

2024. 11. 28.

지속가능한 건설산업을 위한 세미나 #3

주택정책의 과제와 발전방향

허윤경(한국건설산업연구원 연구위원)

© Copyright CERIK 2024

Table of Contents

I. 문제

II. 원인

III. 변화

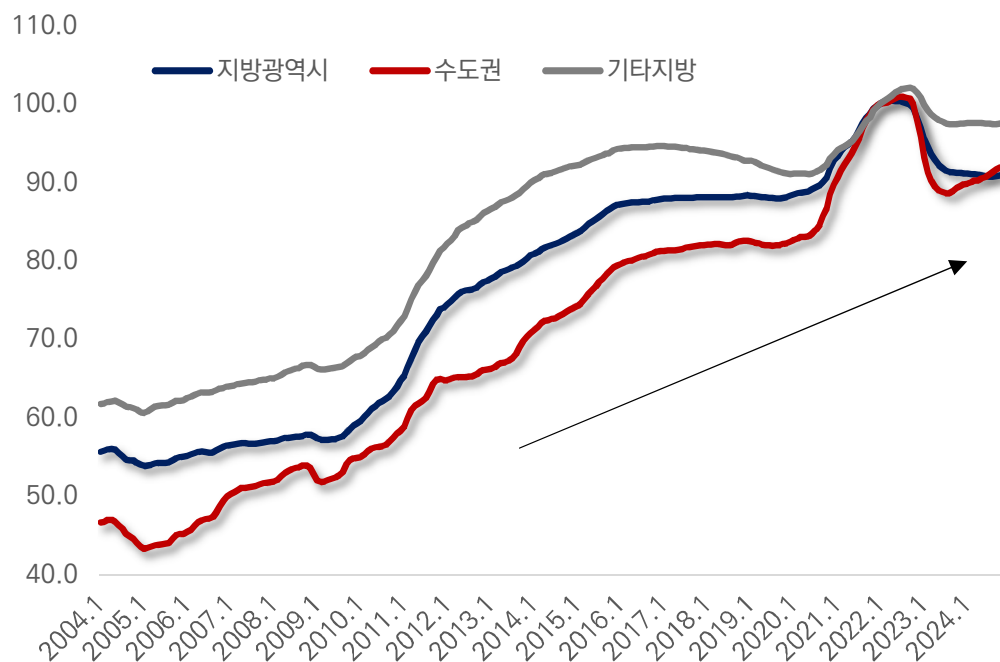
IV. 방향

■ 임대료 및 주택가격 상승으로 주거비 부담 지속

- ✓ 2000년대 초반부터 2021년까지 전세가격이 장기 상승하여 임차가구의 주거비 부담은 지속됨.
2022년 전세가격이 하락하였으나, 2023년 하반기부터 다시 상승하기 시작함.
- ✓ 국민은행 기준 소득 3분위 가구의 PIR은 전국 4.7배, 서울 10.3배로 높아 중산층의 자가소유의 어려움도 여전함.

〈지역별 주택전세가격종합지수 추이〉

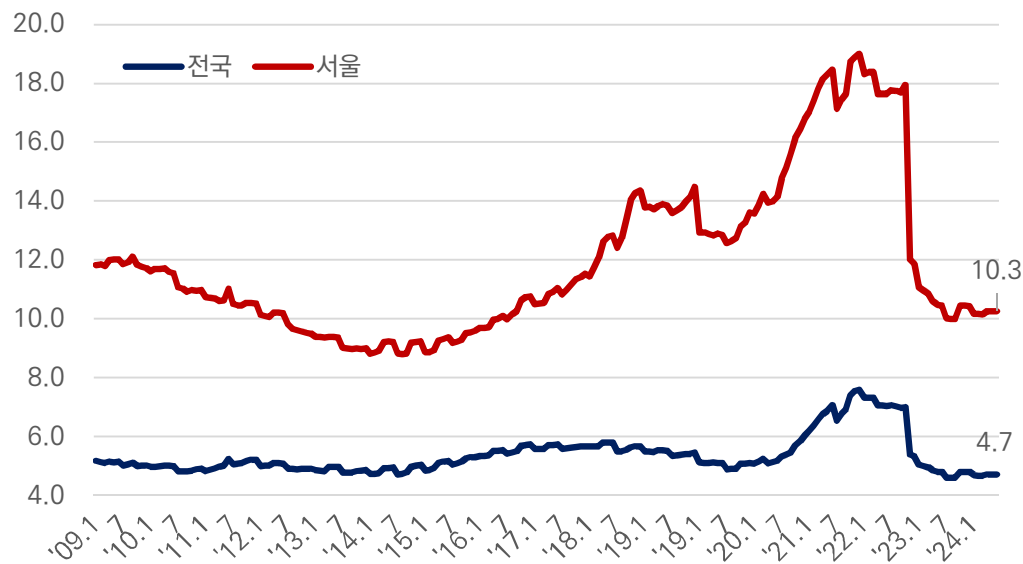
(2022.01=100)



자료 : kb국민은행

〈PIR 추이〉

(단위 : 배)



주 : 가구 연소득 3분위 가구와 평균주택가격 3분위 기준임.

2019년 1월, 2022년 11월 기점으로 소득기준, 표본 확대되어 시계열적 비교에 유의가 필요함.

자료 : kb국민은행

교체수요 40대



유주택자 70대



무주택자 20~30대



“결혼을 해야 하는데
지금 벌이로는 전세값도
감당하기 어렵는데.
주택구매는 생각조차 못해요”

“**특별공급**으로
집을 마련하고 싶지만,
위치도 마땅하지 않고,
대출내서 구축을 사려니
매번 기준이 변해 불안해요”

“애가 커서 넓은 집으로
옮겨가고 싶지만
대출이 나올지도 모르겠어요.
세금도 걱정이네요.”

“서울 집값만 올라서,
우리만 뒤처지는 것 같아
무리해서라도 **서울로**
가야하나 불안해요”

“**소득은 없고**
건강은 예전 같지 않는데
가진 건
집 한 채밖에 없어요”

“**실버타운에 들어가자니**
너무 비싸고
지금 집에 살고 싶지만
너무 불편해요”

■ IMF(1998년) → 글로벌 금융위기(2008년) → 최근 PF부실(2022년)

- ✓레고랜드 사태(2022년) 이후 PF부실 문제가 대두되어 공급자의 어려움이 지속되고 있음.
- ✓미분양 증가, 부동산PF부실, 건설사 부실, 우발채무 증가, 관련 금융권 부실 등 유사한 형태 반복
- ✓부동산시장 내부(분양/기존/임대차), 금융시장과 산업계의 연결성이 강화되어 공급자 금융 부실이 전방위적으로 영향 미쳐

〈전국 미분양 추이〉

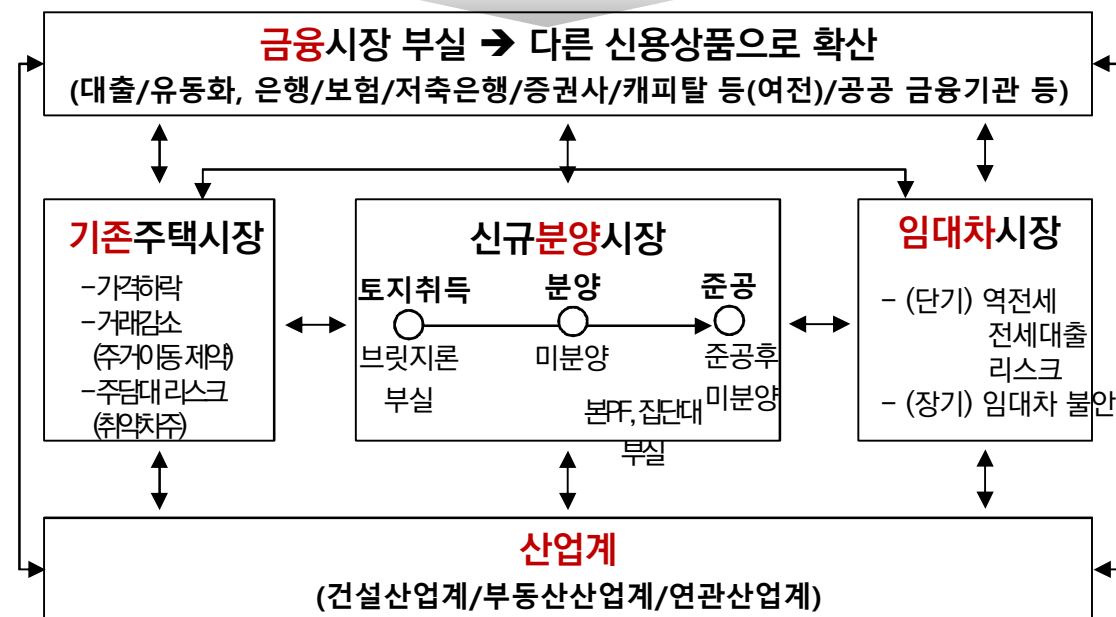
(단위 : 호, %)



