수도권과 지방의 주택정책의 비교연구

김 진* · 전광섭**

A comparative study on housing policy of capital area and region

Jin Kim* · Kwang-Sub Jeon**

요 약

본 연구는 현재 우리나라 주택정책의 문제점에 관하여 수도권과 지방으로 양분화하여 비교 연구하여 하였다. 또한 현 정부의 주택 정책에 관한 근본적인 문제점을 분석하여 수도권과 지방간의 수급상황을 고려한 차별화된 부동산 정책을 수립하여야 한다는 정책적 대안을 모색하였다.

ABSTRACT

This study is a comprehensive analysis of housing policy for our country, that is divided into the capital area and several regions. Also discussed, are ways to establish more new housing policies, which are based on this government's housing policy.

키워드

The capital area and several regions, Housing policy, Government's housing policy

Ⅰ. 서 론

현 정부의 부동산 정책은 참여정부와 상반되는 정책을 펴고 있다. 지난 참여정부인 노무현정부가 급등하는 부동산시장을 안정화시키는 방안으로 세금중과와 규제강화, 수요와 공급관리에 치중하였다. 반면에 현 정부는 세금감면, 규제완화, 공급확대정책을 기조로 삼고 있다. 참여정부의 저변 인식에는 소득양극화의 근본원인으로 부동산 가격 급등이 투기세력에 기인한다고 인식했다. 즉, 투기적 가수요가 강남권 재건축을 비롯한 버블세븐지역의 집값급등의 주요원인으로 보고 주택가격 안정 및 이들 지역의 투기수요차단을 위해 강력한 부동산 규제조치를 수 차례 단행하였다. 그런데 MB정부는 정권 초기에는 시장경제위주의 부동산 정책을 폈다.

현재 지방 주택시장 침체는 공급과잉과 고분양가, 정부의 각종 부동산 규제 등에서 비롯되고 있으나 지방의 주택수요를 근본적으로 실종시킨 핵심은 과도한 규제와 강남 등 수도권 버블세븐 지역의 주택가격 상승을 막기 위한 조치들이 지방에도 동일하게 적용되었기 때문이다. 특히 주택투기지역, 투기과열지구 등은 수도권뿐만 아니라 지방이나 광역시에도 지정되어 주택담보대출을 제한하면서 수요 위축을 가속시키고 있다. 수요가 충분한 수도권과는 달리 지방은 이미 수요가 제한적이기 때문에 외부 충격에 쉽게 요동하고 침체상황이 장기화될 구조적 한계를 갖고 있다. 주택보급률과 인구이동을 고려하면 지방 주택시장은 앞으로도 상당기간 어려울 것으로 예상된다. 각종 지방균형발전

* 군장대학 부동산경영과 교수(jkim@kunjang.ac.kr)
** 교신저자 : 경희대 행정대학원 부동산학과 외래교수(khfc19@hanmail.net)
접수일자 : 2011. 05. 24　　심사(수정)일자 : 2011. 05. 31　　게재확정일자 : 2011. 06. 15

계획에도 불구하고 인구증가는 크지 않아 수요촉발이 제한적이다. 따라서 지방 주택경기는 현 상황에서 자생적으로 회복되기는 어려울 것으로 판단되며 수도권과는 차별화된 정책지원이 필요하다고 본다. 따라서 본 연구는 인구구조의 차이와 취업률, 주택보급율과 주택비중, 주택소유와 거주비율 등 여러 가지 정책 등을 비교하여 부동산정책에서 수도권과 지방의 정책을 분리, 시행하여야 한다는 정책적 대안을 모색 하는 것이 목적이다.

II. 수도권과 지방의 비교연구

1. 인구구조의 차이

수도권과 지방간의 인구 변동 및 주택공급 형태를 비교함으로써 인구수에 대비한 주택수급 상의 차이점을 고찰한다.[1)]

2005년 전국 인구는 2000년에 비해 1,056천명 증가하였으나 지방은 307천명 감소하였으며, 지방의 비중은 51.9%로 2000년에 비해 1.9%p 감소하였다.

표 1. 지역별 인구비중 변화
Table 1. change of the region population

(단위 : 천명, %, p)

구 분	2000(A)	2005(B)	증감(B-A)	증감률
전 국	45,985	47,041	1,056	2.3
수도권	21,258	22,621	1,363	6.4
지 방	24,727	24,420	-307	-1.2
(비중)	(53.8)	(51.9)	(-1.9)	

자료 : 통계청

2005년 전국 취업자 수는 22,856천명이며 지방은 11,722천명으로 51.3%를 차지하고 있다. 지방의 인구감소와 더불어 취업자 비중도 점차 낮아지고 있다. 2005년 취업자 비중을 2000년과 비교하면 2.3%p 낮아져 인구비중 감소폭보다 더 크게 감소한 것으로 나타난다.

