



디베이트 서울 안내서

2020년 12월 5일(토) 오후 2시 ~ 5시

주최



서울특별시
생활속민주주의학습지원센터

후원

OhmyNews

디베이트 서울에 참여하신 배심원 여러분 반갑습니다

집값 폭등, 전·월세 난 등 부동산 문제로 온 나라가 시끌벅적 합니다. 특히 서울 생활권 시민들은 최근 부동산 가격 폭등으로 주거권에 심각한 위협을 받고 있으며, 잇따른 정부대책 발표로 주택 소유여부와 상관없이 심리적으로도 상당히 불안한 상태입니다.

서울생활권 시민들의 일상에 가장 큰 영향을 미치는 부동산, 이에 대한 해법은 무엇일까요?

여기 두 가지 대책이 있습니다.

하나는 규제 중심의 정책이 시장의 순기능을 왜곡하여 전세시장의 불안정성을 더욱 부추긴다고 진단합니다. 보유세 인상 역시 그 부담이 임차인에게 전가될 것이라고 예측합니다. 그래서 규제 중심의 정책에서 벗어나 공급을 늘리고 시장의 기능을 살리는 것에서 해법을 찾아야 한다고 주장합니다.(A안)

반면, 집값이 이처럼 급격히 오르는 것은 공급이 부족하기 때문이 아니라 투기 수요 때문이라는 진단이 있습니다. 부동산 시장은 수요-공급 법칙으로 작동하지 않는 불완전 경쟁 시장이며, 따라서 투기수요를 억제하지 않는다면 아무리 공급이 늘어도 집값은 떨어지지 않는다고 봅니다. 따라서 보유세 인상 등 투기수요를 억제할 수 있는 규제를 강화하고 공공 임대주택을 늘려야 한다고 주장합니다.(B안)

만일 여러분이 정책결정권자라면, 어떤 정책을 선택하시겠습니까? 전문가 패널의 열띤 토론과 다른 배심원과의 치열한 숙의를 통해 가장 좋은 해법을 선택해 주십시오. 다만 이번 토론에서는 부동산 해법이 단 두 개(A안과 B안)만 있다는 가정 하에, 가장 좋은 정책을 선택해 주셔야 합니다.

디베이트 서울은 이 과정을 통해 현안 정책에 대한 이해도를 높이고, 시민이 주체가 되어 정책선택을 경험해 보는 민주시민교육 프로그램입니다. 코로나19로 모두가 위축되었지만, 일상 민주주의를 확대하는 길은 멈출 수 없습니다.

치열하게 논쟁하고 토론하며 민주주의를 경험하는 디베이트 서울! 이제 당신의 선택을 기다립니다.

서울시 생활속민주주의학습지원센터 센터장 **임지순**

I



꼭 알아두기

꼭 알아두기

1. 디베이트서울

디베이트 서울은 참여자들이 ‘정책 시민배심단’이 되어, 짧은 시간에 사회의제를 유쾌하면서도 심도 깊게 학습하는 **게임형 토론 프로그램**입니다. 참여자들은 서로 다른 의견을 주장하는 전문가 패널을 통해 해당 의제에 대한 정보와 자료를 제공받고, 모둠토론으로 다양한 입장과 견해를 수렴하는 숙의과정 후 더 나은 제안을 선택하게 됩니다. 이 과정을 거치면서 참여자들은 사회의제에 대한 이해도가 상승하고 자연스럽게 민주주의와 정책을 학습합니다.

2. 시민배심단의임무

시민배심단은 양 패널의 제안을 선택할 권리와 의무를 가집니다. 전문가 패널이 제공하는 강의와 토론, 자료를 검토하고 배심원 간 숙의를 통해 정책을 선택합니다.

※ 주의: 제시된 선택지 중 동의하는 안이 없거나 제3의 선택지를 선호하더라도, 반드시 제시된 선택지 중 하나를 선택해야 합니다. 투표는 사전 투표(행사 신청 시 조사)와 사후투표로 진행됩니다.



3. 시민배심단 활동

선발

시민배심단은 신청자 중 성별과 연령, 의제 선호도 등을 고려하여 무작위 추첨으로 선발합니다. 배심원에 선발되면 쟁점에 대한 사전 투표를 진행하며, 참고자료를 이메일로 보내드립니다.

