

주택정책에 관한 사회적 의사결정과 공공선택적 접근: 개인의 선택과 정부규제에 대한 비판적 검토

유현종*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 선행연구 및 이론적 검토
- III. 부동산시장 안정화정책의 역사적 분석
- IV. 부동산 정책에 관한 사회적 의사결정과정 분석
- V. 정책적 시사점과 결론

〈요 약〉

한국의 주택정책은 규제와 재규제를 반복해 오는 특징을 나타내지만 사회적 학습이 발생하지 않고 있다. 이러한 주택정책의 실패의 원인은 무엇인가? 첫째, 정부규제가 경제적 행위자의 행태적 기초에 기반한 것이 아니라 미봉적인 조치로 시장에서의 거래를 따라가면서 치방을 내리고 있을 뿐이고 둘째, 사회적 합의를 가능하게 하는 정보제도가 구축되지 않았거나 제대로 작동하고 있지 못하기 때문이다. 본 연구는 공공선택적 방법론을 활용하여 경제적 행위자의 세 가지 행태에 기초한 해결방안을 제시하고자 한다. 대규모 택지를 조성하기 위한 토지수용단계에서 공기업의 독점대신에 경쟁체제가 도입되어야 하고, 건설원가가 중립적인 기관의 조사에 의하여 공개됨으로써 경제적 행위자의 거래를 인도하도록 하여야 하며 투기로 인한 불공정한 이익이 조세수단을 통하여 환수되고 부동산 투기에 거래되는 위험자본이 자율적으로 통제되어야 한다. 장기적으로 주거의 개념을 변화시키는 선호형성 전략을 사용하고 충분한 주택서비스를 공급할 것을 제안한다.

【주제어: 주택정책, 정부규제, 공공선택, 정보, 제도, 경쟁】

I. 서 론

한국사회는 대도시화가 급속히 진행됨에 따라 주택가격의 상승으로 몸살을

* 서울대학교 행정대학원 박사과정, 중앙선관위 사무관(active90@nate.com).

않고 있다. 대통령의 선거공약으로 부동산 가격의 안정이 반드시 포함되고 정부 합동으로 부동산 대책을 연도별로 쏟아내고 있음에도 불구하고 부동산 가격은 지속적으로 상승되고 있으며 서민들은 내 집 마련의 꿈을 포기하고 있다. 그렇다면 부동산 가격의 상승원인은 무엇일까? 원인을 제대로 알고 처방을 내리면 조기에 문제를 해결할 수 있지만 원인은 접어둔 채 대중적 요법만으로 정책을 시행할 경우 적절한 시기를 상실할 뿐만 아니라 불확실성을 증폭시켜 문제를 더욱 복잡하게 한다. 부동산 가격의 폭등원인에는 다양한 요인이 있지만 대표적인 것으로 토지수용 가격결정, 아파트 분양가의 책정방식, 전매차익을 통한 투기 수요 등에서 가치의 왜곡이 존재하기 때문이다. 이는 토지와 주택이라는 사회적 공유재에 대하여 바람직한 사회적 의사결정이 실패하고 있음을 의미한다.

부동산은 단순히 사적 재화가 아니라 생활의 수단이 되는 공공재적 성질을 지니고 있다. 우리나라 헌법도 재산권의 보장과 관련하여 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 따른 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다고 규정하고 있다(헌법 제23조 제3항). 한편, 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 제한과 의무를 과할 수 있다(헌법 제122조). 국민 주거생활의 안정을 위하여 저렴한 주택을 안정적으로 공급하는 것이 목표이지만 부동산의 사유재산권으로서의 가치와 품질 좋은 주택의 제공도 함께 충족되어야 한다. 민주주의 사회에서 부동산 안정화 대책에 관한 사회적 의사결정은 상충된 헌법적 제한(constitutional constraints)하에서 개별 국민의 선택의 집합으로 이루어져야 한다. 본 연구에서는 부동산 가격 안정화 대책을 사회적 의사결정의 관점에서 검토하고 해법을 제시하고자 한다. 합리적 개인으로 구성된 사회에서 주택서비스의 안정적 제공과 주택의 품질 향상이라는 상반된 가치를 조화시키기 위하여 정부가 어떠한 역할을 해야 하는지가 문제의 본질이다. 개인의 선택과 사회적 합리성이 조화를 이루기 위하여 정보의 산출과 사회적 학습, 행위자의 인지적 기초에 대응하는 정부규제의 실효성 확보 방안을 부동산 정책사례를 통하여 분석하고자 한다.

II. 선행연구 및 이론적 검토

1. 선행연구의 검토

공공선택론이 한국의 행정 및 정책연구에 응용되기 시작한 것은 1980년대 후반부터이다. 민주화 이전에는 공공선택이라는 개념 자체가 적용되기 어려웠으나 민주적 선거가 활성화됨에 따라 국민의 선택을 행정서비스에 적용하고자 하는

시도가 증가하고 있다. 초기의 논문은 공공선택이론의 내용을 소개하거나(최광, 1988; 소병희, 1996) 방법론적 개인주의와 공리주의에 입각한 철학적 기반을 설명하는 것이었다(김태룡, 1987, 윤홍근, 1993). 그러나, 후속연구에서 연구영역을 확장하여 투표행태에서 지역주의의 원인을 분석하여 유권자의 선택이 합리적이었음을 설명한 연구도 있고(조기숙, 1996; 강원택, 2000) 예산결정과정에서 의회와 관료제의 행태에 대하여 분석하고 정치인의 사적 이익이 예산배분과 재정지출에 미치는 영향에 대하여 고찰한 연구도 있다(신해룡, 1989; 유금록, 1991; 김정완, 1994; 강윤호, 1999). 사회가 복잡해지고 이해관계의 대립이 증가함에 따라 환경, 조세 등의 개별 정책사례에 대한 공공선택적 연구가 등장하고 있다, 공공재의 공급의 측면에서 분석한 연구로서 이용식(1992)는 린달, 터부, 뷔캐넌의 모형을 소개하고 한국 지방서비스를 공공재의 공급측면에서 분류하였고 김용철(1996)은 분당 신도시 개발사례를 이용하여 토지개발공사의 주택시장개입이 관료제의 사익추구라는 내부성 효과를 통하여 정책실패를 하는 과정을 분석하였다 박은규(2001)은 아파트 관리서비스, 박재홍(2004) 행정서비스 현장과 시민서비스 만족도와의 관계에 대하여 공공선택적 이론을 기반으로 설문조사방식을 사용하여 분석하였다. 한편 지방행정 분야에서는 강윤호(1999), 강대오(2000) 등이 지방관료의 예산결정 행태와 지방자치제도아래에서 지방재정에 대하여 공공선택적인 분석을 시도하였다. 한편, 공공선택을 행정조직의 설계에 적용하려는 연구도 나타나고 있는데 주로 오스트롬의 신제도주의이론을 적용하는 입장과 맥을 같이 한다. 합리적 개인주의의 기초하에 사회적 문제의 조정기제로서 시장, 관료제, 네트워크 등의 기제를 어떻게 선택할 것인지를 거버넌스와 관련하여 설명하고 있다(이명석, 2002).

부동산 정책에 관한 연구로 김윤상(1989)은 토지시장에서 필연적 불완전성으로 인한 토지초과이득의 발생, 토지시장 기능의 공간적 한계, 토지시장 기능의 시간적 한계로 인하여 토지지대의 환수를 위한 정부의 개입이 필수적임을 제시하였고 이대희(1987)는 조선시대 이후의 토지개혁정책이 중앙세력이 지방 세력을 통제하려는 의도가 있다는 점을 전제로 하면서 과단정 있는 개혁이 진행되지 않을 경우 민의수렴 등의 명목으로 변질될 우려가 있다고 주장하였는데 모두 토지공개념에 입각하여 국가의 적극적 역할을 강조한 특징이 있다. 정광호·김원수(2005)는 준실험적 방법에 의하여 천안·아산지역을 대상으로 토지거래허가지역제도가 지가 안정을 위한 정책효과 면에서 부정적임을 실증적으로 분석하였다. 부동산 문제는 가계의 소비지출에서 차지하는 비중이 높고 선거 때 핵심적인 이슈로 부각됨에도 불구하고 방법론적 개인주의에 입각하여 개인의 선호를 집약하고 주거문제에 대한 사회적 합의를 도출하는 의사결정에 대한 연구가 필요한 시점이다.

2. 공공선택(public choice)과 서비스제공

시장에서의 의사결정이나 투표행위나 일종의 선택행위(action of choice)라는 점에서 구조적 유사성이 존재한다. 그러나, 시민들의 경제적 결정과 정치적 결정사이에는 본질적으로 큰 차이가 있다. 첫째, 정치적 의사결정에는 투표의 의무와 같은 강요된 보편성이 있고 둘째, 시장에서의 구매행위에는 선호의 강도가 투표에 포함될 수 있음에 반하여 정치적 투표행위는 일인일표가 원칙이다. 셋째, 시장에서의 의사결정은 효과가 본인에게 직접 나타나는데 반하여 투표의 경우에는 효과가 분산될 뿐만 아니라 개인에게 미치는 이익은 극히 미미하다(박세일, 2006). 시장은 재산권을 명확하게 하고 거래비용을 낮추는 제도적 조건을 충족시키는 경우 경쟁을 통하여 가장 효율적으로 정보를 이용할 수 있다. 그러나, 외부성과 정보의 비대칭성으로 인하여 경쟁을 통한 자원의 효율적 배분이 어렵게 되는 시장실패가 발생할 수 있는데 이를 해결하는 방안으로 정부주도의 해결방안과 시민에게 선택권을 부여하고 개별적 선호를 집약하여 사회적 의사결정을 이루어내는 방안이 있다. 전자가 중립적 관리자로서 정부를 가정하는 개인지연적 접근방식이라면 후자는 개인주의적 가정하에 사익추구의 결과로서 최적의 대안을 모색하는 공공선택적 접근방식이다.¹⁾

공공선택론은 합리적 행위자의 가정 하에 정책문제의 해결에 있어 유의미한 미시적 기초를 제공한다. 사회적 의사결정의 중요한 제약요인은 유권자의 정보보유량과 일정한 행위를 제약하는 제도적 조건이다. 애로우(K. Arrow)는 여러 가지 다양한 선호체계를 가지는 주체들로 구성된 사회에서 어떤 정책이 사회전체의 후생의 크기를 증가시킬 수 있는 가의 문제에 대해 연구를 하는 과정에서 결국 최소한의 전제조건을 충족시킬 수 있는 사회후생함수는 존재하지 않는다는 점을 수학적으로 증명하였다(K. Arrow, 1963).²⁾ 그러나, 추후 연구에서는 애

-
- 1) 이론 바 후생경제학의 제1의 정리는 일정한 조건하에서 모든 경쟁균형이 파레토효율적임을 보여준다. 후생경제학의 제2정리는 시장을 통해 파레토 효율적인 자원배분이 달성될 수 있는 조건을 제공한다. 한편, 정부가 자원을 소유하면서 자원배분에 있어 마치 시장경제와 같이 가격을 이용하는 경우 시장체제와 자원배분은 같아 질 것이라는 랑에-러너-테일러 정리(Lange-Lerner-Taylor theorem)도 있다. 그러나, 이러한 두 가지 입장에 대하여 전자는 지나친 단순화로 시장의 불확실성과 불완전 정보의 문제를 고려하지 못한 한계가 있고 후자에 대해서는 중앙계획당국의 의사결정에 있어 제한된 합리성이 존재하므로 반드시 최적의 의사결정을 할 것이라는 보장이 없다는 비판이 제기된다.
 - 2) 애로우의 불가능성 정리에 대한 다섯 가지 조건은 다음과 같다. ① 완비성 : 사회의 선호를 각각 짹을 지어 비교할 수 있어야 한다. 최소한 더 선호하거나 무차별한 것으로 판단할 수 있어야 한다. ② 이해성(transitivity) : 사회가 B보다 A를 더 선호하고 C보다 B를 더 선호하면 그 사회는 A를 C보다 더 선호한다. ③ 파레토 기준 : 사회의 어느 한 구성원이 B보다 A를 선호하고 나머지 다른 구성원이 그 문제에 대하여 특별

로우의 가정 중에 일정부분을 완화함으로써 단봉선호가 가능함을 증명하였고 특히, 개인의 선호를 제한하거나 의제를 통제하는 수단으로서 제도의 역할을 강조함으로써 민주주의 하에서 집합적 선호의 균형이 가능함을 주장한 연구(K.A. Shepsle, 1983)도 있다.

