

**부동산 대책과  
국가균형발전 정책 검토**

**2006. 12**

**국가균형발전위원회**

## 《 목 차 》

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| I. 주택시장 동향 .....            | 1  |
| 1. 최근 주택가격 동향 .....         | 1  |
| 2. 언론 동향 .....              | 2  |
| II. 주택시장 수급분석 .....         | 3  |
| 1. 주택보급 실태 및 시장여건 .....     | 3  |
| 2. 최근 주택가격 불안요인 분석 .....    | 5  |
| III. 토지보상비의 영향 .....        | 8  |
| 1. 토지보상비 지출현황 .....         | 8  |
| 2. 수도권 주택가격에 미치는 영향분석 ..... | 9  |
| IV. 향후 대응방안 .....           | 10 |
| 1. 단기적 수요관리 .....           | 10 |
| 2. 중장기 공급확대 .....           | 11 |
| V. 균형발전정책이 부동산문제해결의 근본대책    | 12 |

# I. 주택시장 동향

## 1 최근 주택가격 동향

◇ 9월 이후 수도권을 중심으로 급등한 주택매매·전세가격은 11.15대책·단기급등의 전제심리등으로 상승세가 둔화된 상황

□ (매매) 5월이후 안정세를 유지하다가 9월 중순부터 수도권 중심으로 상승폭 확대

(’06.8월) 0.5% → (9월) 0.8% → (10월) 2.3% → (11월) 5.4%

○ (서울) 향후 추가상승 기대감속에 강남권이 상승세 주도

○ (경기) 신도시 개발 기사 등에 따라 과천 중심으로 큰 폭 상승

· 과천 : (’06.8월)△0.1% → (9월)1.4 → (10월)10.2 → (11월)15.0

<주택가격 상승률>

| 구 분 | ’04  | ’05 | ’06.1 | ’06.3 | ’06.5 | ’06.7 | ’06.8 | ’06.9 | ’06.10 | ’06.11 |
|-----|------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 전 국 | -2.1 | 4.0 | 0.3   | 0.6   | 1.0   | 0.2   | 0.2   | 0.5   | 1.3    | 3.1    |
| 수도권 | -2.9 | 5.1 | 0.5   | 1.0   | 1.7   | 0.4   | 0.5   | 0.8   | 2.3    | 5.4    |
| 서울  | -1.4 | 6.3 | 0.6   | 1.2   | 1.5   | 0.3   | 0.4   | 0.8   | 2.0    | 4.8    |
| 강남권 | -1.6 | 9.4 | 1.0   | 1.8   | 1.5   | 0.3   | 0.4   | 0.8   | 2.0    | 4.8    |
| 강북권 | -1.2 | 3.3 | 0.2   | 0.5   | 0.7   | 0.4   | 0.5   | 0.7   | 1.5    | 4.1    |
| 경기  | -4.1 | 5.5 | 0.4   | 0.9   | 2.3   | 0.5   | 0.6   | 1.0   | 3.0    | 6.9    |

