

## 제 3 부

# 유형별 부동산정책이 부동산가격에 미치는 영향에 대한 비교연구\*

A Comparative Study on the Influence of Real Estate Policy by Type on Real Estate Prices

권 호 근\*\*

Kwon, Ho Geun

### 차 례

- |                        |                             |
|------------------------|-----------------------------|
| I. 서론                  | 2. 노태우 정부의 부동산정책과 평가        |
| 1. 연구의 배경과 목적          | 3. 노무현 정부의 부동산정책과 평가        |
| 2. 연구의 범위와 방법          | IV. 유형별 부동산정책 내용과 효과에 대한 비교 |
| 3. 선행연구의 검토            | 1. 부동산정책 내용의 비교             |
| II. 이론적 고찰             | 2. 부동산정책 효과의 비교             |
| 1. 부동산가격에 관한 이론적 고찰    | V. 결론                       |
| 2. 부동산정책의 개념과 유형       | <abstract>                  |
| III. 유형별 부동산정책의 개요와 평가 | <참고문헌>                      |
| 1. 개요                  |                             |

### ABSTRACT

#### 1. CONTENTS

##### (1) RESEARCH OBJECTIVES

It analyzes which type of policy is more effective in stabilizing real estate prices by dividing real estate policy into supply expansion policy and demand suppression policy.

##### (2) RESEARCH METHOD

This study has been mainly studied in the literature study. It analyzes using various statistics during on the Roh Moo-hyun and Roh Tae-woo administration and articles related to real estate prices stabilizing.

##### (3) RESEARCH FINDINGS

The supply expansion policy proved to be more effective in stabilizing real estate prices compared to the demand suppression policy.

#### 2. RESULTS

A market-friendly supply expansion policy is more effective in stabilizing real estate

\* 본 논문은 2021년도 국제사이버대학교 연구비 지원으로 연구되었습니다.

\*\* 주저자 : 국제사이버대학교 부동산학과 교수, 경영학박사, khgeun7@naver.com

prices than an artificial demand control policy. In addition, national perception survey of real estate policies showed that the preference of supply expansion policies was higher than that of demand suppression policies.

### 3. KEY WORDS

- Real estate policy, Real estate price, Supply expansion policy, Demand suppression policy, Real estate market

## 국문초록

본 연구는 부동산가격 안정을 위한 정부의 부동산정책을 수요억제대책과 공급확대정책으로 구분하고 각각 그 효과를 그 당시 경제지표를 가지고 분석하였다. 공급확대정책을 실시한 대표적 정부로는 노태우 정부, 수요억제정책을 실시한 대표적 정부로는 노무현 정부를 선정하였다. 부동산가격 안정을 위해 인위적인 수요억제대책은 한계가 있으며, 시장친화적인 공급확대정책이 효과적임을 연구결과는 나타내 주고 있다. 그리고 부동산정책에 대한 만족도 조사에서도 노태우 정부는 최상위권을 보여준데 비해, 노무현 정부는 최하위권으로 나타났다.

**핵심어 :** 부동산정책, 부동산가격, 공급확대정책, 수요억제정책, 부동산시장

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경과 목적

문재인 정부는 2017년 5월 출범한 이후 2017년 6회를 비롯해 2020년까지 총 24번의 부동산대책을 발표하였다. 부동산대책들의 주요 목표는 아파트를 비롯한 주거용 부동산의 가격안정이었다. 그러나 이러한 부동산대책들의 목표는 실현되지 못하고 오히려 부동산가격을 폭등시켰다. “경제정의실천연합”은 문재인 정부가 출범한 2017년 5월 서울지역 30평 규모의 아파트 평균가격은 6억 4,000만 원에서 2021년 2월에 5억 원이 상승한 11억 4,000만 원이 되었다고 발표하였다.

문재인 정부는 집권 초기 주택공급은 충분하며, 투기꾼과 다주택자들의 과도한 주택매수로 주택가격이 폭등했다는 인식을 가지고 부동산정책을 집행했다. 그런 인식으로 그동안 시행된 정책들은 내용에 다소 차이가 있지만 주택수요를 억제하기

위한 규제 일변도의 내용이 다수를 차지하였다. 부동산투기를 억제하기 위해 그동안 선진국들에 비해 조세부담율이 낮다고 비판받아온 재산세나 종합부동산세 등에 대해 과표기준 현실화와 세율 상상을 시도하였다. 그리고 부동산투기로 인한 불로소득을 환수하기 위해 양도소득세도 대폭 인상하는 조치를 단행했다. 그런데 이런 수요억제를 통한 정책들이 주택가격을 안정시키기는커녕 오히려 폭등시키는 부작용이 발생하자 정책기조를 변경시켰다.

2021년 2월 4일 문재인 정부는 25번째 부동산정책인 “2.4대책”을 내어 놓았는데, 이 대책은 그동안의 수요억제에서 공급확대로 방향전환을 하였다는 점에서 그 의미가 있다고 본다. “2.4대책”의 주요 내용은 첫째, 2025년까지 전국 대도시에 약 83만 호의 주택공급 부지를 확보한다는 것이다. 특히 서울의 약 32만 호를 포함해 수도권에서만 61만 호의 주택공급 부지를 확보해 서울과 수도권의 주택가격을 안정시킨다는 정책의지를 강하게 나타내었다. 서울에서는 신규로 조성할 택지가 없는지라 재개발과 재건축을 통해 약 32만 호를 공급하고, 기타 수도권은 제3기 신도시라 불리는 공공

택지개발을 통해 18만 호를 공급하며, 이외에 재개발과 재건축을 통해 약 11만 호를 신규 공급한다고 발표하였다.

기타 주요 내용으로는 서울과 수도권의 재개발과 재건축을 활성화시키기 위해 민간보다는 공기업과 정부주도의 공공재개발을 적극 추진한다는 것이다. 이를 위해 공공재개발사업은 민간주도의 재개발사업과 비교해 사업기간을 단축해 주고, 토지소유자의 이익을 10%에서 30%로 추가로 보장해 주며, 아파트나 상가를 우선 공급한다는 내용이 담겨 있다. 사업기간 단축을 위해 예정지구 지정 후 1년 이내에 토지주의 2/3(면적 기준 1/2) 이상의 동의가 있으면 지구확정과 사업확정이 이루어지며, 인허가나 착공도 지자체가 통합심의 후 신속하게 관련 절차를 진행한다는 것이다. 민간주도 재개발은 토지주의 3/4이상의 동의가 있어야 지구확정과 사업확정이 된다는 점과 재개발사업으로 인해 발생한 개발이익은 민간주도일 경우 개발이익 분담금 형태로 정부가 조세로 환수하였으나, 공공재개발일 경우에는 토지 소유주의 추가수익보장, 쾌적한 주거환경 조성, 세입자 이주 등에 활용된다는 점에서 특혜를 부여하였다.