부동산 정책에서 유권자가 선택할 수 있는 대안에는 ①저렴한 주택을 다수의 국민에게 안정적으로 제공하는 것, ②주택의 가치를 차별화하여 주거의 질을 높이는 것, ③주택을 통하여 수익을 창출하는 것 등이 있다. 이러한 각각의 대안을 추구하는 것은 선택 행위자가 지닌 자산과 사회적 지위에 의존하는 경향이 클 것이다. 자산이 부족한 일반 대다수의 시민은 ①의 대안을 선호할 것이고 자산이 풍족한 소수의 부유한 시민은 ②의 대안을 선호할 것이다. 합리적인 사의 추구를 하는 행위자를 가정하였으므로 ③의 대안은 양 집단 모두가 추구하는 대안이 될 것이다. 사회적으로 바람직한 상태는 사회적 의사결정의 결과로서 각각의 대안이 조화롭게 실현되는 균형상태를 이루는 것이다. 이를 시장기제에 맡길 경우 부존자산의 집중 때문에 자산의 재투자를 통하여 부동산 수익을 창출하고 주거의 질을 높이는 대안 위주로 선택될 가능성성이 크다. 그러나, 정치적 의사결정에서는 자산이 부족한 유권자가 부유한 유권자에 비하여 수가 많기 때문에 ①의 대안이 더욱 선택될 것이다.

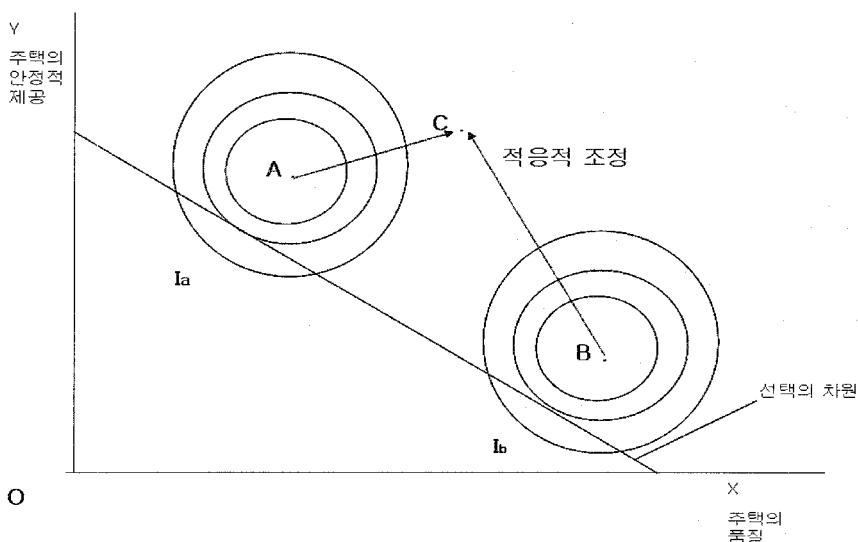
주거의 질 향상과 부동산을 통한 가치창출도 사유재산권을 보장하는 우리나라의 헌법적 체계하에서는 무시할 수 없다. 이를 어떻게 조화하여 사회적 의사 결정을 이룰 것인가? 게임에 있어 양자가 모두 수긍할 수 있는 대안을 제시하여야 하는 바 이는 행위자를 제약하는 조건으로서 의사결정규칙과 제도를 수립하는 것이다. 민주주의의 사회적 의사결정에서 대안간의 우선순위는 다음과 같다. 저소득층의 선호는 ①>②이고 고소득층의 선호는 ②>①로 나타나는 것이 합리적이다. 한편, 대안③은 사의추구의 가정상 ①, ②에 비하여 우선적으로 선호될 것이다. 따라서 전체적인 대안의 우선순위는 저소득층의 경우는 ③>①>②이고 고소득층의 경우는 ③>②>①이 될 것이다. 유권자의 수로 볼 때 저소득층의 유권자가 고소득층의 유권자보다 많기 때문에 다수결의 의사결정규칙에 따를 경우 사회적 의사결정은 ③>①>②로 결정되게 된다. 이를 2차원의 공간적 의사결정 모형³⁾으로 정리하면 다음 그래프와 같다. A는 주택의 안정적 공급을

한 의견이 없다면 그 사회는 B보다 A를 더 선호한다. ④ 독립성(Independence of irrelevant alternatives) : A와 B에 대한 선호의 우열을 결정함에 있어 현재 안건에 상정되지 않은 C는 A, B에 대한 선호결정에 영향을 주지 않는다. ⑤ 비독재성(Non-dictatorship) : 사회의 선호는 그 사회의 어느 한 구성원의 선호에 의하여 독재적으로 결정되어서는 안된다. (1), (2), (3), (4)의 조건을 모두 충족하더라도 (5)의 조건을 위반할 수 밖에 없어 효율적이고 민주적인 사회후생함수는 불가능하다는 것이다.

3) 사회적 선호를 일정한 공간적 거리(spatial distance)에 따라 설명하는 이론으로서 선호

선호하는 저소득층의 무차별곡선(Ia)의 중심점으로서 다수결에 의한 결정시 보다 선호되는 대안이고 B는 주택의 품질개선을 선호하는 고소득층의 무차별 곡선(Ib)의 중심점으로서 선택의 차원에서 보다 덜 선호되는 대안이다. 따라서 사회적으로 이상적인 의사결정은 C점을 향하여 적응적으로 조정되는 과정을 거친다.

<그림 1> 두 가지 선택차원에서의 부동산 정책의 의사결정



주거안정과 주거품질 향상이라는 대안의 비교가 가능하기 위해서는 개인의 선호가 단봉적이어야 한다. 개인의 선호가 단봉적이지 않을 경우 투표의 순환이 발생하게 되고 개인의 선택의 집계를 통한 사회적 합의가 어렵게 되는 것이다. 단봉적 선호는 개인에 제시되는 정보와 이슈의 비교가능성에 의하여 결정된다. 즉, 개인의 선호체계가 변화할 수 있다고 가정하고 사회적으로 바람직한 상태를 향상하여 자신의 선호와 타인의 선호를 비교하면서 합리적 대안을 향하여 공론화과정을 거칠 때 바람직한 사회적 합의가 형성될 수 있다. 개인에게 제공되는 정보와 관련하여 정부규제의 품질, 언론보도의 신속성과 정확성, 개인의 선호를 파악하여 정책에 반영하는 관료제의 대응성, 선거과정에서의 이슈제기와 토론의 정도가 중요한 요인으로 등장하는 것이다. 그러나, 실제로 한국에서의 사회적

의 내생적 변화를 설명하는데 적합하다. 사회적 의사결정에서의 최근의 논의는 민주주의가 근본적으로 정치엘리트와 일반국민의 선호간의 의사소통의 문제로 파악하고 시민의 선호와 공공정책의 일치를 중시한다. 제한된 합리성과 선호의 내생적 변화를 가정하고 사회적 의사결정에서 어떻게 이슈가 집중되는지를 연구할 필요가 있다.

의사결정이 이루어지는 것을 보면 반드시 이러한 결과와 부합되지 못하고 있다. 그 원인은 무엇인가? 가장 중요한 것으로 정보의 불확실성과 사회적 행위자의 선호를 집약시켜 사회적 의사결정으로 연결시키는 제도의 불비에 있다.

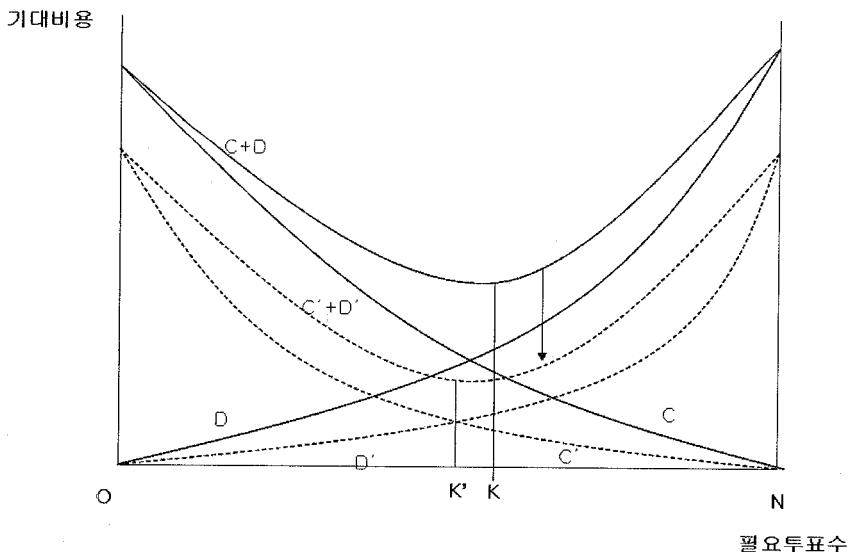
3. 불확실성과 선택, 그리고 제도

개인의 선호를 집약시켜 사회적 의사결정으로 연결시킬 경우 2단계의 과정을 거치게 된다. 첫째 단계는 개인들이 대안의 우선순위에 대하여 판단하는 단계이고 둘째 단계는 일정한 의사결정규칙에 의하여 선호를 집약시켜 사회적 의사결정을 도출하는 단계이다. 애로우의 모형은 합리적인 개인이 선호를 집약하더라도 반드시 사회적 합리성으로 연결되는 것이 불가능함을 증명하였는데 뷰캐넌(J. M. Buchanan, 1954, p.114-123)은 이를 비판하면서 개인의 합리성을 집약시키는 사회적 후생함수의 도출과 사회적 의사결정 메카니즘은 별개의 문제로 보면서 개인적 합리성을 집약시켜 사회적 합리성을 도출하는 의사결정이 가능하다고 한다. 불가능성 정리에서는 개인의 완전한 합리성과 정보의 완비성을 가정하지만 현실의 세계에서는 정보의 불확실성과 제한된 합리성(bounded rationality)¹을 지배한다. 합리성의 개념은 여러 가지로 분류할 수 있지만 신념체계 형성의 측면을 보면 사람들은 선택가능한 모든 대안을 고려할 수 없고 각 대안의 선택결과를 염밀하게 분석할 능력도 없다. 그 결과 대안의 실현가능성에 대하여 각각 주관적 확률(subjective probability)을 부여하여 주관적 기대치를 산출할 수밖에 없다. 그러나, 주관적 확률판단의 경우에도 반드시 고려하여야 할 사전적인 확률분포나 표본의 크기, 평균으로의 회귀성 등은 고려하지 않고 오히려 합리적 의사결정과는 무관한 결과발생의 상상용이성, 친숙성 등에 의하여 좌우되는 것이 인지심리학자들에 의하여 발견되고 있다. 그리하여 염밀한 합리성의 대안으로서 제한된 합리성, 절차적 합리성, 진화론적 합리성 등이 제시되고 있다(최종원, 1995). 센(A. Sen, 1995, 1997)도 이러한 한계를 지적하면서 사회적 합리성은 가능할 수 있지만 개인들이 대안을 판단하는 단계에서의 규범과 가치의 역할, 선택의 메뉴의존성(menu-dependence)을 강조하고 있다. 선택의 메뉴의존성이란 개인의 선택의 제약요인으로서 제시되는 선택집합(메뉴)의 크기와 내용에 개인의 선택이 구속되는 것을 말한다. 어떠한 선택메뉴가 제시되는가에 따라 선택의 결과가 달라지게 되는데 메뉴의 형성에 정보의 양과 수준, 아젠다 형성자의 역할 등이 중시되는 것이다.

합리적인 사회적 의사결정을 위해서 일정한 참여자의 수와 비용에 관한 규칙이 필요하다. 의사결정규칙으로서 전원합의제나 과반수제는 물론 어떤 표결 방식도 기본적으로 두 가지 비용을 수반한다. 첫번째 유형은 의사결정에 소요되는 시간과 관련된 기대의사결정 비용(D)이고 두 번째 유형의 비용(C)은 국가의 이

틈으로 집단내의 다른 개인에게 불리한 행위를 취할 수 있는 권한을 가질 때 그 다른 사람의 행위로 인하여 발생하는 외부비용(external costs)이 있다. 전자는 의안의 통과에 필요한 행위자의 수가 증가함에 따라 증가하는 성질을 지니며 후자는 이와 반대로 감소하는 경향이 있으며 전원합의체에서는 이 비용이 거의 0에 가깝게 된다. 어떤 특정한 표결 방식에 부수되는 총비용은 두 가지 유형의 비용을 합한 것으로서 이 총비용이 최저가 되는 수준(K)의 찬성비율을 요구하는 것이 최적다수결제이다. 최적 다수(K/N)는 한사람의 추가적 불만을 줄이는 데서 오는 추가적 효용 증가와 기대시간손실이 일치하는 지점에서 결정된다. 이러한 의사결정비용에 대한 논의는 정보와 행위자의 선호가 고정된 것으로 가정하는 문제점이 있다. 정보의 양과 행위자의 선호가 변화함에 따라 의사결정비용 및 외부비용 곡선은 이동할 수 있다. 즉, 유용한 정보의 양이 증가한다면 C 와 D 의 곡선을 모두 하향 이동시켜 전체적인 의사결정비용곡선도 하향 이동될 것이다. 최적 과반수의 결정은 기대의사결정비용과 외부비용의 상대적 변화량에 따라 결정되게 될 것이다($K \rightarrow K'$).