자료 : 국토교통부

〈최근 PF부실 전파의 개념도〉

금리(물가) 인상 / 속도



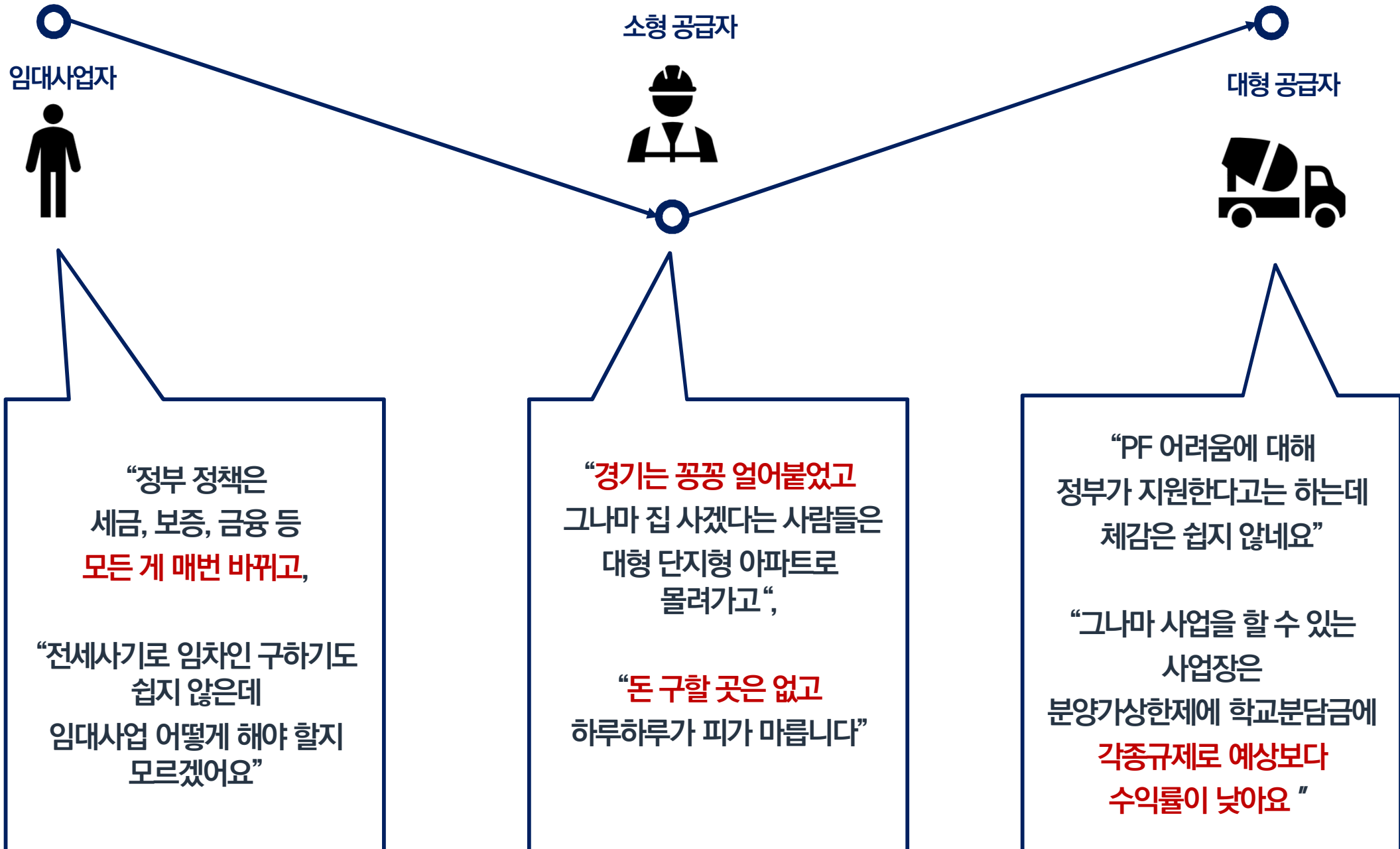


Table of Contents

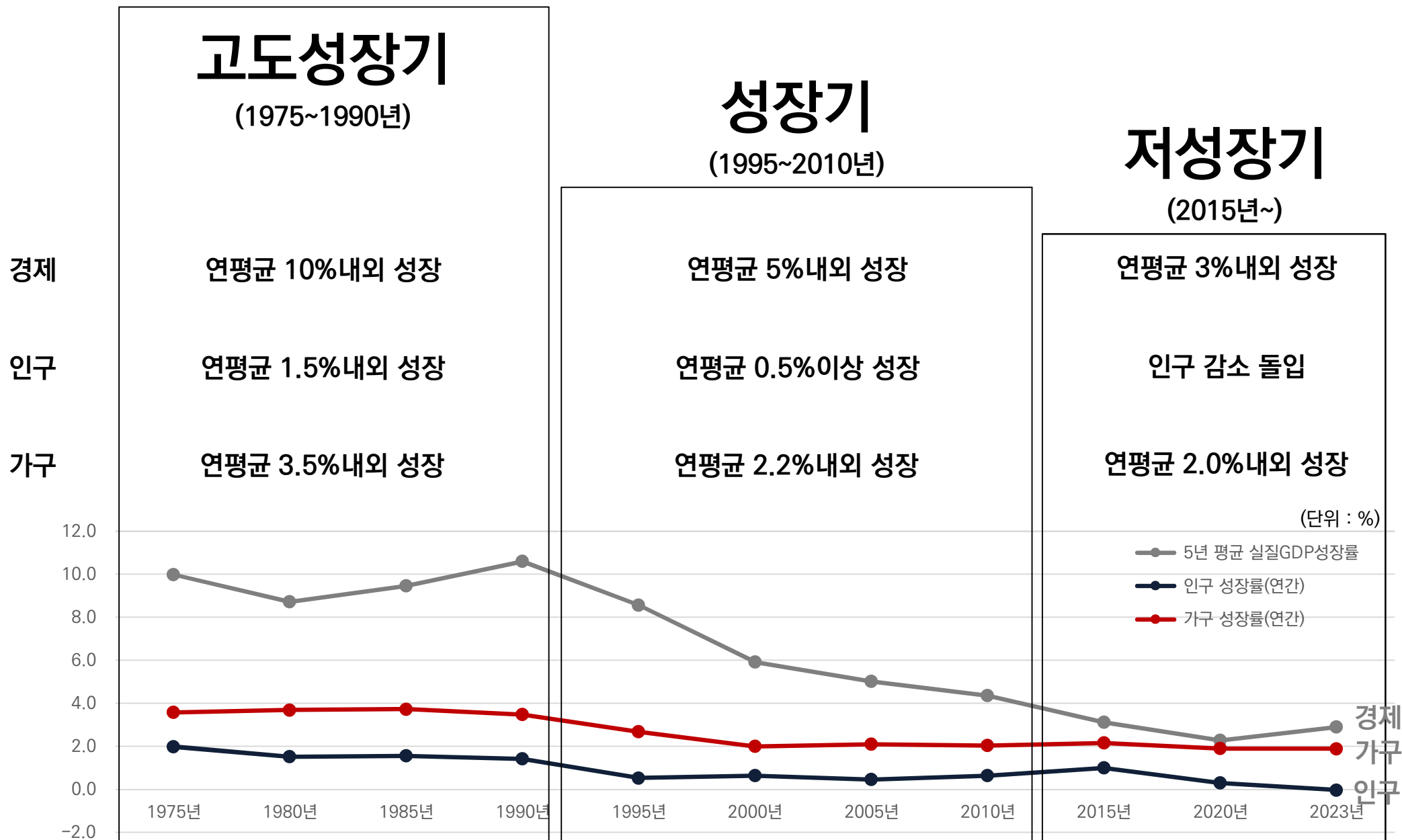
I. 문제

II. 원인

III. 변화

IV. 방향

성장기에서 저성장기로 이행 중



주 : 5년 단위 총조사를 기초로 CAGR로 연간 성장률을 산출함. 경제성장률은 지난 5년간 평균 성장률도 도식화함.

자료 : 통계청, 인구주택총조사, 한국은행 국민소득

1969년 **선분양**
 1969년 한국주택은행
 1977년 주택청약제도
 1977년 **분양가상한제**
 1979년 **토지거래허가제**
 1980년 **택지개발촉진법**
 1981년 국민주택기금
 1981년 전매제한
 1981년 국민주택 건설 의무화
 1983년 투기과열지구
 1989년 개발이익 환수에 관한 법률
 1989년 부동산가격공시제

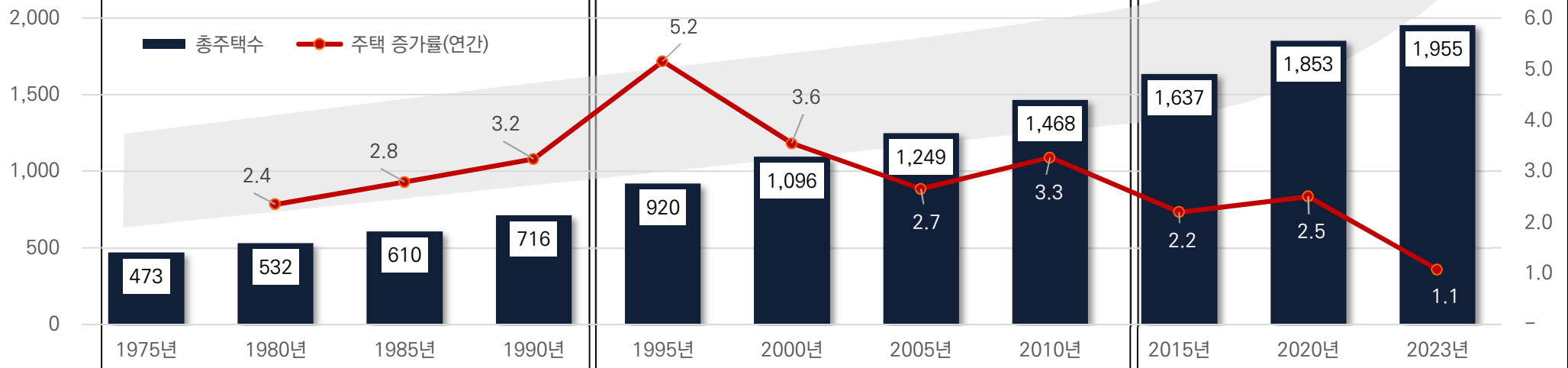
1993년 주택사업공제조합
 1995년 부동산실명제
 2001년 부동산투자회사법
 2002년 도시 및 주거환경정비법
 2004년 한국주택금융공사
 2006년 **재건축 초과이익 환수제**
 2006년 실거래신고제

2014년 주거급여
 2015년 주거기본법
 2016년 조정대상지역
 2017년 빈집 및 소규모주택 정비

공급 : 단기간 대량 주택공급 지원
수요 : 수요초과 시장의 가격 급등 규제
산업 : 아파트 분양 중심

50년간
주택수
4배 증가

(단위 : 만 호, %)

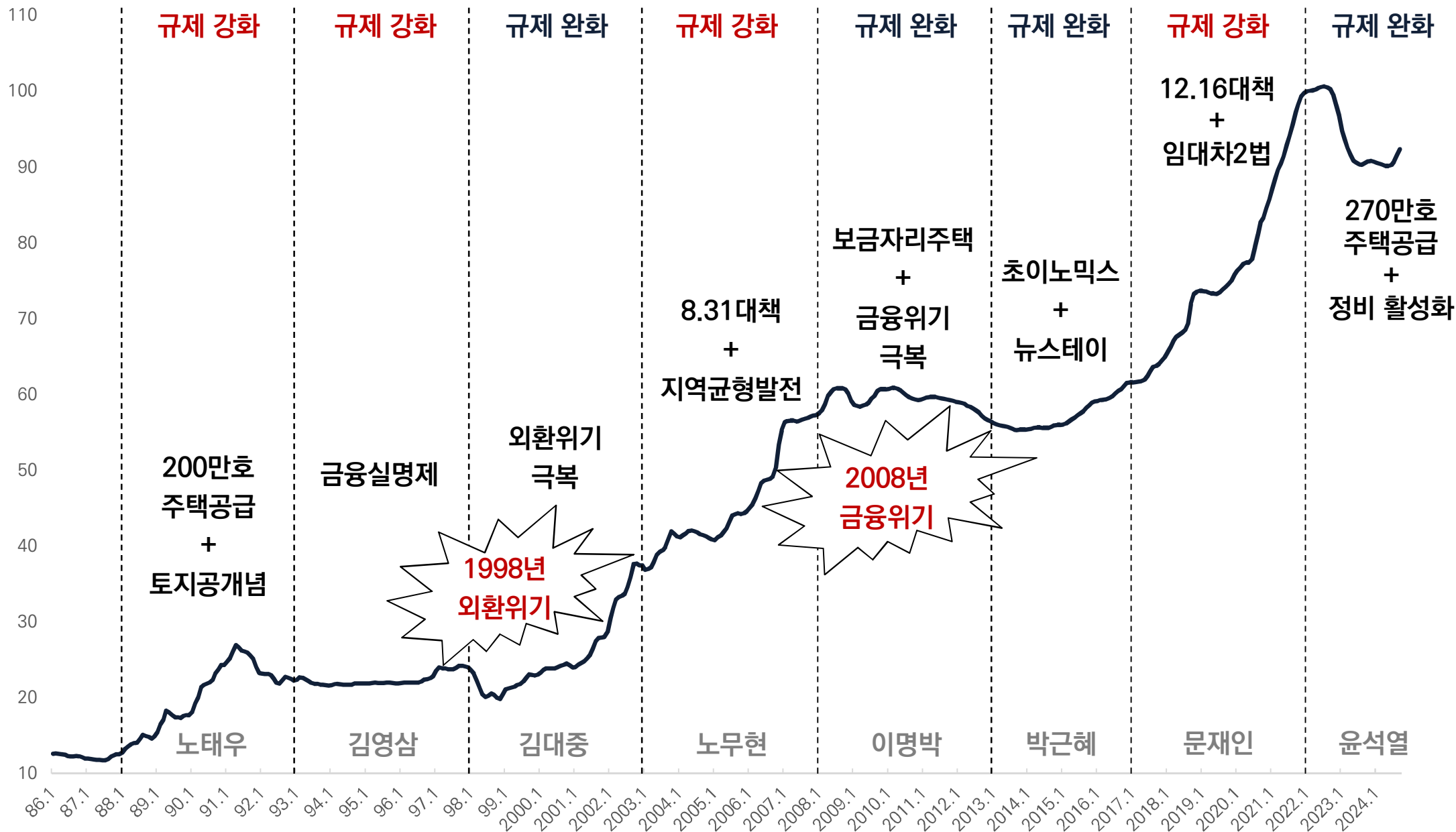


주 : 5년 단위 총조사를 기초로 CAGR로 연간 증가률을 산출함.

