

분양가상한제 시장평가와 향후과제

- I. 서론
- II. 분양가상한제
- III. 분양가상한제 시장평가
- IV. 향후과제
- V. 결론

I. 서론

정부는 지난 11월 6일 정부세종청사에서 주거정책심의 위원회를 열고 서울지역 27개동을 민간택지 분양가상한제 적용지역으로 지정했다. 정부는 이번에 1차로 지정된 민간 택지 분양가상한제 적용지역은 최근 분양가격 상승률이 높고, 집값 상승세가 지속되고 있어 시장 영향력이 큰 서울을 중심으로 지정요건(「주택법」 제58조 및 시행령 제61조) 충족지역을 구(區)단위로 선별하고, 해당 구(區)내의 정비사업, 일반사업 추진현황, 최근 집값 상승률, 고분양가 책정 우려, 시장 영향력 등을 종합적으로 고려하여 동(洞)단위로 핀셋 지정하여 시장에 미치는 영향을 최소화했다고 밝혔다. 이로써 2015년 4월 이후 사실상 시행이 중단된 분양가상한제는 4년 7개월 만에 부활하게 되었다. 분양가상한제란 집값 안정화의 일환으로, 주택을 분양할 때 택지비와 건축비에 건설업체의 적정 이윤을 더한 분양가격을 산정하여 그 가격 이하로 분양하도록 정한 제도를 말한다. 우리나라에서 분양가상한제의 역사는 1977년으로 거슬러 올라간다. 이후 1981년 서울 외 지역의 전용면적 85㎡ 초과주택에 대해 해제, 1983년 재도입 등 부동산 경기에 따라 규제와 완화를 반복해 왔다. 2015년 4월 1일 '민간택지 분양가상한제'가 사실상 폐지된 이후 정부발표 이전까지는 공공택지에 대해서만 분양가상한제가 유지되고 있었다. 민간택지 분양가상한제 부활에 따른 시장의 평가를 보면, 시민단체 등 찬성하는 입장에서는 분양가상한제로 인해 민간아파트의 분양가격이 하락, 안정될 것으로 기대하고 있다. 반면

시장론자를 비롯한 반대입장은 주택공급이 위축돼 기존 아파트 값이 올라가는 '풍선효과'가 나타날 수 있고, 낮은 분양가로 인해 청약시장이 과열되고, 소수의 당첨자에게 과도한 혜택이 주어지는 '로또 아파트' 등장과 청약 대기수요가 증가하여 전세가격이 상승하는 등 부작용이 우려된다는 주장이다. 이하 본고에서는 부활되는 민간택지 분양가상한제의 주요내용과 시장의 평가를 살펴보고, 주택시장 가격안정화를 위한 향후과제를 모색해 보고자 한다.

II. 분양가상한제

1. 개념

분양가상한제란 집값 안정화 대책의 하나로, 주택을 분양할 때 택지비와 건축비에 건설업체의 적정이윤을 더해 분양가격을 산정한 후, 이보다 낮은 가격에 분양하도록 하는 제도이다. 분양가상한제의 기본적 성격은 시장실패가 존재하는 부동산시장에서 형성된 가격을 인위적으로 하향 조정하는 '최고가격제'이다. 법적근거는 주택법(제57조내지 제59조)이다.

2. 분양가상한제 변천과정

(1) 1차 분양가상한제(1977.8월 ~ 1989.11월)

정부가 아파트 분양시장에 직접 개입하여 분양가를 통제하기 시작한 것은 1977년 8월 18일이다. 신규주택에 대한

투기억제 및 분양가격 상승을 막고, 무주택자의 주택구입을 쉽게 하기 위하여 분양가격을 규제하기 시작하였다. 1981년 전두환 정부는 경기회복을 위해 국민주택규모를 초과하는 민간아파트 분양가격을 자율화하였으나 급격한 규제완화는 다시 투기 과열 현상을 가져왔고, 이에 정부는 1983년 토지 및 주택문제종합대책을 수립하는 등 다시 규제를 강화하는 방향으로 전환하며 분양가상한제를 실시하였다.

(2) 원가연동제 시행기간(1989.11월 ~ 1995)

노태우 정부는 주택 200만호 건설을 촉진하기 위해 서울의 광 수도권에 분당을 포함한 5개 신도시 건설을 계기로 1989년 원가연동제를 도입하였다. 원가연동제는 택지비 및 건축비 상승분을 분양가에 반영함으로써 분양가 상한선을 부분적으로 완화하는 효과를 가져왔다. 원가연동제는 1차 분양가상한제보다는 약간 완화된 형태의 가격규제방식으로 지가와 건축비 등 원가는 계속 상승하는데 비해 분양가격은 상한제로 묶여 있어 신규주택의 공급을 감소시키고 주택의 품질을 저하시키는 부작용을 초래한다는 판단에서 도입되었다.

(3) 분양가자율화(1995 ~ 2007.8월)

정부에서는 분양가 규제의 부작용을 인식하고 주택시장 안정기인 1995년부터 단계적으로 분양가자율화를 추진하였다. 1995년 주택시장이 가장 안정되어 있는 강원, 충북, 전북, 제주지역의 85㎡ 초과주택에 대해 분양가를 자율화한 것을 시작으로 1997년에는 대전, 충남, 경북, 경남지역으로 확대 실시하였다. 1997년 6월에는 수도권이외의 전 지역에서 분양가 전면자율화를 실시하였으며, IMF외환위기 직후인 1998년 2월에는 민간사업자 보유택지에서 건설하는 모든 아파트에 대해 분양가자율화를 실시하였다. 1999년 1월에는 국민주택기금을 지원받는 전용면적 60㎡ 이하 주택을 제외한 모든 아파트에 대한 분양가 전면 자율화조치를 취함으로써 20년 이상 시행되어온 정부의 분양가 규제는 완전히 철폐되었다.

