

보도자료	보도일시	2017년 12월 1일(금) 조간
	담당자	오지윤 KDI 거시경제연구부 연구위원 (044-550-4074, jiyoon.oh@kdi.re.kr)
	배포일시	2017년 11월 30일(목) 09:00
	배포부서	KDI 홍보팀(044-550-4030, press@kdi.re.kr)

최근 주택건설 호황에 대한 분석 및 전망: 공공택지를 중심으로

오지윤 거시경제연구부 연구위원

본고는 2017년 하반기 『KDI 경제전망』에 수록될 예정입니다.

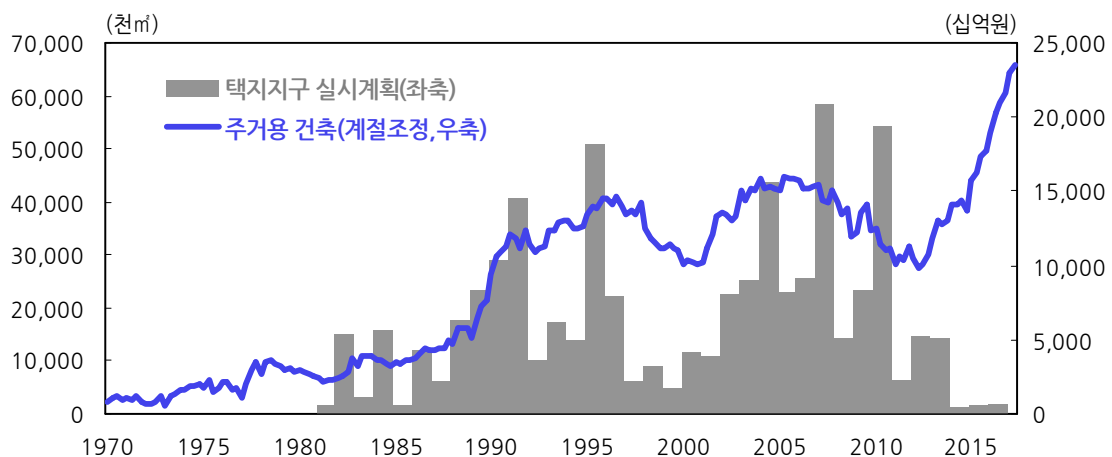
최근 주택건설 호황에 대한 분석 및 전망: 공공택지를 중심으로

연구위원 오지윤

1. 문제제기

- 최근 5년간 주택건설이 1990년대 초반 이후 가장 빠르면서도 지속적인 증가세를 유지하면서, 이 같은 최장기 주택건설 호황의 배경에 대한 관심이 증대
 - 2012년부터 최근까지 지속되고 있는 주택건설 증가세는, 노태우 정부의 ‘주택 200만호 건설 정책’에 따라 1989년부터 시작된 증가세와 유사한 수준임.
 - 2012년 2/4분기부터 2017년 2/4분기까지의 전기대비 증가율은 평균 4.6%였고 동 기간 중 주택건설은 1.39배 증가하였는데, 이러한 증가세는 1989년 1/4분기부터 1991년 1/4분기까지 주택건설이 1.35배 증가했던 1기 신도시 건설 이래 최대 규모임.
 - 과거 주택건설이 급증했던 시기는 정부의 공공택지* 공급 확대와 시기적으로 일치하였으나, 최근에는 신규 택지지구 실시계획이 없었음에도 불구하고 빠른 속도로 상승
 - * ‘공공택지’란 LH공사 등 공공 사업자에 의해 조성된 주택용지이며, ‘민간택지’란 민간이 토지를 조성한 경우의 주택용지를 지칭함(주택법 제2조 24항).
- 본고에서는 주택공급 확대에 대한 공공택지의 영향력을 살펴보고, 그에 기초하여 향후 주택건설 추이에 대하여 전망하고자 함.

주택건설과 택지지구 실시계획 추이



자료: 국토교통부 ‘택지지구 현황리스트’ (2016. 12. 31); 한국은행.

2. 주택건설과 정부의 공급정책

■ 2008년 글로벌 금융위기 이후 전국적으로 위축되었던 주택건설은, 지방에서부터 회복세가 나타났었고 2015년 이후에는 수도권을 중심으로 빠르게 증가함.

