

韓國의 住宅需給 實態와 展望 ①

崔 相 哲

4. 住宅의 需要分析

住宅需要는 우리나라 住宅問題의 特性을 고려할 때 量과 質의 側面에서 그리고 都市나 農村이란 地域的 側面에서 考察할 수 있을 것이다. 叙述의 便宜上 다음과 같은 二개의 側面으로 나누어 볼 수 있다.

住宅의 量的 需要增加는 人口의 增加, 家口 構成員數의 變化, 住宅在庫의 自然減耗, 空家率의 變化, 人口의 地域間移出入, 土地利用 繼承에 따라 결정되어지며 住宅의 質的 需要增加는 國民生活水準의 向上에 따른 房數의 增加, 居住面積의 增大, 住居附帶施設의 擴充에 의한, 絶對的인 住宅戶數의 增加보다는 住宅의 質的 向上에 따른 住宅部門投資의 增加이다. 다시 이와같은 量的 增加와 質的 向上은 우리나라와 같이 都市와 農村간에 커다란 地域的 特性을 나타내는 나라에서는 都市住宅需要와 農村住宅需要를 나누어 생각할 필요가 있다.

1) 住宅의 量的 需要增加

住宅의 量的 需要增加에 미치는 가장 큰 要因으로서 人口의 自然增大와 이에 따른 새로운 家口의 分化를 들 수 있으며 이외에도 家口當 平均 家口員數의 減少 즉 널리 알려진 核家族化 現象, 既存住宅의 老朽化로 인한 住宅在庫의 自然減耗 및 公共施設의 擴充(道路擴充, 公共建物新築等)에 의한 住宅의 撤去와 土地利用의 侵入(invasion)과 繼承(succession) ①으로 인한 住居地域이 他用途로 轉換, 變更되는 경우, 空家率의 變化, 地域間 人口移動을 들 수 있다.

가) 人口의 自然增加

1960年 24,989千人으로부터 1970年 31,469千人으로 10年間 約 26%의 人口增加를 나타내었다. 이것은 家口當 平均構成員數를 1960年 基準 5.71人으로 換算 한다면 하더라도 1,135千戶의 새로운 住宅需要를 創出하였다

고 하겠다. 그러나 同 期間에 住宅數의 增加는 1960年 3,464千戶로부터 1970年 4,369千戶로 895千戶가 增加함으로써 住宅供給이 人口增加를 따라가지 못 하였음을 보여주고 있다. 우리나라 人口의 自然增加率은 1970年代에 들어오면서 훨씬 鈍化된 趨勢를 보여 1960年 2.9%에서 1.7%로 내려갔으며 계속적인 下向移動이 일어날 것으로 予測되고 있다. 人口의 自然增加는 이 住宅需要增加에 直接的인 要因이 되고 있다는 점을 고려할 때 이와같은 人口自然增加率의 減少없이 追加的 住宅需要를 充足시키는 일이란 무척 어려운 課題이다.

建設部 住宅建設 10個年計劃(1972~1981)에 의하면 人口의 自然增加率을 目標年度에 1.3%로 想定하고 있으나 지나치게 낙관적인 立場을 취하지 않았나 생각된다. 그 理由로서는 住宅需要增加에 관한 새로운 住宅需要를 創出하는 人口階層은 이미 出生되었으며 앞으로 몇년간 人口의 自然減少率이 현격히 低下된다 하더라도 人口의 出生과 住宅需要間의 時間的 格差(time-lag) 때문에 最少限 1981년까지 커다란 影響을 미치지 않기 때문이다.

(나) 家口規模의 變化

人口의 自然增加와 더불어 家族制度의 急激한 變化를 考慮하지 않을 수 없다. 大家族制度로부터 核家族制度로의 變化는 過去 10年間의 趨勢에서도 알 수 있다. 1960年 家口當 平均 構成員數는 5.71人 이었으나 1966年에 5.62人에서 1970年에 5.37人으로 줄어 들었다. 住宅需要와 家口當 平均 家口員數와의 關係는 逆의 關係를 가진다고 할 수 있다. 家口當 平均 家口員數가 減少함에 따라 相對的으로 住居單位의 需要가 增加하기 때문이다. 平均家口의 크기는 都市地域과 農村地域에 따라 相異하게 나타나며 大体로 都市地域 보다 農村地域의 家口當 家口員數가 크다. 우리나라에서도 마찬가지로 1970년 「센서스」 結果에 의하면 農村地域이 5.57人인데 비해 都市地域의 住宅難을 加重시키며 都市로 移入된 人口의 核家族化 現象이 二次的 住宅需要增大現象을 가져오는 결과가 된다.

建設部の住宅建設10個年計劃에 의하면 平均 家口員數를 1971년에 5.31人, 1976년에 5.18人, 1981년에 5.0人으로서 보고 있다. 그러나 住宅不足問題가 全國的인 것이라기 보다는 都市地域을 中心으로 集中的인 他開策이 講究되어야 할 것인바 家口員數의 規模 역시 全國的 平均値보다는 都市地域에서의 家口員數를 基準으로 住宅需要를 想定해야 할 것이다. 市部에 있어서 平均家口員數는 1970年 現在 5.12人으로서 住宅建設10個年計劃에서의 想定値(5.4人)보다 이미 家口員數가 낮으며 1976년에는 5.10人, 1981년에는 5.0人보다 實際 家口員數가 減少될 可能性이 크다고 하겠다. 日本의 경우 1970年 現在 都市地域의 平均 家口員數가 4.75人으로서 되어 있다는 점을 참고할 때 우리나라도 1981年 都市地域의 平均家口數가 5.0人 以下를 내려갈 可能性이 크다고 보여진다.

