

無住宅者를 위한 住宅難解消策

~ UN이 정한 世界無住宅者의 해를 맞아 ~

吳 鎮 模
〈國土開發研究院 首席研究員·經博〉

1. 序 論

87년은 UN人間定住委員會(United Nations Commission on Human Settlements)에서 지난 82년에 선포한 「世界無住宅者의 해」이다.

UN人間定住委員會는 UN 산하기구인 UN人間定住센터(United Nations Center for Human Settlements)가 매년 개최하는 회의로서 住宅에 관한 UN總會라고 할 수 있다.

우리나라는 UN定住委員會의 會員國家는 아니지만 3년 전부터 참가하고 있다.

無住宅者란 自己所有의 집이 없는 者, 自己所有의 집이 없이 남의 집에 세들어 사는 사람들, 집이 없어 길가에서 사는 사람, 한집을 독자적으로 거주하더라도 집이 집답지 않은 곳에서 사는 사람 등을 모두 無住宅 世대로 분류할 수 있다.

無住宅者의 定義에 관해 英國에서는 自己所有의 집을 못가진 사람으로서 남의 집에 매달 월세를 지급하며 세들어 사는 賃借人은 無住宅者로 취급하지 않고 여기서 無住宅者란 집다운 집에서 독립적으로 거주하지 못하고 있는 사람들을 말한다.

우리나라는 그간 無住宅者를 위한 住宅을 매년 건설해 왔으나 住宅需要增加趨勢에 비하여 주택건설이 그만큼 못미치고 있다.

2. 無住宅者의 住居現況

UN이 추진하고 있는 한 통계에 의하면 전세계 인구의 1/4에 해당하는 10億의 인구가 無住宅者라 한다. 즉 세계 인구의 약 25%가 無住宅者이고 이중 開發途上國家의 약 60%가 無住宅者라는 것이다.

이러한 민기 어려운 住宅事情을 인식하고 범세계적 대책을 강구하기 위하여 76년도 캐나다 밴쿠버에서 132개 國家가 모여 처음으로 人類의 定住問題를 진지하게 토의한 바 있다.

이 회의에서는 몇몇의 주요한 결의를 하게 되었으며 각 나라가 定住政策을 수립하여 住宅을 위한 土地公有制 및 金融制度를 설립하고 계층간의 형평이 있는 기반시설 보급을 강조했다.

76년 밴쿠버 총회의 결의에 따라 78년 UN총회에서 결의사항 231102호에 의하여 UN定住委員會가 설립되었으며 82년도에 87년을 世界無住宅者의 해로 선포하게 된 것이다.

우리나라의 경우 60년대만 해도 길거리에서 흔히 볼 수 있었던 판자촌 등이 그간의 經濟成長으로 인해 지금은 거의 찾아볼 수 없게 되었다. 그러나 아직도 한집에 여러 세대가 살고 있고 심지어 단간방에서 여러 식구가 기거하며 생활하는 家口가 그 數에 있어서 오히려 증가 추세에 있다.

85 센서스에 의하면 全家口의 42.6%가 셋집에 살며, 312만 家口(全家口의 32.1%)가 「단간방」에서 거주하고 있는 실정이다. 이와 같이 住宅不足數의 증가는 人口의 도시집중, 가속화된 핵가족화에 따른 家口增加, 産業化 및 都市化로 인한 급격한 주택소요, 소득배분의 불균형, 부동산투기 등 여러가지 요인으로 인한 것이다. 특히 위의 要因을 충족시켜줄 수 있는 住宅建設 내지 住宅投資가 그에 따르지 못하게 기인한다.

한편 住公이 貫入住者들을 대상으로 실시한 실태조사에 의하면 응답자의 39%가 집세 때문에 최근 5년 동안 6회 이상 이사한 경험이 있다고 한다. 또 賃貸契約期間이 1년 이하인 경우가 78.6%였고 6個月 이하의 경우는 37.3%나 되는 것으로 밝혀져 無住宅 零細民들의 不安全한 住居實情을 잘 나타내고 있다. 그리고 아직도 全體家口의 32.6%가 셋방살이를 하고 있으며 그중 60%는 家族數가 1~3명 정도이어서 그런대로 지낼 수 있다 하지만 나머지 40%인 124만 8천 家口는 4인 이상이 居住하는 過密化 현상을 보이고 있다.

