

주택건설산업 활성화 방안 실질적 정책 대안 제시해야

강정수 / 주택산업연구원 연구실장, 공학박사

서론

2001년을 마감하면서 뒤돌아본 주택건설산업 여건은 많은 감회를 자아내게 한다. 정부는 지난 8월 IMF 졸업을 주택분야에서 일하는 대다수의 사람들 가운데 이를 實感하는 이들은 많지 않을 것이다. IMF로 인하여 타격을 입은 산업은 주택건설산업만이 아니겠지만 그 충격에서 벗어나지 못하고 있는 대표적인 산업이 주택건설산업이다. 충격 이후 4년이 경과한 시점에서 정부는 그동안 주택건설산업의 활성화를 명분으로 여러 가지 정책을 발표하였으나 발표된 정책의 대부분이 활성화에 어느 정도나 기여했는지를 생각해보아야 하며, 보다 실질적인 정책 대안이 제시되어야 할 것이다.

주택건설산업의 규모는 연간 총 고정자본 형성의 약 1/4이상을

차지하고 있으며, 건설산업 종사 인력 230만명 중 약 40%가 주택건설현장에서 일한다. 또한 주택건설산업은 2천여개의 부품과 자재가 제조업으로부터 공급되어야 하기 때문에 타산업과의 연관효과가 크며, 투자승수효과는 1.9를 상회한다.

주택건설은 취득세, 등록세, 양도소득세 등 각종 신규 조세원이 되고 있어 국가재정상에 중요한 역할을 담당하고 있다. 또한 주택건설산업활동의 결과로 공급되는 주택의 서비스를 향유하기 위해 가계는 연소득의 20~25%를 지출할 정도로 비중이 큰 소비재이며 가구나 개인에게 있어서 가장 큰 자산이기도 하다.

주택건설산업의 침체는 내수경기에 커다란 악영향을 미치게 되며, 단기적으로는 주택건설현장에서의 실업, 그리고 장기적으로는 주택공급 감소에 따른 주거비

부담의 증가로 이어져 노동시장과 사회적 안정을 저해할 우려가 있다. 지난 2~3년간의 임대주택시장의 불안은 그 징조라 할 수 있다. 이러한 문제점을 방지하려면 정부는 주택건설산업의 활성화와 이를 통해 주택제고를 충분히 확보하는 것 이외의 뾰족한 방법은 없을 것이다.

주택건설산업을 활성화시키기 위해서는 여러 가지 대안이 있을 수 있다. 필자는 주택산업을 활성화시킬 수 있는 기본적인 조건으로서 공급자금융의 확대, 주택건설용 택지공급의 확대 그리고 시장자율을 지향하는 주택정책의 일관성이 유지되어야 한다고 본다.

프로젝트 파이낸싱을 통한 공급자금융의 확대

고가의 주택을 건설하기 위해서는 막대한 건설자금의 조달이

전제되어야 한다. 그러나 우리나라의 금융은 제조업에 대한 지원을 우선하였고, 소비자 주택금융과 위험도가 큰 공급자 금융에 별다른 관심을 기울이지 않았다. 1990년대 들어와서도 주택가격대비대출금의 비율(LTVR)은 20% 안팎에 머물러 있다.

1997년 주택보급률이 92%를 넘어서면서 주택의 절대적 부족이라는 문제가 해소되었고, 주택가격이 안정되었다. 이에 따라 소비자는 더 이상 투자재로서 주택에 대한 매력을 갖지 않게 되었다. 그리고 1998년 12월 신규분양주택의 가격이 완전히 자율화되면서 신규주택구입에 따른 프리미엄의 가능성이 완전히 사라지게 되면서 주택시장은 실수요자 중심의 소비자 주도의 시장으로 변화되었다. 이러한 주택시장의 변화에 따라 많은 주택건설업체는 IMF를 지나면서 새로운 시장상황에 직면하게 되었다. 기술력과 자본력 그리고 신용도를 확보한 대형 주택건설업체가 공급하는 주택은 분양이 활발하지만 그렇지 못한 주택건설업체가 공급하는 주택은 소비자에게 철저히 외면 당하는 이른바 분양시장의 양극화가 나타난 것이다.

