

건설경기활성화와 신도시건설의 의의

장 성 수 (주택산업연구원 연구실장)

1. 서론

1990년대 초중반 우리나라는 국민소득 1만 달러를 돌파하고, OECD에 가입했다. 정부와 언론은 이를 대대적으로 보도하였고 많은 국민들은 우리나라가 선진국의 반열에 든 것을 믿어 의심치 않았다.

그러나 1997년 11월 IMF에 구제금융을 신청하면서, 선진국이라는 환상은 사라지고 냉엄한 현실을 직시하게 되었으며 장미 빛 환상 속에 살던 대다수 국민들은 갖가지 사회적 비효율과 낮은 기술수준 및 생산력, 그리고 엄청난 외채를 안고 있는 우리사회의 모순과 약점을 깨닫게 되었다. 환상의 대가는 매우 컸다. 재벌과 은행이 도산하고, 부동산값이 폭락하였다.

기업의 도산과 구조조정으로 실업자의 수가 1998년 한 때 180만 명에 이르면서 대다수 국민들은 참담한 현실을 깨닫고 엄청난 충격에 빠져들었다. 어떤 이는 우리나라 국민 모두가 “강통을 차게 되었다”고 자탄하기도 하였다. 이후 충격의 여파가 서서히 진정되면서 우리는 우리사회의 수준과 능력에 맞추어 세계경제의 한 부분으로서 생존하기 위해 산업구조조정을 추진해가고 있다.

이 과정에서 많은 국민들이 일자리를 잃는 고통을 겪고 있으며, 산업구조개편에 따라 많은 기업들도 어려움을 겪고 있다. IMF 이후 가장 큰 고통을 겪은 산업을 꼽으라면 가장 먼저 건설관련 산업일 것이며, 이어서 금융산업이 지목될 것이다.

특히 건설산업은 1988년의 주택 200만호 건설과 토지공개념 확대에 따른 개발 붐, 1990년대 SOC 확충 과정에서 산업규모가 급격히 팽창하였고, 이에 따라 건설관련 자재산업도 생산능력을 확장했다. 1994년부터 시작된 내수 위축으로 건설산업과 관련 자재산업은 곤란을 겪게 되었으며, 급기야 1997년의 IMF 이후의 불황과 건설산업 구조개편이 이어지면서 건설산업과 자재산업은 극심한 곤란을 겪고 있다.

본고는 IMF 이후 우리사회의 변화 속에서 국민경제에서 차지하는 건설산업의 위치와 실태, 그리고 자재산업의 실태를 시멘트산업을 중심으로 고찰하고자 한다. 이와 함께 경기부양을 위한 타개책의 하나이자, 건설 및 관련산업의 어려움을 해소할 수 있는 방안으로 신도시 추가 건설이 거론되고 있음에 비추어 신도시가 과연 무엇이며, 신도시가 왜 건설되어야 하는지 그리고 신도시의 건설은 어떤 효과를 가져올 것인가를 살펴 향후 시멘트 산업의 불황타개 전략 수립의 이론적 근거 및 시장 전략수립의 기초를 제시하고자 한다.

2. 건설산업과 시멘트 산업 현황

가. 국민경제와 건설산업

(1) 건설투자동향

IMF 관리 체제하 첫해인 1998년 극심한 경기불



황으로 인하여 가계와 기업의 투자여력은 크게 감소하였으며, 건설업체는 자금난에 따라 1998년도 건설투자는 1997년에 비해 -10.1%의 마이너스 성장이라는 사상 유례 없는 최악의 상황을 기록하였다.

정부가 공사발주를 서두르기는 했지만 재정 부담능력의 한계로 토목건설 투자마저도 1997년에 비해 5.8% 감소하였다. 이와 함께 민간부문이 주축을 이루는 건축건설투자는 부동산 경기의 급락으로 주택업체의 부도가 속출하는 등 주택경기의 하락세로 인하여 -57.9%라는 큰 폭의 마이너스 성장을 기록하였다. 정부의 여러 경기부양책이 제시되었으나 이러한 상황은 1999년과 2000년까지 크게 개선되지 못하고 있다.

건설산업의 젖줄인 건설투자는 1999년에는 전년보다 더 위축되어 -10.3%를 나타내었으며, 2000년 상반기 중에도 -5.7%를 기록하였다. 반면 민간부문의 공사는 1999년에는 1998년의 충격을 어느 정도 벗어나 전년 대비 52.2% 성장하였고 2000년 상반기에는 68.3% 성장하여 IMF 이전 수준으로 회복되었다.

