

우리나라 住宅市場 特性和 問題點

金 政 鎬

〈國土開發研究院 首席研究員〉

1. 序

효과적인 住宅政策을 수립하기 위해서는 住宅問題의 根源부터 규명해 볼 필요가 있다. 우리가 云云하는 住宅不足率의 深化, 宅地不足, 住宅投機와 價格上昇 등이 과연 住宅問題의 根源이라 볼 수 있는가? 이러한 問題는 根源이라기 보다 住宅市場이 제 機能을 다하지 못하는 데서 연유되는 結果며 現象에 불과하다 할 수 있다.

그렇다면 住宅問題의 本質은 무엇인가? 經濟的인 側面에서 설명할 때 그것은 불충분한 住宅消費構造라 볼 수 있다. 住宅은 耐久消費財로서 人間생활의 4大要素인 住生活의 場을 제공한다. 때문에 住宅이라는 構造物 自體의 意味보다는 住宅의 공급, 또는 創出되는 住宅「서비스」의 量과 質이 항상 論議의 對象이 되어야 한다.

그렇다면 住宅問題의 本質은 多數의 國民이 適正水準의 住宅「서비스」를 消費하지 못하고 있다는 데 있으며, 그 原因은 근본적으로 住宅市場의 資源配分機能의 결함과 適正水準의 住宅「서비스」를 購買할 수 없는 所得構造의 왜곡현상에서 찾음이 마땅할 것이다. 이와 같이 住宅問題의 根源을 규명하기 위해서는 住宅市場에 對한 충분한 理解가 先行되어야 할 것이다. 이러한 觀點에서 本稿은 우선 住宅이라는 特殊財

貨에 對해 고찰하고, 아울러 住宅市場의 일반적 構造 및 特性에 對해 언급한 다음 우리나라 住宅市場의 構造的 特徵을 問題點 중심으로 論해 보고자 한다.

끝으로 이러한 構造的 모순을 改善, 整備하기 위한 몇가지 提言을 追加하고자 한다.

2. 住宅의 特性和 住宅消費

消費, 效用, 需要에 관한 소비자理論은 微視經濟學의 核心을 이룬다. 일반상품 또는 財貨의 需給과 價格決定을 論할 때 우리는 完全競爭市場條件에서부터 출발한다. 즉 完全競爭下에서 경쟁자의 多數零細性, 市場參加의 自由(市場으로의 進出入 自由), 完全情報 및 知識, 商品의 同質性, 그리고 資源의 자유로운 移動 등이다. 그렇다면 이러한 基本假定이 住宅이라는 特定財貨에도 無理없이 通用될 수 있겠는가?

60年代에 歐美의 많은 經濟學者들은 競爭理論에 의거 住宅「서비스」에 對한 消費理論을 정립하여 보고자 노력했으나 큰 進展을 볼 수 없었다. 그 이유는 住宅이 그 性格上 他商品과 근본적으로 다르기 때문이다. 住宅이 他商品과 區別되는 몇가지 特徵을 열거해 보면

① 住宅은 高價品이며 去來費用이 높아 制度, 또는 非制度金融에 依存하는 것이 常例이다. 그 때문에 金融, 資本市場과 직결된다.

② 住宅은 耐久財로서 長期間을 두고 效用을

創出(또는 生産)한다.

③ 住宅은 住宅「서비스」를 提供함과 同時에 資本投資에 對한 投資利潤(return on capital investment)을 가져온다.

④ 住宅은 土地에 부착되어 있으며 位置가 固定되어 있을 뿐만 아니라 生産過程이 長期間 所要된다. 그 때문에 供給非彈力的이다.

⑤ 住宅은 建築的 要素, 位置的 要素, 環境的 要素, 經濟的 要素 등에 의해 複合的으로 生成된 異質的 商品이다(indivisibility와 heterogeneity).

⑥ 住宅은 定期的인 維持, 管理를 要하며 各種 租稅公課金의 賦課對象이 된다.

