

최근 주택공급 감소의 파급효과와 중단기 주택수급전망

- 주택공급 정상화를 위한 정책전환의 필요성 중심으로 -

2009. 10. 27

김현아
허윤경

■ 문제제기	4
■ 최근 주택공급 시장 진단 : 과잉-부족 논쟁의 진실	5
■ 최근 공급감소의 파급효과 : 향후 3년간 주택수급 분석과 공급시장의 이슈	14
■ 2013년 이후 주택 공급시장의 명암 : 제2의 과잉-부족논란	26
■ 주택공급 정상화를 위한 정책전환의 필요성과 과제	28

요 약

- ▶ 주택가격의 빠른 회복세에도 불구하고 주택공급 실적은 여전히 침체를 벗어나지 못하는 현재의 시장상황을 두고 ‘공급과잉’ 혹은 ‘공급부족’이라는 상반된 해석이 제기
- ▶ 최근 시장 지표는 지역별 규모별로 공급 부족과 과잉 징후가 혼재, 경기 상황과 제도적 여건이 복합적으로 작용하면서 기형적인 공급시장을 초래하고 있음.
 - 지난 해부터 3가지 공급지표(인허가, 분양, 입주물량)가 모두 외환위기 이래 최악의 수준을 나타내면서 2~3년 뒤 공급 부족이 우려됨.
 - 한편, 미분양 주택이 감소하고 있으나 주택재고 대비 비중이 과거보다 높고, 인구가 감소하는 지방 비중이 높으며, 구입부담이 큰 대형평형이 많아 단기간 해소를 기대하기에는 구조적인 한계가 있음.
 - 민간 주택인허가 물량의 감소분을 공공부문이 대체하고 있으나 규모 면에서 한계가 있고, 민간 공급자들은 시장 상황과 관계없이 신축주택에 대한 양도소득세 한시 감면 조치 소멸을 앞두고 단기적으로 분양물량이 과도하게 집중되고 있음. 즉, 공급주체가 공급시기를 자율적으로 조정할 수 있는 기능을 상실하면서 공급물량의 변동 폭이 커지고 있음.
- ▶ 2012년까지 인·허가 부족분이 연간 2~9만호로 전망되며 분양가 상한제를 폐지하면 부족분은 2~3만호 감소할 것으로 예상됨.
 - 최근의 신규 주택공급 감소로 2011~2012년까지 수도권의 아파트 입주물량이 3~7만호 부족 할 것으로 예상되며 지역별 계층별 규모별 수급불일치가 더 큰 문제로 부상될 전망
 - 수도권 외곽 공공택지 공급 쏠림, 강북 입주물량 집중, 중소형 주택부족, 대규모 공급방식에 따른 국지적 가격 변동성 확대 등이 주택 문제의 핵심으로 대두
 - 단기적으로 주택부족의 해결방안은 재정비 사업에 의한 멸실 규모를 최소화하고, 기 계획된 택지에서의 주택건설 실행을 유도하는 것임.

< 2009~2012년 주택 수급 전망 >

구분		2009년	2010년	2011년	2012년
수요		연간 42~43만호 → 아파트는 33~34만호(전체 주택의 80%)			
공급	인·허가	34만호	35~38만호 (분양가 상한제 폐지시 38~40만호)		37~40만호 (분양가 상한제 폐지시 40~42만호)
	아파트 입주	28만호	30만호	27만호	26~28만호 (분양가 상한제 폐지시 28~30만호)

- ▶ 총량이 아닌 지역별·계층별 수요를 고려한 공급정책만이 주택가격 안정에 기여
 - 수요가 있는 곳에 주택이 공급되지 못하면 공급량이 늘어도 가격 상승의 문제가 반복
 - 도심주택공급 활성화 방안과 광역교통망 확충을 통한 외곽신도시의 거주여건 개선이 필요
 - 주택공급에서의 정부의 역할은 민간의 대체가 아닌 보완이 되어야 함. 따라서 정부는 민간에서 꺼려하는 중·서민 주택공급에 주력하되 중상층 이상의 주택은 민간에 의해 활발히 공급될 수 있도록 하는 시장 환경을 조성해야 할 것임

I. 서론

- 2008년 글로벌 금융위기로 전 세계가 극심한 경기침체를 겪고 있는 가운데 한국경제는 2009년 들어 빠르게 불황을 벗어나고 있으며, 특히 주택 등 부동산 가격은 실물경기보다 빠른 회복세를 나타내고 있음.
- 미국 등 주요 선진국의 주택 및 부동산 가격이 이제 겨우 저점을 벗어나는 수준임에 반해, 한국의 주택 및 부동산 가격은 2009년 9월말 현재 대부분이 금융위기 이전수준을 회복함.
- 주택가격의 빠른 회복세에도 불구하고 주택공급 시장은 여전히 침체를 벗어나지 못하고 있는 가운데 현재의 시장상황을 두고 ‘공급과잉’ 혹은 ‘공급부족’이라는 상반된 주장이 제기되면서 정부의 주택 공급정책의 방향성에 대한 논란도 제기
- 미분양 주택수가 감소 추세에 있으나 여전히 과거보다 2배 이상 많은 13만호 이상이 적체되어 있으며, 경기침체 등으로 연기해왔던 분양대기 물량도 14만호가 예정되어 있어 재고조정이 필요한 과잉 공급 상황이라는 주장이 있는 반면,
- 현재의 상황이 IMF 외환위기 극복과정인 2001년 상황과 유사하며 신규 주택사업승인실적이 지난해에 이어 예년 수준을 크게 밑돌고 있는데다가 미분양 주택도 감소추세를 나타내므로 경기가 본격 회복되는 내년 이후 심각한 공급부족현상이 초래될 것이라는 의견 등이 팽팽히 대립되고 있음.
- 또한 정부의 보금자리 주택 확대 및 조기 공급에 대해서도 단기적으로 효과가 미흡하다는 의견과 금융조달의 어려움과 분양가 상한제 폐지 지연으로 위축된 민간부문을 단기적으로 보완해야 할 공공부문의 역할이 과도하게 확대되고 있다는 비난도 일고 있음.
- 본 연구는 최근 공급시장을 종합적으로 진단하고 현재 계획된 주택공급의 물량 및 지역별 상황이 향후 주택시장에 미칠 영향을 살펴보고자 함.
- 총량적 수요와 공급의 수준뿐만 아니라 지역적 수급 상황을 함께 분석하고 이에 따른 정책방향을 제시하고자 함.

II. 최근 주택공급 시장의 진단 : 과잉-부족 논쟁의 진실

1. 공급시장의 주요 지표

□ 공급시장 분석 목적에 따라 입체적·종합적 분석이 요구

- 일반적으로 주택공급이라 함은 ‘인허가(주택건설사업승인 및 건축허가)실적’을 의미하나, 주택생산기간 장기화에 따른 공급 시차(Time lag)를 고려할 때 공급시장분석은 인·허가, 분양(미분양 포함), 입주 실적을 모두 고려한 입체적 분석이 요구됨¹⁾.
- 인허가 실적은 공급시장의 선행지표이나 경기상황²⁾, 제도적 여건³⁾에 따른 변동성이 크며 우리나라의 경우 공사기간이 긴 대규모 공동주택(아파트)이 주종을 이루고 있어 공급시차(허가~완공까지 약 3년 정도 소요)가 큼.
- 분양통계는 집계단위가 다른⁴⁾ 착공실적을 대체할 수 있는 공급시장 동행지표임. 특히 선분양 시스템 하에서의 분양은 공급자와 수요자 간의 실질적인 계약에 의해 이루어지므로 인허가 보다 정확한 공급추이를 볼 수 있으나 ‘아파트’ 공급에 한정된다는 제약이 있음.
- 수요자 입장에서 인허가 보다는 분양실적이 주택공급수준을 측정할 수 있는 주요 지표임. 그러나 아직 완공되지 않아 불확실성이 높은 주택분양실적보다는 준공이 되어 입주 가능한 입주물량이나 준공 후 미분양 물량이 공급수준을 직접적으로 체감하는 지표라고 볼 수 있음. 실제로 입주물량은 전세가격에 직접적인 영향을 미치는 변수임.
- 본 연구에서는 주요 공급 지표들의 분석을 통해 각각의 지표들이 현재 시장상황에 대한 어떠한 해석을 부여하는지 살펴보고 동시에 현재의 공급 상황이 지속된다는 가정 하에 향후 3년 동안의 단기 주택수급상황과 그 이후의 중장기 공급시장상황을 전망해

1) 사업단계에 파생되어 국토해양부의 인·허가 실적, 정보업체의 분양실적 및 입주실적이 집계되고 있음. 통상 인·허가 물량은 2~5년, 분양물량은 1~3년 간의 시차를 두고 실제 시장에 입주가 이루어지나 그러나 경기와 정책적 영향에 따라 사업 단계별 기간은 유동적으로 변화하고 있음. 입주물량 및 분양물량은 단기적 관점에서 시장에 영향을 미치는 변수라면 인·허가 물량은 장기적 관점의 시장상황을 판단할 수 있음. 인·허가 → (착공실적) → 분양 → 입주.

2) 일반적으로 호황기에는 인허가-분양까지 3개월 미만의 기간이 소요되나, 불황기에는 6개월~1년 혹은 그 이상이 소요되는 것으로 조사됨.

