

분양가 상한제 및 주택청약제도의 변천에 따른 쟁점과 전망

최 영 상 (주택금융연구원 연구위원)

- ❶ 분양가 상한제와 청약제도는 심각한 주택난에 직면한 시대적 환경 하에 출현한 특수한 주택정책으로 잦은 변천을 거치며 여러 가지 쟁점과 문제점이 발생
- ❷ 주택가격이 하락세를 보이고 있는 현 상황에서, 주택경기와 밀접한 연관성을 가진 두 제도의 향후 방향성을 점검

1. 새로운 주택공급체계의 출현

❶ ‘주변시세보다 저렴한 신축 아파트’는 한국만의 특수한 현상으로 분양가 상한제라는 제도에 기인. 분양가 상한제는 과거 신속한 대규모 아파트 공급을 위한 정책체계를 마련하는 과정에서 도입

▶ 1960-1970년대 급격한 수도권 및 대도시권 인구 집중은 필연적으로 극심한 주택난을 불러왔으나, 정부의 주택공급 노력에도 불구하고 전국 주택보급률은 50% 미만 수준으로 주택물량은 수요에 비해 여전히 크게 부족

▶ 1960-1990년간 역대 정부는 대규모의 신속한 아파트 공급을 통한 주택난 해결을 중요한 국정목표로 지정

- 주택난 해결을 위한 주택유형으로 한정된 토지에 대규모 신속공급이 가능한 단지형 아파트가 주요한 주택공급모형으로 선택

❷ 1970년대 말 대규모 주택용지 공급을 위해 공영개발방식이 대두, 택지개발 촉진법이 도입되면서 공영개발방식이 전국적으로 확산

▶ 공영개발방식이란 공공부문(지방자치단체, 주택공사, 토지개발공사)이 토지를 강제수용 및 일괄구매 후 택지를 개발하고, 주택건설사들이 아파트를 건설한 다음 공개추첨을 통해 주택청약예금 가입자에게 분양하는 방식을 의미

- 택촉법은 정부가 정하는 바에 따라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지인 택지를 지정권자인 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 필요한 지역을 택지개발지구로 지정 및 변경할 수 있는 것을 주요 골자로 함

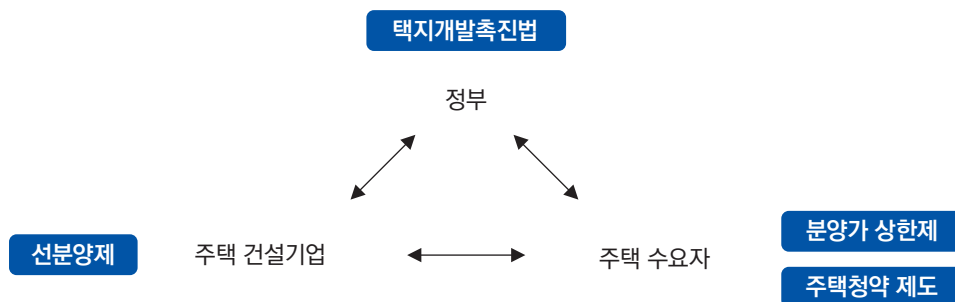
❖ 택촉법-선분양제-분양가상한제-청약제도로 연결되는 공영개발방식의 새로운 주택공급정책 체계가 도입되면서, 우리나라만의 고유한 주택공급체계가 형성

- ▶ 택지개발촉진법: 대량 토지공급을 위해 토지를 공공부문에서 수용
- ▶ 선분양제: 민간건설업체의 사업 참여 편의를 제공하기 위해 미래의 자금유입과 현재의 자금유출을 대치
- ▶ 분양가 상한제: 대규모 주택 공급을 바탕으로 아파트를 주변시세보다 낮게 공급
- ▶ 청약제도: 당시의 절대적 주택부족상황에서 시가 대비 저렴한 주택에 필연적으로 집중되는 수요자를 기준에 따라 분류하여 추천

❖ 분양가 상한제와 청약제도는 우리나라 특유의 주택정책체계 하에서 공영개발의 목적에 부합하도록 개발이익을 수분양자에게 환원하는 역할을 수행

- ▶ 수요자를 지원하는 분양가 규제 및 청약제도, 공급자 비용 측면의 인센티브로 작용하는 선분양제, 정부가 주도하는 택촉법은 당시의 극심한 주택난을 해결하기 위한 고심이 반영된 선택

