

본 자료는 2014년 1월 23일 (목) 조간부터 보도해 주십시오.

(인터넷 보도 : 1월 22일 (수) 오전 11시 이후)

보 도 자 료	주택산업연구원
금융경제연구실	ejhwang@khi.re.kr
권주안 선임연구위원	02.3215.7651

총 9 매 (별 첨 : 7 매)

“시장변화에 따라 주택공급체계도 탄력성 제고되어야”

- 수요변화 유연하게 반영해야, 주거만족은 높아지고, 주택사업 위험은 저하 -

최근 두드러지게 나타나고 있는 주택수요 변화는 미분양으로 연결되고 있다. 미분양 발생 이면에는, 주택공급 과잉의 양적 문제 뿐 아니라, 택지개발 및 분양체계에서 야기되는 질적 문제를 발견할 수 있다. 장기간 소요되는 택지개발 과정에서, 주택규모 배분 등의 개발계획지표는 시장 변화를 반영하지 못하고, 분양시스템 역시 대량공급체계의 틀을 유지하고 있어, 변화하는 주택수요에 맞춘 전략적 공급을 기대할 수 없다. 택지개발 및 주택분양 개선안의 제시를 통해 공급체계의 탄력성을 부여하는 것이 절실한 시점이다.

주택산업연구원(원장 南熙龍)은 최근 「주택공급체계 개편방안」 정책연구보고서를 통해 "대량생산에 초점이 맞추어진 주택공급체계가 개선되어야, 주거니즈 충족이 극대화되고, 주택사업 위험도 감소시킬 수 있는 여건이 조성된다"는 결과를 내놓았다.

당 보고서는, (1) 주택규모 배분 등 택지개발 주요 지표의 고정성과 택지공사의 장기 소요 특성은 주택시장 변화를 반영할 수 없어 미분양으로 이어지고 결과적으로 주택사업자에게 위험이 집중되며, (2) 주택초과수요 문제 해결에 집중하고 있는 분양체계 역시 최근 수요 변화를 반영하지 못하고 있어 적절한 공급기반 구

축이 어렵다는 주장을 내놓았다.

우선, 택지개발이 가지는 고정성으로 야기되는 문제를 해결하기 위해선, ① 택지분양공급은 개발완료 시점에 이루어지도록 하고, ② 단일 대형택지블록은 분할공급이 가능하도록 허용하는 것이 필요하다고 제안하였다. 또한 주택사업자 위험을 저감하기 위해선, ③ 택지대금 납부방식을 개선하여 분양대금을 활용할 수 있도록 허용하고, ④ 공공택지분양대금지급보증을 신설하여 공공부문 위험을 분산시키는 방안도 제안하였다.

또한 주택수요 변화를 충분히 반영할 수 있도록 주택분양체제도 개선되어야 한다고 제안했는데, ① 단기에 있어선 청약통장을 공공부문과 민간부문을 구분하여 운영하되, 민간부문에 대해선 통장의 종류 혹은 유무에 관계없이 자유청약을 적용하고, 공공부문에 한정하여 청약통장을 운용하되, 장기적으로 청약통장에 재형저축성격을 부여하는 방안을 제시하였으며, ② 사업승인단계에서 충분한 근거가 있다고 인정될 경우, 주택규모 배분 등 주요 지표 변경이 가능하도록 허용하고, ③ 가능하면 특별공급물량은 공공부문 물량으로 한정하도록 해야 한다고 제안하였다.

경제성장단계에서 드러난 주택초과수요 문제는 대량공급체계를 통해 적절하게 관리되어 왔다. 그러나 글로벌 금융위기 이후 새롭게 나타난 다양한 문제는 기존의 주택공급체계를 유지하는 상태에선 효과적으로 대응할 수 없다. 부분적 개선을 통해 탄력성을 부여해야 다품종·소량생산과 비아파트주거수요 증대에 대응할 수 있을 뿐 아니라 주택공급기반의 안정적 구축이 가능할 것이다. 주택시장 변화가 지속적으로 진행될 것이라는 전망에 대비하기 위해선, 주택정책 틀의 과감한 변화가 요구되는 시점이다. 정부와 산업 모두 변화에 지혜롭게 대처하는 유연한 사고방식이 절실하게 필요하다.