이러한 민간부문의 기여에 따라 전체 건설 공사량도 1998년 -37.2%에서 1999년에는 전년대비 8.6% 성장으로 돌아섰으며, 2000년 상반기에는 전년대비 38.7% 성장하였다.

(2) 수주 및 건축허가의 감소

IMF 이후 건설경기의 하락은 계약액에서도 나타나는데, 1998년도 공사수주액은 전년보다 37.2%가 감소한 사상 최저의 성장률을 보여 건설업계가 겪고 있는 극심한 경영난을 반증하였다.

민간건축 공사중 용도별로는 주거용이 52.0% 감소한 것을 비롯해 상업용 및 쇼핑센터가 77.1%, 호텔·숙박시설 70.1%, 공장건축물 79.2%, 오피스빌딩 73.6%가 각각 감소하였다. 이처럼 민간건설경기가 극도로 침체되면서 6:4 정도이던 민간 대 공공의 시장점유비중도 4:6 수준으로 역전되어 나타났다.

공공공사의 발주는 경기부양책의 일환으로서 정

부가 관련 예산을 증액하고 건설산업 관련 정부투자기관 등이 경기부양책의 일환으로 SOC 관련 투자를 확대함에 따라 17.2%가 증가하였다. 그러나 지방자치단체는 세수감소에 따른 재원부족으로 신규 사업을 억제하였기 때문에 15.7% 감소하였고, 전체 정부투자기관의 투자도 28.2% 감소하였다.

1998년도 총 건축허가면적은 용도별로 볼 때 경기침체에 가장 큰 타격을 받은 기업의 설비투자 위축과 경기악화로 공업용과 상업용이 1997년 대비 68~69%라는 큰 폭의 감소를 보였다.

특히 전체 허가면적에서 50% 이상의 비중을 차지하는 주거용 또한 금리상승과 집값 폭락으로 전매 차익을 기대하기 힘든 데다 주택업체의 부도로 인하여 -50.3%의 마이너스 성장을 기록하였다. 이로 인하여 총 허가면적은 전년대비 55.0% 감소한 것으로 집계되었으며, 건설호수도 1997년의 절반 수준인 30만 5천호에 그쳤다.

일반 건설업체를 기준으로 2000년 상반기 국내 건설공사계약 실적은 1999년에 비해 38.7% 증가하여 회복세를 보이고 있으나 1997년에 비하면 아직도 67.5% 수준에 불과한 실정이다.

나. 시멘트산업 현황

IMF 이후 건설산업의 고통과 위축은 국내 건설 자재시장, 특히 시멘트 산업의 위축과 고통을 초래하였다.

1985년 국내 시멘트 생산량은 2,050만톤 정도였고 수출을 포함한 수요도 약 2,050만톤 정도로서 재고는 약 70여만톤을 유지하는 수준으로서 수급이 상당히 균형을 이루고 있었다. 이에 따라 건설업계에서는 건설 성수기에는 시멘트 물량을 확보하기 위해 동분서주하는 일이 자주 일어났다.

이러한 상황에서 「86 아시안게임」과 「88 서울올림픽」의 개최 그리고 1988년 「주택 200만호 건설」이 본격화되면서 국내 시멘트 시장은 공급과 수요가 함께 늘어나면서 엄청난 양적 성장을 경험하게 된

다. 1989년 사상 처음으로 시멘트 생산이 3,000만톤을 넘어서 3,050여만톤이 되었으나 수요는 급격히 늘어나 3,066만톤에 달했다.

결국 1989년에는 시멘트 재고가 약 35만톤으로 사상 최저치를 기록하면서 시멘트 생산설비의 확장이 불가피하게 되었다. <표-1> 1994년 주택 200만호 건설계획이 거의 마무리 단계에 들어설 무렵 국내 시멘트 생산은 5,160만톤으로 늘어나 1985년에 비해 약 252%로 엄청나게 증가하였다. IMF 직전인 1997년에는 5,980만톤을 생산하였다.

그러나 국내 건설경기가 서서히 위축되면서 재고가 122만 3,000톤으로 사상 최대를 기록하면서 시멘트 업계의 재고부담을 초래하게 되었다. 앞서서도 지적한 바와 같이 1998년부터 2000년간의 건설경기 위축에 따른 국내 시멘트 수요의 격감에 따라 시멘트 생산설비를 확장했던 시멘트산업으로서는 큰 충격을 입게 되었다.

1998년과 1999년은 국내 시멘트 수요가 각각 4,461만톤과 4,472만톤으로 1997년 대비 약 72%수

준으로 위축되었다. 시멘트 산업으로서는 내수위축에 따른 부담을 극복하기 위해 수출에 주력하였고, 2000년에는 약 400만톤을 수출하게 되었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 재고는 매년 120만톤을 넘고 있으며, 생산설비의 가동율 저하와 시멘트 수출의 채산성 부족이라는 3중고를 겪고 있다.

