

# 주택정책 평가와 향후 정책방향

김 정 호\*

- I. 서
- II. 주택 200만호 건설계획
- III. 정책환경의 변화와 향후 정책방향

## I. 서

본고의 목적은 크게 세가지로 대별된다. 첫째는 주택 200만호 건설계획과 7차 경제사회발전 계획의 주택부분을 중심으로 최근의 주택정책을 평가하는 것이고, 둘째로는 주택부분에 영향을 주게될 국내·외적인 환경의 변화에 대해 전망하고 끝으로 정책평가 결과와 여건변화에 부응하는 중·장기적인 차원에서 보다 바람직한 정책방향을 제시하는 데 있다. 200만호 주택건설계획이 완료되지 않은 상황에서 이를 객관적이고 종합적으로 평가한다는 것은 무리이다. 왜냐하면 이같이 방대한 계획의 각종 파급효과는 매우 장기적이고 복합적으로 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 평가내용은 주로 추진과정에서 나타난 문제점과 특히 주택 대량 생산이 거시경제와 주택시장에 미친 영향을 중심으로 평가해 보고자 한다.

## II. 주택 200만호 건설계획

### 1. 추진배경

주택 200만호건설 계획이 수립된 배경으로서의 주택문제는 크게 세가지로 요약될 수 있다. 즉, 1) 주택의 절대량 부족, 2) 주택「서비스」소비수준에 있어 계층간, 지역간 격차 심화, 3) 주택가격의 급격한 상승

---

\* 국토개발연구원 주택연구실장

등이다. 이 세가지 문제에 대해 개괄해 보고자 한다.

주택의 정의를 아무리 완화한다 하더라도 주택이 가구수에 비해 절대적으로 부족하다는 데는 이의가 없다. 예를 들면 주택보급율(가구수 對 比 주택수의 백분율)은 '75년 74.4%, '80년 71.2%, '85년 69.7%, 그리고 200만호 계획이 시작되기 전체인 '87년에 67.4%로 계속 하락하여 왔다.

1987년 당시 우리나라에는 총 932만 가구가 살고 있었다. 그런데 주택수는 약 630만호에 불과했던 것이다. 도시지역의 주택보급율은 이보다도 훨씬 낮은 59.2%이었고, 특히 서울市の 주택보급율은 58.8% 수준에 머무르고 있었다. 이렇게 보급율이 낮은 이유는 1975년 이후 주택재고의 연평균 증가율은 2.4-2.6%수준인데 반해 가구수는 연 3.2-3.4%씩 증가하였기 때문이다. 참고로 <표 1>은 200만호 건설계획이 추진되고 2년이 지난 1989년 말 현재로 집계된 주택보급율을 나타내 주고 있다. 주택보급율이 일시에 크게 개선되는 것이 매우 어렵다는 사실을 입증해 주고 있다.

<표 1> 지역별 주택건설실적(6대 도시 및 수도권) 및 보급율  
(단위: 천호, %)

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	수도권	전국
'82-'86 (5次)	337	94	52	89	15	16	641	1,155
'87-'89 (6次)	193	89	54	89	35	18	472	1,023
주택보급율('89)	60.9	58.8	61.9	70.8	64.2	65.7	63.5	71.4

한편 실질소득의 증가에 따른 주택필요량의 추계에서도 절대부족문제는 간접적으로 제기되고 있다. 즉, '80-'89년까지 10년간 국민소득 증가율은 72.7%이었는데, 만일 소득탄성치를 0.56으로 적용한다 하더라도 주택재고는 같은 기간에 최소한도 40.7%는 증가했었어야 하나 ('80년 513만호에서 '89년 900만호) 실질증가율은 24.3%에 그쳐 부족수는 약 200만호로 추계된 바 있다".

1) 주택문제 해소대책, "주택금융", 한국경제사회연구원, 1990. (김경환)

부족율이 심화된 원인은 여러가지가 있다. 우선 주택투자가 저조하였기 때문이다. '88년 이전까지만 해도 '80년대 전반에 걸쳐 對GNP 주택투자율은 UN이 권고한 6% 수준에 크게 밑도는 4-5% 수준에 불과했던 것이다. 둘째로는 핵가족화 현상으로 인해 가구수가 크게 증가했다는 점이다. 전술했듯이 주택재고 증가율은 연평균 2.0-2.6%인데 비해, 가구수는 3.2-3.4.%씩 증가했기 때문에 부족율이 심화된 것이다. 뿐만 아니라 재개발, 재건축, 그리고 각종 공공사업 등으로 기존주택이 많이 파괴된 것도 사실이다. '80년대 전반에 걸쳐 총 재고주택 對比 감실주택의 비율(減失率)은 연평균 1.2-1.5%에 달했다. 즉, 연평균 8-12만호가 헐린 셈이다. 아울러 '80년대 이후에 신축된 주택의 규모가 커지고 고급화되면서 상대적으로 시장성이 낮은 중소형주택 생산에 차질을 빚게 되었다. 예를 들면 5次 計劃기간 중('82-'86)에 건설된 주택의 평균규모는 88.3㎡로써 4次 計劃기간 중 건설된 주택의 평균규모인 61.1㎡에 비해 30% 이상이나 증가하였음을 알 수 있다. 이는 개발도상국 중 우리보다도 소득수준이 높은 싱가포르의 64.7㎡, 대만의 43.7㎡는 물론 선진국인 영국의 85.5㎡ 보다도 상대적으로 높은 수준인 것이다. 이와 같이 새로 건설되는 주택의 규모가 커지고 시설에 있어서도 고급화되다 보니 단위주택당 투자비용 또한 크게 증가할 수 밖에 없었던 것이다. 그 때문에 對GNP 주택투자율이 5% 수준을 상회하였다 하더라도 이같은 대형, 고급주택의 상대적인 증가는 전체 주택생산량에 있어 감소를 가져올 수 밖에 없었던 것이다. 실제로 이 기간 중 총 계획물량은 143만호 였으나 생산공급된 물량은 115.1만호에 불과해 목표달성율은 80.6%에 그쳤다.

200만호 계획의 배경으로 두번째로 지적된 문제는 주거수준의 지역간, 계층간 격차이다. 예를 들면 중산층이상 自家세대는 소득에 비해 적정수준 이상의 주거수준을 향유하고 있는 반면, 저소득층, 그중에서도 특히 단독주택 동거형 借家세대는 과밀한 상태에서 거주하면서도 상대적으로 비싼 임대료를 지불하고 있는 실정이다. <표 2>에서 보듯 전국적

2) 주택투자에 관해서는 住宅政策의 評價와 方向, (國土開發研究院, 1990, 12.)을 참조할 것.