참여

배심원은 **행사 당일 15분 전(오후 1시 45분) 까지** 문자 메시지로 전달된 주소로 반드시 접속해야 합니다. 본 프로그램은 일방적인 영상 시청이 아니라 상호 토론이 가능해야 함으로, 가급적 **방해받지 않는 독립된 공간**에서 접속해야 합니다.

순서	시간	내용	비고
행사 준비	~13:45	온라인 접속	사전 문자 발송
1부	14:00~14:15	행사 개요 소개	전체 사회자
	14:15~14:20	패널 소개	토론 사회자
	14:20~14:45	10분 PT(2회)	패널
	14:45~15:00	상호 토론	패널, 토론 사회자
	15:00~15:15	배심단 질의응답	배심단, 패널, 토론 사회자
	15:15~15:25	휴식	
2부	15:25~15:30	조별 심의 준비	조별 접속 확인
	15:30~16:20	배심단 심의	조별 토론
	16:20~16:40	최종투표	최종투표 및 소감발표, 결과 발표
종료	16:40	종료	해산 및 평가 설문 발송

1부

1부에서는 행사 소개와 함께 쟁점 정책에 대한 패널의 토론이 진행됩니다.
각 패널은 10분 간 정책을 소개하며 상호 토론 후 배심단의 질문에 응답합니다.

배심단 질의·응답은 양 패널의 해설과 토론을 지켜보며 궁금한 점을 물어볼 수
있습니다. 단, **질의·응답은 배심원의 의견을 말할 수 없고, 패널에게 질문만 가능**
합니다.

질의·응답이 끝나면 양 정책에 대한 중간투표를 진행합니다.

2부

조별 심의에서는 각자 속한 조에서 패널들의 토론과 제공 자료를 토대로 자신의
의견을 적극 개진합니다. 이때 조별 진행자(퍼실리테이터)는 지나치게 발언시간
을 독점하거나 타인의 발언을 가로막는 등 심의 예절을 지키지 않는 배심원을 제
어할 수 있습니다.

최종투표

조별 심의가 끝나면, 최종 투표를 진행합니다. 정책 승부는 사전 투표 결과와 최종 투표 결과의 증감으로 판별됩니다.

※ 주의: 본 프로그램은 양측 제안을 판정 형식으로 민주주의를 체험하고 사회의제에 대한 이해를 높이는 가상 정책 대결 **민주시민교육 프로그램**으로, 투표 결과가 특정 정책의 정당성을 확인하는 것은 아닙니다. 배심원의 구성에 따라 결과는 달라질 수 있습니다.

평가

모든 행사가 종료되면, 문자로 평가 설문지가 전달됩니다. 평가 설문지에 응답하셔야 심사비가 지급됩니다.

II



사회경제 이해하기

규제 탈피, 공급 확대

곽창석 도시와공간 대표

분양가상한제 등 부동산 규제는 시장 순기능을 왜곡하여 전세시장의 불안정성을 더욱 부추긴다. 규제 중심의 정책에서 탈피하여 공급을 늘리고 시장 기능을 살려야 한다. 보유세(종부세) 인상분은 임차인에게 전가될 뿐이다.

정책효과 분석



최악의 전세난을 피하려면

전국적인 전세난으로 몸살을 앓고 있는 가운데 전세 공급 부족 수준을 보여주는 전세주급지수가 19년 만에 최고치로 치솟았다. KB국민은행이 발표한 월간 KB 주택시장 동향에서 10월 전국의 전세수급지수는 191.1로 지난달(187.0) 대비 4.1 포인트 증가했다.

새 임대차법이 시행된 지 4개월 만에 전국의 전세난이 최악으로 치달고 있다. 새 임대차법 시행 이후 전셋값이 빠르게 상승하고 있는데도 정부는 마땅한 전세난 해결책을 내놓지 못하고 있다.

정부는 공공임대 확대라는 기본적 방향을 가지고 매매시장을 자극하지 않는 처방을 고심하고 있는 듯하다. 일각에서는 지분 적립형·중형임대 윤곽도 나오고 공공임대 공급 일정을 앞당기거나 월세에 대한 세액 공제를 확대하는 방안도 검토되는 듯하다.

최근에 나온 정부의 부동산 규제책들은 대부분 전세 수요를 늘리고 전세 물건 공급을 감소시켜 전세난을 부추기는 내용들이었다. 계약갱신청구권제 등 임대차3법 도입으로 임차인의 눌러앉기 현상이 나타나면서 시장에서 전세 물건이 사라졌다. 주택임대사업자에 대한 혜택을 폐지하고 아파트에 대한 주택임대사업자 등록을 불허하면서 새로운 임대 공급을 끊어 놓았다.

