

우리나라 공공택지정책의 한계*

오 지 윤**

논 문 초 록

본 연구는 공공택지 공영개발자의 주택용지 매각자료를 중심으로 공공택지 변동의 건설 효과, 공공택지 정책의 공급시차 등에 대하여 분석하고 정책적 시사점을 도출한다. 우리나라의 공공택지 정책은 공영개발자가 토지를 조성하고 민간 건설회사가 토지를 매수하여 건물을 건축하는 이분화된 구조이다. 이러한 제도적 특성은 공공택지가 주택건설에 미치는 영향이 확대되는 시기에 민간택지 내에서의 주택공급과 공조화되면서 주택건설의 변동성을 높인다. 공공택지의 공급시차는 시기별로 달라 지는데, 이는 민간자본 의존적인 특징으로 인하여 공공택지 매각이 주택경기에 민감하게 반응하기 때문이다. 공공택지는 수도권 주택가격 상승기마다 확대되었고 3기 신도시도 이러한 맥락에서 추진되고 있으나, 대규모 택지정책은 위와 같은 내생적 한계가 존재하므로 장기적 시계에서 추진되어야 한다.

핵심 주제어: 공공택지, 주택공영개발사업, 건설투자 변동성, 공급시차

경제학문헌목록 주제분류: P25, R28, R38, R52

투고 일자: 2021. 12. 9. 심사 및 수정 일자: 2022. 1. 14. 게재 확정 일자: 2022. 1. 21.

* 본 연구는 오지윤·정규철(2017)의 2장 「공공택지 공급이 주택건설에 미치는 영향: 최근 주택 건설 호황기를 중심으로」을 수정·보완하여 작성되었다. 공공주택용지 매각자료를 제공해주신 한국토지주택공사(LH)와 주택용지 매각자료와 부동산 114의 아파트 현황을 결합하는 데 도움을 준 이유진(KDI) 연구원께 감사드린다.

** 한국개발연구원 거시금융정책연구부 연구위원, e-mail: jiyoon.oh@kdi.re.kr

I. 서론

우리나라 정부는 주택가격 상승 압력이 높아지는 시기마다 대규모 택지지구를 조성함으로써 주택공급을 확대하고자 하였다. 1990년대 1기 신도시, 2000년대 2기 신도시, 서울의 주택가격이 상승하는 시기에 계획된 결과이며, 현재 추진 중인 3기 신도시도 서울의 주택가격 안정을 위하여 고안된 정책이다. 공공 주도의 대규모 주택건설은 산업 구조가 변하고 인구·소득이 급격히 증가하는 시기의 수요 압력에 효과적으로 대응한 것으로 평가받는다. 1기 신도시가 건설된 후 서울 및 수도권 지역의 실질 주택가격은 장기간 하락하였고, 2기 신도시는 경기도 택지지구에 1기 신도시 이상의 물량을 공급하면서 수도권 임대가격의 안정에 기여했다고 판단된다.

공공택지 확대에 의한 주택공급은 주택가격 안정에 도움이 될 수 있으나, 이러한 편익 뒤에는 여러 가지 비용이 존재한다. 본 연구는 공공택지와 관련된 건설 효과, 계획된 시점에 주택공급이 가능했는지에 대한 공급 시차 등을 분석하기 위하여 한국토지주택공사의 건별 주택용지 매각자료, 부동산114의 아파트 현황 자료, 그리고 국토교통부의 공공택지 공식 통계를 결합하여 공동주택 단지 단위의 자료를 구축하였다. 분석 결과 우리나라의 공공택지 정책은 주택건설 쏠림 현상에 일조하고, 공급시차가 부동산 경기에 좌우되면서 계획한 시점에 주택공급을 추진하지 못한 것으로 나타났다. 재정적으로도 공공택지 정책은 막대한 비용을 수반하였는데, 이러한 비용도 불확실한 공급시차로 인하여 주택경기에 따라 확대되는 위험에 노출되어 있었다.

우리나라 공공택지 정책은 한국토지주택공사와 같은 공영 사업시행자가 토지를 조성하고, 민간 기업이 조성된 용지를 사들여 건축물을 짓는 이분화된 형태이다. 이처럼 택지조성 이후의 과정이 민간자본에 의존적이기 때문에, 공공택지 개발사업은 내생적으로 집값이 뛰는 시기에 확대되고, 종료 시점도 주택경기에 따라 내생적으로 결정되는 구조이다. 예를 들면, 2기 신도시의 공공택지는 지구지정부터 분양까지의 공급시차가 증가하였는데, 이는 금융위기 이후 부동산 경기 하락으로 기조성된 토지가 매각되지 못하고 개발이 중단되었기 때문이다. 이 시기에는 조성된 토지가 매각되지 못하여 비용회수가 어려워짐에 따라 한국토지주택공사의 금융비용이 크게 증가하면서 공기업 재정부담이 사회문제가 된 때이기도 하다. 반면, 최근 주택건설 호황기(2013-2017)에는 수도권 주택경기가 살아나면서 민간의 용지 수요 증가가 기조성된 공공택지의 매각으로 이어졌다. 따라서 공공택지 및 민간택지의 주택공급이 동조화되고, 주택공급이 특정 시기에 집중되는 현상이 나타났다.

공공택지 정책은 정량적으로 한국 주택건설 및 민간 건설회사의 업황에 막대한 영향을 미치고 있으며, 주택가격 변화와도 밀접한 관련이 있다. 그러나 공공택지의 영향력 및 정책 수단으로서의 한계에 대해서는 학술적·정책적 논의가 많지 않은 편이다. 현재 문재인 정부는 2017년 이후 급등하는 수도권 집값을 안정화하기 위하여 ‘3기 신도시’를 지정하고 추진 중이다. 이 과정에서 한국토지주택공사 직원의 내부정보 이용 문제가 불거지고, 건설회사의 공공택지 과점 현상이 국민적 관심사가 되기도 하였다. 이와 같은 공공 대 민간의 토지소유권 교환¹⁾과 관련된 미시적 기제도 논의의 대상이 되어야 하지만, 막대한 재정이 소요되는 공공택지의 거시적 영향에 대해서도 논의가 필요하다.

공공택지와 관련된 기존 연구들은 다양한 범위에 걸쳐 있다. 이 중에서 본 연구와 관련된 부분은 공공택지 공급과 주택가격 및 주택건설과의 관계이다. 먼저 공공택지 공급이 주택가격 안정화에 미치는 영향에 대해서는 ‘1기 신도시’를 중심으로 긍정적이라는 평가가 많다. 김정호·신석하(1993)는 분당 신도시의 건설이 서울 주택가격을 하락시켰다고 분석하였다. 서승환(1994)은 1991년 3분기부터 주택가격이 하락한 영향의 33%는 주택 200만호 건설의 효과라고 주장하였다. 국토연구원(1999)은 수도권 신도시를 비롯한 주택 200만호 건설은 서울 및 전국의 주택가격 수익률 하락의 각각 22%, 25%를 설명한다고 분석하고 있다. 그러나 토지주택연구원(2015)에 의하면 시기별 택지공급 실적과 주택매매가격 변동 추이 간에 일정한 연관성을 찾아보기 어려워 택지공급정책이 직접적으로 부동산시장 안정화에 기여했다고 평가하기 어렵다고 한다. 위의 연구는 주택가격 결정요인 분석에 있어서 주로 거시 시계열을 사용하였다. 미시자료를 이용하여 공공주택 확대 정책이 가격에 미치는 영향에 대해 살펴본 논문들도 있다. 홍창의 외(2010)는 보금자리주택단지 공급이 주변 주택가격을 하락시킨 것으로 분석하였다. 다만, 이 연구는 정책 변화 전후 동일 지역의 변화를 보지 않고 특정 시점의 지역별 횡단면 분석이기 때문에 해석에 주의가 필요하다. 최윤기(2002)는 주택정책의 효과를 분석하기 위하여 이론모형을 설정한 결과, 택지공급이 50만평 추가 공급될 때 토지가격이 3.1% 하락하고 주택가격과 임대가격도 약 2% 내외 하락하는 것으로 풀이하였다. 다만, 모형 내에서는 택지조성비용 및 정부재정을 따로 설정하고 있지 않기 때문에 택지공급정책의 편익과 비용을 비교할 수는 없다.

1) 토지 조성단계에서는 공영 사업시행자가 개별 토지소유자의 소유권을 취득하고, 토지조성 이후에는 공영 사업시행자가 블록화된 토지를 민간 기업에 불하한다.

공공택지 공급과 주택건설의 정량적 관계를 분석한 연구도 존재한다. 오지윤(2018)은 제도적 요인이 강하게 작용하는 한국의 주택공급 시장에서는 공공택지 매각면적이 주택건설의 주요 결정요인 중의 하나임을 보여주었다. 특히 2006년부터 2017년 기간 중 주택건설은 수요측 변화보다 공공택지 매각면적 등 공급측 요인에 의하여 변동하고 있음을 제시하였다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅰ장은 서론이다. 제Ⅱ장에서는 공공택지 정책의 현황과 택지공급 확대 시기의 배경에 대하여 살펴본다. 제Ⅲ장은 공공택지와 주택건설의 시차 및 변동성에 대하여 분석한다. 제Ⅳ장은 공공택지의 공급시차를 시기별로 제시하고, 불확실성이 높은 정책시차와 공공택지의 기회비용에 대하여 논의한다. 제Ⅴ장은 결론이다.

Ⅱ. 우리나라 공공택지 정책 현황

공공택지는 택지개발촉진법, 공공주택특별법, 도시개발법 등²⁾에 의하여 국가, 토지주택공사, 지방자치단체 등 공공기관이 공공사업에 의하여 개발·조성하는 공동주택 용지이다. 이 중에서도 1기 및 2기 신도시 등 한국의 대규모 공공택지 정책은 1980년 제정된 「택지개발촉진법」을 통하여 활성화되었다. 서울은 1960년대부터 급속한 산업화로 인하여 도심으로 인구가 집중되면서 만성적인 주택 부족과 슬럼화에 시달렸으나 택지개발의 근간이었던 토지구획정리³⁾를 통해서도 신속한 토지 공급이 어려웠다. 민간 위주의 사업은 토지소유자와 시행사 간 갈등 조정이 어려워 급격히 증가하는 주택수요 압력에 대하여 대규모 개발이 힘들었다. 「택지개발촉진법」은 ‘도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정과 복지 향상에 이바지함을 목적’⁴⁾으로 제정되었고, 사업 시행 주체는 공공부문으로 한정되었다. 이

2) 공공택지와 관련된 법은 택지개발촉진법, 공공주택특별법, 도시개발법, 산업단지개발법, 민간임대주택에 관한 특별법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 세종시 특별법, 혁신도시특별법 등이다. 공공택지에서 지어서 분양하는 주택은 원가연동제, 분양가상한제 등의 적용을 받는다. 근거법은 주택법이다. [네이버 지식백과] 공공택지〔公共宅地〕(부동산용어사전, 2020. 09. 10., 장희순, 김성진).

