

## 12. 住宅景氣 回復을 위한 方案

자료제공 : 주택산업연구원

이 자료는 지난 4월 24일 주택산업연구원이 주최하고 본협회 및 대한주택건설사업 협회·주택공제조합·한국주택학회가 후원한 「주택경기 회복을 위한 방안」 세미나의 주제발표문입니다. 〈편집자주〉

### 제 1 장 서 언

주택이란 의(衣), 식(食)과 더불어 인간생활의 3대 필수품의 하나로서 그 중요성은 재론의 여지가 없다. 의·식의 문제를 거의 해결한 시점에서는 주택의 중요성은 상대적으로 더욱 커지게 마련이다. 주택은 개인적으로는 건강을 보장해 주고 가족생활을 꾸려갈 수 있게 하는 삶의 장소인 동시에 개인의 재산형성을 돕고 노동재생산에 기여하고 있다. 주택은 고정자본형성에 기여함으로써 국부(國富)의 일부를 이루고 있을 뿐만 아니라 주택투자에 따른 생산유발과 고용증대효과가 크기 때문에 경기부양책으로 흔히 이용되고 있어 국가경제에 기여하는 바가 매우 크다. 또한 서구의 많은 국가들(영국, 스웨덴 등)은 주택을 사회보장(social security), 보건(health), 교육(education)과 더불어 복지정책의 골간으로 취급하고 있으며, 국가경제정책의 주요핵심사안으로 취급하고 있는 것이다.

세계무역기구(WTO)의 출범으로 우리는 마야흐로 무한경쟁의 시대를 맞이하고 있다. 이는 한나라의 시장이 지역시장이나 국내시장의 범위를 벗어나 아무런 울타리가 없이 범세계적(汎世界的)으로 개방된다는 뜻이다. 즉 시장의 공간적 범위가 확대되어진 만큼 그에 상응하게 경쟁이 치열해 질 것으로 보아야 한다. 우리의 주택사업자들이 이렇게 개방

된 시장에서 외국의 기업들과 치열한 경쟁을 하면서 살아남기 위해서는 무엇보다 경쟁력을 높여야 할 것이다.

이를 위해서 주택시장을 정상화 시켜야 한다. 자율적인 시장기능을 통하여 주택의 수요와 공급이 원활히 이루어져 시장가격이 형성되고 또 이를 통하여 주택의 수요와 공급이 균형을 이룰 수 있도록 여건을 마련하여야 한다. 이러한 시장기능하에서 생산자는 기업의 이윤을 극대화하고 소비자는 최대의 만족을 얻을 수 있게 되는 것이다. 무한경쟁시대에 경쟁력을 확보하기 위해서는 주택사업자들이 먼저 기업경영을 쇄신(刷新)하고 새로운 기술을 개발하여야 한다. 그러나 정부의 역할도 이에 못지 않게 중요하다. 즉 주택사업자들이 그들의 기업 경영을 합리화하고 시장원리에 입각하여 기업을 경영함으로써 경쟁력을 배양할 수 있는 터전을 만들어 주는 것은 정부의 몫이다.

그런데 우리의 경우는 어떠한가? 최근의 주택경기는 악화일로(惡化一路)를 걷다 못하여 거의 빈사상태(瀕死狀態)에 직면하고 있다. 미분양주택이 증가하고 부도업체는 속출하며 주택건설량이 감소하여 가격폭등의 개연성이 높아 가고 있다. 침체의 늪에 빠진채 주택경기는 회생의 기미를 보이지 않고 있으며 주택업계는 사상 최대의 위기에 봉착하고 있는 것이 오늘의 현실이다. 주택업계가 위기를 맞이하여 주택의 재생산에 차질을 가져올 경우에는 날로 증가하고 있는 주택수요에 대응할 수 없게 되어 주택가격의 상승을 초래할 것이 분명하다. 아직도 주택의 양적(量的) 부족이 심각한 우리의 경우에는 주택공급의 부족이 가져올 문제는 결코 과소 평가할 수 없는 사안이다.

이러한 관점에서 위기상황에 처해 있는 우리의 주택산업을 회생시킬 수 있는 방안을 모색하는 일은 매우 중요한 것이다. 이를 위하여 1) 먼저 현재의 침체된 주택경기에 대한 현황을 심층적으로 분석을 하고, 2) 침체된 주택경기를 그대로 방임할 경우에 예상되는 문제점들을 보다 실증적으로 파악하고, 3) 그 침체의 주된 원인을 밝힌 다음에, 끝으로 4) 주택경기 회복을 위하여 시급히 취하여야 할 몇가지 방안들을 제시하고자 한다.

## 제 2 장 주택산업과 경기현황

주택건설경기는 지난 5년여에 걸쳐 침체국면(沈滯局面)을 벗어나지 못하고 있다. 특히

최근에는 침체국면이라기 보다 오히려 위기국면(危機局面)에 처해 있다고 해야 할 지경이다. 부도업체수는 지난 2년에 걸쳐 3자리수를 지속하고 있으며 미분양주택수도 94년이후 3년이상 계속하여 10만호를 상회하고 있다. 게다가 주택건설에 필요한 택지의 공급도(특히 수도권 지역의 경우) 여의치 아니하여 주택업계로서는 신규사업을 위한 준비에도 한계를 느끼고 있는 실정이다. 주택건설경기의 회복을 쉽사리 기대하기는 매우 어렵다. 주택경기가 그야말로 바닥세를 면치 못하는 위기국면을 맞고 있다. 주택경기 현황을 극명하게 보여주는 업계의 부도 현황, 주택의 미분양 현황, 그리고 주택건설 현황을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 가. 부도현황

주택경기의 장기 침체에 따라 많은 주택사업체들이 경영에 어려움을 겪고 있으며 이들 업체의 상당수가 이미 부도를 당하였거나 혹은 부도에 직면하고 있는 실정이다. 특히 '95. 10월의 삼익, '96.1월의 우성, '96.8월의 건영, '96.12월의 동신 등 소위 '주택건설의 명문'이라고 할 수 있는 대형업체들의 부도 또는 법정관리는 주택업계 뿐만 아니라 우리 경제 전반에 커다란 충격을 주고 있다. 경기침체의 초기에는 몇몇 소형업체들이 경영악화로 부도를 내는 것이 상례일 수도 있으나 이처럼 대형업체들의 부도속출은 개별기업의 단순한 경영악화에 그 원인이 있다고 보아 넘기기에는 문제의 심각성이 너무나 크다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 93년부터 지난 4년에 걸쳐 부도로 도산된 주택사업체 수는 462개이다. 연도별 부도업체수를 보면 93년에 43업체에서 94년에는 60업체, 95년에는 176업체, 96년에는 183업체로서 매년 증가일로에 있다. 96년의 부도업체수는 93년에 비

〈표 1〉 부도업체 현황(수, %)

	1993	1994	1995	1996
계	43(100.0)	60(100.0)	176(100.0)	183(100.0)
지정업자	2( 4.7)	0( 0)	6( 3.4)	4( 2.2)
등록업자	41(95.3)	60(100.0)	170( 96.6)	179( 97.8)

해 무려 4배 이상이나 증가한 셈이다. 업체별로는 중·소 규모의 주택사업체인 등록업자들이 부도를 많이 내었으나 대형주택업체인 지정업자도 '95와 '96의 2년 동안에 10개 업체가 부도를 당하게 되었다.

부도율도 93년의 0.7%에서 94년에는 1.4%, 95년에는 4.1%, 그리고 96년에는 4.7%로 대폭 늘어났다<표 2>. 지난 2년간 연속으로 부도율이 4%수준을 넘어서므로써 업계의 어려움이 더해가고 있음을 알 수 있다. 이를 업체별로 보면 지정업자는 94년의 경우에는 부도발생이 전무하였으나 95년에는 사상 최고기록인 5.2%에 달하였으며 그후 96년에는 다소 감소하고 있다. 반면에 등록업자는 93년 이후 계속적으로 매년 증대일로에 있다. 등록업자의 부도율이 계속하여 증가하고 있다는 사실은 등록업자의 어려움이 계속 커져가고 있음을 말해 주는 것이다.

이처럼 주택업계가 어려움에 처하게 되자 최근에는 위기위식(危機衣食)마저 확산되고 있는 실정이다. 최근의 설문조사(주택산업연구원이 '97.4.5-11 실시)에 의하면 “현재 부도 위기를 느끼고 있다”는 업체가 전체의 31%로 나타났다. 주택업계가 직면하고 있는 이러한 어려움은 일시적인 문제로 인한 것이라기 보다는 보다 근본적이고도 구조적인 문제에 따른 것이라는 점을 시사(示唆)하고 있다.