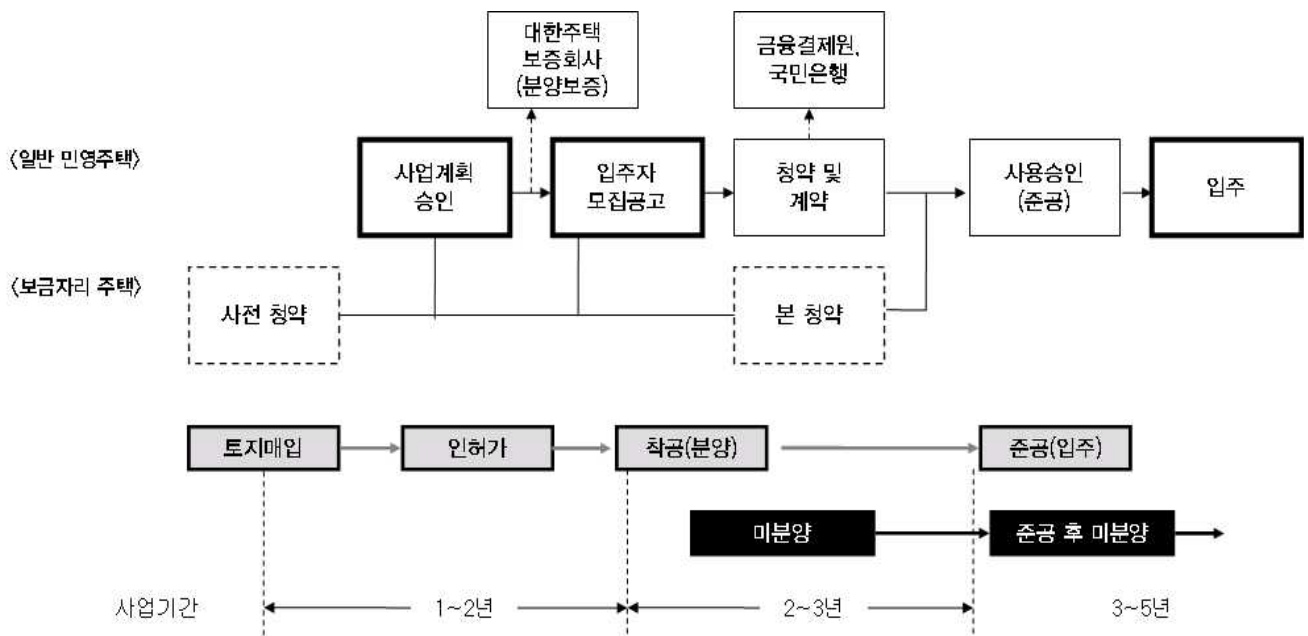
3) 분양가 상한제나 건축허가 기준이 변화될 경우 인허가를 조기에 당겨 획득하거나 특정 시점 이후로 미루는 경향이 나타나 특정 시기에 인허가 물량이 집중되는 현상이 나타남.

4) 현행 주택인허가 실적의 집계단위는 ‘호’이나 착공실적인 ‘동, 면적’으로 서로 상이하어 직접적인 비교가 어려움.

보고자 함.

- 현재의 공급 상황이라 함은 분양가 상한제의 유지, 예정된 재개발·재건축 사업 및 공공 택지내 신도시개발사업의 시행을 의미함.
- 주택수요는 정부의 주택종합계획상의 수요규모를 그대로 반영하였으며 급격한 경기 상황 변동에 따른 변화는 과거의 추세를 반영하였음.

<그림 1> 주택공급의 주요 단계와 단계별 지표



자료: 김덕례 외 (2008) 주택산업연구원⁵⁾, 박재룡 외(2009)⁶⁾ 삼성경제연구소의 내용을 수정 보완하여 재구성

2. 최근 주택공급 시장 진단

□ 공급부족의 신호 : 2009년 인허가, 분양, 입주물량, 외환위기 이래 최악 수준

- 주택 인·허가 물량은 2008년 37만호로 전년대비 33.2% 감소한 이후 2009년 들어서도 여전히 부진을 면치 못하고 있음.
- 1~8월까지 주택건설 인·허가 실적은 14만 5,892호로 전년 대비 17.6% 감소하였으며 2000년대 평균 실적의 53.7% 수준에 불과함.
- 특히 2009년의 주택 인·허가 물량은 공공부문의 물량확대(1~8월까지 전년 동기 대비 16.6% 증가)에도 불구하고 민간부문(전년 동기 대비 -24.4%)의 침체가 극심함.

5) 김덕례 외, 2008, 지방 주택시장 활성화 방안 : 미분양 해소를 중심으로, 주택산업연구원.

6) 박재룡 외, 2009, 현 주택시장의 부담 : 미분양의 해법(미분양 주택의 문제와 정책 제언), 삼성경제연구소

- 지역적으로는 서울의 침체가 가장 두드러져 전년 대비 68.0% 감소함.

<표 1> 서울 주택 인·허가 실적(2008~2009.8)

(단위 : 호, %)

구분	2008년	1-8월 물량		
		2008년	2009년	전년 대비 증감률
전체	48,417	37,749	12,097	-68.0
민간부문	46,114	36,153	10,699	-70.4

자료 : 국토해양부

- 8월 들어 아파트 인허가 실적은 2008년 수준을 회복한 것으로 나타나나 지난해 아파트 건설 실적이 2000~2007년 평균의 65.6%에 불과해 여전히 예년 수준에는 크게 미치지 못하고 있음.
- 아파트 인허가 실적의 증가는 인천(202.0%)과 경기(24.1%)가 증가세를 주도하고 있으며 이는 광고신도시, 별내 지구, 송도신도시 등 기 분양된 공공 택지 내 물량이 다수인 것으로 파악됨.
- 반면 아파트외 주택은 도시형 생활주택 확대노력에도 불구하고 전년 대비 40.1% 감소하여 부진을 면치 못하고 있으며 특히 수도권(-62.4%)에서의 공급침체가 극심함.
- 분양시장도 인·허가 시장과 유사하여 2009년 1~9월까지의 실적은 12만 6천여호로 전년 동기 대비 29.0% 감소하였으며 2000년대 장기 평균 실적의 65% 수준에 불과함.
- 수도권은 7만 6,000여 호로 전년 동기 대비 18.4% 감소, 지방은 5만 449여 호로 40.7% 감소하여 상대적으로 미분양 적체가 심한 지방에서의 감소세가 두드러짐.
- 그러나 신규주택에 대한 금융규제(LTV 및 DTI 규제) 배제, 양도세 한시면제 혜택(~'10.2)등으로 12월까지의 약 14만호의 아파트가 분양예정이어서 연내 분양물량은 약 25만호로 전년보다는 증가할 것으로 예상됨.
- 4/4분기 분양예정 물량 중 77.8%에 달하는 10만 여 호가 수도권에 몰려 있는데 서울의 경우에는 그 동안 연기되었던 재개발·재건축의 일반분양분 물량이, 경기도는 공공택지에서의 주택분양 물량이 많음.

<표 2> 지역별 공급 지표별 주택 공급 실적

(단위 : 호, %)

구분		인·허가		분양		입주	
		연간물량	1-8월 물량	연간 평균	1-9월 물량	연간 평균	1-9월 물량
전국	2000년대 평균	504,365	271,794	285,343	193,566	313,345	208,538
	2009년 ^①	340,000	145,892	253,695	126,174	278,328	186,203
	증감률	-8.4	-17.6	4.5	-29.1	-11.4	-12.3
	공급 수준	67.4	53.7	88.9	65.2	88.8	89.3
수도권	2000년대 평균	254,970	132,607	151,220	103,485	169,994	113,637
	2009년 ^①	240,000	75,888	177,394	74,780	150,636	96,505
	증감률	21.5%	-19.0	34.6	-19.5	-3.7	-14.3
	공급 수준	94.1	57.2	117.3	72.3	88.6	84.9
지방	2000년대 평균	249,395	139,187	134,123	90,081	143,351	94,902
	2009년 ^①	100,000	70,004	76,301	51,394	127,692	89,698
	증감률	-42.4	-16.1	-31.2	-39.5	-19.1	-10.1
	공급 수준	40.1	50.3	56.9	57.1	89.1	94.5

주 : 1) 2000년대 평균은 2000~2008년 연평균 실적임.

2) 증감률은 전년대비 증감률이며, 공급수준은 2000년대 평균 실적(2000~2008년 연평균)대비 2009년 공급실적 비율임.

3) 2009년 분양예정 및 입주예정 물량은 부동산114(주) 조사 물량임.

4) 2009년 인·허가 물량은 한국건설산업연구원의 예측치이며 수도권과 지방은 6 : 4로 배분함.

자료 : 국토해양부, 부동산114(주)

- 올해 아파트 입주물량은 약 27.8만호로 전년대비 11% 감소하였으며 2000년대 평균 물량의 89%에 불과함.
- 특히 수도권의 감소(서울 -47.5%, 인천 -13.8%)가 두드러져 전세가격 상승의 원인이 되고 있는 것으로 판단됨.
- 대전(-64.5%), 부산(-14.3%), 울산(-56.0%)의 입주물량도 전년 동기 대비 비교적 큰 폭으로 감소하고 있어 최근 전세가격이 상승하고 있음.
- 공급시장 지표인 인·허가, 분양, 입주 실적의 동반침체는 향후 3년 이내의 주택부족으로 가격이 상승할 수 있음을 예고함.
- 입주물량 감소는 전세가격을 밀어올리고 분양물량과 인·허가 물량 감소는 향후 공급 감소에 대한 심리적 불안감을 증폭시켜 가격 상승 압력으로 작용할 가능성이 큼.

□ 공급과잉의 지표 : 수요 적은 지방에 대량의 미분양 주택 적체

- 미분양 물량은 3월 최고치(16만 5,641호)를 기록한 이후 5개월 연속 감소하였으나 8월

현재 13만 3,779호로 여전히 적지 않은 물량이 적체되어 있음.

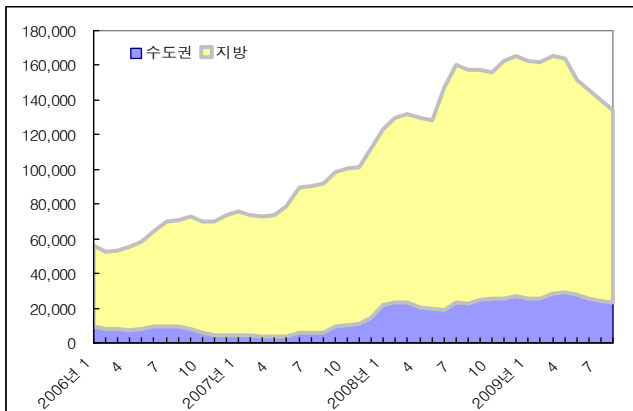
- 10년 전보다 주택보급률이 17.5%p 증가한 상황이나 미분양 주택수는 외환위기 직후 최고치인 11만 6,433호(1998년 7월)보다도 1만 7,346호나 많은 상황임.

