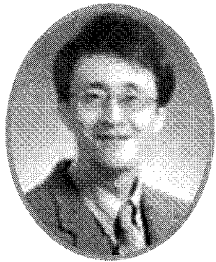


# 시장원리, 여론, 그리고 부동산 정책



이 자료는 지난 9월 21일 우리협회 제6차 이사회에서 서강대학교 경제학과 김경환 교수의 특강자료를 편집하여 게재한 것임.

## 1. 들어가는 말

주택이나 토지는 특수한 재화이기 때문에 시장이 제대로 작동하지 않고 따라서 시장 가격기구에 맡겨두어서는 안 된다는 주장에 많은 사람들이 공감하는 듯하다. 이러한 성향은 일반 여론과 언론의 논조, 시민단체들의 주장 등을 통해 확인할 수 있으며 정부의 부동산정책에도 중요한 영향을 미친다. 정책의 공급자인 정부가 정책에 대한 수요자들의 취향을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

이른바 시장주의자들은 싫든 좋든 토지나 주택시장에도 수요와 공급의 원리가 적용된다는 사실을 강조한다. 그렇다고 해서 부동산 시장에 대해 정부 개입의 필요성을 부인하는 것은 아니다. 다만 정부 개입의 사회적 득과 실을 감안해서 개입여부와 개입방식을 선택해야 한다고 주장할 뿐이다. 보다 구체적으로 정책목표가 정당한지, 정책목표를 달성하

기 위해 동원되는 수단이 효과적인지, 정책으로 인해 누가 득을 보고 누가 피해를 입는지 등을 따져보고 가장 합리적인 대안을 택하자는 것이다.

사실 토지와 주택은 특수한 재화이다. 토지는 주택 혹은 상업용 건물의 생산에 투입되는 생산요소인 동시에 자산이라는 이중성을 지니고 있다. 주택 역시 주거공간이라는 소비재인 동시에 가계가 보유한 재산 중 가장 큰 비중을 차지하는 자산이다. 따라서 토지와 주택에 대한 수요는 생산 또는 소비의 대상으로서의 수요(실수요)와 재산축적 혹은 투자 목적의 수요(투기수요)라는 두 측면으로 구성된다.

그러나 이 두 측면의 수요를 구분한다는 것은 현실적으로 불가능하다.

다음으로 토지의 이용에는 외부효과가 따르기 쉽다. 주거지 가까이에 먼지를 내뿜는 연탄공장이나 소란스러운 유흥시설이 있다면 주민들이 피해를 보게 되며, 대부분의 경우 피해에 대한 보상이 시장을

통해 이루어지지 않는다. 따라서 도시계획과 건축 관련 법규에 의해 이러한 시설들이 주거지에 들어 오는 것을 규제한다.

토지의 특성과 관련해서 많은 사람들이 토지의 공급은 고정되어 있다고 생각한다. 물론 우리나라 국토면적은 고정되어 있다. 그렇지만 임야나 농지를 택지로 전환하면 주거용지나 상업용지의 공급은 늘어날 수 있고 이에 따라 주택과 상업용 건물의 공급이 증가할 수 있다.

그런데 토지의 전용 과정은 규제에 의해 영향을 받는다. 따라서 도시마다 나라마다 토지나 주택의 공급 탄력성(가격이 상승함에 따라 얼마나 상대적으로 공급이 얼마나 큰 폭으로 늘어나는지의 정도)은 차이가 있다. 그리고 수요와 공급이 만나서 가격이 결정되기 때문에(소득이나 인구 증가에 따라) 수요가 같은 폭으로 증가하더라도 공급이 탄력적인 도시에서는 상대적으로 가격이 조금 오르고, 주택의 양이 많이 늘어나는 반면 공급이 비탄력적인 도시에서는 상대적으로 가격이 많이 오르고 주택의 양은 약간 늘어나는데 그치게 된다.

우리나라 부동산정책의 골간은 투기억제이다. 부동산 가격이 오를 때면 거의 예외 없이 투기적 가수요가 가격 상승의 원인이라는 진단이 나오고 이를 바탕으로 정부는 강력한 투기억제책을 내놓는다. 국세청의 투기단속, 부동산 관련 각종 세금 인상, 거래 신고제 또는 허가제 등이 단골 수단이다.

이러한 정책들은 일반 국민들과 언론의 지지를 받는다. 특히, 보유세 강화에 대해서는 대부분의 전문가들도 강력하게 지지하고 있다. 그러나 투기가 가격상승의 주요 원인인지 아니면 다른 이유로 부동산가격이 오르고 이에 따라 사람들이 앞으로도 가격이 오를 것으로 생각해서 투기(혹은 투자)를 하는 것인지를 생각해 볼 필요가 있다.