표 2. 취업자 비중
Table 2. employee weight

(단위 : 천명, %,)

구 분	취업자수	수도권	지방	지방비중
1998	19,937	9,038	10,900	54.7
1999	20,291	9,323	10,968	54.1
2000	21,156	9,826	11,330	53.6
2005	22,856	11,134	11,722	51.3

자료 : 통계청

2. 주택보급률과 주택비중의 비교

2004년 말 주택보급률은 전국적으로 102.2%이며 수도권은 93.9%, 지방은 109.5%로 추계되었다. 지방의 도 지역은 제주도 109.0%부터 전남 126.8%까지 모두 주택보급률이 100%를 초과하였다. 광역시는 대구시가 87.8%로 가장 낮으나 부산, 광주, 대전, 울산 등 기타 광역시는 90% 후반을 기록하였다. 한편, 수도권은 서울시 89.2%, 경기도 96.0%로 낮은 편이나 인천시가 103.5%로 높아 서울을 포함한 수도권의 주택보급률은 평균적으로는 93.9%를 나타낸다.

표 3. 전국 주택보급률
Table 3. The whole country housing supply rate

전국	수도권	지방	서울	부산	대구	인천
			89.2	97.3	87.8	103.5
			강원	충북	충남	전북
			120.1	114.7	125.4	118.0
102.2	93.9	109.5	광주	대전	울산	경기
			98.2	99.7	97.3	96.0
			전남	경북	경남	제주
			126.8	120.2	111.8	109.0

자료 : 국토해양부

2005년 전국 주택은 2000년에 비해 1,751천호 증가

1) 2005년 인구·주택 총조사에 기초하여 수도권과 지방의 인구 및 주택 구조를 비교 분석함.

하였고 지방도 700천호 증가하였으나 수도권에 비해서는 상대적으로 증가율이 낮으며, 지방의 비중은 56.3%로 2000년에 비해 2.5%p 감소했다.

표 4. 지역별 주택비중 변화
Table 4. Local housing change

(단위 : 천명, %)

구 분	2000(A)	2005(B)	증감(B-A)	증감률
전 국	11,472	13,223	1,751	15.3
수도권	4,731	5,782	1,051	22.2
지 방	6,741	7,441	700	10.4
(비중)	(58.8)	(56.3)	(-2.5)	

자료 : 통계청

3. 주택소유와 거주비율 비교

주택을 소유할 수 있는 소득계층을 전체가구의 65~70%로 본다면 지방은 이미 주택소유율이 높아 주택구매 수요는 거의 포화상태에 도달하였다. 서울의 주택소유율은 50.4%, 자가거주율은 44.6%로서 지방(주택소유율 64.2%, 자가거주율 60.3%)보다 낮아 구매수요는 상대적으로 많은 편이다. 한편, 소유주택거주율은 서울이 88.4%이나 지방은 94.0%로 나타나 서울의 주택소유자의 10% 정도는 주택을 소유하고 있지만 직접 거주하지 않고 임대목적으로 활용하고 있는 것으로 생각된다.

표 5. 자가 거주 가구비율
Table 5. Household residence rate

(단위 : 천명, %)

구분	일반가구	주택소유가구	주택소유율	자가거주가구	자가거주율	소유주택거주율
전국	15,887	9,575	60.3	8,828	55.6	92.2
서울	3,310	1,669	50.4	1,476	44.6	88.4
광주	460	262	57.0	247	53.7	94.3
전북	620	426	68.7	408	65.8	95.8
전남	666	487	73.1	463	69.5	95.1

자료 : 세부 시도별 가구관련 통계(2005년 인구주택센서스)

1) 주택소유가구 = 자가거주가구 + 전세 및 월세 거주가구중 타지주택소유가구
2) 소유주택거주율 = 자가거주가구 / 주택소유가구 * 100)

III. 지방 주택시장 침체 요인 분석

1. 지방의 주택대출 비중

전국 주택가격상승률(국민은행 기준)은 전국적으로는 수도권의 상승세가 지속되었으나 현재는 서울과 수도권을 비롯, 지방에서도 감소하고 있다. 정부의 과도한 집 값 안정화가 도리어 부동산 시장의 위축을 가져와서 주택시장은 급속한 급강하를 하고 있으며, 특히 지방 주택시장은 거래시장의 위축으로 인하여 가격하락이 지속되고 있다.

