< Abstract >

During the Participatory Government, a bundle of regulations were introduced to stabilize the housing market. In the beginning period of the government, the regulations were more focused on redevelopable apartments, since the soaring price of redevelopable apartments in the Gangnam area was believed to raise the price of other housing in Seoul. In its ending period, two big regulations including comprehensive property tax and strict lending regulations on high price housing were introduced. A series of these strong regulations definitely exerted strong impacts on the housing market. However unintended side effects have been stronger than the designated effects. The final result turned out to be high degree of price increase in every submarket in the way of balloon effect.

키워드 : 참여정부, 주택정책, 시장효과, 풍선횟

Keyword : Participatory Government, Housing Regulation, Market Effect, Balloon Effect

* 본 학회 이사, 한양대학교 도시공학과 교수, changmoo@hanyang.ac.kr
I. 서론

참여정부의 부동산시장에 대한 규제 강화의 지속적인 노력으로 현재의 부동산시장은 정상적이라고 보아도 여러 가지 복합적인 부작용이 발생하고 있다. 그런 비정상적인 시장의 표면적으로 드러나는 문제는 아파트 미분양사태의 심화라든지 강남지역 대형 및 재건축 아파트의 가격하락과 강북 소형아파트의 가격 상승의 현상이다.

이러한 표면적인 현상들에 대한 해석은 버블의 붕괴와 시장안정 상황이라는 평가가 있는 것도 사실이다. 그러나 이러한 표면적인 문제의 내부에 도착하고 있는 비정상적인 시장의 문제는 중장기적으로 국내 부동산시장의 불안을 예보하고 있다. 지금의 아파트 미분양사태가 지나치게 많을 만이자, 그리고 강남의 가격하락과 강북의 가격상승이 정상적인 시장가치를 반영하는 결과라면 얼마나 좋겠는가. 그러나 내부를 들여다보면 참여정부에 도입된 수많은 규제라는 철새에 의해 억지로 비둘어지고 정상적으로 크지 못한 소나무 문제를 보고 있는 느낌이다.

이러한 비정상적인 시장을 정상화하기 위해서는 참여정부 시기 도입된 수많은 규제정차 각각의 단편적인 효과보다는 복합적이고 누적적인 효과에 대한 분석이 요구된다. 일시에 모든 것을 완화할 수 없는 한 정상화의 순서에 대한 깊은 고민이 필요할 것이다. 결국 그 정상화의 방안과 순서는 참여정부 시기 도입된 부동산 정책의 효과에 대한 평가를 기초로 이루어져야 할 것이다.

논의의 초점을 나누자면 첫 번째 논의는 과연 무엇이 문제였는가는냐는 점이다. 부동산시장에 대한 논란 속에서 사실은 무엇이 근원적인 문제인지에 대한 정의 없이 단편적으로 발생하는 이슈에 반응해 온 측면이 있지 않아 있다. 이 근원적인 문제점에 대한 다시 정리하고자 한다. 즉 끊임없는 부동산시장의 버블에 대한 논쟁 속에 과연 의도적으로 바람을 빼야 할 전반적인 버블이 있었는가에 대한 기본적인 질문이 요구된다. 또한 국지적인 하부시장의 가격변동이 과연 정부의 중복적인 규제가 도입될 만큼 비정상적인 움직임을 보이고 있었는가에 대한 의문을 던지고자 한다.

둘째는 참여정부의 부동산시장 안정책이 효과가 있었는가 하는 점이다. 최근 들어 고가 아파트의 가격이 안정되면서 마치 주택시장이 안정되고 참여정부의 정책적 개입이 역할을 하고 있는 듯한 논의가 있는 것이 사실이다. 과연 그런가에 대해서는 좀 더 심층적으로 살펴볼 필요가 있는 사항이다.
참여정부 초기 도입된 수많은 규제책들의 주요 타깃은 초반에는 강남의 재건축 아파트 였다. 강남의 재건축 아파트의 가격 상승을 막으면 모든 것이 해결될 것처럼 수많은 중복적인 규제를 도입하였다. 그러다 여의치 않자 직접적으로 다주택 및 고가주택소유자라는 계층을 대상으로 하는 규제를 추가적으로 도입하였다. 지나친 만큼 그에 따른 부작용도 적지 않은 선택이었다. 본 논문의 주요 논의는 이와 같은 재건축 규제의 효과와 참여정부 후기에 도입된 부동산 세제 관련 정책 및 대출규제의 영향에 초점이 맞추어질 것이다.

