

아파트 分讓價格 自律化 論難

金 政 鎬

〈國土開發研究院 研究委員·經博〉

이 글은 최근에 다시 거론되고 있는 아파트 분양 가격 자율화문제를 주제로 하고 있다. 우선 분양가격을 통제하게 된 배경에 대해 간략히 기술하고 규제에 따른 문제점들도 열거해 보고자 한다. 이어서 자율화의 필요성을 강조하고 아울러 자율화의 時期 및 方法에 관해서도 개괄해 보기로 한다.

1. 청약예금제도와 분양가격 통제

주택건설촉진법은 청약예금, 청약저축 그리고 청약부금 등 세 가지 청약관련 공급제도에 관해 규정하고 있다. 그런데 이중 분양가격 상한제와 관련해서 논란의 대상이 되는 것은 민영주택을 분양받기 위한 청약예금제도라고 생각된다. 물론 청약저축제도 또한 분양가격 규제를 전제로 하고 있으나 이는 공공주택의 경우에만 적용된다는 점에서 이 글에서는 논외로 하고자 한다.

청약예금에 가입한 사람은 원하는 아파트의 규모에 따라 일정액의 뭇돈을 금융기관에 예치하고 순위를 기다려 민영아파트를 분양받게 된다. 물론 분양가격은 통제된 가격으로서 시중가격에 비해 “현저히” 싸다. 그런데 분양과정에서 특정지역, 특정평형에 청약자가 몰리게 되면 지방자치단체의 장은 채권입찰제를 실시할 수 있다. 주지하듯이 이렇게 조성된 자금(2조 채권)은 전액 국민주택기금으로 이용된다.

여기서 문제되는 것이 가격통제이다. 분양가격을 통제하는 이유로는 우선 “무주택자”에게 주택을 싸

게 공급해 주겠다는 것이다. 싸게 공급하게 되니 보다 많은 사람이 가입하게 될 것이고 그렇게 되면 더 많은 민영주택자금이 造成될 것이며 더욱이나 청약경쟁이 과열될 경우 국민주택기금 규모 또한 커지게 된다.

아울러 청약제도와 함께 조기분양제도가 허용됨으로써 주택사업자는 “예비구매자”로부터 미리 돈을 받아 집을 지어주게 되므로 결국 공급자 지원금융의 형태로도 이용되고 있는 것이다.

언뜻보면 이상에서 언급한 기능 모두가 매우 바람직하게 보인다. 청약예금 가입자는 집을 싸게 장만해 좋고, 은행은 자금을 쉽게 확보할 수 있어 좋고, 주택사업자는 택지만 있으면 적은 자본으로 집장사를 할 수 있어 좋은 것이다. 뿐만 아니라 정부는 청약과열현상이 나타나게 되면 별도의 노력없이 채권입찰제를 통해 국민주택기금을 쉽게 조성할 수 있으며 특히 경기가 좋으면 집을 많이 짓게 되는 실적을 올리게 되어 좋은 것이다.

혹자는 이같이 좋은 제도를 왜 문제시하느냐고 반문할 것이다. 문제의 발원은 결국 분양가격을 통제하는 데서 비롯된다. 그 이유를 알아보자.

2. 분양가격 통제의 문제점

청약예금제도에 가입한 사람들은 비교적 여유있는 중산층이다. 이들 중에는 집을 소유하고 있는 사람들도 많다.

그렇다면 이들에게 분양가격을 통제하면서까지

집을 값싸게 분양해 주어 엄청난 경제편익을 제공하는 것이 과연 사회적 형평 또는 분배적 정의라는 관점에서 타당한가 하는 것이다. 청약저축은 공공주택을 분양받는 제도이므로 이에 가입한 사람들은 상대적으로 소득이 낮을 수 있으므로 이같은 형태의 가격보조가 이해될 수 있다고 본다.

실제로 많은 사람들이 청약예금에 가입하는 이유는 시장가격과 분양가격의 차이에서 발생하는 기대이익 때문이다. 지금까지의 가입추이를 살펴보면 두 가격사이의 격차가 크면 클수록 가입자가 늘고 그 반대현상이 나타나면 그만큼 투기/투자를 의식한 가입자가 줄어드는 것이다.