以上 열거한 特徵중에서도 特히 重視되는 것은 住宅의 異質性, 耐久性, 位置의 固定性, 그리고 綜合性(indivisibility)이다. 세계 어디를 가도 똑같은 住宅이 없듯이 住宅은 다른 同質的 財貨와는 根本的으로 그 特性을 달리하고 있다. 뿐만 아니라 住居「서비스」를 改善하기 위해서는 사람이 움직여야 된다. 즉 다른 商品같이 地域的, 空間的으로 自由로이 流通, 去來될 수 없는 것이다. 住宅은 또한 그 耐久年限이 다할 때까지 住居「서비스」를 創出함으로써 一般 소모품과 本質的으로 區分될 수 있으며 특히 下部 構造施設, 便益, 公益施設이 주변에 같이 있지 않으면 住宅으로서 제 機能을 못하게 된다.

이러한 特性 때문에 住宅市場은 相對的으로 不完全하며 市場錯亂(market disturbance)에 適應力이 매우 弱하고 적응기간이 길다. 그리고 住宅이 耐久財이며 위치가 固定되어 있다는 事實은 어떤 特定한 形態나 性格의 住宅供給이 오랜 기간동안 固定되어 있을 可能性을 시사한다. 따라서 特定한 住宅에 對한 需要와 供給이 非彈力的일 때 住宅市場에는 分化現象(market segmentation)이 일어날 수 있으며 分化된 市場間에는 住宅價格의 심한 격차가 초래된다. 이러한 경우 住宅의 同質性의 假定에 바탕을 둔 競爭理論은 무의미하게 되는 것이다. 規模와 質, 建築年度 등이 똑같은 住宅이라도 부유층 지역에 位置해 있을 때와 저소득층 지역에 위치해 있을 때 그 住宅의 價値는 같은 基準으로 評價될 수 없을 것이다.

또 하나 周知할 事實은 많은 사람들이 住宅購入時 居住와 投資를 同時에 考慮한다는 점이다. 大多數의 家計에 있어 住宅購入은 一時에 큰 몫돈을 要求한다는 점에서 볼 때 一生一代의 重要的 決定인 것이다. 그 때문에 資產價値 保全 手段으로서의 住宅需要는 당연한 것이며 住宅市場을 움직이는 큰 힘으로 作用하는 것이다.

3. 住宅市場의 構造 및 特性

自由市場經濟體制下에서 모든 商品과 財貨는 市場을 통해 流通, 去來된다. 住宅이라는 商品도 例外일 수 없다. 그러나 住宅市場은 住宅이 갖는 商品 또는 財貨로서의 特性과 複合性 때문에 一般財貨市場과 그 性格을 크게 달리한다.

住宅市場은 <그림-1>에서 보는 바와 같이 價格과 情報를 매개로 하여 需給을 連繫, 調節하는 機能을 한다. 우선 需要는 居住需要, 改良需要, 投資需要로 大別할 수 있고, 居住需要는 다시 自家와 賃貸住宅需要로 大別된다. 自家住宅과 賃貸住宅需要는 一定時點에서 볼 때 相互 代替關係를 이룬다. 즉 合理的인 消費者라면 주어진 家計의 예산범위내에서 最大의 住居「서비스」效用을 얻고자 할 것이다. 그렇다면 自家와 賃貸住宅中 어느 것을 擇하느냐는 것은 價格(住宅價格, 賃貸料)이 一定하다고 볼 때 두 商品이 提供하는 相對的 效用程度(또는 水準)가 決定要素로 될 것이다.

住宅을 消費함으로써 얻는 效用은 크게 네가지로 分類된다. 즉 位置效用, 經濟效用, 便益效用, 그리고 快適效用이 그것이다. 位置效用은 住居立地에 따르는 時間的, 空間的 욕구충족의 정도를 통칭하고, 經濟效用은 住宅을 하나의 資本財(capital asset)로 볼 때 投資에 對한 收益性 정도를 意味한다. 한편 快適效用과 便益效用은 前者가 居處(shelter)로서의 機能, 즉 屋內外 施設의 量的, 質的수준이 제공하는 滿足度를 나타내는 指標라면, 後者は 住宅이라는 構造物 周邊에 立地한 日常生活에 필요한 各種 便益-公共-附帶施設이 제공하는 滿足度を 意味한다. 이는 다른 말로 住居環境, 또는 「아메니티(amenity)」로 表現될 수 있다. 近隣住區

融과 供給者金融인 Interim financing 으로 區分될 수 있다. 물론 個人이 자기집을 짓기 위해 融資할 경우는 消費者金融으로 간주되어야 할 것이다. 住宅金融을 위한 資金은 一般金融市場에서 競爭의으로 調達된다. 그 때문에 資本市場과 連結되며, 나아가서는 國民經濟와 연결된다.

