

16. IMF체제 이후 건설정책 진단과 하반기 정책과제

자료제공 : 한국건설산업연구원

김 태 황(한국건설산업연구원 부연구위원)

이 자료는 지난 6월 24일 한국건설산업연구원과 대한건설단체총연합회가 주최한 「건설산업의 선진건설시스템 구축을 위한 세미나」(Ⅱ)중 제2주제임 <편집자주>

I. 문제의 제기

- IMF체제의 긴축 정책이 시행됨에 따라 투자와 생산이 감소되어 소득이 감소하였고 총 수요가 크게 위축됨에 따라 전반적인 경기의 침체가 심화됨.
- 생산활동의 위축에 따른 장기적인 대량 실업이 심각한 사회문제로 대두되어 긴축정책의 완화와 부분적인 경기부양책의 필요성이 제기됨.
- 경기 침체의 여파로 건설계약 실적과 매출액은 급감하였으며, 특히 건설 일용 근로자의 대량실업 사태에 대한 대응책이 시급하게 요구됨.
- '98년 하반기 이후 실업 대책과 경제 활성화를 위한 건설 경기 부양책이 대대적으로 추진되었으나 그 파급효과는 미미한 것으로 평가됨.
- '99년 1/4분기 들어 국내총생산이 4.6%의 성장률을 기록하면서 전번적인 경기 회복의 조짐이 나타났으나, 건설생산은 오히려 15.1%가 감소한 것으로 나타남.
- 제1주제에서 살펴본 바와 같이, '99년 하반기에도 건설 경기의 회복세가 불투명할 것으로

로 전망되므로 이에 대응하는 정책 방안을 마련하는 것이 필요함.

- 본 보고서는 지난 1년 6개월 동안의 IMF체제에서의 주요 건설 경제을 진단하고 그 파급효과를 평가함으로써 향후 정책 과제의 방향과 내용을 도출하는 데에 기여하고자 함.

II. IMF체제 이후 건설정책

1. 정책 기초

(1) 긴축 정책('97. 12~'98. 4)

- IMF의 구제 금융신청 이후 '98년 4월에 이르기까지¹⁾ 고금리와 재정 지출 축소에 의한 극심한 긴축 정책 기초가 시행됨.
 - 긴축 재정의 결과, '98년 1/4분기 건설 투자는 급감하여, 그 증가율이 전분기(4.5%)에 비해 10.4%포인트가 하락한 -5.9%를 기록함.
 - '98년 1/4분기의 건설 계약 실적은 전년 동기 대비 23.9%의 감소율을 나타내었으며, 부도 건설업체의 수는 약 4배로 증가함.
- 긴축 정책 시기의 건설 경제 정책은 우선적으로 공공 투자 사업의 시기와 규모를 전면 재조정함.
 - 사업의 효율적 추진을 위해, 대형 공공 사업에 대한 예산을 집중 투자하는 반면, 우선순위에 따라 사업을 연기 또는 축소함.
 - 재정 지출이 축소되어 건설 물량의 총공급이 부족하였으므로, 입찰·계약 과정에서 수요자(건설업체) 관리 정책이 보완·강화됨.
 - 담합 또는 덤핑 행위에 대한 규제를 강화하여 공사 물량의 공급 부족으로 인한 집단

1) 4월 20~29일 사이 IMF와의 2/4 정책 협의에서 실업 대책을 위한 재정 적자 긴축의 완화와 금리인하가 합의됨.

이기적인 지대 추구 행위(rent seeking activities)를 방지하는 한편, 과잉 경쟁에 따른 덤핑 입찰의 부작용을 최소화하려는 제도적 방침과 행정 운영 지침이 시행됨.

- 고금리 정책에 의해 자금의 유동성이 저하됨에 따라 경영 상태에 따른 건설업체의 사업 및 인력 구조조정을 유도함.

(2) 경기 부양('98. 5~'99. 5)

- 경기 부양책은 일차적으로 실업 대책의 필요성이 강조되면서 시행되었고 그 결과 고용 유발 효과가 상대적으로 큰 건설 사업에 대한 공공 투자가 증대됨.
 - 전체 실업자 가운데 전직 건설업 근로자의 수가 도소매 및 음식 숙박업 종사자 다음으로 가장 큰 비중을 차지하였으며²⁾, 특히 건설 취업자의 70% 이상을 차지하는 일용직 및 임시직 근로자의 실업 비중이 상용 근로자의 2배 이상을 차지하였으므로 공공건설 투자를 통한 실업 대책이 적극적으로 추진됨.
- 금리 인하와 재정 지출을 증가하여 건설 생산 활동에 대한 지원책을 확대하고자 함.
 - 공공 사업의 경우 예산 집행을 조기에 시행함으로써 자금의 유동성을 높임으로써 기업의 연쇄도산의 여파를 감소시킴.
 - 기업 대출 금리를 인하함으로써 중단 또는 보류되었던 사업의 운영 자금의 유동성을 증대시킴.
 - 주택 금융을 확대함으로써 민간 주택 시장의 수급 활성화를 유도함.
 - 조세 감면을 통한 가치분 소득을 증대시킴으로써 주택의 구매력을 향상시키고자 함.
- 하지만 예산 규모의 제약으로 단기적인 고용 및 경기 부양 효과를 최대화하기 위해서는 신규 사업보다는 계속 사업에 대해 투자가 집중시킴.
- '98년 하반기 이후 건설 경제 정책은 실업 대책 및 적자 재정 지출의 확대와 더불어 본

2) 예컨대, '98년 3월의 경우, 1년 미만 전직 실업자의 구성을 살펴보면, 전직 제조업 종사자의 비중은 23.8%였던 반면, 전직 건설업 종사자의 경우는 26.7%를 차지함. 실제로, '97년 1/4분기~'99년 1/4분기 중 전체 취업자수가 122만 명(-5.8%) 감소한 가운데, 건설업 취업자수는 74만 명(-36.6%)이 감소한 것으로 집계됨. 통계청, 「1999년 3월 고용동향」.

