

# 불안정한 주택시장, 근본적인 해결책은

-2002년 주택시장을 되돌아보며-

장 성 수 | 주택산업연구원 연구원

## 서론

연말이 되면서 2002년의 주택시장을 되돌아본다. 무슨 자랑스러운 때문에 되돌아 보는 것이 아니다. 2,113:1이라는 천문학적인 청약경쟁률과 가계 연소득의 7배를 넘는 주택가격이 1년 사이에 25%나 앙등하여 국민들의 주거생활의 안정을 위협했던 2002년 주택시장을 정리하고, 오는 2003년에는 이러한 혼란이 되풀이되지 않기를 바라면서, 그러기 위해서는 주택업계와 정책 당국 그리고 전문가들이 최선을 다해야 하기 때문이다.

주택시장의 이슈는 매년 다양하지만 2002년의 주택시장의 이슈는 첫째가 주택가격의 앙등, 둘째가 민영주택청약 열기, 셋째가 주상복합의 이상 열기가 아닐까 한다. 이들 이슈 중에서도 사회·경제적 충격을 고려할 때 2002년 주택시장을 결산하는 대표적 화두는 역시 주택가격의 앙등일 것이다.

2001년말에 많은 전문가들과 언론매체는 앞다투어 2002년의 주택시장에 대한 전망을 내어 놓았다. 경쟁적으로 제시된 2002년 주택시장 전망은 주택시장의 가격이 앙등할 우려가 있다는 의견과 이와는 반대로 주택시장의 가격은 안정 내지는 오히려 내릴

것이라는 낙관론이 첨예하게 대립하였다.

앙등우려를 제기한 전문가의 논거로는 IMF 이후의 주택공급부족, 경기 회복 및 금융여건 변화에 따른 구매력 상승이 맞물린 수급불균형, 수도권을 중심으로 한 택지공급부족으로 단기간에 주택건설 확대를 통한 물량의 확보 곤란과 같은 주택시장 내부적인 요인으로 보았다. 그리고 대선과 지방자치선거 및 월드컵 개최 등에 따라 행정력을 동원한 시장규제 및 유동성 증가 규제가 어려울 것이라는 외부적 요인 등이었다.

한편 주택시장은 안정될 것이라는 낙관적 전망도 강하게 제시되었다. 건교부가 연초에 발표한 '1·8 주택시장동향점검 및 대응방안'은 주택시장의 불안 요인은 있으나, 주택재고가 98.3%로 상승하였기 때문에 주택시장은 안정될 것이라고 밝히고 있다. 역시 연초에 발표된 국토연구원의 주택 및 부동산 시장의 가격 전망이나 한국건설산업연구원의 주택시장 전망, 그리고 부동산 중개업 분야의 정보제공관련 업체에서는 주택보급률의 상승과 다가구 다세대 주택의 입주물량 등이 증가함으로써 주택시장은 안정될 것이며, 심지어 소비심리가 얼어붙어 주택가격의 하락이 우려된다고도 했다.

〈표 1〉 2001년 대비 2002년 주택시장가격동향

구분	지수		2001년 10월지수	2002년 10월지수	상승율(%)	
	전도시 종합		102.3	120.2	9.78	
매매 가격 지수	지역별	서울	108.5	135.3	24.70	
		6개 광역시	97.8	110.5	12.98	
		21개 중소도시	100.8	117.0	16.07	
	유형별	단독	88.0	95.4	8.40	
		연립	94.6	105.4	11.41	
		아파트	116.1	144.4	24.37	
	규모별	대형	99.3	114.0	14.80	
		중형	102.3	119.8	17.10	
		소형	106.2	126.4	19.02	
	전세 가격 지수	전도시 종합		132.0	148.0	12.12
		지역별	서울	135.1	153.9	13.91
			6개 광역시	124.8	141.5	13.38
21개 중소도시			133.9	145.8	8.88	
유형별		단독	106.5	116.6	9.48	
		연립	130.8	142.0	10.85	
		아파트	151.7	173.7	14.50	
규모별		대형	125.5	141.9	13.06	
		중형	135.1	153.4	13.54	
		소형	137.4	152.0	10.62	

자료 : 국민은행, 「도시주택가격동향조사」

그러나 1/4분기부터 주택시장의 불안이 나타나면서 정부에서는 '3·6 주택시장안정 대책', '5·20 서민주거안정대책'을 잇따라 발표하였다. 이러한 상황하에서도 일부 연구기관들은 낙관론을 계속하면서 급기야는 자산디플레이션의 우려까지 제기, 시장을 앞서가는 전망을 내놓기도 했다.