본격적인 논의에 앞서 본 논문의 성격이 개별 정책대안에 대한 심층적인 분석이기보다는 종합적인 논의를 진행하기 위해 엄격한 분석에 대한 요구사항을 상당히 완화하여 진행하고자 함을 밝혀 둔다.

II. 전국 부동산 시장 동향과 그 해석

1. 전국부동산 시장 동향


다시 최근 2006년 이후의 부동산시장 동향은 조금은 더 걱정스러운 측면이 있다. 특히 2006년부터 발생한 서울의 평균적인 주택가격 상승추이와 누적된 가격상승으로 형성된 가격수준은 시장의 불안정으로 판단될 수 있는 움직임을 보이고 있다.
종 더 세밀하게 주택시장을 들어다보면 주택 유형별로 극단적인 양상을 보여준다. 전국의 아파트의 가격은 급등세를 보이는데 반해 비아파트의 경우는 여전히 소비자물가의 변동을 따라잡지 못한 상황이다. 아파트 시장도 서울의 경우는 엄청난 급등세를 보이고 있
다. 결국 문제가 있다면 전국의 전반적인 주택시장이 아니라 수도권의 특히 서울의 그것도 아파트시장에 국한된 문제였다. 그러나 최근 2006년 말 이후의 서울시 주택시장은 아파트와 비아파트 모두 평균적인 의미에서는 가파른 상승세를 보이고 있다.

2. 전국부동산 시장동향에 대한 해석

앞에서 논의된 수도권과 비수도권의 가격 상승 경차에 대한 부분이 어떻게 해석될 수 있는지를 먼저 살펴보도록 하자. 1990년대 중반 이후의 변화 중 우선적인 것은 서울로 대표되는 실질적인 도시의 경계인 수도권(서울권)의 부동산 가격이 비수도권에 비해 훨씬 많이 상승했다는 것이다. 이와 함께 신도시의 개발과 난개발의 과정을 통해 서울권의 물리적 경계도 급격하게 확대되었다.


이러한 물리적인 현상과 부동산가격의 상승이라는 경제적인 현상과의 연관성을 파악하기 위해 먼저 이론적인 논의를 전개하도록 하자. 접근방법으로는 전통적인 리카르도 지대의 관점에서 가상적인 도시모형을 구성하여 논의를 전개한다.

도시모형의 설정을 위해 전통적인 가정을 도입한다. 우선, 도심에 고용기회가 집중되어 있고, 모든 도시가구의 가구주가 도심까지 직업거리 왕복 통근하는 단일도심도시를 가정하자. 한계통근비용(단위거리 당 교통비용)은 k로 고정되어 있다. 도시가구는 동일한 특

1) 경기도내 서울시 주변 일반시의 인구밀도(360인/ha) 평균이 서울시 인구밀도(341인/ha)보다 높으며, 성남, 인천, 부천, 광명, 고양, 시흥, 군포, 의왕 등 대부분의 시가 서울시 주거지역 인구밀도를 상회하고 있다. 이러한 수치는 90년대 수도권의 도시확산 과정이 고밀개발에 기초하여 진행되었음을 확인시켜 준다. (이창우 2004b)
성을 지니고 있어서 모든 조건과 선호도가 동일하다. 이와 함께 분석의 단순화를 위해 도시 내 가용지는 선형으로 배치되어 있고 가용지의 너비는 단위길이임을 가정한다. 또한,

<그림 3> 각 연도별 도시지역 분류

![도시지역 분할도][1]


<그림 4> 집중된 도시성장과 분산된 도시성장의 평균 지대효과

![도시성장 모형][2]

자료: 이창무(2004c)
도시가구의 주거소비량은 동일하고 주택 당 토지이용량도 단위면적으로 동일하다고 가정하면, 도시경계 내의 면적이 도시인구를 나타내고 이에 따르는 간략한 선형의 지대곡선을 도출할 수 있다. 2)

지역간의 차이를 살펴보기 위해 가상 국가 내의 두 개의 가상 도시가 존재하고 기준 시점에 두 도시에는 동일한 인구가 거주하고 있다고 가정하자. 두 도시의 가구특성 및 도시 특성이 동일하여 초기시점에서 도심으로부터 도시의 경계까지의 거리가 \( b_0 \)로 동일하다. 도시적 토지이용액에서 입지지대는 도시경계에 거주하는 가구의 통근비용 대비 도시 내 각 입지의 통근비용 절감분 \( k(b_0 - d) \)로 결정된다(주택 당 단위 토지면적은 소비함으로). 여기서 \( d \)는 도심으로부터의 거리를 나타낸다. 따라서 임의의 도시 내 입지 \( d \)에서의 지대 \( R(d) \)는 앞에서 계산된 입지지대와 농업지대 \( R_a \)의 합으로 결정된다.

\[
R_0(d) = kb_0 + R_a - kd
\]

결과적으로 두 도시는 (그림 4-a)와 같이 각 도시의 지대패턴이 동일한 구조를 보인다. 이 경우 두 도시의 지대 총합은 \( 2b_0^2 + 4b_0R_a \)이고 평균지대는 \( \frac{b_0}{2} + R_a \)로 계산된다.

