

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 659

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

뉴노멀(New Normal)시대 부동산산업의 새로운 역할과 과제

송하승 국토연구원 책임연구원 외

요약

1 뉴노멀시대에 주택시장에서 대량 생산과 소비를 지속하기 어려운 환경 변화에 직면

- 주택 건설공사계약 실적이 2015년 84조 원으로 사상 최고였으나, 2015년 이후 가구 증가가 둔화됨에 따라 신규주택 건설에 투입되었던 자본과 노동의 유흡 문제 발생 예상
- 주택가격의 상승 속도가 임금 상승 속도보다 빠르고, 가계 부채가 증가되고 있으며, 주거비 부담이 높은 월세 비중이 증가함에 따라 주택시장으로 인한 양극화의 고착 문제 발생 예상
- 기존의 재건축과 재개발 방식을 통해서 1기 신도시와 서울 도심 저층 밀집지역을 재생하는 데에 어려움이 있을 것으로 예상됨

2 부동산산업이 유흡 건설자본을 흡수하고 주택시장으로 인한 양극화의 고착 문제를 완화하는 역할이 필요

- 주택 개·보수 시장에서 부동산산업은 주택 성능 개선과 도시 기능 저하의 지연과 같은 도시 관리적 역할과 유흡 건설자본을 흡수하는 산업적 역할을 확장할 수 있으며, 시장 규모는 1기 신도시에서 3.0조 원, 서울 도심 저층 밀집 주거지역에서 0.5조 원으로 추정됨
- 중개 기반 부동산 종합서비스 시장에서 사업을 다각화하고 대국민 서비스를 개선할 수 있으며, 시장 규모는 1기 신도시에서 연간 554~667억 원, 서울 도심 저층 밀집 주거지역에서 연간 234~248억 원으로 추정됨
- 개발-임대관리 통합 시장은 개발이익과 운영수익의 지역 내 선순환 분배, 건설업의 사업구조 재편 등에 기여할 수 있으며, 정부 참여로 도심 주거형 서비스 사업의 안정성이 담보되면 사업의 활성화를 기대할 수 있음

정책과제

- ① 부동산산업의 도시 관리적·산업적 역할 강화를 위한 개·보수 시장의 확대 기반 조성
- ② 중고주택 관련 부동산산업의 활성화를 위한 유통 환경 개선
- ③ 도심 개발사업에서 공공성과 경제성의 균형을 위해서 토지 공급과 부동산 유통·관리를 동시에 추진할 수 있는 운영 기반 조성