(4) 2차 분양가상한제(2007.9월 ~ 2015.3월)

분양가 자율화 이후 꾸준히 증가했던 아파트 분양가격 상승률은 2002년 최고조에 이르게 되고 노무현 정부가 발표한 행정도시, 혁신도시 등 각종 지역개발 계획은 전국의 부동산 가격이 급등하는 계기가 되었다. 부동산 가격 안정을 위해 2005년 8.31.대책을 발표하여 공공택지 내 아파트

는 평형 구분 없이 모두 원가연동제 적용을 받도록 하였다. 정부의 강력한 규제에도 불구하고 주택가격이 폭등하자 2007년 9월부터 민간택지에서 건설하는 모든 아파트에 대해서 분양가상한제를 실시하게 되었다. 이때 수도권 과열 지구를 중심으로 공공택지는 분양가 공시항목을 기존 7개에서 61개로 확대하였으며, 민간택지의 경우에는 7개의 분양가 세부항목을 공개하도록 했다.

(5) 분양가상한제 탄력적용(2015.4월 ~ 2017.10)

이명박, 박근혜 정부는 참여정부의 부동산 규제와 글로벌 경제 위기 등이 겹치며 주택시장이 위축되자 분양가상한제 폐지를 추진하였으나, 국회의 반대에 부딪혀 폐지가 어렵게 되자 민간택지내 분양가상한제를 탄력적용하는 쪽으로 방향을 선회하고 상한제 적용기준을 대폭 강화하기에 이르렀다. 즉, 최근 3개월간 아파트 매매가 상승률이 10% 상승하거나, 최근 연속 3개월간 청약경쟁률이 20대 1을 넘거나, 3개월 아파트 거래량이 전년보다 200% 이상 증가한 경우로 적용기준을 까다롭게 바꿈으로써 분양가상한제가 시장에서 작동이 불가능하도록 하였다.

(6) 3차 분양가상한제(2017.11월 ~ 현재)

주택시장이 다시 과열되자 문재인 정부는 2017년 11월 분양가상한제 지정요건을 개선하였다. 최근 3개월간 집값 상승률이 물가상승률의 2배를 초과하는 지역 중 1년 평균 분양가상승률이 물가상승률의 2배를 초과하거나, 분양이 있었던 직전 2개월간 청약경쟁률이 일반주택은 5대 1, 국민주택규모이하는 10대 1을 초과했거나, 3개월 주택거래량이 전년 동기 대비 20%이상 증가한 경우로 바꾼 것이다. 그러나 이 기준도 시장에서 작동하기 어려운 수준이었고, 정부도 적극적으로 상한제를 적용할 의지가 없어 사실상 무용지물이나 다름 없었다. 정부는 최근까지도 상한제를 시행하는 대신 주택분양보증기관인 주택도시보증공사에 고분양가 관리기능을 맡겨 간접적으로 분양가를 통제하는 방식을 취했다. 그러나 역대 최강이라 여겼던 9·13 부동산 대책이 시행 1년도 안돼 서울 집값이 다시 상승전환하고, 강남 재건축 단지를 중심으로 후분양을 통해 주택도시보증공사의 분양가 규제를 피해가려는 움직임을 보이자 2019. 8. 12. '주택법시행령 개정안'을 발표, 민간택지 아파트에 분양가 상한제를 쉽게 적용할 수 있도록 요건을 완화하는 조치를 단행하였다. 즉 기존에는 분양가 상한제 적용요건 중 필수요건으로 직전

3개월 주택가격상승률이 물가상승률의 2배를 초과하는 지역이었는데, 이를 투기과열지구 지정 지역으로 개선하였다. 이후 국토교통부는 2019. 11. 6. 분양가 상한제 적용지역으로 서울지역 27개동을 지정 발표하였다. 이로써 민간택지 분양가 상한제는 2015년 폐지된 이후 4년 7개월 만에 부활하게 되었다.

구분	규제내용
1977.8	민간아파트 분양가상한제 도입, 상한 일률규제
1981	전용85㎡초과 민간아파트 자율화
1983	분양가상한제 재도입
1989.11	원가연동제(택지비+표준건축비) 도입
1995	단계적 자율화, 1999. 1.월 전면자율화
2005.3	공공택지내 전용85㎡이하 분양가상한제, 분양가공시(5항목)
2006.2	공공택지내 모든주택으로 규제확대, 공시항목 7개 확대공시
2007.9	민간택지내 모든 공동주택 분양가 규제확대, 공시항목(공공택지 7개→61개, 민간택지 7개)
2012.3	공공택지내 분양가 공시 축소(61개→12개)
2014.12	민간택지내 분양가 상한제 탄력적용(2015.4.1.시행)
2017.11	민간택지내 분양가 상한제 지정요건 개선
2019.3	공공택지내 분양가 공시항목 확대(12개→62개)
2019.8	민간택지 분양가 상한제 지정요건 완화, 실효성 확보
2019. 11	민간택지 분양가 상한제 적용지역 지정(서울 27개동)

3. 분양가상한제 개선안 주요내용

(1) 분양가상한제 적용 지역 지정기준 개선

구분		현행	개선안
필수 요건	주택 가격 ㉑	직전3개월 주택가격상승률이 물가상승률의 2배 초과	주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높아 투기과열지구로 지정된 지역
	분양 가격 ㉒	직전12개월 분양가격상승률이 물가상승률의 2배 초과	직전12개월 평균 분양가격상승률이 물가상승률의 2배초과 (단, 분양실적 부재등으로 분양가격상승률 통계가 없는 경우 주택건설지역의 통계를 사용)
선택 요건	청약 경쟁 률㉓	직전2개월 모두 5:1 (국민주택규모 10:1)초과	좌동
	거래 ㉔	직전3개월 주택거래량이 전년동기대비 20% 이상 증가	좌동
판단		㉑ + [㉒ or ㉓ or ㉔]	

(2) 분양가상한제 지정효력 적용시점 개선

개선안에 따르면, 분양가상한제 적용지역 지정시 지정효력은 일반주택사업, 재건축·재개발 사업단지 모두 지정 공고일 이후 ‘최초로 입주자모집 승인을 신청한 단지’부터 적용된다.