※ 종전주택보급률 기준 1998년 92.4% → 2008년 109.9%(신주택보급률은 2005년부터 제공됨)

- 고가의 대형 평형의 비중이 과거보다 높고 준공 후 미분양물량도 전체 미분양의 36.3%에 달하는 등 대부분 단기간 내 판매가능성이 낮은 상품으로 구성되어 있음.

<그림 2> 미분양 물량 추이

(단위 : 호)



자료 : 국토해양부

<표 3> 미분양 현황(2009년 8월)

(단위 : 호, %)

	전국	수도권	지방
전체	133,151	23,362	110,417
비중	100.0	17.5	82.9
준공 후	48,358	2,714	45,644
비중	36.3	2.0	34.3

자료 : 국토해양부

- 이미 고령화 및 인구감소를 겪고 있는 지방의 미분양이 전체 미분양의 82.5%를 차지하고 있으며 준공 후 미분양의 94.4%가 지방에 분포함.
- 준공 후 미분양(총 4만 8,358호)의 대부분(4만 5,644호)이 주택수요가 많지 않은 지방에 집중되어 있음.
- 2009년 8월 현재 전국 주택 재고수 대비 미분양 비율은 1.6%(준공후 미분양도 0.6%)로 과거에 비해 높은 수준임.
- 2007년 상반기까지 전국 주택 재고수 대비 미분양 규모는 1% 미만을 유지, 수도권은 현재도 1% 미만대를 유지하고 있음.
- 그러나 지방은 주택 재고수 대비 미분양 비율이 충남 4.8%, 대구 4.1%, 경북 3.6%, 충북 3.4%, 강원 3.3%에 이름.
- 준공 후 미분양도 강원 2.2%, 대구 1.9%, 광주 1.5%, 충남 1.5%, 제주 1.5% 수준으로

현재 지방의 주택 재고수 대비 미분양 비율은 지역 내 수요를 넘어서는 수치임.

<표 4> 주택 재고수 대비 미분양 비율(2009년 8월)

(단위 : %)

구분	전국	서울	경기	인천	부산	대구	광주	대전	울산	강원	충남	충북	전남	전북	경남	경북	제주
전체	1.6	0.1	1.0	0.4	1.9	4.1	2.1	1.1	3.9	3.3	4.8	3.4	2.3	1.3	2.1	3.6	0.8
준공후	0.6	0.0	0.1	0.0	0.8	1.9	1.5	0.2	0.2	2.2	1.5	0.9	1.5	0.6	1.0	1.1	0.7

자료 : 국토해양부, 통계청, 부동산114(주) 자료로 추정함.

- 최근의 지방 미분양 감소는 수요 증가에 따른 요인보다는 정부의 적극적 개입에 따른 결과로 풀이됨.
- 2008년 6월부터 10개월 동안 미분양 대책이 쏟아졌으며 자금지원과 조세감면 등 광범위한 혜택에 따라 비교적 빠른 시간에 물량이 줄어든 것으로 판단됨.

3. 경기적·제도적 요인에 의한 기형적 공급시장의 초래

- 최근 국내 주택공급시장은 금융위기에 따른 경기적 상황 이외에 제도적 요인이 복합적으로 작용하면서 기형적 현상을 초래하고 있음.
- 경기 침체기에는 주택구매를 포기하거나 연기하는 경우가 늘면서 주택수요가 감소하고 금융시장으로부터의 자금조달이 원활치 않아 주택공급이 줄어들.
- 그러나 최근에는 이러한 경기적 상황 이외에 제도적 요인(분양가 상한제 폐지 지연, 양도세 한시면제 소멸기간 도래 등)에 의해 인허가 물량은 급감하는 반면, 분양물량은 늘어나는 이상 현상이 나타나고 있음.

□ 분양물량 단기 쏠림 현상 극심

- 2008년은 글로벌 금융위기에 의한 경기침체의 영향과 분양가 상한제 회피를 위한 2007년으로의 조기 사업승인으로 연간 주택 인·허가 실적이 37만호에 그침.
- 외환위기 당시에는 60만호까지 공급되던 인·허가 물량이 경기침체로 1998년 들어 30만호로 급감, 1999년과 2000년까지 40만호와 43만호 수준으로 감소하였던 경험 있음.
- 2009년 들어 주택가격이 빠르게 상승하면서 시장이 회복세를 보이고 있으나 분양가 상한제 폐지가 지연되는 등 정책적 불확실성이 신규 인·허가 시기를 계속 지연시키

고 있음.

- 분양가 상한제 폐지에 대한 논의가 올 2월부터 국회에서 계류 중에 있는데다가 적용 대상 및 범위를 놓고 여-야간의 논란이 많아 폐지 및 완화 여부가 불투명한 상황임.
- 한편, 분양가 상한제가 민간 택지까지 확대 적용됨에 따라 민간택지에서의 주택공급 비중이 계속 감소하고 있음.
- 2004년 이후 재건축 사업을 억제하는 대신 공공부문의 독점적 택지조성이 확대되면서 점차 민간택지에서의 사업비중은 감소추세를 보였으나, 분양가 상한제와 경기침체가 겹치면서 2008년 이후 민간택지에서의 주택공급비중(분양기준)이 크게 감소하고 있음.
- 민간택지 분양가 상한제가 적용된 분양물량으로 판단되는 2009년의 분양실적 중 민간택지 비중은 절반(51.7%)정도로 감소함.
- 한편, 분양실적은 2007년 분양가 상한제 적용을 회피하기 위한 대규모 조기 사업승인에 도 불구하고 경기침체 등의 이유로 인허가-분양까지의 기간이 지연되면서 2008년부터 공급규모가 크게 감소함.
- 2008년 연간 분양실적은 24만호에 불과하였으며 이는 연초 건설업체들을 대상으로 한 공급계획물량조사(약 38만호)보다 14만호 적은 물량임.

<표 5> 주요 지역별 분기별 아파트 분양 물량(예정포함)

(단위 : 호, %)

구분	2008년					2009년				
	계	1/4	2/4	3/4	4/4	계	1/4	2/4	3/4	4/4 ^㉑
전국	242,768	59,341	66,134	52,472	64,821	261,613	21,649	47,895	56,630	135,439
증감률	-23.1	89.9	-25.2	-13.9	-52.0	7.8%	-63.5	-27.6	7.9	108.9
수도권	131,838	29,873	38,034	25,035	38,896	177,394	15,697	31,392	27,691	102,614
증감률	-22.1	79.7	3.7	-33.8	-50.2	34.6%	-47.5	-17.5	10.6	163.8
5개광역시	46,349	17,100	8,367	8,799	12,083	38,414	3,991	4,946	17,580	11,897
증감률	-21.1	463.2	-56.4	-11.1	-54.6	-17.1%	-76.7	-40.9	99.8	-1.5

주 : 증감률은 전년 동기 대비 증감률임.

자료 : 부동산114(주)

- 경기적 요인으로 지연되던 분양시기가 DTI 등 금융규제 적용배제, 정부의 양도소득세 감면 조치 소멸을 앞두고 2009년 4/4분기에 단기적으로 집중되고 있음.
- 2009년 4/4분기 분양예정물량은 분기물량 중 역대최고인 약 14만호로 전년 4/4분기

대비 2배가 넘는 물량이며 2009년 연간예정물량의 51.8%에 이릅니다.

- 이중 75.8%에 이르는 10만 2,000호가 수도권에 몰려있어 수도권의 분양 물량이 급증함.

- 금융규제의 풍선효과 및 양도세 감면 조치로 신규주택시장이 잠시 호황을 누리고 있으나 수요가 많지 않은 수도권 외곽에 물량이 많아 미분양이 다시 증가세로 전화될 가능성이 큼.

- 2009년 4/4분기 분양 예정 물량 중 다수가 현재 미분양이 적체되어 있는 수도권 외곽(김포, 남양주, 용인, 평택 등)

지역에 계획되어 있어 미분양 수치는 4/4분기 이후에는 다시 증가세로 전환이 예상됨.

- 결국, 현재 주택공급시장은 공급주체가 시장상황을 고려하여 공급시기를 자율적으로 조정할 수 있는 기능을 상실한 상황임.

- 최근의 공급감소는 금융위기에 따른 실물경기 침체가 원인이라는 점에서는 외환위기 직후와 유사하나 분양가 상한제 등 정책적 요인까지 겹쳐 공급시장이 제대로 작동하고 있지 못하다는 차이점이 있음.

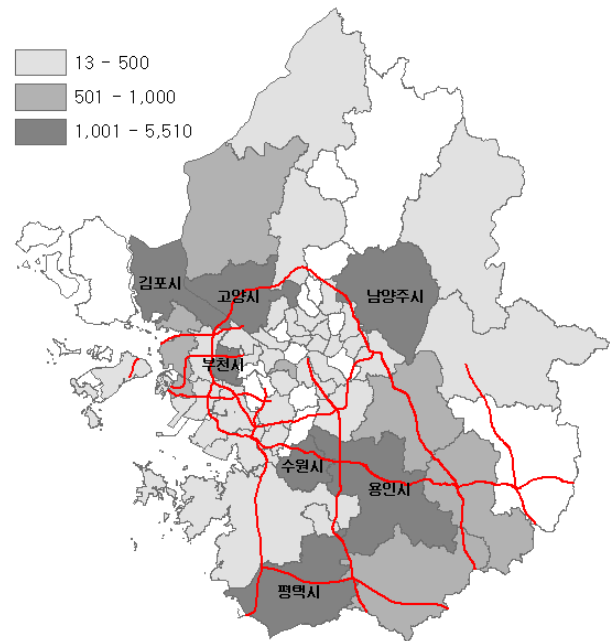
- 주택가격이 빠른 회복세를 보이고 실물경기도 회복징후를 나타내고 있으나, 제도적 불확실성이 제거되지 않아 신규 사업이 거의 추진되지 않고 있음.

- 제도적 불확실성은 ‘분양가 상한제 폐지 지연’과 ‘재개발 재건축 규제완화의 혼선’이 대표적인 예로 들 수 있음.

