

국토정책

Brief

KRIHS ISSUE PAPER

2018 / 10.8

KRIHS POLICY BRIEF • No. 684

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

지표로 본 지난 40년간 부동산정책의 성과와 과제

강미나 국토연구원 주택·토지연구본부장 외

요약

1 주택과 토지의 지속적인 공급으로 지난 40년간 주거의 양적·질적 수준이 크게 향상됨

- 택지는 주택 200만 호 건설계획으로 1989년 104.2km²가 공급되는 등 1982~2017년 사이 연평균 28.1km², 총 1,011.8km²가 공급됨
- 주택은 1980년대 연간 25.9만 호 → 1990년대 연간 55.8만 호 → 2000년 이후 연간 53.0만 호가 공급
- 총주택수는 1975년 473만 호 → 2015년 1,637만 호로 증가하였으며, 천 인당 주택수는 1995년 214.5호 → 2015년 383.0호로 증가
- 1인당 주거면적, 방당 인원수의 감소, 주택면적 증가 등 주거의 질이 크게 향상

2 부동산시장의 과열과 침체에 대응하기 위해 부동산시장 안정대책이 지속적으로 추진되어 가격의 변동폭이 축소

- 전국 주택매매가격 변동률은 4.6%(1987~1997) → 3.9%(1998~2008) → 2.0%(2009~2017)로 점차 축소
- 전국 전세가격 변동률은 7.5%(1987~1997) → 4.2%(1998~2008) → 4.3%(2009~2017)로 점차 둔화 추세
- 지가변동률은 9.1%(1987~1997) → 2.0%(1998~2008) → 1.8%(2009~2017)로 점차 축소

정책방안

① 사회경제적 여건변화에 대응하여 포용적·통합적 주거지원 방안 마련

- 생애주기별, 가구소득별 맞춤형 주거지원 강화, 주택재고 관리(빈집, 재건축 등), 비정상거처 거주자 지원, 1인 가구 및 청년층을 위한 포용적 주거지원 방안 마련

② 부동산시장의 안정을 위해 시장상황 및 지역에 맞는 탄력적 정책 운용

- 지역경기 활성화와 함께 지역상황에 맞는 탄력적 정책으로 수요관리뿐 아니라 미분양 등을 최소화

③ 인구감소 및 저성장 등에 대응하여 토지이용 및 건설수급 대응전략 마련 및 토지의 공공성 강화

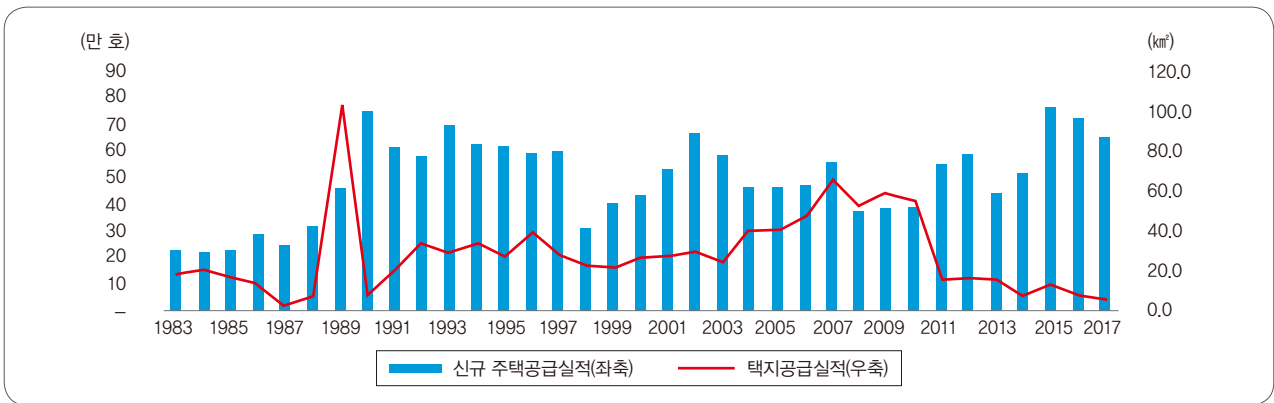
- 인구감소에 따른 유휴 토지를 효율적으로 활용할 수 있는 정책 개발 및 운용

