‘亂麻’…수도권 주택 문제, 근본 대책은 없는가

- 현안 수습 차원의 세무 조사 등으로는 여전히 ‘불씨’ 안아 -

얼마 전 신문지상에 ‘주택 보급률 통계는 고무줄 통계’라는 기사가 실린 적이 있다. 이렇게 주택 보급률 통계가 계산하는 사람마다 다른 이유는 무엇일까.

주택 보급률, 주택 정책 지표로 유효한가

이는 두 가지로 나눠 설명할 수 있다. 첫째, 주택 보급률 산정 방식에 차이가 있는 것이고 두 번째는 우리나라의 주택 통계가 미진한 부분이 있기 때문이다. 주택 보급률은 주택수를 가구수로 나눈 값이다. 그러나 이 분자와 분모가 되는 주택수와 가구수는 그 개념과 포괄 범위에 따라 통계 수치가 각각 다르다.

건교부가 공식 발표하고 있는 주택 보급률의 가구 수는 ‘일반 가구’로서 단독 가구 및 비혈연 가구가 제외되어 있다. 주택수의 경우에도 다가구 주택이 1개의 주택으로 집계되고 있으며, 오피스텔이나 상업용 건물 내 주거 용도가 주택의 수에 포함되지 않는다. 그렇기 때문에 가구수에 단독 가구나 비혈연 가구를 포함하면 주택 보급률은 떨어지겠지만, 다시 주택수에 다가구 주택이나, 상업용 건물 내 주택 등을 포함시키면 주택 보급률은 높아지게 된다.

이와 같은 이유로 건교부는 분모와 분자 모두를 제대로 집계한 보정 주택 보급률 역시 지금의 주택 보급률 수준이 될 것이라고 주장한다.

그러나 이러한 주택 보급률 산정 방식을 둘러싼 논쟁 끝에는 항상 주택 보급률이 더 이상 주택 정책의 지표로서 의미가 없다는 결론에 도달하게 된다. 왜냐하면 어떤 방식에 의하면 2000년 현재 서울의 주택 보급률이 이미 90%를 상회했다고 하는데도 서울의 강남에서는 전에 없는 주택 가격의 폭등 현상이 계속되고 있기 때문이다. 주택 보급률이 지금보다 형편없이 낮았던 10년 전의 상황과 별로 달라진 것이 없다. 오히려 국지적으로는 더 심각하다. 도대체 무엇이 문제인가?

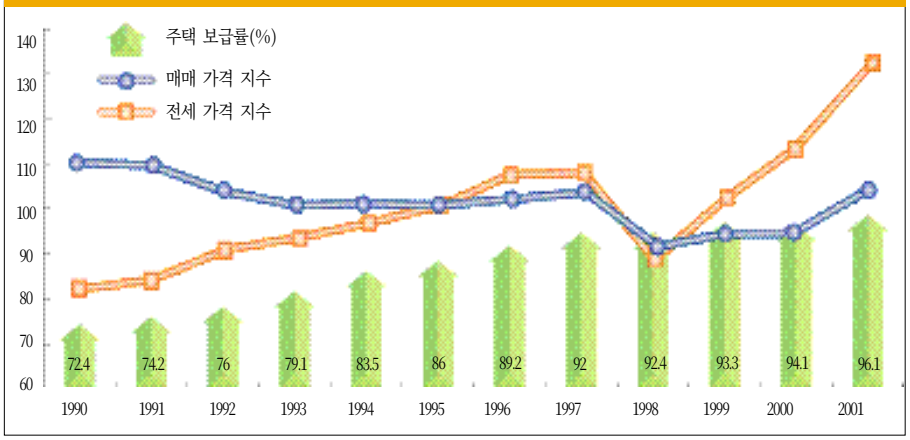
실패한 신도시 개발, U-턴 야기

선진국에서는 주택 보급률보다는 인구 1,000명당 주택수를 주택의 양적 파라미터로 사용한다. 일반적으로 선진국은 인구 1,000명당 주택수가 400 500호 수준이다. 이에 반해 우리나라는 2000년 현재 237.5호로 아직 선진국의 절반 수준이다. 따라서 양적인 측면에서 볼 때 아직도 주택이 부족한 것이 사실이다. 아마도 당분간 지속적인 주택 공급은 불가피할 것이다. 그러나 양적인 공급이 지금의 주택 문제를 해결하는 데는 한계가 있다. 그 이유는 다음과 같다.

