

주택시장 정상화를 위한 제도개선 건의

주택산업연구원(원장 고철)이 우리협회, 대한주택건설협회 및 업계 담당자와의 협의를 거쳐 지난 8월 27일 건교부 주택국 및 국회 건설교통위원회에게 건의한 자료임.

I. 주택시장동향

대비 0.4% 하락

1. 가격동향

○ 정부의 주택시장 안정화 대책에 따라 2004년 7월말 현재 전국의 주택매매가격은 2003년말

- 주택매매가격 상승을 선도하는 서울과 수도권
의 경우 서울은 0.7% 상승, 수도권은 0.4% 하락하여 주택시장은 안정화 추세
지속

〈표 1〉 주택매매가격 상승률

구분	2001	2002	2003	2004.7
전국	9.9%	16.4%	5.7%	-0.4%
수도권	13.9%	21.8%	7.4%	-0.4%
서울	12.9%	22.5%	6.9%	0.7%
강북	7.7%	16.3%	2.9%	0.4%
강남	17.5%	27.4%	10.5%	1.0%

※ 자료 : 국민은행 주택매매가격지수에서 계산

○ 주택매매가격 안정화 추세 속에서 전세가격도
전년말 대비 1.7% 하락

- 서울은 2.8%, 강남지역이 2.9%, 수도권은
2.4% 하락

〈표 2〉 주택전세가격 상승률

구분	2001	2002	2003	2004.7
전국	16.4%	10.1%	-1.4%	-1.7%
수도권	20.0%	9.5%	-3.3%	-2.4%
서울	18.7%	10.8%	-3.9%	-2.8%
강북	16.1%	9.8%	-4.8%	-2.7%
강남	21.0%	11.8%	-3.0%	-2.9%

※ 자료 : 국민은행 주택전세가격지수에서 계산

2. 주택거래 및 미분양 현황

감소

○ 주택거래신고제 실시 등으로 2004년 5월말
현재 주택거래 실적은 3만 425건으로 전년말
대비 21%감소하였고 전년 동월 대비 15.1%

- 지난 4월 26일 주택거래신고지역으로 지정
된 6개 지역 중 강남권 3개구의 5월 주택거
래실적은 1,579건으로 전년 동월 5,345건

의 29.5%에 불과
- 주택거래의 감소는 주거 선택 및 주거상향

이동의 제약을 의미

〈표 3〉 주택거래 변동추이

(단위: 전년 동월비%)

구 분	04.1	04.2	04.3	04.4	04.5
주택거래실적(호)	14,358 (-57.4)	24,797 (-15.4)	24,466 (-46.9)	18,537 (-32.9)	30,426 (-15.1)

※ 자료 : 한국토지공사

- 2004년 5월 현재 미분양주택수는 전년말 대비 18.0% 증가한 4만 5,164호임
 - 수도권 지역은 전년 말 대비 18.3%(7,370호) 증가한 8,716호임
 - 경기도의 경우 전년 말 대비 21.3%(6,168호) 증가한 7,483호
 - 서울, 대구, 충북 지역 등 8개 지역은 미분양 물량이 감소한 반면 경기, 충남 등 증가
- 분양이 호조를 보였던 경기·충남 등에서도 미분양 물량이 큰 폭으로 늘어나고 있어 건설 경기 위축이 현실화 되고 있는 것으로 판단

- 미분양물량 중 소위 깡통아파트가 발생할 경우, 건설사 및 은행의 부실채권을 증가시킬 소지가 큼
 - 깡통아파트란 주택가격 하락으로 청약한 주택의 거래가격이 분양가를 크게 밀돌아 소비자가 계약금을 포기하면서 계약을 취소할 수밖에 없는 아파트를 의미. 계약해지 시 중도금무이자대출을 통해 대출된 건설 자금이 부실채권화되어 주택건설업체는 물론 금융권의 부담으로 작용

〈표 4〉 시·도별 미분양 현황

(단위: 호)

구 분	'00.12	'01.12	'02.12	'03.12	'04.5
계	58,550	31,512	24,923	38,261	45,164
서울	3,037	1,771	52	735	703
부산	6,046	3,797	1,936	3,657	4,281
대구	2,944	1,198	2,250	4,159	3,193
인천	1,862	329	17	467	530
광주	2,704	564	868	1,870	5,723
대전	3,500	1,071	965	1,069	630
울산	1,596	1,693	3,456	872	478
경기	14,886	7,260	1,318	6,168	7,483
강원	2,570	1,309	1,552	2,785	2,174
충북	1,798	956	1,657	2,021	1,962
충남	4,545	2,826	2,270	3,675	4,658
전북	1,081	454	997	1,437	2,943
전남	1,758	955	1,031	1,562	2,324
경북	3,552	2,253	3,054	4,104	3,751
경남	5,932	4,771	3,306	3,247	3,899
제주	739	305	194	433	432
수도권	19,785	9,360	1,387	7,370	8,716