- 분양가 상한제 폐지는 연초부터 계속 폐지가 거론되었으나 범위와 대상에 대한 논란이 커지면서 폐지여부 조차 불확실해지고 있음.

- 재개발·재건축 규제도 새정부 출범이후 대폭 완화되었으나 소형평형의무비율의 경

<그림 3> 수도권 지역별 미분양 분포



주 : 2009년 8월 현재
자료 : 국토해양부

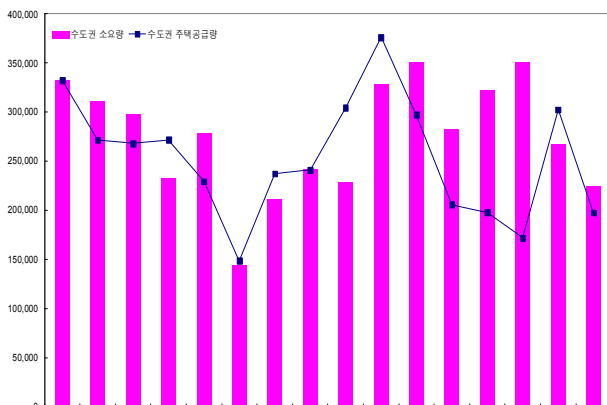
우 중앙정부와 서울시간의 이견으로 실제로는 거의 작동이 되지 않고 있음.

- 제도적 불확실성은 사업비 조달에도 영향을 미쳐 올해 주택개발사업과 관련된 신규 PF실적이 매우 저조한 실정임.

□ 외환위기 당시보다 공급부족현상 심화 가능성 커

- 글로벌 금융위기 이후 한국 주택시장은 10년 전 외환위기 보다 빠른 회복세를 보이고 있어 경기회복에 따른 수요증가도 앞당겨질 것으로 예상됨.

<그림 4> 연도별 수도권 주택수요 대비 공급실적 비교



주: 수요량은 주민등록통계상의 연도별 세대수 증가치와 멸실 주택수를 함께 고려한 값이며 공급은 인허가 실적임.
자료: 통계청, 국토해양부

- 가격 하락폭과 하락기간이 모두 짧았을 뿐만 아니라 놀라운 회복속도를 보이고 있음.
- 외환위기 당시보다 주택보급률이 향상되었고 수요가 적은 지방에 대량의 미분양이 적체되어 주택시장 회복에 대한 부정적인 시각도 존재하나, 수도권의 경우에는 공급부족기간이 상당기간 지속되었기 때문에 공급부족현상이 과거보다 앞당겨지고 심화될 가능성이 큼.

<표 6> 외환위기(1997)와 글로벌 금융위기(2008) 당시의 주택시장 여건 비교

구분	외 환 위 기		금 융 위 기	
시기	1997.12		2008.9	
주택 인·허가 (호)	1997년	596,435	2007년	555,792
	1998년	306,031	2008년	371,285
	1999년	404,715	2009년	340,000
	2000년	433,488	2010년	?
	2001년	529,854	2011년	?
지수값(p)	67.2		101.2	
저점값(p)	58.7		99.0	
주택매매가격 하락폭(%)	-12.7		-2.1	
하락기간(개월)	11개월		4개월	
회복기간(개월)	37개월		8개월	
주택보급률(%)	92.4		109.9	
위기발발 1년 후 미분양주택수(호)	106,264 (1998.12월)		133,779 (2009.8월)	
위기 극복후 미분양 감소수(감소기간)	10,169(4개월)		31,862(5개월)	

주: 주택가격은 국민은행의 주택종합매매가격지수를 사용함. 주택보급률은 종전의 주택보급률 수치임.
자료: 국민은행, 국토해양부

- 한편 외환위기 당시와 달리 최근의 주택시장은 수도권과 지방의 차별화는 물론, 수도권 내에서도 도심과 외곽의 양극화·차별화 현상이 심화되고 있음.
- 가격 회복의 정도가 지역에 따라 차등적으로 나타나고 있을 뿐만 아니라 미분양 해소도 도시 인근과 외곽에서 각기 다르게 나타나고 있음.
- 그러나 빠른 가격회복세를 나타내는 도심이나 도시인근의 경우 신규 주택공급이 크게 감소하고 있어 향후 가격 상승이 불가피한 상황임.

Ⅲ. 최근 공급감소의 파급효과 : 향후 3년간 주택수급 분석과 공급시장의 이슈

1. 향후 3년(2010~2012년) 주택수급 분석

- 최근 글로벌 경제여건 개선, 재고조정 등에 따라 실물경기가 플러스 성장세를 당분간 유지할 것으로 보이나, 여전히 경기적·제도적 불확실성이 해소되지 않고 있어 단기 간내 주택 공급 확대에 이어지기는 어려울 것으로 예상됨.

(1) 수요전망

- 주택수요는 정부 및 주요 연구기관의 기존 전망치를 활용하였으며 최근 뉴타운 등 대규모 정비사업으로 인한 주택 멸실 규모가 주요 변수가 되고 있음을 감안하여, 재정비 사업에 의한 멸실 규모를 별도로 추정함.
- 기존 연구결과에 의한 주택수요에는 전국적으로 약 15만호 정도⁷⁾의 주택 멸실이 반영됨. 이는 재정비 사업에 의한 멸실 이외에 자연 멸실도 포함된 수치임.
- 본 연구에서는 재개발 재건축 사업지의 개별 자료를 바탕으로 재정비 사업에 의한 최소 멸실 규모를 추정하였음.

※ 멸실규모의 추정은 향후 주택수급불균형 문제를 해결하는 수단으로 멸실 규모를 조정하는 방안이 제시되고 있기 때문에 공급부족을 측정하는데 간접적인 지표로 활용하기 위함임(서울시는 「전세 가격 안정대책(2009.9.14)」에서 전세가격 안정을 위해 재정비 사업에 의한 멸실 규모를 조정하겠다고 발표하였음).

7) 일반적으로 연간 주택 멸실율은 인구주택총조사 결과에 따른 주택재고수와 인허가 실적을 이용하여 추정함. 국토해양부(2003)는 전국 연평균 멸실(1.7%)과 주택관리 효율화를 고려한 멸실 1%를 고려하여 지역별로 배분하는 방식으로 추정함. 1990년 이후 인구주택 센서스 자료를 활용하면 전국적으로 연간 15만호 수준의 주택 멸실이 예상됨.

□ 수요전망 : 전국 연간 42~44만호, 수도권 24~25만호

- 국토해양부(2003)⁸⁾는 전국 주택수요⁹⁾를 2009년에서 44만호 수준으로 전망하였으며 2012년에는 42만호까지 감소하는 것으로 예측함.
- 수도권과 지방의 비중을 55 : 45로 추정하고 있어 수도권에서는 매년 24~25만호수준의 공급물량이 필요한 것으로 전망하고 있음.

<표 7> 지역별 주택수요 추정(2009~2012년)

(단위 : 만호)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년
전국	44.5	43.5	42.9	42.4
수도권	22.2~25.6	22.4~25.7	22.2~25.5	21.9~25.1
서울	6.2~7.7	6.3~7.7	6.0~7.4	6.0~7.4
인천	2.7~3.1	2.7~3.1	2.6~3.1	2.6~3.1
경기	13.3~14.8	13.4~14.9	13.6~15.0	13.2~14.7

주 : 국토해양부(2003)는 경기도 주택수요는 연간 14만호 수준으로 전망하였으나, 경기개발연구원(2006)¹⁰⁾의 경기도의 주택수요는 2009년에서 2015년까지 매년 12만호~13만호 수준으로 전망하여 서울특별시보다는 적은 물량으로 추정함.

자료 : 국토해양부(2003), 주택종합계획(2003-2012) 수립연구, 서울특별시(2005), 2003-2012 서울주택종합계획 연구, 경기개발연구원(2006) 2006~2015 경기도 주택종합계획 수립 연구의 추정치 범위를 표기함.

- 공급물량 중 80%가 아파트임을 감안할 때 전국적으로 매년 32~34만호 수준의 분양물량과 입주물량이 공급되어야 하고 수도권에서는 매년 19~20만호 수준으로 공급되어야 할 것으로 예상됨.

□ 수도권 재개발로 인한 주택 멸실은 연간 2만호, 재건축 1.5만호 예상

- 본 연구에서는 뉴타운 사업 등 대규모 정비사업이 국지적으로 주택시장에 미치는 파급효과가 크므로 수도권을 중심으로 대규모 재정비 사업에 의한 멸실 규모를 추정함.
- 정비 사업에 따른 대규모 멸실 규모를 추정하기 위하여 수집 가능한 개발사업장의 사업단계별 평균 소요기간을 적용하여 연평균 멸실 규모를 추정함.
- 2010년부터 재개발(뉴타운 사업 포함)¹¹⁾로 인한 멸실 가구는 매년 수도권에서 최소 2

8) 국토해양부, 2003, 주택종합계획(2003-2012) 수립연구

9) 주택수요 전망은 일반적으로 소득과 인구요인을 함께 반영하고 있는데 본 연구에서는 기존 주택수요 전망치를 인용하여 적용함. Mankiw-Weil 모형을 이용하여 인구적 요인의 수요변동 추정치를 구한 다음 소득탄력성을 이용한 소득요인의 수요변동 추정치를 보완하는 절차를 거침. 국토해양부, 2003, 주택종합계획(2003-2012) 수립연구, 서울특별시, 2005, 2003-2012 서울주택종합계획 연구, 경기개발연구원, 2006, 2006~2015 경기도 주택종합계획 수립 연구의 수요 전망을 인용함.

10) 경기개발연구원, 2006, 2006~2015 경기도 주택종합계획 수립 연구

11) 본 연구에서는 재개발(뉴타운 사업은 재개발 사업에 포함)은 공식적인 자료 부족 및 데이터의 정확성이 낮아 비교적 보수적인

만호 수준으로 추정되며 재건축은 연간 1.5만호 수준으로 추정됨.