공급이 쉽게 늘어날 수 있는 물건에 대해서는 투기를 하지 않는 것이 상식이다. 수요가 있는 곳에 주택이 충분히 공급되지 않을 경우 수요자들이 이런 주택을 사려고 적극적으로 나서는 것은 당연하고 그렇게 되면 가격이 오를 수밖에 없는 것이다. 그렇다면 투기적 수요가 가격상승의 원인이 아니므로 세금을 올려서 수요를 줄이는 방식으로 주택 가격을 안정시킬 수 없다. 공급을 늘리는 것이 해법이다.

주택 공급을 늘리는 방법은 두 가지이다. 하나는 기존 개발된 토지를 고밀도로 재건축, 또는 재개발하는 것이고 또 하나는 신규 택지를 개발하여 주택을 건설하는 것이다. 그런데 서울 시내에서 신규 택지 개발이 거의 불가능하므로 경기도 지역에 택지 개발을 할 수 밖에 없다. 기왕에 택지를 개발한다면 대규모 계획개발을 통해 기반시설을 제대로 갖춘 택지를 공급하는 신도시 방식이 산발적인 소규모 개발에 비해 효율적이다.

그러나 1992년 수도권 5개 신도시 완료 이후 수도권 신도시 추가건설에 대한 반대 여론이 높아 신도시가 아닌 방식으로 아파트를 건설한 결과 교통, 학교 등 기반시설이 미흡한 주택만이 공급되었다. 현재도 수도권 신도시 건설은 수도권 집중 심화, 환경파괴 등의 이유로 여론의 지지를 받지 못하고 있다.

택지공급을 늘리는 방법의 하나는 토지이용 규제 완화이다. 그런데 많은 사람들은 토지이용규제를 완화한다는 계획을 발표하면 땅값이 오른다고 믿는다. 물론 규제로 묶여 있는 땅에 대해 규제를 풀면 해당 토지 가격은 대폭 상승하지만 택지공급이 늘어남에 따라 전체적인 택지 가격은 안정된다.

그런데 규제가 풀리는 토지의 가격 상승은 잘 보이지만 전반적인 가격안정은 시간이 걸리기도 하고

쉽게 인식되지 않는다. 따라서 많은 사람들은 규제 완화가 가격상승을 초래한다고 믿는 경향이 있다.

## 2. 최근 주택가격 상승의 원인과 정부의 대응

1997년 말 경제위기의 여파로 주택가격이 큰 폭으로 하락하여 1998년 말 최저수준에 이른 후 1999년부터 회복되기 시작하였다. 2001년부터 가격 상승률이 높아졌고 2002년에는 국민은행이 발표하는 가격지수를 기준으로 서울시 전체 주택가격이 22.5% 상승하였으며 아파트는 30.8% 상승하였다.

강남지역의 상승률은 전체 주택가격이 27.4%, 아파트는 35.4%에 달하여 강북지역의 상승률 6.3% 및 22.6%보다 훨씬 높았다. 2003년에는 상승세가 다소 진정되어 서울시 전체 주택가격이 6.9%, 아파트가 10.2% 상승하였다. 그러나 강남과 강북의 격차는 더욱 확대되어 아파트 가격 상승률은 강북이 3.2%에 불과한 반면 강남은 14.3%에 달하였다.

이 기간 중 아파트 가격 상승추세에서 나타난 또

하나의 중요한 특성은 건축된 지 20년이 넘는 주택의 가격 상승률이 10년 이내의 주택 가격 상승률의 2.3배에 달하였다는 점이다. 이는 재건축의 기대효과가 가격에 반영되었기 때문이다.

2003년 말 현재 서울시 아파트는 약 107만호이며 시가총액은 369조원 정도로 추정된다. 이중에서 강남구와 서초구 2개구가 156조원으로 전체의 42%를 차지하고 있는데 이는 이 지역 아파트 호당 평균가격이 서울시 호당 평균 3억 4,500만원보다 훨씬 높은 6억원에 달하기 때문이다. 이러한 강남과 강북의 가격격차는 1990년대 후반에 크게 확대되었다. 1997년 말 서울시 아파트 호당 평균가격은 2억 400만원, 강남·서초구의 평균가격은 2억 7,100만원이었으며 시가총액도 각각 155조원과 62조원으로 강남·서초구의 비중이 서울시 전체의 30%정도였다.

