

이슈진단

# 수도권 - 동북아 경제권의 거점 도시화 불가능하나

- 주택시장 문제도 도시 정책 차원에서 풀어야, 新 국가 경쟁력 담보 효과 기대 -

김현아 | 한국건설산업연구원 연구위원  
hakim@cerik.re.kr

### 수도권 주택시장 3년 이상 침체

지금까지 30년 이상 집값 상승의 진원지가 되었던 수도권이 글로벌 금융위기 이후 유례없는 주택시장 침체를 겪고 있다. 일부에서는 인구 구조의 문제를 원인으로 제기하고 있으나 인구 및 가구 성장세로 볼 때 수도권의 수요 잠재력은 아직 풍부하다. 전

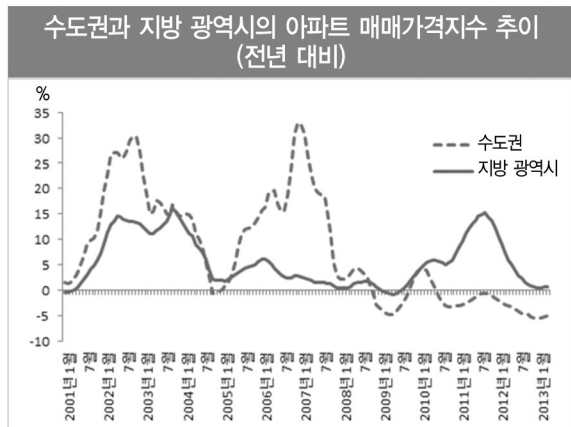
반적인 거시경제의 악화를 그 원인으로 제기하는 경우도 있다. 그러나 동일한 거시경제 여건에서 수도권을 제외한 지방 광역시 등은 지난 3년 동안 2000년 초에 버금가는 최대 호황을 누렸다.

수도권의 주택시장 침체는 전반적인 현상이라기보다는 특정 지역에 치

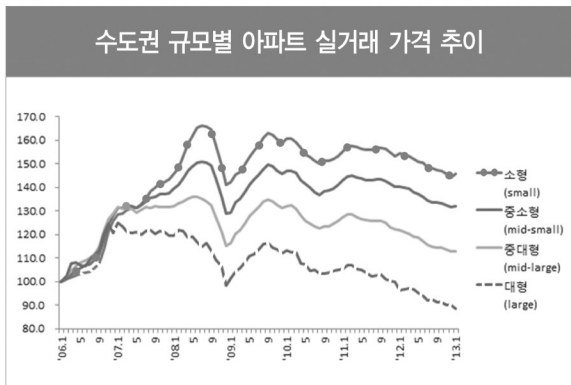
중되어 있는데, 그 중에서도 특히 고양, 김포, 파주와 용인 지역의 침체 상황이 심각하다. 이들 지역 중에서도 특히 중대형 아파트시장의 침체가 심각하다.

### 대규모 공급 정책의 실패

위 4개 지역의 아파트시장 침체 원



자료 : 부동산114(주) Repts.



주 : 규모는 전용면적 기준으로 소형은 60㎡ 이하, 중소형은 60㎡~ 85㎡ 이하, 중대형은 85㎡ ~ 135㎡ 이하, 대형은 135㎡ 초과.

자료 : 국토교통부, R-One.

글로벌 금융위기 이후 4개 지역의 아파트 분양 물량

(단위: 호)

| 구 분 | 2007~2012(A) | 2007~2009(B) | 아파트 재고(2010)(C) | B/A   | B/C   |
|-----|--------------|--------------|-----------------|-------|-------|
| 고양시 | 38,903       | 26,787       | 204,915         | 68.9% | 19.0% |
| 용인시 | 41,037       | 29,097       | 212,243         | 70.9% | 19.3% |
| 파주시 | 38,208       | 23,721       | 71,045          | 62.1% | 53.8% |
| 김포시 | 44,178       | 25,806       | 49,003          | 58.4% | 90.2% |

자료: 통계청, 부동산 114(주) Repts.