● 주택착공 실적은 글로벌 금융위기의 영향으로 수도권과 지방 모두 크게 위축됨.

- 수도권과 지방의 신규 주택착공은 금융위기 이전(2005~07년) 각각 연평균 18.0만호와 연평균 19.8만호였으나, 금융위기 이후 3년간(2008년~10년) 각각 연평균 12.2만호와 연평균 8.6만호로 크게 감소함.

● 그 이후 수도권과 지방의 주택경기 역전 현상이 재현되면서, 지방은 2011년부터 신규 주택착공이 빠르게 회복되었으나, 수도권은 2014년까지 신규 주택공급과 주택건설이 상당 기간 지체되었음.

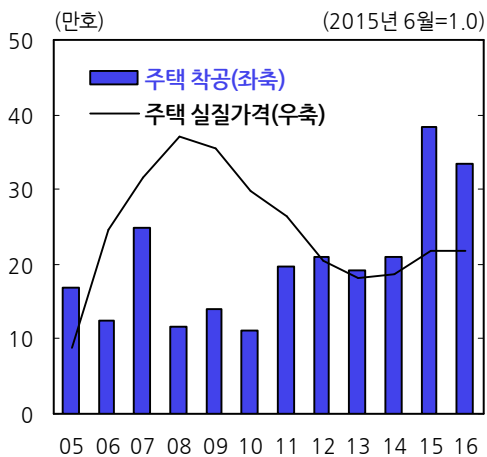
- 수도권의 실질주택가격은 2004년부터 2008년까지 큰 폭으로 상승하였으나 동 기간 중 지방의 주택가격은 하락하였고, 2009년부터 2011년까지는 지방의 주택가격이 빠르게 상승하였으나 동 기간 중 수도권의 주택경기는 크게 악화되었음.

- 지방은 금융위기 직후 주택가격이 상승하면서 2011년부터 신규 주택착공이 크게 증가하였으며, 2011년부터 2016년까지 연평균 30만호가량의 주택이 착공되고 있음.

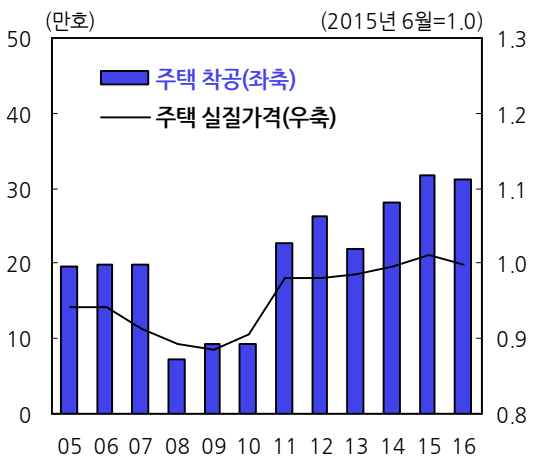
● 2015년부터는 수도권 주택가격이 상승하면서 수도권의 주택건설도 빠르게 증가

- 2011년 이후 공공임대 등으로 위기 이전 수준을 회복했던 수도권의 주택착공은 2015년부터 본격적으로 증가(14년 28.0만호 → 15년 38.3만호 → 16년 33.5만호)

수도권 주택가격과 주택착공



지방 주택가격과 주택착공



주: 주택매매가격지수를 소비자물가지수로 실질화함.
자료: 국토교통부; 한국감정원.

■ 과거 주택건설이 빠르게 증가하던 시기는 정부가 주택가격 안정화를 위해 공공택지 공급을 증가시켰던 시기와 일치하였으나, 최근의 주택건설 호황기에는 대규모 택지지구 지정 등 공공택지 공급이 전무하다는 특징이 있음(부록).

● 정부는 주택가격 상승 압력이 높아지는 시기마다 대규모 택지지구를 조성함으로써 공급을 확대하는 정책을 실시해 왔음.

- 노태우 정부의 ‘주택 200만호 건설 정책’은 1989년 만성적인 주택부족으로 가격이 폭등하던 시기에 본격적으로 추진되었으며, 이 시기에 신규 공급된 주택 비중은 전체 주택 재고에 비해 상당히 큰 물량이었음.