아울러 우리는, 住宅市場에서 政府의 각종政策(비록 外生變數로 作用하나)을 빼어놓을 수 없다. 그 중 특히 重要的 것은 經濟政策(成長政策; 所得再分配政策), 財政, 金融政策 및 土地政策, 都市政策 등의 空間政策과 住宅政策 自體이다. 이들은 直·間接的으로 住宅需要, 供給, 그리고 價格에 많은 영향을 주어 住宅市場을 변화시킨다.

끝으로 반드시 指摘되어야 할 事實은 住宅市場은 根本的으로 地域市場이라는 점이다. 그 理由는 이미 住宅의 特性에서 一部 說明된 바와 같이 需要者(消費者)의 地域間 移動이 극히 制限되어 있어 需要階層이 地域에 따라 相異하다는 점이다. 실제로 한 都市內에서도 住宅市場은 需要 및 供給特性에 따라 몇개의 市場(submarket)으로 區分할 수 있다. 왜냐하면 住宅의 去來는 一定한 場所에서 集合的으로 이루어진다고 보다는 地區別로 分散된 狀態에서 이루어진다.

그 때문에 항상 下部市場이 存在하며, 이러한 市場間에 去來가 단절될 때 不完全한 市場秩序를 노정시킬 뿐만 아니라 一部地域(地區)에는 價格의 폭등을 가져오는 反面, 다른 一部地域에 있어서는 그 反對現象이 일어나 早期 老朽化, 또는 slum化 現象을 초래하게 되는 것이다.

4. 우리나라 住宅市場의 特性和 問題點

우리나라 住宅市場을 需要, 供給, 流通構造의 세가지 次元에서 論해 보고자 한다.

우선 需要側面에서 볼 때 需要가 一部階層, 一部地域, 그리고 一部特定類型의 주택에 偏在되어 있음을 알 수 있다. 全國的으로 볼 때 總購買需要의 70% 以上이 서울과 首都圈地域에 集中되어 있어, 서울에서는 항상 초과수요가 發生, 가격등기현상을 빚는가 하면 地方에서는 초과공급으로 新規建設住宅의 未分讓事態를 빚고 있다. 그 理由는 우선 人口의 서울集中現象과 타지역에 비해 相對的으로 서울의 核家族化 경향이 두드러져 住宅의 絶對量不足을 더욱 深化시키고 있기 때문이다. 또다른 이유는 中産層 이상의 住宅購入能力을 갖춘 家口가 相對的으



로 서울에 많이 몰려 있다는 사실이다.

우리나라 住宅市場에 참여하는 계층은 주로 中産層 이상, 즉 所得 10 分位로 볼 때 上位 25% 以上 階層이며 이들 중 大部分이 서울地域에 集中되어 있는 것으로 생각된다.

또하나의 特性은 대다수의 住宅購入 豫定家口들이 住居「서비스」를 消費하기 위해서라기 보다 先投資目的, 즉 住宅을 財産增殖手段으로도 생각하고 있음이다. 최근의 한 研究결과에 따르면 우리나라 大都市家口들은 일반적으로 住宅購入에 있어 機會費用, 또는 機會便益을 크게 意識하는 것으로 나타났다.¹⁾ 使用者 費用函數²⁾를 통해 추정된 彈性值가 -1.36으로 나타났는데, 이는 住宅需要가 「인플레이」와 住宅價格의 相對的 價值評價에 따라 크게 變化함을 示唆하는 것이다. 換言하면 純費用, 또는 純便益이 10% 上昇(下落)하는데 따라 13.6%의 住宅購買需要變化를 가져 온다는 뜻이다. 결국 住宅價格上昇은 주로 「인플레이」에 의해 示顯된다고 볼 때, 이러한 결과는 다른 한편으로 住宅의 「인플레이」에 對한 補填機能이 住宅需要에 큰 影響을 주고 있다고 해석할 수 있는 것이다.