최근 강남 지역의 가격 폭등에 대한 대책으로 정부는 수도권 그린벨트 해제 지역에 5개 신도시 규모의 주택(20만 30만 가구)을 공급한다는 계획을 발표하였다. 또한 연이어 경부고속철도 개통을 앞두고 아산 지역에 대한 개발 계획도 발표하였다. 그러나 강남 지역의 집값 상승은 좀처럼 수그러들지 않고 있다. 1990년대 초 수도권 신도시 계획이 본격화되자 서울의 집값이 상당히 안정되었던 것과는 대조적이다. 그렇다면 그 이유는 무엇인가?

이제 더 이상 국민들은 신도시에 대한 환상을 갖지 않는 것이다. 신도시로 나갔던 사람들이 얼마 전부터 다시 서울로 입성하는 일명 U-턴 현상이 늘어나고 있다. 수도권 5개 신도시는 모두 그린벨트 외곽 지역에 개발되었다. 자족적 신도시를 목표로 하

주택 보급률과 주택 가격 지수의 추이



자료 : 주택공사(2001), 「주택통계편람」 ; 주택은행(2001), 「도시주택가격동향」.

정부는 최근 서울 강남 지역의 아파트 가격 급등에 대한 대책의 일환으로, 수도권 그린벨트 해제 지역에 5개 신도시 규모의 주택 공급 계획 및 아산 지역 개발 계획을 연이어 발표 하였다.

였기 때문이다.

따라서 지금의 신도시는 막대한 기반 시설 비용을 지불하면서 개발되었다. 그런데 준농림 지역에 대한 규제가 완화되면서 신도시 주민들은 기반 시설에 비용을 지불하지 않은 무임 승차자들로 애먹고 있다. 거기다가 이번에는 서울과 신도시 사이의 그린벨트마저 해제되고 있다. 신도시 입주 당시 각종 교통 시설의 미비로 인한 출퇴근의 어려움, 공공 시설 미비 등의 불편함을 참고 견디어 왔는데 이제 그 수고가 수포로 돌아가게 되었다. 몇 년 전부터 고속도로 등 도심 외곽의 교통망이 계속 확충되고 있음에도 불구하고 신도시 지역에서의 출근 시간은 자꾸만 앞당겨지고 있기 때문이다.

신도시 주변에서 이루어지는 무임 승차식 개발로 이러한 교통 시설의 이용자가 급증하고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 누가 신도시에 대한 환상으로 서울을 다시 벗어나겠는가?

이러한 이유 때문인지 상대적으로 서울의 집값은 계속 하늘 높은 줄 모르고 치솟고 있다. 소형 평형이라도 서울에 집을 갖고 있는 것이 낫다는 평가가 지배적이다. 대신 신도시 지역은 전세 수요자들로 붐빈다. 실제로 지난해 서울 지역은 전세 가격 상승률이 매매 가격 상승률의 1.4배 정도였는 데 반해, 신도시 지역은 전세 가격 상승률이 매매 가격 상승률의 3배 가까이 되고, 특히 40평 이상의 대형 평형은 매매 가격 상승률보다 8배 높은 전세 가격 상승이 있었다.

이러한 상황이다 보니 전세 가격은 지역에 상관없이 외환 위기 이전 수준을 훨씬 넘어선 반면 아파트 매매 가격은 그렇지 못하다. 서울이 외환 위기 이전 수준보다 20 30% 가량 상승한 반면, 신도시 지역은 20평 이하를 제외하고는 이제 겨우 외환 위기 이전 수준을 회복한 실정이다.

