

‘부익부 빈익빈’을 심화시키는 한국 주택시장의 왜곡 구조

유재현(경실련 경제정의연구소)

하 교수의 논문은 전반적으로 아주 잘 짜여져 있고 설득력이 있다. 그러나 그 중에서 보완되어야 할 몇 가지 부분에 한정하여 논평하고자 한다.

첫번째 문제는 주택 문제를 둘러싼 자금의 흐름에 관한 것이다. 즉 주택을 배분하는 과정에서 근로소득(Income)을 근거로 하는가 자산(Wealth)을 근거로 하는가 하는 문제이다.

주택 문제가 안정된 나라에서는 주택을 구입하든 임차하든간에 대체로 월 근로소득의 1/4을 월 상환금 내지는 월세로 내고 있다. 이러한 사회 속에서는 뭇돈 마련의 부담이 없기 때문에 성실하게 일하는 직장인들이 큰 어려움 없이 주거 문제를 해결할 수 있다. 이에 비해 주택금융제도가 발달되지 못해 거의 현금 거래만을 하고 있는 우리 나라에서는 근로소득으로 주거 문제를 해결하는 게 불가능하다. 더군다나 전세 위주로 되어있는 임대 시장의 특수성 때문에 모든 세입자들이 뭇돈 마련의 부담을 안고 있다. 또한 1년 간의 임금상승액의 2~3배 정도로 전세금이 오르기 때문에 근로소득으로는 감당할 길이 없다.

따라서 모든 국민들이 부채가 늘어나고 부모 친지의 재산 이전을 통해서 주거 문제를 해결하다 보니 자산이 없는 근로소득 계층은 아무런 대책을 마련할 수 없다. 한국의 주택 분배 구조는 이런 의미에서 가장 철저하게 부익부 빈익빈(富益富貧益貧)을 영속시키는 구조적 모순을 안고 있다.

두번째 문제는 분양 시장에서의 배분 구조의 질곡이다. 아파트 분양가를 인위적으로 통제하는 현행 제도는 본래 가격을 낮추어 서민들에게 혜택을

주자는 본래 의도와는 달리 다시 한번 혜택이 중·고 소득층에 집중되는 불합리함을 낳고 있다.

재고 주택 가격의 상승 문제는 그대로 두고 신규 분양 주택에만 가격 규제를 할 경우, 일단 분양받으면 시가와의 차액인 프리미엄이 보장된다. 이러한 프리미엄의 존재는 특수 계층에게 불로소득을 집중시킨다는 점, 가격이 낮기 때문에 유효수요를 높여 수요를 대량으로 촉발시킨다는 점, 그리고 같은 돈으로 더 큰 집을 마련할 수 있기 때문에 주택 면적에 대한 과소비가 일어난다는 점 등의 부작용을 가져온다.

1987년도에 77만 명에 불과했던 청약예금가입자들이 1990년에 150만 명으로 급증하게 된 이유가 바로 이것 때문이다. 그러나 그 이전인 1985~1987년 사이에 대규모의 미분양 사태가 계속되었고, 주택 가격의 상승률이 일반물가 상승률보다도 낮았을 때 아무도 주택을 구입하려 하지 않았다. 즉 주택의 투기적 과수요 현상은 프리미엄의 존재 때문에 생긴 것, 다시 말해 주택을 분양받으면 수천만 원에서 억대의 불로소득을 챙길 수 있다는 점 때문에 생긴 것이지 정상적인 시장의 주택 수요는 아닌 것이다. 이러한 상황은 작년 말부터 시중의 아파트 값이 전반적인 하향세로 돌아서자 주택의 매기가 사라지고 주택시장이 급속히 냉각되고 있으며 미분양 아파트가 급증하고 있다는 사실에서도 확인할 수 있다.

정상적인 주택 시장이라면 토지 시장의 안정을 통해 재고 주택의 가격이 안정되고, 같은 규모의 신축 주택이라면 오히려 재고 주택보다 가격이 약간 비싼 형태로 형성되며, 수요·공급은 시장의 자율적 기능에 의해 유지되어야 한다. 따라서 불필요한 정부의 주택 시장에 대한 개입으로 인해 생겨난 파행적 시장 행태가 빠른 시간 내에 교정되어야 한다.

