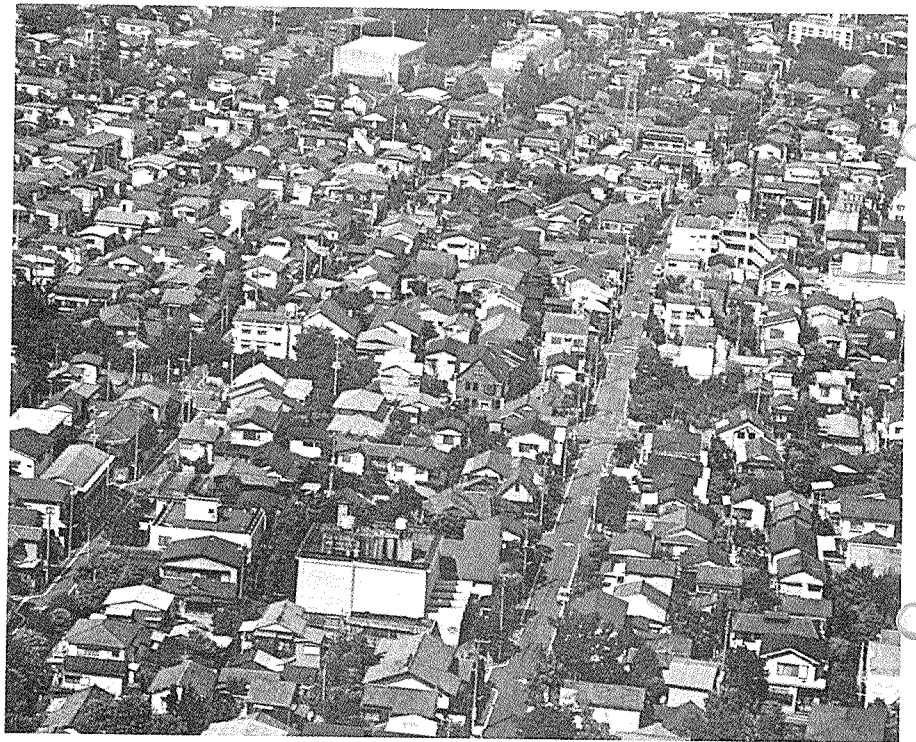


# 주택문제와 이에 대한 일반적인 경제학적 접근의 필요성

The Necessity for  
an Economic Analysis of  
Urban Housing Market

이주형  
by Lee Joo Hyung



## 1. 서론

주택문제는 복지사회를 표방하는 현대 국가의 중요한 정책분야로 대두되었다. 주택은 생활필수품으로서 사회 복지적인 관점에서나 경제개발의 측면에서 모든 국민에게 공급되어야 할 상품임에도 불구하고 주택이 갖는 특성으로 인하여 소비자인 국민의 상당수가 그들의 가처분 소득으로 쉽게 얻을 수 없다.

전국의 주택 부족율은 1970년의 25.6%에서 1980년 33.2%로 늘어났다. 서울의 경우는 46.4%에서 47.3%로 증가하였으며, 절대수치면에서 서울의 주택 부족율은 전국의 경우보다 월등히 높다.

주택문제는 6.25사변이란 전화에 기인하는 바가 크나, 주택부족의 주요원인은 도시화, 핵가족화, 주택재고의 철거, 그리고 주택수요의 하락에 있다.

다시 말하자면 우리나라의 주택문제는 도시화와 소득증대에 의하여 야기된 주택수요의 팽창에 비하여 전략산업 부문에 대한 투자 우선에서 오는 상대적 주택건설 자금의 부족에 따른 수급의 불균형 현상이라 할 수 있다.

이에 따라 정부는 주택문제를 완화 내지 해결하기 위하여 끊임없는 노력을 하여 왔으나, 주택문제는 더욱 심각한 양상을 보이고 있다.

이와같은 양상은 주택자금의 부족에도 있겠으나, 주택문제를 단순하게 주택의

수급의 불균형에 있다고 보고 그에 대한 대책으로 주택공급의 확대에 치중하는데에도 기인하고 있다.

이와같은 주택문제에 대한 접근은 그 나름대로의 당위성이 있으나, 실제 주택문제의 분석 및 그에 대한 대책의 과정상에서 분석의 정밀성의 결여, 합리성의 결핍 등 효율적인 주택문제의 해결 방향을 수립하는데 있어서 한계를 노출시키고 있다.

주택문제는 항시 새로운 문제이고, 어느시대에 있어서도 주택문제로 골치를 썩고 있지 않는 국가가 없을 정도이다.