해방 후 한국의 역대 정부들은 서민의 주거생활안정과 주택가격 안정을 위해 지속적으로 부동산시장에 개입하였다. 주택가격 안정을 위해 필요한 정부의 정책들은 크게 수요억제와 공급확대로 나누어진다. 이에 관한 이론적 근거는 시장의 균형가격이 시장의 수요곡선과 공급곡선이 교차하는 점에서 달성된다고 하는 수요공급의 원리에 두고 있으며, 상세한 내용은 후술하기로 한다.

한국은 1960년대 이후 과도한 인구증가와 급속한 경제성장, 도시화 등으로 주택수요가 급증하였다. 주택수요의 급증은 주택의 시장수요곡선을 우측으로 이동시켜 주택의 시장가격을 상승시킨다. 이를 억제 또는 안정화시키기 위해서는 수요를 억제시켜 우측으로 이동한 시장수요곡선을 좌측으로 이동시키거나 아니면 주택공급을 확대해 시장

공급곡선을 우측으로 이동시키면 된다. 전자(前者)를 수요억제정책, 후자(後者)를 공급확대정책이라고 한다.

한국은 1980년대 이전까지는 경제성장을 위해 산업단지와 고속도로 건설 등 생산적 부문에 자원배분을 집중한 관계로 주택과 같은 소비재 부문의 투자가 부족하였다. 그 결과 1988년 “서울 올림픽”을 전후로 주택가격이 폭등하였고, 그동안의 경제성장으로 국민들의 소득이 증가해 주거에 대한 양과 질의 욕구가 분출하자 정부는 생산부문의 외에 주택부문에 자원배분을 하기 시작했다. 그 시초는 노태우 정부의 “200만 호 주택공급”으로 알려진 제1기 신도시 건설이었다. 이 정책으로 폭등하던 주택가격이 안정되기 시작했다. 이후 여러 정권을 거치면서 주택가격은 상승과 하락을 반복하였다.

주택가격 안정을 위해서는 수요억제정책과 공급확대정책 2가지 수단<sup>2)</sup>이 있다. 본 논문은 주택가격 안정에 어느 수단이 더 효과적인가를 살펴 보는데 그 목적이 있다. 문재인 정부는 집권 초기에 수요억제정책으로 주택가격 안정을 도모하려고 하였으나, 상황이 여의치 않자 집권 말기에 공급확대정책으로 방향을 선회하고 있다.

현행 헌법으로 시작된 제6공화국은 노태우 정부를 시작으로 현재 문재인 정부까지 총 7번의 정권이 등장했다. 이중 공급확대정책으로 대표적인 정부는 노태우 정권이, 수요억제정책으로 대표적인 정부는 노무현 정권을 들 수 있다. 이들 정권하에서 행해진 정책을 살펴보고 부동산가격 안정에 기여한 정도를 비교하여 분석해 보고자 한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 유형별 부동산정책이 부동산가격에 미치는 영향을 중심으로 살펴보는 논문이다. 유형별 부동산정책은 수요억제정책과 공급확대정책으로 크게 구분하였고, 그 대상으로 노태우 정부와

2) 수요억제정책과 공급확대정책 내에서 여러 정책수단들이 존재한다. 예를 들면 수요억제정책의 사례로는 주택담보대출의 억제, 공급확대정책의 사례로는 신도시개발 등이 있다.

노무현 정부를 선정하였다. 물론 다른 정부에서도 이런 사례를 찾아볼 수 있으나 가장 대표적인 사안으로 생각해 선택하였다.

연구의 범위는 노태우 정부와 노무현 정부 재임기간으로 한정할 수 있으나 주택공급이 이루어진 후 가격안정화에 미치는 기간을 고려하여 차기 정부의 집권 초기인 2년을 각각 더 확대하였다.

연구방법은 문헌연구를 중심으로 두 정부의 재임기간동안 각종 통계자료와 관계된 논문을 중심으로 가격안정화 효과에 미친 영향을 분석하였다. 이들 통계자료와 관계된 논문들의 내용들을 인용하여 유형별 부동산정책들이 부동산가격 안정화에 미친 영향을 실증적으로 제시하고 아울러 이에 대한 사람들의 인식을 조사하여 연구결과를 뒷받침하고자 하였다.

본 연구에서 채택한 연구의 범위와 방법론을 통해 과연 어느 정책이 부동산가격의 안정에 도움이 되는지 살펴보고 차후 집권하는 정부에 대해 정책의 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대해 본다.

### 3. 선행연구의 검토

부동산정책이 부동산가격에 미치는 영향에 관한 연구는 그동안 상당한 정도로 이루어졌다. 선행연구는 크게 2가지 범주로 구분이 된다. 첫째는 부동산정책의 효과에 관한 것이고, 또 하나는 경제성장률을 비롯한 각종 경제변수들이 부동산가격에 미치는 영향으로 분류가 된다.

부동산정책의 효과에 관한 선행연구로 정재호(2007)<sup>3)</sup>는 1998년 1월에서 2006년 9월까지 실증분석을 통해 부동산정책에 대한 부동산시장의 반응을 연구하였다. 서수복(2009)<sup>4)</sup>은 1986년부

터 2007년 9월까지 시행된 정책수준과 정책시행 횟수를 독립변수로 하여 이들 변수들이 아파트시장에 미치는 영향을 분석하였다. 김경민·이창석(2017)<sup>5)</sup>은 노무현 정부와 문재인 정부의 초기 부동산 관련 정책을 비교하여 바람직한 부동산시장의 정상화를 위한 정책대안들을 제시하였다. 이우민 등(2019)<sup>6)</sup>은 2003년에서 2018년까지 주택의 정책지수가 서울의 자치구별 아파트시장에 미치는 영향을 분석하였다.

각종 경제변수들이 부동산가격에 미치는 영향에 관한 선행연구로는 전해정(2013)<sup>7)</sup>이 2003년 11월부터 2013년 7월까지 월별 자료를 이용하여 거시경제변수들이 주택매매가격에 미치는 영향을 분석하였다. 최차순(2015)<sup>8)</sup>은 1973년부터 2014년까지 연간 자료를 이용하여 보유세의 증가가 주택가격에 미치는 영향을 분석하였다. 김경민(2017)<sup>9)</sup>은 2005년 1월부터 2016년 10월까지 월별 자료를 이용하여 통화정책과 금융변수들이 주택가격에 미치는 영향을 분석하였다.

상기에 제시된 연구들 이외에도 여러 논문들이 있으나 본 연구에 필요한 논문들 위주로 제시했음을 밝혀둔다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 부동산가격에 관한 이론적 고찰

#### 1) 가격과 가치에 관한 경제학적 개념

스미스(A. Smith)를 비롯한 고전학과 경제학자들은 가격의 결정과정을 설명하기 위해 가치이론

3) 정재호, “부동산정책에 대한 부동산 시장반응”, 부동산학보 제29집, 한국부동산학회, 2007, pp.85~100.

4) 서수복, “부동산정책이 아파트시장에 미치는 영향에 관한 연구”, 국토연구원 제56집, 2009, pp.79~102.