이러한 낙관의 맥락에서 주택가격 폭등이 한참 진행중인 가운데 한 민간 연구소는 2002년 6월에 발표된 2002년 하반기 주택시장 전망에서 하반기에 주택가격이 약 2%의 가격하락할 것이라 점치고 있다.

이러한 전망과는 달리 주택시장의 가격양등 추세가 지속되자 정부는 급기야 '8·9 주택시장안정대

책', '9·4 주택시장안정대책', '10·11 부동산시장안정대책' 등을 속속 발표하기에 이르렀다.

결과적으로 소위 전문가들은 전문성을 근거로 한 전망이라는 이름에 걸맞지 않는 그야말로 '점을 친 것'이었다.

### 2002년 주택시장 동향

2002년 10월까지 전국 도시지역의 주택매매가격은 전년 10월에 비해 9.78%가 상승하였다. 이는 2001년의 주택매매가격이 9.88% 상승에 뒤이어 연 2년째 주택 매매가격 상승이 계속된 것이다.

전세시장의 상승폭은 더욱 컸다(〈표 1〉,〈표 2〉참

〈표 2〉 연도별 주택가격지수

(단위: 지수 1995년말=100)

연도		구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
매매가격지수			100.0	101.5	103.5	90.7	93.8	94.2	103.5
유	단독		100.0	99.8	99.2	88.1	86.8	85.6	88.4
형	연립		100.0	100.5	101.1	89.2	87.5	88.2	95.2
별	아파트		100.0	103.5	108.4	93.7	101.7	103.1	118.1
전세가격지수			100.0	106.5	107.4	87.6	102.3	113.7	132.4
유	단독		100.0	103.2	103.1	86.0	89.0	96.3	106.8
형	연립		100.0	105.4	106.1	86.7	100.0	113.4	130.1
별	아파트		100.0	110.2	112.0	89.4	113.3	127.1	152.5

자료: 국민은행

조). 2001년의 전세가격은 16.44% 상승하였으며, 2002년에는 12.12% 상승하였다. 비록 상승률은 낮아졌지만 전세가의 상승이 높았다는 것은 향후 주택 매매가격 상승의 잠재력이 여전하다는 것을 보여주고 있다. 지역별 주택매매가격 동향을 보면 역시 서울의 주택 매매가격이 24.70%를 보여 전국도시 평균 16.07%를 크게 넘어서는 상승세를 보였다.

주택유형별로는 가격 상승에 커다란 격차를 보였다. 단독주택의 경우는 8.40%가 상승하였으나 아파트의 경우에는 24.37%가 상승하여 단독주택에 비해 무려 3배 가까이 가격이 상승하였다. 주택규모별로 보면 대형의 경우 14.80%가 상승하였으며, 소형의 경우 19.02%가 상승하여 소형주택시장에서의 가격상승이 중대형 주택시장의 가격 상승폭을 상회하였다.

2002년 주택시장에서의 거래동향을 보면 서울을 중심으로 한 소형 아파트 시장에서의 가격상승이 두드러졌음을 유추할 수 있으며, 전세시장의 가격상승도 상승률은 낮아졌지만 지속되어 향후 주택시장에서

의 가격상승 압력이 잠재되어 있음을 시사하고 있다.

