

분양가상한제 탄력 운영, 시장 불확실성 해소에 도움

허윤경 | 한국건설산업연구원 연구위원
ykhur@cerik.re.kr

지루한 논쟁 일단락

지난해 12월 민간 택지에 한해 상한제를 폐지하는 법안이 국회를 통과하였고 세부 지정 기준 등을 정하는 「주택법」 시행령 일부 개정안이 3월 24일 국무회의를 통과하면서 4월 1일부터 민간 택지는 분양가상한제 탄력 적용이 시행된다.

1998년 전면적으로 자율화되었던 분양가상한제는 주택경기 호황기인 2007년 주택가격 조절 수단으로 재도입되었다. 2002년부터 부동산 경기 호황에 따른 택지가격 상승, 개발 규제 및 건축 기준 강화 등의 원인으로 건설 비용이 상승하기 시작했다. 여기에 더해 규제 자율화와 맞물려 저금리에 의한 유동성 증가, 기업간 주택 품질 경쟁, 비용 상승

요인 등이 복합적으로 작용하면서 분양 가격이 크게 상승하는 현상이 초래되었다. 또한, 2005~2006년 수도권 일부 지역을 중심으로 아파트 가격이 급등함에 따라 이를 제어하기 위한 목적으로 2007년 9월 분양가상한제가 재도입되었다. 그러나, 경기 사이클의 변화와 함께 금융위기의 영향 등으로 2008년부터 주택시장 침체가 나타나면서 분양가상한제 폐지를 주장하는 목소리가 나오기 시작했다. 2009년 초부터 분양가상한제의 전면 폐지 또는 일부 적용 배제 등을 내용으로 하는 여러 형태의 「주택법」 개정안이 국회에 상정되었으나 계류를 거듭하였다. 정부에서도 1·13 대책, 2·11 대책에서 분양가상한제 폐지가 기

본 원칙임을 거듭 밝혀 왔으나, 국회를 통과하지 못했다. 정부는 2012년 5·10 대책의 후속 조치로 분양가상한제를 시장 상황에 따라 신축적으로 운영할 수 있도록 하는 「주택법」 개정(안)을 발의하였고 2012년 9월에는 국무회의를 통과하기도 하였다. 하지만, 본회의에 상정되기도 못하고 2년이 넘는 기간 동안 지루한 논쟁만을 지속해왔다. 2014년 연말이 되어서야 분양가상한제와 관련한 지루한 논쟁은 공공 택지의 주택은 분양가상한제를 적용하되 민간 택지에 대해서는 탄력적으로 운영하는 현행 방안으로 일단락된 것이다.

민간 택지 원칙적 폐지, 일부 지역 탄력 적용

이번 개정에도 불구하고 공공 택지에서 건설·공급하는 주택은 현재와 같이 직접 분양가상한제가 적용된다. 다만, 공공 택지 외의 민간 택지에서 건설·공급하는 주택은 시장 여건에 따라 일정한 요건에 해당하는 경우에만 분양가상한제를 탄력적으로 적용토록 하고, 주택 전매행위제한제도도 정비되었다. 즉, 민간 택지 내에서 공급되는 주택은 원칙적으로 분양가상한제를 적용받지 않게 된다. 다만, 주택 가격이 급등하는 지역 등에 대해서는 제한적으로 분양가상한제를 적용한다. 분양가상한제를 적용받는 지역은 기존 주택 가격, 거래량, 청약 경쟁률 기준에 따라 결정된다. 주택 가격 측면에서는 직전 3개월간 아파트 매매가격 상승률이 10% 이상인 지역, 거래량 기준으로는 직전 3개월간 월평균 아파트 거래량 증가율이 전년 동기 대비 200% 이상인 지역, 신규 분양시장 경기 측면에서는 직전 3개월간 연속하여 아파트 공급이 있었던 지역으로서 평균 청약 경쟁률이 20 : 1을 초과한 지역이 대상이 된다. 그러나, 세 가지 기준 중 하나의 요건에 해당하는 지역을 분양가상한제 적용 지역으로 지정할 수 있지만, 자동적으로 지정되는 것은 아니다. 기본적인 전제인 '주택가격 상승

률이 물가 상승률보다 현저하게 높은 지역'에 한하여 국토부 장관이 주택시장 상황 등 여러 측면을 다각적으로 고려하여 주택정책심의위원회 심의를 거쳐 지정하게 된다.

분양가상한제와 전매 제한 적용을 연계하던 법률이 개정됨에 따라, 수도권 민간 택지에서 공급되는 주택 또는 그 주택의 입주자로 선정된 지위에 대해서도 전매 행위가 제한된다. 전매 제한 기간은 현행과 동일하게 6개월이다. 그러나, 도시형 생활주택, 경제자유구역내 외자 유치 관련 주택, 관광특구내 초고층 건축물 등은 현행처럼 전매가 가능하다.