다음 <表-1>은 85 센서스 결과에 나타난 우리나라 住宅事情을 비교한 것이다. 그리고 주택은행이 최근 조사한 住宅價格動向에 의하면 전세값은 서울지역이 작년 말에 비해 10.1% 상승하고 全國이 평균 8.2% 상승된 것으로 分析되고 있다. 住宅形態別 전세값 상승폭을 보면 아파트가 작년 말보다 12.8%, 단독주택은 7.7

%, 연립주택은 6.2%씩 상승했다.

이와 같이 전세값이 오른 것은 전세주택의 공급이 수요에 못미치고 있는 것이 主要原因이다. 따라서 내집없는 家口의 주거비부담을 더욱 커지게 만들 것이다.

3. 無住宅者를 위한 住宅政策

먼저 UN이 정한 「世界 無住宅者의 해」를 맞아 이 운동에 호응하고 있는 政府의 主要施策과 第6次經濟社會發展 5個年計劃에 나타난 주택부문의 主要施策(都市勤勞者의 무주택자 解消策)을 살펴보고 필자의 見解를 설명하고자 한다.

1) 政府主要施策

UN이 정한 「無住宅者의 해」의 趣旨인 住宅難 해결을 위해 政府는 公共部門에서 18만戶, 民間部門에서 12만戶, 都合 30만戶의 주택을 건설할 계획이며 이중 都市零細民과 工團 및 鑛山村의 무주택 근로자를 위하여 賃貸住宅 4만戶를 건설할 계획이다. 또한 地方住宅建設을 촉진하기 위해서 國民住宅基金을 地方都市 우선으로 지원하며 共同貯水槽, 幼稚園 등 附帶福利施設과 建築墾地 最小面積 및 容積率도 地方實情에 맞추어 탄력적으로 운영하고 우리나라 傳統住宅概念을 살린 3世代 同居型 住宅을 시범적으로 건설할 방침이다.

그리고 위의 시책을 뒷받침하기 위해 돈이 없는 無住宅 서민이라 하더라도 職場만 있으면 保證金의 先納 없이도 내집을 마련할 수 있도록 信用保證基金 형태의 支援制度를 마련, 「先入住·後支拂」형식의 賃貸住宅 供給體系를 세워 나가겠다고 한다. 이는 정말 無住宅者를 위한 실현 가능한 정책이라 생각된다.

2) 第6次經濟社會發展 5個年計劃

이 기간중 주택부문에 관한 主要施策은 다음과 같다.

(1) 주택건설 擴大와 주택규모의 小型化 유도

計劃期間 중 總 1,730천戶의 주택을 건설하여

우리나라 주택사정 비교
(85 센서스 결과)

<表-1>

구 분	도시	농촌	전국	80년
총가구수(천가구)	6,334	3,241	9,575	7,306
총주택수(천호)	3,351	2,756	6,107	5,319
주택보급률(%)	52.9	85.0	71.6	72.8
평균주택평수(평)	25.7	18.2	22.3	20.7
평균방수(개)	4.1	3.0	3.6	3.3
立式부여보급률(%)	55.6	10.1	35.1	18.2
溫水목욕시설(%)	33.4	4.6	20.4	10.0
수세식화장실(%)	55.1	7.4	33.6	18.4

<表-2>

구분	5 차 계획 (82 ~ 86)	6 차 계획 (87 ~ 91)
주택 건설 (천戸)	1,168	1,730
GNP 대비 주택 투자 (%)	5.4	6.0
주택 보급률	70.8	71.1

주택보급률을 91년까지 71.5%로 제고시키고 무주택 실수요자를 위한 소형 주택건설을 유도하기 위하여 국민주택基金支援 대상규모를 60 m² 이하로 제한, 소형 주택에 대한 금융지원, 조세감면, 택지지원을 강화한다.