이러한 어려움은 근본적으로는 주택 200만호 건설과 1990년대 활기를 띠었던 SOC 건설에 따른 시멘트 수요의 증가와 이에 따른 설비 확장의 결과이며, 건설경기불황에 따라 시멘트 산업도 어려움을 겪게 된 것이다. 1999년도 상반기 수요가 당초 약 5%정도 증가할 것으로 예상했으나 공공부문의 조기발주 등에도 불구하고, 민간 건설경기의 부진이 지속됨에 따라 오히려 전년 동기대비 약 3%정도 감소한 2,087만톤에 그쳤다.

하반기인 9월에도 태풍으로 수요가 크게 감소했고 9월 이후 계절적 성수기에도 불구하고 수요호재가 없어 3/4분기까지 전년동기대비 3.3%의 감소를 나타냈다. 2000년 수급동향도 역시 수요호재가 없

<표-1> 시멘트 수급실적

(단위:톤)

	공 급			수 요			재 고
	생 산	수 입	계	국내출하	수 출	계	
1985	20,498,373	-	20,498,373	18,976,265	1,492,854	20,469,119	713,046
1986	23,225,377	-	23,225,377	20,387,363	2,895,864	23,283,227	655,197
1987	25,661,794	-	25,661,794	22,755,184	3,105,777	25,860,961	455,716
1988	28,995,332	-	28,995,332	26,201,987	2,735,612	28,937,599	531,048
1989	30,473,832	-	30,473,832	28,210,064	2,449,286	30,659,350	347,677
1990	33,334,812	2,100,280	35,675,154	33,905,515	1,562,707	35,466,222	568,025
1991	38,334,812	7,070,900	45,405,712	44,186,228	1,227,998	45,414,226	547,610
1992	42,650,272	5,549,726	48,199,998	46,664,499	1,046,673	47,711,172	1,028,895
1993	46,893,970	1,118,826	48,012,796	46,681,354	1,492,372	48,173,726	872,131
1994	51,634,555	2,317,788	53,952,343	52,667,983	1,096,791	53,764,774	1,082,950
1995	55,129,583	2,082,377	57,211,960	56,501,765	966,372	57,468,137	860,533
1996	57,260,245	3,537,825	60,798,070	60,012,801	783,745	60,796,546	817,300
1997	59,796,075	2,989,257	62,785,332	61,752,135	622,724	62,374,859	1,223,164
1998	46,091,066	177,719	46,268,785	44,615,093	1,239,404	45,854,497	1,630,349
1999	48,156,548	135,474	48,292,022	44,721,156	3,661,192	48,382,348	1,468,709
2000	51,255,129	517,889	51,773,018	48,000,094	3,945,460	51,945,554	1,296,693

자료 : 한국양회공업협회



어 국내수요가 4,800 만톤에 불과하였다. 반면 수출은 내수부진을 타개하기 위해 해외수출에 주력, 1998년 이후 증가세를 계속 보이고 있다.

그러나 전술한 바와 같이 양적으로 수출이 증가하더라도 수출 채산성이 낮기 때문에 시멘트 산업 전반의 어려움을 해소하는 데는 크게 도움이 되지 못하고 있다.

우리나라 시멘트 산업의 총생산능력은 연산 6,200 만톤 수준인데 결국 2000년 우리나라의 시멘트 산업은 생산설비의 73% 정도만을 가동하는 셈이며, 이것도 제대로 소비하지 못하는 국내 소비 부진으로 심각한 국면에 처해 있는 것으로 보인다. 이밖에도 국제 유가의 상승과 해외 건설시장의 불황이 겹쳐지면서 건설산업의 불경기가 신속히 회복되지 않는다면 시멘트 산업은 장기적인 불황과 이에 따른 경영상의 심각한 위기에 봉착할 우려가 크다.

시멘트와 함께 건설산업 특히 주택산업과 밀접한 관계를 갖고 있는 것이 레미콘이다. 1999년도 상반기 수급동향은 수요처인 건설업체와의 가격인상 논란으로 일부지역의 공급중단 등 일시적인 수급불안 상황을 보인 적도 있었다.

그러나 전반적인 수요부진과 이를 타개하기 위한 업계의 가격경쟁에 따라 가격약세가 전반기 내내 지속되었으며 수급은 수요자 위주로 전환되면서 공급자가 끌려가는 상황이 전개되었다.

