



지역별 주택시장 특성을 고려한 차등적 정책 대응의 필요성

연구기획실 김수민 연구원

서론

② 주택시장 불균형의 심화와 이에 따른 차등적 대응의 필요성

- 수도권과 비수도권의 주택시장은 신규 공급과 기존 재고 측면에서 상이한 문제를 보이고 있음
- 서울 민간 아파트 분양가격은 2026년 5월 기준 m^2 당 1,922만원으로 m^2 당 428만원인 도 단위 비수도권의 약 4.5배에 이르며, 이 격차는 2025년 하반기 이후 서울 분양가가 급등하면서 더 벌어지는 추세임
- 반면 비수도권은 신규분양이 위축되는 가운데서도 미분양·노후주택·빈집이 함께 쌓이는 재고 문제에 직면함
- 이에 본 브리프는 전국 228개 시군구¹⁾를 미분양률, 노후주택비율, 빈집비율 등 주요 지표를 기준으로 유형화하여 지역별 주택시장 위기 양상을 진단하고, 이를 토대로 지역 특성을 고려한 차별적인 주택정책 방향을 제언하고자 함

1. 지역별 주택시장 현황

1-1. 주택 가격 현황

▶ 아파트 매매가격 양극화

- 2025년 서울과 도 단위 비수도권의 격차는 5배로 확대
- 19년간 주택 가격 상승률은 서울이 289%, 도 단위 비수도권은 173%에 그쳐 자산 격차가 심화
- 경기도 중위값 이면에 큰 격차 존재

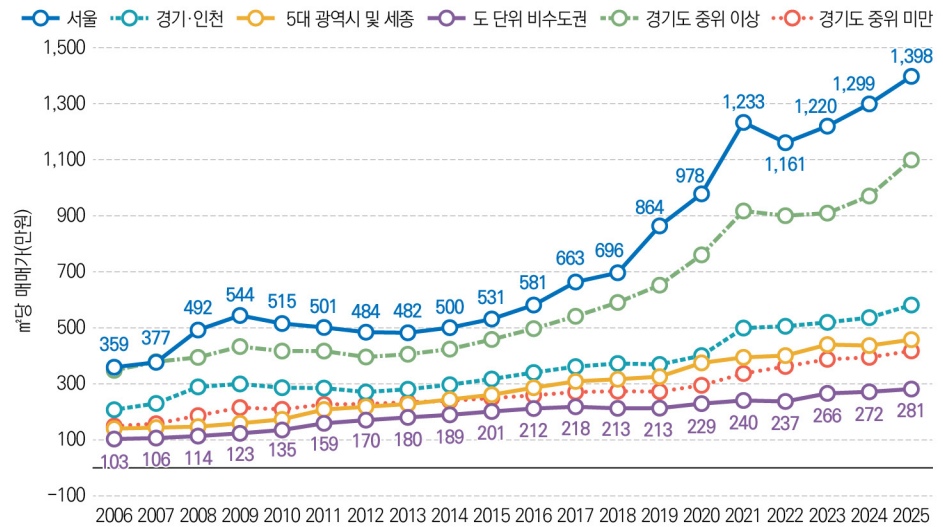
② 수도권 비수도권 간의 아파트 매매가격 양극화의 심화

- 수도권과 비수도권으로 양극화되는 민간 아파트 매매가격
 - 서울과 경기·인천, 5대 광역시 및 세종, 도 단위 비수도권 등 4개 구간으로 나누어 시장 성격 차이를 포착하고자 분석을 진행한 결과 아파트 매매시장에서 서울과 비수도권 간 가격 격차가 뚜렷하게 확인됨
 - 다만, m^2 당 매매가격이 약 10배 이상 차이가 나는 경기도는 중위값 기준 상·하위 2개 그룹으로 나누어 표시하였음
 - 2006년 연평균 m^2 당 매매가격은 서울 359만원, 도 단위 비수도권 103만원(3.5배)이었으나, 2025년에는 서울 1,398만원, 도 단위 비수도권 281만원(약 5배)으로 격차가 확대됨
 - 19년간 서울은 약 289%, 도 단위 비수도권은 약 173% 상승해 서울의 상승 폭이 컸기 때문임
 - 수도권으로 분류되는 경기도의 아파트 매매가격 중위값은 2025년 기준 m^2 당 약 680만원²⁾이지만, 그 안에는 m^2 당 2,524만원의 최상위 값을 차지하는 과천시부터 m^2 당 218만원인 연천군까지 포함되어 있어 같은 경기도 안에서도 지역간 이질성이 뚜렷하게 나타남
 - 서울과 비수도권이라는 광역 단위의 구도뿐 아니라, 같은 시·도 안에서도 대도시권과 농촌 지역 간 가격 격차가 뚜렷하게 나타남을 알 수 있음

1) 본 분석의 228개 시군구는 국가데이터처(KOSIS 등) 통계작성 단위 관행에 따른 것으로, 제주특별자치도의 행정시(제주시·서귀포시)를 포함한 수치

2) 경기도 전체 중위값은 경기도 전체 개별 거래를 통합하여 산출한 값으로, [표1]의 시·군별 값과 산출 방법 상이함



그림 1 아파트 매매 실거래 중위 가격 추세: 2006~2025년

출처: 한국부동산원, 「공동주택실거래가격지수」 및 국토교통부 「아파트 매매 실거래가 상세 자료」를 이용하여 재구성

주1: 각 권역은 한국부동산원 자료를 이용한 소속 시·도의 단순평균임. 경기도는 시·군 단위 비교를 위해 국토교통부 「아파트 매매 실거래가 상세 자료」를 이용하여 31개 시·군을 중위가격 상·하위 2개 그룹으로 나누고 각 그룹의 평균값을 산출함

표 1 경기 31개 지역 아파트 매매 거래 건수 및 ㎡당 중위 가격: 2025년

시군구	거래건수(건)	거래가격(㎡/만원)
과천시	835	2,524
성남시	10,182	1,534
하남시	4,678	1,241
광명시	4,648	1,036
안양시	8,444	987
구리시	2,690	923
의왕시	2,168	921
용인시	16,058	771
화성시	12,655	730
수원시	14,724	718
부천시	6,231	703
군포시	3,069	660
고양시	9,594	595
안산시	4,299	575
남양주시	7,449	561
시흥시	5,569	551
김포시	4,748	541
광주시	2,785	527
의정부시	4,878	457
양평군	575	449

시군구	거래건수(건)	거래가격(㎡/만원)
파주시	4,212	427
오산시	2,760	424
평택시	6,705	400
양주시	2,718	377
이천시	1,454	293
가평군	300	285
포천시	872	270
여주시	848	247
안성시	2,255	247
동두천시	856	241
연천군	164	218

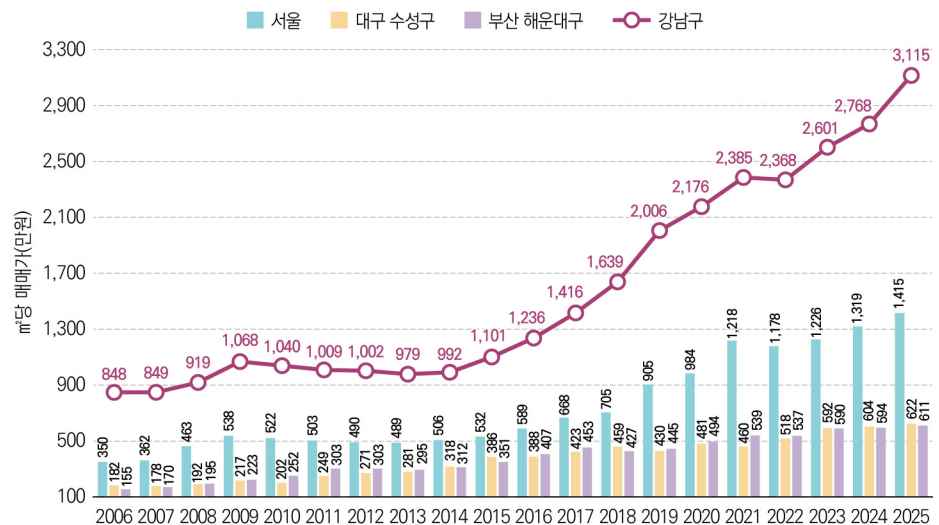
출처: 국토교통부, 「아파트 매매 실거래가 상세 자료」 자료를 이용하여 재구성