요행으로 당첨된 소수인들에게는 엄청난 가격보조 혜택이 주어지는 것이다. 이를 소비자잉여라고 볼 수도 있으나 그로 인해 생산자잉여가 크게 줄어들 뿐만 아니라 시장왜곡으로 발생하는 엄청난 사회적 비용을 우리 모두가 감수하여 왔던 것이다.

뿐만 아니라 큰 아파트에서 얻을 수 있는 “프리미엄”이 작은 아파트에 비해 상대적으로 크기 때문에 주택과소비 현상을 초래한다. 이들의 住宅購買行態를 사양심리 또는 투기심리라고 부도덕하게 보는 이들도 많겠으나 그들 입장에서는 가장 확실한 투자이다. 그런데 이것이 합리적인 투자임에는 분명하나 합리적인 주택소비는 될 수 없다는데 문제가 있는 것이다.

이들의 이러한 구매행태는 많은 문제를 야기시킨다. 우선 주택건설이 투기 또는 경기의존적으로 이루어져 집 값이 올라야 집을 많이 짓게 되며 따라서 200만호계획의 추진과정에서 보았듯이 국민경제 운용에도 적지않은 마찰을 가져왔으며 다른 한편으로는 계층간 富의 편재현상을 심화시킨 것이다.

뿐만 아니라 중·대형주택에 대한 수요를 증폭시키고 불필요한 주택소비를 부추겨서 주택투자의 효율성을 저해하며 소규모 분양주택과 임대주택의 공급에도 차질을 가져와 궁극적으로는 서민주거문제 해결을 더욱 어렵게 할 수 있는 것이다.

한편 많은 사람들이 청약제도를 이용해 몇 년마다 한번씩 싼 값에 새 주택을 마련해 이사할 수 있게 됨으로써 중고주택시장이 상대적으로 위축될 수밖에 없어 재고주택의 조기 노후화를 심화시키는 데 일조를 했다고 본다.

더욱 문제시되는 것은 기대자본 이득이 존재하는 한 불필요한 주택수요 또는 집을 조기에 장만하려는 심리를 자극해서 주택가격을 상승시킬 수 있다는 점이다. 다시말해 기대심리를 조장함으로써 주택가격이 주기적으로 급격히 상승하게 되는 것이다.

뿐만 아니라 이같은 방법으로 조성된 주택금융자금은 그것이 민영자금이든 국민주택기금이든간에 경기에 따라 그 규모가 크게 달라지므로 안정적이지 못하고 자본시장과 무관해서 조성된다는 점에서 비효율적이라는 문제가 있다.

3. 분양가격 규제와 주택산업

분양가격 규제가 가져오는 또다른 문제는 이것이 주택산업발전을 저해한다는 점이다. 가격규제하에서는 공정경쟁이 어렵고 상품차별을 위한 노력의 의미가 없게 된다. 따라서 설계, 시공, 자재생산 등 주택산업 전반에 걸쳐 품질향상, 생산성제고 등을 위한 ‘인센티브’가 사라지게 된다. 사실 不實工事와 瑕疵問題도 분양가격 규제와 밀접한 관계를 가진다고 볼 수 있다.

집 장사들이 분양가격에 생산비를 맞추다 보면 다양하고 고품질의 주택을 생산하기 어려울 수밖에 없다. 이들이 좋은 집을 저렴한 비용으로 지어 “실수요자들”에게 주거만족을 가져올 수 있게 하려면 분양가격을 규제할 것이 아니라 주택사업자들간에 치열하나 공정하게 경쟁할 수 있는 여건을 마련해주는 것이 順理라고 생각된다.

공정경쟁이 없이는 주택산업의 발전은 기대하기 힘들 것이며 산업발전이 없이는 저렴한 비용으로 良質의 다양한 주택을 개발하는 것이 불가능할 것이다.

실제로 不實施工과 瑕疵問題가 사회적으로 물의를 빚고 있음은 주지의 사실이다. 이로 인해 발생하는 소비자의 피해가 막대할 것으로 생각된다. 분양가격 규제는 또한 업체간 기술개발, 신상품개발 그리고 비용절감을 위한 경쟁의식을 저하시켜서 주택산업발전에 저해요인으로 작용할 수 있는 것이다.

분양가격을 통제하는 한 건축비에서는 업체간 경쟁의 여지가 없으므로 결국 값싼 땅을 많이 확보한 업체들이 경쟁에서 유리하게 된다. 그러다 보니 도



시의외곽에 값싼 땅이 고밀도로 개발되는 모순을 빚게 된 것이다. 이는 교통문제와 공해문제를 더욱 심화시켰을 뿐만 아니라 도시 토지이용의 비효율을 초래하고 공간구조의 왜곡을 가져왔음은 주지의 사실이다.

