

건설산업동향

민간아파트 분양원가 공개의 타당성 검토 및 분양가 인하를 위한 정책대안

주택·부동산TFT

2006. 10. 25

I. 분양원가 공개의 논의 배경	4
II. 분양원가 공개에 대한 찬반 논쟁	9
III. 분양원가 공개 관련 제도 및 입법동향	17
IV. 분양원가 공개 주장의 타당성 검토 결론	19
V. 분양가 인하를 위한 정책대안(1)_제3기 서울권 신도시 건설	2
VI. 분양가 인하를 위한 정책대안(2)_택지비 인하 방안	3
VII. 결론	4

요 약

- ▶ **민간아파트 분양원가 공개는 타당성과 현실성에 대한 신중한 검토가 필요함.**
 - 분양가격 인하가 분양원가 공개의 궁극적인 목적이라면, 먼저 분양가 인하대책부터 수립할 필요가 있음.

- ▶ **민간아파트 분양원가 공개는 바람직하지 않고, 현실적으로도 분양원가의 정확한 산정과 공개가 어려움.**
 - 소비자의 '알 권리'가 구입제품의 원가까지 공개해야 하는 것을 의미하지는 않으며, 개별 기업의 영업비밀 공개를 강제할 경우 주택품질 저하나 주택공급 감소 등과 같은 부작용을 유발할 수 있음.
 - 분양원가의 정확한 산정과 공개가 사실상 어렵고, 공개된 분양원가의 사실 여부에 대한 논란과 소송 등으로 인하여 막대한 사회적 비용을 초래할 것임.
 - 민간아파트 분양원가 공개는 시장경제의 근간을 훼손하는 규제로 위헌소지도 큼.

- ▶ **분양원가 공개의 취지가 분양가격을 낮추는데 있다면, ①제3기 서울권 신도시 건설과 같은 주택공급 확대정책과 ②택지비 인하방안 같은 근본적인 대책을 수립하는 것이 바람직함.**
 - 근본적인 분양가 인하방안은 서울처럼 수요가 많은 지역의 주택공급 확대와 분양원가에서 가장 높은 비중을 차지하는 택지비를 낮추는 방안을 모색하는 것임.
 - 분양가를 인하하기 위해서는 서울과 수도권외의 주택공급 확대가 필수적임.
 - 제3기 서울권 신도시 건설을 추진하여 향후 10년간 매년 2만호씩 기존 주택보다 저렴하게 공급할 필요가 있음.
 - 최근 분양원가에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 택지비이기 때문에 택지비 인하방안을 모색해야 함.
 - 이를 위해 1) 민·관 경쟁방식으로 택지 공급방식 전환, 2) 개발밀도규제의 완화, 3) 택지개발시 지나친 교통시설 건설비용 부담 완화, 4) 토지개발에 따른 부당이득 금지 규정 강화, 5) 토지보상 전문기관 신설 등을 검토할 필요가 있음.

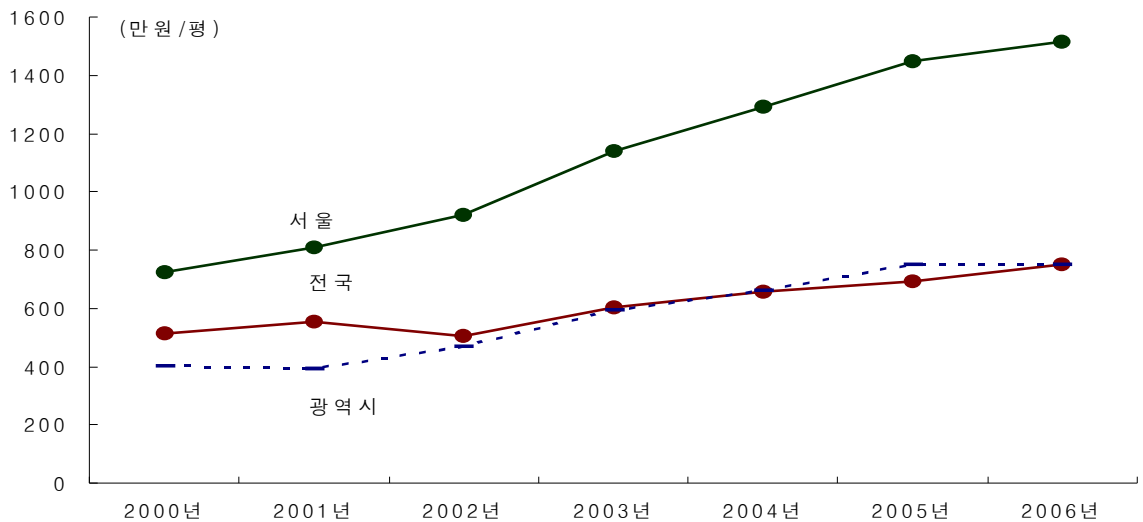
I. 분양원가 공개의 논의 배경

- 2000년 이후 아파트 매매가격이 높은 상승률을 기록하면서 가격을 낮추기 위한 정책적 노력이 지속되어 왔음.
 - 개발이익환수, 후분양제, 기반시설부담금제도, 금융규제 강화 등 각종 정부 정책이 지속적으로 양산되고 있음.

- 아파트 가격상승의 주요 원인중 하나로 신규 아파트의 높은 분양가격이 지적되면서 분양가 규제에 대한 논의가 시민단체를 중심으로 제기됨.
 - 시민단체를 중심으로 시작된 원가공개 논의는 2004년 정부의 분양원가 공개 불가 원칙과 이에 대한 대안으로 공공택지내에서 원가연동제와 채권입찰제를 시행하는 것으로 일단락지어짐.

- 최근 들어 다시 분양원가를 공개하는 방식으로 분양가를 규제하고자 하는 논의가 활발해짐.
 - 서울시의 은평구 뉴타운 고분양가 논쟁 및 대통령이 TV 담화에서 분양원가 공개를 민간부문에까지 확대할 의사를 밝히면서 사회적 이슈로 대두됨.

<그림 1> 분양가 추이



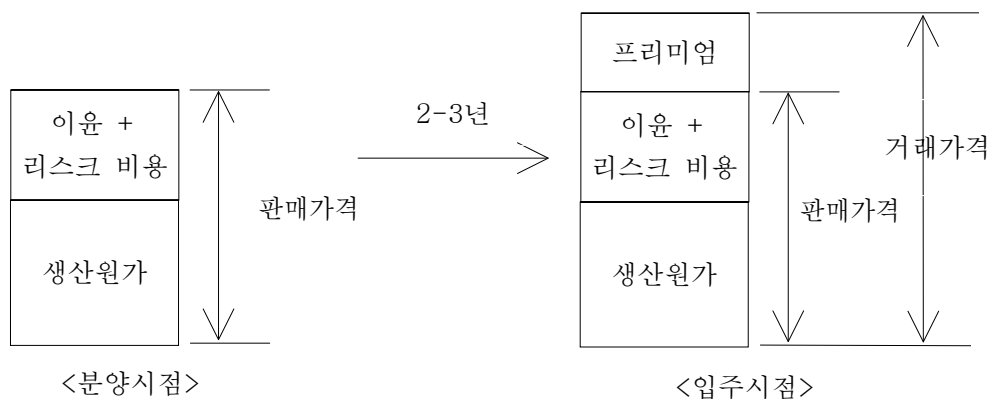
자료 : 부동산 114(주)

1. 분양원가의 개념

■ 분양원가의 개념

- 아파트 가격은 생산에 투입된 원가(Cost), 판매가격(Sale Price), 시장거래가격(Price) 개념으로 구분됨.
 - 생산가격 : 제품의 생산에 투입된 생산원가
 - 판매가격 : 생산원가에 생산자의 이윤과 리스크 비용이 포함된 생산자의 판매가격
 - 거래가격 : 시장에서 거래되고 있는 거래가격
- 분양원가라 함은 생산원가에 이윤, 금융비용 등 제반 비용이 포함된 판매가격을 의미하며, 세 종류의 가격은 밀접한 관계를 맺고 있음.
 - 분양가격은 사업자의 이윤과 리스크 비용이 포함되므로 생산가격보다 높게 책정되고,
 - 원활한 분양을 위한 판매전략에 따라 거래가격보다 조금 낮거나 높은 수준에서 책정됨.

<그림 2> 주택가격의 개념



자료 : 김현아백성준김우영(2004), 「아파트 분양가격 상승 원인과 가격결정구조 분석」, 한국건설산업연구원

■ 분양원가의 구성

- 분양원가는 시공업체의 공사비와 사업시행자의 개발비용, 그리고 이윤으로 크게 구분됨.

- 공사비는 건설회사가 시행자로부터 도급받은 금액에 해당함.
 - 공사비는 건설현장에서 집행되는 실행예산과 본사 관리비, 그리고 이윤으로 구분됨.
 - 아파트 공사에 대한 이윤율은 공개되어 있지 않지만 상장 건설업체의 사업보고서에 의하면 약 3~5% 내외로 나타나고 있음.
 - 원가율은 건설업체마다 각기 상이할 뿐 아니라 사업지역에 따라서도 달라질 수 있으며, 동일한 브랜드라도 분양지역의 특성에 따라 차별화되고 있음.
- 시행자가 지출하는 개발비용에는 설계비용, 대지비용, 금융비용, 마케팅 및 영업비용, 민원처리비 등이 포함됨.
- 일반적으로 대지비용이 가장 높은 비중을 차지하며 분양가에 큰 영향을 미치게 됨.

<그림 3> 아파트 개발사업 원가 구성도

2차	실거래차익 (프리미엄)						시장 가격
	1차	수요자	시행사	리스크비용 (개발이윤)		분양 원가	
기타사업성경비				생산 원가			
민원처리비 (개발분담금)							
마케팅 및 영업비용							
공사비							
감리비							
설계비							
금융비용							
대지비용							

자료 : 김현아백성준김우영(2004) 자료 일부 수정

2. 분양원가 규제 추이

■ 분양가에 대한 정부규제

- 아파트 분양가와 관련한 정부의 정책은 자율과 규제강화 사이를 오락가락하고 있음.

- 외환위기 이후 규제에서 자율로 방향을 잡다가 최근 들어 다시 규제강화 쪽으로 정책방향이 돌아섬.
- 1997년부터 단계적인 분양가 자율화가 시행되기 이전까지 신규주택의 공급가격은 지속적으로 규제의 대상이었음.
- 정부는 1977년에 일률적인 상한가로 신규주택의 분양가를 직접 규제하였음.
- 주택건설촉진법이 제정된 1972년까지만 해도 주택사업자가 분양가격을 결정하였으나 1973년부터 국민주택규모의 분양가격에 대해서는 건설부장관의 승인을 받도록 한 것이 가격규제의 시초임.
- 1977년부터 신규주택 가격을 주택건설 사업계획서에 포함시켜 지방자치단체장의 승인을 받도록 함으로써 사업계획 승인대상이 되는 모든 주택에 대한 전면적인 가격규제가 시작됨.
- 1982년부터는 국민주택규모인 전용면적 85㎡를 기준으로 차등적으로 상한가격을 규제함으로써 규모별 차등 상한가격제의 형태로 전환됨.
- 1989년 11월부터 시행된 원가연동제는 땅값과 건축비에 연동해 분양가를 정하는 것으로 분양가 상한제에 비해 규제를 완화하였음.
- 1988년부터 추진한 주택 200만호 건설계획의 성공을 위해서는 민간주택공급확대가 필수적이었기 때문에 민간 주택건설업체의 의욕고취를 위해 가격상한제를 폐지하였음.
- 1997년말의 외환위기를 계기로 신규주택에 대한 분양가 책정이 단계적으로 자율화됨.
- 김대중 정부는 분양가 자율화 시책을 건설경기를 진작하려는 목적으로 시행하였음.
- 주택 가격 급등의 부작용을 줄이려 지방에서 우선적으로 시행되었으며, 전면 자율화는 1998년 말 ‘주택분양가 연동제 시행지침’을 폐지한 이후에 이루어졌음.