최근의 주택가격 상승은 우리나라에만 국한된 현상이 아니며 미국과 영국 주요도시에서도 주택가격이 큰 폭으로 상승하였다. 1998~2003 기간 중 미국 전체 주택가격은 42% 상승하였으며 뉴욕, LA, 샌프란시스코 등의 주택가격은 5년간 거의 두 배가 되었다. 영국의 경우도 같은 기간 동안 전국 주택가격이 87%, 런던은 110% 상승하였다.

2003년말 현재 런던의 평균주택가격은 24만 4천 파운드, 미국 캘리포니아의 평균 주택가격은 40만으로 각각 4억 8천만원 정도로 서울의 평균치보다 훨씬 높다. 물론 주택구입 능력을 비교하기 위해서는 주택가격을 가구 연간소득으로 나눈 수치를 사용해야 하겠지만, 주택가격 상승이 여러 나라 주요 도시에서 공통적으로 나타나고 있다는 사실은 분명하다.

최근 서울 아파트 가격 상승의 원인은 주택시장 외부요인과 내부요인이 모두 작용한 것으로 분석된



다. 먼저 주택시장 외부 요인은 저금리와 주택담보대출 및 가계대출의 급증이다.

3년 만기 주택담보대출 금리가 연 6%까지 낮아졌고 가계대출잔액은 1999년말 191조원에서 2003년말에는 421조원에 달하였다. 가계대출이 증가하면서 주택수요가 늘어 가격이 상승하고 이에 따라 주택담보 가치가 증가하여 대출이 증가하는 상승작용을 일으키는 것으로 나타났다.

이러한 거시경제여건은 전반적인 가격 상승은 어느 정도 설명할 수 있지만 왜 강남 아파트가 강북에 비해 훨씬 더 빨리 올랐는지는 설명하지 못한다. 저금리나 가계대출 증가는 모든 주택에 적용되기 때문이다. 따라서 강남과 강북 간의 주택가격 상승률 격차를 설명하기 위해서는 이들 지역 시장의 수요-공급 여건을 따져 보아야 한다.

한양대학교 이창무 교수의 최근 연구에 따르면 1994~2001년 기간 중 서울시 고용인구 증가량 전체의 63%가 강남에 집중되었고 이들 지역에 학원들이 밀집되어 있어 주거수요가 늘어난 것으로 분석된다. 한편 1995~2000년 사이에 서울시 전체 아파트 수가 36% 증가한 반면 강남지역 아파트 수는 5% 증가하는데 그쳐 강남지역의 수급 괴리가 심화되었고 이에 따라 강남과 강북 간 가격 상승률 차이가 증가하였다는 것이다.

강남을 중심으로 한 아파트 가격 상승세를 진정시키기 위해 정부는 2002년과 2003년 사이에 내놓은 다양한 주택시장 안정대책은 주로 투기적 수요를 억제하는 것이었다. 양도소득세를 기준시가가 아닌 실제 거래가격을 기준으로 부과하고 1가구 1주택에 대한 양도소득세 비과세 조건을 강화하였으며, 건물분 재산세 과표를 대폭 인상하여 보유과세는 물론 같은 과표를 사용하는 취득세 부담도 함께 증가하였다.

여기에 더하여 주택의 실거래가격을 파악하여 과세하기 위해 주택거래 신고제를 도입하였다. 상황에 따라서는 보다 강력한 부동산공개념제도가 도입될 가능성도 있다.

이러한 정책들은 거래를 억제하고 일시적으로 가격을 안정시키는 효과가 있을지 모르지만 근본적인 대책이 아니다. 공급을 늘리지 않고는 수급 괴리를 시정할 수 없기 때문이다. 주택 공급을 늘리려면 새로운 택지를 확보하거나 기존의 노후 주택을 고밀도로 재개발하는 방법밖에 없다.

그런데 현실적으로 서울시 내에 신규택지를 찾기가 매우 어려운데다가 정부가 재건축 아파트가 부동산 투기의 주범이라는 이유로 재건축을 어렵게 만들고 특히 중대형 아파트 공급을 억제하고 있다. 뿐만 아니라 서울시가 건축조례를 개정하여 주거지역을 1,2,3종으로 세분화하고 전체적인 용적률을 낮춰 고밀도 재개발-재건축에 어려움이 예상된다. 여기에다 분양원가 공개와 분양가 규제 도입은 신규 아파트 공급에 불만요인으로 작용하고 있다.

2004년 여름 이후 서울 주요지역의 주택시장은 정부의 강력한 정책개입으로 사실상 정상적인 거래가 이루어지지 않는 상황이다. 뿐만 아니라 거시경제가 전반적으로 침체를 보이고 있어 가격 안정세 또는 하락세가 지속될 것이라는 전망이 우세하다. 그러나 사람들이 원하는 주택이 원하는 지역에 공급되지 않는다면 경제가 회복되고 수요가 증가할 경우 주택가격이 국지적으로 상승할 가능성이 높다.

