

주택공급정책의 문제점과 개선방안

2005. 11. 2.

(재) 주택산업연구원

목 차

I . 연구배경 및 목적

1. 주택·부동산 가격 상승의 배경과 원인
2. 가격 상승과 정부 인식

II . 공영개발을 통한 공급확대 정책

1. 공공택지 공급확대
2. 공영개발 확대
3. 기반시설부담금제 시행
4. 강북 광역개발

III . 주택공급제도 개선

1. 원가연동제 확대
2. 분양권 및 분양주택 전매제한

I . 연구배경 및 목적

- 주격상승 원인에 대한 정부와 전문가 판단의 견해 차이에 따른 정책방향 설정의 문제점
- 향후 제도개선과 집행과정에서 예상치 못한 부작용 발생 우려
- 정책의 부작용을 최소화 할 수 있는 대안을 제시하여 주택시장 안정과 정책 목표 달성에 기여

I. 연구배경 및 목적

1. 주택·부동산 시장 가격 상승의 배경과 원인

1) 주택시장 외부요인

■ 저금리 기조의 지속

- 저금리, 내수소비 확대로 시중자금이 풍부해지면서 주택·부동산 시장으로 유입
- 가계대출 이자는 '02년 말 7.12%에서 '05년 4월 5.43%로 1.69%p 감소, 주택담보대출 이자는 동기간 1.47%p 감소하여 대출로 주택매입 수요 증가

〈금리동향〉

(단위:%)

| 구분 | '02.12 | '03.12 | '04.12 | '05.01 | '05.02 | '05.03 | '05.04 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 대출평균 | 6.68 | 6.20 | 5.52 | 5.58 | 5.53 | 5.63 | 5.59 |
| 가계대출 | 7.12 | 6.31 | 5.48 | 5.51 | 5.52 | 5.60 | 5.43 |
| 주택담보대출 | 6.79 | 6.28 | 5.41 | 5.45 | 5.53 | 5.48 | 5.32 |

I. 연구배경 및 목적

1. 주택·부동산 시장 가격 상승의 배경과 원인

1) 주택시장 외부요인

■ 저금리 기조의 지속

- 주택을 위험은 낮고 수익률은 높은 투자대상으로 인식
 - 대출금으로 레버리지 효과를 노린 투자수요 증가 , 가격 상승 초래
 - '04년 8조 2천억 여원의 주택자금 대출 증가로 '03년 10.29 대책 무력화

〈주택자금 대출추이〉

(단위:십억원)

| 구분 | '03.12 | '04.12 | '05.01 | '05.02 | '05.03 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 대출잔액 | 6.20 | 5.52 | 5.58 | 5.53 | 5.63 |

I. 연구배경 및 목적

1. 주택·부동산 시장 가격 상승의 배경과 원인

1) 주택시장 외부요인

■ 참여정부의 지역균형발전전략

〈개발계획 인근지역 토지가격 상승추이 및 요인〉

| 지역 | 기간별 상승률(%) | | 상승요인 |
|--------|------------|-----------|-------------------------|
| | 2004년 | 2005년 상반기 | |
| 충남 연기군 | 23.33 | 14.45 | 행정중심복합도시 건설 |
| 충남 공주군 | 9.15 | 7.99 | 행정중심복합도시 건설 |
| 충남 아산시 | 17.60 | 4.45 | 대규모 산업 단지 입지 및 배후개발 |
| 충남 천안시 | 17.82 | 5.31 | 전철 개통 및 충남지역 각종 개발기대 |
| 대전 유성구 | 4.08 | 5.46 | 행정중심복합도시 건설 및 대전 서남권 개발 |
| 서울 용산구 | 7.60 | 4.29 | 한남 뉴타운 개발, 미군기지 이전 |
| 경기 평택시 | 11.54 | 7.75 | 평화도시 건설 및 택지개발사업 |
| 경기 파주시 | 13.29 | 4.45 | 택지개발 및 대규모 산업단지 |

