



# 한국주택협회 주최 2006 국내 세미나 ‘주택 시장 진단 및 개선 방안’

지난 6월 8일 한국프레스센터에서 한국주택협회 주최로 '2006 국내 세미나'가 개최됐다. 이번 세미나는 8·31대책과 후속 대책이 나온 이후 현 주택 시장을 진단하고 개선 방안을 찾기 위한 자리여서 전문가들과 주택 업계의 관심이 대단히 높았다. 성황리에 개최된 '2006 국내 세미나'에서 발표된 주제 발표 내용과 열띤 토론 현장을 취재했다. 에디터 김소진 사진 고하진



#### 주제 발표

제1주제 재건축 문제, 어떻게 할 것인가?  
최막중 서울대학교 교수

제2주제 8·31 대책 및 후속 대책에 대한  
평가와 개선 방안  
이창무 한양대학교 교수

#### 토론

사회자 김정호 KDI 국제정책대학원 교수

토론자 강팔문 건설교통부 주거복지본부장  
김경철 동부건설 상무  
박헌주 대한주택공사 주택도시연구원장  
박환용 한국주택학회 회장  
서순탁 경실련 토지구택위원장  
신혜경 중앙일보 논설위원



0 Byung-ju 한국주택협회 회장

'주택 시장 진단 및 개선 방안'이라는 주제로 열린 이번 세미나에서 한국주택협회 이방주 회장은 개회사를 통해 "올해는 부동산 세제 강화와 재건축 개발이익환수로 인해 부동산 가격이 하향 안정세를 유지할 것으로 본다"며 "주택건설 산업은 우리나라 GDP의 16.4%를, 주택은 가계 자산의 54.5%를 차지하고 있는 등 국민 경제에 미치는 영향이 매우 크므로 주택건설 경기가 연착륙되도록 할 필요가 있다"고 강조했다. 이어서 최막중 서울대 교수의 '재건축 문제, 어떻게 할 것인가'와 이창무 한양대 교수의 '8·31 대책 및 후속 대책에 대한 평가와 개선 방안'에 대한 주제 발표가 있었다. 토론자로는 김정호 KDI 국제정책대학원 교수와 박환용 한국주택학회 회장, 박헌주 대한주택공사 주택도시연구원장, 서순탁 경실련 토지구택위원장, 신혜경 중앙일보 논설위원, 강팔문 건설교통부 주거복지본부장, 김경철 동부건설 상무 등이 참여했다.

다음은 이날 주제 발표와 토론 내용을 지상 중계한다.



# I. 재건축 문제 어떻게 할 것인가?

발표자 최막중 서울대학교 교수



서울대 최막중 교수는 주제 발표 논문의 서두에 재건축을 부정적으로 바라보는 세 가지 관점에 대해 언급했다. 특히 재건축에 대한 세 번째 부정적인 시각인 '가격 안정의 관점'은 재건축이 강남의 아파트 가격을 불안하게 만드는 주된 요인이고, 주택 가격 안정을 위해서는 처음부터 재건축을 억제해야 한다는 것이다.

이와 같은 부정적인 시각 속에서 정책당국자는 강남의 재건축을 우리나라 주택 시장의 가격 상승을 확산시키는 첫 번째 단초로 보고 있다. 이에 따라 정부는 주택 가격 안정을 위해 재건축 주택 시장을 '초동 진입' 해야 한다고 인식하고 있다. 즉 재건축에 따른 개발이익은 투기를 불러일으켜 강남의 아파트 가격을 올리고, 덩달아 다른 지역의 주택 가격도 끌어올릴 수 있다고 보는 것이다. 이는 재건축과 강남의 주택 가격이 다른 지역 주택 가격의 선도 지표가 될 수 있다는 논리다.

