

주택건설시장 경기전망과 시멘트산업

장 성 수 (주택산업연구원 선임연구위원)

1. 서 론

주택건설시장의 호·불황은 관련 산업 분야에 많은 영향을 준다. 특히 주택건설 현장은 시멘트 산업의 최대 소비처이기 때문에 두 산업의 의존도는 매우 크다. 주택경기가 활성화되면 시멘트 산업의 매출이 늘게 되고 경우에 따라서는 시멘트 품귀현상이 나타나기도 한다. 반대로 주택건설산업이 위축되면 시멘트 산업도 매출이 줄고 재고만 쌓이게 된다.

이러한 맥락에서 본고는 참여 정부 이후 최근까지의 주택시장 동향을 살펴 주택건설산업의 오늘이 어떠한 상태인가를 살펴본다. 이어 참여 정부의 주택 및 부동산 대책의 특징을 고찰하여 향후 2내지 3년간의 주택시장 상황을 전망하고 주택경기과 내수경기를 활성화할 수 있는 방안을 생각해 본다.

이러한 작업에 앞서 우선 주택건설산업의 특징과 국민경제에서 차지하는 위상을 고찰하여 독자들의 이해를 돕고자 한다.

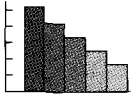
2. 주택건설산업의 개념과 위상

가. 주택건설산업의 개념

산업 활동의 전개와 발전은 경제발전의 기본적 전제다. 산업 활동이 활발해지면 실질소득과 고용이 증가한다. 이렇게 소득이 증가하면 구매력이 증가하여 산업 활동은 새로운 자극을 받게 된다.

이러한 맥락에서 볼 때 산업은 시장에서의 공급측면을 담당하는 한편, 시장구조 그 자체와 움직임을 좌우하기도 한다. 일반적인 재화나 서비스와 마찬가지로 주택도 산업이 생산, 공급하고, 시장에서 거래되는 상품이며, 주택을 생산 공급하는 산업을 주택건설산업이라 한다. 이를 주택의 생산과정을 포함하여 보다 구체적으로 설명한다면 주택건설산업은 토지를 정리하여 주택을 건설할 수 있는 대지를 조성하고 건축자재를 조합하여 주거용 건축물을 생산하고, 소비자에게 판매 또는 임대하는 산업이다.

주택건설산업과 구분해서 주택산업이라는 표현도 있다. 이때 주택산업이란 첫째, 주택을 건설하여 주거서비스를 제공하는 단계, 둘째, 셋째 단계에 더하여 주택의 판매, 주택의 거래 및 중개, 주택의 관리, 주택 금융 및 보증·보험 등의 관리 및 유통관련 분야와 주택건설업 및 주택건설용 자재 및 설비기기의 생산과 공급과 같은 주택생산 분야까지를 포함한 매우 광범위한 개념이다. 「주택법」은 사업주체를 정의하면서 '주택건설사업자등록'이라는 규정을 통하여 주택을 건설하여 이를 분양 또는 임대하는 것을 주택산업의 개념으로 파악하고 있다. 본고는 주택건설사업자가 주택건설사업계획 승인 또는 건축허가를 받아 주택을 건설하고 이를 소비자에게 분양, 임대하는 과정까지를 주택건설산업으로 한정한다. 또한 확보된 대지 위에 노동력을 동원하여, 건축자재를 조합하여 주택을 실제로 짓는 단계를 주택생산으로 파악한다.



전망

〈표-1〉 주택건설 투자현황

(단위:10억원, %, ()는 전년동기대비증가율)

구 분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
총 건설투자	105,065.9 (-)	112,918.2 (7.5)	115,477.0 (2.3)	101,196.9 (△12.4)	97,403.7 (△3.7)	96,676.2 (△0.7)	102,437.6 (6.0)	107,882.8 (5.3)	116,057.5 (7.6)
건설투자/GDP	22.5	22.6	22.1	20.8	18.3	16.7	17.0	16.8	17.5
주거용	34,665.2 (-)	35,623.0 (2.8)	33,891.8 (△4.9)	29,347.0 (△13.4)	27,556.1 (△6.1)	24,983.0 (△9.3)	28,209.9 (12.9)	31,431.1 (11.4)	32,713.9 (4.1)
주택건설/GDP	7.3	7.0	6.5	6.0	5.1	4.3	4.7	4.9	4.9
GDP	467,099.2 (-)	499,789.8 (7.0)	523,034.7 (4.7)	487,183.5 (△6.9)	533,399.3 (9.5)	578,664.5 (8.5)	600,865.9 (3.8)	642,748.1 (7.0)	662,474.4 (3.1)