<표 1> 분양가 규제의 연혁

구 분	분양가 규제
1977년 ~	- 일률적 상한가 규제
1989. 11	- 주택분양가 원가연동제(택지비+건축비)
1997. 1	- 강원·충북 등 4개권역 전용면적 25.7평 이하 자율화 - 대전·충남 등 4개권역 25.7평 초과 자율화
1997. 6	- 수도권 이외 지역 전면 자율화/수도권은 철골조와 후분양주택은 자율화
1998. 2	- 민간사업자 보유 택지 자율화
1998. 10	- 수도권 25.7평 초과 공공택지 아파트 자율화
1999. 1	- 국민주택기금 지원받는 아파트 이외 전면 자율화
2006. 2	- 공공택지 25.7평 이하 분양가 상한제/공공택지 25.7평 초과 분양가 상한제+채권입찰제

■ 2000년 이후 분양원가 공개에 대한 논의

- 2000년 이후 주택가격 상승률이 급증함에 따라 높은 주택가격이 사회적 이슈로 부각됨.
 - 특히 신규아파트의 높은 분양가격이 재고 주택가격을 견인한다는 주장이 제기되면서 분양원가 공개에 대한 논의가 시작됨.
- 분양가의 적정성에 대한 논란 과정에서 시민단체를 중심으로 한 원가공개 요구가 있었으나, 정부는 공공택지내 분양가 상한제 및 원가연동제를 대안으로 채택함.
 - 판교신도시 분양을 앞둔 2006년 2월말 정부는 공공이 개발하는 택지지구의 전용면적 25.7평 아파트 이하의 경우 건축비에 택지비·가산비 등을 포함한 분양가 상한선을 정함.
 - 25.7평 초과 중대형 아파트의 경우 채권입찰제를 마련해 개발이익 일부를 정부가 환수하는 형태로 함.
- 2006년 9월 서울시에서 추진중인 은평구 뉴타운 사업이 고분양가 논쟁에 휘말리면서 원가공개 항목이 문제로 대두되었고, 대통령이 TV 담화에서 민간부문으로까지 분양원가 공개의 확대방향을 언급함.

- 건설교통부에서는 지난 9월 28일 「아파트 분양원가 공개확대 검토 계획」을 발표하였음.
- 공공택지와 민간택지내에서 건설되는 아파트 분양원가 공개를 확대하고, 이를 위해 정부 관계부처, 민간전문가, 시민사회단체, 업계 등이 참여하는 「분양가제도개선위원회」를 만들어 검토하기로 함.
- 위원회에서는 공개항목, 객관적인 원가산정을 위한 회계기준, 원가의 검증주체·기준·방법·결과에 대한 처리 등을 검토함.
- 확대시기는 유동적이거나 위원회의 활동 및 주택법 개정 등 소요일정을 감안하여 향후 6~8개월후를 예상하고 있음.

II. 분양원가 공개에 대한 찬반 논쟁

- 분양원가 공개에 대한 논란은 2002년 서울시 동시분양 아파트의 분양가를 평가하는 소비자 운동으로 시작되었으며, 2004년 서울시의 상암동 분양원가 공개 이후 사회적 이슈로 대두됨.
- 이후 시민단체를 중심으로 한 분양원가 공개 요구와 이를 둘러싼 찬반 논란이 지속되고 있음.

<표 2> 분양원가 공개에 대한 논쟁 내용

찬성	근거	<ul style="list-style-type: none"> ◦소비자의 ‘알권리’ 침해 : 구입대상 상품에 대한 정보 부족 ◦공급자 폭리로 인한 분양가 급등 ◦선분양은 왜곡된 시장 : 분양가 자율화는 원가공개와 병행 필요
	효과	<ul style="list-style-type: none"> ◦분양원가 공개를 통한 주택가격 안정 : 분양가 자율화 이후 가격 급등 ◦건설업체의 투명 경영 유도
반대	근거	<ul style="list-style-type: none"> ◦항목의 적절성, 검증의 정확성 문제 ◦시장경제 원칙에 위배, 기업경영의 자율성 침해
	효과	<ul style="list-style-type: none"> ◦혼란 가중으로 사회적 비용 증가 : 소송, 분양가 심의위원회에 대한 로비 ◦주택사업 추진의 어려움으로 인한 주택공급 감소

1. 분양원가 공개를 찬성하는 입장의 논거

■ 소비자의 알 권리 침해¹⁾

- 소비자가 거래하는 재화에 대한 지식 및 정보제공의 미비로 인해 소비자의 권리를 침해받고 있음.
- 소비자 보호법상 ‘소비자는 물품 및 용역을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리가 있다’고 명시됨.
- 물품거래에 있어 재화의 가격이 높을수록, 소비자의 정보획득이 제한적일수록 적절한 정보제공의 필요성이 높음.
- 주택은 소비자가 거래하는 재화중 가장 고가이며, 재화의 특성상 관련 정보의 획득이 매우 어려움.
- 그러나 현재 선분양제하에서 구입하고자 하는 주택의 정보는 제한적일 수밖에 없음.

■ 분양원가 공개를 통한 가격안정

- 외환위기 이후 아파트 매매가격의 상승은 분양가 상승으로 인한 재고주택 가격상승의 악순환으로 연결되고 있음.
- 분양가 자율화 이후 건설업체의 폭리로 인해 아파트 분양가가 폭등하고 있는 것으로 인식함.
- 분양원가를 공개함으로써 적정한 이윤을 더한 금액으로 분양을 하게 되면, 현행보다 낮은 가격에 분양이 이루어져 아파트 가격이 안정될 것임.

■ 건설업체의 투명 경영 유도

- 일반적으로 정치자금의 배후에는 건설업체가 연관되어 있음.
- 분양원가에 비자금이 포함되어 있을 것이므로, 분양원가 공개는 비자금을 조성하는 관행을 없애는 효과가 있음.

1) 임덕호, ‘아파트 분양원가 공개의 경제학적 고찰’, 「주택연구 제13권 1호」, 주택학회, 2005

- 건설업체로서도 투명 경영을 통해 소비자의 신뢰를 얻고 장기적으로 신뢰회복에 따른 시장의 안정성을 얻을 수 있을 것임.

2. 분양원가 공개를 반대하는 입장의 논거

■ 소비자의 ‘알 권리’

- 소비자의 알권리가 구매물품의 모든 내용에 대한 파악을 의미하지는 않음.
·“필요한 지식 및 정보”에 구매하고자 하는 상품의 분양원가가 반드시 포함되어야 하는지 여부는 다른 차원의 논란거리가 됨.
- 소비자는 주택구입시 주택과 관련된 충분한 정보를 얻고 있음.
·주택 구입시 소비자들이 주로 고려하는 사항은 교육환경, 교통여건, 주변 편의시설 등 주거 환경인데, 이와 관련된 정보는 분양업체에서 충분히 제공하고 있음(<표 3>참조).
·또한 주택의 구조, 단지내 조경, 평형정보, 내부 인테리어 등에 대한 정보도 홈페이지, 모델하우스 등을 통해 제시하고 있음.

<표 3> 주택구입시 고려사항(1순위)

(단위 : %)

구분	자녀의 교육여건	교통 여건	생활 편의시설	주택지 환경	부모/친척 집 거리	향후 집값 상승	모름
전체	30.2	19.2	7.3	28.7	2.2	12.4	0.1

자료 : 국민은행, 「주택금융수요 실태조사」, 2005

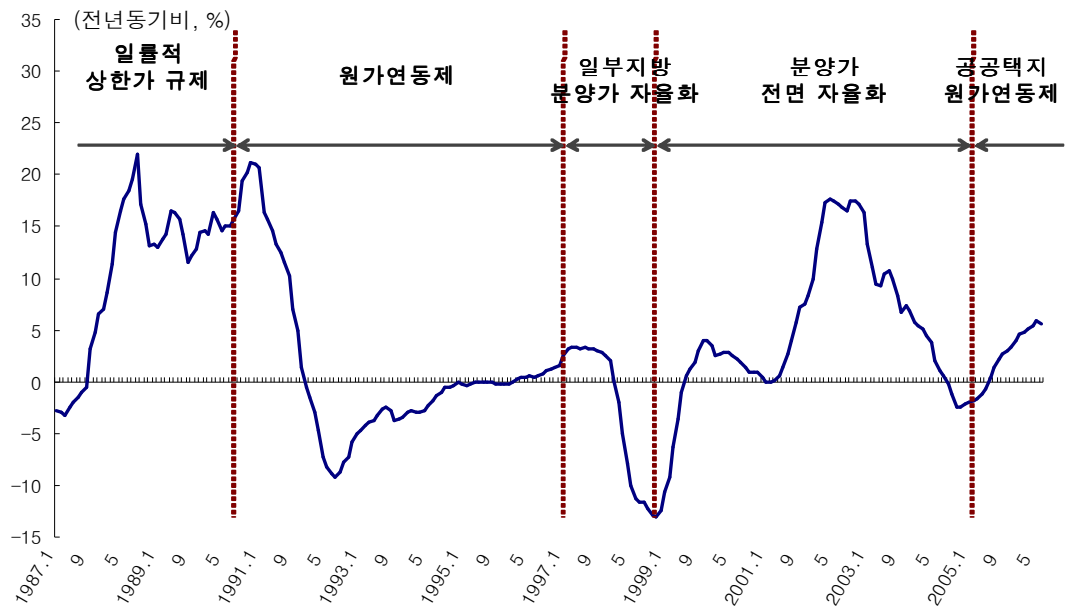
- 구입하고자 하는 상품의 원가가 공개되지 않는다고 해서 정보가 부족하고 알권리를 해한다는 주장은 무리가 있음.
·오히려 기업의 분양가 결정권은 영업상 자유권의 본질적인 내용이므로 그에 관한 규제는 과잉금지의 원칙(헌법 37조 2항)²⁾이나 헌법 119조(자유주의 시장질서)에 위배될 소지가 많음.

2) 헌법재판소(헌재 1989.12.12 88헌가 13)는 ‘국가가 국가작용을 함에 있어서 선택하는 수단은 목적 달성에 필요하고 효과적이며 상대방에게 최소한의 피해를 줄 때에 한해서 그 국가작용은 정당성을 가지게 된다’고 한 바 있음.

