

## 수도권 주택공급 확대 정책을 비판한다

전 강 수 (대구가톨릭대학교 경제금융부동산학과 교수)

### ■ 요약 ■

최근의 집값 폭등은 유동성 과잉과 불로소득 환수 장치 미비로 투기적 가수요가 팽창하는 바람에 일어난 일이다. 그 원인을 공급부족으로 잘못 진단하고 주택공급 확대정책으로 대응하면, 단기적으로 개발예정지역을 중심으로 새로운 투기수요를 촉발하고 장기에도 어긋난 시차효과로 부동산 시장의 안정을 해치기 쉽다.

국가가 사유지를 수용하여 공공택지를 조성하고, 토지를 건설업체에 분양하거나 주택을 직접 건설해서 공급하는 것은 강제수용이 요구하는 높은 공공성의 원칙을 충족하기 어렵다. 또 정부가 원래부터 부족한 국공유지까지 소진하며 주택공급을 확대하는 것은 황금알을 낳는 거위를 잡아 고기를 파는 것과 마찬가지다.

더욱이 수도권에 주택공급을 집중하는 것도 지역 불균형 심화와 지방소멸이라는 암울한 전망을 앞당길 뿐이다. 2.4대책과 같은 수도권 주택공급 확대 정책은 답이 아니다. 불로소득 환수장치를 제대로 마련하여 투기적 가수요를 억제하고, 주택수요를 지역균형 발전의 정신에 맞춰 지방으로 분산시키는 것이 올바른 정책 방향이다.

부동산값이 폭등할 때마다 약방의 감초처럼 거론되는 정책이 있다. 바로 공급확대 정책이다. 노태우 정부 때와 노무현 정부 때도 집값을 안정시킨다는 명분으로 이 정책을 시행했고, 문재인 정부도 수도권 중심의 대대적인 주택공급 확대 정책을 추진하고 있다.

문 정부는 2018년 9.13대책에서 수도권 내 교통여건이 좋고 주택 수요가 많은 지역을 중심으로 신규 공급택지 30곳을 개발하여 30만 호를 공급하겠다는 방침을 밝힌 이후, 이 방침에 따라 2018년 12월 19일과 2019년 5월 7일 두 차례에 걸쳐 3기 신도시 5곳(남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 고양 창릉, 부천 대장)을 포함하여 총 86곳에 택지를 개발하여 주택을 공급하겠다는 계획을 발표했다. 2020년 8.4대책에서는 기존 공급 목표에 13만 2천 호를 더해 2028년까지 수도권 지역에서 총 127만 호를 공급할 예정이라고 밝혔으며, 올해 발표한 2.4대책에서는 127만 호 공급계획에 61.6만 호를 추가해 수도권에 역대 최대 수준의 주택공급을 하겠다는 방침을 세웠다.

부동산값 폭등 시에 추진되는 공급확대 정책의 배경에는 다음의 논리가 작용하고 있는 것으로 보인다. ‘경제학원론 교과서에 나오는 수요-공급의 법칙에 따르면 어떤 재화의 가격이 상승하는 것은 수요량에 비해 공급량이 부족할 때 생기는 현상이므로 공급을 확대해서 이 현상을 해소하면 가격 상승을 막을 수 있다.’ 수요-공급 이론에 관해 들어본 사람은 별 생각 없이 이 논리를 받아들이기 쉬운데, 정책 당국자들도 예외가 아닌 것 같다.

이 논리는 원인 진단에 초점을 맞추면 ‘공급부족론’, 대책에 초점을 맞추면 ‘공급확대론’이라고 부를 수 있는데, 이 글에서는 공급확대론으로 통일하기로 하자. 공급확대론은 노무현 정부 때 대거 등장한 부동산 시장만능주의자들이 개발하여 즐기게 주장하던 이론이다. 그들이 이 이론을 주장한 데는 노무현 정부의 부동산 불로소득 환수 정책을 흠집 내려는 의도가 깔려 있었다. 얼핏 보면 그럴듯해 보이지만 조금만 더 생각하면 공급확대론은

치명적인 결함을 안고 있음을 확인할 수 있다.