### 3. 토지(부동산)공개념제도

‘토지공개념’이라는 말을 직접적으로 사용하는

나라는 우리나라 밖에 없다. 토지공개념연구위원회 연구보고서(1989.5)는 토지공개념을 다음과 같이 설명하고 있다.

토지는 사유재인 동시에 공공재적 성격을 띠고 있으나 인간이 생활 및 생산활동을 하는데 필수적인 기반인데도 공급이 한정되어 있고 재생산이 불가능한 점 등을 고려할 때 국토가 협소한 국가에서는 공공재적 성격이 더욱 강조되고 있는 추세임." 이와 같이 토지의 공공재적 성격으로 인하여 토지재산권에 대한 정부의 규제가 불가피하다는 토지공개념은 18세기부터 많은 학자들에 의하여 주장되어 왔으며 영국을 비롯한 유럽 선진국 등 많은 국가에서 이미 오래전부터 확립되어 있음

토지에 대한 국민의 확고한 이념정립이 필요함. 토지는 그 성격(이동, 재생산의 불가능)으로 보아 단순한 자산이 아니며 물, 공기와 같이 모든 국민이 생활하고 생산 활동을 하는데 필요한 자원이므로 국민 모두가 필요한 만큼만 가져야 하며 필요 이상의 많은 토지를 보유하여 투기나 재산증식수단으로 이용되어서는 안 됨.

국민 모두의 복지향상과 사회정의의 실현을 위해서 토지에 관한한 사익보다 공익이 우선하며 소유, 거래, 이용행위 등에 대한 강력한 규제가 불가피하다는 토지공개념의 정립이 필요함.

토지소유의 제한=> 소유의 적정화(택지보유상한제, 종합토지세)토지거래의 규제=>실수요자의 토지소유(실명제, 검인계약서, 신고 허가제)개발이익의 환수=>불로소득의 사회환원(개발이익환수제)기업의 과다 토지보유억제=>토지의 효율성 제고(비업무용 토지 매각...)

그 결과

토지투기의 근원적 제거: 자가 및 국민생활의 안정토지소유의 편중 시정: 부의 형평배분

토지의 효율적 이용: 국민복지의 향상이 이루어질 수 있음

이러한 인식을 바탕으로 과도한 택지보유를 막고 토지로부터 발생하는 불로소득을 최대한 환수할 목적으로 1989년에 토지공개념 3법이 제정되었다. 이중 토지초과이득세법과 택지소유상한법은 위헌 판정을 받았으며 개발이익환수법에 따른 개발부담금도 2004년부터 부과가 중단될 예정이다.

2003년 10.29 대책의 후속조치로 11월에 부동산 공개념검토위원회가 구성되었고 토지공개념 제도의 확대 방안을 검토해 왔다. 우선 주택거래 신고제가 4월부터 시행되고 있으며 재건축 개발이익환수 제도가 도입될 예정이다.

토지공개념제도의 골간은 투기수요의 억제이다. 그러나 지난 2002년 이후 주택가격 상승이 저금리, 가계대출 급증, 부동산자금 등 거시경제 요인과 강남이라는 특정 지역의 수급 불균형이 복합적으로 작용한 결과라면 이러한 수요억제책은 근본적인 해법이 될 수 없다.

주택거래 신고제는 거래를 억제해서 부동산 가격을 안정시키고 실거래가를 파악하여 과세를 강화하겠다는 의도로 도입되었다.

주택거래 신고제는 결국 해당 지역의 아파트 취득관련 세금 부담을 높여 이 지역에 신규 진입하려는 가구들과 여러 가지로 이주를 해야 하는 사람들의 실질부담을 높이고 거래를 억제하는 효과를 가져 올 것이다. 그러나 이로 인해 가격이 안정될지는 미지수이다.

토지공개념제도의 필요성을 뒷받침하는 논리는 토지의 공급은 고정되어 있기 때문에 일반 재화와는 달리 접근해야 한다는 것이다. 그러나 이 주장은 사실이 아니다. 우리 국토전체의 면적은 늘릴 수 없지만 농지나 임야의 일부를 대지로 바꾸면 지금보다 훨씬 넓게 땅을 쓸 수 있기 때문이다.

2002년 현재 우리 국토의 65%가 임야, 21.5%가

농지이고 대지는 2.4%에 불과하다. 농지의 10%를 전용하면 대지면적이 거의 두 배로 늘어난다는 계산이다.