家口員數의 減少가 住宅需要增加에 미친 部分을 正確히 計算하기는 힘들겠으나 人口增加를 주어진 것으로 볼 때 1960년부터 1970년까지 순전히 家口員數의 減少로 인한 새로운 住宅需要增加가 349千戶에 이르고 있다. 그리고 앞으로 人口增加速度가 鈍化된다 하더라도 住宅需要의 增加는 家口規模의 縮小現象 때문에 繼續的인 增加趨勢를 보일 것이며 이에 따른 住宅供給部門의 支援體制가 뒤따라야 할 것이다.

(다) 住宅在庫의 自然減耗

1970年 住宅「센서스」10% 標本調査資料 에 의하면 우리나라 住宅중 約 39%가 1944年以前에 建築된 것으로 그중 72%가 土壁과 草家지붕으로 되어 있다. 이것은 이미 耐久年限을 지났거나 또는 거의 不良住宅이라고 할 수 있을만큼 構造的 欠陷들을 가지고 있다. <表-8>에서 보여주는 바와 같이 建築年度가 20年이 지난 住宅이 全國적으로 56.4%가 되며 建築構造의 側面에서 이미 耐久年限을 지난 住宅들이란 점을 감안할 때 住宅의 自然減耗가 앞으로 急激히 增加될 것이 予想된다. <表-9>에서 보여주는 바와 같이 建築材料別로 볼 때 가장 많은 比重을 점하는 것이 흙 또는 흑벽돌로 지은 住宅으로서 全體의 57.9%이며 그 다음이 木造 22.4%로 合計 80% 以上이 傳統的 建築 材料를

이와같은 住宅在庫의 殘存價值가 낮다는 점과 自然減耗現象은 住宅需要의 側面에서 볼 때 커다란 問題가 아닐 수 없다. 自然減耗로 인한 住宅在庫의 減少는 大部分 增築, 改築, 補修의 形態로 完全히 없어지는 경우는 드물며 住宅部門投資의 相當額이 新築보다는 改築, 增築, 補修部門에 漏出될 可能性이 크다. 建築許可 實態別로 본다면 新築과 改築·增築·修理部門의 比率이 年度마다 變動이 심하나 대체적으로 10%내지 20%가 全體 建築部門投資中 改築, 增築, 修理에 해당한다. <表-10>에서 보여주는 總計値가 直接的으로

使用함으로서 全般的인 住宅在庫의 殘存價值가 낮다는 점을 알 수 있다.

<表-8>

建築年度別 住宅在庫現況

建築年度	住宅數(戶)	比率(%)
1944年以前	1,707,372	39.2
1945~1950	751,226	17.2
1951~1960	983,558	22.6
1961~1965	403,525	9.3
1966~1970	514,129	11.8
計	4,359,811	

資料: 경제기획원, 총인구 및 주택조사보고(100% 표본조사) 전국면 1970

<表-9>

建築材料別 住宅

建築材料	住宅數(戶)	比率(%)
나 무	977,693	22.4
흙 또는 흑벽돌	2,523,631	57.9
시멘트부력	555,704	12.7
벽돌 및 돌	228,670	5.2
철근콘크리트	63,427	1.5
기 타	10,687	0.3
計	4,359,811	100

資料: 경제기획원, 총인구 및 주택조사보고(100% 표본조사) 전국면. 1970.

住宅의 自然減耗 및 追加的인 住宅需要로 볼 수는 없으나 既存 住宅의 改築, 增築, 修理는 住宅部門 投資로서 보아야 할 것이며 住宅의 量的 增加보다는 質的 補完이란 觀點에서 廣義의 住宅部門 投資로서 別途로 考察되어야 할 것이다.

<表-10>

建築許可別 實態

年 度	1969		1971		1972	
	棟數	面積	棟數	面積	棟數	面積
市 部						
新 築	39,603	4,171千坪	66,827	8,346千坪	57,329	6,039千坪
改築·增築·修理	12,428	2,581千坪	9,811	525千坪	5,720	352千坪
邑 部						
新 築	2,611	244千坪	6,899	650千坪	8,393	691千坪
改築·增築·修理	675	138千坪	1,720	166千坪	2,255	129千坪
市 邑 計						
新 築	42,214	4,414千坪	73,726	8,996千坪	65,752	6,730千坪
改築·增築·新築	13,103	2,719千坪	9,811	691千坪	7,975	581千坪

資料: 내무부, 한국도시의 연감, '69, '71, '72.

(라) 公共用地 確保 및 住宅의 利用轉換

全體 量으로 볼 때 큰 比重을 점하지 않을지 모르지만 아직 耐久年限이 남아 있는 住宅이 道路의 擴張 또는 其他 公共用지를 確保하기 위하여 住宅이 撤去된다든가 住居目的 以外 他目的으로 轉換하기 위해 他用途의 建物을 新築함으로써 생기는 住宅在庫의 減少現象이 여기에 속한다. 特히 都市地域에서 既存住宅이 더 이상 住宅의 機能으로서 意味를 잃고 事務所이나 商街로 轉換되는 例가 많다. 最近 社會間接施設의 擴充에 따라 既存 住宅地가 公共用地로 變用되는 面積 또한 적지 않다. 住宅이 他用途 建物로 轉換되는 일은 大都市의 中心業務地區內의 住宅은 물론 中心業務 地區와 住居地域이 沿接한 地區에서 뚜렷하게 나타나고 있으며 中心都市의 경우에도 路線商業地域의 膨脹 및 土地利用의 高度化로 인한 住宅地域 蚕食과 그에 따른 住宅在庫의 減少現象을 들 수 있다. 農村地域이라 하더라도 高速道路의 建設로 인한 道路用地, 甁建設로 인한 水沒地域의 發生, 其他 公共施設用지의 確保 때문에 많은 量의 住宅이 撤去되었는 바, 追加的 住宅需要 創出이란 側面에서 고려되어야 할 것이다. 現在 狀態로서 全國적으로 얼마나 많은 住宅이 公共用地 確保 및 住宅地의 他用途 轉換 때문에 追加的 住宅需要가 생기고 있는냐에 대한 統計의 利用이 不可能하나 住宅供給主體로서의 政府는 撤去民 再定着을 위한 住宅建設에 先導的 役割을 해야 할 것이다.

