

주제별 정기통계품질진단 연구용역

『부동산분야』  
2010년 정기통계품질진단  
연구용역 최종결과보고서

2010. 10.

## 주 의

1. 이 보고서는 통계청에서 수행한 정기통계품질진단 연구  
용역사업 결과보고서입니다.
2. 이 보고서에 대한 저작권 일체와 2차적 저작물 또는  
편집저작물의 작성권은 통계청이 소유하며, 통계청은 정책상  
필요시 보고서의 내용을 보완 또는 수정할 수 있습니다.

제출문

## 제 출 문

통계청장 귀하

본 보고서를 “2010년 정기통계품질진단(부동산분야)”  
연구용역 과제의 최종 연구결과물로 제출합니다.

2010년 10 월 19 일

(사)한국주택학회 박환용

연구진

---

책임연구원 계명대학교 도시계획학과 김재익 교수

연구원 한성대학교 부동산학과 이용만 교수  
경기대학교 도시교통공학과 김진유 교수

연구보조원 계명대학교 도시계획학과 권진희 박사과정  
한국감정원 방송희 연구원

# 차 례

I. 개요	1
제1절 주제의 포괄적인 범위 및 연구의 범위	1
제2절 진단 목적 및 필요성	3
1. 부동산 통계 생산의 효율성 제고	3
2. 통계의 국제적 호환성 제고	3
제3절 연구방향	4
1. 연구방향의 개요	4
2. 주제별 통계작성체계	5
3. 국제기구 자료제공 수준비교	5
4. 통계현황 및 역할 분석	6
5. 발전방향	6
II. 주제영역체계	9
제1장 주택	9
제1절 통계작성체계	9
1. 주제영역 통계의 정책적 의미	9
2. 통계작성조직기반	12
제2절 주택통계의 해외 사례	20
1. 국제기준	20
2. 외국의 통계작성 체계	22
3. 국내외 주택통계의 비교	27

제2장 토지 .....	28
제1절 통계작성체계 .....	28
1. 토지 통계의 정책적 의미 .....	28
2. 통계작성조직기반 .....	31
제2절 토지통계의 해외 사례 .....	36
1. 해외사례 .....	36
2. 국내외 토지통계의 비교 .....	40
<b>III. 통계현황 및 역할분석 .....</b>	<b>40</b>
제1장 주택 .....	40
제1절 통계현황 .....	40
1. 주택통계 현황 .....	40
2. 주택통계 비교 .....	43
제2절 통계별 용어, 항목의 비교 .....	55
1. 가구(households) .....	55
2. 주택 .....	57
3. 주택가격 .....	60
4. 주택건설 .....	62
제3절 통계 상호 역할 및 한계 .....	62
1. 주택통계 상호 역할 .....	62
2. 주택통계 상호간 역할 보완과 한계 .....	64
제2장 토지 .....	68
제1절 통계현황 .....	68
1. 토지통계 현황 .....	68
2. 토지통계 비교 .....	69
제2절 통계별 용어, 항목의 비교 .....	79
1. 용어의 비교 .....	79
2. 항목의 비교 .....	81

IV. 발전방향	83
제1장 주택통계	83
제1절 진단 결과 문제점 및 개선사항	83
1. 충족성	83
2. 효율성	88
3. 이용 편의성	95
4. 신뢰성	97
제2절 주택통계시스템 구축을 위한 발전전략	98
1. 신규개발통계와 기존통계의 개선	98
2. 효율성과 이용성, 그리고 신뢰성의 제고	100
3. 장기적인 주택시장의 변화에 대응한 통계수요 발굴	103
제3절 국제사회에서의 역할 강화를 위한 발전전략	103
제4절 로드맵	104
1. 단기(1년)	104
2. 중기(1년-3년)	105
3. 장기(3년-5년)	106
제2장 토지통계	108
제1절 진단 결과 문제점 및 개선사항	108
1. 충족성	108
2. 효율성	110
3. 이용 편의성	113
4. 신뢰성	114
제2절 토지통계시스템 구축을 위한 발전전략	117
1. 신규개발통계와 기존통계의 개선	117
2. 효율성과 이용성, 그리고 신뢰성의 제고	119
3. 장기적인 토지시장의 변화에 대응한 통계수요 발굴	122
제3절 국제사회에서의 역할 강화를 위한 발전전략	122

제4절 로드맵 .....	123
1. 단기(1년 이내) .....	123
2. 중기(1년-3년) .....	124
3. 장기(3년-5년) .....	124
<b>V. 참고문헌 .....</b>	<b>126</b>

### < 표 목 차 >

<표 1-1> 부동산 주제분야 분석대상 통계 .....	2
<표 1-2> 단계별 주택·부동산분야 통계의 진단내용과 방법 .....	7
<표 2-1> 주택통계의 세 가지 영역별 갖추어야 할 속성 .....	12
<표 2-2> 주택통계의 작성 및 관리 기관 .....	14
<표 2-3> 주택통계 관리 부서별 현황 .....	14
<표 2-4> 국내외의 주택통계 분류체계 .....	18
<표 2-5> 국내 주택통계의 체계 .....	19
<표 2-6> UN의 주택센서스 조사권고항목 .....	20
<표 2-7> UN의 주택통계개요에 제시되어 있는 주택지표 .....	21
<표 2-8> 국내외 주택통계 체계 비교 .....	28
<표 2-9> 토지통계의 작성 및 관리 기관 .....	32
<표 2-10> 토지통계 관리 부서별 현황 .....	33
<표 2-11> 국내외 토지통계분류 .....	35
<표 2-12> 우리나라 토지통계의 체계 .....	35
<표 2-13> 토지시장 제안지표 .....	37
<표 2-14> 일본의 토지관련 통계 .....	38
<표 2-15> 영국의 토지이용변화 통계표(예) .....	39
<표 3-1> 주택관련통계 현황 .....	42
<표 3-2> 수도권월세가격동향조사와 주택소유현황의 개요 .....	44

<표 3-3> 주거실태조사와 주택보급률의 개요 .....	45
<표 3-4> 미분양주택현황보고와 주택총조사의 개요 .....	46
<표 3-5> 임대주택통계와 주택건설실적통계의 개요 .....	47
<표 3-6> 전국주택가격동향조사와 아파트실거래가격지수의 개요 .....	48
<표 3-7> 아파트주거환경통계와 국민주택기금및주택분양보증현황의 개요 .....	49
<표 3-8> UN의 주택센서스 조사권유항목과 우리나라의 조사유무 .....	50
<표 3-9> 국제기구 자료제공 수준 .....	52
<표 3-10> 통계별 역할 .....	53
<표 3-11> 주택통계의 역할과 관련시장 그리고 정책적 연계성 .....	54
<표 3-12> 가구의 정의에 대한 국내외의 차이 .....	56
<표 3-13> 주택의 정의에 대한 국내외 차이 .....	60
<표 3-14> 국내외 주택가격의 정의 .....	62
<표 3-15> 아파트실거래가격지수와 전국주택가격동향조사의 장단점 .....	65
<표 3-16> 점유형태별 가구 비율(2005년 인구주택총조사) .....	67
<표 3-17> 토지관련통계 현황 .....	69
<표 3-18> 부동산거래현황과 지적통계의 개요 .....	71
<표 3-19> 토지소유현황과 택지 예정지구 지정 및 공급 현황의 개요 .....	72
<표 3-20> 외국인토지현황과 국토지리정보현황의 개요 .....	73
<표 3-21> 전국지가변동률조사의 개요 .....	74
<표 3-22> 통계별 역할 .....	76
<표 3-23> 토지통계의 정책적 연계성 .....	78
<표 3-24> 토지소유구분 항목 비교 .....	81
<표 4-1> 국내 주택통계의 주거서비스 지표 충족 여부 .....	84
<표 4-2> 가구소득, 거주면적, 주택가격 자료를 제공하는 통계들 .....	85
<표 4-3> 국내 주택통계의 주택시장 지표 충족 여부 .....	88
<표 4-4> 통계별 PIR 계산방법 .....	91
<표 4-5> 주거서비스 지표 분야에서 통계들간 중복 가능성 검토 .....	92

<표 4-6> 임대료지수의 종류별 조사방법 .....	94
<표 4-7> 주택시장 지표 분야에서 통계들간 중복 가능성 검토 .....	94
<표 4-8> 주택통계관련 통계포털과 공개된 주택통계 .....	95
<표 4-9> 국토해양통계누리에서 개선이 필요한 부분들 .....	97
<표 4-10> 통계청과 국토해양부의 주택통계 공개범위 상이 사례 .....	97
<표 4-11> 주택통계 중 신규개발이 필요한 통계와 개선이 필요한 기존 통계 .....	100
<표 4-12> 주택통계의 효율성, 이용성, 신뢰성 제고 방안 .....	102
<표 4-13> 주택통계시스템 구축을 위한 로드맵 .....	107
<표 4-14> 국내 토지통계의 이용현황지표 충족 여부 .....	109
<표 4-15> 국내 토지통계의 시장지표 충족 여부 .....	110
<표 4-16> 토지소유현황통계의 항목 .....	112
<표 4-17> 토지통계관련 통계포털과 공개된 주택통계 .....	114
<표 4-18> 토지통계 작성기관 및 부서 .....	116
<표 4-19> 토지통계 중 신규개발이 필요한 통계와 개선이 필요한 기존 통계 .....	119
<표 4-20> 토지통계의 효율성, 이용성, 신뢰성 제고 방안 .....	121
<표 4-21> 토지통계시스템 구축을 위한 로드맵 .....	125

### < 그림 목 차 >

(그림 3-1) 주택시장의 구조 .....	64
(그림 3-2) 임차 가구의 전세 및 월세(보증부 월세 포함) 비중 .....	67
(그림 3-3) 2009년 10월 거래원인별 토지 및 건물거래량 .....	82

# I. 개요

## 제1절 주제의 포괄적인 범위 및 연구의 범위

부동산은 토지 및 토지에 정착된 물건을 의미한다. 따라서 부동산이란 토지를 포함하여 건물, 담장 등 토지와 연결되어 있거나 토지와 접촉하여 옮길 수 없는 모든 것을 가리킨다. 학자들 간에 다소 차이가 있긴 하지만 대체로 부동산은 ‘토지와 그 부착물’, ‘토지와 그 부속물’ 혹은 ‘토지와 그 개량물’로 정의된다.

부동산이란 용어는 영어의 Real Estate, Real Property 또는 Realty를 번역한 것이다. 부동산의 특성 중 부동성(immobility)에 초점을 맞추어 움직이는 재산을 동산, 움직이지 않는 재산을 부동산이라고 명명한데서 기인한다.

백과사전 Wikipedia도 부동산을 “Real estate is a legal term (in some jurisdictions, such as the United Kingdom, Canada, Australia, USA and The Bahamas) that encompasses land along with improvements to the land, such as buildings, fences, wells and other site improvements that are fixed in location-immovable.”으로 정의함으로써 ‘토지와 그 개량물’로 정의한다.

부동산은 토지를 비롯하여 건축물, 담장 등 모든 움직일 수 없는 것을 포함하는 매우 광범위한 개념이다. 부동산의 개념이 이처럼 광범위하므로 본 과제에서는 부동산의 범주를 주택과 토지에 한정하고 건축물을 비롯한 토지의 부속물은 분석대상에서 제외하기로 한다. 토지와 주택은 우리나라 부동산 문제의 핵심이기 때문이다. 따라서 건축물과 관련된 건축물통계, 건축물착공통계, 건축허가 및 착공통계는 이번 분석에서 제외되었다. 또한 부동산과 깊은 관련이 있는 건설업 분야의 통계, 즉 건설업통계, 건축허가통계, 해외건설수주현황 등도 분석의 심도를 높이기 위해 제외되었다.

주택 및 토지와 관련된 통계중에서도 주택재건축현황 등 부동산 분야에서 차지하는 중요도가 상대적으로 낮거나 분석의 시급성이 낮은 통계들도 분석대상에서 제외되었다. 그러나 지정된 통계이외에도 다음과 같은 통계는 분석에 포함시켰다.

- 1) 최근 이슈가 되고 있는 주택가격과 관련된 통계와 주택금융과 관련된 통계를 분석 대상에 포함시켜 분석의 시의성을 높이고자 하였다.
- 2) 글로벌화 추세를 반영하여 외국인토지현황에 관한 통계를 추가하였다.
- 3) 국토지리정보현황통계는 최근에 발달하여 실제 계획 및 정책에 본격적으로 활용되

고 있는 지리정보시스템의 중요성을 감안하였다. 국토지리정보는 국토기본법에 의거하여 국토해양부장관이 생산관리하며 지형, 도로, 하천 등 모든 토지와 관련된 정보를 수록하고 있다.

이상과 같은 기준으로 본 사업에서는 부동산주제분야를 주택과 토지로 구분하고 이에 속하는 17개의 통계를 선정하고 주제분야의 품질을 진단하고자 한다. 이에 더하여 아파트실거래가격지수, 전국지가변동률조사 통계 등 본 과제의 부동산통계와 관계가 깊은 통계들을 분석의 종합성과 일관성을 위해 포함시켰다. 이에 따라 본 과제는 다음의 표와 같이 19개의 부동산관련 통계를 분석대상으로 한다.

<표 1-1> 부동산 주제분야 분석대상 통계

진단 주제	분야	통계명	작성기관	비고
부동산 (19)	토지 (6)	부동산거래현황	한국토지주택공사	부동산분야로 분류되었으나 토지분야로 구분하는 것이 합리적임.
		지적통계	국토해양부	
		토지소유현황	국토해양부	
		택지예정지구지정및공급현황	국토해양부	
		외국인토지현황	국토해양부	
	주택 (11)	국토지리정보현황	국토해양부	-
		미분양주택현황보고	국토해양부	
		아파트주거환경통계	국토해양부	
		임대주택통계	국토해양부	
		주거실태조사	국토해양부	
		주택건설실적통계	국토해양부	
		주택보급률	국토해양부	
		주택소유현황	국토해양부	
		주택총조사	통계청	
		국민주택기금및주택분양보증현황	국토해양부	
		수도권월세가격동향조사	국토해양부	
	전국주택가격동향조사	국민은행		
	추가 (2)	아파트실거래가격지수*	국토해양부	주택
		전국지가변동률조사*	한국토지주택공사	토지

이상과 같은 부동산 관련 통계를 구체적으로 분석하기 위하여 통계, 통계항목 그리고 지표 등 용어에 대한 간략한 설명이 필요하다.

- ① 통계: 대상으로부터 자료를 수집하고 그 특성을 숫자, 문자, 기호 등으로 나타낸 것. 이를 바탕으로 정보를 도출하고 판단을 내리게 된다. 본 과제에서 통계는 표에서 통계명으로 나타난 19개를 의미한다.

- ② 통계항목: 통계를 구성하는 각각의 대상, 사건, 취급 자료 또는 동작에 관한 자료나 정보를 가지고 있는 영역(field) 또는 영역의 집합이다.
- ③ 지표: 방향이나 목적, 기준 따위를 나타내는 지표로서 어떤 대상의 흐름에 대한 신호(signal)로 받아들여진다. 본 과제에서 지표의 성격이 짙은 통계는 주택보급률 통계, 가격동향지수 관련통계 등이다.

## 제2절 진단 목적 및 필요성

### 1. 부동산 통계 생산의 효율성 제고

본 과제는 우리나라 부동산분야 국가통계의 통계품질을 향상시키는데 근본적인 목적이 있다. 특히 주택과 토지에 관련된 통계를 체계적으로 정리하고 이 과정에서 부동산 분야의 학술연구와 정책수립에 추가적으로 필요한 통계를 파악하고 이를 충족시킬 방안을 마련하고자 한다. 이에 더하여 부동산 분야의 통계품질의 개선과 아울러 통계생산의 효율성을 제고시키고자 한다. 즉 부동산 관련 통계중 유사 항목을 공유하고 있어 이를 통합하거나 보완할 경우 통계 생산비용을 절감할 수 있고 생산기간을 줄이는 등 통계의 효율성을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 또한 행정통계 등 추가적인 비용이 투입되지 않더라도 필요한 통계를 생산할 수 있는 방안이 있다면, 이를 활용하여 필요한 통계를 확보하는 방안도 제시하기로 한다.

### 2. 통계의 국제적 호환성 제고

본 과제의 또 다른 목적은 부동산관련 국제통계와의 호환성을 높이는데 있다. 범지구화(Globalization)시대에 OECD 회원국으로서 부동산 관련 통계도 국제적 호환성을 가져야 할 당위성이 있다. 이에 본 연구는 우리나라의 부동산 통계의 현황을 파악하고 이를 기초로 국제기준에 부합되는지 비교하며 필요한 통계(항목)을 발굴 혹은 생산함으로써 국제적 기준의 통계와의 호환성을 제고하고자 한다.

## 제3절 연구방향

### 1. 연구방향의 개요

본 과제는 진단대상 통계를 국내용 통계와 국제용 통계로 구분하되, 첫째, 국내의 주택 및 부동산 정책에 반드시 필요한 통계를 파악하고 이 통계가 존재하는지, 없다면 왜 없으며 그 대응방안이 무엇인지 제시하는 것과 둘째, 국제적으로 통용되는 주택 및 부동산 관련통계의 특성과 내용을 파악하고 우리나라에 이러한 통계가 있는지, 만약 없으면 왜 없으며 그 대응방안이 무엇인지 제시하는 것으로 요약할 수 있다. 따라서 통계의 구분은 다음과 같이 세 가지로 구분가능하다.

- 1) 국내용 통계: 미분양통계, 전세가격 동향, 주택보급률통계, 아파트주거환경통계, 국토지리정보통계, 국민주택기금 및 주택분양보증현황 등
- 2) 국제기구의 공식용 통계항목: 방수, 주거면적, 주택수, 가구소득관련 통계
- 3) 국제공식통계는 아니지만 흔히 사용되는 통계: 가격관련통계(매매가격, 월세가격 등)

통계중에서 조사대상 및 조사항목의 통폐합이 필요한 경우를 품질진단의 결과로부터 도출되는 당위성을 바탕으로 제시할 것이다. 그리고 OECD나 국제기구의 국가별 통계와의 비교 가능성을 염두에 두고, 진단대상 통계의 통폐합이나 보완 등을 구체적 개선과제로 제시한다. 진단대상 통계를 OECD회원국, 국제기구의 국가별 보고서 내용과 비교하여 부족하거나 제대로 활용되지 않는 통계를 발굴하여 구체적 개선과제를 제시하기로 한다.

본 연구는 앞서 설명한 바와 같이 품질진단대상 17개 통계이외에도 아파트실거래가격지수, 전국지가변동률조사 등 관련 통계들도 함께 감안하여 통계의 품질향상뿐만 아니라 통폐합 등 통계의 효율성 제고를 위한 방안을 제시하고자 한다. 또한 우리나라 부동산 관련 통계의 수급상황을 분석한다. 이는 부동산 관련 통계에 대한 사회적 수요를 파악하고 이를 어느 정도 충족시켜주는가(공급)에 대한 분석으로 요약될 수 있다. 여기서 수요는 정책수립자, 연구자, 국제기구, 교육기관 등 다양하게 구분될 수 있고 공급도 생산된 통계의 질적·양적 수준으로 요약될 수 있다. 수요는 있으나 공급이 부족한 통계 혹은 통계항목을 파악하고 외국의 경우 어떠한 과정과 방법으로 획득하는가를 조사하고 우리나라의 경우 행정통계를 활용하면 획득할 수 있는 것들을 광범위하게 탐색하고 그 활용방안을 강구한다.

## 2. 주제별 통계작성체계

### 1) 주제영역 및 통계 작성 조직 기반

본 과제는 먼저 분석대상인 부동산 통계의 작성과 관련된 조직을 파악하는 것으로부터 시작한다. 통계작성 조직을 파악하고 생산여건을 분석하기 위하여 실제 통계작성 담당자를 대상으로 조사를 실시한다. 이를 통하여 개별 통계의 특성을 파악하되 타 부동산 통계들과의 관계를 고려한다.

### 2) 통계작성체계 현황

부동산 분야 통계가 작성되는 조직과 여건 등을 파악한 후 진단대상 통계의 작성목적 및 생산과정을 분석한다. 이렇게 개별 통계의 생산조직 및 과정을 종합하여 부동산 관련 통계의 전반적인 관계를 파악한다. 이 과정에서 부동산 통계 전반의 작성체계를 분석할 수 있다.

### 3) 외국의 통계작성 기준 및 이론적 배경, 통계작성체계 비교 등

본 과제의 또 다른 주요 목적은 우리나라가 생산하는 부동산 통계의 국제적 호환성 확보이다. 이를 위하여 주요국가를 대상으로 품질진단 대상 부동산 통계의 작성기준, 목적, 활용분야, 작성기관, 조사방법 등을 조사·비교한다.

## 3. 국제기구 자료제공 수준비교

### 1) 국제기구의 자료 요구 및 국가별 제공수준 비교

UN Habitat, OECD 자료, 주요 국가의 주택·부동산 관련 기관, 주거관련 NGO 등의 홈페이지 등을 통하여 국제기구가 요구하는 부동산 관련 자료와 실제 국가별 제공수준을 우리나라와 비교한다.

### 2) 자료제공 현황

우리나라는 어떤 자료를 국제기구에 제공하고 있는지 조사한다. 홈페이지 위주로 자료 제공 현황을 조사하고 부족한 경우 연구진의 해외 인적 네트워크를 이용하여 자료제공 범위와 제한점 등을 조사한다.

### 3) 추가개발항목 및 조사방향 등 권고

국제적으로 요구되지만 우리나라에서는 생산하지 않는 통계항목, 국제적 관점에서 볼 때 시대적으로 용도폐기된 통계항목, 향후 추가되어야 할 통계항목을 발굴하는데 초점을 둔다.

## 4. 통계현황 및 역할 분석

### 1) 통계 현황

개별 통계의 조사항목, 조사방법, 발표시기 등을 감안하여 모든 부동산 통계를 유사한 기준으로 일관성 있게 비교한다.

### 2) 주제분야에서의 통계별 상호 역할

부동산 주제통계의 작성목적과 활용분야를 감안하여 개별 통계간의 상호관계 및 연관성, 역할 등을 비교·분석한다.

### 3) 한계점

통계수요에 비해 부족한 항목, 혹은 불필요한 항목 등을 추출한다. 이때 우리나라 부동산 통계의 한계점 규명 및 보완방안 개발에 초점을 둔다.

## 5. 발전방향

### 1) 조사방법의 고찰

문헌연구, 통계생산기관 홈페이지 및 문의를 통하여 관련 통계의 발전을 도모할 조사

방법을 도출한다.

## 2) 행정자료의 활용성

현실적으로 필요한 부동산 관련 통계를 기존의 행정자료를 활용하여 대체가능한 항목을 찾아냄으로써, 효율적 통계생산에 기여토록 한다.

## 3) 작성통계의 효율성, 편의성 제고 방안

중복, 부족, 활용성 등의 관점에서 관련 통계를 검토 후 폐지 또는 신규통계 개발의 필요성 제시한다.

## 4) 작성기준 및 개념의 구체성, 일치성

국내외 관련통계의 설명서, 메타데이터 등을 참고하여 작성기준, 개념의 구체성, 일치성 등을 검토한다.

## 5) 통계간 협력방안 및 구체적 발전방향 제시 등

국토해양부, 행정안전부 등 관련 기관 통계담당자와의 접촉을 통하여 의견을 수렴하고 본 연구결과를 토대로 협력방안을 제시한다. 이때 해당 통계의 발전을 위한 구체적인 발전방향도 제시한다.

<표 1-2> 단계별 주택·부동산분야 통계의 진단내용과 방법

품질진단 단계	진단내용	진단방법
1. 연구방향의 설정	- 역할분담 - 협력체계구축	통계청 지침에 의거, 연구진 사전 workshop을 통한 역할분담, 협력체계 구축 등 연구방향 설정.
2. 주제별 통계작성체계	주제영역 및 통계 작성 조직 기반	- 부동산 통계의 작성 관련 조직의 파악. - 개별 통계의 특성을 파악하되 타 부동산 통계들과의 관계를 고려함. 이를 통하여 통계작성 조직간의 관계가 파악될 것임.
	통계작성체계 현황	- 진단대상 통계의 작성목적 및 생산과정 분석. - 부동산 주제통계 전반의 작성체계를 분석함.
	외국의 통계작성 기준 및 이론적 배경, 통계작성체계 비교 등	-주요국가를 대상으로 품질진단 대상 부동산 통계의 작성기준, 목적, 활용분야, 작성기관, 조사방법 등을 조사·비교함.

3. 국제기구 자료제공 수준 비교	국제기구의 자료 요구 및 국가별 제공수준 비교	- UN Habitat, OECD 자료, 주요국가 주택·부동산 관련 기관, 주거관련 NGO 등의 홈페이지, E-mail 질의 등을 통하여 국제기구의 자료 요구 및 국가별 제공수준을 우리나라와 비교함.
	자료제공 현황	- 홈페이지 위주로 자료제공 현황을 조사하고 부족한 경우 연구진의 해외 인적 네트워크를 이용하여 자료 제공 범위와 제한점 등을 조사함. - OECD 국가들을 기준으로 부동산 통계 자료 제공현황을 확보함.
	추가개발항목 및 조사방향 등 권고	- 국제적으로 요구되지만 우리나라에는 생산하지 않는 통계항목, 국제적 관점에서 볼 때 시대적으로 용도폐기된 통계항목, 향후 추가되어야 할 통계항목을 발굴함.
4. 통계현황 및 역할 분석	통계 현황	- 개별 통계의 조사항목, 조사방법, 발표시기 등을 감안하여 모든 부동산 통계를 유사한 기준으로 일관성 있게 비교함.
	주제분야에서의 통계별 상호 역할	- 부동산 주제통계의 작성목적과 활용분야를 감안하여 개별 통계간의 상호관계 및 연관성, 역할 등을 비교·분석함.
	한계점	- 통계수요에 비해 부족한 항목, 혹은 불필요한 항목 등을 추출함. - 우리나라 부동산 통계의 한계점 규명 및 보완방안 개발에 초점을 둠.
5. 발전방향	조사방법의 고찰	- 문헌연구, 통계생산기관 홈페이지 및 문의 - 부족한 통계가 있을 경우 외국의 경우는 어떻게 수집, 활용되는가를 심층적으로 분석.
	행정자료의 활용성	- 저비용으로 통계를 작성하는 방안으로 행정자료를 활용하면 대체가능한 항목을 찾아냄으로써, 효율적 통계생산에 기여도록 함.
	작성통계의 효율성, 편의성 제고 방안	- 중복, 부족, 활용성 등의 관점에서 관련 통계를 검토 후 폐지 또는 신규통계 개발의 필요성 제시.
	작성기준 및 개념의 구체성, 일치성	- 국내외 관련통계의 설명서, 메타데이터 등 참고.
	통계간 협력방안 및 구체적인 발전방향 제시 등	- 국토해양부, 행정안전부 등 관련 기관 통계담당자와의 개별면담을 통하여 의견수렴. - 통계관리 권한이 있는 책임자에게 부동산통계 전반의 문제점과 개선방안을 설명함.

## II. 주제영역체계

### 제1장 주택

#### 제1절 통계작성체계

##### 1. 주제영역 통계의 정책적 의미

###### 1) 이론적 배경

주택이라는 재화는 내구재로서, 주거서비스를 제공하는 역할을 수행하는 한편, 자산의 일종으로서 부(富:wealth)를 축적하고, 증식시키는 수단으로도 사용된다. 주택이 갖고 있는 이런 특성 때문에 주택시장은 공간시장(space market)과 자산시장(asset market)으로 나뉘어진다. 여기서 공간시장이란 주거서비스가 거래되는 시장을 의미하며, 자산시장이란 자산으로서의 주택이 거래되는 시장을 말한다. 주택시장에는 공간시장과 자산시장 외에 주택을 건설하는 개발시장(development market)이 존재한다<sup>1)</sup>.

공간시장에서 거래되는 주거서비스는 인간이 생존을 위해서 필요할 뿐만 아니라, 인간다운 삶을 영위하기 위해서도 필요한 서비스이다. 이런 이유에서 학자들은 주거서비스를 가치재(merit goods)의 하나로 보고 있다<sup>2)</sup>. 여기서 인간다운 삶을 영위하기 위한 주거서비스는 양적으로도 충분해야 할 뿐만 아니라, 질적으로도 최소한의 조건을 충족해야 한다.

그리고 자산시장에서 결정되는 주택가격은 자산으로서의 부(富)의 크기를 나타낸다. 우리나라 가계가 보유하고 있는 자산의 총 가치 중 부동산 가치가 차지하는 비중은 평균적으로 77%이고, 이 부동산 중에서 주택이 차지하는 비중은 59%이다<sup>3)</sup>. 이처럼 가계자산

---

1) 개발시장은 공간시장에 주거서비스의 공급량을 늘리는 역할을 하며, 자산시장에 재고 주택수를 증가시키는 역할을 한다. 주택시장의 구조에 대한 자세한 설명은 제3장에 나오는 <그림 3-1>을 참조하라.

2) 가치재(merit goods)란 인간다운 삶을 위해 국가가 최소한의 소비를 보장해야 하는 재화나 서비스를 의미한다. 이 용어는 재정학자인 머스그레이브(Richard A. Musgrave)가 사용한 용어이다. 가치재는 비경합성과 비배재성을 특성으로 하는 공공재와는 다른 개념으로, 기초교육, 기초의료보장, 최저주거서비스보장 등이 여기에 해당한다.

에서 부동산이 차지하는 비중, 그리고 해당 부동산에서 주택이 차지하는 비중이 크다 보니, 국민들은 주택가격의 변화에 관심이 높다.

더군다나 내집마련을 희망하는 무주택자들에게는 주택가격의 변화가 주택보유의 가능성을 좌우하는 중요한 변수가 된다. 그리고 주택은 분할거래가 어렵기 때문에 주택을 소유하고자 하는 가계는 필연적으로 주택금융에 부분적으로 의존하여 주택을 구입할 수밖에 없다. 이러다보니 무주택자이든 주택소유자이든 금리변화에 민감하게 반응하게 된다.

한편, 주택이 자산으로서의 역할을 하다 보니, 주택소유에 따른 자산배분의 형평성 문제가 뒤따르게 된다. 특히 주택가격이 상승하는 것은 사회의 발전에 기인하는 바가 크기 때문에 주택소유자와 무주택자간의 형평성 문제가 등장하게 된다.

이런 문제 때문에 정부는 주택시장(공간시장과 자산시장, 그리고 개발시장)과 금융시장에 개입하게 된다. 우선 정부는 국민들에게 인간다운 삶을 위해 필요한 최소한의 주거 서비스를 제공해야 하기 때문에 주택시장에 개입한다. 그리고 주택이 가계자산에서 차지하는 비중이나 금융시장과의 연계성, 무주택자들의 주택구입 등을 고려하여 주택가격의 안정을 위해 주택시장에 개입하기도 한다. 더 나아가 소득과 자산의 불평등성을 개선하기 위해 주택시장에 개입하게 된다.

## 2) 정책적 의미

정부가 주택시장에 개입할 때 개입시점과 강도를 정해야 하는데, 이를 위해서는 국민들의 주거수준이나 주택시장의 거래 및 가격동향, 주택소유실태 등에 대한 정확한 현황 파악이 전제되어야 한다. 예를 들어 주거서비스의 양적, 질적 상황이 어떠한지? 민간주택이나 공공임대주택의 공급이 적절한지? 주택가격이나 임대료가 현재 어떤 상황에 있고 어떤 추세를 보이고 있는지? 등에 대한 정확한 정보가 있어야 정부의 시장개입 여부를 정할 수 있고, 시장에 개입한다면 언제 어느 정도의 강도로 개입할 것인지 등을 정할 수 있다.

주택통계는 정부의 시장개입 여부와 시점, 그리고 강도를 결정하는데 있어서 판단기준이 되는 지표(indicators)를 제공하는 역할을 한다. 뿐만 아니라 개별 가계의 입장에서 보더라도, 주택은 삶의 질과 자산규모를 결정하는데 매우 중요한 재화이기 때문에 개인들 역시 주택통계가 제공하는 지표를 필요로 한다. 정부나 연구자뿐만 아니라 개별가계에게도 주택통계가 제공하는 지표는 의사결정에 있어서 중요한 정보인 것이다.

정부가 주택시장에 개입하는 세 가지 목적에 맞추어, 주택통계는 다음과 같은 세 가지

---

3) 통계청의 2006년 가계자산조사에 근거한 것이다.

영역에 대한 지표를 제공해 주어야 한다.

첫째, 주택통계는 국민들이 누리고 있는 주거서비스의 수준(주거복지 수준)을 파악할 수 있는 지표를 제공해 주어야 한다. 예를 들어, 소득 대비 주택가격 비율(price to income ratio, 이하 PIR이라고 칭한다)이나 소득 대비 임대료 비율(rent to income ratio, 이하 RIR이라고 칭한다), 1인당 주거면적, 최저 주거시설을 갖추지 못한 주택의 수 등과 같은 지표가 그것이다.

둘째, 주택통계는 주택시장의 상황을 파악할 수 있는 지표를 제공해 주어야 한다. 주택시장 상황은 가격과 거래량의 움직임을 통해 파악할 수 있기 때문에 기본적으로 주택 가격이나 임대료에 관한 지표가 필요하고, 가격과 거래량의 변화를 가져오는 수요나 공급에 관한 지표 또한 필요하다. 예를 들어, 임대료지수나 주택가격지수, 신규주택건설규모, 멸실 주택수, 인구1천명당 주택수, 주택보급률 등이 그것이다<sup>4)</sup>.

셋째, 주택통계는 주택소유의 불평등성을 파악할 수 있는 지표를 제공해 주어야 한다. 예를 들어 다주택소유자 수나 주택소유 지니계수 등이 여기에 해당하는 지표라고 할 수 있다.

이들 세 가지 영역의 지표들은 기본적으로 정확성과 다양성, 그리고 속보성을 갖고 있어야 한다. 그러나 각 지표들이 갖추어야 할 속성의 중요성은 영역별로 다소 상이하다.

예를 들어 주거서비스 수준을 보여주는 지표들은 우선 정확성과 다양성을 갖추고 있어야 한다. 주거서비스 지표들은 국민들의 주거수준을 다양한 측면에서 정확하게 보여줄 수 있어야 한다는 것이다. 물론 주거서비스 수준을 보여주는 지표들이 속보성(시의성, 신속성, 적시성)을 확보한다면 더욱 좋겠지만, 주거서비스 수준의 변동은 시간적으로 급변하는 것이 아니기 때문에 정확성과 다양성에 비해 속보성은 그 중요도가 떨어진다고 할 수 있다.

반면 주택시장의 상황을 보여주는 지표들은 속보성과 함께 정확성을 갖추고 있어야 한다. 일반적으로 주택시장은 가격이나 거래량의 변동이 심하기 때문에 정부의 시장개입 시점이 중요하다. 그런데 해당 시장의 동향을 보여주는 통계지표가 속보성을 갖추고 있지 않으면, 정부의 시장개입은 뒤늦은 것이 되어 정책의 실효성을 잃을 수 있다. 결국 주택시장의 상황을 보여주는 지표들은 신속하고 정확하게 주택시장의 동향을 보여주어야 하는 것이다. 물론 해당 지표가 다양성을 갖춘다면 더욱 바람직한 지표가 되겠지만, 이는 어디까지나 속보성과 정확성을 갖추고 난 뒤에 갖추어야 할 속성이라고 할 수 있다.

형평성 지표의 경우, 주거서비스 지표와 마찬가지로 정확성과 다양성을 우선적으로 갖

---

4) 일부 지표의 경우, 주거서비스 수준을 나타내는 지표로 사용되기도 한다. 예를 들어 인구 1천명당 주택 수는 국민들이 이용할 수 있는 주거서비스의 양적 수준을 나타내는 지표로 사용될 수도 있다.

추고 있어야 한다. 국민들의 주택배분 상황을 다양한 측면에서 정확하게 보여주는 지표가 필요한 것이다. 주택배분의 형평성은 수시로 바뀌는 것이 아니기 때문에 속보성의 중요도는 상대적으로 떨어진다고 할 수 있다.

<표 2-1> 주택통계의 세 가지 영역별 갖추어야 할 속성

	우선적으로 갖추어야 할 속성	우선순위가 떨어지는 속성
주거서비스 지표	정확성, 다양성	속보성
주택시장 지표	속보성, 정확성	다양성
형평성 지표	정확성, 다양성	속보성

결국 주택통계의 체계나 발전방향 등을 검토할 때, 우리는 먼저 기존의 주택통계들이 세 가지 영역의 통계지표들을 적절하게 제공하고 있는지를 살펴보아야 하고, 그 다음 기존의 주택통계가 세 가지 영역의 지표들을 적절하게 제공하고 있더라도, 해당 지표들이 바람직한 속성들을 갖추고 있는지 여부를 살펴보아야 할 것이다.

## 2. 통계작성조직기반

### 1) 통계작성 기관·부서

주택통계는 통계작성방법에 따라, 보고통계와 조사통계, 그리고 가공통계로 나눌 수 있다. 조사통계는 전수조사나 표본조사를 통해 자료를 수집하는 통계로, 수도권월세가격동향조사, 주거실태조사, 주택총조사, 전국주택가격동향조사 등이 여기에 속한다. 보고통계는 행정기관이나 업무수행기관으로부터 보고받은 자료로 작성되는 통계로, 국민주택기금및주택분양보증현황, 임대주택통계, 주택건설실적통계, 미분양주택현황보고, 아파트주거환경통계 등이 여기에 속한다. 가공통계는 조사나 보고를 통해 수집된 자료나 또는 2개 이상의 통계를 가공하여 작성되는 통계로, 아파트실거래가격지수, 주택소유현황, 주택보급률 등이 여기에 속한다.

주택통계는 대부분 국토해양부의 주택토지실 주택정책국에서 작성·관리하고 있다. 다만, 주택총조사는 통계청 인구총조사과에서 작성·관리하고 있으며, 전국주택가격동향조사는 국민은행 부동산조사팀에서 작성·관리하고 있다.

국토해양부가 작성·관리하는 통계 중 보고통계는 대부분 일선 시·군·구에서 보고된 자

료를 이용하기 때문에 국토해양부 담당부서에서 직접 통계를 작성하고 있다. 그러나 조사통계는 국토해양부가 직접 조사업무를 수행하기 어렵기 때문에 산하 기관이나 연구기관에 조사 및 통계작성 업무를 위탁하는 것이 일반적이다. 예를 들어 주거실태조사는 국토연구원이 국토해양부의 위탁을 받아 통계를 작성하고 있다. 그리고 수도권월세가격동향조사의 경우, 한국감정원이 국토해양부의 위탁을 받아 통계를 작성하고 있다.

가공통계의 경우, 통계작성과정이 복잡하지 않을 경우 국토해양부가 직접 작성한다. 하지만 아파트실거래가격지수는 통계작성과정이 복잡하기 때문에 외부기관에 위탁하여 통계를 작성하고 있는데, 한국감정원이 국토해양부로부터 위탁받아 해당 지수를 작성하고 있다.

국토해양부 내에서 주택통계의 작성 및 관리는 관련 부서에서 직접 하고 있다. 주택통계를 작성 및 관리하는 별도의 조직이나 부서, 별도의 통계전문가가 있는 것이 아니다. 국토해양부 내에서 주택통계를 가장 많이 작성 및 관리하는 부서는 주택토지실 산하 주택정책관실의 주택정책과이다. 주택정책과에서는 주택보급률, 미분양주택현황보고를 직접 작성 및 관리하고 있으며, 아파트실거래가격지수와 수도권월세가격동향조사, 주거실태조사를 관리하고 있다. 그리고 주택건설공급과에서는 주택건설실적통계와 아파트주거환경통계를, 주택기금과에서는 국민주택기금및주택분양보증현황을, 주거복지기획과에서는 임대주택통계를 작성 및 관리하고 있다. 주택소유현황은 국토해양부 국가공간정보센터에서 작성 및 관리하고 있다.

국토해양부가 관리하는 모든 통계에 대한 업무를 총괄하는 부서로 기획조정실 산하 정책기획관실의 정보화통계담당관이 있다. 정보화통계담당관에서는 국토해양부의 통계를 총괄하여 기획, 조정, 관리하는 업무를 수행하고 있다.

한편, 주택총조사는 통계청의 인구총조사과에서 작성 및 관리하고 있으며, 전국주택가격동향조사는 국민은행 부동산조사팀에서 작성 및 관리하고 있다.