격적인 경기 부양책으로 전환됨.

〈표 1〉 정부·IMF 협의 단계별 통합재정 규모 및 수지 변동

(단위 : 10억원, %)

구분	'98 당초예산	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	'99 예산
통합재정규모	106,162	107,348	110,048	117,948	118,223	126,350
통합재정수지	1,064	-3,600	-7,800	-17,500	-21,366	-22,666
대 GDP	0.3	-0.8	-1.7	-4.0	-5.0	-5.1

자료 : 기획예산위원회

2. 건설 정책의 주요 내용과 운영 수단

(1) 사회간접자본 투자

- 건설 경기의 침체가 심화되고 실업률이 급증함에 따라 고용 유발 효과가 높은 건설부문에 대한 공공 투자의 확대와 예산의 조기 집행이 시행됨.
 - '98년 1/4분기와 2/4분기 중 민간 건설 계약 실적은 '97년 같은 기간에 비해 각각 37.0%와 70.6%의 감소율을 나타내었으며, 상반기 중 건설 투자는 25.7% 감소하여 건설 경기 부양의 필요성이 증대됨.
 - 실업률이 '97년 4/4분기에 2.6%에 머물렀으나 '98년 1/4분기와 2/4분기에는 5.7%와 6.9%로 급증함에 따라 소득 감소→ 소비위축→ 경기 침체 심화의 악순환이 지속되리라는 우려가 커짐.
- 정부는 '98년 3월말부터 공공 투자 사업과 관련된 추경 예산을 상반기에 조기 집행하는 방안을 마련하였으나, 9월 말 제2차 추경예산이 편성된 이후 본격화됨.
 - 당초 '98년 예산보다 13.2%가 증가한 11조 5,000억 원이 집행됨.
 - '99년 중 SOC 투자 예산의 96.4%가 상반기에, 특히 1/4분기 중에 89.5%가 배정됨.
 - 1/4분기 중 SOC 투자 자금 4조원 가운데 최종 자금 수요자 기준으로 81.9%가 집행되었으며, 연간 해당 예산 대비 34.0%를 기록하여 다른 산업 부문에 비해 현저히 높은

수준임.³⁾

〈표 2〉 SOC 부문의 99년 상반기 중 예산 배정 계획

(단위 : 억원)

구분	연간	1/4분기	2/4분기	상반기
SOC 전체	121,918(100.0)	89,835(73.7)	27,665(22.7)	117,500(96.4)
도 로	62,245(100.0)	46,492(74.7)	15,556(25.0)	62,048(99.7)
철도 및 지하철	28,414(100.0)	20,873(73.5)	5,376(18.9)	26,249(92.4)
항 만	9,470(100.0)	5,384(56.9)	3,345(35.3)	8,729(92.2)
공 항	10,253(100.0)	7,548(73.6)	2,388(23.3)	9,936(96.9)
수자원 및 기타	11,536(100.0)	9,538(82.7)	1,000(8.6)	10,538(91.3)

주 : 1) '99년도 제1회 추경예산 편성에 따른 SOC 증가액 550억원이 포함되지 않음.

2) ()안은 구성비. 자료 : 기획예산위원회

(2) 주택 경기 활성화

- 고금리와 주택소비의 위축에 따라 민간 건설 경기의 극심한 침체는 건설 기업의 구조조정 차원을 넘어 업계의 연쇄도산의 확산과 경제 전반의 침체를 장기화시킬 수 있다는 우려가 증대되어 정부는 금융지원과 조세 감면을 통한 주택 경기 활성화 방안을 시행함.
 - 가계를 대상으로는 주택 구매력을 촉진시키기 위해 주택 자금 지원과 조세 감면을 시행하고 기업에는 주택 건설 자금을 지원함.
 - 주택 구입과 전세 자금 지원을 통한 직접 금융을 확대하는 한편, 주택 매매와 관련된 양도소득세, 등록세 및 취득세의 한시적 면제 또는 감면 조치, 택지초과소유에 대한 부담금제도의 폐지 등의 재정적 지원이 포함됨.
 - 미분양 주택의 누적, 입주 예정자의 중도금 연체 및 채권 금융기관의 자금 회수에 따른 건설기업의 유동성 확보를 지원하기 위하여, 미분양 주택에 대한 운전 자금 대출뿐만 아니라 부도 사업장 인수 촉진 자금 대출, 재개발 사업 자금 융자, 개발 부담금 면제

3) 농업(7.6%), 교육(3.9%), 문화(6.4%), 환경(2.7%), 정보통신(3.7%), 산업자원(8.6%) 부문에서의 투자 예산의 최종집행 실적은 9% 미만임.

및 개발 이익의 경감(25% 경감) 등의 공급자 지원책이 마련됨.

- IMF체제에서의 주택 경기 활성화 대책은 '98년 3월 이후 다양한 정책 방안⁴⁾이 단계적으로 추진되고 있음.
 - 3~4월의 정책 방안들은 5월 이후 본격화되어⁵⁾ 주택 수요 촉진, 공급자 자금지원, 거래 촉진을 위한 투기 억제 규제 완화 등의 조치가 시행됨.
 - '98년 중 총 7조 5,922억 원의 주택자금 가운데 4만 3,000호에 대한 중도금 대출 6조 440억 원이 79.6%를 차지하였고 건설업체를 대상으로 7만 5,000호에 대한 미분양 주택 자금으로 1조, 1,770억원이 지원됨.

