

주택공급규제 개선을 위한 토론회

◎ 제1주제 : 현행 주택공급관련 규제제도의 개선방향
 두성규 (한국건설산업연구원 연구위원)

◎ 제2주제 : 분양가상한제 개선방안
 권주안 (주택산업연구원 선임연구위원)

▶ 일시 : 2008년 5월 16일(금) 14:00~17:00

▶ 장소 : 건설회관 중회의실(2층)

▶ 주최 : (재)주택산업연구원·한국건설산업연구원

▶ 후원 : 대한건설협회·대한주택건설협회·한국주택협회

< 세 미 나 일 정 >

13:30 ~ 14:00 등 록

14:00 ~ 14:10 개 회 식

국민의례

개 회 사 이춘희 (한국건설산업연구원장)

축 사 고담일 (주택산업연구원 이사장)

14:10 ~ 15:10 주제발표

<제1주제> 현행 주택공급관련 규제제도의 개선방향
두성규 (한국건설산업연구원 연구위원)

<제2주제> 분양가상한제 개선방안
권주안 (주택산업연구원 선임연구위원)

15:10 ~ 15:20 휴 식

15:20 ~ 17:00 토 론

<사회자> 박환용 (경원대학교 도시계획학과 교수)

<토론자> 김경철 (동부건설 상무이사)

송현담 (대한주택건설협회 정책본부장)

이상영 (R114 대표)

이용만 (한성대학교 부동산대학원장)

이제선 (경제정의실천시민연합 도시재생분과위원장)

장영희 (서울시정개발연구원 선임연구위원)

장용동 (헤럴드경제 생활경제부장)

17:00 폐 회

< 차 례 >

세미나 일정	i
목 차	ii
[제1주제] 현행 주택공급관련 규제제도의 개선방향	1
요 약	2
I. 서 론	6
II. 최근 시장동향의 특징	7
III. 현행 공급규제관련 제도의 문제점	12
IV. 공급규제의 개선방향	23
[제2주제] 분양가상한제 개선방안	30
요 약	31
I. 문제의 제기	35
II. 분양가 상한제 주요 내용	36
III. 분양가 상한제 주요 쟁점	44
IV. 세부 항목 문제점 및 개선방안	52
V. 분양가 상한제 개선 로드맵	58

현행 주택공급관련 규제제도의 개선방향

두성규 (한국건설산업연구원 연구위원)

- 목 차 -

요 약	2
I. 서 론	6
II. 최근 시장동향의 특징	7
1. 미분양 증가세 지속	7
2. 건설업계의 힘겨운 자구노력 본격화	8
3. 건설업체의 체감경기 악화와 부도 증가세	9
4. 분양가상한제 물량의 본격 출시와 향후 시장전망	11
III. 현행 공급규제관련 제도의 문제점	12
1. 시장경제원리에 반하는 분양가상한제 및 분양원가 공개	12
2. 지방 전매제한 완화의 지연시행으로 분양시장 회복효과 미흡	14
3. 수도권 투기과열지구 및 투기지역 지정의 획일적 유지	16
4. 중첩적 규제로 진퇴양난에 처한 재건축사업	17
5. 새로운 공급방식의 한계	20
IV. 공급규제의 개선방향	23
1. 시장친화적 정책으로의 과감한 전환 필요	24
2. 지속적 공급물량의 확보를 위한 시장 및 제도적 환경 개선	25
3. 재건축사업에 대한 과감한 규제개선 및 새로운 돌파구 모색	27
4. 신설 주택공급방식에 대한 추가적 보완책의 조속한 마련	29

요 약

- 최근 주택시장은 전반적인 국내 경기침체와 함께 시장경제원리를 외면한 참여정부 시절의 규제장치가 존속되고 있는 가운데 미분양의 급증과 거래량 축소, 건설업체의 체감경기 격감과 부동증가세 등으로 활기를 잃어가고 있음
- 그러나 새 정부의 정책기조에 큰 변화가 없는 가운데, 주택시장은 시장경제원리의 작동도 제대로 되지 않으면서 막연한 규제완화의 기대감은 여전히 남아 혼재된 상황이 계속되고 있는 중임
- 정부는 규제완화 또는 규제개혁을 부르짖고 있지만, '주택시장의 가격안정을 저해하지 않는 한도'라는 전제를 내세우고 소극적으로 일관하고 있어 주택시장의 불신은 점증하고 있는 실정임
- 이를 감안할 때, 분양시장의 정상화와 주택시장의 시장경제원리에 따른 본래의 기능회복이 가능할 수 있도록 우선적으로 검토되어야 할 몇 가지 현행 공급규제의 개선방안을 살펴보고자 함
- 국내 주택시장은 시장경제원리에 반하는 분양가상한제 및 분양원가 공개의 시행으로 이를 기대하는 수요층의 기존 분양물량에 대한 매수 기회가 지속되어 과잉공급을 빚고 있으나, 분양가상한제의 적용으로 청약자에게 충분한 가격 메리트가 있는지는 의문이라고 하지 않을 수 없음
 - i) 수도권외의 경우 전용면적 85㎡ 이하는 계약 후 10년, 85㎡ 초과하는 7년간 전매가 금지되기 때문에 장기간 거주이전의 제약과 재산권행사의 제약이 크고, ii) 마감재 등의 선택 등을 둘러싼 분쟁가능성이 적지 않으며, iii) 원자재가격의 급상승 등 주택시장 외부환경 변화에 따른 원가상승의 실질적인 반영이 쉽지 않아 분양계약의

당사자 모두에게 선택의 부담을 안겨주는 등 시행에 따른 문제점이 적지 않기 때문임

- 투기목적으로 도입한 전매제한은 지방의 경우 투기과열지구의 지정 해제 등으로 완화 또는 폐지되었으나, i) 지방분양시장의 경우 정책의 시행시기가 상당히 늦추어진 탓에 분양시장의 회복에 큰 효과를 기대하기는 어려운 실정이며, ii) 수도권외 미분양도 점차 심각성을 띠어가고 있지만 전매제한 완화에 대한 검토가 되고 있지 않아 청약심리의 회복에 사실상 별다른 효과가 없는 실정임
 - 버블세븐지역을 포함한 대부분의 수도권에서도 '08년 들어 가격하락 폭이 커지고 있으며, 거래량의 급격한 위축 및 미분양 급증으로 투기성 자금의 유입 우려는 사라진 상태라고 할 수 있음
- 새 정부가 주택공급의 주요 방안의 도심역세권 개발을 강조하고 있지만 신규 택지공급이 힘든 도시내 중대형 평형의 공급은 사실상 재건축 의존도를 부인할 수 없는 점을 감안할 때, 현재로서는 각종 중첩된 규제로 말미암아 대부분 현장의 사업성이 극히 악화되어 재건축사업의 추진 자체가 보류될 수밖에 없는 실정임
 - 과도한 규제는, i)해당 주택의 노후화 가속화에 따른 주민 불편 가중, ii)개발이익환수장치가 신설되었음에도 불구하고 기존 규제장치를 병존시켜 사유재산권 행사의 지나친 제약, iii)주택시장에서 막연한 기대감 상존에 따른 불명확성 증폭 등의 문제점을 노출시키고 있음
- 그 밖에 새로운 공급방식으로 검토되고 있는 신혼부부용 분양주택과 지분형 분양주택은, 전자의 경우 현행 청약가점제의 근간을 훼손할 우려가 있다는 점에서 보완이 필요하고 후자의 경우는 금융위가 투자자 지분의 유동화에 부정적인 입장인 만큼 조속한 대안마련이 필요한 시점임

< 현행 주택공급 관련 규제의 문제점 >

정 책	문 제 점
분양가상한제	시장경제원리에 반하여 시장왜곡 초래, 장기간 전매제한, 품질관련 분쟁발생 소지, 원자재 변동의 적시 반영 애로, 사업성 저하로 주택건설위축
전매제한	지방시장은 전매제한 완화시기가 늦어 효과 미흡, 수도권 미분양 및 주택시장 위축 반영없이 획일적 제한 지속
수도권 투기과열지구 및 투기지역 유지	수도권도 과거 버블세븐지역을 포함하여 가격 하락 추세, 수도권의 미분양 물량의 적체도 급증, 수도권의 지역별 특성 고려없이 획일적 규제 유지로 수도권 주택시장의 침체도 가속화
재건축 규제 완화 지연	중첩규제의 해소에 대한 기대감과 정책검토대상에서 제외되고 있는 데 대한 실망감의 반복으로 정책불신 증가, 재건축사업의 추진 불투명 등으로 조합원의 부담 증가, 초과이익환수장치의 도입에도 불구하고 각종 규제장치 병행 유지
신혼부부용 소형주택 공급	기존 청약자와의 형평성 논란이 커지면서 당초 보다 공급규모 대폭 축소, 신혼부부의 기준관련 편법 성행 우려
지분형아파트	유동화 문제 해결 미흡, 발표 3개월이 지나도록 구체적인 보완책 없어 표류중이어서 참여정부시절 반값아파트의 전철 우려

- 개선방향으로는 주택시장의 자율성과 정책당국의 공공적 역할을 명확하게 구분하여 정책의 '선택과 집중'을 통한 효율성의 극대화하도록 해야 할 것이며, 주택부동산의 가격안정도 규제를 통한 억누르기가 아니라 주택공급 확대 등 수급균형을 통한 근본적인 시장 안정을 도모해야 함
- 이를 위하여 시장경제원리에 반하는 분양가상한제는 폐지 혹은 보완되어야 하며, 미분양급증으로 침체상태에 빠진 수도권의 전매제한에 대해서도 수도권내 지역별로 '07년 및 '08년 1.4분기의 가격변동을 참고하여 지방과 동일한 수준으로 완화하여야 함
- 또한 재건축으로 인해 조합원에게 귀속되는 개발이익의 적절한 환수는 이미 재건축초과이익의 환수를 위한 법률이 제정되어 시행되고 있으므로 현실성이 떨어지는 소형주택 의무비율이나 임대주택의 무건설, 재건축후분양제 등의 규제를 해제 또는 용적률의 대폭완화

등에 대한 보다 적극적인 검토가 필요함

- 재건축 규제완화가 여전히 시장불안요인으로 작용할 가능성이 크고 공공복리에 현저한 지장을 줄 정도로 구조적인 문제점을 안고 있다고 판단한다면 현제도를 폐지하고 새로운 정비방안의 조속한 제시 필요

I. 서 론

- 최근 주택시장은 전반적인 국내 경기침체와 함께 시장경제원리를 외면한 참여정부 시절의 규제장치가 존속되고 있는 가운데 미분양의 급증과 주택건설업체들의 자금사정 악화 등으로 활기를 잃어가고 있음
- 분양가상한제 적용물량의 가격메리트에 대한 시장의 과도한 기대감이 주택분양시장에서 실수요자의 분양신청시기마저 계속 늦추게 만들고, 기존주택시장에서는 급매물에 대한 탐색전만 계속하고 있어 거래량도 극히 저조한 실정임
- 해를 넘기면서 정부는 바뀌었지만, 정책기조의 큰 변화가 없는 가운데, 주택시장은 시장경제원리의 작동도 제대로 되지 않으면서 막연한 규제완화의 기대감은 여전히 남아있어 기존 규제장치의 실효성도 기대하기 힘든 그야말로 과도기의 혼란이 내재되어 있는 상황이 계속되고 있는 중임
- 이미 새 정부가 출범한 지 3개월 여가 경과하고 있지만, 아직도 주택시장의 기대와는 거리가 있는 정부정책 몇 가지만 소개되었을 뿐, 정작 손대어야 할 사항들은 대부분 ‘주택시장의 가격안정을 저해하지 않는 전제’라는 대의명분 뒤편으로 미뤄져 있음
- 향후 정책 추진방향 및 일정과 관련하여 정책당국의 이와 같은 불확실한 태도는 장기화되면 될 수록 주택부동산정책 전반에 대한 시장의 불신을 키울 수 있고, 실제 개선방안이 정책으로 시행되더라도 그 실효성을 기대하기 힘든 부작용이 초래될 우려가 있음
- 이상의 상황 등을 감안할 때, 분양시장의 정상화와 주택시장의 시장경제원리에 따른 본래의 기능회복이 가능할 수 있도록 우선적으로 검토되어야 할 몇 가지 현행 공급규제의 개선방안을 살펴보고자 함