- 재개발 사업 중 뉴타운 사업에 의한 멸실이 1만호 이상을 차지할 것으로 예상됨.
- 비교적 물량이 적게 추정된 인천은 2014년 아시안게임에 맞추어 사업을 조기 수행하게 되면 멸실 물량이 많아질 가능성이 큼.

※ 2009년 9월 현재 재개발 구역지정 : 32지구, 추진위 : 45지구

- 재개발보다는 재건축 자료는 많은 양이 축적되어 있으나 정책적 요인에 따라 편차가 큰 편으로 연간 멸실 규모가 수도권에서 0.5만호~2.5만호 수준에서 발생할 것으로 예상되나 편차를 조정하여 연평균 1.5만호 수준으로 추정함.

<표 8> 재개발 사업에 의한 멸실 주택 규모 추정

(단위 : 세대)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
수도권	20,021	19,963	19,091	19,091	19,091	19,090

주 : 현재 사업단계에 따라 사업기간을 고려하여 시기별로 배분하여 추정함. 부동산114(주) 자료는 조합원 수만을 제공해 주어 가구 대비 1.5 가구를 곱하여 산정함.

자료 : 부동산 114(주)

- 재개발·재건축에 따른 멸실 물량은 수도권에서 연간 2~4만호 이상이 이루어질 것으로 추정됨.
- 본 추정치는 자료의 한계상 원자료의 샘플이 적어 최소의 물량 수준으로 판단됨.
- 또한 금융위기에 따라 지연되는 사업장이 늘어나 2009년 멸실 물량이 적었던 점을 고려할 때 경기가 회복되는 2010년 이후에는 추정치보다 멸실 물량이 크게 늘어날 가능성이 높음.

기준으로 추정함. 재개발과 관련한 자료는 정보업체인 부동산 114에서 개별 조사하는 자료를 활용하였고 부동산114의 조합설립인가를 받은 수도권 142개 지구를 대상으로 멸실량을 추정함. 재개발 사업은 일반적으로 조합설립인가에서 사업시행인가까지 1년 6개월, 관리처분까지 1년 6개월, 입주까지 3년이 걸리는 것으로 가정하여 조합설립인가 단계까지 추진된 자료만을 대상으로 함(서울시정개발연구원, 2008, “뉴타운사업의 단계적 시행방안 연구”에서는 조합설립인가에서 사업시행 인가까지 11.2개월, 사행시행인가에서 관리처분계획 인가까지 7.9개월로 비교적 짧게 추정하였으나, 뉴타운사업에 26개 지구에 한정된 결과로 본 연구에서는 보수적으로 사업기간을 추정). 재개발 지구의 실제 거주 가구수는 공식적으로 조사되고 있지는 않으나 본 연구에서는 조합원수를 기준으로 하여 주택당 가구수비율을 적용하여 실제 이주가구수를 추정함. 재개발 지역은 일반적으로 세입자가 많고 다가구·다세대 밀집지역으로 주택당 거주 가구수가 많은 특징을 가지고 있음. 경기개발연구원, 2008, “도시재정비사업 임대주택 매입 및 관리방안”에 따르면 재정비촉진지구 내 주택수의 2배에 해당하는 세대가 거주하고 있는 것으로 나타남.)본 연구에서는 인구주택센서스의 전국 주택대비 가구수는 1.000004호로 산정됨에 따라 보수적으로 주택당 1.5세대를 기준으로 하여 산정함(아파트, 연립주택 등 가구당 1가구 거주가 일반적인 전국적 상황이 다수 반영된 결과로 판단됨).

<표 9> 재건축 사업에 의한 주택 멸실 규모 추이

구분	(단위 : 세대)			
	2006년	2007년	2008년	2009년(7월 까지)
수도권	15,382	25,228	6,662	10,002
서울	2,066	8,394	2,660	5,332
경기	13,136	14,984	4,002	3,145
인천	180	1,850	-	1,525

자료 : 부동산114(주)

- 수도권의 경우 재정비 사업에 의한 멸실을 조정한다면 적어도 2~4만호 범위 내에서 주택수요를 감소시킬 수 있을 것으로 판단됨.

(2) 공급¹²⁾전망

□ 2011년까지 신규 주택 인·허가는 약 35~38만호 수준으로 침체 지속

- 인·허가 시장은 경기회복 및 제도적 변화에 따라 변동이 있을 수 있으나 외환위기 이후 회복 과정의 경험, 보금자리주택 등 공공부문의 주택공급확대 등을 종합적으로 고려할 때 2010년~2011년까지는 약 35~38만호(분양가 상한제 폐지시 38~40만호 수준)로 전망됨.
- 주택 인·허가 실적의 감소로 분양물량 역시 2011년까지는 약 26만호 수준이 예상되며 주택가격이 상승세를 유지할 경우 인·허가-분양까지의 시기가 단축되면서 약 30만호 수준까지도 증가가 예상됨.
- 2010~2011년 까지는 민간택지 분양가 상한제 폐지와 상관없이 인허가 및 분양물량은 장기평균을 하회할 것으로 예상되며
- 기 계획된 공공택지에서 주택건설이 예정대로 진행된다면 2012년부터는 신규 인허가 및 분양 물량이 그 이전보다 증가할 것으로 예상됨. 다만 2012년까지 분양가 상한제가 계속 존치될 경우 증가규모는 크지 않을 것으로 판단됨.

12) 공급지표의 시계열적 추이, 보금자리주택 계획, 미분양 물량 등을 종합적으로 고려하여 추정하였고 입주물량과 분양물량은 아파트 공급을 기준으로한 수급분석임. 인·허가 및 분양규모에 대해서는 기계획된 공공택지의 사용가능시기에 맞추어 공공택지 내 주택건설사업이 100% 실행된다는 가정을 하였으며, 민간택지의 경우에는 최근의 추세를 그대로 적용함.

<표 10> 전국 주택수급 전망

구분		2009년	2010년	2011년	2012년
수요		연간 42~43만호 → 아파트는 33~34만호(전체 주택의 80%)			
공급	인·허가	34만호	35~38만호 (분양가 상한제 폐지시 38~40만호)		37~40만호 (분양가 상한제 폐지시 40~42만호)
	아파트 입주	28만호	30만호	27만호	26~28만호 (분양가 상한제 폐지시 28~30만호)

□ 2012년까지 수요 대비 아파트 입주물량은 3~7만호 공급 부족

- 입주물량 기준으로 볼 때, 2010~2012년까지 약 3~7만호 정도 아파트 공급부족이 예상되며 2010년보다는 2011년의 부족이 더 심화될 것으로 예상됨.
- 주택 부족은 수도권에 국한된 상황으로 예상되며 대규모 정비사업에 따른 멸실 규모에 따라 부족 상황이 악화될 수 있음.
 - 2010년 입주물량이 소폭 늘어나지만, 여전히 수요에는 미치지 못하며 2012년까지 5~9만호 정도의 아파트가 부족할 것으로 예상됨.
- ※ 보금자리주택이 예정대로 공급되더라도 2012년까지는 그 규모가 미미하여 도심 주택공급효과는 미미할 전망이다.
- 2011년 입주물량은 2008~2009년 인·허가 및 분양 감소의 직접적인 영향으로 2000년대 들어 최소의 규모가 될 것으로 전망됨. 전국적으로는 27만호, 수도권에서는 14만호 수준에 불과할 것으로 전망됨.
- 2012년에는 수도권 외곽의 대규모 택지지구의 입주물량이 늘어나면서 수도권의 전체적인 물량은 17만호로 다시 증가할 것으로 예상됨.
- 특히 2011년까지 수도권의 주택공급부족을 해결하기 위해서는 멸실 규모를 조정하는 것이 필요함.
 - 최근 재정비 사업들은 2008년 글로벌 금융위기의 여파와 조합원들의 소송 증가로 일제히 지연되고 있음.
 - 그러나 재정비 사업관련 규제가 대부분 완화되었고 경기회복이 본격화되면 지연되었던 사업들의 재추진이 예상됨.
 - 만일 경기회복 이후 재정비 사업들의 추진이 활성화되어 멸실 시기가 겹친다면 서울시의 주택부족 규모는 예상치를 훨씬 상회할 가능성이 큼.

<표 11> 수도권 주택수급 전망

구분		2009년	2010년	2011년	2012년
수요		연간 24~25만호(멸실 2~3만호 포함) → 아파트는 22~23만호(전체 주택의 80%), 서울 : 인천 : 경기 = 2 : 1 : 4			
공급	아파트 입주	15만호	17만호	14만호	17만호 (분양가 상한제 폐지시 17~19만호)

- 특히 2010년 이후의 입주물량은 일부지역과 규모에 집중되어 있어 국지적·규모별 수급 불균형은 더욱 심화될 가능성이 있음.
- 서울의 경우 은평 뉴타운 등 한강 이북에 집중적으로 입주물량이 늘어나나 강남지역 공급 부족 해소에는 영향을 미치지 못할 것으로 판단됨.
- 대형주택의 공급이 많아 중소형 주택의 전세난 해결에도 큰 효과를 발휘하지 못할 것으로 예상됨.

□ 공공택지내 주택 인·허가 실적 2011년 11만호로 최고치 예상

- 기 계획된 신도시 및 택지지구의 계획 물량¹³⁾을 살펴보면, 2009년부터 2020년까지 택지 지구내 공급 주택규모는 약 98만 여 호에 달하고 있음.
- 그러나, 금융위기 및 실제 공급 상황 등을 고려하여 본 연구에서는 공공택지의 사업의 택지준공일 기준을 바탕으로 연도별 주택 인·허가 시기를 추정함.
- 본 연구에서는 지금까지의 통상적인 사업기간을 반영하여 대규모 택지개발에 따른 주택 인허가 물량을 추정함¹⁴⁾.
- 택지 준공일을 기준으로 한 추정결과에 의하면 공공택지에서는 2010년부터 주택 인·허가 물량이 증가할 것으로 전망됨.
- 2010년은 김포 한강, 양주 옥정, 수원 광교 등의 대규모 택지지구들의 도래로 10만호 수준으로 물량이 증가하고 2011년도에는 위례, 송도 등이 가세하여 공공택지를 중심으로 11만호에 이를 것으로 전망됨.