따라서 여러각도에서 주택문제에 대한 연구가 이루어졌으나, 우리나라의 경우 주택문제에 대한 경제학적인 관심에서의 체계적인 접근이 결여되어 있다 하여도 과언이 아니다. 때로는 이와같은 관점에서의 연구가 간헐적으로 있기는 하였으나, 대체로 부분적으로 주택문제를 다루고 있는 실정이다.

이에따라 그간에 행하여진 주택 경제분야의 현황과 필요성을 제공하는데 뜻이 있다.

## 2. 주택문제와 이에 대한 경제적 접근성의 필요성

가. 주택문제의 개괄

주택문제는 사회적 요인으로써 인구의 증가, 가구의 분화 그리고 경제 성장에

의한 소득의 증대 및 주택수요의 급증이  
란 경제적 요인으로 인하여 다양한 양상  
으로 나타나고 있다.

이에 근거하여 주택문제는 여러가지 각  
도에서 이해될 수 있겠으나 다음 몇가지  
로 거시, 미시적 측면에서 요약될 수 있  
다.

#### 1) 거시적 측면에서의 주택문제

##### 가) 주택의 절대수의 부족

주택의 총량은 몇몇 사회, 경제적 제  
약에 의하여 전체의 가구에게 기본적인  
주거 서비스를 제공할 수 없을 정도로  
절대적으로 부족한 실정이다. 경제기획  
원 센서스(1980)에 의하면 1980년의 주  
택 부족율은 전국이 33.3%, 도시의 경  
우 47.2%이다.

##### 나) 주택공급의 부진

주택 절대량의 부족에 기인하는 주택  
문제를 해결하기 위하여는 주택의 건설  
이 촉진되어 공급이 원활하여야 함은 자  
명한 이치라 하겠다.

그러나 우리나라의 주택공급실정은 주  
택부문의 투자의 저조, 주택 실수요자의  
구매능력의 제약 등에 의하여 필요한 양  
을 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

이와같은 까닭에 주택시장이 정상적인  
거래에 의하여 조작성이 못하고 도시 가  
구는 편법적으로 단독주택에 다세대가 동  
거하여 주거 서비스를 충족시키고 있  
다.

##### 다) 주택 및 토지가격의 앙등

주택의 절대량을 증대시켜 주거 써어  
서비스를 충족시키기 위하여는 무엇보다도  
주택가격의 저렴화가 전제 조건이 된다.

그러나 지난 20여년동안 주택 및 토지  
가격은 일반물가상승을 훨씬 능가하여 주  
곡 실수요자의 소득수준은 이에 못미치  
는 현실이다. 이는 곧 도시가구의 주택  
서비스의 질적 수준의 저하를 초래하고  
있다.

부연하면 주택문제의 근본적인 원인과  
결과가 높은 주택가격에 의하여 야기한  
다하여도 과언이 아니다.

##### 라) 자가 소득율의 저하

주택소유는 국가의 체제 유지에 직결  
되며 인간의 기본적인 욕구이기도 하다.  
대부분의 국가들이 그러하듯이 우리나라  
에서도 주택정책의 기본방향을 설정하여  
주택의 자가소유를 적극 권장하고 이를  
돕기 위하여 다양한 정책적인 지원을 행  
하고 있음에도 불구하고 자가 소유량은  
해마다 감소하는 경향을 보이고 있다.

이와같은 까닭은 주택에 대한 국민의  
성향이 소유에서 주거로 변환하여 가고  
있는 이유도 있겠으나, 주택수요와 공급  
의 불균형에 의거하는 바가 크다 하겠다.  
물론 자가가 아니라 하더라도 국가적 차  
원에서 영구임대주택 등이 공급된다면 자  
가소유는 큰 문제로 부상되지 않겠으나  
실제적으로 양질의 임대주택 공급 부족  
에 의하여 임대주택 거주자의 주거 수준  
이 자가소유자에게 미치지 못하는 점에  
서 주택문제를 야기시키고 있다.

#### 2) 미시적 측면에서의 주택문제

##### 가) 주택에 대한 국민의 요구 증대

주택에 대한 인간의 기본적인 요구는  
생활거점의 마련과 외부의 적으로부터  
보호받을 수 있는 거처 및 은신처의 획득  
이다. 정부는 주택에 대한 거처와 은  
신처의 마련에 주력하여 왔다.