<표 2> 업체별 부도비율(%)

	1993	1994	1995	1996
계	0.7	1.4	4.1	4.6
지정업자	1.7	0.0	5.2	3.5
등록업자	0.7	1.5	4.1	4.7

\* 부도비율=부도업체 수 총 업체수

등록업자들의 부도현황을 지역별로 보면 지방업체와 수도권업체의 지역적인 구분없이 모두 93년 이후 지속적으로 상승하였다. 이는 등록업자들의 어려움이 특정지역에 국한됨이 없이 전국에 걸친 범 국가적인 문제임을 말해 주는 것이다<표 3>. 그리고 수도권에 입지한 주택사업체들이 지방업체들 보다 그 절대 수에 있어서나 부도비율에 있어 모두 높게 나타나고 있다. 이는 지방업체들이 일반적으로 수도권업체들 보다 업체 규모가 적어,

년간 주택건설 호수를 적게 유지한 결과 미분양의 수가 상대적으로 적어 그로 인한 충격 또한 적게 받은 때문인 것으로 추정된다.

〈표 3〉 등록업자의 지역별 부도업체 수와 부도비율(%)

	1993	1994	1995	1996
계	41(0.7)	60(1.4)	168(4.1)	179(4.7)
수도권	27(0.8)	40(2.0)	98(4.8)	100(5.2)
지방	14(0.5)	20(1.0)	70(3.3)	79(4.1)

## 나. 미분양 현황

미분양 주택수는 92년에 3만 7천호이었다. 그러나 93년에는 그 배가 넘는 7만 7천호를 상회하였으며 94년 부터는 3년 연속적으로 10만호를 넘기고 있다. 특히 95년에는 미분양 주택의 수가 사상 최대인 15만호에 달했으며 96년에 다소 호전되었지만 아직 10만호 이상을 기록하고 있다(표 4). 이러한 미분양주택의 숫치는 신규주택 건설량의 1/6이 넘는 엄청난 숫자이다. 그리고 미분양주택에 적체된 주택업계의 자금이 95년의 경우 5조원을 초과하는 것으로 추산되며 현재도 최소 3조원은 넘을 것으로 추산된다. 이처럼 천문학적 인 거액의 자금이 미분양으로 묶여 있어 주택업계를 부도의 위기로 몰아 넣고 있는 것이다. 업계에 대한 설문조사 결과에서도 “자금압박의 최대 요인”이 미분양이라고 지적하고 있다(44.3%). 미분양이 심화된 시기에 많은 업체가 부도를 내고 있다는 사실은 바로 이를 말해 주는 것이다.

〈표 4〉 연도별 미분양 주택수

	1992	1993	1994	1995	1996
계(호수)	36,923	77,488	105,586	152,313	109,637
(%)	100.0	209.9	286.0	412.5	296.9

미분양 주택의 지역별 발생현황을 보면 미분양이 대량으로 발생하기 시작한 92년에는 미분양의 대부분이 지방에서 발생하였으나 시간이 지남에 따라 점차 수도권에서도 증가

하고 있다<표 5>. 즉 92년에는 미분양의 94%정도가 지방에서 일어 났으나 그후 다소 감소추세를 보이고 있으며 95년 부터는 80%수준을 다소 밑돌고 있다. 반면에 수도권 지역의 경우는 92년에 6.5%의 수준이었으나 점차 그 비중이 증가하여 95년 이후 부터는 20% 수준을 넘기고 있다. 특히 서울의 경우는 94년 까지는 미분양을 경험한 적이 없으나 95년부터 미분양이 발생하기 시작하여 96년에는 더욱 늘어났다.

주택의 보급율이, 절대적으로나 상대적인 면에서, 아직도 낮은 수준에 있고 주택에 대한 구매력이 상대적으로 높다고 볼 수 있는 수도권 지역에서도 상당량의 미분양이 발생한다는 것은 주택시장의 문제점이 수요측의 문제라기 보다는 공급측의 문제로 보아야 할 것이다. 즉 공급되고 있는 주택 자체에 핵심이 있다고 볼 수 있다.

<표 5> 지역별 미분양 현황

	1992	1993	1994	1995	1996
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수도권	6.5	11.0	13.5	23.0	21.8
(서울)	(0)	(0)	(0)	(0.2)	(1.3)
지방	93.5	89.0	86.5	77.0	78.2

미분양 주택의 규모별 현황을 보면 처음에는 상대적으로 중·대형주택이 많았으나 최근에는 18평 이하의 소형주택의 미분양이 증가하고 있다<표 6>. 즉, 94년 초에는 18평 이하의 미분양이 전체의 약 38%를 점한 반면 25.7평 이상의 주택은 23%를 점하였으나, 97년 초에는 18평 이하의 미분양이 전체 미분양의 49%를 점한 반면에 25.7평 이상의 주

<표 6> 주택규모별 미분양 현황

	계	18평이하	18-25.7평	25.7평 이상
1994. 1	100.0	37.8	38.9	23.4
1994. 12	100.0	43.4	35.9	20.6
1995. 12	100.0	49.8	38.3	11.8
1996. 12	100.0	46.6	38.5	14.9
1997. 2	100.0	49.0	36.9	14.1

택은 전체 미분양의 14%를 점하고 있다. 이는 미분양 발생의 주된 이유가 바로 소형주택의 건설에 있음을 말해 주는 것이라 하겠다.

미분양 주택의 규모별 현황을 보면 처음에는 상대적으로 중·대형주택이 많았으나 최근에는 18평 이하의 소형주택의 미분양이 증가하고 있다<표 6>. 즉, 94년 초에는 18평 이하의 미분양이 전체의 약 38%를 점한 반면 25.7평 이상의 주택은 23%를 점하였으나, 97년 초에는 18평 이하의 미분양이 전체 미분양의 49%를 점한 반면에 25.7평 이상의 주택은 전체 미분양의 14%를 점하고 있다. 이는 미분양 발생의 주된 이유가 바로 소형주택의 건설에 있음을 말해 주는 것이라 하겠다.

<표 6> 주택규모별 미분양 현황

	계	18평이하	18-25.7평	25.7평 이상
1994. 1	100.0	37.8	38.9	23.4
1994. 12	100.0	43.4	35.9	20.6
1995. 12	100.0	49.8	38.3	11.8
1996. 12	100.0	46.6	38.5	14.9
1997. 2	100.0	49.0	36.9	14.1

이러한 소형주택의 미분양 추세는 서울지역과 그 주변인 경기도에서 특히 현저하게 나타나고 있으며 해를 거듭할수록 증가추세를 나타내고 있다<표 7>. 서울의 경우 18평이하

<표 7> 지역별 규모별 미분양 현황(%)

	18평 이하	18-25.7평	25.7평 이하
서울			
95. 12	52.7	39.8	7.5
96. 12	72.9	21.9	5.2
97. 2	77.5	21.3	1.2
경기도			
95. 12	50.1	43.4	6.5
96. 12	56.2	33.7	10.1
97. 2	60.6	32.8	6.6

를 보면, 95년 52.7%에서 97년 2월에는 77.5%로 증가하고 있다. 경기도의 경우도 마찬가지로 95년은 50.1%였으나, 97년 2월에는 60.6%로 증가하였다.

또한 미분양의 공급주체별 현황을 보면 민간부문의 미분양 비율이 공공부문 보다 크다 <표 8>. 주택의 미분양이 다량으로 발생하기 시작한 92년에는 민간부문이 전체 미분양의 85% 이상을 점하였으며 특히 93년에는 전체 미분양의 92%이상을 점하였다. 그후 '95, '96년에도 60%이상을 점한다. 따라서 미분양으로 인한 어려움을 민간 주택사업자들이 독점하다시피 하였다.

