

# 第 1 章 序 論

## 1.1 研究의 背景 및 目的

지금까지 住宅政策은 국가차원의 정책이 중심이 되어 住宅不足問題, 過密住居問題, 住宅價格의 上昇問題, 低所得層 住宅問題, 勤勞者住宅問題 등을 타개하는데 역점을 두었다. 中央主導型 住宅政策은 그동안 1가구 1주택 보급을 목표로 住宅普及率 提高를 위해 공급물량을 증대시키기 위한 정책을 중점적으로推進하였다. 그러나 공급중심의 주택정책은 地域間 주택수준의 質的인 隔差를 반영하지 못하였을 뿐만 아니라 地價急騰이 심한 대도시지역 거주민을 自家家口와 賃借家口로 분리시키고, 住居貧困階層의 住宅問題를 더욱 심화시키는 등 大都市地域의 住宅問題에 대해서 효율적으로 대처하지 못했다는 지적을 받고 있다.

1995년 중반 이후 地方自治制가 본격화 됨에 따라 地域指向的인 정책으로 주택정책의 정책적 패러다임의 전환이 요구되고 있다. 지방자치제가 정착된 일본 및 유럽 여러나라에서는 중앙정부가 基本的인 政策과 그에 따른 財政支援을 책임지고 지방정부는 지역실정에 맞추어 이를 執行하는 방향으로 중앙과 지방간의 役割分擔이 이루어지고 있다. 따라서 중앙정부가 주도하는 정책의 경우에도 정책의 受惠者 選定 및 補助金 支援이 지역적으로 다양하다. 아울러 각 지방정부는 地域環境 指向的, 住民福祉 指向的 政策목표를 가지고 지방차원의 정책입안 및 집행을 위한 기본적인 시책으로서 住宅基本條例, 住宅事業 마스터플랜 등을 수립하여 정책효과를 최대화하기 위한 노력을 기울이고 있다.

주택정책에 있어서 地域特性의 반영 및 주민의 요구수렴은 住宅政策의 地方化를 지향하기 위한 중요한 정책적 요소이다. 본 研究에서는 서울시의 주택문제에 대한 인식을 바탕으로 주민의 居住權 保障, 住居環境改善 및 彈力的인 政策運用을 위해서 서울시 住宅政策의 기본개념 및 주요 爭點事項들을 검토하였다. 지금까지 중앙정부 住宅政策의 성과와 문제점들을 검토함으로써 中央政府와 自治團體, 그리고 自治團體間 住宅政策의 範圍와 位相을 정립하고, 現行 法制度的인 측면에서 자치단체 住宅政策의 실현을 저해하는 요소들을 도출해냄으로써 각 행정주체간 기능 및 역할 분담방향을 모색하였다. 또한 서울시 住宅政策의 과제와 목표, 시책방향을 도출하기 위해 향후 예상되는 住宅市場의 구조변화에 대한 전망과 함께 주거수준에 대한 목표설정, 都市計劃과 住宅政策의 연계, 公共住宅資金 確保 등 주요 정책사항들을 검토하였다. 끝으로 자치단체 住宅政策에 대한

다양한 外國事例를 수집, 분석함으로써, 그 경험을 바탕으로 서울의 인구 및 地域特性에 적합한 自治團體 住宅政策의 기본틀을 제시하고자 하였다.

## 1.2 研究의 範圍와 方法

서울시 住宅政策에 대한 새로운 틀을 짜기 위해서는 우선 서울시 住宅市場에 대한 검토와 당면과제에 대한 문제인식이 중요하다. 본 연구에서는 기존 통계자료와 文獻研究를 바탕으로 서울시 住宅現況 및 問題點을 분석하였다. 22개 구청별로 住宅現況을 파악하고 시장적 특성을 도출하기 위해서 대한주택공사에서 1992년도에 실시한 6대도시 주택시장 조사자료를 이용하였다. 각 자치구별 주거현황에 대한 분석은 序列分析, 要因分析, 群集分析 등 통계분석 방법을 이용하였으며, 이를 토대로 자치구별 정책목표 및 방향을 설정하였다.

향후 서울시 주택시장에 대한 전망은 1973~1990년간의 인구통계자료를 토대로 로지스틱 곡선에 의한 推計方法을 적용하여 도출한 人口 및 家口數에 대한 예측을 바탕으로 시도하였다. 住宅需要에 대한 推定을 위해서는 새로운 需要階層으로 중요성이 부각되고 있는 單獨家口 변수를 고려하였으며 서울의 開發潛在力에 대한 분석은 老朽住宅 地域에 대해 다양한 개발밀도를 적용하여 시뮬레이션 방법을 통하여 시도하였다.

세 차례에 걸친 전문가 간담회를 통하여 서울시 住宅政策의 懸案, 자치시대 서울시 주택정책의 주요과제와 정책방향을 도출하였다.

본 연구는 크게 6부분으로 구성되어 있다. 제2장에서는 변화하는 人口構造, 제한된 宅地資源, 주민의 주택에 대한 기대치 향상, 住宅價格의 상승 등 정책환경의 변화 속에서 서울시 주택정책의 범위와 과제를 설정하기 위해 自治團體 주택정책의 질적목표 추구의 필요성, 서울의 인구증가에 대비한 收容對策, 所得階層別 適正住宅規模 설정의 중요성 및 한계, 公共財原의 한계와 低所得層 住宅政策의 전개방향, 시장지향적·地域環境 密着的 公營정책의 전개방향 등 주택정책의 지방화에 따른 이슈들을 제기하였다.

제3장에서는 그동안 중앙정부 차원에서 주도되어 왔던 각종 주택개발정책이 서울시의 住居環境에 미친 영향을 기존의 자료들을 중심으로 분석하였으며, 서울시 22개 구별로 住居環境 특성을 분석함으로써, 광역자치단체 및 기초자치단체 차원에서 住宅政策이 지향해야 할 지역적 과제들을 조명하였다.

제4장에서는 서울의 인구, 가구구조, 소득구조에 대한 예측자료를 바탕으로 서울의 住宅需要와 開發潛在力을 분석하였으며, 이를 토대로 住宅供給 및 宅地開發에 관한 정책과제를 도출하였다.

제5장에서는 그동안 중앙정부 차원에서 효율적인 住宅供給을 목표로 도입해온 법·제도적인 문제점을 검토하고 地域環境 密着的인 주택정책의 실현 및 지방정부가 주택정책에 대해 책임과 권한을 행사할 수 있도록 법·제도의 개정방향과 住宅行政體系의 개선방향을 제시하였다.

제6장에서는 지방자치제도가 시행되고 있는 외국의 주요 주택프로그램을 검토하고 주택정책에 있어서 중앙과 지방의 역할분담체계를 低所得層住宅政策, 住宅供給政策, 住宅金融政策, 住宅再整備政策 등 주요 사안별로 검토함으로써 향후 서울시 住宅政策에서 추구해야 할 정책방향을 제시하였다.

제7장에서는 위의 검토 내용들을 종합하여 서울시 住宅政策의 목표, 기본방향을 구체화하고 住宅供給 및 택지개발 활성화방안, 저소득층 주택정책방안, 공공주택 제원확보방안 등 주요 정책과제에 대한 政策代案을 도출하였다.

## 第 2 章 서울시 住宅政策의 範圍와 課題

1990년대에 들어서 제기되고 있는 서울시 住宅政策에 대한 批判과 反省의 주된 基調는 그동안의 서울시 주택정책이 國家의 經濟開發 過程의 從屬的 課題로 취급되어져 왔다는 것이다. 즉, 그동안의 중앙정부 주택정책은 기본적으로 住宅普及率과 自家率 증가를 주된 목표로 하는 供給量 極大化政策으로 추진되어 왔으며 이와 같은 住宅部門에 대한 투자는 곧 國家의 경제개발 전략의 一環으로서 경기부양과 고용증대의 주요 수단으로 활용되어 왔다. 이같은 정책기조에 따라 서울시의 주택정책은 國家의 首都圈政策의 일부로서 人口膨脹에 대한 주택공급이라는 單線的인 노선으로 전개되어 大規模 宅地開發 事業에 의한 住宅團地 開發에 주력하여 왔다. 주택의 지속적인 供給은 인구증가에 의한 住宅需要의 증대를 만족시켜야 한다는 차원에서는 必然的인 것이었으나 주택공급의 방법과 내용에 있어서는 많은 비판이 제기되고 있다. 특히 供給目標量의 地域的 割當에 의한 주택건설 사업들은 도시의 有機的 空間體系에 대한 이해와 고려가 결여된 채 대규모 宅地開發과 再開發 事業들을 추진케 함으로써 土地利用의 效率性과 지역간·계층간 住宅配分의 衡平性을 저해하는 결과를 초래하였던 것이다.

規範的인 기준에서 볼 때 주택의 문제는 國家發展過程의 社會·空間的 統合과 그 衡平性의 提高를 위한 중심적 과제로 다뤄져야 하며 정부의 주택정책은 국민의 住居水準에 대한 파악과 향상을 위한 노력을 담고 있어야 한다. 이와 같은 일반적 규범은 또한 特定한 空間的 單位, 즉 地域마다 그 지역 주택문제의 特殊性과 與件을 감안한 구체적인 目標과 政策方向으로 제시되어야 한다. 그동안 서울시의 주택정책이 國家의 주택문제를 總體的으로 해결하고자 하는 시도의 延長線上에서 수립되었다면 이제부터의 自治的 住宅政策은 서울시 주택문제의 지역적이고 具體的인 맥락속에서 파악되어야 할 것이다.

이러한 규범적 논의를 바탕으로 이 장에서는 앞으로 서울시의 주택정책이 풀어나가야 할 構造的인 문제들과 그로부터 示唆되는 정책의 課題와 方向에 대해 기술하고자 한다. 즉 주택의 양적인 팽창이 限定的인 상황에서 자가율 증대라는 목표가 계속 維持되어야 하는지, 제한된 宅地狀況을 고려할 때 適定住居水準 등의 質的指標를 부과하는 것이 필요한지, 인구증가가 계속되는 상황에서 경기도와 人口收容 分擔은 어떤 방식으로 주어져야 하는지, 所得對比 住居費 負擔은 어느 정도가 적정하고 실행가능한지 등에 대한 구체적인 목표설정에 관한 논의가 필요하다.

## 2.1 政策目標의 設定: 量的目標에서 質的目標로의 轉換

宅地供給의 한계로 인해 주택의 量的 擴大가 限界에 부딪치고 있는 상황에서 증가하는 住宅需要에 대처함과 동시에 住居水準의 質的인 향상을 추구해야 한다는 점은 향후 서울시 주택정책의 본질적인 문제라고 할 수 있다. 그동안 서울시에서는 인구증가에 의한 住宅需要를 따라잡기 위해 주택의 量的인 擴大가 꾸준히 추진되어 왔으나 이는 이제 限界에 逢着하고 있다. 주택의 지속적인 物量擴大와 並行하여 최근에는 소득수준의 향상에 따라 住宅規模의 大型化가 이루어지는 추세에 있으며, 재개발에 있어서도 기존의 주택규모보다 큰 규모의 주택이 주로 공급되고 있다. 서울시 안에서의 可用宅地가 절대적으로 부족한 상황에서 공급되는 주택의 규모가 커짐에 따라 향후의 주택수요에 對應하기 어려운 문제가 발생하고 있는 것이다.

量的 次元의 한계상황에 비하여 주택과 주거환경의 質的 向上에 대한 住民의 欲求增大는 향후 주택정책의 構想과 運用에 있어서 큰 의미를 갖는다. 지난 반세기동안 우리 사회는 급격한 변화를 겪고 있으며 앞으로도 人口와 家口構成, 産業構造와 所得水準 등 거의 모든 사회현상에 있어서 변화가 지속될 것으로 전망된다. 인구구조 변화의 특징은 인구성장이 鈍化하는 대신 平均가구원수의 감소와 핵가족화에 의한 家口數의 증대가 예상되고 있다. 그리고 혼인율의 감소와 이혼율의 증가로 인한 單獨家口의 증가와 전통적 가치관의 변화에 따른 老人家口의 증가도 예측된다. 이는 곧 독신자 아파트, 실버타운 등 새로운 形態의 주택과 住居서비스에 대한 새로운 需要를 창출하게 될 것이다. 또한 산업구조의 변화와 소득의 증가에 따라 소비지출액이 증가하고 消費行態와 意識이 다양해질 것으로 전망된다. 이와 같은 변화는 보다 큰 주거공간, 보다 편리하고 다양한 住宅機能 등 주택소비에 있어서의 양적·질적 期待水準을 크게 높일 것이며 住宅需要의 패턴에도 큰 변화를 초래할 것이다.

또한 그간의 주택공급 확대는 中産層의 住宅需要에 대한 공급이 主從이었고 無住宅 低所得 階層이 필요로 하는 小型分讓住宅이나 賃貸住宅의 공급은 상대적으로 부진했으며 무주택 저소득 계층의 住居與件은 크게 개선되지 않은 실정이다. 또한 재개발사업에 의한 소형주택의 在庫減少로 인하여 저소득층의 住居基盤이 弱化됨으로서 주택수요자의 負擔能力은 상대적으로 低下되고 있다. 따라서 社會的 衡平性의 提高라는 차원에서 부담능력이 낮은 계층의 住居與件 改善은 시급한 과제가 되고 있으며 이는 지금까지와 같이 住宅供給 중심적 정책으로는

해결되기 어렵다.

이와 같이 서울시의 주택문제는 量的인 문제가 아니라 質的인 문제로 변화하고 있다. 따라서 주택정책의 基本構想 역시 이러한 變化의 趨勢를 반영하지 않을 수 없다. 특히 地方自治團體의 입장에서 주택정책은 주민에 대한 行政서비스의 提供이라는 차원에서 住居環境에 관한 보다 구체적이고 실질적인 측면이 強調되어야 할 것이다.

## 2.2 서울의 人口增加와 收容限界

지난 半世紀동안 서울시는 폭발적인 人口增加를 경험했으며 이제 過度한 집중으로 인한 混雜費用이 기하급수적으로 상승하는 등 成長의 限界에 근접하고 있는 것으로 평가되고 있다. 인구보건연구원의 연구결과(1989), 제3차 國土計劃上의 人口指標, 서울시정개발연구원의 인구추계 결과(1994) 등에 따르면 서울시의 인구는 2000년대에 이르러 1,200만에서 1,250만 사이로 人口成長의 安定期에 접어들 것으로 전망된다.

지난 1980년대에 인구증가율이 다소 鈍化된 상태에서도 平均家口員數는 계속적으로 감소하였으며 住宅需要는 계속 急上昇하였다. 앞으로도 평균가구원수는 계속 감소할 것으로 推定되며 인구증가에 대한 주택수요 단위로서의 家口數 增加는 인구성장이 안정기에 접어들더라도 持續될 것으로 전망된다. 따라서 주택문제를 풀어나가야 하는 입장에서 볼 때 인구성장의 한계가 곧 주택수요의 安定을 의미하지는 않으며 오히려 核家族化의 進展과 지속된 경제성장에 따른 주택소비행태의 변화는 주택에 대한 수요를 훨씬 큰 폭으로 증가시키게 될 것이다.

이와 같은 장래의 展望과 관련하여 서울시는 政策的인 입장에서 收容possible한 人口規模나 適正 開發密度, 住居環境의 質的 水準, 職住近接의 추구하고 주택의 空間的 配置 문제 등에 대한 정책대안의 설정과 함께 그에 相應하는 정책수단을 개발해야 할 것이다. 이와 같은 문제들은 土地資源의 限界와 人口集中의 程度를 고려한 적정한 인구규모를 염두에 둔 住宅供給 計劃을 수립해야 함을 뜻한다.

또한 서울시는 이미 그 行政區域만을 폐쇄적으로 볼 수 없는 外延的 擴張이 불가피하며 따라서 경기도까지 포함한 '서울大都市圈'의 범주에서 주택문제의 해결방안을 모색해야 할 것이다. 이미 서울시 외곽에 서울시에서 활동하는 사람들을 위한 住居團地가 대규모로 개발되어 있는 상황에서 서울시의 인구 收容限

界는 주택정책의 수립에 있어서 경기도와의 人口 및 都市機能 分擔體系의 설정이 중요한 과제를 인식하고 따라서 향후 지방자치제가 본격적으로 시행될 경우에 對備하여 서울-경기도간 廣域的 次元에서 주택문제에 대처하기 위한 調整, 協力體系 구축을 최우선적으로 추진하여야 할 것이다.

## 2.3 住宅 및 住居環境의 質的 目標

주택에 관한 질적인 목표는 한편으로는 住居環境과 住居地域 開發에 관한 都市計劃의 측면에서 다른 한편으로는 個別 住宅의 規模와 機能적인 측면에서 고려될 수 있다.

서울시의 住居地域 土地利用 패턴을 보면 市內中心地에 가까운 강북지역은 주로 단독주택이 많아 容積率이 낮고 강남, 강동, 강서 등의 外廓地는 아파트 단지가 많기 때문에 높은 容積率을 보이고 있다. 이와 같은 現象은 서울시의 開發이 土地價格이나 都心에의 접근성, 都市下部構造의 용량등 都市計劃的 要素를 등한히 한 채 개발의 便宜성과 속도를 위해 無原則的으로 이루어져 왔다는 점을 示唆한다. 특히 주거지역의 개발에 관해서 서울시는 都市의 開發密度를 어떠한 體系속에서 만들어야 하는가에 대한 基準을 缺如하고 있다.

앞으로 서울시 안에서의 住宅供給 戰略은 新規宅地의 枯渴로 말미암아 기존 주거지역의 再開發/再建築과 공장용지 등의 주거용지로의 용도전환을 통한 高密 住居地開發이 될 것이다. 문제는 고밀화가 초래할 혼잡의 加重과 都市景觀의 파괴, 그리고 민간부문의 개별적 소규모 재개발/재건축을 효율적으로 規制 혹은 促進하는 개발 및 管理方式의 발굴이 될 것이며, 이는 곧 住宅政策의 목표가 양적인 측면과 질적인 측면을 동시에 추구해야 하는 것을 의미한다. 결국 질적인 측면을 강조하는 향후의 주택개발 방식은 都市計劃의 차원에서 規制와 誘導의 대상이 되어야 하며, 이를 위해서 주택의 공급 및 配分計劃을 토지이용계획 단계에서 用途地域의 詳細化를 통한 주거지역의 細分화와 세분된 住居地域別로 適正 開發密度를 설정하는 등의 空間計劃의 要素와 有機的으로 連繫시키는 접근이 필요하다.

다음으로 개별 주택에 대한 질적인 정책목표는 住宅規模 및 施設, 機能 등 住居의 質的 水準에 관한 基準을 중심으로 설정되어야 할 것이다. 지금까지 주택정책은 주택건설 및 배분에 있어서 國民住宅規模라는 準據를 사용해 왔는데 이

는 주택의 專用面積만을 설정하고 있을 뿐 주택의 시설, 기능 및 居住家口의 特性을 고려하고 있지 않기 때문에 어느 정도의 주거수준을 達成해야 하는가 혹은 바람직한 주거수준은 어떤 것인가에 관한 政策的 意味가 결여되어 있다. 따라서 주거수준의 질적인 목표로서 주택규모와 시설에 대한 誘導基準이 설정되어야 하며 이는 향후 주택정책의 전개과정에 있어서 公共住宅과 민간부문이 건설하는 주택의 수준을 구분하고 小型住宅을 권장하기 위한 시책의 근거로서 활용될 수 있다.

## 2.4 低所得層 住宅政策

지난 1970년대와 1980년대의 不良住宅再開發 過程에서 저소득층이 부담할 수 있는 低廉한 주택의 在庫가 급격히 감소했으며 특히 1980년대 후반부터 재개발 사업은 賃入者 對策을 둘러싼 가옥주와 세입자간의 갈등으로 사회적인 문제를 유발하였다. 저소득층이 겪고 있는 住宅問題들은 결국 配分的 衡平性의 악화로 인해 유발되었다는 점에서 이는 향후 주택정책이 중점적으로 다루어야 할 중요한 과제가 되고 있다.

서울시의 저소득 세입자의 문제는 負擔能力의 限界, 賃貸料의 過度上昇 및 1, 2년 정도의 짧은 임대기간으로 인한 住居不安定으로 요약될 수 있다. 평균적으로 주택가격은 년소득의 10배 정도 되며, 저소득층의 주거비부담이 소득의 30%선 인 상황에서 所得增加分은 전세보증금 상승액수를 따라가기도 벅찬 형편이다. 또한 사적거래 위주의 賃貸借慣行으로 인해 임대료에 대한 社會的 統制가 거의 불가능할 뿐만 아니라 법정임대차기간이 2년으로 규정되어 있음에도 불구하고 민간임대주택에 대해 사실상 감시가 불가능한 상태이므로 임차가구의 주거 불안 문제는 별로 개선되지 않고 있다.

지금까지 저소득층에 대한 주택정책은 生活保護對象者를 주요 대상으로 한 永久 및 公共賃貸住宅政策과 서울시의 零細民에 대한 전세보증금 지원 등이 있다. 그러나 財源의 不足으로 인하여 영구임대주택 건설은 당초 계획과는 달리 공급 물량자체가 크게 縮小되었으며 公共賃貸住宅의 건설 역시 부진한 형편이다. 전세보증금 보조 역시 일부의 零細民에 한정됨으로써 저소득층 주거안정을 위해 큰 효과를 보지 못하고 있다. 결국 저소득층을 위한 임대주택의 直接供給이나 住居費補助 정책은 자원부족으로 인해 그 受惠對象이 制限的이며 정책효과도 역



시 제한적인 것으로 평가되고 있다.

저소득층 주택정책의 가장 큰 문제는 향후에도 豫算의 制約이 계속될 것이라는 점이다. 이러한 여건하에서 향후의 저소득층을 대상으로 한 주택정책은 우선 政策對象을 細分化하고 다양한 소프트 프로그램의 개발로 福祉的인 측면을 강화할 필요가 있다. 즉, 생활보호대상자 등 極貧者를 대상으로한 直接的, 保護的 政策과 주거수준이 열악한 저소득층 一般에 대한 間接的, 支援的인 정책이 장기적인 차원에서 별도로 수립, 운영되어야 하며, 재원확보를 위한 노력이 지속적으로 並行되어야 할 것이다. 특히 주택정책의 基本的 指標로서 주거수준에 대한 要保護階層의 파악과 목표수준을 설정하기 위해서는 最低住居基準의 설정이 필요하다.

또한 多角化된 정책의 전개를 위해서 中央政府와 서울시간의 저소득계층을 위한 주택정책의 責任과 權限, 範圍와 財源配分 등의 분담체계가 확립되어야 한다. 문제의 요체는 國家 혹은 廣域地方自治團體가 어떤 계층을 어떤 방식으로 보호해야 할 것인가 하는 점으로, 국가의 資源·所得配分政策 및 福祉政策과 서울시의 社會福祉政策 및 住宅政策間의 긴밀한 협조가 필요하다.