다음으로 가상 국가 내 인구가 50% 성장하고 증가된 인구를 두 도시가 균일하게 나누어 갖는다면 각 도시의 경계는 각각 50% 씩 증가하게 된다. 즉, 새로운 도시경계인 \( b_n \)은 \( \frac{3b_0}{2} \)로 확대된다. 따라서 동일한 조건에서 각 도시 도심에서의 지대는 \( \frac{kb_0}{2} \) 만큼 증가하게 된다 (그림 4-b).

\[
R_1(d) = \frac{3}{2} kb_0 + R_a - ka
\]

이러한 균형성장 시 두 도시의 지대의 총합은 \( \frac{9b_0^2}{2} + 6b_0R_a \)이고, 평균지대는 \( \frac{3b_0}{4} + R_a \)로 인구증가 전과 비교하여 \( \frac{kb_0}{4} \) 만큼 증가가 이루어졌다.

마지막으로 인구증장을 두 도시가 나누어 갖는 것이 아니고 A 도시에 증가된 모든 인구가 집중하는 경우를 살펴보면, 50% 충인구 증가를 수용하기 위해 A 도시는 2배로 확장되며

어야 한다. 따라서 A 도시의 경계 \( b_A \)는 \( 2b_o \)가 되고 B 도시의 경계 \( b_B \)는 \( b_0 \)로 남아 있게 된다 (그림 4-c). 따라서 A 도시 도심에서의 지대는 \( kb_0 \)만큼 증가하게 되어 지대함수 \( R_A(d) \)는 다음과 같이 결정된다.

\[
R_A(d) = 2kb_o + R_a - kd
\]  

반면에 B 도시의 지대곡선은 초기의 지대 수준을 유지하게 된다.

\[
R_B(d) = kb_0 + R_a - kd
\]  

결과적으로 형성되는 A 도시의 총 지대는 \( 4b_0^2 + 4b_oR_a \)이고, 평균지대는 \( b_o + R_a \)이다. B 도시의 경우 총 지대는 \( b_0^2 + 2b_0R_a \)이고, 평균지대는 \( \frac{b_0}{2} + R_a \)이다. 따라서 도시의 성장과 함께 A 도시의 평균지대는 \( \frac{b_0}{2} \)만큼 상승하였고, 균형적인 성장의 경우와 비교하여 \( \frac{b_0}{4} \)만큼 추가적인 평균지대의 상승이 이루어졌다. 두 도시를 종합하여 살펴보면 총 지대는 \( 5b_0^2 + 6b_0R_a \)이고, 평균지대는 \( \frac{5b_0}{6} + R_a \)로 균형적인 성장의 경우와 비교하여 평균지대가 \( \frac{b_0}{12} \)만큼 증가하게 된다.

이러한 분석결과는 국가 전체의 인구성장에 따른 도시성장이 균형 있게 이루어지는 경우와 한 도시에 집중되어 나타나는 경우 관측되는 지대(혹은 주택가격)의 수준이 차별화되어 나타날 수 있음을 보여준다.

중요한 함의는 한 국가에서 경제성장이나 인구성장으로 인한 도시성장이 한 도시에 집중되어 발생하는 경우, 동일한 거시경제요인 변화에 부과되어 발생하는 균형적인 성장에 비해 집중된 도시의 평균적인 지가나 주택가격이 상대적으로 높게 상승하며, 또한 그 국가 전체의 평균적인 지가나 주택가격 역시 균형적인 개발에 비해 더 높게 형성될 수 있음을 보여준다. 즉, 동일한 거시경제 요인이 발생하더라도 공간적인 토지이용의 구성이 어떻게 이루어지는가에 따라 지가구조나 주택가격구조가 다르게 형성되고, 평균적인 가격수준 역시 다르게 형성될 수 있다는 것이다.