그러나, 공공부문에서도 상당수의 미분양이 발생하고 있다. 92년에 공공부문의 미분양은 전체의 15% 수준이었으나 그 이후 점차 증대하기 시작하여 95년, 96년에는 40% 수준까지 상승하고 있다. 공공부문도 주택의 미분양으로 인한 어려움을 겪고 있는 것이다. 공공부문은 주로 주택공사와 지방자치단체로서 정부 재정이나 국민주택기금 등의 공적자금으로 저소득층의 주거안정을 위하여 소형주택을 중점적으로 건설·공급하여 왔다. 이들 공공의 소형주택이 미분양되고 있다는 사실은, 논리적으로 보면, 수혜계층의 감소나 혹은 수요계층이 동일하다 해도 주택의 규모가 과도하게 소형위주이기 때문에 수요에 부응하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 8> 부문별 미분양 현황

	1992	1993	1994	1995	1996
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
민간부문	85.1	92.2	82.4	60.0	63.3
공공부문	14.9	7.8	17.6	40.0	36.7

작금의 미분양에는 여러 가지 원인이 있을 것으로 보인다. 그러나 무엇보다 중요한 원인은 공급된 주택이 수요자의 기호에 부응하지 못한 것이다. 즉 소득이 증가하고 사회가 변화함에 따라 주거수요가 고급화, 다양화 되었음에도 불구하고 이에 부응하지 못한 주택이 공급되었을 경우에 미분양이 발생할 개연성이 높다. 고급화 된 주택수요에 미치지 못한 주택이 공급되는 주된 이유는 정부의 주택정책 때문이다. 그 대표적인 예는 분양가격의 상한규제와 주택규모의 강제배분인 것이다.



분양가격의 상한규제는 1977년부터 행정지도라는 명분으로 서울시에서 시작한 것이 점차 타 지역으로 확대 실시되었으며 그 후 1989년부터 원가연동제로 변형되어 현재까지 실시 하고 있다. 원가연동제는 택지비에다 정부가 정하는 '표준 건축비'를 가산하여 분양가격을 정하도록 하는 제도이다. 표준건축비는 대체로 그 구성요소가 자재비와 인건비로 이루어져 있는 실정이다. 그런데 문제는 이것이 현실화 되지 못하여 주택의 질적 향상을 저해하고 획일화된 주택을 양산하게 한다는 점이다.

주택가격의 규제 뿐만 아니라 주택규모의 규제도 이에 못지않게 수요에 부응할 수 없는 주택의 공급을 강요하고 있다. 특히 18평 이하의 소형주택의 의무비율이 너무 높아서 이의 미분양이 많은 것은 어찌보면 당연한 결과라고 할 수 있다.

또한 주택이 필요한 지역에 공급되지 않은 경우에도 이에 대한 구매는 일어나지 않는 것이다. 주택은 타 상품과는 달리 이동해서는 사용할 수 없는 물품이기 때문에 건설된 위치에서만 사용될 수 있는 것이다. 따라서 주택은 필요한 지역, 위치에 공급하여야 한다. 그러나 주택수요가 많은 지역과 위치에는 주택을 공급할 수 있는 택지가 부족하여 부득이 수요자의 만족을 충족시키기 어려운 지역에도 주택을 공급하지 않을 수 없다. 미분양이 특히 지방에 많이 편중 되어 있다는 것은 바로 주택의 수요에 대한 공급의 입지적 실패를 의미한다고 볼 수 있다.

## 다. 주택건설의 위축

연도별 주택건설 실적을 보면 90년에 75만호 이상의 주택을 건설하여 사상 최고를 기록한 이후 해마다 감소하여 96년에는 60만호로 90년의 79%수준에 불과하다(표 9). 이러한 주택건설의 감소는 지역적으로는 수도권 지역이 특히 현저하다. 수도권 지역의 96년 주택건설 실적은 90년의 72% 수준에 불과하였다. 그러나 지방의 경우는 86%로서 수도권 보다는 문제의 심각성이 다소 덜 하다고 할 수 있다. 또한 90년의 경우 주택건설 총량중에서 50% 이상을 수도권 지역에 건설하였으나 96년에는 수도권 지역의 주택건설량은 전체의 46%에 불과하다. 따라서 지역적으로는 수도권 지역이 상대적으로 주택공급이 부족함을 알 수 있다. 이는 주택의 공급부족으로 인한 주택가격의 상승이 일어날 경우 수도권 지역이 지방에 비하여 그 상승압력이 보다 강할 것으로 예상되는 바이다.

〈표 9〉 연도별 주택건설 실적 추이(호, %)

	1990(A)	1993	1996(B)	B/A
계	750,428	695,319	592,132	79
수도권	378,797	332,421	271,927	72
지방	371,631	362,898	320,205	86

주택건설의 위축은 인구대비 건설 호수면에서도 나타나고 있다. 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 70-년의 경우 1천명당 주택을 3.7호를 건설하였으나 점차 증가하여 '200만호 건설의 후반기인 91년에는 70년의 4.5배가 넘는 17.3호를 건설함으로써 최고를 기록하였던 것이다. 그러나 95년과 96년의 경우는 13호 수준에 머물러 주택의 건설이 축소되고 있음을 알 수 있다. 이러한 주택건설량의 감소는 주택보급율이 아직도 90% 수준을 밑돌고 있는 우리의 실정에 비추어 보면 주택의 수급상에 문제를 일으킬 것으로 예상된다. 즉 주택의 공급이 수요에 못 미치는 경우에는 주택가격의 인상을 유발하는 것이 일반적인 현상이라 할 수 있다.

〈표 10〉 연도별 주택건설실적

	1970	1980	1990	1991	1995	1996
주택건설(호/천인)	3.7	5.7	10.7	17.3	13.8	13.1

### 제 3 장 주택경기침체의 문제점

이상에서 분석한 바와 같이 부동산업체의 속출, 미분양주택의 과도한 적체 그리고 주택건설의 위축 등을 보면 주택경기는 실로 침체국면에 빠져 있으며 주택업계는 위기상황에 처해 있다고 하지 않을 수 없다. 오늘의 주택업계가 안고 있는 이러한 어려움은 조속히 해소되어야 한다. 이를 위하여는 주택업계가 이러한 상황에 이르게 된 이유를 명확히 분석하여 그 해소방안을 모색해야 한다. 그러나 여기서는 우선 이러한 위기상황이 조속히

해소되지 않고 계속될 경우에 파생되는 문제들을 먼저 살펴 보고자 한다. 주택경기의 지속적인 침체는 주택업계의 도산확대와 그로 인한 주택건설의 감소를 초래할 것이다. 이러한 건설의 감소는 1) 주택가격의 상승, 2) 주택관련업계 위축, 그리고 3) 많은 실업을 유발하여 사회불안 등 사회적 문제로 확대될 것으로 예상된다.

## 가. 주택가격의 폭등

주택업계의 어려움은 주택건설의 위축으로 나타나고 있으며 그 결과는 바로 주택가격에 영향을 미치게 마련이다. <표 11>에서 보는 바와 같이 주택의 매매가격은 91년부터 95년까지 5년 계속적으로 하락하여 왔다. 이는 88년부터 시작된 '주택 2백만호 건설' 계획의 추진에 따른 것이다. 88년 올림픽이후 우리 경제는 3년 연속으로 국제수지 흑자를 기록하는 호황을 누렸으며 이로 인한 국내 유동성의 확대는 주택가격을 상승시켜 전대미문(前代未聞)의 아파트 투기현상을 불러 일으켰던 것이다. 이에 따라 정부에서는 주택가격을 안정시키고 주택투기를 잠재우기 위하여 88년부터 92년의 5개년 동안에 200만호라는 다량의 주택을 건설하기 시작한 것이다. 이에 힘입어 주택가격은 90년의 년 증가율이 21.9%라는 경이적인 폭등세를 겪게 되었으며 91년 이후 95년까지 줄곧 하향 안정세를 유지하게 된 것이다.

주택가격이 안정되고 있는데 반해 이번에는 전세가격이 매년 상승하게 되어 저소득층의 주거불안을 야기시키고 있다. 전세가격의 상승이 90년부터 96년까지 년 평균 4%를 기록하고 있다. 주택가격이 안정되고 투기요인이 없어지는 것은 분명 좋은 현상이 아닐 수 없다. 그러나 장기간에 걸친 주택가격의 안정은 주택의 투자가치를 저하시킴으로써 주택의 수요를 매매수요 보다 임차수요로 전환시켜 전세가격을 상승시키게 된 것이다.

<표 11> 주택가격 변동추이(지수)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
매매가격	21.9	-0.5	-5.0	-2.9	-0.1	-0.2	1.5
전세가격	16.7	7.5	7.5	2.4	4.5	3.6	6.5

즉 수요패턴의 변화를 초래한 것이다. 이러한 수요패턴의 변화에 따른 피해자는 바로 전세입주자인 저소득층이란 점에 문제가 있다. 전세 입주자들은 대부분이 상대적으로 소득수준이 낮기 때문에 전세가격의 상승은 바로 이들의 주거불안이 되는 것이다.

