

문민 3 대통령의 주택정책 평가 시론

장 성 수 (주택산업연구원 선임연구원)

1992년은 정치적으로 1960년대 이후 30여년 간의 군부를 배경으로 한 통치체제로 인해 단절되었던 시민의 정치적 의사결정에 근거한 통치가 되살아난 해이다. 이러한 변화를 일부에서는 국가 최고 통치자의 출신성분(?)에 근거하여 군부통치에서 문민통치로의 변화라 지칭한다. 그 때 이후 15년이 지난 오늘에 이르도록 정치적인 변화와 다양한 사회적 변화의 과정 속에서 우리사회는 변화와 함께 초래되는 혼돈과 불안정을 경험하고 있다. IMF는 혼돈과 불안정의 비효율이 초래한 사회적 위기의 결정판이었다. 그러나 다소 긴 시간대로 보면 시민들의 기본적인 경제적인 상황과 소비수준은 1990년대내내 지속적으로 향상되었다. 특히 중산층의 소비수준을 대표하는 주택시장은 지표상 상당한 안정세를 보였다. 이러한 주택부문의 안정이 뒷받침됨으로 해서 정치적인 갈등, IMF라는 경제난 속에서도 사회의 지속성이 유지되었다고 해도 과언은 아닐 것이다.

IMF 직후 단기적인 급락 현상을 보였던 주택 및 부동산 시장은 2000년을 기점으로 상승세로 돌아선다. 1990년대에 이어 오늘에 이르기까지 우리사회는 정치적 갈등 현상이 해소되지 못하고 더욱 격렬해지고, 다기화되는 양상을 보이고 있다. 2000년대 들어 나타난 주택 및 부동산 시장의 불안은 정치적 갈등과 공명(共鳴)하면서 우리사회의 안정성을 저해할 주요한 이슈로 부각되고 있다. 이것이 노무현 대통령이 대통령직을 걸고서라도 부동산 가격을 안정

시키겠다고 약속할 수밖에 없는 상황의 배경일 것이다. 1990년대 경제구조의 재편과 민주화의 진전과정에서 안정내지는 해결되어 다시는 주택과 부동산 투기가 없을 것이라 일부 전문가가 호언했던 주택 및 부동산 시장의 불안이 또 다시 사회적 현안으로 대두된 원인과 과정에 대한 이해가 필요한 시점이다. 원인과 악화과정에 천착(穿鑿)해야 만이 주택 및 부동산 시장불안 문제해결의 단초를 찾을 수 있을 것이기 때문이다.

강력한 중앙집권적인 정치권력의 지속성을 전제로 한 누차 방식의 경제사회개발 5개년 계획이 1992년 김영삼 정부 출범과 때를 같이하여 대통령의 재임기간에 맞추어 5년 단위의 경제 계획으로 바뀌었다. 강력한 권력이 배경이었던 6차에 걸친 경제사회발전계획은 우리에게 기본권의 제약과 지역간·산업간의 불균형이라는 과제를 남기기는 하였으나 절대 빈곤의 틀을 벗어나 OECD에 가입할 수 있는 경제력 축적이라는 성과를 주었다. 이러한 30년간의 성과 위에서 출발한 5년 단임제 대통령 재임기간에 추진되는 5년 단위 경제계획체제로의 변화는 고속 성장과정의 문제를 극복함과 동시에 한국의 경제적 번영을 지속해야 한다는 장기적인 과제를 안고 있다.

1992년은 경제적 성과에 따른 국민의 소비수준의 향상이라는 측면에서 오늘날 사회적으로 참여한 쟁점이 되고

“문민 3 대통령의 주택정책 평가 시론”