(마) 空家率의 增加

空家現象은 크게 다음 두가지 原因 때문에 發生한다. 첫째, 意圖된 것은 아니지만 一種의 摩擦의 空家現象(frictional vacancy)이다. 이것은 移徙를 가고 移徙를 오는 時差上的 差異 때문에 생기는 一時的 空家와 住宅「센서스」의 統計概念의 定義 때문에 생겨나는 統計的 空家이다. 住宅「센서스」에서 住宅이라 함은 사람이 入住하지 않았지만 建築中에 있는 住宅도 포함되어 있기 때문이다. 住宅「센서스」에 의하면 3分之2가 完成된 建設中인 住宅은 住宅으로 보았기 때문이다. 따라서 우리나라 住宅「센서스」에는 極小의 量이지만 이러한 統計的 住宅數와 實際 사람이 살고 있는 住宅數는 差異가 생긴다.

둘째로 생기는 空家率 現象은 意圖的 空家로서 別莊과 같은 餘假住宅과 不動產業者나 個人이 投資의 目的으로 여러채의 住宅을 所有하고 있으나 買入者가 없거나 價格이 맞지 않아 空家로 留保하고 있는 경우이다. 또 다른 한가지의 意圖的 空家(intentional vacancy)는 農村地域에서 많이 볼 수 있다. 大部分의 農村部落은 人口가 減少되고 있으며 人口의 移出로 인한 相當한 數의 빈집이 있다. 地域的인 偏差는 있겠지만 人口가 急激히 移出되는 農村地域에서는 10%가량의 空家率을 나타내는 地域도 없지 않다.

우리나라의 空家率은 1.65%로서 다른 나라에 比較해서 極히 낮은 편이다.

<表-11>

空家率(地域別)

區 分	計	現 在	空 住	空家率
전 국	4,442,961	4,369,359	73,602	1.65
서 울	596,754	586,201	10,553	1.76
부 산	212,568	207,410	5,158	2.42
경 기	482,584	474,112	8,472	1.75
강 원	287,529	281,823	5,706	1.98
충 북	228,295	223,691	4,604	2.01
충 남	432,651	426,543	6,108	1.41
전 북	365,531	360,110	5,421	1.48
전 남	599,250	593,669	6,081	1.01
경 북	668,183	655,206	12,977	1.94
경 남	497,764	490,701	7,063	1.41
계 주	71,352	69,893	1,459	2.04

資料: 유영옥, "人口成長이 경제계획에 미치는 影響", 住宅金融6卷2号 (1973. 6)

<表-11>에서 보여주는 바와 같이 全國적으로 1.65%이나 地域적으로 釜山의 2.4%로부터 忠南의 1.4%까지 變化를 보이고 있으나 이러한 差異의 理論的 說明은 잘 되지 않는 것 같다.

우리나라와 같이 住宅事情이 極甚한 나라에서 空家率이 낮다는 것은 當然하다고 보겠으나 國民生活 向上에 따라 特히 餘假住宅의 增加와 不動產投機의 目的으로 多數住宅을 1人이 所有하는 傾向 때문에 空家率이 높아질 可能性이 많으며 現在의 1.65%에서 向後 10年內에 2~3% 移度까지 上昇할 것으로 생각된다. 特히 農村地域의 人口移出로 인한 廢棄住宅現象과 空家率이 높아질 것으로 予測되기 때문이다.

(바) 人口의 地域間 移動

前述한 바와 같이 農村地域에서는 人口의 移出現象 때문에 廢棄住宅 내지 空家率이 增加하고 있는 반면 都市는 既存의 住宅不足에 덧붙여 새로운 住宅을 要求하는 人口의 都市集中으로 因하여 住宅不足 現象은 加速化되고 있다. 따라서 全國的인 平均住宅不足率보다는 人口移入地域을 中心으로 하여 住宅不足率을 살펴 보아야 할 것이다. 따라서 向後 住宅需要推定에 있어서 全國의 人口 및 家口數의 增加도 고려해야 하겠지만 都市에로의 人口集中 때문에 생기는 局地的인 住宅不足現象問題를 重點적으로 打開해야 할 것이다. 1973年 現在 우리나라 都市人口는 53.6%이나 國土建設綜合計劃에 의하면 1976년에 57.5%, 1981년에 65.0%로 都市人口가 予測되고 있는 바 단순히 이와 같

은 都市人口集中을 受容할 最小限 現在의 住宅水準을 維持하기 위해서는 都市地域은 약 100萬戶의 새로운 住宅이 必要하게 될 것이다. 그와 반대로 農村住宅은 많은 數의 住宅이 空家 또는 廢棄되어지는 現象을 빚을 것이다.

人口分配政策的인 側面에서 볼 때 都市地域에의 集中的 住宅投資는 大都市에로의 人口集中을 助長하는 結果를 招來할지 모르지만 都市人口集中現象에 대한 보다 根本的인 解決策이 마련되지 않는 한 都市住宅難의 優先的 解決은 不可避한 歸結인 것 같다. 都市에로의 人口集中은 同時에 家口構成의 核家族化를 수반하며 生活樣式的 變化로부터 생겨나는 房面積 및 所要房數의 增加를 同伴함으로서 都市住宅需要의 增加는 多元的이고 複合的인 要因에 의해 계속 上昇할 可能性이 크다. 特히 全体 都市人口의 65%以上을 占하는 서울·釜山·大邱·仁川·光州·大田의 住宅不足難의 克服에 重點的 配慮가 必要할 것이다.