그러나 이미 언급한 바와 같이 연간 주택건설이 차차 감소하고 다량의 미분양 주택이 나타나면서 주택가격의 안정은 점차 위협을 당하는 상황에 처하게 되었다. 즉 지난 94년과 95년의 살얼음 같은 주택가격의 안정이 96년에 와서는 드디어 상승쪽으로 기울기 시작한 것이다. 특히 97년 초에 비록 국지적(局地的)이기는 하지만 수도권지역의 가격 폭등현상은 이러한 주택시장의 불안요소를 말하는 것이다.

주택건설량, 즉 주택공급과 주택가격의 관계를 다항시차분포모형(polynomial lag model)을 적용하여 분석한 결과는 주택의 공급실적이 가격에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 분석에는 1986년부터 1996년까지의 10년간의 주택건설실적의 분기별 자료

〈표 12〉 주택공급량과 가격상승관계

변 수	추정계수	t-값
상 수 항	1.421*	3.62
주택건설실적	-0.027**	-2.26
주택건설실적(-1)	-0.029**	-2.65
주택건설실적(-2)	-0.030*	-3.10
주택건설실적(-3)	-0.031*	-3.57
주택건설실적(-4)	-0.033*	-4.00
주택건설실적(-5)	-0.034*	-4.30
주택건설실적(-6)	-0.035*	-4.39
주택건설실적(-7)	-0.037*	-4.28
총통화량(m2)(-2)	0.025*	2.85
도시가계소비지출	0.071*	4.41
주거용 지가상승율	0.208	1.32
adj. R	0.998	

주 1 : 모든 변수는 자연대수를 취하였음.

주 2 : \*1% 유의수준에서 통계적으로 유의함.

\*\* 5% 유의수준에서 통계적으로 유의함.

를 사용하였다. 분석결과 밝혀진 모형은 주택건설실적과 주택가격은 부(負)의 관계를 가지고 있음을 밝히고 있으며 t 값이 2.0이상을 유지하고 있어 모형의 유의도(有意度)도 매우 높은 것으로 나타났다.

이러한 모형에 따르면 주택건설실적, 즉 주택공급이 10% 감소하면 주택가격은 21개월 후(7개 분기)까지에 걸쳐 누계로 2.56% 증가하는 것으로 나타났다(주택건설실적 시차항의 계수를 더하면 0.256이 되며 이는 탄력성과 유사한 개념으로 해석할 수 있음). 특히 시차가 증가함에 따라 계수의 값과 유의도가 증가하고 있어 장기적 효과가 있음을 극명(克明)하게 나타내고 있다. 이는 주택산업이 어려움을 맞이하여 주택건설에 지장을 초래할 경우에는 바로 주택가격의 등귀로 이어지고 있다는 사실을 실증적으로 밝혀 주는 것이다.

또한 최근에 발생하고 있는 미분양도 주택가격의 상승에 영향을 미치고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 즉 주택시장에서 건설량이 감소되어 주택가격의 상승할 수도 있지만, 비록 건설량이 충분하더라도 이들 건설된 주택이 실제로 공급되어 수요를 충족하지 못할 경우에는 여전히 공급부족으로 주택가격이 상승될 수 있다는 점이다. 최근에 발생하고 있는 다량의 미분양이 그 주택의 규모나 질적인 수준면에서 수요에 외면당한 경우라면 분명 미분양된 만큼의 공급부족을 야기시켰다고 보지 않을 수 없다. 예컨대 95년에 미분양된 15만호가 공급초과로 인한 것이 아니라면 공급된 주택이 그 만큼 줄어든 결과가 된다. 이러한 미분양은 가격상승의 요인으로 작용하고 있는 것이다.

## 나. 주택자재 생산업계의 위축

주택산업의 주된 활동은 시멘트, 레미콘, 철근, 합판, 타일, 석고판, 페인트 등 수백가지의 자재를 투입하여 주택이라는 재화(財貨)를 만들어 내는 것이다(일본에서는 주택에 들어가는 부품이 2·5만개에 달한다고 한다). 따라서 주택건설에는 수 많은 자재 생산업체들의 생산활동이 직접적으로 연관되어 있기 때문에 주택건설의 감소는 이들 많은 업체에도 타격을 주게 되는 것이다.

그리고 주택가격의 구성요소를 보면 택지비와 자재비, 인건비 그리고 기업이윤으로 되어 있다. 이 가운데 택지비가 비교적 많이 차지하는 단독주택을 제외하고는 주택가격중

에서 자재비가 매우 큰 부분을 점하고 있다. 주택건설과 자재생산업체의 관련성을 금액으로 추산해 보면 다음과 같다. 즉, 95년에 주택건설에 투입한, 택지비(소지비)를 제외한, 총 주택투자는 약 18조 4천억원이다. 이는 GNP의 7.2%에 해당된다. 이 가운데 자재비가 총 투자액의 46% 수준(95년 주택공사의 고층아파트의 공사비내역을 기준)을 점하고 있기 때문에 이를 기준으로 하면 95년에 자재비로 지불된 금액이 약 8조 5천억원에 달할 것으로 추산된다.

뿐만아니라 주택 투자의 생산유발효과는 매우 큰 것으로 알려지고 있다. 즉 생산유발계수는 2를 상회하고 있으며 부가가치 유발계수도 0.8을 초과하는 것으로 밝혀지고 있다(주택경제통계편람, 주택은행, 1995). 따라서 10억원 상당의 주택투자가 감소되면 총유발생산이 20억원이상이 감소되며 부가가치의 미발생도 8억원이상이 되는 것이다. 이처럼 주택경기가 침체되어 주택의 신규 건설이 위축될 경우 건축자재 생산업계에도 커다란 파급효과를 가져 올 것은 명약관화(明若觀火)한 일이다.

## 다. 실업을 증대

주택건설은 노동집약적(labor intensive)인 사업으로써 고용창출효과가 매우 크다. 주택이란 일반적으로 용적(容積)이 매우 클 뿐만 아니라 중량(重量)도 매우 무겁기 때문에 이를 필요로 하는 위치에서 건설해야 한다. 다시 말하여 주택이란 공장에서 제조하여 필요한 장소로 가져가서 사용하는 일반재화와는 다른 특성을 지니고 있다. 따라서 현장시공(現場施工)이라는 특성으로 인하여 많은 노동력이 필요하다. 따라서 주택건설의 위축은 불가피하게 많은 실업을 야기시키지 않을 수 없는 것이다.

주택건설 위축에 따른 실업의 발생을 좀더 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.<표 13>에 의하면 18평 규모의 주택 60호 건설에 소요되는 인력은 모두 14,847인/일이다(95년). 이를 기준으로 주택건설 위축에 따른 실업량의 증가를 추산할 수 있다. 즉 주택경기가 침체하여 국민주택규모(25.7평) 10만호 건설이 감소될 경우에 35백만인/일의 실업이 발생된다. 12만명의 기능인력이 12개월 동안 건설현장에서 실직되는 셈이다(월 25일 근무할 경우). 또한 이에 파생되어 8만 2천여명의 건축자재 생산인력이 실업을 당하게 되는 것이다(파생계수 0.68). 따라서 주택 10만호의 감소가 가져올 실업유발은 모두 20만

명이 넘는다.

〈표 13〉 주택건축의 인력 소요량

	계	보통인부	형틀목공	미장공	철근공	도장공	기타
소요인력(인/일)	14,847	5,857	3,092	1,242	849	728	3,079
	(100.0)	39.4	20.8	8.4	5.7	4.9	20.7

주 : 18평 규모의 주택을 60호 건설하는 경우임

자료 : 주택핸드북, 1996. p. 201, 대한주택공사

또한 주택건설의 위축이 물고 올 실업은 그 피해가 상대적으로 저소득층에 집중된다는 점에서 문제성이 더욱 심각한 것이라 하겠다. 이는 주택건설에 종사하고 있는 많은 노동자들은 일당직의 기능공이기 때문이다. 〈표 13〉에서 보는 바와 같이 건축에 소요되는 주요 인력을 보면 보통인부, 형틀목공, 미장공, 철근공, 도장공, 건축목공, 방수공, 조적공, 비계공, 도배공 순으로 되어 있는 점은 이를 뒷받침하고 있다. 주택건설의 축소는 이들 가계의 경제적으로 막대한 타격을 입히게 마련이다. 이러한 저소득층의 문제는 나아가 사회불안(社會不安)의 직접적인 원인이 될 것은 분명하다. 여기에 주택건설이 사회안정에 기여하는 바가 크다는 것이 강조되고 있는 이유이다.

