주택공영개발제도, 근본적인 재검토 필요하다

- 공공부문의한계직시해야, 지역적수급불균형 · 품질저하등부작용우려 -

8 · 31 부동산 대책이 발표되고 2개월이 지났다. 제도개혁방안이갖고있는광범위함과그강도로인해주택시장이큰충격을받았고, 그영향이지속되면서주택및건설산업을위축시키고있으며, 위축된시장상황은 상당한 기간 동안 지속될 전망이다. 8 · 31 대책은 2003년 이후 참여정부가 본격적으로 시행하였던 시장 안정 정책이 실패하였다는인식에서마련된것으로6월대통령의 전반적인 재검토 지시가 직접적인 계기가되었다.

이번 대책은 이전과는 달리 시장의 가격을 안정시키기 위해공급 확대를담고있다는특징을담고있다. 공급확대를통한시장의 안정은이미 오랫동안 전문가들이 그 필요성을 역설했던 것이기 때문에 일견 환영할만한것이다. 그러나, 공급확대를내세우는 한편에서투기의재연과 개발이익의탈루를 방지한다는 명분을 전제로 주택 공영개발을 확대하고자 하고 있다. 민간주택산업의견지에서보면8 · 31 대책은보유과세와양도소득세의중과를담고있고, 전매제한기간도최장 10년으로확대하고 있어주택수요를크게위축시킬것이다. 여기에주택 공영개발이 확대된다면 택지부족에따라공영개발택지에의존할수밖에없는민간 주택건설업체는 산업 활동의 원동력인 원료공급의감소를겪게돼수요와공급양측면에서활동이위축될것으로보인다.

주택 가격 상승의 직접적 원인

2000년대들어나타난주택가격상승의 직접적인 원인은 아파트에 대한 초과 수요의 존재, 택지 공급의 비탄력성, 강력한 정부규제의부작용으로요약할수있다.

주택마저 공영 개발할 경우 주택 시장에 미치는 문제점을 결코 간과할 수 없다. 수요자의 선호는 다양하고 지역적으로 분산되어 있는데, 공공 부문이 이에 효과적으로 대응하는데는한계가있는것이다.

초과 수요

1990년대 들어 본격화된 소득 상승과 주택수요의고급화는양적 · 질적측면에서의 주택 수요의 급격한 증가를 불러일으켰고, 이는 주택 시장에서의 가격 상승 조건으로 작용하였다. 주택유형의급격한변화, 특히 도시생활의정착에따른아파트의비중급증은 우리나라 주택 시장에서 아파트 수요 과잉, 공급부족이라는문제를초래했다.

강력한 정부 규제

우리나라 주택 정책의 과정은 정부의 시장규제를의미한다고해도과언이아니다.

연도별 주택 유형의 변화

(단위: 천호, %)

구 분	1980	1985	1990	1995	2000
단독주택	4,652(87.5)	4,719(77.3)	4,727(66.0)	4,337(47.1)	4,069(37.1)
아파트	374(7.0)	822(13.5)	1,628(22.7)	3,455(37.5)	5,231(47.7)
연립/다세대	162(3.0)	350(5.7)	603(8.4)	1,070(11.6)	1,266(11.6)
비주거용건물내주택	131(2.5)	213(3.5)	202(2.9)	343(3.7)	393(3.6)
합계	5,319(100.0)	6,104(100.0)	7,160(100.0)	9,205(100.0)	10,959(100.0)

분양가 규제 철폐 후 서울 아파트 동시 분양 평당가 추이

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
평당분양가(만원)	521	604	670	735	840	1,082	1,263
분양가상승추이(1998=100)	100	115.9	128.6	141.0	161.2	207.6	242.4

1983년 분양가상한제, 1989년 분양원가연동제등주택과관련된법체계의정비결과주택공급절차, 공급대상, 공급가격에이르기까지모두정부의규제대상이었다. 전체주택시장은주택의위치, 규모, 유형, 점유형태, 신규및재고등의요인에따라구분되는 부분 주택 시장(housing sub-market)의집합으로구성되기때문에부분시장별로 상이한 특성에 대응한 차별적인정책이요구되어, 지방정부중심의주택정책이 요구된다. 그러나, 중앙 정부 주도의주택정책이관행적으로지속됨으로써지역및부분시장대응정책의한계를보이고있다. 정부나일부학자들이주택가격의동향을 경우에 따라 국지적이라 표현하는 것이 적어도 하위시장개념에대한이해에바탕을둔것이라면매우다행이라하겠다.