2) 住宅의 質的 需要增加

住宅의 需要增加는 住居單位(dwelling unit)로서 住宅數뿐만 아니라 住宅의 質的 側面에서 살펴 볼 수 있다. 前述한 바와 같이 單一 住居單位內에서 房數가 增加한다든가 居住面積이 增加한다든가 住居附帶施設의 擴充으로 인한 住宅投資所要 增大를 勘案하지 않을 수 없다. 이것은 단순한 住宅總量의 增加만으로 解決될 수 없는 住宅部門 投資 내지 資源配分의 問題이다. 住宅在庫의 增加라는 면에서 볼 때 單位住宅의 質的 向上은 住宅需給體系의 漏滴效果(filtering down effect) ③를 가져온다. 高所得層이 보다 高級住宅을 新築한다든가 既存住宅 在庫內에서 보다 高級住宅으로 移住할 경우 그들이 살던 住宅은 그들보다 낮은 所得階層에 있는 사람들이 그곳으로 移住해 오는 過程을 想定할 수 있다.

이와 같은 住宅需要와 供給, 所得階層間 調整過程은 終局的으로 全体住宅의 供給을 增加시키는 結果가 된다. 國家住宅政策的 次元에서 볼 때 高級住宅을 지을 것이냐 低所得層住宅을 지을 것이냐의 問題는 이와 같은 漏滴效果를 勘案할 때 住宅의 量的 增加란 면에서 같은 結果를 招來할 것이다. 그러나 高級住宅의 建設은 全般的인 住宅投資를 增加시키며 低所得層에게 住宅買入價格을 上昇시키는 傾向을 볼 수 있다. 우리나라에서도 앞서 살펴 본 바와 같이 單位住宅이 보다 大型化하고 보다 높은 住居附帶施設投資를 要求하여 왔다. 비단 房數 내지 單一房面積의 增大뿐만 아니라 새로운 生活樣式的 導入으로 인한 부엌의 大型化, 浴室·便所의 存置附設로 인하여 單位住宅을 供給하는데 必要한 住宅投資는 增加하였으며 同時에 宅地 需要

를 增加시켜 왔다. 앞으로 單位住宅의 大型化, 現代化, 高級化 傾向은 加述할 可能性이 있으며 따라서 住宅의 質的 變化를 무시한 量的 在庫의 增加만을 추구한다는 것은 住宅部門 投資에 커다란 誤差를 가려울 可能性이 크다. 住宅部門投資에 있어서 住宅의 質的 向上에 따른 追加的 投資增加를 正確히 計算하는 것은 統計的 資料의 未備때문에 不可能하지만 住宅의 量的 在庫增加에 버금하는 比重을 차지할 것으로 생각된다.

5. 住宅의 供給分析

住宅需給에 있어서 世界 어느나라를 막론하고 政策的 關鍵을 쥐고 있는 것은 住宅의 供給部門이다. 特히 開發途上國家에서는 住宅의 需要는 거의 無限大하다고 생각할 수 있으며 어떻게 하면 住宅의 供給을 增大하느냐 하는 問題로 모든 것은 歸決된다. 住宅의 供給部門에 미치는 諸因子의 分析은 住宅의 需要部門에 미치는 諸因子보다 훨씬 多樣하며 相互依存性을 띄고 있다. 住宅供給의 主体로서 크게 公共部門과 民間部門으로 나눌 수 있으며 公共部門은 다시 中央政府, 地方政府, 政府公社로 나누어 지며 民間部門은 住宅企業으로서 不動産會社와 自助建築의 主体로서 個人을 들 수 있다. 이상의 供給主体들이 어떠한 機能을 分擔하고 住宅供給 메카니즘에 어떻게 參與하고 있는나는 住宅政策的 核心이 되는 것이다. 이러한 住宅供給主体들이 住宅供給過程에 參與하는데는 여러가지 制約條件속에서 일하고 있는 것이다. 住宅資金 確保問題, 宅地造成問題, 建築資材, 建築裝備, 建築施工業의 發達에 따라 個別主体들의 機能分擔에도 불구하고 全般的 限界性을 카지는 것이다. 그러나 住宅供給에 가장 큰 制約要因은 住宅資金의 問題이다. 모든 開發途上國家들의 一般的 特性으로 住宅投資의 低調性을 나타내고 있으나 우리나라도 例外일 수 없다. 1970年 現在 國民總生産에 대한 住宅部門投資等은 2.1%로서 다른 나라와 比較해서 低率을 보이고 있다. 國民總生産에 대한 住宅部門投資의 低率性問題는 住宅部門 投資가 가진 資本의 懷妊性이 長期的이라는 점과 國家全体로 보아 不足한 資本에 대한 競爭의 優先順位가 낮다고 評價되기 때문이다. 또한 住宅投資는 社會間接資本投資의 大宗을 이루고 있지만 經濟開發政策的 觀點에서 直接生産에 기여하지 않는 하나의 耐久的 消費財로 간주하려는 偏見이 없지도 않다.

國家經濟成長에의 住宅部門投資 寄與度에 대하여 再論의 余地가 없지만 健全한 住居環境의 整備는 勞動生産性 向上에 影響을 미칠뿐만 아니라 住宅建設投資 自体가 誘發하는 產業聯關效果와 就業效果는 他產業部門에 못지않게 經濟成長에 寄與한다는 점을 勘案할 때 國家經濟開發計劃에 있어서 住宅部門投資의 抵位性은 止揚되어야 할 것이다.