개선안 이전에는, 분양가상한제 적용지역 지정 시 지정효력은 일반주택사업의 경우 지정 공고일 이후 ‘최초로 입주자모집승인을 신청한 단지’부터 적용하는 반면, 재건축·재개발 사업의 경우에는 예외적으로 ‘관리처분계획인가를 신청한 단지’부터 적용하도록 되어 있었다. 그러나, 재건축·재개발단지의 효과적인 고분양가 관리를 위해 민간택지 분양가상한제 지역 지정에 따른 효력의 적용 시점을 일반주택사업과 동일한 ‘최초 입주자모집승인을 신청한 단지’로 일원화하였다.

(3) 분양가상한제 적용주택 전매제한기간 확대

단기 시세차익을 노리는 투기수요의 유입을 막기 위해, 수도권 투기과열지구 내 민간택지 분양가상한제 적용주택의 전매제한기간을 기존의 3 ~ 4년에서인근 주택의 시세 대비 분양가 수준에 따라 5 ~ 10년으로 확대하였다.

구분			전매제한기간	
			투기과열	그 외
현행	공공 택지	시세의 100% 이상	3년	3년
		85 ~ 100%	4년	4년
		70 ~ 85%	6년	6년
		70% 미만	8년	8년
	민간 택지	시세의 100% 이상	3년	1년6월
		85 ~ 100%	3년	2년
		70 ~ 85%	3년	3년
개선	공공 택지	시세의 100% 이상	5년	3년
		80 ~ 100%	8년	6년
		80% 미만	10년	8년
	민간 택지	시세의 100% 이상	5년	-
		80 ~ 100%	8년	-
		80% 미만	10년	-

(4) 분양가격 산정방식

분양가상한제 적용지역에서 공급하는 주택의 경우에는 주택법 제57조에서 정하는 기준에 따라 산정되는 분양가격

이하로 공급하여야 한다고 규정하고 있다. 분양가격은 택지비와 건축비로 구성되는데, 택지비는 공공택지에서 주택을 공급하는 경우에는 해당택지의 공급가격에 국토교통부령으로 정하는 택지 관련비용을 가산한 금액으로 하고, 공공택지 외의 택지에서 분양가상한제 적용주택을 공급하는 경우에는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따라 감정평가한 가액에 국토교통부령으로 정하는 택지 관련비용을 가산한 금액으로 한다.(주택법57조3항) 분양가격 구성항목 중 건축비는 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기본형건축비에 국토교통부령으로 정하는 금액을 가산한 금액으로 한다. 이 경우 기본형건축비는 시장·군수·구청장이 해당 지역의 특성을 고려하여 기본형건축비의 100분의 95 이상 100분의 105이하의 범위에서 기본형건축비를 고시할 수 있다.(주택법57조4항)

분양가격 = 택지비(A) + 건축비(B)

택지비(A) = 택지비 + 택지비 가산비용

건축비(B) = 기본형건축비(a) + 건축비 가산비용(b)

기본형건축비(a) = 지상층건축비 + 지하층건축비

기본형건축비는 국토교통부장관이 공동주택 건설공사비 지수와 이를 반영한 기본형 건축비를 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 고시(「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 제7조제3항)하여야 한다. 정부는 2019. 9. 15.부터 적용되는 분양가상한제 기본형건축비를 1,973천원/㎡으로 고시한 바 있다. 이번에 고시한 기본형건축비 상한액은 지난 2019. 3월 대비 1.04% 인상(기존 1,953 → 1,973천원/㎡)됐다. 기본형건축비 상한액은 분양가상한제가 적용되는 주택의 분양가격(택지비+택지비가산비+기본형건축비+건축비가산비)의 산정시 적용되며, 2019. 9. 15. 이후 '입주자모집 승인을 신청하는 분'부터 적용된다.

※ 분양가상한제 적용 기본형건축비 고시내용 ※
(적용시기 : 2019. 9. 15.~)

○ 지상층건축비

		(단위 : 천원/㎡)
구 분 (주거전용면적기준)		지상층건축비 (주택공급면적기준)
5층 이하	40㎡ 이하	1,663
	40㎡ 초과 ~ 50㎡ 이하	1,681
	50㎡ 초과 ~ 60㎡ 이하	1,643
	60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하	1,625