## 2.5 住宅市場 指向的 政策의 展開

그동안 서울시의 주택정책은 住宅供給의 擴大를 위한 택지개발 등의 建設政策과 더불어 주택가격의 안정과 無住宅家口의 自家取得을 목표로 주택시장에 대한 規制政策을 병행하여 추진하였다. 20호 이상 共同住宅에 대한 분양가격의 규제, 1가구 多住宅 소유에 대한 讓渡所得稅의 累進的 賦課 등이 현재 시행중인 住宅市場에 대한 대표적인 규제수단이다. 이러한 정책수단들은 주로 주택가격의 과도한 상승을 억제하고 일부계층에 의한 다수의 주택보유를 제어함으로써 1가구 1주택 목표를 달성하기 위한 것이지만 실제로 지역사정을 고려하여 탄력적으로 운용되지 못함으로써 오히려 住宅消費者들의 주택에 대한 수요와 이에 대한 供給構造를 왜곡시키는 역작용을 초래하고 있다.

특히 신규아파트에 대한 분양가 규제는 債券入札制의 실시에도 불구하고 新規住宅과 在庫住宅의 가격차는 프리미엄을 노리는 投機的 住宅假需要 등의 부작용을 야기하고 있으며, 大型住宅 爲主로 수요구조를 왜곡시키고 있다. 신규아파트의 가격이 채권입찰금액을 포함해서도 주택시장의 재고아파트보다 더 저렴하고

대형아파트일수록 市場價格과 分讓價格間의 차이가 더욱 커지는 현상이 대형주택에 대한 수요를 계속 증대시키고 있기 때문이다.

그동안 제기된 분양가격의 규제에 대한 비판의 요지는 첫째, 투기적 가수요를 유발할 뿐만 아니라 건설회사의 입장에서는 제한된 가격범위내에서 원가투입을 최소화하여 이윤의 극대화를 꾀하기 위한 전략을 구사하게 됨으로써 결국 총체적인 주택의 품질저하를 초래한다는 점이다. 둘째, 都市土地의 利用은 일반적으로 中心地의 비싼 땅을 集約적으로 이용하는 것이 효율적인데 분양가 규제는 오히려 外廊의 저렴한 땅을 고밀개발하도록 함으로써 중심지 토지의 浪費를 유도하고 都市空間構造를 왜곡시킨다는 점, 그리고 분양가 규제에 의해 발생하는 프리미엄을 향유하는 계층은 '가진 사람'들로서 사회의 配分的 衡平性을 더욱 왜곡시키고 있다는 점 등이다.

이러한 문제들은 기본적으로 정부의 주택시장에 대한 정책들이 당장의 문제점과 단기적인 목표에만 집착한 채 지역적인 차원에서 주택시장에 대한 構造와 特性을 파악하지 못하고 이와 같은 정부의 규제정책이 住宅需給에 미치는 영향에 대해 이해가 부족한데 그 원인이 있다. 자본주의 사회에서 정부가 시장에 개입하게 되는 까닭은 우선 自由市場經濟體制가 야기하는 分配의 不公平을 시정하는데 그 목적이 있지만 분양가 규제와 같은 정책수단은 이러한 규범적 원칙에 입각해 있으면서도 대단히 急進的, 비탄력적으로 적용됨으로써 그 효과를 왜곡시키고 있다.

주택의 수요공급은 정부의 計劃指標에 의해서보다는 市場機構를 통하여 결정되는 것이 더욱 효율적인 資源配分 方式이고 우리나라의 政治理念과도 상응하는 것이라고 전제할 때, 그리고 실질적으로 주택을 생산하는 담당자는 공공부문이 아닌 민간부문임을 감안할 때, 주택공급량과 주택가격의 결정은 市場機構의 正常化와 活性化를 통해 이루어지는 것이 바람직 하다. 따라서 시장기구의 활성화 혹은 정상화를 指向하는 입장에서는 分讓價 自律化 등의 政策的 發想의 轉換도 고려해 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 정책전환은 발생하는 문제에 대해 卽刻的이고 短篇的인 대응보다는 보다 包括的이고 長期的으로 地域住宅市場의 특성에 따라 彈力的인 대응이 가능하도록 정책수단의 개발이 필요하다. 특히 앞으로 住宅形態와 機能에 대한 주택소비자들의 選好性向이 매우 다양해질 것이므로 住宅産業的인 측면에서도 다양한 주택을 개발하고 주택의 高附加價值化를 실현할 수 있도록 정책적 지원방안이 강구되어야 한다.

## 第 3 章 서울市 住宅政策의 評價

### 3.1 住 宅 現 況

#### 3.1.1 住宅供給政策과 量的 現況

##### 1) 供給政策

###### (1) 주택프로그램별 供給實績

'88-'91년간 서울지역에 供給된 주택은 총 354,584호로서 이는 전국에 供給된 2,142,190호의 약 16.6%에 해당하는 物量이다. 住宅供給實績을 部門別로 살펴보면 公共部門에서 119,289호(33.6%)를 供給하고 民間部門에서 235,295호(66.4%)를 供給하여 民間의 역할이 主導的임을 알 수 있다. 서울시 公共部門住宅의 全國 對比 推移를 살펴보면 1988년 23.8%에서 1989년 20.8%, 1990년 16.7%, 1991년 8.1%로 계속해서 그 공급 비율이 감소하고 있다. 반면에 民間部門 住宅의 경우는 全國 對比 實績이 1988년 13.4%, 1989년 14.2%, 1990년 15.7%, 1991년 20.1%로 증가하는 것으로 나타나고 있다.

公共部門住宅 중 119,289호를 주택프로그램별로 살펴보면 永久賃貸아파트 40,103호(33.6%), 小型分讓아파트 53,071호(44.5%), 勤勞者福祉아파트 9,125호(7.6%), 社員賃貸아파트 2,948호(2.5%), 長期賃貸아파트 14,042호(11.8%)로 나타나 賃貸住宅(47.9%) 보다는 分讓住宅(52.1%) 供給이 상대적으로 더 많이 供給되었다. 따라서 住宅市場에 대한 公共의 介入이 民間部門과 같은 입장에서 분양 위주의 新規住宅供給에 치중하고 있음을 알 수 있다. 특히 長期賃貸住宅의 경우는 불법전매, 전대 등의 부작용으로 인하여 '92년이후 사업이 중단되었으며, '93년부터 公共賃貸住宅으로 전환되었다.

###### (2) 供給主體 및 住宅類型別 供給實績

1981년부터 1993년까지 서울에 供給된 住宅物量은 총 960,505호로서 이를 供

<표 3-1> 주택프로그램별 供給實績

단위: 호, (%)

구분	년도	'88-'91 공급프로그램별 비율		'88-'91 공급 계		'92실적	'93실적	'94계획
		전 국	서 울	전 국	서 울	전 국	전 국	전 국
공 공 부 문	소 계	100.0 (33.2)	100.0 (33.6)	710,347 (100.0)	119,289 (16.8)	195,000	227,000	200,000
	영구임대	21.5	33.6	152,864 (100.0)	40,103 (26.2)	37,000 (15,000)	- (31,000)	- (50,000)
	근로복지	11.0	7.6	77,811 (100.0)	9,125 (11.7)	36,000	28,000	35,000
	사원임대	2.8	2.5	19,650 (100.0)	2,948 (15.0)	11,000	10,000	15,000
	장기임대	24.1	11.8	171,424 (100.0)	14,042 (8.2)	-	-	-
	소형분양	40.6	44.5	288,598 (100.0)	53,071 (18.4)	90,000 (6,000)	- (158,000)	- (10,000)
민 간		100.0 (66.8)	100.0 (66.4)	1,431,843 (100.0)	235,295 (16.4)	380,000	468,000	350,000
합 계		200.0 (100.0)	200.0 (100.0)	2,142,190 (100.0)	354,584 (16.6)	575,000	695,000	550,000

주1 : 60㎡이상 일부미포함.

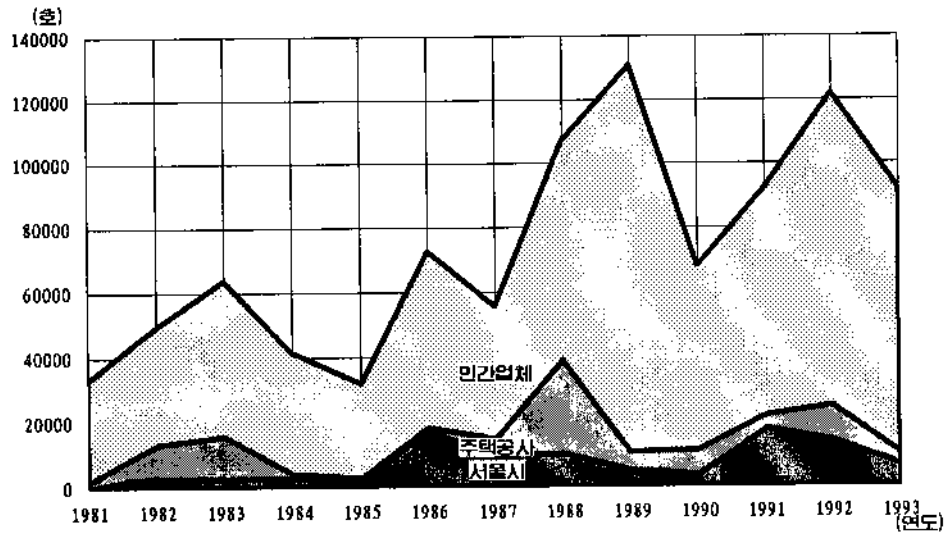
주2 : '92, '93년도 영구임대란의 ( ) 수치는 공공임대, 소형분양란의 ( )

수치는 공공분양 실적임. '94년도 수치는 '94년도 2월현재 계획수치임.

자료: 건설부, 주택건설종합계획(각년도)에서 재구성

給主體別로 살펴볼 때, 서울시는 1981년 이후 1993년까지 94,452호(10%)를 供給하였으며, 大韓住宅公社는 93,201호(10%), 民間部門은 772,853호(80%)를 각각 供給하여 民間部門에 의한 住宅供給이 주도적이었다. <그림 3-1>의 供給主體別 住宅供給을 보면 住宅供給이 일정한 週期를 가지고 循環的으로 이루어지고 있다. 특히 住宅供給의 絶對的 大部分이 民間에 의해 供給되고 있는 상황이어서 供給의 不安定性이 항상 내재되어 있다고 할 수 있다. 한편, 서울시와 대한주택공사의 供給추이를 살펴보면 이들 역시 民間部門의 建設週期와 유사한 흐름을 나타내고 있다.

供給主體別 供給實績을 통해서 드러난 公共住宅政策의 문제점은 住宅供給에 있어 公共의 역할이 民間部門에 대해 補完的 役割을 수행했다기 보다는 民間部門과 마찬가지로 景氣 依存的인 행태를 보여 왔다는 것이다. 따라서 차후 住宅政策에 있어 公共의 역할은 民間部門과의 경쟁적 관계보다는 서로 相互補完的인 役割을 수행할 수 있도록 方向조정이 필요하다.



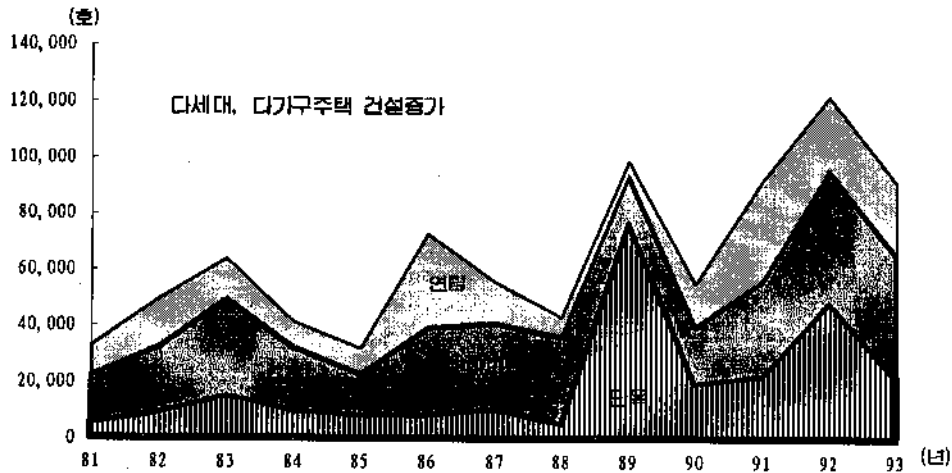
자료: 서울사정업무자료 (각 년도)

<그림 3-1> 서울시 供給主體別 住宅供給現況

住宅建設 實績을 類型別로 살펴보면, 單獨住宅은 265,262호 (31%), 아파트 365,423호 (43%), 연립주택 220,483호 (26%) 등으로 아파트가 큰 비중을 차지하고 있다. 특히 1981년부터 1985년기간 중 아파트의 建設比率은 51%로서 아파트는 1980년대 들어 가장 선호도가 높은 주택으로 자리잡고 있다. 그러나 <그림 3-2>에 나타난 바와 같이 점차 서울시내에서의 신규 아파트단지 개발을 위한 宅地確保가 어렵게 되자 기존 單獨住宅地를 중심으로 多世代 및 多家族住宅建設이 80년대말부터 급증하게 되었고 그 결과 단독주택 및 연립주택 建設의 비중이 증가하였다.

### (3) 開發事業類型別 供給實績

住宅開發事業을 宅地供給方式別로 살펴보면 公營開發方式의 비중이 점차 증가하고 있음을 알 수 있다(표 3-2). '80년대 들어 公營開發方式이 정착되고 동시에 土地區劃整理事業이 抑制('86년 4월부터 수도권 및 6대도시에 토지구획정리사업 금지, 기타도시에서 33,000㎡이하로만 시행) 됨에 따라 土地區劃整理事業에 의한 宅地供給은 '82년 이후 계속 減小되고 있다. 목동, 상계동, 수서 등 1980



자료: 서울시정업무자료 (각 년도)

<그림 3-2> 서울시 類型別 住宅建設 實績

대 들어 개발된 서울시내와 新市街地 開發과 분당, 일산, 산본, 중동 등 수도권 내 新都市開發 등이 公營開發方式에 의해 택지공급으로 사업이 진행되었다.

<표 3-2> 宅地開發方式別 宅地供給實績 (전국)

단위:백평, (%)

년도	계	공영개발	구획정리	주택단지	재개발
1982	5572.73(100.0)	1507.58(27.1)	3075.03(55.1)	869.09(15.6)	123.03(2.2)
1983	5587.27(100.0)	2217.27(39.7)	2352.42(42.1)	911.82(16.3)	105.76(1.9)
1984	6172.42(100.0)	3303.33(53.5)	1738.79(28.2)	999.70(16.2)	130.61(2.1)
1985	5031.21(100.0)	3007.88(59.8)	1410.00(28.0)	580.30(11.5)	33.03(0.7)
1986	3969.09(100.0)	2606.06(65.6)	800.00(20.2)	563.03(14.2)	0.00(0.0)
1987	4756.36(100.0)	3510.00(73.8)	702.42(14.8)	543.94(11.4)	0.00(0.0)
1988	5346.97(100.0)	3265.15(61.1)	1230.30(23.0)	851.52(15.9)	0.00(0.0)

자료: 국개원 (1991), 수도권 및 부산지역의 주택시장 분석, p.45에서 재구성

또한 自足性이 결여된 新都市建設의 否定的 波及效果 및 도시내 나대지의 부족으로 인하여 기존 주거지의 이용개선을 통한 宅地供給에 관심이 높아지면서 多世代, 多家口住宅 建設이 상당수 증가하였다.

<표 3-3> 多世代·多家族住宅 建築許可 現況

단위: 호

			'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	계
전 국	多世代	棟數	18,865	5,042	13,188	15,778	19,243	11,783	5,051	88,950
		戶數	79,902	23,363	54,029	68,634	125,583	101,622	45,001	498,134
	多家族	棟數	-	-	-	-	32,244	41,758	28,582	102,584
		戶數	-	-	-	-	127,047	172,089	124,920	424,056
서 울	多世代	棟數	6,134	876	1,585	1,490	3,846	4,311	1,963	20,205
		戶數	33,521	1,264	4,623	8,101	26,540	35,759	17,772	127,580
	多家族	棟數	-	-	-	-	10,588	20,615	15,117	46,320
		戶數	-	-	-	-	53,376	96,332	73,134	222,842

자료 : 建設部 建築計劃課

이는 多世代 및 多家族住宅에 대한 정부의 建築規制 緩和 조치로 소규모 零細 建設業者들의 住宅供給을 보다 쉽게하여 民間部門에서의 住宅供給量이 용이해졌기 때문이다. 또한 不良住宅再開發事業이 賃入者對策 및 補償問題 등으로 사업기간이 長期化되는 것과는 달리, 기본적으로 公共의 지원이나 간섭이 없이 民間의 자발적 참여에 의해 이루어지는 것도 이점으로 간주되고 있다. 다가구 주택에 대한 건축규제 완화조치는 <표 3-4>에 요약된 바와 같으며, 이밖에도 建設資金支援制度를 신설, 多世代·多家族住宅 모두 가구당 60㎡이하의 연리10%로 1년 이내 定期償還條件으로 5,600만원(8가구기준, 가구당 700만원이내까지 용자를 제공함으로써 多世代·多家族住宅은 계속 확대되는 추세이다.

한편 多世代·多家族 住宅建設은 노후화된 단독주택지역에서의 住宅供給 및 住居環境의 改善이라는 긍정적 평가에도 불구하고 최근 많은 문제점이 지적되고 있다. 多世代·多家族住宅建設의 장·단점을 보다 자세히 살펴보면, 土地所有者는 住宅建設 이후 세입자의 전세보증금을 통해 건설비를 조달하므로써 建設費用을 해결할 뿐 아니라 賃賃料 上昇의 經濟的 利得을 얻게된다. 公共의 입장에서 커다란 公共의 지원비용 없이 建蔽率, 容積率, 層數, 延面積에 대한 建築基準을 완화해 줌으로써 도시내 제한적인 토지이용의 限界를 부분적으로 해결이 가능하게 되었다. 또한 家族形成期の 가구 및 현재 購買力이 부족한 가구에게는 주택매입시 까지의 占有形態로 매우 적절한 역할을 수행할 뿐 아니라, 賃借 家口의 가구당 사용면적 및 사용방수 증가, 출입구, 부엌, 화장실 등 독립사용, 연탄아궁이 난방이 보일러 난방으로 대체되는 등 임차가구의 전반적 住居水準 向上에 기여하였다.

〈표 3-4〉 多世代·多家族 住宅建設 建築基準 緩和事項

항 목	건축기준 완화 내용
지하실 설치기준	천장높이 2/3이상 지표하에 묻힌 경우 지하실 인정(주거용 부적합) --> 천장높이의 1/2이상
옥외계단 설치허용 및 건축면적에서 부분적 제외	외부계단 설치허용 외부계단과 발코니 등 돌출부분은 건물외곽으로부터 1m제외 한 부분만을 건폐율 산정에 포함
전용주거지역 및 자연녹지지역내 건축허용	전용주거지역내 3세대이하 거주가능한 다세대주택 건축허용 자연녹지지역내에서 단독주택과 건축이 가능하게 완화
대지내 피난 및 소화용통로 설치	단독주택 제외한 모든 건축물의 대지안에서 주요 출입구로부터 터 도로까지 폭3m이상 통로설치 --> 폭2m로 완화
인접대지 경계선	공동주택은 규모와 관계없이 모든 지역에서 외벽으로부터 인접대지 경계선까지 3m이상, 처마끝으로부터 2m이상 이격 --> 다세대주택의 경우, 외벽으로부터 인접대지 경계선까지 1m이상(개구부가 있는 경우 2m이상), 처마끝으로부터 0.5m 이상 완화
건물 높이 제한	주거전용지역 및 주거지역의 경우 건축물 각 부분의 높이는 각 부분의 정북방향의 인접대지 경계선까지 거리의 2배이상 (2층이하이고 8m미만시 4배이하)로 제한
건 폐 율	사대문내 45%이하, 그 외 지역 50%이하로 서울시 건축조례 개정
다세대·다가구 주택 범위	건물당 세대수 9세대 이하에서 19세대로 규정 연면적도 330㎡초과, 동당 3층이하에서 연면적 660㎡초과 4층이하로 확대

자료: 建築法 및 住宅建設促進法에서 발췌

그러나, 都市計劃上的 開發方向이나 公共住宅政策에 관계없이 개인에 의한 개별적 사업으로 진행됨으로써 亂開發이 이루어지고, 都市基般施設의 확대없이 住宅數만을 증가시켜 주차장, 도로, 놀이터, 상·하수도 등 都市基般施設의 부족을 야기하였다. 또한 소규모 대지의 過密化에 따라 소음증대, 이웃간 사생활 침해 등 주변 住居環境의 劣惡化가 새로운 문제점으로 지적되었다.

결국 200만호 住宅建設計劃에 民間部門을 적극 참여시키기 위한 活性化對策으로서 建築規制의 緩和 및 住宅資金支援 등의 대책은 多世代·多家族 住宅建設을 일으켜 이 住宅供給 증가에 기여하였으나, 도시계획적인 측면에서 여러가지 문제를 일으킴으로써 이에 대한 補完措置가 요구되고 있다.



## 2) 量的 現況

### (1) 住宅供給과 住宅普及率

住宅普及率의 개념을 總家口數에 대한 總住宅數로서 정의할 때 住宅普及率은 지난 20년간의 지속적인 주택 공급에도 불구하고 1975년의 54.1%에서 1992년에는 50.0%로 오히려 낮아진 형편이다. 그러나 이와 같은 住宅普及率의 산정방식을 총가구수에 대한 주택수가 아닌 住宅에 대한 有效需要를 가진 가구와 所有概念으로서의 住宅이 아닌 하나의 주택을 여러개의 獨立住居空間으로 사용하는 居住概念으로서의 住宅을 고려할 때 실질적인 住宅普及率은 대폭 증가될 것이다.

이와 같이 住宅普及率은 住宅政策의 주요 指標로 이용되고 있음에도 불구하고 算定方式이나 概念定義에 따라 커다란 차이를 나타내고 있어 政策指標로서 많은 限界性이 지적되고 있다. 住宅普及率 지표에 대한 개선안을 모색하고자 統計廳에서는 1995년 센서스부터 독립주거공간의 개념에 입각한 住宅數(방, 부엌, 화장실, 출입구 등 주택시설의 이용행태와 시설수를 조사하여)를 집계할 계획을 세우고 있으므로 향후 보다 정확한 住宅普及率의 산정이 가능할 것으로 보인다.