즉 도시용 토지의 공급은 늘릴 수 있으며 이를 제약하는 것은 토지이용 규제이다. 1989~90년 부동산 가격 폭등을 잠재운 것은 공개념제도가 아니라 200만호 건설이었다는 사실을 정부는 되새겨야 할 것이다.

그러나 이제는 주택의 공급량 자체가 중요한 것이 아니라 사람들이 원하는 집이 얼마나 부족한가 문제이다.

소비자들의 소득이 높아지면서 주택에 대한 취향도 변하기 때문이다. 소비자들이 원하는 주택이 지어질 수 있도록 유연한 택지 및 기반시설 공급 체계를 갖추는 것은 정부의 몫이다. 토지공개념 제도로는 신규 공급과 기존주택 공급 어느 쪽도 늘릴 수 없고 공급이 수요에 못 미치면 가격은 오를 수밖에 없다.

냉정한 시장원리가 주택에 적용되는 것을 일반 국민들이 못마땅하게 생각하는 것은 충분히 이해할 수 있지만 정부가 극단적으로 대응하는 것은 문제이다.

우리에게 필요한 것은 특단의 수요억제책이 아니라 부동산의 보유, 거래, 양도차익에 대해 부과되는 부동산 세제를 합리적으로 개편하는 일이다. 부동산에서 발생하는 자본이득에 대해 다른 소득과 비슷한 정도의 양도소득세를 부과하고 취득세와 등록세는 낮추는 것이 바람직하다.

보유세제의 문제점들은 개선되어야 하지만 투기를 억제하기 위한 징벌적 수단으로 보유과세 강화를 추진한다면 스스로 과다한 토지를 보유한 투기꾼이라고 생각하지 않는 대다수 주택 보유자들의 지지를 얻기 힘들 것이다.

#### 4. 재산보유과세 강화론

보유과세 강화론의 근거는 단순하다. 주택가격 상승의 중요한 원인은 투기적 수요이며 투기적 수요는 부동산 보유과세의 부담이 너무 낮기 때문에 발생한다. 따라서 보유세 부담을 획기적으로 높이면 투기수요가 줄어서 주택가격이 안정된다는 것이다. Henry George의 지대세(토지임대료 수입을 전액 환수)이론이 근거로 제시되고 있다.

보유과세를 강화하면 이론적으로 주택이나 토지 보유의 비용이 높아져 가격이 하락하는 효과가 있지만 그 효과는 한번에 그친다. 즉 토지과세가 강화되는 시점의 보유자들이 앞으로 부과될 세금의 현재가치 만큼 손해를 보게 되고 그 이후에 구입하는 사람은 별도의 부담을 지지 않게 된다. 또한 토지나 주택의 공급이 얼마나 탄력적인가에 따라 누가 세금을 부담할지, 장기적으로 1인당 토지면적이나 주거면적에 어떤 영향을 미칠지를 좌우한다. 기본적으로 주택에 대한 보유과세를 강화하면 장기적으로 매매가격은 하락하지만 임대료는 상승하고 주택 재고는 줄게 된다.

한 가지 쟁점은 보유세 강화에 따른 추가 수입을 해당 지자체와 중앙정부 중 누가 가져갈 것인가이다. 정부와 서울시는 징수권자인 강남구가 원하는 것보다 훨씬 더 많은 재산세를 걷도록 강요하고 있다. 만일 강남구에서 거둔 세금을 강남구에서 자체적으로 쓴다면 강남지역 생활환경이 개선되어 주택가격이 더 올라갈 것이다. 반면에 추가 수입을 중앙정부가 징수하는 것은 지방세를 국세화하는 것으로 참여정부가 강조하는 분권화의 정신에 어긋난다(실제로 정부는 국세인 종합부동산세를 2005년에 도입할 계획이다).

많은 사람들이 우리나라 재산보유과세가 선진국

에 비해서 낮다는 사실을 지적하면서 재산보유과세 실효세율을 1% 정도까지 높여야 한다고 주장한다. 그러나 이 주장은 미국 재산세에 대한 이해부족을 보여준다. 미국의 재산세는 주택과 토지를 구분하지 않고 재산가액의 일정률로 부과되며 50개 주 대표 도시의 평균 실효세율은 1%를 넘는다.

그러나 이처럼 미국에는 다른 지방세가 거의 없다(자동차세가 없으므로 우리처럼 아파트와 자동차 보유세를 비교할 일이 없다). 또한 지역주민들의 의사를 수렴하여 철저히 자치적으로 세금 수준이 결정되며 징수된 세금은 학교, 경찰, 기타 지방공공 서비스를 공급하는 재원으로 활용된다. 따라서 세금이 높은 도시는 대개 공교육 등 전반적인 공공서비스가 양적, 질적으로 우수한 곳이다.