시장 불확실성 일부 해소

분양가상한제는 2007년 제도입된 이후 효과보다는 부작용이 많았다. 주택경기와 상관없이 주택 공급 물량이 집중되거나 감소하는 기형적 현상이 초래되었다. 2007년 분양가상한제 회피를 위한 인허가 실적이 55.6만호, 전년 대비 18.4% 증가하는 공급 물량 쏠림 현상이 극심하게 나타났다. 또한, 2009년 하반기에는 미분양 적체, 주택가격 하락이 시작되어 미분양이 우려됨에도 불구하고 2007년 인허가 물량의 분양 시점 도래로 분양 물량이 급증하

는 기현상이 발생하였다. 결국, 분양가상한제에 의해 공급 주체가 주택경기에 민감하게 공급 물량을 조절하기 어려워짐에 따라 장기적으로는 주택경기에 역행하는 현상이 발생하기도 하였다. 즉, 경기가 나뻐도 규제를 회피하게 위해 공급을 늘리고 경기가 좋음에도 규제 때문에 공급을 줄일 가능성이 존재한다. 여기에 주택 공급에 걸리는 시간이 2~5년으로 비교적 길어 경기 상황과 역행할 가능성이 높게 만들었다. 다른 측면에서 보면, 주택시장 안정을 위해서는 공공과 민간의 일정한 역할 분담이 전제되어야 할 것이다. 공공은 서민 대상의 저가 아파트, 민간은 고가 아파트 상품을 공급하는 방식의 역할 분담이 가장 합리적일 것이다. 그러나 분양가상한제로 인해 민간에서도 저가 주택 상품을 공급할 수밖에 없어 공공 주택 상품과의 가격 차별성을 낮춘다. 분양가상한제 폐지는 민간과 공공 주택 상품 간 차별성을 확대하고 수요 대상을 더욱 명확히 구분할 수 있을 것이다. 또한, 분양가상한제가 폐지되면 민간에서 주택 규모는 작더라도 고가 상품을 1~2인 가구를 대상으로 전략적으로 구사할 수 있게 될 것이다. 이는 공공과 민간의 상품 차별성 논란 및 수요 대상 혼

재 논란도 일부 불식할 수 있을 것으로 기대된다.

무엇보다 신규 주택 가격 통제를 통해 주택 가격 상승을 억제한다는 분양가상한제 도입 논리는 현재의 시장 상황에 부합하지 않는다. 신규 시장과 재고 주택 시장간의 관계성이 과거에 비해 크게 약화되고 있다. 인구 성장 정체 및 급속한 노령화로 주택 소비 주력 계층의 감소, 총량적 주택 부족 문제의 해결 등 주택시장의 구조적 전환기에 도래한 상황이다. 2015년 단기적으로 주택시장이 나아지고는 있으나, 시장 가격보다 고분양가의 주택은 판매되기 어렵고 미분양으로 남을 확률은 여전히 높다. 분양가상한제의 전면적 운영에서 탄력적 운영 방식으로 개편한 것은 공급 물량 왜곡, 분양가상한제의 부작용을 고려할 때 필요한 조치였다고 판단된다. 또한, 정부가 지속적인 폐지 원칙을 천명하였으나, 국회를 통과하지 못하고 시장의 신뢰만 잃었다는 점을 고려하면 금번 분양가상한제 탄력 적용은 시장의 불확실성은 일부 해소되었다고 평가할 수 있다. 다만, 신규 분양 가격의 국지적 급등 문제는 재개발·재건축과 같은 도시정비사업에서 발생할 개연성이 높다는 점을 고려하면, 도심 지역의 재개발·재

건축 일반 분양분 분양가에 대해서는 지속적인 모니터링이 필요할 것이다. 이번 탄력적 운영 방안도 일정 부분 의미가 있지만 분양가상한제가 주택경기 조절 수단으로 사용되어서는 안 되며 전반적인 주택시장의 환경과 주택정책적 맥락을 고려할 때 폐지를 검토해야 할 것이다. 가격 통제를 통한 정책 효과는 수급의 불일치를 초래하거나 품질을 악화시키는 것으로 잘 알려지고 있다. 분양가상한제의 탄력적 운영은 여전히 가격 통제를 통한 주택시장 안정을 도모할 수 있다는 믿음이 전제하고 있다. 국민적 합의가 어렵다는 측면에서, 탄력적 운영 방식의 도입은 일견 타당하나, 장기적 관점의 주택시장을 위해서는 전면 폐지를 검토해야 할 것이다.

가격 급등 어려워, 기술 개발 기반 마련을

분양가상한제가 탄력적으로 운영되더라도 주택 가격 급등, 분양가 급등으로 이어질 가능성은 낮으며 현재 시장에 미치는 영향력은 제한적일 것으로 예상된다. 2015년 강남을 중심으로 한 재개발·재건축 분양분에 대한 우려가 존재하는 것은 사실이다. 그러나, 현재 주택시장은 거시경제적 불안과 중장기적 구조 변화가 동시에 발생하고 있다. 임대

차시장을 중심으로 불안이 지속되고는 있으나 주택 가격에 대한 기대감은 급격히 줄어든 상황이다. 이러한 상황에서 분양가상한제가 사라진다고 해서 고분양가의 주택은 판매되기는 어려울 것이다. 분양가상한제뿐 아니라 일부 정책의 조정을 통해 시장의 변화를 기대하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서, 중장기적인 시장 변화에 맞춘 큰 틀의 정책적 변화 및 안정을 꾀하는 방식으로 정책 운영이 이루어져야 할 것이다. 그러한 측면에서 시장의 구조적 변화기에 맞는 새로운 상품 개발을 위해서는 기술 개발이 필수적이다. 그 동안 주택산업은 대량 공급 방식에 의존하여 발전해 왔지만 주택시장이 구조적으로 변화하고 있어 기술 개발을 통한 산업적 전환이 불가피하다. 주택산업의 장기 발전을 위해서도 기술 혁신을 통한 새로운 시장 창출이 도움이 될 것이다. 새로운 기술 혁신을 통한 신상품 개발은 높은 R&D 비용을 요구함에 따라 분양가상한제 폐지는 필수적이다. 분양가상한제 폐지는 IT 기술 위주의 주택으로 한정되어 있는 국내 미래주택 상품을 그린홈, 에너지 절감 주택, 장수명 주택 등으로 상품 저변을 확대할 수 있는 기반이 될 것으로 기대된다. CERIK