住宅供給에 미치는 諸要因은 相互複合的인 關係를 가지고 있다. 住宅供給의 目的이 어떻게 하면 國民의 選好에 어긋남이 없이 低廉한 住宅을 大量으로 效率的으로 供給하느냐 하는데 있다면 이와 같은 住宅供給 體系의 基本目的을 達成하기 위하여 住宅建設部門投資 財源의 確保뿐만 아니라 宅地供給의 원활화, 建築裝備 技術은 물론 建築材料의 開發과 企業으로서 住宅建設 業의 育成 내지 合理化가 同時에 進行되어야 할 것이다. 低廉한 大量의 住宅을 供給하기 위한 戰略的 意味를 가진 세가지 側面을 大分하여 살펴 보고자 한다. 첫째는 住宅建設을 위한 宅地費의 節減이며, 둘째로 住宅建設費의 節減이며, 셋째로 住宅建設에 수반되는 支援施設 내지 間接費用의 節減이다. 이를 보다 細分 化하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

住宅供給價格의 構成要素

- 1. 宅地費 { 素地買入費 - 土地投機抑制
{ 宅地造成費 - 団地造成, 土地區劃整理
- 住宅의 供給價格 { 建築設計費 - 標準設計
- 2. 建築費 { 建築資材費 - module, prefab化
{ 建築施工費 - 建築裝備·技術의 科學化
上·下水道, 電氣 } Threshold Efficiency
- 3. 支援施設費 { 道路開設·舗裝 } 規模經濟
{ 學校, 公園等 } 都市開發의 效率性

住宅供給價格을 形成하는 諸要因이 住宅供給價格上昇에 어느 정도 影響을 미쳤는가에 대해서 一貫된 資料가 欠如되어 斷定的 結論을 내리기에는 무리가 있으나 대체로 다음과 같은 假說的 敘述을 할 수 있을 것 같다.

첫째 過去 10余年前 趨勢로 미루어 보아 住宅供給價格에 가장 큰 上昇作用을 한것은 宅地價格의 上昇이다. <表-12>에서 보여주는 바와 같이 基準 全体 住宅供給價格構成에서 宅地買入費가 차지하는 比率이 1965年 基準 单独 獨立住宅의 경우, 24.9%에서 1971年 34.1%로 相對的 增加를 보였으며 「아파트」의 경우 1963년 8.8%에서 13.0%로 역시 增加現象을 露呈하였다. 이와같이 全体 住宅供給價格에서 宅地價格이 相對的으로 增加하는 現象은 계속 될 可能性이 크다고 보겠으며 低廉하고 大量의 住宅을 建設하는데 가장 큰 隘路는 宅地價格의 上昇이다. 이와같은 宅地買入價格의 上昇은 주로 宅地의 需要에 대한 供給量의 絶對的 不足에도 基因하겠지만 크게는 土地投機에 의한 非需要的 土地의 保有이며 따라서 投機의 動機에 의한 土地 및 宅地의 遊休化를 政策的으로 抑制하고 低廉한 宅地를 確保하는 것이 急先務라 하겠다.

둘째로, 建築費의 增加現象이다. 一部 建築資材의 品貴現象과 質의 高級化 傾向 때문에 建築費의 上昇現象이 나타나고 있으나 建築資材價格의 上昇率이 一般物價上昇率보다 先行한다고 볼 수 없다. 따라서 建築資材 및 建築費의 增加는 一般物價와 比較할 때 靜態의 狀態를 이룬다. 그러나 建築費의 節減을 위하여 建

<表-12>

년도별 주택가격 및 구성요소의 변천

단위: 千원

구분	년도	63	64	65	66	67	68	69	70	71
계		342	409	463	613	686	805	885	1,050	1,151
아파트 매지(15평) (13평)		30	45	60	67.5	75	90	105	127.5	150
		(8.8)	(11.0)	(12.9)	(11.0)	(10.9)	(11.2)	(11.8)	(12.1)	(13.0)
전축비		312	364	403	545.5	611	717	780	922.5	1,001
		(91.2)	(88.9)	(87.0)	(88.9)	(89.1)	(88.8)	(88.1)	(87.9)	(86.9)
독립 주택 (13평) 매지(43평)	계	346	428	523	649	722	843	951	1,133	1,262
		86	129	172	194	215	258	301	366	430
		(24.9)	(30.1)	(32.9)	(29.8)	29.8	(30.6)	(31.7)	(32.3)	(34.1)
전축비		260	299	351	455	507	585	650	767	832
		(75.1)	(69.9)	(67.1)	(70.1)	(70.2)	(69.4)	30.6	(67.7)	(65.9)

資料:

유영옥, 우리나라 주택의 실태분석과 해결방안의 모색, 주택금융 5권4호, p. 13.

築設計의 標準化, 建築資材의 規格化 내지 組立化 및 大量生産의 方法이 계속 開發되어야 할 것이며 建築 施工業의 合理化 내지 建築裝備의 現代化도 同時에 이루어져야 할 것이다.

셋째로, 住宅建設에 따르는 社會間接資本投資의 效率化와 規模의 經濟를 고려해야 할 것이다. 都市開發投資가 都市人口가 增加함에 따라 急激히 上昇하고 있음은 物論이지만 都市住宅難 解決을 위해 先導的 支援施設投資가 있어야 할 것이며 都市物的施設 投資의 段階의 效率性(threshold efficiency)과 規模의 經濟를 보다 철저히 고려함으로서 全般的인 開發費用 내지 住宅供給價格을 低下시키는 方案이 研究되어야 할 것이다.

다음은 우리나라 住宅供給実績에 대한 投資規模別 建設戶數別 建築形態別 建設主体別로 살펴 보고자 한다.

1) 住宅의 供給主体別 分析

우리나라에서 現在 住宅供給의 機能을 맡고 있는 代表的인 主体로서는 (1)中央政府, (2)地方政府, (3)大韓住宅公社, (4)韓國住宅銀行 그리고 (5)民間部門 등으로 区分할 수 있다. 이중 中央政府의 住宅供給은 엄밀히 말하자면 中央政府가 道單位級 自治團體와 大韓住宅公社에 財政資金을 支援하여 住宅을 建設케 하는 것이다. 後者는 政府投資機關으로써 住宅供給의 專門機關이라는 점을 勘案하여 이를 하나의 獨立된 供給主体로 간주하였다. 따라서 여기서 말하는 中央政府의 住宅供給이란 自治團體에 支援하여 建設한 住宅의 供給分을 뜻한다. 지난 兩次 5個年計劃 期間(1962~1971) 中の 住宅供給 數는 總 806,103戶인바, 이를 供給主体別로 살펴 보면 中央政府 25,008戶(2.9%), 地方政府 25,996戶(3.0%), 住宅公社 7,856戶(0.9%), 住宅