### (2) 類型別 住宅現況

1970년대 이후 서울시내 대단위 아파트단지의 개발로 인하여 아파트 供給實績이 현저하게 증가함에 따라 1975년에 住宅在庫의 7.9%를 차지하던 아파트 비율이 1992년에는 35%로 약 4배정도 증가하였다. 이는 한편으로는 지가상승과 인구의 지속적 유입에 의해 토지의 高密開發이 이루어진 결과이며, 또 한편으로는 가족의 核家族化, 여성의 사회진출 증가, life-style의 변화 등으로 인하여 住宅選好가 단독주택에서 아파트로 변화한 데 기인한다. 이와 같은 추세는 앞으로도 당분간 지속될 것으로 전망된다.

### (3) 住宅在庫의 增加率 對比 家口數增加率

지속적인 住宅供給 擴大에도 불구하고 서울시는 만성적인 住宅不足現象을 나타내고 있다. 이는 우선 주택의 증가속도보다 住宅消費의 기본단위인 家口의 증

<표 3-5> 서울시 住宅普及率 推移

	1975	1980	1985	1990	1992
주택수 (호)	744,247	968,133	1,176,162	1,430,981	1,692,907
강북	520,332	554,275	595,809	714,400	850,609
강남	223,915	413,858	580,353	716,581	842,298
가구수 (세대)	1,375,836	1,836,903	2,324,219	2,814,845	3,383,169
강북	950,818	1,088,434	1,253,955	1,454,377	1,747,204
강남	425,018	748,469	1,070,264	1,360,468	1,635,965
주택보급율 (%)	54.09	52.70	50.80	50.84	50.04
강북	54.72	50.92	47.51	49.12	48.68
강남	52.68	55.29	54.23	52.67	51.49
단독가구	54,676	82,477	156,207	257,382	390,175*
총가구-단독가구	1,321,160	1,754,426	2,168,012	2,557,463	2,992,994
주택보급율 <sup>5)</sup>	56.33	55.18	54.25	55.95	56.56

주1 : 주택수 = 단독주택 + 아파트 + 연립주택 + 다세대주택 + 비거주용 건물내 주택

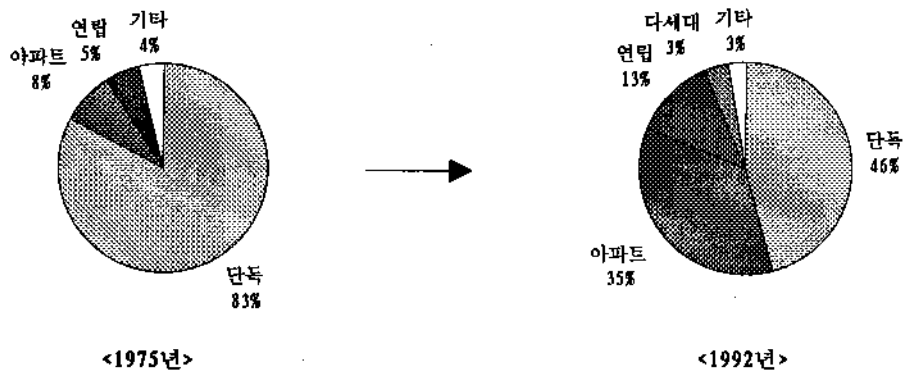
주2 : 각 년도 인구주택총조사보고에서는 주택에서 빈집제외 된 수치임.

주3 : '75년 가구수는 보통가구의 수치

주4 : '92년 가구수는 서울시 주민등록인구조사에 의한 가구수 추정치임  
(1992년 조사결과에서 단독가구 비율 11.53% 적용)

주5 : 단독가구를 주택소요가구에서 제외했을 때의 주택보급율

자료: 인구주택총조사보고 ('75년, '80년, '85년, '90년); '93서울통계연보;  
'93서울시정업무자료

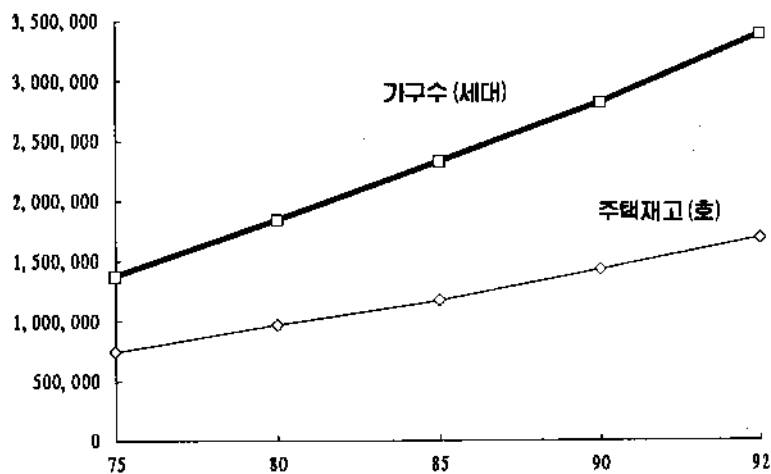


자료: 인구주택총조사보고 ('75), 서울시정업무자료 ('93)

<그림 3-3> 住宅類型의 變化 (1975, 1992)

가가 더욱 빠르기 때문인데, 지난 1975년 이후 1992년까지 住宅在庫의 增加率は 127%인 반면 家口數의 增加率は 146%로 나타났다.

<그림 3-4>는 1975년부터 1992년간 家口數의 증가추이와 住宅在庫의 증가추이를 비교한 것이다. 家口數의 증가를 나타내는 기울기가 住宅在庫의 기울기 보다 상대적으로 커 住宅在庫의 증가를 앞지르고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 추세는 주택이라는 재화의 공급한계성과 1인가구, 노인가구 등 단독가구 실수요층의 증가로 인해 당분간 계속될 것으로 전망된다. 또한 주택제고의 절대적 부족으로 인해 주민들간에 주택을 보유하고자 하는 욕구는 지속될 것으로 보인다.



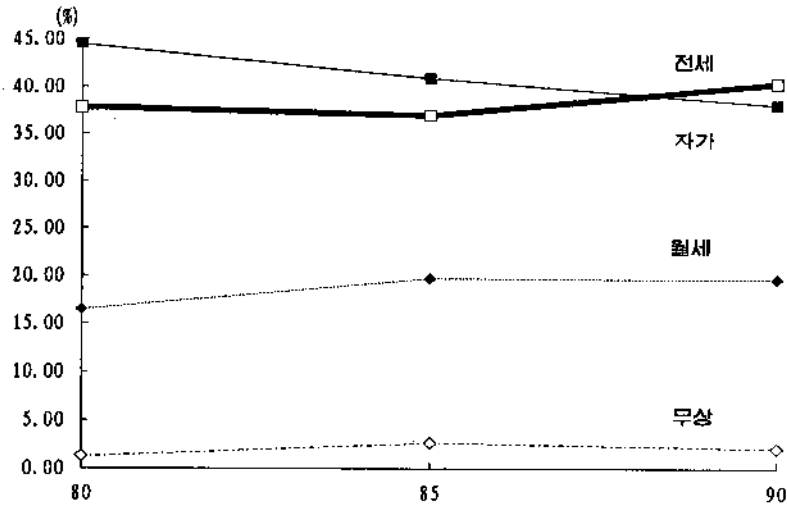
자료: 인구주택총조사보고 (각 년도), 서울시정업무자료 ('93)

<그림 3-4> 서울시 住宅在庫增加率 대 家口數增加率

### 3.1.2 質的 現況

#### 1) 所有形態別 家口比率

<그림 3-5>에서 보는 바와 같이 서울시민의 自家住宅居住率は 住宅供給의 확대에도 불구하고 점차 하락하는 경향을 보이고 있다. 자가거주가구 비율은 1980년 44.5%에서 1990년 38.1%로 낮아졌으며 傳賃家口率は 1980년 37.0%에서 1990년 40.3%로, 月賃家口率は 1980년 16.5%에서 1990년 19.6%로 오히려 상승하였다.



자료: 인구주택총조사보고 (각 년도)

<그림 3-5> 自家, 傳賃, 月賃家口의 年度別 推移

## 2) 住宅의 平均規模와 占有面積

주택의 規模別 現況을 살펴보면 <표 3-6>에서 보는 바와 같이 住宅의 平均規模는 조금씩 커지고 있음을 알 수 있다. 1975년과 1990년 住宅規模를 비교해 보면 14평 미만의 소형주택은 1975년 35.6%에서 1990년에는 16.9%로 증가하였다. 또한 29평 이상의 대형주택은 1975년 16.0%에서 1990년 33.5%로 그 비율이 상승되었다.

주택의 평균규모는 앞의 住宅規模別 比率에서 나타난 바와 같이 계속 증가하고 있으며 住宅規模의 증가에 따라 1인당 점유면적도 증가하고 있다. 기본적인 주택의 질적 지표로서 家口當 使用房數 및 1人當 使用房數와 家口當 占有面積과 1人當 占有面積을 추산해본 결과 평균가구원수는 감소한 반면 가구당 사용방수는 1980년 2.0개에서 1990년 2.5개로, 가구당 점유면적은 '75년 10.0평에서 '90년 14.7평으로 증가하였다.

<표 3-6> 서울시 주택규모의 변화, 家口當 및 1人當 房數, 使用面積

	1975	1980	1985	1990	1992
규모별 주택 비율					
14평 이하 (%)	35.6	26.4	16.0	16.9	
14평 ~ 29평 (%)	48.5	49.9	49.0	49.6	
29평 이상 (%)	16.0	24.3	35.1	33.5	
가구당 사용방수 (개)		2.03	2.12	2.48	2.68
1인당 사용방수 (개)		0.45	0.52	0.66	0.86
가구당 사용면적 (평)	10.30			14.67	19.23
1인당 사용면적 (평)	2.15			3.92	5.89

자료: 인구주택총조사보고 ('75, '80, '85, '90), 서울통계연보 ('93)로부터 추산.

'92년 자료는 주공 조사자료를 분석한 결과임.

<표 3-7> 서울시 단칸방 居住家口의 推移

단위: 세대, %

구분	단칸방거주 가구			단칸방거주가구율1			단칸방거주가구율2		
	'80	'85	'90	'80	'85	'90	'80	'85	'90
계	887,660	966,155	885,750	48.32	41.57	31.47	46.71	38.34	26.61
연평균 증가율		2	-2		-3	-5		-4	-6
강북계	496,371	565,260	498,049	45.60	45.08	34.24	43.58	41.66	29.23
강남계	391,289	400,895	387,791	52.28	37.46	28.50	51.21	34.48	23.86

주1: 단칸방거주가구율1 = 단칸방거주가구/일반가구

주2: 단칸방거주가구율2 = (단칸방거주가구-단칸사용단독가구) / (일반가구-단독가구)

자료: 인구주택총조사보고, 80년 (p. 182-199), 85년 (p. 209-226), 90년 (p. 217-239)

단칸방 거주가구의 실태는 <표 3-7>에 나타난 바와 같이 1980년 이후 5년단위로 4~6%씩 감소경향을 보이고 있다. 그러나 1990년 현재 單獨家口를 제외한 2인 이상의 一般家口 중 26%이상이 단칸방에 거주한다는 사실은 아직도 過密住居의 문제가 심각하다는 것을 나타내고 있다. 1992년의 한 조사결과에 의하면 서울시의 無作爲標本 4,982가구중에서 인체공학기준에 의한 最低住居基準 이하의 가구는 면적 및 방수 최저기준에서 각각 21.3%와 22%로 나타났다.

<표 3-8> 最低住居基準에 의한 住居水準

人體工學基準에 의한 最低住居基準

가구원수	방 수	면 적
2	1	6.0평
3	2	7.8평
4	2 - 3	8.5 - 9.6평
5	3	10.3평
6	3 - 4	11.0 - 12.3평
7	4	12 - 12.9평



最低住居基準 以下 家口

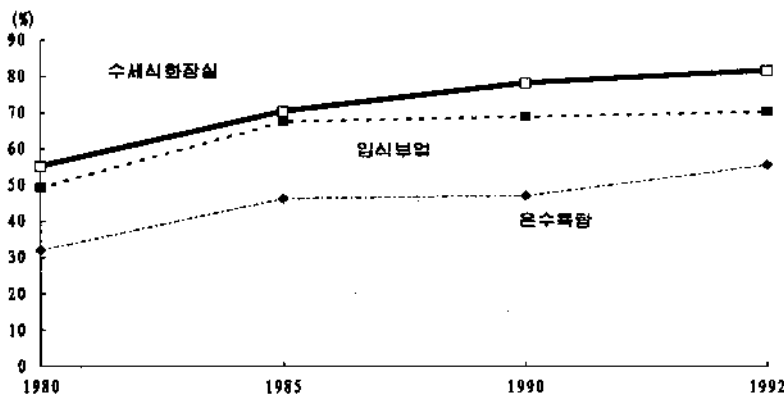
가구원수	면적기준	방수기준
2인	6.0%	-
3인	5.6%	5.7%
4인	6.5%	11.2%
5인	2.3%	3.0%
6인	0.6%	1.6%
7인	0.3%	0.5%
계	21.3%	22.0%

주1: 국토개발연구원(1986)의 거주기준을 주택공사 조사자료(1992)에 적용하여 산출.

주2: 1) 기존 건축가들에 의해 인체치수를 고려하여 산정된 기준임.  
2) 7세 이상 아동은 부부와 취침분리, 13세 이상 이성형제의 취침분리, 동성형제의 경우 방당 2인까지 동거가능한 것으로 봄.

### 3) 施設現況 (입식부엌, 수세식화장실, 온수목욕탕)

공동주택의 확대와 住宅平均規模의 증대에 따라 住居施設의 측면에서도 많은 개선이 이루어졌다. 입식부엌, 수세식화장실 및 온수욕탕 보급율 등의 지표를 보면 1980년 각각 49.2%, 55.1%, 32.0%에서 1990년에는 각각 68.7%, 77.8%, 46.9%, 1992년 標本 調査結果에서는 70.3%, 81.5%, 55.6%로 계속 향상되고 있음을 알 수 있다.



자료: 인구주택총조사보고('80, '85, '90), 주택자료분석('92)

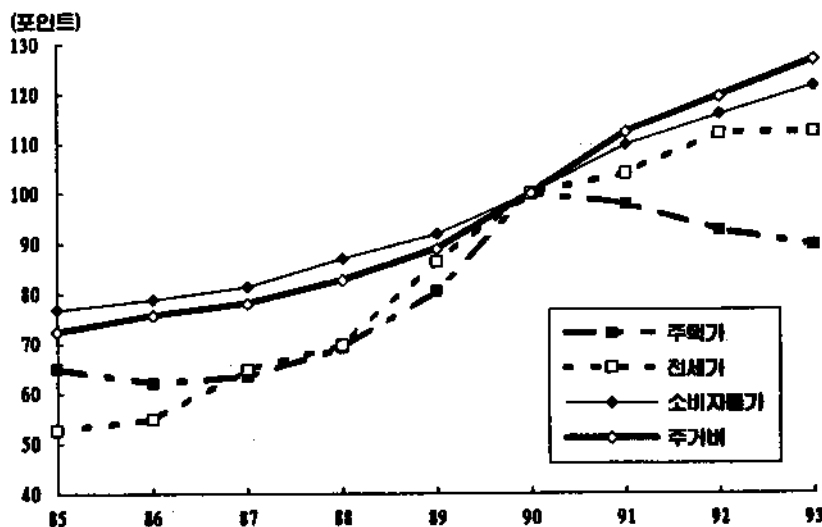
<그림 3-6> 서울시 住居施設 普及 推移

### 3.1.3 住居費負擔 및 住宅價格 變化

#### 1) 住宅價格 및 傳賃價格의 推移

自家率의 감소경향과는 달리 서울시민의 자기집 마련 욕구는 계속적으로 증대되고 있다. 이와 같은 현상은 안정된 주거생활을 영위하기 위한 기본적 욕구의 반영은 물론 住宅價格의 上昇으로부터 발생하는 資本利得에 대한 기대치가 계속 높아지고 있음을 반영하는 것이라 볼 수 있다. 특히 1980년 후반 이후 住宅價格의 급등과 연이은 住宅賃貸料의 대폭적인 상승은 이와 같은 추세를 부추겼다고 볼 수 있다.

1980년 중반까지 안정적이던 住宅價格은 1987년 이후 1990년까지 2배 가까이 상승하였으며, 傳賃價格은 계속 상승세를 유지하며 住宅價格上昇率을 상회하고 있다. <그림 3-7>에서와 같이 住宅價格 및 傳賃價格의 상승은 주거비 상승을 주도하여 1990년 이후 住居費指數는 물가상승율지수를 상회하고 있으며 住居費負擔에 대한 압박을 크게 하고 있다.

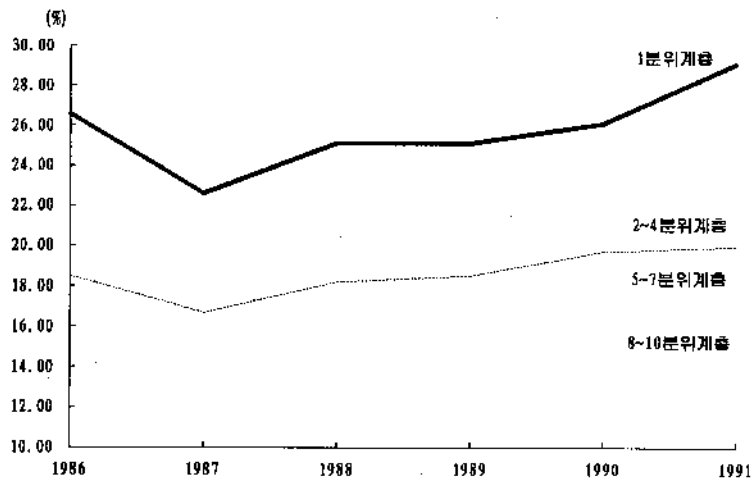


주: 소비자물가지수 및 매매, 전세가지수는 1990=100기준으로 환산.

자료: 한국주택은행 (각년도), 도시별 주택가격 동향조사

통계청 (1994), 1993 물가연보

<그림 3-7> 서울시 住宅/傳賃價格指數, 物價/住居費指數 推移



자료: 대한주택공사(1993), 불량주택재개발사업의 문제점과 개선방안연구.

<그림 3-8> 所得別 住居費負擔率 推移 (都市平均, 1986-1991)

특히 이와 같은 주거비 압박은 都市勤勞者 所得別에 따라 커다란 차이를 나타내고 있다. <그림 3-8>의 所得別 住居費負擔率의 추이를 보면 最低所得層인 1분위 계층의 주거비부담은 차상위계층에 비해 월등히 높다. 뿐만 아니라, 그 변화폭 또한 상대적으로 크게 나타나 도시내 最低所得階層의 주거문제가 심각함을 알 수 있다. 이는 지난 기간동안 量的擴大 위주로 추진된 住宅政策이 중산층이상에 계는 주거안정 및 住居水準의 전반적인 향상을 가져온 반면 계층간 형평성의 측면에서는 오히려 문제를 악화시켰음을 증명해주고 있다.

한편, 1992년의 표본조사자료(대한주택공사)의 분석결과 서울시 가구의 연평균소득에 대한 住宅價格의 비는 10.3배로 나타나고 있어 都市勤勞者의 자기집장만이 미국의 3.4배, 동경의 7.7배와 비교하여 훨씬 어려운 것으로 분석되었다.

<표 3-9> 外國의 年所得 對比 住宅價格

미 국	영 국	서 독	일 본	
			전 국	동 경
3.4('87)	4.4('87)	4.6('86)	5.9('92)	7.7('92)

자료: 국토개발연구원 (1994), "주택정책 현안과제와 대책",  
주택공급확대방안에 관한 정책토론회



## 2) 住宅價格과 分讓價의 推移

신규로 供給되는 아파트의 分讓價規制는 주택시장에 대한 公共의 개입중 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 분양가규제는 1977년부터 시행되었으며 1981년까지는 分讓價 上限線이 평형에 관계없이 평당 일정 금액으로 결정되어 왔다. 분양가규제제도가 低所得層의 주택구입기회를 보다 확대시키기 위해 도입된 본래의 취지와는 달리 투기꾼들에게 지액의 불로소득을 확보해 주는 수단이 됨에 따라 분양가규제의 不作用을 개선하기 위해 1982년 이후에는 25.7평을 초과하는 평수에 대해 分讓價格을 차등적으로 적용하게 되었다.

그러나 25.7평 초과규모에 대한 分讓價 上限線은 1982년 평당 134만원으로 결정된 이후 8년간 고정됨으로써 분양가와 중고주택가의 隔差는 다시 심화되었으며, 분양가규제에 대한 찬반논의 속에서 단계적인 보완 조치로 1989년 11월부터 原價連動制가 도입되었다. 원가연동제하의 분양가상한은 택지비 및 표준건축비에 적정이윤을 포함하여 산정되며, 매년 宅地費 및 建築費의 변동을 감안하여 조정되고 있다. <그림 3-9>에서 보는 바와 같이 건축비의 變化는 1989년 이후 建設景氣의 과열로 인하여 약간 상승하였으나 宅地價格이나 住宅價格의 증가율에 비하여는 상대적으로 안정적이다.

특히 宅地價格의 상승율이 가장 크게 나타나 주택가격 상승의 주원인이 되었다. 宅地價格의 변동을 감안한 分讓價 산정으로 가격격차는 조금 완화되었으나 원가연동제하에서 산정되는 분양가 역시 中古住宅價에는 크게 미치지 못하는 것으로 나타났다.

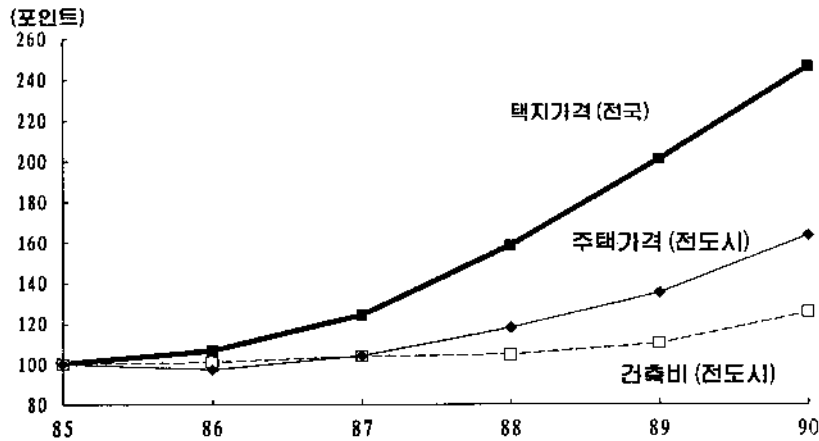
<표 3-10> 아파트 分讓價 上限線의 變化

단위: 만원/평

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1988	1990	1991	1992	1993
전용면적 (85㎡이하)	55	68	78	90	105	105	115	126.8	139.5	175.7	192.6	193.6
전용면적 (85㎡초과)	55	68	78	90	105	134	134	134				

주: 1990년 이후 자료는 주택공사 분양주택 가격임 (내부자료).