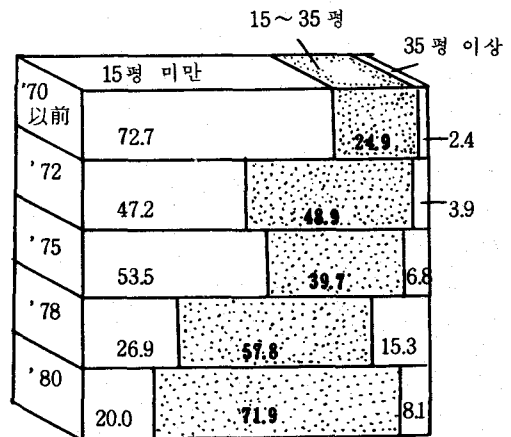
한편 家計消費를 결정짓는 가장 중요한 因子인 家計所得은 住宅需要를 決定하는데 있어 큰 比重을 차지하고 있지 않는 것으로 나타났다. 즉 住宅需要의 所得彈性值는 0.27 ~ 0.92로서 所得水準에 따라 큰 차이가 있으나 全體的으로 볼 때는 비탄력적인 것으로 나타났다. 일반적으로 住宅需要는 所得水準이 높을수록, 그리고 使用者費用의 變動이 심할수록 보다 민감한 反應을 보이고 있다. 結論적으로 볼 때 大都市家口들은 住宅需要에 보다 敏感할 뿐 아니라, 특히 高所得層일수록 住宅購入을 物價上昇에 對한 財産價值保全내지는 增殖手段으로 간주하고 있다고 생각된다.

이러한 結論은 또다른 研究에서도 立證되고 있다.³⁾ 즉 國土開發研究院의 調査에 의하면 상

당수의 住宅購入能力을 갖춘 潛在需要자들이 住宅購入을 留保하고 있는 중요한 이유의 하나로 住宅價格의 安定을 들고 있다는 사실이다. 財産增殖이 되지 않는다면 구태여 집을 살 필요가 있느냐는 태도이다.

다음은 供給側面에서 살펴보자. 지금까지의 住宅供給은 特定需要階層의 特定需要에 부응하여 이루어져 왔다. 이를 다른 말로 表現한다면 景氣依存의인 住宅供給인 것이다. 「아파트」供給을 중심으로 이를 설명하면 <그림-2>에서 보는 바와 같이 불과 몇年 사이에 大型化, 高級化되어 왔음을 알 수 있다. 70年代 以前에는 15坪 以下の 소형 「아파트」가 主宗을 이루어 왔으나 70年代末부터 격감되고 있음을 알 수 있다. 80年代에 들어와서는 소형 「아파트」의 比率이 20% 水準으로 떨어졌다.

이와 같이 「아파트」가 대형화, 고급화되는 理由는 여러 가지 側面에서 찾아볼 수 있다. 그 첫째는 實質所得 증가에 따라 좀더 快適한 住居空間을 요구하게 되었다는 점이다. 그러나 좀더 현실적인 理由는 投資財로서 「아파트」需要가 激增했고 「아파트」業者들은 收益性이 높고



자료: 건설부 '80 아파트주거환경조사 1980

<그림-2> 年度別·規模別 供給推移 (%)

1) 김정호, "住宅需要의 實證分析을 통한 住宅政策評價," 주택금융, 제 15 권 6 호, 한국주택은행, 1982.
 2) 一定時點에서의 使用者費用函數는 {(月平均귀속입대료+감가상각+조세공과금)-주택가격상승폭}/할인요인
 3) 國土開發研究院, 韓國住宅政策의 發展方向에 關한 研究, 第二編, 住宅需要 및 賃貸住宅에 關한 研究, 大韓住宅公社, 1983.

投資의 회전속도가 빠른 中産層 以上, 특히 高所得層을 대상으로 「아파트」建設을 추진해 왔다는 점이다.

住宅의 高級化 現象은 特殊階層, 즉 충분한 購買力을 갖고 있는 계층의 住宅需要를 만족시키다 보니 나타난 결과로서, 아파트 뿐만 아니라 單獨住宅, 연립주택에서도 현재 마찬가지 現象이 계속되고 있는 것이다. 이는 한편으로 住宅價格上昇을 가져와 저소득층의 住宅問題解決을 더욱 어렵게 만드는 要因이 되고 있다. 다시 말해 이에 相當하는 住宅資源이 低所得層用 住宅建設을 외면함으로써 相對的으로 庶民住宅供給이 축소되어 저소득층의 住居費負擔은 더욱 加重되는데도 住居「서비스」의 水準은 더욱 惡化되는 惡순환을 가져오게 되는 것이다.