銀行 44,879戶(5.2%), 民間部門 723,338戶(83.5%), 기타 39,024戶(4.5%)로 民間部門의 供給이 單연 優勢함을 보여 준다. 이를 다시 兩次 5個年計劃 期間과 관련지어 보면 1次 5個年計劃期間(1962~1966) 中에는 總 325,935戶가 建設되었으며 中央政府 13,007戶(4.0%), 地方政府 88戶(0.03%), 住宅公社 4,688戶(1.4%), 民間部門 286,020戶(87.8%), 기타 22,132戶(1.8%)의 構成을 이룬다. 한편 第2次 5個年計劃期間(1967~1971) 동안에는 中央政府 12,001戶(2.2%), 地方政府 25,910戶(4.8%), 住宅公社 3,168戶(0.6%), 住宅銀行 44,839戶(8.3%), 民間部門 437,318戶(81.0%) 기타 16,892戶(3.1%)로 總 540,168戶를 供給하여 前期에 比해 214,233戶의 增加를 보여주고 있다. 이와 같은 總量에 있어서의 大幅의인 增加와 더불어 第2次 5個年 計劃期間中の 住宅供給「패턴」은 前期와 比較할 때 몇가지 特徵的인 變化를 發見할 수 있다. 첫째 로 住宅銀行이 새로운 住宅供給機關으로 등장하여 全体供給量의 10%에 가까운 重要한 一翼을 担当하고 있으며, 둘째, 住宅供給에 極히 微温的이던 地方政府의 積極的인 參與, 셋째로, 이상과 같은 住宅供給機關의 多樣化로 總供給量中 純粹한 民間部門의 供給이 차지하는 相對的인 比重이 낮아졌음을 볼 수 있는 바, 이는 政府가 住宅供給政策에 보다 積極的으로 關與하기 시작한 것으로 풀이된다.

<表-13参照>

2) 住宅供給의 財源의 分析

중래의 住宅供給에 動員되어 온 住宅資金을 그 財源別로 分類하면, (1) 財政資金, (2) 地方費, (3) 住宅銀行 資金, (4) 民間資金으로 区分된다. 그러나 1972年 12月 31日 制定·公布된 住宅建設促進法의 施行에 따라 중래의 저축증강策으로 實施하던 自立貯蓄을 國民住宅 債券의 消化로 代替하고, 福券發行 收入金과 政府貸 下金 및 住宅借款資金을 國民住宅資金으로 吸收하여 一元化 한 바 있다. 따라서 最近에는 住宅財源을 國民 住宅資金, 住宅公社資金, 住宅銀行 民營住宅資金, 그리고 民間資金으로 分類하고 있으나 資料의 便宜上 上記한 分類에 따라 지나간 兩次 5個年 計劃期間中の 実績을 살펴보기로 한다. 上記 分類中 財政資金과 地方 費는 政府部門에 해당하는 住宅資金이라 하겠으나 住宅 銀行資金의 경우는 그 財源의 약 9할이 金融資金으로 充當되고 있으며 約 1割만이 政府의 財政資金에 依存하고 있다. (1974年 1月 現在 住宅銀行의 總貸出金 75,688百萬元 中 財政資金은 8,698百萬元으로 11.5% 이며 나머지는 金融資金임)

兩次 5個年計劃期間中(1962-1971)의 住宅供給量은 이미 앞에서 밝힌 바와 같이 總 866,143戶이며, 總投資額은 329,728百萬元에 達한다. 이를 財源別로 区分하면 中央政府의 財政資金이 6,150百萬元(1.9%)이며 地方費 12,352百萬元(3.7%), 住宅銀行 資金 32,182百萬元(9.8%), 民間資金 259,922百萬元(78.8%), 기타 19,122百萬元(5.8%)의 構成을 이루고 있다. 따라서 住宅銀行資金도 民間部門에 包含시킬 경우, 政府部門 對 民間部門의 投資比率이 11.4對 88.6으로 後者가 圧倒的으로 強勢임을 보여 준다. 다시 이를 各期別로 나누어 보면 1次 5個年計劃期間(1962~1966) 中の 總投資額 52,231百萬元 中 財政資金이 6,150百萬元(1.9%),

<表-13>

供給主体別 住宅供給実績 (1962~1971)

단위: 戶

区分 供給主体	總計	第1次 5個年計劃						第2次 5個年計劃					
		計	'62	'63	'64	'65	'66	計	'67	'68	'69	'70	計
中央政府	25,008 (2.9)	13,007 (4.0)	5,024 (10.2)	3,467 (5.9)	1,521 (2.8)	1,417 (2.0)	1,578 (1.7)	12,001 (2.2)	818 (0.9)	5,338 (5.5)	1,469 (1.4)	1,775 (1.5)	2,601 (2.0)
地方政府	25,996 (3.0)	88 (0.02)				59 (0.1)	29 (0.03)	25,910 (4.8)	539 (0.6)	1,206 (1.3)	20,189 (19.3)	2,584 (2.2)	1,392 (1.1)
住宅公社	7,856 (0.9)	4,688 (1.4)	1,550 (3.1)	1,067 (1.8)	863 (1.6)	580 (0.8)	628 (0.7)	3,168 (0.6)	618 (0.7)	132 (0.1)	660 (0.6)	1,000 (0.9)	758 (0.6)
住宅銀行	44,879 (5.2)							44,879 (8.3)	1,788 (1.9)	12,131 (12.6)	12,588 (12.0)	6,435 (5.6)	11,937 (9.2)
民間	723,338 (83.5)	286,020 (87.8)	40,716 (82.3)	52,275 (89.3)	49,330 (91.1)	62,512 (88.7)	81,187 (87.0)	437,318 (81.0)	88,841 (93.9)	76,131 (79.1)	66,733 (63.8)	99,421 (86.5)	106,192 (81.8)
其他	39,024 (4.5)	22,132 (6.8)	2,202 (4.4)	1,698 (2.9)	2,436 (4.5)	5,897 (8.4)	9,899 (10.6)	16,892 (3.1)	1,924 (2.0)	1,287 (1.3)	2,892 (2.8)	3,788 (3.3)	6,961 (5.4)
計	866,103 (100)	325,935 (100)	49,492 (100)	58,507 (100)	54,150 (100)	70,465 (100)	93,321 (100)	540,168 (100)	94,568 (100)	96,225 (100)	10,453 (100)	115,003 (100)	129,841 (100)

地方費가 6百만원 (0.01%), 民間資金은 47,619百만원 (91.1%)이다.

