

아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석

2004. 10 .

김현아·백성준·김우영

한국건설산업연구원

<차 례>

I. 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구의 내용과 범위	3
II. 분양가 추이와 상승 요인	5
1. 분양가 자율화 이후 분양가 추이	5
(1) 지역별 분양가 추이	5
(2) 규모별 분양가 추이	12
2. 분양가격 상승의 배경과 원인	13
(1) 분양가 자율화	13
(2) 재고 주택가격의 상승	16
(3) 사업 참여자의 증가	20
(4) 공급면적 산정기준의 변화	22
III. 아파트 분양가격의 결정구조 분석과 원가공개의 문제점	
1. 아파트 분양가격의 결정구조	27
(1) 아파트 가격의 개념과 구성	27
(2) 일반 아파트 분양가격 결정 절차	32
(3) 아파트 사업유형별 개발자금 투입구조	33
2. 사업유형별 분양가격 결정구조	37
(1) 아파트 건설사업의 유형과 특징	37
(2) 민간택지에서의 분양가 결정구조	45
(3) 공공택지에서의 분양가 결정구조	47
3. 분양원가 공개의 효과와 문제점	50
(1) 아파트 분양원가 공개와 관련한 주요 쟁점	50
(2) 분양원가 공개의 문제점	54
(3) 분양원가 공개의 파급효과	57

IV. 결론 및 정책 과제	1.....	6
1. 아파트 분양제도 개선방안의 주요 내용		61
2. 아파트 분양제도 개선(안)이 시장에 미치는 영향		62
3. 정책과제		63
(1) 분양가 규제와 주택공급 및 가격변화		63
(2) 표준건축비의 현실화		65
(3) 청약제도의 보완		66
참고문헌		96
Abstract		Ⅶ

<표차례>

<표 II-1> 지역별 연도별 일반 아파트 분양가 추이	7
<표 II-2> 연도별 아파트 분양가 및 매매가격 변동률 추이	9
<표 II-3> 서울 평형별 연도별 일반 아파트 분양가 추이	12
<표 II-4> 서울 평형별 연도별 주상복합 아파트 분양가 추이	13
<표 II-5> 연도별 서울의 아파트 분양가와 매매가격의 상승률 추이	14
<표 II-6> 연도별 전국 및 서울의 지가지수와 지가상승률	16
<표 II-7> 공공택지 개발실적	16
<표 II-8> 연도별 일반 아파트 분양가 추이	19
<표 II-9> 주택 수주액 및 재개발 재건축 수주액의 추이(2002-2003)	22
<표 II-10> 아파트 분양면적의 산정기준의 변경 내용	23
<표 II-11> 아파트 공급면적과 계약면적의 차이표	25
<표 II-12> 개정된 공급규칙을 감안한 아파트 평당 분양가표	26
<표 III-1> 주택사업유형별 선투입 비율 및 최초자금 회수시점표	34
<표 III-2> 주택유형별 입주자 모집시기	44
<표 III-3> 지역별 민영 아파트와 주공아파트의 분양가격 비교 (2000년-2002년)	48
<표 IV-1> 아파트 분양제도에 대한 당정협의 결과의 주요 내용	62

<그림차례>

<그림 Ⅱ-1> 서울과 기타지역간의 분양가격 추이	8
<그림 Ⅱ-2> 서울 강남권과 비강남권의 분양가격 추이	8
<그림 Ⅱ-3> 연도별 분양가 대비 매매가격 수준	11
<그림 Ⅱ-4> 1992년 이후 전국 아파트 입주물량 추이	17
<그림 Ⅱ-5> 외환위기 이후 주택건설사업의 구조 변화	21
<그림 Ⅲ-1> 아파트 가격의 구성	28
<그림 Ⅲ-2> 분양가 결정구조	31
<그림 Ⅲ-3> 자체사업의 자금 회수 및 투입흐름도	35
<그림 Ⅲ-4> 일반수주사업의 자금 회수 및 투입흐름도	35
<그림 Ⅲ-5> 재건축사업의 자금 회수 및 투입흐름도	36
<그림 Ⅲ-6> 재개발사업의 자금 회수 및 투입흐름도	36
<그림 Ⅲ-7> 지분제 재건축사업	38
<그림 Ⅲ-8> 도급제 재건축(재개발)사업	39
<그림 Ⅲ-9> 공공기관에 의한 개발사업	40
<그림 Ⅲ-10> 건설회사에 의한 아파트개발	41
<그림 Ⅲ-11> 민간 시행사에 의한 아파트개발	42
<그림 Ⅲ-12> 민간택지에 대한 건설회사주도의 개발사업 원가구성도	46
<그림 Ⅲ-13> 민간택지에 대한 시행사주도의 개발사업 원가구성도	47
<그림 Ⅲ-14> 공공택지에 대한 민간주도의 개발사업 원가구성도	50
<그림 Ⅲ-15> 아파트 개발사업 원가구성도	55
<그림 Ⅳ-1> 분양가 규제의 효과	64

요 약

제1장 서론

- 본 연구의 목적은 최근 논란이 되고 있는 분양원가 공개 문제를 해결하기 위한 정책대안을 모색하는데 있음.
- 먼저 원가 공개요구 배경을 이해하는 차원에서 최근 분양가격이 상승하게 된 배경과 원인을 분석해 보고자 함.
- 분양가 상승의 원인 분석과 원가 공개의 파급 효과 및 문제점을 분석하여 원가 공개가 분양가격을 하락시키는 수단으로 적절하지 못하다는 것을 규명해 보고자 함.
- 또한 현재 제시된 정부 대책, 원가 연동제 및 택지채권입찰제와 부분적인 원가공개에 대한 평가를 시도하고자 함.
- 마지막으로 최근의 주택시장변화를 반영하여 정부의 아파트 및 공공택지제도 공급방안이 답아야 할 구체적인 내용과 보완 사항을 제시하고자 함.

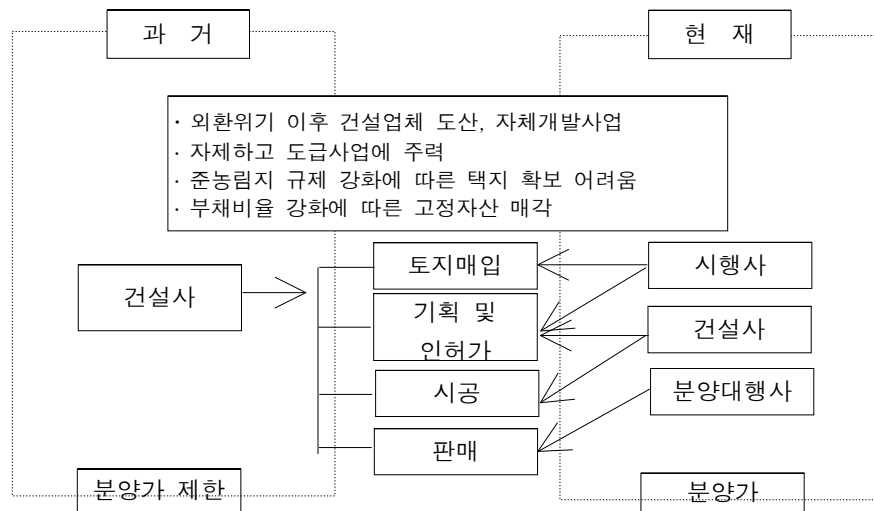
제2장 분양가격 추이와 상승 원인

- 분양가 자율화 시행 이후 분양가격은 전반적인 부동산 경기 상황, 지역별 주택수급상황, 기타 정부 정책에 따라 차별적인 양상을 보였음.
- 분양가격의 상승률이나 주변 시세의 반영 정도는 지역에 따라서 매우 다르게 나타남.
- 이는 해당 지역의 주택시장 여건이나, 소비자 계층의 아파트 선호 정도, 공급여건 등이 각기 다르기 때문임.

- 서울지역의 분양가격이 기타 지역에 비해 상승률도 높고 평당 가격 수준도 높은 편이며 동일한 지역 내에서도 이러한 지역간 격차는 발생함.
 - 서울의 경우 강남지역과 비강남지역의 격차는 점점 확대되어 2004년 5월 현재 강남권은 비강남권에 비해 약 1.8배 정도 분양 가격이 비싼 편이며 가격차는 평당 834만원 정도임.
- 규모별로도 분양가 상승률에서 차이를 나타내고 있음.
- 우선 평형별로 분양가 추이를 살펴보면 20평 이하의 소형 아파트 가격 상승폭이 다른 평형에 비해 상대적으로 높게 나타남.
 - 40평 초과 아파트는 꾸준히 상승세를 이어오다가 2004년 들어 상승세가 크게 둔화되었는데 대신 주상복합 아파트의 평당 분양 가격이 2004년에 높은 상승세를 나타내고 있어 대형 아파트의 수요가 주상복합 아파트로 이전하고 있음을 알 수 있음.
- 최근의 분양가 상승은 단순히 분양가 자율화 조치에 의한 것이라기보다는 주택시장 대내외적인 여러 변수에 영향을 받은 것으로 판단됨.
- 서울의 경우, 분양가 자율화 시행 초기였던 1999~2001년보다 2002년 이후 분양가 상승폭이 더욱 컸던 것에서도 짐작할 수 있음.
 - 지방도 저금리 기조, 분양권 전매, 재건축에 대한 기대감 등의 요인과 행정수도 이전, 신도시 개발 등 개발계획 발표로 분양 가격이 높은 상승세를 나타내었음.
- 한편 분양권 전매허용이 아파트 분양가격 상승에 주요한 원인이 되었음.
- 또한 아파트 건설의 직접경비인 토지비와 건축비 상승이 주택생산 원가상승을 촉발하게 된 측면도 무시할 수 없으나 재고주택 가격 상승 원인은 공급견인(cost push)보다는 초과수요에 의한 수요견인(demand pull)이 더 크게 작용함.

- 수요견인의 요인으로선 첫째, 외환위기 이후 급감하였던 주택공급 물량으로 인해 일시적인 공급물량 부족을 꼽을 수 있음.
 - 둘째, 저금리 지속에 따른 투자대상으로서 아파트에 대한 수요가 증가하였으며 특히 소형 아파트에 대한 수요가 급증하면서 소형 아파트의 가격 상승폭이 상대적으로 크게 나타남.
 - 셋째, 재건축 사업의 활성화로 비교적 용적률 상승폭이 큰 저밀도 아파트 단지의 재건축 사업이 본격화된 것이 아파트 가격 상승의 원인으로 작용함.
- 외환위기를 겪으면 주택건설업체들의 사업구조가 크게 변화된 것도 분양가격 상승의 원인이 되었음.
- 외환위기 이전에는 직접 토지를 매입하여 주택건설사업을 시행하는 자체사업이 많았으나 외환위기 이후에는 재개발·재건축사업 등 도급사업에 치중하는 양상이 두드러짐.

< 외환위기 이후 주택건설사업의 구조 변화 >



- 공급면적 산정기준이 2000년 5월(5월 26일) 주택공급에 관한 규칙 제 8조가 개정되면서, 과거 분양면적에 포함되었던 지하주차장(바닥면적 1/15을 초과하는 면적)이 기타 공용면적으로 분류됨.
- 새로운 공급면적 산정기준의 변화로 아파트를 분양받는 수분양자는 과거보다 실제 주거 면적 증가, 지하층 공사면적 증가로 총 계약면적이 증가함.

< 아파트 분양면적의 산정기준의 변경 내용 >

구분		개정 전	개정 후
공급면적	전용면적	전용면적	전용면적
	주거 공용면적	계단·복도·현관 등 지상층+ 바닥면적 1/15 이하의 지하층	계단·복도·현관 등 지상층
기타공용면적		바닥면적 1/15 초과한 지하층, 관리사무소·노인정 등	지하층· 관리사무소·노인정 등
계약면적		공급면적+기타 공용면적	작동

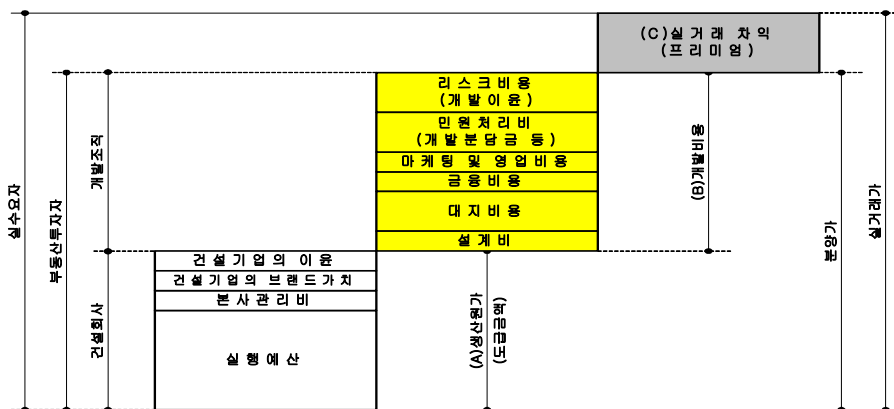
- 공급기준 변화를 감안하면 2001년 이후 분양된 아파트 가격은 평균 6.5%정도 현재의 분양가격에서 차감하여 비교하여야 할 것임.

제3장 아파트 분양가격 결정구조 분석과 원가공개의 문제점

- 아파트 가격은 생산에 투입된 비용(cost) 개념인 생산원가(혹은 총원가)와 여기에 이윤과 리스크 비용이 포함된 생산자 판매가격(분양가격 sale price), 또 이외에 시장에서 거래되는 시장거래 가격(price)의 개념으로 구분할 수 있음.
- 우리가 흔히 ‘분양가격(혹은 분양가)’이라고 하는 것은 판매가격에 해당되며, 분양이후 재고주택으로 거래되는 경우에는 시장거래가격이 적용됨.

- 그러나 이 세 종류의 가격은 서로 유기적인 관계를 맺고 있음.
- 먼저 생산원가는 건설(시공)원가(도급금액)(A)와 개발비용(B)으로 세분함.
- 판매가격은 생산비용에 이윤이 추가되는데 주택은 생산과정이 오래 걸리고 상품의 단위금액이 커서 초기 투자자금의 규모도 크므로 자금조달에 따른 금융비용이나, 사업기간의 장기화에 따른 각종 리스크 비용이 개발비용의 항목으로 판매가격에 포함됨.

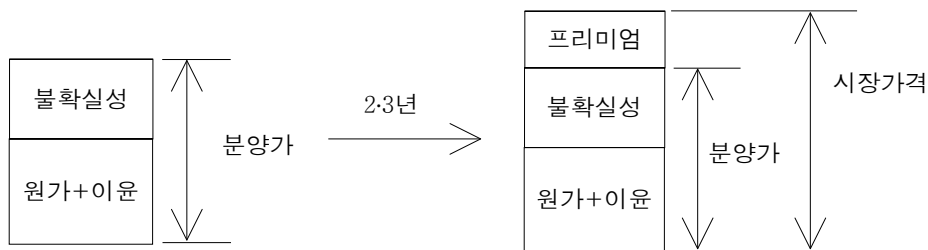
< 아파트 가격의 구성 >



- 생산원가는 다시 건설원가와 개발비용으로 구분할 수 있음.
- 건설원가는 건설회사가 시행자인 개발조직으로부터 해당 아파트를 건설하기 위하여 도급을 받는 금액에 해당
- 건설원가는 건설현장에서 집행하는 실행예산과 본사관리비, 그리고 이윤으로 나누어짐.
- 개발비용에는 설계비, 대지 비용, 금융비용, 마케팅 및 영업비용, 민원처리비 등과 리스크 비용이 포함됨.

- 개발비용은 해당 공사를 시행하는 개발조직에서 부담하고 그 이윤을 취득하게 되며 일반적으로 대지 비용(지가)의 비중이 가장 크며, 분양가에 미치는 영향도 가장 큰 항목임.
 - 건설 원가 및 개발비용에서 이윤율을 파악하는 것은 사실상 불가능하고 공식화된 자료도 없으며 개발비용의 경우 일종의 향후 개발에 대한 기대감으로 선투자하는 것이기 때문에 측정이 주관적일 수밖에 없음.
- 최초 판매가격과 시장에서의 거래 가격은 생산원가 외에 분양시점의 주변시세나 주택경기에 따라 최종 결정됨.
- 신규 분양 아파트를 구입하고자 하는 소비자들은 아파트의 시장가격과 분양가를 비교함으로써 향후에 매매차익을 확보할 수 있을 것으로 보이는 아파트를 구입하고자 함.
 - 공급자의 입장에서는 사업이 실패하지 않을 한도 내에서 최대 분양가격을 선택할 것임.

< 분양가 결정구조 >



<분양시점>

자료 : 한태연(2004), 신규 분양주택의 가격 결정구조 분석 : 서울시 아파트 분양권 시장을 중심으로, 양대학교 대학원 석사학위논문.

<입주시점>

- 아파트분양사업에서는 분양물 리스크와 개발수익(리스크 보전비용)에 대한 이해가 필요함.

- 일반적으로 아파트 분양사업에 있어서 가장 큰 리스크는 분양률이라 할 수 있음. 초기 분양률은 사업의 성패를 좌우하는 주요한 변수이며, 가장 영향력이 큰 리스크 항목임.
- 아파트 사업유형별로 개발자금 투입구조는 상이한 양상을 보이고 있음.
- 선투입 비율을 보면 일반적인 주택수주사업은 선투입 비율이 5~7% 수준이나 재건축사업의 선투입 비율은 조합원에게 제공하는 이주비가 포함되어 대략 40%정도가 되며 다른 사업유형에 비해 가장 높음.
- 최초 자금 회수 시점은 재건축사업의 경우, 최초자금 회수 시기는 27개월째로서 총 사업기간 52개월 중에서 51.9% 경과한 시점이며 재개발사업의 경우에는 전체 71개월 공사 중 40개월째에 최초자금이 회수되어 경과율은 56.3%로서 가장 늦은 편임. 일반수주의 경우 최초자금 회수가 가장 신속함.
- 사업유형 주체별로 분양가 결정구조 또한 상이함.
- 민간택지에서의 분양가 결정구조는 건설회사 주도의 개발인 경우 건설회사는 대지 비용과 금융비용, 설계비용 등의 초기 투자비뿐만 아니라, 공사비와 각종 마케팅/영업비용, 민원처리비 등을 모두 투자하게 됨.
- 건설회사 투입하는 모든 비용을 생산원가로 이해할 수 있으며 그 중 대지 비용과 설계비용, 일부의 민원처리비, 기타비용들은 사업이 시작되기 전에 발생하는 비용들로서 선투입하는 비용으로 볼 수 있음.
- 민간시행사 주도의 개발의 경우 민간 시행사는 스스로 자금을 투입하여 개발사업을 수행할 수도 있으며, 지주의 컨설턴트로서 시행을 대행하는 형식으로 사업을 수행할 수도 있음.
- 스스로 자금을 투입하는 경우에는 사업실패에 대한 모든 리스크를 시행사가 안게 되며 그에 따른 수익 역시 시행사의 몫으로 책정됨.

- 공공택지에서의 공공기관에 의한 아파트개발인 경우 분양가 결정 구조는 민간기관에 의한 개발과 비교해 볼 때 큰 차이가 없으나 가격을 낮출 수 있는 요인은 존재함.
 - 공공기관이 주도하는 아파트 개발사업은 공공택지에서 저렴한 택지를 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 정부재정이나 국민주택기금, 자체 재원으로 건설하기 때문에 별도의 금융비용 부담도 없음. 또한 인허가 상에서 민간부분에 비해 유리한 위치에 있기 때문에 원가율을 훨씬 낮출 수 있음.
 - 민간 시행사에 의한 아파트개발의 경우 민간시행사가 사업을 수행할 토지를 미리 구입하여 아파트개발사업에 착수하는 경우로서 민간시행사가 사업 수행시 발생하는 대부분의 리스크를 담당하게 됨.
 - 아파트 분양가격이 실거래 가격(시장가격)으로부터 결정되어지는 구조이므로, 공사비, 설계비, 금융비용 등과 같은 고정비용보다는 공공택지구입비용이 해당 개발사업의 사업성을 결정짓는 요소가 됨.
- 아파트 분양원가 공개와 관련한 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같음.
- 분양원가 공개의 찬성측 주장
 - ① 98년 분양가 자율화 이후 아파트 분양가 폭등
 - ② 아파트 공급자 폭리 취득
 - ③ 비자금 조성 관행
 - ④ 입주자에 의한 아파트 건축자금 공급
 - ⑤ 하도급 구조에 의하여 수차폐의 이윤 발생
 - ⑥ 분양원가 공개를 통한 아파트 가격 안정
 - ⑦ 공공재 성격의 아파트
 - ⑧ 시장원리의 왜곡

· 분양원가 공개 반대 측 주장

- ① 민간기업의 산정기준방법의 다양성
- ② 유무형의 복합적 건설원가
- ③ 생산원가는 기업의 기밀사항
- ④ 생존을 위한 기업의 수익최대화 추구 : 리스크의 보전
- ⑤ 분양원가가 분양가 결정의 주요 요인은 아님 : 시장원리
- ⑥ 시세차익을 노린 투기자금이 아파트 가격 폭등의 주요인
- ⑦ 분양원가 공개로 인한 아파트 가격상승 가능성
- ⑧ 사업단위의 수익정보보다는 분양시장 전체의 관점에서 조망해야 함.

- 분양원가 공개의 문제점으로는 다음의 두 가지를 들 수 있음.

- 원가 공개 항목과 기준의 적절성 : 분양가 내역서는 보통 택지비, 건축비, 부대비용 등의 항목으로 간략하게 구분되어 있어 직접공사비와 대지비용 등 건설원가만을 담을 수 있고 개발이익, 민원처리비 및 마케팅 비용 등을 담기 어려움.
- 원가 공개의 실효성 : 아파트 건설사업은 사업방식이나 지역특성에 따라 가격 형성구조가 다르므로 단순히 택지비, 건축비, 적정 이윤 등으로 구분하여 분양원가를 판단하는 것은 적절하지 못함. 적정 이윤에 대한 판단, 사업의 리스크 평가도 문제임. 원가 공개로 기존 아파트 가격의 하락을 담보할 수 없음.

- 분양원가 공개는 주택공급의 위축과 품질저하를 초래하고 행정비용 증가와 시장기능 위축을 가져올 것이므로 근본적인 주택시장의 문제를 해결하는 수단이 되지는 못함.

제4장 결론 및 정책과제

- 아파트 분양제도 개선방안의 주요 내용(열린우리당의 아파트 분양제도에 대한 당정협의 결과, 확정 발표(7.15))된 내용은 다음과 같음.

- 먼저 공공택지에서 공급하는 아파트 중 주공 등 공공기관이 공급하는 아파트는 분양원가 상한제(원가연동제)와 함께 분양원가의 주요 항목을 공개하도록 하였으며 다만, 25.7평 초과 아파트는 분양원가 주요 항목을 공개하도록 함.
- 한편 공공택지에서 민간기업이 공급하는 25.7평 이하 아파트는 원가연동제(분양원가 상한제)를 적용하고 분양원가의 주요 항목 공개하고, 25.7평 초과는 택지 채권입찰제를 시행하되 택지가격만 공개하기로 함.
- 대신 공공택지가 아닌 민영택지에서 민간이 공급하는 아파트는 시장기능에 일임하기로 함.
- 몇 가지 보완대책
 - ① 표준 건축비 산정의 투명성과 신축적 운영
 - ② 분양원가의 주요 항목 공개에 대해서는 분양승인 이후 분양가의 주요 항목을 공개토록 하여 소비자의 선택권과 알권리를 보호하되 기업의 노하우 등 영업기밀과 원가절감 노력 및 경영자율에 저해되지 않도록 함.
 - ③ 25.7평 초과의 택지에서 시행되는 택지 채권입찰제 시행으로 조성된 자금은 서민주택 건설재원으로 활용될 예정
- 아파트 분양제도 개선(안)이 시장에 미치는 영향
 - 원가연동제(분양가 상한제)를 시행하면서 동시에 원가의 주요 항목을 공개하는 것은 비록 정부가 공급하는 공공택지라고 하더라도 이 중규제임과 동시에 반시장적인 과도한 조치라고 볼 수 있음.
 - 또한 원가 공개의 주요 항목을 하위법령에서 정하도록 하고 있으나 시민단체들이 세부 공정별 항목 구분을 요구하고 있어 이 또한 논란이 지속될 전망이다.
 - 단위사업장마다 세부 공정별 원가 내역을 작성하는 것으로도 불필요한 비용증가를 유발하게 됨.

- 주택이 공공재적 성격은 있으나, 정부 재정을 통한 직접공급에 한계가 있는 이상 민간부문의 주택건설이 불가피한 상황에서 금번 조치는 주택공급의 위축을 가져올 것으로 예상됨. 민간 건설업체가 주택건설을 회피하게 되면 이는 2~3년 뒤의 주택부족을 야기시켜 주택가격을 다시 재상승시키는 원인이 될 것으로 전망됨.

— 정책과제

- 원가 연동제 및 원가 공개 주요 항목 적용대상의 제한 필요
- 분양가 규제가 시행되면 단기적으로 신규주택 공급 감소가 초래되고 신규주택 공급의 감소로 기존 재고주택가격이 분양가보다 높게 형성되어 분양열기를 부추기게 되면 또 다시 시장이 불안해지게 됨.
- 결과적으로 분양원가 공개는 주택가격의 불안정성을 지속시킬 가능성이 높고 오히려 주택공급 감소를 초래해 주택가격을 상승시키는 역효과를 초래할 수도 있음.
- 따라서 정부가 시행 예정인 원가 연동제 및 원가의 주요 항목 공개는 그 적용대상을 제한적으로 유지할 필요가 있음.