미국 재산세는 투기억제를 위한 세금이 아니다. 실제로 재산세 실효세율이 1%가 넘는 도시들 중에도 투기가 있고 주택가격이 우리 못지않게 큰 폭으로 오른 곳이 있다. 캘리포니아 주요 도시에서는 지난 5년 간 주택가격이 80~100% 상승하였다.

### 5. 아파트 분양원가 공개 및 분양가 규제

아파트 분양가 규제는 1978년부터 20년간 시행되다가 1998년에 폐지된 바 있다. 2002~03년에 강남 아파트가격이 급격히 상승하면서 아파트 분양가 규제를 다시 도입해야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

분양가 자율화 이후 건설업체들이 공급원가와 관계없이 분양가를 과도하게 인상해서 기존 아파트 가격이 더 올랐으며 서민들의 내 집 마련의 꿈이 멀어졌다는 이유에서다. 그러나 분양가 규제는 득보다 실이 훨씬 많은 바람직하지 않은 정책이다.

먼저 분양가격 인상이 기존 아파트 가격을 자극한다는 주장은 인과관계를 반대로 해석한 결과이다. 신규 아파트 공급업체들은 주변의 비슷한 아파트들의 가격을 토대로 분양가격을 책정한다. 따라서 기존 아파트 가격이 높기 때문에 분양가가 올라가는 것이다.

만일 건설업체가 터무니없이 높은 분양가를 책정하면 팔리지 않을 것이다. 실제로 미분양이 나는 지역에서는 가격을 내리는 현상이 나타나고 있다. 물론 주택건설업체들이 담합하여 폭리를 취하고 있다면 이는 불공정거래 차원에서 규제되어야 한다. 그렇지 않다면 분양가가 원가에 비해 높다는 사실에 대해 소비자들이 불평할 수는 있지만 그것이 규제의 이유가 될 수는 없다.

그런 논리대로하면 수많은 소비재의 원가를 조사해서 ‘과도한’ 이윤을 올리는 업체들에게 가격을 내리게 해야 할 것이다. 이렇게 되면 어떻게든 이윤을 높이려는 업체들이 원가 절감을 위해 노력할 이유가 없어지고 그 부담은 결국 소비자의 몫이 된다.

문제는 분양가가 규제되면 최초 분양자가 부담하는 가격은 낮아지지만 공급이 줄어 전체 주택가격은 상승한다는 데 있다. 다시 말해 분양가 규제는 건설업체가 차지하는 이윤을 아파트를 최초로 분양받는 사람에게 안겨줄 뿐이며 대다수 소비자들은 더 높은 가격을 부담하게 된다.

게다가 분양가가 높음에도 신규 아파트를 사려는 사람이 많은데 분양가를 내린다면 이들에게 더 큰 불로소득을 보장하여 정부와 언론이 그토록 싫어하는 투기가 만연할 것이다. 건설업체가 이윤을 남기면 그 이윤의 일부는 주택공급을 계속 늘리는데 투입되었지만 최초 분양자에게 돌아가는 프리미엄은 주택시장 안정에 도움이 되지 않는다.

그뿐이 아니라 분양가를 규제하면 시장가격과 분

양가 사이의 차익인 프리미엄을 골고루 배분하기 위한 공급규칙, 평형별 프리미엄의 차이에서 비롯되는 평형 배분의 편중현상을 시정하기 위한 규제 등이 추가될 가능성이 높다. 이러한 이중 삼중의 규제는 주택공급체계를 왜곡시켜 귀중한 자원을 낭비하고 부의 자의적 재분배를 초래할 것이다. 원가공개에 대해 대통령까지 반대의견을 언급하였으나 결국 정치권의 강력한 요구를 수용하여 정부는 원가 공개를 추진하기로 결정하였다.

## 6. 부동산 정책의 정치경제학 “손님이 짜다면 짜다”

강남 아파트 가격 폭등과 가격을 안정시키려는 정부의 각종 정책개입은 2003년 한해 부동산 시장의 가장 큰 뉴스거리였다. 2000년부터 2003년 사이에 우리나라 13개 종합 일간지에 게재된 ‘집값’, ‘강남 아파트 가격’, ‘부동산 투기’, ‘부동산 거품’이라는 단어가 포함된 기사 건수를 보면 아파트 가격이 안정되어 있었던 2000년에 비해 2002년 보도 건수가 6~17배로 늘어난 것으로 나타났다.

뿐만 아니라 ‘집값’에 관한 기사의 증가세에 비해 ‘강남집값’, ‘투기’나 ‘거품’에 관한 기사의 증가세가 큰 것으로 나타나 주택가격이 오를수록 강남이 문제이고 가격에 거품이 끼어있으며 그 원인이 투기라는 인식이 확산된다는 사실을 보여준다.