1. 택지 공급 증가와 주택의 질적 향상

택지 및 주택건설 투자 증가

- 택지는 주택 200만 호 건설계획으로 1989년 104.2km²가 공급되는 등 1982~2017년 사이에 연평균 28.1km², 총 1,011.8km²가 공급
- 주택은 1980년대 연간 25.9만 호에서 1990년대 연간 55.8만 호로 크게 증가하였으며, 2000년 이후 2017년 현재까지 연간 53.0만 호 수준을 유지(인허가 기준)

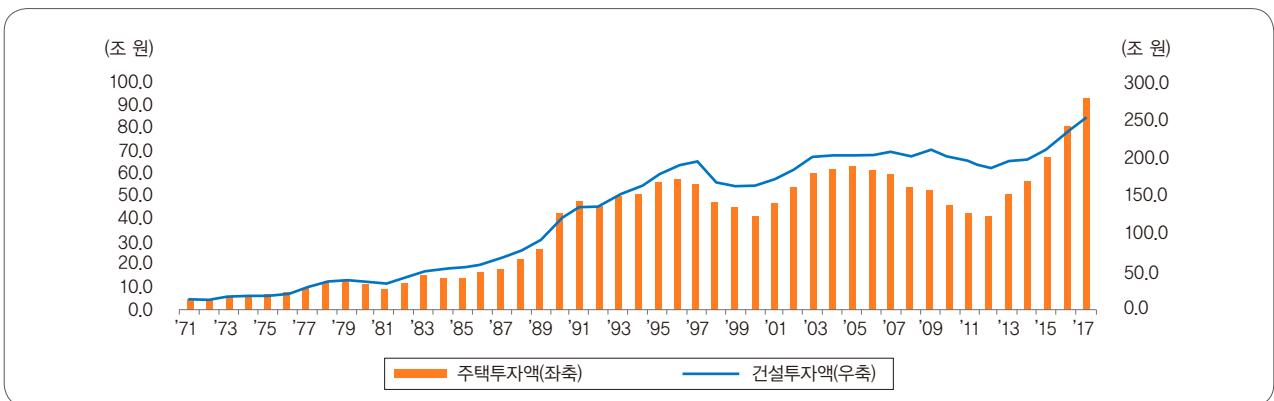
그림 1 택지공급 및 신규 주택공급 추이



자료: 국토교통부, 각 연도, 국토교통통계연보.

- 건설과 주택투자(실질기준)는 1970~1980년대 연평균 각각 44.8조 원, 13.5조 원 수준에서 1990년대 이후 연평균 188.2조 원, 54.9조 원 수준으로 증가
 - 건설과 주택투자의 GDP 평균 비중(1971~2017)은 각각 20.8%, 6.2%에 달함