— 표준건축비의 현실화

- 분양가 자율화 이후 아파트는 내부 평면은 물론 단지내 시설에 큰 변화가 있었음. 브랜드화를 추구하면서 업체별 특징적인 아이템(지하주차장 면적 확대, 조정시설 치중, 부대이용시설 확충)을 제시하기도 함.
- 그러므로 이러한 특징을 고려하지 않고 과거와 같이 평형과 층수에 따라 표준건축비를 산정하게 되는 것은 문제가 있음. 이는 다시 아파트가 과거와 같이 획일적인 상품으로 전락하게 되는 것이며 양적인 공급보다 질적인 공급이 필요한 시대적인 요청에 부합되지 않음.
- 표준 건축비의 현실화는 우선 중소 건설업체들로 하여금 정부의 국민주택기금의 지원으로 건설되는 국민주택기금을 지원하는 소형 서민주택건설을 장려할 수 있을 것임.

- 소비자들에게 주택가격에 대한 정보를 제공하는 효과를 가짐. 미국의 RS Means라는 회사에서는 각종 건축물의 생산비용(Cost data)을 생산하여 판매제공하고 있음. 이 데이터를 살펴보면 지역별, 주택의 유형별, 주택의 품질별 매우 다양한 생산가격 데이터가 제공되고 있음을 알 수 있음.
- 따라서 이에 대한 보완을 하기 위해서는 최대한 표준건축비를 다양하게 그리고 실효성있게 제시하여야 할 것임.

－ 청약제도의 보완

- 분양가 제한에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 사전 준비가 필요함.
- 청약제도의 보완을 통해서 분양가 규제에 따른 수혜(시세 차익)가 올바른 정책대상에게 이루어지도록 해야 함. 현재 우리나라의 청약저축 관련 제도는 외환위기 이후 대폭 완화된 상황이므로 이에 대한 조정이 필요함.
- 싱가포르의 예에서 살펴보면 주택개발청에서 제공하는 공공주택을 청약하기 위해서는 소득제한을 둠. 즉 일정소득 이상인 사람들에 대해서는 공공주택의 수급혜택을 전혀 부과하지 않는 것임.
- 청약통장이 실제로 무주택자의 효율적인 주택공급에 목적을 둔 제도로 자리매김할 수 있도록 우리 실정에 맞는 청약제도로 대폭 개선해야 함.

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

시민단체를 중심으로 시작되었던 아파트 분양원가 공개에 대한 논란이 좀처럼 매듭지어지지 못하고 있다. 주택공급제도 검토위원회에서 원가 공개 대신 원가 연동제 및 택지채권입찰제 시행을 제안¹⁾ 했으나 선거 공약의 실천여부로 초점이 바뀌면서 원가공개는 마침내 정부의 원가연동제 및 택지채권입찰제 실시와 원가의 주요 항목을 공개하는 것으로 최종 결정된 상태이다(2004년 7월 15일 당정협의 결과 확정). 그러나 이러한 결정에도 불구하고 원가 공개 논란은 지속되고 있다. 우선 시민단체들이 정부의 최종안에 계속적으로 불만²⁾을 제기하고 있을 뿐만 아니라 야당인 한나라당에서는 원가공개를 법제화하는 법안을 또 다시 발의³⁾하였기 때문이다.

시민단체들이 분양원가 공개를 요구하게 된 배경은 2001년 이후 재고 아파트 가격은 물론 신규 분양아파트 가격이 폭등세를 이어갔던 것에 기인한다. 서울지역의 아파트 분양가격은 분양가 자율화 이후 5년 동안 연평균 15.3%씩 상승하더니 2003년에는 드디어 평당 1,000만원을 넘어서게 되었다. 시민단체들은 이와 같은 분양가격 상승세가 주변지역 재고주택가격을 견인함으로써 무주택 서민의 주택마련을 어렵게 하고 있다고 지적하고 있다. 아울러 주택건설을 통한 개발이익이 적정 이윤을 넘어 폭리에 가깝다고 판단하고 이에 대한 대안으로 분양원가 공개를 제기하고 나선 것이다.

이러한 시민단체의 분양원가 공개는 당초 2002년 서울시 동시분양 아파트의 분양가를 평가하는 단순한 소비자 운동의 하나로 시작되었다. 그러던 것이 점차 이에 동참하는 시

1) 2004년 6월 4일 “주택공급제도 검토 위원회”에서 논의된 사항을 중심으로 공청회를 개최하였음. 본 공청회에 제시한 대안으로는 국민주택규모 이상(25.7평 이상)의 택지는 채권입찰제 방식을 적용하고, 기타 중소형 분양아파트 택지는 기존과 같이 감정가격에 택지를 공급하되, 분양가를 원가 연동제 방식으로 전환하는 안이 제시되었음.

2) 시민단체들은 주요 항목의 공개로는 근본적인 문제해결이 안된다고 주장하고 있으며, 세부 공정별 원가를 공개하라고 요구하고 있음. 또한 더불어 후분양 실시와 공영개발 확대를 주장하고 있음.

3) 한나라당 김양수 의원이 20호 이상을 건립하는 주택건설사업에 한해 분양원가를 공개토록 하는 법안을 발의(2004년 7월 19일)

민단체가 늘어나면서 단순한 분양가 평가 작업은 원가공개를 법제화 하는 것으로 확대 되기 시작하였다. 그리하여 2003년 말 국회에서 원가공개를 의무화하는 법안이 발의되었다⁴⁾. 이 법안은 비록 국회를 통과하지 못하였으나 건교부 내 ‘주택공급제도 검토위원회’가 설립되어 분양가격 및 공공택지공급제도에 대한 개선작업을 착수하게 하는 계기를 제공하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 현재 정부가 확정한 공공택지 공급 및 아파트 분양 제도는 미비한 점이 많이 있다. 또한 시민단체들의 불만과 문제제기도 지속되고 있는데다가 정작 사업주체인 건설회사들의 불만도 큰 상황이다. 그러므로 이 제도를 제대로 시행하기 위해서는 많은 시간과 노력이 더 추가되어야 할 것으로 판단된다.

본 연구의 목적은 최근 논란이 되고 있는 분양원가 공개 문제를 해결하기 위한 정책대안을 모색하는데 목적이 있다. 그러기 위해서는 원가 공개를 요구하게 되었던 배경을 이해하는 것이 필요할 것이다. 그것은 바로 과도한 분양가의 상승에 있다. 따라서 최근 분양가격이 왜 그리 급격하게 상승하였는지에 대한 정확한 진단과 분석을 하고자 한다. 분양가 상승의 원인으로는 많은 요인들이 지적되고 있으나 이를 체계적으로 정리한 연구는 그리 많지 않다. 분양 원가공개가 분양가격을 안정시키는데 궁극적인 목적이 있다면 분양가 상승의 정확한 원인을 규명하는 것이 무엇보다 필요할 것으로 판단된다.

두 번째로는 원가 공개가 분양가격을 하락시키는 수단으로 적절하지 않다는 것을 규명해 보고자 한다. 먼저 원가 공개는 주택 건설 산업이 갖는 독특한 사업방식과 사업구조로 인해 실효성을 거두기 어려운 수단이다. 주택건설산업은 제조업과 달리 수주산업인데다가 사업구조가 다양하고 제한된 토지자원을 이용한다는 특성이 있다. 따라서 정확한 원가의 산정 및 판단이 불가능하다. 또한 분양가격만을 안정시키는 것으로는 전반적인 주택가격 안정의 효과를 거둘 수 없다는 한계점을 지적하고자 한다. 즉 분양가격이 낮아지더라도 시장가격과 분양가가 차이가 있다면 결국 분양 이후 2차 거래부터는 시장가격에 맞추어 거래되기 때문에 1차 구입자에게만 혜택이 있을 뿐, 근본적인 주택가격 하락의 수단이 되지 않는 때문이다.

마지막으로 현재 제시된 정부 대책, 원가 연동제 및 택지채권입찰제와 부분적인 원가 공개에 대한 평가를 시도하고자 한다. 이러한 제도는 외환위기 이후 구조적인 변화를 경험하였던 주택시장에 많은 변화를 줄 것으로 예상된다. 특히 이미 분양가 자율화를 경험

4) 이회규 의원을 대표발의자로 모두 33명의 의원 발의로 원가공개 규정을 「주택법」에 삽입하는 작업이 추진되었음. 이 입법안의 주요 골자는 “300세대 이상의 공동주택을 공급하는 경우 사업주체로 하여금 공동주택의 공사원가를 공해하도록 주택법 제38조 제1항 3호를 신설한다는 것”이었음. 그러나 이 법안은 통과하지 못하고 국회 건교위에 계류 중임(2003.12.4). 또한 비슷한 시기에 설송웅 의원이 공공 택지내 분양가를 규제하는 법안을 발의하였으나 이 역시 계류 중임.(2003. 12. 4)

2. 아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석

하였던 주택시장에 과거의 제도를 재적용하기 위해서는 최근의 시장 및 여건변화에 맞도록 이를 수정·보완해야 할 것이다. 그러므로 본 연구에서는 최근의 주택시장변화를 반영하여 정부의 아파트 및 공공택지제도 공급방안이 담아야 할 구체적인 내용과 보완사항을 제시하고자 한다. 더불어 시장에 미치는 부정적인 요인을 최소화할 수 있는 방안도 제시하고자 한다.

2. 연구의 내용과 범위

본 연구의 내용은 크게 세 부분으로 구분할 수 있다. 첫째, 최근 분양가 상승의 추이와 정도를 살펴보았다. 지역별 규모별 추이와 분양가 자율화 이후 주변시세 반영 정도를 각각 살펴보았다. 그 다음으로는 분양가격이 상승하게 된 원인을 분석하였다. 현재까지 분양가 상승의 배경은 분양가 자율화 조치라는 규제완화 이외에, 저금리, 사업구조의 다양성, 투자수요 증가로 인한 초과수요, 선호지역의 편중 등의 다양한 원인이 작용했다는 분석이 제기되고 있다(한국건설산업연구원 2003). 따라서 분양가 상승의 원인을 좀 더 세부적으로 짚어보고자 한다. 둘째, 아직도 논란이 지속되고 있는 분양원가 공개가 아파트 분양가격 안정에 실효성이 없다는 것을 규명하고자 한다. 규명 방법으로는 분양원가의 정확한 산정과 판단이 어렵다는 기술적인 문제와 함께, 분양가격이 결정되는 구조가 원가에 기초한다기보다는 시장내 수요와 공급, 기존 재고 주택가격에 의해 더 영향을 받기 때문에 원가가 가격에 큰 변수가 아니기 때문이다. 이를 위해서는 분양가격의 결정구조를 정확히 이해하여야 하므로 사업유형별 가격 결정구조를 정리 분석하였다. 즉 택지의 종류별, 사업유형별로 구분하고 이들 각각의 사업구조를 분석하여 각각의 사업들에서 아파트 분양가가 결정되는 구조를 모식화 하였다. 결국 이러한 아파트 분양가격 결정구조를 통해 분양가를 조절할 수 있는 수단이 무엇인지를 도출하고자 하는 것이다.

마지막으로 최근 확정된 정부의 공공택지 공급제도 및 분양가 제도의 내용을 소개하고 이를 평가하였다. 또한 이러한 제도가 시장에 미치는 영향을 분석하였다. 정부 제도는 아직 기본 방향만 정해진 상태이고 구체적인 내용은 확정되지 못하였다. 그러나 이 제도들이 이미 과거에 시행되었던 것이므로 과거의 시행경험을 바탕으로 현재의 시장에 미칠 파급효과를 살펴보았다. 그리하여 향후 이러한 정책이 실효성을 거두기 위하여 어떤 구체적인 내용을 담고 어떻게 시행되어야 하는지에 대한 대안을 제시하였다.

연구의 공간적 범위는 서울 및 6개 광역시와 지방도 지역을 포함하되, 비교적 아파트 분양이 활발하고 물량이 많은 수도권 지역에 초점을 맞추었다. 시간적인 범위는 자료 취

득의 용이성 및 가용성 측면과, 연구에서 살펴보고자 하는 목적에 적합한 범위가 분양가
자율화 조치 이후라고 판단하여 1999년 이후로 설정하였다. 분양가격 데이터는 부동산
114(주)의 데이터 베이스를 활용하였으며 재고 주택가격 데이터는 한국건설산업연구
원·부동산114(주)의 아파트 가격지수를 활용하였다.

4 · 아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석

제2장

분양가격 추이와 상승 원인

1. 분양가 자율화 이후 분양가 추이

(1) 지역별 분양가 추이

분양가 자율화 조치는 90년대 중반 수도권 이외의 지역부터 공급규모(평형)에 따라 부분적·차별적으로 시행되었다. 먼저 최초의 분양가 자율화 조치는 1995년 11월 강원, 충북, 전북 제주의 25.7평 초과 아파트에 적용되었으며 97년 1월 이후에는 대전, 충남, 경북, 경남의 25.7평 초과 아파트가 추가되었다. 그 후 97년 6월에 수도권 이외 지역은 전면자율화가 허용되었으며 수도권 지역 내에서도 철골조 및 후분양 아파트는 분양가를 자율화하였다. 1997-1998년 외환위기를 겪으면서 주택경기가 크게 침체되자, 정부는 주택경기를 활성화시키는 차원에서 수도권 지역의 분양가 자율화를 시행⁵⁾하기에 이르렀으며 1999년 1월 이후부터는 국민주택기금을 지원받는 전용면적 18평 이하의 아파트를 제외한 모든 아파트의 분양가를 자율화하기에 이르렀다.

분양가 자율화 조치 이후 지역별 분양가 추이는 다음 페이지의 <표>와 같다. 대부분 5년 전인 1999년 보다 2배 이상 분양가격이 상승하였다. 이는 연평균 10% 이상의 높은 상승세로 특히 서울지역은 최근 5년 동안 연평균 16.6%씩 아파트 분양가격이 상승하였다. 그러나 이러한 분양가 상승추이는 단순히 분양가 자율화 조치에 의한 것이라기보다는 주택시장 대내외적인 여러 변수에 영향을 받은 것으로 판단된다. 그것은 서울지역의 경우에도 분양가 자율화 시행 초기였던 1999~2001년보다 2002년 이후 분양가 상승폭이 더욱 컸던 것에서도 짐작할 수 있다. 또한 지방 도시들 역시 분양가 자율화 조치가 시행되었던 과거보다 최근의 분양가 상승률이 높는데, 이는 저금리 기조, 분양권 전매, 재건축에 대한 기대감 등의 요인과 지역별로 행정수도 이전, 신도시 개발 등 개발계획 발표로 해당 지역에 대한 가격 상승감이 반영된 데 그 원인이 있는 것으로 분석된다. 서울 및 수도권 지역의 높은 분양가 상승세에도 불구하고 별다른 변동이 없었던 대전 및 충청권

5) 1998년 2월에 먼저 민간사업자 보유택지에서 건설하는 아파트 분양가에 대해 일차적으로 분양가 자율화를 허용하였음.

지역이 2002년 말 대통령 선거 이후 행정수도 이전에 대한 기대감이 반영되면서 아파트 분양가가 두 자릿수의 높은 상승세를 나타낸 점도 이러한 현상을 잘 대변해 준다.

또한 분양권 전매허용도 아파트 분양가격 상승에 주요한 원인이 되었던 것을 확인할 수 있다. 2002년 9월을 기점으로 서울지역부터 시작된 투기과열지구 지정으로 해당 지역에서는 분양권 전매가 금지된다. 비록 서울은 분양권 전매제한에도 불구하고 분양가가 계속 상승세를 나타냈으나 부산, 대구 지역의 지방 도시들은 분양권 전매금지가 시행된 2003년 4/4분기 이후 분양가격 상승세가 크게 둔화된 것을 발견할 수 있다. 한편, 울산시와 같은 지역에서는 최근 2-3년 동안 신규 아파트 공급이 중단되었던 이유로 신규 아파트에 대한 수요가 상당기간 누적되어 있었다. 그리하여 울산시는 2003년 하반기부터 분양가격이 다시 높게 상승세를 나타내고 있다.

이처럼 분양가격 상승세는 전반적인 부동산 경기는 물론, 지역별 주택수급상황, 수요억제 제도의 시행여부에 따라 매우 차별적인 양상을 보였던 것을 알 수 있다. 다만 우리나라의 경우 이러한 요인들이 최근 2~3년 사이에 집중적으로 나타났던 것이 분양가 상승을 더욱 가속화 시켰던 것으로 해석된다.

6. 아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석

<표 II-1> 지역별 연도별 일반 아파트 분양가 추이

(단위 : 만원, %)

지역	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
서울특별시	597 (-)	659 (10.5)	719 (19.4)	844 (12.3)	1,049 (26.7)	1,244 (14.8)
강남권*	871 (-)	967 (11.1)	1,199 (23.9)	1,369 (14.3)	1,577 (15.2)	1,821 (15.5)
비강남권	550 (-)	637 (15.8)	635 (-0.2)	728 (14.5)	917 (26.0)	987 (7.7)
부산광역시	395 (-)	411 (4.3)	397 (-3.4)	498 (25.4)	628 (26.1)	749 (19.1)
인천광역시	339 (-)	380 (12.3)	381 (0.3)	472 (23.7)	599 (27.0)	626 (4.5)
대구광역시	317 (-)	399 (25.8)	385 (-3.4)	417 (8.3)	583 (39.8)	663 (13.6)
대전광역시	389 (-)	425 (9.3)	451 (6.2)	443 (-1.7)	479 (8.0)	570 (19.0)
광주광역시	297 (-)	356 (19.9)	332 (-6.8)	376 (13.1)	460 (22.4)	483 (5.1)
울산광역시	-	346 (-)	416 (20.5)	398 (-4.3)	460 (15.4)	603 (31.2)
강원도	-	276 (-)	293 (6.2)	400 (36.6)	444 (10.9)	438 (-1.3)
경기도	452 (-)	452 (0.0)	483 (6.8)	474 (-1.9)	596 (25.9)	602 (1.0)
경상남도		328 (-)	382 (16.4)	394 (3.0)	431 (9.4)	444 (3.1)
경상북도	242 (-)	-	307 (-)	329 (6.9)	377 (14.9)	372 (-1.5)
전라남도	-	316 (-)	-	300 (-)	318 (5.9)	
전라북도	-	-	328 (-)	302 (-7.9)	427 (41.5)	462 (8.2)
충청남도	-	276 (-)	335 (21.5)	390 (16.3)	456 (16.9)	521 (14.2)
충청북도	-	317 (-)	326 (2.9)	380 (16.6)	423 (11.2)	454 (7.2)
제주도	-	369 (-)	-	360 (-)	549 (52.3)	512 (-6.8)

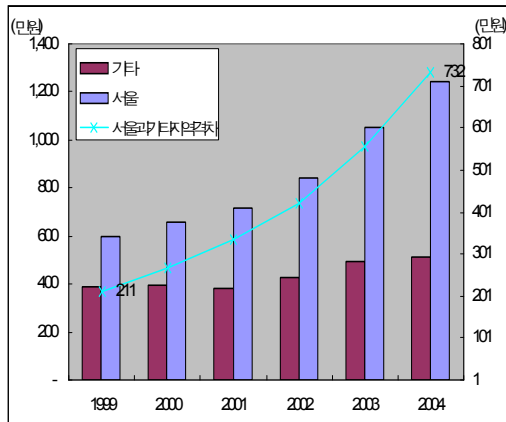
주 : 1) 강남권은 강남구, 서초구, 송파구 지역을 의미함. 특정연도의 분양가 자료가 누락된 지역은 신규 분양이 없었던 지역임. 분양가 자율화 조치는 지역별로 적용시기가 조금씩 차이가 남. 수도권 이외 지역은 1997년 6월 전면 자율화되었으며 수도권 지역의 전면 자율화는 99년 1월부터 시행되었음.

주 : 2) ()은 전년대비 증감률임.

주 : 3) 부동산114 아파트db를 대상으로 함. 아파트유형에 따라 임대(임대 후 분양전환예정포함), 초고층주상복합은 제외함. 분양세대수, 분양가, 평형별 전용면적 정보가 있는 아파트 정보를 대상으로 함. 6,267건의 전국 소재 아파트 평형정보를 활용. 평당 분양가는 분양가와 분양면적을 분양세대수로 가중하여 그 가중치를 이용해 산출하였음. 2004년은 1-6월까지의 평균 분양가격임.

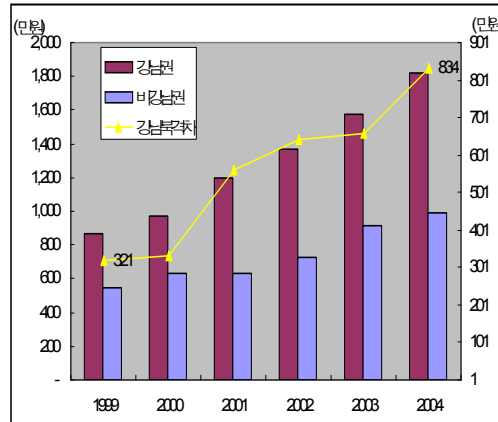
자료 : 부동산114(주)

<그림 II-1> 서울과 기타지역간의
분양가격 추이



자료 : 부동산114(주)

그림 II-2> 서울 강남권과 비강남권과의
분양가격 추이



그러나 이러한 분양가 상승세 속에서도 지역별 평형별로 상승추세를 분리하여 보면 그 격차가 매우 크다는 것을 발견할 수 있다. 먼저 지역별 편차를 살펴보고자 한다.

지역적으로는 단연코 서울지역의 분양가격이 기타 지역에 비해 상승률도 높고 평당 가격 수준도 높은 편이다. 1999년 서울과 기타 지방(수도권 이외 지역)간의 평당 아파트 분양가격은 대략 211만원/평 정도 차이가 났다. 그러나 2004년 5월 현재 서울과 기타 지방의 평당 아파트 가격은 732만원/평 정도 차이가 난다(<그림 II-1 >참조).

이러한 지역간 격차는 동일한 지역 내에서도 발생한다. 서울의 경우 강남지역은 재건축 아파트 가격 상승기였던 2001~2002년 동안 강남지역의 분양가 상승률이 높았던 반면 2003년 이후에는 강남권 분양가격 상승률이 둔화되는 반면 강남권 이외지역의 분양가 상승률이 더 높았다. 이는 2003년 서울시 뉴타운 개발, 용산 미군기지 이전 등 비강남권의 개발에 대한 기대감이 분양가에 반영되었기 때문으로 판단된다. 2004년 다시 강남지역의 아파트 분양가격 상승률이 높아지는데 이는 2004년 강남지역에 대규모 재건축 단지가 일반분양을 시작하면서 주변시세를 반영하는 높은 분양가격이 제시되고 있기 때문이다. 1999년 강남권(강남구, 서초구, 송파구)과 비 강남권의 아파트 분양가격은 강남권이 비강남권 보다 약 1.6배 정도 높은 수준이었으며 평당 가격으로는 321만원/평 정도 차이가 났었다. 그러나 이러한 격차는 점점 확대되어 2004년 5월 현재 강남권과 비강남권은 약 1.8배 정도의 차이가 나고 있으며 가격으로는 834만원/평 정도에 이른다(<그림 II-2>).

8. 아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석

한편 분양가격과 동일 지역의 재고 주택가격(매매가격)의 상승추이를 비교하면 다음과 같다. 첫째, 서울 지역이 아닌 지방도시들은 대부분 재고 주택가격 상승률보다 분양가의 상승률이 높은 것으로 조사되었다. 그러나 지역에 따라서는 재고 주택가격이 상승하였음에도 불구하고 분양가는 오히려 소폭 하락한 경우도 있었다. 재고 주택 가격 변동이 해당 지역의 아파트에 대한 전수조사임에 반해, 분양가격은 분양되는 시점의 주택경기나, 지리적인 여건(학군, 교통), 분양 물량에 따라 크게 차이가 나기 때문에 이러한 현상이 나타나는 것으로 해설된다.

서울지역은 2002년 까지는 분양가 상승률이 일반 재고 주택의 상승률을 넘지 못하였다. 그러나 이러한 현상은 이 시기의 아파트 분양 물량이 비교적 비 인기지역(혹은 비강남권)의 물량이 많았던 이유도 일부 포함된다. 서울 강남 요지의 재건축 대상 아파트의 일반분양 물량이 많았던 2003년 이후에는 재고 주택가격보다 분양가 상승률이 더욱 높게 나타나는 것은 이러한 이유 때문이다.