4. 자율화 반대론

분양가격 자율화를 반대하는 사람들은 네 가지 이유를 든다. 그 하나가 자율화가 시장가격 폭등으로 이어진다는 주장이다.

논리적으로 타당하다고 보기 어려우나 우리나라의 주택시장행태가 특수하다는 점을 감안할 때 충분히 있을 수 있는 일이다. 자율화조치로 기대심리가 일시적으로 가격을 자극하게 되면 공급측면에서 이에 즉각 대응해야 하는데 그렇지 못할 경우 가격이 급상승할 수도 있는 것이다.

두번째로 이들이 주장하는 것은 자율화가 무주택 서민의 내집마련 기회를 박탈하게 된다는 것이다. 현재 청약예금에 가입해 있는 사람만도 90만명이 넘는데 이들이 청약기회를 잃게 되면 크게 반발하지 않겠느냐 하는 것이다.

세번째로 이들이 지적하는 문제는 자율화를 하게 되면 민영주택자금은 물론 국민주택자금의 조성에도 큰 차질이 발생한다는 점이다.

끝으로 이들이 지적하는 또다른 우려사항은 자율화가 호화·사치성 주택건설을 크게 증가시킬 것이라는 점이다. 그렇지 않아도 일부 부유계층이 지나치게 호화로운 주택에 거주하여 사회적인 물의를 빚고 있는데 가격을 자율화하면 이러한 현상이 더욱 가속화되지 않겠느냐 하는 것이다.

이상에서 언급한 사항들은 어느 면에서는 모두 타당하다. 하긴 이러한 이유 때문에 지금까지 자율화조치가 이루어지지 못했으며 그 편법으로 연동제가 실시되어 왔던 것이다.

그러나 우리 경제의 개방과 국제화, 특히 건설시장 개방 등에 대비하여 우리 주택산업을 육성해야 한다는 관점에서 볼 때 분양가격은 가급적 빠른 시일내에 자율화되는 것이 正道이고 보면 이상에서 언급한 문제들을 일부 감수할 작오가 되어 있어야 할 것이다. 어느 제도이고 폐지에 따른 後遺症은 있게 마련이다.

제도란 만들기는 쉬운데 비해 없애기는 어려운 것이다. 때문에 제도를 신설할 때는 慎重을 기해야 하는 것이다. 물론 예상되는 문제들은 가급적이면 사전에 정리 또는 완화하는 방향에서의 정책적인 노력이 요구된다고 본다.

5. 자율화 방안

우선 실시 時期는 주택가격은 물론 요소가격 특히 택지가격이 안정되어 있고 비교적 장기간 안정되리라고 기대되는 때가 適期라고 본다. 주지하는 바와 같이 지금 주택가격과 일부 주요 자재가격은 안정세에 있으며 이같은 추세는 얼마간 지속될 것으로 예상되고 있다.

여기에 주택전산화, 토지공개념제도의 강화 등으로 투기심리가 소멸된다면 안정화추세는 보다 장기화될 수 있을 것이다. 이미 중·대형주택에 대한 수요가 격감하고 있음은 이를 입증하는 것이며 주택시장은 점차 실수요자 중심으로 정상화될 수 있는

계기가 마련되고 있다고 본다.

여기에 추가해서 稅制를 보완한다면 주택투기 심리를 불식시키는데 크게 기여할 것이다. 예를 들면 財産稅 및 綜土稅인 경우 실효세율을 주택의 규모, 시설, 입지 등에 따라 크게 차등화하는 방법을 강구하는 것이다.

이는 호화·사치성 주택건설을 억제하는 한편 주택과소비를 줄이는 데에도 매우 큰 효과가 있을 것이다. 물론 이렇게 하려면 과표 현실화가 전제되어야 한다. 아울러 國稅인 양도소득세제도 같은 방향에서 개선되어야 한다.

두번째로 대상평형과 지역을 고려하여 실시범위를 결정짓는 문제다. 이것을 결정하기에 앞서 전략적으로 점진적 자율화와 전면적 자율화의 두 가지 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 후자는 평형과 지역에 불문하고 전국을 대상으로 일괄 실시하는 것이고 전자는 정부는 물론 건설업체, 소비자 모두 자율화에 대비할 충분한 시간을 갖고 자율화가 가져올 수 있는 충격을 최소화하면서 점진적이고 단계적으로 실시하자는 방안이다.