**진퇴양난에 빠진 정부, 재건축 활성화해야 하나?** 최교수는 강남 주택 시장이 다른 지역 주택 시장에 미치는 연쇄 파급 효과를 주택의 입지와 유형, 점유 형태에 따른 부분 시장의 분석 틀을 통해 설명했다. 입지에 따라서는 강남→수도권 동남부→기타 수도권→비수도권 지역 시장으로, 유형에 따라서는 아파트→단독주택, 규모에 따라서는 중대형→소형 시장, 점유 형태로는 매매→임대(전세) 시장으로 가격 상승의 파급 효과가 전달된다고 최 교수는 전했다. 최막중 교수는 이러한 가격 상승의 연쇄 효과를 차단하는 방법을 두 가지로 나눠 설명했다. 첫 번째로 저소득층과 일반 무주택자를 직접적으로 겨냥해 주거안정 정책을 펼치는 것이다. 또 다른 정책은 정부가 아예 최전방에 나서서 강남의 중대형 아파트 매매 시장을 대상으로 가격 상승 요인을 원천적으로 해소

하는 방안이다. 이를 위해서는 강남에 주택 공급을 확대해야 하는데, 현실적으로 개발 용지가 거의 고갈된 강남에서 재건축이 가장 확실한 대안이라고 최 교수는 말했다. 이는 연쇄적인 가격 상승의 고리를 중간에서 차단해 다른 지역의 주택 가격 상승에 대한 불안 요소를 제거한다는 점에서 보다 효과적일 수 있다. 하지만 저소득층의 주거안정을 위한 정책을 별도로 추진해야 할 필요가 있다고 최 교수는 지적했다. 결국 주택 가격 안정을 위해서는 재건축 활성화를 통해 주택 공급을 확대해야 한다고 최막중 교수는 설명했다. 그럼에도 불구하고 정책 당국자들이 재건축 활성화를 선뜻 받아들이기 힘든 것은 재건축 시장에 투기가 일어나 가격이 상승할 가능성이 높은 점을 우려하기 때문이다.

## 특정 지역에 고층·고밀도 주택 개발도 대안

최 교수는 "그렇다고 언제까지 구조적인 해결책을 마냥 회피해야 하는 걸까요?" 라고 반문했다. 재건축 활성화를 통한 주택 공급의 확대 방안을 검토하기 위해서는 사회 정의와 도시계획적인 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 먼저 사회 정의의 관점에서는 재건축 활성화에 따른 모든 개발 이익을 사회적으로 환수해도 무방할 것이다. 문제는 도시계획적 관점에 있다. 개발 밀도 증가에 따른 주거 및 도시 환경의 악화, 즉 도시 환경의 질은 쉽게 양보할 수 없는 가치이기 때문이다. 다만 보다 유연한 입장에서 접근할 수 있다면 강남과 같은 특정 지역을 중심으로 고층·고밀도로 주택을 계획적으로 개발하는 것이다. 이는 고층 주택에 대한 수요를 흡수해 주변 지역의 도시 및 주거 환경을 보호하는 역할도 될 수 있다. 끝으로 최막중 교수는 이와 같은 상황에서 정부가 취해야 하는 바람직한 조치를 비유를 들어 설명했다. "경상도에 흉년이 들어 쌀값이 폭등하자 일단의 보부상들(보따리 장사꾼)이 전라도에서 쌀을 갖고 들어와 경상도에서 비싼 값에 되팔기 시작했다. 그렇다면 이때 정부가 취해야 할 조치는 무엇일까요? 이에 대해 최 교수는 "당장 비싼 가격을 주고 쌀을 구입할 형편이 안 돼 굶고 있는 영세민들을 위해 보부상으로부터 쌀을 구입해 이들에게 쌀값으로 나눠주는 것" 이 가장 바람직한 조치라고 말하며 "정부가 어떠한 선택을 하느냐에 따라 결과가 판이하게 달라질 수 있기 때문에 현명한 판단이 요구된다" 고 전했다.

