

새로운 경제시스템 창출을 위한

# 경제주평

Weekly Economic Review

- 참여정부 부동산정책이 현재에 주는 시사점

# 목 차

---

## ■ 참여정부 부동산정책이 현재에 주는 시사점

Executive Summary .....	i
1. 개요 .....	1
2. 참여정부 시기 부동산가격 추이 .....	2
3. 참여정부 당시 주요 부동산대책과 한계 .....	5
4. 시사점 .....	11

본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

총            관   :   주   원   이   사   대   우 (2072-6235, juwon@hri.co.kr)

동   향   분   석   팀   :   김   천   구   연   구   위   원 (2072-6211, ck1009@hri.co.kr)

## Executive Summary

### □ 참여정부 부동산정책이 현재에 주는 시사점

#### ■ 개요

국내 부동산 시장은 지역 간 가격상승 차별화가 나타나며 일부 지역에 과열 조짐이 보이고 있다. 정부는 시장안정화를 위한 부동산정책을 예고하고 있다. 과거 집권 기간 동안 부동산시장 가격 불안정이 장기화된 경우는 참여정부 시기이다. 주요 정책 기조에서 현재 정부가 참여정부와 유사점을 가진다는 점에서 참여정부 시절 펼쳐진 부동산정책을 현재 시점에서 검토해 볼 필요가 있다. 본 연구에서는 과거 참여정부 시절 부동산경기 흐름과 당시 부동산 안정화 대책을 살펴보았다. 당시 정부 정책이 부동산 가격 안정에 실패한 원인을 분석해보고 지금 시점에서 우리에게 시사하는 바가 무엇인지 찾아보았다.

#### ■ 참여정부 시기 부동산가격 추이

**(거시경제 여건)** 부동산 수요를 나타내는 국내 가계의 소득수준은 빠르게 높아졌다. 참여정부 당시 국내경기는 글로벌 경기 호황의 영향으로 외환위기 충격에서 벗어나 안정적인 성장세를 기록하였다. 안정적인 경제성장과 원화 강세 등의 영향으로 1인당 국민소득이 빠르게 증가하며 2006년에 처음으로 2만 달러를 넘어섰다. 국내 소비자물가상승률은 낮은 수준을 유지하며 가계의 실질소득 증대에 도움이 되었다. 가계의 대출여력은 저금리 기조가 이어지며 늘어났다. 금리는 2003년부터 2005년 중반까지 서서히 낮아졌다. 2005년 후반이 지나서야 금리는 서서히 높아졌다. **국내의 저금리 정책 영향으로 시중 유동성이 풍부해졌다.** 광의의 시중유동성을 나타내는 국내 M2 증가율은 2003년 초 13%를 상회하였다. 2004년에 시중유동성이 감소하는 듯 보였으나 2005년 이후 다시 증가 속도가 가팔라졌다.

**(부동산가격 추이)** 참여정부 기간 동안 부동산가격은 지속적으로 불안하였다. 참여정부가 출범하기 이전부터 상승세를 보이던 부동산 가격은 집권초기인 2003년에 높은 상승률을 기록하였다. 2004년 들어서 하락세를 보이던 부동산 가격은 2005년부터 불안해지더니 2006년 11.6%, 2007년 3.1% 상승하였다. **지역별로는 수도권과 지방 간 가격 차별화 현상이 심화되었다.** 수도권 지역의 주택매매가격 상승률은 2003년 초 10%를 넘어섰으며 2005년 하반기부터 다시 증가 속도가 가팔라졌다. 수도권 중 서울 지역의 가격 상승률이 높았으며 특히 강남권 지역의 부동산 가격이 큰 폭의 상승을 기록했다. 반면 지방의 부동산 가격은 참여정부 시기 대체로 낮은 상승률을 기록했다.

#### ■ 참여정부 당시 주요 부동산 대책과 한계

**(주요 부동산 대책)** 부동산대책은 시장의 과열을 막기 위한 투기억제 대책과 침체된 시장을 회복시키기 위한 부동산 경기활성화 대책으로 구분된다. 부동산 시장의 과열을 억제하는 투기억제 대책은 수요측 대책과 공급측 대책이 있다. 참여정부 당시에는 부동산가격의 과도한 상승을 막기 위한 투기억제 대책이 주를 이루었다. 부

동산시장이 과열되었다고 판단한 참여정부는 집권기간 중 2004년을 제외하고 매년 부동산 과열 억제 대책을 펼쳤다.