▶ 서울-비수도권 최고가 지역 격차

- 대구 수성구·부산 해운대구, 20년째 서울 평균의 절반 이하 수준
- 2019~2021년 이후 격차가 확대된 후 회복되지 않음
- 서울 최고가 강남구 대비 5배 격차 기록

- 서울과 비수도권 최고가 지역의 격차 확대: 거점 대도시의 상대적 쇠락
 - 서울 다음으로 높은 가격을 형성했던 비수도권 거점인 대구 수성구·부산 해운대구도 서울과의 격차가 갈수록 벌어지는 양상을 보임
 - 2019~2025년 서울의 아파트 가격이 ㎡당 905만원에서 1,415만원으로 급등하는 동안 대구 수성구·부산 해운대구는 상대적으로 완만히 상승함에 따라 서울과의 격차가 크게 벌어졌으며 이후로도 회복되지 않고 더 뚜렷하게 벌어지고 있음
 - 서울에서 가장 높은 가격을 형성하고 있는 강남구와 비교하였을 때, 2025년 기준 강남구의 가격은 수성구의 5배, 해운대구의 5.1배에 달함
 - 한때 지방 최고가 지역이었던 수성구·해운대구조차 서울과의 격차가 더욱 벌어져, 지역 간 자산가격 격차가 최상위 입지에서도 예외 없이 벌어지고 있음을 보여줌

그림 2 서울·수성구·해운대구 ㎡당 중위가격 추이와 강남구 비교: 2006~2025년



출처: 국토교통부, 「아파트 매매 실거래가 상세 자료」 자료를 이용하여 재구성

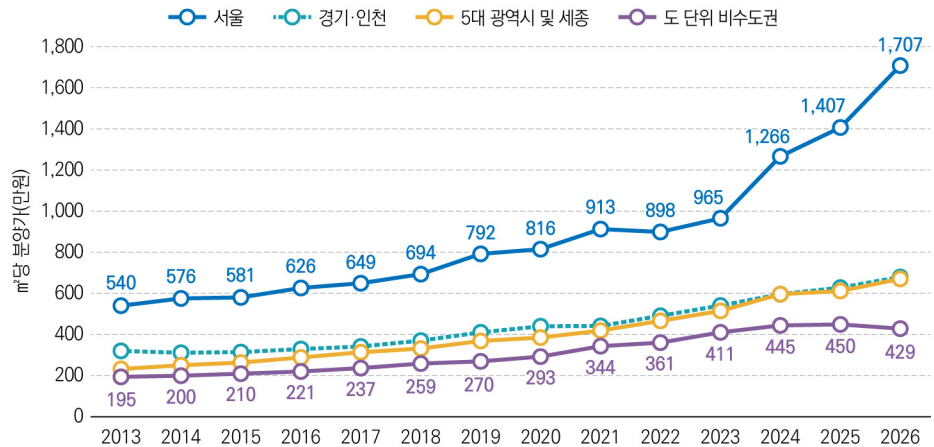
▶ 아파트 분양가격 양극화

- 서울 민간 분양가는 도 단위 비수도권의 4배, 5대 광역시·경기 및 인천의 2.5배 수준
- 서울은 2025년 1월~2026년 5월 사이 44% 급등, 나머지 3개 지역 구간은 완만한 상승
- 수도권과 비수도권 간의 격차가 좁혀지지 않고 오히려 확대되는 추세

▶ 아파트 분양가격 양극화의 심화

- 아파트 분양 시장에서도 뚜렷해지는 수도권, 비수도권 격차
 - 2013~2026년 전국적으로 분양가가 상승한 가운데, 2026년 연평균 m^2 당 분양가는 서울 1,707만원, 경기·인천 680만원, 5대 광역시 및 세종 671만원, 도 단위 비수도권 429만원으로, 서울은 도 단위 비수도권의 약 4배, 경기·인천·5대 광역시 및 세종의 약 2.5배 수준임
 - 서울은 2025년 1월부터 2026년 5월 사이 m^2 당 1,335만원에서 1,922만원으로 약 44% 급등한 반면, 나머지 지역은 같은 기간 상대적으로 완만한 상승에 그쳐 상승 폭 자체가 크게 상이함
 - 기존 매매시장(그림1)과 신규 분양시장(그림3)은 모두 유사한 방향의 지역 격차가 관찰됨
 - 이는 서울과 경기도 주요 지역(화성·수원·용인·성남 등)으로의 수요 집중이 기존 주택시장과 신규 분양시장 모두에게 나타나는 구조적 현상임을 보여줌

그림 3 민간 아파트 분양 가격 추세: 2013~2026년



출처: 주택도시보증공사(HUG), 「민간아파트분양시장동향」 자료를 이용하여 재구성

주1: 연도별 막대는 해당 연도 평균값이며, 원자료는 월별로 수집되어 2026년은 5월까지의 평균

주2: 권역별 가격은 소속 시·도의 단순평균값임(거래량 가중평균 미적용)

1-2. 주택 시장의 구조적 현황

▶ 아파트 신규 분양 감소

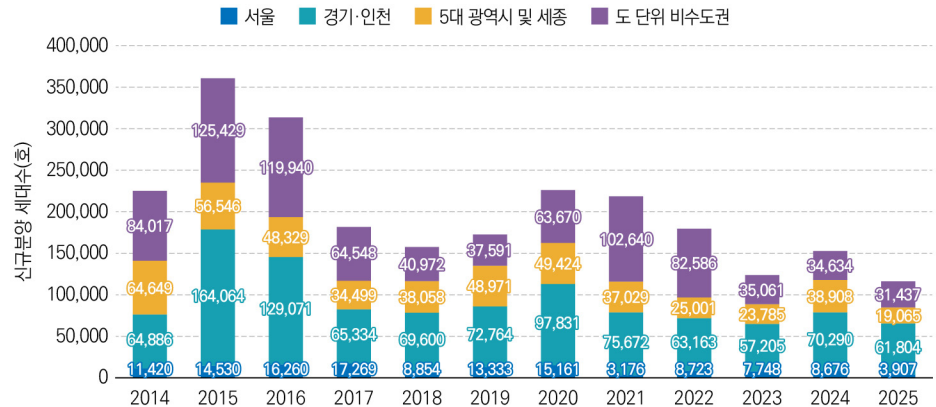
- 2015년 정점 대비 2025년 67.8% 전국적 물량 감소
- 경기·인천 물량은 상대적으로 거의 줄지 않아 비중만 확대
- 서울은 2014년 대비 65.8% 감소

▶ 전국적으로 감소하는 아파트 신규 분양

- 전국적으로 상승하는 민간 아파트 가격과 달리, 신규 민간 분양 호수는 전국적으로 감소
 - 2015년 360,569호로 정점을 찍은 것과 대비하여 2025년 116,213호로 전체 물량이 67.8% 감소함
 - 가장 가파르게 분양 가격이 상승한 서울의 경우 2025년에 3,907호가 새로 분양되며 2014년 11,420호가 분양된 것과 비교하여 약 65.8% 감소함
 - 수도권인 경기·인천과 비수도권인 5대 광역시·세종이 전체 신규분양세대수에서 차지하는 비중은 2014년 각각 28.8%, 28.7%로 비슷했으나, 2025년에는 각각 53.2%, 16.4%로 격차가 3배 이상 벌어짐
 - 전국 물량이 절반 가까이 줄어드는 가운데서도, 경기·인천의 물량은 상대적으로 거의 줄지 않아 다른 지역이 급감하는 사이 경기·인천으로의 쏠림만 두드러지는 구도가 형성됨

- 이 흐름의 배경에는 서울 인구가 2016년 1,000만명 밑으로 내려간 뒤 2025년 930만명까지 줄어들고, 경기도는 2018년 1,300만명을 넘어서 2025년 1,373만명에 이른 인구 변화가 자리함³⁾
- 인천 역시 인구가 꾸준히 유입되며 2025년 305만명으로 역대 최고치를 기록하였음

