

<소비자를 위한 정책좌담회>

공공주도 공급대책 이대로 좋은가?

2021년 3월 18일 (목) 오전10시
산림비전센터 열림홀

주최 컨슈머워치
후원 자유기업원



<소비자를 위한 정책 좌담회>

공공주도 공급대책 이대로 좋은가

□ 좌담회 개요

- 일 시: 2021년 3월 18일(목) 오전 10시
- 장 소: 산림비전센터 7층 열림홀
- 주 최: 컨슈머워치
- 후 원: 자유기업원
- 사 회: 이병태 컨슈머워치 대표

□ 프로그램

구 분	시 간	내 용
개 회	10:00-10:05	- 개회 선언 : 이병태 공동대표(컨슈머워치)
발 제	10:05-10:25	- 발제 I : 김정호(서강대 경제대학원 겸임교수)
	10:25-10:45	- 발제 II : 이윤진(연세대 사회복지연구소 연구원)
	10:45-11:05	- 발제 III : 이명재(한국대학생포럼 회장)
폐 회	11:10	

※ 상기 프로그램은 상황에 따라 변경될 수 있습니다.

목 차

발 제 I

김정호 (서강대 경제대학원 겸임교수) 5

발 제 II

이윤진 (연세대 사회복지연구소 연구원) 11

발 제 III

이명재 (한국대학생포럼 회장) 15

[좌담회 자료]

주택 공급, 공공주도가 아니라 시장주도여야 한다

발제 I

서강대 경제대학원 겸임교수
김 정 호

주택 공급, 공공주도가 아니라 시장주도여야 한다¹⁾

김정호 (서강대 경제대학원 겸임교수)

아무래도 집 값이 더 오를 것 같다. 공급을 주도하고 있는 문재인 정부가 시장이 원하는 것을 공급하지 않고 정치적, 이념적인 공급을 계속할 것이기 때문이다. 문재인인의 행보를 보니 그렇다. 12월 11일 부산의 공공임대주택을 방문한 자리에서 이 정도면 4인 가족이 충분하지 않느냐고 발언했다고 한다. 전·현직 국토부장관을 모두 거느리고 가서 한 말이다. 안 그래도 김현미 변창흠은 국민을 국영주택에 넣지 못해 안달이 난 사람들이다. 대통령의 격려까지 받았으니 앞으로는 공공임대주택이 쏟아질 것 같다. 분양주택도 소위 공공자가주택이 될 것으로 보인다. 문제는 그럴수록 온전히 소유할 수 있는 주택, 즉 한국의 소비자들이 원하는 주택의 공급은 줄어든다는 사실이다.

우리나라의 신규 택지들이 대부분 토지공사와 지자체에 의해 공급되기 때문에 그렇다. 민간이 공급하는 택지는 드물다. 이렇게 된 데에는 어느 정도 불가피한 측면이 있었다. 제대로 된 주거지를 만들려면 수 만평 수십만평 규모의 토지가 필요한 데 한국의 농지의 소유권은 100평 200평씩 조각조각 분산되어 있다. 신도시나 제대로 된 택지를 만들려면 부득이 수용이 불가피해지는 데 민간 건설업자들에게 수용권을 부여하기는 쉽지가 않다. 그래서 신규 택지는 대부분 공공택지가 될 수밖에 없다. 그런데 대통령이 국영임대주택으로 강조하고 나섰으니 새로 분양되는 택지들은 대부분 국영임대주택이 될 것이고 분양주택의 비중은 줄어들게 생겼다.

그나마 분양되는 주택들도 그리 온전할 것 같아 보이지 않는다. 변창흠 장관은 학자시절부터 줄곧 우리나라의 주택들을 토지임대부-환매조건부로 해야 한다고 주장해왔다. 토지임대부 주택이란 토지는 국가, 건물은 분양 받은 사람이 소유하는 방식이다. 피분양자는 일정 기간 동안의 토지사용권만 분양을 받는 것이다. 중국 방식이다. 주택용 토지의 경우 중국 정부는 민간에 대해서 70년의 사용권을 분양한다. 즉 토지의 소유권은 국가가 소유하고 분양받은 시민은 70년 동안 건물을 지어 거주할 권리를 갖는다. 토지임대부 주택을 하겠다는 것은 앞으로 분양되는 주택은 중국처럼 일정 기간 사용권만 허용하겠다는 뜻이다. 그런데 변창흠은 거기에서 한걸음 더 나아가 환매조건부 주택이어야 한다고 주장해왔다. 그 사용권마저 팔고 싶으면 정부에게 되팔아야 한다는 조건이다. 이건 중국식을 넘어 북한식이다. 중국에서는 사용권이 허용된 70년 기간 동안 누구에게 팔든 자유가 허용된다. 앞으로 변창흠이 내놓을 토지임대부 환매조건부 주택은 이름만 분양주택일 뿐 국영 전세주택인 셈이다.