양도세 감면을 위해 실거주 2년 의무화, 거주기간에 따른 장기보유특별공제 해

택, 재건축단지에 대해 2년 거주를 해야 입주권이 주어지는 제도 등은 집주인의 실거주를 강요하면서 세입자를 길거리로 내몰고 있다. 주택담보대출을 받으면 6개월 이내에 매수자가 실입주해야 하고 분양상한제 아파트에 실거주 의무를 부여하는 한편 실거주 만 허가하는 토지거래허가제 등도 주택시장에서 전세 물건을 줄이는데 일조하고 있다.

분양가상한제 시행으로 로또 청약 열풍이 일어나면서 무주택자가 주택을 구입하기보다는 전세로 거주하는 것이 유리하게 되었고 청약가점제와 더블러 전세 수요를 증가시키는 요인이 되고 있다. 다주택자와 법인의 취득세와 종부세를 강화하면서 그동안 전세 공급자 역할을 해오던 임대인들을 시장에서 퇴출시켰다. 양도세에 대한 추가 종과세를 예고하면서 다주택자와 기업의 시장 진입을 차단하고 있다.

최악의 전세난에 대한 해법은 지금까지 해오던 규제책의 실패를 인정하고 새로운 대안을 모색해야 가능할 것이다. 작금의 전세난을 최악이라고 부르지만 어쩌면 아직 최악은 시작되지 않았을 지도 모른다. 전세가 부족해서 전세난이 벌어지는 와중에 빈집이 증가하는 현상은 현 제도의 경직성에 원인이 있다. 반년짜리 전세를 원하는 세입자는 그 어디에서도 집을 구할 수가 없다.

앞으로 다가올지 모르는 최악의 전세난을 피하려면 계약 자유의 원칙을 준수하고 계약갱신청구권 등 임대차3법을 폐지하는 한편 취득세 종부세 양도세를 정상화해야 한다. 또 기업형임대를 활성화하고 분양가상한제 폐지, 청약가점제 폐지, 재건축 재개발 활성화 등 각종 부동산 규제를 완화해야 가능할 것으로 본다. 올해보다 내년 후년이 더 두렵다.

징벌적 보유세가 미칠 파장

정부가 집값 폭등을 잠재우기 위해 다양한 대책을 강구하고 있다. 투기세력을 누르기 위해 임대주택에 대한 세제 혜택을 축소하고 미니신도시를 확대하는 한편 신혼부부 등 생애최초 주택 구입자에 대한 대출 규제를 완화하는 등 그동안 나왔던 대책을 보완하는 내용을 담고 있는 듯하다. 또 가장 강력한 대책으로는 다주택자에 대한 종합부동산 등 보유세를 징벌적으로 강화하는 방안도 검토되고 있다. 7월 들면서 급등하는 집값의 불씨를 끄기 위해 7월 임시국회 내에 부동산추가대책을 발표하고 법제화할 것으로 전해지고 있다.

이들 대책 중에서도 종부세 등 보유세를 다주택자에게 크게 높이는 방안이 집값 급등세에 찬물을 끼얹고 정부가 의도한 집값 하락을 유도할 수 있을지 세간의 관심이 매우 높다.

이미 법인으로 투자한 경우 최대 연4%까지 기본공제 없는 종부세를 부과하는 정부의 방침 때문에 인천 수원 용인 등 그동안 법인 투자 비율이 높았던 지역을 중심으로 종부세 과세 기준일인 내년 6월1일 이전에 처분하려는 법인 매물이 증가할 것이 확실한 상황에서 개인 투자자의 매물도 크게 출회된다면 단기적으로 집값이 하락하는 등 적지 않은 파장이 예상된다.

법을 개정해서 현행 보유세보다 현저하게 높은 종부세 등 보유세를 다주택자에게 강력하게 부과한다면 투자 목적으로 집을 구입한 다주택자는 매우 곤란한 처지에 빠질 것은 분명해 보인다. 하지만 장기적인 관점에서 보면 보유세의 징벌적으로

강화할 경우에 수많은 부작용을 일으킬 것으로 예상된다.