있는 주택 부문에서 중요한 의미를 지닌다. 강력한 군부의 지지를 배경으로 집권한 1980년대의 두 대통령은 선임 대통령의 유훈(遺訓)을 받들어 누차방식의 경제개발계획을 추진하였고 일정한 성과를 얻었다. 그러나 1980년대의 경제적 성장의 한편에서는 다양한 정치적 저항이 전개되는 한편 주택부문에서도 주택가격의 급등과 전세시장의 불안, 서울의 재개발 사업 추진에 따른 저소득층의 주거 불안 등의 문제가 이어지면서 우리사회의 뿌리가 흔들릴 듯한 위기 국면이 나타났다. 1980년 군부를 배경으로 집권한 대통령이 임기 내 주택 500만호 건설을 공약했으나 이 공약을 기억하는 사람조차 많지 않을 정도의 참담한 실패에 그치면서 1980년 대 중반이후 주택가격의 상승과 전세시장의 불안은 극도에 달했다. 주택시장이 불안정해지면서 1980년대의 최고 권력을 적극 지지한 것은 아니지만 다분히 동조하였던 중산층의 불만이 높아지면서 정치권력은 지지기반이 와해되는 위기에 직면하였다. 군부의 지지를 배경으로 집권한 노태우 정부는 주택의 건설과 공급 확대를 통해 중산층의 불만을 잠재우려는 시도로 1988년 주택 200만호 건설계획을 발표하였다. 주택 200만호 건설의 목표연도가 바로 1992년이었다. 주택 200만호 건설 목표로 후임 문민정부 대통령들은 적어도 주택부문에서는 자유로울 수 있는 조건이 형성되어 있었다. 그러나 1990년대를 지나 2000년에 들어서면서 주택시장은 또 다시 불안하게 되었다.

출범 초기 김영삼 정부는 이전 정부와의 정책적 차별성을 강조하기 위한 다양한 시책을 시행하였다. 김영삼 정부가 추진했던 다양한 시책의 화두는 세계화였고, 이 연장에서 민간자율의 경제체제를 강화하고자 노력했다. 세계화를 물적으로 뒷받침하기 위해 사회간접자본 확대의 중요성이 부각되었다. 1994년 12월 WTO 가입 안이 국회 비준을 얻었고, 1995년 7월에는 OECD에도 가입하게 되었다. 또한 김영삼 정부는 1994년 4월 프랑스와 고속철도사업계약을 체결한다. 그러나 세계화와 고속전철의 착공 등과 같은 외형상의 화려함에도 불구하고 국내의 주택 및 일반건설여건은 많은 문제점을 드러냈다.

1994년 10월 성수대교가 붕괴했다. 이어 1995년 4월에는 대구 지하철공사장 가스 폭발사고가 발생하였고, 6월에는 서초구의 삼풍백화점이 붕괴했으며, 7월에는 전남여천에서 8만여 톤의 원유를 실은 「시 프린스」호가 좌초하면서 남해안을 오염 시켰다. 전대(前代)의 돌관(突關) 건설 관행이 부실공사와 관리 부실로 이어지면서 나타난 부작용이었다. 1994년 주택미분양이 10만호를 넘었고, 자금난을 감당하지 못해 대형 주택건설업체가 연이어 도산했다.

김영삼 정부는 주택 대량건설에 따라 주택가격이 안정되는 한편 부작용으로 미분양이 증가하고 주택건설업체의 도산이 이어지자 당시 추진 중이던 안정적인 택지 확보를 목적으로 한 2기 신도시 계획을 포기하기에 이른다. 그러나 다른 한편으로는 국토이용관리법을 개정하여 전국토의 23%를 준농림지역으로 지정한다. 김영삼 정부는 도시적 토지 이용의 필요성에 대비한 한 대안으로서 준농림지역 제도를 마련한 것이었다. 준농림지역은 국토이용계획변경(속칭, 國變) 절차를 밟아 준도시지역으로 용도를 바꾸어 고층 아파트 단지건설이 가능하도록 하였다. 이는 2기 신도시계획이 중단된 상황에서 택지공급이 부족이 발생하자 준농림지역에서의 난개발이 발생하는 부작용의 단초가 되었다.

전대의 토지공개념제의 실시 및 주택 대량공급의 결과로 토지시장은 가격안정을 보였고, 주택시장에서는 공급 초과 현상이 나타나는 주택과 관련하여 중산층의 불만이 제기되지 않는 행복한 조건에서 김영삼 정부는 장기적인 주택정책의 방향설정과 정책을 추진할 수 있는 기회를 갖고 있었다. 즉, 장기적인 주택생산 체계의 정비와 계획적이고 안정적인 주택건설용 택지의 확보 방안을 제시할 수 있는 시간적 여유를 갖고 있었다. 그러나 목전의 문제에 매몰되면서 장기적인 주택시장안정의 기반을 조성하지 못하고 세계화라는 공상적 구호의 현실적 결과물인 IMF 구제금융을 신청하면서 막을 내렸다.