그림 4 민간 아파트 신규분양 호수 추세: 2014~2025년



출처: 주택도시보증공사(HUG), 「민간아파트분양시장동향」 자료를 이용하여 재구성

수도권과 비수도권의 공급대비 미분양률 격차 확대

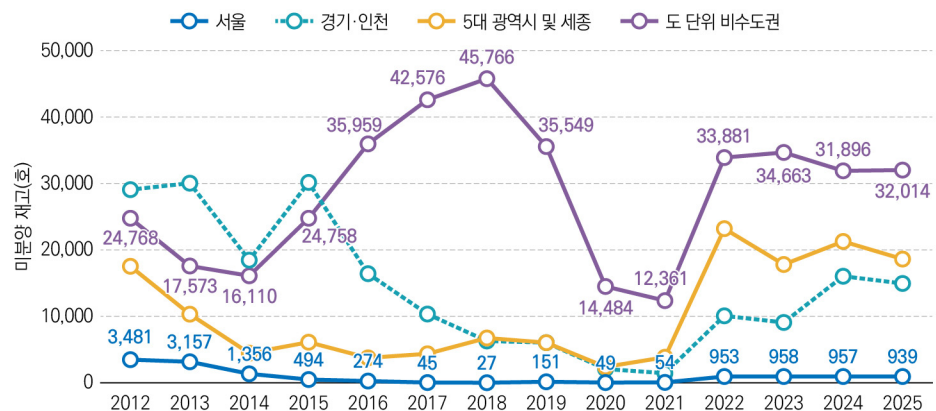
▶ 수도권-비수도권 미분양률 격차 확대

- 전국 미분양
2025년 6.6만호,
비수도권의 높은
비중은 지속
- 2025년 기준 도
단위 비수도권·5대
광역시에는 8%대,
서울은 1%미만,
경기·인천은 3%
대로 수도권과
비수도권 간 격차
지속
- 2021년 대비 2025년
5대 광역시·세종,
도 단위 비수도권은
5.7배, 3.1배
수준으로 재고 적체
국면 전환 가능성
시사

- 비수도권의 공급대비 미분양률의 증가

- 전국 미분양 규모는 2021년 17,710호 이후 다시 급증해 2025년 66,510호에 이릅니다
- 이 중 비수도권이 차지하는 비중은 2018~2021년 87~92%까지 치솟았고, 최근에도 높은 수준을 유지하고 있음

그림 5 전국 미분양 물량 추세: 2012~2025년



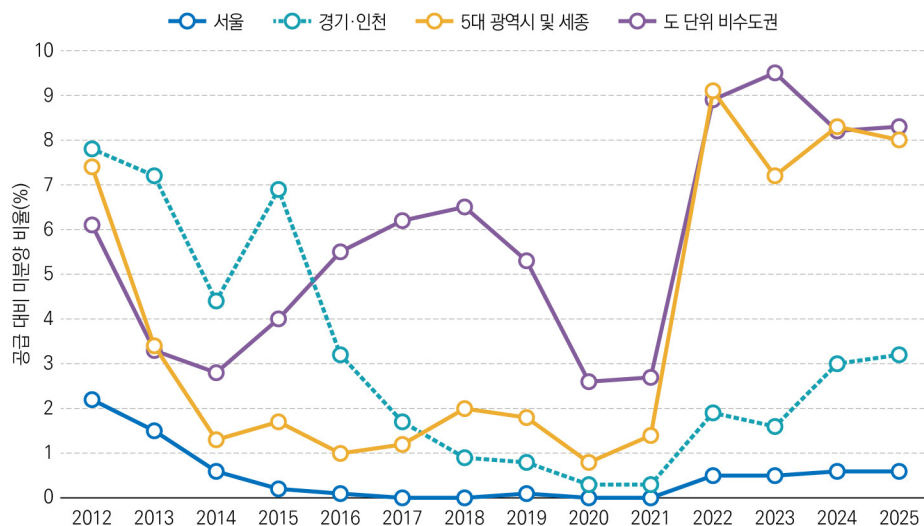
출처: 국토교통부, 「미분양주택현황」 자료를 이용하여 재구성

주: 그 해 12월 기준 미분양 재고(호수)

3) 행정안전부, 「주민등록인구현황」, (2008~2025년 연간 자료)

- 공급 대비 미분양률은 전체 주택 재고 대비로 계산할 경우 지역별 총 주택수 차이로 심각도가 희석될 수 있어, 신규 공급 기준(최근 3년 준공 물량 대비 미분양 재고 비중)으로 계산해 수요 압력을 보다 직접적으로 반영하였음
- 2025년 서울(0.6%)과 경기·인천(3.2%)은 낮은 수준을 유지하는 반면, 5대 광역시·세종(8.0%)·도 단위 비수도권(8.3%)은 2022년 급등 이후 4년 연속 8% 내외로 지속되고 있음
- 2025년 5대 광역시 및 세종과 도 단위 비수도권의 미분양률은 2021년 대비 각각 5.7배와 3.1배로, 단기 증가를 넘어 장기적 재고 적체 국면 전환 가능성이 있음
- 2021~2022년 사이 미분양이 급증한 배경으로는 ①기준금리 인상에 따른 매수심리 위축과 자금조달비용 증가 ②공사비 상승에 따른 분양가 급등과 시세차익 기대 저하로 인한 청약 외면 ③호황기 공급 과잉과 인구감소·수도권 집중에 따른 수요 부족에 의한 현상으로 분석됨⁴⁾

그림 6 공급 물량 대비 미분양률 추세: 2012~2025년



출처: 국토교통부, 「미분양주택현황」·「주택건설실적통계」 자료를 이용하여 재구성

주: 미분양률 = 그 해 12월 미분양 재고(호) ÷ 최근 3년 준공물량 × 100

표 2 최근 3년 준공물량 대비 미분양 현황: 2025년

지역	최근 3년 준공물량(호)	12월 미분양재고(호)	미분양률(%)
서울	147,673	939	0.6
경기·인천	465,197	14,944	3.2
5대 광역시 및 세종	231,987	18,613	8.0
도 단위 비수도권	387,687	32,014	8.3

출처: 국토교통부, 「미분양주택현황」·「주택건설실적통계」 자료를 이용하여 재구성

주: 최근3년 준공물량 = 해당 연도 포함 직전 3개년(2023~2025) 준공 합계, 미분양재고 = 그 해 12월 기준

4) 황관석·김지혜·이윤상. (2024). 미분양주택 위기단계별 정책 대응방향. 국토연구원, 국토정책Brief 948호.

