

## 현 정부의 부동산 시장 대응책 진단

## 무분별한 규제 완화보다 장기적 안목 필요할 때

경제 불황에는 어김없이 건설업 규제 완화와 지원 정책이 쏟아져 나온다. 이에 따라 건설업 및 산업별로 급한 불을 끌 순 있겠지만, 투기 바람이 다시 일어나고 시민들의 주거 안정과 생활 수준은 더욱 팍팍해진다. 시민들의 주거 안정과 경기 회복을 위한 진정한 해답은 무엇일까. 과거 경제 불황과 활황기를 주기적으로 반복할 때마다 정부의 대응책과 그 결과를 면밀히 살펴 교훈으로 삼아야 할 것이다. 에디터 김소진

미국의 루즈벨트 대통령이 뉴딜 정책을 통해 경기를 부양시킨 사례에 비취 보더라도 건설업이 차지하는 고용 유발 효과는 큰 편이다. 때문에 정부는 대내외 경제 충격을 완화하고 경기를 활성화시키기 위한 수단으로 부동산 및 건설업 지원과 규제 완화 정책을 내놓곤 한다.

1980년대에도 마이너스 성장률을 기록하는 등 경기 침체가 가속화되자 정부는 경기 부양을 위해 여러 차례 양도소득세를 내리거나 건설 관련 규제를 풀었고, 부동산 거래 자금의 출처 조사와 특정 지역에 대한 투기 활동 감시를 중단했다. 하지만 지난 5공화국 시절인 1982년 들어서는 부동산 투기 조짐이 일어나자, 아파트 불법 전매·아파트 구입 자금 출처·부동산 중개업소의 불법 거래 감시 등 주택 시장에 대한 규제를 다시 강화했다. 하지만 이러한 투기 억제책의 영향으로 1986년 이후 부동산 시장은 다시 침체기로 접어들었다.

## 외환 위기 시절, 건설·부동산 경기 부양책 쏟아져

이렇듯 정부의 건설·부동산 정책은 경제 사이클에 따라 냉탕·온탕을 오갔다. 1997년 이후에는 IMF 외환 위기를 겪으면서 위축된 주택 경기를 활성화시키기 위한 자금 지원과 건설 촉진 정책들이 봇물 터지듯 쏟아져 나왔다. IMF 시절에는 대량 해고로 노숙자들이 거리로 내몰리고, 극동건설·동아건설 등 대형 건설사들이 쓰러지는 상황에서 어떻게든 건설 경기를 회복시켜 경제를 살리는 것이 급선무였다. 하지만 규제를 푸는 과정에서 투기 억제책마저 풀어버려 2002년부터 다시 투기 조짐이 일어나기 시작했다. 2003년 초 당시 인수위 경제2분과로부터 부동산 관련 대책을 보고받는 자리에서 노무현 대통령 당선자가 “이렇게까지 많이 풀었습니까?”라는 말을 했을 정도.

1998년부터 2002년까지 발표된 부동산 정책을 살펴보면, 1998년 5월 ‘주택 경기 활성화 대책(5·22)’의 일환으로 분양가 자율화와 양도세 한시 면제, 분양권 전매 한시 허용, 토지거래허가-신고제 폐지가 이루어졌다. 1998년 9월과 12월에도 민영 주택의 분양가 자율화가 추가 실시됐으며, 1999년 3월에는 재건축 가구당 2000만 원의 자금 지원 대책이 발표되기도 했다. 전·월세 서민 보증금 융자 지원 강화와 임대 사업자 세제·금융 지원 확대, 신축주택 구입 시 양도세 한시 면제, 국민주택 규모 취·등록세 한시 감면 등의 금융·세제 지원과 국민 임대 3만 5000호 확대, 수도권 공공택지 공급 등의 주택 공급 정책도 포함됐다.

## 건설 수주·미분양 수 증가, 건설업의 경제 성장률 감소

건설 경기 회복을 통한 경제 활성화를 위해 주택·건설 관련 규제를 푼 결과 천정부지로 뛰어오르는 집값을 잡기 위해 참여정부 임기 내내 주택 시장과 씨름을 했다. 당시 건설교통부는 2002~2003년 2년 동안 두 달에 한 번꼴로 주택 시장 안정화 대책을 발표했다. 참여정부 시절 발표된 부동산 대책만 해도 무려 18개에 이른다. 급기야 1998년 5월 ‘주택 경기 활성화 대책’의 일환으로 내놓은 분양가 자율화를 폐지하고 분양가 상한제를 실시했다. 1가구 2주택 양도세 중과세와 종합부동산세 신설, 재건축 소형 평형 의무, 대출 규제 등의 강력한 정책 발표를 통해 정부는 뾰박질하는 집값을 잡기 위해 몸부림을 쳤다.