○ 11월 중순부터 수도권의 주택 매매가격 상승률 둔화 추세

(11월1주)2.3% → (2주)1.3% → (3주)1.0% → (4주)0.8%



□ (전세) 주택가격 상승·재개발 이주수요 집중 등으로 9월부터 상승세 시현

- 수도권 중 경기 지역이 특히 가파른 속도로 상승해 왔으나, 11월 중순 이후 다소 진정

(11월1주)0.4% → (2주)0.4% → (3주)0.2% → (4주)0.2%

| 구 분 | '04  | '05  | '06.1 | '06.3 | '06.5 | '06.7 | '06.8 | '06.9 | '06.10 | '06.11 |
|-----|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 전 국 | -5.0 | 3.0  | 0.4   | 0.7   | 0.4   | 0.1   | 0.2   | 0.8   | 1.0    | 1.0    |
| 수도권 | -7.2 | 3.8  | 0.4   | 1.1   | 0.7   | 0.2   | 0.4   | 1.3   | 1.6    | 1.6    |
| 서 울 | -7.2 | 2.3  | 0.6   | 1.2   | 0.5   | 0.2   | 0.4   | 1.3   | 1.4    | 1.6    |
| 강남권 | -7.5 | 4.7  | 0.7   | 1.4   | 0.6   | 0.2   | 0.2   | 1.2   | 1.3    | 1.6    |
| 강북권 | -7.0 | -0.1 | 0.4   | 1.0   | 0.4   | 0.2   | 0.6   | 1.3   | 1.6    | 1.6    |
| 경 기 | -4.1 | 5.5  | 0.4   | 0.9   | 2.3   | 0.5   | 0.6   | 1.0   | 3.0    | 6.9    |

## 2 주택시장 불안에 대한 언론 동향

- 일부 언론은 최근 주택가격상승의 원인이 참여정부의 균형발전정책에서 비롯되는 것처럼 보도
- 왜곡된 정보가 국민들에게 그대로 전달될 경우 균형발전 정책 자체에 대한 불신으로 이어질 우려

- 지방에 풀린 개발보상금 37조원이 수도권으로 투기 부메랑
  - 행정도시·혁신도시 등 참여정부 3년간 집행된 37조원의 보상비가 강남 등 수도권 부동산 시장으로 유입되어 가격상승 유발(조선일보, 11.13)
- 토지보상비 딜레마
  - 국가균형발전정책에 집착한 결과, 토지보상비가 서울로 몰려들면서 수도권 집값 폭등의 주범(조선일보, 11.14)
- 토지보상금이 수도권 부동산 상경 투자로 이어져
  - 행복도시 등 참여정부 들어 풀린 보상금 30조원이 수도권 부동산 가격상승에 일조(중앙일보, 11.15)
- 정부가 푼 토지보상금이 결국은 서울에, 수도권에 올라와서 투기 자금으로 변했다는 의심(KBS 일요진단, 11.12)

⇒ 따라서, 수도권 부동산 시장불안의 근본적 원인과 국가 균형발전정책과의 관계를 분석하고, 대응방안 강구 필요

## II. 주택시장 수급분석

- ◆ 최근 주택가격 급등은 전반적인 공급부족 상황속에서 단기적 수요급증·주택 공급시차 등 복합적 원인에 기인

### 【 수요측면 】

- 수도권 인구 집중 지속·소득증가·주거패턴 변화 등에 따른 실수요의 지속적 증가
- 최근 주택가격 불안심리로 앞당겨진 미래수요의 현재화
- 국제수지 흑자 등에 따른 시중유동성 증가로 대기성 자금에 의한 투기수요 가세 등

### 【 공급측면 】

- 강화된 규제에 의한 민간부문의 주택공급 감소
- 택지개발 부진등으로 인한 공공부문 주택공급계획 지연

## 1 주택보급실태 및 시장여건

- (주택보급율) 우리나라의 주택보급률 및 자가점유율이 선진국에 비해 아직 낮은 실정

|            | 한국(서울)     | 일본    | 미국    |
|------------|------------|-------|-------|
| · 주택보급율(%) | 96.8(89.7) | 113.3 | 110.1 |
| · 자가점유율(%) | 55.6(44.6) | 61.2  | 69.0  |

\* 주택보급율 : 한국('05), 일본('98), 미국('01)

\* 자가점유율 : 한국('05), 일본('03), 미국('05)

- 1인당 주거면적 등 주거수준도 선진국에 비해 열악한 수준

|          | 한국(서울)   | 일본('03) | 미국('03) | 영국('02) |
|----------|----------|---------|---------|---------|
| · 1인당(평) | 6.9(6.6) | 10.9    | 20.6    | 11.5    |

□ (주택수요) 주택실수요는 항상적으로 연간 30만호 이상 내재 추정

○ 건교부는 '06~'10년까지 수도권외의 주택수요를 연간 30만호 추계

※ 기본수요 年 26만호(가구증가 15만, 소득증가 5만, 멸실 6만) + 주택보급률 제고('04년 93%→'12년 112%) 소요 年 4만호

○ 그러나, 1인 가구 증가, 주택고급화, 재개발 대체수요 등 실제 연간 주택수요는 30만호 이상으로 전망

- '00~'05년중 실제 가구증가는 연 19.2만호 수준

<수도권 인구증가요인>

(천명)

|      | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 인구증가 | 388 | 309 | 352 | 363 | 288 | 254 |
| 자연증가 | 238 | 173 | 142 | 226 | 148 | 125 |
| 순유입  | 150 | 136 | 210 | 137 | 140 | 129 |