3. 주택건설실적

- 상반기 주택건설실적은 154천호로 전년 동기 321천호 대비 50.0% 감소하였으며, 최근 5년간 동기 실적 평균 224천호에 비해 31.2% 감소
 - 외환위기 때인 1998년도(상반기 실적 166천호)와 비교시 7.2% 감소
- 특히, 수도권은 최근 5년 평균보다 52% 감소하였으며, 1998년과 비교해도 33% 감소
 - 수도권 이외의 지역은 최근 5년 평균보다는 5% 감소, 1998년 보다는 21.5% 증가하여 수도권 보다는 감소폭이 다소 적음
- 전년도 상반기 실적과 비교하면 아파트는 전국 51% 감소하였으며, 수도권은 65%, 지방은 33% 감소

II. 주택거래 및 재건축규제 실태와 문제점

1. 주택거래규제

□ 투기과열지구

〈현황〉

주택법 41조 1항에 근거한 투기과열지구에서는 분양권 전매 제한, 1가구 2주택자 및 5년내 청약 당첨자의 1순위 제한, 재건축은 공정 80% 후 분양토록 함

- 투기과열지구는 서울 및 6대광역시, 충남, 충북, 경남 일부지역에 지정

〈문제점〉

투기과열지구 지정으로 투기 목적의 분양권 전매를 허용치 않고, 무주택가구에 대한 분양주택 우선 공급 등, 그 순기능에도 불구하고 과도한 시장 규제에 따라 주거상향이동 제약, 후분양에 따른 재건축사업의 건설자금조달 경색 등 주택의 거래를 위축시키고 공급계약 요인으로 작용

〈개선방안〉

투기과열지구지정의 취지를 감안하여 투기가 해소된 지역은 지구지정을 신속히 해제

□ 주택거래신고지역

〈현황〉

주택법 제80조의2에 근거한 주택거래의 신고지역에서는 다음과 같은 규제가 시행

- 계약을 체결한 당사자는 공동으로 주택거래계약 등을 계약의 체결일부터 15일 이내에 당해 주택소재지의 관할 시장, 군수, 구청장에게 신고하여야 함
- 주택거래신고지역에서는 전용면적 60㎡ 초과 주택의 경우 과세표준액 대신 실거래가액으로 취득세·등록세 부과

주택거래신고지역은 서울 강동구·강남구·송파구·용산구, 성남시 분당구, 과천시

〈문제점〉

○ 주택거래신고 지역은 거래가액으로 과세함으로써 취득세, 등록세 부담이 증가하여 실수요자의 주택마련을 가로막고 있음

- 주택거래의 위축으로 이어져 소비자들의 원활한 주거선택과 주거 상향 이동을 제약
- 신규주택을 분양 받은 경우 기존 주택이 팔리지 않아 이사하지 못하는 등의 부작용 발생

○ 주택거래의 경우 동별이나 단지별로 거래가격 상승의 폭이 크게 다른 상황에서 주택거래 신고제를 시·군·구 단위로 설정함으로써 주택거래를 과도하게 규제하고 있어 주택시장 침체의 주요한 요인이 되고 있음

〈개선방안〉

주택거래신고제에 따른 피해를 최소화하기 위해 주택거래신고제 적용지역을 현재의 시·군·구에서 읍·면·동 단위로 세분화하여 지역별 주택하위 시장 여건을 반영

2. 재건축 규제 실태와 문제점

□ 재건축시장 현황

- 재건축은 개발가능지가 고갈된 대도시의 주요 주택공급 수단임
 - 2000년부터 2003년까지 4년간 서울시 주택건설실적 중 재건축으로 공급된 주택은

4년 평균 21.8%에 달함

- 특히 재건축을 통해 수요가 많은 아파트가 공급되어(43.1%) 서울의 중산층 주택수급에 기여하였음
- 최근 일련의 재건축관련 규제는 재건축사업 추진을 어렵게 하고 주택공급을 위축시킴

〈표 5〉 서울시 년도별 주택건설 실적 및 재건축 주택 공급 현황

년도	총 주택 건설실적 (세대)	주택건설 유형별(세대)				재건축 공급 주택		
		단독	다세대	연립	아파트	재건축 공급 주택	총 공급 비율(%)	아파트 공급 비율(%)
00	96,936	2,478	19,546	2,763	72,149	31,354	32	43.5
01	116,590	3,598	70,601	2,971	39,420	13,774	12	34.9
02	159,767	4,707	100,418	2,827	51,815	17,682	11	34.1
03	115,755	2,068	29,152	924	83,611	43,744	38	52.3