13) 앞으로 공급되는 공공택지에서 예정대로 주택건설이 모두 진행된다는 가정이 전제되어 있음.

14) 일반적으로 공공택지의 주택 인·허가는 택지준공일 기준으로 전후 3~4년¹⁾ 동안에 걸쳐 단계적으로 이루어져야 하나 최근에는 금융위기와 미분양 적체 등의 영향으로 공급시기가 미루어지고 있음. 따라서 본 연구에서는 택지 준공일 기준 3년전을 최초 인·허가 시기로 산정하고 총 4년 동안 동일한 비율로 주택이 공급된다고 가정하였음.

- 2011년과 2012년에 서울은 제외한 경기와 인천에서 17만호 가량의 공급물량이 쏟아져 나올 예정임. 이러한 수치는 경기도와 인천의 연간 수요인 12만호와 3만호를 넘어서는 숫자로 계획대로 모두 공급된다면 과잉공급의 우려도 있음.
- 수도권 외곽의 택지지구 물량이 수도권 인·허가 물량의 50%이상을 차지할 것으로 전망됨.
- 2010년 이후 인·허가 물량이 증가하여도 실제 입주가 이루어지기까지는 3년 이상이 소요되어 공급물량 증가에 따른 시장 안정은 2013년 이후에나 가능할 것으로 전망됨.
- 도심내 공급 물량은 분양가 상한제나 재개발 재건축 규제와 같은 제도적 요인에 따라 달라질 수밖에 없어 분양가 상한제 폐지가 지연될 경우 사업시기를 지연하는 경우가 늘면서 단기적으로는 공급규모가 크게 증가하지 않을 것으로 예상됨.

<표 12> 수도권 공공택지 주택 인·허가 추이 전망

(단위 : 호)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년
수도권	83,736	107,411	156,602	142,961
서울	-	-	11,500	11,500
인천	14,543	14,543	37,868	36,815
경기	69,193	92,868	107,234	94,646

주 : 준공년도 기준 2011년 이후 물량을 대상으로 하여 택지 준공일을 기준으로 3년 전을 최초 인·허가 시점으로 하여 4년간 배분함.

자료 : 한국토지공사, 대한주택공사, 건설교통부 등 각 자료 취합

□ 분양시장 : 2009년 4/4분기 과도한 쏠림으로 2010년 물량 감소 예상

- 2009년 연내 분양예정물량(2009. 9~12월)과 미분양물량(2009. 8월)을 함께 고려하면 31만호에 이르고 있어 단기적 쏠림 현상이 예상됨.
- 31만호는 분양 물량이 비교적 많았던 2007년 수준으로 대규모 물량이 단기간에 공급되어 미분양 물량 증가로 이어질 가능성 큼.
- 분양물량과 미분양물량을 함께 고려하면, 수도권에서 5,000호 이상을 소화해야 하는 시군구가 12개에 이름.
- 김포, 파주의 경의선축 권역과 인근의 인천지역에 다수의 물량이 몰려 있고 평택, 용인의 경부축 권역에 집중되어 있음.
- 도심외곽에 대규모 택지지구 분양물량과 뉴타운 등 도심 인근 물량 등 단기간에 수도권 전역에 많은 물량이 몰려 있음.

- 2010년 상반기에는 2007년부터 급감한 인·허가 실적과 미분양 증가로 분양물량이 줄어들 것으로 예상되나 2010년 연말부터는 분양물량이 다소 증가할 것으로 예상됨.
- 2008년과 2009년 인·허가 물량이 급감하여 당분간 분양 가능 물량이 적은 상황임.
- 2010년부터 늘어나는 인·허가 물량이 조기에 분양시장으로 넘어오게 되면 분양시장의 호황은 예상보다 빨라질 수 있을 것으로 예상되나 부동산 경기상황에 따라 유동적임 .

<표 13> 2009년 분양물량과 미분양 물량 수준

(단위 : 호, %)

구분	분양예정물량('09 9월 ~ 12월)		미분양('09.8월 기준)		분양+미분양	
	물량	비중	물량	비중	물량	비중
전국	172,977	100.0	133,779	100.0	306,756	100.0
수도권	124,391	71.9	23,362	17.5	147,753	48.2
서울특별시	29,573	17.1	1,960	1.5	31,533	10.3
인천광역시	23,401	13.5	1,664	1.2	25,065	8.2
경기도	71,417	41.3	19,738	14.8	91,155	29.7
기타 광역시	24,585	14.2	47,089	35.2	71,674	23.4
부산광역시	12,710	7.3	11,451	8.6	24,161	7.9
대구광역시	2,647	1.5	17,920	13.4	20,567	6.7
광주광역시	2,844	1.6	6,799	5.1	9,643	3.1
대전광역시	5,104	3.0	3,150	2.4	8,254	2.7
울산광역시	1,280	0.7	7,769	5.8	9,049	2.9
지방	24,001	13.9	63,328	47.3	87,329	28.5

자료 : 부동산114(주), 국토해양부

2. 향후 3년(2010~2012년) 공급시장의 주요 이슈

□ 주택공급의 총량적 부족 가운데 양극화 심화

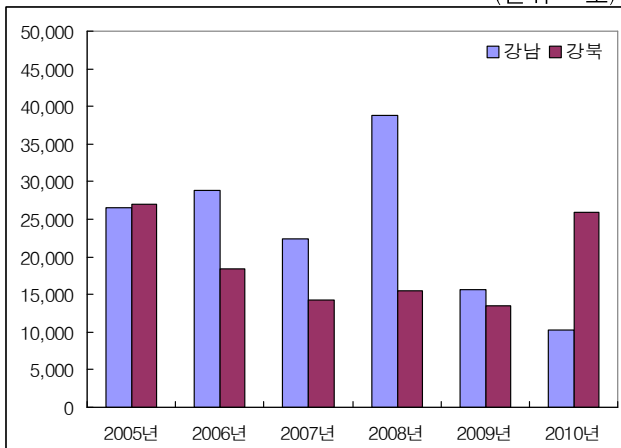
- 주택이 양적으로 부족했던 2000년대 초반과는 달리 향후 주택의 부족 문제는 수도권에 국한된 문제이며 총량적인 수준이 아니라 지역별 계층별 규모별 등의 수급불일치에 따른 국지적 현상이 문제가 될 것으로 예상됨.
- 세대수 증가규모의 감소, 주택보급률의 제고 등을 감안하더라도, 2010~2011년까지의 신규 입주물량은 2000년 평균 수준을 하회하며 다소 부족할 것으로 판단됨.
- 또한, 입주물량의 공간적 규모별, 경제적 편중으로 인해 국지적인 수급불균형의 문제는 심화될 것으로 예상됨.
- 우선 지역별로는 참여정부 시절 신도시 개발을 주택공급의 주된 수단으로 선택한 결과 향후 3년 동안의 주택공급은 도심보다는 수도권 외곽의 공공택지가, 서울의 경우

에는 강남보다 강북에서의 입주물량의 증가가 예상됨.

- 경기도는 2004년 이후 급증한 공공택지의 공급에 힘입어 공공택지를 중심으로 한 신규 아파트 공급은 2012년 까지 연간 10만호 수준을 유지할 것으로 예상됨.
- 서울의 경우 저밀도 아파트 지구 재건축 사업이 2008년 완료됨에 따라 도심에서의 주택공급수단이 기존의 재건축에서 재개발사업으로 이동하면서 향후 서울시내의 주택공급은 강북 뉴타운 사업지에 편중될 것으로 전망됨.
- 서울 강남4개구의 경우 추가적인 재건축 사업추진이 지연되면서 신규 아파트 공급이 사실상 중단되었으나, 인접 생활권인 경기도 판교, 용인 등에 공급된 주택으로 대체된다면 2010년까지는 공급부족 문제는 다소 해소될 가능성이 있으나
- 2011년 이후에는 강남 배후지역인 이들 지역에 예정된 신규 입주 물량도 적고 공공택지도 없어 주택 부족문제를 대체할 수 없는 상황이 됨.

<그림 5> 강남 및 강북권의 입주물량 추이

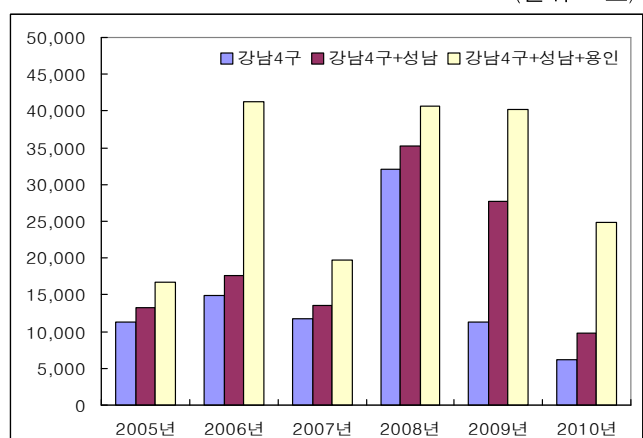
(단위 : 호)



자료 : 부동산114(주)

<그림 6> 강남권 및 대체지역 입주물량 추이

(단위 : 호)



자료 : 부동산114(주)

- 수익성 위주의 주택개발사업 추진으로 고급 중형 주택 및 초대형 주택의 공급이 크게 증가하였으나, 경기침체 및 세대 구성원의 감소 등 인구구조변화가 겹치면서 대형 미분양의 적체가 지속되는 가운데 중소형 중심의 주택부족 현상은 지속될 것으로 예상됨.
- 2000년대 공급된 아파트의 규모별 구성비를 살펴보면 국민주택규모(85㎡이하)의 주택공급이 주종(40~50%)을 이루는 가운데 60㎡이하의 소형 주택 공급은 줄어든 반면, 수익성 위주의 초대형(60평 이상)의 주택이 크게 증가함.
- 이러한 현상은 소형주택수요자에게는 규모를 늘려야 하는 부담이, 일반 대형(135~155

m²이하)의 수요자들 역시 초대형을 선택하든지 아니면 국민주택규모 수준으로 거주 주택규모를 줄여야 하는 편중현상을 초래하게 됨.