하반기 수급동향도 성수기로 진입하는 9월에 태풍이 몰려오면서 당초 예상했던 수요가 크게 부진, 약 11%정도 감소한 4천 740 만㎡가 공급되었다. 이에 따라 수도권 레미콘업체들이 수요부진에 따른 경영난을 이유로 10월부터 매주 일요일 휴무를 실시, 공장가동률을 올리는 한편 물류비를 절감하는 등의 제조원가 절감을 위한 노력이 전개되기도 했다. 2000년에도 1999년에 비해 건설경기가 크게 호전되지는 않았으나 주택건설물량이 다소 증가하여 43만 호에 이르러 1999년 대비 약 10%정도의 증가가 있었다.

그러나 레미콘 산업의 가동률이 역시 30% 안팎

의 수준에 머물러 업체의 생산능력에 비추어 수요부진에 따른 경영상의 어려움을 겪고 있다. 2001년 들어 정부공사의 조기발주로 수요가 증가하고 있으나 지난해 하반기 유류값 인상과 주요 원재료인 골재가격 인상압박 등이 작용하면서 레미콘 공급 가격을 둘러싸고 공급자와 수요자간의 마찰이 일어나고 있다.

이러한 시멘트 산업의 어려움이 단기간에 해소될 가능성은 사실상 희박하다. 아니 오히려 어려움이 더욱 가중될 우려가 있다. 그 이유는 IMF 직전과 직후에 발주된 공사가 완공되고 나면 IMF 이후의 공사물량감소가 시멘트 소비감소로 직접 이어질 것으로 예상되고 있기 때문이다.

북한과의 교류확대에 따른 경의선, 경원선의 복원과 비무장지대 인근의 개발 잠재력, 북한의 공단조성과 같이 시멘트 수요의 증가를 가져올 가능성이 없는 것은 아니지만 이것은 정치적으로 결정될 것이기 때문에 하루 이틀 사이에 시장이 형성될 것으로 기대할 수는 없다.

이러한 맥락에서 시멘트와 레미콘의 내수수요를 조기에 확대할 수 있는 거의 유일한 방안은 수도권 주택부족 문제를 해결하기 위한 신도시 추가 건설인 것이다.

3. 신 도시

가. 신도시의 개념

넓은 의미에서 신도시(New Town)란 일정한 규모를 갖추고 일차리와 주택, 그리고 관련된 시설을 자족적인 환경 속에 계획적으로 개발하여 건설된 도시를 뜻한다.

좁은 의미로는 도시계획사적 측면에서 신도시란 영국에서 에베노저 하워드경(Sir Ebenezer Howard)이 제시한 「전원도시(The Garden City)」 건설을 이상(理想)으로 1946년 제정된 신도시법에 근거하여 건설된 도시를 말하는 것이다. 넓은 좁든

이들 신도시는 모도시 외곽에 넓직한 농업지대에 새로운 커뮤니티로서 개발된 것이다. 신도시와 유사하지만 조금 다른 개념으로 신시가지(New-town-in-town)가 있다. 신시가지는 기존 도시내의 지역에 신도시의 기능을 건설하는 것이다.

1960년대 중반 미국의 존슨 행정부가 「위대한 사회(The Great Society)」건설을 주창하면서 도시내에 있던 군부대를 교외지역으로 옮기고 난 대규모 토지, 그리고 비행기의 항속거리가 늘어남에 따라 용도 폐기된 비행장, 철도 조차장, 연방정부의 잉여지 등에 주택과 상공업시설 등을 위한 복합용도로 개발하면서 본격화된 개념이다.

신도시의 분류는 도시의 주된 기능과 모도시와의 관계를 함께 고려하여 결정되는데 행정도시, 산업도시, 전원도시, 침상도시(Bed Town)라는 개념과 자족도시, 위성도시라는 개념이 일반적이다.

우리나라의 경우 신도시의 개발목표를 기준으로 볼 때 창원과 반월(지금의 안산)과 같은 산업단지형 신도시, 과천과 같은 행정중심의 신도시 그리고 분당과 일산 등 수도권 5개 신도시와 같이 모도시인 서울의 주택문제를 해결하기 위한 침상도시로서의 신도시로 구분할 수 있다.

또한 영동, 강남 그리고 잠실, 목동과 상계동의 경우에는 모도시 내부에 건설되었다는 점에서 신시가지라 할 수 있을 것이다.

나. 신도시건설의 경험과 수도권 5개 신도시

신도시 개발은 모도시가 지난 인구과밀, 주택의 부족, 택지부족과 같은 도시문제를 해결하기 위한 대안으로 이루어진다. 우리나라의 경우에는 이에 더하여 1960년대 산업화의 기지가 되었던 공업단지조성에 따른 배후도시건설의 필요성에 따라 몇 개의 신도시가 건설되었다.