구 분 (주거전용면적기준)		지상층건축비 (주택공급면적기준)
	85㎡ 초과 ~ 105㎡ 이하	1,674
	105㎡ 초과 ~ 125㎡ 이하	1,649
	125㎡ 초과	1,628
6 ~ 10층 이하	40㎡ 이하	1,779
	40㎡ 초과 ~ 50㎡ 이하	1,799
	50㎡ 초과 ~ 60㎡ 이하	1,757
	60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하	1,739
	85㎡ 초과 ~ 105㎡ 이하	1,791
	105㎡ 초과 ~ 125㎡ 이하	1,764
	125㎡ 초과	1,742
11 ~ 15층 이하	40㎡ 이하	1,670
	40㎡ 초과 ~ 50㎡ 이하	1,688
	50㎡ 초과 ~ 60㎡ 이하	1,649
	60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하	1,632
	85㎡ 초과 ~ 105㎡ 이하	1,680
	105㎡ 초과 ~ 125㎡ 이하	1,655
16 ~ 25층 이하	125㎡ 초과	1,635
	40㎡ 이하	1,688
	40㎡ 초과 ~ 50㎡ 이하	1,707
	50㎡ 초과 ~ 60㎡ 이하	1,668
	60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하	1,650
	85㎡ 초과 ~ 105㎡ 이하	1,699
26 ~ 30층 이하	105㎡ 초과 ~ 125㎡ 이하	1,674
	125㎡ 초과	1,653
	40㎡ 이하	1,715
	40㎡ 초과 ~ 50㎡ 이하	1,734
	50㎡ 초과 ~ 60㎡ 이하	1,694
	60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하	1,677
31 ~ 35층 이하	85㎡ 초과 ~ 105㎡ 이하	1,725
	105㎡ 초과 ~ 125㎡ 이하	1,700
	125㎡ 초과	1,680
	40㎡ 이하	1,742
	40㎡ 초과 ~ 50㎡ 이하	1,762
	50㎡ 초과 ~ 60㎡ 이하	1,721
36층 이상	60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하	1,703
	85㎡ 초과 ~ 105㎡ 이하	1,753
	105㎡ 초과 ~ 125㎡ 이하	1,726
	125㎡ 초과	1,706
	40㎡ 이하	1,769
	40㎡ 초과 ~ 50㎡ 이하	1,788
	50㎡ 초과 ~ 60㎡ 이하	1,748
	60㎡ 초과 ~ 85㎡ 이하	1,730
	85㎡ 초과 ~ 105㎡ 이하	1,780
	105㎡ 초과 ~ 125㎡ 이하	1,753
	125㎡ 초과	1,733

○ 지하층건축비

(단위 : 천원/㎡)

구 분 (주거전용면적기준)	지상층건축비 (주택공급면적기준)
85㎡ 이하	917
85㎡ 초과	965

※기본형건축비 증감률※

고시일	증감율(%)	고시일	증감율(%)
2013. 3.	1.91	2016. 9.	1.67
2013. 9.	2.1	2017. 3.	2.39
2014. 3.	0.46	2017. 9.	2.14
2014. 9.	1.72	2018. 3.	2.65
2015. 3.	0.84	2018. 9.	0.53
2015. 9.	0.73	2019. 3.	2.25
2016. 3.	2.14	2019. 9.	1.04

(5) 민간택지 분양가상한제 적용지역

국토교통부는 지난 11월 6일 주거정책심의위원회 심의·의결을 거쳐 민간택지 분양가상한제 적용지역을 발표하였다. 이번 분양가상한제 적용지역 지정기준은 법정 요건을 충족한 지역(「주택법」 제58조 및 시행령 제61조)중에서, 최근 1년간 분양가격 상승률이 높거나, 8. 2.대책 이후에도 서울 집값 상승을 선도한 지역으로서 일반분양 예정물량이 많거나, 후분양 등으로 고분양가 책정 움직임이 있는 사업장이 확인되는 지역을 구(區)단위로 선별하고, 해당 구(區) 내의 정비사업·일반사업 추진현황, 최근 집값 상승률, 고분양가 책정 우려, 시장 영향력 등을 종합적으로 고려하여 동(洞)단위로 선정할 결과 서울 강남4구의 22개동(洞)과 기타 4개구의 5동 등 총 27개동이 선정되었다. 지정효력은 일반·재건축·재개발사업 모두 “최초 입주자모집공고 신청분”부터 적용된다. 수도권 투기과열지구 내 민간택지 분양가상한제 적용주택의 전매제한기간은 시세 대비 분양가격 수준에 따라, 현재의 3~4년에서 5~10년으로 확대된다.

지정 구(區)	지정 동(洞)
강남구(8개동)	개포, 대치, 도곡, 삼성, 압구정, 역삼, 일원, 청담
서초구(4개동)	잠원, 반포, 방배, 서초
송파구(8개동)	잠실, 가락, 마천, 송파, 신천, 문정, 방이, 오금
강동구(2개동)	길, 둔촌
영등포구(1개동)	여의도
마포구(1개동)	아현
용산구(2개동)	한남, 보광
성동구(1개동)	성수동1가

III. 분양가상한제 시장평가

1. 정부의 주장

정부는 분양가 상한제 실시로 실수요자의 내집 마련 부담이 완화되고, 집값이 안정될 것으로 보고 있다. 분양가 상승은 인근 기존주택 가격 상승을 견인하여 집값 상승을 촉발하고 결국 실수요자의 내집 마련 부담을 가중시킬 우려가 있고, 분양가상한제 시행 시기(2007년~2014년) 서울 집값은 안정세를 유지한 반면, 분양가 규제가 자율화된 2015년 이후 시장이 과열된 것으로 나타났다는 것이다. 분양가상한제 의무적용시기의 집값 상승률을 보면, 주택전체는 평균 1.13%, 아파트 0.37%로 나타난 반면, 분양가상한제가 탄력적용된 시기(‘15년~’18년)에는 주택전체4.15%, 아파트 5.67% 상승한 것으로 나타났다.