<표 II-2> 연도별 아파트 분양가 및 매매가격 변동률 추이

지역	2000년		2001년		2002년		2003년		2004년	
	매매가	분양가	매매가	분양가	매매가	분양가	매매가	분양가	매매가	분양가
서울특별시	8.6	10.4	6.3	19.4	29.1	12.3	16.0	26.7	8.6	14.8
부산광역시	1.8	4.3	3.7	-3.4	15.6	25.4	11.4	26.1	3.3	19.1
인천광역시	1.6	12.3	8.8	0.3	25.4	23.7	14.5	27.0	4.1	4.5
대구광역시	2.3	25.8	3.5	-3.4	14.1	8.3	9.8	39.8	7.1	13.6
대전광역시	0.0	9.3	0.4	6.2	15.9	-1.7	30.8	22.4	14.5	19.0
광주광역시	-1.3	19.9	-1.6	-6.8	1.7	13.1	7.8	22.4	4.5	5.1
울산광역시	6.2		-4.5	20.5	11.9	-4.3	12.1	15.4	5.7	31.2
경기도	0.8		2.2	6.8	20.5	-1.9	16.1	25.9	7.8	1.0

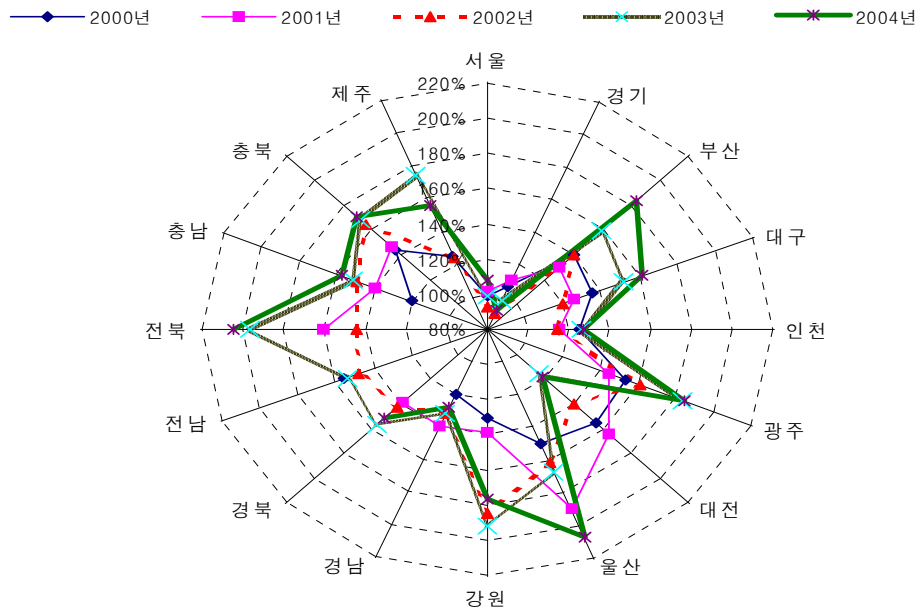
주 : 매매가=재고주택의 연평균 매매가격을 기준으로 작성한 것임.
 자료 : 부동산114(주)

분양가가 인근 시세를 얼마나 반영하고 있는지를 살펴본 결과 서울지역은 시세에 조금 못 미치거나 웃도는 반면, 지방 도시들은 주변 시세보다 높은 가격으로 분양가격이 책정되고 있었다. 물론 주변시세의 반영정도 역시 분양시점의 주택경기나 지역의 수급상

황에 따라 달라지기 때문에 이의 적정 여부를 판단하기는 쉽지 않다. 그러나 지방 도시의 경우, 낡은 재고 주택이 많고, 전체 주택 스톡에서 아파트의 비중이 낮은데다가 아파트가 중상위층의 주택유형으로 자리매김하지 못하고 있어 재고 주택가격 수준이 낮은 편이다. 그러나 최근 지방에서도 아파트 거주를 선호하는 사람들이 늘어나면서 새롭게 고급화된 아파트로 이주하려는 수요가 증가하고 있다. 따라서 지방에서 신규로 공급되는 아파트의 분양 가격은 보통 재고 주택가격보다 20~30% 이상 비싼 편이다. 한편 서울 지역은 이미 아파트에 대한 선호도가 높고 중상위층의 주택유형으로 자리 잡은 상황이라 중심지역의 재고 아파트 가격이 매우 높은 수준이다. 따라서 신규로 택지공급에 제한이 있는 서울 지역의 경우 분양가격은 재고 주택수준을 넘어서기가 어렵다. 2004년의 경우 분양가가 재고 주택의 수준을 넘어서는 데는 강남권의 재건축 일반 분양분이 대거 분양되었던 것에 기인한다고 할 수 있다.

이처럼 분양가격의 상승률이나, 주변 시세의 반영 정도는 지역에 따라서 매우 다르게 나타나고 있다. 이는 해당 지역의 주택시장 여건이나, 소비자 계층의 아파트 선호 정도, 공급여건 등이 각기 다르기 때문이다. 결국 주택시장은 지역별, 계층별 하위 시장으로 구분되어 있으며 지역성이 강해, 획일화된 기준으로 분석하기 어렵다는 것을 보여준다.

<그림 Ⅱ-3> 연도별 분양가 대비 매매가격 수준



(단위 : %)

구 분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
서울	97.6	99.1	101.8	92.5	99.1	108.2
경기	106.7	105.8	110.6	90.1	97.6	91.4
부산	135.7	138.9	129.3	140.2	158.7	183.3
대구	109.7	135.0	126.0	119.4	152.2	161.6
인천	113.4	125.1	115.3	113.8	126.1	126.6
광주	125.8	152.9	144.8	161.1	182.8	183.8
대전	142.3	155.4	164.4	138.9	114.9	118.2
울산	—	150.2	189.1	161.7	166.7	206.7
강원	—	130.1	138.1	184.1	191.4	176.5
경남	—	119.7	139.4	131.8	131.8	127.7
경북	106.3	—	138.2	142.7	156.7	151.3
전남	—	155.5	—	146.9	153.7	—
전북	—	—	160.1	144.1	195.6	203.8
충남	—	120.2	139.2	149.6	151.3	157.3
충북	—	143.8	146.5	164.7	166.8	171.0
제주	—	124.9	—	123.0	174.0	155.6

자료 : 한국건설산업연구원·부동산 114(주)

(2) 규모별 분양가 추이

분양가 상승률은 주택의 규모(평형)별로도 차이를 나타내고 있다. 평형별 분석은 비교적 아파트 분양이 일정물량씩 규칙적으로 이루어지고 있는 서울을 중심으로만 분석하였다. 우선 평형별로 분양가 추이를 살펴보면 20평 이하의 소형 아파트 가격 상승폭이 다른 평형에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 또한 분양가격 수준이 높은 강남권의 분양물량이 많았던 시기에 분양가 상승폭이 더욱 컸던 것으로 조사되었다. 40평 초과 아파트는 꾸준히 상승세를 이어오다가 2004년 들어 상승세가 크게 둔화되었는데 대신 주상복합 아파트의 평당 분양 가격이 2004년에 높은 상승세를 나타내고 있어 대형 아파트의 고급화가 주상복합 아파트로 이전하고 있음을 알 수 있다.

<표 II-3> 서울 평형별 연도별 일반 아파트 분양가 추이

(단위 : 만원)

구분	평형대	1999	2000	2001	2002	2003	2004
서울전체	20평 이하	435	605 (38.8)	819 (35.5)	1,032 (26.0)	899 (-12.9)	1,557 (73.2)
	21-30평 이하	508	559 (10.0)	590 (5.5)	685 (16.1)	908 (32.6)	1,136 (25.1)
	31-40평 이하	541	574 (6.2)	623 (8.5)	731 (17.4)	915 (25.1)	1,158 (26.5)
	40평 초과	707	784 (10.8)	876 (11.6)	1,171 (33.7)	1,414 (20.8)	1,419 (0.4)

주 : 1) 부동산114 아파트db를 대상으로 함. 아파트유형에 따라 임대(임대후 분양전환예정포함), 초고층주상복합은 제외함.

주 : 2) 분양세대수, 분양가, 평형별 전용면적 정보가 있는 아파트 정보를 대상으로 함. 6,267건의 전국 소재 아파트 평형정보

주 : 3) 분양가와 분양면적을 분양세대수로 가중하여 그 가중치를 이용해 평당 분양가를 산출함.

주 : 4) 아파트 분양은 지역별로 균등하게 이루어지지 않으므로 특정 시점에 특정지역의 분양물량이 집중되고 기타 지역에서는 분양물량이 없을 경우 전체 평균 분양가격은 분양물량이 많은 지역의 가격에 의해 결정됨.

자료 : 부동산 114(주)

<표 II-4 > 서울 평형별 연도별 주상복합 아파트 분양가 추이

(단위 : 만원)

평형대	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
20평 이하	816	703	807	979	1,043	1,427
		(-13.9)	(14.9)	(21.2)	(6.5)	(36.8)
21-30평	820	660	697	939	1,159	1,407
		(-19.4)	(5.5)	(34.7)	(23.5)	(21.4)
31-40평	765	769	785	1,013	1,178	1,295
		(0.6)	(2.0)	(29.0)	(16.3)	(9.9)
40평 초과	1,277	1,179	1,220	1,239	1,362	1,616
		(-7.7)	(3.5)	(1.6)	(9.9)	(18.7)

자료 : 부동산 114(주)

2. 분양가격 상승의 배경과 원인

(1) 분양가 자율화

90년대 중반까지 신규 아파트의 분양가격은 정부가 제시한 상한선을 초과해서 책정할 수 없도록 분양가 제한을 받고 있었다. 이러한 분양가 제한은 90년대 중반부터 지방도시를 중심으로 서서히 완화되었으며 99년에는 드디어 서울의 분양가 제한이 완전히 폐지되면서 전면 자율화되었다. 분양가 자율화 조치로 과거 주변 시세보다 낮았던 분양가격은 주변시세에 근접하게 책정되기 시작하였다.

아래 표에 의하면 서울지역은 분양가 자율화('99년) 이후 초기에는 재고아파트의 가격보다 분양가의 상승률이 더욱 높았다는 것을 알 수 있다. 2000~2001년 재고 아파트의 매매가격이 각각 8.6%, 6.3% 상승하였던 것에 반해, 분양가는 각각 10.4%, 19.4%로 두 자릿수 상승을 나타냈다.

그러나 2002년 이후에는 재고 주택가격보다 분양가격 상승률이 더욱 높아졌다. 이러한 가격 상승의 원인은 2003년 이후 서울 강남지역에서의 아파트 분양물량이 많았던 것을 꼽을 수 있다. 또한 아파트의 브랜드화가 확산되면서 고급화 추세가 더욱 확대된 것도 가격 상승의 원인으로 볼 수 있다. 분양가 자율화 초기 분양가는 인근지역 재고 주택 평균 매매가격의 95~99%수준이었다. 그러나 강남 주요 지역의 분양이 많았던 2003년 하반기부터 분양가는 주변 지역의 매매가격을 상회하는 높은 가격 수준을 나타내기도 하였다.

<표 II-5> 연도별 서울의 아파트 분양가와 매매가격의 상승률 추이

(단위 : %)

지역	2000년		2001년		2002년		2003년		2004년	
	매매가	분양가	매매가	분양가	매매가	분양가	매매가	분양가	매매가	분양가
서울특별시	8.6	10.4	6.3	19.4	29.1	12.3	16.0	26.7	8.6	14.8
	665	659	707	719	912	844	1,058	1,049	1,149	1,244

자료: 부동산114(주)

먼저 분양가 혹은 건축비를 상한가격을 규제하던 체제에서 분양가를 자율화하면서 분양가격은 인근지역의 재고 주택가격에 큰 영향을 받게 된다. 그런데 최근 3년 동안 재고 주택가격이 급상승하였다. 재고 주택 가격의 상승은 두 측면으로 나누어 살펴볼 수 있는데 첫째 재건축 대상 아파트의 가격 상승이다. 재건축 대상 아파트는 낡고 오래된 아파트임에도 불구하고 재건축 사업 이후 넓은 평형의 신축 아파트로 되돌려 받을 수 있다. 이와 같은 미래의 기대가치는 재건축 사업이 추진되면서 이미 현재의 낡은 주택가격에 반영되고 있다. 마침 2001년 이후 대규모 단지들의 일시에 재건축 사업에 착수하면서 미래 재건축(주택규모 확대, 일반분양에 의한 수익창출)에 대한 기대이익이 현재의 주택가격이 반영되기 시작하였다. 그러면서 재고 주택가격은 높은 상승률을 나타냈다. 둘째, 수요에 비해 공급이 모자라면서 수급불균형으로 인해 재고 주택 가격이 상승하였다. 외환위기 이후 급감하였던 주택착공으로 공급이 크게 감소하였던 반면, 대규모 재건축 사업 추진에 따른 멸실 주택의 증가, 가계대출 증가로 주택구입능력이 확대된 실수요자들의 구매수요 증가는 물론 사상 초유의 저금리에 진입하면서 주택의 투자 및 투기수요도 크게 증가하였다. 이처럼 주택의 수요가 늘어난 것에 비해 공급이 부족했던 것이 재고 주택가격의 상승을 가져온 것이다. 외환위기 이후 취해진 각종 부동산 관련 규제완화도 투자수요를 확대시키는 역할을 하였다. 특히 분양권 전매는 초기투자부담이 낮을 뿐만 아니라 유동성 및 환금성이 높아 투자수요가 집중되게 되었다.

분양가가 자율화되었다는 제도적인 측면 이외에 아파트 건설의 직접경비인 토지비와 건축비가 상승하면서 주택의 생산원가가 상승하게 되었다. 분양가를 제한받던 시절에는 이러한 원가 상승이 최종 판매가격에 전가되기 어려웠으나 분양가가 자율 책정된 이후 주택경기만 좋다면 이러한 원가의 상승요인은 최종 판매가격에 전가되기 때문이다. 일단 토지비는 절대적인 토지량과 관계가 깊다. 토지는 유한하며 지역성 및 부증성을 갖고 있

기 때문에 탄력적이지 못하다. 더욱이 토지관련 규제가 적용될 경우 토지의 이용에는 제한이 생기면서 상대적으로 가격이 더 비싸질 수밖에 없다. 주택수요가 많은 서울지역은 이미 개발이 추진되어 추가적인 미개발 택지가 고갈된 것이 이러한 토지이용에 제약으로 작용한다. 두 번째는 일반주거지 세분화 작업 등 토지이용 규제가 강화되었다. 토지이용규제가 강화되면 대상 토지의 가용 건설 주택 수는 줄어들게 된다. 그러므로 당연히 토지가격이 높아지게 된다. 서울을 제외한 경기도 지역은 2000년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정으로 준농림지역의 민간개발이 원천적으로 봉쇄됨으로써 사실상 택지조달이 크게 어려워졌다. 설사 개발을 한다고 하더라도 기반시설 부담금 등 비용이 증가하기 때문에 이 또한 택지가격 상승의 원인이 되고 있다. 이처럼 주택 수요가 많음에도 불구하고 공급기준이 강화되었기 때문에 해당 지역의 토지가격은 희소성이 증대하고 그 만큼 가격이 상승하게 된 것이다.

1990년대 들어 비교적 안정세를 보이던 토지가격은 최근 3~4년 동안 높은 상승세를 나타냈으며 특히 주택 수요에 비해 공급여력이 낮은 서울지역의 지가 상승세가 높게 나타나고 있다. 2002~2003년의 높은 지가 상승세에도 불구하고 전국의 2003년 지가지수는 아직 외환위기 이전 수준을 회복하지 못한 실정이다. 그러나 서울지역은 2003년 들어 토지가격이 외환위기 이전 수준을 훨씬 상회하는 수준으로 회복하였다. 물론 서울지역의 지가 상승은 여러 가지 요인⁶⁾에 기인한 것으로 판단되나, 높은 주택개발에 대한 수요에 비해 공급기준이 엄격하여 개발이 상대적으로 어려운 것이 택지의 희소성을 높이면서 가격상승에 기여하는 것으로 판단된다. 그러나 지가의 상승률을 분양가격에 연관지어 분석하는 것은 많은 한계가 있다. 우선 통계를 이루는 데이터상의 문제이다. 지가지수 및 지가상승률은 전국의 표준지를 대상으로 이루어지는 것으로써 특정 지역의 지가를 대면하기는 어렵다. 또한 특정 개발호재가 가격에 반영되는 시점과 그것이 공시지가 조사 시에 반영되는 데에는 시차가 있기 때문에 특정 시점의 분양가격에 해당 년도의 지가지수나 상승률을 직접 연관지어 분석하기는 어려운 실정이다. 따라서 본 연구에서는 이의 직접적인 분석보다 개략적인 지가 상승률과 최근의 감소하고 있는 공공택지 공급실적만을 정리하였다.

6) 서울시는 강북 뉴타운 개발, 청계천 복원사업, 용산 미군기지 이전 등의 개발계획이 2002년 이후 집중되고 있어 지가 상승에 영향을 주고 있는 것으로 판단됨.

<표 II-6 > 연도별 전국 및 서울의 지가지수와 지가상승률

(단위 : %)

구분			1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
전국	평균	지가지수	99.4	99.9	100.8	101.2	87.4	90.0	90.6	91.8	100.0
		지가변동률	0.55	0.95	0.31	-13.6	2.94	0.67	1.32	8.98	3.43
	주거지역	지가지수	101.7	102.1	102.8	102.9	87.8	89.6	89.7	90.8	100.0
서울	평균	지가지수	97.2	97.3	98.2	98.5	82.5	84.5	84.4	86.1	100.0
		지가변동률	0.18	0.94	0.29	-16.25	2.66	0.05	1.89	15.81	5.23
	주거지역	지가지수	97.2	97.2	98.0	98.2	82.5	84.5	84.4	86.1	100.0

자료 : 한국토지공사

<표 II-7 > 공공택지 개발실적

(단위 : 천㎡)

구분	전국	수도권	서울	인천	경기
1996년	39,669	17,491	473	1,488	15,530
1997년	28,087	12,142	459	2,083	9,600
1998년	22,112	11,242	261	1,047	9,934
1999년	20,645	9,001	542	218	8,241
2000년	25,934	10,608	417	988	9,203
2001년	35,802	12,850	185	896	11,769
2002년	29,436	15,670	198	-	15,472
2003년	24,364	11,835	-	-	-

자료 : 건설교통부, 장성수(2004)에서 재인용

(2) 재고 주택가격의 상승

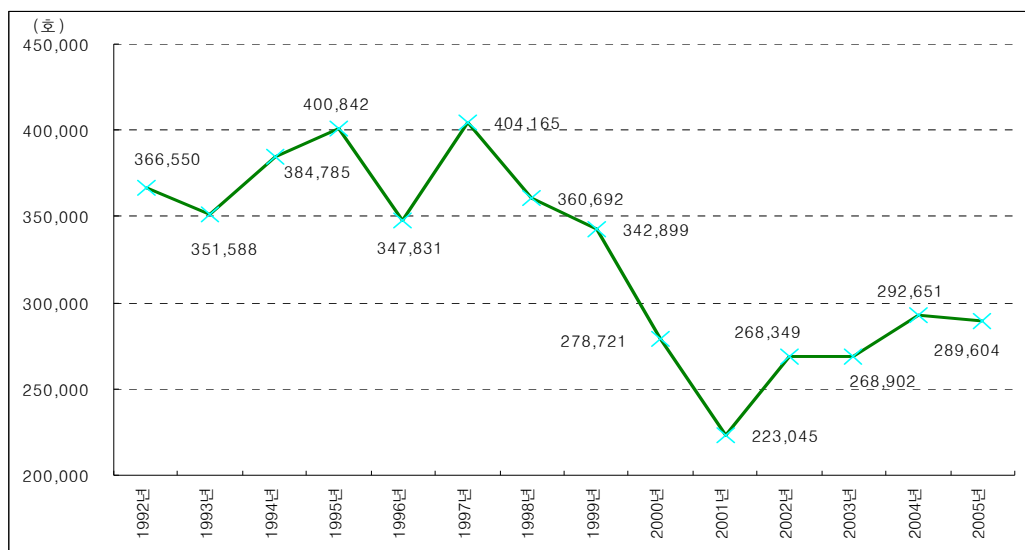
앞에서 살펴본 바와 같이 분양가 자율화 체제 하에서 분양가격은 인근 지역의 재고주택 가격의 영향을 받게 된다. 그런데 2001년 하반기부터 재고 아파트 가격이 상승세를 나타내기 시작하였다. 이처럼 재고주택의 가격 상승이 지속되자 신규 분양 아파트의 가격도 지속적인 상승세를 나타내기 시작하였다. 그렇다면 재고 주택가격 상승의 원인은 무엇인가?

일반적으로 가격이 상승하는 원인은 공급비용의 증가에 의한 공급견인(cost push)과

초과수요에 의한 수요견인(demand pull)으로 나눌 수 있다. 공급견인은 택지비용의 증가, 기타 자재가격의 급등으로 인해 생산자 물가가 급등할 때 발생한다. 그러나 재고주택 가격 상승의 원인은 이러한 공급견인보다는 초과수요에 의한 수요견인이 더 크게 작용했음을 발견할 수 있다.

수요견인의 요인으로는 첫째, 외환위기 이후 급감하였던 주택공급물량으로 인해 일시적인 공급물량 부족을 꼽을 수 있다. 수도권 5개 신도시 개발 이후 연간 35~40만호 정도의 아파트가 공급(입주 기준)되었던 것이 외환위기 직후인 1999년에 34만 2,899호로에서 2000년 27만 8,721호, 2002년 22만 3,045호로 급감하였다. 이는 1998년 주택건설실적(허가 기준)이 급감하였던데 그 원인이 있다. 98년, 99년 부진했던 아파트 건설의 여파로 아파트 입주물량은 2000년부터 2003년까지 크게 부진하였다. 2004년 이후 아파트 입주물량이 다시 증가하여 28~29만호 수준을 유지하고 있으나 90년대 중반에 비하면 25% 정도 감소한 물량이다.

<그림 II-4> 1992년 이후 전국 아파트 입주물량 추이



자료: 한국건설산업연구원, 부동산 114(주)

이러한 일시적인 아파트 입주물량 감소는 외환위기 이후 전세가격의 급등으로 이어졌다. 2001년 가을 전세-매매비율은 60%를 상회하게 되었으며 일부 지역에는 80%를 상회하는 지역도 나타났다. 마침 이 당시 금융기관의 저리의 주택담보대출이 활발하던 시기

여서 전세가구들은 대출을 통해 주택을 매입하게 되었다. 그러나 이 당시의 문제점은 일시적인 주택수급상의 문제로 구입할 주택이 없었다는 것이다. 따라서 주택매매가격은 계속 오르게 되었다.

두 번째는 저금리 지속에 따른 투자대상으로서 아파트에 대한 수요가 증가하였다. 특히 임대수요를 노리고 아파트를 분양받으려는 수요가 증가하면서 소형 아파트에 대한 수요가 급증하였으며 이에 따른 소형 아파트의 가격 상승폭이 상대적으로 크게 나타났다. 또한 저리의 가계대출이 활발해지면서 가계의 자금조달능력이 크게 확대된 것도 아파트에 대한 투자수요를 확대시킨 원인이 되었다.

외환위기 이후 부동산을 비롯한 경기가 침체를 보이자 정부는 다양한 경기활성화 대책을 발표하였다. 이 때 부동산 부문도 많은 규제와 완화되거나 폐지되었다. 이 중 대표적인 것은 청약저축 등의 가입 자격기준 완화이다. 2000년 3월 청약저축 등의 가입자 기준이 20세 이상 유주택자에게도 허용이 되면서 대폭 완화되었다.

그리하여 99년 160만 계좌였던 청약 저축 등의 가입자 수는 2003년 8월 974만 계좌로 4년 동안 6배 가량 증가하였다.

<표 II-8 > 연도별 청약저축 등 가입자 추이

(단위 : 천좌)

연도별	합 계	청약저축	청약예금	청약부금
'80	16	—	16	—
'81	54	36	17	—
'82	159	113	46	—
'83	321	232	89	—
'84	354	263	91	—
'85	265	201	64	—
'86	188	139	49	—
'87	194	116	78	—
'88	836	484	352	—
'89	1,893	1,087	695	111
'90	2,538	1,302	940	297
'91	2,886	1,314	1,009	563
'92	2,624	1,082	893	649
'93	2,474	920	820	734
'94	2,303	768	781	754
'95	2,208	635	725	848
'96	2,078	516	694	864
'97	2,267	447	809	992
'98	1,391	274	530	588
'99	1,606	290	678	639
2000	3,791	317	1,561	1,913
2001	3,749	457	1,419	1,873
2002	5,240	790	1,947	2,504
2003.8	9,739	1,785	3,722	4,231

자료 : 건교부(2003) 주택업무편람

이처럼 청약 저축 등의 가입자 수 증가는 분양시장의 잠재수요 증가를 의미한다. 특히

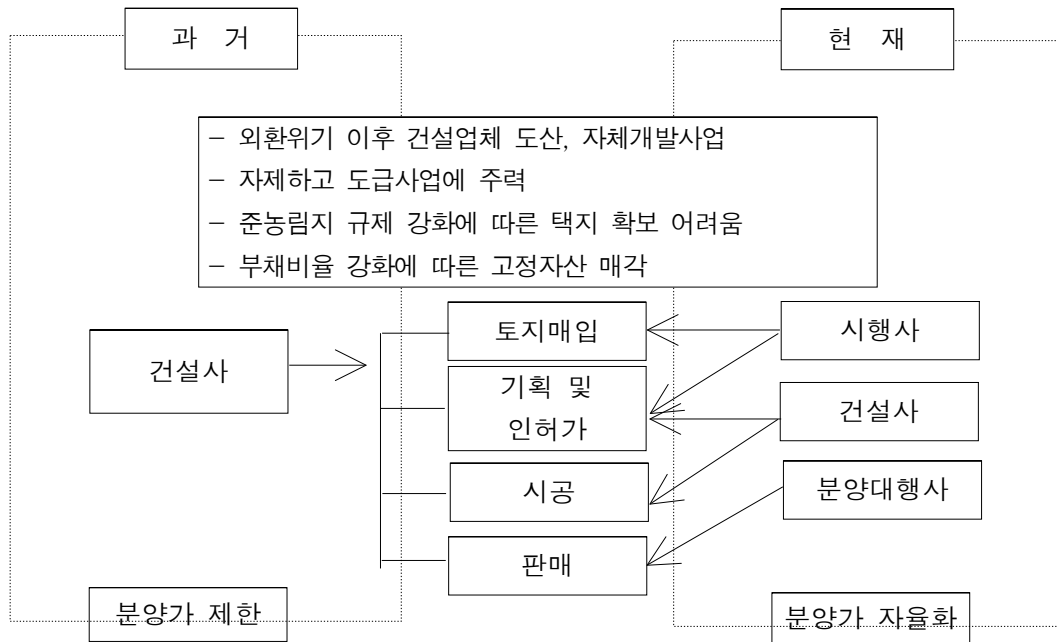
2003년까지 분양권 전매가 가능하였기 때문에 이러한 분양권 전매를 노리고 청약에 참여하는 경우가 많았다. 그리하여 신규 분양시장에는 실제 거주 목적의 수요자는 물론 분양권 전매를 노리는 투자수요까지 합쳐 주택수요가 급증하게 되었다.