통계작성주기는 대체로 1년 내지 1개월 단위이다. 정보의 속보성이 중요한 통계의 경우, 대체로 1개월 단위로 작성되고 있다. 예를 들어 주택건설실적통계, 미분양주택현황보고, 아파트실거래가격지수, 전국주택가격동향조사 등은 매월 작성되고 있다. 속보성이 상대적으로 중요하지 않는 통계들은 대체로 1년 단위로 작성되고 있는데, 예를 들어 주택소유현황, 임대주택통계, 주택보급률 등은 1년 단위로 작성된다. 그러나 아파트주거환경통계의 작성주기는 3년이다. 조사통계 중 자료조사에 따른 비용과 시간이 많이 걸리는 주택총조사와 주거실태조사의 경우 작성주기가 각각 5년과 2년이다.

<표 2-2> 주택통계의 작성 및 관리 기관

통계명	작성방법별 분류	통계작성기관	자료보고/조사 생산기관	주기
주택소유현황	가공통계	국토해양부	국토해양부	1년
임대주택통계	보고통계	국토해양부	시·군·구	1년
주택보급률	가공통계	국토해양부	국토해양부	1년
주택건설실적통계	보고통계	국토해양부	시·군·구	매월
미분양주택현황보고	보고통계	국토해양부	시·군·구	매월
주택총조사	조사통계	통계청	통계청	5년
주거실태조사	조사통계	국토해양부	국토연구원	2년
아파트주거환경통계	보고통계	국토해양부	시·군·구	3년
수도권월세가격동향조사	조사통계	국토해양부	한국감정원	매월
아파트실거래가격지수	가공통계	국토해양부	시·군·구/ 한국감정원	매월
전국주택가격동향조사	조사통계	국민은행	국민은행	매월
국민주택기금및주택분양보증현황	보고통계	국토해양부	금융기관, 대한주택보증	1년

<표 2-3> 주택통계 관리 부서별 현황

관리기관		주택통계	
국토해양부	기획조정실	정보화통계담당관	국토해양부 통계 총괄 기획, 조정, 관리
	주택토지실	주택정책과	수도권월세가격동향조사, 주택보급률, 주거실태조사, 미분양주택현황보고, 아파트실거래가격지수
		주택건설공급과	주택건설실적통계, 아파트주거환경통계
		주거복지기획과	임대주택통계
		주택기금과	국민주택기금및주택분양보증현황
		국가공간정보센터	주택소유현황
통계청	인구총조사과	주택총조사	
국민은행	부동산조사팀	전국주택가격동향조사	

## 2) 주제영역의 통계체계

### (1) 통계체계의 분류기준

위에서 언급하였다시피 정책적으로 주택통계는 주거서비스 수준을 확인하고, 주택시장(공간시장, 자산시장, 개발시장)의 상황을 파악하며, 주택배분의 형평성 정도를 파악하

는데 필요한 지표를 제공하는 역할을 수행한다. 이 세 가지 역할에 따라, 주택통계가 제공하는 지표는 주거서비스 지표와 시장지표, 그리고 형평성지표로 나눌 수 있다.

주거서비스 지표는 다시 몇 가지 영역으로 나누어 볼 수 있는데, 국토연구원은 2005년에 발간된 연구보고서에서 주거서비스 지표를 양적 지표, 질적 지표, 주거비 부담 지표, 주거 안정성 지표, 주거 형평성 지표로 나눈 바 있다<sup>5)</sup>. 여기서 양적 지표란 주거서비스가 양적으로 충분한가를 파악하는 지표로, 주택보급률, 자가점유율, 1인당 주거면적 등을 의미한다. 그리고 질적 지표란 주거서비스가 질적으로 우수한가를 파악하는 지표로, 건축경과연수, 3인 이상 단칸방 거주가구 비율, 주거만족도 등이 있다. 주거비 부담 지표는 가구 소득으로 주거비를 부담할 수 있는 정도를 측정하는 지표로, PIR, RIR, 소득 대비 주택담보대출 원리금지급 비율(payment to income ratio, 이하 PTI라고 칭한다), 주택가격 대비 주택담보대출 비율(loan to value ratio, 이하 LTV라고 칭한다) 등이 있다. 주거 안정성 지표는 주거정착 및 자유로운 주거이동의 정도를 측정하는 지표로, 평균 거주기간, 강제이동 비율 등이 있다. 주거 형평성 지표는 주택소유나 주거서비스 소비의 형평성을 측정하는 지표로, 지니계수, 타일지수, 최저주거기준 미달가구 등이 있다.

한편, 한국주택학회와 (사)주거복지연대는 2004년에 국토해양부(당시는 건설교통부)로부터 연구용역을 의뢰받아 지방자치단체의 주거복지를 평가하기 위한 지표를 개발하고, 이를 실제 평가에 적용한 바 있다. 이 용역에서 한국주택학회와 (사)주거복지연대는 주거복지 평가지표를 크게 양적 측면, 질적 측면, 주거안정성으로 나누었다<sup>6)</sup>. 그리고 질적 측면은 다시 주택의 질과 주거의 질로 나누었다. 한국주택학회와 (사)주거복지연대는 양적 측면을 나타내는 지표로 주택보급률과 인구 천명당 주택수를 제시하였고, 질적 측면 중 주택의 질을 나타내는 지표로는 수세화장실 보급비율, 입식부엌 보급비율, 목욕시설 보급비율, 주택의 평균면적을 제시하였다. 그리고 질적 측면 중 주거의 질을 나타내는 지표로 1인당 주거면적, 최저주거기준 미달가구 비율, 1인당 주민복지시설면적, 1인당 자연친화공간면적, 상수도 보급률 등을 제시하였고, 주거안정성을 나타내는 지표로는 주택매매가격증가율, 임대료증가율, 자가거주율, 총가구 대비 공공임대주택 비율 등을 제시하였다.

국제적으로는 주거서비스 현황을 주거가용성(housing availability), 주거혼잡수준(housing crowding), 주거안정성(housing stability) 등으로 구분하여 평가하기도 한다.

5) 윤주현·김근용·박천규, 「지역간·계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(Ⅰ) : 주거서비스 지표의 개발 및 측정」, 국토연구원, 2005

6) 한국주택학회 주거복지연대, 「지방자치단체 주거복지 평가지표 개발 및 평가를 위한 연구」, 건설교통부, 2005.1

여기서 주거가용성이란 주거서비스를 받을 기회가 어느 정도인가를 측정하는 지표로, PIR이나 RIR이 대표적인 지표이다. 주거의 가용성은 주거서비스의 공급과 수요, 그리고 가구소득과 관련이 있기 때문에 재고주택증가율이나 자가소유율 등이 사용되고 있다. 주거혼잡수준은 주거의 혼잡도가 어느 정도인가를 측정하는 지표로, 방당 인원수, 1인당 주거면적, 주택당 방수 등이 사용되고 있다. 주거안정성은 주거의 정착 및 이동을 측정하는 지표로, 평균거주기간, 강제이동비율 등이 사용되고 있다.

한편 지속가능성 관련 NGO 운동가 중의 한명인 하트(Maureen Hart)는 주거부문의 지속가능 지표를 주거가용성 지표(availability indicators), 주거조건 지표(condition indicators), 주거비용 지표(cost indicators)로 구분하고 있다<sup>7)</sup>. 하트는 자신의 웹 사이트 'Sustainable Measures' 에서 세 가지 영역별 지표들에 대해 순위(해당 영역을 잘 보여주는 지표로서의 순위)를 매기고 있는데, 주거가용성 지표에서는 PIR, 노숙자 수, 부담가능(affordable) 주택의 분포, 자가거주율 등이 상위에 위치하고 있다. 주거조건 지표의 경우, 1인당 주거면적, 심각한 구조적 문제를 갖고 있는 주택 수, 물리적 수선이 필요한 주택 비율, 부적절하고 혼잡한 주택에 거주하는 사람 수, 소득의 30% 이상을 주거비용으로 지출하는 가구 수 등이 제시되고 있다. 주거비용 지표로는 단독주택의 부담가능성(affordability), 소득의 30% 이상을 지불해야 하는 저소득가구수, 자가거주율, 주거의 부담가능성 지표, 주택가격의 중위수 대비 가구소득의 중위수 비율 등이 제시되고 있다.

캐나다에서는 주거서비스 수준을 '수용 가능한 주거서비스(acceptable housing)' 를 누리고 있는지 여부로 평가하는데, 여기서 '수용 가능한 주거서비스' 란 적절하고(adequate), 적정하며(suitable), 부담 가능한(affordable) 주거서비스로 보고 있다<sup>8)</sup>. 여기서 적절성(adequacy)이란 대규모 수선이 필요하지 않은, 적절한 시설을 갖춘 주택에 거주하는지 여부를 측정하는 것을 말하며, 적정성(suitability)이란 과밀하지 않은 주택에 거주하는지 여부를 측정하는 것을 의미한다. 그리고 부담 가능성이란 가구소득 중 일정 부분으로 주거서비스를 소비할 수 있는지 여부를 측정하는 것을 말한다. 이 세 가지 기준은 우리나라의 최저주거수준 기준과 유사하다.

뉴질랜드는 비정기적이기는 하지만, 장기적인 주택시장의 변화에 맞추어 주택통계체계를 점검하고 있다. 2009년에도 나온 주택통계점검 보고서(Review of Housing Statistics Report)에 따르면<sup>9)</sup>, 뉴질랜드 통계청은 주택통계가 제공하는 지표를 크게 주택시장지표

7) 웹사이트 Sustainable Measures([www.sustainablemeasures.com](http://www.sustainablemeasures.com)) 참조

8) CMHC, Canadian Housing Observer 2009, 2009, p.81 참조

9) Statistics New Zealand, Review of Housing Statistics Report, 2009. 이 보고서에서는 주택관련 통계를 모두 6개 영역으로 나눈 뒤, 각각의 영역에서 필요한 통계지표들을 제시하고 있다.

와 주거서비스 적절성 지표로 나누고, 주택시장지표는 다시 공급과 수요지표로, 그리고 주거서비스 적절성(housing adequacy) 지표는 부담가능성(affordability), 적정성(suitability), 안전성(security), 거주성(habitability) 지표로 나누고 있다.

주택시장에 대한 지표 중 주거서비스의 수요 지표는 주거서비스 수요를 나타내는 지표들로, 인구증가율, 가구증가율, 이민자 증가율 등이 여기에 속하는 지표로 보고 있다. 주거서비스의 공급지표는 주거서비스 공급을 나타내는 지표들로, 주택재고량, 신규주택 공급량, 택지공급량 등이 여기에 속하는 지표로 보고 있다. 주택가격지표들은 주거서비스의 공급을 나타내는 지표 중의 하나로 인식되고 있다.

주거서비스의 적절성을 평가하는 지표로 거주성 지표는 주택의 물리적 수준이나 시설기준, 환경기준 등을 측정하는 지표이다. 구조적으로 문제가 있는 주택이나 시설기준을 충족시키지 못하는 주택, 소음이나 오염 등에 지나치게 노출된 주택 등이 이에 해당하는 지표이다. 부담 가능성 지표는 가구의 소득으로 주거비용을 총당할 수 있는가를 측정하는 지표로 PIR, RIR, 주택구입능력지수(housing affordability index, HAI) 등으로 평가한다. 적정성 지표는 과밀의 정도나 교육, 교통 등과 같은 서비스를 이용할 수 있는 주택인지 여부를 평가하는 지표이고, 거주 안전성 지표는 거주의 안정성과 이동의 자유성을 측정하는 지표이다.

이상의 주택통계 분류체계를 보면, 국내에서나 국외에서는 주로 주거서비스 지표를 중심으로 주택통계를 분류해 왔음을 알 수 있다. 다만 우리나라의 경우, 형평성을 강조하는 사회적 분위기 때문에 주거형평성에 관한 지표가 하나의 범주로 존재하고 있다. 그리고 뉴질랜드의 경우, 주택통계의 미래전략을 논하는 보고서에서 주택시장을 나타내는 지표의 범주로 수요와 공급지표가 제시되고 있다. 주택시장에 관한 지표는 각국에서 중요한 주택관련 지표로 취급되고 있으면서도 독자적인 범주로 분류되지 않고 있는데, 뉴질랜드 통계청에서는 이를 주택통계의 한 범주로 제시하고 있는 것이다.

이상의 국내외 분류체계를 고려해 볼 때, 주거서비스의 수준을 평가하는 지표는 대체로 5개의 범주로 세분화 할 수 있다. 먼저 주택의 질적 수준(시설기준, 대규모 수선의 필요성 등)을 나타내는 적절성(adequacy), 또는 거주성(habitability) 지표를 들 수 있다. 그리고 주거의 질적 수준(혼잡 여부, 주거와 관련된 서비스의 이용가능성 등)을 나타내는 적정성(suitability) 또는 혼잡성(crowding) 지표를 들 수 있다. 그 다음 주거의 안정성(주거 정착 및 이동의 자유 등)을 나타내는 안정성(stability) 또는 안전성(security) 지표와, 주거비의 부담 가능성을 나타내는 부담가능성(affordability) 지표를 들 수 있다. 마지막으로 주택이 양적으로 충분히 존재하는가를 나타내는 가용성(availability) 지표를 들 수 있는데, 가용성 지표는 주거비의 부담가능성을 포함하는

범주일 수가 있다.

<표 2-4> 국내외의 주택통계 분류체계

구분	윤주현 외 (2005)	주택학회 외 (2005)	국제적인 분류	뉴질랜드 통계청 (2009)	캐나다 통계청 (2009)	Maureen Hart(2007)
주거 서비스 지표	질적 지표	주택질	-	habitability	adequacy	condition
		주거질	crowding	suitability	suitability	
	양적 지표	양적 지표	availability	-	-	availability / cost
				주거비 부담	affordability	
주거안정성	주거안정성	stability	security	-	-	
주택시장 지표	-	-	-	demand	-	-
	-	-	-	supply	-	-
형평성 지표	주거형평성	-	-	-	-	-

본 연구에서는 정부가 시장에 개입하는 세 가지 목적에 따라, 주택통계를 주거서비스의 수준을 측정하는 지표와 주택시장의 상황을 측정하는 지표, 그리고 주택 및 주거서비스 배분의 형평성을 평가하는 지표로 나누고자 한다.

주거서비스 수준을 나타내는 지표의 경우, 주택의 질적 수준을 나타내는 주거 적절성 지표(adequacy indicators), 주거의 질적 수준을 나타내는 주거 적정성(또는 주거 혼잡성) 지표(suitability indicators), 주거비의 부담 가능성을 나타내는 부담가능성 지표(affordability indicators), 주거서비스가 양적으로 충분한지를 나타내는 주거 가용성 지표(availability indicators), 그리고 마지막으로 주거이동의 안정성을 나타내는 주거 안정성 지표(stability indicators)로 나누고자 한다.

한편 주택시장지표는 주택시장의 공급과 가격수준으로 대변된다. 형평성지표는 주택보유 및 계층별 주거비부담 등으로 대변된다.

이런 분류체계에 따라, 국내외 통계를 살펴보고, 국내에 필요한 통계나 중복되는 통계 등을 분석하도록 한다. 다만, 형평성 지표의 경우, 국내에서만 제공되는 통계지표이다 보니 국내외에 비교할 대상이 없기 때문에 본 연구에서는 대략적인 현황만 파악하는 것으로 한다. 즉, 본 연구에서는 주거서비스 지표와 주택시장 지표를 중심으로 주택통계의 충족성이나 효율성, 국제비교가능성 등을 검토하도록 한다.

## (2) 주택통계 체계

본 연구의 분석대상인 12개의 주택통계를 위에서 살펴본 분류체계에 따라 구분해 보

면, 먼저 주거서비스 지표를 제공해 주는 통계로 주거실태조사, 주택총조사, 아파트주거환경통계, 임대주택통계, 주택보급률 등이 있다. 이 중 주거실태조사는 주거의 적절성, 주거의 적정성, 주거의 부담가능성, 주거의 안정성 등을 측정하는 지표를 제공해 준다. 주택총조사는 주거의 적절성과 적정성, 그리고 주거의 가용성 등을 측정하는 지표를 제공해 준다. 임대주택통계와 주택보급률은 주거의 가용성을 측정하며, 아파트주거환경통계는 주거의 적절성을 평가하는데 사용된다.

현재 주택통계의 상당 부분은 주택시장의 상황을 파악하는데 사용되고 있다. 예를 들어 주택건설실적통계, 미분양주택현황보고, 수도권월세가격동향조사, 아파트실거래가격지수, 전국주택가격동향조사, 국민주택기금 및 주택분양보증현황 등은 주택시장(공간시장과 자산시장, 그리고 개발시장)의 상황을 파악하는데 사용된다. 주택보급률은 주거의 가용성을 평가하는 통계이기도 하지만, 주택시장에서 주택의 수요와 공급 상황을 보여주는 통계이기도 한다. 그리고 형평성을 평가하는데 사용되는 통계로는 주택소유현황 통계가 있다.

<표 2-5> 국내 주택통계의 체계

구분		통계
주거 서비스 지표	적절성 (adequacy)	주택총조사, 주거실태조사, 아파트주거환경통계
	적정성 (suitability)	주거실태조사, 주택총조사
	가용성 (availability)	임대주택통계, 주택보급률, 주택총조사
	부담가능성 (affordability)	주거실태조사
	안정성 (stability)	주거실태조사
주택시장 지표		주택건설실적통계, 미분양주택현황보고, 수도권월세가격동향조사, 아파트실거래가격지수, 전국주택가격동향조사, 국민주택기금 및 주택분양보증현황, 주택보급률
형평성 지표		주택소유현황

## 제2절 주택통계의 해외 사례<sup>10)</sup>

### 1. 국제기준

#### 1) UN 통계

주택통계에서 국제기준으로 사용되는 대표적인 통계는 UN의 주택통계이다. UN 통계국에서는 각국의 주거상황을 비교하기 위해 인구주택센서스에 들어가야 할 조사항목과 원칙을 담은 보고서를 발간하여, 각국이 이 원칙에 따라 주택센서스를 할 것을 권고하고 있다<sup>11)</sup>.

1998년에 작성된 인구주택센서스 원칙에 따라 권고되고 있는 조사항목은 3개 영역(건물사항, 주택사항, 가구사항)으로 나누어지며, 모두 20가지 항목으로 되어 있다. 건물사항에는 건물유형, 건축자재, 건축연령을 조사하도록 권고하고 있으며, 주택사항에 대해서는 주택의 지리적 위치(도시와 농촌지역), 주택유형, 점유상태, 소유 형태, 방수, 전용면적, 상수도 유형, 하수도 유형, 목욕실, 부엌, 조명, 쓰레기 처리 유형, 1가구 이상이 점유한 주택 수, 가구 수를 조사하도록 권고하고 있다. 가구사항의 경우, 가구주의 인구 및 경제특성, 임차와 소유 현황, 임대료와 보유비용을 조사하도록 권고하고 있다.

<표 2-6> UN의 주택센서스 조사권고항목

구분	조사권고항목
건물사항(3개항)	건물유형, 건축자재, 건축연령
주택사항(14개항)	주택의 지리적 위치, 주택유형, 점유상태, 소유 형태, 방수, 전용면적, 상수도 유형, 하수도 유형, 목욕실, 부엌, 조명, 쓰레기 처리 유형, 1가구 이상이 점유한 주택 수, 가구 수
가구사항(3개항)	가구주의 인구 및 경제특성, 임차와 소유 현황, 임대료와 보유비용

이 원칙에 따라, UN통계국은 그 동안 각국들로부터 통계자료를 입수하여 비정기적으로 주택통계개요를 작성하고 있다. 연도별로 보면, 1974년에 1971년 기준 주택통계를 발표

10) 주택통계의 해외 사례는 UN의 통계국이나 각국의 통계청에 나와 있는 공식통계 위주로 조사하였다. 민간에서 생산하는 통계는 일반적으로 널리 알려져 있는 통계에 국한하여 제한적으로 조사하였다.

11) United Nations, Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses Revision 1, 1998. 이 보고서는 1969년에 최초로 발간되어 몇 차례 개정되어 1998년도 판에 이르고 있다.

한 바 있으며, 이후 1976년, 1980년, 1985년, 1995년, 2001년에 주택통계개요를 발표한 바 있다<sup>12)</sup>.

UN 통계국이 각국으로부터 위의 20가지 항목에 대한 자료를 수집하고 있지만, 일부 항목은 자료가 거의 수집되지 않고 있어 국가간 비교가 어려운 상황이다<sup>13)</sup>. 예를 들어 임대료와 주택보유비용은 35개국으로부터만 자료가 수집되고 있으며, 1가구 이상 점유 주택 수는 8개국으로부터만 자료가 수집되고 있다.

이에 따라 UN의 2001년 주택통계개요에서는 7개 지표에 대해서만 각국의 주택통계를 비교하고 있다<sup>14)</sup>. 7개 지표는 규모별 주택 수, 주택유형별 가구 수, 주택 당 인원 수, 방 당 인원 수, 상수도 시스템별 주택 수, 화장실 유형별 주택 수, 쓰레기 처리 유형별 주택 수, 조명 유형별 주택 수이다. 이들 지표들은 주로 주거서비스 지표 중 주거 가용성과 적절성, 그리고 적정성에 관한 지표들로 구성되어 있다.

한편, UN통계국에서는 각국의 사회 환경을 비교할 때, 방당 인원수를 주택지표로 제시하고 있다<sup>15)</sup>.

<표 2-7> UN의 주택통계개요에 제시되어 있는 주택지표

구분	지표
주거 가용성 지표	규모별 주택수, 주택유형별 가구수
주거 적절성 지표	상수도 시스템별 주택 수, 화장실 유형별 주택 수, 쓰레기 처리 유형별 주택 수, 조명 유형별 주택 수
주거 적정성 지표	주택당 인원 수, 방당 인원 수

## 2) 기타 국제 기준

UN과 같은 국제기구가 아니더라도, OECD나 학자들 사이에 주택통계를 국제적으로 비교할 때 다음과 같은 지표들을 일반적으로 사용하고 있다.

먼저 주거서비스 지표에서 주거의 가용성을 평가할 때, 흔히 인구 1천명당 주택수를 사용한다. 그리고 주거의 이용가능성을 평가할 때에는 흔히 PIR이나 RIR을 사용하며, 주

12) 1980년까지는 주택통계개요(Compendium of Housing Statistics)라는 이름으로 발표되었는데, 1985년부터는 인간정주통계개요(Compendium of Human Settlements Statistics)라는 이름으로 발표되고 있다.

13) UN Secretariat, Incorporating housing statistics in the Demographic Yearbook data collection, UN, 2003, p.7 참조

14) 총 13개 항목이 비교되고 있는데, 이 중 6개 항목은 인구관련 통계이다.

15) 주택의 방수를 계산할 때에는 침실, 거실, 식당, 부엌, 서재, 영업용 방 등이 포함되나, 화장실과 욕실, 임시 칸막이 방 등은 포함되지 않는다. 그러나 방당 인원수를 계산할 때에는 거주용으로 이용되는 방만 계산한다. 이에 따라 영업용 방은 방당 인원수를 계산할 때에는 제외된다. UN Secretariat, Incorporating housing statistics in the Demographic Yearbook data collection, UN, 2003 참조.

거의 혼잡성이나 적정성을 평가할 때에는 1인당 주거면적, 방당 인원수 등을 사용한다. 주거의 적절성을 평가할 때에는 대규모 수선이 필요한 주택의 비율 등이 사용된다.

국제적으로는 주택시장의 상황을 평가할 때가 많은데, 이 때 실거래가격지수나 임대료 지수 등이 사용된다. 그리고 신규주택건설 상황을 파악하기 위해 신규주택 착공 호수 등이 많이 사용된다.

## 2. 외국의 통계작성 체계

### 1) 미국

미국의 경우, 2년 주기로 조사되는 미국주거조사(AHS : American Housing Survey)를 통해 주택에 대한 기본적인 지표들이 생산되고 있다. AHS는 전국조사(National Survey)와 대도시권역 조사(Metropolitan Survey)로 되어 있는데, 격년제로 조사가 이루어지고 있다.

AHS에서는 주거의 양적 상황과 질적 상황에 관한 자료들이 조사항목에 포함되어 있기 때문에 주거서비스에 관한 통계지표들은 대부분 AHS를 통해 생성된다. 예를 들어 주거의 가용성 지표로, 주택수, 주택면적, 공가수 등이 조사되고 있다. 주택의 질적 상황(주거의 적절성)에 관한 지표로는 심각한 물리적 문제를 안고 있는 주택수, 시설이 열악한 주택수, 주거환경에 대한 거주자 의견, 주택건축년도 등이 조사되고 있다. 주거의 질적 상황(주거의 적정성)에 관한 지표로는, 1인당 주택면적 등이 산정되고 있다. 이 밖에 방당 인원수, 과밀거주 가구 수 등이 조사 및 산정되고 있다. 주거의 안정성 지표로는 거주이동비율, 거주이동사유, 자가 및 임차 가구 수 등이 조사 및 산정되고 있다. 주거의 부담 가능성 지표로는 PTI나 LTV 비율, 소득 대비 주거비용 등이 조사 및 산정되고 있다.

한편, 주택도시개발국(HUD : Department of Housing and Urban Development)에서는 매년 주택임대료 중위수(50th percentile rent)가 발표하고 있다. 주택임대료 중위수는 주택바우처제도 등에 사용하기 위해 조사하는 자료로, 이를 통해 주택임대료의 추이를 알 수 있다.

그리고 주택건설과 관련하여서는 신규주택건설통계(new residential construction)가 있다. 이 통계는 건축허가와 건축착공, 그리고 건축완공 자료를 월별로 생성하고 있는데, 주택유형(단독주택, 공동주택 등)별로 작성되고 있다.

주택가격에 관한 자료는 공공기관과 민간기관 등에서 다양하게 생산되고 있다. 주택가

격에 관한 자료는 실거래가격에 기초하여 지수형태로 발표되고 있다. 예를 들어 공공기관이 발표하는 주택가격지수로, 연방주택금융청(FHFA : Federal Housing Finance Agency)의 주택가격지수가 있다. 그리고 신규주택의 가격지수로 상무국 통계청의 신규단독주택판매가격지수(Price Index for New One-Family Houses Sold)가 있다. 민간기관이 발표하는 지수로는 S&P Case-Shiller의 주택가격지수(Home Price Index)와 전미부동산협회(NAR)의 중위수지수(Median Price Index), MIT 대학 부동산연구소의 실거래 주택가격지수(Transaction-Based Index) 등이 있다<sup>16)</sup>.

주택통계로 위에서 언급한 것 이외에 주택총조사(Housing Census)가 있다. 주택총조사의 경우, 10년마다 조사가 이루어지기 때문에 주거서비스 수준의 변화를 시의적절하게 파악하기가 어렵다. 이런 문제를 해결하고자 표본조사의 일종인 미국커뮤니티조사(ACS: American Community Survey)가 매년 실시되고 있다. 미국커뮤니티조사는 매년 3백만호 이상의 표본을 대상으로 주택총조사와 동일한 25개 항목을 조사하고 있다<sup>17)</sup>. 예비적인 시범실시는 2000년 전부터 시작되었으며, 본격적인 조사는 2006년부터 시작되었다. 미국커뮤니티조사는 1차로 우편조사를 하고, 2차로 자동전화응답조사를 하고, 3차에서 전화면담을 통해 조사를 하고 있다. 표본으로 선택된 가구는 질문에 응답해야 할 의무를 갖고 있는데, 질문에 응답하지 않을 경우 일정한 벌금이 부과된다.

이 밖에 미국은 주택공가율과 자가거주율(housing vacancies and homeownership)을 분기별로 조사하고 있다. 그리고 주택금융관련 통계로 연방준비위원회(FRB)에서 발표하는 주택담보대출잔액통계가 있는데, 매월 기관별 잔액을 발표하고 있다.

## 2) 캐나다

캐나다의 주택관련 통계는 캐나다 통계청과 캐나다 주택금융공사(CMHC : Canada Mortgage and Housing Corporation) 등에서 구할 수 있다.

캐나다 통계청에서는 5년마다 주택총조사를 실시하고 있다. 주택총조사에서는 주택의 양적 및 질적 상황에 대한 다양한 항목을 조사하고 있다. 예를 들어 주택 수, 점유된 주

---

16) 미국의 주택가격지수에 대해서는 이용만·박헌수·이창무, 「부동산 실거래가격에 기초한 주택가격지수 개발」, 한국감정원, 2007년, p.39~48을 참조하였다. 미국 외에 다른 나라의 주택가격지수에 대한 언급 역시 이용만·박헌수·이창무(2007)를 참조하였다.

17) 25개 항목으로는 주택의 구조별 유형, 주택건축연령, 현재의 주택에 거주한 기간, 주택면적, 농산물판매액(농업용 주택에만 해당), 영업용 공간 포함 여부, 방수, 침실수, 하수도시설, 부엌시설, 전화시설, 자동차 사용여부, 사용연료, 공공요금 지출액, 식품지원(food stamp) 여부, 고급아파트 거주 여부와 관리비, 점유유형, 임대료, 주택가격, 보유세, 화재 보험 등의 보험료, 주택담보대출 여부와 원리금 지급액, 이동용 주택 비용, 계절적 주택 여부가 있다. 한편 25개 항목에 속하지 않지만, 인구관련 조사에서 가구원별 소득을 조사하고 있다.

택 수, 자가거주자와 임차거주자 수, 소득대비 주거비용 비율, 최저주거기준미달 가구 수, 주거를 이동하지 않은 가구 수, 건축경과연수, 낙후시설 비율, 주거혼잡가구 비율 등을 조사 및 산정하고 있다<sup>18)</sup>.

주택시장에 관한 통계의 경우, 우선 캐나다 주택금융공사(CMHC)의 임대시장조사(rental market survey)에서 임대료 통계를 구할 수 있다. 주택의 건축허가(building permits) 통계는 캐나다 통계청에서 매월 발표되고 있다.

주택가격관련 통계로는 캐나다 부동산협회에서 발표하는 실거래가격 중위수 지수와 통계청에서 발표하는 신규주택가격지수 및 신규아파트가격지수가 있다. 캐나다 부동산협회에서 발표하는 실거래가격 중위수 지수는 실제 거래된 주택의 중위수를 기반으로 만든 주택가격지수이다. 캐나다 통계청에서 발표하는 신규주택가격지수(new housing price index)는 월별로 발표되며, 신규아파트가격지수(apartment building construction price index)는 분기별로 발표되고 있다.

### 3) 영국

영국 통계청에서는 주택총조사(housing census)를 5년마다 실시하고 있다. 주택총조사의 경우, 주택과 주거상황에 대한 기초적인 내용들을 주로 조사하고 있다.

영국에서 가장 중요한 주택관련통계는 지방자치부(Communities and Local Government)<sup>19)</sup>의 통계국에서 주로 찾아볼 수 있다. 지방자치부에서 생산하는 주택관련 통계 중 가장 기본적인 것은 영국주거조사(Survey of English Housing : SEH)이다. 영국주거조사 외에 영국주택조사(English House Condition Survey)가 있었는데, 동 조사는 2008년에 영국주거조사로 통합되었다.

매년 실시하는 영국주거조사에서는 주택유형, 가구 특성, 임차와 자가, 거주이동, 주거시설과 환경에 대한 만족도, 사회주택(social housing)에 대한 대기자 수, 민간부문과 공공부문의 임차인 등에 관한 조사항목이 들어 있다.

지방자치부에서 생산하는 통계 중 영국주거조사 외에 주택건설, 주택재생, 주택가격, 주택금융 등에 관한 통계들이 있다. 주택건설통계의 경우 주택 건설착공과 건설완공 자료를 분기별로 조사하여 발표하고 있다. 이 통계는 각 지방자치단체의 주택건설착공 및 완공자료와 전국주택건설협회의 주택건설 추정치를 통합하여 작성되고 있다.

---

18) 2011년 주택총조사에서는 가구(household) 조사를 보다 세밀하게 하기 위해 표본조사의 일종인 캐나다 전국가구조사(Canada National Household Survey)를 병행하는 것으로 되어 있다. 이 가구조사에는 주거상황에 대한 조사가 포함되어 있다.

19) 정부기관으로, 우리나라의 행정안전부와 유사한 성격을 갖고 있는 행정부서의 하나이다.

주택가격 관련 통계로는 지방자치부에서 발표하는 월간 주택가격지수(monthly house price index)가 있으며, 토지등기청(Land Registry)에서 발표하는 주택가격지수가 있다. 지방자치부에서 발표하는 월간 주택가격지수의 경우, 실거래가격에 기초를 두되, 평균가격을 주택유형별로 가중평균하여 지수를 작성하고 있다. 토지등기청에서 발표하는 주택가격지수는 토지등기청에 등록된 실거래자료를 이용하여 반복매매가격지수(repeat sale price index)모형으로 개발된 지수로, 매월 발표되고 있다. 이 밖에 민간 주택담보대출 기관인 Halifax나 Nationwide 등에서 담보대출시 확보된 실거래가격 자료를 이용하여 특성가격지수(hedonic price index)방법으로 매월 지수를 발표하고 있다.

공공기관은 아니지만, 죠셉 라운트리 재단(the Joseph Rowntree Foundation)에서는 매년 주거 및 근린지역 모니터(Housing and Neighborhoods Monitor)라는 보고서를 발표하고 있다<sup>20)</sup>. 해당 보고서에서는 10가지의 주택관련지표를 통해 주거서비스 상황을 파악하고 있다. 10가지 주택관련 지표는, 주택수 대비 가구수 비율(households and dwelling balance)<sup>21)</sup>, 추정된 가구증가율, 신규주택 착공량(민간), 신규주택 착공량(공공), 표준화된 주택가격, 표준화된 임대료, 가구소득, 노숙자(홈리스) 수, 부담가능성 지표<sup>22)</sup>이다.

죤셉 라운트리 재단에서는 이 밖에 비정기적으로 주택통계와 관련된 보고서를 발표하고 있는데, 2000년에는 영국의 주거조건(housing conditions)에 관한 보고서를 발표한 바 있다<sup>23)</sup>. 이 보고서는 주거조건을 분석하고 있지만, 여기서 말하는 주거조건이란 주택의 질적 상황, 즉 주거의 적절성(housing adequacy)을 의미한다. 영국에서 대규모 수선이 필요한 주택이나 시설이 부족한 주택 등을 분석한 보고서이다.

#### 4) 호주

호주통계청은 매 5년마다 인구 및 주택 센서스를 조사하고 있다. 이 센서스에서 주거서비스의 전반적인 수준에 대한 조사가 이루어지고 있다.

호주의 대표적인 주택통계로는 통계청에서 조사하는 소득 및 주거조사(Survey of Income and Housing)가 있다. 이 조사는 2년마다 표본조사에 의해 작성되는데, 가구소득과 주택의 특성 등을 조사하고 있다.

20) Wong, Cecilia etc. Housing and Neighborhoods Monitor, Joseph Rowntree Foundation, 2009

21) 주택수 대비 가구수 비율은 우리나라의 주택보급률과 같은 개념이다(주택보급률의 역수). 죤셉 라운트리 재단의 보고서에서는 이 비율이 주택시장의 수요와 공급 상황을 보여주는 지표로 보고 있다.

22) 부담가능성 지표란 PIR을 의미한다. 죤셉 라운트리 재단의 보고서에서는 가구의 평균소득 대비 주택의 평균가격 비율로 PIR을 계산하고 있다.

23) Revell, K. and P. Leather, The State of UK Housing, Joseph Rowntree Foundation, 2000.

자가소유자를 위한 주택금융 통계(Housing Finance for Owner Occupation)는 매달 조사하여 발표하고 있다. 이 통계에는 주택담보대출 현황에 대한 자료들이 포함되어 있다.

주택가격지수로써는 재고주택 및 신규주택지수가 있다. 이 지수들은 분기별로 발표되며, 실제 거래가 이루어진 주택의 거래가격을 기초로 하여 지수를 작성하고 있다. 지수작성에 필요한 자료는 정부의 주택거래 자료와 금융기관의 주택금융 자료를 이용하고 있다. 중위수 거래가격으로 지수를 작성하고 있는데, 지수의 편의(bias)를 줄이기 위해 계층별로 분류하여 지수를 발표하고 있다<sup>24)</sup>.

주택공급과 관련하여서는 신축주택허가(building approvals)자료를 사용하고 있다. 이 자료는 매월 발표되고 있는데, 거시경제의 선행지표로도 사용되고 있다.

이 밖에 호주 통계청에서는 비정기적이거나 일시적인 조사로 지자체 주거 및 사회간접자본 수요조사(Community Housing and Infrastructure Needs Survey)나 호주주거조사(Australian Housing Survey), 임대주택 투자자 조사(Rental Investors Survey), 임차인 조사(Rental Tenants Survey) 등이 이루어진 바 있다.

## 5) 뉴질랜드

뉴질랜드 통계청은 주거 지표(housing indicators)로 18개의 지표를 제시하고 있다. 18개의 지표는 주택점유율, 거주 밀도, 주택점유 유형, 1인 가구, 부양아동이 있는 가족, 다가족 가구, 편부모 가족, 자가거주율, 거주권 소유자수, 거주기간, 주택 유형, 건축 활동, 건축비용, 임대인수, 주거환경, 주거 안전성, 임시 주택, 통신접근도 등이다. 이런 통계지표들은 5년마다 실시되는 주택센서스를 통해 조사되고 있다.

뉴질랜드 통계청은 주택통계를 정비하기 위한 전략과 개발 프로그램을 가동하고 있는데, 그런 전략 중의 하나로 주거서비스에 대한 표본조사(survey of housing)를 계획하고 있다. 그러나 아직 실행에 옮기지는 못하고 있다.

주택가격지수로써는 QV의 분기 주택가격지수(QV Quarterly Housing Price Index)가 있다. 이 지수는 공기업 성격을 갖고 있는 감정평가법인인 Quotable Value Limited에서 생산하는 지수이다<sup>25)</sup>. 이 지수는 실거래가격과 평가가격 비율(SPAR : Sale Price Appraisal Ratio)을 이용하여 지수를 작성하는데, 매 분기별로 지수를 발표하고 있다.

---

24) 호주 통계청은 중위수 지수가 갖고 있는 편의(bias) 문제 때문에 반복매매가격지수모형이나 특성가격지수모형, 또는 뉴질랜드에서 사용하고 있는 평가가격 대비 거래가격 비율(SPAR) 지수모형의 도입 여부를 검토 중에 있다.

25) Quotable Value Limited는 법무부 산하 평가국(부동산가치를 평가하는 기구)이 독립한 기업이나, 해당 회사의 주식을 정부가 100% 소유하고 있어 공기업적 성격을 갖고 있는 민간 기업이다.

신규주택공급에 관한 지표는 건축허가통계와 신규주택공급량 추정치 자료가 있다.

### 3. 국내외 주택통계의 비교

국내외 주택통계의 작성체계를 보면, 비슷한 경향성을 보이고 있음을 알 수 있다. 대부분의 나라에서 주거서비스 지표는 전수조사를 하는 주택 센서스와 표본조사를 하는 주거조사 중심으로 통계가 작성되고 있다. 주택 센서스는 전수조사인 대신 주기가 장기이기 때문에 이를 보완하는 측면에서 매년 또는 2년마다 주거조사를 하게 된다. 그리고 주택 센서스는 기초적인 주거서비스 수준만 측정하고, 주거조사는 주거서비스 수준을 다양한 측면에서 측정하고 있다.

UN의 경우, 주로 주택 센서스 자료에 의존하기 때문에 주거서비스에 관한 지표 중 주거의 적절성이나 주거의 적정성 측정에 치중되고 있다. 뉴질랜드의 경우 그 동안 주택 센서스에 의존해 왔으나, 주거조사의 필요성을 인식하고 이에 대한 실행 계획을 갖고 있다. 우리나라도 2006년 이전까지는 주로 주택 센서스에 의존해 왔으나, 2006년부터 국토연구원에서 2년 주기로 주거실태조사를 실시하고 있다.

미국의 경우 주택 센서스 외에 미국주거조사(American Housing Survey)라는 주거조사가 있음에도 불구하고, 2006년부터 표본조사의 일종인 미국커뮤니티조사(American Community Survey)를 매년 실시하고 있다. 캐나다의 경우 별도의 주거조사가 없지만, 2011년에 주택 센서스 외에 표본조사의 일종인 캐나다 전국가구조사(Canada National Household Survey)를 할 계획이다.

주택시장 지표로는 대부분의 나라에서 주택가격지수를 작성하고 있으며, 신규주택관련 통계도 공통적으로 작성하고 있다. 주택가격지수는 대부분 실거래가격에 기초하여 지수를 작성하고 있는데, 지수작성방법으로는 반복매매가격지수모형이나 특성가격지수모형, SPAR지수모형 등이 사용되고 있다. 신규주택통계의 경우, 허가통계만 발표하는 나라도 있고, 착공통계와 완공통계를 제공하는 나라도 있다.

형평성 지표의 경우, 현재로서는 우리나라에서만 주택통계의 하나로 발표되고 있다. 이는 빠른 주택가격 상승으로 인한 자본이득 배분의 불평등성이 사회적으로 문제가 되었기 때문인 것으로 보인다. 즉, 우리나라의 특수한 역사적 사정 때문에 형평성 지표가 존재하는 것으로 보인다.