이러한 양극화에 따라 일부 주택건설업체의 경우에는 품질에 대한 소비자의 신뢰나 업체 지명

도를 등에 업고서 분양을 통한 자금조달이 가능하였으나 대부분의 주택건설업체들은 분양에 실패하면서 선분양을 통한 자금조달이 어렵게 되었다. 주택공급의 약 70%를 담당하는 중소주택건설업체는 선분양과 이를 통한 자금조달이 2000년이 지나고 2001년에 들어서면서 더욱 어려워지는 상황에 직면하고 있다.

이러한 상황에서는 주택을 완성한 후에 분양함으로써 주택건설업체에 대한 소비자들의 불신을 제거하는 한편 수요를 촉진하는 접근이 필요하다. 후분양은 주택건설업체에 대한 소비자의 심리적인 안정과 함께 구매력을 매우 크게 자극할 잠재력을 지니고 있다.

즉, 소비자는 선분양하에서는 주택가격의 일부를 선납하고서도 주택이 완공되는 2년 정도의 기간 동안 전세시장을 전전하면서 주택가격의 70% 수준의 전세보증금을 부담해야 한다. 그러나 후분양이 일반화되면 구입과 동시에 입주할 수 있기 때문에 입주 전 2년 동안의 대기에 따른 각종 기회비용이 절약되고 다른 이유가 없는 한 절약분만큼이 구매력에 반영될 것이기 때문이다. 또한 중도금을 내기 위한 자금조달 노력도 필요 없어진다.

앞으로도 상당기간 대도시 지역

에서의 주택수요는 현 수준을 꾸준히 유지할 것이다. 핵가족화의 진행에 따른 주택수요와 교체수요 등을 감안할 때 2020년까지 연간 30만~40만호의 주택수요는 시장에 존재할 것이다. 프로젝트 파이낸싱과 선분양, 후분양을 연결하고 이를 통해 구매력이 확대된다면 주택건설산업 활성화의 한 가지 여건이 갖추어지는 것이다.

이러한 가능성을 실현하기 위해서는 프로젝트 파이낸싱에 입각한 공급자 금융의 확대가 반드시 이루어져야 한다. 지난 10월 재정경제부는 프로젝트 파이낸싱의 도입을 위한 제도개선방안을 발표하였다. 건설교통부와 업계에서는 모처럼의 기회를 살려 주택건설산업의 활성화를 도모해야 할 것이다.

수요에 대응한 택지공급의 부족

2000년 전국의 주택보급율은 96.2% 넘어서고 있으나 서울을 중심으로 한 수도권은 아직도 주택이 부족하여 주택가격안정의 근본적 조건을 충족하지 못하고 있다. 막대한 수요가 존재하는 수도권 주택시장에서는 소비자가 선호하는 입지에서의 택지 공급이 부족하다는 문제점이 존재하고 있다. 택지공급부족이라는 문

제가 해결되기는 커녕 악화되는 징후가 나타나고 있다. 한 예로 공공의 택지공급은 1998년부터 계속 감소하여 2000년에는 1997년의 32.1% 수준으로 감소하였다. 수도권 지역의 경우는 공급이 더욱 감소하여 27.2% 수준에 그치고 있다(〈표 1〉참조).

수도권의 공공택지 공급 부족을 때워 주었던 것이 바로 준농림지역이었다. 그러나 준농림지역에서의 주택건설이 난개발 논의에 휩쓸리고 환경문제가 제기되면서 주택을 건설할 수 없게 되었으며 제도가 개선되는 2003년 8월 이후에도 개발 유보구역으로 분류될 경우에는 용적율 100% 미만은 규제되어 사실상 고층 공동주택 건설의 사업성은 기대하기 곤란하게 되었다.

