

# 주택건설 여건의 악화와 대처방안

장성수 주택산업연구원 연구위원 · 공학박사

## 서론

1997년 IMF 구제금융체제에 따라 부동산가격의 하락과 구매력 저하로 주택산업은 크게 위축되었다. 신규주택건설이 크게 감소하여 1990년대 연평균 60여만호 건설에 비해 1998년과 1999년에는 주택건설량이 30여만호와 40여만호로 줄어 들었다.

이러한 과정에서 분양을 통한 자금조달이 어려워지고, 중도금도 제때에 회수되지 않으면서 대부분의 주택건설업체는 경영상의 치명적인 타격을 받았고, 1998년에는 중견 주택건설업체 416개사가 도산하였다.

1999년 들어서는 거시 경제 상황이 회복국면에 접어들면서 주택 건설업체의 도산도 89개사에 그쳐 주춤해지는 경향을 보였다. 주택경기도 침체를 벗어나 회복을 기대하는 상황이 전개되었다. 이를 반증하듯이 신규로 주택시장에 진입하는 업체가 다시 늘어나게 되어 1999년 한 해 908개사가 신규로 설립되었다.

2000년에 들어서면서 주택시장에서는 '주택구매력의 회복여부', '지난 2년간의 신규 주택공급 감소에 따른 주택가격의 상승 가능성', '전세보증금의 상승에 따른 임대시장의 혼란', '경영난을 극복한 주택건설업체와 극복하지 못한 업체의 극명한 대조', '신규 분양시장에서 분양가 자율화의 정착으로 소비자들의 욕구를 충족시킬 수 있는 우수한 품질의 주택을 개발, 공급하는 업체와 그렇지 못한 업체간의 양극화의 진행'과 같은 전망이

이어졌다.

필자도 역시 2000년의 주택시장 상황은 경기의 회복이 본격화될 것인지 아니면 침체를 극복하지 못하고 장기적인 불경기에서 허우적거릴 것인지를 가늠하고 향후 주택시장의 구조변화를 결정짓는 결정적인 변화가 나타날 것이라 전망하였다.

2000년 상반기 주택시장은 완만하지만 주택의 구매력이 회복되었고, 이에 따라 6월말까지 17만 6,400호의 주택이 건설(건축허가 및 사업계획승인기준)되어 1999년 같은 기간의 건설 실적 12만 7,500호에 비해 38.3%의 증가를 보였다. 또한 초고층 주상복합을 중심으로 분양가 규제하에서는 상상할 수 없었던 다양한 품질의 주택이 공급되기도 하였다.

또한 전세 보증금이 전국 평균 7.8% 정도 인상되는 수준에서 전세시장의 불안도 상반기 중에는 비교적 순조롭게 진정되면서 주택시장은 본격적인 회복국면으로 진입하는 것으로 보였다.

그런데 이러한 상황을 일순 반전시키면서 주택시장의 불안을 가중시키는 변화가 나타났다. 준농림지의 철폐와 개발규제의 강화, 서울시를 비롯한 전국도시의 일반주거지역의 용적률 하향, 용도용적제의 도입을 통한 주상복합의 억제 조치가 나타나게 된 것이다.

또한 분양시장의 경기회복이 지연되고, 분양권 전매가 허가되자 떼다방이라 불리는 일부 투기꾼의 시장교란행위가 재연되었고, 금융권이 산업별 신용등급에 있어 주택산업을 최저등급으로 구분하고 'H', 'W'사와 같은 대형 주택건설업체의 부

도설이 확산되는 등 대다수 주택건설업체가 심각한 자금난에 직면하면서 IMF 직후의 어려움 이상의 어려움에 직면하고 있다.

이 글에서는 이러한 상반기 주택시장 여건의 변화가 주택산업에 미칠 영향을 고찰하고 그 타개책을 모색하고자 한다.

1990년 들어 200만호 주택건설 사업이 종료되면서 공공의 택지공급이 부진하였다. 1990년~1994년간의 택지개발예정지구 지정현황은 157개 지역 9,704만1천㎡를 지정하여 연평균 1,940만8,200㎡가 지정된 셈이다. 1995년~1999년 들어서는 117개 지역 8,666만8천㎡ 연평균 1,733만3,600㎡로 10% 정도 감소하였다. 우리나라 최대의 주택시장인 수도권의 택지개발 현황을 보면 1990년~1994년에 총 7,879만6,000㎡가 공급되어 연평균 1,575만9,200㎡가 공급된 셈이다.