### 2002년 주택시장 불안의 요인과 배경

2002년 주택시장의 불안은 98년 IMF 경제위기 이후 익히 예견된 것이었다. 그 예견의 근거는 바로 IMF 이후 3년간 계속된 주택공급부족 특히 아파트의 공급부족이 발생했다. 이러한 공급부족에도 불구하고 자금대출 수요부족에 따른 저금리의 타개책으로 금융권에서 주택소비자 금융을 확대하였고, 그 결과 수요가 크게 늘어나 수급불균형이 발생했다는 어찌면 너무나 당연한 것이었다. 또 주택정책 추진 및 시장안정화 대책의 적실성 및 적시성 부족도 작용하여 주택시장의 불안을 제대로 진정시키지 못했다.

주택건설 실적은 2001년부터 예년 수준을 회복하고 있으나 난개발 방지를 위한 개발규제, 환경규제 강화 등에 따라 대규모 택지개발이 어려워지고 이에 따라 수요가 많은 아파트 건설물량은 주택공급물량에서 차지하는 비중은 물론 공급 절대량이 감소했다

(〈표 3〉참조).

97년에 수도권에는 17만 9천호의 아파트가 공급되었고, IMF의 충격이 컸던 98년에는 13만 4천 호가 공급되었고, 99년에는 21만 8천호, 2000년에는 18만 2천호가 공급되었다.

그런데 2001년에는 공급 물량이 12만호로 급격히 감소했다. 수도권 주택공급에서 차지하는 아파트의 비율도 97년의 78.1%에서 2001년에는 39.5%로 절반이하의 비율로 감소한 것이다. 이는 2000년 이후 준농림지역에서의 개발규제로 수도권지역에서 택지를 확보하지 못한 필연적인 결과이다.

특히 서울 강남지역은 생활 및 교육환경여건 등 주택수요가 매우 크지만 이에 비해 공급이 거의 없어 강남지역의 집값 상승을 촉발시키게 되었다. 주택산업연구원은 주택공급 물량 10% 감소는 18개월간 2.54%의 가격 상승요인으로 작용한다는 사실을 지적한 바 있다.

주택공급 특히 아파트 공급이 크게 감소한 반면에 금융권의 대출여력 증가로 가계에 대한 대출이 확대되었고, 이것이 주택구입자금으로 사용되어 공급물량 부족 속에서 구매력이 크게 증가하는 현상이 연출되었다.

2001년부터 2002년 7월 사이 금융기관의 대출은 117조원이 증가했다. 이 가운데 80조원이 가계대출로 분류되고 있다. 가계대출중 얼마만한 자금이 주택구입자금으로 사용되었는지를 정확히 구분해 낼 수는 없다.

상당한 자금은 기존의 대출 받은 대출 이자가 높은 대출금을 상환하는데도 사용되었을 것이기 때문이다. 이러한 것을 고려하더라도 최소한 가계 대출, 절반 정도인 40조원이 주택구입용으로 사용된 것으로 추정된다. 이는 주택가격을 호당 1억 5천만원에서 2억원으로 볼 때 약 20만에서 25만호 정도의 유효수요의 확대를 초래한 것이다. 이 수요의 대부분

〈표 3〉 주택건설 추이

(단위 : 천호, 괄호는 아파트 비중)

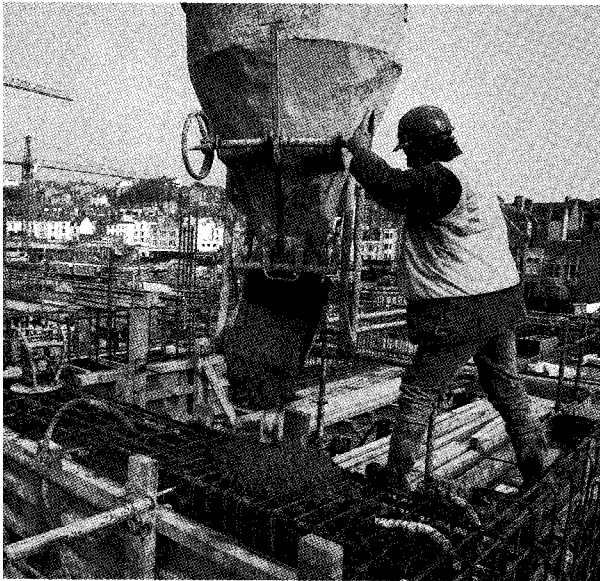
구 분		1997	1998	1999	2000	2001
전 국	전 체	596	306	405	433	530
	아파트	485(81.4%)	263	345	332	267(50.3%)
수도권	전 체	229	149	237	241	304
	아파트	179(78.1%)	134	218	182	120(39.5%)
서 울	전 체	70	29	61	97	117
	아파트	52(74.3%)	25	54	72	39(33.3%)

