

신자유주의는 서울의 부동산 시장을 구원할 수 있는가?

20170780 조용주

올해 봄에서 여름으로 넘어가던 즈음, 가파른 집값 상승 때문인지 부동산 정책의 변화 때문인지 부동산을 추가로 구매하려는 부모님을 따라 서초구와 용산구의 부동산 매물을 쥐 잡듯 찾아 다닌 경험이 있다. 약 한 달 반, 거의 두 달에 가까운 시간을 부동산 시장의 흐름과 정책을 알아보는 재미에 지냈던 것 같다. 최근 그때의 기억을 떠오르게 했던 일이 있었다. 당시 알아봤던 매물 중 29억원이었던 매물이 현재 40억을 호가하고 있다는 소식이 있었다. 물론 평형의 차이는 있으나, 구조나 위치상 당시 29억원 매물이 훨씬 좋은 조건임을 감안할 때 이 정도의 가격 차이는 납득하기 어려웠다. 약 두 달 만에 11억원이 뛴다는 게 말이나 되나 싶었다. 이유는 생각보다 간단했다. 해당 아파트는 재건축 계획을 갖고 있는 아파트였는데, 당시 빠르면 12월에 날 거라 예상했던 서울시 재건축 심의가 무려 4개월이나 앞서 통과된 것이다.

재개발, 재건축이 주도하는 서울의 부동산 시장

이처럼 현재 서울의 부동산 시장은 재건축, 재개발이 주도하고 있다. 비정상적인 인프라와 인구 집중으로 이미 포화상태를 이룬 서울의 부동산 해법은 재개발과 재건축으로 모아지는 중이다. 심지어 급격한 상승장 속에서도 갓 새로 지어진 집이 건폐율 및 용적률을 이유로 가격 상승이 더뎠다는 경우가 비일비재하다. (건폐율 및 용적률이 높을 수록 재건축을 통한 이득이 적어지기 때문이다. 오피스텔의 가격이 낮은 이유도 이에 있다.) 거의 반백년 후의 재건축을 바라보고 부동산의 가치를 판단하는 것이다. 부동산 시장 과열에 따른 이같은 경향성은 서울 내 모든 지역에서 나타난다. 이는 단순히 서울 부동산의 투기적 성격의 강화에 있지 않다. 이는 경제적 약자에의 배타성으로 이어진다.

서울 부동산 시장의 현실은 신자유주의와 매우 맞닿아 있는 것처럼 보인다. 수많은 개개인들이 부동산 시장에 뛰어들어 호재와 악재를 계산하여 매도와 매수를 이어가고 있지 않은가. 하지만 아이러니하게도 다수의 주택전문가들은 이러한 상황이 부동산 시장 내 국가 주도의 역할이 커졌기 때문이며, 신자유주의적 해법으로의 회귀가 필요함을 주장한다. 이에 본인은 수많은 신자유주의적 해법 가운데 레이건 시기 미국의 신자유주의자들이 케인즈적 서민 주택 및 도시 정책의 대안으로 내놓은 안 2가지가 현대 서울에서 실현 가능한지에 대해 논의를 나눠보고자 한다.

기업지구 정책은 서울에서 실현 가능한가?

먼저 기업지구 정책에 대해 알아보자. 기업지구 정책은 레이건이 영국에서 도입한 주택 관련 제도 중 비교적 성공적으로 시행된 정책으로, 경제적으로 뒤쳐진 지구에 기업의 투자를 유도하여 지역 재생을 목표로 하는 정책이다. 다만 이는 영국에서의 기업지구 정책과 차이가 있다. 영국은 말 그대로 '전후 황폐화된 도시'의 재건이 기업지구 정책의 목표였다면, 미국은 이미 존재하는 도시 중 '기능이 떨어지는' 도시의 개발이 기업지구 정책의 목표였다. (이는 사실상 피터 홀과 스튜어트 버틀러의 관점 차라고 보아도 좋을 것이다.) 미국은 이 정책을 통해 기업과 빈곤층(혹은 원주민)의 상생을 기대했다. 이러한 기업지구 정책은 미국 내 레이건 정부 이후 빌 클린턴 정부가 희망IV라는 이름의 정책으로 계승된다.