자료 : 통계청, 인구주택총조사

경기 상황 따라 냉온탕 반복

(2022.01=100.0)



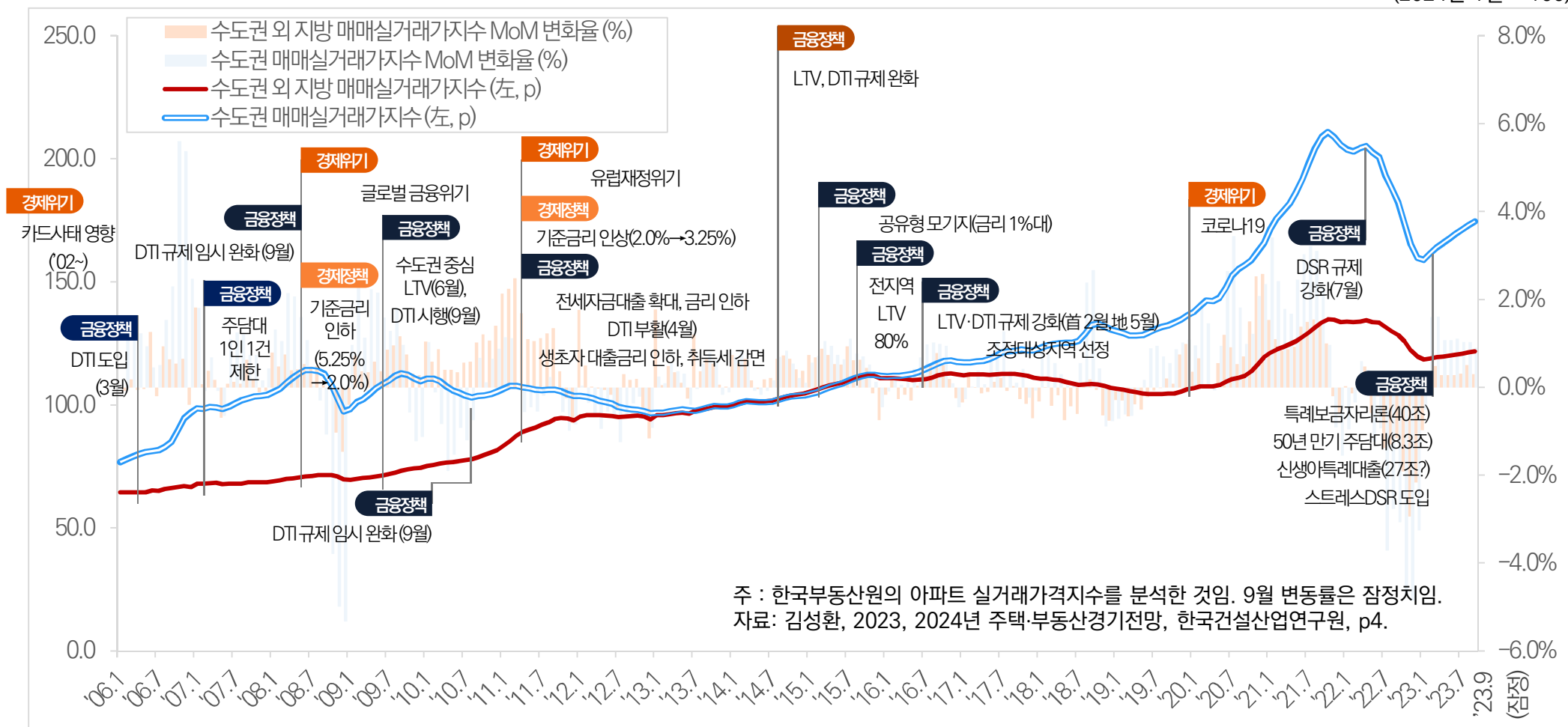
▪ LTV, DTI, DSR 등 금융규제 경기상황 따라 강화, 완화 반복

✓주택가격상승기에는 규제 강화, 경기 침체기에는 규제 완화 반복

✓수요자의 주택구매는 장기적 관점의 의사결정이나, 경기 상황 따라 변화폭 커

〈수도권 실거래가격지수와 금융정책 변화 추이〉

(2024년 1월 = 100)



CERIK | 11

규제 규제 위주 운영, 새로운 Biz 모델 창출 어려워

- 중복적 규제가 많아 공기 지연, 비용 상승으로 이어지고 있으며, 산업적 차원에서 새로운 상품과 비즈니스 모델 창출이 어려운 구조임.

과도하고 중복적 규제

TIME · COST



세제

- 취득→보유(임대)→처분
- 다주택 중과
- 실거주, 장기거주 유도
- 과표, 세율

금융

- 소비자 규제
- 공급자 규제

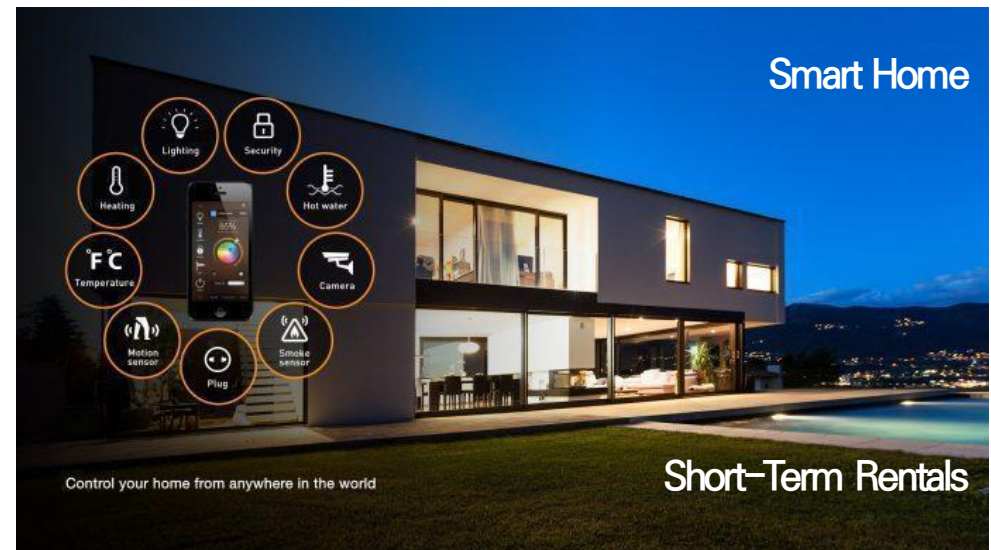
가격 및 판매

- 분양 보증
- 분양가 규제
- 청약(입주) 제한
- 전매 제한

토지이용규제

- 입자규제
- 기반시설 요구
- 공공기여 요구
- 중복적 심의

新 상품·Biz Model



REDFIN



정권마다 기조 전환, 지속 가능성 낮아

■ 세제, 금융, 분양, 정비 사업 모든 부문에서 정권별 정책 급변 반복

✓부동산은 공급자나 수요자 모두에게 대규모 자금과 장기 투자가 필요한 상품이나, 급변하는 정책 변화가 리스크로 작동하고 변동성을 높이는 구조임.

✓정권 교체 이후 새로운 유형의 공공임대주택이 생겨나거나 특정 유형의 공급이 중단됨.

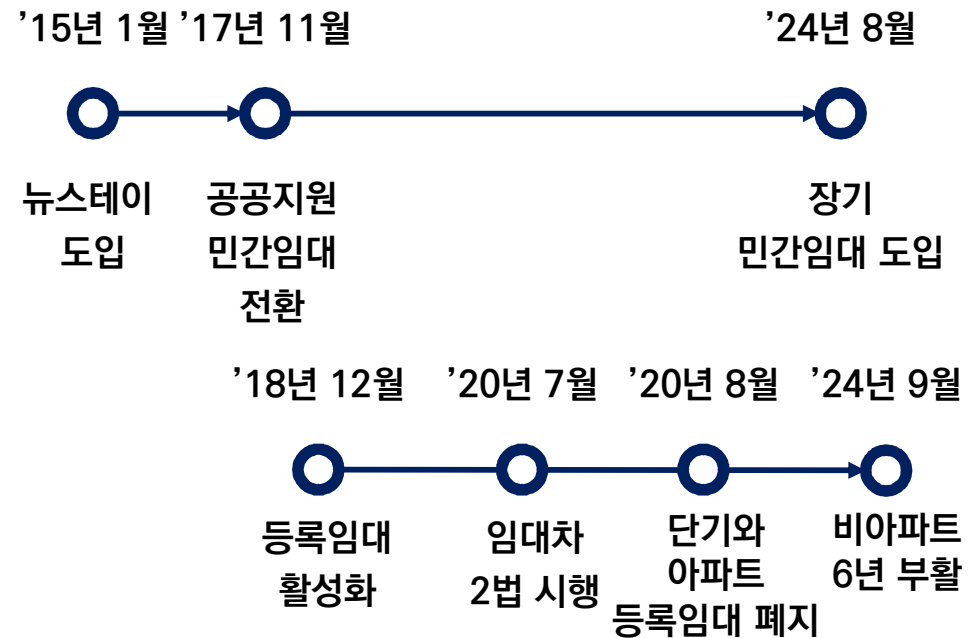
주 : 영구임대(노태우 정부), 국민임대(김대중 정부), 보금자리주택(이명박 정부), 행복주택(박근혜 정부) 등

〈정책 수단〉

규제 ←————→ 완화

세제	<ul style="list-style-type: none"> - 과표(공시가격, 현실화율) - 취득(취득세) → 보유(재산세, 종부세) → 양도(양도소득세) - 세율, 장특공제, 일시적 기간, 주택수, 실거주 요건, 지역
금융	<ul style="list-style-type: none"> - 주담대, 집단대출, 전세대출, 사업자대출 - LTV, DTI, DSR - 대출건수, 금액, 지역, 주택수, 실거주 요건, 보증 발급 요건
분양	<ul style="list-style-type: none"> - 분양가 규제(법/보증) - 청약기준(가점제 확대, 1순위 자격 강화, 전매제한, 재당첨 제한, 처분 조건부 등) - 전매제한
정비	<ul style="list-style-type: none"> - 안전진단, 재건축부담금, 조합원 거래 제한

〈단기간 민간 임대주택 주요 정책 추이〉



변화

■ 인구 감소시대에 대비한 신규주택 공급 및 빈집 관리 방안 모색

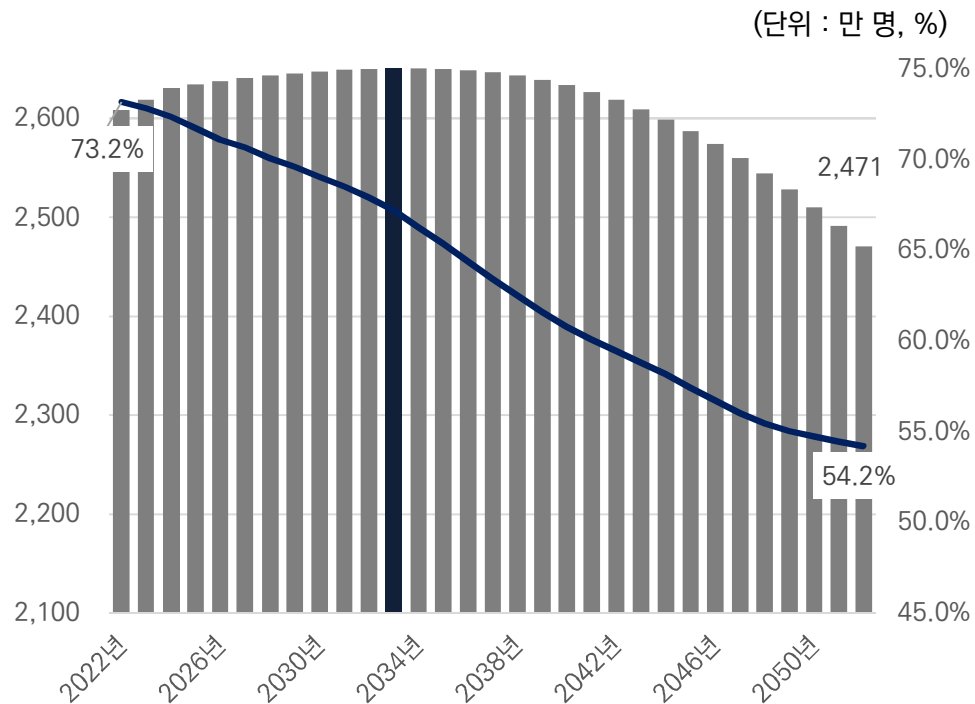
✓ 수도권은 2033년까지 증가세가 이어지며 2022년 대비 42만명 증가, 2034년 이후 감소세 전환