## 제 4 장 주택경기의 침체원인

지난 수십년동안 우리의 주택시장여건은 일반적으로 공급부족으로 결론지을 수 있다. 주택을 필요로 하는 가구수와 주택수를 대비한 주택보급률이 70년대 중반의 75%수준에서 80년 후반에는 70%수준을 밑돌고 있었다. 경제개발계획의 추진에 따라 주택의 수요는 날로 증대하였으나 주택의 공급은 이에 미치지 못하여 급기야는 온 나라 경제를 들끓게 한 주택투기현상까지 불러 일으켰다. 따라서 주택가격은 치솟게 되었으며 서민들의 주거비 부담은 높아만 갔던 것이다.

특히 70년대 후반과 80년대 후반에 나타난 주택투기현상은 근본적으로는 주택의 수요

와 공급이 균형을 이루지 못함으로써 발생한 일이다. 그 원인은 정부의 경제개발정책에서 찾을 수 있다. 1962년부터 정부가 추진한 경제개발계획의 기본전략은 한마디로 풍부한 노동력을 이용한 제조업 중심의 수출산업을 육성하여 국가경제를 성장·발전시킨다는 것이었다. 이러한 개발기조는 석유화학, 철강, 자동차, 조선 등을 중심으로 한 중화학공업에 역점을 두기 시작한 80년대 후반까지 이어져 왔다. 이러한 성장 제일주의에 따라 희생이 된 부문이 바로 후생·복지부문으로 삶의 질에 대한 배려는 뒷전이였다. 특히 주택은 소비재로 인식되어 그 중요성이 무시되어 정책우선순위에서 하위로 밀렸던 것이다.

이러한 경제정책에 따라 우리경제는 세계에서 그 유례를 찾을 수 없을 정도로 높은 성장을 하였다. 국민경제의 성장은 바로 가계소득을 증대시켜 구매력을 높였으며 가격의 구매력이 높아짐에 따라 현저하게 나타난 것이 주택에 대한 수요증대였다. 내집마련의 욕망은 무엇보다 컸던 것이다. 이는 가족 모두의 수요 표시이기도 한 것이다. 이러한 주택수요의 급증은 주택가격을 상승시키고 주택투기를 초래하여 정부로 하여금 투기억제책을 강구하게까지 하였다. 정부의 투기억제책의 핵심은 공급면에서는 주택가격과 공급주택의 규모통제, 택지개발의 규제 등이며 수요면에서는 주택금융의 제약, 채권입찰제의 실시, 재당첨금지기간의 설정 등이 있다.

오늘날 많은 국가들은 시장경제(market economy)를 추구하고 있다. 즉 국가경제를 시장원리에 따라 운영하고 있다는 뜻이다. 재화의 생산이나 서비스의 창출과 그들의 소비가 시장에서 가격(price)을 매개로하여 자유롭게 이루어지도록 하고 있는 것이다. 이러한 시장경제는 항상 변화하는 시장여건에 따라 정상적으로만 이루어 질 수 없는 경우가 많이 발생하고 있다. 따라서 시장경제를 추구하고 있는 많은 국가들은 완전한 시장경제를 지향하고는 있지만 시장여건의 변화에 따른 불안정성을 제거하기 위하여 제한된 시장경제를 운영해 나가고 있음이 또한 현실이다.

시장경제를 추구하고면서 국가경제를 운영하는 과정에서 그 합리성을 확보하기 위하여 일반적으로 현실적인 필요에 따라 소위 당근(carrot)과 채찍(stick)을 적절히 사용하게 마련이다. 당근은 경제의 특정부문이 좀더 활성화 되어야 함에도 불구하고 그렇지 못한 경우에 이를 보강하기 위하여 지원하는 경우를 말하고, 반대로 채찍은 국가경제측면에서 문제가 있어 이를 억제할 필요가 있는 부문에 대하여 정부가 취하는 규제를 말한다. 전자의 예는 정부의 조세감면이나 금융제공 등이며 후자의 예는 특정경제행위에 대하여 정



부의 인·허가 혹은 승인을 받게하는 등을 말한다.

그런데 정부의 규제는 많은 경우 부정적인 영향을 미치는 경우가 있어 왔다. 특히 주택시장에서 영향을 미치고 있는 규제사항을 공급측면과 수요측면으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 공급측의 규제는 주택사업자의 주택건설·공급에 대한 규제사항이며, 반면에 수요측의 규제는 주택매입자에 대한 규제사항이다. 주택경기를 이처럼 침체국면으로 초래한 근본적인 원인은 바로 주택시장이 정부의 불필요하거나 과도한 규제로 인하여 그간 왜곡(歪曲)되어 온 데 있다고 볼 수 있다. 이들 규제중에서 시장구조를 특히 왜곡시키고 있는 정부규제중에서 주택경기를 침체시키고 있는 가격과 규모에 대한 규제, 주택에 대한 금융규제 및 택지개발규제 등을 살펴보면 다음과 같다.

## 가. 주택의 가격규제

주택투기를 억제하고 도시민의 주거비 부담을 안정시키기 위하여 정부에서는 1977년 8월부터 주택건설촉진법의 규정에 의한 사업승인을 받아 일반 분양되는 20호이상의 신규주택에 대한 공급가격을 통제하는 '상한가규제'를 실시하기 시작하였다. 그후 1989년부터는 '원가연동제'를 채택하여 신규주택의 공급가격을 통제하는 정책을 현재까지 실시하고 있다. 원가연동제는 주택의 분양가격을 택지비와 건축비를 합하여 결정하되 택지비는 공공택지의 경우는 공급가격을 그리고 민간택지는 감정가격을 적용하며, 건축비는 물가변동을 감안하여 건설교통부장관이 매년 고시하는 가격(표준건축비) 이상으로는 주택을 분양할 수 없게 한 것이다.

이러한 원가연동제에 따른 문제점이 제기됨에 따라 정부에서는 1995년 11월 8일 '주택시장안정화대책'을 발표하면서 일부지역과 특정규모의 주택에 대한 가격규제를 단계적으로 폐지하는 조치를 취하고 있으나 아직까지 수도권을 중심으로한 대도시 지역에 대한 가격규제는 풀리지 않고 있다. 즉, 95년 11월에 주택보급률이 높고 미분양주택이 적체된 지역인 강원, 충북, 전북 및 제주에 대하여 25.7평을 초과하는 주택에 한하여 자율화 조치를 취하였다. 그리고 96년 7월에는 단독주택과 연립주택 및 철골조아파트에 대한 가격규제를 전면적으로 폐지하였다. 또한 97년 1월에는 강원, 충북, 전북 및 제주지역의 25.7평 이하의 주택(국민주택기금의 지원을 받는 경우는 제외)에 대한 자율화를 추가로 실시

하였으며 대전, 충남, 전남, 경북 및 경남의 25.7평을 초과하는 주택에 대한 가격자율화를 취한 바 있다.

그러나 원가연동제는 현실적인 건축비를 반영하지 못하고 있어 그 본래의 취지를 달성하고 있지 못할 뿐만 아니라 양질의 주택건설에 최대 걸림돌이 되고 있는 것이 사실이다. 건축비에는 자재비와 인건비로 대별될 수있다. 이들 비용은 시장여건에 따라 변하게 마련이며, 변경된 비용은 주택원가에 그대로 반영되고 있기 때문에, 이를 주택가격에 포함시켜야 한다는 것은 지극히 당연하다.

90년부터 96년까지 표준건축비에 반영되지 않은 실 건축비를 누적 개념으로 파악한 결과 매년 14%~32%의 비용이 원가에 반영되지 않고 있다는 사실이 밝혀졌다<표 14>. 이것이 가격이 규제된 부분이라고 할 수 있는 것이다. 규제된 만큼의 주택사업자들은 경영악화를 감수해야 되었다. 또한 94년부터 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴 등 빈발하는 부실공사를 방지하고 기능인력의 부족한 시공기술을 지도한다는 취지에서 공동주택에 대한 책임감리제도를 도입하였으나 이로 인한 추가비용이 평당 4~5만원에 이르고 있음에도 주택가격(표준건축비)에 충분히 반영되지 못하고 있어 또다른 어려움을 제공하고 있는 실정이다. 비용이 원가에 반영되지 않고 있는 “원가연동제”는 시정되어야 마땅할 것이다.