1995년~1999년에는 6,354만4천㎡가 공급되어 연평균 1,270만8,800㎡로 20% 정도가 감소하였다. 특히 IMF 구제금융체제하에서 공공의 택지공급기능이 크게 위축되어 1999년은 741만㎡로

1990년의 2080만3천의 1/3로 감소하였다. 이러한 공공의 택지공급 부족의 대안으로 존재했던 것이 바로 준농림지역이었다. 준농림지역은 1994년 국토이용관리법이 개정되면서 도입되었으며, '농업 진흥지역 외 지역에 있는 농지 및 준 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림보전을 위해 이용하되 개발용도로도 이용할 수 있는 지역'이다. 이러한 준농림지를 국토이용계획 변경절차를 밟아 준도시지역으로 바꾼 후 고층 공동주택을 건설하였다.

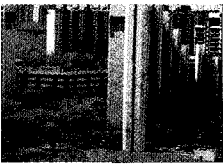
1995년 이후 2000년 4월까지 경기도내에서 공급된 주택 72만 6천여호의 30.8%에 달하는 22만 3,400여호가 준농림지에서 공급되었다. 특히 IMF 기간인 1998년과 1999년에는 40% 이상이 공급되었다. 준농림지는 중소주택건설업체의 주요한 택지공급원이었고, 동시에 소규모로 산재된 주택수요에 대응할 수 있는 시장 접근의 교두보적 역할이었다.

따라서 준농림지역에서의 주택건설용 택지공급 중단의 대안이 제시되지 않는다면 당장 2000년 주택건설종합계획상 경기도내에서 건설되어야 할 21만 2천호의 약 30%에 해당하는 7만호 정도의 주택을 공급할 수 없다는 문제점이 생기는 한편

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*100)	30.8%	20.5%	18.2%	24.6%	46.7%	43.9%	32.9%

자료 : 건교부 주택정책과



2000년 주택건설종합계획

구분	전국	수도권				비수도권
		소계	서울	인천	경기	
주택건설 목표	50만호	30만호	7.1만호	1.7만호	21.2만호	20만호
소요택지	1,700만평	900만평				800만평

준농림지 건축규제 동향

현행	용적률 100%, 건폐율 60%
2000. 8 ~ 2001. 7	용적률 80%, 건폐율 40%
국토계획·이용 및 관리에 관한 기본법 제정 2001. 8 ~ 2003. 7	개발유보구역으로 분류시 용적률 100%, 건폐율 20%
2003. 8 이후	시·군계획에 따라 개발허가제를 도입하여 용적률, 건폐율 차등 적용

제도가 개선되는 2003년 8월 이후에도 개발 유보 구역으로 분류될 경우에는 용적률 100% 미만을 규제되어 사실상 고층 공동주택 건설의 사업성은 기대하기 곤란하게 된다.

이러한 준농림지역에 주택건설업체는 8백 16만 여㎡의 토지를 보유하고 있다. 따라서 사업을 하지 못한다는 부담과 함께 토지확보를 위해 투입한 막대한 자금의 회수가 사실상 불가능해졌다는 문제점에 직면하게 되었다.

준농림지역을 폐지하게 된 원인은 '난(亂)개발' 때문이다. '난개발'의 정확한 개념에 대해서는 정부든 도시계획 전문가든 언론 매체이든 그 개념을 정확히 밝힌 바는 없지만 난개발을 주제로 한 논의를 필자가 검토한 바로는 작금에 거론되는 난개발이란 "환경과의 부조화, 도시기반시설 및 생활편익시설이 결여된 개발" 정도로 이해할 수 있다.

이러한 맥락에서 용인지역 등의 난개발이 사회 문제화되었고, 논(畝) 한 가운데 단동(單棟)으로

주택건설업체의 준농림지 토지보유실태

합계	한국주택협회회사	대한주택건설사업협회회사
8,162,768㎡	1,652,900㎡	6,509,868㎡

자료 : 한국주택협회, 대한주택건설사업협회

건설된 이른바 '칼(刀) 아파트'가 난개발의 부작용으로 지목되었다. 그러니까 난개발의 주범은 환경과 부조화되고 도시기반시설이 없는 곳에 건설된 공동주택이라 인식된 것이다.