〈표 3〉 '98년도 주택자금 지원 실적

(단위 : 억 원)

구 분	지 원 내 역	지 원 실 적
수요자 지원	중도금 대출(243,000호)	60,440(79.6)
	전세반환금(15,000호)	1,554(2.0)
	중형임대주택자금	401(0.5)
	소 계	62,395(82.1)
공급자 지원	미분양 주택 자금(75,000호)	11,770(15.5)
	부도사업장 인수 촉진 자금	719(0.9)
	중소업체 운전자금(227건)	526(0.7)
	재개발 사업자금	552(0.7)
	소 계	13,567(17.9)
합	계	75,962(100)

주 : ()안은 구성비.

자료 : 건설교통부

4) '98년 3월 정부의 근로자 주택 자금 1,800억원의 지원 방침 이후 매월 평균 5건 이상의 정책들이 추진되고 있음.

5) '98년 5월 22일 주택 및 건설 경기 종합 부양책이 발표되어 세제지원, 금융지원, 규제완화 및 제도 개선이 포함됨.

- '99년 들어 주택 가격이 상승세로 전환되고 미분양 공동 주택의 수가 크게 감소함에 따라 보다 적극적인 활성화 방안으로 '일자리 창출을 위한 주택 건설 10만호 확대계획'⁶⁾을 추진하고 있음.

(3) 부동산 정책

- 자산 유동화 정책을 추진함으로써 부동산에 대한 지속적인 수요를 창출하고자 함⁷⁾
 - 극심한 경기 불황에 바진 주택 건설업체를 지원하기 위해서는 단기적인 자금 지원만으로는 미흡하며 자율적인 주택 거래 시장을 활성화시킬 수 있는 주택 수급 체계의 개선의 필요성이 제기됨.
 - 부동산의 소액화 및 유동화를 통해 가용 자금의 회전을 높임으로써 수요자의 금융비용을 절감시키고 부동산 수요의 증대에 따른 공급자의 금융조달을 원활히 하고자 함.
 - 부동산 시장과 금융 시장의 상호 연계성을 강화함으로써 경기 침체에 부동산 거래를 활성화시키고 건설경기를 회복시키고자 함.
- 그린벨트 지역의 재조정안이 효율적인 국토 이용을 지향하면서 부동산 개발 사업의 활성화를 통한 경기 부양의 효과를 추구함.
 - 20년 동안 토지의 효율적인 활용과 환경 보전이라는 상반된 논리에 의해 쟁점이 되어 왔던 사안이 경기 침체에 민간 수요의 확대 정책과 병행하여 검토되고 있음.
 - 즉, 그린벨트 완화 정책은 IMF체제에서 전반적인 경기가 침체되어 재정 지출이 민간의 실질적인 유효 수요를 진작시키기에는 기대에 미치지 못함에 따라 민간 자본의 자생적인 투자와 직접적인 수요가 발생할 수 있도록 유도하려는 전략적 대응책의 일환으로 추진되고 있음.

6) 국민주택기금(1조 7,198억 원)과 재정(324억 원)에서 총 1조 7,522억 원을 투입하여 공공주택 20만 호, 민간주택 30만 호를 건설함으로써 건설부문에서 13만 명, 전자재 산업 등 연관분야에서 7만 명의 신규 고용을 창출하고자 함.

7) '98년 9월 자산담보부채권(ABS)과 주택저당채권(MBS)을 발행할 수 있도록 자산유동화에 관한 법률이 제정되었고, '99년 1월에는 주택저당채권 유동화 회사법이 제정됨.

(4) 규제 개혁

- 건설관련 규제 개혁 정책은 규제가 기업 활동을 위축시킴으로써 경기 활성화의 장애요인이 되고 있다는 지적에 따라 '98년 하반기에 구체화됨.
- 규제 개혁은 시장 중심적인 경쟁 체제를 강화함으로써 침체된 생산 활동이 활성화될 수 있는 여건을 조성하고, 궁극적으로 건설산업의 경제적 효율성을 향상시키고자 함.
- '98년 10월 총 915건의 관련 규제 중에서 585건을 정비 대상으로 확정하여 463건이 폐지되었으며(50.6%), 정비 작업의 결과 현재 235건이 개선되었고 217건은 존치해 있으나 추가적인 개혁 작업이 진행되고 있음.
- 개혁의 대상은 건설 활동 전반, 즉 건설 경제 분야, 건설 기술 및 안전분야, 건설 기계분야, 주택도시 분야, 국토 계획 및 토지 분야, 수자원 및 지리 분야가 이에 포함됨.
- 건설업 면허제를 등록제로 전환하고 전문건설업자의 겸업 제한을 폐지하는 등 기업의 시장 진입 장벽을 철폐 또는 완화함.
- 개발 촉진 지구 내의 건축 또는 토지 형질 변경 등의 행위에 대한 허가제를 폐지하고 지역 개발 법인 설립의 인가를 자유롭게 함으로써 국토 개발을 중심으로 한 건설 활동을 촉진하고자 함.
- 청약 배수제를 폐지하고 민영 주택 재당첨에 대한 제한과 무주택 우선 공급 규제를 완화하는 한편 분양가를 자율화시킴으로써 주택 및 토지의 경기 과열을 방지하기 위해 마련되었던 각종 규제를 조정함.
- 국가계약법상의 입찰 및 계약 제도를 개선하여 지역의무공동도급의 대상 금액을 축소하는 한편, PQ 및 적격 심사의 배점을 조정하여 기업의 구조조정을 유도하고 적격 판정 점수를 상향조정함으로써 기업의 경쟁력을 강화시키고자 함.
- 기타 안전, 기술, 도시 건축 심의 관련 분야에서 건설업체의 생산 및 행정 비용을 가중시키거나 생산활동을 제약해 왔던 규제들을 정비함.