## II. 8 · 31대책 및 후속 대책에 대한 평가와 개선 방안

발표자 이창무 한양대학교 교수



한양대 이창무 교수는 8·31대책과 후속 대책을 평가하기 위해 수도권 5개 자치구의 주민을 상대로 설문조사를 실시했다. 설문조사는 강남구, 서초구, 노원구, 관악구, 성남시의 30~50대 일반주민을 대상으로 재건축, 비재건축, 비아파트 등으로 구분해 실시했다. 설문은 '시장 상황에 대한 인식' 8·31 종합부동산대책의 효과에 대한 평가와 주택 가격 상승의 원인과 대안적 접근 방법에 대한 인식 등 5가지에 대해 조사했다.

현 주택 가격 수준에 대해서는 거주지역별, 소득계층별, 주택 유형별 등으로 나눠 설문조사를 했다. 강남지역 주택 가격에 대해 비강남지역 주민들의 70% 이상이 '지나치게 높다'고 생각하고 있는 반면, 강남지역의 주민은 36%만이 '지나치게 높다'고 했다. 이주하고 싶은 지역에 대해서는 강남지역이 43.8%로 가장 높았으며, 다음으로 신도시(29.4%)를 꼽았다.

소득계층별로는 고소득층의 64.1%가 강남을 선호했으며, 중산층은 37.0%, 저소득층은 28.0%가 강남을 선호하는 것으로 나타났다. 선호하는 주택 규모에 대해서는 30평대가 50.0%로 가장 높고, 이어서 40평대가 30.2%를 차지했다. 20평대 및 그 이하의 경우는 7.2%에 불과한 것으로 나타났다.

### 수도권 주민 90%, '8·31 종합부동산대책 효과 없었다'

8·31종합부동산대책의 효과를 평가하는 질문에는 강남이나 비강남 지역 모두 90%에 가까운 비율의 응답자가 '아니다'라는 의견을 보였다.

'강남지역 주택 가격을 안정화시키기 위한 방안'에 대해서는 지역별로 상당한 편차를 보였다. 우선 강남지역 주민은 주택의 공급 확대(39.5%)를 가장 중요한 대안으로 꼽았고 다음으로 세제 강화(15.0%)를 선택했다. 노원구 주민의 경우는 1순위로 세제 강화(36.0%), 다음

으로 강북뉴타운 개발(25.0%)을 들어 강남지역과 견해 차이를 보였다. '강남지역의 주택 가격 상승과 주변 수도권 지역의 집값 상승 간의 연결고리'에 대한 질문에는 지역에 관계없이 강남지역의 주택 가격 상승이 수도권 지역의 가격 상승을 초래한다는 의견이 78.8%로 많았다. '고가 주택에 대한 종합부동산세 부과를 통해 수도권 주택 가격이 안정화될 수 있다'는 주장에 대해서는 53.8%가 동의해 '아니다'라는 의견(46.2%)과 큰 차이를 보이지 않았다. 마지막으로 '정부의 부동산정책이 3년 후에도 지속될 것이라고 생각하는가'라는 질문에는 지역별로 약간의 차이가 있지만 평균적으로 대다수(78.8%)가 '아니다'라는 의견을 제시했다. 이러한 경향은 소득계층별로 별반 차이가 없다. 설문조사를 종합해보면 8·31 대책 및 후속 대책의 효과에 대해 90%에 가까운 주민이 수도권의 주택 시장 안정에 기여하지 못했다고 생각하는 것으로 나타났다.

### 강남 4개 구 주택 가격 10년간 174% 급격히 상승

주택 시세 변동 추이의 분석을 통해 강남 4개 구의 주택 가격 변동률을 살펴보면 1997년 평당 888만 원에서 2006년 4월 평당 2431만 원으로 174%에 가까운 급격한 상승세를 기록했다. 반면 강북에서는 평당 507만 원에서 885만 원으로 약 75%의 상승률을 보이고 있어 해당 기간의 1인당 GDP 상승률인(72%)과 유사한 수준이다.