■ 분양원가 공개와 주택가격 안정

- 분양원가를 공개해야 한다고 주장하는 핵심은 분양원가의 투명화를 통해 분양가격을 낮추고, 이를 통해 재고주택시장의 가격도 낮출 있다는 믿음에 근거함.
 - 그러나 분양원가 공개가 주택가격을 안정시키고, 투기를 방지하는 “만병통치약”이 될 수 없음.
- 과거 분양가 규제를 하던 시기에도 주택가격이 급등했다는 사실을 인식할 필요가 있음.
 - 분양가를 일률적 상한가로 규제하던 1980년대 말에도 주택가격은 급상승했으며,
 - 분양가규제를 원가연동제로 완화한 이후에도 주택시장 가격은 안정되지 않았음.
- 신규 분양가격이 기존 재고시장의 가격상승에 영향을 미치지 않는다는 실증분석 결과도 제시되고 있음.
 - 윤승봉(2004)은 강남의 주택시장에서 재고공동주택의 가격변동이 분양공동주택의 가격변동에 통계적으로 유의한 수준에서 선행하고 있음을 입증함.
 - 권태연(2004)은 분양권 가격의 변동을 결정짓는 여러 요인들에 대한 다중회귀분석을 실시한 결과 1)분양권 가격의 변동은 재고주택의 지역시장 가격상승에 좌우되며, 2)분양가의 설정은 시세반영비율(중고주택가격/분양가격)에 따라 최종분양권가격의 상승폭이 크게 영향을 받는다는 것을 밝힘.
 - 이창무(2004)는 지역별 아파트의 수익구조 분석을 통해 분양가의 높고 낮음이 입주후에 형성되는 시장가격의 수준을 결정짓기 어렵다는 결과를 제시함.
- 분양원가 공개를 통해 설사 신규 분양가격을 낮춘다 하더라도 주택시장의 가격안정에 기여하지 못하면서, 주택공급자와 소비자간에 개발이익의 배분구조만 변형시키는 결과를 초래할 것임.

<그림 5> 주택가격변동률 추이와 분양가 규제 정책



- 주택가격의 상승에 미치는 요인이 수없이 많은데도 불구하고 분양가 자율화 시점과 연관지어 주택가격 상승의 주범으로 치부하는 것은 논리적인 근거가 희박함.
- 외환위기 이후 주택가격의 상승은 외환위기 당시 주택공급 위축과 이전 8~9년간의 주택가격 횡보함으로 인한 저평가, 주택경기상 상승국면, 저금리 및 지역간 교육여건 차별화 등이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있음.
- 시민단체가 주장하는 후분양제가 시행되고 분양원가 공개로 분양가격을 낮출 경우, 주택가격 하락보다는 오히려 투기를 부추길 가능성도 큼.
- 신규로 공급되는 완성 주택이 기존의 재고 주택가격보다 저렴하다면, 신규 주택 구매를 위한 소비자 경쟁은 치열할 것임.

■ 투명 경영 문제

- 아파트 분양원가 공개를 실시한다고 해서 기업의 투명한 경영을 유도한다는 보장은 없고, 오히려 원가공개시 발생하는 문제점을 감추기 위한 기업의 불법을 조장할 수도 있음.

- 영업상 기밀인 건설원가와 기술 노하우, 협력업체와의 계약관계 등 노출이 어려운 부분에 대해 기업의 투명한 공개는 기대하기 어려움.
- 분양원가 검증결과에 따라 막대한 수익변동이 발생할 경우, 분양원가 검증을 담당하게 될 심의위원회에 대한 로비도 불가피하게 증가할 것임.

■ 원가 산정상의 문제

- 개별 건설업체들이 처한 상황과 사업별 특성에 따라 분양원가를 산정하는 기준과 방법이 상이해 일관된 기준으로 산정하는 것은 불가능함.
- 아파트 개발사업의 유형이 다양하고, 수익 배분구조도 계약내용에 따라 다르기 때문에 건설업체의 생산원가만으로 분양원가를 산정하는 것은 불가능함.
- 사업별 참여주체가 다르기 때문에 참여자의 계약관계를 모두 고려해야 하는 어려움이 있음.
- 주택사업 추진과정에서 예측불가능한 비용은 항목 구분조차 쉽지 않음.
- 자재비, 인건비, 금융비용 외에도 기술개발 투자비와 리스크 비용 등 복합적으로 구성되어 있음.
- 기부채납비용 등은 분양시점에 원가계산이 어려움.
- 아파트 개발사업의 진행과정에서 인근지역의 민원이나 인허가 도중 예상치 못한 비용이 발생함.
- 한편, 시민단체는 감리 결정단계에서 이미 건설원가는 공개되어 있다고 주장하고 있음.
- 「주택건설공사감리자 지정기준(건설교통부 고시)」에 의해 ‘총사업비 총괄산출표’와 ‘공종별 총공사비 구성 현황표’에서 58개 주요 공종별 예정가격 공지를 하도록 하고 있음.
- 그러나, 감리자 지정고시에서 총사업비 규모를 제출하는 것은 감리 대가 기준을 산정하는데 목적이 있을 뿐, 분양원가 공개자료가 아님.
- 이는 감리대가 산정을 위한 개략적인 산출자료이며, 원가공개항목으로 사용될 경우 항목을 둘러싼 논란이 야기될 수밖에 없음.

·감리비 산정을 위한 공종별 원가가 분양원가 공개자료로서 활용될 경우, 기존의 분양원가에 산입하기 어려운 항목 선정상의 문제점도 여전히 내포되어 있음.

<표 4> 감리 모집 공고시 공개항목

구 분		공개항목
총공사비	토목공사	토공사, 흙막이공사, 비탈면보호공사, 옹벽공사, 석축공사, 우·오수공사, 공동구공사, 지하저수조 및 급수공사, 도로포장공사, 교통안전시설물공사, 정화조시설공사, 조경공사, 부대시설공사/ 총 13개 공종
	건축공사	공통기설공사, 가시설물공사, 지정밋기초공사, 철골공사, 철근콘크리트공사, 용접공사, 조적공사 미장공사, 단열공사, 방수·방습공사, 목공사, 가구공사, 금속공사, 지붕 및 흙통공사, 창호공사 유리공사, 타일공사, 돌공사, 도장공사, 도배공사, 수장공사, 주방용구공사, 잡공사/ 총 23개 공종
	기계설비공사	급수설비공사, 급탕설비공사, 오배수및통기설비공사, 위생기구공사, 승강기기계공사, 난방설비공사, 가스설비공사, 자동제어설비공사, 특수설비공사 / 총 9개 공종
	전기공사	
	정보통신공사	
	소방설비공사	
	소 계	
	일반관리비	
	이 윤	
	소 계	
간접비	설계비	
	감리비	
	일반분양시설 경비	
	분담금 및 부담금	
	보상비	
	기타 사업비성 경비	
	소 계	
대 지 비		
부가가치세액		
총사업비 계		

■ 검증의 문제

- 정확한 분양원가 산출을 위해서는 세부적인 항목의 공개 뿐만 아니라, 전문가의 심도있는 검토와 업체의 투명한 공개 등이 모두 필요함.
 - 정부는 분양원가 공개항목을 7개에서 추가적으로 확대할 계획을 가지고 있으나, 이 경우에도 공개항목의 적정성 논란이 지속될 것임.
 - 분양원가 심의위원회에 대한 로비, 업체의 투명한 공개 의지 등도 논란 거리가 될 수 있음.

- 시민단체가 주장하는 감리지정시 부속서류인 ‘총사업비 산출 총괄표’ 및 ‘공종별 총사업비 구성 현황표’ 단가표의 경우 위생도기, 철골공사 등의 항목으로 이루어져 있어 표기된 항목만으로는 검증이 어려움.
 - 공종별로 표기되는 금액이 공사에 소요되는 물품에 대한 비용이 아니라 인건비까지 포함된 도급금액으로 사실 확인이 어려움(이 경우 하도급업체까지 원가를 공개해야 하는 문제로 확대될 수 있음).
 - 세부적으로 확인이 가능하더라도 공사에 소요된 물품가격의 적정성까지 논란의 대상이 될 수 있음. 가령, 위생도기의 경우만 하더라도 가격대는 천차만별이기 때문에 ‘왜 이렇게 비싼 물품을 사용했는가’에 대한 논란으로 확대될 수 있음.

- 단지별로 개별항목에 차이가 발생할 경우 세부내역확인이 불가피하며, 이같은 검증방식으로 한 해 짓는 수십만채의 아파트를 대상으로 세부적인 실사를 하는 것은 불가능함.
 - 결과적으로 분양원가 공개를 위한 비용, 검증을 위한 비용, 지속적인 소송으로 인한 사회적 비용의 증가를 초래할 수밖에 없음.

Ⅲ. 분양원가 공개 관련 제도 및 입법동향

1. 현행 제도

- 2005년초에 부분적으로 원가연동제를 도입하기로 했던 공공택지내 아파트공급제도가 8·31 대책에서 한층 더 강화됨.
- 공공택지내에서 공급하는 모든 분양주택은 공급주체 구분없이 원가연동제를 시행함.
- 국민주택규모 초과는 원가연동제에 채권입찰제를 추가함.
- 공공택지에서 공급되는 모든 주택은 분양가격의 주요 항목을 공시토록 의무화함.

<표 5> 공공택지내 아파트 공급제도 변경내용

구 분			분양가규제	
			8·31대책 이전	8·31대책 이후
공공 택지	공공 분양	25.7평 이하	원가연동제	원가연동제
		25.7평 초과	(일반) 분양가 자율, 택지채권 입찰 (투기우려지역) 택지채권 + 분양가 병행 심사 ※실제 25.7평 초과 공공분양 물량은 거의 없음	원가연동제 +주택채권
	민간 분양	25.7평 이하	원가연동제	원가연동제
		25.7평 초과	(일반) 분양가 자율, 택지채권 입찰 (투기우려지역) 택지채권 + 분양가 병행 심사	원가연동제 +주택채권
민간 택지	민간 분양	25.7평 이하	자율	자율
		25.7평 초과	자율	자율

- 분양원가 공개항목 및 대상도 확대됨.
- 분양가격 ‘공개’를 ‘공시’로 전환하고, 항목 및 대상을 확대함.

- 국민주택 규모 이하의 경우에는 분양원가 연동제가 적용됨으로써 이미 가격규제를 받는 데도 불구하고, 주요 항목 공개의무가 추가됨으로써 과거 분양가 제한 시기보다 규제가 강화되었음.

<표 6> 아파트 분양원가 공개 대상과 공개 항목

평형별	건설주체별	공개 항목	구분	공개에 포함된 비용
25.7평 이하	공공기관 건설주택	7개	① 직접공사비	재료비, 노무비, 기타경비
	민영주택		② 간접공사비	간접노무비, 각종 보험료 등 일반 관리비와 이윤
			③ 설계비	설계비
			④ 감리비	감리비
			⑤ 부대비용	모델하우스비용, 홍보비용, 수도·가스·전기 시설 인입비 등
25.7평 초과	공공기관 건설주택		⑥ 가산비용	지하층 건축비, 복리시설 추가설치비, 친환경 인센티브 등
	민영주택		⑦ 택지비	택지매입원가, 기간이자, 제세공과금, 추가 지반공사비
		2개	① 택지비 ② 택지매입원가	

자료: 중앙일보 2006년 10월 12일자.