세 번째는 재건축 사업의 활성화이다. 비교적 용적률 상승폭이 큰 저밀도 아파트 단지의 재건축 사업이 본격화된 것이 아파트 가격 상승에 원인으로 작용하였다. 또한 이런 대규모 저밀도 아파트 단지가 모두 주거 인프라가 잘 갖추어져 있는 강남권 지역에 편중되었던 것도 이들 지역의 주택수요 및 투자수요를 집중시키는 원인이 되었다. 또한 재건축 대상 아파트의 가격에는 향후 면적이 늘어나는 것이 감안되어 있었기 때문에 재건축 붐이 일게 된 이후 소형 주택의 평당 가격이 급상승하게 되었다.

(3) 사업 참여자의 증가

우리나라 건설업체들은 외환위기를 겪으면 사업구조가 크게 변화되었다. 먼저 외환위기 이전에는 직접 토지를 매입하여 주택건설사업을 시행하였으며, 최종 판매도 건설사가 직접 담당하였다. 그러나 외환위기를 겪으면서 부채비율 강화에 따라 고정자산의 매각이 불가피해지면서 건설사들은 보유 토지를 적극적으로 처분하기에 이르렀으며 주택건설사업은 사업리스크가 적은 도급사업에 치중하게 되었다. 도급 사업은 직접 토지매입에 참여하지 않고 시공만 전담하기 때문에 적정 시공이윤만 확보하면 되므로 사업리스크가 매우 낮다. 이러한 건설사의 역할이 시공부문으로 축소되면서 주택건설사업에는 기존의 건설사들이 담당하던 기획, 개발, 판매를 대행해 주는 사업주체가 등장하게 되었다. 토지매입과 사업계획, 인 허가를 담당하는 시행사, 분양대행을 담당하는 분양대행사 등이 바로 그것이다. 지주들과 공동으로 사업을 추진하는 사례도 늘어났는데, 대형 건설사들은 기업의 규모에 적합한 대규모 재건축 재개발 단지의 수주에 주력하게 되었다.

<그림 II-5> 외환위기 이후 주택건설사업의 구조 변화



대형 건설사로부터 촉발된 재개발 재건축수주의 집중은 2003년부터는 중소건설업체로 확산되게 되었다. 특히 2003년 7월부터 재개발 재건축 관련 법률(「도시및주거환경정비법」)이 강화되어 사업추진이 까다로워지면서 이러한 수주경쟁은 더욱 치열해졌다. 통계청의 건설 수주액을 사업 형태별로 살펴보면, 2003년 재개발·재건축 사업은 전년대비 82.6% 증가한 것으로 조사되고 있다. 재개발 재건축 수주는 전체 주택 수주액에서 차지하는 비중이 41.8%로 거의 절반 수준에 이르고 있으며 2002~2003년 동안의 재개발 재건축 수주증가액은 전체 주택 수주 증가액에서 65.7%를 차지하는 등 2002~2003년 재개발 재건축 수주가 매우 급증했다는 것을 알 수 있다. 수주금액으로도 재개발사업에서 3조 8천 여 억원, 재건축사업에서 4조 여 원 순증가를 기록하여 연간 7조 8천 여 억원의 순증가가 있었으며 이는 전체 순증가액 14조 2천 여 억원의 52% 이상을 차지하는 것이다.

< 표 II-9 > 주택 수주액 및 재개발 재건축 수주액의 추이(2002-2003)

(단위 : 십 억원, %)

구 분	총수주 (A)	주택수주		재개발		재건축		재개발· 재건축(E)	
		(B)	B/A	(C)	C/B	(D)	D/B		E/B
2002.1~12	61,857	29,666	48.0	1,797	6.1	7,730	26.1	9,527	32.1
2003.1~12	77,098	41,635	54.0	5,627	13.5	11,769	28.3	17,396	41.8
순 증가액	15,235	11,969	78.6	3,830	32.0	4,039	33.7	7,870	65.7
전년동기비	24.6	40.3		213.2		52.3		82.6	

자료 : 백성준(2004.3) 2004년 건설경기 수정전망

이와 같은 사업구조의 변화는 주택건설사업의 수익구조를 크게 변화시키게 되었다. 즉, 사업의 참여주체가 다양화되면서 주체간의 거래비용이 증가하게 되고 사업수익의 분배대상이 증가하게 되자 더 높은 수익창출이 필요하게 되었다. 이러한 사업구조는 주택경기가 침체시기일 때에는 원가절감 등 비용절감을 통해 매출이익을 증가시키겠으나, 반대로 경기가 호황일 때에는 대부분 분양가에 전가되어 높은 분양가로 판매함으로써 수익을 높이려는 행태로 나타난다.

특히 사업주체가 다수의 조합인 재개발 재건축 사업의 경우에는 일반분양분의 수익금을 많이 거두어들일수록 기존 조합원들의 부담이 적어지게 됨에 따라 분양가를 높이 책정하려는 행태로 나타나게 되는 것이다. 실제로 2003년 서울시에서 추진 중인 재건축 사업단지의 조합원 공급금액과 일반분양분의 분양가격을 조사해 본 결과 조합원에게 공급되는 가격보다 일반분양분의 가격이 평균 18~25% 정도 비싼 것으로 조사되었다.⁷⁾ 이러한 사업구조에서 건설업체들은 실질적인 분양가 결정 주체가 아니다. 실질적인 분양가 결정은 조합(혹은 조합의 대표)이 하게 되는 것이다. 특히 재건축 사업추진이 한창이었던 2002년 이후 서울 및 주요 도시들의 분양가 상승은 이러한 사업추진에 따른 영향이 매우 크다고 할 수 있다.

(4) 공급면적 산정기준의 변화

지난 2000년 5월(5월 26일) 주택공급에 관한 규칙 제8조⁸⁾가 변경되면서 현행 분양되

7) 주거환경연구원 내부 자료

8) ⑤ 공동주택의 공급면적을 세대별로 표시하는 경우에는 공용면적과 전용면적으로 구분하여 표시하여야 한다. 이 경우 공급면적은 전용면적과 계단·복도·현관등 공동주택의 지상층에 있는 공용면적 및 지하층의 면적을 합한 면적이하로 표시하고 주거공용면적을 제외한 관리사무소·노인정 등 기타 공용면적은 이와 따로 표시

고 있는 아파트의 공급면적(분양면적) 산정기준이 변경되었다. 이는 과거 바닥면적의 1/15을 초과하는 지하층 면적만 기타 공용면적에 산입하던 것을 이제는 지하층의 면적이 모두 기타 공용면적으로 취급되게 되었다. 따라서 과거 분양면적에 포함되었던 지하주차장이 기타 공용면적으로 분류되게 되었다. 이러한 공급면적 산정기준의 변화로 아파트를 분양받는 수분양자는 과거보다 실제 주거 면적이 증가하게 되었다. 총 계약면적도 조금 증가하였다. 최근 지하주차장을 선호함에 따라 지하층 공사면적이 늘어났기 때문이다. 단지의 친환경성과 보행자 보호를 위한 설계기법이 도입되고 이러한 단지조성이 분양성을 높이는 수단이 되면서 지상의 주차장을 최소화하고 지하주차장을 확대하는 추세는 계속되고 있다.

<표 II-10 > 아파트 분양면적의 산정기준의 변경 내용

구분		개정 전	개정 후
공급면적	전용면적	전용면적	전용면적
	주거 공용면적	계단·복도·현관 등 지상층+ 바닥면적 1/15 이하의 지하층	계단·복도·현관 등 지상층
기타공용면적		바닥면적 1/15 초과한 지하층, 관리사무소·노인정 등	지하층· 관리사무소·노인 정 등
계약면적		공급면적+기타 공용면적	좌동

경기도의 경우 금년 5월 이후 주차장 면적의 5분의 4이상을 지하에 설치하도록 공동주택 설계기준을 강화⁹⁾하였다. 그리하여 화성 동탄의 경우는 장애인용 또는 소방용을 제외한 주차장의 대부분을 지하에 설치한 상황이다. 따라서 향후 지하 주차장에 대한 요구는 더욱 증가될 것으로 예상되며 이에 따라 기타 공용면적상의 지하층 면적도 더욱 확대될 전망이다.

<표 >는 2000년 이후 서울시에서 분양된 아파트 분양 내역서를 정리한 것이다. 표에

하여야 함.

⑥ 공급면적을 산정함에 있어서 지하층의 면적은 지상층의 공동주택의 용도로 사용되는 바닥면적 합계의 15분의 1을 초과하지 아니하는 면적으로 함.

9) 경기도 아파트 설계기준(안) 내용

- 주차장 계획 : 장애인 주차를 제외하고는 전부 지하에 설치
- 주동배치 계획 : ㄱ, ㄷ, ㄹ자형 지양

※ 경기도에서는 지침으로 '04. 4. 20이후 시행할 예정이고 향후 주택조례 제정 시 반영할 계획임.

의하면 공급면적 산정기준이 변경된 이후 점차 주차장 소요면적은 증가하고 있으며 이에 따라 계약면적과 공급면적의 차이가 더욱 커지고 있다.

그러나 일반적으로 아파트 분양가의 평당 가격을 계산할 때는 보통 계약면적이 아닌 공급면적을 적용하고 있다. 따라서 공급면적과 계약면적의 차이가 커지게 되면 평당 가격은 과거에 비해 급격하게 높아지고 있는 것으로 체감된다. 물론 지하 주차장의 건설비용이 주거용 공간의 공사비와 동일하지는 않을 것이다. 과거 원가연동제를 적용할 당시에는 지하주차장의 건설비용은 일반 평당 건축비의 80%를 인정해 주었다. 따라서 계약면적으로 분양가격을 나눈 값을 엄밀하게 평당 분양 가격이라고 규정하기는 어려울 것이다. 그러나 과거에 비해, 실질 주거 면적이 증가하였고 동시에 지하 주차장 면적의 증가, 단지내 조경시설의 확충 등 단지내 환경개선을 위한 공사비 규모가 점점 커지고 있다는 것은 부인할 수는 없는 사실이다.

그러므로 단순히 공급면적 기준으로 계산한 평당 분양가의 추이를 과거와 직접적으로 비교하는 것은 적절하지 못하다. 다음 표의 사례만 보더라도, 계약면적과 공급면적의 격차는 과거보다 점점 벌어지고 있다. 이는 주차장 면적 이외에도 단지내 조경, 부대시설 등의 공사면적이 증가하고 있다는 것을 보여준다.

한편 세대당 주차장 면적도 증가추세에 있다. 이는 대부분의 가구에서 승용차 보유대수가 증가하고 있는 것에 기인한다. 1999년 세대당 2.5평에 불과하던 주차장 면적은 2001년 14.8평으로 급증하였으며 2004년에 분양한 아파트의 경우 세대당 15평을 넘어서고 있다. 그러나 동일한 지하 주차장 면적일지라도 해당 사업지 지하공사의 난이도에 따라서 공사비는 큰 차이가 나타날 수 있다.

<표 II-11 > 아파트 공급면적과 계약면적의 차이

분양시기	지역구분	평형(㎡) <평형>	공급면적(㎡)		기타공영 면적(㎡)	계약면적 (㎡)	계약면적/공급면적
			전용	주거공영			
2004.4월	강남	86.4 <26평>	60.0	26.5	36.3	122.7	1.42
		114.8 <34평>	84.8	30.0	51.3	166.1	1.45
		166.9 <50평>	135.8	31.0	82.2	249.0	1.49
2004.3월	강북	78.4 <23평>	59.4	19.1	37.0	115.4	1.47
		134.1 <40평>	113.2	20.8	70.6	204.6	1.53
2001.6월	강남	114.5 <35평>	84.95	26.50	47.1	158.6	1.42
		146.4 <44평>	120.97	25.42	67.1	213.5	1.46
		159 <48평>	133.29	25.74	74.0	233.0	1.47
		161.7 <49평>	131.39	30.28	72.9	234.6	1.45
		177.1 <54평>	150.55	25.55	83.5	260.7	1.48
		199.3 <60평>	170.73	26.57	94.6	294.0	1.49
2000.3월	강남	113.7 <34.4평>	84.97	28.69	44.6	158.21	1.39
		112.7 <34.1평>	84.95	27.78	44.2	156.91	1.39
		146.4 <44.3평>	111.32	35.12	57.4	203.83	1.39
		146.9 <44.5평>	111.92	36.01	57.6	205.51	1.39
		165.5 <50.1평>	126.31	39.18	61.9	227.35	1.37
		197.1 <50.5평>	127.66	39.43	65.5	232.58	1.39

최근 변화된 공급면적 산정기준과 주차장 등 부대시설 공사의 증가부분을 보정하여 최근 평당 분양가를 과거의 평당 분양가와 동일한 기준으로 계산한 결과는 다음과 같다. 즉, 주차장 면적 산입에 관한 공급규칙의 내용을 반영하여 평당 분양가격을 재산정한 결과 현행 표시되는 평당 가격은 6% 정도 높게 계산되고 있다. 2004년의 경우 예를 들면, 평당 2,106만원으로 표시되고 있으나 과거와 같이 주차장 면적을 포함할 경우 1,970만원

인 것이다. 2001년 이후 분양된 아파트를 모두 이와 같이 보정하여 보면 평균 6.5%정도를 현재의 분양가격에 차감하여 비교하여야 할 것이다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 세대당 주차면적이 증가하여 지하주차장이 추가로 건설되고 단지내 조경 등의 부대시설 공사비가 늘어가고 있는 추세를 반영한다면 최근의 분양가 상승추세를 단순히 평당 가격으로만 평가하는 데는 문제가 있다.

<표 II-12 > 개정된 공급규칙을 감안한 아파트 평당 분양가

(단위 : 천원)

	세대상 주차장 면적(평)	현행 방식으로 계산한 평당분양가A(공급면적 적용)	보정된 평당 분양가B	분양가 차이 (A/B-1)×100(%)
1999년	2.5	17,823	17,823	0.0
2000년	2.4	17,499	16,837	-3.8
2001년	14.8	16,953	15,859	-6.5
2002년	14.6	15,799	14,779	-6.5
2003년	15.2	19,338	18,090	-6.5
2004년	15.2	21,058	19,698	-6.5
1999년 이후	11.6	17,764	16,825	-5.3
2000년 이후	12.8	17,750	16,682	-6.0
2001년 이후	14.9	17,786	16,638	-6.5

주 : A는 현행 방식과 같이 분양가격을 단순히 공급면적으로 나누어 계산한 평당 분양가임.

B는 계약면적에서 주차장 면적을 분리하고 그 중 1/15을 공급면적으로 산입하여 공급면적을 보정한 후 계산한 평당 분양가임.

제3장

아파트 분양가격 결정구조 분석과

원가공개의 문제점

1. 아파트 분양가격의 결정구조

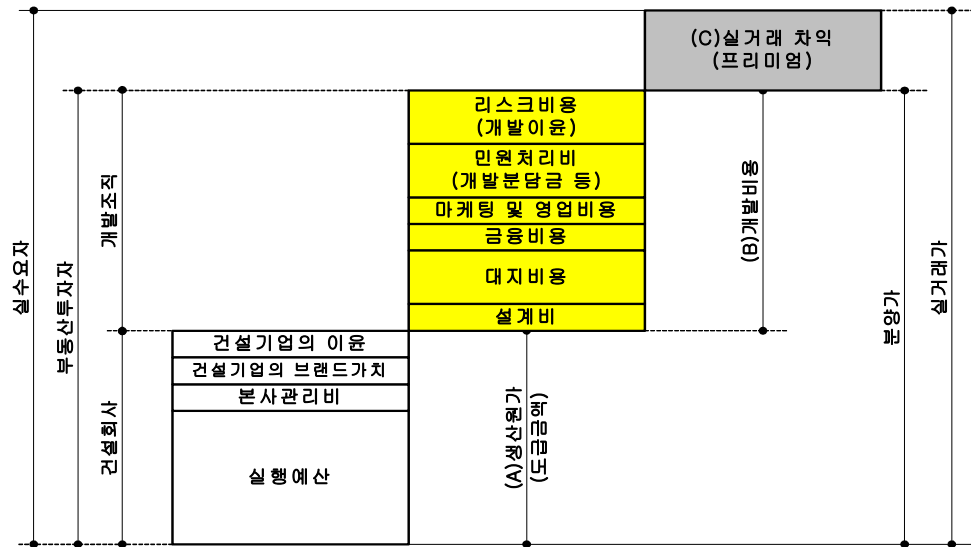
(1) 아파트 가격의 개념과 구성

아파트 가격이라 함은 생산에 투입된 비용(cost) 개념인 생산원가¹⁰⁾(혹은 총원가)와 여기에 이윤과 리스크 비용이 포함된 생산자 판매가격(분양가격 sale price), 또 이외에 시장에서 거래되는 시장거래 가격(price)의 개념으로 구분할 수 있을 것이다. 우리가 흔히 “분양가격(혹은 분양가)”이라고 하는 것은 판매가격에 해당되며, 분양이후 재고주택으로 거래되는 경우에는 시장거래가격이 적용된다. 그러나 이 세 종류의 가격은 서로 유기적인 관계를 맺고 있다.

먼저 생산원가는 건설(시공)원가(도급금액)(A)와 개발비용(B)으로 세분할 수 있다. 판매가격은 당연히 생산비용보다는 높아야 할 것이다. 주택건설사업 역시 이윤 추구를 목적으로 하는 기업 활동의 하나이므로 판매가격은 생산비용 외에 이윤이 추가되어야 할 것이기 때문이다. 또한 주택은 생산과정이 오래 걸리고 상품의 단위금액이 커서 초기 투자자금의 규모도 크다. 그러므로 자금조달에 따른 금융비용이나, 사업기간의 장기화에 따른 각종 리스크 비용이 개발비용의 항목으로 판매가격에 포함되게 될 것이다. 그러나 판매가격은 동시에 시장거래가격과 밀접한 영향을 맺고 있다. 즉 판매시점의 주택경기나, 공급업체들의 판매 전략에 따라 기존 재고주택의 가격에 근접한 수준에서 조금 낮게 혹은 조금 높게 책정되기 때문이다.

10) 원가는 재료비·노무비·경비로 구성됨. 그것은 다시 각 제품에 직접 부과할 수 있는 **직접비**와 여러 제품의 생산에 대하여 공통으로 쓰이는 **간접비**로 세분됨. **직접비**에 제조에 소요된 간접비를 포함한 것을 **제조원가**라고 하며, 일반적인 상품은 여기에 관리비용과 판매비용을 더하여 **총원가**라고 함. 원가에는 보통 이상적(異常的)인 원인에서 초래된 것은 포함하지 않음..

<그림 Ⅲ-1> 아파트 가격의 구성



① 생산 원가 측면의 가격

생산원가는 다시 건설원가와 개발비용으로 구분할 수 있다. 건설원가는 건설회사가 시행자인 개발조직으로부터 해당 아파트를 건설하기 위하여 도급을 받는 금액에 해당한다.¹¹⁾ 건설원가는 다시 건설현장에서 집행하는 실행예산과 본사관리비, 그리고 이윤으로 나누어진다. 일반적으로 건설회사의 아파트 공사에 대한 이윤율은 공개된 자료로 나타나지는 않지만, 상장 건설기업의 사업보고서에 의하면 약 3~5% 내외로 알려지고 있다. 원가율은 건설업체들마다 각기 상이할 뿐만 아니라 주택사업 지역에 따라서도 달라질 수 있다. 그것은 공사의 하도급 금액이 업체마다 다를 수 있기 때문이다. 또한 최근 업체들이 브랜드화를 추구하면서 동일한 브랜드일지라도 해당 지역의 특성에 따라 다양한 옵션을 적용하고 있기 때문에 지역에 따라 생산원가에 차이가 있을 수 있다. 대부분 마감재 수준이나, 단지조성 및 부대시설의 종류에 따라 차이가 나타날 수 있으며 현장의 여건 또는 대지상황에 따라서 토목공사비가 변동하기 때문에 차이가 날 수도 있다. 보통 경사지에서의 토목공사비가 늘어나게 되며 암반의 출몰, 지하 매설물 등의 장애요인이 발생하게 되는 경우에 각각 사업비용이 증가하게 된다.

11) 이 경우 건설사와 시행사가 동일한 경우, 시행사가 조합인 경우, 공공택지 사업일 경우 조금씩 다른 구조를 갖게 될 수 있음. 이에 대해서는 제3장의 3을 참조할 것.

개발비용에는 설계비, 대지 비용, 금융비용, 마케팅 및 영업비용, 민원처리비 등과 리스크 비용이 포함된다. 이 개발비용은 해당 공사를 시행하는 개발조직에서 부담하고 그 이윤을 취득하게 된다. 이 비용들 중에서 일반적으로 대지 비용(지가)의 비중이 가장 크며, 분양가에 미치는 영향이 가장 큰 항목이다. 아파트 원가구성의 대부분은 건축규모에 비례하여 상승하는 경향이 있으나, 대지 비용의 경우에는 건축규모와는 무관하게 해당 부지의 상업적 또는 주거 가치에 따라서 변동되는 비용이다. 즉 토지의 가용면적이 적용되는 용적률과 건폐율에 따라 결정되는데 이것이 보통 주거용보다는 상업용에서 크게 적용되기 때문이다. 이 외에도 대지 비용은 개발시점과 지역의 지리적인 여건 및 개발 잠재력 등에 따라서 달라지며 결과적으로 분양가를 결정짓는 주요한 요소로서 작용한다.

특히 이 대지 비용은 구입시점과 아파트의 매매가가 형성되는 시점과는 수년의 격차가 있는 것이 일반적이다. 따라서 개발조직은 이 대지를 구입함에 있어 수년 뒤의 시장 상황을 예측하여야 하고 그에 따른 리스크를 감수하고 대지를 구입하게 된다. 일반적으로 개발되는 지역의 미래가치를 확신하고 사업을 시작하게 되므로 수년 뒤의 지가는 상승하게 마련이다. 개발조직은 이와 같이 미리 싼 가격의 대지를 확보함으로써 사업을 성공시킬 수 있는 위치를 선점하게 된다. 만일 대지를 싼 가격에 확보하지 못할 경우에는 사업의 수익성이 떨어져 사업이 시행되지 못하는 결과를 낳을 수도 있다.

건설 원가 및 개발비용에서 이윤율을 파악하는 것은 사실상 불가능하다. 공식된 자료도 없을 뿐만 아니라, 개발비용의 경우 일종의 향후 개발에 대한 기대감으로 선투자하는 것이기 때문에 측정이 주관적일 수밖에 없다. 또한 사업유형에 따라 건설기업이 시공과 개발을 동시에 추진하는 경우가 있는가 하면, 각각 시행주체가 분리된 경우도 있어 이를 각각 분리하여 파악하는 것은 어려운 일이다. 비교적 객관적인 자료로 간주할 수 있는 상장 건설업체들의 사업보고서에 의하면 자체 개발사업의 원가율이 단순 도급공사의 원가율보다 낮아 자체개발사업의 이윤율이 조금 높은 것으로 나타나고 있는 것이다. 그러나 자체개발사업의 경우 사업추진 시기의 경기상황이나 시장여건에 따른 리스크가 매우 다양하기 때문에 경우에 따라서는 도급공사보다 높아지는 경우도 발생한다. 외환위기 이후 수많은 건설업체들이 도산한 원인에는 이와 같은 자체개발사업을 대규모로 추진하였다가 실패한 것이 주요 원인이다. 한편, 사업에 대한 이윤율은 원가 외에도 각종 브랜드 개발비용이나 유지비용은 물론 공사수주를 위한 마케팅 비용 등이 포함되어야 할 것이다. 그러나 이러한 비용은 당해 사업장에만 적용되는 비용일 수도 있으나, 기업의 생산품에 공통되는 것도 있을 것이다. 또한 특정 지역은 인허가시 예기치 못한 민원이 발생하는 경우에도 처음 예상했던 원가를 초과하는 경우도 발생하므로 사업장 규모, 또 단위 상품

규모당 원가율이나 이윤율에 크게 차이가 날 가능성이 높다.

② 최초 판매가격과 시장에서의 거래 가격

전술한 바와 같이 생산 원가 측면에서 아파트 가격은 크게 2가지의 비용항목들(건설(시공)원가, 개발비용)이 존재하고 그 외에 분양시점에 주변시세나 주택경기에 따라 최종 판매가격이 결정된다. 즉 경기가 상승국면이어서 수요자가 많은 경우 판매가격은 재고주택의 가격보다 조금 높거나 비슷한 수준에서 책정될 것이며 만약 반대의 경우라면 주변 시세보다 조금 낮은 수준에서 책정될 것이다. 결국 판매가격은 주변 시세와 1차 구매자들이 구입가능한 정도의 금액 사이에서 결정될 것이다. 그렇기 때문에 사업주체는 해당 사업이 완료되는 시점의 예상되는 아파트 시장가격을 추정하기 위하여 주변 아파트 시세를 확인하고, 개발하고자 하는 아파트의 가치를 분석해서 최대한의 분양률을 확보할 수 있는 분양가를 책정한다.