<표 2-8> 국내외 주택통계 체계 비교

	주거서비스 지표	주택시장 지표	형평성 지표
한국	주택총조사(5년) 주거실태조사(2년)	아파트실거래가격지수(매월) 전국주택가격동향조사(매월) 주택건설실적통계(매월) 등	주택소유 현황 ( 1 년)
UN	Human Settlements Statistics(비정 기적) Indicators on Housing(비정기적)	-	-
미국	Housing Census(10년) American Housing Survey(2년) American Community Survey(매년) 등	신규주택건설통계(매월) 각종실거래가격지수(매월, 분기별)	-
캐나다	Housing Census(5년)	신규주택허가통계(매월) 실거래가격지수(매월, 분기별) 등	-
영국	Housing Census(5년) Survey of English Housing(매년)	신규주택 착공 및 완공(매월) 각종실거래가격지수(매월, 분기별) 등	-
호주	Housing Census(5년) Survey of Income and Housing(2년)	신규주택허가 실거래가격지수(매월, 분기별) 등	-
뉴질랜드	Housing Census(5년) Survey of Housing(계획중)	신규주택허가 실거래가격 지수(분기별) 등	-

## 제2장 토지

### 제1절 통계작성체계

#### 1. 토지 통계의 정책적 의미

##### 1) 이론적 배경

토지는 자본, 노동과 함께 생산의 3요소 중 하나로서, 흔히 ‘땅’ 으로 표현되는 물로 덮이지 않은 지표면으로 정의된다. 토지는 경작을 위한 농지, 건설을 위한 부지, 관광/레저를 위한 자원 등 다양한 형태로 이용되고 있으며, 특히 부동산분야에서 토지는 주택

을 포함한 건축물, 도로 등 기반시설을 조성하는 데에 기초가 되는 것으로 인간 생활에 필수불가결한 요소라 할 수 있다.

그런데, 토지는 자연자원 중 하나이므로 인간의 노력에 의해 생산될 수 없다는 특징이 있고, 이론적으로 총재고를 증가시킬 수 없다<sup>26)</sup>. 이러한 특징으로 말미암아 발생하는 이슈는 토지로부터 취한 이득(지대, 매매차익 등)이 ‘불로소득’이라는 것이다. 이에 대해 수 세기에 걸쳐 많은 학자들이 논의를 진전시켜 왔으나, 여전히 토지로부터 발생하는 소득 중 어디까지가 불로소득이고 어디까지가 정당한 소득인가에 대한 명확한 정리는 되지 않았다. 토지관련 통계는 이러한 토지불로소득과 깊은 연관을 가지고 있다. 예를 들어, 토지소유의 편중이나 지가의 양등과 같은 현상은 과도한 불로소득을 일부 지주계층에게 집중시킴으로써 여러 가지 사회적 부작용(기업활동 위축, 근로의욕 저하)을 초래하므로, 이러한 통계를 작성하여 정기적으로 점검하고 위험한 정도에 이르지 않도록 정부가 개입할 필요가 있다는 것이다.

토지시장은 부동산시장의 일부로서, 주택이나 상업용건축물, 업무용건축물, 도로, 항만 등 인간의 주거 및 경제활동에 필요한 구조물을 건설하는 시장과 밀접하게 연결되어 있다. 그러므로, 토지수요는 위에 열거한 상품들의 수요에 의해 영향을 받는 소위 파생수요(derived demand)이며, 토지의 공급 또한 그 자체로서 소명을 다한다기 보다는 주택이나 건축물, 기반시설이 건설되어야만 비로소 공급으로서의 의미를 가진다고 하겠다. 그러므로, 농업생산의 요소로 사용되는 비도시용 토지시장을 제외한다면, 토지시장은 토지 그 자체를 필요로하여 거래되는 시장이라기 보다는 최종적인 목적을 달성하기 위하여 거래되는 2차시장이라 할 수 있다.

이러한 토지시장의 특성은 부동산통계에서 토지통계가 담당해야 하는 역할을 보다 명확히 이해하는 데에 도움을 준다. 즉, 주택시장이나 상업용부동산시장의 움직임과 토지시장의 움직임이 상호 선행행성을 보이므로 부동산시장의 움직임의 예측이나 결과의 검증 등에 토지통계가 활용될 수 있다는 것이다. 예를 들어, 토지거래가 활발해지면 새로운 부동산개발에 대한 시장의 기대가 크다는 것을 인지할 수 있고, 주택시장의 활성화도 예측할 수 있게 된다.

## 2) 정책적 의미

토지통계는 정부와 시장이 토지시장의 현황과 변화추세를 정확하게 이해하는 데에 도

---

26) 다만, 간척사업 등에 의해 지표면이 확대됨으로써 총재고가 증가할 수 있다.

움을 줄 수 있어야 한다. 특히, 정부의 정책이 제대로 수립되기 위해서는 토지시장의 상황을 적기에 정확히 보여줄 수 있는 통계가 필수적이다. 토지정책의 수립 및 실행과 관련하여 정부가 가지고 있는 일반적인 질문은 다음과 같은 것들이다. 토지가격은 안정되어 있는가? 토지거래는 정상적인가? 향후 토지수요를 고려할 때, 토지공급은 충분한가? 토지소유의 편중은 심각하지 않은가? 위와 같은 질문에 객관적이고 시의적절한 답을 해주는 역할을 담당해야 하는 것이 바로 토지통계가 가지고 있는 정책적 의미라 할 수 있다.

다른 한편으로 토지통계는 토지정책의 효과를 측정할 수 있어야 한다. 정부가 수립한 토지정책의 목표가 시장에서 제대로 구현되었는지는 통계를 통해서 객관적으로 검증될 수 있다. 지나치게 침체되어 토지시장이 제대로 작동되지 않고 있다고 하자. ‘토지거래 활성화’라는 정책목표를 가진 여러 가지 정부정책이 시행된 이후, 그 정책효과를 객관적으로 파악하기 위해서는 토지거래현황, 토지가격, 토지소유 등 관련 토지통계가 필요하다.

정부가 토지시장에 개입하여 토지정책을 수립하고 시행하는 이유 중 가장 큰 것은 ‘시장의 실패(market failure)’가 존재한다는 판단이다. 외부효과와 공공재적 성격을 가지고 있는 토지는 시장에만 맡겨놓을 경우 자원배분이 왜곡되어 토지이용간에 부정적인 영향을 미치거나, 토지공급이 필요한 공급량에 극히 부족한 상태가 초래될 수 있다. 또한, 토지는 위치고정적이고 독점적으로 소유됨으로써 매우 불완전한 시장이라는 점도 정부의 토지개입을 필요로 한다. 즉, 토지시장의 경우 소수의 공급자가 많은 정보를 가지고 정보가 부족한 다수의 수요자를 상대하는 상당히 정보비대칭적인 시장이라는 것이다. 따라서, 정부는 이러한 상황에서 발생할 수 있는 토지이용의 비효율성과 소유편중으로 인한 형평성의 저해 등을 해소하기 위해 다양한 정책을 통해 개입하게 된다.

정부의 개입을 직접개입, 토지관련 규제, 간접개입 등 세가지로 구분해보면<sup>27)</sup> 다음과 같은 토지 통계가 필요하다.

첫째, 직접개입수단인 토지은행, 토지구획정리, 택지개발 등의 규모와 시기를 결정할 수 있는 통계로서 국공유지 현황, 택지 공급현황, 택지분양현황 등을 예로 들 수 있다. 정부가 토지를 직접 소유하고 개발하고 공급하려면, 지금 토지수급상황이 어떠한지, 현재 진행되고 있는 공공의 택지개발이 어느 정도인지 등을 알아야 한다.

둘째, 토지관련 규제인 개인의 토지이용, 거래, 소유를 제한하는 정책을 위한 통계로서 주로 토지시장상황을 파악할 수 있는 통계이다. 토지이용현황, 토지거래현황, 토지소유현황 등이 이에 해당한다.

---

27) 「토지경제학」 이정전(2006), p387-388.

셋째, 간접개입수단인 토지세 및 토지관련 조세, 토지개발 및 이용에 관한 금융지원, 보조금 등에 대한 상세사항을 결정하기 위한 통계가 필요하다. 토지가격, 지적통계, 토지관련 금융통계 등이 이에 해당한다.

## 2. 통계작성조직기반

### 1) 통계작성 기관·부서

토지통계는 통계작성방법에 따라, 보고통계, 조사통계 및 가공통계로 나눌 수 있다. 보고통계는 행정기관이나 업무수행기관으로부터 자료를 보고받아 작성되는 통계로, 부동산거래현황, 지적통계, 택지예정지구지정및공급현황, 외국인토지현황 등이 있다. 조사통계는 전수 또는 표본을 조사하여 작성하는 통계로 전국지가변동률조사가 이에 속한다. 가공통계는 조사나 보고를 통해 수집된 자료를 가공하여 작성되는 통계로, 토지소유현황이 해당된다.

토지통계는 대부분 국토해양부의 각 담당과나 국토해양부 산하 기관에서 작성하여 공표하고 있다. 구체적으로 보면, 국토해양부에서 직접 작성하는 통계는 지적통계, 토지소유현황, 택지예정지구지정및공급현황, 외국인토지현황 등이며, 전국지가변동률조사와 부동산거래현황은 한국토지주택공사에서, 국토지리정보현황은 국토해양부(국토지리정보원)에서 작성하고 있다.

국토해양부가 작성·관리하는 통계 중 보고통계는 대부분 일선 시·군·구나 산하기관에서 보고된 자료를 이용하므로 국토해양부 담당부서에서 직접 통계를 작성하고 있다. 그러나 조사가 필요하거나 가공을 위해 통계적인 기법이 필요한 통계는 산하 기관이나 연구기관에 의뢰하여 조사하거나 작성하도록 하고 있다. 국토지리정보현황은 국토지리정보원 기획정책과에서 자체조사를 통해 작성 발표하며, ‘전국지가변동률조사’를 위한 조사는 한국감정평가협회에 의뢰하여 실시한 후 자료를 넘겨받아 한국토지주택공사에서 작성하고 국토해양부에서 검토한 후 공표한다.

<표 2-9> 토지통계의 작성 및 관리 기관

통계명	작성방법별 분류	통계작성 기관	자료보고/ 조사기관	주기
지적통계	보고통계	국토해양부	시·군·구	매년
부동산거래현황	보고통계	국토해양부	시·군·구	매월
토지소유현황	가공통계	국토해양부	국토해양부/ 행정안전부 전산	매년
외국인토지현황	보고통계	국토해양부	시·군·구	분기
국토지리정보현황	보고통계	국토해양부 (국토지리정보원)	국토해양부 (국토지리정보원)	매년
택지에정지구 지정 및 공급 현황	보고통계	국토해양부	사업시행자	매년
전국지가변동률조사	조사통계	국토해양부	한국감정평가협회	매월

통계작성주기는 대체로 1년 내지 1개월 단위이다. 정보의 신속한 갱신이 얼마나 중요하냐에 따라 작성주기가 달라지는데, 부동산거래현황이나 전국지가변동률조사와 같이 정부의 토지시장관리에 필수적이면서 단기적으로 등락이 심한 통계는 1개월단위로 발표한다. 반면, 지적통계, 택지에정지구지정및공급현황, 국토지리정보현황과 같이 장기적인 변화를 수반하고 단기간에 특별한 변화를 보이지 않은 통계들은 1년 단위로 발표한다. 다만, 토지소유현황은 자료의 연계와 오류의 점검 및 수작업 등에 소요되는 시간을 고려하여 5년 단위로 발표하고 있다.

토지통계는 주택토지실 내에 토지정책관 및 국토정보정책관 산하 5개 과에서 담당하고 있으며, 이와는 별도로 국토지리정보원에서 국토지리정보현황을 담당하고 있다. 토지정책과는 부동산거래현황과 전국지가변동률조사 등 2개 통계를 작성 발표하고 있으며, 부동산산업과는 외국인토지현황, 택지개발과는 택지에정지구지정및공급현황, 지적기획과는 지적통계, 국가공간정보센터는 토지소유현황을 담당하고 있다. 한편, 정보화통계담당관은 국토해양부의 통계를 총괄하여 기획, 조정, 관리 등의 업무를 수행하며, 토지통계에 있어서도 이러한 역할을 담당하고 있다.

공식적으로 토지통계는 국토해양부가 직접 작성하나, 실질적으로는 산하기관에서 작성하는 경우가 있다. 전국지가변동률조사와 부동산거래현황은 한국토지주택공사의 국토주택정보처내의 통계정보팀에서 작성하고 있으며, 국토지리정보현황은 국토지리정보원의 기획정책과에서 원내의 각 부서의 자료를 취합하여 작성하고 있다.

작성 및 관리인력을 보면, 통계전문가가 직접 작성에 관여하는 경우는 드물고 대부분 행정사무관 내지 주무관이 처리하고 있다. 토지소유현황의 경우에는 통계사무관과 전산주사가 업무를 담당함으로써 통계적인 전문성을 담보하고 있으나, 그 외의 통계들은 일

반적인 업무를 담당하는 공무원이 작성하여 처리하고 있다.

<표 2-10> 토지통계 관리 부서별 현황

관리기관		작성통계 및 역할	
국토해양부	기획조정실	정보화통계담당관	국토해양부 통계 총괄 기획, 조정, 관리
	주택토지실	토지정책과	부동산거래현황, 전국지가변동률조사
		부동산산업과	외국인토지현황
		택지개발과	택지예정지구지정및공급현황
		지적기획과	지적통계
		국가공간정보센터	토지소유현황
국토지리정보원	기획정책과		국토지리정보현황

## 2) 토지영역의 통계체계

### (1) 통계체계의 분류기준

토지통계는 토지이용상황을 확인하고, 토지시장상황을 파악하며, 토지배분의 형평성을 판단하기 위해 필요하다. 이에 따라 토지통계는 이용현황지표, 시장지표, 형평성지표로 구분할 수 있다.

토지이용지표는 토지를 어떠한 목적과 밀도로 사용하고 있는가를 나타내는 것으로서 세계은행의 경우 공간지표(Spatial indicators)로 구분하고, 토지연접개발지표(Contiguity index), 압축개발지표(Compactness index), 개방감지표(Openness index) 등으로 구분하여 분류하고 있다. 토지시장지표(Land market indicators)로는 건폐공간지표(Built-up area), 밀도지표(Densification index), 토지시장의 비공식성지표(Informality in land market) 등으로 구분하고 있다.

우리나라의 토지통계는 토지이용지표, 토지시장지표, 토지형평성지표 등 3개로 분류될 수 있다. 토지이용지표는 토지가 어떠한 목적으로 어떤 밀도로 이용되고 있는지를 파악하는데 필요한 통계로서, 토지의 법적인 이용현황 및 실제이용현황, 외국인토지소유와 같은 기타특성의 이용현황 등이 해당된다. 우선 법적인 토지이용현황을 나타내주는 통계로는 지목통계, 도시계획현황 등이 있다. 전자는 필지별로 부여된 지목에 따라 집계한 통계로서 28개 지목별 필지수와 면적 등을 시군구단위까지 알 수 있다. 도시계획현황은

시군구 단위별로 국토계획법 상에서 정의하고 있는 용도지역이 어떠한 비율로 지정되어 있는지를 나타낸다.

위와 같은 법적인 이용현황은 행정자료 등에 의해 비교적 쉽게 파악될 수 있으나, 실제 이용상황은 대부분 조사를 통해 확인할 수밖에 없다. 예를 들어, 실제 용도별 토지이용현황, 토지이용밀도 등을 알기 위해서는 조사하지 않고서는 불가능하다. 그러므로, 현실적으로는 토지대장이나 건축물관리대장을 통해 파악하는 것이 최선의 방법이라 생각된다. 아직까지 우리나라에서는 이러한 통계는 작성되고 있지 않다.

토지시장지표는 다시 수요, 공급, 수급상황으로 구분될 수 있다. 토지수요와 관련된 통계는 전국지가변동률조사와 같은 것으로서 토지의 공급이 단기적으로 고정되어 있다고 할 때, 지가는 수요에 의해 전적으로 영향을 받으므로, 지가변동률을 수요의 변화를 파악하는 통계로 볼 수 있다. 토지의 공급을 파악하는 통계는 택지예정지구지정 및 공급현황으로서 공공이 공급하는 택지의 규모와 공급시기 등을 파악할 수 있게 해준다. 사실 택지공급의 많은 부분이 민간에 의해 이루어진다는 측면을 고려한다면, 토지공급부분에 있어 민간택지의 공급현황을 보여줄 수 있는 통계도 필요하다. 토지수급을 나타내는 통계로는 부동산(토지)거래현황을 들 수 있다. 거래가 활발하게 이루어지는지 그렇지 못한지에 따라 수급상황을 파악할 수 있으며, 어떤 측면에서는 ‘토지수요’ 부분의 통계적 성격도 가지고 있다.

마지막으로, 형평성지표는 토지가 어떤 주체에게 얼마나 배분되어 있는지를 보여주는 지표로서, 토지소유의 편중정도를 파악하고 향후 소유정책을 수립하는 데 이용하고자 하는 지표이다. 국제적으로 이러한 형평성지표를 따로 분류하고 있지는 않은 것으로 파악되는데, 우리나라는 토지소유에 대한 독특한 정서를 가지고 있으며, 토지불로소득에 대해 여러 가지 정책을 통해 억제하려는 정치적 의사가 있으므로 토지소유현황과 같은 형평성을 파악할 수 있는 통계를 작성하고 있다고 볼 수 있다.

<표 2-11> 국내외 토지통계분류

World Bank		우리나라	
대분류	소분류	대분류	소분류
Spatial Indicators	Contiguity Index	토지이용지표	법적이용
	Compactness Index		실제이용
	Openness Index		기타
Land Market Indicators	Built-Up Area	토지시장지표	수요
	Densification		공급
	Informality		수급
-	-	형평성지표	토지소유형평성

(2) 토지통계 체계

본 연구의 분석대상인 7개의 토지통계를 위에서 살펴본 분류체계에 따라 구분해 보면, 먼저 토지이용주거서비스 지표를 제공해 주는 통계로는 지적통계, 외국인토지현황, 국토지리정보현황 등이 있으며, 실제토지이용현황을 보여주는 통계는 없다.

토지시장을 보여주는 통계로는 전국지가변동률조사, 택지예정지구 지정 및 공급현황, 부동산거래현황 등이 있다. 이중 지가변동률과 부동산거래현황은 수요측면의 통계적 성격과 수급측면의 성격을 모두 가지고 있다고 볼 수 있다. 즉, 지가의 변화와 거래량의 변화는 공급이 고정된 단기에서는 수요의 변화를 반영하고, 공급과 수요가 모두 변할 수 있는 중장기에서는 수급상황을 보여준다.

형평성지표로는 토지소유현황통계가 있으며, 세대별/연령대별/소유구분별 토지소유현황과 변화를 보여줌으로서 소유형평성의 상태를 파악하도록 해준다.

<표 2-12> 우리나라 토지통계의 체계

구분	세분류	해당 통계
이용현황 지표	법적이용	지적통계
	실제이용	-
	기타	외국인토지현황, 국토지리정보현황
토지시장 지표	수요	전국지가변동률조사*
	공급	택지예정지구 지정 및 공급현황
	수급	부동산거래현황, 전국지가변동률조사*
형평성 지표	토지소유형평성	토지소유현황

\*: 단기적으로는 수요지표, 중장기적으로는 수급지표로 볼 수 있음

## 제2절 토지통계의 해외 사례

### 1. 해외사례

#### 1) 개요

해외에서 토지관련 통계를 공식적이고 정기적으로 발표하는 사례는 매우 드물다. 주택과는 달리 토지는 국민들의 직접적인 복지수준과 연결되어 있지 않을 뿐만 아니라, 대부분의 국가에서 토지는 소유권(이용권)만 부여되고 개발권은 공공에 귀속되는 경우가 많기 때문이다. 여기서, 소유권은 현 상태로의 토지를 소유하고 이용하는 권리로 정의되고, 개발권은 현재의 토지를 다른 용도의 토지로 바꾸거나 또는 이용규모를 현저하게 늘리는 권한을 말한다.

이렇게 이용권과 개발권이 분리되어 있으면 토지투기의 가능성도 낮아지고, 토지가격이나 거래 등에 대한 정부의 특별한 정책의 필요성도 낮아진다. 그러므로, 대부분 토지이용에 대한 통계에 대해서만 작성하고 그 이외의 통계는 작성되는 예는 거의 없다.

#### 2) 세계은행

2010년 4월 세계은행(World Bank)은 ‘도시화검토지침(Urbanization Review Outline)’을 발표했는데, 이것은 어떤 지표를 통해 도시화의 정도를 확인할 수 있는지를 정리해 놓은 것이다. 이 자료 중 ‘토지시장(Land Market)’을 살펴볼 수 있는 지표들을 제안하였다.

토지시장지표로는 국가차원에서 시가화된 지역의 수준과 변화, 도시차원에서 밀도수준과 변화, 도시 내부차원에서는 비공식적인 토지시장의 수준과 변화 등을 제안하고 있다. 이는 토지시장에서 도시용토지의 비율이 높을수록, 밀도가 높을수록, 비공식적 토지시장이 적을수록 보다 높은 도시화단계에 이르렀음을 시사하는 것이라는 의미가 내포되어 있다.

한편, 공간지표로는 연접성지표, 압축성지표, 개방성지표, 인구밀도 등이 제안되었다. 연접성지표(Contiguity Index)란 거주지의 총면적 중에서 주요시가지의 비율을 나타내는 것으로서 산발적인 주거지가 흩어져 있는 것보다는 연속적으로 붙어있는 시가화지역의 비율이 높을수록 더 높은 시가화단계로 볼 수 있을 것이다. 압축성지표 또한 전체 건축 가능한 면적 중 실제 건축물이 있는 면적의 비율로 나타냄으로써 실제 개발이 얼마나 압축적으로 이루어졌나를 보여준다. 개방성지표는 반경 500m 이내의 총면적 대비 오픈스페

이스 면적의 비율을 나타내는 것으로서 개방성확보비율을 나타낸다. 마지막으로 인구밀도가 토지시장에 있어 공간지표로서 제안되어 있다.

요약하면, 제안된 항목들은 토지시장지표와 공간지표의 수준과 변화를 통해 도시화현상을 진단하고 향후 적절한 대응책을 모색하는 데에 필요한 자료를 구축하고자 하는 것으로 해석된다. 즉, 토지시장지표는 건축물이 건설된 토지와 그렇지 않은 토지, 건축물이 있다면 어떠한 밀도로 존재하는 지를 파악하여 토지시장이 정상적으로 작동하고 있는지, 도시용 토지가 제때에 공급되고 있는지를 판단하고자 하는 것으로 볼 수 있다.

<표 2-13> 토지시장 제안지표

구분	항목
토지시장지표 (Landmarket indicators)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Change/ level of built-up area (R-U) at the state level</li> <li>- Change/ level of densification (at the city level)</li> <li>- Change/ level of informality in land market (within city level)</li> </ul>
공간지표 (Spatial indicators)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contiguity index = main built-up area / sum of areas of all habitation polygons</li> <li>- Compactness Index = main built-up area / total buildable area (within a bounding circle of the main built-up pixel)</li> <li>- Openness index = Open space / total area (within a 500 meter search radius from each of the built-up pixel)</li> <li>- Population density</li> </ul>

자료: World Bank (2010), "Urbanization Review Outline"

### 3) 일본

우리나라와 사정이 비슷한 일본의 경우 토지와 관련된 통계를 작성하여 발표하고 있는데, 토지소유에 대한 변동내역, 토지보유이동조사, 기업 및 법인의 토지소유 현황 파악, 지가의 공시 등이 주요 통계이다.

법인토지의 건수 및 이용현황, 기업의 토지취득상황 등 비개인에 대한 토지관련 통계가 많은 것이 특징적이다. 이와 같이 비개인에 대한 토지소유에 대해 파악하고자 하는 것은 중요한 토지들은 개인보다는 법인과 기업에 의해 소유되는 경우가 많으므로 이들을 파악하는 것이 토지정책에 있어 중요하기 때문인 것으로 보인다. 한편, 개인에 관해서

는 토지보유이동조사 통계를 작성하고 있다. 이것은 우리나라의 부동산거래통계와 유사해 보이거나 실질적으로는 매도인과 매수인의 특성, 거래가격과 거래목적 등을 조사한다는 측면에서 단순히 거래량의 증감을 보는 우리나라의 통계와는 많이 다르다고 볼 수 있다. 지가공시 통계는 우리나라에서는 특성조사와 유사하다. 즉, 표준지의 지가를 결정하고 비준표를 이용하여 일반필지의 지가를 산정하기 위해서는 토지의 특성을 조사하게 되는데, 이때 사용하는 특성조사표 상의 항목과 상당부분 일치한다.

<표 2-14> 일본의 토지관련 통계

통 계 명	분석 결과
토지기본조사, 법인건물조사	법인 토지의 건수 및 이용현황, 취득시기, 소유형태와 법인건물의 건수 및 이용현황, 구조, 부지의 권리형태 등 법인이 소유한 토지의 소유 및 이용상황을 공개하고 있음
기업의 토지취득상황 등에 관한 조사	기업의 토지취득상황 등에 관한 조사는 토지에 대한 기초자료정비의 일환으로 기업의 토지 소유 등의 실태를 파악할 수 있음
토지보유이동조사	발생한 토지거래에 대하여 매도인, 매수인의 제반특성, 거래가격과 거래목적 등을 조사하여 향후 토지정책을 위한 기초자료를 얻을 수 있음
지가공시	표준지의 전면도로 상황, 수도, 가스공급시설 및 하수도 정비상황, 철도 및 기타 주요교통시설과의 접근성 등 표준지의 지가에 영향을 줄 수 있는 다양한 항목들에 대한 조사도 함께 이뤄짐

자료: 한국지적학회(2010), 「부동산통계 발전전략 연구」

#### 4) 영국

영국에서는 토지이용통계 및 토지이용변경통계(Land Use Change Statistics)가 있는데, 변경통계의 경우 1996년부터 매년 집계되어 발표되고 연중에 4번(1월, 5월, 7월, 10월) 추정치를 제공한다. 주요 내용을 보면, 기존개발지에서 공급되는 새로운 주택의 비율(New dwellings built on previously-developed land), 새로운 주택의 밀도(Dwellings per hectare) 등 비교적 단순하다. 이 통계는 정부조직인 Communities and Local Government's ministreal team에서 작성하여 발표하는데, 이 부서는 정부 조직으로서 지방분권화와 지방커뮤니티를 살리는 일을 주된 업무로 하고 있다.

아래 <표 7>에서 보는 바와 같이, 토지이용변경통계는 매년 작성하여 발표하며, 기개발지에서 공급되는 주택의 비율을 보고하고 있다. 이 통계는 영국의 각 지역별로도 작성되고 있으며, 비율이 높다는 것은 신규개발에 의한 주택공급이 감소하고, 기성시가지의 재개발이나 용도전환을 통해 주택이 공급되고 있다는 것을 의미한다.

이 통계는 우리나라의 택지지구지정및공급현황과 유사한 측면이 있는데, 바로 토지이용의 변화를 주택공급의 관점에서 다루고 있다는 점이다.

<표 2-15> 영국의 토지이용변화 통계표(예)

Table1:Proportion of new dwellings and residential land from previously-developed land: 1996-2006											
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006P
	Per cent										
New Dwellings on previously-developed land including all conversions	57	56	58	59	62	64	67	70	75	77	75
New Dwellings on previously-developed land excluding conversions	54	53	55	56	59	61	64	67	72	74	72
Percent of land area changing to residential use that was previously-developed	48	47	48	50	52	55	57	58	62	63	64

1. Conversion of existing buildings estimated to add three Percentage points up to 2002. The process of estimation has been elaborated from 2003 (Source: LUCS/Communities and Local Government housing statistics). See 3.5 of LUCS Guidance.

2. As reported by Ordnance Survey, mainly excluding conversions and excluding all conversions from 2003.

3. Excludes land changing to residential use but with no dwellings built. See 3.6 of LUCS Guidance.

## 2. 국내외 토지통계의 비교

토지와 관련된 국내외 통계작성현황을 보면, 국제적으로는 토지이용에 대한 현황통계 이외에 보편화된 토지통계를 찾기 어려웠던 반면, 우리나라에서는 토지거래, 토지소유현황, 지적현황, 지가변동률 등 다양한 토지통계를 작성하고 있는 것으로 나타났다.

세계은행에서 제안한 토지시장에 대한 지표들을 보더라도 공간지표와 토지시장지표들 중 많은 부분은 우리나라의 도시계획통계에서 찾아볼 수 있는 것들이며, 실제 토지시장의 현황을 보여주는 가격이나 거래, 공급현황 등에 통계는 제시하지 않고 있다.

특히, 토지소유현황과 같이 형평성의 정도를 파악할 수 있는 통계는 국제적인 차원에서는 일반적이지 않은 통계로서, 우리나라의 토지에 대한 강한 소유의식과 토지불로소득에 대한 부정적인 인식이 낳은 통계라 할 수 있다.

## Ⅲ. 통계현황 및 역할분석

### 제1장 주택

#### 제1절 통계현황

##### 1. 주택통계 현황

통계청에서는 국가승인통계를 주제별로 분류해 놓고 있는데, 그 중 주택통계로 분류되어 있는 것은 모두 12개이다. 이 중 택지예정지구및공급현황은 토지 부문에 해당한다고 볼 수 있기 때문에 실제 주택부문으로 분류된 통계는 모두 11개이다. 그러나 다른 영역에 포함되어 있지만, 실제로는 주택통계로 분류할 수 있는 통계도 있다. 대표적인 예가 물가부문으로 분류되어 있는 전국주택가격동향조사이다. 본 연구에서는 주택부문으로 분류되어 있는 11개의 통계와 물가부문으로 분류되어 있는 전국주택가격동향조사를 포함하여 12개의 통계를 분석대상으로 삼고 있다.

이들 주택통계들은 앞장에서 분석하였다시피 주거서비스의 수준을 나타내는 지표와 주택시장 상황을 보여주는 지표, 그리고 형평성을 나타내는 지표로 분류해 볼 수 있다. 주거서비스의 수준을 보여주는 지표로 주택총조사, 주거실태조사, 아파트주거환경통계, 임대주택통계, 주택보급률 통계가 있다. 주택시장의 상황을 보여주는 지표로 주택건설실적 통계, 미분양주택현황보고, 수도권월세가격동향조사, 아파트실거래가격지수, 전국주택가격동향조사, 국민주택기금 및 주택분양보증현황, 주택보급률 통계가 있다. 주택보급률 통계는 주거서비스 수준을 보여주는 동시에 주택시장 상황을 보여주는 지표이기도 하다. 그리고 형평성을 나타내는 지표로 주택소유현황 통계가 있다.

이상의 12가지 주택통계 중, 주택총조사와 주거실태조사는 주거서비스에 관한 다양한 항목을 조사하기 때문에 해당 조사로부터 다양한 통계지표를 생산할 수 있다. 반면에 나머지 통계는 하나의 목적만 가지고 자료를 조사하거나 보고받고 있기 때문에 해당 조사나 보고로부터 파생되는 통계지표의 종류가 많지 않다.

12개의 주택통계 외에 주택과 관련된 국가승인통계들이 다수 존재한다. 예를 들어 토지부분의 부동산거래현황은 주택의 거래량을 보여주기 때문에 토지부분 통계이면서, 주택부분 통계이기도 하다. 그리고 금융부문의 통계로 분류되어 있는 주택금융수요실태조사<sup>28)</sup>나 주택금융및주택저당대출증권통계, 주택금융및보금자리론수요실태조사는 주택금융수요를 조사하는 통계로, 이 역시 주택통계의 하나라고 할 수 있다.

또한 건설부문 통계로 잡혀 있는 통계 중 건축허가및착공통계는 부분적으로 신규주택의 인허가와 착공 현황을 알 수 있기 때문에, 그리고 건축물통계는 주거용 건물의 재고 현황을 보여주기 때문에 넓은 의미에서 주택통계라고 볼 수 있다. 도시재정비사업현황은 도시재정비 사업을 통한 멸실되는 주택수와 신규로 공급되는 주택수를 보여주기 때문에 주택시장 상황을 보여주는 광의의 주택통계라고 할 수 있다.

통계청에서 발표하는 소비자물가지수 중에는 집세지수가 있는데, 집세지수는 임대료의 흐름을 알려줄 수 있다. 이런 점에서 소비자물가지수 중 집세지수는 광의의 주택통계는 아니지만, 주택관련 통계라고 할 수는 있다.

가계부문으로 분류되어 있는 가계동향조사의 경우, 광의의 주택통계는 아니지만 가계 소득 수준을 확인할 수 있기 때문에 PIR이나 RIR과 같은 통계지표를 구하는데 해당 통계를 사용할 수도 있다. 비슷한 맥락에서 가계금융조사<sup>29)</sup>는 가계가 보유하고 있는 주택의

28) 주택금융수요실태조사는 2010년 8월 5일자로 작성 중지되고, 한국주택금융공사의 주택금융및보금자리론 수요실태조사로 통합되었다. 통합된 이후 아직 주택금융및보금자리론수요실태조사가 공표된 바 없고, 주택금융수요실태조사의 시계열이 긴 관계로, 본 연구에서는 필요한 한도 내에서 두 통계를 모두 언급하도록 한다.

29) 가계금융조사는 2010년 4월 8일자로 통계청의 가계자산조사와 금융감독원의 가계신용조사, 그리고 한국은행의 한은패널조사를 통합한 통계이나 아직 해당 통계가 공표된 바가 없다. 통계청의 가계자산조사는 5년 주기로 공표되는데 반해, 가계금융조사는 1년 주기로 공표될 예정이다.

가치를 확인할 수 있기 때문에 이를 이용하여 PIR을 유추해 볼 수 있다. 이런 점에서 이런 통계도 주택관련 통계로 분류할 수 있다<sup>30)</sup>.

<표 3-1> 주택관련통계 현황

부문*	통계	관리기관	주기	용도
주택	주택총조사	통계청	5년	주거서비스 현황 파악
	주거실태조사	국토해양부	2년	주거서비스 현황 파악
	주택보급률	국토해양부	1년	주거서비스 및 주택시장 현황 파악
	아파트주거환경통계	국토해양부	3년	주거서비스 현황 파악
	임대주택통계	국토해양부	1년	주거서비스 및 주택시장 현황 파악
	수도권월세가격동향조사	국토해양부	매월	주택시장 현황 파악
	아파트실거래가격지수	국토해양부	매월	주택시장 현황 파악
	주택건설실적통계	국토해양부	매월	주택시장 현황 파악
	미분양주택현황보고	국토해양부	매월	주택시장 현황 파악
	국민주택기금및주택분양보증현황	국토해양부	1년	주택금융시장 파악
	주택소유현황	국토해양부	1년	주택 형평성 파악
토지	부동산거래현황	국토해양부	매월	주택시장 현황 파악
물가	전국주택가격동향조사	국민은행	매월	주택시장 현황 파악
	소비자물가지수 중 집세지수	통계청	매월	주택시장 현황 파악
금융	주택금융및주택저당증권통계	한국주택금융공사	1년	주택금융시장 파악
	주택금융수요실태조사**	국민은행	1년	주택금융시장 파악
	주택금융및보금자리론수요실태조사	한국주택금융공사	1년	주택금융시장 파악
건설	건축허가및착공통계	국토해양부	매월	주택개발시장 현황 파악
	건축물통계	국토해양부	1년	주택시장 현황 파악
	도시재정비사업현황	국토해양부	1년	주택시장 현황 파악
가계	가계동향조사	통계청	분기	가계소득 및 소비 파악
	가계금융조사***	통계청	1년	가계자산 및 부채 파악

\* 여기서 부문 구별은 통계청의 국가승인통계 분류기준에 따른 것이다.

\*\*주택금융수요실태조사는 2010년 8월 5일자로 주택금융및보금자리론수요실태조사에 통합되었다.

\*\*\*2008년 4월 8일 이전에는 가계자산조사라는 명칭으로 5년 주기로 발표되던 통계이다.

30) 이밖에 통계청으로부터 승인을 받지 않는 주택통계들이 다수 존재하지만, 여기서는 통계청 승인통계만을 대상으로 분석하도록 한다.

## 2. 주택통계 비교

### 1) 작성개요

제2장에서 간략하게 언급하였다시피, 주택통계는 자료작성방법에 따라 조사통계와 보고통계, 가공통계로 구분할 수 있다. 조사통계는 다시 전수조사통계와 표본조사통계로 나뉜다. 전수조사통계로는 주택총조사가 있으며, 표본조사통계로는 수도권월세가격동향 조사와 주거실태조사, 그리고 전국주택가격동향조사가 있다. 가공통계로는 주택소유현황과 주택보급률, 아파트실거래가격지수가 있다. 이들 가공통계들은 행정자료를 가공하여 지표들을 생산한다<sup>31)</sup>. 조사통계와 가공통계를 제외한 나머지 주택통계들은 모두 보고통계이다.

조사주기를 보면, 매월, 매년, 2년, 3년, 5년 주기로 통계가 작성되고 있다. 시장상황을 보여주는 지표들은 대부분 월별 통계이나, 주거서비스 수준을 보여주거나 형평성 관련 통계들은 대부분 발표주기가 1년 이상이다. 시장상황을 보여주는 지표들이 대부분 월별로 통계가 작성되는 이유는, 시장이란 짧은 기간에 상황이 바뀌기 때문이다. 짧은 기간 사이에 바뀌는 시장상황을 즉시 파악하기 위해서는 통계작성 주기가 짧을 수밖에 없는 것이다. 반면 주거서비스 수준이나 형평성 수준의 경우, 장기에 걸쳐 변화가 일어나기 때문에 통계작성 주기가 대부분 1년 이상이다.

주택통계 중 월별로 작성되는 통계는 수도권월세가격동향조사, 전국주택가격동향조사, 아파트실거래가격지수, 주택건설실적통계, 미분양주택현황보고 등이다. 1년 주기로 작성되는 통계로는 주택소유현황, 임대주택통계, 주택보급률, 국민주택기금및주택분양보증현황이 있으며, 2년 주기로 작성되는 통계로는 주거실태조사가 있다. 그리고 3년 주기로 작성되는 통계로 아파트주거환경통계가 있으며, 5년 주기로 작성되는 통계로 주택총조사가 있다.

통계작성체계를 보면, 보고통계는 대부분 국토해양부가 자료를 수집하여 통계를 작성 및 공표하고 있다. 조사통계의 경우, 국토해양부가 이를 직접 조사할 여력이 없기 때문에 외부기관에 자료조사 및 통계생산을 위탁하고 있다. 대표적인 예가 주거실태조사(국토연구원에게 위탁하여 생산)와 수도권월세가격동향조사(한국감정원이 조사 및 통계생

31) 원래 가공통계는 두 가지 이상의 조사통계나 보고통계를 가공하여 작성하는 통계를 의미하는데, 주택소유현황과 주택보급률, 그리고 아파트실거래가격지수는 두 종류 이상의 행정자료를 결합하여 통계를 작성한다는 의미로 가공통계라고 부르는 것 같다. 통계청의 메타정보에 따르면, 주택소유현황과 주택보급률, 그리고 아파트실거래가격지수는 가공통계로 분류되고 있다.

산)이다.

가공통계의 경우, 자료가공에 고도의 통계처리기능이 필요하거나 발표주기가 짧은 통계들은 외부기관에 자료조사 및 통계생산을 위탁하고 있다. 아파트실거래가격지수(한국감정원에 통계생산 위탁)가 대표적인 예이다. 자료가공 과정이 단순한 경우에는 국토해양부에서 직접 자료를 가공하여 통계를 생산하고 있다.