나. 국민경제상의 주택건설산업의 위상과 시멘트산업

국민경제의 주체는 가계, 기업, 정부이며 주택은 이들 국민경제 각 부문에 중요한 역할을 하게 된다. 가계측면에서 보면 주거서비스 구입을 위해 가계는 소득의 10~25%를 지출할 정도로 중요한 소비재이며 가구나 개인에게 있어서 가장 큰 자산이기도 하다. 그러므로 주택은 자산가치보전, 또는 증식수단으로 이용된다. 기업 및 정부측면에서 보면 주택건설산업은 타산업과의 연관 효과와 각종 세금부과를 통해 국가 재정에 중요한 역할을 하게 된다. 주택생산을 위해서는 2,000여개의 부품이 제조업으로부터 만들어지고 있으며 이러한 부품을 조립하는 과정에서 엄청난 인력과 장비가 동원된다. 따라서 주택건설산업은 고용효과가 큰 산업이며, 다른 제조업 분야에서 생산되고 개발된 신소재, 신공법, 신기술을 실용화하는 산업이다. 예로 국민주택규모(전용 25.7평을 기준) 10만호를 건설하려면 연간 약 23만 8,000명의 인원이 필요하다. 즉, 14만 2,000명의 기능인력이 12개월 동안 건설현장에서 일할 수 있는 양이다. 이에 필요한 건축자재를 생산하기 위해서 연간 9만 6,000여명의 생산인력이 요구되는 산업이다. 이러한 주택건설산업이 국민경제에서 차지하는 비중은 생산유발액 및 부가가치 유발액이 약 7%선

이고 고용유발효과는 약 5%선에 이르러 국민경제 운영이라는 측면에서 주택산업은 중요한 위치를 차지한다. 이와 함께 주택은 중요한 재정수입원이다. 취득세, 등록세, 양도소득세는 물론 재산세 등 주택 보유에 따른 세수는 지방정부의 중요한 조세원이다. 주택은 타산업에 주는 연관효과 또한 매우 커 국민경제에도 큰 영향을 주고 있다. 국민소득이 증가하면 주거소비에 대한 욕구 또한 증가하여 주거소비 지출이 늘어나고 이에 따라 주택부문에 대한 투자가 증가하게 된다. 국민총생산 대비 주택부문 투자를 살펴보면 위 〈표-1〉과 같다.

GDP대비 주택부문 투자비중은 1970년대 중반 5.7%에서 1970년대 후반 6.8%까지 상승하다가 그 이후 점차 하락하여 대체로 5% 이하를 보이고 있다. 이는 80년대 초반에서 중반까지 부동산 경기의 퇴조와 함께 건축붐이 침체한데 기인한 것이다. 그러나 1980년대 후반 주택 200만호 건설계획의 추진과 함께 주택부문의 활황이 지속되면서 1990년과 1991년에는 GDP대비 주택부문 투자비율이 각각 8.2%, 8.5%에 이를 정도로 크게 증가하였다. 그러나 이후에는 주택부문에 대한 투자비율은 낮아져 1997년부터 2000년까지 지속적으로 감소했다. 이러한 감소에 따라 GDP에서 차지하는 주택부문의 투자비율도 1997년 6.5%이던 것이 2000년에는 4.3%로 낮아져 1990년 이후 최저수준을 기록하였다. 이

〈표-2〉 2005년 주요 건설자재 수요 추정(연간 50만호 건설기준)

구 분	시멘트(만톤)	레미콘(만 m^3)	철근(만톤)	골재(만 m^3)
연간 생산능력(A)	5,560	13,774	1,092	24,615
주거용 소비(B)	2,586	4,460	447	8,915
점유율(B/A)(%)	46.5	32.4	40.9	23,715