세번째 문제는 주택 공급 규모에 관련된 분배상의 왜곡이다. 1990년 통계로 신축 주택의 평균 규모가 전용 면적 기준 31평이었다. 이것은 분양 평수로 약 40평에 가까운데, 과연 이러한 공급 구조가 사회적 타당성을 가질 수 있을지는 심사숙고되어야 한다.

전용 면적 25.7평(85㎡)은 일반적으로 국민주택 규모의 상한선으로 되어

있다. 그러나 일반 시민의 정서는 이 숫자가 마치 저소득 서민주택용이고 적어도 그 정도 이상은 되어야 중산층 주택이 아닌가라는 생각을 하고 있다. 그러나 이 85㎡는 유엔이나 여러 국제기구에서 5인 가족용의 적절한 주거면적으로 제시한 숫자이고, 한 국가의 평균 주택이 적어도 이런 수준은 되어야 한다는 추천 숫자였다. 영국은 70년대에 이 기준을 달성하였다.

문제는 가구당 사용 평균 면적이 불과 12평밖에 되지 않는 한국에서 거의 3배에 가까운 면적의 주택을 계속 신축하는 방식이 얼마나 모순되는지에 대해 전혀 검토가 없었다는 점이다.

주택의 여과 과정(Filtering Process) 이론에 의하면, 중산층을 위한 양질의 주택을 계속 공급하면 그 아래 계층이 좀더 나은 집으로 이주하게 되고, 이러한 과정이 계속 하향으로 지속되면 결국 저소득층의 주거 문제도 향상될 수 있고 최종적으로 남겨진 불량주택 지역은 철거 재개발되어 새로운 주택의 공급이 이루어지게 한다는 것이다.

이 이론은 주택의 양적 문제가 대체로 해결되어 있고 인구 증가가 둔화된 안정된 시장에서 전체적으로 주택의 질을 높여가는 과정을 그린 것으로 선진국 시장에서는 실증적으로 타당성이 증명되어 있다. 그러나 한국에서는 대가족제도가 이제 급속히 분화되고 있는 과정이라서 중상위층의 부모들이 자녀의 분가시 마련해 주려는 수요가 아주 크고 전체적으로 공급물량이 충분하지 않기 때문에, 이 여과 과정은 중상위 시장에서 중단되고 저소득 시장에는 전혀 영향을 미치고 있지 않다.

그 결과 중대형 위주로 공급되는 시장 구조 때문에 중상위층에게는 더 넓은 집을 마련할 기회가 확대되어 있지만, 저소득층에게는 여전히 주거 빈곤 상황에서 탈출할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않다. 따라서 국민주택 규모의 상한선을 하향 조정하고 전체 평수를 낮추는 작업을 당분간 계속하여 저소득 주택 수요(needs) 계층의 욕구를 우선 충족시키고 양적인 압박을 해소한 다음에 다시 중대형을 짓는 방식으로 정책이 전환되어야 한다.

네번째 문제는 한국의 세입자들이 겪고 있는 상황이 분배 정의상으로 볼 때 커다란 문제점을 안고 있다는 사실이다.

전세 시장의 구조를 보면, 세입자들이 시가의 30~50% 정도의 전세금을 내고 있고, 집주인은 다른 곳에 집을 마련해 놓고 살면서 이중으로 소유하고 있는 공간을 전세로 임대해 주고 있다. 이 때 집주인의 입장과 전세 입주자의 입장 사이에 크게 형평성이 결여되어 있다는 점이 문제이다.