<표 3-2> 수도권월세가격동향조사와 주택소유현황의 개요

구분		수도권월세가격동향조사	주택소유현황
통계방법		조사통계	가공통계
작성개요	작성기관	국토해양부 주택정책과	국토해양부 국가공간정보센터
	승인번호	11671	11645
	최초실시	2009	2006
	조사주기	매월	매년
	조사규모	표본	건축물대장상 등록된 주택
	조사단위	가구	개인
	조사범위	수도권	전국
	조사방법	면접조사	행정자료 이용
통계작성체계	조사기획/작성기획	국토해양부	국토해양부
	현장조사/자료수집	한국감정원	국토해양부
	자료처리/통계작성	한국감정원	국토해양부
	결과분석	한국감정원	국토해양부
	공표	국토해양부	국토해양부
국제기준	국제기준	-	-
	주요국가 작성사례	-	-
	표준분류	-	-
국제기구 자료제공수준	자료요구기관	-	-
	주요제공항목	-	-
	제공주기	-	-
통계의 활용분석	참고행정자료	-	건축물대장, 주민전산자료
	참고통계	-	-
통계항목/통계지표		-	개인별, 세대별, 연령대별, 가액별 주택소유현황
정책과의 연계성		공간시장의 수급상황 파악	주택소유의 형평성 파악
기타	추가요청사항	-	-

<표 3-3> 주거실태조사와 주택보급률의 개요

구분		주거실태조사	주택보급률
통계방법		조사통계	가공통계
작성개요	작성기관	국토해양부 주택정책과	국토해양부 주택정책과
	승인번호	11631	11628
	최초실시	2006	1994
	조사주기	격년	매년
	조사규모	표본	-
	조사단위	가구	-
	조사범위	인구주택총조사결과를 바탕으로 대표성 높은 3.3만 가구 대상	-
	조사방법	면접조사	-
통계작성체계	조사기획/작성기획	국토해양부	국토해양부
	현장조사/자료수집	용역	지자체
	자료처리/통계작성	국토연구원	국토해양부
	결과분석	국토연구원	국토해양부
	공표	국토해양부	국토해양부
국제기준	국제기준	-	-
	주요국가 작성사례	미국의 AHS 영국의 SEH	조셉 라운트리 재단의 주택수 대비 가구수 비율
	표준분류	-	-
국제기구 자료제공수준	자료요구기관	-	-
	주요제공항목	-	-
	제공주기	-	-
통계의 활용분석	참고행정자료	-	천인당주택수
	참고통계	-	-
통계항목/통계지표		자가보유율, 주택건축년도, 1인당주거면적, 3인 이상 단칸방거주가구 비율, 주거만족도, PIR, RIR, LTV, 평균거주기간, 비자발적 이동 비율 등	구 주택보급률 신 주택보급률 인구천명당 주택수
정책과의 연계성		주거서비스 수준을 종합적으로 평가	주거의 가용성과 주택의 수급 상황을 파악
기타	추가요청사항	-	-

<표 3-4> 미분양주택현황보고와 주택총조사의 개요

구분		미분양주택 현황보고	주택총조사
통계방법		보고통계	조사통계
작성개요	작성기관	국토해양부 주택정책과	통계청 인구총조사과
	승인번호	-	10102
	최초실시	-	1925
	조사주기	매월	5년주기
	조사규모	-	전수
	조사단위	-	가구
	조사범위	전국 미분양주택	내 외국인의 모든 거처
	조사방법	-	면접조사, 우편조사, 인터넷조사
통계작성체계	조사기획/작성기획	국토해양부	통계청
	현장조사/자료수집	각 사업주체에서 지자체로 보고	통계청
	자료처리/통계작성	국토해양부	통계청
	결과분석	국토해양부	통계청
	공표	국토해양부	통계청
국제기준	국제기준	-	인구주택센서스에 관한 UN권고
	주요국가 작성사례	-	미국/UnitedStates2000census 캐나다/2006census 호주/CensusofPopulationandHousing
	표준분류	-	한국표준산업분류 한국표준직업분류
국제기구	자료요구기관	-	-
자료제공수준	주요제공항목	-	-
	제공주기	-	-
통계의 활용분석	참고행정자료	-	건축물대장/국토해양부 외국인등록대장/법무부
	참고통계	-	-
통계항목/통계지표		시군구별, 규모별 미분양 주택수 준공후미분양주택수	종류별, 거처별, 연건평별, 거주가 구수별, 거주인원수별 주택수 총 방수, 편익시설수, 대지연면적, 빈집 등
정책과의 연계성		신규주택시장의 수급상황 을 파악	주거서비스의 일반적 상황을 파악
기타	추가요청사항	-	-

<표 3-5> 임대주택통계와 주택건설실적통계의 개요

구분		임대주택통계	주택건설실적통계
통계방법		보고통계	보고통계
작성개요	작성기관	국토해양부 주거복지기획과	국토해양부 주택건설공급과
	승인번호	11636	11626
	최초실시	2006	2002
	조사주기	1년	매월
	조사규모	-	-
	조사단위	-	-
	조사범위	-	-
	조사방법	시군구→시도→국토해양부	시군구→시도→국토해양부
통계작성체 계	조사기획/작성기획	국토해양부	국토해양부
	현장조사/자료수집	지자체	지자체
	자료처리/통계작성	국토해양부	국토해양부
	결과분석	국토해양부	국토해양부
	공표	국토해양부	국토해양부
국제기준	국제기준	-	-
	주요국가 작성사례	-	미국, 캐나다, 영국 등에서 신규주택건설 허가, 착공, 완 공 등의 통계를 작성
	표준분류	-	-
국제기구 자료제공수 준	자료요구기관	-	-
	주요제공항목	-	-
	제공주기	-	-
통계의 활용분석	참고행정자료	-	-
	참고통계	-	-
통계항목/통계지표		임대주택사업자현황 임대주택분양전환실적 임대주택재고현황 임대주택건설현황	주택건설현황 주택현황
정책과의 연계성		임대주택의 공급과 재고량 파 악을 통해 공간시장의 상황과 주거의 이용가능성 파악	신규주택공급규모를 통해 주 택시장의 미래 수급상황을 예 측
기타	추가요청사항	-	-

<표 3-6> 전국주택가격동향조사와 아파트실거래가격지수의 개요

구분		전국주택가격동향조사	아파트실거래가격지수
통계방법		조사통계	가공통계
작성개요	작성기관	국민은행 부동산조사팀	국토해양부 주택정책과
	승인번호	30404	11672
	최초실시	1986	2009
	조사주기	매월, 매주	매월
	조사규모	표본	전수
	조사단위	표본주택	가구
	조사범위	전국의 아파트, 단독, 연립	전국 아파트
조사방법		온라인조사, 전화조사, 팩스조사	-
통계작성체계	조사기획/작성기획	국민은행	국토해양부
	현장조사/자료수집	국민은행, 용역병행	지자체
	자료처리/통계작성	국민은행	용역(한국감정원)
	결과분석	국민은행	용역(한국감정원)
	공표	국민은행	국토해양부
국제기준	국제기준	-	-
	주요국가 작성사례	미국/연방주택금융지원국(FHFA)의 HPI 영국/Land Registry의 반복매매가격지수 프랑스/National Union of Notaries의 HPI	좌동
	표준분류	-	-
국제기구 자료제공수준	자료요구기관	IMF서울사무소	-
	주요제공항목	전국주택가격동향조사결과	-
	제공주기	매월	-
통계의 활용분석	참고행정자료	-	-
	참고통계	가계동향조사분위별월소득가계동향조사월 소득 예금금리가중평균주택담보대출금리	
통계항목/통계지표		주택매매가격지수 주택전세가격지수 월세이율 매매가격 대비 전세가격 비율 전세거래동향 매매거래동향 주요지역별평균주택가격 등	-
정책과의 연계성		주택시장 및 전세시장 동향 파악	아파트시장 동향 파악
기타	추가요청사항	주택구입잠재력지수 주요지역별평균전세가격	-

<표 3-7> 아파트주거환경통계와 국민주택기금및주택분양보증현황의 개요

구분		아파트주거환경통계	국민주택기금및주택분양보증현황
통계방법		보고통계	보고통계
작성개요	작성기관	국토해양부 주택건설공급과	국토해양부 주택기금과
	승인번호	11610	11640
	최초실시	1980년	2006년
	조사주기	3년	매년
	조사규모	-	-
	조사단위	-	-
	조사범위	전국	전국
	조사방법	시군구→시도→국토해양부	기금취급은행→총괄수탁은행→국토해양부 대한주택보증→국토해양부
통계작성체 계	조사기획/작성기획	국토해양부	국토해양부
	현장조사/자료수집	지자체	기금취급은행, 총괄수탁은행, 대한주택보증
	자료처리/통계작성	국토해양부	국토해양부
	결과분석	국토해양부	국토해양부
	공표	국토해양부	국토해양부
국제기준	국제기준	-	-
	주교국가 작성사례	-	-
	표준분류	-	-
국제기구 자료제공수 준	자료요구기관	-	-
	주요제공항목	-	-
	제공주기	-	-
통계의 활용분석	참고행정자료	-	-
	참고통계	-	-
세부통계		구조방식, 동수 및 층수현황, 난방방식, 부대복리시설현황, 준공연도별규모 등	국민주택기금대출실적 국민주택기금운용현황 국민주택기금조성현황 국민주택채권 발행현황 주택분양보증현황
정책과의 연계성		아파트의주거서비스 수준을 파악	국민주택기금의 운영현황 등을 조사하여 주택금융의 공급 상황을 파악
기타	추가요청사항	-	-

## 2) 국제기준과 적용범위

주택통계분야에서 국제기준이 적용되는 통계는 주택총조사가 유일하다. 인구주택센서스에 관한 UN권고안에서는 주택과 관련하여 3개 영역(건물 영역, 주택 영역, 가구 영역)에서 20가지 항목이 조사되도록 권고하고 있다.

주택총조사의 경우, 20가지 조사권고항목 중에서 건축자재와 보유비용에 관한 조사가 이루어지고 있지 않다. 그 이유는 조사의 어려움 때문이다. 보유비용의 경우, 주택가격에 대한 객관적인 자료수집이 어렵다는 이유 때문에 조사가 이루어지지 않고 있다. 주택 항목은 아니지만, 인구 항목에 개인별 소득을 조사하는 항목이 있는데, 이 역시 조사상의 어려움 때문에 조사를 하지 않고 있다.

<표 3-8> UN의 주택센서스 조사권유항목과 우리나라의 조사유무

조사권유항목		조사 유무	조사하지 않는 이유
건물	건물유형	조사	-
	건축자재	미조사	조사상의 어려움
	건축연령	조사	-
주택	지리적 위치	조사	-
	주택유형	조사	-
	점유상태	조사	-
	소유형태	조사	-
	방수	조사	-
	전용면적	조사	-
	상수도 유형	조사	-
	하수도 유형	조사	-
	목욕실	조사	-
	부엌	조사	-
	조명	미조사	조사상의 어려움
	쓰레기 처리 유형	미조사	조사상의 어려움
	1가구이상이 점유한 주택수	조사	-
	가구 수	조사	-
가구	가구주의 인구 및 경제 특성	조사	-
	임차와 소유 현황	조사	-
	임대료	조사	-
	보유비용	미조사	조사상의 어려움

### 3) 국제기구 자료 제공 수준 및 미제공 자료 분석

현재 국제기구에 자료를 제공하고 있는 통계는 전국주택가격동향조사와 주택총조사 정도이다. 전국주택가격동향조사는 IMF에 전국주택매매가격지수를 매월 제공하고 있다. 주택총조사의 경우, UN의 조사권고항목에 대해 자료를 제공하고 있다.

국제기구에 자료를 제공하지 않는 통계의 경우, 그 이유는 다음의 두 가지 중 하나 때문이다. 첫째, 국내의 특수한 상황이나 관행에 의한 통계이기 때문에 국제적으로 자료를 요청할 요인이 없는 경우이다. 대표적인 예가 주택소유현황이나 미분양주택현황보고, 아파트주거환경통계, 국민주택기금및주택분양보증현황, 주택보급률 등이다.

주택소유현황은 우리나라의 특수한 상황(주택가격 급등에 따른 자본이득의 사적 향유와 이에 따른 사회적 반감)에 따라 작성되는 통계이다. 국제적으로 주택소유의 불평등성에 대한 비교는 거의 이루어지지 않고 있어서, 국제기구에 자료를 제공하지 않고 있다. 미분양주택현황보고와 국민주택기금및주택분양보증현황은 아파트의 선분양 체제와 국민주택기금이라는 우리나라만의 독특한 제도를 전제로 하는 것이기 때문에 국제적인 비교의 필요성이 크지 않다. 아파트주거환경통계는 우리나라의 독특한 아파트 문화에 기인한 통계의 성격이 강하다. 주택보급률은 주택과 가구의 정의가 국제적으로 통일되어 있지 않기 때문에 우리나라 외에서는 잘 사용되지 않는다. 주택보급률 대신 인구 천 명당 주택 수가 주로 사용된다<sup>32)</sup>.

둘째, 국제기구에서 요청하지는 않지만 국제적으로 통용되는 통계일 수가 있다. 이 경우, 비정기적으로나 비공식적으로 해당 통계가 국제적인 비교에 사용될 수는 있으나, 국제기구로부터 공식적으로 자료제공 요청을 받지 않는 통계이다. 이의 대표적인 예가 공공임대주택 비율, 인구 천 명당 주택 수, 주택건설실적통계, PIR, RIR, LTV, 1인당 주거면적, 아파트실거래가격지수 등이다.

---

32) 주택보급률은 우리나라에서만 사용되는 통계는 아니다. 앞장에서 보았다시피, 영국의 죠셉 라운트리 재단에서는 주택시장의 수급상황을 파악하는 지표로 주택보급률의 역수를 사용하고 있다.

<표 3-9> 국제기구 자료제공 수준

구분	통계
국제기구에 자료/지표를 제공하는 통계	주택총조사 전국주택가격동향조사
국제적으로 통용되는 자료/지표를 생산하는 통계	주거실태조사(PIR, RIR, 1인당 주거면적 등) 아파트실거래가격지수 수도권월세가격동향조사 주택건설실적통계 주택보급률(인구 천 명당 주택수) 임대주택통계
국내에서만 통용되는 자료/지표를 생산하는 통계	주택보급률 미분양주택현황보고 국민주택기금및주택분양보증현황 주택소유현황 아파트주거환경통계

#### 4) 통계별 역할

주택통계는 세 가지 정책 목적에 따라 각각의 역할이 주어진다. 즉, 주거서비스 지표들을 생산하는 통계들은 주거서비스 수준을 파악하는데 사용되고, 주택시장 지표들을 생산하는 통계들은 주택시장의 상황을 파악하는데 사용된다. 그리고 형평성 지표를 생산하는 통계는 주택소유의 불평등성을 파악하는데 그 역할이 있다.

통계별 역할은 주택시장 구조와 연계하여 분석할 수도 있다. 주택시장은 크게 공간시장(space market)과 자산시장(asset market), 개발시장(development market), 그리고 주택금융시장(housing finance market)으로 구분되는데, 각각의 주택통계는 각각의 시장 속에서 자신의 역할을 하게 된다.

예를 들어, 주거실태조사나 주택총조사, 그리고 주택보급율의 경우, 공간시장과 자산시장에서의 주거서비스 수준을 파악하는데 사용된다. 임대주택통계, 수도권월세가격동향조사, 전국주택가격동향조사 중 전세가격지수 등은 공간시장의 상황을 파악하기 위한 통계이며, 아파트실거래가격지수, 전국주택가격동향조사 중 주택매매가격지수 등은 자산시장의 상황을 파악하는데 사용된다. 주택건설실적통계, 미분양주택현황보고 등의 통계는 개발시장의 상황을 파악하는데 사용된다.

주택보급률과 같은 통계는 주거서비스 수준을 파악하는데도 사용할 뿐만 아니라 주택시장의 상황을 파악하는데에도 사용되는데, 자산시장의 상황을 파악하는데 사용된다.

<표 3-10> 통계별 역할

	공간시장	자산시장	개발시장	주택금융시장
주거서비스 지표	주거실태조사 주택총조사 임대주택통계 아파트주거환경통계	주거실태조사 주택총조사 주택보급률 아파트주거환경통계	-	-
주택시장 지표	수도권월세가격동향조사 전국주택가격동향조사 임대주택통계	아파트실거래가격지수 전국주택가격동향조사 주택보급률	미분양주택현황보고 주택건설실적통계	국민주택기금및주택분양보증현황
형평성 지표	-	주택소유현황	-	-

### 5) 정책과의 연계성

주택통계의 정책 연계성은 작성주기, 정책 활용 정도, 정책수립의 기초자료 여부 등에 따라 달라진다. 예를 들어 주택시장 상황을 파악하기 위한 통계들은 정책적 연계성이 매우 강한데, 이들 통계들의 작성주기는 상대적으로 짧다. 주거서비스의 수준을 파악하기 위한 통계나 형평성을 파악하기 위한 통계들도 정책적 연계성이 강하나, 주택시장 상황 파악을 위한 통계들보다는 작성주기가 길기 때문에 정책적 연계성이 상대적으로 떨어진다.

그리고 통계의 역할이 다양할 경우, 상대적으로 정책 연계성이 커지게 된다. 하나의 통계 속에 하나의 통계지표만 있을 경우, 상대적으로 통계의 역할은 제한적일 수밖에 없다. 반면, 하나의 통계로 다양한 통계지표를 생산할 수 있다면, 통계의 역할도 다양해지면서 정책 연계성도 커지게 된다.

주택통계 중에서는 정책당국자의 의사결정에 직접적으로 사용되는 통계도 있다. 예를 들어 전국주택가격동향조사의 아파트매매가격지수는 주택거래 신고지역이나 투기지역 지정의 기준지표로 사용되고 있다. 이런 통계의 경우, 정책적 연계성이 매우 강하다고 할 수 있다.

이런 원칙에 따라 주택정책과의 연계성 정도를 파악할 수 있다. 정책 연계성이 강한 통계들을 살펴보면, 먼저 주택보급률은 매년 주택정책수립시 주택시장의 수급상황을 파악하는 기초자료로 사용되고 있어 정책 연계성이 강하다. 주거실태조사는 최저주거수준미달가구수를 정하는데 기준이 되는 조사이다. 최저주거수준미달가구는 주택법에 의해 주거수준을 파악하는데 가장 핵심적인 역할을 하기 때문에 정책적 연계성이 강하다고 할 수 있다.

전국주택가격동향조사와 아파트실거래가격지수 등은 주택시장에 대한 정부의 시장개입 여부를 판단할 때 기초가 되는 통계로 정책적 연계성이 매우 강하다. 앞에서 언급하였다시피

피, 전국주택가격동향조사 중 주택매매가격지수는 투기지역 등을 설정할 때 기준지표로 사용되기 때문에 정책적 연계성의 강도는 더욱 크다.

미분양주택현황보고와 주택건설실적통계 역시 정책적 연계성이 매우 강하다. 미분양주택 문제를 파악하거나 주택시장의 향후 방향을 예측할 때 미분양주택현황보고와 주택건설실적통계가 주로 사용되고 있다.

수도권월세가격동향조사는 아직 공표되고 있지 않지만, 향후 여러 용도로 활용될 수 있기 때문에 정책적 연계성이 높다고 할 수 있다. 현재 공간시장의 상황을 알 수 있는 통계 지표로는 전국주택가격동향조사의 전세가격지수가 있으나, 이는 전세시장만을 대상으로 한 것이기 때문에 역할이 서로 다르다고 할 수 있다. 수도권월세가격동향조사가 공표된다면, 공간시장의 월세가격동향을 파악할 수 있고 나아가 주택바우처 제도와 같은 임대료보조제도에 핵심적인 지표로 사용될 수도 있다.

반면, 아파트주거환경통계는 정책적인 역할이 상대적으로 크지 않고, 작성주기도 3년이라서 정책적 연계성이 상대적으로 떨어지는 것으로 보인다. 기타 나머지 주택통계들은 정책적 연계성이 보통 수준인 것으로 판단된다.

<표 3-11> 주택통계의 역할과 관련시장 그리고 정책적 연계성

통계명	역할	관련된 시장	작성주기	정책적 연계성
주택소유현황	형평성 파악	자산시장	1년	보통
임대주택통계	주거서비스 수준 및 주택시장 상황 파악	공간시장	1년	보통
주택보급률	주거서비스 수준 및 주택시장 상황 파악	자산시장 및 공간시장	1년	강함
주택건설실적통계	주택시장 상황 파악	건설시장	매월	강함
미분양주택현황보고	주택시장 상황 파악	건설시장	매월	강함
주택총조사	주거서비스 수준 파악	자산시장 및 공간시장	5년	보통
주거실태조사	주거서비스 수준 파악	자산시장 및 공간시장	2년	강함
아파트주거환경통계	주거서비스 수준 파악	자산시장 및 공간시장	3년	약함
수도권월세가격동향조사	주택시장 상황 파악	공간시장	매월	강함
아파트실거래가격지수	주택시장 상황 파악	자산시장	매월	강함
전국주택가격동향조사	주택시장 상황 파악	자산시장 및 공간시장	매월	강함
국민주택기금및주택분양보증현황	주택금융시장 상황 파악	금융시장	1년	보통

## 제2절 통계별 용어, 항목의 비교

여기서는 주택관련 통계에서 사용하는 공통적인 용어인 가구(households)와 주택(housing units, dwellings) 등의 정의에 대해 살펴보도록 한다<sup>33)</sup>.

### 1. 가구(households)

#### 1) 한국

가구의 정의는 주택통계에 따라 다소 차이가 있다. 주택총조사에서는 가구를 “1인 혹은 2인 이상이 모여서 취사, 취침 및 생계를 같이하는 생활단위”로 정의하고 있다. 이때 가구는 일반가구와 집단가구, 외국인가구로 구분된다. 주거실태조사에서도 동일하게 가구를 “1인 또는 2인 이상이 모여서 취사, 취침 등 생계를 같이 하는 생활단위”로 정의하고 있다.

그러나 주택보급률에서는 가구의 정의가 다르다. 주택보급률에서는 가구를 주택총조사에서 사용하는 일반가구에서 1인가구와 비혈연가구를 제외한 가구를 사용해 왔다. 그러다가 2006년부터는 일반가구를 사용하고 있는데, 일반가구를 사용한 주택보급률을 (신) 주택보급률이라고 부르고 있다.

#### 2) 국제 및 외국

UN에서는 가구를 1인 가구와 다인 가구로 나누는데, 1인 가구는 독립된 주거단위에서 혼자 사는 사람을 말하며, 다인가구는 2인 이상의 사람들이 주택의 일부 혹은 전체를 점유하여 함께 거주하며, 식사와 생필품을 공유하는 집단으로 정의하고 있다.

영국에서는 가구를 혼자 사는 사람이나, 같은 장소에서 여러 사람이 공동의 가사를 하는 집단으로 정의하고 있다. 여러 사람이 공동의 가사를 하는 집단이란 거실을 공유하고, 적어도 한 끼는 같이 먹는 사람을 의미한다.

미국에서는 하나의 주택(housing unit)에서 같이 거주하는 사람들의 집합을 가구로 정

---

33) 가구와 주택의 정의에 대한 국제적 비교는 김근용 외, 「가구 주택 주거 부문 용어정리 및 표준화(II)」, 국토해양부, 2009와 윤주현 외, 「지역간 계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(1) : 주거서비스 지표의 개발 및 측정」, 국토연구원, 2005를 참조하여 작성하였다.

의하고 있다. 가구를 하나의 주택에서 같이 거주하는 사람들로 정의하기 때문에 하나의 가구는 하나의 주택을 점유하고 있게 된다. 이때 가구는 가족, 친척, 기타 사람들로 구성되어 있다.

캐나다는 미국과 비슷하게 가구를 “하나의 거처(dwell)에서 같이 거주하는 사람들의 집합”으로 정의하고 있다. 전체 인구는 개별가구원(persons in private household)과 집합가구원(persons in collective household)으로 구성된 것으로 보고 있다.

일본에서는 주거와 생계를 함께 하고 있는 사람들을 세대(世帯)라고 부르고 있다. 우리나라에서도 일부 통계나 법률에서 세대라는 용어를 사용하고 있는데, 그 의미는 가구와 동일하다.

### 3) 상호 비교

우리나라에서 사용하는 가구와 국제기구나 외국에서 사용하는 가구의 개념은 대체로 “공동으로 생활”하고 “같은 주택에 거주”하는 사람들의 집단을 의미한다. 그러나 강조점을 어디에 두느냐에 따라, 가구의 수가 달라질 수 있다.

예를 들어 우리나라의 경우, 가구는 “공동으로 생활”하는 사람들의 집단이라는 의미가 강하다. 이에 따라 하나의 주택에 다수의 가구가 거주할 수도 있다. 이는 UN이나 영국 등에서의 정의와 비슷하다. 반면, 미국이나 캐나다 등의 경우, “같은 주택에 거주”하는 사람들의 집단이라는 의미가 강하다. 이에 따라 하나의 주택에는 하나의 가구만 존재할 수 있다. 이때 주택을 어떻게 정의하느냐에 따라 가구 수가 달라진다.

<표 3-12> 가구의 정의에 대한 국내외의 차이

구분		내용
한국	주택총조사 주거실태조사	공동으로 생활하는 사람들의 집합(취사, 취침 등 생계를 같이 하는 생활단위)으로 일반가구와 집단가구, 외국인가구로 구분
	주택보급률	(구)주택보급률에서는 일반가구 중 1인가구와 비혈연가구를 제외 (신)주택보급률에서는 일반가구를 의미
UN		함께 거주하며, 공동으로 생활하는 집단
일본		주거와 생계를 함께 하는 사람들
영국		공동의 가사를 하는 집단
미국		하나의 주택에서 같이 거주하는 사람들의 집합
캐나다		하나의 거처에서 같이 거주하는 사람들의 집합

이런 이유에서, 국제적으로 주택보급률이라는 통계를 사용하기가 어렵다. 주택보급률은 가구 수 대비 주택 수 비율인데, 가구를 어떻게 정의 내리느냐에 따라 주택보급률이 달라지기 때문이다. 예를 들어 미국이나 캐나다 등에서는 주택을 ‘점유된 주택(occupied unit)’ 과 ‘점유되지 않은 주택(unoccupied unit, vacant unit)’, 그리고 ‘별장 등 임시거주 주택(seasonal unit)’ 으로 분류하는데, ‘점유된 주택 수=가구 수’ 이기 때문에 주택보급률을 계산하면, 항상 100%를 넘게 된다.

그래서 국제적으로 주거의 가용성을 비교할 때에는 ‘인구 천 명당 주택 수’ 를 사용한다. ‘인구 천 명당 주택 수’ 도 주택을 어떻게 정의하느냐에 따라 국제 비교에 오류가 생길 수 있지만, 최소한 가구에 대한 정의 차이로 인한 지표의 차이는 막을 수 있기 때문이다.

그러나 ‘인구 천 명당 주택 수’ 는 주택에 대한 수급상황을 정확하게 보여주지는 못한다. 주택에 대한 수요 단위는 사람이 아니라 가구이기 때문이다. 이런 점에서 주택의 수급상황을 파악하는 데에는 ‘인구 천 명당 주택 수’ 보다는 주택보급률이 더 바람직하다<sup>34)</sup>.

우리나라에서 주택보급률이라는 통계를 사용하는 것도 이런 이유에서이다. 즉, 하나의 가구는 하나의 주택을 점유하는 것이 정상인데, 우리나라는 하나의 주택에 여러 가구가 거주하는 경우가 있기 때문에 주택수요 단위인 가구만큼 주택이 존재하는가를 파악하기 위해 주택보급률을 사용하는 것이다. 주택보급률을 계산할 때 집단가구를 제외하는 것도 이런 점에서 정당화된다. 왜냐하면, 집단가구는 주택의 수요단위가 아니기 때문이다. 즉, 주택보급률이 주택의 수급상황을 파악하기 위한 통계라면, 가구 수에서 집단가구는 제외하는 것이 올바른 것이다.

## 2. 주택

### 1) 한국

주택총조사에서는 사람이 거주하는 장소를 거처(living quarters)라고 부르는데, 거처는 구조적으로 분리되고, 독립된 하나의 거주 단위를 지칭한다. 거처는 주택과 주택이외의 거처로 나누어진다. 이때 주택은 한 가구가 살 수 있도록 지어진 집으로, ① 영구 또는 준영구 건물, ② 한 개 이상의 방과 부엌, ③ 독립된 출입구, ④ 관습상 소유 또는

---

34) 앞에서 설명한 바와 같이 영국의 조셉 라운트리 재단에서도 주택의 수급상황을 보여주는 지표로 주택보급률(정확하게는 주택보급률의 역수)를 사용하고 있다.

매매의 한 단위라는 네 가지 조건을 모두 갖춘 집을 의미한다. 주택은 단독주택과 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용 건물 내 주택으로 구분되며, 단독주택은 다시 일반 단독주택과 다가구단독주택, 그리고 영업겸용 단독주택으로 구분된다<sup>35)</sup>.

주거실태조사에서 주택의 정의는 주택총조사에서의 정의와 유사하다. 다만, 주택총조사의 정의와는 다르게 “관습상 소유 및 매매의 한 단위”라는 조건은 없다. 즉, 주거실태조사에서는 주택을 영구 또는 준영구 건물로서, 한 개 이상의 방과 부엌, 그리고 독립된 출입구를 가진 집을 주택으로 정의하고 있다.

주택보급률에서는 주택을 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택으로 정의하고 있다. 이때 다가구주택은 단독주택의 한 종류로, 다수의 가구가 독립적으로 거주하고 있지만 주택 1호로 계산한다. 그러나 2006년 (신) 주택보급률에서는 단독주택 중 다가구주택을 하나의 주택이 아닌, 다수의 주택으로 계산하고 있다.

## 2) 국제기구 및 외국

UN에서는 주택을 일상적 거처(conventional dwellings)와 기타 주택(other housing units), 집합거처(collective living quarters) 등으로 나누고 있다. 일상적 거처는 다시 점유된 주택과 임시 거주 주택, 그리고 빈집으로 구성되어 있다.

미국의 경우, 주택을 “사람이 사는 구조물로서, 독립된 거처로 사용되는 것”을 의미한다. 여기서 독립된 거처란 구조적으로 다른 사람들과 분리되어 거주, 식사를 하며, 직접 외부로 출입하거나 공용의 복도, 홀, 로비 등을 통해 외부로 출입할 수 있는 구조물을 의미한다. 이런 주택에 해당하는 것으로, 단독주택, 공동주택, 싱글 룸(single room), 다수의 룸(group of rooms) 등이 있다.

미국에서 주택은 상시거주용 주택(year-round units)과 계절거주용 주택(seasonal units)으로 구분된다. 상시거주용 주택은 현재 사람이 거주하는 주택(occupied units)과 현재 사람이 거주하지 않는 주택(vacant units)으로 구분된다. 계절거주용 주택은 휴양지의 별장 등을 의미하는데, 이 중에는 산악지대에 있는 휴양용 산막도 포함되어 있다.

캐나다에서는 거주지(dwelling)를 집단 거주지(collective dwelling)와 개별 거주지(private dwelling)로 나누고 있다. 집단거주지는 집단거주시설로 호텔, 병원, 양로원, 기숙사 등을 의미한다. 개별거주지는 다시 정규적인 거주지(regular dwelling)와 비정규적인 거주지(occupied marginal dwelling)로 나누어진다. 정규적인 거주지는 다시 일반적인 거주자에 의해 점유된 거주지(dwelling occupied by usual residents)와 외국인 또

---

35) 2010년 인구주택총조사에서 단독주택의 종류에 영업겸용 단독주택이 추가되었다.

는 임시거주자에 의해 점유된 거주지(dwelling occupied by foreign or temporary residents), 그리고 빈집(unoccupied dwelling)으로 구분된다.

일본에서는 주호(住戶)라는 개념을 사용하고 있다. 주호는 주택과 주택 이외의 건물로 분류된다. 주택은 전용주택(거주목적으로 지어진 주택)과 병용주택(거주목적과 기타 목적이 결합된 건물)으로 구분되는데, 병용주택은 농림어업용 병용주택과 점포주택, 그 외의 병용주택으로 구분된다.

### 3) 상호 비교

국제적으로 주택이라는 용어는 living quarter, dwelling, housing unit 등으로 불리고 있는데, 정의가 각각 상이하다. living quarter는 가장 광의의 정의로, 거주목적의 구조물 외에, 거주목적 이외의 구조물이지만 거주용으로 사용되는 구조물까지도 포함되는 개념인 것으로 보인다. 흔히 우리나라에서는 거처라고 부르고 있다. housing unit은 가장 협의의 정의로, 거주목적의 구조물만을 의미한다. 우리나라에서는 주택이라는 용어로 사용하고 있다. dwelling은 국가에 따라 living quarter와 같은 의미로 사용되기도 하고, housing unit과 같은 의미로 사용되기도 한다.

호텔이나 병원, 요양원, 기숙사 등과 같은 집합거처의 경우, 국가에 따라서는 거주목적 이외의 구조물로 분류하기도 하고, 거주목적의 구조물로 분류하기도 한다. 단, 집합거처를 거주목적의 구조물로 분류할 경우, 거주목적의 구조물을 집합거처와 개별거처로 분류한다.

우리나라에서는 거주목적의 구조물을 주택으로 정의하고, 거주목적 이외의 구조물을 주택이외의 거처로 부르고 있다. 집합거처의 경우, 거주목적 이외의 구조물로 보고 있다.

<표 3-13> 주택의 정의에 대한 국내외 차이

구분		내용
한국	주택총조사	한 개 이상의 방과 부엌, 그리고 독립된 출입구를 가진 거주 목적의 구조물로 관습상 소유나 매매의 한 단위
	주거실태조사	한 개 이상의 방과 부엌, 그리고 독립된 출입구를 가진 거주 목적의 구조물
	주택보급률	(구)주택보급률에서는 다가구주택을 하나의 주택으로 계산 (신)주택보급률에서는 다가구주택의 개별 호를 각각 주택으로 계산
UN	일상적 거처(점유주택, 임시주택, 빈집)와 기타 거처, 그리고 집합거처를 주택이라고 부름.	
일본	전용주택(거주목적의 구조물)과 병용주택(거주목적과 비거주목적 이 겸용되고 있는 구조물)	
미국	거주목적의 구조물로서, 독립된 거처로 사용되는 것	
캐나다	집단거주지와 개별거주지(점유 거주지, 임시거주지, 빈집, 비정규 거주지)	

따라서 외국의 주택을 우리나라의 주택과 상호 비교할 경우, 거주목적의 구조물 중 집합거처를 제외한 개별거처만 주택으로 인정해야 한다.

우리나라 내부에서는 단독주택 중 다가구주택을 개별주택으로 계산할 것인지 여부가 이슈로 남아 있다. 주택총조사의 개념으로는 다가구주택은 하나의 주택으로만 계산이 된다. 다가구주택에서 개별 호는 거래의 단위가 아니기 때문이다. 그러나 주거실태조사와 주택보급률 통계에서는 다가구주택을 다수의 주택으로 보고 있다. 다가구주택의 개별 호는 거래의 단위가 아니지만, 한 개 이상의 방과 부엌, 그리고 독립된 출입구를 가지고 있기 때문이다.

다가구주택은 하나의 주택으로 볼 것이 아니라 다수의 주택으로 계산하는 것이 주택시장 상황을 파악하는데 바람직하다. 다가구주택의 개별 호는 비록 법률적으로 개별 주택이 아니지만, 실질적으로는 하나의 주택으로 기능하고 있기 때문이다.

### 3. 주택가격

전국주택가격동향조사에서 말하는 주택매매가격이란 실제 거래가 일어난 주택의 매매가격을 의미하는 것이 아니라 조사가격을 의미한다. 여기서 조사가격이란 공인중개사가 ‘거래 가능한 가격’으로 조사한 가격을 의미하는데, 거래사례가 있을 경우 가급적 거래사례를 반영하지만 거래사례가 없을 경우에는 공인중개사가 판단하는 주관적인 가격을 사용한다.

공인중개사가 조사하는 가격은 실제 거래가격에 둔감한 경향이 있다. 그 이유는 실제 유사한 주택의 거래가 있더라도 이 거래가격이 지속적인 것인지, 일시적인 것인지 알지 못하기 때문에 실제 거래가격을 모두 반영하지 않는 경향이 있기 때문이다. 또한 이전에 자신이 조사한 가격에서 크게 벗어나지 않으려고 하는 경향도 있기 때문에 조사가격은 실제 거래에 민감하게 반응하지 않는 경향이 있다<sup>36)</sup>.

주거실태조사에서도 거주하는 주택의 가격을 조사하고 있는데, 이때의 주택가격은 거주자의 희망가격이다. 희망가격은 호가(asking price) 성격을 갖고 있지만, 거래사례가 존재할 경우 거래가격으로부터 크게 벗어나지는 않는다.

반면, 아파트실거래가격지수에서 말하는 아파트매매가격이란 실제 거래가 일어난 아파트의 매매가격을 의미한다. 아파트실거래가격지수에서 수집하는 거래가격은 실제 거래가 일어난 아파트의 거래가격이기 때문에 시장가치에 가장 근접한 가격이라고 할 수 있다. 그러나 실제 거래된 가격 중에서는 비정상적 거래에 의한 가격(non arms-length transaction price)도 포함되어 있기 때문에 이를 어떻게 걸러내느냐의 문제가 있다. 이를 걸러내지 못할 경우 실거래가격 자체가 시장상황을 왜곡할 수 있다<sup>37)</sup>. 그리고 실제 거래가 일어난 주택은 전체 재고량 중 일부분에 불과하기 때문에 모든 주택의 가격을 실거래가격에 의해 파악할 수는 없다.

국제적으로는 주택가격지수를 작성할 때에는 실거래가격을 주로 사용한다. 이때 비정상적 거래를 걸러내는 과정은 각국마다 조금씩 다를 수 있다. 그러나 우리나라의 전국주택가격동향조사처럼 주택가격지수를 작성할 때 조사가격을 사용하여 주택가격지수를 작성하는 나라는 거의 없다. 주택센서스나 주거조사와 같은 조사통계에서는 대부분 응답자의 희망가격에 기초하여 주택가격을 조사한다.

---

36) 이용만·이상한, “국민은행주택가격지수의 평활화 현상에 관한 연구”, 「주택연구」, 제16권 제4호, 2008.12 참조. 이런 문제는 우리나라에서만 나타나는 특수한 현상이 아니다. 미국의 NCREIF(National Council of Real Estate Investment Fiduciaries)에서 발표하는 상업용부동산지수도 이런 문제를 안고 있는 것으로 알려져 있다.

37) 현재 아파트실거래가격지수는 증여, 상속, 지분거래, 경공매, 공공임대주택의 불하 등과 같은 비시장적 거래는 지수작성에서 제외하고 있으며, Box-Plot 방법을 이용하여 이상치들을 제거한 뒤에 지수를 작성하고 있다.

<표 3-14> 국내외 주택가격의 정의

구분		내용
한국	아파트실거래가격지수	실거래가격(transaction price)
	전국주택가격동향조사	중개사가 평가한 가격
	주거실태조사	주택소유자가 평가한 가격
국외	주택가격지수	실거래가격
	주택센서스/주택표본조사	주택소유자가 평가한 가격

#### 4. 주택건설

주택건설실적통계에서 사용하는 ‘주택건설’이란 “건축법 제8조의 건축허가 대상 주택과 건축법 제9조의 건축신고 대상 주택, 그리고 주택법 제16조의 주택건설사업 사업승인 대상 주택”의 수를 의미한다. 즉, 건축법이나 주택법에 의해 주택건축 인허가를 받았거나 신고한 주택의 수를 의미한다.

주택건설은 건축 인허가를 받은 뒤, 착공에 들어가고, 최종적으로 완공이 되어야 거주 단위가 된다. 건축 인허가를 받고 난 뒤에 6개월 내지 1년 이내에 착공에 들어가지 않는데, 해당 기간 내에 착공에 들어가지 못할 경우 자동적으로 인허가가 취소된다. 착공시기를 연장할 경우, 해당 관청으로부터 인허가 사항을 변경받아야 한다. 따라서 건축 인허가 물량만으로는, 주택이 몇 호 건설되었고, 몇 호 완공이 되어 주택공급이 완료되었는지 알 수가 없다.

### 제3절 통계 상호 역할 및 한계

#### 1. 주택통계 상호 역할

주택부문 통계의 역할은 정책당국자에게 주거상황과 주택시장 상황, 그리고 주택의 배분상황에 대한 ‘다양’한 정보를 ‘정확’하고 ‘신속’하게 전달하여 주택정책을 결정하는데 도움을 주는데 있다. 그리고 주택정책당국자 뿐만 아니라 주택수요자나 공급자들에게도 시장 및 주거상황 등을 알려주어 이들의 의사결정을 돕는데 그 의의가 있다.

주거상황을 알기 위해서는 공간시장과 자산시장에서의 주거 적절성이나 적정성, 그리고 주거의 가용성, 주거의 부담가능성 등을 알아야 한다.

주택시장 상황을 알기 위해서는 공간시장과 자산시장의 수요와 공급에 대한 상황을 알아야 하고, 그 결과로서의 가격과 거래량의 동향을 알아야 한다. 그리고 개발시장에서의 주택건설 및 판매 상황에 대한 정보도 필요하다. 뿐만 아니라 주택시장은 주택금융시장의 움직임에 의해서도 영향을 받기 때문에 주택금융시장의 자금수급상황이나 이자율 동향에 대한 정보가 필요하다.