이는 참여경부 식 발생한 국내의 부동산 시장에서 관측되는 수도권의 부동산 가격상승
이 비수도권에 비해 평균적인 의미에서 높게 이루어진 것은 거시경제 요인의 변화만으로는 부족하고 수도권에 집중된 도시성장과 연관되어 설명될 수 있음을 말해 준다. 앞에서 제시된 물가상승률을 상회하는 서울의 아파트가격 상승의 일부분은 수도권에 집중된 도시성장 및 물리적인 확산의 영향이 포함되어 있다는 것이다.

III. 서울시 아파트 시장 동향과 그 해석

1. 서울시 아파트시장 동향

서울시의 아파트시장에 대한 변화를 좀 더 세밀하게 관찰하면, 서울시 내에서도 지역별로 차별화된 변동양상을 관찰할 수 있다. 자료의 한계로 1997년을 기점으로 한 지수의 산정과 분석이 이루어졌고 지수산정방식은 반복매매지수를 이용하였다(이창무 외 2002). 단기적인 변동의 추세는 유사할 수 있으나 결과적인 가격변동의 수준은 극히 차별화된 양상을 보여준다. 강남 특허 강남3구의 평균적인 상승세는 참여정부기 내내 끊임없이 발포되었다. 반면에 강북의 경우는 2006년 말까지 안정세를 벗어나지 못했다. 참여정부 시기의

<그림 5> 서울시 권역별 아파트 가격지수

자료: 부동산114(주) 아파트 시세정보
주택가격을 강복의 아파트를 가지고 판단한다면 크게 문제가 될 수준은 아니었다.

그러나 우려되는 변화는 2006년 말부터 발생했다. 그동안 안정성을 유지하고 있던 강복 아파트의 상승세가 가속화되었다는 점이다. 현 시점에서는 강복의 누적적인 가격상승폭이 서울시 평균에 근접하는 상황이다.


또한 2006년 말 이후 재건축가능 아파트의 가격이 안정화되는 시기는 1990년대 아파트의 가격이 급등세를 보이고 있다는 점이다. 수치로 살펴보면 IMF 위기 이후 7년 동안 발생한 누적된 가격상승을 2006년 이후 2년이 만에 달성했다는 점은 우려스러운 부분이 없지 않아 있다.

<그림 6> 서울시 입주년도별 아파트 가격지수

자료: 부동산114(주) 아파트 시세정보
홍미로운 사실은 이와 같은 가격변동의 차별성에도 불구하고 전세가의 변동은 건축연령을 크게 차별화하지 않는다는 점이다. 즉 시장의 이용가치와 미래자본가치에 대한 기대를 압박하며 구분하여 시장가격이 형성되는 합리적인 기제가 작동하고 있다고 볼 수 있다. 또한 재건축을 허용한다고 가격 상승을 통해 현재 유지되고 있는 주택의 임대료가 동반상

<그림 7> 서울시 입주년도별 아파트 전세지수

자료: 부동산114(주) 아파트 시세정보

<그림 8> 서울시 최근 시세별 아파트 가격지수

자료: 부동산114(주) 아파트 시세정보
승하지 않는다는 것을 보여준다.

직접적으로 종부세와 대출규제의 기준이 되는 6억이란 아파트가격에 따른 시장효과를 진단하기 위해 현재시점에서 시세별로 구분하여 가격지수를 산출하였다. 결과는 3억 이하 대출규제를 받지 않는 대상의 경우는 2006년 말 이후 급등세를 보이고 있으나, 6억 이상의 경우는 2006년 말 이후 하락세로 진입하였다. 그 중간인 3억 이상 6억 이하의 경우는 완만한 상승세를 유지하고 있다.

2. 재건축 아파트 가격결정 구조에 대한 해석

관련된 연구로서 이창무(2004a)는 재건축아파트와 비재건축아파트의 현제가치 차이를 분석하여 제시하였다. 그 결과를 인용하여 논의하도록 하자. 재건축 가능 아파트의 거래 행위는 재건축 후 취득할 수 있는 신형 아파트의 시장가격과 재건축 시 발생하는 비용 및 위험도를 고려한 현제가치의 성격을 지닌다. 이와 같은 가격결정기제를 모형화하여 분석 하도록 하자.