민간택지 분양가상한제는 실수요자가 부담가능한 수준의 분양가를 책정하도록 하고, 주택시장 전반의 안정에 기여할 것이라 주장이다. 최근, 국책연구기관(국토연)도 민간택지 분양가상한제 시행이 서울 아파트 가격을 연간 1.1% 하락시키는 효과가 있을 것으로 전망했다. 정부는 분양가상한제로 인한 주택품질 저하를 지적하는 시장의 우려와 관련하여, 분양가상한제 실시에도 충분히 좋은 품질의 주택공급이 가능하다는 입장이다. 분양가상한제 실시하에서, 분양가격은 최신 기술 및 자재를 적용한 적정 품질의 아파트를 공급할 수 있는 수준으로 책정되고, 주택성능등급·소비자만족도 우수업체 가산비, 친환경주택 건설비용, 인텔리전트 설비비용, 초고층주택 가산비, 구조가산비 등 다양한 가산비 인정을 통해 추가적 품질 향상 소요비용도 인정하고 있다는 것이다.

이미 공공택지에서는 분양가 상한제를 의무시행 중으로 세종·위례 등 주요 공공택지에서 소비자가 선호하는 우수한 품질의 주택 공급이 기대되는 결과, 청약 수요가 집중되고 있으며 과거 상한제가 적용된 대치·논현·서초 등 주요 민간택지에서도 가격 대비 성능이 좋은 아파트가 공급되었다고 주장한다.

또한 민간택지 분양가상한제 실시로 인한 시장의 공급축소 우려와 관련해서, 2007년 분양가상한제 시행 후(‘08~’09년) 서울 인허가 감소는 금융위기, 상한제 시행 전 밀어내기 식 인허가에 따른 기저효과로 보고 있다. 금융 위기 충격이 완화된 2010년부터는 상한제 시행 상황에서도 상한제 이전 수준으로 충분한 물량의 인허가가 이루어 졌고, 향후, 수도

권 30만호 공급 계획에 따라 서울 내 4만호가 공급될 예정에 있으며, 여기에 기 조성 택지 활용과 도시 규제 개선을 통해 주택 공급은 안정적 수준을 유지할 것으로 판단하고 있다.

2. 시장의 반응

(1) 분양가상한제 위헌논란

재건축 단지에 대한 분양가상한제 적용시점 소급으로 민간택지 분양가상한제에 대한 위헌 논란이 지속되고 있다. 지난 3일 한국건설산업연구원과 법무법인 화우는 ‘부동산 규제정책과 법적 이슈’ 세미나를 공동 개최하고, 분양가상한제에 위헌 가능성 등 법적 문제를 제기하고 나섰다.

1) 재건축사업 소급 적용으로 재산권침해

정부는 12일 발표한 ‘분양가상한제 개선안’에서 민간택지 재건축·재개발 단지에 대한 분양가상한제 적용 시점을 기존 ‘관리처분인가를 신청한 단지’에서 ‘최초 입주자모집 승인을 신청한 단지’로 주택법 시행령을 개정하였다.

논란이 되는 부분은 분양가상한제 적용 대상에 관리처분계획 인가를 신청한 단지까지 포함해 소급적용하도록 한 부분이다. 재건축·재개발사업은 정비구역지정-추진위 구성-조합설립 인가-사업시행 인가-관리처분계획 인가-착공 등 단계를 거치게 되는데, 재건축 단지에 입주자모집승인 신청부터 분양가상한제를 적용하는 것은 부진정 소급입법에 해당돼, 조합원의 재산권과 평등권 침해로 위헌소지가 크다.

법조계는 2008년 재건축 단지에 대한 ‘임대주택 의무 건설’ 소급 적용과 관련해 헌법재판소 결정¹⁾과정에서 위헌 찬반 의견이 팽팽했던 점을 예로 들며, 이번 분양가상한제도 ‘위헌 다툼 여지가 충분한 사안’으로 보고 있다. 당시 정부는 재건축 사업 이익 환수와 공공 임대주택 공급의 목적으로 재건축 사업시 증가하는 용적률의 25% 범위에서 임대주택을 의무적으로 짓도록 관계법령을 고쳤다. 하지만 재건축 단계상 ‘관리처분계획 인가’를 받은 단지까지 이 법률의 적용을 받게 되면서, 일부 재건축 조합은 소급과 재산권·평등권 등 기본권 침해를 문제 삼아 헌법소원 심판을 청구했다. 결과적으로 헌법재판관 9명 중 5명이 ‘합헌’ 의견을 내 청구는 기각됐지만, 재판관 중 4명은 재건축 조합의 주장에 일리가 있다고 판단하고 ‘위헌’ 의견을 냈다. 합

헌의견은 해당 부진정 소급에 따른 이익 비교(형량)와 관련, ‘일반분양을 완료하고 청산 절차를 종료하기 전까지는 재건축 사업으로 발생하는 비용이나 수익 규모가 확정됐다고 볼 수 없기 때문에, 조합의 기대이익 또는 신뢰 이익을 절대적인 것으로 볼 수 없고, 이에 비해 재건축 임대주택 공급 의무제도는 투기적 수요 억제로 주택가격을 안정시키고 주택 부족 문제를 완화한다는 점에서 달성하려는 공익이 이에 관계자의 신뢰이익에 비해 매우 큰 만큼 신뢰보호 원칙을 위반한 재산권 침해라고 볼 수 없다’고 판단했다.