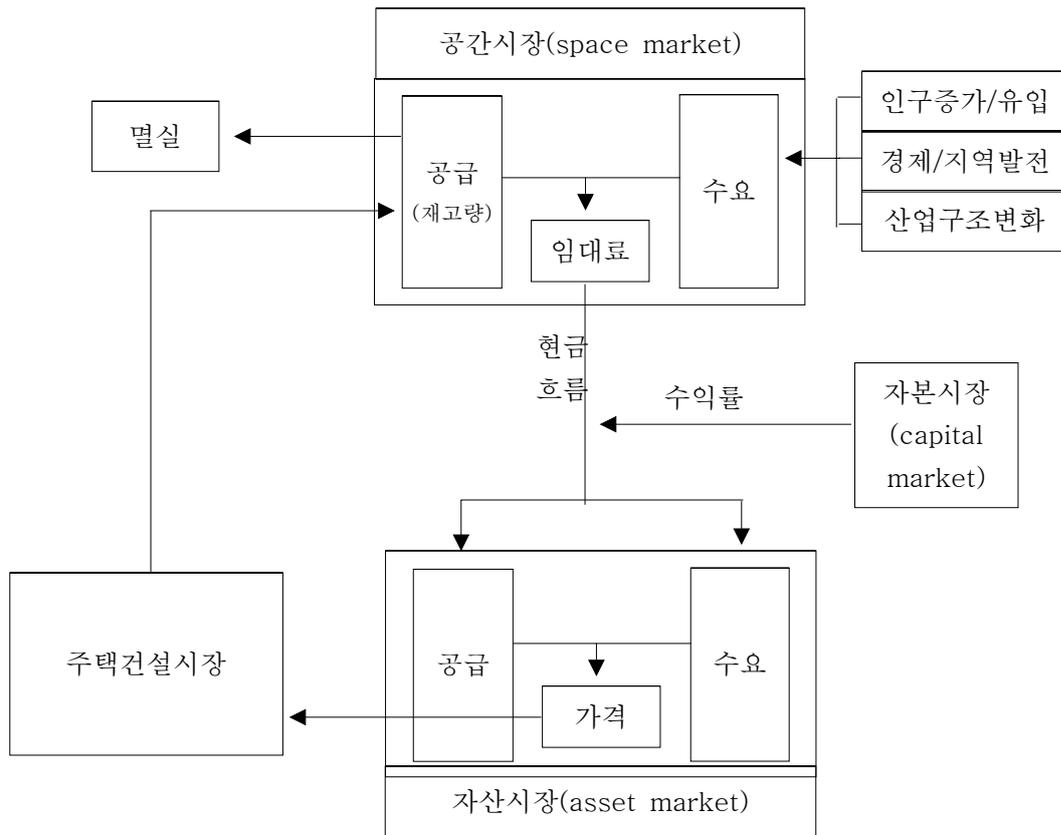
주택배분의 형평성을 알기 위해서는 자산시장에서 주택소유의 편중 현상 등을 파악할 수 있어야 한다.

주택통계들은 이런 세 가지 영역에 필요한 지표들을 공간시장, 자산시장, 개발시장, 주택금융시장별로 공급해주고 있다(주택시장의 구조에 대해서는 <그림 3-1> 참조).

우선 주거서비스 지표를 제공하는 통계로 주거실태조사, 주택총조사, 임대주택통계, 주택보급률 등이 있는데, 이 중 주거실태조사와 주택총조사는 공간시장과 자산시장에서 주거의 적절성, 주거의 적정성, 주거의 가용성 등을 나타내는 지표들을 제공한다. 임대주택통계는 공간시장에서 주거의 가용성을 평가하는 지표를 제공한다. 그리고 주택보급률은 자산시장에서 주거의 가용성을 평가하는 지표를 제공한다.

주택시장의 상황을 보여주는 통계로는 주택건설실적통계, 미분양주택현황보고, 수도권 월세가격동향조사, 전국주택가격동향조사, 아파트실거래가격지수 등이 있다. 이 중 주택건설실적통계와 미분양주택현황은 개발시장에서 신규주택의 공급과 재고상황을 보여주는 역할을 한다. 수도권월세가격동향조사와 전국주택가격동향조사 중 전세가격지수는 공간시장에서 각각 월세시장과 전세시장의 임대료 동향을 보여주는 역할을 한다. 아파트실거래가격지수와 전국주택가격동향조사 중 아파트매매가격지수는 자산시장에서 아파트가격의 동향을 보여주는 역할을 한다. 국민주택기금및주택분양보증현황은 주택금융시장의 현황을 보여주는 역할을 한다. 한편, 주거서비스 지표를 주로 생산하는 주택총조사와 주택보급률은 자산시장에서 주택의 수급상황을 보여주는 역할을 하기도 한다.

주택소유현황은 자산시장에서 주택배분의 형평성을 평가하는 역할을 한다.



(그림 3-1) 주택시장의 구조

\* 이태교·이용만·백성준, 부동산정책론, 법문사, 2009, p.39

## 2. 주택통계 상호간 역할 보완과 한계

### 1) 주택통계 상호간 역할 보완

주택통계 중에서는 역할이 상호 중복되는 것처럼 보이는 통계들이 있다. 그러나 이런 통계들은 특성이 각기 다르거나 관련시장이 다른 경우가 대부분이다.

예를 들어 주거실태조사와 주택총조사는 공간시장과 자산시장의 주거서비스 수준을 평가하는 지표들을 제공하지만, 통계특성이 달라 상호 보완적인 관계에 있다. 즉, 주택총조사는 전수조사라서 정확성이 높지만, 조사주기가 길고 기본적인 사항만 조사하기 때문에 속보성이나 다양성 측면에서 주거실태조사를 따라가기 어렵다. 반면, 주거실태조사는 표본조사라서 정확성이 떨어지지만, 조사주기가 상대적으로 짧고 다양한 사항을 조사하

기 때문에 속보성이나 다양성 측면에서 주택총조사보다 우월하다. 우리나라뿐만 아니라 외국에서도 주거서비스 지표는 주택총조사를 기본으로 하고, 주거실태조사를 1년 내지 2년 단위로 실시하고 있다.

자산시장에서 주택의 수급상황을 보여주는 주택총조사와 주택보급률 역시 비슷한 관계에 있다. 주택총조사는 전수조사이지만, 조사 주기가 길어 시장상황을 빨리 파악하지 못하는 반면, 주택보급률은 예측과 행정보고에 기초한 통계이기 때문에 정확성이 떨어지지만, 조사 주기가 상대적으로 짧아 시장상황을 빨리 파악할 수 있다.

아파트실거래가격지수와 전국주택가격동향조사 중 아파트매매가격지수도 역할이 중복되지만, 통계의 특성이 서로 다르다. 아파트실거래가격지수는 시장의 가격 움직임을 정확하게 보여준다는 장점이 있지만, 속보성이 떨어지고, 자료의 대표성 문제가 존재할 수 있다<sup>38)</sup>. 반면, 전국주택가격동향조사 중 아파트매매가격지수의 경우, 중개사가 조사한 가격을 기반으로 지수를 작성하기 때문에 시장의 정확한 가격 흐름을 반영하지 못하는 반면, 속보성을 갖고 있으며, 표본의 대표성 문제가 크지 않다.

<표 3-15> 아파트실거래가격지수와 전국주택가격동향조사의 장단점

	장점	단점
아파트실거래가격지수	실제 거래된 가격을 기준으로 지수를 작성하기 때문에 시장가격의 움직임을 정확하게 보여줄 수 있음.	속보성이 떨어짐(2-3개월 뒤에 발표 가능) 표본의 대표성 문제가 있음.
전국주택가격동향조사 중 아파트매매가격지수	속보성이 있음(조사 후 15일 뒤 발표) 표본의 대표성 문제가 없음.	중개사의 조사가격에 의존하기 때문에 시장의 가격 움직임을 정확하게 보여주지 못함. 그 결과 지수의 평활화(smoothing) 문제가 존재함 <sup>39)</sup> .

수도권월세가격동향조사와 전국주택가격동향조사 중 전세가격지수는 관련시장이 다른 경우이다. 우리나라의 경우, 임대차시장은 월세시장과 전세시장으로 구분되어 있는데,

38) 실제 거래된 주택이 모집단(주택재고량)을 대표한다는 보장이 없다. 일반적으로 시장이 침체되어 있을 때에는 하급 주택들이 주로 거래되는 것으로 알려져 있다. 또한 소형 주택이 중대형 주택에 비해 거래빈도가 상대적으로 높은 것으로 알려져 있다. 이런 문제를 흔히 표본추출오류문제(sample selection error)라고 부른다.

39) 지수의 평활화란 지수가 실제 가격움직임보다 늦게 움직이고(time lag), 지수의 변동성이 실제 가격의 변동성보다 낮은(low volatility) 현상을 의미한다. 이는 중개사들이 실제 시장가격의 움직임을 그대로 시세가격에 반영하지 않고, 일정 시점이 지난 후 반영하는 성향 때문에 발생하는 것으로 알려져 있다. 이윤만 이상한, “국민은행주택가격지수의 평활화 현상에 관한 연구”, 「주택연구」, 제16권 제4호, 2008.12 참조.

수도권월세가격동향조사는 월세시장에서의 임대료 상황을 보여주는 반면, 전국주택가격동향조사 중 전세가격지수는 전세시장의 임대료 상황을 보여주고 있다.

## 2) 주택통계 역할에서의 한계

주택통계들은 세 가지 영역에서 각자 고유의 역할을 수행하고 있지만, 일부 통계의 경우 해당 역할을 수행하는데 일부 한계를 갖고 있기도 한다.

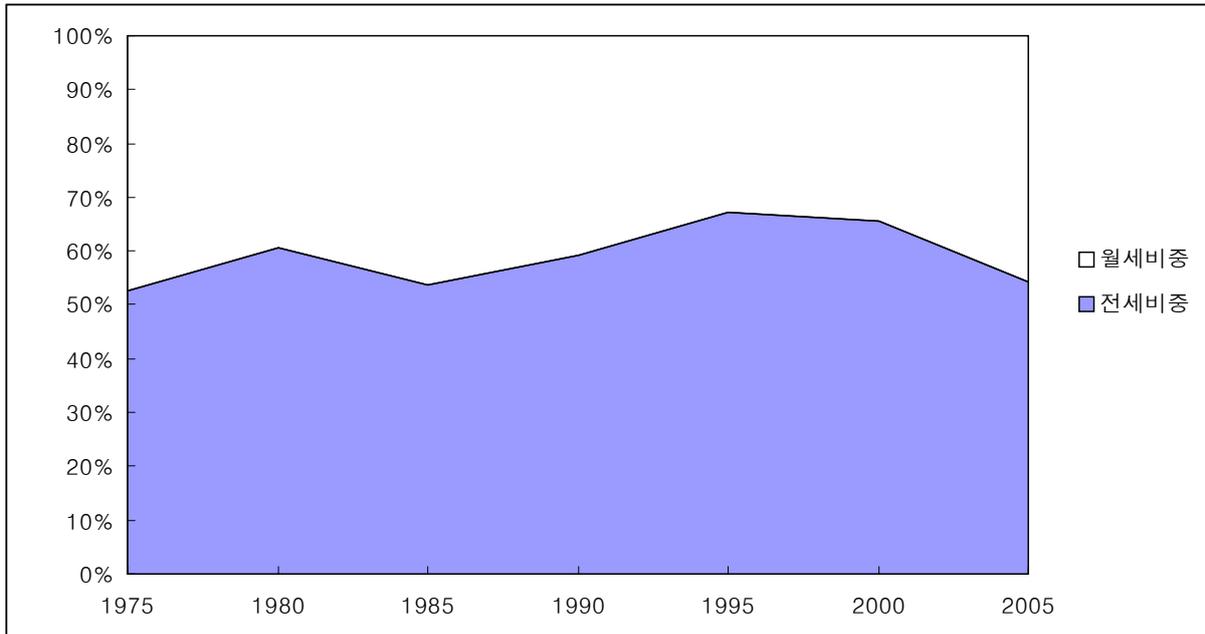
먼저 주택총조사는 주거서비스 수준을 평가하는 지표들을 생산하는 가장 기본적인 통계이지만, 두 가지 주요 조사항목(가구소득, 주택가격)이 빠져 있어 다양한 지표를 제공하지 못하고 있다. 두 가지 주요 조사항목은 UN이 권고하는 조사항목이기도 하다. 이 두 가지 항목이 조사될 경우, PIR, RIR 등의 지표를 생산할 수 있어, 주거의 부담가능성 등을 보다 다양한 측면에서 평가할 수 있다.

수도권월세가격동향조사의 경우, 조사범위가 수도권에 한정되어 있다는 한계가 있다. 우리나라 임대차 시장에서 월세시장이 차지하는 비중은 1985년부터 1995년 사이에 감소하다가 1995년 이후 점차 그 비중이 커지고 있다. 그런데 지역별로 볼 때, 수도권보다는 비수도권에서 월세시장의 비중이 상대적으로 크다. 예를 들어 수도권의 경우, 임대차 시장에서 월세시장이 차지하는 비중은 38.8%인데 반해, 5대 광역시는 49.4%이고, 기타 지방은 58.1%이다. 즉 수도권보다는 비수도권에서 월세시장의 중요도가 상대적으로 더 크다고 할 수 있는 것이다. 이런 점에서 수도권월세가격동향조사는 수도권에 한정될 것이 아니라, 비수도권의 5대 광역시와 기타 지방도시로 확대되어야 하는 것이다.

그리고 수도권월세가격동향조사는 조사방법이 실거래된 사례를 조사하는 것이 아니라, 조사직원이 인근 부동산중개사 등을 통해 조사, 평가한 가격을 사용한다는 한계가 있다. 조사가격이 시장의 거래가격을 정확하게 반영하지 못할 수 있는 것이다. 이런 한계는 비단 수도권월세가격동향조사에 한정되는 것은 아니다. 전국주택가격동향조사 중 전세가격지수 역시 부동산중개사의 조사가격에 의존한다는 한계를 갖고 있다<sup>40)</sup>.

---

40) 전국주택가격동향조사 중 주택매매가격지수 역시 동일한 한계를 갖고 있다. 그러나 주택매매가격지수의 경우, 아파트실거래가격지수가 그 한계를 보완해주고 있기 때문에 특별히 문제가 되는 것은 아니다.



(그림 3-2) 임차 가구의 전세 및 월세(보증부 월세 포함) 비중

\* 각 연도별 인구주택총조사를 이용하여 작성

<표 3-16> 점유형태별 가구 비율(2005년 인구주택총조사)

단위 : 천가구

	총가구	자가	임차			기타	전세비중 (A/C)	월세비중 (B/C)
			전세(A)	월세(B)*	합계(C)			
수도권	7,462	3,745	2,173	1,379	3,552	165	61.2%	38.8%
5대 광역시	3,279	1,807	703	687	1,389	83	50.6%	49.4%
기타 지방	5,146	3,276	682	947	1,628	242	41.9%	58.1%
전국	15,887	8,828	3,557	3,012	6,569	490	54.1%	45.9%

\* 월세에는 보증부 월세 포함

한편, 주택건설실적통계의 경우, 주택건설 인허가 실적만을 보여주기 때문에 주택건설이 실제로 얼마나 착공되고, 얼마 완공되었는지를 보여주지 못하고 있다. 즉, 개발시장에서 주택이 신규로 얼마나 건설되었고, 건설 중에 있는 주택이 얼마 정도인지를 알기 위해서는 인허가 자료뿐만 아니라 착공 및 완공 자료가 필요한데, 현재의 주택건설실적통계는 이를 보여주지 못하고 있는 것이다.

## 제2장 토지

### 제1절 통계현황

#### 1. 토지통계 현황

통계청에서는 국가승인통계를 주제별로 분류해 놓고 있는데, 그 중 토지통계로 분류되어 있는 것은 지적통계, 부동산거래현황, 토지소유현황, 외국인토지현황, 국토지리정보현황 등 모두 5개이다. 그러나, 실질적으로는 주택부문의 택지에정지구지정및공급현황, 건설부문의 도시계획현황, 물가부문의 전국지가변동률조사 등이 토지통계에 포함된다고 할 수 있다.

본 연구에서는 토지부문의 5개 통계와 택지에정지구지정및공급현황(주택부문), 전국지가변동률조사(물가부문) 등 총 7개의 통계를 분석대상으로 하였으며, 도시계획현황은 도시계획 성격이 더 강하다고 보고 구체적인 분석에서는 제외하였다. 다만, 토지통계의 발전방향에서는 도시계획현황과 관련된 부분도 필요에 따라 언급하였다.

이들 토지통계들은 이미 살펴본 바와 같이, 토지이용상황지표, 토지시장지표, 토지형평성지표 등으로 나눌 수 있으며, 모두 국토해양부에서 관리하고 있다. 다만, 부동산거래현황과 전국지가변동률조사의 경우 국토해양부에서 관리하나 실제 자료의 수집과 작성은 한국토지주택공사에서 맡고 있다. 토지이용현황을 파악하기 위한 통계는 1년단위로 작성되며 지적공부나 행정보고에 의해 작성된다. 반면, 토지시장을 파악하기 위한 통계는 1개월 단위로 조사한 자료 또는 신고된 자료에 의해 작성된다. 토지소유현황과 같이 형평성을 파악하기 위한 통계도 1년단위로 작성되는데, 외국인토지현황은 형평성을 파악하기 위한 정보가 아니라 토지이용 내지 토지시장파악을 위한 정보이므로 분기별로 작성된다.

<표 3-17> 토지관련통계 현황

부문*	통계	관리기관	주기	용도
토지	지적통계	국토해양부	매년	토지이용 현황파악
	부동산거래현황	국토해양부	매월	토지시장 현황파악
	토지소유현황	국토해양부	5년	토지형평성 현황 파악
	외국인토지현황	국토해양부	분기	토지이용 현황파악
	국토지리정보현황	국토해양부 (국토지리정보원)	매년	토지정보화수준 파악
주택	택지예정지구 지정 및 공급 현황	국토해양부	매년	토지공급현황 파악
물가	전국지가변동률조사	국토해양부	매월	토지시장현황파악
건설	도시계획현황	국토해양부	매년	토지이용 현황 파악

\* 여기서 부문은 통계청의 국가승인통계 분류기준에 따른 것이다.

## 2. 토지통계 비교

### 1) 작성개요

토지통계는 국토해양부에서 모두 작성에 관여하고 전반적으로 관리하고 있다. 다만, 직접 작성하지 않고 한국토지주택공사에서 작성하는 통계가 2개 있으며, 국토해양부내 국토지리정보원에서 작성하는 통계가 1개 있다.

앞서 언급하였듯이, 통계량의 작성방법에 따라 조사통계, 보고통계, 가공통계로 구분될 수 있다. 조사통계에는 전국 57,000개 필지를 대상으로 매월 조사하여 작성하는 전국지가변동률조사통계가 있으며, 가공통계에는 지적자료와 주민등록자료를 이용하여 매년 작성하는 토지소유현황통계가 있다. 나머지 5개의 통계는 모두 시군구 또는 사업시행자, 내부 부서 등에서 보고하는 자료를 이용해 작성하는 보고통계이다.

조사주기를 보면, 매월, 매분기, 매년 등 3개의 다른 주기로 통계가 작성되고 있다. 시장상황을 보여주는 지표들은 대부분 월별 통계이나, 토지이용상황을 보여주거나 형평성 관련 통계들은 대부분 발표주기가 1년이다. 시장상황을 보여주는 지표들이 대부분 월별로 통계가 작성되는 이유는, 토지시장은 짧은 기간에 변화될 가능성이 있기 때문이다. 실제 토지가격변동률은 매월 0.1~0.3%에 이르는 경우가 많아 주택시장과 비교하여서도 결코 적은 변화가 아니다.<sup>41)</sup> 반면 토지이용현황이나 소유현황은 장기에 걸쳐 변화가 일

41) 다만, 지가변동률이 이렇게 주택가격변동률폭과 유사하게 나타나는 것은 실제로 조사되는 토지의 대부분이 이미 개발되어 토지+건물의 형태로 존재하고 있기 때문이다. 즉, 상당부분 건물가격의 변화가 토지가 변화에 투영된 것으로 볼 수 있다.

어나기 때문에 통계작성 주기가 대부분 1년이다.

통계작성체계는 3가지 형태로 구분되는데, 첫째는 국토해양부가 시군구 및 산하기관의 보고를 받아 직접작성하고 관리 공표하는 체계인데, 지적통계, 토지소유현황통계, 외국인토지현황, 택지예정지구지정및공급현황, 국토지리정보현황 등이 여기에 속한다. 두 번째 체계는 한국토지주택공사 등 산하기관에 작성을 의뢰하고 관리와 공표는 국토해양부가 맡는 것인데, 부동산거래현황과 전국지가변동률조사가 이에 해당한다. 셋째는 국토지리정보원과 같은 외부에 독립된 국토해양부산하기구에서 자체적으로 작성하여 발표하는 경우로서 국토지리정보현황이 이에 해당한다.

<표 3-18> 부동산거래현황과 지적통계의 개요

구분		부동산거래현황	지적통계
통계방법		보고통계	보고통계
작성개요	작성기관	국토해양부	국토해양부
	승인번호	31503	11005
	최초실시	1991	1982
	조사주기	매월	매년
	조사규모	부동산거래신고 자료	지적공부에 등록된 전국의 토지·임야 전체
	조사단위	전국 지자체	시·군·구
	조사범위	전국	전국
	조사방법	행정자료 이용	행정자료 이용
통계작성체계	조사기획/작성기획	국토해양부	국토해양부
	현장조사/자료수집	전국 지자체	시·군·구 지적업무부서
	자료처리/통계작성	한국토지주택공사	국토해양부
	결과분석	국토해양부	국토해양부
	공표	한국토지주택공사	국토해양부
국제기준	국제기준	-	-
	주요국가 작성사례	-	-
	표준분류	-	-
국제기구 자료제공수준	자료요구기관	-	-
	주요제공항목	-	-
	제공주기	-	-
통계의 활용분석	참고행정자료	-	지적공부 등록현황행정구역별 소유구분별 지목별 지적삼각점 및 지적삼각보조정점 관리현황 토지이동 정리현황 지적공부 등본 열람 및 소유권 정리현황
	참고통계	토지거래통계 건축물거래통계 아파트거래통계	-
통계항목/통계지표		-	-
정책과의 연계성		부동산거래에 관한 정확한 정보를 수집/작성하여 부동산시장동향을 파악하고 부동산정책 수립의 기초자료로 활용	지적공부에 등록된 전국토의 면적 필지수를 시·도·시·군·구별 지목별로 집계·발간함으로써 각종 토지관련 정책수립 및 학술연구 등의 기초 자료로 활용
기타	추가요청사항	-	-

<표 3-19> 토지소유현황과 택지 예정지구 지정 및 공급 현황의 개요

구분		토지소유현황	택지 예정 지구 지정 및 공급현황
통계방법		가공통계	보고통계
작성개요	작성기관	국토해양부	국토해양부
	승인번호	11013	11635
	최초실시	2006	2006
	조사주기	5년	매년
	조사규모	토지임야대장에 등록된 토지와 소유주	개발예정지구 및 국민임대주택 단지 예정지구지정현황, 공공택지에서 공급되는 택지공급면적
	조사단위	전국	택지개발예정지구 및 임대주택단지
	조사범위	전국	택지개발예정지구 및 임대주택단지
	조사방법	국토해양부 국토정보센터의 토지임야 전산자료 추출, 행정안전부 주민과 주민전산망 전산자료 추출, 국토해양부 부동산평가과 개별공시지가 전산자료 추출	사업시행자 → 국토해양부
통계작성체계	조사기획/작성기획	국토해양부	국토해양부
	현장조사/자료수집	국토정보정책관 국가공간정보센터	토지정책관 택지개발과
	자료처리/통계작성	국토해양부	국토해양부
	결과분석	국토해양부	국토해양부
	공표	국토해양부	국토해양부
국제기준	국제기준	-	-
	주요국가 작성사례	-	-
	표준분류	-	-
국제기구 자료제공수준	자료요구기관	-	-
	주요제공항목	-	-
	제공주기	-	-
통계의 활용분석	참고행정자료	개인토지소유현황, 세대별 토지소유현황, 연령대별 토지소유현황 등	택지개발 예정지구 지정현황, 공급현황
	참고통계	-	-
통계항목/통계지표		-	-
정책과의 연계성		부동산관련 정책수립과 토지소유편중실태 분석을 위한 기초 자료로 활용	-
기타	추가요청사항	-	-

<표 3-20> 외국인토지현황과 국토지리정보현황의 개요

구분		외국인토지현황	국토지리정보현황
통계방법		보고통계	보고통계
작성개요	작성기관	국토해양부	국토해양부(국토지리정보원)
	승인번호	11668	11642
	최초실시	2008	2006
	조사주기	분기	매년
	조사규모	외국인 토지취득 신고 또는 허가	국토의 측량기준 및 지리정보
	조사단위	시.군.구	-
	조사범위	-	-
	조사방법	시.군.구지적과→시.도토지정보과→ 국토해양부부동산산업과	자체조사
통계작성체계	조사기획/작성기획	국토해양부	국토해양부(국토지리정보원)
	현장조사/자료수집	시.군.구 지적과	국토해양부(국토지리정보원)
	자료처리/통계작성	시.도 토지정보과	국토해양부(국토지리정보원)
	결과분석	국토해양부부동산산업과	국토해양부(국토지리정보원)
	공표	국토해양부	국토해양부(국토지리정보원)
국제기준	국제기준	-	-
	주요국가 작성사례	-	-
	표준분류	-	-
국제기구 자료제공수준	자료요구기관	-	-
	주요제공항목	-	-
	제공주기	-	-
통계의 활용분석	참고행정자료	외국인의 토지보유 현황, 외국인의 토지취득현황, 외국인의 토지처분현황, 시도별 전년도 또는 전 분기 대비 외국인 토지보유 현황	국토의 위치 측량기준점 설치 현황 공공측량 현황 수치지도 제작 및 수정현황 종이지도제작 및 수정현황 자연지명 현황 측량업 등록업체 현황
	참고통계	-	-
통계항목/통계지표		-	-
정책과의 연계성		-	-
기타	추가요청사항	-	-

<표 3-21> 전국지가변동률조사의 개요

구분		전국지가변동률조사
통계방법		조사통계
작성개요	작성기관	국토해양부
	승인번호	31501
	최초실시	1984
	조사주기	매월
	조사규모	전국 249개 시군구 지가변동률
	조사단위	전국
	조사범위	전국
	조사방법	조사평가의뢰국토부-감정평가협회
통계작성체계	조사기획/작성기획	국토해양부
	현장조사/자료수집	한국감정평가협회
	자료처리/통계작성	한국감정평가협회/한국토지주택공사
	결과분석	한국토지주택공사
	공표	국토해양부
국제기준	국제기준	-
	주요국가 작성사례	-
	표준분류	-
국제기구 자료제공수준	자료요구기관	-
	주요제공항목	-
	제공주기	-
통계의 활용분석	참고행정자료	지가지수 지가변동률 조사/보고 항목 - 조사지역 표본지 현황 - 조사지역의 일반현황 : 토지이용현황 산업현황 도시의 특성 - 가격형성요인 : 지역요인분석지가동향분석토지이용계획의 변경현황 - 지가동향 종합분석 - 지가변동률 표본지 조사/평가 내역서 - 표본지 교체 내역
	참고통계	-
통계항목/통계지표		-
정책과의 연계성		전국의 지가변동상황을 조사하여 토지정책 수행 및 감정평가 시 시점수정 등을 위한 자료로 활용
기타	추가요청사항	-

## 2) 국제기준과 적용범위

토지통계분야에서는 통용되는 국제기준은 없다. 다만, 토지와 관련하여 통계를 작성 발표하는 국가의 경우 ‘토지이용현황’은 공통적으로 나타나고 있다. 이때 토지이용현황이라 함은 농지로 얼마나 사용되는지, 주거지로 얼마나 사용되는지, 도시용토지는 어느 정도인지 등 우리나라와 비교할 때 지적통계 또는 도시계획현황통계와 유사하다.

한편, 세계은행에서 제시한 토지시장관련 도시화지표를 고려한다면, 토지시장에서 도시용토지의 비율, 토지이용밀도, 비공식토지시장의 규모 등이 국제적으로 제시한 하나의 기준이 될 수 있을 것이다. 그러나, 이러한 통계도 토지시장 그 자체의 상황을 파악하는데에 목적이 있다기 보다는 토지시장의 파악을 통해 궁극적으로 도시화의 정도를 파악하는 것이므로 본 연구에서 목표하고 있는 토지시장의 파악을 통해 토지정책수립을 지원하는 데에 보다 효과적인 통계생산과 관련한 국제기준은 없다고 봐야 할 것이다.

## 3) 국제기구 자료 제공 수준 및 미제공 자료 분석

국제적인 기구에서 각국의 토지관련통계에 대한 자료제공을 요청할 필요가 없으므로, 정기적인 자료제공은 없는 것으로 파악된다. 다만, 현재의 토지이용상황에 대한 통계의 국제적인 비교가 간혹 이루어지고 있으므로, 필요에 따라 농지의 규모나 경작가능토지의 비율 등에 대한 자료가 제공되고 있는 것으로 보인다.

그러나, 본 연구를 위해 통계작성기관 및 부서에 확인한 결과 공식적으로 국제기구에 제공되는 토지관련 통계는 없다.

## 4) 통계별 역할

토지통계는 세 가지 정책 목적에 따라 각각의 역할이 주어진다. 즉, 토지이용지표를 나타내는 통계들은 토지이용현황을 파악하는 데에 사용되고, 토지시장 지표를 나타내는 통계들은 토지시장의 변화를 파악하는데 사용된다. 그리고 형평성 지표를 생산하는 통계는 토지소유의 불평등성을 파악하는데 그 역할이 있다.

통계별 역할은 토지이용의 단계별로도 구분할 수 있는데, 구체적으로 개발, 이용, 거래 등 각 단계별 토지 상황을 파악하는 데에 각 통계가 역할을 하고 있다.

예를 들어, 택지에정지구지정및공급현황은 개발단계에서 토지시장의 현황을 파악하는 통계로서 공공택지의 공급수준이 어느 정도인지를 파악함으로써 주택건설용 토지공급상

황을 점검하는 역할을 한다. 이 통계는 주택통계 중 미분양통계나 주택가격 및 거래량 통계 등과 함께 분석함으로써 주택공급을 위한 토지의 공급이 적절한지를 판단하는 데에 중요한 역할을 하게 된다. 토지의 이용단계에서는 토지이용현황지표로서 역할을 하는 지적통계, 외국인토지현황 등이 있다. 지적통계는 지목별 현황을 보여줌으로써 현재 보유한 토지가 어떠한 용도로 사용되고 있는지를 보여주어 향후 토지이용계획의 기초를 제공한다. 외국인토지현황은 우리나라 부동산에 투자하는 외국인들의 경향성을 토지의 이용목적, 국적, 시기, 규모 등의 자세한 사항을 통해 보여줌으로써 국제적인 투자자산으로서의 국내 토지의 이용가치를 가능할 수 있게 해준다.

이용단계에 속하면서 형평성지표인 토지소유현황은 연령별, 세대별, 지역별 토지소유의 편중도를 보여줌으로써 토지로부터 발생하는 불평등의 정도를 파악할 수 있게 되어 토지형평성을 위한 정책방향과 강도를 결정할 수 있게 도와준다.

거래단계에서는 토지시장을 매월 보여주는 부동산거래현황과 전국지가변동률조사가 중요한 역할을 하는데, 거래의 활성화 여부 지가의 안정여부 등을 모니터링함으로써 토지시장의 안정적인 변화를 유도할 수 있는 정책수립의 기초가 된다.

<표 3-22> 통계별 역할

구분	개발단계	이용단계	거래단계
토지이용 현황지표	-	지적통계 외국인토지현황 국토지리정보현황*	-
토지시장 지표	택지에정지구지정및공급현황	전국지가변동률조사**	부동산거래현황 전국지가변동률조사**
형평성 지표	-	토지소유현황	-

\*: 엄밀한 의미에서 국토지리정보현황 통계는 토지이용현황이라기 보다 토지정보화현황을 보여줌

\*\*: 지가는 이용단계의 토지이용가치(토지의 비용적 측면)을 보여줌과 동시에 거래단계에서의 자산가치(거래토지의 가격)를 보여주는 양면적인 통계

## 5) 정책과의 연계성

토지통계의 정책 연계성은 통계의 작성주기 및 생산하는 지표의 성격 등에 따라 달라진다. 우선, 부동산정책과의 연계성이 강한 통계들은 대체적으로 작성주기가 월단위로 짧다. 이는 시장의 변화를 신속하게 파악하여 이를 정책에 반영하기 위해서는 작성주기가 적절히 짧아야 하기 때문이다. 지표의 성격으로 보면, ‘토지시장지표’ 및 ‘형평성

지표'에 해당하는 통계가 정책과의 연계성이 강하다. 이는 다분히 정부의 정책이 개입하고자 하는 측면이 시장의 안정과 토지이용의 형평성에 치우쳐 있기 때문이다.

분석대상 통계들을 정책연계성을 기준으로 강, 중, 약으로 구분하면, 아래 <표 14>와 같다. 우선 정책연계성이 가장 강하다고 판단되는 통계는 '부동산 거래현황', '전국지가변동률조사', '택지에정지구및공급현황', '토지소유현황' 등 4개이다. 부동산 거래현황은 거래량의 변동을 통해 시장의 활성화정도를 파악할 수 있게 해 줌으로써 향후 시장변화에 대응할 수 있도록 도와준다. 선행지표를 통해 부동산가격의 변화를 예측하여 조기에 대응책을 수립할 수 있도록 하기 위해 국토해양부가 운영하고 있는 부동산 조기경보시스템(Early Warning System)에 있어서도 거래량의 변화가 주요한 변수로 활용되고 있다. 지가변동률조사는 매월 전국의 지가의 변화상황을 모니터링함으로써 부동산 시장의 흐름을 파악하여 조기에 '토지투기지역'의 지정과 같은 지가안정책 또는 향후 택지공급에 대한 대책을 세울 수 있도록 해준다. 택지에정지구는 지자체나 공공기관이 추진하는 공공택지개발지구의 상황을 1년단위로 파악할 수 있게 해줌으로써 향후 택지를 통한 주택공급 상황을 예측할 수 있게 한다. 이를 통해 지역별 택지수급을 확인할 수 있게 하고, 민간사업자가 공급량을 결정하는 데에도 중요한 정보를 제공한다. 토지소유현황은 지역별 소유주체별 토지소유현황을 보여줌으로써 토지소유형평성 달성을 위한 세제(종합부동산세) 및 각종 정책의 근간이 된다. 이들은 주로 토지시장의 변화를 조기에 파악해 시장안정화정책의 시기와 강도 등을 결정하는 데에 이용되거나, 토지의 공급상황을 파악할 수 있게 해줌으로써 향후 주택의 수급상황 예측이나 이에 따른 택지공급계획을 수립하는 데에 결정적인 자료를 제공한다.

연계성이 있으나 강하지는 않은 것으로 판단되는 통계는 '외국인토지현황'으로서 외국인의 토지취득의 상황을 분기별로 파악하여 외국인투자의 변화를 알 수 있게 해준다. 이 통계는 부동산산업과에서 작성하는 통계로서 외국인의 부동산투자 및 기업투자의 변화를 신속하게 파악하여 향후 토지정책에 참고하고자 하는 목적이 있다. 이는 단기간에 직접적인 정책변화를 초래하지는 않으나, 일정기간 외국인의 토지취득의 패턴을 분석하여 외국인투자가 생산적인 방향으로 이루어지고 있는지 아니면 외국인의 토지투기가 우려되는 상황인지 등에 대한 대책을 수립할 수 있는 자료로서 정책연계성이 있다.

이에 비해, '지적통계'나 '국토지리정보현황'은 1년 단위로 작성되는 통상적인 통계이며, 주로 이용현황이나 지리정보체계구축현황 등 매우 일상적인 형태의 토지이용상황을 보여주므로 정책연계성은 약하다고 판단된다. 지적통계는 장기적인 개발용토지의 면적 변화나 소유주체별 변화를 통해 향후 토지정책방향에 참고자료를 제공할 수 있으나, 이러한 장기적인 연계는 지적통계 이외의 다른 토지통계의 시계열적인 변화도 공통되게 나타

나는 것으로서 연계정도를 약하다고 판단할 수 있다. 또한, ‘국토지리정보현황’은 국토지리정보원에서 자체적으로 작성하는 것으로서, 국토정보의 전산화의 정도가 얼마나 달성되었는지에 초점이 맞추어진 일종의 ‘공정률표’로 볼 수 있어 토지정책과의 연계성은 아주 약하다고 판단된다.

<표 3-23> 토지통계의 정책적 연계성

통계명	지표성격	단계	연계강도	연계 내용
지적통계	이용	이용	약	- 장기 시계열의 파악을 통해 개발용 토지의 변화 등을 분석하여 국토이용 정책수립에 활용 - 국토이용정책 수립에 활용하는 여러 가지 통계 중 하나로서 중요도 측면에서 상대적으로 약하다고 판단됨
부동산 거래현황	시장	거래	강	- 거래량 파악을 통해 시장분석 후 부동산시장 정책수립에 적극 반영 - 지역 부동산 조기경보시스템(EWS) 등에 중요한 분석자료로 사용됨
토지소유현황	형평성	이용	강	- 토지소유의 편중정도를 명확하게 보여줌으로써 소득의 재분배 등과 관련한 세제 정책등에 활용 - 종합부동산세, 재산세, 투기정도 등을 가능해볼 수 있는 정보들을 제공함으로써 정책연계성이 강하다고 판단됨
외국인토지현황	이용	이용	중	- 외국인의 토지취득 변화상황을 파악하여 외국인의 부동산투자 및 기업투자 변화추이를 파악하는 통계 - 부동산산업 측면에서 이러한 통계를 바탕으로 향후 외국인 부동산취득에 관한 정책변화가 있을 수는 있으나 통계변화에 근거하여 정책을 직접적으로 수정하기에는 근거로서의 역할이 어렵다고 판단됨
국토지리정보현황	이용	이용	약	- 국토측량정보 및 수치지도 제작현황 등을 보고하는 통계로서, 이를 통해 국토지리정보관련 정책을 적극적으로 수정 보완하기는 어렵다고 판단됨 - 그 보다는 정책의 효과들을 주기적으로 파악하고 향후 큰 정책방향을 잡는데에 참고자료 정도로 활용이 가능할 것으로 판단됨
택지예정지구지정 및공급현황	시장	개발	강	- 택지예정지구의 지정현황과 공급현황을 모니터링 함으로서 향후 택지수급 및 주택수급 상황 예측에 활용 - 이를 통해 향후 지역별 택지공급계획을 수립하는 데 활용하므로 매우 직접적으로 정책적 연계성을 가짐
전국지가변동률조사	시장	거래	강	- 토지시장의 가장 중요한 판단변수인 지가의 변화를 파악하는 통계로서 지가안정화 관련 정책의 근간이 됨 - 따라서, 토지시장관련 세제 및 투기억제, 시장활성화 등의 토지정책과의 연계성이 강함

## 제2절 통계별 용어, 항목의 비교

여기서는 토지관련 통계에서 사용하는 용어들에 대해 정의를 살펴보고, 혼동을 최소화할 수 있는 용어를 정리해 본다.

### 1. 용어의 비교

#### 1) 토지와 택지

이미 이론적 배경에서도 언급하였듯이, 토지는 ‘지표면 중 물로 덮이지 않은 땅’이라는 아주 구체적이고 좁은 의미를 가지고 있으면서도 동시에 경제학에서는 수자원, 수림자원, 풍력, 수력, 태양에너지 등 자연자원을 폭넓게 의미하는 말이기도 하다. 그러나, 본 연구에서는 통계적인 차원에서 토지의 정의를 살펴보는 것이므로 법적인 정의와 실제 토지정책상에서의 토지란 무엇을 말하는지를 살펴보도록 한다.

민법에 따르면, ‘토지의 소유권은 정당한 이익 있는 범위내에서 토지의 상하에 미친다(민법 제212조)’라고 정의되어 있어 토지를 단순한 땅이 아니라 땅의 위와 아래의 일정부분까지를 입체적으로 포함하는 개념으로 보고 있다.

부동산등기법이나 측량수로조사 및 지적에관한 법률 등에서는 등기의 대상이 되는 부동산 중의 하나이며, 지적을 가지고 있는 필지단위로 쪼갤 수 있는 상품이다. 합필이나 분필이 가능하고 심지어 멸실도 가능하다.

토지통계에서 말하는 ‘토지’는 바로 협의의 개념으로서, 소위 ‘땅’이면서 지번을 가지고 있는 필지를 말한다고 할 수 있다. 광의의 토지인 자연자원까지는 포함하지 않는다.

택지는 주택을 건설하기 위한 토지와 주거생활에 필요한 기반시설 등의 설치에 필요한 토지를 함께 묶어 일컫는 용어라 할 수 있다.