분양시점을 \( t_s \) 로, 재건축비용을 담당하기 위한 외부(일반)분양용 아파트의 총 연상면적에 대한 조합원의 부담면적을 \( a_c \) 라고 하고, 재건축이전의 기존 아파트의 면적이 \( a_0 \) 로 표현하자. 재건축이전의 용적율을 \( f_0 \) 재건축이후의 용적률, 즉 법적인 용적률 제한을 \( f_i \) 로 표현한다. 할인율 \( i \) 는 일반적인 아파트시장에서 투자자에 요구되는 기대자본수익률 \( i_m \) (시장이 자율에 아파트시장에서의 위험도 및 거래의 소유비용을 포괄하는 수익률)에 더하여 재건축대상 아파트의 구매에 따른 위험요소(신규분양시장의 변동, 제도변화에 따른 용적률 상한의 변화, 농양시기 연기 등) \( i_t \) 이 합으로 구성되며, \( r \) 은 신형아파트의 기대가격 상승률을 의미한다.

재건축가능아파트의 현재 시장가치 \( P^*_0 \)는 현 시점의 신형아파트 가격 \( P^*_n \) 을 기반으로

3) 우리나라의 주택시장의 복잡성 된 응용과의 이의하며서는 것이 일반적이다. 이로 인해 설계비 비교에 형성된 수요에 의해 분양가가 결정되기보다는 현재의 주택시장의 활성화도에 크게 영향을 받는 분양가가 결정되는 것이 현실이다. 이러한 분양행태를 인정하고 재건축가능 아파트의 가격결정구조를 살펴보면, 편의성 재건축으로 인해 세대수의 측면에서 1:1의 관계가 유지되고, 재건축승인시점에 작용하여 분양이 가능하다고 가정하자. 다만 추가적인 분양아파트의 건설을 통해 재건축로 발생하는 비용을 충당하고자 한다. 그 비용은 재건축을 담당하는 건설회사의 모든 직접비용 및 적정이윤을 포함 한다.
다음과 같은 결정구조를 갖게 된다.

\[ P_0^r = P_0^n \left( \frac{f_r}{f_0} - \frac{a_c}{a_0} \right) e^{-(i_o + i_r - r)(t_o - t)} \]  

(5)

결국 위의 식은 신형아파트의 가격이 재건축 가능성이 없는 구형아파트보다 높을수록, 재건축 시 허용되는 용적률이 높을수록, 시장이자율이 높고, 신형 아파트의 기대가격상승률이 높을수록, 재건축 기대시점이 빠를수록 재건축아파트의 가격이 높게 형성됨을 보여 준다. 단순한 예시로 하지만 신형 아파트의 가격이 재건축 가능성이 없는 구형아파트보다 가격이 30% 높고, 허용되는 용적율이 50% 증가한다면, 재건축아파트의 평당 가격은 구형 비재건축아파트의 가격에 비해 95% 더 높을 수 있다. 즉 재건축 아파트의 가격이 비재건 축 아파트에 비해 현격히 높게 형성되는 것은 비정상적인 가격이라기보다는 정상적인 시 장가격이라는 것이다.

그러나 문제의 현상적인 심각성은 이러한 재건축 가능 단지들이 강남4개구에 밀집해 있 어 재건축 가능성이 있는 시장가격의 격차를 강남과 강북의 가격격차로 인식하게 된다는 점에서 발생한다. 〈그림 9〉은 재건축 가능성아파트 단지들의 각 자치구별 분포를 보여준다. 향후 장기적인 관점에서 재건축 가능성을 파악하기 위하여 매매가 분석에서 재건축 가능

〈그림 9〉 서울시 자치구별 재건축가능 아파트분포

자료: 부동산114(주) 아파트 단지정보
성의 영향을 받고 있는 것으로 판단되는 건축연령이 20년 이상 된 아파트들을 선정하였다. 서울시 전체 재건축 대상 아파트의 총량은 24만여세대로 현재 서울시 전체 주택(아파트) 재고의 28% 정도에 해당되는 물량이다. 그러나 그 공간적인 분포는 상당히 편중되어 있는 양상을 보인다. 그 대부분이 판문지역의 강남, 송파, 서초, 강동 4개 자치구에 분포하고 있으며, 그 총량이 10만여세대로 서울시 전체 재건축 가능물량의 약 41%를 차지하고 있다. 또한 이 수치는 해당 4개 자치구의 2005년 주택재고의 40%에 해당하는 물량이다. 그만큼 서울의 재건축 혹은 재개발의 문제는 시지를 연기하면서 문제가 누적되기를 기대하기에는 시장에서 요구되는 재건축 및 재개발의 요구가 급격히 증가하고 있는 상황이다.

이러한 현상이 평균적인 가격상승의 형태로 인지되는 것은 서울이 90년대 말부터 이미 신규락지의 개발이 아닌 광의의 재개발을 통해서 신규주택공급이 이루어질 수밖에 없는 '재개발 도시'로 변모했다는 것이다. 따라서 오래된 주택들은 그것이 재건축이든 재개발이든 개별 다세대 및 다가구 주택 건설이든 광의의 재개발에 대한 수요에 반응하는 가격이 형성되었다. 특히 아파트의 경우 강남이 80년대 초반에 형성되었다면 강북의 경우는 80년대 후반에 형성되어 지금은 모두 재건축을 기대하고 있는 시장상황이다.