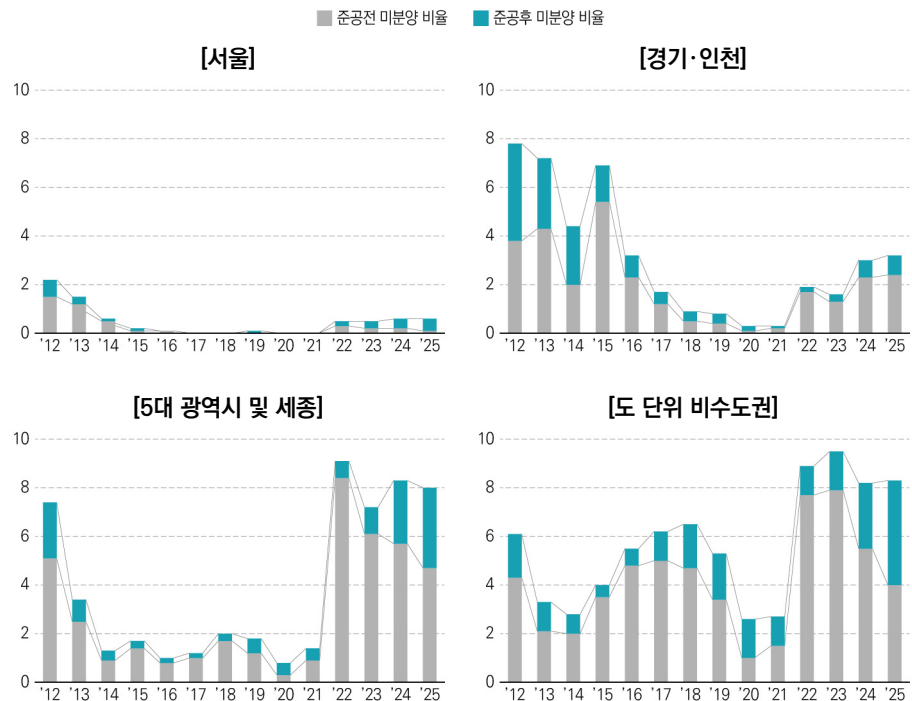
▶ 준공전·준공후
미분양 비율

- 경기·5대
광역시는
공급과잉의 성격
- 도 단위
비수도권은 악성
재고 비중
집중되는 경향

🔴 준공전·준공후 미분양의 서로 다른 함의

- 경기·인천·5대광역시는 공급과잉 성격, 도 단위 비수도권은 악성재고 성격
 - 미분양률은 그 해 팔리지 않은 물량의 총량만을 보여줄 뿐, 이 수치 자체만으로는 해당 물량이 아직 공사 중이라 앞으로 팔릴 여지가 남아있는 것인지, 이미 다 지어졌음에도 팔리지 않고 굳어진 것인지를 구분해서 보여주지 못함
 - 2025년 기준 경기·인천과 5대 광역시 및 세종은 미분양 물량 중 준공전 비중이 각각 76.1%·58.5%로 준공후 비중에 비해 높아 공급과잉 성격이 강해 수요와 공급 불일치 해소가 우선 과제임
 - 반면, 도 단위 비수도권은 준공 후 비중이 52.1%로 더 높아 이미 쌓인 악성 재고 처분이 더 시급한 과제로 확인됨
 - 다만 경기·인천 내부에서도 지역별 편차가 커서, 성남·용인처럼 수요 자체가 많은 지역까지 일괄적으로 공급 과잉이라 보기는 어려움
 - 서울의 경우 준공 후 비중이 71.7%로 높지만 미분양 규모 자체가 매우 낮아 큰 의미를 부여하기 어려움
 - 2025년 들어 도 단위 비수도권과 5대광역시 및 세종은 전체 미분양률이 8% 내외에서 정체된 가운데, 미분양 중 준공후 비중은 전년 대비 도 단위 비수도권이 33.3%에서 52.1%로, 5대 광역시 및 세종이 31.1%에서 41.5%로 각각 상승함

그림 7 전체 미분양 비율 중 준공전, 준공후 미분양률 추이: 2012~2025년



출처: 국토교통부, 「미분양주택현황」·「주택건설실적통계」 자료를 이용하여 재구성

주1: 미분양률(%) = 그 해 12월 미분양 재고(호) ÷ 최근 3년 준공물량 × 100;

준공후미분양비율(%) = 그 해 12월 준공후미분양(호) ÷ 최근 3년 준공물량 × 100

준공전미분양비율(%) = 미분양률(%) - 준공후미분양비율(%)

표 3 준공전·준공후 미분양 현황: 2025년

지역	전체 미분양 (호)	준공전미분양 (호)	준공전미분양 (%)	준공후미분양 (호)	준공후미분양 (%)
서울	939	266	28.3	673	71.7
경기·인천	14,944	11,374	76.1	3,570	23.9
5대 광역시 및 세종	18,613	10,880	58.5	7,733	41.5
도 단위 비수도권	32,014	15,349	47.9	16,665	52.1

출처: 국토교통부, 「미분양주택현황」 자료를 이용하여 재구성 (2025년 12월 기준)

주: 준공전미분양 호수는 직접 집계값이 아니라 전체 미분양에서 준공후미분양을 뺀 값

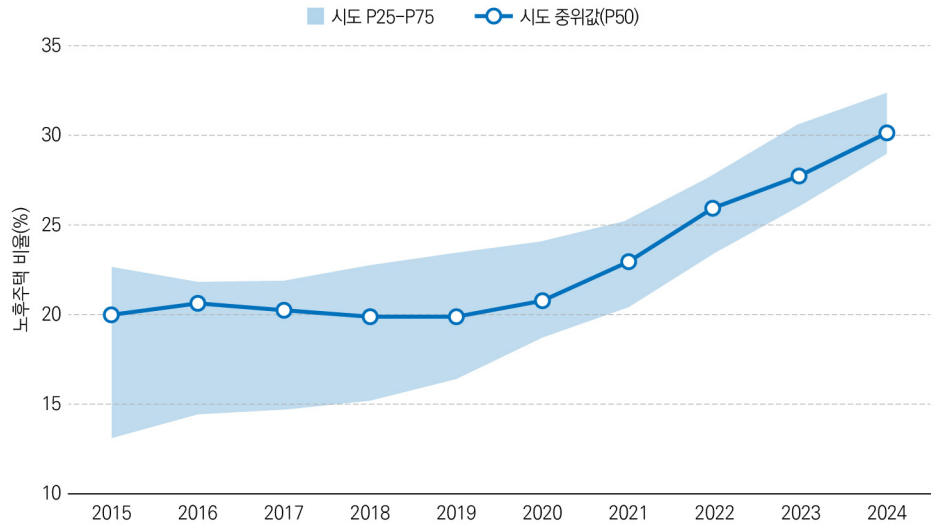
노후주택 비율의 전국적 상승과 지역 간 노후주택 유형의 차이

▶ 노후주택비율 상승과 격차 수렴

- 시도 중윗값 10년간 20.0%에서 30.1%로 상승
- 2015년 노후주택비율이 낮았던 지역일수록 빠르게 따라잡아 격차는 오히려 축소
- 대도시는 아파트형, 도 단위 비수도권은 단독주택형으로 노후화의 유형이 상이
- 전국적으로 증가하는 노후주택 비율
 - 30년 이상 경과 주택의 비율(이하 노후주택비율)은 시도 중윗값 기준 2015년 20.0%에서 2024년 30.1%로 10년간 10.1%p 상승하며, 전국적으로 주택 재고의 노후화가 빠르게 진행됨
 - 2015~2019년 약 20% 수준에서 정체되던 노후주택 비율은 2020년 이후 상승세가 뚜렷해져 2024년에는 시도 중윗값이 30%를 초과함
 - 시도별 분포를 보면 노후화 상승은 특정 지역에 국한되지 않으며, 중간 50% 구간(P25~P75)은 2015년 약 13~23%에서 2024년 약 29~32%로 이동해 하위권 지역에서도 노후주택 비율이 빠르게 증가하였음
 - 시도 간 격차는 오히려 축소되는 양상으로, 2015년 중간 50% 구간의 폭은 약 9.6%p였으나 2024년에는 약 3.5%p로 축소되는 추세임
 - 격차가 좁혀진 것은 2015년 노후주택비율이 낮았던 지역일수록 당시 20~30년 경과한 노후 임박 주택 비중이 높았기 때문임⁵⁾.
 - 이 배경에는 1990년대 분당·일산 등 1기 신도시를 중심으로 전국에 집중 공급된 물량이 자리한 것으로 추정됨
 - 즉, 특정 시기에 물린 이 공급이 준공 후 30년을 지나며 최근 일제히 노후주택으로 편입되면서, 지역 간 격차가 좁혀지는 동시에 전국 노후주택 재고가 동반 확대되는 현상으로 이어졌을 가능성이 있음
 - 이는 일부 지역만의 노후화가 아니라 전국적 주택 재고의 노후화가 순차적으로 진행되고 있음을 의미함
 - 이 물량이 재건축 통상 기준 연한에 도달하면서 도시지역을 중심으로 노후주택 재건축·재개발 수요가 전국적으로 동시에 급증할 가능성이 있어, 중장기적으로 중요한 주거정책 이슈로 부상할 수 있음

5) 2015년 노후주택비율과 노후 임박 주택 비중(20~30년 미만 경과 주택이 총 주택수에서 차지하는 비중)간 피어슨 상관계수 -0.565. 17개 시도 중 세종을 제외한 16개 시도 기준(세종은 조사 기간 내내 신규 조성이 이어진 계획도시로 구조적 이상치에 해당해 제외)

그림 8 전국 노후주택 비율 추세와 시도별 비율 분포(P25-P75 밴드): 2015~2024년



출처: 국가데이터처, 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2015~2024년)

