

주택 규모 규제의 시장 효과에 관한 연구¹⁾

허 윤 경 | 한국건설산업연구원 연구위원
ykhur@cerik.re.kr

주택 규모 규제 정책과 시장 상황

공공 정책의 효과성을 높이기 위해 정책적 규제 효과를 엄밀히 분석하는 것은 매우 중요한 과제이다. 우리나라와 같이 공공부문이 주택의 생산 및 배분 과정 전반에 광범위하게 개입하는 경우에는 주택 정책의 시장 효과 분석은 무엇보다 중요하다. 그간 정책 당국은 급격한 도시화 과정에서 저렴한 소형 주택 공급량을 증대시키기 위해 일정 규모 이상의 주택건설 사업에서 소형 주택을 일정 비율 이상 의무적으로 공급하는 ‘소형주택의무비율제도’를 추진해 왔다.

정부가 추진해 온 소형주택 의무비율 규제는 두 가지의 논리적 배경을 두고 있으나 이러한 논리가 앞으로도 유효할 것인지에 대해서는 논란이 있을 수 있다.

첫째, 이른바 국민주택 규모(85㎡) 이하 주택인 소형 주택(85㎡ 이하, 이하 소형 주택)이 대형 주택(85㎡ 초과, 이하 대형 주택)에 비해 가격이 저렴할 것

이므로 보다 저렴한 주택을 많이 공급할 수 있다는 생각이다. 그러나 서울의 소형 주택 가격이 지방 도시의 대형 주택에 비해 절대적으로 비싼 경우도 많다는 점을 생각해보면 첫 번째 전제가 항상 옳다고 보기 어렵다.

둘째는 주택의 절대량이 부족하던 시기에 대형 주택보다 소형 주택을 많이 건설하는 것이 주택의 절대 부족분을 해결하는 효과적인 방법이라는 것이다. 그러나 주택 보급률이 전국적으로 이미 100%를 초과한 상황(2008년 말 현재 전국 109.9%)에서 소형 주택의무비율제도가 주택 부족 문제를 해결하기 위한 효과적인 수단이라고 보기는 어렵다.

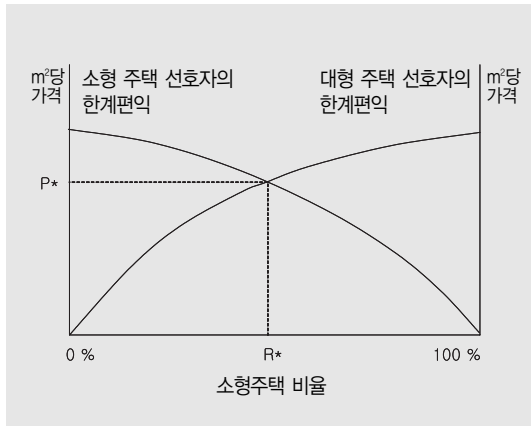
규제로 사회적 자중 손실 발생 가능

본 연구에서는 Fischel(1985)²⁾의 개념 틀을 활용하여 주택 규모 규제를 소형 주택을 선호하는 사람들과 대형 주택을 선호하는 사람들 간의 선택 문제로 접근하고자 한다. 일반적으로 공급되는 주택 규

1) 장경석·허윤경·김형민(2010), "주택 규모 규제의 시장 효과에 관한 연구 : 수도권 지역 아파트시장의 소형주택의무비율제도와 가격효과를 중심으로", 「국토연구」, 65 : 3~17을 요약 정리함.

2) Fischel(1985)은 코즈의 정리(Coase' Theorem)를 활용하여 주거지역에 공장시설을 입지시킬 수 없도록 규제하여 토지 이용 권리를 주민에게 인정하든 혹은 주거지역 내 공장시설 입지를 허용함으로써 토지 이용 권리를 공장 설립자에게 인정하든 양자간 거래 비용이 없다면 자율적 거래에 의해 양자간의 이해가 부합되는 쪽으로 토지 이용 결정을 유도할 수 있다고 주장하였다(The Economics of Zoning Laws : A property Rights Approach to American Land Use Controls, Baltimore : The Johns Hopkins Univ. press).