그러나 준농림지 난개발의 주범은 공동주택이 아니다. 적어도 개발이 허가된 면적을 고려할 때 준농림지에 공동주택을 건설한 것이 난개발의 주범이라는 지적은 잘못된 것이다.

1995년 이후 준농림지에서는 공장 3만 2,774건의 3억 1,763만평, 일반주택 10만 7,589건의 1,733만평, 음식점 1만 8,583건의 443만평, 아파트 663건의 180만평, 숙박업소 2,870건의 132만평이 들어섰다.

이 수치를 보면 난개발의 주요한 원인은 수도권 의 과밀화 상태라는 근본적인 배경하에 지자체 실시 이후 지방 정부가 지역의 경제적인 기반 구축을 명분으로 경쟁적으로 허가해준 중소형 공장의 난립 때문이다.

이러한 현실을 미처 깨닫지 못한 일부 전문가와 언론은 공동주택을 난개발의 주범으로 지목하게 되었고, 여론은 준농림지의 개발 억제를 요구하게 되었다. 이와 같은 잘못된 문제인식과 정책당국의 대응으로 인해 주택건설업체는 커다란 피해를 입게 되었다.

즉, 준농림지의 폐지와 개발억제에 따라 주택업체는 주택건설용 택지확보의 곤란, 그리고 사업성 저하로 묵히게 된 준농림지 보유업체의 경영악화

라는 부담을 안게 되었으며, 이 부담은 자금조달의 애로를 겪고 있는 주택건설업체에게는 치명적인 타격일 것으로 예측된다.

### 도시계획조리 변화 : 일반주거지 용적률 인하와 용도용적제

서울의 전체 도시계획구역 면적은 605.9km<sup>2</sup>이며, 이 가운데 일반주거지역의 면적은 약 47%인 287km<sup>2</sup>이다. 이들 일반주거지역의 경우 도시계획법상 용적률 상한선은 400%로 되어 있었고, 대체로 300%대에서 개발허가를 얻을 수 있었다.

이러한 일반 주거지를 7월부터는 1종, 2종, 3종으로 세분하고 최고 용적율을 250%로 규제하게 되었다. 필자가 계산한 바에 따르면 이번 개정에 따라 서울시내 일반 주거지역의 용적율은 약 28.4% 낮아지게 된다<sup>1)</sup>.

이와 함께 주상복합 건물의 난립을 억제하기 위해 동일한 건물일 지라도 용도에 따라 서로 다른 용적률을 적용하는 용도용적제를 도입하여 4대문밖 주상복합 건물 용적률 상한선을 500%로 낮추었다.

이러한 서울시의 경우와 함께 수원시 등도 일반 주거지의 용적률을 현행 400%에서 최저 150%까지 하향조정하고 있어 장기적으로 도시계획 구역내 일반주거지에서 고층아파트 건설은 불가능해질 전망이다.

1) 개정전 일반주거지역의 면적과 개발용적률을 개정에 따른 개발용적률과를 상대비교한 수치임.

계산식 : 개정전(A) 287×1×300

개정후(B) 287×0.2×150/300 + 287×0.3×200/300 + 287×0.5×250/300

B/A = 0.716



서울시 일반주거지 용적률 규제 강화

	입지조건	주택층수	용적률	일반주거지역내 점유율
1종	구릉지, 한강변	10~15층	150	20%
2종	1,3종 이외	15층	200	30%
3종	평지,역세권	16~20층	250	50%
4대문밖 주상복합 용적률			상한 500%	

이와 함께 서울시는 주상복합 건물의 난립을 억제하기 위해 동일한 건물일 지라도 용도에 따라 서로 다른 용적률을 적용하는 참으로 특이한 발상에서 비롯된 용도용적제를 도입하여 4대문 밖 주상복합 건물 용적률 상한선을 500%로 낮추었다.

자금난의 심화

주택은 연소득에 4, 5배에 달하는 고가의 상품이다. 따라서 택지확보와 건설을 위해 막대한 자금을 조달해야 한다. 최근 주택산업연구원이 조사한 바에 의하면 주택건설업체의 자금조달 구조는 자기자본은 32.2%이고, 선분양 대금이 36.5%, 외부차입이 31.3%로서 타인자본의 비율이 높은 산업이다.

이러한 구조에서 건설자금의 원활한 조달 즉, 선분양을 통한 분양대금의 유입은 사업의 성패를 좌우한다. 그러나 과거에는 주택이 부족하여 주택가격이 상승하던 상황에서는 공급자 주도의 시장이었기 때문에 대부분의 주택건설업체는 선분양을 통한 자금의 조달에 별다른 어려움을 겪지 않았다.