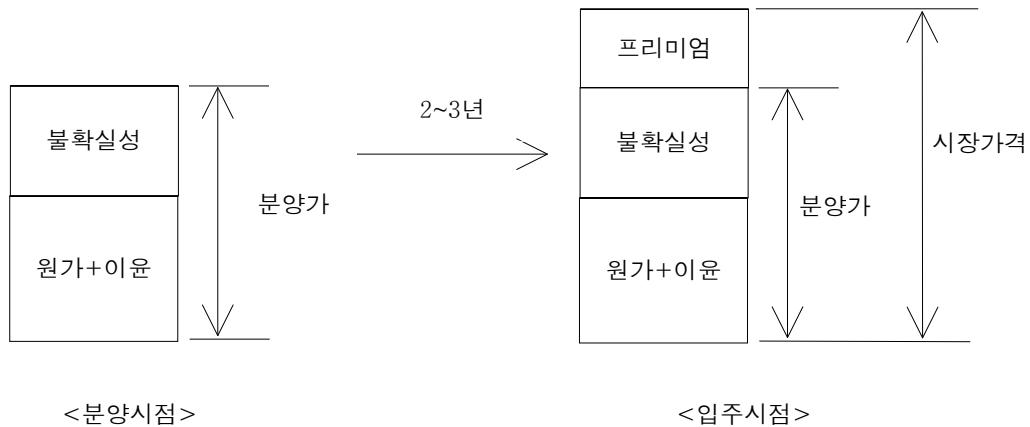
한편 신규 분양 아파트를 구입하고자 하는 소비자들은 구입하고자 하는 주택이 향후에 시장에서 어떤 가격에 거래될 수 있을지를 고민할 것이다. 대부분 이들은 향후 시장에 아파트를 판매하고자 하는 시점에 자신이 분양받은 가격보다는 높은 가격으로 팔 수 있을 것으로 기대하고 아파트를 구입하게 된다.

결과적으로 수요자의 입장에서는 아파트의 시장가격과 분양가를 비교함으로써 향후에 매매차익을 확보할 수 있을 것으로 보이는 아파트를 구입하고자 할 것이며, 공급자의 입장에서는 사업이 실패하지 않을 한도 내에서 최대 분양가격을 선택할 것이다. 즉, 개발조직의 입장에서는 분양한 결과가 분양원가보다 높은 분양가를 책정함으로써, 분양수익을 획득하려고 하지만, 분양가를 과도하게 높게 책정하여 분양률이 낮아지게 될 경우 현금흐름이 악화되어 사업이 실패할 가능성이 있으므로, 부동산 투자자들이 매매차익을 확보할 수 있는 적당한 선에서 분양가격을 결정함으로써 분양률을 높이려고 할 것이기 때문이다.

특히 우리나라 아파트 분양가격은 아파트 분양방식을 감안해야 한다. 즉 선분양 제도, 공급받는 대상을 청약통장 등에 가입한 특정 대상으로 한정짓는 것 등이 바로 그것이다. 선분양 제도는 과거 분양가 규제로 인해 자칫 자금조달 위기에 빠질 수 있는 건설업체들에게 주택자금조달을 원활히 하기 위한 목적으로 도입된 제도이다. 그러나 1999년 분양가 자율화가 실시된 이후에도 여전히 선분양 제도는 유지되고 있어 건설업체의 자금조달 수단으로 유용하게 이용되고 있다. 선분양제도 하에서 건설업체는 주택건설 기간동안

발생할 수 있는 미래에 불확실성에 대한 위험을 분양가에 반영하여 생산 원가보다 높게 분양가를 책정하고 있다¹²⁾).

<그림 Ⅲ-2 > 분양가 결정구조



자료: 한태연(2004), 신규 분양주택의 가격 결정구조 분석: 서울시 아파트 분양권 시장을 중심으로, 한양대학교 대학원 석사학위논문

하지만 미래의 불확실성을 고려해 분양가를 책정한 후에도 여전히 분양권 가격은 입주시점까지 지속적으로 상승하는 구조를 보이고 있다. 입주시점에 발생하는 수요가 대부분 신규주택에 입주하려는 실수요자들과라고 볼 때 입주시점에 형성된 가격을 시장의 균형가격으로 본다면 여전히 분양가는 시장 균형가격보다 낮게 책정되고 있는 것이다. 이러한 분양가와 시장 균형가격과의 차이는 단순히 분양 후 입주시점까지 투여된 자본에 대한 이자비용만으로는 설명하기 어렵다.

③ 개발수익(리스크 보전비용)에 대한 해석

일반적으로 분양가에는 눈에 보이지 않는 비용항목들이 많이 있으나, 이를 대부분 수익으로 이해하는 경향이 있다. 그 중에 대표적인 항목이 리스크 보전에 대한 비용이라 할 수 있다. 이 비용은 공식적으로 비목에 포함되는 사항은 아니지만, 실제 개발 사업시

12) 박재룡, “분양제도 개선방안”, 삼성경제연구소, 2003

에 개발조직에서 프로젝트의 성격에 따라서 이 비용의 대소를 판단하게 된다. 리스크가 클 것으로 판단되는 사업의 경우 그만큼 리스크 보전비용이 커지게 되고, 이는 곧 분양가를 높이는 요인이 되지만, 분양률에 악영향을 줄 정도로 비용이 커지게 되면 사업을 포기해야 하는 상황에 이를 수도 있다.

일반적으로 아파트 분양사업에 있어서 가장 큰 리스크는 분양률이라 할 수 있다. 현재와 같은 선분양 시스템은 초기 사업비의 상당부분을 분양계약금 및 중도금으로 채우게 되는데, 분양률이 낮을 경우에는 현금흐름을 나빠져 사업이 어려워진다. 따라서 초기 분양률은 사업의 성패를 좌우하는 주요한 변수이며, 가장 영향력이 큰 리스크 항목이라 할 수 있다.

특히 주택공사 등과 같은 아파트와 같은 주거시설의 공급을 그 목적으로 하는 공공기관의 경우 수익성이 떨어지는 지역에 대해서도 사업을 시행할 수밖에 없는 입장에 있어, 이와 같은 리스크에 상대적으로 더 많이 노출되어 있다.

(2) 일반 아파트 분양가격 결정 절차

분양가 자율화 이후 분양가 산출 절차는 총 6단계를 거쳐 결정된다(대형 건설회사에서 적용하고 있는 사례를 중심으로 정리됨).

o 기본전제 : 분양가 = 건축비 + 토지비

o Step 1 : 등가율 개념의 적용으로 과거 분양가 원가연동제하에서 산출 가능한 금액을 등가율 100%의 기준금액으로 설정한다.

등가율 100% = 표준건축비 + 공시지가의 130%

o Step 2 : 주택가격을 형성하는 요인별(세부항목별)로 가중치를 부여한다.

가중치 = 건물관련 요인(-10% ~ +10%) + 토지 관련 요인(-10% ~ +10%)

o Step 3 : 합산된 가중치를 Step 1에서 산출된 분양가에 적용하여 적용분양가를 산출한 후 주변시세와 비교한다.

현재시세 : 수요자 주택구매 총 비용과 주변시세

미래시세 : 수요자 주택구매 총 비용과 주변시세(인상률 감안)

o Step 4 : Step 3에서 산출된 분양가를 확정 또는 상기 과정을 반복 수행한다.

o Step 5 : Step 4에서 산출된 분양가를 이용하여 각종 제세금 시뮬레이션을 실시한다.

제세금 = 부가가치세 및 건물제세 등 + 개발부담금 등

o Step 6 : Step 5에서 도출된 문제점을 바탕으로 분양가를 조정 및 확정한다.

(3) 아파트 사업유형별 개발자금 투입구조

1) 선투입 비율

일반적인 아파트 분양사업의 경우 자금의 선투입 비율은 사업 유형에 따라 다르다. 일반적인 주택수주사업은 선투입 비율을 5~7% 수준으로 보고 있다. 그러나 재건축사업의 선투입 비율은 조합원에게 제공하는 이주비가 포함되어 대략 40%정도가 되며 다른 사업유형에 비해 가장 높다. 최근에는 금융기관이 조합원에게 직접 이주비를 제공하고 건설회사는 공사 완공을 보증하고 있어 재건축 사업 시 선투입 비율이 많이 낮아지고 있는 추세이다. 특히 2003년 7월 이후 「도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)」이 시행에 들어감에 따라 향후 재건축 사업은 도급제로 이루어지게 되므로 이주비 부분은 건설회사가 더 이상 관여할 사항이 아니다. 재개발사업도 재건축사업과 마찬가지로이다. 그리하여 최근에는 재개발 재건축 사업의 자금 선투입 비율은 대략 10% 정도 이내라고 알려지고 있다.

한편 자체개발 사업은 30% 정도를 선투입하는 것으로 조사되었다. 1998년 외환위기 전에는 기업들이 택지를 사전에 구입하여 자체사업을 추진하여 고수익을 도모하는 경우가 많았다. 그러나 외환위기 이후에는 부채비율 200% 한도에 묶여 부채비율 개선을 위해 택지보유를 포기하게 되어 자체사업이 축소하는 경향을 보이게 되었다. 대신 일반 수주사업이나 재건축재개발사업에 집중하는 양상이 나타났다.

<표 Ⅲ-1> 주택사업유형별 선투입 비율 및 최초자금 회수시점

(단위 : %, 개월)

구 분		재건축	재개발	일반수주	자체사업
사례 아파트		고척 00	금호 00지구	수원 00	수원 00
선투입 비율		42.8	37.3	6.2	30.9
최초 자금 회수	총 공사기간	52	71	33	54
	최초 자금회수	27	40	9	24
	사업기간 경과율	51.9	56.3	27.3	44.4
최대 자금 투입 월(누적)		26	44	32	23
월평균 자금투입률	최초 회수전	1.65	0.96	0.19	1.34
	총 공사기간	1.92	1.41	3.03	1.85

자료 : D건설 내부자료

2) 최초 자금 회수 시점

고척동 재건축사업의 경우, 최초자금 회수 시기는 27개월째로서 총 사업기간 52개월 중에서 51.9% 경과한 시점이다. 재건축 사업의 경우 최대 누적자금이 투입되는 시점은 최초 자금회수시기 직전인 26개월째이다. 이주비를 제공하는 경우, 선투입 부담이 최초 자금회수 직전까지 누적되고 있는 것이 재건축 사업의 특징이다.

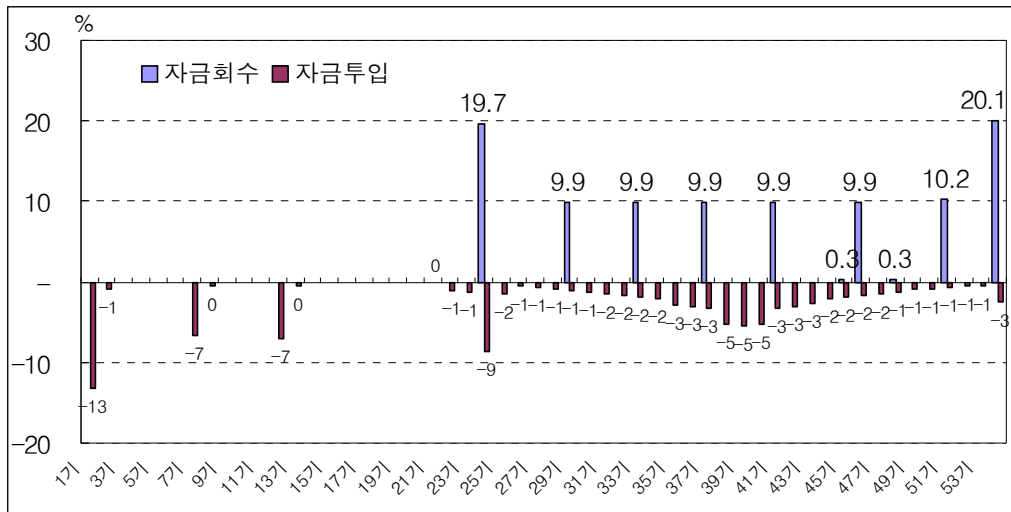
재개발사업의 경우에는 전체 71개월 공사 중 40개월째에 최초자금이 회수되고 경과율은 56.3%로서 가장 늦은 편이며 최대 자금투입 월은 44개월째이다.

일반수주의 경우 최초자금 회수가 가장 속히 이루어진다. 이는 토지 매입 및 분양 관련 비용을 발주처에서 담당하므로 건설사는 공사의 기성에 따라 공사대금을 받게 되는 구조이기 때문이다. 공사가 완공되기 직전에 최대 자금투입이 이루어지고 공사가 종료되면서 공사대금 잔금을 수령함으로써 도급계약 공사비의 회수가 종료된다.

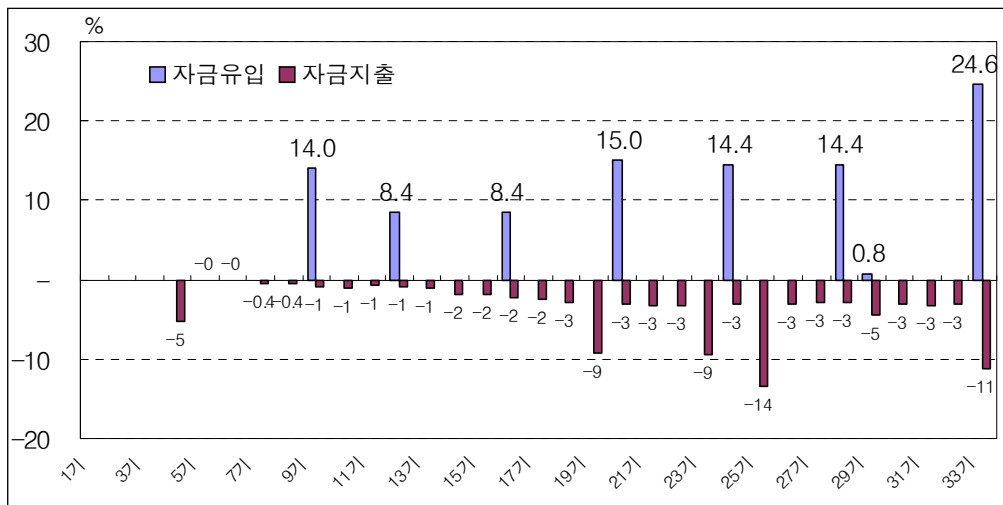
3) 자금 투입 및 유입 흐름

자금유입과 유출을 흐름도로 나타내면 다음과 같다. 선투입비율의 사례와 동일한 사례를 가지고 만들어진 흐름도이며 재건축은 지분제의 경우로서 시공사가 이주비를 지급하는 경우를 나타내고 있다. 보다 자세한 재건축사업 자금 유출입 흐름도는 후속 장에서 자세히 다루기로 한다.

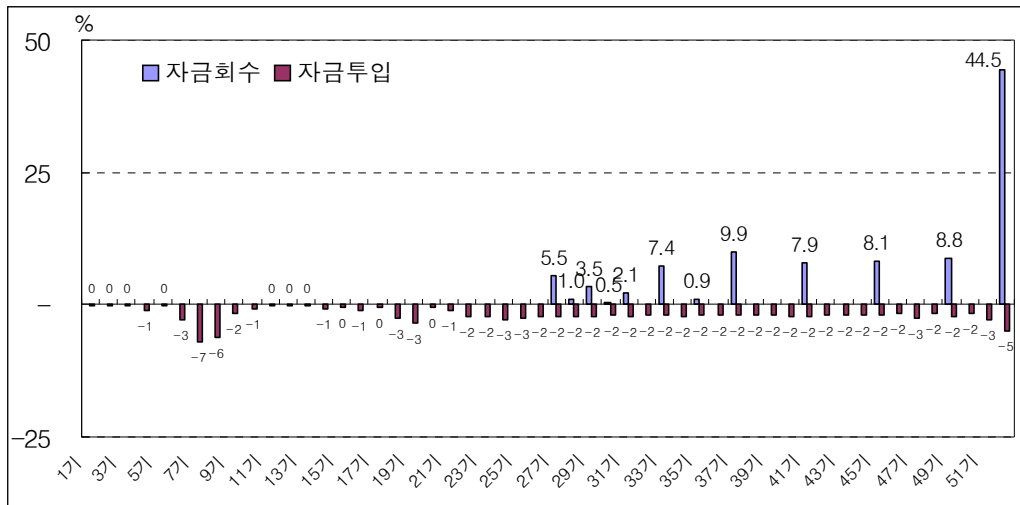
<그림 Ⅲ-3 > 자체사업의 자금 회수 및 투입흐름도



<그림 Ⅲ-4 > 일반수주사업의 자금 회수 및 투입흐름도



<그림 Ⅲ-5 >재건축사업의 자금 회수 및 투입흐름도



2. 사업유형별 분양가격 결정구조

(1) 아파트 건설사업의 유형과 특징

1) 사업주체별

① 조합

주택건설에서 흔히 조합이라 함은 「주택법」(구 「주택건설촉진법」상)의 주택조합과 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 재개발 재건축 조합을 말한다. 주택조합은 다시 지역주택조합, 직장주택조합으로 구분할 수 있다.

지역주택조합은 동일 또는 인접한 시(특별시 및 광역시 포함)·군에 거주하는 주택이 없는 주민이 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합이다. 직장주택조합은 동일한 직장에 근무하는 무주택 근로자가 주택을 마련하기 위하여 설립한 조합이다. 재건축조합은 노후·불량한 주택을 철거하고 그 철거한 대지위에 주택을 건설하기 위하여 기존 주택의 소유자가 설립한 조합이다. 한편 재개발 사업은 사업의 유형에 따라 도심재개발, 주택재개발, 공장재개발조합으로 구분한다. 조합이 시행주체가 되어 수행하는 사업은 대략 비슷한 절차를 거치고 있으나 여기에서는 재개발, 재건축 사업에 국한하여 설명하고자 한다.

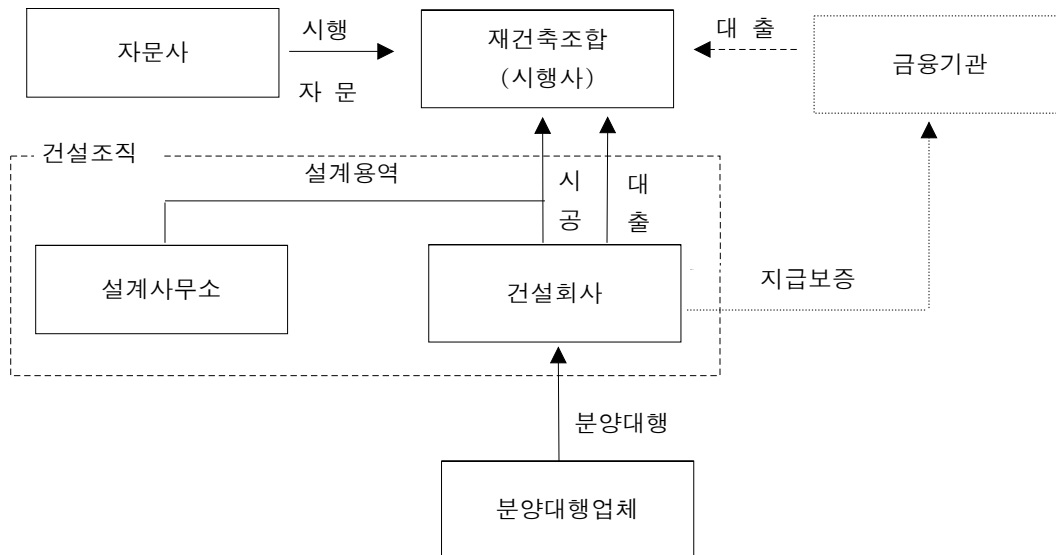
재개발 및 재건축사업은 해당지역의 토지(주택)소유자들이 조합을 형성하여 기존 주택을 해체하고 신규 아파트를 건축하는 경우로서, 조합이 주축이 되어 사업을 전개하는 방식이다. 이 방식은 기본적으로 조합이 시행주체가 되며, 사업시행을 자문하는 자문사와 자금을 지원하는 금융기관이 있으며, 설계사무소와 건설회사가 설계 및 시공을 수행한다.

자문사는 자문에 대한 용역대가를 지급받으며, 금융기관은 일반적으로 지원자금에 대한 이자를 취득하며, 설계사무소 역시 설계에 대한 용역대가를 지급받는다. 일반적으로 재건축조합은 금융기관으로부터 자금을 지원받기 위하여 건설회사로 하여금 지급보증을 하게 하는데, 이 지급보증에 대한 보상 및 건설회사의 공사비에 대하여 다음의 2가지 방식이 이루어지고 있다.

i) 지분제 방식

이 방식은 주로 재건축 사업에 적용되는 방식으로 건설회사가 금융기관의 지원 자금에 대하여 지급보증을 하거나, 재건축조합에 사업비와 이주비 등을 직접적으로 무이자 대출하고 시공을 하는 대가로서 개발수익을 취득하는 경우에 해당한다. 이 경우 재건축조합은 지주로서 부동산을 공급한 대가로 각 조합원에게 일정규모의 신규세대를 지급하게 된다. 분양을 위한 마케팅 및 영업활동은 건설회사가 분양대행업체와 계약하여 맡기는 방식을 취한다. 그러나 이러한 지분제 방식은 조합과 시공사가 공동사업주체로 사업에 참여할 수 있었던 「주택건설촉진법」 하에서 가능하였으나 「도시및주거환경정비법」 시행으로 조합이 단독으로 사업주체가 됨으로써 향후에는 더 이상 이 방식으로 추진할 수 없다.

<그림 Ⅲ-7 > 지분제 재건축사업

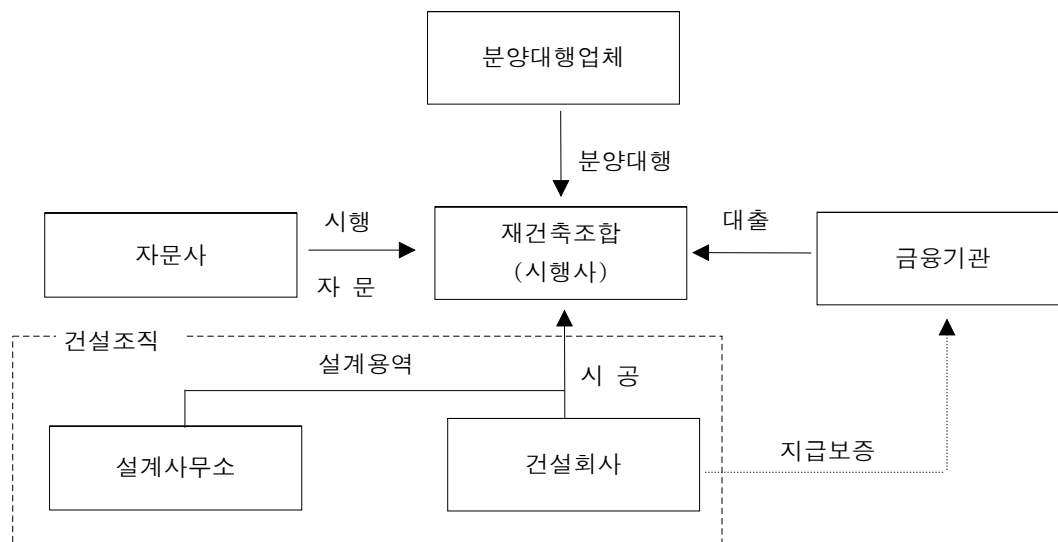


ii) 도급제 방식

이 방식은 건설회사의 지급보증과 시공의 대가를 건축연면적당(APT+지하주차장+부대시설) 일정금액의 도급계약을 통하여 지급하는 것이다. 건설회사가 지급보증을 하여

리스크를 가져감으로써 일반적으로 이 경우의 도급계약액은 일반 도급공사비 단가보다는 높게 책정된다. 이 경우에도 재건축조합에서는 도급을 주는 입장이며, 건설회사는 수주를 하는 입장이므로, 건설회사가 지급보증을 한다고 해도 상호 인정되는 범위 내에서 도급금액을 결정하게 된다. 건설회사는 계약된 금액으로 공사를 수행하며 모든 개발수익은 재건축조합에서 취하는 방식이다. 분양업무 및 마케팅 활동은 시공사인 건설회사가 직접 수행하는 것이 일반적이며 재건축조합이 분양대행업체를 고용하는 경우에는 분양률에 비례하여 대가를 지급하는 방식을 취한다. 주로 재개발사업은 이와 같은 도급제 방식으로 추진이 된다.

<그림 Ⅲ-8 > 도급제 재건축(재개발)사업

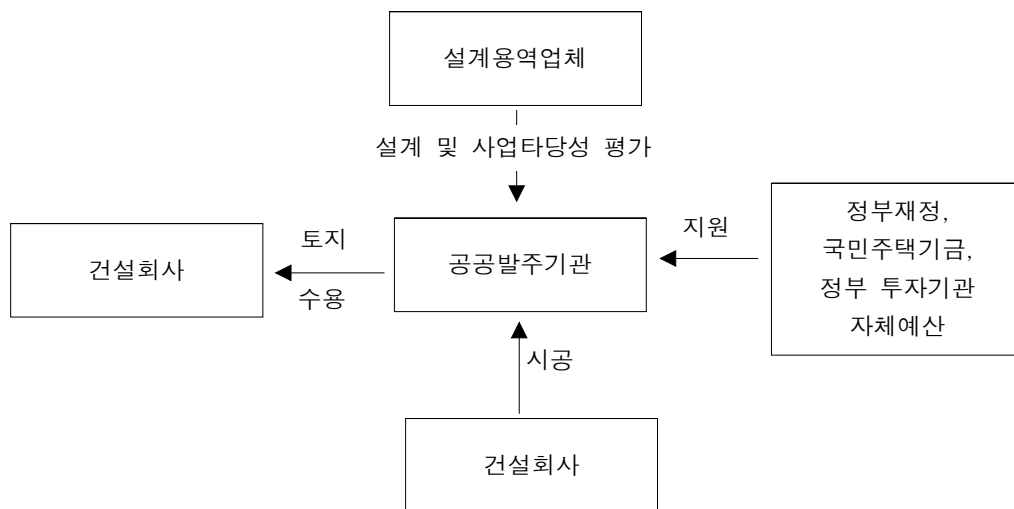


② 공공기관

대한주택공사나 도시개발공사가 공공택지에 주택을 건설한 경우를 의미한다. 공공기관이 자체 설계를 하는 경우도 있으나, 설계용역업체에 의한 설계를 바탕으로 사업기획 및 타당성 평가 작업을 수행한다. 사업시행 계획이 결정되면 해당지역의 토지를 확보(매입)하고 건설회사를 선정하여 사업을 시행한다. 이 경우 설계용역업체는 용역대가를 지

급받으며, 금융기관은 대출이자, 건설회사는 도급금액을 지급받는다. 공공기관에서 추진하는 아파트 개발사업은 대부분 공공기관의 자체 재원이나, 정부 재정, 국민주택기금으로 건설된다. 따라서 민간 금융기관으로부터 별도의 대출을 받지는 않는다. 또한 공공기관은 공공택지를 조성원가 수준에 공급받거나 우선 공급받고 있어 토지비용에 있어서는 민간부문에 비해 유리한 편이다. 주택 개발사업에서 발생하는 수익은 사업주체인 공공발주기관에서 취득하게 된다.