□ 소형주택의무비율

〈현황〉

- 300세대 이상의 단지에 한해서 전용면적 60㎡ 이하의 소형주택을 20% 이상 건설하여야 하나, 1:1 재건축의 경우는 제외하는 기존 제도가 있었음
- 수도권 과밀억제권역안에서 재건축사업은 국민주택규모(전용 85㎡) 이하 건설 비율을 60% 이상으로 확대 적용

〈문제점〉

- 소형주택의무 공급은 재건축사업의 사업성을 악화시켜 주택공급을 감소시키고 이로 인해 주택가격이 상승할 가능성 증대
- 사업계획승인을 득한 단지과 그렇지 못한 단지의 형평성 저해
 - 강남 23개 단지, 강북 6개 재건축 추진 단지를 대상으로 분석한 결과
- 소형주택의무비율은 세대수는 증가시키나, 총 분양수입을 감소시킴

- 세대당 가격 상승요인은 강남의 경우 2천만원 정도, 강북의 경우 120만원 정도로 분석되었음
(개선방안)

- 수도권 과밀억제권역에서 1:1 재건축 사업의 경우 소형주택의무비율 적용에서 제외
- 그 외의 재건축 사업의 경우 일률적으로 적용되는 소형주택건설의무비율 60%를 40% 이내에서 지역별로 탄력적으로 운영

□ 재건축임대주택의무건설 제도

〈현황〉

- 과밀억제권역에 한정하여, 재건축 용적률 증가분의 일부를 임대주택으로 건설하여 공공부문(주공, 지자체 등)에 공급하도록 의무화하는 제도가 입법 예고중

- 지자체와 주공은 건설비와 대지비용 보상
 - 재건축 시행단계별로 임대주택 비율 차등 적용
- 〈문제점〉

〈표 6〉 재건축임대주택의무건설 제도 개요

구 분		사업시행인가 이전	사업시행인가 ~ 분양승인 전
임대주택면적		증가 용적률의 25%	증가 용적률의 10%
보상	건축비	표준건축비 보상	표준건축비 보상
	대지비	임대면적 만큼 용적률 완화	공시지가 보상

- 재건축단지에 임대주택을 의무적으로 건설하는 것은 개발이익을 환수하는 것과 동일한 결과 초래
 - 개발이익환수방식으로 임대주택을 공급하는 것은 사유재산권을 침해하는 것으로 위헌 소지가 있음
 - 개발이익을 증가된 용적률(혹은 연면적)로 본다는 논리는 부적절
 - 실증분석 결과, 주택가격의 용적률에 대한 탄력성은 0.08로, 재건축 아파트의 평균 용적률 상승률이 93%이므로, 용적률 증가에 따른 재건축 아파트 가격 상승은 평균 7.44%에 불과함
 - 실제로 가격 상승에 영향을 많이 미치는 변수는 지역변수(강남구, 서초구 등)로 용적률 증가의 개발이익에 대한 영향은 상대적으로 작음
 - 임대주택이 포함될 경우, social mix로서의 기능은 수행할 수 있으나 사회적 갈등을 야기시킬 수 있어 바람직한 주거문화를 해치고 불필요한 사회적 갈등을 야기할 우려가 있음
- 〈개선방안〉
- 재건축임대주택의무건설제도는 개발이익 환수와 동일하여 위헌 소지가 있으므로 적용을 철회해야 함

- 제도개선 방향
 - 주택시장의 가격 불안정성이 상당부분 진정된 상황에서, 지나친 규제는 오히려 주택시장기능을 저해할 수 있으므로, 주택시장의 안정 기조를 유지하는 범위 내에서 시장기능을 점차 정상화시켜야 함
 - 실수요자의 주택거래를 어렵게 하고 주거선택권을 침해하는 등 규제의 역기능으로 사회적 비용이 증대하는 바, 시장기능을 경직시키는 과도한 규제는 최소화하여야 함
 - 특히 주택수요가 상대적으로 많은 수도권지역의 주요 신규주택공급원이었던 재건축사업의 순기능을 회복시켜 향후 주택공급 부족에 따른 가격 상승요인을 제거해야 함
- 제도개선 건의안
 - 투기과열지구 지정의 취지에 따라 투기가 해소된 지역은 투기과열지구지정을 신속히 해제
 - 주택거래신고제 적용지역을 현재의 시·군·구에서 읍·면·동 단위로 세분화하여 지역별 주택하위시장 여건 반영
 - 수도권 과밀억제권역에서 1:1 재건축 사업의 경우 소형주택의무비율제 적용에서 제외하고, 기타 재건축사업의 경우 일괄적용되는 소형주택건설의무비율 60%를 40% 이내에서 지역별로 탄력적으로 운영
 - 재건축임대주택의무건설제도는 개발이익 환수와 동일하여 위헌 소지가 있으므로 적용을 철회해야 함

III. 제도개선 건의