### 공급부족이 집값 폭등의 원인이라고?

노무현 정부 당시 부동산 시장만능주의자들은 부동산값 폭등은 공급이 부족해서 일어나며 이를 해결하기 위해서는 공급을 어렵게 만드는 각종 규제를 풀어서 수요가 있는 곳에 공급이 확대되도록 해야 한다고 주장했다. 그들의 주장은 문재인 정부 부동산 정책의 실패가 확연히 드러나면서 화려하게 부활했다. “부동산 학계에서는 과도한 규제와 공급 부족이 현재와 같은 ‘참사’를 야기했다는 것이 정설이다”<sup>1)</sup>, “부동산은 공급 부족으로 인한 가격 급등이 문제”<sup>2)</sup>, “재개발·재건축의 정상화를 통한 부동산 공급확대 정책으로 부동산 시장의 안정화를 도모”<sup>3)</sup>와 같은 기사들이 언론의 지면과 화면을 장식하고 있으니 말이다.

작금의 집값 폭등은 공급부족 때문에 일어났을까? 아니다! 2017년과 2018년 서울과 수도권의 주택 공급량은 그 이전 10년 평균치와 5년 평균치를 모두 상회하는 수준이었다.<sup>4)</sup> 공급 측면에서 서울과 수도권의 집값 폭등을 유발할 만한 특이 요인은 없었다는 뜻이다. 다른 의미에서, 즉 수요를 기준으로 볼 때 공급이 부족했다는 식으로 공급부족을 지적할 수 있을지 모르겠다. 이는 공급에는 별문제가 없는데 수요가 갑자기 팽창할 때 생기는 현상이다. 이런 공급부족은 정확히 말하면 초과수요이며, 부동산 시장만능주의자들이 이야기하는 것과는 전혀 다른 내용이다. 이를 굳이 공급부족이라 부르는 데는 진정한 원인을 감추고 진실을 호도하려는 의도가 깔려 있다고 볼 수밖에 없다.

공급확대론자들은 공급에 지나치게 집착하는 것과는 대조적으로, 부동산 수요에 대해서

- 1) 「조선일보」 2021. 04. 22.
- 2) 국민의힘 이종배 정책위 의장 발언, YTN 2021. 4. 26.
- 3) 오세훈 서울시장 발언, MBN 2021. 4. 29.
- 4) 관계 부처 합동, 「실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안」, 2017. 8. 2.

는 이상하게 느껴질 정도로 침묵한다. 이들은 2010년대 전반 부동산 시장이 침체해서 가격 하락이 본격화하고 있는 상황에서도 여전히 공급확대를 주장했다. 그들의 주장대로 부동산값의 폭등이 오로지 공급부족에 기인한 것이라면 부동산값 하락은 공급 과잉 때문이라고 주장했어야 수미일관했을 것이다. 그런데 그 상황에서도 그들은 공급확대를 주창했다. 그때 그들이 내세운 논리는 몇 년 후에 주택 부족으로 인한 부동산값 폭등이 우려된다는 것이었다.

노무현 정부 때에도, 문재인 정부 들어서도 집값 폭등은 유동성 과잉과 불로소득 환수 장치 미비로 투기적 가수요가 팽창하는 바람에 일어난 일이다. 2014년 이후 서울과 수도권 주택가격이 빠르게 상승하는 시기에 다주택자의 주택 매입도 급격히 증가했음은 통계가 증명한다. 예컨대 2주택 이상을 보유한 다주택자의 주택 매입 비중을 보면, 2012~2015년에 연평균 4.6%이었던 것이 2016~2017년에는 13.9%로 급상승했다.<sup>5)</sup> 부동산 ‘투자’ 비법을 알려주는 고액 강좌가 성황을 이루고, 평범한 시민들이 대거 ‘갭투자’와 ‘아파트 구매 투자’에 나서며, 대학생들이 부동산 ‘투자’동아리를 만들어 부동산 매입을 시도하는 현상을 투기라는 말 외에 무엇으로 표현할 수 있겠는가?