IV. 비재건축 아파트 가격동향과 그 해석

1. 비재건축 아파트 가격 동향

시장상황을 좀 더 명확하게 판단하기 위하여 미래의 자본차익에 대한 기대치가 통제된 이용가치를 반영하는 시장가격 추세를 살펴보기 위하여 통제된 표본의 가격지수를 산정하였다. 선택으로는 재건축 가능성가 가치결정에 주요한 요인이 되는 1990년 이전 입주 아파트와 지수를 통해서는 실질적인 가격의 수준을 파악할 수 없는 2000년 이후 입주 아파트는 제외하였다. 4) 결국 그런 왜곡 요인이 없는 조금은 더 이용가치와 거시적 시장요인을 직접적으로 반영하는 1990년대 입주 아파트의 가격변동을 기초로 시장분석을 실시하도록

4) 2000년대 지어진 아파트의 경우는 지수산정 기간 중에 신규 입주가 이루어져 주택의 절적인 향상에 따른 높은 초기 가격설정이 반복매매지수에 반영되지 못하는 특성이 있어 일반적으로 인지되는 가격변동과는 다른 양상을 보임으로 제외하였다.
1990년대 입주 아파트의 가격변동의 특징은 재건축 기대가격을 포함한 경우와 비교하여 지역별 시장의 면차가 크게 감소했다는 점이다. 강북지역은 97년 1월 이후 2005년 1월까지 약 50%, 강서지역은 약 30% 정도 상승한 수준이다. 따라서 서울시 전체의 경우 약 40% 정도로 물가의 상승률과 비교하여 큰 차이를 보이는 것은 아니었다. 다만 강남3구의 가격 상승이 여전히 높게 이루어졌으나 그 누적된 가격변동폭은 움직이지 않다. 즉 2006년 이전을 살펴보면 강남 전체의 경우 서울 전체 혹은 강북의 경우와 크게 차별화되지 않는 안정성을 유지하고 있었다는 점이다.

그러나 2006년을 시작으로 강북의 반등이 시작되어 2008년 5월 현재 시점에는 강북3구의 가격상승이 평균적인 강남 전체의 누적된 수준을 추월하고 있다. 또한 유념해야 할 점은 참여정부 말기 이후 서울의 90년대 입주 아파트의 가격 상승이 다른 어느 시기보다 가파르게 이루어지고 있다는 점이다. 특히 IMF 금융위기 이후 회복기에는 발생했던 강남3구의 가격상승이 2003년까지 4년 동안 베에 가까운 상승세였던 반해 강북3구의 가격 상승은 2006년 말 이후 2년 만에 베에 가까운 상승세를 보이고 있다.

재건축 요인이 제거된 90년대 입주 아파트의 규모별 가격변동 양상은 흥미로운 결과를
보여준다. 국민의 정부 시기 1가구 다주택자에 대한 양도소득세의 완화가 이루어지면서 그 이전 격차가 컸던 대형 아파트와 소형아파트의 가격편차가 줄어드는 (소형아파트의 가격상승세가 더 높은) 양상을 나타내었다. 그러나 제1대 조원형정의 5.11대책) 및 1가구 다주택자에 대한 양도세 강화시기(2003년 10.29대책) 소형의 하락세와 대형의 급등세로 전환되었다.

<그림 11> 서울시 1990년대 입주아파트 규모별 가격지수

자료: 부동산114(주) 아파트 시세정보

이는 1가구 다주택자에 대한 양도세 증과와 1가구 1주택 장기보유자에 대한 면세 혜택이 대형에 대한 초과수요를 발생시킨다는 기존의 논의와 부합하는 시장동향이다(참고문헌 인용). 즉 여유자금이 있는 가구의 경우 소형 두 척을 소유하여 한 척을 임대 놓는 것보다는 대형을 한 척 소유하는 것이 소유 비용을 줄여 줄 수 있는 대인이 되기 때문이다. 또한 소형주택의무비용의 부과에 따른 대형 공급 부족에 대한 시장기대가 반영된 결과로 해석할 수 있다.