「택지개발촉진법」상에서는 ‘택지는 이 법이 정하는 바에 따라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지를 말한다’고 정의되어 있다. 또한 과거 「택지소유상한에 관한 법률」에 의하면 택지는 다음의 각 항목 중 하나에 해당하는 것을 말한다. ① 주택이 건축되어 있는 토지(주택의 부속토지를 포함한다) ② 지적법에 의해 지목이 대(垓)인 토지 중 영구적인 건축물이 건축되어 있지 아니한 토지(나대지) ③ 개발택지를 말한다. (부동산용어사전)

토지통계에서 ‘택지’는 주택을 지을 수 있거나 주택이 지어진 모든 토지와 주택을

지원하는 시설이 있는 모든 토지를 일컫는 것으로 해석할 수 있으며, 따라서 주택용지 뿐 아니라 상업용지 및 도로 등 기반시설용지를 모두 일컫는 것으로 이해할 수 있다. 따라서, 민간택지를 함께 고려할 경우에도 도시개발구역 전체, 재개발구역 전체 등 구역 전체를 ‘택지면적’으로 산정하는 것이 필요하다.

## 2) 소유와 보유

토지통계 중 ‘토지소유현황’에서는 ‘소유’라는 용어를 사용하고, ‘외국인토지현황’에서는 ‘보유’라는 용어를 사용하고 있는데, 이 두 용어의 의미가 어떠한 차이를 가지고 있는지를 살펴보고 실제 통계가 의미하는 바를 보다 정확히 표현하는 용어가 어떤 것인지를 검토한다.

사전 상의 의미로 보면, ‘소유’는 ‘가지고 있음. 또는 그 물건’을 의미하고, ‘소유권’은 ‘물건을 자신의 물건으로서 직접적, 배타적, 전면적으로 지배하여 사용·수익·처분할 수 있는 사법상의 권리’라 할 수 있다.<sup>42)</sup>

법률적인 측면에서는 ‘물건을 전면적·일반적으로 지배하는 일’로 풀이된다. 민법 제 211조에서는 ‘소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있다’고 규정하고 있다.

이러한 정의를 종합해보면, 부동산에 대한 소유는 부동산을 사용, 수익, 처분할 권리를 모두 가지고 있으며, 타인에 대하여 배타적인 권리라 할 수 있을 것이다.

국어사전에서 ‘보유’는 ‘가지고 있거나 간직하고 있음’을 의미하는 것으로서 ‘소유’와 큰 차이를 보이지 않는다. 바로 이런 점이 소유와 보유를 혼용하게 되는 가장 큰 원인일 것이다. 부동산분야에서도 ‘부동산 보유세’, ‘부동산 보유기간’, ‘부동산 보유현황’ 등 ‘보유’라는 용어를 일반적으로 사용하고 있다.

그러나, 우리말 연구기관에 의하면 소유나 보유가 ‘가지고 있다’는 의미를 나타내는 점은 유사하나 ‘소유’는 ‘자기의 것으로 가지고 있음’을 뜻하거나 ‘재산’의 의미로 쓰이지만, ‘보유’는 ‘자기의 것’이라는 의미가 덧붙이지 않고 ‘가지고 있는 것’의 뜻을 나타내는 것으로 정리할 수도 있다. (부산대학교 우리말 배움터, <http://urimal.cs.pusan.ac.kr>)

부동산시장에서 쓰이고 있는 소유와 보유의 개념은 거의 동일한 것으로 파악되나, 사전적 의미를 고려할 때, 부동산의 보유는 단순히 가지고 있는 차원을 넘어 거기에서 발

---

42) 위키백과(<http://ko.wikipedia.org>)

생하는 수익을 향유하고, 처분할 수 있는 권리 전반을 가지고 있는 것으로 볼 수 있으므로, 소유가 더 적절한 용어라고 생각된다. 그러므로, 향후 용어의 통일이 이루어질 필요가 있다면, ‘소유’로 통일되는 것이 바람직 할 것이다.

## 2. 항목의 비교

### 1) 소유구분에 따른 토지

지적공부와 주민등록자료, 외국인등록자료 등을 이용한 지적통계, 토지소유통계, 외국인토지소유통계의 경우 지목별 토지소유자별 상세현황통계를 제공해줄 수 있음에도 불구하고, 지적통계와 토지소유현황통계 상의 소유자 구분이 다르다.

지적통계에서의 도유지와 공유지는 토지소유현황의 공유지에 대응되는 개념이며, 토지소유현황의 외국인/외국공공기관은 외국인토지소유현황에서 상세하게 구분되어 작성되는 것으로 이해된다. 그러나, 통계작성의 자료출처가 서로 상이하므로 이들의 통계치가 서로 일치할 가능성은 매우 희박하다.

그러므로, 통계작성시 소유구분을 일치시키고 외국인/외국공공기관 항목을 보다 세분화하여 토지소유현황과 외국인토지현황을 하나로 통합하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

<표 3-24> 토지소유구분 항목 비교

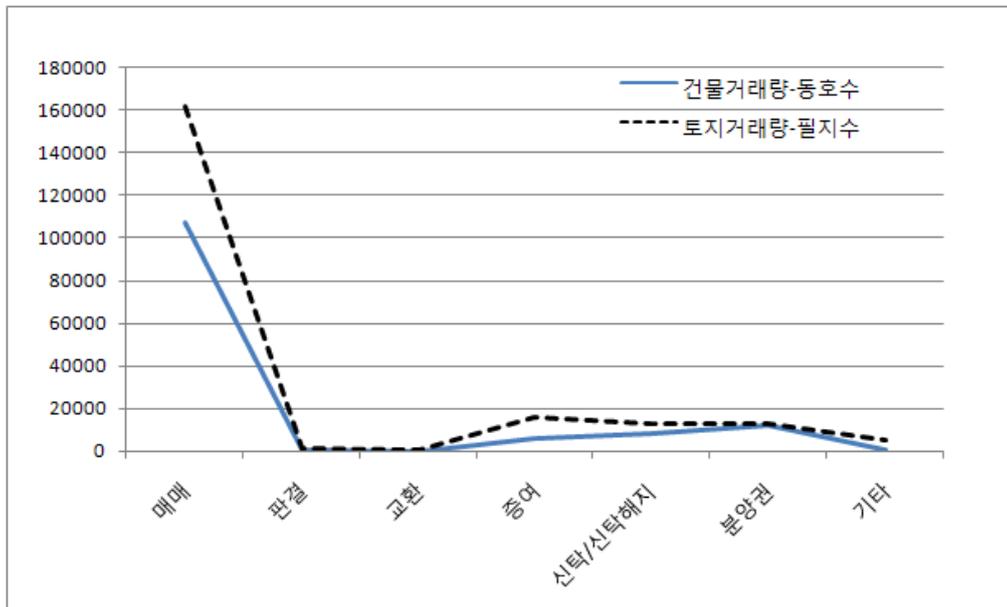
지적통계	민유지, 국유지, 도유지, 공유지, 법인, 비법인, 기타
토지소유현황	국유지, 공유지, 민유지, 법인, 비법인, 외국인/외국공공기관, 기타
외국인토지현황	미국교포, 기타교포, 순수외국인, 미국합작법인, 기타합작법인, 순수외국법인, 정부단체 등

### 2) 부동산거래

‘부동산거래현황’의 경우 토지위에 건물의 유무를 구분하지 않으므로 토지거래현황과 건축물거래현황이 상당부분(약 90%이상) 중복되어 나타난다. 예를 들어, 2009년 10월의 월별 거래원인별 토지거래현황은 ‘매매, 증여, 판결.....’ 등의 구분에 따라 거래된 토지의 면적과 필지수를 보고하고 있는데, 이중 얼마만큼이 건물이 있는 토지이고 어느 정도가 나대지인지 알 수 없다. 결국, 토지거래량의 많은 부분은 건축물과 함께 거래되

는 토지일 것이므로 월별 거래원인별 건축물거래현황에서의 각 원인별 거래동호수와 연면적이 토지거래량과 유사하게 나타나게 된다.

이것은 다시 말해, 토지거래량의 필지수 항목과 건축물거래량의 동호수 항목의 상당부분이 중복된 개념이라는 것이다. 시장에서는 일반적으로 토지와 건물이 하나의 상품으로 묶여서 거래되기 때문에, 토지거래량이 순수하게 토지만이 거래되는 경우 (나대지, 공한지, 기타 구분등기된 토지만의 거래)를 나타내지 못하고 토지와 건물이 함께 거래된 경우까지 포함하고 있어서 나타나는 현상이다.



(그림 3-3) 2009년 10월 거래원인별 토지 및 건물거래량

## IV. 발전방향

### 제1장 주택통계

#### 제1절 진단 결과 문제점 및 개선사항

##### 1. 충족성

주택통계의 충족성을 세 가지 영역(주거서비스 지표, 주택시장 지표, 형평성 지표)으로 나누어 살펴보도록 한다. 단, 형평성 지표의 경우 주택소유현황에 의해 충족되고 있기 때문에 여기서는 별도로 검토하지 않도록 한다.

###### 1) 주거서비스 지표

주거서비스 지표는 적절성, 적정성, 가용성, 이용가능성, 안정성의 5가지 범주로 나눌 수 있다. 각각의 범주에 필요한 지표들은 대체로 주거실태조사에 의해 충족되고 있다. 그리고 주택총조사에 의해서도 부분적으로 충족된다.

예를 들어 주거의 적절성은 부대시설(화장실이나 상하수도 등)설치 비율이나 수선의 필요성 등에 의해 평가되는데, 주거실태조사나 주택총조사에 의해 관련 지표를 구할 수 있다. 주거의 적정성은 1인당 주거면적이나 방당 인원수, 주거환경만족도 등에 의해 평가되는데, 마찬가지로 주거실태조사와 주택총조사에 의해 해당 지표를 구할 수 있다.

주거의 가용성은 인구 천 명당 주택 수나 주택보급률(지표로서의 주택보급률을 의미), 임대주택비율, 자가소유율 등에 의해 측정될 수 있는데, 주택총조사나 주택보급률, 임대주택통계, 주거실태조사 등에 의해 해당 지표를 구할 수 있다. 주거의 부담가능성은 PIR이나 RIR에 의해 평가되는데, 이런 지표는 주거실태조사를 통해 구할 수 있다. PIR의 경우, 전국주택가격동향조사 등에서도 구할 수 있다<sup>43)</sup>. 주거의 부담가능성은 최근에 주택구입능력지수(HAI : housing affordability index)로 평가하기도 하는데, 현재 HAI는 전

43) PIR은 국민은행의 주택금융수요실태조사(2009년 8월 5일자로 작성 중지되고, 주택금융및보금자리론수요 실태조사로 통합되었다)와 한국주택금융공사의 주택금융월보에서도 제공되고 있다.

국주택가격동향조사와 한국주택금융공사의 주택금융월보에서 구할 수 있다.

마지막으로 주거의 안정성은 정착기간이나 비자발적 주거이동 비율 등에 의해 평가할 수 있는데, 주거실태조사와 주택총조사에 의해 이런 지표들을 구할 수 있다.

<표 4-1> 국내 주택통계의 주거서비스 지표 충족 여부

구분	주요 지표	해당 지표를 생산하는 통계
적절성 (adequacy)	부대시설설치 비율	주거실태조사, 주택총조사
	수선의 필요성	주거실태조사
적정성 (suitability)	1인당 주거면적	주거실태조사, 주택총조사
	방당 인원수	주거실태조사, 주택총조사
	주거환경만족도	주거실태조사
가용성 (availability)	인구천명당 주택수	주택보급률, 주택총조사
	주택보급률	주택보급률, 주택총조사
	임대주택비율	임대주택통계, 주거실태조사
	자가소유율	주거실태조사, 주택총조사
부담가능성 (affordability)	PIR	주거실태조사, 전국주택가격동향조사, 주택금융수요실태조사*, 한국주택금융공사 주택금융월보
	RIR	주거실태조사
	HAI	전국주택가격동향조사, 한국주택금융공사 주택금융월보
안정성 (stability)	정착기간	주거실태조사, 주택총조사
	비자발적 이동 비율	주거실태조사

\* 주택금융수요실태조사는 2009년 8월 5일자로 작성 중지되고, 주택금융및보금자리론수요실태조사로 통합되었다.

주거실태조사는 2년에 한 번씩 조사가 이루어지고 있고, 주거서비스 수준에 대한 다양한 조사를 실시하기 때문에 주택총조사에 비해 상대적으로 신속성이 있고, 다양성이 있다. 그러나 주거실태조사는 표본조사이기 때문에 표본오차가 존재할 수가 있다.

5년마다 이루어지는 주택총조사는 주거실태조사에 비해 상대적으로 신속성이 떨어지고, 다양성도 적지만, 전수조사이기 때문에 표본오차가 존재하지 않는다. 따라서 주택총조사는 주거실태조사 과정에서 나타나는 표본오차를 확인하고, 이를 교정하는 역할을 해야 한다.

그런데 주택총조사는 주거서비스 수준을 평가하는데 있어서 두 가지 주요한 조사항목이 누락되어 있어서 주거실태조사의 표본오차를 교정하는 역할을 하는데 제한이 따른다. 조사항목에서 누락되어 있는 주요 항목은 첫째, 가구소득이며, 둘째, 주택가격이다.

물론 주택총조사가 아닌 다른 통계에서 가구소득이나 주택가격을 구할 수도 있다. 예

를 들어 가구소득의 경우, 통계청에서 분기별로 조사되는 가계동향조사를 통해 파악할 수도 있다. 가계동향조사는 가구소득과 주거관련지출을 조사하기 때문에 이를 이용하면 RIR도 구할 수 있다. 그러나 이 통계는 전국단위로만 자료가 발표되고 있어, 지역별 차이가 큰 주택시장의 특성을 충분히 파악할 수가 없다. 또 주거비의 경우, 전세는 월세평가액으로, 보증부 월세의 경우 보증금을 월세평가액으로 평가할 뿐만 아니라, 자가의 경우에도 월세로 평가하여 주거비를 계산하고 있다. 이 경우, 모든 자료들을 평균하기 때문에 임차인의 주거비나 주택보유자의 주거비를 계산할 수가 없다.

통계청에서 1년마다 조사하는 가계금융조사를 통해서도 주택소유자의 주택평가액을 구할 수 있다. 가계금융조사는 원래 가계자산조사라는 이름으로 2006년부터 5년 주기로 시작되었는데, 2010년에 유사통계들과 통합되어 ‘가계금융조사’라는 이름으로 바뀌었으며, 매년 조사하는 것으로 되어 있다. 가계자산조사는 가계의 총자산, 순자산, 부동산평가액, 주택평가액, 주택이외 부동산평가액을 조사하고 있고, 이를 입주형태별(자거나 임차)로도 조사하고 있다. 이때 주택평가액은 소유 기준으로, 점유기준이 아니다. 즉 자신이 소유하고 있는 주택의 가치를 평가하는 것이지만, 자신이 거주하는 주택의 가치를 평가하는 것은 아니다. 가계금융조사는 가계자산조사와 동일한 항목을 조사할 예정인 것으로 알려져 있다.

결국 주기가 다르고, 조사방식이나 조사대상이 다른 통계로부터 간접적으로 주택가격이나 가구소득 등을 조사하여 PIR, RIR 등을 계산할 수는 있으나 이는 불완전한 지표일 수밖에 없다.

<표 4-2> 가구소득, 거주면적, 주택가격 자료를 제공하는 통계들

통계	주기	조사 방식	관리기관	내용
주택총조사	5년	전수	통계청	- 가구소득, 주택가격 자료가 없음.
주거실태조사	2년	표본	국토해양부	- 가구소득, 거주면적, 주택가격 자료 있음. - 표본오차가 있음.
주택금융수요실태 조사*	1년	표본	국민은행	- 가구소득, 주택가격 자료 있음. - 표본오차 있음(표본수가 작음). - 주택금융수요자 위주로 조사
가계동향조사	분기	표본	통계청	- 가구소득 및 주거비지출 자료 있음. - 전국자료만 공개 - 주거비는 임차인과 자가거주자로 나누어져 있지 않음. - 표본오차 있음.
가계금융조사**	1년	표본	통계청	- 주택가격(평가액) 자료 있음. - 소유기준이며, 점유기준은 아님. - 표본오차 있음.

\* 주택금융수요실태조사는 2010년 8월 5일자로 작성중지되고, 이후 한국주택금융공사의 주택금융및보금자리

론수요실태조사로 통합되었다.

\*\* 가계금융조사는 ‘가계자산조사’ 라는 이름으로 2006년에 처음 조사된 바 있다. 가계자산조사는 5년마다 조사하는 것으로 되어 있었는데, 2010년에 유사 통계들과 통합되면서 ‘가계금융조사’ 라는 이름으로 통계 명칭이 바뀌었으며 조사도 1년마다 하는 것으로 바뀌었다.

이런 이유에서 주택총조사에서 가구소득과 주택가격에 대한 조사가 필요하다. 이 두 가지 조사항목은 UN에서 권고하는 인구주택센서스의 조사항목이기도 하다. 이 두 가지 항목이 조사될 경우, PIR, RIR 등의 지표계산이 가능해져, 주택총조사는 주거서비스 수준을 평가하는 전수조사로서의 역할을 다 할 수 있다.

또한 주택총조사에서는 주택을 “거래 단위”로 정의하기 때문에 다가구주택의 개별 호들을 한 개의 주택으로 산출할 수밖에 없는 한계가 있다. 국제적 기준과의 일치를 위해, 그리고 실질적인 주거서비스 수준을 평가할 수 있도록 하기 위하여 주택의 정의에서 “거래 단위”를 제외할 필요가 있다.

한편, 최근에는 주거의 이용가능성을 평가하는 지표 중 PIR이 현실적이지 못하기 때문에 주택구입능력지수(HAI)로 대체되는 경향을 보이고 있다. 주택금융을 이용하여 주택을 구입할 경우, 주택구입능력은 이자율에 민감하게 영향을 받게 되는데, PIR은 이자율의 변화에 따른 주택구입능력의 변화를 보여주지 못하는 한계가 있는 것이다.

PIR을 대신할 주택구입능력지수(HAI)는 ‘일정한 LTV 하에서 주택원리금 지급액(monthly payment)이 가구 소득에서 차지하는 비율’로 계산된다. 미국에서는 전미부동산협회(NAR : National Association Realtors)에서 Housing Affordability Index라는 이름의 지수를 발표하고 있다. 국내에서는 한국주택금융공사에서 주택구입능력지수라는 이름으로 지수를 발표하고 있으며, 전국주택가격동향조사에서도 주택구매력지수라는 이름으로 지수를 발표하고 있다. 주택구입능력지수는 주거의 부담가능성을 판단하는 좋은 지표이므로, 추후 국가적으로 해당 지표를 관리할 필요가 있다.

## 2) 주택시장 지표

주택시장 지표는 크게 수요에 관한 지표와 공급에 관한 지표, 그리고 수요와 공급을 동시에 보여주는 지표, 가격과 거래량에 관한 지표로 구분해 볼 수 있다. 그리고 공급에 관한 지표는 다시 재고량과 신규공급량, 그리고 멸실주택에 관한 지표로 다시 나누어볼 수 있다<sup>44)</sup>.

---

44) 현재의 주택재고량을 알기 위해서는 전기의 주택재고량과 신규공급량, 그리고 주택 멸실량을 알아야 한다.

주택시장 지표 중 현재의 주택통계로 충족되지 않는 것으로, 공급지표 중 신규주택 공급량과 멸실주택, 그리고 가격 및 거래량지표 중 실거래 관련 지표가 있다. 우선 공급지표 중 신규주택 공급량의 경우, 주택건설실적통계 속에 주택건설 인허가 자료가 있으나 착공 및 완공 자료는 없다. 건설부문의 건축허가및착공통계 속에 주거부문의 건축허가량과 착공량에 대한 자료가 있기는 하나, 해당 통계는 주택호수에 대한 정보가 없어서, 신규주택공급량을 측정하는 통계로 사용하기가 어렵다. 주택건설실적통계 속에 착공 통계와 완공통계를 포함시켜 신규주택공급량을 측정할 수 있도록 할 필요가 있다<sup>45)</sup>.

공급지표 중 멸실주택에 대한 통계의 경우, 지자체별로 관리를 하고 있기는 하지만, 이를 체계화하여 보고하고 있지는 않다. 멸실주택을 체계적으로 관리하고 보고함으로써 멸실주택에 대한 통계가 작성되도록 할 필요가 있다.

신규주택공급량(완공기준)과 멸실주택에 대한 통계가 완비되면, 보다 정확하게 재고주택수를 추정할 수 있어 주택보급률이나 인구천명당 주택수에 대한 통계의 정확성을 높일 수 있다. 5년마다 이루어지는 주택총조사를 통해 주택재고량에 대한 추정오차를 조정해 나가게 되면, 보다 일관성 있는 통계작성이 가능해 질 것이다.

가격지표 중 임대료 지수의 경우, 현재 수도권지역만 대상으로 월세가격지수가 작성되고 있다. 지방의 경우, 임대차 시장에서 월세 비율이 상대적으로 높기 때문에 월세가격지수는 전국으로 확대될 필요가 있다.

수도권월세가격동향조사의 월세가격지수나 전국주택가격동향조사의 전세가격지수는 조사자의 조사가격에 기초하여 지수가 만들어지고 있다. 조사가격의 경우, 조사자의 주관적 판단에 의해 시장의 임대료가 왜곡되어 제공될 여지가 있다. 이런 점에서 실제 임대차 계약에 의해 거래된 월세와 전세가격의 변화를 추적하는 실거래월세가격지수와 실거래전세가격지수를 개발할 필요가 있다<sup>46)</sup>.

실거래가격에 기초한 주택가격지수는 현재 아파트실거래가격지수가 유일하다. 거래량이 충분히 쌓인다면, 연립 및 다세대주택과 단독주택에 대해서도 실거래가격지수를 만들 필요가 있다.

실거래가격 이외에 거래량도 매우 중요한 주택시장 정보이다. 현재 자산시장의 거래량은 부동산거래동향에 의해 측정되고 있으나, 공간시장에서 임대차 거래량에 대한 정보는 없는 상태이다. 만약 실거래사례에 기초한 월세가격지수와 전세가격지수가 작성된다면,

---

45) 현재 국토해양부는 건축행정시스템인 세움터(e-AIS) 자료를 이용하여 주택 호(戶) 단위로 주택착공량과 완공량을 시범적으로 생산하고 있는 것으로 알려져 있다. 세움터는 건축허가및착공통계의 기반이 되는 온라인 행정시스템이다.

46) 국토해양부는 2010년 초에 임대차 실거래 사례를 수집하여 실거래전세가격지수 등을 개발하기 위한 연구용역을 실시한 것으로 알려져 있다.

그에 따른 임대차 거래량 정보도 동시에 확보될 수 있을 것이다.

미국 등에서는 신규주택의 가격도 지수화하여 일반에게 제공하고 있다. 개발시장에서 신규주택의 건설 인허가나 착공 및 완공에 관한 정보도 중요하지만, 이렇게 개발된 신규주택이 얼마에 거래되고 있는지를 파악하는 것도 개발시장의 상황을 파악하는데 중요한 정보인 것이다. 우리나라의 경우, 아직은 신규주택의 분양가격에 대한 정보가 없는 상태이다. 주택개발업체가 각 지자체에 분양승인을 신청할 때 보고되는 분양가격을 기초로 하여 신규주택분양가격지수를 개발하는 것을 고려해 볼 수 있다.

<표 4-3> 국내 주택통계의 주택시장 지표 충족 여부

		주요 지표		해당 지표를 생산하는 통계
수요	공간 수요	인구증가율, 가구증가율, 소득증가율		인구 및 가구통계로 충족 거시경제통계로 충족
	자산 수요	인구증가율, 가구증가율, 소득증가율, 이자율		상동
공급	재고량	주택재고량		주택총조사, 주택보급률
	신규공급량	주택건설허가		주택건설실적통계
		주택건설 착공 및 완공		없음
멸실량	멸실주택		없음	
수급 상황	공간 수급	주택보급률, 인구천명당 주택수, 전세거래동향		주택보급률, 주택총조사, 전국주택가격동향조사
	자산 수급	주택보급률, 인구천명당 주택수, 주택매매동향		상동
가격	공간서비스 가격	임대료지수	조사가격	수도권월세가격동향조사(수도권만 충족)
			실거래가격	없음
		전세가격지수	조사가격	전국주택가격동향조사
			실거래가격	없음
	자산 가격	가격지수	조사가격	전국주택가격동향조사
			실거래가격	아파트실거래가격지수(아파트만 충족)
신규주택가격지수		없음		
거래량	공간 서비스 거래량	월세거래량		없음
		전세거래량		없음
	자산 거래량	주택거래량		부동산거래현황

## 2. 효율성

주택통계 분야에서 유사하거나 중복되는 부분들은 그리 많지 않을 뿐만 아니라, 각각

의 역할이 다르기 때문에 통합 등의 여지는 크지 않다.

## 1) 주거서비스 지표

먼저 주거서비스 지표 부분에서 주택총조사와 주거실태조사, 주택총조사와 주택보급률 간에 유사 또는 중복 가능성이 있으나 각각의 역할이 틀리고, 상호 보완하는 관계에 있기 때문에 문제가 되지는 않는다.

주거실태조사와 주택보급률 통계는 주택총조사의 긴 조사주기의 간격을 메워주고, 조사내용을 구체화 및 다양화하는 성격을 갖고 있다. 따라서 주거실태조사와 주택보급률은 주택총조사와 유사한 성격의 통계들을 생산하지만, 상호 보완적인 역할을 한다고 할 수 있다.

다만 PIR의 경우, 주거실태조사와 주택금융수요실태조사<sup>47)</sup>, 전국주택가격동향조사, 한국주택금융공사의 주택금융월보 등에서 생산되고 있는데, 각 통계별로 PIR을 구하는 방식이나 표본의 성격이 달라 이용자에게 혼란을 줄 여지가 있다. 예를 들어 주거실태조사는 약 33,000개의 표본가구 중 자가소유자의 개별 PIR을 평균하여 지역별 평균 PIR을 구하고 있다. 이때 주택가격은 응답자가 평가한 가격을 사용하며, 가구소득 역시 응답자가 평가한 소득을 사용하고 있다.

주택금융수요실태조사는 최근 3년 이내에 주택을 구입한 가구나 향후 2년 이내에 주택을 구입할 의사가 있는 가구들을 대상으로 PIR을 구하고 있다. 주택을 구입한 가구는 구입가격을 사용하며, 주택을 구입할 의사가 있는 가구의 경우 구입희망가격을 사용한다. 가구소득은 응답자가 평가한 소득을 사용한다. 개별 표본가구의 PIR을 평균하여 지역별 평균 PIR을 구하고 있다. 주택금융수요실태조사는 전체 표본이 2,000개이고, 이중 1,000개는 주택을 구입한 가구를 추출하며, 나머지 1,000개는 주택구입 희망 가구를 추출하고 있다. 이런 점에서 주택금융수요실태조사의 모집단 정의는 주거실태조사와 완전히 다르다. 그리고 PIR에 사용되는 가격은 과거의 구입가격이거나 미래의 구입 희망가격이기 때문에 엄밀한 의미에서 주택구입능력을 보여주는 지표라고 하기는 어렵다<sup>48)</sup>.

전국주택가격동향조사에서 생산하는 PIR는 표본주택들의 조사가격을 5분위로 나누어 각 분위별 평균가격을 구한 뒤, 통계청의 가계동향조사에 나오는 분위별 평균소득으로 나누어 PIR을 구하고 있다. 그러나 전국주택가격동향조사에서 주택유형별(아파트, 연립 및 다세

---

47) 주택금융수요실태조사는 2009년까지만 생산이 되었고, 2010년부터는 주택금융및보금자리론수요실태조사로 대체된다. 하지만, 앞에서 언급하였다시피 주택금융및보금자리론수요실태조사가 주택금융수요실태와 동일한 방법으로 PIR을 구할지 여부를 알 수 없는 상태이고, 이용자들이 2009년까지는 주택금융수요실태조사의 PIR을 사용할 수도 있다. 이런 이유에서 주택금융수요실태조사가 2010년부터는 존재하지 않는 통계임에도 불구하고 주택금융수요실태조사의 PIR에 대해 언급하도록 한다.

48) 조사시점 당해에 주택을 구입한 가구에 대한 별도의 PIR가 있기는 하나 표본수가 200여개에 불과하다.

대, 단독주택) 표본비율을 보면, 아파트의 표본비율이 모집단에 비해 상대적으로 높기 때문에 표본주택의 분위별 평균가격은 아파트가격에 많이 의존하는 표본추출오류(sample selection error) 문제가 있을 수 있다<sup>49)</sup>. 그리고 전국주택가격동향조사의 표본주택과 통계청 가계동향조사의 표본가구가 1:1로 대응하지 않기 때문에 PIR의 절대값은 큰 의미가 없고, PIR의 추세적인 변화를 살펴보는 데에 의의가 있는 것으로 보인다. 또는 가계소득이 전국단위로만 발표되기 때문에 지역 단위의 PIR을 구할 수밖에 없는 한계가 있다.

PIR은 이밖에 한국주택금융공사의 주택금융월보(국가승인통계는 아님)에서도 발표되고 있다. 한국주택금융공사에서 발표하는 PIR은 공사가 인수한 대출채권의 담보 주택가격과 차입자의 소득을 이용하여 계산하고 있다. 실제 주택거래가격과 실제 소득을 기초로 하여 PIR를 계산한다는 점에서 한국주택금융공사의 PIR은 주거실태조사나 주택금융수요실태조사 등의 PIR과 구별된다. 다만, 한국주택금융공사의 PIR은 공사가 인수한 대출채권에 한정되어 계산을 하기 때문에 시장을 대표하는 PIR이라고 이야기하기는 어렵다.

PIR은 어떻게 정의하느냐에 따라 측정방법이 달라진다. 만약 PIR을 “평균적인 가구소득으로 평균적인 주택을 구입하는데 몇 년이 걸리는지를 측정하는 지표”로 정의할 경우 전국주택가격동향조사와 같은 방식으로 PIR을 계산해야 한다. 그러나 이 경우, “평균적인 주택가격”과 “평균적인 소득”이 대표치로서의 역할을 하고 있는 것인지를 검토해 보아야 하고, 전국 단위가 아닌 적어도 시, 도 단위의 PIR가 계산될 수 있어야 한다.

만약 PIR을 “현재 거주하고 있는 주택가격이 가구소득의 몇 배나 되는가를 측정하는 지표”로 정의할 경우, PIR은 주거실태조사나 주택금융수요실태조사, 한국주택금융공사의 주택금융월보 등과 같은 방식으로 계산되어야 한다. 이 경우, 표본이 대표성을 갖고 있는지를 검토해야 한다. 그리고 주택가격이 실제 거래가격으로 보고되어야 하고, 가계소득도 실제소득에 가깝게 보고되어야 한다.

현재로서는 네 가지 PIR이 PIR에 대한 정의나 측정방법이 서로 상이하므로, 당분간 존속시키는 것으로 하되, 이용자의 혼란을 막기 위해 PIR의 차이점을 상호 분명하게 밝힐 필요가 있다.

---

49) 전국주택가격동향조사에서 총 표본수는 20,355개인데, 이 중 아파트가 16,530개(81.2%)이다. 지수를 작성할 때에는 주택유형별 지수를 재고량 비율로 가중평균하기 때문에 주택유형별 표본비율이 모집단의 비율과 다르더라도 큰 문제가 되지 않는다. 그러나 주택가격을 순위별로 나열하여 평균을 내거나 중위수를 구할 때에는 표본추출오류 문제가 발생할 수 있다.

<표 4-4> 통계별 PIR 계산방법

통계	계산방법
주거실태조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사대상 : 33,000여개의 표본 중 자가소유가구</li> <li>- 개별가구가 평가한 주택가격과 가구소득을 이용</li> <li>- 개별가구의 PIR 계산한 후, 지역별 평균 PIR 계산</li> </ul>
주택금융수요실태조사*	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사대상 : 1,000개의 주택구입가구와 1,000개의 주택구입희망가구</li> <li>- 주택가격 : 3년 이내에 구입한 가구의 주택구입가격, 조사시점 당해 구입자의 주택구입가격, 2년 이내에 구입할 의사가 있는 가구의 구입희망가격을 이용</li> <li>- 가구소득 : 개별가구가 평가한 소득 사용</li> <li>- 개별가구의 PIR 계산한 후, 지역별 평균 PIR 계산</li> </ul>
전국주택가격동향조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택가격 : 전국주택가격동향조사에 사용하는 표본주택들의 조사가격을 5분위로 나누어, 분위별 평균가격 사용</li> <li>- 가구소득 : 통계청 가계동향조사의 분위별 평균 가계소득 사용</li> <li>- 분위별 평균가격과 평균소득으로 전국 및 서울의 PIR 계산</li> </ul>
한국주택금융공사 주택금융월보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사대상 : 한국주택금융공사가 인수하는 대출채권의 차입자</li> <li>- 주택가격 : 차입자의 실제 주택구입가격</li> <li>- 가구소득 : 차입자의 실제 가계소득</li> <li>- 차입자의 가구소득 대비 주택거래가격으로 지역별 PIR를 매월 계산</li> </ul>

\* 주택금융수요실태조사는 2010년 8월 5일자로 작성중지되고, 이후 한국주택금융공사의 주택금융및보금자리론수요실태조사로 통합되었다.

주택구입능력지표로 PIR의 대안으로 제기되고 있는 주택구입능력지수(HAI)의 경우에도 현재 전국주택가격동향조사와 한국주택금융공사에서 이를 생산하고 있다. 전국주택가격동향조사에서는 주택유형별로 중위주택가격을 구한 뒤, LTV 40% 가정 하에 대출원리금지급액을 구하고, DTI 25% 가능 하에 상환가능 필요연소득(대출원리금 지급액의 4배)을 구한다. 그 다음 통계청 가계동향조사의 분위별 가구소득 중에서 3분위 평균가구소득을 사용하여 상환가능 필요연소득 대비 중위가구 연소득 비율을 구한다(전국주택가격동향조사에서는 주택구입능력지수를 ‘주택구매력지수’ 라고 부른다).

한편 한국주택금융공사가 주택금융월보(국가승인통계가 아님)를 통해 발표하는 주택구입능력지수의 경우, 중위가구 연소득 대비 상환가능 필요연소득 비율로 계산하고 있어, 전국주택가격동향조사에서 발표하는 주택구입능력지수의 역수로 되어 있다. 그리고 LTV를 50%로 가정하고 있다.

두 지표의 경우, 계산방식이 다소 상이하기 때문에 절대값을 비교할 수는 없으며, 추

세를 통해 주택구입능력의 시간적 변화를 살펴보는데 의의를 두어야 한다. 이용자의 입장에서 보면, 두 지표의 차이를 이해하지 못할 경우 혼란이 야기될 수 있으므로 각각의 통계들은 상호 차이점을 밝힐 필요가 있다. 그리고 향후 주택구입능력지수를 주거의 부담가능성을 측정하는 주요 지표로 삼을 경우, 상호 일관된 기준을 제시하여 이용자들이 혼란을 겪지 않도록 할 필요가 있다.

<표 4-5> 주거서비스 지표 분야에서 통계들간 중복 가능성 검토

지표	관련 통계들	중복 가능성 검토
주거서비스 지표	주택총조사, 주거실태조사	조사방식과 주기, 조사항목이 달라 상호 보완적임.
PIR	주거실태조사, 주택금융수요실태조사*, 전국주택가격동향조사, 한국주택금융공사의 주택금융월보	통계의 조사목적이나 조사방식이 서로 다르기 때문에 상호 보완적일 수 있으나, 이용자들에게 혼란을 줄 가능성 있음.
HAI	전국주택가격동향조사, 한국주택금융공사의 주택금융월보	계산방식이 서로 달라 이용자에게 혼란을 줄 가능성 있음.

\* 주택금융수요실태조사는 2010년 8월 5일자로 작성중지되고, 이후 한국주택금융공사의 주택금융및보금자리론수요실태조사로 통합되었다.

## 2) 주택시장 지표

주택시장에서는 주거서비스 지표와 마찬가지로, 주택총조사와 주택보급률 간에 유사 또는 중복 가능성이 있지만, 이 역시 상호 보완적인 성격을 갖고 있다. 주택총조사는 5년마다 조사하는 전수조사통계인 반면, 주택보급률은 1년마다 산출되는 가공통계이기 때문에 두 통계는 상호 보완적인 역할을 하는 것이다.

또 하나의 유사, 또는 중복 가능성으로 아파트실거래가격지수와 전국주택가격동향조사 중 아파트매매가격지수를 거론할 수 있다. 그러나 이 두 지수는 상호 성격이 다르고, 역할도 다르기 때문에 상호 보완적인 관계에 있다고 할 수 있다<sup>50)</sup>.

공간시장의 주거서비스가격을 나타내는 임대료지수의 경우, 수도권월세가격동향조사의 월세가격지수와 전국주택가격동향조사 중 전세가격지수, 그리고 소비자물가지수 중 집세지수가 상호 중복될 가능성이 있다. 하지만 세 지수들은 대상으로 삼는 시장이 서로 다

50) 이에 대해서는 제3부 제1장 제3절의 2에서 나오는 “주택통계 상호간 역할보완 및 한계” 부분을 참조 바람.

르거나, 지수작성 목적의 차이로 인해 조사방법 자체가 다르기 때문에 상호 중복보다는 상호 보완적인 관계에 있는 것으로 판단된다.

먼저 수도권월세가격동향조사의 월세가격지수와 전국주택가격동향조사 중 전세가격지수의 경우, 수도권월세가격동향조사의 월세가격지수는 월세시장을 대상으로 하고 전국주택가격동향조사 중 전세가격지수는 전세시장을 대상으로 하기 때문에 측정대상이 되는 시장이 상호 다르다. 물론 월세시장과 전세시장은 임대차시장의 한 구성요소이고, 두 시장이 상호 대체관계에 있기는 하지만, 두 시장에서 임대료(월세 또는 전세)의 결정방식이 다르기 때문에 월세가격지수와 전세가격지수의 움직임은 상이할 수 있다. 예를 들어 전세가격은 임대주택에 대한 수요와 공급뿐만 아니라 이자율에 의해서도 영향을 받기 때문에 월세가격지수와 전세가격지수는 변화의 방향이 서로 다를 수 있다.

소비자물가지수 중 집세지수의 경우, 월세시장과 전세시장 모두를 조사대상으로 삼고 있으며 조사시점 당시의 임차인이 실제로 지불하는 월세나 전세를 조사하고 있다. 이런 조사방법은 임대주택을 신규로 임차한다고 할 경우, 임차인이 지불해야 하는 월세나 전세를 조사하여 지수로 만드는 월세가격지수나 전세가격지수의 조사방법과 큰 차이를 보인다. 이런 조사방법의 차이는 지수의 작성목적이 서로 다르기 때문에 나타나는 것이다. 예를 들어 소비자물가지수는 조사시점 당시의 가계지출액을 기준으로 지수를 작성하기 때문에 집세지수 역시 조사시점 당시에 임차인이 지불하고 있는 월세나 전세를 기준으로 지수를 작성하게 된다. 반면, 월세가격지수나 전세가격지수는 특정 임대주택을 임차하고자 할 때 지불해야 하는 월세나 전세를 기준으로 지수를 작성한다.

임대차 계약은 일반적으로 2년 단위로 이루어지기 때문에 일단 임대차 계약이 이루어지면, 2년 동안은 월세나 전세가 변동 없이 고정된다. 이와 같은 임대차 계약의 장기성 때문에 소비자물가지수의 집세지수처럼 조사시점 당시 임차인이 실제로 지불하는 월세나 전세를 기준으로 집세지수를 작성할 경우, 시장에서 월세나 전세가격이 변동하더라도 가격변동이 없는 것처럼 나타난다. 반면, 월세가격지수나 전세가격지수는 특정 임대주택을 임차할 경우 지불해야 할 월세나 전세가격을 기준으로 하기 때문에 시장에서 월세나 전세가격이 변동하면 곧바로 지수도 변동하는 것으로 나타난다.

<표 4-6> 임대료지수의 종류별 조사방법

통계	대상 시장	조사방법
수도권월세가격동향조사	월세시장	- 신규로 임대차계약을 맺을 경우 월세가격이 얼마인가를 조사하여 지수로 작성
전국주택가격동향조사 중 전세가격지수	전세시장	- 신규로 임대차계약을 맺을 경우 전세가격이 얼마인가를 조사하여 지수로 작성
소비자물가지수 중 집세지수	월세시장 및 전세시장	- 조사시점 당시 임차인이 실제로 지불하는 월세가격이나 전세가격을 조사하여 지수로 작성

주택시장 지표에서 유사 또는 중복 가능성이 있는 것으로, 건설분야의 건축허가및착공통계와 주택분야의 주택건설실적통계가 있다. 주택건설실적통계는 건축허가 통계이기 때문에 건축허가및착공통계와 중복될 수 있다. 실제 건축허가및착공통계 중에는 주거부분에 대한 통계가 있다.