첫 번째는 전월세대란과 전세가 매매가 역전현상이다. 강화된 보유세의 급등을 예상한 매물이 증가하더라도 그 매물을 받아줄 투자자나 실수요자가 없기 때문에 거래는 위축되는 반면 투자자의 시장 진입이 차단되므로 투자자가 내놓는 전세 물건이 없어서 전세가가 상승할 우려가 있다. 또 크게 증가한 보유세를 납부하기 위해 여유자금이 있는 집주인은 전세를 월세로 전환하면서 시중에 전세가 점진적으로 사라지게 될 것이다. 입지가 다소 떨어지는 지역에서는 전세가와 매매가의 역전 현상이 일어나지만 전세가 더 높아도 그 집을 구입하지 않는 일도 벌어질 것으로 예상된다. 높아진 전세가는 시차를 두고 다시 매매가 급등을 불러올 수도 있다.

두 번째는 소비 부진에 따른 경기 침체 및 경기 급락이 일어날 수 있다. 코로나19 사태로 인한 소비 부진으로 극도로 내수가 부진한 가운데 그나마 소비 여력을 갖춘 다주택자 마저 보유세를 내기 위해 주머니를 닫게 된다면 더욱더 강한 내수 부진 현상과 더불어 자영업의 몰락도 가속화될 것으로 예상된다.

세 번째는 거래 감소와 공급 축소에 따른 건설 및 중개 등 부동산 연관 산업이 극도로 나빠질 것으로 예상된다. 올 들어 5월까지 서울 지역 누적 주택 인허가 실적은 2만여가구로 지난해 같은 기간보다 3분의 1이상 줄어든 것으로 나타났고 전국적으로도 인허가실적이 줄면서 주택 건설경기가 급락하는 가운데 투자 수요의 이탈에 따른 분양물량 급감은 더욱 가파른 건설경기 침체를 불러올 것이다. 부동산중개나 이사 인테리어 등 주택 거래와 연관된 산업도 심각한 타격을 입게 될 것이다.

네 번째는 혼인 건수의 감소와 이혼률의 증가로 인한 가족 해체 현상이다. 이미 다주택자에 대한 양도세 중과세를 줄이기 위해 혼인신고를 미루는 다주택자가 늘어나고 있는 상황에서 보유세 부담마저 크게 높이면 중부세를 감당하지 못하는 다주택자는 세금을 줄이기 위해 이혼을 선택할 가능성도 배제할 수 없다. 미혼의 자녀도 억지로 세대를 분리해 부동산제도로 인해 가족이 해체되는 불상사가 나타날 수도 있다.

다섯 번째는 다주택보다는 한 채 쏠림 현상으로 인한 중대형아파트의 부상이다. 다주택 양도세 중과세를 피하기 위해 뚝뚝한 한 채로 몰리는 현상이 보유세 강화로 인해 더욱 가속화될 것이다. 자금 여력이 있는 1주택자는 다주택 보유세를 줄이기 위해 추가적인 주택 구입보다는 더 큰 주택을 선호하는 경향이 나타날 것이다.

결론적으로 볼 때 주택 보유세의 증가는 일시적으로 집값 안정을 가져오는 듯 보일지 몰라도 장기적으로는 급격한 경기 침체와 더불어 전월세대란을 일으키는 등 더욱 큰 부작용을 불러 올 것으로 예상되므로 신중한 접근이 필요해 보인다.

보유세 등 인상, 투기 수요 억제

이 태경 토지자유연구소 부소장

‘3기 신도시’와 ‘강남 그린벨트 해제 논의’ 공통점은 뭘까? 바로 ‘공급부족론’이 이론적 바탕이라는 것이다.

공급부족론은 주택 가격이 올라가고 투기가 기승을 부릴 때마다 등장하는 프레임이다. 이를 간략히 정리하면 ‘상품 가격은 수요공급곡선으로 설명이 가능한데, 주택가격이 폭등한다는 건 수요에 비해 공급이 부족하다는 신호이니 문재인 정부는 세금이나 대출 관리로 수요를 억제하지 말고 재건축 및 재개발 관련 규제를 전부 풀고 강남 등을 대체할 대체지를 발굴해 주택공급을 획기적으로 늘려야 한다. 그래야 주택가격이 안정된다’ 정도가 될 것이다.

이 공급부족론이 좀비처럼 죽지 않고 되살아나는 이유는 뭘까? 보통 시민들의 직관과 상식에 부합하기 때문이다. ‘수요에 비해 공급이 부족하면 가격이 올라가고, 공급에 비해 수요가 부족하면 가격이 내려간다’는 건 주택을 제외한 대부분 상품에는 맞는 말이다.