(2) 賃貸住宅 建設促進

公共賃貸住宅 供給량을 208천家口로 확대하고 주택규모를 저소득층에 알맞도록 7 ~ 13坪 (방 1 ~ 2개)으로 소형화하며 국민주택基金 이자율을 하향 조정하는 한편 戸당 용자액을 住宅價格의 75% 수준으로 높인다.

특히 民間賃貸住宅建設의 활성화를 위해 세제 지원, 양도소득세의 완화, 공공개발택지를 조성하여 거의 原價로 공급하고 社員用 賃貸住宅을 건설하는 企業에 대해서는 長期低利 國民住宅基金을 지원, 法人稅, 投資稅額 控除對象範圍를 확대하는 등 세제지원을 강화하고 公共機關에서 개발하는 宅地를 原價로 공급한다.

(3) 住宅供給體系整備 및 實需要者에게 적합한 주택건설

현행 住宅供給體系는 소득수준을 고려하지 않고 일정 요건을 갖춘 無住宅 家口主들에게 공급하고 있으므로 住宅購買力이 부족한 저소득층은 상대적으로 주택공급의 기회가 낮아지며 供給住宅에 대한 假需要와 投機가 발생되어 지금까지의 소득수준을 감안하지 않고 획일적으로 적용되어 왔던 것을 시정, 零細低所得層에게는 公共小型賃貸住宅을 공급하고 自力으로 中産化가 가능한 계층에게는 住宅金融支援을 강화함으로써 스스로 자기 집을 마련하도록 한다. 그리고 地域別로는 中小都市, 農漁村地域, 鑛山村 등으로 구분하여 地域特性에 알맞은 주택을 건

설한다.

(4) 民間住宅 産業育成

등록업체 대부분이 零細資本과 技術微弱으로 인하여 民間住宅의 質的·量的供給에 차질을 빚고 있다.

그러므로 公共部門에서 개발한 宅地를 民間部門으로 供給을 늘려주고 금융 및 세제지원을 확대하며 주택은행 채권발행 절차도 간소화시켜야 한다. 그리고 일반 금융기관의 주택 금융을 特性에 맞도록 융자기간에 따라 단계별로 金利에 차등을 두고 行政節次도 간소화 해야 할 것이다.

또한 住宅의 質的 向上을 기하기 위해 住宅建設資材의 개발과 조립식주택의 개발에 투자를 확대하고 住宅設備 및 副資材 개발을 위한 副資材의 標準化와 規格化를 촉진하는 등 新開發品의 활용을 권장해야 한다.

(5) 住宅金融 및 租稅의 발전

國民住宅基金에 대한 財政支援을 확대하고(82



~86년 1,830 億원, 87~89년 8,500 億원) 국민연금의 적립금 등 장기성 공급자금을 國民住宅 建設財源으로 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다.

또한 재형저축자금을 주택자금으로 활용하는 한편 住宅稅制에 있어 취득세, 등록세, 재산세 등의 감면폭을 확대해 나가고 양도소득세도 투기를 조장하지 않는 범위내에서 長期賃貸住宅 중심으로 절차를 완화해가야 할 것이다.

(6) 宅地供給의 圓滑化

급격히 증가하는 人口를 한정된 國土空間 안에 수용해야 하는 주택문제의 해결은 여하히 宅地를 供給하느냐에 따라 좌우된다. 즉 住宅團地 개발시에는 公共住宅 土地比率를 확대하고 宅地化가 가능한 自然 및 生産綠地 등을 선별하여 공영개발하는 한편 工場移轉適地를 宅地로 활용하여 宅地需要의 60% 이상을 公共開發로 공급토록 한다.

또한 民間部門에 대한 宅地供給을 증가시키기 위해 合同開發方式 導入을 확대한다.

(7) 住宅價格의 지속적 安定

大都市 주변에 대규모 住宅團地를 조성하여 저렴한 가격으로 공급하고 標準設計圖를 작성하여 住宅事業者로 하여금 널리 사용토록 하며 기술개발을 통해 저렴한 資材生産과 新工法 개발 촉진으로 건설비를 절감한다.