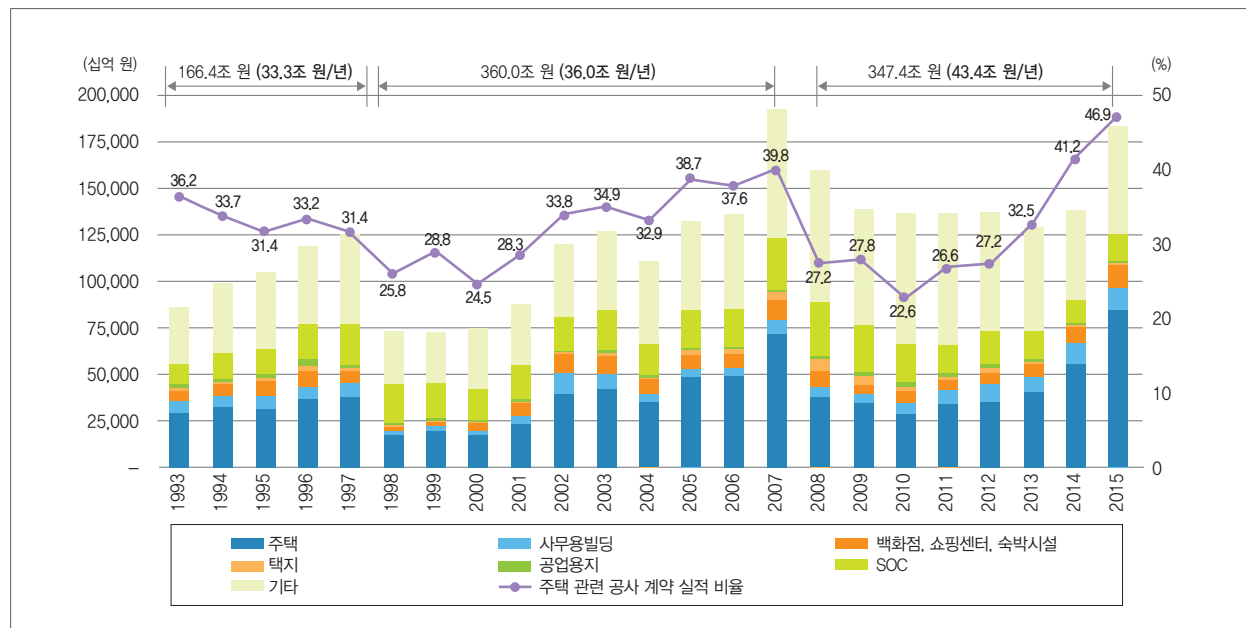
1. 부동산 관련 사회·경제적 여건 변화

대량 생산과 소비의 한계로 유휴 건설자본 발생 예상

주택 건설공사 계약실적은 2015년 84조 원으로 사상 최고를 달성

- 건설공사 계약실적 중 주택 건설공사의 비중은 1993년 36.2%, 2007년 39.8%, 2015년 46.9% 였음
- 금융위기 이후 주택 건설공사 연평균 계약실적은 43.4조 원으로 1기 신도기가 공급되었던 1990년대 33.3조 원과 2기 신도시, 기업도시, 뉴타운 등이 추진되었던 2000년대 36.0조 원보다 높음

그림 1 건설공사 계약실적 추이



출처: 통계청 1993-2015; 송하승, 이형찬 2017, 4에서 재인용.

가구 증가 추세가 감소되면서 신규주택 건설에 투입되었던 자본과 노동의 잉여가 발생될 우려가 있음

- 신규주택 건설의 토대가 되는 가구 증가 추세가 2015년을 기점으로 둔화되어, 2020년 연간 20만 가구, 2025년 연간 15만 가구 증가가 예측됨(통계청 2017)
- 주택 공급이 절대적으로 부족했던 시기에 추진한 주택 대량 생산 추세를 계속 유지하기에는 한계가 있음

신규주택 건설의 일부 유휴 건설자본을 중고주택 관리 부문으로 유도하는 것을 모색할 필요가 있음

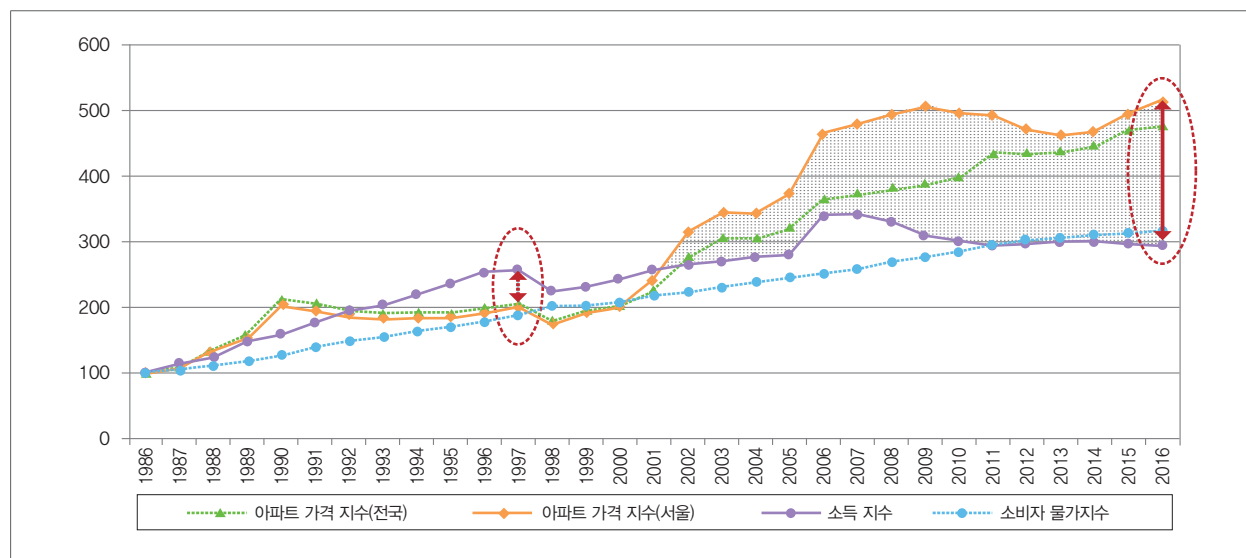
- 2015~2019년에 20년 이상 노후주택으로 진입되는 중고주택의 수는 연평균 38만 호 정도로 추정(국토교통부 2016)됨에 따라 노후 중고주택 관리에 부동산산업의 적극적 역할이 필요한 시점임