인은 크게 ① 입지적 요인, ② 공급 요인, ③ 수요 요인, ④ 정책 요인으로 구분할 수 있다. 먼저, 입지적 특성을 살펴보면 이들 4개 지역은 수도권 내 20~35km 범위에 있으며, 1기 신도시와 신규 보금자리주택사업지구가 인근에 있어 대규모 주택 건설사업이 진행되고 있는 권역에 위치하고 있다. 또한, 용인을 제외하고는 3개 지역이 모두 경의축 생활권 및 동일한 통근 장벽권<sup>1)</sup>에 위치하고 있어 공간적으로 특정 권역에 치우쳐 있다. 그런데 이들 지역은 전체 사업구역의 개발이 완료된 것이 아니어서 아직 추가 공급이 예정되어 있는 데다 개발 초기라 광역 인프라의 설치 수준은 미진한 상황이다.

둘째, 공급 측면의 원인이다. 4개 지역은 글로벌 금융위기 전후(2007~2009)에 신규 아파트 공급이 집중되었다. 고양시와 용인시는 2007~2012년 동안 각각 3만 8,903

호와 4만 1,037호의 신규 아파트가 공급되었는데, 이 중 70%가 3년 동안(2007~2009)에 집중적으로 이루어졌다. 파주시와 김포시의 경우에도 2007년 이후 6년 동안 4만호 내외의 신규 아파트가 공급되었는데 이 두 지역은 고양시나 용인시와 달리 글로벌 금융위기 직후의 집중도는 상대적으로 낮다. 그러나 이 기간 동안 공급된 신규 아파트 물량은 해당 지역 아파트 재고의 53~90%에 이르는 대규모 물량이다. 이처럼 단기간의 신규 공급 물량이 집중될 경우에 주택 공급 물량이 소화되기 위해서는 대규모의 외부 인구 유입이 발생하든지 아니면 지역 내 주택 교체 수요가 대량으로 발생해야만 가능하다. 그러나 이 기간 동안 이들 지역의 가구 수 증가 규모는 공급된 아파트 수에도 못 미치고 있다.

4개 지역은 2011년 기준으로 고양시를 제외하면 모두 주택 보급률이

100%를 넘었으며, 특히 김포(14.5%)와 파주(14.6%)의 경우에는 60세 이상 인구 비중이 14%를 넘어서 경기도 평균 60세 이상 인구 비중(12.6%)보다 높은 도시이다. 따라서 지역 내 자체적인 주택 수요만으로는 단기간 내 공급된 대규모 주택을 모두 소화하기는 어려울 것으로 예상된다.

그런데 이처럼 분양 물량이 단기간에 집중된 데는 경기적 요인과 함께 분양가상한제라는 정책적 요인이 크게 작용하였다.

2007년 전면적인 분양가상한제 시행으로 규제를 회피하기 위한 사업승인이 급증하였는데, 특히 분양가상한제의 직접적인 영향권에 있었던 민간 주택개발사업<sup>2)</sup>(고양, 용인)의 경우 그 영향이 2008년까지도 이어졌다.<sup>3)</sup> 이미 분양가상한제를 적용받았던 신도시 택지개발지구는 직접적 영향권에 포함되지는 않았지만 신도시 주변의 민간 개발사업들이 분양가상

1) 통근 장벽이란 통근에 소요되는 시간이 한계 통근 시간(이용자가 수용 가능한 통근 시간의 최대 한도 : 약 59분 정도)과 일치하는 지점으로 통근 가능한 권역을 의미함.  
 2) 여기에서 민간 주택개발사업이란 「도시개발법」에 의한 도시개발사업과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 지구단위 계획 수립으로 진행되는 주택개발사업을 의미함.  
 3) 4개 지역 모두 2007년에 주택 분양 물량이 예년 수준의 2배 정도에 달했으며 지역에 따라서는 이러한 물량 증가가 2008년까지 이어지기도 했음.