3) 無住宅者를 위한 住宅政策方向

87년도 政府의 無住宅者를 위한 主要施策 및 第6次經濟社會發展5個年計劃 기간 중의 住宅政策은 앞에서 살펴본 바와 같이 계획은 잘되어 있으나 요는 실천이 문제인 것이다.

그리고 筆者가 提示하고자 하는 내용도 거의 提示되어 있기 때문에 가능한 한 중복을 피하고 여기서는 내집 마련하기가 극히 어려운 零細民 내지 「단간방」에서 생활하는 사람들을 대상으로 하는 住宅政策에 관해 언급하고자 한다.

주지하는 바와 같이 모든 無住宅者가 短時日內에 자기 집을 所有하게 되는 政策이란 어느 나라를 막론하고 있기 어려운 일이다. 왜냐하

면 우리나라 低所得 階層 대부분이 소득수준에 비하여 住宅價格이 높아 전세·월세 등 불안한 住居生活에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다.

이와 같이 無住宅者 대부분이 스스로의 힘으로 주거상태를 개선할 수 있는 經濟的인 여유가 없고 소득이 아주 낮기 때문에 내집을 구입한다는 것은 업두도 못내고 현재 살고 있는 「단간방」에서 조금 사정이 좋은 곳으로 이사를 하려고 해도 여의치 않은 實情이다.

하나의 예를 들어 보면 都市에 따라 사정이 다르겠지만 서울의 경우 半坪 남짓한 부엌이 딸린 「단간방」이라도 전세가격이 300~500만원 정도이고, 방이 2개가 되면 600~1,000만원을 호가하고 있다. 따라서 만약 어떤 家口가 「단간방」에서 방 2개 정도로 이사하여 주거상태를 改善하려고 한다면 300~500만원을 추가로 부담해야 하는데 이들의 소득수준을 감안할 때 결코 쉬운 일이 아닐 것이다.

요즈음처럼 住宅傳賃金이 계속 오른다면 앞으로 無住宅者를 위한 住宅政策은 이러한 점을 감안하여 수립해야 할 것이다.

첫째, 주로 公共部門에서 長期賃貸住宅을 대량으로 건설·공급하고 分讓住宅은 소규모(10~15평)에 한하여 건설하도록 해야 할 것이다. 西獨은 2차대전후 賃貸아파트를 대량으로 건설하여 전체주택의 60%가 賃貸住宅이며 그외에 스웨덴, 프랑스, 덴마크 등도 전체주택의 50% 이상을 임대주택이 차지하고 있다. 우리나라는 先進國에 비하여 다소 늦은 時期인 80년대에 들어서부터 賃貸住宅 보급을 착수하기 시작하였다. 87년까지 총 13만 4천 8백여 家口분을 건설했지만 거의 2~5년 후에는 분양으로 전환하는 短期賃貸住宅이고 20년 이상 長期賃貸는 약 5,000 家口에 불과하다. 또한 住公에 따르면 賃借家口의 71.3%가 전세보증금 400만원 이하의 집에서 살고 있다고 한다. 집한채를 전세로 빌려사는 것이 아니고 방 한두칸을 얻어 살고 있는 경우가 대부분이라는 것이다. 마침 정부도 「世界 無住宅者의 해」를 맞아 零細無住宅庶民을 위해 4만 家口의 賃貸住宅을 본격적으로 건설한다니 반가운 일이다.

賃貸住宅 건설을 위한 각종 支援策에 관해서

는 前述한 第6次經濟社會發展 5 個年計劃 (2) 賃貸住宅建設促進을 참조하기 바람에 몇가지 支援策을 첨가하면

① 지금까지 전용면적 기준 15 평 이하의 社員賃貸住宅에만 공제해 주던 投資稅額을 25 평까지 확대하고

② 대규모 아파트단지 주변의 자투리 땅이나 번두리 空閑地를 활용한 小額資本家の 賃貸住宅 참여를 유도하기 위하여 종전에는 20 家口분 이상 건설해야만 용자해 주던 國民住宅基金을 10 家口분 이상으로 크게 완화한다는 것이다.