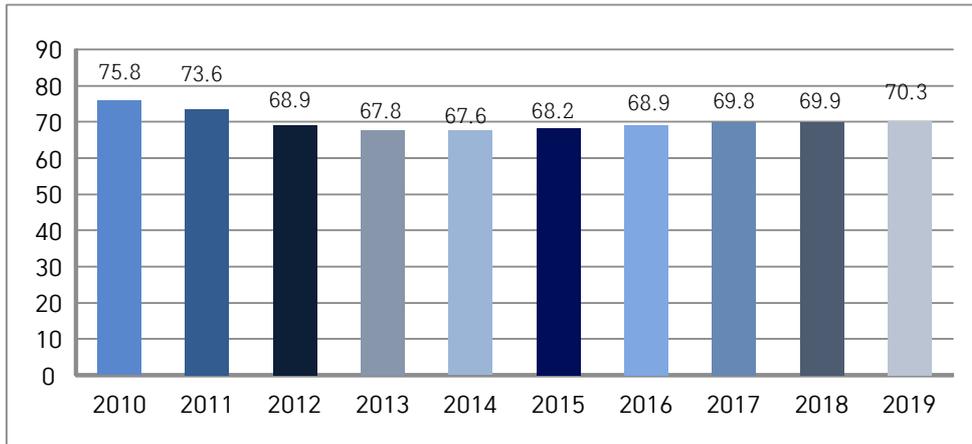
국영임대주택, 토지임대부에 환매조건부 주택 이런 것은 한국인이 원하는 바가 아니다.

1) 한국하이에크소사이어티 뉴스레터에 실렸던 글을 부분적으로 수정한 내용이다.

한국인은 부동산 소유에 대한 집착이 매우 강하다. 다음의 그림은 2010부터 2019까지 한국인 가계자산 중에서 부동산이 차지하는 비중이다. 75% 수준에서 조금 줄어들긴 했지만 70% 수준에서 상당히 안정적 추세를 유지하고 있다. 75% 수준의 부동산 자산 비율은 수준은 90년대 이전에도 이미 그러했다. 참고로 미국인들은 부동산 비중이 25% 수준이다. 한국인은 금융 자산에 비해서 부동산 소유를 매우 선호한다.

[한국인의 자산 중 부동산 비중]

(단위 :%)

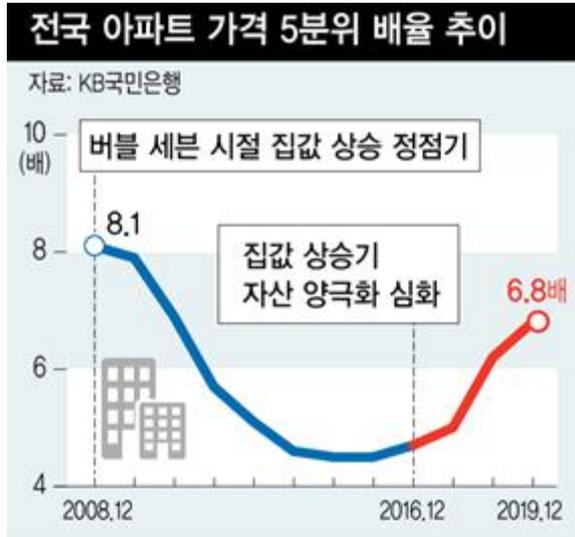


(자료: 통계청 가계금융복지조사, 각 년도)

부동산보유에 대한 수요는 여전히 강력한데 그 수요를 충족시킬 공급은 대폭 줄어들 것 같다. 586세대의 집권이 계속된다면 우리나라에서 온전히 소유할 수 있는 주택이 새로 공급되기 힘들 것 같다. 당연히 온전한 소유권의 기존 주택들은 희소성이 높아져서 값도 더욱 높아질 것으로 보인다.