예를 들면 일부에서 주장하는 바와 같이 일단계에서 대형 평수만을 대상으로 자율화조치를 취하고 지역도 서울과 수도권권을 제외한 지방 대도시에 실시하자는 案이다.

그러는 과정에서 자율화로 발생할 수 있는 문제들을 점진적으로 해결하고 아울러 일단계 조치의 결과를 평가하여 대상규모와 지역을 재조정하자는 것이다. 이러한 慎重論은 제도변화에 따른 충격을 최소화한다는 점에서 利點이 있으나 완전자율화가 정착되는 데는 많은 시간이 걸릴 수 있을 것이며 자칫 정책이 중도에서 변색될 수 있는 위험이 따를 수 있는 것이다. 반면에 전면적 자율화조치는 다소의 시장충격을 가져올 수는 있겠으나 자율화의 효과는 매우 클 것으로 기대된다.

그러나 이에겐 정치적인 위험부담이 따를 수 있기 때문에 전국을 대상으로 하되 전용면적 25.7坪 또는 그 이상 규모의 아파트에 대해서만 우선 실시하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 25.7坪 이상 규모의 민영아파트를 분양받기 위해 청약예금에 가입한 사람은 약 40만명 정도이기 때문에 민원문제 해결도 그만큼 수월해질 수 있다. 얼마간의 유

예기간을 두고 이들을 도와주어 善意의 피해자가 없도록 하여야 할 것이다.

6. 우려사항에 대한 대처 방안

어느 방법을 택하든 준비과정에서 앞에서 지적한 몇 가지 예상되는 문제들에 대한 사전조치는 어떤 형태로든 강구되어야 한다.

일시적인 가격상승에 대비한 공급확대 방안, 기대심리의 불식, 청약예금 가입자의 처우, 호화·사치성 주택건설억제 그리고 특히 주택금융자금 보충 방안 등... 이 모두가 사전에 충분히 검토되어야 할 정책과제인 것이다.

우선 청약예금 가입자들의 처우문제부터 논의해 보자. 청약예금제도는 자율화가 된 이후에도 물론 존속될 수는 있다. 그러나 가격통제가 없는 상황에서는 더 이상 매력을 잃게 될 것이다. 여기에서 문제가 되는 것은 25.7坪 이하의 소·중형 아파트를 값싸게 분양받아 마땅한 일부 실수요자들에 대한 지원대책이다.

이를 위해서는 현행 청약저축제도와 부금제도를 확대, 개선하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 지금 이상으로 싼 값에 이들에게 분양이든 임대든 주택을 공급해 주려면 그만큼 정부의 지원이 강화되어야 한다. 반면에 지원을 강화한 만큼 지원대상을 선별하는 기준과 절차도 분명해야 할 것이다. 첫 집을 장만하는 중산화가능계층을 중심으로 적정 또는 최저수준의 주택을 공급하는 방향에서 제도개편이 이루어져야 할 것이다.

두번째로 중요한 사안은 지가상승과 일시적인 주택가격 상승에 대한 사전 대비책이다. 적응기대가 설에 의하면 자율화에 따른 분양가격 상승이 기존주택의 가격상승을 가져올 수도 있다는데 문제가 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 주택가격이 현재와 같이 하락국면에 있는 상황에서는 분양가격 자율화가 기존주택에 대한 수요를 증대시키거나 공급을 감소시키지는 않을 것으로 생각된다. 다시말해 분양가격을 자율화했다고 해서 당장 신축주택을 구입하려던 사람들이 중고주택시장에 몰릴 것이라고는 볼 수 없는 것이다.

뿐만 아니라 자율화가 되고 일정기간이 지나면

분양가격과 실거래가격간의 격차가 해소되므로 자본이득에 대한 매력이 사라지게 되어 장기적으로는 가격안정 효과를 기대할 수 있을 것이다.

특히 현재 낮은 분양가격 때문에 잠재수요를 조기에 시험하려는 많은 수요자들이 시장참여를 늦추거나 또는 포기할 것이 분명하기 때문에 이 또한 가격안정에 크게 기여하게 된다. 중요한 것은 자율화로 인한 시장의 조정기간이 얼마나 지속될 것이며 조정기간중 주택가격의 변화방향과 변화율이 어떻게 될지를 사전에 예측해 보는 것이다.