5) 김경민·이창석, “노무현정부 부동산정책의 교훈과 문재인정부의 부동산정책 방향”, 부동산학보 제71집, 한국부동산학회, 2017, pp.20~33.

6) 이우민·김경민·김진석, “주택정책에 따른 서울 자치구별 주택시장 반응에 대한 연구”, 한국경제지리학회지 제22집, 2019, pp.555~575.

7) 전해정, “패널공적분을 이용한 거시경제변수 및 주택정책이 주택매매가격에 미치는 영향에 관한 연구”, 부동산학보 제57집, 한국부동산학회, 2013, pp.251~263.

8) 최차순, “주택가격과 보유세간의 관계 분석”, 부동산학보 제63집, 한국부동산학회, 2015, pp.25~40.

9) 김경민, “통화정책 및 실물금융변수와 주택가격간 동학적 상관관계 분석”, 부동산학보 제70집, 한국부동산학회, 2017, pp.206~220.

을 제시하였다. 재화나 용역의 가치는 일반적으로 사용가치와 교환가치로 구분되고, 시장에서 제시되는 가격은 교환가치와 일치한다고 보았다. 그리고 교환가치를 결정하는 요인으로는 해당 재화를 생산하기 위해 투입한 노동량을 들었으며, 투입된 노동량은 객관적 비교를 위해 “추상적 노동”이 되어야 한다고 하였다. 이러한 가격결정이론은 한계효용학파가 등장하면서 심각한 도전에 직면하였다.

한계효용학파는 상품의 가격결정은 투입된 노동량이 아니라 그 재화를 마지막으로 소비하는 수요자가 느끼는 주관적 만족감, 즉 효용이 결정한다고 주장하였다. 따라서 가격은 그 재화를 마지막으로 소비하는 수요자의 한계효용이라고 하였다.

고전학과 경제학자들은 가격결정에 있어 공급 측면을, 한계효용학파는 수요측면을 강조했다고 볼 수 있다. 마샬(Alfred Marshall)로 대표되는 신고전학파는 수요와 공급이라는 개념을 제시하며 시장에서 거래되는 재화나 용역의 가격은 수요와 공급에 의해 결정된다고 하였다. 그리고 현대에 들어서는 종래의 가치론이 없이도 수요와 공급의 작용에 의해 가격이 결정된다고 하며, 가격결정에 있어 가치의 존재를 부정하는 경향까지 보이고 있다.<sup>10)</sup>

경제학에서는 시장의 균형가격이 시장의 수요곡선과 공급곡선이 교차하는 점에서 달성된다고 하고 있다. 물론 이런 논리는 시장의 형태가 완전경쟁시장<sup>11)</sup>이라는 전제에서 성립한다. 현실에서 완전경쟁시장의 조건을 만족하는 시장은 존재하지 않고, 특히 부동산시장에서는 이런 조건을 만족하는 것이 더욱 어렵다. 그러나 이런 논리를 사용해 시장가격의 변동을 설명하는 것이 어느 정도 현실적으로 받아들여지고 있다.

토지로 대표되는 부동산을 연구하는 부동산학에서도 경제학의 이런 경향에 동조하여 부동산시장론, 즉 부동산의 수요와 공급에 의해 가격이 결정된다는 논리를 수용하고 있다.

## 2) 가격과 가치에 관한 부동산학적 개념

부동산의 교환가치란 대상 부동산이 시장에서 매도되었을 경우에 형성되는 “시장가치”이며, 시장의 총체적 현상을 반영하여 창출되는 객관적 가치라고 볼 수 있다. 시장가치란 시장에 대해 합리적 지식과 정보를 가지고 있는 거래 상대방들이 거래에 대한 제한을 받지 않고 부동산매매를 하였을 경우 대상 부동산의 특정 권익에 대해 성립될 가능성이 가장 높은 가격이라고 볼 수 있다.

부동산의 사용가치는 특정 부동산에 대해 소유자가 느끼는 주관적 측면이다. 부동산가격은 “해당 부동산의 소유로 장래에 발생하는 수익의 현재 가치”로 볼 때, 장래수익의 추정 자체는 주관성을 가지기 마련이다. 예를 들면 대상 부동산이 특정 용도로 사용되거나 조상대대로 살아온 고향의 논이나 밭과 같은 경우, 해당 부동산의 소유자에게는 그 가격이 단순한 시장가치로 평가되지 않을 것이다.

사용가치가 부동산가격을 결정하는데 있어서 전혀 배제되지 않는다는 점은 부동산가격의 다원설, 부동산가격의 지역성과 개별성 등을 반영하는 측면이라고 보아야 할 것이다. 그리고 이는 당위(Sollen)가격의 성립근거가 되기도 한다.<sup>12)</sup>

## 3) 부동산가치의 3면성과 감정평가 3방식

마샬은 생산물시장에서 수요와 공급에 의해 균형가격이 결정된다는 “가위이론”을 1890년에 발표하였다. 이 이론에 의하면 수요와 공급은 마치 가위날의 양면과 같이 시장의 균형가격에 영향을 준다.

객관적 가치인 생산비는 공급측면과, 주관적 가치인 한계효용은 수요측면과 관련이 있으며, 이

10) 권호근 외, 「부동산 경제학 개정판」, 형설출판사, 2015, p.82.

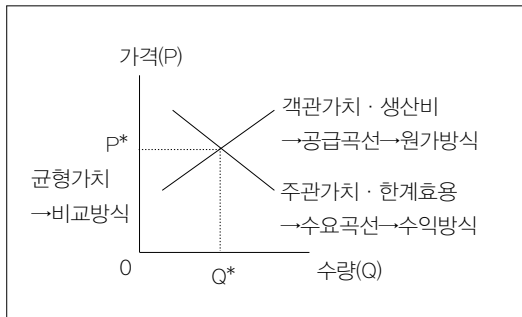
11) 완전경쟁시장의 조건은 다수의 수요자와 공급자의 존재, 완전한 정보의 가정, 시장진입장벽의 부재 등이 있다. 현실에서는 완전경쟁시장 자체가 존재하는 경우는 드물고 대부분 이런 제반 조건들을 일부 만족하는 독점적 경쟁시장, 그리고 완전히 만족하지 못하는 독점시장 등 불완전경쟁시장이 대부분이다.

12) 상계서, pp.79~81.

들의 상호작용으로 시장의 균형점에서 가격이 결정된다는 것이다.

생산비와 관련된 공급곡선은 원가방식, 한계효용과 관련된 수요곡선은 수익방식 그리고 수요곡선과 공급곡선이 일치하는 점에서 균형가격이 결정된다는 논리는 비교방식과 관련이 있다.<sup>13)</sup> 이들 관계는 아래의 <그림 1>에 표시하였다.

