려하는 것이 바람직하다. 지역 주민들에게 일부의 개발이익을 향유하도록 함으로써 사업이 원활히 진행될 수 있고, 새로 제정한 도시개발법을 적용하는 좋은 기회로 활용할 수도 있다.

정부가 판교, 화성 외의 새로운 신도시를 건설한다면, 이 도시가 새로운 주거문화를 실험하고 선도하는 역할을 하도록 해야 한다. 70년대 이래 아파트가 주된 주택형태가 되면서 수도권 주택 스톡의 절반 이상, 신규주택건설의 대부분을 차지하게 되었다. 아파트는 관리가 편하고 보안이 유리하며,

주거밀집에 따라 생활편의시설이 빠르게 확보되는 등의 장점이 있지만, 자연과 괴리되고 물개성한 획일적 주거형태라는 점에서 소비자들의 선호변화 추세에 부응하지 못한다.

이에 비해, 기존의 단독주택 밀집지역은 차량보유가 보편화되기 이전에 형성되어 접근성, 주차, 안전 측면에 많은 문제를 가진데 덧붙여 다가구, 다세대 주택이 대거 들어서면서 주거환경이 열악해 졌다. 자연에 가까우면서 개성있는 주거생활을 하고 싶은 소망은 전원주택에 대한 관심으로 나타난다. 그러나, 기존의 전원주택은 소규모 사업자에 의해 개발되는 가운데 최소한의 편의시설들로 부터 동떨어지고, 치안과 교육 등의 측면에서 만족스럽지 못하여 현실적인 주거형태의 대안이 되지 못하고 있다.

새로 신도시를 개발할 때, 아파트를 대신하여 향후의 주거형태가 될 수 있는 대안들에 대한 실험이 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 단지설계, 주택 유형의 배합, 공동이용 시설의 종류 및 규모, 소유권의 형태, 주민 서비스의 종류 및 수준 등에서 다양한 단지 구성이 가능할 것인데, 이러한 대안들의 실험은 향후의 주택문화를 발전시키는데 크게 기여할 것이다.

맺는 말

우리는 90년대 전국 및 수도권 주택시장의 환경변화와 시장내 변화추세를 살펴보고, 이를 바탕으로 향후의 주택시장에서 전개될 주요 추세를 전망하였으며 정책 과제를 도출하였다. 물론, 주택시장은 수 많은 측면의 문제를 포함하므로 이런 검토가 완전한 것일 수는 없다. 다만, 우리의 검토가 보다 생산적인 논의의 출발점이 되기를 기대한다. ☎