한편 第2次 5個年計劃期間(1967~1971) 中에는 總 277,497百만원이 投資되었는데 그중 財政資金은 8,865百만원 (1.4%), 地方費 12,346百만원 (4.4%), 住宅銀行資金 32,182百만원 (11.6%), 民間資金 212,303百만원 (76.5%), 그리고 기타 16,801百만원 (6.1%)으로 構成되어 있어 前期와 比較할 때 地方自治團體의 팔복할 만한 進出과 住宅銀行의 活潑한 投資가 特記할만한 點이다. (表-14 參照)

3) 供給住宅의 形態別 分析

兩次 5個年計劃期間中의 住宅供給実績을 通해 卽해 總供給量에 對한 政府部門의 供給量은 極히 微弱한 實情으로 大部分 民間部門에 依存하였다고 보겠다.

그러나 後期에 접어들면서 地方政府의 積極參與, 住宅銀行의 設立等 政府의 住宅政策이 그런대로 점차 多角적으로 積極性을 띠기 시작했음도 事實이다.

러한 一面은 供給住宅의 形態變化에서도 나타나고 있다. 資料의 不足으로 供給住宅 全般에 걸친 住宅形別 構成狀況을 알 수는 없으나 政府의 住宅政策을 가

장 敏感하게 反映한다고 볼 수 있는 公營住宅 建設実績을 보면 점차 單獨住宅보다는 「아파트」, 聯立住宅等 集團住宅에 置重하고 있음을 보여 준다. 즉 1962年에서 1966年까지 建設된 公營住宅數는 第1種 公營住宅(大韓住宅公社)과 第2種住宅(地方自治團體)을 包含하여 總 15,605戶인바 이중 單獨住宅이 13,394戶로 86%를 차지하는 反面, 集團住宅은 2,048戶(「아파트」 1,528戶, 聯立住宅 530戶)로 不過 13%를 占할 뿐이었으나, 1967年에서 1970年까지의 期間中에는 總 12,023戶 가운데 集團住宅建設數가 5,872戶(「아파트」 5,572戶, 聯立住宅 300戶)로 全體의 49%에 達하여 거의 切半에 육박하고 있다.

(表-15 參照)

이러한 點으로 미루어 볼 때, 政府의 住宅供給政策의 基本方向은 점차 集團住宅爲主의 政策을 取함으로써, 첫째, 單位住戶當의 建築費用을 節減하고, 둘째 土地資源을 經濟적으로 活用하고, 셋째 道路, 上下水道, 어린이 놀이터等 住居生活과 不可分의 關係에 있는 附帶支援施設을 共同적으로 設置하여 縮으로써 制限된 財源으로 보다 많은, 그리고 加급적이면 보다 좋은 住居를 供給하려는데 그 초점이 있는 것으로 보여진다.

(表-14) 財源別 供給実績 (1962~1971)

區分 財源別	單位	總計	第1次 5個年計劃						第2次 5個年計劃					
			計	'62	'63	'64	'65	'66	計	'67	'68	'69	'70	'71
財政資金	戶	32,864 (3.8)	17,695 (5.4)	6,574 (13.3)	4,534 (7.8)	2,384 (4.4)	1,997 (2.8)	2,206 (2.4)	15,169 (2.8)	1,436 (1.5)	5,470 (5.7)	2,129 (2.0)	2,775 (2.4)	3,359 (2.6)
	百만원	6,150 (1.9)	2,285 (4.4)	624 (10.5)	481 (5.9)	320 (3.8)	360 (2.8)	500 (2.9)	3,865 (1.4)	500 (1.9)	998 (2.3)	512 (1.0)	801 (1.0)	1,054 (1.4)
地方費	戶	25,996 (3.0)	88 (0.03)	—	—	—	59 (0.1)	29 (0.03)	25,910 (4.8)	539 (0.6)	1,206 (1.3)	20,189 (19.3)	2,584 (2.3)	1,392 (1.1)
	百만원	12,352 (3.7)	6 (0.01)	—	—	—	4 (0.03)	2 (0.01)	12,346 (4.4)	159 (0.6)	765 (1.8)	6,552 (12.6)	3,180 (4.0)	1,690 (2.2)
住銀資金	戶	44,879 (5.2)	—	—	—	—	—	—	44,879 (8.3)	1,788 (1.9)	12,131 (12.6)	12,588 (12.0)	6,435 (5.6)	11,937 (9.2)
	百만원	32,182 (9.8)	—	—	—	—	—	—	32,182 (11.6)	980 (3.8)	7,534 (17.4)	8,790 (16.9)	4,876 (6.1)	10,002 (13.1)
民間資金	戶	723,338 (83.5)	286,020 (87.8)	40,716 (82.3)	52,275 (89.3)	49,330 (91.1)	62,512 (88.7)	81,187 (87.0)	437,318 (81.0)	88,841 (93.9)	76,131 (79.1)	66,733 (63.8)	99,421 (86.5)	106,192 (81.8)
	百만원	259,922 (78.8)	47,619 (91.2)	5,043 (84.8)	7,394 (90.9)	7,775 (92.4)	11,798 (92.4)	15,609 (81.7)	212,303 (76.5)	22,811 (88.1)	33,376 (76.9)	35,024 (67.4)	65,987 (82.7)	55,105 (72.1)
기타	戶	39,024 (4.5)	22,132 (6.8)	2,202 (4.4)	1,768 (2.9)	2,436 (4.5)	5,897 (8.4)	9,899 (10.6)	16,892 (3.1)	1,914 (2.0)	1,287 (1.3)	2,892 (2.8)	3,788 (3.3)	6,961 (5.4)
	百만원	19,122 (5.8)	2,321 (4.4)	277 (4.7)	262 (3.2)	316 (3.8)	605 (4.7)	861 (5.1)	16,801 (6.1)	1,438 (5.6)	718 (1.7)	1,119 (2.2)	4,955 (6.2)	8,571 (11.2)
計	戶	866,103 (100)	325,935 (“)	49,492 (“)	58,507 (“)	54,150 (“)	70,465 (“)	93,321 (“)	540,168 (“)	94,968 (“)	96,235 (“)	10,453 (“)	115,003 (“)	129,841 (“)
	百만원	329,728 (100)	52,232 (“)	5,944 (“)	8,137 (“)	8,411 (“)	12,767 (“)	16,972 (“)	277,497 (“)	25,888 (“)	43,391 (“)	51,997 (“)	79,797 (“)	76,422 (“)