Ⅲ. 건설정책의 파급효과와 평가

1. 건설 정책의 성과

(1) 지표 추이

- '98년 5월 이후 대대적인 건설 경기 부양책이 실시된 이후, 특히 '99년 들어 성장률이 반전되고 실업률이 저하되는 양상이 나타나고 있으나 건설 생산 활동에 미친 영향은 다른 산업에 비해 상대적으로 미약한 것으로 나타남.
- '98년 2/4분기 이후 건설 투자의 감소율 폭은 더욱 확대됨.
 - 2/4분기 중 건설 투자의 증감률은 -7.8%이었으나, 3/4분기 중에는 -12.0%, 4/4분기와 '99년 1/4분기 중에는 동일하게 -13.7%로 감소함.
- '99년 들어 건축 허가 면적 실적이 상승세를 나타내고 있으나 주택 건축의 착공 실적은 여전히 부진한 상태에 있음.
 - '99년 4월 중 전체 건축물의 착공 실적이 '98년 4월에 비해 -7.3%의 감소율을 나타냄으로써 감소세가 다소 둔화되었으나 1~4월의 착공 면적은 29.1%가 감소하였음.
 - 특히, '99년 1~4월 중 주택 착공 실적은 421만 7,000㎡로 '98년 같은 기간에 비해 48.1%가 감소하였으며, 4월중의 실적만 보더라도 26.1%가 감소한 것으로 나타남.

〈표 4〉 '99년 1~4월 중 건축물 용도별 착공 실적

(단위 : 천 m²)

합계	주거용	상업용	공업용	기 타
9,866(-29.1)	4,217(-48.1)	2,428(-9.1)	1,122(29.3)	2,099(-6.8)

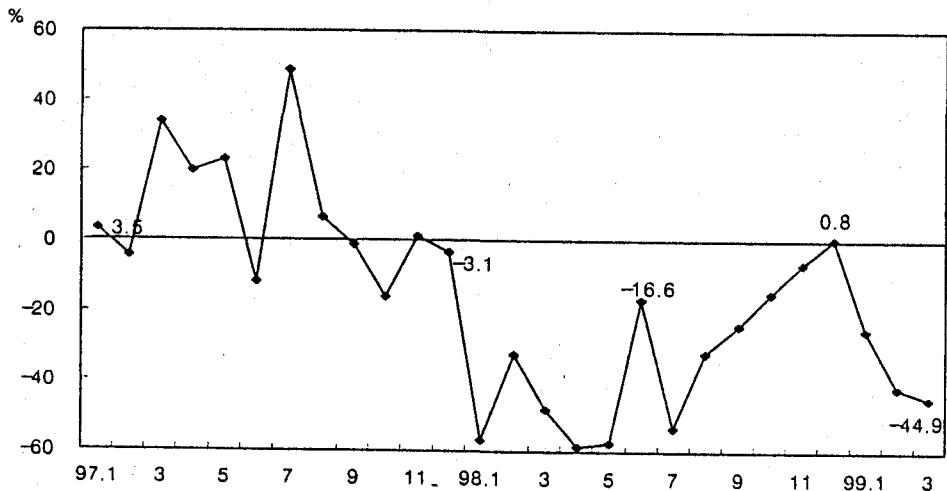
주 : ()안은 전년 동기 대비 증감률.

자료 : 건설교통부

(2) 건설경기 선행지표 추이

- '98년 5월 이후의 건설경기 부양 효과를 선행 지표의 추이를 통해 살펴보면, 건설 수주 실적은 경기 부양책에도 불구하고 지속적인 감소세를 나타내고 있으므로 단기적으로 경기가 활성화되기를 기대하기는 어려움.
 - '99년 들어 수주 실적이 상승하고 있으나 '97년과 '98년과 비교해 볼 때 1/4분기의 통상적인 증가세에도 미치지 못하고 있으며, 특히 공공 투자 예산의 조기 집행에도 불구하고 그 효과는 미약한 것으로 나타남.
- '99년 3월까지의 건축 허가 면적은 전년도에 비해 크게 저조한 실적을 나타내었으나 4월 들어 다소 증가세를 보임.
 - 건설 경기 부양책이 본격화된 '98년 하반기에도 건축 허가 실적은 지속적인 감소세를 나타냄으로써 민간 건설 부문의 경기 회복에 대한 기대가 정책 목표에 이르지 못하였음을 반영함.
 - '99년 들어 상승세가 나타나고 있으나 이미 부동산 경기가 침체되었던 '97년 초와 비교해 보면 상승세가 크게 완만하게 진행되고 있음.