3) 예를 들면 1987. 8월현재 평당 임대료는 민간임대아파트인 경우 1.273만원, 분양아파트 임대, 1.190만원, 공공임대아파트 임대 0.708만원, 그리고 단독주택 동거형 임대 1.395만원으로 나타났다. 그리고 실지불임대료와 균형임대료의 격차는 공공임대아파트 월 8만원, 민간임대아파트 월 -3만원으로 나타났다. 다시말해 민간임대아파트 거주자들은 균형임대료 보다도 월 3만원 이상의 임대료를 추가부담하고

으로 평균적 주거수준은 크게 향상되었다.

〈표 2〉 주택의 질적수준 추이

	'75	'80	'85
100인당 주택수(戶)	13.7	14.2	15.1
주택의 평균규모(㎡)	57.9	68.4	72.4
일인당 거주면적(㎡)	7.9	9.7	11.2
수세식 화장실(%)	-	18.4	33.6
입 식 부 열(%)	-	18.2	35.1

資料: 인구 및 주택「센서스」, 통계청

그러나 전체가구의 30%, 특히 都市 借家의 46%가 아직도 단칸방에 거주하고 있다. 주거수준의 이같은 격차는 계층간, 또는 점유형태간 (tenure)간에만 나타나는 것이 아니라 지역별로도 매우 심한 편이다<sup>4)</sup>. 일반적으로 서울지역, 특히 서울의 강남지역의 주거수준이 매우 높은 반면, 지방 중소도시와 농촌에 거주하는 가구들은 기본 편의시설이 부족하여 열악한 주거환경에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

이같은 결과는 신축주택의 생산이 주로 중산층 이상을 대상으로 이루어져 왔기 때문에 야기되었을 것이다. 따라서 저소득층을 위한 주택공급은 상대적으로 저조할 수 밖에 없었고 더욱이나 기존주택의 상당수가 재개발, 공공사업 등으로 멸실되므로 서민을 위한 주택 부족현상은 더욱 심화되어 온 것이다. 기존주택의 멸실율은 연간 1.2-1.5%에 달하다 보니, 결과적으로 저소득층, 즉, 임차가구들은 단위주택 서비스 소비에 있

있는 셈이다(임대주택공급 활성화방안 연구, 국토개발연구원, 1987. 12). 이러한 현상은 지난 '89-'90기간중 임대료가 급격히 상승함으로써 더욱 심화되었을 것으로 생각된다.

- 4) Hedonic index를 이용하여 임차유형별 주택서비스 소비수준을 추계한 결과, 표준임대주택(방2, 부엌 1, 화장실 1인 임대Apt.)의 주거수준을 100으로 볼때, 공공임대아파트 거주가구는 144, 민간임대아파트 거주가구(중위계층)는 107, 분양아파트를 임대해 사는 독채전세가구(중상위계층)는 196, 그리고 동거형 단독주택에 세들어(sublet) 사는 가구(저소득층)는 89의 소비지수를 나타내는 것으로 분석되었다(전계서 참조).

이 상대적으로 높은 단위비용을 부담하면서도 낮은 수준의 주거서비스를 소비할 수 밖에 없었던 것이다. 연간 10만호의 주택이 멸실되고 이러한 주택에 호당 3-4가구의 저소득층이 주거한다고 가정하더라도 멸실주택이 저소득층 주택시장에 주는 부정적인 효과는 매우 클 것임을 알 수 있을 것이다.

새번제로 지적될 문제로는 주택가격과 임대료가 소득에 비해 너무 크게 상승했다는 사실이다. 서울의 경우 '81년을 100으로 볼때 주택가격 지수는 '83년에 140.6, '85년에 142.4 그리고 '87년에 138.8로 나타났고, 특히 아파트가격은 “계단식”, 또는 “개구리 뛰는 식”으로 몇차례에 걸쳐 상승한 바 있다. 한편 전세가격도 '81년을 100으로 보아 연도별 지수로 나타내면, 서울인 경우 '83년 126.5, '85년 169.5, '87년 208.4로 크게 상승하였다. 아파트가격도 '87년 한해만도 전년대비 24.7%가 상승하였다<sup>5)</sup>. 특히 임대료의 급격한 상승은 새입자들에게 엄청난 경제적 부담을 주었고, 주택을 통한 부의 편제 및 불로소득의 사유화, 그리고 이로 인한 계층간 위화감 등은 민주화가 시작되면서 사회, 정치적인 불안요인으로 작용하게 되었다.

## 2. 주택 200만호 건설계획의 개요

주택 200만호 계획은 <표 3>에서 보는 바와 같이 '88-'92 5년간에 200만호의 주택을 건설하여 양적 부족의 문제를 완화하는 동시에 주택공급체계를 개선하여 “실수요자”중심으로 주택을 공급, 주택소비의 계층간 불균형을 획기적으로 개선해 보자는 데 목적이 있다. 이같은 의도에서 본 계획은 새차례에 걸쳐 수정, 보완되었다. <표 3>에서 보는 바와 같이 200만호 자체에는 변경이 없으나 연도별, 부문별 계획지표는 필요에 따라 수정된 바 있다.

우선 1989년 2월의 수정을 통해 소득계층별 지원체계가 정립되었고, 특히 '90년에는 근로자주택과 영구임대주택이 추가되었다. 이는 최빈층과 도시근로자들에 대한 정부지원이 가시화되었음을 시사하는 것이다.

---

5) 주택가격과 임대료 상승에 관한 자세한 내용은 住宅政策의 評價와 方向, (국토개발연구원, 1990. 12)를 참조할 것.

<표 3> 주택 200만호 건설계획

(단위: 千戶)

연도	總 計		'88-'80		'90		'91			'92		
	'89 당초	'90 변경	당초	'90 변경	당초	'90 변경	당초	'90 변경	'91 변경	당초	변경	'91 변경
총 계	2,000	2,000	700	779	400	450	430	400	500	470	371	443
○ 공공부문	850	900	280	276	170	200	190	210	200	210	214	232
영구임대	250	250	40	43	60	60	70	70	70	80	77	80
근로복지	-	150	-	-	-	40	-	50	80	-	60	110
사원임대	-	100	-	-	-	20	-	30	-	-	50	-
장기임대	350	150	110	91	65	25	80	20	18	100	14	-
소형분양	250	250	130	142	45	55	40	40	52	30	13	42
○ 민간부문	1,150	1,100	420	503	230	250	240	190	280	260	157	211
민영주택 <sup>1)</sup>	480	601	175	241	95	120	100	120	-	110	120	-
민간주택	670	499	452	262	135	130	140	70	-	150	37	-