시장 현황을 분석하고 설문 조사를 마친 후, 이창무 교수는 강남과 재건축 아파트 가격을 반드시 잡아야 한다고 주장했다. 결국 문제의 초점은 '수요가 집중된 강남지역의 재건축을 어떻게 처리할 것이냐'로 귀결된다고 말했다. 이 교수는 "시장 가격의 불안정을 초래할 소지를 지니고 있지만, 재건축 활성화를 통해서만 수요가 팽배한 지역의 공급 부족 문제를 해결할 수 있다"며 "결국 재건축을 통해 새로 짓는 아파트 가격을 안정시키는 방향으로 기조를 잡는 것이 더 현명한 선택이다."고 주장했다. 또한 "그동안 수많은 수요 억제책들이 원하는 결과를 도출하지 못하고 원치 않는 부작용을 초래했다는 점을 인식한다면, 정부는 민간 사업자들의 수익 구조를 보장해주는 방향으로 재건축 사업을 활성화시켜야 한다"고 말했다.



# 주택시장 진단 및 개선방안 세미나

일시 : 2006. 6. 8(목) 주최 : 한국주택협회 후원 : 건설교통부



## Discussion

**사회자 :** 정부는 재건축이 주택 가격 상승의 전원이자, 현 부동산 시장의 핵이라 할 수 있습니다. 재건축은 가격 상승에 대한 기대감으로 투기를 조장하는 주변으로 몰려 개발이익환수, 소형 평형 의무비율 등 각종 규제책으로 묶여 있습니다. 하지만 주택 가격 안정을 위해 공급을 확대해야 하는 상황에서 정부는 딜레마에 빠져 있습니다. 재건축을 하면 투기가 우려돼 주택 시장이 불안정해지고, 재건축을 하지 않으면 주택을 공급할 방법이 없기 때문이죠. 앞으로 주택 가격 안정을 위한 정책 방향을 어떻게 잡아야 할지 말씀해 주시지요.

**박환용 :** 우선 '주택 시장에 정부가 왜 개입했느냐'에 대한 질문부터 해야 할 것 같습니다. 정부는 시장의 실패가 생길 때만 개입해야 합니다. 하지만 정부가 개입했음에도 불구하고 문제를 해결하지 못하고 더 커진다면 다른 대안을 찾아야 할 겁니다.

과연 건설적인 주택정책의 방향은 무엇일까요? 중요한 것은 그린벨트와 단독주택지의 재개발·재건축 외에는 서울 시내에 집을 지을 수 있는 '땅'이 없다는 겁니다.

한편 주택 가격 안정을 위한 정부 정책의 목표는 쾌적성, 효율성, 소외 계층의 보호 등입니다. 하지만 정부는 '소외 계층의 보호'에만 집중하고 있어요. 앞으로 쾌적성과 효율성이라는 점을 고려해 주택정책



김정호 KDI국제정책대학원 교수

을 펼친다면 더욱 효과적인 결과를 얻을 수 있습니다.

**박현주:** 2005년 통계청 발표에 따르면 우리나라의 인구 구조가 항아리형으로 바뀌고 있다고 합니다. 1950년대 베이비붐 세대들은 자녀들을 위해 교육 환경이 우수한 강남지역에 몰려 살았습니다. 강남에는 교육, 문화, 업무 등 각종 인프라가 집중돼 있어 투자가치가 높고, 소득이 높은 계층이 모여 살고 있습니다. 그래서 강남지역에는 사람들이 몰릴 수밖에 없습니다. 이는 도시의 구조적인 문제죠. 30년 전 강남의 말죽거리에는 사는 사람들은 아무도 없었습니다. 하지만 정부의 집중 투자로 강남지역이 발전을 거듭한 거죠.

이러한 역사의 흐름 속에서 현 주택 시장의 문제를 어떻게 해결해야 할까요? 재건축은 해야 하지만 절대적인 답은 아닙니다. 재건축 외에 신도시 개발을 대안으로 생각할 수도 있습니다. 하지만 강남과의 접근성이 떨어지고 교육·문화 등 각종 인프라를 설치하는 비용이 많이 드는 단점이 있습니다.