〈그림 1〉 정보와 의사결정비용곡선



출처: J. M. Buchanan & G. Tullock, the Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy, University of Michigan, 1962.에서 변형

개인이 대안을 선택함에는 일정한 정보의 양과 질에 의존한다. 정보의 수준에 따라 개인의 선택의 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 정보는 고정된 것에 따라 어떤 제도를 유지하느냐에 따라 변화하는 내생변수이다. 주택시장 안정화

를 위한 제도를 수립하는 의사결정이 사회적 구성원의 대다수의 의사에 부합하기 위해서는 다수가 그러한 사회문제에 관심을 기울일 수 있는 이슈의 제기와 대안에 대한 선호를 표출하고 이를 대리인에게 전달할 수 있는 경로가 확보되어야 한다. 이슈의 집중(attention of issue)과 관련하여 다양한 이슈 중에서 어떻게 부동산 안정화 대책이 주목을 받게 되는지가 논의되어야 하고 정보제공이 변화함에 따라 행위자의 선택이 어떻게 달라지는지를 확인해야 한다. 정보의 불확실성의 문제를 개인간의 거래로 파악할 경우 거래비용(transaction cost)으로 연결된다.⁴⁾ 같은 재화라도 거래비용이 작은 경우에는 본래의 가치에 따라 수익을 얻을 수 있는데 반하여 거래비용이 큰 경우에는 본래의 수익에서 막대한 거래비용을 부담하여야 하기 때문에 원래의 가치대로 수익이 어렵게 된다. 거래의 당사자가 어느 정도의 협상력을 가지는 지 여부도 거래비용에 영향을 미친다 (D.C. North, 1990, p.32). 어느 일방이 강한 협상력을 지니는 경우에는 거래비용에 해당하는 부분을 상대방이 부담하도록 가격을 설정할 수 있다. 결국 현실세계에서의 자원배분은 불확실성 속에서 개인들이 제한된 정보를 이용하여 가장 효율적인 선택을 하고 그 결과에 따라 사회적 의사결정이 이루어지게 하며 대리인은 사회적 의사결정의 내용 또는 추정된 유권자의 의사에 따라 정책을 집행하는 체제를 설계하는 제도적 역량(institutional capacity)이 핵심이 된다.

4. 개념적 분석틀

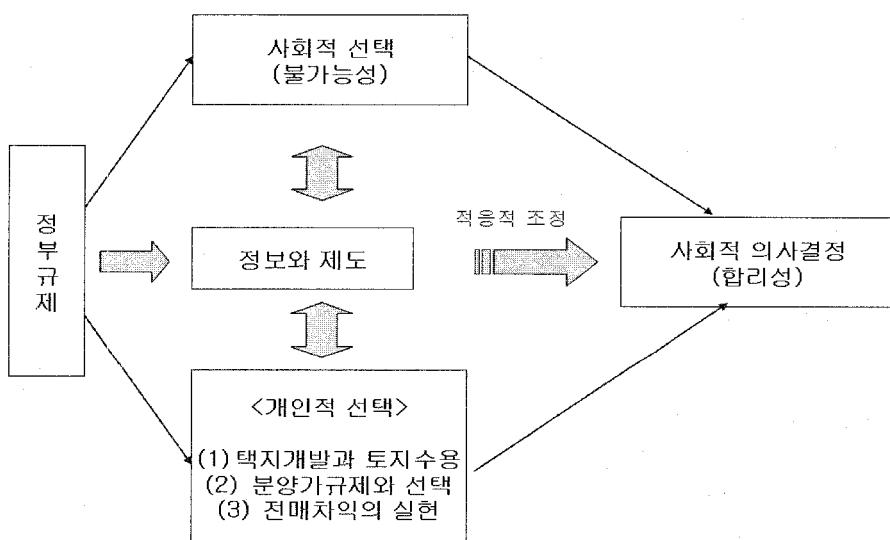
한국에서의 주택문제를 공공선택적으로 분석하기 위하여 개인의 행위에 대한 제약조건으로서 정부규제, 합리적 개인의 선택, 개인의 선택을 집약하는 사회적 선택, 사회적 선택의 결과를 평가하는 사회적 의사결정의 변수로 나누어 볼 수 있다. 이 경우 개인의 선호는 고정된 것이 아니라 개인에게 제공되는 정보의 흐름에 따라 변화할 수 있으며 정보의 산출에는 제도와 정부규제가 영향을 미치게 된다. 개인의 선택에는 사유재산제의 보장과 공공복리를 달성하기 위한 국토의 이용조정의 헌법적 제약하에 정부규제가 영향을 미치게 된다. 토지수용, 분양가책정, 조세제도 등의 정부규제는 개인의 선호를 위한 편익/비용에 영향을 미치고 개인의 선택이 달라지게 된다. 주택가격에 영향을 미치는 개인의 선택에 어떠한 정보가 제공되며 이들의 선호가 사회적 선호로 집약되기 위하여 어떤 제도적 기제가 활용되는 지 여부가 적응적 조정을 통하여 합리적인 사회적 합

4) 거래비용(transaction cost)이란 불확실성하에서 특정한 거래를 성립시키기 위하여 필요한 정보를 탐색하는 제반비용을 의미한다. 거래비용이 매우 큰 경우는 거래 당사자가 위험을 회피하기 위하여 거래를 하지 않을 수 있다. 또한 재산권이 설정되어 있더라도 거래비용이 큰 경우는 거래가 성립되지 않으며 사회적으로 효율적인 자원배분이 이루어지기 어렵다. 거래비용은 정보자체의 가치에 대한 비용과 이를 탐색하는 비용으로 이루어진다.

의를 도출하는 중요한 요인이 되는 것이다.

개인이 사익을 추구하면서 주택가격안정과 주택의 품질 향상이라는 두 가지 대안에 대하여 선택을 하고 이를 집약시키는 것이 가능할 것인지는 정부규제가 개인의 선호에 영향을 미치는 과정에서 전달되는 정보의 양과 수준에 따라 달라질 것이다. 개인의 접하는 정보와 정부규제의 내용에 따라 사회적 의사결정은 적응적 조정과정을 통하여 균형에 달할 수 있기도 하고 문제 해결없이 시행착오를 반복하기도 한다. 본 연구에서는 정부규제가 개인의 선택을 위한 정보에 어떤 영향을 미치고 사회 구성원들이 동의할 수 있는 바람직한 사회적 선택의 가능성으로 연결될 수 있는지를 분석하고자 한다.

〈그림 3〉 부동산 정책에 대한 공공선택의 개념적 분석틀



III. 부동산시장 안정화정책의 역사적 분석

민주화시기 이전에는 정권의 정통성이 부족하기 때문에 국민생활의 안정을 통한 효율성의 추구로 국민의 불만을 잠재울 수 있었다. 전두환 정부(1980-1987) 년간의 강력한 물가안정정책은 부동산 시장가격도 비교적 안정된 상태를 유지하였으며 분양가 자체에 대하여 정부가 직접적인 가격규제를 하였기 때문에 전매차익의 추구이외에 가격상승 요인은 그다지 크지 않았다. 노태우 정부 전반기에 분양가 상한제가 폐지되고 분양가 원가연동제를 시작으로 분양가 자율화로 진행됨에 따라 부동산 가격은 상승하게 된다. 노태우 정부 후반기와 김영삼 정

부(1991-1997)에서는 신도시 개발과 같은 부동산 공급 확대로 가격안정에 기여 하였으나 수도권으로의 인구집중, 김대중 정부(1998-2002)이후 IMF위기 극복을 위하여 건설경기 부양이라는 명목으로 분양가규제를 철폐하고 아파트 재개발, 주상복합 등 고품질 아파트의 공급 등으로 주택가격은 다시 상승하게 된다.

1. 분양가 규제의 시기

1) 박정희 정부(1963-1979)

분양가에 대한 규제의 변천을 보면 1963년에 공영주택의 가격을 건설원가와 연계하여 결정하도록 하였는데 이것이 분양가격 상한제로 발전하여 1977년에는 주택건설촉진법에 의하여 사업승인을 받는 주택은 모두 가격규제를 받게 되었다. 즉, 건설업체가 20호이상의 주택을 건설하고 행정기관이 공급계획을 승인할 때 행정지도 형식으로 평당 55만원의 분양가 규제를 받게 하였으며, 공급되는 주택의 규모에 차등을 두지 않고 모든 신축주택에 대해 연도별로 일률적인 가격이 적용되도록 하였다.

2) 전두환 정부(1980-1987)

분양가에 대한 일률적인 규제가 시장질서에 반한다는 비판이 제기되면서 1981년 민간 건설업체가 건설하는 국민주택규모 이상은 적용대상에서 배제하였으나, 곧 이어 부동산 가격상승의 우려 때문에 국민주택규모 이상도 분양가 상한제의 적용을 받도록 하였다. 이처럼 주택분양가 정책은 규제와 재규제를 반복하면서 진행되었는데 박정희, 전두환 정부는 정치적으로는 권위주의적이었지만 경제적으로 국민에게 성과를 제시하는 것이 정권의 정통성의 단점을 보완하는 수단이 되었으므로 다수의 국민이 선호하는 주택가격의 안정을 우선적 목표로 추진하였다. 결국 이것은 다수결에 의한 사회적 의사결정과 부합하는 측면이 있다.

3) 노태우 정부(1987-1992)

분양가 상한제가 실제 건축비를 제대로 반영하지 못하고 부실시공의 원인이 된다는 비판이 제기되자 1989년 민간아파트의 분양가를 택지비와 적정이윤을 포함한 건축비를 상한가격으로 규제하는 원가연동제를 도입하게 된다(한국건설기술연구원, 2005, p.10-18). 사회적 선택의 다른 대안으로서 주택의 공급확대와 품질향상이라는 측면에서 건설회사의 수익을 보장하는 유인책이 필요하였는데 바로 원가연동제와 주거시설에 대한 선택사양제의 도입으로 이어졌다. 그러나, 정부가 고시하는 분양원가가 정확한 가치를 반영하는 것으로 보기는 어렵다. 장

기간에 걸친 주택 분양가격규제는 주택공급을 위축시키고 시세차익을 노린 투기적 수요를 유발하여 주택과소비를 확산시키는 등 심각한 자원배분의 효율성을 떨어뜨리는 부작용이 있었다. 또한 주택공급측면에서 생산 과정에 들어가는 비용(택지비, 노무비, 자재비 등)에 대한 적절한 통제 없이 최종 공사비만을 통제함으로써 주택건설업체의 채산성 악화를 초래하였으며, 주택건설업체의 낮은 이윤 발생으로 기술개발에 대한 투자가 줄어들어 저품질 내지는 규격미달의 자재 사용 등으로 건설비용을 낮추어 부실시공의 원인이 되기도 하였다. 제한된 합리성하에서 정부가 제시하는 가격정보는 자원을 효율적으로 배분할 수 있는 경쟁과 분권의 시장 활동을 위축시키는 결과를 초래한 것이다. 분양가 규제에 관한 정부정책의 변화를 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 분양가격 규제내용 변천

연도	구 분	내 용
1963	공용주택가격 규제개념출현	·공영주택의 입주금 및 가입(家賃)은 정부보조를 제외한 사업업체의 당해 공영주택건설에 소요된 설비를 기준으로 하여 사정하도록 하여 주택가격을 건설원가와 연계하여 결정하도록 함
1973.2	민영주택가격 규제개념출현	·공공주택 및 민영주택의 사업승인권자(지자체장)가 주택분양가격 승인 (권장,승인 형태)
1977.7	분양가격 상한제 도입	·20호이상의 주택건설 및 공급계획 승인시 행정지도 개념도입(평당 55만원), 공급되는 주택의 규모에 차등을 두지 않고 모든 신축주택에 대해 연도별로 일률적인 가격이 적용됨
1981.6	분양가격규제 해제	·주택건설업체가 짓는 국민주택규모(전용면적25.7평)이상의 아파트에 대해 분양가격 규제를 해제하고, 주택건설 지정업체의 소형주택건설 의무규정을 폐지함
1982.12	분양가격 상한제재도입	·주택규모별로 상향가격 차등, 국민주택규모이상의 신축아파트 분양가격은 평당 134만원, 국민주택규모이하의 신축아파트 분양가격은 105만원을 상한가격으로 일괄규제
1983.5	채권입찰제 도입	·채권입찰제 도입 및 제2종 국민주택채권 발매
1989.11	분양가 원가연동제 실시	·분양가 상한제도 철폐, 원가연동제 실시, (주택분양가=택지비+건축비+적정이윤) ·선택사양제도 실시(건축비의 7%범위내에서 실시하되, 전용 18평이상 주택에 한하여 적용)