자료: 건설교통부 주택국

후 내수경기 활성화 정책의 추진과 시중의 유동성 확대에 부동산 및 주택분야의 투자가 증가하면서 2003년에는 4.9% 수준에 달했다. 주택건설업의 높은 고용창출효과는 노동집약적인 산업 특성을 반영하고 있다. 따라서 주택건설업의 활성화를 통해 일자리가 창출되면 경제 전체의 소득이 증가하게 되고 이에 따라 소비도 증가하여, 내수시장 회복으로 연결된다. 주택산업이 자재 산업에 미치는 영향도 매우 크다.

2005년 주거용 건축물을 건설하기 위해 필요한 각종 재료는 2005년 연간 시멘트 생산량의 46.5%, 철근은 40.9%를 차지한다. 이밖에 주거용 건축물이 소비하는 레미콘과 골재는 연간 생산량의 36.2%와 32.4%를 차지하는 것으로 추정된다. 따라서 주택경기의 위축은 공산품 및 관련 산업의 위축으로 이어져 전반적인 내수경기 부진을 초래하게 된다.〈표-2〉) 특히 주택시장의 경기상태에 따라 주택건설산업의 호황과 불황이 나타나게 되고 이에 따라 생산량이 결정된다. 또한 우리나라의 주택은 주로 아파트 형식으로 건설되고 그 과정에서 많은 시멘트를 소비하기 때문에 주택시장의 상태는 시멘트산업에도 큰 영향을 미치게 된다.

3. 주택건설산업의 실태

1998년의 IMF 구제금융의 어려움을 겪은 후 우리나라 주택산업은 원가연동제로 대표되었던 가격규제가 사라지고 저금리에 힘입어 주택수요가 살아나면서 2001년 이후 2003년까지 호황을 구가하였다. 이러한 호황을 배경으로 주택건설량은 1998년

의 30만 6,000호에서 2001년 52만 9,000호, 2002년 66만 6,000호, 2003년의 58만 5,000호로 거의 두배 정도 증가하여 IMF 외환위기 충격에서 완전히 벗어날 수 있었다. 그러나 주택시장 활황과 함께 주택가격이 계속 상승하고 주택가격을 안정화시키기 위해 정부가 주택시장에 재차 개입함에 따라 주택시장은 크게 위축하였고 주택산업은 다시 침체 국면을 맞고 있다. 정부의 10·29 종합 부동산시장 안정대책(2003년)의 여파로 주택거래가 크게 위축되고 주택수요가 급감하면서 미분양 물량이 증가하기 시작하였다. 이는 주택공급 감소로 이어져 2004년 주택건설실적은 46만 3,000여호를 기록하여 2000년의 43만 3,000호 수준으로 급감하였다. 이러한 현상은 정부의 주택시장 안정화 대책에 따른 주택수요 감소와 내수경기의 극심한 침체에 따른 구매력 감소에 기인하는 것으로 판단된다. 지난 2월 17일 정부가 발표한 판교 관련 수도권 주택시장 안정화 대책이 시사하듯, 향후에도 주택가격 양등이 있는 한 주택시장에 대한 규제를 조금도 완화하지 않겠다는 강력한 정책 의지를 천명하고 있어 주택시장 침체는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

2004년 주택산업은 정부의 10·29 부동산시장 안정대책의 후폭풍속에 주택거래의 중단과 이에 따른 미분양의 증가와 자금순환의 중단이라는 시련을 겪었다. 정부의 주택시장 개입의 수단이었던 주택거래 신고제와 투기지역의 지정, 그리고 주택관련 조세부담의 증가 등으로 투기적 가수요는 줄어들었을 것이다. 그러나 이러한 시장의 규제에 따른 부작용도 결코 만만한 것은 아니었다. 정상적인 주택수요마저 위축되었고, 실수요자 위주의 시장인 분양시장도 위

〈표-3〉 서울 동시분양 청약경쟁률 추이

2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
6.8:1	14.4:1	45.0:1	22.7:1	4.6:1

자료: 건설교통부

축되었다. 분양시장 위축의 결과 서울의 동시분양 경쟁률이 2000년 이후 최저인 평균 4.6대 1을 보였다.〈표-3〉 또한 미분양 주택도 증가하여 2004년 말 현재 6만 9,000여호에 달한다.