택지 공급 규제의 부작용

국민의정부는IMF를단기간에극복하기위해 적극적인 내수 경기 활성화를 추진하였고이러한맥락에서주택시장에대한각종 규제를 철폐하였다. 특히, 시장규제 가운데 가장 강력한 규제라 할 수 있는 분양가격규제를철폐하였고, 분양권전매허용, 재당첨금지제한철폐등시장질서교란의 우려가 큰 규제마저 철폐하였다. 그러나, 1999년 4월 준농림지역 등에 대한 난개발 문제가 사회 이슈화되고 환경 보호의 필요성을역설하는단체 등의요구에따라민간의택지개발을강력하게규제하는「국토의계획및이용에관한법률」을제정하게되었다. 택지 공급의 부족이라는 상황에서분양가규제의철폐는주택수요와공급의불균형및신규주택공급가격상승으로연결되었다. 실제로2004년의신규분양아파트의평당공급가격은분양가격규제당시에비해 242.4%가상승하였다.

이러한 신규 분양 가격의 상승에도 불구하고 IMF 이후 양극화 진행으로 구매력을 축적한 고소득 계층은 분양가 규제 철폐에 따라 품질이 향상된 신규 주택을 선호하면서신규주택 공급가격의상승에서도계속수요가 증가하는 상황이 전개되었다. 그러나, 이러한 수요 증가에 대응할 수 있는 택지공급의대안이제시되지못하자높은구매력을 보유한 수요는 강남 지역의 재건축 아파트를주목하게 된것이다. 강남 지역의 재건축 아파트에대한수요가급증하고, 가격이 상승하게 되면서 부분적으로 투기 집단이개입했을 것이다. 그러니까문제의주된원인은고품질주택에대한공급부족인 것이며, 투기세력의존재는이차적인현상에 지나지 않는 것이었다. 또한, 주택가격의상승현상도강남및강남을배경으로한인근지역에국한된 현상이었다. 이러한상황에서주택시장전체를위축시키는8·31부동산제도개혁방안이발표된것이며, 공급확대와공영개발방식이나온것이다.

아파트 가격 및 거시지표의 추이

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004.12
서울아파트	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
강남아파트	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
물가지수	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
도시근로자소득	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

자료: 국민은행, 통계청.

8·31 대책의공급 확대 방안

8·31 대책의 공급 확대 부분의 핵심은 공공택지공급확대와송파택지개발사업의 추진으로 요약할 수 있다. 정부는 강남지역의 안정적 주택 수급을 위하여 국공유지를택지지구로개발하여 연 300만평씩5년 간 1,500만평을 공급하고, 송파 거여지구 200만평을택지개발지구로개발하여주택5만호를짓고, 그가운데2만호를중대형으로공급한다고밝혔다. 이러한개발물량은강남4개구의연간주택수요2만 6,000호의1.9배이고, 중대형수요1만1,000호의1.8배에 달하는 물량이다. 이 밖에도 현재 개발이진행 중인기존택지지구 주변을확대개발하여, 자족적기반시설등을갖춘수도권 내 거점 도시로 육성하며, 이를 위해 김포, 양주 옥정 등 4 5개 지구를 개발한다는것이다.

현재 공공 택지는 토공·주공 등이 개발하고, 공공택지내아파트가운데 85㎡ 이하는주공과 민간건설업체등이 함께건설하고, 85㎡를초과하는경우는민간에게택지를 공급하여 민간이 건설하여 분양하는 방식을 사용하고 있다. 2000 04년 공공택지내 연간주택건설 물량 20만호 중 주공은7만 5,000호를건설한다. 그런데시민단체를 중심으로 민간 건설업체가 공영 택지개발사업을통해공급된택지에서폭리를 취하고 있다는 주장이 제기되면서 공공택지내에서는주공등공공기관이주택을건설해 분양·임대하는 주택 공영 개발 방식을 확대하여 민간의 폭리를 사전에 차단

하는것이필요하다는주장이지속되었다.

정부는 8 · 31 대책을 통해 공영 개발을 전용면적85㎡ 초과까지확대하였다. 이유는민간의폭리를차단해 공공택지의개발 이익을공공부문으로 환수하고, 공공주택 재고 확보를통해서민주거안정에기여한다는것이다. 좀더구체적으로보면공공택지내 85㎡ 이하 · 초과모두공공이주택을 건설한 뒤 원가연동제 방식으로 분양가를 규제하여 분양가 안정을 유도하는 한편 85㎡ 초과에 대해서는 주택채권입찰제를 도입하여 최초 분양자의 시세 차익을 환수하고 채권매입상한은실제분양가가시세에 근접하도록 책정해 주택 구입자의 부담을덜어준다는것이다.

공영 개발 확대, 문제많다

공영 개발 논의는 시민단체의 한 분파가 제기한 공공이 개발한 택지를 민간에 분양하여 주택을 건설하는 경우 택지를 분양받아주택을건설 · 공급하는민간건설업체가 분양가를 부풀려 폭리를 취하고 있다는 비판에서비롯되었다. 이어공영 개발논의는 정부의주택시장안정대책중공급대책과 연계하여 개발 이익의 환수와 부동산 투기 의방지대안으로서마련된것이다.