과거에도 그랬듯이 아파트 가격 안정을 위한 정부의 일차적인 조치는 국세청에 의한 투기단속이었다. 이 조치만으로 별 효과가 없자 정부는 개입강도를 점점 높여갔고 마침내 10.29 종합대책을 계기로 아파트 가격 상승을 반전시키는데 성공했다. 그리고 이러한 성과로 참여정부의 부동산 정책은 국민



들에게 높은 평가를 받았다. 반면 주택시장에서는 정상적인 거래조차 거의 중단되었다.

주택가격 상승을 진정시키는 방법에는 두 가지가 있다. 하나는 수요를 억제하는 길이고 또 하나는 공급을 늘리는 길이다. 그러나 두 접근 방식의 결과에는 중요한 차이가 있다.

세제를 강화하여 수요를 줄이면 장기적으로 주택 부문으로 유입되는 자본의 양이 줄어서 전반적인 주거면적이 줄게 된다. 반면에 공급을 늘리면 평균적인 주거면적이 늘고 질도 높아진다. 이러한 이유로 시장주의자로 불리는 부동산 경제학자들은 소비자들이 원하는 주택이 시장에서 공급될 수 있도록 정부가 유도해야 한다고 주장했지만 대세에 영향을 미치기에는 역부족이었다.

시장에 대한 불신이 부동산 정책을 지배해 온 경험에 비추어 그리 놀랄 일은 아니다. 예외적으로 1998년 경제위기 와중에 생존을 위해 시장원리를 받아들일 수밖에 없었던 절박한 상황에서 이루어진 일련의 자율화조치가 있었지만 정부와 국민들이 제정신을 차린 후 이들 자율화 조치는 대부분 원상복구되었다. 남은 것은 분양가 자율화와 그린벨트 규제완화뿐이다.

정부나 여론은 왜 수요억제에 집착할까. 정책결정에도 시장원리가 작용하기 때문이다. 정책의 수요자는 국민이고 공급자는 정부이다. 수요자측에



언론과 시민단체가 있고 공급자쪽에 전문가 집단이 있다. 세계강화를 골격으로 하는 투기억제 정책은 국민들의 마음에 와 닿는 정책이고 언론의 지지를 받기 쉬운 반면 정부 입장에서는 비용도 들지 않고 효과도 짧은 기간 안에 나타난다.

반면에 공급정책은 효과를 보기까지 시간이 많이 걸리고 경우에 따라서는 정부 예산이 들어간다. 여론을 설득하기도 어렵다. 그러나 정부는 당연히 수요억제 정책을 택하게 된다.

재건축을 예로 들어 보자. 강남지역에서 재건축은 공급을 늘리는 가장 현실적인 대안이고 장기적으로 전반적인 가격안정에 기여할 수 있다 (1999~2003 기간 중 아파트 사업인가의 75%가 재건축이었다). 그러나 단기적으로 재건축 아파트는 투기의 대상이 되고 이에 따라 재건축 대상 아파트 가격이 오른다. 일반 사람들은 단기적으로 재건축 아파트 가격이 오르는 것에 민감하게 반응하지만 장기적으로 다른 아파트 가격이 안정된다는 사실을 이해하거나 받아들이지 못한다. 정책당국자들은 단기, 장기 효과를 이해는 하겠지만 가격안정 효과가 나타날 때까지 기다릴 여유가 없다. 그러나 재건축을 억제할 수밖에 없는 것이다.

이러한 현상을 보면서 꽤 오래 전에 어떤 음식점에서 본 글귀를 기억하게 된다. 아주 큰 글씨로 쓴 “손님이 짜다면 짜다”라는 글을— 제 아무리 훌륭한 주방장이 좋은 재료로 빼어난 음식을 만들어도 손님 입맛에 짜면 그걸로 끝이라는 뜻일 것이다. 정책도 마찬가지다. 아무리 효율적이고 공평성이 높은 정책대안이라도 국회가 반대하면 입법이 불가능하고 언론이나 국민여론이 따라주지 않으면 시행하기 어렵다.

학문의 전문성이 높아짐에 따라 해당 분야의 이론적 실증적 연구동향과 제도변화를 따라가지 않

면 시장을 분석하고 정책대안을 내놓기가 어려워진다. 그러나 우리나라에서 전문가는 반드시 해당 세부 분야의 전문적인 지식에 의해서만 규정되지 않는다. 더구나 시민단체를 대표하는 학자들의 경우 전문성이란 의미는 더욱 모호하다. 특히 부동산 정책에는 전문가가 따로 없다.