II. 최근 시장동향의 특징

1. 미분양 증가세 지속

- 국토해양부에 따르면 '08년 2월 말 현재 전국의 미분양 주택은 총 12만9652가구로 집계되고 있는데, 이 수치는 '96년 6월(13만529가구) 이후 11년 8개월 만에 최대규모라고 할 수 있음
- 지역별로 보더라도 수도권과 지방에서 모두 미분양이 증가하고 있으며, 수도권은 1729가구(8.0%) 늘어 2만 3453가구, 지방은 4552가구(4.5%) 증가한 10만 6199가구에 달함
- 분양에 미칠 악영향이나 브랜드 이미지관리 등을 위하여 해당 지자체에 신고되지 않은 물량까지 합칠 경우 실제 규모는 20만 가구를 상회할 것으로 예상되고 있어 주택건설업계의 재무상태 악화를 심화시키고 있음



< 전국 미분양주택 현황 >

- 특히, 전체 미분양주택 중 98.7%가 민간주택이어서 대부분 주택건설업체의 경영상 부담으로 돌아오고 있으며, '악성 미분양'으로 불

리는 준공 후 미분양도 적지 않아 미분양에 따른 자금난은 장기화되고 있는 실정임

- 지방의 주택시장을 침체로부터 벗어날 수 있도록 투기과열지구의 해제조치가 '07년 7월부터 '08년 1월까지 수도권을 제외하고 모두 이루어져 전매제한 등의 제한이 완화되었으나, 정책당국의 기대와 달리 미분양 해소에 큰 도움이 되고 있지는 못함
 - 분양시장의 장기침체로 접어드는 조짐도 있어 미분양에 따른 주택건설업체들의 어려움이 조기에 해소되기는 어려울 것으로 예상되고 있음
 - 분양가상한제를 피하기 위한 밀어내기식 공급물량이 아직도 일부 남아 있는 가운데, 분양가상한제의 적용 물량이 5월부터 본격적으로 출시될 예정이어서 기존 미분양물량의 해소는 장기화할 가능성

2. 건설업계의 힘겨운 자구노력 본격화

- 주택건설업계도 자구책의 일환으로 분양조건을 변경하는 등 기존 미분양 물량에 대한 할인마케팅을 본격화하고 있음

< 건설업계 미분양주택 마케팅 사례 >

분양회사	변경 전	변경 후
GS건설의 "김포시 '풍무자이'"	계약금 10%	5%로 축소
	중도금 비중 60%	50%로 완화
	중도금 이자후불제	무이자 용자
현대건설도 인천 검단 힐스테이트 2차(309가구)	중도금 60%	전액 무이자 용자
반도건설도 평택 용이지구		미분양 물량의 분양가 인하

자료 : 아시아경제신문

- 하지만, 향후 주택시장의 하향안정 가능성과 분양가상한제에 대한 기대감 등으로 수요자들이 기존 분양주택에 대한 관심이 높지 않은 실정임
- 분양가상한제 적용대상 분양주택의 선택여부는 수요자가 가격이나 품질(마감재 등), 분양조건(장기간 전매제한) 등의 실질적인 비교를 통해 합리적인 결정을 하게 되겠지만, 그와 같은 판단과 경쟁이 제대로 되기까지 주택건설업계의 생존여건은 상당히 심각한 상태에 직면할 것으로 보임

3. 건설업체의 체감경기 악화와 부도 증가세

- 실제 건설업체의 체감경기 지수를 보면, 19개월 만에 최저치를 기록하는 등 자재비 급등과 수급 불안에 따른 업체들의 어려움이 커지는 것으로 나타나고 있음
 - '08년 4월 경기실사지수(CBSI)를 조사한 결과, 전달(58.2)보다 6.8포인트 급락한 51.4를 기록('06년 9월 50.9 이후 1년 7개월만에 최저)
 - 통상 봄철에는 체감경기 지수가 상승하는 점을 감안한다면 2개월 연속 지수가 하락한 것은 그만큼 건설사들의 체감경기 침체 수준이 심각함을 대변
 - 건설경기 실사지수(CBSI) 수치가 100을 넘으면 이달의 경기가 지난달보다 나아질 것으로 보는 건설업체가 그렇지 않은 업체보다 많다는 의미로, 100 미만이면 그 반대를 의미
- 체감경기 뿐만 아니라, 미분양 급증과 국내·외 경기침체, 고유가 및 원자재 상승 등으로 인한 수익구조의 악화는 주택건설업체들의 단기간내 금융부담 급증으로 이어져 부도라는 최악의 상황으로까지 치닫고 있음

- 대한건설협회에 따르면, 지난 4월에 부도난 건설업체는 모두 11개로 지난해 동기간 6개 업체에 비해 83% 가량 증가했으며, '08년 들어 문을 닫은 건설업체는 모두 37개로 지난해 동기의 25개사와 비교하면 약 48% 증가
- 중견업체의 부도도 주목되는 바, '07년의 세종건설(191위), 중도건설(271위) 등에 이어 '08년 우정건설(120위), 신구건설(169위)과 해중건설(182위)이 부도 처리

< 최근 2년간 부도현황 (08.4.30 현재) >

(단위 : 개, %)

구 분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
2007	8	6	5	6	16	8	9	10	11	10	20	11	120
2008	10	9	7	11									37
전년 동월 대비 증가율	25%	50%	40%	83%									

자료 : 대한건설협회

- 이와 같은 주택건설업체의 부도증가는 하도급 협력업체에도 피해를 입히게 되는 이른바 '도미노 현상'을 불러오고 있으며, 나아가 일용건설근로자의 임금 체불이나 해당 지역경제에까지 부정적 영향을 미치는 악순환으로 이어짐
 - 하도급을 담당하는 전문건설업체의 부도현황을 보면, '08년 4월 부도처리된 전문건설업체는 23개로 지난해 동기 9곳보다 156% 증가했으며, '08년 4월까지 누계로 보면 75개사로 지난해 동기 49개사 대비 53% 증가
- 부도업체의 증가이유는 발주물량의 부족과 경쟁격화에 기인하는 바도 있겠지만, 지방의 경우 각종 부동산 규제에 따른 미분양 증가가 가장 큰 원인으로 거론되고 있음

4. 분양가상한제 물량의 본격 출시와 향후 시장전망

- 민간택지까지 확대시행되고 있는 분양가상한제 적용대상 분양주택은 '8년 5~6월부터 본격적으로 분양시장에 나올 전망이다
 - 인근시세나 기존 분양주택보다 20~30% 저렴하게 공급될 경우에는 기존 미분양주택은 상대적 높은 분양가로 인해 수요자들로부터 외면받아 적체된 물량의 고착화 우려도 배제할 수 없음
- 일시적으로 미분양물량의 적체로 가격할인 및 분양조건의 완화로 수요자가 경제적 부담을 줄일 수 있어 유리하지만, 분양가상한제를 피한 “밀어내기식 분양”이 끝나고 나면 주택건설업계의 공급계획 자체에 대한 소극적인 입장을 보이고 있어 공급물량의 대폭 감소가 예상된다
 - 분양에 따른 사업리스크 요인이 많아 주택건설업체의 향후 민간택지에서의 주택공급 자체에 신중한 입장이며 당분간 관망세의 전환이 예상되므로 분양물량 감소에 따른 장기적인 시장침체 우려
 - 미분양 적체물량의 산적 및 분양가상한제 저가물량에 대한 시장내 수요자의 지나친 기대감이 오히려 거래경색을 더욱 악화시키는 요인으로 작용
- 새 정부 주택공급정책의 핵심에 놓여있는 도심역세권 개발을 비롯하여 정비사업 등에 대한 활성화 여부는 아직 구체화되지 않은 가운데 정책당국의 검토가 진행 중이어서 주택시장에 어떠한 영향(규모, 지역, 사업방식, 사업기간 등)을 미칠 것인가에 대한 전망이 쉽지 않은 실정임

III. 현행 공급규제관련 제도의 문제점

- 국내 주택시장은 미분양물량의 급증으로 매수자 우위의 거래양상을 보이고 있지만, 참여정부시절부터 신설·강화되어 온 현행 공급규제가 조기에 가시적인 개선이 없을 경우 향후 2~3년 이내에 주택건설업체의 연쇄도산이나 공급기피 등으로 인한 공급부족 및 그에 따른 장기적 주택시장 수급불균형 가능성을 배제할 수 없음
- 현재 공급규제는 청약제도를 비롯하여 주택부동산제도의 구석구석에 영향을 미치고 있지만, 그 가운데 시장경제원리의 왜곡을 바로잡고 주택시장의 자율적 조정기능의 회복을 위하여 우선적으로 검토되어야 할 공급규제제도를 중심으로 살펴보면 다음과 같음

1. 시장경제원리에 반하는 분양가상한제 및 분양원가 공개

- 주택시장에 정책당국이 직접 개입하는 형태의 주택분양가에 대한 통제는 '63년 11월 공영주택법에서 처음 도입되었다고 할 수 있음
 - '77년 주택건설촉진법에 의해 건설되는 민간주택에 대해서도 가격통제 시작
 - '89년 원가연동제(정부가 토지비용과 표준건설비를 토대로 분양가격을 평가하고 승인하는 제도)로 전환
- 그러다가 분양가 제한이 최초분양자에게 지나친 시세차익을 안겨주고 시장왜곡 현상이 적지 않다는 점을 감안하여 '95년부터 주택보급률 90% 이상에 미분양주택이 많은 강원, 충북, 전북, 제주 등 4개 도시의 전용면적 85㎡ 이상의 분양주택부터 분양가 규제를 폐지하기 시작하였음
 - 1999년에는 국민주택기금 지원 60㎡ 이하를 제외하고 분양가제한

전면 폐지

- 이후 부동산가격의 전반적인 급상승이 확산되면서 주택가격을 안정 시킨다는 명목으로 '05년부터 분양원가 공개와 함께 분양가상한제를 재도입함
 - '07년 9월부터는 민간택지의 경우에도 분양가상한제를 실시하고 있음
 - 과도한 시세차익 차단을 위해 채권입찰제 및 전매제한도 함께 시행 중
 - 일반 분양주택 외에, 재개발·재건축, 주상복합, 비도시지역내 택지 등 모든 유형 민간주택에도 적용
 - 분양원가 공개는 공공택지와 민간택지로 이원화하여 시행
 - 공공택지의 분양원가는 세부항목 61개 항목 공개
 - 민간택지는 수도권 및 투기과열지구에 한해 분양원가 공개

< 분양가상한제 및 분양원가공개 제도 현황 >

구 분	공공택지	민간택지	
		수도권 및 투기과열지구	기타 지역
분양가 규제	- 85㎡ 이하 : 분양가상한제 - 85㎡ 초과 : 분양가상한제 및 채권입찰제	좌동	좌동
분양원가 공개	- 61개 항목	- 7개 항목(택지비, 기본형건축비, 가산비)	없음

- '07년 9월부터 민간택지에까지 확대적용되고 있지만, 실제 분양가상한제가 적용된 공급물량의 본격적 출시는 '08년 4월부터라고 할 수 있음
 - 수도권의 경우 인천 청라지구를 비롯하여 '08년 5월 중으로 전체 일반분양분 가운데 상한제 적용대상이 46.5%에 달할 것으로 예상
- 분양가상한제 적용대상 분양주택은 분양당시 가격의 메리트가 있다

고 하지만, i) 수도권외의 경우 전용면적 85㎡ 이하는 계약 후 10년, 85㎡ 초과는 7년간 전매가 금지되기 때문에 장기간 거주이전의 제약과 재산권행사의 제약이 크고, ii) 마감재 등의 선택 등을 둘러싼 분쟁가능성이 적지 않으며, iii) 원자재가격의 급상승 등 주택시장 외 부환경 변화에 따른 원가상승의 실질적인 반영이 쉽지 않아 분양계약의 당사자 모두에게 선택의 부담을 안겨주는 등 시행에 따른 문제점이 적지 않음

2. 지방 전매제한 완화의 지연시행으로 분양시장 회복효과 미흡

- 전매제한은 실거주 목적이 아닌 분양자의 단기이익 추구를 배제시키기 위한 투기적 수요의 억제장치로 만들어졌으며, 분양가상한제의 적용과 병행하여 적용하고 있음
- 그러나 지방에서 미분양 주택물량이 증가하고 거래가 위축되는 등 주택시장의 과열 우려가 낮아져 전매 제한기간을 합리적으로 조정할 필요가 제기되면서 민간택지를 시작으로 공공택지에 이르기까지 전매제한을 완화시키는 제도정비가 진행되고 있음
- 이에 따라 지방의 경우, 투기과열지구가 아닌 곳의 민간택지내 분양가상한제 적용주택의 전매제한은 '08년 3월 28일자로 주택법이 개정되어 이미 폐지된 상태임
 - 현재 투기과열지구는 수도권 일원만 지정되어 있고, 지방은 해당 없음
 - 공공택지의 분양가상한제 적용주택에 대한 전매제한기간도 현행 3~5년에서 1년으로 대폭 단축하는 개선안이 '08년 4월 25일자로 입법예고 중('08년 6월중 시행 예정)