분양의 저조와 미분양에 따른 자금 순환의 경색의 결과 주택건설업체 부도가 증가했다. 2004년에는 모두 109개의 주택건설업체가 도산하여 2003년 대비 39.7%가 증가하였다.〈표-4〉

이 숫자는 2001년 이후 최대의 것이며, 2004년 하반기 들어서면서 부도업체 증가수가 늘어나는 추세를 보이고 있다.

이러한 어려움의 결과 산업 활동의 종합적인 지표라 할 수 있는 연간 주택건설실적은 2004년 계획목표 52만호 중 11%가 미달한 46만 3,800호를 건설하여 2003년 대비 20.8%가 감소했다. 이러한 주택산업의 침체에 따라 내수시장 침체는 더욱 심화될 수밖에 없을 것이다. 현재 우리나라 경제는 침체를 벗어나지 못하고 있으며, 유가 상승, 수출 둔화, 환율 상승 등 악재가 겹치고 있어 회복은 불투명한 상황이다. 더욱이 내수시장은 경기 및 부동산시장의 냉각으로 소비가 위축되는 등 침체가 심화되고 있다. 참여정부가 계획한 것처럼 침체된 경기를 활성화시키고, 내수를 진작시키기 위해서는 주택산업 및

〈표-5〉 주택건설계획

(단위:천호)

구 분	2004년 실적	2005년 계획
전 체	463	520
공공임대주택	96	150
• 국민임대	90	100
• 10년임대 등	6	50
분양주택	368	370

출처: 건설교통부, 「2005년 주택종합계획」

건설업에 대한 육성 및 지원 방안이 필요하다. 이러한 배경에서 2005년도 주택종합계획의 공급 부문의 정부 계획을 산업 측면에서 상세히 평가하고 하반기 주택건설시장을 전망하고자 한다.

4. 2005년 주택건설 및 공급계획 골자

주택경기가 침체된 2004년의 부진을 회복하여 2005년에는 집값 안정기조의 유지를 위해 총 52만호의 주택을 건설하고자 한다. 이 가운데 공공임대주택은 국민임대주택 10만호 등 총 15만호를 건설하고, 분양주택은 총 37만호를 건설한다.〈표-5〉

지역별로는 주택수요가 많은 수도권에 28만호, 수도권외 광역시에 10만호, 기타 지역에 14만호를 건설한다. 52만호의 주택 중 민간부문이 37만호를 건설하도록 하여 전체 건설물량의 71%를 민간에 의존하게 된다.

주택 52만호 건설을 위한 소요택지 총 1,650만평 중 공공부문에서 1,300만평을 공급하고, 나머지 350

〈표-4〉 주택업체 부도 추이

구 분	합 계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2000년	141개	18	8	10	6	15	11	13	11	4	17	16	12
2001년	79개	9	8	12	4	3	6	8	6	3	4	10	6
2002년	46개	5	2	2	2	3	4	5	8	2	7	5	1
2003년	78개	1	6	5	7	6	6	12	10	10	8	6	1
2004년	109개	7	7	2	2	7	6	11	12	6	17	15	17

자료: 한국주택협회, 대한주택건설협회

만평은 민간택지를 활용하여 조달하도록 한다. 이를 입지별로 보면 수도권 850만평에 16만호, 지방 450만평에 12만 6,000호이다. 택지공급이 일정한 시기에 몰려 주택수요에 적절히 대응하지 못했던 관행을 극복하기 위해 분기별 택지공급계획에 따라 수급상황을 정기 점검하도록 한다. 또한 향후 2~3년간의 택지수요를 감안, 2005년중 1,300만평의 택지지구를 지정하고, 이중 수도권에 700만평을 지정한다.