일부 경제학자들도 부동산 문제에 관해서는 대중들의 논리에 입각한 정책대안을 주장하거나 그에 동조하는 경향을 볼 수 있다. 재산보유세 강화론이 대표적인 예이다. 중요한 정책현안에 대해 여론(그중에서도 네티즌)의 향배를 특히 중요시하는 참여 정부에 있어서 전문가들의 견해가 제대로 전달되지 않는다면 잘못된 정책이 도입될 위험은 더욱 높아진다. 따라서 잘못된 여론을 시정하는 일이 중요하고 이를 위한 여론형성 집단과 전문가들의 책임이 무겁다.

## 7. 시장친화적인 주택정책을 위해 강남 강박증을 넘어...

강남 아파트가격 상승의 본질은 강남지역 아파트에 대한 수요가 실제로 존재한다는 데 있다. 낮은 금리와 가계대출의 급증으로 인해 주택가격이 전반적으로 오르고 있지만 강남지역의 가격 상승률이 다른 지역보다 특별히 높은 것은 강남만이 지닌 교육, 공공 서비스, 편리한 상권, 문화공간, 고소득층 밀집지역이라는 인식 등으로 강남의 차별성이 심화되고 있기 때문이다.

따라서 강남 아파트 가격 상승을 ‘투기적 가수요’ 때문이라고 치부하여 거래를 억제하려는 정책은 비현실적인 발상이다. 근본적인 해결책은 소득이 증가함에 따라 당연히 수요가 늘어나는 양질의

주택과 교육 등 공공서비스가 구비된 주거지가 더 공급될 수 있도록 하는 길뿐이다.

정부가 판교 신도시에 강남에 버금가는 학교와 학원들을 유치하고 중대형 아파트 비율을 높이기로 한 것은 옳은 방향이다. 그러나 강남지역 재건축 아파트에 대해 소형평형 의무비율을 높임에 따라 최근 몇 년 동안 강남 아파트 신규공급의 75%를 차지하고 민간 자본으로 도시정비에 기여해 온 재건축 사업이 위축될 것이다.

그 결과 이미 사업 허가가 난 재건축 추진 아파트와 기존의 중대형 아파트들이 반사이익을 누리게 될 것이며 장기적으로 재건축을 통한 공급 자체가 어려워져 가격상승의 원인이 될 가능성이 높다.

정부의 '주택시장 안정대책' 등의 저변에는 강남 아파트 가격에 대한 정부의 강박관념이 자리 잡고 있는 것으로 보인다. 일부 언론 역시 여타 지역에서는 국민들의 '상대적 박탈감'을 부각시켜 정부에게 압력을 가하고 있다. 좁은 땅에 많은 사람이 모여서 서로가 서로에게 신경을 쓰며 얽혀서 살아가

는 우리나라의 특성상 강남 아파트 가격이 다른 지역에 비해 유독 큰 폭으로 오른다는 사실은 사회적 스트레스의 소지가 분명히 있다.

그렇다고 해도 정부의 주택정책이 우리나라에서 가장 부자들이 산다는 동네를 그 대상으로 삼을 수는 없는 일이다. 강남 아파트가격이 터무니없이 비싼데도 사는 사람들은 '거품'이 걷히면 손해를 볼 것이고 이런 값비싼 아파트와 서민의 주택문제는 별 관련이 없기 때문이다.

정부는 강남 강박증에서 벗어나 중 저소득층 주거수준 향상을 정책목표로 삼아야 할 것이다. 우리의 1인당 소득이 1만 달러에서 2만 달러로 늘어나면 주거면적도 대폭 늘어날 것이고 고령화와 출산율 저하로 주택수요의 패턴이 바뀔 것이다.

이러한 수요변화에 부응할 주택이 지어질 수 있도록 택지와 기반시설을 안정적으로 공급하는 한편 시장에서 자력으로 주거문제를 해결하기 어려운 계층에게 필요한 금융, 세제 지원을 지속적으로 제공하는 것이 주택정책의 정도이다.

### <참고문헌>

- 김경환, "부동산가격과 거시경제간의 상호 관계", 2003년도 한국은행 조사통계국 세미나 발표논문, 2003.10 (서강대학교 출판부, 한국경제 2003-2004 현황과 과제)
- 김경환-김정호, "경제여론과 지식시장", 한국경제학회 경제학교육위원회 세미나 발표논문, 2003.11
- 김경환-서승환, 도시경제 3판, 홍문사, 2001
- 김경환-손재영, 미래지향적 수도권정책 : 경제학적 접근, 서강대학교 출판부, 2002