<그림 1> 마찰의 이론과 감정평가 3방식과의 관계



출처: 권호근 외, 「부동산 감정평가론」, 형설출판사, 2020, p.206. 에서 재인용

## 2. 부동산정책의 개념과 유형

### 1) 부동산정책의 개념과 분류

시장의 가격기구에 의한 경제문제의 해결이 효율적 자원배분과 공평한 소득분배를 실현하지 못하는 것을 “시장의 실패”라 한다. 시장의 실패가 발생하면 정부가 시장에 개입하게 되는데, 이러한 개입활동을 “정책”이라 한다. 부동산시장에서도 부동산시장의 불완전성, 부동산시장에서 외부효과의 존재, 부동산의 공공재적인 성격 등이 시장실패의 원인이 되고 이러한 시장실패가 부동산문제를 발생시킨다. 부동산문제란 시장의 실패로 인해 부동산과 인간과의 관계가 악화되면서 야기되는 문제들을 말한다.

부동산정책은 정부기관이 이러한 부동산문제를

해결 또는 개선하고 부동산과 인간과의 관계를 개선하기 위해서 만든 지침 또는 행동방안을 말한다.<sup>14)</sup>

부동산정책은 여러 가지 방법으로 분류할 수 있다. 첫째, 부동산문제의 유형에 따른 분류방법이 있다. 여기에는 국토 및 토지정책, 주택정책, 부동산의 거래질서를 확립하는 정책이 있다. 두 번째로는 부동산의 종류에 따라 분류하는 방법으로 토지정책과 주택정책으로 크게 구분된다. 마지막으로 부동산조세도 정부의 행위이므로 부동산정책에 포함된다.<sup>15)</sup>

### 2) 부동산정책의 유형별 분류

본 연구의 논의 전개를 위해 앞에서 서술한 부동산정책의 개념에 입각해 부동산정책을 재분류하면 다음과 같다.

김형근(2021)은 부동산정책 수단의 유형별 분류에서 그 형태를 크게 공급과 수요로 구분했다. 그리고 목적별로 규제와 탈규제로 나누었고, 방식은 직접방식과 간접방식으로 분류했다.<sup>16)</sup>

본 연구는 유형별 부동산정책이 부동산가격 안정화에 미치는 영향을 분석하는 목적으로 작성되었다. 이런 목적을 달성하기 위해 수요억제정책과 공급확대정책으로 부동산정책의 유형을 재분류하고자 한다.

수요억제정책에 해당하는 유형으로는 상기 논문에서 형태는 수요측면, 목적은 규제측면이 이에 부합한다. 여기에는 전매제한이나 투기과열지구제도 등 거래규제, 주택거래를 함에 있어 자금조달계획서 제출, 개발분담금 부과, 주택대출의 억제, 양도소득세 등 조세 인상 등이 이에 해당한다.

공급확대정책에 해당하는 유형으로는 형태는 공급측면, 목적은 탈규제측면이 이에 부합한다. 여기에는 분양가 자율화, 주택자금지원을 통한 민간주택의 건설 활성화, 재건축이나 재개발을 함에 있어 규제를 완화, 개발이익환수제의 유예 등이 이에

13) 권호근 외, 「부동산 감정평가론」, 형설출판사, 2020, p.206.

14) 권호근 외, 「부동산 경제학 개정판」, 형설출판사, 2015, p.473.

15) 상계서, p.474.

16) 김형근, “서울시 공동주택 가격 영향요인에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위논문, 2021, p.17.

해당한다. 상기 논문에 언급되지 않았지만 공급확대정책의 유형으로 공공부문을 통한 신도시개발도 여기에 포함시키기로 한다.

판단된다.

## 2. 노태우 정부의 부동산정책과 평가

### 1) 시대적 상황

한국은 1962년 박정희 정부가 집권하면서 본격적인 경제성장을 하게 된다. <표 1>에서 기간별 연평균 경제성장률을 보면 1954년부터 1979년까지 8.7%를 보였고, 1980년은 제2차 석유파기와 박정희 대통령이 서거하면서 발생한 정치적 혼란으로 경제성장률이 -1.7%로 하락하였으나 이후 경제체력을 회복하여 1997년 “IMF 외환위기” 전까지 연평균 9.1%의 고도성장을 지속하였다.

<표 1> 기간별 연평균 경제성장률

기간 구분	평균 경제성장률(%)
1954년~1979년	8.7
1980년	-1.7
1981년~1997년	9.1
1998년	-5.5
1999년~2007년	6.0
2008년~2016년	3.0

출처 : 한국은행경제통계시스템(2017년, <http://ecos.bok.or.kr>)자료 편집

박정희 대통령 서거 이후 집권한 전두환 정부는 “3저 효과”라 불리는 유리한 대외적 경제 환경의 조성 및 시장친화적인 경제정책으로 1987년까지 경제호황을 지속하였다. 그런데 국가의 자원배분을 공업단지건설과 같은 생산부문에 집중하면서 상대적으로 주택건설과 같은 소비재 부문에는 소홀하였다.

## Ⅲ. 유형별 부동산정책의 개요와 평가

### 1. 개요

본 연구는 유형별 부동산정책을 공급확대정책과 수요억제정책 등 크게 두 가지로 나누었다. 그리고 공급확대정책의 대표적 사례로 노태우 정부, 수요억제정책의 대표적 사례로 노무현 정부를 제시했다. 두 정부의 부동산정책을 세부적으로 살펴보면 공급확대정책과 수요억제정책이 혼합되어 실시되었으나 큰 방향은 대체적으로 여기에 부합하다고 판단하였다.

노태우 정부의 집권기간은 1988년부터 1992년이고, 노무현 정부는 2003년부터 2007년이다. 노태우 정부의 이전 정권은 전두환 정권이고, 이후는 김영삼 정권이다. 노무현 정부의 이전 정권은 김대중 정권, 이후는 이명박 정권이다. 두 정부의 이전과 이후 정권을 언급한 이유는 부동산정책의 실시효과가 즉각적으로 나타나는 것이 아니라 다소 시차를 두고 발생하기 때문이다. 특히 재임 당시 정책효과는 뒤를 이은 정권의 초기에 나타날 가능성이 크다. 이를 감안해 정책효과를 집권이 끝난 후 2년 정도 더 연장하는 것이 바람직하다고

<표 2> 노태우 정부의 주요 경제지표

주요지표(%)	1988년	1989년	1990년	1991년	1992년	비고
경제성장률	11.9	7.0	9.8	10.4	6.2	전년대비
물가상승률	7.1	5.7	8.6	9.3	6.2	전년대비
1인당 국민총소득(상승률)	4,653 (34.2)	5,718 (22.9)	6,505 (13.8)	7,508 (15.4)	7,983 (6.3)	단위 : 달러 전년대비
주택매매가 상승률	13.2	14.6	21.0	-0.6	-0.5	전년대비
지가변동률(전국)	27.5	32.0	20.6	12.8	-1.3	전년대비
주택보급률	69.4	70.9	72.4	74.2	76.0	매년 말

출처 : 김대현, “역대 한국정부의 부동산정책 목적과 결과에 대한 연구”, 국민대학교 석사학위논문, 2017, p.39,에서 재인용하여 재작성

전두환 정부의 집권 초기, 한국경제는 높은 경제성장률을 나타내는데 비해 주택매매가격의 상승률은 상당히 안정되는 바람직한 현상이 나타났다. 그러나 집권 후반기로 갈수록 높은 경제성장률, 과도한 유동성, 주택부문 투자비중이 낮은 점들이 복합적으로 영향을 미치면서 부동산가격, 즉 주택매매가격의 상승률이 높아졌다. 이는 노태우 정부 초기 주택매매가격 상승률이 높은 원인이 되었다.