→ 생산가능인구(15~64세) 비중은 지속 하락하여 2022년 73.2%에서 2029년 69.6%

✓ 지방은 2052년까지 감소세가 지속, 2022년 대비 403만명이 감소한 2,156만명으로 추계

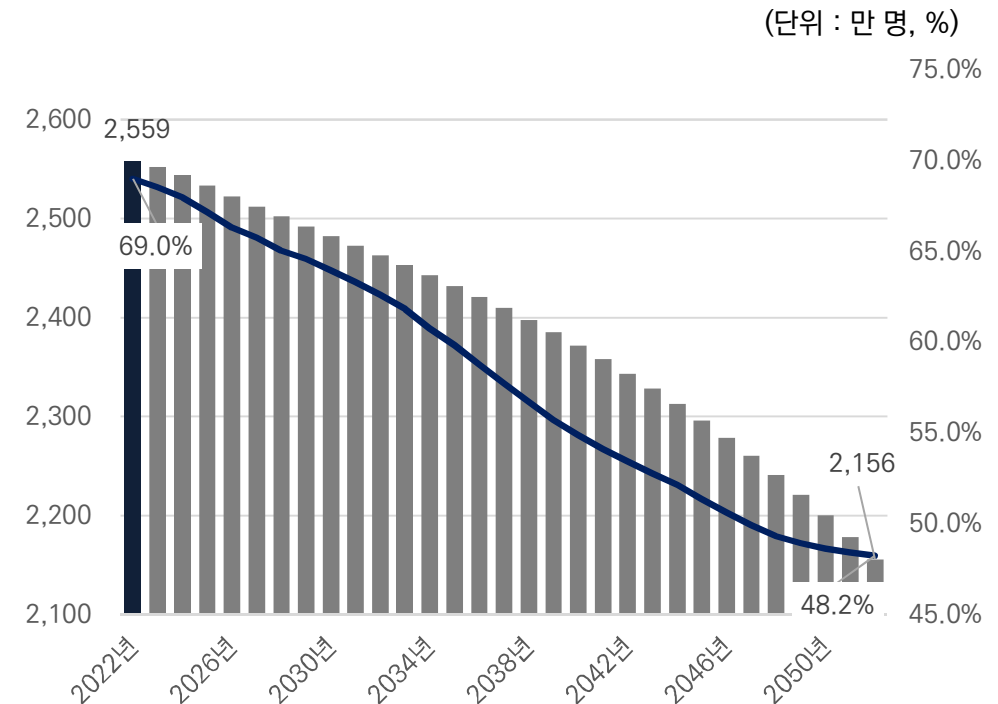
→ 2022년 69.0%로 70%대가 무너졌으며, 2035년에는 59.8%, 2047년에는 49.9%로 추산

〈수도권 인구와 생산가능인구 비중 추계〉



자료 : 통계청, 장래인구추계(2022년 기준)

〈지방 인구와 생산가능인구 비중 추계〉



자료 : 통계청, 장래인구추계(2022년 기준)

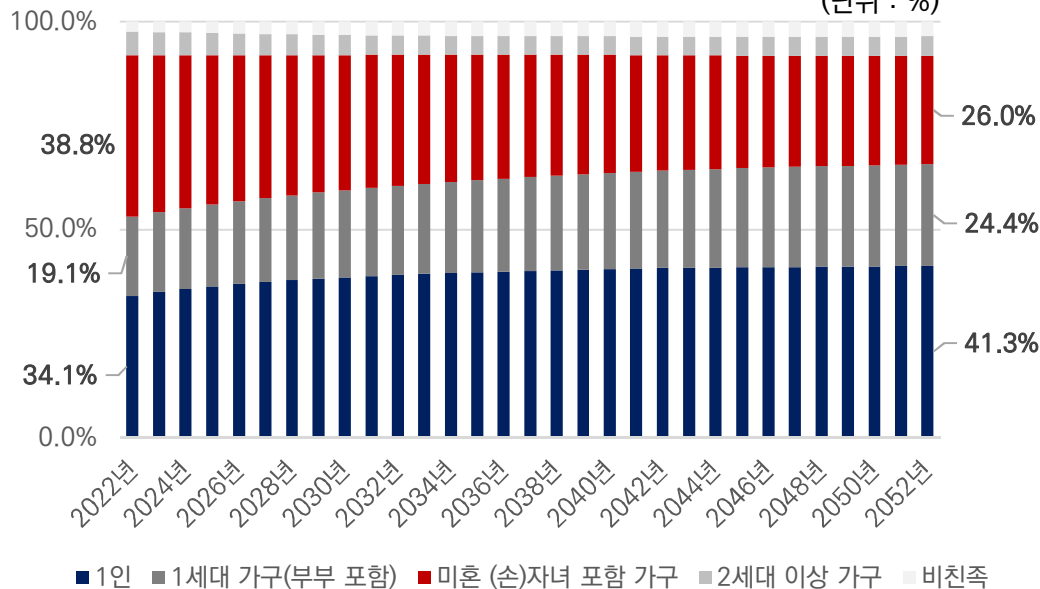
출산율 급락, 대도시 절대적 낮고·시도 하락세 가팔라

■ 20년간 합계출산율 0.47명 감소, 국민주택규모 등 가구형태 변화 대응

- ✓ 2022년 전국 합계출산율 0.721명에 그쳐, 2016년 이후 연속 하락세, 20년 전인 2003년 1.191명이었고, 2000년에는 1.480명에 달해
- ✓ 미혼 자녀가 있는 가구 감소세 지속 → 2022년 38.8%에서 2052년 26.0%까지 감소 전망
- ✓ 절대적 합계출산율은 서울, 부산, 인천 등 수도권을 포함한 대도시권이 낮음. 최근 10년간 충남, 제주, 경남, 전남 등 시도지역의 하락세 가팔라

〈전국 가구유형별 비중 추계〉

(단위 : %)

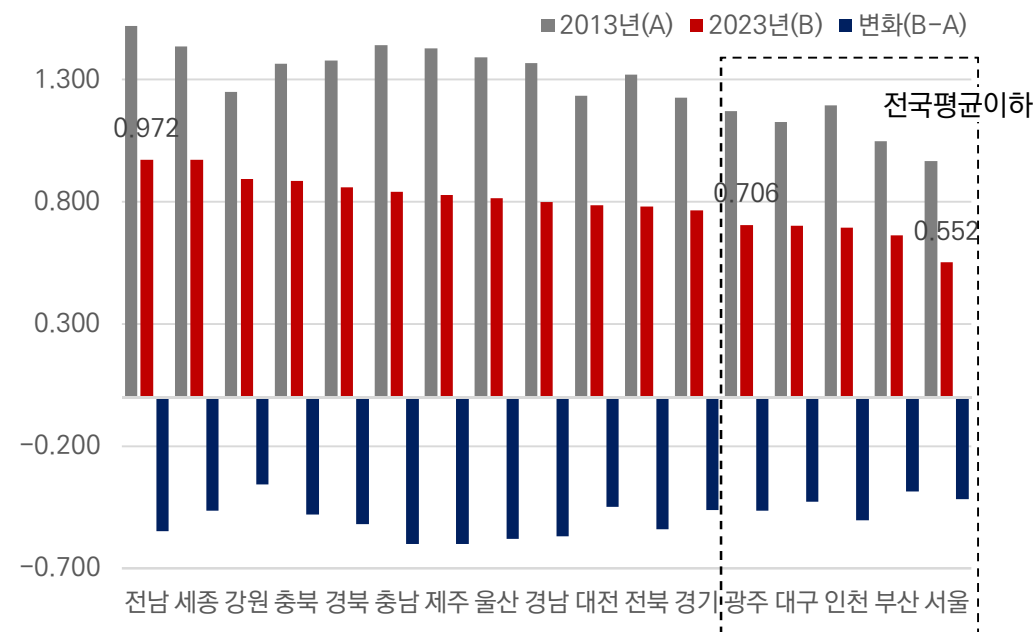


주 : 1세대가구는 부부, 1세대, 미혼(손)자녀 포함가구는 부부+미혼가구, 편부모+미혼가구, 조부(모) + 미혼손자녀, 부부 + 미혼자녀+부(모), 2세대 이상 가구는 부부+부(모)가구, 2세대 기타, 3세대 이상 기타

자료 : 통계청, 장래가구추계(2022년 기준)

〈시도별 합계출산율 및 10년간 변화〉

(단위 : 가임여성 1명당 명)



자료 : 통계청

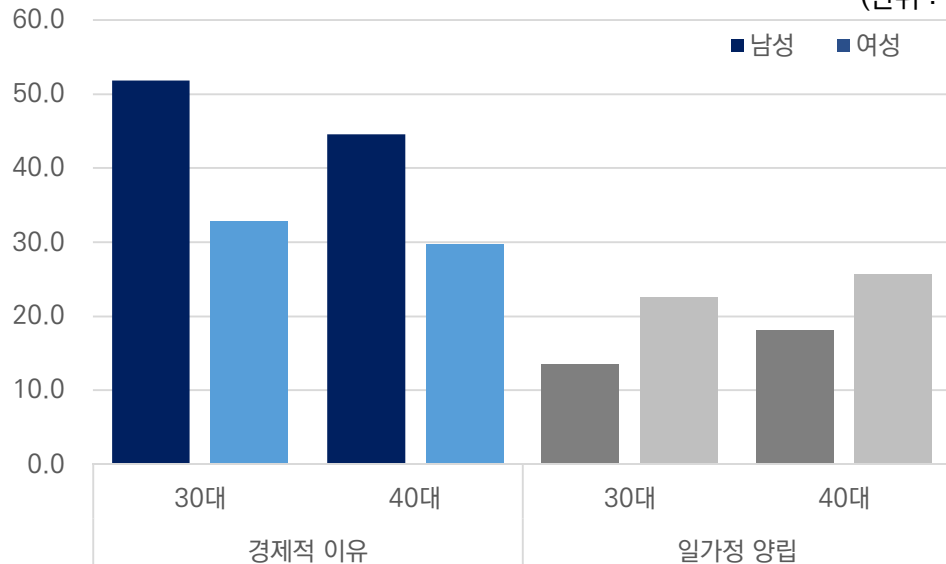
■ 결혼과 출산 결정 시 주거마련 등 경제적 여건, 가장 주요한 고려 사항

✓ 30~40대는 경제적 이유로 결혼하지 않고, 결혼자금(혼수 비용, 주거 마련 등) 부족을 원인으로 뽑는 비중(30대 33.7%) 가장 높아

✓ 젊은 연령층일수록 가정의 경제적 여건이 출산 결정에 중요한 요인으로 꼽음. 출산시 고려 사항 중 '가정 전반의 경제적 여건' 다음으로 '주거 여건'을 중요하게 생각함.

〈30, 40대가 생각하는 사람들이 결혼하지 않는 주된 이유(2022)〉

(단위 : %)



1) 통계치는 “귀하는 결혼하지 않는 사람들이 결혼을 하지 않는 주된 이유가 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답 비율임.

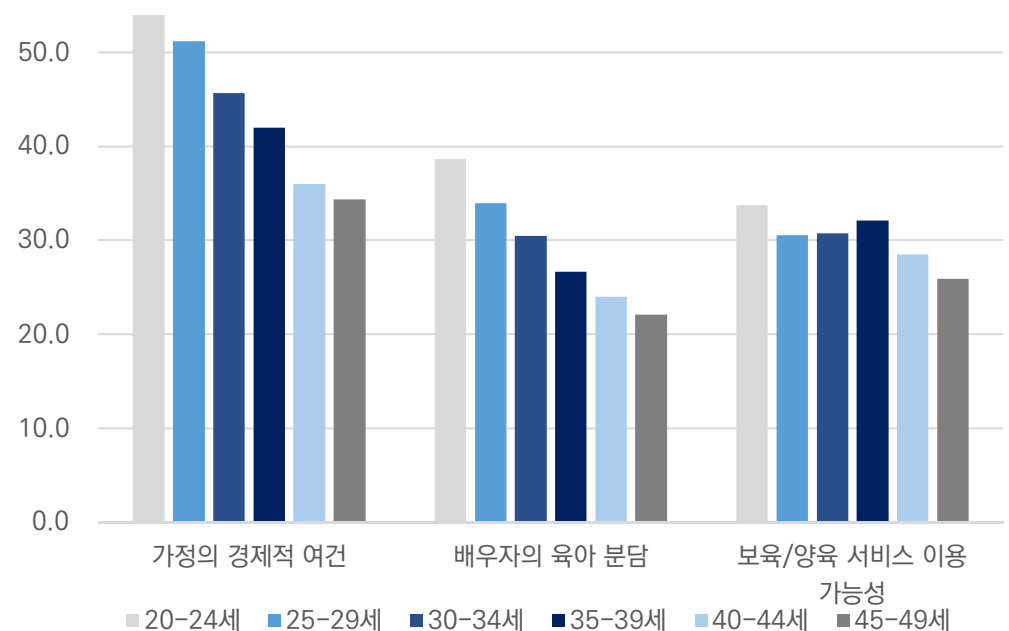
2) 경제적인 이유는 ‘1=결혼 자금(혼수비용, 주거마련 등)이 부족해서’ 혹은 ‘2=직업이 없거나 고용 상태가 불안정해서’라고 응답한 경우, 일가정 양립은 ‘3=결혼 생활과 일을 동시에 잘하기 어려워서’ 혹은 ‘4=출산과 양육이 부담되어서’라고 응답한 경우임.