첨 부 : "주택공급체계 개편방안" (요약본)

주택공급체계 개편방안

권 주 안 / 선임연구위원·금융경제연구실장

1. 문제의 제기

■ 주택정책 변화 방향

- 주거니즈(양·질적 측면)에 맞춘 주택공급체계 구축 필요성 증대
 - 보유수요에서 주거수요로, 중대형·아파트에서 중소형·비아파트 선호로 전환
- 주거니즈 맞춤형 공급 유도를 위한 정책 변화도 요구됨
 - 중소형·비아파트·임차점유 선호 강제 반영한 정책 수립 및 공급 유도 필요
 - 다품종소량생산 및 니즈충족 중심의 주택공급체계 전환 절실

■ 주택공급체계 특징

- 공공부문 중심의 택지개발을 통한 소요 택지공급
 - 주택 대량공급을 위한 기반 구축
- 만성적 초과수요로 야기된 자본이득 문제를 해결하기 위해 선분양시스템과 함께 분양규제를 통해 신규물량 배분구조 적용

○ (시사점 및 문제 제기)

- 대량공급체계를 통해 추진되었던 택지개발 및 주택분양체계는 주택시장 및 수요 변화에 적절하게 대응할 수 없는 여건을 고착화하여, 미분양 양산 등 다양한 주택시장 문제를 야기
- 또한 장기적으로 다변화할 주거니즈를 충족시키는데 현 대량공급체계는 한계를 발생시키는 바, 주택공급체계 틀 점검 필요
- 다품종소량생산과 주거니즈 충족을 극대화할 수 있도록 공급체계의 탄력성을 제고시키는 방안 모색

2. 주택공급체계 문제점

(1) 택지개발공급체계¹⁾

▣ 택지개발 및 공급 소요기간 장기화

- 택지개발에 소요되는 기간은 단축되고 있으며, 특히 지구지정에서 개발계획 수립 까지 기간은 큰 폭으로 단축되었음. 그러나 개발계획이 완료되어 모든 중요한 개발 모수가 확정된 이후부터 개발 완료까지 소요되는 기간은 평균 약 50개월 정도인 것으로 분석되었으며 장기화되는 경향을 보임.

< 기간별 택지개발 평균 소요기간 >

단위 : 개월

연도	총기간	지구지정~개발계획	개발계획~실시계획	실시계획~준공일
81~85년	70	21	5	44
86~90년	76	20	9	48
91~95년	95	22	15	57
96~00년	109	27	22	60
01~05년	84	14	10	60
06~09년	68	6	9	53

자료 : 주택산업연구원(2010), 「공공택지공급의 문제점과 개선방안」

- 지역별로 보면, 수도권외의 경우 개발기간이 비수도권에 비해 상대적으로 장기인 것으로 나타남

< 지역별 택지개발 평균 소요기간 >

단위 : 개월

권역	총기간	지구지정~개발계획	개발계획~실시계획	실시계획~준공일
수도권	88	18	11	59
비수도권	81	21	12	48

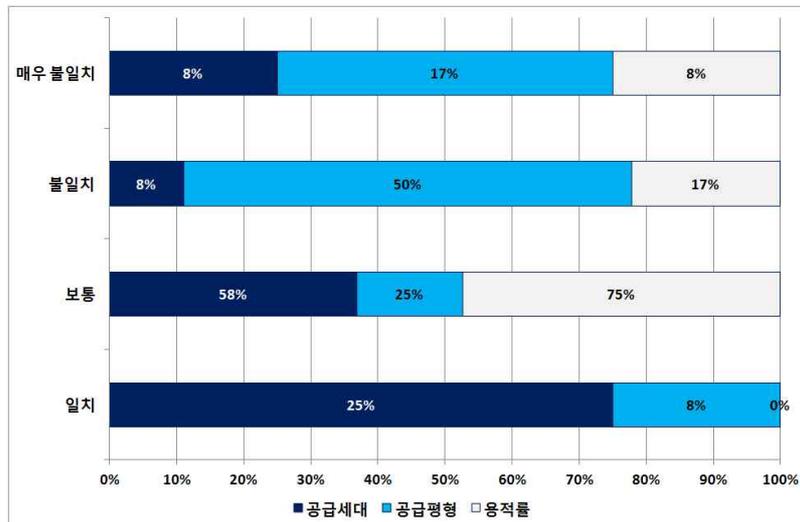
자료 : 주택산업연구원(2010), 「공공택지공급의 문제점과 개선방안」

▣ 택지개발 주요 지표의 고정성

- 택지개발은 당해 지역 및 인근 지역의 인구 및 가구 변화를 추정하는 수요분석에 기초하고 있으며, 대부분 계획이 공급세대수와 공급되는 주택규모에 집중하고 있음. 따라서 택지개발계획 수립 단계에서는 지역변화와 이를 통해 파생되는 인구변화를 추정하여 공급량과 공급규모를 결정함