주택시장으로 인한 양극화의 고착 우려

주택가격의 상승 속도가 소득 상승 속도보다 빠르고, 가계 부채(미래 소득의 현재화)가 급증

- 2001년 이후 주택가격이 급격히 상승되어 2016년에 주택가격 지수가 477인 반면, 소득 지수는 2006년 이후 감소하거나 정체하면서 2016년에 293임(통계청a 1986-2016; 통계청b 1986-2016)
- GDP 대비 가계부채 비율은 2016년 95.6%¹⁾로 OECD 평균 70%를 상회함(국토교통부 2017, 1)

그림 2 소득과 주택(아파트)가격 지수 비교



주: 지수는 1986년 100을 기준으로 작성됨.

출처: 국민은행 1986-2016; 통계청 1986-2016 a, b; 송하승, 이형찬 2017, 37에서 재인용.

전세와 월세의 비중 역전 등 주거비 부담이 증가됨

- 전세와 월세의 비중이 각각 1980년에 23.9%, 15.5%에서 2015년에 15.5%, 23.7%로 역전됨(통계청 1980, 2000, 2015)
- 강남권역²⁾ 소형 아파트의 월세 비중이 2000년 16.8%에서 2015년에 34.2%로 약 2.0배 증가되는 동안 1기 신도시 주변권역의 경우 11.0%에서 32.3%로 약 3.1배 증가됨(통계청 1980, 2000, 2015)

상대적으로 취약계층에서 월세 전환이 급격하게 진행됨에 따라 주택시장으로 인한 계층 간 양극화가 고착될 우려가 있음

- 주택으로 인한 소득 상승 효과 저하, 가처분소득 감소 등이 예상됨에 따라 현재의 주택에 대한 대량 소비 여력이 장기적으로 지속되기 어렵고 계층 간 양극화 가능성이 증대

1) 1975년 13.2%, 1985년 31.0%, 1995년 50.0%, 2005년 70.1%.

2) 강남권역: 강남구, 송파구, 서초구; 1기 신도시 주변권역: 성남시(분당 제외), 안양시(평촌 제외), 군포시(산본 제외), 의왕시, 광주시, 용인시, 하남시 등.

개발시대 유산인 1기 신도시와 도심 밀집 주거지역 재생의 한계

1기 신도시는 역사상 최대 규모의 집단 도시재생지역이 될 가능성이 있으나, 전통적인 재건축사업을 적용하기에는 사회적, 경제적, 도시 관리적 측면에서 한계가 있음

- 1기 신도시 아파트의 81.7%인 40만 1,660호가 향후 10년 내에 건축연한이 20년 이상이 됨(국토교통부 2016)
- 1기 신도시는 고층 아파트가 대부분으로 기존 주택소유자가 토지를 공여하고, 증가된 용적률에 따라 재건축 후 신규주택구입자가 건축비용을 부담하는 전통적인 재건축사업 모델을 적용하기 어려움
- 1:1 또는 규모 축소(down-sizing) 재건축 방식이 있으나 장시간이 소요되고, 많은 사회적 비용이 유발될 수 있음

표 1 노후 주택(아파트) 재고 현황

(단위: 호, %)