- 소득증가에 따른 고품질 주택수요·재개발 대체수요 등이 예상보다 큰 것으로 추정

□ (주택공급) '00년 이후 실제 주택공급량은 연평균 27만호 수준으로 수요량에 미달

○ '02년도 37.6만호를 정점으로 공급량이 급격히 감소하여 '05년 공급량은 19.8만호('06년 1~9월 9.5만호) 수준

○ 서울은 '02년 16만호에서 '05년 5.2만호('06. 1~9월 2.6만호)로 급격히 축소

| 구 분  | '00년     | '01년      | '02년      | '03년      | '04년     | '05년     | '06.1~9월 |
|------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| 수도권  | 240,985  | 304,396   | 376,248   | 297,289   | 205,719  | 197,901  | 95,192   |
| (서울) | (96,936) | (116,590) | (159,767) | (115,755) | (58,122) | (51,797) | (25,684) |

⇒ 주택시장의 수급 구조상 가격상승 요인이 본질적으로 내재

## Ⅰ 수요측면

□ (단기유동성) 주택가격 불안의 주요인인 단기유동성\*이 '06년 10월 현재 526조원으로 팽창('03년말 460조원 대비 66조원 증가)

- 마땅한 투자처가 부족한 상황에서 시중부동자금이 부동산에 몰려 집값 상승 주도

('03말)460.4→('04말)472.5→('05말)515.9→('06.6)523.3→('06.10)526.1조원

\* 단기유동성 = M1(현금 및 요구불예금, 수시입출금식저축성예금) + 6개월미만 금융상품(6개월미만 정기예금, CD, 단기채권형수익증권 등)

### 【단기유동성과 집값의 관계】

- 단기유동성 크게 증가('02, '03, '05) ⇨ 한강이남아파트 가격 상승
- 단기유동성 소폭 증가('04) ⇨ 한강이남아파트 가격 하락



\* 자료 : 국토연구원

□ (주택담보대출) 가격 불안심리가 주택담보대출과 연계되어 가격 불안 가세

○ 은행권의 편의주의적 담보대출 관행과 맞물려 주택담보대출 급증

- 주택구입 시급성이 없고 자금준비가 덜된 가구까지 주택담보 용자로 주택구입에 참여

※ 주택가격 상승 → 담보가치 증가 → 금융대출 증가 → 주택수요 증가 → 주택가격 상승

<주택담보대출추이>

(단위 : 조원)

|         | '05.12월 | '06.6월 | 7월    | 8월    | 9월    | 10월   | 11월   |
|---------|---------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 월 말 잔 고 | 190.3   | 199.8  | 202.0 | 204.3 | 206.9 | 209.7 | 213.9 |
| 전월대비증감액 | 1.5     | 2.2    | 2.3   | 1.3   | 2.6   | 2.8   | 4.2   |

## ② 공급측면

□ (공공부문) 수도권 택지 확보난으로 인해 정부의 택지·주택공급 계획이 상당기간 지연

○ 최근 정부는 8.31 대책 등에 반영된 주택공급계획에 따라 택지개발을 추진중

- 판교, 김포 등 2기 신도시(총 9개소) 건설을 통해 '13년까지 택지 총 95.5백만㎡, 주택 총 38.2만호 공급계획

○ 그러나, 택지개발에서 주택공급까지의 소요시차(4~5년)\*로 인해 당분간 시장 불안 요인은 상존

\* 지구지정-(1년)→개발계획-(2년)→실시계획·택지공급-(1년)→주택건설

<신도시 개발 현황>

(단위 : 백만㎡, 천호)

|     | 계     | 판 교     | 동 탄     | 김 포     | 파 주     | 광 교     | 양 주     | 송 파     | 평 택     | 김 단     |
|-----|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 면 적 | 95.5  | 8.5     | 9.0     | 11.7    | 9.4     | 11.3    | 10.1    | 6.8     | 17.5    | 11.2    |
| 주 택 | 381.6 | 26.8    | 40      | 53      | 46.3    | 24      | 26.5    | 46      | 63      | 56      |
| 기 간 |       | '03~'09 | '01~'07 | '06~'12 | '03~'09 | '05~'10 | '06~'11 | '07~'13 | '07~'09 | '08~'10 |