그리고 서울시 내에 기존 시가지지를 재정비하는 것도 괜찮은 방법입니다. 기존 시가지는 강남의 업무·상업 지역과 접근성이 높습니다. 하지만 이곳에서는 강남과 같은 환경을 기대하기 어렵습니다. 그래서 주거 복지 차원에서 교육·문화 등 각종 인프라를 함께 설치해야 합니다. 7월에 시행될 도시재정비 촉진특별법을 통해 서울시의 기존 시가지지를 재정비를 할 수 있습니다. 그리고 정부에서 신도시 개발 계획과 공급 규모 등을 구체적으로 발표하지 않아 수요자들이 시장 상황을 정확히 진단하고 예측하지 못하고 있습니다. 정부가 수요자의 니즈(Needs)를 반영해 신도시 개발 계획안 등을 구체적으로 발표해야 할 필요가 있습니다.

**서순탁:** 강남을 고층 빌딩으로 만드는 정책을 강남 사람들은 선호하지 않습니다. 한꺼번에 초고층 단지를 짓기보다 단독주택을 용도 변경해서 아파트를 짓도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있습니다. 이러한 방안도 과도한 개발의 환수와 사회적 합의가 필요합니다. 가장 좋은 사회일수록 정부의 개입이 적습니다. 그러나 불행히도 우리 사회는 그렇지 못합니다.

이창무 교수가 발표한 논문에서 설문조사 대상자가 30~50대 일반 시민인데, 오히려 전문가들을 대상으로 8·31 대책, 3·30 대책에 대한 평가를 듣고 개별 정책별로 구체적으로 조사했으면 하는 아쉬움이 남습니다. 그리고 이들 법안이 내년부터 시행되는데, 올해보다는 내년에 설문조사를 하는 것이 좀 더



박현웅 한국주택학회 회장



박한주 대한주택공사 주택도시연구원장



서순탁 경실련 토지구축위원장

설득력 있을 것 같습니다. 이창무 교수가 결론을 내면서 정상적으로 재건축 시장이 돌아가려면 공급 확대를 위해 재건축 규제를 폐지해야 한다고 주장했습니다. 이에 대해선 개발이익 환수 시스템을 구축한 후 규제를 완화하는 것이 바람직하며, 사회적 합의를 전제로 '용도이전제'와 단독주택 용도 변경 등을 통한 대안 마련도 필요하다고 생각합니다. 또한 양도소득세를 탄력 있게 운용해 기존 주택의 공급 확대를 꾀하는 것도 하나의 방안이라고 여겨집니다.

**김경철 :** 정부 정책의 실패가 집값을 부채질하고 있습니다. 지나친 규제로 강남지역 공급이 감소해 되레 주변 집값이 오르고 있습니다. 재건축 규제를 하면 할수록 강남 집값이 오르고 다른 지역은 오히려 집값이 내리고 있습니다. 강남을 제외한 강북이나 지방은 주택사업이 중단되는 등 아예 고사 상태에 빠져 있습니다. 건설업체들은 대전, 대구, 부산 등 지방에 미분양이 대거 속출해 IMF 위기 시절보다 더 어렵다고 호소합니다. 강남의 특수한 시장 상황을 전국으로 확대해 일괄적으로 정책을 펼치는 것은 잘못된 판단입니다.

이제는 주거 문화의 트렌드가 바뀌고 있습니다. 공급의 양이 문제가 아니라 양질의 아파트를 짓는 것이 중요합니다. 수요자들은 지역 실정에 맞는 교육, 문화 등 커뮤니티 시설을 갖춘 아파트를 선호합니다.

그리고 정부는 소형 평형 의무비율, 후분양제, 임대아파트 건립 등 획일적인 규제정책 수립을 지양해야 합니다. 소형 평형 의무비율 제도가 필요하면, 사업장별 실정에 따라 달리 적용해야 합니다.

그리고 후분양제는 자금 부담이 크고 사업성이 없어 분양가를 인상시키는 요인이 됩니다. 임대주택 건립 방안도 사회에 대한 위화감을 발생시킬 우려가 높기 때문에 같은 단지 내에 일률적으로 임대 아파트를 짓는 것은 시장 여건에 맞지 않습니다.