□ 도심 주택공급의 딜레마

- 향후 도시 외곽에서의 주택공급은 크게 늘어나는 반면, 상대적으로 도심주택공급은 부족할 것으로 예상됨.
- 도시외곽은 진행 중인 대규모 택지개발사업이 종료됨에 따라 주택건설이 이루어지면 과거 어느 시기보다 많은 대규모 주택건설이 이루어질 것으로 예상됨.
- 반면 도심의 경우에는 신규 택지가 고갈되고, 재개발·재건축 등 재정비사업에 의한 주택공급이 유일한 수단인데, 경기적·제도적 여건에 비추어 볼 때 당초 예상보다 사업이 장기화됨으로써 주택공급 속도가 느려질 것으로 예상됨.
- 우리나라의 주택재정비 사업은 계획적 사업추진을 유도하기 위해 광역적 개발을 유도하고 있어 사업초기에 대규모 주택 멸실을 초래하는 문제점이 있음.
- 도시의 주택공급확대가 필요한 시기임에도 불구하고 현재의 대규모 단지형 재정비 사업방식은 일시에 대량의 주택 멸실을 초래함에 따라, 단기적으로는 인근지역의 주택임대가격을 상승시킴은 물론 매매가격 상승의 요인을 초래함.
- 특히 신규 입주물량이 감소하는 향후 1~2년 동안에는 주택부족문제를 최소화할 수 있는 방안이 멸실 규모를 조정하는 것이어서 도심주택공급을 위한 재정비사업의 억제 및 조절이 불가피함.
- 향후 1~2년 동안은 도심재정비 사업을 활성화하던 억제하던 모두 도심 주택부족현상을 초래하게 돼 가격의 불안요인이 될 것임.
- 특히 재정비 사업에 의한 주택 멸실은 중저가 및 중소형 주택부족 문제를 심화시킬 것으로 예상됨.

□ 대규모 단지형 주택 공급방식의 폐해

- 대규모 단지형 주택공급 방식은 지역에 상관없이 임대시장의 불안을 초래함.
- 2009년 들어 발생하고 있는 전세가격의 상승은 경기변동의 충격회복과 대규모 주택

단지 공급방식에 의한 부작용임.

- 전세가격이 급등한 지역은 최근 3년간 입주물량이 많았던 지역으로 대규모 공급방식에 따라 국지적 가격 변동성이 커짐.
- 입주 초기 대량의 공급물량으로 인해 낮게 형성되었던 전세가격이 1~2년 뒤 물량 소진과 함께 구조적으로 반등하면서 전세가격을 급격하게 상승시키는 역할을 하고 있음.
- 대규모 공급방식에 따라 전체시장 지표에 미치는 영향력에도 함께 커진 효과가 있는 것으로 판단됨.

<표 14> 최근 입주물량과 전세가격 추이

(단위 : 호)

시도	시군구	입주물량		최근 입주물량 비율 (B/A)	전세가격 ('09 1~8월)
		'00-09 (A)	'07-09.8월 (B)		
경기	과천시	3,802	3,802	100.0	31.3
	화성시	89,561	51,127	57.1	25.0
서울	송파구	43,036	28,367	65.9	22.1
경기	하남시	13,641	6,823	50.0	19.5
서울	강동구	28,661	13,725	47.9	12.6
	서초구	29,022	7,153	24.6	12.8
	광진구	8,330	2,548	30.6	10.9
경기	구리시	14,189	1,429	10.1	9.3
서울	강서구	34,027	10,059	29.6	9.2

자료 : 부동산114(주)

- 한편, 도심 재정비 사업에서는 사업 착공 당시 대규모 멸실에 따른 전세난과 사업 완공 후 역전세난, 1-2년 뒤의 전세난 재발이라는 3중의 악순환이 나타남.
- 광역적 재정비 사업의 추진으로 사업 착공 시 대규모 멸실이 발생하며 이는 인근 지역 중소형 주택의 전세가격 급등의 직접적인 원인이 되고 있음.
- 그러나 이들 사업지의 완공시점에는 특정 지역에 대규모 완공주택이 공급됨에 따른 역전세란¹⁵⁾이 발생함.
- 그러나 재정비 사업지의 경우 전세불안이 여기에 그치지 않고 완공 후 1~2년 뒤 시장가격보다 현저하게 낮았던 임대료가 시장가격을 회복하는 과정에서 급격한 전세가격 상승이 발생하는 전세난이 추가로 발생함.

15) 역전세란은 기존에 계약한 전세보증금보다 주변 전세가격이 낮아져 임대자가 임차인에게 오히려 전세보증금의 일부를 돌려주어야 하는 상황을 일컫음. 이는 대부분 경기의 급격한 하락기나 특정지역에 대규모 완공주택이 공급되어 임대자간의 세입자 유치경쟁이 일 때 발생함.

- 향후 대규모 뉴타운, 2기 신도시 준공시기에도 유사한 현상이 나타날 것으로 예상됨.

IV. 2013년 이후 주택 공급시장의 명암 : 제2의 과잉-부족 논쟁

1. 보금자리 주택과 2기 신도시 개발의 종료

□ 보금자리주택 : 실제 입주는 2013년 이후나 본격화 될 듯

- 보금자리 주택 목표물량 150만호 중 100만호는 도시외곽의 기 지정된 공공택지내 물량임.
- 수도권에서 2009년에서 2012년까지 4년 동안 도심과 GB지역 공급될 물량이 40만호 (사업승인예정물량 기준, 9.19 대책)에서 60만호(8.27)로 조기 확대되어 2012년까지 매년 15만호의 주택이 공급될 계획임.
- 신규 공급되는 보금자리주택은 GB내 32만호, 도시지역 20만호 수준임. 다만, 보금자리지구내 중대형 분양주택 50만호가 별도로 공급될 예정임.

<표 15> 보금자리주택 지역별 공급계획

구분	계	도시지역	도시근교	도시외곽
전국	150만호	20만호	32만호	98만호
수도권	100만호	20만호	32만호	48만호
지방	50만호	-	-	50만호

도시지역 : 역세권, 재건축·재개발 지역 등

도시근교 : GB조정 가능지, 산지·구릉지 등 도시근교 신규택지

도시외곽 : 수도권 2기 신도시(송파, 동탄2 등) 등 기 지정된 공공택지

자료 : 국토해양부, 중대형 분양주택 50만호 제외 물량

- 최초 입주 시기가 2012년 하반기에 예정되어 있으나 최초 입주물량은 규모(시범지구 보금자리 주택 4만호 중 일부가 될 듯)가 미미하여 GB지구내 보금자리 주택공급의 가시적인 효과는 2013년 이후에나 나타날 것으로 전망됨.
- GB 해제와 관련하여 토지보상 등이 지연될 경우 사업 시기는 계획시기보다 연기될 가능성이 큼.

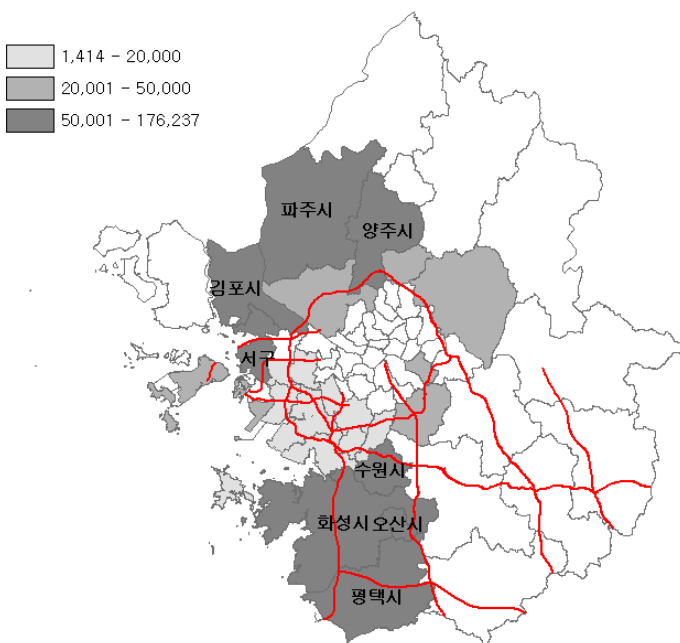
□ 신도시 개발 : 도시외곽 공급 늘고, 도심공급은 지연

- 대규모 신도시 개발방식에 의존한 주택 공급은 비교적 수요가 낮은 수도권 외곽에서

만 이루어져 공간적 수급 불균형을 해소하는데 한계가 있음.

- 경기도는 2013년 이후에는 신도시 개발에 의한 공공 택지내 공급 주택만으로도 수요를 충족하는 수준임.
- 한편, 2013년 이후 도시 근교 보금자리주택이 공급되기는 하나 재정비 사업에 의한 멸실, 도심주택 선호현상을 감안할 때 도심 주택의 공급 부족은 지속될 것으로 예상됨.

<그림 7> 신도시 및 택지지구 예정 공급물량('09~'16년)



- 그러나 수도권 공공택지는 접근성이 낮은 외곽에 입지하고 있어 택지 자체가 미분양되거나 주택공급이 이루어지지 않는 사태가 발생할 가능성도 잠재
- 서울 근교는 위례신도시, 광교신도시 수준이며 이를 제외하고는 광역교통망이 정비되지 않은 화성시, 오산시, 평택시, 파주시, 오산시 등에 집중되어 있음.
- 광역교통망의 정비와 같은 유인책이 발생하지 않는다면 대규모 미분양 사태 이전에 주택공급이 이루어지지 않을 수도 있을 것임.

- 따라서 2013년 부터는 공공 택지내 공급물량 증가로 주택공급증가 예상됨에도 불구하고 지역별(신도시 개발)·규모별(보금자리주택) 공급 편중이 심해 상대적인 공급이 부족한 지역에서의 가격 상승이 우려됨.
- 신도시 개발을 통한 수도권 외곽 위주의 주택 공급 방식은 도심과 수도권 외곽의 가격 격차를 확대시킬 것으로 예상됨.
- 보금자리 주택 공급확대로 도시 인근에 소형 주택은 공급되겠지만 도심내 중대형 주택공급은 상대적으로 적어 2000년 중반에 공급된 도심의 대형주택 가격 상승을 초래할 가능성도 잠재되어 있음.