IMF 외환위기라는 냉엄한 상황에서 하루 속히 벗어나야 한다는 비장한 결의를 안고 김대중 정부는 출범했다. 김대중 정부는 냉전체제의 역사적 유물로 오늘에 이르지

“문민 3 대통령의 주택정책 평가 시론”

고 있는 남북의 분단문제를 해결하기 위한 대북화해 협력 사업, 일명 햇볕정책을 적극적으로 추진했다.

IMF는 외환위기의 해소를 전제로 우리경제에 대해 부실 요인의 퇴출과 국제적인 거래관행에 맞지 않는 절차와 제도의 정비를 요구했다. 이러한 과정에서 많은 기업이 도산했으며, 실업자의 수가 400만명을 넘는 고통을 겪게 되었다. 김대중 정부는 이러한 어려움을 저금리정책을 추진하여 내수경기를 활성화하고, 개인 대출 확대를 통한 내수소비 확대로 내수경기 활성화를 뒷받침하는 정책으로 극복하려 하였다. 내수경기를 활성화시킬 수 있는 가장 손쉬운 방법 중에 하나로 정부의 재정 지출을 확대하고 공공주택 건설사업을 확대한다. 이러한 맥락에서 당초 5만호를 건설하려던 국민임대주택 물량을 10만호로 확대하였다. 2002년에는 국민임대주택을 건설하기 위한 택지를 확보하기 위해 1970년대 이후 금기시되어 있던 개발제한 구역의 해제가 추진되었다. 동시에 빈사상태에 있는 지방경제를 회생시키기 위해 국민주택기금을 활용하여 민간건설공공임대주택 대량 건설을 추진했다. 그러나 이 정책은 이후 임대 수요부족에 따라 공실이 증가하여 임대사업자가 파산하면서 임차인들이 보증금을 때이는 부작용을 초래하였다. 또한 주택분양에 대한 각종 투기억제 장치를 해제하여 주택경기의 활성화를 추진하였는데, 1983년 이후 지속되었던 분양가격에 대한 규제가 1999년부터 폐지되었으며, 해당 침점지제도의 폐기, 청약예금가입자를 세대주에서 개인으로의 확대, 분양권의 전매허용 등이 시행되었다.

주택수요확대와 이를 통한 내수경기의 활성화를 추진하는 한편에서 국민의 정부는 토지이용규제를 한층 강화하는 정책을 마련하였다. 1999년 4월 김영삼 정부가 도입한 준농림지역에서 대규모 주택단지가 들어서게 되고 시민단체가 환경문제를 거론하면서 난개발을 성토하게 된다. 김대중 정부는 즉각, 준농림지역에서의 추가 개발을 불허하는 한편 2002년 선거직 후개발 기초의 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 제정하였다. 결국 1999년 이후 주로 민간이 아파트개발사업을 시행했던 준농림지역에서의 택지공급은 중단되었다. 준농림지역에서의 개발이 허용

된 1994년부터 준농림지 규제가 강화되기 전인 1999년 사이에 민간부문이 준농림지를 개발해 주택을 공급한 실적은 약 36만호에 달하며, 동기간 동안 전체 주택공급의 11.5%를 차지하는 규모였다. 김영삼 정부가 공공택지개발사업 추진을 위한 2기 신도시 건설계획을 포기함에 따라 국민의 정부 들어 공공부문의 택지공급이 장애에 부딪치는 상황에서 준농림지역에 대한 개발규제 강화로 인해 주택건설의 기본적인 조건인 택지의 부족 현상이 나타났다. 분양가격 자율화는 경기의 활성화와 함께 주택건설에 따른 개발이익을 건설업체가 향유함으로써 재투자가 확대되어 장기적으로 주택의 대량건설과 그 결과로 주택가격의 안정이 가능하다는 논리로 정당화된다. 그러나 이러한 논리가 현실적으로 작동하기 위해서는 주택생산의 기본소재인 택지가 충분히 공급된다는 것이 전제되어야 한다. 만성적인 주택 공급 부족 상태에서 택지공급의 확대 없이 분양가격이 자율화된다면 신규 분양주택의 가격 결정의 주도권은 공급자가 갖게 된다. 김대중 정부는 이러한 구조를 미처 깨닫지 못한 채 분양가격의 규제를 풀면서 택지개발을 강하게 규제하는 모순된 비 시장적인 정책을 시행했다. 그 결과 신규 분양주택의 공급가격이 급격히 상승했다. 2003년 서울의 평당 분양가격이 1,000만원을 넘어섰고, 2004년 분양가격은 1,263만원으로서 분양가 규제 시에 비해 2.4배 상승하였다.