이처럼 주택가격의 지속적인 규제는 주택산업의 채산성을 악화시켜 부실주택 건설의 개연성을 높이고, 기술개발을 위축시켜 경쟁력을 떨어뜨리며 개방화와 세계화에도 역행하는 결과를 초래하고 있는 것이다. 뿐만아니라 가격규제는 다양하고 개성에 맞는 주택에 대한 선호를 무시한 획일적이고도 상품성이 떨어진 주택을 양산하게 되어 많은 미분양을 발생시키고 있다. 경제성장에 따른 소득의 향상은 주택에 대한 다양한 수요성향을 나타내고 있으며, 이의 욕구충족을 위한 개성있는 양질의 주택을 공급하기 위해서는 가격규제의 철폐가 선행되어야 할 것이다. 다양한 수요에 부응하지 못하는 주택의 공급은 입주후 주택구조의 변경, 잦은 이사, 미분양의 속출 등 여러 가지 문제점만 노출시킬 따름이다.

〈표 14〉 표준건축비와 실제건축비의 누적차이(%)

	실제건축비 누적증감율(A)	표준건축비 누적증감율(B)	누적차이(A-B)
1990	29.7	15.2	14.5
1991	58.9	26.6	32.3
1992	62.5	33.0	29.5
1993	62.2	38.2	24.0
1994	67.7	43.8	23.9
1995	74.3	48.8	25.5
1996	77.3	56.4	20.9

주 : (A)는 대한건설협회(1996. 12), 「월간건설경제동향」, 「월간건설경제동향」, 192호, p.24에서 인용

또한 주택분양가 규제는 주택의 가격상승을 억제하여 실수요자 특히 저소득층의 주택 구입기회를 늘리는 한편 호화·사치성 주택의 무분별한 건설을 억제한다는 정책의도가 있기는 하지만 규제가격의 수준이 자재비, 인건비 등 건설원가의 상승에 미치지 못함에 따라 주택의 질만 떨어져 부실시공의 문제점을 양산하고 말았다. 이로 인한 부실주택의 건설은 결과적으로 소비자의 부담만 가중시킬 뿐이며 국가경제적인 측면에서도 과도한 수선유지비의 소요와 부실주택의 조기철거 유발 등으로 많은 낭비와 손실을 초래하여 왔다.

주택분양가 규제는 주택가격의 급등으로 인한 주택투기를 방지할 것을 목적으로 하고 있으나 그간의 주택 200만호 건설로 주택보급률이 괄목할 정도로 상승하였고, 금융 및 부동산 실명제의 실시, 주택전산망의 확대 등으로 부동산투기가 원천적으로 불가능하게 되는 등 주택가격이 장기간 안정세를 유지하고 있기 때문에 가격규제의 필요성이 무의미하게 되었다. 시장기구의 원리를 무시한 획일적인 가격규제는 주택시장의 2중가격을 형성하여 소비자에게는 주택투기를 조장하고, 특정계층에게는 불로소득(不勞所得)을 안겨다 주는 수단으로 악용되고 있어 사회적으로도 많은 문제를 야기하고 있다.

## 나. 주택의 규모규제

또한 정부는 주택의 대량공급이 시급하다는 점을 인식하여 국가의 자원을 절약하면서 서민의 주거안정을 위한다는 명분으로 신규주택의 규모를 규제하기 시작하였다. 구체적으로 보면 정부는 1978년부터 주택건설업자가 건설하는 주택의 건축연면적의 40%이상을 국민주택규모(25.7평)이하로 하도록 하였다. 1989년에는 국민주택규모이하의 주택을 60%이상으로, 91년에는 이를 70%이상으로 하되 18평이하의 주택을 35%이상 건설토록 규모규제를 강화하였다. 그리고 92년에는 이를 각각 75%와 40% 이상으로 또다시 강화하였다. 그리고 공공개발택지에 대하여도 전체 용지면적중에서 70%이상을 25.7평이하의 주택건설을 또한 20-30%이상을 18평이하의 주택건설을 하도록 하는 별도의 의무비율을 운용하여 왔다.

그러나 이처럼 경직적이고도 획일적인 규모규제가 주택건설에 걸림돌이 되고 있다는 점을 감안하여 95년 11.8조치 이후부터 규모에 대한 규제를 지역별로 차등화하여 단계적으로 완화 실시하고 있다. 96년 10월부터 주택보급률이 90%를 넘는 인천등 10개 시·도에 대해서는 의무비율을 폐지하였다. 또한 97년 4월 21일부터 부산, 대구, 광주 및 경기도 일부지역(18개 시, 군과 시흥시 반월특수지역)의 민간택지에 대한 소형의무비율제를 폐지하였다. 그러나 중대형 주택에 대한 수요가 가장 크다고 볼 수 있는 서울과 수도권 일부지역에 대하여는 아직도 규모규제를 계속하고 있다. 이를 구체적으로 보면 주택보급률이 80%이하인 서울지역에 대하여는 75%이상을 25.7평이하로 하고 이가운데 30%이상을 18평이하로 건설토록 규제하고 있으며 주택보급률이 80-90%인 수도권 일부지역에 대하여는 60%이상을 25.7평이하로, 20%이상을 18평이하의 주택을 건설하도록 계속하여 규제하고 있는 것이다.

최근에는 주택보급률이 상승하고 소득수준이 향상하여 주택시장여건이 변화됨에 따라 소형주택에 대한 수요가 감소하고 있다. 96년에 건설된 주택중에서 18평이하의 주택미분양율이 전체의 46.6%를 점하고 있는 반면에 25.7평이상의 주택미분양율은 14.9%이라는 점은 소형주택에 대한 수요가 매우 적다는 것을 보여주는 것이다. 또한 18평이하의 소형주택에 대한 수요가 급격하게 감소하고 있음이 최근의 조사에서도 잘 나타나고 있다. 주택은행이 조사한 18평 이하의 주택에 대한 선호 추이를 보면 85년에 26.3%이던 것이,

90년에는 22.6%, 96년에는 10.8%로 소형주택에 대한 수요가 점차 감소하고 있음이 밝혀졌다.

이러한 규모규제는 소형주택의 과도한 공급을 초래하여 미분양을 지속적으로 증가시키는 역할을 하고 말았다. 신규주택의 규모에 대한 규제는 가격규제와 더불어 주택시장의 메카니즘을 무시하는 결과를 초래하고 있는 것이다. 미분양주택은 그 수가 1995년말에 15만가구를 초과한 바 있으며 아직까지도 10만 가구를 상회하고 있는 실정이다. 이러한 미분양으로 인하여 많은 주택업체들이 부도를 내거나 그 위기에 처해 있는 것이 현실이다. 또한 이에 사장된 자금은 주택의 재생산에 최대의 걸림돌이 되고 있다. 결론적으로 말하여 이러한 주택의 규모규제는 주택의 수요와 공급 양면에서 시장구조를 왜곡시키고 있는 것이다.

## 다. 택지개발 및 이용규제

우리의 토지이용 상황을 보면 <표 15>와 같다. 우리나라의 국토면적은 99,541.8평방킬로미터이며 이중에서 인구의 85%이상이 모여살고 있는 도시계획구역이 전체 면적의 약 15% 정도이다. 특히 도시계획구역 가운데 주택의 건설을 주된 용도로 지정한 주거지역은 1,765평방킬로미터로서 국토 전체의 약 1.8%에 불과하다. 따라서 1인당 주거지역은 40평방미터(약 12평)정도로서 토지이용의 과밀성(過密性)을 보이고 있다. 수도권 지역의 경우는 더욱 협소하여 주거지역이 612.4평방킬로미터로서 전체 면적이 5.2%를 점하고 있으며 1인당 면적은 30평방미터(약 9평)이다. 토지이용이 너무나 협소하다는 것을 알 수 있다.

