

KNSI 현안진단 제88호

## 참여정부 부동산정책 평가와 차기 정부의 정책과제

-정직하게 내 집 마련을 할 수 있게 할 대통령이 필요하다

윤순철

(경실련 시민감시국장 / 코리아연구원 자문위원)

I. 신도시 건설 = 집값 안정?

II. 투기 억제와 투기 붐을 일으키는 참여정부 정책

III. 차기 정부의 부동산정책 10대 과제

참여정부 들어 집값 상승 추세가 꺾일 줄 모르고 지속적으로 상승하였다. 이를 두고 많은 사람들이 '미친 집값' 이라 했다. '미치다' 라는 표현이 암시하듯 물가수준 또는 소득수준 정도의 상승이 아니라 평범하게 일하는 근로소득자들이 월급만으로는 내 집 한 칸 마련하는 것을 포기해야하는 집값 폭등이 지속된 것이다. 이런 상황을 반영하듯 지난해 내내 언론에서는 부동산 광풍, 세금폭탄, 분양원가공개 등 부동산 관련 뉴스가 우리를 혼란스럽게 했고, IMF이후 빛어진 양극화가 부동산 자산의 격차로 더욱 심화됐다는 연구까지 발표되고 있다.

### I. 신도시 건설 = 집값 안정?

최근에는 정부가 지난해 '11·15 대책' 에서 공급확대를 통한 시장안정을 이유로 예고했던 동탄 신도시 건설계획을 발표하였다. 정부는 신도시 개발이 공급부족을 해소 하여 집값안정에 기여한다며 1989년부터 시작된 1기 신도시 건설 경험을 근거로 제시한다. 그러나 정부를 제외한 많은 시민들이나 전문가들은 부정적 견해를 피력하고 있다. 그것은 정부가 계획한 신도시 개발에서 3-5년 내에 약 51만호 주택이 공급되면 공급과잉이 우려되고, 부실한 통계를 기초로 만든 공급계획도 정확하지 않으며, 또 지금까지의 신도시는 주택 공급에만 급급해 도시의 문화, 공동체, 역사를 도외시한 채 아파트만 찍어내는 건설방식이 여전히 유효한 수단인지에 대한 의문이다. 필자는 앞의 이유와 함께 또 다른 이유로 부정적 견해를 가지고 있다.

첫째는 1기 신도시 추진 당시 주택보급률이 전국 평균 72.4%였으나, 2005년에 이미 105.9%를 넘어 주택의 절대 부족량이 해소됐다. 주택수요에 대해 주택수가 절대적으로 부족했던 때에는 많이, 빠르게 주택을 공급할 수 있는 신도시 건설이 긍정적인 역할을 했으나, 공급과잉을 우려하는 현재는 신도시 건설이 반드시 집값 안정으로 귀결된다는 정부의 주장은 검증되지도 않았고 확신하기도 어렵다. 주택보급률은 105.9%이나 자가점유율은 55.6%로 전 국민의 절반이 남의 집 살이 하는 세입자인 사실은, 그동안 건설된 신도시의 아파트가 무주택 서민에게 공급되지 않고 유주택자들의 ‘주택 사재기’로 이어졌다는 것을 의미한다. 따라서 최근 정부가 추진하는 신도시의 아파트들이 집값을 끌어올리는 기폭제가 되었던 점을 상기한다면 공급부족이 아니라 공급시스템을 개선하여 주택배분의 효율성을 높이는 것이 현명하다는 판단이다.

둘째는 개발에서 발생하는 개발이익을 공적으로 환수할 수단이 없다. 군사정권이었던 노태우 정부도 토지의 공익성과 사회성을 인정하는 강력한 개발이익환수 제도(택지소유상한제, 개발이익환수제, 토지초과이익세 등을)를 도입하였다. 때문에 대규모의 개발을 추진하면서도 집값을 안정화 시킬 수 있었다. 그러나 이 제도들이 IMF 외환위기 이후 침체된 건설경기 활성화를 위해 국민의 정부에서 폐지되었고, 개발부담금제도만 최근에 다시 부활되어 명맥만 유지하고 있는 실정이다. 공공투자로 인한 편익 증진, 개발사업의 인·허가에서 초래된 계획이익, 토지개발 및 건축행위에서 발생한 개발이익, 기타 경제사회적 여건 변경 등으로 얻은 불로소득이 전액은 아닐지라도 상당한 부분이 사회적으로 환원되어 재투자되지 않고 개인의 자산으로 귀속된다면 ‘부동산 불패 신화’가 생겨나고 투기 및 투기적 가수요를 막을 수 없게 된다. 이런 상태에서 대규모 주택건설공사는 투기를 부추기는 역할을 한다. 참여정부가 부동산 정책 엑스포라 할 정도의 대책을 발표했으나, 정책의 실효성을 거두기 어려웠던 것은 개발이익을 환수하는 제도가 갖춰지지 않았기 때문이다.