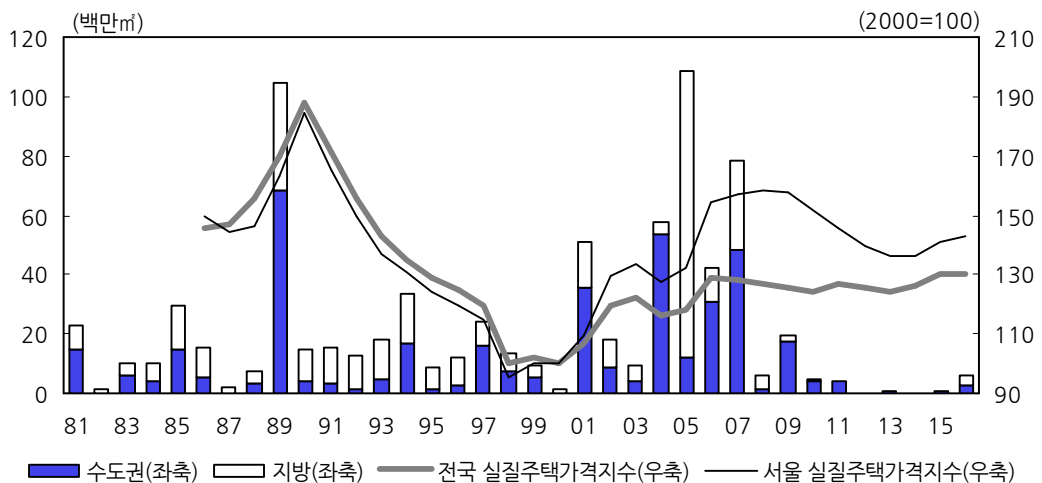
- 노무현 정부도 서울 등 수도권 주택가격 상승 압력에 맞서 ‘2기 신도시’ 등을 지정하였으며, 세종시 및 혁신도시 등 지방분권 개발사업을 추진하면서 역대 정권 중 가장 넓은 면적의 택지지구를 지정함.

* 택지지구 지정 면적(백만m²): 노태우 정부 156 → 김영삼 정부 97 → 김대중 정부 93 → 노무현 정부 296 → 이명박 정부 34 → 박근혜 정부 7

● 그러나 글로벌 금융위기의 여파로 주택경기가 둔화되면서, 이명박 정부의 보금자리주택 사업 이후 대규모 택지지구 지정은 전무함.

- 이명박 정부는 2009년 보금자리주택 이후 큰 규모의 택지지구를 지정하지 않았고, 박근혜 정부는 LH공사의 대규모 택지지구 지정을 3년간 제한(2014. 9. 1)하는 등 공공택지 신규 공급을 억제했음.

택지지구 지정 실적과 실질 주택가격 추이



자료: 국토교통부; 한국감정원.

■ 하지만 최근 주택건설의 호황도 과거에 지정된 공공택지가 실제로 최근 몇 년간 집중적으로 공급되었기 때문에 가능하였던 것으로 나타남(참고).

● 2014년 이후 수도권을 중심으로 주택경기가 살아나면서 노무현 정부 및 이명박 정부 시절에 지정된 택지지구 내 주택용지가 민간에 대량 공급됨.

* LH공사는 택지지구 지정, 실시계획 승인 후 주택용지를 민간에 매각할 수 있는데, 실시계획 승인 시점과 실제 매각되는 시점 간에는 일정하지 않은 기간의 차이가 있음.

- 수도권의 주택가격이 반등하던 2014년부터 2017년 상반기까지 LH공사에서 매각된 수도권 주택용지 규모는 14.0백만㎡로 수도권의 택지사업이 활발하던 2005년부터 2009년까지의 공급량(14.4백만㎡)과 유사한 수준임.