자료 : 건설교통부, 주택백서(2002)

2. 분양가 자율화의 시기(1992-2002)

1) 김영삼 정부(1993-1997)

분양가 규제하에서 주택공급의 저조, 부실공사 등의 문제점을 인식하고 1992년부터 시장원리에 따라 분양가 규제를 부분적으로 완화하기 시작하였다. 이는

시장경제의 중시라는 문민정부의 정치적 이념과도 부합하는 것이었다. 특히, 도심공동화 현상을 막고 주상복합건물의 건설을 촉진시키기 위해 주상복합아파트의 분양가를 자율화하고 1995년에는 주택 보급률 90% 이상이고 미분양주택이 많은 일부 지역을 중심으로 규제를 폐지하기 시작하였다. 동년 11월에는 강원·충북·전북·제주 등 4개 도시의 전용면적 25.7평 이상 주택의 분양가 규제를 폐지하고 수도권 이외 지역에서 공공택지 및 공공주택자금 지원 없이 80% 이상 공정이 진행된 후 분양하는 경우에는 규제를 폐지하였다. 분양가 규제를 폐지함과 동시에 신도시 개발 등 상대적으로 공급물량을 확대함으로써 김영삼 정부 시기의 부동산 가격은 비교적 안정적이었다고 할 수 있다.

2) 김대중 정부(1998~2002)

부동산 가격상승을 억제하기 위하여 수도권 지역의 분양가 규제는 줄곧 유지해 오다가 IMF 경제위기를 맞아 대규모 실업사태 해결을 위한 건설경기 부양이라는 목표를 달성하기 위하여 다시 수도권의 분양가 규제도 완화하기 시작한다. 1998년에 수도권지역에서 민간사업자가 스스로 확보한 땅에 자기자금으로 건설하는 아파트에 대하여 분양가를 자율화하고, 수도권내에 공공택지에서 건설되는 전용면적 25.7평 초과 아파트에 대해 분양가가 자율화되었다. 1999년에는 국민주택기금의 지원을 받는 60㎡ 이하의 소형주택을 제외한 모든 주택의 분양가격이 사업주체의 자유의사로 결정할 수 있도록 전면적인 자율화가 이루어지게 되었다. 분양가 자율화제도의 긍정적 효과를 살펴보면, 주택의 품질 향상 및 부가 가치의 창출을 위한 주택건설업체들의 노력이 증대되었으며 그 결과 주택의 공급부족이 해소되고 국민의 생활 여건이 성숙함에 따라 다양한 요구에 부응하는 주택서비스의 제공이 가능하게 되었다. 그러나, 분양가 자율화 이후 경기 회복과 시중 부동자금의 주택 시장으로의 유입 등으로 인해 주택가격이 큰 폭으로 상승하였다. 건설 회사들의 경쟁을 통하여 원가절감과 주거품질 향상 등 효율적인 자원배분이 이루어질 것을 예상하고 분양가를 자율화하였지만 결과는 정반대였다. 분양가 자율화가 성공하기 위해서는 경쟁을 위한 제도적 조건과 정보의 공개 등이 선행되어야 하지만 이러한 전제조건이 충족되지 않고 분양가규제를 풀 경우 자본과 정보능력을 갖춘 소수자에 의하여 이윤이 독점될 수밖에 없다. 이 시기의 사회적 의사결정은 개인적 선호가 표출될 수 있는 바탕은 마련되었으나 사회적 다수의 의사를 반영하여 집약하고 선호를 조정하는 기제가 미성숙하였다. 또한 부동산 거래에 있어 제공되는 정보도 건설회사, 부동산 업자 등 일방당사자가 제공하는 정보에 의존하기 때문에 가치의 왜곡이 발생하게 되었다. 분양가 규제 완화에 관한 제도적 변화를 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 분양가규제 완화 내용

구 분	규 제	내 용
1992	주상복합아파트 분양가규제폐지	·도심공동화 현상방지 및 주상복합건물의 건설촉진을 위해 주상복합아파트 분양가 자율화
1995. 8	분양가 원기연동제 개정	·사양선택에 대한 추가비용은 건축비의 15% 이내로 상향조정함 ·연립주택의 경우 20%를 가산한 가격을 건축비 상향가격으로 함 ·철골조로 건축하는 아파트는 16%를 가산
1995. 11	일부지역 중대형 분양가규제폐지	·강원, 충북, 전북, 제주등 4개 도시의 전용면적 25.7평 이상 주택분양가규제 폐지 ·원기연동제 적용대상지역은 서울, 부산, 인천, 광주, 대전지역으로 함
1996. 12	수도권 및 대도시 지역을 제외한 분양가자율화	·다세대주택 분양가 규제폐지 ·원기연동제 적용대상지역: 서울, 인천, 경기, 부산, 대구, 광주지역 ·강원, 충북, 전북, 제주지역에서 건설, 공급하는 주택(국민주택기금 지원을 받아 건설, 공급되는 주택은 제외)과 대전, 충남, 전남, 경북, 경남 지역에서 건설, 공급하는 전용면적 25.7평 이상 주택인 경우도 주택사업자가 자율적으로 분양가격 설정(97.1.1부터 시행)
1997. 5	수도권지역을 제외한분양가 자율화	·대전, 충남, 전남, 경북, 경남의 25.7평 이하와 부산, 대구, 광주의 전체평형 분양가 자율화 ·수도권 지역에서 공공택지 및 공공자금지원 없이 공정이 80%에 달한 이후 분양하는 주택의 분양가 자율화
1998. 1	수도권민간 택지에대한 분양가자율화	·수도권지역에서 민간사업자가 스스로 확보한 땅에 자기자금으로 건설하는 아파트에 대하여 분양가자율화(98.2.1.부터시행)
1998. 9	수도권 공공택지 25.7평초과 분양가 자율화	·수도권내 공공택지에서 건설되는 25.7평 초과 아파트에 대해 분양가 자율화(10.1입주자 모집공고 승인신청분부터 적용)
1998. 12	수도권 공공택지 25.7평이하 분양가 자율화	·수도권내 공공택지에서 건설되는 25.7평 이하 아파트에 대해 분양가 자율화(99년 1월 시행) ·분양가규제를 받는 주택은 국민주택과 수도권내 공공택지에 건설되는 18평 이하 주택임
1999. 1	분양가자율화	·국민주택기금을 지원받아 건설하는 전용면적 18평 이하 주택에 주택은행에서 분양가격을 심사함

자료 : 건설교통부, 주택백서(2002)에서 재구성

3. 노무현 정부의 부동산 정책(2003-2007)

노무현 정부에서는 국토균형발전을 위하여 행정수도와 기업도시 건설 등 대

규모 국책사업을 계획하고 수도권에서의 부동산 투기억제를 위하여 수많은 정책을 제시하였다. 주요 내용으로는 공급확대보다는 부동산 수요를 억제하는데 초점을 맞추고 종합부동산세 신설 및 보유세 강화 등 조세정책위주로 되어있다. 개인들의 선호를 집약하여 사회적 선택으로 유도하기 보다는 부동산 가격상승 자체를 차단하기 위하여 조세부과와 전매제한, 대출규제 등을 단계적으로 진행 하다가 경실련 등 시민단체에서 분양원가 요구가 높아지자 부분적으로 원가공개제를 도입하고 지방자치단체에 분양가 심의위원회를 설치하는 등 분양가 규제정책을 다시 부활시키기 된다. 참여정부의 부동산 정책은 시장에 정보제공을 통하여 개인들의 선호를 조정하기 보다는 시장의 경제적 행위를 따라가며 규제를 만들고 이러한 규제를 피하여 다른 행위가 발생하면 다시 규제를 마련하는 양상을 보이고 있다. 그러나, 집값안정이라는 정책목표에 비추어 볼 때 그다지 성과를 올리지 못하고 있다. 특히 서울 강남지역의 재개발 수요를 억제하자 정부의 의도와 달리 주택가격이 폭등하는 양상을 보이고 있다. 경제정의실천연합의 자료에 의하면 아파트 시가총액이 2000년 12월에는 400조, 2003년 2월에는 724조, 2005년 10월에는 1,000조로 증가하였고 분양가 자율화 이전인 1998년 서울지역 동시분양가가 543만원인데 반하여 2003년에는 1,102만원으로 2배이상 폭등하였다(경실련, 2005). 노무현정부의 부동산 정책을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 3〉 노무현 정부의 주요 부동산 정책

구 분	주 요 내 용
2003년 5·23 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·주상복합 및 조합아파트 분양권 전매금지 ·수도권·충청권 투기과열지구 확대 ·재건축아파트 후분양제
2003년 10·29 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·종합부동산세 도입, 3주택자 양도소득세 중과 (60%) ·주택거래신고제 도입 ·주택담보대출 담보인정비율 하향조정 (투기지역 40%)
2004년 2·4 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·주상복합아파트 분양권 전매제한, 주택거래신고제 시행 ·토지거래허가요건 대폭 강화 ·투기지역 추가 지정
2004년 9·15 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·보유세제 개편 기본방안 발표 (토지와 건물의 통합평가, 통합 과세) ·종합부동산세법 제정 (2005.1.5 시행)
2005년 5·4 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·보유세 단계별 강화, 1가구 2주택자 양도소득세 실거래가 과세 ·재개발·재건축·택지개발지구 기반시설부담금제 도입

(다음 쪽에 계속)

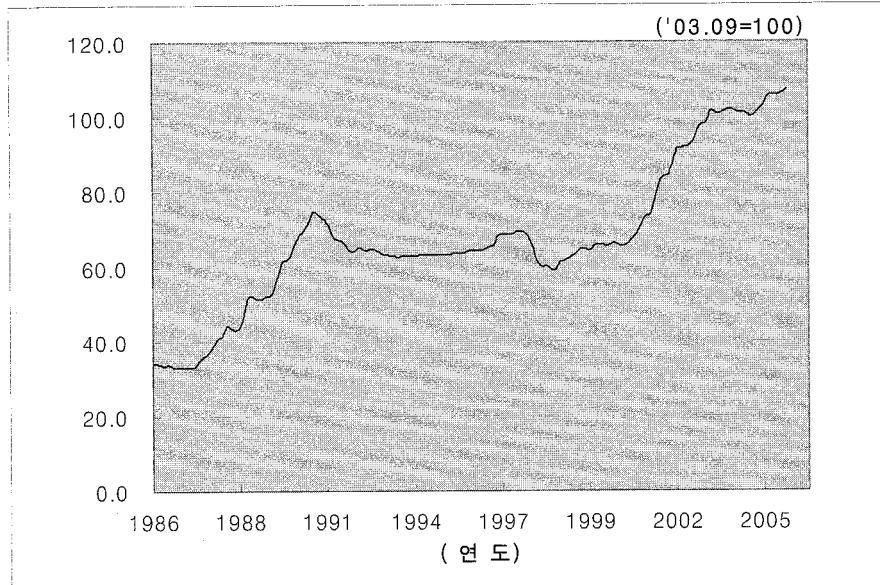
구분	주 요 내 용
2005년 8·31 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·주거안정정책(주택구입자금 확대, 민간건설임대주택 활성화 등) ·주택거래 투명화, 종합부동산세 강화, 양도소득세 강화 ·주택공급 확대(공공택지 개발 확대 및 송파신도시 개발 등)
2006년 3·30 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·서민주거 복지 강화(전세자금 확대, 매입임대주택 확대 등) ·주택대출 규제 강화 ·재건축 안전진단 강화 및 재건축개발이익 환수제도 도입 등 ·주택거래 신고지역 주택취득시 자금조달계획 신고 의무화
2006년 11·15 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·신도시 융자를 상향조정, 분양원가 공개확대 등 ·분양가제도 개선 추진
2007년 1·11 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·분양가 상한제 및 분양원가 공개, 2주택 이상자 청약배제 ·후분양제, 알박기 대책(민간부분이 사업대상 토지를 일정부분 매수한 경우 주택공시가 대상지 전체를 잣여토지 수용) ·국민임대주택, 다기구 매입임대 등 공급확대, 주택담보대출 축소
2007년 1·31 대책	<ul style="list-style-type: none"> ·주택공급 확대를 위한 비축용 장기임대 주택건설 ·임대주택 건설을 위한 임대주택펀드(91조) 조성 ·2013년 이후 임대주택 연 10만가구 공급 ·비축용 장기임대주택 입주를 위한 재정지원 확대