註 1): 주택은행의 민영주택자금을 지원받아 건설되는 주택

<표 4> 소득계층별 공급체계의 확립

소득계층	주택유형	규모(坪)	재원	사업주체	
도시영세민	공 공	영구임대	7 - 12	정부재원	주택공사, 지자체
저소득		근로복지	7 - 15	국민주택기금	주택공사, 지자체, 주택사업자
근로자		사원임대	7 - 15		
중산화		장기임대	10 - 15		
가능계층		소형분양	10 - 18		
중산층	민	민영주택	18 - 25	민영주택자금	주택사업자
중산층이상	간	민간주택	25이상	자기자금	

특히 '90년 2월에 노사분규가 심화되면서 산업평화와 근로자 주거복지를 기하고자 근로자주택제도가 강화되었음은 주지하는 바와 같다. 그 내용은 <표 4>에서 보는 바와 같이 저소득층 공장근로자들을 위해 근로복지주택(분양)과 사원용 임대주택을 각각 15만호와 10만호를 계획기간 내에 건설하는 것이다.

200만호 계획이 과거의 계획과 다른점은 크게 두가지이다. 하나는 전술하였듯이 소득계층별로 공급체제를 확립했다는 점이고, 다른 하나는 목표달성을 위해 정부가 전례없는 지원을 했다는 사실이다. 이러한 정부 지원은 크게 세가지로 대별할 수 있는데, 그 하나는 財源마련이고 다른 두가지는 택지확보와 주택건설을 촉진하기 위해 취해진 일련의 제도변경 조치들이라 볼 수 있다.

原案에 따르면 200만호를 건설하는데 소용되는 자금은 총 65.3조원으로 추정되었는 바, 이 중 5.2조원은 국민주택기금에서, 그리고 14.1조원은 주택은행 등 제도금융권에서 조달하도록 하였다. 특기할 것은 재정지원이다. 영구임대주택 등 서민주택개발에 총 4조 2,700억원이 투입되었다. 이는 '83-'87년의 총 7,500억원에 비해 무려 5.7배가 넘는 수준이다.

한편 국민주택기금과 민영자금 또한 전례없이 막대한 수준으로 지원되었다. 국민주택기금은 '88-'91 4년간 총 9.1조원이 조성되어 이 중 7조원 이상이 국민주택건설을 확대하는 데 투입되었고 민영자금 또한 같은 기간내에 총 12조원이 조성되어 이 중 8.3조원이 공급되어 민간부문의 주택건설을 촉진하는 데 큰 활력소가 되었다.

재원조달과 함께 200만호 건설을 가능하게 만든 또다른 요인은 택지공급이다. 이 계획을 수립할 당시 정부는 5,700만평(약 190Km<sup>2</sup>)의 택지를 택지개발예정지구로 지정, 확보토록 계획했으나, 실제로는 이보다 많은 6,900만평을 확보하였으며, '91년말까지 이미 4,700만평이 조성되었다. 이는 '83-'97 5년간 개발된 2,650만평에 비해 무려 1.8배가 많은 양이다. 특히 수도권지역의 심각한 주택난이 택지부족에서 비롯된 점을 감안하여, 분당, 일산, 평촌, 중동, 산본 등 5개 신도시를 지정, 1,492萬坪 개발하고 있음도 주지의 사실이다. 여기에 모두 29만 4천호의 주택을 건설하게 될 것이며, 이 중 50%이상이 이미 착공되었다. 서울과 신도시를

포함한 수도권 지역에 택지개발예정지구로 지정된 총 택지구모는 75Km<sup>2</sup>이며 이는 90만호의 주택을 건설할 수 있는 면적이다.

끝으로 주택건설을 확대하고, 특히 민간부문의 시장참여를 촉진하기 위해 취해진 몇가지 제도보완 사항에 대해 언급해 보고자 한다. 우선 종전의 분양가격 상한제를 原價連動制로 전환하였다. 즉, 분양가격을 건설원가에 연동하여 “實勢化” 또는 “現實化”한다는 의도에서 취해진 조치이다. 분양가격은 택지비와 적정 이윤을 포함한 건축비를 더한 가격으로 책정하는데 여기에서 택지비란 사업상 보유한 택지인 경우에는 감정평가액을, 공공부문에서 개발한 택지인 경우에는 공급가격을 적용토록 되어 있다. 그리고 건축비는 건설부장관이 정한 가격을 이용토록 규정하고 있다. 적용대상 주택은 주택건설촉진법(제32조 및 동법 주택공급에 관한 규제)에 의하여 20戶 이상의 사업승인을 받아 일반인에게 분양되는 주택이며, 대상지역은 서울, 부산, 인천, 광주, 대전 등으로 정하고, 기타 지역에 대해서는 해당 지역의 지방자치단체장이 판단하여 원가연동제, 또는 자율화 중 선택하도록 하였다.

본 제도에 의한 원가연동제는 '89년 11월 이후 두차례에 걸쳐서 상향조정(즉, 현실화)되었다. 그리고 업체간 경쟁을 촉진한다는 취지에서 7% 범위내에서 사양선택제도를 전용면적 18평(60m<sup>2</sup>)을 초과하는 주택에 대해서만 실시하도록 하였다<sup>6)</sup>.

두번째로는 주택상환사채제도이다. 주택상환사채는 주택사업자가 발행하는 기명식 보증사채로 일정기간이 지나면 주택(아파트)으로 상환받을 수 있는 권리가 주어지는 채권이다. 이는 주택건설촉진법 27-30조에 의해 실시되었는데, 同法 27조는 대한주택공사와 지정업체가 대통령령이 정하는 바에 따라 주택상환사채를 발행할 수 있다고 규정하고 있다. 1990년 9월말 현재 14개 지정업체가 신도시에 분양한 총 13,000호 중 41.3%에 해당하는 5,366호에 대해 약 2,093억원 상당의 상환사채를 발행한 것으로 집계되었다. 따라서 호당 평균금액은 약 3,900억원에 달하는 것이다.

세째는 토지이용규제의 완화를 들 수 있다. 우선 1990년 7월 주택건설촉진법을 개정하여 공동주택의 건축규모를 크게 확대하였다. 예를 들

---

6) '91년 4월에 조정된 바에 의하면 건축비 상한이 상향조정되었고, 사양은 건축비의 9% 범위내로 확대되었다.



면 연립주택이나 다세대 주택인 경우, 과거에는 연면적 330㎡를 초과,棟當 3층이하로 규정하였던 것을 660㎡ 초과, 4층 이하로 확대하는 동시에 복합용도의 개발을 허용하였다. 뿐만 아니라 건축법 시행령을 개정하여 인동간 거리제한을 크게 완화하였고, 공동주택의 개발밀도를 상향조정하여 고밀개발을 유도하였다.