그러나 주택분야에서 필요한 주택건설통계는 주택 호(housing unit)가 몇 호 건설되는가에 초점을 맞추고 있다. 그런데 건축허가및착공통계에서는 주택 호에 대한 정보가 없고, 건물 단위로 통계를 작성하고 있다. 따라서 두 통계는 유사 통계이기는 하지만, 측정단위가 다르기 때문에 중복된다고 볼 수는 없다. 다만, 건축허가및착공통계에서 주택에 대해 측정단위를 주택 호(housing unit)로 한다면, 두 통계는 중복통계가 되기 때문에 통계의 통폐합이 가능할 것이다.

<표 4-7> 주택시장 지표 분야에서 통계들간 중복 가능성 검토

지표	관련 통계들	중복 가능성 검토
주택수급지표	주택총조사, 주택보급률	조사방식과 주기, 조사항목이 달라 상호 보완적임.
아파트가격지수	아파트실거래가격지수, 전국주택가격동향조사	지수작성에 사용되는 자료가 서로 다르고, 각 지수의 장단점이 서로 달라 상호 보완적임.
임대료가격지수	수도권월세가격동향조사, 전국주택가격동향조사, 소비자물가지수중 집세지수	조사대상 시장이 상호 다르거나, 조사목적과 조사방법이 서로 달라 상호 보완적임.
신규주택인허가	주택건설실적통계, 건축허가및착공통계	조사단위가 서로 달라 중복적이지 않음. 건축허가및착공통계에서 주택 호별 자료가 생산될 경우, 두 통계의 통폐합이 필요

### 3. 이용 편의성

주택통계는 세 곳에 통계포털 사이트가 존재한다. 하나는 통계청의 주제별 통계 중 주택 분야이고, 다른 하나는 국토해양부의 국토해양통계누리이고, 또 다른 하나는 LH공사의 온나라부동산정보 사이트이다.

현재는 각각의 통계포털 사이트에서 제공되는 주택분야 통계가 총괄되어 있지 않아, 이용자들로 하여금 혼동을 줄 수 있다. 통계청에서 제공하는 주택분야 통계는 전국주택가격동향조사, 아파트주거환경통계, 주택보급률, 주택건설실적통계, 주택총조사 등이다. 국토해양부 국토해양통계누리에서는 통계청에서 제공하는 통계 외에 미분양주택현황보고, 아파트실거래가격지수, 국민주택기금및주택분양보증현황, 임대주택통계 등을 제공하고 있다.

LH공사 온나라부동산정보에서 제공하는 주택분야 통계는 아파트주거환경통계, 아파트실거래가격지수, 주택보급률 등이다. 주거실태조사는 보고서 형태로 국토연구원 홈페이지에서 제공하고 있다. 온라인 상에서 정보를 제공하고 있지 않은 통계로는 수도권월세가격동향조사와 주택소유현황이 있다.

각 사이트가 부동산 내지는 주택통계 포털 사이트임을 내세우고 있지만, 각각 제공하는 통계가 달라 한 곳만 방문한 이용자들은 해당 포털 사이트에서 제공하는 통계가 주택관련 통계의 모든 것이라고 생각할 수 있다.

<표 4-8> 주택통계관련 통계포털과 공개된 주택통계

주택통계관련 통계포털	공개된 주택통계
통계청 KOSIS	전국주택가격동향조사 아파트주거환경통계 주택보급률 주택건설실적통계 주택총조사
국토해양부 통계누리	전국주택가격동향조사 아파트주거환경통계 주택보급률 주택건설실적통계 주택총조사 미분양주택현황보고 아파트실거래가격지수 국민주택기금 및 주택분양보증현황 임대주택통계
LH공사 온나라 부동산정보	아파트주거환경통계 아파트실거래가격지수 주택보급률

온라인상에서 정보를 제공하지 않는 통계의 경우, 그 이유가 명확하지 않고 통계자료를 찾기가 어렵다. 수도권월세가격동향조사의 경우, 지수보완작업이 진행 중에 있기 때문에 대외공개가 안 되는 것으로 알려져 있다. 언제쯤 대외 공표를 할 것인지를 결정해야 한다.

주거실태조사의 경우 현재 보고서로만 통계자료가 공개되고 있다. 기초자료는 현재 공개되고 있지 않다. 생성된 통계 중 중요한 지표들은 웹사이트에서 쿼리(query) 방식으로 제공될 필요가 있으며, 기초자료 역시 제한된 범위 내에서라도 공개될 필요가 있다. 주택소유현황은 현재 그 통계의 존재 자체를 확인할 수 없는 상태이다. 계속 작성되고 있는지, 해당 통계가 어떤 경로로 통해 공개되고 있는지 확인할 수가 없다<sup>51)</sup>.

국토해양부의 국토해양통계누리<sup>52)</sup>는 국토해양부의 홈페이지에서 찾아가기가 어렵게 되어 있다. 처음 방문자의 경우, 국토해양부 관련 통계를 어디에서 얻을 수 있는지 알기 어렵다. 그리고 서버가 불안정하여, 큰 용량의 자료를 오픈할 경우 자주 다운되는 현상이 발생하고, 또 일부 통계에서는 검색이 에러 메시지가 뜨기도 한다. 일부 메타정보의 경우, 편집이 제대로 되어 있지 않아 화면상에서 내용을 확인하기 어렵게 되어 있다. 또 메타정보의 내용이 해당 통계를 이해하는데 충분한 자료를 제공하지 않아 해당 통계의 특성을 이해하기 어렵게 되어 있다. 일부 통계자료(다운로드용)의 경우, 해당 파일을 열어보기 전에는 어떤 내용의 자료인지 알기가 어렵게 되어 있으며, 단순한 보고자료도 올라와 있는 경우가 있다.

실거래가격지수의 경우 시계열로 자료를 보더라도, 그림은 횡단면으로만 뜨고 있다. 자료는 2010. 3월까지 제공되고 있는데, 화면상으로는 2010. 2월까지만 제공되고 있다. 미분양주택현황보고의 경우, 2007년 1부터 자료가 제공되고 있다. 국민주택기금및분양보증현황은 2009년 자료만 있다. 이전자료는 엑셀자료를 다운받아야 한다. 그리고 임대주택통계는 2009년 자료만 제공되고 있다.

국토해양통계누리에서 가장 문제가 되는 것은 이용자가 필요로 하는 자료들을 자유롭게 추출할 수 없다는 점이다. 쿼리(query) 기능이 없어서, 통계공급자가 일방적으로 제공하는 자료만을 사용할 수밖에 없다<sup>52)</sup>. 주택통계의 쿼리 기능은 통계청의 KOSIS에 있는 주택통계에서도 충분하지 않은 것으로 보인다.

---

51) 주택소유현황은 2005년 8.31조치의 일환으로 급하게 작성된 통계이다. 해당 통계가 갖고 있는 사회적 파급효과가 크에도 불구하고, 해당 통계를 작성하기 위해 필요한 자료들이 충분하게 정비되지 않아 그 동안 자료정비 과정에 있었던 것으로 알려져 있다.

52) 국토해양통계누리는 2008년부터 통계포털 구축작업을 시작하여 아직 완공이 되지 않은 상태인 것으로 알려져 있다. 여기서 제시되는 문제점들은 국토해양통계누리가 미완공 상태이기 때문에 나타나는 문제인 것으로 보인다.

<표 4-9> 국토해양통계누리에서 개선이 필요한 부분들

개선이 필요한 부분	내용
홈페이지 비인지성	국토해양부 홈페이지에서 통계누리 홈페이지를 찾기가 어려움.
서버 불안정성	큰 용량의 통계를 오픈할 경우, 시간이 많이 걸리고 서버가 다운되는 일이 종종 있음.
메타정보의 불완전성	일부 메타정보의 경우 화면상에서 내용을 확인하기 어렵게 되어 있음. 그리고 메타정보의 정보량이 충분하지 않음.
시계열 자료의 미비	시계열상으로 제한적인 자료만을 제공함.
쿼리기능	쿼리기능이 없음.

#### 4. 신뢰성

통계청의 통계포털에 있는 주택통계와 국토해양부의 국토해양통계누리에 있는 주택통계의 공표 범위나 공표주기가 다른 경우가 있다. 예를 들어 통계청에는 아파트주거환경통계가 1998년부터 2004년까지 공개되어 있다. 그런데 국토해양부에는 2001년부터 2007년까지 공개되어 있다. 통계청의 자료에는 첫 행의 제목이 동일하여 열의 내용이 구분되지 않고 있다.

주택보급률의 경우, 통계청에는 2000년부터 2008년까지의 자료가 공개되고 있는데, 국토해양부는 2009년까지의 자료가 공개되어 있다.

주택건설실적의 경우, 통계청에서는 연간 자료로 1995년부터 2007년까지의 자료만 올라와 있고, 월별 자료는 제공되고 있지 않다. 반면 국토해양부의 국토해양통계누리에서는 연간 자료로 1990년부터 2009년까지의 자료가 공개되어 있고, 월별 자료로는 2007.1월부터 2009년 5월까지의 자료가 공개되어 있다.

이러한 차이는 통계의 신뢰성에 영향을 주기 마련이다. 예를 들어 주택통계를 잘 모르는 사람이 처음에 통계청의 KOSIS에 접속하여 주택건설실적 자료를 다운받겠다고 해보자. 이 사람은 아마 해당 통계가 연간통계라고 생각할 것이다. 그러다가 다른 경로를 통해 국토해양부의 통계누리에서 주택건설실적의 월간 자료를 보게 될 경우 해당 통계 전체를 신뢰하지 못할 것이다.

<표 4-10> 통계청과 국토해양부의 주택통계 공개범위 상이 사례

	통계청 KOSIS	국토해양부 통계누리
아파트주거환경통계	1998-2004년까지 공개	2001-2007년까지 공개
주택보급률	2000-2008년까지 공개	2000-2009년까지 공개
주택건설실적	연간자료 1995-2007년까지 공개 월간자료 없음.	연간자료 1990-2009년까지 공개 월간자료 2007년1월부터 공개

## 제2절 주택통계시스템 구축을 위한 발전전략

### 1. 신규개발통계와 기존통계의 개선

#### 1) 신규개발통계

주택시장의 상황을 보다 정확하게 파악할 수 있도록, 주택건설착공 및 완공 자료가 필요하다. 현재의 주택건설실적통계는 주택건설허가에 관한 통계이므로, 해당 통계의 조사 범위를 주택건설의 착공과 완공단계로까지 확장할 필요가 있다.

현재 존재하는 건축허가및착공통계에서는 주택건설의 착공자료를 제공하고 있지만, 조사 단위가 건물 동 단위이기 때문에 해당 통계를 사용할 수가 없다. 만약 해당 통계에서 개별 호 단위로 주택건설허가 및 착공자료를 제공한다면, 해당 통계를 이용하여 주택건설착공 자료를 확보할 수는 있다. 그러나 여전히 주택건설 완공 통계가 필요하다<sup>53)</sup>.

그리고 멸실주택에 관한 통계도 필요하다. 멸실주택에 관한 통계를 확보할 수 있다면, 과거 시점의 주택재고량, 신규건설량, 주택멸실량을 알 수 있기 때문에 현재 시점의 주택재고량을 비교적 정확하게 추정할 수 있다.

이들 통계는 행정상의 보고통로를 통해 자료를 확보할 수 있다. 주택건설업자들이 주택을 건설할 때 각 단계별로 행정기관에 승인을 받도록 되어 있으므로, 해당 승인자료들을 정리하여 보고를 한다면, 해당 통계의 작성이 가능해진다.

한편, 실거래 기준의 전세가격 및 임대료 통계가 필요하다. 현재 제공되고 있는 수도권월세가격동향조사 상의 월세가격지수나 전국주택가격동향조사 상의 전세가격지수는 월세가격과 전세가격을 조사자의 조사가격에 의존하고 있어, 시장상황을 정확하게 반영하는데에는 한계가 있다.

실제 거래가 이루어진 전세나 월세 자료를 이용하여 실거래지수를 작성할 경우, 시장상황을 보다 자세하게 파악할 수 있을 것이다. 다만, 실거래자료에 기초한 전세가격지수나 월세가격지수의 경우, 자료 수집상의 시차 때문에 기존의 지수보다는 속보성이 떨어질 수 있다. 이런 점에서 실거래에 기초한 전세가격지수나 월세가격지수가 개발된다 하더라도, 기존의 통계는 보완자료로서 계속 조사될 필요가 있다<sup>54)</sup>. 그리고 전세나 월세의

53) 현재 국토해양부는 건축행정시스템인 세움터(e-AIS) 자료를 이용하여 주택착공량과 완공량을 시범적으로 생산하고 있는 것으로 알려져 있다.

54) 실거래에 기초한 전세가격지수나 월세가격지수가 만들어지고 난 후, 해당 지수의 속보성을 담보할 수 있는 방법이 강구된다면, 기존의 지수(조사가격에 기초한 전세가격지수나 월세가격지수)는 폐지해도 될 것이다.

실거래 자료가 확보되면, 임대차 시장에서 전세와 월세의 거래량 정보를 확보할 수 있으므로, 전세와 월세의 거래량 통계도 작성할 필요가 있다<sup>55)</sup>.

전세나 월세의 실거래 자료는 행정상의 보고통로를 이용하여 확보할 수 있다. 전세나 보증부 월세의 경우, 전세금이나 보증금을 확보하기 위해 임차인은 행정기관으로부터 임대차계약서에 확정일자를 받게 된다. 이때 행정기관이 해당 임대차계약서의 계약내용을 확보하여 이를 DB화 한다면, 손쉽게 실거래 기준의 전세가격지수나 월세가격지수를 만들 수 있다<sup>56)</sup>. 다만, 완전 월세의 경우, 임차인이 임대차계약서에 확정일자를 받을 동기가 없다. 따라서 제도적 장치를 통해 완전 월세의 경우에도 임차인이 임대차계약서에 확정일자를 받도록 하여 통계의 완결성을 높이는 것이 필요하다.

한편, 실거래가격에 기초한 주택가격지수는 현재 아파트만 존재하므로, 이를 단독주택과 연립 및 다세대주택으로 확대할 필요가 있다. 다만, 단독주택이나 연립 및 다세대주택은 거래량이 아파트에 비해 상대적으로 적고, 주택특성이 다양하기 때문에 실거래자료를 충분히 축적한 뒤에 지수를 작성해야 할 것으로 보인다.

그리고 선분양제 하에서 분양가격의 변화를 추적하는 신규주택가격지수도 필요하다. 다만, 이 경우에도 분양주택의 질적 차이에 따른 가격 차이를 통제하기 위해서는 주택의 특성자료에 대한 조사와 자료축적이 필요하다.

## 2) 기존 통계의 개선

수도권월세가격조사는 전국으로 확대할 필요가 있다. 수도권월세가격조사는 정책적 필요성 때문에 그 조사범위를 수도권에 한정하고 있으나, 지방으로 내려갈수록 전체 임대차 계약 중 월세 계약의 비중이 높아지는 현실을 감안할 때, 전국적으로 확대하는 것이 바람직하다. 다만, 월세가격조사는 표본선정이라든가 자료 조사 등에서 상당한 시간과 비용이 수반되므로, 중장기적으로 일정 규모 이상의 대도시로 우선 확대하고, 향후 필요할 경우 그 범위를 중소도시로 확대해 나가는 것이 필요하다.

주택총조사에서는 가구소득, 주택가격에 대한 조사가 필요하다. 이 두 가지 항목이 조사되면, 주택총조사에서도 주거의 부담가능성 지표인 PIR의 산출이 가능해진다. 그리고 이 두 가지 항목이 조사되면, 전수조사인 주택총조사를 통해 표본조사인 주거실태조사의

---

55) 단, 이 경우 수집된 자료가 실제 거래량을 대부분 포착한다는 전제가 필요하다. 수집된 자료에 편의(bias)가 존재할 경우, 거래량 통계는 시장상황을 오히려 왜곡할 수도 있다.

56) 국토해양부는 2010년 연초에 확정일자를 이용한 전월세 실거래 자료 확보를 계획하였고, 이를 제도화하는 방안을 추진하고 있는 것으로 알려져 있다. 서울시는 현재 임대차계약서에 확정일자를 찍어줄 때, 해당 실거래 전세가격 및 월세 자료를 확보하여 DB화하고, 이를 지수화하는 작업을 준비하고 있다.

표본오차를 보정해 나갈 수 있다. 특히 이 두 가지 항목은 UN에서 권고하는 주택센서스의 조사항목에 속한 항목이기도 하다. 따라서 이 두 가지 조사항목을 추가함으로써 국제적인 비교가능성도 높아질 수 있다.

<표 4-11> 주택통계 중 신규개발이 필요한 통계와 개선이 필요한 기존 통계

구분	통계	개발 및 개선방안
신규개발 통계	주택열실통계	각 시군구청에서 갖고 있는 열실대장을 DB로 만들어, 행정 보고를 통해 통계작성
	실거래월세가격지수 및 거래량	보증부월세의 경우, 일선 지자체에서 확정일자 확인시 자료를 DB로 만들어 지수작성 완전월세의 경우, 중개사의 자율적인 자료제공을 통해 지수작성
	실거래전세가격지수 및 거래량	일선 지자체에서 확정일자 확인시 자료를 DB로 만들어 지수작성
	실거래단독주택가격지수	주택실거래 자료를 이용하여 지수작성
	신규주택가격지수	주택개발업체에서 신고하는 분양가격을 이용하여 지수작성
기존통계 개선	주택총조사	가구소득, 주택가격을 조사하여 다양한 주거서비스 지표 생산
	주택건설실적통계	주택건설인허가 뿐만 아니라 착공 및 완공자료도 조사. 행정 보고를 통해 통계생산
	수도권월세가격동향조사	수도권에 한정된 조사범위를 광역시, 지방도시 등으로 확대

## 2. 효율성과 이용성, 그리고 신뢰성의 제고

### 1) 효율성 제고

거주의 부담가능성 지표 중의 하나인 PIR은 주거실태조사와 전국주택가격동향조사, 그리고 금융분야의 주택금융수요실태조사(동 조사는 2010년 8월 5일자로 작성 중지되고, 이후 한국주택금융공사의 주택금융및보금자리론수요실태조사로 통합되었다)에서 발표되고 있으며, 한국주택금융공사에서도 발표하고 있다. 주거실태조사나 전국주택가격동향조사 등은 통계작성 목적이 다르기 때문에 현행 상태를 유지할 필요가 있지만, 서로 다른 PIR을 발표함으로써 이용자들에게 혼란을 줄 수 있으므로 각 지표의 차이점을 상호 밝힐 필요가 있다.

이 밖에 주택가격지수를 생산하는 전국주택가격동향조사나 아파트실거래가격지수 등이 효율성 측면에서 검토될 수 있지만, 상호 통계의 역할과 한계가 다르기 때문에 시장상황을 파악하는 지표로서 상호 보완적으로 사용할 필요가 있다.

주택통계들은 주로 행정자료들을 이용하여 생산되고 있는데, 이런 행정자료들을 유기적으로 연결하면 다양한 지표들을 효율적으로 생산해 낼 수 있다. 그 대표적인 예가 건축물대장과 주민전산자료를 통합하여 생산되는 주택소유현황이다. 정부는 이런 행정자료들을 유기적으로 연결하기 위한 노력을 하고 있지만, 아직 뚜렷한 결실은 맺지 못하고 있다.

주택통계와 관련된 주요 행정자료로, 건축행정시스템인 세움터(e-AIS)와 부동산거래관리시스템인 RTMS, 그리고 주민등록관리시스템인 주민전산자료가 있다. 이 밖에 주택가격의 공시를 위해 건축물대장과 과세대장 그리고 현장조사를 통해 수집된 한국감정원 등의 공시가격 자료 등이 있다. 건축행정시스템인 e-AIS에는 주택의 유량(flow : 주택의 신축과 멸실)와 저장(stock : 주택 재고량)에 관한 자료들이 정리되므로, 향후 주택의 유량과 저장에 관한 모든 행정자료들은 건축행정시스템으로 통합되도록 해야 한다. 그리고 부동산거래관리시스템인 RTMS 또한 매매 뿐만 아니라 임대차 거래를 관리하도록 할 필요가 있다.

이들 행정자료들을 유기적으로 연결하기 위해서는 기초자료의 정확성이 담보되어야 한다. 현재 건축물대장의 정비가 이루어지고 있으나 현황과 차이가 있는 경우가 많으며, 비교적 현황과 일치한다는 과세대장 역시 현황과 일치하지 않는 경우가 있는 것으로 알려져 있다. 또한 주택통계를 작성하기 위해 필요한 특성자료가 미비된 경우가 많아 행정자료를 유기적으로 연결하더라도 이를 활용하기 어려운 측면도 있다. 결국 기초자료라고 할 수 있는 재고주택에 관한 자료(건축물대장과 과세대장, 그리고 주택 공시가격 자료)와 주택의 신축 및 멸실에 관한 행정자료들 속에 주택통계에 필요한 특성자료들이 모두 포함되어 있어야 하고, 또 정확성을 갖추고 있어야 한다.

한편, 이런 행정자료들을 유기적으로 연결하여 정부관계자나 국민들이 요구하는 지표들을 생산해내기 위해서는 이를 총괄적으로 관리하고 실질적으로 실행에 옮길 수 있는 컨트롤 타워가 필요하다.

## 2) 이용성 및 신뢰성 제고

주택통계부문에서 미공개로 남아 있는 통계의 경우, 언제 어느 수준까지 공개할 것인지 결정하여야 한다. 특히 주거실태조사는 우리나라의 주거서비스 수준을 보여주는 매

우 중요한 통계임에도 불구하고, 보고서 형태로만 공개되고 있다. 우선적으로는 주요 지표 위주로 국토해양통계누리나 국토연구원 홈페이지에 통계형식으로 공개를 하는 것이 필요하다. 세부적인 자료들의 경우, 연구자들에게 공개하는 것도 필요하다.

이용성과 신뢰성을 제고하기 위해서는 통계청과 국토해양부의 통계포털을 정비할 필요가 있다. 우선 통계청은 국토해양부의 주택관련통계를 모두 통계포털(KOSIS)에 담을 필요가 있다. 국토해양부 역시 자신이 관리하는 통계를 통계포털(국토해양통계누리)에 모든 주택통계를 담을 필요가 있다. 또한 통계내용도 상호 연동되게 하여, 통계의 공개범위가 상이하지 않도록 할 필요가 있다.

국토해양부의 통계포털의 경우, 국토해양부의 홈페이지를 개선하여 쉽게 통계 사이트를 찾아갈 수 있도록 하고, 이용자의 편의성을 높일 필요가 있다.

<표 4-12> 주택통계의 효율성, 이용성, 신뢰성 제고 방안

구분	과제	개발 및 개선방안
효율성	주거실태조사, 전국주택가격동향조사, 주택금융수요조사, 한국주택금융공사의 서로 다른 PIR	조사 목적이 상호 다르기 때문에 각 통계들은 유지하되, 각각의 통계가 제공하는 지표들의 차이에 대한 설명이 필요함.
	주택건설실적통계와 건축허가및착공통계의 중복 가능성	건축허가및착공통계가 건물 단위뿐만 아니라 호(戶) 단위로까지 주택건설 허가량과 착공량을 조사한다면, 두 통계의 통폐합이 필요
	행정자료의 유기적 연결	e-AIS, RTMS, 주민전산자료 등을 유기적으로 연결하는 것이 필요하며, 이를 실행에 옮길 부동산통계 컨트롤 타워가 필요함.
이용성	통계포털에서 공개하는 주택통계 개수가 서로 다름.	통계청 KOSIS, 국토해양부 통계누리, LH공사 온누리 부동산정보에서 공개되는 주택통계의 개수를 일치시킬 필요가 있음. 통계청 KOSIS나 국토해양부 통계누리에서 주택통계를 총괄 관리하고, 나머지 통계포털은 이를 링크하여 사용하는 것이 효율적임.
	미공개 통계	미공개 주택통계에 대한 공개범위, 공개시기 등을 결정할 필요가 있음.
	기초자료 제공	주거실태조사는 주거서비스 지표의 핵심 통계이므로 자료를 비교적 폭넓게 공개할 필요가 있음.
	국토해양부 통계누리의 개선	통계누리 포털의 인지성 부족, 서버의 불안정성, Query 방식의 자료이용 미비, 시계열상의 제한적 자료 제공 등을 개선할 필요가 있음.
신뢰성	통계포털간 주택통계 공개범위 불일치	통계포털간 주택통계의 공개범위를 일치시킬 필요가 있음.

### 3. 장기적인 주택시장의 변화에 대응한 통계수요 발굴

인구의 감소, 가구증가율의 감소와 1-2인 가구 비율의 증가, 인구노령화 등과 같은 인구, 가구구조의 변화는 주택시장에서 커다란 변화를 야기할 것으로 예상된다. 또한 장기적으로 주택보급률이 일정 수준 이상으로 올라가게 되면, 주거의 가용성에 대한 정보보다는 주거의 이용가능성이나 주거의 적절성 내지 적정성에 대한 정보가 중요해 질 것이다.

이러한 주택시장의 변화에 맞추어, 이런 변화를 포착해 낼 수 있는 통계를 발굴할 필요가 있다. 대표적인 예가 노인가구 중 역모기지(주택연금) 이용자 수, 가구주 연령별 주거면적 등의 정보는 주택시장 상황이나 주거서비스 수준을 파악하는데 유용한 정보가 될 것이다.

### 제3절 국제사회에서의 역할 강화를 위한 발전전략

OECD 등 국제기구의 주택통계에 대한 관심수준을 인지하고, 통계의 국제적 호환성을 제고할 수 있는 공동의 발전방안과 사업을 개발할 필요가 있다.

우리나라의 경우, 주택문제가 사회적으로 큰 이슈가 되기 때문에 그동안 통계 선진화 작업이 꾸준히 이루어져 왔었다. 그 결과, 통계의 국제적 호환성이 많이 제고되고, 해외에서 보기 어려운 통계들도 계속 개발되고 있다.

다만, 이미 앞에서 언급하였지만 주택총조사에서 국제적 호환성을 제고하기 위해 위에서 언급한 세 가지 항목(가구소득, 주거면적, 주택가격)에 대한 조사가 필요하다. 그리고 주택건설통계에서 국제적 비교를 위해 주택건설착공에 대한 통계가 필요하다.

우리나라의 경우, 주택시장에 대한 지표들에 관심이 집중되어 있어서, 이에 대한 통계 지표들이 많이 개발되어 있는 편이다. 반면 국제사회는 그 동안 주거서비스 지표 부문에 관심을 집중해 왔었다. 그러나 최근 뉴질랜드 통계청에서 발전전략으로 제시한 바와 같이 주택시장의 상황을 보여주는 지표에 대한 논의는 국제적으로 활발해질 것으로 보인다. 이와 관련하여 이미 주택가격지수에 관한 국제적인 통계회의가 2004과 2006년에 유럽과 호주에서 열린 바 있다.

주택시장 지표 중 가장 핵심적인 지표는 주택가격지수이다. 우리나라는 비교적 빠른 시일에 실거래주택가격지수를 개발한 바 있으므로, 이를 계속 발전시킬 필요가 있다. 이를 위해 국내에서 주택가격지수에 대한 국제적인 학술회의를 개최한다면, 이 분야에서

선도적인 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

이와 관련하여 실거래자료에 기초한 전세 및 임대료지수를 개발할 경우, 이 지수는 국제사회에서 매우 선도적인 임대료통계가 될 것으로 보인다. 이런 통계의 개발을 통해서도 주택시장 지표 분야에서 선도적인 역할을 할 수 있을 것이다.

## 제4절 로드맵

주택통계시스템 구축을 위한 발전전략을 단기(1년 이내), 중기(1년-3년), 장기(3년-5년)로 나누어 살펴보면, 먼저 개선이 시급하고 단기적으로 해결할 수 있는 과제들은 단기에 해결하도록 한다. 그리고 개선이 시급하기는 하지만, 단기적으로 해결하기 어려운 과제들은 중기에 해결하도록 한다. 마지막으로 시급성은 다소 떨어지지만, 반드시 해결해야 할 과제는 장기에 걸쳐 단계적으로 해결하도록 하였다.

### 1. 단기(1년)

단기에는 주택 통계에서 개선이 시급하고 단기적으로 해결할 수 있는 과제들을 실행에 옮기고, 단기적으로 해결하기 어려운 과제들을 해결하기 위한 계획을 수립하도록 한다.

먼저 신규통계 개발 및 기존통계 개선은 단기적으로 해결하기 어렵기 때문에 신규통계의 개발과 기존통계의 개선을 위한 기본계획을 이 시기에 수립하도록 한다. 이때 우선적으로 개발할 수 있는 통계와 시급성이 요구되는 통계 등을 구별하여, 통계개발의 우선순위를 정하도록 한다. 기존통계의 개선 역시 개선의 용이성과 시급성을 고려하여 우선순위를 정하도록 한다.

효율성, 이용성, 신뢰성 측면의 과제들은 비교적 간단하게 해결할 수 있는 과제들이 많기 때문에 이런 과제들은 단기에 주로 해결하도록 한다. 먼저 통계청과 국토해양부의 주택통계 공개범위의 불일치 문제 해소하고, 통계청과 국토해양부에서 제공되는 주택통계의 내용을 일치시키는 작업을 수행하도록 한다. 그리고 국토해양부 통계포털(통계누리)의 문제점 중 단기적으로 해결할 수 있는 과제(통계누리 포털의 인지성 문제, 시계열상의 제한적인 자료 제공 문제 등)를 해소하도록 한다.

효율성, 이용성, 신뢰성 측면의 과제 중 단기적으로 해결하기 어려운 과제들은 이 기간에 과제 수행 계획을 수립하도록 한다. 먼저 행정자료의 유기적 연결을 위한 기본계획을 이 기간 중에 수립하도록 한다. 이 기본계획에는 장단기에 걸친 실행계획이 포함되도록

한다. 그리고 국토해양부 통계누리의 미비점 중 단기적으로 해결하기 어려운 과제(서버 불안정 문제, 쿼리 기능에 의한 이용자 편의성 증대 문제 등)에 대한 개선계획을 수립하고, 주택통계포털을 어느 부서가 총괄 관리할 것인지에 대한 계획을 수립하도록 한다. 미공개된 통계의 경우, 공개범위와 공개시점 등에 대한 정책을 수립하고, 해당 정책에 따라 단기에 공개할 수 있는 통계들은 공개하도록 한다.

## 2. 중기(1년-3년)

중기에는 단기에서 해결하지 못한 과제들을 해결하고, 장기과제 발굴을 준비하도록 한다. 신규통계 개발 및 기존통계 개선 과제에서는 개발의 우선순위에 따라 신규통계를 개발하도록 한다. 주택열실통계는 행정상의 보고자료를 통해 작성이 가능할 것으로 보이므로, 중기에 이를 작성하도록 한다.

그러나 실거래에 기초한 전세가격 및 월세가격지수와 거래량 통계, 그리고 분양가격지수 등은 자료수집을 위한 제도정비가 선행되어야 하고, 제도정비가 되었다 하더라도 지수작성을 하기 이전에 자료가 축적되어야 하므로, 중기에 제도정비 및 자료수집을 수행하도록 한다.

실거래가격에 기초한 연립주택 및 단독주택가격지수의 경우, 거래량이 많지 않고 주택의 특성이 다양한 관계로 비교적 장기간의 자료축적이 필요하다. 따라서 중기에는 자료축적을 지속하는 한편, 지수작성방법을 이 시기에 개발하도록 한다.

수도권월세가격동향조사를 광역시와 지방도시로 확장하기 위해서는 일정한 예산확보가 전제되어야 한다. 중기에는 수도권월세가격동향조사를 지방으로 확장하기 위한 준비 작업을 하고, 이후 중장기에 걸쳐 조사지역을 확장해 나가도록 한다.

중기에 주택건설실적통계에서 주택건설 착공 및 완공 자료를 포함하여 주택건설실적통계를 완성하도록 하고, 주택총조사에서 소득과 주택가격을 조사하기 위한 방안을 이 시기에 마련하도록 한다.

효율성, 이용성, 신뢰성 측면에서는 미공개 통계에 대한 자료를 공개하도록 하며, 주택통계포털의 총괄 관리기관이 주택통계를 총괄적으로 관리하도록 한다. 그리고 국토해양부 통계누리의 미비점 중 단기적으로 해결하지 못한 과제들을 이 기간 중에 해결하도록 한다. 행정자료의 유기적 연결을 위한 기본계획에 따라 컨트롤 타워를 설립하여 기초자료의 정비를 수행하고, 유기적 연결이 가능한 부분부터 행정자료를 연결하여 주택통계 작성에 활용하도록 한다.

주택시장의 장기변화에 대응한 통계는 이 기간 중에 발굴하도록 한다. 주택시장의 장

기변화에 대응한 통계를 발굴하기 위해서는 주택시장에 장단기 변화에 대한 예측이 필요하므로, 전문가들로부터 도움을 받도록 한다.

### 3. 장기(3년-5년)

장기에서는 중기에서 해결하지 못한 과제를 해결하도록 한다. 먼저 2015년 주택총조사에서는 소득과 주택가격이 조사되도록 한다. 그리고 실거래가격에 기초한 월세가격지수와 전세가격지수, 그리고 연립주택 및 단독주택 실거래가격지수를 작성하도록 한다. 거래량의 포착에 편이(bias)가 존재하지 않는다는 전제가 성립된다면, 거래량 자료도 같이 공표하도록 한다.

중장기적으로 추진해오던 수도권월세가격동향조사의 확대는 이 시기에 완료를 하되, 실거래에 기초한 월세가격지수로 대체가능해지면 해당 통계를 장기적으로 폐지할 수도 있을 것이다. 단, 이때에는 실거래에 기초한 월세가격지수가 속보성을 확보하고 있다는 전제가 필요하다. 이 경우 전국주택가격동향조사의 전세가격지수도 실거래 전세가격지수로 대체할 수 있을 것이다.

그리고 이 시기에 행정자료들의 유기적 연결계획에 따라 자료들을 집중, 통합하여 각 부처와 부서가 요구하는 정책자료들이 효율적으로 생산될 수 있도록 한다. 또한 주택시장 변화에 대응한 통계(예를 들어 노인가구의 주거특성 등)를 개발하여, 장기적인 주택정책을 수립하는데 기여하도록 한다.

<표 4-13> 주택통계시스템 구축을 위한 로드맵

	신규통계개발/기존통계개선	효율성, 이용성, 신뢰성 개선	주택시장의 장기변화에 대응
단기	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규통계개발, 기존통계개선을 위한 기본계획수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정자료의 유기적 연결을 위한 기본계획수립(장단기 실행계획 수립)</li> <li>- 주택통계 포털 간 통계 공개 범위 불일치 해소</li> <li>- 주택통계포털의 총괄관리 방안에 대한 계획 수립</li> <li>- 국토해양부 통계누리의 미비점 중 단기적인 해결가능 과제 수행</li> <li>- 국토해양부 통계누리의 미비점 중 단기적인 해결이 어려운 과제에 대한 해결 방안 수립</li> <li>- 미공개 통계의 공개범위 및 공개시점에 대한 정책수립</li> </ul>	-
중기	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 열실주택통계 작성</li> <li>- 실거래 관련 신규통계(월세 가격지수와 월세 거래량, 실거래전세가격지수와 전세 거래량, 분양가격지수)를 위한 자료수집 제도 정비 및 자료 수집</li> <li>- 단독주택 실거래자료 수집 지속 및 지수작성 개발</li> <li>- 주택총조사에서 소득과 주택 가격 조사를 위한 방안 수립</li> <li>- 주택건설착공 및 완공통계 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정자료의 유기적 연결을 위한 기본계획에 따라 기초자료 정비</li> <li>- 미공개 통계에 대해 자료 공개</li> <li>- 주택통계포털의 총괄관리 시행</li> <li>- 국토해양부 통계누리의 미비점 중 단기적으로 해결 못한 과제 해결</li> <li>- 행정자료의 집중과 통합에 의한 통계생산의 효율화 방안 마련</li> </ul>	- 주택시장 변화에 대응한 통계수요 발굴
장기	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2015년 주택총조사에서 소득, 주택가격 조사</li> <li>- 실거래월세가격지수와 월세 거래량, 실거래전세가격지수와 전세 거래량, 실거래단독주택가격지수, 분양가격지수 작성</li> <li>- 수도권월세가격동향조사를 광역시 등으로 확대 (장기적으로 실거래월세가격지수로 대체가능할 경우, 대체하도고 함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정자료의 유기적 연결을 위한 기본계획에 따라 행정자료의 집중과 통합 완료</li> </ul>	- 주택시장 변화에 대응한 신규통계 개발

## 제2장 토지통계

### 제1절 진단 결과 문제점 및 개선사항

#### 1. 충족성

토지통계의 충족성을 세 가지 영역-토지이용현황지표, 토지시장지표, 형평성지표-로 나누어 살펴보도록 한다.

##### 1) 토지이용현황지표

현재 토지이용현황을 보여주는 지표들은 지적통계와 외국인토지현황 등에 의해 부분적으로는 충족되고 있으나, 실제 이용현황이나 토지이용밀도 등 다양한 측면의 현황을 충분히 보여주지는 못하고 있다.

토지정책의 기반이 되는 이용현황을 제대로 파악하기 위해서는 토지이용에 대해 용도, 밀도, 소유양태 등의 통계를 작성할 필요가 있다. 토지의 용도와 관련해서는 지적통계에서 지목별 현황을 보여줌으로써 법적으로 허용된 용도의 변화를 파악할 수는 있다. 그러나, 실제 토지에서 일어나고 있는 활동(Activities)들이 어떠한 것인가에 대해서는 정책을 수립하는 데에 이용될 만큼의 충분한 정보를 제공하고 있지 못하다. 현재 28개의 지목 중 ‘대’의 경우, 주택, 상업용건물, 업무용건물 등 다양한 용도로 이용되고 있으며, 나대지 형태로 방치되어 사실상 이용되지 않는 경우도 많다. 그러므로, 실제토지이용현황을 알 수 있는 통계가 작성될 필요가 있다. 현재 도시계획현황 통계는 시도별 용도지역 및 용도지구에 대한 정보를 제공함으로써 이러한 약점을 일부 보완하고는 있으나, 이러한 용도지역 및 지구 또한 법적인 지정요건에 충족한 부분일 뿐 실제 이용현황을 보여주지는 못한다는 한계가 있다.

토지이용밀도에 대한 통계는 전혀 작성되지 않고 있다. 토지가 고밀로 이용되고 있는지 저밀로 이용되고 있는지 아니면 전혀 이용되고 있지 못한지(공한지나 나지) 등에 대해 파악한 후 행정구역별로 밀도수준이 어떻게 되는지를 비교평가함으로써 향후 토지이용밀도관리 및 향후 밀도계획에 활용될 수 있다. 아직까지는 도시별로 용도별로 어떠한 밀도로 개발되어 있는지에 관한 통계를 찾을 수 없다.

토지소유양태에 대한 통계는 토지의 현재 이용이 어떠한 주체들에 의해 주도되는지를

알 수 있는 중요한 지표이다. 국가나 공공기관이 소유한 토지가 얼마인지, 기업이 소유한 토지가 어디에 어느 정도인지, 외국인이 소유한 토지가 어디에 어떤 용도인지 등에 대한 정보는 향후 토지정책에 중요한 자료가 될 수 있다. 예를 들어, 공공기관의 이전이나 기업도시의 건설, 외국자본의 유치에 있어 현황자료가 있다면 어느 지역에 어떠한 형태로 진행되는 것이 바람직할 것인지 통계를 기반으로 좀더 쉽게 검토할 수 있을 것이다.

<표 4-14> 국내 토지통계의 이용현황지표 충족 여부

구분	주요 지표	해당 지표를 생산하는 통계
용도	지목별 재고 용도지역 및 지구별 재고 실제 토지이용현황	지적통계 도시계획현황 -
밀도	평균건폐율 평균용적률	- -
소유	소유주체별 필지수/면적 외국인소유현황	지적통계, 토지소유현황, 외국인토지현황 외국인토지현황

## 2) 토지시장지표

토지시장의 현황을 파악하기 위해서는 토지의 공급, 토지의 수요, 토지의 거래가격, 거래량 등을 살펴볼 필요가 있다. 특히, 토지시장에서 가장 중요한 위치를 차지하는 택지와 관련하여서는 더욱 상세한 정보를 통계로 생산할 필요가 있다. 그러나, 현재 토지 부문에서 생산되고 있는 통계는 3종으로서 토지시장의 모습을 보여주기에 충분하지 않다.