김대중 정부가 추진했던 주택정책은 전체적으로 볼 때 하나의 정책 목표를 달성하는데 매몰하여 정책 전반에 불러일으킬 부작용을 간과하는 경향이 두드러진다. 전반적으로 택지공급이 부족하다는 조건을 해소하지 못한 상태에서 환경문제를 명분으로 택지개발에 대한 규제를 강화한 결과 택지공급 부족의 확산을 초래했다. 이러한 상황에서 저소득층의 주거를 안정시키기 위해 국민임대주택을 건설하려는 정책은 결국 택지부족 해소의 대안으로서 개발제한구역의 해제와 개발제한구역의 개발압력이 가중되는 정책적 모순과 부작용을 낳았다. 지역의 경제를 회생시키기 위한 민간공공건설임대주택의 대량건설은 임대주택 건설업체의 부도로 이어져 결국은 저소득 임차자의 전세

“문민 3 대통령의 주택정책 평가 시론”

보증금 손실이라는 부작용을 초래했다. 분양가 규제의 철폐는 주택의 대량건설로 이어지지 못하고 신규주택분양가의 급격한 상승으로 이어져 실수요자의 부담을 가중시켰다.

김대중 정부의 뒤를 이은 노무현 정부는 소득 2만 달러 시대로의 지향, 남북화해와 협력의 발전, 과거사의 청산이라는 서로 균형 잡기 어려운 목표를 지향하고 있다. 아울러 노무현 정부의 출범 시점은 국민의 정부가 추진했던 내수경기 활성화 정책의 말기에 경기 순환상 나타나는 부동산 가격의 상승시점과 일치한다. 전술한 바와 같이 김대중 정부는 내수경기의 활성화를 추진하는 과정에서, 시장질서 교란 우려가 큰 규제를 철폐하면서 택지부문의 규제를 강화했다. 택지공급의 부족이라는 상황에서 분양가 규제의 철폐 등 수요확대 정책은 수급불균형을 야기하는 한편 주택공급의 부족 및 신규 주택공급가격상승으로 연결되었다.

노무현 정부는 출범하자마자 주택 및 부동산 가격의 안정을 통한 서민의 주거비 부담 경감을 내세우면서 주택가격을 안정시키기 위해 정권의 명운을 건 노력을 전개하고 있다. 지역균형개발로 수도권 및 대도시지역의 개발압력을 낮추어 이들 지역의 부동산가격을 안정시킨다는 명분을 내세우면서 행정중심 복합도시 건설, 지방낙후지역에 기업도시 건설, 공공기관의 지방이전을 촉매로 한 혁신도시 건설을 추진하고 있다. 또한 8·31 부동산제도개혁 방안에 따라 부동산 보유과세를 강화하고 거래의 투명성을 확보하기 위해 과표를 실거래가격으로 현실화했다. 2005년 6월 1일 부터는 9억원 이상의 주택, 6억원 이상의 나대지, 40억원 이상의 사업용 토지를 각각 소유한 부동산 과다 보유자에 대해서는 종합 부동산세 부과하고 있으며, 8월 31일 부동산 종합 대책 발표를 통해 과세를 강화했다.

이러한 지역균형개발 및 공공임대주택 건설 부동산 관련세제의 정비와 함께 주택시장에 대한 정부의 직접적인 개입이 지속되고 있다. 2000년 이후 가격이 상승하고 있는 주택 및 토지가격의 안정을 위한 대책을 마련하기 위해 2003년 10·29 조치로 토지거래 허가대상 확대, 분양권 전

매 금지를 전국으로 확대했다. 2004년 3·30조치에 근거하여 강남구, 강동구, 송파구, 용산구, 성남시, 과천시에 대한 주택거래신고제 실시로 과표의 실거래가가 적용되고 있고, 2005년 5월 재건축 임대아파트 의무건설제도가 시행되고 있다.