3) 미개발 토지를 구획하고 정리하여 도로, 공원, 학교용지와 같이 공공용지를 제외하고 나머지 토지를 소유주에게 돌려주는 환지 방식의 개발 사업이었으나, 대규모 택지개발에 적합하지는 않았다.

에 대하여 임서환(2002)은 「택지개발촉진법」이 사실상 민간개발자와 토지소유자 간의 협상 관계를 국가와 토지소유자 간의 협상 관계로 치환한 것이라고 평가하고 있다. 한편, 택지개발촉진법의 한계를 보완하기 위하여 「공공주택특별법」과 「도시개발법」 등이 새로운 공공택지 정책의 근간법으로 2000년대 제정되기도 하였다.

공공택지개발 사업은 서울로부터의 인구 분산과 서울의 주거 안정을 위하여 주로 수도권 위주로 시행되었다. 따라서 공공택지의 확대 및 축소는 수도권 주택가격의 등락과 밀접한 관계를 보인다. <그림 1>은 연도별 택지지구 지정실적과 서울 및 전국의 실질주택가격지수이다. 택지지구 지정실적은 1980년대 말 전국적으로 주택가격이 가파르게 상승하는 시기, 김대중 정부 말 서울의 주택가격이 반등하던 시기, 그리고 서울의 주택가격 안정이 정책적 최우선 순위가 되었던 참여정부 시기에 큰 폭으로 증가했으나, 주택가격 상승이 미미했던 박근혜 정부에서는 택지지구 지정이 없었다. 한편, 문재인 정부에서는 서울 주택가격 안정화를 위하여 수요규제에 치중하였다가 ‘3기 신도시’ 정책을 발표하면서 2020년 이후부터는 지구지정 실적이 증가하고 있다. 국토교통부의 ‘택지개발사업지구 현황리스트’⁵⁾에 의하면, 1981년부터 2020년 기간 중 「택지개발촉진법」 또는 「공공주택특별법」에 의하여 택지지구로 지정된 총면적의 64%는 수도권에 집중되어 있다.

택지개발현황을 정리한 <표 1>을 참고하여 정권별 택지공급의 변화를 살펴보자. 노태우 정부의 1기 신도시와 ‘주택 200만호 건설’ 정책은 대규모 공공택지 정책의 상징적인 사업으로서, 만성적인 주택 부족으로 가격이 폭등하면서 정치적 사회적 혼란이 가중되었던 1989년 본격적으로 추진되었다. 이 시기에는 1989년 서울 근교 1기 신도시(성남 분당, 고양 일산, 부천 중동, 안양 평촌, 군포 산본)와 광역도시(부산, 대구, 광주, 대전 등)를 중심으로 대규모 주택이 공급되었는데, 그 양은 당시 서울의 주택 재고수의 약 1/3에 해당할 정도로 막대한 물량이었다고 한다. 이 중에서 분당, 일산, 중동, 평촌, 산본의 수도권 1기 신도시에는 29만2천호가 건설되었다. 1991년 10월 기준으로 200만호 공급목표가 달성되면서 서울을 포함하여 전국적으로 주택가격이 안정화되었다. 1992년 말부터 1996년 말까지 서울의 실질주택가격은 20.24%, 전국의 실질주택가격은 19.96% 하락하였다.

김영삼 정부와 김대중 정부에서도 공공택지 공급정책은 꾸준히 지속되었다. 특히

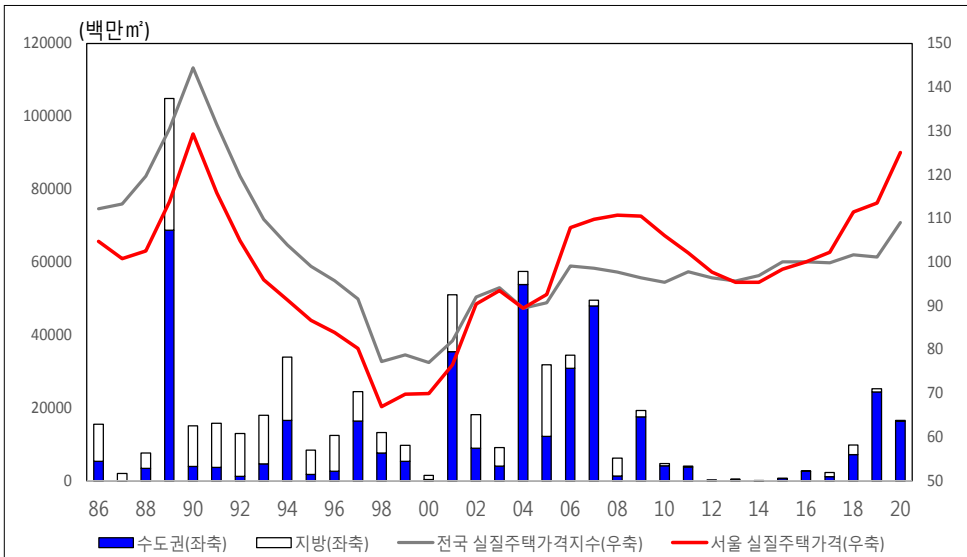
4) 「택지개발촉진법」 제1조(목적).

5) 국토교통부, 통계누리, 2020. 12. 31. 기준.

김대중 정부에서는 정권 말기 주택가격이 크게 상승하자 2001년에 동탄1, 판교, 용인, 운정 등의 택지지구를 개발하였다.

노무현 정부는 서울 등 수도권 주택가격 상승 압력을 해소하기 위하여 ‘2기 신도시’ 계획을 입안하고, 지방분권개발사업의 일환으로 세종시 및 혁신도시 건립을 주도하였다. 2004년 광교, 김포, 남양주, 양주 등의 택지지구가 지정되었고 2006년 및 2007년에는 위례, 동탄2, 운정3, 평택 고덕 등 대규모 택지가 지정되었다. 이 시기에는 택지개발촉진법 및 공공주택특별법 이외에도 혁신도시, 행복도시, 기업도시 등 대규모 개발사업이 진행되면서 역대 정권 중 가장 많은 면적의 택지지구가 지정되었다. 그러나 금융위기 이후 주택경기가 하강하고 후임 정권의 보금자리주택 정책으로 공공 택지가 추가로 증가하면서 노무현 정부 시절 지구로 지정된 택지는 준공까지의 기간이 가장 길었다⁶⁾. 2013년부터 2017년 동안 경기도 공공택지에서 분양된 주택의 지구 지정 시기가 대체로 이 시기였는데, 이는 지구지정과 준공의 시차가 10년 이상임을 의미한다.

〈그림 1〉 택지지구 지정면적과 주택가격지수



자료: 국토교통부 택지개발사업지구 현황자료(2020. 12. 31. 기준), KB 주택가격지수, 한국은행 CPI.

주: 실질주택가격지수는 KB 주택가격지수를 소비자물가지수(CPI)로 나누어 산출함(2016년=100).

6) 4장 참조.

〈표 1〉 정권별 택지지구 지정실적

	계 (백만 m^2)	수도권
노태우	156	81
김영삼	97	41
김대중	93	57
노무현	183	148
이명박	33	27
박근혜	5	4
문재인	52	47

자료: 국토부의 택지개발사업지구 현황자료(2020. 12. 31. 기준).

이명박 정부는 이른바 ‘반값 아파트’ 정책으로 서울 그린벨트를 해제하여 보금자리 주택을 건설하는 등 집권 초기 공공택지 확대 정책을 구사하였으나, 수도권 주택경기 불황이 지속되면서 정권 후반에는 택지공급에 미온적이었다. 공공택지 지구지정 시기도 대부분 2009년과 2010년에 국한되어 있다. 보금자리주택사업은 법 개정을 통하여 하남 미사, 서울 강남, 고양, 시흥, 서울 세곡, 서울 내곡, 남양주 진건, 구리, 부천 등 1기 또는 2기 신도시보다 서울 접근성이 좋은 곳을 택지지구로 선정하였다. 수도권 보금자리주택⁷⁾은 2020-2021 준공 기준으로 약 15만7천호이다.

수도권 주택경기 하강기에 집권한 박근혜 정부는 대규모 공영주택개발에 회의적이었다. 이 시기에는 「규제합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안」(2014. 9. 1)을 통해 대규모 택지지구 개발의 근간이 되는 「택지개발촉진법」을 폐지하고, 한국토지주택공사의 대규모 택지지구 지정을 2017년까지 3년간 제한하는 방안을 제안하였다. 「택지개발촉진법」을 폐지하고 「공공주택법」 및 「도시개발법」 등을 통해 도심 내부의 중소형 택지를 위주로 개발하자는 것이다. 대규모 주택공급이 기존 주택가격까지 끌어내리고 있다는 판단하에서 입안된 정책이었으나, 「택지개발촉진법」은 국회의 동의를 얻지 못해 폐지되지 않았다. 박근혜 정부의 신규 공공택지 지정실적은 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 역대 정권 중에서 가장 낮은 5백만제곱미터이다. 이 시기에는 신규 지정된 공공택지 물량이 극히 적었으나, 미매각 공공택지가 민간 회사에 가장 많이 팔리면서 주택건설의 GDP 기여도가 1기 신도시 때와 유사한 수

7) 하남미사, 서울서초, 서울강남, 고양원흥, 시흥은계, 서울세곡2, 서울내곡, 부천옥길, 남양주 진건, 구리갈매, 하남감일, 성남고등, 서울항동, 인천구월, 서울양원, 과천시식정보 등(택지지구현황리스트 2020.12.31. 기준).

준으로 높았던 기간이기도 하다.⁸⁾

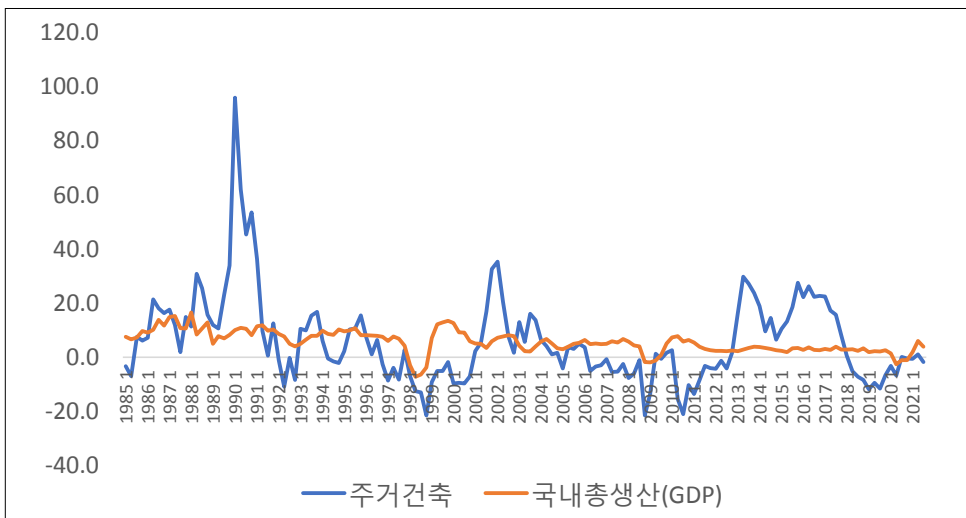
문재인 정부는 서울 주택경기 활황기에 집권하면서 서울 및 수도권 집값 안정화를 위하여 2018년 ‘3기 신도시’를 발표하고, 수도권에 약 30만호를 공급하고자 한다. 택지지구현황리스트(2020. 12. 31.)에서 2020년 말까지 ‘3기 신도시’ 택지로 지구지정된 지역은 남양주왕숙, 남양주왕숙2, 하남교산, 인천계양, 고양창릉, 부천대장, 과천과 천, 안산장상의 8개 지구로 총면적은 37백만m², 19.4만호이며, ‘3기 신도시’ 중에서 실시계획까지 공표된 지구는 아직까지 없다.