우리는 두 국가의 기업지구 정책 중 미국의 기업지구 정책에 주목할 필요가 있다. '기능이 떨어지는' 지역의 개발은 당연히 현대 재개발의 원형을 띄기 때문이다. 클린턴 시기 희망IV 정책을 바라보면 이는 더 확실해진다. 희망IV 정책은 도시재활성화시범 프로그램이라는 이름으로, 다음의 내용을 골자로 한다.

- 곤란을 겪는 공공주택의 주민들을 위해 철거, 복구, 대체 등을 통해 생활환경을 개선한다.
- 공공주택이 위치한 지역을 재건하고 주변 거주지역 개선에 기여한다.
- 최빈곤 가구의 집중을 피하거나 줄일 수 있도록 주택을 공급한다.

- 지속가능한 공동체를 건설한다.

이는 레이건 시절 기업지구 정책이 상업지구와 거주지구 모두에 방점을 찍은 것과 달리, 클린턴 정부의 기업지구 정책은 보다 주거지역에 집중되어 있다는 점에서 현대 재개발의 모습과 더욱 맞닿아 있다.

자 그럼 현대 서울의 재개발 정책을 살펴보자. 서울 내 재개발을 결정짓는 쟁점은 '노후도'이다. 얼마나 낡았는지, 얼마나 오래됐는지, 얼마나 살기에 불편한지가 재개발을 결정짓는 요소로 작용한다는 것이다. 이는 꽤나 타당한 척도로 보인다. 재개발과 기업지구 정책의 본질은 결국 기능적 한계를 마주한 지역의 발전, 그를 통한 상생에 있기 때문이다. 그러나 문제는 재개발, 재건축 이후 수혜를 받는- 즉 기업과 '상생하는' 이들이 누구인가에 있다. 너무 당연하게도, 이들은 노후 지역의 원주민이 아니다.

KBS의 조사에 따르면 서울 내 재개발 지역 원주민의 재정착률은 30%를 밑돈다. 이중에서도 특히 빈곤층의 비율이 높은 곳은 정착률이 8~9%까지 떨어진다. 심지어 소득 수준은 평균 3배 상승한다. 왜 이런 현상이 발생하는 것일까? 소위 '로또'라고 불릴 정도로 재개발 및 재건축 후 해당 지역의 부동산 상승률은 가파르는데 말이다. 그냥 떠나지 않으면 되는 것 아닐까?

사실 이에 대한 이유는 간단하다. 개발분담금과 분양가를 감당할 수 없기 때문이다. 수억의 분담금은 자본이 많은 이들에게는 짧게는 4년, 길게는 10년만 기다리면 수배로 돌아올 투자금이지만, 당장 생계에 집중해야 하는 이들에게는 터무니 없는 금액인 것이다. 평균 6년의 개발기간 동안 거주할 공간이 사라지는 것 역시 즉각적 생존의 위협으로 다가온다. 물론 거주이전비 대출 등의 지원 정책이 존재하기는 하나, 6년 간 정착 가능한 곳 없이 전세를 찾아다니기에는 거주이전비는 너무도 적은 돈이다.

재개발과 재건축의 공격은 주택 소유권을 지닌 원주민만을 대상으로 하지 않는다. 전월세 임차인들 역시 이 대상이 된다. 재개발과 재건축의 의미는 앞서 살펴보았듯 노후도가 높은 지역 혹은 건축물을 철거해 새로운 상업, 거주시설을 만들어내는 데에 있다. 문제는 이런 재개발, 재건축 특수를 노리는 부유층들이 노후된 지역이나 건축물에 거주하고 싶어하지 않는다는 것이다. 이렇게 비어지는 노후된 거주공간은 자연스레 비-부유층의 거주공간이 된다. 이러한 경향성은 재개발, 재건축 조합원 자격 중 2년 거주 의무가 사라지며 더욱 심화되고 있다. 재건축하면 가장 먼저 떠오르는 은마아파트의 경우, 세입자 비율이 70%에 달한다. 실제 소유자가 거주하는 비율은 약 30%에 불과한 것이다. 조합원 인정에의 2년 거주 의무가 올해 사라졌다는 점, 은마아파트의 위치가 강남 내에서도 매우 요지라는 점을 감안할 때 타 지역 및 앞으로의 상황은 훨씬 심각하리라는 추측이 가능하다.