그러나, 공영개발에거는기대와함께공공 부문이 지닌 한계도 직시해야 한다. 1990년이후 2003년까지주택건설실적은 민간이 67.5%, 공공이 32.5%를 건설하여 주택 시장은 민간 중심으로 공급이 진행되었다. 더욱이공공공급부문중에도지자체 및 국민주택기금이 지원된 민간 건설 주택이 포함되어 있는데 전체 건설 물량의 21.5%를 차지한다. 주공의 공급 부문 점유율은11.0%에불과하다.

토공및주공의경영여건을보더라도기존의 업무 이외에 추가적인 업무를 부담하기에는어려움이따를것이다. 2004년재무제표분석결과주공의부채비율은 223.1% 수준이며, 토공은 245.9%로 양 조직 모두 10조원을넘는부채를안고있다. 민간의경우 부채 비율이 200%를 넘어설 경우 은행 대출, 보증수수료율, PQ 심사시감점등의 불이익이 발생하는 수준임을 감안할 때 양 조직의 경영 상태는 만족스러운 것이라 하기어렵다. 판교지역의택지를민간에매각하지않고공영개발할경우주공이나 토공은 기반시설 설치를 위해 6조원대의 추가 자금조달이요구되며, 공영개발로판교주택을 건설 · 분양하는 경우 후분양 방식을 적용하면자금부담의규모는더욱커질것이다. 토공과주공은 행정중심복합도시 건설, 신도시 건설, 국민임대주택 건설, 공공택지공급등과같은사업에막대한예산이 소요된다는 점을 고려해볼 때 공기업이 현재의고유업무와 별도의추가적사업을추진케할경우기존업무에차질을줄우려가 높아진다.

주택까지 공영 개발할 경우 주택 시장에 미치는문제점도결코간과할수없다. 주택 수요자의선호는다양하고지역적으로분산되어 있어 공공 부문이 효과적으로 대응하는 데 한계가 있으며지역적으로주택 수급 불균형이 발생할 수 있다. 2004년 주공의 일반관리비는 총매출액의 4.9%를 차지한다. 일반관리비4.9%는바로주택품질의저하를초래할우려가높다. 즉, 주공의일반관리비4.9%, 주공이발주한공사의평균낙찰률 85%를가정할때, 민간건설업체는주공의예정분양가격의81% 수준의비용에따라공사를하고 이윤을남겨야하는 부담이 발생하기 때문에 주택의 품질이 저하되고 소비자의 만족도 저하 및 브랜드를 선호하는 수요에 부적합한 주택이 공급될 가능성이크다.

또한, 일반관리비의 부담이 상대적으로 더큰 대형건설업체가사업 참여를 기피함으로써시공질의저하및브랜드가치하락도예상된다. 민영주택시장의위축시대형업체의경우 사업 축소를통해 계속적인 기업활동이 가능하나 중소형업체의경우 주택산업에서 퇴출될 가능성이 높다. 결국 주택산업 전체적인 침체를 초래하여 내수 시장의중요한 기반이 사라짐에따라경제 성장동인이위축될것으로예측된다.

판교에만 국한, 더 이상 확대는 지양해야

이러한 주택공영개발제도의부작용을고려할때제도도입은매우신중해야할것이다. 원가연동제 및 채권입찰제가 도입되어 개발 이익을 환수하는 장치가 정비되어 있고, 양도소득세의중과를통한개발이익환수장치가정비되었다면공영개발제도입의 필요성은크게 줄어들게 된다. 오히려공영개발의 부작용까지를 고려한다면 일방적으로 공영 개발 방식에 집착하기보다는민간 주택건설업에택지를공급해수요에대응한 품질 좋은 주택을 공급하여 수요를 충족시키는한편주택생산활동을통해기업의산업활동을보장하는것이경제 전반의운영에도움이될것이다.

공영개발에의해가격규제아래생산되어강남에지어지는주택은가격규제가없는 상태에서 건설되는 주택과는 품질 수준에엄연한차이가있다. 결과적으로공영개발을 통해 공급되는 주택은 강남에 진입하고자하는일정소득수준이상의계층에게는혜택이돌아가지만서민에게는부담하기 어려운 가격이며, 고소득층에게는 수요에 걸맞지않는주택인것이다. 이는명품수요에대해 '짝퉁'을 공급하는 것과 유사한 셈이다. 따라서, 주택공영개발제도는근본적으로 재검토가 필요하다. 다만, 8 · 31 대책의정책목표를굳이지키고자 한다면공영개발은 판교에만 국한하고 더 이상의 확대는 지양해야할것이다.

장성수
주택산업연구원선임연구위원