Ⅲ. 공공택지와 주택건설

〈그림 2〉는 1985년부터 현재까지 우리나라의 분기별 실질 주거건축 추이다. 본 장에서는 최근 주택건설 호황기인 2013년부터 2017년 기간에 대하여 주목한다. 실질 주택건설(주거용 건설)은 2013년부터 2017년 동안 연평균 18.6% 증가하였다가 2018년부터 2020년까지 연평균 -5.9%로 감소하였다. 2013년부터 2017년의 주택건설 활황은 세 가지 측면에서 이전 시기의 주택건설 상승 구간과 다르다.

〈그림 2〉 실질 주거건축 추이

(단위 %)



자료: 한국은행 국민계정 실질계열 전년동기대비(%).

8) 3장 참고.

첫째, 건설호황기간이 그 이전 시기와 달리 길다. 1기 신도시 건설이 반영된 1989년부터 1991년의 주택건설 호황, 외환위기 시 하락한 후 반등하였던 2001년부터 2003년의 주택건설 호조는 상승기간이 약 2년 정도였으나, 최근 주택건설 호황은 2013년부터 2017년으로 지속기간이 5년이다. 이는 주택의 기초가 되는 택지 공급 물량이 많이 그리고 오래 지속되었음을 의미한다. 주택건설 호황의 지속기간이 길었기 때문에 그에 따른 하락 기간도 길게 이어지고 있다. 주거건축은 2018년부터 2020년까지 감소하였고, 2021년 3분기까지의 누적 전년동기대비 증가율도 (-)를 기록하고 있다.

둘째, 주택건설의 상대적 변동성⁹⁾이 다른 기간 대비 높다. 1985년 1분기에서 2021년 3분기 중 GDP의 표준편차 대비 주거건축의 표준편차는 3.9배로, 일반적인 경기변동(business cycles)에서 나타나는 GDP 대비 투자 항목의 변동성과 유사한 수준이다. 그러나 금융위기 이후부터 현재(2011.1분기~2021.3분기)까지 최근의 주거건축의 GDP 대비 변동성은 8.9로 매우 높은 수준이다. 이는 경제 전반의 변동성 대비 주택건설의 변동성이 이례적으로 높았음을 의미한다.

셋째, 최근 주택건설 호황은 공공택지 공식 통계로는 납득되지 않는 측면이 존재한다. 우리나라 주거건축은 공공의 영향력 하에서 공공택지 실시계획 면적과 시차를 두고 밀접한 관계를 보여왔다. 그런데 <그림 3>을 보면 최근 주택건설 호황기에는 공공택지의 기여가 거의 없는 것으로 나타난다. 주택건설은 용지 확보가 필수적인데, 공공택지 기여없이 주택건설이 5년간 큰 폭으로 증가한 배경은 무엇일까?

본 장에서는 위에서 제기한 특징을 공공택지와 관련하여 설명한다. 먼저 ① 최근 주택건설 상승기와 공공택지 정책의 관계가 다른 시기와 어떻게 다른지 기술하고, ② 공공택지 정책이 주택건설경기 변동성에 미치는 영향에 대하여 분석하고자 한다.

① 2013년부터 2017년까지의 주택건설 호황도 공영개발의 영향이 크게 작용하였다. 이 시기에는 공식적인 공공택지 공급이 없지만, 2기 신도시 등 기조성된 공공택지가 뒤늦게 민간에 팔리면서 공공부문에서 민간부문으로 대량의 용지 공급이 있었다.

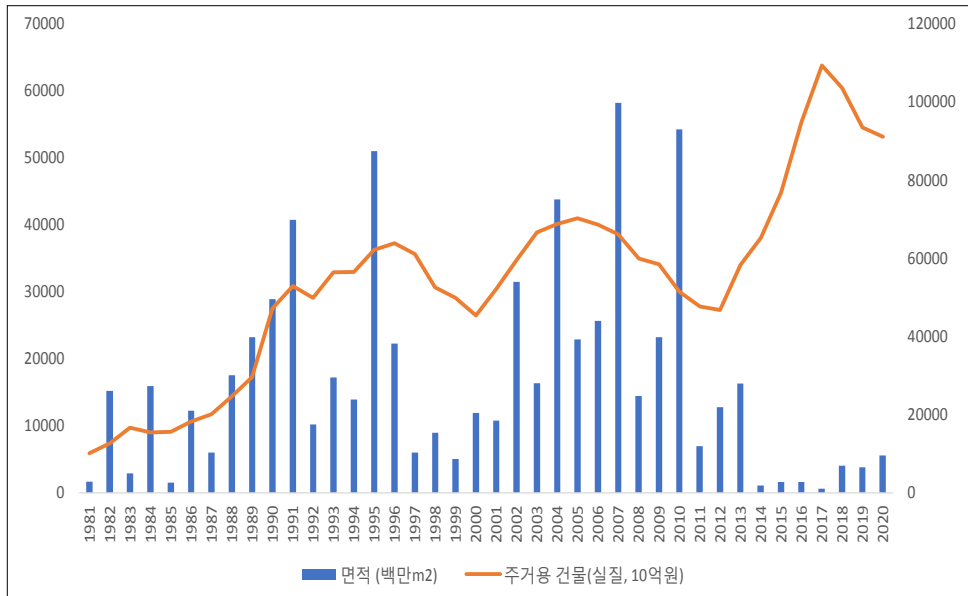
주택건설 호황 뒤에는 대규모 공공택지의 공급이 있다. 그런데 2013년부터 2017년

9) 본 연구에서의 변동성은 전년동기대비 증가율의 표준편차를 의미한다.

까지 주택건설 호황기에는 공공택지 역할을 공식적으로 확인하기 어렵다. <그림 3>는 국토교통부 택지지구 실시계획 면적과 국민계정 주거용 건설투자의 연간 시계열 추이다. 1981년부터 2012년까지 공공택지 실시계획 면적과 주거건설의 상관계수는 0.5이며 유의성(p -값=0.004)이 높다. 1990년대 초반 주택건설 상승기에는 노태우 정부의 주택공급정책이 있었고, 2000년대 초중반 주택건설 상승기에는 김대중 정부와 노무현 정부의 택지공급 확대가 있었던 점은 이를 뒷받침한다. 그런데 2013년부터 2017년까지의 추이는 과거와 전혀 다르다. 주거용 건설이 가파르게 증가하는 시기였음에도 공공택지 실시계획 면적은 2014년부터 2017년 중 0에 가깝다. 실제로 2013년 이후를 분석 기간에 포함시키면, 1981년부터 2020년까지 주거용 건설과 공공택지 실시계획 면적 간의 상관계수는 0.007로 둘 간의 연관성이 전혀 없다.

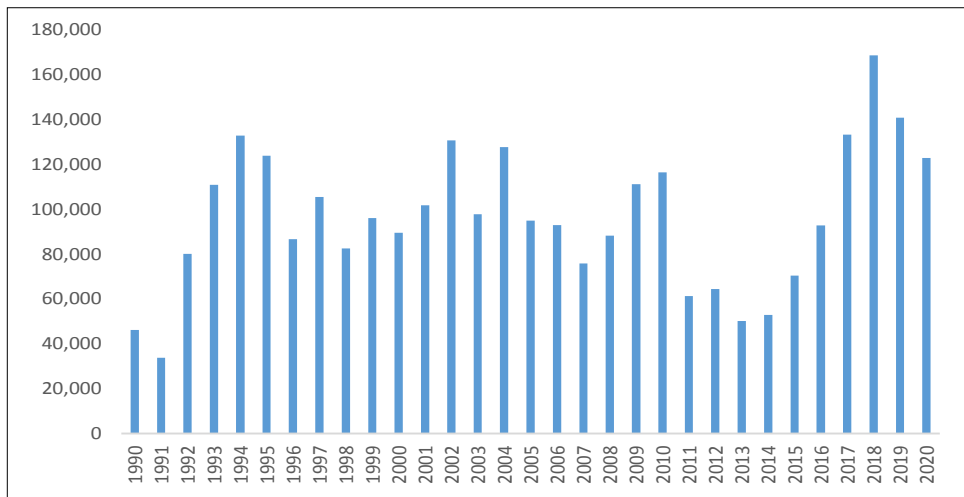
<그림 4>은 수도권 신규 아파트 입주량으로, 2014년부터 현재까지 경기도 지역 신규 아파트 입주량은 1기 신도시를 뛰어넘는 수준임을 알 수 있다. 이는 주택건설에서 수도권이 차지하는 비중도 적지 않음을 확인할 수 있는 대목이다. 수도권의 용지는 비수도권보다 더 비탄력적으로 공급되기 마련인데, 경기도 지역의 막대한 아파트 공급은 어떻게 가능하였을까?

〈그림 3〉 주택건설과 택지지구 실시계획 면적



자료: 국토교통부 통계누리 택지지구현황(2020. 12. 31. 기준), 한국은행 국민계정.

〈그림 4〉 경기도 아파트 입주물량



자료: 부동산114 Reps.