< 참고 : 정부의 주택공급 계획 >

【 8.31 대책(2005) 】

- '10년까지 매년 30만호 주택 공급을 위해 연간 900만평, 5년간 4,500만평의 공공택지를 공급
- 연 300만평(5년간 1,500만평) 공공택지 공급확대
  - ※ 연간 600만평은 공급가능, 부족분 300만평에 대한 공공택지 공급대책
  - 국공유지를 택지지구로 개발하여 총2백만평(5년간)/ 기존 택지지구 주변을 확대 개발하여 총1천만평(5년간) 공급 등

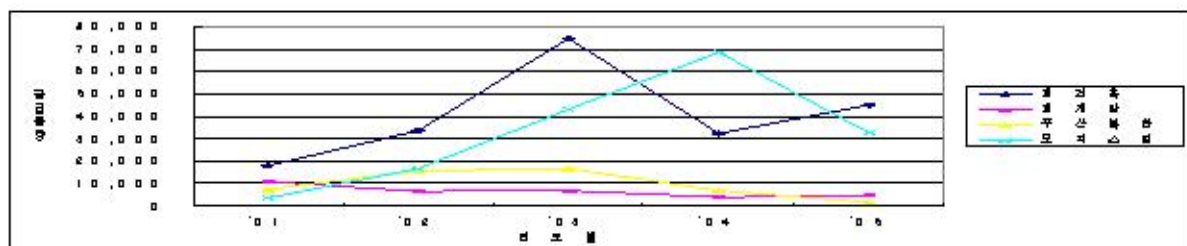
【 제3차('06~'20) 수도권정비계획(2006.7) 】

- 연평균 30만호씩 '10년까지 총 150만호 주택 공급
- '10년까지 연간 900만평, 5년간 4,500만평의 공공택지를 공급

□ (민간부문) 민간부문 주택건설도 감소(재건축·재개발·주상복합·오피스텔 : '03년 14.1만호 → '05년 8.4만호)

- 이는 민간부문의 주택공급에 대한 규제강화등에 기인
  - 비도시지역내 공동주택 건설시 2종 지구단위계획 수립 의무화
  - 다세대·다가구 주택의 부설주차장('04) 및 일조권 규제강화('06)
  - 오피스텔에 대한 업무용 면적비율 강화(50%→70%)
  - 주상복합아파트의 주택연면적 비율축소(90%→70%미만) 등

< 최근 민간부문 주택공급 추이 >



(단위 : 호)

|       | '01    | '02    | '03    | '04    | '05    |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 재 건축  | 17,857 | 33,602 | 74,652 | 32,167 | 45,000 |
| 재 개 발 | 10,849 | 6,410  | 6,711  | 3,942  | 4,409  |
| 주상복합  | 7,526  | 15,578 | 16,815 | 6,837  | 1,735  |
| 오피스텔  | 3,463  | 16,620 | 12,999 | 68,449 | 32,650 |

### Ⅲ. 토지보상비가 주택시장에 미치는 영향

#### 1 토지보상비 지출현황

□ (토지보상비 규모) '03~'05년간 토지보상비는 총37조원 규모

- 최근 3년간 수도권 중심으로 지출규모가 빠른 속도로 증가
- 도로 등 SOC, 주택, 하천, 국방, 농업시설 등 국가목적 사업추진을 위해 불가피한 지출로 구성

