규제는 단순명료하고 일관성 있어야

글 이규방(한국주택협회 고문)

우리나라 주택 제도는 복잡하다. 사업하는 사람은 전문가들을 동원해 어느 정도 대처할 수 있지만 일반 소비자는 그렇지 않기 때문에 주택을 구입하거나 처분할 때 큰 불편을 겪는다. 재건축 아파트 한 채를 살 때 그 가격이 적당한 수준인가를 판단하려면 무려 10가지 이상의 제도에 대해 알아야 한다. 해당 지역의 지가 수준이나 건축비는 가본이고 임대주택 의무건립 비율, 학교용지 부담금, 광역교통시설 부담금, 과밀 부담금, 하수도원인자 부담금, 기반시설 부담금, 소형평형 의무비율과 조합원의 양도 · 양수 금지 규정을 알아야 한다.

일반 분양 아파트를 살 때도 이 주택이 공공택지인지, 일반택지인지에 따라 택지비가 다르고 채권입찰액을 얼마 써내야 하는지, 또 샀던 집을 팔기 위해서 이 집을 3년간 갖고 있어야 하는지 아니면 5년, 10년을 갖고 있어야 하는지도 알아야 한다. 또 나의 소득, 자산 수준을 정확히 파악해서 몇 평 규모의 주택을 구입할 수 있는 자격이 되는지에 대한 분석도 해야 한다. 주택을 전공한 필자도 혼란스러운데 일반 소비자는 더욱 그러할 것이다.

세상에 어느 상품이 이렇게 복잡한 관계를 거쳐서 판매될까? 제도만 복잡하면 그래도 다행이다. 소형평형 의무비율, 분양가상한제 등이 불쑥 나타나고 학교용지 부담금은 개발 시점에 따라서 부과되는 아파트가 있는가 하면 그렇지 않은 아파트도 있다. 결국 제도의 일관성과 안정성이 없으니 소비자들은 더욱 황당하고 불안할 수밖에 없다.

그렇다면 왜 이렇게 복잡하고 이해하기 어려운 규제가 생기는 걸까? 그 원인은 정책 당국자들이 복잡한 주택시장의 문제를 쉽게 풀려고 하는 유혹을 떨치지 못해서다. 당국자가 정책 목표를 달성하기 어려울 때는 당연히 규제로써 목표를 달성하려는 유혹을 받게 된다. 그러나 이러한 규제 일주의 정책이 시장에 어떻게 받아들여질까를 생각하면 규제 편중형 정책은 교각살우(矯角殺牛)의 우를 범하게 된다.

소비자나 사업자들이 규제를 회피하려고 하면 정부는 다시 이를 규제하려고 하는 과정 속에서 제도는 더욱 복잡해지게 된다. 특히 초고속 인터넷망을 통해 소비자나 사업자가 정보를 쉽게 접할 수 있어서 정부가 내놓은 규제가 유명무실해질 수도 있다. 최근 강남 지역 아파트의 가격 급등에 따른 대응책을 정부가 내놓으면서 다른 지역의 집값 상승으로 이어지는 소위 '풍선효과'가 나타나고 있다. 결국 정부와 소비자 간의 숨기뽄 숨바꼭질은 규제가 모든 문제를 해결해줄 수 없다는 사실을 극명하게 보여주고 있다.

또한 정책 당국자는 규제를 너무 쉽게 생각하는 경향이 있다. 규제가 효과를 발휘하기 위해서는 규제를 준수하게 하는 비용, 즉 '폴리싱 코스트(Policing Cost)'가 든다. 규제가 복잡할수록 그 비용은 커진다. 과연 앞에서 언급된 복잡한 규제를 양산하면서 폴리싱 코스트에 대해서 얼마나 진지하게 고민했는지

의심스럽다. 간헐적이고 표본적인 국세청 조사만으로는 충분하지 않다. 결국 실효성 없는 규제를 남발하거나 빈번하게 제도를 변경하는 것은 주택시장의 혼란과 함께 투기자들의 시장 교란만을 부추길 뿐이다.

주택시장에 대한 규제에서 소비자나 사업자를 피곤하게 하는 또 다른 점은 규제 권한의 행사자가 너무 분산돼 있다는 것이다. A부담금은 광역단체, B부담금은 기초 자치단체, C부담금은 중앙부처. 심지어 같은 성격의 부담금이 잘게 쪼개져 각 부처나 당국이 별도의 주머니를 차고 있다. 따라서 소비자나 사업자는 주택 한 채를 사는 데 이곳저곳을 배회해야 하며 부담금 등의 규제를 해결하려고 해도 부처나 자치단체 등의 이기주의에 밀려 수포로 돌아간다. 주택에 대한 규제가 이제 더 이상 복잡해질 수 없다. 먼저 주택에 대한 규제가 명확하게 정의된 주택 정책의 틀 안에서 어떤 기능과 역할을 해야 할 것인가를 진지하게 논의해야 한다. 주택에 대한 규제는 투기를 방지하기 위한 분양권 전매의 전면적 금지, 주택의 외부성 수용을 위한 도시계획 규제로 제한되어야 하며 주택 분양에 대한 규제는 정부가 비용을 부담하는 공공주택으로 국한되어야 한다.

주택 투기에 따른 개발이익 환수와 주택 개발에 따른 기반시설 비용 부담의 경우 지역과 중앙 간 또는 부처 간 이기주의에서 파생한 현재의 복잡한 제도를 대폭 단순화해서 소비자가 그 부담을 쉽게 알 수 있도록 해야 한다. 마지막으로 부동산 규제를 포함한 주택 관련 제도가 한번 만들어지면 적어도 10년 이상 지속된다. 따라서 소비자들이 관련 제도에 따른 시장의 시스템을 예측해서 활동할 수 있도록 일관성 있는 정책을 마련하는 것이 주택시장의 안정과 효율화에는 필수적이다. 규제를 만드는 중국인들은 '천망(天網)이 회회(恢恢)해도 불루(不漏)(하늘의 그물은 넓고 넓어 듬성듬성한 듯 하나 빠뜨리는 법이 없다)' 라는 옛말을 항상 염두에 두면 어떨까?

* 이 글을 쓴 이규방 님은 현재 한국주택협회 고문으로 활동 중이며, 국토연구원 원장을 역임했다. 저서로는 〈우리나라 주택 정책의 개선방안〉이 있다.