이는 물론 가격변화에 대한 수요와 공급의 탄력성에 의해 좌우된다. 따라서 현시점에서 공급탄력성이 매우 낮다는 사실을 인식한다면 우선은 택지, 자재, 노동력, 자본 등 생산요소가 충분히 공급되도록 하는데 정책적인 배려가 있어야 할 것이다. 가격이 오르면 즉각적으로 주택생산이 뒤따르도록 하자는 것이다.

이와 병행하여 추진되어야 할 것이 주택관련 세제의 정비이다. 주택시장을 실수요자-즉 지불능력, 지불의사, 주택선호에 부응하여 주택을 구입하려는 수요자-중심으로 활성화하고 아울러 사치성 주택의 보유 및 건설은 물론 주택과소비를 억제하려면 무엇보다도 먼저 보유세인 재산세제를 강화해야 한다.

규모, 옥내외시설, 입지, 대지면적 뿐만 아니라 사용 자재의 등급에 따라 과표를 현실화하고 세율을 누진적으로 차등화하여야 할 것이다. 아울러 근로소득보다 자산소득에 대해 실질적으로 초과하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 이같이 수요측면에서 투기 또는 기대심리를 불식시키고 주택과소비를 관리하게 되면 자율화는 생산증대를 가져올 뿐만 아니라 가격안정에도 도움이 되고 특히 주택생산이 실수요자 중심으로 이루어져 주택시장이 정상화되며 지금까지 누적되어 왔던 비효율을 제거하는 데에도 크게 기여하게 될 것이다.

끝으로 가장 어려운 과제로서 주택자금 조성문제이다. 우선 민영자금 확보는 어차피 정부가 추진하고 있는 금리자율화, 자본자율화시책에 준하여 전략적으로 주택금융제도를 개편함으로써만 가능할 것이기 때문에 중·장기적인 차원에서 해결방안을 찾아야 할 것이다. 그러기 위해서는 우선 주택자금

의 인위적 배분(rationing) 즉 자본할당제를 점진적으로 없애야 한다. 아울러 주택자금은 '長期에 低利'라는 잘못된 인식도 고쳐야 할 것이다. 자금수요가 많으면 당연히 돈 값이 비쌀 수밖에 없으며 따라서 소비자는 높은 금리를 부담해야만 하는 것이다.

민간주택금융의 정상화가 조속히 이루어져야 우리나라 주택산업도 빠른 성장을 기대할 수 있는 것이다. 금리 및 자본자율화가 이루어지면 저당권 유통화를 통한 주택자금 조성도 가능하리라 전망되며 자본시장이 개방되면 보다 값싼 자금을 해외자본시장에서 도입하는 방안도 충분히 검토할 수 있을 것이다.

한편 일부에서는 자율화를 반대하는 이유로 국민주택기금 조성에 엄청난 차질을 가져올 것이라고 주장하는데 이는 다소 과장된 감이 없지 않다. 경기가 저조하면 1, 2종 채권수입 모두가 격감한다. 특히 2종 채권수입은 크게 떨어져 금년에는 총조성자금의 5%에 불과한 약 3천억원 정도로 추정되고 있다.

이 정도의 자금이라면 일부는 연금 등 재정투융자기금에서, 다른 일부는 자율화조치로 발생하는 기업의 단기순익의 일정률을 기금에 출연케하거나 아니면 이들로부터 받게 되는 법인세, 사업소득세의 일부로 충당하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

7. 결 어

이상에서 본고는 분양가격 자율화에 대한 찬·반론을 개략적으로 살펴보고 주택산업발전과 주택시장 정상화를 위해서는 자율화조치를 취할 필요가 있음을 강조하였다. 물론 자율화가 되었을 경우 예상되는 문제들과 이를 완화하는 방안에 대해서도 개략적이거나 검토하여 보았다.

자율화의 시기는 투기억제장치가 보다 강화되고 안정기조가 확실한 시기를 택하는 것이 위험부담이 적을 것이며 부분적, 단계적 자율화보다는 전면적, 일괄적 자율화가 바람직하나 서민주택 문제를 감안, 가능한 한 전용면적 25.7坪 이상 규모에 대해 우선 실시하는 방안을 제시해 보았다.