1) 「공공택지공급의 문제점과 개선방안」(주택산업연구원, 2010) 조사 자료

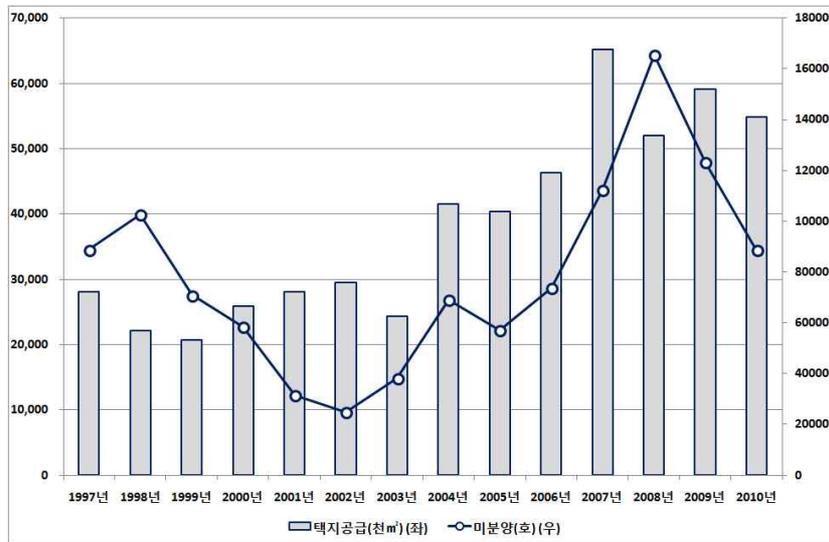
- 그러나 앞에서 본 바와 같이 공사 소요기간이 장기화되고, 공사 과정에서 주택 시장 변화가 발생한다면, 주택사업을 통해 공급되는 물량 및 주요 특성이 시장에서 원하는 바를 충족시키지 못할 수 있음
 - 공공택지를 통해 주택사업을 수행하고 있는 12개 주택사업자 대상으로 조사한 것으로, 공급평형과 용적률 기준으로 불일치되는 경우가 발생하고 있음
 - 이는 주택시장과 수요 변화를 감지하지 못한 상황에서 미분양 확률이 상승할 수 있는 여건을 조성하는 구조적 모순으로 지적할 수 있음



자료 : 주택산업연구원(2010), 「공공택지공급의 문제점과 개선방안」 설문조사 자료 정리

< 택지계획 주요 변수 일치성 >

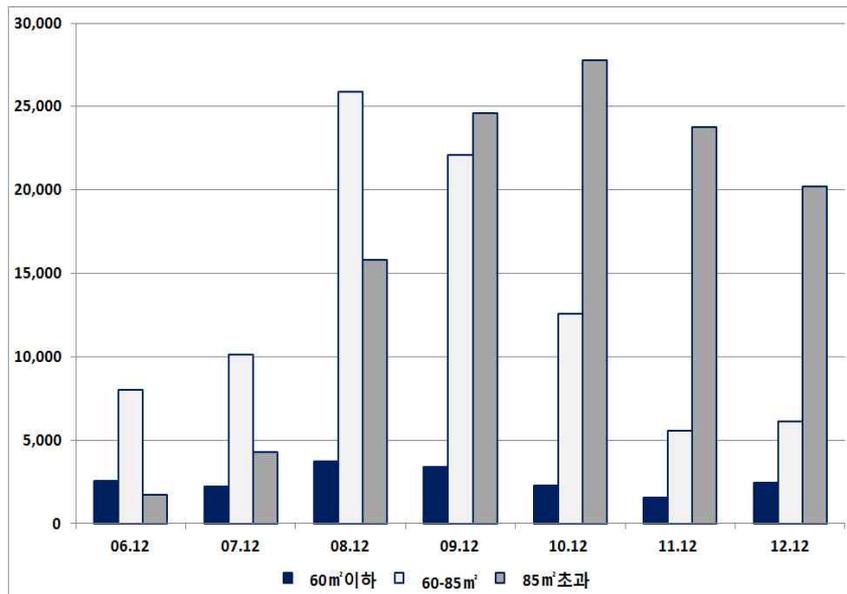
- 1997년부터 2010년까지 택지개발실적과 미분양 물량의 변화를 보면, 상호 연관성을 발견할 수 있음. IMF 외환위기를 거치면서 2002년이전 주택수요가 회복되면서 미분양 물량이 감소하다가, 2002년이후 택지공급 확대로 미분양 물량이 조금씩 증가하는 추세를 보이고 있는 것으로 분석되고 있음