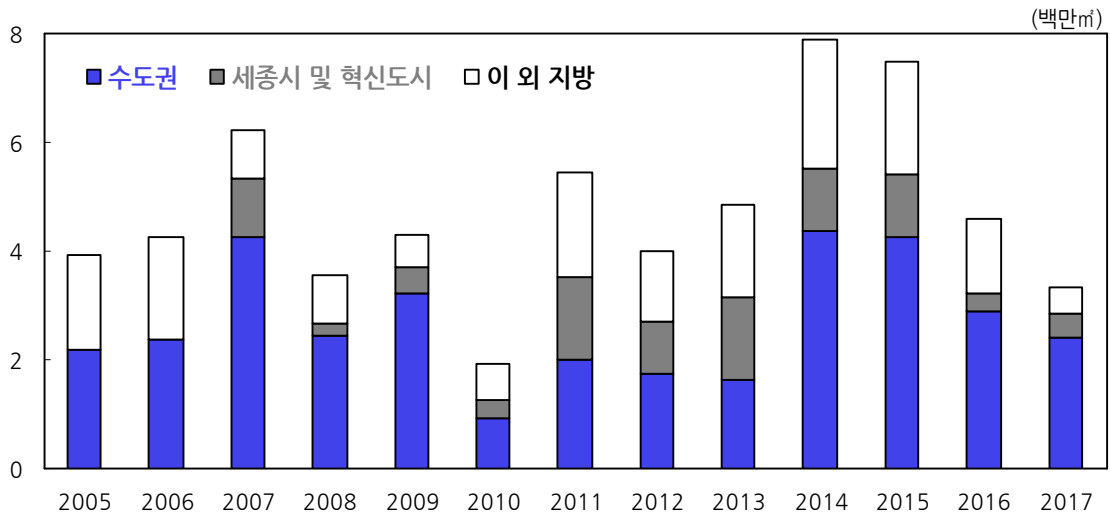
- 지방은 수도권보다 앞서 주택경기가 상승한 2011년부터 LH공사의 주택용지 공급이 늘어나기 시작하였으며, 이러한 추세는 세종시 및 혁신도시 개발과 맞물려 지속되었음.

* 수도권(백만㎡): '13년 1.6 → '14년 4.4 → '15년 4.3 → '16년 2.9 → '17년 상반기 2.4

* 세종시 및 혁신도시(백만㎡): '13년 1.5 → '14년 1.1 → '15년 1.1 → '16년 0.3 → '17년 상반기 0.4

* 이 외 지방(백만㎡): '13년 1.7 → '14년 2.4 → '15년 2.1 → '16년 1.4 → '17년 상반기 0.5

LH공사의 주택용지 매각 면적



주: LH공사가 민간 또는 자체 사용으로 매각한 면적을 계약일 기준으로 집계한 자료로 2017년은 9월까지의 매각면적을 집계함. 수도권은 서울, 인천 및 경기도이며, '이 외 지방'은 비수도권 중에서 세종시 및 혁신도시를 제외한 면적임.

자료: LH공사.

참고 | 공공택지의 공급시차

■ 최근에는 공공택지의 공급시차가 과거에 비해 크게 증가하는 등 과거의 공급 계획이 긴 시차를 두고 실현되는 모습

● 한국의 주택공급정책은 정부가 택지를 조성하지만 주택건설은 대부분 민간자본에 의존하는 형태이기 때문에, 공급시차가 주택경기에 따라 유동적일 수 있음.

- 2014년부터 2017년 상반기 중 수도권 공공택지에서 분양된 공동주택의 약 56%는 민간분양으로, LH공사 등 사업시행자가 매각한 토지에 민간 건설회사가 아파트를 지은 형태임.*

* 부동산114 원자료를 국토부의 택지지구리스트(2016. 12. 31.)와 결합한 결과로, 식별 되지 않은 공공택지 내 아파트가 있을 수 있으므로 상기 비중은 대략적인 수치로 이해할 필요