- 이렇게 될 경우 사실상 지방에서는 분양가 상한제 적용 여부와 상관없이 분양당첨권을 입주전이라도 자유롭게 사고 팔 수 있게 됨

< 현행 전매제한기간 현황표 >

구 분		유 형	현 행	개정(안)
수 도 권	공공 택지	85㎡이하	전지역 10년	좌동
		85㎡초과	전지역 7년	"
	민간 택지	85㎡이하	전지역 7년	"
		85㎡초과	전지역 5년	"
지 방	공공 택지	85㎡이하	전지역 5년	1년 (투기과열지구 3년)
		85㎡초과	전지역 3년	
	민간 택지	전평형 (85㎡ 이하 + 85㎡ 초과)	(투기과열지구) 총청권 3년 기타 지방 1년	좌동
			(비투기과열지구) 총청권 6월 기타 지방 6월	삭제

- 또한, 금년부터 후분양제 시행에 따라 후분양주택이 선분양주택보다 입주 후 실질적인 전매제한기간이 늘어나 불리하게 되는 문제가 발생하지 않도록 수도권외 지방에서 후분양되는 주택의 경우 공공택지 및 민간택지 구분없이 소유권 이전등기가 전매 제한기간(1년 또는 3년)보다 먼저 완료되는 경우에는 전매 제한기간을 소유권이 전등기시까지로 완화함
 - 동일 적용시 후분양('08년 건축 공정률 40%)주택은 전매제한기간이 1년 정도 연장되는 부담
- 정책당국은 민간택지에 이어 공공택지에 대한 전매제한 기간 단축을 추진함으로써 지방 미분양주택 해소 및 주택거래 촉진에도 커다란 효과가 있을 것으로 기대하고 있음
- 그러나, i) 지방분양시장의 경우 정책의 시행시기가 상당히 늦추어

진 탓에 분양시장의 회복에 큰 효과를 기대하기는 어려운 실정이며,
 ii) 수도권외의 미분양도 점차 심각성을 띠어가고 있는데, 여전히 전매
 제한의 완화에 대한 검토는 전무한 실정임

3. 수도권 투기과열지구 및 투기지역 지정의 획일적 유지

- 지방은 지역분양시장의 침체 및 투기우려의 위험성이 없다고 판단
 하여 정책당국은 '08년 1월말부터 투기과열지구 및 투기지역 지정
 을 전면 해제하였으나, 수도권에 대해서는 여전히 획일적으로 지정
 을 고수하고 있어 주택시장 정상화 효과를 제대로 거두지 못하고
 있음
 - '07년도 주택거래건수는 약 84만호로 '06년의 약113만호와 대비하
 면 약 25.6% 대폭 감소(수도권은 38.8%의 급격한 감소, 지방은
 10.0% 감소)
 - 양도소득세 등 세금중과와 주택담보대출 규제 강화 등 강력한 주
 택수요 억제정책이 지속되면서 준공 후 미분양주택의 급증현상이
 두드러짐

< 투기과열지구 및 투기지역 지정효과 >

구 분	지 정 효 과
투기과열지구	- 분양권 전매제한, 청약자격 제한, 지역·직장·재건축 조합원 지위양도 금지, LTV 강화, DTI강화
투기지역	- LTV강화, 6억원 초과 아파트 구입시 DTI규제, 신규 주택담보대출 1건 제한 등

- 미분양주택의 증가는 지방은 물론 수도권까지 확산되면서 주택건설
 업체, 협력업체의 도산 및 지역경제의 악화로 이어지고, 나아가 주
 택금융시장에 이르기까지 악영향을 미치고 있어 국민경제 전반에
 큰 충격을 줄 우려가 높음

- 현재와 같이 미분양상태가 지속된다면, 신규주택분양 저조, 입주율 저조, 신규사업의 감소 등 3중고를 초래하고, 이로 인한 자금압박이 가중되면서 전반적인 주택공급의 감소로 이어질 가능성 점증
 - 주택건설업체들의 일시적인 유동자금 악화에 의한 경영난 초래 및 연쇄부도 우려로 사실상 주택산업 전반의 기반 붕괴도 배제할 수 없음
- 이처럼 지방은 물론 수도권도 미분양으로 인한 부담이 급격하게 가중되고 있지만, 수도권에서의 투기재연 우려로 인해 투기과열지구 및 투기지역 지정의 획일적 적용이 지속되면서 수도권 내에서도 큰 편차를 보이고 있어 보다 면밀한 대응책이 요구되고 있음
- 과거 버블세븐지역으로 불리던 곳에서도 '08년 들어 가격하락의 폭이 커지고 있을 뿐만 아니라 거래량의 급격한 위축 및 미분양 급증 등으로 투기성 자금의 유입 우려는 사라진 상태라고 할 수 있음

4. 중첩적 규제로 진퇴양난에 처한 재건축사업

- 기존 대도시의 경우 신규 택지공급이 사실상 힘들기 때문에 재건축을 통한 아파트공급이 전체 아파트 건설물량의 40%를 상회하고 있으며, 서울지역의 경우 2003년에는 전체 아파트의 최고 52%에 달할 정도로 그 비중이 높은 편임

< 서울시 재건축추진현황 및 비중(연도별) >

(단위 : 호)

년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
재건축(A) (사업계획승인)	29,445	12,132	18,852	43,589	19,897	8,709	14,744
총APT(B)	72,149	39,420	51,815	83,611	49,587	44,084	30,351
A/B(%)	40.8	30.8	36.4	52.1	40.1	19.8	48.6

- 특히 서울 등 대도시의 경우 향후 주택 수요는 노후 주택의 본격적 교체 시기(10년 전후) 도래로 인하여 멸실 대체 수요의 급증이 예상되므로 신규택지 공급이 거의 고갈상태인 서울 등 대도시의 도심지 내 주택공급은 재건축의 의존도가 높을 수밖에 없음
 - 서울지역의 향후 10년간 멸실에 따른 수요는 5대 신도시 2곳을 합한 공급물량에 해당하는 약 38만호 예상
 - 용적률 및 건축물높이제한 등의 규제를 완화한다면 굳이 신도시 건설 등을 통한 사업장기화와 자연녹지 등의 훼손을 최소화하면서도 기존 신도시 건설 등을 통한 공급분을 충분히 확보할 수 있음
 - 기존의 사업계획승인이 난 주택의 기존물량과 공급물량을 비교할 때 최대 3.8배수('94년) 이후 1.2배수('04년)로 줄어들고 있지만, 최소한 1.2배수로 추정하더라도 서울은 약 46만호의 공급 가능 예상

< 서울 등 주요 지역의 멸실주택 통계 >

(단위 : 호)

지역	2006~2010	2011~2015	10년간 합계	재건축을 통한 순증분	공급배수(1.2)로 본 향후 주택공급 증가예상분
서울	125,385	256,681	382,066	76,413	458,479
수도권	248,763	589,950	838,713	167,743	1,006,456
전국	624,352	1,216,899	1,841,251	368,250	2,209,501

주 : 권오현·최민수, 『한국건설업 미래시장』, 한국건설산업연구원, 2006 에서 발췌

- 그러나 현재 재건축사업은 각종 중첩된 규제로 말미암아 대부분 현장의 사업성이 극히 악화되어 사업추진 자체가 보류된 상태에 머무르고 있음
 - 과도한 규제는, i)해당 주택의 노후화 가속화에 따른 주민 불편 가중, ii)개발이익환수장치가 신설되었음에도 불구하고 기존 규제장치를 병존시켜 사유재산권 행사의 지나친 제약, iii)주택시장에서 막연한 기대감 상존에 따른 불명확성 증폭 등의 문제점을 노출시키고 있음

< 재건축관련 규제 현황 >

규제항목	주요 내용	해당 지역	시행일
후분양제 도입	- 과밀억제권역에서 '03.7.1 이후 사업시행인가 신청단지 전체 공정 80% 이상 시공 후 입주자 모집	투기과열지구 (수도권과밀억제권역)	'03.7.1
안전진단 기준강화	- 예비안전진단 실시, 본 안전진단시 평가분야 및 평가항목 세분화, 종합평가시 기준 마련	전국	'03.7.1
재건축연한 강화	- '81.12.31 이전 준공단지는 20년, '82~'91 준공단지는 {22+(준공연도-1982)×2}년	수도권	'03.7.1
소형주택 의무비율 확대	- '03.9.5 이후 사업시행인가 신청단지는 전체 건설예정 가구 수(조합원분양+일반분양)의 60% 이상 전용 면적 25.7평 의무화	수도권 과밀억제권역	'03.9.5
조합원 지위양도 금지	- 조합설립 인가 후 조합원 지위양도 금지 - 단 수도권 밖으로 근무지 변경, 상속, 국외이주 등은 예외적 1회 허용	투기과열지구	'04.1.1
개발이익환수제	- 임대주택 공급비율을 용적률 증가분의 25%	수도권 과밀억제권역	'05.5.17
소형주택 의무비율 확대	- 국민주택규모(전용면적 85㎡(25.7평))의 주택이 전체세대수의 75%이하(전체 연면적에서 차지하는 비율은 60% 이하) - 과밀억제권역 : 60㎡이하(20%), 85㎡이하(40%), 85㎡초과(40%)	수도권 과밀억제권역	'05.5.19
입주권 양도세 강화	- 양도소득세 과세 - 주택재건축재개발 조합원 입주권 주택 수에 포함	전국	'06.1.1
재건축 초과이익 환수(개발부담금) 신설	- 재건축 초과이익의 최고 50%까지 부담금 부과 ·부담금 = [종료시점주택가격-(착수시점주택가격+개발비용+정상집값상승분)]×부담률	전국	'06.9.25
일반분양분 분양가상한제 적용	- 주택법(2007.4.20)개정 부칙 제4조 - 상한제 적용대상 일반분양분은 전매제한도 적용 - '07.12.1이후 관리처분계획인가신청하는 경우도 적용	전국	'07.9.1

- 새 정부 들어서도 재건축에 대한 규제검토가 충분하고 신속하게 이루어지지 못하고 있는 것은 재건축사업이 주택시장의 가격안정을 저해할 가능성이 높다는 부정적 인식에 기인하고 있음
- 이에 따라 주택공급의 주된 정책적 수단도 당초 재건축이나 재개발 사업의 규제완화를 통한 방안 모색에서 도심억제권의 개발이라는

새로운 방안을 중점적으로 검토하고 있는 중임

- 문제는 도심역세권 개발이 정책당국의 의도한 바대로 진행된다고 해도 재건축사업이 도시내 노후화된 주택을 정비하고 신규 주택공급효과를 완전히 대체할 수는 없다는 점임
 - 도심역세권개발의 경우 교통중심지인 역을 중심으로 역주변이나 배후주택지를 개발하는 방식이 될 가능성이 높은 바, 역세권과 거리가 있는 곳의 재건축현장이 가진 주거문제(중대형 등 주택규모, 개발밀도, 주거형태 등)를 대체하기에는 한계가 있다고 할 것임
- 따라서 현행 재건축제도의 집중적 검토를 통하여 보다 현실적인 대안의 모색이 시급하다고 할 것임
 - 주된 검토사항은, 재건축사업으로 인한 개발이익의 적절한 환수장치 정비와 재건축을 통한 도심지 주택공급의 순증효과를 제고시키기 위한 용적률 등의 완화수준의 범위 등이라고 할 수 있음
 - 최근 정책당국의 재건축관련 제도검토는 이러한 사항과 동떨어진 절차 정비 등 가격변동에 영향을 최소화하는 것들만 일부 수정하는 정도에 머무르고 있음(시공사 선정시기를 '사업시행인가 이후'에서 '조합설립 인가 이후'로 앞당김)

5. 새로운 공급방식의 한계

1) 신혼부부용 분양주택

- 획일적인 주택청약제도와 청약가점제의 시행으로 사실상 분양 기회가 거의 봉쇄되어버린 젊은 신혼부부에게도 내집 마련의 꿈을 실현시키고자 마련한 분양주택임
 - 젊은 부부들의 주거문제에 대한 부담을 최소화시켜 줌으로써 건강