1988년 직선제 개헌으로 제6 공화국이 출범하면서 제6 공화국의 초대정부로 노태우 대통령이 취임하였다. 노태우 정부 초기, 앞에서 서술한 여러 원인들과 1988년 개최된 “서울 올림픽” 등의 영향으로 한국경제는 단군 이래 최대의 호황을 구가하면서 주택매매가격 상승률이 <표 2>에서 보는 바와 같이 10% 이상 3년간 지속되었다. 그런데 노태우 정부의 공급확대정책으로 1991년부터 주택매매가격이 하락으로 반전되면서 안정화됨을 보여 주고 있다.

## 2) 노태우 정부의 부동산정책과 평가

노태우 정부는 집권 초기 부동산가격이 폭등

하자 이를 안정화시키기 위해 <표 3>에서 보는 바와 같이 1988년 수요억제대책의 일환으로 양도소득세 등 조세인상 정책을 실시하였다. 그러나 부동산시장에서 정책효과가 미미하자 1989년 이 정부의 대표적 부동산대책이며 공급확대정책인 “200만 호 주택공급대책”을 실시하기에 이르렀다. 이 정책은 제1기 신도시 건설정책으로 이후 부동산가격이 폭등하면 이 정책을 참고해 제2기와 제3기 신도시 건설정책으로 계승되었다.

노태우 정부는 1989년 주택 가수요 억제대책, 토지공개념 3법 제정, 1990년 부동산 투기억제와 물가안정을 위한 특별 대책 등 수요억제정책들을 계속 실시하여 부동산가격 안정을 위해 노력하였다.

노태우 정부의 부동산정책을 살펴보면 공급확대정책 이외에도 수요억제정책을 병행 실시한 것을 알 수 있다. 그런데 본 연구에서 공급확대정책의 대표적 사례로 노태우 정부를 거론한 것은 그 당시는 물론이고 상당한 시일이 경과한 현재에도 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 5대 신도시 건설이라는 노태우 정부의 상징과도 같은 부동산정책이 사람들의 뇌리에 깊숙이 자리 잡고 있기 때문이다.

<표 3> 노태우 정부의 부동산정책

연 도	주요 정책 및 이슈	내 용
1988	부동산 종합대책(8·10대책)	<ul style="list-style-type: none"> <li>양도소득세 면제요건 대폭 강화(1가구 1주택, 1과세요건 3년 이상 거주 6년 이상 보유, 1가구 2주택 면제기간(2년→6개월))</li> <li>종합토지세 조기 실시(1992→1990)</li> </ul>
1989	긴급 부동산 투기억제대책(2.4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>대도시 주택 공급 확대→부동산거래질서 확립</li> <li>분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 5대 신도시 건설</li> </ul>
	주택 가수요억제대책(5.29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간아파트 당첨권 전매금지</li> <li>1가구 2주택 소유자 과세 강화</li> </ul>
	토지공개념 3법 제정(12.30)	토지초과이득세법, 택지소유상한법, 개발이익환수법
	주택 임대차 보호법(12.30)	임대차 보호기간 1년→2년, 확정일자 도입
1990	부동산 및 전·월세 안정대책(2.16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>임대료분쟁조정 센터 설치</li> <li>전세금 부당인상 5년간 소급과세</li> </ul>
	부동산 투기억제대책(4.13)	등기의무화 도입, 증여세 강화
	부동산 투기억제와 물가안정을 위한 특별대책(5.8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>대기업의 토지과다보유 억제</li> <li>비업무용 부동산 6개월 이내 처분</li> <li>기업, 금융기관 부동산 신규취득 억제</li> </ul>
	주택가격 안정대책 및 투기억제방안(9.28)	<ul style="list-style-type: none"> <li>아파트 공급확대(국민주택규모 건설비율 70%로 상향)</li> <li>주택가수요 억제, 투기합동조사, 건축자재수급 안정</li> </ul>
1991	전국 주택전산망 완성(9.11)	
	제3차 국토종합개발계획 확정(12.18)	제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)

출처 : 김대현, “역대 한국정부의 부동산정책 목적과 결과에 대한 연구”, 국민대학교 석사학위논문, 2017, p.42.에서 재인용하여 재작성



노태우 정부를 승계한 김영삼 정부 초기 3년간 주택매매가격상승률은 1993년 -2.9%, 1994년 -0.1%, 1995년 -0.2%로 상당히 안정됐음을 보여주고 있다.

### 3. 노무현 정부의 부동산정책과 평가

#### 1) 시대적 상황

1997년 발생한 “IMF 외환위기”로 한국경제는 큰 위기를 맞았다. 이는 대기업과 은행권에 큰 타격을 입히면서 대기업과 은행을 비롯한 금융권에 종사하는 사람들의 대량 실직을 불러일으켰다. 그 당시 30대 대기업 집단 중 대우, 쌍용, 기아, 진로, 한보 등 약 절반 정도가 부도위기를 맞아 그룹이 해체되었고, 5대 시중은행도 거의 해체수준에 이르렀다.

한국경제의 미래에 대한 불확실성이 커지면서 생존한 대기업들도 설비투자를 대폭 감소시키고 수익성이 낮은 사업부문을 정리하는 등 기업의 구조조정이 본격화 되었다. 대량 실직 사태로 가계부문의 소득은 대폭 감소하였고, 이로 인해 외식과 자녀의 사교육비 지출 규모는 큰 폭으로 하락하였다.

1998년 집권한 김대중 정부는 외환위기 극복에 총력을 기울였다. 국민소득의 총수요는 총소비, 총투자, 정부의 재정지출, 순수출 4개 항목으로 구성된다. 총소비는 신용카드 발급의 자격조건을 완화시켜 이를 인위적으로 증대시키려 하였다. 총투자는 대기업 집단의 부도와 설비투자 위축으로 전

통적인 중후장대(重厚長大)형 부문의 투자는 기대하기 어려웠다. 대신에 새롭게 대두되는 IT 부문의 투자를 증대시킬 목적으로 코스닥시장의 신규 개설과 창업투자회사를 활성화하였다. 정부의 재정지출은 IMF의 통제로 적극적 지출이 곤란하였으나, 원화의 평가절하와 대외 경제여건의 호조로 순수출은 크게 증대하였다.

2001년 8월 김대중 정부는 마침내 IMF에서 차입한 대금을 전액 상환하면서 IMF 관리체제에서 벗어나게 되었다. <표 1>을 보면 1998년 경제성장률이 -5.5%였으나, 이후 노무현 정부 집권기간인 2007년까지 연평균 6%의 성장률을 보여 비교적 빠르게 “IMF 외환위기”를 극복했음을 보여주고 있다.