출처: 통계청, 「사회조사」, 2022.

자료: 통계청, 2023, 한국의 사회동향, p40.

〈연령별 출산 결정 시 고려사항(2021)〉

(단위 : %)



주: 1) 통계치는 “사람들이 출산을 결정할 때 다음의 사항을 얼마나 중요하게 고려한다고 생각하십니까” 질문에 ‘매우 중요하다’고 응답한 사람들의 비율임.

출처: 한국보건사회연구원, 「가족과 출산 조사」, 2021.

자료: 통계청, 2023, 한국의 사회동향, p44.

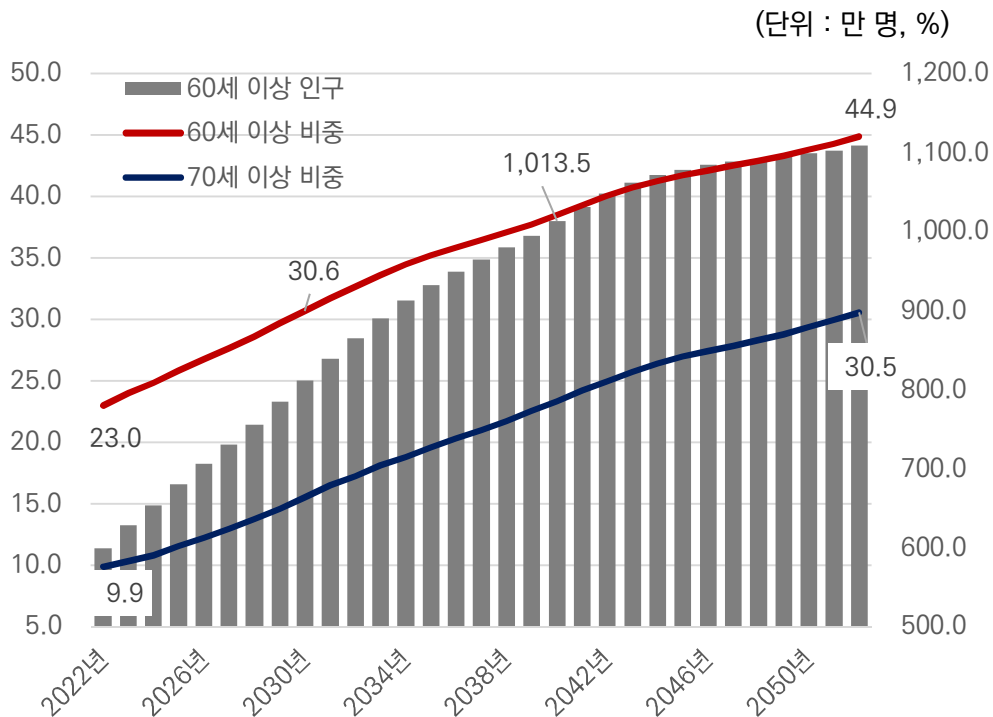
2027년, 60세 이상 비중 30% 넘어서

■ 고령화 속도 빨라 고령인구를 위한 주거정책, 주거상품 종합 모색 필요

- ✓ 수도권은 2030년, 지방은 2025년부터 인구 중 30%가 60세 이상
- ✓ 70세 이상 인구 비중도 빠르게 증가하여, 2033년에는 20% 상회
- ✓ 고령가구의 자산 중 거주주택 비중 높아, 고령자를 위한 물리적 지원(주거 + 주거서비스)와 함께 자산 유동화 방안 함께 모색 필요

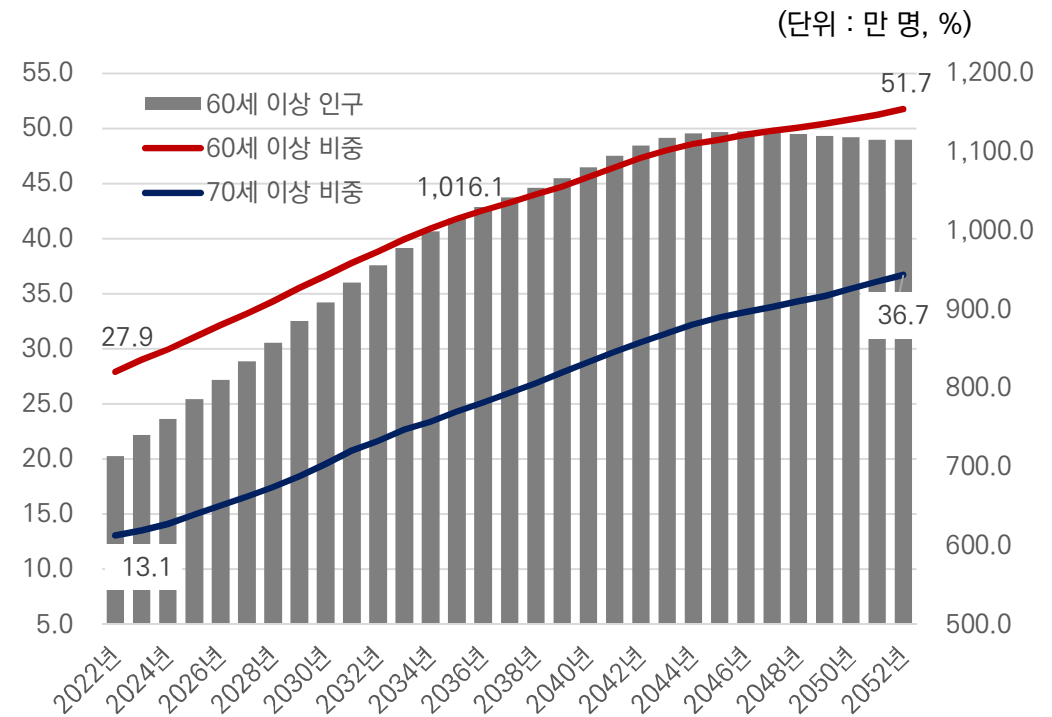
※ 60대 이상 가구 자산 중 부동산 비중 78.1%, 권일 등, 2021, “분위별 자산·소득 분포 분석 및 국제비교”, 국회예산정책처.

〈수도권 고령 인구와 비중 추계〉



자료 : 통계청, 장래인구추계(2022년 기준)

〈지방 고령 인구와 비중 추계〉

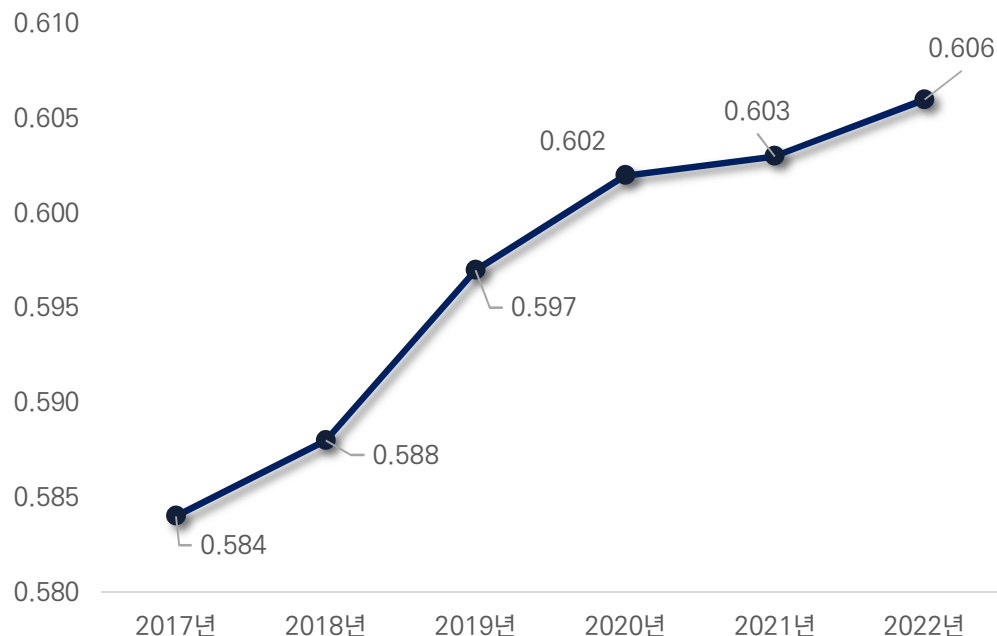


자료 : 통계청, 장래인구추계(2022년 기준)

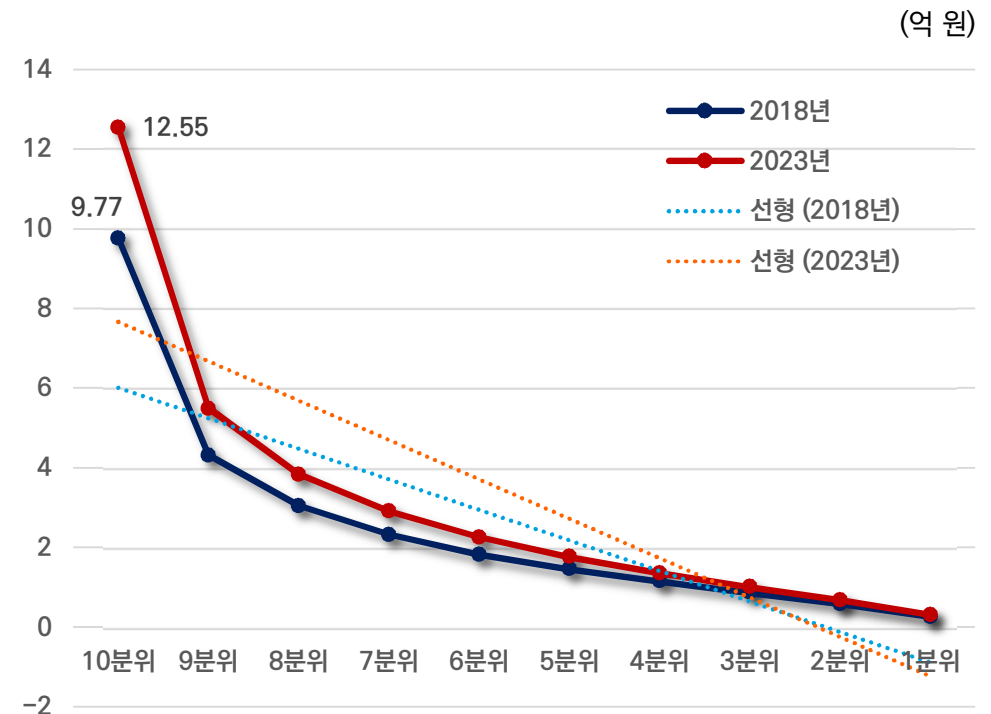
■연령별, 계층별 주거용 자산격차 확대 中

- ✓최근 소득분배지표가 소폭 개선되었으나, 미래 산업구조를 고려할 때 악화될 가능성 높음.
- ✓순자산의 불평등도를 나타내는 순자산 지니계수, 2017년 이후 2022년까지 지속 악화
- ✓주택을 소유한 가구의 주택 자산가액 기준 10분위별 평균 주택 자산가액을 확인하면, 5년 전인 2018년 대비 기울기가 더욱 가팔라지며, 주택자산 격차가 더욱 확대됨.