공업단지 건설과 관련해서는 1961년의 제1차 경제개발 5개년 계획과 관련하여 1962년에 착수된 울산울산을 시작으로 볼 수 있다. 이후 1976년 창원과 여천, 1977년 구미, 1986년 안산이 건설되었으며, 1983년에는 과학기술단지로서 대덕이 개발되었다. 1973년에는 서울의 무허가 주택 철거민을 수용하기 위해 성남이 개발되었으며, 1986년 서울의 인구집중 해소를 위한 행정거점으로서 과천이 건설되었다.

이러한 신도시 건설이 관심을 끌게 된 것은 1989년에 시작된 수도권 5개 신도시 때문일 것이다. 주

〈표-2〉 수도권5개 신도시 개요

구분	분당	일산	평촌	산본	중동
개발목적 및 특성	수도권 중심업무 상 업지역의 기능을 하계될 자족적인 도 시	예술·문화시설이 완비된 전원도시, 수도권서부중심도 시, 남북통일전진기지	안양시의 신중심업 무지역	군포시의 신중심 수 려한 자연환경을 가 진 전원도시	부천시의 신중심업 무지역 서울-인천간 공업 지역의 중심에 위치 한 도시근교 주거지
위 치	서울 동남쪽 25km 경기도 성남시	서울 북서쪽 20km 경기도 고양시	서울 남쪽 20km 경기도 안양시	서울 남쪽 25km 경기도 군포시	서울 서쪽 20km 경기도 부천시
면 적	1,964ha (594만평)	1,574ha (476만평)	510.6ha (154만평)	420.3ha (127만평)	545.2ha (165만평)
수용인구 (수용세대)	390,320인 (97,580세대)	276,000인 (69,000세대)	168,188인 (42,047세대)	168,588인 (41,397세대)	170,000인 (42,500세대)
사 업 시행자	한국토지공사	한국토지공사	한국토지공사	대한주택공사	한국토지공사 대한주택공사 부천시
사업기간	'89.8~'96.12	'90.3~'95.12	'89.8~'95.12	'89.8~'94.12	'90.2~'94.12

자료 : 한국토지공사



〈표-3〉 수도권 규모의 규모와 집중도(1999년 기준)

(단위: %)

구분	수도권	기타지역	비고
면적	12	88	수도권은 수도권 정비계획법상 행정구역을 기준으로 서울, 인천, 경기도로 정의
인구	46	54	
2차산업고용인구	53	47	
제조업생산액	36.8	73.2	
제조업체	55.6	44.4	
기업본사	88	12	
은행예금	67.9	32.1	
은행대출	62.2	37.8	
대학수	41.8	58.2	
병원수	47.5	52.5	

택부족에 따른 주택가격의 안정을 위해 추진된 1988년부터의 주택 200만호 건설과 이에 따른 실천전략의 하나로 시작된 수도권 5개 신도시는 내용적으로 보면 서울이라는 모도시가 안고 있던 주택문제를 해결하기 위해 분당과 일산지역을 서울시민의 주거기능을 분담하는 서울의 위성도시로 건설한다는 것이었다. 5개 수도권 신도시의 건설에 따라 모두 292,524세대의 주택이 대부분 고층아파트의 형태로 공급되었으며, 대부분이 서울사람들의 주거공간이 되었다.(<표-2>) 이러한 대량공급의 결과 1990년부터 1994년까지 전국의 아파트 가격은 약 12% 정도 하락하게 되었다. 주택 200만호 건설의 목표는 달성된 셈이라 할 것이다. 5년에서 8년만에 건설된 신도시의 생활환경에 대해 주민들은 대체로 긍정적으로 평가하고 있다.

이상의 결과를 분석하면 서울의 주택부족과 가격폭등을 진정시키기 위해 건설된 5개 신도시는 정책목표의 달성, 그리고 거주민들의 만족도라는 차원에서 소기의 건설목표를 달성한 것으로 보인다.