I . 연구배경 및 목적

1. 주택·부동산 시장 가격 상승의 배경과 원인

2) 주택시장 내부요인

■ 분양가격 철폐 후 택지공급 부족의 부작용

- '05년 택지 총 1,650만평 중 공공부문 1,300만평, 민간 350만평 공급
- 1990년대 민간의 택지공급이 주류였으나 현재 역전
 - 공공과 민간의 택지개발비율 1990년대 37:63, 2004년 이후 78:22로 역전
- 정부는 분양가격 규제 철폐
- '99년 4월 준농림지역 난개발로 택지개발을 규제하는
국토의계획및이용에관한법을 제정

I. 연구배경 및 목적

1. 주택·부동산 시장 가격 상승의 배경과 원인

2) 주택시장 내부요인

■ 분양가격 철폐 후 택지공급 부족의 부작용

- IMF 이후 고소득층과 저소득층의 양극화로 구매력을 축적한 고소득층은 품질이 향상된 신규주택 선호
 - 신규 주택공급가격의 상승에도 수요 계속 증가
- 구매력을 보유한 수요는 강남지 재건축 아파트를 대안으로 주목
 - 강남 재건축 아파트 수요 급증, 가격이 상승 2차적으로 투기 발생
- 주택가격의 상승현상은 강남 및 강남을 배경으로 하는 인근지역에 국한
 - 정부도 ‘국지적’이라는 표현 사용

I . 연구배경 및 목적

〈주택가격과 경제변수 추이〉

| 구분 | '90 | '91 | '92 | '93 | '94 | '95 | '96 | '97 | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04.12 |
|-----------------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 서울 아파트 | 100 | 95.5 | 91.4 | 88.8 | 89.9 | 89.9 | 93.7 | 98.6 | 84.2 | 94.7 | 98.7 | 117.7 | 154.0 | 169.6 | 167.9 |
| 연립 | 100 | 99.1 | 92.3 | 90.7 | 90.9 | 90.7 | 91.2 | 92.4 | 78.7 | 78.3 | 80.1 | 86.9 | 97.9 | 99.2 | 95.1 |
| 단독 | 100 | 99.0 | 93.2 | 89.9 | 89.6 | 89.0 | 88.5 | 88.1 | 77.9 | 78.4 | 79.7 | 84.8 | 97.6 | 102.6 | 102.6 |
| 강남 아파트 | 100 | 94.9 | 89.8 | 87.4 | 89.3 | 89.7 | 94.0 | 99.1 | 85.7 | 98.8 | 103.8 | 126.6 | 171.2 | 195.7 | 193.1 |
| 연립 | 100 | 100.1 | 96.7 | 94.8 | 95.3 | 95.2 | 96.3 | 99.0 | 80.7 | 82.2 | 85.8 | 96.2 | 112.0 | 114.3 | 109.7 |
| 단독 | 100 | 100.5 | 97.0 | 92.1 | 91.6 | 90.8 | 90.5 | 89.6 | 74.9 | 76.3 | 78.7 | 87.6 | 101.6 | 109.3 | 109.6 |
| 물가 지수 | 100 | 109.4 | 116.3 | 121.8 | 129.4 | 135.1 | 141.9 | 148.1 | 159.3 | 160.6 | 164.2 | 170.9 | 175.5 | 181.8 | 189.5 |
| 도시 근로자 소득 | 100 | 122.8 | 143.8 | 156.7 | 180.4 | 202.6 | 228.2 | 242.5 | 226.1 | 235.9 | 253.0 | 278.3 | 296.0 | 311.7 | 340.9 |

I . 연구배경 및 목적

2. 주택가격 상승에 대한 정부의 인식

- 정부의 문제 인식은 저금리 및 과잉유동성으로 투기로 국지적 가격상승 유발
- 전반적인 주택수급의 문제는 없으며, 매년 50만호 안정적 공급
 - 서울 강남 지역 2005년 공급 물량 충분
- 정부의 정책 프로그램 시행과정에서 일시적 불안요인은 있으나
보유세 부담 강화, 양도소득세 실거래가 과세 등 정착되면 수요 감소로
가격 안정 전망

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

1. 공공택지 공급확대(연 3백만평으로 5년간 15백만평)