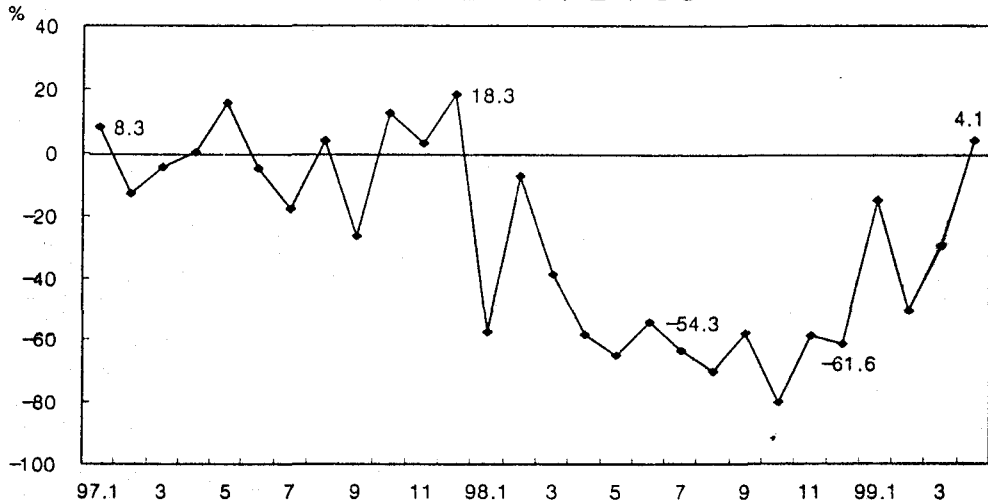
〈그림 1〉 건설 수주 동향



주 : 전년동기 대비
 자료 : 대한건설협회

- 한편, '99년 4월의 경우 4.1%의 증가율을 나타내고 있으나 이는 '98년 4월의 실적이 전년 동월에 비해 무려 58.1%가 감소한 상태였으므로 그 반등 효과를 감안하면 실질적인 상승세로 보기는 어려움⁸⁾
- 이러한 양상은 앞서 제1주제에서 다룬 바와 같이, 하반기에 수주 실적이 4.7%가 증가할 것임에도 불구하고 경기 침체의 상황이 지속될 것이라는 전망을 뒷받침하고 있음.

〈그림 2〉 건설 허가 실적 동향



주 : 전년동기 대비
 자료 : 대한건설협회

2. 건설 정책 평가

□ 공공 투자의 효과

- '99년 SOC 투자 예산이 '98년에 비해 6.5%가 증가하였고⁹⁾ 상반기에 집중 투입되어 건설 고용 창출과 경기 부양에 기여한 것으로 평가됨.

8) 실질적으로 '99년 4월의 실적은 '97년 4월의 44% 수준에 불과함.

9) 제1회 추경예산 편성의 결과.

- '99년 1/4분기의 공공 건설 부문의 성장률은 26.4%를 기록함으로써 '98년 1/4분기와 연간 성장률 각각 -7.4%와 -3.3%에 비해 현저히 높은 수준을 나타냄.
- SOC 부문에 대한 투자는 '98년 1/4분기에 비해 27.6%가 증가하였음.
- 공공 건설 투자의 단기적인 확대에도 불구하고 민간 투자의 침체가 심화되어 전반적인 건설 투자는 여전히 위축된 상태임.
- '99년 1/4분기 중 건설산업 전체의 성장률과 건설 투자는 각각 -15.1%와 -13.7%의 감소율을 기록함.
- 공공 투자가 확대되었으나 전반적인 경기 침체가 지속됨에 따라 민간 부문에서 투자심리가 회복되지 못한 결과임.
- 한편, 실업 대책에 중점을 둔 이러한 공공 투자는 장기적인 건설 생산 활동 주기를 고려하지 못한 채 단기적인 투자에 집중함으로써 지속적인 투자 호가대 방안이 미흡함.
- 공공 건설 투자의 조기 집행은 민간 투자가 극도로 침체된 상황에서 적절한 시책으로 평가될 수 있으나, 건설 경기의 회복세가 상대적으로 부진한 시장 여건이 지속될 것으로 전망됨에 따라 공공 투자의 확대 정책은 민간 투자의 회복세가 뚜렷해지기까지 지속되어야 할 것으로 판단됨.
- 공공 건설 투자의 파급효과는 자체적인 투자 효율성뿐만 아니라 민간 투자를 유도하고 전반적인 투자 심리의 회복에 기여하는 바가 지대할 것임.

〈표 5〉 '99년 1/4분기 SOC 예산 집행 실적

(단위 : 조 원, %)

구 분	99예산 ¹⁾ (a)	배정 ²⁾		실제 집행액 ³⁾		미집행액	
		예산 (b)	자금 (c)	중앙정부 (d)	최종수요자 (e)	중앙정부 (c-d)	최종수요자 (d-e)
SOC 투자예산	10.5	9.4	4.0 (37.8)	3.6 (91.1)	3.2 (81.9)	0.4	0.4

주 : 1) 예산청이 62개 주요 사업을 중심으로 배정한 예산이므로 건설부문 SOC 총예산과 상이함.