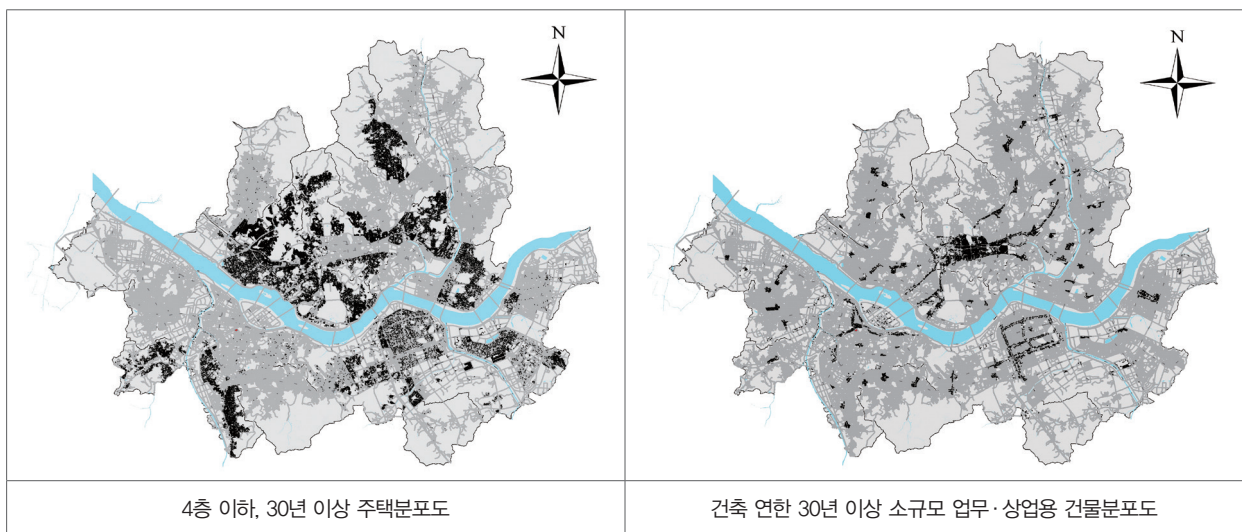
건축연한(년)	전국	수도권	1기 신도시
10 미만	2,881,046 (29.4)	1,383,655 (29.3)	89,897 (18.3)
10~20	3,659,642 (37.3)	1,835,682 (38.9)	118,564 (24.1)
20~30	2,765,826 (28.2)	1,236,794 (26.2)	273,044 (26.2)
30~40	467,054 (4.8)	239,170 (5.1)	10,004 (5.1)
40 이상	32,494 (0.3)	21,032 (0.4)	48 (0.0)

주: 괄호 안은 비율임.
자료: 국토교통부 2016.

도심 저층 밀집 주거지역의 개발방식인 대량공급 위주의 전면 재개발사업은 사회적, 경제적, 문화적 문제로 인해 소규모 도시재생으로 전환되고 있음

- 서울시는 2002년에 뉴타운 사업을 계기로 총 35개 지구(27.6km², 29만 호)에서 재개발사업을 추진하였으나, 2013년 현재 22개 지구(16.8km², 25만 호)를 해제함(서울시 재정비과 2013; 강준모 외 2014, 13. 재인용)
- 업무·상업용 건물도 노후화되고 있으며, 서울시의 경우 연면적 4,000m² 이하, 건축 연한 30년 이상인 업무·상업용 건물이 전체의 75.8%인 2만 6,890동이고 강북의 중심 업무·상업지역에 많이 분포함

그림 3 노후 주택과 업무·상업용 건물 분포(서울시)

