재건축 시장 - 최소한의 순기능마저 잃어버렸다

- 정부규제재고절실, 안정적활성화패러다임으로전환을-

IMF 사태이후정부의각종주택경기활성화 대책은 주택 시장의 정상화보다는 과열을가져왔으며, 2002년이후주택시장의 불안이 가속화되자 주택 시장 안정을 위한 규제책을 강구하기 시작하였다. 2002년 9·4대책과 2003년의 5·23대책, 8·14대책, 9·5대책, 10·29대책, 그리고 2004년의 4·21대책 등 일련의 강력한 주택 시장 안정 대책이 발표되었고, 추가적으로 수십 번에 걸쳐 관련 대책이 나왔다. 특히, 강남지역의재건축단지는비정상적으로가격이 상승하는 현상을 보여 정부 대책의 중심에 놓여있었다.

이러한 규제의 여파로 2003년 4, 5월까지급등세를보이던주택매매가격은 10·29대책 이후로 지금까지 다소 안정세를 유지하고있다. 2004년현재재건축시장에서 과거와같은분위기는찾을수없으며, 경제적인 논리에 따라 이루어지던 재건축은 정부의 정책 의도와 상치하여 매우 침체되어 있는것처럼보인다.

주택 시장 왜 불안한가

정부는 2002 04년 약 30회 이상의 주택 시장안정대책을발표하였다. 순차적인 대책에도 불구하고 주택 가격 상승세가 지속되자 보다 강력한 대책을 수립하는 특징을보인다. 더구나2003년에는강력한대책과는 반대로 주택 가격으로 나타나는 대책의효과가매우미흡하여 오히려시장의위기만증가시키는현상을보이기도하였다.

주택 시장의 불안 원인은 과거와 연계된 정부정책방향의 틀속에서시장다변화에 대응하지 못하는 대책의 단편성과 지속성 부족에 기인한다. 아래표는 2002년의 9·4대책 이후부터 2004년 4·21대책까지 주택 시장 안정 대책의 주요 내용 중 재건축 사업에대한대책을중심으로정리하였다.

서울시, 재건축통한주택공급 비중높아

2000년부터 2004년 8월까지 서울시 신규주택공급의유형별특성을살펴보면, 신규 아파트 공급량 중에서 재건축 아파트가 차지하는 비중이 평균 48.9%에 이르는 것으로 분석된다. 2003년도에는신규 아파트 공급 중 재건축 아파트가 차지하는 비중이 51.2%로매우높게나타났다.

특히, 강남지역에서의주택공급현황을 살펴보면, 재건축사업을통해공급되는 주택의비중이서울시전체보다훨씬높은것으로나타나평균72.3%의비중을보인다.

한편, 서울시의아파트가격변화를살펴보면주택가격상승이문제가되기시작한 2001년 이후 급격히 상승하다가 각종 대책의 영향으로 올 6월 이후부터 가격이 하락하고있다.

정부 규제의 적정성

정부가주택시장을안정시키려고내놓은 일련의대책이주택 가격안정에 어느 정도 는기여하고있는것으로판단된다. 그러나, 이들 대책이 적정한 것인가에 대한 논란은 여전히남아있다. 그리고주택가격안정이 주택시장의안정인가, 주택가격안정은지속될것인가, 주택가격안정과함께주택수요에 근거한 주택 공급은 적정히 이루어지고있는가등검토해야할사안도많다.

서울시의 경우 재건축 사업이 신규 주택 공급에서 차지하는 비중이 매우 크다. 하지만각종 크고 작은 대책으로 재건축 사업은 지연되고있으며최소한의순기능을잃고있다. 주택시장이불안정할경우정부가적절한대책을수립하여시장실패를해결하려는 것은당연하다. 그러나, 정부의개입이균형을잃었을 경우 시장은안정이 아니라 침체로 이어지며, 합목적성을잃은 단편적 대책 또는 냉온탕식 대책이라는 비난을 받게 된다. 여기에서는주택 정책 이론에 근거하여

재건축 사업 관련 정부의 대책 내용

구 분	대책내용
2002. 9. 4	재건축요건강화(「도시및주거환경정비법」 제정)
2003. 5. 23	재건축분양요건강화(투기과열지구내재건축80% 이상시공후분양)
2003. 9. 5	- 소형주택건설의무비율적용(총건설세대중60% 이하를전용면적 85㎡ 이하로건설) - 재건축조합원지위양도금지(투기과열지구내재건축조합원조합인가후지위양도금지)
2003. 10. 29	재건축개발이익환수방안검토예고
2004. 4. 21	강남3개구와성남분당구주택거래신고지역으로지정
2004. 6. 7	개발이익환수방안으로임대주택건립방안제시

서울시 주택 공급 중 재건축 비중

(단위: 호, %)

구 분	총 주택 공급량	아파트(A)	재건축아파트(B)	재건축아파트비중(B/A)
2000년	96,936	72,149	37,237	51.6
2001년	116,590	39,420	16,983	43.1
2002년	159,767	51,815	23,743	45.8
2003년	115,755	83,611	42,836	51.2
2004년 8월	25,579	19,675	9,559	48.6
계	514,627	266,670	130,358	48.9

자료: 서울시.

정부 대책의 적정성을 살펴보고자 한다. 주택 정책에 대한 접근 시각은 일반적으로 다음과 같이 3가지 관점에서 바라볼 수 있다.