참여정부 1년차인 2003년에 종합부동산세 도입, LTV규제 강화 등을 포함한 10.29 주택시장안정종합대책이 발표된다. 10.29대책 이후 부동산 가격은 일시적인 안정세를 보였다. 부동산 가격이 안정되자 카드사태 영향으로 침체된 경기를 부동산을 통해 부양할 필요성이 제기되었다. 따라서 2004년 7월 모기지론 확대 등을 포함한 건설경기 연착륙 방안이 발표되었다. 2005년 초부터 주택가격이 다시 불안해지자 정부는 2005년 8.31대책과 2006년 3.30대책을 발표한다. 하지만 2006년 하반기 부동산 가격이 급등하자 공급확대, 공급제도 개선, 주거복지 강화를 위한 2006년 11.15대책, 2007년 1.11대책을 발표한다. 부동산 가격은 2007년 하반기부터 서서히 안정되기 시작한다.

**(참여정부 부동산정책 한계)** 참여정부 당시 다양한 투기억제 대책에도 불구하고 부동산가격 불안이 이어졌다. 그 원인으로는 첫째, 수급예측의 실패로 공급 대비 수요 과잉이 상당기간 지속되었으며 초기 정책이 수요억제에 집중되었다. 외환위기 이후 부동산경기가 급랭하며 주택 공급이 부족해졌다. 반면 국내 경제가 호조를 보이며 주택에 대한 수요가 증가하였다. 늘어나는 주택 수요에 대응하기 위해 주택 공급을 늘려야 하지만 택지 확보에서 주택공급까지는 상당한 시차가 존재하여 수급 불균형이 장기화 되었다. 특히 초기 부동산대책은 공급확대 보다는 수요억제에 집중된 측면이 있었다. 둘째, 시중의 자본 유동성이 풍부하였고 대체투자 수단이 부족하여 투기억제 대책에도 불구하고 자금이 부동산 시장으로 지속적으로 유입되었다. 당시 저금리 기조가 장기화되며 가계의 대출 여력이 늘어났다. 반면 대체투자 수단 부족으로 각종 규제에도 불구하고 시중 자금이 부동산 시장으로 쏠렸다. 셋째, 지역 균형발전과 부동산가격 안정화 정책 등 상충되는 목표가 추진되었다. 국토균형 발전을 위한 지역균형 발전 사업이 추진되며 지방의 주택공급은 늘어났으나 지방 부동산 수요는 규제 강화로 줄어 지방 미분양 주택이 늘어났다. 수도권 지역은 용지부족과 규제 강화로 인해 공급이 감소하여 수도권 지역과 지방 간 부동산 가격 양극화가 발생하였다. 넷째, 부동산 경기의 예측 실패로 지속적이고 일관성 있는 정책이 추진되지 못하였다. 2003년 10.29대책 이후 주택가격이 약세를 보이자 정부는 건설경기의 급격한 하락을 방지하기 위한 건설경기 연착륙 방안을 발표하였다. 경기회복 및 규제완화에 대한 기대감, 향후 공급부족에 대한 불안감, 판교신도시 분양 등 호재 등과 겹치며 2005년 이후 부동산 가격이 다시 급등하게 된다.

## ■ 시사점

향후 부동산시장의 불확실성을 낮추고 가격 안정을 유도할 필요가 있다. 과거 참여정부 시기 각종 대책에도 불구하고 부동산가격 안정에 실패한 사례를 거울삼아 첫째, 기본적으로 수요·공급 안정에 바탕을 둔 부동산정책기조를 유지해야 한다. 둘째, 시중의 유동성이 생산적인 실물부문으로 유입될 수 있도록 노력해야 한다. 셋째, 정부 내 부동산 시장의 호·불황 판단과 대응 정책 수립 시 일관성과 세심한 주의가 필요하다. 넷째, 정부 정책의 실현가능성 확보 및 정책의 시장 선도 기능 강화 등을 통해 시장 내 신뢰성을 확보해야 한다.