주택은 다르다

그러나 우리가 신물나게 경험했듯이 주택은 다른 상품과는 반대로 움직인다. 주택은 가격이 오르면 재고주택 공급이 오히려 확연히 줄고 수요는 폭발적으로 늘어난다. 그러면서 가격이 더 오른다. 극단적인 매도자 우위의 시장이 되는 것이다. 2014년 이후 서울 아파트 시장이 정확히 그렇다.

반대로 가격이 내려가면 재고주택 공급이 크게 늘고 수요가 삽시간에 사라져 가격이 더 폭락한다. 극단적인 매수자 우위의 시장이 되는 것이다. 2012·2013년 서울 아파트 시장이 정확히 그랬다.

이처럼 주택과 다른 상품의 수요공급 곡선이 완전히 상이한 이유는 투기적 가수요 때문이다. 주택은 소유(임대소득) 및 처분(매매차익) 시에 발생하는 '블로소득'을 노리는 투기적 가수요가 엄청나게 강하다. 그러다 보니 수요와 공급을 매개하는 가격 메커니즘이 왜곡되는 것이다. 하지만 냉장고·세탁기·스마트폰처럼 소유(임대소득) 및 처분(매매차익) 시에 블로소득이 발생하지 않는 상품들은 투기적 가수요가 없고, 따라서 가격이 수요와 공급 사이를 정확히 매개한다.

정리하자면, 주택은 다른 상품과 수요공급곡선이 완전히 다르다. 따라서 가격상승을 공급부족의 증거로 해석하는 건 큰 잘못이다. 주택 가격상승은 투기적 가수요에 기인한 부분이 압도적으로 크기 때문이다. 공급부족론은 투기적 가수요와 실수요를 구분하지 않는다는 치명적 난점을 내포하고 있다.

폭등의 근본원인은 투기

최근 주택가격 폭등이 공급부족 때문이 아니라 거의 전적으로 투기 탓이라는 실증적 증거들은 차고 넘친다. <표 1>을 보면 1995년~2017년 주택 수는 2.12배가 늘었고 주택보급률은 29.4%p가 늘었다. 하지만 자가보유율은 고작 2.7%p 증가한 것을 알 수 있다. 주택공급을 폭발적으로 늘렸음에도, 내 집을 가진 사람은 거의 늘지 않았다는 뜻이다.

<표 1> 주택수/가구수/자가가구수/자가보유율/주택보급률 증가추이(1995~2017년)

연도	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	증가배율
주택수(천호)	9,570	11,472	15,623	17,672	19,559	19,877	20,313	2.12
가구수(천가구)	12,958	14,391	15,887	17,339	19,111	19,368	19,674	1.52
자가가구수	6,893	7,735	8,826	9,390	10,669	10,743	11,000	1.60
자가보유율	53.2	53.7	55.6	54.2	55.8	55.5	55.9	2.7%p
주택보급률	73.9	79.7	98.3	102.3	102.3	102.6	103.2	29.4%p

주: 2005년부터는 구분거처 반영
 자료: kosis.kr (연도별 주택 수, 가구 수, 점유형태별가구통계); 국토교통부(2019)

새로 공급된 주택들은 어디로 갔을까? 당연한 말이지만 유주택자들 차지가 됐다. 경실련(경제정의실천시민연합) 통계를 보면 2008년~2018년 유주택자 중 상위 1%는 소유주택 수를 1인당 3.5채에서 7채로 2배 늘렸고, 상위 10%는 소유주택 수를 1인당 2.3채에서 3.5채로 늘렸다. 2018년 기준 상위 10% 유주택자들이 보유한 전체 주택 수는 무려 450만8000호에 달하고, 상위 1% 유주택자들이 보유한 전체 주택 수도 90만9700호에 이른다.

한편, 박근혜 정부 때 ‘빚내서 잡사라’는 초이노믹스가 촉발한 서울 아파트 가격 상승은 2014년 가을부터 본격화돼 2015년과 2016년 완만하게 이어지다 문재인 정부 출범 직후부터 기울기가 가팔라졌다. <표 2>를 보면 2주택자와 3주택자 증가속도가 1주택자 증가속도를 확연히 압도하는 걸 알 수 있다. <표 3>과 <표 4>를 보면 신규주택이 나오는 족족 유주택자들이 사들이는 현상이 얼마나 극심한지를 알 수 있다. 쉽게 말해 서울을 포함한 전국 주택 가격 폭등의 근본원인은 다름 아닌 ‘투기’다.