〈그림 1〉 대형·소형 주택 소유자의 한계편익

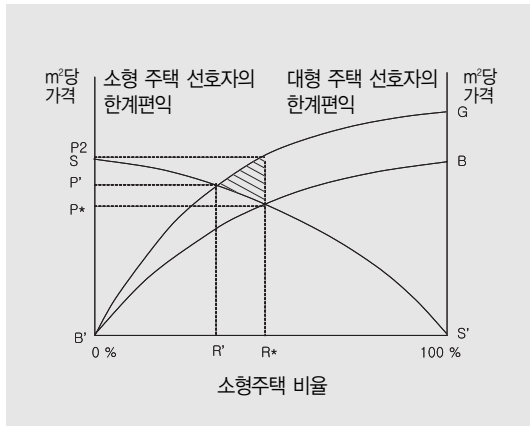


모에 대한 규제가 없다고 하면 주택시장에서는 소형 주택과 대형 주택을 선호하는 사람들의 선호가 자연스럽게 조화를 이룰 것이다.

〈그림 1〉은 소형 주택 선호자의 한계편익과 대형 주택 소유자의 한계편익을 나타낸 것이다. 소형 주택 선호자의 한계편익은 소형 주택의 비율이 높아질수록 체감하는 모습을 나타내게 된다. 대형 주택 선호자의 한계편익 역시 대형 주택의 비율이 높아질수록, 즉 소형 주택 비율이 작아질수록 체감하는 모습을 나타낸다.³⁾ 만일 시장에서 아무런 규제가 없다면 사회적으로 적절한 비율인 R^* 지점에서 소형 주택 비율이 결정되고 단위 면적(m^2)당 주택 가격인 P^* 가 결정된다. 이것은 P^* 라는 지점에서 소형 주택 선호자와 대형 주택 선호자가 지불하고자 하는 단위당 가격이 같아짐을 의미한다.

다음으로, 소득 변화에 의한 주택 선호의 증가 등으로 대형 주택 선호가 증가한다고 가정하면, 대형

〈그림 2〉 대형·소형 주택 소유자의 한계편익 변화



주택 선호자의 한계편익이 BB' 에서 GB' 로 변화하게 된다. 이때 사회적으로 적절한 주택 규모 비율의 균형점이 이동하여 R^* 에서 R' 로 이동하게 될 것이다. 이때 새롭게 형성되는 단위 면적당 가격도 P^* 에서 P' 로 이동하게 될 것이다(〈그림 2〉 참조). 그런데 이러한 대형 주택 수요를 고려하지 않고 이전의 소형 주택 비율인 R^* 만큼으로 소형주택 의무비율을 고정시키게 된다면 어떻게 될까? 이 경우 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 시장에서 자율적으로 결정되는 소형 주택 비율에 비해 R^*-R' 만큼이 많아지게 되고 소형 주택과 대형 주택의 단위 면적당 가격이 P_2-P^* 만큼 차이가 발생하게 된다. 이것은 규제가 없는 상태에서는 소형 주택과 대형 주택의 단위 면적당 가격이 같았으나, 소형 주택 비율에 대한 규제가 있을 경우 주택 규모에 따른 단위 가격이 달라진다는 것을 의미한다. 즉, 소형 주택에 비해 대형 주택의 단위 면적당 가격이 높아지게 된다. 이때 밑금 친 부분만큼

3) 각기 다른 규모의 주택이 많아질수록 사람들의 총효용은 증가하지만 한계효용은 체감하게 될 것이다. 이러한 점에서 해당 주택 선호자의 한계편익 곡선은 수요 곡선이라고 볼 수도 있다.

사회적 자중 손실(dead weight loss)이 발생할 것이다. 그런데 소형 주택 비율이 R^* 이상으로 커지도록 하는 주택 규모에 대한 규제를 실시하게 된다면 소형 주택과 대형 주택의 단위 면적당 가격 차이가 더욱 커지게 되는 효과가 발생한다.