그러나 경제발전에서 국민 소득의  
획기적인 증가는 주택에 대한 요구를 변  
화시켜, 거처에 대한 요구에서 더 나아  
가 주거공간에 대한 양적·질적요구, 쾌  
적 및 편익에 대한 요구가 나타나게 되  
었다. 이는 주택시장에 수요로써 나타났  
으나, 앞서 언급한 제약에 의하여 요구  
의 증대를 충족시키지 못하고 주택문제  
를 사회, 경제 문제화하는 계기가 되었  
다.

##### 나) 주택에 대한 가치관의 변화

주택에 대한 가치는 일차적으로 거처  
의 획득에 있었으며, 한편으로는 주택이  
갖는 재산적인 가치가 강조되었다. 그러  
나 사회, 경제적 여건이 급속히 변화한  
최근에 이르러 주택에 대한 국민의 가치  
가 변화되어 「주택을 반드시 소유하지 않  
더라도 적절한 주거 서비스를만 획득하  
면 된다」라는 성향을 보이고 있다. 또한  
정부의 「인구 및 주택센서스」 또는 「주  
거실태조사」에 따르면 주택시장에 대한  
몇가지 특기할만한 사실들이 발견되고  
있다.

첫째, 자기소유의 주택에 주거한다고  
하여서 주거 서비스의 효용(Utility)이  
해결되어 주택수요화하지 않는다고 볼 수  
없다. 내집을 갖고 있는 가구만이 적정  
한 주거 서비스를 획득하고 있는 것은  
아니며 오히려 내집을 갖고 있지 못한 가  
구도 적절한 주거 서비스를 획득하고  
있으면 주거의 안정성을 확보하여 즉시  
주택수요화하지 않는다.

예를 들면 2,000만원 전세로 개포동  
일대의 고층아파트 30평 내외를 사용할

수 있는데 비하여 이 금액으로 소유할 수  
있는 주택은 대략 13평정도의 아파트이  
다.

둘째, 주택시장내의 주택 재고는 반드  
시 분양(Condominium)으로만 목적달성  
되지 않으며 어떠한 형태이든 간에 임대  
주택(Rent-Housing)이 나타난다. 주  
택을 소유하지 않아도 적절한 주거 서어  
비스만 사용하면된다라고 주거에 대한 국  
민의 성향이 바뀌어 가고 있으며 최근에  
나타나는 미분양주택의 대량발생은 이를  
더욱 강하게 시사하고 있다.

셋째, 주택시장의 형성은 수요자와 공  
급자의 여건에 따라 주택시장의 구조가  
다원화하고 있다. 즉 주택시장이 신규주  
택을 위주로 반드시 형성되는 것이 아니  
고 수요, 공급의 여건 및 수요자의 선호,  
소득 등에 따라 구조의 다원화가 되고  
있다.

이상과 같은 관점에서 주택문제를 보  
면 「주택문제란 도시가구가 현 주택시장  
에서 현재의 소득에 비추어 볼 때 어느  
정도의 주택을 소유하고 있는가에 있다  
기 보다는 도시의 주택문제란 도시 가  
구의 사회, 경제 조건에 알맞는 주거 써어  
서비스를 획득할 수 있는 시장이 다양하게  
형성되어 있는가」하는 것이라 할 수 있  
다. 따라서 주거 서비스를 적정하게 사  
용하고 있다면 우선은 주택문제가 해결  
되어 적정화하고 있으며, 실제적인 거주  
이동에 따른 주택수요화는 주택을 소유  
하였거나 하지 않았거나 관계 없이 주거  
서비스가 부적당한 가구에 있다고 할  
것이다.

#### 나. 주택대책 연구의 경향

주택문제에 대한 대책의 방향을 역사  
적으로 살펴보면 1960년 이전에는 뚜렷  
한 주택문제에 대한 분석이나 대책이 거  
의 없었고 또한 주택에 관련된 연구도 부  
진하였다 하여도 과언이 아니다.

건국이후 초창기에는 주택행정이 사회  
부 소관의 주택국에서 다루어졌으며, 그  
후 1955년에는 보건부와 사회부가 통합  
되어 주택업무를 원호국에서 다루는 등  
주택문제에 대한 다각적인 이해나 조직  
적인 대책이 거의 없었으며 연구실적도  
극히 미흡한 상태이었다.