<표 2> 주택 소유물건수별 주택소유자수 현황 추이

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	증가율(%)
소유자 총계	12,032,798	12,398,627	12,650,446	13,044,592	13,311,319	13,669,851	13.6
1건	10,401,342	10,705,701	10,929,777	11,165,445	11,331,535	11,550,688	11.0
2건 이상	1,631,456	1,692,926	1,720,669	1,879,147	1,979,784	2,119,163	29.9
3건 이상	330,091	338,367	305,478	392,107	415,924	459,482	39.2

자료: kosis.kr

<표 3> 전국 신규공급주택 중 무주택자와 유주택자의 매입 현황(2013~2016)

단위: 호

연도	2013	2014	2015	2016	합계
개인소유주택 증가수	467,784	241,757	475,164	373,938	1,558,643
무주택자 매입수 (비율)	304,359 (65.1%)	224,076 (92.7%)	235,668 (49.6%)	166,090 (44.4%)	930,193 (59.7%)
유주택자 매입수 (비율)	163,425 (34.9%)	17,681 (7.3%)	239,496 (50.4%)	207,848 (55.6%)	628,450 (40.3%)

자료: 이규희 의원실(2018)

<표 4> 서울 신규공급주택중 무주택자와 有주택자의 매입 현황(2013~2016)

단위: 호

연도	2013	2014	2015	2016	합계
개인소유주택 증가수	50,903	64,643	64,470	52,086	232,102
무주택자 매입수 (비율)	8,235 (16.2%)	19,365 (30.0%)	17,144 (26.6%)	7,284 (14.0%)	52,028 (22.4%)
有주택자 매입수 (비율)	42,668 (83.8%)	45,278 (70.0%)	47,326 (73.4%)	44,802 (86.0%)	180,074 (77.6%)

자료: 이규희의원실(2018)

특기할 대목은 주택 가격 상승률이 가장 높고 전체 주택시장을 견인하는 강남 3구와 ‘마용성’(마포·용산·성동)에 전세를 끼고 주택을 매수하는 이른바 ‘갭투자’ 비율이 약 70%에 달한 적이 있다는 사실이다.

2019년 3월 국회 국토교통위 소속 안호영 더불어민주당 의원이 입수한 국토교통부 ‘자금조달 및 입주계획서 현황’ 자료를 보면, 봄 이사철을 앞두고 갭투자 비율이 치솟았던 2018년 1월 기준 서울 시내에서 갭투자 추정 거래 비율이 가장 높은 지역은 성동구(76.1%), 강남구(75.5%), 용산구(72.7%), 송파구(72.3%), 서초구(72.2%) 순이었다 한다. 마포구도 66.7%로 70%대에 바짝 다가섰다.

강남 3구와 ‘마용성’의 주택가격이 급등했던 건, 주택소비자들이 이들 지역에 살고 싶은 열망이 커서가 아니라 ‘갭투자’로 불리는 투기수요 덕분이었던 것이다.

통계가 보여주는 공급부족론의 허점

위에서 살핀 것처럼 서울 등의 주택 가격 폭등은 단연 불로소득을 노린 투기적 수요 탓이다. 그런데도 가격 폭등이 공급부족 때문이라고 강변하는 미디어와 전문가들은 여전히 많다. 그들에게 아래 표를 보여주고 싶다.

<표 5>를 보면 서울 아파트 가격이 바닥을 찍던 2012년과 2013년의 준공물량이 각각 2만6115호와 3만3607호임을 알 수 있다. 주목할 만한 건 서울 아파트 가격이 대폭등을 거듭하던 시기인 2018년과 2019년의 준공물량이 각각 4만3738호와 4만5630호라는 사실이다.

<표 5> 서울 아파트 연도별 준공실적(2011~2019)

연도	준공물량
2011년	38,482호
2012년	26,115호
2013년	33,607호
2014년	39,325호
2015년	22,573호
2016년	33,566호
2017년	29,833호
2018년	43,738호
2019년	45,630호

출처: 국토교통부 통계누리

즉, 서울 아파트 가격이 바닥을 기던 시기보다 폭등을 거듭하던 시기의 아파트 준공물량이 훨씬 더 많았다는 것이다. 이는 공급부족론을 무색하게 만드는 통계다.