그림 2 건설투자 및 주택투자 추이

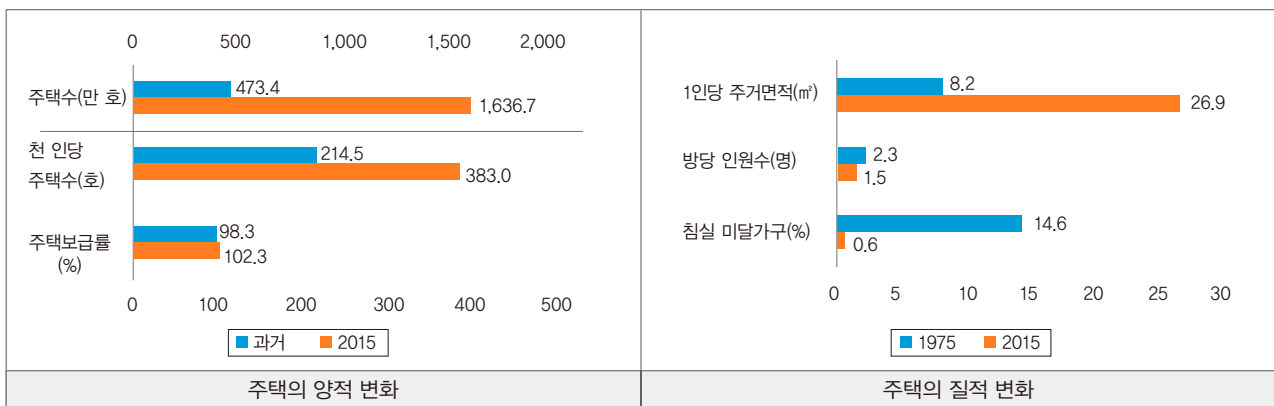


자료: 한국은행 경제통계시스템, 각 연도, 국민계정.

주택의 양적 및 질적 향상

- 주택수는 1975년 473만 호에서 2015년 1,637만 호로 증가하였으며, 천 인당 주택수는 1995년 215호에서 2015년 383호로 증가
- 1인가구의 증가 등 가구수 증가에도 불구하고 주택공급 증가에 따라 주택보급률¹⁾은 2005년 98.3%에서 2015년 102.3%로 증가
- 1인당 주거면적 증가 및 방당 인원수 감소에 따라 주택면적이 증가하여 주택의 질이 향상되었으며, 침실미달 가구가 1% 미만으로 크게 감소

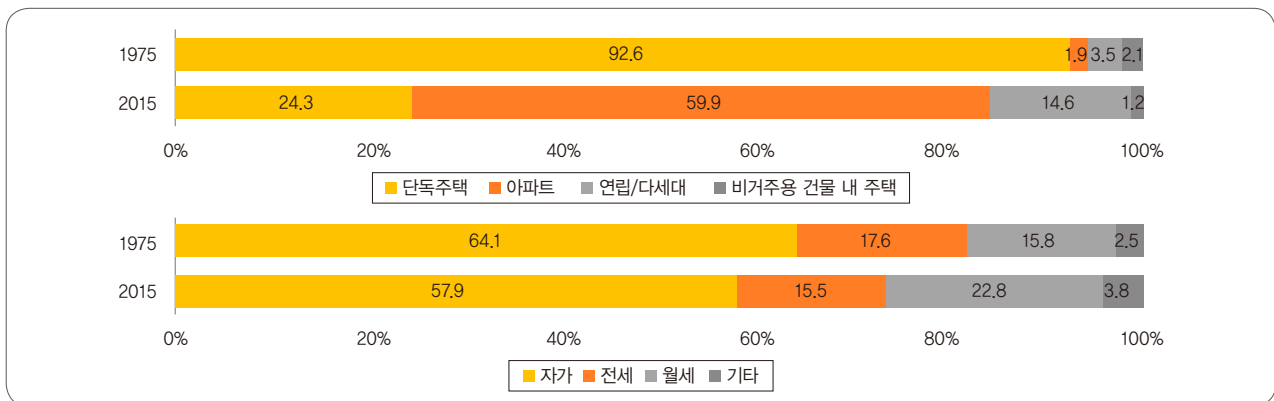
그림 3 주택의 양적, 질적 변화



주: 주택의 양적 변화에서 과거는 주택수 1975년, 천 인당 주택수 1995년, 주택보급률 2005년을 의미.
 자료: 국토교통부, 신(新)주택보급률; 통계청, 주택총조사.

- 지난 40년간 주요 주택유형은 단독주택에서 공동주택으로 변화하였으며, 점유형태는 자가, 전세가 감소하고 월세는 증가

그림 4 주택유형, 점유형태 변화



자료: 통계청, 각 연도, 주택총조사.