제 1차 경제개발 5개년계획(1962년)이  
시행되면서부터 실제로 주택문제에 대한  
관심이 국가적 차원에서 거론되고 주택  
에 대한 연구도 활발하게 이루어졌다. 제

1차 경제개발 5개년계획이 시작된 후 80년대초까지의 주택대책의 방향을 살펴보면 우리나라의 주택대책이 총량 계획 위주로 이루어져 왔다는 점이며, 이는 주택정책의 수립과 평가에 있어서 항상 1가구 1주택이란 주택의 보급을 개념이 사용되어 왔다는 점이다. 더구나 1가구 1주택이란 막연한 정책목표 때문에 소위 주택 보급율이라는 정책지표에 의한 계층에 의한 주택형태와 규모에 의한 현실적 근거가 없다. 미국의 전국 평균의 자가 보급율은 51%에 불과하면서도 그들은 1가구 1주택과 같은 주택정책의 목표를 내세우고 있지 않다.

따라서 주택연구의 방향도 이에 의거하여 이루어져야 하는데, 대체로 주택의 최소 적정 규모에 관한 연구, 주택에 관련된 제도개선에 관한 연구, 주택 투자 확대를 도모하기 위한 연구 등이 주류를 이루어 왔다.

그러나 주택문제에 대한 실제적인 대책은 주택수요가 다양하게 나타난다는 점에서 항시 그의 실효성에 관한 의문이 제기되어 왔다.

지금까지의 우리나라에서 수행한 주택대책과 주택에 관한 연구의 과정에서 나타나는 문제점은 「목표」와 「수단」의 혼돈된 사용, 대안형성의 결여, 주택대책의 성과를 평가하는 기준의 불확실성, 주택문제의 분석 기법의 부재 등이라 할 수 있다.

결론적으로 볼 때, 이와 같은 현상은 주택문제에 대한 이해와 부족, 특히 주택시장 구조와 주택에 대한 수요자 공급자의 행동에 대한 분석의 결여에 의하여 야기된 것이라 하겠다.

#### 다. 주택문제의 해석에 대한 새로운 접근 방향의 대두

주택문제에 대한 적극적인 관심이 다방면에서 표명되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 그런 까닭에 우리나라에 있어서 주택문제의 이해와 해결에 필요한 이론적인 체계와 경험적인 연구는 아직 미흡한 실정이다. 물론 외국의 사례나 대책마련에 사용한 경험을 참고로 할 수 있으나, 정치, 경제, 사회 구조의 특이성 때문에 외국 경험의 직접적인 인식은 거의 불가능하다 하겠으며, 또한 아직 외국의 이론과 사례의 소화흡수가 미흡한 우리나라의 실정에서는 더욱 더 불가능하다고 할 수 있다.

이제 우리나라의 주택문제의 실상과 여건을 감안하면, 우리나라에 적합한 주택연구의 방향은 주택 경제학적인 입장에서 주택시장에 대한 철저한 분석을 행하여야 할 것이다. 즉, 우리나라에서 주택문제에 대하여 접근하여야 할 방향은 1970년대의 1차원적 개념에서 탈피하여 주택시장의 다원화에 따른 선택적인 대안이 요구된다는 점에서 도시 경제학 또는 주택 경제학적인 관점에서의 주택문제에 대한 연구가 개진되어야 한다.

### 3. 도시주택경제학의 일반적 고찰

주택연구에서 사용되는 이론은 제2차 세계대전 이후 선진제국에 있어서 도시문제가 다양화하거나 심각화하는 것이 계기가 되어 경제학자들이 다루는 중요한 과제중의 하나가 되었다.

주택 경제학은 이와같은 도시 경제학의 발전과 때맞추어 성립된 것이라 할 수 있는데 이들은 몇 단계를 거쳐 형성되어 갔다.

#### 가. 도시/주택 경제학의 성립

주택문제는 오래되고 새로운 문제이고 어느 시대에 있어서도 대부분의 국가가 주택문제로 인하여 고민을 하고 있다.

따라서 여러각도에서 주택문제에 대한 연구가 이루어 졌으며 특히 도시화가 급격하게 이루어진 현재에 있어서는 경제학 분야에서 다루는 중요한 과제의 하나가 되었다.

주택의 생산과 분배에 관한 중요한 이론은 경쟁이론, 2중시장이론, 제도적이론, 주택투자와 경제발전에 관한 여러이론, 주택건설 주기에 관한 이론, 스쿼터에 관한 이론 등이 있다. 물론 이전부터 경제학자에 따라 주택문제에 관한 연구가 도시문제에 관한 연구의 한 분야로 있어 왔다. 말하자면 도시 교통 경제학자는 도시 교통문제에 관하여, 재정학자는 도시의 재정문제 또는 주택투자에 관련된 재정조달의 문제를 연구하였고, 도시의 산업구조와 주택문제 등에 관하여도 연구가 진행되어 왔다.