자료 : 건설교통부

〈표 4〉 가계대출금리, 통화량(M2), 주가 및 서울지역 집값 동향 )

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002.7
가계대출금리(%)	13.22	12.93	10.08	9.48	7.26	7.31
통화량 평잔 증가율(%)	15.3	7.5	7.7	14.4	10.1	11.6
종합주가지수	654.5	406.1	806.8	734.2	693.70	717.99
서울 집값 상승률(%)	2.0	-13.2	5.6	3.1	12.9	15.3

출처 : '9·4 주택시장안정대책'



은 실수요자이든 투자 목적이든 간에 생활이 편리하고, 환금성이 좋은 중소형 아파트를 구입했을 것으로 추정된다. 이러한 추정은 도시주택가격동향과 함께 정부의 발표로 확인되고 있다(〈표 1〉참조).

〈표 4〉는 9·4 조치 당시 정부가 발표한 자료다. 정부가 분석한 주택시장에서의 가격양등원인은 전반적인 저금리 추세로 가계자금 대출금리가 인하되어 주택의 구매력이 상승한 반면, 증권 및 코스닥 시장의 침체에 따라 시중자금 유입 기능이 저하되면서 여유자금이 주택시장으로 흘러들었기 때문이라 지적하고 있다.

시중 여유자금은 2000년 4월 부터의 준농림지 규제의 강화로 수도권을 중심으로한 택지공급 부족에 따라 단기간에 주택공급이 늘어나지는 않을 것이라는 점과 ‘국토의이용및계획에관한법률’이 입안되고, 재건축 규제 강화가 되어 택지 공급 및 주택공급의 가능성 희박하다는 점 때문에 주택 투자에 대한 부담 없이 아니 더 큰 기대를 갖고 주택을 특히, 아파트에 집중투자하였고 이로 인해 주택가격의 급

등 현상이 일어나고 말았다.

## 정부의 주택시장안정 대책 및 평가

2002년 상반기는 물론 ‘8·9 주택시장안정대책’이 제시될 때까지 정부는 주택보급률이 매우 높아졌고, 다세대 다가구 주택 등의 입주물량이 충분하다는 시각을 견지했다. 이와 함께 주택시장의 가격양등의 원인을 저금리에 따른 구매력의 확대에 따른 주택가격의 상승, 그리고 강남지역의 재건축열기에 따른 투기적 집단의 발호로 인식하고 재건축에 대한 규제를 강화하는 한편 재정경제부를 중심으로 수요관리 측면의 정책을 주로 사용하였다.

그러나 모두에서 지적한 바와 같이 구매력이 증가한 것이 분명한 사실이다. 하지만 소비자들의 주택 선호가 아파트에 집중되어 있는 상황에서 4년간 아파트 공급이 감소했다는 공급 부족이라는 또 다른 요인이 엄연히 존재하고 있는 상황에서, 수요관리에 치중한 정부의 대책은 주택시장의 가격 양등 추세를 잡는데 일정한 한계가 있었다.

급기야 ‘9·4 주택시장안정대책’이 발표되었다. 2002년에 발표된 여러 대책에 비해 동 대책은 대출 규제와 주택보유에 대한 중과세와 같은 수요관리 및 부족한 아파트의 공급확대를 위해 신도시 개발까지를 포함한 정책이 모두 포함되어 주택시장의 문제의 본질에 입각한 정책이라는 특징을 갖고 있다. 필자는 동대책의 실천 여부와는 관계없이 정부가 주택시장의 문제점을 정확히 인식하고 있다는 점에서 다른 대책들과는 달리 높히 평가한다.