■ 주요내용

- 강남지역의 안정적 주택수급을 위하여 국공유지를 택지지구로 개발
 - 송파거여 지구에 총 2백만평(5만호, 중대형 2만호) 공급
- 택지지구 주변을 확대 개발하여, 자족적 기반시설을 갖춘 수도권내 거점도시로 육성
 - 김포, 양주옥정 등 4~5개 지구에 1천만평(14만호, 중대형 6만) 공급
- 중대형 주택수요 흡수를 위해 공공택지내 중대형 아파트 건설비중 확대
 - 인천 청라지구(중대형 8천→16천), 판교(중대형 66백→97백)

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

1. 공공택지 공급확대(연 3백만평으로 5년간 15백만평)

■ 문제점

- 선계획-후개발 제도 정비에 따른 민간택지개발 장애,
재건축사업 중단으로 민간택지개발 위축
- 민간주택 건설업체는 공영개발 택지의 민영주택지 공급에 크게 의존
 - 판교공영개발 및 여타 공영택지지구 확대시 택지부족 → 주택사업 추진곤란

■ 개선방안

- 민간의 택지부족 문제를 해소할 수 있는 택지공급 확대방안 필요
- 공공택지 가격을 적정하게 조정할 수 있도록
토지보상평가의 적정성 확보, 공공의 도시기반시설 부담 확대,
조성원가 이하 택지 비율 조정 필요

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

2. 공영개발 확대

■ 주요내용

- 주공 등 공공기관이 주택을 건설하여 분양·임대하는 공영개발방식 확대
 - 투기 우려 지역 ('주택공영개발지구' 지정)
 - 임대는 국민임대주택과 별도로 공급물량의 30% 수준에서 탄력 조정
- 주택 획일화, 공공부문 비대화 등의 문제점에 대한 보완책 마련
 - 설계·시공 일괄입찰, 시공사 브랜드 사용 등 주택품질 획일화 문제점 개선
 - 경영·감독 강화, 독립회계제도 도입으로 경영 건전성 제고

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

2. 공영개발 확대

■ 문제점

- 민간주택건설업체는 공영개발택지 민영주택지 공급에 의존,
공영개발 확대시 용지 부족으로 사업 추진 곤란
- 공공 분양은 주택시장 자율화 기조에 역행
 - 수요자의 선호는 다양하고 분산, 공공부문 대응에 한계, 국지적 수급 불균형 발생
- 사업역량 한계로 능동적 대처 곤란, 수급 불균형 발생
 - '90년 이후 '03년까지 주택건설실적은 민간이 67.5%, 공공이 32.5% 건설
- 공공공급 중 지방자치단체 및 국민주택기금이 지원된 민간건설
주택이 포함, 전체 건설물량의 21.5% 차지

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

〈공공과 민간의 주택건설실적 비교〉

(단위 : 호, %)

| 구 분 | 합 계 | 공공 | | | 민간 |
|------|----------------------|---------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| | | 소계 | 주공 | 기타 | |
| 1990 | 750,378 | 269,421 | 79,702 | 189,719 | 480,957 |
| 1991 | 613,083 | 164,176 | 66,531 | 97,645 | 448,907 |
| 1992 | 575,492 | 194,947 | 75,305 | 119,642 | 380,545 |
| 1993 | 695,319 | 226,715 | 70,300 | 156,415 | 468,604 |
| 1994 | 622,854 | 258,410 | 70,089 | 188,321 | 364,444 |
| 1995 | 619,057 | 236,469 | 70,292 | 166,177 | 382,588 |
| 1996 | 592,132 | 232,399 | 60,140 | 172,259 | 359,733 |
| 1997 | 596,435 | 219,025 | 60,180 | 158,845 | 377,410 |
| 1998 | 306,031 | 131,049 | 33,183 | 97,866 | 174,982 |
| 1999 | 404,715 | 151,327 | 48,236 | 103,091 | 253,388 |
| 2000 | 433,488 | 140,261 | 52,395 | 87,866 | 293,227 |
| 2001 | 529,854 | 127,927 | 44,100 | 83,827 | 401,927 |
| 2002 | 666,541 | 123,730 | 69,617 | 54,113 | 542,811 |
| 2003 | 585,382 | 120,522 | 78,753 | 41,769 | 464,860 |
| 합계 | 7,990,761 (100.0) | 2,596,378 (32.5) | 878,823 (11.0) | 1,717,555 (21.5) | 5,394,383 (67.5) |