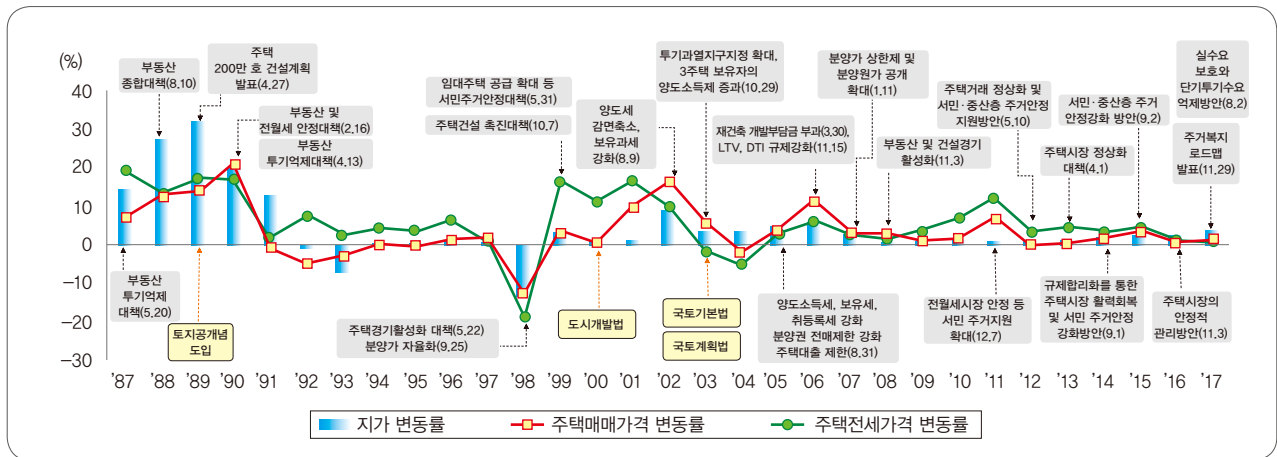
1) 주택보급률은 일반가구수 대비 주택수의 비율을 의미하며, 여기서는 다가구주택 구분거처를 반영한 신주택보급률을 활용.

2. 부동산시장 변동에 대한 정책적 대응

부동산시장의 가격 변동폭 축소

- 전국 주택매매가격 변동률은 4.6%(1987~1997) → 3.9%(1998~2008) → 2.0%(2009~2017)로 점차 축소
- 전국 전세가격 변동률은 7.5%(1987~1997) → 4.2%(1998~2008) → 4.3%(2009~2017)로 점차 둔화 추세
- 지가변동률은 9.1%(1987~1997) → 2.0%(1998~2008) → 1.8%(2009~2017)로 점차 축소

그림 5 전국 주택매매 및 전세가격, 지가 변동률과 주요 부동산 정책

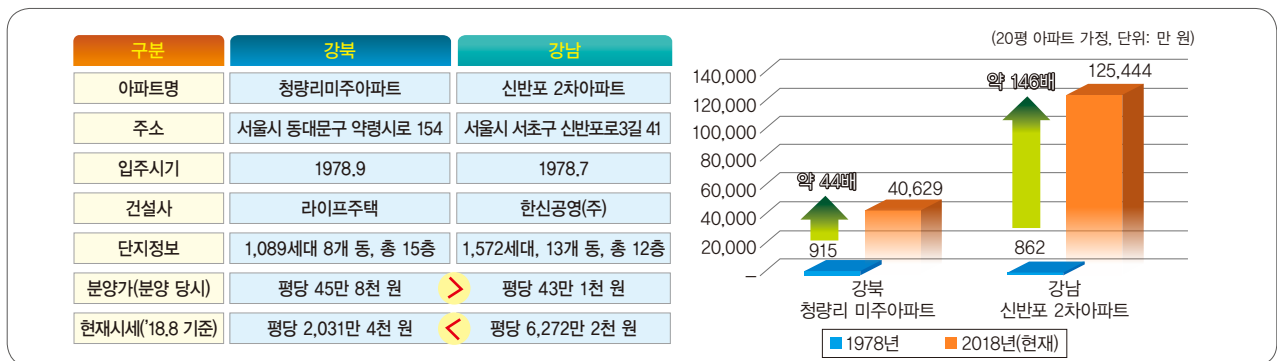


자료: 한국감정원의 주택매매가격 및 전세가격, 지가변동률 자료를 이용하였으며 주요 부동산정책을 표기함.