‘9·4 주택시장안정대책’이 발표되고 나서 그 실천을 위한 구체적 대안으로서 ‘10·11 부동산시장안정대책’이 또다시 발표되었다. 주택시장안정에



'9·4 주택시장안정대책'이 발표되었다. 2002년에 발표된 여러 대책에 비해 동 대책은 대출규제와 주택보유에 대한 중과세와 같은 수요관리 및 부족한 아파트의 공급확대를 위해 신도시 개발까지를 포함한 정책이 모두 포함되어 주택시장의 문제의 본질에 입각한 정책이라는 특징을 갖고 있다. 필자는 동대책의 실천 여부와는 관계없이 정부가 주택시장의 문제점을 정확히 인식하고 있다는 점에서 다른 대책들과는 달리 높히 평가한다.

대한 정부의 강력한 의지가 표명되면서 투기 단속의 강화, 금융권의 가계대출 규제 등이 계속 이어져 주택거래가 거래가 둔화되고 가격상승세는 소강국면을 맞이하고 있다.

즉 주택시장의 불안을 일단은 진정국면으로 들어선 것으로 보인다. 그러나 이는 일시적 상황이다. 필자가 감히 일시적이라는 표현을 사용한 이유는 정부의 강력한 단속으로 투기세력의 준동이 잠행했다는 점과 함께, 많은 주택수요자들은 정부가 발표할 주택공급 확대방안을 기다리고 있다는 점 때문이다.

정부는 9·4대책을 발표하면서 주택시장의 불안 원인은 수급불균형으로, 대책의 골자는 수급 불균형을 타개하기 위한 공급의 확대이기 때문에 2002년 말까지 공급확대방안을 제시하겠다고 했다. 따라서 이러한 방안이 제시되지 않은 상태에서의 주택시장의 외형적 안정은 역시 일시적일 수 밖에 없는 것이다.

최근 들어 연말까지 제시하기로 했던 주택공급 확대방안과 이를 위한 대규모 택지개발지역의 선정을 차기 정권 출범 후로 미루겠다는 기사가 언론을 통해 유포되고 있다. 정부는 양적 공급의 확대방안을 제때 제시하지 못하는 한편, 금융권에 대한 가계대출 억제에 치중하고 있다. 이는 주택시장의 문제와 문제의 핵심을 빗겨가고 있는 것이며, 결과적으로 주택시장의 불안을 증폭시킬 위험성이 크다. 대

규모 택지개발과 관련해서는 정치적 선택이 중요한 것은 자명하다.

또한 개발과 환경보존의 논의가 첨예하게 대립하고 있고, 택지개발을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부의 갈등도 연출되는 가운데 정권 말기에 대규모 주택건설을 추진하기가 어렵다는 현실적인 한계가 존재하고 있다.

결과적으로 국민들의 민생과 직결된 주택시장에서의 정책이 정치논리에 밀려 버린 것이다. 신정권이 출범하고 본격적으로 기능하는 데는 상당한 시간이 소요될 것이다.

서울과 수도권은 주택보급률이 79.7%와 88.6%로 주택재고가 절대적으로 부족한 상태가 지속되고 있고, 질 좋은 주택의 대명사처럼 아파트가 선호되고 있으며, 시중자금의 공급과잉 현상이 개선될 가능성은 크지 않다.

결국 이러한 주택시장 상황을 방치한 채로의 시간 지체는 주택시장의 불안정을 한층 심화시킬 우려가 크다.