<그림 Ⅲ-9 > 공공기관에 의한 개발사업

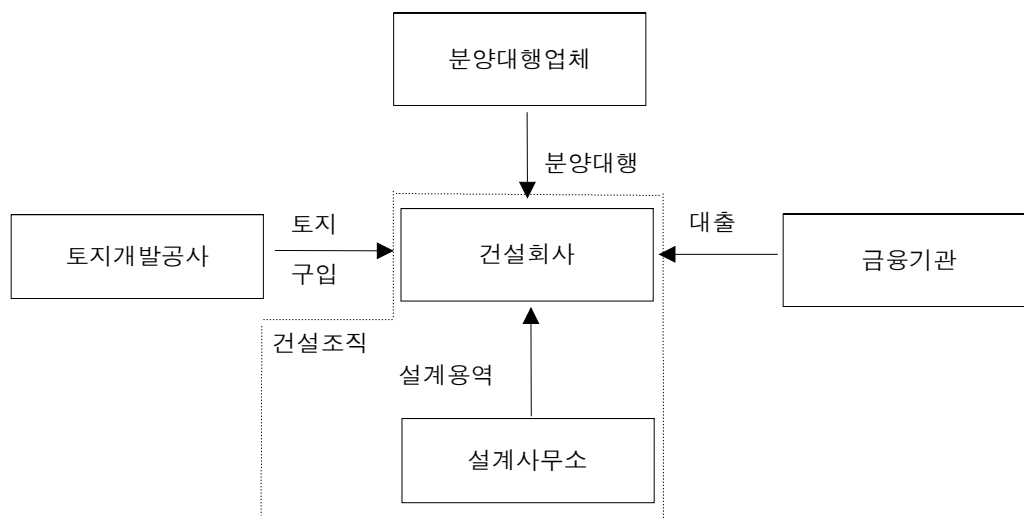


③ 건설회사

건설회사가 공공택지나 혹은 민간 택지소유자로부터 직접 토지를 구입하여 주택을 개발하는 경우로서 개발수익을 건설회사가 취득하는 경우에 해당한다. 외환위기 이전에는 건설사가 직접 토지를 매입하여 사업을 추진하는 사례가 많았으나 외환위기 이후에는 건설회사가 토지를 취득할 경우 회사의 부채비율이 상승하여 회사신용도 및 정부 발주 공사 수주에 악영향을 주기 때문에 이와 같은 형태의 사업유형은 많이 감소하였다. 대신 공공부문(토지공사 및 지자체)이 제공하는 공공택지를 매입하여 사업을 추진하는 경우는 지속되고 있다. 공공택지는 시장가격보다 저렴하고 공급되고 있는데다가 각종 기반시

설이 갖추어져 있어 사업성이 좋기 때문이다. 그러나 현행 공공택지는 추첨식으로 공급하고 있어 공급받을 수 있는 기회가 매우 제한적이다. 한편 민간택지의 경우 건설업체는 택지매입 부담을 줄이기 위해 지주와 공동사업을 추진하거나, 토지를 소유하고 있는 시행사와 공동으로 사업을 추진하는 사례가 늘고 있다. 재건축 재개발 사업 역시 건설업체의 입장에서는 토지매입 부담이 없는 사업이기 때문에 다수의 지주와 수행하는 공동사업의 한 형태로 볼 수 있을 것이다.

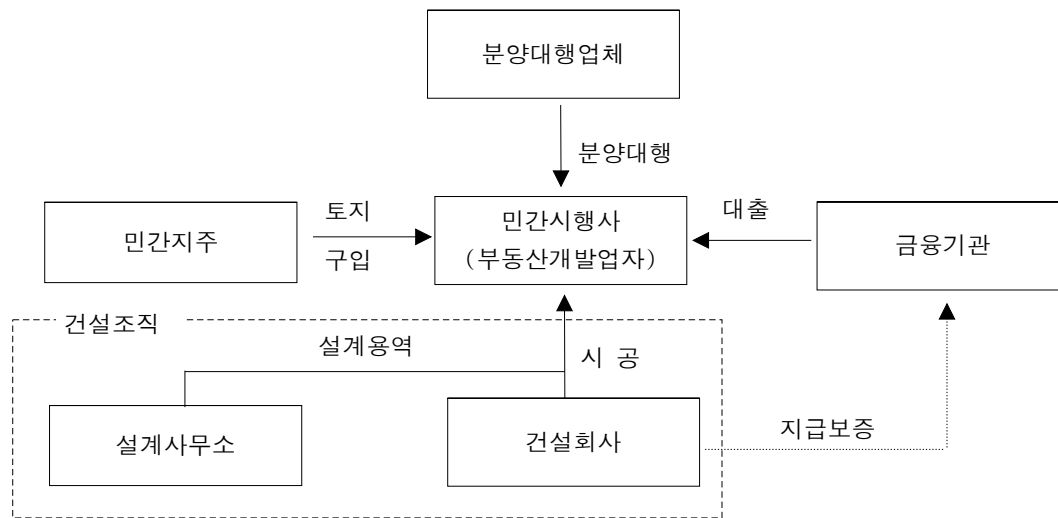
<그림 Ⅲ-10 > 건설회사에 의한 아파트개발



④ 민간 시행사

민간시행사가 사업을 수행할 토지를 미리 구입하여 아파트개발사업에 착수하는 경우로서 민간시행사가 사업 수행 시 발생하는 대부분의 리스크를 담당하게 된다.

<그림 Ⅲ-11 > 민간 시행사에 의한 아파트개발



이 경우 민간의 토지를 구입하는 경우와 공공택지를 구입하는 경우가 있을 수 있다. 그런데 이 경우 시행사는 토지매입비용의 전부를 지불하지 않는다. 보통 토지확보가 결정되면 초기 계약금을 지불한 상태에서 금융기관에 나머지 잔금에 대한 대출을 의뢰한다. 물론 이 경우 금융기관은 토지를 담보로 삼기도 하지만 대부분 시공에 참여하는 건설업체들의 보증¹³⁾을 요구한다. 그리고 토지매입대금에 대한 지출은 아파트가 분양되는 시점에서 대부분 회수가 이루어지게 된다. 금융기관과 분양대행업체는 대출이자와 분양률에 따른 대가를 지급받는다. 이 경우 대부분의 개발수익은 민간시행사가 취득하게 된다.

2) 택지유형별

① 민간택지

민간택지의 주택건설사업을 크게 대지조성사업에 의한 사업과 기존 토지소유자(개인 또는 조합)와 공동으로 사업을 시행하는 경우, 아니면 기존 시가지내 토지를 직접 매입하여 사업을 수행하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 대지조성사업은 2000년 「국토의 계획

13) 일반적으로 토지원가의 90%를 건설회사가 지급보증하고, 나머지 10%는 시행사가 지급 보증하는 것이 관행임.

및 이용에 관한 법률」 제정 이전까지는 준농림 지역(현재 관리지역)에서 활발하게 이루어졌었다. 그러나 준농림지역의 난개발이 문제가 되면서 관련 법률이 강화되었고 그 이후에는 사실상 사업규모의 제한(30만㎡ 이상) 및 기반시설 연동제 등의 사업요건 강화로 사실상 추진이 중단되고 있는 실정이다. 대지조성사업 등의 민간 택지개발은 사업초기에 토지를 저렴한 가격에 매입할 수만 있다면 지가상승에 의한 개발이익을 모두 개발자가 가져갈 수 있기 때문에 사업이익이 가장 큰 방식이다.

한편, 민간지주의 토지를 활용하는 방안은 건설업체가 직접 매입하는 경우도 있으나, 외환위기 이후 건설업체들의 부채비율에 대한 부담으로 대부분 직접 매입보다는 신탁사를 활용하거나 지주 공동사업으로 추진하는 경우가 많이 있다. 간혹 자체적으로 보유하고 있던 토지에 직접 개발사업을 수행하는 경우가 있다. 또 하나는 재개발 재건축 조합과의 공동시행방식이다. 이는 민간소유 택지를 대상으로 하되, 건설사는 택지매입에 대한 부담이 없어 토지매입에 대한 비용 및 리스크 부담을 덜 수 있을 뿐만 아니라 계약방식(도급제, 지분제)을 통해 일정 부분 토지가격 상승에 대한 이익도 거둘 수 있어 외환위기 이후 건설업체들이 주력하고 있는 사업 분야이다.

② 공공택지

공공택지는 말 그대로 토지공사, 주택공사 등 정부 기관이 직접 조성하여 건설업체들에게 판매하는 택지이다. 공공택지는 보통 일정 자격조건을 갖춘 업체들에게 감정가격으로 추정방식에 의거해 공급하고 있다. 현행 공공택지의 입찰자격은 최근 3년간 300호 이상의 주택건설실적이 있는 업체(2003년 12월 4일)로 한정되어 있다. 이는 공공택지의 공급받아 주택건설을 하지 않고 전매하여 차익을 챙기는 업체들이 증가하면서 정부가 택지공급 입찰자격 기준을 강화한 것이다.

과거 분양가를 제한하였을 경우에는 공공택지에서의 아파트 건설사업이 별로 문제시되지 않았으나, 분양가가 자율화되면서 비교적 양질의 공공택지가 저렴한 가격에 공급되고 있음에도 불구하고 최종 아파트 분양가격은 주변 시세에 맞추어 공급됨으로써 과다이익의 문제가 제기되고 있는 상황이다.

3) 분양방식별

주택 선분양 제도란 주택이 완공되기 이전에 입주자에게 주택을 먼저 분양하고 주택가격의 80% 정도를 완공 이전에 납부토록 하여 주택건설 금융에 활용하는 제도이다. 이

는 과거 주택 재고의 부족으로 주택의 대량공급이 절실했던 시기에 정부가 주택사업자에게 주택건설을 촉진시키기 위해 소비자의 자금을 활용하도록 한 제도이다. 또한 이러한 선분양 제도는 주택구입에 목돈이 필요한 구매자들도 구입대금을 나누어 납부할 수 있어 소비자와 공급자에게 모두 이롭게 작용하였다. 특히 분양가가 제한되어 입주 후 시세 차익이 예상되는 구조 하에서는 선납입금에 대한 금융비용 이상을 주택가격 상승에서 취득할 수 있어 소비자들의 큰 불만 없이 시행될 수 있었다.

국토연구원(2003)의 추정에 의하면 주택 선분양에 의한 자금조성 규모는 연간 21조 9천 억 원에 이르는 것으로 추정되고 있다. 또한 주택공급자는 하나의 주택건설사업 투입자금의 68.7%를 선분양에 의한 소비자 자금에 의존하는 것으로 추정하고 있다.

현행 주택공급은 주택의 종류에 따라 입주자를 모집할 수 있는 시기가 각각 다르다. 따라서 일정 자격 요건을 갖추면 선분양 할 수 있으며 그렇지 않으면 일정 요건을 갖추고 나서 분양해야 한다. 따라서 제도상 후분양이 원칙이되 선분양 조건이 명시되어 있으나 실제에서는 대부분 선분양 요건을 맞추어 착공과 동시에 분양을 하는 것이 일반적이다. 구체적으로 아파트 분양에 대한 선분양 요건은 다음과 같다.

아파트를 제외한 주택(연립주택, 단독주택, 다세대 주택)은 조적공사가 완공되면 분양을 할 수 있다 그러나 아파트는 먼저 사업주체가 주택이 건설되는 대지의 소유권을 확보하고 대한주택보증주식회사로부터 분양보증을 받으면 착공과 동시에 입주자를 모집하고 주택이 완공되지 않은 상태에서도 입주자의 자금을 동원할 수 있다. 이것에 바로 앞에서 설명한 “선분양 제도”이다. 다만 아래의 표와 같이, 사업주체가 영업정지처분을 받은 경우나, 다른 시공업체의 연대보증을 받은 경우에 한해서는 입주자 모집 시기를 제한하고 있다.

<표 Ⅲ-2 > 주택유형별 입주자 모집 시기

구분	아파트			아파트 제외(연립주택, 다세대, 단독주택)
	대지 소유권 확보, 대한주택보증의 분양보증을 받은 경우(제7조①) ¹⁾	대지 소유권 확보, 시공에 대하여 등록업자의 연대보증을 받은 경우(제7조②)	투기과열지구내 재건축 일반분양분	
분양 주택	전체 층수의 1/2에 해당하는	전체 층수의 2/3에 해당하는 층수의	전체공정의 80% 완성된 때	조적 공사가 완공된 때
임대 주택	층수의 골조공사가 완성된 때	골조공사가 완성된 때	—	미장공사가 완공된 때

주 : 1) 사업주체가 영업정지처분을 받아 영업정지처분 기간이 만료된 날부터 2년이 경과하지 아니한 경우
자료 : 주택공급에 관한 규칙 제7조 및 별표2

결국 분양방식에 의한 차이는 주택건설사업에 있어서 초기 투입자금의 규모, 자금회수 시점에 매우 결정적인 영향을 미치게 된다. 사업기간이 보통 3년 정도 소요되고 투자금액의 규모가 큰 주택건설사업의 경우 선분양 방식은 여러 사업장을 동시에 운영할 수 있다는 이점이 있다. 즉 자금회수기간이 짧기 때문이다. 그러나 후분양 방식은 토지매입대금부터 공사대금 모두를 준공이 될 때까지 사업주체가 부담해야 하므로 여러 사업장을 동시에 운영할 경우 자금조달규모가 커지고 자금회수기간이 길어져 사업규모의 축소가 불가피해진다. 그래서 과거 짧은 시기에 대규모의 주택공급이 절실했던 우리나라 주택시장에서는 선분양 방식이 주로 사용되었다.

(2) 민간택지에서의 분양가 결정구조

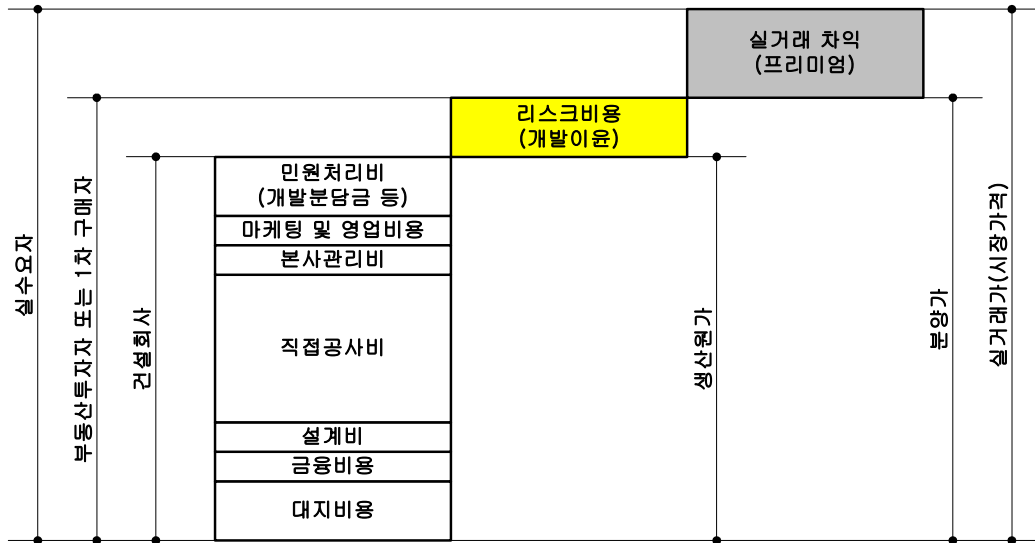
1) 건설회사 주도의 개발

건설회사가 직접 토지를 구입하여 건축 목적물을 정의하여 사업을 시행하여 주택을 개발하는 경우로서 개발의 주체가 건설회사인 경우에 해당한다. 이 경우에 건설회사는 시장가치가 있을 것으로 예상되는 일정한 대지를 개발이 가능한 규모로 조성하여 사전에 직접 구입한다. 이 때에 자체 자금을 활용하거나 금융기관으로부터 사업자금을 대어 함으로써 금융비용이 발생하게 되며, 개발이 가능한 규모로 대지를 조성하기 위한 비용이 투입된다. 그러나 이러한 사업방식은 사업이 시행되기도 전에 과도한 비용이 투입되는 방식이어서 건설회사의 부채비율이 상승하게 되어 회사신용도에 영향을 미쳐 정부 발주공사 수주에 악영향을 주게 된다. 따라서 이와 같은 형태의 사업유형은 많이 감소하였다.

건설회사는 사업을 직접 기획하고 설계사무소를 통하여 설계안을 작성하며, 사업시행을 위한 승인과정을 거친다. 사업승인과정은 대지를 구입한 이후에 수행되기 때문에 사업승인을 득하지 못할 경우에는 선 투입된 모든 비용이 손실되므로 심대한 타격을 입을 수 있다.

이 경우에는 건설회사에서 대지 비용과 금융비용, 설계비용 등의 초기 투자비뿐만 아니라, 공사비와 각종 마케팅/영업비용, 민원처리비 등을 모두 투자하게 된다. 그렇기 때문에 이 경우에는 건설회사 투입하는 모든 비용을 생산원가로 이해할 수 있다. 그 중 대지 비용과 설계비용, 일부의 민원처리비, 기타비용들은 사업이 시작되기 전에 발생하는 비용들로서 선투입하는 비용으로 볼 수 있다.

<그림 Ⅲ-12 > 민간택지에 대한 건설회사주도의 개발사업 원가구성도



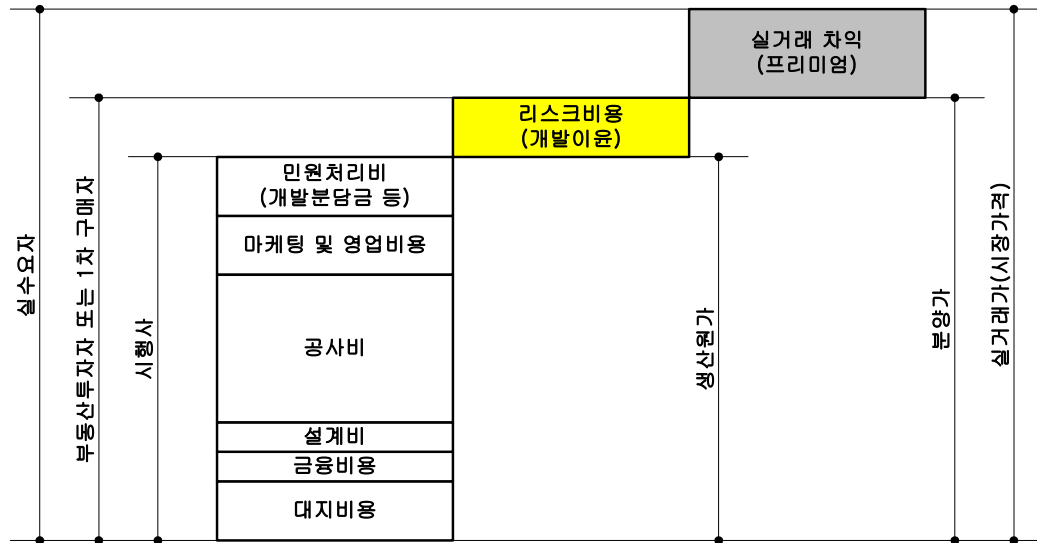
2) 민간시행사 주도의 개발

민간시행사가 사업을 수행할 토지를 미리 구입하여 건축목적물을 정의하고 사업을 시행하여 주택을 개발하는 경우로서, 개발의 주체가 민간시행사인 경우에 해당한다. 이 경우에는 민간시행사가 대지를 조성하는 작업을 직접 수행하거나, 민간지주를 설득하여 사업을 착수한다. 이 경우 역시 자체 자금을 활용하거나 금융기관으로부터 사업자금을 대역하며 그에 따른 금융비용이 발생한다.

민간 시행사는 스스로 자금을 투입하여 개발사업을 수행할 수도 있으며, 지주의 컨설턴트로서 시행을 대행하는 형식으로 사업을 수행할 수도 있다. 스스로 자금을 투입하는 경우에는 사업실패에 대한 모든 리스크를 시행사가 안게 되며 그에 따른 수익 역시 시행사의 몫으로 책정된다. 건설 회사나 설계사무소는 계약된 일정금액의 대가를 지급받으며, 금융기관과 분양대행업체는 대출이자와 분양률에 따른 대가를 지급받는다. 일반적으로 건설회사가 금융기관에 대하여 지급보증¹⁴⁾을 하는 조건으로 도급계약을 하며 대부분의 개발수익은 민간시행사가 취득하게 된다.

46. 아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석

<그림 Ⅲ-13 민간택지에 대한 시행사주도의 개발사업 원가구성도



(3) 공공택지에서의 분양가 결정구조

1) 공공기관에 의한 아파트개발

이 경우에 공공기관은 직접 공공택지를 조성하게 되는데, 실제 대지를 조성하는 시점의 대지 비용과 분양하는 시점의 대지 비용에는 차이가 발생한다. 즉, 공공택지를 조성하기 전의 시장 가치와 그 이후의 시장가치에 차이가 발생한 것이며 이는 개발에 의한 주거환경변화에 따른 개발이익으로 전환된 것이다. 공사비와 설계비 등은 다른 개발사업에서와 같이 거의 변동이 없는 비용으로서 건설회사와 설계사무소 등에 대가의 형식으로 지급되는 고정비용에 해당한다.

공공기관에 의한 아파트 개발도 민간기관에 의한 개발과 비교해 볼 때 분양가를 결정하는 구조에는 큰 차이가 없다. 오히려 공공기관이 주도하는 아파트 개발사업은 공공택지에서 저렴한 택지를 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 정부재정이나 국민주택기금, 자체 재원으로 건설하기 때문에 별도의 금융비용 부담도 없다. 또한 인허가상에서 민간부문에 비해 유리한 위치에 있기 때문에 원가율은 훨씬 낮출 수 있다. 그럼에도 불구하고 공공아파트는 임대주택의 경우에는 시장임대료의 40~70% 수준인 저렴한 임대료를 받고 주택을 제공하고 있으나, 분양주택의 경우에는 시장가격 즉 인근지역의 재고주택 가격 수

준으로 공급하고 있다.

<표 Ⅲ-3>에서 보는 바와 같이 2000년 공급되었던 주공 분양 아파트 분양가는 같은 지역에서 공급하는 민영 아파트 가격보다 저렴하였으나 2001년 이후 점차 민영 아파트 수준이거나 아니면 그 보다 더 높은 수준으로 공급되고 있다. 이는 공공부문의 임대주택 사업의 수익이 매우 낮을 뿐만 아니라 임대주택의 건설재원마저 분양주택 등의 사업을 통해 조달해야 하기 때문이다. 현재 주택공사의 연간 주택건설규모는 대략 7-8만호(2001년 이후) 수준이며 이중 80%이상이 임대주택으로 공급되고 있는 실정이다. 국민임대주택은 사업주체인 주택공사가 전체 건설자금의 10%¹⁵⁾를 자체적으로 조달하고 있다. 또 같은 분양아파트 사업도 수도권 지역에서는 수익이 발생하나, 지방 도시의 경우에는 거의 수익이 발생하지 않는 실정이다. 결국 공공부문은 분양주택사업을 통해, 임대주택 건설의 재원을 조달하고 있으며 수도권 지역의 개발이익을 가지고 비수도권 지역의 주택을 공급하는 구조를 취하고 있는 것이다.

<표 Ⅲ-3> 지역별 민영 아파트와 주공아파트의 분양가격 비교(2000년~2002년)

(단위 : 만원)

구 분	2000		2001		2002	
	민영	주공	민영	주공	민영	주공
고양시	470		440	342.1	487	
광명시	449	272.7			606	
부천시	440		466		540	526.8
성남시			782		522	
수원시	419	408.5	575		473	462.1
시흥시	364		375		425	
안산시	376	365.6	386	371.2	435	
안양시	484	419.8	490	403	537	533.2
양평군			92	92.4		
오산시				446.7	420	455.5
의정부시	405		372	330.8	486	
파주시	357	271.7	307	307	421	428.5
화성시			374	385.5	436	465.7
전 체	450	377	481	362.7	476	435.3

자료: 부동산114(주), 한국건설산업연구원

15) 2003년 주택공사가 국민임대주택 건설에 투입한 자금 규모는 총 5조 6천원에 이릅니다.