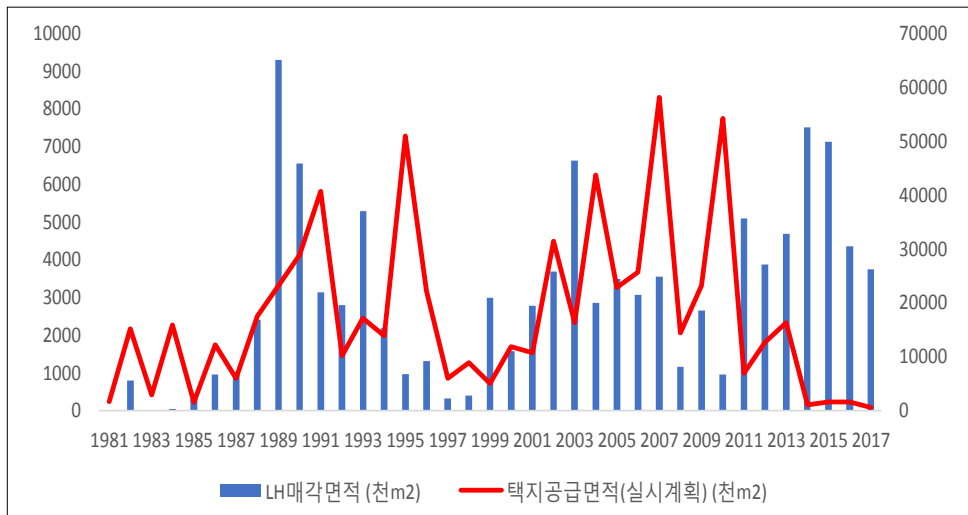
〈그림 5〉는 최근 주택건설 호황 역시 공공 주도의 택지공급이 있었기 때문에 가능하였음을 보여준다. 〈그림 5〉는 한국토지주택공사의 ‘주택용지 매각자료¹⁰⁾’이다. 공영개발사업자는 주택용지를 민간 회사 또는 자체 사용을 위하여 매각하는데, 이 자료는 매각 토지의 위치, 면적, 매각 대상자에 대한 원자료이다. 2011년 이후부터 2016년까지 공공택지 매각면적은 공식 통계¹¹⁾와 달리 과거보다 확대되고 있다. 2011년 이후 택지지구 공급실적(실시계획)은 꾸준히 감소하였으나, 한국토지주택공사에서 민간 건설업체에 매각한 공공택지 공급량은 오히려 2004~2010년보다 늘어난 것이다. 공식 통계에서의 공급실적은 실시계획 승인일인데, 한국토지주택공사는 실시계획 승인 이후에 본격적으로 택지를 민간에 매각할 수 있다. 그런데 택지 공급실적은 실제 용지 매각이 지연될 경우 택지 이용과 관련된 적당한 통계가 될 수 없다. 우리나라의

10) 한국토지주택공사는 2009년에 한국토지공사와 한국주택공사가 합병하여 만든 공공기관이다. 주택용지 매각자료는 현재 한국토지주택공사 데이터베이스에서 주택용지로 판매된 실적을 양 기관의 중복되지 않는 선에서 합친 자료이다. 따라서 2009년 이전 자료에 대해서는 중복 및 삭제 등의 가능성이 존재한다. 저자는 원자료 입수 후 택지지구 내 개별 주택용지의 주소 및 블록을 통해 최대한 중복을 제거한 후 사용하였다.

11) 국토교통부는 택지지구에 대한 지구지정, 개발계획, 실시계획, 준공 등에 대하여 e-나라지표, 통계청, 택지정보시스템을 통해 관련 통계를 제공하고 있다. 특히 지구지정과 공급실적에 관해서는 e-나라지표와 통계청을 통해 택지지구 전체 면적의 합계를 지역별로 공표하고 있다. 그러나 이러한 자료는 택지지구의 사업시행자가 주택용지를 언제 민간건설회사에 매각했는지에 대한 정보로는 불완전하다.

공공택지 중 약 80%의 토지가 민간 기업에 판매되어 이용되기 때문에, 실질적인 택지공급 시점은 매각 시기가 더 적절하다. 한국토지주택공사를 통해 2010년 이후 2017년까지 매각된 연평균 주택용지는 2000년부터 2009년까지의 연평균 매각면적보다 52% 더 많은 수준으로, 이러한 공공택지 매각이 5년간의 주거건축 호황으로 이어졌던 것이다. 특히 최근 주택건설 호황이 다른 시기의 호조와 달리 상대적으로 지속기간이 길었던 것도 미매각토지가 비교적 대규모로 장기간에 걸쳐 팔린 데 기인한다.

〈그림 5〉 택지지구 지정 및 공급 실적과 LH의 주택용지 매각실적 추이¹²⁾¹³⁾



자료: 국토교통부 택지개발사업지구 현황리스트(2020. 12. 31.), 한국토지주택공사 주택용지 매각실적.

- 12) 국토교통부의 택지지구 공급실적은 근간법인 「택지개발촉진법」에 따른 사업뿐만 아니라 공공부문 택지개발 관련 사업이 모두 포함된다. 한국토지주택공사의 주택용지 매각자료는 공동주택용지만을 대상으로 하며, 실시계획 승인 이후 택지의 매각 시점과 총면적을 나타내고 있다. 택지 매각 시점의 기준은 한국토지주택공사가 민간회사와 주택용지 매각계약을 체결한 시점이다. 이 자료는 한국토지주택공사가 사업시행자로 관여하고 있는 공공택지에 대한 민간 대상 실제 판매량 전체를 의미하므로 「택지개발촉진법」, 「공공주택특별법」, 「도시개발법」 등 주택용지와 관련된 주요 근간법 이외 주택용지가 공급된 모든 근간법을 포함하고 있다. 다만, 「택지개발촉진법」, 「공공주택특별법」, 「도시개발법」 이외 근간법에 의해 제공되는 주택용지는 한국토지주택공사의 주택용지 매각량의 약 27.8%로 많은 비중을 차지하지 않는다.
- 13) 〈그림 4〉에서 좌측과 우측의 범위가 다른 것은 택지지구 지정 및 공급 실적이 전체 택지지구의 총면적을 모두 합산한 데 반해, 한국토지주택공사의 매각자료는 사업시행사가 한국토지주택공사이며 택지지구 내 공동주택용지의 민간계약 면적만을 합산하였기 때문이다. 국토부 택지지구 현황 중에서 LH가 주 시행자 또는 지자체 등과 공동으로 시행사 역할을 한 사업은 1981년부터 2016년 중 전체 택지조성사업 총면적 중 약 80.3%를 차지한다. 한국토지주택공사의 주택용지 매각 현황은 공공택지 공급 추이를 좌우할 수 있는 대표성이 있다고 판단된다.

최근 주택건설 호황기에 공공택지의 기여는 어느 정도일까? 본 연구에서는 이 질문에 답하기 위하여 국토교통부의 '택지지구 현황리스트'(2020. 12. 31)에 등재된 택지지구와 부동산114의 아파트 자료들을 결합¹⁴⁾ (merge)하여 2014년부터 2017년 사이 준공(입주)된 아파트들 가운데 공공택지에서 공급된 아파트들을 식별하고자 하였다. 연도별·지역별 아파트의 총공급량은 부동산114의 공급 자료(REPS)를 활용하였다. 다만, 공공택지에 건설된 것으로 식별된 공동주택은 부동산114 내부 자료에 식별자가 있을 때만 결합되므로 누락이 있을 수 있고, 택지지구 현황리스트는 「택지개발촉진법」과 「공공주택특별법」을 근간법으로 하는 택지지구만을 포함하고 있으므로, 도시개발법 등에 의한 공공택지 주택공급은 택지지구 이외 입주 물량으로 포함된다. 이처럼 결합되지 못한 아파트 단지를 고려하면, 아파트 공급량 중 공공택지 내 비중은 분석값보다 높을 수 있다.

분석 결과, 전체 아파트 입주물량 중 공공택지에 지어진 아파트 비중은 2014년부터 2017년까지 신규 입주물량의 39%에 이르렀으며, 동 기간 중 수도권에서는 그 비중이 55%에 달하는 높은 수준이었다. 수도권 내에서도 공공택지 공급이 집중되고 있는 경기도의 신규 아파트 시장은 대체로 공공택지의 공급과 맞물려 성장했다고 해도 과언이 아니다. 이러한 배경에는 참여정부 시절에 경기도를 중심으로 대규모 택지를 조성한 것과 깊은 연관이 있다. 〈그림 6〉는 1990년 이후부터 2017년까지 경기도 신규 아파트 공급(입주) 추이이다. 2010년부터 경기도 신규 공급이 감소하였다가 2013년부터 다시 늘고 있는데, 이는 공공택지 내 주택공급이 늘었기 때문이다. 실제로 2010년 이전에는 경기도 신규 공급량 중 택지지구에서의 공급량이 차지하는 비중이 50% 이하였으나, 2013년부터 2016년 기간 중 경기도 신규 아파트 입주물량 중에서 공공택지에서 지어진 주택 비중은 64%에 달한다.

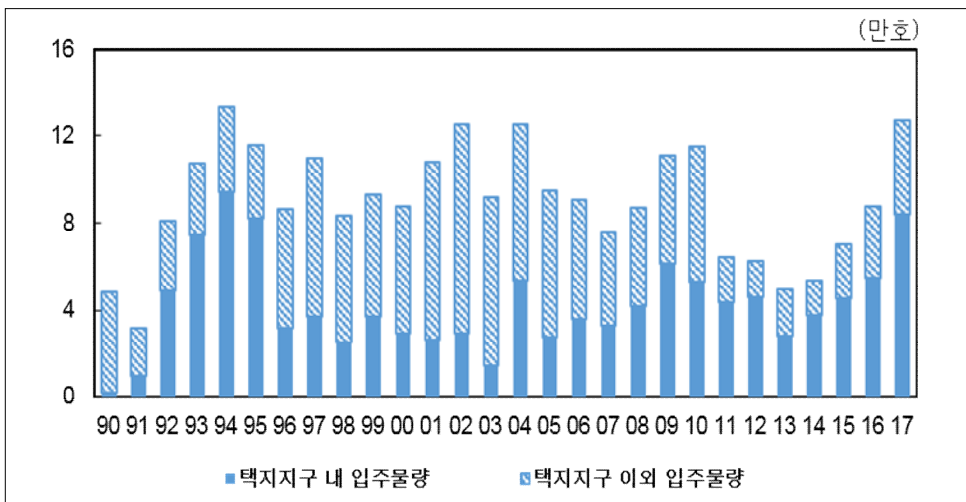
② 우리나라의 공공택지 정책은 민간자본에 의존적이므로 주택건설의 변동성을 높인다.

공공택지 정책의 전반부가 토지를 조성하는 일이라면, 후반부는 조성된 토지에 건물을 세우는 과정이다. 2005년부터 2017년 3분기 중 한국토지주택공사의 공공주택용

14) 1981년부터 현재까지 국토부의 택지지구 현황리스트에 등재된 개별 택지지구에 실제로 분양된 아파트들의 이름과 세대수 등을 연결하는 작업으로, 개별 아파트 분양 및 입주 자료를 보유하고 있는 부동산114에 유료로 위탁하여 결합하였다.

지 중에서 88.8%의 면적이 민간 회사에 매각되었는데, 이는 우리나라 공공택지 정책의 후반부가 민간자본에 의존하여 완성된다는 의미이다. 택지정책 후반부가 민간자본에 의존적이기 때문에 공공택지 정책은 태생적으로 주택경기의 영향을 많이 받는다. 주택경기가 침체하면 신규 주택공급이 가라앉고, 주택경기 상승기 초반에는 주택공급이 늘어난다. 이러한 특성은 주택가격의 평활화에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있으나, 주택건설 측면에서는 쏠림 현상을 야기하기도 한다.

