

住宅供給 政策의 方向

秋 再 鎬

〈全國經濟人聯合會經濟技術調査센터課長〉

I. 住宅問題의 基本視角

政府는 81년~91년까지 11年間 總 500 萬戶의 住宅을 建設하여 79年末 現在 住宅普及率 76.5%를 90% 수준으로 끌어 올리려는野心的 計劃을 발표하였다. 同期間中 住宅減失數 150 萬戶, 年平均 住宅實增加率 4.4%, 家口數增加率 3.2%로 할 때 91년에 全國 1千萬 家口에 住宅 900 萬戶를 보유하여 住宅普及率이 90%로 향상된다는 것이다. 政府는 어찌하여 이와 같은 超大型 計劃을 立案하게 된 것일까?

그동안 都市部門은 高度經濟成長에 따른 工業化의 急速한 進展으로 農漁村 人口의 都市移住現象을 加速化시켜 農漁村에서 生活基盤이 취약한 移住勤勞者의 住宅需要를 增加시켰고 人口增加率의 鈍化 추세에도 불구하고 核家族制度의 擴散에 의한 급격한 家口數의 증가는 都市住宅 需要를 더욱 促進시켰다. 그럼에도 불구하고 政府의 經濟政策은 工業 및 그와 相關된 社會間接資本 施設 등에 投資優先 順位를 두어 왔기 때문에 住宅部門에 대한 投資配分은 상대적으로 적었으며 結果적으로 住宅問題의 解決을 지금까지 지연시켜 왔다고 할 수 있다. 그 결과 住宅價格의 急上昇과 저소득 階級의 生計不安定을 초래하였고 이는 經濟不安으로 직결되어 對外 경쟁력을 저하시킨 一因으로 作用했다. 그 외에 20여년간의 成長政策에 따른 成果의 配分과 南北對決下에서의 資本主義經濟體制의 優位性을 견지하기 위한 安保的 次元에서도 低所得 家計에 대한 小型住宅供給은 시급한 政策課題

로 提起된 것이라 하겠다. 특히 小型住宅은 市場經濟原理에 의한 自由로운 需給原則에 맞기보다 零細家口의 保護와 住居環境의 개선 등 여러가지 측면에서 고려할 때 政府가 介入, 供給하는 것이 大衆的 利益을 보장하는 價値財로서의 性格이 강하므로 住宅供給의 政策的 比重은 점점 높아지지 않을 수 없게 된 것이다.

II. 産業化 進展과 住宅需要

1. 住宅難의 深化

우리나라의 住宅事情을 都市와 農村으로 區分해 보면 住宅難은 주로 都市에 集中되어 있음을 알 수 있다. 1980년 현재 都市住宅 普及率은 60.3%로 全國平均値보다 16.2% 「포인트」나 낮다. 그리고 79년 韓國土地開發公社 調査資料에서도 40個 都市의 住宅不足率은 平均 37.9%로 集計했는데 특히 大邱는 49.5%, 龜尾 49.3%, 馬山 47.8%, 蔚山 45.6%로 新興工業團地 週邊이 深刻하고 서울의 경우에도 38.7%로 全都市 平均보다 나쁜 과밀 주거 環境하에 처해 있다.

이러한 상황하에서 工業化와 都市化가 계속 進展될 때 1991년에는 全國人口 4,549 萬 6千名에 都市化率 69.6%, 都市家口當 3.9人으로 都市家口數는 801 萬 4千戶, 農村家口數는 314 萬 7千戶로 全國家口數는 1,116 萬 1千戶에 이른다. 이 때 住宅不足棟數는 79年 實績對比 都市部門이 559 萬 1千棟, 農村部門은 15 萬 4千棟으로 總 574 萬 5千棟에 달하게 될 것

工業化 및 都市化의 進展에 따른 都·農別 家口數 增加展望 (1976~91)