이와 함께 도시계획구역내의

일반주거지 용적을 하향도 택지 부족의 원인이 될 것이다. 서울시의 일반주거지 용적을 하향 조치에 따른 영향을 추정하면 다음과 같다. 서울시의 전체 도시계획구역 면적은 605.9km²이며, 이 가운데 일반주거지역의 면적은 약 47%인 287km²이다. 이들 일반주거지역의 경우 도시계획법상 용적율 상한선은 이제까지는 400%로 되어 있었고, 대체로 300%대에서 개발허가를 얻을 수 있었다.

이러한 일반 주거지가 2000년 7월부터는 1종, 2종, 3종으로 세분되고 최고 용적율이 250%로 규제되게 되었다. 1종 일반주거지의 비율이 20%, 2종이 30%, 3종이 50%로 구성되어 있기 때문에 이를 개정 전후의 용적율과 비교하면 서울시내 일반 주거지역의 용적율은 약 28.4% 정도 낮아지

게 될 것이며, 지구단위계획이 본격화될 경우 도시계획 구역내 일반주거지에 고층아파트 건설은 불가능해질 전망이다.

결국 막대한 주택수요가 밀집되어 있는 수도권에서 공공택지 공급의 감소, 준농림지역의 개발 규제, 기반시설이 정비되어 있는 서울 및 도시 지역에서의 용적율 하향은 수도권에서는 수요가 선호하는 택지의 부족이라는 심각한 문제를 초래하고 있다. 따라서 주택건설산업을 활성화시키기 위해서는 수요가 밀집된 수도권 지역에 대한 택지공급을 반드시 확대해야 한다.

시장자유기조에 역행하는 주택정책

주택시장에서 투기적 수요가 감소하면서 실수요자 중심으로 재편되는 추세와 속도에 따라 주택시장에 대한 정부의 간섭 또는 개입은 지양되어야 하며, 시장의 질서를 유지하고 시장 소외계층에 대한 지원을 강화하는 방향으로 정책이 마련되어야 할 것이다.

그러나 지난 1972년 주택건설 촉진법 제정 이후 지속되어온 정부의 시장개입 관행이 여전히 지속되고 있다. 이를 반증하는 정책이 소형주택건설의무비율의 재도입이다. 지난 7월 소형주택의무

〈표 1〉 공공택지공급 실적

(단위: 천㎡)

| 구분 | 전국(A) | 수도권(B) | B/A |
|------|--------|--------|------|
| 1990 | 42,383 | 20,803 | 49.1 |
| 1991 | 32,370 | 13,848 | 42.9 |
| 1992 | 34,771 | 15,918 | 45.8 |
| 1993 | 29,155 | 14,675 | 50.3 |
| 1994 | 34,548 | 13,551 | 39.2 |
| 1995 | 27,183 | 15,259 | 56.1 |
| 1996 | 39,669 | 17,491 | 44.1 |
| 1997 | 28,078 | 12,142 | 43.2 |
| 1998 | 22,112 | 11,242 | 50.8 |
| 1999 | 13,868 | 7,410 | 53.4 |
| 2000 | 9,012 | 3,299 | 36.6 |

자료: 건설교통부

〈표 2〉

서울시 일반주거지 용적을 규제 강화

| 구분 | 입지조건 | 주택층수 | 용적율 | 일반주거지역내 점유율 |
|----|----------|--------|-----|-------------|
| 1종 | 구릉지, 한강변 | 10~15층 | 150 | 20% |
| 2종 | 1,3종 이외 | 15층 | 200 | 30% |
| 3종 | 평지,역세권 | 16~20층 | 250 | 50% |

건설비율제도를 다시 도입하겠다는 정부측의 의견개진이 있었고 이후 소형주택의 분양가 자율화를 검토하겠다는 장관의 언명이 뒤따르면서 소형주택과 관련된 논란이 일었다.

