

‘건설산업 부양대책’의 實要件을 높이려면

장 성 수 주택산업연구원 연구실장

서론

지난 5월 23일 정부와 여당은 ‘건설산업부양 대책’을 발표하였다. 대책의 주요 골자는 무주택 서민의 주거안정을 돕기 위해 주택구입을 위한 금융지원을 늘이고, 주택수요의 확대를 위해 주택거래와 관련된 세금을 감면한다는 것이다. 주택산업이 극도의 침체를 겪고 있는 상황에서 정부가 모처럼 발표한 대책이 지닌 의의를 고찰하고 정책적 효과성의 극대화를 위한 몇 가지 방안을 함께 생각해보고자 한다.

부양대책의 배경

1997년 말 외환위기와 1998년의 금융시장혼

란으로 주택매매가격이 1년 사이에 13% 하락하였고, 전세금은 매매가 보다 더 크게 18% 하락하였다. 주택가격의 하락에도 불구하고 거시경제 상황악화에 따른 구매력 저하로 수요는 더 큰 폭으로 위축되었다. 1998년 12월12일 민영주택분양가의 自律化에 따라 分讓價와 시중 去來價와의 차이가 더 이상 존재하지 않게 되자 주택시장에서 투기적 수요와 선매수요는 거의 사라지게 되었다. 주택수요 측면에서 투기적 수요의 이탈은 1998년 이후 주택건설물량이 연 평균 20만호 정도 감소하였으나 주택매매가격은 여전히 안정되어 있다는 사실을 통해 유추할 수 있다(〈표 1〉참조). 주택시장의 여건변화로 인해 향후 주택시장에서는 주택공급감소에 따른 주택매매가격의 앙등이 전세공급감소와 월세화에 따른 임대부문의

〈표 1〉

연도별 주택건설 및 가격 동향

(단위 : 호, %)

연도	주택매매가격 (전도시)	아파트매매가격 (전도시)	전세거래가격 (전도시)	아파트전세거래가격 (전도시)
1995	100.0	100.0	100.0	100.0
1996	101.5	103.5	106.5	110.2
1997	103.5	108.4	107.4	112.2
1998	90.7	93.7	87.6	89.4
1999	93.8	101.7	102.3	113.3
2000	94.2	103.1	113.7	127.1

자료: 건설교통부, 한국주택은행

불안정을 통해 촉발될 우려가 있다. 특히 서울과 수도권권의 경우에는 주택보급율이 70%, 80% 대에 머물고 있어 주택의 절대량 부족에 따른 주택 매매가격 양등의 잠재력마저 잔존하고 있어 주택 시장을 한층 불안하게 하고 있다.

이러한 시장여건에서 주택의 생산을 담당하고 있는 주택산업은 매우 침체되어 있다. 주택산업 침체의 실태는 구매력 감소에 따른 외형축소 즉, 주택 공급물량의 감소, 자금 경색에 따른 부도업체수의 증가를 통해 확인할 수 있다(〈표 2〉참조).

2000년 주택공급물량은 약 43만 3천 호로 당초 건설목표에 비해서는 약 7만 호 미달한 것이다. 건설 실적은 사업승인을 기준한 것이고, 공공부문의 물량과 임대주택까지를 모두 포함한 것이기 때문에 43만 3천여 호 공급이 주택산업의 실태를 정확히 반영한 것이라 보기는 곤란하다. 〈표-3〉에서와 같이 2000년에 민간주택건설사업체는 자체사업으로 총 358,682호의 주택공급을 계획하였으나 113,972호 건설에 그쳐 목표대비 31.8% 공급에 불과하였다. 이러한 부진은 구매력 저하로 분양전망이 낮을 경우 주택건설사업체

회 승인을 받고도 실제 사업에 착수하지 않은 경우 증가했기 때문이다. 건축법 제8조 ⑧항에 근거하여 사업계획승인을 받은 후 1년 이내에 사업을 시행하지 않을 경우 특별한 사유가 없는 한 허가가 취소된다. 따라서 2000년 주택건설물량이 실제로 건설되지 못할 가능성이 있다.