다른 한편 政策的으로 新規建設만을 強調하는 경직성 때문에 既存住宅의 效率的 活用이 미흡한 실정이다. 改·補修, 增改築을 통한 住居「서비스」의 供給 또한 新築만큼 重要하다는 事實이 필히 認識되어야 할 것이다.

우리나라의 住宅은 物理的 耐久年限에 비해 너무 빨리 노후화되어 가는 느낌이다. 新築後 10년도 되지 않은 住宅이 經濟的 價値를 상실하는 경우가 허다한 바, 이는 個人的으로나 國家的으로나 상당한 資源과 財源을 낭비하는 것이다. 西歐와 美國의 경우 100년 이상된 住宅들이 정성껏 보존되어 지금도 住宅으로서의 機能을 다할 뿐만 아니라 經濟價値도 新規住宅에 못지 않음을 볼 때 우리의 住宅에 대한 觀念이 너무나 短見的이라고 느껴진다. 住宅은 한 個人的 財產이기 以前에 國富의 主宗을 이룬다. 수 世帶의 安락한 居處로서 役割을 다 할 수 있는 견고하고 장기보존가능한 住宅의 건설이 어렵다.

또하나 供給構造上的 特性은 住宅分布上的 多樣性이 결여되어 있다는 점이다. 住宅市場이 원활하게 움직이려면 住宅在庫가 적정분포를 이루고 있어야 하나 다시 말해 規模, 類型, 價格, tenure, 位置 및 各種 施設 등의 面에서 多樣性을 유지함으로써 消費者로 하여금 選擇의 폭을 넓혀야 하는 것이다. 이렇게 될 때 소위 말

하는 filtering 戰略이 可能한 것이다. 住宅은 위치가 固定되어 있기 때문에 家口가 住居水準을 改善키 위해서는 항상 移動을 해야 한다. 주거 이동의 連鎖작용(chain of move)이 없이는 下位階層의 住居水準提高는 힘들다. 그런데 현재 아파트의 規模分布와 같이 큰 坪數, 高價品만 生産한다면 이러한 現象은 기대할 수 없을 것이다. 물론 景기가 좋을 때 住居移動의 連鎖현상이 일어난다고 하나 이것이 中産層 以上, 高所得層 사이에서만 이루어진다면 下位階層의 住居水準提高는 不可能하며, 이렇게 될 때 저소득층의 住宅「서비스」수준은 오히려 惡化될 것이 分명한 事實이다. 그렇다고 소득을 一時에 向上시킬 수도 없는 것이 現實이므로 이에 對한 根本的인 해결책이 講究되지 않으면 안될 것이다.

끝으로 流通構造上的 問題를 指摘할 수 있다. 住宅의 去來 및 價格에 對한 情報를 정확하고 신속하게 需要者에게 傳達한다는 것은 市場機能 活性化의 절대적 要件이다. 왜냐하면 그만큼 選擇의 幅을 넓혀 競爭力을 提高시키며 長期的인 次元에서 價格安定效果를 가져올 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 不動產 去來情報 體系가 確立되지 않은 것은 周知의 事實이다.

70年代에 이미 경험했듯이 一部 不動產業者, 또는 仲介人이 不動產의 開發, 去來, 價格情報를 독점하거나 一部 資本家, 또는 開發業者와 結탁



할 때 發生할 수 있는 弊害는 지대한 것이다.

5. 市場構造 改善方向

지금까지 우리나라 住宅市場의 構造의 모순점을 概略적이거나 論해 보았다. 그렇다면 政策的으로 어떻게 해야 이러한 문제를 完善해 나갈 수 있겠는가?