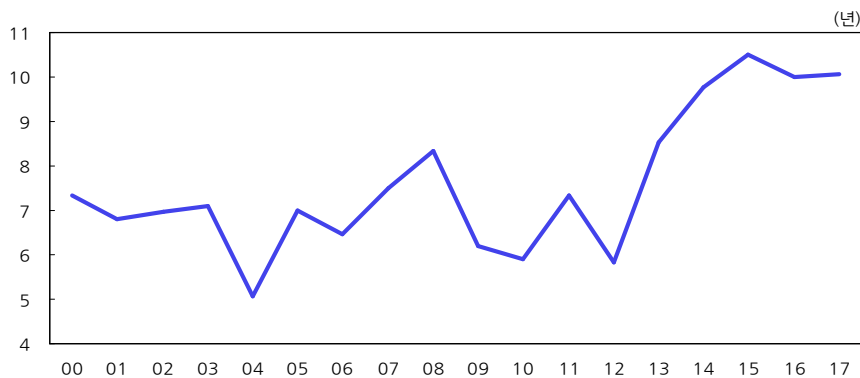
- 주택경기 하강기에는 민간 건설회사의 토지 수요가 감소하면서 사업시행자들이 토지를 매각하기 어려운 경우가 발생하고, 주택공급 시차가 정부의 계획보다 늦어질 수 있음.

● 수도권 공공택지에서 민간분양된 아파트들의 공급시차(아파트 분양일과 지구 지정일과의 시차)를 계산한 결과, 2013년부터 공급시차가 크게 증가한 것으로 나타남.

- 지구지정 이후 아파트 민간분양까지의 공급시차를 살펴보면 2013년 이후 2017년 상반기까지 평균 9.8년으로 과거 평균(2000~12년)인 6.8년보다 크게 늘어남.

- 2010년 이후 대규모 택지지구 지정이 전무하고, 글로벌 금융위기 이후 주택경기가 하강하면서 공공택지가 팔리지 않았던 데 기인함.

(수도권) 공공택지 내 민간분양 공급시차



주: 국토교통부 택지지구리스트(2016. 12. 31. 기준)와 공공택지 내 민간분양된 아파트 자료(부동산114)를 겹쳐서 총세대수로 가중평균하여 저자 계산.

자료: 국토교통부, 부동산114.

3. 공공택지 공급이 주택건설에 미치는 영향

■ 정부의 공공택지 공급은 주택용지의 가장 중요한 원천으로, 최근 공급된 공공택지 규모는 전체 주택공급시장을 좌우하기에 충분한 수준인 것으로 판단됨.

● 공공택지에 건설된 아파트 비중은 2014년 이후 신규로 공급된 전체 물량 중 약 39%이며, 동 기간 중 수도권에서는 그 비중이 약 55%에 달하는 높은 수준임.

- 부동산114의 공동주택 원자료와 국토교통부 택지지구리스트의 택지 자료를 결합한 결과,* 2014년부터 2017년 상반기 중 수도권 아파트 입주물량 중 55%가 공공택지에서 건설되었으며, 비수도권에서는 동 기간 중 그 비중이 23%임.

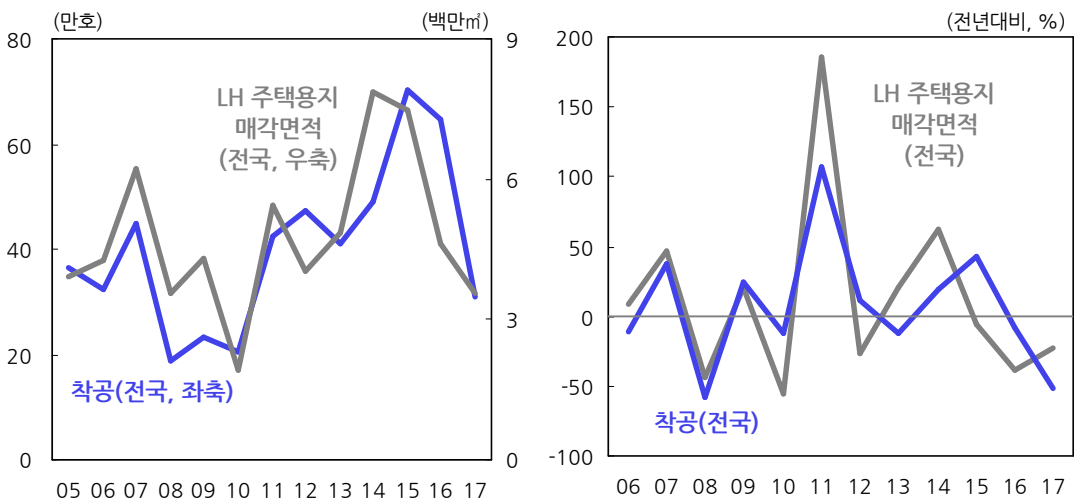
* 부동산114 원자료에서 공공택지 내 아파트이지만 식별되지 않은 주택은 민간택지로 분류되었기 때문에 입주물량 중 공공택지 비중은 최정값으로 간주할 수 있음.