그 결과 주택 시장은 거래 및 수요 위축으로 이어져 건설 경기가 점차 나빠지기 시작했다. 설상가상으로 고유가와 원자재 값 상승이라는 외생 변수의 영향으로 올 상반기 건설 시장에는 찬바람이 불기 시작했다. 하반기 들어서는 미국발 금융 위기라는 사상 초유의 사태가 벌어져 불황의 늪에서 언제 벗어날 수 있을지 불투명한 상황에 이르렀다.

각 기관에서 조사 발표한 자료에 따르면, 건설 업계의 현 상황이 좋지 않고, 앞으로의 전망도 불투명한 것으로 나타났다. 통계청이 발표한 국내 건설 수주(경상 금액)는 올 8월 기준 전년 동월 대비 7.6% 감소했다. 발주자별로는 공공 부문에서 11.2% 증가했지만, 민간(-10.5%), 민자(-39.6%) 부문에서 큰 폭의 감소세를 보였다. 토목 부문은 84.0% 증가한 반면, 건축(-39.5%)과 주택(-46.4%) 부문은 하락세를 나타냈다. 이에 따라 건설업 종사자 수도 큰 폭으로 줄었다.

산업별 취업자의 전년 동월 대비 증감을 살펴보면, 건설업(-2.6%)은 도소매·음식숙박업(-1.0%), 제조업(-1.3%), 전기·운수·통신·금융업(-0.5%), 농림·어업(-1.4%)보다 큰 폭의 감소세를 보였다. 한국은행이 조사한 산업별 경제 성장률도 올 2분기 기준으로 제조업(8.5%), 전기·가스 및 수도업(1.6%), 부동산 및 서비스업(3.3%)은 증가세를 보인 반면, 건설업은 -1.4% 감소했다. 산업별 경제 성장 기여도는 건설업이 -0.1%로, 제조업(2.6%), 전기·가스 및 수도업(0.0%), 부동산 및 서비스업(1.5%)과 비교하면 마이너스 수치를 나타냈다.

주택산업연구원은 올 하반기 주택 거래 BSI가 81.2로 주택 거래가 위축될 것으로 전망했다(BSI는 ‘증가 응답 비율-감소 응답 비율+100’으로 산출하고, 100보다 크면 늘어날 것으로 응답한 비율이 많은 것을 뜻함). 올 하반기

외환 위기 시절 주요 부동산 정책

구분	주요 정책	내용
1997년	부동산 시장 안정 대책(1·20)	수도권 주택 25만 호 공급 토지가래허가구역 관리 15% 이상 땅값 급등 지역 토초세 1년 단위 과세
1998년	주택 경기 활성화 대책(5·22)	분양가 자율화 양도세 한시 면제 토지가래허가-신고제 폐지 분양권 전매 한시 허용
	주택 경기 활성화 자금 지원 방안(6·22)	분양 주택 중도금 대출 재개발 사업 기금 지원
	건설 산업 활성화 방안(9·25)	중도금 추가 지원 민영 주택 분양가 자율화
	건설 및 부동산 경기 활성화 대책(12·12)	민영 주택 분양가 추가 자율화 양도세 한시 감면 범위 확대
1999년	주택 경기 활성화 조치(3·22)	재건축 가구당 2000만 원 자금 지원
	서민 주거 안정 대책(5·31)	중소형 주택 공급 국민주택기금 금리 인하 중도금 대출, 전세 반환 자금 금리 인하 소형 주택 구입 근로자 국민주택기금 융자
	중산층 및 서민 주거 안정 대책(8·20)	임대 사업 등록 요건 강화 매년 임대 주택 10만 호 건설 근로자 주택 구입 자금 지원 한도 상향
	주택 건설 촉진 대책(10·7)	민영 청약 자격 완화, 재담청 제한 폐지 청약 예·부금 취급 기관 다변화
2000년	주택 시장 안정 대책(1·10)	서민 내 집 마련 기회 확대(대출 금리 인하) 서민 주택 자금 지원 규모 3조 원 확대
	주택 건설 촉진 대책(7·1)	국민주택기금 지원 대상 확대
	건설업 활성화 및 구조 개편 촉진 대책(8·29)	주택 구입 시 양도세 감면 임대 주택 시장 활성화
	지방 건설 활성화 방안(11·1)	천안, 대전, 목포 3개 지역 신시가지 조성 비수도권 신축 주택 양도세 면제
2001년	서민 주거 안정 대책(1·27)	매입 임대 사업자 보증 한도 확대 등
	서민 주거 안정을 위한 전월세 종합 대책(3·16)	전·월세 서민 보증금 융자 지원 강화 임대 사업자 세제·금융 지원 확대
	건설 산업 구조 조정 및 투자 적정화 방안(5·23)	신축 주택 구입 시 양도세 한시 면제 국민 주택 규모 취·등록세 한시 감면
	임대 주택 건설 활성화 대책(5·26)	공공 택지 임대 주택 공급 비율 확대 등
	전·월세 안정화 대책(7·26)	소형 평형 공급 확대 등
서민 주거 생활 안정 대책(9·14)	국민 임대 3만 5000호 확대 수도권 매년 600만 평 공공 택지 공급	