자료 : 재정경제부, 건설교통부, 변창흠(2006)에서 재정리

4. 부동산 시장에 대한 정부개입의 효과

1982년부터 1989년까지 분양가 상한제를 유지하여 아파트가격 안정에 어느 정도 기여하였으나 아파트공급량이 줄어드는 문제점이 발생하고 1989년 원가연동제를 도입하여 분양가 제한을 일부 해제하였으나 1991년까지 아파트가격은 지속적으로 상승하였다. 1991년 이후의 아파트가격은 원가연동제 형식으로 분양가 규제를 지속함에도 불구하고, 연평균 58만호 이상의 아파트 건설로 가격의 상승세는 1990년을 정점으로 안정되기 시작하여 1995년도 까지 하락 내지는 보합세가 유지되었다. 즉, 분양가에 대한 규제에도 불구하고 적정한 아파트공급이 이루어지지 않을 경우 가격이 지속적으로 상승함을 알 수 있다. 1995년 수도권을 제외한 일부 지방으로부터 분양가를 자율화하면서 아파트가격이 소폭 상승하였지만 IMF 경제위기를 겪으면서 아파트 가격은 일시적으로 하락 국면을 보인다. 그러나, 1998년 이후 수도권지역의 아파트 분양가격 규제가 해제됨에 따라 아파트 가격은 폭등하게 된다. 정부는 지역에서의 분양가가격 자율화가 아파트 가격 상승에 그다지 영향을 미치지 않기 때문에 정책의 효과를 믿었고 IMF 이후 건설경기 활성화를 위하여 분양가 규제를 전면해제 하였지만 그 결과는 부동산 투기로 이어졌다.

〈그림 4〉 아파트 매매가격 지수: 전국('86-'06.2)



출처: 한국건설기술연구원 분양가 보고서(2005)

분양가 규제 완화정책이 주택공급의 다양화라는 순기능에도 불구하고 주택가격 폭등과 서민주거의 불안이라는 역효과를 발생시킬 수 있다. 시장경쟁이 제대로 작동하는 경우 주택가격도 하락시킬 수 있지만 자율화이후에 가격이 상승하는 것은 담합 또는 폭리추구 등의 불공정 거래가 증가함을 의미한다. 이 경우 사회적 의사결정에서 정해진 결과가 정부규제를 통하여 어떻게 조정될 수 있는지가 문제된다. 정부규제로서 행위자의 의도가 변화되어야 하고 그것이 사회적 합의점을 향하여 조정될 수 있어야 한다. 기본적 가정으로 행위자는 사익추구자이다. 그러나, 사회적 다수의 공익을 앞세운 나머지 사익추구 자체를 무시하거나 주택품질 향상을 원천적으로 봉쇄하는 공급위축을 초래하면 문제가 발생하게 된다. 또한 정부규제가 경제행위의 결과를 추적하여 부작용을 치유하는 식으로 정책을 입안하면 경제행위자는 다른 변칙수단을 찾게 되고 이는 다시 규제를 양산하는 문제점이 있으므로 사회적 합의의 큰 틀을 국민들에게 알리고 개인이 각각의 선호를 조정할 수 있도록 하는 정책이 필요한 바 억압적인 조세정책과 가격규제만으로는 이러한 목적을 달성하기 어렵다. 결국 정부의 규제대책의 반복에도 불구하고 집값은 지속적으로 상승하게 되고 엄격한 규제를 갑자기 강화할 경우 경제위기가 발생할 우려도 있다.

IV. 부동산 정책에 관한 사회적 의사결정과정 분석

1. 정부규제와 정보, 행위자의 선택

사회적 선택 모형에 의하면 부동산 안정화 정책에 대한 사회적 의사결정은 합리적인 개인들의 선호를 집약하여 사회적 의사결정으로 연결하는 것이며 정부는 사회적 의사결정의 결과에 따라 충실히 정책을 집행하여야 한다. 정부규제는 주권자의 위임된 의사에 따라 행위자의 선택을 제약하는 게임의 규칙(rule of game)을 정립하는 것이다. 주권자의 의사를 확인할 수 있는 것은 선거라는 제도적 과정을 통하여 당해 문제에 대한 토론결과와 대안의 제시를 통하여 확인할 수 있다. 분양가 규제가 엄격히 실시되는 상황에서는 부동산 가격의 문제가 선거에서 그다지 이슈가 되지 못했다. 그러나, 민주화 이후 수도권으로 인구 유입이 증가하고 분양가규제를 폐지한 후 수도권을 중심으로 한 주택가격 상승이 사회문제가 되기 시작함에 따라 부동산 가격안정의 문제는 선거쟁점으로 등장하게 된다. IMF 경제위기 이후 치러진 제15대 대통령 선거에서는 병역문제, 실업대책, IMF 책임, 교육문제 등이 주요 이슈였고⁵⁾ 제16대 대통령선거에서는 2002년 대선 유권자연대가 발표한 100대 공약 중에 부동산 투기 근절과 주거의 공공성 실현이라는 공약이 있었으나 다른 많은 이슈들 사이에서 문제의 쟁점조차 제대로 정리되지 않고 서민주거 안정을 위한 임대주택 공급확대라는 추상적 공약만 발표되고 있으며 대통령 선거 TV토론에서도 집중적인 토론으로 해법을 제시하는 수준은 아니다.⁶⁾ 1997년 이후 부동산 가격이 천정부지로 상승하고 있음에도 충분한 토론이 이루어지지 못했다는 것은 사회적 의사결정의 장에서 정보전달이 제대로 이루어지고 있지 못함을 의미하고 결국 주권자의 의사와는 관련 없이 정치인과 관료제의 재량에 의하여 정책이 입안되게 된다. 부동산 정책에 대한 거시적 정책방향에 대하여 쟁점이 충분히 부각되고 그 부분에 대한 국민의 여론이 수렴될 수 있었다면 향후 정부 운영에서도 일관성있게 정책을 수립하고 집행할 수 있었을 것이다. 결국 우리나라의 선거과정은 개인적 선호를 사회적 선호로 집약하는데 취약한 부분이 있으며 일상의 정책과정에서 국민의 선호를 집약할 수 있는 대안적 기제를 정립할 필요성이 제기된다. 국민이 정치적 대리인에 위임된 의사를 추정하여 정책을 집행함에 있어서 개개인의 선호를 제대로 파악하고 정부규제에 순응하고 그들의 행태를 변화시키는 정책을 사용하여야 한다. 부동산 정책에서 개인들의 거래행태는 다음과 같다. 주택가격에 영향을 미치는 단계를 보면 제1단계로서 택지개발을 위한 수용, 제2단계로서 분

5) 대선후보 합동 TV토론회(1997. 12. 14) 동아일보 1997. 12. 14자 3면

6) 문화일보 2002. 11. 15자 5면

양가의 결정단계, 제3단계로서 주택의 매매를 통한 전매차익의 실현 등으로 나누어 볼 수 있다. 각각의 단계마다 사회적 의사결정의 결과에 따라 정부가 실현 할 수 있는 정책수단(policy tool)은 다양하지만 불확실성과 정보의 문제를 고려 하여 행위자의 선택을 변화시킬 수 있는 최적의 정책과 제도를 사용하는 것이 핵심적인 과제가 되는 것이다.

1) 제1단계 : 택지개발을 위한 토지수용

대규모 택지개발을 위하여 토지수용이라는 정부규제가 존재할 때 개인의 선택이 어떻게 달라지고 이것이 사회적 의사결정으로 어떻게 연결되는지를 살펴 볼 필요가 있다. 사회적 의사결정에서는 국민 다수의 의사에 따라 저렴한 택지를 안정적으로 공급되기를 원하지만 실제로 나타나는 현상을 보면, 피수용자의 경우 사익추구를 위하여 높은 보상액을 요구할 것이고 토지를 수용하는 국가나 기업자는 독점적 지위를 유지하기 때문에 원가절감의 노력보다는 신속하게 택지조성을 하는 것에 더 관심을 둘 것이다. 현행법상 국가가 공익적 목적을 달성 하기 위하여 대규모 토지를 취득하는 방식에는 협의에 의한 취득과 수용의 2가지 방식이 있다.⁷⁾ 대규모 신도시 건설을 위해서는 광역단위의 토지취득과 개발이 필요한 바, 한국토지공사 등에 의한 토지취득에 대해서는 공익사업을 위한 토지등의취득및보상에관한법률, 도시재개발의 경우에는 도시개발법, 지가결정에 관해서는 부동산가격공시및감정평가에관한법률이 각각 적용된다. 서민 주거생활 안정을 위하여 대규모 택지를 개발하는 사업은 공익사업을 위한 토지등의취득및보상에관한법률에 의한 공익사업에 해당된다[공익사업을 위한 토지등의취득및보상에관한법률(이하 공토법) 제4조제5호]. 공토법은 협의 또는 수용에 의한 개인의 토지취득을 인정하고 공익사업에 필요한 토지의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자 또는 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하도록 하고 있다(공토법 제61조). 보상액의 산정에 있어서는 사업시행자가 부동산가격공시및감정평가에관한법률에 의한 감정평가업자에게 토지등의 평가를 의뢰하여야 하고(공토법 제68조), 협의 또는 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 부동산가격공시및감정평가에관한법률에 의한 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기

7) 협의상 취득의 성질에 대하여 공법상 계약 또는 사법상 계약설이 대립하지만 판례는 민간경제주체간의 사법상 계약으로 본다. 이러한 관점에서 보면 반드시 국가가 토지를 독점적으로 수용해야 한다는 사고에 대하여 경쟁을 도입할 수 있는 충분한 근거가 될 수 있다. 대법원 2004. 9. 24. 선고 2002다68713 판결 구 공공용지의취득및손실보상에관한특별법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 폐지되기 전의 것)은 사업시행자가 토지 등의 소유자로부터 토지 등의 협의취득 및 그 손실보상의 기준과 방법을 정한 법으로서, 이에 의한 협의취득 또는 보상합의는 공공기관이 사경제주체로서 행하는 사법상 매매 내지 사법상 계약의 실질을 가진다.

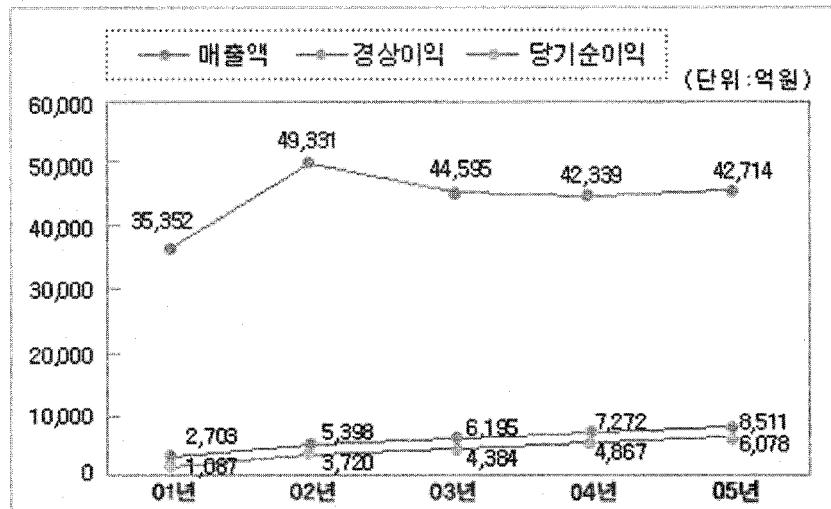
준일로부터 가격시점까지의 관계 법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공의 사업으로 인한 지가의 영향을 받지 않는 지역의 대통령령이 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률 그 밖에 당해 토지의 위치, 형상, 환경, 이용상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상하도록 하고 있다(공토법 제70조제1항). 토지취득에 대한 보상은 국가가 지정한 감정인에 의하여 행하되 법령이 정한 바에 따라 고시된 공시지가를 기준으로 하여 전문가적 판단에 의하여 가치가 결정되는 것으로 볼 수 있다. 국가가 지정한 기업자(토지공사)가 토지를 정비하여 택지를 조성한 경우 대리인의 정보독점으로 인하여 도덕적 해이가 발생할 수 있으며 최종적으로 건설업자에 토지를 분양할 때 폭리를 취할 가능성이 있다. 그 결과 건설회사가 아파트를 건축할 초기단계부터 분양가 상승의 압박을 받는 것이다. 또한 국가에 의하여 지정된 기업자는 경쟁의 유인이 없기 때문에 독점기업으로 활동하며 지대추구로 인하여 사회적 후생순실이 발생할 수 있다. 시장가격 또는 수용의사를 측정하여 집계하기보다는 정부에 의하여 공시되는 지가를 기준으로 하되 정부의 대리인의 판정이 결정적 효력을 지니는 것으로 인정하고 있다. 이 과정에서 정보의 불확실성과 비대칭성으로 인하여 가치의 왜곡이 발생할 가능성은 배제할 수 없다.⁸⁾