하고 밝은 가정을 구성할 수 있도록 하려는 정책적 의지 반영

- 그러나 신혼부부용 분양주택을 중소형으로 공급할 경우 현행 청약 가점제의 근간을 훼손할 우려가 있고, 점차 1인 가구와 고령자가구가 증가하고 있어 이들을 역차별하는 문제점마저 있기 때문에 정책의 우선순위를 둘러싸고 논란이 끊이지 않고 있음
 - 전체 공급주택 50만 호 가운데 12만호를 신혼부부를 대상으로 별도의 청약제도를 시행하겠다고 당초 밝혔으나 7만호로 축소된 뒤 다시 5만호 정도로 추진할 가능성 큼

2) 지분형 분양주택

- 집값의 단기간 급등으로 무주택 서민들의 주거비용 증가와 내집 마련의 어려움을 개선하기 위해 거주 목적의 실수요자와 투자 목적의 지분투자자를 연계한 ‘지분형 주택공급방식’의 도입을 위해 올 6월 중으로 관련법을 개정한 후 9월부터 시범실시할 예정임
 - 시범실시 지역은 입지조건이나 인지도 등을 고려할 때 광고가 유력하며, 그 결과에 따라서는 송파 등으로 확대될 가능성 존재
 - 이 제도의 성공적 정착을 위해서는 지분투자자의 확보가 무엇보다 중요하고, 지분투자자에게는 전매 제한기간 이후 각각의 자유로운 지분매매를 허용하는 구조 예상
- 그러나 금융감독위원회가 지분의 유동화에 부정적인 입장인 만큼 국민주택기금이나 연기금 활용방안이 대안으로 검토될 수 있으나 국민들의 공감대 형성 등이 쉽지 않은 만큼 향후 별도의 입법조치나 투자자 확보방안이 보완되어야 할 것으로 보임

< 현행 주택공급 관련 규제의 문제점 >

정책	문제점
분양가상한제	시장경제원리에 반하여 시장왜곡 초래, 장기간 전매제한, 품질관련 분쟁발생 소지, 원자재 변동의 적시 반영 애로, 사업성 저하로 주택건설위축
전매제한	지방시장은 전매제한 완화시기가 늦어 효과 미흡, 수도권 미분양 및 주택시장 위축 반영없이 획일적 제한 지속
수도권 투기과열지구 및 투기지역 유지	수도권도 과거 버블세븐지역을 포함하여 가격 하락 추세, 수도권의 미분양 물량의 적체도 급증, 수도권의 지역별 특성 고려없이 획일적 규제 유지로 수도권 주택시장의 침체도 가속화
재건축 규제 완화 지연	중첩규제의 해소에 대한 기대감과 정책검토대상에서 제외되고 있는 데 대한 실망감의 반복으로 정책불신 증가, 재건축사업의 추진 불투명 등으로 조합원의 부담 증가, 초과이익환수장치의 도입에도 불구하고 각종 규제장치 병행 유지
신혼부부용 소형주택 공급	기존 청약자와의 형평성 논란이 커지면서 당초 보다 공급규모 대폭 축소, 신혼부부의 기준관련 편법 성행 우려
지분형아파트	유동화 문제 해결 미흡, 발표 3개월이 지나도록 구체적인 보완책 없어 표류중이어서 참여정부시절 반값아파트의 전철 우려

IV. 공급규제의 개선방향

- 새 정부 주택정책의 초기방향은 참여정부 시절의 각종 규제와 세제를 개혁적으로 개선하여 주택시장의 자율성과 정책당국의 공공적 역할을 명확하게 하는 것으로 이해할 수 있었음
 - 중산층 이상의 소득계층의 주거문제는 주택시장에 맡기고, 정부는 저소득 서민의 주거안정에 주력하는 등 이른바 ‘선택과 집중’을 통한 정책효율성의 극대화 기대
 - 주택부동산의 가격안정도 규제를 통한 억누르기가 아니라 주택공급 확대 등 수급균형을 통한 근본적인 시장 안정을 도모
- 그러나 정부출범 후 시간이 흐르면서 지나칠 정도로 주택시장의 가격안정에만 치중함으로써 검토대상에 올랐던 상당수의 부동산정책이 개선되지 못한 채 시장의 눈치만 보면서 절차상의 불합리한 규제개선으로 생색내기를 하는 양상임
 - 주택정책은 정치적 논리가 아닌 경제적 논리에 근거하여 장기적이고 실질적인 시장자율의 토대를 마련하는 방향으로 추진 필요
 - 시장의 가격변동에 지나칠 정도의 민감한 반응은 오히려 시장을 자극할 수 있으며, 개발이익 환수장치에 대한 정밀 점검도 조속히 추진 필요
- 무엇보다 아무리 좋은 정책이라고 해도 그 시기를 놓칠 경우 그 의미와 효과가 반감된다는 사실을 참여정부 시절 충분히 비싼 댓가를 치르고 확인했다는 점을 감안하며 이른바 ‘소 잃고 외양간 고치기 또는 뒷북치기’가 되지 않도록 적극적인 검토가 요구된다고 할 것임

1. 시장친화적 정책으로의 과감한 전환 필요

충분한 공급물량 확보를 통한 시장의 가격안정 도모, 불필요한 각종 부동산규제의 과감한 완화 등을 신속하게 추진하여 주택시장의 신뢰감 회복

- 현재는 역대 어느 때보다 큰 규모의 미분양물량으로 인해 공급초과가 뚜렷하고, 이로 인해 올해 주택공급량은 목표치를 상회할 것이 자명함
 - 수요초과가 지속되어온 수도권외의 경우도 도시재정비촉진사업 확대('08년 3월 현재 전국에 모두 47곳 지정), 다세대·다가구 규제개선 등으로 공급물량이 수요를 능가하고 있는 실정임
- 그러나 주택시장은 버블세븐 지역에서 가격이 대폭 하락하고 있으나 급매물 중심의 소량 거래에 머물러 외관상의 안정에 그치고 있을 뿐이며, 지분형아파트나 신혼부부용 주택공급 등 설익은 정책의 발표로 시장의 혼선만 초래하거나 정책방향에 대한 애매한 표현으로 매도·매수측 모두의 합리적인 판단이 어려워 정책당국에 대한 신뢰가 떨어지고 있음
 - 정책당국은 참여정부 시절의 주택정책에 대한 문제점은 인정하면서도 '시장가격의 안정'이라는 애매한 기준으로 공약사항의 과감한 추진을 망설이고 있어 향후 정책당국의 입지는 더욱 좁아질 전망
 - 일부 지역에서는 참여정부에서 비롯된 각종 규제장치가 여전히 작동하고 있음에도 불구하고 국지적 호재로 인하여 가격변화 폭이 크게 나타나고 있어 가격안정은 반드시 규제장치의 강약에 비례하는 것만은 아니라는 점을 시사하고 있음
- 따라서 새정부 출범과정에서 제시하였던 충분한 공급물량 확보를 통한 시장의 가격안정 도모, 불필요한 각종 부동산규제의 과감한 완

화 등을 신속하게 추진하여 주택시장의 신뢰감을 회복하는 것이 우선되어야 할 것임

- 이를 위해 시장경제원리에 반하는 분양가상한제는 폐지 혹은 보완되어야 하며, 미분양급증으로 침체상태에 빠진 수도권내 전매제한에 대해서도 수도권내 지역별로 '07년 및 '08년 1.4분기의 가격변동을 참고하여 지방과 동일한 수준으로 완화하여야 함
 - 전매제한 완화의 경우 현행 기간을 단축하는 방안의 검토가 유력하겠지만, 투기우려가 없는 곳에는 소유권 이전등기가 완료되기 직전까지만 분양권의 전매를 제한하고, 그 이후에는 자유롭게 재산권행사를 가능하도록 하되 최초 분양가와 시장가격의 차이로 인한 이익은 양도시의 소득세부과로 환수토록 해야 할 것임
- 지방에서의 전매제한 완화에서 보듯, 정책은 적절한 시기를 놓치면 실효성을 기대하기 어려울 경우가 많기 때문에 시장경제원리와 주택시장의 자율성 회복과 같은 큰 틀을 바탕으로 하여 부동산규제 개혁을 추진하여야 함
 - 인위적 가격규제가 아니라, 공급물량의 충분하고 지속적 확보의 실효성 담보로 시장의 신뢰 구축을 통한 가수요 심리의 억제 추구
 - 투기적 수요의 진입에 대해서는 개발이익 등에 대한 엄격한 환수를 통해 다른 투자로 전환할 수 있는 시장환경의 조성 촉진
 - 불필요하거나 중복된 주택공급절차를 간단하고 신속하게 진행할 수 있게 하여 공급주체의 실질적인 이익확보도 보장

2. 지속적 공급물량의 확보를 위한 시장 및 제도적 환경 개선

택지공급의 경쟁시스템을 조속히 도입, 주택공급시스템의 광역단위별 차등화·자율화, 정책당국의 시장개입은 공공분야에 집중

- 미분양 급증으로 인한 주택분양시장의 침체로 다수의 주택건설업체가 퇴출될 경우 2010년 즈음부터 충분한 공급물량의 확보에 비상이 걸릴 가능성이 증대하고 있음
 - 미분양 물량 적체 등으로 경영상 부담 가속화 ⇒ 연쇄부도나 파산 ⇒ 사업성 및 향후 전망 우려로 공급차질 ⇒ 지역경제 및 주택시장의 수급불균형 초래 ⇒ 정부의 연간 50만호 공급계획 차질 불가피 ⇒ ?

- 정책당국은 이전과 달리 도심지의 개발을 통한 충분한 공급물량의 확보를 자신하고 있으나, 이와 관련한 정책추진 속도는 시장의 기대에 부응하기에는 다소 완만한 진행이라고 하지 않을 수 없음
 - 도심역세권 등을 중심으로 실행 용적률 상향, 층고제한 완화 등을 통한 고밀·복합개발을 유도하는 방안은 아직 검토단계에 머무르고 있음
 - 뉴타운 개발은 지구지정의 추가여부에 대한 정치적 이해관계의 대립과 부동산시장의 안정여부에 대한 논란으로 서울지역은 추가지정이 불투명
 - 현재 서울시 입장은 부동산 시장이 안정되고 1~3차 뉴타운 사업이 가시화되는 전제조건이 충족되기 전까지 추가 지정을 하지 않는다는 것
 - 도심역세권이나 뉴타운을 개발하더라도 기반시설이 갖추어진 지역에서 노후화된 공동주택의 재건축은 불가피한 바, 현재 투기재연의 우려를 여전히 갖고 있는 정책당국은 시공사선정시기를 앞당기는 절차개선 외에 기존 규제에 대한 종합적인 검토는 뒤로 미뤄놓고 있는 실정

- 따라서 지속적인 물량공급의 확보를 통한 가격안정 및 수급균형을 이루기 위해서는 i) 택지공급의 경쟁시스템을 조속히 도입하고, ii)

주택보급률이 100%를 상회하고 있는 지역을 우선적으로 하여 획일적인 현행 주택공급시스템을 지역(광역단위)별로 차등화·자율화할 수 있도록 하며, iii) 정책당국의 시장개입은 공공분야(공공주택건설, 공공임대주택 건설 및 관리, 기반시설 설치 등)에 집중토록 장기적인 체질변화를 도모하여야 함

- 아울러 주택건설업계도 중장기적으로 택지개발을 통한 주택공급체제의 변화가 예상됨에 따라 공공택지 혹은 민간택지 위의 대규모 주택공급을 지양하고, 시장상황의 변화에 맞는 다양화된 고품질의 소량 공급체제로 경쟁력을 갖출 수 있도록 체질개선이 필요함

3. 재건축사업에 대한 과감한 규제개선 및 새로운 돌파구 모색

소형평형 규제나 임대주택 의무비율 등을 폐지하고 초과이익환수장치로 일원화하되, 구조적 한계가 있다면 새로운 정비방안을 대안으로 제시

- 현행 재건축사업의 중복 규제를 그대로 가져가면서 추진 자체를 두려하는 것은 현실성이 없으며, 도심지내 노후화의 개선 및 중대형 평형의 물량공급에도 차질이 초래될 가능성이 높음
- 또한 재건축으로 인해 조합원에게 귀속되는 개발이익의 적절한 환수는 이미 재건축초과이익의 환수를 위한 법률이 제정되어 시행되고 있으므로 현실성이 떨어지는 소형주택 의무비율이나 임대주택의 무건설, 재건축후분양제 등의 규제를 해제 또는 용적률의 대폭완화 등에 대한 보다 적극적인 검토가 필요함