또한 서울의 경우 아파트의 건폐율을 25%에서 30%로 상향조정하였고, 특히 복합건물을 과거에는 주거지역 내에서 허용치 않았으나 건폐율 50% 범위로 허용했으며 준주거지 또는 상업지역에서는 건폐율을 60% 범위로 허용하였다. 용적율도 아파트지역에서는 과거에는 최고 250%이었으나 이를 300%로 올렸고, 특히 준주거지인 경우 500%까지 확대하였다. 주상복합건물인 경우에는 670%에서 1,000%까지 상향조정했다. 다시말해 670% 초과물은 주거용도로 확보하자는 취지에서 취해진 조치인 것이다.

이상에서 거론된 각종 지원과 규제완화 조치는 주택대량건설에 획기적인 계기가 되었음은 주지의 사실이다.

### 3. 성과와 효과

200만호계획이 처음 발표되던 '88년 당시만해도 많은 사람들은 목표달성에 매우 회의적이었다. 그러나 본 계획은 시행된 지 4년이 지난 1991년 12월 현재, 이미 물량공급에 있어 초과달성하고 있는 것이다. 주택공급물량은 착공기준으로 214만호를 넘어섰고 약 120만 가구가 이 계획의 일환으로 건설된 주택에 입주하였다. 다시말해 연평균 53.5만호의 주택이 건설된 셈이다. 이는 4, 5차 경제사회발전 5개년 계획기간 중에 건설된 연평균 24만호에 비해 2배 이상되는 많은 물량이다. 그 결과 주택보급율은 '87년 70.9%, '90년에 72.1%, '91년에 74% 그리고 200만호계획이 끝나는 '92년말이면 77.7% 수준에 이를 것으로 전망되고 있다.

<표 5>는 '88년 이후의 주택건설계획을 보여주고 있다. '88년에는 비교적 저조한 실적을 보여 주었으나 '89년 부터 민간부문의 건설활동이 크게 확대되면서 목표를 초과달성하게 된 것이다. '90년말 현재 총 공급 실적은 허가기준으로 152.9만호이며, 이는 총 계획물량의 76.5%에 달하는 높은 실적이다. 실제로 계획대비 공급비율은 136%로써 36%나 초과달성 하였다. 민간부문의 생산활동이 활발해 200만호의 절반 수준인 98.3만호를 공급함으로써 148%의 실적을 보였고, 공공부문 또한 17%를 초과

달성하였다. 공공부문에서는 특히 소형분양주택의 건설활동이 활발하였다. 그러나 영구임대주택, 근로자 주택 등 저소득층을 위한 주택의 공급 실적은 상대적으로 저조했음이 주지의 사실이다.

<표 5> '88-'90 계획목표 대비 실적  
(단위: 千戶, %)

	계획	'88 - '90		
		1,127	1,529	136
총 계	2,000	1,127	1,529	136
° 공공부문	900	465	546	117
영구임대	250	100	103	103
근로자	250	60	61	102
장기임대	150	127	156	123
소형분양	250	178	226	127
° 민간부문	1,100	662	983	148

자료: 건설부 주택국

그렇다면 주택의 대량공급은 주택시장에 어떤 효과를 가져오게 되는가? 주택공급물량의 확대에 나타나는 효과는 크게 내집마련기회의 증대와 주택가격의 안정으로 나누어 생각할 수 있을 것이다. 우선 200만호중 135만호가 자가주택인 바, 이중 반정도만이라도 현재의 차가, 즉 무주택 가구에 분양된다고 가정하더라도 자가보유율은 '90년 현재의 50.6%(서울은 40%)를 크게 상회할 것으로 예상된다. 특히 신축주택에 입주할 自家世帯는 1가구1주택 규정 때문에 현재 거주하고 있는 증고주택을 다른 차가, 또는 자가세대에게 처분해야 하므로 이러한 연쇄효과까지 감안한다면 200만호 계획에 의한 자가보유효과는 매우 클 것으로 본다. 즉 그만큼 내집마련기회가 크게 확대되었다고 볼 수 있는 것이다.

뿐만 아니라 이렇게 많은 량의 주택을 지음으로써 누적적으로 나타날 수 있는 엄청난 「유틀링」 효과도 기대할 수 있을 것이다. 적은 규모의 주택을 더 많이 지었더라면 이러한 효과는 더욱 컸을 것으로 생각된다<sup>7)</sup>.

주택공급물량의 확대에 나타나는 가장 큰 시장효과는 주택가격의 안정이다. 주택가격이 하방경직적인 속성을 갖는다하더라도 이같이 많은 물량을 짧은 기간내에 집중적으로 생산, 공급하게 되면 주택가격은 떨어질 수 밖에 없을 것이다. 실제로 주택가격은 <표 6>에서 보는 바와 같이 '91년 2/4분기를 정점으로 이미 상승세가 둔화되므로써 본계획의 가시적인 효과가 나타나고 있는 것이다. 특히 수도권 지역의 경우 신도시를 중심으로 주택의 준공과 임주가 임박해 옴에 따라 대다수 국민들 사이에 주택가격이 점차 안정, 내지는 하락하리라는 "기대"가 형성되고 있는 것이다. 따라서 주택가격은 '93년말까지 큰 폭으로 하락할 전망이다. 그러나 '92년말 선거 등으로 통화정책이 흔들리거나 정책기조가 경부부양방향으로 선회할 경우 주택가격은 '93년 상반기부터 다시 상승할 가능성도 있음을 유의할 필요가 있다.

<표 6> 주택가격 전망<sup>하)</sup>

1990. 12 = 100

	주택가격(6대도시)
'92 상반기	99.3 (△6.0)
하반기	95.4 (△9.7)
'93 상반기	96.2 (△9.0)

자료: 국토개발연구원, 주택연구실

- 7) 우리나라 주택시장에서 "휠터링" 현상에 대해서는 주택시장수급체계 분석연구, (국토개발연구원, 1988.12)를 참조할 것. 통계적으로 유의한 하향 「휠터링」현상은 저소득층 자가주택에서만 나타나는 것으로 밝혀졌다. 이를 제외한 나머지 주택인 경우에는 상향 「휠터링」현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 다시말해 현거주자의 소득이 전거주자의 소득에 비해 상대적으로 높기 때문이다. 이는 정상주택의 공급이 크게 부족하여 주택값이 큰 폭으로 오르기 때문으로 해석될 수 있을 것이다.
- 8) 이는 주택시장의 가격형성에 영향을 미치는 거시경제변수(예: 통화량, 국제수지, 가구소득, 주택부분 투자 및 가격기대심리 등)를 이용한 구조모형을 통해 추계되었다.

