‘ 난마 ’주택 규제 … 신중하되 과감하게 바로잡아야

- 대증요법적가격 규제로 시장 흐름 왜곡, 중장기관점의 목표 재설정을 -

새 정부 출범으로 경제계는 한껏 기대에 부풀어있다. 특히, 참여정부내내규제의쇠사슬을감아야했던주택 · 부동산시장은더욱그러하다. 지난대선전후로이미이러한기대감은 시장에서 반응을 나타내고 있다. 일명‘ MB 효과 ’라고도 불리었던 이 현상의 기저에는 새 정부 출범과 함께 기존의 주택 부동산부문의규제가크게변화할것이라는 기대감이깔려있다. 그러나, 이러한기대감에도 불구하고 새 정부의 주택 부동산 정책은인수위시절부터매우조심스러운행보를 하고 있다.‘ 선 시장 안정, 후 규제 완화 ’라는 슬로건이 새롭게 제시되었기 때문이다. 하지만변화를바라는시장의기대는여전히 크다. 따라서, 향후주택부동산분야의규제 개혁은 높아진 국민들의 기대치로 인해 그 행보가쉽지않을전망이다.

양적 규제 개혁에서 질적 규제 개혁으로

새정부는출범직후규제개혁추진체계를대폭수정하였다. 우선규제개혁은청와대국정기획수석실에서통합및조정역할을 담당할 것이다. 그 다음 국가경쟁력강화위원회에서 파급 효과가 큰 중점 관리 과제를 추진, 산하에 ‘ 규제개혁 및 법제도 선진화 추진단 ’을신설할예정이다.

이처럼 새롭게 정비된 규제 정비 조직은 기존의건수, 법령위주의양적규제개혁에서 국민 만족도 향상을 위한 질적 개혁으로 전환할 것이라는 목표를 내걸었다. 대통령의 강력한 추진력에 대한 국민의 기대가 높은 상황에서 많은 과제가 산적해 있는 국토해양부의 규제 완화는 과연 어떻게 진행될 것인지 사뭇 기대가 크다. 이미 일부에서는 세부적인 사안에 대한 규제 완화 여부를 놓고 논란이 많다. 그러나, 양적 규제 개혁이 아닌 질적 규제 개혁을 목표로 한다면 세부 사안적접근에앞서근본적인시스템의문제 인식이 선행되어야 할 것이다. 과연 무엇이 문제인가?

분양가 규제 등의 가격 규제는 단기는 물론 중장기적으로 시장을 왜곡시키는문제를안고있다. 따라서, 이러한 규제들로인한부작용을최소화할수 있는 규제의정비가 시급한상황이다.

잦은 제도 변화로 규제 더 복잡해져

우리나라의 주택 부동산 부문 규제의 가장 근본적인 문제는 시장의 가격 변동 폭이 크고여기에정부가민감하게대응한다는것이다. 주택 부동산 부문의 정책 목표는 ‘ 쾌적한주거환경과 주거 복지 실현 ’,‘ 효율적인토지자원의활용과국토관리 ’로요약할 수있다.

그러나, 정작 이러한 정책 목표를 실현하는 정책 수단은 단기적인 가격 변동에 따라 규제의 강화와 완화를 반복하고 있다. 단기적인 가격 조절을 위해 정부가 시장에 깊게 개입하기때문이다.

우리나라의 주택 및 부동산은 여러 가지 구조적인문제점과사회경제적특성으로가격변동폭이크다. 특히, 절대적으로주택이 부족하였던 지난 30년 동안은 주택 가격의 상승이 곧 전반적인 국민 경제의 부담으로 작용하였다. 이에 정부는 가격 상승기에는 가격 억제 대책을 하락기에는 가격 회복을

위한경기부양책을시행해왔다. 가격억제와경기부양의수단간에는서로상충되는 것이 있으며 이러한 정책 수단이 반복되는 가운데 관련 규제는 매우 복잡해지고 동시에지속가능성이떨어져 잦은변동이불가피해졌다. 이러한주택정책의 잦은변동은 시장에서 정부 정책의 신뢰성을 크게 하락시켰으며, 이로인해정부는시장의정책내성을 극복하기위해더강력한규제를사용하게되는악순환을반복하였다.

잦은 규제의 변동은 관련 기업의 성장에 도걸림돌로작용하게된다. 기업이경제활동을 영위하기 위해서는 시장 예측이 가능해야하나, 빈번한규제변화로사업활동에 불확실성이 증가하기 때문이다. 결국 기업은안정적인기업경영을 위해경기호황기에는 최대의 이윤을 확보해 침체기에 대응하는 한탕주의식 행태를보이게된다. 이러한 사업 환경은 부동산 부문에서도 동일하게 적용된다. 부동산업은산업 분류상 서비스업의 영역으로 향후 발전 가능성이 높은 분야임에도 불구하고 우리나라에서는 영세성과후진성을면치못하고있다. 이는잦은제도변화로인한사업환경의불확실성, 한탕주의식 사업 환경에 의한 필연적 결과이기도하다.