2) ()안은 총예산 대비 배정액 비율

3) ()안은 배정 예산 대비 집행액 비율

자료 : 예산청

□ 민간 투자의 활성화 성과는 부진

- 주택 금융의 조세 감면 조치 등의 지원책이 '98년 5월 이후부터 지속적으로 시행되었음에도 불구하고 '99년 1/4분기에 이르기까지 주택경기는 여전히 부진한 상태임.
- '99년 1/4분기 중 민간 건설의 성장률은 -23.3%를 나타내었으며, 민간 토목 부문에서는 25.0%의 고성장을 기록했으나 그 비중이 미미하며, 주거용 및 비주거용 건축 부문에서는 각각 -23.2%와 -44.9%의 성장률을 나타냄.
- '99년 1/4분기 중 주거용 및 비주거용 건물 건설에 대한 투자 실적은 IMF체제 이후 가장 저조하여 '98년 같은 기간에 비해 30.7%가 감소하였음.
- 건설 경기 부양책으로써 금융 및 재정 지원이 대대적으로 시행되었으나 기대효과가 부진하였던 것은 건설 생산 활동의 구조적 특성에서 비롯되는 측면과 정책적으로 미흡하게 대응한 측면을 동시에 고려할 수 있음.
- 건설 생산의 투입과 산출 효과는 장기적인 주기를 나타냄으로, 국민 경제 전반의 부양책으로 활용하기 위해서는 주기 선행적으로 추진되어야 함.
- IMF체제에서의 경기 침체의 상황은 기존의 경기 주기적인 침체 국면과는 구조적으로 상이한 여건으로 진단할 수 있음에도 불구하고, 정책의 운영이 이전의 상황에 연계·비교되어 회귀적이고 점진적인 특성에 집착함으로써 정책상의 실기, 부양책의 범위와 정도의 미진, 근본적인 제도 개선의 부진 등의 시행상의 혼선이 발생한 것으로 분석됨.
- 실물 경제 전반에서 침체가 지속되고 있는 상황에서 단기적인 지원 중심의 주택 경기활성화 정책은 구조적으로 한계를 가질 수밖에 없다는 평가도 제기될 수 있음.

□ 부진 원인

(1) 지원 대상의 부적절

- 주택경기 활성화를 위한 금융지원책은 수요자와 공급자에 대한 지원이 동시에 시행되었으나 기대효과는 크게 미미한 것으로 분석됨.
- '98년 중 지원된 전체 주택 자금 가운데 82.1%가 주택 수요 창출을 위한 수요자 지원에 할당된 것은 주택의 초과 공급의 상태에서 바람직한 지원 방침으로 평가됨.

- 하지만, 지원 대상의 79.6%가 중도금 대출에 집중됨으로써 대부분이 IMF체제 이전에 이미 분양된 주택에 대한 지원에 한정됨으로써 신규 수요의 창출에 이르지 못함.
- 결과적으로, 가격인하에도 불구하고 미분양 주택이 대량으로 발생함으로써 지원 대상에서 신규 수요자의 구매력이 회복되지 못함이 반영됨.
- 경기 침체에 자산가치가 하락함에 따라 임대 주택에 대한 수요가 증가할 것이라고 예측할 수 있었음에도 불구하고 중형 임대 주택 자금에 대한 지원액의 비중은 0.5%에 불과함

(2) 지원 시기의 지연 및 분산 시행

- 세계 지원, 금융 지원 및 규제 완화 정책들이 소폭으로 분산 시행됨으로써 기대효과가 반감된 것으로 분석됨.
 - 양도소득세 감면의 경우, '98년 5월에 85m' 이하의 신축 주택만을 대상으로 하였다가 기대효과가 부진함에 따라 7월에는 고급주택을 제외한 신축주택으로 대상 범위를 확대하였으며, 경기 회복세가 나타나지 않자 다시 12월에는 양도소득세 비과세 요건인 보유기간을 3년에서 1년으로 단축시키는 동시에 대상 범위도 기존 주택으로 확대함.
 - 일련의 조치에 의한 경기 부양 효과에 대한 예측이 부정확하여 시행상 실기함으로써 파급효과가 상쇄된 것으로 분석됨.
 - 이러한 정책 시행상의 지체 또는 단계화는 부처간의 의사 결정의 협조가 미흡하였던 점도 지적할 수 있음.

(3) 지원 폭의 소규모

- 재정 지출 규모가 한정되어 있고, 다른 부문과의 형평성의 문제가 발생할 소지가 있으나, 주택 경기 활성화 정책을 국민 경제 활성화라는 대국적인 차원에서 이해할 때 지원 규모가 크게 부족한 것으로 평가됨.
 - 실제로, 중도금 대출과 전세 반환금 지원액 6조 1,994억원이 한 가구당 배당된 금액은 2,400만원에 불과하여 이러한 지원 규모로 경기 침체에 추가적인 수요 창출을 기대하기에는 절대적으로 부족한 것으로 판단됨.

(4) 건설산업의 특성 미반영

- 지원 방식으로는 직접적인 금융 지원과 간접적인 조세 감면 지원을 병행하였으나 조세 감면의 효과는 미미한 것으로 판단됨.

- 주택 경기 활성화를 위한 조세 감면 정책은 주택 수요를 증가시키고자 하였으나, 실질적으로 주택 수요의 가격 탄력성이 낮아 조세 면제 또는 감면에 의해 주택 가격이 하락한 효과가 발생함에도 불구하고 수요는 비탄력적인 특성을 가지는 것으로 분석됨¹⁰⁾
 - 실제로 주택 매매에 대한 조세 감면의 대상이 일정 규모(85㎡) 이하의 신축 주택에 국한됨.
 - 양도소득세 감면의 경우, 주택 수요에 대한 현재적 비용의 절감 효과가 있는 것이 아니라 양도 시점에서 발생하므로 수요자로서는 불확실한 현재 가치에 대한 유인력이 미약할 수밖에 없음.
- 전세 반환 자금과 중도금 대출을 통한 금융 지원은 주택 수요의 감소가 가속화되는 사태를 진정시키는 데에 상당 부분 기여했던 것으로 평가되지만, '98년 말 이후 시중 금리의 하락에 따른 지원 금융의 대출 금리가 신속히 조정되지 못함으로써 기대효과의 한계를 드러냄.