#### 4. 몇가지 문제점

이같은 성과에도 불구하고 200만호 계획은 추진과정에서 몇가지 심각한 문제를 제기하였다. 첫째, 건설수요 관리미흡으로 건설경기의 과열을 초래했고, 따라서 국민경제운용에서도 적지않은 폐해를 가져왔음도 사실이다. 문제는 주택투자증가속도가 매우 큰데서 비롯되었다고 볼 수 있다. <표 7>에서 보는 바와 같이 GNP대비 주택투자율은 '90년 8.0%, '91년 9.2% 수준으로 크게 상승하였다. 이는 '87년 이전의 평균 주택투자율인 4.2%에 비해 너무 과다한 것이다. '90년 한해만도 10조원 이상이 주택부문에 투자되었다. 일반 건설투자도 증가한 것은 사실이나 주택투자에 비하면 미미하다. 예를 들면 '90년 GNP대비 건설투자는 전년보다 2.83% 포인트가 증가했는데, 이중 2.62% 포인트가 주택투자의 증가에 기인한 것이다. 실제로 '89년과 '90년의 전년대비 주택투자의 증가율은 각각 22.8%와 62.0%에 이르는 매우 큰 신장세를 나타냈다.

<표 7> GNP對比 주택투자율('88-'91)

(단위: 10억원)

	GNP	고정자본형성	주택투자	C/B	C/A
	(A)	(B)	(C)	(%)	(%)
1987	99,611.6	29,799.6	4,339.6	14.6	4.4
1988	111,979.9	33,806.2	5,263.8	15.6	4.7
1989	119,576.7	39,527.5	6,465.6	16.4	5.4
1990	130,373.5	48,785.9	10,473.4	21.5	8.0

자료: 한국주택은행

이같은 투자의 급격한 증가는 국민경제에 영향을 줄 수 밖에 없었다. 예를 들면 '89년 대비 '90년의 62% 증가분(약 4조원)은 국민총생산(GDP)을 3.6%, 총 고정자본형성을 12% 증가시키는데 기여한 반면, 11.4억불의 경상수지적자를 유발했고, 1.2%의 임금상승을 가져왔으며 사채금리도 2.4%정도 상승시키는 결과를 가져온 것으로 분석되었다<sup>9)</sup>.

특히 물가상승과 인력난을 가중시키는데도 일역을 한 것으로 분석되었다. 예를 들면 건설자재값이 '90년에 평균 10.7% 상승했는데, 이는 연간 도매물가 상승율 7.3%에 약 0.92%포인트를 기여한 것으로 분석되었다. 뿐만 아니라 건설노임이 연간 약 40% 상승한 결과, 건설업 취업자수는 17.5% 증가한 반면, 제조업 부문의 인력난을 가중시킨 것으로 나타났다.

문제는 주택생산능력이 비교적 취약하고 주택금융이 발달되어있지 않아 금융제도를 통한 자본시장 조정이 어려운 상황에서 과거와 같이 경기의존적으로 물량건설계획을 추진한 데서 비롯되었다고 본다. 200만호 계획이 추진되던 '87년 당시의 주택생산능력은 약 35-37만호로 추정되었다. 그러나 택지, 자재, 노동력, 자본 등 생산요소시장의 공급능력으로 보아 연도별로 약 5만호씩 추가로 생산하는 것이 가능하다고 판단되어 주택생산을 점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직하였다. 그러나 실제 생산물량은 이보다 훨씬 많아 요소시장에 상당한 압박을 주게 된 것이다.

우리나라 주택산업은 생산성이 낮을 뿐만 아니라 (특히 노동생산성) 업체간 수직적, 수평적 통합(vertical and horizontal integration)이 결여되어 있어 조직적인 시공에 있어 많은 문제점이 노정되어 왔다. 아울러 주택금융제도 또한 매우 취약하여 주택수급 및 건설활동이 용자조건 등에 민감하게 반응하지 못해 금융제도를 통한 건설활동의 적정 관리가 불가능한 실정이다. 주택금융이 취약한 상황에서 신규주택건설을 위한 투자재원을 중산층, 특히 고소득층에 과다 의존하다보니(예를 들면 조기분양제도) 주택건설은 경기의존적으로 이루어지고 건설물량의 확대는 가격상승을 전제로 할 수 밖에 없었던 것이다. 이는 결국 안정적인 주택수급을 저해하는 요인으로 작용했고, 특히 투자가치가 낮은 임대주택과 소형분양주택등 저소득층이 부담가능한 주택의 공급에 차질을 빚게 된 원인으로 볼 수 있는 것이다.

뿐만 아니라 주택의 구매수요가 신축주택에 집중되는 결과를 가져와 기존주택의 경제적, 효율적 이용 및 보전을 저해하게 되었다. 많은 주택

9) 주택투자의 거시경제효과에 관한 자세한 내용은 轉換期 住宅政策 方向模索, (국토개발연구원, 1991. 12)를 참조할 것.

10) 우리나라 주택생산구조및 요소시장에 관한 자세한 내용은 住宅生産에 관한 연구, (국토개발연구원, 1989. 12)를 참조할 것.

이 조기 노후화되고 경제적인 내구연한이 줄어들고 있음은 이를 입증하는 것이라 볼 수 있다. 이러한 정책의 결과로 나타나는 또다른 모순은 주택을 구입하는 가구의 대부분이 주택을 富의 축적수단으로 인식하게 되어, 결과적으로 필요이상 또는 능력이상의 주택과소비, 또는 주택과다 점유현상을 초래하게 되는 것이다.

#### 5. 7次 경제·사회발전 계획의 주택부문

이상에서 지적된 200만호 계획의 추진상의 문제점을 보완하고 향후 주택수요 변화에 대비하고자 7次 計劃이 마련되었다. 7차 계획은 우선 대GNP 주택투자율을 6%수준에서 유지, 연평균생산량을 50만호 수준에서 안정시키는 것으로 하고 있다<sup>11)</sup>. 아울러 소형주택건설을 대폭 늘려 서민 주거안정에 정책의 초점을 맞추고 있으며 동시에 가수요를 억제하여 주택가격을 지속적으로 안정시키는 것을 목적으로 하고 있다.

본 계획은 '92-'96 5년간 공공부문 127만호, 민간부문 123만호, 합하여 총 250만호를 건설하고자 하며 그렇게 함으로써 주택보급율을 '91년 74%에서 '96년에 81.4%로 제고시키고자 하고 있다. 호당 평균 거주면적은 24.9평으로 축소조정('80년대 전반에 걸쳐 29-32평 수준)하고 특히 18평이하의 소형주택의 분포를 신축주택의 70%수준인 170만호로 늘리도록 계획하고 있다.

