

소형 공동주택 재고확대 정책의 방향

- 공공의 역할 제고가 올바른 방향 -

장 성 수 주택산업연구원 연구위원(공학박사)

서 론

작년 초부터 전월세 시장에 수급 불균형 현상이 나타나고 전세가격이 상승하면서 그 원인을 제거하여 임대시장 불안을 진정시키기 위한 대책의 모색이 요구되고 있고, 정부도 여러 가지 처방을 검토하고 있는 것으로 보인다.

이러한 정부가 노력하는 과정에서 지난 7월 중 돌연히 소형주택의무건설비율제도를 다시 도입하겠다는 정부측의 의견개진이 있었고 이후 소형주택의 분양가 자율화를 검토하겠다는 고위 관계자 언명이 뒤따르면서 소형주택과 관련된 논란이 가열되고 있다. 정부측의 태도를 보면 소형주택의 공급부족이 임대시장 불안의 원인으로서 소형주택을 확대 건설해야만 임대시장의 불안을 진정시킬 수 있다고 인식하고 있는 듯하다.

이에 대해 주택건설업체와 소비자들은 각각의 입장과 견해에 따라 정부 정책에 대한 찬성론과 반대론을 제기하고, 있다. 소형주택건설의무비율제도의 부활에 대해 주택건설업체는 시장기능의 왜곡을 명분으로 반대하고 있으며, 분양가 규제 철폐에 대해서는 소비자측에서는 신규 주택공급 가격의 상승에 따라 서민의 부담이 증가할 것을 우려하여 반대론을 제기하고 있다. 이 과정에서 임대시장불안정의

근본적인 원인이 무엇이며, 소비자와 주택업계 그리고 정부가 함께 모색해야 할 임대시장안정 대책 논의는 실종된 감이 있다.

본고는 이러한 배경에서 1991년 도입되었던 소형주택의무건설제도의 시행과정과 시행 후의 문제점과 주택시장 상황을 살펴보고, 소형주택의 건설의 필요성과 함께 소형주택의 공급이 부진했던 요인이 무엇이었는지를 검토한다. 이를 바탕으로 향후 소형주택의 공급을 확보하기 위한 대안을 모색하기 위한 논의의 근거를 마련하고자 한다.

소형주택의무건설제도 운영의 경위

민간주택건설업자가 주택을 건설할 경우에도 소형주택을 일정부분 강제적으로 건설하도록 하는 조치는 1991년 1월 1일 도입되었다. 도입 초기에는 전용 18평 이하는 공급 세대수의 35% 이상, 전용 25.7평 이하는 전용 18평을 포함하여 70% 이상을 건설하도록 되어 있었다. 이어 이 규정은 1991년 7월 1일부터 한층 강화되어 전용 18평은 40%이상 그리고 이를 포함해서 전용 25.7% 이하는 75%이상 건설하도록 했다.

이 제도는 주택건설촉진법 제31조 '주택의 건설 기준 등'의 1항을 근거로 동법 시행령 제 31조 '주

택의 규모별 공급 비율'의 1항 "건설교통부 장관은 주택수급의 적정을 기하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 법 제 31조 제1항의 규정에 의하여 사업주체가 건설하는 주택건축 연면적의 75%...(중략)...의 범위 안에서 건설교통부 장관이 정하는 비율 이상을 구민주택규모로 건설하도록 하게 할 수 있다"는 규정에 따른 것으로 '주택의 규모별 공급 비율에 관한 규칙'에 따라 시행되었다. 이 제도는 소형주택의 재고를 확대하여 서민이 내 집을 쉽게 마련하도록 지원하겠다는 정책 목표에 따른 것이었으나 의무화에 따라 주택시장의 수급 구조를 왜곡시키는 문제를 일으켰다. 소형주택의 공급 과잉에 따라 소형주택의 미분양이 증가한 것이다. 1995년의 경우 전체 미분양 주택의 49.8%가 18평 이하의

주택이었다. 반면 대형주택의 경우는 공급 부족에 따라 이른바 대형 프리미엄이 형성되었다.

소형주택건설의무비율 철폐 후의 상황

1998년 1월 1일 민간이 택지를 개발하여 주택을 건설하는 경우 주택의 규모를 민간주택건설업자가 주택시장 상황에 따라 스스로 결정하도록 하는 일견 너무나 당연한 조치가 주택시장활성화를 명분으로 시행되었다. 이에 따라 1998년과 1999년에는 그 동안의 규제에 대한 역작용(spring effect)과 함께 IMF 이후 불황에서도 고소득층은 주택구매력을 갖고 있었기 때문에 이들이 선호하는 대형 주택이 공급되고 소형주택은 감소하였다(<표-1>참조).