〈그림 6〉 경기도 아파트 신규 준공물량



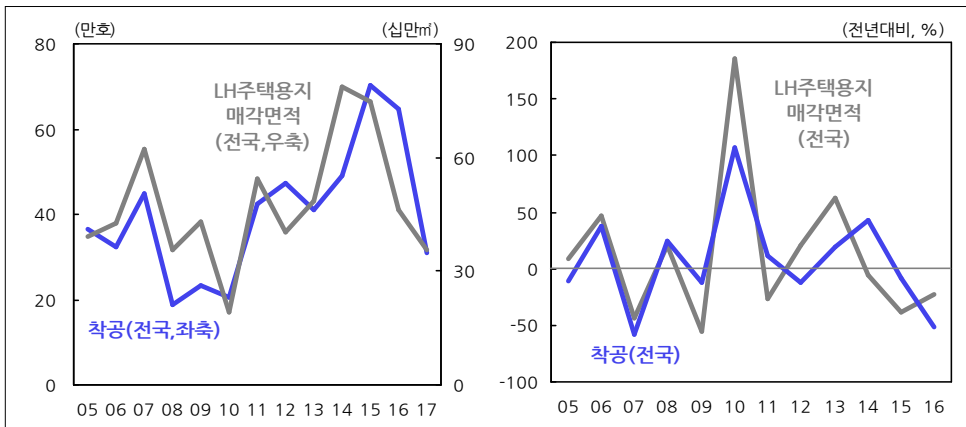
자료: 부동산114 개별 아파트 특성 자료, Reps 입주량, 국토교통부 택지개발사업지구 현황리스트 (2020. 12. 31.).

정부의 재정정책이 경기변동의 진폭을 낮추는 경기안정화(macroeconomic stabilization) 역할을 하듯이, 공공택지 정책이 주택건설의 변동성을 낮추는 기능을 갖춘다면 신규 주택의 꾸준한 공급으로 이어져 주택경기의 진폭을 줄이는 데 근본적인 도움이 될 수 있다. 민간택지 내에서의 공급이 부족할 때, 공공택지 공급을 늘려 이를 보완하고, 주택건설 경기가 큰 호황일 때 공공택지 공급을 조절하여 과도한 주택공급이 이루어지지 않도록 할 수 있다면 주택시장의 불확실성을 낮추는 데에도 도움이 될 수 있다. 그러나 우리나라의 공공택지 공급은 민간택지의 공급에 대하여 역행적(counter-cyclical)이지 않고 순행적(pro-cyclical)인 것으로 나타난다.

〈그림 7〉은 연도별 한국토지주택공사의 주택용지 매각면적과 주택착공(호) 통계를 수준과 증가율로 나누어 그린 자료이다. 수준별 비교와 증가율 비교 모두 상관성이

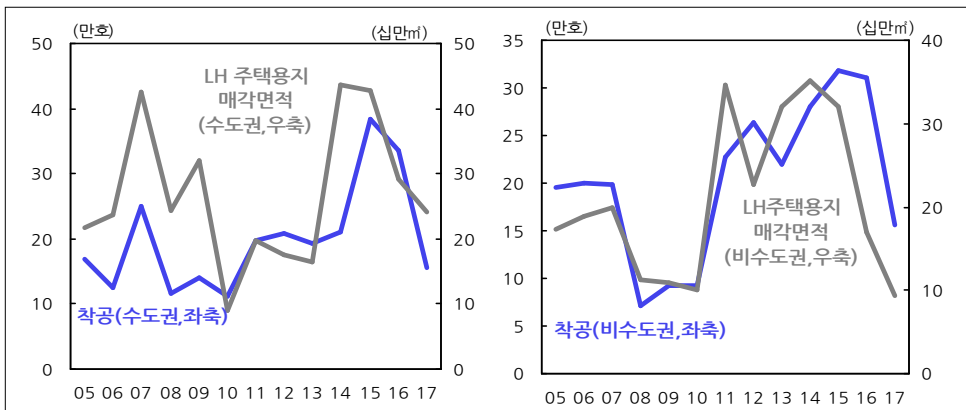
매우 높다. 2005년부터 2016년까지의 자료를 이용하여 두 변수 간 상관성을 계산한 결과, 수준 변수 관계는 0.69, 증가율 변수 관계는 0.83이다. 주택착공과 공공택지의 상관성은 수도권과 비수도권 주택공급시장 모두에서 높게 나타나며, 2013년 이후에는 공공택지 매각면적이 주택착공에 1년 선행하는 것으로 나타난다. 비수도권은 전체 아파트 신규 공급 중 공공택지 내 물량 비중이 수도권보다 낮은 편이지만, 수도권과 마찬가지로 한국토지주택공사 주택용지 매각면적과 주택착공 간에 높은 상관성을 보인다. <그림 8>은 수도권과 비수도권으로 지역을 나누어 살펴보아도 한국토지주택공사 주택용지 매각면적과 주택착공 간에 높은 상관성이 있음을 보여준다.

〈그림 7〉 한국토지주택공사 주택용지 매각면적과 주택착공 간의 관계(전국)



자료: 오지윤 (2017) 재인용.

〈그림 8〉 권역별 한국토지주택공사 주택용지 매각면적과 주택착공 간의 관계



자료: 오지윤 (2017) 재인용.

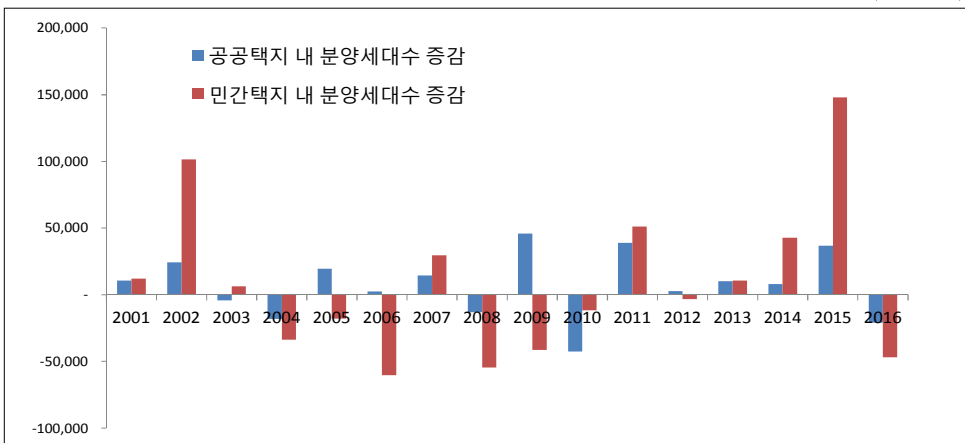
〈그림 9〉은 전국 아파트 분양 증감을 공공택지와 민간택지로 구분하여 연도별로 시각화한 자료이다. 2001년부터 2016년까지 부동산114 아파트 현황자료를 이용하여 분석한 결과, 공공택지 내 분양과 민간택지 내 분양은 공조 현상이 강하게 나타난다. 공공택지 내 증감(호수)과 민간택지 내 증감(호수)의 상관계수는 0.50로 높다. 즉 공공택지 공급은 주택건설의 평활화에 도움이 되기보다는 주택건설이 특정 시기에 몰리는 경향에 영향을 주는 것으로 보인다.

최근 주택건설 호황기(2013-2017)에는 공공택지의 공급으로 특정 시점에 주택공급이 쏠리는 현상이 더욱 뚜렷하다. 글로벌 금융위기 이후인 2010년부터 2016년까지 공공택지 내 분양물량 증감과 민간택지 내 분양물량 증감의 방향은 2012년을 제외하고 동일하다. 2014년과 2015년에는 민간택지의 분양이 큰 폭으로 증가했는데, 동 기간 중 공공택지의 분양도 증가하였다. 2016년에는 민간택지와 공공택지 모두 분양물량이 줄어들었는데, 이 또한 같은 방향이다.

공공택지 내 분양이 공공임대 또는 공공분양으로 사업시행자 주체가 공공기관일 경우에는 주택경기에 덜 민감한 정책을 추진할 수 있으며, 주택수요 민감도가 민간 공급시장에 비해 높지 않을 것이다. 그러나 공공택지 내 분양되는 공동주택이 민간 건설회사로 토지소유권이 이전된 상태에서 지어지기 때문에 공공택지 내 분양 역시 민간택지 내 분양과 마찬가지로 시장의 영향을 크게 받을 수밖에 없다.

〈그림 9〉 공공택지와 민간택지 아파트 분양 증감 추이

(단위: 호)



주: 공공택지 내에서 개발된 아파트 중에서 부동산 114 자료에서 식별된 부분만을 공공택지 내 분양으로 간주하였으므로 공공택지 물량은 누락이 있을 수 있음.

자료: 부동산 114.

IV. 불확실성이 높은 정책시차와 공공택지의 기회비용

공공택지 정책은 수도권 주택가격을 안정시키기 위하여 확대되기 때문에, 택지개발 시점으로부터 얼마나 신속하게 주택이 공급되는지가 중요하다. 공공택지 정책이 부동산 안정화 대책으로서 유효한지 분석하기 위해서는 적정 시점에 공급되는지에 대한 시차 분석이 필요하지만 관련된 기존 연구가 없다. 본 장에서는 택지지구 지구지정부에서 주택 분양까지의 시차를 한국토지주택공사의 ‘주택용지 매각실적’과 부동산 114에서 내부 관리하고 있는 아파트 목록을 이용하여 산출하고 시차 변동 요인에 대하여 설명하고자 한다. 이 가운데 공공택지 정책의 불확실한 시차와 재정부담의 상관성에 대해서도 짚어보고자 한다.

1. 공공택지 정책의 시차

공영택지개발 사업은 공공 사업시행자가 토지를 조성하는 과정과 토지를 불하받은 민간 건설회사가 건축물을 짓는 과정으로 구분된다. 공식적인 택지지구 개발은 ‘지구지정→실시계획→준공’의 과정을 거치는데, 지구지정은 예정지구를 설정하고 주민들의 동의를 얻은 후 개발계획을 수립하는 계획단계이며, 실시계획은 택지지구의 구체적인 사업과정을 공표하는 단계로서 이 이후로부터는 시행단계라고 볼 수 있다. 한국토지주택공사와 같은 공영사업시행자는 실시계획 승인 이후 토지보상 및 기반시설 공사 착수 시점에서 민간 회사에 토지를 매각하는데, 공공택지 중에서 민간기업으로 매각되는 비중은 80% 이상이다.

〈그림 10〉은 택지지구 개발과정을 단순화한 순서도이다. 본 연구에서는 공공택지의 공급시차를 3단계로 구분하고자 한다. 먼저 전체 공급시차는 지구지정과 개별 공동주택의 분양일 간의 차이로 정의한다. 우리나라의 아파트 민간 분양은 대부분 착공 후 1개월 이내 이루어지며, 분양 이후부터 입주까지는 약 2.5~3년 정도 소요된다. 분양 이후부터는 주택경기 변동과 관련 없이 대부분 기술적으로 준공되기 때문에, 공공택지 정책 시차는 지구지정으로부터 분양까지 기간이 얼마만큼인지가 중요하다.