자료: 대한주택공사(각년도), 주택핸드북



자료: 한국토지개발공사(1990), 도시통계연감.  
한국주택은행(각년도), 조사부.  
대한주택공사(각년도), 주택핸드북.

〈그림 3-9〉 宅地價, 建築價의 推移

### 3.1.4 住宅供給政策의 評價 要約

1980년초부터 현재에 이르기까지 住宅政策의 供給 측면에서 나타난 특징은, 公共 및 民間部門의 役割분담에 있어 民間部門의 役割이 절대적이라는 것과 公共으로서의 役割이 미비하다는 점이다. 民間部門의 住宅供給은 利潤極大化라는 경제논리에 의해 전반적인 경제주기와 관련하여 불규칙적으로 이뤄져 왔으며 分讓을 위한 아파트를 주로 供給하여 왔다. 한편 서울시나 대한주택공사 등 公共部門의 住宅供給 역시 民間部門의 공급주기와 유사한 행태를 보이고 있으며 民間의 불규칙적인 住宅供給을 완화시켜주는 보완적 役割을 수행하지 못하였다.

公共部門 役割의 부재는 住宅供給의 내용에서도 잘 나타난다. 永久賃貸住宅이 공급되는 등 보다 실질적인 低所得層住宅政策이 마련되었으나, '88년 이후의 주택공급내용에서 나타난 바와 같이 상대적으로 분양위주의 주택을 공급해왔다. 이와 같은 특징은 주택공급에 대한 公共介入 및 參與의 목적이 국민의 福祉指向이라는 차원에서 보다 명확히 설정되어야 할 필요성을 시사하는 것이다.

住宅政策의 또 다른 특징은 주택공급계획이 物量的이고 總量的이라는 점이다. 주택문제의 심각성을 흔히 住宅普及率이라는 量的指標를 통해 저울질한다거나, 충분한 공급이 이뤄지면 주택문제는 해결될 수 있다는 식의 접근방식은 오래전

부터 지양되어야 할 과제로 논의되고 있다. 200만호 住宅建設計劃은 당시의 심각한 住宅價 및 賃賃料上昇 問題를 우선적으로 해결하기 위해 공급능력을 총동원하고 계획이상의 성과를 거두었으며, 그 결과 '90년 이후 주택가상승이 안정세를 찾게되는 등 긍정적인 효과로 평가되고 있다. 그러나 주택공급체계의 中産層 指向性으로 인하여 저소득층의 주택문제에 대한 근본적 처방은 여전히 결여된 상태이며, 이는 도시근로자가구의 階層別 住居費負擔率의 變化, 단칸방거주가구의 실태, 인제공학적 기준에서의 最低住居水準家口 등을 통해서 확인할 수 있었다. 따라서 住宅政策의 效果를 보다 제고하기 위해서는 다양한 계층을 위한 다양한 주택프로그램의 개발 뿐 아니라 이 두가지의 실질적인 연계를 위한 住宅供給體系가 마련되어야 한다는 것이다.

住宅供給政策과 관련하여 두드러진 또 하나의 특징은 分讓價規制라는 市場規制政策의 존속과 住宅供給을 촉진시키기 위한 규제완화 조치이다. 다른 나라에서는 찾아보기 힘든 분양가규제책은 수요자에게는 엄청난 금액의 프리미엄을 확보할 수 있는 기회로 인식됨으로써 만성적인 住宅需要 초과현상의 주원인이 되어왔으며, 民間建設業의 주택건설의욕을 제한시키고 주택수급의 자율적인 조정을 어렵게 하였다.

1990년대에 들어서는 200만호 住宅建設計劃에 民間部門을 보다 적극적으로 참여시키기 위해 건축규제 완화 및 住宅建設促進法 개정 등의 조치가 발표되었다. 小規模 建設業者들에 의한 기존 주거지내의 多世代·多家口住宅 建設 활성화는 새로운 형태의 賃賃주택의 공급을 촉진시키는 계기가 되었다. 뿐만 아니라 택지부족문제 해결을 위한 再建築活性化 措置로 인하여 불량주거지내에서의 再開發·再建築事業이 활발해지고 있다. 그러나 住宅供給을 촉진시키기 위해 마련된 건축규제 완화조치는 도시기반시설에 대한 충분한 검토가 없이 사업추진을 허용함으로써 都市計劃的 側面에서 많은 문제점을 야기하였으며 이에 대한 公共의 적절한 대처가 요구되는 상황이다. 따라서 住宅供給政策과 관련된 公共規制裝置 및 緩和의 범위와 기준설정은 새로운 住宅政策方向設定에 있어서 중요한 과제가 되고 있다.

## 3.2 低所得層 住宅政策 評價

### 3.2.1. 低所得層 住宅政策

#### 1) 公共住宅

##### (1) 供給政策의 類型

우리나라의 低所得層을 위한 주택정책은 公共住宅供給을 기본으로 하고 있다. 公共住宅은 低所得層에 대한 개념정립방법, 주요 供給主體 그리고 運營方法, 供給對象, 財源, 賃貸期間 및 住宅規模 등에 따라서 다양한 프로그램이 있는데, 이들 프로그램의 관리주체가 되는 供給主體는 지자체 및 주공과 같은 공공부문으로서 주로 賃貸住宅의 공급을 추진하였다.

이들은 장기임대, 영구임대, 사원임대주택, 공공임대주택 등으로 분류할 수 있는데 長期賃貸住宅은 중·저소득계층의 自家住宅 마련을 유도하기 위해 일정기간 임대후 분양하는 주택으로 10~15평 규모로써 공급하고 있다. 永久賃貸住宅은 자력으로 주택을 마련할 수 없는 도시영세민의 住居生活安定을 위하여 공급하고 있으며 주요 공급대상자는 生活保護階層이다. 또한 임대료 부담이 가능한 계층을 위주로 '93년부터 公共賃貸住宅制度를 도입하고 있다. 勤勞者를 위한 住宅은 근로복지주택과 사원임대주택으로 구분할 수 있으며 근로복지주택은 無住宅 勤勞者에게 분양되는 분양주택이다.

低所得層을 위한 賃貸住宅供給 절차를 보면 우선 建設部長官이 공공임대주택 건설계획을 수립하고 각 연도별로 住宅建設綜合計劃에 반영하도록 하고 있다. 그리고 지자체와 주공은 賃貸住宅을 우선 건설해야 하고, 임대주택의 建設基準, 福利施設의 설치기준 등은 住宅建設促進法을 준용하도록 되어 있다.

##### (2) 公共住宅 建設實績

長期 및 永久賃貸住宅을 포함한 공공주택 건설사업은 低所得 및 無住宅者의 住居安定을 위하여 1988년부터 정부의 住宅 200萬戶 建設計劃에 의해 본격적으로 시작되었다.

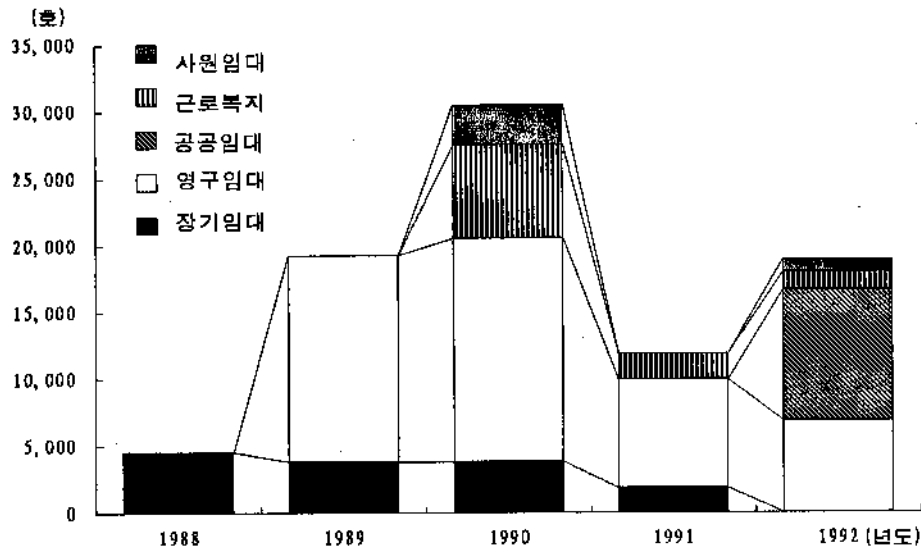
<표 3-11> 公共住宅供給 프로그램 現況

(단위 : 호)

구 분	장기임대	영구임대	근로복지	사원임대	공공임대	
					재정 및 기금지원	(민간 장기임대)
건설년도 공급년도	'82-'91 '82-'91	'89-'92 '89-'92	'90- '90-	'90- '90-	'92-'93 '93-	'92- '93-
규모 임대기간 매각제한 기간	18평 이하 5년	7-12평 영구(2년단 위) 50년	18평 이하 2년	18평 이하 50년 10년	15평 이하 50년(2년단 위)	18평 이하 5년 5년
공급대상  재원	일반청약 저축자(도 시근로자 평균소득 이하) 가금: 400 -1,400만원	영세민, 모자 가정, 도시근 로자 소득 80 %이하 청약 저축가입자 재정: 85% 임대보증금: 15%	제조, 위생서 비스업등 근 로자에 분양 (도시근로자 평균소득이 하) 기금: 1600만원	제조, 전기, 가스업 종사 자 등 (도시근로자 평균소득이하) 기금: 1,700만원 3%	일반청약 저축자  재정: 50% 가금: 20(3%) 입주자부담금 : 30%	좌 등  융자금 : 1,500만 원 (3%)
공급주체  실적(호) ( '93전 국) 임대로	주공, 지자체, 민간 301,041  보증금: 500만원 월세: 6만원 (시중의 60% 수준)	주공, 지자체 190,077  평형에 따라 보증금: 100 ~ 200만원 (시중의 30- 45% 수준)	지자체, 주 공, 주택사업자, 기업 112,931 ( '92까지) 고용자와 근로자간 협의로 결정	주공, 지자체 주택건설, 사 업자고용자 52,318  고용자와 근로자의 합의로 결정 가능	지자체, 주공  지자체: 1,957 주 공: 5,055	민간  민간: 23,900

자료 : 신주택미디어(1994.), 주택사업실무편람(2). 재구성.

정부는 당초 주택 200만호 건설기간동안 永久賃貸住宅을 총 25만호 건설하기로 하고 그외에 勤勞福祉住宅 15만호, 社員賃貸住宅 10만호, 長期賃貸住宅 15만호를 건설하는 등 총 65만호의 公共住宅을 건설할 계획이었다. 그러나 1988년부터 1992년까지 실제 건설한 규모는 전국적으로 長期賃貸住宅만이 17만호를 넘어서 목표량을 초과달성 하였을 뿐이며, 永久賃貸住宅은 19만호를 공급하는 등 기타 公共住宅은 供給 目標量을 달성하지 못하였다.



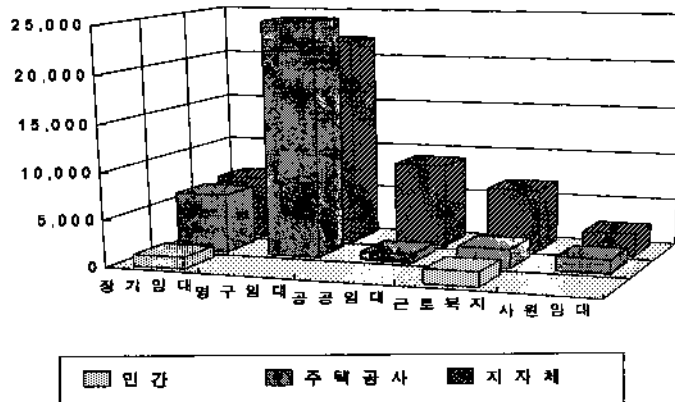
자료 : 대한주택공사(각년도), 주택핸드북, 재구성.

<그림 3-10> 公共住宅프로그램別 供給現況

전국적인 차원에서 공공주택 建設은 1988년 이후 1990년까지 점차 증가하다가 '90년 이후부터는 감소하게 되어 총 649,095호의 건설에 그쳤다. 서울시의 경우 '88년부터 '92년까지 총 84,922호가 供給되어 서울시 전체가구 2,814,854('90년 기준)호의 약 3%가 惠澤을 받고 있다. 가장 많이 供給한 時期는 1990년으로 3만여 호(5년의 기간중 35.8%)를 建設하였으며, 가장 많이 供給한 주택프로그램은 永久賃貸住宅으로 4만 6천여호를 供給하였다. 長期賃貸住宅은 永久賃貸住宅 프로그램이 등장하면서 점차 供給規模가 감소하고 있다. 또한 1990년부터 供給하기 시작한 勤勞福祉住宅의 場合에서 供給량이 점차 감소하고 있으며, 社員賃貸住宅은 약4천가구 정도 供給이 이루어 졌다. 그리고 1992년에는 약 1만호의 公共賃貸住宅 供給이 이루어졌다.

서울의 공공주택 供給主體別 供給량은 地自體(55.0%), 大韓住宅公社(41.8%) 그리고 民間(3.3%)의 순인데, 지자체는 다른 供給주체에 비해 주택프로그램별로 비교적 고른 供給量을 보이고 있다. 영구임대주택은 지자체와 주택공사가 주로 供給하는데 그 供給量은 다른 프로그램에 비해 주목할만 하다. 公共賃貸住宅에 대해 民間참여가 저조한 것은 높은 土地 및 住宅價格 때문에 저렴한 토지를 확보하기가 어렵고 장기적으로 자금회전이 불가능하기 때문이다. 그러나 全國的

次元에서 民間部門에 의한 공공주택 공급규모는 자치단체 등의 公共部門보다 많다. 이는 지방에서 民間部門이 공급한 長期賃貸住宅 공급실적이 높기 때문인데, 중소사업자의 경우 공공임대주택 건설은 政府의 補助金 등의 혜택을 받을 수 있으므로 資金問題를 어느정도 해결하고, 임대기한 만료후 分讓을 할 수 있어 收益性을 보장받을 수 있기 때문이다.



자료 : 대한주택공사(각년도), 주택랜드북. 재구성.

<그림 3-11> 供給主體別 公共住宅 供給現況

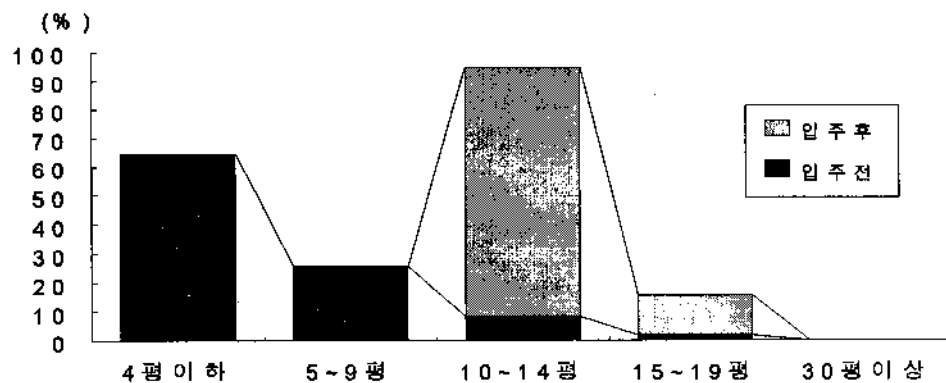
## 2) 永久賃貸住宅 供給과 住居狀態 變化<sup>1</sup>

1994년 현재 住宅在庫중 公共住宅이 차지하는 비율은 매우 낮다. 그동안 가장 많은 공급이 이루어진 永久賃貸住宅에 대한 조사 사례를 바탕으로 입주전과 입주후의 住居狀態를 비교해보고, 입주자가구의 주거상태에 대한 滿足度를 살펴봄으로써 공공임대 住宅政策의 구체적인 效果를 분석해보면 다음과 같다.

1. 영구임대주택의 공급으로 인한 주거상태변화를 살펴보기 위하여 '영구임대주택 입주 자선정기준 및 순환체계에 관한 연구'(1992) 자료를 이용하였다. 이 자료는 1991년 3월 서울 번동, 광명 하안, 천안 성정, 목포 상동 등 4개 지역의 영구임대주택단지 1,103가구(서울:241가구)를 대상으로 한 표본조사결과로서 본 연구에서는 서울 자료만 이용하였다.

## 住宅規模 및 房數의 變化

永久賃貸住宅에 입주한 저소득층의 住宅의 規模變化를 보면, 입주하기 이전에는 4평이하의 주택에 거주하는 비율이 64.3%로 매우 높았으나 영구임대주택 공급으로 이들의 住宅規模는 10평 이상 增加 하였다. 前住宅에서의 거주면적도 5~9평이 25.7%를 차지하고 있으나 영구임대주택은 10~14평형이 주로 공급되었고, 平均使用房數도 1.3개에서 2개로 증가하여 1人當 住居面積이 매우 향상되었음을 알 수 있다.



자료 : 대한주택공사(1992), 영구임대주택 입주자선정기준 및 순환체계에 관한 연구.

<그림 3-12> 住宅規模의 變化

## 住宅施設의 變化

永久賃貸住宅의 공급으로 低所得層 住居狀態에 가장 큰 변화를 일으킨 것은 住宅의 施設이다. 저소득층은 대개 賃貸料가 저렴한 이유로 낡고 비현대적 설비의 주택에 많이 거주하기 때문에 공동주택 공급은 저소득층에게 상당한 施設改善의 효과를 가져왔다.



<표 3-12> 住宅施設の 變化

단위 : %

구 분	전용화장실 이용율(%)	수세식화장실 이용율(%)	연탄 사용율 (%)	유류 및 가스사 용율 (%)
입 주 전	11.9	8.5	97.6	1.2
입 주 후	100.0	100.0	0.0	100.0

자료: 대한주택공사(1992), 영구임대주택 입주자선정기준 및 순환체제에 관한 연구.

영구임대주택에 입주 이전에는 전용화장실 이용율은 11.9%에 지나지 않으며, 화장실의 施設도 입주전 8.5%가 수세식 화장실을 이용하였다. 그러나 영구임대주택 입주후에는 전체 가구가 전용화장실 및 수세식을 이용하게 되었으며, 暖房方式에서도 영구임대주택에 입주하기 전에는 97.6%의 가구가 연탄을 사용하였으나, 입주후에는 중앙난방방식 또는 도시가스를 사용한 개별난방방식으로 개선되었다.

#### 賃貸料 負擔의 輕減

永久賃貸住宅의 賃貸料는 市中保證金보다 약 30% ~ 45% 낮고 月賃輕減額도 약 8만원 ~ 14만원에 이르러 低所得層 住居安定에 상당한도움이 되는 것으로 평가되고 있다.

<표 3-13> 住居費의 變化

단위 : 만원

구 분	시장임대료 (A)1	영구임대주택 임 대 료(B)	임대료 경감액 (A) - (B)	월평균 가구 소득	연소득대비 감액비율2
7평 미만	보증금 291.05	132.0	159.05	35.64	28.79%
	월 세 10.26	2.65	7.61		
12평 미만	보증금 596.25	178.5	417.76		59.29%
	월 세 17.75	3.58	14.17		

주1: 임차가구에 대한 조사결과임.

2: 연간 소득대비 경감액 비율 = 연간임대료경감액 / 연간소득

연간임대료경감액 = 보증금(2할이율 계산) + 월세(연간으로 계산)

연간소득 = 평균가구소득 \* 12

자료: 대한주택공사(1992), 영구임대주택 입주자선정기준 및 순환체제에 관한 연구.

일반 市場賃賃料과 영구임대주택에 입주하으로써 지불하는 임대료 輕減效果는 작은 평수에서보다 큰 평수에서 더 큰 것으로 분석되었다. 月平均 家口所得이 약 36만원이라고 할 때, 7평 미만에 거주하는 주민은 연간 소득의 29%가량, 12평 미만에 거주하는 주민은 年間所得중 59%가량의 所得對比 費用節減效果를 보고 있는 것으로 분석되었다.

### 3.2.2 不良住宅再開發事業

#### 1) 不良住宅再開發事業 制度 現況

공공주택정책이 新規供給위주의 低所得層政策이라고 한다면 기존의 저소득주민이 거주하는 住宅의 質的 向上을 위한 주택정책 프로그램은 住宅改良 再開發事業과 住居環境改善事業이 있다. 주거환경개선사업은 토지 및 건물소유자가 직접 재건축하는 現地改良方式과 집단적으로 아파트 등을 건설하는 共同住宅建立方式이 있다.

이들 사업의 目的은 열악한 주거상태에 있는 저소득층 밀집 주거지역을 재개발 또는 개선하여 주거의 質的 環境改善, 都市 土地의 高密利用, 都心空洞化의 방지, 公共用地의 확보 그리고 低所得層의 福利를 증진시키는데 있다. 그러나 不良住宅地域의 全面撤去와 공동주택 개발에 의한 1980년대의 合同再開發事業은 賃入者階層을 축소한 都市低所得層의 광범위한 저항을 야기하였다.

서울시에서 사업시행이 이루어지지 않은 不良住宅密集地域은 <표 3-15>에서 보는 바와 같이 총 6,203,000m<sup>2</sup>으로 서울시 垜地面積 209,487,224m<sup>2</sup>( '92년)의 약 3% 가량을 차지하고 있다. 이중 대부분이 住宅改良再開發事業 지역으로 지정되어 있으며, 그 면적은 약3,528,000m<sup>2</sup>(全體 未施行地域의 56.9%), 대상건물은 3만 3천여동이다. 住居環境改善事業 지역은 약292,000m<sup>2</sup>(전체 미시행지역의 4.7%)의 면적에 약 3천동이 대상건물이며, 아직 2,383,000m<sup>2</sup>(전체 미시행지역의 38.4%)의 지역은 개발사업유형이 未指定된 상태이다.

