

Crisis Management for Real Estate Policy in Korea

- An Analysis on Overheated Speculation Zones Using the Multiple Streams Framework (MSF) -

Duk Jo Kim^{1#}, Eun Kook Lee^{2*}, In Hwan Jang³, Ji Hae Kim³

¹ Graduate School of Public Administration, Myongji University, 34 Geobuk-ro, Seodaemun-gu, Seoul, Korea

² Department of Public Administration, Yonsei University, 50 Yonsei-ro, Seodaemun-gu, Seoul 03722, Korea

³ Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University, 25-2 Sungkyunkwan-ro, Jongno-gu, Seoul, Korea

Abstract

This study was conducted with two research questions. First, what factors influenced the process of policy decision on the designation of “overheated speculation zones” by the Roh administration? Second, what were the roles and effects of the policy and regulations in the real estate market in South Korea? The results of the analysis using the multiple streams framework (MSF) are as follows. The real estate market in South Korea has been affected by various political characteristics of the regulations in relation to overheated speculation zones during the Kim Dae-Jung administration and those of policy measures to mitigate regionalism during the Roh administration. For instance, the Housing Comprehensive Plan announced by the Roh administration in 2003 included strong policies to control speculation in emerging housing markets. It is found that the policies made during the periods when multiple political streams intersected played a key role in connecting housing problems with solutions in South Korea.

Key words: overheated speculation zones, real estate regulation, policy change, Kingdon’s MSF, policy leader, participatory administration

1. 서론

2017년 5월 11일 문재인 정부가 출범한 이래, 세간의 관심 중 하나는 부동산 정책이었다. 특히, 투기과열지구 정책은 정부정책의 효과성을 두고, 정책수단 자체의 타당성, 정부관료 및 이해관계자측면의 분석 등이 다양하게 이루어져 왔으며, 정책적으로도 부동산 정책은 우리나라 국토, 주택, 조세, 교육 정책을 망라

하고 있는 중요한 정책으로의 의미가 있다. 본 연구는 이러한 정책적 의미를 가진 투기과열지구 지정의 정책변동을 킹던의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework: MSF)을 적용하여 그 흐름을 분석하고자 한다. 문재인 정부 전신적인 노무현 정부의 투기과열지구 지정을 다중흐름모형을 통해 분석했을 경우 정책결정과정에 영향을 미친 요인은 무엇인가? 또한, 한국 부동산 시장에 관련하여 투기과열지구 지정의 역할과 영향력은

The 1st author: Duk Jo Kim, Tel. +82-2-2123-8172, Fax. +82-2-2654-6400, e-mail. djkim1542@daum.net

* Corresponding author: Eun Kook Lee, Tel. +82-2-2123-2965, e-mail. eklee@yonsei.ac.kr

어떠했고 이러한 정부의 부동산 규제는 이후 부동산 시장에 어떤 영향을 미쳤는가?의 연구문제를 가지고 각 흐름의 요인을 분석한다.

특히 대통령직 인수위원회가 꾸려지지 않은 상태에서 문재인 정부가 들어섰기 때문에 문재인 대통령의 공약사항과 더불어 민주당의 부동산 정책 등을 통해 어떤 정책이 추진될 지 예측해볼 수 있다.

바로 직전의 박근혜 정부의 부동산 정책에서 유일호 경제부총리는 '8.25 가계부채대책'으로 강남3구(서울 강남구, 서초구, 송파구)를 '투기과열지구'로 지정 검토하겠다고 발표하였다(SBS, 2016. 09. 25). 이후 '11.3부동산대책'에서 강남3구를 조정대상지역에 넣지 않겠다고 수정 발표하였다(SBS, 2016. 11. 03). 이런 발표들로 인해서 부동산 시장은 크게 요동쳤다. 그렇다면 부동산 규제 정책에서 가장 주목 받는 강남3구는 어떤 이유로 주목 받게 되었는가?

수도권 투기과열지구 지정 현황을 분석하기 위해서는 우선 정책적 맥락에서 사회 경제적인 조건을 살펴볼 필요가 있다. 수도권 투기과열지구가 부동산 가격상승의 진원지 역할을 하는 이유는 일단 이들 지역은 다른 지역에 비해 고소득층이 많이 집중돼 있다. 물론 실수요로 주거를 우선시 하는 거주자들도 있지만 반면 투기 목적으로 투자하는 투자자들도 많이 분포하고 있다. 고소득층의 집중화는 부동산 자산가치의 상승을 가져와 수도권 투기과열지구의 집값과 분양가 등이 더욱 뛰게 되는 파급효과를 가져오기도 한다. 특히 수도권 투기과열지구의 대표 격으로 불리는 강남 부동산 시장은 더욱 주목받게 된다. '강남불패'라는 말이 있을 정도로 강남 부동산시장은 부동산 정책의 '바로미터'로 불리는데 이는 강남시장이 가지고 있는 인프라와 환경, 집값 상승에 대한 기대감과 이 지역을 구성하는 인적 구성원들이 하나의 '강남부동산'이라는 부동산 시장을 형성하고 있기 때문이다.

이에 따라 정부는 이러한 투기과열지구 지정에 대한 각종 부동산정책을 실시하게 되고, 정책의 유효성

판단을 위한 분석을 한다. 이처럼 사회 경제적 조건이 투기과열지구 부동산 거래에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 파악하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 이를 분석하기 위해서 킹턴의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework: MSF)을 적용하여 세 가지 흐름인 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름에 영향을 미치는 요소를 살펴보고 흐름이 결합한 중요한 계기와 정책선도자의 역할 등을 분석한다.

II. 이론적 배경

1. 수도권 부동산 규제

국내 토지용도지역에 대한 규제는 166개 법령으로 규제되며 수도권정비계획법에 의해 수도권정비계획을 수립한다. 수도권정비계획법은 수도권에 과도하게 집중된 인고와 산업을 적정하게 배치해 수도권을 질서 있고 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 한다. 인구와 산업의 집중억제와 적정배치는 수도권정비계획법 제4조에 의해 장기종합계획을 수립하며 다른 토지이용계획 또는 개발관련 계획법에 우선권을 주고 있다. 수도권정비계획법은 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 분류한다(Lee, 2007).

산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률은 산업의 집적을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원해 산업단지의 체계적인 관리를 실현하고 균형발전과 지역발전을 통해 국민경제의 건전한 발전도모를 목적으로 한다(Shin, 2009). 즉 정비제한이 필요한 지역을 과밀억제권역으로 구분하여 과밀억제권역으로 이전하는 인구와 공장신증설 등의 산업을 계획적으로 유치한다.¹⁾ 산업 입지와 도시개발의 적절한 관리가 필요한 지역을 성장관리권역으로, 한강수계 및 녹지 등 자연환경 보전이 필요하여 공장의 신·증설의 제한이 필요한 지역을 자연보전권역으로 구분하고 있다. 수도권부동산규제의 내용을 살펴보면 과도하게 집중된 인구와 산업의 적정배치로 수도권의 질서 있는 정비

1) (30년경과 국가 기록물 공개재분류) 중요 공개 기록물 해설집6. 국토개발편(1960~1990년대).

와 국토의 균형적 발전을 이루기 위한 규제이나 과도한 규제는 국토의 불균형적 발전을 초래하였고 이로 인하여 경제성장의 발목을 잡고 있는 실정이다(Shin, 2009).

수도권부동산규제는 과도한 인구집중과 산업을 적정 배치하고 질서 있는 수도권 정비와 균형발전을 위한 규제로 법적 근거로는 산업직접 활성화 및 공장설립에 관한 법률, 조세특례제한법, 지방세법 등이 있다(Lee, 2014).

수도권부동산규제의 적용대상에는 학교, 공장, 공공청사, 대형건축물, 연구시설 등이 있다. 개발사업의 범위로는 주택지조성사업은 100만㎡ 이상 택지조성사업(영 제4조 제1호)으로 택지개발촉진법에 따른 택지개발사업, 주택법에 따른 주택건설사업 및 대지조성사업, 상업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지 및 특수지역 등이 해당된다. 공장용지조성사업(영 제4조 제2호)에는 30만㎡ 이상의 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지개발사업 및 특수지역개발사업, 공장설립을 위한 공장용지조성사업 등이 포함된다. 도시개발사업과 복합단지 개발 사업은 도시개발법에 의한 도시개발사업 등이다. 수도권부동산규제에 관련된 제도에는 과밀부담금제도, 공장총량규제, 대학규제가 있다(Lee, 2014).

2. 수도권 투기과열지구의 정책의 맥락

1) 사회 경제적 조건

시장의 구조적 전제가 파괴되는 경우 불완전 경쟁이 되며 기능의 장애가 발생한다. 시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 보장하는 여러 가지 조건들이 무너지게 되면 불완전 경쟁시장이 출현하여 한계비용가격 설정이 이루어지지 않고 비효율적인 자원분배를 낳는다. 시장이 이상적으로 작동 하더라도 해결할 수 없는 문제가 생기면 소득분배의 불균등이 일어날 수 있고 또 다른 경우는 정보의 비대칭으로 도덕적 해이가 있을 수 있다. 이렇듯 경제활동을 자유 시장에 맡길 경우에 효율적인 자원분배 및 균등한 소득 분배를 실현하

지 못할 때 정부는 부동산 시장이나 거시경제의 안정을 위해 부동산 시장에 개입한다.

한국에서 소득불평등 문제는 커다란 사회적 문제점으로 부각되고 있다. 민주화를 통해 정치적 형평성은 어느 정도 이뤄졌다고 볼 수 있지만 소득 불평등에 대한 논의는 지속되고 있다. 경제적 불평등 그 중에서도 가장 빈번하게 논의되는 소득불평등으로 인한 사회적 갈등은 더욱 심화되고 있다(Park, 2014).

2) 정치 경제적 조건

정부는 시장경제가 원활히 작동하도록 법과 제도를 제정하고 운용한다. 또한 사회적으로 바람직한 자원배분이 이루어지도록 지도하며, 소득재분배의 기능 및 거시경제의 안정화기능을 수행한다. 이를 정부개입이라 한다. 정부의 개입은 시장 실패를 방지 또는 치유하고 효율성을 회복하기 위한 정부 노력의 결과인 것이다(Choi, 2007).

한 가지의 정책이 국가 발전에 근거를 두고 추진되는 경우 거시적 관점에서 다른 요소들과 연계된 정책을 실시하여야 하는데, 부동산정책은 부동산시장 과열현상을 억제하기 위해 제시되는 경우가 일반적이다. 하지만 이는 연쇄적인 경제부실로 연결될 수 있어 정부와 투자자, 경제 전반을 고려할 필요가 있다. 정권이 교체되고 새로운 정부가 출범할 때마다 부동산시장의 안정을 최우선 목표로 삼았고 출범 이후에도 계속해서 다양한 정책들을 내세우며 부동산시장 안정을 위한 대책들을 제시해 왔던 것을 생각해보면, 이는 정책결정권자의 의지에 의해 추진된다는 것을 알 수 있다(Jang, 2003).

특히 투기과열지구의 투기방지를 위한 규제중심의 정책은 부동산시장의 안정을 위해 무엇보다 중요하다. 투기과열지구의 억제 및 확대 지정 정책은 투기지역 지정과 관련된 재정경제부와 건설교통부, 행정자치부 및 수도권 각 지자체들의 입장을 모두 수용하여야 한다. 그러므로 투기과열지구의 지정과 이로 인한 부작용을 최소화하기 위하여 각 부처마다 자신들의

입장을 견지하면서 서로간의 의견을 일치시키는 최선의 결과를 마련하기 위해 끊임없이 상호작용을 하는 과정에서 합리적인 정책이 결정되어야 한다.

정책결정을 위해 국가의 발전뿐만 아니라 각 집단의 목표가 함께 달성될 수 있도록 계속해서 대책을 제시하여야 하며, 각 부처에서는 무엇보다 부동산시장의 안정성을 저해하지 않는 차원에서 투기과열지구 지정될 수 있도록 주어진 상황 안에서 협상·타협·연합하려는 노력이 필요하다.

3. Kingdon의 다중흐름모형(MSF)

Kingdon(1984, 1995, 2011)의 다중흐름모형은 Gabage Can Model²⁾에서 발전한 모형으로 조직의 의사결정 모델로 의사결정은 계획적이고 단계적으로 이루어지는 것이 아니고 우연히 이루어진다는 것으로 각 단계가 독립적이고 규칙 없이 떠다니다 상호작용에 의해 한 지점에서 만나서 의사결정이 이루어진다는 것이다. 정책과정을 다중흐름모형으로 접근하고 정책 대안은 문제의 흐름(problem stream), 정치의 흐름(political stream), 정책의 흐름(policy stream) 등이 독립적으로 개념화 될 수 있다고 하였다. 문제의 흐름은 문제를 인식하는 상태인데 이 흐름에서는 가시적 참여자인 대통령, 고위직 공무원, 주요 의원 등이 주요 역할을 한다(Shin, 2015). 정책 대안 흐름은 정책 공동체 존재 여부, 분화 정도, 정책 활동가 활동, 이익 집단 개입 등을 통하여 살펴볼 수 있다.

정부 및 지자체는 사회에서 어떤 문제가 인지 될 경우 해결 내지는 개선하기 위해서 인지된 문제와 관련 정보를 수집, 분석하고 정책과제로 선정하고 정책으로 집행하고 평가한다. 이런 정책이 완성 되는 과정에서의 세 가지 흐름인 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름 등은 인과적이거나 순차적으로 흐르는 것이 아니고 비교적 독립적 경로에 따라 흐르다가 특정한 시점에 이 두, 세 흐름이 교차하여 기회의 창이 열

리게 되므로 Kingdon의 다중흐름모형이 적실하다는 것을 확인 할 수 있다.

Kingdon의 다중흐름모형의 유용성은 정책결정에 중대한 영향을 미치는 것 등을 통해 확인할 수 있지만, 특히 지금까지 대부분의 선행연구에서 정책문제를 설명할 때 주로 어떠한 사회적 문제가 발생한 경우 이에 대응하는 측면에만 초점을 두었다. 또한 이는 예측가능성이 높은 선진국의 정책변동을 설명하는 데 적합할 뿐 그렇지 않은 국가에서는 사후에 이해하는 데 적합하여 대한민국의 경우 적용에 한계가 있다고 할 것이다.

Kingdon 모형에서 대통령과 같은 정치권력은 의제와 정책대안의 출처가 될 수 있다. 그러나 다중흐름모형을 통해 강조한 점은 참여자 외에 과정이 의제설정 결과에 중요한 영향을 준다는 점이다. 따라서 정책선도자는 정책결정자(대통령, 의회 등)가 아닌 제3자인 경우에 다중흐름모형을 적용한 의미가 있다. 본 연구에서는 거시적이거나 미시적인 관점에서 바라보는 것이 아닌, 객관적이고 중도적인 관점에서 수도권 투기과열지구의 정책변동 과정 안에서 그 변화를 설명하기 위해 어떠한 정책선도자 요인들이 작용하는지에 초점을 두고 분석하고자 하였다.

III. 수도권 투기과열지구의 지정의 의의와 효과

본 연구는 우리나라 지역발전 정책 중 수도권규제 정책으로 부동산규제 정책 중 투기과열지구 지정에 관한 정책 결정을 연구대상으로 한다. 즉, 참여정부의 부동산 규제정책 중 대표적인 투기과열지구 지정이다. 이를 통해 얻어지는 결과물인 부동산 시장의 영향 즉 분양시장도 살펴본다.

2002년~2003년 사이 정부의 투기과열지구 지정 정책의 내용에서는, 2002년 9월 4일 아파트 투기과열지구를 서울시, 경기도(고양·남양주·화성시 일부

2) 쓰레기통 모형은 '문제 있는 선호' '불명확한 기술' '유동적 참여' 등 3가지 요인을 내포하는 조직화된 무정부론 모델 적용의 맥락으로 삼는다(Cohen, et. al., 1972).

지역), 인천시(삼산 택지 사업 지구)로 확대 지정하였다³⁾. 또한 분양권 전매를 주택 공급 계약일로부터 1년 경과, 중도금 2회 납부 이후 가능하도록 제한하였으며, 주상복합 또는 오피스텔에 대해서 건설 위치·공급 세대수·분양가격 등에 대하여 시장 등의 입주자 모집 승인을 받은 후 입주자를 모집하도록 하면서, 입주자 선정은 공개경쟁에 의한 추첨 방식을 사용하였다. 또한 청약 제1순위자로서 만 35세 이상이며 5년 이상 무주택세대주에게 민간건설 중형 국민주택 및 85㎡ 이하 민영주택 공급물량의 50%를 우선 공급하였다.

2002년 9월 18일에는 투기과열지구 내에서의 청약 1순위 자격 제한 등 입법예고를 통해 5년 내 당첨된 세대에 2주택 소유 세대 등의 청약 1순위 자격을 제한하고, 노부모를 모시는 무주택자에게 국민임대주택 또는 공공주택의 10%를 우선 분양하였다(Kim, 2004). 또한 중소 제조업에 종사하는 근로자에 대하여 국민임대주택 입주 경쟁 시 가산점 3점을 부여하고, 청약 저축 가입이자율을 연 6%로 인하하였다.

2002년 12월 6일에는 인천의 송도 신도시를 투기과열지구로 확대 지정하였으며⁴⁾, 2003년 4월 29일에는 대전과 천안 등 일부지역을 투기과열지구로 추가 지정하였다⁵⁾. 뿐만 아니라 같은 해 6월 4일에는 투기과열지구 지정대상을 수도권 전역과 충청 지역의 5개 시·군으로 확대하였으며⁶⁾, 이는 부산·대구·광주·울산·창원·양산 등이 추가로 지정되는 등 일부지역에 까지 영향을 끼쳤다.

부동산 규제정책은 시대적 상황에 따라 다양한 형태로 발전되어 왔다. 특히 공급보다 수요변화에 관심을 가지고 정책을 내세우고 있다. 2003년 11월에 발표한 투기지역 내 LTV를 60%에서 40%로 강화하고, DTI를 40%로 하는 금융규제조치는 상당히 긍정적으로 평

가되었다⁷⁾. 또한 이는 우리의 미래를 예측한 정책으로 긍정적인 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

한편 투기과열지구를 지정함으로써 나타나는 효과들은 다음과 같다. 주상복합건물이나 오피스텔이 공개분양이 수월해지고, 분양권 전매가 제한되며, 5년 이상 무주택세대주에 우선하여 공급할 수 있다. 또한 지역조합 조합원의 선착순 모집이 금지되어 시장의 재분배 혹은 형평성을 증진시킬 수 있다. 특히 투기과열지구에 지정되지 않은 지역의 경우 주택공급이 증가하고, 이로 인해 인구가 증가하게 되어 지방경제가 활성화되는 효과를 가져왔다(Yoon, 2009).

투기과열지구가 지정되면, 주택공영개발지구내의 공공기간이 건설공급을 하고 분양가상한제 적용을 받지 않는 주택은 85㎡이하는 5년, 85㎡초과는 3년, 과밀억제권역과 성장관리권역의 전용면적 85㎡이하는 10년, 85㎡초과는 5년의 기간이 도달할 때까지 분양권의 전매가 제한되는 효과가 있다(Seo, 2007).

Kim(2004)은 서울지역의 아파트를 대상으로 투기과열지구 지정이 미친 영향에 대한 연구에서 투기과열지구 지정이 초기 6개월간은 아파트 매매 안정화에 정(+)효과를 나타냈지만 지정 12개월 이후 강남 지역의 보유기간초과수익의 효과가 떨어졌음을 보고하였다. Kim(2007)은 투기지역으로 지정되면 집값이 오르는 경향이 있어 제도의 역효과가 발생된다며 투기지역과 비 투기 지역의 양극화, 투기지역지정에 불필요한 규제, 향후 시장 위축 시 제도 변경에 따른 심리적 기대감 등을 고려해 투기지역지정제의 조정이 필요함을 언급했다.

투기과열지구가 지정된 후 주택시장은 모든 분야에서 위축된다. 부동산시장에서 거래가 급감하고, 주택공급이 감소하며 미분양 부동산이 증가하게 된다. 또한 투기과열지구로 지정되면 많은 돈을 묶어두기에

3) 머니투데이. 2002년 9월 4일자. 9.4 주택시장 안정대책. 윤선희.

4) 머니투데이. 2002년 12월 5일자. 9일부터 송도신도시 투기과열지구 지정. 이경호.

5) 동아일보. 2013년 4월 28일자. 대전-천안 일부 투기과열지구 지정. 황제성.

6) 머니투데이. 2003년 05월 23일자. 수도권 전역 투기과열지구 지정. 박승윤.

7) 동아일보. 2003년 10월 30일자. 아파트 담보대출비율 축소... 투기지역 40%-과열지구 50%로. 신치영.

는 부담이 있고, 급한 상황에서 현금화가 불가능하다는 단점이 있다. 또한 부동산시장의 상황과 경제적인 여건을 전혀 고려하지 않고, 오로지 부동산가격의 하락과 수도권집중지역의 수요억제를 위한 근시안적이라는 비판을 받을 수 있다.

IV. 수도권 투기과열지구의 지정의 정책변동

수도권 투기과열지구 지정의 정책변동은 <Figure 1>과 같이 다중흐름 모형에 따라 분석할 수 있다.

1. 문제의 흐름

문제의 흐름은 정책가가 사회문제를 정책의제로 인식하는 과정을 말한다. 아래에서는 수도권 투기과열지구지정의 정책변동과 관련하여 문제의 흐름을 세부적으로 분석하는 데 필요한 세 가지 측면인 지표, 사건·위기, 환류를 통해 살펴보고자 한다.

첫째, 수도권이란 서울특별시·경기도·인천광역시 전역을 포함하는 개념으로 우리나라 국토의 11.8% 면적을 차지한다. 산업화 초기부터 서울에 집중되는 현상을 막기 위한 정책을 펼치기 시작하면서 수도권에도 적용되어 왔는데, 오랜 기간 억제정책을 시행해 왔음에도 불구하고 수도권 집중현상은 급속도로 증가해왔다. 특히 수도권에 산업 및 경제자원이 집중되어 인구 역시 증가하게 되었으며, 급속한 경제성장을 불러왔다. 하지만 수도권의 집중현상으로 인해 수도권 내부 과밀화·혼잡화로 인해 주거, 교통, 도시환경, 빈부격차 등의 문제가 발생하여 삶의 질이 저하되었다. 또한 다른 지역과 경제력, 인구 등 불균형을 가져와 국가의 균형발전을 저해하여 국가경쟁력을 약화시켰다(Kim & Lim, 2005). 이 같은 문제들로 인해 국가에서는 수도권집중 억제정책을 다양하게 쏟아놓으며 수도권 정비를 위해 노력해왔지만 아직까지 큰 효과를 보이지 못하고 있는 실정이다.

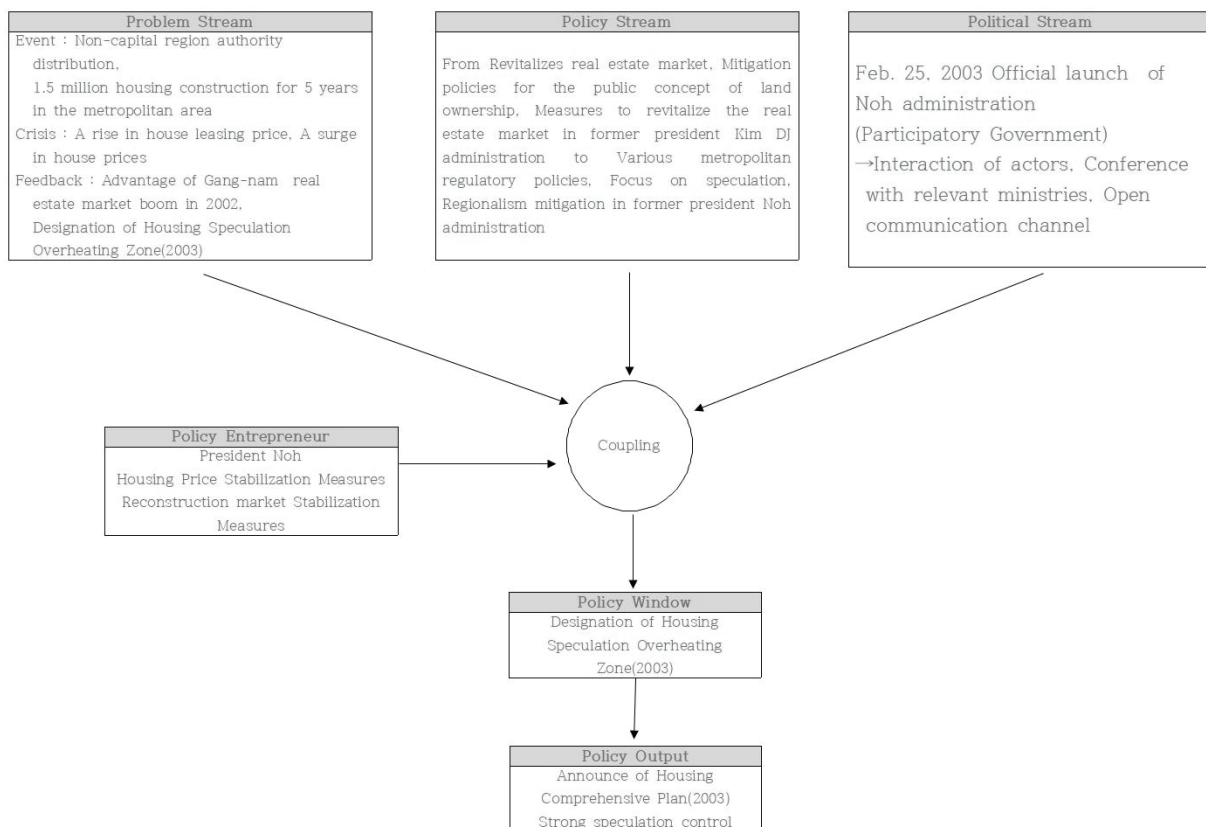


Figure 1. Housing speculation overheating zone through multiple streams framework (MSF)

둘째, 사건과 위기는 정책결정가가 문제의 흐름을 구성하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 사건은 예상치 못한 사고 등을 의미하고, 위기는 정책결정가가 정책을 세우는 데 있어 느끼는 불안한 심리를 나타낸다. 사건과 위기는 상호작용을 하므로 함께 서술할 필요가 있다. 새로운 정부가 구성될 때마다 사건과 위기는 존재해왔는데, 수도권집중 억제정책의 흐름에서 보면 수도권집중을 억제하기 위해 비수도권으로 권한분산을 시행하면서 기존 수도권규제를 완화할 때에 사건이 발생된 것을 알 수 있다. 특히 규제를 완화함과 동시에 부동산 가격이 폭등하면서 이를 막기 위한 더 강력한 규제책이 시행된 것이다(kim, 2010). 이에 대한 거센 반발은 해당 정부에 위기를 가져오게 되는 것이다. 수도권 투기과열지구지정 시에도 마찬가지로 사건과 위기가 중요한 역할을 하게 된다.

셋째, 정책을 세우고, 집행하고, 다시 의견을 수렴하는 일련의 과정을 환류라고 한다. 환류는 서로 다른 영역 간에도 가능하며, 정책의 타당성에 대해 끊임없이 의견을 교류하면서 균형 있는 정책시행을 가능하게 한다(Shin, 2010). 다른 영역으로부터의 환류는 외국사례를 통해 이루어진 바, 지역경쟁력 확보를 통해 국가경쟁력 향상을 이끌어내는 세계화와 지방화를 동시에 추구하는 것이다.

2002년에는 강남 우위의 부동산 시장이 호황을 경험하면서, 이때부터 강남불패라는 말이 나오기 시작하였다. 금융위기 이후 정부는 경제성장의 한 축으로 부동산 활성화 대책을 내세운다. 이 결과 부동산 시장이 폭등하는 결과를 가져 오게 된다. 여러 규제를 내놓지만 시장에서는 좀처럼 효과를 보기 쉽지 않은 상태에 직면하게 된다. 정부가 규제책을 세 차례 내놓았지만 서울은 청약경쟁률이 보통 수십 대 1을 넘어섰고 높게는 수백 대 1을 기록하기도 했다.

금융위기 이후 2002년~2003년 아파트 청약시장을 청약경쟁률을 살펴보면, 노원구의 신정미소지움 아파트가 368.48대 1, 도봉구의 창동 수산트리플 아파트

가가 155.41대 1, 성북구의 브라운스톤돈암이 122.56대 1, 성동구의 금호1차푸르지오가 116.15대 1, 성동구의 풍림아이린이 113.73대 1로 높은 청약경쟁률을 나타냈다. 이는 1순위에서 대부분 마감됐기 때문에 1순위 청약경쟁률이 최종경쟁률을 의미한다. 2002년 9월 강남3구를 시작으로 투기과열지구 지정이 시작됐지만 청약경쟁률에는 그다지 큰 영향을 미치지 못했다. 2003년에 분양한 도봉구의 중흥 S-클래스는 108.19대 1, 노원구 성북역 신도브래뉴도 50.69대 1의 청약경쟁률을 나타냈다. 투기과열지구는 2003년 6월 경기 전 지역과 인천, 대전, 충청도 일부 지역으로 확대되기 시작한다. 서울과는 다르게 지방에서는 청약경쟁률이 일부지역에선 효과를 보기도 한다. 충청도 지역의 아파트 청약률과 살펴보면, 2003년 12월에 분양한 충청남도 천안시의 동일하이빌1단지(최종청약경쟁률이 2.47대 1에 그쳐 저조한 분양시장을 확인할 수 있다. 충남 아산시의 현대홈타운 역시 2003년 12월 분양했는데 최종청약경쟁률이 1.57대 1에 불과하다. 물론 1순위에서는 대부분의 단지가 미달사태를 기록했다. 서울시의 2002년과 2003년의 청약률을 분석한 결과 2002년 청약률이 59.53대 1인 반면 2003년 말에는 12.4대 1로 떨어졌지만 지방에 비하면 하락폭이 크진 않았다⁸⁾.

하지만 정부의 주택시장 옥죄기가 지속됨에도 불구하고 아파트 가격상승의 진원지인 서울 강남과 목동 등에 대한 기대감은 높았다. 바로 주택시장의 양극화가 진행된다는 것이다. 되는 지역은 된다는 투자심리가 부동산 시장을 자극했다. 외환위기로 인해 일시적인 급락을 거쳤지만 이후 집값이 수년째 오르자 ‘집을 사면 적어도 손해는 안 난다’는 심리가 팽배했다. 이것을 보고 부동산 불패라고들 했다. 특히 강남지역의 아파트 값이 급등하기 시작하면서, 추가상승에 대한 기대심리가 형성되었다.

또한 겉보기에 강력해 보이는 정부 정책 역시 크게 영향을 주지 못하리라는 의견이 많았다. 저금리로 인

8) 머니투데이. 2003년 12월 30일자. 울 서울동시분양 청약률 지난해 절반. 문성일.

해 마땅한 투자처를 찾지 못한 시중자금이 부동산으로 몰리게 되면서 아파트 시장의 과열이 더욱 심화되었다. 저금리도 부동산 과열의 한 요인이었다. 이로 인해 은행권은 신규수익원으로 부동산 담보대출을 확대하기에 이르렀다. 자금 조달이 쉬워진 투자자들과 실수요자들은 쉽게 부동산을 구입할 수 있게 됐다. 건설사들의 중도금 무이자 대출이 일반화되고 투기가 심화되었다. 한편 수급도 한 요인이 됐는데 서울에 아파트를 지을 땅이 부족해지고 아파트 재건축에 대한 규제가 강화되면서 오히려 공급이 크게 줄면서 기존 서울 아파트 가격 상승세는 더욱 높아질 수밖에 없었다. 정부 규제는 분양물량에도 크게 영향을 주진 못했다.

2002년 전국에서 35만 가구 이상이 분양됐는데 2003년에도 비슷한 물량이 시장에 나왔다. 2004년과 2005년도 30만가구가 분양됐다. 부동산 끝물이라는 생각에 시장에 대한 건설사들의 밀어내기 물량도 있었지만 정부의 분양물량 확대를 통한 공급정책도 어느 정도 영향을 주었다.

당시 아파트 가격 상승률은 실로 기록적이었다. 2001년 17.39%, 2002년 29.79%으로 “자고 일어나면 집값이 뛰었다”는 말이 돌 정도로 부동산 시장에 버블이 끼기 시작했다. 더불어 전세시장도 큰 폭으로 올라 2001년 22.03%에서 2002년 14.11%로 변하였는데, 이는 서민 주거 환경이 크게 악화되었다는 것을 의미한다. 이후 투기과열지구 등 부동산 규제가 본격화되면서 아파트 매매가격 상승률은 2003년 13.79%로 조금 낮춰졌고 2004년에는 0.19%로 줄어들게 되었다. 전세값 역시 2003년 -1.68%, 2004년 -4.21%로 꺾이는 것을 살펴보면, 정부의 부동산 정책이 영향을 주었다는 것을 알 수 있다.

이와 같이 노무현 정부 초기에는 재건축 아파트에 대한 규제가 연속적으로 도입되었고, 정권말기까지 종합부동산세와 고가주택에 대한 대출규제를 마감하

면서 주택시장에 다양한 영향을 미쳤다.

2. 정책의 흐름

Kingdon(2011)은 정책 아이디어는 정책 공동체에 “떠다닌다”고 설명하였다.⁹⁾정책 공동체는 이익집단, 정부관료, 사설 연구단체 등의 전문가들이 모두 포함된다. 정책대안은 일반적으로 새로운 것을 의미하지는 않는다. 새로운 대안이 갑자기 나타나지는 않는다는 의미이다.¹⁰⁾대신 사람들은 익숙한 요소들을 새로운 구조 또는 새로운 제안으로 재구성한다(Kingdon, 1984). 이처럼 부동산 정책은 갑자기 만들어지는 것이 아니라 과거의 것을 재조합 하는 수준에서 대부분 생겨나기도 한다.

수도권집중 억제정책과 수도권 규제정책은 특정한 국가목표를 달성하기 위해 불가피하게 선택된 정책이라고 볼 수 있다. 이러한 정책은 객관적인 논리보다는 정치적 상황과 다양한 집단의 이익논리에 더 많은 영향을 받게 된다. 사회구성원 모두에게 부합하는 이익은 만들 수 없으나 세계화로 인해 국가경쟁력이 곧 도시의 경쟁력이라는 세계적 추세로 인해 수도권집중 완화를 위한 노력은 타당성을 얻고 있다.

수도권 투기과열지구지정 시에도 마찬가지로 사건과 위기가 중요한 역할을 하게 된다. 우리나라는 특히 토지에 초점을 둔 부동산 정책을 중시하고 있다. 이는 급속한 도시화, 산업화로 토지가격이 급등하면서 나타난 것인데, 이 때문에 투자수요, 투기수요 등이 혼재되어 나타나 부동산시장이 과열되는 양상이 반복되고 있다. 이에 직접적인 가격을 조정하거나, 투기과열지구를 지정하여 이를 억제하는 강도 높은 정책이 발표되고 있다(Kim, 2013).

특히 분양가의 자율화와 더불어 1999년 11월 1일 주택건설촉진계획을 내세우며 집이 없는 사람들의 주거 안정을 끌어올리고 이를 위한 주택의 공급과 자금

9) 이동규, 김대영, 김영형. 2015. 다중흐름모형(MSF)을 활용한 정책과정분석: 네이버 포털의 독점적 사업자에 대한 정부위기 문제인식이 반영된 포털규제 정책과정을 중심으로. Crisisonomy. 11(5): 167.

10) 김주경, 현재은. 2014. Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육정책 분석.

조달 등에 관한 사항을 규정하기에 이른다. 그러나 이후 건설사업 활성화 방안(2000. 11. 1), 주택시장 안정 대책(2002. 02. 18), 국민 참여 부동산정책(2006. 8. 31) 등 시장이 이미 끓어오른 상태에 규제가 5차례 넘게 시행되면서 부동산 정책의 흐름이 온탕과 냉탕을 오고갔다.

김대중 정권에서 주택시장을 안정화하기 위한 다양한 대책들이 실패하면서 노무현 참여정부는 다양한 부동산 종합대책들을 내세우기 시작하였다. 노무현 정부는 역대 정권 중에서 가장 강력한 부동산 규제책을 꺼내 들었다. 이유는 김대중 정부의 부동산 활성화 대책이 노무현 정권에 부동산 버블이라는 부메랑으로 돌아왔기 때문이다. 때문에 강력한 대책을 내놓을 수밖에 없었고 뜻한 바와는 다르게 풍선효과 등이 나타나며 ‘버블 세븐’등 부동산 광풍이 불게 됐다.

정부는 투기과열지구 지정을 통해 주택시장 내 투기소요를 사전에 차단하기 위해서 청약경쟁이 과열되거나 주택가격이 급증하여 투기가 우려되는 지역을 투기과열지구로 지정하여 특별 관리를 시작하였다. 서울을 우선적으로 투기과열 지구로 지정하였고, 여타지역은 추후 지정여부를 결정하였다. 또한 투기과열지구 내 별도의 시장안정대책을 수립하여 조기의 시장 안정을 유도하였는데, 주상복합, 오피스텔, 지역조합원 모집 등의 선착순 분양을 개선하여 입주자 모집방식으로 전환하였고, 기존의 선착순 분양방식이 분양경쟁 초래 및 뗏다방 가세로 인한 시장질서 교란요인이 대두되어 주택공급 규칙 개정을 통해 분양방식을 개선하였다(Samsung Economic Research Institute, 2002).

부동산 가격 변동에 따른 주요 정책은 규제 강화 등의 가격안정 대책과 경기부양을 위한 활성화 대책이 지속적으로 반복되고 있다. 부동산 가격변동의 상승기에는 각종 가격 안정대책이, 하락·침체기에는 경기활성화 대책이 발표되는 특징을 갖는다. 부동산 정책의 목표는 직접적인 가격 조정에 있었기에 정부의 투기억제 및 가격 안정대책은 가격 하락이 나타나

기 까지 지속될 수밖에 없었다(Kim, 2013).

3. 정치의 흐름

정권이 교체될 때마다 기존 정당과 이념을 달리하는 정치세력으로 변화하고, 실질적으로 행정부 및 입법부의 주도세력도 변하게 된다. 이때 국가적 분위기, 국민적 분위기 등이 변하면서 수도권 투기과열지구 지정에도 의견이 다양해진다. 수도권집중으로 인해 사회적 분위기 역시 분배와 균형보다는 성장을 중시하게 되었고, 때문에 부동산 투기도 과열화되었다. 이익 집단은 이해관계를 같이하는 사람들이 모여 그들의 이익실현을 위해 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하는데, 이들은 규제에 따른 실질적인 이익여부에 따라 입장을 달리하기도 한다.

위와 같은 상황에서 정부의 정책기조는 해당 지역의 정책에 큰 영향을 미치고, 국가균형발전 및 지역경제에도 영향을 미친다. 이처럼 중앙정부는 국가 정책의 지속과 변화에 큰 역할을 하는 중심이며, 정책 역시 이들 사이에서 결정될 수밖에 없기 때문에 권력균형에 따라 정책변화가 일어나게 되는 것을 알 수 있다. 이러한 관점에서 보면 정책이 실현됨으로 인해서 이익을 보는 집단의 이해관계인들이 권력을 행사하고 이들의 부단한 노력으로 정책변화가 이루어짐을 알 수 있다(Choi & Kang, 2014). 즉, 권력관계의 구조 속에서 권력자원을 많이 보유한 중앙정부와 수도권 핵심 지자체들의 이해관계를 토대로 정책변화가 발생하였다.

역대 정부는 모두 부동산정책에서 ‘서민의 주거안정’을 목표로 내걸었다. 그러나 그 방법은 모두 달랐다. 전두환·김대중·이명박 전 대통령은 부동산시장 활성화에 초점을 맞췄고 노태우·김영삼·노무현 전 대통령은 투기를 잡는 데 주력했다. 그럼에도 불구하고 대통령의 임기가 끝난 뒤 통계를 살펴보면 어느 정부에서나 부동산 가격은 오름세를 보였다.

김대중 정부는 부동산시장을 투기대상으로만 여기지 않았다. 외환위기로 추락한 부동산시장을 일으켜

야 하는 특수성이 있었던 만큼 불가피했던 선택이다. 김대중 정부는 경기를 부양하기 위해 토지거래신고구역 및 허가구역 등 토지공개념제도를 완화했으며 부동산경기 활성화대책으로 25.7평 이하의 주택 경우 양도소득세를 면제했다. 김대중 정부는 경기부양책을 통해 국가부도사태를 일찍 벗어날 수 있는 기반을 마련하긴 했으나 부동산시장의 과열을 막지 못했다.

노무현 정부는 김대중 정부로부터 넘겨받은 부동산시장의 과열을 막는 데 주력한다. 노태우정부가 전두환 정부의 유산을 물려받아 뒷수습을 했던 것과 비슷한 양상이다. 외환위기를 경험하면서 어려움을 겪은 이후 2003년 2월 25일 노무현 대통령의 취임식과 함께 공식 출범한 노무현 정부는 ‘참여정부’라는 슬로건 아래 지방분권과 국가균형발전에 그 누구보다 힘을 쏟았다. 특히 지역주의 완화를 위해 현행 선거구 단순다수대표제를 개편하고 자치경찰제를 도입하는 등 정치적인 노력을 하였고, 부동산시장을 안정화하기 위해 노력하였다. 그 예로 지방의 재정력 확충과 불균형 완화를 위해 지방소비세를 신설하고, 국세와 지방세간 세목을 교환하려 하였으며, 선택과 집중에 의한 지역특화산업을 육성하는 등 정치적인 노력을 하였다.

4. 정책선도자

IMF로 인한 경기침체를 극복하기 위하여 부동산경기 부양책을 비롯한 내수 활성화를 통해 경제적 부흥을 도모한 김대중 정부에서는 분양권 전매제도, 선분양제도를 실시하고, 양도소득세 감면, 민간 주택공급 활성화를 위한 세제지원 및 분양가자율화, 저금리 등 다양한 경기 부양책을 내세웠다. 이로 인해 부동산시장은 활성화되었고 경제가 점차 회복될 수 있었다.

1998년 1월 30일에는 수도권 민간 택지 분양가를 자율화하여 거래를 통해 경기를 활성화하였고, 같은 해 5월에는 청약자격 제한 완화 등 주택경기 활성화 대책을 발표하며 규제를 완화하였다. 또한 9월 25일에는 건설 산업 활성화 방안을 마련하여 아파트 분양가

가 자율화되었으며, 주택건축분야의 규제도 완화되는 등 전반적으로 건설·주택경기를 활성화하는 데 중점을 두었다. 이후에는 임대주택 건설 활성화 대책 또는 주택시장 안정화대책 등을 발표하면서 전반적으로 건설 산업을 활성화하고 주택시장을 안정화시키기 위해 노력하였다. 또한 주요 부동산 공급정책으로는 신도시인 파주, 화성, 판교 등을 발표하면서 신도시의 권역을 확대하고자 하였다(Kim, 2011).

주택 투기세력을 근절하는 것에 대한 강력한 의지를 보이며 출범한 노무현 정부는 노무현 대통령이 취임한 해인 2003년부터 수도권을 중심으로 지속되는 주택가격의 상승을 억제하기 위해 다양한 부동산 대책들을 발표하였다. 특히 이 시기에는 부동산거래의 투명성, 투기로 인한 초과이익의 환수를 통한 투기 심리 억제 유도, 부동산시장이 투기세력에 반응하지 않도록 정부의 역할 확대에 주력하였다. 구체적으로는 수도권 150만호 주택건설, 100만호 국민임대주택 공급 등을 통해 저소득층의 주거안정을 위해 노력하였다. 또한 최저주거기준에 미달한 가구를 조사하여 임대주택을 우선적으로 공급하고, 주거환경정비 사업을 통해 주거여건을 개선하는 등 다양한 노력을 시도하였으나, 끝내 주택가격은 안정되지 못하였고, 수도권 내의 중심지와 강남 재건축 단지 등에 걸쳐 부동산가격의 상승이 심화되었다.

참여정부시절 내세웠던 부동산 대책들을 살펴보면 다음과 같다. 2003년 5월 23일 주택가격 안정화 대책을 발표하여 투기 지역을 집중 단속하고, 투기혐의자에 대한 엄중한 세무조사를 실시하는 등 투기과열지구 및 투기지역이 확대되지 않도록 수요를 차단하였다. 2003년 9월 5일에는 재건축시장 안정대책을 내세우며 수도권 과밀억제권역 내 주택재건축사업을 시행하는 경우 전체 건설 예정 세대주의 60% 이상을 국민주택으로 건설하도록 하여 재건축 소형 의무비율을 확대하였고, 투기과열지구 내 재건축 조합원에 대해서는 지역·직장조합 아파트와 동일하게 조합인가 후 조합원 지위양도를 금지하면서 투기수요가 큰 폭으로

줄어들 것을 예상하였다. 또한 2003년 10월 29일에는 주택시장안정 종합대책을 발표하였는데, 주택공급을 확충하고 수요를 분산시키기 위해 강북 뉴타운을 추가로 건설하고, 광명·아산 등 고속철도 역세권을 개발하는 노력을 하였다. 뿐만 아니라 투기수요 억제를 위한 금융정책, 시장규제정책 등을 포함하는 지속적인 규제를 실시하였다. 이 외에도 끊임없이 다양한 정책들을 내세우며 부동산투기와 수도권집중을 억제시키려고 하였으나, 2006년 하반기 주택가격이 폭등하는 결과를 가져왔다. 이에 따라 그간의 부동산 정책들이 실패했음을 인정하기도 하였다(Choi, 2012).

정책선도자가 성공하기 위해서는 공식적인 권한, 관련분야에 대한 전문성, 교섭·협상 추진 능력 등이 요구된다. 대통령의 수도권집중 규제완화의 정책결정시에 단순히 결합자의 역할을 넘어 해결책 제시 및 실행권력도 행사하게 되면 제대로 능력을 사용한다고 할 수 있다. 이를 통해 대한민국 사회에서 리더는 정책결정과정의 핵심적인 정책선도자이자 적극적인 행위자임을 알 수 있다. 특히 재선을 통해 임기를 연장시키기 위해서라도 가시성이 높은 정책을 실현시키고자 하는데, 이때 정책선도자의 적극성이 강화됨을 알 수 있다. 결과적으로 정책선도자가 가지는 선호와 가치관, 신념, 이해관계 등이 결합되어 전략적으로 정책변동에 영향을 미쳤다.

당시에 정책선도자의 역할을 한 것이 노무현 대통령이라고 할 수 있다. 집권과 동시에 집값과의 전쟁을 선포하면서 투기꾼들을 잡아 서민들의 주거안정에 도움을 주겠다는 목표를 가장 큰 가치로 삼았다. 때문에 그는 임기 5년 동안 계속해서 부동산 대책들을 쏟아냈다. 특히 당시에는 서울 강남의 재건축시장을 중심으로 과열된 집값을 잡 위해 총부채상환비율(DTI)를 도입했고 주택담보대출비율(LTV)은 40%까지 낮췄다. 분양가 자율화도 폐지, 버블세븐 지정과 2기 신도시 조성, 양도소득세 강화, 실거래가 신고 의무화 및 거래가격 등기부 기재, 보유세와 종합부동산세 신설, 주택거래신고지역 지정, 재건축 초과이익 환수, 분양가 전

매제한 확대 등의 규제방안을 쏟아냈다.

이러한 수많은 대책에도 불구하고 부동산 가격이 잡히지 않고, 오히려 더 크게 치솟았는데, 오히려 부작용이 나타났다. 한 예로 ‘양도소득세 증과세’로 말미암아 건설사들이 주택을 공급하지 않아 물량이 줄어드는 역효과가 났다. 공급이 많아져야 집값이 잡히는데 오히려 공급량이 줄어들거나 예년과 비슷하게 되어 기존 아파트와 신규 아파트 가격이 상승하는 결과가 나타났다.

당시에는 다양한 부동산 정책들이 효과를 얻지 못하였다고 하여 비판을 받기도 하였지만, 최근에는 긍정적인 평가를 받기도 한다. 노무현 대통령은 부동산 정책을 한 방향으로 밀고 나갔다. 여러 가지 시장 여건에 의해 수많은 부동산 규제책이 빛을 잃었지만 정부의 입은 서민주거 안정과 과도한 부동산 시장의 과열을 잡고자 하는 데 있었다. 시장이 정부의 시그널에 민감하게 반응하는 만큼 장기적으로 일관된 부동산 정책을 실시하는 것이 중요하다. 부동산 투기로 인해 불로소득을 얻으면 반드시 과세를 한다거나, 부동산 가격이 상식 밖으로 급등하면 규제하겠다는 명확한 의사가 정부에 있어야 함부로 부동산 투자를 하지 못하는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 적게는 5년 길게는 수십 년간 지속 가능한 정책이 필요하지만 각 정권의 이해관계에 맞춰서 부동산 정책이 펼쳐지는 만큼 긴 호흡으로 정책을 가져가긴 힘들다. 또한 정부정책보다는 시장논리에 맞춰야 한다는 반론도 만만치 않기 때문에 한쪽으로부터 정책을 밀고 나가가기에는 무리가 있다.

5. 정책산출물

정부의 개입을 통한 부동산 정책은 경제 성장이라는 국정 목표와 연결이 된다고 할 수 있다. 노무현 정부는 국가균형발전정책과 함께 부동산 시장 개혁정책을 강력히 추진해왔다. 참여정부는 부동산 시장의 현안 문제를 발 빠르게 해결해 나가고 대처하기 위하여 수십 차례 부동산 관련 정책을 발표해 왔다. 참여정부

에서 제시한 부동산 정책 산출물은 크게 부동산 규제와 투기과열지구가 될 것이다.

주택경기 활성화 대책(1998. 5; 1998. 12)에서 제시한 주택 세금감면, 규제완화로 공급촉진 추진, 분양신청 요건완화 정책 이후 35차레나 되는 주택정책 활성화 정책이 발표되었다. 2000년 5월 31일 건설교통부는 국토의 난개발장기 종합대책 발표를 하였고, 2001년 서울 강남 중심의 주택시장 과열현상이 심각하게 나타나게 되나 주택시장안정대책(2002. 1; 2002. 3)을 발표하게 된다. 이후 2002년 <9.4대책>, 2002년 <10.11대책> 등에 대한 주택시장 투기억제 대책을 발표하였다. 2002년 8월 30일 경제장관회의를 통해 8·9 주택시장안정대책을 수립하기도 하였다.

정부의 직접적인 개입은 정부가 직접 정책을 입안하고 실행하는 과정을 통해 통제하며 이것을 통해 정책목표를 달성하는 것이다. 우리나라의 부동산 정책은 국정 주요현안과 연결이 되어 있으며 경제성장 기반을 확충하는 문제와도 연결이 깊다. 그렇기 때문에 새로운 정부가 출범하는 과정에서 다양한 부동산 정책제안이 이루어지고 있고 투기억제 혹은 투기완화를 반복해 나가면서 부동산 시장이 단기적인 영향을 받아 흐름을 이어나가고 있다. 이러한 정부의 되풀이 되는 부동산 정책은 앞서 언급한 바와 같이 단기적 성과를 내긴 하였으나 중장기적인 큰 흐름을 바꾸지 못하고 있다는 것은 지금까지 부동산 정부정책의 영향과 결과를 통해 확인할 수 있었다. 이러한 한국의 부동산 정책적 흐름을 정확히 살펴보고 당시 선택된 정책적 의제인 투기과열지구 지정이 시장에 미친 영향력이 무엇인지를 확인해 보는 것은 향후 이와 유사한 형태의 정책적 문제의 재 발생을 방지할 수 있을 것이다.

V. 결론과 함의

본 연구에서는 참여정부시절 투기과열지구 지정에 관한 정책 결정 요인분석을 대상으로 하여 킹턴의 다중흐름모형에서 제시하는 문제의 흐름, 정책의 흐름,

정책의 흐름에 따라 정책의 창이 어떻게 열리는지에 대한 부분을 분석하였다.

문제의 속성을 포괄한 획기적인 사건으로 인해 관심이 대두할 수 있는 부분인 문제의 흐름에서는 수도권 집중현상이 증가하는 문제 등으로 전셋값 상승, 서울 지역 특히 강남을 중심으로 한 버블 세븐지역의 집값 폭등 등으로 투기과열지구 지정되는 사건들이 일어난 것으로 확인할 수 있다. 정권의 교체 같은 국가적 분위기와 여론의 변화 등을 포함한 정책의 흐름에서는 선거를 통해 김대중 정부에서 노무현 정부로 새 정부가 탄생하게 된다. 같은 시기 정책의 흐름 안에서는 김대중 정부 시절 외환위기를 극복하기 위한 부동산 정책의 완화가 노무현 정부에서는 투기과열로 이어졌고 이를 잡기 위한 노무현 정부의 부동산 규제 정책의 흐름으로 볼 수 있다. 투기과열 관련 규제와 지역주의 완화를 위한 노무현 정부시절 다양한 정치적인 특성들이 영향을 준 것으로 확인할 수 있다. 전문성을 가진 집단 정책공동체에 따른 이러한 정책의 흐름에서는 수도권 집중 억제 정책이 나타나게 되었고 이 과정에서 다양한 수도권 규제정책이 시행되는 것을 통해 확인해 볼 수 있다.

2003년 노무현 대통령의 참여정부 공식 출범으로 인하여 주택종합계획이 발표되면서 정부의 강력한 투기 억제 정책이 발생하게 된다. 이는 특정 흐름이 교차하는 지점이 되는 기회의 시점에 얻는 정책의 창은 정책문제와 정책해결책을 연계 조합하는 데 중요한 역할을 한다. 정책의 창은 어떤 문제의 해결책을 찾기 위한 방향으로 정책결정을 하는 과정에서 열리게 되는데, 본 투기과열지구 지정에 관한 세 가지 흐름을 통해 얻어진 것을 본 모형을 통해 그 메커니즘을 확인해 볼 수 있다. 그러나 이러한 모형을 산출된 정책들이라 하더라도 시행한 결과를 면밀히 살펴보면, 규제완화와 강화의 변동주기가 짧고 현상에 따라 대응하는 형태로 진행된 투기과열지구 지정에 대한 부동산 정책 입안과 집행은 지속적인 효과를 거두지 못하였고 중장기적인 측면에서 볼 때 일관된 형태로 이루어지지 못

Table 1. Real estate policy between Noh and Moon administration¹¹⁾

Noh's main policy		Moon's main policy
2004	Real Estate Transaction Reporting System	Expand public rental supply
	Strengthen real estate possession, transfer tax	deposit and monthly rent price cap, claim to renewal of a contract
2005 Real estate comprehensive measures 8.13 Real estate measures	Strengthen holding tax	Strengthen holding tax
	Strengthen restitution of development benefit	Rehabilitation of reconstructed extra profit return system
	Land dealings regulation	LTV · DTI · DSR ect. Borrowing Constraints
	Expansion of housing zone	Expansion of small and medium housing supply
2006	Reconstructed extra profit return system	Equitable tax on land unearned income etc.
2007	Reorganization for Stabilization of Real Estate Market	

※ Source: Energy Economic News(2017).

한 것을 확인할 수 있다. 특히 정부가 정책논리를 통해 추진한 정부개입이 단시간 내에는 효과를 보인 것처럼 수치가 나타나지만 1~2년 지난 뒤에는 다시 원상 복귀 되는 모습이 나타났다. 이는 정부정책이 시장에 제대로 영향을 미치지 못한 다는 것을 의미한다. 더불어 부동산 정책은 각 정부의 입맛대로 그리고 그 정권의 사상에 맞춰져 계속해서 변화하는 측면이 강하기 때문에 오히려 이런 점이 시장을 혼란스럽게 하고 시장에 안정감을 주는 정책을 만들지 못하는 한 요인이 된 것으로 파악된다.

정치 이념을 기준으로 부동산 규제정책이 끌려 다니는 면이 많았기 때문에 향후 정부에서 부동산 규제 정책을 발전적으로 제시하기 위해서는 정부의 개입을 최소화하고 시장의 자율성에 맡기는 것이 적절할 것이다. 또한 다양한 행위 주체들의 상호작용과 부동산 정책으로 인한 결과예측을 충분히 진행하면서 중장기적인 기준과 규제범위를 설정하여 신중하게 결정해 나가는 것이 중요하다.

2016년에는 강남권 분양시장이 뜨겁게 달아오르면서 투기과열지구 지정이라는 단어가 10년 만에 다시 나왔다. 이유는 박근혜 정부가 전국 부동산 가격을 잡기 위해선 강남을 선제적으로 조율해 시장에 시그널을 줄 생각이었다. 그 역할을 주택보증공사가 맡았다. 일명 10%룰이라는 것을 들고 나와 분양가를 10%내에

서 조율하지 않으면 주택담보대출을 해 주지 않는 일종의 ‘관치분양’을 행한 것이다. 정부개입이라고 볼 수 있다. 하지만 그 결과는 시장의 혹독한 비판을 받았다. 정부개입의 명분이 작았기 때문이다. 시장에서도 불만이 많았다. 어렵게 끌어올린 부동산 시장이 자칫 꺾일 가능성도 높기 때문이다. 시장 논리는 이렇다. “만약 강남 분양가가 1억 원이 간다면 누가 살 것인가?” 이다 아마 사업주체는 과도한 PF를 견디지 못하고 파산할 것이다. 또한 그러한 시장은 일부 리치마켓을 제외하곤 대중에 외면을 받을 것은 분명한 사실이다. 정부가 바뀔 때마다 시장 논리를 외면한 각자 정치 논리를 가진 정부의 개입은 자칫 시장의 근간을 흔들려 놓을 수 있는 것이다.

2017년 문재인 정부가 새롭게 들어섰다. 많은 부동산 시장 참여자들은 시장이 어떤 방향으로 흘러갈지 기대하고 있다.

여기서 문재인 정부와 과거 문재인 대통령이 정부 일원으로 일을 했던 참여정부와의 정책 공통점을 찾아볼 필요가 있다. 더불어 신정부의 사회수석비서관으로 참여정부의 부동산 정책의 주역 주역이었던 김수현 전 환경부 차관이 임명되면서 참여정부의 부동산 정책에 대해 관심이 뜨거울 수밖에 없다.

하지만 지금 환경은 과거 참여정부의 부동산 시장 환경과는 다르다는 것을 간과해서는 안 된다. 당시는

11) 에너지경제신문. 2017년 05월 18일자. 문재인 정부 ‘부동산 정책’, 참여 정부 닮는다...“시장상황 맞는 정책 필요”. 송두리.

부동산 시장이 크게 상승하면서 요동치던 시대였고 지금은 대체적으로 안정화되고 있는 시대이기 때문이다. 전문가들은 정부가 바뀔에 따라 전 정부에서 추진 하던 사업을 쉽게 ‘흔드는 데’ 문제점을 삼고 있다. 정책의 연속성이 담보되어야 하고 어떤 정책이 효과를 보기 위해선 ‘시간’이라는 것이 필요하지만 정권이 바뀌면 마치 손바닥이 뒤집는 것처럼 정책의 방향성이 바뀌는 것이 문제이다.

일단 과거 정권들도 마찬가지로 후행적으로 살펴봤을 때 당시 정권에서 사용한 정부개입 즉 부동산 정부정책들은 대부분 실패한 것으로 여겨지고 있다. 이는 대부분의 정책이 시장에서 어떤 흐름이 나타난 뒤 그것을 뒤따라가는 후행적인 반응으로 만들어지기 때문이다. 우리나라 부동산은 시장에 맡겨 두기 보다는 정부정책에 의해서 끌고 가는 부분이 크다. 하지만 그 정부정책의 일명 ‘약발’이 잘 듣는 것도 아니다. 일각에서는 시장자율에 맡기는 편이 정부실패를 줄일 수 있는 현실적인 방법이라고 이야기도 하고 있다. 정부규제가 오히려 시장을 왜곡시킬 수도 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

따라서 본 연구는 과거 참여정부의 부동산 투기과 열지구에 대해 수립된 정책과 그 영향 그리고 향후 결과들을 살펴봄으로서 앞으로 문재인 정부에서 이와 같은 정책결정의 과정에서 살펴보아야 할 사안을 명확히 확인하고 효율적인 정책수립의 창을 마련하기 위하여 그 발전 방향을 제시하였다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

References

- Cha, Seon Ho. 2005. A Study on the Effective Industrial Location Policy in the Capital Region. Master's Thesis. Techno Business School, Kyung-hee University.
- Cho, Ki Hyun. 2013. Measures to Improve Fiscal Disparity in Developing and Lagging Areas. *Local Finance*. 3: 28-53.
- Choi, Cho Sun and Hyun Chul Kang. 2014. Historical Institutional Analysis of Regional Development Policy: Focused on Lee Myung-bak and Park Geun-hye. *Korean Government Administration*. 28(3): 59-83.
- Choi, Hong Sam. 2014. Educational Policy Decision and Analysis of Changes in the Period of Government Change: Focusing on Kingdon's Policy Flow Model. Master's Thesis. Graduate School, Seoul National University.
- Choi, Il Yong. 2012. A Study on the Relationship between Real Estate Policy and Housing Price Index: Focusing on the Comparison of Real Estate Policy between Participatory Government. Master's Thesis. Graduate School of Economics, Yonsei University.
- Choi, Sun Woong. 2007. Analysis of Government Regulations on the Korean Housing Market. Master's Thesis. Department of Public Administration, Graduate School, Chung Ang University.
- Dong-A. 2003. 10. 30. Reduced Mortgage Ratio on Apartments to 40% of Speculative Areas and 50% of Overheated Districts.
- Dong-A. 2013. 8. 28. Designation of Speculative Overheating District in Daejeon-Cheonan.
- Energy Economic Newspaper. 2017. 5. 19. Moon Jae-in Government Real Estate Policy Resembles Participatory Government.
- Fnews. 2017. 1. 9. Last Year, Gang-nam 3gu Average 36.3 Million Won Per 3.3㎡ 'Best Ever'.
- Han, Won Taek. 1992. *Urban Local Administration*. Paju: Beobmunsa.
- HankookIlbo. 2014. 6. 18. By Region, Age ... LTV DTI Mitigation.
- Hankyung. 2013. 5. 12. Gangnam 40pyeong Apartment Seems to Rise 26%...How Much is The Increase In Land Tax?
- Herald Economy. 2016. 10. 14. Gang-nam Reconstruction Frenzy...It was Time to Introduce Additional Measures.
- Hogwood, B. W. and B. G. Peters. 1983. *Policy Dynamics*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hong, Jung Im. 2008. Comparative Study on Real Estate Policy of Participatory Government. Master's Thesis. Graduate School of Urban Science, Seoul National University.
- Jang, Uk Min. 2003. A Study on the Real Estate Policy Decision Process: Analysis by Allison Model. Master Thesis. Yonsei University School of Public Administration.
- Jeong, Jeong Gil. 2000. *Policy Studies*. Seoul: Daemyung Publishing House.

- Jones, B. D. and F. R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritize Problems*. University of Chicago Press.
- Kim, Chan Ik. 2006. A Study on the Improvement of Factory Location Regulations in the Capital Region. Master's Thesis. Graduate School of Business Administration, Far Eastern University.
- Kim, Dae Yong. 2013. Review and Implications of Real Estate Policy Changes in Korea: Focusing on Housing Policies. Korea Housing Finance Corporation.
- Kim, Eun Kyung. 2008. Analysis on Seoul Metropolitan Regulated Regime and Improvement Plan. Gyeonggi Development Institute.
- Kim, Hak Shin. 2004. Analysis of the Impact of Speculative Overheating District Designation on Apartment Prices. Master's Thesis. Graduate School of Public Administration, Daegu University.
- Kim, Jong Ho. 2011. A Study on the Effect of Housing Policy on Housing Prices: Focused on Housing Policy after the IMF. Master's Thesis. Graduate School of Public Administration, Kyonggi University.
- Kim, Joo Kyung and Jae Eun Hyun. 2014. Analysis of Free Childcare Policy Using Kingdon's Multiple Flow Model. *Journal of Korean Policy Studies*. 23(4): 527-563.
- Kim, Jun Hyun. 2003. The Speculative Zone Designation System only Boosts House Prices. *Houses and People*. 203(1): 34-37.
- Kim, Yong Woong, Hyun Soo Kang, Chae Hum Byun, Eun Taek Kang, Gang Rae Ma, and Jun Ho Jung. 2011. Ripple Effect Concentration in the Metropolitan Area and Plan of Chungnam. Chungnam Development Institute.
- Kingdon, J. W. and James A. Thurber. 2010. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*(Longman Classic In Political Science). 2nd ed. Updated. Glenview, IL: Pearson.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agenda, Alternatives, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Co.
- Kwon, Oh Jae. 2015. A Study on the Reorganization of the Government Applying Kingdon's MSF: Focused on the Ministry of Information and Communication. Master's Thesis. Graduate School of Public Administration, Yonsei University.
- Lee, Dong Ku, Dae Young Kim, and Young Hyoung Kim. 2015. A Study on the Process of Naver Portalregulation Polivy Process: With Focus on the REapproachment to Kingdon's Multiple Streams Framework Theory. *Crisisonomy*. 11(5): 167-194.
- Lee, Dong Su. 2007. Legal Review of Metropolitan Deregulation. Land Engineering Research. *Korean Society of Land Engineering and Law*. 35(1): 161-182.
- Lee, Jae Hwang. 2011. Study on Housing Price Determinants, Real Estate Policy Effects, and Ripple Effects of Housing Market Superiority: Focused on Seoul Apartments. Ph.D Thesis. Hanyang University.
- Lee, Jong Ki. 2014. Research on Metropolitan Area Regulation and Balanced Regional Development: Focusing on the Deregulation Incentive Effect of Paldang Basin Water Pollution Total Management System. Master Thesis. Graduate School of Public Administration, Seoul National University.
- Lee, Kwang Soo and Do Ki Kim. 2010. Policy Change Analysis of Principal's Competition by Applying Kingdon Model. *Educational Administration Research*. 28(3): 133-155.
- Lee, Kyu Hwan. 2007. *Korean Urban Administration*. Paju: Beobmunsa.
- Lee, Sung Bok. 2000. *Urban Administration Theory*. Paju: Beobmunsa.
- Ministry of Construction and Transportation. 2007. *National Land Business Manual*.
- MoneyToday. 2003. 5. 23. Designated as a District-wide Speculative Superheat Zone.
- MoneyToday. 2012. 12. 5. Songdo New City Speculation Overheating District.
- National Briefing Special Planning Team. 2007. *Korea Real Estate 40 Years*. Gyeongnam: Hansmedia.
- Park, Nung Hu. 2014. Fair Income Distribution, Difficult but Way to Go. Health and Welfare Forum. 9: 2-4.
- Ro, Jin Ho. 2008. Analysis of the Effect of Characteristics of Housing and Real Estate Policies on Housing Prices. Master's Thesis. Hanyang University.
- Roh, Sung Tae. 2006. Issues and Policy Directions of Metropolitan Area Regulations. Korea Economic Research Institute.
- Samsung Economic Research Institute. 2002. Policy Suggestions for Stabilizing Housing Market.

Sedaily. 2003. 11. 30. Homeland Research Institute, Requires 20 New Pangyo-scale New Cities.

Seo, Bo Gun. 2007. Legal Review on Overheated Speculation Zone. *Land Engineering Research*. 36(53): 141-162.

Shin, Gawon. 2015. Analysis of Change Process of Metropolitan Regulatory Policy through Multi-flow Model. Master's Thesis. Department of Public Administration, Yonsei University.

Shin, Un Young. 2009. A Study on the Improvement of Metropolitan Regulatory Policy. Master's Thesis. Department of Public Administration, Anyang University.

Shin, Yong Bae. 2010. A Study on the Policy Changes of Factory Gross System through the Advocacy Union Model. *Government and Policy*. 3(1): 109-138.

Yoo, Byung Gwon. 2013. Legislative Process of Special Act on the Revitalization and Support of Urban Regeneration. *Korea Land, Urban Planning*. 48(6): 367-385.

Yoo, Hae Woong. 2005. *Land Law*. Seoul: Buyeonsa.

Yoon, Sang Do. 2009. A Study on Real Estate Regulation Policy and Housing Market Response. Master's Thesis. Korea University Graduate School of Policy.

Zahariads, N. 1999. The Rise and Fall of British State Ownership: Political Pressure or Economic Reality? *Comparative Politics*. 31(4): 445-463.

[1] www.molit.go.kr. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.

[2] http://nland.kbstar.com. Kookmin Bank.

[3] http://www.kosis.kr. National Statistical Portal.

[4] http://luris.go.kr. Land Use Regulation Information Service.

[5] http://en.wikipedia.org. Wikipedia.

Korean References Translated from the English

건설교통부. 2007. 국토업무편람.

국정브리핑특별기획팀. 2007. 대한민국 부동산 40년. 한스미디어.

권오재. 2015. Kingdon의 다중흐름모형(MSF)을 통한 정부조직 개편 연구: 정보통신부를 중심으로. 석사학위논문. 연세대학교 행정대학원.

김대용. 2013. 우리나라 부동산정책 변화에 대한 검토 및 시사점: 역대 정부별 주택정책을 중심으로. 한국주택금융공사

발간자료. 한국주택금융공사.

김용용, 강현수, 변차흠, 강은택, 마강래, 정준호. 2011. 수도권 집중에 따른 과급효과와 충남의 대응방안. 충남발전연구원.

김은경. 2008. 경기도에 대한 수도권규제의 실태분석과 개선방안. 경기개발연구원.

김중호. 2011. 주택정책이 주택가격에 미치는 영향에 관한 연구: IMF 이후 주택정책을 중심으로. 석사학위논문. 경기대학교 행정대학원.

김주경, 현재은. 2014. Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육정책 분석. 한국정책학회보. 23(4): 527-563.

김준현. 2003. 투기지역지정제도 집값 상승만 부추겨. 주택과 사람들. 203(1): 34-37.

김찬익. 2006. 수도권 공장입지 규제의 개선방안에 관한 연구. 석사학위논문. 극동대학교 경영행정대학원.

김학신. 2004. 투기과열지구 지정이 아파트 가격에 미친 영향 분석. 석사학위논문. 대구대학교 행정대학원.

노성태. 2006. 수도권 규제의 쟁점과 정책방향. 한국경제연구원.

노진호. 2008. 주택·부동산 정책의 유형별 특성이 주택가격에 미치는 영향 분석. 석사학위논문. 한양대학교 대학원.

동아일보. 2003년 10월 30일자. 아파트 담보대출비율 축소... 투기지역 40%-과열지구 50%로.

동아일보. 2013년 4월 28일자. 대전·천안 일부 투기과열지구 지정.

머니투데이. 2003년 5월 23일자. 수도권 전역 투기과열지구 지정.

머니투데이. 2012년 12월 5일자. 9일부터 송도신도시 투기과열지구 지정.

박능후. 2014. 공정한 소득분배, 어렵지만 가야할길. 보건복지포럼. 2014(9): 2-4.

삼성경제연구소. 2002. 주택시장 안정을 위한 정책제언.

서보건. 2007. 투기과열지구에 관한 법적 고찰. 토지공법연구. 36(53): 141-162.

서울경제. 2003년 11월 30일자. 국토연구원 판교규모 신도시 20개 필요.

신가원. 2015. 다중흐름모형을 통한 수도권 규제정책 변동과정 분석. 석사학위논문. 연세대학교.

신용배. 2010. 옹호연합모형을 통한 공장총량제 정책변동 연구: 옹호연합의 상호작용과 정책학습을 중심으로. 정부와 정책. 3(1): 109-138.

- 신운용. 2009. 수도권 규제정책 개선 방안에 관한 연구. 석사학위 논문. 안양대학교.
- 에너지경제신문. 2017년 5월 19일자. 문재인 정부 부동산정책, 참여정부 닮는다.
- 유병권. 2013. 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 입법과정. 국토계획. 48(6): 367-385.
- 유해웅. 2005. 토지법제론. 서울: 부연사.
- 윤상도. 2009. 부동산규제정책과 주택시장의 반응에 관한 연구. 석사학위논문. 고려대학교 정책대학원.
- 이광수, 김도기. 2010. Kingdon 모형을 적용한 교장공모제 정책 변동 분석. 교육행정학연구. 28(3): 133-155.
- 이규환. 2007. 한국도시행정학. 파주: 법문사.
- 이동규, 김대영, 김영형. 2015. 다중호름모형을 활용한 정책과정 분석: 네이버 포털의 독점적 사업자에 대한 정부위기 문재인 식이 반영된 포털규제 정책과정을 중심으로. Crisisonomy. 11(5): 167-194.
- 이동수. 2007. 수도권 규제 완화의 법적 검토. 토지공법연구. 35(1): 161-182.
- 이성복. 2000. 도시행정론. 파주: 법문사.
- 이재황. 2011. 주택가격 결정요인, 부동산 정책효과, 주택시장 우월적 지위의 파급효과 연구: 서울 아파트 중심으로. 박사학위논문. 한양대학교 대학원.
- 이종기. 2014. 수도권 규제와 지역균형발전에 관한 연구. 팔당유역 수질오염 총량관리제 도입에 따른 규제완화 인센티브 효과를 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 장욱민. 2003. 부동산정책결정과정정에 관한 연구: Allison 모형에 의한 분석. 석사학위논문. 연세대학교 행정대학원.
- 정정길. 2000. 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 조기현. 2013. 발전지역과 낙후지역의 재정불균형 개선방안. 지방재정. 3: 28-53.
- 차선호. 2005. 수도권지역의 효율적 산업입지 정책에 관한 연구. 석사학위논문. 경희대학교 테크노경영대학원.
- 최선웅. 2007. 한국 주택시장에 대한 정부규제 분석. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 최일용. 2012. 부동산정책과 주택가격지수와의 상관관계 연구: 참여정부와 이명박 정부의 부동산정책 비교를 중심으로. 석사학위논문. 연세대학교 경제대학원.
- 최조순, 강현철. 2014. 지역발전정책의 역사적 제도주의 분석: 이명박 정부와 박근혜 정부를 중심으로. 한국자치행정학보. 28(3): 59-83.
- 최홍삼. 2014. 정권교체기의 교육정책 결정 및 변동과정 분석: Kingdon의 정책호름모형을 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 파이낸셜뉴스. 2017년 1월 9일자. 작년 강남3구 평균분양가 3.3㎡당 3684만원 '역대 최고'.
- 한국경제. 2013년 5월 12일자. 강남 40평 아파트 26% 오를 듯... '중토세 인상' 규모 얼마나.
- 한국일보. 2014년 6월 18일자. 지역별 · 연령별로... 방향 잡는 LTV · DTI 완화.
- 한원택. 1992. 도시 지방행정론. 파주: 법문사.
- 헤럴드경제. 2016년 10월 14일자. 강남 재건축 광풍... 추가대책 내놓을 때 됐다.
- 홍정임. 2008. 참여정부 부동산 정책에 관한 비교연구. 석사학위논문. 서울시립대학교 도시과학대학원.

Received: Dec. 31, 2019 / Revised: Feb. 24, 2020 / Accepted: Feb. 24, 2020

부동산정책 위기관리

- 다중흐름모형(MSF)을 활용한 투기과열지구 지정의 정책변동분석 -

국문초록 본 연구는 투기과열지구 지정의 정책변동을 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple streams Framework: MSF)을 적용하여 그 흐름을 분석하고자 하였다. 특히, 노무현 정부의 투기과열지구 지정을 다중흐름모형을 통해 분석했을 경우 정책결정과정에 영향을 미친 요인은 무엇인가? 또한, 한국 부동산 시장에 관련하여 투기과열지구 지정의 역할과 영향력은 어떠했고 이러한 정부의 부동산 규제는 이후 부동산 시장에 어떤 영향을 미쳤는가? 의 연구문제를 설정하여 검토하고자 하였다. 분석결과, 정권의 교체 같은 국가적 분위기와 여론의 변화 등을 포함한 정치의 흐름 안에서는 김대중 정부 시절 투기과열 관련 규제와 지역주의 완화를 위한 노무현 정부시절 투기과열 규제를 위한 다양한 정치적인 특성들이 영향을 준 것으로 확인할 수 있다. 전문성을 가진 집단 정책공동체에 따른 정책의 흐름에서는 수도권 집중 억제 정책이 나타나게 되었고 이 과정에서 다양한 수도권 규제정책이 시행되는 것을 통해 확인해 볼 수 있다. 2003년 노무현 대통령의 참여정부 공식 출범으로 인하여 주택종합계획이 발표되면서 정부의 강력한 투기 억제 정책이 발생하게 된다.

주제어 : 투기과열지구, 수도권 규제, 정책변동, Kingdon의 다중흐름모형, 정책선도자, 부동산정책, 참여정부

Profiles **Duk Jo Kim** : He is a Ph.D. student at Graduate School of Public Administration, Myongji University. His interesting research interests are communication policy and policy analysis regulatory policy and policy evaluation(djkim1542@daum.net).

Eun Kook Lee : He is a Professor of Public Administration at the College of Social Sciences, Yonsei University. He received his Ph.D. in Political Science at the University of Chicago. His research focuses on regulatory policy, policy analysis and evaluation, and statistics for public administration(eklee@yonsei.ac.kr).

In Hwan Jang : He is a Ph.D. student at Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University. His research interests are regulatory reform, government organization and electoral system(chairman019@naver.com).

Ji Hae Kim : She is a Ph.D. student at Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University. Her research interests are government regulation, policy analysis and legislation policy(ccc0546@gmail.com).