2. 입법안 발의 동향

- 최근 분양원가 공개와 관련한 「주택법」 개정안 발의가 이루어졌음.
 - 2006년 10월 2일 원희룡의원을 대표로 「주택법」 일부개정안 발의
- 원희룡의원이 대표로 발의한 「주택법 일부개정안」에서는 분양원가 공시대상을 모든 공공주택으로 확대하며, 분양원가 항목을 구체적이고 현실적으로 바꾸도록 요구하고 있음.
 - 공공택지에서 공동주택을 공급하는 경우 사업주체로 하여금 입주자 모집공고시 모든 공동주택의 분양원가를 공시하도록 하고,
 - 현재 구성된 분양가격 항목을 구체적이고 현실적으로 수정하며,
 - 투명한 분양원가 산정을 위해 분양가 검증위원회를 두도록 함.

<표 7> 분양원가 공개항목 변경안

현행	개정안
1. 택지비 2. 직접공사비 3. 간접공사비 4. 설계비 5. 감리비 6. 부대비 7. 그 밖에 건설교통부령이 정하는 비용	1. 택지비 2. 총공사비 가. 순공사비 1) 토목공사 2) 건축공사 3) 기계설비공사 4) 전기공사 5) 정보통신공사 6) 소방설비공사 나. 일반관리비 3. 간접비 가. 설계비 나. 감리비 다. 일반분양시설경비 라. 기타사업성 경비 4. 그 밖에 건설교통부령이 정하는 비용

IV. 분양원가 공개 주장의 타당성 검토 결론

1. 민간아파트 분양원가 공개는 반대

■ 과도한 정부개입으로 시장경제의 근간 훼손

- 정부 역할은 기본적으로 사회적 약자를 보호하기 위한 정책에 초점을 맞추어야 함.
- 즉, 자력으로 주택소유가 불가능한 저소득층의 주거복지나 이들을 대상으로 하는 공공임대주택 확보 등을 위한 정부개입은 바람직함.
- 중산층 이상을 대상으로 하는 모든 주택시장에 개입하는 것은 정부의 지나친 시장개입으로 바람직하지 못함.
- 정부는 시장에서 불공정한 행위가 없는지를 감시하는 심판자 역할을 수행해야 하며, 개별 기업의 경제행위에 대한 지나친 개입을 자제해야 함.

·특히 민간아파트 분양원가 공개와 같이, 이윤추구를 목적으로 하는 민간기업의 영업비밀 공개를 강제하는 것은 시장경제의 근간을 훼손하는 행위임.

■ 민간기업의 존재 의미 상실

- 건설업체의 분양가격 결정 및 원가관리는 해당기업의 핵심적인 노하우이자 경쟁력에 해당하는 사항임.
- 따라서 원가공개 강제는 민간기업의 본질적인 존재 의미를 상실하게 만드는 조치로 볼 수 있음.
- 기업의 생산원가 절감 노력이 이윤으로 확보되지 못한다면 시장과 기업 및 산업 발전을 기대하기 어려움.
- 기업의 신뢰성과 규모 등에 따라 자재조달비, 금융비용은 다를 수밖에 없으며, 기술력의 차이로 생산원가도 차별화될 수밖에 없음.
- 예를 들어, 동일지역에 아파트를 공급하는 업체들이 동일한 가격으로 분양하였을 경우, 생산원가를 절감한 업체(분양원가가 낮은 업체)가 그렇지 못한 업체(분양원가가 높은 업체)보다 더 폭리를 취한 것으로 매도되는 결과를 초래할 수도 있음.
- 이런 상황이 반복될 경우 생산원가 절감노력의 필요성이 없어지고, 주택품질 제고를 위한 노력도 사라질 것임.

■ 주택사업 영위 곤란

- 민간기업 뿐만 아니라 공기업의 모든 사업은 이득이 되는 사업에서 손실이 발생하는 사업의 손실을 보전하는 것이 일반적임.
- 사업지는 수익이 많이 발생하거나, 적게 발생하거나, 아니면 손실이 발생하는 등 다양한 유형이 있음.
- 주택사업 역시 수익이 많이 발생하는 수도권내 사업을 통해 지방주택 사업이나 임대주택에서 발생하는 손실을 보전하기도 함.

- 분양원가를 공개할 경우 수익이 많이 남는 사업지의 입주자는 이같은 기업의 사업행태를 용인하기 어려울 것임.
- 만일 이같은 기업행태를 용인한다 하더라도, 수익의 적정성에 대한 논란이 생길 수밖에 없음.
- 이 경우 해당 사업지의 수익 외에 다른 사업지 수익과의 관계, 더 나아가 이전 사업지의 수익도 고려해야 하나 이는 현실적으로 불가능함.
- 설사 가능하더라도 이로 인해 발생하는 사회적인 손실은 기하급수적으로 증가할 것임.

■ 장기적인 주택공급 위축 가능성

- 분양원가 공개는 주택품질의 저하와 공급감소를 초래할 가능성이 높고, 이로 인해 주택가격 상승을 초래하는 부메랑이 될 수도 있음.
- 기업의 영업이익은 수요가 있는 곳(수익이 발생하는 지역)에 주택을 공급함으로써 증가하겠지만, 원가공개로 수익이 제한될 경우 이러한 시장 기능은 기대하기 어려움.
- 확실하게 수익성이 담보된 사업지에서만 주택공급을 추진할 것임.

■ 실제 분양원가 산정 및 공개의 현실적인 어려움

- 분양원가 공개를하기로 결정했다 하더라도 분양원가 산정은 결코 쉬운 문제가 아니며, 분양원가 산정과 공개시 다음과 같은 문제에 부딪칠 것이 예상됨.
- 분양원가 공개시 원가항목과 대상을 어디까지로 해야 할 것인지부터가 논란의 대상이 됨(예: 본사의 일반관리비 포함 여부 등).
- 분양시점에서 공개하는 분양원가는 실제 건설원가가 아니라 예상원가이며, 만약 분양원가보다 분양가격이 낮을 경우는 어떻게 할 것인지에 대해서도 논란이 야기될 것임.
- 사업지별 분양원가 공개는 큰 의미가 없기 때문에 최소한 평형별로 분양원가를 공개하고자 한다면, 대형과 중소평형이 공존하고 있는 단지에서 평형별 원가배분을 어떻게 할 것인지도 논란거리가 될 것임.

- 적정이윤율에 대한 사회적 합의가 어려우며, 합의가 되더라도 수요가 많은 지역과 수요가 적은 지역간에 동일한 비율로 인정해 준다면 비인기지역의 주택공급은 급격하게 위축될 것이고, 반대로 사업장마다 적정이윤율을 달리 적용하고자 한다면 그 자체가 논란거리가 될 것임.
 - 기부채납비용과 같이 사전예측이 불가능한 항목은 분양원가 공개시 어떻게 반영할 지도 의문시됨.
 - 동일한 사양의 자재라도 가격대는 천차만별이기 때문에 분양원가 공개시점에서 “왜 값싼 A제품 대신 비싼 B제품을 써서 분양원가를 높였느냐”는 비난이 일게 되면 주택품질도 저하될 수밖에 없음.
- 이처럼 분양원가 공개를 하고자 해도 실무적인 장애요인이 허다하기 때문에 분양원가의 적정성을 둘러싼 논란이 야기될 수밖에 없고, 이를 둘러싼 검증과정에서의 논박은 소송으로 비화될 것이기 때문에 막대한 사회적 비용을 초래할 것임.
 - 특히, 민간개발사업의 경우 사업추진기간의 장기화에 따른 리스크가 커 원가를 산정하기 어려움.
- 민간부문의 주택개발 사업추진시 통상 알박기 등으로 고가매수를 요구하는 지주가 소유하고 있는 부지 면적은 전체 부지의 5~7%를 차지하는 등 사업장기화 및 사업리스크의 주요 요인이 되고 있음.
 - 통상 매수요구액은 감정평가액의 4~8배, 사업지연 기간은 7~9개월, 추가 금융비용은 사업규모에 따라 차이가 크지만 최소 2억원에서 80억원(<표 8> 참조) 수준임.
- 분양시까지 소요되는 기간은 현행법을 감안할 때 토지구입기간을 제외하고도 최소 66주(약 1년 3개월)에 달하며, 지구단위계획의 경우 실제 도시계획위원회 심의과정의 수정요구로 인해 1년 6개월 정도 소요되는 점을 감안하면 실제 소요 기간은 2년 이상임(<표 9> 참조)
 - 지구단위계획중 도시계획위원회 심의과정에서 발생하는 층고제한, 설계변경, 공원·독서실 건립 등으로 사업수익의 내역 변화도 사업성에 대한 리스크 요인으로 작용함.

<표 8> 알박기 사례

(단위 : 평, 필지, 개월, 백만원)

위치	전체사업 부지면적 (필지수)	알박기 사례					사업추진현황				알박기 피해 규모		비고
		소유자	면적 (필지수)	사업승인 이전 토지 보유기간	감정 평가액	매수 요구액 (매수액)	토지매입 기간 (최초~최종)	사업승인 신청일	사업 승인일	입주자모집 승인(예정)일	사업 지연기간 (최초~최종)	추가 금용비용	
천안	25,073 (174)	20	5,776 (40)	168 ('90.4 ~ '04.4)	11	19	25 ('03.3 ~ '05.4)	'04.4.22	'05.4.30	'05.6.17	9 ('04.7 ~ '05.4)	8,073	-
평택	9,100 (73)	1	707 (5)	264	0.32	2.6	22	'03.12	'04.10	'04.10	8	800	-
의정부	6,141	1	빌라 1 14평형	12	80	1,000 (350)	18 ('95.9 ~ '97.3)	'97.4	'97.9	'97.10	8	2,000	브로커 개입
용인	2,309 (5)	1	158 (2)	-	2.5	17	45 ('00.11 ~ '04.8)	'01.7	'01.10.15	'01.12.13	7 ('04.3 ~ '04.10) ※ 준공지연	210	가처분말소 회복에 따른 소유권이전 등기후고가 매수청구
대구	3,194 (36)	1	461 (2)	도시계획 사실결정 ('04.9)전 15개월	5	30	'04.11 ~	-	-	-	지연중	-	학교용지 매입분

주 : 감정평가액, 매수요구액 및 최종매수액은 평당 금액임

자료 : 박용석(2006), 「주택분양원가 인하를 위한 '알박기' 방지 대책」, 한국건설산업연구원.