<표-1>

주택규모별 건설실적

(단위 : 호, %)

구 분		계	18평 이하	18평초과 25.7평 이하	25.7평 초과
1997	전 국	596,435 (100)	258,972 (43.4)	224,052 (37.6)	113,411 (19.0)
	수도권	229,370 (100)	79,289 (34.6)	93,848 (40.9)	56,233 (24.5)
1998	전 국	306,031 (100)	139,793 (45.7)	106,891 (34.9)	59,347 (19.4)
	수도권	148,669 (100)	51,434 (34.6)	57,470 (38.7)	39,765 (26.7)
1999	전 국	404,715 (100)	139,666 (34.5)	150,829 (37.3)	114,220 (28.2)
	수도권	237,454 (100)	53,915 (22.7)	92,542 (39.0)	90,997 (38.3)
2000	전 국	433,488 (100)	131,936 (30.4)	207,570 (47.9)	93,982 (21.7)
	수도권	240,985 (100)	70,449 (29.2)	111,791 (46.4)	58,745 (24.4)

* 자료 : 건설교통부

1997년 전국적으로 건설된 소형주택은 건설물량의 43.4%를 상회하였으나 1999년 들어서는 34.5%, 2000년에는 30.4%로 각각 감소하였다. 반면 대형의 경우에는 1997년 19.0%에서 1999년에는 28.2%로 늘어났다. 이 결과 2000년말 현재 미분양 주택의 구성상 18평 이하의 소형주택은 25.4%로 감소하였고, 25.7평 초과 대형 주택은 31.3%로 늘어났다. 바로 이러한 현상으로 인해 소형주택건설의무비율의 철폐가 민간의 소형주택공급 부족을 초래하고 이것이 전월세 시장 불안의 오해를 원인이라는 오해를 초래한 것으로 보인다.

그러나 이것은 커다란 착각이다. 근본적으로 IMF 이후인 1998년부터 2000년 사이에 주택건설은 이전에 시기에 비해 절대 건설량이 40% 정도 감소한 것이다(〈표-2〉참조). 그러니까 소형만 감소한 것이 아니라 대형도 감소한 것이다.

소형주택의무건설비율제도 철폐의 목적이 주택 건설업체가 수요에 대응한 주택을 자율적으로 건설할 수 있게 함으로써 주택경기의 활성화를 노리는 것이었다. 규제철폐 후에 민간이 짓는 소형주택의 감소를 정책당국은 이미 알고 있었던 셈이다.

그렇다면 소형주택공급 부족에 따른 대안으로서 공공부문이 부족분을 적극적으로 건설하도록 하는 시장안정화 정책이 전개되었어야 하는 실제로는 그렇지 못했다. IMF 및 규제철폐 이후 민간에 비해 상대적으로 소형을 건설하는 공공부문의 주택건설 물량은 절대량이 감소했을 뿐만 아니라 민간부문에 비해서도 더 많이 감소했다. 1999년과 2000년의 경우 민간부문은 IMF 이전의 비율을 건설하고 있으나 공공부문은 건설비율이 감소하는 추세를 보이고 있다(〈표-3〉참조).

소형주택건설의무 비율이 철폐되었으나 공공이

〈표-2〉 주택건설실적비교

구 분	1990~1997	1998~2000	비 고
연평균 주택건설실적 (천호/년)	633.0	381.4	평균 대비 40% 감소

※ 자료 : 건설교통부

〈표-3〉 공급주체별 주택공급 실적

(단위 : 호, %)

구 분	공 공	민 간
1996	232,399(39.2)	359,733(60.8)
1997	219,025(36.7)	377,410(63.3)
1998	131,049(42.8)	174,982(57.2)
1999	151,327(37.4)	253,388(62.6)
2000	140,261(32.4)	293,227(67.6)

※ 자료 : 건설교통부

개발하는 택지에 건설하는 주택의 의무건설비율은 여전히 남아 있다. 즉, 택지개발업무처리지침 제 13조의② 1호2호3호에는 수도권과 광역시의 경우에는 18평 이하를 30% 이상, 그리고 이를 포함하여 25.7평 이하를 50% 이상 건설하도록 하고 있다. 그러니까 소형주택을 건설할 수 있는 정책 수단을 갖고 있는 셈이다.

그러나 공공의 택지공급은 1998년부터 계속 감소하여 2000년에는 1997년의 32.1% 수준으로 감소하였다. 수도권의 경우는 공급이 더욱 감소하여 27.2% 수준에 그치고 있다(〈표-4〉참조).

결론적으로 소형주택공급의 부족은 주택건설물량의 전반적인 감소와 소형주택을 구입할 수 밖에 없는 서민 계층의 구매력 부족이 원인이다. 아울러 소형주택을 많이 건설해야하는 공공부문의 주택공급 부족도 원인이 되고 있다. 소형주택건설의 무비용의 철폐에 따른 민간의 소형주택공급감소는 매우

부분적인 것이다. 따라서 정부는 주택시장구조의 왜곡이라는 부작용이 예상되는 소형주택건설 의무비율을 다시 도입하여 소형주택의 재고를 늘리려는 정책을 쓰기보다는 공공부문이 역할을 적극적으로 검토하는 한편 민간이 소형주택을 건설하는데 걸림돌이 무엇인지를 찾아내고 이를 제거하는 정책을 구사해야 할 것이다.