이렇듯 재개발을 통한 형식적 환경 개선의 결과물은 넘치는 수요 속 부유층의 투자 수단으로 전락한다. 상생의 의미는 사라지고 배타성만이 남는 것이다.

바우처 정책은 서울에서 실현 가능한가?

그러나 궁금증이 생긴다. 만약 재개발로 인해 주변 인프라가 발전한다면 미국 역시 빈곤층의 배제, 상생의 실패라는 결과물을 낳았어야 한다. 그럼에도 미국은 일정 성과를 거두지 않았는가? 이 의문에 대해서는 대지면적부터 유동성 차이 등의 다양한 답이 존재하지만, 정책적 시각에서 바우처 정책이 답이 될 수 있다. 당대 미국 역시 기업 지구의 지정 및 개발 과정에서 인프라 발전에 기인한 다양한 문제가 발생한다. 특히 무주택자, 즉 임차인의 경우 오히려 기업지구 정책으로 인해 거주 공간을 잃는 일이 나타나는 것이다. 이에 대해 미국이 제시한 해법은 바우처 정책이었다.

바우처 정책의 기본 내용은 다음과 같다.

임차인이 부담해야 할 주거공간 임차료 중 약 70%를 국가가 부담한다. 주거공간은 정책에 자발적으로 참여한

임대인들을 대상으로 한다. 이를 통해 빈곤층의 주거이동성을 높이고 기업지구 정책을 지원한다.

약 70%의 지원이라는 점에서 꽤나 파격적으로 보이는 지원안은 치명적 문제가 존재한다. 임대인의 자발적 참여에 근거한다는 것이다. 이는 수급 불일치 문제를 낳는다. 주택 가격이 낮고 임대료가 낮은 상황이라면 국가에서 직접 임차인을 매칭해주는 정책에 이점이 있겠지만, 반대의 상황에서는 임대인들이 이에 참여할 이유가 없다.

문제는 이 반대의 상황이 현재 서울의 부동산 상황과 그대로 맞아 떨어진다는 점이다. 주택 가격이 매주 가파른 상승세를 보이는, 높은 임대료의 한국 부동산 시장에서는 바우처 정책은 실현도, 목적 달성도 불가능하다.

재미있는 건, 현재 서울시에서 동일한 이름의 제도를 시행중이라는 것이다. 서울시 주택 바우처 제도가 그 주인공이다. 서울시 주택 바우처 제도는 매달 특정 기준을 충족하는 중위소득 60% 이하 가구에 임차 보조금을 지원한다. 여기까지 살펴보면, 임대인 참여 여부 등의 방식은 다르나 꽤나 비슷한 제도로 보인다. 다만 문제는 지원 금액에 있다. 위 제도는 1인 가구에 8만원, 2인가구에 8만5천원, 3인가구에 9만원, 4인가구에 9만5천원을 지급한다. 이는 지금 규모에서나, 지급 방식에서나, 운용 수단에서나 바우처 정책과 비슷한 점이 전혀 존재하지 않는다. 다시 말해, 서울 내의 바우처 정책은 여전히 실행 불가능하다.

현재 서울 부동산 시장에 필요한 정책은 무엇인가?

앞서 살펴보았듯, 레이건 시기 미국의 신자유주의적 주택정책은 현대 서울에 적용하기 힘들다. 그렇다면 현대 서울 부동산 시장에 필요한 정책은 무엇인가? 전문가들의 말마따나 다른 신자유주의적 해법을 따라야 하는가? 혹은 국가의 역할을 더 늘려 규제해 나가야 하는가?

토론 꼭지

1. 서민주택 정책의 목적성을 고려할 때 현대 서울 부동산 시장에 필요한 정책(방향)은 무엇인가?
2. 서울 부동산 시장의 특성이 소거된 비수도권 지역의 서민주택 정책에는 무엇이 있을까?