셋째는 선 분양과 분양가자율화 제도에서 건설되는 신도시 아파트는 집값 안정에 기여한다고 볼 수 없다. 정부는 1977년부터 분양가 상한제와 원가연동제로 분양가를 통제하였으나, 98년 ‘주택분양가연동제 시행지침’을 폐지하여 분양가를 건설사들이 자율적으로 책정하고, 건설사업계획서만으로 분양을 할 수 있는 선분양제 특혜를 주었다. 이 분양가 자율화와 선분양제 특혜에서 건설사업자들이 원가 부풀리기를 통한 분양가 인상 경쟁을 일으켰다. 하지만 과거에는 정부가 분양가를 철저히 규제하여 주변시세의 60% 수준으로 공급하였다. 이 주택가격 시스템이 과거와는 다르다. 참여정부도 선분양제의 문제를 인식하여 후분양제 도입을 약속하였으나 폐기하였다. 또한 원가공개도 극구 반대하다가 올 초에야 겨우 민간에 7개 수준으로 공개하도록 했으나, 그동안 7개 항목의 원가를 공개했던 주택공사가 판교신도시나 과주 신도시에서 분양가를 인하 하지 못했다는 것은 이미 입증되었고, 법령 따라 민간건설사들이 60개 항목의 원가를 감리자 모집 공고에서 공개하고 있는데, 뒤늦게 주택법을 개정하여 민간에게도 7개 항목을 공개하도록 했으니 이 무슨 망신인가?

위와 같은 근거로 볼 때 신도시 건설은 결코 집값 안정을 위한 최상의 대안으로 볼 수 없다. 오히려 선부른 신도시 건설계획 발표보다는 집값의 거품을 빼는 제도를 내놓은 것이 현명하다. 서울시 SH공사가 지난 4월 26일 공개한 서울시 장지, 발산지구의 원가공개에 따르면, 장지지구 아파트의 원가는 780만원(분양가 1100만원)으로 토지공사가 주도한 판교신도시 분양가(1500~2000만원)의 절반이며, 발산지구의 아파트 원가도 560만원(분양가 700만원)으로 주택공사가 주도한 과주신도시 분양가(1300만원)의 절반이었다. 이것은 정부가 결정만한다면 공공이 건설하는 서울과 수도권 신도시의 아파트를 반값으로 공급할 수 있다는 것이며, 그동안 토지공사와 주택공사가 땅장사와 집장사로 2배의 폭리를 취했음을 서울시가 입증한 것이다. 그러나 정부는 이에 대한 해명이나 대책은 일언반구도 없고, 신도시 개발만 추진하고 있다.

## II. 투기 억제와 투기 붐을 일으키는 참여정부 정책

작년 초 대통령은 건설사 회장단을 만나 “단군이래 최대의 건설물량을 공급했다” 하였고, 올 1월에는 지역 언론사 편집보도국장과의 오찬간담회에서 “다음 정권 5년 동안에 균형발전 정책 등 전체 건설물량은 약1백10조원 정도가 될 것”이라며 2단계 균형발전을 추진하겠다고 하였다. 참여정부는 건설정부이다. 엄밀히 말하면 태생적으로 건설사업을 추진 할 수밖에 없었으나 이를 정교하게 다듬지 못했고, 5년 임기 선출직 대통령이 30년 관료들을 통제하지 못한 것이 부동산 정책의 실패로 귀결된 것이다.

첫째, 태생적 건설사업은 균형발전 정책이다. 균형발전 정책은 수도권 집중과 과밀을 해소하고 전국이 골고루 상생하여 발전하자는 좋은 취지였다. 그러나 정부 출범이후 구체적으로 균형발전이 추진되는 과정에서 정책의 효과성과 경제성을 논하기도 전에 수량 균형으로 변형되었다. 정부가 국가균형발전을 목적으로 시작한 행정복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유도시, 지역혁신클러스터, 지역특화산업 등 각종 개발 사업들은 전국 각지에 골고루 배분하는 숫자적 행평이 정책 추진의 성패를 가늠하는 기준으로 변질된 것이었다. 심지어는 역대 정부에서는 정책과 행정력으로 중앙정부가 지방권력을 견제하고 국정을 주도하였으나, 참여정부에서는 개발 사업권 배분으로 통제하려 한다는 비판도 있었다.