<表-1>

	1976 (實績)	1977 (實績)	1978	1979	1980	1981	1986	1991
1. 工業化率(%) ¹⁾	28.8	29.8	31.3	32.8	34.4	36.1	40.9	43.7
2. 都市化率(%) ²⁾	53.5	54.6	56.2	57.8	59.5	61.4	66.5	69.6
3. 家口當家口員數(人)								
都市 ³⁾	5.05	4.76	4.74	4.68	4.61	4.55	4.24	3.93
農村	5.47	5.34	5.35	5.28	5.20	5.12	4.75	4.37
全國	5.24	5.01	4.99	4.92	4.83	4.75	4.40	4.05
4. 家口數(千家口)								
都市 ³⁾	3,799	4,179	4,389	4,644	4,930	5,237	6,601	8,014
農村	3,048	3,098	3,031	3,005	2,975	2,926	2,968	3,147
全國	6,847	7,277	7,420	7,649	7,905	8,163	9,569	11,161

註: 1) 1975년 不變價格 기준 GNP에 대한 製造業部門 附加價値의 比率로 측정함. KDI, 「長期經濟社會發展, 1977~91」참조.

2) 人口 5萬人 이상의 邑을 포함한 都市人口의 全國人口에 대한 比率로 測定함.

3) 人口 5萬人 이상의 邑을 포함함.

資料: 金光錫, 住宅政策 심포지움 主題發表 論文, 1979

이다. 이들 예측치를 볼 때 住宅供給의 核은 都市部門에 있음을 알 수 있다.

2. 住宅需要 展望

91년까지 所要住宅 新築棟數는 家計의 支拂能力을 고려한 것이 아니고 1家口 1住宅의 目標을 실현키 위한 所要棟數만을 나타낸 것이다. 그러나 市場經濟下에서는 家計의 有效需要

를 고려한 適正規模의 住宅을 지을 때만 소기의 目標을 달성할 수 있다.

都市住宅에 대한 有效需要 豫測은 家口當 平均年間住居費 支拂能力을 기준으로 이루어지고 있으며 과거의 研究結果(金光錫 博士의 研究)에 의하면 年間住居費支出의 所得彈力性은 1.0 이고 家口員規模彈力性은 1.4로 나타나고 있다 즉, 住居費는 所得增加率과는 동일 비율로 나타

<表-2>

都市家計의 住宅需要展望 (1976~91)

(單位: 1975年不變, 千圓)

	1976 (實績)	1977	1978	1979	1980	1981	1986	1991
1. 年間家計所得(平均)	1,222	1,247	1,346	1,437	1,526	1,620	2,133	2,802
2. 家口員數	5.1	4.8	4.7	4.7	4.6	4.6	4.2	3.9
3. 1人當年間所得	242	262	284	307	331	356	503	713
4. 年間住居費支出	177	177	188	205	218	236	324	463
(%)	(14.5)	(14.2)	(14.0)	(14.3)	(14.3)	(14.6)	(15.2)	(16.5)
5. 家口當需要建坪(房當住居費年1.2%上昇時)	10.3	10.2	10.8	11.6	12.2	13.0	16.8	22.5
6. 房當住居費年8.5%上昇時	10.3	9.5	9.4	9.4	9.2	9.2	8.4	8.0

資料: 金光錫, 80年代 住宅政策의 基本的 諸代案, 1979.9 (KDI)

나고, 家口員 增加率보다는 크게 (약 40% 더 큰 비율) 나타나고 있음을 의미한다. 이러한 점을 미루어 볼 때 都市家計의 家口員數는 감소 추세하에 있고 所得은 增加 傾向을 나타내고 있으므로 住居費는 결국 所得과 정비례 관계에 놓여 있다 하겠다.

都市住居費가 과거 추세에 따라 建築費上昇率과 같이 上昇할 것이라는 가정에 의하면(宅地價格은 억제한다고 가정)年間住居費支出은 80년의 21萬8千원에서 91년에는 46萬3千원으로 약 2.6倍 증가하고 住居費의 所得에 대한 비율은 동기간 중 14.3%에서 16.5%로 증가될 전망이다. 한편 家口當 需要建坪은 12坪에서 23坪 수준이 될 것으로 기대된다. 그러나 都市 實質住居費가 과거의 住宅價格 上昇率과 같이 年 8.5%씩 상승한다면 가구당 所要建坪은 오히려 악화되어 8坪 정도의 과밀주거 상태로 위축될 전망이다. 정부가 長期的으로 宅地價格을 억제하는 데 成功하여 宅地의 安定的 供給이 추진될 때 都市住宅은 20~23坪형이 選好될 것이고 宅地價格이 종전과 같이 年 40%(65~78年)로 上昇하면 10坪 내외의 住宅에 거주할 수 밖에 없을 것이다.