1991년 1월 1일 도입된 소형주택공급비율의무화는 소형주택의 재고를 확대하여 서민이 내 집을 쉽게 마련하도록 지원하겠다는 정책 목표에 따른 것이었으나 의무화에 따라 주택시장의 수급 구조를 왜곡시키는 문제를 일으켰다. 소형주택의 공급 과잉에 따라 소형주택의 미분양이 증가한 것이다. 1995년의 경우 전체 미분양 주택의 49.8%가 18평 이하의 주택이었다. 반면 대형주택의 경우는 공급 부족에 따라 이른바 대형 프리미엄이 형성되었다.

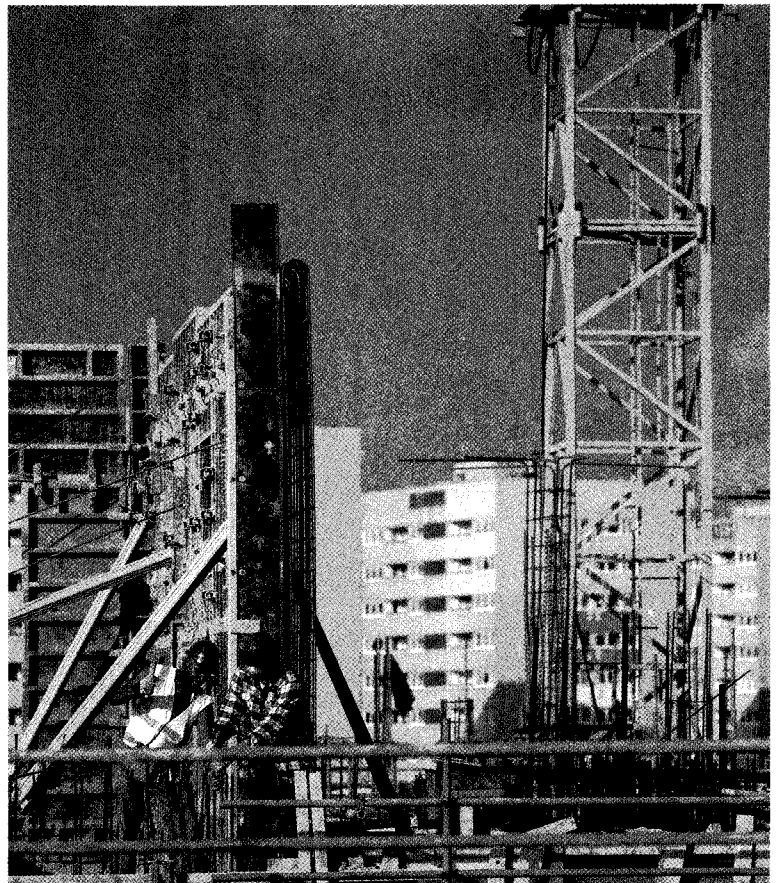
1998년 1월 1일 민간이 택지를 개발하여 주택을 건설하는 경우 주택의 규모를 민간주택건설업자가 주택시장 상황에 따라 스스로 결정하도록 하는 너무나 당연한 조치가 주택시장활성화를 명분으로 시행되었다.

소형주택의무건설비율제도 철

폐의 목적이 주택건설업체가 수요에 대응한 주택을 자율적으로 건설할 수 있게 함으로써 주택경기 활성화를 노리는 것이었다. 즉, 정부는 규제철폐 당시 민간이 짓는 소형주택의 공급이 감소할 것을 알고 있었던 셈이다. 그러면 이러한 예상되는 문제점은 공공

부문에서 소형주택을 더 많이 건설하는 방식으로 풀었어야 했다.