또한 공급부족론자들이 공급부족 대표도시로 지목하는 서울의 경우, 국토교통부 자료에 따르면 2012년 4만8800호, 2013년 4만9800호, 2014년 5만6000호, 2015년 4만2800호, 2016년 4만8600호의 주택이 순증(준공주택총수에서 멸실주택총수를 뺀 주택수)했고, 향후 2022년까지 연평균 5만5000호로 추정되는 신규수요에 비해 연평균 7만2000호 공급이 예정된 상태다.

노태우 정부 200만 호 공급의 경우

이론적 근거와 실증적 통계가 증명하듯 서울 등 주택가격 폭등은 공급부족 때문이 아니라 투기적 가수요 때문이다. 사정이 이러함에도 불구하고 한국 사회에는 여전히 입만 열면 공급확대를 합창하는 미디어와 전문가 투성이다.

이들에게 묻고 싶다. ‘부동산 관련 세금으로 기대수익률을 낮추고 대출을 바짝 조여 부동산 시장으로 유입되는 유동성을 차단해, 기존 재고주택 가격을 하락시키지 않고 신규 공급만으로 시장을 안정시킨 적이 있느냐고 말이다. 아마 이들은 말할 것이다. 노태우 정부 때 했던, 1기 신도시 건설을 포함한 주택 200만 호 공급이 있지 않느냐고.

그러나 이는 하나만 알고 둘은 모르는 소리다. 노태우 정부가 부동산 투기를 잡기 위해 1기 신도시 건설을 포함한 주택 200만 호 공급을 한 건 사실이고, 이게 주거안정과 주택가격하락에 기여한 것도 분명하다. 하지만 당시엔 주택보급률이 2020년 지금과는 비교도 하지 못할 정도로 낮았다. 실거주자를 위한 대량 주택보급이 절실히 요구되고 있었다.

노태우 정부가 신규공급만으로 시장을 안정시켰다고 생각하면 큰 착각이다. 당시 정부는 공급확대정책을 매우 과감하게 펼치는 한편, ‘토지공개념 3법’으로 불리는 택지소유상한법, 토지초과이득세법, 개발부담금법을 제정해 강력한 ‘불로소득 환수정책’을 병행했다. 즉, 노태우 정부가 부동산 시장을 안정시키고 황금의 1990년대를 열 수 있었던 데에는 실거주자 수요를 충족시키는 ‘주택보급률 제고’와 ‘강력한 투기억제’가 두 개 기둥으로 버티고 있었기 때문이다.

‘강남 그린벨트 해제 요구’를 비롯한 재개발·재건축 규제 완화 요구가 전혀 진정성이 없어 보이는 건 이런 요구를 하는 자들이 불로소득 환수 및 대출 관리를 통한 투기적 가수요 억제에는 전혀 관심이 없기 때문이다. 그래서 이들의 공급확대 주장은, ‘부동산 투기판에 추가로 뿔감이 더 필요하다’는 의미로 밖에는 해석되지 않는다.

문재인 정부 부동산 정책의 오류는

끝으로 문재인 정부의 부동산 대책에 대해서 몇 마디 보태고 싶다. 정부 출범 뒤 발표한 주요 대책들을 보면 부동산에 관한 명확한 철학·인식 위에서 대책이 설계되고 집행되기보다는 시장 상황에 수동적으로 대응한다는 성격이 짙다. 그러다 보니 선제적 대응보다는, 투기가 기승을 부리고 가격이 상승하면 이를 허겁지겁 뒤따라가는 패턴이 반복되고 있다(관련 기사 : 서울 주요 아파트, 문재인 정부 들어 4억5000만원↑ , [6.17 부동산 대책 분석] 또 집어든 핀셋... 투기꾼과 여전히 숨바꼭질 중).

문 정부가 그간 발표한 다섯 차례 주요 대책을 보면 미흡한 투기수요 억제 대책과 3기 신도시로 대표되는 공급확대 대책의 투트랙으로 진행되는 걸 알 수 있다. 일견 타당해 보이는 전략이다. 그러나 이것은 투기적 가수요를 초기에 확실하게 제압하지 못해 가격이 급등하자 공급확대 대책이 소방수로 등장하는 모양새다. 최근 강남 그린벨트 해제 논의도 같은 맥락이다.

