

## 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 정책만으로는 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.