

주택 분양가 자율화와 주택 시장

손경환 · 국토개발연구원 연구위원

주택 분양가의 자율화는 주택 시장과 주택 업체에게 많은 영향을 미치게 된다. 기업의 자금, 기술력이나 지명도에 따라 많은 주택 업체가 치열한 경쟁 과정에서 탈락하는 현상이 나타날 것이다. 분양가 자율화로 인한 주택 시장 환경 변화에 적응하지 못한 업체는 자연 도태될 수밖에 없으며, 이러한 구조 조정은 주택 업계의 새로운 문제로 제기될 것이다. 이러한 변화에 대응하기 위해서는 신공법 개발, 새로운 내부 구조 및 단지 배치 등 업체간의 주택 차별화를 기하여야 한다. 또 노령화, 독신 가구 등 가구 변화와 소득 증가에 따른 주택 수요 구조의 변화에 대비하여 원룸 주택, 빌라, 전원 주택 등 다양한 종류의 주택을 개발 공급하는 노력이 필요하다.

머

리말

우리나라의 주택 시장은 낮은 주택보급률, 투기적 주택 수요 그리고 주택 시장에 대한 각종 규제의 영향으로 경기 과열과 침체가 반복되는 불안정한 상태를 보여왔다. 주택 경기가 호황이었던 70년대 후반이나 1990년을 전후한 시기에는 주택 건설이 크게 늘어나면서 자재, 인력을 유발한 반면에, 주택 경기 침체시에는 미분양주택이 증가하고 주택 건설은 감소하였으며 그 결과, 몇년 후에는 주택

시장의 불안정은 여전히 문제로 남아있다.

1990년을 전후한 주택 경기 호황 이후 최근까지 주택 시장은 심각한 침체 상태에 빠져 있다. 주택 경기가 정점에 달했던 1991년 상반기 이후 주택 가격은 20%~30%나 떨어졌으며, 짓기만 하면 팔리던 아파트도 전국적으로 미분양 사태가 확산되고 있다. 1995년 11월 현재 미분양 주택 수는 16만 호에 이르고있다. 더구나 지난해까지만 해도 미분양은 대부분이 지방에서 나타났지만, 금년 들어서는 수도권의 미분양이 크게 늘어나고 있으며 서울에서도 미분양

주택이 발생하고

있어 사태의 심각성을 더해주고 있다.

미분양 주택의 급격한 증가는 주택

<표1> 미분양 주택 현황

	1991. 12	1992. 12	1993. 12	1994. 12	1995. 11
계	12,021	36,926	77,488	105,586	158,071
수도권	706	2,404	8,552	14,250	37,064
지방	11,315	34,522	68,936	91,336	121,007

자료 : 건설교통부

공급 부족과 가격 상승의 악순환이 계속되었다. 정부에서는 주택부족 문제를 해결하고 국민 주거 생활의 안정을 위하여 주택 공급 확대 정책을 적극 추진해왔으며, 가격 규제를 통하여 비교적 싼 값의 주택을 공급하여 시장의 안정도 함께 이루고자 노력하였다. 그 결과, 주택 보급률이 85%에 이르는 등 많은 가시적인 성과가 나타났지만, 경기 과열과 침체에 따른

건설 업체의 자금난을 초래, 주택 업계의 부도 사태로 이어지고 있다. 1993년, 1994년에 각각 41개 업체, 60개 업체였던 중소 주택 건설 업체의 부도 수가 지난해 11월까지만 벌써 144개 업체나 되며, 여기에 비자금 사태까지 겹치면서 주택 업계의 상황은 더욱 악화될 것으로 보인다.

이러한 상황을 감안하여 정책 당국에서는 지난해 11월에 주택 업계의 자금난 완화와 주택관

련제도의 개선을 위한 주택시장 안정대책을 발표하였다. 이 대책은 주택업계의 경영난 심화가 국민 경제에 미치는 여러 가지 피해를 최소화하는 한편, 그동안의

주택 시장 여건 변화에 맞추어 주택 시장의 구조 개선이 필요하다는 판단 하에 시행하게 되었다. 주택시장 안정대책의 내용은 주택 건설업계에 대한 지원과 주택 산업 육성이라는 장단기 대책으로 이루어져 있다.

특히, 이번 대책은 그동안의 단기적 처방에서 벗어나 주택 분양 가격의 점진적 자율화 추진, 주택 금융 확충 등 중장기적인 주택 산업 발전 방안을 함께 시행함으로써 정책의 효과를 크게 높일 수 있을 것으로 기대되고 있다. 주택 분양가 자율화 추진을 포함한 주택시장 안정대책의 주요 내용은 <표 2>와 같다.