그러나 IMF 및 규제철폐 이후 민간에 비해 상대적으로 소형을 건설하는 공공부문의 주택건설 물량은 절대량이 감소했을 뿐만 아니라 민간부문에 비해서도 더 많이 감소했다. 1999년과 2000



〈표 3〉

공급주체별 주택공급 실적

(단위: 호, %)

| 구분 | 공공 | 민간 |
|------|---------------|---------------|
| 1996 | 232,399(39.2) | 359,733(60.8) |
| 1997 | 219,025(36.7) | 377,410(63.3) |
| 1998 | 131,049(42.8) | 174,982(57.2) |
| 1999 | 151,327(37.4) | 253,388(62.6) |
| 2000 | 140,261(32.4) | 293,227(67.6) |

자료: 건설교통부

년의 경우 민간부문은 IMF 이전의 비율을 건설하고 있으나 공공부문은 건설비율이 감소하는 추세를 보이고 있다(〈표 3〉참조).

소형주택건설의무 비율이 철폐되었으나 공공이 개발하는 택지에 건설하는 주택의 의무건설비율은 여전히 남아 있다. 즉, 택지개발업무처리지침 제13조의② 1호2호3호에는 수도권과 광역시의 경우에는 18평 이하를 30% 이상, 그리고 이를 포함하여 25.7평 이하를 50% 이상 건설하도록 하고 있다. 그러니까 소형주택을 건설할 수 있는 정책 수단은 확보되어 있는 셈이다. 그러나 공공의 택지공급은 1998년부터 계속 감소하여 2000년에는 1997년의 32.1% 수준으로 감소하였다. 수도권의 경우는 공급이 더욱 감소하여 27.2% 수준에 그치고 있다.

결론적으로 소형주택공급의 부족은 주택건설물량의 전반적인 감소와 소형주택을 많이 건설해야 하는 공공부문의 주택공급 부

족이 원인이다. 따라서 정부는 주택시장구조의 왜곡이라는 부작용이 예상되는 소형주택건설 의무비율을 다시 도입하여 소형주택의 재고를 늘리려는 정책을 쓰기 보다는 공공부문이 역할을 적극적으로 검토하는 한편 민간이 소형주택을 건설하는데 걸림돌이 무엇인지를 찾아내고 이를 제거하는 정책을 구사해야 할 것이다.

정부는 금년부터 생애 최초로 85㎡ 이하의 주택을 구입하는 가구에 주택가격의 70%까지 6%대의 이자로 대출하여 저소득층의 주거를 안정시키고 이를 통해 임대시장의 불안을 해소하려는 노력을 전개하고 있다. 이 정책이 실효를 거두기 위해서는 공공부문의 공급확대 정책이 아울러 나와야 했다. 공공의 책무가 전제되지 않는 상태에서 소형주택의 무건설비율의 재도입은 주택건설업자의 부담을 초래하는 동시에 정책의 정도가 아니므로 재고되어야 할 것이다.

마치면서

2002년 우리나라의 거시경제 상황은 결코 낙관적이지 않다. KDI는 GDP 성장률을 3.3%로 예상하고 있으나 이 수치는 우리나라의 잠재성장을 4~5%에 미치지 못하는 수준이다. 이러한 경기위축을 타개하기 위해서는 다양한 정책이 구사될 수 있지만 내수확대에 힘쓰는 한편 전통산업에 대한 투자를 활성화시키는 것이 필요하다.

이와 함께 소비자 및 투자자의 불안심리를 해소할 수 있는 대안이 제시되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 주택건설산업은 많은 잠재력을 갖고 있다. 주택건설산업활동의 결과로 공급되는 주택의 서비스를 향유하기 위해 가계는 연소득의 20~25%를 지출할 정도로 비중이 큰 소비재이며 주택건설산업은 근본적으로 내수산업이기 때문이다.

또한 주택건설은 많은 일자리를 창출하기 때문에 실업에 대한 강력한 대책이 될 수 있다. 이러한 경제적, 사회적 필요성을 고려할 때 정부는 앞에서 언급한 공급자 금융의 확대, 수도권 택지공급의 확대 그리고 시장자유화에 입각한 주택정책을 담은 구체적이고 실천적인 주택건설산업 활성화 정책을 마련해야 할 것이다. 