고가 주택일수록 더 그럴 것 같다. 소위 뚝뚝한 한 채에 대한 수요 때문이다. 다주택 소유는 금기 사항이 되었으니 사람들은 어떻게든 한 채의 주택을 최대한 고가의 것으로 소유하려고 한다. 고가의 주택들은 앞으로 새로 공급될 가능성이 매우 희박하니 가격은 더욱 떨 운명이다. 하지만 모든 주택 가격이 뛰지는 않을 듯하다. 싸구려 주택, 임대주택은 많이 공급할 테니 그것과 대체관계인 다가구, 오피스텔, 연립주택 등 이미 수요가 바닥인 저가의 주택들은 값이 더욱 낮아질 것으로 예상된다. 그래도 전반적으로 보면 주택가격은 오르지 않을까. 특히 수도권 주택 가격은 오를 것 같아 보인다.

다음 그림은 주택가격 5분위배율을 보여준다. 가장 비싼 20%주택의 평균가격을 가장 싼 20% 주택의 평균가격으로 나눈 값이다. 문재인 정부 들어서 이 5분위배율이 급격히 상승했다. 고가의 주택일수록 값이 많이 올랐기 때문이다. 다주택자 범죄화로 인해 뚝뚝한 한 채에 대한 실수요가 급증했음을 말해 준다. 변창흠 등이 추진할 정책은 더욱 시장에서 멀어질 것이고 기존의 뚝뚝한 한 채에 대한 수요는 더욱 강화될 것이다.



(자료: 한겨레신문. <http://www.hani.co.kr/arti/economy/property/922851.html>)

사실 한국의 경제상황을 보면 주택 가격은 서서히 낮아지는 것이 순리이다. 인구는 이제 줄어 들것이고 고령화로 특히 젊은 인구가 줄어들 것이다. 경제성장률 역시 추락한다. 그러면 장례용품, 노인용품을 제외한 대부분의 것에 대한 수요가 줄고 가격도 내리는 것이 정상이다. 주택 역시 수요가 정체 또는 감소하는 것이 자연스럽다. 값도 서서히 낮아지는 것이 자연스럽다. 일본을 보면 그 사정을 짐작할 수 있다.

그런데 우리의 주택 가격은 고령화, 저성장 추세와 반대로 간다. 집값은 오히려 성장기처럼 오른다. 돈을 많이 풀어낸 이유도 있겠지만 수요자가 원하는 주택 대신 소위 '서민'을 위한 주택만을 공급했기 때문이다. 앞으로는 그마저도 사라지고 국영주택만 주로 공급할 테니 온전히 소유할 수 있는 주택들의 값은 더욱 오를 듯하다. 청년들이라고 어찌 국영임대주택에 만족하며 평생을 살 수 있겠는가. 한국인은 부동산을 소유하고 싶어 한다. 집 없는 사람이라면 '영끌'이라도 해서 집을 장만해야 할 것 같다.

[좌담회 자료]

공공주도가 답인 것인가

발제 II

연세대 사회복지연구소 연구원
이 윤 진

공공주도가 답인 것인가?

이윤진 (연세대 사회복지연구소 연구원)

공공주도 공급이라는 것에 대하여 생각을 정리해보면 여러 가지 측면을 고려하여야 할 것으로 판단됨

1. 주택의 공공성

- 첫 번째로 주택이 가지는 공공성의 의미를 고려해야 함. 주택이 과연 공공성을 가지게 되면 어떠한 모습일 것인가? 공공성이라는 것은 사전 의미 그대로 공익성이라는 것을 포함할 때 의미가 있는 것으로 보임
- 주택이 공공성을 가지려면 '소유'의 개념이 배제되어야 할 것임

2. 인간의 소유의 욕구

- 인간은 기본적으로 소유욕이 발현되어 시장경제가 작동하는 것으로 보임. 주택의 경우도 마찬가지임. 하지만 공공이 주도한 주택 공급은 이러한 인간의 소유욕을 어떻게 다른 욕구로 치환할 것이냐의 문제를 먼저 상정해야 함
- 내가 사는 곳, 내가 먹는 것, 내가 입는 것은 '나'라는 인간의 존재 근거이자 요건이 됨. 따라서 주택에 있어 소유욕을 배제하고 필요에 의한 욕구만 가진다고 본다면 공공주도라는 말이 성립이 될 여지가 있음
- 이러한 소유욕을 어떻게 배제할 것인가? 가 관건이라고 보여짐