## 1. 개요

- 국내 부동산 시장은 일부 지역에 과열 조짐으로 정부의 시장안정화를 위한 부동산정책이 예고되어 있음
  - 국내 부동산 시장은 일부 지역에 과열 조짐이 있음
    - 지난해 11.3부동산 대책 이후 국내 부동산 시장은 전반적으로 안정세를 보여 왔음
    - 최근 주택매매가격 상승률은 전국적으로는 비교적 안정되어 있지만 서울을 중심으로 한 수도권 일부 지역을 중심으로 과열현상을 보였음
  - 정부는 부동산 시장의 국지적 과열에 대응하기 위해 6월 19일 “주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적 맞춤형 대응방안”을 발표함
    - 주요 내용은 조정 대상지역 추가 지정, 소유권 이전까지 전매제한을 기존 강남 4구에서 서울 전 지역으로 확대적용, 조정 대상지역 DTI·LTV 각각 10%p 상향 등 임
  - 최근 부동산 시장 가격 불안정이 장기화된 시기는 2003~2007년 참여정부 기간임
    - 지역별 가격 차별화, 저금리 기조 지속과 그로 인한 시중 유동성 확대 등 일부 시장 상황은 참여정부 시절과 유사
    - 다만 서울 강남권 등 일부 지역의 과열현상과 달리 지방의 경우 공급 과잉 우려로 가격 하락 우려도 있음
  - 주요 정책 기조에서 현재 정부가 참여정부와 유사점을 가진다는 점에서 참여정부 시절 펼쳐진 부동산정책을 현재 시점에서 검토해 볼 필요
    - 박근혜 정부 기간에 펼쳐진 부동산시장 활성화 정책과 달리 현재 정부는 참여정부와 유사하게 시장 안정화와 서민 주거 정책을 강조할 것으로 보임
- 본 연구에서는 과거 참여정부 시절 부동산 안정화 대책이 부동산 가격 안정에 실패한 원인을 분석해보고 지금 시점에서 우리에게 시사하는 바가 무엇인지 찾아봄

## 2. 참여정부 시기 부동산가격 추이

### 1) 거시경제 여건

○ 참여정부 당시 부동산 수요를 나타내는 국내 가계의 소득수준은 빠르게 높아졌으며 소비자물가 상승률은 안정세를 보이며 가계 실질소득 증대에 도움

- 참여정부 당시 국내 경기는 글로벌 경기 호황의 영향으로 외환위기 충격에서 벗어나 안정적인 성장세를 기록

- 2003년에는 카드사태 영향으로 내수가 충격을 받으며 경제 회복이 지연되었으나 이후 글로벌 경기 호황에 힘입어 4~5%대의 비교적 높은 성장률 기록
- 특히 외수를 나타내는 수출 증가율은 글로벌 경기 호황의 영향으로 2003년 19.3%, 2004년 31.0%를 기록하였으며 2005~2007년에도 두자릿대의 높은 증가율 기록

- 안정적인 경제성장과 원화 강세 현상이 나타나며 1인당 국민소득은 빠르게 증가하며 2006년 처음으로 2만 달러를 넘어섬

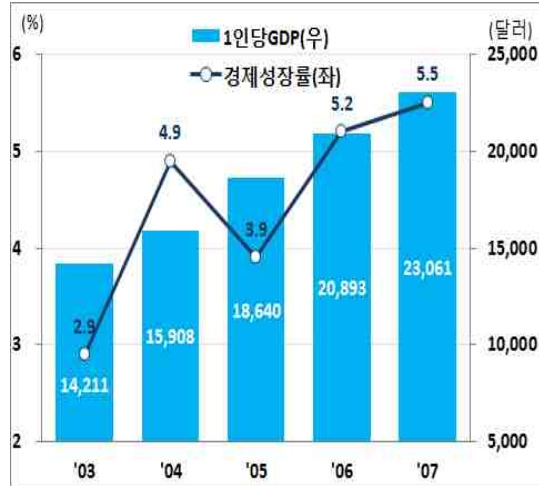
- 1인당 국민소득은 1994년 10,207달러로 처음 1만 달러를 돌파한 이후 12년 만인 2006년에 2만 달러를 돌파
- 2003년 1인당 국민소득은 14,211달러에서 2007년 23,061달러로 연평균 12.9% 씩 증가

- 소비자물가상승률은 대체로 안정되며 실질소득 증대에 도움

- 소비자물가상승률은 2003년 초와 2004년 중반에 4%를 상회하였으나 2005년 이후 원/달러 환율 하락, 단위노동비용 안정 등 영향으로 3% 이하로 안정
- 근원물가상승률 역시 2005년 이후 안정세를 보였으며 2005년 말부터 2006년 중반까지는 1%대를 기록
- 당시 국내 물가상승률은 한국은행의 물가안정 목표치<sup>1)</sup>를 상당기간 하회하였음

1) 한국은행의 물가안정 목표치는 2003년 근원인플레이션 3.0±1.0%, 2004~2006년 근원인플레이션 2.5~3.5%, 2007~2009년 소비자물가상승률 3.0±0.5%.