3. 宅 地

全國 40個都市의 集團宅地開發可能面積(79.9월 현재)은 住居地域 4,480萬坪, 綠地地域 5,530萬坪으로 총 1億 10萬坪에 불과하다. 建設部는 40個市의 내대지가 2億 8千萬坪에 이르고 발표했다. 그런데 500萬棟의 所要宅地는 3億 6千萬坪에 이른다. 政府 발표대로 40個市에 빈터 없이 모조리 집을 지어도 8千萬坪의 宅地가 不足하다. 이것은 綠地의 一部를 해제하여 供給할 것으로 예상되고 있다. 허나 40個市의 내대지에 모조리 住宅을 建築하기는 어려운 것이다. 小型住宅을 建設하여 都市庶民家計에 供給함을 主任務로 하고 있는 大韓住宅公社의 경우에도 서울의 住宅供給을 감당키 어려운 높은 宅地 價格이 問題이기 때문이다. 서울의 경우 坪當 13萬원, 中小都市의 경우 坪當 9萬원으로 宅地를 購入해야 住宅供給이 可能한데 서울은 이미 15~20만원 이상으로 등귀했기 때

문에 내대지 상태로 있어도 小型住宅 供給이 不可能한 것이다. 고로 集團宅地可能地域 1億坪을 어떻게 活用하느냐가 問題의 중심이 될 것이다.

Ⅲ. 住宅供給 体系

第1次 5個年 經濟開發計劃 이후 第3次 5個年計劃 期間까지 15年間 住宅建設戶數는 總 1,622,844戶였고 그중 政府는 20.8%에 불과한 338,294戶를 建設하였는데 반하여 民間部門은 80%를 建設하여 住宅供給의 住役은 民間部門이 擔當하였다. 여기에 동원된 자금은 景上 가격으로 1兆 8,247億원에 달했는데 資金面에서도 약 78%를 民間部門에서 動員하였다.

住宅投資를 期間別로 볼 때 第2次 5個年計劃 期間 동안 GNP와 固定資本形成은 각각 年平均 9.6% 및 20.4%로 成長한데 비하여 住宅投資는 年平均 24.4%로 높게 나타났으나 그 相對的 比重은 GNP 대비 약 3% 그리고 固定資本形成 대비 약 12%에 머무는 낮은 水準이었고, 第3次 5個年計劃期間(72~76年)중에도 住宅投資의 기복은 심했으나 住宅의 絶對不足數에 비하여 상대적으로 너무나 미흡했으며 최근 世界銀行이 권유한 GNP 對比 6% 수준 이상과는 너무나 거리가 있었다.

우리나라 住宅投資의 不振狀態는 外國과 비교해 봐도 여실히 나타난다. 1人當 GDP가 낮고 氣候條件 등에 비추어 住宅費가 낮은 泰國과 필리핀도 우리나라와 비슷한 수준의 GDP 對比 住宅投資比率을 유지하였고 固定資本形成에 대한 住宅投資比率에 있어서는 필리핀이 平均 17.8%(1968~76年까지)로 우리 나라의 13.7%를 앞지르고 있다. 世界 最貧國의 하나인 印度 역시 固定資本形成比 13.6%를 유지했다는 것은 우리나라의 投資計劃에 있어서 住宅建設이 얼마나 低評價되어 왔는가를 입증하고 있다. 住生活이 만족스러운 先進國들도 GDP 대비 5% 이상 그리고 固定資本形成對比 20% 정도의 住宅投資를 계속하고 있다는 사실을 유의할 필요가 있다.