규제가 오히려 가격 급등 유발하기도

다음은 최근 5여 년 동안의 부동산 가격 폭등으로 야기된 관련 규제의 증가로 인한 문제점이다. 최근의 부동산 정책은 강력한 수요 억제정책과공급기준의강화를통해 시장의원활한흐름을 제한하고있다. 분양가상한제 및분양가내역공시, 청약가점제의 도입 등이 이에 해당한다. 동시에 민간부문에위임되어있던각종개발사업에대한 규제를 강화함으로써 사업의 기대 이익을대폭낮추어사업추진을억제시키고있다. 뿐만아니라공공성확보라는명분아래 민간 주도의 사업에 공공 부문이 참여함으로써민간의자율성과창의성을극대화시킬 수 있는 영역을 대폭 축소하고 있다. 민간택지개발 사업에까지 분양가상한제 적용을 확대한것과민간 주도의재건축사업 규제를강화하고대신공공부문의재건축및재정비사업의진출 기회를확대한것이 바로 그것이다.

부동산 가격의 급등이 심각한 사회 문제를초래하므로법 제도를통한정부의 개입은불가피한측면이있다. 그러나, 부동산은 그 특성상 수요에 비해 공급이 즉각적으로 이루어질수없어 즉각적인정책효과를기대하기 어렵다. 특히, 공급 정책은 그 효과가중장기적으로 나타난다. 주택및부동산 산업은그특성상 공급에일정기간이 소요되는바 모든 규제가 신설 · 강화될 경우 경과 조치 규정이 있으며, 이로 인해 오히려 규제 시행을 앞두고 법 시행을 회피하려는 인허가 등의 사업 행위가 단기적으로 집중되는 부작용이불가피하다. 때론이런 불가피한 상황이 단기적인 가격 급등이나 주변지역의 가격까지 상승하게 하는 부작용을 유발하는예도많다.

하지만지난몇년간의주택및부동산대책은 단기적인 가격 조절에 치우쳐 아직 관련규제의효과가나타나지않았음에도불구하고가격이계속상승하면추가적인규제를 또 신설하거나 기존의 규제를 더 강화해 왔다. 일례로‘ 주택공급에관한규칙 ’은지난 정부에서무려17번의개정이이루어졌다.

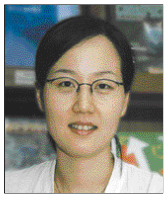
신중하되 과감한 규제 개혁 추진해야

주택부동산부문의규제개혁은크게두 단계로구분하여그개혁방향을제기할수 있다.

첫째, 단기적인가격조절을목적으로최근크게증가된신설및강화규제의적정성과실효성을평가해규제시행에따른 부작용을 최소화하는 것이다. 분양가규제 등의 가격 규제는 단기는 물론 중장기적으로 시장을왜곡시키는문제점을 갖고 있다. 따라서, 이러한규제들로 인한부작용을 최소화할수있는규제의정비가시급한실정이다. 두번째는중장기적 관점의규제 개혁이다. 현재주택부동산부문의규제는시장에나타나고 있는 문제점을 치유하기 위한 대책과 조치의 차원을 벗어나지 못하고 있다. 즉, 시장기능의활성화와규제의효율성제고, 관련 산업의 선진화를도모하려는정책의큰그림이규제의내용에담겨있지못하다. 따라서, 주택 부동산 부문의 규제는 좀 더근본적인규제의목표점검과이를위한 수단의 적정성 평가를 통해 규제가 지향하는목표의재설정이요구된다.

참여정부를 거치는 동안 주택 부동산 부문의 규제는 매우 유기적이고 상호 의존적인시스템을 갖추었다. 비록세부적인규제일지라도그영향이국한되지않고상호연계되어파급효과의범위가커질수있기때문이다. 이에따라규제개혁에대한시장의 요구가 매우 개별적인 것이라도 정부는 이에 대해 건건이 대응해서는 안 될 것이다. 정부가 미처 예상치 못한 부작용이나 반작용이우려되기 때문이다. 그반대의 경우도 있다. 규제영향이없는것으로뚜렷이판명났음에도당초투기억제목적의강제한규제라는 이유로 폐지를 주저하는 경우이다. 해당규제가폐지되었다는이유만으로가격이반등할것을우려하는것이다.

정부는 시장의 개별적인 규제 완화의 목소리에 귀 기울이면서 해당 규제가 갖는 경중을판별해야할것이다. 그리고상황에따라단계적으로어떠한규제들을어떻게정비해 나가야 하는지 로드맵도 만들어야 한다. 정부의 규제 개혁에 대한강한 의지에 덧붙여 ‘ 과감 ’과 ‘ 신중 ’ 모두 가추가로요구된다.



김현아
한국건설산업연구원연구위원
hakim@cerik.re.kr