<표 9> 공동주택사업 절차 및 소요 기간

사업계획수립	<ul style="list-style-type: none"> 토지(택지) 확보 토지매입후(지적정리, 시장조사등) 	1 ~ 2년
↓		
계획수립/지역지정	<ul style="list-style-type: none"> 지구단위계획(최소 22주) 도시개발구역지정(약1년) 환경영향평가심의 	22 ~ 30주
↓		
사전협의/심의	<ul style="list-style-type: none"> 군사보호구역 건축협의 교통영향평가심의 	10주 내외
↓		
건축심의/사업승인	<ul style="list-style-type: none"> 건축심의(5주) 사업계획승인(8주) 	13주내외
↓		
착공/분양승인	<ul style="list-style-type: none"> 감리자 지정(5주) 문화재 지표조사(7주) 착공신고/ 분양승인(3주) 	12주 내외

V. 분양가 인하를 위한 정책대안(1)_제3기 서울권 신도시 건설

1. 주택수급 현황과 시사점

■ 주택수요 현황

- 통계청의 2005년 인구주택총조사결과에 따르면 '00년 대비 '05년 수도권 가구수 증가율은 14.8%로 전국 평균 증가율 11.0% 보다 높음.
- 경기도의 가구수 증가율은 24.7%로 전국 최고 수준
- 절대 가구수 증가도 경기 66만가구, 서울 22만가구로 전국에서 1, 2위

<표 10> 2000-2005년 주택 현황 및 과부족 편차

(단위: 천호)

구 분	2000년			2005년		
	일반가구수(a)	주택수(b)	편차(b-a)	일반가구수(a)	주택수(b)	편차(b-a)
전 체	14,311	11,472	△2,839	15,887	13,223	△2,664
서울인천경기	6,502	4,731	△1,771	7,462	5,782	△1,680
서 울	3,085	1,973	△1,112	3,309	2,322	△987
부 산	1,120	830	△290	1,186	967	△219
대 구	759	545	△214	814	609	△205
인 천	747	632	△115	823	724	△99
광 주	408	338	△70	460	379	△81
대 전	413	334	△79	478	380	△98
울 산	306	239	△67	339	277	△62
경 기	2,668	2,126	△542	3,329	2,736	△593
강 원	487	458	△29	520	494	△26
충 북	461	422	△39	505	456	△49
충 남	589	585	△4	659	635	△24
전 북	601	569	△32	619	598	△21
전 남	664	647	△17	666	671	5
경 북	887	825	△62	938	878	△60
경 남	951	822	△129	1,056	943	△113
제 주	157	128	△29	179	153	△26

주 : 일반가구는 가족으로 이루어진 가구, 가족과 5인 이하의 남남이 함께 사는 가구, 가족이 아닌 5인 이하의 남남이 함께 사는 가구, 1인가구

자료 : 통계청, 2005 인구주택총조사 전수집계 결과(가구·주택부문), 2006.7

- 가구수 대비 주택수의 편차를 보면, '05년 기준으로 수도권(서울·인천·경기)이 168만호로 전국 전체 과부족의 63%를 차지함.

·과부족 편차를 보면 서울이 98만 7천호로 1위, 경기도가 59만 3천호로 2위이며, 수도권 주택이 절대적으로 부족하다는 것을 알 수 있음.

- 주택보급률('05년 기준)은 전국 평균이 105.9%이지만, 수도권은 96.8%이고, 서울은 가장 낮은 89.7% 수준으로 집계되고 있음.

<표 11> 지역별 주택보급률(2005년)

전국	수도권	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
105.9	96.8	89.7	101.4	92.5	107.6	103.2	102.0	99.7	100.8
		강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
		126.8	119.5	129.1	125.5	135.4	126.0	115.8	111.1

자료 : 건설교통부

- 2005년말 기준 인구 1천명당 주택수는 전국 평균이 281.1호이며 수도권은 255.6호, 지방은 304.7호로 조사됨.

·지방의 경우 선진국 수준에는 아직 미치지 못하고 있으나, 300호를 넘어 수도권에 비해 상대적으로 양호한 상황임.

인구 1천명당 주택수 : 미국 419호, 일본 399호, 영국 417호

·서울(237.8호)과 대구(247.9호)는 주택공급 상황이 열악함.

<표 12> 지역별 인구 1천명당 주택수(2005년)

(단위: 호/천명)

전국	수도권	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
281.1	255.6	237.8	275.3	247.9	287.4	268.3	264.1	264.7	264.6
		강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
		338.1	313.8	337.8	336.3	369.8	338.3	310.2	289.1

자료 : 통계청

- 우리나라 주택부족분의 절반 이상을 서울과 경기지역이 차지하고 있고, 특히 서울은 주택보급률, 인구 1천명당 주택수가 가장 낮은 지역임.

·그렇기 때문에 수도권, 특히 서울 및 경기지역의 주택수요는 여타 지역에 비해 높을 수밖에 없음.

■ 주택공급 현황

- 민간의 주택공급 비중은 81.4%(2002년)에서 69.5%(2005년)로 하락함.
- 민간의 주택공급 축소는 준농림지 개발 곤란 등 민간택지 공급부족이 하나의 원인으로 작용하였음.

<표 13> 주택건설 실적중 공공 및 민간의 비율(2001 ~ 2005)

(단위: 천호, %)

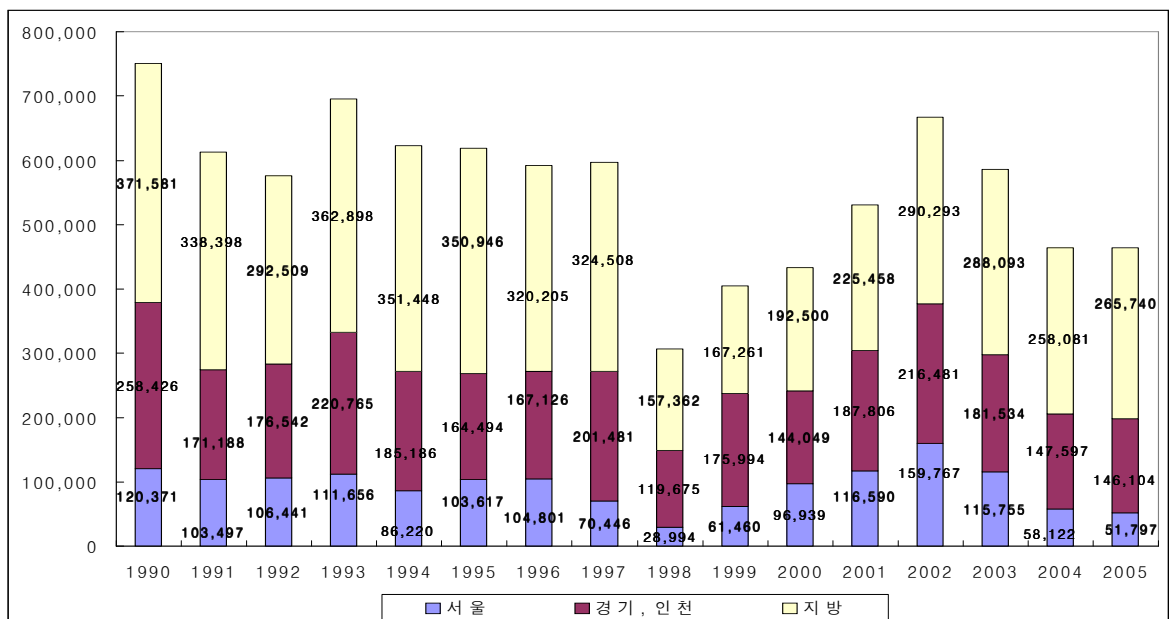
구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
주택건설실적	529.8 (100)	666.5 (100)	585.4 (100)	463.8 (100)	463 (100)
- 공 공	127.9 (24.1)	123.7 (18.6)	120.5 (20.6)	124.0 (26.7)	141 (30.5)
- 민 간	401.9 (75.9)	542.8 (81.4)	464.9 (79.4)	339.8 (73.3)	322 (69.5)

자료 : 건설교통부

- 주택공급량은 2002년 이후 지속적인 감소 추세를 보여주고 있으며, 주택에 대한 수요가 전국에서 가장 높은 서울의 경우 2002년의 15만 9천호에서 2005년에는 5만 1천호로 급감하였음.
- 주택공급량 증감률도 2003년부터 감소세로 전환, 특히 서울은 -27.5%('03년), -49.8%('04년), -10.9%('05년) 급감

<그림 6> 서울경기(인천 포함)·지방의 주택건설 실적('90 ~ '05)

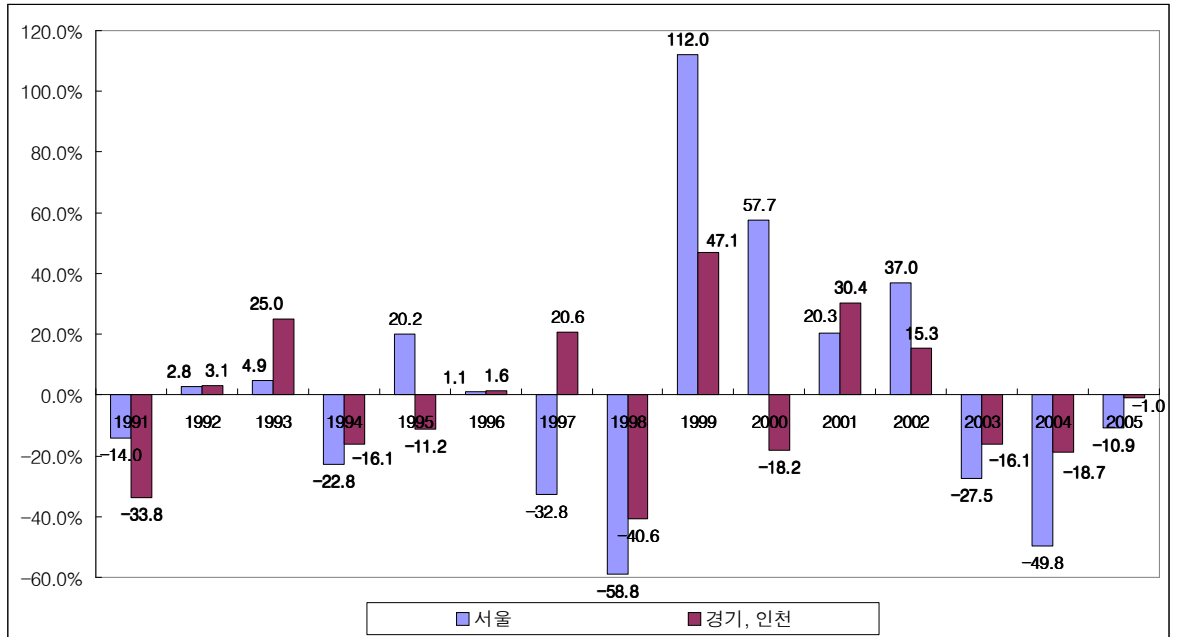
(단위: 호)



자료 : 건설교통부

<그림 7> 서울경기(인천 포함) 주택건설 증감률('90~'05)

(단위: %)