※ '05년 수도권 보상비 9조 중 4조가 택지주택, 1.6조가 도로사업에 지출

(단위 : 조원)

| 구 분  | 합 계   | 사업별  |      |      |      |      |      |      | 지역별  |      |
|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|      |       | 도로   | 택지   | 하천   | 국방   | 농업   | 산단   | 기타   | 수도권  | 비수도권 |
| '03년 | 8.35  | 2.50 | 3.14 | 0.35 | 0.13 | 0.07 | 0.40 | 1.76 | 3.90 | 4.45 |
| '04년 | 14.06 | 2.90 | 8.30 | 0.37 | 0.05 | 0.06 | 0.13 | 2.25 | 8.87 | 5.19 |
| '05년 | 15.14 | 3.18 | 7.14 | 0.22 | 0.60 | 0.07 | 1.07 | 2.88 | 9.22 | 5.92 |

□ (택지부문) 수도권 인구집중에 따른 주택공급 부족 해소를 위한 신도시 개발이 택지 보상비의 주된 증가요인

- 김포, 판교, 동탄 등 신도시 개발이 이루어지면서 수도권에 풀린 보상비가 최근 증가추세

※ 수도권 보상비 : '03년 3.9조원 → '04년 8.87조원 → '05년 9.22조원

- 수도권 신도시 개발은 부동산시장 안정과 수도권 주민의 주거향상을 위해 이루어지고 있으며,

- 국가균형발전 정책과는 직접적인 연관성이 없음

## 2

## 토지보상비가 수도권 주택가격에 미치는 영향

- (지방에 풀린 보상비의 영향) 지방에 풀린 보상비의 증가 규모는 미미한 수준에 불과

※ 비수도권 보상비 : '03년 4.45조원 → '04년 5.19조원 → '05년 5.92조원

- 지방에 풀린 보상비 증가가 수도권 집값 상승의 주된 요인이라고 보기는 곤란

- (보상비의 부동산 유입규모) 금년 토지보상비가 수도권 부동산시장에 유입된 규모는 약 8~10조원 수준으로 추정

- 이는 수도권 연간 부동산 거래규모(330조원)의 2.0~3.0%

※ 금년 토지보상비는 약 20조원으로 추정되며, 그중 수도권의 경우 60~80%, 비수도권은 3~6%가 수도권 부동산 구입자금으로 유입되는 것으로 가정

- 특히, 국가균형발전사업인 행정중심복합도시 보상금(3조)이 수도권 부동산에 전부 유입된다고 하더라도 이는 수도권 부동산 거래규모의 0.9%에 불과한 수준

- 국가균형발전사업중 혁신도시 및 기업도시는 지구지정 및 개발계획을 수립하고 있는 단계로 아직 보상비가 지출된 것이 없으며,

- 보상제도 개선 등을 통해 앞으로 풀릴 보상금이 부동산 시장의 불안요인이 되지 않도록 적극 관리해 나갈 예정

⇒ 국가균형발전정책 추진을 위해 지출한 보상비가 수도권 집값 상승을 가져왔다는 주장은 사실무근

## IV. 향후 대응방안

- ◆ 주택수요와 공급 양 측면에서 종합적인 대책을 강구
  - 공공부문과 민간부문의 주택공급을 유기적으로 연계
- ◆ 주택공급 소요시일 등을 감안 장·단기 대책을 구분하여 단계적 추진

### 1 단기적 수요관리

- (유동자금 관리강화) 시중 유동자금에 대한 관리를 강화하여 투기적인 가수요를 차단하고 부동산시장 불안정성 제거
  - 주택담보대출 규제 강화(11.15 대책에 기반영)
    - 주택담보비율 인하(비은행 금융기관 60~70% → 50% 등)
    - 금융기관의 대출시 융자심사 강화 등
  - 정부 보상제도의 개선
    - 전면매수 방식에서 수용·환지방식 혼용
    - 채권보상 및 현물보상 적극 활용
    - ※ 토지보상비를 현금 대신 토지·건물등으로 지급하는 현물보상제 도입 위한 토지보상법개정 추진중(현물보상비율이 토지보상총액의 20~30% 추진)
    - 보상비 급증을 예방하기 위해 토지보상 기준 시점을 합리적으로 조정하는 방안 검토
- (가격불안심리 해소) 홍보 강화 등을 통해 정책신뢰 회복
  - 최근 집값상승 요인의 정확한 진단 및 국민이해와 협조 요청
  - 예측가능하고 신뢰성있는 주택공급 로드맵 개발·제시
- (균형발전정책 인식) 균형발전 정책에 대한 부정적 인식 시정
  - 최근 수도권 집값 불안은 수도권 집중이 근원적 원인
  - 행복도시·혁신도시·기업도시 등 균형발전정책 추진을 위한 토지보상금의 영향은 미미한 수준