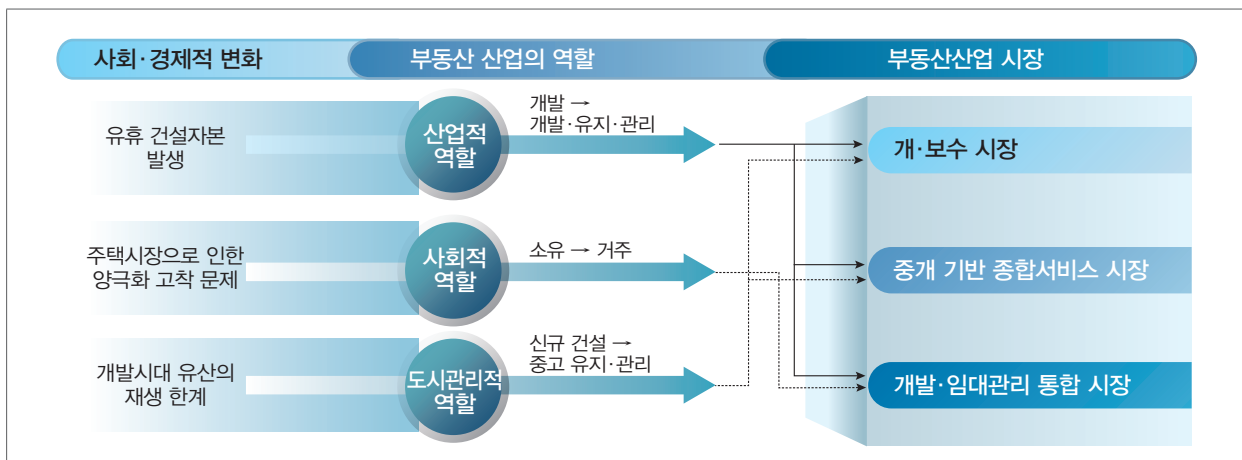


출처: 국토교통부 2015; 송하승, 이형찬 2017, 62에서 재인용.

2. 부동산산업의 새로운 역할 모색

- 부동산산업에서 유헤 건설자본을 흡수하는 산업적 역할, 주택시장으로 인한 양극화 고착 문제를 보완하는 사회적 역할, 개발시대 유산을 재생하는 도시 관리적 역할의 검토가 필요

그림 4 사회경제적 구조변화기에 부동산산업의 역할과 시장



출처: 저자 작성.

개·보수 시장을 통한 도시 관리와 산업적 기능 확장

(현황) 1기 신도시와 서울 도심 저층 밀집 주거지역에서 주택소유자는 개·보수에 대해 긍정적임

- 1기 신도시에서 65.8%, 서울 도심 저층 밀집 주거지역에서 48.0%가 주택 개·보수 의사가 있음³⁾

(시장 규모) 1기 신도시와 서울 도심 저층 밀집 주거지역의 개·보수 시장의 규모는 각각 3.0조 원, 0.5조 원이고, 참여 가구수는 18만 3,687호, 2만 9,964호로 추정

- 1기 신도시의 경우, 전면 개조 시장의 규모는 2.5조 원, 부분 보수 시장의 규모는 0.5조 원으로 추정됨
- 서울 도심 저층 밀집 주거지역의 경우, 전면 개조 시장의 규모는 3,700억 원, 부분 보수 시장의 규모는 800억 원으로 추정됨

표 2 개·보수 시장 규모 추정(1기 신도시와 서울 도심 저층 밀집 주거지역)

구분	전면 개조		부분 보수	
	시장 규모(억 원)	참여 가구(호)	참여 가구(호)	참여 가구(호)
1기 신도시	25,165	77,149	4,978	106,539
도심 저층 밀집 주거지역	3,662	11,653	807	18,312

출처: 송하승, 이형찬 2017, 74-75.

3) '1기 신도시와 도심 저층 밀집 주거지역 주택에 대한 소비와 수요행태' 설문조사(송하승, 이형찬 2017).

중개 기반 부동산 종합서비스를 통한 사업 다각화 모색과 대국민 서비스 개선

(현황) 부동산소비자는 다양한 부동산서비스를 받아본 경험이 부족하나, 중고주택의 유통과 관리에 대한 서비스 수요 증가 예상

- ‘중개 이외 서비스를 받아본 적이 없기 때문’에 임대관리 전문서비스를 이용하지 않는 응답이 27.1%⁴⁾이었고, 부동산 중개업을 부동산산업으로 단편적으로 인식⁵⁾
- 다만 임차인이 고령화되고 다음 세대로 상속되는 경우가 빈번하게 발생되면서 다양한 부동산서비스에 대한 수요의 증가 예상

(대안) 중개를 서비스 공급 플랫폼으로 하여 임대관리, 시설관리, 개·보수 서비스 등과 같은 부동산 생애주기 관련 서비스를 연계, 제공하는 중개 기반 부동산 종합서비스를 고려할 수 있음

- 중개업은 확장성, 서비스에 대한 대국민 접촉점, 임대, 관리, 개·보수 등과 같은 후속사업에 대한 정보 선점 등으로 중개를 기반으로 하는 부동산 종합서비스 제공 모델은 특징점이 있음

(시장 규모) 1기 신도시의 임대와 시설 관리 시장 규모는 연간 554~667억 원이고, 서울 도심 저층 밀집 주거 지역이 경우에는 연간 234~248억 원으로 추정됨⁶⁾

- 1기 신도시와 서울 도심 저층 밀집 주거지역에서 임대관리 서비스에 대한 지불가능 금액은 각각 2.5~4.0만 원/월·호, 2.7~4.7만 원/월·호, 시설관리의 경우 각각 1.3~2.5만 원/월·호, 1.7~2.3만 원/월·호로 추정됨