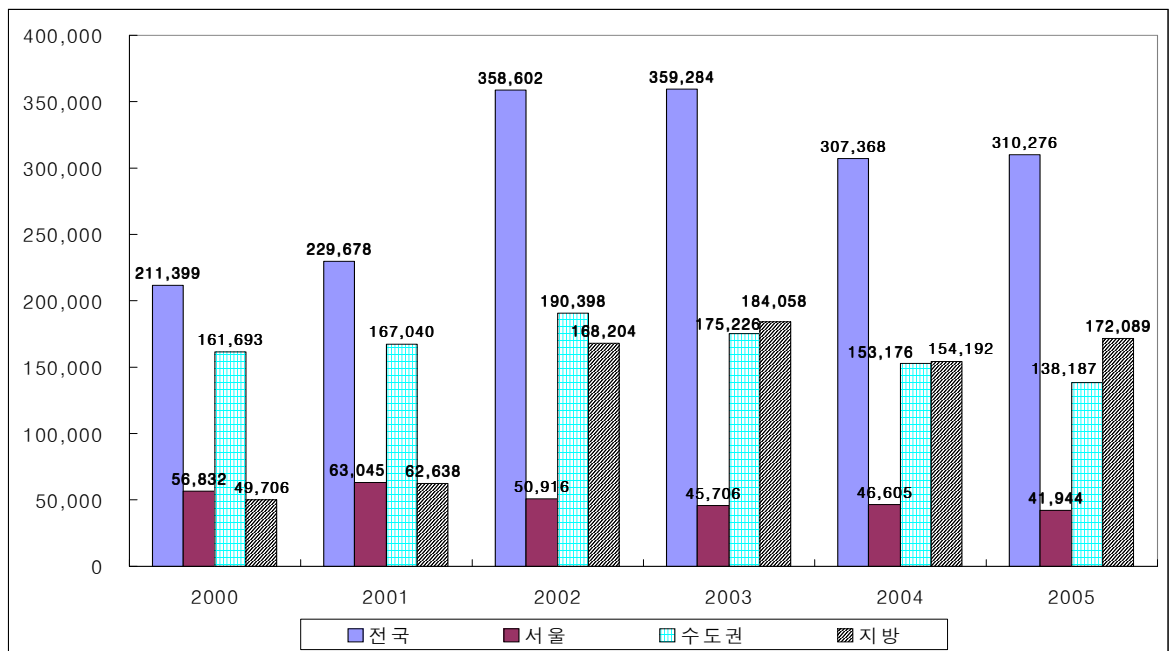


자료 : 건설교통부

- 주택 공급의 90% 수준을 차지하는 아파트의 경우, 2002년을 기점으로 서울과 수도권의 분양실적이 지속적으로 하락하고 있음.

<그림 8> 아파트 분양 실적('00~'05)

(단위: 호)



자료 : 부동산 114

- 주택수요가 가장 많은 서울의 아파트 분양실적은 '01년 6만 3천호를 기점으로 지속적인 감소세를 보여주고 있음.

<표 14> 서울지역 아파트 분양실적 추이('01~'05)

(단위: 호, %)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
서울시 전체 (전년대비 증감율 (구성비))	56,832 (..) (100.0)	63,045 (10.9) (100.0)	50,916 (-19.2) (100.0)	45,706 (-10.2) (100.0)	46,605 (2.0) (100.0)	41,944 (-10.0) (100.0)
강남 3구 (구성비)	6,205 (10.9)	11,519 (18.3)	8,229 (16.2)	12,475 (27.3)	13,188 (28.3)	21,362 (50.9)
- 서초구	3,522	4,397	2,989	4,288	1,530	341
- 강남구	2,090	3,927	4,043	6,742	4,375	1,659
- 송파구	593	3,195	1,197	1,445	7,283	19,362
기타 지역 (구성비)	50,627 (89.1)	51,526 (81.7)	42,687 (83.8)	33,231 (72.7)	33,417 (71.7)	20,582 (49.1)

주 : 2005년의 경우 송파구 잠실동 및 신천동에서 대규모 아파트 분양 시행
 자료 : 부동산 114(주)

■ 시사점

- 주택에 대한 수요가 가장 많은 지역은 서울과 경기지역이지만, 이들 지역의 주택공급량은 지속적으로 감소하고 있음.
 ·주택보급률 및 인구 1천명당 주택수도 서울이 가장 낮음.
- 이에 따라 수도권, 특히 서울지역의 주택수급 불균형 문제가 심화될 개연성이 높기 때문에 이들 지역에 대한 주택공급 확대방안 마련이 시급한 과제임.

<표 15> 주택공급량 및 증감률 추이('02~'05)

(단위: 호, %)

구분	2002	2003	2004	2005
서울	159,767	115,755 (-27.5)	58,122 (-49.8)	51,797 (-10.9)
경기·인천	216,481	181,534 (-16.1)	147,597 (-18.7)	146,104 (-1.0)
지방	290,293	288,093 (-0.8)	258,081 (-10.4)	265,740 (3.0)
전국	666,541	585,382 (-12.2)	463,799 (-20.8)	463,641 (-)

2. 제3기 서울권 신도시 건설 추진

- 서울은 과거부터 주택에 대한 초과수요가 있는 지역으로 주택시장의 불안정성이 가장 심한 지역임.
- 이에 따라 정부는 신도시 건설을 통한 주택건설 확대로 서민들의 주거 안정 및 주택시장 안정을 확보하기 위해 노력해 왔음.
- 1989년 전후 서울 등의 주택가격이 크게 상승하였으나, 분당·일산 등 5개 신도시 입주후 수급 여건 개선으로 주택시장이 안정됨.
- 분당(9만 7천호, 아파트 8만 7천호) 신도시 건설계획 발표('89.4)후 강남의 주택가격이 상승하기도 했지만, '92년부터 입주가 본격화되면서 강남 집값이 하락세로 접어드는 등 공급 확대에 의한 주택시장 안정화 추세가 뚜렷하였음.

<표 16> 분당신도시 공동주택 입주 및 주택가격 변동 추이

구 분		합계	89	90	91	92	93	94	95	96
분양 (만호)		8.7	0.4	3	1.4	2.1	1.6	0.2	-	-
입주 (만호)		8.7	-	-	0.5	1.8	2	1.4	2.5	0.5
주택 가격	전국 (%)	-	14.6	21.0	-0.5	-5.0	-2.9	-0.1	-0.2	1.5
	강남 (%)	-	18.1	29.0	-2.3	-4.4	-3.5	0.9	-0.1	2.4

자료 : 건설교통부

- 수도권권의 제1기 신도시 건설은 '89~'90년에 시작되어 '95~'96년에 마무리되었고, 5개 신도시에 개발면적 1,461만평 29만호의 주택을 공급하였음.
- 제2기 신도시 건설은 '01~'07년에 시작하여 '12년까지 마무리할 계획으로 추진중인데, 총 6개 신도시는 개발면적 1,724만평으로 22만호의 주택을 공급할 계획임.
- 제1기 신도시를 개발할 때에는 대체적으로 중고밀도 개발(174~396인/ha)이 이루어졌으나, 제2기 신도시 개발은 저밀도개발(86~146인/ha) 추진
- 그런데 제2기 신도시는 제1기 신도시에 비해 서울과의 근접성이 대체적으로 떨어지고 있음.

<표 17> 수도권 제1기 및 제2기 신도시 개발 현황

구 분	수도권 제1기 신도시					수도권 제2기 신도시					
	분당	일산	평촌	산본	중동	판교	화성	김포	파주	수원	양주·옥정
위치	성남시	고양시	안양시	군포시	부천시	성남시	화성시	김포시	파주시	용인시	양주시
면적(만평)	594	476	154	127	110	281.5	273.4	358.5	284.6	341.2	184.7
수용인구(만명)	39	27.6	16.8	16.8	16.6	8	12.1	15.4	12.5	6	7.9
인구밀도(인/ha)	197	174	327	396	301	86.4	134	130	133	53	130
주택건설(천호)	97.6	69	42	42	41.4	26.8	40	53	46.3	24	26.5
용적률(%)	184	169	204	205	225	169	180	-	169	147	-
사업기간	'89.9~ '96.12	'90.3~ '95.12	'89.8~ '95.12	'89.8~ '95.1	'90.2~ '96.1	'03~'09	'01~'07	'06~'12	'03~'09	'05~'10	'06~'11
총사업비(천억원)	41.6	27.3	12.3	9	16.4	80	29	92	77	84	10
사업시행자	토공	토공	토공	주공	부천,주공 토공	성남,주공 토공	토공	토공	파주시, 주공	성남,용인 경인공사	토공

자료 : 건설교통부

- 정부는 서울시 은평, 길음, 한남, 거여·마천 등 16개의 뉴타운 및 균형발전 촉진지구 497만평을 재정비촉진지구로 지정하여 '15년까지 약 20만호의 주택을 공급할 계획임.
- 이들 지역은 용도지역, 용적률, 층수, 학교설치기준 등의 규제가 완화되고, 중대형 주택건축비율 확대 예정
- 기존 주택 멸실후 재공급 이외의 신규 주택공급은 크지 않을 것으로 예상되며, 주택공급비율을 재건축 비율 120%보다 높은 평균 130%로 가정하면 신규 주택공급은 4.6만호(서울시 연간 아파트 분양실적) 수준

·재정비촉진 시범지구 : 성북 장위지역
 현재 2만7천세대에서 3만2천세대로 증가(신규 주택공급량은 5천호, 119%)
 ·재정비촉진 시범지구 : 영등포 신길지역
 현재 11,962세대에서 17,577세대로 증가(신규 주택공급량은 5,615호, 147%)

- 따라서 현재 추진되고 있는 서울시 뉴타운 계획만으로는 서울시의 주택문제를 근원적으로 해결하기는 어려울 것으로 판단됨.
- 또한 재개발시 원주민 정착률이 대단히 낮으며, 해당 지역에서 이탈한 주민들에게도 양질의 저렴한 주택을 공급할 필요가 있음.

- 서울지역의 주택문제 완화를 위한 적극적인 해결 대안으로 제3기 서울권 신도시 건설을 검토할 필요가 있음.
- 제3기 서울권 신도시는 “제1기 신도시 규모와 유사한 약 1,500만평 규모로 서울 강남권 및 도심권과 1시간내 접근이 가능한 서울의 접경 지역에 건설”하는 것이 바람직함.
- 제3기 서울권 신도시는 2010년대에 10년간 매년 2만호씩 총 20만호 공급을 추진하도록 함.
- 서울 접경지역에 건설함으로써 직장과의 출퇴근 시간을 최대한 경감 시킴으로서 서울시민의 신도시 이전을 유도함.

분당, 일산 등은 서울 강남권 및 도심권과 1시간내 접근 가능 지역

- 그러나 서울 접경지역의 상당 부분은 개발제한구역, 수질보전지역 등 개발자체가 매우 어려운 지역이므로 “환경친화적 신도시 건설”을 대전제로 한 규제완화 조치도 필요함.
- 제3기 서울권 신도시건설은 주택 실수요자들에게 서울 접경지역에 양질의 저렴한 주택이 장기적으로, 대규모로 공급된다는 확신을 줄 수 있어 서울의 주택시장 안정화에 긍정적인 기여를 할 수 있음.