〈아파트 중심 대규모 주택공급을 위한 정부-건설사-수요자 정책구조〉



2. 분양가 상한제의 변천 및 쟁점

- ❖ 1970년대 공공주도로 아파트가 공급되는 방식이 보편화 되면서, 공공성의 측면에서 분양가격의 통제가 필요하다는 주장이 대두. 1977년 분양가 상한제가 도입

- ◆ 기존 민간주택 분양 가격은 사업자에 의해 결정되고 있었으나, 공공주도 택지공급을 기반으로 하는 민간주택 분양이 보편화 되면서 수요자를 위한 가격 통제가 필요하다는 의견이 확대
- ◆ 분양가상한제는 주택분양 시 택지비 및 건축비, 기업이윤을 합해 분양가를 산정한 후 주변 시세보다 낮은 가격에 분양하도록 하는 가격규제정책

■ 그러나 1981년 1분기 오일쇼크로 인해 심각한 경기침체가 나타남에 따라 전반적 경제정책의 기초가 강력한 민간자율화로 변경되면서 분양가 상한제도는 대형평형에만 적용되도록 정책강도가 완화

- ◆ 심각한 경기침체 문제의 해결을 위해 경기회복에 총력을 기울이는 경제목표 설정, 분양가 상한제는 국민주택규모를 초과하는 중대형 평형의 민간아파트에 대해 분양 가격을 자율화하는 방향으로 정책 목표가 완화됨
 - 1981년 경제성장률 -1.7%를 기록했으며, 물가상승률은 29%에 달할 정도로 심각한 경기침체 현상이 나타남

■ 1981년 이후 예상보다 빠르게 경기가 회복되고, 각종 부동산 관련 규제완화 누적으로 인해 주택시장이 과열되면서 주요지역의 주택가격이 급상승. 이로 인해 분양가 상한제는 다시 강화

- ◆ 오일쇼크로 인한 경기침체를 예상보다 빠르게 벗어남에 따라 경기가 반등하고 이로 인해 주택시장이 다시 활황으로 진입, 1980년대 초 아파트 가격이 크게 상승
- ◆ 주택시장 불안정이 확대되자 1983년 정부는 주택시장 안정화를 위해 '토지 및 주택문제 종합대책'의 수립을 통해 다시 분양가 상한제를 강화

■ 1989-1990년대 노태우 정부는 토지공개념의 적극 도입을 주장하는 한편 주택 200만호 공급계획을 본격화한 가운데, 기존의 정책강도를 완화한 원가연동제를 도입

- ◆ 노태우 정부는 분양가 상한제가 그간 기업의 수익률을 과도하게 억제하는 측면이 큰 것을 인정하고 이를 완화한 정책이라 볼 수 있는 원가연동제를 도입
- ◆ 원가연동제는 아파트 건설원가를 중심으로 분양 가격을 산정하는 방식으로, 기존 분양가 상한제로 인해 신규주택 공급감소와 주택 품질 하락에 대한 우려를 완화하기 위한 나름의 대책으로 수립

주택 200만호 공급이후 주택가격이 장기간 안정적으로 유지됨에 따라 분양가 자율화가 본격적으로 논의되기 시작, 1998년 외환위기 이후 분양가는 전면적으로 자율화됨

- ▶ 1998년 외환위기 직후에는 민간기업 보유택지의 모든 아파트에 분양가를 자율화하는 것으로 규제를 완화
- ▶ 1999년 1월에는 국민주택기금 지원 주택을 제외한 모든 아파트에 대한 분양가를 자율화 하면서 1977년 이후 20년 이상 유지되던 정부의 분양가 규제가 전면적으로 자율화

그러나 외환위기 이후 2000년대 초반부터 주택시장이 상승세로 전환됨에 따라 아파트 분양가격도 지속적으로 상승

- ▶ 여기에 더해 2002년 이후 노무현 정부의 지방 개발 계획 발표 후, 지방시장의 부동산 가격도 급등하기 시작. 이로 인해 주택시장 안정을 위해 2005년 8.31 대책이 발표
- ▶ 8.31 대책에는 이전에 자율화 되어 있던 분양가 상한제를 공공택지 내 규모에 상관없이 일제히 원가연동제를 적용하는 방안이 포함, 이후 주택가격 상승이 계속됨에 따라 2007년 민간택지 내 모든 유형의 아파트에까지 확대 적용하는 것이 결정

