

임시 行政首都와 住宅 供給問題

柳 榮 進

이 논문은 1978년 문교부학술연구 조성비에 의한 정책과제 제 1 차 연구 보고서를 요약한 것임.

(A)서론

4次經濟開發 5個年計劃 年度의 始發인 1977年들어 政府에서는 半月工業團地竣工 및 임시 行政首都 그리고 半月工業團地 規模로 1~2 地域을 더 建設 하겠다는 것이 發表된바 있다.

이와같은 新都市 추진 方向은 다같이 大都市에 問題가 되고 있는 人口, 交通 및 産業施設을 地方都市 근린地域에 分散하되 過去 大都市에만 集中되었던 政治, 社會, 經濟의 여건을 中小都市 育成 方向으로 하여 國土開發을 꾀 하자는 政策一環으로 간주된다.

이중 임시 行政首都는 行政首都로서의 活力을 갖는 機能都市로 表出하여 장차는 大都市 爲主의 탄력을 갖는 中心的 役割을 試圖하는 것으로 展望하여 바람직한 都市機能은 勿論이며 그중 住宅의 供給 方向이라 든가 住居環境의 諸問題를 研究된 政策으로 부상 되어야 할 것으로 믿어 진다.

아직 政府에서는 이에 關하여 地域選定 및 그 開發方法論을 發表하여 表面化 하고 있지 않기 때문에 都市機能을 알 수 없을뿐 아니라 特히 都市基本概念에 있어 住宅供給 部門을 어떠한 住居水準으로 供給질서를 바로 잡을 것인가에는 더욱 關心이 될수 있다.

本論에서는 임시 行政首都를 건설하는데 그 開發方法論과 都市住宅의 量的供給問題를 推定하고 都市에 맞는 人口推定을 하여 適正規模와 住宅供給比率를 利用하여 住宅의 供給질서를 바로잡는 모델을 마련 하고자 한다.

그리고 이와같은 方法論을 都市의 土地利用에서 基本的 用途地域 配分率로는 住居地域이 60~65%를 點有하므로 實로 都市란 住居地域開發이 重要하다. 따라서 住宅政策이 樹立된 다음에 非住居에 對한 建設行政이 뒤 따르는 政策이 마련되었으면 한다.

그리고 住居地域을 推定 하므로써 非住居地域을 推定 할수 있게 마련하고 이에 關한 투자금을 推定할수 있도록 마련해 보고저 한다. 다시 말해서 우리가 人口를 모르고 都市計劃을 할때 얼마만한 人口의 規模로 얼마만한 宅地를 求해야되며 어떤 住宅型을 供給하여 物理的인 計劃을 할 것인가를 모른다. 그리고 반대로 투자금이 결정 되어도 어떤 住宅型을 어떤 規模로 어떤 供給秩序로 할 것인가를 모르며 同時에 어떤 規模의 都市內 住居地域이 될 것인가 또는 都市範圍가 必要한가를 推定하기란 어렵다.

그러나 다음과 같은 方法을 研究하면 어떠한 문제 등은 쉽게 우리의 目的을 만족시킬수 있으며 하나의 政策論으로 應用될 수 있다고 볼수 있다.

(3) 住區構成

임시 行政首都에 人口標本設定은 30萬~100萬人으로 推定하는 發表가 있었으나 뚜렷하게 行政府에서 發表한적은 없다.

그러나 임시 行政首都 建設의 目標은 어디까지나 現서울의 人口增加를 억제하는 方案으로 하기 때문에 人口分散爲主의 標本을 만들 必要가 있다.

그리고 임시수도에서는 첫째 都市의 自給自足を위하고 둘째 目標年度의 人口에 비해 增加를 推定해야한다. 만일 目標年度의 人口를 자급자족을 위해 추구성을 한다고 하면 적어도 2개의 住區를 構成해야 相對的으로 활동공간이 推定될 것으로 본다. 一般的으로 住區構成은 班, 統, 洞의 結合을 말하며 日本에서는 隣保區 隣分區 近隣住區이고 우리나라 서울의 人口構成은 1洞이 1만~2만인으로 보며 32~36洞/區, 10統/洞, 3班/統이다(75') 인구수가 적은 것으로 통일하여 보면 1洞이 1만명으로 되기때문에 32洞을 構成하면 1住區構成은 人口 32萬으

로 되며 2 住区構成은 64만인으로 된다. 그리고 인구 수가 많은것으로 알아보면 1 洞이 36만인으로 1 洞半 정도 구성하여 목표연도에 推定하고 증가율을 가상하면 목표 연도는 50만인 (36만+18만=50만)으로 되며 증가율은 경제 기획원 (77~81년추계)연도별인구 증가율추계는 평균 1.6%이므로 년평균 8,000名(50만× $\frac{1.6}{100}$ =8,000名)이 된다. 따라서 1 住区半을 目標年度에 設定하여 시설년한을 10年을 가상하면 50만+(8,000名×10年=80,000名)=580,000名の 계산이 나와 약60만을 잡을수 있다.