지역 간 부동산시장 양극화 심화

- 서울 강북·강남 아파트 간의 가격 양극화 심화
 - 1978년에 입주한 강북아파트는 분양가대비 44배, 강남아파트는 146배 가격이 증가함

그림 6 1978년 입주한 강북·강남 아파트의 가격 변화



자료: 한국감정원 시세자료(2018.8)

매일경제, 민간아파트 추석 앞두고 3천가구 동시에 분양. 1977년 9월 19일자 기사를 참조하여 중간값으로 적용.

주기적인 부동산시장 변동에 대한 정책적 대응

- (1980년대) 토지 및 주택시장 과열에 따라 부동산투기억제대책(1987), 부동산종합대책(1988), 주택 200만 호 건설계획 발표(1989), 토지공개념(1989) 등의 대책을 추진하고, 급격한 도시화에 따른 지가 상승 문제를 해결하기 위해서 토지 공급을 토지구획정리사업 방식에서 공영개발 방식으로 전환
 - 「택지개발촉진법」(1980) 등 단기간에 대규모 토지 공급이 가능한 제도적 기반을 조성
- (1990년대) 대규모 토지 공급과 함께 토지의 공공성을 강화하였으나, 전세가격 급등, 전세의 월세전환에 따른 서민주거비 부담 완화를 위해서 부동산 및 전월세안정대책(1990), 1998년 IMF 외환위기로 주택가격이 큰 폭으로 하락하자 주택경기 활성화대책(1998), 주택건설촉진대책(1999), 임대주택공급 등 서민주거안정 대책(1999) 등을 추진
 - 「토지초과이득세법」, 「택지소유상한에 관한 법률」, 「개발이익 환수에 관한 법률」 등 '토지공개념', '공시지가 제도' 등을 도입하여 토지의 공공성 등을 달성할 수 있는 사회적·제도적 기반을 조성
 - 「건설업법」을 「건설산업기본법」으로 정비하고 책임감리 제도를 도입하는 등 본격적인 건설산업의 성장을 위한 정책 기반을 조성
- (2000년대 이후) 개발과 보존의 균형, 도시개발 및 재개발 등을 위한 계획체계 및 도시개발의 틀을 마련하고, 2000년대 중반 이후 주택가격 불안에 따른 10.29대책(2003), 8.31대책(2005), 8.2대책(2017), 9.13대책(2018) 등의 정책을 추진
 - 2008년 말 글로벌 금융위기 이후 주택시장이 침체를 보이자 정부는 부동산·건설경기 활성화(2008), 전월 세시장 안정 등 서민주거지원 확대(2011), 주택시장 정상화대책(2013) 등의 정책을 추진
 - '선계획-후개발'에 기초한 「국토기본법」(2003), 「국토계획법」(2003), 「도시개발법」(2000), 「도시 및 주거환경정비법」(2003) 등을 제정하고, 개발부담금(2006) 부과 재개를 통해 개발이익을 환수

3. 여건변화에 대응한 과제

최근 이슈

- 인구감소 및 저성장 등 사회경제여건 변화
 - 1인 가구 급증, 저출산 지속, 고령화 가속화에 따라 청년의 주거비부담 가중, 주거문제가 결혼·출산·양육의 최대 걸림돌로 작용
 - 주거·비주거·토목 전반의 건설수요 감소, 농산지 및 빈집 등 유휴토지 발생
- 전국적으로 부동산시장의 변동성은 축소되고 있으나, 지역적 차별화 현상 심화
 - 2008년 말 글로벌 금융위기 이후에는 지방을 중심으로 큰 폭 상승하였으나, 최근(2017~2018)에는 지방은 침체를 보이는 반면, 서울을 중심으로 강한 상승세가 지속
 - 부동산시장의 지역 간 양극화가 심화되었으며, 수도권/비수도권, 강북/강남 등 격차 범위의 세분화 진행
- 부동산에 대한 사회적 형평성 제고
 - 헌법개정(안)에 토지공개념 명기 추진, 부동산시장 불안에 대응한 토지관련 세제 강화 및 임대규제 등 논의가 진행 중