주1: 노후주택비율(%) = 30년 이상 경과 주택 수 ÷ 전체 주택 수 × 100

주2: 중심선은 17개 시도 분포의 중위값(P50), 밴드(음영)는 P25~P75 구간

- 도심의 아파트형 노후화와 비도심의 단독주택형 노후화의 진행
 - 노후주택 비율은 전국 모든 시도에서 상승했지만, 그 안의 주택 유형 구성은 지역별로 뚜렷한 차이가 존재함
 - 노후주택 중 아파트 비중이 특히 높은 지역은 광주(63.6%)·대전(62.4%)·울산(62.0%)·인천(57.1%)·대구(54.6%)·서울(51.4%)로, 광역시급 대도시를 중심으로 '아파트형' 노후화 현상이 뚜렷함
 - 반대로 노후주택이 단독주택 중심으로 구성된 지역은 전남(70.4%)·충남(66.2%)·제주(64.4%)·경북(61.5%)·전북(58.6%)으로, 비수도권 도 지역에 집중되어 있음
 - 인천은 다세대주택 비중이 23.3%로 다른 시도 대비 두드러지게 높아, 수도권 저층 다세대주택 밀집 지역의 노후화가 별도 유형으로 진행됨을 알 수 있음
 - 세종은 예외적 사례로 노후주택비율 자체는 7.5%로 전국 최저이지만, 노후주택 11,896호 중 단독주택이 64.1%를 차지해 신도시 조성 이전부터 남아있던 기존 주택이 노후주택 재고 대부분을 구성함
 - 아파트 비중이 높은 광주·대전·울산 등은 재건축·재개발 등 정비사업을 중심으로, 단독주택 비중이 높은 전남·경북 등은 소규모주택정비나 빈집정비 등 별도 접근이 필요함

표 4 시도별 주택유형별 노후주택 비율: 2024년

시도	총주택수 (호)	노후주택수 (호)	단독주택 (%)	아파트 (%)	연립주택 (%)	다세대 주택 (%)	비주거용 건물 내 주택 (%)	노후주택 비율 (%)
전국	19,872,674	5,574,280	39.9	45.2	4.2	8.9	1.8	28
서울	3,170,332	897,159	24.1	51.4	5.9	16.7	1.9	28.3
부산	1,350,452	432,913	36.8	50.5	5	5.7	2	32.1
대구	903,591	265,770	36.9	54.6	2	4.1	2.3	29.4
인천	1,152,762	346,463	15.4	57.1	2.7	23.3	1.4	30.1
광주	567,994	164,329	32.2	63.6	1.8	0.6	1.8	28.9
대전	523,823	191,351	23.9	62.4	3	9.4	1.3	36.5
울산	411,508	121,527	27.2	62	2.8	6.1	2	29.5
세종	158,283	11,896	64.1	24	3.8	5.7	2.3	7.5
경기	4,962,282	887,062	23.5	53.8	5.4	15.7	1.6	17.9
강원	684,430	221,530	53.2	35.7	6.5	2.3	2.3	32.4
충북	685,622	211,580	50.8	38.8	4.8	3.5	2.2	30.9
충남	948,183	243,371	66.2	21.3	4.5	6.3	1.8	25.7
전북	773,649	281,137	58.6	35	3.4	1.2	1.9	36.3
전남	846,848	362,216	70.4	25.1	2.1	0.8	1.6	42.8
경북	1,128,786	425,982	61.5	29.7	3.7	3.3	1.9	37.7
경남	1,341,627	433,849	53.9	39.8	2.8	1.9	1.6	32.3
제주	262,502	76,145	64.4	18.2	6.2	8.9	2.3	29

출처: 국가데이터처, 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2024년 기준)

주1: 노후주택비율(%) = 30년 이상 경과 주택 수 ÷ 전체 주택 수 × 100

주2: 단독주택(%), 아파트(%), 연립주택(%), 다세대주택(%), 비주거용 건물 내 주택(%)은 각 유형이 해당 시도 노후주택수(30년 이상)에서 차지하는 비중이며, 총 주택수 대비 비중이 아님

🔍 비수도권, 비도시심을 중심으로 집중되는 빈집

▶ 수도권-비수도권 빈집비율 격차 확대

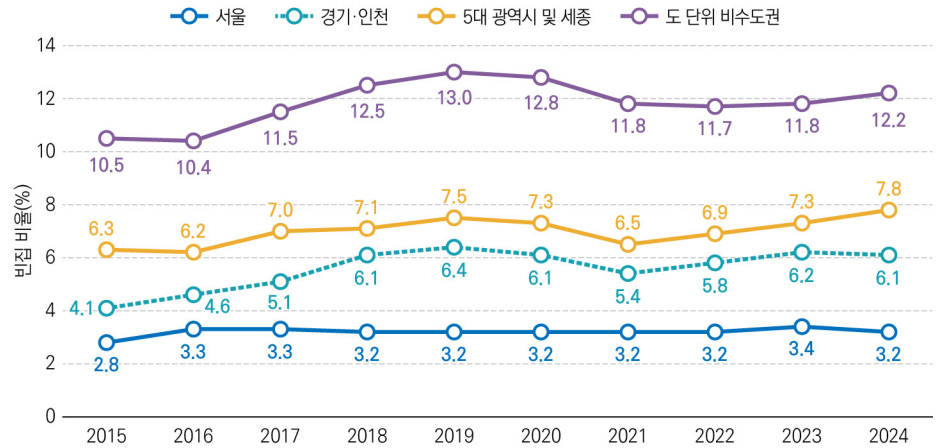
- 서울은 2015~2024년 거의 변화 없이 최하위 유지
- 도 단위 비수도권은 10.5%에서 12.2%로 격차 확대
- 노후주택과는 상이하게 수도권과 비수도권 간의 격차 심화

- 2015~2024년 4개 권역별 빈집⁶⁾비율 추이를 보면 서울과 비수도권 사이 격차가 장기적으로 뚜렷함
- 서울은 2015년 2.8%에서 2024년 3.2%로 사실상 변화 없이 전 기간 최하위권으로 유지되고 있음
- 도 단위 비수도권은 2015년 이미 10.5%로 서울의 3.8배 수준에서 출발해 2019년 13.0%까지 상승 후 2021~2022년 11.8%로 조정되었으나 2024년 다시 12.2%로 재상승함
- 5대 광역시 및 세종과 경기·인천도 2015~2019년 상승, 2020~2021년 조정, 2022년 이후 재상승이라는 유사한 흐름이나, 절대 수준은 5대 광역시 및 세종이 경기·인천보다 높은 상태를 유지함
- 시도별로 구분하여 보았을 때에도 전남이 15.0%, 제주 14.2%, 강원 12.5%, 경북 12.5%, 전북 12.4%, 충남 12.3% 등 도 단위 비수도권 대부분이 10%대 초반~15%대에 분포하는 양상임

6) 본 분석에서 빈집은 주택총조사의 미거주주택을 의미하며, 법정 빈집의 정의와는 차이가 있음

- 노후주택 비율이 지역 간 수렴하는 양상을 보인 것과 달리, 빈집 비율은 서울과 도 단위 비수도권간의 격차가 2015년 7.7%p에서 2024년 9.0%p로 오히려 확대됨
- 재고 노후화는 격차가 좁혀지는 국면이나, 유희화는 수도권과 비수도권의 구조적 격차가 유지 및 심화되는 상황임

그림 9 전국 빈집 비율 추세와 시도별 비율 분포: 2015~2024년



출처: 국가데이터처, 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2015~2024년)

주1: 빈집비율(%) = 미거주주택(빈집) 수 ÷ 전체 주택 수 × 100

주2: 각 구간의 빈집비율은 구간 내 시도별 빈집수 합계 ÷ 총주택수 합계 × 100(시도 단순평균이 아닌 합산 후 비율)

표 5 시도별 빈집 현황: 2024년

시도	총주택수	빈집수	빈집비율(%)
전국	19,872,674	1,599,086	8
서울	3,170,332	102,556	3.2
부산	1,350,452	122,755	9.1
대구	903,591	64,325	7.1
인천	1,152,762	85,031	7.4
광주	567,994	44,734	7.9
대전	523,823	29,491	5.6
울산	411,508	30,694	7.5
세종	158,283	14,557	9.2
경기	4,962,282	288,631	5.8
강원	684,430	85,759	12.5
충북	685,622	75,648	11
충남	948,183	116,155	12.3
전북	773,649	95,669	12.4
전남	846,848	126,605	15
경북	1,128,786	140,774	12.5
경남	1,341,627	138,490	10.3
제주	262,502	37,212	14.2