<표 15> 토지이용 현황(km<sup>2</sup>, %)

	계	도시 지역		준농림지역	기 타
		도시계획구역	(주거지역)		
전국	99,548.1 (%)	14,790.7 14.86	1,764.5 1.77	27,227.0 27.35	57,530.4 57.79
수도권	11,723.9 (%)	3,624.3 30.91	612.4 5.22	3,637.0 31.02	4,461.7 38.06

이처럼 토지이용을 협소하게 만든 데는 토지개발에 대한 정부의 과도한 규제가 큰 몫을 하였다. 먼저 국토이용관리법에 의하여 전국토를 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역 및 자연환경보전지역 등 5개의 용도로 지역을 구분하여 토지이용을 조정하고 있다. 이들 용도지역의 현황을 보면 <표 16>과 같이 전체의 50.6%가 농림지역이며, 27.4%가 준농림지역, 14.0%가 도시지역, 7.0%가 자연환경보전지역, 1.0%가 준도시지역으로 지정되어 관리되고 있다.

<표 16> 국토이용 용도지정 현황

계	도시지역	준도시지역	준농림지역	농림지역	자연환경 보전지역
100.0	14.0	1.0	27.4	50.6	7.0

그리고 도시계획구역내의 토지이용 현황을 보면 <표 17>과 같이 녹지지역이 전체의 70%를 상회하고 있으며 그 다음이 주거지역으로 약 12% 지정되어 있다. 수도권의 경우도 이와 유사하며 녹지지역이 전국에 비하여 상대적으로 다소 적은 반면에 주거지역은 전국의 그것 보다 약간 많지만 16.9%에 불과하다.

<표 17> 도시계획구역의 용도지역 현황

	계	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	미지정
전국	100.0	11.9	1.5	4.4	76.2	6.0
수도권	100.0	16.9	1.8	3.3	71.5	6.5

그러나 만성적인 주택의 양적 부족을 해소하여 주택가격을 안정시키고 국민의 주거안정을 달성하기 위해서는 현재의 89% 수준인 주택보급률을 100% 수준으로 끌어 올려야 한다. 이를 위하여는 향후 2005년까지('97부터) 467만호의 주택을 신규로 공급하여야 하며 이에는 약 1억 8천 7백만평의 택지가 소요될 것이다(호당 40평기준). 특히 수도권 지역은 정부에서 2002년까지 135만호의 주택을 공급하기로 하고 매년 27만호의 주택건설을

계획하고 있다. 이에 따른 택지소요량은 연간 850만평(호당 31.5평 기준)으로 계획하고 이중 50% 정도인 426만평을 공공부문에서 매년 개발하기로 하고 잔여분인 424만평을 민간부문에서 개발할 것으로 계획하고 있다<표 18>. 이러한 민간부문의 택지개발은 과거식의 규제하에서는 목표달성이 거의 불가능 하다 할 것이다. 민간택지개발을 촉진하기 위하여는 현존하는 규제의 철폐는 물론 특단의 촉진조치가 필요할 것이다. 택지개발 규제는 주택시장의 정상화를 크게 저해시키고 있다는 점을 인식해야 한다.

〈표 18〉 수도권 택지공급 계획(1998-2002년)

		계	1998	1999	2000	2001	2002
주택(천호)		1,350	270	270	270	270	270
택지 (천평)	계	42,500	8,500	8,500	8,500	8,500	8,500
	공공부문	21,300	4,260	4,260	4,260	4,260	4,260
	민간부문	21,200	4,240	4,240	4,240	4,240	4,240

택지개발 규제는 토지투기억제와 국토의 균형개발이라는 차원에서 주로 규제내용이 강화되어 왔으나 주택의 원활한 공급을 위하여는 이들 규제의 완화 내지 상당한 철폐가 필요하다. 특히 주택수요가 집중되고 있는 수도권에 대한 택지공급을 촉진하여야 할 필요성은 매우 심각한 것이다. 아울러 최근의 환경친화적인 단독주택에 대한 수요가 도시근교 입지를 선호하고 있기 때문에 이러한 새로운 주택수요에 부응하기 위해서도 대도시 주변의 산지와 구릉지에 대한 개발압력이 가중되고 있음을 간과하여서는 아니된다. 물론 이 경우에는 도시기반시설의 설치를 선행하면서 자연경관을 최대한 살리는 방식의 계획적인 개발이 되어야 할 것임은 두 말할 여지가 없다.

## 라. 주택부문에 대한 금융규제

주택금융은 소비자금융과 생산자금융 모두 규제하고 있다. 주택수요자에 대한 융자제한은 수요측면에서 주택시장을 불안케하는 요인이 되고 있다. 주택가격이 일반도시 근로자의 소득수준에 비하여 매우 높기 때문에 주택금융없이 주택마련이 매우 제약을 받는

다. 특히 1인당 소득이 1만불을 넘어섰지만 아직도 도시의 주택가격은 근로자 년소득의 7-8배에 가까운 고가란 점을 감안하면 주택금융은 필수적이라 할 수 있다.

그러나 우리의 경우는 주택가격대비 융자금의 비율(Loan to Value Ratio)이 매우 낮아 주택수요의 건전성을 기대하기가 어려운 상태에 있다. 주택금융을 전담하고 있는 주택은행에서 제공하고 있는 국민주택기금이나 민영주택자금 모두 융자비율(LTV Ratio)이 아직도 30%를 밑돌고 있다는 점은 주택금융의 취약성을 나타내는 것이라 할 수 있다 <표 19>. 특히 저소득층을 대상으로 하는 국민주택기금의 융자율이 20%내외에 머물고 있다는 것은 공공자금의 역할수행에 문제가 있음을 시사하는 것이다.

장기적으로 주택수요를 안정시키고 주택에 대한 실수요를 강화시키려면 주택가격의 상당부분(적어도 70-80%)을 장기융자해 주어야 한다. 따라서 선진국에서 일반화 되고 있는 모게지(mortgage)금융을 하루 빨리 확충시켜야 할 것이다. 모게지금융 없이 주택시장의 안정을 바랄 수는 없는 것이다.

〈표 19〉 주택가격 대비 융자금액 추이(%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
민영주택자금	24.7	24.3	21.7	21.8	28.5	28.1	27.2
국민주택기금	23.3	30.4	19.3	19.0	26.0	23.8	24.5

자료 : 주택은행, 「주택금융수요실태조사」, 각연호(주택은행 조사부, 「환경변화에 따른 주택금융의 효율적 운영방안」, 1995, p.26에서 재인용)

한편, 주택공급자에 대한 금융을 보면 주택건설업은 금융지원의 대상에서 거의 제외되고 있는 듯하다. <표 20>은 주택은행의 민영주택자금중 주택건설업체에 공급한 금융의 현황이다. 주택건설업자에 대한 금융지원이 얼마나 부족한가를 극명하게 나타나 있다. 94년의 경우 총 금융의 9.5%에 불과하였으며 93년의 경우는 2%에도 못 미치고 있다. 이는 주택산업의 발전을 저해하는 커다란 규제사항이 아닐 수 없다.

또한, 주택건설사업은 부도산업으로 분류되어 생산자 금융대상에서 제외하거나 혹은 대출조건(특히 대출금리)을 다른 산업에 비하여 불리하게 차등적용 하고 있다. 예컨대 주택건설업에 대한 차별적 금융관행인 비제조업 어음할인을 가산, 담보력에 따른 차별금



리적용, 담보설정 및 지급보증의 과도한 요구 등이다. 이는 개인생활에서 주택이 갖는 중요성과 주택산업이 국가경제 전반에 미치는 효과를 과소평가한데서 연유한 것이다. 주택산업도 타산업에 못지 않게 높은 부가가치와 고용유발 효과가 있다는 것은 이미 언급한 바와 같다. 많은 국가들이 국내경기 부양책으로 주택투자를 확대하는 것은 이를 말해주는 것이다. 이같은 낮은 용자비율이나 공급자 금융의 미비, 주택산업의 차별대우 등이 경기침체의 한 원인으로 작용하고 있다.