다. 신도시 건설 논의 대두의 배경

IMF 이후 주택매매가격이 안정된 상태에서 또 다시 수도권에 주택을 중심으로 한 신도시 건설론이

〈표-4〉 연소득대비 주택가격 비율(Price Income Ratio)

(단위: 배)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전국평균	5.7	5.2	4.6	4.2	4.6	5.0
서울	-	-	6.3	6.7	6.7	7.9

자료: 한국주택은행

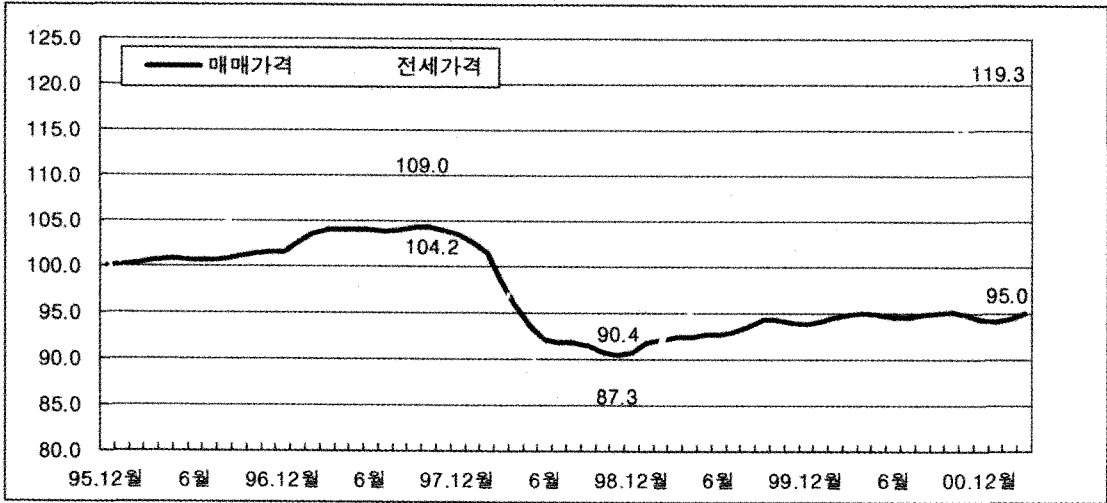
제기되고 있다. 일부에서 수도권 인구 집중의 문제를 거론하면서 수도권 신도시 건설을 반대하는 주장이 제기되고 있으나 오히려 수도권에 신도시가 필요한 가장 중요한 이유는 수도권이라는 좁은 지역에 많은 인구와 생산시설과 자본이 모여 있는 수도권 집중에서 찾을 수 있다. <표-3>에서와 같이 대한민국 국토면적의 12%에 불과한 지역에 46%의 인구가 살고 있다.

1990년대 들어 세계화가 진행되면서 국가간의 경쟁이라는 개념이 지역간의 경쟁으로 변화되는 양상이 나타나고 있다. 이러한 가운데 우리나라의 수도권은 전세계를 상대로 한 경쟁력을 배양하지 않으면 안 된다. 이러한 측면에서 과집적의 불경체가 발생하지 않는 한 집적은 경쟁력 확보의 조건이며 불경체를 해소하여 집적의 효율을 제고하기 위해서는 근본적으로 수도권 내부의 혼잡을 해소해야 한다.

수도권이 지닌 문제 가운데는 여러 가지가 있으나 필자가 보기에 가장 심각하고 수도권에 살고 있는 사람들에게 가장 절실한 것은 주택문제일 것이다. 주택문제의 심각성을 설명하기 위해서는 여러 분석이 필요하겠으나 주택의 양이 부족하고 소득에 비해 주택가격이 비싸 내집을 마련하기도 어렵고 임대료 수준도 높다는 것으로 요약할 수 있다. <표-4>와 같이 서울의 경우 어떤 가구가 1년 소득을 하나도 쓰지 않고 저축한다고 해도 7년하고 11개월이 걸린다. 집값이 비싼 일본 도쿄가 4년 4개월 걸린다는 점을 고려할 때 서울의 주택부족과 높은 가격은 매우 심각한 것이며, 해가 가면 갈수록 문제는 더욱 심각해지고 있다.

내집을 마련하는 것만이 문제가 아니라 집값이 비

(1995년 12월말 = 100)



〈그림-1〉 주택매매 및 전세가격 추이

싸면 임대료도 비싸지게 마련이다. 이에 더하여 최근 들어 임대료가 상승하면서 전세가격이 급등하고 있어 서울을 중심으로 한 수도권 전체 주택시장의 혼란이 우려되고 있다. 〈표-5〉와 〈그림-1〉에서 잘

나타나듯이 1998년 이후 신규주택건설 부진에 따른 입주물량 감소, 재건축 확대에 의한 이주수요 증가 등으로 인해 1999년 이후 급등세가 지속되고 있다. 이러한 전세가격 급등은 주택수급불균형과 자가

〈표-5〉 주택매매 및 전세가격 추이

(1995년 12월말 = 100, 전기(년)대비%)

