

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 국토의계획및이용에관한법률 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

1. 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
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
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

1. 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, %)

구분	합계	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㎡ 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^m² 초과인 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^{m²}로 함
 - 역세권 20만^{m²} 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
	25.7평 초과		(일반) 분양가 자율, 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(不動產)정책,
흔들리지 않는 산(不動山)처럼
가겠습니다**

**부동산 투기,
이젠 끝났습니다**



감사합니다.