특기할 것은 위의 <표 8>에서 보는 바와 같이 법정영세민을 위한 영구임대주택은 '92년말까지 2만호를 추가 건설하는 것으로 일단 마무리 짓고, 남은 재원을 근로자 및 일반서민을 위한 소형분양주택에 투입할 계획이다. 한편 공공주택의 개념을 도시저소득층을 대상으로 하는 12평 이하의 주택으로 정의하고, 이를 다시 저소득층 청약저축가입자를 대상으로 하는 공공분양주택과 달동네 저소득층 차가를 위한 공공임대주택으로 구분하여 지원대상가구의 소득과 지불능력에 부합하도록 금융지원방안을 제시하고 있다<sup>12)</sup>.

#### <표 8> 7次 경제사회발전계획 - 公共部門計劃

- 11) 對GNP주택투자율 6%에 대한 이론적 근거는 전환기의 주택정책방안 모색, (국토개발연구원, 1991. 12)를 참조할 것.
- 12) 보다 자세한 내용을 위해서는 제 7차 경제·사회발전 5개년 계획(주택부문), 경제기획원, 1991. 10 참조할 것.

구분	주택규모	건설물량	입주대상자
영구임대	7-12평	20천호	법정영세민('92년 완료)
공공주택	12평이하	250천호	도시저소득계층
근로자	10-15평	500천호	무주택근로자
소형분양	18평이하	500천호	청약저축가입자

본 계획이 특히 강조하는 것은 공단근로자들을 위한 근로자주택의 확대공급과 청약저축가입자들의 적체를 해소키 위한 공공주택의 대량공급이라고 볼 수 있다. 근로자주택과 청약저축가입자를 위한 소형분양주택을 각각 50만호씩 건설하고, 여기에 공공분양주택 15만호, 민간부문이 건설하는 18평이하의 소형아파트 50만호를 포함하면 청약저축가입자에게 분양될 총 주택은 모두 115만호가 되는 것이다. 이는 '91년말 현재 총 청약저축 가입구좌수의 약 78%를 충족시켜줄 수 있는 많은 물량이다. 다시 말해 향후 5년간 기존 가입자의 대부분이 내집마련을 실현할 수 있도록 하겠다는 것이다.

정부는 이 계획의 성공적인 추진을 위해 재정자금 4.4조원과 국민주택기금 15.5조원을 지원할 계획이다. 정부재정자금은 영구임대주택에 일부 투입되나 정부재정의 투융자형태로 국민주택기금에 투입될 것이다. 그리고 국민주택기금은 대부분 근로자주택과 소형분양주택개발에 지원될 예정이다. 국민주택기금은 대부분 제1,2종 국민주택채권과 청약저축금, 그리고 융자금회수액으로 충당될 것이다. 1,2종 채권자금인 경우 총 조성액을 4.9조로 보았는데 이는 민영아파트 18평이하 의무비율확대와 주택가격안정에 따른 채권입찰액의 감소추세를 반영한 금액이다. 동시에 국민주택기금의 융자조건을 크게 완화하여 소형주택구입을 촉진시키고자 하였다. 즉, 소형주택일수록 융자한도액을 인상하고, 상환기간과 금리를 장기, 저리로 개선하였다. 아울러 국민주택규모를 18평이하로 하향조정하는데 따라 주택은행의 소형주택자금은 규모에 따라 대출조건을 차등화하여 18평이하의 주택에 대해 적극 지원토록 하였다.

아울러 주택가수요를 억제하기위해 주택보유상태를 전국·가구별로 전

산화하여 다주택보유가구에 대해서는 특별 관리하고 각종 세제를 강화하여 주택과다점유와 과소비를 억제하겠다는 것이다. 전산화작업은 우선 6대 도시와 경기도에 국한해서 추진되었던 것을 전국으로 확대하고 '92년 말까지 가구별 전산체계를 완료하고 '93년까지는 주택을 포함한 모든 주택물에 대해 전산화를 완료하는 동시에 건축허가, 착공, 준공통계도 완전 전산화하여 주택통계를 정비하고자 하는 것이다. 따라서 '92년말 부터는 다주택보유자에 대해 국세청이 특별관리할 수 있게 되는 것이다. 정부는 이를 양도소득세의 부과는 물론 임대소득에 대한 과세자료로 이 용할 계획이다.

〈표 9〉 자금 계획

(단위: 10억원)

건설호수(千戶)		총사업비	재원 부담		
			정부재정	국민주택기금	입주자
계	1,270	37,988	2,630	15,431	19,927
영구임대	20	455	387	-	68
공공주택	250	7,009	2,243	1,402	3,364
근로자	500	15,210	-	7,903	7,307
소형분양	500	15,314	-	6,126	9,188

자료: 건설부 주택국

끝으로 그동안 논란이 되어오던 분양가격규제는 점진적으로 완화하고 주택금융도 금융시장과 자본시장 개방 및 자유화조치에 부응하여 개선해 나갈 것을 제시하고 있다. 이 계획에서 분명한 것은 공공부문은 정상시 장진입이 곤란한 계층을 대상으로 확대 지원토록하고 민간부문은 점진적 으로 자유화시키겠다는 점이다. 물론 그 구체적 방법은 제시되어있지 않 으나 여건변화에 따라 능동적으로 대처하겠다는 것이다. 이런 점에서 볼 때 과거의 계획에 비하면 체계가 보다 분명해졌고 일보 전진한 것은 틀



림없다. 그러나 앞으로 전개될 정책환경 변화에 대응하는 계획으로써는 미흡한 점이 많다.

### Ⅲ. 정책환경의 변화와 향후 정책방향

#### 1. 정책환경변화

정책환경의 변화는 주택시장 내적인 것과 외적인 것으로 구분하여 생각해 볼 수 있을 것이다. 내적인 변화는 주택수요 구조의 변화를 중심으로 논의할 수 있고 외적인 변화는 개방화, 지방화, 민영화 등 시대적인 이념이 주택시장과 주택산업에 주계될 영향에 관해 고려해 볼 수 있는 것이다.