주택건설업체의 사업 실행여부와 공급실적을 파악하기 위한 한 방법으로 입주자 모집 공고 실적을 분석한 결과 전체 사업 승인 실적의 67.8% 정도인 77,373호만이 공급되었을 뿐이다. 2000년의 경우 주택건설업체 3,495개 중 약 11%인 233개 사가 주택사업을 시행하였으나, 실제 입주자 모집한 업체는 171개 사에 불과하다. 그러니까 신규주택공급을 통해 자금을 확보한 업체는 전체 주택건설업체 가운데 약 4.8%에 불과하여 주택산업의 침체를 단적으로 보여주고 있다(〈표 3〉참조).

시장침체에 따른 매출부진과 이로 인한 자금난의 결과로 1999년 89개로 감소했던 부도 주택건설업체수가 141개로 증가하여 주택산업침체의 심각함을 반증(〈표 2〉참조)하고 있다. 과거 주택건설업체는 주택건설자금의 36.5%를 선분양대

〈표 2〉 연도별 미분양주택수와 부도발생업체수 추이

(단위 : 호, %, 개)

연도	주택건설호수	주택보급률	미분양주택수	부도업체수
1995	619,057	86.0	152,313	168
1996	592,132	89.2	109,637	179
1997	596,435	92.0	88,867	221
1998	306,031	92.4	102,701	416
1999	404,715	93.3	70,872	89
2000	433,488	-	58,550	141

자료: 건설교통부, 한국주택협회, 대한주택건설사업협회

〈표 3〉

2000년 주택건설사업 실적

구 분		1999년 실적(A)	2000년 계획(B)	2000년 실적(C)	C/A	C/B	E/D
사업승인	사업승인호수	234,915	358,682	113,972	0.485	0.317	-
기준(D)	업체수	545	597	233	0.427	0.390	-
입주자 모집공공	입주자 모집 공고호수	-	-	77,373	-	-	0.678
기준(E)	업체수	-	-	171	-	-	0.733

주: 소수 4자리 이하 절사

자료: 한국주택협회, 대한주택건설사업협회

금으로, 31.3%를 금융권 차입으로 조달하여 왔으나 IMF 이후 구매자들의 선분양기피와 금융구조 조정의 여파로 주택건설업체의 대부분은 극심한 자금난을 겪고 있다.

대책의 개요 및 평가

대책발표의 내용을 살펴보면 정부는 주택경기 침체의 근본적인 원인은 구매력 저하라고 인식하고 있는 것으로 보인다. 이러한 인식에 기초하여 다음과 같은 정책수단을 동원하여 수요를 촉진하고자 하고 있다. 우선 양도소득세법을 개정하여 2002년 말까지 전국에서 고급주택을 제외한 신축주택을 구입해 5년 안에 양도할 경우 양도차액에 대한 비과세 혜택을 부여한다. 취득·등록세 감면대상을 확대한다. 양도소득세법상의 고급주택이란 전용면적 165㎡ 초과이고 양도가액이 6억원 이상인 공동주택, 단독주택이라면 연면적이 264㎡ 초과이거나 부수토지면적이 495㎡으로서 주택 및 부수토지의 양도가액이 6억원을 초과할 경우, 주택에 개별세대용 엘리베이터, 에스컬레이터, 67㎡ 이상의 수영풀 중 1개 이상의 시설이 있는 경우를 가리킨다. 이러한 양도세 감면 범위

의 확대와 함께 지방에서만 시행하고 있는 신축주택구입시의 세제감면조치를 7월부터는 수도권까지 확대하여 전용40㎡이하 면제, 40㎡초과 60㎡이하 50%감면, 60㎡ 초과 85㎡ 이하 25%의 세금을 감면한다. 이와 함께 주택건설업자가 60㎡ 초과 85㎡ 이하의 주택을 건설하여 원시 취득할 경우 관련세금을 50% 감면해준다. 이러한 세금의 감면과 함께 내집 마련을 지원하여 전월세 시장불안으로부터 무주택 서민의 주거를 안정시킨다는 차원에서 정부는 생애 처음으로 전용 60㎡ 이하의 신축주택을 구입하고자 하는 무주택가구에 국민주택기금을 통해 주택가격의 70%까지를 연리 6%라는 낮은 금리로 대출해 준다는 것이다.