이상과 같은 方法이외에도 현행정부의 機構分화를 하여 꼭 임시首都에 유치해야할 空間에 따라 人口를 推計하는 方法이 있겠으나 78년들어 대통령년두교시에서 行政首都建設을 10年~15年을 내다보기 때문에 當時에 行政機構가 어떠한 機能分화를 하여 分散의 이미지를 가감할 것 인지를 예측할수 없으므로 역시 住区構成方法을 하여 行政機構가 들어 가는 것이 바람직하고 行政機能分화에 처한 分散方法으로 推計하는 것은 바람직 하지 않다.

(C) 広域都市에 처한 주거구성 方法

都市의 土地利用 構成比를 보면 住居地域(주거지역 및 준주거지역)은 60~65%를 접한다.

그리고 住居地域의 空間機能을 合理的 方法을 고려한다면 人間의 生活活動空間을 편익하고 쾌적하게 하기 爲하여 住居空間과 非住居空間과의 相關性 距離를 圓滑히 시도할 필요가 있다.

즉 住居地域이라함은 非住居地域인 교양 시설지구를 機能으로 하는 文化, 위생機能을 하는 의료지구, 체육기능

을 하는 후생지역, 행정기능을 하는 관공지역, 통근기능을 하는 業務지역, 구매기능을 하는 一般商業地域 오락機能을 하는 오락지역, 通學機能을 하는 文教地域 등이 相關된다. 그리고 편익과 쾌적한 住居環境은 이와 같은 지역에 있어 직주거리에 따르는 適正 距離에 기준된다.

그러므로 住居地域은 一般的으로 広域都市에 있어 同心圓 距離에 따라 都市 成長概念 方向과 더불어 造成되는것이 經濟的이다.

(표 1) 등심원거리에 대한 아파트 가구현황비

区分	거리km	家口			市營			公營		
		家口	%	市營	%	公營	%	家口	市營	公營
同心圓	5	15,378	44.	713,414	60.2	1,964	16.2	44	29	15
	10	15,108	43.9	8,326	37.4	6,782	56.0	40	29	11
	15	3,908	11.4	540	2.4	3,678	27.8	8	2	6
		34,394	100	22,280	100	12,114	100	92	60	32

일례로 서울의 경우 아파트住区構成을 보면 표 1에서 알수 있듯이 아파트의 家口 分布에서 同心圓으로 分析하면 전체 34,394家口에서 5km~10km에 98.6%를 차지하는 分布率을 갖고 있으며 15km에는 不過11.4% 정도이다. 團地 分布에서는 전체 92단지에서 5km~10km에 84%를 分布되고 10km에서는 不過8%에 해당된다(73,까지)

이와같은 現象은 住居地域은 大體로 中心施設과 關係되므로 中心地域 또는 의주부(10km)에 位置하고 家口가 分布됨을 알 수 있다. 그리고 15km에 位置코져 할때는 都市의 首都圈확대개발 정책이나 수도권 억제개발 정책이냐에 따라 人口를 집중 또는 분산의 의미를 포함시켜야 한다.

(表 2) 洞心圓距離에 처한 아파트 規模

区分	家口規模	家口規模																			計	
		50	100	150	200	250	300	350	400	450	500	550	600	650	700	750	800	850	900	950		1,000
5	團地分	5/2	5/8	2/2	1/1	/2	/2	/1	/1	2/1	/1	/1	/1				/1	/1		/3	/1	44
	布數																					
	家口數	238	1,248	580	372	463	615	328	405	1,349	513	539	575				854	910		3,829	2,650	15,378
10	團地分								/2	/2	/1		1/1	1/1	1/1	1/1			1/1		1/1	40
	布數	/4	1/5	2/3	1/5	1/3			/2	/2	/1								1/1		1/1	
	家口數	112	555	695	1,087	948			849	904	490		1,174	1,272	1,320	748			930		4,024	15,108
15	團地分				1/1		/1		1/1	1/1										1/1		8
	布數																					
	家口數				380		300	728	728											2,050		3,908

즉 都市内 人口를 爲한 수용력을 갖추는 住宅을 生産 하느냐 아니면 人口 집중을 막기위해 타지역을 위해 도시외각에 자리잡게 하느냐에 정책을 발표 하는데 住居地域으로 보는것이 타당하다. 표 2에서 家口規模別 團地分布를 보면 50家口의 小規模에서 2,000家口分の 大規模로 팽창되었고 同心圓 5km~15km 까지 點分布형상으로 되어있다.