또한 올해부터는 모든 지역의 연립 주택이나 단독 주

택의 분양가 자율화를 추진하는 한편, 강원·충북·전북·제주 지역의 모든 아파트를 규모에 관계없이 분양가를 전면 자율

<표 2> 주택시장 안정대책의 주요 내용

■ 당면 과제에 대한 단기 대책	
미분양 주택 해소	
-	1995. 10. 31 현재 미분양 주택 대상
-	미분양 주택 구입자에 대한 자금 지원 확대
-	미분양 주택 구입자에게 세제 지원
주택 업계 자금난 완화	
-	건설업체의 회사채 발행시 1996년 3월까지 물량 조정 대상에서 제외하고 1996년 말까지는 SOC 민사 유치 사업에 관한 가산점(0.5점) 부여
-	주택업체 보유 토지불 토개공, 주공에서 매입하도록 유도
-	주택업체 보유 토지의 세법상 업무용 인정 기간과 택지소유상한법상 부당금 부과 유예 기간을 5년으로 연장
■ 중장기 주택 시장 구조 대책	
주택 분양가 자율화의 점진적 추진	
-	주택시장의 안정 유지 범위 내에서 단계적으로 분양가 자율화 추진
-	강원, 충북, 전북, 제주의 25.7 평 초과 주택의 분양가를 1995년 11월부터 자율화하고 1996년 하반기부터는 평형 구분없이 자율화하는 방안 검토
-	수도권 이외 지역에서 택지, 가공농장부 지원없는 주택으로서 공적 80% 이후 분양하는 주택도 가격을 자율화
-	수도권 지역은 택지 확보, 청약 저축·예금 가입자 문제 대책 마련 후에 자율화 검토
중소형 주택 건설 의무 비율 완화	
-	25.7 평 이하 주택 건설 의무 비율 75%는 지역 여건에 따라 10% 범위 내 하향 조정 허용
-	18 평 이하 주택 건설 의무 비율은 주택 보급률에 따라 20~30% 또는 업계 자율로 결정
기타 대책	
-	주택 할부 금융 활성화, 주택저당채권유동화제도 검토를 통하여 주택 금융을 확충
-	임대 사업에 대한 규제 사항을 완화하여 임대 사업활성화
-	주택 실거래 및 자재의 표준화를 적극 추진

화하고, 수도권 이외 지역의 중대형 아파트의 분양가도 점차 자율화를 추진하기로 하고 있다. 이에 따라 분양가 자율화의 폭은 크게 확대될 전망이다.

주택 분양가 규제 문제점

신규 분양 주택에 대한 분양 가격의 규제 정책은 당초 무주택 서민의 주택 구입 능력을 높이고 주택 가격 안정을 위한 목적으로 도입되었으며, 1977년 이후 20 호 이상의 주택 건설에 대한 주택 사업 계획을 승인하는 과정에서 행정 지도 가격을 적용함으로써 분양가 규제의 기틀을 마련하였다. 서울시의 경우 처음에는 규모의 구분없이 평당 분양 가격을 일정 수준으로 규제하였으며, 1982년부터는 국민 주택 규모에 대하여는 평당 105만 원, 국민 주택 규모 초과에 대하여는 평당 134만 원의 분양 가격 상한선을 정하여 이원화하였다. 이후 1985년에는 평당 건축비 상한선을 71만 5,000 원으로 고정시키고 분양 가격은 획일적으로 134만 원으로 하여, 평당 분양 가격이 115만 원 이내에서는 자율적으로 분양하고 그 이상은 택지비심의위원회의 심의를 거쳐서 결정하도록 하였다. 그러나 1988년 이후 심의제를

폐지하여 국민 주택 규모에 대하여는 평당 126만 원, 국민 주택 규모 초과에 대하여는 평당 134만 원으로 규제하였다.

그후 아파트 가격이 크게 상승하였음에도 불구하고 분양 가격 상한선때문에 건축 비용의 상승이 반영되지 못해 주택 건설 업체의 채산성이 악화되었으

<표 3> 주택 분양 규제 가격의 변천(서울시)

연도	국민 주택 규모	국민 주택 규모 초과
'78	68	
'79	78	
'80	90	
'81	105	
'82. 1~'85. 9	105~134	
'85. 10~'87. 12	134	
'88. 1~'89. 10	126~134	
'89. 11~	원가연동제	

(단위: 평당 만 원)

주택 분양 가격의 규제는 그동안 여러 가지 문제를 야기하여왔다. 첫째, 주택 분양 가구는 분양가와 시가의 차이만큼 이익을 얻게되며, 이는 소득 및 부의 정당한 배분을 왜곡시키는 결과를 가져왔다.