실효성을 둘러싸고 논란에 대상이 되는 양도소득세의 면세 범위 확대와 함께 주택의 취득시에 부담해야 하는 모두 5.6% 취·등록세를 감면해 줌으로써 주택구입자는 부담을 덜게 되고 이것이 수요확대에 다소라도 도움을 줄 것이기 때문에 바람직한 정책이라 할 것이다. 또한 최초로 내집을 마련하는 세대(the first home buyer)에게 주택 가격의 70%까지 저리로 대출해 준다는 것은 무주택서민의 내집 마련을 돕는 획기적인 방



법이 될 것이다. 동시에 우리나라 주택정책이 목표 계층의 지향이라는 측면에서 정확한 대상을 제시했다는 것은 정책상 진일보한 것으로서 높이 평가해야 할 것이다. 정부의 이러한 정책은 IMF 이후 극도로 위축된 주택수요를 촉진하기 위한 조치로서 환영할 만한 정책이다. 실제로 정책발표 이후 실시된 서울의 동시분양에서 100대 1을 넘는 사상 최대의 청약경쟁율이 나타나는 등 주택분양시장이 다소 활기를 찾고 있다.

대책의 보완

그러나 정부의 대책이 침체에 빠져 있는 주택 건설산업 회생과 직접 연결되기 위해서는 몇 가지 보완이 반드시 필요하다. 즉, 수도권 지역의 주택 보급율은 83% 수준으로 주택이 아직도 부족한 실정이다. 따라서 수요촉진에 따른 분양시장의 열기가 주택경기활성화로 직접 연결되기 위해서는 공급확대방안이 함께 제시되어야 한다는 것이다. 재고가 부족한 상태에서 수요는 촉진되었으나 자칫 공급이 적절히 확대되지 않는다면 수요 촉진은 경기활성화와 무관하게 주택가격의 상승만을 부추기는 부작용을 초래할 우려가 있기 때문이다. 앞에서 지적한 바와 같이 우리나라 수도권의 주택시장 상황은 극히 불안정하다는 것을 유념해야 할 것이다. 아울러 주택과 같이 택지를 필요로 하고 막대한 건설자금이 필요하며, 건설기간이 약 2년 반 정도로 시간지체(time lag)가 존재하는 상품의 경우에는 수요의 확대와 함께 반드시 공급 촉진책이 함께 하여야만 시장을 혼란에 빠트리지 않고 소기의 정책목표를 달성할 수 있는 것이다. 따라서 주택공급의 확대를 촉진하기 위해서는 주택을 건설할 수 있는 택지와 건

설자금에 대한 정책적 대안이 필요하다. 소비자가 선택할 수 있는 적합한 위치에 택지공급을 늘려주어야 하고, 주택건설업자에 대한 주택건설자금을 적기에 지원해 주어야 한다는 것이다.

택지의 경우 주택200만호 건설 사업이 종료되면서 공공의 택지공급이 크게 감소하였다. 1990년~1994년간의 택지개발예정지구 지정현황은 157개 지역 97,041,000㎡를 지정하여 연평균 19,408,200㎡가 지정되었으나, 1995년~1999년 들어서는 117개 지역 86,668,000㎡ 연평균 17,333,600㎡로 10% 정도 감소하였다. 수도권 지역의 택지개발 현황을 보면 1990년~1994년에 총 78,796,000㎡가 공급되어 연평균 15,759,200㎡가 공급되었으며, 1995년~1999년에는 63,544,000㎡가 공급되어 연평균 12,708,800㎡로 20% 정도 감소했다. 특히 IMF 구제금융체제 하에서 공공의 택지공급기능이 크게 위축되어 1999년은 7,410,000㎡로 1990년의 20,803,000㎡의 1/3로 급격히 감소했다. 이러한 수도권에서의 공공의 택지공급 부족에도 불구하고 이를 심각하게 느끼지 않았던 것은 바로 준농림지역에서의 택지공급이 있었기 때문이다. 1995년 이후 준농림지역에 대한 난개발 문제가 사회적 이슈가 된 2000년 4월까지 경기도내에서 공급된 주택 72만 6천여호의 30.8%에 달하는 22만 3천 4백여호가 준농림지역에서 공급되었다. 특히 IMF 기간인 1998년과 1999년에는 수도권에서 건설되는 주택의 40% 이상이 준농림지역에서 공급되었다. 이러한 실적을 감안할 때 준농림지역에서의 주택건설용 택지공급 중단에 따라 수도권에서는 연간 건설물량의 약 30% 즉, 주택 7만호 정도를 짓기 위한 택지공급 대안이 추가적으로 요구된다.