반면, 위헌의견은 종합적으로 이익을 비교(형량)해 ‘세입자 주거 안정은 원칙적으로 국가가 임대주택공급 확대 등을 통해 해결해야 할 정책적 과제로서, 이 사건 규정(재건축 시 임대주택 의무 공급)만으로 충분히 해결될 수 있는게 아니다’라며, “관리처분계획 인가·고시로 이미 조합원으로서의 재산권 내용이 거의 확정된 경우까지 조합원들의 신뢰를 무시하면서 추구해야 할 긴밀하거나 중대한 공익 목적을 구성한다고 보기 어렵다”고 판단했다.

법조계에서는 2008년 재건축 단지에 대한 ‘임대주택 의무 건설’ 소급 적용 사례로 미뤄 볼 때, 이번 분양가상한제의 위헌 요소가 더 크다는 의견이다. 그 이유는 관리처분계획 인가를 받아 일반분양이 임박한 단지에 대한 배려 정책이 전무한 데다, 분양가상한제로 정부가 소급의 명분으로 내세우는 ‘집값 안정’이라는 공익 목표가 달성될지도 불확실하다는 것이다.

2) 주택법시행령 위임범위 일탈

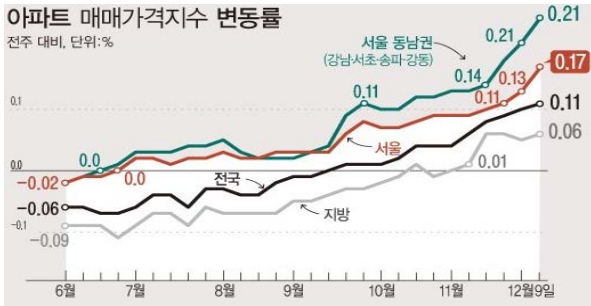
정부의 투기과열지구 상한제 지역 지정도 법에서 정한 위임권한을 넘어서었다는 지적도 있다. 법무법인 화우 기형규 변호사는 지난 10월 국토교통부가 주택법시행령을 개정하며 분양가상한제 적용지역 지정요건을 ‘3개월간 주택가격 상승률이 소비자물가 상승률의 2배를 초과한 지역’에서 ‘투기과열지구’로 완화된 것은 법적위임을 벗어난 위법한 조항이라고 지적했다.

기형규 변호사는 ‘투기과열지구는 법에서 정한 물가상승률이 현저히 높은 지역에 대한 적절한 기준이라 할 수 없으며, 지정기준을 투기과열지구로 대체함으로써 적용범위가 현저히 확대됐다’며 ‘분양가상한제 적용지역 지정을 용이하게 하기 위해 법률 위임 범위를 벗어나 시행령을 개정한 것이어서 무효’라고 지적했다.

1) 헌법재판소 2008. 10. 30. 선고, 2005헌마222 결정

(2) 서울 아파트 가격 상승폭 확대

정부가 민간택지 분양가 상한제 선정지역을 발표하지 한 달여가 지났지만, 상한제 발표 이후 서울 집값 상승폭은 오히려 확대되고 있는 것으로 나타났다.



자료 : 뉴시스

그림 1 아파트 매매가격지수 변동률

12일 한국감정원이 발표한 “2019. 12월 둘째 주 주간아파트 가격동향(9일 기준)에 따르면, 서울아파트값은 0.17% 상승해 전주(0.13%)대비 오름폭이 확대됐다. 통상 계절적으로 비수기임에도 불구하고, 매물 부족과 추가 상승 기대감으로 매도 우위의 시장이 형성되면서 상승세가 이어지고 있다. 특히 상승률은 민간택지 분양가상한제를 시행한 지난달 8일 이후 0.09% → 0.11% → 0.13% → 0.17%로 확대되는 추세다.

서울에서도 다른 지역보다 상한제 타깃으로 삼은 강남3구(강남, 서초, 송파) 상승세가 더 가파른 것으로 나타났다. 강남구 상승률은 0.27%로 발표 직전(0.12%)의 2배 이상을 기록했고, 서초구(0.13% → 0.2%)와 송파구(0.15% → 0.17%)도 상승폭이 확대됐다. 이같은 현상은 상한제 발표 이후 공급 축소 우려에 기인한 것으로 보이며, “정부 규제 발표로 집값만 올려놓은 꼴”이라는게 시장의 평가다.

3. 과거 분양가상한제 선행연구 결과

분양가상한제와 관련한 기존의 연구는 크게 정책적, 제도적 측면에서 분양가상한제 시행상의 문제점을 지적하고 그 개선방안을 모색한 연구와 분양가 상한제가 분양가 혹은 사업성에 미치는 영향을 살펴본 연구로 분류된다. 학계의 반응은 분양가상한제 정책효과에 대해 대체적으로 부정적인 입장에 있음을 알 수 있다.

(1) 정책적, 제도적 측면

김광삼(2008)은 부동산시장 경기악화로 인한 건설사의 비용회수, 주택사업의 안정성 저하, 주택품질의 저하 등을 분양가상한제 시행의 문제점으로 지적하고, 그 개선방안으로 시장질서에 따른 제도개선이 이루어져야 한다고 주장했다. 정호진(2007)은 분양가상한제의 공급가격 구조를 문제점으로 지적하고, 민간건설업체가 공급물량을 줄여 장기적으로 주택가격을 상승시킬 것으로 예측하였다. 그 개선방안으로 건설원가 가산비의 현실적 반영, 표준건축비 보완, 택지비의 실거래가격 반영, 전매제한 등 수요자에 대한 규제완화를 제시하였다. 김수웅(2008)은 분양가상한제 시행이 부동산시장에 미치는 영향으로 건설경기 악화, 아파트 품질저하, 전매제한을 통한 국민의 사유재산권 침해, 주택공급 왜곡에 따른 시장 불안정성이라고 언급하고 그 해소방안으로 현실적인 기본형건축비 및 가산비용 산정, 주택품질의 향상, 전매제한 기간의 축소, 차별화된 주택공급 등을 시사하였다. 김지현(2010)은 분양가규제의 문제점과 개혁방향에서 분양가규제는 법적 명확성이 분명하지 않기에 법적타당성이 떨어지고 규제정도가 지나쳐 과잉침해의 가능성이 있으며 법익의 균형성을 저해하고, 규제의 대상과 실효성에서도 의문이 제기된다고 지적하였다.