둘째, 분양 주택에 대한 초과 수요를 증대시키며 기존 주택 가격에까지 영향을 미쳤다.

셋째, 주택 분양 가격의 통제는 주택건설 업체의 비용 상승을 적절히 반영하지 못하므로 채산성 악화 및 주택 공급 감소를 초래하였다.

넷째, 일률적으로 통제된 상한 가격때문에 업체간의 품질 향상, 기술 개발, 비용 절감 노력을 약화시켜 건설 업체의 효율성 저하를 초래하게 되었다.

다섯째, 대형 주택의 신호가 높아져 소형 주택 공급이 부진하고 주택의 과소비가 성행하게 되었다. 이러한 문제점과 아울러 민간 자율 경제의 활성화, 주택 시장 개방에 맞추어 주택 시장에 대한 대표적인 규제인 분양가 규제는 점차 풀어야 하는 상황에 놓여 있다.

그동안 주택 가격의 상승 우려로 시행을 유보해왔던 분양가 자율화의 점진적 확대 정책에 따라 분양가 자율화가 향후 주택 시장에 어떤 영향을 미칠 것인가에 관심이 집중되고 있다. 주택 업계에서도 분양가 자율화의 확대에 대비한 움직임이 바빠지고 있다. 아파트 분양 가격의 점진적 자율화 확대 정책은 허용 지역이나 주택 규모가 제한되어 있고 주택 경기가 여전히 침체 상태에 빠져 있으므로 단기적으로는 주택 시장에 큰 영향을 미치지 않는겠지만, 장기적으로는 주택 시장의 구조 개편을 비롯한 많은 변

화를 가져올 것이다. 이하에서는 주택 분양 가격의 자율화가 주택 시장에 미치는 파급 효과를 분석해보고, 이를 바탕으로 분양가 자율화의 본격적인 확대 실시를 위한 여건 조성 방안과 분양가 자율화에 따른 주택 업계의 대응책을 모색해보았다. 모든 가격 통제 정책이 그렇듯이, 주택 분양 가격의 규제 역시 규제 가격 하에서도 충분한 주택을 공급할 수 있는 별도의 수단이 없는 한, 단기적인 가격 안정 효과 보다는 장기적인 수요, 공급 불균형으로 인한 부작용이 크게 마련이다. 이윤 극대화를 추구하는 주택 건설 업체의 주택 건설 활동은 기본적으로 주택 가격에 의하여 결정된다. 만약 정부의 가격 규제가 없다면 시장 가격의 상승에 따라 주택 건설은 늘어나게 된다. 그러나 가격 통제 하에서는 분양 규제 가격이 주택 건설 업체의 생산 활동 기준이 되며, 시장 가격보다 낮은 수준의 분양 가격은 주택 공급을 위축시킬 수밖에 없다.

한편, 신규 분양 주택에 대한 수요는 가격 규제 하에서 더욱 늘어난다. 주택 수요의 증가는 다음과 같은 두 가지 측면에서 나타난다. 첫째, 분양 가격이 시장 가격보다 낮은 만큼 같은 소득 수준에서도 가계의

주택에 대한 유효 수요는 커진다. 둘째, 분양 가격과 시장 가격 사이의 차이만큼 투기적 이익을 얻을 수 있는 상황에서 투자 목적의 수요가 늘어나게 된다. 주택 시장에 대한 가격 규제는 주택 공급 감소와 주택 수요의 증가가 함께 나타나기 때문에 주택 시장은 더욱 불안정해지게 되는 것이다.

주택 분양가 자율화의 영향

분양 가격을 주택 건설 업체가 시장 상황에 따라 임의로 정할 수 있도록 분양가 자율화를 전면적으로 시행하는 경우, 신규 분양 주택의 가격은 일시에 시장 가격 또는 시장 가격에 근접한 수준까지 올라갈 것이다. 분양가 자율화는 장기적으로는 주택 공급을 증가시키겠지만, 공급 증가 효과가 나타날 때까지는 어느 정도 시간이 경과되어야 한다. 반면에 주택 수요는 분양가 자율화 실시 후 단기간에 나타날 가능성이 높다. 그 결과, 주택 수요와 주택 공급간의 시차로 인한 시장 충격이 나타날 것이다. 분양가 자율화 실시의 충격은 두 가지의 경로를 통하여 시장에서 나타날 것이다. 하나는 분양 규제 가격 인상에 따른 단기적인 주택 수요 증가와 장기적인 주