■ 이 슈 진 단

한계의 영향으로 사업 진행을 앞당김으로써 신도시에서 공급해야 하는 주택의 수요를 상당 부분 민간 주택 시장에 빼앗긴 결과를 초래하기도 하였다.

단기간에 집중된 공급 물량은 총량적 수준에도 문제가 있지만 대형 평형 비중이 높다는 문제점도 내포하고 있다. 용인과 고양시는 대형 평형 비중이 전체 공급 물량의 45~65%로 대형 아파트 공급이 압도적으로 많았던 대표적인 지역이다. 따라서 이들 지역의 현재 미분양 아파트 역시 80~90%가 중대형 아파트이다.

셋째, 수요 측면이다. 지난해부터 수도권은 공공기관 이전이나 베이비부머 은퇴로 인해 인구의 순수출이 나타나고 있다. 그런데 공급과 수요가 이 시기가 수도권에 집중된 공급이 완공되면서 현실화되는 시점과 일치한다. 거시경제적 상황이 좋다고 하더라도 지금의 과잉 주택 공급은 쉽게 해소되기 어려울 것이다. 그런데 여기에 거시경제적 여건까지 좋지 않아 주택 수요는 잔뜩 위축되어 있다. 이러한 상황은 향후 수도권 주택가격에 대한 기대감을 크게 하락시키면서 악순환되고 있다. 원거리 출퇴근에 대한 기피도 확대되면서 경기도 외곽

의 신도시들은 그나마 서울의 위성도시로서의 역할에서도 밀려나고 있다. 그런데 2기 신도시도 여전히 자족성을 갖추지 못하고 성냥갑의 베드타운으로만 개발되고 있다.

한국신용정보 자료에 의하면 수도권 집단 대출 연체율은 3.61%(2013년 3월 기준)인데 고양시(8.74%), 파주(6.57%)의 경우 수도권 평균 연체율의 2배, 전국 집단 대출 연체율(1.99%, 2월 기준)보다 4배 이상 높은 수준이다. 위 4개 지역 중에서는 고양시(8.74%)의 연체율이 가장 높으며, 그 다음으로 파주(6.75%), 용인(5.97%), 김포(2.68%) 순이다. 집단 대출의 연체율 증가 원인은 수분양자가 주택 교체 수요자로서 이전 주택의 처분이 원활하지 않아 신축 주택의 분양 잔금을 체납하는 경우, 수분양자의 경제 활동 변경(소득 감소, 구조조정 등으로 인한 퇴직 등)으로 인해 납부가 어려운 경우, 그리고 투자 목적으로 신축 주택을 구입하였으나 가격 하락으로 손실이 발생하면서 잔금 납입의 유인이 낮아지는 경우 등으로 구분할 수 있다.

4개 지역에서 분양된 아파트들은 분양가 대비 20~40% 가량 가격이 하락하였는데 역시 대형 평형일수록

분양가 대비 가격 하락폭이 큰, 이른바 역(逆)프리미엄 현상이 나타나고 있다. 따라서 이들 지역의 집단 대출의 연체율 증가는 해당 지역 중대형 아파트시장 침체와 연관이 있는 것으로 파악되며, 신축 주택에 대한 하우스 푸어<sup>4)</sup>나 깡통 전세<sup>5)</sup>주택 역시 이들 4개 지역에 더 많을 것으로 추정된다.