筆者가 강조하고 싶은 것은 政府 및 公共機關에서 건설·공급하는 國民住宅은 無住宅者의 범위를 정하여(例 월소득 20 만원 이하) 정말 집이 없어 주택문제에 시달리는 零細無住宅者들에게 우선 공급해야 한다는 것이다. 다시 말해 公共部門에서 20년 이상 長期賃貸아파트를 많이 건설하여 공급하게 되면 대부분의 無住宅者들이 分讓住宅 아닌 자기 형편에 알맞은 長期賃貸住宅을 선택하게 될 것이다. 그리고 住公 등 公共機關이 主導하는 기관에서 분양하는 주택은 서민이 살기에 알맞은 소규모(10~15 평) 아파트를 주로 건설하는 것이 社會福祉 측면에서나 零細民을 위한다는 취지에도 합당할 것이다.

둘째로 信用保證基金 支援制度이다. 이 제도는 누구나 직장만 있으면 保證金을 先納하지 않고 賃貸住宅에 먼저 入住한 후에 지급하면 된다. 이 제도가 실시될 경우 300~400 만원 정도의 賃貸保證金이 없어 賃貸아파트에 入住할 수 없었던 低所得層의 無住宅者들이 안정된 住居生活을 누릴 수 있는 계기를 맞게 될 것이다. 이는 87년 건설부가 無住宅庶民들이 내집을 마련할 수 있도록 지금까지의 支援施策에서 진일보한 정말 實效的이고 가능성이 높은 획기적인 政策으로 評價된다.

세째, 앞으로 新築하는 단독주택은 2 家口 이상이 독립적으로 생활할 수 있도록 설비를 갖추고(특히 지하층) 적정한 수준의 임대주택이 될 수 있도록 당국에서 支援해야 한다.

네째, 「단간방」에서 한가족이 거주하는 過密現象에 대한 대책은 新規賃貸住宅을 증대시키는 것이 최상이겠지만 기존주택에 대한 改善도

적극적으로 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 당국이 직접 개입하여 改善對象이 되는 住宅을 선정하여 改善을 유도하고 필요한 경우에는 建築法上的 建蔽率 및 容積率에 대한 완화를 하는 한편 增築·改築에 대한 金融支援도 併行하여야 할 것이다.

다섯째, 土開公, 住公, 地自體 등 公共開發로 조성·供給하는 庶民用 住宅地에 대해서는 分讓가격을 차등화해 中小都市에 있어서는 造成原價의 70~80%로 供給토록 하고 每年 GNP의 6% 정도를 住宅建設費로 投資하여야 할 것이다.

4. 結 論

모든 國民들의 住居水準을 향상시켜 개개인이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 政策을 수립하는 것이 國家의 基本課題라 할 수 있다.

우리나라의 경우 「世界 無住宅者의 해」를 선정하기 전부터 無住宅者를 위한 住宅供給 施策을 여러가지로 실시해 왔으나 그럼에도 불구하고 집없는 家口는 계속 늘어나고 있으며 階層間·地域間의 주거수준 격차도 점점 深化되고 있는 실정이다.

따라서 모든 국민이 短時日內에 자기 소유의 집을 갖는다는 것은 쉬운 일이 아니기 때문에 長期的으로 자기집을 가질 수 있도록 政策을 수립하는 것이 바람직한 일이다. 그러므로 자기 소유의 집이 아니라도 평생을 마음놓고 살 수 있는 長期賃貸住宅을 大量供給하고 信用保證金制度를 도입하는 것이 집없는 가난한 사람들에게 가장 절실하고 實效性 있는 施策임을 잊어서는 안될 것이다.

「世界 無住宅者의 해」를 맞아 마음놓고 잠 잘 곳이 없어 1년에 수차(1~5회) 이사하는 우리 이웃들이 많다는 것을 認識하고 그들을 위하여 우리 모두가 무엇을 해야할 것인가를 한번쯤 생각해야 할 것이다.

특히 당국은 前述한 87 無住宅者를 위한 건설부의 施策과 第6次經濟社會發展 5 個年計劃을 계획으로 끝내지 말고 기필코 시행하여 주기 바란다. ♣