

시장 환경 급변-「주택공급규칙」등 법령 정비해야

두 성 규 | 한국건설산업연구원 연구위원
skdoo@cerik.re.kr

한 동안 주택시장의 관심거리는 대부분 주택경
기의 침체 장기화 우려에 대응하기 위한 정
부의 부동산 대책 발표와 그에 따른 시장 반응에 쏠
려 있었다. 하지만 소강상태를 보이고 있는 최근에는
통계청의 「인구·가구 구조와 주거 특성 변화
(1985~2010년)」 발표에서 보듯, 주택 수요층의 체질
변화가 화두로 떠오르고 있다. 30여 년 이상 공급 물
량에 비해 수요가 넘쳐나면서 '지으면 팔린다'는 국
내 주택시장의 기본적인 구조가 완전히 탈바꿈할 수
밖에 없는 근본적인 변화가 예상되기 때문이다.

물론 현재의 주택시장은 2008년 글로벌 금융위기
이후 경기 침체가 가속화되고 그에 따른 영향으로 위
기 상황에 직면하고 있는 것은 틀림없다. 또한 세계
경제를 비롯한 국내 경제도 조기 회복을 장담할 수
없는 처지에서 수요 심리의 위축은 주택시장 불황에
주요 원인을 제공하고 있기도 하다. 불과 1년 전의
3·22 주택거래 활성화 대책 발표 시점과 비교하
더라도 주택 가격의 지속적 하락으로 수도권 매매
시가 총액은 약 27조원 감소하였으며, 거래량도 전
년 동월 대비 전국적으로 약 30%, 수도권은 약 40%

까지 감소하고 있다는 사실에서도 충분히 확인할 수
있다.

수요층 니즈 급변

그러나 수요층의 구성 및 성향의 변화는 비교적 뚜
렷한 편이다. 그동안 무주택 국민들의 가장 큰 소망
이기도 했던 '내 집 마련'에의 올인 작전이 도처에서
좌초되면서 전·월세로 대변되는 주택 임대차 시장
에서의 안정적 주거 확보로 선회하고 있는 중이다.
다시 말해서 신규 주택의 분양이나 기존 주택의 매수
를 뒷받침하던 수요층이 불확실한 경기 회복 시기와
주택의 자산 가치 급락 반복 등으로 선택의 방향을
바꾸고 있다.

또한, 주택 수요층 자체의 구성에도 이미 변화가
진행 중이다. 평균 가구원 수는 지금까지 3~4인 가
구 중심에서 2.69명으로 감소하여 2010년 이후 2인
가구가 다수를 차지할 것으로 전망되어 주택 규모나
평면 설계도 발 빠른 대응이 요구되고 있다. 주택 보
급률은 전국 기준으로 2010년에 100%를 넘어서고
있지만 총인구는 2030년 이후 증가율 둔화로 전반적

특집 '주택'의 미래를 말하다

인 감소세가 예상된다. 베이비부머 세대의 본격적인 은퇴와 가구주의 고령화·여성화가 빠르게 진행되는 점까지 감안하면 주요 주택 소비의 계층 교체, 전체적인 물량 축소와 새로운 주택 유형의 모색 등이 향후 중요 변수로 떠오를 전망이다.

현행 법제로는 '한계'

이처럼 주택시장의 변화는 급물살을 타고 있지만, 주택 공급에 관한 국내 제도의 대응력은 부진한 실정이다. 1970년대 이후 지속적인 경제 성장과 산업 발전으로 주택 수요가 급증하면서 주택 공급량이 절대적으로 부족하던 시절, 주택청약제도와 선분양제도 등을 채택하여 주택이라는 한정된 자원을 공정·효율적으로 분배하는 데 상당한 기여를 해왔던 「주택공급규칙」의 근간은 바뀌지 않고 있기 때문이다. 또한 1977년 「국민주택우선공급에 관한 규칙」과 1978년의 청약예금제도 등을 필두로 만들어진 주택공급제도는 그동안 많은 변천에도 불구하고 '내 집 마련'에 대한 국민의 꿈과 희망을 현실화시킨다는 취지를 여전히 이어가고 있다.

그러나 주택시장의 대내외적 환경과 수요층의 구조적 변화가 가시화되면서 기존의 「주택공급규칙」으로는 능동적인 대응과 반영이 어렵다는 한계에 부딪혀 많은 문제점을 노출하고 있다.

먼저, 지나치게 잦은 「주택공급규칙」의 개정으로 제도의 앞날을 예측하기 힘들게 하여 주택의 불확실성을 키우고 있다는 점을 들 수 있다. 또한, 「주택공급규칙」의 내용이 복잡하고 난해하며, 관련 법령의 변화가 제대로 반영되어 있지 못한 편이다. 신규 주택을 분양받으려는 일반인이 제대로 이해하고 파악하려면 상당한 인내심과 노력이 요구될 정도이다.

적용 대상도 혼란스럽다. 사업 주체가 「주택법」에 따라 사업계획 승인을 받아 건설하는 주택 및 복리시설을 원칙으로 하고 있지만, 수차례 「주택공급규칙」의 추가·삭제 등을 거쳐 적용이 제한되는 예외적인 주택 유형을 16가지나 열거해 놓고 있어 원칙과 예외의 구분이 모호한 편이다. 지나치게 많은 예외 조항은 결국 원칙의 법적 효력을 퇴색하게 만들고, 사실상 불이익을 받는 계층을 만들 수도 있다.