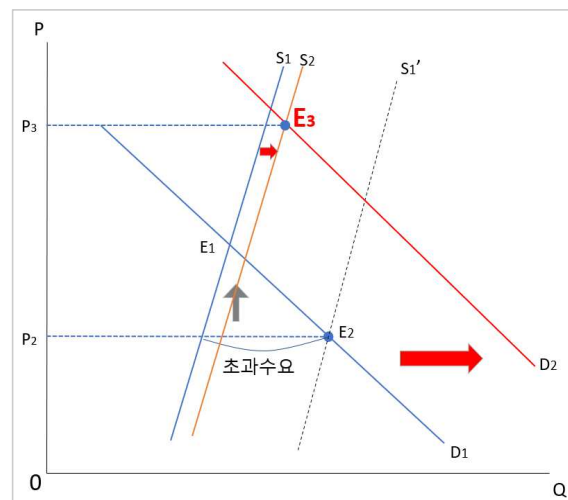
### 공급확대 정책으로 집값을 안정시킨다고?

진단을 엉터리로 했는데 처방이 제대로 나올 리가 없다. 결론부터 말하면, 공급확대 정책은 부동산 시장을 안정화하기는커녕 가격 변동을 증폭시킨다. 투기적 가수요는 거품과 같아서 그 규모를 파악할 수 없고 언제 어떻게 팽창할지 사라질지 예측할 수가 없다. 그러니 거기에 맞춰서 공급을 확대한다는 것 자체가 애당초 어불성설이다.

게다가 부동산값이 폭등하는 상황에서 공급확대를 추진하면 시장을 안정시키기는커녕 오

히려 집값 폭등을 가속할 수 있다. 투기국면에서는 공급확대 정책의 발표 자체가 시장 참가자들에게 새로운 개발 호재를 던져주는 것이기 때문에, 해당 지역을 중심으로 토지투기와 주택투기가 일어나기 쉽다. 수요-공급 이론을 적용해서 설명하자면, 정부는 공급곡선을 바깥쪽으로 이동시켜 가격을 안정시키려 하지만 수요곡선이 원래 자리에 머물지 않고 바깥쪽으로 크게 이동해 버리는 것이다.

더욱이 주택의 공급곡선이 바깥쪽으로 이동하는 데에는 많은 시간이 걸린다는 점도 문제다. 정부가 공급확대 방침을 발표하더라도 실제 공급이 이뤄지는 데는 4~5년이 걸리는 것이 일반적이다. 그러므로 현재 시점에서 공급곡선은 바깥쪽으로 거의 이동할 수가 없다. 앞에서 공급확대 정책을 발표하면 투기가 발생하여 수요곡선이 바깥쪽으로 크게 이동한다고 했다. 이처럼 수요곡선은 바깥쪽으로 크게 이동하고 공급곡선은 원래 자리에 그대로 있다면, 주택가격은 하락하기는커녕 오히려 큰 폭으로 상승한다. 아래 그림은 이 모든 과정을 잘 설명한다. 정부는 주택 공급곡선을  $S_1$ 에서  $S_1'$ 으로 이동시켜 균형점을  $E_2$ 로 가게 함으로써 가격을 안정시키려 하지만, 단기적으로 주택 공급곡선은 거의 이동하지 않고(기껏해야  $S_1$ 에서  $S_2$ 로 이동한다) 새로운 투기수요의 발생으로 주택 수요곡선이  $D_1$ 에서  $D_2$ 로 이동한다. 그 경우 균형점은  $E_2$ 가 아니라  $E_3$ 로 가버리고 가격은 더 심하게 상승할 수 있다.



5) 같은 자료.