출처: 국가데이터처, 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2024년 기준)

주: 빈집비율(%) = 미거주주택(빈집) 수 ÷ 전체 주택 수 × 100

2. 지역별 주택시장 유형화

▶ 3개 지표를 교차한 지역 유형화

- 미분양·노후주택·빈집 지표별로 수렴·확대 등 서로 다른 양상이 나타나 개별 지표만으로는 지역 문제 파악에 어려움
- 분석 단위를 시도에서 228개 시군구로 좁혀 분석
- 복합위기형·공급과잉형·노후유희형·안정형·혼재형으로 구분

▶ 주택시장의 지역별 특성 유형화

- 앞서 세 지표로 주택시장의 양상을 살펴본 결과 미분양은 물량뿐만 아니라 비중까지 함께 봐야 지역별 심각도를 파악 가능했고, 노후주택비율은 전국적으로 상승하되 지역 간 격차는 오히려 수렴하였으며 빈집비율은 반대로 격차가 확대되는 등 지표별 상이한 결과를 보여줌
- 이 지표들을 따로 보는 방식으로는 한 지역이 실제로 어떤 문제를 어떤 조합으로 겪고 있는지 확인이 어렵기 때문에 정책 대응은 개별 지표가 아니라 문제 조합에 따라 차등화될 필요가 제기됨
- 분석 단위를 시도에서 228개 시군구로 구체화하고, 미분양률·노후주택비율·빈집비율 3개 지표를 교차해 지역별 주택시장 유형화를 진행하였음
- 앞선 그림5·6은 준공전·준공후 성격이 다른 미분양의 특성을 반영해 최근3년 준공물량 대비로 미분양률을 계산했으나, 준공물량이 없는 경우가 있는 228개 시군구 단위 비교에서는 준공 전후 구분 없이 미분양 호수를 전체 주택재고 대비로 계산하였음
- 획일적 진단을 넘어, 시군구 단위로 살펴본 주택시장 위기
 - 228개 시군구 각각에 대해 미분양률·노후주택비율·빈집비율 3개 지표를 전국 중윗값 기준 상/하로 이분하면 2×2×2로 총 8가지 조합 중 정책적으로 뚜렷이 구분되는 4가지로 유형화를 진행함
 - 세 지표 모두 상위인 복합위기형, 미분양만 상위인 공급과잉형, 노후주택·빈집이 상위인 노후유희형, 세 지표 모두 하위인 안정형으로 구분하였음

표 6 3지표(미분양, 노후, 빈집) 조합별 시군구 분포: 2024년

유형	그룹설명	시군구 수	평균 미분양률 (%)	평균 노후주택비율 (%)	평균 빈집비율 (%)
복합위기형	미분양·노후주택·빈집 모두 중위 이상 - 세 문제가 동시에 존재	34	0.62	43.9	15.2
공급과잉형	미분양만 중위 이상 - 신규 공급 과잉이 핵심, 재고 노후화는 상대적으로 낮음	36	0.549	21.4	7.4
노후유희형	노후주택·빈집만 중위 이상 - 신규 미분양은 없으나 기존 재고가 노후·공가화	44	0.01	49.2	14.6
안정형	세 지표 모두 중위 미만	42	0.026	23	5.1
혼재형	지표 간 방향이 엇갈리는 조합 - 단일 서사로 설명하기 어려운 잔여 범주	72	0.501	34.8	10.7

출처: 국토교통부 「미분양주택현황」, 국가데이터처 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2024년 기준)

주1: 각 지표는 유형에 속한 시군구의 단순평균이며, 유형 구분은 228개 시군구 전체의 중윗값(미분양률 0.11%, 노후주택비율 35.7%, 빈집비율 10.9%) 이상·미만 여부에 따름.

주2: 미분양률 = 12월 미분양 호수 ÷ 전체주택 수 × 100 (시군구 단위 비교를 위해 공급 대비 비율이 아닌 전체 재고 대비 미분양률로 계산)

주3: 노후주택비율·빈집비율(2024) = 각각 30년 이상 경과 주택 수, 미거주주택 수 ÷ 전체주택 수 × 100

주4: 각 지표는 소수 둘째 자리(노후주택비율·빈집비율은 첫째 자리)까지 반올림하여 표시하였으며, 유형 구분은 반올림 전 값을 기준으로 함

- 미분양·노후주택·빈집이 모두 중윗값 이상인 복합위기형은 34개 시군구로, 세 문제가 동시에 심각한 지역이 결코 적지 않음
- 복합위기형은 경남 18개 기초지자체 중 7개, 전북 14개 중 5개, 전남 22개 중 7개, 경북 22개 중 6개가 해당되어, 비수도권 남부 지역에 집중된 반면, 안정형은 서울 25개 기초지자체 중

19개, 경기 31개 기초지자체 중 12개로 수도권에 몰려 있어 수도권과 비수도권의 구도가 시군구 단위에서도 반복되고 있음이 확인됨

- 복합위기형의 시군구 단위의 대표 지역으로는 부산 동구·강원 강릉시·경북 포항시 등이 있으며, 세 지표가 동시에 높게 나타남
- 반면 경기·서울·광주·대구·대전·울산·인천·제주·세종 9개 시도에는 복합위기형이 단 한 곳도 없기 때문에 해당 유형은 사실상 비수도권 남부 도 지역에 집중된 문제임을 알 수 있음

표 6-1 복합위기형 34개 지역: 2024년

시도	시군구	미분양률(%)	노후주택비율(%)	빈집비율(%)
부산	동구	1.86	46.6	13.5
강원	강릉시	1.35	37.4	12
경북	포항시	1.29	37.2	11.8
충북	옥천군	1.21	44.6	11.4
경북	경주시	1.19	39.2	13.5
전남	함평군	1.15	57.3	15.5
전남	구례군	1.1	45.5	17.1
경남	사천시	1.07	36.4	13.6
전북	군산시	0.95	35.7	16.1
경남	고성군	0.83	46.3	18
전북	임실군	0.81	50.5	16.4
전북	익산시	0.74	40.1	14.7
경남	통영시	0.73	40	12.7
충남	공주시	0.59	40.3	12.3
경남	함양군	0.54	42.1	16.9
경남	밀양시	0.52	40.8	14.1
전남	장흥군	0.5	52.7	15.3
충남	예산군	0.5	37.1	16.7
전남	여수시	0.43	44.7	13.3
충북	보은군	0.37	49.4	15.9
전남	장성군	0.34	45.2	17.9
전북	남원시	0.34	40.4	13.6
경남	남해군	0.32	53.2	23.3
경북	울진군	0.29	50.3	20.1
전북	김제시	0.28	51.7	13
경남	산청군	0.28	41.2	18
전남	목포시	0.26	36.1	13.8
강원	삼척시	0.24	44	17.3
강원	정선군	0.21	48.1	15
경북	청도군	0.2	43.7	19.6
경북	상주시	0.2	50.3	13.6
충남	금산군	0.16	42.1	14.2
경북	김천시	0.13	37.4	14.1
전남	담양군	0.13	43.9	13.3

출처: 국토교통부 「미분양주택현황」, 국가데이터처 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2024년 기준)

- 미분양률만 중위 이상인 공급과잉형인 36개 시군구는 노후주택비율과 빈집비율이 모두 중위 값 이하로 기존 재고의 노후화·유희화 수준은 상대적으로 낮고 신규 공급 측면의 문제가 두드러지는 유형임
- 공급과잉형은 시군구 수로는 경기도 9곳, 부산이 6곳으로 가장 많이 분포하나, 개별 미분양률이 특히 높은 지역은 대구·울산에 집중됨