그러나 이러한 추세는 중부세 부과 및 대출규제 도입(2006. 11)후 다시 소형이 대형의 상승세를 추월하는 변화를 보여준다. 즉 중부세의 부과도 만할 수 있고, 대출규제에 대한 강도도 억한 6억원 이하의 아파트에 대한 수요의 이전을 통해 소형아파트에 대한 급등세가 초래되었고 볼 수 있다.
2. 강남지역 비재건축 아파트의 가격 상승과 고용패턴의 변화

우선 참여정부시기에 이루어진 강남3구 아파트의 가격상승에 대하여는 합리적인 해석이 유도될 수 있다. 1995, 2000, 2005년의 인구주택 총조사의 고용지역에 대한 통행 자료를 기초로 각 자치구별 고용자수 변화를 분석하면 <그림 12>과 같다. 구조는 강남지역의 지나치게 성장된 흡입력을 보여준다. 이러한 결과는 수도권 전체의 공간구조가 강남을 중심으로 단일중심도시의 성격으로 변모하였음을 명시적으로 보여준다. 특히 눈에 띄는 것은 강남구의 고용증가가 최근 10년 동안 급격히 이루어졌다는 점이다. 또한 상대적으로 고임금계층이라고 할 수 있는 4,5차 산업 종사자의 경우 다른 자치구와 비교하여 강남3구의 증가 추세가 두드러졌다는 점이다.

<그림 12> 수도권 통근패턴 변화

자료: 통계청

결국 이러한 고용기회의 공간적 이동과 접중, 총체적으로 증가된 통근거리의 영향은 앞에서 논의된 수도권 주택가격 구조에도 그대로 반영되어 나타난다고 볼 수 있다. 즉, 고용기회의 강남집중과 그를 반영하는 실질적인 통근패턴이 그대로 주택가격에도 영향을 미쳐 강남을 중심으로 하는 단일중심도시 성격의 주택가격구조가 형성되었다.

그럼에도 불구하고 공급의 측면에서는 어떠한가? 최근 1995년에서 2005년 사이의 각 자치구별 주택공급 실적을 재고 변화의 측면에서 파악해보자. 해당 연도 사이의 서울시 전체의 주택제공 변동량이 38%의 증가를 보인 반면 종로구, 강남구, 서초구, 강동구 등 몇 개 자치구는 그 평균적인 수준에 크게 못 미치는 26%이하의 증가를 보이고 있다. 특히 중산층의 주요 주택설치 유형인 아파트의 경우는 더욱 심각하여 서울시 전체의 아파트 재고 증가율이 76%임에 반해 종로구와 강남구, 서초구, 송파구는 아파트 재고 증가율은 35%이하로 서울시 평균을 철저 못 미치고 있다. 특히 관산의 대상이 되는 강남4개구(강동·송파·강남·서초)는 서울시 25개 자치구 중 하위 25%에 포함해 있다.

<그림 13> 서울시 자치구별 주택재고 증가율 (1995년 - 2005년)

![그림: 서울시 자치구별 주택재고 증가율 (1995년 - 2005년)]


결론적으로 강남을 중심으로 재편되는 고용분포의 변화와 그러한 수요에 부응하지 못하는 신규아파트 공급 부족, 이에 따른 강남3구의 상대적으로 높은 참여정부 시기의 가격상승폭은 어느 정도 합리적인 해석이 가능하다.

다만 최근에 발생한 강북지역 특히 강북3구의 비례건축 아파트의 가격상승에 대하여는
그 근본 원인을 찾아보기 힘들다는 점이다. 물론 노원구와 같은 경우 적지 않은 고용의 성장이 발생했고, 아파트의 공급도 적은 편에 속한다. 따라서 어느 정도의 가격상승 압력은 발생했다고 볼 수 있으나 그 상승폭에 있어 최근 경험한 누적된 상승폭이 강남을 추월한 만큼의 요인이었나에 대하여는 의문이 많다. 이는 많은 부분 참여정부 말기 도입된 종부세 및 대출규제의 영향으로 저가 아파트로의 수요의 이전으로 인한 풍선효과의 한 단면이라면 볼 수 있을 것이다.

V. 결론

지금까지 살펴본 참여정부 시기의 주택시장의 가격변동은 도입된 규제의 효과가 분명히 있었음을 보여준다. 다만 그 효과가 도입된 목적에 부합하기보다는 주택 하부시장간의 유기적인 연결고리를 인하여 풍선효과의 형태로 부작용을 발생시켰음을 보여준다.