< 경제성장률 및 1인당 국민소득 추이 >



자료 : 한국은행, IMF.

< 소비자물가 및 근원물가 추이 >



자료 : 통계청.

○ 가계의 대출여력이 저금리 기조가 이어지며 늘어났으며 시중의 유동성 역시 풍부

- 2005년 중반까지 금리 하락 기조가 이어졌으며 2005년 후반 이후 서서히 금리가 높아짐

- 국내는 미국 기준금리 인상에도 불구하고 2004년 8월과 11월에 0.25%p씩 두 차례에 걸쳐 기준금리를 인하
- 국내 기준금리는 미국이 기준금리 인상을 시작한 지 상당기간 지난 2005년 10월부터 기준금리가 오르기 시작했으며 2008년 8월 5.25%까지 상승
- 주요 시중금리인 CD금리와 국고채금리(3년물) 역시 2004년까지 지속적으로 낮아지다 2005년 이후부터 상승

- 국내의 저금리 정책으로 시중 유동성이 풍부해짐

- 2000년 IT 버블 붕괴 이후 경기급락을 방지하기 위해 주요 선진국을 중심으로 통화량을 늘리는 저금리 정책이 추진됨
- 광의의 통화량을 나타내는 국내 M2 증가율은 2003년 초 13%를 상회하다 2004년에 크게 감소하였으나 2005년 이후 다시 증가 속도가 지속적으로 가팔라짐



< 주요금리 추이 >



자료 : 한국은행.

< M2증가율 추이 >



자료 : 한국은행, 현대경제연구원.

## 2) 부동산 시장 추이

○ 참여정부 출범 이전부터 상승세를 보이던 부동산 가격은 참여정부 출범 이후에도 지속적인 부동산 안정화 대책에도 불구하고 불안이 지속

- 참여정부가 출범하기 이전부터 부동산 가격은 상승세

- 외환위기 충격에서 벗어나기 위해 부동산정책을 통한 경기부양의 필요성이 강조되며 1998년 이후부터 2년여에 걸친 건설경기 활성화 대책 추진
- 저금리로 인한 유동성 급증과 경제성장에 따른 주택수요 증가 등으로 부동산 가격이 상승세
- 외환위기 당시 급감하였던 택지공급과 주택건설 등의 영향으로 공급 대비 수요가 과잉

- 참여정부 초기인 2003년 높은 상승세를 보이던 부동산 가격은 2004년 안정되는 듯하였으나 2005년 이후 상승세로 반전

- 2003~2007년 기간 동안 연평균 전국주택 매매가격 상승률은 4.2% 이었음
- 전년말대비로 전국주택 매매가격 상승률은 2003년 5.8%에서 2004년 -2.1%로 낮아졌으나 2005년 4.0%, 2006년 11.6%, 2007년 3.1%로 부동산 가격이 불안정
- 참여정부 기간 동안 불안하던 부동산 가격은 2007년 하반기에 들어서며 서서히 안정



- 지역별로는 수도권과 지방 간 가격 차별화 현상이 심화
  - 수도권 지역의 주택매매가격 상승률은 2003년 초 10%를 넘어섰으며 2005년 하반기부터 다시 증가 속도가 가팔라짐
  - 수도권 중 서울 지역의 가격 상승률이 높았으며 특히 강남권 지역의 부동산 가격이 큰 폭의 상승 기록
  - 반면 지방의 부동산 가격은 참여정부 시기 대체로 낮은 상승률을 기록

< 지역별 주택매매가격 상승률 추이 >

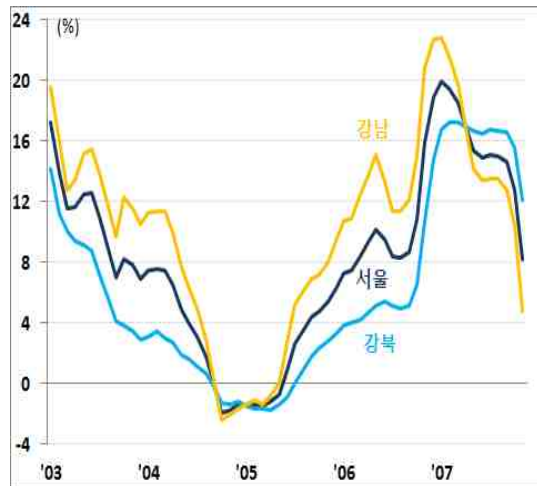


자료 : 한국감정원.