표 6-2 공급과잉형 36개 지역: 2024년

시도	시군구	미분양률(%)	노후주택비율(%)	빈집비율(%)
경기	이천시	2.26	23.2	7.8
울산	남구	1.45	32.8	7.5
대구	달서구	1.43	29.4	5.2
울산	울주군	1.32	23.6	10.2
경북	구미시	1.3	24.5	10.8
대구	북구	1.17	23.7	6.2
경기	오산시	1.05	9.8	7.2
부산	수영구	0.87	32.4	9.4
강원	원주시	0.81	22.9	9.4
대구	수성구	0.72	34.5	7.1
경남	김해시	0.65	16.7	6.6
경기	양주시	0.6	7.3	10.1
충남	천안시	0.51	16.8	9.1
인천	서구	0.49	18.4	6.4
경기	광주시	0.47	4.5	6.4
대구	동구	0.34	27.3	8.2
경기	의정부시	0.31	18	5
광주	동구	0.31	33.3	9.9
부산	금정구	0.3	33.8	8.4
경남	양산시	0.29	18	10.5
부산	연제구	0.28	29	7.5
부산	부산진구	0.26	30.6	10.1
강원	춘천시	0.25	27.6	7.7
부산	동래구	0.25	27.9	9
대전	유성구	0.24	13.7	5.8
광주	서구	0.22	27.8	7.7
울산	북구	0.21	14.1	5.9
경기	포천시	0.21	24.3	8.8
서울	강동구	0.19	18	3.4
광주	광산구	0.16	15.3	7.4
서울	동대문구	0.15	22.2	2.1
부산	기장군	0.15	12	8.3
경기	김포시	0.14	4.7	4.5
경기	용인시	0.14	5.8	4
경기	남양주시	0.13	10.7	5.2
인천	미추홀구	0.13	34.2	8.7

출처: 국토교통부 「미분양주택현황」, 국가데이터처 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2024년 기준)

- 노후유형 44개 지역 중 43곳이 「인구감소지역 지원 특별법」상 인구감소지역 및 관심지역으로 지정⁷⁾되어 있어, 유형 중 가장 높은 비중을 보임
- 노후유형의 시군구 단위의 대표 지역으로는 전남 진도군·경북 의성군·전남 완도군 등이 있으며, 미분양률은 0에 가까운 반면 노후주택비율은 57~63%에 달함

표 6-3 노후유형 44개 지역: 2024년

시도	시군구	미분양률(%)	노후주택비율(%)	빈집비율(%)
전남	진도군	0	62.9	11.7
경북	의성군	0	60.7	14.4
전남	완도군	0	59.8	14.4
전남	고흥군	0.03	58.2	19.3
부산	영도구	0.04	57.8	14.4
전남	강진군	0	57.2	18.6
경남	합천군	0	57	20.1
전남	보성군	0	56.6	14.4
경북	영덕군	0	56.2	17.7
전남	해남군	0.02	56	13.8
경북	청송군	0	55.1	14.5
충남	부여군	0.01	53.8	11.9
경남	의령군	0	53.6	15.9
대구	군위군	0	53.1	12.3
경북	봉화군	0	52.9	14.6
경북	영양군	0	52.1	14
전북	고창군	0	51.3	14.8
충북	단양군	0	51.3	15.3
강원	태백시	0	51	20.1
전남	곡성군	0	50.2	15.7
충남	서천군	0.02	49.7	18.2
경남	하동군	0	49.6	14.8
전북	부안군	0	49.6	16.5
전남	영광군	0	48.5	14.3
경북	문경시	0	47.9	12.6
전북	순창군	0.02	47.4	15.6
경남	창녕군	0	47.3	14.3
충남	청양군	0	46.3	12.5
부산	중구	0	46	17.6
경남	거창군	0.06	45.6	14.2
충북	영동군	0.02	44.4	13.1
전북	정읍시	0.07	44.2	13.4
충남	논산시	0.01	43.8	11.8
경북	안동시	0.06	43.4	14.1
강원	영월군	0	43.3	12.2
경북	영천시	0.01	42.5	11.4
전북	무주군	0	41.5	12.6
강원	고성군	0	41.1	16
경북	고령군	0	40.2	14
경남	함안군	0	40.1	11.4
경북	예천군	0	38.9	15.2
강원	동해시	0	38.6	15.4
부산	서구	0.06	38.4	12.2
충남	보령시	0	37.9	13.2

출처: 국토교통부 「미분양주택현황」, 국가데이터처 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2024년 기준)

7) 행정안전부, 인구감소지역 지정현황(「인구감소지역 지원 특별법」)과 본 분석의 시군구 유형화 결과를 교차 집계함.

- 세 지표 모두 중위 미만인 안정형인 42개 지역은 세 지표 모두 상대적으로 낮은 지역으로 228개 중 5분의 1에 못 미쳐 소수에 해당됨
- 안정형 42개 지역 중 서울이 19개, 경기도가 12개, 인천이 3개로 총 34개가 수도권에 집중돼 있음

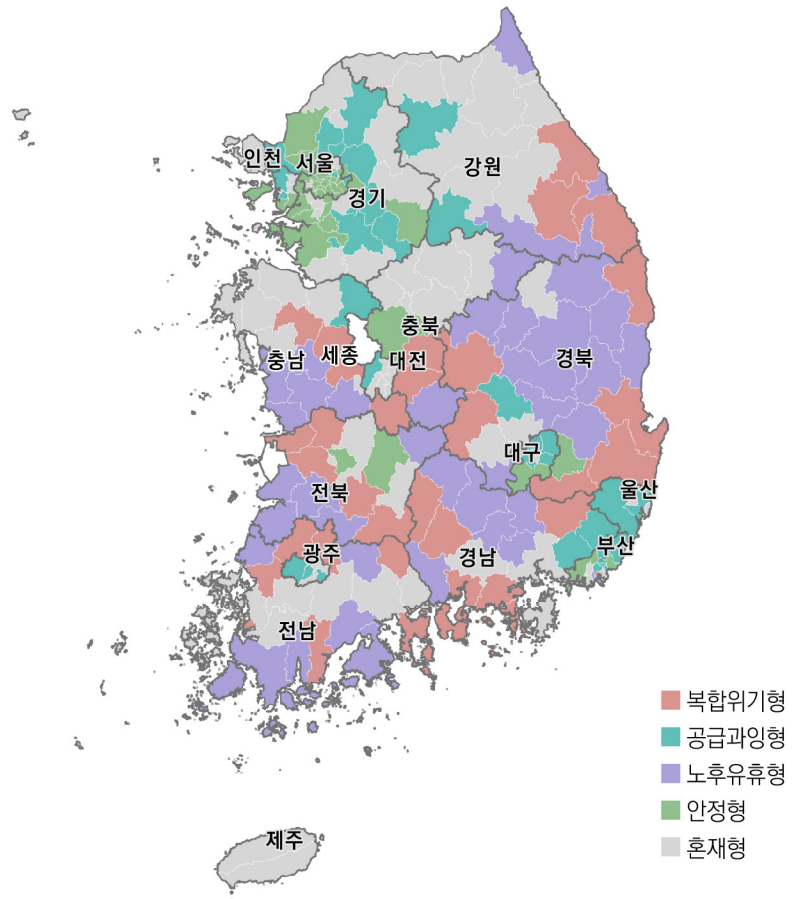
표 6-4 안정형 42개 지역: 2024년

시도	시군구	미분양률(%)	노후주택비율(%)	빈집비율(%)
경기	하남시	0	7	2.5
경기	화성시	0.06	5	6.9
경기	시흥시	0.01	8.5	5
부산	강서구	0.01	8.2	6.1
경기	파주시	0	10.1	6.9
경기	과천시	0	17.9	2.3
대구	달성군	0.07	12.6	8.9
서울	성북구	0	19.9	2.5
경기	고양시	0.05	18.6	3.9
경기	수원시	0.07	18.9	3.7
경기	구리시	0	21.5	2.1
서울	은평구	0	20.8	3.2
서울	중랑구	0	22.7	1.8
서울	마포구	0.04	21.4	3.4
서울	성동구	0	22.9	2.1
서울	종구	0	22	4
서울	서초구	0	22.5	3.8
서울	광진구	0.06	25.7	1.1
인천	종구	0.07	16.3	10.5
서울	금천구	0.02	25.5	2.3
경기	의왕시	0	18.9	9
서울	서대문구	0	25.7	2.3
서울	동작구	0	27.4	0.8
서울	송파구	0	25.9	2.3
서울	관악구	0	27.9	0.7
서울	구로구	0.05	24.6	4.1
서울	강서구	0.07	24.5	5.1
경기	안산시	0	24.2	6
경북	경산시	0.02	21.8	9
부산	해운대구	0.11	24.3	8.6
서울	영등포구	0	31.6	2
충북	청주시	0.07	26.2	8.5
경기	여주시	0.01	25.3	10.2
인천	연수구	0.11	30.5	5
전북	전주시	0.01	28.5	8
경기	부천시	0.07	31.4	5.5
부산	북구	0.1	30.8	6.4
서울	강남구	0	32.9	5.3
인천	남동구	0.01	31.3	7.1
서울	종로구	0	35.4	4.5
서울	용산구	0	33.3	9.6
전북	진안군	0	35.5	9.5