구분	1996 12월	1997 12월	1998 12월	1999					2000					2001 3월	
				3월	6월	9월	12월	누계	3월	6월	9월	12월	누계		
매	전도시	101.5 (1.5)	103.5 (2.0)	90.7 (-12.4)	92.3 (1.8)	92.6 (0.3)	94.2 (1.7)	93.8 (-0.4)	(3.4)	94.9 (1.2)	94.6 (-0.3)	95.0 (0.4)	94.2 (-0.8)	(0.4)	95.0 (0.8)
	(아파트)	103.5 (3.5)	108.4 (4.7)	93.7 (-13.6)	97.4 (3.9)	98.9 (1.5)	101.9 (3.0)	101.7 (-0.2)	(8.5)	103.6 (1.9)	103.4 (-0.2)	104.2 (0.8)	103.1 (-1.1)	(1.4)	104.7 (1.6)
매	서울	101.5 (1.5)	103.5 (2.0)	89.8 (-13.2)	91.4 (1.8)	91.8 (0.4)	94.7 (3.2)	94.8 (0.1)	(5.6)	96.8 (2.1)	97.1 (0.3)	98.5 (1.4)	97.7 (-0.8)	(3.1)	98.8 (1.1)
	(아파트)	104.2 (4.2)	109.6 (5.2)	93.6 (-14.6)	97.6 (4.3)	99.6 (2.0)	105.4 (5.8)	105.3 (-0.1)	(12.5)	109.1 (3.6)	109.0 (-0.1)	111.3 (2.1)	109.7 (-1.4)	(4.2)	112.1 (2.2)
전	전도시	106.5 (6.5)	107.4 (0.8)	87.6 (-18.4)	93.7 (7.0)	96.6 (3.1)	101.4 (5.0)	102.3 (0.9)	(16.8)	109.0 (6.5)	110.3 (1.2)	114.2 (3.5)	113.7 (-0.4)	(11.1)	119.3 (4.9)
	(아파트)	110.2 (10.2)	112.0 (1.6)	89.4 (-20.2)	100.4 (12.3)	105.3 (4.9)	112.0 (6.4)	113.3 (1.2)	(26.7)	121.9 (7.6)	123.5 (1.3)	128.3 (3.9)	127.1 (-0.9)	(12.2)	134.3 (5.7)
	서울	106.6 (6.6)	105.4 (-1.1)	81.5 (-22.7)	88.1 (8.1)	91.9 (4.3)	98.9 (7.6)	99.6 (0.7)	(22.2)	107.9 (8.3)	109.8 (1.8)	115.1 (4.8)	113.3 (-1.5)	(13.8)	120.8 (6.6)
	(아파트)	109.7 (9.7)	108.0 (-1.5)	83.8 (-22.4)	96.7 (15.4)	101.9 (5.4)	111.9 (9.8)	111.0 (-0.8)	(32.5)	120.7 (8.7)	122.5 (1.5)	128.3 (4.7)	124.4 (-3.0)	(12.1)	132.8 (6.8)

자료 : 한국주택은행



〈표-6〉 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

로 넘어가는 가구수의 감소에 따른 임대수요의 누적 등에 따른 구조적 현상으로서 양적 공급 확대라는 처방이 제시되더라도 최소한 향후 2~3년간은 지속 될 것으로 전망된다.

서울을 중심으로 한 수도권의 주택 부족과 가격불 안의 근본적 대안은 일정한 품질과 주거환경수준을 갖춘 주택이 양적으로 충분해야 한다는 것임은 누구 도 부인하지 못할 것이다. 주택을 건설하는데는 여 러 가지 생산요소는 물론 소비자의 구매력이나 정부 의 재정투자가 필요하다. 그 가운데 신도시 건설의 필요성이라는 측면에서 볼 때 수도권에는 주택을 지 을 수 있고 소비자가 선호하는 입지에 택지가 부족 하다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

1995년 이후 2000년 4월까지 경기도내에서 공급 된 주택 72만 6,000여호의 30.8%에 달하는 22만 3,400여호가 준농림지에서 공급되었다. 특히 IMF 기간인 1998년과 1999년에는 40% 이상이 공급되 었다. 준농림지는 주요한 택지공급원이었고, 주택수 요에 대응할 수 있는 시장 접근의 교두보로 기능하 였다.(〈표-6〉)

이러한 준농림지역에서의 주택건설이 난개발 논 의에 휩쓸리고 환경문제가 제기되면서 주택을 건설 할 수 없게 되었으며 제도가 개선되는 2003년 8월 이후에도 개발 유보구역으로 분류될 경우에는 용적 을 100% 미만으로 규제되어 사실상 고층 공동주택 건설의 사업성은 기대하기 곤란하게 되었다.