● 한편, 2013년 이후 공공택지 매각면적이 주택착공에 1년 선행하는 점으로 미루어, 공공택지의 공급이 전체 주택공급시장의 움직임을 견인하였던 것으로 판단됨.

- 2005년부터 2012년까지는 두 변수가 밀접하게 동행하였으나, 2013년부터는 LH공사의 주택용지 매각이 주택착공에 1년 선행하며 증가율 간의 시차상관계수가 0.98로 매우 높음.

- 수도권뿐만 아니라 공공택지 비중이 상대적으로 낮은 비수도권 지역에서도 2013년 이후 공공택지 매각면적이 주택착공에 1년 선행하는 것으로 나타남.

LH 매각면적과 주택착공(호) 추이



주: 수준 변수의 2017년 값은 9월까지의 누적이며, 증가율 변수의 2017년 값은 전년동기대비임.
자료: 국토교통부; LH공사.

4. 주택건설 증가율 전망

■ 민간 건설회사의 주요 용지 공급처가 LH공사의 주택용지임을 감안하여 향후 착공 증가율을 예측하고, 이를 이용하여 주택건설 추이를 전망하려 함.

● 주택착공은 주택건설 추이를 전망하는 데 중요한 변수이기는 하나, 변동성이 매우 높아 전망이 어려운 대표적인 지표임.

- 일반적으로 주택건설 전망에 주로 사용되는 주택건설인허가 지표는 1분기 정도만 선행하기 때문에 연간 주택착공을 전망하는 데 한계가 있음.

- 건축수주 중 주택용 추이도 주택착공과 동행하는 것으로 나타나며, 주택착공과의 상관성은 주택건설인허가보다도 낮은 모습

● LH 매각면적이 약 1년의 선행성을 보이고 있으므로, 이를 이용하여 주택착공 변수의 향후 추이를 예측함.

- 최근 들어 LH 주택용지 매각면적이 주택착공에 1년(3~4분기) 정도 선행한다는 결과를 바탕으로 하고 분양예정물량 자료를 추가적으로 고려하여 2018년 주택착공 예측치를 보완

- 2014년 이후 매각면적의 추세적 감소와 분기 움직임을 고려하여 금년 하반기 LH 매각물량에 대한 범위를 15~40%로 설정하고, 이에 따라 착공 증가율을 예상함.

● 주택건설 추이를 전망함에 있어서는, 예측된 주택착공 미래 값을 이용하여 전망의 정확도를 향상

$$\text{주택건설}_t = \beta_1 \text{주택착공}_t + \beta_2 + \epsilon_t.$$

- 최근 자료를 이용하여 회귀식을 설정할 경우, GDP 및 주택건설 자기상관을 추가하면 통계적으로 유의하지 않을 뿐만 아니라 adjusted R2도 하락하여 제외함.

- 주택착공은 10분기 누적값을 이용하였을 때 예측력이 가장 높았으며, 모든 변수는 전년동기대비 증가율임.