< 재건축관련 규제 개선안 >

현행 규제 내용	개선추진 내용
- 소형주택 의무비율	- 도심내 주택규모별 균형을 맞추고 서민들의 진입을 용이하게 한다는 장점 - 그러나, 재건축의 사업성을 떨어뜨리고, 소형규모 공급확보는 새롭게 검토되고 있는 도심역세권개발을 통하여 집중적으로 추진하는 것이 오히려 현실성 있음 (재건축 : 중대형, 개발이익 환수, 도심역세권 : 저소득층 위주의 중소형)
- 임대주택 의무건설	- social mix policy차원과 개발이익의 환수라는 의미 - 그러나 인위적으로 강제하지 않더라도 재건축 준공 후 전세 등을 통한 민간임대 활발(저소득층 진입) - 개발이익은 초과이익환수에서 일원화하여 흡수하는 것이 체계적 - 개발이익을 현금대체도 가능토록 하여 도심역세권개발이나 공공부지 확보 등에 사용하는 것이 실질적
- 재건축 후분양제	- 투기적 수요의 억제를 위하여 도입되었으나, 조합이 단독사업주체로 되면서 실제 사업자금 조달에 상당한 부담요인으로 작용하고 있으므로 사업추진 활성화를 위해 재검토 ※ 유지필요성이 있는 경우에는 분양가상한제와 조건부 - 일반 분양주택의 후분양도 '08년부터 단계적 도입과 비교할 때 재건축에 대한 지나친 부담 가중
- 용적률, 건폐율, 층고 제한	- 주택시장에서 관심이 있는 지역의 재건축에 소득향상에 따른 규모의 확대 외에 순증효과 제고를 통한 신규 공급물량의 충분한 공급이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 용적률 등의 규제를 설계방식이나 공공시설 등을 고려하여 충분한 증가 필요 - 개발이익환수와 도심지내 물량공급 등의 필요성 구분

- 이상에서 제시한 재건축 규제완화가 여전히 시장불안요인으로 작용할 가능성이 크기 때문에 공공복리에 현저한 지장을 줄 정도로 구조적인 문제점을 안고 있다고 정책당국이 판단한다면 현제도를 폐지하고 새로운 정비방안을 대안으로 제시하는 것이 마땅함
- 사업방식도 새로운 사업주체, 장기적인 도시발전, 다른 도시재정비 사업과의 관계 등을 감안한 다양한 방안의 모색이 필요
- 재건축 초과이익 환수도 합리적 산정과 조합원 귀속정도에 대한 별도의 기준 설정 또는 새로운 개발이익의 환수방법, 지방 또는 낙후지역에 차등 환수 등을 종합적으로 검토 필요
- 도심지 개발만으로 지속적인 공급물량 확보가 쉽지 않을 것이므로 기존 행복도시·혁신도시·기업도시 등 신도시개발사업의 병행 추진을 통한 보완 필요

4. 신설 주택공급방식에 대한 추가적 보완책의 조속한 마련

신혼부부 공급주택은 임대형 중심으로 추진하고, 지분형 공급주택은 기존의 미분양주택의 활용을 통한 현실적 대안 모색 바람직

- 새로운 공급방식으로 도입되는 저소득 신혼부부 대상 분양주택 특별공급에 대해서는 기존 청약자격을 가진 장기대기자들의 청약기회를 제약하지 않도록 소유개념이 아니라 임대형을 중심으로 추진하는 것이 장기대기자의 상대적 박탈감을 해소하는 데 도움이 될 것임
 - 신혼부부가 일정기간(적어도 5년 이상 거주) 임대형에 거주하다가 소득증가로 새로운 주택구입이 가능해지면 1순위 청약자격을 유지토록 배려
- 지분형 아파트는 주택구입자의 실질적인 부담이 국민주택기금 등의 대출을 받을 경우 주택가격의 1/4 정도에 그친다는 점에서 상당한 기대를 모은 방식이라고 할 수 있지만, 지분 유동화 문제가 해결되지 않아 투자자 확보에 제도적인 난관이 있으므로 전국적으로 적체되어 있는 미분양 주택의 활용방안과 연계시키는 방안을 통해 돌파구를 찾아야 할 것임

분양가상한제 개선방안

권주안 (주택산업연구원 선임연구위원)

- 목 차 -

요 약31

I. 문제의 제기35

II. 분양가 상한제 주요 내용36

 1. 분양가 규제 배경의 타당성36

 2. 분양가 상한제 내용37

III. 분양가 상한제 주요 쟁점44

 1. 분양가격 인하 및 주택가격 안정화 효과의 한계44

 2. 주택공급 왜곡에 따른 시장 불안정성 증대46

 3. 브랜드 가치, 기부채납, 사업위험 등의 적절한 반영의 한계48

 4. 원가절감 노력 위축, 주택의 질 저하 : 자유로운 기업활동 저해49

 5. 분양원가 적정성 판단의 정확성50

 6. 기업회계기준과의 상충51

IV. 세부 항목 문제점 및 개선방안52

V. 분양가 상한제 개선 로드맵58

참 고 문 헌60

요 약

1. 분양가 상한제 개선의 배경

- 현재 주택시장은 극심한 침체와 미분양 급증으로 시장기능이 크게 저하되고 있어 시장 정상화위해 분양가상한제의 개선이 필요함

2. 분양가 상한제 쟁점 사항

1) 분양가격 인하 및 주택가격 안정화 효과의 한계

- 1998~2004년 기간 동안 원가상승은 총 16.1%(토지, 생산재, 임금, 마감재 고급화 등)이며 동기간 분양가격은 연평균 20.9% 상승하여 분양가격 상승의 대부분은 원가상승에 기인함
- 최초 분양가 상한제가 적용된 흥덕지구 힐스테이트의 평당 분양가격은 994만원으로 2007년 동일 평형 평균 분양가격 926만원에 비해 7% 높은 것으로 나타나 분양가격 인하 효과는 없는 것으로 분석됨
- 주택분양가격을 규제했던 1980년대 후반에도 규제와 관계없이 주택가격이 상승했던 점을 감안할 때 분양가격 규제에 의한 직접적인 주택가격 안정화 효과는 미미할 것으로 판단됨

2) 주택공급 왜곡에 따른 시장 불안정성 증대

- 분양가 규제를 2007년 9월 1일 사업승인 이후로 규정함에 따라 무리한 조기 주택공급을 유도하여 미분양 문제를 심화시켰으며 시장 불안정성을 증대시킴

- 한국주택협회 회원사의 경우 2004~2007년 연평균 분양계획량은 30만6천호였으며 2008년 24만5천호를 계획하고 있어 주택공급량은 19.9% 감소할 전망이다
 - 주택산업연구원 분석에 따르면 공급 물량이 20% 감소할 경우 주택가격은 6.5% 상승 압박이 발생하여 시장 불안정성 증대됨

3) 브랜드 가치, 기부채납, 사업위험 등의 적절한 반영

- 브랜드 등 제품가치를 제고시키는 마케팅전략에 의해 창출된 기업의 내재가치와 사업승인 과정에서 발생하는 기부채납비용과 각종 민원성 비용이 적절하게 원가에 반영되지 않아 주택사업 채산성을 악화시켜 장기적으로 주택공급 위축으로 이어질 수 있음

4) 원가절감 노력 위축, 주택의 질 저하 : 자유로운 기업 활동 저해

- 분양가격 규제 하에서 주택건설업체는 정상적 이윤을 확보하기 위해 원가절감 노력을 경주할 것이나 지속적 노력을 기대하기 어려움
 - 공법 개발 등의 원가절감 노력으로 발생하는 소요자금이 원가에 반영되지 않아 지속적인 원가절감 효과를 기대하기 어려움
- 정부가 공시한 기본형 건축비는 브랜드화가 이루어진 민간부문의 건축비 보다 낮은 건축 질과 마감수준을 상정하고 산출되어 주택의 질이 저하되는 문제가 발생하여 자유로운 생산활동을 저해함

5) 분양원가 적정성 판단의 정확성

- 마감재 등 주택건설에 사용되는 원자재는 매우 다양하며 동일한 품목도 종류에 따라 폭넓은 가격대를 형성하므로 고정된 기본형 건축비와 가산비로 다양성을 반영하는데 한계가 있음

3. 세부 항목 개선방안

□ 공공택지 선납대금 기간 이자 및 적용 기간의 문제

⇒ 정기에금금리 평균 금리를 적용하는 대신 사업주체가 증명할 수 있는 경우 실제 지급하는 금리를 반영하고 선납대금을 지급하는데 활용한 대출금의 상환 시점까지 기간이자의 산정을 확대토록 개선

□ 기본형 건축비의 개선

⇒ 고급 마감수준의 아파트와 주상복합아파트 건설에 적절한 기본형 건축비를 차등화하여 공시하여 소비자의 선택권을 보장

□ 기본형 건축비의 적정화

⇒ 고시 시점의 원가와 실제 발생 원가와의 격차를 보완하기 위해 기본형 건축비를 상향 조정하여야 함(예비비, 판매관리비의 적정화)

□ 기본형 건축비 고시 기간의 조정

⇒ 6개월로 한정된 고시 기간을 원자재 가격 상승이 일정 기준을 넘어 큰 폭으로 상승할 경우 원가 상승분을 반영하도록 고시 기간 조정

□ 민간택지의 경우 실제매입가격 인정 범위 확대

⇒ 원가공개의 주목적이 투명성을 제고하는 것이라면 증빙이 가능한 택지비에 대해서는 모두 원가로 인정하도록 인정범위를 확대토록 개선

□ 재건축사업에 대한 규제

⇒ 사업특정상 발생하는 가산비용을 추가로 인정하여 일반분양분의 분양가 상한제 적용에 따른 조합원 부담 증대를 방지하여야 함

4. 분양가 상한제 운영 개선방안

※ 분양가 상한제는 원칙적으로 조속히 폐지되어야 하나 시장 상황에 따라 다음과 같은 단계적 개선방안도 제시할 수 있음

□ 단기 개선방안 : 2008년

- 지방의 경우 분양가격 규제 적용을 배제
- 주상복합아파트에 대해 분양가격 규제 적용을 배제
- 원가공개의 부분적 폐지 : 민간택지에 대해 원가공개 적용 배제
- 분양가심사위원회 기능 축소 : 분양가격 자문 기능 한정

□ 중기 개선방안 : 2009년

- 수도권을 제외한 전 지역과 수도권의 85㎡ 이상의 아파트에 대해서는 분양가격 규제 적용을 배제
- 원가공개 완전 폐지
- 옵션제 폐지

□ 장기 개선방안 : 2010년 혹은 2011년

- 분양가 상한제의 완전 폐지 : 분양가격 자율화 회복

I. 문제의 제기

- 참여정부는 주택가격 급등의 한 원인으로 신규분양아파트의 높은 분양가격을 지목하여 분양가격 인하를 위해 분양가 상한제를 도입하였음
 - IMF 외환위기 이후 자율화된 분양가격은 지속적으로 상승하여 주변 아파트 가격을 상승시키는 원인으로 인식되어 분양가격 규제의 필요성이 대두되었음
 - 새로 도입된 분양가 상한제는 분양원가를 공개하도록 제도화하여 기존 분양가격 규제 보다 한층 강화되었음

- 현재 주택시장은 극심한 침체와 미분양 급증으로 시장 순기능이 크게 저하되고 있으며 분양가 상한제로 노정될 많은 문제점이 시장에 가중될 경우 주택시장 정상화를 기대할 수 없을 것으로 판단됨
 - 분양가 상한제의 예상되는 부작용을 최소화하기 위한 방안 마련을 통해 시장 회복 기반을 구축하여야 할 것임
 - 분양가 상한제 적용 아파트는 6월부터 본격적으로 공급될 예정으로 있어 관련 부작용이 명확하게 나타나지 않아 분석의 한계가 있으나 주요 쟁점 분석과 예상 문제점을 통해 분양가 상한제의 개선 방안을 제시하고자 함

II. 분양가 상한제 주요 내용

1. 분양가 규제 배경의 타당성

1) 분양가격 상승 일부는 원가 상승에 기인 : 개발이익의 과도

- 준농림지 개발 제한과 환경규제 강화로 개발용적률이 많이 억제되어 토지가격 상승과 함께 택지비 단가가 상승하였음
 - 지방 평균 용적률은 212%, 수도권외의 경우 184%로 수요가 집중된 수도권의 개발 용적률이 낮아 원가 상승 요인으로 작용
- 경쟁심화에 따른 주택건설업체의 차별화 전략 채택으로 마감재 등 주택품질 향상에 따른 원가 상승

구 분	내역 (전용 85㎡기준)	발생비용 (천원/세대)
안목치수 적용	1~2평 증가	3,750
지하주차장면적 증가	23.1㎡ → 33.0㎡	4,500
서비스면적 증가	발코니 폭 1.5m → 2.0m	800
마감사양 증가	-	26,500
조경시설수준 개선	3,200천원 → 9,600천원	6,400
합 계	41,950천원 (세대당) / 1,311천원 (3.3㎡당)	