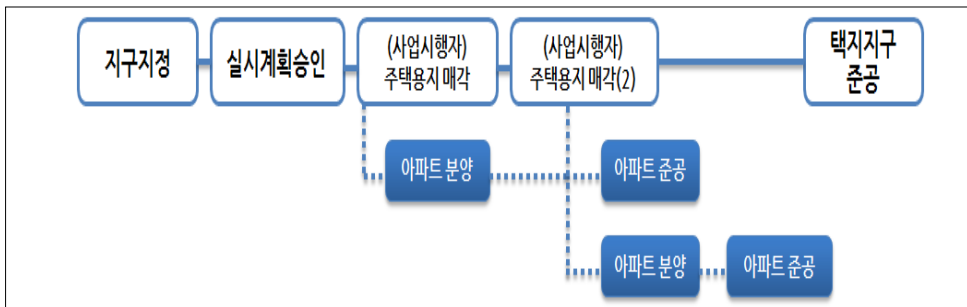
식 (1)은 전체 공급시차의 구성요인을 세 가지로 구분한 것이다. ① 택지지구 지정일과 실시계획 승인일 간의 시차¹⁵⁾, ② 택지지구 사업시행자가 실시계획 승인일로부터

15) 사업시행의 행정적인 시차로서 제도적 여건 등에 의해 영향을 받을 수 있다.

터 주택용지를 매각하기까지의 시차, 그리고 ③ 주택용지 매각 이후 아파트 분양까지의 시차¹⁶⁾이다.

- 지구지정 - 분양 = ① 지구지정과 실시계획 승인간의 시차
 + ② 실시계획 승인 이후 민간에게 용지를 매각하는 시차
 + ③ 민간 기업이 토지소유권을 획득한 이후 민간 분양까지의 시차 (1)

〈그림 10〉 택지지구 개발과정



시차 분석을 하기 위해서는 개별 공동주택의 지구지정, 실시계획, 토지소유권 이전, 분양에 관한 일괄적 자료가 필요하다. 이를 위해서 세 가지 자료를 병합(merge)하여 분석에 사용하였다. 첫째, 택지사업에 대한 기초적 행정 정보¹⁷⁾가 수록된 국토교통부의 ‘택지지구 현황리스트’(2020. 12. 31)를 통하여 택지지구별로 지구지정부터 실시계획까지의 시점 정보를 사용하였다. 그런데 「택지개발촉진법」과 「공공주택특별법」의 적용을 받는 사업만 포함되어 있으므로 도시개발법이나 세종시·혁신도시 등과 같은 법적 적용대상 지구는 포함되지 않았다. 둘째, 3장에서 사용한 한국토지주택공사의 공공주택용지 매각자료¹⁸⁾를 사용하였다. 이 자료는 2005년부터 2017년 3분기까지 한국토지주택공사가 매각한 택지의 위치, 면적 및 매각 대상자, 계약일에 대한 정보가 담겨있다. 이 자료는 공공택지 사업 중에서 한국토지주택공사가 사업시행자인 경우에 국한되어 있으나, 한국토지주택공사가 주사업시행자인 경우가 공공택지

16) 공공 사업시행자로부터 주택용지를 불하받은 이후 아파트를 분양하기까지의 시차는 결정의 주체가 대체로 민간건설회사이다.

17) 지구명, 시행자, 지구지정, 개발계획, 실시계획, 준공, 면적, 호수, 인구 등.

18) LH는 공공택지에 대한 매각 입찰과정을 공개적으로 공개하지만, 건별 자료를 모두 수집하는 데 어려움이 있을 수 있어 LH의 관리 자료를 사용하게 되었다.

면적 중에서 약 81.5%에 해당¹⁹⁾하므로 대표성이 있는 자료로 판단된다. 셋째, 부동산 114 아파트 공급현황 자료를 구매하여 아파트의 위치, 분양일 정보를 이용하였다.

이 세 가지 자료 중에서 첫 번째 자료와 두 번째 자료의 결합은 택지지구의 ‘지구명’을 통하여 쉽게 병합된다. 문제는 두 번째 자료와 세 번째 자료의 병합이다. 한국토지주택공사가 주택용지를 매각한 이후 실제로 이 주택용지에서 어떤 아파트가 분양되었는지 알아내고, 관련 시차를 계산하는 작업은 쉽지 않았다. 한국토지주택공사는 주택용지 매각까지만 관리하기 때문에, 민간 회사로 소유권이 넘어간 주택용지의 분양 시점에 대한 자료를 관리하지 않는다. 주택도시보증공사(HUG)도 선분양 보증에 대하여 토지 관련 정보를 취득하지만, 이를 전자화하여 보관하지는 않는다고 하였다. 본 연구에서는 한국토지주택공사의 주택용지 매각자료 정보(택지지구, 주택용지 블록, 주택용지 주소)를 이용하여 인터넷 검색으로 수도권 주택용지 매각에 대하여 데이터베이스를 구축²⁰⁾하였다. 그 결과, 한국토지주택공사의 주택용지 매각자료 중 수도권 관측치 793개 중 388개 아파트 분양단지를 찾아 결합하였고, 이러한 매칭 결과는 전체 수도권 매각면적 기준 대비 51.2%였다. 본 연구에서는 이 중에서 LH가 민간 회사에 토지소유권을 매각한 관측치인 263개에 대하여 분석을 진행하였다.

〈표 2〉는 공공택지에서 ‘민간분양’ 또는 ‘민간임대’로 분양된 아파트 단지를 분양연도 중심으로 정리한 자료이다. 분석자료는 한국토지주택공사에서 판매한 주택용지 중 매칭에 성공한 절반 정도의 단지만을 포함하고 있고, 이 중에서도 한국토지주택공사에서 자체적으로 공공분양하거나 공공임대한 공동주택을 제외하였다. 따라서 한국토지주택공사가 공영 사업시행자로 주관한 공공택지 사업지구에서는 〈표 2〉에 나타난 총세대수의 두 배 이상 주택이 건립되었을 것으로 예상된다. 수도권 공공택지 중에서 한국토지주택공사가 2005년부터 2017년 3분기까지 민간 매각한 용지에서 19만 2천세대의 아파트가 분양되었고, 아파트 단지 수는 263개이다. 이 중에서 76%인 201개 단지는 택지개발촉진법을 적용받는 공공택지에서 건설되었고 나머지 62개는 공공주택특별법을 근간으로 하는 용지에 건설되었다.

19) 국토교통부 택지지구 현황리스트(2020. 12. 31.) 기준.

20) LH가 관리하고 있는 택지지구의 판매 목록과 부동산 114에서 관리하고 있는 아파트 목록은 공통의 식별자가 ‘주소’인데, 개발 중인 상태에서의 ‘주소’는 시간이 지난 후 분양할 때 다른 주소로 변경되는 경우가 많았다. 통계 프로그램에서 일차적으로 세부적인 주소를 연결(matching)하여 매칭한 후, 연결되지 않는 나머지의 약 60% 정도는 연구자가 주택용지 매각 시점의 주소, 택지지구 블록명, 그리고 소유권이 이전된 기업명을 이용하여 인터넷상에서 검색하여 해당 용지에 분양된 아파트의 총세대수와 분양일을 찾아 결합하였다.

공공택지 공급시차는 기준이 되는 시점을 중심으로 개별 아파트들의 시차를 구하고, 이를 다시 아파트들의 총세대수로 가중평균하여 산출하였다. [표 3]는 공공택지의 공급시차를 과정별로 나누어 놓은 결과이다. 이 통계는 2005년부터 2017년까지 공공택지에서 분양된 아파트의 시차를 개별 아파트의 총세대수로 가중평균하여 구한 값이다. 공공택지에서 민간분양된 아파트들은 평균적으로 지구지정으로부터 분양까지 8.1년이 소요되었다. 8.1년은 ①지구지정부부터 실시계획까지 2.6년, ②실시계획 이후 공공의 사업시행자가 민간회사에 용지를 매각하기까지 4.1년, ③민간 건설회사가 분양하는데까지 1.4년으로 구성된다. 실시계획부터 민간 기업에 용지를 매각하는 기간이 가장 오래 걸리는 구간인 것으로 나타난다.

〈표 2〉 수도권 공공택지 내 민간분양 및 민간임대 아파트 현황

분양연도	분양 총세대수	공공주택특별법	택지개발촉진법	Total
2005	438	0	1	1
2006	6,609	2	9	11
2007	11,564	0	21	21
2008	2,746	1	5	6
2009	11,098	0	13	13
2010	5,552	0	9	9
2011	5,995	1	8	9
2012	10,202	2	12	14
2013	22,194	3	24	27
2014	22,739	8	23	31
2015	42,181	20	32	52
2016	33,869	15	29	44
2017	16,995	10	15	25
Total	192,182	62	201	263

자료: 국토교통부 택지지구 현황리스트(2020. 12. 31.), 한국토지주택공사 공공주택용지 매각자료, 부동산 114 아파트 현황 목록.

〈표 3〉 공공택지 공급시차

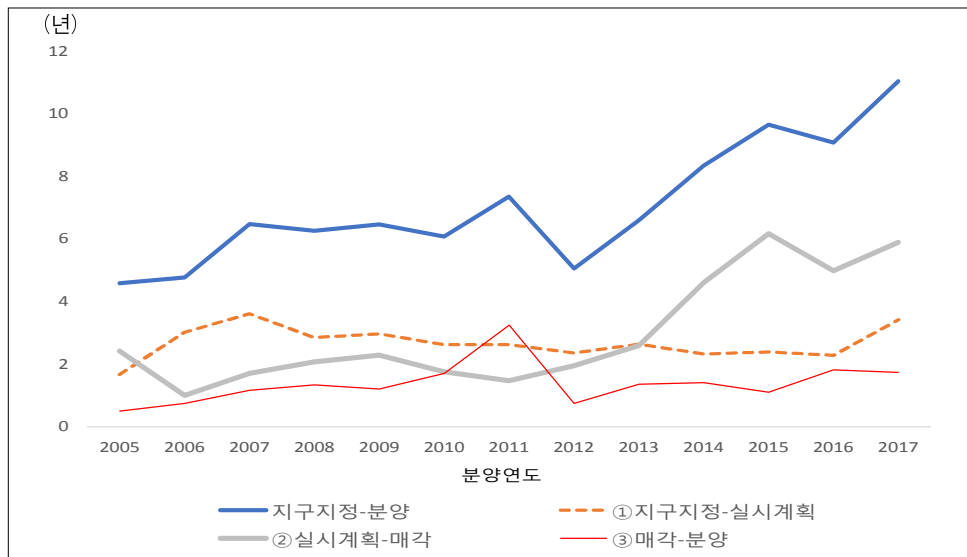
(기간 평균, 년)

지구지정-분양	지구지정-실시계획	실시계획-매각	매각-분양
8.1	2.6	4.1	1.4

자료: 국토교통부 택지지구 현황리스트(2020. 12. 31.), 한국토지주택공사 공공주택용지 매각자료, 부동산 114 아파트 현황 목록.