주1) 전년동기대비.

2) 수도권은 서울, 인천, 경기지역. 기타지방은 수도권과 광역시를 제외한 지역.

< 서울 주택매매가격 상승률 추이 >



자료 : 한국감정원.

주1) 전년동기대비.

2) 강북은 14개구<sup>2)</sup>, 강남은 11개구<sup>3)</sup> 기준.

### 3. 참여정부 당시 주요 부동산 대책과 한계

#### 1) 참여정부 당시 주요 부동산 대책

- 참여정부 당시 부동산대책은 2004년을 제외하고는 매년 반복되었으며 대책 도입 초기에는 가격 상승세가 꺾이는 듯 하였으나 일정 기간 이후 가격 불안정이 다시 나타남

2) 14개구는 강북구, 광진구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구, 중랑구.

3) 11개구는 강남구, 강동구, 강서구, 관악구, 구로구, 금천구, 동작구, 서초구, 송파구, 양천구, 영등포구.

- 부동산대책은 시장의 과열을 막기 위한 투기억제 대책과 침체된 시장을 회복시키기 위한 부동산 경기활성화 대책으로 구분
  - 정부는 부동산의 과도한 하락 또는 급등을 방지하기 위해 부동산경기에 따라 투기억제 대책과 부동산 경기활성화 대책을 적절히 펼침
  
- 부동산 시장의 과열을 억제하는 투기억제 대책은 수요 및 공급측 대책으로 나누어짐
  - 수요측 대책으로는 조세강화(거래세 강화, 보유세 강화 등), 거래규제 및 강화(투기지역 지정, 청약자격 제한, 분양권 전매 제한 등), 금융규제 강화(LTV, DTI 하향 조정 등) 등이 있음
  - 공급측 대책으로는 공급확대(신도시건설), 공급규제 강화(재건축관련 규제 강화 등), 분양가상한제 등이 있음
  - 수요측 대책은 단기적인 투기억제 효과를 가지며 공급측 대책은 보다 중장기적인 효과를 가짐
  
- 부동산 시장이 과열되었다고 판단한 참여정부는 집권기간 중 2004년을 제외하고 매년 부동산 과열 억제 대책을 펼침
  - 참여정부의 대표적인 부동산정책은 2003년 10.29대책, 2005년 8.31대책, 2006년 3.30대책, 11.15대책, 2007년 1.11대책 등이 있음
  
- 참여정부 1년차인 2003년에 10.29대책을 발표한 이후 부동산 가격은 일시적으로 안정
  - 기존 대책으로는 부동산 가격을 안정시키기 어렵다고 판단한 정부는 2003년에 종합부동산세 도입, 다주택양도세 강화, LTV규제 강화 등을 포함한 10.29 주택시장안정종합대책을 발표
  - 10.29대책 이후 일시적으로 집값이 안정되었으나 카드사태 영향으로 국내 경기가 부진하며 부동산을 통해 침체된 경기를 부양할 필요성이 제기됨
  - 2004년에는 부동산 가격이 하락세를 보이자 2004년 7월 모기지론 확대 등을 포함한 건설경기 연착륙 방안이 발표되었고 2004년 8월에는 투기지역이 일부 해제됨

- 2005년 초부터 주택가격이 다시 오름세를 보이자 2005년 8.31대책과 2006년 3.30대책을 연이어 발표
  - 8.31대책의 효과로 부동산의 급격한 상승은 다소 둔화되었으나 여전히 불안 양상이 지속
  - 이후 DTI도입, 재건축 개발부담금제 도입, 수도권 공공택지 공급확대 등을 포함한 3.30대책이 2006년에 발표
  