미래 개발 이익 기대 심리 투영

2001년 두 자릿수를 기록한 아파트 가격 상승에는 재건축 대상 아파트의 영향이 컸다. 재건축 대상 아파트에는 대부분 재건축 이후 대형 평형으로의 전환될 것이라는 기대 심리가 가격에 반영되어 있다. 일반적으로 20평 이하 아파트의 평당 가격은 41평 이상의 아파트 평당 가격의 50 60% 수준이다.

그러나 재건축 대상 아파트를 살펴보면 20평 이하의 아파트 평당 가격이 41평 이상 아파트의 가격보다 30%나 높다. 특히 이러

서울시 지역별 평형별 재건축 대상 아파트의 평당 매매 가격

공급 지역	아파트 평당 매매 가격(만원)				
	20평 이하(A)	21~30평 이하	31~40평 이하	41평 이상(B)	A/B
강남지역	1,534(678)	1,164(670)	1,081(767)	1,144(990)	1.3(0.7)
강북지역	561(469)	578(535)	1,001(606)	813(737)	0.7(0.6)
서울시	1,508(564)	1,130(597)	1,079(693)	1,130(897)	1.3(0.6)

주 : ( )는 재건축 대상 제외 아파트의 평당 가격임. 2001. 12월 현재의 가격임.
자료 : 김현아, "아파트 재건축 시장의 동향과 전망", 한국건설산업연구원, 2001.

한 현상은 강북 지역보다 강남 지역에서 두드러지는데 재건축 이후의 개발 이익이 현재의 아파트의 가격에 이미 반영되고 있다는 것을 보여주는 좋은 예이다.

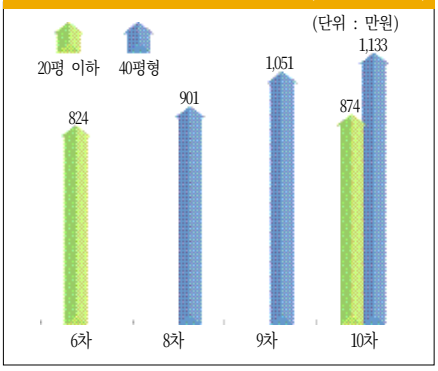
더욱이 신규 아파트의 분양 가격이 상승하면서 기존 아파트는 물론 재건축 대상 아파트의 가격 상승이 더욱 고조되고 있다. 작년 하반기 서울시 동시 분양 아파트 중 강남구, 서초구 등에서 분양되었던 아파트의 평균 분양 가격은 평당 1,300만원이었다. 20평 이하 아파트의 평균 분양 가격이 평당 850만원이었던 반면, 40평형대의 아파트는 평당 1,100만원 수준에 이르고 있으며 50평 이상의 대형 아파트는 평당 1,500만원을 넘어서고 있다. 분양가 자율화, 각종 부담금의 증가로 분양가 증가 요인이 있었기는 하지만, 기존 아파트 가격의 상승폭이 커지면서 분양 가격도 자연히 높게 형성되고 있다.

지금의 재건축 풍토도 여기에 한 몫을 하고 있다. 현재 재건축 사업은 기존의 20평 이하의 아파트가 재건축 이후 40평형대의 대형 아파트로 뒤바뀌는 것이 일반적이다. 따라서 신규 대형 아파트의 분양가 상승은 당연히 재건축 대상 아파트의 가격을 끌어올리게 된다. 2001년 현재 20평 이하의 재건축 대상 아파트 평당 가격이 평당 1,500만원을 넘어서고 있다. 이는 지금의 40형평대 아파트의 분양 가격이 3년 뒤에는 1,500만원으로 상승할 것이라는 기대가 반영된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 최근의 집값 상승 문제는 단순히 공급 부족에 기인한다기보다는 향후 재건축 시장을 포함한 주택 시장 전반에 대한 전망이 너무 긍정적인 것에 더 큰 원인이 있다.