〈표 20〉 주택은행의 민영주택자금 공급실적(단위: 억원, %)

		'81-88	1990	1991	1992	1993	1994
계	규모	35,296	18,542	19,390	25,494	27,112	24,189
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
수요자금용	규모	26,654	12,571	16,400	24,407	26,608	21,898
	%	75.5	67.8	84.6	94.3	98.1	90.5
공급자금용	규모	8,652	5,971	2,990	1,447	504	2,291
	%	24.5	32.2	15.4	5.7	1.9	9.5

자료: 이상호·인혜원, 「저당대출 유동화제도의 도입여건과 파급효과」, 주택은행, 1995, p80

## 제 5 장 주택경기 회복방안

최근에 주택업계가 당면하고 있는 위기상황을 타개하기 위하여는 가시적이고도 획기적인 정책의 전환이 조속하게 이루어져야 할 것이다. 최근(97.4.4-11)에 주택산업연구원이 설문조사한 바에 의하면 응답자의 31%는 현실적으로 “부도걱정”을 하고 있다고 답하였다. 전업체의 약 44%가 “미분양”이 자금약화의 주된 이유로 생각하고 있으며 향후의 사업계획을 묻는 질문에 대하여는 응답자의 23%가 “주택사업을 포기하거나 혹은 사업을 축소”할 의향을 보여 주택산업이 당면하고 있는 어려움을 보여주는 것이라 하겠다.

한편으로 주택산업이 당면하고 있는 위기상황을 해소하기 위하여 정부가 취하기를 바라는 시급한 조치로는 응답자의 35%가 “긴급자금의 지원”을 지적하였으며, “주택가격과

규모에 대한 규제 철폐”를 지적한 경우에 전체의 35%을 짐하였다. 그 다음으로 응답자의 15%가 “택지공급의 확대”를 요망하였으며 “임대범위의 확대”를 지적한 경우도 전체의 13%가 되고 있다. 이들은 바로 주택경기회복을 정책방안이 아닐 수 없다. 좀더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

## 가. 긴급자금의 지원

주택사업자들이 요즘과 같이 어려운 적은 처음이다. 주택경기의 침체가 5-6년째 계속되고 있다. 3년째를 넘어선 10만호 이상의 미분양은 막대한 자금을 적체케 되어 주택업계로서는 자력갱생(自力更生)이 참으로 어렵게 보인다. 따라서 정부의 특단의 지원조치가 필요한 것이다. 무엇보다 긴급하게 필요한 것이 자금부족을 해소해 주는 것이다. 이 점은 설문조사에서도 분명하게 나타나 있다. 미분양 적체량에 따라 차등을 두어 일시적이나마 금융의 수혈이 요구되는 것이다.

특히 주택의 생산자에 대한 금융이 홀대를 받아온 현실을 감안하여 어려울 때 자금을 지원한다는 것은 매우 유익한 조치일 것이다. 비록 단기자금일지라도 부도위기에 처해 있는 많은 사업자들에게는 현재의 위기를 극복할 수 있는 방안이 될 것이다. 저리의 장기자금이 지원되는 경우에는 더더욱 좋은 정책방안이 될 것임은 물론이다.

## 나. 주택가격과 규모에 대한 규제철폐

주택의 가격과 규모에 대한 정부규제의 내용과 그 문제점은 기히 설명한 바와 같다. 또한 정부에서는 최근에 이를 시정하기 위한 조치를 해 오고 있음도 사실이다. 그런데 이러한 규제를 완화하고 있는 정부의 조치가 너무 미온적 이라는데 문제가 있는 것이다. 어떤 정부의 정책이거나 그 정책을 채택할 당시에는 그만한 이유가 있었다고 보아야 한다. 그러나 시간이 흐르고 사정이 변경되면 그에 따른 대응조치 또한 기회를 놓치지 말아야 할 것이다. 정부의 과도하거나 불필요한 규제가 문제가 있다고 판단하여 이를 해소하기로 한 것이 95년 11월 부터이다. 1년반이 지난 지금에도 수도권 지역에 대한 규제완화의 효과가 아직도 전무한 것은 이해할 수 없는 일이다.

수도권 지역이 주택보급률이 낮아 주택가격의 불안요소와 이에 따른 투기재발 가능성이 여타 지역 보다 높은 것은 사실이나, 또다른 면에서 보면 주택규제로 인한 문제점이 가장 큰 곳도 수도권이다. 규제철폐를 서둘러야 할 곳이 바로 수도권이란 점을 강조하는 바이다. 그리고 주택시장의 불안정과 잠재적인 투기요소의 척결은 오히려 주택시장을 정상화 시킴으로써 가능할 것이다. 지방 일부에서 규제완화를 실시한 결과 별다른 문제를 발생하지 않았다는 점은 규제철폐의 필요성을 더욱 강조하는 바이다. 따라서 수도권에 대한 정부의 가격과 규모에 대한 규제는 빨리 철폐하여야 한다.

## 다. 택지개발의 활성화

택지는 주택건설에 있어 기본적으로 필요한 것이며 반드시 주택의 수요가 있는 곳에 공급하여야 한다. 따라서 택지공급이 문제로 등장하고 있는 곳은 도시지역이다. 특히 인구가 밀집하여 있는 수도권 지역의 택지공급문제는 주택건설의 최대 애로점이 되고 있다. 90년대 초반의 수도권 5개 신도시 개발이후 택지의 신규개발이 대폭적으로 감소하여 주택공급에 많은 지장을 주고 있는 것이다. 정부에서는 수도권 지역의 주택 부족을 해소하기 위하여 매년 27만호의 주택을 공급할 계획이므로 이를 위한 택지개발에 보다 박차를 가해야 할 것이다.

수도권 중에서 서울의 경우는 이미 택지개발의 잔여지가 거의 한계상태에 도달하였기 때문에 신규택지개발을 도시 외곽지역에서 확보하여야 할 것이다. 이러한 외곽지역은 최근에 변화하고 있는 전원주택 등에 대한 수요증대를 흡수할 수 있는 여건을 갖추고 있는 곳이어야 한다. 서울가구에 대한 설문조사에 의하면 응답자의 82%가 은퇴후 전원주택을 갖기를 희망하고 있다고 하였다(주택산업연구원, 96.9). 따라서 서울지역은 물론이고 대도시 외곽지에 산재해 있는 산지와 구릉지에 대한 개발을 활성화할 필요가 있다. 보다 적극적인 택지개발정책이 마련되어야 할 것이다.

## 라. 임대사업자 범위의 확대

사회가 발전하고 경제활동이 다양화 되고 세계화 추세의 영향으로 사회유동성이 증가

하고 있다. 또한 주택에 대한 개념이 소유(所有)에서 점차 거주(居住)로 전환됨에 따라 도시지역의 임대수요는 날로 증가하고 있는 것이다. 월단위 급여제 사회에서 가계의 지출형태도 월단위 이어야 할 것이므로 주택도 월세제도(月賃制度)가 합리적이라고 볼 수 있다. 뉴욕, 런던, 파리 등 서구의 대도시의 경우 임대주택이 주된 점유형태(tenure)를 이루고 있음은 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

우리의 경우도 최근에 임대주택에 대한 수요가 빠른 속도로 증가하고 있는 것이 사실이다. 특히 주택에 대한 개념이 소유(所有)에서 거주(居住)로 바뀌고 있어 임대수요가 증대하고 있다. 젊은 세대와 노년층에서 이러한 현상이 증대되고 있다. 최근 서울지역을 대상으로 한 설문조사(주택산업연구원, 96.5)에 의하면 전체가구의 약 51%가 월세형 임대주택에 대한 선호(選好)의사를 밝힌 바 있어 주목할 필요가 있다.

임대제도가 정착되려면 임대주택을 제공할 수 있도록 하는 주택임대업이 육성되어야 한다. 주택임대업을 영위하기 위해서는 임대업자가 상당한 자금을 조달할 수 있어야 한다. 이는 주택이 매우 고가(高價)이기 때문이다. 따라서 임대업을 육성하기 위하여는 임대업자에게 충분한 자금의 지원이 있어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 임대산업의 발전을 저해하고 있는 것이 바로 임대범위에 대한 규제이다. 임대주택법에 의하면 임대사업자의 등록요건을 “5호 상의 주택을 임대하는 경우”에 한하고 있다. 그리고 이들 임대사업자에 대하여는 일정기간(5년이상) 임대후 이를 매각할 경우에 양도소득세를 감면해 주고 있는 것이다. 그러나 영세자본주들이 2-4호의 주택을 매입하여 임대하는 경우에는 이로 인한 혜택을 받을 수가 없기 때문에 임대사업의 활성화가 제약당하고 있는 실정이다. 이러한 임대업에 대한 규제가 완화되어야 임대업의 활성화를 기대할 수 있는 것이다. 특히 10만호가 넘는 주택의 미분양을 해소하기 위하여 이들 주택에 대하여라도 우선적으로 임대사업의 범위를 현재의 5호 이상에서 2호 이상으로 확대함이 시급히 요구되는 바이다.

주택회보