그런데 1997년 11월의 IMF 이후 주택보급률이 90%를 넘어서면서 주택가격이 안정되고,

1998년 12월 신규분양주택의 가격이 자율화되면서 소비자 주도의 시장이 전개되어 업체간 경쟁이 심화되면서 분양시장이 양극화되었다.

이러한 양극화에 따라 일부 대형 주택건설업체의 경우에는 품질에 대한 소비자의 신뢰나 이나 업체 지명도가 있었기 때문에 분양을 통한 자금조달이 가능한 상황이나 대부분의 주택건설업체들은 선분양을 통한 주택업체의 자금조달이 어렵게 되었다.

특별시 및 광역시, 수도권시 일반주거지 용적률 상한선

(단위 : %)

시	현 행	변경(안)
서울	300	300
부산	350	350
대구	350	350
인천	400	400
광주	350	250
대전	350	200
울산	300	200
수원	400	150
부천	400	320
과천	300	300
구리	350	300
성남	300	300
군포	300	250
동두천	300	200

우리나라 주택건설의 약 70%를 담당하는 중소 주택건설업체는 선분양과 이를 통한 자금조달이 1999년, 2000년이 지나면서 더욱 어려워지는 상황에 직면하게 되었으며, 이로 인해 주택공급에 막대한 차질을 빚고 있다. 설사 분양이 된 경우에도 중도금의 연체 비율이 2000년 6월의 경우 70%에 달해 주택건설을 더 이상 추진할 수도 없는 지경에 이르고 있다.

### 개발규제가 주택산업에 미치는 영향 과 대응

개발규제가 주택산업에 미치는 영향은 택지공급의 감소와 이를 해소하기 위한 정부의 노력 그리고 이에 따른 주택업체간의 대응을 통해 나타나게 될 것이다.

우선 공급측면에서 가장 결정적인 투입요소인 택지의 공급부족에 따라 택지의 가격이 상승하게 된다. 택지가격의 상승에 따라 신규분양주택의 가격이 상승하게 되면서 구매력이 위축될 전망이다. 분양을 전제로 주택사업을 추진할 경우 주택공급원가 상승에 따른 수요의 감소로 사업성이 악화될 것이다. 이로 인해 업계는 자금 운영이 곤란해지면서 개발사업의 추진이 난관에 봉착하게 된다. 결국 준농림지의 폐지와 도시계획 구역내 일반주거지역의 개발 용적률 하향 조치는 주택건설사업자의 개발행위의 걸림돌로 작용할 것이다.

이러한 장애로 인해 주택산업 전체가 곤란을 겪는 것은 물론이고, 자금조달 능력이나 개발 능력이 부족한 주택건설업체에게는 더 큰 어려움이 될 것이다.

난개발의 방지를 위해 정책 당국은 우선 임시방

편으로 이른바 '안개발' 방식 즉, '개발억제책'을 쓰고 있으나 장기적으로는 '선계획 후개발' 방식의 정착과 함께 '환경친화적이면서 기반시설을 갖춘 개발'로 이행하지 않을 수 없을 것이다.

이러한 여건 변화하에서는 정책 당국은 계획적 개발을 뒷받침할 수 있도록 기반시설 설치의 공공화를 추진해야 할 것이다. 이와 함께 1995년 이후 위축되고 있는 택지개발 및 공급을 확대해야 할 것이다. 택지공급 확대를 위해서는 우선 민간의 택지개발 기회를 제공하는 방식과 신도시 건설이 논의될 수 있을 것이다.

그러나 민간의 의한 택지개발의 필요성을 둘러싼 논란이 존재하고 있어 제도화에는 어려움이 따를 전망이다. 또한 신도시 건설의 경우에도 1980년대 말의 상황과는 달리 신도시 주택에 대한 수요가 충분한지 여부를 파악하기 곤란하며, 단기간의 대규모 건설은 곤란할 것이다.

그렇다면 기반 시설 정비를 위한 대규모 자본의 조달방안은 무엇인가에 대한 과제가 남는다. 즉, 건설요소인 택지의 부족으로 '주택공급장애발생 → 신규주택건설 원가 → 기존 주택거래가격의 상승압력 → 공영택지개발압력 증가 → 적절한 개발입지 확보곤란 → 기반시설 설치 및 주거환경을 고려할 때 택지공급가격 상승 → 대규모 자금 조달의 필요성 증가 → 주택건설 원가 상승 불가피'라는 시나리오에 따를 때 그 대안의 모색이 필요하게 된다.