마지막으로, 정책의 역차별이다. 2008년 금융위기 발발 당시 정부는 지방의 미분양 주택 문제가 심각하자 많은 정책적 지원을 폈다. 그러나 수도권은 항시 초과 수요의 지역이며 언제든지 투기의 우려가 있다고 해서 정책 지원 대상에서 제외하였다. 그 이후 지방의 미분양 주택 물량은 1/3로 감소하였지만 수도권의 미분양 주택은 계속 증가하여 3만호 수준에 이른다. 역대 최고 물량이다. 항상 투기의 조짐이 있다는 수도권에 대한 경험적 편견으로 인해 적절한 정책의 타이밍을 놓친 것이다. 글로벌 금융위기 이후 정부가 수도권 미분양 주택에 양도세 감면을 허용한 것은 '9·10 주택 거래 활성화 대책'(2012)에서 그해 연말까지 한시적으로 적용한 것이 처음이었으며, 이번 4·1 대책이 두 번째 감면이다. 2007

4) 주택 가격이 하락하여 구매를 위한 대출 금액보다 주택 자산 가치가 낮은 차주를 일컫음.  
5) 임대인이 주택을 담보로 한 부채가 많은 상황에서 집값이 하락해 임대인이 임대 보증금(전세금)을 돌려받기 어려운 상황을 일컫음.

년 이후 미분양 주택 수가 10배 이상 증가하였는데 정부의 수도권 미분양 해소 대책은 단 두 번으로 매우 미온적이었던 것이다.

**수도권 편견 불식... 위기를 기회로**

수도권 주택시장의 침체는 거시경제의 회복이라는 근본적인 조건 외에 위에서 열거한 수요 변화와 정책 실패를 보완할 수 있는 별도의 대응이 요구된다.

그 중 하나는 바로 수도권 지역에 대한 도시 경쟁력 제고이다. 세계 경제의 주도권이 아시아로 옮겨 오면서 동북아시아에서 우리나라의 위상은 매우 높아지고 있다. 그러므로 수도권은 대한민국보다는 아시아 광역경제권이라는 보다 큰 틀 안에서 다

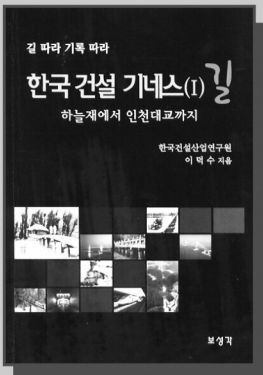
루어져야 한다. 일본의 쇠퇴라는 기회와 중국의 부상이라는 위기 속에서 우리가 대응할 수 있는 방안은 수도권의 경쟁력을 좀 더 키우는 것이다. 정부 부처와 공공기관 이전으로 인해 국내 지역 불균형의 문제는 어느 정도 해소되고 있다. 그렇다면 수도권의 발목을 잡고 있던 다양한 규제 완화를 검토해볼 시점이다. 지금의 신도시들이 자족 기능을 갖추기 위해서는 「수도권정비계획법」상의 기업이나 공장 증설에 대한 제한이 풀려야 한다. 외국 기업이나 대학의 캠퍼스 유치에도 좀 더 적극적이어야 하며, 물류비를 절감할 수 있도록 하는 수도권 내 광역 교통 인프라의 확충도 필요하다. 글로벌 금융위기에도 불구하고 아시아의 홍콩이나

싱가포르 등은 인구나 자본의 유입이 계속 증가하고 있으며 부동산 가격 역시 계속 상승하고 있다.

따라서 수도권 주택시장의 침체는 분명 위기이지만 기회가 될 수도 있다. 다만 이를 주택시장의 문제로만 보지 말고 도시 정책으로 풀어야 한다. 그동안 경제적·정치적인 이유로 풀지 못했던 수도권 규제는 이제 수도권을 아시아의 새로운 경제 및 공간 거점으로서의 거대 도시(megalopolis)로 변신시킬 수 있는 도시 정책 차원에서 재검토되어야 한다. 이는 단기적으로는 정책 실패로 야기된 수도권의 주택 문제를 해결하면서 중장기적으로는 국가의 새로운 경쟁력을 확보할 수 있는 1석2조의 해법이 될 것이다. CERIK

**도 · 서 · 안 · 내**

**한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄**



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명할 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수포교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 '최초, 최고, 최장, 최대' 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.