〈순자산 지니계수〉



〈주택 자산가액 기준 10분위별 평균가액〉



주 : 순자산불평등도를 나타내는 지표로써 '0'이면 완전평등, '1'이면 완전불평등을 의미함
 자료 : 통계청, 한국은행, 금융감독원, 「가계금융복지조사」

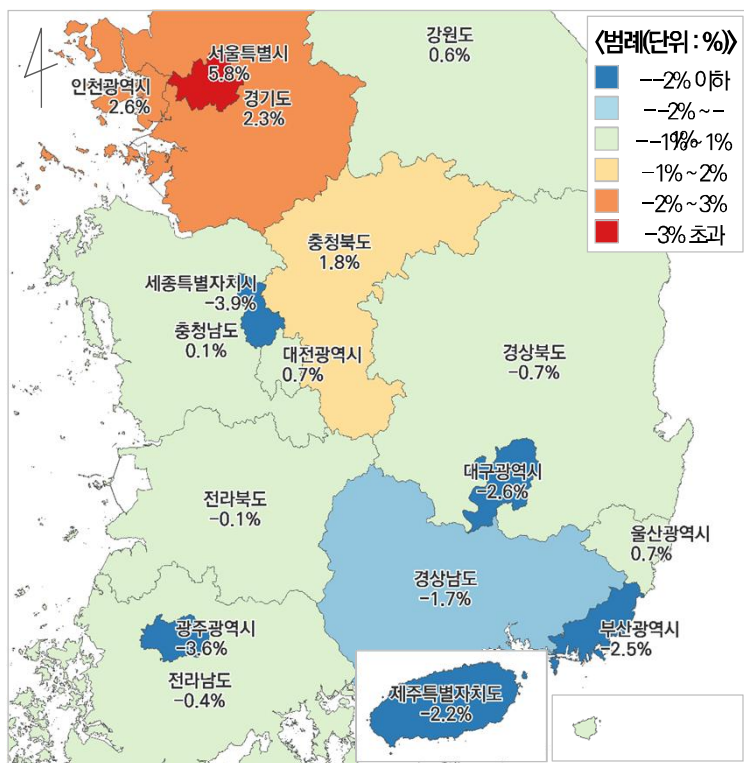
자료 : 통계청, 「주택소유통계」

■ 주택가격의 절대적 수준, 상승률 격차 등이 심화되고 있음.

✓지난 1년간 아파트 실거래가격 상승률을 확인하면, 수도권은 2% 이상 상승하였으나, 지방은 이를 밑돌거나 하락세를 지속함.

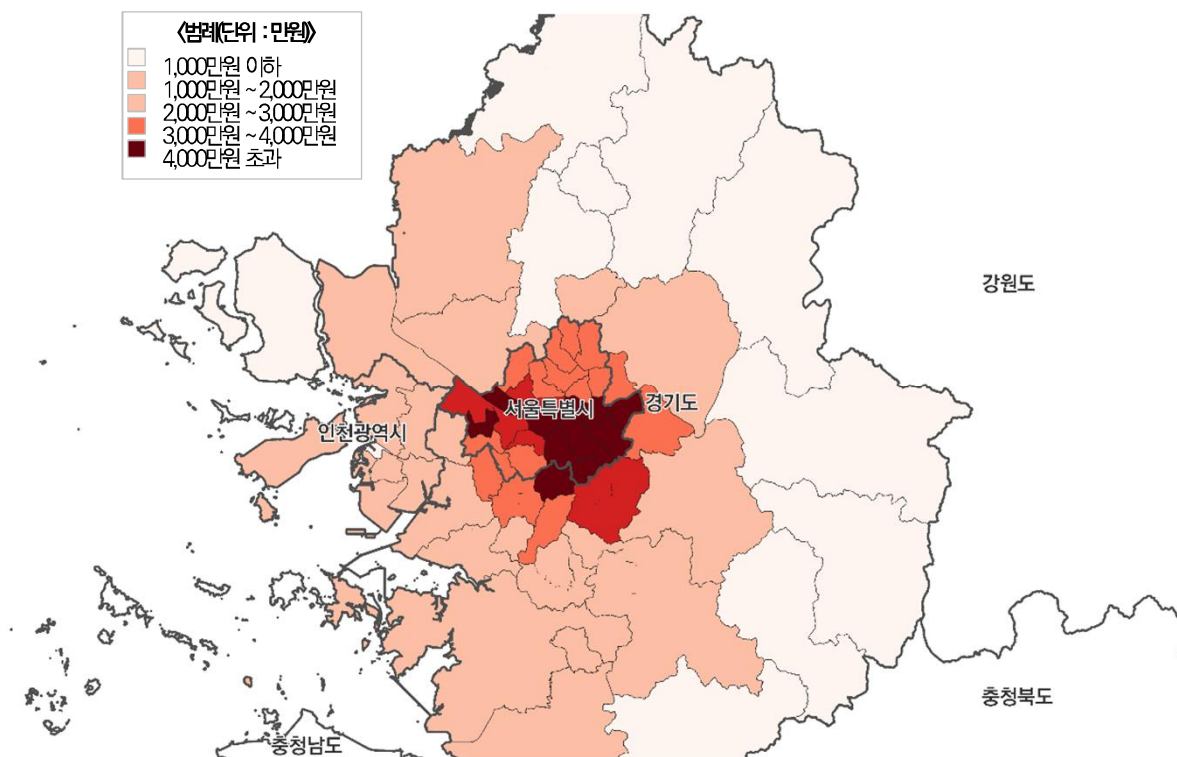
✓수도권 내에서도 서울을 중심으로 한 우위지역과 외곽지역의 가격수준의 차가 확대되면서 지속적으로 차별화가 심화됨.

〈지역별 아파트 매매실거래가 연간 변화율〉



주 : 한국부동산원의 2024년 7월 아파트 실거래가격지수를 기준으로 산출함.
자료: 김성환, 2024, 2025년 주택·부동산경기전망, 한국건설산업연구원, p6.

〈수도권 구별 평균 아파트 매매가격〉



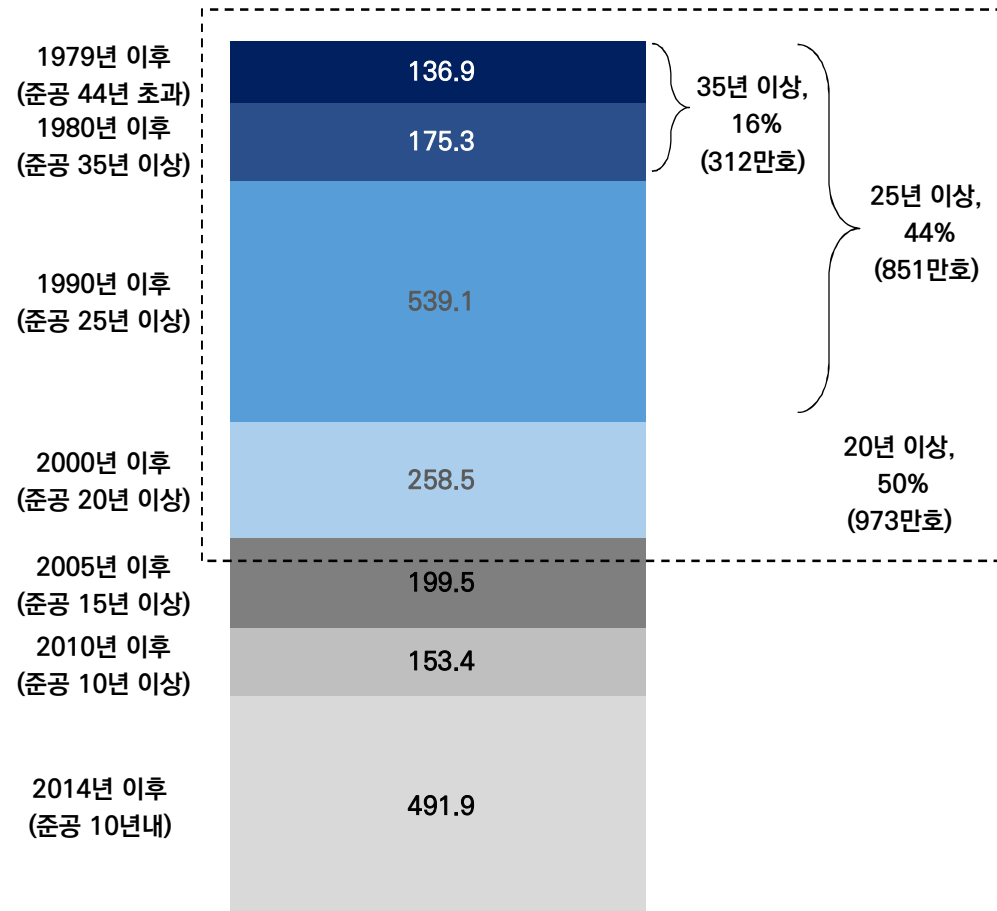
주 : 부동산114(주)의 2024년 10월 구별 아파트 평균 매매가격으로 도식화함.
자료: 김성환, 2024, 2025년 주택·부동산경기전망, 한국건설산업연구원, p4.

■ 노후주택과 빈집 증가가 지역 공동화 부담으로 이어질 듯

- ✓ 20년 이상 노후 주택 973만호(50%) 달하고 35년 이상도 16%에 이르러, 노후화 지속 진행 중
- ✓ 전국의 빈집은 154만호(2023년)로, 지난 8년간 연간 5% 내외로 증가하여 7.9%에 달함.

〈준공연도별 주택재고량〉

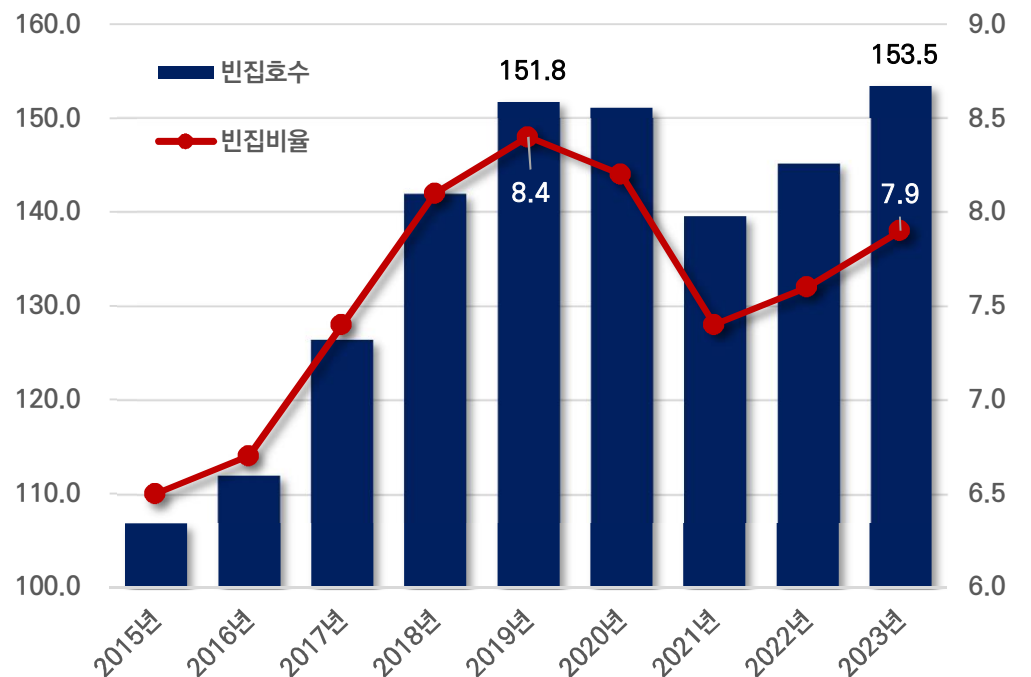
(단위 : 만 호)



자료: 통계청, 2023년, 인구주택총조사

〈전국의 빈집 및 빈집비율 추이〉

(단위 : 만 호, %)