日本의 경우도 民間建設이 전체의 80%를 점

유했으나 收入이 작은 사람에게 낮은 家賃으로 임대키 위한 公營住宅, 住宅不足이 현저한 지역에 住宅이 없는 勤勞者를 위하여 공급된 公團住宅, 國民의 自家住宅建設을 용자면에서 지원하는 公庫住宅 등이 유기적으로 연결되어 公共住宅建設을 담당하였다.

우리나라는 大韓住宅公社에서 분양주택, 임대주택, 수탁주택, 상가점포 등을 건설해 왔으나 그 규모는 62~78년까지 총 117,700 여호에 불과했고 그나마도 分讓住宅 위주였다. 産業化 추세에 따른 勤勞者의 大量流入에 뒷받침할 賃貸住宅이나 값싼 小型住宅의 大量供給을 하지 못하였다. 그밖에 住宅投資를 지원하는 韓國住宅銀行도 初創期에는 總住宅投資의 15% 내외에 달하는 比率의 資金을 供給했으나 그 이후 점차 比重이 낮아져 78년에는 불과 6.7%라는 매우 낮은 實績에 머물렀다(78년 總住宅投資의 78.8%에 해당하는 1兆 1,857 億원이 民間部門에서 調達됨).

IV. 住宅價格과 購入能力

住宅政策의 궁극적인 目標은 住宅을 實需要者의 支拂能力에 알맞는 價格으로 供給하는데 있다. 그러나 우리나라에서는 아직도 公共住宅 建設部門에 있어 採算性維持原則이 엄격히 견지되고 있기 때문에 賃貸 또는 分讓住宅價格이 庶民의 支拂能力보다 오히려 投入된 建築工事費의 完全回收라는 입장에서 결정되고 있어 都市 勤勞者의 支拂能力을 초과하고 있는 실정이다.

예를 들면 賃貸 아파트의 경우(1978년 13 坪型) 아파트 價格이 526 萬원, 入住保證금이 78 萬 9 千원, 月賃賃料가 1 萬 6 千원인데 賃貸住宅해당자는 원호 대상자, 이재민, 철거민, 공단 근로자, 무주택자 등이었고 1년 이후 分讓住宅으로 轉換하는 條件이었다.

과거의 貯蓄金으로 入住保證金을 充當할 수 있을 때에는 實際月負擔이 16,000 원이므로 月家計所得 64,000 원 이상인 需要者는 入住 가능하나 入住保證금이 없는 경우는 實際月負擔額이 39,670 원으로 月收入이 최소한 158,680 원 이상이어야 賃貸 아파트의 入住가 可能하다. 그러나 當時 서울의 無許可不良住宅地域인 昌信

9洞, 始興2洞, 新林7洞, 奉天5洞의 1,200 家口 標本調査結果는 平均家口所得이 98,800 원 이었고 85%가 月所得 15 萬원 미만에 속하였다.

그리고 78년 장안평 분양 아파트(13 坪)의 경우, 아파트 價格이 526 萬원이었고 入住負擔金은 406 萬원, 政府融資는 120 萬원(年利 16.5%, 19년 분할 상환 조건)이었다. 이 역시 入住負擔金이 없을 때 最低月所得은 57 萬원 이상이어야 분양이 가능하다. 이와 같이 볼 때 賃貸住宅이나 分讓住宅이나 小型(13 坪型)이라 할 지라도 入住者는 制限된 극소수에 불과하게 된다. 더구나 15 萬원 이하의 家計所得層이 大都市에 小型住宅을 購入하려면 적어도 25년 내지 59년이 소요되고 全都市平均勤勞者 家口가 住宅을 마련하려면 家口所得을 고스란히 貯蓄할 때 7년이 걸리고 家計貯蓄으로 購入한다면 37년이 所要되는 것으로 나타나고 있다. 여기에 인플레이에 의한 피해를 가산하면 영원히 불가능한 상태에 빠지게 되므로 低所得家計의 住宅供給對策이 얼마나 심각한 것인가를 느끼게 한다.