택 공급 증가 효과이며, 이 경우는 일정 기간이 경과하면 주택 시장은 다시 안정을 찾을 수 있다. 두번째 파급 경로는 분양 가격 자율화가 사람들의 주택 가격 상승 기대 심리를 자극한다는 점이다. 이는 사람들의 막연한 예상만이 아니라, 실제로 싼 값의 신규 주택을 분양받으려는 신규 주택 시장의 대기 수요자를 기존 주택 시장으로 전환하도록 만들게 된다는 점을 고려해야 한다. 그 결과, 주택 수요가 증가하고 사람들의 기대 심리와 맞물려 주택 가격은 상승하게 될 것이다.

분양 가격을 자율화하는 경우, 주택 건설 업체는 신규 분양 주택 가격을 시장 가격에 가까운 수준으로 정할 것이다. 그러므로 분양 가격과 시장 가격의 차이만큼 분양 규제 가격이 상승하는 효과를 가져온다. 현재 주택 시장 가격은 서울을 비롯한 수도권 지역은 높은 수준이지만 지방은 분양 가격과 시장 가격이 별 차이가 없다. 그러므로 분양 가격 자율화의 충격은 수도권 지역에서 주로 나타날 것으로 보인다. 반면에 지방의 경우, 주택 분양가 자율화의 영향은 단기적으로는 별로 나타나지 않을 것이다. 한편, 가격 기대 심리에 의한 분양가 자율화의 영향은 예측하기가 어렵다.

여기서는 80년대 말에 정부의 분양가 자율화 실시 검토의 발표가 주택 시장에 미쳤던 충격을

시장 분석 모형을 통하여 조사해보았다. 그 당시 분양가 자율화 검토가 주택 시장에 미친 영향은 검토 발표 시점에서 주택 가격은 5%가 추가가 상승했으며, 주택 가격은 장기간에 걸쳐 모두 10% 이상 추가 상승하는 효과를 가져왔던 것으로 분석되었다.

최근의 주택 시장 상황을 보면, 지방은 분양 가격과 시장 가격의 차이가 거의 없고, 몇년간에 걸친 주택 경기 침체로 가격 기대 심리도 낮은 편이다. 이런 상황에 비추어볼 때, 지방의 점진적인 분양가 자율화 정책은 시의 적절한 것으로 판단된다. 그렇지만 분양가 자율화의 확대 실시는 여러 가지 여건을 고려하여 시장 충격을 줄이는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

맺음말

분양가 자율화는 시장 기능의 회복을 통하여 주택 공급을 증가시키는 효과가 있다. 주택 시장 여건에 따라 어느 정도 차이는 있지만 분양가 자율화 후 대략 1년 정도가 경과하면 주택 공급 증가 효과가 본격적으로 나타나기 시작, 주택 시장도 일시적 충격에서 벗어나 안정을 되찾을 것이다. 다만, 이러한 결과는 주택 건설에 필요한 생산 요소 즉, 택지, 주택 자금 등의 원활한 공급이 뒷받침되어야 한다. 현재 주택 시장의 여건을 살펴보면 택지, 주택 자금과 같

은 생산 요소 시장에 상당한 공급 제약이 있다. 특히, 택지 문제의 경우, 수도권 지역에서 수급 불균형이 심한 편이며, 수도권 택지 문제 해결을 위해서는 대규모의 택지 개발이 필요하다. 이러한 상황에 비추어볼 때 주택 시장에 대한 충분한 여건 조성을 마련하기 위한 정책적 노력이 실행되어야 한다.

분양가 자율화는 주택 시장뿐 아니라 주택 업체에게 많은 영향을 미치게 된다. 기업의 자금, 기술력이나 지명도에 따라 경쟁이 치열해지면서 많은 주택 업체가 경쟁 과정에서 탈락하는 현상이 나타날 것이다. 분양가 자율화로 인한 주택 시장 환경의 변화에 적응하지 못한 기업은 자연 도태될 수밖에 없으며, 이러한 구조 조정은 주택 업계의 새로운 문제로 제기될 것이다. 주택 시장의 환경 변화에 대응하기 위해서는 신공법 개발, 새로운 내부 구조 및 단지 배치 등 업체간에 주택의 차별화를 기하여야 한다. 또한 노령화, 독신 가구 증가 등 가구 변화와 소득 증가에 따른 주택 수요 구조의 변화에 대비하여 원룸 주택, 빌라, 전원 주택 등 다양한 종류의 주택을 업체 특성에 맞추어 개발, 공급하는 노력이 필요하다. ■■■