- 2006년 하반기 부동산 가격이 다시 급등하자 2006년 11.15대책, 2007년 1.11대책 등 공급확대, 공급제도 개선, 주거복지 강화를 위한 대책이 발표
  - 2006년 11.15대책에서는 적극적으로 부동산 공급계획을 늘리는 한편 과도한 분양가격의 인하를 추진
  - 2007년 1.11대책에서는 청약가점제 시행, 민간택지 분양가 인하, 서민주택공급 확대 등 정책을 추진
  - 부동산 가격은 2007년 하반기부터 서서히 안정되기 시작함

< 참여정부 당시 주요 부동산대책 >

		수요측면	공급측면
2003년	10.29대책	- 종합부동산세 도입 - 다주택양도세 강화 - LTV규제 강화	- 강북 뉴타운 추가 건설 - 광명, 아산 등 고속철도 역세권 주택단지 개발
2005년	8.31대책	- 양도소득세 강화 - 보유세 및 취득등록세 강화 - 실거래가 신고 의무화	- 수도권 신규 주택 및 택지 공급 - 중대형 주택공급 확대
2006년	3.30대책	- DTI도입 - 재건축 개발부담금제 도입	- 수도권 공공택지 공급 확대 - 기존 도심 재정비
	11.15대책	- LTV규제 강화	- 공공택지내 주택 조기공급 및 물량확대 - 민간택지내 주택공급물량 확대
2007년	1.11대책	- 청약가점제 시행 - 민간택지 분양가 인하	- 서민주택공급 확대 - 수도권 전·월세 안정대책

2) 참여정부 부동산정책의 한계

- 수급예측의 실패로 공급 대비 수요 과잉이 상당기간 지속되었으며 초기 정책이 수요억제에 집중

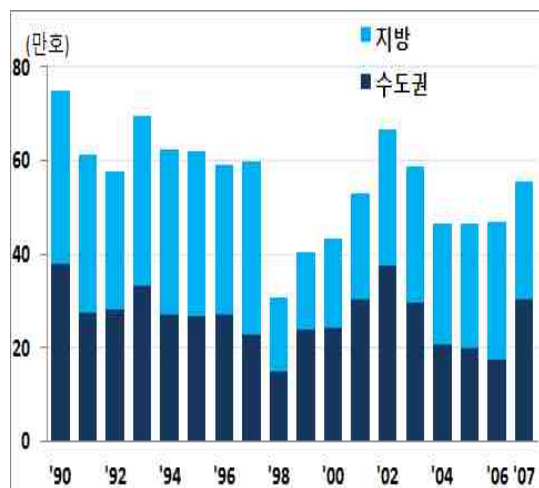
- 외환위기 이후 부동산경기가 급랭하며 주택 공급이 부족해짐
  - 외환위기로 제2금융권과 선분양을 통해 사업자금을 조달해온 많은 건설업체들이 신용경색과 신규분양 주택 계약자들의 중도금 연체 증가 등으로 자금 조달이 어려워지며 파산하거나 공급물량을 대폭 축소
  - 외환위기 이전 연간 60~70만호 수준을 기록하던 인허가실적은 외환위기를 겪으며 급감하였으며 참여정부 시절에도 부동산 공급이 비교적 적었음
  
- 참여정부 당시 글로벌 경제 및 국내 경제가 호조를 보이며 주택에 대한 수요는 증가
  - 1인당 국민소득은 1994년 10,207달러로 처음 1만 달러를 돌파한 이후 12년 만에 2006년에 2만 달러를 돌파하는 등 소득 수준이 빠르게 상승
  - 거시경제 회복세에 따른 소득 증가로 주택 수요가 늘어났으며 가구 수 역시 빠르게 증가
  
- 늘어나는 주택 수요에 대응하기 위해 주택 공급을 늘려야 하지만 택지 확보에서 주택공급까지는 상당한 시차가 존재
  - 인허가 및 착공에서 아파트 준공까지는 2~3년의 시차가 발생하는 특성상 늘어난 주택 수요에 맞는 공급을 확보하기 위해 상당한 시간이 소요
  
- 참여정부 초기 발표된 부동산정책은 수요 억제에 보다 중점을 둠
  - 2003년 10.29대책, 2005년 8.31대책 등은 종합부동산세 도입, LTV·DTI 강화, 등 수요관리에 중점을 둠

< 건설투자 증감률 >



자료 : 한국은행.

< 주택 인허가실적 >



자료 : 국토교통부.