일단 집값의 반 정도의 전세를 안고 반값으로 집을 추가 구입한 집주인은 매년 25% 내외의 전세금 인상으로 3~5년 안에 투입한 금액을 모두 현금으로 회수하기 때문에, 결국 부담한 금액은 해당 기간 동안의 이자뿐이다. 또한 모든 자금을 회수한 이후에도 지속적으로 현금을 받아 쓰기 때문에, 사실상 주택 가격의 상승분을 주기적으로 현금화하는 셈이다. 이 과정에서 집값은 집값대로 몇 배가 오르기 때문에 이처럼 안전하고 수익이 높은 투자는 없는 셈이다. 세입자들은 계속 오르는 전세금을 현금으로 동원하는 게 불가능하기 때문에 부채를 지거나, 아니면 주택의 규모와 질을 하향 조정해야 한다. 다른 나라에서 처럼 용자제도가 잘 발달되어 있다면, 우리의 전세 입주자들은 30~40% 정도 선금을 낼 준비가 이미 되어 있으니 나머지 금액만 용자받으면 집을 살 수 있는 여건이 된다. 그럼에도 불구하고 그들은 장기주택자금을 용자받을 길이 없어 엄청난 주거비 부담으로 생활이 점점 곤궁해질 수밖에 없다.

이러한 문제를 해결하려면 월세 중심으로 전문 임대업을 육성하고, 충분한 장기 저리 용자 재원을 마련해야 한다. 이러한 자금을 단지 소비 자금이라고 생각하여 산업 금융에 치중하는 동안 주택을 둘러싼 부의 왜곡 구조는 더욱 심화될 것이고, 그것이 결국 산업 평화 체제를 위협하는 가장 큰 사회 문제가 될 것이다. 왜냐하면 소득의 증가로 더 이상 주거 문제의 해결이 불가능해지면, 노동자측은 좀더 근본적인 사회 개혁과 노사 관계의 개혁을 주장하게 될 것이기 때문이다.

다섯번째 문제는 자체적으로 주거 문제를 해결할 수 없는 계층의 문제를 어떻게 다룰 것인가 하는 문제이다.

이른바 안전망(Safety Net) 이론은 아무리 부담 능력이 없는 계층이더라도 인간의 기본적 존엄성을 유지할 수 있는 선에서 최소한의 주거를 차지

할 수 있도록 해야 한다는 주택의 기본권 개념에서 출발한다. 이러한 안전망이 없으면, 경제적으로 낙오한 계층은 결국 길바닥에 방치될 수밖에 없다.

이러한 문제를 해결하기 위해 최근 정부가 3조원 이상을 들여 영구 임대주택 18만여 호를 건설하고 있는 것도 바로 그 때문이다. 그러나 1천1백만 가구 중 최하층 빈민층이 소득 분포면에서 1/10밖에 안된다고 하더라도 개념상 110만 가구가 된다고 할때, 과연 빈민층에 대한 대책이 제대로 되고 있는지가 불분명하다.

우선 문제가 되는 것은 영구 임대주택의 입주 대상자들을 선정할 때 일단 편의상 “법정 영세민” 25만 명을 대상으로 하고 있다는 사실이다. 이들은 기본적으로 한 지역에서 5년 이상 살았다는 증명을 해야 하고 통반장이 추천하기 때문에, 실제로 평균 12~13년 이상 한 지역에 꾸준히 살고 있는 가구들만이 대상이 되었다. 그 결과 월세 인상 또는 철거등으로 인해 이집저집 떠돌아다니는 빈민들은 전혀 혜택받지 못하고 있으며, 결국 달동네·벌집·비닐하우스 등의 단칸방살이 신세에서 벗어날 길이 없게 된다.

최빈민층의 주거 문제를 사회복지적 측면에서 해결하려면 충분한 재원이 마련되어야 하는데, 이제 제7차 경제발전 계획에서조차 더 이상 정부에 기대할 것이 없어지고 말았다. 그렇다면 과연 최빈곤 계층의 문제가 선심용으로 한번 다루고 몇 채를 시범적으로 짓는 데서 끝날 문제인가를 심각하게 다시 생각해 보아야 한다.

이상에서 살펴본 다섯 가지의 분배 왜곡 현상은 결국 주택 정책을 통해 복지사회를 건설하는 게 아니고, 주택의 배분 과정이 오히려 부의 왜곡과 편중 현상을 더욱 심화시키고 있다는 점을 분명하게 보여주고 있다. 주택 정책을 단지 몇년 안에 몇 채를 짓는 물량 공급 정책이라고 생각해 왔던 그동안의 관행이 바로 지금의 주택시장 위기를 초래하고 있다. 진정한 주택 정책은 바로 이러한 분배 구조의 왜곡을 시정하는 것을 최우선 목표로 삼아야 한다.