한편, 참여정부가 무분별하게 추진한 사업들은 부메랑이 되어 되돌아 왔다. 6월 18일 건설교통부에 따르면 지방자치단체, 지방공사 등이 보상한 금액을 포함한 작년의 토지보상액 23.6조원 중 22.6조원(96%)이 현금으로 보상되었고, 이 보상금들이 부동산 시장으로 역류하여 투기 자금으로 되돌아 왔다. 토지공사와 주택공사가 시행한 전국 131곳의 사업지에서 2006년 상반기 토지 보상금을 받은 사람들과 가족의 1년간 부동산 거래 내역을 조사한 결과, 이들이 받은 보상금의 40%는 수도권의 땅이나

집을 사는 데 사용됐다. 그런데 참여정부의 각종 개발 사업으로 인한 토지보상금은 110조원으로 전망된다. 건설교통부에 따르면 2003~2007년 5년간의 토지보상비는 87조1000억 원이며, 이 중 김대중 정부에서 계획된 2003년(10조원)과 2004년(16조2000억 원)의 보상비를 빼고, 앞으로 집행할 혁신도시, 동탄2 신도시 등 2008~2009년(매년 약 25조원씩)의 토지보상비를 더하면 현 정부의 개발 정책에 따른 토지보상액은 110조원을 웃돌게 된다. 1990년대 중반 이후 2002년까지 토지보상비는 연평균 7조~8조 원 수준이었음을 감안한다면, 개발사업에 들어갈 토지보상금이 국가예산의 10% 수준으로 급증한 것이다.

정책의 실리를 따지지 않고 명분에 집착하여 불요불급하지 않은 사업들을 남발하고 성급하게 추진한 각종 개발사업들이 참여정부가 10회 이상의 부동산 종합대책을 발표하도록 만들었고, 투기와 전쟁을 치르게 하였다. 결국 “하늘이 두 쪽 나도 투기를 잡겠다” 던 참여정부는 정권이 두 쪽으로 갈리고 부동산 공화국이란 오명을 듣게 된 것이다.

둘째는 개혁의 동반자 관료의 문제이다. 참여정부가 감당하지 못할 만큼 각종 개발 사업을 추진했다는 것은 과거 정부와 차별성이 없다는 것을 의미한다. 우리나라처럼 국가주도의 개발신화가 존재하는 사회에서 개발주의는 개인의 행태나 정서, 집단, 일상문화, 정부정책과 행정 등에서 개발이 모든 것에 우선하여 최고 가치로 평가된다. 심지어 이 개발주의는 ‘개발은 발전’으로 등치하여 사회적으로 필요하기보다는 자기세력의 생존을 위하여 개발사업을 만들고 유지하는 개발세력들이 성장하고, 이들이 세력화, 정치화, 권력화를 추구하는 데 그 핵심이 관료들이다. 참여정부는 이 개발관료들을 국가개혁의 동반자로 삼은 것이다. 관료출신 국회의원들이 원가공개를 반시장적이라며 극렬히 반대하거나, 참여정부에서 제정된 개발관련 특별법 7개를 만드는 데 주도를 한다. 그리고 소비자들의 권리를 보장하는 후분양제도는 슬그머니 폐지해 버리고, 분양가상한제 실시로 건설업계의 이윤이 줄어 들 것을 예상한 건교부가 ‘새로운 건축비’를 만들어 건축비를 대폭 상향시켜 합법적으로 폭리를 취하도록 하고, 투기 잡겠다는 부동산 대책에 거품을 유발시키는 신도시 개발을 끼워 넣고, 주택건설사업자협회 산하 연구기관에서 만들 보고서를 정부 부동산 대책으로 발표하기도 하였다. 특히, 대통령이 민간까지 원가공개를 검토하라고 지시했음에도 부처 관료들이 위원회 운영이나 용역발주 등을 핑계로 미루다 결국 분양원가공개를 반대한다는 결정을 해버리는 일도 있었다. 관료들이 하는 일이란 집과 땅의 투기근절이 아니라 투기 유지, 분양가 거품 넣기를 한 것이다.

참여정부의 치밀하지 못하고 계획적이지 않은 균형발전 정책과 개발관료들의 장난의 수혜자는 국민이 아니라 개발세력이다. 때문에 세제 정상화와 투기 억제에 대해 참여정부가 그토록 노력하여 도입한 보유세나 거래투명화 같은 좋은 정책들이 빛을 발하지 못하는 것이다.