<표 3> 제3기 서울권 신도시(안)와 기존 신도시 비교

구 분	개발면적	공급주택수	위치	사업기간	비 고
제1기 신도시	1,461만평	29.2만호	서울도심에서 반경 25km이내	'89 ~ '96	
제2기 수도권 신도시	1,724만평	21.7만호	서울도심에서 반경20 ~ 50km내외	'01 ~ '12	
제3기 서울권 신도시(안)	1,500만평	20만호	서울 접경 (서울과 사회기반시설 연계 가능 지역에 개발)	'11 ~ '20	매년 2만호 공급

VI. 분양가 인하를 위한 정책대안(2)_택지비 인하 방안

1. 주택건설시 택지비 현황

■ 분양원가에서 택지비가 차지하는 비중

- 주택분양원가에서 택지비 비중이 계속 높아지고 있음.
- 1990년대 중반까지 택지비가 사업비의 20% 정도였으나, 최근에는 50~60% 수준으로까지 상승
- 은평 뉴타운의 경우 낮은 용적률로 인해 택지비가 크게 높아진 것이 분양가 상승의 주된 원인이며, 후분양제 조기시행 및 분양원가 공개 논란의 시발점도 높아진 택지비에 있음.

<표 19> 주요 지역 용적률 및 택지보상비 비교

(단위 : 만원)

지역	용적률	택지비/분양가	평당 토지보상비	평당 분양가
은평 뉴타운	153%	57.2%	361.0	1,151 ~ 1,523
대전 노은 2지구	220%	17%	33.6	698 ~ 706
용인 죽전지구	195%	28%	60.0	831 ~ 1,017
판교 신도시	169%	53%	111.6	1,300 ~ 1,857

주 : 영국의 전원도시 밀튼 케인즈의 녹지율은 22%, 은평 뉴타운의 경우 38%임.

- 최근 고분양가 논란이 일고 있는 판교 신도시의 분양가 내역을 정리하면 44평형의 경우 대지비와 채권손실액이 70%를 차지하였고, 건축비는 30%를 차지하는데 그침.

<표 20> 공영주택개발방식에 의한 판교 분양가 공개(44평형 기준)

(단위 : 만원, %)

항 목	내 역	금 액	비 중	
대지비	토지공사가 평당 115만원에 수용한 후 택지조성 후 분양	773	41.6	
건축비	직접공사비	주택단지에 설치되는 제반 시설물의 시공을 위해 투입되는 재료비, 노무비, 공사비 등	249	13.4
	간접공사비	주택공사의 공사현장관리비, 법정경비, 일반관리비와 이윤 등	116	6.2
	가산비 및 부대비용	추가 공사 등 예비비	187	10.1
	소계		552	29.7
채권손실액	주거안정 목적의 2종 국민주택채권	532	28.6	
합계(평당 분양가)		1,857	100.0	

■ 주택개발사업의 이익배분 구조

- 주택개발사업 시행과정에서 발생하는 이익을 참여주체별로 구분해 보면 다음과 같음.
 - 분당개발시 개발이익이 9조원 정도 발생한 것으로 추정됨(이건영 (2006.10.2) 서울신문 열린세상 기고).
 - 토지소유자는 토지보상비와 개발에 따른 기대이익을 얻게 되며, 경우에 따라서는 협상거부 및 알박기 등을 통한 추가 이익획득도 가능함.
 - 토지개발자 역할은 최근 주로 한국토지공사와 대한주택공사가 맡고 있는데, 공권력에 의한 수용으로 비교적 저가매수 후 택지개발을 통한 고가분양으로 토지분양 수익을 획득하고 있음.
 - 시행사중 민간 시행사(디벨로퍼)들은 오랜 기간 택지매입 작업을 수행하고, 초기 토지매입의 역할을 주도하며, 분양관련 제반 사항에 주도적으로 관여함.
 - 시공을 맡는 건설사는 시행사와 더불어 분양가격 및 분양시기와 분양호수 등 전반적인 의사결정과정에 참여하면서, 시공이윤과 개발사업 이익을 획득함.

- 주택구매자는 분양가격과 시세 차이에 따라 분양프리미엄을 형성하며, 분양권 전매나 주택매매를 통해 이익을 실현함.
- 정부도 세금 및 각종 부담금을 통한 수익을 획득하며, 택지개발 인허가 시 광역교통시설을 사업시행자들로부터 제공받고 기부채납 등을 통해 각종 기반시설을 확보하며, 최근에는 주택구매자에게도 채권입찰제도 시행을 통해 수익을 얻고 있음.
- 주택개발사업 시행과정에서 관련주체별 발생이익과 이익획득 수단 및 규제사항은 <표 24>와 같이 요약할 수 있음.
- 주택사업과정에서 시공사인 건설업체만 이익을 얻는 것이 아니라, 정부나 소비자인 주택구매자도 모두 일정한 이익 공유
- 분양원가 공개의 목적이 주택사업자의 지나친 폭리를 억제하기 위한 것이라면, 시공사외에 시행사와 토지개발자 및 주택구매자가 향유하는 이익까지도 모두 투명하게 공개하는 것이 형평성 있는 조치임.

<표 21> 주택개발사업 관련 주체별 이익과 규제

참여주체	발생 이익	이익획득 수단	관련 규제
토지소유자	토지보상비, 개발에 따른 기대이익	보상 거부 등 집단행동 및 알박기	알박기 금지 조항 강화
토지개발자 (토공, 주공 등)	토지분양수익 특히, 상업용지 수익	택지개발 및 용도변경	택지조성원가 공개 국민임대주택, 행복도시 건설
주택시행사 (민간디벨로퍼, 주공, 지방공사)	개발사업 이익	분양가, 가구수 결정 등 개발사업 주도	분양가 규제, 후분양제, 부담금
시공사	시공이윤	분양가, 가구수 결정 등에 개입, 시공참여	분양가 규제, 후분양제, 부담금
주택구매자	시세차익	분양프리미엄 형성 (주택시장 여건)	채권입찰제 부활
정부	교통시설 등 사회기반시설 확충, 세금확보, 채권 판매수입	세제 및 부담금 부과 채권발행	

2. 분양가 상승의 구조적 원인

- 최근 고분양가 논란이 일고 있는데, 분양가 상승 원인은 개발이익의 배분구조 측면에서도 고찰할 수 있음.
 - 언론 및 시민단체들은 분양가 상승의 주된 원인을 건축비의 상승으로 보고 이에 대해 건설업체에게 책임을 추궁하고 있음.
 - 그러나 주택개발사업의 이익배분 구조를 보면, 상대적으로 투명하게 노출될 수 있는 건축비보다는 다양한 경로를 통해 개발되는 택지비 상승이 분양가 상승의 더 큰 원인으로 작용하고 있음.

- 분양가 상승의 주범으로 시공사나 시행사를 지적하는 경우가 많지만, 정작 분양가 상승의 주된 요인은 높은 택지비이며, 특히 이 문제와 관련해서는 중앙정부나 지방자치단체도 큰 영향을 미치고 있음.
 - 택지개발과정에서 지자체의 영향력이 크며, 지방정부의 광역기반시설 건설 요구 등에 의해 택지비가 크게 상승하는 것으로 나타남.
 - 분당개발의 경우 택지원가의 38%를 주변 교통시설 건설비용으로 추정
 - 정부가 세금으로 부담해야 할 비용이 택지개발비용에 전가됨으로써 택지조성원가를 높이고, 이것이 분양가에 반영되어 분양가 상승원인으로 작용하고 있음.

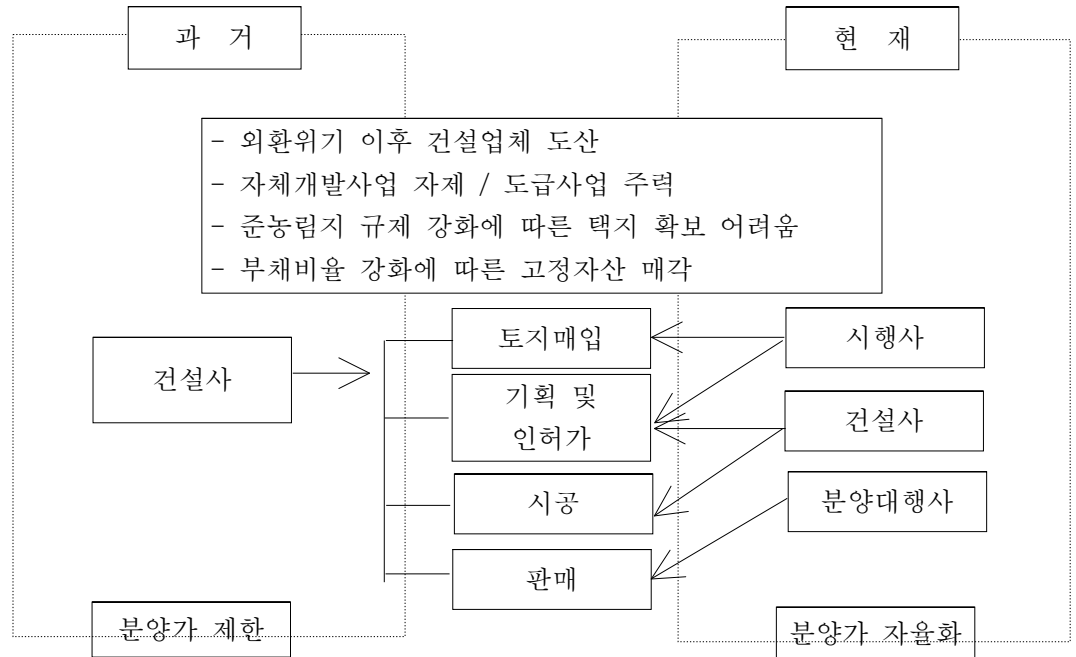
<표 22> 주택개발사업 참여주체별 분양가 상승요인

주체	수단	분양가 상승과의 관계
토지소유자	알박기 집단행동	·알박기로 인한 고가매입 ·택지 구입가격 상승에 따른 제반 세금 증가
토지개발자	용도변경 토지개발	·간접비용 비중 증가 ·국민임대주택, 혁신도시 등 자원마련 위한 수익창출
주택시행사	분양가 결정 택지비 조정	·택지비의 감정가 적용 ·시행사 난립 및 택지확보 경쟁 ·제2금융권을 통한 자금조달/리베이트 비용발생
시공사	분양가 결정 건축비 조정	·간접공사비, 가산비 부대공사비 등의 비중 증가 ·주상복합의 철근빔 시공 ·무이자후불제 등 금융비용 반영
주택구매자	분양프리미엄	·시세차익, 분양권 전매 가능지역 청약열기 ·주변 시세보다 분양가 낮으면 분양과열 야기
지자체	인허가	·광역교통시설 등 간선시설비, 부대비용을 토지개발자에게 전가함에 따라 택지비 및 분양가 상승 초래
중앙정부	부담금, 세금 채권 발행	·각종 부담금은 분양가 상승요인으로 작용 ·분양가 상승에 따른 세금징수액 증가

- 토지소유자들의 알박기 등 반사회적인 행동에 의해 택지조성가격이 높아지는 것도 분양가 상승의 직접적인 원인이 됨.
 - 국토균형발전 명목으로 전국에 걸쳐 90여개 개발사업이 동시에 추진되면서 전국적으로 토지가격이 상승하였고, 특히 각종 개발후보지들의 토지가격은 급상승함.
 - 토지소유주들의 지나친 사익추구 행위에 대해서는 공익차원의 조정이 필요함.
- 다른 한편, 외환위기 이후 주택사업구조가 크게 변화되었고 이 과정에서 주택사업시행사(디벨로퍼)의 역할이 커졌고, 이익을 향유하는 주체가 중층으로 형성됨.
 - 외환위기 이전에는 직접 토지를 매입하여 주택건설사업을 시행하는 자체사업이 많았으나, 토지확보에 따른 부채부담을 피하기 위해 건설업체들이 자체적으로 택지를 확보하지 않는 것이 보편화됨.