우선 인구구조의 변화, 가구형태의 변화, 그리고 실질소득의 증가 등을 고려하여 주택수요 구조의 변화부터 전망하여 보자. '90-2001년기간 중 인구는 365만이 늘어난 4,715만이 될 것이나 가구수는 <표 10>에서 보는 바와 같이 367.2만 가구가 늘어난 14,924천 가구가 될 것으로 전망된다. 특히 유의할 사항은 단독가구 및 비혈연가구의 분포가 '85년 현재 총가구의 8.6%에서 2001년에는 12.7%로 크게 증가하리라는 사실이다<sup>13)</sup>. 따라서 연간 50-55万户 수준으로 주택을 계속 공급하지 않으면 주택 부족문제의 해결이 어려울 것으로 보인다. 한편 연령구조는 과거의 '피라미트'형에서 점차 선진국형인 '궤'형으로 변화해 감으로써 경제활동인구 및 고령인구의 증가가 예상된다. 이는 노인주택 공급이 새로운 주택문제로 등장될 것임을 시사하는 것이다.

뿐만 아니라 인구의 도시집중현상도 가속화될 전망이다. 도시화율은 '85년 76%에서 2001년에는 86.2%로 높아질 전망이다. 6대 도시(서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주)의 인구집중율은 '85년 현재 46%에서 2001년에 48.8%로 매우 미세한 증가에 그칠 전망이다. 그 이유는 대도시권의 외연적 확장, 자가용차의 보급, 주거지의 광역화현상 등이 빠른 속도로 진행될 것이며, 아울러 산업의 고부가가치화와 대중교통수단의 보급은 대도시 주변에 위치한 중소도시와 위성도시의 개발을 촉진시킬 것이기

13) 보다 자세한 내용은 國土綜合開發計劃(案), (국토개발연구원, 1991, 12)을 참조할 것.

때문이다. 특히 첨단산업도시, 유통도시 등 기능적으로 특화된 도시에 인구가 급성장할 것으로 기대된다.

<표 10> 가구수 전망

(단위: 人, 家口數, %)

	'80	'85	'90	'95	2001
일반가구	7,969	9,571	11,252	12,262	14,921
가구당 인원수	4.78	4.48	3.81	3.46	3.16
보통가구 (주택공급대상가구)	7,470	8,751	10,127	11,036	13,026

자료: 국토개발연구원

경제활동인구의 증가와 함께 산업이 점차 고부가가치화됨으로써 실질 소득도 크게 늘어 일인당 국민소득은 '85년 현재 1.192불에서 2001년에 가면 17,760불에 이르게 될 것이다. 따라서 기본 생계비지출이 상대적으로 낮아지는 반면 주거비는 크게 증가될 전망이다. 이는 주택의 고급화, 다양화를 촉구하게 될 것이다. 아울러 승용차의 보급이 크게 늘고 대중교통수단이 발달하게 되면 주거지의 외연적 확산 또한 가속화될 것이다. 끝으로 노동인구의 지역간, 도시간 이동이 빈번할 것으로 예상된다. 이는 주택시장의 공간적인 경계를 확대시키는 한편 개별 주택시장간의 상호 보완적인 관계를 강화할 필요가 있음을 시사한다.

이상에서 지적된 사항들은 결국 주택수요를 주거환경 및 육내외시설에 민감한 구조로 변화시킬 것이며 노인, 독신가구 등 특수계층에 대한 정책적인 배려를 요구하게 될 것이다. 아울러 향도이농현상이 가속화 될 것임에 대비하여 대도시 도심부의 거주가능한 불량주택을 보전토록하는 것이 바람직할 것이다. 주거환경개선사업('98년 까지 임시조치법)의 근본취지가 바로 이러한 주택의 서비스 수준을 향상시켜 도시영세민의 주거수준을 제고하는데 있음은 주지의 사실이다.

한편 주택시장 외적인 변화로는 개방화, 지방화, 자율화 등으로 구분

하여 생각해 볼 수 있을 것이다. 우선 개방화는 우리 시장의 대외적인 개방을 의미한다. 즉, 우리 상품과 서비스를 외국에 팔수 있는 반면에 외국의 상품과 기술, 그리고 서비스에 대해 국내시장 진출을 허용해야 한다는 점이다. 이미 UR을 통해 이에 관해 다자간협상이 이루어지고 있음은 주지의 사실이다. 이에 대처하여 우리 주택산업은 무엇보다도 경쟁력을 키우고 생산성을 제고시켜야 한다. 이는 주택관련 업체들이 보다 다양한 주택수요를 충족시키는 과정에서 원가절감, 기술개발, 장비 및 자재의 고급화 등에 있어 상호 경쟁적으로 노력해야 함을 의미한다. 현재 우리나라의 주택산업은 생산성에 있어 일본의 20%, 미국의 30% 수준에도 미치지 못하는 실정이다. 특히 주택산업내 기업간 수평적, 수직적 통합이 결여되어 생산성 향상이 어려운 것도 사실이다<sup>14</sup>.

한편 지방화는 중앙정부와 지방정부가 수직적이 아닌 수평적인 관계에서 역할을 분담하는 것을 의미한다. 지방정부는 주민복지를 제공하는 데 행정력을 강화하고 중앙정부는 직접적인 개입보다는 간접적인 방법으로 지방정부와 지방주민을 지원하여 국민복지 향상을 기하도록 하여야 하는 것이다.

특히 주택부문인 경우 지방화는 매우 큰 의미를 갖는다. 그 이유는 주택시장 자체가 국지적이고 지역주민 중심으로 운영된다는 점과, 따라서 지역과 주민의 특성을 고려하여 지방의 시장여건에 부합하는 주택정책이 수립, 시행되어야 하는 것이다.

세번째로는 자율화 추세이다. 이는 두가지 측면에서 해석될 수 있는데, 그 하나는 주택시장기능의 자율성 강화이고 다른 하나는 금융 및 자본시장의 개방 및 자유화이다. 전자는 효율성을 기하고 특히 전술한 바와 같이 주택산업의 경쟁력을 강화한다는 점에서 중요하다. 주택산업이 다양한 주택수요에 부응하려면 우선 자율적인 경쟁분위기를 조성해 줄 필요가 있는 것이다.

한편 금융자유화와 자본시장 개방은 민영자금의 확대, 조성측면에서 매우 중요하다. 정부는 금융시장자유화 4단계계획을 확정, 이미 1단계인 단기 여·수신 금리의 자유화조치를 취한 바 있다. 이와 병행하여 외국인 투자도 자유화할 방침이다. 다른 나라의 예를 보면 이같은 자유화조치들

14) 우리나라 주택산업의 구조적인 문제점과 생산성에 관해서는 주택생산에 관한연구, (국토개발연구원, 1989. 12)를 참조할 것.

이 주택금융시장을 활성화하는 데 주효했음에 비추어 우리나라에서도 단기적으로는 유사한 효과가 나타날 것으로 예상되는 것이다.

