‘ 임기응변식 ’ 주택 정책이 시장 왜곡 우려

- 1998 년 이후 평균 두 달에 한번 꼴로 세부 대책 169 건 발표 -

주택 정책이 장기적인 방향 제시는 외면한 채 임기응변식으로 흐르면서 정책 신뢰도가 떨어지는 한편 정책 효과도 의문시되고 있다. 1998 년 외환 위기 이후 정부가 지금까지 주택 관련 대책은 22 회, 그에 따른 세부적인 내용은 169 건으로 평균 두 달에 한번꼴로 정책을 발표하였다. 발표 때마다 비슷한 내용이 포장만 바뀐 채 되풀이해 포함되거나 발표되는 정책의 내용이 서로 상충되는 등 문제점을 드러내고 있다.

두 달에 한번꼴로 정책 발표

지난 8월 한 달 동안 건설교통부는 전월세 안정 대책으로 소형 아파트 건설 의무화 비율을 부활하고, 덧붙여 소형 아파트의 분양가를 자율화하겠다고 발표했다가 분양가 자율화는 백지로 돌리고 의무화 비율만 부활시키는 쪽으로 방침을 바꾸는 등 오락가락하는 모습을 그대로 보여주었다. 또, 의무 비율을 지키는 재건축 아파트는 용적률을 30% 포인트까지 높여줄 계획이라고 발표했다. 국민주택기금을 지원받는 아파트 평수를 중형으로 확대하고 재건축·재개발에서 의무 건설 비율을 폐지한 지 불과 3년 만에 이번에는 다시 소형 평수 아파트를 늘리기 위해 의무 비율을 부활하는 쪽으로 방향을 바꾼 것. 오락가락하기는 준농림지대책도 마찬가지이다. 1998 년 12 월에 발표된 부동산 경기 활성화 대책에서는 준농림지의 토지 이용에 관한 규제를 완화했다. 그러나 불과 1년 반도 지나지 않은 2000 년 5월 난개발에 대한 여론이 뜨거워지자 다시 준농림지 토지 이용을 강하게 규제하는 쪽으로 정책 방향을 급선회했다. 이로 인해 수도권 택지 공급 부족 문제는 뒷전으로 미루어졌다.

재개발·재건축에 대한 대책은 중앙정부와 지자체 간의 대책이 달라 정책의 방향이 어느 쪽인지 가늠하기 어려운 예다. 건설교통부는 외환 위기 이후 건설 경기 부양을 위해 발표하는 대책마다 재개발·재건축을 활성화하는 내용을 포함시켰다. 그러나 서울시는 그동안 재개발·재건축에 대한 용적률 규제를 강화하고 지구 단위 계획 수립을 의무화하는 등 재건축을 어렵게 만드는 방향의 정책을 수립해 나갔다. 그러다 최근 주택 공급 부족으로 집값이 오름세를 나타내자 건교부도 재개발·재건축의 사업성을 크게 떨어뜨리는 소형 주택 건설 의무화 비율을 부활시키겠다고 발표하고 나선 것. 임대 주택 활성화와 관련된 내용은 포장만 달리한 채 대책 발표 때마다 포함되는 단골 메뉴다. 그러나 실제로 임대 주택이 활성화되거나 이로 인한 전세값 안정 등의 효과는 찾아보기 어렵다.

또 주택 수요 진작을 위하여 계속되던 신규 주택 양도소득세 면제 대상 확대나 취득세·등록세 완화 대책은 집값이 오르자 부랴부랴 매매와 전세 가격 조사라는 상충되는 대책 발표로 돌아섰다.

장기적 대책 부재

외환 위기 이전부터 건설 경기의 악화로 주택 건설이 크게 줄었고, 또 이와 함께

정부의 주요 주택 경기 활성화 대책(2001 년)

구분	대책명	주요 세부 대책
2001. 1	서민주거안정대책	임대주택공급확대, 국민임대주택 건설 확대 매입임대사업자 지원 확대, 근로자 서민주택자금 지원
2001. 3. 16	서민주거 생활 안정을 위한 전월세 종합대책	임대보증금 융자 지원, 임대사업자 세제·금융 지원 주택임대차분쟁조정위원회 설치, 주택종합정보망 설치 임대차보호제도 강화
2001. 5	임대주택활성화대책	대도시 임대주택용지 공급 확대 (임대주택 건설시 그린벨트 우선 해제) 민간 임대건설업자 지원 강화, 부도 임대아파트 입주자 보호 재개발지구내 임대주택건설시 용적률 인센티브 부여
2001. 5. 23	주택수요촉진을 위한 세제 지원	신축주택에 대한 양도소득세 면제 대상 확대 신축주택 취득세·등록세 감면 대상 확대 부동산 투자회사에 대한 세제 지원
2001. 7. 22	도시주거환경정비 활성화 방안	재건축적립금 의무화, 재건축사업 절차 간소화 임대주택조합제도 도입
2001. 7. 26	전월세 안정대책	소형아파트 의무건설 비율 부활 재개발구역내 임대주택 공급 확대 임대차분쟁조정 사례집 작성·배포, 서울시내 변방실태조사

준농림지 규제 강화, 용적률 축소 등으로 수도권의 주택 공급이 줄어들 것이 우려됐다. 그러나, 지난 3년 간 건설교통부가 내놓은 대책은 주로 주택 경기 활성화라는 명목의 수요 진작용이 대부분이다. 장기적으로 준농림지 규제 강화로 인한 택지 공급을 어떻게 늘려나갈지, 건설 경기 악화로 줄어든 주택 건설에는 어떻게 대비할지에 대한 장기적인 방향 제시는 찾아보기 어렵다. 마찬가지로 주택 건설 경기도 일시적인 활성화에만 골몰했을 뿐 장기적인 구조조정을 위해 마련한 대책은 찾아보기가 어렵다. 따라서 전문가들은 이러한 활성화 대책이 오히려 주택건설업체들의 구조조정을 지연시켜 체질 개선을 더 어렵게 만들고 있다고 지적한다.