■ **전망 결과, 2018년 주택건설 증가세는 큰 폭으로 둔화될 것으로 보임.**

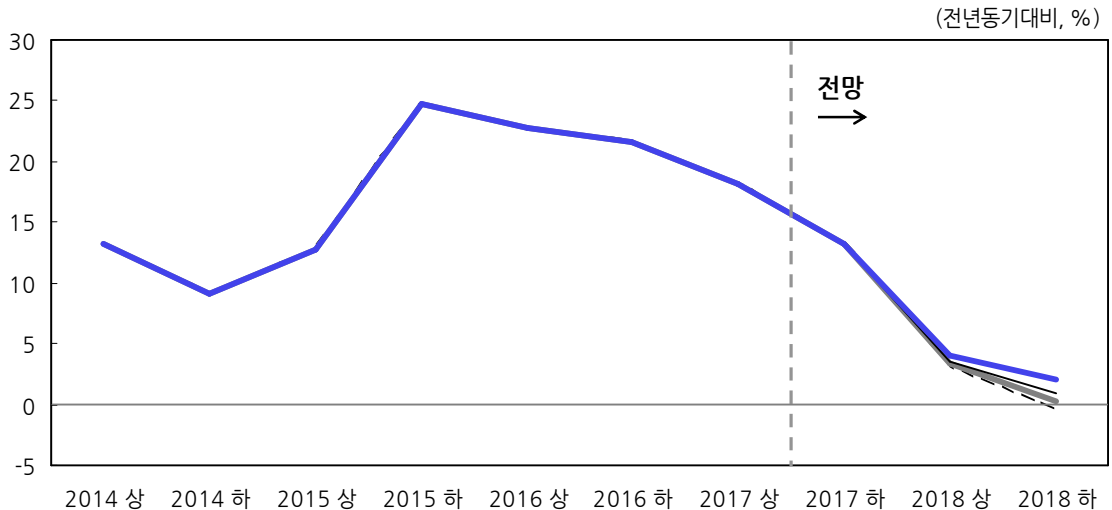
● 올해 큰 폭으로 하락한 주택착공의 영향이 내년 주택건설에 가시적인 영향을 미치는 가운데, 내년도 주택착공도 감소세를 지속할 것으로 예상됨에 따라 2018년 주택건설 증가율이 큰 폭으로 둔화될 것으로 전망됨.

- 분석 결과, 내년도 주택건설 증가율은 약 1.3~2.9% 정도에 불과할 것으로 전망됨.

● 주택건설 증가율이 전망과 같이 낮아질 경우, 향후 경제성장률에 대한 주택건설의 기여도는 0.1~0.2%p로 최근 3년과 비교하여 크게 감소할 것으로 추정됨.

- 최근 3년간 주택건설의 경제성장률 기여도는 2015년 0.7%p, 2016년 1.0%p, 2017년 상반기 중 0.9%p에 달하였으나, 향후 주택건설 증가세가 빠르게 둔화됨에 따라 경제성장률에 대한 기여도 역시 크게 감소할 것으로 보임.

주택건설 증가율 전망



주: 파란선은 LH공사의 금년 하반기 매각물량이 상반기의 40%일 때이며, 점선은 15%일 때의 주택건설 예측치임.
 자료: 한국은행; 전망치는 저자 계산.

5. 요약 및 정책적 시사점

■ 최근 주택건설이 5년간 지속적으로 증가할 수 있었던 것은 주택경기 호전에 의한 수요적 영향 이외에 공공택지의 실질적인 공급이 뒷받침되었기 때문임.

● ‘1기 신도시’ 주택건설 호황 이후 최대 규모인 주택공급은 과거에 택지지구로 지정된 토지가 실제 최근 몇 년간 수도권에 집중적 공급되어 가능했던 것으로 나타남.

- 노무현 정부와 이명박 정부 초기에 지정된 공공택지는 부동산경기 위축으로 민간회사의 매각이 원활하지 못하였으나, 최근 주택경기 호전으로 민간의 토지수요가 크게 증가하고 내공사의 부채규모 감축 동기도 작용하여 공공택지 내 주택용지가 대규모로 공급됨.

● 공공택지의 영향력은 전체 주택공급시장을 좌우하는 수준으로, 최근 아파트 공급 중에서 공공택지에서 건축된 비중은 전국적으로 39%, 수도권만으로는 55%에 이르는 높은 수준임.

■ 향후 공공택지의 조성을 통한 주택공급 확대 정책은 장·단점을 고려하여 신중하게 설계될 필요가 있음.

● 공공택지가 조성되어 있는 경우, 주택수요가 증가할 때 신규주택건설이 빠르게 증가함에 따라 주택가격 상승 압력을 다소 완화시킬 수 있다는 장점이 있음.