- 주택건축기준 강화로 건축 원가 상승

항 목	건축비 증가 (천원/3.3㎡)
바닥충격음 절감	26
스프링클러 설치	49
합 계	75

자료 : 한국건설기술연구원

- ☞ 건축비는 주택품질 향상으로 1,311천원/3.3㎡ 상승, 건축기준 강화로 75천원/3.3㎡ 상승하여 건축비는 총 1,386천원/3.3㎡ 상승 요인 발생

2) 일반적으로 분양가격 상승이 주택가격을 상승시켰는가

- 부동산뱅크 분양가격 자료와 주변 시세와의 인과관계를 Granger Causality로 분석하였음
 - 자료 기간은 2002년 1월부터 2007년 1월까지
 - 지역은 서울과 수도권(인천 제외)으로 한정

○ 분석 결과(주택산업연구원)

구 분	Level		1차 차분	
	서울	수도권	서울	수도권
시차 1개월	시장 → 분양	시장 → 분양	시장 ⇄ 분양	시장 ⇄ 분양
	시장 ← 분양	시장 ← 분양	시장 ← 분양	시장 ← 분양
시차 2개월	시장 → 분양	시장 → 분양	시장 → 분양	시장 ⇄ 분양
	시장 ← 분양	시장 ← 분양	시장 ← 분양	시장 ← 분양
시차 3개월	시장 → 분양	시장 → 분양	시장 → 분양	시장 ⇄ 분양
	시장 ← 분양	시장 ← 분양	시장 ← 분양	시장 ← 분양

주 : '→'은 영향을 주는 것으로 '⇄'은 영향을 주지 않는 것을 지칭함

- ☞ 주변 시세가 분양가격에 영향을 주는 것으로 분석 결과가 나타났음
 - 단지별로 분양가격이 주변 시세에 영향을 주는 것은 일반적 사실이 아님을 지적
- ☞ 분양가격 규제를 통한 분양가격의 인하로 주변 주택가격을 안정화시키는 효과는 미미할 것임
 - 분양가격 상승이 시세를 상승시키지 않았다면 역으로 분양가격 하락이 시세를 하락시키지 않을 것이라는 관계가 성립함

2. 분양가 상한제 내용

※ 분양가 상한제 개요

분양가 상한제는 분양가격 규제·원가공시·분양가심사위원회·읍선제로 대별

1) 분양가격 규제

□ 택지비 산정방식

○ 산정방식 : 공공·민간택지 구분하여 적용

구분	공공택지		민간택지
택지비	택지공급 가격	국민주택규모 용지 : 조성원가	감정평가금액
		국민주택규모 초과 용지, 임대주택건설용지 : 조성원가 이상	·신청일 가장 가까운 공시지가 기준 ·국토해양부장관 고시 감정평가업체 중 시 장, 군수, 구청장이 2인 선택
		주상복합용지 : 조성원가 이상	·2기관 감정평가액의 산술평균
택지비 가산비	<ul style="list-style-type: none"> - 연약지반공사비, 암석지반공사비, 흙막이 및 차수벽공사비 - 방음시설 설치비 - 택지대금 기간이자 : 모집공고이후 6개월간, 은행 1년만기정기예금금리 적용 - 택지공급에 따른 제세공과금, 등기수수료 등 필요 경비 및 택지명의 변경에 따른 추가비용 - 기타 인정하는 비용 		<ul style="list-style-type: none"> - 연약지반공사비, 암석지반공사비, 흙막이 및 차수벽공사비 - 방음시설 설치비 - 사업주체 부담 간선시설 설치비용 - 지장물 철거비용 - 진입도로 개설로 편입되는 사유지 가액 - 감정평가수수료 - 기타 인정하는 비용

○ 택지비 실매입가 인정 예외

- 「민사집행법」, 「국세징수법」, 「지방세법」 경·공매 낙찰가격
- 공공기관(국가, 지방자치단체, 공기업, 준정부기관, 기타공공기관, 지방공사 및 지방공단)으로부터 매입한 가격
- 「부동산등기법」으로 부동산등기부에 기재된 거래가액
- 실매입가가 확인되는 경우 택지의 감정평가액의 120% 이내에서 택지비로 인정

○ 감정평가금액의 산출

- 한국감정원과 국토해양부장관이 고시하는 13개 우수 감정평가법인 중 1인을 선정하여 총 2인이 산정한 감정평가금액의 산술평균을 당해 토지의 감정평가금액으로 결정

□ 건축비

○ 건축비 = 기본형 건축비 + 건축비 가산비

- 기본형 건축비는 건설공사비지수를 반영하여 국토해양부장관이 6월마다 고시

○ 기본형 건축비

- 지상층 건축비와 지하층 건축비로 구성
- 지상층 건축비 구성 항목

·공사비	- 직접공사비 : 재료비, 직접노무비, 직접공사경비의 합계로 해당 시설물의 시공에 소요되는 모든 비용 - 간접공사비 : 간접노무비, 보험료, 기타경비 등 시공 현장관리 등에 소요되는 법정경비
·설계·감리비	건축사법에 의한 설계용역비 및 주택법 시공단계 감리비
·부대비용	모델하우스 등 분양시설경비와 택지내 제인입비용 및 건물보존등기비

- 지하층 건축비 범위

- 지하에 설치된 제반시설 및 설비(주차장, 전기실, 기계실, 오수정화조, 지하저수조, 피트층 등) 공사비
- 지하에 설치되는 기계, 전기 및 통신설비

○ 지상층·지하층 건축비

- 지하층 건축비

구 분	85㎡ 이하	85㎡ 초과
지하층 건축비 (천원/㎡)	620	650

- 지상층 건축비

구 분	5층 이하	6~10층	11~20층	21~30층	31층 이상
40㎡이하	1,086	1,166	1,101	1,120	1,156
40~50㎡이하	1,103	1,181	1,112	1,131	1,168
50~60㎡이하	1,069	1,145	1,079	1,098	1,132
60~85㎡이하	1,080	1,149	1,078	1,097	1,132
85~105㎡이하	1,117	1,194	1,115	1,136	1,171
105~125㎡이하	1,100	1,175	1,098	1,119	1,153
125㎡초과	1,081	1,155	1,079	1,099	1,133

주 : 천원/㎡

○ 건축비 가산비

① 구조형식에 따른 가산비

구분	구조형식	가산비율	
지상층 가산비	철근콘크리트라멘	지상층 건축비 기준	5 %
	철골철근콘크리트		10 %
	철골		16 %
지하층 가산비	철골철근콘크리트	지하층 건축비 기준	4.8 %
	철골		10.5 %

② 아파트 외의 공동주택의 경우 테라스 등 설치에 따른 비용은 지상층 건축비의 28% 내에서 시장, 군수, 구청장이 인정하는 경우

③ 주택품질에 따른 가산비용

(i) 주택성능등급별 가산비용

- 소음, 구조(가변성 등), 환경, 생활환경(공동시설 등), 화재소방 각 부분을 세부항목으로 구분하여 차등화 및 합산
- 각 세부항목은 4개 등급으로 구분 차등화
- 가산비용 적용 : 기본형 건축비 기준

점수	가산비율	점수	가산비율
95점 이상	4 %	85점 이상	2 %
90점 이상	3 %	80점 이상	1 %

(ii) 친환경건축물 인증 주택

- 구조, 소음, 화재소방 부문 성능평가 점수 기준
- 기본형 건축비 기준으로 50점 이상은 2%, 40점 이상은 1%
- 친환경건축물 예비인증은 최우수등급 2%, 우수등급 1%

(iii) 소비자만족도 가산비용 적용 기준

- 소비자만족도 우수업체 기본형 건축비의 1% 가산비용 인정
- 종합품질, 전용, 공용부분, 안정 및 사회적 약자 고려, 하자처리 및 기타서비스 등 6개 부문 평가 (5개 단계)

④ 사업계획 승인단계에서 부가되는 조건을 충족하기 위해 추가되는 비용 및 법정 최소기준면적을 초과하여 공급된 복리시설 설치 비용

- ⑤ 인텔리전트설비(홈네트워크, 에어컨냉매배관, 집진청소시스템, 초고속통신등급)의 설치 비용
- ⑥ 초고층주택(50층 이상 혹은 150m 이상)의 경우 설계의 특수성과 구조물의 안정성 확보를 위해 인정하는 비용
- ⑦ 임해·매립지 등 입지특성으로 인해 발생하는 비용
- ⑧ 사업주체가 해당 주택의 시공 및 분양에 필요하여 납부한 보증수수료
- ⑨ 공사비의 기간이자
 - 의무적으로 일정 공정 이후 입주자 모집하는 경우 적용
 - 기간이자는 기본형 건축비를 기준으로 공정률, 착공일 후 입주자모집 공고일까지 기간, 은행 1년만기 정기예금금리를 적용하여 산출
- ⑩ 법령, 조례의 제정이나 개정으로 추가로 발생하는 비용

2) 원가공시제도

공시지역

- 공공택지 : 전국
- 민간택지 : 수도권 안의 투기과열지구

공시대상 항목

공공택지	61개 (감리자모집공고시 제출하는 58개 항목 기초로 산출)
민간택지	7개 (택지비, 직접공사비, 간접공사비, 설계비, 감리비, 부대비, 기본형건축비 가산비)

□ 공시 방법

○ 공공택지

- 사업주체가 61개 공시항목을 분양가심사위원회 심사 후 내역을 직접 공개
- 입주자모집공고 시 공개

○ 민간택지

- 분양가심사위원회 심사 후 7개 항목을 시장, 군수, 구청장이 공개하며 사업주체는 간접적으로 공개
- 입주자모집공고 시 공개토록 유도

3) 기타 주요 관련 제도

□ 분양가심사위원회

○ 분양가격 및 분양가격 공시내역 등의 적정성 여부를 심사

- 분양가 상한제 적용 주택에 대한 제2종국민주택채권 매입예정상한액 산정 적정성 여부 검토

○ 심사결과를 시장, 군수, 구청장에게 제출

□ 옵션제

○ 마이너스 옵션제

- 소비자 선택권을 보장하고 입주 후 내부마감재 재시공 낭비를 방지하기 위해 도입
- 사업주체는 입주대상자가 직접 시공할 수 있는 품목 종류(내부마감재)를 제시하고 이를 제외한 분양가격을 제시하여 소비자 선택 확대

- 기본선택 품목
 - 문 : 문틀, 문짝
 - 바닥 : 바닥재, 걸레받이 등
 - 벽 : 벽지
 - 천정 : 천정지, 반자동돌림 등
 - 욕실 : 위생기구(양변기, 세면기, 욕조, 샤워기 등), 천장, 타일, 욕실 인테리어 등
 - 주방 : 주방기구 및 기구(가스쿡탑 포함), 벽타일, 주방TV
 - 조명기구 : 부착용 조명등기구
- 기본선택품목 제외한 기본형 건축비(지상층)를 기본선택품목을 포함한 기본형 건축비의 85%로 고시 : 15% 분양가격 인하 효과

□ 플러스 옵션제

- 발코니 확장에 한정하여 추가 선택품목 인정
 - 과도한 품목으로 인한 분양가격 인상 효과를 억제
- 시스템에어컨 및 빌트인 가전의 경우 공정률 40% 달한 이후 설치 여부에 대해 입주자 의견 수렴

III. 분양가 상한제 주요 쟁점

1. 분양가격 인하 및 주택가격 안정화 효과의 한계

- 분양가격 상승 원인의 대부분은 택지비와 원자재 가격 상승에 기인하므로 분양가 상한제로는 분양가격을 인하시키는데 한계 발생할 뿐 아니라 효과도 미미할 것임
 - 서울 동시분양의 경우 분양가격은 1998~2004년 기간 동안 연평균 20.9% 상승하였으며
 - 동기간 토지가격은 4.7%, 생산자물가는 1.3%, 임금은 7.7% 상승하여 원가에 따른 상승분은 13.7%로 추정되며 마감재 고급화, 건축규제 강화로 139만원/3.3㎡ 상승하여 연평균 2.4% 상승 요인이 발생하므로 원가 상승에 따른 분양가격 상승은 16.1%로 추정됨
 - 추가로 브랜드 등의 마케팅 비용을 감안할 경우 분양가격 상승은 원가 상승에 대부분 기인함