수요자 중심의 공급 방식을

지금까지의 주택 공급은 양적 공급에 치중하다보니 주택의 질에 대한 고려가 미흡했었다. 뿐만 아니라 주택이 절대적으로 부족했기 때문에 양질의 고급 주택은 공급자와 수요자 모두의 관심의 대상이 되지 못하였다. 그렇기 때문에 드러내 놓고 고급 주택을 공급하는 것이 사회적 비난을 면하기 어려웠고 공급자 입장에서도 여러 가지 법적인 제약 조건에 걸려 공급이 여의치 않았었다.

서울 강남 주요 지역의 분양 가격 추이(2001년 하반기)



그러나 주택에 대한 질적인 고려가 점점 부각되고 있는 이 시점에서 우리는 주택 공급에 다양성과 차별성을 부여할 필요가 있다. 즉 정부는 앞으로도 공공 차원에서 저렴한 가격의 임대 주택 및 분양 주택의 공급을 늘리고 자금 지원을 확대하는 서민 주택 공급에 치중하여야 할 것이다. 그리고 민간 부문을 통해서는 지금보다 다양한 수준의 주택이 공급되도록 하여야 한다. 즉 소득 수준에 적합한 주택을 선택하고 이에 비용을 지불하며 지불한 만큼의 서비스를 얻을 수 있는 주택 시장의 기반이 마련되야 한다.

물론 고급 주택에 대해서는 세 부담도 높여야 할 것이다. 현재는 주택이 제공하는 서비스와 관계없이 주택이 갖는 자산 가치가 주택 가격을 결정한다. 한 예로 재건축에 대한 가능성이 집값의 주요 요인이 되고 있다. 이로 인해 20년 가까이 된 낡은 주택으로부터 주거 서비스는 전혀 기대할 수 없음에도 불구하고 향후 개발 이익이 있다는 이유로 20평짜리 낡은 아파트가 40평짜리 아파트 가격에 버금가고 있다. 주택이 주는 서비스는 설 자리가 없는 것이다.

동시에 다양한 수준의 주택 공급은 온통 강남으로 쏠리고 있는 지금의 주택수요를 분산시킬 수 있을 것으로 판단된다. 서민 계층부터 고소득 계층에 이르기까지, 실수요자에서 투자 수요자에 이르기까지 지금 주택수요자들에게는 강남 이외의 특별한 대안적인 입지가 없다. 그렇기 때문에 집값 상승이 좀처럼 수그러들지 않는 것이다. 신도시 개발을 통해 다양한 수준의 주택 공급을 실현할 수 있을 것이다. 우선 교육 여건이나 생활 여건 등의 인프라만이라도 완벽하게 구축된 신도시 건설을 시도해보자. 주택의 유형도 아파트와 빌라, 단독 주택 등으로 다양하게 해야 할 것이다. 입지는 최근 해제 대상이 되고 있는 수도권 그린벨트 지역이나 판교 신도시쯤이 적합할 것이다. 20만호니 30만호니 하는 주택 건설 물량은 중요하지 않다.

이제는 어떤 주택을 짓느냐가 더 중요하다. 이것이 지금의 편집증처럼 번지고 있는 강남 선호를 흐트러트릴 수 있는 방법이다. 이러한 주택 공급은 민간 부문을 활용해야 한다. 시장 원리에 따라 수요와 공급이 이루어지고 가격도 형성될 것이다. 대신 공공 부문은 기반 시설이 제대로 갖추어질 수 있도록, 난개발이 되지 않도록 감시하고 지도하고 지원해야 한다. 고육지책이었겠지만 반복되는 수도권 주택 문제에 대한 정부의 대책은 여전히 일시적인 대응에 그치고 있다. 양적 공급의 확대, 일시적인 세무 조사 등으로 당장의 불은 끌 수는 있지만 불씨를 없앨 수는 없다. 현안 수습에 우선 순위를 내어주면서 근본적인 대책 마련은 매번 차후로 미루어지고 있다. 그러나 더 늦기 전에 이러한 문제의 근본 대책이 무엇인지 한 번 짚고 넘어가야 할 것이다.

김현아
한국건설산업연구원 책임연구원
hakim@cerik.re.kr