임시 행정수도에서는 이와같은 點分布로 팽창할것이 아니라 大規模(1,000~2,000家口) 中規模(500戶) 小規模(100戶)로 区分하여 中心施設의 경제성을 감안하여 大規模 團地로 할것과,

住居地域内 人口密度는 低密度, 中密度, 高密度지역으로 区分하고 低密度에는 人口50人~100人/ha, 中密度는

100~200人/ha로 高密度地域에는 200人~350人/ha 로 構成하여 平均 120人/ha 이상 수용력을 갖는 住居 地域 面積을 策定하고 1 家口 1 住宅과 적정규모의 택지를 갖는 住居地域으로 計劃해야 한다.

그리고 住区構成은 人口수용과 거주 형식을 감안하여 토지이용율을 높일것과 用途地域을 결정하여 도시의 sky~Line을 상관하는 住居환경과도 밀접한 관계가 있게 計劃해야 할 필요가 있다.

(D) 住宅需要推定

住宅需要의 推定方法은 目標年度의 住宅在庫, 增加率 및 空家率을 합한것으로 한다.

目標年度의 推定人口 50만을 基準하는 것을 住宅 在庫로 보고 우리나라 도시 家族數別 家口構成比를 보면 都市에서는 5人을 피크로 4人, 3人順으로 줄고 있기 때문에 目標年度의 家族數는 1 家口當 家族數를 3.6人으로 推定하면 住宅數는

- (1) 138, 888戶이다 (500, 000÷3.6=138, 888, 88戶)
- (2) 目標年度에서 建設期間을 10年으로 보고 人口增加는 年 1.6%로 본다고 하면 매년 8,000 (50万× $\frac{1.6}{100}$)=8,000명이고 10年間은 80,000名이 늘어난다.

그래서 총人口는 580,000名이 된다고 볼 수 있다. 그러므로 住宅增加는 每年 2,222戶이고 (8,000÷3.6=2,222) 10年間增加戶數는 22,220戶로 늘어난다고 볼 수 있다.

- (3) 都市의 住宅空家率은 住宅市場이 安定된 地域에서는 全体住宅의 3~4%를 보는 것이 기본적이다. 그러나 住宅市場의 不安定한 투기및 이동이 심할때는 5%까지 본다.

그런데 임시 行政首都에서는 새로 마련되는 住宅으로 간주 되고 人口推移 또한 計劃된 水準에서 收容한다고 보면 空家率을 4%로 推定設定 해 보았다.

따라서 空家率 住居數는 目標年度에 대하여 138,888戶× $\frac{4}{100}$ =5,555.52戶
年間증가 호수에 대하여 2,222× $\frac{4}{100}$ =88,88戶
이므로,

空家住宅=目標年度 住宅在庫空家+年間증가율주 택공사=5,555+(88×10)=6,435戶

- (4) 총住宅數는 住宅在庫+增加率+空家率
= 138,888戶+22,220戶+6,435戶
= 167,543戶이다.

住宅數를 推定하는 다른 한 方法으로는 目標年度의 人口를 580,000万人으로 할때,

目標年度주택數=수용人口÷1 家口當平均人이므로
580,000÷3.6=161,111戶

住宅增加率=目標年度住宅數×주택호수증가율(2.6%)

※ 우리나라에서 1차~3차 경제개발 10年間 주택 건설 호수증가율 2.6이다.

$$161,111 \times \frac{2.6}{100} = 4,188 \text{戶}$$

空家率: 目標年度住宅數×공가율(4%)

$$161,111 \times \frac{4}{100} = 6,444 \text{戶}$$

총주택수=161,111+4,188+6,444=171,743戶이다.

그리고 다른 한 方法으로는 目標年度의 人口를 늘려잡고 1 家口當家族數에 비례한 住宅在庫로 고정하는 方法이다.

가령 人口標本으로는 580,000万人을 60万으로 하여 1 家口當 3.6人으로 算出하면 총주택수는 166,666戶이다.

그러나 이 計劃에서는 人口를 標本하였기 때문에 第1안인 총주택수 167,543戶를 기준을 한다.

(E) 適正規模와 住居率応用

㉠ 주거형식별배분

總住宅數 167,543戶를 住宅型別 規模 및 樣式을 設定하므로써 住宅開發 建設時 体系的 住宅供給 方案을 마련할 수 있다.