기 주택 건설 전망 BSI는 28.6으로 대형 업체는 21.7, 중소형 업체는 31.9로, 대형 및 중소형 업체 모두 체감 경기가 매우 심각한 수준인 것으로 나타났다. 주택산업연구원의 설문 조사에 따르면, 최근 1년간 미분양율이 40%가 넘는 주택 건설 업체는 전체 62개 업체 중 22개(35.5%)로 매우 높은 수준을 보였다. 이에 따라 단기적으로는 주택 건설 업체의 도산 가능성이 커지고, 중장기적으로는 공급 감소로 인한 주택 시장 불안이 예고되고 있는 것으로 분석했다. 지방의 경우엔 주택 보급률이 높아 미분양 주택 구입 시 1가구 1주택자에 대해서만 지원하는 것은 미분양 주택을 해소하는 데 한계가 있다는 것. 그래서 1가구 2주택자에 대해 미분양 주택 구입 시 양도세 증가를 완화하는 등의 실효성 있는 정책 마련을 촉구했다. 미분양 주택 해소방안에 대해서는 '미분양 아파트 구입자에 대한 양도세 완화 등 세제 지원'이 39.5%로 가장 높았고, '미분양 아파트 구입자에 대한 LTV, DTI 규제 완화'가

27.2%, '전매 제한 기간 완화'가 18.0%를 차지했다. 이에 대해 주택산업연구원은 지방의 미분양 주택 해소 대책이 일부 발표되기는 했지만, 미분양 주택이 16만 호를 넘는 상황에서 실효성에 대한 우려가 높아 추가적인 규제 완화 대책이 필요하다고 전했다.

**'주택 시장 안정 · 건설 경기 부양' 두마리 토끼 잡아라**  
이에 따라 부도 업체 수도 전년 동기 대비 16.3% 증가했다. 건축 허가 면적은 전년 동기 대비 11.6% 감소했으며, 건축물 착공 실적은 전년 동기 대비 15.0% 줄었다. 대한건설협회에서 건설사를 대상으로 설문 조사한 결과에 따르면, 총 492개 사 중 68.5%인 337개사가 작년 대비 자금 상황이 악화됐다고 응답했다. 작년 상반기에 비해 자금 사정이 '호전됐다'고 응답한 업체 수는 7.8% 줄었고, '악화됐다'는 응답은 18.6% 증가했다. 지역별로 '악화(또는 조금 악화)됐다'고 응답한 업체의 비율이 서울은 73.1%, 지방은 68.0%를 나타내 서울 지역 건설사들의 자금 사정이 더 심각한 수준이다. 자금 사정이 악화됐다고 응답한 업체는 소기업(49.3%)뿐만 아니라 상대적으로 자금 사정이 양호한 대기업(46.2%), 중기업(53.5%)들도 경기 침체에 따른 자금 압박을 받고 있는 것으로 나타났다.

2008년 하반기 이후 향후 자금 상황을 전망하는 질문에 대해 총 492개 사 중 297개 사(60.4%)가 상반기에 비해 악화될 것으로 응답했다. 기업 규모별로는 대기업(69.3%)이 소기업(62.5%), 중기업(46.5%)보다 체감 경기가 더 어려운 것으로 나타났고, 호전될 것으로 전망하는 업체는 한 곳도 없었다.

이처럼 미분양 물량과 건설사 부도 업체 수 등의 데이터만 보더라도 건설 업체를 살리기 위한 극약 처방을 해야 한다. 하지만 미분양 물량 증가는 건설 업체들이

지방과 서울, 수도권 지역의 주택 수요를 정확히 예측하지 못했기 때문에 발생했다는 의견도 있다. 또 정부에서 건설사 부도로 인한 경제적 파급 효과를 두려워해서 미분양 아파트 및 공공 택지를 매입하는 것에 대해 '기업의 도덕적 해이'를 일으킬 수 있으며, 국민의 혈세로 부실 건설사들을 도와주는 것이라는 비판도 일고 있다. 지금은 참여정부 시절, 집값이 많이 오른 아파트 단지의 거품이 걷히는 과정이며, 부실 기업들은 구조 조정돼야 한다는 것이다. 하지만 산업 경제에 상당한 영향을 미치는 건설업의 부도로 인해 실업률이 증가하고 관련 업계의 침체가 가속화되는 것을 고려한다면, 건설업계의 침체를 외면할 수만은 없다. 과거 5공화국 시절 이전과 이후, IMF 외환 위기 시절과 참여정부 기간 동안 주택 및 건설 경기와 이에 대한 정부의 대응책을 살펴봐도, 단순히 경기 부양을 목적으로 건설 및 부동산 정책을 무분별하게 풀어주는 것은 신중하게 고민해 봐야 한다. ☹