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

2. 공영개발 확대

■ 문제점

- 주공과 토공의 사업비 조달 능력 한계
 - 공공은 판교 기반시설 설치를 위해 6조원대의 추가 자금조달 필요
 - 후분양 시 자금부담 규모 및 더욱 커짐
 - 주공과 토공의 2004년 부채는 각각 17조 1천억과 10조 9천억, 부채비율은 각각 223.1%와 246.1%
- 공동사업자 경기도와 성남시, 토공과 주공은 추가적인 부담을 안기 어려움
- 행정중심복합도시, 신도시, 국민임대주택, 공공택지공급 등 막대한 소요예산 고려시 공기업이 현재 고유 업무외 추가적 사업 추진시 기존업무에 차질우려
 - 공영개발확대는 무리이며, 강행시 저소득층 주택공급 감소 우려

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

2. 공영개발 확대

■ 문제점

- 주택품질 저하 우려
 - 2004년 주공의 판매 및 일반관리비는 총 매출액의 4.9% , 낙찰률 85% 가정시, 민간 건설업체는 예정분양가격의 81% 수준의 비용에 따라 공사 불가피
 - 주택의 품질저하로 소비자의 만족도 저하 및 브랜드를 선호하는 수요에 부적합
 - 일반관리비 부담으로 대형건설업체는 사업 참여를 기피하고
시공질의 저하 및 브랜드 가치 하락 예상
 - 판교지역 85^m² 이하 택지 수급업체 중 도급 순위 30위 이내 업체 없음
- 공영개발에 따라 불필요한 간접비 발생
 - 동탄 9,188억원, 판교 13,873억원, 운정 4,851억원

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

2. 공영개발 확대

■ 개선방안

- 원가연동제 확대시행 및 채권입찰제를 도입하는 여건에서
공영개발 방식보다는 민간주택 건설업체에 택지를 공급하는
주택건설이 바람직
- 주택공영개발 지구제는 극히 제한적으로 운영 필요

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

3. 기반시설부담금제 시행

■ 주요내용

- 개발이익환수를 위해 공영개발방식을 확대함과 동시에
기반시설부담금제 도입 예정
 - 정부는 기반시설부담금 관련법을 제정,
2006년 6월부터 연면적 200 m^2 초과의 신·증축 건물에 대해 부담금 부과
 - 기반시설부담금제는 건축 등 행위 허가 시점에서 토지 고밀도 이용에 따른
도로 등 기반시설 유발 비용을 원인자(개발업자)에게 부담
 - 부담금은 땅값과 건축 연면적 등에 연동

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

3. 기반시설부담금제 시행

■ 문제점

- 기반시설부담금제 도입은 중소형 민간개발사업의 추진에 장애
 - 2~3층 규모 근린상가 건축시에도 부담금이 부과 되어 소규모 개발사업에 악영향
 - 수익성 악화로 사업 시행 불능 발생
- 기반시설부담금의 소비자에 전가되어 분양가 상승요인으로 작용
 - 기반시설부담금은 사업주에게 부과되나 수익성을 맞추기 위해 분양가에 반영
 - 공시지가의 8~9%를 기반시설 부담금으로 부과시 땅값이 비싼
서울 강남아파트는 3~4%, 수도권 외곽, 지방은 2% 정도 분양가 인상요인 발생

■ 개선방안

- 기반시설부담금제의 전면 재검토와 시행시기의 연장 등 필요

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

4. 강북 광역개발

■ 주요내용

- 도정법의 대상이 되는 재개발 사업지구를 광역 연계 개발
- 광역기반시설 설치를 도모하기 위해 최소개발면적은 50만 m^2 로 함
 - 역세권 20만 m^2 이상
- 주택공사 등 공공의 단독시행만 가능, 민간은 시공자로 참여
- 주민총회에서 추천한 시공사를 수의 계약토록 함
 - 과반수 동의를 얻어 주택공사 등을 단독시행자로 정해야 특별법의 적용을 받음
- 주택공사 등을 지정하지 않으면 특별법 적용 배제지역 지정후 구조개선계획 결정전 토지 등 소유자의 과반수 동의를 받아야 기반시설계획 수립