1) 지방의 주택보증 비중

한국주택금융공사의 지역별 주택보증실태를 보면 2006년 상반기에 지방의 비중이 37.6%로 급격히 줄어든 것으로 나타났다. 주택보증실적은 개인 및 사업자에 대한 매입·임대보증을 포함하므로 지방의 주택보증실적 비중 감소는 지방 주택경기가 전반적으로 저조함을 의미한다.

표 6. 주택보증실적추이
Table 6. Housing guarantee result progress

(단위 : 십억원, %,)

구 분	전국	수도권	지방	지방비중
1990	902.2	362.9	539.3	59.8
1995	3,074.4	1,302.1	1,772.3	57.6
2000	10,628.1	3,792.6	6,835.5	64.3
2005	4,805.4	2,764.7	2,040.7	42.5
2006.상	2,031.4	1,268.2	763.2	37.6

자료 : 한국주택금융공사

2) 예금은행 대출 비중 축소

부동산거래지역별 예금은행의 대출금실태를 보면 2006년 5월말 지방의 비중은 33.3%로서 1995년 이후 지속적으로 감소하고 있다. 지역규제의 핵심인 주택담보대출의 지역별 통계가 공개되지 않고 있어 지역별 대출의 실태 변화를 직접적으로 파악하기는 어려운 점이 한계이지만 기본적으로 대출 잔액은 주택분양물량 및 입주물량과 직접 연관되는 바, 2005년 하반기 이후 지방의 담보대출액은 감소하지 않은 것으로 추정된다.

표 7. 대출 잔액 추이
Table 7. Bank loan balance progress

(단위 : 조원, %)

구 분	전국	수도권	지방	지방비중
1995	152.5	90.5	62.0	40.7
2000	310.8	202.8	108.0	34.8
2005	613.9	409.7	204.3	33.3
2006.5	645.5	430.7	214.8	33.3

자료 : 한국은행

2. 수도권과 동일한 정책 시행

근본적으로 수도권과 지방을 동일선상에서 놓고 구사하고 있는 여러 부동산정책에 관한 규제들로 인해 지방의 주택수요는 크게 위축되고 있는 것이 현실이다. 지방주택시장은 수요가 충분치 못하여 이미 공급된 물량의 해소가 중대한 문제로 대두되고 있음에도 불구하고 강남 등 수도권에 구사되는 수요억제 대책이 지방에도 그대로 시행되고 있다. 앞서 분석한 자료와 같이 지방 주택시장은 주택보급률이 거의 110%에 근접하여 공급은 충분히 이루어졌고 수요도 포화된 상태이다. 이는 특정 개발 지역을 제외하고는 주택투기가 일어날 가능성은 근본적으로 적다고 볼 수 있다. 수도권과 지방을 망라한 부동산 규제정책을 살펴보면 다음과 같다.

1) 투기지역[1)]

투기지역은 전국 부동산가격상승률 및 소비자물가상승률 등을 감안하여 부동산가격이 급등하거나 급등할 우려가 있어 재정경제부장관이 부동산가격안정심의위원회의 심의를 거쳐 지정하는 지역[2)]을 말한다. 투기지역으로 지정되는 경우에는 투기지역 내에 소재하는 주택·토지 등 부동산 양도 시에 양도소득세를 실거래가액으로 과세하고, 필요시 탄력세율을 적용하기도 한다. 즉, 부동산 가격상승 이득을 정상 과세하여 세금으로 흡수하고 세무행정력을 강화하여 국지적인 투기수요에 대처하고자 하는 취지로 신설된 제도이다.

2) 투기과열지구

국토해양부가 주관하는 투기과열지구, 주택거래신고지역, 토지거래허가구역 등은 부동산가격이 급등하거나 급등할 우려가 있어 국토해양부장관이 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐 지정하는 지역으로 해당 지역으로 지정된 지역은 분양권 전매가 제한되거나, 담보대출비율의 제한을 받는다. 투기과열지구는 서울, 경기 및 광역시 전 지역과 충청권 등 일부 행정구역에 지정되어 있다.

3) 주택거래신고지역

주택거래신고지역으로 지정되면 주택 매매 시에 15일 안에 관할 시·군·구에 실거래가격, 인적사항 등을 반드시 신고해야 한다. 2006년 7월부터는 자금조달 및 입주계획서 등 관련 서류 제출이 추가되었고, 부동산 거래 내역을 1년 이상 신고하지 않을 때는 취득세의 최고 5배까지 과태료가 부과되고 또한 신고를 늦추는 경우에도 기간에 따라 취득세의 1~4배가 부과된다.