3. 삶의 질

- 삶의 질적 측면에서 공공이 주도하던 민간이 주도하던 편안하게 살 장소가 보장되던 것이라고 보여짐
- 즉, 삶의 질이라는 궁극적인 목적에서는 주체가 누가 되던 큰 의미는 없는 것으로 보여짐. 공공이 주도하는 주거에 살더라도 '내가 소유한 집'이 아닌, '내가 머무는 공간'으로 관점이 전환된다면 해당 정책은 유효할 것임
- 하지만 이러한 전환이 과연 가능할지? 인간의 욕구를 억누르는 것이 가능할지?

4. 공동체

- 공동체의 측면에서 봤을 때, 누구나 살 공간이 있어야 하는 것은 인간의 기본적 생활의 보장과 공동체 유지라는 측면에서 당위적임

- 하지만 누구나 모두가 공공주도의 주택에 살 의무와 당위성은 없으며 현재 가능하지도
않아보임
- 그러나 공동체의 유지라는 측면에서 어느 정도 삶의 질이 보장된 공간에서 누구나 살
수 있는 권리를 보장하는 측면은 옳은 방향으로 보여짐

[좌담회 자료]

20대가 바라본 주택시장

발제 Ⅲ

한국대학생포럼 회장

이명재

20대가 바라본 주택시장

이명재 (한국대학생포럼 회장)

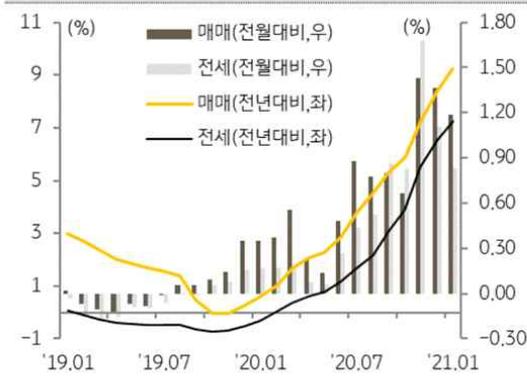
2·4정책이라 알려져 있는 “『공공주도 3080+』 대도시권 주택공급 획기적 확대방안”에 대해 살펴보고 그에 관한 문제점과 “부동산 정책 방향성 점검”, “2030세대의 주택시장”, 그리고 “20대 소비자는 무엇을 원하나”에 대해 이야기해보겠습니다.

작년 12월에 KB경영연구소에서 나온 리포트 ‘주택시장 7대 이슈’를 짚어보겠습니다.

- ① 코로나19로 인한 경기침체 시 주택시장 영향
- ② 주택 소유 통계로 본 다주택자의 변화 진단
- ③ 보유세 증가에 따른 다주택자 부담
- ④ **2030세대의 주택시장**
- ⑤ 지방 주택시장 회복 지속 가능성 점검
- ⑥ 전세시장 불안과 변화 요인
- ⑦ **부동산 정책 방향성 점검**

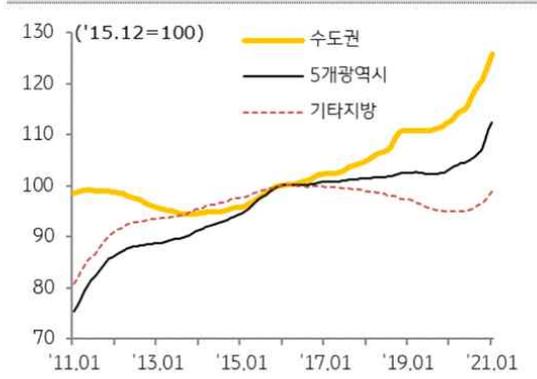
7대 이슈 중에, 오늘 발표에서는 “2030세대의 주택시장”과 “부동산 정책 방향성 점검”을 다루겠습니다. “『공공주도 3080+』 대도시권 주택공급 획기적 확대방안”을 말씀드리기 전에, KB부동산 주택매매가격전망을 보겠습니다.