V. 주택공급 정상화를 위한 정책전환의 필요성과 과제

1. 정책전환의 필요성

□ 총량적으로 풍부해도 여전히 주택 부족 - 가격 상승의 문제가 반복

- 향후 주택시장은 총량적인 수급불균형의 문제점도 있으나, 대규모 신도시 개발이라는 공급방식의 한계로 공간적 수급불균형에 의한 가격 상승 요인이 더 큰 시장불안의 원인이 될 것으로 예상됨.
- 2012년까지는 금융위기 이후 경기회복에 따른 수요 증가에 비해 공급이 충분치 못해 총량 규모의 수급불균형으로 인한 가격 상승이 불가피할 것으로 예상됨.
- 그러나 2013년부터는 공급물량이 다시 증가함에도 불구하고 도심외곽중심의 신도시 개발에 의존하고 있어 도심내 주택부족 문제에는 기여하지 못할 것으로 판단됨.
- 이러한 현상은 향후 주택가격 상승이 국지적 가격 변동 폭이 더욱 확대되는 결과로 이어질 전망이다.
- 국지적 가격 변동성의 확대는 중앙정부 주도의 주택정책을 추진하는데 많은 애로점을 양산하며, 거시경제측면에서의 부동산 정책(금리, 금융규제) 역시 지역별로 차별화해야 하는 상황에 당면하게 될 것임.
- 이처럼 주택시장의 문제가 국지적 현상으로 지역별 차별화 양극화를 보임에 따라 그동안 중앙정부 주도의 일률적이고 양적 중심의 주택정책은 차별적이고 질적 중심의 정책으로 전환이 불가피함.

□ 정책의 불확실성이 오히려 시장기능을 상실시켜 시장 왜곡을 초래

- 본 연구에서는 경기변동에 못지않게 정책의 불확실성이 주택시장의 왜곡을 초래하고 있음을 보여줌.
- 분양가 상한제 시행 당시에는 주택 인·허가의 쏠림 현상이 있었던 반면 분양가 상한제 폐지가 거론되면서는 오히려 공급이 지연되는 등 주택공급시장에서의 시장 기능이 제대로 작동하고 있지 못함.
- 글로벌 금융위기에 신속하게 대응한 정부의 다양한 미분양 해소대책에도 불구하고,

다양한 요인들로 분양이 지연된 수도권 시장은 양도세 한시면제 혜택이 소멸되기 이전에 사상 최대의 물량을 올 4/4분기에 분양해야 하는 상황에 놓여 있음.

※ 올 2/4~3/4분기 동안 미분양 주택수가 빠르게 감소하고 있으나 올 4/4분기에는 사상 최대의 분양물량이 쏟아지면서 다시 미분양 주택수가 증가할 것으로 예상됨.

- 정책이 주택가격 변동에 민감하게 대응하여 강화와 완화를 반복하면서 시장에서는 정책의 일관성 보다는 경기변동에 따라 변화할 것이라는 믿음이 팽배해져 있음.
- 과거부터 반복해온 경기변동에 의한 규제완화의 강-완화에 따른 학습효과에 기인함.
- 또한 정책이 경기변동과는 무관한 근본적인 사항보다는 단순히 주택 가격의 상승이나 하락을 통제하기 위해 무리한 내용을 담음으로써 경기변동에 따른 정책변화의 변동성을 기대하게 됨.

□ 분양가 상한제 단기적으로 폐지의 이득은 적으나 존치의 부작용은 더 커

- 공급물량의 측면에서 살펴보면 분양가 상한제 폐지가 즉각적인 주택공급의 확대로 이어지기는 어려우나 존치할 경우 더 큰 부작용이 우려됨.
- 공급물량의 측면에서 살펴보면 분양가 상한제 폐지가 즉각적인 주택공급의 확대로 이어지기는 어려우나 존치할 경우 더 큰 부작용 우려
- 분양가 상한제는 법 개정 사항으로 국회의 입법절차 및 경과조치 등을 감안할 때 실제 시장에 적용되기까지에는 법 개정 이후에도 1여 년 정도 소요되므로 단기적으로는 주택공급 확대에 기여하지 못함.
- 한편 법 개정의 지연될 경우 규제완화에 대한 기대감으로 신규 주택 인·허가를 계속 지연시켜 민간의 신규주택공급 감소가 불가피할 전망
- 즉 분양가 상한제가 영속적으로 지속될 것이 아니라는 시장의 기대가 유지되는 한 규제 폐지가 계속 지연될 경우 공급주체들은 사업시기를 연기할 것이며 이로 인해 향후 3년 이내의 주택 부족현상이 더욱 심화될 가능성이 큼.
- ※ 인허가 지연시기에는 공급물량이 급하였다가 법개정 이후 인허가 물량이 급증하면서 향후 2~3년 뒤의 완공주택의 규모가 급변하는 상황이 불가피할 것으로 예상됨.

2. 정책과제

□ 주택정책목표... 양적 공급에서 질적 공급확대로 전환해야

- 절대적으로 주택이 부족하던 시기에는 저렴한 택지공급이 주택공급을 위한 가장 시급한 과제였으나 앞으로는 수요가 없는 지역의 택지공급은 주택공급확대에 기여하지 못할 것으로 예상됨.
- 수요자들의 주거지 선호 및 쏠림현상이 심화되고 있는 가운데, 수요가 없는 지역의 택지공급은 대량의 미분양(택지 및 주택) 사태를 초래할 가능성이 큼.
- 현재 진행 중인 2기 신도시 등의 주거환경구축을 위한 광역교통망의 확충이 요구됨.
- 인구구조변화상 1인 가구 및 노인가구가 증가함에 따라 도시외곽보다는 도심주택의 선호가 증가할 것으로 예상됨.
- 따라서 도시외곽의 신도시 슬럼화를 방지하기 위해서는 도심으로의 접근성을 향상시키고 정주환경을 개선시킬 수 있는 다양한 도시공공시설 및 기반시설의 확충이 절실함.
- ※ 일본을 비롯한 주요 선진국에서는 이미 도시 외곽의 대규모 신도시 개발을 통한 주택공급을 포기하고 도심주택공급 활성화에 주력하고 있음.
- 향후 주택수요는 가구수 증가보다는 소득증가 및 가구수 변화에 따른 주택교체수요가 더 많을 것으로 예상되는바 민간부문에서는 시장이 원하는 다양한 주택의 공급이 이루어질 수 있는 제도적 환경이 요구됨.
- 분양가 상한제 등의 일방적인 경제적 규제를 폐지하고 대신 다양한 유형과 높은 품질의 주택이 공급될 수 있는 건설기준 등의 수정 보완과 경쟁시스템 구축이 요구됨.
- 건축비용을 제한하는 현행 분양가 상한제 보다는 근본적으로 과도한 토지비 부담을 억제할 수 있는 제도개선이 요구됨.

□ 공공의 역할, 민간 대체가 아닌 시장 보완이 되어야

- 글로벌 금융위기와 분양가 상한제 등의 영향으로 민간의 주택공급이 급감하자 정부는 보금자리 주택의 확대 및 조기 착공 등을 통해 민간부문의 공백을 대체하고 있음.
- 2009년부터 10년간 150만호의 보금자리 주택공급 계획 중 2012년까지 4년 동안 공급될 물량을 40만호에서 60만호(8.27)로 앞당겨 공급하기로 함.

- 그러나 지금부터의 주택문제가 양적 문제가 아닌 질적 문제라는 측면에서 정부의 민간역할을 대체는 바람직하지 않음.
- 공공부문의 양적공급 확대는 당분간 민간주택의 공백을 메울 수 있을 것으로 예상되나, 재정부담 등을 고려할 때 지속가능한 정책수단이 되지 못함.
- 또한 공공부문의 주택공급대상이 주로 중·서민층을 위한 주택이어서 중산층 이상을 위한 주택공급부문을 포괄하기에는 한계가 있음.
- 현재의 일률적인 분양가 상한제하의 민간 분양주택공급정책과 공공의 보금자리주택 공급은 계층별 주택수요를 충족시키기에 미흡한 측면이 많음.
- 분양가 상한제는 하향 평준화된 일률적인 주택상품의 생산을 유발, 중산층 및 고소득 계층이 원하는 도심의 다양한 고급주택 부족현상을 초래하여 오히려 기존재고주택의 가격 상승을 초래할 가능성이 있음.
- 또한 보금자리주택은 서민용 저렴한 주택공급을 목적으로 하나 토지가격부담이 높은 지역의 경우에는 여전히 서민들의 구매 부담 능력을 벗어나는 수준임.

※ 강남세곡 등 GB지역의 보금자리주택은 중위소득 가구의 주택구매 능력¹⁶⁾을 고려할 때 비교적 고가의 주택으로 실제 서민을 위한 공급물량이 되기 어려움.

- 정부의 궁극적인 역할은 민간의 대체가 아닌 민간 역할의 보완되어야 하며 시장기능이 제대로 작동하기 위한 환경조성 등의 시장 시스템 구축이 되어야 함.
- 정부는 민간부문에서 공급을 꺼려하는 저렴 주택, 임대주택 등을 직접적인 공급에 주력해야 하며, 소형 분양주택 등에 대해서는 인센티브의 제공을 통해 민간에서의 공급 확대를 유도해야 함.
- 공공부문(공공택지 포함)에서 저렴한 주택공급에 주력한다면 민간부문에서는 중대형이나 고급주택의 공급이 이루어질 수 있는 환경을 조성해야 하며, 가격의 문제는 시장경쟁을 통해 자율적으로 조정되도록 하여야 함.

김현아(연구위원 · hakim@cerik.re.kr)

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

16) 2007년 지불가능주택은 추계하면 3억 1백 만원 이하의 주택임. 지불가능주택 가격은 통계청, 서울의 가계조사 원자료를 활용한 중위가구 소득과 국민은행의 주택금융수요 실태조사를 활용하여 금리와 LTV를 적용하여 산출함. 장경석·허윤경·김형민·김성진(2009), 지불 가능 주택의 공간적 분포 변화에 관한 연구, 국토계획, vol.44, no.1.