2015년부터는 정책기조가 탄력적으로 변경. 2008년 글로벌 금융위기 이후 주택시장은 장기 침체기에 돌입하면서 분양가 상한제 폐지 논의가 시작

- ▶ 2013년까지 주택시장의 매매거래 축소 및 가격하락이 지속됨에 따라 분양가 상한제의 폐지가 논의
- ▶ 분양가 상한제를 탄력적으로 적용하는 쪽으로 정책규제의 정도가 완화되었으며, 실제로는 자율화에 가까운 정도로 탄력적으로 적용됨

2017년 들어 경기가 호조세를 보이면서 주택가격이 상승, 2017년 11월 분양가 상한제의 요건을 변경하는 등 강화추세를 보이다가 2019년 주택시장이 과열됨에 따라 다시 분양가 상한제가 부활

- ▶ 주택가격 상승이 지속되면서 2019년 9월 '주택법시행령 개정안'을 통해 민간택지 아파트에 분양가 상한제를 부분적으로 도입
- ▶ 2019년 11월 서울지역 27개 동에 분양가 상한제를 적용함으로써 2015년 실질적으로 자율화된 분양가 상한제를 부활

〈분양가 상한제 변천〉

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, 1999.1월 전면자율화
2005.3	공공택지 내 전용85㎡이하 분양가상한제, 분양가공시(5항목)
2006.2	공공택지 내 모든 주택으로 규제확대, 공시항목 7개 확대공시
2007.9	민간택지 내 모든 공동주택 분양가 규제확대, 공시항목(공공택지 7개→61개, 민간택지 7개)
2012.3	공공택지 내 분양가 공시 축소(61개→12개)
2014.12	민간택지 내 분양가 상한제 탄력적용(2015.4.1.시행)
2017.11	민간택지 내 분양가 상한제 지정요건 개선
2019.3	공공택지 내 분양가 공시항목 확대(12개→62개)
2019.8	민간택지 분양가 상한제 지정요건 완화, 실효성 확보
2019.11	민간택지 분양가 상한제 적용지역 지정(서울 27개洞)

※ 자료: 윤정중, 박성용, 2013, 분양가상한제 시장평가와 향후과제, 건설정책저널 통권 제36호

◆ **분양가 상한제는 변천 과정에서 보듯이 주택시장이 침체될 때는 자율화에 가까울 정도로 완화되고, 주택시장이 과열될 경우에는 다시 강화되는 등 비일관적으로 운영된 경향이 큼**

◆ **(분양가 상한제에 관한 쟁점) 분양가 상한제는 기업 입장에서 제약요인이나 정책적 기대효과가 존재하고 있는 것이 주요한 쟁점**

- ◆ 분양가 규제는 일종의 최고가격제로 주택건설업체의 이익률을 일정수준으로 강제하는 측면이 존재
- ◆ 주택건설업체 입장에서는 이는 분명히 주택건설업체 전반에 위축을 가져오는 영향력을 가지고 있다고 볼 수 있으며, 이는 신규 주택의 공급을 위축시켜 주택가격의 상승에 영향을 미치는 원인으로 작용한다고 볼 수 있음
 - 관련 연구들에 따르면 분양가 규제는 신규주택 가격상한제로 인식되었으며, 대부분의 연구는 해당 정책이 주택공급의 감소 및 분양 후 가격 상승으로 인한 투기수요의 증가, 토지가치의 비효율적 이용 측면에서 문제점을 지적(손재영 2006)
- ◆ 그러나 정부 측면에서는 저소득층을 위한 가격정책으로 인한 저소득층의 자가축진 및 시장 진입에 관한 긍정적인 효과 또한 인정되며, 생산자와 소비자의 잉여가치가 교환되는 효과 또한 인정

◆ 한편 분양가 상한제가 주택 시장가격에 미치는 영향력에 관해서도 견해의 차이가 존재

- ◆ 분양가 상한제에 관한 실증분석 대부분은 정도의 차이는 존재하나 규제완화가 기존 재고주택시장의 가격 상승에 영향을 미친다고 분석 (허재완 2003, 서승환 2001)
 - 관련 연구들은 신규공급 아파트와 기존 주택시장 간의 관계설정에 관한 모형의 문제, 투자수요 및 실주거수요간의 상관관계, 그리고 주택시장에 관한 방법론적 문제들로 인해 현실을 반영하는가에 대한 관점의 차이가 있음
- ◆ 그러나 장기적으로 전반적인 가격상승에는 큰 영향을 미치지 못한다는 주장도 존재
 - 현재 2,000만호 이상의 재고 주택이 존재하고 있는데 반해 매년 약 40-50만호 공급되는 신규주택은 공급 당시 단기적, 지역적으로 가격안정에 영향력을 가지나. 장기적으로 전체적 시장가격에는 미미한 영향력을 가진다고 보는 견해도 존재