<표 3-14> 不良住宅再開發事業 制度

구 분	주택개량재개발사업 (합동재개발)	주거환경개선사업	
		현 지 개 량	공 동 주 택
근 거 법	도시재개발법	도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법	
지구지정 요 건	건축법상 대지면적의 최소한 도에 미달되는 토지, 노후 불량 건축물 밀집지역 내화구조가 아닌 2층이하의 건축물이 2/3이상 지역	대상면적이 2,000m <sup>2</sup> 이상인 지역 노후 불량주택이 건축물 총수의 1/2이상 재개발구역으로 토지면적의 1/2이상 소유자가 재개발사업을 원하지 않는 지역 철거민 50세대이상 수용지역, 인구밀도가 300인/1,000m <sup>2</sup> 이상 지역	
주민의 동의	주민과 토지소유자의 2/3이상 건축물 소유자의 90%이상	토지 및 건물소유자의 2/3이상 3개월이상 거주한 세입자의 1/2이상	
사업계획승인	서울시	건설부장관	
시 행 자	재개발조합(1순위) 지자체, 공사, 특수법인	주 민: 주택개량 지자체: 공공시설정비	주공, 각 지자체별 도시개발공사
주택 건설상의 특 징	분양 아파트	단독, 연립주택 건설 또는 개량	분양아파트(18평이하) 세입자용 장기 영구 임대 아파트 건설
시공자 선정방식	공개경쟁	주민이 직접선정 지자체는 공공설비	도시개발공사 대한주택공사
토지확보	사유지 등의 수용 국공유지는 착공전 매입	국공유지 불하	토지의 매입, 수용
사업 지원	국민주택기금 융자 1,200만원(전용면적 60m <sup>2</sup> 이하 주택)	개량자금융자: 1,200만원 국민주택자금:900만원 채특자금: 500만원	개량자금융자: 1,200만원 국민주택자금:900만원 채특자금: 500만원
이주 대책	시공업체로부터 융자 보상금 지급	토지, 건물소유자: 보상금, 분양권 세입자: 주거대책비 또는 임대주택임주권	토지소유자: 분양 또는 장기임대주택 세입자: 장기 또는 영구 임대주택, 건설 기간중 가수용대책

자료 : 신주택미디어 (1994), 주택사업실무편람(1).

대한주택공사(1991), 대도시 재개발사업 잠재력 및 타당성 조사연구.

<표 3-15> 未施行된 不良住宅地區 現況

구 분	구 역 수 (구역)	대상건물 (동)	시행할 면적 (천m <sup>2</sup> )	면적의 비율 (%)
계	104	41,770	6,203	100.0
주택개량재개발	64	33,280	3,528	56.9
주거환경개선	17	2,620	292	4.7
지구지정대상지역	23	5,870	2,383	38.4

자료 : 서울시주택국 (1994. 2), 참조.

## 2) 住宅改良再開發事業 推進 現況

주택개량재개발사업은 都市再開發法에 의하여 建築法上 대지면적의 최소한도에 미달되는 토지, 老朽不良建築物 密集地域에서 시행하도록 되어있다. 1994년 현재 서울시에서 시행된 住宅改良再開發事業으로 67,408동이 철거되고 143,320호가 건설완료되었거나 건설중에 있다. 사업시행으로 인한 戶數의 增加率は 이미 完了된 住宅改良再開發에서는 164% 가량으로 施行中인 사업의 경우에는 254%로 고층고밀화가 가중되고 있음을 알 수 있다.

<표 3-16> 住宅改良再開發事業 推進 現況

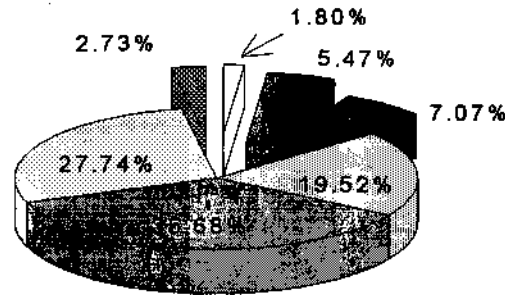
구 분	구 역 수	시행면적 (천㎡)	대상건물 (동)	건설가구 (호)	호수 증가율
계	249	12,090	99,681	143,320	-
완 료	118	3,851	31,027	50,906	(164.1%)
시행중	68	4,809	36,381	92,414	(254.0)
미시행	63	3,430	32,273	-	-

자료 : 서울시주택국(1994. 6). 참조.

1993년 1월 현재 진행되고 있는 住宅改良再開發事業중 合同再開發 방식으로 시행되고 있는 지역의 規模別 供給分布를 살펴보면, 총 47,689세대중 26~35평형이 35.7%, 36~48평형이 27.7%로서 中·大型化 趨勢가 뚜렷하다. 이에 반해 19~25평형은 19.5%, 國民住宅規模 以下인 18평 이하의 경우에는 6.3%에 불과하다. 不良住宅再開發地域의 平均住宅面積이 약15평 이하인 점을 고려할때 중대형 주택의 공급으로 사실상 경제적 형편이 어려운 原住民들은 프리미엄을 받고 타지역으로 이주해나가게 됨으로써 再定着率이 저조하다.

단위: 평

- ~12
- 13~15
- 16~18
- 19~25
- 26~35
- 36~48
- 49~



주 : 건립세대 500가구 이상 사업지역만 포함  
 자료 : 대한주택공사(1993), 불량주택재개발사업의 문제점과 개선방안 연구.

<그림 3-13> 合同再開發 規模別 供給分布('93.1. 현재)

### 3) 住居環境改善事業 推進 現況

住居環境改善事業은 노후불량주택 밀집지역에 대한 재개발이 高層高密 일변도로 이루어지는데 따른 문제점을 보완하고 現地住民의 再定着을 도모하기 위하여 저소득주민의 自助的인 주거환경개선노력을 지원하는 것을 목적으로 한다. 주거환경개선사업은 주민에 의한 現地改良方式 또는 공공부문에 의한 共同住宅開發方式의 두 가지 형태로 추진될 수 있다. 이중 공공부문이 사업주체가 되는 공동주택 개발방식은 토지소유자, 건축물소유자 및 3개월 이상 거주 賃入者를 대상으로 전용면적 18평 이하의 소형분양주택, 장기임대주택, 전용면적 7~12평의 영구임대주택을 공급하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 공사기간 동안에는 臨時收容施設에 주민을 수용함으로써 현지 주민의 주거안정을 꾀하고 있다. 推進現況은 <표 3-17>와 같다.

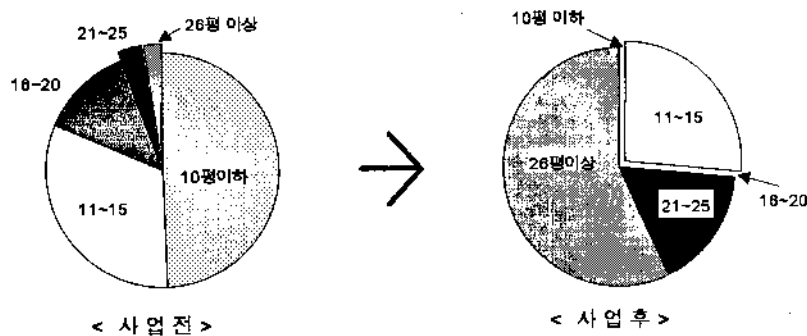
<표 3-17> 住居環境改善事業 推進 現況

구 분	지 구 수	시행면적 (천㎡)	대상건물 (동)	건립가구 (호)	호수 증가율
계	69	1,462	16,160	18,793	-
시 행 중	52	1,107	13,540	18,793	(138.8%)
개선계획 수립중	17	292	2,620	-	-

자료 : 서울시 주택국(1994. 2).

주거환경개선사업은 施行面積이 총 1,462,000m<sup>2</sup>으로 住宅改良再開發事業의 12,090,000m<sup>2</sup>에 비해 그 규모가 작다. 시행중인 사업의 경우에도 예상되는 호수증가율은 139%로 住宅改良再開發事業의 254%보다 상대적으로 적다. 이는 종래 민간주도의 합동재개발 사업이 초기투자비용을 事業主體에게 과다하게 부담지움으로써 收益性을 우선으로 개발이 이루어지게 된 문제점을 보완하기 위해서 주택규모를 18평 이하로 제한하고 사업비용도 무상양여 받은 국공유지의 매각대금과 국고보조, 국민주택기금 용자에 의존하여 충당하기 때문이다.

현지개발방식의 경우에는 低層, 個別的 開發方式에 의해 주로 추진되고 있다. 그러나 현지주민의 정착을 도모한다는 본래의 취지와는 달리 아직까지 정부의 지원대책 및 공공사업주체에 대한 資金調達對策이 뚜렷하지 않아 적극적인 추진이 이루어지지 않고 있다.



자료 : 대한주택공사(1993), 불량주택 재개발사업의 문제점과 개선방안 연구.

<그림 3-14> 新林 3區域 建物の 規模變化

실제로 신림3구역 不良住宅再開發事業 地域을 예로 들면 재개발사업으로 인해 平均建物面積은 12.08평에서 29.87평으로 증가하였으며, 평형별로는 사업시행전에는 10평 이하가 전체의 49.6%, 11 - 20평이 44.8%, 그리고 21평 이상이 5.7%에 불과하였으나, 사업시행후에는 15평이 26.6%, 31평과 44평이 20.2%를 차지하는 등 주택의 면적이 상당히 증가하였다.

홍제11구역 再開發事業의 경우 <표 3-18>과 같이 용적율이 41%에서 280%로 높아짐으로써 약 2배 이상의 住宅戶數 증가가 이루어졌으며, 건물의 平均面積도

약 13평에서 31평으로 18평정도 증가한 것으로 조사되었다. 그러나 容積率이 높아지고 入住家口數가 많아지므로 인해 平均垡地面積은 약 31평에서 12평정도로 오히려 19평가량 減小하였다.

<표 3-18> 홍제11區域 建物面積 및 容積率의 變化

단위 : 평, 호, %

구 분	사 업 전	사 업 후
평균 대지면적(평) (A)	31.48	11.86
평균 건물면적(평) (B)	12.98	33.02
건 물 수 (호)	67,408	143,320
용적율 (%) (A)/(b)	41.23	279.93
건물 호수 증가율(%) <sup>*</sup>	-	212.62

주 \* : 1994년 6월 현재 서울시 주택개발재개발사업의 완료 및 시행중인 사업의 평균건물호수 증가율.

자료 : 대한주택공사(1993), 불량주택재개발사업의 문제점과 개선방안 연구.  
서울시주택국 (1994. 6).

불량주택재개발 이전 原住民의 再入住率은 대개 10 ~30%로서 재개발 전·후의 조사시기에 따라서 차이가 크게 난다. 원주민들중 재입주자는 <표 3-19>에서와 같이 住宅 所有者의 4 ~39%에 불과하여 재개발사업의 惠澤이 中·高所得의 外部人에게 주로 돌아가고 있다는 사실을 알 수 있다.

세입자의 경우 再入住率이 주택소유자보다 훨씬 낮은 0~1%정도로 세입자에게는 再開發事業의 혜택을 거의 받지 않고 있는 것을 알 수 있다.

따라서 원주민들은 대부분 住宅價格이 싼 不良住宅地域으로 이주할 수 밖에 없으며, 또다시 이들 低所得層이 거주지역은 열악한 주거환경으로 말미암아 再開發事業의 대상이 된다는 사실을 고려하면 不良住宅再開發이 오히려 원주민들에게는 住居不安의 원인이 되고 있음을 알 수 있다.

### 3.2.3 低所得層 住宅政策 要約

저소득층 주택정책은 공공주택의 供給政策과 불량주택밀집지역의 再開發政策으로 대별된다. 우선 低所得層을 위한 공공주택 프로그램은 장기임대, 영구임대, 근로자주택 등으로 구분할 수 있다. 장기임대주택을 제외한 공공주택은 200萬戶 供給政策이 시작된 1988년 이후부터 공급되기 시작하였으며 '88년부터 '92년까지 서울시 전체가구의 약 3%가량인 84,922호가 공급되었다. 공공주택 프로

<표 3-19> 原居住民의 再入住率

단위 : %

구역명	원가옥주 재입주율	세입자의 재입주율	출처(연도)
옥수 4	27	0	김영수*
상제 4-1	9	0	김현호**
구로 1	4	0	조우현***
천호 1	5	0	'
금호 1	35	0	'
가락 1	39	0	'
홍제 11	20	1	대한주택공사****
신림 3	26	1	'

\* 김영수 (1987), 불량주택재개발의 정책평가에 관한 연구.

\*\* 김현호 (1991), 철거에 따른 불량촌민의 사회이동에 관한 연구.

\*\*\* 조우현 (1993), 불량주택정비사업에 있어 순환재개발방식의 효과에 관한 연구.

\*\*\*\* 대한주택공사 (1993), 불량주택 재개발사업의 문제점과 개선 방안 연구.

그밖의 供給量은 영구임대주택, 장기임대, 근로복지, 공공임대, 사원임대주택의 순으로 많이 공급되었으며, 供給主體別로는 지자체, 주택공사, 민간의 순으로 공급되었다.

영구임대주택의 공급이 低所得層의 住居狀態에 미친 효과를 검토한 결과 거주면적의 경우 입주이전에는 10평 미만이 전체의 90%가량을 차지하였으며, 전용화장실 이용율 (11.9%) 과, 수세식 화장실 이용율 (8.5%) 이 매우 낮고 연탄사용율 (97.6%) 이 높아 永久賃貸住宅 입주후 현격한 주거환경 개선효과가 있었음을 확인할 수 있었다. 또한 賃貸料가 시중보다 45~30%가량 낮아 年間家口所得面에서 7평 미만은 29%, 12평 미만은 60%가량 절감 효과가 있는 것으로 분석되었다.

저소득 주민이 거주하는 不良住宅地域에 대한 再開發事業은 住宅改良再開發事業과 住居環境改善事業으로 구분할 수 있는데, 전자는 合同再開發과 自力再開發方式에 의해 추진되며 후자는 共同住宅 建立方式과 現地改良方式으로 사업추진이 이루어지고 있다. 서울시는 住宅改良再開發事業을 住居環境改善事業보다 10배이상 많이 추진하고 있으며, 세부적인 추진 방법은 각각 合同再開發과 共同住宅建設方式에 주로 의존하고 있다.

不良住宅地域의 再開發事業으로 인한 주택호수 증가율은 住宅改良再開發事業의 경우 160~250%, 주거환경개선사업의 경우 140%가량으로 주택개량재개발사업의 증가율이 더 높은 것으로 나타났다. 또한 不良住宅再開發事業으로 26~35평형이 36%, 36~48평형이 28% 공급됨으로서 중·대형화 추세가 뚜렷한 반면 고밀개발



로 인해 교통, 기반시설, 경관 등의 문제를 유발시키고 있다. 재개발로 인한 원주민의 再入住率은 自家家口의 경우 4~39%가량이며(보통 10% 내외로 보고 있음), 賃入者의 경우에는 극히 적어 이들에 대한 대책이 시급한 것으로 나타났다.

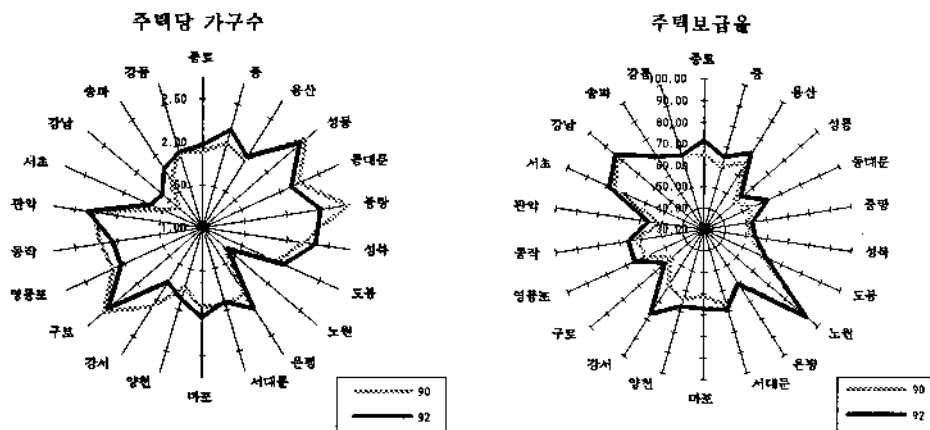
住居環境改善事業은 전용면적 18평 이하의 소형주택 供給이 주로 이루어지고 세입자를 위한 영구임대주택의 공급을 의무화함으로써 현지주민의 再定着을 유도하기 위한 측면에서는 制度改善이 상당히 이루어진 바 있으나 실질적으로는 國公有地 무상양여의 부진, 國庫補助金の 支援 未洽 등으로 사업비 조달이 여의치 않아 적극적인 사업추진이 이루어지지 못하고 있다.

### 3.3 基礎自治團體別 住宅 및 住居環境 現況

#### 3.3.1 基礎自治團體別 住宅普及現況

1970년대와 1980년대 강남, 서초, 송파, 강동, 양천, 노원구 등지에 건설된 大規模 아파트 단지들은 한편으로는 서울시의 住宅難 解消에 상당히 기여하였으나 다른 한편으로는 住宅 및 住居環境의 隔差를 심화시킨 것으로 평가되고 있다.

우선 住宅普及率의 차이, 즉 거주가구에 대한 주택 확보량의 차이는 區別 주거환경의 격차를 가늠하는 중요한 指標로서 <그림 3-15>에서는 22개 자치구에 대한 住宅當 家口數와 住宅普及率의 편차를 보여주고 있다.



주1 : 주택당 가구수 = 일반가구수/총주택수

주2 : 주택보급율 = 주택수\*100/주택소요세대수 (서울시정업무자료에 의한)

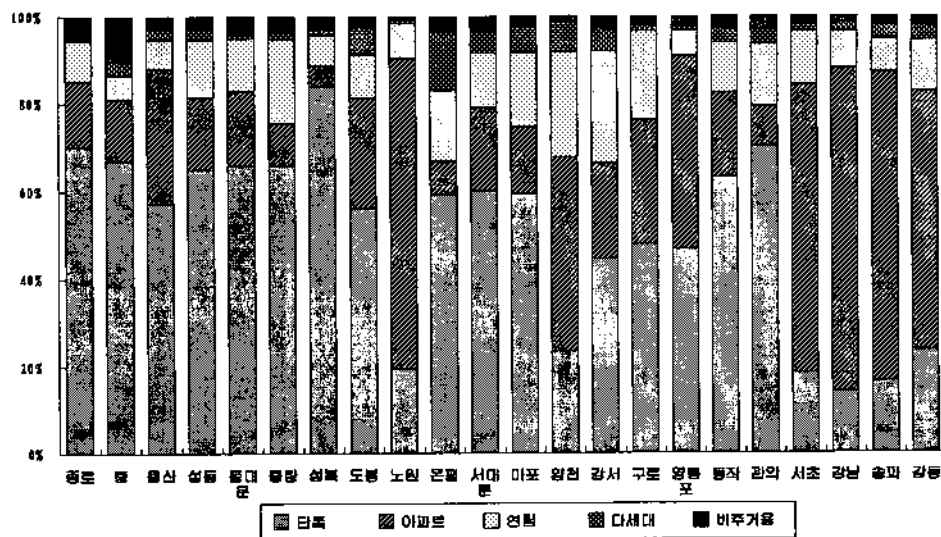
자료: 각 년도 인구주택총조사보고, 서울시정업무자료

<그림 3-15> 區別 住宅當 家口數 및 住宅普及率 (1990, 1992)

區別로 주택당 가구수와 住宅普及率의 推移를 보면 노원, 강남, 서초 등 아파트 密集地域에서 주택보급율이 특히 높게 나타나고 있다. 강남 및 서초구와 같은 경우는 강남지역의 宅地開發이 본격적으로 시작된 1970년대 초반부터 아파트 단지 위주의 개발이 이루어졌으며 그 이후 中産層 주택에 대한 수요가 아파트 爲主로 형성 되면서 주택공급이 집중적으로 이루어진 지역이다. 특히 노원구의

경우 80년대 중반까지(도봉구로부터 分區되기 이전) 약 55% 수준의 住宅普及率을 나타내고 있었으나 상·중·하계 아파트 단지개발이 완료된 1990년대에 들어서는 90%를 상회함으로써 서울특별시에서 가장 높은 수준의 住宅普及率을 나타내고 있다. 또한 성동, 중랑, 성북 등 강북의 舊市街地 地域과 구로, 관악 등 工團地域 및 不良住居地域이 많이 분포하는 구에서는 주택보급율이 낮게 나타난다.

住宅類型別 분포를 보면 노원, 강남, 송파, 서초, 강동, 양천구에서 아파트 비율이 현저하게 높으며 성북, 종로, 중, 성동, 동대문, 중랑, 동작, 관악구에서 單獨住宅의 비율이 높게 나타난다. 또한 양천, 강서, 구로, 중랑, 마포구에서는 연립주택의 비율이 높게 나타나며, 특히 은평구와 도봉구의 경우에는 다세대 주택의 비율이 높은 것이 특징이다. 중구의 경우에는 非住居用 建物內 住宅의 비율이 상당히 높은데 이는 이 지역이 都心地면서 住商複合으로 이용되는 건물인 것이 많기 때문이다.



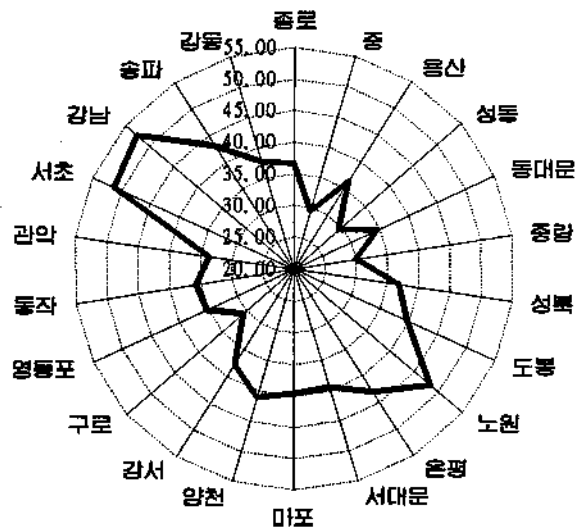
자료: 인구주택총조사('90년); '93서울통계연보; '93서울시정업무자료

<그림 3-16> 區別 住宅類型 構成比率 (1990)

구별로 自家率의 추이를 살펴보면 아파트 구성비율이 높은 노원, 서초, 강남, 송파, 양천구와 은평구에서 자가율이 他地域보다 높게 나타난다. 반면 중구, 성

동, 중랑, 구로구의 자가율은 타지역에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 결과는 자가율이 住宅의 形態와 어느정도 相關關係를 갖고 있다는 점을 시사해주고 있으며, 단독주택이 아파트에 비해 주택당 거주가구수가 많기 때문에 주택당 가구수와 住宅普及率, 자가율의 區間 偏差는 주택유형별 구성비율에 따라 차이가 있음을 알 수 있다.

결국 區間 住居水準과 住居環境의 격차는 지난 20년간의 아파트 건설 붐에 의하여 촉진되었으며, 이는 다시 구간 발전의 격차를 유발하게 되었다.



자료: '90 인구주택총조사보고서

<그림 3-17> 區間 自家率의 偏差 (1990)

### 3.3.2 基礎自治團體間 住居水準 隔差 分析

#### 1) 分析指標 및 方法

구별 住宅普及率과 住宅類型의 차이를 통하여 제기된 구간 주거수준의 격차에 대한 深層的인 분석을 위하여 다음에는 1992년 대한주택공사에서 실시한 都市家口住居實態調査(설문표본: 4,982 가구) 資料를 이용하여 統計分析을 시도하였다.