김대중 정부는 집권 초기 경제위기를 해결하기 위해 부동산정책에서도 규제완화를 적극 실시했다. 양도소득세와 취득세, 등록세의 감면, 토지초과이득세법 폐지, 수도권 민간택지에 대한 분양가 자율화, 분양권의 전매허용 등이 그 사례들이다. 그런데 집권 후기에 접어들어 경기회복과 부동산 규제완화정책의 여파로 부동산가격이 상승하기 시작했다. 주택매매가격 상승률은 2001년 9.9%, 2002년 16.4%가 되었다. 부동산가격이 상승하자 김대중 정부는 집권 마지막 해인 2002년에 분양권 전매제한, 투기과열지구의 지정, LTV(주택담보비율, loan to value)도입을 통한 주택담보대출의 억제 등을 통해 부동산규제를 강화하는 방향으로 정책을 선회하였다.

2003년 집권한 노무현 정부가 당면한 경제상

<표 4> 노무현 정부의 주요 경제지표

주요지표(%)	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	비고
경제성장률	2.9	4.9	3.9	5.2	5.5	전년대비
물가상승률	3.6	3.6	2.8	2.2	2.5	
1인당 국민총소득(상승률)	14,151 (11.2)	15,884 (12.2)	18,490 (16.4)	20,795 (12.5)	22,992 (10.6)	단위: 달러 전년대비
국고채(3년, %)	4.55	4.11	4.27	4.83	5.23	발행연도
주택매매가 상승률	5.7	-2.1	4.0	11.6	3.1	전년대비
지가변동률(전국)	3.4	3.9	5.0	5.6	3.9	전년대비
주택보급률	101.1	102.2	105.9	107.1	108.1	매년 말

출처: 김대현, “역대 한국정부의 부동산정책 목적과 결과에 대한 연구”, 국민대학교 석사학위논문, 2017, p.72.에서 재인용하여 재작성

황은 좋지 않았다. 김대중 정부가 실시한 신용카드 남발로 가계부채와 신용불량자가 급증했고, 기업들의 설비투자도 정체상태를 보였다. 정규직 신규 채용은 감소하고 비정규직 채용이 늘어나면서 소득의 양극화도 심화되었다. 주택매매가격은 김대중 정부 후반기 2년간 앞에서 서술한대로 폭등하였고, 2003년에도 5.7%가 상승하였다. 내수경기의 침체, 3년간의 부동산가격 상승의 여파로 2004년 주택매매가격은 <표 4>에서 보는 바와 같이 -2.1%가 되어 조정되는 양상을 보였으나 이후 남은 집권기간 3년 동안 지속적으로 상승하다가 이명박 정부가 집권한 2년차인 2009년부터 안정화되기 시작했다.

## 2) 노무현 정부의 부동산정책과 평가

김대중 정부 후반기 경기회복으로 부동산가격이 상승하기 시작하자 김대중 정부는 초기의 탈규제정책에서 후반기는 규제정책으로 방향을 선회하였다. 노무현 정부가 집권을 시작한 2003년 서울의 강남에 위치한 서초구, 강남구, 송파구 등에서 주택가격이 급등하기 시작했고, 이를 억제하고자 노무현 정부는 집권 초기인 2003년부터 강남지역에 대해 분양권 전매금지, LTV 규제강화, 다주택자 양도소득세 강화 등 강력한 부동산규제정책을 실시했다. 그러나 이런 정책은 서울의 강남지역 아파트가격을 안정화시키기 보다는 부동산규제가 덜한 수도권 나아가 지방 대도시의 아파트가격을

상승시키는 “풍선효과”를 가져왔다. 특히 “버블 세븐”으로 명명된 서울지역의 강남구, 서초구, 송파구, 목동, 경기도지역의 분당, 용인, 평촌 등에서 아파트가격이 폭등하였다. 과거에는 부동산가격이 전국적으로 동시에 상승했는데, 2003년에는 이들 지역의 부동산가격만 상승하는 국지적 현상이 나타났다.

노무현 정부는 국지적으로 상승하는 부동산가격을 안정시키기 위해 정치적 해결책을 모색하게 된다. 세종시를 행정수도로 정해 중앙행정기관을 이전시키고, 서울과 수도권에 집중된 각종 공기업과 공공기관들을 각 지방별로 혁신도시를 만들어 이전시켜 수도권에 집중된 인구를 지방으로 분산시키는 정책을 실시하였다. 이런 정치적 해결책은 일부 지역에 국한된 부동산가격 상승을 전국적으로 확대시키는 부작용을 발생시켰다. 지방의 혁신도시들과 세종시를 건설하기 위해 해당 지역 토지를 정부가 수용하자, 보상금을 받은 토지소유자들은 이를 부동산에 재투자하여 부동산가격을 더욱 상승시키는 부작용이 나타났다.

노무현 정부는 폭등하는 주택가격을 진정시키기 위해 제2기 신도시라 불리는 성남판교, 화성동탄, 김포한강, 파주운정, 광교 등지에서 공급확대정책을 도입했다. 그러나 이는 노태우 정부의 제1기 신도시에 비해 공급규모가 적고, 이들 지역들은 성남판교를 제외하고는 제1기 신도시와 달리 서울 도심에서 상당히 먼 거리에 위치해 교통 접근

<표 5> 노무현 정부의 부동산정책

연 도	내 용
2003. 5.	투기과열지구 확대 → 수도권 전역, 충청권 일부 분양권 전매금지
2003. 10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LTV 규제강화 → 만기 10년 이하 은행/보험사 LTV 상한 40% 축소</li> <li>• 재건축초과이익환수제 도입</li> <li>• 다주택자 양도소득세 강화(3주택 이상자 세율 60%, 기본세율 9~36%)</li> </ul>
2004. 3.	주택거래신고제도 도입
2005. 3.	분양가상한제 부활(2007년 민간택지로도 확대 적용)
2005. 8.	양도소득세 강화(2주택자 양도소득세 50% 중과)
2006. 3.	DTI 도입
2006. 5.	버블 7지역 지정(강남, 서초, 송파, 목동, 분당, 용인, 평촌)
2006. 11.	LTV 규제강화, 장기주택 50만호 공급, 서민 주택금융 지원 강화
2007. 1.	청약가점제 실시

출처: 김형근, “서울시 공동주택 가격 영향요인에 관한 분석”, 성균관대학교 박사학위 논문, 2021, p.49.에서 인용하여 재작성

성이 떨어지는 단점이 있었다.

노무현 정부는 제2기 신도시라 불리는 공급확대정책을 실시했으나 <표 5>에서 보는 바와 같이 집권기간 내내 수요억제정책으로 일관했음을 알 수 있다.