자료: 통계청, 2023년, 인구주택총조사

Table of Contents

I. 문제

II. 원인

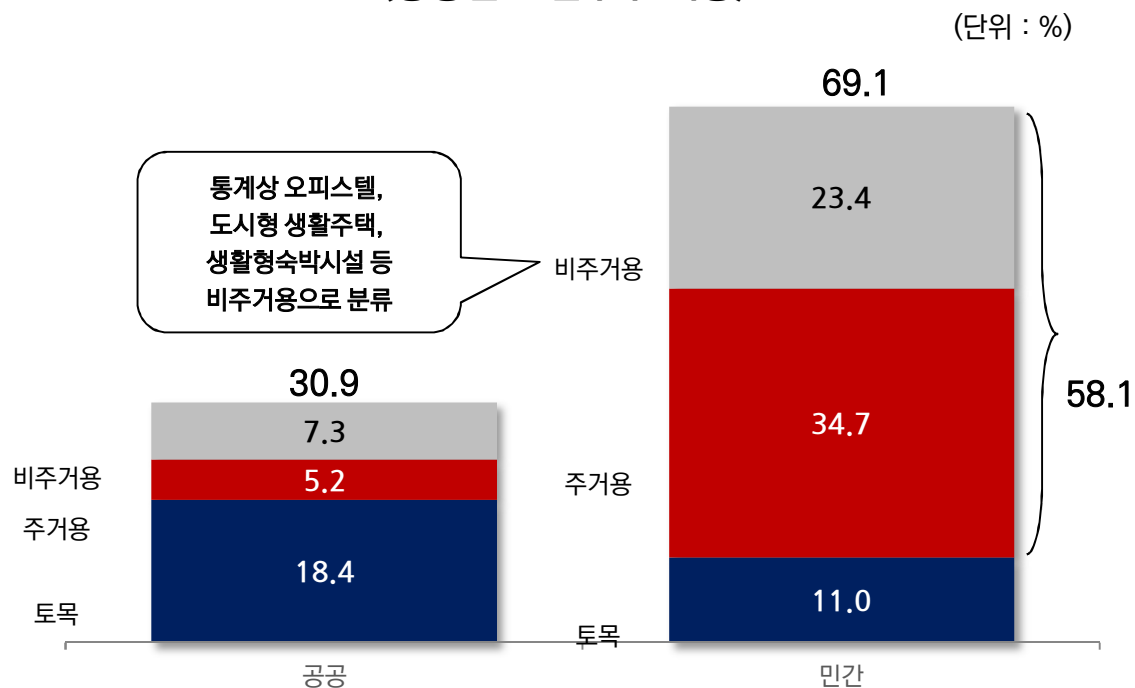
III. 변화

IV. 방향

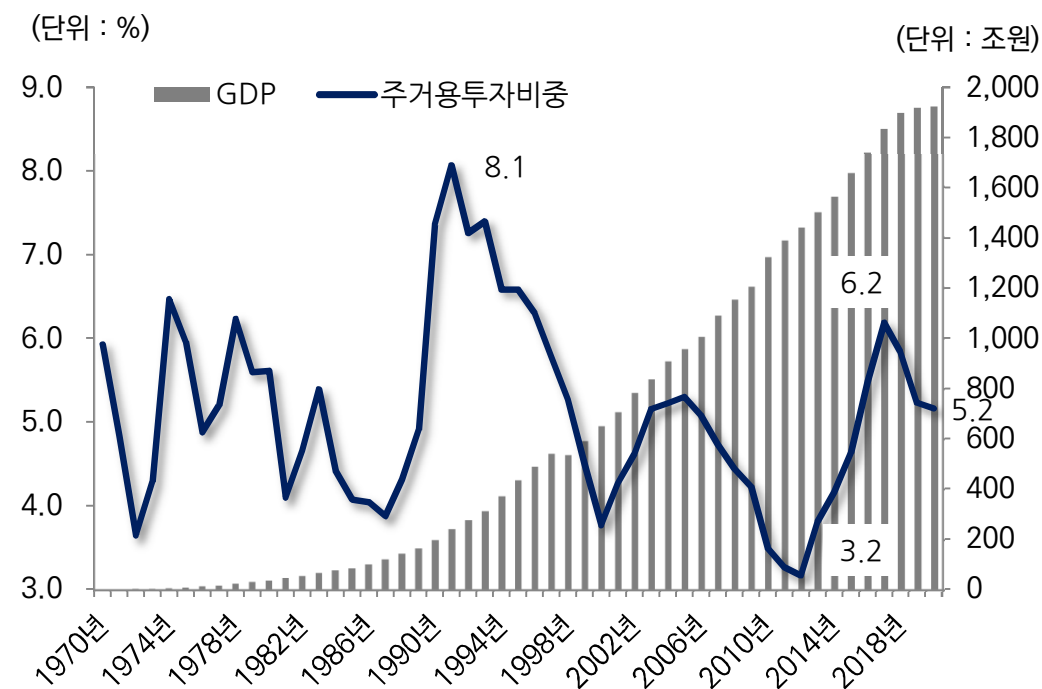
■ 주거용, 건설시장 비중 40% 달하고 국민경제와 밀접한 영향

- ✓지난 20여년간(2010~2020년) 건설수주 중 주거용 비중은 민간 34.7%, 공공 5.2% 달해
- ✓민간 비주거용 중 다수가 실질적으로는 주거로 사용되는 오피스텔, 도생, 생숙 등이 포함됨.
- ✓국내 건설시장에서 주거용 비중 절대적이고, 선도시장으로 역할 → 건설산업 생태계 변화에 있어 가장 주요한 시장임.
- ✓경제, 일자리 창출 등 주거용 건설은 국민 경제와 밀접한 영향 미쳐

〈공종별 건설수주 비중〉



〈GDP 대비 주거용투자 비중 추이〉



주 : 2010~2020년 건설수주 자료를 기초로 비중 산출함.
자료 : 대한건설협회

주 : 명목금액 기준 비중 산출함.
자료 : 한국은행

#1 : 지속가능한 정책으로 신뢰 회복



수요자
(인생 계획)