공공선택이론에서는 국민의 대리인들도 사익추구를 하는 것을 가정한다. 문제는 대리인의 도덕적 해이를 방지하고 국민 전체의 이익을 위하여 사회적 후생을 증가시킬 수 있는 제도적 기제를 어떻게 설계하는가이다. 공사에 의한 독점적 토지공급은 안정성의 측면에서 장점이 있지만 효율성의 측면에서 보면 경쟁체제에 비하여 떨어질 수 있다. 독점과 경쟁을 어떻게 사용할 것인지는 국민의 여론에 대한 합의형성과 사회적 토론을 통하여 결정될 수 있다. 만일 이러한 문제가 논의조차 되지 않을 때는 정보의 비대칭성을 이용한 대리인의 도덕적 해이가 만연하게 된다. 실제로 한국토지공사와 주택공사의 경상순이익(2001년~2005년)은 연평균 4,027억원씩 증가하였으나 택지개발을 위한 서민부담은 지속적으로 상승해왔다. 또한 경실련이 발간한 자체보고서(2005 공동주택공사비자료)에 의하면 건축비는 평당 287만원, 간접비는 75만원으로 총 362만원이지만 주공이 판교1차 분양에서 건축비+간접비를 평당 470만원, 2차분양에서는 539만

8) 대법원 2002. 3. 29. 선고 2000두10106 판결 『토지수용보상액은 토지수용법 제46조 제2항 등 관계 법령에서 규정한 바에 따라 산정하여야 하는 것으로서, 지가공시및토지등의평가에관한법률 제10조의2 규정에 따라 결정·공시된 개별공시지가를 기준으로 하여 산정하여야 하는 것은 아니며, 토지수용법 제46조 제2항 등 토지수용보상액 산정에 관한 관계 법령의 규정에 따라 수용대상토지에 대한 보상액을 산정하는 경우에 인근 유사토지의 거래사례나 보상선례를 반드시 조사하여 참작하여야 하는 것은 아니며, 다만 인근 유사토지의 거래사례나 보상선례가 있고 그 가격이 정상적인 것으로서 적정한 보상액 평가에 영향을 미칠 수 있는 것임이 인정된 경우에 한하여 이를 참작 할 수 있을 뿐이다.』

원으로 책정하여 총 4,694억원의 이익을 남겼으며 주공의 택지 판매가를 분석한 결과 조성원가(수용가+조성비)대비 비용을 부풀려 1조원의 이익을 본 것으로 밝혀졌다.⁹⁾ 한편 국회 국정감사에서는 토공직원과 가족의 땅투기의혹이 제기되고 성과급 등 방만한 경영이 비판의 대상이 되었다. 최근에 한나라당 홍준표의 원의 발의로 공공택지에 장기임대아파트(이른바 반값아파트)를 건설하는 방안이 제시되고 있으나, 적합한 부지를 확보하기 어렵고 정부의 재정부담을 해소하기 위하여 용적률을 높여야 하므로 주택의 품질과 교통문제를 유발시킨다는 문제가 있다.¹⁰⁾ 주택품질을 희생하면서 정부가 재정적 지원을 하는 방안보다는 경쟁을 통하여 원가를 절감하는 방안이 주거의 품질까지도 향상시킬 수 있다는 점에서 더 우수하다.

〈그림 5〉 한국토지공사의 경영성과



출처: www.klhc.co.kr

2) 제2단계 : 분양가 결정과정

분양가 규제는 저렴한 주택의 공급과 주택의 질의 향상이라는 2가지 가치 갈

9) 서울신문, 2006. 12. 19자 2면

10) 한나라당의 환매조건부, 토지임대부법안에 대하여 유권자의 지지를 획득하기 위하여 정치인들은 대체로 긍정적인 입장은 표명하고 있다. 한편 민주노동당은 반값아파트는 지나치게 용적률을 높여 주거, 교통환경이 악화될 것임을 비판하고 모든 주택의 공영 개발을 주장하고 있다. 한겨레신문 2006.12.22.1면, 한국일보 2006.12.20. 그러나, 이러한 정책들이 국민의 단기적 이익에만 호소할 뿐 경쟁을 통한 원가절감과 주거의 질 향상이라는 장기적 이익을 고려하고 있지 못하다.

등적 대안이 극명하게 대립하는 분야이다. 저렴한 주택을 공급하기 위해서는 분양가 상한제를 실시하고 원가를 공개하여야 한다. 그러나, 이러한 조치는 건설회사의 이윤추구활동을 제약하여 품질 좋은 주택의 공급을 저해할 우려가 있다. 다수의 국민은 저렴한 주택의 공급을 우선적으로 원하더라도 주택의 품질이 저하되는 것은 원하지 않을 것이다. 주택가격의 안정을 우선시하는 경우는 분양가 규제 정책을 시행하는 것이 국민의 의사에 부합한다. 그러나, 저질 자재사용으로 인한 주택품질의 저하라는 부작용이 발생하는 경우 분양가 규제를 해제할 수 있지만 일반소비자로서는 주택과 건설비용에 대한 정확한 가치평가가 어렵기 때문에 건설회사가 제공하는 가격을 수용할 수밖에 없고 주택가격 상승의 원인이 된다.

(1) 분양가 규제하의 행위자의 선택

분양가 규제라는 제도적 제약 하에서 부동산 시장에서의 행위자로는 수요자로서의 일반국민, 공급자로서 기업, 부동산 중개인, 규제자로서 정부, 정보매개자로서 언론, 정당, 시민단체 등이 등장한다. 수요측면에서 분양가를 제한함으로써 소비자는 비교적 낮은 가격으로 주택을 구매할 수 있으나 주택의 품질에 대해서는 획일화라는 손해를 감수하여야 한다. 그러나, 초기 분양가는 낮을지 몰라도 전매에 대한 제한이 없는 경우 전매차익을 통하여 수익을 실현시킬 가능성이 있다. 한편 공급측면에서 보면 분양가가 제한되어 있으므로 건설회사는 가급적 적은 비용으로 공사를 완료하고자 할 것이고 부실자재나 날림공사를 할 가능성이 커진다. 또한 금융압박으로 인하여 대규모 건설공사를 시행할 수 있는 기업체가 발생하기 어려워 질 것이다. 결국 분양가 규제 하에서는 안정적인 주택공급에 차질이 발생하고 주거의 질이 떨어지며 전매차익을 노리는 투기수요가 발생하게 된다.

분양가 규제하의 사회적 의사결정은 개별 소비자의 지불의사를 측정하여 가격을 설정한 것이 아니라 정부가 일정한 기준에 따라 조사를 한 후 정해준 가격에 따라 공공서비스의 공급이 결정되는 체제이다. 분양가 상한제의 적용주택에 적용되는 기준¹¹⁾에 의하면, 기본형 건축비는 건설교통부장관이 별도로 고시하는 금액을 따르고 공동주택 건설공사비지수는 건설교통부장관이 6개월마다 고시하도록 되어 있다. 건축비는 “주택건설에 소요되는 필수적인 공사비”인 기본형 건축비¹²⁾와 기본형 건축비에 가산되는 가산비용으로 구성되며, 가산비용은 다시 지하층 공사비와 기타 가산비용으로 나누어진다. 한편, 분양가 주요공개

11) 주택공급에 관한 규칙 제13조의2 및 동 규칙 별표3호

12) 주택공급에 관한 규칙 제13조의2제2항, 분양가격=([기본형 건축비+지하층 건축비]×공동주택 건설공사비지수)+지하층 건축비를 제외한 가산비용+택지비

항목은 택지비, 공사비, 설계·감리비, 부대비, 가산비용(기타 가산비용)으로 이루어져 있다(한국건설기술연구원, 2005, p.19-21). 공사비에는 직접공사비와 간접공사비, 일반관리비, 이윤 등으로 나눌 수 있는 바 직접공사비 마감재료 및 품질수준, 홈네트워킹 등의 부대시설 등에서 차이가 발생할 수 있고 모델하우스비용, 광고비, 건설금융비용 등 부대비용도 분양가에 포함된다. 그리고 대규모 분양의 특성상 소비자가 부담하는 비용의 품목에 대하여 선택권을 행사할 수 있는 여지는 거의 주어지지 않는다.

분양가 규제가 행위자의 선택에 기초가 되는 정보에 미치는 영향에 대하여 살펴보면 분양가의 상한선이 주택에 대한 가격정보로 수요자와 건설 회사를 모두 구속한다. 그러나, 건설회사가 사용하는 자재, 인건비, 기술 등에서 더 많은 정보를 보유하고 있기 때문에 이를 활용하여 자신에게 유리한 방향으로 투입을 결정하게 된다. 즉, 정보면에서 유리한 건설회사는 형식상 정부규제의 기준에 맞추되 수익을 창출할 다른 수단을 이용하여 변칙적으로 서비스를 제공함으로써 결국 수요자가 피해를 보게 되는 것이다. 이러한 상황 하에서 정부는 부실자재 사용을 단속하거나 원가를 반영하여 건설회사에 적정이윤을 확보해주는 방안을 사용할 수 있다. 그러나, 부실공사에 대한 단속에 막대한 인력이 필요할 뿐만 아니라 감리과정에서 건설회사와 감독직원의 유착관계가 존재할 경우 실효성이 있는 단속이 이루어지기 어렵다. 그 결과 분양원가연동제가 도입되는데 분양가 상한제도를 철폐하고 주택분양가에 택지비+건축비에 적정이윤을 인정하게 된다. 또한 아파트의 품질을 향상시키기 위하여 건축비의 7%범위내에서 전용 18평이상 주택에 한하여 선택사양제도 실시하게 된다.

(2) 분양가 자율화에서 행위자의 선택

계약요인으로서 분양가 규제가 해제되면 다양하고 질 높은 주택을 공급할 수 있다는 장점이 있지만 주택가격의 안정이라는 측면에서는 공정한 경쟁을 위한 규칙과 유인체계가 확립되지 못할 경우 독과점의 폐해가 발생하게 된다. 수요측면에서 보면 소비자로서는 다양한 원자재를 사용하고 브랜드 가치가 높은 아파트를 장만하기 위하여 대출을 받고 전매를 통하여 시세차익을 발생시키려고 할 것이다. 또한 정보의 제약으로 인하여 아파트 가격의 원가에 대해 정확한 정보를 알기 어렵고 거래비용이 증가함에 따라 건설사가 제시한 가격에 따를 수밖에 없다. 한편 공급측면에서 보면 분양가에 대한 심사가 형식화됨에 따라 정보를 많이 가진 토지공사나 건설회사가 적정한 가격보다 많은 이윤을 부쳐 공급하고자 할 것이고 가급적이면 소비자가 알기 어려운 다양한 자재와 선택사항을 증가시킬 것이다. 그 결과 정보를 많이 가진 건설회사의 협상력이 증가하고 소비자가 건설회사의 가격설정에 대한 정보를 획득하는 거래비용이 크기 때문에

건설회사의 의지대로 가격이 형성될 수밖에 없다. 또한 브랜드 가치와 광고 등을 활용하여 소비심리를 자극할 것이며 이를 가격에 포함시킬 것이다.¹³⁾ 경쟁요인이 없기 때문에 대규모 신도시 건설에 참여하는 건설회사들은 선도회사의 분양가격을 참작하여 거의 비슷한 수준으로 가격을 결정하게 될 것이며 담합한 것과 동일하게 가격이 형성되게 될 것이다. 결국 공급측면에서 가격상승요인이 심화되고 수요자는 구입단계부터 막대한 금융비용의 부담을 지게 될 것이다. 이는 부동산 대출의 증가로 나타나는데 일단 주택을 구입한 소비자는 자신의 금융비용을 충당하기 위하여 가격을 더욱 상승시키고자 할 것이며 주변의 주택소유자와 담합을 통하여 높은 가격을 부르게 된다.