< 서울 아파트분양가격 및 관련 주요 변수 추이 >

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	연평균 상승률(%)
아파트분양가격* (서울, 만원/3.3㎡)	543	632	686	687	823	1,102	1,225	20.9
아파트가격지수* (서울)	100	112.5	117.2	139.9	182.9	201.6	199.6	12.2
주거용지가격지수** (서울)	100	102.4	102.3	104.4	119.6	124.5	128.3	4.7
생산자물가지수***	100	97.9	99.9	99.4	99.1	101.3	107.5	1.3
도시근로자가구소득* (만원)	213	222	238	261	279	282	311	7.7

자료 : * 임덕호(2004), 『주택공급제도 개선방안』, 23쪽에서 인용

** 한국토지공사(www.lplus.or.kr) *** 한국은행(ecos.bok.or.kr)

- 마이너스옵션제의 경우 분양가 인하 효과를 줄 것으로 기대하고 있으나 실제로 주택이 완공될 때 까지 개별 세대가 부담해야 하는 총 매입가격(사업자 제시 분양가격 + 마감공사비용)은 오히려 사업자가 옵션을 포함하여 대량 공급하는 경우에 비해 높아짐
 - 실제 소비자가 부담하는 주택매입가격은 낮지 않으며 마감공사비용이 상대적으로 높아지는 비효율성 발생

- 주변 시세와 분양가격 인하 효과가 작아 규제의 원래의 취지를 달성할 수 없으며 가격에 대한 과도한 규제로 시장경제의 유통질서를 저해하는 부작용만을 양산함
 - 최초 분양가 상한제 적용 아파트는 2008년 4월 흥덕지구의 힐스테이트로 분양가격은 994만원/3.3㎡이며 인근 지역의 동일 평형 아파트의 자율화된 평당 분양가격은 이 보다 낮아 실제로 분양가 상한제 적용 아파트의 분양가격 인하 효과는 미미함
 - 2007년 동일 규모의 평균 분양가격은 926만원으로 분양가 상한제가 적용된 힐스테이트의 분양가격이 7% 높음
 - 가전과 가구가 제외되어 공급된 가격으로 이를 포함할 경우 분양가격은 더욱 높을 것임
 - 분양가격을 일정 부분 인하시키더라도 입주 후 신규주택가격은 주변 시세 수준으로 상승하므로 주변 시세를 인하시키는 효과는 기대할 수 없음
 - 흥덕지구 힐스테이트 분양가격은 주변 시세(수원 영통 4개 단지 평균 1,090만원)의 91% 수준으로 나타나고 있음
 - 입주 후 신규아파트가격은 주변 시세 수준으로 상승하므로 실제로 주변 시세를 인하시키는 효과는 없으며 분양가격과 시세와의 격차를 소비자에게 배분하는 결과만 초래함

< 흥덕지구 아파트 분양가격 >

아파트명	분양시점	평형	세대수	분양가(만원/3.3㎡)
자연앤	2007.1	35	197	863
경남아너스빌	2007.1	43	168	918
동원로얄듀크	2007.5	36	360	979
한국아델리움	2007.10	34	232	935
호반베르디움	2007.10	47	156	1,092
힐스테이트	2008.4	34	207	994

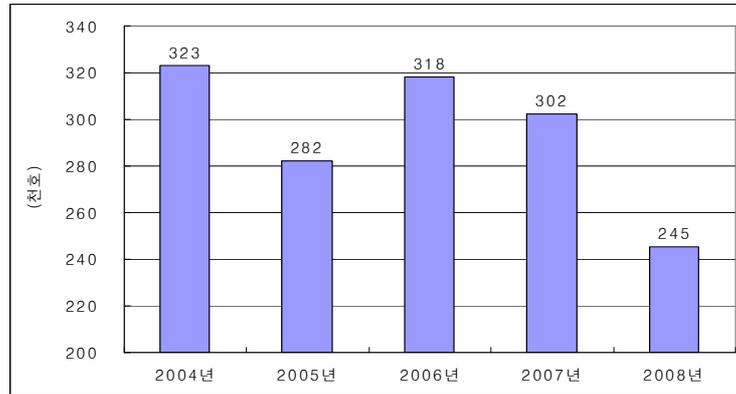
자료 : 부동산뱅크

- 주택분양가격을 규제하였던 과거에도 규제와 관계없이 주택가격은 상승하였던 점을 감안할 때 분양가격 규제에 의한 직접적인 주택가격 안정화 효과는 미미할 것으로 판단됨
 - 1980년대 후반 분양가격에 대한 규제가 있었음에도 불구하고 주택가격이 급등하였음

2. 주택공급 왜곡에 따른 시장 불안정성 증대

- 분양가 규제 대상 사업을 일정 시점(2007년 9월 1일 사업승인) 이후로 규정하여 무리한 조기 주택공급을 유도하여 미분양 문제를 심화시켜 시장 불안정을 증대시킴
 - 분양가 규제를 회피하는 의사결정은 주택건설업체의 판단으로 미분양의 일차적 책임은 사업주체에 있으나
 - 제도 변화는 주택건설업체의 무리한 주택공급을 유도하는 결과를 초래하여 미분양 문제를 심화시켰음
 - 주택시장 불안정성을 증대시킨 결과가 초래됨
- 분양가 규제는 주택공급 실적을 감소시켜 주거복지 향상을 저해하고 단기적인 주택가격 상승 압박을 초래할 수 있음
 - 한국주택협회 회원사 대상 조사에 따르면, 2004~2007년 연평균 분

양계획량은 30만6천호였으며 2008년 분양계획량은 24만5천호로 추정되고 있어 2008년 공급추정량은 과거 4년 연평균의 19.9% 감소한 수준으로 집계됨



자료 : 한국주택협회

< 분양계획물량 변화 추이 >

- 분양가격을 규제했던 1990~1997년 기간 민간부문의 공급 실적 비중은 연평균 65%, 분양가격 자율화 시기인 1999~2007년 기간의 비중은 72%로 분양가격 규제는 민간부문의 사업 참여를 저해했음
- 주택공급 감소의 주택가격 영향 분석 결과(주택산업연구원)
 - 2000년 1월 ~ 2006년 11월 월별자료를 활용한 다항시차분포모형(polynominal distributed lag model)을 주택가격 자기시차변수 포함하여 추정
 - 주택건설실적 탄력성 계수가 -0.325로 추정되어 주택건설실적이 10% 감소한다면 9개월 후 주택가격은 약 3.25% 상승 압박 발생하여 주택가격의 불안정성이 증대됨
 - 분양계획량 추정을 적용하면 2008년 공급 물량은 20% 정도 감소하므로 주택가격은 6.5% 상승 압박이 발생할 수 있음
- 분양가격 규제는 개발이익의 배분구조를 변화시켜 적절한 사업위험 부담에 대한 사회적 보수를 감소시켜 공급 감소로 이어질 가능성이 큼

- 이창무 외(2004) 분석결과에 의하면 개발이익의 배분 구조는 아파트피분양자, 주택건설자, 택지건설자의 순으로 발생하며 분양가격 규제는 주택건설자와 택지개발자의 이익을 축소시키고 피분양자의 이익을 증가시켜 공급자에 대한 사업위험부담의 적절한 보수를 보장하지 못하여 공급 감소로 이어질 가능성이 높음

< 개발이익의 배분 구조 >

(단위 : %)

개발이익 취득자	부천 상동	대전 노은	천안 백석	청주 하북대
택지개발자	4	2	1	6
주택건설자	19	30	39	72
아파트피분양자	78	68	60	22
전체 개발이익	1,411만원/3.3㎡	1,114만원/3.3㎡	368만원/3.3㎡	156만원/3.3㎡

자료 : 이창무 외(2004). “아파트 분양가조정과 개발이익 분배”. 『주택연구』 제12권 제2호. 106쪽 인용

3. 브랜드 가치, 기부채납, 사업위험 등의 적절한 반영의 한계

- IMF 외환위기 이후 분양시장의 무한경쟁 돌입으로 브랜드 등 제품 가치를 제고시키는 마케팅전략으로 창출된 기업의 내재가치는 분양 가격에 반영됐으나 현재 분양가 상한제는 이를 적절하게 반영할 수 없음
 - 주택 품질을 대변하는 브랜드는 명확하게 비용으로 발생하였음에도 불구하고 분양가격에 반영되지 않아 규제의 산업간 형평성을 저해할 뿐 아니라 산업구조를 왜곡시킴
 - 소비자가 주택을 구입할 경우 가장 먼저 고려하는 요인은 투자 가치와 브랜드의 순으로 나타났으며(주택산업연구원(2005) 『주택구입결정요인 분석』) 분양가격에 원칙적으로 반영되어야 함
- 사업승인 과정에서 발생하는 기부채납비용과 각종 민원성 비용이

적절하게 원가에 반영되어야 하나 현 기본형 건축비의 개념은 이를 포함하지 않고 있어 주택사업의 채산성을 악화시켜 장기적으로 주택공급 위축으로 이어질 수 있음

- 주택은 고유한 이질성과 독점적 특성을 가지고 있어 완전대체성을 가진 대체상품을 찾기 어려우며 동질적인 상품이 거래되는 완전경쟁시장에 비해 상대적으로 높은 사업위험을 부담할 수밖에 없음
 - 사업위험의 부담에 대한 적절한 보수는 고수익 보장에 의해 이루어져야 하는 것이 시장 원리이나 분양가격을 규제할 경우 높은 사업위험에 대처하도록 주택건설업체를 유도할 수 없으므로 공급이 위축되는 등의 문제가 발생함

4. 원가절감 노력 위축, 주택의 질 저하 : 자유로운 기업활동 저해

- 분양가격 규제로 주택건설업체는 정상적 이윤을 확보하기 위해 원가를 절감하려는 노력을 경주할 것이나 지속적 노력을 기대하기 어려움
 - 새로운 공법이나 원가 절감 노하우를 창출하기 위해서는 자금이 소요되며 이 비용이 적절하게 원가에 반영되지 않을 경우 지속적인 원가절감 효과를 기대하기 어려움
 - 가산비용을 인정함으로써 추가적인 사업자의 노력에 대한 보수를 지급하는 형태로 분양가 상한제는 보완되어 있으나 실효성에 대해서는 논란의 여지가 큼
- 정부가 공시한 건축비에 맞는 자재와 노동력을 활용할 경우 주택의 질이 저하되는 문제 발생
 - 기본형 건축비는 브랜드화가 이루어진 민간부문의 건축비 보다 낮은 건축 질과 마감수준을 상정하고 산출되어 주택의 질이 저하되

는 문제가 발생함

- 이는 주거의 질적 저하를 가져오고 주거복지 자체를 해치는 결과를 초래하여 주택정책의 목적을 크게 훼손시킴

○ 민간부문의 다양한 창의적인 생산 노하우 적용을 배제시키고 자유로운 활동을 저하시켜 장기적으로 주택산업의 발전과 생산의 효율성을 크게 해침

- 특히 주상복합아파트의 경우 아파트 기준으로 산출된 기본형 건축비를 적용할 경우 건축 자체가 불가능하게 되어 다양한 주택유형 공급을 저해하는 등 소비자 선택권을 박탈하게 됨

5. 분양원가 적정성 판단의 정확성

○ 마감재 등 주택건설에 사용되는 원자재는 매우 다양하며 동일한 품목도 종류에 따라 폭넓은 가격대를 형성하므로 고정된 기본형 건축비와 가산비로 다양성을 반영하는데 한계가 있음

- 다양한 원자재에 대한 전문적 지식이 없는 한 분양가심사위원회의 분양가격 심사의 정확성에 대한 객관성을 저해할 수밖에 없으며 심사 결과에 대한 이견이 발생할 경우 사업수행 과정에서 혼란만 가중됨

○ 더욱이 일반 소비자의 경우 공개된 원가를 통해 제품의 정확한 품질을 판단하기 보다는 입지적 특성을 고려할 것이며 브랜드 등 원가에 반영되지 않은 요소에 대한 구입의사결정 의존도가 높아 원가 공개의 실효성은 크지 않음

- 공개된 원가에 대한 적절한 판단을 위한 전문성을 가지고 있지 않은 상황에서 공개된 자료에 근거한 소비자의 구매의사결정은 비합리적일 수 있음

- 최종 정산 이전의 추정된 원가이므로 준공까지 발생할 수 있는 각종 원가상승 요인(사업위험에 따른)을 사전에 반영할 수 없는 예가로서의 한계와 실제 발생 비용과의 격차가 발생함
 - 추정 원가내역 공개로 소비자의 알 권리를 충족시킬 수 없으며 더욱이 가격 자료가 부정확하여 혼란을 초래할 수 있음