V. 小型低價住宅의 供給方向

住宅을 생산하기 위해서는 土地, 勞動, 資本이 필요하다. 그 위에 주택 서비스로서 上下水道, 도로 등의 附帶施設과 住居物 유지를 위한 각종의 投入이 필요하다.

그러므로 주택비의 절감을 住宅 서비스를 생산하는데 드는 모든 費用의 절감과 직결된다. 住宅市場의 流通構造上的 문제나 政策上的 시장간섭이 없는 상태에서는 住宅價格의 저렴화는 生産要素의 가격 절감이나 기술 진보에 의존할 수 있으나 住宅價格은 投機, 稅制, 都市開發 및 開發抑制政策, 金融政策 등의 영향을 받으므로 이러한 市場構造的, 政策的 要素의 調節을 통한 저렴화 방안이 거론되어야 할 것이다.

첫째 生産要素로서 가장 큰 문제로 대두된 것이 土地이다. 즉 地價價格指數는 65~78년까지 年平均 39.9% 上昇하여 住宅價格指數增加率 30.1%를 훨씬 상회하고 있다. 그 위에 국가적으로 볼 때 土地의 供給은 限定되어 있다.

그러나 開發된 宅地의 供給이 한정된 것이 아니고 都市開發의 方向과 住宅團地造成的 양상이 宅地供給에 큰 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 政府는 産業化速度와 各 都市別 都市計劃 수립이 유기적 관계를 갖도록 해야 한다.

앞으로 500 萬戶 住宅建設에 필요한 3 億 6 千萬坪 중 40 個 都市의 集團宅地 可能地域을 우선 開發하되 宅地開發費, 上下水道 등 住宅下部施設, 놀이터, 파출소, 학교 등의 便益 및 公共施設費는 地方 또는 中央財政에서 一定比率을 負擔하여 地價水準의 上昇을 抑制하고 宅地供給의 원활을 기해야 할 것이다.

둘째 住宅生産에 대한 資本의 問題이다. 政府는 1~3 次 5 個年計劃期間 중 總住宅投資의 22%를 擔當했고 政府와 民間의 住宅投資額은 GNP의 4% 수준 이하였다. 앞으로 政府의 住宅投資比率을 크게 높여 民間資本의 流入을 促進함은 물론 住宅投資가 79 年の 防衛費(GNP의 5.5%) 수준을 초과하는 GNP의 6% 수준으로 끌어 올려야 한다. 이를 위해서는 各種 誘因措置가 稅制, 金融面에서 補完되어야 할 것이

다. 日本의 경우 賃貸住宅建設이 民間主導로 이루어지고 賃貸住宅의 不足分만 政府가 建設하고 있으며 民間建設業者에 대한 金利優待, 융자 폭의 擴大 등은 시사하는 바 크다 하겠다.

세째 住宅循環과 有效需要를 기초로 住宅供給을 실시해야 한다. 小型庶民住宅을 購入할 수 있는 所得階層에게는 競爭市場原理를 적용하고, 住宅購入이 不可能한 零細民에게는 賃貸住宅을 擴大供給하되 賃貸住宅 建築費의 $\frac{1}{2}$ 또는 $\frac{1}{3}$ 에 해당하는 財政補助로 住宅價格을 低廉化하고 賃貸料는 補助金を 제외한 순수 건축비만 계상하는 原價主義에 의거 低所得家口를 보호해야 할 것이다.

네째 賃貸住宅에도 入住不可能한 零細所得家口는 傳月賃의 一定比率을 補助하고 傳月賃契約條件 모델을 제시하여 이들을 보호해야 할 것이다. 특히 家計所得과 物價水準보다 더 큰 幅으로 上昇하는 住宅價格을 抑制하고 低廉化하기 위해서는 住宅建設에 대한 저렴한 利子·宅地造成費의 지원, 物價安定 등 종합적인 價格機構의 介入과 調整이 均衡을 이루어야 할 것이다

☉ 허례허식을 추방합시다 ☉

○ 낭비없는 생활속에

번영하는 우리사회

○ 부끄러운 허례허식

자랑스런 근검절약