자료 : 국토교통부

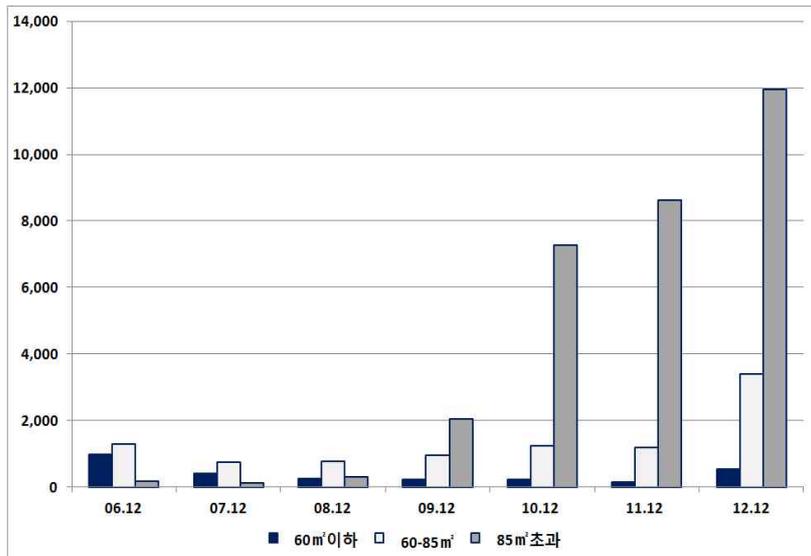
< 택지개발 실적과 미분양 변동 추이 >

- 특히 최근 나타나고 있는 미분양 물량 동향의 특징이 중소형 중심에서 중대형 비중이 증가하고 있다는 점을 볼 때, 공급평형에 대한 변화 반응이 적절하게 이루어지지 않아 미분양으로 연결되는 것으로 추정할 수 있음



자료 : 국토교통부

(a) 전국



자료 : 국토교통부

(b) 수도권

< 민간부문 준공후 미분양 물량 변화 >

(2) 주택분양체계

- 일반공급과 특별공급으로 나누어 무주택가구(최근 유주택자도 분양신청이 가능할 뿐 아니라 1순위 배정 기회가 확대되었음) 및 소외된 일부 계층을 대상으로 분양 확률을 제고시켜 주거안정을 도모하고 있음
- 그러나 사업승인단계에서 추가적으로 주택수요 변화를 반영할 수 있는 기회가 있음에도 불구하고, 택지개발계획에서 정해진 평형배분 등의 모수를 지키도록 하고 있어 공급체계의 고정성을 심화시키고 있음

3. 주택공급체계 개선방안

(1) 택지공급체계 개선방안

- 택지개발 완료 시점에서 택지분양공급 : 택지 분양공급 시점을 택지개발이 어느 정도 완료된 이후로 분양하는 부분 후분양 시스템 구축 및 추진. 택지개발 완료 기준으로 공정률이 70~80% 정도 경과한 시점에서 택지 분양할 수 있도록 유도 - 택지개발 위험을 공공부문이 부담한다는 점에서 택지개발에 필요한 각종 비