참여정부 때 2004년 내내 잠잠했던 부동산 투기에 다시 불을 붙인 것은 재건축규제 완화 방침 발표와 판교 신도시 개발이었다. 2005년의 8.31대책 이후 안정세를 보였던 강남 집값이 2006년 초에 다시 상승하기 시작한 것도 당시 서울시 의회가 재건축규제를 완화하려는 움직임을 보이면서부터였다. 2006년 후반 돌발적인 집값 폭등에 기름을 부은 것도 검단 신도시 건설 발표였다.

공급확대 정책의 효과가 나타날 무렵에 부동산 경기가 역전되어 있다면, 수년 전에 실시한 정책은 가격 하락을 가속하는 결과를 초래할 것이다. 부동산 경기 침체기에는 가격 폭락을 방지하는 것이 급선무인데 과거에 시행한 정책이 그에 역행하는 효과를 낼 테니 난감한 상황이 아닐 수 없다. 요컨대 투기 장세에서 시행하는 공급확대 정책은 시장 안정화 정책이 아니라 불안정성을 증폭시키는 정책이다. 아무리 급하다 하더라도 이런 정책으로 집값을 잡으려 해서는 안 된다. 이는 마치 병을 오진한 의사가 잘못된 처방으로 환자를 치료하려 드는 것과 마찬가지다.

### 국가가 직접 분양주택을 공급해도 괜찮을까?

한국 정부는 부동산값을 안정시킨다는 명분으로 토지는 물론이고 주택까지 직접 공급해왔다. 특히 1981년 이후에는 택지개발촉진법에 의거, 민간의 사유지를 강제수용하여 공공택지를 조성한 다음 건설업체에 분양하거나 직접 주택을 건설해 민간에 공급했다. 더욱이 문재인 정부는 공공택지 조성을 넘어 군 부지나 공공기관 이전·유휴 부지 등 기존 국공유지에 분양주택을 지어서 공급하는 정책까지 추진하고 있다.

사유지 강제수용은 매우 높은 공공성을 전제로 해야만 정당성을 인정받을 수 있는 행위다. 그런데 국가가 그 토지를 그대로 또는 주택을 지어 민간에 매각함으로써 장사를 해왔으니 앞뒤가 맞지 않는다. 공공택지 조성과 공공주택 공급을 통해 국민의 주거문제를 해

결해야 할 공기업(LH)이 이윤 극대화를 추구하는 독점 사기업처럼 변질해 버렸다. 물론 LH 구성원들은 토지와 주택의 매각대금으로 공공임대주택을 짓는다고 변명한다. 하지만 현재 명실상부한 공공임대주택의 비율이 전체 주택 재고의 4.4%에 머물고 있다는 사실에 비추어 이는 그야말로 변명에 지나지 않는다. 짐작컨대 LH가 땅장사·집장사로 벌어들인 수익 중 적지 않은 부분이 조직 자체와 구성원을 위해 사용되었을 가능성이 있다. 게다가 LH사태에서 드러났듯이 공공택지 조성을 통한 도시 개발은 내부 정보를 활용한 직원들의 투기 행각을 초래하기도 했다.

얼마 남지 않은 기존 국공유지를 분양주택 부지로 활용하는 것도 문제다. 2019년 현재 한국의 국공유지 비율은 30%로 싱가포르(81%), 대만(69%), 미국(50%) 등에 비해 현저하게 낮고, 대부분이 공원이나 도로 등 경제적 이용의 여지가 작은 토지들이다. 이는 역대 정부가 국공유지를 확보하기는커녕 기회만 되면 땅을 민간에 팔아넘긴 탓이다. 지금은 전문가들 사이에 토지비축 제도를 적극적으로 활용해 국공유지를 확충해야 한다는 인식이 확산하고 있다. 그럼에도 문재인 정부조차 얼마 남지 않은 국공유지에다 분양주택을 건설하는 정책을 추진하고 있으니 안타깝기 짝이 없다.