IV. 하반기 건설 정책 과제

1. 정책 기조

- 하반기 건설 경기의 침체가 지속되리라는 전망에 따라, 하반기 정책 기조는 IMF체제 이후의 정책 기조를 보완하여 경기 활성화를 지속시키되 보다 효율적인 투자 방식의 운영에 초점을 두어야 함.
- 공급 측면에서는 공공 투자의 확대 기조를 유지하면서 투자의 경제적 효과를 최대화시킬 수 있는 유효 수요의 창출에 주력하고, 수요 측면에서는 침체에 저소득층 또는 중산층의 자산가치가 하락함에 따라 이들의 유효 수요력이 회복될 수 있도록 사회 경제적 후생 증진의 측면이 강조되어야 함.

10) 권오현(1999), 「주택 경기 활성화 정책의 평가 및 개선방안」, 한국건설산업연구원, 19~20면.

2. SOC 투자의 지속적 확대

- 1999년 4월의 건설업 취업자수는 총 143만 명으로 전년 동기의 164만 명에 비하여 12.8% 감소하여 27.8%의 감소율을 기록한 1월 이후 감소의 폭이 둔화되고 있으나, 전체 산업에서의 비중은 가장 큰 것으로 나타나고 있음.
 - 특히, 비교 대상 기간인 1998년 4월의 건설업 취업자 수가 전년 동월에 비하여 이미 19.3% 감소한 것을 감안하면, 감소 규모가 매우 심각한 수준에 이르렀음.
 - 더욱이 1999년 4월의 건설 고용 감소는 21만명에 달해, 총 실업자 151만 2,000명의 13.9%에 이르고 있음.
- 그러나, 문제의 심각성은 건설 고용의 감소 추세가 하반기에 더욱 심화될 것으로 예상된다는 사실임.
 - 지난 1월 이후 건설업 취업자 수의 감소 폭이 둔화된 것은 경기 부양을 위한 공공 건설 투자의 조기 집행에 비롯되었으나, 이로 인해 하반기에는 공사 물량의 소진에 따른 건설업 취업자의 감소가 크게 증가할 것으로 예상됨.
 - 특히, 금년의 SOC 예산 12조 2,000억원 중에서 97%에 달하는 11조 8,000억원이 상반기에 조기 배정되어 하반기의 공급 물량은 거의 소진된 상황임.
 - 또한, 민간 건설 투자의 회복이 크게 부진하여 공사 물량의 부족에 따른 건설 경기의 침체 지속 및 건설 일용 근로자의 대량 실직이 우려되고 있음.
- 따라서 경기 회복 속도가 빠르다는 일부의 우려에도 불구하고 고용을 촉진하고 저소득층 또는 중산층의 보호를 통해 향후 경제 성장 기반을 다져나간다는 차원에서 SOC 건설 투자 예산을 국내총생산(GDP)의 5% 수준인 22조원 정도까지 확대할 필요성이 있음.

3. SOC 민간투자사업의 활성화

- 하반기에 예상되는 건설 투자의 급격한 감소분을 공공 건설 투자만으로 보완하기에는 한계가 있으므로, 민간부문의 SOC 투자사업을 활성화시킬 필요성이 있음.
 - 지난 4월 1일부터 시행된 「민간투자법」은 기존의 「민자유치법」에 비하여 사업 추진 방식의 다양화 등 부분적으로 제도적 개선이 이루어졌음.

- 그러나, 민간부문의 적극적인 참여를 기대하기에는 수익률 저조 및 재원 조달 여건 미비 등 민간투자사업의 가장 핵심적인 문제는 해결되지 않은 상태임.
- 따라서 다음과 같은 제도 개선을 통하여 SOC부문에 대한 민간 참여를 적극 유도하여야 할 것임.

첫째, 적정 투자수익률의 명확한 기준을 제시하고, 이를 경쟁국 수준으로 상향 조정하여야 함.

- 현행 「민간투자법」에 의하면, 수익률이 민자유치기본계획상에 민간 사업자와 주무관청의 협상을 통하여 자율 조정하도록 규정되어, 수익률 산정의 기준이 명확하지 않을 뿐만 아니라 민간 사업자의 의견이 반영되는데 지극히 제한적임.
- 또한, 현행의 투자수익률은 외자 유치의 경쟁국인 홍콩(16~18%), 필리핀과 말레이시아(18%)에 비하여 현저하게 낮은 13%로 설정되어 있음.
- 따라서 「민간투자법」 시행령의 개정을 통하여 SOC 민간투자사업에 대한 적정 투자 수익률을 경쟁 대상국의 수준인 18% 수준으로 상향 조정하여야 함.

둘째, SOC 민간투자사업에 소요되는 재원 조달의 여건을 개선하여야 함.

- 금융기관이 SOC 사업의 대출에 대하여 적용하는 BIS 위험 가중치의 기준이 현행 100%로 설정되어 있어, SOC부문에 대한 대출을 기피하고 있음.
- 따라서 은행 감독업무 시행지침의 개정을 통하여 현재의 BIS 위험 가중치 기준을 30% 이하의 수준으로 완화하여야 함.

셋째, 민자사업의 자금 차입을 저해하는 애로 사항을 해소하여야 함.