3. 주택청약제도의 변천과정 및 문제점

◆ 주택청약제도는 기본적으로 분양가 상한제와 연동되어 작동하는 것을 전제로 수립되었으며, 공공주택과 민간주택을 망라하는 아파트 분양의 일반적 형태로 자리잡음

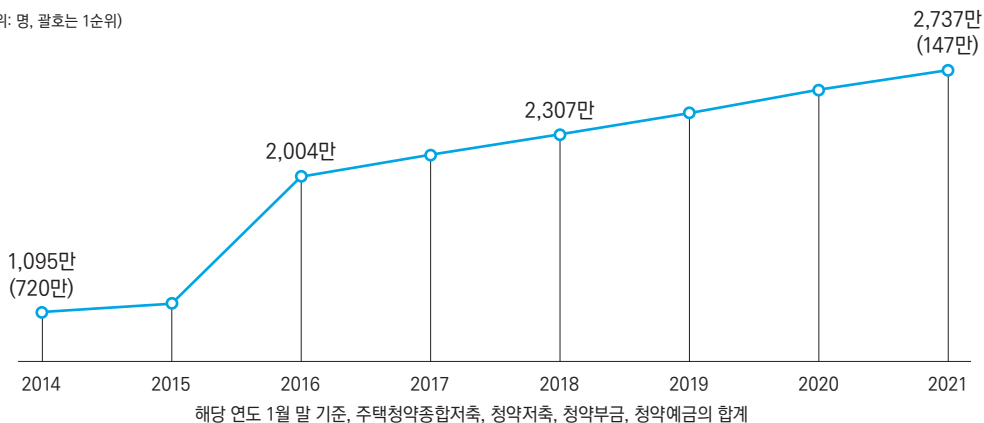
- ◆ 1977년 국민주택 우선공급 원칙을 바탕으로 도입된 주택청약제도는 1978년 민간주택 또한 공공주택과 마찬가지로 청약제도의 적용을 받게 됨으로써, 모든 아파트가 청약제도를 통해 입주자를 모집하는 것이 일반화됨
 - 1977년 '국민주택우선공급에 관한 규칙'에 기반해 '국민주택청약부금' 가입자에게 우선권을 주는 것으로 시작된 청약제도는 1978년 '주택공급에 관한 규칙'을 통해 국민주택청약부금, 주택청약예금, 재형저축 등의 3가지로 구분되는 입주자저축제도로 구조가 정리
- ◆ 청약제도 하에서는 예금의 종류 및 예치 금액 등에 따라 분양 가능한 주택규모가 제한
 - 1983년에는 국민주택청약부금* 가입자의 경우 민간주택분양을 배제하는 것으로 제도가 변경되면서 공공주택 및 민간주택의 청약저축제도가 분리
 - * 국민주택청약부금은 1981년에 선매청약저축으로 명칭이 변경되었으며, 1984년에는 청약저축으로 명칭이 변경되어 지금에 이름

◆ 1989년부터 저소득 계층의 민간주택 분양을 가능케 하는 청약부금제도가 도입, 이때를 기점으로 청약예금 가입자 규모가 비약적으로 증가하기 시작

- ▶ 청약부금은 전용면적 85㎡ 이하의 민간주택에게 매월 일정이상금액 납입 시 주택 분양권리가 주어지는 제도
- ▶ 이로 인해 청약계좌는 2003년 1,000만 계좌에 근접하였으며 2010년대를 지나면서 2,000만을 넘어섰고 최근에는 2,737만 계좌에 달할 정도로 우리나라의 청약통장 개설은 보편적 경향으로 자리잡음

〈청약제도 가입 추이〉

(단위: 명, 괄호는 1순위)