### Ⅲ. 차기 정부의 부동산정책 10대 과제

제17대 대통령선거를 앞두고 이름깨나 있는 정치인들이 저마다 국가를 위해서 출사표를 던지고 있다. 그러나 분명한 것은 시민이 주인이고, 대통령은 시민의 심부름꾼이다. 심부름꾼을 뽑을 때 주인은 제대로 일할 사람을 뽑아야하고, 심부름꾼이 딴 짓을 못하게 감시해야한다. 주인이 선거에서 심부름꾼을 잘못 뽑는다면, 심부름꾼이 상전 노릇을 하게 된다.

또한 주인이 심부름꾼에게 ‘이것저것 해 달라’ 애원하는 것은 주인의 자세가 아니다. 주인은 명령을 해야 한다. 부동산의 투기를 근절하고 집값을 안정시킬 대책을 제시하라. 아니라면 주인이 시키는 일을 제대로 할 수 있는 사람을 선출해야한다.

첫째, 개발공약만 있고 개발이익환수에 대해서 공약하지 않는 후보는 준비가 안 된 것이다. 주인을 위한 정책이 없는 후보는 개발공약만 한다. 개발공약만 하고 개발이익환수에 대하여 공약하지 않는다면, 거품은 더욱 확산되고, 자산의 양극화는 더욱 심각해지며, 일자리는 늘지 않고, 중소기업을 경영하기는 더욱 어려워 질것이다. 성장률 몇% 공약은 정말 공약(空約)이 될 것이고, 나라 살림만 거덜 날 것이다.

둘째, 현재 추진되는 신도시들을 민간에게 맡길 것이 아니라 공영개발을 해서 무주택 서민들이 남의집 살이 설움을 없애고, 집값 걱정 없이 살도록 해야 한다. 정부가 공익적 목적을 위해서 민간의 땅을 강제로 수용했다면, 이윤을 붙여서 판매하는 수익사업을 할 것이 아니라 공기업들에게 아파트를 지어서 주변 시세보다 낮게 공급해야한다. 이렇게 한다면, 무주택 시민들은 저렴한 임대료에도 좋은 여건에서 생활할 수 있고, 정부는 적은 분양 수익보다는 주택을 보유함으로써 엄청난 자산을 보유하게 된다. 장기전세아파트, 환매조건부, 대지임대부아파트 같은 공공보유주택을 공급하여 시민들의 주거안정을 지원하고 불로소득을 원천적으로 공적으로 환수해야한다.

셋째, 임대소득에 과세를 해야 한다. 현재는 월세는 과세되고 있으나, 전세는 과세되지 않는다. 전세보증금은 은행에 저축되어야 금융소득에 포함되어 과세되는 방식이다. 이는 당연히 납부해야할 세금을 면제해 주는 것으로 조세형평의 원칙에도 맞지 않고, 부동산 자산을 많이 갖는 사람들에게 특혜를 주는 것이다. 이런 혜택으로 인해 보유세가 부과되어도 다주택자들이 보유하고 있는 여유분의 주택이 시장에 공급되지 않고 오히려 전세금을 인상시키고 있다. 소득세법과 임대차보호법을 개정하여 2주택 이상을 보유한 사람들을 임대사업자로 등록 하도록 하고, 세입자들에게는 전세금에 대해 세액공제 혜택을 준다면 과세 기반을 넓히면서도 큰 부작용 없이 해결될 것이다.

넷째, 아파트 후분양제를 조속히 전면 도입해야한다. 물건을 만들어 파는 후분양은 시장원리에 맞을 뿐만 아니라 소비자들의 선택권을 확대하고 권리를 보호해 준다. 모든 상품들은 완제품으로 판매되는데 유독 평생 한번 사는 거액이 들어가는 주택은 실물이 없어 유명연예인이 홍보하는 광고를 보고 사야한다. 공기업은 당장 2008년부터 바로 후분양제를 시행하고, 민간건설은 2008년부터 시행하되 조기에 정착하도록 해야 한다.

다섯째, 종부세와 재산세를 더욱 강화해야한다. 종부세는 단계적으로 상승하게 되어 있으나 실효세율이 0.6% 수준으로 너무 낮을 뿐만 아니라 세액 인상 상한선을 두어 조기 정착에 장애가 되고 있다. 또한 재산세도 실효세율을 정상화해야한다. 종부세와 재산세의 실효세율을 1%수준으로 조기에 높여야한다. 그러나 이로 인해 곤란을 겪는 특정 집단에 대해서는 유연한 대책도 마련되어야한다. 만약 세제의 실효세율이 높아진다면, 다주택자들이 보유하고 있는 약 200-300만 채의 주택이 시장에 공급될 수 있고, 이는 판교신도시를 50개를 건설하는 효과를 가져 올 것이다.