(2) 분양가 또는 사업성에 미치는 영향

분양가상한제가 분양가 또는 사업성에 미치는 영향을 살펴본 연구 중 심영이(2007)는 분양가자율화시 공급된 아파트 사례를 통하여 분양가상한제 적용에 따른 분양가 및 사업수지를 분석하였다. 분석결과로 분양가상한제에 따른 분양가는 분양가상한제 가 적용되지 않은 경우에 비해 21%에서 32%까지 감소하였고, 수익률은 25.7%에서 44.8%까지 감소하는 것으로 나타났다. 이와 같은 분양가 및 수익률 감소는 주택공급의 감소, 주택품질의 저하, 사업규모의 감소 등 시장기능의 위축을 야기할 수 있다고 언급하였다. 신시영(2009)은 실증사례를 선정하여 분양가상한제 적용 시와 미적용 시의 사업수익성 및 분양가를 비교 분석하였다. 분석 결과, 분양가 상한제 미적용 시의 분양가보다 분양가상한제 적용하의 예측 분양가는 16%에서 38%까지 감소하는 것으로 나타났고, 수익률은 25.7%에서 44.8%까지 감소하는 것으로 나타났다. 따라서 분양가상한제의 시행으로 수익성이 감소함에 따라 주택공급이 감소하며 주택품질이 저하될 것으로 예측하였다. 김성욱·김지현(2010)은 공분산

분석을 통하여 분양가상한제가 분양시장에 미치는 영향력을 분석하였다. 분석의 결과, 분양가상한제의 분양가 산정 기준은 주택공급에 영향을 미칠 정도로 가격을 인하시키지 못하고, 이에 주택시장의 안정화에 기여할 가능성이 적다고 언급하였다. 류제문·심재현·이성호(2012)은 분양가상한제 적용여부에 따른 아파트 분양가 비교분석에서 부산지역 민간택지 분양가상한제 적용 아파트와 미적용 아파트를 사례대상으로 선정하여 분양가상한제 적용여부에 따른 분양가격을 비교분석하였다. 분석결과, 분양가상한제 적용 아파트의 분양가는 시장가격수준보다 대체로 낮은 반면, 분양가상한제 미적용 아파트의 분양가는 시장가격수준보다 높게 나타나 분양가상한제 적용여부에 따라 차이가 존재하는 것으로 판단했으며, 분양가상한제 시행이 주택공급량 및 주택품질에 미치는 영향과 관련해서는 주택공급량에는 별다른 영향을 미치지 못하지만, 주택품질을 저하한다는 의견이 다소 우세하게 나타났다고 결론지었다.

IV. 향후과제

1. 시장의 신뢰회복

정부는 주택시장 안정을 위해 민간택지 분양가상한제는 반드시 필요하다는 입장이나, 시장에서 다수의 학자와 전문가들은 분양가상한제에 부정적 견해를 나타내고 있다. 인위적 분양가 통제에 따른 로또 청약과 이로 인한 청약 과열, 치열한 경쟁 속에서 높아지는 실수요자의 내 집 마련 장벽으로 이어지는 흐름이 대표적인 부작용이라 할 수 있다. 여기에 주택사업자의 사업성 악화에 따른 공급 축소와 이에 따른 집값 상승도 분양가상한제 시행의 단점으로 지적된다.

이런 부작용을 최소화하면서 민간택지 분양가 상한제를 시행할 수 있는 방안은 일관성 있는 정책 추진과 함께 주거정책심의위원회 기능 강화 및 지방 주택시장 활성화 등 여러 측면의 보완책이 함께 추진되어야 할 것이다. 정부의 정책방향에 대한 시그널이 시장에서 충분히 인식되고 수용될 수 있기 위해서는 당장의 부작용이 있더라도 지속적으로 일관성 있게 추진되어야 한다. 그렇게 함으로서 시장은 정부정책을 믿고 따르는 것이 최선이라는 믿음과 확신을 갖게 될 것이기 때문이다.

2. 주택품질 유지 및 향상

류제문,심재현,이성호(2012)의 ‘분양가상한제 적용여부에 따른 아파트 분양가 비교분석’에서, 분양가상한제 시행이 주택품질에 미치는 영향에 대한 설문조사결과 전체 응답자 중 69명(46.6%)은 주택품질이 조금 저하할 것으로, 16명(10.8%)은 주택품질이 현저히 저하할 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

응답자 중 과반수 이상이 주택품질 하락을 인식하는 것으로 조사됐다. 2019. 11. 20. 피데스개발이 대우건설·한국자산신탁·해안건축과 공동으로 더리서치그룹에 의뢰해 수도권 주택소유자 100명을 대상으로 실시한 ‘2019년 주거공간 소비자 인식조사’에 따르면 주택 선택시 ‘업그레이드 된 시설과 서비스 및 우수한 품질’과 ‘저렴한 분양가’중 무엇을 더 중요하게 생각하느냐는 질문에 ‘품질이 중요하다’는 응답이 35.5%로 나왔으며, 저렴한 분양가가 중요하다는 응답은 19.3%에 그쳐 2배 가까이 차이가 났다. 현재의 분양가상한제는 1차 분양가상한제(1977년~ 1989년)시기의 획일적 분양가 규제와는 전혀 다른 제도로 주택건설에 소요되는 비용(원가)를 고려하므로 분양가상한제로 인한 주택의 품질하락은 크지 않을 수 있을 것이다. 그러나 소비자의 주택 선택기준이 업그레이드 된 시설과 서비스, 우수한 품질을 ‘저렴한 분양가’ 보다 더 중요하게 생각하고 있다는 점에서, 분양가상한제 적용주택의 품질향상이 상한제 미적용주택에 뒤처지지 않도록 제도정비가 필요하다고 본다.