현재 토지시장의 현황을 보여주는 지표들은 택지예정지구지정및공급현황, 부동산거래현황, 전국지가변동률조사 등이다. 택지예정지구지정및공급현황은 시장 지표 중 공급상황을 보여주는 지표로서 지역별 시행자별 택지지정 및 공급현황을 보여준다. 그러나, 이 통계만으로는 시장의 택지공급현황을 제대로 보여주지 못한다. 전체 택지공급 중 더 많은 비중을 차지하고 있는 민간택지부분이 빠졌기 때문이다. 민간의 택지공급은 도시개발사업, 도시재정비사업, 개발행위허가 등에 의해 이루어진다. 이 중 국토해양부에서는 도시개발사업과 도시재정비사업에 대해 통계를 작성하여 발표하고 있으나, 시도단위로 지구수와 면적 등 기본적인 정보만을 제공하고 있다.

부동산거래현황과 전국지가변동률조사는 시장에서의 토지거래상황을 파악함으로써 시장변화를 보여주는 지표이다. 이미 언급한대로 부동산 거래신고자료를 활용한 거래현황은 건물과 토지가 함께 거래되는 경우가 대부분이므로 순수하게 토지의 거래가 어느 정

도 이루어지는지 알 수 없는 통계로서 토지시장의 변화를 보여준다기 보다 건축물시장의 변화를 보여주는 것으로 이해할 수 있다. 전국지가변동률조사는 실제 거래된 가격이 아니라 감정평가사들에 의해 조사된 가격을 기준으로 작성된다는 점에서 충분하지 않다.

이상의 통계들은 토지의 공급을 부분적으로 파악할 수 있고, 토지시장의 움직임을 가격과 거래량의 변화를 통해 파악할 수 있다. 그러나, 토지수요에 대한 정보가 없고, 토지공급에서도 민간토지공급에 대한 정보가 없다는 한계가 있다.

<표 4-15> 국내 토지통계의 시장지표 충족 여부

구분	주요 지표	해당 지표를 생산하는 통계
개발	공공택지공급 민간택지공급 택지수요	택지예정지구지정및공급현황 (도시개발사업현황, 도시재정비사업현황) -
이용/거래	지가지수, 지가변동률 토지거래현황 비건폐토지거래현황	전국지가변동률조사 부동산거래현황 -

### 3) 토지 형평성지표

토지소유의 형평성을 파악하기 위한 통계로는 토지소유현황이 유일하다. 토지로부터 발생하는 소득에 대한 논란으로부터 출발한 토지형평성에 대한 파악의지는 이 통계에 많이 녹아들어 있다. 연령별, 지역별, 소유자별 토지소유면적이 보고됨으로써 시계열적으로 토지소유의 편중이 심해지고 있는지의 여부를 확인할 수 있게 해준다.

그러나, 보다 명확히 보여주기 위해서는 어떤 용도의 토지를 어떻게 소유하고 있는지(용도\*소유자), 얼마의 토지를 어떻게 소유하고 있는지(소유가액) 등에 대한 정보가 파악될 필요가 있다. 즉, 면적적인 소유의 불평등보다 더 심각한 것은 지가수준을 고려했을 때 토지로부터 발생하는 부의 불평등이 심해졌을 때이기 때문이다. 만약, 면적기준으로는 어느 정도 형평성이 달성되었다 하더라도 지가수준을 고려할 때, 토지로부터 발생하는 부의 크기가 상당히 불공평하다면 실제 토지소유의 형평성이 달성되었다고 보기 어려울 것이다.

## 2. 효율성

토지통계 분야에서 효율성은 다음의 2가지로 평가하고자 한다. 우선 중복하여 작성되는 통계항목이 있다면 효율성이 떨어지는 것으로 본다. 또 한편으로 각 통계작성에 있어

투여하는 노력이나 시간, 비용에 비해 실제 이용할 수 있는 통계자료가 상대적으로 부실하다면 효율성이 떨어지는 것으로 본다.

## 1) 토지이용현황 지표

토지이용현황지표 부분에서는 ‘중복’에 의한 비효율이 많이 발생하고 있다고 평가된다. 앞서 <표15>를 통한 통계항목의 비교를 통해서도 살펴보았듯이, 지적통계, 토지소유현황, 외국인토지현황 등 3종의 통계에서 모두 소유구분별 현황을 보여주며 상당부분 중복되는 내용을 담고 있다. 또한, 토지소유현황의 ‘용도지역별 현황’은 도시계획현황에서의 ‘시도별 용도지역현황’과 중복된다. 이렇게 각 통계가 보여주는 정보에 중복이 발생하면, 통계를 생산관리하는 데에 중복된 시간과 비용이 투입된다는 문제점이 있고, 더 비효율적인 것은 중복되는 항목과 중복되지 않는 항목이 혼재됨으로써 통계이용자가 소유구분별 토지현황을 파악하고자 할 때 어떤 통계를 기준으로 봐야할지 혼란스럽다는 것이다.

그러므로, 소유구분별 현황과 같이 지적을 기반으로 한 항목은 ‘지적통계’ 또는 ‘토지소유현황’에서만 발표하는 형태로 일원화한 후 더욱 정확성을 높일 필요가 있다. 또한, 용도지역별현황에 대해서도 ‘도시계획현황’에서 일괄적으로 다루도록 하는 것이 효율성을 높이는 방안이 될 것이다.

## 2) 토지시장 지표

토지시장지표는 중복에 의한 비효율은 낮으나 통계의 생산에 드는 비용에 비해 실제 이용가능한 통계의 범위(편익)가 매우 작아서 발생하는 비효율이 존재한다.

가장 대표적인 통계가 전국지가변동률조사이다. 이미 언급하였듯이, 매월 작성되는 전국지가변동률 및 지가지수는 57,000개 필지에 대해 감정평가사가 조사한 자료를 기반으로 하고 있다. 그런데, 지방의 경우 실제 토지만 거래되는 건수는 아주 극소수에 불과할 뿐만 아니라 월단위로 가격이 크게 변동하지도 않는다. 결국 이 통계는 토지+건물이 함께 거래되는 경우를 90%이상 포함하고 있기 때문에 월단위 지가변동률이 의미있는 수치를 나타내고 있는 것으로 보인다. 따라서, 매월 57,000필지에 대해 조사하여 결과를 내는 것은 비용-효과측면에서 매우 비효율적이라 판단된다. 장기적으로는 분기별조사로 전환하거나 건물이 없는 토지들에 대해서만 월단위로 조사하는 방식으로 효율성을 향상시킬 필요가 있다. 또한, 이 통계는 토지통계 중 유일하게 대규모 표본조사를 통해 작성되

는 통계임에도 불구하고, 결과적으로 공표되는 통계항목은 연도별, 용도지역별, 지목별, 시군구별 지가변동률과 지가지수 뿐이다.

주택부문에서는 실거래가지수와 실거래가가 함께 공표되는 것과는 매우 대조적이다. 대규모 표본조사를 한다면, 시군구별 용도지역별 단위지가와 같은 통계를 생산할 수 있을 것이며, 이는 향후 토지정책 및 국토정책에 중요한 자료로 활용될 수 있다. 이미 조사한 결과가 있음에도 불구하고 이러한 통계를 생산하지 않는 것은 매우 비효율성이 크다고 평가된다.

실거래지가에 대해서도 공표할 필요가 있다. 실거래지와 조사된 지가는 서로 보완적인 관계가 존재하므로 보다 정확한 시장상황 파악에 기여할 수 있다.

### 3) 토지 형평성지표

토지형평성지표의 효율성도 개선의 여지가 많다. 토지소유현황은 앞서 언급한 대로 외국인토지현황이나 지적통계와 중복되는 항목이 포함되어 있다. 따라서 유사한 통계를 다른 부서에서 중복해서 작성하는 데 따른 인적, 물적 비효율이 발생하고 있다.

또한, 결과의 활용도 측면에서도 효율성이 충분히 달성되었다고 보기 어렵다. 다른 통계(보고통계)와는 달리 토지형평성 지표는 통계전문가 2명이 국토해양부의 지적자료와 행정안전부의 주민등록자료를 결합시켜 오류를 수정해가며 생산하고 있어 많은 시간과 인력이 투입되고 있다. 그럼에도 불구하고, 제공되는 통계는 9개에 불과하다. 이 중 3개는 중복되는 통계이니 순수하게는 6개인데, ‘물건소재지 기준 소유현황’ 과 같이 형평성을 나타내기에는 부족한 통계항목도 있다.

<표 4-16> 토지소유현황통계의 항목

구분	항목	중복여부 및 해당통계
개발	토지지목별기본현황	지적통계
	개인별토지소유현황	-
	개인별.세대별 토지소유현황	-
	물건소재지기준	-
	연령대별 토지소유현황	-
	토지10분위별 토지세대현황	-
	토지소유구분별 기본현황	지적통계, 외국인토지현황
	토지소유자기준	-
	토지용도지역별기본현황	도시계획현황

자료: 국토해양통계누리

### 3. 이용 편의성

토지통계는 네 곳에 통계포탈 사이트가 존재한다. 통계청의 주제별 통계 중 토지분야, 국토해양부의 국토해양통계누리의 주택/토지분야와 국토/도시분야, 내공사의 온나라부동산정보, 마지막으로 e-나라지표사이트이다.

현재는 각각의 통계포탈 사이트에서 제공되는 주택분야 통계가 총괄되어 있지 않아, 이용자들로 하여금 혼동을 줄 수 있다. 가장 공신력이 높고 일반인들에게 인지도가 높은 통계청 KOSIS에는 부동산거래현황과 전국지가변동률조사 등 2개의 통계만이 공표되어 있어 이용자들의 다양한 토지통계에 대한 접근성이 제대로 확보되어 있지 못하다.

가장 많은 토지통계를 공개하고 있는 곳은 국토해양통계누리로서 연구의 대상이 되는 7종의 토지관련통계가 모두 공개되어 있다. 특히, 이곳에서는 메타데이터 뿐만아니라 담당자와 연락처 그리고 관련화일까지 공개되어 있어 가장 풍부한 정보를 제공하고 있다.

내공사 온나라부동산정보에서 제공하는 토지분야 통계는 토지거래현황, 지가변동률, 토지현황(택지공급, 지목별현황, 부동산중개업현황 등), 토지소유현황, 토지소유권변동현황 등 5종이다. 이중 토지소유권 변동현황을 제외하면 국토해양 통계누리에서 제공하는 통계들과 거의 유사한 정도의 통계를 제공한다고 볼 수 있다. 외국인토지현황 등도 사실상 소유권변동현황에서 다루고 있다.

마지막으로 e-나라지표에서는 지가동향과 토지거래동향 그리고 택지에정지구 지정 및 공급현황 등의 통계를 공개하고 있다. 이 사이트도 통계청에서 운영하고 있는 만큼 통계자료의 원천은 같다. 다만, 보다 상세한 통계에 대한 설명과 국가적인 차원에서의 통계수치만을 제공하고 있다는 점이 다르다.

이상과 같이 토지관련 통계가 제공되고 있는 사이트와 그 종류가 각각 다르고, 일부에서는 정의도 다소 차이가 나므로 이용자에게는 더 많은 기회를 제공한다는 측면보다는 혼란을 가중시킬 가능성이 더 크다. 또한, 각 사이트에서 가져온 동일명칭 통계의 수치가 많은 차이를 보일 때에는 어떤 것을 더 신뢰해야 할지의 문제도 발생한다.

그러므로, 장기적으로는 이러한 토지통계의 공표를 하나의 창구를 통해 단일화하여 발표할 필요가 있다. 이것은 작성이나 관리조직의 개별성과는 무관하게 일정한 검증과정을 거쳐 하나의 사이트에 게시함으로써 통계의 이용편의성을 증진시키고 동시에 신뢰성도 증진시킬 수 있다.

이용편의성과 관련한 또 하나의 이슈는 이용자들이 원하는 통계를 쉽게 얻을 수 있는 가이다. 예를 들어, 어떠한 연령층이 주거용지를 많이 소유하고 있는지를 알고자 할 때,

온라인상에서는 불가능하다. 좀 더 이용자 중심으로 통계를 제공하기 위해서는 이용자가 주어진 통계항목을 이용하여 교차분석표(cross table)를 만들 수 있도록 할 필요가 있다. 외국인의 토지보유가 늘었다고 하자. 어떤 나라출신이 어떤 용도의 토지를 어디에 많이 보유하고 있는지는 현재의 통계시스템으로는 알 수 없다. 즉, 이용자 맞춤형 통계의 제공이 가능한 시스템으로 개선이 필요하다.

<표 4-17> 토지통계관련 통계포털과 공개된 주택통계

토지통계관련 통계포털	공개된 토지통계
통계청 KOSIS	부동산거래현황 전국지가변동률조사
국토해양부 통계누리	부동산거래현황 전국지가변동률조사 지적통계 토지소유현황 외국인토지현황 택지예정지구지정및공급현황 국토지리정보현황*
내공사 온나라 부동산정보	토지거래현황 지가변동률 토지현황(택지공급, 지목별현황, 부동산중개업현황 등) 토지소유현황 토지소유권변동현황
통계청 e-나라지표	지가동향 토지거래동향 택지예정지구 지정 및 공급현황

\* 국토/도시부문으로 분류되어 있음

#### 4. 신뢰성

토지통계 중 보고통계의 경우, 행정업무를 통해 취합되는 통계로서 비교적 신뢰성이 높다고 볼 수 있다. 그러나, 표본조사를 하고 있는 조사통계나 여러 가지 자료를 가지고 직간접적으로 가공하는 가공통계의 경우, 표본추출이나 조사과정상의 오류가능성을 배제할 수 없다.

예를 들어, 전국전국지가별동률조사의 경우 감정평가사들이 57,000개의 필지를 매월 조사하는 것으로 되어 있으나, 실질적으로 매월 이런 정도의 샘플필지를 정밀하게 조사한다는 것은 무리가 있다. 특별한 사항이 없다면 전월자료와 비교하여 평균적인 지가상승을 고려하여 추정치를 보고할 가능성이 높다. 그러나, 이러한 경우에도 가격의 신뢰성

을 검증하기는 거의 불가능하다. 왜냐하면, 대부분의 토지가 건물이 포함되어 있는 형태라 토지+건물가격에서 토지가격을 분리해야 하고, 검증하는 주체 또한 감정평가사가 될 것이므로 조사자와 검증자가 같아지게 된다. 그러므로, 토지가격의 변화와 관련해서는 실거래된 토지에 대한 가격자료를 통계화하여 공표하는 것이 신뢰성을 높이는 방법이 될 수 있다.

토지소유통계의 경우, 토지대장자료와 주민등록자료를 연계하여 파악하고 있으므로 지적과 주민등록자료가 신뢰성이 높다면, 이 통계의 신뢰성도 높을 것이다. 그러나, 현실적으로 토지대장의 자료가 완벽하지 않고 주민등록자료를 연계하는 과정에서 불일치하는 부분들이 상당수 존재하므로 수작업이 수반되고 있다. 이러한 이유로 작성은 매년하면서도 발표는 5년마다 하는 상황이 벌어지고 있다. 그러므로, 토지소유현황통계의 경우에도 신뢰도를 향상시키기 위해 기초자료의 정비가 필요하다. 즉, 토지대장의 오류를 수정하고, 주민등록자료와의 비교를 통해 불일치하는 부분들에 대해 지속적으로 관리해나갈 필요가 있다.

작성기관이나 담당자의 전문성내지 연속성도 통계의 신뢰성을 떨어뜨리는 중요한 원인이 되고 있다. 토지통계는 대부분 국토해양부 산하 담당과에서 작성을 하고 있으며, 담당자들은 행정사무를 전공한 공무원들이다. 물론 토지소유현황과 같이 통계사무관과 전산주사가 업무를 담당하고 있는 경우도 있으나, 대부분은 전문적인 통계지식이 없는 인력들이 업무를 담당하고 있어 검증이나 운영상의 오류가능성을 내포하고 있다. 또한, 담당자들의 잦은 자리이동은 오류수정이나 점검분야의 노하우가 축적되지 못하게 함으로써 신뢰성을 저하시킨다.

<표 4-18> 토지통계 작성기관 및 부서

	통계 작성 체계(기관명/부서)				통계담당 인력
	작성기획	자료수집	통계작성	분석·공표	
부동산거래 현황	한국토지주택공사	시군구RTMS담당자-->국토해양부-->한국토지주택공사	한국토지주택공사	국토해양부	대리 /손세진(50%)
지적통계	국토해양부/지적기획과	국토해양부/지적기획과	국토해양부/지적기획과	국토해양부/지적기획과	지적기획과장 /양근우 사무관 /장성욱(10%) 주무관 /신상호(80%)
토지소유현황	국토해양부/국가공간정보센터	국토해양부/국가공간정보센터	국토해양부/국가공간정보센터	국토해양부/국가공간정보센터	통계사무관 / 김혜원(100%) 전산주사/정헌철(50%)
택지 예정지 및 구 지정 및 공급 현황	국토해양부/택지개발과	국토해양부/택지개발과	국토해양부/택지개발과	국토해양부/택지개발과	택지개발과장 /이안호(10%) 사무관/김경숙(50%) 직원/이명하(70%)
외국인토지 현황	국토해양부/부동산산업과	지자체(시군구 작성 및 시도 취합)	국토해양부/부동산산업과	국토해양부/부동산산업과	행정사무관/이상욱(5%) 행정주사/김성수(20%)
국토지리정보 현황	국토해양부/국토지리정보원/기획정책과	관리과/공간영상과/지리정보과/측지과/국토조사과	국토해양부/국토지리정보원/기획정책과	국토해양부/국토지리정보원/기획정책과	박철효(100%)
지가변동률조사	국토해양부/토지정책과	감정평가협회	한국토지주택공사	국토해양부/토지정책과	

## 제2절 토지통계시스템 구축을 위한 발전전략

### 1. 신규개발통계와 기존통계의 개선

#### 1) 신규개발통계

토지시장의 상황을 보다 정확히 파악하고, 토지정책의 방향을 결정하는 데에 근거가 되기 위해서는 토지통계가 토지의 개발, 이용, 거래 등 단계별로 기초적이고 중요한 사항들을 확인할 수 있도록 구성되어야 한다.

이러한 측면에서 새롭게 작성될 필요가 있는 통계는 ‘토지이용현황’, ‘토지실거래가격’ 등이다.

‘토지이용현황’은 현재 토지이용단계에서 파악되고 있는 지적통계, 토지소유현황, 외국인토지현황 등이 제공해줄 수 없는 토지이용의 강도(density) 및 양태에 대한 보다 정확한 정보를 제공함으로써 저개발지의 판단, 향후 추가개발용량의 추정 등 향후 도시개발 및 주택공급에 중요한 기초자료를 제공할 수 있다.

택지를 공급하거나 향후 토지이용의 밀도를 계획하는 단계에서 필요로하는 가장 중요한 정보는 주변지역이나 기존도시의 개발밀도가 얼마인가 하는 점이다. 그러나, 현재에는 실제 구현되어 있는 개발의 강도를 알 수 있는 통계가 작성되고 있지 않다. 토지대장 및 건축물관리대장 Data Base를 이용하게되면 실제용도와 연면적, 건폐율, 용적율 등 토지이용강도를 나타내는 통계를 쉽게 작성할 수 있으므로 이러한 정보를 제공하여 우리나라의 밀도변화를 인구밀도 뿐만이 아니라 토지이용밀도를 통해서도 파악할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이미 지적인 바와 같이, 기존의 지적통계에 의한 지목별 현황은 실제 토지이용양태를 파악하기에는 큰 한계를 가지고 있다. 즉, 실제토지이용현황과 지목과의 괴리는 여러 지점에서 발견된다. 따라서, 건축물관리대장과 지적자료 및 도시계획자료를 적절히 이용하여 실제 토지이용양태를 통계화할 필요가 있다. 즉, 주거, 상업, 업무, 공업, 레저 등 여러 가지 토지이용에 대한 실제상황을 파악하여 향후 도시계획이나 토지이용계획이 방향에 중요한 정보를 제공하여야 한다.

토지실거래가격은 토지시장의 현실을 보다 정확하게 판단하는 데에 도움을 줄 수 있으므로 필요하다. 주택시장에서 아파트실거래가격 공개 이후 실거래가와 조사가격간의 차이에 대한 다양한 연구가 이루어짐으로써 시장을 좀 더 깊게 이해해 가고 있듯이, 토지

실거래가격 통계 또한 이러한 긍정적인 효과가 있을 것으로 보인다. 일견, 토지만 거래되는 경우가 드물고 거래가격도 편차가 심해 오히려 시장에 혼란을 초래할 수 있다는 의견도 있으나, 이러한 정도 현실적으로 받아들여야 되는 현상이므로 실상을 제대로 파악하기 위해서는 필수 불가결하다. 거래의 빈도가 낮다면, 통계발표의 공간범위를 시군구 단위로 하거나, 용도별로 단순화시키게 되면 가격편차로 인해 발생하는 문제들도 완화될 수 있을 것이다.

## 2) 기존 통계의 개선

기존 통계의 개선방향은 한마디로 ‘선택과 집중’으로 요약될 수 있다. 우선, 토지시장의 상황파악에 필수적인 통계들을 선택하고, 상대적으로 의미가 없는 것들은 과감하게 탈락시킬 필요가 있다. 또한, 선택한 통계들이 중복되는 면이 있는 것들은 통합하여 이용편의성이나 신뢰성을 높이기 위한 노력을 집중할 필요가 있다.

우선, 지적통계, 토지소유현황, 외국인토지현황에서 중복되는 항목들은 지적통계로 통일시키는 것이 필요하다. 예를 들면, 지목별 현황, 소유구분별 현황이 이에 속한다. 또한, 외국인토지현황은 토지소유현황에 통합하여 통계항목 중 하나로 받아들일 필요가 있다. 물론 통계작성부서가 다르고 목적도 상이한 부분이 있으나, 결론적으로 토지소유의 현황을 파악하는 것이 공통적이므로 통합하여 통계를 작성하고 발표하는 것이 보다 효율적일 것이다.

국토지리정보현황은 승인통계에서 제외하는 것이 바람직하다. 이 통계는 국토의 정보화수준을 알아볼 수 있는 통계로서 좌표나 수치지도작성수준 등을 나타내주는데, 사실상 토지시장의 상황을 보여주는 것과는 무관하다. 성격 상 국토지리정보원의 업무진행정도 보고에 지나지 않으므로 승인통계로 일반에게 공표할만큼 중요하지도 않을 뿐 아니라, 실제 토지정책에 활용할 수 있는 부분도 거의 없다. 따라서, 국토지리정보현황 통계는 과감하게 토지통계의 범주에서 제외시키는 것이 바람직하다.

전국지가변동률조사통계는 시군구별 단위가격을 통계화하여 발표하는 부분을 첨가할 필요가 있으며, 건물이 포함되지 않은 나지의 가격변화를 따로 파악할 필요가 있다. 건물이 포함된 지가는 사실상 이론적으로 분리된 지가이며, 실제 시장에서 거래되는 토지의 가격과는 거리가 있다. 그러므로, 장기적으로는 현재 발표되고 있는 통계를 토지+건축물가격 통계와 토지가격통계로 구분하여 작성할 필요가 있다.

현재 ‘택지에정지구지정및공급현황’ 통계는 ‘민간택지개발현황’을 추가하여 토지시장에서의 택지공급의 전체모습을 보여줄 수 있도록 개선할 필요가 있다. 현재 도시계획

부문에서 ‘도시개발사업현황’ 과 ‘도시재정비사업현황’ 등의 민간택지공급과 관련한 통계가 작성 발표되고는 있다. 그러나, 이러한 통계들이 시도단위에서 전체사업면적과 건수 등만을 보고하고 있고, 도시개발사업이나 도시재정비 사업은 주택지를 공급하는 것에만 국한된 것이 아니라 상업, 산업, 유통 등 다양한 개발유형이 있으므로, 위의 통계만을 가지고는 민간택지의 공급규모를 알 수 없다. 그러므로, 민간에서 공급되는 택지부분을 진행단계별로 보고하도록 하여 행정자료를 이용한 민간택지공급현황을 살펴볼 수 있도록 하는 것이 필요하다.

<표 4-19> 토지통계 중 신규개발이 필요한 통계와 개선이 필요한 기존 통계

구분	통계	개발 및 개선방안
신규개발 통계	토지이용현황	- 토지대장 및 건축물관리대장 DB를 이용하여 행정구역별 실제토지이용, 건폐율, 용적율 등 작성 - 실제 토지이용양태와 강도 등을 알 수 있으므로 향후 도시개발 및 주택공급에 중요한 자료
	토지실거래가격	- 현재 신고되는 토지 실거래가를 주택실거래가와 유사한 방식으로 하되 거래의 빈도가 주택에 비해 현저히 떨어진다는 측면을 고려하여 공표의 공간적 범위를 시군구 정도의 단위로 하여 작성 - 토지시장의 실제적인 움직임 파악
기존통계 개선	지적통계	- 토지소유현황, 외국인토지현황과 중복되는 항목은 지적통계로 일치시킴 - 지목별 현황, 소유구분별 현황 등
	외국인토지현황	- 토지소유현황에 통합
	국토지리정보현황	- 정보화수준의 내부 보고로도 충분하므로 승인을 취소하는 것이 바람직
	전국지가변동률조사	- 시군구별 단위가격, 토지+건물가격과 순수토지가격을 구분하여 공표
	택지에정지구지정및공급 현황	- 민간택지개발현황을 포함하여 작성 - 택지공급(공공+민간)의 전체 모습을 보여줌

## 2. 효율성과 이용성, 그리고 신뢰성의 제고

효율성을 제고하기 위해서는 중복되는 통계를 하나로 통합하는 것이 필요하다. 비록 그 목적이 다소 상이하다 할지라도 외국인의 토지소유와 같이 3개의 통계에서 각각 수치를 제공하게 되면, 수요자 입장에서는 3개 통계를 모두 확인하고 이들이 가지는 의미를 비교한 다음 수치가 일치하는지 다른지에 따라 어느 것이 정확한 것인지를 가려내는 데에 많은 시간과 노력이 필요하다. 그러므로, 하나의 통계로 통합하여 정리한다음 다른

속성들을 통계항목으로 구분하여 발표하는 것이 효율적이다.

조직에 있어서도 각 부서에 흩어져있는 통계인력을 하나의 전담통계부서에 소속하게 하여 통계작성시 자료의 연계나 노하우의 공유 등이 쉽게 일어날 수 있도록 하는 것이 보다 효율적이다. 지금과 같이 각 부서에 흩어져 있으면, 통계작성에 전념할 수 없을 뿐 아니라, 다른 부서의 통계와의 중복가능성이나 동일 명칭통계의 정의가 각각 달라지는 점 등 상호 비연계에서 오는 비효율성이 커지게 된다.

이용성을 제고하기 위해서는 통계의 제공이 체계를 갖추고 보다 다양한 형태의 통계가 제공될 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

우선 각 기관별로 운영되고 있는 홈페이지에 위계를 부여하여 통계청의 홈페이지는 일반적인 토지통계를 전반적으로 보여주고, 국토해양부나 한국토지주택공사에서 운영하는 홈페이지는 보다 상세한 통계를 보여줌으로써 통계 이용자들이 원하는 통계의 정밀도에 따라 홈페이지를 취사선택할 수 있도록 할 필요가 있다. 즉, 장기시계열이면서 macro한 통계는 통계청홈페이지를 이용하고, 단기이면서 micro한 통계는 각 기관의 홈페이지를 이용할 수 있도록 위계를 부여하고 이들을 상호 연결시켜 한 홈페이지에 다른 홈페이지로 쉽게 넘어가도록 하는 것이 바람직하다.

또한, 통계수요자들의 요구가 즉각적으로 반영될 수 있는 수요자중심의 시스템 전환이 필요하다. 이용자가 원하는 질의(query)를 넣어 필요에 따라 통계데이터가 작성될 수 있도록 시스템을 개선할 필요가 있다. 예를 들면, 토지의 소유구분별 지역별 현황을 보고자 한다면, 이용자는 ‘소유구분’ 탭과 ‘지역’ 탭을 선택하면 통계표가 생성되는 식이다. 이것은 기왕에 조사한 자료를 최대한 활용할 수 있는 방법으로서 효율성을 제고할 수 있고, 이용자측면에서는 원자료를 요구하지 않고도 온라인에서 쉽게 자신이 원하는 통계표를 얻을 수 있게 됨으로써 이용성이 증진된다.

신뢰성제고를 위해서는 무엇보다 통계자료의 취합에 있어 수작업이 최소화될 수 있도록 해야한다. 공무원이 직접 기입하거나 통계담당자가 여러 가지 오류를 직접 수정해야 하는 통계일수록 신뢰도가 떨어질 가능성이 높다. 향후 보다 정확한 통계의 작성을 위해서는 현재 구축되고 있는 다양한 부동산관련 통계시스템(HIS, RTMS, E-AIS, KLIS, UPSS, HOMS)을 통합화하여 하나의 데이터베이스를 구축하도록 하는 것이 필요하다. 이렇게 되면, 어떠한 기관에서 작성한 통계이던 일관된 결과를 보여줄 수 있으며, 다양한 사용자가 사용하는 과정에서 오류를 보다 쉽게 체크하여 수정할 수 있을 것이다.

신뢰성 제고를 위한 또하나의 과제는 통계전문인력의 확충이다. 현재 국토해양부 내의 통계담당이나 한국토지주택공사의 통계담당인력의 대부분은 통계전문가가 아닌 일반 행

정직원 또는 일반직원이다. 이들은 업무를 통해 생성되는 자료들을 기계적으로 처리하여 통계를 생산하는 데에는 무리가 없으나, 각 통계가 추구하고 있는 의미를 충실히 하기 위하여 어떠한 오류가 집중적으로 관리되어야 하는지? 또 그 오류를 수정하는 통계적인 방법이 어떤 것인지? 통계들 사이에 일어날 수 있는 불일치성은 어떤 것이 있는지?에 대해 판단하기에는 부족할 수 있다. 따라서, 통계 전문인력을 보강하여 신뢰성을 제고할 필요가 있다.

<표 4-20> 토지통계의 효율성, 이용성, 신뢰성 제고 방안

구분	과제	개발 및 개선방안
효율성	지적통계 토지소유현황 외국인토지현황	외국인토지현황과 같이 중복되는 항목은 하나의 통계로 통폐합
	통계부서의 비연계성	개별적으로 흩어져 있는 통계작성 및 관리부서를 하나의 통계전담부서로 통합하는 것이 필요함
이용성	통계포털의 위계 부족	통계청 및 국토해양부, 한국토지주택공사 등 기관별로 통계포털을 운영하되, 제공하는 자료의 범위 및 자료의 심도에 있어 주체에 따라 심도를 구분하여 이용자들이 목적에 맞는 통계를 사용할 수 있도록 차별화
	공급자 중심의 통계표	통계수요자들의 요구를 즉각적으로 반영할 수 있는 수요자중심의 시스템으로 전환 공개항목을 나열하고, 사용자가 자유롭게 항목들을 이용하여 테이블을 만들 수 있는 Query형 시스템 필요
신뢰성	수작업이 필요한 통계상존	통계자료취합을 전산화하여 오류의 자동체크 및 시스템 통합
	담당부서의 통계전문가 부족	통계전문가를 담당자로 배치하여 통계작성의 신뢰도 향상 필요

### 3. 장기적인 토지시장의 변화에 대응한 통계수요 발굴

토지시장의 변화는 주택시장과 기타 건축물시장의 변화에 의해 큰 영향을 받는다. 토지수요가 파생수요라는 점을 감안하면 당연한 이치다. 그러므로 토지시장의 장기변화는 건축물시장의 영향, 그 중에서도 주택시장의 영향을 가장 크게 받을 수밖에 없다. 주택시장에서 예상되는 인구의 감소, 가구증가율의 감소와 1-2인 가구 비율의 증가, 인구노령화 등과 같은 인구, 가구구조의 변화는 2차적으로 토지시장에 변화를 초래할 것이다.

그러므로, 이러한 변화가 가져올 토지수요의 변화를 파악할 수 있는 통계가 장기적으로 필요하다. 예를 들어, 1인당 택지면적, 아파트의 1가구당 공유지분의 면적, 지목별 토지이용밀도 등 향후 토지이용의 변화를 파악할만한 통계지표의 검토가 필요하다.

### 제3절 국제사회에서의 역할 강화를 위한 발전전략

앞서 살펴본 바대로 국제적으로 토지의 통계는 국토의 이용에 관한 통계를 제외하면, 특별한 국제비교가 가능한 통계들이 없다. 그러므로, 향후 우리나라에서 지리정보시스템과 토지통계를 연계하여 체계화함으로써 상대적으로 강한 IT 경쟁력을 토지통계분야까지 확대하여 세계적으로 선도하는 분야로 육성할 필요가 있다.

예를 들어, KLIS(Korea Land Information System, 한국토지정보시스템)는 지적·토지민원(지적도, 토지이용계획확인서 등) 발급을 위해 시청을 포함한 구청 및 각 동 주민센터 통합민원창구에서 설치·운영하는 시스템으로 국토해양부가 전국 지자체로 배포한 민원발급 프로그램인데, KLIS는 광역시도별로 구축되어 있으며, 지번을 단위로 기본정보, 토지대장, 건축물대장, 토지이용계획, 개별공시지가를 파악할 수 있도록 되어 있다. 지방자치단체에서는 토지관리정보시스템(LMIS: Land Management Information System)이라고 하는데, 이러한 전산시스템을 통해 보다 정확하고 신속한 정보의 취득이 가능하고 통계의 신뢰성도 높일 수 있을 것이다.

KLIS의 기본정보에는 토지와 건축물에 관한 기본정보를 제공하며 토지분야에는 지목, 면적, 개별공시지가를 제공하며, 건축물분야는 주용도, 대지면적, 연면적, 건축물수, 건축면적, 건폐율, 용적률 등을 제공하며 이와 더불어 토지이용계획에는 도면까지 제공하고 있다. 그러므로, 한국토지정보시스템을 활용하면 지목별 토지정보, 토지이용의 집약도(밀도), 건축물활용 등에 관한 유용한 통계를 별도의 비용없이 행정구역단위로 생산할 수 있다.

장기적으로, KLIS와 같은 GIS base 시스템에 지번을 매개로 하여 등기부등본, 실거래 가격, 거래량, 택지개발정보, 인허가정보 등을 연결시키면 강력한 통합 데이터베이스를 구축할 수 있으며, 이를 통해 이용자가 원하는 통계를 손쉽게 작성할 수 있으므로 국제적으로도 선도할 수 있는 토지통계를 생산할 수 있을 것이다.

궁극적으로는 토지와 관련된 모든 행위를 전산화함으로써 향후 통계작성에 별도의 인력과 비용이 소요되지 않도록 시스템화하고 이를 국제적인 표준으로 제시할 수 있을 것이다. 현재 건축물과 관련하여 인허가 등을 전산으로 처리함으로써 통계작성에 소요되는 많은 비용과 인력을 절약하고 보다 정확한 정보를 수집하고 있다. 토지분야에서도 이같은 전산행정처리 시스템을 구축함으로써 토지개발행위, 이용행위, 취득 및 처분 등 거래 행위 등이 자동적으로 데이터베이스에 쌓이도록 전산화를 할 필요가 있다. 이것이 완료되면, 아직 전산화가 미흡한 외국에 이러한 우리의 시스템을 표준으로 제시할 수 있어 국제기준을 선도하는 역할도 할 수 있을 것이다.

## 제4절 로드맵

토지통계시스템 구축을 위한 발전전략을 단기(1년 이내), 중기(1년-3년), 장기(3년-5년)로 나누어 살펴보면, 먼저 개선이 시급하고 단기적으로 해결할 수 있는 과제들은 단기에 해결하도록 한다. 그리고 개선이 시급하기는 하지만, 단기적으로 해결하기 어려운 과제들은 중기에 해결하도록 한다. 마지막으로 시급성은 다소 떨어지지만, 반드시 해결해야 할 과제는 장기에 걸쳐 단계적으로 해결하도록 하였다.

### 1. 단기(1년 이내)

토지 통계에서 개선이 시급하고, 단기적으로 해결할 수 있는 과제들로 다음과 같은 것들이 있다.

- 중복통계의 통합작성 및 발표
- 불필요한 통계의 승인취소
- 통계청과 국토해양부, 한국토지주택공사의 토지통계 공표의 위계화
- 국토해양부 통계포털의 문제점(이용편의성 부분) 해소
- 신규개발통계 및 기존통계 개선을 위한 계획 수립
- 조사 및 작성상의 오류 수정

- 중복되거나 정의가 불분명한 용어의 정리

## 2. 중기(1년-3년)

중기에는 단기에서 해결하지 못한 과제들을 해결하고, 장기과제 발굴을 준비하도록 한다.

- 신규개발통계 작성(토지이용현황, 토지실거래가)
- 토지통계작성을 위한 조직의 일원화
- 토지통계작성을 위한 자료 취합의 전산화 (택지정보, 도시계획정보, 지가 및 거래량 정보)
- 토지시장 변화에 대응한 통계수요 발굴
- 이용자의 요구에 맞는 쿼리를 이용한 통계표 생성 시스템 개발

## 3. 장기(3년-5년)

장기에서는 중기에서 해결하지 못한 과제를 해결하도록 한다.

- 토지시장 변화에 대응한 통계개발 및 작성(주택 및 건축물 수요변화)
- GIS를 기반으로 한 통합토지데이터베이스 구축
- 전산화를 통한 통계자료 수집, 작성, 발표, 이용이 이루어질 수 있는 시스템 구축

<표 4-21> 토지통계시스템 구축을 위한 로드맵

	신규통계개발/기존통계개선	효율성, 이용성, 신뢰성 개선	토지시장 장기변화에 대응
단기	- 신규통계개발, 기존통계개선을 위한 계획수립	- 중복통계의 통합작성 및 발표 - 불필요한 통계의 승인취소 - 통계청과 국토해양부, 한국토지주택공사의 통계공표의 위계화 - 국토해양부 통계포털의 문제점(이용편의성 부분) 해소 - 조사 및 작성상의 오류 수정 - 중복되거나 정의가 불분명한 용어의 정리	-
중기	- 신규개발통계 작성(토지이용현황, 토지실거래가)	- 토지통계작성을 위한 조직의 일원화 - 토지통계작성을 위한 자료 취합의 전산화 (택지정보, 도시계획정보, 지가 및 거래량 정보) - 이용자의 요구에 맞는 쿼리를 이용한 통계표 생성 시스템 개발	- 토지시장 변화에 대응한 통계수요 발굴
장기	- 전산화를 통한 통계자료 수집, 작성, 발표, 이용이 이루어질 수 있는 시스템 구축	- GIS를 기반으로 한 통합토지데이터베이스 구축	- 토지시장 변화에 대응한 통계개발 및 작성(주택 및 건축물 수요변화)

## V. 참고문헌

- 김근용 외, 가구·주택·주거 부문 용어정리 및 표준화(Ⅱ), 국토해양부, 2009.
- 윤주현·김근용·박천규, 「지역간·계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구(Ⅰ) : 주거서비스 지표의 개발 및 측정」, 국토연구원, 2005.
- 이용만·박헌수·이창무, 「부동산 실거래가격에 기초한 주택가격지수 개발」, 한국감정원, 2007년
- 이용만·이상한, “국민은행주택가격지수의 평활화 현상에 관한 연구”, 「주택연구」, 제16권 제4호, 2008.12
- 이정전 「토지경제학」, 2006.
- 이태교·이용만·백성준, 부동산정책론, 법문사, 2009
- 한국지적학회, 「부동산통계 발전전략 연구」, 2010.
- 한국주택학회·주거복지연대, 「지방자치단체 주거복지 평가지표 개발 및 평가를 위한 연구」, 건설교통부, 2005.1.
- CMHC, Canadian Housing Observer 2009, 2009.
- Joseph Rowntree Foundation, Housing Conditions in 2000.
- Revell, K. and P. Leather, The State of UK Housing, Joseph Rowntree Foundation, 2000.
- Statistics New Zealand, Review of Housing Statistics Report, 2009.
- United Nations, Principles and Recommendations for Population and Housing

Censuses Revision 1, 1998.

UN Secretariat, Incorporating Housing Statistics in the Demographic Yearbook Data Collection, 2003.

United Nations Secretariat and United Nations Center for Human Settlements (Habitat), Compendium of Human Settlement Statistics, various year.

United Nations, Social Indicators: Indicators on Housing, Department of Economic and Social Affairs, various year.

Wong, Cecilia etc. Housing and Neighborhoods Monitor, Joseph Rowntree Foundation, 2009.

World Bank, "Urbanization Review Outline", 2010.

[www.sustatinablemeasures.com](http://www.sustatinablemeasures.com).

<http://ko.wikipedia.org>.