서울은 공급량에 따라 규모별 가격차 민감

수도권 지역을 대상으로 패널(Panel) 모형⁴⁾ 분석 결과를 종합할 때, 소형 주택의 재고 수, 소형 주택 공급 호수와 규모별 과거 가격 변동률의 차는 모두 규모별 가격 격차에 (+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 2003년 1/4분기 이후부터 2007년 2/4분기 까지 수도권 주택시장에서 소형 주택과 대형 주택의 단위당 가격 격차가 지속적으로 증가한 것으로 확인되었다. 수도권 내에서 신규로 소형 주택 1,000호가 공급되면 소형 및 대형 주택 간 가격 차이가 약 1만원/㎡ 정도인 것으로 나타났다. 또한 수도권 내 과거 3년 간 규모별 주택 가격 변동률 차이가 1%p 발생할 경우 약 5,000원/㎡의 영향을 미쳤다.

이러한 효과는 대체적으로 서울이 경기와 인천에 비해 상대적으로 높은 것으로 분석되었다. 서울이 규모별 가격 변동률의 차이, 재고량 및 공급량에 따라 규모별 가격차가 민감하게 반응할 수 있음을 보여주고 있다. 대형 및 소형 주택의 마감재 등 현실적으로 대형 및 소형 주택 간의 품질 차이가 있다는 것을 감안하더라도, 소형 주택 공급량 증가에 따라 소형과 대형 주택 간의 가격 차이가 발생할 수 있음을

보여준다.⁵⁾

‘저렴 주택의 공급’으로 방향 선회를

소형주택의무비율제도의 취지는 주택 가격이 저렴하다고 판단되는 소형 주택의 재고를 늘림으로써 주택 가격을 안정화시키기 위한 것이다. 그러나 본 연구 결과가 시사하듯 소형주택 의무비율과 같은 소형 주택 공급 정책은 대형 주택 공급 감소를 유발하여 소형 주택과 대형 주택의 가격 격차를 증대시킬 가능성이 있을 것으로 보인다.

과거 30여 년 넘게 정부가 유지해 온 소형주택의 무비율제도는 주택개발 사업 주체에게 소형 주택을 많이 공급함으로써 주택시장 안정을 도모하고 저소득층의 ‘내 집 마련’을 촉진하기 위한 직접 규제 제도이다. 그러나 지역에 따라서는 소형주택 의무비율 자체가 실제 정책 대상이 되는 저소득층의 자가 마련과 별다른 관련이 없을 수 있다(최막중·김준형, 2004)⁶⁾는 지적이 있다. 또한 서울과 같이 주택의 공급 사정이 원활하지 못한 시장(tight market)에서는 소형주택 의무비율이 오히려 대형 주택의 가격을 인상시킴으로써 주택 가격을 상승시키는 부작용을 발생시킬 수 있을 것이다. 이러한 점에서 향후 저소득층을 위한 주택 정책의 목표를 단순히 ‘주택 규모에 대한 규제’를 통해 소형 주택을 공급하는 데 두기보다는 저소득층의 지불 능력에 부합하는 ‘저렴 주택(affordable housing)의 공급’을 확대하는 방향으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. CERIK

4) 변수는 주택 규모별 재고 수, 규모별 신규 주택 공급량, 양도소득세액의 대리 변수(과거 3년 간 소형과 대형 주택의 주택 가격 증감률의 차)를 사용하였고 채택 모형은 Fixed Effect Two-Way Model임.

5) 지역별 가구들의 소득 차이의 영향과 정확한 양도소득세액 등을 통제하지 못했고, 보다 장기간의 시계열 자료를 확보하지 못한 점은 연구의 한계이므로 연구 결과의 일반화에는 주의를 요한다.

6) 최막중·김준형(2004), “소형의무비율에 의한 주거복지 정책의 실효성 분석”, 「국토계획」 39(3) : 69~79.