그러나 1990년대를 지속해서 진행된 도시근로자 가계의 소득 증가는 IMF를 겪으면서 양극화라는 굴절을 통해 소득 및 과 소비구조의 양극화 진행으로 신규 주택에 대한 수요와 구매력이 집중되었다. 특히 택지공급의 확대 대안이 불분명해지면서 수도권의 중대형 주택공급 가능성이 희박하고, 강남지역 주택시장의 초과수요 존재라는 시장 상황으로 인해 강남지역 주택 특히, 재건축 아파트 가격의 급등현상이 나타났다. 노무현 정부는 강남지역 재건축 단지의 가격상승이 두드러지고 투기가 예상되자 재건축 관련규제를 강화했다. 우선, 안전진단기준의 강화 및 재건축 가능 연한을 연장하여 최장 40년은 경과 후 재건축이 가능하도록 했다. 2003년에는 주택거래신고지역의 재건축 아파트는 공정이 80% 이상 진행된 후에 일반 분양할 수 있도록 하는 한편 소형주택의무건설비를 적용하였다. 이어 도시 및 주거환경정비법을 개정하여 조합원 자격의 명의를 변경을 통한 전매를 제한하였다. 2005년 들어서는 재건축 임대주택의 건설을 의무화했다. 이러한 정책은 투기의 차단, 서민주택 재고의 확보, 개발이익의 환수, 재건축 사업의 투명성 제고 등의 목표를 내세우며 추진되고 있다.

그러나 노무현 정부의 주택시장안정정책은 그 의지에도 불구하고 저금리와 지역균형발전 정책으로 풀린 토지보상비가 주택부동산시장으로 재 유입되는 상황에서는 성공을 장담하기 어렵다.

주택시장의 수급 상황이 안정되고 주택의 실질가격이 오히려 하락하기 시작한 시점인 1992년 이후 문민 3대통령의 오늘날까지의 주택정책 추진의 결과는 부분적으로 주택소비수준의 향상이 있었으나 시민의 주택소비수준을 향상시킬 수 있는 종합적인 비전 제시가 이루어지지 못했다는 한계를 갖고 있다. 그 결과 전반적인 택지공급체계의 불안이 나타났고, 주택배분문제를 둘러싼 정치적 갈등이

“문민 3 대통령의 주택정책 평가 시론”

첨예화되는 반면 주택생산체계는 크게 악화되는 문제점을 나왔다. 이것은 5년 단임제 정부의 주택정책이 주택이라는 재화의 속성인 장기간의 생산기간을 요구하는 특성에 적합한 장기적인 시각에서 추진되지 못하고 단기적 접근에 그쳤기 때문이다. 단기적인 접근도 그 방향이 시장의 요구에 적합한 것이라면 큰 문제가 되지 않을 것이나 단기적 정책으로 장기적인 정책을 좌절, 중단시키는 경향이 나타났다. 2기 신도시건설정책 포기의 한편에서 준농림제도 도입, 분양가 규제 철폐의 한편에서 택지개발 규제 강화 및 토지공개념관련 제도의 폐지, 주택 및 부동산시장의 안정대책 한편에서 지역균형개발사업 추진 등이 그 사례라 하겠다.

우리사회 주택문제의 본질을 이해하지 못한 김영삼 정부의 단일한 주택정책, 단편적이고 단견적인 주택정책으로 정책간의 마찰과 부작용을 초래한 김대중 정부, 주택시장여건을 도외시하고 정치적 접근과 명분축적에 집착한

노무현 정부의 주택정책의 종합적인 결과는 1980년대와 다소 양상은 다르지만 유사한 주택시장의 불안정이 재현되었다는 것이다. 이러한 주택시장의 불안정은 지난 3명의 문민 대통령이 우리사회의 정치적 대립과 갈등을 제대로 해소하지 못한 상황에서 우리사회에 계층 간의 주택소비의 격차 증가와 이에 대한 정치적 의식화라는 또 다른 정치적 갈등요인을 제기했다. 역사와 가치에 대한 인식에 차이에서 비롯된 다분히 상부구조적인 갈등이 아니라 주택의 소비수준의 격차 증가라는 하부구조의 균열은 21세기 초반 우리사회 안정의 바탕을 뒤흔들 것으로 예상된다. 이러한 맥락에서 문민 3 대통령의 주택정책의 오류에 대한 비판이 필요하며, 다음 정부는 전임 3대통령의 과오를 타산지석으로 삼아 주택정책의 새로운 접근을 시도하여 주택부문의 갈등을 봉합하여 사회적 안정의 기반을 다시 다져야 할 것이다.