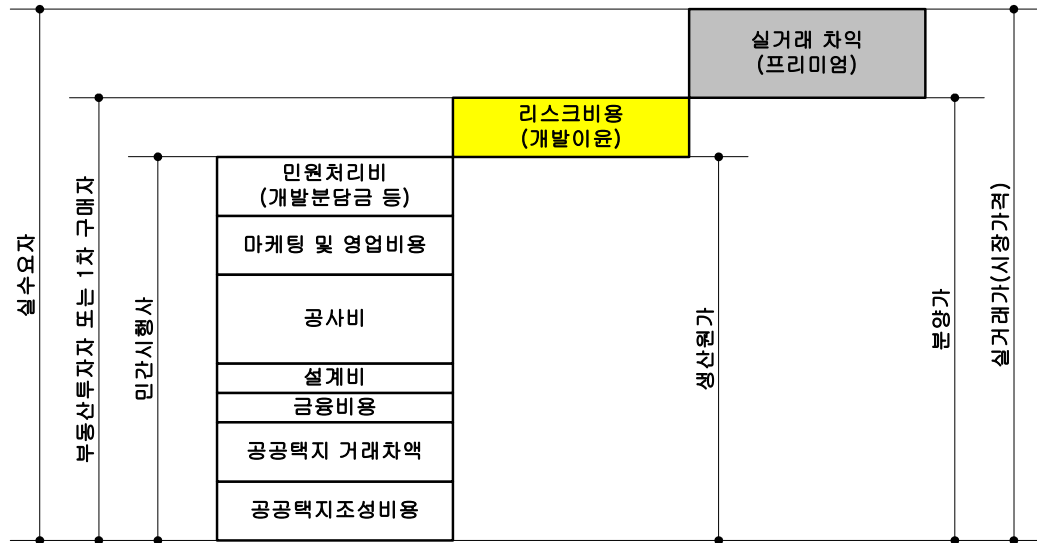
2) 민간 시행사에 의한 아파트개발

민간시행사가 사업을 수행할 토지를 미리 구입하여 아파트개발사업에 착수하는 경우로서 민간시행사가 사업 수행시 발생하는 대부분의 리스크를 담당하게 된다. 일반적으로 대한주택공사, 한국토지개발공사 및 지자체에서 공공택지를 조성하여 공급하면, 이를 건설업체나 시행자 등이 구입하여 개발사업을 수행하였다. 이와 같은 방식에서는 건설회사나 설계사무소는 계약된 일정금액의 대가를 지급받으며, 금융기관과 분양대행업체는 대출이자와 분양률에 따른 대가를 지급받는다.

그러나 공공택지를 조성하는 비용을 고려하여 책정된 공공택지가격과 실제 시장거래가격과는 상당한 차이가 있어, 추첨방식에 의하여 결정되는 공공택지 공급하는 방식이 과도한 개발이익을 발생시키고 있다. 따라서 초기에 공공택지를 추첨 받는 주체와 실제 아파트를 개발하는 주체들이 달라지는 경우가 많아, 중간과정에서 거래차액이 발생하고 그 이익은 공공택지를 초기에 분양받은 주체에게 돌아가게 된다.

아파트 분양가격이 실거래 가격(시장가격)으로부터 결정되어지는 구조이므로, 공사비, 설계비, 금융비용 등과 같은 고정비용보다는 공공택지구입비용이 해당 개발사업의 사업성을 결정짓는 요소가 된다. 개발하는 주체는 택지구입비용이 사업성에 크게 저해되지 않는다면, 초기에 공급된 공공택지가격보다 비싸다고 해도 구입하는 결정을 내리게 된다. 즉 공공택지의 전매가 이루어지는 것이다. 따라서 초기의 공공택지 공급가격과 이와 같은 시장논리에 의하여 결정되는 택지가격사이의 차이만큼 초기 택지구입자가 이익을 취하는 구조로 형성되어 있다.

<그림 Ⅲ-14> 공공택지에 대한 민간주도의 개발사업 원가구성도



3. 분양원가 공개의 효과와 문제점

(1) 아파트 분양원가 공개와 관련한 주요 쟁점

아파트 분양가의 적정성과 관련하여 사회적 이슈로 제기되고 있는 분양원가 공개와 관련한 주요한 쟁점들을 정리해보면 다음과 같다. 시민단체를 중심으로 하여 전개되고 있는 분양원가 공개의 찬성측 주장과 건설업체를 중심으로 하는 반대측 입장을 정리하여 보았다.

1) 분양원가 공개의 찬성측 주장

① 98년 분양가 자율화 이후 아파트 분양가 폭등

분양가 자율화 이전인 1997년에 472만원이었던 동시 분양아파트의 평당 분양가가 2003년에는 1,331만원으로 2.8배 상승하였다.¹⁶⁾ 분양가가 이와 같이 급상승한 원인은 주

16) 한국경제신문, 2004. 2. 4.

택건설업자들이 분양원가를 부풀리고 있기 때문이다.

② 아파트 공급자 폭리 취득

서울시 도시개발공사(이하 도개공)가 공급한 마포구 상암동 7단지 40평형 아파트의 분양원가는 평당 736만원이며, 이에 따라 도개공은 분양가의 40%에 가까운 평당 474만원의 이익을 본 것으로 나타났다. 도개공은 이 아파트에 대한 총 분양이익은 310억4,000만원에 해당하는 것이라고 밝혔다.¹⁷⁾ 이에 대하여 시민단체들은 도개공과 같은 공공기관에서도 이와 같은 폭리를 취하고 있으므로, 민간업체들의 경우는 더욱 많은 폭리를 취하고 있을 것으로 추정된다고 주장하였다.

또한 시장가격보다 저렴하게 공급되고 있는 공공택지에서는 36~50%에 이르는 이익이 발생하고 있다.

③ 비자금 조성 관행

일반적으로 정치자금의 배후에는 항상 건설업체가 관련되어 있어, 분양원가에 이와 같은 비자금이 포함되어 있을 것이므로, 분양원가를 공개함으로써 비자금을 조성하는 관행을 고칠 수 있을 것이다.

④ 입주자에 의한 아파트 건축자금 공급

현재의 선분양 방식에 의한 아파트 건축시스템에서는 입주예정자들이 미리 계약금과 중도금을 지급해야 하므로, 많은 부분의 리스크를 입주예정자들이 떠안게 됨에도 불구하고, 건설업체가 많은 수익을 가져가고 있다.

⑤ 하도급 구조에 의하여 수차례의 이윤 발생

우리나라의 건축방식이 시행사에서 원도급자를 선정하고, 그 원도급자가 하도업체를 선정하여 공사를 수행함으로써 관련되는 업체들에게 모두 이윤을 발생시키게 되므로 과도한 이윤이 발생한다.

⑥ 분양원가 공개를 통한 아파트 가격 안정

분양원가를 공개함으로써 적정한 이윤을 더한 금액으로 분양을 하게 되면 지금보다 훨씬 낮은 가격에 분양이 이루어지므로 아파트 가격이 안정될 것이다.

17) 동아일보, 2004. 2. 4.

⑦ 공공재 성격의 아파트

아파트는 일반 상품과는 달리 공공재의 성격을 지니고 있는 것으로서, 시장논리에 따라서 가격을 결정하는 것이 바람직하지 않다는 주장이 있다. 즉, 정부가 가격제한을 하거나 분양원가로부터 일정한 이윤을 합한 금액으로 분양하게끔 강제할 필요가 있다.

⑧ 시장원리의 왜곡

완전경쟁이 보장되고 수요자·공급자간의 도덕적인 상행위가 전제되어야 시장원리가 작동할 수 있지만, 업체들간의 담합과 부조리가 존재하는 상황에서는 시장논리가 왜곡된다.

2) 분양원가 공개 반대 측 주장

시민단체들이 요구하는 분양원가 공개에 대하여 건설업체 및 개발조직, 정부 측에서 분양원가 공개가 불가능하다고 주장하는 근거는 다음과 같다.

① 민간기업의 산정기준·방법의 다양성

각 건설업체들이 처한 상황과 사업별 특성에 따라 분양원가를 산정하는 기준과 방법이 다양하기 때문에 일관된 기준으로 공개하는 것이 불가능하다. 아파트 개발사업의 유형도 다양할 뿐만 아니라, 수익 배분구조도 계약방법에 따라서 다르기 때문에, 분양원가를 건설회사의 생산원가만으로 판단하는 것은 불가능하고, 여러 참여조직의 계약관계를 모두 고려해야 하는 어려움이 있다. 따라서 분양원가를 공개하더라도 이를 검증할 수 있는 방법이 없어, 논란과 의심만 증폭시킬 뿐 실질적인 도움이 되지 않는다.

② 유무형의 복합적 건설원가

민간아파트의 건설원가는 땅값과 자재비, 인건비, 금융비용 외에도 기술개발투자비와 리스크 비용, 브랜드가치 등 유무형의 비용이 복합적으로 구성되어 있다. 각종 부담금도 적지 않으며, 기부채납비용 같은 것은 분양시점에서는 원가계산자체가 불가능한 항목들이다.

③ 생산원가는 기업의 기밀사항

분양원가를 공개하였을 경우 법적인 문제나 시장에 미칠 부정적 영향도 결코 작지 않다. 기업의 생산원가는 영업상 주요 기밀사항으로 이를 공개하는 것은 자유주의 시장 질

서를 규정한 헌법정신에도 어긋난다. 세계 어느 나라에서도 민간 아파트의 분양원가를 사업장 단위별로 공개하는 사례는 찾을 수 없다.

④ 생존을 위한 기업의 수익최대화 추구 : 리스크의 보전

개발조직은 사업을 시행함에 있어 그 생리상 가능한 최대의 이윤을 추구하고자 하며, 사업의 특성상 리스크에 대비한 수익책정이 필요하다. 실제로 민원문제나 미분양, 시장 상황 변화 등의 리스크는 개발조직의 현금흐름에 큰 영향을 주게 되어 사업을 무산시키는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 리스크에 대한 대응을 잘하는 개발조직은 그 능력에 의하여 리스크 비용으로 산정된 금액이 이윤화 하지만, 그렇지 못한 조직은 이윤을 보전하지 못하거나 적자를 볼 수도 있다. 따라서 특정사업에서 큰 이윤을 보았다고 하여 그것이 전체 사업에서 폭리를 취한다고 할 수는 없다.

⑤ 분양원가가 분양가 결정의 주요 요인은 아님 : 시장원리

분양가는 공급자가 결정하는 것이라기보다는 수요자에 의하여 결정하는 것이다. 공급자의 입장에서 높은 분양가를 책정할수록 이윤이 높아질 수 있지만, 분양률이 떨어지게 되면 오히려 손해를 보는 경우가 발생하게 된다. 따라서 수요자가 부담할 수 있을 정도의 분양가를 책정함으로써 수익률을 최대화하려고 한다. 따라서 분양가가 공급자의 의지에 의하여 결정된다기보다는 공급과 수요의 시장원리에 의하여 결정되는 것으로 이해하여야 한다.

⑥ 시세차익을 노린 투기자금이 아파트 가격 폭등의 주요인

분양가는 아파트가 완성되어 사용하게 될 시점의 예상 시세보다는 일반적으로 낮은 가격에 형성되게 마련이며, 이 시세차익이 클 것으로 예상될수록 많은 수요가 발생한다. 현재의 아파트 가격상승은 이 시세차익을 노린 투기자금이 부동산 시장에 몰리고 있는 것이 그 주요한 원인이다. 부동산에 대한 수요가 높아지게 되면 자연히 땅값을 올리게 되고 이는 다시 분양원가의 상승으로 이어져 분양가를 상승시키는 요인으로 작용한다.

⑦ 분양원가 공개로 아파트 가격상승 가능성

분양원가를 공개할 경우, 제한적인 이윤만을 기대하는 상황으로 전개되어 개발조직들에 의한 자발적인 아파트 공급이 대폭 감소될 것이며, 이는 공급부족으로 인한 분양가 상승을 초래할 가능성이 높다. 한편 분양원가를 공개함으로써 분양가가 낮아지게 되면,

시세차익이 커질 것으로 기대하는 부동산 투기자금이 유입됨으로써 분양가가 상승할 가능성이 높다.

⑧ 사업단위의 수익정보는 분양시장 전체의 관점에서 조망해야 함.

개발조직에 있어 성공적인 일부 사업만을 분석하면, 건설업체와 개발조직이 엄청난 폭리를 취하는 것으로 보일 수 있으나, 아파트 분양시장 전체를 보게 되면 성공적인 사업과 실패한 사업들 간의 상쇄가 발생하는 것을 알 수 있다. 예를 들어 2002년과 2003년 사이에 시행한 서울지역의 동시분양에서 발생한 미분양률 평균이 10%를 상회하였다. 특정한 시기의 평균 미분양률은 50%를 상회하는 경우도 발생하고 있다. 이는 아파트 분양사업의 자금 투입규모를 고려하여 볼 때에 공급자의 입장에서는 기업의 사활을 좌우할 수도 있는 매우 위험한 사업으로 변모할 수도 있음을 시사하고 있다. 2003년 말 주택공사의 부채규모가 11조5,225억원에 이르고 있는 것은 부실경영에 의한 것이라고 말할 수 있을지도 모르지만, 수도권지역에서의 많은 수익에도 불구하고 지방사업에서 더욱 큰 손실을 입은 결과라 할 수 있다.

(2) 분양원가 공개의 문제점

1) 원가 공개 항목과 기준의 적절성

현재에도 분양승인 신청 당시 분양가 내역서를 제출하도록 되어 있다. 현재 구청에 제출하고 있는 분양가 내역서는 보통 택지비, 건축비, 부대비용 등의 항목으로 간략하게 구분되어 있다. 그러나 이러한 구분은 직접공사비와 대지 비용 등 건설원가만을 담을 수 있다. 즉 개발이익은 제외하더라도 민원처리비 및 마케팅 비용 등을 담기에는 항목 구분이 애매한 실정이다.

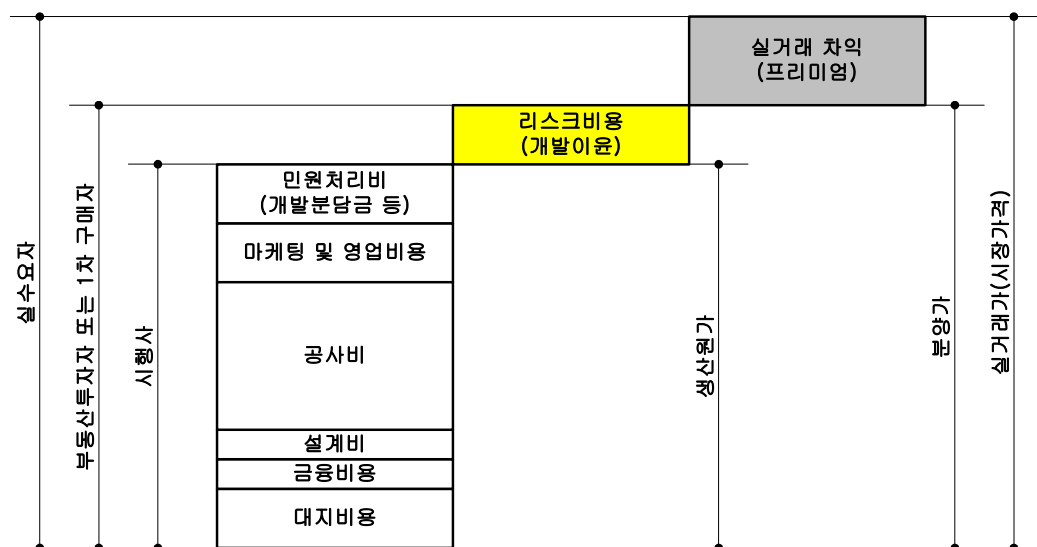
이러한 한계 때문에 건설업체들이 제출하는 분양가 내역서는 보통 민간택지에서는 택지비가, 공공택지에서는 건축비가 높은 비중을 차지한다. 즉 투입가격이 객관적으로 드러나기 어려운 부분(민간택지에서는 토지비, 공공택지에서는 택지가격이 공개되므로 불가피하게 건축비)에 이러한 개발비용을 포함시키게 되는 것이다. 그러므로 현행 분양승인상의 분양내역서는 순수 건설원가의 항목(택지비, 건축비, 부대시설비 등)이지 분양가의 원가내역이라고 보기 어렵다. 따라서 이 경우에는 판매가격(분양가)을 제시 항목에 맞추어 적절히 배분할 수밖에 없는 것이다.

이러한 현상을 두고 시민단체에서는 분양원가 특히 토지비와 건축비에 거품이 있다고

한다. 이는 엄밀하게 따져서 거품이라기보다는 해당 항목에 다른 비용이 포함되어 나타난 결과라고 할 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 분양 원가 공개는 현재와 같은 항목으로는 소비자들이 알고자 하는 정확한 정보를 제공하는데도 한계가 있을 뿐만 아니라 기술적으로 적절하지 못하다.

또한 앞에서 살펴본 바와 같이 사업주체가 다수인 경우에 이를 어떻게 구분하여 원가를 따질 것이냐에 대한 것도 논란이 될 것이다. 즉 건설사 뿐만 아니라, 시행사 등의 이윤을 어떻게 구분할 것이냐의 문제가 발생하는 것이다.

<그림 Ⅲ-15 > 아파트 개발사업 원가구성도



2) 원가 공개의 실효성

위에서 살펴본 원가 공개 항목의 문제만 보더라도 분양 원가를 공개하는 것이 별다른 실효성을 거두기 어렵다는 것을 판단할 수 있을 것이다. 아파트 건설사업은 사업방식이나 지역특성에 따라 가격 형성구조가 다르다. 따라서 지금처럼 단순히 택지비, 건축비, 적정 이윤 등으로 구분하여 분양원가를 판단하는 것은 적절하지 못하다. 소비자단체를 중심으로 평가하고 있는 현행 분양가 내역을 살펴보면 공공택지에서는 건축비가 과다하

게, 재건축 및 민간택지에서는 토지비가 과다하게 책정되는 공통점을 발견할 수 있다. 이는 업체들이 분양 내역서를 사실에 근거하기 보다는 사업자의 특성에 따라 구분하고 있다는 것을 의미한다. 즉 아파트 개발사업을 수행하다 보면 예기치 못한 비용이 발생할 수 있다. 인근지역의 민원이라든가 인허가 상에서 예상치 못했던 비용이 발생할 수 있다. 이러한 비용은 택지비나 건축비 중 어디에도 포함시키기가 어려운 항목이다. 또한 해당 지역 아파트 건설사업의 수주를 위한 영업비용이 과다하게 들어간 경우도 있을 것이다. 현재 건설사들이 발표하고 있는 분양가 내역서상에는 어느 항목으로도 이러한 비용을 표시하지 않고 있다. 따라서 비교적 택지비가 공개되어 있는 공공택지 지구에서는 건축비에, 재건축 등 정확한 토지비용을 판단할 수 없는 지역에서는 토지비가 각각 높게 책정되어 있는 것이다. 그러므로 분양원가 공개의 실효성을 높이기 위해서는 분양가 내역서를 어디까지 어떻게 구분할 것이냐에 대한 기준을 설정하는 일이 필요하다.

그렇다면 최근 시민단체들이 요구하고 있는 건설공정별로 원가를 공개하는 제안은 어떠한가? 이 역시 표면적으로는 전자의 문제점을 해결할 수 있는 방안을 이해되나 그렇지 못하다. 건설공정별 원가는 시공부문의 건설원가만을 표시할 뿐이지 개발비용등을 역시 담을 수 없기 때문이다. 그러므로 원가 공개가 실효성을 거둘 수 있도록 항목기준을 마련하는 일이나, 공개 후 검증 작업 등 막대한 비용이 발생하게 된다.

둘째, 적정 이윤에 대한 판단 문제이다. 어떠한 방법을 동원해서라도 공개 항목을 정하여 공개를 시행했다고 하자. 도대체 어느 정도의 이익이 적정 이윤인가? 이를 판단하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 또한 획일적인 이윤의 설정은 업체들 스스로의 기술개발이나 노하우를 통해 이익의 폭을 넓혔을 경우 이를 단순히 폭리를 취한 것으로 판단할 우려가 있다. 그 만큼 적정이윤의 폭을 얼마로 둘 것인지에 대한 판단이 쉽지 않다. 모든 아파트 사업이 이익이 발생하는 것은 아니다. 한쪽 사업장에서는 손해가 발생할 수도 있으며 이를 다른 사업장에서 발생한 이익으로 보전하기도 한다. 그렇다면 손해가 발생하는 지역에서는 손해만큼을 소비자가 보전해 줄 것인가? 또한 공공택지가 아닌 민간택지의 경우 어떤 기준으로 해당 지역의 지가를 판단할 것이냐는 문제가 발생한다. 공시지가를 해당 지역의 택지비를 판단하는 것을 올바른 방법이 아니기 때문이다. 건축비도 마찬가지이다. 고급화 추세가 이어지고 있는 현행 아파트 생산에 획일적인 표준건축비를 적용하는 것은 적절하지 못하다. 매번 심사위원회가 해당 아파트의 마감재를 조사하여 판단하는 일도 물리적으로 가능한 일이 아니다.

세 번째는 사업의 리스크를 어떻게 평가할 것이냐는 것이다. 사업시행자들이 모든 사업장에서 이익이 발생하는 것은 아니다. 주택사업의 경우 한 개의 사업장에서 미분양이

발생할 경우 회사의 존립에 위험이 생기는 경우도 있다. 그렇기 때문에 회사 전체의 이익이 아닌 해당 사업장별로 이익을 판단하는 것은 적절하지 못하다. 만약 이것에 강제되게 된다면 손해가 나는 사업장에 대해서는 어떻게 처리를 할 것인가? 또한 현재와 같이 선분양 체제 하에서 공사 기간 중에 나타날 수 있는 각종 리스크 비용을 어떻게 판단할 것이냐의 문제도 남게 된다.

마지막으로 더욱 중요한 문제는 원가 공개로 기존 아파트의 가격이 하락할 것이냐는 것이다. 최근 이루어진 연구결과에 의하면(이용만 2004, 이창무 2004) 분양가격이 아파트 가격 상승을 유도하는 것이 아니라 기존 아파트의 가격이 분양가격을 상승시키는 원인이라고 분석되고 있다. 즉 분양가 원가 공개로 설사 분양가격이 낮아졌다고 하더라도 이것이 인근의 재고 아파트 가격을 하락시키지는 못한다는 것이다. 그러므로 분양원가 공개가 아파트 가격을 하락시킨다는 시민단체의 주장은 논리적 근거가 없다. 또한 분양가가 주변 시세보다 낮게 되면 청약자가 몰리게 되고 1차 구매자만이 이러한 차익을 가져갈 뿐이며 2차 구매자부터는 기존 주택가격이 동일한 가격 수준을 주택을 구입하게 되는 것이다.

한편 분양가 공개가 실제로 가능하겠냐는 의문점을 제시할 수 있을 것이다. 앞에서 설명하였듯이 기존과 같은 내역서로 원가공개로 하는 것은 의미가 없다. 그렇다고 내역을 얼마나 상세하게 구분할 것이냐에 대한 합의도 쉬운 일은 아니다. 결국 주택공급업체들은 주택건설사업을 포기하거나, 아니면 표준건축비 혹은 시민단체가 적정하다고 하는 건축비 및 분양가 수준에 맞추어 아파트를 공급하게 될 것이다. 상한가가 정해진 상태에서 이루어지는 아파트 건설사업에서 최근과 동일한 품질을 기대하기는 어려울 것이다.

(3) 분양원가 공개의 파급효과

현재 시민단체들이 제안하고 있는 분양원가 공개의 절차와 내용은 다음과 같다. 첫째, 공공 민간 모두 아파트를 분양할 경우 분양원가를 공개해야 한다. 둘째, 공개한 원가는 별도의 분양가 심의위원회(가칭)에서 심사하여 적정 여부를 판단해야 한다. 분양가 심의위원회는 지자체에서 별도로 구성하되, 시민단체, 전문가들로 구성한다. 셋째, 분양가 심의 결과 거짓 공개를 하였거나, 과다이윤을 취하였을 경우 일정한 벌칙을 취할 수 있다. 구체적인 벌칙에 대해서는 명시하고 있지 않으나, 분양가격이 적절하지 않을 경우, 분양승인신청을 내주지 않거나, 일정 기간 동안 아파트 분양사업을 하지 못하게 하는 등의

안이 제시되고 있다. 이러한 시민단체들의 분양가 공개에 대한 절차와 내용은 단순히 분양원가를 공개하는 것이 실효성이 없다는 비판을 받고 있기 때문이다. 분양가 원가 공개의 파급효과를 세부적으로 기술하면 다음과 같다.

1) 주택공급의 위축과 품질저하

앞에서 설명한 바와 같이 분양원가가 공개될 경우 민간의 주택건설사업은 크게 위축될 것이다. 사업에 규제가 과도하고 이윤이 적다면 기업은 해당 사업을 포기하고 업종을 전환할 것이다. 타산업과의 형평성 측면에서 볼 때도 주택건설 사업만이 원가를 공개한다는 것은 형평성에 부합되지 않는다.

현재 우리나라는 전체 주택공급의 2/3를 민간부분에서 공급하고 있다. 공공부문 역시 국민주택기금 등 일부 공적기금의 투입이 이루어지고는 있으나 실질적으로 건설사업을 수행하는 것은 민간 건설업체들이다. 따라서 민간부분의 주택건설 위축을 결코 간과해서는 안 될 일이다. 또한 일부 건설업체들이 주택건설사업을 계속 영위한다고 할지라도 원가공개 및 심의에 대응하여 심의에 통과할 수준의 품질로 주택을 공급할 가능성이 크다. 이는 전반적인 주택의 품질을 저하시키게 될 것이며 결국 주택공급의 축소, 품질의 저하로 인한 피해는 주택소비자들인 일반 시민의 몫으로 돌아가게 될 것이다.

특히 이러한 공급위축, 품질저하는 최근 분양가 자율화 이후 공급되었던 고급아파트들의 희소성을 더욱 높일 것이며 이로 인한 가격 상승 폭이 확대될 것이다. 또한 아직 주택보급률이 낮은 서울 및 수도권의 경우 급격한 주택공급의 위축은 향후 주택가격의 상승 원인이 될 것이다. 결국 분양가 원가공개는 실질적인 효과가 적은 반면 이로 인한 부작용이나 피해는 결국 소비자의 피해로 되돌아오는 것이다.