## 2

## 중장기 공급확대

□ (주택공급계획) 아파트 반값 공급 방안, 공공부분의 분양 원가 공개 확대 등을 적극 검토하고, 향후 5년간 연평균 30만호 내외의 주택을 공급

- 다만, '04년 이후 신도시 등 공공택지 확대효과가 가시화 되기 이전인 '06~'07년에는 평균 23.7만호 수준
- 공공택지에서의 공급물량이 크게 늘고, 강북 재정비 등의 공급물량이 본격화되는 '08년 이후는 32~38만호로 증가

< '06~'10년간 주택건설 물량추정 >

(단위 : 천호, '06.10)

| 구분  |      | '06년 | '07년 | '08년 | '09년 | '10년 | 연평균 |
|-----|------|------|------|------|------|------|-----|
| 수도권 | 합계   | 191  | 256  | 369  | 387  | 318  | 304 |
|     | 공공택지 | 83   | 115  | 212  | 236  | 139  | 157 |
|     | 민간택지 | 108  | 141  | 157  | 151  | 179  | 147 |

\* 공공택지의 경우, 既 확보택지와 8.31정책에 의한 추가확보택지를 반영

\* 민간택지는 지자체의 공급 추정물량을 기초로 산정

□ (공공부분) 11.15대책에서 마련한 택지개발기간 단축 등을 통해 공공택지 공급에로를 해소

※ 신도시 등 추진시 도시기본계획 수립 의제, 광역교통개선대책 수립권 조정(시·도지사→건교부장관), 택지개발절차 단축 등

- '10년까지 연간 900만평(5년간 4,500만평)의 공공택지 공급

□ (민간부분) 기존도심 광역재정비 활성화 등을 통해 민간 택지내 공급물량 확대

※ 수도권 기존도심 재정비촉진지구 및 서울 뉴타운에서 '12년까지 36만호 건설, 일조권 기준완화 등 다세대·다가구 건축규제개선 등

## V. 균형발전정책이 부동산 문제해결의 근본대책

- 수도권 주택시장의 불안은 수도권 인구집중에 따른 주택 부족이 근본적 원인
  - 이를 근본적으로 해소하기 위해서는 수도권 일극중심에서 다극 분산형 발전전략으로의 전환 필요
    - ※ 매년 15만명('00~'05년 평균)의 수도권 순유입 인구를 억제하지 않으면 수도권 집값 문제 해결 불가능
- 참여정부는 국가균형발전특별법 제정('03.12), 균형발전특별회계 신설('05.1) 등 일관되고 안정적인 균형발전 시책을 추진중
  - 행정중심복합도시·혁신도시·기업도시 등 균형발전사업을 계획대로 진행
    - 행정중심복합도시는 '06.11월 개발계획을 확정하고, 보상 완료 단계
    - 혁신도시는 개발계획 수립중이며, 혁신도시특별법도 금년중 국회통과 전망('06.12.7, 국회 건교위 심의완료)
    - 기업도시도 6개 시범사업 지역에서 개발계획 수립중
  - 아울러, 지역전략산업 및 산업클러스터 육성정책 등 지역 혁신 및 투자확대시책을 중점 추진중
- 앞으로, 국가균형발전 시책이 가시화되는 '12년 이후에는 수도권 부동산시장의 안정기조가 확고해질 것으로 예상
  - 다만, 국가균형발전 시책이 가시화되기까지는 정부의 현명한 수급관리와 국민적 협조 필요