=

장기
X

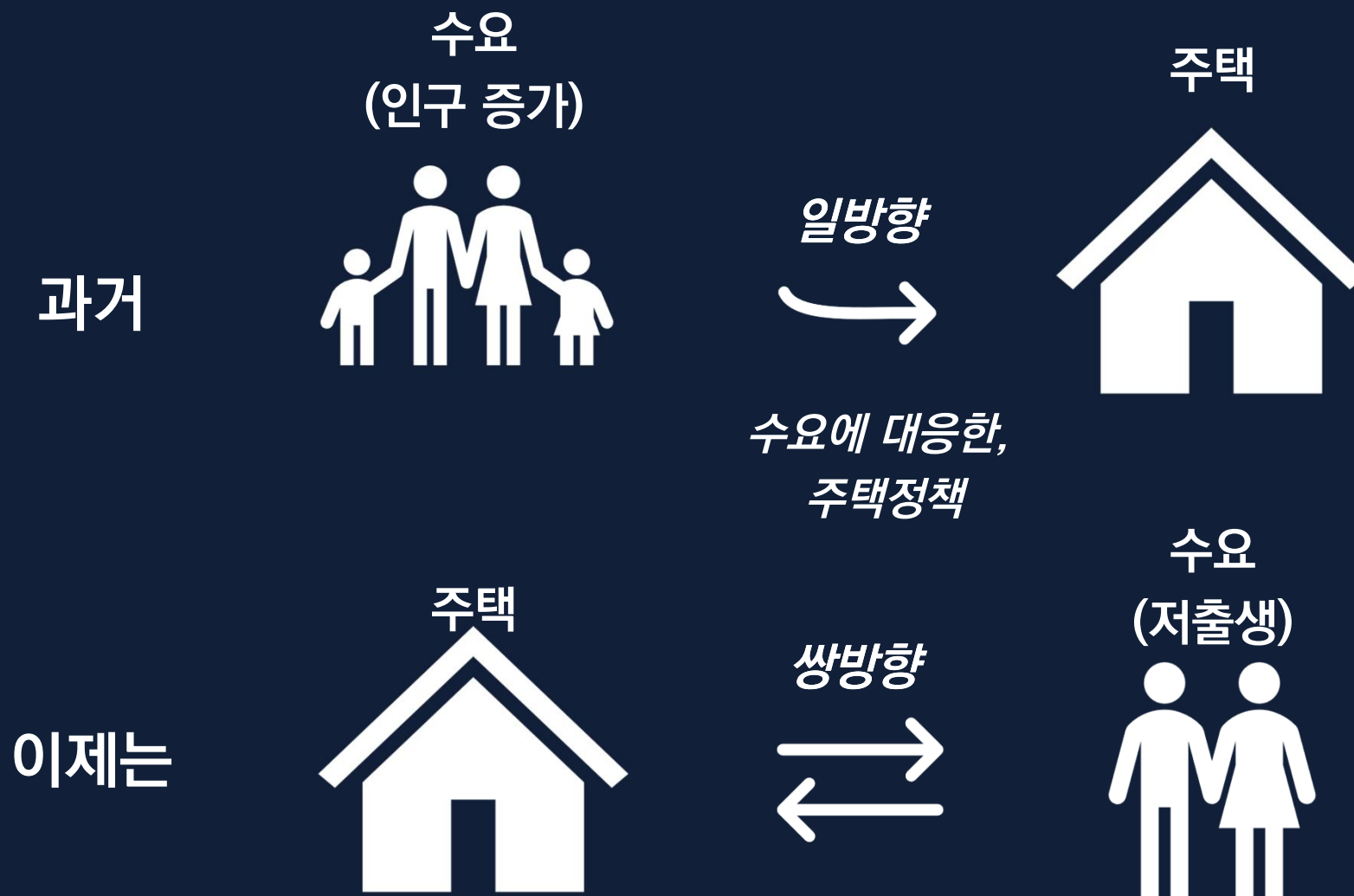
대규모 자금

금융 / 세제 / 인허가

선결조건

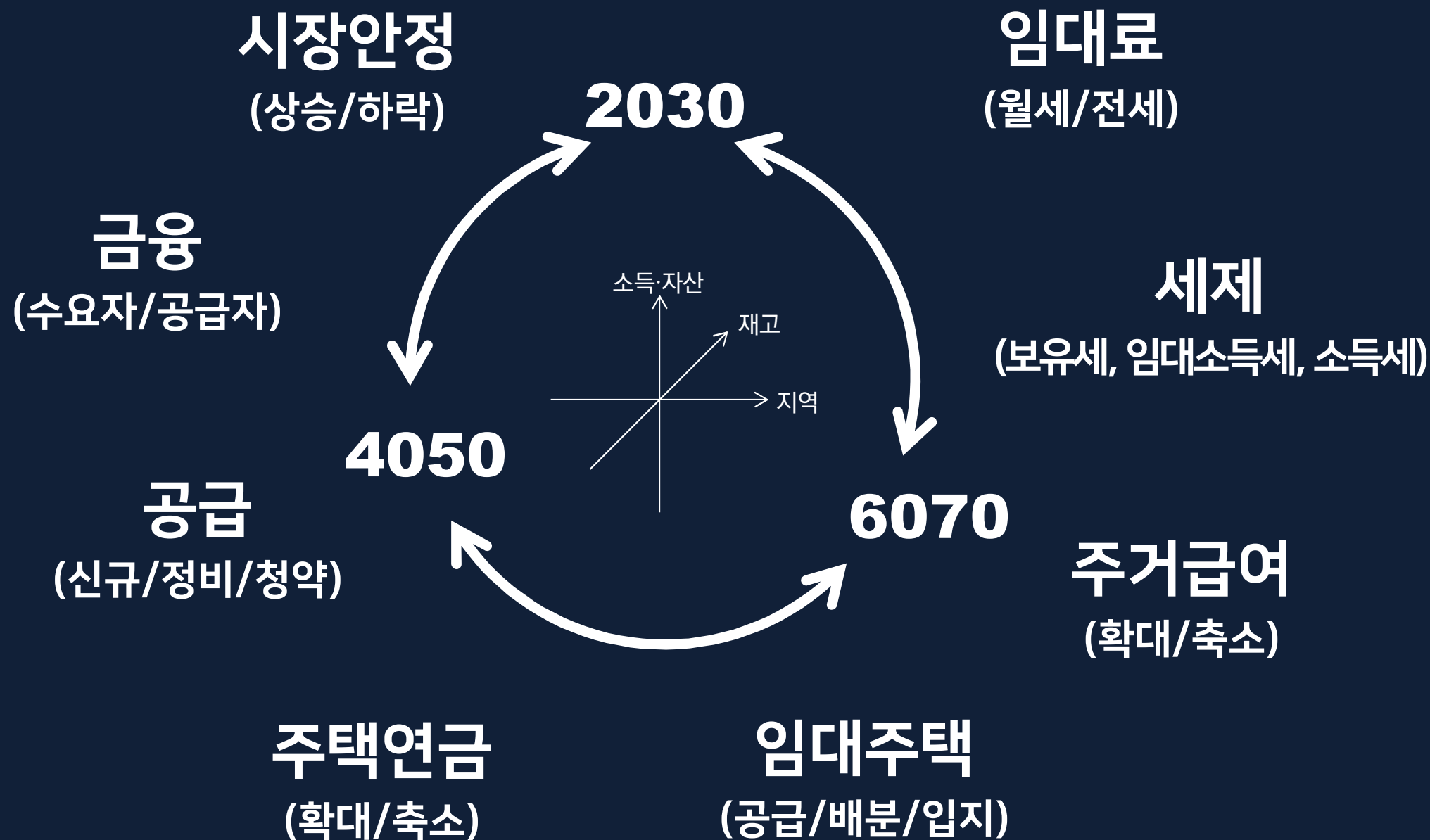
정책 지속가능성에
대한 신뢰

#2 : 주거, 거시경제에 영향 미치는 변수로



주택이 저출생의 원인이며,
저출생으로 주택시장의 양적·질적 변화 발생







#3 : 계층·연령·지역 종합적 관점으로 전환



분양 중심에서 새로운 Biz 모델 등 선진화 필요

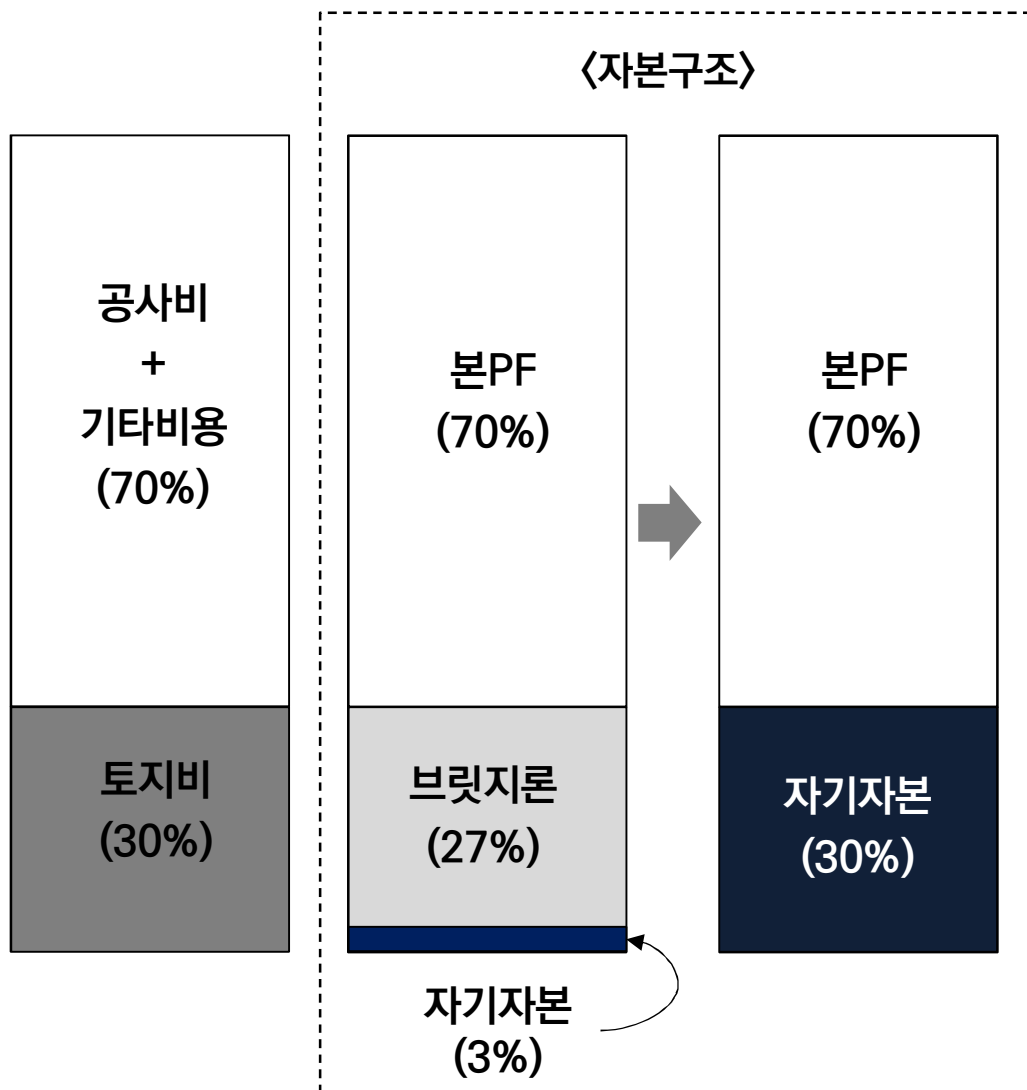
- 부동산 경기에 직접적인 영향을 받는 분양사업 비중을 줄이고 임대주택 등 운영을 기반으로 하는 새로운 사업모델 개발하여 산업선진화 도모해야

< 日 다이와하우스의 Value Chain >

		개발/시공			기획/관리/운영			자산관리	리폼
		개발/시공	자재 등	금융	관리	중개	서비스		
주거용	단독	 Daiwa House 大和ハウスグループ	자재 大和コアファクトリー Daiwa House Group	 모기지 日本住宅ローン THE MORTGAGE CORPORATION OF JAPAN, LIMITED	 Daiwa Living Mgt. 大和ハウスグループ Daiwa Living COMPANIES	일본 주택유통 Nihon Jyutaku Ryutu. 大和ハウスグループ	에너지 eneServe Daiwa House Group	 Daiwa House Asset Mgt. 大和ハウスグループ	
	임대		인테리어 DesignArc Daiwa House Group			다이와 에스테이트 Daiwa Estate 大和ハウスグループ Daiwa Living COMPANIES	보험 Daiwa Insurance. 大和ハウスグループ		
	아파트		 コスモスインizia Daiwa House Group			대출(신용카드) 大和ハウスフィナンシャル Daiwa House Group	아파트 운영 Daiwa LifeNext 大和ハウスグループ 아파트 관리 Global Community Daiwa House Group		
비주거용	상업	 Daiwa Lease 大和ハウスグループ	에너지 Daiwa Energy 大和ハウスグループ		상업용 운영(리테일 등) Daiwa Info.Service. 大和ハウスグループ 상업용 운영(호텔 등) Daiwa Royal. 大和ハウスグループ		주차 및 카셰어링 Daiwa Parking 大和ハウスグループ	부동산투자자문 Daiwa House REIM. 大和ハウスグループ	
	사업		지반조사 등 Daiwa Lantec 大和ハウスグループ		물류 관리 Daiwa Logistics 大和ハウスグループ	DIY 자재 유통 로열홈센터 Daiwa House Group			
					의료/간호 Daiwa Life Support 大和ハウスグループ	도심호텔 다이와로이넷호텔 Daiwa House Group	호텔/리조트 다이와로이얌호텔즈 Daiwa House Group		

- 자기자본 비율 상향 뿐 아니라, 공급자 금융 다양화, 수요자 금융 유연화, 민간참여 확대, 채권만기 구조 장기화 등이 동시에 고려되어야 할 것임.

<PF제도 개선방안>



1 공급자 금융 다양화

건설 자금 조달 방식 다양화, 금융권의 사업성 평가 선진화, FI 등 지분 투자자 유인 노력 등
부동산펀드, 공모형 리츠 등 활성화

2 수요자 금융 유연화

획일적 규제 방식에서 벗어나, 수요자 특성을 반영하는 금융 리스크 관리 필요

3 민간 참여 확대

민간 분양보증 및 유동화 보증기관 육성 필요
공공과 민간 경쟁 체제 도입 검토

- 고성장기 모델에서 탈피하여, 미래 변화에 대응해야 주거안정 및 건설산업 선진화 달성 가능

정부

통합적·종합적 관점 하에서
미래에 대응한 정책 체계 마련하여
주거안정 및 산업 혁신 주도 필요

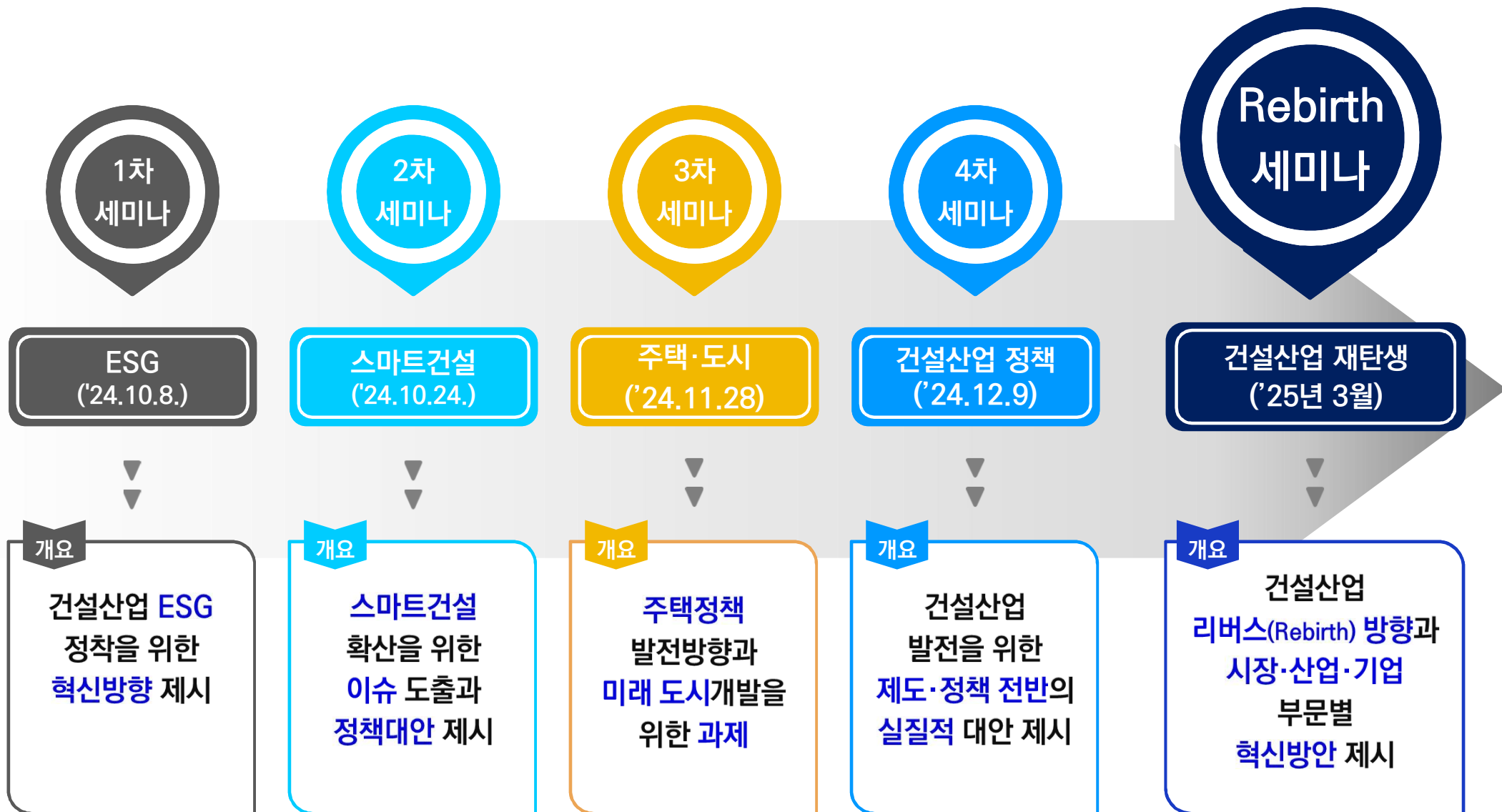
- 제도, 법률 정비하여 정책의 투명성과 예측가능성 높여야
- 주거안정 기반 마련
- 지속 가능한 건설 및 주택 산업의 생태계 조성(인식, 가치 변화 등)

산업계

경기 및 정책 의존식
산업구조에서 벗어나
新 Biz Model 통한 산업 경쟁력 확보

- 분양 중심 사업구조 탈피
- 정비 활성화, 고령화 등 수요 변화 대응한 새로운 상품 개발 필요
- 주택산업의 혁신(rebirth) 통한 건설산업의 성장동력 이끌어야

지속가능한 미래 건설산업으로의 재탄생(Rebirth)을 위한 CERIK 세미나





CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원