첫째, 시장 메커니즘에 의한 해결 방식(market solution)이다. 이것은 주택(도시) 문제를 시장 기능에 의해 해결하려는 것으로 정부가 민간 활동에 대한 개입이 적을수록 인간의 자유가 더 보장된다고 믿는 사상이다. 자유경쟁시장이 가장 효율적이며 인간의 자유를 최대한 보장할 수 있고 주택문제를 가장 적절하게 해결할 수 있다고 보는 것이다. 다만, 이 방법은 기회의 균등 배분을 경시하여 사회적으로 불공정한 게임을 유발하며, 기회를 가진 자(haves)와 못 가진 자(have-nots) 간에 갈등을 가져온다.

둘째, 계획적 접근 방식(planning solution)이다. 이것은 주택문제의 상호연관성을 이해하고 계획적 접근을 시도하려는 관점으로 개인의 자유보다는 사회 전체의 통합을 더 중시한다.

정부의 개입으로 나타나며 주택 시장의 안정을 위해 다양한 제도가 도입되어 주택 문제를 해결하려고 할 때 계획적 접근 방식의 특징을 갖는다. 그러나, 이 방식은 계획이 인간 활동을 지배하여 탈인격화하거나 계획은 주택 문제의 치유가 아닌 재앙으로 다가올 수 있다.

일례로 우리나라는 주택 문제 해결을 위한 계획 과정에서 1972년부터 1999년 1월까지 주택분양가규제가 존재하였다. 이것은 시장가격 이하로 주택가격을 규제하여 국민이 1가구 1주택을 소유할 수 있도록 한다는 취지가 있었으나, 소비자가 주택 분양을 받는 즉시 프리미엄을 수취할 수 있어 만성적인 초과수요 및 투기수요를 유발하였다. 이러한 규제는 주택에 대한 국민적 정서를 재테크 수단으로 인식하게 만들었다. 초과수요는 신규 분양시장의 과열을 가져왔고, 지속적으로 분양주택 위주의 정책 및 제도가 입안되었다. 반면, 1960년대 이후 지금까지 우리나라 주택 정책의 기조가 되었던 저소득층의 주거 안정은 달성할 수가 없었다. 분양 주택 시장 위주의 시장 구조는 만성적인 임대주택 부족 현상을 유발하여 임대가 상승과 서민 주거 불안정은 해결되지 않았다. 이러한 현상은 문제를 해결하려는 계획이 궁극적으로 재앙을 가져온 결과라고 할 수 있다.

셋째, 위에서 말한 2가지 해결 방식의 문제점을 보완하기 위해 논의되고 있는 혼합 방식(mixed solution)에 의한 해결 방식이다. K. Mannheim은 계획과 자유는 상호 배타적이지 않고 자유를 위한 계획만이 이 시대에 남아 있는 유일한 형태의 자유라 하여 '자유를 위한 계획(the planning of freedom)'을 강조하였다. 사회는 계획되어야 하고 자유는 계획 자체에 포함되어야 한다는 논리이다. 혼합 방식은 시장 메커니즘에 의한 해결 방식이나 계획적 접근 방식의 문제점을 보완한다는 측면에서 시사하는 바가 크다.

그러면 우리의 주택 정책 현실은 어떠한가? 공공성을 통한 사회적 통합을 중시하는 계획적 접근 방식의 특징을 보이고 있다. 지난 국민의 정부에서 신자유주의에 의한 정책 구도로 나타난 시장 실패를 현 정부는 강력한 개입으로 문제를 해결하려는 구도이다.

그러나, 현 정부의 주택시장 안정 대책은 계획주의 접근 방식의 단점인 개인의 자유 침해를 가져오고 있다. 너무 사회적 형평성(안정)을 강조한 나머지 중요한 부문을 간과하는 경향이 나타난다. 일례로 서울 강남을 중심으로 한 재건축 시장의 안정을 위해 재건축조합원에 대한 사실상 지위 양도 금지(2003. 9. 5)를 취한 조치나 소형의무비율 적용(2003. 9. 5) 조치 등은 그 진위를 떠나 자유를 위한 계획의 중요성을 전혀 고려하지 않은 결과이다. 주택정책을 입안하는 과정에서 고려해야 할 중요한 문제들이 간과된 것이다. 계획은 개인의 자유도 소중함을 고려해야 한다.

수요자 특성에 부응하는 대책 마련을

주택시장 안정은 우리의 오랜 소망이다. 이 목적은 계속되어야 한다. 그러나, 이제 주택정책의 목적을 달성하기 위한 정부 대책의 패러다임이 변화되어야 할 시기이다. 수요자 특성 등 주택시장의 특성은 급변하고 있는 상황에서 정부 정책의 틀은 크게 변하지 않고 있다. 정부 정책에서 도지속성과 부분적 유연성이 필요한 시기이다.

시장주의적 사고와 계획주의적 사고에 의한 주택문제 해결 방식은 서로 대치되는 특성을 가지고 있기 때문에 단편적인 특성을 가질 수 밖에 없으며 중장기적으로 볼 때 새로운 문제를 유발하는 악순환의 고리를 형성한다.

따라서, 매우 조심스럽게 주택시장의 안정을 고민해야 한다. 안정적 활성화를 유지하기 위한 대책 마련에 다함께 뜻을 같이 해야 할 때이다.

김태섭
주거환경연구원 선임연구위원