출처: 국토교통부 「미분양주택현황」, 국가데이터처 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2024년 기준)

- 혼재형인 72개 지역은 지표 간 방향이 엇갈려 단일 서사로 설명하기 어려운 잔여 범주로 그중에서도 미분양·빈집만 높고 노후주택은 낮은 조합이 26개 지역으로 가장 많아, 신축 공급이 그대로 빈집화되는 유형이 혼재형의 주된 구성임이 확인됨
- 결국 지방 주택시장 위기로 묶여서 보여지던 현상은 실제로 성격이 다른 복수의 문제로, 획일적 정책 대응에는 한계가 있음을 시사함

그림 10 주택시장 유형별 분포 지도: 2024년



출처: 국토교통부 「미분양주택현황」, 국가데이터처 「주택총조사」 자료를 이용하여 재구성 (2024년 기준)

3. 기존 정책의 현황 및 과제

▶ 가격 축과 구조 축, 다른 처방 필요

- 서울은 지표 유형화
상 안정형에
해당되나, 실제
문제는 가격
양극화의 심화
- 비수도권은 주택
재고의 구조적
문제가 두드러짐
- 지역별로 문제의
성격이 상이해
차등적 대응이
필요함

🔴 가격 축면과 구조 축면, 두 축으로 갈리는 지역별 문제

- 서울, 안정형 뒤에 가려진 가격 문제
 - 서울은 미분양·노후주택·빈집 3개 지표만 보면 대부분 안정형으로 분류됨
 - 그러나 가격 축면에서는 매매가격과 분양가 상승으로 비수도권, 비도심 지역과의 격차 확대라는 뚜렷한 문제를 안고 있음
 - 즉 서울의 문제는 재고의 양이나 노후화가 아니라 서울로의 수요 집중에 따른 가격 급등이며, 따라서 수요에 부합하는 공급 문제가 주요함
- 비수도권, 수요·공급 불일치를 넘어서 재고 문제
 - 비수도권은 가격 격차보다 미분양·노후주택·빈집이라는 주택 재고의 구조적 문제가 두드러지며, 복합위기형·노후유희형의 대다수가 비수도권 남부에 집중된 것이 이를 보여줌
 - 즉 서울은 가격 축, 비수도권은 구조 축에서 문제가 나타나는 만큼, 이어서 현재 시행 중인 정책을 유형별로 살펴봄

▶ 유형별 정책 대응의 한계

- 미분양·빈집·노후
주택을 각각
대상으로 하는 개별
사업 중심 구성
위주의 현황
- 복수 문제가 겹치는
지역엔 정책 수단
연계 부족

🔴 주택 위기 유형별 현재 정책 대응 현황

- 복합위기형은 현재 미분양은 미분양 관리지역 지정 및 준공 후 미분양 매입 등을 통해, 빈집은 「빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법」에 따른 빈집정비 사업을 통해, 노후주택은 재개발·재건축 및 소규모 주택정비사업 등을 중심으로 각각 대응하고 있음
- 이는 지역의 문제별로 개별 사업이 병렬적으로 운용되는 구조임을 확인할 수 있음
- 공급과잉형에 대한 현재 정책은 주택 공급 관리와 미분양 해소를 중심으로 운용되고 있으며, 준공 후 미분양 주택에 대해 LH 매입, CR리츠 지원, 세제 특례 등을 추진하고 있음
- 노후유희형은 현재 빈집정비 사업·도시재생·주거환경개선사업·소규모 주택정비 사업 등 기존 주거환경·재고 정비 수단을 갖추고 있음
- 다만 노후주택·빈집의 정비 방식은 지역별로 다름 - 원도심처럼 기반시설이 남아있는 곳은 리모델링이 효율적이거나, 소유자 불명이거나 수요 자체가 없는 인구감소지역은 정비사업 자체가 성립하기 어려워 철거·공공매입이 불가피한 상황임
- 안정형은 미분양·노후주택·빈집 구조 지표상으로는 세 지표가 모두 낮아 안정적으로 보이나, 서울과 경기도처럼 가격 축면에서 심각한 양극화를 겪는 지역이 다수 포함되어 있어 구조 지표만으로 정책 개입 필요성을 판단하기 어려움. 이런 지역은 구조적 정비보다 가격·공급 축면의 별도 대응이 필요함
- 혼재형은 세 지표의 조합이 다양해 하나의 정책 방향으로 묶기 어려우며, 특히 혼재형이 72개로 가장 많은 유형이라는 점은 시군구별 주택시장 여건이 상당히 다양함을 보여줌

4. 정책적 시사점 및 제언

▶ 지역별 차등 대응의 필요성

- 수도권은 공급 확충, 비수도권은 재고 관리 필요
- 서울은 정비사업 인허가 단축과 공공주도 공급 연동 필요
- 복합위기형: 지역단위 패키지와 지방소멸기금 연계 추진
- 노후유희형: 리모델링·귀촌과 철거의 이원화 검토
- 공통적으로 시군구 단위의 설계 및 조기 경보체계도입 필요

🔴 지역별 차등적 주택정책 설계의 필요성

- 현행 주택정책은 가격급등·미분양·빈집·노후주택 등 개별 문제별로 정책수단을 각각 운영하고 있으나, 본 분석에서 확인했듯 실제로는 문제 조합이 지역마다 달라 유형별 대응이 필요함
- 서울·경기 등 수도권은 가격이 급등하는데도 신규 공급이 오히려 위축되고 있어 공급 확충이 우선 과제인 반면, 비수도권은 이미 공급과잉이거나 수요 자체가 회복되지 않아 신규 공급보다 기존 재고 관리·재편이 우선 과제임
- 다만 경기도는 성남·용인처럼 수요가 많은 대도시권과 연천·가평처럼 도 단위 비수도권 수준인 농촌 지역이 공존해, 경기도 안에 수도권적 요소와 비수도권적 요소가 함께 있다는 점을 전제해야 함
- 서울·비수도권이라는 광역 구도뿐 아니라 같은 시·도 안에서도 시장 성격이 갈리는 만큼, 정책 역시 지역별 여건에 맞춰 차등적으로 설계할 필요가 있음
- 주택위기 유형별 중장기 정책 제언
- 서울·수도권은 택지개발, 정비사업 인허가 절차 단축·공공기여 인센티브 조정으로 공급 속도를 높이고, 공공주도 공급 확대 물량을 신규분양 감소분에 연동해 설정하되, 분양가 상한제 등 가격안정수단과 상충하지 않도록 균형적 재검토가 필요함
- 또한, 1990년대 집중 공급된 1기 신도시가 재건축 통상 기준에 도달하며 재건축 수요가 전국적으로 급증할 가능성이 있어 중장기적 전략적 검토가 필요한 시점임
- 복합위기형은 미분양 매입·빈집정비·소규모주택정비를 지역 단위 패키지로 통합 설계하고, 지방소멸대응기금 등 기존 재정 인센티브와 연계하며, 시군구 단위 통합 태스크포스·원스톱 창구를 마련해야 함
- 공급과잉형은 신규 인허가 총량을 수요 여건에 맞춰 조절하고, 준공후미분양은 LH매입·CR 리츠 지원을 확대하며, 준공전·준공후 비중을 미분양관리지역 지정 등 정책판단 기준에 반영해야 함
- 노후유희형은 인구 전망에 따라 전면 철거보다는 수요회복 가능 지역과 불가능한 지역을 구분하는 기준을 마련하여 리모델링·귀농귀촌 연계형 정비와 철거를 나누는 이원화된 접근이 필요함
- 공통적으로는 정책 설계·재원 배분 단위를 시·군·구로 세분화하고, 미분양·노후주택·빈집 통합 모니터링·조기경보 체계를 구축해야 함



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE