

# 부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

2005. 1

김현아·이승우

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

# <차 례>

요 약 .....	i
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 구성 및 방법 .....	2
<b>II. 부동산 대책의 변천과정 및 최근 현황 .....</b>	<b>5</b>
1. 부동산 대책의 변천과정 .....	5
(1) 고도성장과 개발의 시대 .....	6
(2) 시장 안정기 .....	8
(3) 외환위기와 규제완화기 .....	8
(4) 저금리 시대와 부동산의 상품화 시기 .....	9
2. 우리나라 부동산 대책의 유형과 특징 .....	11
(1) 유형 .....	11
(2) 특징 .....	13
3. 외환위기 이후 주택 부동산 대책의 주요 내용과 특징 .....	18
(1) 주택 및 건설경기 활성화 대책 .....	18
(2) 서민 주거 안정을 위한 지원대책 .....	21
(3) 투기억제 및 가격 안정대책 .....	28
<b>III. 부동산 대책이 시장에 미치는 파급효과 .....</b>	<b>31</b>
1. 분석의 틀과 방법 .....	31
2. 주택경기 활성화 대책 .....	35
3. 서민주거 안정대책 .....	38
(1) 전세가격 .....	38
(2) 주택구매 확대 .....	40
4. 투기억제 대책 .....	43
(1) 가격 안정 효과 .....	43

(2) 투기 수요 억제와 실수요자 지원효과 .....	5
(3) 공급 감소 효과 .....	8
(4) 시장의 양극화 심화 .....	51
5. 소결 .....	54
<b>IV. 부동산 시장이 건설산업에 미치는 영향 .....</b>	<b>57</b>
1. 시장의 상황과 건설산업 경영지표 간의 관계 .....	58
(1) 성장성 지표 .....	9
(2) 수익성 지표 .....	6
(3) 안정성 지표 .....	6
(4) 건설 기업경기실사지수(BSI) .....	5
2. 시장의 주요 변수가 건설 공급물량에 미치는 영향 .....	6
(1) 분석의 틀 및 현황 분석 .....	6
(2) 변수들의 관계 분석 .....	2
3. 소결 .....	8
<b>V. 결론 및 시사점 .....</b>	<b>85</b>
1. 요약 및 결론 .....	8
2. 정책적 시사점 .....	9
(1) 부동산 정책대상의 축소와 시장기능의 활성화 .....	9
(2) 주택 건설산업의 전문화를 위한 제도의 정비 .....	9
(3) 시차를 고려한 부동산 대책 시행 .....	9
<b>참고문헌 .....</b>	<b>93</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>95</b>

## <표차례>

<표 II-1> 부동산 가격 안정대책의 변천과 부동산 가격 변동 .....	1
<표 II-2> 부동산 대책의 유형별 정책수단 .....	3
<표 II-3> 부문별 주택 및 건설경기 활성화 대책 .....	9
<표 II-4> 외환위기 이후 주요 주택 및 건설경기 활성화 대책 .....	12
<표 II-5> 부문별 서민주거 안정대책의 주요 내용 .....	22
<표 II-6> 외환위기 이후 주요 서민주거 안정대책 .....	32
<표 II-7> 외환위기 이후 주요 서민주거 안정대책(계속) .....	42
<표 II-8> 부문별 투기억제 및 주택가격 안정대책의 주요 내용 .....	72
<표 II-9> 외환위기 이후 주요 투기억제 및 가격 안정대책 .....	82
<표 II-10> 외환위기 이후 주요 투기억제 및 가격 안정대책 .....	92
<표 II-11> 외환위기 이후 주요 투기억제 및 가격 안정대책(계속) .....	103
<표 III-1> 지가변동율의 변화추이 .....	13
<표 III-2> 분석의 틀과 측정 변수 .....	14
<표 III-3> 주요 공급대책의 추진 실적 .....	18
<표 III-4> 연도별 지역별 아파트 입주물량 추이와 전세가격 증감률 .....	19
<표 III-5> 주요 공급대책의 추진 실적 .....	24
<표 III-6> 도시근로자 가구의 소득분위별 주택보유비율 .....	24
<표 III-7> 지역별 주택건설실적 .....	25
<표 III-8> 도시근로자 가구의 소득분위별 주택보유비율 .....	25
<표 IV-1> 기업규모별 성장성 지표 변화 .....	26
<표 IV-2> 기업규모별 수익성 지표 변화 .....	26
<표 IV-3> 기업규모별 안정성 지표 변화 .....	26
<표 IV-4> 분석에 사용된 변수 .....	26
<표 IV-5> 변수의 기초 통계량 .....	26
<표 IV-6> 미분양과 건설산업 변수의 동·후행성 분석 .....	73
<표 IV-7> 매매지수와 건설산업 변수의 동·후행성 분석 .....	74
<표 IV-8> 전세지수와 건설산업 변수의 동·후행성 분석 .....	75
<표 IV-9> Phillips-Perron Test Equation .....	77
<표 IV-10> 미분양과 건설산업 변수의 그랜저 인과관계 .....	97

<표 IV-11> 매매지수와 건설산업 변수의 그랜저 인과관계 .....	8
<표 IV-12> 전세지수와 건설산업 변수의 그랜저 인과관계 .....	8
<표 IV-13> 유의미한 그랜저 인과관계 .....	8

## <그림차례>

<그림 Ⅲ- 1> 서울 아파트 매매가격 변동과 가계대출 잔액 추이 .....	2
<그림 Ⅲ- 2> 건설경기 활성화 대책과 가격 변동 .....	3
<그림 Ⅲ- 3> 서민 주거 안정대책 발표시기와 전세 가격 .....	3
<그림 Ⅲ- 4> 세부 주거용 토지의 거래 증감률 추이 .....	4
<그림 Ⅲ- 5> 아파트 거래 증감률 추이 .....	4
<그림 Ⅲ- 6> 투기억제 대책과 가격 변동(1) .....	44
<그림 Ⅲ- 7> 투기억제 대책과 가격 변동(2) .....	44
<그림 Ⅲ- 8> 서울시 동시분양 청약 경쟁률 추이와 청약제도 강화 조치 .....	4
<그림 Ⅲ- 9> 서울시 동시분양 아파트 청약률 및 청약미달 가구수 .....	4
<그림 Ⅲ- 10> 주택점유형태별 부동산 구입계획 추이 .....	74
<그림 Ⅲ- 11> 부동산구입계획과 소비자경기전망 .....	84
<그림 Ⅲ- 12> 공급규제 변화와 주택건설실적 .....	94
<그림 Ⅲ- 13> 도정법 시행 전후 서울시 재건축 사업승인 .....	94
<그림 Ⅲ- 14> 전국 소형과 대형 평형 아파트 평당 가격과 격차 추이 .....	25
<그림 Ⅲ- 15> 전국 평형별 아파트 평당 매매가격 추이 .....	25
<그림 Ⅳ- 1> 토지가격주택가격지수 변동을 추이와 정부의 억제, 완화대책 .....	58
<그림 Ⅳ- 2> 기업규모별 건설매출액 증가율 추이 .....	6
<그림 Ⅳ- 3> 기업규모별 매출액경상이익률 추이 .....	26
<그림 Ⅳ- 4> 기업규모별 자기자본비율 추이 .....	26
<그림 Ⅳ- 5> 전세 BSI 추이 .....	26
<그림 Ⅳ- 6> 토목부문 BSI 추이 .....	26
<그림 Ⅳ- 7> 주택부문 BSI 추이 .....	26
<그림 Ⅳ- 8> 미분양 추이 .....	26
<그림 Ⅳ- 9> 매매지수와 전세지수 추이 .....	26
<그림 Ⅳ- 10> 건설투자와 수주 추이 .....	27
<그림 Ⅳ- 11> 건축허가 면적 및 주택건설 추이 .....	27
<그림 Ⅳ- 12> 건축/토목 비중 추이 .....	27

## 요 약

### 제1장 서론

- 정부의 부동산 대책은 경기활성화 또는 투기억제를 위한 정책목표의 달성여부뿐만 아니라 건설산업 전반에 미치는 영향도 큼. 하지만, 지금까지 부동산 정책에 대한 대부분의 연구는 부동산 정책이 시장에 미치는 영향과 효과를 분석하는 데 초점을 맞추고 있음.
- 이러한 상황에서 본 연구는 부동산 및 주택정책이 건설산업에 어떠한 영향을 주는가를 시론적(試論的)으로 검토하는 데 그 목적을 두고 있음. 즉, 정부의 특정 정책이 시장과 건설산업에 어떠한 효과를 가져왔는지에 대한 정책효과 분석이 아니라 비교적 장기간에 걸쳐 정부의 정책, 시장, 건설산업이 어떠한 관계를 가지며 상호기능하고 있는지에 대한 관계검토에 초점을 맞추고 있음.
- 연구의 구성은 크게 세 부분으로 나뉨.
  - 부동산 대책의 변천과정과 외환위기 이후부터 최근 현황 : 우리나라의 부동산 시장에 정부가 개입하게 된 독특한 배경에 대한 이해와 정책의 수단을 파악하기 위함.
  - 부동산 대책이 시장에 미치는 효과 분석 : 시장의 과급효과 분석은 외환위기 이후의 주택정책에 초점을 맞추어 분석함.
  - 부동산 시장의 변화가 건설산업에 미치는 영향 분석 : 시장의 효과와 마찬가지로 외환위기 이후를 대상으로 시장 변화와 경영상태 및 공급물량 측면의 지표 간의 관계를 검토함.

### 제2장 부동산 대책의 변천과정 및 최근 현황

- 우리나라에서 정부가 부동산 시장의 가격 안정(혹은 투기억제)을 위하여 시장에 개입한 것은 1960년대 후반부터 시작됨.

- 1967년 11월 29일 「부동산 투기억제에 관한 특별조치법」을 제정 후 약 37년(1967년~2003년) 동안 정부가 발표한 부동산 대책은 대략 43개에 이릅니다. 이중 투기억제 대책은 모두 25건이며, 건설 및 부동산 경기 활성화를 위해 발표한 대책이 대략 18건으로 투기억제 대책이 경기 활성화 대책에 비해 좀 더 빈번함.
- 우리나라 부동산 대책의 유형은 크게 투기억제 및 가격안정 대책, 경기 활성화 대책, 서민주거 안정 대책으로 구분되며, 각 대책의 주요 정책수단은 아래와 같음.

**<부동산 대책의 유형별 정책수단>**

정 책 구 분		정 책 수 단		
		토 지	주 택	
투 기 억 제 대 책	수 요 억 제	거래 규제	○검인계약서제 ○토지거래허가제 및 토지거래신고제 ○농지취득자격증명제, 임야매매증명제	○주택거래신고제 / 투기과열지구 / 투기지역 ○청약저축 제도 / 청약자격 제한 및 우선공급대상 지정 / 분양권 전매 제한
		조세 강화	○양도소득세 ○종합토지세	○부동산 관련세의 과표 현실화 ○종합부동산세
	부동산 공개념제도	○택지소유상한제 ○토지초과이득세	○개발이익 환수제 ○채권입찰제 및 가격 제한	
	등기관리	○부동산실명제 ○부동산등기의무제	○실거래가 신고 의무제	
	기 타	○부동산중개업 ○투기단속, 투기관련자 제재 ○세무조사 및 자금출처 조사		
경 기 활 성 화 대 책	수 요 진 작	거래 활성화	-	○청약자격 완화 ○분양권 전매 제한 완화
		자금 지원	-	○구입자금 및 전세자금 지원
		조세 감면	-	○취·등록세 감면 및 면제
	공 급 확 대 정 책	공급 규제 완화	○토지이용 규제의 완화	○주택공급규제 완화
		신규 개발 계획	○개발계획 발표	○신도시 개발계획
서 민 주 거 안 정	주택자금 지원	-	○전세자금 지원금 확대 및 금리인하	
	임대주택 활성화	-	○임대주택 건설용지 확대 ○임대주택 건설지원	

- 우리나라 부동산 대책의 특징으로는 크게 세 가지를 들 수 있음.
- 60~70년대의 토지정책 중심에서 80년대 이후 주택으로 정책범위 확대
- 규제강화와 규제완화의 반복 : 70년대 후반부터 80년대에 투기억제 대책은 대략 5년마다 반복되었으며, 그 사이사이에 경기 활성화 대책 발표
- 즉각적인 가격조절을 정책목표로 함으로써 시장의 상황과 정책 작동시점과의 괴리가 발생

### 제3장 부동산 대책이 시장에 미치는 파급효과

- 외환위기 이후 시행된 각종 부동산 정책이 시장에 미친 영향을 종합해 볼 때, 단기적으로 보면 시장에 큰 영향을 미치지 못하였던 것으로 평가됨.

#### 1. 주택경기 활성화 대책

- 수요 진작을 통한 건설경기 활성화 대책은 대부분 시장이 극도로 침체되어 있을 시기에 시행됨으로써 단기간내 가시적인 성과가 없었던 것으로 나타남. 오히려 이러한 대책은 경기 상승기에 본격적인 효과를 발휘하는 것으로 나타남.
- 공급확대 정책 역시 효과가 없었던 것으로 나타나는데, 이는 공급확대 정책이 가시화되기 위해서는 2~3년 정도의 시간이 소요되기 때문임. 또한 경기 활성화 목적을 위한 공급확대 정책은 대부분 시장 수요가 없는 지방 도시들의 공급확대 정책이 주를 이루고 있기 때문에 민간부문에서는 사업추진이 안되는 것들이 대부분이었음.

- 다만 정부의 경기 활성화 대책 중 부도사업장의 처리나, 임대중도금의 대출상환 연기 등은 급격한 자금압박을 받고 있는 건설업체들의 도산을 막고 선분양 받은 소비자를 보호하는데 일조하였던 것으로 파악됨.

## 2. 서민주거 안정대책

- 서민주거 안정대책은 수요자 중심에서 각종 임대료 및 자가 지원대책을 시행하고 있으나 입주물량 부족 등 절대적인 공급물량이 부족한 상황에서는 크게 실효성이 없는 것으로 나타남.
- 그러나 외환위기 이후 저금리가 본격화되면서 시작된 주택 자금대출의 확대는 중·서민층의 자가 보유 확대에 크게 기여한 것으로 나타남. 특히 전세가격의 급상승이 지속되면서 전세-매매비율이 높아 전세가구들의 주택매입에 따른 추가 비용의 규모가 작았던 것도 한 영향으로 판단됨.
- 주거안정을 위한 단기적인 대책으로는 임대료 및 자가 지원대책이 가장 실효성이 높은 것으로 나타남.

## 3. 투기억제 대책

- 가격 안정효과
- 정부의 투기억제 대책은 가격 상승기에는 효과를 미치지 못하다가 이것이 누적되어 오히려 가격 하락기에 효과를 나타내는 것으로 나타남.
- 정부의 투기억제 대책 발표 직후 가격이 일시 하락세를 보이는 경우도 있었으나 이는 대부분 정부 대책이 비수기에 취해진 영향으로 파악되며 본격적인 가격 하락의 원인이 되었다고 보기는 어려움.

- 투기수요 억제와 실수요자 지원효과
- 분양권 전매제한, 실수요자 우선 공급 등 관련 대책의 시행 결과 투기 수요를 감소시키는 효과가 있었던 것으로 나타남. 특히 분양권 전매 금지의 경우 그 효과가 가장 컸음. 그러나 부동산 시장 내의 타 상품으로 수요를 분산시키는 부작용을 막지는 못하였던 것으로 나타나 투기수요를 근본적으로 억제시키는 데는 한계가 있었음.
- 투기수요를 억제시키고 실수요자들의 주택구입기회를 확대하려는 정책은 정부의 각종 지원 대책에도 불구하고 실물경기의 침체, 주택관련 대출의 억제 등으로 인해 효과가 미약했던 것으로 나타남. 구매능력을 확대시켜 주는 정책이 아닌 시장 참여의 우선 기회를 부여하는 정책 만으로는 실효성이 떨어짐을 확인시켜줌.

- 시장의 양극화 효과

- 투기억제 대책은 시장의 양극화를 심화시키고 있는 것으로 나타남. 소형평형과 대형 평형간의 가격 격차의 심화나 가격 변동추이를 볼 때, 투기억제 대책의 본격 시행 이후 소형 아파트의 가격이 더 빠르게 하락하고 있는 것으로 나타남.

**제4장 부동산 시장이 건설산업에 미치는 영향**

**1. 시장의 상황과 건설산업 경영지표 간의 관계**

- 건설산업의 경영지표 변화에서는 1998~2002년을 대상으로, 시장의 상황과 경영지표의 변화 추이를 연계해서 살펴보았음. 경영 측면의 변수로는 성장성을 나타내는 건설매출액 증가율, 총자본증가율, 수익성을 나타내는 매출액영업이익률, 매출액경상이익률, 안정성을 나타내는 자기자본비율, 부채비율 등을 검토하였으며, 여기에 실제 체감 경기를 반영하는 BSI를 추가하여 살펴봄.

- 부동산 시장의 상황과 건설산업 경영 지표와의 관계에서는 두 가지 특징이 나타남. 하나는 시장의 상황이 경영 지표에 시차를 두고 나타난다는 것이며, 다른 하나는 시장 활성화에 따른 경영지표 개선 효과가 소기업에서 가장 크고 중기업, 대기업 순으로 작아진다는 것임.
- BSI를 통해 살펴본 기업의 체감경기 개선 효과에서는 부동산 경기의 지속적인 호황에도 기업이 실제 체감하는 실적과 경기는 상당히 느리게 상승하는 것으로 나타났으나, 2003년부터 시작된 부동산 경기하락의 효과는 즉각적이며 체감경기 하락의 기울기도 크게 나타남.
- 주택부문의 BSI는 전체 BSI에서의 추세가 증폭되어 나타나, 부동산 시장의 상황이 주택사업에 편중된 사업구조를 갖고 있는 업체들에게는 경영에 있어 큰 영향을 미친다는 사실을 확인시켜줌.

## 2. 시장의 주요 변수가 건설 공급물량에 미치는 영향

- 시장의 변화가 공급물량 측면에 미치는 영향에서는 1994 ~ 2003년을 대상으로 그 관계를 분석하였음. 사용된 변수는 시장 변수로서 미분양 호수, 매매지수, 전세 지수, 공급물량 변수로서 건축부문 건설투자, 건축부문 수주, 주택허가면적, 주택건설(사업승인 실적), 수주에서의 건축/토목 비중 등을 사용하였음.
- 변수의 관계를 검토한 방법은 교차상관계수를 통한 동·후행성 분석, 그랜저(Granger) 인과관계 분석을 통한 인과관계 분석 등을 이용하였음.

- 시차를 고려한 인과관계 분석 결과, 전세지수가 매매지수보다 건설산업의 물량 변수의 변동에 대해 인과적 영향력을 크게 행사하는 것으로 나타남. 그 이유는 매매지수가 시장의 수요-공급 상황 외에도 정책, 거시경제 등 너무나 다양한 요인에 의해 영향을 받아 건설산업 공급물량의 최우선 판단기준이 되는 시장의 수요와 공급 상황은 전세지수가 오히려 충실하게 반영하고 있기 때문으로 판단됨.
- 미분양이 건축/토목 비중의 변동에 대해 원인요소로서 작용하는 면이 크고, 주택가격 불안정기에 미분양이 건축/토목 비중에 직접적인 원인이 되는 것으로 나타남. 이는 주택가격 불안정기에 미분양이 증가할 시 건축 및 민간 부문의 수주규모가 줄게 되므로 한쪽으로 편중된 포트폴리오를 가진 업체의 존립에 위협요소로 작용하게 됨을 보여줌.

## 제5장 결론 및 시사점

### 1. 결론

- 정책변동에 대한 주택부문의 취약성
- 앞서 3장에서 분석한 바와 같이 우리나라의 부동산 정책은 만성적인 주택 초과수요로 인해 주로 투기억제와 가격안정화에 초점을 맞추어 왔음. 따라서 시장경기의 상승은 시장논리에 따른 추세가 정책의 영향보다 큰 영향을 미친 반면 시장경기의 하락은 정부의 정책에 의해 크게 영향 받아왔다고 할 수 있음.

·이러한 상황에서, 건설산업은 경기상승보다 경기하락의 효과를 빠르고 크게 받는다고 볼 때, 정부 정책변동은 건설산업의 체감경기 상승에는 큰 영향을 미치지 못하는 반면 체감경기 하락과 이에 따른 경영의 어려움에는 매우 중요한 요소로 작용함을 알 수 있음. 이러한 정부 정책 변동은 건설업체로 하여금 장기적인 전망에 의한 경영전략 수립을 어렵게 하고 결국 주택부문의 건설산업이 정책변동에 취약할 수밖에 없는 구조로 나타나게 됨.

- 이중으로 작용하는 정책과 산업의 시차

·정책이 산업에 영향을 주는 시차는 이중으로 작용하며, 그 시차 역시 정책이 가진 속성에 따라 예측가능하지 않게 나타남. 즉, 정책이 시장에 영향을 주기까지 시차가 존재하고 또 시장상황이 산업의 경영성파로 나타나는 데에도 시차가 존재하며 그 시차는 일률적이지 않음.

·결국, 이러한 상황은 실제 정책이 발표되는 시기, 정책이 작동하는 시기의 건설업계의 경영 상태가 모두 그 시점의 시장상황과는 상이하다는 것을 의미함. 한편, 시장상황에 따른 즉각적 공급이 불가능한 건설업의 본질적인 특성상, 건설업계의 사업구상과 추진은 안정적인 시장의 경기변동과 주기에 근거할 필요가 있음. 그러나 그 시점에서 즉각적인 시장의 변화를 의도하는 부동산 정책은 정책 특성에 따른 다양한 시차와 영향력의 크기로 인해 이러한 시장예측을 어렵게 하며 이는 건설업계의 안정적 성장에 위협적인 요인으로 작용하게 됨.

## 2. 정책적 시사점

- 부동산 정책대상의 축소와 시장기능의 활성화

·정부의 정책은 경기 하락기의 시장과 산업을 왜곡시키는 결과를 낳고 있음. 따라서 정부의 부동산 정책은 점차 정책의 대상을 축소하고 시장기능을 활성화하는 방향으로 전환할 필요성이 있음.

·현재와 같이 정부가 주택의 수요와 공급이 모두 깊게 관여하게 되면 경기과열기에는 안정대책을, 침체기에는 활성화 대책을 계속 반복하여 시행할 수밖에 없음. 그러나 정부가 시장변화의 영향을 최소한으로 받도록 공공주택시장을 발달시킨다면 이들 정책대상의 주거안정도 실현되며 동시에 민간 주택시장의 시장기능에 의한 조절도 가능해질 것으로 예상된다.

- 주택 건설산업의 전문화를 위한 제도의 정비

·현재 우리나라의 주택산업은 정부가 수요관리는 물론 공급방식 및 기준까지도 매우 구체적인 부분까지 관여하고 있어 새로운 기술발전과 경쟁보다는 시장에 순응하는 경영방식을 채택하고 있음.

·경기조절수단으로 부동산 시장이 자주 변경되면서 시장 규모의 변동이 큰 편이며, 이는 안정적인 사업추진의 가능성을 낮추어 호황기의 수익으로 불황기를 지탱하는 방식으로 이어지고 있음.

·본 연구의 분석 결과, 자금여력이 약하고 주택사업의 비중이 높은 업체들이 정부정책으로 급변하는 주택경기에 더 큰 영향을 받는 것이 실증적으로 확인되었음. 따라서 주택전문 건설기업이 육성되고 시장에서 지속적인 사후관리와 서비스 제공으로까지 이어지게 하기 위해서는 주택건설업체들의 전문화가 필요할 것으로 판단됨.

- 시차를 고려한 부동산 정책 수행

·심한 경기부침으로 인해 주택호황기에 수익을 높인 건설업체들은 이를 미래의 침체기를 대비하는 자본으로 예치하는 경우가 많음. 이러한 건설기업의 행태는 기업의 수익이 기술개발이나, 생산성 향상 등의 산업발전을 위한 건전한 투자로 이어지지 못하게 하는 장애요인이 되고 있으며 나아가 산업의 전문화에도 걸림돌이 되고 있음.

·앞서 살펴본 바와 같이 정책과 산업의 이중적 시차는 건설업의 경영에 큰 위험요소로 작용함. 따라서 부동산 정책은 그 시점에서 즉각적인 시장의 변화를 의도하는 정책에서 벗어나 정책의 특성에 따른 다양한 시차와 영향력의 크기를 감안하여 시도되어야 할 것임.

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

건설산업은 수주산업으로서 정부의 정책 및 제도가 산업에 미치는 영향이 매우 크다는 것은 주지의 사실이다. 특히 건설산업 중 토목 내지 공공 부문은 정부가 최대 수요자로서 기능하기 때문에 이 부문의 제도적 변화는 건설산업에 직접적으로 영향을 주게 된다. 반면, 건축 내지 민간 부문의 건설산업은 정부의 부동산 및 주택정책에 의해 직접적으로 영향을 받는다기보다는 우선 정책이 시장에 영향을 주고 정책에 의해 변화된 시장환경이 다시 건설산업에 영향을 주는 구조를 가지고 있다.

따라서 지금까지 건설산업에서 정부 정책의 영향을 다루는 연구들에서는 주로 건설제도 및 정책이 토목 또는 공공부문의 건설산업에 미치는 영향에 초점을 맞춰왔다. 그러나 민간 부문, 특히 주택건설 시장에 있어서 정부의 각종 부동산 정책들이 갖는 파급효과가 매우 크다는 것도 자명하며, 이러한 효과는 건설산업의 다양한 변화 양상으로 이어지게 된다.

정부는 경기 및 부동산 시장의 상황에 따라 각종 주택·부동산 정책을 마련하여 이를 시행하여 왔다. 이러한 정책들은 한편으로는 경제를 활성화시키기 위한 방편으로 마련되었으며, 다른 한편으로는 투기를 억제시키기 위한 방편으로 마련되었다. 즉, 지금까지 정부의 부동산 정책은 경기부양을 위한 규제완화책을 도입하였다가 시장이 과열될 경우 투기억제책 등 규제강화책을 도입하는 주기적 양상을 보여왔다고 할 수 있다.

특히, IMF 이후 정부는 침체된 경제를 부양시키기 위해 다양한 경제정책 중에서 부동산 활성화정책을 중요한 수단으로 활용하였으며, 그 결과 주택·부동산 시장이 당초 목적했던 경기활성화를 넘어서 과열현상을 보였다. 이러한 시장상황은 바로 주택업체의 수 증가, 업체 포트폴리오에서 주택부문의 비중 증가 등으로 이어지며 건설산업 전반에 영향을 미쳤다.

이러한 상황이 지속되어 과열된 주택·부동산 경기가 사회적인 문제로까지 파급되

자 정부는 지난 2002년 이후 2003년 10.29대책에 이르기까지 몇 단계에 걸쳐 투기억제 대책을 발표하였다. 이러한 대책에 힘입어 작년 하반기 이후 주택가격이 어느 정도 안정되었으나, 주택부문의 경기 하락 등 시장 상황 변화로 많은 건설업체들의 어려움이 가중되고 있다.

이와 같이 정부의 부동산 대책은 경기활성화 또는 투기억제를 위한 정책목표의 달성여부 뿐만 아니라 건설산업 전반에 미치는 영향도 크다. 하지만, 지금까지 부동산 정책에 대한 대부분의 연구는 부동산 정책이 시장에 미치는 영향과 효과를 분석하는데 초점을 맞추고 있을 뿐 건설산업 자체에 어떻게 영향을 주고 있는지에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 이러한 상황에서 본 연구에서는 부동산 및 주택정책이 건설산업에 어떠한 영향을 주는가를 시론적(試論的)으로 검토하는 데 그 목적을 두고 있다.

즉, 정부의 특정 정책이 시장과 건설산업에 어떠한 효과를 가져왔는지에 대한 정책 효과 분석이 아니라 비교적 장기간에 걸쳐 정부의 정책, 시장, 건설산업이 어떠한 관계를 가지며 상호기능하고 있는지에 대한 관계검토에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 부동산 정책이 건설산업에 미치는 영향을 부동산 정책이 시장에 미치는 영향과 시장이 건설산업에 미치는 영향으로 분해하여 각각 검토하였다.

## 2. 연구의 구성 및 방법

이상의 목적에 따라 본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있다.

첫째는 부동산 대책의 변천과정과 외환위기 이후부터 최근 현황을 살펴보았다. 이는, 우리나라의 부동산 시장에 정부가 개입하게 된 독특한 배경에 대한 이해와 정책의 수단을 파악하기 위함이다. 특히 이 부분에서는 우리나라의 부동산 대책을 유형별로 구분하고 유형별 세부 정책수단을 각각 정리하였다. 그리고 우리나라 부동산 대책의 변천과정을 통해 우리나라의 부동산 대책의 특징을 살펴보았다. 특히 외환위기 이후부터 최근까지 이루어지고 있는 정부 정책을 세부적으로 구분하여 정리하였으며, 구체적인 정책 수단들을 정책 유형별로 정리하였다. 이러한 정책의 유형구분은 다음 장의 파급효과 분석의 주요 항목으로 사용하였다.

둘째는 부동산 대책이 시장에 미치는 효과를 분석하였다. 본 연구에서의 정책의 파급효과는 단순히 시장에 미치는 영향을 도출하기 위한 것이 아니라 시장의 변화를 파악하고 결국 이러한 시장의 변화가 건설산업에 미치는 영향을 파악하기 위함에 있다.

### 2. 부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

따라서 정책의 시장과급효과 분석의 방법으로 정부 정책의 유형별로 가격지수의 변동률 및 주택거래, 주택보유비율, 주택공급 등의 주택시장의 개별 요소들의 변화를 찾는 정태적 방법을 사용하였다. 특히 시장의 과급효과 분석은 외환위기 이후의 주택정책에 초점을 맞추어 분석하였다. 그리하여 이후에 진행되는 시장변화가 건설산업에 미치는 영향분석의 주요 변수를 도출하는 과정으로 삼았다.

셋째는 부동산 시장의 변화가 건설산업에 미치는 영향 분석으로, 본 연구에서는 다양한 관점에서 검토가능한 건설산업의 영향 중 경영상태 및 공급물량 측면의 지표들에 초점을 맞추었다. 건설산업의 경영지표 변화에서는 시장의 상황과 경영지표의 변화 추이를 연계해서 살펴보았으며, 주로 시장의 활성기가 건설산업 경영 측면의 주요 지표에 미치는 긍정적 영향의 시차 및 효과의 크기를 살펴봄으로써 시장의 상황과 건설산업의 관계를 파악하고자 하였다. 공급물량에 미치는 영향에 대해서는 실증 분석을 통해 그 관계를 분석하였다. 시장의 상황과 건설산업의 공급물량을 대표하는 변수들을 대상으로 이들 변수간 시차를 고려한 상관관계, 인과관계 분석 등을 통해 그 관계를 검토하였다.

그리고, 앞서 언급한 바와 같이 본 연구의 구조는 부동산 정책이 시장에 미치는 영향과 시장이 건설산업에 미치는 영향으로 크게 대별되며, 각 부분의 연구특성에 따라 내용적 범위 및 방법에서 차이를 가진다.

우선, 부동산 정책이 시장에 미치는 영향 부분은 문헌적 연구를 기본으로 한 서술방식을 사용하였으며 정태적인 방법으로 정책변수가 시장의 각 요소(수요, 공급, 가격)에 미치는 영향을 시장의 상황변화를 통해 분석하였다. 내용적 범위는 부동산 대책을 포괄하되, 토지관련 대책은 제외하였으며 주택관련 대책으로 한정하였다. 특히 주택관련 대책을 i) 경기 활성화 대책 ii) 서민주거 안정대책 iii) 투기억제 대책 등으로 구분하여 각각의 과급효과를 살펴보았다. 시간적 범위는 주택관련 정책의 집중도가 높고 정책적 시의성을 담기 위해 외환위기 이후인 1998년 이후부터 2003년 10.29 대책까지로 삼았다.

다음으로, 시장변화가 건설산업에 미치는 영향 부분에서 경영 측면의 영향은 서술적인 방식으로, 공급물량 측면의 영향은 실증 분석을 통해 영향을 검토하였다. 경영 측면의 영향은 시장의 변화에 따라 경영지표들의 시계열 추이가 어떻게 변화하는지를 살펴보는 방식을 채택하였으며, 부동산 활성화 대책이 작동한 시장의 회복기에서 부동산 안정화 대책이 발표된 시장의 정점까지인 1998~2002년을 대상으로 하였다. 검토

대상인 경영 측면의 변수로는 성장성을 나타내는 건설매출액 증가율, 총자본증가율, 수익성을 나타내는 매출액영업이익률, 매출액경상이익률, 안정성을 나타내는 자기자본 비율, 부채비율 등을 선정하였으며, 여기에 경영지표는 아니지만 실제 체감경기를 반영하는 BSI를 추가하여 살펴보았다.

공급물량 측면의 영향은 실증 분석을 통한 탐색적 연구로서 1994~2003년의 10년을 대상으로 분기별 데이터를 구축하여 분석하였다. 시간적 범위를 1994~2003년으로 설정한 이유는 해당 시기가 80년대 말에서 90년대 초의 주택가격 불안정기를 지나 비교적 주택가격이 안정되어 있던 1997년까지의 상황과 IMF 이후 2003년까지 주택가격의 변동이 컸던 주택가격 불안정기를 모두 포함하고 있기 때문이다. 그리고 분석에 사용된 변수로는 시장 상황을 대표하는 변수로 미분양, 매매지수, 전세지수를 선정하였고, 건설산업의 공급물량을 대표하는 변수로 건축부문 건설투자, 건축부문 수주, 주택허가 면적, 주택건설(사업승인실적), 수주에서 건축/토목 비중 등을 대상으로 하였다. 변수의 관계를 검토한 방법은 교차상관계수를 통한 동·후행성 분석, 그랜저(Granger) 인과관계 분석을 통한 인과관계 분석 등을 이용하였다.

#### 4. 부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

## 제2장

# 부동산 대책의 변천과정 및 최근 현황

### 1. 부동산 대책의 변천과정

우리나라에서 정부가 부동산 시장의 가격 안정(혹은 투기억제)을 위하여 시장에 개입한 역사는 꽤 깊다. 먼저 과거로 거슬러 올라가자면 대략 이러한 시장개입은 1960년대 후반부터 시작되었다. 1960년대 정부가 경제개발 5개년계획을 추진하면서 도시인구가 증가하게 되고 각종 개발사업 및 사회간접자본시설 공사가 이루어지면서 토지와 주택가격이 크게 상승하였다. 1966~1969년에는 경인고속도로와 경부고속도로의 공사로 고속도로 주변지역의 토지이용도가 높아지게 되고, 경제성장 결과 축적된 개인소득의 여유자금이 이러한 개발 주변지역 토지에 유입되면서 지가 상승을 더욱 가속화시키게 되었다. 이러한 분위기에 편승한 투기수요가 늘어나면서 국민들의 사행심을 조장하는 부동산투기가 전국적으로 확산되기 시작하였다. 이에 따라 정부는 투기로 인한 불로소득을 조세로 흡수하여 기업의 생산자금으로 전환하기 위해 1967년 11월 29일 「부동산 투기억제에 관한 특별조치법」을 제정하였다. 관련 연구문헌의 검토결과 이것이 최초의 부동산 투기억제대책인 것으로 보인다.

이후 약 37년(1967년~2003년) 동안 정부가 발표한 부동산 대책은 대략 43건에 이른다. 이것을 단순히 계산을 해 보자면 매년 한건 이상의 정부 대책이 발표된 셈이다. 이중 투기억제 대책은 모두 25건이며 건설 및 부동산 경기 활성화를 위해 발표한 대책이 대략 18건으로 투기억제 대책이 경기 활성화 대책에 비해 좀 더 빈번했다. 이처럼 정부의 부동산 대책에 투기억제 대책이 빈번했던 배경에는 부동산 시장 내부의 문제는 물론 각 시기마다 사회·경제적인 문제가 있었다. 시기별로 각각의 상황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

## (1) 고도성장과 개발의 시대

1960년대에는 도시화산업화에 따른 신도시 개발 및 경부고속도로 건설로 지가가 급등하면서 부동산 문제가 시발되었다. 1972년에 들어서는 「8·3조치」로 금리 인하에 따른 유희자금 증가와 영동개발이 맞물리면서 강남지역의 지가가 상승하였으나, 1974년 다시 정부의 강력한 긴축정책과 물가안정 정책의 시행으로 부동산경기가 주춤하게 되었다. 그러나 1978년 10대 국회의원 선거, 제3차 에너지과동, 중동 건설 붐을 타고 외화의 대량 유입이 이루어지고, 중화학공업 지원을 위한 통화 공급이 확대되면서 또다시 자금이 부동산시장에 몰리게 되자 부동산투기가 다시 전국적으로 만연하기 시작하였다. 1978년 전국 지가변동률은 49%로 사상 최고를 기록하였으며 이에 부동산 투기도 크게 확산되었다. 이에 따라 정부는 1978년 8월 8일 「8·8 부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책」(소위 8·8조치)을 발표하였다.

1980년대 초반은 제2차 오일쇼크의 여파로 극도의 경기침체 및 물가상승이 있었던 어려운 시기였다. 따라서 이 시기에는 각종 경기활성화 대책이 양산되었다. 1979년 하반기 이후 국내경기가 전반적으로 침체되자 정부는 경기부양책의 일환으로 부동산경기 활성화를 위해 1980년 9월 16일 양도소득세의 세율인하·탄력세율 제도 도입·특별공제율의 한도인상과 함께 특정지역을 해제하였다. 그 밖에도 자금출처조사의 배제 등을 내용으로 하는 주택경기 활성화 조치가 1982년까지 잇달아 발표되었다. 이러한 조치들은 70년대 말까지의 투기억제대책과는 정반대의 정책이었다.

그러나 1983년에 경기가 활성화되면서 부동산시장이 과열 양상을 보이자 정책방향이 다시 가격안정 및 투기억제 쪽으로 전환되게 되었다. 이미 70년대 말의 부동산 가격급등을 경험하면서 부동산문제에 대한 인식이 광범위하게 형성되었기 때문에 이 당시의 대응은 매우 신속하게 이루어졌다.<sup>1)</sup> 정부는 국내경기 활성화를 위한 자금공급과 수출지원자금의 공급으로 팽창된 통화가 부동산시장으로 유입되어 아파트 입주권, 주택청약예금통장(0순위 통장) 등에 거액의 프리미엄이 붙어 전매되기에 이르렀다. 그러자 정부는 특정지역을 다시 재지정 고시하고, 아파트 분양시 채권입찰제를 실시하여 투기소득을 국가가 흡수하여 국민주택건설자금으로 활용하는 투기억제대책을 시행하였다. 그러나 KAL기 사건과 버마 아웅산 사건의 여파와 부분적인 토지거래신고제의 실시로 부동산경기는 차츰 안정을 되찾게 되었다.

1) 국토개발연구원(1996), 「국토 50년사-21세기를 향한 회고와 전망」, 서울프레스 p. 760.

이후 부동산 시장은 1985년 중반까지 경제전반의 안정화추세에 힘입어 계속 안정세를 유지하였다. 그러나 1986년부터 비롯된 국제수지 흑자의 지속과 1987년에 두 차례의 선거로 인한 통화증가로 시중의 유동자금이 급격히 증가하면서 또다시 불안기를 맞게 되었다. 이 당시 사회 각계각층에서는 다양한 욕구가 분출되고 노사분규 등이 빈번해지면서 증권시장이 불안정하게 되고 인플레이 심리가 조장되었다. 또한 수출호조와 높은 경제성장이 유지되어 국제수지 흑자로 인한 통화증발과 88올림픽 이후의 물가오름세 심리의 확산으로 부동산의 가격 상승이 초래되었다. 특히 1987년 하반기부터 선거공약에서 제시된 지역개발사업은 해당 지역들의 투기 붐을 일으키는 것은 물론 전국적인 지가 상승으로 확대되었다. 이 당시 전국 평균 지가 변동률은 1987년 14.6%, 1988년 27.5%, 1989년 31.97%에 이르렀다.

이에 따라 국세청은 부동산에 대한 기본대책 수립에 나섰으며 투기심리를 잠재우기 위하여 특정지역의 확대·부동산투기단속반의 운용·투기자의 전산관리, 악덕 중개인에 대한 특별 세무조사 등을 내용으로 하는 세무대책을 발표하였다. 그러나 80년대 말의 광란적인 투기열풍은 계속 전국적으로 확산되어 계층간 분배구조를 둘러싼 갈등을 증폭시키는 결과를 가져왔다. 이에 정부는 부동산투기를 더 이상 방치할 경우 국가경제의 안정 기조를 근본적으로 무너뜨릴 우려가 있다고 판단하고, 1988년 8월 10일 대통령이 주재한 경제동향보고회의에서 모든 유관기관이 개혁의지를 가지고 부동산투기를 억제하고 제도개선 사항을 차질 없이 실천한다는 정책방향에 따라 부동산투기 근절을 위한 장단기종합대책인 소위 「8.10조치」인 「8.10 부동산종합대책」을 발표하기에 이르렀다. 이에 따라 부총리를 위원장으로 하는 '부동산대책위원회'가 구성되었으며, 8월 11일 회의에서 국세청 산하 각 지방 국세청에 '부동산투기전담반'을 상설기구로 설치·운영하고, 필요한 인력을 증원 조치하도록 확정하였다. 이어 1989년 2월 4일에는 신도시 건설의 구상 등을 내용으로 하는 「긴급 부동산 투기억제대책」을 추가로 발표하였다.

그러나 이와 같은 연이은 정부의 조치에도 불구하고 부동산 가격상승이 좀처럼 진정 기미를 보이지 않자 1990년 4월 13일에는 추가적으로 「4.13 부동산투기억제대책」을 발표함과 동시에 대기업의 토지과다보유를 억제하기 위해 「5.8 부동산투기억제를 위한 특별보완대책」(5.8조치)을 발표하였다.

80년대 말과 90년대 초 이와 같은 일련의 부동산 투기억제 대책이 시행되고 동시에 주택 200만호 건설과 토지공개념 도입 등이 이루어지면서 부동산 가격은 다시 안정세

를 나타내었다. 그러나 정부는 투기적 수요를 근원적으로 단절하고 실수요자 중심의 보유를 뿌리내리기 위하여 1995년 3월 30일 부동산실명제를 도입하는 등 제도 정비를 지속적으로 추진하였다.<sup>2)</sup>

## (2) 시장 안정기

이러한 장기간의 정부 대책과 의지에 힘입어 부동산 가격은 비교적 오랜 기간 동안 안정세를 유지하였다. 그러나 이 시기의 안정세는 주택 200만호 계획(실제로 달성은 312만호로 당초 목표를 초과하였음)에 의한 단기간 내 양적공급의 확대가 부동산, 특히 주택가격 안정에 크게 기여한 것으로 평가된다. 사실상 1989년 70.9%에 불과하였던 주택보급률은 주택 200만호 건설이 완공된 1996년 89.2%로 18.3%p나 상승하였기 때문이다. 이 시기에는 연간 60만호 정도의 주택을 신규로 공급하였는데 이는 우리나라 주택공급 역사상 매우 괄목할 만한 일이라고 할 것이다.

1996년 이후 경기 호황을 배경으로 주택가격이 소폭 상승세를 나타내기는 했으나 우려할 만한 수준은 아니었다. 다만 90년대 초 도입된 토지공개념 관련 제도로 인해 개발을 하지 않고 빈 땅으로 토지를 소유할 경우 세부담이 크게 늘어나자(토지초과보유세) 이를 피하기 위한 지주들의 개발행위가 늘어났으며 1994년 준농림 지역 제도의 도입으로 민간의 택지조성이 허용되면서 건설업체들을 중심으로 개발사업의 붐이 일어났다.

## (3) 외환위기와 규제완화기

그러나 1997년 IMF 외환위기를 맞으면서 개발사업을 추진하던 건설업체들은 부도 위기에 직면하게 되었으며 주택 및 토지가격 등 자산가격의 디플레이션이 일어나면서 건설경기도 크게 위축되었다. 이 시기에는 건설경기뿐만 아니라 국가 전체의 경기가 위기 상황이었으므로 경기를 부양시키는 것이 국가의 주요 과제였다. 그래서 정부는 경기를 부양시키기 위해 건설 관련 규제를 대폭 완화하였다. 건설 부동산 경기는 고용이나 산업유발효과 측면에서 볼 때 효과가 클 뿐만 아니라 상대적으로 단기간 효과가 가시화되어 나타나기 때문이다. 그러나 이 당시의 규제 완화는 주택시장에서 시장기능

---

2) 유해웅, 김원희, 토지시장 안정정책의 평가와 개선방안 연구, 국토연구원, 1997, p.86

을 활성화시킨다는 취지가 함께 내포되어 있었으며, 이에 따라 시장기능을 저해하던 기존의 규제, 즉 분양가 규제, 소형의무비율, 청약제도의 자격기준 등을 대폭 완화하거나 폐지하였다.

그러나 이러한 규제 완화에도 불구하고 건설 및 주택경기는 좀처럼 회복세를 보이지 않았다. 그리하여 1998년에 시작된 건설경기 활성화 대책은 2001년 상반기까지도 계속되었다. 대략 3년 반 동안의 이 기간에 정부가 공식적으로 발표한 건설경기 활성화 대책이 10건에 이르고 있다.

#### (4) 저금리 시대와 부동산의 상품화 시기

그러나 2001년 하반기부터 주택가격은 다시 급상승하게 되었다. 처음에는 소형 재건축 대상 아파트에 한정된 상승세였으나 점차 그 상승세가 확대되었다. 특히 이 시기의 가격 상승은 사상 초유의 저금리, 가계대출의 확대로 소비자들의 자금조달능력이 크게 확대된 데다가 외환위기 이후 급감하였던 주택건설실적으로 인한 수급불균형의 문제, 대규모 재건축 사업의 추진 등이 겹치면서 상승을 더욱 심화시켰다. 게다가 시장 내부의 수급불균형에 의한 문제에 과거 외환위기 극복을 위한 조치 차원에서 이루어졌던 각종 규제 완화의 효과가 중첩되면서 가격 상승은 그 폭과 범위가 계속 확대되었다. 그리하여 정부는 과열된 주택경기를 안정시키기 위해 2002~2003년까지 크게 13건의 대책과 16건의 크고 작은 조치들을 발표하였다. 그러나 이 시기에는 정부의 강력한 투기억제 대책 및 가격 안정 대책과는 조금 상충되는 듯한 “신행정수도 건설”, “청계천 복원 사업”, “강북 뉴타운 개발 사업” 등의 각종 개발호재도 시장에 발표되었다. 그리하여 정부의 규제를 피한 시중의 유동자금과 부동산 투자자들이 지역별 상품별로 이동하는 상황이 전개된다.

또한 금융시장의 발달로 부동산을 투자 상품화하는 추세가 나타나면서 이제 부동산은 주식이나 채권 등 투자대상 중의 하나로 인식되기 시작하였다. 과거 몇몇 소수에 의해 촉발되었던 투기에 비해 이제는 투자라는 이름으로 보편화되기 시작한 것이다. 이는 관련정보의 발달, 저금리, 저성장, 조기퇴직에 따른 재테크의 필요성 증대, 적정 투자처의 부재 등이 가져온 자연스러운 사회현상이 되어 버렸다.

그러나 이러한 호황기도 10.29 대책의 발표를 기점으로 점차 침체기로 바뀌고 있다. 이는 주택경기가 경기 순환상 침체기에 도래하고 그 동안 집중적으로 쏟아졌던 대책

들이 모두 시장에서 시행되면서 그 효력이 나타나고 있기 때문이다. 또한 내수 부진 등의 실물경기 위축이 부동산 수요에 영향을 미치면서 부동산 수요가 급격하게 감소하고 있기 때문이다. 그리하여 정부는 부동산 가격 안정대책의 종합판이라고 할 수 있는 10.29 대책 발표 이후 8개월 만에 건설경기 연착륙 대책(2004년 7월 1일)을 발표하게 된다.

<표 II-1> 부동산 가격 안정대책의 변천과 부동산 가격 변동

시기	대 책	지가 상승률	주택가격 상승률	
			매매가격	전세가격
1967	부동산 투기억제에 관한 특별조치법(11.29)	-	-	-
1978	부동산 투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책(8.8)	48.9%	-	-
1980	주택경기 활성화 조치(9.16)	11.7%	-	-
1981	주택경기 활성화 조치(1.4)	7.5%	-	-
	주택경기 활성화 조치(6.26)			
	주택경기 활성화 조치(5.18)			
1982	경제활성화 조치(6.28)	5.4%	-	-
	주택투기 억제대책(12.22)			
1983	부동산 투기억제대책(2.16)	18.5%	-	-
	토지 및 주택문제 종합대책(4.18)			
	주택건설 활성화 조치(9.5)			
1984	토지거래신고제 도입(12월)	13.2%	-	-
1985	토지거래 허가제 도입(5월)	7.0%	-	-
	주택건설 활성화 조치(9월)			
1986	부동산 투기억제 조치(허가제 확대, 3월)	7.3%	-	-
1988	토지 과다 보유세 신설(1월)	27.5%	13.2%	13.2%
	부동산 종합대책(8.10)			
1989	긴급 부동산 투기억제 대책(2.4)	32.0%	14.6%	17.5%
1990	부동산투기억제대책(4.13)	20.6%	21.0%	16.8%
	부동산 투기억제를 위한 특별보완대책(5·8조치)			
1994	전세가격 상승에 대한 대책(8월)	-0.6%	-0.1%	4.6%
1995	부동산 실명제 도입(3.30)	0.6%	-0.2%	3.6%

10·부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

1998	주택경기활성화대책(5.22)	-13.6%	-12.4	-18.4%
	주택경기 활성화자금 지원방안(6.22)			
	건설 산업 활성화 방안(9.25)			
	건설 및 부동산 경기 활성화 대책(12.12)			
1999	주택건설 확대 계획(3.22)	2.94	-4.8	13.9
	주택건설 촉진대책(10.7)			
2000	주택건설 촉진대책(7.1)	0.7%	0.4%	11.1%
	건설 산업 활성화 대책(8.30)			
	건설투자 적정화 대책(11.11)			
	지방 건설 활성화 방안(11.1)			
2001	지방건설업 및 주택건설 활성화 대책(1.4)	1.3%	9.9%	16.4%
	건설 산업 구조조정 및 투자 적정화 방안(5.23)			
2002	주택시장 안정대책(1.8)	9.0%	16.4%	10.1%
	주택시장 안정대책(3.6)			
	주택시장 안정대책(8.9)			
	주택시장 안정대책(9.4)			
	부동산 시장 안정대책(10.11)			
2003	부동산 가격 안정대책(1.8)	3.4%	5.7%	-1.4%
	주택시장 안정대책(4.18)			
	주택가격 안정 종합대책(5.23)			
	재건축 아파트 가격 안정대책(9.5)			
	주택시장 종합대책(10.29)			
2004	건설경기 연속특 방안(7.1)	2.5%	-0.1%	-0.9%

주 : 주택가격은 국민은행의 주택가격 종합(단독, 연립, 아파트 포함) 가격지수를 사용하였음. 2004년은 6월 말까지의 가격 증감률임.

자료 : 건교부(2004), 주택백서, 유해웅, 김원희(1997), 한국토지공사, 국민은행

## 2. 우리나라 부동산 대책의 유형과 특징

### (1) 유형

우리나라의 부동산 대책은 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 첫째, 시장의 과열을 막기 위한 투기억제 및 가격안정 대책이며, 다른 하나는 침체된 시장을 회복시키기 위한 경기 활성화 대책이다.

부동산 대책의 유형별 세부 정책 수단은 다음 <표 II-2>와 같다. 투기억제 대책으

로는 거래규제 및 조세강화를 통한 수요 억제 수단과 부동산 공개념 제도의 도입 등을 통한 각종 이익의 환수, 등기관리 및 중개업의 투기단속 및 세무조사 등의 행정조치 등이 주된 수단이었다.

다음 경기 활성화 대책은 투기억제 대책에서 취해진 규제 등을 완화해 주면서 거래 활성화, 자금 및 세제 지원을 통한 수요 진작책과 각종 공급규제 완화를 통해 공급을 확대하는 내용이 포함되어 있다. 공급측면에서는 간혹 대규모 국가 개발사업 등의 개발계획을 통해 공급확대를 지원하기도 하였다. 마지막으로 서민주거 안정대책의 주요 수단으로는 전세자금 등 중·서민층의 주택자금 지원과 세제감면 등의 지원조치와 임대주택 활성화 대책이 주로 사용되었다.

마지막으로 서민주거 안정 대책이 있는데 이는 투기억제 대책과 경기 활성화 대책이 시행되기 이전이나 그 사이에 주로 시행되는 특징이 있다. 주요 내용으로는 시장변동에 의해 피해를 받게 되는 실수요자와 서민층을 위한 대책이 포함되어 있다. 예를 들어 전세자금 지원 확대, 빈집조사, 임대차 분쟁조정 등 단기적으로 소비자들을 지원할 수 있는 대책이다.

<표 II-2> 부동산 대책의 유형별 정책수단

정책 구분		정책 수단		
		토지	주택	
투기 억제 대책	수요 억제	거래규제	○검인계약서제 ○토자기래허가제 및 토자기래신고제 ○농지취득자격증명제, 임야매매증명제	○주택거래신고제 / 투기과열지구 / 투기지역 ○청약저축 제도 / 청약가격 제한 및 우선공급 대상 지정 / 분양권 전매 제한
		조세 강화	○양도소득세 ○종합토지세	○부동산 관련세의 과표 현실화 ○종합부동산세
	부동산 공개념제도	○택지소유상한제 ○토지초과이득세	○개발이익 환수제 ○채권압찰제 및 가격 제한	
	등기 관리	○부동산실명제 ○부동산등기 의무제	○실거래가 신고 의무제	
	기타	○부동산중개업 ○투기단속, 투기관련자 제재 ○세무조사 및 자금출처 조사		
경기 활성화 대책	수요 진작	거래 활성화	-	○청약가격 완화 ○분양권 전매 제한 완화
		자금 지원	-	○구입자금 및 전세자금 지원
		조세 감면	-	○취등록세 감면 및 면제
	공급 확대 정책	공급 규제 완화	○토지이용 규제의 완화	○주택공급규제 완화
신규 개발 계획		○개발계획 발표	○신도시 개발계획	
서민주거 안정	주택 자금 지원	-	○전세자금 지원금 확대 및 금리인하	
	임대 주택 활성화	-	○임대주택 건설용지 확대 ○임대주택건설지원	

(2) 특징

1) 토지에서 주택으로 정책범위 확대

과거 우리나라의 부동산 정책은 토지부분에 집중되어 있었다. 이것은 경제개발에서 비롯된 도시화, 산업화와 관련된 개발이 빈번해지면서 지가가 급등하였기 때문이다. 60~70년대 고속도로 건설, 신도시 개발, 강남개발 등은 해당지역의 토지가격을 크게 상승시켰다. 물론 토지가격과 함께 주택가격도 동반 상승하였다. 그러나 주택은 양적 부족문제로 인해 실제 거주수요를 채우기에도 턱없이 부족하였을 뿐만 아니라 대부분

이 단독주택(1970년대 단독주택 비중 90%)이었기 때문에 토지정책이 주택까지도 포괄하였다. 그러나 80년대 대규모 공동주택의 공급이 이루어지면서 단순히 토지정책만으로는 부동산 시장의 문제를 해결할 수 없게 되었다. 따라서 이후 부동산 정책은 토지뿐만 아니라 주택을 포함하는 건축물로까지 대상이 확대되게 된다.

1990년 중반 이후 부동산 가격이 안정세를 보였으나 1997년 외환위기를 겪으면서 자산 디플레이션을 경험하게 되었다. 이는 부동산 시장의 내부적인 요인이자기보다는 경제적인 요인에 기인한 것이었다. 외환위기 이후 지가와 주택의 매매가격은 안정세를 보이는 반면, 주택의 전세가격이 급등하는 시기를 겪게 된다. 1999년부터 2001년까지가 바로 그 시기이다. 전세가격의 상승은 수급 불균형의 문제와 저금리에 따른 전세의 월세 전환 증가, 외환위기 이후 주택가격 상승에 대한 기대감이 사라지면서 주택의 매입보다는 임차를 원하는 수요가 많았던 것이 원인으로 꼽히고 있다. 또한 2000년부터 시작된 서울시의 대규모 재건축 사업으로 인해, 일시에 멸실주택이 늘어난 것도 주요한 원인이 되었다.

이처럼 전세가격이 급등세를 보이자 주택을 매입해서 임대하려는 수요가 늘어나게 되었다. 낮은 금융상품의 이자에 비해 훨씬 높은 수익을 얻을 수 있기 때문이다(2000~2002년 주택의 월세 수익률은 최고 월 2% 가량을 기록하기도 하였음). 이에 따라 시장에서 주택은 실수요, 투기수요(자본이득을 추구하는 대상으로 간주)는 물론 투자수요까지 합세하면서 초과상태에 이른다. 주택의 초과수요는 다시 가격 상승으로 이어지면서 정부의 정책은 자연스럽게 토지에서 주택으로 옮겨가게 되었다.

한편, 2002년부터 시작된 부동산 가격의 상승은 다시 과거와 같이 토지가격, 주택의 매매 및 전세가격이 모두 상승하는 특징을 보이고 있다. 이 당시의 토지가격은 각종 개발계획(행정수도, 신도시 개발, 청계천 복원 사업, 뉴타운 개발 등)의 발표에 기인하였기 때문에 토지거래 허가지역 등의 지정으로 대처하였다. 그러나 주택가격은 토지에 비해 상승폭이 크고 국민경제 및 사회에 미치는 파급효과가 크기 때문에 정부는 다시 적극적인 주택시장에 대해 정책대응을 하게 되었다. 주택관련 대책의 주요 정책수단들은 대부분 80년대에 사용하였다가 외환위기 이후 폐지되었던 정책들을 다시 환원시키는 조치로 나타났다.

한편, 주택의 종류가 주상복합 아파트, 주거용 오피스텔, 다세대 주택 등으로 다양화되면서 주택을 투자대상으로 여기는 수요자에게 선택의 폭이 커졌다. 그리하여 가격 상승세는 정부 규제를 피해 타 상품으로 이동하기에 이르렀다. 결국 정부의 부동산 정

책 대상은 확대되었고 시장의 관여 범위도 확대되었다. 동시에 정부 정책은 매우 세밀화, 구체화되기 시작하는데 그 만큼 시장 반응에 대한 정책의 부담은 더욱 커지게 된다.

## 2) 규제강화(억제) - 규제완화(활성화) 반복

우리나라 부동산 대책의 또 다른 특징은 바로 규제강화 등의 투기억제와 경기부양을 위한 활성화가 지속적으로 반복되고 있다는 것이다. 부동산 가격의 변동이 상승시기에는 각종 투기억제 및 가격 안정대책이, 하락 및 침체기에는 주택경기활성화 대책이 발표되었다.

70년대 후반부터 80년대에 투기억제 대책은 대략 5년마다 반복되었으며, 그 사이사이에 경기 활성화 대책이 발표되었다. 투기억제 대책의 지속 기간은 평균 2~3년 정도에 지나지 않으며, 경기 활성화 대책은 대략 1~2년 정도 이루어지다가 곧 경기가 과열 양상을 보이면서 다시 투기 억제 대책으로 전환되기도 하였다.

비교적 경기 활성화 조치가 오래 지속되었던 시기는 외환위기 이후이며 이 시기에는 각종 경기 활성화 조치에도 경기회복이 늦어져 3년 정도에 걸쳐 10개 정도의 주택경기 활성화 대책이 발표되었다. 반면 부동산 투기억제 대책이 가장 길게 시행되었던 시기는 80년대 중반이며 1986년부터 1995년까지 거의 10년 가까이 부동산 투기억제의 정책 기조가 이어졌다.

한편 부동산 투기억제 대책이 가장 집중적으로 이루어진 시기는 단연코 외환위기 이후 가격 상승기인 2002~2003년이다. 2년 동안 정부가 공식 발표한 대책만 13개에다가 크고 작은 조치들이 16개에 이르고 있다. 이러한 경기부양, 투기억제대책의 잦은 반복 시행은 시장의 왜곡을 가져온다. 집중된 정부 정책의 효과가 경기 사이클과 어긋나기 때문이다. 이는 결국 후반부에 분석하게 될 건설시장과 건설산업에 영향을 미치게 되는데, 시장의 불확실성이 커지면서 안정적인 기업경영이 어렵게 된다. 따라서 기업들은 호황기 이후 기술개발 등의 산업발전을 위한 투자보다 불경기를 대비하는 보수적인 경영에 치중하게 된다.

### 3) 즉각적인 가격조절이 정책 목표

부동산 가격의 과도한 상승 문제는 비단 우리나라에 국한된 문제는 아니다. IMF<sup>3)</sup>에 의하면 1970~2002년까지 총 14개국에서 20회 정도 부동산 가격의 버블붕괴가 발생하였던 것으로 보고되고 있다. 그리고 이들 국가는 과도한 가격 상승 이후 대략 4년에 걸쳐 평균 27%의 가격 하락을 경험하였다. 그러나 이러한 가격 상승과 하락을 경험한 나라들이 가격을 안정시키기 위해 정책적인 수단을 사용한 경우는 매우 드물다. 이들 국가들이 부동산 가격 상승에 취한 조치는 거시경제 차원에서의 금리 조정 등이 전부였다. 그러나 이에 반해, 우리는 부동산 시장에 대하여 정부가 무척 깊이 개입하고 있는 것을 발견할 수 있다.

특히 우리나라의 경우는 정책의 목표가 직접적인 가격 하락에 있다. 그러므로 투기억제 대책은 세무조사 및 단속 등 수요억제를 통해 거래 동결 등의 수단을 사용한다. 또한 이와 같은 정부의 투기억제 및 가격 안정대책은 가격 하락이 나타나기까지 지속된다. 일반적으로 정부의 대책은 대책을 발표하고 시행하기까지 일정 시간이 소요된다. 따라서 정부 정책이 시장에 영향을 미치기까지는 시간이 걸린다. 물론 정부의 대책이 발표되고 나면 심리적인 요인에 의해 일시적으로 가격이 변동을 받기도 하지만 이것은 일시적인 것이지 본격적인 정책의 효과라고 판단하기는 어렵다.

그러나 우리나라의 부동산 대책은 발표 직후 가격의 하락이 나타나지 않으면 연이어 좀 더 강도 높은 대책이 발표되고 있다. 정책의 목표가 즉각적인 가격 조절에 있다 보니, 항상 가격이 상승한 뒤에 대책이 마련되고 대책이 법적 정비를 마치고 시장에 효과를 발휘할 때는 이미 부동산 경기가 침체기에 진입한 경우가 많다. 이러한 정책의 시차로 부동산 대책은 침체기에 효과가 집중되는 특징을 나타내고 있다.

과거 30년간의 부동산 가격 안정대책을 살펴보면 특정 시기에 마지막 투기억제 대책(혹은 조치)이 발표된 후 6개월에서 1년 사이에 다시 경기 활성화 대책이 발표되었다. 그렇기 때문에 우리나라의 부동산 정책은 일관성이 없다는 비난을 받아왔다.

가격은 수요와 공급에 의해서 결정된다. 그러나 부동산 시장은 시장의 특성상 항상 수요에 비해 공급의 시기가 늦어진다. 그렇기 때문에 정부는 가격이 과열 양상을 보일 때, 1차적으로 수요 억제 대책을 쓰게 된다. 단기적으로 공급의 문제를 해결하기 어렵

---

3) IMF(2003), World Economic Outlook, "When Bubbles Burst"

기 때문이다. 그러나 수요 억제대책에도 불구하고 시장에서는 공급부족의 요인이 사라지지 않기 때문에 수요가 줄어들지 않는다. 오히려 정부의 수요 억제대책을 가격 상승의 선신호로 인식하는 경우가 종종 나타난다. 또한 가격 상승기에는 건축물의 허가가 급증하면서 2~3년 뒤의 공급물량이 크게 증가하게 된다.

한편 수요억제의 효과가 시장에서 나타날 때쯤이면 부동산 경기가 사이클상 호황기를 벗어나게 되고 가격 상승기에 증가하였던 공급물량이 준공되어 공급된다. 따라서 임차료를 중심으로 가격이 안정세를 나타낸다. 그리고 이제는 반대로 수요가 감소함에 따라 건축허가 등의 공급활동이 감소하게 된다.

특히 지금까지 우리나라의 경우에는 부동산 특히 주택에 있어 절대적인 양적 부족의 상태였기 때문에 이러한 정책의 반복이 주기적으로 부동산 가격을 상승시키는 원인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

### 3. 외환위기 이후 주택 부동산 대책의 주요 내용과 특징

#### (1) 주택 및 건설경기 활성화 대책

주택 및 건설경기 활성화 대책은 정부가 경기부양의 필요성이 있을 때마다 자주 사용해 온 정책수단이기도 하다. 이 대책은 비단 부동산 시장 내부의 문제뿐만 아니라 경제 전반의 문제해결을 위한 수단으로 사용되었다. 이처럼 주택 및 건설경기가 경기부양의 수단으로 사용되는 이유에는 그 효과가 매우 단기간에 나타나면서 과급효과가 크다는 데 있다<sup>4)</sup>. 정부의 주택 및 건설경기 활성화 대책은 정책의 내용에 따라 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째 수요부문에 영향을 미치는 대책이다. 정부가 수요 진작을 통해 신규주택의 판매를 촉진하려고 하는 것이다. 그러나 이는 미분양 주택을 해소하고 이로 인해 건설업체들의 자금부담을 경감해 주어 시중의 자금 흐름을 원활하게 하고자 하는 목적이 있다. 즉, 공급시장의 적체된 재고소진을 위한 수요 진작책인 것이다. 판매 촉진을 위한 주요 정책수단으로서는 청약자격 기준 완화, 취득등록세 등 세금 감면 및 각종 금융지원 등이 있다. 주택 등 건설상품의 유통을 원활화시키는 것으로써 각종 거래 시에 발생하는 제비용(국민주택채권 매입 의무)을 감면하여 주거나 분양권 전매의 허용, 주택구입자금에 대한 이자소득세 면제 등의 정책이 있다.

두 번째는 공급부문에 대한 정책으로 주택공급활성화 정책이다. 이는 주로 신도시 건설 및 재건축 활성화 등 신규 개발계획을 발표하거나 각종 공급규제를 완화하는 직접적 수단과 공급자들의 주택건설을 지원하는 간접적인 정책수단을 사용한다. 예를 들어, 주택공급에 소요되는 각종 부담금의 감면, 공급자 세제지원, 국민주택자금 지원요건 완화 등을 통해 주택건설을 촉진하는 것이다. 그러나 이 중 신도시 등의 대규모 주택공급계획은 비단 공급자뿐만 아니라 수요자들에게도 향후 주택공급에 대한 예시를 통해 구매를 지연시키는 효과가 있다. 따라서 신도시 개발계획의 경우 수요와 공공부문에 모두 영향을 미치는 대책이라고 볼 수 있을 것이다.

주택 및 건설경기 활성화 대책은 내용적으로 후술되는 서민주거 안정대책과 유사한 정책수단이 많다. 그러나 서민주거 안정대책이 주로 중·서민층의 수요자 중심의 대책

---

4) 1조원의 건설투자가 이루어지면 대략 2만 8000명의 고용창출, 1.99조원의 건설생산(부가가치) 창출, 0.1%p의 경제성장률에 기여하는 것으로 분석되고 있음.

이라면 주택 및 건설경기 활성화 대책은 공급자 지원 대책이 많은 것이 그 특징이다. 또한 주택구매능력이 있는 중상층 이상의 수요 진작을 내용으로 담고 있다는 차이점도 있다.

<표 II-3> 부문별 주택 및 건설경기 활성화 대책

수요 대책	공급 대책
<p>[세금 감면]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양도소득세 감면, 취득등록세 한시적 감면</li> <li>- 주택 구입 자금 이자 상환분 소득공제</li> <li>- 양도소득세 한시적 감면 범위 확대</li> <li>- 신축 주택 구입 시 양도세 면제, 제1종 국민주택채권 매입부담 감면</li> </ul> <p>[금융지원]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전월세 보증금 대출 한도 확대</li> <li>- 주택저당채권 유통화제도 도입</li> <li>- 신규주택 중도금 대출</li> <li>- 중형 중도금 추가대출 확대</li> <li>- 생애 첫주택구입 자금 지원</li> <li>- 모기지론 취급대상 확대 및 금리인하</li> <li>- 신용보증 확대</li> </ul>	<p>[임대주택]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중형임대주택건설자금지원</li> <li>- 국민임대주택 5만호 추가 건설</li> <li>- 임대중도금 대출상환기간 연장</li> <li>- 개발제한구역 해제 지역내 자자체 등의 미분양 택지를 임대주택용으로 장기 임대</li> <li>- 임대사업자 대출금리 인하</li> <li>- 중형임대 아파트 공급</li> </ul> <p>[민영분양주택]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민영주택 분양가 자율화</li> <li>- 분양권 전매 허용</li> <li>- 주택공사가 민영 미분양 아파트 매입</li> <li>- 부도사업자 인수촉진자금지원</li> <li>- 표준건축비 현실화</li> </ul> <p>[택지개발 등 개발사업촉진]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 택지 개발시 민간참여확대</li> <li>. 준농림지역 개발절차 간소화, 개발가능규모 확대</li> <li>- 재개발 재건축, 주거환경개선사업 활성화</li> <li>. 재개발 조합원에게 이주전세금 신규 지원, 건설 자금 융자이율 인하</li> <li>- 리모델링 활성화</li> </ul> <p>[공급자 금융지원]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택건설 자금대출 이자 인하 조치 연장</li> <li>- 20호 미만, 주상복합 건물내 주택도 주택건설자금 지원</li> <li>- 국민주택기금 호당 대출한도액 인상</li> </ul>
<p>[신도시 등 개발]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방도시의 신시가지 개발 및 주택공급 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>. 대전, 목포, 천안 신시가지 개발 조기 추진</li> <li>. 지방대도시를 중심으로 임대주택 건설 확대</li> </ul> </li> <li>- 수도권 계획도시 건설: 화성 동탄, 김포 양촌, 성남 판교</li> </ul>	

<표 II-4> 외환위기 이후 주요 주택 및 건설경기 활성화 대책

시기	대책	주요 내용
1998년	주택경기활성화대책 (5.22)	- 양도소득세 감면, 취득등록세 한시적 감면 - 주택 구입 자금 이자 상환분 소득공제 - 주택저당채권 유동화제도 도입 - 제1종 국민주택채권 매입 부담 완화
	주택경기 활성화자금 지원방안(6.22)	- 신규주택 중도금 대출 - 중형임대주택건설자금지원 - 부동산사업자 인수촉진자금지원 - 임대중도금 대출상환기간 연장
	건설 산업 활성화 방안(9.25)	- 중도금 추가지원 - 주택공사 민영 미분양 아파트 매입, 택지 개발시 민간참여확대
	건설 및 부동산 경기 활성화 대책(12.12)	- 재개발 재건축 활성화 - 준농림 지역 개발절차 간소화 및 개발가능규모 확대 - 양도소득세 한시적 감면 범위 확대 - 중형 중도금 추가대출 확대 - 주택분양가 원가연동제 시행지침 폐지: 분양가 전면 자율화(12.30)
2000년	주택건설 촉진대책(7.1)	- 주택건설 자금대출 이자 인하 조치 연장 - 20호 미만, 주상복합 건물내 주택도 주택건설자금 지원 - 국민주택기금 호당 대출한도액 인상
	건설 산업 활성화 대책(8.30)	- 개발제한구역 해제 지역내 미분양 택지를 임대주택용으로 장기임대 - 재개발 조합원에게 이주전세금 신규 지원, 건설자금 융자이율 인하 - 2001년 말까지 비수도권 지역내 신축 주택 구입 시 양도세 면제, 국민주택채권 매입부담 감면, 취득등록세 감면
	지방 건설 활성화 방안(11.1)	- 지방 거점도시의 신시가지 개발 및 주택공급 확대 · 대전, 목포, 천안 신시가지 개발 조기 추진 · 지방대도시를 중심으로 임대주택 건설 확대 · 지방의 주택재개발 및 주거환경 개선사업 활성화 · 주택관련 각종 세제, 공과금 감면 지방에 집중 지원 - 지방 건설업체의 수주 물량 확보방안 강구 · 지역외무 공동도급제도 적용대상 축소 1년 유보 · 지역제한 경쟁 입찰제도 적용대상 축소 2년 유보
	건설투자 적정화 대책(11.11)	- 수도권 계획도시 건설: 화성 동탄, 김포 양촌, 성남 판교 - 재개발 주거환경개선사업 활성화 - SOC 사업 확대 시행 - 국민임대주택 5만호 추가 건설 - 지하철, 경량전철 건설 확대
2001년	지방건설업 및 주택건설 활성화 대책(1.4)	- 6개 지방 신시가지 및 화성계획도시 개발계획 - 영세민 전월세 보증금 대출한도 인상 및 대출금리 인하 - 임대사업자에 대한 대출금리 인하
	건설 산업 구조조정 및 투자 적정화 방안(5.23)	- 생애최초 주택구입자에게 주택 구입 자금 지원(주택가격의 70%), - 2001년 말까지 구입한 신축 주택에 대해 양도소득세 면제, 취득등록세 50%감면(고급주택제외, 수도권까지 확대)
2004년	건설경기연착륙 방안(7.1)	- SOC 등 건설투자 확대(연기금 투자참여 유도) - 주택건설지원 강화 · 택지공급 확대 · 표준 건축비 현실화 · 재건축 리모델링 활성화 - 주택수요 창출 지원 · 모기지론 활성화를 위한 취급기관 확대 · 서민 중산층의 보증여력 확대 · 임대주택 건설 촉진: 중형 임대 아파트 공급 확대

20·부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

## (2) 서민 주거 안정을 위한 지원대책

서민주거 대책의 내용은 앞서 언급하였던 주택경기활성화 대책과 매우 유사한 정책 내용을 담고 있다. 그러나 이 대책은 공급자보다 수요자 측면에서의 지원내용을 많이 담고 있다. 수요 대책으로서 주요한 것은 첫째 자금지원 확대와 금융 및 세제상의 인센티브 제공 등을 통해 주택구입을 촉진하는 대책이다. 주로 서민들의 첫 주택구입이나 임대주택의 거주요건 등을 좀 더 입주자 입장에서 배려해 주는 정책을 사용하고 있다. 또한 청약자격 기준을 완화하고 주택 구입 자금 대출 확대 및 대출이자에 대한 소득공제 금액을 확대하여 신규 분양주택구입을 촉진시킨다. 대신 주요 지원 대상은 중·서민층의 주택구입이다. 이 대책에서도 역시 서민들의 주택구입을 보호하기 위한 분양권 불법 전매 등에 대한 감시와 견제는 시행된다.

서민주거 안정대책에도 역시 주택 공급대책이 포함되어 있으며, 분양주택보다 임대주택의 공급확대에 초점이 맞추어진다. 그러나 이러한 공급확대 정책은 비교적 장기간이 소요되기 때문에 단기적으로는 영향을 미치지 못한다. 한편 2001년 이후에는 대규모 재건축 사업의 착공이 집중되면서 발생하는 대규모 주택멸실, 이주 수요 증가 등으로 주택의 수요가 급증하자 결국 재건축 사업승인의 시기를 조정하는 대책을 시행하게 되었다. 이 역시 서민들의 임차용 주택의 유통을 원활히 하기 위한 정책이라고 볼 수 있다.

**<표 II-5> 부문별 서민주거 안정대책의 주요 내용**

수요 대책	공급 대책
<p>[주택구매 지원]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민주택기금의 주택구입 자금 지원 대상 확대 (5인 이상 영세사업장 무주택 서민)</li> <li>- 분양중도금 대출한도 인상, 대출금리 인하</li> <li>- 서민 주택자금 대출금리 인하</li> <li>- 생애 최초 주택구입 자금 상환 조건 개선 (1년 거치 19년 상환→ 3년 거치 17년 상환)</li> <li>- 생애 최초주택대출 25.7평까지 확대</li> <li>- 장기 주택자금대출 활성화(금융권에 주택신보출연료 경감 적용)</li> </ul> <p>[임대주택]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임대 의무기간 연장(10년 혹은 20년 → 30년)</li> <li>- 중형임대주택 취·등록세 감면, 임대사업자에 대한 대출금리 인하</li> <li>- 전월세 보증금에 대한 대출한도 확대(보증금의 70%까지 지원)</li> <li>- 서울시 재개발 구역 내 임대주택 공급확대</li> <li>- 서울시내 “빈방”실태조사로 전세수요 분산 유도</li> <li>- 임대차 분쟁조정 사례집 작성 및 배포</li> <li>- 서울시내 빈방 홍보 등 주택수요 분산 유도</li> <li>- 전세자금 지원을 위한 주택금융신용보증기금의 보증 여력 확충</li> </ul> <p>[청약제도 완화]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 청약자격 및 청약통장 가입자격 확대</li> <li>- 재당첨 제한 폐지</li> <li>- 청약예금 및 부금 취급 기관 다변화</li> </ul> <p>[세제지원]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기 주택자금대출 이자 상환액 소득공제 600만원으로 확대</li> </ul> <p>[실수요자 보호]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분양권 전매에 대한 세무조사</li> <li>- 기준시가 상향조정 및 수시 기준시가 적용 검토</li> </ul>	<p>[택지공급]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공개발택지 공급확대(1,100만평)</li> <li>- 그린벨트 해제지역내 주거단지 조성(260만평)</li> <li>- 수도권내 공공택지 소형 주택용지 및 임대 주택용지 공급비율 확대</li> </ul> <p>[임대주택 공급]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민임대주택 추가 5만호 건설</li> <li>- 장기임대주택 100만호 건설 (국민임대주택 50만호 포함)</li> <li>- 국민임대주택 100만호 건설(2003-2012) (기존 50만호에서 50만호 추가)</li> </ul> <p>[아파트 사업]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아파트 재건축 시기 분산</li> <li>- 수도권지역 민간택지와 재건축에 대해 소형 주택공급비율 적용방안 검토</li> <li>- 단독주택 재건축시 주민동의 요건 완화 (100%→80%)</li> </ul> <p>[신도시 개발]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 김포, 파주에 신도시 개발 확정(5.9)</li> </ul>

22.부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

<표 II-6> 외환위기 이후 주요 서민주거 안정대책

시기	대책	주요 내용
1999년	서민주거 안정대책 (5.31)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소형 주택공급 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 저소득층을 위한 다가구 다세대 주택 건설자금 지원확대</li> <li>. 재개발 재건축 사업시행자에게 국민주택기금 지원</li> <li>. 지역 및 직장 조합주택 건설 촉진</li> </ul> </li> <li>- 임대주택 공급 확대</li> <li>- 근로자 주택건설 및 구입 및 전세자금 지원 조건 완화, 규모 확대</li> </ul>
	중산층 및 서민층 주거안정 대책(8.20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소형 주택의 지속적인 건설 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 국민주택기금 지원확대 및 공공택지 우선 지원</li> <li>. 주택금융 지원 강화(대출금리 인하, 주택금융 규모 확대방안 검토)</li> </ul> </li> <li>- 소규모 재건축 주상복합 건물 건축 촉진</li> <li>- 민간 매입임대 사업 활성화</li> <li>- 도시 영세민 전세자금 지원 금리 인하</li> <li>- 달동네 주거환경 개선사업 계속 추진</li> <li>- 서울시 재건축 사업승인 시기 분산</li> <li>- 부도사업장 정상화 지원</li> </ul>
2000년	주택시장 안정대책(1.10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택건설 확대</li> <li>- 국민주택기금의 주택구입 자금 지원 대상 확대(5인 이상 영세사업장 무주택 서민)</li> <li>- 분양중도금 대출한도 인상, 대출금리 인하, 주택청약제도 개선: 청약 자격 및 청약통장 가입자격 확대, 재당첨 제한 폐지, 청약예금 및 부금 취급 기관 다변화</li> </ul>
2001년	서민주거 안정을 위한 전월세 종합대책(3.16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서민 주택자금 대출금리 인하</li> <li>- 수도권내 공공택지 소형 주택용지 및 임대주택용지 공급비율 확대</li> <li>- 중형임대주택 취득세 감면, 임대사업자에 대한 대출금리 인하</li> <li>- 국민임대주택 추가 5만호 건설</li> </ul>
	전월세 안정대책(7.26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권지역 민간택지와 재건축에 대한 소형주택공급 의무화</li> <li>- 서울시 재개발 구역 내 임대주택 공급확대</li> <li>- 서울시내 “빈방”실태조사로 전세수요 분산 유도</li> <li>- 임대차분쟁조정 사례집 작성 및 배포</li> </ul>
	국민임대주택 20만호 건설 및 서민 전월세 지원대책(8.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생애 최초주택대출 25.7평까지 확대</li> <li>- 전월세 보증금에 대한 대출한도 확대(보증금의 70%까지 지원)</li> <li>- 2003년까지 주택보급률 100% 달성</li> <li>- 원활한 택지공급을 위한 택지조성계획</li> <li>- 2010년까지 국민임대주택 20만호 건설</li> </ul>

<표 II-7> 외환위기 이후 주요 서민주거 안정대책(계속)

시기	대책	주요 내용
2001년	서민주거생활 안정대책(9.14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민임대주택 건설시기의 조정</li> <li>- 수도권에 매년 600만평의 공공택지 적기 공급 / 그린벨트 해제 지역을 활용하여 임대주택 등 서민주거용지 확보</li> <li>- 민간건설업체의 공공임대주택 건설 지원 확대</li> <li>- 주상복합 아파트의 분양방식 개선(선착순 분양에서 공개추첨이나 인터넷 청약으로 유도)</li> <li>- 서울시내 빈방 홍보 등 주택수요 분산 유도</li> <li>- 전세자금 지원을 위한 주택금융신용보증기금의 보증 여력 확충</li> </ul>
	판교 등 신도시 개발 확정(12.21)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 등 555만평 택지개발예정지구 지정 (판교 282만평, 용인 흥덕지구66만평, 오산 세교지구(99만평) 파주 운정지구 148만평)</li> </ul>
2002년	주택시장 안정대책(1.8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택공급확대 및 서민 지원강화(총 55만호(2002년) 주택건설</li> <li>- 공공개발택지 공급확대(1,100만평) /- 그린벨트 해제 지역내 주거단지 조성(260만평)</li> <li>- 무주택자를 위한 주택자금 및 전세자금 지원</li> <li>- 아파트 재건축 시기 분산</li> <li>- 기준시가 상향조정 및 수시 기준시가 적용 검토</li> <li>- 분양권 전매에 대한 세무조사</li> </ul>
	임대주택건설 등 서민주거생활안정대책(1.18)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2002년 52,500호, 2003년 8만호 연도별 건설 계획</li> <li>- 임대임대기간 연장(10년 혹은 20년 → 30년)</li> </ul>
	주택건설종합계획 (2003-2012) 수립 착수	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기임대주택 100만호 건설(국민임대주택 50만호 포함)</li> <li>- 장기 임대주택 비중 확대(3.4%→ 10%)</li> <li>- 매년 30만호씩 총 150만호 건설하여 2006년 수도권 주택보급률 100% 달성</li> </ul>
	서민·중산층 지원대책(5.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민임대주택 100만호 건설(2003-2012)(기존 50만호에서 50만호 추가)</li> <li>- 생애 최초 주택구입 자금 상환 조건 개선(1년 거치 19년 상환 → 3년 거치 17년 상환)</li> <li>- 장기 주택자금대출 이자 상환액 소득공제 600만원으로 확대</li> <li>- 단독주택 재건축시 주민동의 요건 완화(100%→80%)</li> <li>- 장기 주택자금대출 활성화(금융권에 주택신보 출연료 경감 적용)</li> </ul>
2003년	수도권 신도시 확정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 김포, 파주에 신도시 개발 확정(5.9)</li> <li>- 김포·파주신도시 건설계획 발표(주변지역 토지거래허가구역 지정)</li> </ul>

24부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

### (3) 투기억제 및 가격 안정대책

가격 상승세가 지속되면 이로 인한 영향은 사회 전반에 나타나게 된다. 전세 등 임차가격의 상승은 물론 매매가격의 상승세가 지속되면서 임차가구들은 점점 주택을 보유하지 못한 것에 대한 아쉬움이 커질 뿐만 아니라, 상대적으로 유주택자와 무주택자간의 자산가치가 경기 호황기를 계기로 급격하게 벌어지기 때문이다. 그래서 이처럼 가격 상승이 지속되면 정부는 가격을 안정시키고 사회 전반의 불안을 해소하기 위해 투기억제 및 가격 안정대책을 발표하게 된다. 외환위기 이후 시작된 주택가격 상승기(2001~2003)에는 자그마치 13건의 투기억제 및 가격안정대책이 발표되었다.

투기억제 대책의 주요 내용은 앞서와 마찬가지로 역시 두 부분으로 구분할 수 있다. 먼저 수요 대책으로는 투기수요를 억제하여 시장에 참여하지 못하게 하는 정책을 들 수 있다. 투기억제 대책의 1단계로서는 세무조사를 통한 주택구입자금의 출처와 단기간내 다주택 구입자에 대한 조사로 비롯된다. 분양권 전매가 허용된 이후에는 분양권 불법 전매에 대한 수사도 포함되었다. 1단계 조치로 시장이 안정되지 않을 경우 2단계 조치로는 투기관리지역을 지정하여 집중 감시하는 것이다. 외환위기 이후 실시되고 있는 투기관리지역제도는 투기과열지구, 투기지역, 주택거래신고지역 등이 주택에 대한 규제이며, 토지에 대해서는 과거에도 시행되었던 토지거래허가구역 및 토지거래동향 감시구역 등이 있다. 3단계 대책은 부동산 세제 부분이다. 과거에도 투기조짐이 보일 시기에는 빠짐없이 시행되었던 제도이다. 양도세의 세율 인상 및 비과세 요건의 강화 등이 있으며, 보유세 부담을 통해 다보유를 억제시키려고 한다. 이런 측면에서 최근의 부동산 세제 개편은 과거 80년대 말에서 90년대 초에 실시되었던 세제개편과 매우 흡사한 내용을 담고 있다.

그러나 최근 부동산 세제개편에서는 단순히 투기억제를 위한 대책 이외에 부동산 세제의 근본적인 문제점을 개선하려는 노력이 함께 이루어지고 있다. 예를 들면, 다운계약서(이중계약서)의 관행을 폐지하고 부동산 거래 시장을 투명화하려는 노력이나, 보유세 부과의 불공평성(예: 과거 단순 면적 가감에 의한 산정에서 비롯되었던 불합리한 점을 기준시가 가감으로 개선, 일반 주택가격의 3배가 넘는 고가주택을 보유하고 있음에도 불구하고 실수요자를 대상으로 하는 각종 세제 감면혜택이 주어지는 점 등)을 개선하려는 시도가 바로 그것이다. 그러나 이러한 시도는 투기억제대책의 일환으로 시행되면서 시행시기가 다소 급격히 이루어지는 경향이 있다. 그리하여 본래의 취지가

매우 합리적이고 적절함에도 불구하고 시장에서는 각종 조세저항과 급격한 거래 감소 등의 부작용을 낳고 있다.

투기억제 대책의 마지막 단계는 투기세력을 시장에서 몰아내고 대신 실수요자들의 주택구매기회를 확대하는 실수요자 보호대책을 들 수 있다. 금융지원 등도 있으나 대부분 투기억제 대책에서의 실수요자 보호 대책은 청약제도를 통한 시장 참여 기회의 우선권 부여에 있다. 예를 들어 1순위 자격자를 35세 무주택자에 한정한다든지, 5년 이내 당첨 사실이 없는 자로 하는 등의 정책을 시행하고 있다.

한편 투기억제 대책에서도 공급대책이 포함되어 있다. 주요 내용으로는 주택의 건설 평형을 제한하는 소형 주택 건설 의무비율의 확대가 있으며, 2001년 이후 재건축 사업이 문제시되면서는 재건축 관련 규제 강화가 주요한 투기억제의 공급대책에 포함되었다. 즉 재건축 사업을 어렵게 함으로써 재건축에 대한 투자 및 투기수요를 억제시키고자 하는 것이다. 또한 이 경우에도 신도시 등의 공급 확대 정책이 포함되어 있는데 이 역시 시장의 주택소비자들에게 향후 물량공급에 대한 심리적인 위안감을 주고 물량 확대를 통해 투자 및 투기자들의 수익률을 낮추려는 노력으로 해석될 수 있다. 자세한 내용은 다음의 표와 같다.

<표 II-8> 부문별 투기억제 및 주택가격 안정대책의 주요 내용

구분	주요 내용
수요 대책	<p>[세무조사]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산투기혐의자 국세청 통보 및 세무조사(종합전산망 구축)</li> <li>- 몇다방 지도, 단속 강화, 선착순 분양하는 업체에 대해서는 불이익 부여</li> <li>- 재건축 추진 아파트에 대한 자금출처 조사</li> <li>- 양도세 불성실 신고 혐의자에 대한 세무조사</li> <li>- 특정지역 주택시장에 대한 현지 동향 점검</li> </ul> <p>[투기관리지역 지정]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투기과열지구</li> <li>- 투기지역 지정</li> <li>- 토지거래허가구역 확대</li> <li>- 토지거래 동향 감시구역 지정 및 관리</li> </ul> <p>[세제 강화]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양도소득세 투기억제 기능 강화(실거래 가액 과세)             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 탄력세율(9~36%±15%p범위)을 투기지역에 한정하여 적용</li> <li>. 비투기 지역에서도 6억원 이상의 고급주택은 실거래 가액 과세</li> <li>. 1세대 1주택 비과세요건 '3년 보유'서 '3년 보유 1년 거주'로</li> <li>. 1세대 3주택 이상 모두 실가 양도세 과세</li> <li>. 고급주택기준 전용면적 45평 이상으로 하향, 실가 과세</li> </ul> </li> <li>- 양도소득세 기준시가 상향조정 및 수시 기준시가 적용 검토             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 신축주택 양도세 비과세대상서 서울 5대 신도시, 과천 제외</li> </ul> </li> <li>- 과표 상향 조정             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 전국 아파트 기준시가 평균 15.1% 인상(서울 강남 재건축은 34.4%)</li> <li>. 종도세 과표, 공시지가 33%에서 단계적 상향</li> </ul> </li> </ul> <p>[실수요자 보호 및 투기수요 억제]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생애 최초주택자금지원 대상 확대(신규주택→수도권 이외지역의 기존 주택 포함)</li> <li>- 전월세 지원 강화(영세민 전세자금 지원대상 확대, 지원금리 인하)</li> <li>- 청약제도 개선(25.7평 이하 공급물량의 일정비율 무주택자에게 우선 분양)</li> <li>- 분양권 전매제한(중도금 2회 납부 및 1년 이상에 한해 허용) 및 세무조사</li> <li>- 투기과열 지구내 청약요건 강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 5년간 신규아파트 당첨자 및 세대주 아닌 자, 2주택 이상 보유자 1순위 자격박탈</li> </ul> </li> <li>- 금융대책             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 투기과열 지구내 주택담보대출비율 60%이내로 하향(60%초과액 추가충당금적립)</li> <li>. 투기과열 지구내 중대형 아파트 취득시 주택신보 보증제외</li> </ul> </li> </ul>
공급 대책	<p>[공급규제 강화]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 과밀억제 권역내 소형 주택 건설 의무화</li> <li>- 재건축 관련 규제 강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 시기조정 심의 강화</li> <li>. 300가구 미만도 지구단위계획 의무화</li> <li>. 사전안전진단 의무화 및 안전진단 평가기준 강화 부실진단업체 2년 이하 징역</li> <li>. 사업승인 후 시공사 공개 입찰 선정 제도화</li> </ul> </li> <li>- 서울시 분양가 평가 자체시행</li> </ul> <p>[신도시 건설]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택수요 변화에 부응하는 주택공급 확대             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 수도권에 자족기능을 갖춘 2~3개 추가 신도시 건설</li> <li>. 판교 2007년까지 입주, 중대형 늘려 고급수요흡수(제2 강남, 2~3개 추가개발)</li> </ul> </li> <li>- 그린벨트 해제지역에 대해 상반기 중 택지지구 지정(376만평)</li> </ul>

<표 II-9> 외환위기 이후 주요 투기억제 및 가격 안정대책

시기	대책	주요 내용
2001	소형주택 의무비율 부활 (10.9)	- 수도권 과밀억제 권역내 300호 이상의 재건축과 민영주택건설시 전체 호수의 20%를 전용면적 18평 이하로 건설 의무화(12.1 시행)
	주택시장 안정대책 (3.6)	- 그린벨트 해제지역에 대해 상반기 중 택지지구 지정(376만평) - 생애 최초주택자금지원 대상 확대(신규주택→수도권 이외지역의 기존 주택에도 지원) - 전월세 지원 강화(영세민 전세자금 지원대상 확대, 지원금리 인하) - 서울지역 투기과열지구 지정, 특별관리 - 청약제도 개선(25.7평 이하 공급물량의 50%를 무주택자에게 우선권 부여) - 분양권 전매제한(중도금 2회 납부 및 1년 이상에 한해 허용) 및 세무조사 - 양도소득세 기준시가 상향조정 및 수시 기준시가 적용 검토 - 뗏다방 지도, 단속 강화, 선착순 분양하는 업체에 대해서는 불이익 부여 - 재건축 시기조정 심의 강화
	분양가 조정 권고(4.1)	- 서울시 자체시행(4차 동시분양(5월)부터 시행) : 구청장이 적정분양가를 평가하여 과도할 경우 내역서 제시요청 → 국세청 통보
	주택시장 안정대책 (8.9)	- 재건축 추진 아파트에 대한 자금출처 조사 - 아파트 기준시가 조정 - 양도세 불성실 신고 혐의자에 대한 세무조사 - 재건축 아파트에 대한 안전진단 강화, 지구단위 계획 수립대상 확대, 허위광고 등 부당하게 재건축을 부추기는 업체에 대한 공정거래위원회 고발 및 국세청 통보 등
2002	주택시장 안정대책 (9.4)	- 세제 강화 . 신축주택 양도세 비과세대상서 서울, 5대 신도시, 과천 제외 . 1세대 1주택 비과세요건 '3년 보유'서 '3년 보유,1년 거주'로 . 1세대 3주택 이상 모두 실가 양도세과세 . 고급주택기준 전용면적 45평 이상으로 하향, 실가 과세 . 재산세 시가표준 내년 상반기 중 상향, 단계적 상향 . 종토세 과표, 공시지가 33%에서 단계적 상향 - 세무조사 및 기준시가 조정(시가반영률 시가대비 최고 90%이상으로 상향) - 투기과열 지구내 청약요건 강화 . 5년간 신규아파트 당첨자. 세대주 아닌 자, 2주택 이상 보유자 1순위 자격박탈 - 재건축요건 강화 . 300가구 미만도 지구단위계획 의무화 . 사전안전진단 의무화. 부실진단업체 2년 이하 징역 . 사업승인 받아야 시공사 공개 입찰 선정 제도화 - 신도시건설 . 판교 2007년까지 입주. 중대형 늘려 고급수요흡수(제2 강남, 2~3개 추가개발) - 금융대책 . 투기과열 지구내 주택담보대출시 60%초과액 추가충당금적립 . 주택담보대출비율 60%이내로 하향 행정지도 . 투기과열 지구내 중대형 아파트 취득시 주택신보 보증제외

28부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

<표 II-10> 외환위기 이후 주요 투기억제 및 가격 안정대책(계속)

시기	대책	주요 내용
2002	부동산시장 안정대책(10.11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산투기혐의자 국세청 통보 및 세무조사(종합전산망 구축)</li> <li>- 투기과열지구와 토지거래허가구역 확대</li> <li>- 양도소득세 투기억제 기능 강화(실거래 가액 과세)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 탄력세율(9~36%±15%p범위)을 투기지역에 한정하여 적용</li> <li>. 비투기 지역에서도 6억 원 이상의 고급주택은 실거래 가액 과세</li> </ul> </li> <li>- 주택수요 변화에 부응하는 주택공급 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>. 수도권에 자족기능을 갖춘 2~3개 추가 신도시 건설</li> </ul> </li> </ul>
	토지거래 허가구역 및 투기과열지구 지정확대(11.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 투기우려 지역 및 서울시 강북 뉴타운 개발지역에 대하여 토지거래계약허가제 실시</li> <li>- 서울시는 뉴타운 개발이 추진될 11개동에 대해 5년간(2007년 11월말 까지 허가구역 지정)</li> <li>- 경기도내 용인시 동백택지개발지구 등 투기과열지구 지정</li> </ul>
	투기과열지구 지정 확대(12.6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인천시의 송도신도시 2공구(12월 중순 분양예정 : 총 7,900세대 중 3,940세대)지역의 투기과열지구 추가 지정</li> </ul>
2003	부동산가격 안정대책(1.15)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충청지역의 6시·5군 지역 토지거래 동향 감시구역 지정</li> </ul>
	대전지역 부동산 시장 안정대책(2.4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대전시 노은 2지구에 대해서는 2.5부터 투기과열지구로</li> </ul>
	충청지역 투기과열지구 지정(2.27)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충청권 6시·5군 토지거래허가구역 지정(2.7)</li> <li>- 대전 서·유성구 투기지역 지정(2.27)</li> </ul>
	주택시장안정대책(4.18)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울 강남지역 재건축 단지, 수도권 남부지역 및 충청권 지역의 집값 및 분양권 시장에 대한 현지 동향 점검 착수.</li> <li>- 서울시 자치구에 안전진단평가 엄격히 운영토록 행정지도</li> </ul>
	충청지역 투기과열지구 지정 확대(4.29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대전광역시, 서구, 유성구, 천안시 불당동, 백석동, 쌍용동 지역을 투기과열지구로 추가지정.</li> <li>- 전국 아파트 기준시가 평균 15.1% 인상(서울 강남 재건축은 34.4%)</li> </ul>

<표 II-11 > 외환위기 이후 주요 투기억제 및 가격 안정대책(계속)

시기	대책	주요 내용
2003년	분양권 불법전매 단속(5.6)	- 정부합동단속반을 구성(재경부, 건교부, 검찰, 국세청, 서울시, 구청)하여 현장 단속활동을 강화, 전매성 거래 조장행위 등에 대해 집중 단속 - 투기과열 지구내 분양권 전매 등 투기혐의거래에 대해서는 양도세를 중과
	분양권 전매 금지(5.8)	투기과열지구 내 분양권 전매 제한 강화(소유권 이전 등기 후 전매가능)
	세제 강화(5.13)	- 충청권 투기혐의자 6백명 세무조사·투기지역 양도세 탄력세율(15% 포인트) 적용 투기지역 2주택 이상 보유자 특별부과금 검토·부동산 과표 5년간 단계적 현실화 종합토지세 과표 강화(10월분부터) ·서울 강동·송파 등 투기지역 확대 검토 ·분양가 과다인상 업체 1백 곳 조사 착수 ·수도권 일부 투기과열지구 확대 검토 ·수도권·충청권 토지투기혐의자 국세청 통보
	주택가격 안정대책(5.23)	- 투기과열 지구내 주상복합 아파트 분양권 전매 금지 ·지역 및 조합 아파트 분양권 전매 금지 - 투기과열 지구내 재건축 아파트 일반 분양분 선분양 요건 강화 - 투기과열지구 및 투기지역 확대 재정 - 재건축 안전진단 강화 - 부동산 보유 과세 강화
	재건축 시장 안정대책(9.5)	- 재건축 아파트 소형 평형 의무비율 강화(국민주택규모 이하 60% 건설) - 재건축 조합원 분양권 전매 금지
	투기과열지구 추가지정(10.2)	- 부산 및 대구 일부지역 투기과열지구 추가 지정
	주택시장안정 종합대책(10.29)	○ 투기행위 근절을 위한 단속강화 ○ 부동산 세제 개편 - 종합부동산세 시행시기 단축 - 1세대 다주택 보유자에 대한 양도세 강화 : 투기지역 2주택 이상자에게 양도세 탄력세율 적용 ○ 주택공급의 지속적 확충 - 강북 뉴타운 추가 지정 추진 - 고속철도 역세권 주택단지 개발(광명, 아산) - 공공임대주택 건설 촉진을 위한 제도 개선 - 신행정수도 건설과 수도권 공공기관 지방 이전 ○ 자금흐름 선순환 구조 정착 - 투기지역 아파트에 대한 주택담보대출 규제 강화(LTV 하향조정 50→40%) - 주식투자 활성화 : ELS 개발 및 판매 활성화를 위한 제도 개선(위험 가중치 조정, ELS 담보대출 허용, 발행분담금 면제) - 기업금융 활성화를 위한 제도 개선 ○ 주택제도 보완 - 6대 광역시와 도청소재지 투기과열지구 추가 지정 - 토지거래허가구역 확대 - 개발부담금 제도 연장 및 확대 - 20세대 이상 주상복합 아파트 분양권 전매 금지 - 재건축 개발이익 환수 방안 검토

30·부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

### 제3장

## 부동산 대책이 시장에 미치는 파급효과

앞서 살펴본 바와 같이 그 동안 수차례에 걸쳐 많은 부동산 투기억제대책과 경기활성화 대책이 발표되었다. 그런데 이러한 대책들이 그 효과를 제대로 발휘하였을까? 정부의 시책은 규제적 성격을 갖는 다양한 제도로 결실을 맺으면서 분명 시장의 과열을 가라앉히고 가격을 하락시키는 효과가 있었다. 그러나 그럼에도 불구하고 최근까지 부동산 가격의 폭등은 주기적으로 반복되어 왔다. 지가는 70년대 후반과 80년대 후반부터 큰 폭으로 상승하였으며 90년대 토지 공개념 등의 도입으로 잠시 안정세를 보였으나 1997년 외환위기를 겪고 난 이후 행정수도 이전 및 신도시 개발 등의 개발계획이 증가하고 주택의 대체 투자수단으로 등장하면서 다시 상승세가 이어지고 있다. 종합해 보건대 토지가격의 하락은 정책의 효과라기보다는 경제적인 요인이 더 컸던 것으로 판단되며 각종 토지관련 규제에도 불구하고 대규모 개발계획이 발표되면 토지가격은 다시 상승하였다.

주택가격도 70년대 말과 80년대 말 두 차례의 폭등 이후에 여러 정책의 효과로 안정세를 나타냈다. 그러나 주택가격 역시 외환위기를 겪으면서 가장 크게 하락하였는데 이러한 큰 폭의 하락세는 정책적인 요인보다는 역시 경제적인 요인에 의한 조정이었다고 볼 수 있을 것이다.

<표 III-1> 지가변동률의 변화추이

(단위: %)

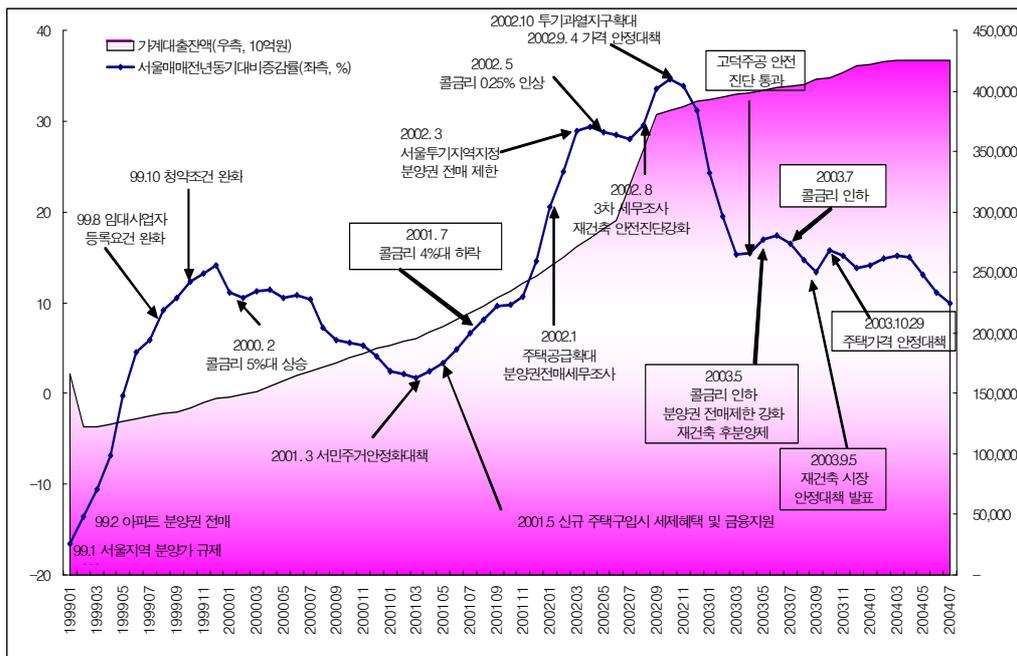
구 분	1976~1980	1981~1985	1986~1990	1991~1995	1996-2000	2001	2002	2003
지가변동률	23.8	9.7	18.3	0.6	-10.2	1.3	9.0	3.4

자료 : 한국토지공사

외환위기 이후 더 이상 부동산 가격 상승은 없을 것으로 예상하였으나 2001년 주택가격 상승을 발단으로 토지가격도 또다시 상승세를 나타내기 시작했다. 물론 이러한 가격 상승세는 과거 관련 정책들이 외환위기 이후 빠르게 폐지되고 완화된 것에 기인

한다고 할 수 있을 것이나 사상 초유의 저금리, 가계대출 확대라는 경제적인 요인이 크게 작용했던 것으로 파악된다. 아래 <그림 III-1>은 서울의 주택가격(매매가격) 변동률과 가계대출 잔액을 표현한 것이다. 1999년 가계대출이 증가하면서 서울지역의 아파트 매매가격도 상승세를 나타내는 것을 쉽게 확인할 수 있다. 동시에 정부의 대책도 2002년 들어 빈번하게 발표되었다. 특히 2003년 정책변수는 국지적인 시장과 상품에서는 오히려 물풍선 효과를 가져와 가격 상승의 호재로 작용하기도 하였다. 그러나 서울 지역 아파트 매매가격의 추이는 가계대출 증가액이 둔화되는 시점인 2002년 하반기부터 둔화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이 기간 동안 특별한 금리인상은 없었기에 금리변동에 의한 가격 조정은 없었다고 볼 수 있으며, 대신 금융기관들의 가계대출 및 주택담보대출의 축소 및 보수적 운용이 아파트 매매가격에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

<그림 III-1> 서울 아파트 매매가격 변동과 가계대출 잔액 추이



자료: 한국건설산업연구원, 한국은행

32.부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

이런 측면에서 그동안 정부가 부동산시장의 안정을 위해 사용하였던 정책 수단에 대한 비판이 제기될 수 있을 것이다. 부동산 가격은 단순히 수요와 공급의 불균형에 의해 상승할 뿐만 아니라 사회·경제적 요인의 변동에 의해서도 영향을 받기 때문이다. 그러므로 정부가 부동산시장을 안정시키기 위해 정책적 수단에만 의존한 것은 합리적이라고 볼 수 없다. 게다가 이제까지 부동산시장에 대한 정책이 경기과열→ 투기억제→ 경기부양을 반복함으로써 정책을 일관성 있게 유지하지 못한 것도 시장의 안정을 저해하는 요인으로 지적되고 있다.

한편, 우리 국민들은 부동산 문제의 심각성을 의식하면서 투기를 통한 불로소득의 기대심리를 버리지 못하고 있다. 지가 등 부동산의 가격 상승을 우려하면서 정부의 강력한 대책을 요구하는가 하면 저마다 부동산을 재산증식의 수단으로 인식하는 양면성을 보이고 있기 때문이다. 특히 저금리가 지속되면서 적절한 투자처가 부재한 상황에서 이제 부동산은 투기가 아닌 투자대상의 하나로 인식되는 경향이 뚜렷해지고 있다. 이는 과거의 시작으로 볼 때 부동산에 투기심리로 간주될 수 있겠으나, 최근의 경제상황과 금융환경으로 본다면 이는 하나의 경제현상으로 인식할 수도 있을 것이다.

그러나 우리나라는 30년 이상 부동산 시장의 안정을 위해 정책적 수단을 지속적으로 사용하여 왔다. 가격 상승기의 시장 참여자는 모두 투기수요로 간주하였기 때문에 정책 수단 역시 과거와 크게 달라지지 않았다. 다만 주요 정책수단의 강도를 조절하여 억제와 완화를 반복하여 왔다. 그런데 이와 같은 정책이 각각 어떠한 효과를 가져왔는지에 대한 검토는 미흡했던 것 같다.

특히 부동산 정책은 시장 특성상 정책이 시장에 영향을 미치기까지 장기간이 소요된다. 따라서 정책을 입안할 당시의 상황과 정책이 시행되는 시기의 부동산 경기가 달라지는 경우가 많다. 그렇기 때문에 부동산 정책은 정책의 효과를 제대로 평가받지 못한 채 기존 정책에 반하는 대책(투기억제 → 경기활성화, 혹은 경기 활성화→투기억제)으로 변경되고 있는 실정이다. 따라서 과거의 많은 정책들이 시행되고 이것이 계속 반복되고 있음에도 불구하고 개별 정책수단의 효과에 대한 분석이 미흡한 실정이다. 이에 본 연구에서는 정부의 부동산 정책을 세 가지 유형으로 구분하여 그것이 시장에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

## 1. 분석의 틀과 방법

본 연구에서 분석하고자 하는 것은 정부의 부동산 대책이 주택시장에 미치는 영향이다. 본 연구에서는 부동산 정책을 크게 i) 경기 활성화 대책 ii) 서민주거 안정대책 iii) 투기억제 대책 등으로 구분하였다. 그리고 주택시장을 다시 i) 가격, ii) 수요 iii) 공급으로 구분하여 각 시장의 요소를 파악할 수 있는 측정 변수들을 각각 정의하였다(<표 III-2>참조).

시장의 요소 중의 하나인 가격은 아파트 매매가격, 전세가격과 주택거래량을 시장변화의 주요 파라미터로 보았다. 수요는 동시분양의 청약경쟁률, 통계청 가계수지 동향에 의한 도시근로자 가구의 주택보유비율, 한국은행 소비자 동향조사의 부동산구입계획비율을 측정변수로 삼았다. 마지막으로 공급요소는 일반적인 주택건설실적은 물론, 미분양 주택수와 아파트 입주물량을 사용하였다.

**<표 III-2> 분석의 틀과 측정 변수**

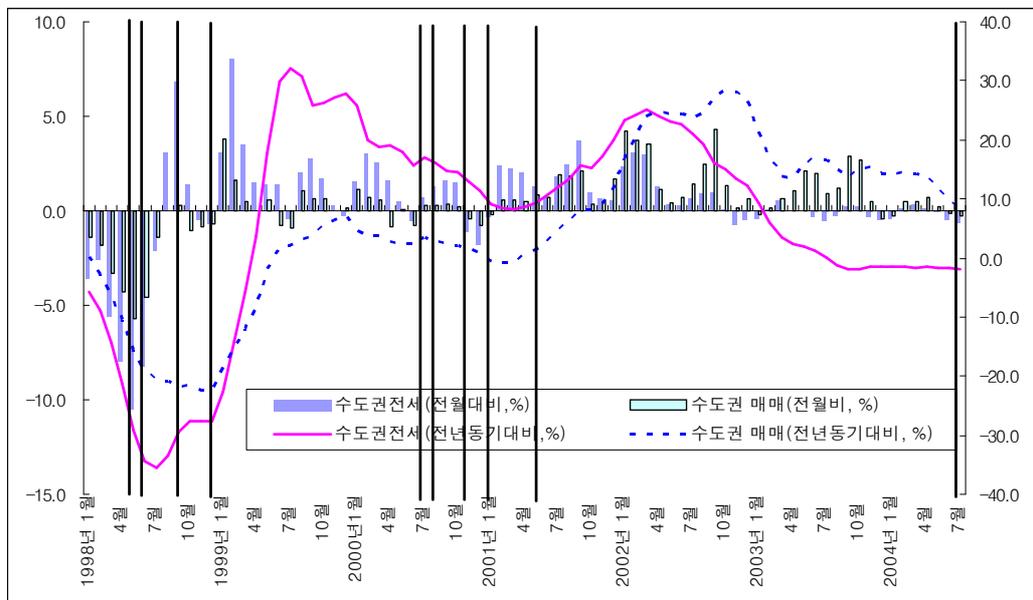
정부 정책의 유형		주택시장의 요소	측정 변수
경기 활성화	↗	가격	매매가격, 전세가격, 주택거래량
서민주거 안정	→	수요	청약경쟁률, 주택보유비율, 주택구입계획 비율
투기억제	↘	공급	주택건설실적, 미분양, 입주물량, 각종 개발 계획

본 과급효과 분석의 시간적 범위는 최근 주택정책의 현안 이슈 등을 감안하여 시의성이 높다고 판단되는 외환위기 이후의 정책으로 한정하였다. 또한 다음 장에서 진행될 시장의 변화가 건설산업에 미치는 영향분석을 위한 선행 작업으로써 건설산업 분석에 사용할 수 있는 시장변화를 파악하고자 하였다. 또한 정책변화로 인한 시장변화를 최대한 구체적으로 기술하기 위해 본 장에서는 주택시장의 개별 요소들의 변화를 찾는 정태적 방법을 사용하였다.

## 2. 주택경기 활성화 대책

2장에서 살펴본 바와 같이 건설경기 연착륙 대책은 수요를 진작시키는 대책과 공급을 활성화시키는 대책으로 구분된다. 따라서 주택 및 건설경기 활성화 대책은 가격이 저점에 다다른 시기에, 공급물량의 감소세가 지속되는 시기에 발표된다. 그러나 이러한 대책은 주택경기가 급속히 침체된 시점에 발표되기 때문에 단기간에 쉽게 수요세가 회복되지는 않는다. 특히 외환위기 이후에는 경제적인 충격도 컸기 때문에 정부의 각종 활성화 대책에도 불구하고 주택가격이 쉽게 회복되지 못하였다. 따라서 1998년부터 시작된 주택경기 활성화 대책은 2001년 5월까지 3년 동안 지속되었다.

<그림 Ⅲ-2> 건설경기 활성화 대책과 가격 변동



그러나 과거의 경험에서도 나타나듯이 주택 및 건설경기 활성화 대책의 일환으로 취해진 수요 진작 대책의 효과는 가격이 상승기에 접어드는 경기 회복기에 나타나게 된다. 그리하여 이미 가격이 상승기에 접어들었음에도 불구하고 이전 활성화 대책에 의한 주택구입의 각종 세제 혜택 및 금융지원이 이루어지게 된다. 2001년의 경우에도

이미 하반기에 재건축 아파트를 중심으로 소형 아파트의 가격이 급등세를 보였으나 2001년 5.23조치에 의해 2001년 연말까지 취득하는 주택에 대한 취득등록세 감면 혜택, 생애 최초 주택구입자에 대한 주택구입자금 지원(주택가격의 70%) 등의 지원혜택이 부여된다.

한편, 주택경기 활성화 대책으로 시행되는 공급확대 정책은 단기간에 정책효과를 발휘하지 못할 뿐만 아니라 지역의 사정에 따라 사업 착수시기에 변화가 잦아 그 효과가 미약하거나 장기간에 걸쳐 분산되는 것으로 나타났다. 다음 <표 III-3>은 2001년 이후 건설경기 활성화 대책에 의하여 발표된 공급확대 대책이다. 주택경기 활성화 대책에 의한 공급확대 정책은 실질적인 수요에 부응한 대책이라기보다는 주택건설의 물량을 확대하기 위한 정책적인 '배려성 대책'의 성격이 강하다. 정부는 지난 2001년 이러한 목적으로 6개 지방 신시가지 개발계획을 발표하였다. 그러나 이 신시가지 개발계획은 발표 이후 4년이 지났음에도 불구하고 아직 착공에 들어가지 못한 사업지역이 4곳에 이른다. 이 중 일부는 이제 관련 상위계획이 확정된 단계인 경우도 있으며 일부 지역의 경우에는 전혀 진전이 이루어지지 못한 곳도 있다.

이렇게 실적이 부진한 원인은 앞서서도 지적한 바와 같이 수요가 뒷받침되는 공급계획이 아닌 단순히 시장에 주택건설물량을 확대시킬 것이라는 신호로 활용되기 때문이다. 즉, 구체적인 개발계획이 수립되거나 검토되기 이전에 장기 계획성의 개발계획들이 발표되는 경우가 많다. 따라서 이들 계획들이 시행될 때에는 계획의 내용이 당초보다 많이 변화된 것을 발견할 수 있다. 이는 지역의 자체적인 사정이나 환경보호를 둘러싼 시민단체들의 반대로 사업이 지연 혹은 변경되거나 무산되는 것도 원인이 되고 있다.

그러나 이 대책은 발표 당시에도 별로 큰 영향을 주지 못하였다. 우선 대부분의 공급확대 정책이 장기간이 소요되기 때문에 시장에서 반응을 얻지 못하기 때문이다. 따라서 외환위기 이후의 주택공급 확대 정책은 경기활성화에는 그 효과가 매우 미진하였음을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-3> 주요 공급대책의 추진 실적

구분	내용		최초발표시기	추진실적(2004년 6월말)	추진-완료기간	
신도시개발	6개 지방신시가지 및 화성신도시	부산 동부산 관광단지	2001.1	광역 도시계획 확정	최소 4년 이상	
		부산 서부산 유통+주거단지		계획수립후 진척사항 없음		
		대구 달성 신시가지		기존 산단 및 배후단지		전체 476만평 중 177평 2003년12월 개발계획 승인, → 2005년 분양예정
		대전 서남부		배후단지		전체 805만평 중 105만평 1단계 감정 후 주공 수용 중
		천안 아산만권		청사이전 및 역세권 개발		완료 이전 중
		목포 남악 신도시		청사 이전 및 배후도시		2003.2 착공 2007년 2월 완공예정
공급규제완화	전주 신시가지 공용청사 이전 및 배후단지		1998.1. 9.25 12.12	2002년부터 억제 2004.7 원가연동제 부분도입 2000년 재 강화 -	완화에서 강화로 전환됨	
재건축 활성화 대책 분양가 자율화 준농림 지역 개발절차 간소화 및 개발가능규모 확대 택지개발시 민간참여 확대						

한편, 추가적인 택지 확보 없이 주택 공급을 확대할 수 있는 재건축 활성화 대책은 재건축 대상 아파트를 중심으로 가격이 과열양상을 보이면서 활성화 대책 시행 3년 만에 다시 강화되었다. 재건축 추진 기간이 보통 5년 이상이 걸리는 것을 감안하면 재건축 대책은 일관성이 매우 결여된 정책으로 평가된다. 한편 준농림 지역 개발과 관련 해서도 외환위기 당시에는 일부 규제를 완화하였으나 2000년 난개발이 사회 문제화 되면서 다시 강화로 선회하였다. 결국 공급확대 정책 중 공급규제 완화 정책은 장기간이 소요되는 신도시 개발 정책보다 공급확대에 더욱 효과적임에도 불구하고 정책이 자주 변하여 지속적으로 시행되지 못하였다.

### 3. 서민주거 안정대책

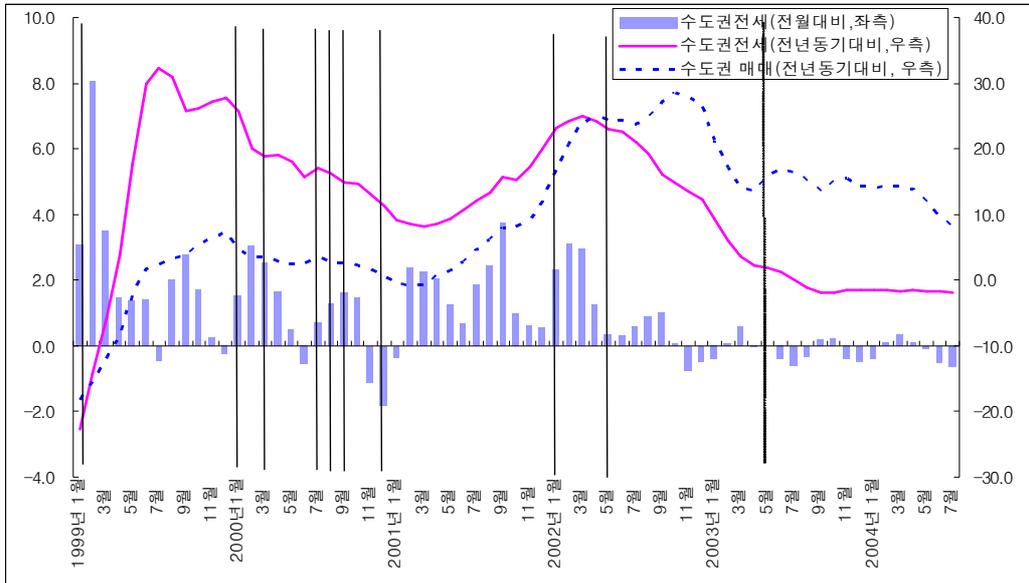
#### (1) 전세 가격

서민 주거 안정대책은 전세가격이 급등세를 보였던 1999년부터 2002년 5월까지 지속적으로 발표되었다. 1999년 이후 전세가격의 급등은 주택임대차 시장에 매우 큰 혼란을 주었으며 주택공급이 적었던 시기였기 때문에 실질적으로 정책으로 시장의 문제를 해결하는 데는 한계가 있었다. 외환위기 이후 감소한 착공물량의 영향으로 서울지역의 경우 2002년까지 아파트 입주물량이 감소하였기 때문이다.

그래서 서민주거 안정대책은 단기간에 효과를 낼 수 있는 임대료에 대한 대출지원이 주를 이루고 있다. 또한 장기적으로 임대주택의 확대 등 공급물량 확대 정책을 포함하고 있다. 그러나 외환위기 이후 우리나라 주택시장은 단기적으로 심각한 수급불균형의 상황에 놓이게 된다. 신규 착공물량이 적었음은 물론, 대규모 재건축 사업의 착공으로 멸실 주택이 크게 늘어났기 때문이다. 특히 이 시기에는 본격적인 저금리 시대가 시작되면서 전세자금에 대한 기회비용이 낮아진 임대인들이 전세계약을 월세로 급격하게 전환하는 시기여서 특별히 전세문제가 심각하였다. 따라서 수차례의 서민 주거 대책에도 불구하고 전세가격은 아파트 입주물량이 증가하는 2003년 이후가 되어서야 안정세를 나타내기 시작한다(<그림 III-3>과 <표 III-3> 참조).

따라서 절대적인 주택의 양적 부족 상황에서는 임대료 지원 등의 서민주거 대책이 효과를 거두기 어렵다는 것을 발견할 수 있다.

<그림 Ⅲ-3> 서민 주거 안정대책 발표시기와 전세 가격



<표 Ⅲ-4> 연도별 지역별 아파트 입주물량 추이와 전세가격 증감률

(단위: 호, %)

구 분		2001	2002	2003	2004
서울	입주물량	57,223	52,737	76,066	55,133
	전세가격	21.0	15.0	-1.8	-1.1
수도권	입주물량	162,912	178,318	176,782	186,406
	전세가격	20.0	12.3	-1.5	-1.1
전국	입주물량	226,172	268,659	274,628	304,996
	전세가격	15.1	11.9	0.7	-0.5

자료 : 한국건설산업연구원, 부동산114(주)

한편, 서민주거 안정을 위한 임대주택 등 주택 공급확대정책도 그 효과가 매우 미진함을 알 수 있다. <표 III-5>에 의하면 신도시 개발은 계획 발표 이후 최소 4년 이상이 경과되어 아파트 분양이 이루어지고 있어 정책이 효과를 나타내기까지 오랜 시간이 걸린다. 그린벨트 해제지역의 임대주택건설도 마찬가지이다. 당초 정부의 계획과

는 달리, 「국민임대주택특별법」이 시민단체의 반대에 부딪혀 시행이 유보되면서 그린벨트 해제 지역 내 임대주택공급이 크게 지연되었기 때문이다. 반면 임대주택 공급 용지의 확대 등 공공택지에서의 임대주택용지 확보조치는 택지업무처리지침 등의 개정을 통해 즉시 시행이 가능하나, 공공택지 개발일정에 따라 달라져서 정책의 효과가 연속적이지 못한 특징이 있다.

<표 III-5> 주요 공급대책의 추진 실적

구분	내용	최초 발표 시기	추진실적(2004년 6월말)	추진-완료기간
신도시 개발	화성 신도시	2001.1	화성신도시 시범단지 분양(2004.7) 기타 단지 분양 대기중(2004~)	최소 4년 이상
	판교 신도시	2001.12	토지 보상 완료	최소 4년 이상
	김포 신도시		기본 계획 변경	
	파주 신도시		토지 보상 준비 중	
임대주택 확대	그린벨트 해제 지역내 국민임대주택확보	2002.1	「국민임대주택특별법」 제정(2003.12.9) 건설 중	2년 8개월 진행 중
	임대주택 공급용지 확대	2001.3	2003년 공급분부터 적용 중	최소 2년, 공공택지 개발시기와 물량에 따라 다름

## (2) 주택구매 확대

서민주거 안정대책 중 2001년부터 시행된 생애 최초 주택대출 등의 자가 지원 대책은 금융기관의 가계대출확대와 맞물려 자가 구입에 크게 기여하였다. 아래의 <표 III-6>은 통계청에서 분기별로 조사하고 있는 도시근로자 가구의 주택보유비율 조사 결과이다. 이 조사에 의하면 1999년에 비하여 2004년 1/4분기 현재 도시근로자 가구의 평균 주택보유비율은 58.2%에서 61.8%로 3.6%p 상승하였다. 도시근로자를 다시 소득 분위별로 나누어 살펴보면, 비교적 고소득자로 분류되는 계층(8분위~10분위)보다는 그 이하 계층에서 주택보유 비율이 증가하였다. 이들이 주로 주택을 구입한 시기는 대략 2002~2003년 사이로 추정(한국토지공사의 주거용 토지거래 통계 참조)이 되며 이 시기에 정부의 주택구입 지원 및 금융기관의 주택담보대출 등이 활발했던 것으로도

이러한 사항을 이해할 수 있을 것이다.

특히 2001 ~ 2002년에는 전세가격의 상승폭이 커서 전세/매매비율이 전국적으로 60%를 상회하였으며 특히 소형주택의 경우에는 70%에 육박하는 지역도 있어 소형 주택을 필요로 하는 계층일수록 주택가격의 일부(30 ~ 40% 정도)만 자금 대출을 받으면 구입이 가능하였다. 따라서 이 시기에 정부의 주택구입지원은 중·서민층의 주택구입에 적절하였던 것으로 판단된다.

**<표 III-6> 도시근로자 가구의 소득분위별 주택보유비율**

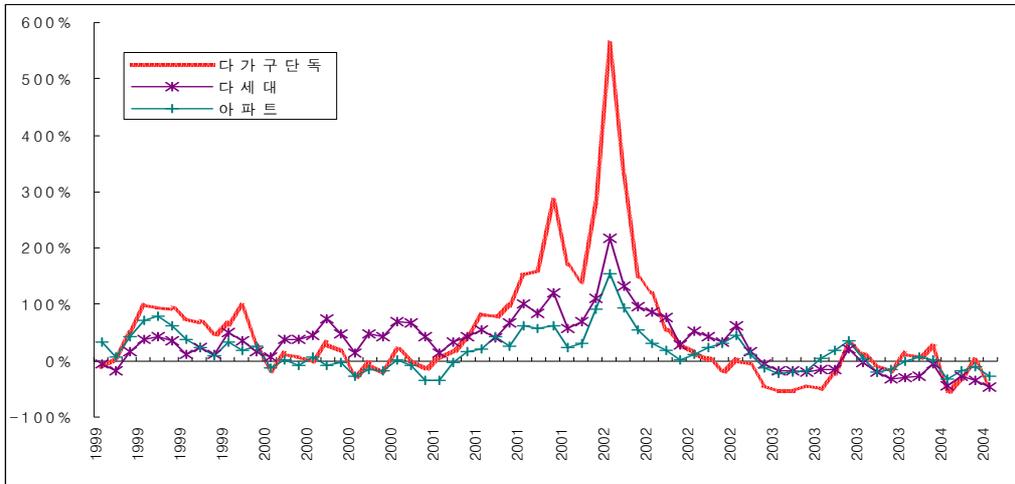
(단위: %)

	평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
1999 1/4	58.2	35.6	39.8	42.5	46.5	59.5	64.2	64.5	71.7	76.2	81.1
2000 1/4	58.3	39.3	39.7	46.2	48.1	52.5	59.9	64.1	71.7	76.3	84.7
2001 1/4	57.1	35.0	41.4	42.9	52.9	54.2	58.1	62.1	68.3	71.6	83.9
2002 1/4	55.7	37.4	41.2	39.5	45.2	52.1	53.6	63.2	68.3	72.3	84.3
2003 1/4	58.8	42.7	44.2	50.8	48.9	54.0	56.4	65.7	69.8	71.9	83.2
2003 3/4	61.2	43.8	47.2	53.0	55.4	60.0	62.8	66.1	71.0	73.2	79.4

자료 : 통계청, 도시근로자 가구의 가계수지동향

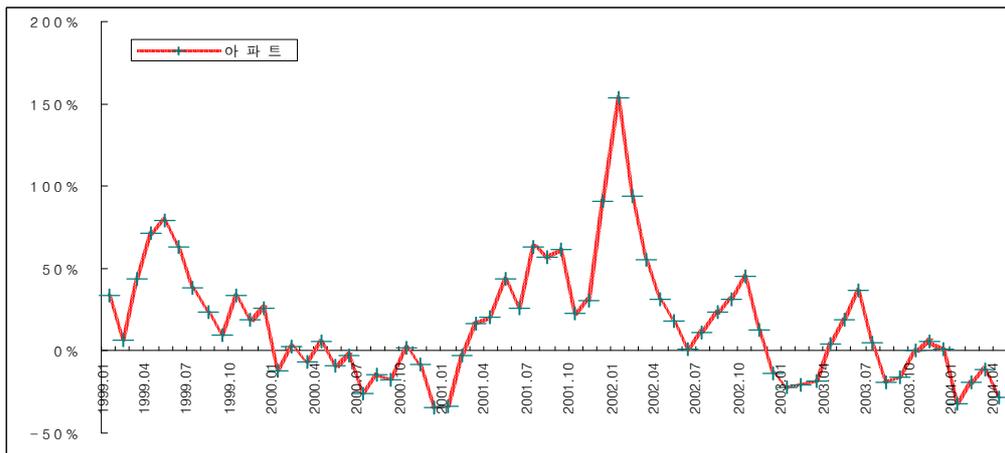
주택구입이 활발하게 이루어진 것은 주택거래량에도 나타나고 있다. 아래 그림은 주거용 건축물에 부속되어 있는 토지거래량의 변동률이다. 그림에서 보는 바와 같이 2001년 하반기부터 주거용 토지의 거래가 크게 증가하였던 것을 발견할 수 있다. 또한 이 시기에 다가구 단독주택, 다세대 주택의 거래가 특히 활발했다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 다가구 단독주택은 임대를 목적으로 하는 투자수요자들이, 다세대 및 연립주택은 중·서민층의 실제 거주 목적으로 구입하는 주택이어서 위의 소득분위별 주택 보유비율의 증가와 연관해 볼 때 중·서민층이 다세대 및 연립주택 등의 주택구입으로 자가보유 비율이 확대되었음을 알 수 있다.

<그림 Ⅲ-4> 세부 주거용 토지의 거래 증감률 추이



자료 : 한국토지공사

<그림 Ⅲ-5> 아파트거래 증감률 추이



자료 : 한국토지공사

42.부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

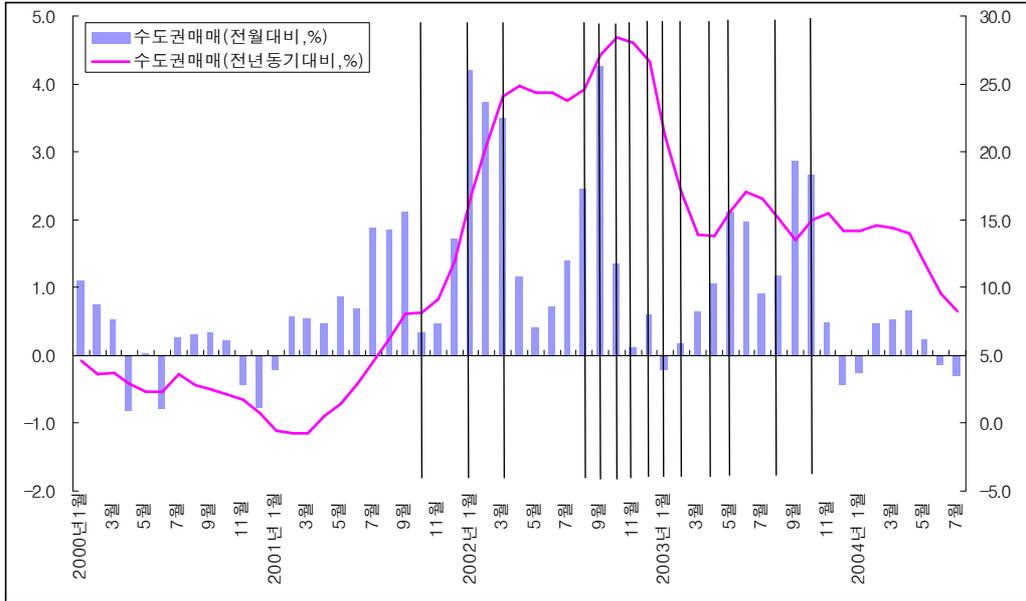
## 4. 투기억제 대책

### (1) 가격 안정 효과

먼저 투기억제 대책이 가격 안정에 효과를 주었는지를 살펴보고자 한다. 정부의 투기억제 대책은 2002년부터 본격적으로 발표되었다. 그러나 공교롭게도 정부의 투기억제 대책은 성수기가 끝날 무렵, 비수기가 시작되는 시점에 발표되는 경우가 많았다. 이는 성수기에 가격 상승이 나타나는 것을 보고 정부가 대책을 만들기까지 항상 일정 시간이 소요되기 때문으로 이해된다. 따라서 정부의 투기억제 대책은 대부분 비수기 시작시점에 발표된 경우가 많았다. 간혹 성수기에도 정부의 대책이 발표된 적이 있으나 성수기에는 정부 대책에도 불구하고 별다른 가격 변동이 없었으며, 비수기에 발표된 경우에는 일시적이지만 1~2개월 동안 월별 증감률이 낮아지는 변화를 나타내고 있다. 서울지역의 경우 정부대책의 발표 이후 가격 상승세가 마이너스를 기록한 경우는 2003년 12월을 제외하고는 한번도 없었다는 것이 이러한 현상을 대변해 준다.

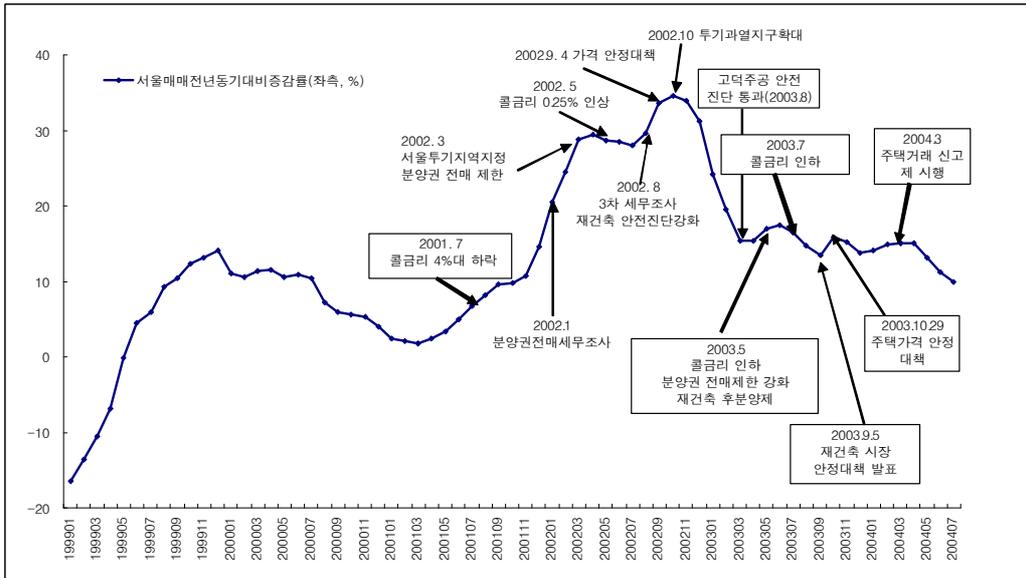
또한 투기억제 대책의 빈도수를 살펴보면 아파트 매매가격이 순환 주기상으로 정점에 이르는 시기(2002년 4/4분기)에 집중적으로 이루어졌으며 정책의 강도가 높은 “종합 대책”은 이미 가격 상승률이 둔화된 시점에 발표되었다. 투기억제 대책 역시 정책의 내용에 따라 발표시기부터 직접 시행에 걸리는 시간이 각기 틀리나 양도세 등의 거래세 강화나, 주택담보대출 억제, 청약자격 강화 등의 대책을 제외하고는 대부분 시행에 6개월 이상이 소요된다. 따라서 순환 주기상 침체기에 집중되고 있는 강도 높은 대책이 2004년부터 시행에 들어가면서 가격 하락에 영향을 주고 있는 것으로 판단된다.

<그림 Ⅲ-6> 투기억제 대책과 가격 변동(1)



자료 : 한국건설산업연구원.부동산114(주)

<그림 Ⅲ-7> 투기억제 대책과 가격 변동(2)



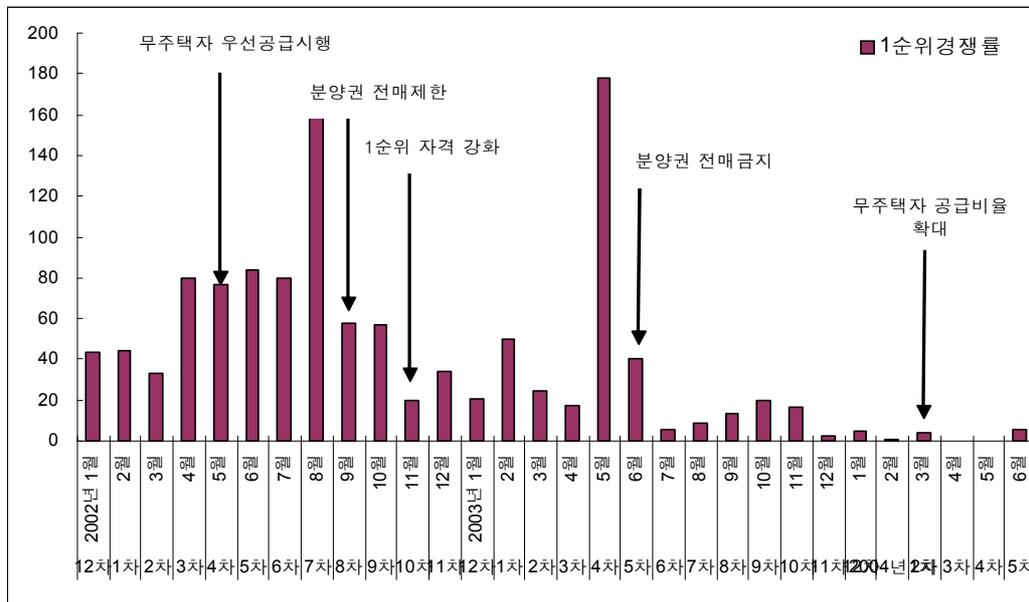
자료 : 한국건설산업연구원.부동산114(주), 건교부, 재경부

44.부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

## (2) 투기 수요 억제와 실수요자 지원효과

투기억제 대책에는 투기수요를 억제하기 위한 각종 대책이 담겨져 있다. 청약자격 강화, 무주택자 우선공급 확대, 분양권 전매제한 등이 그것이다. 서울지역의 경우 청약 자격을 제한하고 분양권 전매에 제한을 가한 이후 동시분양률의 청약경쟁률이 점차 낮아지고 있는 것을 발견할 수 있다. 물론 강남지역 등 수요자가 몰리는 특정지역에서 아파트 분양이 있는 시기에는 이러한 제한에도 불구하고 경쟁률이 높았으나 전반적인 추세로는 2002년 2/4분기를 고비로 청약경쟁률이 떨어지고 있다.

<그림 Ⅲ-8> 서울시 동시분양 청약 경쟁률 추이와 청약제도 강화 조치

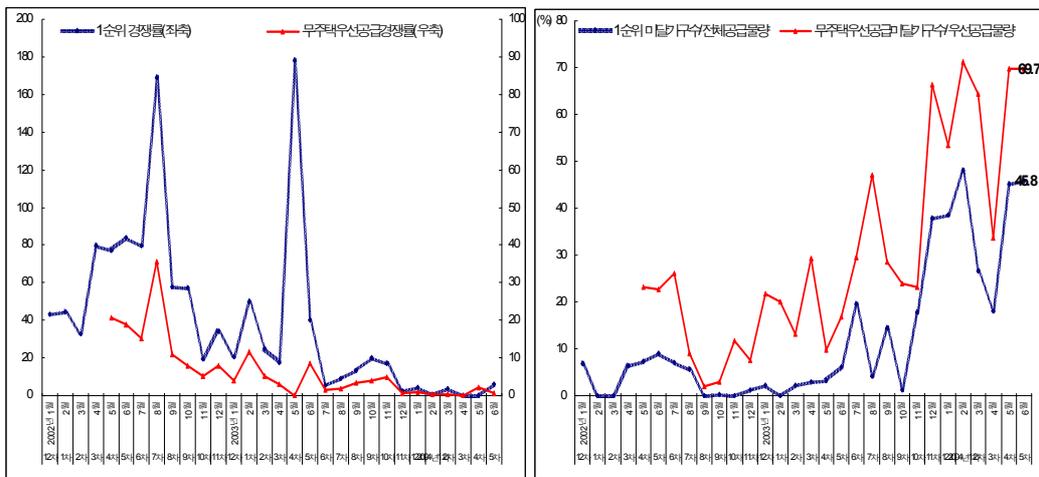


자료 : 국민은행

특히 분양권 전매제한은 지방 주택 분양시장에서 큰 효력을 발휘하였다. 서울지역에 이어 아파트 분양이 호황을 누리던 지방 주택시장은 2003년 11월 투기과열지구 지정 이후 현격하게 청약경쟁률이 낮아지는 것은 물론 미분양 주택이 매우 빠른 속도로 증가하고 있기 때문이다. 지방 도시들은 서울보다 주택보급률이 높고, 주택수요도 많지 않아 그 동안의 청약과열이 분양권 전매를 노린 투기수요에 의한 것이었음을 보여주

는 사례라고 할 수 있을 것이다. 2004년 6월말 현재 전국의 미분양 주택 수는 5만 97호이며 이 중 80%인 4만호가 비수도권 지역의 미분양 주택으로 집계되고 있다. 지속적인 주택수요가 유지되고 있는 서울지역은 분양권 전매제한 등으로 청약경쟁률은 감소하였지만 미분양은 꾸준히 감소하고 있으며, 행정수도 이전에 대한 기대감이 반영된 충청권도 미분양이 감소추세에 있다. 그러나 이러한 지역들 역시 2004년 하반기부터는 청약경쟁률이 저조하고 미분양이 증가하고 있는 상황이다.

<그림 III-9> 서울시 동시분양 아파트 청약률 및 청약미달 가구수



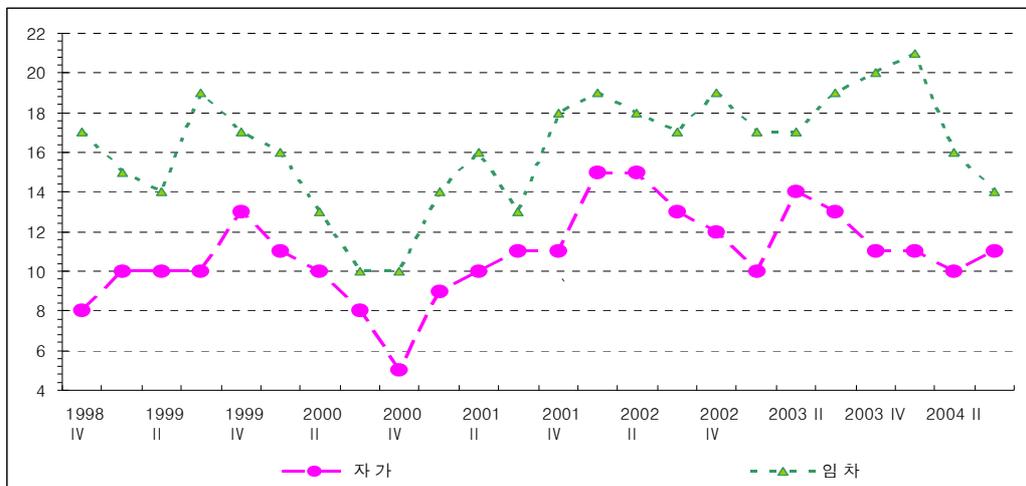
자료 : 국민은행

한편 정부는 투기억제 대책을 시행함과 동시에 실수요자들의 주택구입을 지원하기 위하여 투기과열지구에 한하여 무주택자에게 주택을 우선 공급하도록 하고 있다. 서울지역의 경우 이러한 무주택자 우선공급은 2002년 5월부터 시행되었는데, 이 제도는 실수요자에게 청약참여기회를 확대한다는 정책목표에도 불구하고 실제 무주택자들의 참여가 저조한 실정이다. 위의 <그림 III-9>는 무주택1순위와 일반 1순위의 청약경쟁률과 미달가구 수를 집계한 자료이다. 자료에 의하면 정부 정책의 시행으로 무주택자 우선 공급비율을 점차 확대하고 있음에도 불구하고 청약경쟁률이 저조함은 물론 청약에서 미달되는 물량이 공급물량의 70%에 이르고 있다. 이는 서울지역의 경우 무주택자들이 구입하기에는 전반적으로 주택가격이 너무 비싸 구입능력이 뒷받침되어 주지 못

해 제도 참여율이 낮은 것으로 분석된다.

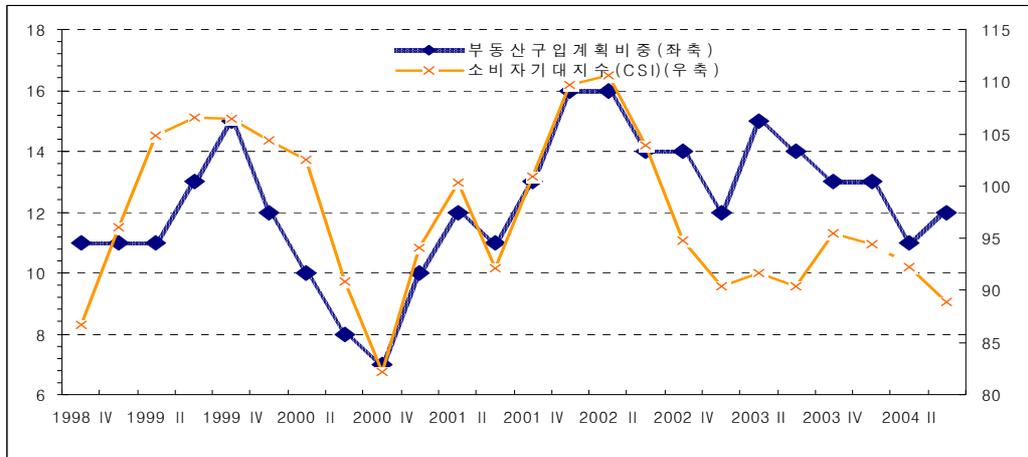
한국은행의 CSI 에 의하면 주택가격 상승세가 둔화되기 시작한 2002년 하반기 이후 자가소유자들은 주택구입계획을 감소시키는 반면, 임차가구들의 주택구입계획은 꾸준히 증가하였다. 그러나 2004년 2/4분기 들어 임차가구의 부동산 수요도 크게 하락하였다. 이는 부동산 구입계획의사가 전반적인 가계의 소득상황이나 향후 경기 전망과 깊은 연관이 있기 때문인 것으로 해석된다. 즉 향후 소득증가 및 경기회복에 대한 기대감이 낮다면 아무리 현재의 주택시장이 불안하다고 하더라도 주택구입을 미루게 된다는 것이다. 특히 최근에는 전세가격이 지속적으로 안정세를 보이면서 임차가구의 주택구입시기를 더 지연시키는 것으로 해석되고 있다. 서울시 동시분양 청약결과에서 무주택자들의 청약참여가 저조한 사실과 임차가구들의 주택구입계획 비중이 감소하는 것을 종합하여 보건대, 정부의 실수요자 중심의 주택공급정책은 실제 소득이 뒷받침되어 주지 않는 한 효과를 거두기 어려울 것으로 판단된다. 이는 2002년 주택가격이 급상승세를 나타냈음에도 불구하고 전세-매매비율이 높고, 주택자금 대출이 용이하여 많은 사람들이 주택을 구입했던 상황과는 매우 대조적인 현상이라고 할 수 있을 것이다. 결국 실수요자 지원 대책은 신규 공급물량의 우선 공급보다는 구매능력을 확대시켜주는 것이 더 실효성이 높은 대책이라는 것을 보여준다.

<그림 III-10> 주택점유형태별 부동산 구입계획 추이



자료 : 한국은행, 통계청

<그림 Ⅲ-11> 부동산구입계획과 소비자경기전망



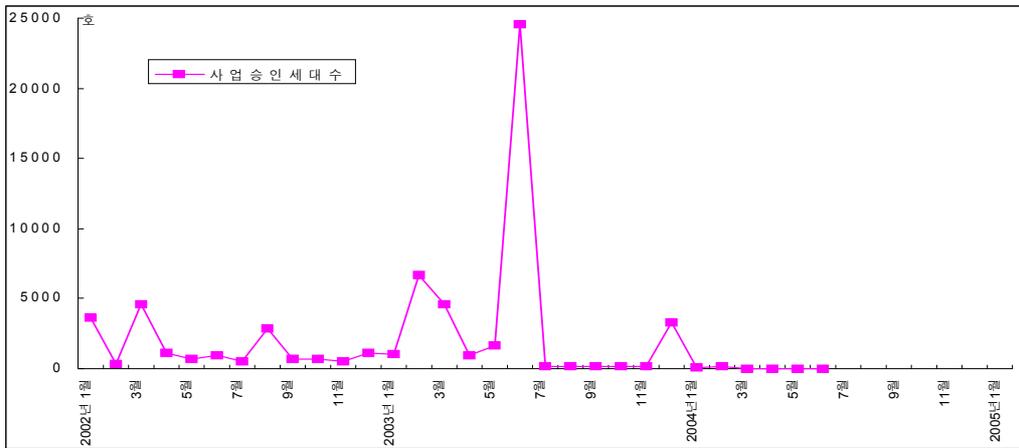
자료 : 한국은행, 통계청

### (3) 공급 감소 효과

최근의 가격 상승은 재건축 대상 아파트가 주도하면서 정부의 투기억제 대책에는 재건축 등 각종 공급규제를 강화하는 내용이 포함되어 있는 것이 특징이다. 특히 최근 3년 동안의 공급규제는 수도권 남부의 난개발, 재건축 추진의 확산 등에 대한 문제인식으로 이미 정부가 관련 사업법을 강화하여 개정하는 가운데 정부가 투기억제를 목적으로 대책을 추가함으로써 시장에서 더 강력한 영향력을 발휘하고 있다.

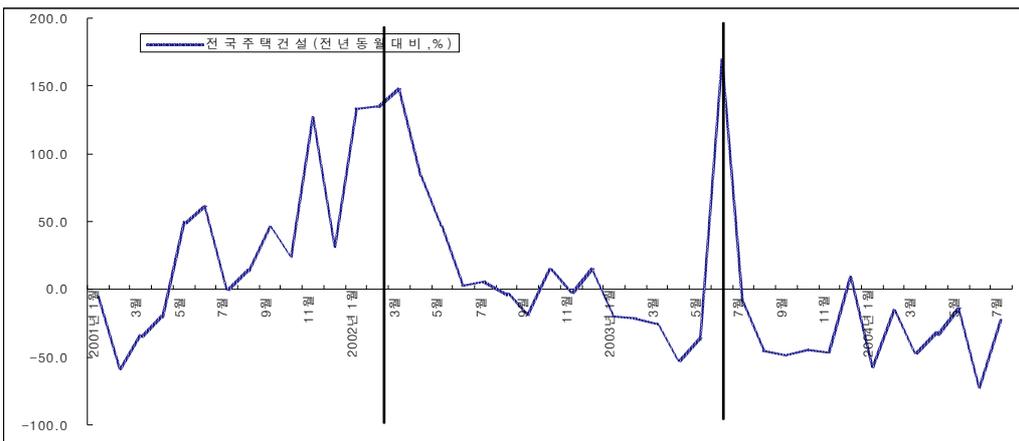
우선 재건축 관련 규제는 과거 「주택건설촉진법」에서 「도시및주거환경정비법(이하 도정법)」으로 사업의 근거법이 바뀌면서 재건축 사업 추진절차가 까다로워졌다. 안전진단의 절차와 기준이 강화되었으며 주거환경정비기본계획 수립 의무 및 지구지정 절차가 추가되었기 때문이다. 그런데 이와 병행하여 「국토의이용및계획에관한법률」 등에 의하여 도시지역내 일반주거지의 중세분화 시행이 「도정법」 시행일자인 2003년 7월 1일로 동일한 시점이어서 새로운 규제를 피해 사업을 조기에 추진하려는 수요들이 집중되었다.

<그림 Ⅲ-12> 공급규제 변화와 주택건설실적



자료 : 건교부, 서울시

<그림 Ⅲ-13> 「도정법」 시행 전후 서울시 재건축 사업승인



자료 : 건교부, 서울시

「도정법」 시행이 있기 1달 전인 2003년 6월 서울시 재건축 사업승인 실적은 2만 4,600호에 이르렀다. 이는 과거 서울시의 월평균 사업승인실적(1,700호)의 14배에 달하는 대규모 물량이다.

또한 다세대 다가구 주택 건설에 대한 주차장 확보 면적을 강화하는 주차장 조례의

시행도 다세대 다가구 주택의 건축허가를 앞당기는 주요한 요인으로 작용하였다. 주차장 기준은 2002년 1/4분기에 시행이 되었는데 이러한 새 기준적용을 피하기 위하여 2000년부터 2001년 동안 다세대 다가구 주택 공급은 2년 연속 전년대비 200% 이상 증가하였다.

위의 결과를 종합하여 볼 때, 주택 건축 규제의 강화는 시장에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 강화된 규제가 시행되기 이전에 사업을 추진하려는 수요가 집중되고 이로 인해 건축계획이 없던 토지소유자들도 미리 허가를 받아놓으려고 하면서 건축허가의 수요가 급증하게 된다.

이처럼 2000년 이후 주택건설 관련 규제들이 일제히 정비에 들어가 건축기준 등을 강화하는 것과 동시에 재건축 대상 아파트를 중심으로 아파트 가격이 급등하자 정부는 추가적으로 재건축 사업을 억제하는 대책을 발표하였다. 재건축 사업 억제 대책으로는 i) 소형 주택 의무 건설비율의 재도입 및 비율 확대 ii) 투기과열지구 내 재건축 사업 일반분양분의 후분양 시행 iii) 개발이익 환수 조치이다. 이러한 조치들은 기존의 관련 사업법의 규제와 함께 사업추진을 거의 불가능하게 하고 있다. 따라서 2004년 들어 재건축 사업승인은 물론 주택건설실적이 크게 감소하고 있다.

특히 아파트 공급의 주된 수단인 재건축 사업은 물론 주상복합 아파트의 건설에도 각종 규제가 강화되었으며, 다세대 다가구 주택의 건설기준도 이미 2002년부터 강화된 기준이 적용되고 있어 향후 지속적으로 주택공급이 어려워질 것으로 예상된다. 특히 지금의 주택공급 감소는 투기억제 대책에 의한 건축규제가 아닌 이미 「도정법」 등의 사업 근거법에 의한 감소세에 불과하다는 것이다. 따라서 투기억제 대책으로서의 건축규제가 본격적으로 작동하게 되면 주택건설실적은 더욱 감소할 것으로 예상된다. 그러므로 결국 재건축 사업이나 단독주택의 개축 등의 주택공급에 의존적인 서울시와 같이 가용택지가 부족한 도시에서의 주택공급은 투기억제 대책에 의한 공급규제로 인해 주택 감소 효과가 더욱 크게 나타날 것으로 예상된다.

**<표 III-7> 지역별 주택건설실적**

(단위: 천호, %)

구분	수 도 권			지방광역시					지방 기타지역							
	서울	인천	경기	부산	대구	광주	대전	울산	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2002년	159.8	55.0	161.5	66.4	27.5	20.8	16.6	13.6	11.2	8.5	20.8	14.2	15.2	24.4	40.3	10.9
2003년 (증감률)	115.8 (-27.5)	29.4 (-46.6)	152.1 (-5.8)	43.4 (-34.6)	34.4 (25.3)	28.0 (34.5)	21.2 (27.5)	12.5 (-7.9)	20.9 (86.3)	11.0 (29.0)	21.6 (4.4)	16.8 (18.5)	11.0 (-28.1)	21.6 (-11.5)	36.9 (-8.3)	8.8 (-19.5)
2004년 1~9월 (증감률)	30.9 (-67.1)	12.8 (-46.1)	58.8 (-43.3)	14.0 (-54.0)	15.5 (-26.6)	4.2 (-72.1)	11.5 (-32.2)	8.1 (10.3)	12.7 (-15.1)	16.1 (181.1)	20.1 (53.7)	5.6 (-56.4)	10.4 (39.6)	12.0 (-16.9)	16.5 (-36.3)	2.8 (-60.3)

주 : 2004년 1~9월 동안의 누계임. 증감률은 전년 동기간 대비 증감률임.

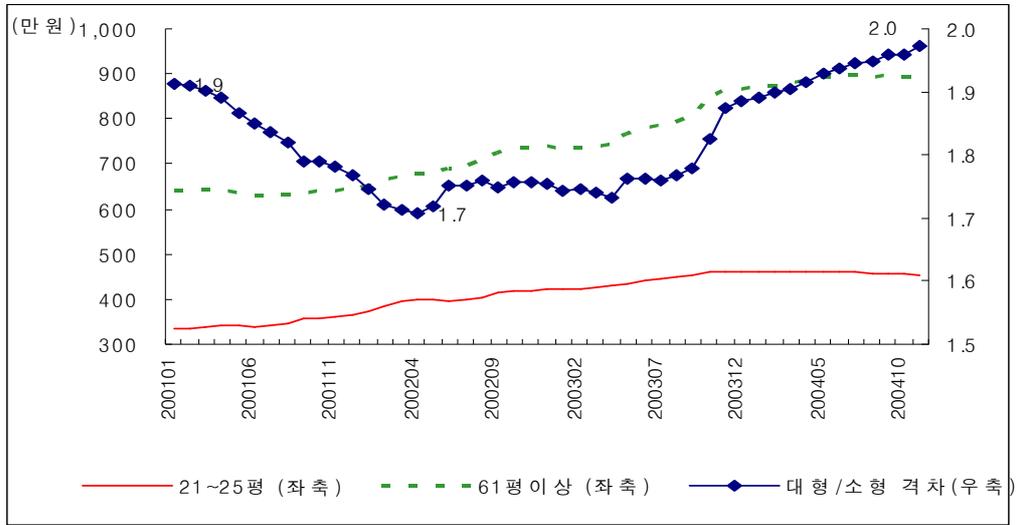
자료 : 건교부

**(4) 시장의 양극화 심화**

앞에서 살펴본 바와 같이 2002~2003년 간 확대된 주택금융과 저금리의 영향, 전세-매매비율의 상승 등으로 중서민층의 자가 구입이 매우 활발하였다. 또한 평형 아파트 가격 상승 역시 재건축 대상 아파트의 영향으로 소형의 가격 상승 폭이 컸다. 그러나 정부의 각종 투기억제 대책이 본격화된 2003년 4/4분기부터 이러한 현상이 조금씩 변화하고 있다.

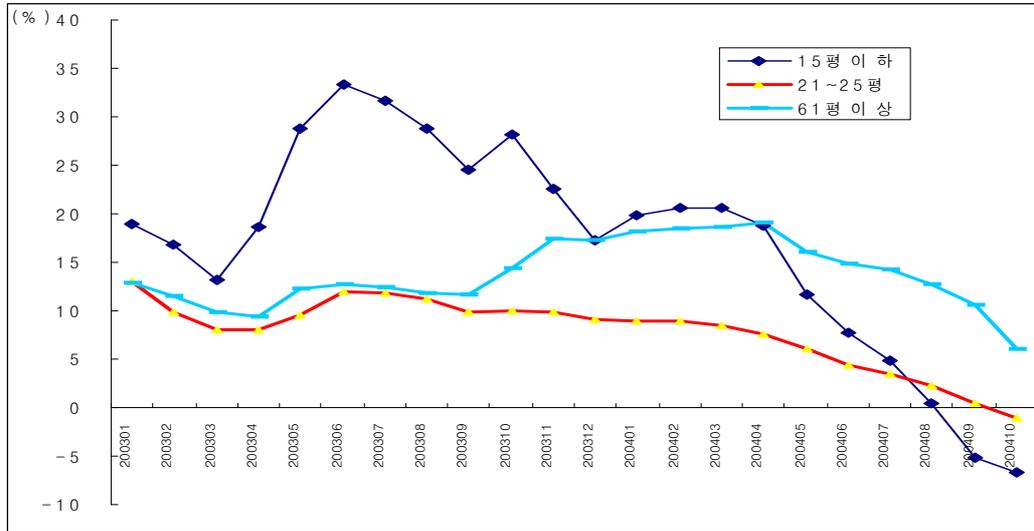
<그림 III-14>에서 보는 바와 같이 2003년 6월 이후 상승세가 둔화되고 있는 소형 아파트 가격과는 대조적으로 61평 이상 대형 아파트의 가격은 2004년 상반기까지 상승세가 이어지다가 하반기부터 둔화되고 있다. 또한 둔화 폭 역시 소형에 비해 대형형 평의 경우가 적어 대형 아파트 가격의 강세를 설명해 준다. <그림 III-15>는 전국의 아파트 평형별 평당 가격의 추이이다. 2001년 21~25평형 아파트의 평당 가격(335만원)과 61평 이상 아파트의 평당 가격은 대략 1.9배 정도 차이가 있었다(61평 이상 평당 가격/21~25평 평당 가격). 이러한 격차는 재건축 대상 아파트 가격 상승의 영향으로 2002년 3월 1.7배까지 좁혀졌으나 이후 점차 확대되면서 2004년 11월말 현재 2배까지 벌어졌다. 재건축 대상 아파트의 가격이 2004년 하반기에 들어서야 하락세를 보였다는 점을 감안한다면 상대적으로 대형 평형 아파트의 가격 상승폭이 컸다는 것을 알 수 있다. 특히 이러한 현상은 10.29 대책을 전후로 급격하게 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

<그림 Ⅲ-14> 전국 소형과 대형 평형 아파트 평당 가격과 격차 추이



자료 : 한국건설산업연구원·부동산114(주)

<그림 Ⅲ-15> 전국 평형별 아파트 평당 매매가격 추이



주 : 전년동기 대비 증감률임.

자료 : 한국건설산업연구원·부동산114(주)

52.부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

한편, 소득분위별 주택보유비율 역시 10.29 대책 이후 패턴이 변화를 보이고 있다. 최근 부동산 경기의 호황기에 대폭 향상되었던 주택보유비율이 소폭 감소세로 돌아섰으며 소득 분위별로 살펴볼 때, 중저 소득층의 주택보유비율이 낮아진 반면, 고소득층의 주택보유비율이 상승하였다. 이는 최근 다세대 다가구 주택을 중심으로 경매 물량이 증가하고 있는 현상과 무관하지 않다고 판단된다. 특히 실물경기 위축, 은행권의 담보대출 축소, 다가구 등 단독주택의 가격 하락 등으로 중·서민층들이 보유하고 있는 주택의 자산가치 하락과 대출상환에 대한 부담이 더욱 큰 것을 짐작할 수 있다. 결국 저금리 이후 전개된 부동산 경기 호황기에 쏟아진 투기억제 대책의 결과 시장의 양극화가 확산되고 있다는 것을 보여준다고 할 수 있을 것이다.

**<표 III-8> 도시근로자 가구의 소득분위별 주택보유비율**

(단위: %)

구분	평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
2003 3/4	61.2	43.8	47.2	53.0	55.4	60.0	62.8	66.1	71.0	73.2	79.4
2004 1/4	61.8	42.2	45.5	53.3	55.3	57.9	64.4	72.7	71.9	73.5	80.9
2004 2/4	62.2	46.3	45.1	53.9	54.7	62.4	65.5	69.4	68.5	72.8	83.0
2004 3/4	62.1	45.7	45.4	50.0	56.9	63.2	62.0	68.3	71.0	76.0	82.3

자료 : 통계청, 도시근로자 가구의 가계수지동향

## 5. 소결

외환위기 이후 시행된 각종 부동산 정책이 시장에 미친 영향을 종합하면 다음과 같다. 우선 정부의 대책은 단기적으로 보면 시장에 큰 영향을 미치지 못하였던 것으로 평가된다. 첫째, 주택 및 경기 활성화 대책이다. 수요 진작을 통한 건설경기 활성화 대책은 대부분 시장이 극도로 침체되어 있을 시기에 시행됨으로써 단기간 내 가시적인 성과가 없었던 것으로 나타났다. 오히려 이러한 대책은 경기 상승기에 본격적인 효과를 발휘하는 것으로 나타났다. 그리고 경기 활성화를 위한 공급확대 정책 역시 효과가 없었던 것으로 나타나는데, 이는 공급확대 정책이 가시화되기 위해서는 2~3년 정도의 시간이 소요되기 때문이다. 또한 경기 활성화 목적을 위한 공급확대 정책은 대부분 시장 수요가 없는 지방 도시들의 공급확대 정책이 주를 이루고 있기 때문에 민간부문에서는 사업추진이 안 되는 것들이 대부분이었다. 공공부문이 주도하는 사업의 경우에도 4~5년 정도 소요됨에 따라 단기간의 경기 활성화에는 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 외환위기 이후 경기 활성화 차원에서 이루어진 각종 공급 확대 정책은 최근 들어서야 본격적인 주택건설로 이어지고 있으며, 지방 도시들은 계획 자체가 흐지부지된 경우도 있었다. 다만 정부의 경기 활성화 대책 중 부도사업장의 처리나, 임대중도금의 대출상환 연기 등은 급격한 자금압박을 받고 있는 건설업체들의 도산을 막고 선분양 받은 소비자를 보호하는데 일조하였던 것으로 파악되었다.

두 번째, 서민주거 안정대책이다. 서민주거 안정대책은 수요자 중심에서 각종 임대료 및 자가 지원대책을 시행하고 있으나 입주물량 부족 등 절대적인 공급물량이 부족한 상황에서는 크게 실효성이 없는 것으로 나타났다. 임차가구들을 위한 임대주택공급 등 공급확대 정책 역시 준공까지 일정 기간이 소요되는바 효과 측면에서는 전자와 마찬가지로 볼 수 있다. 그러나 외환위기 이후 저금리가 본격화되면서 시작된 주택 자금대출의 확대는 중서민층의 자가 보유 확대에 크게 기여한 것으로 나타났다. 특히 전세가격의 급상승이 지속되면서 전세-매매비율이 높아 전세가구들의 주택매입에 따른 추가 비용의 규모가 작았던 것도 한 영향으로 판단된다. 특히 이시기에는 정부의 생애 첫 주택 자금대출은 물론, 민간 금융기관의 주택담보대출이 활성화됨에 따라 절대적인 주택공급의 규모가 확대되었던 시기이다. 그러므로 주거안정을 위한 단기적인 대책으로는 임대료 및 자가 지원대책이 가장 실효성이 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 투기억제 대책이다. 투기억제대책은 다음의 세 가지 측면에서 그 정책

효과를 살펴보았다. 첫째, 가격 안정효과이다. 정부의 투기억제 대책은 가격 상승기에는 효과를 미치지 못하다가 이것이 누적되어 오히려 가격 하락기에 효과를 나타내는 것으로 나타났다. 이러한 효과는 가격 하락의 폭을 확대시키는 것으로 나타났다. 정부의 투기억제 대책 발표 직후 가격이 일시 하락세를 보이는 경우도 있었으나 이는 대부분 정부 대책이 비수기에 취해진 영향으로 파악되며 본격적인 가격 하락의 원인이 되었다고 보기는 어렵다. 둘째, 투기수요 억제와 실수요자 지원효과이다. 분양권 전매 제한, 실수요자 우선 공급 등 관련 대책의 시행 결과 투기수요를 감소시키는 효과가 있었던 것으로 나타났다. 특히 분양권 전매 금지의 경우 그 효과가 가장 컸던 것으로 나타났다. 그러나 투기수요 억제는 부동산 시장 내의 타 상품으로 수요를 분산시키는 부작용을 막지는 못하여 투기수요를 근본적으로 억제시키는 데는 한계가 있었던 것으로 나타났다. 한편, 투기수요를 억제하고 실수요자들의 주택구입기회를 확대하려는 정책은 정부의 각종 지원 대책에도 불구하고 실물경기의 침체, 주택관련대출의 억제 등으로 인해 효과가 미약했던 것으로 나타났다. 무주택자들의 청약경쟁률이나 도시 근로자의 주택보유비율 변화에서도 알 수 있듯이 투기수요가 감소하면서 빠르기 실수요자들의 주택수요가 감소하였던 것을 알 수 있다. 이는 앞서서도 살펴본 바와 같이 구매능력을 확대시켜 주는 정책이 아닌 시장 참여의 우선 기회로는 실효성이 없다는 것을 다시 한번 깨닫게 해준다.

마지막으로 투기억제 대책은 시장의 양극화를 심화시키고 있는 것으로 나타났다. 소형평형과 대형 평형간의 가격 격차의 심화나 가격 변동추이를 볼 때, 투기억제 대책의 본격 시행이후 소형 아파트의 가격이 더 빠르게 하락하고 있는 것으로 나타났다. 또한 소형과 대형 평형간의 가격 격차가 투기억제 대책이 집중적으로 시행된 10.29 대책 이후에 더 확대되었다는 것에서도 이를 알 수 있다. 통계청의 도시근로자의 소득분위별 주택보유비율에서 보는 바와 같이 10.29 대책 이후 소득 상위층의 주택보유비율이 증가하는 반면, 중·서민층의 주택보유비율이 오히려 감소하고 있는 것에서도 이를 알 수 있다.

이를 종합하여 볼 때, 정부의 부동산 정책의 단기적인 효과는 매우 미미한 것으로 평가할 수 있다. 특히 수요 측면의 대책보다 공급측면의 대책들이 단기간에 효과가 없었던 것으로 나타났다. 단기 대책으로는 주택구매 능력을 확대해 주는 주택관련 대출의 확대와 분양권 전매 금지가 가장 큰 효과가 있었던 것으로 나타났다. 또한 경기 활성화를 위한 대책의 경우에는 경기 침체기에는 효과가 없다가 오히려 다음 가격 상승

기에 가격 상승의 원인이 되는 것으로 나타났다. 한편 공급측면의 대책들은 공급의 특성상 단기간에 효과가 나타나지 않고 있으며, 민간의 수요기반 없이 취해진 공급대책의 경우 중장기적으로 효과가 미미하였던 것으로 나타났다.

## 제4장

# 부동산 시장이 건설산업에 미치는 영향

앞서 언급하였듯이, 본 연구의 기본적 틀은 주택·부동산 정책이 건설산업에 미치는 영향을 파악하는 것이다. 이 틀 내에서 본 장에서는 주택·부동산 정책에 의해 영향을 받은 시장 변수들이 건설산업에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해서는 우선 연구의 대상이 되는 ‘건설산업’에 대한 정의가 필요하다. 즉, 건설산업을 표현하는 다양한 측면 중에서 어떤 측면의 영향을 검토할 것인지를 미리 한정할 필요가 있다.

실제로 시장이 건설산업에 미치는 영향은 상당히 광범위하며, ‘건설산업의 변화’를 나타내는 변수 역시 매우 다양하다. 이를 크게 나눈다면 수주, 주택건설 등의 공급물량 지표, 업체 수, 업체규모, 인력 등의 건설산업의 규모 지표, 수익률, 부도율, 성장률, 포트폴리오 구성 등의 경영 지표, 대·중소 업체간 집중도, 지역별 집중도 등의 경쟁구조 지표 등으로 볼 수 있을 것이다.

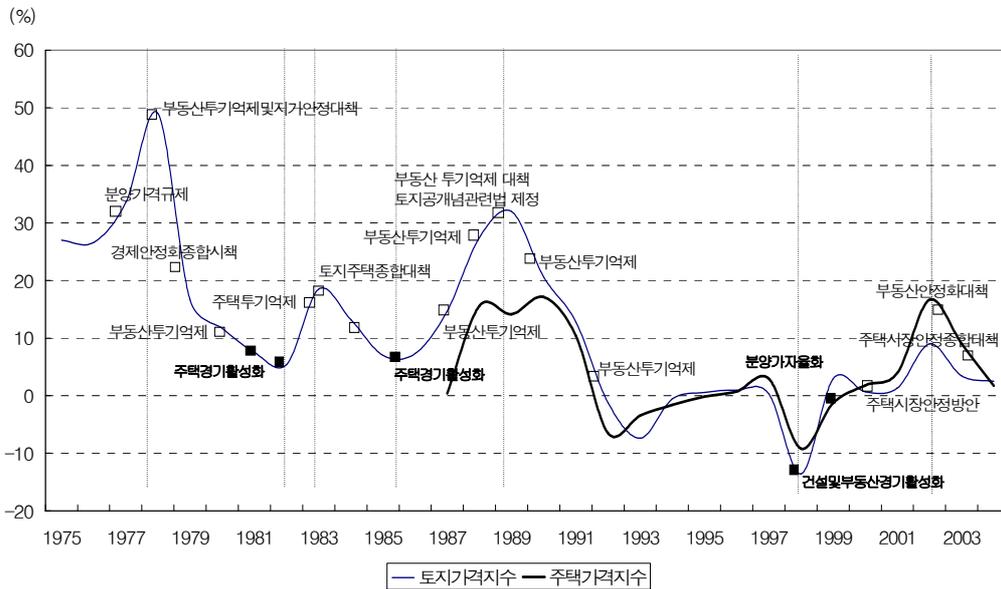
이들 변수 중 본 연구에서 초점을 맞추는 부분은 경영 측면의 지표들과 공급물량 측면으로서, 이에 따라 크게 두 부분으로 구성된다. 우선, 건설산업의 경영지표 변화에서는 시장의 상황과 경영지표의 변화 추이를 연계해서 살펴보았다. 경영 측면의 변수로는 성장성을 나타내는 건설매출액 증가율, 총자본증가율, 수익성을 나타내는 매출액영업이익률, 매출액경상이익률, 안정성을 나타내는 자기자본비율, 부채비율 등을 검토하였으며, 여기에 경영지표는 아니지만 실제 체감경기를 반영하는 BSI를 추가하여 살펴보았다.

다음은 시장의 변화가 공급물량 측면에 미치는 영향으로서, 실증 분석을 통해 그 관계를 분석하였다. 실증 분석에서 공급물량 측면을 대상으로 한 이유는 일차적으로 건설산업을 나타내는 많은 변수들을 분석을 통해 모두 다루는 것은 매우 어렵고, 현실적으로 시장의 상황에 의해 공급측면이 어떠한 영향을 받는지가 가장 우선적 관심사이기 때문이다. 또한 방법론적으로는 연구의 대상이 되는 시장변수가 주로 민간 건축 부문에 영향을 미치기 때문에 공공 부문까지 포함된 경영 측면의 변수들과 경쟁구조 측면의 변수들에 대해서는 통계적으로 의미있는 분석결과를 얻기 어렵기 때문이기도 하다.

## 1. 시장의 상황과 건설산업 경영지표 간의 관계

본 절에서 시장의 상황은 3장의 결과를 바탕으로 부동산 활성화 대책이 작동한 시장의 회복기에서 부동산 안정화 대책이 발표된 시장의 정점까지인 1998~2002년을 대상으로 하였다<sup>5)</sup>. 따라서 관계 검토의 초점은 부동산 활성화 대책으로 인한 시장의 호황이 건설산업의 경영지표에 어떠한 효과로 나타나는지를 살펴보는 데 있다. 이를 통해 시장의 상황과 건설산업의 경영성과가 어떠한 관계를 맺고 있는지를 간접적으로 검토하였다.

<그림 IV-1> 토지가격·주택가격지수 변동을 추이와 정부의 억제, 완화 대책



자료 : 한국토지공사, 국민은행

5) 시장상황에 따른 건설산업 경영지표의 변화를 파악하기 위해서는 회복기에서 정점에 이르는 시기의 경영지표뿐만 아니라 정점에서 다시 저점으로 하강하는 사이클 전체를 대상으로 검토하는 것이 타당하다. 그러나 부동산 안정화 대책으로 인한 하강국면 중 90년대 초반은 건설산업의 구조와 상황이 현재와 상이하여 평면적으로 비교하기 어렵고, 시차(time lag)나 통계수치의 미비로 2003년 이후의 하강국면이 건설산업에 미친 영향을 분석하기에는 부족하여 아직 그 효과를 밝히기 어렵다. 이에 본 연구에서는 부득이하게 1998~2002년을 대상으로 하였다.

원론적으로 시장의 상황과 건설산업의 경영성과의 관계는 자명하다. 시장이 활성화 되면 공급이 늘어나고 매출이 높아지면서 경영지표들이 좋아지게 마련이며, 그 반대 역시 마찬가지이다. 따라서 본 연구에서 중점을 두는 부분은 이러한 효과들이 나타나는 시차와 효과의 크기에 있다. 시장의 활성기가 건설산업 경영 측면의 주요 지표에 미치는 긍정적 영향의 시차 및 효과의 크기를 살펴봄으로써 시장의 상황과 건설산업의 관계를 파악하는 것이다.

이와 같은 분석의 주된 목적은 앞서 부동산 정책이 건설산업에 미치는 영향과의 연결고리를 찾기 위함이다. 즉, 부동산 정책이 시장에 미치는 효과를 검토한 결과와 시장과 산업이 갖는 시차와 효과의 크기를 종합적으로 검토함으로써 부동산 정책이 건설산업에 미치는 영향을 파악할 수 있을 것이다.

## (1) 성장성 지표

기업의 경영규모 및 기업활동의 성과가 당해연도 상반기 중 전년동기에 비하여 얼마나 증가하였는가를 나타내는 성장성 지표로서 건설매출액 증가율을 기업규모별<sup>6)</sup>로 살펴보았다.

전체적으로 볼 때 건설매출액 증가율은 부동산 시장이 활성화되면서 상승하는 것으로 나타난다. 그러나 이는 소기업의 증가율이 2001년과 2002년에 30%대에 달할 정도로 크다는 데 기인한 것으로, 대기업의 증가율은 격년별로 상승과 하락을 반복하다가 주택경기의 호황이 본격화된 2002년에 오히려 큰 폭으로 떨어지고 있다. 또한, 시장의 호황이 매출액의 증가에 주는 효과는 소기업, 중기업, 대기업 순으로 작아진다. 이는 대기업의 경우는 시장 호황이 성장에 미치는 그 효과가 더디게 나타나는 것을 의미한다.

따라서 소기업의 성장은 부동산 시장의 활성화에 민감하게 반응하지만, 중기업 이상의 기업에서의 경우 추세적으로는 양의 상관관계를 가지나 부동산 시장의 활성화 정도가 기업의 성장에 주는 영향이 크지는 않은 것으로 파악된다. 이는 이들 기업은 주택사업과 함께 토목사업 등 자체적인 사업포트폴리오를 갖추고 있어 부동산 시장의

---

6) 「건설업 경영분석」에서는 「중소기업기본법」 제2조 및 동법시행령 제3조 <별표>에 따라 소기업은 상시종업원 수 50인 미만, 중기업은 상시종업원 수 50인 이상 300인 미만, 대기업은 상시종업원 수 300인 이상인 업체로 분류하고 있다.

활성화에 쉽게 반응하지 않는다는 점과 주택사업에서도 비교적 대규모 아파트 건설에 주력한다는 점에서 소기업보다 효과가 나타나는 시차가 커지는 것으로 파악된다.

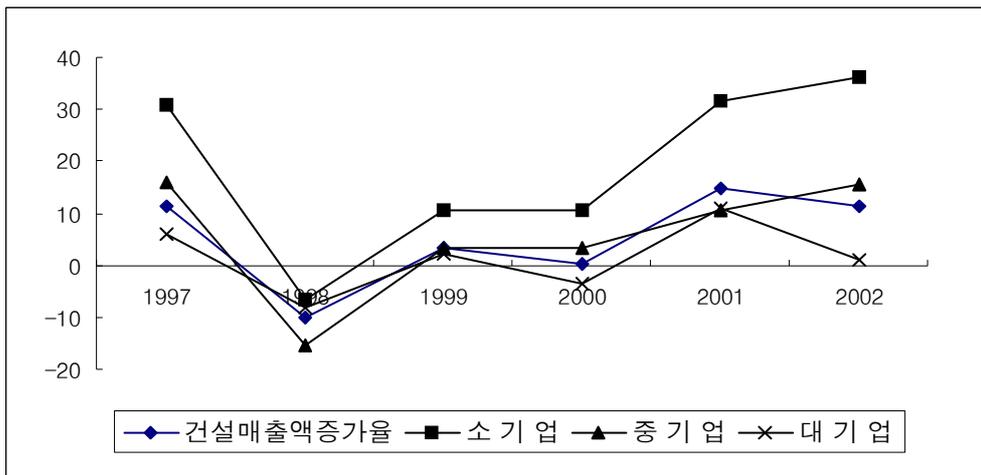
<표 IV-1> 기업규모별 성장성 지표 변화

(단위 : %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
건설매출액증가율	11.5	-10.1	3.4	0.4	14.7	11.2
소기업	31.0	-6.8	10.4	10.7	31.6	36.3
중기업	15.8	-15.4	3.4	3.2	10.6	15.7
대기업	6.1	-8.3	2.0	-3.7	11.0	1.0
총자본증가율	20.8	11.1	-11.2	-8.8	-2.8	0.5
소기업	18.0	3.5	-7.7	-2.4	13.8	21.7
중기업	20.1	9.4	-9.3	-0.8	-1.2	3.5
대기업	21.6	12.7	-12.2	-12.4	-6.1	-4.8

자료 : 대한건설협회, 「건설업 경영분석」, 각년도.

<그림 IV-2> 기업규모별 건설매출액 증가율 추이



자료 : 대한건설협회, 「건설업 경영분석」, 각년도.

## (2) 수익성 지표

수익성 지표는 자산이용의 효율성, 이익창출 능력 등 일정기간 동안 기업의 경영성과를 측정하는 것이다. 수익성 지표의 하나인 매출액경상이익률을 살펴보면 부동산 시장의 활성화가 실제 수익성의 향상으로 나타나는 시차를 확인할 수 있다. 대체적으로 보면 부동산 시장이 활성화되면서 수익성이 향상되는 추세는 확연히 드러난다. 그러나 여기에서도 소기업과 중기업은 1998년부터 상승추세를 나타내는 반면, 대기업은 부동산 경기 활성화에도 불구하고 이익률이 1999년까지는 하락하다가 점차 회복되었으나 부동산 가격 안정화 대책이 발표된 2002년에야 비로소 흑자로 반전되었다.

따라서 대기업의 경우 부동산 시장의 활성화에 힘입어 매출액경상이익률이 흑자가 되는 시점에서 바로 부동산 안정화 대책으로 인한 경기 하락이 예상됨으로써 실제 시장 활성화의 효과를 누릴 수 있는 기간은 매우 짧음을 확인할 수 있다. 물론 실제로 경기 하락이 시작되더라도 시차에 의해 하락국면에서도 수익성의 향상이 몇 년간 이어질 수 있으나, 이러한 상황에서는 자체적인 전망에 의한 사업전략의 수립이 어렵다는 데 문제의 핵심이 있다고 하겠다.

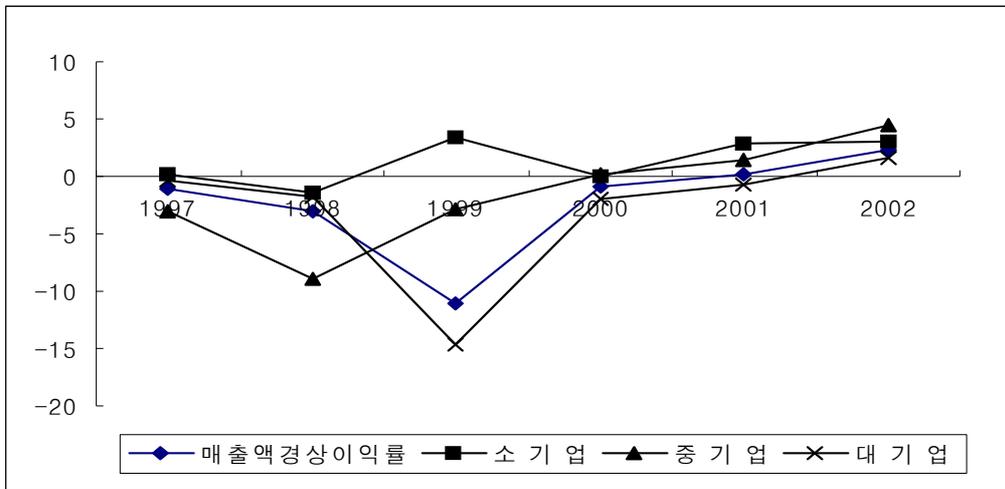
<표 IV-2> 기업규모별 수익성 지표 변화

(단위 : %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
매출액경상이익률	-1.0	-3.1	-11.1	-0.9	0.2	2.4
소 기 업	0.2	-1.5	3.4	0.0	2.8	3.1
중 기 업	-3.0	-8.9	-2.8	0.1	1.5	4.4
대 기 업	-0.4	-1.7	-14.6	-2.0	-0.7	1.6
매출액영업이익률	4.2	2.8	-1.8	4.0	4.4	4.4
소 기 업	1.7	1.4	4.8	1.6	4.1	4.1
중 기 업	3.5	1.6	3.5	6.4	5.8	5.8
대 기 업	4.7	3.2	-3.8	5.2	4.0	4.1

자료 : 대한건설협회, 「건설업 경영분석」, 각년호.

<그림 IV-3> 기업규모별 매출액경상이익률 추이



자료 : 대한건설협회. 「건설업 경영분석」. 각년호.

### (3) 안정성 지표

안정성 지표는 기업의 재무상태와 경영능력을 측정·판단함으로써 기업의 단기적 지급능력과 경제여건 변화에 대응할 수 있는 능력이 어느 정도인가를 측정하는 지표다. 이 중 자기자본비율을 살펴보면, 앞서 성장성 지표와 수익성 지표에서 나타난 특징이 종합적으로 드러나고 있다. 즉, 대기업의 경우 부동산 시장 활성화의 효과가 중기업이나 소기업에 비해 늦게 나타나고 그 효과의 크기 역시 작음이 나타나고 있다.

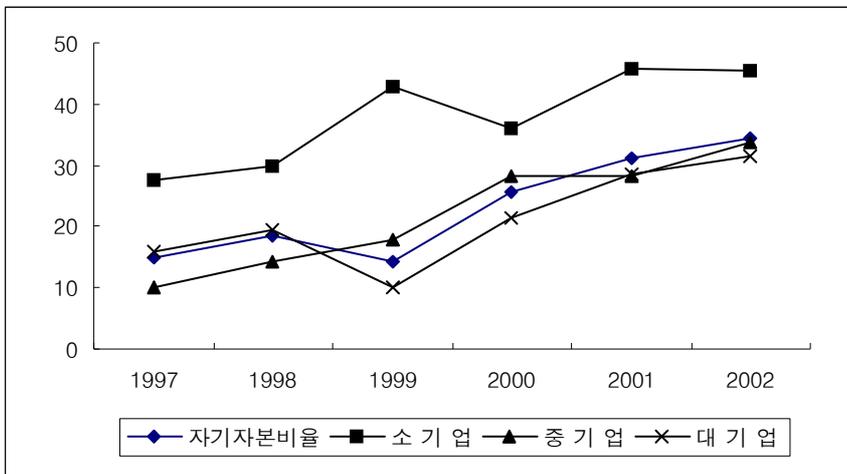
<표 IV-3> 기업규모별 안정성 지표 변화

(단위 : %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
자기자본비율	14.9	18.6	14.2	25.5	31.1	34.4
소 기업	27.7	30.0	42.7	36.1	45.7	45.4
중 기업	10.2	14.3	17.9	28.3	28.2	33.7
대 기업	15.8	19.4	10.2	21.4	28.7	31.6
부채비율	569.3	437.7	605.9	291.7	221.7	191.1
소 기업	261.4	233.7	134.1	177.4	118.7	120.3
중 기업	878.1	598.6	457.7	253.1	254.7	196.6
대 기업	531.4	415.0	883.0	366.9	248.0	216.2

자료 : 대한건설협회, 「건설업 경영분석」, 각년호.

<그림 IV-4> 기업규모별 자기자본비율 추이



#### (4) 건설 기업경기실사지수(BSI)

본 연구에서는 앞서 살펴본 기업 경영 지표 외에 BSI<sup>7)</sup>를 통해 시장상황과 건설 경기의 관계를 검토하였다. 엄밀히 말하면 BSI는 기업이 체감하는 경기를 반영하는 지표로서 기업의 실제 경영상태를 표현하는 지표는 아니다.

7) 기업경기실사지수(BSI)란 기업가, 소비자 등 경제주체들에게 경기에 대한 판단과 예측에 관한 설문조사를 실시하여 현재의 경기상황을 판단하고 미래의 경기상황을 예측하는 것으로, 경기에 대한 기업가들의 판단, 예측, 계획 등이 단기적인 경기의 변동에 중요한 역할을 한다는 경험적인 사실에 바탕을 두고 있음.

하지만 기업이 체감하는 경기는 그 기업의 경영상태를 보다 직접적으로 표현해 준다는 측면에서 부동산 시장의 상황과 건설산업의 경영과의 관계를 파악하는 데 가장 적합한 지수의 하나로 판단된다. 경기흐름에 있어서 종종 지수경기와 체감경기의 괴리 현상이 나타나며 이 경우 경제통계에만 바탕을 둔 분석은 현실을 제대로 반영하지 못하는 우를 범할 수 있기 때문이다. 즉, 건설 기업경기실사지수(BSI)를 통해 기존의 통계적 자료가 가지고 있는 시차적 한계와 경기전체의 흐름을 포괄하지 못하는 단점을 보완할 수 있다는 사실에서 그 효용성이 매우 크다고 하겠다.

본 연구에서는 한국건설산업연구원에서 건설 기업경기실사지수를 조사하기 시작한 1998년 9월부터 2004년 8월까지의 BSI 추이를 검토하였으며, 이 기간은 앞서 설정한 부동산 시장의 활성화기로부터 정점에 이르는 기간(1997~2003)과 정점에서 하락하기 시작한 최근의 상황을 포함하고 있다.

전체 BSI 추이를 보면 부동산 시장이 활성화 일로에 있던 98년에서 2001년까지도 99년 상반기를 제외하고는 지수 100을 넘지 못하다가 2002년에 들어 100을 넘어선 것으로 드러났다<sup>8)</sup>. 즉, 지속적인 부동산 경기의 호황에도 기업이 실제 체감하는 실적과 경기는 상당히 느리게 상승하며 경기가 과열되어 안정화 대책이 발표될 즈음에 와서야 체감 경기가 좋아지는 것으로 나타났다.

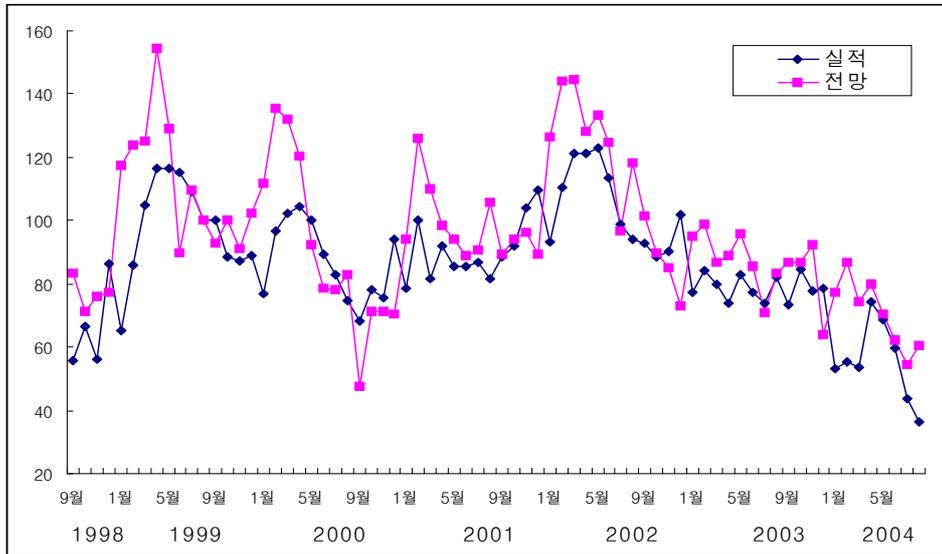
그러나 부동산 안정화 대책이 본격 작동한 2002년 하반기부터의 수치를 보면 그 하락의 기울기가 매우 급하게 나타났다. 이는 부동산 시장 활성화의 효과가 느리게 반영된 것과는 달리 부동산 경기 하락의 효과는 즉각적이고 민감하게 나타나는 것으로 이해할 수 있다.

또한 토목부문의 BSI는 특별한 추세 없이 100을 전후로 오르내리고 있어 부동산 시장의 상황과 비교적 무관한 것으로 나타나는 반면 주택부문의 BSI는 종합 BSI에 비해 선행적으로 추세가 증폭되어 나타남을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 부동산 시장의 상황이 주택사업에 편중된 사업구조를 갖고 있는 업체들에게는 경영에 있어 큰 영향을 미친다는 사실을 확인시켜주는 것이다. 그리고 앞서 3장에서 분석한 바와 같이 부동산 시장의 상황이 자연스러운 시장 경기변동보다는 인위적인 정부 정책에 의해 크게 영향을 받는다는 것을 감안할 때, 이들 업체들로서는 장기적인 전망에 의한 경영전략 수립이 매우 어려울 뿐만 아니라 정책변동에 취약할 수밖에 없음을 보여주고 있다.

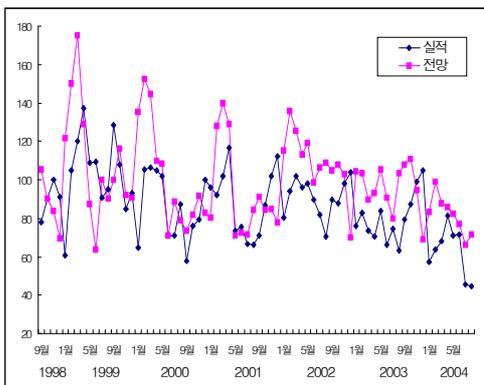
---

8) BSI 지수가 100을 넘을 경우 전월보다 실적이나 전망이 좋음을 뜻함.

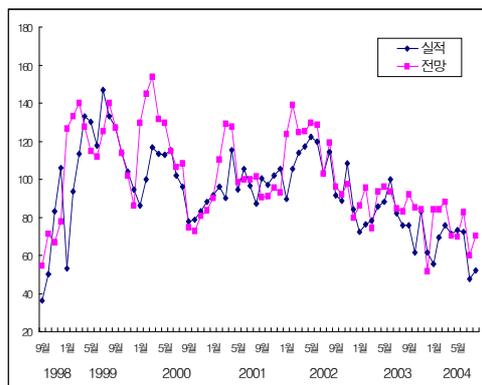
<그림 IV-5> 전체 BSI 추이



<그림 IV-6> 토목부문 BSI 추이



<그림 IV-7> 주택부문 BSI 추이



## 2. 시장의 주요 변수가 건설 공급물량에 미치는 영향

### (1) 분석의 틀 및 현황 분석

#### 1) 분석의 틀과 변수 설정

분석의 방법으로는 우선 시장을 대표하는 변수들과 건설산업을 대표하는 변수들이 갖는 동·후행 관계, 인과관계 분석을 통해 그 관계를 파악하였다. 이는 본 연구에서 초점을 맞추는 부분이 이론과 가설에 기반한 거시적인 시계열 분석이 아니라 시장이 산업에 영향을 준다는 경험적인 가설에 기초하여 그 관계가 어떻게 나타나는지에 대한 일종의 탐색적 연구라는 것을 의미한다.

이는 시장변수와 건설산업의 관계에 대한 기존의 이론이나 연구 성과가 극히 드물기 때문이기도 하지만 그보다는 본 연구가 의도하는 목적, 즉 부동산 정책이 산업에 미치는 영향을 파악하여 현재의 정책과 향후 건설산업의 영향에 대한 시사점을 얻고자 하는 데에는 이러한 방식이 더욱 적합할 것으로 판단되었기 때문이다.

분석에서 사용된 변수는 크게 시장 변수와 건설산업 변수로 나뉘며, 분석에 이용된 시계열은 1994~2003년까지의 10년간으로서 분기별로 자료를 구성하였다. 시장 변수로는 미분양 호수, 매매지수, 전세 지수 등을 사용하였다. 건설산업의 공급물량 변수는 건축부문 건설투자, 건축부문 수주, 주택허가면적, 주택건설(사업승인 실적), 수주에서의 건축/토목 비중 등을 사용하였다.

미분양, 건축허가, 주택건설 등은 건설교통부의 자료, 건설투자는 한국은행의 95년 기준 명목치, 수주는 통계청 자료, 매매지수 및 전세지수는 부동산 114의 자료를 활용하였으며, 건축/토목 비중은 통계청의 수주데이터를 통해 산출하였다. 분석에 사용된 변수들의 기초 통계량은 다음의 표와 같다.

<표 IV-4> 분석에 사용된 변수

구분	변수	출처
시장 변수	미분양 호수	건교부
	매매지수	부동산 114
	전세지수	부동산 114
건설산업 변수	건축부문 건설투자	한국은행
	건축부문 수주	통계청
	건축허가면적	건설교통부
	주택건설 호수(사업승인 실적)	건설교통부
	건축/토목 비중	수주 자료에서 산출

<표 IV-5> 변수의 기초 통계량

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Skewness	Kurtosis
건설투자(10억)	8,591.20	17,829.10	11,907.04	2,141.56	0.29	- 0.19
수주(10억)	3,046.19	17,689.16	8,326.16	3,408.99	0.74	0.14
건축허가(1,000㎡)	8,962	46,401	26,086.48	8,554.41	- 0.15	- 0.28
주택건설(호)	49,940	216,405	133,911.98	47,646.26	0.06	- 1.00
건축/토목 비중	0.70	4.52	2.01	0.96	0.88	- 0.07
미분양(호)	19,317	156,618	77,073.97	37,917.48	0.08	- 0.86
매매지수	97.71	145.14	116.43	13.18	0.31	- 0.70
전세지수	81.67	141.32	113.12	16.47	0.31	- 0.72

2) 현황

본 연구에서 선정한 변수들의 시계열 추이를 통해 분석기간 내 시장의 변화와 건설산업의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

① 미분양

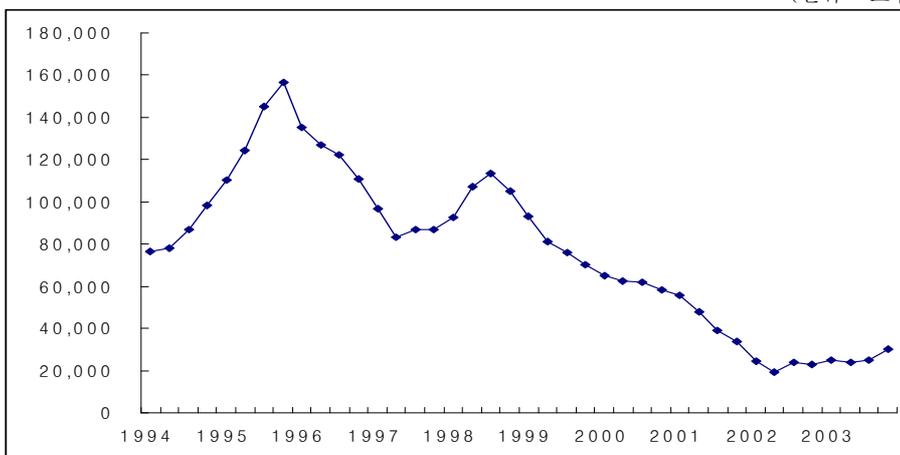
해당 기간 내 미분양 추이를 살펴보면 M자형 모양으로, 주택 200만호 건설, 수도권

신도시 건설 등으로 주택가격이 안정되어 있던 96년 1/4에 최고점을 기록한 후 IMF 직전까지 줄어들다가 IMF를 거치면서 다시 상승하여 98년 4/4에 최고점을 기록한 후 상당히 낮은 수치로 하락하는 양상을 보여주고 있다. 그리고 2002년 이후 다시 조금씩 증가추세로 돌아서고 있다.

이러한 모습은 IMF 이후 주택경기 활성화를 통한 경기부양 정책이 주효하면서 미분양 호수를 줄여온 것으로, 99년 이후 주택가격의 급상승기에 미분양 수치가 급속히 떨어진 것을 확인할 수 있다.

<그림 IV-8> 미분양 추이

(단위 : 호수)



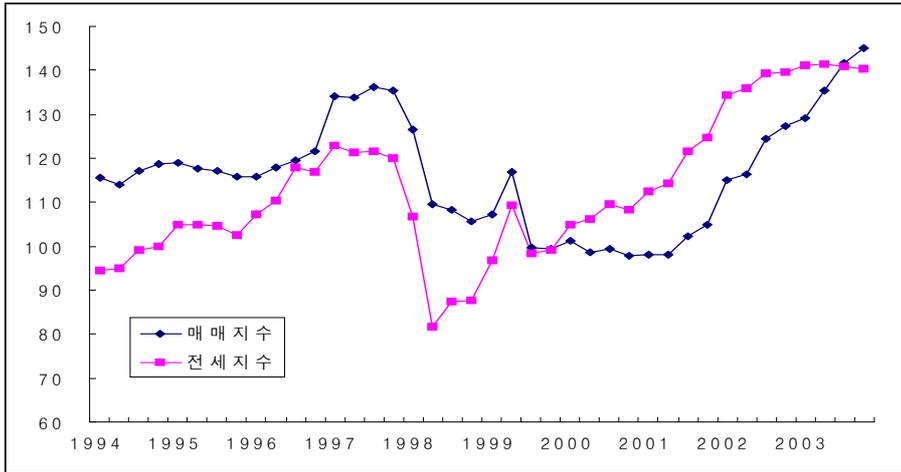
## ② 매매지수 및 전세지수

매매지수와 전세지수는 전체적으로 거의 유사한 추이를 보여주고 있다. 즉, 97년까지는 주택가격 안정기로서 완만한 증가추세를 보이다가 IMF 때 급격히 하락한 후 2000년부터 2003년까지는 급속한 성장세를 보여주고 있다. 그래프를 볼 때, 1998년부터 본격화된 부동산 활성화 대책으로 인한 경기 상승 형태는 전세지수에서 보다 전형적으로 나타나고 있다. 전세지수는 98년을 저점으로 2003년까지 꾸준히 상승하다가 부동산 안정화 대책이 작동하기 시작하면서 보합세를 보여주고 있으나, 가격지수는 부동산 활성화 대책에도 불구하고 2001년까지는 하락하다가 그 후에 급격한 상승을 나타

내고 있다.

이러한 현상은 부동산 대책의 효과가 가격지수 보다 전세지수에 즉각적으로 반영된다는 것으로서, 실제 정책의 효과를 판별하는 지표로서 전세지수의 효용성이 크다는 점을 시사하고 있다.

<그림 IV-9> 매매지수와 전세지수 추이

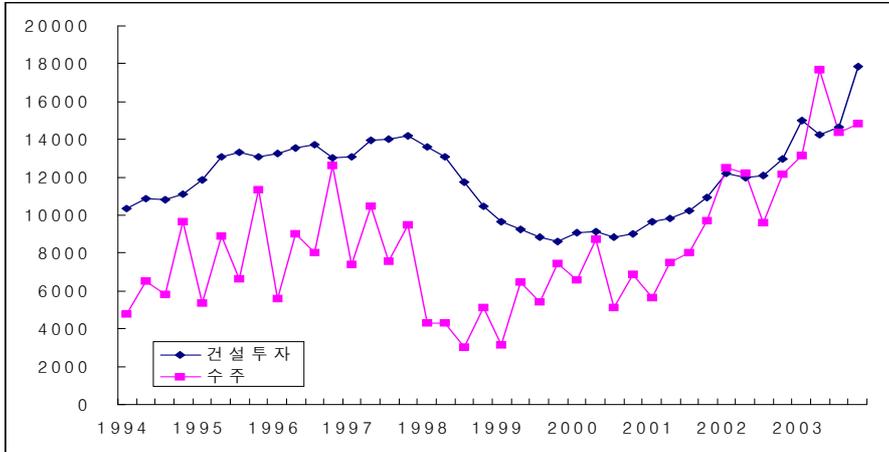


### ③ 건설투자 및 수주

건설투자와 수주 추이 역시 전체적으로 유사한 추이를 보이고 있으며, 그래프상으로 수주가 건설투자에 선행하고 있음을 알 수 있다. 시계열상에서 근래의 부동산 안정화 대책으로 인한 수주 및 건설투자의 감소가 나타나지 않는 것은 그래프상에서 수주의 증가가 99년을 지나면서 두드러지는 것과 같이 정책의 효과가 수주에 영향을 주기까지 시차가 존재하기 때문이다. 따라서 수주가 건설투자에 선행하고 있음을 감안할 때 향후 몇 년간은 건설투자가 유지될 수 있을 것으로 보이나, 부동산 안정화 대책의 효과가 수주 감소에 본격적인 영향을 준 2004년의 현황은 향후의 건설 경기 전망을 어둡게 하고 있음을 확인할 수 있다.

<그림 IV-10> 건설투자와 수주 추이

(단위 : 십억원)



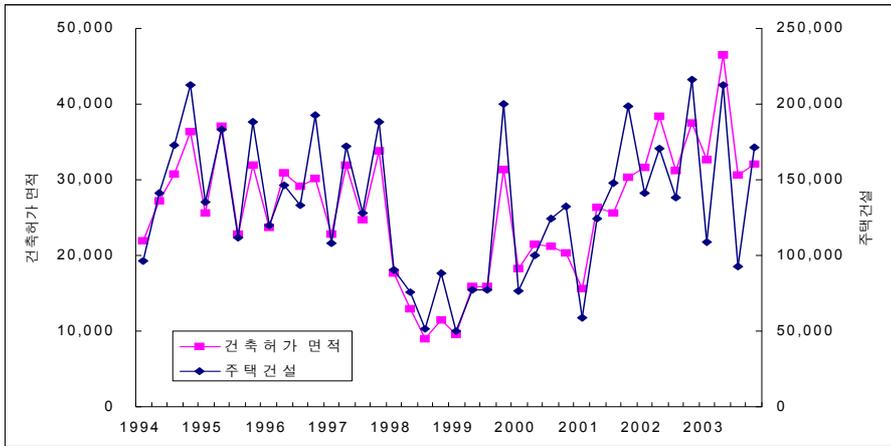
④ 건축허가면적 및 주택건설

건축허가 면적과 주택건설 호수는 건축 전체 및 아파트 공급 물량을 나타내는 지표로서 해당 기간에 거의 동일한 패턴을 보여주고 있다. 그래프상에서 IMF 당시를 제외하고는 이전의 주택가격 안정기와 이후의 불안정기의 수치가 크게 차이나지 않는 것으로 볼 때 공급량이 시장의 상황에 크게 민감하지는 않은 것으로 해석할 수 있다.

그러나 이는 일반적으로 주택 비중이 높은 건설업체들이 사업을 영위하기 위해서는 시장 상황에 따라 쉽게 사업을 포기하거나 진행시키지 않을 수 없는 현실적인 이유에서 기인하는 면이 크다. 이렇게 보면 역으로 시장이 급격히 침체하더라도 이들 건설업체는 일정한 물량을 지속적으로 공급할 수밖에 없고 이는 업체의 경영에 상당한 위기로 작용하게 될 것이 자명하다.

<그림 IV-11> 건축허가 면적 및 주택건설 추이

(단위 : 1,000㎡, 호수)

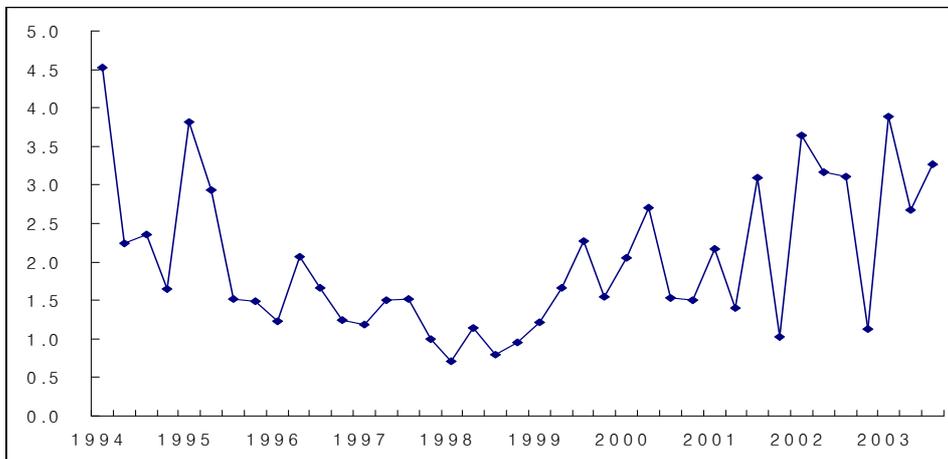


⑤ 건축/토목 비중

건축/토목 비중은 물량의 비중을 통해 건설산업의 구조를 표현하는 지표이다. 전체적으로 U자 형태를 띠며 IMF 이전까지 민간의 비중이 감소하다가 IMF 이후에 다시 민간의 비중이 상승하고 있는 등 주택 경기의 활성화에 따른 건설산업의 변화를 잘 나타내고 있다.

<그림 IV-12> 건축/토목 비중 추이

(단위 : %)



## (2) 변수들의 관계 분석

### 1) 동·후행 관계

일반적인 상관관계 분석은 변수들의 시차를 고려하지 않고 동일 시점에서의 관계를 분석한 것으로서, 해당 시점에서 각 변수들이 갖는 관계와 그 부호를 판단하는 데는 의미가 있으나 내재적 인과관계에 의한 실질적인 영향관계를 나타낸다고 보기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 교차상관관계 분석을 통해 동·후행성을 분석하여 시차를 고려한 상관관계를 검토하였다.

#### ① 미분양과 건설산업 변수들의 동·후행성

미분양과 건설산업 변수들의 동·후행 관계 분석 결과는 <표 IV-6>과 같다. 대부분의 변수가 0.4 정도의 상관계수를 나타내 높은 상관관계라고 보기는 어려우나 유의미한 상관관계를 가지고 있다고 판단할 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 우선 건설투자의 경우 미분양에 9분기 후행하여 양의 상관관계를 나타냈다. 이는 미분양 주택의 수가 약 2년 후의 건설투자 규모와 의미있는 관계를 가진다는 것으로서 미분양이 많아지면 건설투자가 줄어들 것이라는 상식적인 추론에서 벗어나는 결과이다. 그러나, 일반적으로 미분양이 많고 적음은 건설경기의 바로미터로서 정부의 경기부양책 또는 안정화 대책이 발표되게 마련이므로 그 정책의 효과가 9분기 이후의 건설투자 수치로 나타나는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 즉, 부동산 정책의 개입효과가 9분기 후에 나타난다고 볼 수 있는 것이다.

수주는 미분양과 동행하며 음의 상관관계를 가지는 것으로 나타났으며, 해당 분기의 미분양이 많을 경우 수주가 줄어든다는 것을 의미한다. 이는 수주가 미분양과 밀접한 관계임을 나타내며 시장에서의 미분양 상황이 즉각적으로 반영됨을 보여주고 있다.

유사한 의미를 가지는 변수인 건축허가 면적과 주택건설은 미분양에 10분기 선행하는 것으로 나타났으며, 음의 상관관계를 보였다. 이는 건축허가 면적의 증가와 10분기 이후의 미분양 감소가 상관관계를 가진다는 것을 나타내며, 이 역시 상식적인 추론과는 정반대의 결과이다. 이러한 결과는 건축허가 면적과 미분양 사이에 실질적인 인과관계가 없는 상태에서 주택 부동산 정책이나 외생변수들로 인하여 수치적인 상관관계

만을 나타냈을 것이라는 추측을 가능케 하며, 이에 대해서는 아래의 인과관계 분석을 통해 밝혀야 할 부분이다.

건축/토목 비중은 미분양에 1분기 선행하며, 음의 상관관계를 나타냈다. 건축/토목 비중이 크다는 것은 해당 시점에서 건축 경기가 활성화되어 있음을 의미하므로 이러한 활성화된 건축 경기는 1분기 뒤의 미분양 감소로 나타남을 보여주고 있다.

<표 IV-6> 미분양과 건설산업 변수의 동·후행성 분석

i	건설투자		수주		건축허가면적		주택건설		건축/토목 비중	
	lag	lead	lag	lead	lag	lead	lag	lead	lag	lead
0	0.0511	0.0511	-0.4867	-0.4867	-0.3090	-0.3090	-0.1306	-0.1306	-0.3913	-0.3913
1	0.1870	-0.0055	-0.4236	-0.4820	-0.2210	-0.3368	-0.0637	-0.1556	-0.3287	-0.4213
2	0.2550	-0.0460	-0.3417	-0.4674	-0.1118	-0.3428	-0.0183	-0.1815	-0.1951	-0.4045
3	0.2989	-0.0772	-0.2053	-0.4256	0.0385	-0.3045	0.1151	-0.1417	-0.1116	-0.4070
4	0.3490	-0.1059	-0.1139	-0.3900	0.1299	-0.2818	0.1601	-0.1049	-0.0120	-0.4084
5	0.3669	-0.1170	-0.0559	-0.3834	0.2026	-0.2749	0.2226	-0.1034	0.0207	-0.4002
6	0.3735	-0.1222	-0.0190	-0.3886	0.2194	-0.2863	0.1996	-0.1335	0.1178	-0.3866
7	0.3922	-0.1180	0.0642	-0.3923	0.2814	-0.3234	0.2296	-0.1762	0.1756	-0.3767
8	0.4284	-0.1258	0.1354	-0.4069	0.3147	-0.3594	0.2389	-0.2061	0.1889	-0.3875
9	0.4407	-0.1569	0.1780	-0.4343	0.3444	-0.4162	0.2799	-0.2685	0.1610	-0.3934
10	0.4328	-0.1937	0.1999	-0.4465	0.3530	-0.4761	0.2862	-0.3484	0.2132	-0.3469

② 매매지수와 건설산업 변수들의 동·후행성

매매지수와 건설산업 변수들의 동·후행 관계 분석 결과는 다음의 표와 같다. 대부분의 변수가 0.4~0.8 정도의 상관계수를 나타내 유의미한 상관관계를 가지고 있다고 판단할 수 있다.

건설투자의 경우 매매지수와 동행하는 것으로 나타났으며 상관계수도 0.87로 상당히 높게 나타났다. 이는 주택시장의 변화상황이 당해 시점의 건설투자에 즉각적으로 반영되며 그 민감도 역시 매우 높다는 것을 의미하고 있다.

반면, 수주는 매매지수에 1분기 선행하는 것으로 나타났으며, 이는 업체의 수주가 시장에 한발 앞서 변화하며, 이러한 수주의 변화가 1분기 후에 시장 매매지수로 드러

나게 된다는 것을 시사하고 있다.

건축허가면적과 주택건설은 모두 매매지수에 2분기 선행하는 것으로 나타났으며, 이는 시장에서의 공급물량의 확대 및 축소가 2분기 후 시장의 매매에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 여기서 공급의 확대와 2분기 후의 매매지수가 동반 상승 또는 하락한다는 것은 부동산 안정 대책 또는 부양 대책이 2분기 후에 가격으로 시장에 반영된다는 점을 보여주고 있다.

<표 IV-7> 매매지수와 건설산업 변수의 동·후행성 분석

i	건설투자		수주		건축허가면적		주택건설		건축/토목 비중	
	lag	lead	lag	lead	lag	lead	lag	lead	lag	lead
0	0.8721	0.8721	0.5727	0.5727	0.5066	0.5066	0.3185	0.3185	0.0747	0.0747
1	0.7368	0.8059	0.6294	0.3859	0.6112	0.3395	0.4056	0.2092	0.1686	-0.0202
2	0.6610	0.6838	0.6131	0.1676	0.6386	0.1592	0.4709	0.0959	0.2211	-0.1305
3	0.5703	0.5321	0.5062	0.0112	0.5683	-0.0382	0.4135	-0.0503	0.2211	-0.2549
4	0.4345	0.3724	0.4202	-0.1558	0.5369	-0.2566	0.4386	-0.2393	0.1893	-0.2550
5	0.3326	0.1788	0.4078	-0.2832	0.5363	-0.3454	0.4087	-0.2536	0.3050	-0.3345
6	0.2331	-0.0159	0.3635	-0.3935	0.5092	-0.4532	0.3899	-0.3408	0.3066	-0.3063
7	0.0941	-0.1621	0.2938	-0.4336	0.4077	-0.4456	0.3565	-0.2950	0.3234	-0.3085
8	-0.0776	-0.3051	0.1790	-0.4824	0.3385	-0.4240	0.3373	-0.2835	0.2867	-0.2934
9	-0.2385	-0.3787	0.1253	-0.4566	0.2892	-0.3872	0.2529	-0.2311	0.3903	-0.2103
10	-0.3718	-0.4288	0.0539	-0.4728	0.2162	-0.3715	0.1723	-0.2025	0.3855	-0.2320

### ③ 전세지수와 건설산업 변수들의 동·후행성

전세지수와 건설산업 변수들의 동·후행 관계 분석 결과는 다음의 표와 같다. 대부분의 변수가 0.4~0.8 정도의 상관계수를 나타내 유의미한 상관관계를 가지고 있다고 판단할 수 있다.

시장이 산업에 미치는 영향이 대부분 시장의 가격 및 활성화 정도가 물량 공급 및 수익성에 미치는 영향이라고 볼 때 전세지수는 매매지수에 비해 건설산업에 미치는 직접적 영향력은 떨어진다. 그러나 부동산 정책, 수익성, 거시경제 변수 등 다양한 요인에 영향을 받는 매매지수보다 시장에서의 실질적인 공급과 수요 상황에 의해 더 직

접적으로 영향을 받는다는 점에서 오히려 시장 상황을 더 잘 대변한다고 볼 수 있다.

건설투자는 전세지수에 10분기 후행하며 음의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 즉, 해당 분기의 높은 전세지수가 10분기 이후의 낮은 건설투자와 유의미한 상관관계를 갖는다는 것이다. 이는 앞서 건설투자와 미분양의 관계에서와 같이 시장에 대한 정부의 개입이 10분기 후에 가장 큰 효력을 발휘한다는 것을 보여주고 있다.

수주는 전세지수와 0.8의 높은 상관계수를 보이며 동행하는 것으로 나타났다. 해당 분기의 전세지수가 높을수록 그 시점의 수주가 많다는 의미로서, 이 또한 수주가 시장의 변화에 가장 민감하게 반응한다는 것을 나타내고 있다.

건축허가 면적은 전세지수와 동행하여 수주와 같이 시장 상황이 즉각적으로 반영되고 있음을 나타내고 있다. 그리고, 주택건설은 1분기 후행하는 것으로 나타났는데 이 역시 전세지수로 대표되는 시장의 공급과 수요 상황이 물량 측면의 변수에 신속히 반영되고 있음을 보여준다. 또한 건축/토목 비중 역시 전세지수에 1분기 후행하는 것으로 분석되었다. 따라서, 종합적으로 볼 때 건설산업의 공급물량 변수들은 매매지수보다 전세지수에 더욱 민감하게 반응하는 것으로 나타났다.

**<표 IV-8> 전세지수와 건설산업 변수의 동·후행성 분석**

i	건설투자		수주		건축허가면적		주택건설		건축/토목 비중	
	lag	lead	lag	lead	lag	lead	lag	lead	lag	lead
0	0.5138	0.5138	0.8100	0.8100	0.6486	0.6486	0.3928	0.3928	0.2995	0.2995
1	0.2918	0.5734	0.7466	0.7574	0.6213	0.6022	0.3994	0.3643	0.3315	0.2958
2	0.1282	0.6034	0.5852	0.6186	0.4917	0.4860	0.3379	0.2662	0.3082	0.2193
3	-0.0105	0.5868	0.4275	0.5303	0.3566	0.3848	0.2425	0.2059	0.2637	0.1256
4	-0.1555	0.5245	0.2552	0.3976	0.2166	0.2304	0.1525	0.0707	0.2270	0.0959
5	-0.2499	0.4330	0.1844	0.2879	0.1727	0.1469	0.1106	0.0534	0.2731	0.0533
6	-0.3392	0.3316	0.0655	0.1681	0.0817	0.0242	0.0375	-0.0659	0.2452	0.0903
7	-0.4409	0.2274	-0.0002	0.0998	-0.0229	0.0014	0.0089	-0.0444	0.1816	0.0574
8	-0.5441	0.1077	-0.1186	0.0325	-0.1228	-0.0120	-0.0595	-0.0487	0.1228	0.0478
9	-0.6142	0.0288	-0.1509	0.0119	-0.1749	-0.0147	-0.1319	-0.0189	0.1667	0.0744
10	-0.6497	-0.0413	-0.2255	-0.0499	-0.2481	-0.0286	-0.2177	-0.0323	0.1359	0.0691

## 2) 인과관계 분석

### ① 단위근 검정

분석에 사용된 자료는 시계열 자료로서 시계열 분석의 기본 가정은 시계열의 안정성을(stationary) 전제로 한다. 이를 검정하기 위해서 단위근(unit root) 검정을 실시하는데 이는 어떤 시계열에 무작위적인 충격이 가해졌을 때 그로 인하여 분산이 장기적으로 더욱 확대되는지 또는 충격에 따른 변동이 일시적인 현상에 그쳐 장기에는 가서는 결국 그 추세치에 수렴하게 되는지를 검정하는 것이다. 단위근을 가지는 불안정한 시계열 자료를 이용하여 분석을 할 경우 가성적 회귀현상(spurious regression)이 발생하여 분석 결과에 많은 문제점을 드러내게 된다.

본 연구에서는 시계열 자료의 안정성을 검정하는데 일반적으로 사용되는 방법인 ADF(augmented Dickey-Fuller)와 PP(Philips-Perron) 방법 중에서 PP분석을 이용하여 단위근 검정을 수행하였다. PP분석에서 제시되는 통계량이 임계치보다 크면 단위근이 존재한다는 귀무가설을 기각하게 되며, 안정적인 시계열로 판정된다. 이 때 분석에 사용되는 시차(lag) 수를 결정하여야 하는데 본 연구에서는 Newey and West 방법에 의해 제시된 시차를 적용하였다.

단위근 검정 결과, 본 연구에서 사용된 시계열 자료는 원 시계열에서 건설투자, 수주, 미분양, 매매지수, 전세지수 등의 단위근이 존재하여 불안정한 시계열로 판명되었다. 따라서 원시계열에 자연로그를 취한 후 이를 차분하여 건설투자, 미분양은 5% 유의수준에서, 그 외의 변수들은 1%의 유의수준에서 안정적인 시계열로 만들어 분석에 사용하였다.

**<표 IV-9> Phillips-Perron Test Equation**

구분	원 시계열(i=3)	log(i=3)	log 1차 차분(i=3)
건설투자	-0.336	-0.635	-2.999
수주	-2.541	-3.099	-13.646
건축허가	-3.274	-2.658	-10.065
주택건설	-5.839	-5.033	-15.124
건축/토목 비중	-5.399	-4.720	-14.735
미분양	-0.771	-0.443	-3.173
매매지수	-0.962	-1.038	-5.426
전세지수	-1.147	-1.371	-5.307
1% Critical Value*	-3.607		
5% Critical Value	-2.938		
10% Critical Value	-2.607		

\*MacKinnon critical values for rejection of hypothesis of a unit root.

② 그랜저(Granger) 인과관계

그랜저 인과관계는 변수 Y를 예측하는 데 다른 변수 X를 추가할 경우, 변수 Y의 예측력이 통계적으로 향상되는 경우 ‘변수 X가 변수 Y의 원인이 된다’라고 정의할 수 있다. 구체적으로는 X와 Y라는 두개의 안정시계열(stationary time series)이 있을 때, 두 시계열의 자기회귀항(auto regression terms)을 설명변수로 하는 이변량 시계열모형에서 Y의 AR항이 X에 유의적인 영향을 미치는지(또는 X의 AR항이 Y에 유의적인 영향을 미치는지)를 보는 것이다.<sup>9)</sup>

다음의 두 회귀식에서  $\beta_{11} = \beta_{12} = 0$ 이라는 귀무가설이 기각되면 ‘Y는 X의 그랜저 원인(Granger cause)’이라고 하며, 반대로  $\alpha_{21} = \alpha_{22} = 0$ 이라는 귀무가설이 기각되면 ‘X는 Y의 그랜저 원인(Granger cause)’이라고 한다. 그리고, 두 가설이 모두 기각된다면 X와 Y가 피드백 효과를 통하여 서로 영향을 주고받는다 할 수 있다.

$$X_t = \alpha_{11}X_{t-1} + \alpha_{12}X_{t-2} + \beta_{11}Y_{t-1} + \beta_{12}Y_{t-2} + \varepsilon_{1t}$$

9) 이용만·이상한, 강남지역의 주택가격이 주변지역의 주택가격을 결정하는가?, 국토계획 제39권 제1호, 2004.2, p.80, 박용석, 전계서, pp.90~91을 토대로 재구성

$$Y_t = \alpha_{21}X_{t-1} + \alpha_{22}X_{t-2} + \beta_{21}Y_{t-1} + \beta_{22}Y_{t-2} + \varepsilon_{2t}$$

여기서 주의할 점은 X가 Y의 그랜저 원인으로 판명이 되어도, X가 Y의 진정한 원인이라는 것을 반드시 의미하지는 않는다는 점이다. 이는 X가 Y와 어떤 일정한 관계를 가지며 선행하므로 Y의 예측에 있어 X의 자료가 도움이 된다는 의미에 국한된다. 즉, X가 Y의 충분조건이거나, X를 조작함으로써 Y와 관련된 일정 목표를 달성할 수 있다거나 하는 의미를 갖는 것이 아니다.

그랜저 인과관계를 분석하기 위해서는 우선 시차를 결정하여야 한다. 자기회귀항의 시차를 결정하기 위해서는 일반적으로 잔차항에 자기회귀 현상이 존재하지 않도록 해야 하고, 그 다음 아카이케 정보기준(AIC)이나 쉬어츠 베이저언 정보기준(SBC)의 값이 최소가 되는 시차를 선택하여야 한다.<sup>10)</sup> 본 연구에서는 AIC가 최소가 되는 시차를 도출하여 적용하였다.

### ③ 시장 변수와 건설산업 변수의 그랜저 인과관계 결과

본 절에서는 시장 지표와 건설산업 변수간의 그랜저 인과관계를 분석하였으며, 분석 대상기간은 전 기간(1994.1/4 ~ 2003.4/4), 주택가격 안정기(1994.1/4 ~ 1997.4/4), 주택가격 불안정기(1998.1/4 ~ 2003.4/4)로 구분하여 분석하였다.<sup>11)</sup>

미분양과 건설산업 변수의 그랜저 인과관계 분석 결과, 전체 기간에서는 미분양이 주택건설, 건축/토목 비중, 민간/공공 비중의 그랜저 원인으로 나타났다. 그리고 주택가격 안정기에는 미분양과 건설투자가 상호 인과관계가 되는 것으로 나타난 반면, 불안정기에는 미분양이 건축/토목 비중의 그랜저 원인으로 분석되었다.

이는 시장의 미분양 상황이 주택건설 실적과 건축/토목 비중 등의 원인으로 작용한다는 의미이다. 한편, 주택가격 안정기에 미분양과 건설투자가 상호 인과관계를 가짐으로써, 주택가격이 안정되어 있을 시에는 미분양과 건설투자가 서로 신축적으로 조절되어 안정관계에 이르게 됨을 알 수 있다. 그리고 주택가격 불안정기에는 미분양이 건축/토목 비중에 직접적인 원인이 된다는 것은 주택가격 불안정기에 미분양이 증가할

10) 이용만이상한, 전계서, p.82

11) 시기 구분은 박용석(부동산 경기변동과 가격결정요인에 관한 연구, 단국대학교 박사학위논문, 2003)을 참조하였음.

시 업체가 건축 및 민간 부문의 수주규모가 줄게 되므로 한쪽으로 편중된 포트폴리오를 가진 업체의 존립에 위협요소로 작용하게 됨을 보여주고 있다.

<표 IV-10> 미분양과 건설산업 변수의 그랜저 인과관계

인과관계	전기간		주택가격 안정기		주택가격 불안정기	
	F-Statistic	Probability	F-Statistic	Probability	F-Statistic	Probability
건설투자 → 미분양	0.4721	0.7558	74.8283**	0.0132	1.6755	0.2251
미분양 → 건설투자	0.6611	0.6246	19.9852**	0.0482	0.8672	0.5134
수주 → 미분양	0.0158	0.9008	0.0053	0.9436	0.2950	0.5931
미분양 → 수주	0.8566	0.3610	0.8417	0.3786	1.1930	0.2877
건축허가 → 미분양	0.2498	0.8608	0.3751	0.7753	0.1545	0.9250
미분양 → 건축허가	1.3112	0.2897	1.5282	0.3160	0.5683	0.6450
주택건설 → 미분양	0.2062	0.8913	0.0976	0.9580	0.1429	0.9326
미분양 → 주택건설	3.0182**	0.0458	1.4952	0.3232	2.0633	0.1512
건축/토목 비중 → 미분양	1.0450	0.3634	0.8713	0.4546	0.9443	0.4084
미분양 → 건축/토목 비중	7.4370**	0.0022	1.1322	0.3690	6.2720**	0.0091

\*\* significant at the 0.05 level  
\* significant at the 0.1 level

매매지수와 건설산업 변수의 그랜저 인과관계 분석 결과, 전체 기간에서는 매매지수가 수주의 그랜저 원인으로 나타났다. 그리고 주택가격 안정기에는 매매지수와 건설산업 변수들이 인과관계를 갖지 않는 것으로 나타난 반면, 주택가격 불안정기에는 매매지수가 수주의 그랜저 원인으로 분석되었다.

즉, 매매지수는 수주 이외의 건설산업 변수와는 인과관계를 가지지 않으며, 특히 주택가격 안정기에는 매매지수와 건설산업 변수가 아무런 관계없이 작동하는 것으로 나타났다. 이는 주택가격 안정기에는 건설산업의 투자, 수주, 건축허가 등이 시장에서의 가격 동향에 크게 영향 받지 않지만, 주택가격의 불안정기에는 시장의 가격 변동이 수주 규모 변동의 주요한 원인으로 작용함을 의미한다.

<표 IV-11> 매매지수와 건설산업 변수의 그랜저 인과관계

인과관계	전기간		주택가격 안정기		주택가격 불안정기	
	F-Statistic	Probability	F-Statistic	Probability	F-Statistic	Probability
건설투자 → 매매지수	0.3096	0.8183	2.6003	0.1647	1.0750	0.3914
매매지수 → 건설투자	1.9376	0.1456	0.7334	0.5752	0.3295	0.8041
수주 → 매매지수	0.3192	0.5757	1.7332	0.2148	0.0375	0.8484
매매지수 → 수주	3.6829*	0.0632	0.1460	0.7097	3.0738*	0.0949
건축허가 → 매매지수	0.7204	0.4018	0.6281	0.4448	0.6900	0.4160
매매지수 → 건축허가	1.0394	0.3150	0.2586	0.6212	0.2030	0.6572
주택건설 → 매매지수	0.8530	0.3620	3.1378	0.1042	0.3921	0.5383
매매지수 → 주택건설	0.0145	0.9047	0.0024	0.9618	0.0001	0.9915
건축/토목 비중 → 매매지수	0.1405	0.7100	0.5574	0.4710	0.0907	0.7664
매매지수 → 건축/토목 비중	0.2829	0.5982	0.7759	0.3973	0.1125	0.7408

\*\* significant at the 0.05 level  
\* significant at the 0.1 level

전세지수와 건설산업 변수의 그랜저 인과관계 분석 결과, 전체 기간에서는 전세지수가 수주, 주택건설의 그랜저 원인으로 나타났다. 그리고 주택가격 안정기에는 반대로 건축허가와 주택건설이 전세지수의 그랜저 원인이었으나 주택가격 불안정기에는 전세지수가 건축허가의 원인이 되는 것으로 밝혀졌다.

종합적으로 볼 때, 전세지수가 건설산업의 공급물량 측면에 원인요소로 작용하고 있음을 알 수 있다. 그리고 분석결과에서 특이한 점은 주택가격 안정기와 불안정기의 인과관계가 반대로 작용하는 것이다. 이는 가격 안정기에는 물량이 시장 변동의 원인으로 작용하나 가격 불안정기에는 역으로 시장 변동이 물량 공급을 좌우하는 요인으로 작용한다는 것으로 해석할 수 있다.

<표 IV-12> 전세지수와 건설산업 변수의 그랜저 인과관계

인과관계	전기간		주택가격 안정기		주택가격 불안정기	
	F-Statistic	Probability	F-Statistic	Probability	F-Statistic	Probability
건설투자 → 전세지수	0.3262	0.7240	2.1600	0.1778	0.2891	0.7525
전세지수 → 건설투자	0.7645	0.4739	0.4293	0.6651	0.4554	0.6417
수주 → 전세지수	1.3787	0.2690	2.0308	0.2283	0.3533	0.7875
전세지수 → 수주	4.7992**	0.0078	1.3282	0.3636	2.1429	0.1406
건축허가 → 전세지수	2.4963	0.1231	3.5123*	0.0877	2.0710	0.1656
전세지수 → 건축허가	10.7782**	0.0023	1.8444	0.2016	5.4854**	0.0296
주택건설 → 전세지수	2.3062	0.1378	5.1669*	0.0441	1.4803	0.2379
전세지수 → 주택건설	3.3376*	0.0763	0.8820	0.3678	1.7709	0.1982
건축/토목 비중 → 전세지수	0.1566	0.6948	0.0840	0.7773	0.0326	0.8585
전세지수 → 건축/토목 비중	0.6311	0.4323	0.2725	0.6120	0.4169	0.5259

\*\* significant at the 0.05 level  
\* significant at the 0.1 level

<표 IV-13> 유의미한 그랜저 인과관계

	전 기간	주택가격 안정기	주택가격 불안정기
미분양	→ 주택건설 → 건축/토목 비중	↔ 건설투자	→ 건축/토목 비중
매매지수	→ 수주		→ 수주
전세지수	→ 수주 → 주택건설 → 건축허가	← 주택건설 ← 건축허가	→ 건축허가

이상의 인과관계 분석을 통해 유의미한 그랜저 인과관계를 정리하면 위의 표와 같다. 전반적으로 미분양이 산업 구조 측면을 반영하는 건축/토목 비중에 대해 원인요소로서 작용하는 면이 크고 전세지수는 순수 공급물량 변수의 변동에 대해 영향력을 행사하는 것을 나타냈다. 특이한 점은 매매지수의 영향력으로서 분석결과 매매지수는 앞서 동후행성 분석에서와 같이 전세지수보다 오히려 건설산업에 대하여 인과적 영향력을 행사하지 않는 것으로 나타났다.

### 3. 소결

부동산 시장의 상황과 건설산업 경영 지표와의 관계에서는 두 가지 특징이 나타난다. 하나는 시장의 상황이 경영 지표에 시차를 두고 나타난다는 것이며, 다른 하나는 시장 활성화에 따른 경영지표 개선 효과가 소기업에서 가장 크고 중기업, 대기업 순으로 작아진다는 것이다.

그리고 BSI를 통해 살펴본 기업의 체감경기 개선 효과에서는 지속적인 부동산 경기의 호황에도 기업이 실제 체감하는 실적과 경기는 상당히 느리게 상승하는 것으로 나타났다. 반면 2003년부터 시작된 부동산 경기 하락의 효과는 즉각적이며 체감경기 하락의 기율기도 크게 나타났다.

또한 토목부문의 BSI는 특별한 추세 없이 100을 전후로 오르내리고 있어 부동산 시장의 상황과 비교적 무관한 것으로 나타나는 반면, 주택부문의 BSI는 전체 BSI에서의 추세가 증폭되어 나타남을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 부동산 시장의 상황이 주택 사업에 편중된 사업구조를 갖고 있는 업체들에게는 경영에 있어 큰 영향을 미친다는 사실을 확인시켜주는 것이다.

부동산 시장 변수가 건설산업 물량 변수에 미치는 영향 분석에서 나타난 주요 결과는 다음과 같다. 시차를 고려한 인과관계 분석 결과, 전세지수가 매매지수 보다 건설산업의 물량 변수의 변동에 대해 인과적 영향력을 크게 행사하는 것으로 나타났다. 그 이유는 매매지수는 시장의 수요-공급 상황 외에도 정책, 거시경제 등 너무나 다양한 요인에 의해 영향을 받는 반면 건설산업 공급물량의 최우선 판단기준이 되는 시장의 수요와 공급 상황은 전세지수가 오히려 충실하게 반영하고 있기 때문으로 판단된다.

실제 지수의 추이를 표현한 그래프에서도 1998년부터 본격화된 부동산 활성화 대책으로 인한 경기 상승 형태는 전세지수에서보다 전형적으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 부동산 대책의 효과가 가격지수보다는 전세지수에 즉각적으로 반영된다는 것으로서, 실제 정책의 효과를 판별하는 지표로서 전세지수의 효용성이 크다는 점을 알 수 있다.

다음으로 의미 있는 결과는 인과관계 분석에서 미분양이 건축/토목 비중의 변동에 대해 원인요소로서 작용하는 면이 크고, 주택가격 불안정기에 미분양이 건축/토목 비중에 직접적인 원인이 되는 것으로 나타난 점이다. 이는 주택가격 불안정기에 미분양

이 증가할 시 건축 및 민간 부문의 수주규모가 줄게 되므로 한쪽으로 편중된 포트폴리오를 가진 업체의 존립에 위협요소로 작용하게 됨을 보여주고 있다.

이 같은 결과들을 종합적으로 살펴볼 때, 크게 두 가지 시사점을 얻을 수 있다. 우선, 앞서 3장에서 분석한 바와 같이 우리나라의 부동산 정책은 만성적인 주택 초과수요로 인해 주로 투기억제와 가격안정화에 초점을 맞추어 왔다. 따라서 시장경기의 상승은 시장논리에 따른 추세가 정책의 영향보다 큰 영향을 미친 반면 시장경기의 하락은 정부의 정책에 의해 크게 영향 받아 왔다고 할 수 있다.

이러한 상황에서, 앞서 BSI 수치에서 나타난 바와 같이 건설산업은 경기상승보다 경기하락의 효과를 빠르고 크게 받는다고 볼 때, 정부 정책변동은 건설산업의 체감경기 상승에는 큰 영향을 미치지 못하는 반면 체감경기 하락과 이에 따른 경영의 어려움에는 매우 중요한 요소로 작용함을 알 수 있다. 이러한 정부 정책변동은 건설업체로 하여금 장기적인 전망에 의한 경영전략 수립을 어렵게 하고 결국 주택부문의 건설산업이 정책변동에 취약할 수밖에 없는 구조로 나타나게 된다.

또 하나 중요한 점은 정책이 산업에 영향을 주는 시차가 이중으로 작용하며, 그 시차 역시 정책이 가진 속성에 따라 예측가능하지 않게 나타난다는 점이다. 즉, 정책이 시장에 영향을 주기까지 시차가 존재하고 또 시장상황이 산업의 경영성가로 나타나는 데에도 시차가 존재하며 그 시차는 일률적이지 않다.

결국, 이러한 상황은 실제 정책이 발표되는 시기, 정책이 작동하는 시기의 건설업계의 경영 상태가 모두 그 시점의 시장상황과는 상이하다는 것을 의미한다. 한편, 시장 상황에 따른 즉각적 공급이 불가능한 건설업의 본질적인 특성상, 건설업계의 사업구상과 추진은 안정적인 시장의 경기변동과 주기에 근거할 필요가 있다. 그러나 그 시점에서 즉각적인 시장의 변화를 의도하는 부동산 정책은 정책 특성에 따른 다양한 시차와 영향력의 크기로 인해 이러한 시장예측을 어렵게 하며 이는 건설업계의 안정적 성장에 위협적인 요인으로 작용하게 된다.

84부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

## 제5장

# 결론 및 시사점

### 1. 요약 및 결론

외환위기 이후 시행된 각종 부동산 정책은 대략 44개에 이른다. 이 중 건설경기 활성화 대책이 약 11건, 서민주거 안정대책이 13건, 투기억제 대책이 20여건 정도다. 그러나 이런 많은 대책에도 불구하고 이러한 대책이 시장에 미친 영향, 특히 정부가 목적으로 하는 가격 안정이나, 소비자 보호 등에는 큰 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 우선 정부의 대책은 단기적으로 보면 시장에 큰 영향을 미치지 못하였던 것으로 평가된다.

첫째, 주택 및 경기 활성화 대책이다. 수요 진작을 통한 건설경기 활성화 대책은 대부분 시장이 극도로 침체되어 있을 시기에 시행됨으로써 단기간 내 가시적인 성과가 없었던 것으로 나타났다. 오히려 이러한 대책은 경기 상승기에 본격적인 효과를 발휘하는 것으로 나타났다. 그리고 경기 활성화를 위한 공급확대 정책 역시 효과가 없었던 것으로 나타나는데, 이는 공급확대 정책이 가시화되기 위해서는 2~3년 정도의 시간이 소요되기 때문이다. 또한 경기 활성화 목적을 위한 공급확대 정책은 대부분 시장 수요가 없는 지방 도시들의 공급확대 정책이 주를 이루고 있기 때문에 민간부문에서는 사업추진이 안되는 것들이 대부분이었다. 공공부문이 주도하는 사업의 경우에도 4~5년 정도 소요됨에 따라 단기간의 경기 활성화에는 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 외환위기 이후 경기 활성화 차원에서 이루어진 각종 공급 확대 정책은 최근에 들어서야 본격적인 주택건설로 이어지고 있으며, 지방 도시들은 계획 자체가 호지부지된 경우도 있었다. 다만 정부의 경기 활성화 대책 중 부도사업장의 처리나, 임대중도금의 대출상환 연기 등은 급격한 자금압박을 받고 있는 건설업체들의 도산을 막고 선분양 받은 소비자를 보호하는데 일조하였던 것으로 파악되었다.

둘째, 서민주거 안정대책이다. 서민주거 안정대책은 수요자 중심에서 각종 임대료 및 자가 지원대책을 시행하고 있으나 입주물량 부족 등 절대적인 공급물량이 부족한 상황에서는 크게 실효성이 없는 것으로 나타났다. 임차가구들을 위한 임대주택공급 등

공급확대 정책 역시 준공까지 일정 기간이 소요되는바 효과 측면에서는 전자와 마찬가지로 볼 수 있다. 그러나 외환위기 이후 저금리가 본격화되면서 시작된 주택 자금 대출의 확대는 중·저소득층의 자가 보유 확대에 크게 기여한 것으로 나타났다. 특히 전세가격의 급상승이 지속되면서 전세-매매비율이 높아 전세가구들의 주택매입에 따른 추가 비용의 규모가 작았던 것도 한 영향으로 판단된다. 특히 이시기에는 정부의 생애 첫 주택 자금대출은 물론, 민간 금융기관의 주택담보대출이 활성화됨에 따라 절대적인 주택공급의 규모가 확대되었던 시기이다. 그러므로 주거안정을 위한 단기적인 대책으로는 임대료 및 자가 지원대책이 가장 실효성이 높은 것으로 나타났다.

마지막으로 투기억제 대책이다. 투기억제대책은 다음의 네 가지 측면에서 그 정책 효과를 살펴보았다. 첫째, 가격 안정효과이다. 정부의 투기억제 대책은 가격 상승기에는 효과를 미치지 못하다가 이것이 누적되어 오히려 가격 하락기에 효과를 나타내는 것으로 나타났다. 이러한 효과는 가격 하락의 폭을 확대시키는 것으로 나타났다. 정부의 투기억제 대책 발표 직후 가격이 일시 하락세를 보이는 경우도 있었으나 이는 대부분 정부 대책이 비수기에 취해진 영향으로 파악되며 본격적인 가격 하락의 원인이 되었다고 보기는 어렵다.

둘째, 투기수요 억제와 실수요자 지원효과이다. 분양권 전매제한, 실수요자 우선 공급 등 관련 대책의 시행 결과 투기수요를 감소시키는 효과가 있었던 것으로 나타났다. 특히 분양권 전매 금지의 경우 그 효과가 가장 컸던 것으로 나타났다. 그러나 투기수요 억제는 부동산 시장 내의 타 상품으로 수요를 분산시키는 부작용을 막지는 못하였던 것으로 나타나 투기수요를 근본적으로 억제시키는 데는 한계가 있었던 것으로 나타났다.

한편 투기수요를 억제하고 실수요자들의 주택구입기회를 확대하려는 정책은 정부의 각종 지원대책에도 불구하고 실물경기의 침체, 주택관련대출의 억제 등으로 인해 효과가 미약했던 것으로 나타났다. 무주택자들의 청약경쟁률이나 도시 근로자의 주택보유 비율 변화에서도 알 수 있듯이 투기수요가 감소하면서 실수요자들의 주택수요가 빠르게 감소하였던 것을 알 수 있다. 이는 앞서서도 살펴본 바와 같이 구매능력을 확대시켜 주는 정책이 아닌 시장 참여의 우선 기회로는 실효성이 없다는 것을 다시 한번 깨닫게 해 준다.

마지막으로 투기억제 대책은 시장의 양극화를 심화시키고 있는 것으로 나타났다. 소형평형과 대형 평형간의 가격 격차의 심화나 가격 변동추이를 볼 때, 투기억제 대책의

본격 시행이후 소형 아파트의 가격이 더 빠르게 하락하고 있는 것으로 나타났다. 또한 소형과 대형 평형간의 가격 격차가 투기억제 대책이 집중적으로 시행된 10.29 대책 이후에 더 확대되었다는 것에서도 이를 알 수 있다. 통계청의 도시근로자의 소득분위별 주택보유비율에서 보는 바와 같이 10.29 대책 이후 소득 상위층의 주택보유비율이 증가하는 반면, 중·서민층의 주택보유비율이 오히려 감소하고 있는 것에서도 이를 알 수 있다.

이를 종합하여 볼 때, 정부의 부동산 정책의 단기적인 효과는 매우 미미한 것으로 평가할 수 있다. 특히 수요 측면의 대책보다 공급측면의 대책들이 단기간에 효과가 없었던 것으로 나타났다. 단기 대책으로는 주택구매 능력을 확대해 주는 주택관련 대출의 확대와 분양권 전매 금지가 가장 큰 효과가 있었던 것으로 나타났다. 또한 경기 활성화를 위한 대책의 경우에는 경기 침체기에는 효과가 없다가 오히려 다음 가격 상승기에 가격 상승의 원인이 되는 것으로 나타났다. 한편 공급측면의 대책들은 공급의 특성상 단기간에 효과가 나타나지 않고 있으며, 민간의 수요기반 없이 취해진 공급대책의 경우 중장기적으로 효과가 미미하였던 것으로 나타났다.

한편 부동산 시장의 상황과 건설산업 경영 지표와의 관계에서는 두 가지 특징이 나타난다. 하나는 시장의 상황이 경영 지표에 시차를 두고 나타난다는 것이며, 다른 하나는 시장 활성화에 따른 경영지표 개선 효과가 소기업에서 가장 크고 중기업, 대기업 순으로 작아진다는 것이다. BSI를 통해 살펴본 기업의 체감경기 개선 효과에서는 지속적인 부동산 경기의 호황에도 기업이 실제 체감하는 실적과 경기는 상당히 느리게 상승하는 것으로 나타났다. 반면 2003년부터 시작된 부동산 경기 하락의 효과는 즉각적이며 체감경기 하락의 기울기도 크게 나타났다. 특히 주택부문의 BSI는 전체 BSI에서의 추세가 증폭되어 나타남을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 부동산 시장의 상황이 주택사업에 편중된 사업구조를 갖고 있는 업체들에게는 경영에 있어 큰 영향을 미친다는 사실을 확인시켜주는 것이다.

그리고 부동산 시장 변수가 건설산업에 미치는 영향 분석에서는 전세지수가 매매지수 보다 건설산업의 물량 변수의 변동에 대해 인과적 영향력을 크게 행사하는 것으로 나타났다. 1998년부터 본격화된 부동산 활성화 대책으로 인한 경기 상승 형태도 전세지수에서 보다 전형적으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 부동산 대책의 효과가 가격지수보다는 전세지수에 즉각적으로 반영된다는 것으로서, 실제 정책의 효과를 판별하는 지표로서 전세지수의 효용성이 크다는 점을 시사한다.

다음으로 주택가격 불안정기에 미분양이 건축/토목의 사업 비중 변화에 직접적인 원인이 되는 것으로 나타난 점이다. 이는 주택가격 불안정기에 미분양이 증가하게 되면 건축 및 민간 부문의 수주규모가 줄게 되므로 한쪽으로 편중된 포트폴리오를 가진 업체의 존립에 위협요소로 작용하게 됨을 보여주고 있다.

종합적으로 시장변화가 건설업체에 미친 영향에 관한 분석은 크게 두 가지 시사점을 주고 있다. 우선 시장경기의 상승은 시장논리에 따른 추세가 정책의 영향보다 큰 영향을 미친 반면 시장경기의 하락은 정부의 정책에 의해 크게 영향 받아 왔다고 할 수 있다.

이러한 상황에서, 앞서 BSI 수치에서 나타난 바와 같이 건설산업은 경기상승보다 경기하락의 효과를 빠르고 크게 받는다고 볼 때, 정부 정책변동은 건설산업의 체감경기 상승에는 큰 영향을 미치지 못하는 반면 체감경기 하락과 이에 따른 경영의 어려움에는 매우 중요한 요소로 작용함을 알 수 있다. 이러한 정부 정책변동은 건설업체로 하여금 장기적인 전망에 의한 경영전략 수립을 어렵게 하고 결국 주택부문의 건설산업이 정책변동에 취약할 수밖에 없는 구조로 나타나게 된다.

두 번째는 정책이 산업에 영향을 주는 시차가 이중으로 작용하며, 그 시차 역시 정책이 가진 속성에 따라 예측가능하지 않게 나타난다는 점이다. 즉, 정책이 시장에 영향을 주기까지 시차가 존재하고 또 시장상황이 산업의 경영성과로 나타나는 데에도 시차가 존재하며 그 시차는 일률적이지 않다.

결국, 이러한 상황은 실제 정책이 발표되는 시기, 정책이 작동하는 시기의 건설업계의 경영 상태가 모두 그 시점의 시장상황과는 상이하다는 것을 의미한다. 결국, 시장 상황에 따른 즉각적 공급이 불가능한 건설업의 본질적인 특성상, 건설업계의 사업구상과 추진은 안정적인 시장의 경기변동과 주기에 근거할 필요가 있다. 그러나 이러한 필요성에도 불구하고 즉각적인 시장의 변화를 의도하는 부동산 정책은 정책 특성에 따른 다양한 시차와 영향력의 크기로 인해 이러한 시장예측을 어렵게 하며 이는 건설업계의 안정적 성장에 위협적인 요인으로 작용하게 된다.

## 2. 정책적 시사점

### (1) 부동산 정책대상의 축소와 시장기능의 활성화

앞에서 살펴본 바와 같이 많은 부동산 대책이 시행되었음에도 불구하고 이러한 정책의 실효성은 그리 높지 않았다. 특히 정부의 정책은 경기 하락기의 시장과 산업을 왜곡시키는 결과를 낳고 있다. 따라서 정부의 부동산 정책은 점차 정책의 대상을 축소하고 시장기능을 활성화하는 방향으로 전환할 필요성이 있다.

우선 정부가 직접적으로 가격을 조절하려는 정책목표를 포기해야 할 것이다. 항상 부동산 시장의 공급이 가시화되기까지는 일정 기간이 소요되므로 수급불균형에 따른 가격 문제는 정부가 단기적으로 해결이 불가능하다. 투기수요의 억제 역시 가격 상승기에는 큰 효과가 없고 오히려 타 상품과 지역으로의 이동을 야기하고 있는 것으로 나타났다.

정부의 정책은 앞서 분석에서 가장 실효성이 높았던 구매능력 확대를 위한 주택금융의 발달에 치중되어야 하며 이러한 정책의 효과가 중산층(약간의 구매능력을 지원하여 자가 보유가 가능한 계층)에게 나타나도록 해야 한다.

한편, 주택보유가 원천적으로 어려운 한계소득계층에 대한 정책적 지원은 지금보다 훨씬 강화되어야 한다. 주택의 스톡공급은 물론, 유지관리, 주거 서비스와 주거비 보조 등 다양한 지원조치의 발굴과 운영이 필요하다. 그리하여 결국 이러한 한계계층은 주택경기의 상황과 관계없이 주거안정이 보장되도록 하여야 할 것이다.

이처럼 정부 정책의 대상이 축소되면 현재 시장에서 이루어지는 각종 수요 및 공급에 대한 통제, 예를 들어, 소형의무비율, 주택청약제도, 주택공급방식(동시분양, 공개추첨 등) 등은 시장 자율에 맡기는 것이 바람직하다. 이러한 시장의 변화는 공급주체인 건설업체들에게 훨씬 더 친시장적인 경영환경과 경쟁성을 부여하게 될 것이며 주택건설산업의 발전에도 이바지할 것이라고 예상된다. 현재와 같이 정부가 주택의 수요와 공급이 모두 깊게 관여하게 되면 경기과열기에는 안정대책을, 침체기에는 활성화 대책을 계속 반복하여 시행할 수밖에 없는 상황이다. 그러나 정부가 정부의 정책대상이 시장변화의 영향을 최소한으로 받도록 공공주택시장을 발달시킨다면 이들 정책대상의 주거안정도 실현되며 동시에 민간 주택시장의 시장기능에 의한 조절도 가능해질 것으

로 예상된다. 결국 앞으로 시행되는 부동산 거래의 투명화와 실거래 과세기반이 구축된 이후에는 일시적인 세무조사, 청약자격 제한 등의 단기적인 효과는 점차 축소 폐지하여야 할 것이다.

## (2) 주택 건설산업의 전문화를 위한 제도의 정비

하나의 산업이 발전되기 위해서는 적정한 시장이 존재하는 시장성이 확보되고 경쟁과 발전이 이루어질 수 있는 시장의 기반조성이 필요하다. 그러나 현재 우리나라의 주택산업은 정부가 수요관리는 물론 공급방식 및 기준까지도 매우 구체적인 부분까지 관여하고 있어 새로운 기술발전과 경쟁보다는 시장에 순응하는 경영방식을 채택하고 있다. 일단 경기조절수단으로 부동산 시장이 자주 변경되면서 시장의 규모의 변동이 큰 편이다. 이는 안정적인 사업추진의 가능성을 낮추어 호황기의 수익으로 불황기를 지탱하는 방식으로 이어지고 있다. 택지 확보 방식 역시, 민간의 택지조성이 거의 불가능한 상황에서 공공택지를 주입식으로 공급하고 있어 택지 확보에 어려움이 많다.

따라서 앞으로는 안정적인 주택 공급이 지속될 수 있는 공급관련 규제의 일관성과 택지 확보방안이 필요하다. 또한 중소건설업체들의 사업추진과 전문화를 위해 모기업의 신용담보가 아닌 진정한 프로젝트 파이낸싱의 실현이 필요하다. 본 연구의 분석 결과, 자금여력이 약하고 주택사업의 비중이 높은 업체들이 정부정책으로 급변하는 주택경기에 더 큰 영향을 받는 것이 실증적으로도 확인되었다. 따라서 주택전문 건설기업이 육성되고 시장에서 지속적인 사후관리와 서비스 제공으로까지 이어지게 하기 위해서는 주택건설업체들의 전문화가 필요할 것으로 판단된다.

## (3) 시차를 고려한 부동산 대책 시행

또한 앞서 살펴본 바와 같이 부동산 경기에 민감하게 반응하는 것은 대형 건설업체들보다 오히려 주택을 주력으로 하는 중소건설업체들이다. 선진 외국의 주택건설업체들이 대부분 중소건설업체들임에 반해 우리나라의 경우 대형 건설업체들이 주택에 주력하는 것은 이처럼 중소기업들의 지속적인 경영여건이 미흡한데 있다고 할 수 있다. 특히 공급자 금융이 미약하고 여전히 모기업의 신용을 담보로 이루어지는 현행 건설관련 대출에 있어 중소기업들은 경기 하강기에 사업추진이 더욱 어려워진다. 따라서

이러한 심한 경기부침으로 인해 주택호황기에 수익을 높인 건설업체들은 이를 미래의 침체기를 대비하는 자본으로 예치하는 경우가 많다. 특히 외환위기 이후 현금흐름 악화에 따른 도산위기를 경험했던 국내 건설사들은 더더욱 이러한 행태를 보이고 있다. 결국 이러한 건설기업의 행태는 기업의 수익이 기술개발이나, 생산성 향상 등의 산업 발전을 위한 건전한 투자로 이어지지 못하게 하는 장애요인이 되고 있으며 나아가 산업의 전문화에도 걸림돌이 되는 결과를 낳고 있다.

한편, 부동산 정책은 경기 하락기에 건설산업에 더 큰 영향을 미친다. 그런데 이는 다시 공급 감소로 이어져 가격 상승의 단초를 제공하게 된다. 그러나 가격이 일단 상승기에 접어들면 단기적인 정책의 효과는 매우 미미하다. 또한 부동산 정책의 효과는 정책의 특성상 실제 정책이 발표되는 시기, 정책이 작동하는 시기의 건설업계의 경영 상태가 모두 그 시점의 시장상황과는 상이하다는 특징이 있다.

그러나 시장상황에 따른 즉각적 공급이 불가능한 건설업의 본질적인 특성상, 건설업계의 사업구상과 추진은 안정적인 시장의 경기변동과 주기에 근거할 필요가 있다. 따라서 부동산 정책은 그 시점에서 즉각적인 시장의 변화를 의도하는 정책에서 벗어나 정책의 특성에 따른 다양한 시차와 영향력의 크기를 감안하여 시도되어야 할 것이다.

92.부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향

## 참 고 문 헌

- 김정철(2000), “부동산정책에 관한 연구”, 단국대 경영대학원 석사학위논문
- 김근용(2002), 「주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구-평가모형 개발 및 사례분석을 중심으로」, 국토연구원
- 김현아 외(2004), 「아파트 분양가 상승의 원인과 가격 결정구조 분석」, 한국건설산업연구원
- 박규현(2003), “우리나라 주택시장 변화에 따른 주택정책의 개선방안 연구”, 한양대 행정대학원 석사학위논문
- 박진열(2003), “투기억제정책의 부동산시장에 대한 영향분석”, 고려대 정책대학원 석사학위논문,
- 박용석(2003), “부동산 경기변동과 가격 결정요인에 관한 연구: 주택시장을 중심으로”, 단국대학교 대학원 박사 학위 논문
- 서승환(2003) “부동산 경기변동의 결정요인과 부동산 정책”, 「지역연구」 12월호,
- 왕세중·강민석(2004), 「주택 가격의 지역간 상관관계 분석 연구: 수도권의 아파트 가격을 중심으로」, 한국건설산업연구원
- 유동조(2002), “부동산정책이 부동산경기변동에 미친 효과에 관한 연구”, 한성대 행정대학원석사학위논문
- 유선종(2003), “우리나라 부동산정책과 부동산시장의 추이에 대한 연구”, 한국부동산학회 부동산학보 21집, 2003.8.
- 이상옥(2002), “부동산경기변동 및 시장변화에 따른 부동산정책의 효율성에 관한 연구”, 건국대 부동산대학원 석사학위논문,
- 이호연(1993), “주택정책이 주택시장 및 주택가격에 미치는 효과분석에 관한 연구” 중앙대 건설대학원 석사학위논문,
- 유해웅·김원희(1997), 「토지시장 안정정책의 평가와 개선방안 연구」, 국토연구원
- 조성제(1994), “정부의 주택시장 개입 효과분석: 신규아파트 분양가 규제를 중심으로”, 중앙대 행정대학원 석사학위논문
- 최영진(2004) “주택정책이 서울지역 주택가격에 미치는 영향에 관한 연구”, 경원대학교 공과대학 도시계획학과 박사학위논문
- 최윤기(2002), 「주택정책이 부동산 시장에 미치는 효과분석」, 한국건설산업연구원

- C.Tsuriel Somerville and Christopher J. Mayer(2003), "Government regulation and change in the Affordable Housing Stock, FRBNY Economic Policy Review/June 2003



# Abstract

## A Study on the Influence of Real Estate Policies on the Construction Industry

The real estate policies have great meanings not only on the achievement of policy purpose for the stimulative step or speculation control, but also on the overall construction industry. However, the most of research about the real estate policies have focused on the influence and effect of policies on the market.

So, the purpose of this study is examining the impact of real estate, especially housing policy on the construction industry. Namely, this study focuses on the long-term mutual relationship between policies and industry, not the effect of specific policies.

This study consists of three parts. The first part is about the transition of real estate policies and the current situation. The second part is to analyse the effect of housing policies on the real estate market after the financial crisis of 1998. And the last part is to analyse the impact of market change on the construction industry, investigating the relationship among the variation of market index, supply amount, and management conditions of construction companies.

From the research, the two important results are suggested as follows. The first one is the vulnerability of housing section to the policy changes. The construction industry generally receive the influence of declining economy much and faster than the upturn. And the policy changes play an important role in the sensory decline of business and business risk of construction companies, while does not in the sensory upturn of business. So, the policy changes make the construction companies difficult to establish the business strategy based on the long-term market prospect. Consequently, the housing section of construction industry have the structure that can not help being vulnerable to the policy changes.

The second one is the dual time lag between policies and industry. There is time lag from polices to the effect of market and from the market condition to the business of construction industry, too. The construction industry has the inherent characteristic

that it is impossible to supply immediately according to the current market condition. So, the business of construction companies have to be based on the stable economic fluctuation and cycle. But the polices which intend the immediate changes of market make difficult the prospect of market, and that is the big threat to the stable growth of construction industry.

From those results, this study suggest the three major policy implications. Firstly, it is necessary to reduce the targets of real estate policies and to activate the function of market. Secondly, the improvement of regulation is required for the specialization of the housing section. Thirdly, the policy implementation have to consider the various time lag and the magnitude of influencing power.

○ 저자 소개

·김현아([hakim@cerik.re.kr](mailto:hakim@cerik.re.kr))

경원대학교 대학원 도시계획학 박사(도시개발 전공)  
경원대학교 공과대학 도시계획학과 겸임교수  
중앙건설기술심의위원회 심의위원  
서울시 아파트지구 기본계획 자문위원  
건교부 주택정책과, 재경부 정책총괄과 자체업무평가위원  
기업도시 실무지원위원회 위원  
현재 한국건설산업연구원 부연구위원

<주요 저서 및 논문>

「준농림지역 폐지가 주택건설업체에 미치는 영향」 (2001)  
「강남지역 주택시장 분석」 (2002)  
「정책변화가 재개발 재건축 시장에 미치는 영향」 (2003)  
「주택공급체계의 국내외 비교분석」 (2004) 외 다수

·이승우([swoolee@cerik.re.kr](mailto:swoolee@cerik.re.kr))

서울대학교 공과대학 도시공학과 졸업  
서울대학교 공과대학원 도시공학 석사(도시계획 및 설계 전공)  
서울대학교 공과대학원 도시공학 박사(도시계획 및 설계 전공)  
현재 한국건설산업연구원 책임연구원