○ 시중의 자본 유동성이 풍부하였고 대체투자 수단이 부족하여 투기억제 대책에도 불구하고 자금이 부동산 시장으로 지속적으로 유입됨

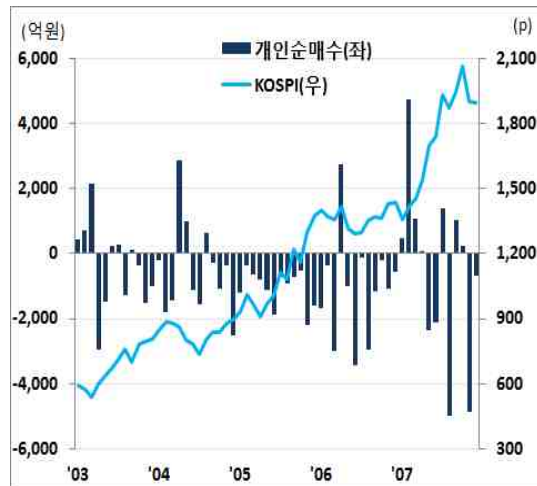
- 저금리 기조가 장기화되며 가계의 대출 여력이 늘어남
  - 저금리 정책 기조에 힘입어 시장 금리가 지속적으로 낮아졌음
  - 주택담보 대출 금리는 2002년 평균 6.67%에서 2003년 6.21%, 2004년 5.86%, 2005년 5.39%로 하락하였음
  - 시중은행들은 풍부한 시중 유동성을 바탕으로 경쟁적으로 주택 담보 위주의 가계 대출을 늘림
  
- 대체투자 수단 부족으로 각종 부동산 규제에도 불구하고 시중 자금이 부동산 시장으로 쏠림
  - 예금금리 하락으로 예금, 적금 등의 기대수익이 낮아짐
  - 종합주가지수는 상승세를 이어갔으나 외환위기 이후 형성된 위험 기피 현상으로 개인 투자자들은 주식 시장을 지속적으로 이탈
  - 금융시장의 발달로 부동산이 투자 상품화되었으며 강남권 재건축 아파트의 집중 규제를 틈타 일반 아파트 및 인근 지역 아파트의 가격 상승을 초래하는 풍선 효과는 지속적인 투자처 제공

< 수신금리 및 주택담보대출금리 >



자료 : 한국은행.  
주 : 신규취급액 기준

< 주식시장 개인순매수 및 KOSPI지수 >



자료 : 한국거래소.  
주 : KOSPI지수는 월말 기준

○ 지역 균형발전과 부동산가격 안정화 정책 등 상충되는 목표의 추진

- 국토균형 발전을 위한 지역균형 발전 사업이 추진되며 지방의 주택공급은 늘어났으나 지방의 부동산 수요는 규제가 강화되며 줄어 지방 미분양 주택이 증가
  - 지역균형 발전 사업 추진 초기 시세차익을 노린 투기수요가 있었으나 부동산 규제 강화로 1가구 2주택 이상의 보유자 수요가 감소
  - 다소 과도한 토지보상으로 지방의 분양가가 높게 설정되었고 대출규제 등 각종 부동산 정책이 강화되며 지방을 중심으로 미분양 주택이 늘어남
- 수도권 지역은 용지부족과 규제 강화로 인해 공급이 감소하여 수도권 지역과 지방 간 부동산 가격 양극화 발생
  - 수도권은 용적률 축소, 개발이익 환수제, 소형 평형 의무 비율 강화 등의 재건축 규제가 강화됨
  - 수도권 지역의 인허가실적은 외환위기 이전 30만호에 육박하였으나 외환위기 당시인 1998년 14.9만호까지 감소
  - 2001년부터 2003년까지는 수도권 주택 인허가가 늘어나며 외환위기 이전 수준을 회복하였으나 2004년 이후부터 다시 줄어들음

○ 부동산 경기의 예측 실패로 지속적이고 일관성 있는 정책이 추진되지 못함

- 2003년 10.29대책 이후 부동산가격이 일시적으로 약세를 보이자 정부는 건설경기의 급격한 하락을 방지하기 위한 건설경기 연착륙 방안을 발표
  - 2004년 7월에 정부는 SOC 등 건설투자 확대, 주택건설지원 강화, 주택수요 창출 지원 등을 토대로 한 건설경기연착륙 방안 발표
  - 2004년 8월에는 투기지역을 일부 해제하며 부동산규제의 강도를 부분적으로 조절
  - 건설경기 하락을 방지하기 위한 건설경기 연착륙 방안이 발표되며 정부의 부동산규제가 완화될 것이라는 기대감이 증가