미국에서는 1950년대 초반부터 많은 대도시권(「뉴-욕」, 「피츠버어그」, 「보스톤」, 「시카고」 등)에 있어서 도시계획과 관련된 대규모의 연구계획이 진행되어 갔다. 이들 연구는 도시에 있어서 경제 행

동의 공간적 상호의존관계, 도시에 있어서 입지와 토지이용 구조의 분석에 대한 관심 및 이들을 규정하는 경제법칙의 추구가 중요한 과제로 인식되어 갔다. 이 과제에 대한 중요한 연구는 Alonso의 「입지와 토지이용」(1964)이다. Alonso와 거의 같은 방법에 의하여 이 과제에 접근한 것이 Mills이다. 그는 주택시장을 중심으로 지가·주택 서어비스의 가격과 주택 서어비스의 수요·공급과의 관계를 분석하였다. 「도시주택의 경제학」(1966)은 실증분석에 의한 확실한 증거를 제시하여 현재의 도시/주택 경제학의 완성도를 보여주는 아주 포괄적인 입지를 접하고 있다. Alonso와 Mills에 의하여 만들어진 모델을 더욱 정교화하는 하나의 모색으로 신고전적 수법을 사용하여 수학적으로 정밀한 것이 Cobb-Douglas의 생산함수 일반균형 모델이다.

#### 나. 주택시장을 둘러싼 실증분석

오늘날, 기업위주로 도시에 입지한다는 현실을 전제로 하면 도시구조를 결정하는 아주 중요한 요인은 가계의 주택선택행동이고, 가계가 직면하는 주택 「스페이스」와 직장과의 접근성(통근 교통비용)과의 trade-off 관계이다. 이 점을 실증적으로 검증하려고 한 최초의 논문은 Kain(1962)이고, 그 의미에서 이 연구는 역사적으로 중요한 의미를 갖고 있다. 한편 소비자의 주거 입지 이론을 전제로 하여 도시에 있어서 지가와 주택 서어비스의 가격을 실증적으로 분석하려고 한 연구가 많이 있는데 Brigham(1965), Ridker & Henning(1967), Harris, Tolley & Harrell(1968), Kain & Quigly(1970) 등이 이에 관한 중요한 연구들이다.

실제연구의 또한 하나의 초점은, 가계의 주택지출의 경제분석, 특히 주택수요의 소득탄력성 계측이다. De Leeuw(1971)가 이점에 관하여 종래의 연구를 소개하였고 그리고 자신의 측정 결과를 논하였다.

#### 다. 도시 「씨뮌레이션」 모델

도시에 있어서 토지이용은 여러가지 이유로 부터 도시행정당국에 의하여 입안 결정되어지는 도시계획에 의하여 규제되며 그 틀을 만들어 가고 있다. 그 이유의 특히 중요한 것은 첫째로 정부는 도시에 거주하는 시민에게 공공시설과 공공

서서비스를 제공, 둘째로 도시내의 경제 주체간에 생기는 외부불경제효과를 극소화, 마지막으로 도시의 토지는 많은 시민에 의하여 이용되어질 수 있는 집합적인 재화로서의 성격을 갖고 있는것 등을 열거할 수 있다.

정부는 도시에 거주하는 시민에 대하여 공공시설과 도시내 지역별 인구의 분포가 주된 대상이 되고 「컴퓨터에 의한 처리가 비교적 용이한 까닭에 이 모델이 넓게 이용되어 지고 있다.

#### 라. 어반 다이내믹스 모델 (Urban Dynamics Model)

시스템 다이내믹스(System Dynamics) 수법을 도시의 성장, 쇠퇴의 과정에 적용한 것으로 Forrester가 그 원조이다. 도시를 몇개의 「존」으로 분할하여 모델화 한 것도 있으나 도시내의 토지이용 구조보다도 도시경제를 구성하는 제요인(factor)의 동학적인 발전경로가 주된 분석목적이다.

#### 마. 경제적 토지이용 모델

도시에서 경제활동을 영위하는 가계와 기업의 미시경제이론을 전제로써 도시내에 있어서 토지이용의 구조를 해석하도록 한 것으로, 현재 미국의 NBER에서 적극적으로 개발이 진행되고 있다. 이 모델은 주택시장을 중심으로 한 주택 수요자와 공급자의 최적화 행동을 계량화하여 파악한 「씨뮤레이션」 모델을 구성하고 있다. 대규모인 계량경제모델이고 경제학적으로 아주 뛰어난 것이라 말할 수 있다.