#### IV. 유형별 부동산정책 내용과 효과에 대한 비교

##### 1. 부동산정책 내용의 비교

노태우 정부와 노무현 정부의 부동산정책 내용을 비교하기 전에 우선 두 정부의 집권 초기 시대적 상황을 비교하여 보면 다음과 같다. 노태우 정부는 1988년 출범하였는데, 이전 정부인 전두환 정부에서의 높은 경제성장률과 과다한 유동성 그리고 1988년 개최된 “서울 올림픽” 등의 영향으로 집권 후 3년간 매년 10% 이상 주택매매가격이 상승하였다.

노무현 정부는 이전 정권인 김대중 정부에서 “IMF 외환위기”를 극복하기 위해 경기부양책을 실시하였고, 부동산정책에서도 규제완화 정책을 집행했다. 이런 영향과 2002년 개최된 “월드컵 경기”의 여파로 2003년 집권하자마자 주택매매가격이 5.7% 상승하여 두 정부가 직면한 부동산시장의 영향은 상당히 유사함을 알 수 있다.

두 정부가 집권한 초기 부동산시장 상황은 유사하였으나 대응책은 상당히 상이함을 알 수 있다. 노태우 정부는 1988년 부동산 종합대책의 일환으로 양도소득세 면제요건 대폭 강화 등 수요억제정책을 집행했다. 노무현 정부도 2003년 집권 첫 해에 투기과열지구의 확대, LTV 규제강화로 수요억제정책을 시행했다는 점에서 유사하다. 그러나 집권 2년 차부터 부동산정책 내용은 달라지기 시작한다.

노태우 정부는 부동산가격이 계속 폭등하자 집권 2년차에 “200만 호 주택공급대책”을 전격 발표하였다. 이는 현재 제1기 신도시 건설이라 불리면서 한국이 해방 후 본격적으로 공공부문에서 주

택을 공급하기 시작한 신호탄이라 할 수 있다. 노태우 정부는 이후 토지공개념 3법 제정, 주택임대차 보호기간을 1년에서 2년으로 늘리고 확정일자 를 도입하는 「주택임대차보호법」의 개정 등 수요억제대책을 집행했으나, 큰 줄기는 제1기 신도시 건설대책이라 할 수 있다.

노무현 정부는 2004년 주택거래신고제도의 도입, 2005년 분양가상한제 부활과 양도소득세 강화, 2006년 DTI(총부채상환비율, debt to income) 도입과 LTV 규제강화를 통한 주택담보대출의 억제 등 수요억제대책이라는 정책적 기초를 이어간 것으로 판단된다. 노무현 정부도 집권기간 중 주택공급대책을 실시했다. 화성통단 1지구 2004년 41,500가구, 성남판교 2006년 29,300가구, 파주운정 2006년 88,200가구 등 159,000가구의 공급이 이루어졌다. 이는 노태우 정부 200만 호에 비하면 주택공급물량이 매우 적음을 알 수 있고, 입지조건도 성남판교를 제외하고는 제1기 신도시에 비해 서울 도심에서 원거리에 위치해 상당히 열악함을 알 수 있다. 제2기 신도시 건설은 이명박 정부, 박근혜 정부에서도 계속되어 김포한강, 수원광교, 위례, 양주 옥정, 화성동탄 2지구의 추가 공급이 이루어졌다.

노무현 정부의 부동산정책에서 또 다른 문제점 한 가지를 지적하면 서울과 일부 수도권 인기지역을 지칭하는 “버블 세븐”이라는 용어를 만들어 이들 지역의 아파트가격을 안정시키기 위해 정치적 해결책을 모색했다는 점이다. 앞에서 서술한 바와 같이 세종시를 행정수도로 지정하고, 서울과 수도권에 집중된 공기업과 공공기관들을 각 지방별로 혁신도시를 조성하여 수도권에 집중된 인구를 지방으로 분산시키는 정책을 실시하였다. 그러나 결과적으로 이 정책은 “버블 세븐”지역의 아파트가격을 안정시키지 못하고 오히려 부동산가격 상승을 전국적으로 확대시켰다.

##### 2. 부동산정책 효과의 비교

노태우 정부와 노무현 정부, 두 정부의 부동산정책 실시에 따른 효과를 실제 경제지표를 가지고 비교하면 다음과 같다.

공급확대정책으로 대표되는 부동산정책이 부동산가격 안정화에 미친 효과는 다음과 같다. 노태우 정부 집권 초기 3년 동안 매년 10% 이상 폭등하던 주택매매가격 상승률은 집권 4년차인 1991년부터 하락세로 반전되어 안정화 되었다. 그리고 뒤를 이은 김영삼 정부 5년 동안에도 주택매매가격 상승률이 -2.9%에서 2%사이로 상당히 안정되었음을 보여주고 있다.

노무현 정부에서 주택매매가격 상승률은 집권 2년차인 2004년에는 그동안의 상승여파로 잠시 안정을 보였다. 그러나 집권 3년차부터 지속적으로 상승률이 높아졌음을 알 수 있으며, 2003년부터 2007년까지 노무현 정부 5년 동안에 공동주택가격은 전국적으로 60.6%, 서울은 74.7%가 상승하였다.<sup>17)</sup> 이는 결과적으로 수요억제대책이 부동산가격 안정화에 미친 효과가 거의 없음을 보여주고 있다.

노태우 정부와 노무현 정부의 부동산정책에 대한 국민들의 만족도를 조사한 연구결과는 다음과 같다.

최정수(2019)<sup>18)</sup>는 전두환 정부부터 박근혜 정부까지 총 7번의 정부별 부동산정책에 대한 국민들의 만족도를 설문지 분석을 통하여 조사하였다. 가격안정, 경기활성화 등 총 8개 항목에 걸쳐 5점 척도로 각 정부별 부동산정책 선호도가 <표 6>에 제시되어 있다.

가격안정 측면은 노태우 정부 3.43점으로 상위권에 있으나, 노무현 정부는 1.98점으로 최하위를 나타내었다. 투기조절 측면은 노태우 정부가 3.33점으로 1위를 하였고, 노무현 정부는 2.60점으로 역시 최하위를 보였다. 공급정책 측면은 노태우 정부가 3.84점으로 압도적으로 1위를 차지하였으나, 노무현 정부는 2.33점으로 이명박 정부와 더불어 최하위를 보였다. 국민들의 내집마련에 도움을 준 정부로는 노태우 정부가 3.84점으로 1위를 하였으나, 노무현 정부는 2.34점으로 박근혜 정부와 비슷한 점수를 보여 역시 최하위를 차지했다.

총 8개 항목에 대한 평균점수도 노태우 정부는 3.64점으로 전두환 정부에 이어 2위를 차지했으나, 노무현 정부는 2.39점으로 역대 정부에서 최하위를 보이고 있다.

이상의 연구결과를 보면 부동산가격 안정을 위해서는 시장친화적인 공급확대정책이 효과가 있음을 보여주고 있다. 인위적인 수요억제대책은 국민들의 만족도가 떨어지고 지속성이 없으며 오히려 부작용만 초래한다는 사실을 보여주고 있다.