본 연구에서 가장 주목하는 것은 공공택지의 공급시차가 시기별로 큰 차이를 보이는 점이다. 〈그림 11〉은 공공택지의 공급시차를 분양연도에 따라 과정별 ①, ②, ③로 분해한 결과이며, 연도별 시차는 개별 아파트의 분양연도에 따라 총세대수별로 가중평균한 값이다. 지구지정부부터 분양까지 걸리는 시간은 2013년 이후 2017년까지 가파르게 증가하였다. 단계별로 나누어 보면, 실시계획 이후 한국토지주택공사가 민간 건설회사에 주택용지를 매각하는 기간(②)이 늘어났기 때문이다. ①지구지정으로 부터 실시계획까지의 시차와 ③민간 회사에서 공공용지를 사들인 후 분양하기까지의 시차는 전체 기간 중 큰 변화가 없었다. 수도권 공공택지에서 2005년부터 2012년까지 분양된 공동주택의 공급시차는 5.9년이며, 기간 중 큰 변화가 나타나지 않았다. 그런데 2013년부터 2017년 3분기까지 분양된 아파트들의 공급시차는 2013년 6.6년 → 2014년 8.3년 → 2015년 9.7년 → 2016년 9.1년 → 2017년 11.0년으로 증가하였다. 이는 동 기간 중 한국토지주택공사에서 민간 회사로의 용지 불하가 지연되었다가 뒤늦게 매각된 데 기인한다.

〈그림 11〉 공공택지 정책 시차



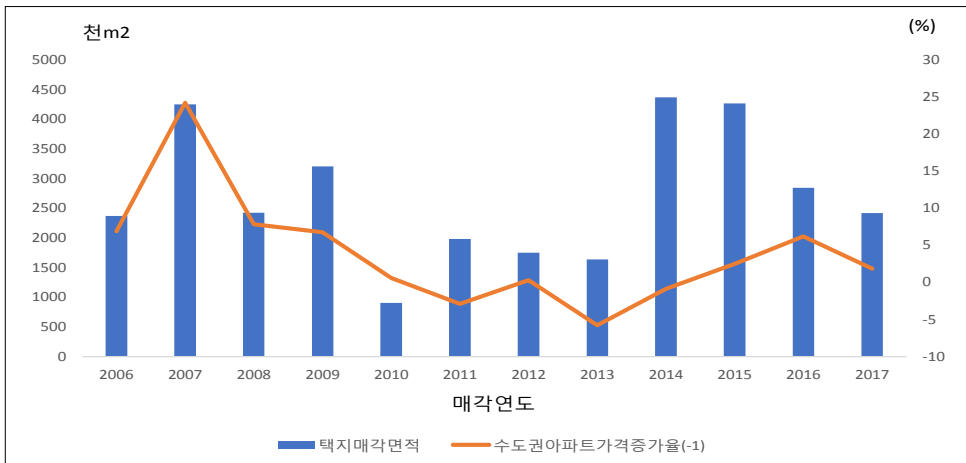
자료: 국토교통부 택지지구 현황리스트(2020. 12. 31.), 한국토지주택공사 공공주택용지 매각자료, 부동산 114 아파트 현황 목록.

2013년 이후 분양한 아파트들이 실시계획부터 매각까지의 기간이 장기화되었던 공공택지에서 건축되었다는 점은 제Ⅲ장의 내용과 연결된다. 제Ⅲ장에서는 2013년 이

후 주택건설 호황이 공공택지 실시계획 면적이 거의 없는 상황에서 이루어진 것처럼 보이지만, 실제로는 예전에 조성된 공공택지가 민간에 매각되면서 진행되었음을 지적한 바 있다. 2013년부터 2017년간 공공택지 지구에서 민간 분양된 아파트들의 용지 매각은 왜 지연되었던 것일까?

실시계획부터 매각까지의 시차가 길어진 것은 민간 토지 수요가 수도권 주택경기 하강기에 감소하였기 때문이다. 〈그림 12〉은 한국토지주택공사가 수도권 지역에서 매각한 연도별 공공주택용지 면적과 한국부동산원 수도권 아파트의 1년 전 매매가격 증가율²¹⁾이다. 금년에 수도권 아파트 가격이 증가(하락) 하면, 내년에 한국토지주택공사가 판매하는 수도권 택지매각면적이 증가(감소) 한다. 즉 민간 건설회사는 주택에 대한 수요가 높아지는 시기에 공공택지를 구매하려고 하지만, 주택 수요가 감소하는 시기에는 공공택지를 구매하지 않는다. 따라서 2008~2009년 금융위기를 거치고 수도권 주택경기가 2013년 상반기까지 하강하면서 동 기간 중 택지판매량이 감소한 것이다. 한편, 한국토지주택공사의 공공주택용지 매각면적은 2010년부터 2013년까지 낮은 수준을 유지하다가 주택가격이 상승하기 시작하는 2014년부터 증가하였다. 택지매각은 이처럼 주택시장 경기에 민감하다.

〈그림 12〉 한국토지주택공사 수도권 택지매각 면적



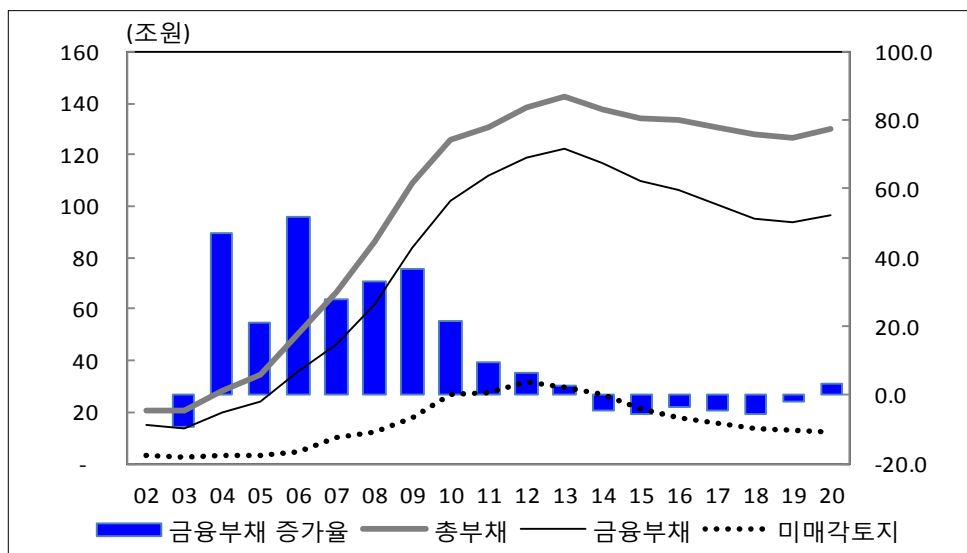
자료: 한국토지주택공사 공공주택용지 매각자료, 한국부동산원 수도권 아파트 매매가격.

21) 한국토지주택공사 매각면적과 전년도 수도권 아파트 가격상승률의 상관계수는 0.487($p=0.108$)로 양의 값이지만, p 값이 10%를 살짝 초과하여 유의성이 높지 않다. 그러나 관측치가 12개에 불과하며, 2011년 이후 공공택지지구지정이 전무하여 택지 재고가 감소하고 있음에도 불구하고 2014년부터 택지판매 면적이 크게 증가하는 추세에 주목할 필요가 있다.

2. 공공택지 정책의 비용

공공택지 정책시차의 불확실성은 근본적으로 정부의 토지조성 기회비용의 불확실성과 연결되어 있다. 〈그림 13〉는 한국토지주택공사의 총부채, 금융부채, 미매각토지 추이이다. 한국토지주택공사의 부채는 수도권 주택시장 안정화를 위하여 2기 신도시를 추진하고 국가균형발전을 위하여 세종시 및 혁신도시 사업을 추진하던 노무현 정부, 그리고 보금자리주택 사업을 추진하던 이명박 정부 초기에 큰 폭으로 증가하였다. 문제는 이 시기에 조성된 공공택지의 금융비용이다. 한국토지주택공사는 금융위기 이후 조성된 토지의 매각이 지연되면서 추가적인 사업을 추진하지 않았음에도 불구하고 천문학적인 이자비용을 감당하였다. 금융부채 총량은 미매각토지의 양이 2010~2013년 중 증가함에 따라 이자비용이 누적되면서 신규택지지구 사업이 없음에도 불구하고 상승하였다. 이러한 금융부채로 인하여 2013년 당시 한국토지주택공사의 총부채는 GDP의 10%에 해당할 정도로 높은 수준이었다. 이러한 비용은 민간자본에 의존적인 공공택지 정책이 시장상황 변화로 인하여 내생적으로 부담해야 하는 위험요인이다. 한국토지주택공사의 금융부채는 민간 매각이 증가하여 비용이 회수되기 시작하는 2014년부터 감소하였다가 신규 택지사업이 추진되는 2020년 증가하였다.

〈그림 13〉 한국토지주택공사의 부채수준



주: 2009년 이전 자료는 주택공사와 토지공사의 재무제표 합으로 구성함.

자료: 알리오 경영정보 공개시스템.

V. 결 론

본 연구에서는 공공택지 정책의 주택공급 기여도, 공급시차, 재정 여건 등과 관련된 주제를 다루었다. 우리나라 공공택지 정책의 특징을 요약하면 다음과 같다. ① 공공택지 정책은 장기적인 시계에서 설계되기보다 수도권 주택가격이 상승하는 시기에 확대된다. ② 2013-2017 주택건설 호황기에도 공공택지의 영향력으로 인하여 수도권의 주택공급이 확대되었다. 이 시기에는 기조성된 미매각토지가 대규모로 민간 불하되면서 주택건설 경기를 평활화하기보다는 주택건설의 변동성을 일시적으로 높이는 데 영향을 주었다. ③ 공공택지에서의 주택공급은 정부가 계획한 시차를 따르기보다, 부동산 경기에 따라 내생적으로 변화할 여지가 크다. 이는 공공택지 정책이 근본적으로 민간자본에 의존적이기 때문이다. 공공택지 공급시차는 평균적으로 지구지정부부터 분양까지 8.1년이 소요되지만, 2013년 이후 분양된 아파트들은 정책시차가 큰 폭으로 증가하였다. 금융위기 이후 주택경기 하강으로 민간 토지 수요가 감소함에 따라 실시계획부터 매각까지의 시간이 지연되었기 때문이다.

한국의 주택공급정책은 주택공급과 관련된 행정 규제가 매우 강하지만 민간자본의 존도가 높다.²²⁾ 1980년에 「택지개발촉진법」이 법제화된 이후 대규모 택지개발은 실제로 공공부문만이 시행할 수 있다. 하지만 공공 주도 택지사업의 경우에도 주택건설은 실제로 민간자본에 크게 기대고 있다. 정부가 택지지구를 지정하고 개발하는 사업에서 주택용지의 80% 이상이 민간 건설회사로 이전된 것으로 나타난다. 이처럼 우리나라 주택정책은 공공부문이 토지를 개발하고, 민간부문이 주택을 건축하는 분화된 형태를 보인다.