민간 소형주택건설의 걸림돌

향후 소형주택의 재고는 반드시 확대되어야 할 것으로 전망된다. 우선 우리나라는 1990년대의 주택 대량 건설의 결과로 평균적인 주택의 규모가 크게 늘어났다. 1995년 기준으로 연면적 평균이 83.0㎡로서 상당히 큰 셈이다.

또한 핵가족화의 진행과 구매력의 감소, 생활구조의 변화, 그리고 주택에 대한 인식이 변화되면

〈표-4〉

공공택지공급 실적

(단위: 천㎡)

구 분	전 국(A)	수도권(B)	B/A
1990	42,383	20,803	49.1
1991	32,370	13,848	42.9
1992	34,771	15,918	45.8
1993	29,155	14,675	50.3
1994	34,548	13,551	39.2
1995	27,183	15,259	56.1
1996	39,669	17,491	44.1
1997	28,078	12,142	43.2
1998	22,112	11,242	50.8
1999	13,868	7,410	53.4
2000	9,012	3,299	36.6

※ 자료: 건설교통부

서 주택의 규모는 감소하고, 질적 수준은 높아질 것으로 보인다. 1990년대 가구당 평균 가구원수는 약 4인이었으나 2020년에는 2.9명으로 줄어들 것이다.

이러한 소형주택의 건설을 민간이 꺼려하는 것을 근본적으로는 수익률의 저하 때문이다. 영리를 추구하는 민간 주택건설업체로서는 평당 생산원가가 높은 반면 가격규제까지 있고, 중대형에 비해 부가가치가 낮은 소형 주택 건설을 꺼려하는 것은 자본주의 시장 경제상황에서는 당연한 일이라 할 것이다. 소형주택 건설에 따른 수익률 저하를 극복할 수 있는 대안이 제시되지 않는 한 민간 주택건설업자는 어떠한 경우에도 소형주택의 건설을 기피할 것이다.

우선 소형 주택은 중대형 주택에 비해 평당 건축공사비가 더 든다. 주택형식과 구조 방식에 따라 차이가 나지만 대체로 전용면적 60㎡의 주택과 전용면적 100㎡짜리 철근 콘크리트 주택의 경우 평당 벽체량이 10~12% 정도 차이가 난다. 이만큼 공사비가 증가한다는 것이다.

그런데 이러한 차이를 기존의 표준 건축비를 전혀 감안하지 못하고 있다. 현 표준 건축비는 층수만을 기준하여 가격차이를 두고 있으며, 이 가격도 1998년 결정된 것이 현재도 사용되고 있어 그간의 물가 상승률 등이 전혀 반영되어 있지 못하다.

따라서 민간 주택건설업체는 어렵게 택지를 확보한 경우 수익률이 낮고 미분양 물량이 많아서 분양성이 불투명한 소형주택을 건설하기 보다는 수익이 더 크고 분양성이 양호한 중대형 공급에 집착할 수밖에 없다.

앞에서도 지적하였듯이 소형주택공급 부족의 주요한 원인은 공공의 주택건설부진과 공공택지공급의 부족 때문이다. 이러한 상황에서 전용 18평 이

하만을 건설하던 대한 주택공사에게 25.7평까지 주택규모를 늘려 짓게 한 것도 소형주택재고 확보 측면에서는 부정적인 영향을 미쳤을 것이다.

결론

소형주택의 재고확대를 위해 주택건설의 무비율제를 다시 도입한다는 것은 소형주택건설에 대한 공공의 노력이 충분하지 못한 시점에서 볼 때 공공의 부진을 민간의 규제로 해소하려는 접근이라 아 니할 수 없다.

또한 소형주택을 확대공급하기 위해 분양가를 자율화한다는 것은 저소득층의 주택을 늘이겠다는 정책목표를 달성하기 위해 저소득층의 부담을 늘이는 모순이 발생하여 공급된 주택이 저소득층에게 제대로 전달되지 못할 가능성이 높다. 토지가격이 비싼 강남지역에 전용 18평 아파트의 경우 최초분양가격도 1억 5천만원을 넘어서는 경우가 많다. 따라서 정책 당국자는 단순히 주택규모가 소형이면 저소득층용이라는 인식적 착각을 버려야 한다.

정부는 금년부터 생애 최초로 60㎡ 이하의 주택을 구입하는 가구에 주택가격의 70%까지 6%대의 이자로 대출하여 저소득층의 주거를 안정시키고 이를 통해 임대시장의 불안을 해소하려는 노력을 전개하고 있다. 이 정책이 실효를 거두기 위해서는 공공부문의 공급확대 정책이 아울러 나와야 했다.

따라서 공공택지공급의 확대, 특히 수도권 지역에서 필요한 택지를 적절히 공급할 수 있는 뚜렷한 정책 대안이 제시되어야 할 것이다. 공공의 책무가 전제되지 않는 상태에서 소형주택의 무건설제도의 재도입이나 분양가 자율화는 주택건설업자와 서민의 불만을 초래하는 동시에 정책의 정도가 아님을 명심해야 할 것이다. (㉞)