그리고 부동산 거래를 활성화하기 위해 보유세를 완화하는 등 장기 보유자들이 주택을 매매할 수 있도록 숨통을 트이게 해줘야 합니다. 결국 강남에 주택 공급을 확대하기 위해서는 재건축 관련 규제를 완화하는 것이 강남 수요를 분산시키는 최선의 방법입니다.

**신혜경 :** 현 부동산정책은 1가구를 장기 보유한 사람들에 대한 필터링(Filtering)이 전혀 안 되고 있습니다. 정부의 세금 증과 정책 등으로 부동산 시장을 틀어막고 있어 순환이 안 되고 있습니다. 현실적으로 1가구 1주택자가 타 지역으로 이사 가려고 할 때 억대의 양도세를 지불해야 합니다.





김경철 동부건설(주) 상무



신혜경 중앙일보 논설위원



강팔문 건교부 주거복지본부장

그럼 왜 재건축아파트 가격이 오르는 걸까요? 재건축이 투기 세력의 주범이라고 물아가는 것은 잘못된 판단입니다. 8월 중부세 시행 후 정부 정책의 약효가 발휘될 것이라고 하지만 이는 맞지 않은 진단입니다. 재건축에 수요자들이 몰리는 것은 투자 수익도 있겠지만 신규 주택에 살고 싶기 때문이기도 합니다. 정부가 강남에 초점을 맞추기보다 재정을 투입해 강북을 확실하게 개발한다면 보다 나은 결과를 얻을 수 있을 겁니다.

**강팔문:** 이번 세미나에 재건축 정책을 반박하는 발표가 없어 안타깝습니다. 재건축은 개발이익이 상당히 높다는 속성 때문에 투기 세력이 몰립니다. 발표자 두 분 모두 주택 공급 확대를 위해 재건축을 해야 한다고 하셨는데, 사실상 재건축을 통한 주택 공급량은 그리 많지 않습니다. 강남의 재건축을 완화해 공급량을 늘린다고 해도 가격이 안정되기 힘들죠. 또 이로 인한 사회적 비용이 엄청납니다. 이러한 비용을 부담하면서까지 재건축을 해야 합니까? 앞으로 재건축·재개발을 하더라도 강북과 지방에 우선순위를 줍니다. 주택 시장의 불안을 야기하는 강남지역의 재건축은 강북과 지방을 먼저 한 이후로 이뤄도 됩니다. 지방과 강북 등 지역 균형 개발 사업이 원활히 이뤄져 수도권으로 더 이상의 인구 유입이 이뤄지지 않을 경우에는 재건축 규제를 풀 수 있습니다. 또한 정부가 마련한 부동산 정책이 이제 적용되기 시작한 만큼 아직은 규제를 완화할 시점이 아닙니다.

지정 토론자의 토론이 끝나고 사회자가 프론트에 앉아 있는 방청객들에게 마이크를 넘겨 질문을 받았다. 외국인 학교를 유치하는 모 회사 사장은 “정부가 정확하지 않은 통계로 정책을 펼치는 경우가 많다”며 “정책을 세우기 전에 수요자들의 니즈를 정확히 파악해야 할 필요가 있다”고 말했다. 이어 한국건설산업연구원의 백성준 연구위원은 “건설업체들이 상대적으로 수요가 많지 않은 지방으로 내려가는 이유는 수도권에 사업할 만한 땅이 없어서”라며 “결국 지방과 수도권의 차별화된 정책이 필요하며, 필요하다면 투기지역의 해제도 검토해 봐야 한다”고 주장했다. 또 그는 “개발이익 환수 시스템을 적용한 후 도심 고밀도로 개발할 필요도 있다”고 말했다.

한편 이번 세미나는 5·31 지방선거가 끝나고 정부의 부동산 정책에 대한 변화 요구가 강하게 제기된 시기에 국내 부동산 시장의 현 주소를 진단하고 8·31 대책과 후속 대책에 대한 평가를 할 수 있는 장이 마련돼 주택 관련 전문가는 물론 언론과 일반인들의 비상한 관심과 주의를 끌었다. ☺