실제로 분양가 규제를 해제한 이후 건설회사들은 차별화된 내부구조와 입지 조건, 편의시설 확충 등 아파트의 품질을 향상시켰으나 정확한 단가에 대한 기준이 없었기 때문에 소비자로서는 건설회사가 제시하는 분양가를 수동적으로 수용할 수밖에 없다. 즉, 건설회사가 더 많은 정보를 보유하고 있고 그 결과 발생하는 협상력의 차이가 건설회사에 막대한 이윤을 남겨주게 된 것이다. 정보의 비대칭성을 해결하는 방안으로서 ①원가의 완전공개, ②부분공개, ③제3자에 의한 분양가 검증과 승인절차가 있을 수 있으나 원가의 완전공개는 기업체의 경영비밀을 공개하고 주택공급을 저해할 것이라는 비판이 있고 부분공개에 대해서는 원가공개로서의 실효성을 확보하기 어려우며 기업이 공개되지 않는 항목을 이용하여 수익을 창출할 것이라는 비판이 있다. 분양가 승인절차의 경우 최종적으로 지방자치단체에 승인권이 있으나 담당공무원의 능력과 의지에 따라 결과가 달라지게 된다. 문제는 건설업체의 적정이윤을 확보하여 주택의 품질을 향상시키면서 국민의 실수요에 적합한 가격의 주택을 공급하는 것인데 국가가 일방적으로 정해주는 분양가격 대신에 시민과 전문가로 구성된 분양가 심의위원회에서 건설회사의 분양가를 심사하고 이를 사회적인 공론에 부쳐 합의를 형성한 이후에 정해진 가격이 건설회사와 수요자의 행태에 일정한 안내신호(guiding signal)의 역할을 수행하도록 할 필요가 있다.

3) 제3단계 : 전매차익을 노린 투기와 담합

부동산의 소유자는 이를 활용하여 재산을 증식시키고자 하는 것이 당연한 심리이다. 일반적인 재화의 경우 가격을 높게 책정하더라도 구매자가 구매를 거부하면 가격은 하락하지만 부동산 경우 구체적인 가치측정이 어렵고 투기심리, 교

13) 문화일보 2006. 12. 8. 18면 아파트에 브랜드를 도입한 것은 1999년 외환위기로 위축된 내수건설경기를 진작시켜려는 의도에서 였다. 최초의 브랜드아파트는 삼성중공업의 주상복합아파트 세르빌이었는데 그 후 건설업체마다 경쟁적으로 브랜드를 도입하고 유명 연예인을 통하여 광고를 하게 된다. 그리고 이러한 부대비용은 모두 분양가에 포함시켜 원가상승의 원인이 되었다.

육, 문화적 요인 등이 결합하면서 전매차익의 실현이 가능해진다. 이러한 상황 하에서 분양가를 자율화하더라도 공정거래를 위한 규칙과 유인체계를 확립하지 못할 경우 공급측면에서 폭리행사가 발생하게 되며 수요측면에서는 금융과 결합된 투기심리가 작동하여 부동산 가격을 급속하게 상승시키게 된다. 전매차익을 노린 투기와 담합을 규제하는 수단에는 조세정책과 대출규제, 금리인상 등의 금융정책이 있다. 조세를 통한 전매차익의 제한, 부동산 구매를 위한 재원조달의 제한 등은 모두 부동산에 대한 수요를 억제하기 위한 정책이다. 부동산에 대한 수요가 증가하는 상황에서 단순히 수요만을 억제하는 정책으로는 가격안정에 한계가 있을 수밖에 없다. 주택수요가 있는 곳에 안정적인 주택공급도 함께 병행함으로써 주택가격상승에 대한 기대심리와 행위자의 행태가 변화할 수 있을 때 정책의 실효성을 높일 수 있는 것이다.

참여정부의 초기에는 부동산 투기를 억제하기 위하여 종합부동산세 신설을 포함한 조세정책이 위주였다. 정부는 2004년 기준시가 기준 9억원 이상 주택에 대하여 종합부동산제도를 도입하였으며 이를 확대하여 6억원 이상 주택에 대하여 종합부동산세를 도입하였다. 여기에 대하여 서울 강남지역 주민을 중심으로 종합부동산세 현법소원이 제기되었으며 세금폭탄이라는 언론의 비판도 제기되었다. 이러한 정부의 조세정책에 대하여 공급이 없이 세금만 인상할 경우 세금을 가격에 반영시켜 높은 가격을 부른으로써 가격인상의 악순환을 초래한다는 비판이 있다. 또한 세금부담액이 주택가격에 비하여 크지 않을 경우 일단 기다려보자는 기대심리만 유발시키고 집값의 안정에는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 높은 가격을 부르더라도 이를 구매하지 않으면 되는데 투기적 가수요가 높은 상황에서는 은행대출을 통하여 부동산을 구매하고 이를 다시 전매 함으로써 이익을 챙기게 되므로 부동산 금융과 대출규제가 필요하게 된다. 부동산 투기를 통하여 가계부채가 증가하고 은행이 부실대출을 안게 됨에 동반부실의 위험까지 발생하게 된다. 이를 방지하기 위하여 부동산 대출에서 은행과 소비자의 도덕적 해이의 문제를 방지하고 위험에 대하여 평가하는 제도가 미비하였다. 은행이 주택금융을 확대하는 것은 자신의 이윤추구로 볼 수 있지만 대출자의 경제적 사정을 고려하고 부동산에 거품이 발생하여 붕괴될 경우 은행이 입게 될 불이익을 위험으로 고려하는 기준을 정확하게 입안하여 집행했다면 위험한 대출은 이루어질 수 없다. 부동산의 자산가치에 대한 정확한 감정과 평가, 부채상환비율에 대한 심사를 통하여 스스로 대출을 규제하는 제도를 마련하고 이것에 대한 위험부담은 은행이 지는 것으로 되어야 한다.¹⁴⁾

14) 재정경제부는 부동산 가격상승의 원인이 되는 자금원을 차단하기 위하여 6억원 이상 고가 주택구입시 대출심사를 강화하는 정책을 발표하였다. 또한 담보인정비율(LTV)과 총부채상환비율(DTI) 등에 대한 규제를 통해 무분별한 부동산 투기를 막고 은행이나 제2금융권에 대한 지도나 검사 등을 통해 부동산 대출 리스크를 관리하고자 한

부동산에 대한 조세, 금융분야의 투기억제 정책이 행위자의 정보에 미치는 영향을 살펴보면 정부의 정책이 행위자의 합리적 기대를 형성하는 기초로서의 역할을 하기보다는 시장에서의 행위자의 행태를 추적해 가면서 조치를 마련하고 시장은 이를 피하여 다른 전략을 사용하는 일종의 숨바꼭질과 유사한 상황이 발생하고 있다. 조세로 인한 부담의 증가가 전세입주자에게 전가되지 않고 주택소유자의 자산운용의 선호에 변화를 줄 수 있는 정책이 마련되어야 한다. 그러기 위해서는 안정적인 주택공급과 주택의 소유개념에 대한 선호를 변화시키는 전략도 필요하다. 또한 은행의 대출 자체를 직접 막는 규제를 하기보다는 은행자산에 대한 평가를 통하여 은행의 건전성을 유도하고 부동산 투기로 인한 보유 및 거래이익에 대하여 중과세를 함으로써 은행이 부동산 담보대출에 대한 위험을 스스로 인식하게 하여야 한다. 직접적인 규제는 개인의 유동성을 급작스럽게 위축함으로써 유동성의 위기를 가져올 우려도 있다.

3. 정보, 사회적 학습과 의사결정비용의 축소

부동산 문제에 대한 사회적 의사결정과정을 분석한 결과 한국의 사회적 의사결정과정은 같은 정책에 대하여 규제와 재규제를 반복하고 있지만 바람직한 정책대안을 모색하기 위한 사회적 학습(social learning)이 제대로 일어나고 있지 못하다. 그 원인은 무엇인가? 사회적 합의가 이루어지기 위한 이슈의 집중과 정보의 공유가 활성화되지 못한 데 있다. 국민들의 선호가 사회적 선호로 집계되는 과정에서 대리인들이 국민의 선호를 잘못 인식하였거나, 국민이 지속적 의사결정을 하기 위한 정보의 제공이 불충분하여 사회적 의사결정에 과다한 비용이 소요되고 있다. 다수결의 원칙에 의한 최적 의사결정은 사유재산제가 보장되는 헌법적 제약 하에 국민 대다수에게 저렴한 주택을 공급하면서 주거의 품질을 향상시키는 것이지만 실제로 나타난 행위자의 행태는 자산의 불균형과 정보의 불확실성으로 인하여 비정상적인 사익추구가 발생하고 저렴한 주택의 공급보다는 주거의 품질향상과 건설관련회사의 수익추구가 위주로 되는 결과가 나타난다.

주택가격이 폭등하고 있는 2002년의 대통령 선거에서도 서민주거 안정이라는 원론적 수준의 논의 이외에 구체적 대안에 대한 토론이 발생하지 못했다. 문제가 심각해지고 있는 상황에서도 관료제에 의한 정책결정에 맡길 경우 국민 선

다. 그러나 가계대출이 급증한 이후에 발표된 관계로 시기적으로 대응이 늦었다는 비난이 제기되고 합리적 사회적 의사결정을 위한 정부의 제도적 역량에 문제가 있다고 할 수 있다. 민간 경제연구소도 가계대출의 급증을 우려하면서 정부가 강력한 대출규제를 시행할 경우 거품의 급속한 붕괴를 통하여 가계와 은행의 동반 부실사태가 발생할 수 있다고 경고하고 있다.

호의 집합에 의한 근본적 해결이 아니라 그때마다의 맴질식 처방이 주를 이루게 된다. 뷰캐넌과 털록의 모형에 의하면 사회적 의사결정을 위하여 필요한 비용에는 참여자의 수가 증가함에 따라 증가하는 의사결정기대비용과 타인의 행위로 인하여 부담해야 하는 외부비용이 있다. 두 비용 모두 행위자에게 정보가 어떻게 제공되는지에 따라 감소하게 된다. 그 중에서도 정보제공을 통하여 외부비용을 낮출 수 있다면 참여자의 수를 적게 하면서도 사회적으로 최적 의사결정을 이를 수 있게 된다. 사회적 의사결정으로 제도화된 것에는 선거와 주민투표 등이 있다. 그러나, 선거의 경우는 후보자의 공약이 백화점식으로 제시되고 주로 이미지나 감성, 지역감정 등의 비합리적 요인이 작용하기 때문에 부동산 문제만을 집중하여 의사결정을 하기에는 한계가 있다. 이를 해결하기 위하여 평상시에도 유권자의 선호가 사회적 의사결정으로 집약될 수 있는 이슈 집중의 체제를 설계할 필요가 있다. 부동산 문제의 의제설정자(agenda-setter)로서 정당, 시민단체, 언론, 관료체의 기능과 역할이 재검토되어야 한다. 정보비용을 낮추기 위해서는 정당, 언론, 집행기구 등에서 행위자의 선호를 집약하고 이를 바탕으로 구조화된 대안을 제시하고 사회적 공론의 영역에서 일정한 합의를 형성하고 이를 일관성 있게 집행하는 의사결정체제가 필요하다. 정당은 유권자의 표를 얻기 위하여 시민의 선호를 적절한 시기에 집합할 수 있어야 하고 언론은 사회적 공론의 영역에서 이슈의 제기와 대안의 선택에 대한 국민의 정보요구를 신속하고 정확하게 충족시켜야 한다. 정부조직에서도 정책을 입안하기 전에 공공서비스의 소비자로서 국민의 선호를 집약하려는 조사를 하여야 하며 그 결과를 정책결정에 반영하여야 한다.

정보의 전달 면에서 이러한 기관들의 경쟁과 활동이 증가할수록 유권자가 사회적 선택을 하는데 필요한 정보의 양을 증가시킴으로써 대안의 가치를 파악하는데 드는 의사결정비용과 타인의 행위에 의하여 비의도적으로 발생하는 외부비용을 축소시킴으로써 의사결정의 효율성을 높일 수 있다. 최근에 일어나고 있는 분양원가 공개에 관한 논의는 개인의 선택에 있어 정보 수준의 문제와 연관되며 다수결에 의한 사회적 의사결정에서 바람직한 균형으로 유도될 수 있는 신호의 역할을 수행한다. 분양가의 완전공개는 건설회사의 수익구조를 악화시켜 주택공급이 위축될 한계가 있다. 그러나, 공정하게 구성된 시민위원회를 통하여 분양가 심의와 승인을 하고 공론의장을 통하여 사회적 합의를 형성하게 되면 시민의 행태에 대한 안내신호로서의 기능을 할 수 있다. 최근에 경실련 등 시민단체에서 제기된 분양원가 공개의 문제는 대통령, 정당, 국회 등에서 중요한 관심문제로 제기되었으며 토지공사 산하의 국토도시연구원에서도 택지개발지구 아파트 분양가와 택지비를 분석하고 조성원가 및 공동주택지 공급업체에 대한 택지공급가격을 공개하였다.¹⁵⁾ 분양가 승인이 각 지방자치단체별로 이루어지고

있음을 감안할 때 해당지역의 아파트 실수요자, 전문가, 건설회사, 담당공무원 등이 참여하여 분양가격에 대한 실질적 심사를 하고 그 결과를 공개하며 지역별로 가격을 상호비교하게 되면 적응적 조정과정을 통하여 분양가 거품을 제거 할 수 있다.