● 그러나 정부의 공급계획이 주택경기에 영향을 받기 때문에 주택건설의 변동성을 확대시킬 수 있다는 점도 고려할 필요

- 한국의 공공주도 주택공급의 경우, 택지 조성은 정부가 하되 건설은 대부분 민간자본에 의존하는 형태이기 때문에, 주택경기가 하강하는 시기에는 공공택지를 불하하고 싶어도 용지 수요의 부족으로 매각이 어려울 수 있음.

- 따라서 택지지구 지정시기와 실제 주택이 공급되는 시점이 주택경기에 따라서 매우 유동적이며, 주택건설이 활발할 때 공공택지의 공급까지 더해지는 경우 주택건설의 진폭이 커질 수 있음.

| 부 록 |

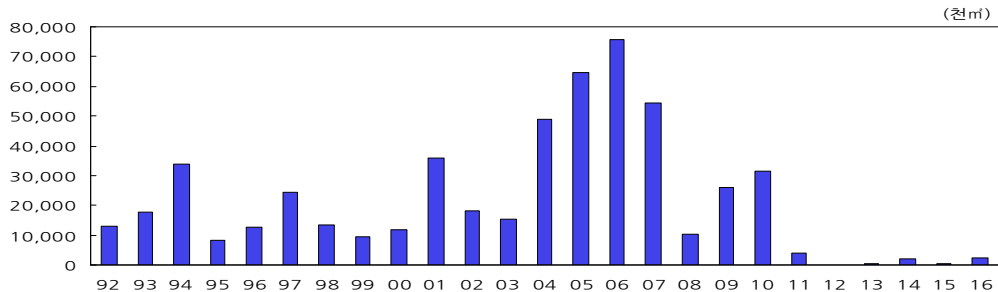
■ 택지개발촉진법 등에 의한 공공택지 개발 과정은 ‘① 택지지구 지정’과 ‘② 택지지구 실시계획 승인’으로 나누어 볼 수 있으며, 관련 행정통계는 통계청의 국가통계포털에서 다음과 같이 제공함.

- ① 택지지구 지정은 근간법에 의하여 예정지구의 지정이 관보에 고시된 날이며, 이 때 고시된 면적은 주택용지뿐만 아니라 상가, 학교, 공원 등 다양한 용도의 전체 토지 면적*임.

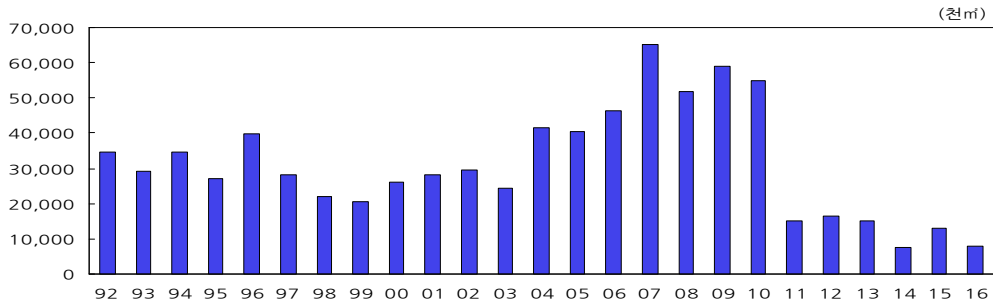
* 전체 택지지구 면적 중 평균적으로 약 20% 정도만이 주택용지로 구성됨.

- ② 실시계획 승인은 토지 이용 및 공급 계획이 수립되어 시도지사가 사업을 승인한 시점으로, 실제 사업시행자의 택지매각 또는 분양 실적과는 시간적 차이가 있음.
 - 통계청의 택지공급 실적은 실시계획 승인일을 기준으로 작성하고 있기 때문에 LH공사와 같은 사업시행자의 실제 택지매각 실적과는 차이가 발생할 수 있음.
 - 통계에서 나타난 택지공급 실적은 2011년 이후 크게 감소하였으나, LH공사에서 매각한 주택용지 면적은 2014년과 2015년에 크게 증가하는 추세로 최근 들어 실시계획 승인일 과 실제 택지매각 간의 시차가 크게 증가한 것으로 나타남.

택지지정 실적



택지공급 실적



자료: 통계청.