1958年 英國의 地方住宅行政省(Ministry of Housing Local Government)에서 아파트와 住宅을 적용하는 고층과저층 計劃은 1,000住居室(大規模)를 對象으로 할때 全体의 15%를 住宅으로하고 나머지 850거주실은 他建物을 본다고 한다.

住宅 150室	全住居室의 15%
연립주택 및 아파트(4층이하)272실	全住居室의 27%
고층아파트(7층~11층, 13층)	全住居室의 58%
	(580의 68%)578室
	100%

이상의 이론을 적용하면 총주택수 167,543戶를 住宅型 式別 配分하면 다음과 같다.

總住宅數	167,543戶	100%
住宅	25,131戶	15%
연립주택	45,237戶	27%
아파트	97,175戶	58%

㉡ 적정규모와 주거율

- ① 독립주택: 우리나라에서 1977~1981년 까지 住宅需要推定에서 全國住宅에 對하여 適正規模別 住居率은 1室住宅(10.2坪)0.7%, 2室住宅(13.5坪)4.1% 3室住宅(16.5坪)35.6%, 4室住宅(20.6坪)31.7%, 5室住宅(30.3坪)13.2%等으로 공급하는 것이적절하다고 보고 있다.

- ② 연립주택: 住居規模에 對한 住居率을 1室住宅(7.5坪)10%, 2室住宅(13坪)20%, 3室住宅(20坪)55%, 4室住宅(25坪)8%, 5室住宅(32坪)7%로 된 公營 低尺으로 建設토록한다.

③ 아파트: 住居規模와 住居率은 1室住居(9.8坪 10%, 2室住居(19坪)20%, 3室住居(27坪)55%, 4室住居(33坪) 8%, 5室住居(39坪) 7%로된 民營高層으로 建設토록 한다.

(表3) 적정규모와 주거율을 사용한 주거수추정

주택형	주택수	백분비	침실형	주거율(%)	적정규모 (%)	주거수 (戶)	총상면적 (평)
독립주택 (House) H	25,131	15%	1 실	4.7	10.2	1,181	11,810
			2 실	14.8	13.5	3,719	52,066
			3 실	35.6	16.5	8,947	152,099
			4 실	31.7	20.6	7,967	167,307
			5 실	13.2	30.3	3,317	99,510
			소계	100%		25,131戶	482,792
연립주택 (Town House)	45,237	27%	1 실	10	7.5	4,524	36,192
			2 실	20	13	9,047	117,611
			3 실	55	20	24,880	497,600
			4 실	8	25	3,619	90,475
			4 실	8	25	3,619	101,3444
			소계	100%		45,237戶	847,222
아파트 (APT)	97,175	58%	1 실	10	10	9,718	97,180
			2 실	20	19	19,435	369,265
			3 실	55	27	53,446	1,443,042
			4 실	8	33	7,774	256,542
			5 실	7	39	6,802	265,278
			소계	100%		97,175戶	2,431,307
총계	167,543	100%		167,543戶	3,757,321		

※ 1인당 6.4평을 모델한것임.

표3에서는 이상과 같은 적정규모와 주거율을 사용하여 실별住宅數를 算定하고 그 床面積을 求할수 있다. 따라서 앞으로의 住宅供給은 室別위주로 공급하는 것이 바람직하다.

그리고 이 計劃으로 住宅價를 적용하면 建設總量에 對한 住宅資金을 산출할 수 있고 宅地價를 적용하면 全住居의 開發資金을 알 수 있으며 都市의 土地利用 構成比를 적용하면 都市 計劃面積및 그 투자한도를 산출 하여질 것이 명백해 진다.

(F) 住宅供給原則

① 앞서 論한 바와 같이 1家口당 家口員을 3.6人으로 한다.

② 住居水準을 1室~5室住宅 規模로 하되 1室~3室型 住居水準을 85%까지 끌어올려 勞働者 위주의 住宅供給을 원활히 하여, 住宅의 首都圈의 역제 開發과 人工土地의 투기방제, 社會경제적혼란 방지 인구분산의 目標을 시도한다.

③ 都市 土地利用의 經濟的개념을 도입하여 住区構成을 시도케 하고 高密度地域은 아파트 中密度地域은 연립주택 低密度地域은 獨立住宅을 建立토록 하되 1個團地內에서도 아파트와 연립주택·독립주택을 스카이라인(sky-Line)을 고려 配分하되 1室住宅~5室住宅을 住居率에 맞게 섞어 개발한다.

④ 行政府의 年次計劃의 目的에 따라 供給토록 한다.

서울産業大學助教授