이와 함께 도시계획구역내의 일반주거지 용적을 하향도 택지부족의 원인이 될 것이다. 서울시의 일 반주거지 용적을 하향 조치에 따른 영향을 추정하면 다음과 같다. 서울의 전체 도시계획구역 면적은

605.9km²이며, 이 가운데 일반주거지역의 면적은 약 47%인 287km²이다. 이들 일반주거지역의 경우 도시 계획법상 용적을 상한선은 이제까지는 400%로 되 어 있었고, 대체로 300% 대에서 개발허가를 얻을 수 있었다.

이러한 일반 주거지가 2000년 7월부터는 1종, 2 종, 3종으로 세분되고 최고 용적율이 250%로 규제 되게 되었다.(〈표-7〉) 1종 일반주거지의 비율이 20%, 2종이 30%, 3종이 50%로 구성되어 있기 때 문에 이를 개정 전후의 용적율과 비교하면 다음과 같다. 즉, 일반주거지역의 면적과 개발 용적율을 개 정에 따른 개발 용적율과를 상대 비교할 때 개정전 (A)은 287 × 1 × 300 그리고 개정후(B)는 287 × 0.2 × 150/300 + 287 × 0.3 × 200/300 + 287 × 0.5 × 250/300가 되며, B/A=0.716가 된다. 따라서 이번 개정에 따라 서울 시내 일반 주거지역의 용적율은 약 28.4% 정도 낮아지게 된 것이다.

이러한 서울시의 경우와 함께 수원시 등도 일반주 거지의 용적율을 현행 400%에서 최저 150%까지 하향조정하고 있고, 지구단위계획이 본격화될 경우 도시계획 구역내 일반주거지에 고층아파트 건설은 불가능해질 전망이다.(〈표-8〉) 결국 기반시설이 이 미 정비되어 있고, 주택수요가 밀집되어 있는 서울

〈표-7〉 서울시 일반주거지 용적을 규제 강화

	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%

〈표-8〉 특별시 및 광역시, 수도권시 일반주거지 용적율 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

및 도시 지역에서의 용적율 하향과 같은 개발규제의 결과로 수도권에 새로운 택지공급원을 확보해야 한다는 새로운 과제가 생겨난 것이며, 최근의 건설이 논의되고 있는 판교 지역의 경우 신도시의 성격은 서울의 주택수요 충족을 위한 베드 타운으로서의 신도시 건설로 이해할 수 있을 것이다.

4. 결 어

서울과 수도권의 심각한 주택문제를 해결하기 위해 수도권에 신도시를 건설하는 경우 매년 많은 과제들이 제기되었다. 그 가운데서 개발과정상의 문제로는 모도시와 신도시의 관련성을 어느 정도로 하는가에 따른 이른바 「자족성의 문제」와 모도시와의 「교통문제」가 가장 핵심적이고 최근에는 환경관련 문제의 제기도 두드러지고 있다.

상반기 중 개발 여부와 방안이 건설될 것으로 보이는 판교 신도시의 경우는 신도시 건설과 함께 수도권의 교통순환체계를 함께 정비, 건설해야 한다는 측면에서 시멘트 산업으로서도 깊은 관심을 갖게 한다. 신도시 건설 단계에서는 택지조성공사, 조정공사와 같은 부지조성공사, 도로, 전철, 상하수도처리 시설과 같은 도시기반시설의 건설, 주택과 상가와 같은 건설투자가 발생하게 된다. 특히 주택 건설시 주택 1㎡을 건설하는 데는 시멘트 벽돌 33매, 시멘트가 1.2포, 레미콘 0.63㎡이 소요된다.

이러한 점에서 불경기를 겪고 있는 시멘트 산업으로서 수도권 신도시 건설에 따른 시멘트 수요의 증가에 대비해야 할 것이며, 장기적인 불황을 탈출할 수 있는 소중한 계기로 삼아야 할 것이다. ▲

시사 용어 해설

▶ 긴급수입제한조치(safeguard)

특정 품목의 수입이 급증해 국내 업체에 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우 수입국이 관세인상이나 수입량 제한 등을 통해 수입규제를 할 수 있는 제도. 수입국은 세이프가드 조치를 취할 경우 원산지에 관계없이 해당 물품의 수출국에게 협의할 기회를 제공하고 적절한 보상을 해 줄 것을 권고하고 있다. 협의결과가 만족스럽지 못할 경우 당해 물품의 수출국이 수입국에 대해 보복조치를 취할 수 있도록 허용하고 있다. 최근 부시 미국 대통령은 통상법 제201조에 따라 미국 철강업계 피해를 조사해줄 것을 요청해 EU, 일본, 한국 등 외국철강 제품에 대해 긴급수입제한조치를 발동할 가능성이 높아졌다.