V. 정책적 시사점과 결어

앞에서 논의한 바와 같이 정부주도의 주택시장개입은 정보의 비대칭성과 불확실성으로 인한 가치설정의 왜곡, 독점적 기업으로 인한 경쟁의 부재 때문에 사회적으로 바람직한 후생을 증가시키는데 부족한 점이 있다. 이를 어떻게 개혁할 것인가? 정보의 불확실성과 집단적 담합행위가 존재하는 불공정한 상황을 개선하기 위해서 개인적 선호의 표출과 이를 집약시키는 사회적 의사결정의 구조를 확립하고 각각의 행위자가 정보를 가장 효율적으로 사용할 수 있는 제도를 설계하여야 한다. 즉, 시장의 자생적 기능을 충분히 활용하되 정부는 제도설계와 공정한 거래규범의 감시에 중점을 두어야 한다. 정부의 역할에 대하여 개인의 선택에 기초가 되는 정보의 산출 및 유통, 의사결정규칙에 의하여 설정된 (추정된) 사회적 합의를 개별 정책집행의 과정에서 효과적으로 조정될 수 있도록 민의를 수렴하고 공개하는 기능을 강화하여야 한다. 예를 들자면 공공재의 소비자의 선호를 추정하는 상황적 가치추정법(Contingent Valuation Method), 공론조사(Deliberation Poll)의 강화, 사회적 선택의 기초 자료로서 통계적 정보의 제공 등을 제시할 수 있다. 또한 경제적 행위자의 행태와 인지적 구조에 대응하는 정책을 마련하여야 한다. 왜냐하면 행위자의 심리와 행태에 기초한 정책이 더 정책순응을 높일 수 있고 궁극적으로 정책의 결과가 타당해질 수 있기 때문이다.

이러한 논의를 바탕으로 부동산 시장에서의 행위자의 행태단계별 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 토지수용의 경우에 정부가 직접적으로 가격을 설정하고 독점적인 기업자를 통하여 개입하는 것보다 토지의 소유자와 경쟁적인

15) 경실련은 공공택지내 분양가 폭리 문제를 지적하면서 서울 상암동 원가공개에서 분양원가는 736만원인데 비하여 분양가는 1,210만원으로 책정되어 40%의 초과이익이 있었다고 주장하고 개발업체들의 특혜 청산 및 개발이익 항유구조를 개선하기 위하여 후분양제 전면실시, 선분양시 분양원가 공개를 주장하였다. 한편, 토지공사는 분양가 중에 택지비가 차지하는 비중은 그다지 크지 않음을 주장하면서 주택가격의 상승 원인으로 시세위주의 높은 분양가 책정으로 주변 아파트 값 상승견인, 주변 집값 추가상승의 악순환 구조를 제시하였다. 국토도시연구원, 택지개발지구 아파트분양가와 택지비 분석보고서, 2006.

기업자간에 거래가 이루어질 수 있도록 거래비용을 낮추는 제도를 설계하는 것이 바람직하다. 민간이든 공공이든 복수의 기업자가 컨소시엄을 구성하여 경쟁적으로 토지수용권을 낙찰 받을 수 있도록 하고 가장 적은 가격을 제시한 기업자에게 토지수용권을 배분하는 것이다. 거래비용이 낮다면 정부의 개입이 없이도 어느 한쪽에 재산권을 설정하면 자발적인 거래에 의하여 외부성으로 인하여 발생하는 사회적 비용의 문제를 해결할 수 있다. 둘째, 공정한 경쟁을 위해서 정보의 비대칭성을 해결하여야 한다. 분양원가공개를 하나의 대안으로 제시할 수 있는데 공개의 범위는 완전공개와 부분공개 사이에서 이해관계 있는 시민, 전문가, 시민단체, 공무원 등이 참여한 검증위원회를 구성하고 검증결과에 대한 사회적 공론영역에서의 토론을 통하여 유연하게 변경될 수 있는 안내 기준을 제시하게 한다. 이 경우 기업의 순수한 영업상의 비밀은 공개대상에서 제외될 수 있다. 셋째, 부동산의 전매차익을 노리는 부동산 호가 담합행위를 공정거래의 차원에서 규제하여야 한다. 아파트 단위로 부동산 가격을 올리기 위한 집단 행동을 불공정거래행위로서 공정위를 통하여 조사하게 하고 과징금을 부과할 수 있도록 제도를 개선한다. 또한 투기적 이익을 노린 개별적 행동이 있더라도 실수요자의 능력을 고려한 부동산 금융대출이 이루어질 수 있도록 은행의 부동산관련 자산건전성의 평가기준을 재정립하여야 한다. 넷째, 장기적으로 부동산에 대한 소유개념을 변화시키는 선호형성 전략이 필요하며 임대주택을 포함한 다양한 주택공급 확대정책을 마련하여야 한다.

끝으로 본 연구의 한계를 지적하면 부동산 정책에 관한 묘사적 연구로서 어떤 요인이 사회적 의사결정을 실패하게 한지를 인과적으로 분석하지 못한 한계가 있다. 또한 불확실성하에서 개인의 선택을 가정하면서 정보가 개인의 선택에 어떠한 영향을 미치는지를 정밀하게 분석하지 못하고 사회적 의사결정이 대리인에 의하여 집행될 수 있는 제도적 선택의 문제를 다루지 못한 한계가 있다. 추후의 연구에서는 단순히 형식적 의사결정 규칙 뿐만 아니라 정보가 사회적 의사결정에 미치는 영향에 대하여 경험적 자료를 사용하여 분석할 필요가 있다<끝>.

참고문헌

- 강대오(2000), 지방자치제도아래의 지방재정에 대한 공공선택론적 분석, 국민대
- 강윤호(1999), 지방정부 관료의 예산결정 행태에 관한 연구, 서울대
- 강은숙·이달곤(2005), 정책사례연구에 대한 방법론적 논의, 행정논총 제43권 제4호
- 강춘성(2006), 지방예산결정과정에 관한 연구, 전북대

- 김용철(1996), 신도시주택투자 정책의 사회정책적 효과분석: 신도시 택지개발정책의 투자재원체계를 중심으로, 고려대
- 박은규(2001), 아파트 관리서비스 공급체계의 광역화에 관한 연구: 서울 및 수도권 신도시를 중심으로, 한국외국어대학교
- 이원희(1994), 한국의 사회보장관련 재정지출의 결정과정에 관한 연구: 80년대 국회 예산심의과정을 중심으로, 서울대
- 강원택(2000), 지역주의 투표와 합리적 선택: 비판적 고찰, 한국정치학회보, 제34집 제2호, pp.51-67
- 강윤호(1999), 지방정부관료의 예산결정 행태에 관한 연구, 서울대 경제정의실천연합, 집값안정을 위한 정책방향, 2005. 7.8
- 국토도시연구원(2006), 택지개발지구 아파트분양가와 택지비 분석보고서
- 김동건(2000), 현대재정학, 박영사.
- 김동희(2005), 행정법 II, 박영사.
- 김윤상(1989), 토지의 효율적 사용을 위한 정부의 개입, 한국행정학보 제23권 제1호, pp.315-330.
- 김정완(1994), 한국 재량적 재정정책의 결정요인과 메카니즘 분석, 한국행정학보 제28권 제1호 봄, pp.99-114.
- 김태룡(1987), 공공선택모형과 Hobbes의 정부관의 유관성, 한국행정학보 제32권 제1호 (봄) : pp.45-63.
- 김행범(1998), 예산지출관료의 행동모형에 관한 공공선택적 연구, 한국행정학보 제32권 제1호 : pp. 45-63.
- 박세일(2006), 법경제학, 박영사.
- 변창흠(2006), 참여정부 부동산 정책의 이념과 형성과정 분석, 한국행정학회 추계학술 대회.
- 소병희(1996), 공공선택론의 이해와 정책학분야에서의 응용, 한국정책학회보 제5권 제2호, pp.267-292.
- 신헤룡(1989), 한국재정지출의 공공선택적 분석: 건국대
- 유금록(1991), 정치적 경기순환론에 의한 불균형예산의 결정요인에 관한 연구, 서울대
- 윤홍근(1993), 현대 계약주의 정치이론에 관한 연구: J. 롤즈의 정의이론과 J. 뷔캐넌의 헌법적 선택이론을 비교분석, 서울대
- 이대희(1987), 토지개혁정책을 통한 지역세력의 통제, 한국행정학보 제23권 제2호, p.813-831.
- 이명석(2002), 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스, 한국행정학보, 36(4): 185-205
- 전상경·황수연(1999) 공역, 국민합의의 분석, 시공아카데미, pp. 120-143.

- 정광호·김원수(2005), 토지거래허가제의 정책효과에 관한 연구: 천안, 아산지역을 중심으로, *한국행정학보* 제39권제1호 : 287-308.
- 정용덕(2001). 현대국가의 행정학, 법문사.
- 정정길·최종원, 이시원, 정준금(2006), 정책학원론, 대명출판사.
- 조기숙(1996), 합리적 선택: 한국의 선거와 유권자, 한울
- 최 광(1988), 현대경제학의 이해: 사회문제의 경제학적 분석, 서울: 비봉출판사
- 최병선(1992), 정부규제론, 서울:법문사
- 최종원(1995), 합리성과 정책연구, *한국정책학회보* 제4권 제2호, pp.131-160.
- 한국건설기술연구원(2005), 중대형 주택의 기본형 건축비 산정연구보고서
- Amartya Sen, How to Judge Voting Schemes, *the Journal of Economic Perspectives* Vol.9 No.1(Winter 1995), pp.91-98.
- _____. Maximization and the Act of Choice, *econometrica*, Vol. 65, No. 4(Jul.,1997), pp.745-779.
- Armen A. Alchian & Harold Demsetz(1973), The Property Rights paradigm, *Journal of Economic History*. vol. 33, Issue1. pp.16-27.
- Bryan D. Jones(1994), Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics, the University of Chicago Press.
- D. C. Mueller(2003), Public choice III, Cambridge, Ch. 4.
- D. C. North(1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press,
- D. Kahneman and A. Tversky(1979), Prospect Theory, *econometrica*, Vol.47
- J. E. Stiglitz(1994), Whither Socialism?, MIT Press, Ch.1
- J. M. Buchanan & G. Tullock(1962), the Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy, University of Michigan.
- J.M. Buchanan, Social Choice, Democracy, and Free Markets, *the Journal of Political Economy*, April 1954a, 62(2), pp.114-123.
- K. A. Shepsle(1983), Institutional Equilibrium and equilibrium Institutions, Center for the Study of American Business, Washington University, St. Louis, working paper no. 82. pp.1-54.
- K. Arrow(1963), Social Choice and Individual Values, 2nd ed, Wiley.
- Patrick Dunleavy(1991), Democracy, Bureaucracy and Public Choice, Harvester & Wheatsheaf, pp.112-181.
- R. Coase(1960), The Problem of Social Cost, *Journal od Law and Economics*, III, (Oct.) pp.1-44.
- W. Kasper and M. Streit(1999), Institutional Economics, Edward Elgar, pp. 175-179.

Abstract

Social Decision Making on Housing Policy and the Public Choice Approach

Hyun-Jong Yoo

Housing policy in Korea features repeated regulation and reregulation, but social learning does not occur. What is the reason for this policy failure? First, government regulation is not founded on the behavior of economic actors, but just follows up on transactions in the market with improvisational measures. Second, the information institutions which enable social consensus have either not been established or do not function well. This study applies public choice methodology to propose three suggestions corresponding to the three stages of the behavior of the economic actors. A competitive mechanism should be introduced in place of the monopolistic public corporation to exploit the land to develop housing. The cost of construction should be made public via a neutral agency audit and should guide the actor's behavior in the realty market. The unjust windfall speculative profits should be returned through taxation and dangerous speculative money flows should be self-regulated. In the long run the government should preference-shaping policy to rethink the concept of residence and to provide sufficient housing services.

【Key words: housing policy, government regulation, public choice, information, institutions, competition】