표 3 임대와 시설 관리 시장 규모 추정(1기 신도시와 서울 도심 저층 밀집 주거지역)

구분	임대관리			시설관리		
	수수료 (만 원/월·호)	참여가구수 (호)	시장 규모 (억 원/년)	수수료 (만 원/월·호)	참여가구수 (호)	시장 규모 (억 원/년)
1기 신도시	2.50~4.30	56,752~93,170	279.5~299.8	1.25~2.52	121,247~183,138	274.7~366.7
도심 저층 밀집 주거지역	2.68~4.68	21,411~38,918	120.2~128.8	1.70~2.29	94,780~97,547	113.7~117.3

출처: 송하승, 이형찬 2017, 78.

4) 임대관리 전문서비스를 이용하지 않은 이유(%)

중개 이외 서비스를 받아본 적이 없어서	임대관리업체를 잘 몰라서	임대관리업체를 신뢰할 수 없어서	임대관리업체 선정 과정이 번거로워서	지불비용이 아까워서
27.1	11.8	32.9	2.4	25.9

출처: 송하승, 이형찬 2017, 78.

5) ‘1기 신도시 아파트 이용과 관리 행태에 관한 집단심층토의’(송하승, 이형찬 2017, 77).

6) 2013년 부동산산업 전체 매출액의 0.2% 수준임.

개발-임대관리 통합 모델을 통한 사회적·산업적 기능 제고

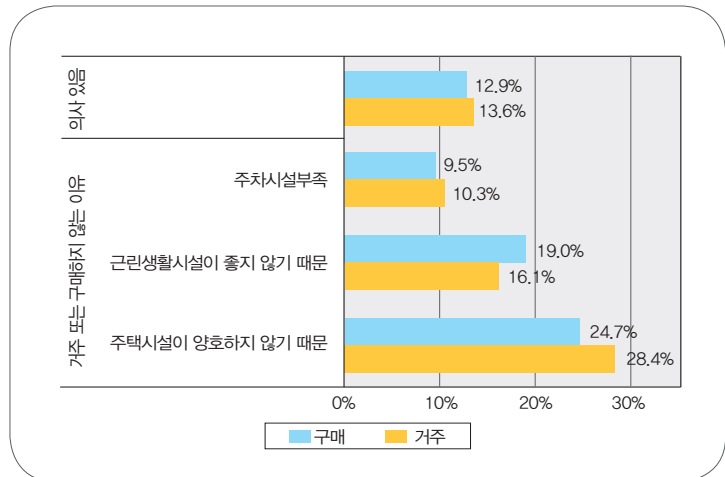
(현황) 도심 저층 밀집 주거지역에서 토지이용의 잠재력을 충분히 활용하고 있지 못함

- 도심 저층 밀집 주거지역의 다세대·다가구 주택은 도시공간구조상 입지 장점은 있으나 주택 성능, 주거환경 등이 양호하지 않아, 거주 또는 구매할 의사가 낮음

(대안) 도심 저층 밀집 주거지역의 주택 개량과 주거환경 개선을 위해서 '도심 주거형 서비스⁷⁾ 사업'의 도입을 검토

- 지분 형태로 공공이 참여하기 때문에 도심지역에서 저소득 계층, 신혼부부, 청년 등에 대한 주거정책 등을 추진할 수 있으므로 공공성을 일정 부분 담보할 수 있음

그림 5 서울 도심 저층 밀집 주거지역의 다세대·다가구 주택 거주와 구매 의사



출처: 송하승, 이형찬 2017, 88.

표 4 도심 저층 밀집 주거지역 관련 사업 유형별 특징점 비교

구분	도심 주거형 서비스 사업	재정비촉진사업 (뉴타운 개발)	주거환경 개선사업 (도시 재생 사업)
개발 이익	• 사유, 공유	• 사유	• 사유
공공성 확보	• 가능	• 불가능	• 일부 가능
공적 투입 자금 지속성	• 지속	—	• 일회성
커뮤니티 유지	• 가능	• 해체	• 가능

출처: 송하승, 이형찬 2017, 91.