그림 1 전국 주택 매매 및 전세가격지수 변동률



자료: KB국민은행

그림 2 지역별 주택매매가격지수 추이



자료: KB국민은행

전국의 주택매매가격은 여전히 상승세가 지속되고 있으나 작년 11월 이후 상승세가 둔화되었습니다. 수도권은 상승폭이 확대되었으나, 비수도권을 중심으로 상승폭은 크게 둔

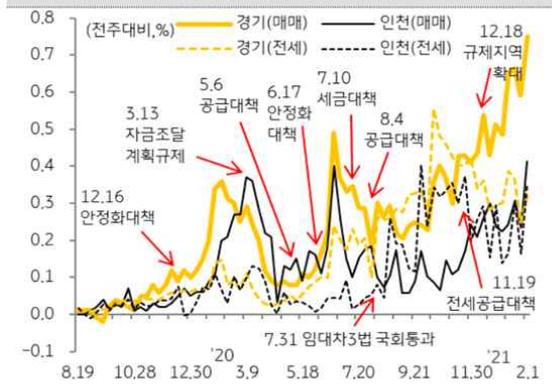
화되었습니다. 한편 정부는 주거 불안 해소를 위해 2.4일 '대도시권 주택공급 확대 방안'을 발표했습니다. 전세가격은 최근 상승폭이 둔화되고 있으나 여전히 상승세는 지속되고 있습니다. KB에서는 서울 중심으로 '상승전망' 확대를 예상하고 있습니다. 전국 전세전망지수는 2개월 연속 전국적으로 상승전망이 축소되고 있으나 여전히 하락보다는 상승의 견이 우세합니다.

그림 6 서울 주간매매가격 변동률



자료: KB국민은행

그림 8 경기, 인천 주간매매가격 변동률



자료: KB국민은행

그래프는 12.16 안정화대책부터 12.18 규제지역 확대 정책까지 보여줍니다. 서울 및 경기 주요지역을 중심으로 상승세가 지속되고 있습니다. 서울은 1월 주택매매가격이 전월 대비 상승폭이 확대 됐습니다. 전국적으로 상승폭이 둔화되고 있음에도 불구하고 서울 일부 지역을 중심으로 매수세가 지속되고 있습니다. 양천구(3.2%)가 서울에서 가장 높은 상승률을 기록하였으며, 동대문구, 성동구 등으로 매수 수요가 집중되면서 상승폭 확대 됐습니다. 전세가격은 전체적으로 상승세가 주춤해졌지만, 학군 수요가 많은 양천구와 노원구(1.7%) 등에서 높은 상승률 기록하고 있습니다.

경기, 인천의 상승세는 지속되는 가운데 지역 내 매매가격 상승률 격차는 확대 됐습니다. 상승폭이 둔화되는 지역도 많으나, 개발호재가 있는 지역 중심으로는 상승폭 확대 됐습니다. 경기도는 고양, 분당, 남양주, 용인 등에서 2%가 넘는 높은 상승률을 나타냈으며, 인천에서는 송도신도시의 영향으로 연수구가 다른 구보다 상대적으로 높은 상승률을 기록했습니다. 전체적으로 주택매매가격과 전세가격의 상승폭은 둔화되었으나 여전히 상승전망이 우세하고 일부 매수세가 강한 지역은 여전히 높은 상승률이 전망됩니다.

25번의 부동산 정책 실패를 뒤로하고 2월 4일 정부는 지자체와 공기업이 주도하여 25년까지 서울 32만호, 전국 83만호 주택 부지를 추가 공급하는 “공공주도 3080+” 정책을 발표했습니다. 세 가지로 요약하면 다음과 같습니다.

- ① 압도적 물량 공급으로 수급 불안심리 해소
- ② 과감한 규제혁신과 개발이익 공유

③ 파격적 인센티브와 새로운 비즈니스 기회 창출

압도적 물량 공급으로 수급 불안심리 해소는, 서울에만 분당신도시 3개, 강남3구 APT 수와 유사한 32만호를 공급하고 건설 기간을 단축하며 공공분양을 통해 저렴한 Affordable Housing을 공급하겠다는 내용입니다. 덧붙여 실수요자 3040세대를 위해 청약제도를 개편합니다. 일반공급의 30%를 추첨제로 주는 내용입니다.