분석지표는 다음과 같이 5개의 분야에 대해 19개를 선택하여 각 구별로 平均値를 구하여 사용 하였다.

1. 住居環境의 일반적 여건: 아파트비율(%), 자가율(%), '75년이전 주택 비율(%), 단칸방 가구 비율(%)
2. 주거의 安定性 側面: 거주기간(년), 5년내 이사 계획(%)
3. 주거의 質的 및 施設 側面: 1인당 주거면적(평), 1인당 방수(개), 입식부엌 보급 비율(%)
4. 住居費 側面: 가구 소득(만원), 평당 주택가격(만원), 평당 전세금(만원), 소득대비 주택가격, 소득대비 전세가격
5. 居住與件: 지하철 이용 출근율(%), 자가용 이용 출근율(%), 가까운 지하철(전) 철역까지 시간(분), 가까운 시장까지 시간(분), 가구주 출근시간(분)

分析의 方法과 使用技法은 대략 다음과 같다.

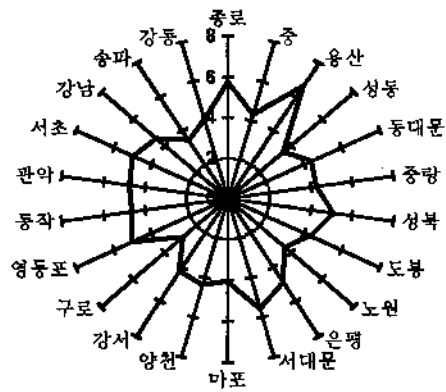
- 1단계: 統計量算出 및 一變量 分散分析을 통해 분석지표별로 區間의 차이 검정
- 2단계: 분석지표간의 相關關係分析과 要因分析을 통해 각 지표의 有意性和 代表性 분석
- 3단계: 대표성이 높은 지표를 이용한 群集分析으로서 주거환경이 유사하거나 同質的인 구들의 그룹화와 주거환경이 特殊한 區 判別.

## 2) 基礎自治團體間 住居特性 및 住居環境 比較

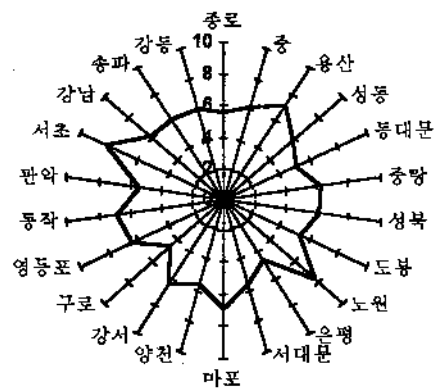
各 分析指標別 平均치 차이에 대한 檢定分析 結果 구간의 주거수준의 차이가 명확하게 檢證되었다. 특히 주택의 형태(아파트 비율)와 그에 따른 주거시설(부엌) 수준, 그리고 전철이용율에 있어서의 區間 隔差가 크게 나타나고 있으며, 住居의 安定性 側面에서는 격차가 그다지 크지 않은 것으로 나타났다.

아파트단지가 밀집되어 있는 구(강남, 노원, 서초, 송파, 강동, 양천)의 주거수준은 특히 住宅의 規模와 施設 면에서 양호하며 동대문, 중, 서대문, 용산 등 구시가지 지역의 구와 공업단지가 있는 구로구는 상대적으로 劣惡한 것으로 나타났다. 平均居住期間은 주거시설이 열악한 지역에서 오히려 길게 나타나며, 移住 希望家口의 비율이 낮은 것은 이들 지역의 주거상태가 안정적이라기 보다는 停

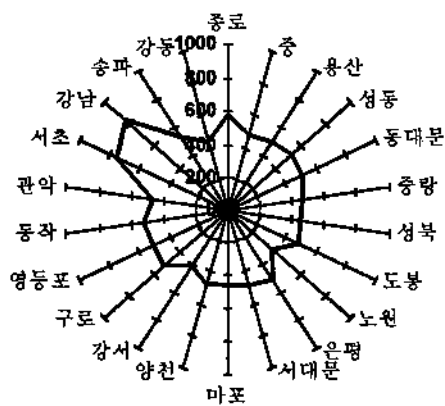
滯性이 강하기 때문인 것으로 판단된다.



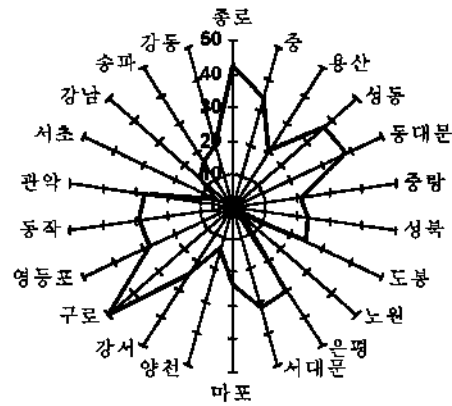
평균 거주기간 (년)



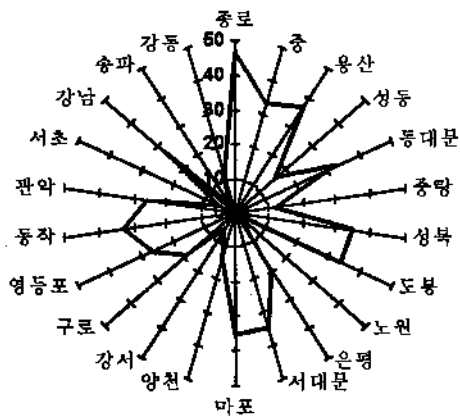
1인당 점유면적 (평)



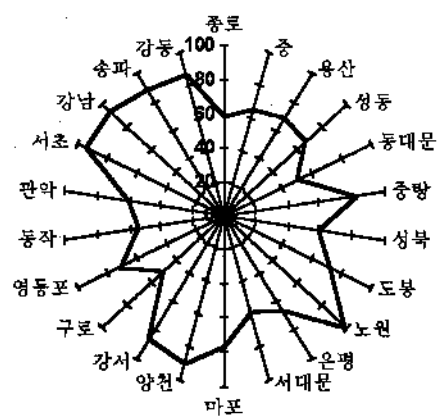
평균주택가격 (만원/평)



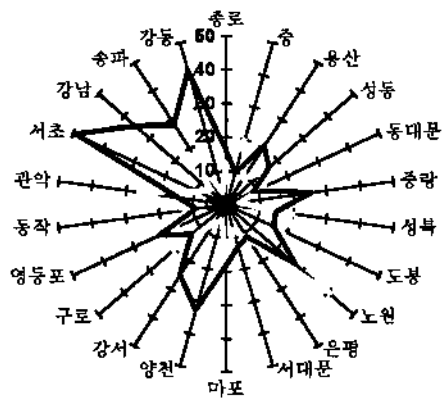
단칸방 비율 (%)



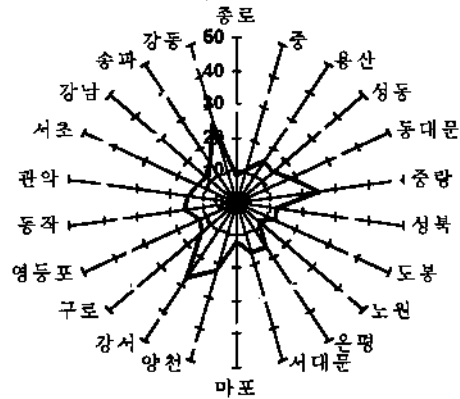
노후주택 (75년 이전) 비율 (%)



입식부역 보급 비율 (%)



지하철 이용 출근율(%)  
— 자가용 이용 출근율(%)



전철까지 시간(분)  
가구주 출근 시간(분)

<그림 3-18> 基礎自治團體間 住居水準 隔差

<표 3-20> 分析指標別 上·下位區 區分

		거주 기간 (년)	1인당 주거 면적 (평)	1인당 방수 (개)	평당 주택 가격 (만원)	평당 전세금 (만원)	전철 까지 시간 (분)	가까운 시장까지 시간 (분)	가구주 출근 시간 (분)	단칸방 가구 비율 (%)	가구 소득 (만원)
상위구	1	용산	서초	서초	강남	강남	종로	강남	종로	노원	서초
	2	종로	노원	노원	서초	종로	노원	은평	중	서초	영등포
	3	서대문	용산	마포	종로	영등포	강남	영등포	서대문	강남	양천
하위구	1	구로	구로	구로	노원	동작	강서	서초	노원	구로	구로
	2	송파	은평	용산	강서	용산	강동	양천	중랑	종로	은평
	3	성동	동대문	중	강동	도봉	중랑	용산	관악	동대문	중

		소득 대비 주택 가격	소득 대비 전세 가격	'75년이 전 주택 비율*	아파트 비율*	입식부엌 보급 비율	자가율 (%)	지하철 이용 출근율 (%)	자가용 이용 출근율 (%)	5년내 이사 계획 (%)
상위구	1	노원	양천	노원	강남	노원	노원	노원	서초	동작
	2	강동	강서	송파	노원	서초	강동	관악	강동	용산
	3	양천	구로	서초	송파	강남	서초	구로	강남	은평
하위구	1	강남	송파	종로	성북	동대문	구로	강동	동대문	구로
	2	구로	서초	용산	은평	구로	성동	중랑	동작	양천
	3	성동	노원	마포	관악	종로	중	양천	중	강동

### 3) 住居水準에 따른 基礎自治團體 群集分析

위의 19개 지표를 이용한 要因分析 결과 주거환경의 일반적인 여건을 나타내고 있는 주택유형별 구성비율과 주택점유형태, 그리고 1인당 방수로 대표될 수 있는 住居의 質的狀態 등이 가장 중요한 變數로서 파악되었다. 그리고 이와 같은 변수들은 단칸방 가구비율이나 가구소득, 자가용이용율 등 所得과 관련된 지표와 높은 상관관계를 보이고 있어 구간 주거수준의 차이는 平均所得의 差異에 根據하고 있음을 확인하였다. 결국 앞에서 지적된 바와 같이 구간 주거수준의 격차는 中·高所得階層을 대상으로 한 아파트供給規模의 차이에 따라 설명될 수 있다.

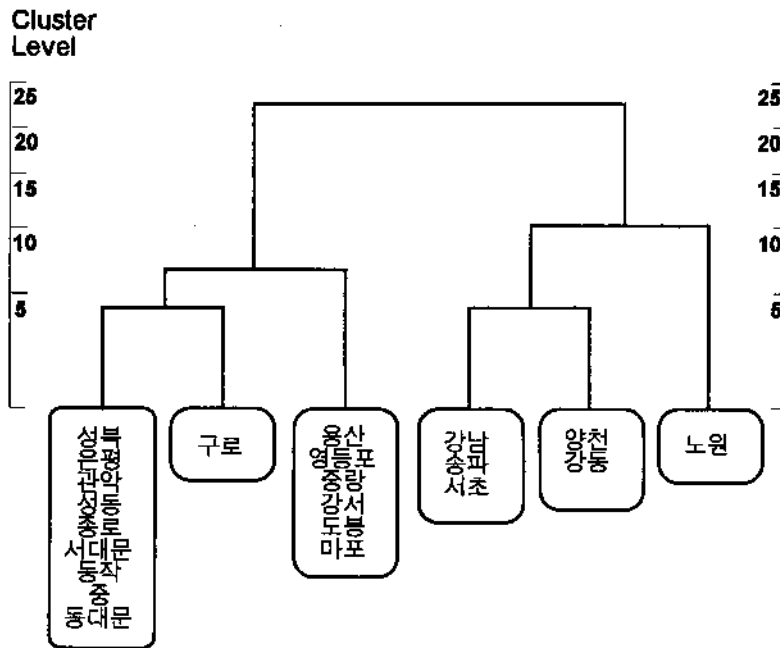
그밖에 區間 住居水準의 격차를 보여주는 지표로는 '75년이전의 주택 비율, 주거의 안정성 지표인 거주기간 및 5년내 이사 계획, 그리고 거주여건을 나타내는 지하철 이용 출근율, 가까운 시장까지 시간, 및 가구주 출근 시간 등이 보다 代表性을 갖는 것으로 分析되었다.

이와 같이 區間の 住居水準 隔差에 대한 대표성을 갖는 指標들을 사용하여 群集分析을 행한 결과 다음과 같이 6개의 그룹으로 住居水準 및 特性이 類似한 구들을 그룹화할 수 있었다.

- 그룹 1. 성북, 은평, 판악, 성동, 종로, 서대문, 동작, 중, 동대문구: 舊市街地 및 老朽住宅이 가장 많이 編在해있거나 대규모 개발사업이 실시되지 않은 지역으로 거주규모 및 시설의 측면에서 物理的 住居水準이 대체로 열악함. 특히 동대문구는 다른 8개구에 비하여 특별한 변이를 보이고 있어 이에 대한 심층적인 분석이 필요함.
- 그룹 2. 구로구: 주거수준의 거의 모든 측면에서 가장 劣惡한 지역임.
- 그룹 3. 용산, 영등포, 중랑, 강서, 도봉, 마포구: 주거형태, 시설 등 물리적인 측면에서는 1 그룹보다 양호하나 交通의 便利性 혹은 接近性이 상대적으로 나쁜 지역임.
- 그룹 4. 강남, 서초, 송파구: 위의 1, 2, 3 그룹에 비하여 거의 모든 측면에서 住居環境水準이 높은 지역임.
- 그룹 5. 양천, 강동구: 주거의 물리적 수준은 높으나 4 그룹에 비해 교통의 편리성이 낮음.
- 그룹 6. 노원구: 상·중·하계 개발로 인해 주거시설의 측면은 양호하지만 4, 5 그룹에 비해 遠距離 通勤으로 교통의 접근성이 나쁘며, 住民



所得水準이 4 그룹에 비해 현저하게 낮음.



<그림 3-19> 群集分析 結果: Dendrogram

결론적으로 4, 5, 6 그룹의 구들은 비교적 주거수준이 높은 반면, 1, 2, 3 그룹의 구 그중에서도 특히 구로구와 동대문구의 住居環境이 열악한 것으로 나타났다. 1, 2, 3 그룹은 대부분 서울의 舊市街地 지역으로 각 그룹간, 각구간, 그리고 동일구 내에서도 상당한 多樣性이 존재하고 있으므로 향후 基礎自治團體別로 計劃 수립시 지역내 특성을 고려할 수 있도록 보다 상세한 분석이 필요하다.

요약하면 서울시의 空間的 分化는 1970년대 중반부터 강남지역에 대규모 아파트 단지 건설을 통하여 심화되었다. 즉 아파트의 비율이 높은 강남, 서초, 송파, 강동, 노원, 양천구 등 新市街地 地域과 단독주택 위주의 舊市街地가 형성되어 있는 여타 지역으로 住居地域의 이원화가 진행되었다. 지난 20년간의 주택 개발정책의 결과 서울시 住居地의 空間的 分離現象은 주택유형뿐만 아니라 住宅 普及率, 주택소유율, 주택규모 및 시설 등 주택의 질적·양적 측면에서 격차를 나타내고 있다.

공간구조적인 측면에서 지역간의 物理的·空間的인 差別性은 도시의 劃一化를 止揚하고 단위지역별의 特色을 발전적인 방향으로 고취할 수 있다는 점에서 바

람직한 것으로 여겨질 수 있다. 그러나 이러한 차이가 사회계층간의 격차로 나타나게 될 때에는 오히려 도시의 발전을 阻害하는 要素가 될 것이므로 앞으로 基礎自治團體別 정책목표는 해당 구의 空間構造 및 機能的 特性을 살려나가면서 서울시 전체의 社會·文化的 統合性和 衡平性を 유지할 수 있도록 설정되어야 할 것이다.

## 第 4 章 住宅需要豫測 및 供給展望

### 4.1 人口 및 家口構造의 變化 展望

서울시의 인구는 1960년대 이후 都市化의 추세에 따라 급격히 증가하였으며 1992년 현재 1,100만명으로 1980년대 중반부터는 인구성장의 추세가 다소 鈍化되고 있다.

본 研究院의 추계에 따르면 서울시의 인구는 2006년경에 약 1,197만명으로 최대치를 기록한 이후 완만한 하강세를 나타낼 것으로 전망되고 있다. 제3차 國土綜合開發計劃이나 人口保健研究院에서도 서울시 인구는 2000년대에 1,200만 내지 1,250만명 선을 유지하며 조만간 成長의 限界를 맞이하게 될 것으로 전망하고 있다.

인구의 연령별 구조변화를 보면 점차 老齡人口가 증가하여 2011년에는 60세 이상의 老齡人口가 서울시 전체인구의 10%이상이 될 것으로 推計된다. 반면에 出生率 減少로 인해 就學人口는 지속적으로 줄어들 전망이다.

급속한 核家族化 및 平均家口員數의 감소로 인해 家口數의 폭발적인 증가는 서울시의 住宅問題를 더욱 심화시키는 요인이 되고 있다. 서울시의 家口當 平均家口員數는 1980년에 4.5명에서 1990년에 3.8명으로, 1992년에는 3.2명으로 급격히 감소하고 있으며 인구증가에 대한 가구수의 증가가 현저하다.

<표 4-1> 人口推計 (총인구 및 연령별 인구, 1996-2011)

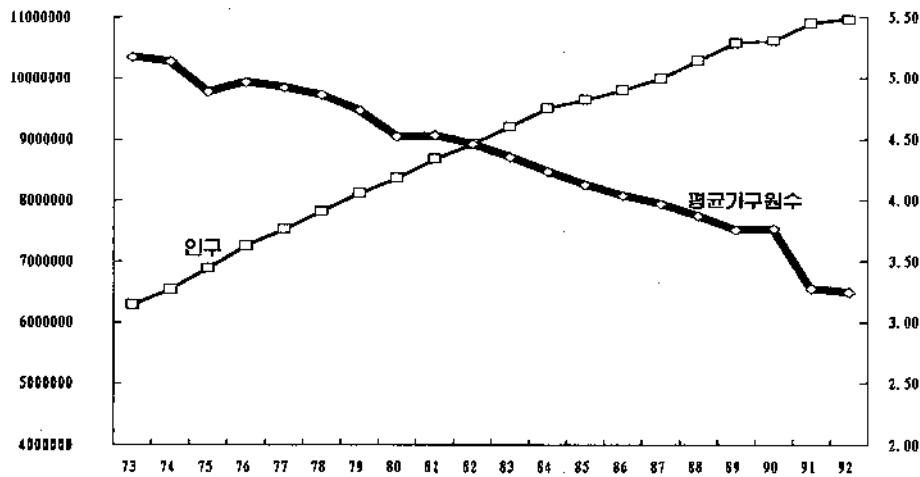
단위: 인

	1996	2001	2006	2011
1) 서울시청개발연구원	11,444,730	11,847,411	11,866,301	11,939,237
연령별 비율 (%)				
0-14	21.11	20.10	19.28	18.15
15-59	72.14	71.95	71.79	71.61
60세 이상	6.75	7.96	8.94	10.24
2) 3차 국토계획	11,310,000	11,900,000		
3) 인구보건연구원	10,992,000 (1995년)	11,559,000 (2000년)	12,012,000 (2005년)	12,351,000 (2010년)

주 1: 시정연 도시계획부 주계, 1994. 7.

2: 3차 국토종합개발계획에서 주계: 2001년 수도권인구 21,250천명 중 서울의 비율 56.0%로 환산

3: 인구보건연구원, 1989.



자료: 서울통계연보, 각년도.

<그림 4-1> 人口 및 平均家口員數 推移

平均家口員數에 대한 예측을 토대로 가구수를 추정한 결과 中位推計値를 가장 근접한 것으로 간주한다면 서울시의 平均家口員數는 2001년에 3.1명, 2011년에는 2.8에 이를 것으로 전망되며, 家口數는 2001년에 378만 가구, 2011년에는 425만 가구를 기록할 것으로 보인다.

<표 4-2> 家口推計 (서울시, 가구원수 및 추정가구수, 1996-2011)

	1996	2001	2006	2011
1) 가구원수 감소의 하한치 2.5 적용 $R^2=0.93$ , $RMSE=0.19$	3.42	3.23	3.08	2.96
추정가구수	3,346,412	3,658,548	3,885,163	4,033,526
2) 가구원수 감소의 하한치 2.27 적용 $R^2=0.93$ , $RMSE=0.15$	3.32	3.12	2.95	2.81
추정가구수	3,447,208	3,787,536	4,056,373	4,248,839
3) 가구원수 감소의 하한치 2.0 적용 $R^2=0.91$ , $RMSE=0.16$	3.14	2.91	2.73	2.58
추정가구수	3,644,818	4,060,863	4,383,260	4,627,611

주: 시정연 도시계획부 주제 (1994. 8.), 로지스틱곡선에 의한 방법으로 '73 - '90 가구원수 자료 사용

우리나라 가구구조에 대한 변화 추이를 살펴보면 1970년대 이후 核家族化가 정세되고 있으며 반면 單獨家口는 지속적으로 증가하고 있다. 곧 平均家口員數의 감소는 出生率의 감소와 單獨家口의 증가에 의해 주도되고 있음을 알 수 있다. 단독가구는 앞으로 새로운 住宅需要階層을 형성하는 중요한 변수로서 그 중요성이 부각되고 있으며, 따라서 향후 주택수요 추계시에는 單獨家口數의 추이에 대한 세심한 분석이 필요하다.

<표 4-3> 家口構造의 變化 (市部)

단위: %

	1975	1980	1985	1990
단독가구	4.5	4.7	6.8	8.6
핵가족형가구	70.5	69.8	70.0	69.7
직계형가구	7.6	7.6	7.7	7.8
기 타	17.4	17.9	15.5	13.9
노인인구비율	2.3	2.6	3.0	3.6
노인가구비율				2.0

주 1: 핵가족형가구: 부부, 부부+자녀, 편부모+자녀

직계형가구: 부부+양친, 3, 4세대 가구

2: 단순 추세연장 방식(등차급수)에 의한 추계임.

자료: '90년까지는 통계청(1990)

또한 서울시 인구구조상의 중요한 변화는 老齡人口의 증가에서 찾을 수 있다. 노령인구는 향후 서울시의 老人住宅需要 및 老人住宅政策을 결정하는 데 있어서 중요한 요소로서 간주되고 있다.

單獨家口의 추이를 보면 <표 4-4>에서와 같이 전체 가구에 대한 單獨家口의 비율은 1975년에 4.0%에서 1990에는 9.1%로 상승하였다. 이와 같은 추세는 平均家口員數가 급격히 감소한 1990년 이후에 더욱 가속되어 1992년 대한주택공사의 조사결과에서는 單獨家口의 비율이 11.5%로 나타나고 있다.

한편 老人家口는 1990년 현재 67,000여 가구로 전체가구에 대해 2.4%를 점하고 있으며 이중 33,000여 가구는 60세 이상의 노인이 혼자 사는 老人單獨家口이다.