3. 시장의 자율규제 강화

주택시장의 안정화를 위한 정부정책은 시장실패에 따른 부득이한 조치라 할지라도 정부개입은 최소한에 그쳐야 한다. 정부는 시장기능의 우월함을 인정하여 시장이 자유경쟁과 차별화 기능을 유지하고 보다 잘하는 경제주체가 그만큼 더 보상받는 사회적·경제적 시스템을 구축하는 것이 가장 중요한 역할을 인식하여야 한다. 따라서 정부가 일방적으로 통제하는 분양가상한제는 중·장기적으로 시장의 자율규제(self-regulation)강화를 통해 보완·대체되어야 할 것이다. 시장의 자율규제란 규제의 주체가 정부가 아니라 규제대상인 피규제 사업자가 법령상 자신들이 준수하여야 할 기준을 스스로 지킴으로서 규제주체가 되는 질서체계를 의미한다. 자율규제는 분양가격이 자율화될 경우 민간건설업체의 자유로운 경제활동이 보장되지만 이에 따른 책임이 강화되어야 한다는 것을 의미한다. 과거 지방과 수

도권의 주택 미분양문제가 발생했을 때 민간건설업계에서는 미분양문제를 정부의 정책실패(분양가규제)로 돌리면서 정부에 미분양주택 매입을 강력하게 요구하였고, 이를 정부에서 수용하였는데 이는 시장효율성 증대라는 정책방향에서 볼 때 바람직한 것으로 보기 어렵다. 정부는 부동산시장에서 기본적으로 준수해야 할 기준 내지 틀만을 제시하고 만약 시장에서 이를 준수하지 않을 경우 누구에게 책임이 있다는 것만을 규제하는 책임의 법리를 적용하는 것이 바람직할 것이다.

V. 결론

최근 정부의 민간택지 분양가상한제 부활에 따른 시장의 논란은 뜨겁다. 앞에서 살펴본 바와 같이 민간택지 분양가상한제를 둘러싼 시장의 평가는 대체로 부정적이다. 정부의 민간택지 분양가상한제 적용지역이 발표된 지 한 달여가 지났지만 상한제 타깃으로 삼은 서울 강남3구의 집값 상승폭은 확대되고 상한제 적용지역에서 벗어난 과천 등 수도권 지역의 풍선효과도 나타나고 있다.

민간택지 분양가상한제의 역효과가 갈수록 커지고 있는 상황에서 재건축·재개발단지 상한제 소급적용으로 재산권 침해 등 헌법 소원 가능성도 제기되고 있다.

법조계는 이번 분양가상한제 소급, 기본권 침해 등 위헌 논란과 유사한 사례로 2008년 재건축 단지에 대한 ‘임대주택 의무 건설’ 관련 헌법재판소의 결정(2005헌마222)을 들어, 위헌 다툼의 여지가 충분한 사안으로 보고 있다.

이론적 접근에서 볼 경우에도, 분양가상한제는 득보다 실이 많은 제도이다. 부동산도 경제재의 일종으로 볼 경우에는 자본주의 체제의 작동원리인 ‘가격이라는 보이지 않는 손’의 역할을 정부가 개입하면서 인위적으로 조정하기 때문이다.

정부는 집값 안정이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 시장의 신뢰회복이 중요하다. 정부의 정책방향에 대한 시그널이 시장에서 수용될 때 비로서 청약과열이나 공급감소 등 시장의 부작용은 최소화 될 것이기 때문이다.

중·장기적 관점에서 주택가격 안정화는 정부 주도의 규제보다는 시장의 자율규제를 통해 달성되어야 할 것이다. 현 분양가상한제가 시장실패에 따른 부득이한 조치라 하더라도 정부는 시장의 우월함을 인정하고, 정부개입은 최소한에 그쳐야 하기 때문이다.

■ 참고문헌 ■

- 권혁신, 방두완 “주택시장 안정을 위한 주택규제정책의 효과분석”, 한국행정학회 학술발표논문집, 2017. 6, 799-813(15pages)
- 김성욱, 김지현 “주택분양시장 추이를 통해서 본 분양가상한제의 의의와 한계”, 한국지역개발학회지 22(3), 2010. 9, 97-121(25pages)
- 류제문, 심재현, 이성호 “분양가상한제 적용여부에 따른 아파트 분양가 비교분석”, 한국산학기술학회 논문지 13(8), 2012. 8, 3747-3756(10pages)
- 김광삼, “분양가상한제의 문제점 및 개선방안에 관한 연구” 경기대학교 행정대학원 2008학년도 석사학위논문
- 박천규, 이수옥, 변세일, 황관석, 김지혜, 권건우, 강성우 “2019년 하반기 주택시장 전망과 향후 과제:분양가상한제 확대 도입 영향 점검”, 국토정책 Brief, 2019. 7, 1-12(12pages)
- 김지현 “분양가규제의 문제점과 개혁방향”, 도시행정학보, 2010. 10, 271-301(31pages)