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

4. 강북 광역개발

■ 문제점

▶ 사업비용

- 공영개발을 위한 보상금과 기반시설설치에 필요한 막대한 재원조달방안 마련
 - 은평뉴타운의 경우 대부분이 국·시유지임에도 약4조원의 토지 보상비 소요

▶ 사업방식 및 관련제도

- 광역개발에 따라 규모가 커지면 재개발이 지연되어 사업 장기화 우려
 - 서울시나 주택공사가 개발을 추진해도 성사까지 최소 10년이상 소요 예상
 - 개발규모가 커질수록 조합원 수가 많아 이해관계 조정의 어려움으로 사업지연
- 공영개발 대상지 선정 어려움
 - 서울시 재개발기본계획상 총 299개 재개발 대상지 중 대부분 시공사를 선정하여 재개발 추진중

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

4. 강북 광역개발

■ 문제점

- ▶ 공영개발에 따른 주민 및 민간업체의 반발 초래
 - 공영개발시 토지수용으로 주민의 극심한 반대 예상
 - 보상비를 대폭 올려 토지 수용을 추진할 수 있으나, 행정도시 건설 예정지 등 국가사업 전체 보상 기준과 달라 문제 발생
 - 왕십리 뉴타운 경우 공영개발 방식으로 추진하려다 주민의 반발로 민영으로 변경
 - 광역개발시 주민들의 다양한 요구와 이해관계 조정의 어려움
 - 민간택지 공급이 부족한 상황에서 민간주택 건설시장 위축
 - 조합과 시공사 등의 반발 예상
 - 시공사들은 이미 수백억원의 자금을 투입해 놓아 수용, 사업지연의 경우 반발 예상
 - 주택공사, 토지공사, SH공사 등 공공기관의 조직 비대화 부작용 예상

II. 공영개발을 통한 공급확대 정책

4. 강북 광역개발

■ 개선방안

- 광역개발 사업에 민간 참여 허용
- 재개발 지역 가운데 조합설립과 시공사 선정이 이루어진 지역 고려

III. 주택공급제도 개선

1. 원가연동제 확대

■ 주요내용

- 공공택지내 25.7평 이하, 초과 모두 원가연동제 방식으로 분양가 규제
 - 채권입찰제, 분양가심사제 폐지
- 25.7평 초과에 대해서는 주택채권 입찰제도를 도입하여 분양자의
시세차익 환수
 - 25.7평 이하는 서민부담 완화를 위해 주택채권입찰제 도입 배제
 - 채권매입 상한은 실제 분양가가 시세에 근접하도록 책정
- 민간택지는 현행대로 분양가 자율

III. 주택공급제도 개선

〈공공과 민간의 주택건설실적 비교〉

| 구 분 | | | 분양가규제 | |
|----------|------|----------|---|----------------|
| | | | 현행 | 개선방안 |
| 공공 택지 | 공공분양 | 25.7평 이하 | 원가연동제 | 원가연동제 |
| | | 25.7평 초과 | (일반) 분양가 자율, 택지채권 입찰 | 원가연동제 +주택채권 |
| | | | (투기우려지역) 택지채권 + 분양가 병행 심사 ※ 실제 25.7평 초과 공공분양 물량은 거의 없음 | |
| | 민간분양 | 25.7평 이하 | 원가연동제 | 원가연동제 |
| | | 25.7평 초과 | (일반) 분양가자율, 택지채권 입찰 | 원가연동제 +주택채권 |
| | | | (투기우려지역) 택지채권 + 분양가 병행 심사 | |
| 민간 택지 | 민간분양 | 25.7평 이하 | 자율 | 자율 |
| | | 25.7평 초과 | 자율 | 자율 |