#### 4. 결론

지난 20년간의 주택에 대한 투자가 이루어 졌는데도 불구하고 양적인 측면에서 부족율이 심화하여 왔으며, 질적인 면에서는 해마다 현대식 시설을 구비하는 주택이 증대되고 있지만, 전체적으로는 아직 질적 수준이 낮은 상태에 머무르고 있다.

이런점에서 지금까지의 주택정책에 대한 검토와 평가가 있어야 하며, 또한 정책방향은 주택 구입능력과 공급계획 측면에서 이루어져야 하겠다.

앞으로는 일차원적 개념에서 탈피하여 주택시장구조의 다원화, 주택에 대한 수요자/공급자의 선호의 다양성에 따른 선

택적인 대안이 요구된다는 점에서 도시/주택 경제학적인 관점에서의 주택문제에 대한 연구가 개선되어야 한다.

#### ■ 참고문헌

- 건설부, “住宅政策方案에 관한 研究”, (1985. 10).
- 김광석, 박준경, “우리나라의 長期住宅需要 전망”, 住宅政策 심포지움 보고서, (1977).
- 한국과학기술연구소 부설 지역개발 연구소, “도시서민의 주택문제의 해결을 위한 다세대 거주 단독주택의 활용 방안에 관한 연구”, 1981.
- 김재영, “住居서비스 選択特性에 따른 住宅需要 모델 設定과 事例研究”, 漢陽大學校, 1982. 6.
- 국토개발연구원, “80年代의 住宅 政策의 方向”, 1979. 10.
- Alonso, W, “Location and Land Use” Harvard University Press, 1964.

- Brown, D. M, “Introduction to Urban Economics”, Academic Press, 1982.
- Maclellan. D, “Heusing Economics”, Longman Group, 1982.
- Mills. E. S. “Studies in the Structure of the Urban Economics”, The Johns Hopkins Press, 1972.
- Muth, R. F, “Cities and Housing”, The University of Chicago Press, 1969.
- Richardson, H. W, “The New Urban Economics: and Alternatives” Pion U-United Press, 1977.
- 谷重雄, “建築經濟學”, 東京, 技報堂, 1978.
- 金澤良雄外, “住宅經濟”, 住宅問題 講座, 4, 東京, 有斐閣, 1968.
- 山田浩元, “住宅市場의 計量分析”, 東京, 大藏省印刷局, 1976.
- 岩田規久男, “土地と住宅の 經濟學”, 東京, 日本經濟新聞社, 1977.

## 도시의 환경개선을 위한 국제회의

이탈리아 베니스에서

건축, 도시디자인, Landscape Architecture, 도시계획, 역사적 보존에 참여하는 각 분야의 전문가, 또는 도시의 환경개선에 관한 각 분야의 전문가와 학생들을 위한 국제회의가 개최된다.

의제는 도시의 환경개선을 위한 현실적 기준, 근년의 기술혁신과 수상 디자인, 유효전략과 유럽에서 모범이 되는 쾌적한 도시환경의 사례연구 등이다.

한편 본 회의의 최고의 화제는 도시공간 디자인의 문제, 건축에 있어서의 Street Facade, Public Art 에 대한 기준, 도시 내부에 대한 잡다한 개발, 교통정책과 보행자, 건축과 사회복지와의 관련성, 도시의 생태학, 보다 나은 베니스를 위한 것 등이다.

강연자 : 올프 혼 엑컬트 (건축평론가/워싱턴 DC), 윌리엄 H 호웨이 트(도시공간분석가/뉴욕), 얀 겔(도

시설계가/코펜하겐), 롤프몬하임(도시지리학자/베를린), 디트리히 갈브레히트(도시계획가/쾰른), 요하네스 보겐부바(도시 카운셀러/찰스부르크), 아드리아 헬트케라(도시계획가/쾰른), 애드알트 살저(베니스 부시장)

기간 : 1986년 6월 11일~16일  
개최지 : 이탈리아의 베니스, 좀더 살기 좋은 도시의 하나로써 베니스가 선정되었다.

참가비용 : 285달러(학생/130달러)  
참가자에게는 특별부담에 따라 호텔을 알선한다.

연락처 :

Suzanne H. Crowhurst Lennard  
PH. D Making Cities Livable  
Conference Center for Urban Well-Being,  
Box QQQ, Southampton,  
New York 11968, USA