(시장 규모) 공공 참여로 사업의 안정성이 담보되면 토지소유자의 참여를 유도할 수 있음

- 서울 도심 저층 밀집 주거지역의 설문 응답자(다세대·다가구 소유자)의 25.2%가 도심 주거형 서비스 사업에 참여할 의사가 있었고, 번거로운 임차인 관리가 필요 없는 것이 가장 큰 참여 이유임⁸⁾

7) 서비스(sub-lease)는 개발, 임대관리 전문업체에서 주택을 재건축하여, 임차인 모집, 시설관리 등 임대관리 전반을 소유주 대신 관리하는 방식으로 임대관리 전문업체는 향후 10~30년 동안 소유주에게 매월 일정 금액의 임대료 수익을 지급함.

8) 서비스 사업에 참여하는 이유(%)

시세차익이 발생하기 때문에	임대료 수익으로 노후보장이 될 것 같아서	새집이 되기 때문에	번거로운 임차인 관리가 필요 없어서
2.5	23.7	26.3	47.4

출처: 송하승, 이형찬 2017, 92.

3. 부동산산업의 역할 정립을 위한 정책 과제

(정책과제 ①) 부동산산업의 도시 관리적, 산업적 역할 강화를 위한 개·보수 시장의 확대 기반 조성

- 개·보수 시장의 확대를 위해서 개·보수 정보, 공사 분쟁 해결, 에너지 절약 개·보수 지원, 개·보수 자금 융자 등과 같은 정책 추진 검토 필요
 - ※ 일본은 '리폼 중개 네트워크 시스템'을 통해 부동산업자, 금융기관, 주택성능평가기관, 설계사무소 등이 참여하여 매매 중개, 금융, 주택이력정보 등에 대한 일괄 서비스 제공을 시도함(일본 부동산 유통 근대화 센터 2012, 24-25)
- (기대효과) 중고주택 개·보수 관련 부동산산업에 주택 성능의 개선, 도시 기능 저하의 지연 등과 같은 도시 관리적 역할과 유휴 건설자본의 투자처를 제공하는 산업적 역할을 기대할 수 있음

(정책과제 ②) 중고주택 관련 부동산산업의 활성화를 위한 유통 환경 조성

- 중고주택에 대한 충실한 정보제공, 서비스 일체 제공, 품질 확보, 매매 분쟁 해결, 품질에 맞는 가격 형성 등과 같은 중고주택 유통 시장 환경 정비 추진 필요
- (기대효과) 부동산 종합서비스 회사는 부동산서비스 다각화를 통해서 안정적인 수익구조를 조성할 수 있고, 부동산소비자에게 전문화된 양질의 원스톱 서비스를 제공할 수 있음

(정책과제 ③) 토지 공급과 부동산 유통·관리를 동시에 추진할 수 있는 운영 기반 조성

- 도심 토지 조성하고 함께 임대관리 리츠와 같은 금융을 운용하는 기반을 조성함으로써 부동산의 개발, 관리, 유통을 통해 발생하는 개발이익과 운영수익의 일부를 지역 내에 분배할 수 있는 여건 조성 필요
- (기대 효과) 도심개발사업의 공공성과 경제성 간 균형 담보와 건설업의 사업구조 재편에 기여할 수 있음

참고문헌

국민은행, 1986-2016, 주택가격동향.
 국토교통부, 2015, 건축물 통합 관리 자료.
 ———, 2016, 주택건설실적 통계.
 ———, 2017, 가계부채 종합대책, 보도자료.
 송하승, 이형찬, 2017, 부동산산업의 구조변화에 따른 정책 대응 방안 연구, 세종: 국토연구원.
 일본 부동산 유통 근대화 센터, 2012, 中小不動産業の今後の事業展開のあり方(향후 중소 부동산업 사업방향).
 통계청, 1980, 2000, 2015, 인구주택총조사.
 ———, 1986-2016a, 가계동향조사.
 ———, 1986-2016b, 소비자물가조사.
 ———, 1993-2015, 건설업조사.
 ———, 2017, 시도별 장례가구추계.

※ 본 원고는 '송하승, 이형찬, 2017, 부동산산업의 구조변화에 따른 정책 대응 방안 연구, 세종: 국토연구원' 관련 내용을 기초로 작성하였음.

송하승 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원(hssong@krihs.re.kr, 044-960-0323)

이형찬 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(hchanlee@krihs.re.kr, 044-960-0378)