2005년 주택종합계획은 주택시장의 안정기조를 유지하면서 건설물량을 확대한다는 것으로 요약된다. 건설물량의 확대가 실제로 이루어지기 위해서는 택지와 자재 그리고 건설자금 등의 안정적인 공급이 수반되어야 한다. 이에 대해 정부는 상당히 낙관하고 있는 것으로 보인다. 그러나 건설목표가 제대로 달성되려면 목표량의 70%가 넘는 민간부문에 대한 보다 정교한 진단과 지원방안이 마련되어야 한다. 땅과 자재가 제아무리 많아도 분양의 가능성이 없다면 민간주택건설산업은 활동을 멈출 수 밖에 없다. 설사 정부가 건설을 촉진하기 위해 공급자에 대한 지원을 확대한다고 하여 억지로 건설을 촉진한다 하더라도 수요가 따라주지 못한다면 건설된 주택은 미분양이라는 부담으로 작용하게 된다. 이 경우 주택건설업체의 자금 조달 구조상 업계의 도산은 불가피할 전망이다.

5. 참여정부의 주택 및 부동산 정책기조와 향후 시장 전망

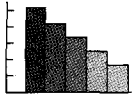
참여정부는 경기순환주기상 국민의 정부가 추진했던 내수경기 활성화 정책의 말기에 필연적으로 나타나는 부동산가격의 급등시점에 출범하였다. 2003년 정부출범 초기부터 대통령은 재임기간 중 부동산 투기를 근절시키겠다고 천명하였고, 오늘에 이르기까지 부동산 가격의 안정을 이루어 서민들의 주거비 부담을 경감하고, 부동산가격 상승으로 인해 야기되는 불로소득의 발생억제 및 투기의 근절을 위해 꾸

준하고도 다양한 노력을 전개하고 있다.

참여정부의 부동산대책은 지역균형개발의 추진, 부동산관련 보유과세의 강화, 공공임대주택의 건설, 시장의 거래 및 가격의 직접 규제라는 4가지 커다란 줄기에 따라 이루어지고 있다. 우선 국토계획 차원에서는 지역균형개발의 결과로 수도권 및 대도시 지역의 개발압력을 낮추어 이들 지역의 부동산가격을 안정시키겠다는 정책을 추진하고 있다. 이러한 맥락에서 행정중심 복합도시의 건설, 지방낙후지역에 기업도시 건설, 공공기관의 지방이전을 촉매로 한 혁신도시건설계획이 나타난 것이다. 부동산 보유과세를 강화하고 거래의 투명성을 확보하기 위해 과표를 실거래가격을 기준으로 현실화하는 한편, 6월 1일부터는 9억원 이상의 주택, 6억원 이상의 나대지, 40억원 이상의 사업용 토지를 각각 소유한 부동산 과다 보유자에 대해서는 종합 부동산세를 신설하여 과세한다.

대도시지역의 거주하는 서민들의 집값상승에 따른 주거불안정의 위험을 근본적으로 해소하기 위해 임대기간 30년 이상의 국민임대주택 100만호 건설 그리고 10년 임대 공공임대주택 50만호의 건설을 추진하고 있다. 공공임대주택의 재고를 전체 주택수의 10% 이상으로 확보하여 서민주거안정의 기반을 구축한다는 것이다.

부동산가격 안정의 구조적인 조건을 마련함과 동시에 2000년 이후 소용돌이 치고 있는 주택 및 토지가격의 안정을 위한 다양한 대책들도 마련되었다. 우선 토지거래 허가대상을 확대하였고, 지역균형개발의 결과 파생될 개발가능 지역 및 인근의 지가상승에 대처하기 위해 토지거래 허가구역을 확대 지정하였다. 또한 참여정부는 주택시장의 안정을 도모하기 위해서 10·29 부동산시장안정화대책으로 대표되는 수요관리 정책을 통해 주택시장에 개입하여 가격안정을 시도하고 있다. 주택가격이 많이 오른 강남과 과천에는 주택거래신고제를 도입하여 취득세를 실제 거래가에 기준하여 부과하여 투기의 소지를 부식하고자 노력하고 있다. 이러한 노력과 함께