정부가 대안을 찾아내어 공영택지가 적절히 공급될 경우 주택건설산업에는 다음과 같은 영향을 미치게 된다. 즉, 공공택지를 분양받아 주택을 건설할 경우 비슷한 시기에 여러 업체가 동일한 입지에서 주택을 건설, 공급하게 된다. 이때 브랜드



및 차별화가 분양에 관건이 된다.

그러나 일부 대형 주택건설업체를 제외하고 대다수 주택건설업체의 경우 브랜드 이미지 취약, 차별화 기능도 취약한 실정이다. 주택산업연구원의 연구결과 중소기업체는 차별화를 위해 대형업체보다 5% 정도 추가부담을 안게 된다. 이로 인해 가격 경쟁력은 저하되고 사업성이 악화된다. 결국 이러한 상황하에서는 대다수 주택건설업체의 존립이 어렵게 된다. 이러한 여건을 방지할 경우 많은 주택건설업체의 몰락을 초래하고 주택공급기능이 소수의 대형건설업체 위주로 재편성될 것이다. 이렇게 되면 전반적인 주택건설능력이 저하되고, 수요다양화에 대응한 제품을 소비자에게 공급하는 데 한계를 보일 것이다.

### 위기 극복 방안

주택산업의 안정적인 발전과 시장기능의 정상적인 운영을 위해서는 가능한 한 많은 기업이 시장에 존재해야 한다. 이를 위해 가능한 한 많은 주택건설업체의 존립을 지원할 수 있는 접근이 필요하다.

정부는 주택건설물량을 보장하고 지역의 분산된 시장수요에 적절히 대응할 수 있는 적당한 수의 주택건설업체가 사업을 영위할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 이를 위해서 주택건설업체의 부족한 신용을 정부가 지원하는 한편 대출 우대금리를 적용하여 우량한 주택건설업체의 운영자금을 지원해야 한다. 아울러 주택의 분양과 관련된 각종 보증업무를 담당할 보증기구를 조속히 정비하여 주택건설업에 대한 소비자들의 불안감을 불식시켜야 할 것이다.

자금과 관련된 대다수 주택건설업체의 어려움을 해소하고 주택생산기반의 붕괴를 방지하기 위해서는 금융권이 사업성에 근거하여 건설자금을 지원하는 프로젝트 파이낸싱이 시급히 요구된다. 프로젝트 파이낸싱으로 우수한 품질의 주택을 건설한다면 소비자도 안심하고 주택을 구입하게 될 것이다. 이러한 제도를 운영하기 위해서는 주택신용보증기금이 금융권에 대해 주택건설산업에 대한 위험에 대한 담보 기능이 보다 활성화되어야 할 것이다. 이와 함께 자산담보부채권(ABS)을 활용한 자금조달기법을 활용하여 안정적인 자금조달방식이 개발되어야 주택산업의 위기는 해소될 것이다.

이러한 정부의 지원과 함께 주택건설업체 스스로의 생존을 위한 노력과 경영개선도 필요하다. 주택건설업체는 분양을 전제로 한 수익률 위주의 시장 전략으로 바뀌어야 한다. 사업 기획 단계에서 수요조사를 시행하고 수요가 확실하지 않은 경우에는 사업을 전개하지 말아야 한다.

대형 업체라도 비 인기지역에 공급된 아파트의 경우에는 분양이 안되 사업의 부진을 면치 못하고 있다. 이것은 지역의 수요량과 공급을 위한 최소공급물량간의 격차로 설명할 수 있으며, 이를 활용하여 대형 건설업체가 접근할 수 없는 시장에서 중소기업체가 사업능력을 발휘할 수 있을 것이다. 준농림지의 폐지와 용적률 하향 조치 그리고 최근 주택건설업체가 겪고 있는 심각한 자금난은 주택시장에서의 공급위축과 주택산업의 경영여건악화를 초래할 것이다. 이러한 문제점을 해소할 수 있는 정부의 정책제시와 주택건설업체 스스로의 경영상의 노력이 전개되어야 주택공급기반의 파괴를 방지할 수 있을 것이다. ㊦