6. 기업회계기준과의 상충

- 선진국의 기업회계기준에 따르면 기업영업비밀 차원에서 공사원가내역을 공개하지 않고 있어 주택건설의 원가공개는 국제관행에 역행하고 있으며 OECD 회원국으로서 위상 저하 우려
- 2004년 건설업회계준칙 상 회계감사시 공사원가명세서 첨부 의무를 폐지하고 있어 국내 기업회계기준과도 상충하는 문제 발생

IV. 세부 항목 문제점 및 개선방안

※ 분양가 상한제의 개선방안은 세부 항목인 택지비, 건축비, 가산비 등이 적절하게 원가를 반영하는가에서 출발하여 다양한 원가 요인을 적절하게 반영할 수 있도록 개선방안을 도출함

□ 공공택지 선납대금 기간 이자 및 적용 기간의 문제

- 정기에금금리의 평균 수준을 적용하고 있으나 주택건설업체가 지불하는 이자는 대출금리 수준으로 정기에금금리를 상회하고 있어 격차만큼 원가 보상이 이루어지지 않음
- 주택건설업체가 실제로 부담하는 기간이자는 납부일로부터 입주자 모집공고일 이후 6개월까지 기간을 초과하는 경우가 많아 실제 지급이자와 반영된 이자와의 격차가 발생함
 - 선납대금을 지급하기 위한 차입금이 상환되기 까지 금융비용이 실제로 발생하므로 6개월로 한정하는 것은 원가를 적절하게 반영하지 못함
- 개선안
 - 정기에금금리 평균 금리를 적용하는 대신 사업주체가 실제 지급하는 금리를 반영하여 기간이자를 산정하고
 - 공공택지 선납대금으로 발생하는 금융비용은 분양매출이 원활하게 이루어지지 않을 경우 부담 비용은 증가할 수밖에 없으므로 선납대금을 지급하는데 활용한 대출금 상환 시점까지 기간이자의 산정을 확대토록 개선

□ 기본형 건축비의 한계

- 현재 기본형 건축비는 아파트의 중급 마감수준에 상응하는 비용을 기준으로 산출되어 높은 마감수준의 아파트나 주상복합아파트 공급 자체를 억제하는 부작용이 발생함
 - 최근 공급된 분양가 상한제 적용 아파트의 경우 낮은 원가로 공급할 수밖에 없어 가구와 가전제품이 빠졌으며 오히려 소비자 만족도 저하되는 문제가 발생하였음
 - 다양한 품질의 주택공급이 위축되고 획일적인 품질의 주택이 공급되므로 소비자의 선택권을 제한하는 문제 발생
- 특히 주상복합아파트의 경우 고층화, 설비·전기 시스템과 공법 등 일반 아파트와 다른 특성을 감안할 때 현 기본형 건축비로 건설할 경우 손실이 발생할 수밖에 없으며 공급 자체가 불가능함
 - 일반 아파트와를 달리 시스템화되어 공급되는 각종 가전 및 설비로 인한 건설비용 상승이 발생하므로 적절한 기본형 건축비 산정이 필요함
 - 공사비, 설계·감리비, 부대비용, 이윤, 일반관리비 외에도 커튼월 공사, 시스템샷시, 공조시스템, 냉난방시스템 등으로 인한 가산비용 상승이 반영되어야 함
- 개선안
 - 기본형 건축비를 기존 중급 마감수준의 아파트로 한정하지 않고
 - 고급 마감수준의 아파트와 주상복합아파트 건설에 적절한 기본형 건축비 II·III 등을 확대하여 산정 고시토록 함
 - 주택유형별로 기본형 건축비를 차등화
 - 주상복합아파트의 경우 기본형 건축비는 37만원/㎡ 상승되어야 하며 가산비용도 이와 비슷한 정도 비용이 반영되어야 함

□ 기본형 건축비의 적정화

- 기본형 건축비는 고시 당시 시점의 원가 수준을 반영할 뿐 실제로 공사기간 중 발생하는 원가 수준을 반영하지 못하므로 이에 대한 근본적인 대책 마련이 필요함
 - 예가의 한계를 극복할 수 있는 보완책 마련이 필요함
 - 또한 단지 규모가 작은 경우 규모의 경제가 발생하지 않아 현 기본형 건축비 수준으로는 사업 수행 자체가 어려워 소형단지 개발은 크게 위축될 수 있음
 - 도심지 자투리 토지에 대한 활용도가 저하되는 등의 문제가 발생함

- 주택건설업체가 가지고 있는 고유 브랜드 등의 기업 내재가치로 인한 비용을 반영하지 못할 경우 시장경쟁의 공정성이 저해됨
 - 높은 기업의 내재가치는 높은 분양가격으로 상대적으로 낮은 기업 내재가치는 낮은 분양가격으로 반영되어야 분양가격 격차에 의한 공정한 경쟁을 유도할 수 있으며 가격 수준 차이에 따른 소비자의 선택권도 보장되어야 함

- 개선안
 - 예가의 한계를 극복할 수 있도록 기본형 건축비에 예비비, 판매관리비 등 항목을 감안하여 기본형 건축비를 상향 조정하여야 함
 - 가산비 항목에 기업의 내재가치를 반영할 수 있는 항목을 신설하거나 기존 가산비용 중 주택품질 인정 폭을 상향 조정
 - 예시로 주택성능등급과 소비자만족도로 5% 인정하는 것을 10% 정도로 상향 조정하는 방안

□ 기본형 건축비 고시 기간의 조정

- 최근 유가 인상, 시멘트, 레미콘, 철근 가격 상승 등으로 기본형 건축비 인상 요인이 발생하였으나 아직 반영되지 않고 있으며 적절하게 원가 상승이 반영되지 않은 기본형 건축비로 공급할 경우 원가 상승 부담이 가중되어 사업의 원만한 수행이 어려움
- 개선안
 - 6개월로 한정된 고시 기간을 원자재 가격 상승이 큰 폭으로 상승할 경우 수시로 원가 상승분을 반영할 수 있도록 고시 기간에 탄력성을 부여하여야 함

□ 민간택지의 경우 실제매입가격 인정 범위 확대

- 민간택지는 감정평가금액을 적용하고, 증빙이 가능한 실제매입가격이 있는 경우 인정범위 상한을 감정평가금액의 120%로 제한하고 있어 정확한 원가를 제대로 반영하지 못함
- 민간택지의 경우 공공택지와는 달리 매입에 장기간이 소요되며 대부분 경합을 통해 매입하여 매입가격은 높을 수밖에 없으므로 감정평가금액 혹은 감정평가금액의 120% 이하로 제한할 경우 원가부담이 커 원활한 공급을 저해하여 사업 추진 자체가 불가능함
 - 사전에 택지 확보가 부족하게 되어 수요 변화에 대한 탄력적 공급 대응이 어려워 시장 안정성을 저해할 수 있음
- 개선안
 - 원가공개의 주목적이 투명성을 제고하는 것이라면 증빙이 가능한 택지매입 관련 비용에 대해서는 모두 원가로 인정하도록 인정범위를 확대토록 개선

□ 택지비 가산비용 인정 범위 확대

- 기반시설부담금 등 주택건설업체가 부담하는 부담금과 사업승인 조건을 충족시키기 위한 기부채납 등에 소요되는 비용이 가산비용에 포함되지 않음
- 개선안
 - 가산비용 현실화를 위해 택지비 가산비용 인정 범위를 확대하여 기반시설부담금, 기부채납 등의 소요 비용을 가산비용으로 인정

□ 재건축사업에 대한 규제

- 추정 원가내역의 한계와 후분양 적용으로 인한 문제
 - 정산 시점까지 발생하는 원가 상승분에 대한 부담으로 사업 진행 어려움 발생
 - 일반분양분 분양가격으로의 전가 불가로 인한 조합원 부담 증대
 - 조합원의 현금청산자가 증가하는 등 원활한 사업수행 어려움
 - 재건축 사업 수행 자체를 저해하고 있어 공급 감소 우려됨
 - 실용정부 도심개발 정책의 실효성을 감퇴시킴
- 정비사업 특성을 반영한 가산비용 인정이 필요함
 - 안전진단비, 정비사업용역비, 감정평가비용, 신탁수수료 등 가산비용 인정 필요
 - 사업특성 상 차입에 대한 의존도가 높은 특성을 반영한 금융비용 반영 필요
- 개선안
 - 재건축의 경우 사업특성상 발생하는 가산비용을 추가로 인정하여 일반분양분의 분양가 상한제 적용에 따른 조합원 부담 증대를 방

지하여야 함

- 혹은 도정법 상 현금청산에 대한 불가 조항 마련

□ 옵션제의 문제점

- 마이너스옵션제의 경우 원가 절감에 따른 추가적인 분양가격 인하가 가능하나 소비자의 입장에서 부담하는 최종 매입가격이 상승하는 문제 발생
 - 마이너스옵션에 대한 입주자의 사전 합의에 한정하여 적용
- 플러스옵션제의 경우 발코니로 한정하고 있어 소비자의 다양한 선택권을 제한하는 문제 발생
 - 플러스옵션 대상 품목의 확대

□ 분양가심사위원회 전문성 결여 및 기능 한계

- 분양가심사위원회 구성 인원은 전문성을 확보하고 있으나 건축원가에 대한 전문성은 한계를 가질 수밖에 없으며 결과적으로 인근 아파트의 공급 가격이나 시세 등을 기준으로 분양가격의 적정성을 판단하는 문제가 발생함
- 분양가격의 적정성 판단의 기준이 인근 시세나 신규아파트의 분양가격이 될 경우 원가에 대한 적정성 판단에 기초하지 않는다는 점에서 분양가심사위원회의 기능이 원래의 취지에서 벗어나 수행되는 모순이 발생함
- 개선안
 - 분양가심사위원회의 심의 기능을 자문 기능 정도로 축소

V. 분양가 상한제 개선 로드맵

※ 분양가 상한제는 가격 규제로 원칙적으로 조속히 폐지되어야 하나 제도의 도입 취지와 현 주택시장 상황을 반영할 때 다음과 같은 단계적 개선방안을 제시할 수 있음

□ 단기 개선방안 : 2008년

○ 미분양이 적체된 지방의 경우 분양가격을 자체적으로 인하하는 등 주택건설업체의 자구노력이 이루어지고 있으며 분양가 상한제 적용 아파트가 공급될 경우 기존 미분양 물량 해소는 더욱 어려워져 지방주택시장 정상화를 기대할 수 없음

☞ 지방의 경우 분양가격 규제 적용을 배제

- 지방의 지역적 범위
 - 비수도권 전체 혹은 광역시를 제외한 비수도권
- 미분양이 극심한 지역을 우선적으로 선정하는 방안

○ 주상복합아파트의 경우 현 기본형 건축비 체계로 적절하게 원가를 반영하지 못하므로 공급 자체가 불가능하며 이로 인해 소비자의 선택권이 제한됨

☞ 주상복합아파트에 대해 분양가격 규제 적용을 배제

○ 민간택지에 대해 원가공개 적용 배제

○ 분양가심사위원회 자문기구로 기능 축소

□ 중기 개선방안 : 2009년

- 수도권을 제외한 전 지역과 수도권의 85㎡ 이상의 아파트에 대해서는 분양가격 규제 적용을 배제
- 원가공개 완전 폐지
 - 공공택지에 대한 원가공개를 폐지
- 옵션제 폐지

□ 장기 개선방안 : 2010년 혹은 2011년

- 분양가 상한제의 완전 폐지 : 분양가격 자율화 회복

참 고 문 헌

■ 단행본 및 논문

- 건설교통부(2007). 『분양가제도 개선 관련 교육자료』
- 건설교통부(2007). 『주택분양가제도 개선방안 연구』
- 권주안(2006). 『분양가규제의 부작용과 개선방안』. 한국경제연구원
- 김태경·이원영(2007). “분양가상한제 및 분양가격공시제도의 평가 및 개선안”. CEO Report. 경기개발연구원
- 이창무·나강열·구자훈(2004). “아파트 분양가조정과 개발이익 분배”. 『주택연구』 제12권 제2호
- 임덕호(2004). “주택공급제도 개선방안”. 『공공택지 및 분양주택 공급제도에 관한 공청회』. 국토연구원
- 주택산업연구원(2006). 『참여정부 주택정책 평가』
- 주택산업연구원(2007). 『분양가상한제 시행에 따른 주택업계 대응방안』
- 주택산업연구원(2005). 『주택구입 결정요인 분석』

■ Web Site

- 국토해양부 www.moct.go.kr
- 한국은행 ecos.bok.or.kr
- 한국토지공사 www.lplus.or.kr

- 메모 -