먼저 제시되었던 연구 결과인 참여정부시기의 가격변동이 수많은 규제의 도입이 필요함 만큼 심각한 상황이었는지에 대하여는 의문스러운 점이 많다. 그러한 규제도입의 실패가 되었던 강남의 재건축 가능 아파트의 가격 상승을 제외하면 크게 몰아난 곳면을 보이지 않았던 것이 참여정부 초반 및 중반의 상황이었다. 분명 강남의 재건축 및 대형 아파트의 가격이 급격히 상승했던 것은 사실이다. 그러나 그러한 재건축 아파트의 가격 상승이 기타 아파트의 가격양등을 초래했다는 인과관계를 찾을 수 없으며, 반대로 재건축 가능성 이 희박한 기타 아파트들 특히 1990년대에 입주된 아파트의 가격은 안정세를 유지하고 있었다.

재건축 아파트의 가격은 그 시점 형성되는 신형아파트의 가격을 반영하여 결정된다. 따라서 재건축 아파트의 높은 가격이 시장불안을 의미하지는 않는다. 이러한 재건축 가능성 이 지난 가지를 제외한 1990년대 입주 아파트의 가격을 기초로 판단하면 강남3구의 상대적으로 높은 가격 상승폭도 강남의 고용중심성의 강화를 바탕으로 판단하면 단순히 버블이라고 판단할 정도가 아닌 것을 알 수 있다.

결국 참여정부는 표면적인 강남 재건축 아파트의 움직임에 지나치게 믿음하게 반응하였다고 볼 수 있다. 특히 서울중의 주거안정에 대한 목표를 지향하던 참여정부에게 고가 아파트의 가격을 제외한 중저가 아파트의 가격이 안정되어 있던 상황에서 시끌벅적한 부
동산시장에 대한 규제 도입의 필요성에 대해 의문을 갖게 하는 현상이다.

또 다른 연구 질문은 참여정부 말기에 시작된 현제까지의 시장동향을 안정이라고 볼 수 있는가에 대한 질문이다. 오히려 참여정부 말기에 시작된 아파트 시장의 가격변동은 우리 스러운 부분이 많다. 고가아파트의 가격은 안정세를 유지하는 반면 그동안 안정세를 유지 하고 있던 중저가 아파트의 경우는 참여정부 시작 전 후 시점의 강남 아파트의 가격 상승 추세를 흐려 초월하는 상승세를 보이고 있다.

특히 참여정부 말기 도입된 종합부동산세와 대출규제의 즉각적인 효과는 고가 아파트는 안정화시키는 대신 중저가 아파트의 급등세를 초래하여 결과적으로 참여정부에서 누적된 아파트가격은 모든 유형에 대하여 급격한 상승으로 귀결되었다. 이러한 시장효과는 참여 정부 시기 도입된 부동산 정책의 근지향적인 정책으로 주택시장의 유기적인 연결고리를 무시한 결과로 봄 수 있다. 결과적으로 참여정부 시간의 부동산 정책에 대한 시장의 반응 은 결코 성공적이지 못했다고 판단할 수 있다. 향후 이러한 수요관리에 기초한 정책의 변 화를 통한 시장 정상화 수순이 진행될 필요가 있다고 판단된다.

참고문헌

국문요약

참여정부 주택정책의 시장효과

참여정부 시기 동안 주택시장에 대한 수많은 규제들이 도입되었다. 정권 초기에는 재건축 아파트 관련 연속적인 규제들이 도입되었고, 정권말기에는 종합부동산세와 고가주택에 대한 대출규제로 마감하였다. 이와 같은 지속적이고 강도 높은 규제들의 도입은 주택시장에 많은 영향을 미쳤으며, 그 영향은 각각의 규제책이 일차적으로 목표했던 결과에 적지 않은 부작용을 발생시켰다. 본 논문은 이와 같은 참여정부 시기 도입된 주택정책들의 효과를 종합적으로 판단하고자 한다.

논의의 초점은 첫째 참여정부 시기 과연 의미있게 바람을 빠야 할 전반적인 비블라 이 있었는가에 대한 기본적인 질문이다. 둘째는 참여정부의 부동산시장 안정책이 궁극적으로 중합적인 효과가 있었는가 하는 점이다. 본론결과는 참여정부시기의 가격변동이 수많은 규제의 도입이 필요할 만큼 심각한 상황도 아니었음을 보여준다. 도입된 규제의 효과는 분명히 있었다. 그러나 그 효과가 도입된 목적이 부합하기보다는 주택 하부시장 간의 유기적인 연결고리로 인하여 종합효과의 형태로 부작용을 발생시켰음을 보여준다. 결국 최종적인 결과는 시점의 차이는 있으나 모든 하부시장의 동반상승으로 귀결되었다.