주 : 원가공개는 현행 유지

· 공공택지내 공공분양주택 : 25.7평 이하·초과 모두 주요항목(5개) 공개

· 공공택지내 민간분양주택 : 25.7평 이하 주택만 주요항목(5개) 공개

· 민간택지 : 공개 안함

III. 주택공급제도 개선

1. 원가연동제 확대

■ 문제점

- 과거 가격 규제시 문제점 답습 및 주택시장 자율화 기조에 역행
 - 가격규제로 인한 기업활동의 자율성 억제 및 시장왜곡 현상
- 신규공급 감소와 주택가격 상승 초래
- 고품질 주택생산 및 다양한 주거욕구 충족 불가
- 신규 분양주택의 분양가격 규제로 재건축 아파트의 품질 잠재력이 부각되어 재건축 가능 단지의 가격 상승 초래

III. 주택공급제도 개선

2. 분양권 및 분양주택 전매 제한

■ 주요내용

- 투기과열지구내 아파트 분양권 전매제한 현행 유지
- 분양가규제 적용 주택 중 채권매입 의무가 없는 25.7평 이하
전매제한 강화
 - 수도권(과밀,성장)은 분양계약일로부터 10년, 기타 지역 5년
 - 채권매입 의무가 있는 25.7평 초과는 현행유지(수도권 5년,기타 3년)
- 재당첨 금지기간은 전매제한 기간과 동일하게 설정

III. 주택공급제도 개선

| 구분 | 투기과열지구 | | | | 비투기과열지구 | | |
|--------------|---|--------------------------|--|-----------------------------------|--|--------------------------|------|
| | 공공택지 | | 민간택지 | | 공공택지 | | 민간택지 |
| | 25.7평이하 | 25.7평초과 | 25.7평이하 | 25.7평초과 | 25.7평이하 | 25.7평초과 | 전 평형 |
| 원가연동제 | 적용 | 적용 | x | x | 적용 | 적용 | x |
| 무주택자 우선공급 | 일반분양분 75% (40세무주택 10년:40%, 3 5세무주택 5년:35%) | x | 일반분양분 75% 35세무주택 5년 세대주 배정 | x | 일반분양분 75% (40세무주택1 0년:40%, 35세무주택 5년:35%) | x | |
| 청약1순위 제한 | 5년내 당첨자 | 5년내 당첨자 | 5년내 당첨자 | 5년내 당첨자 | x | x | |
| 전매제한 | - 과밀성장: 10년 - 기타:5년 | - 과밀성장: 5년 - 기타:3년 | - 수도권, 충청권: 이전등기 - 기타:1년 | - 수도권, 충청권: 이전등기 - 기타:1년 | - 과밀성장: 10년 - 기타:5년 | - 과밀성장: 5년 - 기타:3년 | |
| 분양가공개 | 민간, 공공 모두 공개 | 민간:비공개 공공:공개 | x | x | 민간, 공공 모두 공개 | 민간:비공개 공공:공개 | |
| 재당첨제한 | - 과밀성장: 10년 - 기타:5년 | - 과밀성장: 5년 - 기타:3년 | x | x | - 과밀성장: 10년 - 기타:5년 | - 과밀성장: 5년 - 기타:3년 | |
| 주택 채권입찰제 | x | 적용 | x | x | x | 적용 | |

III. 주택공급제도 개선

2. 분양권 및 분양주택 전매 제한

■ 문제점

- 수요감소에 따른 분양물량 감소와 주택공급규모 축소
- 재산권 침해소지, 부동산 거래제한에 따른 시장흐름 왜곡
- 분양률 악화, 미분양 증가로 사업계획 축소 및 지연으로 주택 공급 위축

■ 개선방안

- 계약서 검인과정 및 양도소득세 강화, 투기대책 강화 등 제도정비로 개발이익환수가 가능하므로 전매제한 및 전매기간 현행유지
- 전매제한 대상지역을 분양가상한제 적용 주택을 대상으로 한정하되 지방을 포함한 전국적인 확대 반대

국민참여 부동산(不動産)정책,
흔들리지 않는 산 (不動山)처럼
가겠습니다



부동산 투기,
이젠 끝났습니다



감사합니다.