정부 출범 당시에는, 저금리와 방만한 대출관리(은행 기준 2014년 12월 말 460조 원이었던 주택담보대출잔액이 2019년 11월 말 648조 원으로 폭증했고, 2012년 23.2조 원이던 전세자금 대출잔액이 2019년 4월 말 102조 원으로 급증했다) 등의 원인으로 2014년 가을부터 오르기 시작한 서울 아파트 시장의 상승세가 4년째 진행 중이었다. 따라서 정부는 출범 초부터 부동산 세금 중과와 강력한 대출 관리를 통해 가격 급등을 제어해야 했다.

하지만 문 정부는 최대한 짧은 기간 안에 연속적으로 투사했으면 효과를 발휘했을 부동산 대책들을 축차적으로 투입하는 정책적 오류를 범했다. 이번 정부의 주요 부동산 대책은 각각 방점이 있다. 예컨대 9.13 대책은 종부세 카드에, 12.16 대책은 고가 주택시장을 안정시키기 위한 강력한 대출 관리와 갭 투기 방지에, 6.17 대책은 법인 및 재건축 규제에, 7.10 대책은 다주택자들을 타깃으로 한 세금 증과에 각각 방점이 찍혀 있다.

그나마 다행인 것은 문 정부의 부동산 대책 발표간 간격이 점점 짧아지고 있다는 점, 성긴 그물이던 대책이 시간이 지날수록 촘촘해지고 있다는 점 등이다. 문 정부는 부동산을 못 잡으면 정권뿐 아니라 ‘나라가 망한다’는 각오로 시장을 예의 주시하며 더 강력한 후속대책들을 준비하기 바란다. 그게 문재인 정부도 살고, 대한민국도 사는 길이다.

더 읽을거리

- [\[이태경의 토지와 자유\] 부동산 투기, 불 지른 정부 ‘따로’ 욕먹는 정부 ‘따로’](#)
- [\[이태경의 토지와 자유\] 미디어가 선동하는 부동산 시장, 압도적 카드로 제압해야](#)

생활 속 민주주의를 꿈꾸고, 고민하는 시민여러분을 지원합니다.

시민 공론 촉진

공론의 씨앗,
시민 여러분의
대화입니다!



시민 교육·실천활동 지원

시민사회단체 및 활동가의
역량강화 및 교육활동을 지원합니다.



기반조성 및 저변 확대

민주시민교육의 활성화를 위한
기반을 조성합니다.



누구나대화모임

생활 속에서 겪고 느끼는 사회문제에 대한 해결방안, 정책 제안 등 시민의 토론 경험을 지원합니다.

건강, 경제, 교육, 문화, 복지, 안전, 젠더, 주거, 환경 등의 주제로 보다 나은 서울을 고민하는 시민 누구나 참여할 수 있습니다.

작은 공론장

'누구나대화모임'을 통해 발굴된 의제 또는 센터 제안 의제로 20~30인이 모여 공론을 합니다.

유사한 고민을 가진 사람들이 함께, 해결 방안을 모색하거나 정책을 제안할 수 있습니다.

민주 시민교육활동 지원

시민사회단체의 민주시민교육활동을 지원합니다.

민주주의 개념과 이해, 참여와 실천, 비판적 사고, 시민적 관용, 협력과 연대 등 민주시민 의식 함양과 실천을 지원하는 시민사회 단체가 참여할 수 있습니다.

민주시민아카데미

민주주의 이론을 바탕으로 실천적 사고, 소통 능력과 기술 등 민주시민의 역량을 강화합니다.

민주시민교육 활동가 또는 시정에 관심을 갖고 참여하는 시민의 소양함양 및 역량강화를 위한 교육과정을 운영합니다.

대외협력 사업

교류와 연대·협력을 위해 관련 기관, 조직 및 시민사회단체와 협력 사업을 진행합니다.

협력단체와 연대 및 전문성 강화를 위해 워크숍, 포럼, 특강, 토크쇼 등 다양한 형태의 행사를 진행합니다.

연구·개발

민주시민교육 추진 방향 및 발전 방안을 수립하기 위한 연구나 시민들의 민주시민교육 성취도를 높이기 위한 시민성 지표를 개발합니다.

아카이브

누구나 손쉽게 접근하고 활용할 수 있도록, 민주시민교육 자료를 수집정리합니다.



발행처 서울시 생활속민주주의학습지원센터
편 집 서울시 생활속민주주의학습지원센터
디자인 디자인스튜디오 고래의 노래
www.whalesong.co.kr