국공유지를 매각하면 일시적으로 거금이 들어오지만, 영구적으로 발생하는 수입, 그것도 계속 증가하게 되어 있는 수입은 포기할 수밖에 없다. 이는 황금알을 낳는 거위를 잡아 고기를 파는 것과 매한가지 아닌가? 국공유지는 국가가 계속 보유하면서 민간에 임대해 임대료를 징수하는 것이 바람직하다. 이 제도는 토지공공임대제라 불린다.

싱가포르와 홍콩은 토지공공임대제를 전면적으로 운영해왔고, 네덜란드, 핀란드, 스웨덴, 이스라엘 등은 지방정부 차원에서 이를 시행해왔다. 영국의 전원도시(Garden City), 호주의 캔버라, 미국 뉴욕시의 배터리 파크 시티(Battery Park City)는 이 방식을 적용해 도시 개발에 성공했다. 토지공공임대제는 개

발이익 환수, 도시계획 기능 제고, 부동산 투기 억제, 사회간접자본 건설 비용 절감 등 다양한 긍정적 효과를 유발했다고 알려진다. 국가의 분양주택 공급은 이 방향에 정면으로 배치되는 정책이므로 지양하는 것이 마땅하다.

### 지역균형발전은 어디로 가고?

원인 진단을 제대로 한 정부라면 수도권에 주택 공급 물량을 늘리지 않고 주택 수요를 지방으로 분산하는 정책을 쓸 것이다. 그렇게 하면 수도권의 집값을 안정시킬 수 있을 뿐만 아니라 지역균형 발전에도 도움이 될 것이므로 일석이조가 아닌가? 머지않은 장래에 지방 도시의 약 30%가 소멸할 것이라는 예측이 등장한 것도 제법 오래됐다. 그런데 문재인 정부는 수요 분산은커녕 수도권 주택공급 확대 정책을 적극적으로 추진하고 있다. LH사태 이후 문재인 대통령은 그동안 부동산 불로소득 환수에 소홀했음을 인정하면서도 2.4대책을 차질없이 추진하겠다는 의지를 밝힘으로써 수도권 주택공급 확대 정책을 포기할 의사가 없음을 분명히 했다. 2.4대책에 따르면, 2025년까지의 총 공급목표 83.6만 호 중 서울을 포함한 수도권이 61.6만 호로 73.7%를 차지한다. 수도권 중심주의가 노골적으로 반영된 셈이다.

문재인 정부 출범 후 당연히 회복될 것으로 예측되었던 지역균형 발전 정책이 홀대당하고 있다는 소문은 오래전에 들었다. 실제로 지역의 혁신도시에 방문하면 가게 문이 닫힌 곳은 한두 군데가 아니고 밤에는 사람이 오가지 않는 유령도시의 느낌을 받는다. 혁신도시를 활성화하는 등 지역균형 발전 정책을 회복해 주택 수요를 분산시키는 정책을 추진하지 않은 채, 자본과 인력을 빨아들이는 블랙홀처럼 되어 버린 수도권에 주택투자를 더 집중시키는 정책을 계속 추진한다면, 지역 간 불균형은 더 심해지고 지방소멸은 더 가속화될 수밖에 없다.

이상에서 살펴본 바에 따르면, 수도권 주택 공급 확대 정책은 잘못된 원인 진단에서 나온

잘못된 처방이다. 그것은 부동산 시장을 안정 시키기는커녕 불안정성을 증폭할 가능성이 크고, 공공택지와 국공유지 매각으로 영구적으로 발생할 수입, 그것도 계속 증가하게 되어 있는 수입을 포기하게 만들며, 지역 간 불균형을 심화하고 지방소멸을 가속할 우려가 있다. 그럼에도 대통령은 이를 차질없이 추진하겠다는 의지를 갖고 있으니 걱정이 앞선다.

### SIES

**| 약력 |** 서울대학교 경제학과를 졸업하고 동 대학원에서 경제학 박사학위를 받았다. 경실련 토지구택위원장, 토지정의시민연대 정책위원장, 토지+자유연구소 소장을 역임했으며, 1987년부터 대구가톨릭대학교 경제금융부동산학과 교수로 재직하고 있다.