## V. 결 론

본 연구는 문재인 정부 들어 “코로나 사태” 등으로 인해 경제상황이 좋지 않음에도 불구하고 아

<표 6> 역대정부 부동산정책 선호도

구 분	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	평 균
가격안정	4.35	3.43	3.54	3.32	1.88	2.98	2.76	3.19
경기활성	4.37	4.34	3.47	4.11	2.22	3.77	2.23	3.50
사회형평	3.57	3.16	3.03	3.33	2.47	3.01	2.76	3.05
투기조절	3.32	3.33	3.16	3.13	2.60	2.81	2.62	3.00
공급정책	3.33	3.84	3.27	3.33	2.33	2.02	2.94	3.05
내집마련	3.64	3.89	3.26	3.34	2.34	3.03	2.35	3.13
시장중심 정책	3.67	3.65	3.49	3.73	2.17	3.41	2.58	3.23
좋은품질	3.17	3.44	3.15	3.54	2.98	3.22	3.17	3.24
평균	3.71	3.64	3.30	3.48	2.39	3.03	2.68	3.17

출처: 최정수, “우리나라 대통령 부동산정책의 만족도에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위논문, 2019, p70.에서 재인용

17) 김형근, 전계논문, p.49.

18) 최정수, “우리나라 대통령 부동산정책의 만족도에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위논문, 2019, pp.58~86.

파트를 비롯한 주택매매가격이 폭등한 원인 규명을 위해 시작하였다. 그 이유가 시장여건 보다는 정부의 부동산정책 방향이 잘못되었는지 않나 하는 의구심이 들었기 때문이다.

부동산가격 안정을 위한 정부의 부동산정책을 수요억제대책과 공급확대정책으로 구분하고 각각 그 효과를 그 당시 경제지표를 가지고 분석하였다. 공급확대정책을 실시한 대표적 정부로는 노태우 정부, 수요억제대책을 실시한 대표적 정부로는 노무현 정부를 선정하였다. 두 정부는 집권 초기 주택가격이 상승한 점에 있어서 유사점을 보였으나 그 대응책은 세부 내용을 살펴본 결과 매우 상이함을 보여주었다.

노태우 정부는 “200만 호 주택건설”이라는 상징적 부동산정책을 실시하였다. 이는 제1기 신도시 건설로 지금도 국민들의 뇌리에 각인되어 있다. 그 결과 집권 4년차인 1991년부터 주택가격이 하락세로 반전되면서 뒤를 이은 김영삼 정부에서도 5년간 지속적으로 안정되었음을 보여주었다. 그리고 부동산정책에 대한 국민들의 만족도에 관한 설문조사에서도 상당히 높은 점수를 보여 만족도가 큼을 알 수 있었다.

노무현 정부는 집권 초기 상황이 노태우 정부와 유사하였음에도 불구하고 그 대응책은 판이하였다. 일부 공급확대정책이 실시되었으나 그 물량은 노태우 정부와 비교하면 미미한 수준이었고, 입지도 상대적으로 열악하였다. 노무현 정부 5년간 서울과 수도권에서 주택담보대출의 억제, 종합

부동산세 신설 등 수요억제정책이 지속적으로 집행되었다. 그 결과 부동산가격 안정에 실패했음이 경제지표로 나타나고 있고, 부동산정책에 대한 만족도 조사에서도 전두환 정부 이후 총 7번의 정권 중 최하위를 보였다.

결론적으로 부동산가격 안정을 위해 인위적인 수요억제대책은 한계가 있음을 보여주고 있다. 해방 후 1960년대와 1970년대 약 20년간 폭발적인 인구증가, 고도의 경제성장, 도시집중화 등으로 주택에 대한 수요는 꾸준히 증가하였다. 이에 대해 정부의 인위적인 수요억제정책은 한계가 있음을 보여주고 있으며, 좀 더 시장친화적인 공급확대정책이 부동산가격 안정에 효과적임을 연구결과는 나타내 주고 있다.

본 연구는 다음과 같은 점에서 보완이 필요하다. 공급확대정책의 대표적 사례로 노태우 정부, 수요억제대책의 대표적 사례로 노무현 정부를 선정하였는데, 이는 다분히 연구자의 직관과 주관에 의존했음을 밝혀둔다. 선정 이유에 대해 좀 더 논리적인 접근이 필요하다. 그리고 국민들의 만족도에 대한 설문조사는 연구자가 아니라 다른 논문에서 인용하였고, 2019년에 조사되어 시간상으로 큰 차이가 없으나 후속연구에서는 재조사가 필요할 것이다.

마지막으로 본 연구의 배경이 된 문재인 정부가 아직 집권 중이라 시일이 소요되겠지만, 문재인 정부가 물러난 후, 본 연구에서 언급된 정부들과의 비교연구가 행해질 필요가 있다.

---

 참고문헌

- 권호근 외, 부동산 감정평가론, 형설출판사, 2020.
- 권호근 외, 부동산 경제학 개정판, 형설출판사, 2015.
- 김경민, 통화정책 및 실물금융변수와 주택가격간 동학적 상관관계 분석, 부동산학보 제70집, 한국부동산학회, 2017.
- 김경민·이창석, 노무현 정부 부동산정책의 교훈과 문제인 정부의 부동산정책 방향, 부동산학보 제71집, 한국부동산학회, 2017.
- 김대현, 역대 한국정부의 부동산정책 목적과 결과에 대한 연구, 국민대학교 석사학위논문, 2017.
- 김형근, 서울시 공동주택 가격 영향요인에 관한 연구, 성균관대학교 박사학위논문, 2021.
- 서수복, 부동산정책이 아파트시장에 미치는 영향에 관한 연구, 국토연구원 제56집, 2009.
- 이우민·김경민·김진석, 주택정책에 따른 서울 자치구별 주택시장 반응에 대한 연구, 한국경제지리학회지 제22집, 2019.
- 전해정, 패널공적분을 이용한 거시경제변수 및 주택정책이 주택매매가격에 미치는 영향에 관한 연구, 부동산학보 제57집, 한국부동산학회, 2013.
- 정재호, 부동산정책에 대한 부동산 시장반응, 부동산학보 제29집, 한국부동산학회, 2007.
- 최정수, 우리나라 대통령 부동산정책의 만족도에 관한 연구, 경기대학교 박사학위논문, 2019.
- 최차순, 주택가격과 보유세간의 관계 분석, 부동산학보 제63집, 한국부동산학회, 2015.
- Heady, *Housing Policy in the Developed Economics*, London : Croom Helm, 1978.
- Henry Li, *The Effects of Demographics on the Real Estate Market in the United States and China*, Honors College: Emerald Publishing Limited, 2014.
- Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying public policy : policy cycles and policy subsystems*, New York: Oxford University Press, 1995.
- Nakamura, Robert T. & Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York : Martin's Press, 1980.
- Pareto, V., *Manual of Political Economy*. London: Translated by Schwier, Ann S., Macmillan, 1971.