4) 토지거래허가구역

토지거래허가구역으로 지정되면 허가구역에서 토지에 관한 소유권, 지상권 등을 대가를 받고 이전·설정계약을 체결하고자 하는 당사자는 실수요목적임을 소명하여 시장·군수·구청장 허가를 받아야 한다. 만약 허가를 받지 않고 체결한 토지거래계약은 효력을 발생하지 않게 된다.

1) 월별 집값 상승률이 전국 소비자물가상승률보다 30% 이상 높은 지역 중 2개월간 집 값 상승률이 전국 평균보다 30%이상 높거나 1년간 연평균 상승률이 3년간의 전국연평균 상승률보다 높은 지역을 지정한다.
2) 투기지역으로 지정된 지역은 실지거래가액으로 양도소득세를 과세(소득세법 §96)

Ⅳ. 결 론

현재 지방 주택시장은 수도권과 유사한 수요 억제 정책 남발로 인해 수요가 위축되면서 미분양, 미입주 물량이 급증하고 있고, 주택업체의 도산우려가 커지고 있는 상황이다. 이러한 지방 주택시장의 하락을 막기 위해서는 수도권과 지방간의 수급상황을 고려한 차별화된 부동산 정책이 수립되어 시행되어야 한다. 그러기 위해서는 먼저 지방과 수도권 간의 주택수급구조의 차이를 이해하는 것이 선행되어야 한다.

본 연구에서는 서울과 지방의 인구구조와 주택보급률과 자가소유율 등 여러 가지 측면에서 비교 분석한 결과, 지방은 이미 주택보급률이 100%를 넘어서 있고, 인구마저 감소하기 시작하여 인구유입이 이루어지지 않는 한 향후 주택수요는 지속적으로 감소될 수 밖에 없는 실정으로 나타났다. 따라서 외부에서 유입되는 주택 구매수요가 없으면 기존의 구시가지의 빈 주택과 미분양된 아파트 물량을 해소하기 어려울 것이다. 게다가 지방의 주택공급 계획은 혁신도시, 기업도시, 행정복합도시, 등 각종 개발계획에 따라 무분별하게 공급될 여지가 있다. 본 연구의 결과로서 다음과 같은 정책적 대안을 제시 하고자 한다.

첫째, 각 지역별 미분양 실태를 엄밀하게 조사하고 향후 계획된 모든 주택공급 총량을 파악하여 지방의 주택공급 계획을 재검토하여 인구증가율을 감안하여 축소해야 한다. 지역별 인구증가율을 보수적으로 추정하여 지역별 주택 수급상의 과부족을 면밀히 비교하여 주택공급계획을 재검토하여 수립해야 한다.

둘째, 향후 주택공급계획 수정에 따라 택지공급계획도 전면 재조정해야 한다. 특히 주택공사와 토지공사의 통합으로 인하여 중복된 사업의 합병이나 주택공급을 재검토하여 시행하여야 한다. 이분화된 주택사업을 한 개의 전담팀을 구성하여 지방 주택수급 실태 및 향후 대책을 마련하여 보다 효율적이고 세분화된 차원에서 주택계획을 수립하여야 한다.

참고 문헌

[1] 유해웅, “참여정부의 부동산정책과 제도”, 한국부동산연구원, pp. 245, 2007.
[2] 김형선, 서진형, “부동산정책론”, 부연사, pp. 262- 295, 2007.
[3] 유선종, “부동산의 이해”, 부연사, pp. 88-108. 2008
[4] 김덕례, 임혜순, “지방 주택시장 특성 분석”, 한국주거환경학회 춘계학술대회, 5권 1호, pp. 3-32, 2010.
[5] 대일감정원, “알기쉬운 부동산제도”, pp. 403-406, 2009.
[6] 하성규, “주택정책론”, 박영사, pp. 97-104, 1995.
[7] 김용창, “한국의 토지 주택정책”, 부연사, pp. 99-101, 2004.

저자 소개

김 진(jin Kim)

1999. 8. 전주대학교 대학원 부동산학 석사
2005. 2 전주대학교 대학원 부동산학 박사
2005. 3 목원대학교 금융보험부동산학과 겸임교수
2009. 3～현재 군장대학 부동산경영과 교수
※ 관심분야 : 부동산정보 및 GIS

전광섭(Kawang-Sub Jeon)

1999. 8. 서강대 경영대학원 금융 MBA
2005. 2 한국외대대학원 행정학 박사
2009. 3～현재 경희대학교 행정대학원 부동산학과 외래교수
※ 관심분야 : 부동산정보 및 GIS