## 2. 향후 정책방향

이상에서 200만호 계획과 7차 계획의 주택부문을 소개, 평가하고 아울러 향후의 주택정책이 고려해야 할 몇가지 중요한 변화내용에 대해 살펴보았다. 분명한 사실은 정부의 주택계획이 이같은 여건변화에 대응하기에는 미흡하다는 점이다. 다시 말해 자율화, 개방화, 지방화, 그리고 주택수요구조 변화 등 정책환경변화에 신속적이고 유기적으로 대응하는 방향에서 계획이 수립되어 있지 못하다는 점이다. 따라서 여기에서 몇가지 개선방향을 개술해 보고자 한다.

첫째, 적정수준의 주택투자를 유지(6% 수준)하여야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 주택금융제도의 개선이 절실하다. 우선 민간금융을 육성하기 위해서는 정부의 단계별 금융자유화조치에 맞추어 대출금리를 자유화하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 즉, 일정수준의 융자기간 및 금액에 대해서 실세금리를 적용하는 것이 바람직하다. 주택자금을 '저리에 장기'라는 일부 소비자와 정부의 그릇된 인식부터 없애야 한다. 물론 초기에는 금리를 주택규모나 가격별로 차등화하여 소형주택수요를 우선 충족시키는 방향으로 운용할 수도 있을 것이다.

한편 공공주택자금은 공공성을 강화해야 할 것이다. 따라서 자금조성에 있어서도 정부의 재정지원비율을 대폭 상향조정하여야 할 것이다.

둘째로는 주택시장에 대한 정부규제를 점진적으로 완화해야 한다. 특히 문제되는 것이 가격에 대한 통제와 택지이용 규제이다. 그러나 이러한 완화조치를 시행하려면 이로 인해 발생할 수 있는 각종 부작용을 최소화할 수 있는 준비작업이 필요하다. 특히 주택생산이 보다 탄력적으로 이루어질 수 있도록 요소시장의 확대 등 제반 조치가 요구된다.

세째는 주택생산능력을 제고해야 한다. 이는 기술집약적인 건설 및 과학적인 시공관리 체제의 구축을 통해 가능할 것이다. 그러나 이는 자재산업과 전문 건설노동력의 뒷받침이 없이는 어렵다. 자재의 적시 공급과 함께 규격화, 표준화 노력이 아쉽다. 고부가가치 자재의 개발을 촉진하는 한편 표준자재의 이용을 점진적으로 의무화하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

네째로 주택시장이 효율적인 자원배분 기능을 수행하고 투기 등을 막으려면 주택정보의 대중화가 필요하다. 매물정보, 가격정보가 적시, 적소에 공급되므로써 소비자 담합, 공급자 또는 생산자 담합, 그리고 일부인의 정보독점을 통한 시장가격의 조작행위 등을 배제하여야 할 것이다.

다섯째는 기존주택의 효율적 보전 및 이용이다. 이를 위해서는 가능한 한 재개발, 재건축을 선별적으로 추진해야 할 것이다. 특히 노후, 불량주택은 저소득층에게 주거서비스를 제공하는데 큰 역할을 해왔다. 이를 허물고 중산층, 또는 고소득층용 주택으로 대체한다면 저소득층 주택 문제는 더욱 심화되어 결국 엄청난 사회적 비용을 감수해야 할 것이다. 도시영세민문제가 어느정도 해결될 때까지는 도심의 불량, 노후주택의 재개발, 재건축은 최소화 또는 선별적으로 추진하고, 대신에 현재 추진 중인 주거환경개선사업을 보다 활성화하는 것이 주택재고의 효율적이용과 서민주거 안정을 기한다는 차원에서 바람직할 것이다<sup>15)</sup>.

여섯째는 주택관련 세제의 정비이다. 우선 복잡한 세제구조를 단순화할 필요가 있다. 세제의 근본 취지는 재정에 있으나, 세제의 운용은 주택시장에 엄청난 영향을 주게 된다. 특히 취득등록세 부담이 과중하여 일부 중·하위계층에게 시장진입장벽이 될 수 있는 반면 일부 계층은 양도소득세제의 허점을 이용해 많은 양도차익을 사유화하는 문제도 제기된다. 한편 비교적 경미한 재산세 부담은 주택과소비, 또는 과다보유의 동기를 제공할 수도 있다는 점에서 개선이 요구되고 있다.

끝으로 지방화시대에 걸맞는 주택행정체제의 정비가 요망된다. 우선 중앙정부는 지방의 고유업무라고 할 수 있는 인·허가 업무를 지방에 위임하여야 할 것이다. 선진국에서와 같이 중앙정부는 "주택자원"의 지역간, 계층간 효율적 배분원칙을 마련하고 이를 준수할 수 있는 세부지침을 만들 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부는 미국의 지역사회개발기금(Community Development Fund)과 같은 기금을 마련하고 지방정부로 하여금 상호 경쟁적으로 주택개발을 유도할 수 있을 것이다. 예를 들면 서민주택개발을 추진할 경우, 이에 필요한 자금의 일부를 지방자치단체가 부담하고 나머지는 중앙정부가 matching grant형태로 지원하는 것이다. 동

15) 저소득층의 주거문제해결을 위한 구체적인 방안에 관해서는 서울시 저소득층의 주택정책에 관한 연구보고를 참조할 것(특히 제V장: 저소득층 주거향상을 위한 정책방향). (서울특별시, 1991. 2) pp.107-177.

시에 지방정부는 택지개발을 추진하고 여기에서 장기적으로 발생할 수 있는 재정수입을 자본화하여 이의 일부를 서민주택개발에 투자하는 방안을 강구할 수도 있을 것이다. 이를 위해서는 자본예산제의 도입이 필수적이라 생각된다.

중앙정부는 또한 최빈층, 노인 등 특수계층의 주택문제와 아울러 주택금융, 주택관련 세제의 정비 등, 국가적인 차원에서 해결, 또는 조정해야 될 정책과제에 대한 많은 연구, 검토후 중지를 모아 개선대책을 마련하도록 하여야 한다. 그리고 공간적, 또는 재정적인 외부효과를 가져올 수 있는 대단위 주택개발(예: 신도시건설)에 있어 지방자치단체간 상호 마찰이 발생할 경우 이의 조정역을 담당할 필요가 있을 것이다.

한편 지방정부의 또다른 중요한 역할은 지방부존자원의 발굴과 효율적인 이용이다. 다시 말해 지방은행, 또는 타 금융기관, 지방에서 동원 가능한 인력, 기술, 그리고 조직까지도 중요한 자원이 될 수 있다. 기술교육과 훈련 등을 통해 지방의 유휴인력을 건설업에 배치하도록 하고 지방에서 생산되는 건축자재 등을 중심으로 자재산업을 육성하는 등의 활동을 적극 지원함으로써 지방주택산업을 발전시킬 필요가 있을 것이다.