여섯째, 정책금리를 더 높이고 DTI(총부채상환) 비율을 엄격하게 적용하여, 주택을 담보로 한 대출이 투기자금화 되는 것을 차단하고, 시중의 자본 유동성을 억제하는 정책이 필요하다. 2007년 한국은행의 발표에 따르면, 가계대출 중 주택구입을 위한 대출이 54%를 넘었다. 또한 은행권들이 판단하는 가계신용위험지수는 2006년 4분기의 6에서 2007년 1분기에 22로 급상승하고 있어 대책이 시급하다. 따라서 금감원의 지침으로 규제하고 있는 대출규제를 제도화할 필요가 있다. 그리고 주택담보대출을 모든 저축 시장에 적용하되, 소득에 따라 대출금을 책정하도록 하여 약탈적 대출을 사전에 방지하고, 3년에서 5년 만기인 단기상환 대출을 선진국처럼 장기고정금리 모기지론으로 단계적으로 전환하는 정책이 필요하다. 이럴 때 가계부채로 인한 금융위기를 차단할 수 있을 것이며, 가계금융의 건전화를 유도할 수 있다.

일곱째, 재개발·재건축의 '계획의 공공성과 집행의 투명성'을 높여야한다. 재건축·재개발은 서민들이 건설자금 및 전문지식이 부족하여 건설회사와 소수조합원들의 결탁으로 많은 피해를 받고 있다. 조합원들은 고분양가로 일반분양을 하여 자신들이 부담할 비용을 전가시키고 있으며, 시행사들은 자금이 부족한 조합을 지원하면서 막대한 이익을 나눠먹는 형태이다. 때문에 재개발과 재건축이 주거환경의 개선이 아니라 자산증식의 수단으로 활용하고 있다. 따라서 공공기관이 참여하여 계획을 공공성있게 하며, 사업추진과정을 투명하게 하여 부정부패 차단하고, 민의 권리 보호하며, 발생한 초과이익을 공공에 환원하는 '재건축 공영개발'을 확대해야한다.

여덟째, 현재 약 3%수준인 공공주택(임대)을 20% 수준까지 확충하기 위하여 주택법과 임대주택법을 대폭 수정하여 임대소비를 위한 '공공보유주택법'을 제정해야한다. 현재 주택법과 임대주택법은 소비자 중심이 아니라 건설사업자들에게 유리하도록 되어있다. '공공주택'은 1)시민들의 주거안정은 국가의 기



본 의무, 2)공공택지는 민간에 매각 금지, 3)주택보유자는 원칙적으로 공공택지에서 건설되는 주택에서 분양이나 임대 제외, 4)재개발, 재건축에서 개발이익환수 차원에서 공공주택 건설 대폭 확대 등을 포함 시켜야한다.

아홉째, 주택청 또는 주거복지청이 신설되어야한다. 주택의 절대량이 해소된 현재는 주택의 대량공급 보다는 주거 여건의 개선과 품질에 대한 요구가 높아지고 있다. 특히, 전체가구의 45%인 무주택가구를 위한 공공주택을 몇 십만 호를 건설한다는 계획만 발표할 뿐 이를 짓고 유지관리하는 대책은 없다. 과거와 같이 공공주택을 소형으로 건설하면서, 주거복지를 하고 있다는 생색내기식 정책이 더 이상 지속되어서는 안 된다. 정부조직 내에 주택청 또는 주거복지청을 신설하여 정부가 국민들에게 원스톱(one-stop) 주거 서비스를 제공하고, 정부의 주택관련 업무(토지공사와 주택공사 통합, 국민주택기금운용 및 주택금융, 공공주택 수요조사 - 건설 계획 - 건설 공급 - 유지/관리 역할)를 총괄하는 조직이 필요하다.

열 번째, 부동산 관련 통계를 즉각 정비해야한다. 정부의 부동산 관련 통계는 발표한 사람과 부처마다 각기 달라 신뢰성이 낮다. 민간통계나 국가통계의 일차적 조사자료는 부동산 중개업소들에 의존하고 있는 현실이다. 따라서 부동산 관련 통계체계를 잘 정비하여 이를 근거로 수립되는 부동산 정책의 정확도와 수용도를 높이고, 과세의 불균형성을 예방하고, 국가통계의 신뢰성을 높여야 한다. 대안으로는 부동산 관련 통계의 생산과 유통의 책임자를 통계청으로 일원화는 방안이 유력하게 검토될 수 있다.

(2007/06/21)