政策方向을 論하기에 앞서 前提되어야 할 것은 住宅政策의 目標은 住宅市場의 資源配分機能을 強化하여 低所得層의 住居「서비스」를 相對的으로 向上시키는 데 있다는 점이다. 이렇게 하기 위해서는 우선 需要階層의 階級 확대와 下向擴大가 要望된다. 둘째로 중요한 것은 이같은 需要에 反應하는 供給 또는 生産體系이다. 세계로 指摘되어야 할 것은 需給을 매개하는 情報「서비스」의 強化와 住宅金融制度의 改善이다. 한마디로 말해 住宅市場을 實需要者中心으로 活性化시켜야 問題의 실마리가 풀릴 수 있는 것이다. 그런데 이를 可能케 하기 위해서는 두 가지 條件이 充足되어야 하는 바, 그 하나는 價格의 一時的 騰귀를 배제하는 것이고, 다른 하나는 住宅融資支援의 범위를 支援額數와 對象階層의 양면에서 大幅的으로 늘리는 것이다.

住宅價格이 어느 정도 安定되어질 때 無理없는 住宅購入計劃이 可能한 것이다. 그러나 價格의 安定이 반드시 價格의 凍結을 意味하지는 않는다. 財産價値保全手段으로서의 住宅保有機能이 最小限의 범위내에서 保障될 必要가 있으나 물론, 適正水準 以上の 資本收益에 對해서는 稅金으로 社會에 환원함이 바람직할 것이다. 아울러 重要한 것은 高급, 豪華주택에 對한 需要抑制을 위해 財産稅의 課稅現實化를 위한 등급조정 要望된다.

住宅市場의 配分機能을 提高시키기 위해서는 무엇보다도 住宅金融의 役割이 強調되어야 한다. 前記한 바와 같이 住宅金融도 需要階層의 下向擴大를 可能케 함은 물론, 住宅價格 및 景氣의 調節機能까지 할 수 있다.

住宅金融制度의 強化를 위해서는 初期단계에서 政府의 상당한 정책적 배려가 要求된다. 住宅金融의 特徵이 短期저축財源을 가지고 저리,

장기貸付하는 데 있는 바 제도적 뒷받침이 없는 주택 저축을 통한 자금동원이 촉진될 수 없다. 이를 위해서는 政府의 財政支援 強化도 必要하겠으나 住宅購入目的저축에 對한 금리우대와 住宅金融機關에 對한 각종 「인센티브」의 提供이 重要하다.

한편 住宅供給은 實需要者의 需要行態에 부합되도록 이루어져야 된다. 供給側面에서 重要視되는 것은 既存住宅의 效率的 活用과 去來促進, 그리고 賃貸住宅의 大量供給이다. 1戶의 新規建設供給住宅을 팔기 위해서는 통상 3戶 이상 의 기존주택이 去來되어야 한다. 改·補修, 增改築 등을 통해 기존주택의 市場性을 提高시키는 것이 住宅在庫의 經濟的 活用이라는 目的 外에도, 實需要者를 中心으로 市場을 活性化시킨다는 점에서 대단히 重要하다.

끝으로 賃貸住宅의 大量供給이 強調되어야 한다. 우선 既存의 단독주택 중심의 영세적 賃貸借形態를 서서히 탈피할 必要가 있다. 永久賃貸住宅의 大量供給은 自家住宅購入의 絕對的 必要性을 緩化시켜 相對的으로 自家住宅價格을 安定시킨다. 有效需要가 甚히 不足하고 유지관리능력이 결여된 狀況에서 低所得層에게 自家住宅을 권장하는 것은 個人的으로나 國家的으로 많은 無理가 따르지 않을 수 없는 것이다. 그런데 여기에서 分明히 해야 되는 것은 賃貸住宅은 저소득층만을 위한 것이 아니라는 사실이다. 이동이 잦거나 自家住宅所有에 따른 유지, 관리의 번거로움을 기피하는 많은 中産層, 특히 젊은 세대에게는 비교적 高級 賃貸住宅에 對한 需要가 충분히 存在하리라 본다. 이같이 賃貸住宅供給은 住宅市場에서 適正分布를 期하고자 한다는 데에서 그 重要性이 認識되어야 할 것이다. 家族의 生活週期變化에 따라 住宅需要行態 또한 바뀌게 마련이다. 그 때문에 住宅의 多樣한 供給이 要求되며 住宅의 規模, 類型, 適正分布 등은 이러한 生活週期에 부합하는 供給體系를 意味한다. 上記한 方向으로 住宅政策이 運用될 때 우리나라 住宅市場은 서서히 本來의 機能과 役割을 찾게 될 것이며 그렇게 될 때 비로소 저소득층의 住宅問題도 그 해결의 실마리가 풀리게 될 것이다. ♣