- SOC 투자가 대규모인 까닭에 대기업의 참여가 불가피한 실정임에도 불구하고, 민자사업전담법인에 대하여 대기업이 30% 이상 출자할 경우 해당 법인은 대기업의 계열사로 분류되고 있음.
- 또한, SOC 부문에 대한 민간 투자가 그 특성상 대규모의 초기 투자가 요구되고 투입자금의 회입 기간이 장기임에도 불구하고, 3년 연속 결손시의 대출이 불건전 여신으로 분류되고 있음.
- 이러한 분류 기준으로 인해 해당 법인은 부채비율의 200%이내 유지, 상호 지급 보증의 해소, 결합채무재표 작성의 의무화 등이 적용되어 자금 차입이 곤란하고, 차입된 자금에 대한 금리 상승으로 자금의 추가 차입이 불가능한 실정임.
- 따라서 「공정거래법」 시행령의 개정을 통하여 민자사업전담법인을 대기업 집단 편입 대상에서 제외시켜야 하고, 해당 법인의 여신 건전성 분류 기준을 현재의 3년 연속에서

5년 연속으로 완화하여야 함.

4. 주택 경기 회복 대책 수립

- 한국은행의 최근 분석에도 제시된 바와 같이, 고용 창출 및 생산 증대를 위하여 주택경기가 활성화될 필요성이 있음.
 - 1998년의 주택 건설 실적은 허가 실적을 기준하여 전년의 59만 6,000호에 비하여 48.7% 감소한 30만 6,000호에 불과하고, 1999년의 주택 공급 계획 또한 일자리 창출을 위하여 50만호로 설정되어 있으나 전반적인 경제 여건을 감안할 때 달성여부는 매우 불투명한 실정임.
 - 더욱이 전국의 미분양 주택은 1998년 7월의 11만 6,433호 이후 지속적으로 감소하였으나, 4월말 현재 8만 4,538호가 미분양되어 주택 경기 활성화의 걸림돌로 작용하고 있음.
 - 따라서 주택경기의 활성화를 위하여 다음과 같은 금융 지원, 조세 감면, 규제 완화 등의 정책적 지원을 통하여 주택 수요를 진작하고, 주택 공급 능력이 보장되는 방안이 마련되어야 함.
- 첫째, 금융 지원 및 조세 감면 방안으로서,
 - 신축 주택 구입자의 주택 대출 자급에 대한 금리를 8% 수준까지 추가 인하하고, 주택에 대한 양도소득세를 비과세하거나 1가구 2주택까지 면제하며, 주택 분양 중도금 대출의 대상 규모를 전 평형으로 확대하여 주택 수요를 진작하여야 함.
 - 또한, 건설업체의 운전 자금 대출에 대하여 전 평형으로의 대상 규모 확대, 대출 기간의 연장, 담보 방식의 개선 등 대출 조건 등을 완화하고, 주택 건설업체의 보증 여력 증대를 위하여 정부의 출연을 통한 주택보증기금의 활성화되어 주택 건설업체의 공급 능력이 보장되어야 함.
- 둘째, 규제 완화 등 제도 개선 방안으로서,
 - 국민주택의 분양 가격에 대한 규제로 인해 국민주택 규모의 소형 주택 공급이 제한되므로, 국민주택의 분양가를 자율화하여 전체 주택 시장의 가격 기능을 활성화시켜야 함.
 - 준농림지, 산지와 구릉지의 개발 방안을 마련하고, 토지 이용에 대한 규제를 완화하여 택지의 공급을 확대하고, 택지 공급을 지원하여야 함.

5. 임대주택의 공급 확대

- IMF체제에서 자산가치가 전반적으로 하락함에 따라 주택 수요의 패턴이 변화하고 있음.
 - 주택의 자산 증식의 기능이 약화되고, 수요자의 구매력이 저하됨에 따라 임대주택에 대한 수요가 증가하는 경향이 나타남¹¹⁾
 - 임대주택에 대한 수요의 증가는 절대 구매력이 부족한 저소득층뿐만 아니라 대부분의 중산층에게도 동일하게 나타날 것으로 전망됨.
 - 이러한 주택 수요 패턴의 변화는 저성장의 산업사회에서 지속적인 추세로 나타날 것으로 보임.
- 중산층을 대상으로 하는 임대주택의 경우, 직접적인 재정 지원보다는 다양한 금융기법을 활용한 주택 금융의 활성화를 통해 신규 수요를 창출하고 공급자의 투자 부담을 완화시키는 것이 바람직함.
 - 임대료에 대한 소득세 등 조세 감면의 혜택을 제공함으로써 안정적인 수요를 확보해 나아감.
 - 공급자에 대해서는 주택 자금의 확보가 관건이 되므로, 현재 25평 이하의 분양 주택과 18평 이하의 공공 임대주택의 건설에 투입되는 현재 33조 원에 달하는 국민주택기금의 일부를 활용할 수 있는 방안과 임대주택 건설업체에 대한 금융기관의 대출 금리를 정책적으로 인하시키는 방안을 고려할 수 있음.
 - 또한, 유효 수요의 창출을 위해서는 지리적 여건과 공급 가격이 중요하므로, 민간 사업자가 경제성 있는 위치의 택지를 확보할 수 있도록 택지 개발권을 대폭 부여하거나 상업, 공장, 군부대 이전 용지, 기타 용도의 용지를 택지로 제공하는 방안을 검토할 수 있음.
- 한편, '97년 말 현재 전체 인구의 3.1%로 집계되는 자활 보호 등 생활보호대상자를 포함하여 소득 수준이 하위 5% 이하인 극빈층에 대해서는 정부가 영구 임대주택의 공급을 확대하여야 함.

주택회보

11) '99년 1월~4월 중 경기 회복세가 나타나는 가운데 주택 매매 가격은 0.6%가 증가한 반면, 전세 가격은 6.3%의 증가율을 나타냄