원칙 없는 임기응변식

최근 전세값이 급등하고, 집값이 오름세를 보이자 주택 건설 평형 의무 비율 등을 부활시키기로 하는 등 행정 편의적 대책 마련에 나섰다. 그러나, 의무 비율을 부활시키겠다고 하는 발표에 건설업자들이 반발하자 이번에는 공공 기금을 지원받는 소형 아파트에 대하여 분양가를 자율화하겠다고 발표한 것. 이는 분양가 자율화나 주택 건설 평형 자유화 등 그동안 어렵게 진행시켜 온 주택 시장을 시장 경제에 맡긴다는 원칙을 무시한 대책이다. 또한, 그린벨트 내에 임대주택 용지를 공급하는 방안도 문제를 가장 손쉽게 해결하겠다는 발상으로 환경단체의 반발을 사고 있다.

비슷한 내용 되풀이

임대 주택 공급을 확대한다는 내용은 2000년 1월 주택 시장 안정 대책에서부터 지난달 발표된 전월세 안정 대책에 이르기까지 정책 발표 때마다 빠지지 않고 조금씩 포장만 바뀐 채 되풀이해 포함되고 있다. 또 재개발, 주거 환경 개선 사업 활성화와 관련한 대책 제시도 새로운 내용 없이 2000년 중반 이후 발표 때마다 포함되고 있다. 이와 같이 비슷한 내용이 되풀이 발표되다 보니 시장에 미치는 효과도 줄어들고 정책에 대한 기대도 낮아지는 형편이다.

일관성 없는 대책

주로 18평 이하의 주택에 집중 지원되던 국민주택기금을 25.7평까지 확대하고, 주택 재개발 및 재건축 사업의 규모별 공급 의무 비율을 폐지한 것이 1998년 5월. 국민주택기금은 공공 임대 주택 등 정부가 책임져야 할 부분에 쓰는 것이 원칙이다. 그러나 그동안 임대 주택 건설을 국민주택기금 지원을 통해 민간 건설업체에 맡겼다. 최근 민간 임대 주택 건설업자의 대량 부도로 임대 보증금을 잃어버리는 피해를 보게 된 입주자의 수가 20만 명을 넘어서고 있다. 결국 국민주택기금을 지원해 공공 기금을 투입하고도 저소득 임대 주민의 피해만 불러온 셈이다. 준농림지 정책도 규제를 완화했다, 강화했다 방향이 바뀌면서 수도권 택지 공급에 대한 장기적인 방향을 기대하기 어렵게 만든 대표적인 예다.

수요와 공급도 무시

그동안 발표된 수도권 신도시 계획은 실제로 수요가 있는 판교 지역은 당·정·지자체 간 갈등으로 표류하는 한편 건설회사들이 수요가 크지 않을 것으로 판단, 관심을 가지지 않는 화성신도시계획 등만 추진되고 있는 상황이다. 수요가 있는 곳에 적절한 공급이 이루어져야 한다는 원칙이 무시되고 있는 것.

이와 함께 '지방건설경기 활성화 방안'으로 발표된 대책에는 지방 도시의 신시가지 개발과 지방 도시 임대 주택 건설 확대 등이 포함되어 있으나, 지방의 신시가지나 임대 주택은 수요가 거의 없어 발표용 대책일 뿐이라는 지적이다.

집 값 상승의 근본 원인은 건설 경기 침체로 인해 지난 3년 간 주택 건설이 크게 줄었고, 또 준농림지 규제로 수도권 택지 공급이 줄었으며, 용적률 강화로 인한 재개발·재건축 전망이 불투명해지는 등 공급의 위축에 따른 것으로 풀이되고 있다. 따라서 이와 같은 집 값 상승은 이미 충분히 예견된 상황이다. 여기 덧붙여 저금리와 주식시장 침체가 부동산으로 자금의 이동을 가속화시키면서 부동산 가격, 특히 수요가 많은 지역의 아파트 가격 상승을 부추기고 있다는 것이 전문가들의 지적이다.

정책 불신, 산업 활동 저해 우려

한편 전셋값의 급등이나 전세의 월세로의 전환은 낮은 금리와 집값 상승에 대한 기대가 줄어든 데 따른 것이다. 따라서 월세로의 전환은 되돌리기 어려운 흐름으로 글로벌 스탠더드에도 맞는 현상이며, 신혼가구 등 초기 주거 수요자의 몫돈 마련 필요성이 줄어드는 긍정적인 측면도 있다. 따라서 정부는 월세로의 전환을 막을 것이 아니라 월세를 합리적으로 정착시키기 위한 대책 마련에 나서야 할 것이며, 또 이로 이한 서민의 부담을 어떻게 덜 수 있을까를 논의해야 할 것이다. 서울대 안건혁 교수는 "한번 결정된 정책이 상황의 변화 없이 정치적인 이유로 바뀐다든지, 규제를 만든 동기와 배경이 해소되지 않는 상황에서 다른 논리에 의해 규제가 완화되면 정책의 불신을 초래하게 만들고 그에 따라 산업 활동에 혼란을 초래하기도 한다"고 지적하고, "장기적인 방향을 제시하는 정책을 꾸준히 밀고 나가는 것이 가장 중요하다"고 강조했다. CJ

신혜경
중앙일보 경제부 전문기자