※ 자료: 부동산 114

- ▶ **2007년 이후 무주택 실수요자 위주로 청약제도가 개편되었으며, 여기에 더해 신혼부부를 위한 특별공급, 주거취약계층 특별공급 등 다양한 정책목표가 추가**
 - ▶ 2007년 9월 청약가점제가 도입되면서 무주택기간, 부양가족수, 청약통장 가입기간 등을 기준으로 점수를 부여해 우선 분양의 순위를 정하는 제도가 마련
 - ▶ 여기에 더해 ‘주택공급에 관한 규칙’을 기반으로 노부모 부양자 및 장애인 등 배려가 필요한 주거취약계층을 중심으로 일반공급과 청약경쟁 없이 분양이 가능한 특별공급제도를 마련
- ▶ **시간이 지남에 따라 가구형태의 구조변화 및 수요가 다양해지고, 이에 제도가 대응하면서 청약제도는 점점 복잡하고 정교해지면서 다층적인 구조를 가지게 됨**
 - ▶ 최초의 청약제도는 공공주택과 민간주택에 있어 무주택자를 우선적으로 배분하는 것을 목적으로 추첨하는 비교적 단순한 구조
 - ▶ 그러나 청약제도가 주택시장 경기에 따라 수요조절의 한 수단으로 사용되면서 수시로 세부내용이 변경

- ◆ 청약통장 가입자의 절반 이상이 1순위에 해당됨에 따라 청약자의 가점이 청약 여부를 결정짓게 되었으나 잦은 변경으로 파악이 어려워 불만이 증가

〈청약제도 주요 변경 사항〉

구분	내용
1977	국민주택 우선공급에 관한 신설, 공공부문 청약제도 마련
1978	주택공급에 관한 규칙 신설, 민간 부분으로 청약제도 확대
1981	국민주택 전매제한, 국민주택 청약부금을 선매청약저축으로 활용
1984	선매청약저축을 청약저축으로 변경, 청약통장 전매제한, 재당첨 제한 강화
1989	주택청약부금을 청약제도와 연동, 아파트 당첨경험있을시 1순위 제외
1990	민영아파트 당첨권 전매금지, 민영주택 1순위에 1세대 2주택소유자 제외
1992	민영아파트 전매제한, 1순위에 1가구1주택 중 대형주택 소유자 제외
1997	재당첨 제한 완화(수도권, 투기과열지구만 적용)
1998	민영1순위에 기당첨자, 1가구1주택자 포함(재당첨 완화)
2000	공공아파트 재당첨제한 폐지, 민영주택 청약자격 확대
2002	투기과열지구 재도입, 무주택 세대주 우선공급
2006	전매제한 강화(수도권 최고 10년까지 전매제한), 재당첨 제한 확대
2007	청약가점제 도입
2009	청약종합저축 신설(공공·민영주택 모두 청약가능 저축, 누구나 1인1계좌 가입)
2014	청약가점제 개편(1순위 자격요건 완화)
2016	맞춤형 청약제도 조정(일부지역 전매제한 강화, 재당첨 제한 등)
2017	청약가점제 개편(1순위 요건 강화, 투기가열지구내 85㎡이하 100% 가점제)
2018	추첨제 적용시 무주택자 당첨비중 확대. 청년우대형 주택청약저축 출시
2019	청약자격 사전검증 시스템 도입, 사전 청약제도 운영

※ 자료: 손은경, 2020, 내집마련의 첫걸음, 주택청약, kb지식 비타민

◆ (청약제도의 문제점) 주택청약제도는 현재 너무 빈번한 정책변화 및 정책대상 조율실패로 인한 정책형평성에 관한 의견 충돌이 큰 문제점으로 꼽힘

- ◆ 주택청약제도는 최초 정책도입 당시 정책수혜 목표인 무주택자에서 세부적으로 정책대상을 조정하는 과정에서 정책변경이 너무 자주 수정된 것이 큰 단점으로 지적
- ◆ 정책변천과정에서 보듯이 주택청약제도는 중요한 변화만 해도 약 20회 달하며, 주택청약 제도는 1978-2019년 이상 약 140회 이상 개편되었으며 이는 1년 평균 약 3회 이상의 횟수로 빈번하게 제도가 변경
 - 최근 2017년 들어서는 4년간 약 20회로 변경 횟수가 더 많아지고 있음
- ◆ 또한 가입자 수가 2,700만 명 이상으로 너무 많아지면서 청약가점에 도달하는 기간이 점점 장기화 되고 있고, 조건 또한 복잡해지고 있어 많은 사람들이 혼란을 겪고 있음

- ◆ 전술한 빈번한 정책 변경으로 인해 예상과 기대에 따라 계획한 사람들이 탈락하는 비율이 지속적으로 증가하고 있으며, 청약제도의 실효성에 대한 불만이 증가
- ◆ 이로 인해 청약제도가 주택정책기조의 변경이나 주택시장 환경의 변화에 따라 다변화된 주택시장의 수요를 정치적 관점에서 접근하는 것에 대한 문제점이 제기됨