또한, 공급 대상으로 정해 놓은 주택 종류도 지나치게 세분화되어 법규 적용상의 혼선과 그에 따른 청약 과정상의 불편이 초래될 우려가 적지 않다. 「주택법」에서 정의하고 있는 주택 종류도 다양한데, 건설자금의 성격이나 주택의 규모나 소재 위치 등에 따라 또 다시 다른 명칭으로 나누어지기 때문에 정확한 구분과 그에 따른 요건 및 법적 효과를 파악하는 것이 쉽지 않다.

'퍼즐' 같은 법 조문 ...

구체적인 조문의 표현에 있어서도 혼란을 초래할 수 있는 돌부리들이 곳곳에 산재하여 분양을 위한 선택 과정을 더욱 피곤하게 만든다. 예를 들면 「주택공급규칙」에서 국민주택, 국민주택 등, 민간건설 중형 국민주택, 민영주택, 도시형 생활주택, 임대주택(건설 임대와 매입 임대), 장기전세주택, 보금자리주택, 토지임대부 분양주택 등이 각각의 규정에서 다른 법적 정의와 효력을 규정하고 있기에 명확하게 구분되어야 하지만 전문가들조차 결코 만만치 않은 일이다.

「주택공급규칙」에서 사용되고 있는 용어 가운데 그 근거나 정의가 분명하지 않아 적용 과정에서 논란이나 민원 제기의 원인이 될 우려를 안고 있는 경우도 있다. 정부 시책의 일환으로 국가·지방자치단체

또는 지방 공사가 건설하는 '농촌주택'은 「주택공급규칙」 적용이 배제되고 있는데, 이때의 '농촌주택'의 개념과 그 범위가 법령(「농어촌정비법」, 「농어촌주택개량촉진법」, 「농어촌특별세법」, 「조세특례제한법」)마다 다른 경우가 대표적이다.

그 밖에 현행 주택의 공급 방식은 일반 공급, 특별공급(50여 가지), 단체 공급으로 나뉘어 있는데, 여기다가 우선 공급의 특례가 너무 많아 사실상 별도의 공급 방식을 만들어 놓고 있는 것과 다름없어 공급 방식과 구체적 특례 내용을 연결 지어 각각의 경우에 확인하는 작업은 그야말로 퍼즐 찾기를 연상시킬 정도이다.

이런 상황에까지 오게 된 것은 그동안 시장 상황이 나 정책 당국 혹은 이해 관계자나 이익 단체의 요구에 의해 「주택공급규칙」의 수정·첨가 등이 반복되면서 신설 규정과 기존 규정, 규정 상호간의 효력, 예외 및 단서 조항 등에 대한 면밀한 검토와 정비가 체계적으로 이루어지지 못하였기 때문으로 보인다. 이러한 결과는 주택 소비자의 불편과 피해로 이어질 수 있고, 법령으로서의 권위와 신뢰를 추락시켜 주택시장의 질서를 교란시키는 요인으로 작용할 우려가 크다.

정책 지향성 반영해야

건설산업이 주택시장의 환경 변화를 반영하여 새로운 도약과 발전의 동력으로 삼기 위해서는 「주택공급규칙」 등 법령에 주택 정책의 지향점이 일관성과 명확성을 유지하며 반영되어야 한다. 그런 측면에서 본다면, 주택 공급이 절대적으로 부족하던 시절에 만들어진 「주택공급규칙」은 변화하고 있는 주택시장의 지향점과 상당한 거리감을 보이고 있으므로 국민의

주거 안정이라는 본래적 기능을 회복하기 위해서는 새로운 정비의 필요성이 어느 때보다 큰 편이다. 이를 위하여 주택시장의 수요층이 합리적인 판단과 선택을 할 수 있도록 쉽고 간단하게 「주택공급규칙」을 포함한 관련 법령간의 정비가 조속하게 이루어져야 한다. 기본 원칙을 중심으로 규정하되, 예외는 제한된 경우에 한정함으로써 그 범위가 무분별하게 확대되지 않도록 해야 하는 것은 물론이다. 기본적인 성격과 골격도 민간 주택과 공공 주택의 공급을 구분하여 체계화할 필요가 있다. 이른바 '선택과 집중'을 통하여 합리적이고 효율적인 주택공급제도를 구축하는 것이다.

먼저, 민간 주택부문은 주택 수급의 균형과 자율적 시장경제 원리에 맡길 수 있도록 청약제도의 적용을 일정 규모 이하로 최소화하거나 혹은 장기적으로 폐지하는 방향으로 나가야 한다. 또한 변화하는 수요층의 선호와 니즈에 부합하면서도 위축되어 있는 주택경기의 회복에도 기여할 수 있도록 하는 주택 공급 시스템의 구축에 초점을 맞추어야 한다. 지금까지 개인에게만 허용하던 분양을 폭넓게 법인 혹은 이와 유사한 조직에게 적극적으로 개방하여 간접 투자를 활성화시키는 것도 부동산 투기 예방과 적정 규모의 주택 스톡 확보 등 복합적인 효과를 가져오는 데 기여할 것이다.

반면, 공공 주택부문은 정책 당국이 저소득 무주택자를 중심으로 한 서민의 주거 안정을 위하여 일정 비율 이상 공공 주택 확보에 전력을 기울이되, 보급 자리주택 공급에서 보듯 공급 물량에 비하여 수요자가 대부분 상회하고 있는 점을 감안하여 현재와 같은 청약제도가 보완·유지되도록 하는 것이 바람직할 것이다. CERIK