용과 위험 등이 적절하게 반영될 수 있도록 택지가격산정 기준 조정이 필요

- 택지대금 납입 방식 탄력적 개선 : 주택사업자의 분양위험을 분산시키고, 택지대금납부 부담을 완화하여 분양 및 사업승인이 가능하도록, 택지개발주체에게 지급해야 할 잔금 혹은 일부 자금을 주택분양을 통해 유입되는 분양대금으로 변제할 수 있도록 개선
- 공공택지분양대금지급보증 신설 : 공공택지 분양시기를 택지개발이 완료되는 시점에 가깝도록 조정할 경우, 공공부문의 자금부담 과중은 피할 수 없을 것으로 예상됨. 결과적으로 택지개발 자체 위험이 증대한다는 측면에서 정확한 수요 예측이 담보되어야 하므로 보다 면밀한 분석을 통한 택지개발이 필요
- 단일 대형택지블록의 분할공급 허용 : 500세대 이상의 대형택지블록의 경우, 택지를 분할공급하여 미분양 공공택지를 해소하는 방안이 필요함. 수요 부족으로 주택미분양이 예상되는 상황에서 대형택지분양을 회피한다는 점에서 대형택지블록을 분할하는 방안이 필요함
 - 주택법에서 주택단지의 분할 건설·공급을 허용하고 있어 단일 대형택지블록을 200~300세대(주택법에서는 분할분양 세대수를 200세대 이상으로 개선하여 규정하고 있으며 분할분양 회당 최소 모집규모도 50가구로 완화하였음) 규모로 분할하여 사업추진이 가능하도록 허용
 - 분할공급할 경우, 상대적으로 자금력이 부족한 중견업체의 참여를 유도할 수 있으며, 미분양 공공택지 해소와 단지 내 다양한 주택유형 공급을 기대할 수 있으므로 최근 주택시장 변화를 충분히 소화시킬 것으로 판단됨. 단지 내 분할공구별로 다양한 형태의 주택공급이 가능함으로써 중견 주택업체의 공공택지 사업 참여를 지원하고, 수요자에게는 다양한 주택 선택의 기회 제공

(2) 주택분양체계 개선방안

- 청약통장제도 개선 : 민간과 공공부문의 분리 운영
 - (단기 개선안) 청약통장 통합 및 자유청약으로 전환 : 모든 종류의 청약통장을 하나로 통합하고, 가입자가 청약시점의 가입기간이나 납입횟수에 따라 주택공급주체(공공주택, 민영주택)나 주택규모를 제한하지 말고, 청약가입기간 등에 관계없이 자유롭게 청약이 가능할 수 있도록 허용

- 단기에 있어서 기존 청약통장 체제를 유지하도록 하여 제도 변화로 야기될 수 있는 혼란을 방지하는 것이 필요함. 따라서 공공부문과 민간부문으로 구분된 벽을 허물고 자유롭게 청약하도록 허용하고, 청약통장 가입자의 기득권을 보장하여 제도적 혼란을 최소화함
- 공공부문의 분양물량은 기존 청약제도가 가진 규모 등 제약사항을 유지하도록 하여 저소득층 공급기반의 저해를 방지하도록 함. 가입기간 등을 고려한 가점제 적용을 유지하여 기존 저소득층 대상 공급의 안정성을 지속적으로 추진²⁾
- (중장기 개선안) 청약은 공공물량에 한정, 공공주택저축 전환 : 청약통장은 공공부문이 공급하는 주택에 한정하여 청약하도록 대상을 한정하여 "공공주택저축"으로 성격을 전환하고, 민간부문이 공급하는 주택에 대해선 별도의 청약제도 적용을 폐지하는 방안
 - 공공주택저축은 재형저축과 같이 소득공제 대상으로 편입시켜, 서민들의 자금마련, 주택분양청약, 그리고 소득공제지원 등 다양한 편익이 가능하도록 고안

○ 주택규모 배분 조정 허용

- 주택규모에 대한 배분 조정 허용 : 택지개발단계에서는 전체적인 지역적 특성과 향후 주택수요 등을 고려하여 공급될 주택의 규모와 배분이 결정됨. 그러나 주택시장 변동과 수요 변화로 규모별 배분구조 변동이 필요하다고 체감된다면, 택지개발계획의 모수에 따라 분양을 추진하기 보다는 주택사업 승인 단계에서 규모별 배분구조 조정이 가능하도록 허용하는 것이 필요함
- 특히 경기도 일부지역에 집중되고 있는 중대형 아파트의 미분양 사태를 보면, 탄력적 제도운영이 필요하다고 판단됨

○ 특별공급제도 개선

- 특별공급은 공공물량으로 한정 : 민간부문이 공급하는 신규물량에 대해선 특별공급제도 적용 자체를 중장기적으로 폐지하도록 하고, 공공부문의 분양 혹은 임대물량을 통해 니즈를 충족시키는 방안이 적절함
- 물론 단기에 있어서는 민간부문에 적용되는 특별공급물량 비율을 하향 조정하여 특별공급물량의 급격한 감소로 인한 문제를 최소화하는 것이 필요함
- 사전 수요조사를 통해 특별공급 필요성이 인정되는 경우에 한해서 일정 물량을 배정하도록 사업승인단계에서 최종 확정하는 방식도 가능함

2) 중장기적으로는 청약가점제를 폐지하도록 하는 것이 타당함