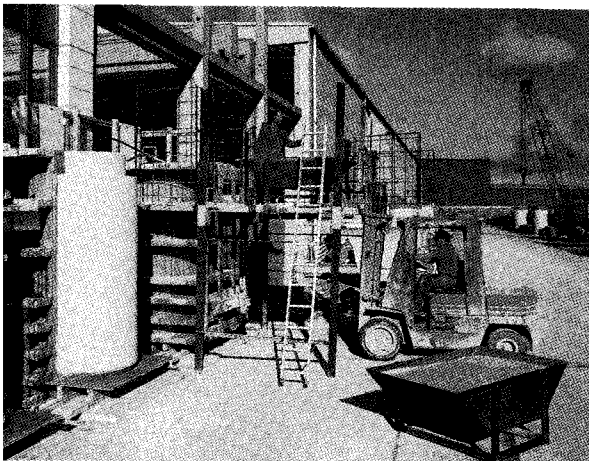
### 맺으면서

2002년 주택부문에서는 무주택자에 대한 민영주택의 우선 공급, 최초 주택구입자에 대한 국민주택

기금의 저리 대출, 주택건설촉진법을 주택법으로 개정, 국민주택기금 관리 기관의 다변화 등 주택정책 추진 체계상의 많은 정비가 이루어 졌다. 그러나 주택시장의 불안으로 주택부문의 선진화를 위한 노력들이 제대로 평가받지 못하는 아쉬움이 크다.

이러한 아쉬움 끝에 한 가지 결론 아닌 결론이 제시된다. 우리나라는 60년대 산업화와 경제 성장의 대가로 즉, 농업 위주의 절대적 빈곤이 공업위주의 상대적 빈곤으로 변화되는 역사발전을 이행하는 부작용으로 도시화와 도시문제를 안게 되었다. 70년대 들어 대두된 대표적인 도시문제인 주택문제는 우리가 또다시 후기 산업화(Post-Fordism)사회로 이행하는 21세기에 도 미처 극복하지 못한 부작용으로서, 주택부족과 주택가격양등 그리고 주택시장에서의 투기 세력의 개입으로 요약된다.

지난 30년간 주택시장의 불안과 이를 안정화시키기 위한 정책은 주기적으로 반복되었다. 30년간의 노력으로 극복하지 못한 뿌리 깊은 고질병인 주택시장의 불안을 하루 이틀 사이에 치유하기는 불가능할 것이다. 또한 주택시장을 둘러싼 주변상황의 변화는 주택시장의 불안을 한층 복잡하게 만들고 가중시키기도 한다.



이러한 맥락에서 보면 주택시장의 안정과 이를 달성하기 위한 정책은 단기간에는 기대할 수 없는 것이다.

그러나 또 하나의 분명한 사실은 일반경기의 움직임이나 정치적 상황의 변화와는 관계없이 주택의 양적인 부족문제의 해소를 전제로 하지 않고서는 주택시장의 안정은 결코 기대할 수 없다는 것이다. 즉, 주택시장안정의 필요조건은 지역 시장별로 주택의 재고가 충분하여야 한다는 것임을 또다시 확인하게 되었다.

끝으로 2002년 주택시장을 정리하면서 짚고 넘어가야 할 것은 주택시장구조에 대한 정확한 이해와 이에 근거한 시장분석 전문가의 역할이다.

특히 주택재고가 부족한 상태에서는 정확한 분석과 이에 근거한 정책이 마련되어야 주택시장의 불안을 최소화하여 국민들의 주거불안을 덜어줄 수 있는 것이다.

주택부문의 경우 전문인력은 부족한 반면 그들의 전망이나 예측은 사회적으로 커다란 영향을 미치게 된다. 그럼에도 불구하고 주택시장구조에 대한 피상적인 이해나 불완전한 분석방법 등에 근거한 설부른 전망과 예측은 2002년 주택시장의 아쉬움으로 남는다, 특정한 의도를 지닌 동기가 불순한 전망에 대한 언론의 선별능력 또한 아쉬웠다.

이러한 아쉬움은 결국 주택시장의 불안으로 이어져 국민들의 주거불안을 가중시켰다는 궁극적 아쉬움으로 남는다.

연초 분양시장의 청약과열 대책으로서 청약증거금제도도입 논의와 관련하여 “언제나 없는 사람만 손해를 본다”며 필자를 닥달하던 어느 분노에찬 택시운전기사의 격앙된 모습이 눈에 어리는 2002년 말이다. (㉞)