·외환위기 이후에는 재개발·재건축사업 등 도급사업에 치중하거나, 시행사들과의 제휴를 통해 주택사업을 수행해 왔음.

<그림 9> 외환위기 이후 주택건설사업의 구조 변화



자료 : 김현아백성준김우영(2004), 「아파트 분양가격 상승 원인과 가격결정구조 분석」, 한국건설산업연구원

- 한편, 공급면적 산정기준과 관련하여 2000년 5월에 「주택공급에 관한 규칙」 제8조가 개정되면서, 과거 분양면적에 포함되었던 지하주차장(바닥면적 1/15을 초과하는 면적)이 기타 공용면적으로 분류되었음.
- 새로운 공급면적 산정기준의 변화로 아파트를 분양받는 수분양자는 과거보다 실제 주거 면적은 증가하게 되고, 최근 지하주차장을 선호함에 따라 지하층 공사면적이 늘어나면서 총 계약면적도 다소 증가하였음.
- 공급기준 변화를 감안하면 2001년 이후 분양된 아파트 가격은 평균 6.5%정도를 현재의 분양가격에서 차감하여 비교하는 것이 타당함.
- 시공측면에서도 지하 주차장 의무화, 소음규제, 친환경적 건축자재 및 마감재 사용 등이 공사원가의 상승요인으로 작용하고 있음.

3. 분양가 인하를 위한 저렴한 택지공급 방안

■ 공공택지 공급방식의 혁신³⁾

- 민간의 택지공급은 주로 재개발·재건축, 기성시가지의 나대지, 준농림지 등에서 택지를 개발하여 주택을 공급, 현재 상당히 위축된 상태임.
·2002년 이후 국토의 선계획 및 후개발 전환, 준농림지 폐지, 재건축 요건 강화, 기성시가지의 나대지 고갈 등으로 민간택지 개발 위축
- 정부는 주택종합계획 기간(2003 ~ 2012년) 동안 500만호의 주택공급계획을 차질없이 추진하기 위해 공공부문의 택지공급을 적극 확대할 계획이기 때문에 공공택지의 중요성은 더욱 증대될 것임.
·현재 공공택지의 공급주체별로 보면, 한국토지공사와 대한주택공사의 공공택지 공급규모는 전체 공급량의 72.3% 점유('06.1기준)
- 공공택지의 공급대안으로 독점(과점)적 공공택지 공급시장을 경쟁시장으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있음.
·민·관의 경쟁 촉진을 위해 택지예정지구 고시후 사업시행자를 경쟁입찰방법에 의해 선정하되, 택지 최저가 공급업체를 사업시행자로 지정
·민간사업자도 택지개발 사업을 제안할 수 있도록 관련 제도 개선
- 이와 같은 제도개선이 이루어질 경우, 택지공급 가격의 인하를 통해 궁극적으로 주택분양원가 인하를 기대할 수 있음.
·공공택지 사업시행자 지정시 최저 택지공급을 기준할 경우, 민간기업과 공기업간 택지가격 인하 경쟁이 불가피함.
·민간기업은 수요 변화에 기민하게 대응하는 속성을 갖고 있으므로, 적시 적소(適時適所)에 택지공급을 보다 효과적으로 할 수 있음.
·민·관의 경쟁으로 보다 다양하고 선진적인 택지개발 방식의 도입이 촉진되고, 택지개발기간 단축을 통해 개발사업의 효율성도 높아짐.

3) 자세한 내용은 『8.31이후의 주택정책과제 세미나』, 한국건설산업연구원, 2006. 3. 27 참조

■ 개발밀도 규제 완화

- 주택공급량과 주택분양원가 수준을 결정하는 핵심변수중 하나는 개발밀도(용적률)로, 최근 관련 규제가 점차 강화되고 있는 추세임.
- 공공택지의 개발밀도는 1988년(425인/ha)을 정점으로 점차 하락하고 있는 추세임.
- 공공택지는 '85~'91년에는 300~420인/ha 수준의 고밀개발에서 '00년대에는 180인/ha 이하의 저밀개발을 추진하고 있는 것으로 나타남.

<표 23> 도시 주거지역내 용적률 규제 현황

세 분	도시계획법 시행령(2002년이전)	국토계획법 시행령 (2005.1.15)	서울시 도시계획조례 (2005.9.30)
제1종일반주거지역 (저층)	150 ~ 275%	100 ~ 200%	150% 이하
제2종일반주거지역 (중층)	200 ~ 375%	150 ~ 250%	200% 이하
제3종일반주거지역 (혼재)	350 ~ 400%	200 ~ 300%	250% 이하

자료 : 관련법조례,윤주현외, 『국토정책 변화에 따른 주택시장 전망 및 대책』, 국토연구원, 2000, p.17

<그림 10> 공공택지 개발밀도 추이('81~'05)

(단위: 인/ha)



자료 : 건설교통부

- 용적률을 상향조정하면 주택공급 세대수는 증가하고, 분양원가는 하락하게 되는 효과를 기대할 수 있음.
 - 용적률 상향조정에 따른 고밀화는 도로, 상하수도, 녹지 등 도시기반시설의 추가 공급이 필요하므로, 무한정한 고밀 개발은 불가능함.
 - 용적률 상향조정은 토지의 가치가 증대되는 것을 의미하며, 토지비 상승률이 “규모의 경제” 실현 증가율보다 낮을 경우에는 분양원가 인하를 기대할 수 있음.
- 도심지내에서는 입지특성 및 주택건설 유형 등을 종합적으로 고려하여 개발밀도의 탄력적 적용 방안에 대한 검토가 필요함.
 - 대도시 내부 시가지 역세권 지역을 국민주택 규모 이하 주택을 중심으로 개발하되, 개발밀도는 상향조정함.
 - 신도시개발 등 도시외 지역의 택지개발시 주거 및 도시환경이 치명적으로 저해되지 않는 수준에서 개발밀도의 상향조정 검토가 필요함.

■ 택지개발시 광역시설부담금 등 교통시설 건설비용 부담 완화

- 단지내 기반시설 건설비용은 기반시설부담금 제도로 일원화하고, 기존의 광역시설부담금 등 광역기반시설에 대한 각종 부담금은 폐지 또는 축소해야 함.
 - 광역교통시설 건설비용은 해당 지방정부가 재원을 마련하여 공급
 - 정부는 세금을 재원으로 광역교통시설 및 광역 폐기물처리시설, 학교 등 건설
 - 재원이 부족한 경우에는 민간자본을 활용하거나 TIF(조세증가재정; Tax Increment Financing) 방식을 활용해 기반시설 확충

■ 토지개발에 따른 부당이득 금지 규정 강화

- ‘알박기’ 금지 규정을 좀더 강화하도록 함.
 - 80%이상의 권원을 확보한 상태에서 10년 이상 보유토지에 대해서는 매도청구를 할 수 없게 함(조경태·정장선 의원발의).

- 현행은 90% 이상의 권원을 확보한 상태에서 3년 이상 보유 토지로 규정됨.
- 국가차원의 계획 등으로 용도변경이 수반되는 대규모 개발사업 주변지의 경우, 개발이익의 사유화를 막기 위해 계획발표 이전 가격으로 토지 가격을 동결함.
- 민간사업자의 경우에도 동결된 가격에 매입토록 정부차원에서 주선

■ 토지보상 전문기관 신설

- 토지보상의 전문성을 높이고 효율적인 보상진행을 위해 전문기관을 신설하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 공공주택사업에 수반되는 토지보상업무를 전담하며, 전문인력은 건설교통부, 주택공사, 토지공사에서 충원하도록 함.
- 토지보상의 합리화를 위한 평가시점의 조정, 대규모 토지보유 지주와 부재지주에 대한 차등적 보상제 실시도 검토할 수 있음.

VII. 결론

- 민간아파트의 분양원가 공개를 강제하는 조치는 시장경제의 근간을 훼손하고, 민간기업의 존재 가치를 상실하게 만드는 규제이기 때문에 바람직하지 못함.
- 민간아파트 분양원가의 산정과 공개는 실무적으로 어렵기도 하고, 설사 가능하다 할지라도 공개된 원가항목의 사실 여부를 둘러싼 논란과 소송을 야기하게 되며, 주택품질의 저하와 공급 축소를 초래할 가능성이 높음.
- 소비자의 ‘알 권리’ 차원에서 분양원가 공개를 요구하기도 하지만, 주택구입시 소비자가 알고 싶은 것은 분양원가라기 보다는 교육환경, 교통여건, 편의시설 등일 것이며, 주택의 구조단지내 조정·평형 정보·내부 인테리어 등에 관한 정보도 인터넷이나 모델하우스 등을 통해 분양업체에서 충분히 제공하고 있음.

- 구입하고자 하는 상품의 원가가 공개되지 않는다고 해서 ‘알 권리’를 침해한다고 보기는 어렵고, 민간아파트의 분양원가 공개를 강제한다면 이는 헌법상의 자유주의 시장질서 원칙 등에 위배될 소지가 큼.
- 분양원가 공개의 목적이 분양가 인하에 있다면, 분양원가 공개를 강제할 것이 아니라 분양가 인하를 위한 근본대책을 수립할 필요가 있으며, 그 대책으로서 ①제3기 서울권 신도시 건설과 ②분양원가에서 차지하는 비중이 가장 큰 택지비 인하방안을 모색할 필요가 있음.
- 가구수 대비 주택수의 편차, 주택보급률, 인구 1천명당 주택수, 자가보유율 등 어떤 지표를 보더라도 서울과 수도권은 주택 부족 지역임.
- 주택수요가 가장 많은 지역이 서울과 수도권이지만 주택공급은 2002년 이후 지속적으로 감소한 실정이기 때문에 주택시장의 안정을 기대하기 어렵고, 제1기 신도시 규모와 유사하게 약 1,500만평 규모로 서울 강남 및 도심권과 1시간내 접근이 가능한 서울 접경지역에 제3기 서울권 신도시를 건설하여 향후 10년간 매년 2만호씩 주변시세보다 저렴하게 공급하는 방안을 강구할 필요가 있음.
- 분양원가에서 차지하는 비중이 가장 높은 것은 건축비가 아니라 사실상 공공부문이 독점적으로 공급하고 있는 택지비이며, 민·관 경쟁방식으로 택지 공급방식 전환, 개발밀도규제 완화, 택지개발시 지나친 교통시설 건설비용 부담 완화, 토지개발에 따른 부당이득 금지 규정 강화, 토지보상 전문기관 신설 등을 검토할 필요가 있음.

주택·부동산TFT

이상호(선임연구위원 · shlee@cerik.re.kr)

두성규(연구위원 · skdoo@cerik.re.kr)

김현아(부연구위원 · hakim@cerik.re.kr)

박용석(부연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

백성준(부연구위원 · sjlu@cerik.re.kr)

강민석(책임연구원 · miskang@cerik.re.kr)