도시계획구역의 경우에도 택지공급사정과 주택을 건설할 수 있는 개발여건이 매우 악화되어 있다. 우선 일반주거지 용적율을 400%에서 300% 미만으로 하향함에 따른 택지부족도 예상되고 있다. 기반시설이 정비되어 있고, 주택수요가 밀집되어 있는 서울 및 도시 지역에서의 용적율 하향으로 주택건설사업의 사업성 악화로 사업자체를 하지 못할 가능성이 있다. 그러니까 용적율 하향분 만큼이 공급물량감소와 수익감소로 이어지는 것만이 아니라 전체 사업성 자체를 사라지게 함으로써 재개발, 재건축을 포함한 주택건설 사업 자체의 추진이 곤란하게 되기 때문이다. 지구단위 계획수립의 지연과 개발밀도 하향 및 각종 도시계획적 규제도 도시관리의 문제점을 해소한다는 명분과 취지의 정당성 여부와 관계없이 주택건설에는 장애요인이 되고 있다.

이러한 수도권 지역의 택지사정을 고려하고, 구매력을 자극할 수 있도록 서울을 중심으로 한 40km 권내에서 택지공급을 확대할 수 있는 구체적인 대안이 제시되어야 할 것이다. 이를 위해 택지개발예정지구의 확대, 도시개발법에 의한 사업의 촉진책 제시, 개발제한구역 해제지역에서의 임대주택 우선 건설 등의 방안이 필요하다.

주택건설업체의 대부분이 극심한 자금난을 겪

고 있다는 점을 고려 할 때 공급자 금융확대방안도 필요하다. 지난 2~3년간 청약경쟁율은 매우 높았으나 실제 계약율의 저하에 따른 자금조달장애, 금융권에서의 운영자금 대출규제로 주택건설업체는 극심한 자금난을 겪고 있어 상당수의 업체가 주택공급을 중단하고 있는 실정이다. 이러한 주택건설의 위축을 극복하기 위해서는 주택건설자금에 대한 획기적인 조달방안이 제시되어야 하며, 그 대안으로서 담보와 기업신용을 전제로 한 기존의 대출방식을 개선하여 프로젝트 별 사업성과 수익성에 근거한 대출방식인 「프로젝트 파이낸싱」의 도입이 시급하다. 최근 금융권도 수신고의 증가와 예대마진의 저하로 고통을 겪고 있다. 때문에 새로운 대출처 개발이라는 맥락에서 금융권도 주택산업의 잠재력에 보다 적극적인 관심을 기울일 것으로 예측되고 있다.

장기간의 침체에 빠져 고통을 겪고있는 주택건설산업을 회생시켜 안정적으로 주택을 건설하여 주택시장을 안정시키겠다는 정책적 접근이 필요하다. 이를 위해 주택수요가 밀집되어 있어 전체 주택시장을 주도하는 수도권 적지에 택지공급을 확대하는 한편 프로젝트 파이낸싱을 통해 주택건설자금을 조달할 수 있도록 하는 추가적인 대책이 마련되기를 기대한다. ㉞

〈표 3〉 경기도내 주택건설실적 대비 준농림지역내 주택건설실적

구 분	계	1995	1996	1997	1998	1999	2000. 4월까지
건설실적(A)	726,126	127,844	147,782	139,253	110,663	166,741	33,873
준농림지역내 건설실적(B)	223,478	26,225	26,938	34,208	51,676	73,249	1,152
점유율 (A/B)	30.8	20.5	18.2	24.6	46.7	43.9	32.9

자료 : 건교부