- 경기회복 및 규제완화에 대한 기대감, 향후 공급부족에 대한 불안감, 판교신도시 분양 등 호재와 겹치며 2005년 부동산 가격이 다시 반등
  - 2005년 부동산 가격은 4.0%까지 증가하였으며 지속적인 투기억제 대책에도 불구하고 2006년 11.6%, 2007년 3.1%로 부동산 가격이 불안정 지속

#### 4. 시사점

- **수급 안정에 바탕을 둔 부동산정책기조 유지, 시중 유동성을 생산적인 부문으로 유도, 부동산정책의 일관성 유지와 신뢰성 확보 등이 필요**

첫째, 기본적으로 수요·공급 안정에 바탕을 둔 부동산정책기조를 유지해야 한다

- 지역별, 평수별, 유형별 주택 수급 상황을 정확히 파악하여 공급이 모자라는 부분을 중심으로 주택 정책을 추진
  - 현재 전국 부동산 시장은 공급이 충분한 상황이지만 서울 강남권 등 일부 지역의 공급은 수요 대비 부족한 상황
  - 따라서 총량적인 공급 확대 보다는 수요가 풍부한 지역에 규제완화 등으로 공급을 늘리는 것이 중요
  - 공급 초과 지역과 수요 초과 지역을 구분하여 주택공급 규모와 평형을 탄력적으로 적용하는 공급 체계를 마련할 필요
- 반복되는 부동산가격 불안정을 완화하기 위해서 서울 강남권에 버금가는 인프라를 갖춘 지역을 개발해 특정 지역 수요를 분산하고 서민·중산층의 주거 환경 개선에 역점
  - 부동산 대책을 인위적 규제 보다는 서민과 중산층의 주택 공급과 가격 안정화 등의 주거 환경 개선에 역점을 둘 필요
  - 이를 위해서는 강남 이외 지역에도 양질의 주택 공급을 확대하는 한편 교육 교통 문화 부문의 주거 환경 개선을 통해 강남권 수요를 분산

둘째, 시중의 유동성이 생산적인 실물부문으로 유입될 수 있도록 노력해야 한다

- 부동산시장의 잉여자금이 생산적인 부문으로 유입될 수 있는 통로를 만드는 노력을 확대할 필요



- 불필요한 규제 철폐 및 투자에 대한 세제 지원 등 기업들의 투자 활성화 대책이 필요
  - 투자여건을 제약하는 각종 규제를 완화하고, 세제 지원 등을 통해 투자 인센티브를 제공하여 기업들의 투자 확대 유도
  - 세제 지원 등을 통해 투자 인센티브를 제공하여 경제순환 고리형성(투자 확대→기업 수익성 향상→고용확대→국민경제 활성화)의 단초를 제공

### 셋째, 정부 내 부동산 시장의 호·불황 판단과 대응 정책 수립 시 일관성과 세심한 주의가 필요하다

- 실제 부동산 상황을 나타낼 수 있는 데이터 구축과 정확한 진단으로 부동산 시장을 보는 시각의 일관성 마련
  - 주택정책이 일관성을 상실할 경우 부동산 수요자나 공급자들이 동요하게 되고 이로 인해 주택시장의 불확실성이 높아짐
  - 주택시장 변동 시 적절한 정책이 이루어질 수 있도록 지역별 수급여건 관련지표 등 다양한 시장 데이터를 개발하는 노력

### 넷째, 정부 정책의 실현가능성 확보 및 정책의 시장 선도 기능 강화 등을 통해 시장 내 신뢰성을 확보해야 한다

- 부동산정책에 대해 시장에서 실현가능성에 회의적인 반응을 보일 경우 정책 신뢰성은 상실
  - 부동산 관련 정책에 대한 신뢰를 얻기 위해 구체적인 실천계획, 택지 및 필요재원 마련 계획 등이 필요
- 주택정책이 주택시장 상황에 후행하여 움직이기 보다는 시장을 선도하는 입장에 서야만 수요자들이 주택시장의 예측 가능성을 확보할 수 있으며 이를 통해 시장의 신뢰를 회복

김천구 연구위원 (2072-6211, ck1009@hri.co.kr)