과감한 규제혁신과 개발이익 공유는, 용적률 상향과 기부채납 부담 완화, 그리고 재건축 초과이익환수제를 미부과하는 내용입니다. 덧붙여 개발이익을 공유하겠다고 합니다.

파격적인 인센티브와 새로운 비즈니스 기회 창출은, 토지주에게 적절한 보상을 하고 사업기간을 단축시키며 공공이 리스크를 부담한다는 내용입니다. 더불어 민간의 참여를 독려합니다.

이번 정책은 '획기적 확대방안'이란 구색에 맞게 혁신방안 3대 기본원칙을 담고 있습니다.

① 주민 삶의 질 관점에서 획기적(多)으로 규제를 푼다

- 충분한 물량, 높은 품질 주택공급. 용적률, 층수 등 도시·건축규제를 완화
- 공공과 함께 과도한 기부채납 완화, 재건축 초과이익 부담금도 받지 않음

② 공공주도로 절차를 대폭(多) 간소화

- 공공이 토지주, 세입자 등의 다양한 이해관계 조율, 신속한 인허가 및 부지확보
- 사업기간을 5년 이내로 단축

③ 그 결과 발생하는 이익은 함께(多) 공유

- 규제완화, 사업기간 단축으로 발생하는 이익은 토지주에 대한 충분한 수익
- 영세상인의 안정된 삶, 생활 인프라 확충, 지역사회 정주여건 개선으로 공유

여기까지 2.4정책에 대해 살펴보았습니다. 지금까지와는 다른 기초의 정책입니다. 이제서라도 공급을 늘린다니 말입니다. 하지만 집권여당일 때 주택공급을 늘리는 정책의 수혜는 결국 다음 정권이 입기 때문에 신중했을 텐데, 부동산에 의한 여론이 강력했다고 여겨집니다.

하지만 공공주도라는 점이 어떤 영향을 끼칠지는 미지수입니다. 제가 내다본 공공주도의 문제점은 다음과 같습니다.

- ① 투기수요 억제를 위한 증세와 대출규제
- ② 저금리 기초와 유동성으로 인해 상승하는 주택가격을 잡겠다는 어리석음
- ③ 수도권과 비수도권의 일자리 및 인프라 개발 등의 격차

④ 공공주도 공급자의 도덕적 해이

현 정부의 부동산 정책의 기저에는 '부동산 투기 근절'이라는 신념이 아주 강하기 때문에 증세와 대출규제에 관해서는 양보가 없을 것이라 예상됩니다. "부동산은 사는(buy) 것이 아니라 사는(live) 곳입니다."라는 말이나, "1가구 1주택만 소유해라"처럼 소유를 죄악시하고 억압하는 잘못된 이념이 문제입니다.

그리고 세계적인 추세는 실물자산의 가격이 오르는 것인데, 그것의 가격을 잡겠다는 것이 너무나 비현실적인 선동정치입니다. 세계 어느 나라가 부동산 가격을 잡는 정책을 펼치는지 모르겠습니다. 또한 수도권과 비수도권의 개발격차에 의한 주택 수요도 문제입니다. 일자리와 인프라가 풍부한 도시로 인구가 집중되는 현상은 당연한 것인데 공공이 어떻게 해결할지 의문입니다.

마지막으로 '도덕적 해이: Moral hazard' 문제가 있습니다. 'LH 직원 (땅)투기'입니다. 사실 이것은 너무 당연하고 자연스러운 문제이지 싶습니다. 고양이에게 생선을 맡긴 격입니다. 공무원으로서 공공의 이익을 위해 사익 추구를 제한해야겠지만, 인간의 본성이 그리 쉽게 제한되었다면 세상은 유토피아일 것입니다. 가장 먼저 정보를 접할 수 있는 기관에서 근무한다면 개발지역이 선정되었을 때, 또는 그것을 충분히 예상할 수 있을 때, 가족, 친구, 먼 친척까지 해당지역 땅을 사야한다고 귀뜸이라도 주지 않겠습니까. 걸리지만 않는다면 아무도 문제 삼지 않을 일이니 오히려 투기하지 않은 LH 직원이 도덕적일 수는 있지만 어리석은 것이죠.

부동산 정책 방향성과 2030세대의 주택시장을 보겠습니다.