註: ()內는 百分比일. 資料: 建設部

〈表-15〉

公營住宅建設実績 (1962~1970)

단위: 戸

区分	年度	總計	第1次 5個年計劃					第2次 5個年計劃 (1971年除外)					
			計	62'	63	64	65	66	計	67	68	69	70
第1種 (住公)	아파트	3,326 (46.9%)	1,208 (25.8%)	450	96	210	302	150	2,118 (87.9%)	618	132	368	1,000
	单独住宅	3,619 (51.0%)	3,327 (71.0%)	1,100	971	620	278	358	292 (12.1%)	—	—	292	—
	外人住宅	153 (2.1%)	153 (3.2%)	—	—	33	—	120	—	—	—	—	—
	計	7,098 (100%)	4,688 (100%)	1,550	1,067	863	580	628	2,410 (100%)	618	132	660	1,000
第2種 (地自体)	아파트	3,774	320	—	—	—	320	—	3,454 (35.9%)	500	1,809	615	530
	聯立住宅	830	530	—	—	—	10	520	300 (3.1%)	220	30	50	—
	单独住宅	15,926	10,067	2,996	3,085	1,521	1,407	1,058	5,859 (16.0%)	98	3,499	828	1,434
	住宅改良	(2,410)	(2,410)	(2,028)	(382)	—	—	—	—	—	—	—	—
計	2,053	10,917	2,996	3,085	1,521	1,737	1,578	9,613 (100%)	818	5,338	1,493	1,964	
計	아파트	7,100 (25.7%)	1,528 (9.8%)	450	96	20	622	150	5,572 (46.3%)	1,118	1,941	983	1,530
	聯立住宅	830 (3.0%)	530 (3.4%)	—	—	—	10	520	300 (2.5%)	220	30	50	—
	单独住宅	19,545 (70.8%)	13,394 (85.8%)	4,096	4,056	2,141	1,685	1,416	6,151 (51.1%)	98	3,499	1,120	1,434
	外人住宅	153 (0.6%)	153 (1.0%)	—	—	33	—	120	—	—	—	—	—
	計	27,601 (100%)	15,605 (100%)	4,546	4,152	2,384	2,317	2,206	12,023 (100%)	1,436	5,470	2,053	2,964
住宅改良	(2,410)	(2,410)	(2,028)	(382)									

資料: 住宅調査統計, 大韓住宅公社, 1971. p. 21

6. 住宅의 需要와 供給

住宅需要와 供給의 実績을 1960年代 全般에 걸쳐 살펴볼 때 供給이 需要를 따라가지 못하였다는 것은 너무나 명백한 사실이다. 그러나 過去 実績이 보여주는 住宅需給上的 問題는 基準年度의 不足量을 減少시키는 커녕 새로이 發生하는 住宅需要 조차 住宅供給이 뒤따라가지 못함으로써 나타나는 累增的 住宅不足 現象이다. 이러한 傾向이 계속된다면 住宅問題는 더욱 심각해질 것이며 住宅不足率은 더욱 增大할 것이다.

地域別로 볼 때 農村地域의 量的 住宅不足問題는 緩化될 것이나, 質的 住宅問題는 여전히 남아 있을 것이며 住宅問題의 核心은 都市地域 특히 大都市 地域에 의 住宅問題로서 政策的 關鍵을 쥐고 있다.

住宅問題의 解決은 根本的으로 住宅投資의 增大 내지 投資優先順位の 高次性에 있겠지만 最小 住居適合性에 立脚한 量産体制의 制度的 整備와 住宅供給價格의 構成에 宅地買入價가 점하는 比重을 낮추는데 있는 것 같다. 이와 同時에 建築費의 節減政策 내지 支援

施設投資費用의 切下도 꾸준히 밀고 나아가야 할 것이다.

住宅의 需要的 側面에서 볼 때 여러가지 樂觀을 不許하는 增加要因들이 숨어 있다. 이에 비해 住宅供給側은 相對的인 萎縮趨勢를 나타내고 있다. 다시 말하여 住宅政策내지 住宅需要計劃에 劃期的 轉換이 모색되어야 할 것이며 우리나라도 이제 是 住宅問題의 解決내지 住宅建設投資가 단순히 民間部門의 市場的 「메카니즘」에 委任하거나 儲侈的 投資로 간주하는 傾向은 탈피해야 할 것이다.

住宅部門投資는 단순히 生活의 보금자리를 마련한다는 第一義的 意味를 초월하여 所得 再分配 내지 都市의 社会不安의 要素를 止揚한다는 社会經濟的 見地에서 再評價되어야 할 것이며 住宅의 需要와 供給을 仲裁하는 住宅去來메카니즘의 制度化와 行政的 支援体制의 大幅的 強化가 이루어져야 할 것이다.

筆者: 서울대학교
環境大学院 教授