향후 과제

- 사회경제적 변화에 대응하는 포용적·통합적 주거지원, 토지이용 및 건설수급 대응전략 마련
 - 생애주기별, 가구소득별 맞춤형 주거지원 강화, 주택재고 관리(빈집, 재건축 등), 비정상거처 거주자 지원, 1인 가구 및 청년층을 위한 포용적 주거지원 방안 마련
 - 토지이용계획에 대한 모니터링을 강화하고, 유휴토지 관리방안을 모색
 - 건설유지관리 등 신규 수요 발굴 및 공급구조 개선을 통한 효율성 제고
- 부동산시장의 안정을 위해서 시장상황 및 지역에 맞는 정책을 탄력적으로 운용
 - 서울 등 부동산시장이 과열된 지역의 경우 주택 금융규제 및 세제 강화 등 수요관리정책과 함께 주택수급 불균형 완화를 위해 주택공급 확대 등을 추진
 - 울산, 경북·경남, 충북·충남 등 부동산시장이 침체된 지역의 경우 주택거래 위축, 미분양주택 증가 위험을 최소화하기 위한 정책 방안을 강구
- 토지에 대한 국민의식 조사 및 토지공개념을 통한 공공성 강화방안을 마련
 - 토지소유현황 분석 및 토지에 대한 국민의식조사 등을 통해 토지소유 불균형에 따른 문제를 점검
 - 개발이익의 환수실태를 파악하고, 토지세제 및 부담금 등 개발환수체계에 대한 개선방안 모색

그림 7 최근 이슈 및 향후 과제

| 최근 이슈 | 향후 과제 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● 인구감소, 저성장 등 여건변화 <ul style="list-style-type: none"> - 청년층 주거비 부담 가중 - 결혼·출산·양육 문제 - 건설수요 감소 - 농산지 및 빈집 등 유휴토지 발생 ● 부동산 시장의 지역적 차별화 <ul style="list-style-type: none"> - 지방 침체, 수도권 상승 ● 사회적 형평성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 토지공개념 재추진 논의 확대 | <ul style="list-style-type: none"> ● 포용적·통합적 주거지원 <ul style="list-style-type: none"> - 맞춤형 주거지원 강화 - 1인 가구 및 청년층 포용정책 추진 ● 토지이용 및 건설수급 대응 <ul style="list-style-type: none"> - 토지이용 모니터링 및 효율화 - 유지관리 등 수요발굴 등 ● 지역 맞춤형 시장정책 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 수요관리 및 위험 최소화 ● 토지의 공공성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 토지에 대한 국민의식 조사 시행 - 개발이익 환수실태 점검 |

강미나 국토연구원 주택·토지연구본부장(mnkang@krihs.re.kr, 044-960-0349)
변세일 국토연구원 부동산시장연구센터장(sibyun@krihs.re.kr, 044-960-0234)
김승중 국토연구원 토지정책연구센터장(sjokim@krihs.re.kr, 044-960-0275)
김민철 국토연구원 건설경제연구센터장(mckim@krihs.re.kr, 044-960-0391)
박미선 국토연구원 책임연구원(mspark@krihs.re.kr, 044-960-0294)
송하승 국토연구원 책임연구원(hssong@krihs.re.kr, 044-960-0323)
황관석 국토연구원 연구원(kshwang@krihs.re.kr, 044-960-0367)
방보람 국토연구원 연구원(brbang@krihs.re.kr, 044-960-0345)
이건우 국토연구원 연구원(gunwoo881016@krihs.re.kr, 044-960-0318)