<표 4-4> 서울시 單獨家口 및 老人家口 現況

	1975	1980	1985	1990	1992 표본조사	1992 추정치
가구 (세대)	1,375,836	1,849,324	2,337,564	2,820,292	4,769	3,383,169
단독가구 (세대)	54,676	82,477	156,207	257,382	550	390,175
단독가구비율 (%)	3.97	4.46	6.68	9.12	11.53	11.53
60세이상 1세대가구 (세대)				67,057		
노인가구비율 (%)				2.38		
60세이상 1인가구 (세대)				33,204		
노인단독가구비율 (%)				1.18		

주: 1992 단독가구수 및 비율은 '92표본조사 결과로부터 역산.

자료: 센서스 '75, '80, '85, '90;

60세이상가구는 '90년 센서스 고령자편;

1992 표본조사는 주공조사자료.

자료의 미비로 정밀한 時系列的 推計가 어려워 과거의 증가 추세를 線形的으로 향후 추계에 대입해 본 결과 單獨家口의 비율은 2001년에 12.2%, 2011년에 12.8% 정도로 예상되며, 老人家口와 老人單獨家口의 비율도 2001년에는 각각 3.5%, 1.8%, 2011년에는 각각 4.6%, 2.3% 정도가 될 것으로 전망되고 있다.

따라서 2011년에는 서울시 인구중 單獨家口와 老人家口 총수로는 각각 55만, 19만 가구가 될 것으로 전망되고 있으며, 전체 가구의 약 17.4%로 그 비율이 증가할 것이므로, 향후 住宅政策에서는 이와 같은 사실을 고려하여 공급계획 및 노인주택정책을 수립해야 할 것이다.

<표 4-5> 서울시 單獨家口 및 老人家口 推計

		1996	2001	2006	2011
가구수 추정치 (세대)		3,447,208	3,787,536	4,056,373	4,248,839
단독가구추정비율 (%)	중위	11.81	12.15	12.49	12.84
	고위	12.06	12.72	13.06	13.40
노인가구추정비율 (%)		3.00	3.53	3.97	4.55
노인단독가구추정비율 (%)		1.49	1.75	1.97	2.25
단독가구 (세대)	중위	407,032	460,226	506,824	545,465
	고위	415,679	481,601	529,717	569,444
60세이상 1세대가구 (세대)		103,416	133,700	161,038	193,322
60세이상 1인가구 (세대)		51,363	66,281	79,910	95,598

주: 저위추계는 1992년 혹은 1990년의 비율이 그대로 유지되는 것으로 산정

중위추계 (단독가구에서)는 75-90 년간의 단독가구 증가율의 증가경향으로 산출

고위추계 (단독가구에서)는 75-92 년간의 단독가구 증가율의 증가경향으로 산출

노인가구 및 노인단독가구비율의 추정은 앞에서 추계된 노인인구비율에 대한 1990년

노인가구비율의 적용으로 산출.

## 4.2 住宅 所要/需要 推定

엄밀한 의미에서 住宅需要란 구매력을 바탕으로 한 실현가능한 有效需要이지만 여기서는 서울시 전체 인구 혹은 가구를 대상으로 장래의 潛在需要, 즉 인젠 가는 실현될 需要를 추정대상으로 하였다. 따라서 住宅需要보다는 住宅所要를 추정대상으로 하고 있으며 추정 방법과 원칙은 다음과 같다.

- 1) 住宅所要의 단위는 所有로서의 개념이 아닌 獨立住居單位를 기준으로 함
- 2) 가구의 순증가를 住宅所要 대상으로 100% 반영하며, 이를 서울시계 내에서 100% 반영하는 것으로 함.
- 3) 각 기간별로 가구수 증가분을 추정하여 住宅總所要量을 산출 함.

그러나 이와 같은 방법을 적용하기에 앞서 單獨家口를 주택소요 가구로 간주할 것인가, 어느정도를 소요계층으로 포함시킬 것인가 등에 대한 논의가 필요하다. 지금까지 정부의 공식적인 住宅需要推計에서는 단독가구를 제외하였으나 점차 총가구에서 단독가구가 차지하는 비중이 증가함에 따라 여기서는 다음의 세 가지 가정하에 總住宅所要를 추계하였다.

- 1) 單獨家口를 住宅所要家口로 산정하지 않는 경우
- 2) 單獨家口를 住宅所要家口로 산정하는 경우
- 3) 單獨家口의 일정비율만을 住宅所要家口로 산정하는 경우

<표 4-6>에 나타난 추계결과를 보면 1993년부터 2001년 사이의 新規需要는 적게는 710천호, 많게는 866천호로서 1992년 현재의 부족분을 합하면 1,497천호에서 2,043천호 정도를 潛在需要가 존재하는 것으로 나타난다.

住宅所要는 경제의 성장과 國民所得의 지속적인 증가에 따라 그 상당부분이 유효한 수요가 될 것으로 전망되고 있다. 특히 單獨家口의 상당수가 장차 독립된 住居設備과 일정 수준의 占有空間을 갖춘 獨立住居空間을 선호하게 될 것으로 예상되는 바, 주택의 有效需要는 예측치보다 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다.

總住宅所要에 대한 추계는 단순히 住宅이 필요한 가구의 증가에 의한 總量概念에 입각한 추계로서 政策資料로서 활용되기 위해서는 주택의 유형별·규모별로

수요량규모의 구분이 필요하다. 住宅規模와 유형에 따른 所要量을 推定하기 위하여 여기서는 1992년에 행해진 大韓住宅公社 조사결과(서울시 4,982가구 설문조사)를 바탕으로 그 방법과 원칙을 결정하였다.

- 1) 1992년 조사자료(서울시 4982가구 설문조사) 중 향후 5년간 이사계획이 있는 가구가 희망하는 주택규모와 유형의 비율을 산출하여 住宅需要指數 도출.

규모별, 유형별 주택수요 지수 (%)

	12평 이하	13-18	19-27	28평 이상
단독주택	0.34665	1.90645	4.33272	10.57188
공동주택	0.86658	5.89250	24.95666	51.12655

- 2) 1)에서 산출된 주택수요지수를 4.2 절에서 추제한 총주택소요량에 대입하여 규모별·유형별 주택소요 도출.

이상의 방식에 의해서 산출된 規模別, 類型別 住宅所要는 <표 4-6>과 같다.

## 4.3 宅地需要 및 供給展望

### 4.3.1 住宅需要에 따른 宅地需要

서울市에서는 1993-1997년의 新經濟計劃期間동안 400,000호의 주택 공급계획과 그에 소요되는 택지 공급계획을 <표 4-7>과 같이 수립하고 있다.



<표 4-6> 서울시 規模別·類型別 住宅需要 推計

단위: 호

	'90 부족분	'91-'96 소요분	'92 부족분	'93-'96 소요분	97-2001 소요분	2002-06 소요분	2007-11 소요분
단독가구 100%를 주택소 요 가구로 산정하는 경우	1,188,816	632,363	1,177,168	64,039	340,328	268,838	192,466
12평 이하	14,423	7,672	14,282	777	4,129	3,262	2,335
13-18	92,715	49,318	91,806	4,994	26,542	20,967	15,010
19-27	348,197	185,215	344,782	18,757	99,680	78,741	56,372
28평 이상	733,481	390,158	726,288	39,511	209,977	165,869	118,749
자가단독	203,973	108,499	201,973	10,988	58,392	46,126	33,023
자가공동	984,842	523,864	975,185	53,051	281,936	222,712	159,443
단독가구 75%를 주택소요 가구로 산정하는 경우	1,124,470	594,829	1,079,615	58,804	327,061	257,224	182,738
12평 이하	13,642	7,218	13,098	726	3,968	3,121	2,217
13-18	87,697	46,398	84,199	4,664	25,507	20,061	14,252
19-27	329,350	174,251	316,213	17,516	95,794	75,339	53,523
28평 이상	693,780	367,062	666,106	36,898	201,792	158,703	112,746
자가단독	192,933	102,076	185,237	10,261	56,116	44,134	31,354
자가공동	931,537	492,853	894,378	49,543	270,945	213,090	151,384
단독가구 50%를 주택소요 가구로 산정하는 경우	1,060,125	557,496	982,071	55,569	313,783	245,810	173,011
12평 이하	12,862	6,764	11,915	674	3,807	2,980	2,099
13-18	82,679	43,479	76,591	4,334	24,473	19,155	13,493
19-27	310,504	163,287	287,643	16,276	91,908	71,938	50,674
28평 이상	654,080	343,966	605,922	34,285	193,605	151,538	106,745
자가단독	181,893	95,653	168,501	9,534	53,840	42,141	29,685
자가공동	878,232	461,842	813,570	46,035	259,953	203,469	143,326
단독가구 25%를 주택소요 가구로 산정하는 경우	995,779	520,063	884,527	51,334	300,525	233,996	163,283
12평 이하	12,081	6,310	10,731	623	3,646	2,839	1,981
13-18	77,660	40,559	68,984	4,004	23,438	18,249	12,734
19-27	291,657	152,323	259,072	15,035	88,022	68,536	47,825
28평 이상	614,380	320,871	545,739	31,672	185,419	144,372	100,743
자가단독	170,853	89,231	151,764	8,808	51,563	40,148	28,016
자가공동	824,926	430,832	732,762	42,526	248,962	193,848	135,267
단독가구를 주택소요 가구 로 산정하지 않는 경우	931,434	482,630	786,983	47,099	287,257	222,382	153,556
12평 이하	11,300	5,855	9,548	571	3,485	2,698	1,863
13-18	72,642	37,640	61,376	3,673	22,403	17,343	11,976
19-27	272,811	141,359	230,502	13,795	84,136	65,134	44,976
28평 이상	574,680	297,775	485,556	29,059	177,233	137,206	94,742
자가단독	159,813	82,808	135,028	8,081	49,287	38,156	26,347
자가공동	771,621	399,822	651,955	39,018	237,970	184,226	127,209

주: 1990년과 1992년의 주택부족분은 각년도의 주택소요가구수와 주택재고수의 차이에 의해 산출된 값임.

<표 4-7> 서울시 宅地 供給計劃

	택지공급량	주택건설량	택지소요원단위
총소요택지	3,920천평	400,000호	9.80 평
- 택지개발	1,860 (47.4%)	97,170 (24.3%)	19.14
계속사업	469	24,998	18.76 (수서 등 8개 지구)
신규개발	399	22,544	17.70 (상계2 등 10개 지구)
추가개발	992	49,628	19.99 (추가지구지점)
- 민간부문	2,060 (52.6%)	302,830 (75.7%)	6.80 (민간보유, 재개발 등)

주 : 신경제 계획기간 ('93-'97) 중 40만호 건설계획 기준임

자료: 서울시 주택국 (1994)

그러나 민간부문에서의 宅地調達計劃은 <표 4-8>에서 보는 바와 같이 주택의 元單位가 既成市街地の 경우는 최소 16에서 19평, 新市街地の 경우에는 40에서 60평을 상회하는 현실을 감안하여 확대 조정될 필요가 있다.

<표 4-8> 住宅建設 元單位

구 분	호당면적 (평)	비 고
신규주택단지 (택지개발예정지구)	25.0	'91-92기간 수도권평균
신도시	56.9	신도시적정치: 70평
분당	68.9	
일산	38.7	
중동	18.3	
서울시		
주택개량재개발사업 (시행중)		
서울시 주거환경개선사업 (시행중)	19.2	
주택호당 택지소요량 (배순석, 1994)	31.5	신도시제외, 90년대초 개발밀도보다 상향조정
건설부지침		
영구임대주택	15	
장기임대주택	18	
분양주택	21	

앞으로 공급될 주택에 대한 宅地所要量의 측정은 적정한 開發密度의 설정과 주택 1戶當 平均宅地所要量(元單位)이 전제되어야 가능하다. 그러나 현재 서울시 주거지에 대한 平均開發密度와 재고주택의 戶當 宅地占有量에 대한 정확한 자료와 향후의 실제 住宅供給規模(有效需要에 대한 대응으로서의)에 대한 추정이 이루어지지 않은 상태에서 그와 같은 기준을 정하기는 대단히 어려운 문제이다. 따라서 여기서는 <표 4-6>의 住宅需要를 토대로 年度別 供給計劃에 의거하

여 宅地所要量을 산출하였다. 1993-2011년간 총 137만호의 주택을 공급한다고 가정하고, 여기에 현재 시행중인 住宅改良再開發事業의 주택호당 宅地所要元單位인 16.3평을 적용한다면 1993~2011년간 總宅地所要量은 22,331천평이 된다. 여기서는 서울시의 可用宅地 現況을 고려하여 앞으로 공급될 宅地의 대부분이 신규택지개발이 아닌 既成市街地의 활용에 의해 충당될 것이라는 점을 전제로 하였다.

<표 4-9> '93 - 2001년의 宅地所要量

구분 \ 년도	'93-'96년간	'97-2001년간	2002-06년간	2007-11년간
수요추정에 의한 공급목표(호)	320,000	350,000	350,000	350,000
택지원단위 16.3 평 적용시 (서울시 재개발)	5,216 천평	5,705 천평	5,705 천평	5,705 천평

#### 4.3.2 宅地供給展望

##### 1) 新規宅地供給方案

서울시의 추계에 의하면 서울시내의 未開發 宅地는 이제 거의 고갈된 상태로 서 향후 약 150만평 정도의 新規 宅地供給이 가능한 것으로 나타나 있다. 농업 용지를 택지로 개발하거나 공장부지 등 移轉適地를 宅地로 활용하는 경우에도 필요한 宅地規模에 비하면 절대적으로 부족하다.

서울시의 토지자원 현황을 살펴보면 未開發地는 약 800여만평으로 추계되고 있으나(표 4-11), 대부분 택지로 이용하기 부적당한 경우로서 開發制限區域을 해제하지 않는 한 1980년대의 목동, 개포, 고덕, 상계단지 등과 같은 대규모 宅地供給은 불가능한 실정이다. 따라서 앞으로 宅地供給은 既存市街地의 再開發, 高密利用에 의해서 가능할 것으로 보이며, 특히 소규모 再開發, 再建築事業의 활성화가 기대되고 있다.

<표 4-10> 서울시 土地資源現況

(단위: km.( )은 천평)

구 분	총 계	기개발지	미개발지	개발불능지
총 계	605.33 (186,830)	328.31 (101,330)	26.88 (8,296)	250.14 (77,204)
강 북	298.35 (92,083)	159.68 (49,284)	10.33 (3,188)	128.35 (39,614)
강 남	306.98 (94,745)	168.63 (52,046)	16.56 (5,111)	121.80 (37,593)

자료 : 시정연 도시계획부 자치구기본계획(1991)에서 발췌 정리

## 2) 既成市街地 開發潛在力 展望

서울시 자료에 의하면 住宅改良再開發 및 住居環境改善事業 등 재개발사업구역으로 지정되어 사업이 시행중이거나 장차 시행될 면적은 298만평에 이르고 있다. 이는 2~3000평 이상의 再開發 可能地域의 거의 대부분을 포함하고 있으며 재개발 지역의 확보는 더욱 어려워질 것으로 보인다.

기존시가지의 개발 잠재력은 주로 현재 계획된 건설사업과 향후 개발될 老朽住宅 再建築事業으로 추정해 볼 수 있는데, <표 4-11>에 나타난 바와 같이 현재 계획중인 주택건설사업만으로주택수요에 대응하는 것은 거의 어려운 형편이다.

<표 4-11> 서울시 住宅改良再開發事業 및 住居環境改善事業 概要 (1994 현재)

구 분	대지면적 (천평)	현재 호수	평균 증가율(%) <sup>1)</sup>	건축후 호수 <sup>2)</sup>	비고
택 지 개 발	1,860	-		97,170	시행중+미시행
주택개량 재개발	2,533	68,226	247.3	168,774	시행중+미시행
주거환경개선사업	451	16,160	145.3	23,474	시행중+미시행
재 건 축	-	20,760	234.6	48,760	시행중
계	-	105,146		338,178	순증가 233,032%

자료 : 서울시 주택국 (1994)

老朽住宅 開發潛在力은 향후 10~15년 이내에 再開發 혹은 再建築 대상이 됨으로써 공급가능한 住宅規模를 나타내고 있으며 주로 1979년 이전에 건축된 單獨住宅과 聯立住宅, 그리고 저밀아파트를 대상으로 하고 있다.

서울시의 老朽住宅現況을 보면 1992년 기준으로 1970년 이전에 건축된 住宅이 245천호(14.4%), 1970~1979년 사이에 건축된 住宅은 438천호(25.9%) 정도를 차지하고 있다. 이 중 특히 1970년 이전 住宅의 대부분은 單獨住宅(93.1%)으로서 단기적으로는 單獨住宅의 多世代·多家族 住宅으로의 開發潛在力이 크다고 볼 수 있다.

<표 4-12> 서울시 老朽住宅 現況

(단위 : 호)

구 분		계	'70년 이전 건축	'70~'79년 건축	비 고
단 독 주 택		467,070	227,576	239,424	
연 립		43,516	1,377	42,139	
아파트	총 량	169,832	13,570	156,262	
	저밀아파트	51,259			평균건축경과년도 15년 8개월
계		682,418	244,523	437,895	

자료: 서울시 통계연보(1993), 저밀아파트 현황은 서울시 주택국(1994).

<표 4-13> 開發密度 變異에 따른 再開發/再建築의 開發潛在力 1

구 분	단 독 (659,552호)	연 립 (181,256호)	저밀아파트 (51,259호)	순증가호수
개발방안 1	50/250	70/200	100/180	662,550
개발방안 2		50/180	70/150	585,107
개발방안 3	50/200	70/200	100/180	497,662
개발방안 4		50/200	70/150	438,345
개발방안 5	35/250	70/200	100/180	514,151
개발방안 6		50/200	70/180	465,588
개발방안 7	35/200	70/200	100/180	398,729

주1: 50/250은 전체주택재고의 50%를 재개발 혹은 재건축하며 주택수증가비율은 기존에 대해 250%로 설정함을 의미.

주2: 현행 재개발/재건축시 주택수 증가비율은 단독주택 348%, 연립주택 273%, 아파트 183%로 각각 나타나고 있다. (시정개발연구원 자료, 1994)

향후 10~15년 이내에 개발잠재력이 있는 老朽住宅으로는 1979년 이전에 건축된 單獨住宅, 聯立住宅, 低密아파트를 들 수 있으며 類型別規模는 단독주택의 71%, 연립주택의 24%, 저밀아파트의 대부분이 이에 해당된다. 여기서는 장기적으로 老朽住宅의 代替開發이 가능하다고 보고 전체 住宅在庫를 대상으로 開發密

도와 容積率에 대한 대안을 토대로 공급 가능한 住宅數量을 시뮬레이션함으로써 재개발·재건축을 통한 住宅供給 潛在力을 추정하였다. 1990년 주택재고량을 기준으로 單獨住宅과 聯立住宅 그리고 저밀아파트를 분석대상으로 고려하였으며 고밀 아파트는 재건축시 추가공급이 어려울 것이므로 제외하였다.

분석 결과 향후 100만호 이상의 住宅供給을 위해서는 단독주택 총재고의 70%를 開發密度 300%이상으로 고밀개발해야 하는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 고밀개발 시나리오는 環境水準 저하 및 각종 社會的인 費用負擔을 고려해 볼 때 상당히 어려운 문제로서 따라서 향후 서울시의 주택공급문제는 경기도와의 광역계획적인 차원에서 검토가 필요한 사항이다. 또한 서울시 내부적으로는 再開發·再建築事業의 開發密度에 관한 기준을 설정함으로써 개발밀도의 差等化를 통해서 무분별한 재개발·재건축사업을 방지하고 環境惡化에 대비하여야 할 것이다.

<표 4-14> 開發密度 變異에 따른 再開發/再建築의 開發潛在力 2

	재건축비율 (%)	개발밀도 (%)	예상총주택재고 (호)	순증가분 (호)
단독주택 659,552	70	350	1,813,768	1,154,216
		300	1,582,925	923,373
		250	1,352,082	692,530
		200	1,121,238	461,686
	50	350	1,483,992	824,440
		300	1,319,104	659,552
		250	1,154,216	494,664
		200	989,328	329,776
	35	350	1,236,660	577,108
		300	1,121,238	461,686
		250	1,005,817	346,265
		200	890,395	230,843
	25	350	1,071,772	412,220
		300	989,328	329,776
		250	906,884	247,332
		200	824,440	164,888
연립 181,256	70	250	371,575	190,319
		200	308,135	126,879
		180	282,759	101,503
	50	250	317,198	135,942
		200	271,884	90,628
		180	253,758	72,502
	35	250	276,415	95,159
		200	244,696	63,440
		180	232,008	50,752
	25	250	249,227	67,971
		200	226,570	45,314
		180	217,507	36,251
저밀아파트 51,259	100	180	92,266	41,007
		150	76,889	25,630
		125	64,074	12,815
	70	180	79,964	28,705
		150	69,200	17,941
		125	60,229	8,970
	50	180	71,763	20,504
		150	64,074	12,815
		125	57,666	6,407

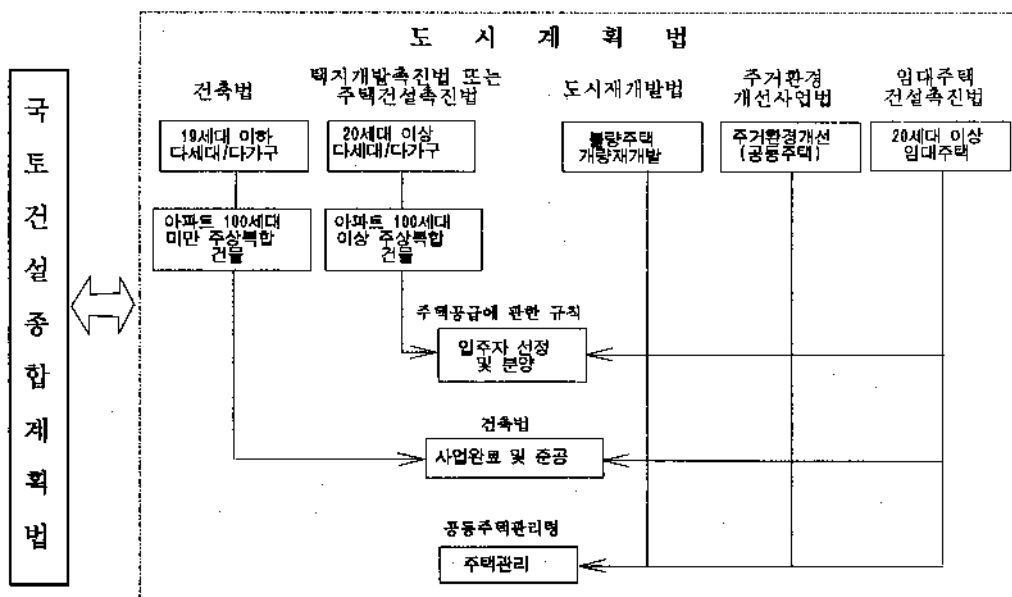
주1: 50/250은 전체주택재고의 50%를 재개발 혹은 재건축대상으로 하여 기존주택수에 비해 250%의 주택수 증가가 이루어지는 것을 의미함.