전망

강남지역의 재건축 단지의 가격상승이 두드러지고 투기가 예상되자 재건축 관련규제를 연이어 마련하고 있다. 안전진단기준을 강화하는 한편, 재건축 가능 연한을 연장하여 최장 40년은 경과해야 재건축이 가능하도록 했다. 주택거래신고지역의 재건축 아파트는 공정이 80% 이상 진행된 후에 일반 분양토록 하는 한편 소형주택의무건설비용 적용, 도정법 개정에 근거한 조합원 자격 전매제한, 임대주택의 의무건설, 사업계획 승인 후 시공사 선정과 같은 대책을 마련해 재건축 단지의 가격상승을 억제하고 있다. 이러한 정책은 투기의 차단, 서민주택 재고의 확보, 개발이익의 환수, 재건축 사업의 투명성 제고 등의 명분하에 추진되는 것으로서 외견상 재건축 단지의 가격 상승이 진정되는 등 정책 효과가 나타나고 있으나 정상적인 거래마저 중단되는 등 주택시장은 크게 위축되어 있다.

6. 주택경기활성화와 경기활성화를 위한 대안

향후 주택건설목표를 달성하여 주택시장 안정화의 초석(礎石)을 다지기 위해서는 주택수요의 회복과 이에 대응한 주택산업 여건의 정비가 필요하다. 일단 주택수요가 살아나야 주택산업은 활성화된다. 즉, 수요가 회복되어 주택시장이 활성화된 연후에야 택지와 금융의 지원이 필요하다는 것이다.

주택수요를 살리기 위해서는 정부의 과도한 시장 개입으로 인해 극도로 위축된 주택수요의 회복으로 접근해야 한다. 그렇다고 해서 수요를 살리기 위해 모든 규제를 풀어 참여 정부가 모처럼 만들어 놓은 주택시장의 안정 기조를 깨트리라는 것은 결코 아니다. 정책의 집행을 정교하게 하여 꼭 필요한 규제는 유지하되 불필요한 규제를 풀라는 것이다. 예를 들어보자. 2004년 주택시장에 영향을 준 가장 큰 규제

는 아마도 주택거래신고제일 것이다. 주택거래신고제가 적용되는 서울의 강남구, 강동구, 송파구 등과 용산구, 경기도 성남시 분당구와 과천시 등의 경우 신고제 적용 이전인 2003년 5월부터 10월 사이에 총 4만 4,000여건의 거래가 이루어졌었으나, 신고제 적용 이후인 2004년 5월부터 10월 사이에는 1만 7천여건으로 거래량이 38.6%로 감소하였다. 이러한 거래 위축의 경향은 전국적으로도 영향을 미쳤다. 2003년 1월부터 10월 사이에 전국의 주택거래 건수는 90만 9,000여건이었으나 2004년 1월부터 10월 사이에는 62만 5,000여건으로 68.8%로 감소하였다.

이러한 실태를 감안할 때 주택수요를 되살리기 위해서는 주택거래신고제 적용지역을 최소화하여 정상적인 거래가 이루어지도록 해야 한다. 또한 주택구입자들의 부담을 덜어주기 위해 과표가 올라간 만큼 취득세와 등록세의 세율을 낮추어 주어야 할 것이다.

주택수요를 확대하는 정책이 투기적 수요의 발호(跋扈)로 이어지지 않도록 하기 위해서는 무주택 서민의 내집마련 기회를 확대시켜 주어야 한다. 장기저리의 모기지론 지원을 확대하고, 원리금 상환에 따른 부담은 근로소득 공제규모 확대를 통해 대출 부담을 경감시켜주는 접근이 필요하다. 주택건설목표는 수요가 뒷받침되지 않는다면 결코 달성될 수 없다는 것을 정책 당국자는 유념해야 할 것이다. 이와 함께 수요가 살아나는 만큼 주택재고가 부족하거나 주택이 공급되지 않는다면 주택시장은 또다시 혼란에 빠지게 된다는 점도 주지(周知)해야 할 것이다. 주택건설산업이 활성화되지 않는다면 내수경기의 활성화를 달성할 수 있는 뾰족한 대안을 찾기 어렵다. 그러나 참여정부의 정책 기조나 대통령의 의지표명을 감안할 때 주택건설경기의 빠른 회복은 기대하기 어려운 실정이다. 이러한 맥락에서 시멘트업계에서는 향후 2내지 3년간의 판매부진에 적절히 대응할 수 있는 대안을 모색해야 할 것이다. ▲