가장 큰 변화는 투자수요 억제정책에서 공급확대 기조로 변화된 것입니다. 2017년 현정부 출범 이후 국내 주택시장은 서울과 수도권 아파트를 중심으로 매매가격이 빠르게 상승했습니다. 하지만 규제 정책에 대한 우려와 규제 강화가 아닌 공급 필요성에 대한 여론이 확대됨에 따라 정책 기조가 바뀐 것인데요. 현정부의 부동산 정책은 참여정부 때와 닮았습니다. 더욱 문제인 것은 규제 강도는 더 높고 시행 시기는 훨씬 즉각적이라는 것입니다. 상황을 많이 악화시켰지만, 주택시장 안정화 정책기조는 불변할 것으로 예상되고, 정부는 정책의 신뢰성을 확보해야 할 것입니다. 정부 정책의 신뢰도가 낮으면 시장 참여자들은 절대 통제할 수 없는 변수가 될 것이기 때문입니다. 주택시장 내 수요 대비 공급 부족은 '매수우위지수'로 뚜렷하게 나타납니다. 여전히 수요가 높습니다. 그러나 현재 서울 아파트 PIR은 18~19년 정도로 추산됩니다. 지난해 PIR이 14년이었던 것을 보면 서민과 중산층의 서울 집 마련은 점점 비현실이 되고 있습니다.

현재 시점에서 주택과 아파트 매매거래는 감소세로 돌아섰지만 2030세대의 주택 매수 비중은 늘었습니다. 집값 상승을 우려한 30대가 소위 '영끌' 투자로 적극 주택 매수에 나선다는 해석이 있습니다. 하지만 2030세대는 독립과 결혼 등으로 신규 세대를 형성하며

새로운 주택 수요를 창출한다는 해석도 있습니다. 따라서 적극적인 투자와 더불어 실수요 매입도 함께 보는 것이 바람직해 보입니다.

그렇다면 저를 포함한 20대 소비자는 무엇을 원할까요? 사실 주택시장에서의 20대 소비자라고 하면, 저렴하지만 역세권의 전·월세 수요자일 것입니다. 그래도 서울에 집하나 장만하고 싶다는 꿈은 꾸고 싶습니다. 그리고 제가 모든 20대 중후반을 대표할 수는 없지만, 아마 제 또래는 공감할 것 같습니다. 그것은 “독립과 가정을 꾸림”입니다. 꼭 결혼을 생각하지 않더라도 사회 일원으로서 떳떳하게 독립하고 싶은 것이 먼저입니다.

주택시장의 20대 소비자가 원하는 것은 간단합니다. 직장과 가깝고 저렴한 주택이면 그만입니다. 열심히 일하고 저축하고 투자해서 나중에 더 크고 좋은 집으로 이사 가기를 원할 겁니다. 그렇게 독립하고 가정도 꾸리면서요. 그러니까 정부는 ‘사회적 사다리’를 걸어차거나 못 오르게 방해하지 않으면 됩니다. 즉, 사회이동(Social mobility)에 집중할 수 있게 해주면 됩니다. 지금은 고시텔, 쪽방, 반지하 같은 원룸에 살아도 좋으니 이상한 정책으로 방해하지 않으면 됩니다. 결론입니다.

- ① 2030청년에게 필요한 건 일자리, 주거 순서임
- ② 지방이라도 양질의 일자리와 인프라가 구축되어 있다면 이동함
- ③ 선한 의도의 정책이라도 시장참여자의 행동변수 때문에 부작용
- ④ 정책의 불확실성으로 인한 시장참여자의 신뢰도 저하
- ⑤ 공공은 최소한으로 개입하고 민간 주도의 주택공급이 필요

사실 2030 실업자에게 주택정책은 배부른 소리입니다. 지금 저와 같은 또래에게 가장 효과적인 도움을 주려면 취업과 주거를 묶어서 지원할 수 있는 정책이 필요하지 않나 싶습니다. 그냥 살 공간만 만들어 두지 말고 살 수 있는 능력개발에 대한 지원으로 말입니다. 정책을 얘기하다보니 계속 새로운 정책, 더 좋은 정책만 생각하게 되네요. 어찌 보면 정부가 교육, 일자리, 주거에 최대한 개입하지 않는 게 도와주는 일인지도 모르겠습니다.

컨슈머워치