우리나라의 공공택지 정책이 위와 같은 특징을 보이는 것은 재정적 여력이 부족하기 때문이다. 공공택지 정책이 주택건설경기의 변동성을 키우는 방향으로 작용하는 것은 공공택지 내 물량과 민간택지 내 물량의 공조화가 일어나기 때문이다. 금융위기를 거치면서 공공택지의 공급시차가 정부의 계획과 달리 지연되었던 현상도 부동산

22) 임서환(2002, p. 322)에 의하면 정부는 주택시장에 대한 법적·행정적 통제를 강화하였을 뿐, 기본적으로 민간 주도적인 공급체제를 지향한다고 평가한다. 민간자본에 의존하면서 국가가 행정적 수단으로 시장을 규율하는 주택공급체제를 유지해 왔다는 것이다. 경제 및 사회에 미치는 주택공급의 파급효과가 크다 보니, 임기응변식으로 대응해 왔으며, 투기억제책과 투기조장책의 반복 속에서 일관성을 유지하지 못했다. 택지정책이 정교하고 신중한 계획과 논의를 거쳐 결정되기보다 일단 일을 시작하고 결과를 보고 정책을 수정하는 방식으로 진행되었다고 회고하고 있다.

경기가 변하면서 민간 불하가 원활하지 못했기 때문이다. 이는 민간 기업의 토지 수요가 부동산 경기에 따라 변동하기 때문이며, 우리나라의 택지정책이 토지조성 이후 민간자본에 의하여 주도되므로 건설 변동성 확대, 공급시차 불확실성 등을 감내할 수밖에 없는 것이다.

공공택지 정책은 시차가 길고 막대한 예산이 수반되지만, 정부의 직접적 재정지출은 많지 않다.²³⁾ 우리나라에서는 주택도시기금을 일부 활용하고 한국토지주택공사가 채권을 발행하여 택지조성 비용을 충당하는 구조이다. 공영개발사업자가 이미 토지를 조성하는 전반부에 대규모 지출을 하였기 때문에, 후반에는 민간 회사에 토지를 매각함으로써 비용을 회수할 수밖에 없다. 공영개발사업자가 조성된 토지를 매각하지 못할 때는 2011~2013년과 같이 금융비용이 큰 폭으로 증가하기 때문에, 건설경기에 따라 미래를 예측하면서 공공택지 매각 시기를 조절할 여유가 없다. 개인에게 집이라는 내구재가 인생에서 가장 비싼 재화이듯이 정부 역시 충분한 재정 여력이 없는 상태에서는 주택을 예정대로 공급하기 어렵다.

본 연구는 공공택지 정책에서 향후 고려할 필요가 있는 부분을 아래와 같이 제안한다.

첫째, 공공택지 정책을 입안할 때 정책의 결정시점과 실제 공급시점의 주택경기가 다를 수 있다는 점을 신중하게 고려할 필요가 있다. 본 연구에서 택지정책의 공급시차는 2012년까지는 6년 이하였으나, 그 이후부터는 가파르게 증가하면서 최장 11년까지 늘어났다. 이러한 현상은 정부의 주택공급 시점이 주택경기에 따라 내생적으로 변할 수 있음을 드러낸다. 공공택지 정책을 진행하면서 주택경기가 지속적으로 상승한다면, 공영개발자와 토지소유자 간의 수용 문제가 시간 지체의 원인이 될 수 있고, 주택경기가 하강한다면 매각이 지연되면서 한국토지주택공사와 같은 공영시행자의 재정적 기회비용이 상승할 것이다. 특히 '3기 신도시'는 서울 주택가격 안정을 위하여 추진되고 있는데, 이처럼 막대한 예산이 소요되는 신도시 건설에 앞서 정주 여건이 갖추어진 곳에 자생적인 민간 공급이 늘어날 수 있도록 정비사업 규제를 완화하는 것이 바람직하다.

둘째, 주택공급은 늘리기도 어렵지만 늘리고 난 후 줄이기는 더욱 어려운 장기 내

23) 최윤기(2002)에 의하면, 정부의 주택투자지출 비중이 정부 총예산액 중 0.5%를 넘었던 적이 없는 것으로 나타난다. 특히 공공임대주택은 수익성이 낮아서 재정지원이 필요한 사업인데, 공공임대주택의 공급에 있어서도 정부재정을 투입하지 않고 국민주택기금과 각종 지원확대를 통한 민간부문에 의해 공급 위주의 정책을 시행하였다.

구재이므로, 고령화 등 장기적인 경제구조 변화를 고려하여야 한다. ‘1기 신도시’ 정책은 인구와 소득이 급격하게 증가하면서 수도권 주택이 절대적으로 부족한 가운데 실시되었고, 실제로 계획된 시점보다 목표 달성 시점이 더 빨랐다. ‘2기 신도시’부터는 상황이 달랐다. ‘2기 신도시’는 수도권 주택경기 하강기를 거치면서 준공까지 오랜 시간이 소요되었는데, 근본적으로는 ‘1기 신도시’를 계획할 당시보다 인구 및 소득 증가 속도가 느려졌기 때문에 주택수요 압력도 자연스럽게 감소한 것으로 보인다. 이제 한국은 장기간 급격한 인구구조 변화가 예상되는 가운데 ‘2기 신도시’를 입안했던 당시보다 인구 및 소득 성장에 대한 전망이 더 어둡다. 따라서 ‘3기 신도시’와 같은 대규모 주택공급에 대해서 장기적 시계에서 신중하게 접근하여야 한다. 주택경기는 상승기와 하강기를 반복하는데, 상승기마다 서울의 위성도시를 건설할 수는 없기 때문이다. 정책 입안자는 공공택지를 주택경기에 대응하는 단기적 수단으로 간주하지 말고, 최소 10년 이상의 시계에서 인구 및 연령을 고려한 주택공급 수단으로 인식할 필요가 있다.

셋째, 마지막으로 공공택지 정책의 사회적 편익과 기회비용에 대하여 학술적, 정책적 논의가 활성화되어야 한다. 공공택지 정책의 한계는 결국 재정의 한계로부터 나온다. 현재 우리나라는 택지정책이라는 국가적 사업을 한국토지주택공사에 맡기고, 공기관의 부채를 국가부채에 포함하지 않는 방식²⁴⁾으로 국가사업을 진행한다. 공공임대주택의 건설 및 운영 역시 한국토지주택공사가 주관하고 있는데, 공공택지 조성 및 분양 수익을 공공임대 사업을 교차 보조하는 방식으로 운영하고 있다는 인식이 강하다.²⁵⁾ 현행 방식에서는 민간자본에 의존하면서 직접적인 재정 부담을 드러내지 않을 수 있으나, 본 연구에서 지적한 바와 같이 여러 가지 한계에 봉착할 수 있다. 반면, 정부가 적극적으로 공공택지 사업을 국가재정의 테두리 안에 포함시킨다면, 세금을 인상하거나 채원 배분 과정에서 다른 국가적 사업들을 축소시켜야 할 수 있다. 따라서 현행과 같은 공기업 중심의 택지 사업에 대하여 사회·경제적 편익과 비용을 견주어 보고 논의가 활성화되어야 할 시점이다. 근본적으로는 공공택지 정책의 비용을 누가 지불하고, 누가 편익을 누리는지에 대한 사회적 논의가 활성화되어야 한다. 막대

24) 황순주(2019)에 의하면 우리나라는 주요국 중 유일하게 중앙정부 부채 대비 공기업 부채 비중이 50%를 초과하는 국가이다. 중앙정부는 부채가 적은 편이나 공기업 부채가 많은 편인데, 이는 중앙정부가 수행해야 할 대규모 정책사업을 공기업이 대신 수행하는 구조와 밀접하게 관련된 것으로 보고 있다.

25) ‘교차 보조’ 현상을 지적해 주신 검토자께 감사드린다.

한 예산이 소요되는 신도시 정책이 수도권 집값 안정화에 정량적으로 얼마나 도움이 되는지, 재정부담은 누가 하고 있으며, 혜택을 보는 사람들은 누구인지에 대하여 후속 연구가 필요하다.

■ 참 고 문 헌

1. 관계부처 합동, “규제합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안,” 2014. 9. 1.
2. 국토연구원, 『수도권 신도시 종합평가분석 연구』, 1999.
3. 김정호·신석하, 『신도시건설이 서울주택가격에 미친 영향: 분당을 중심으로』, 연구보고서 93-30, 국토연구원, 1993.
4. 서승환, 『한국부동산시장의 거시계량분석』, 서울: 홍문사, 1994.
5. 오지윤, 『최근 주택건설 호황에 대한 분석 및 전망: 공공택지를 중심으로』, KDI 경제전망, 한국개발연구원, 2017 하반기.
6. ———, 『한국의 주택건설투자의 결정요인 분석』, 한국은행 경제분석, 24(4), 2018, pp.71-100.
7. 오지윤·정규철, 『경기변동과 투자의 상호작용: 주택건설을 중심으로』 KDI 정책연구시리즈 2017-12, 2017.
8. 임서환, 『주택정책 반세기』, 서울: 대한주택공사, 2002.
9. 최윤기, 『주택정책이 부동산시장에 미치는 효과 분석』, 연구보고서 2002-15, 건설산업연구원, 2002.
10. 토지주택연구원, 『택지개발 정책전환에 따른 LH 택지공급전략 연구』, 연구지원 2015-77, 한국토지주택공사, 2015.
11. 홍창의·최청균·김주형·김재준, “공공주택 분양공급이 공동주택 매매가격 변화에 미치는 영향,” 『대한건축학회 논문집(계획계)』, 제26권 제12호, 2010, pp.227-236.
12. 황순주, 『공기업 재무건전성 강화방안에 관한 연구』, KDI 연구보고서 2019-02, 2019.

The Limitations of Korea's Public Housing Site Policy

Jiyeon Oh*

Abstract

This study examines the construction effect and supply time lag associated with public housing site policy by analyzing confidential data of state-owned housing firm (Korea Land & Housing Corporation) in Korea. Korea's policy on public housing sites is dualistic, with state developers developing land and private corporations acquiring it for the purpose of constructing structures. These institutional characteristics contribute to the volatility of residential investment by supplying public housing sites in a short period of time during a period of increased private land demand, rather than the government steadily supplying housing sites. Due to the cyclical nature of home sales and their reliance on private finance, the supply time lag for public housing varies over time. While public housing sites have increased in the Seoul area in response to recent increasing of housing prices, large-scale housing site plans such as the "3rd new city" should take into account these endogenous limits.

Key Words: public housing site policy, residential investment, public housing supply

JEL Classification: P25, R28, R38, R52

Received: Dec. 9, 2021. Revised: Jan. 14, 2022. Accepted: Jan. 21, 2022.

* Fellow, Dept. of Macroeconomic and Financial Policies, Korea Development Institute, 263, Namsejong-ro, Sejong-si 30149, Korea, Phone: +82-44-550-4074, e-mail: jiyeon.oh@kdi.re.kr