2) 행정비용 증가와 시장기능 위축

시장의 기능이란 수요와 공급에 맞게 가격이 자율 조정되는 것을 의미한다. 그런데 분양가 원가공개는 이러한 주택시장의 시장기능을 철저히 외면하는 것이다. 물론 주택의 공공재적인 성격만을 부각시켜 시장의 실패, 정부의 개입을 정당화할 수 있을 것이나 모든 주택이 공공재적인 성격을 갖는 것은 아니다. 중산층 이상의 경우 주택은 자산이고 개인 사유재인 것이다. 그런데 모든 주택을 공공재와 같이 취급한다면 주택시장에서의 시장기능은 더 이상 기대하기 어려울 것이다. 따라서 주택시장을 공공, 민간의 구분 없이

확일적으로 공공재 시장으로 간주하는 것은 어리석은 일이다.

다음은 분양가 공개와 이의 심의를 둘러싼 행정비용의 낭비이다. 분양가 공개는 공개 내역에 대한 기준마련은 물론, 특정 지역 및 사업유형에 따라 상이한 가격 구조를 갖고 있기 때문에 이를 심의하는 것이 쉬운 일이 아니다. 또한 심의가 이루어진다고 하더라도 이를 둘러싼 시비가 항상 있기 마련이다. 적정 분양가 판단을 위한 기초 데이터의 구축은 물론, 전문가 그룹을 관리 및 심사에 대한 공정성 부여 등에 소요될 비용과 시간을 결코 적지 않을 것이다. 분양원가 공개의 효과를 놓고 보았을 때, 이러한 비용과 시간의 투입은 매우 생산적이지 못한 것이라고 할 수 있다. 즉 분양가 원가 공개는 자본주의 경제 체제 하에서 시장기능도 작동하게 하지 못할 뿐만 아니라 막대한 행정비용 등의 사회적 비용을 초래할 뿐이다.

이처럼 분양가의 문제는 단순히 분양가 자율화에 의한 문제도 아니며 공급자의 일부인 건설업체만의 문제가 아니다. 또한 실수요자와 투자 및 투기수요자가 혼재되어 있는 상황에서 나타나는 일종의 투자행위 등 다양한 원인이 복합적으로 작용한 결과이다. 따라서 분양가를 제한한다거나 공공택지 공급제도를 일부 수정한다고 해서 현재의 모든 문제를 해결되지는 않는다.

특히 시민단체들이 주장하는 “원가공개”는 시장경제원리에도 위배될 뿐만 아니라 주택사업이 갖고 있는 구조적인 문제, 주택 사업의 특성 때문에 설사 공개가 이루어진다고 하더라도 공개내용에 대한 진위 여부는 물론 가격을 하락시키는 측면에서 실효성이 낮을 수밖에 없다. 그러므로 원가공개는 근본적인 주택시장의 문제를 해결하는 수단이 되지 못하는 것이다.

60· 아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석

제4장

결론 및 정책과제

1. 아파트 분양제도 개선방안의 주요 내용

열린 우리당의 아파트 분양제도에 대한 당정협의 결과가 확정 발표(7.15, 아래 표 참조)되었다. 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 공공택지에서 공급하는 아파트 중 주공 등 공공기관이 공급하는 아파트는 분양원가 상한제(원가연동제)와 함께 분양원가의 주요 항목을 공개하도록 하였으며 다만, 25.7평 초과 아파트는 분양원가 주요 항목을 공개하도록 하였다. 한편 공공택지에서 민간기업이 공급하는 25.7평 이하 아파트는 원가연동제(분양원가 상한제)를 적용하고 분양원가의 주요 항목을 공개하고, 25.7평 초과는 택지 채권입찰제를 시행하되 택지가격만 공개하기로 하였다. 대신 공공택지가 아닌 민영택지에서 민간이 공급하는 아파트는 시장기능에 일임하기로 하였다.

당정에서는 이러한 당정협의 결과 함께 몇 가지 보완대책을 제시하였다. 첫째, 표준건축비 산정의 투명성과 신축적 운영이다. 이는 분양원가 상한제 시행을 위해 새로운 표준건축비 산정이 필요한데 이 과정에서 전문가, 시민단체 등이 참여하는 위원회가 결정토록 하여 투명성을 제고하겠다는 것이다. 또한 표준건축비 산정 시 자재, 노임 등을 신축적으로 반영하여 표준건축비를 현실화함으로써 원가연동제의 시행으로 인한 주택품질의 저하를 막고 양질의 주택이 공급되도록 하겠다는 취지가 담겨 있다.

또한 분양원가의 주요 항목 공개에 대해서는 분양승인 이후 분양가의 주요 항목을 공개하여 소비자의 선택권과 알권리를 보호하되 기업의 노하우 등 영업기밀과 원가절감 노력 및 경영자율이 저해되지 않도록 주요 항목을 공개하도록 하였으며 공개항목은 규칙 제정시 이해 당사자의 의견을 수렴하여 제정하기로 하였다.

한편 25.7평 초과의 택지에서 시행되는 택지 채권입찰제 시행으로 조성된 자금은 서민 주택 건설재원으로 활용될 예정이다.

<표 IV-1 >아파트 분양제도에 대한 당정협의 결과의 주요 내용

사업주체	공공택지			민간택지	
	25.7평 이하		25.7평 초과	25.7평 이하	25.7평 초과
공공부분	아파트 분양가 원가연동제 (상한제)	분양원가 주요 항목 공개	분양원가 주요 항목 공개		해당사항 없음
민간기업			택지 채권입찰제 시행	택지 가격만 공개	시장 기능에 일임

2. 아파트 분양제도 개선(안)이 시장에 미치는 영향

원가연동제(분양가 상한제)를 시행하면서 동시에 원가의 주요 항목을 공개하는 것은 비록 정부가 공급하는 공공택지라고 하더라도 이중규제임과 동시에 반시장적인 과도한 조치라고 볼 수 있다. 원가 연동제가 시행되면 이미 정부가 정해진 표준건축비를 적용하는 것인데 이에 대한 세부 내역을 공개하라고 하는 것은 집행실적을 공개하라는 것이며 이는 기업의 영업비밀을 공개하라는 것과 동일한 것이기 때문이다.

또한 원가 공개의 주요 항목을 하위법령에서 정하도록 하고 있으나 시민단체들이 세부 공정별 항목 구분을 요구하고 있어 이 또한 논란이 지속될 전망이다. 결국 분양원가를 둘러싼 논쟁을 종식시키지 못했다는 비판을 면하기 어려울 것으로 판단된다. 설사 항목이 정해진다고 하더라도 공개의 진위여부, 적정여부를 두고 논란이 일 것이며 이러한 상황에서 건설업체들은 도저히 주택건설사업을 영위할 수 없을 것으로 판단된다. 또한 단위사업장마다 세부 공정별 원가 내역을 작성하는 것으로도 불필요한 비용증가를 유발하게 된다.

이는 최근 분양시장의 미분양이 급증하고 계약률도 낮아지는 등 주택경기가 급격히 침체되고 있는 상황에서 불과 1주일 전 건설경기 연착륙 대책을 발표한 정부가 제시한 대안이라고 인정하기 어려운 것이며 매우 반시장적 규제라고 할 수 있다. 또한 올 하반기 분양예정인 공공택지 내 소형 아파트의 경우 원가 연동제 시행에 대한 발표로 인해 소비자들이 청약을 회피할 것으로 예상되는바 사업을 추진 중인 건설업체들의 분양에 큰 자질이 예상된다.

주택이 공공재적 성격은 있으나, 정부 재정을 통한 직접공급에 한계가 있는 이상 민간

부문의 주택건설이 불가피한 상황에서 금번 조치는 주택공급의 위축을 가져올 것으로 예상된다. 특히 준농림 지역 규제 강화로 민간의 택지개발사업이 사실상 종료되었기 때문에 공공택지가 아니고서는 주택건설사업이 불가능한 실정이다. 그런데 공공 택지 내에서 분양가를 제한하면서 동시에 원가 내역을 공개하라는 과도한 조치가 취해지면 주택건설업체들은 주택건설사업을 도저히 지속할 수 없을 것으로 판단된다. 따라서 향후 주택건설업체들은 공공택지 내에서의 주택공급을 회피할 것으로 예상되며 25.7평 초과 주택에 한하여 참여의사를 보이고 있다. 재건축 사업의 각종 규제 완화로 추진이 어려워진 가운데 공공택지 내에서의 주택건설사업마저 축소된다면 향후 주택공급물량은 크게 감소할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

건교부의 주택건설종합계획에 의하면 우리나라는 향후 10년 동안 연간 50만호 정도의 주택공급이 필요한 실정이며 이 중 35만호가 민간부문에 의한 공급물량으로 민간 의존도가 높다. 그러나 지금과 같은 규제가 지속되면 민간부문은 도저히 현재와 같은 공급규모를 유지하기 어려울 것으로 판단된다. 결국 민간 건설업체가 주택건설을 회피하게 되면 이는 2-3년 뒤의 주택부족을 야기해 주택가격을 다시 재상승 시키는 원인이 될 것으로 전망된다.

한편, 당정협의 결과 분양원가 상한제 시행을 위해 새로운 표준건축비 산정과정에 전문가, 시민단체 등이 참여하는 위원회를 구성, 위원회에서 표준건축비를 결정하도록 하고 있다. 그러나 이러한 조치는 건설사업의 기술적인 측면을 간과한 조치라고 판단된다. 표준건축비를 책정하기 위해서는 건설공사의 참여 경험과 전직기술자의 전문적인 지식과 노하우가 필요하다. 그런데 이러한 전문적인 분야에 시민단체를 참여시킨다는 것은 건설산업의 전문성과 기술적 측면을 외면한 조치라고 볼 수 있다.

3. 정책과제

(1) 분양가 규제와 주택공급 및 가격변화

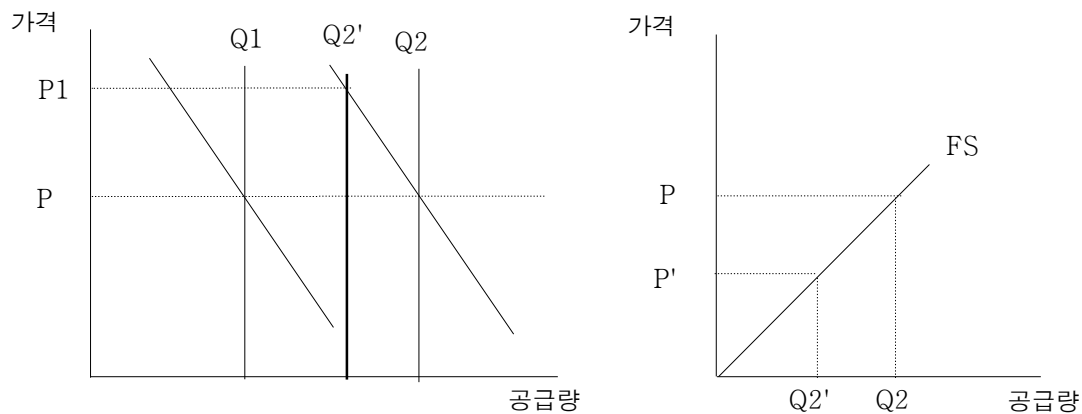
정부는 공공 택지내 원가 연동제를 시행하겠다고 밝힘으로써 사실상 주택분양가를 규제하겠다는 의지를 밝힌 상황이다. 그러나 어떠한 형태로든 분양가 규제는 주택시장에 부정적인 영향을 미치게 된다. 분양가 규제가 시행되면 단기적으로 신규주택 공급 감소가 초래되고 신규주택 공급의 감소로 기존 재고주택가격이 분양가보다 높게 형성되어

분양열기를 부추기게 되면 또 다시시장이 불안해 지기 때문이다.

아래 그림은 분양가 규제효과를 이론적으로 설명한 것이다. 주택공급시장(우측그림)에서 보면, 당초 시장가격 P수준에서는 Q2만큼 공급되고 있다. 주택시장(좌측그림)에서는 시장가격 변화 없이 단기 주택공급곡선이 Q2만큼 공급이 이루어지고 주택가격은 변동이 없다(P). 여기서 분양가를 규제할 경우 인위적으로 규제가격인 P'으로 가격이 낮아지게 되며 이에 따라 주택공급량은 Q2'으로 감소하게 된다. 수요 변화는 없으므로 주택가격은 P1으로 상승하게 된다.

분양가 규제가 장기화될 경우, 분양가와 재고주택가격간에 괴리가 고착화되고 이로 인해 신규 분양주택에 대한 프리미엄이 상존하게 된다. 과거 분양가 규제 하에서 청약통장을 가진 사람들은 청약당첨을 통해 시세차익을 얻는 특혜를 누렸었다.

<그림 IV-1 > 분양가 규제의 효과



분양가 규제를 풀리면 그동안 분양가가 시장가치를 반영하고 있지 않았으므로 분양가가 주변 재고주택가격에 근접한 수준으로 상승하게 된다. 이 또한 외환위기 이후 분양가 규제를 풀면서 경험한 것들이다. 규제에 의해 비정상적으로 형성된 분양가격이 실제 시장가격에 근접하게 된 것이다. 이 과정에서 분양가격 프리미엄이 줄어들게 되었다.

그런데 주택공급은 주택가격에 반응하여 그 공급량이 결정되는 것이므로 높아진 분양가격에 의해 신규주택분양이 늘게 된다. 늘어난 공급으로 주택가격은 점차 하락하여 시장 균형가격에서 정지할 것이다. 즉, 공급량이 다시 Q2'에서 Q2로 늘어나면 시장가격은 P1에서 P로 낮아지게 된다. 우리나라 주택시장도 2003년 이후 신규 주택공급이 급증하면서 2004년부터 가격하락 양상이 서서히 나타날 움직임이 보이기 시작하고 있다. 분

양가 규제를 풀면서 상승한 것처럼 보였던 분양가격도 중장기적으로는 공급이 증가하면서 점차 안정되는 것이다.

만약 분양원가 공개나 원가 연동제와 같은 인위적인 분양가 규제가 시행된다면, 또 다시 과거 분양가 규제와 유사한 효과가 발생할 것이다. 주택공급 위축, 신규주택 분양가격과 시장균형가격간의 괴리, 분양가 프리미엄 양산, 분양열기 과열을 반복하게 될 것이다.

결과적으로 분양원가 공개는 주택가격의 불안정성을 지속시킬 가능성이 높고 오히려 주택공급 감소를 초래해 주택가격을 상승시키는 역효과를 초래할 수도 있다. 따라서 정부가 시행 예정인 원가 연동제 및 원가의 주요 항목 공개는 그 적용대상을 제한적으로 유지할 필요가 있다. 즉 일반 분양주택시장에서도 생애 첫 주택구입자라든가, 장기 무주택자 등 정책의 혜택이 올바른 대상에게 수혜 되도록 하여야 할 것이다.

(2) 표준건축비의 현실화

현재 정부는 공공택지에서 원가 연동제 시행을 앞두고 표준건축비를 현실화 하는 작업에 착수하였다. 과거 표준 건축비는 지역별로 차등 없이 층수(고층, 저층)와 면적에 따라 소폭 차등 적용하는 방식을 취해왔다. 그러나 분양가 자율화 이후 아파트는 내부 평면은 물론 단지내 시설에 큰 변화가 있었다. 업체들마다 브랜드화를 추구하면서 업체별 특징적인 아이템(지하주차장 면적 확대, 조정시설 치중, 부대이용시설 확충)을 제시하기도 한다. 그러므로 이러한 특징을 고려하지 않고 과거와 같이 평형과 층수에 따라 표준 건축비를 산정하게 되는 것은 문제가 있다. 문제는 다시 아파트가 과거와 같이 획일적인 상품으로 전락하게 되는 것이다. 이는 양적인 공급보다 질적인 공급이 필요한 시대적인 요청에 부합되지 않는다. 따라서 이에 대한 보완을 하기 위해서는 최대한 표준건축비를 다양하게 제시하여야 할 것이다.

표준 건축비의 현실화는 두 가지 측면에서 의미를 갖는다. 우선 정부의 국민주택기금의 지원으로 건설되는 서민 소형주택 건설을 장려할 수 있기 때문이다. 분양가 자율화 이후 건설업체들의 기금지원의 혜택보다 분양가 자율화를 통한 수익이 훨씬 컸기 때문에 대부분 기금지원을 포기하고 소형 아파트 건설을 포기하였다. 기금지원을 받게 되면 분양가를 표준건축비로 제한을 받았기 때문이다. 따라서 표준건축비를 현실화함으로써 특히 중소 건설업체들로 하여간 국민주택기금을 지원하는 소형 서민주택건설을 장려할 수 있을 것이다.

두 번째 표준건축비의 현실화는 소비자들에게 주택가격에 대한 정보를 제공하는 효과를 가진다. 미국의 RS Means라는 회사에서는 각종 건축물의 생산비용(Cost data)을 생산하여 판매제공하고 있다. 이 데이터를 살펴보면 지역별, 주택의 유형별, 주택의 품질별 매우 다양한 생산가격 데이터가 제공되고 있다. 원가 공개에 대한 문제는 이러한 건축비에 대한 공식 데이터를 구축하고 그것들을 시장에 소개하는 것으로 해결하는 것이 바람직하다고 판단된다. 따라서 원가 연동제 시행에만 초점을 두지 말고 다양한 정보를 소비자, 건설사 모두에게 지원한다는 차원에서 접근하여야 할 것이다.

최근 정부에서는 아파트 브랜드의 가치를 표준 건축비에 반영하겠다는 의사를 표명한 바 있다. 그러나 이것을 기술적으로 어려울 뿐만 아니라 오히려 가변 하는 시장에 따라가지 못하는 낡은 정보가 될 수 있다. 브랜드에 대한 가치는 계속 변하고 있기 때문이다. 따라서 브랜드별 가치에 대해서는 시장의 판단에 맡기되, 주택의 유형(미국의 경우 방의 수를 갖고 구분하기도 함), 층수, 구조물의 형태, 등에 대한 세부적인 옵션을 마련하고 이에 따른 생산비 정보를 제공할 수 있도록 해야 할 것이다.

(3) 청약제도의 보완

앞에서도 밝힌 바와 같이 원가연동제 시행은 과거의 분양가 규제로의 회귀를 의미한다. 그렇기 때문에 과거에 일어났던 많은 분양가 규제에 따른 부작용도 나타날 것이다. 그렇게 때문에 과거의 부작용을 최소화하기 위해서는 사전 준비가 필요하다. 첫 번째는 원가 연동제 대상을 매우 제한적으로 운용하는 것이다. 그런데 현행 택지개발 지구내 국민주택규모 이하의 택지비중은 60~70%에 이르는 실정이다. 따라서 이의 조정이 이루어져야 할 것이다. 그 다음은 청약제도의 보완을 통해서 분양가 규제에 따른 수혜(시세 차익)가 올바른 정책대상에게 이루어지도록 해야 하는 것이다. 현재 우리나라의 청약저축 관련 제도는 외환위기 이후 대폭 완화된 상황이다. 만 20세 이상인 성인은 누구든지 가입할 수 있기 때문이다. 그러므로 이에 대한 조정이 필요하다.

원가 연동제 시행이 발표된 이후 이것의 첫 적용대상지인 판교지역의 아파트 프리미엄에 대한 소식이 모든 일간지에 쏟아져 나왔다. 32평형 기준으로 1억 이상의 프리미엄이 형성될 것이라는 기대감이 팽배한 상황이다. 물론 과거와 같이, 청약 배수제를 적용한 다거나 청약통장 가입자 중에서 장기 무주택자를 우선공급대상자로 삼을 수도 있을 것이다. 그러나 그것보다 청약통장이 실제로 무주택자의 효율적인 주택공급에 목적을 둔 제도로 자리매김할 수 있도록 하는 대폭적인 개선이 요구된다. 싱가포르의 예에서 살펴보면 주택개발청에서 제공하는 공공주택을 청약하기 위해서는 소득제한이 있다. 즉 일정

소득 이상인 사람들에게 대해서는 공공주택의 수급혜택을 전혀 부과하지 않는 것이다. 그러므로 우리도 이러한 사례를 중심으로 우리 실정에 맞는 청약제도의 보완을 시도해야 할 것이다.

68. 아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석

참고문헌

- 박재룡(2003), 분양제도 개선방안, 삼성경제연구소
- 권태연(2004), 신규분양주택의 가격 결정구조 분석: 서울시 아파트 분양권 시장을 중심으로, 한양대학교 대학원 석사학위논문
- 이창무(2004), 아파트 분양가 조정과 개발이익 분배, 주택학회 학술발표회 논문집
- 임덕호(2004), 아파트 분양원가 공개의 경제학적 고찰, 주택학회 학술발표회 논문집
- 장성수(2004), 주택분양원가 공개 논의에 대한 고찰, 주택학회 학술발표회 논문집
- 김현아·김혜원(2004), 주택공급제도의 국내외 비교분석, 한국건설산업연구원
- 김현아(2004), “최근 주택경기의 진단과 대응방안”, 한국건설산업연구원 내부자료
- 김현아·백성준, 2004년 건설 및 부동산 경기 수정전망, 한국건설산업연구원
- 김현아(2004). 2004년 하반기 주택 및 부동산 경기 전망, 한국건설산업연구원
- 이용만·이상한(2004), “강남지역의 주택가격이 주변지역의 주택가격을 결정하는가?” 「국토계획」 대한국토·도시계획학회지 제39권 제1호, 통권 133호
- 이창무(2004), “재건축 가능성이 아파트 가격형성에 미치는 영향”, 「국토계획」 대한국토·도시계획학회지, 제39권 제1호, 통권 133호
- 윤승봉 외(2004), “서울시 분양 아파트 시장의 평형별 분화에 관한 연구”, 「국토계획」 대한국토·도시계획학회지, 제39권 제1호, 통권 133호
- 김경환·서승환(2000), 도시경제, 홍문사.

70. 아파트 분양가격의 상승 원인과 가격결정구조 분석

Abstract

The purpose of this study is to find a solution of the problem that the prime cost of apartment housing is claimed to be opened to the public.

First of all, for understanding the claim of opening the prime cost of apartment housing, we tried to analyse the backgrounds and causes of the recent rising trend of the apartment housing cost. Through the process of the analyze, we tried to make clear that the opening of the prime cost is not the proper solution to arrest the rising trend of the prime cost.

Also, the proposed counterplan of the government, that is, the house pricing system geared with the prime cost¹⁸⁾ and the bidding system of building lots with bond¹⁹⁾, was analysed in this study.

Finally, we are going to propose the detailed and complementary contents which the government's solution of supplying the apartment and public building lots should include reflecting the recent trends of housing market.

As results of this research, we conclude followings.

First, opening the prime cost of the main cost items to the public with activating the house pricing system geared with the prime cost is the double restrict and the outrageous measures as the anti-market policy. Though housing has a public characteristics, it is forecasted that the measure of opening the prime cost may cause the housing price rising, as private construction companies will find no benefits and hesitate to build apartment houses with the limitation of government's direct supply of the houses.

Second, the scope of the objects applying the house pricing system geared with the prime cost and opening the prime cost items should be set limits. If the restriction of the housing price is activated, the supply of the new houses will be reduced, the price of the existing houses will rise because of a lack of house supply, and housing market will be in stable.

Third, the standard construction cost of apartment houses should be proposed

18) 원가연동제

19) 택지채권입찰제

considering the diversity and actualization of the housing prime cost. After the measure of house pricing self-determination²⁰⁾, the service facilities as well as the internal house plans of apartment houses have developed variously. If the standard house price doesn't consider this trends, the apartment designs must have uniform and low quality, and can't meet the needs of the times preferring the quality supply to the quantity supply.

Finally, the application system²¹⁾ should be complemented in order that the planned beneficiaries can receive the benefits of the house pricing restriction system. the application savings system should be complemented because the government have relaxed restrictions on the application savings system since the Korean IMF crisis. The savings system should be improved for effective house supply to the houseless persons.

20) 분양가 자율화

21) 청약제도

○ 저자 소개

김 현아(hakim@cerik.re.kr)

경원대학교 대학원 도시계획학 박사(도시개발 전공)
경원대학교 공과대학 도시계획학과 겸임교수
중앙건설기술심의회 심의위원
서울시 아파트지구 기본계획 자문위원
건교부 주택정책과, 재경부 정책총괄과 자체업무평가위원
기업도시 실무지원위원회 위원
현재 한국건설산업연구원 부연구위원

<주요 저서 및 논문>

「준농림지역 폐지가 주택건설업체에 미치는 영향」 (2001)
「강남지역 주택시장 분석」 (2002)
「정책변화가 재개발 재건축 시장에 미치는 영향」 (2003)외 다수

백 성준(sjjly@cerik.re.kr)

서울대학교 환경대학원 도시계획학 박사수료(도시계획 전공)
대우경제연구소 선임연구원 역임
현재 한국건설산업연구원 부연구위원
현재 국민주택기금 사업성평가 위원

<주요 저서 및 논문>

「21세기 건설환경 변화와 중장기 건설투자 전망」 (2001)
「21세기 한국 부동산 이해」 (2002)
「재정사업과 민자사업의 효율성 비교 연구」 (2003)

김 우영(beladomo@cerik.re.kr)

서울대학교 건축학과 공학박사 (건설경영학 전공)

대림산업 기술연구소 (대리)

엘콘시스템 (부사장)

서울대학교 공학연구소 (시간강사 및 객원연구원)

현재 한국건설산업연구원 건설관리연구부 부연구위원

<주요 저서 및 논문>

공정/원가통합방법론 및 시스템

4D CAD 시스템 개발

PMIS 개발전략 방법론 개발 및 D산업 컨설팅

P건설 PI(Process Innovation) 자문

「건설공사비 지수 개발 연구」(2003)