◆ 또한 청약제도는 제도 자체적으로 과도한 자본차익의 경험을 지속적이고 광범위하게 제공한다는 문제점이 큰 쟁점으로 부각

- ◆ 청약제도의 출발점으로 볼 수 있는 개발이익의 재배분이라는 측면에서, 토지개발의 이익을 수분양자의 이익으로 전환해주는 효과로 인해 가계의 투자여력이 주택으로 집중되는 경향이 강화

4. 분양가 상한제 및 청약제도의 전망과 시사점

◆ 분양가 상한제와 청약제도는 기본적으로 주택경기에 영향을 받으며, 아파트 재개발·재건축 경향 확대와 같은 주택시장 환경변화에도 영향을 받음

◆ 최근 주택가격이 하락추세를 보임에 따라 분양가 상한제는 과거와 같이 점진적으로 완화될 가능성이 크며, 청약제도 또한 가입자 수 감소 등 다양한 변화가 예상됨

- ◆ 앞서 분양가 상한제 변천과정에서 살펴본 바와 같이 주택시장가격이 지속적으로 하락할 경우 분양가 상한제는 장기간에 걸쳐 점진적이고 단계적으로 완화될 것으로 예상
- ◆ 청약제도 또한 주택가격 하락세가 심화될 경우 가입자 수 감소 및 해약자 수 증가 등이 예상되며, 청약통장을 공공임대 입주용으로 활용하는 경향이 확대될 것으로 예상

◆ 또한 최근 주택개발사업의 경향이 도심 내 아파트 단지 재개발·재건축으로 이동하고 있어, 분양가상한제 및 청약제도에 큰 영향을 미칠 것으로 예상됨

- ◆ 현재의 전반적 주택 노후화는 대규모 아파트 재정비 사업을 예고하고 있으며, 이에 따라 재건축 아파트 단지의 분양가 산정 문제는 건축자재 인플레이션 및 인건비 상승 등과 맞물려 복잡하고 치열한 의견조율 과정이 예상됨

- ▶ 청약제도 또한 아파트 단지 재개발·재건축으로 인해 발생하는 공공임대 물량의 우선적 배분 문제에 대해 계층별로, 세대별로 의견의 차이가 있을 것으로 예상되므로 이에 대한 선제적 논의가 필요

◆ 분양가 상한제와 청약제도는 고착화된 우리나라 고유의 주택공급 체계의 한 축으로, 실효적인 제도 개선을 위해서는 공급체계 전반을 같이 손봐야 하는 복잡하고 어려운 과정을 거쳐야 함

- ▶ 주택시장의 부침(浮沈)에 따라 강화 및 완화를 반복해온 분양가 상한제와 지속적인 정책적 목표 추가로 도입 취지가 희석된 청약제도는 다양한 이해관계가 맞물려 있어 전반적인 점검 및 정비에 관한 논의가 어려움
- ▶ 특히 청약제도는 주택청약예금을 기반으로 형성되는 주택도시기금 재원이 공급자 금융과 수요자 금융 측면에서 큰 영향을 미치고 있을 뿐 아니라, 거대한 규모의 대기수요 형성으로 강력한 관성이 제도 자체에 미치고 있음
- ▶ 분양가 상한제는 공공부문과 기업부문 간에 관점에 따른 갈등이 존재하고, 2,700만 이상이 가입한 청약제도는 가계의 특성별로 주택 물량 배분문제 및 청약가점 문제 등 다양한 갈등 요소로 인해 조정이 쉽지 않은 것이 현실

◆ 따라서 우리나라의 주택공급체계의 특수성에 대한 이해를 바탕으로 정책 방향성에 관한 논의가 필요

- ▶ 분양가 상한제와 청약제도는 도입된 지 40년이 넘는 제도로써 제도의 유지와 조정에 대해 다양한 의견이 존재하고 있어, 우리나라 주택공급정책 체계 전반에 관해 다각적 관점에서 논의가 필요



참고문헌

- 두성규·김현아, 주택공급제도 개선방안 연구, 한국건설산업연구원, 2012년.
- 서승환, 분양가 자율화와 주택가격, 주택연구 제2권 제2호, 1994년.
- 손정목, 서울도시계획이야기 2권·3권, 2003년.
- 손재영, 주택공급제도 개선방안, KDI 정책포럼 제 213호, 2009년.
- 허재완, 분양가 자율화가 주택시장에 미칠 효과에 관한 실증분석, 국토계획 제28권 제3호, 1993년.