## 第 5 章 自治體 住宅政策을 위한 制度 改善

### 5.1 住宅關聯 法·制度體系

현재 住宅政策 및 計劃은 매년 建設부에서 수립한 住宅建設綜合計劃을 住宅政策審議會를 거쳐 시행되고 있다. 주택정책의 집행은 사업유형별로 관련법규에 따라 事業計劃樹立, 承認, 建築許可, 入住者選定과 管理, 住宅去來規制 등 일련의 절차를 거쳐 시행되고 있는데 住宅事業과 관련된 법규로는 현재 建築法, 住宅建設促進法, 都市再開發法, 住居環境改善事業法, 도시계획법, 택지개발촉진법, 賃貸住宅建設促進法 등이 있다. 주택관련 법체제는 <그림 5-1>과 같다.

그러나 이와 같은 법·제도적인 규정들은 과거 中央政府에서 주택의 양산을 목적으로 事業執行의 효율화를 기하기 위해 제정된 것으로 地域特性의 반영이라든가 주민의사수렴을 위한 제도적인 장치가 마련되어 있지 않아 향후 自治團體 住宅政策을 체계적, 종합적으로 추진하는데 걸림돌이 되고 있다.



<그림 5-1> 住宅事業法 體系



주택사업 유형별로는 19세대 이하의 다세대·다가구주택 또는 아파트 100세대 미만 주상복합건물의 경우에는 建築許可 및 着工申告, 使用檢査 등 일련의 事業推進節次가 建築法の 규제받고 있다. 20세대 이상 대세대·다가구주택 또는 아파트 100세대 이상 주상복합건물은 住宅建設促進法에 그 절차가 명시되어 있으며 그밖에 불량주택재개발사업, 주거환경개선사업, 20세대 이상의 임대주택건설사업은 각각 都市再開發法, 住居環境改善事業法, 賃貸住宅建設促進法에 따라 사업계획 입안 및 승인, 사업시행인가 및 관리처분이 이루어지고 있다.

宅地開發은 사업 내용에 따라 都市計劃法, 國土利用管理法, 首都圈整備計劃法, 宅地開發促進法, 住宅建設促進法, 都市再開發法, 土地區劃整理事業法 등에 사업계획 및 승인에 관한 사항이 명시되어 있다.

20세대 이상의 공동주택의 경우 입주자선정 및 분양은 住宅建設促進法 第32條에 의한 住宅供給에 關한 規則에 따라 이루어지고 있으며, 일정기간(국민주택 2년, 민영주택 6개월) 동안 轉賣가 금지된다. 賃貸住宅은 입주자 선정 및 관리, 전대금지에 관한 사항이 賃貸住宅建設促進法에 별도로 명시되어 있다. 일정요건(300세대 이상, 승강기 사용, 중앙집중식 난방방식)을 갖춘 共同住宅의 管理는 共同住宅 管理令에 의하여 이루어지고 있다. 事業類型別로 구체적인 절차상의 내용과 문제점 및 개선방향을 검토하면 <표 5-1> ~ <표 5-5>과 같다.

이상에서 검토한 바와 같이 住宅事業은 계획단계에서부터 착공, 준공, 배분, 관리에 이르기까지 일련의 절차가 中央政府에서 정한 기준과 방식에 따라 추진되도록 制度化되어 있으며, 이중 극히 일부분만 地方自治團體의 條例로 융통성을 부여하고 있다. 따라서 住宅事業行政은 대부분이 地方自治制度의 실시에 따라 중앙으로부터 지방으로 권한과 책임 이양이 시급한 분야로 인식되고 있다. 이미 각 自治團體는 계획수립에서부터 택지개발, 주택건설에 이르기까지 각 지역의 실정에 맞추어 독자적으로 주택사업을 추진할 수 있도록 주택사업 업무의 地方化를 요구하고 있다. 地方自治法에서 규정하고 있는 원칙에 의하면 住宅政策에 있어 국가의 역할은 조정자 내지 지원자의 입장에서 각 自治團體別로 수립된 주택계획을 총괄 조정하여 全國計劃을 수립하고 대규모 주택 및 택지개발사업의 추진, 기술 및 금융지원, 그리고 각종 政策基準을 설정하여 自治團體 事業執行에 대해 행정적, 재정적, 제도적 지원을 담당하는 것으로 방향을 정리할 수 있다. 앞으로는 특히 國家的인 차원에서 이니셔티브가 필요한 사안들 즉, 低所得層 주거복지 문제와 주택건설기술개발 등 특정 政策事業에 있어 국가의 역할이 강조되어야 할 것이다. 그러나 앞으로 각급 자치단체별 주택정책 및 사업

〈표 5-1〉 주택건설촉진법의 사업절차에 따른 문제점 및 개선방향

주요 사업 절차	내 용	문 제 점	개 선 방 향
시·도지사 주택건설계획서 제출	-매년도 11월말까지 수립하여 건설부장관		
건설부 장관 주택건설종합계획 수립	-주택정책심의위원회 심의 -시·도시·자치도로부터 제출된 주택건설계획서를 토대로 당해년도 2월말까지 수립	-도시계획과 및 공간계획과의 괴리 우려 -통합중심의 공급계획으로 도시계획적 차원의 실현성이 고려되지 않음	-광역지자체에 권한을 이양하여 공간계획과 연결 시도
사업용지 확보	-토지수용 -국·공유지 우선매각 및 임대 -토지구획정리사업법에 의한 조성대지의 활용	-토지 수용시 주민반발 야기 -재산권 침해 우려	-법정절차를 지치쳐 중심으로 개선하여 토지수용시 주민과의 협의체 강화
사업계획승인 신청	-승인신청: 국·공·토지공은 건설부장관에게 지자체 및 민간업체는 도지사에게 -신청대상: 20세대이상의 주택건설, 또는 1만㎡이상 대지조성	-국·공, 토지공의 경우 지자체와의 협의과정 상학으로 지자체의 개발계획과 상이한 경우, 기민시설 설치 차질	-도시계획구역 내는 시도지사에게 이양
건설부 장관 사업계획 승인	-30일 이내 관계기관장과 협의 -고시 및 시장·군수에게 통보		-광역/기초지자체에 권한이양
사업시행	-타인토지에 출입가능 -국민주택기금 지원 -주택건설기준 등에 관한 규정"에 적합하도록 건설	-주택의 규모, 건설기준, 부대·복리시설 기준 등이 중앙에 권한으로 지역적 특성, 주민선호가 반영안됨	-광역/기초단체의 사업계획 승인시 부대시설 내용검토
시·군·구·창·시 사업완료 및 준공	-건축물: "건축법"에 의한 사용검사를 시장·군수 구장에게 준공검사신청 -대 지: "이행시행규칙"에 의한 준공검사를 도지사에게 신청	-확립적인 부대·복리시설 설치의무로 주택 단지의 특성에 따른 필요시설 설치 여려움	
주택공급	-전미·전대 제한 -주택공급에 관한 규칙"에 따라 공급	-주택공급규칙의 일괄적인 적용으로 지역주택시장 사정이 고려되지 않음 시장기능에 의한 주택, 수요기능의 조절실패, 주택가격상승	-광역지자체의 자율적 운용 허용

〈표 5-2〉 도시재개발사업법의 사업절차에 따른 문제점 및 개선방향

주체	사업절차	내용	문제점	개선방향
시장	재개발기본계획 작성	-인구 100만명이상 시의 시장이 작성, 건설부장관에게 제출	-사업의 시행인가 및 건축허가, 준공업무의 별도 처리 등 시의 업무부담 뿐 아니라 절차가 복잡	-개발사업의 기본절차에 통일시켜 절차의 간소화를 유도할 필요
	건설부 장관	-중앙도시계획위원회 의결 -고시	-주요개발재개발사업은 재개발 기본계획수립의무 면제	
	시장	-구역지정 고시 후 2년 이내에 (필요시 건설부장관 최종 입안)	-구역지정권을 건설부장관이 행사하는 것은 자치권 침해	
도시	재개발사업계획 입안	-수도시계획위원회의 사업계획심의	-주요개발재개발 사업의 경우 지구지정후 2년 이내 사업계획수립 의무규정 면제로 구역지정후 장기간 사업 지연	
	도시	-고시 및 시장·군수에게 송부, 일반인 공람	-자치고시 2년 내로 되어 있어 행정처리 지연	-광역자치단체에 권한이양
	도시	-건설부장관 입안의 경우 중앙도시계획위원회의 의결 거쳐 건설부장관이 결정		-광역자치단체에 권한이양
건설부 장관	사업시행자 지정	-토지 등의 소유자 또는 그 조합 -지자체·주공·도개발·특수법인 또는 제3개발자중 건설부장관이 지정	-자치권 침해	
	건설부 장관	-사업계획결정고시일로부터 6개월 이내 -고시		-자치단체에 권한이양 예정(95)
도시	사업시행인가 신청기간 지정			
	도시	-시행자는 사업시행규정 및 사업시행계획서를 작성 -토지 등 소유자의 동의필요: 토지소유자 총수 및 건축물소유자 총수의 2/3이상 해당자의 동의	-국공유지 무상임여 차질 -세입자 대책과 관련하여 재개발법과 서울시 업무처리절과 괴리가 있음(가수용 시설) -세입자 대책 관련 규정이 불명확함 -시행자에 의한 관리처분계획의 수립문제	-재개발법에 세입자관련 규정은 자치단체 조별로 명시 필요 -관리처분기준 및 주민의사 반영 절차를 자치단체 조별로 마련
	도시	-도지사는 시장·군수로 하여금 30일간 공람 및 주민의견 청취절차 후 반영 또는 사업시행불허 통보, 고시		
도시	관리처분 계획인가	-시행인가일로부터 60일 이내 시행자에게 신청·신고 -분양신청기간 경과 후 시행자가 작성, 30일간 일반인 공람 거쳐 인가신청, 고시 및 분양신청자에게 인가내용 통지		
	공사완료	-시에서 완료공고		
	확정측량	-시행자가 지적공사에 의뢰		
	분양처분	-관리처분계획에 정한 사항을 분양받을 자에게 통지·고시 -시·도지사에게 보고		

〈표 5-3〉 주거환경개선사업의 시행절차에 따른 문제점 및 개선방향

주체	사업절차	내용	문제점	개선방향
시장	지구지정 입안	- 지정조건: 1. 노후불합건축물의 주택총수의 1/2이상 2. 토지면적의 1/2이상 소유자와 토지·건축물 소유자의 1/2 이상 이상이 각각 재개발사업을 원하지 않는 지역 3. 철거된 50세대 이상 또는 인구밀도 300인/1000㎡ 이상 - 지정요건: 토지·건축물 소유자 각각 2/3이상, 3개월 이상 거주한 세대주와 세대주의 1/2이상 주민동의, 면적 2000㎡ 이상 - 입안내용의 공고 및 공람	- 주거환경개선사업계획은 지자체장의 권한사항인 반면, 사업구역내 주택건설계획사항은 주택법에 의거 건설부장관의 승인사항, 사업절차의제정의 모순임.	- 주택법 개정을 통해 문제점 정비
시장	주민의견 청취 및 반영			
시장	지구지정 신청			
건설부장관	지구지정	- 관계중앙행정기관과의 협의 및 중앙도시계획위원회의 의결 - 시에서 고시	- 주거환경개선사업은 도시계획관련 사업으로 건설부장관의 지구지정은 자치권의 침해임	
시장	주거환경개선 계획수립	- 지구지정 1년 이내 - 계획내용의 공고 및 공람	- 지구지정의 1년 이내 개선계획을 수립하도록 규정 이 기간내 주민의견 반영공란	
시장	주민의견 청취 및 반영			
시장	사업계획결정	- 관계기관 협의 및 지방도시계획위원회의 의결 - 사업계획고시 및 시행자 지정고시 동시병행	- 공동주택건설사업방식에서는 사업계획승인이 필요하나, 사업계획승인이 지자체로써로 정하게 되어 있고 그에 대한 규정이 없는 상태 - 사업방식(원지가장/공동주택방식) 결정기준 모호	- 자치단체 조해마련
	사업시행	- 시장은 건설부장관에게 사업추진현황 보고 - 사업방식: 지자체 및 공공이 사업주체 -공동주택방식 토지 및 건축물소유자 주체 -원지개발방식	- 사업방식의 결정이나 주택규모 등에 대한 주민의사 반영절차 미비 - 서울시, 가이주단지 대신 이주비리금 가능하도록 건설부에 요구	- 주민참여 방안 마련 필요 - 자치단체조해로 지정
	주택공급	- 공급조건: 기준일 현재, 토지건축물 소유자 및 3개월이상 거주한 세대주 - 주택규모: 1. 분양 -전용면적 60㎡이하 2. 장기임대 -전용면적 60㎡이하 3. 영구임대 -전용면적 20-40㎡		- 광역지자체에 권한이양

〈표 5-5〉 택지개발촉진법의 사업절차에 따른 문제점 및 개선방향

주체	사업절차	내용	문제점	개선방향
주공· 토지공 ·지자체	예정지구의 입안		-도시계획법상의 도시계획구역에 관계없이 시행, 도시계획제계의 연계성 부족/지자체의 이해가 반영안됨	-도시계획구역 내는 광역지자체에 권한 이양
	예정지구지정신청	-건설부장관에게 신청 -관계부처와의 협의		-광역지자체에게 권한이양
건설부 장관	주택정책심의 위원회 심의		-소수 공공주택에 의한 개발계획 수립으로 단지의 경직성 조화 -사업주체인 공공기관이 단독으로 정한 주택개발조건에 의한 시장비 탄력적 주택공급유발	-광역지자체에게 권한이양
	예정지구지정 및 시행자의 지정		-지구지정 후 개발계획승인은 건설 부장관 권한 이 때에도 중앙행정 기관의 장기소요, 지가상승 등 부 작용 조화	-광역지자체에게 권한이양
시행사	개발계획수립 및 승인신청	-인구(100만㎡이상), 교통(16만㎡이상), 환경(30만㎡이상) 영향평가심의 또는 협의		-광역지자체에 권한이양 혹은 자치체와의 협의과정 거치도록 해야
건설부 장관	개발계획승인	-고시 -시행자 및 시장·군수에게 통지 -일반에게 공람	-시·군계획과의 불일치로 도시하부시설 설치지연	-광역지자체와 사전협의절차 필수화
	택지개발사업 실시계획승인	-사업시행자가 작성 -고시 -사업시행자, 시장·군수에게 통지 -토지수용의 경우, 수용할 토지의 토지소유자와 권리자에게 통지 -토지수용의 경우, 수용할 토지의 세목고시 및	-중앙의 관장으로 인구의 과점배분보다는 계획의 용이성이 기본으로 작용함	-광역/기초지자체에게 권한이양 주민과의 협의체제 강화해야 함
건설부 장관	사업시행	-특별경우, 토지구획정리사업 실시가능, 토지수용가능 간선시설 구축, 공공시설 구축	-토지수용시 주민들과의 갈등 야기	
	준공검사	-사업시행자는 건설부장관에게 준공검사결과 보고 -건설부장관은 준공검사필 교부		-결과의 복잡성으로 사업시행지연
	택지의 공급	-국민주택건설, 임대주택건설용지의 우선공급 -택지의 환매: 3년내 주택동을 건설하지 않을 경우 용지비 지출조례		-광역지자체에게 권한이양

〈표 5-4〉 도시계획법의 사업절차에 따른 문제점 및 개선방향

주체	사업절차	내용	문제점	개선방향
시장 군수	도시기본계획 수립	- 20년단위 장기도시개발방향 등		
	도시기본계획 승인 기관	- 관계지방의회 의결청취 및 관계중앙행정기관장과 협의 - 중앙도시계획위원회 의결 - 고시 및 공람 - 시장·군수는 5년마다 타당성 여부검토 반영하여 조치	- 승인의 기준여하에 따라 지방자치권이 종대한 침해를 받을 수 있음 - 도시계획규제기준(계획규모, 내용, 설계기준 등)의 중앙관장으로서 지역여건 고려안됨 - 국토계획과 관련되는 경우 건설부장관이 도시계획을 입안토록함으로써 종대한 예외 인정	- 광역지자체에 권한이양 - 중앙은 합헌성 여부만을 심사해야 - 공간계획에 관련된 사항이므로 규제 권한을 광역지자체로 이양 - 국토계획 관련 권한을 엄격하게 해석해야 함(국가계획사항에 한정)
시장 군수	도시계획의 입안			
	도시계획 결정승인 기관	- 관계지방의회 의결청취 - 중앙도시계획위원회 의결 - 고시 및 공람 - 비행정정은 시·도지사가 승인 - 결정고시일로부터 2년이내 지적고시 신청	- 도시계획결정 및 변경명령권을 건설부장관이 하는 것은 자치권의 종대한 침해 - 지자체장의 입안결정과 지방의회의 의견청취를 별개의 절차로 분리한 것은 지자체의 의사결정을 이원화하는 것임	- 도시계획 변경 명령권은 기초시안의 변경으로 도시계획이 법률에 합치되지 않을 경우에 한정해야 - 지자체장이 지방의회의 의결을 거쳐 도시계획을 수립하도록 하고 건설부장관의 승인을 원도록 해야
시장 군수	도시계획에 관한 기초조사	- 도시계획구역내 인구, 산업발전, 토지이용, 교통량 등 기간마다 건설부장관에게 보고	- 지역, 지구, 구역 지정권을 건설부장관이 행사하는 것은 자치권의 본질 침해 - 국가계획에 속하는 것은 국토이용 관리법으로 정하고 그 밖에는 지자체가 결정해야 함	
	연차별 집행계획 수립	- 도시계획시설 결정고시일로부터 2년이내		
건설부 장관	시행자 지정	- 시장·군수·건설부장관 등이 시행자	- 자치권 침해	- 광역지자체에 권한이양
	실시계획인가	- 시행자가 도지사 경유하여 인가신청 - 공고 및 14일간 입안인 공람	- 자치권 침해	- 광역지자체에 권한이양
시· 도지사	사업시행	- 타인토지예의 출입 및 토지 등의 수용 또는 사용가능 - 공공시설 귀속		
	조성대지처분 계획 인가 분양처분	- 인가대상은 도시개발에 구역내에서의 주택지·시기지 및 공업용지 조성사업		
건설부 장관	공사원로보 및 준공검사	- 시행자의 공사원로보고후 준공검사 실시, 준공필증 교부 (비행정정은 시·도지사)	- 자치권 침해	- 광역지자체에 권한이양

추진에 따른 역할분담에 대해서는 합리적인 政策推進이 가능 하도록 기준과 원칙의 정립이 필요하다.

## 5.2 中央·地方 住宅業務分擔 改善方向

자치단체의 經濟的 自救努力的 증가와 행정의 자율성 증대에 따른 업무처리의 신속성과 능률성, 주민서비스기능 강화 등은 그동안 地方分權化에 따른 이점으로 지적되어 왔다. 마찬가지로 住宅政策의 地方化는 사업계획의 수립과 집행에 있어서 지역특성 반영, 住民意思 수렴, 사업계획결정 및 승인, 각종 인·허가절차의 신속처리 등을 통해 地域性 및 업무의 效率性을 높일것으로 기대되고 있다. 현재 주택사업은 일부 소규모건설사업을 제외하고는 대부분이 中央에서 정한 절차와 기준에 따라 事業推進이 이루어지고 있다. 地域特性 및 住民意思가 반영되어야 하는 사항중 중앙으로부터 지방으로 권한 이양이 필요한 내용을 보면 都市基本計劃의 수립 및 결정, 변경 명령권, 都市計劃地域 및 地區指定權, 택지개발사업 지구지정 및 사업계획 수립, 再開發事業, 住居環境改善事業 지구 지정 및 계획수립, 住宅建設計劃 수립, 건설 기준, 공급기준, 배분 및 거래규제, 관리, 임대차보호 등을 대표적으로 꼽을 수 있다.

특히 住宅事務는 지역지향적, 주민 밀착적인 性格이 강한 사업으로 앞으로 중앙과 지방간, 각급 지방자치단체간 業務分擔에 대해서는 각각 고유의 영역을 파악하여 원칙을 정할 필요가 있다. 본 연구에서는 地方自治法에서 정한 기능 배분의 원칙에 따라 住宅政策의 中央·地方間 업무분담을 시도 하였다.

지방자치법에서는 중앙정부가 반드시 담당하여야 할 업무로서 物價政策, 金融政策, 輸出入政策 등 전국적인 통일을 요하는 사항; 國家經濟開發計劃, 國土綜合開發計劃 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사항; 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사항; 地方自治團體의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사항을 들고 있다.

특별시, 직할시, 도 등 廣域自治團體의 업무로는 지역특성을 살리면서 광역단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 하는 사항; 행정처리 결과가 2개이상의 기초단체에 영향을 미치는 사항; 中央과 基礎團體間의 연락, 조정이 필요한 사항; 2개 이상 基礎團體에 공동으로 설치되어야 하는 규모의 시설설치 및 관리에 관한 사항을 정하고 있다.

그리고 시, 군, 구의 업무로는 廣域政府의 調整統制가 불필요한 사항, 주민편익상 현지처리가 효율적인 사항으로 認許可業務, 住民福祉業務, 施設管理業務 등을 들고 있다.

이를 다시 정리해 보면 中央과 각급 自治團體間 업무분담은 통일된 기준이나 방식의 적용이 필요한 지역 단위에 따라 中央政府, 廣域自治團體, 그리고 基礎自治團體로 기능 분산이 필요하다. 즉, 경제발전계획, 국토개발계획, 도시계획, 택지개발계획, 공공주택사업계획 그밖에 각종 시설계획 및 관리업무는 각각 관할 지역의 규모에 따라 中央, 廣域, 基礎自治團體에서 업무를 담당하도록 해야 할 것이다. 기술적, 재정적으로 그 내용이 자치단체에서 추진하기 어려운 경우에는 중앙에서 업무를 추진하도록 하며, 地域經濟 活性化, 주민의사 수렴, 민원 업무등 지방적 이해가 있는 경우 또는 주민편익과 직결되는 업무는 基礎自治團體에서 담당하도록 한다. 이러한 원칙하에 앞으로 住宅政策의 지방화는 업무내용별로 해당 地域單位별로 지방의 책임과 권한을 강화하고 업무처리에 있어서 신속성 및 능률성을 제고하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

<표 5-6>은 住宅事業 業務와 관련하여 중앙과 지방간 업무이관의 방향을 제시하고 있다. 중앙·지방간 住宅政策의 역할분담 방향을 보면 中央의 역할은 公共住宅과 같이 정책내용이 전국적이어서 질적수준, 규모, 재정지원 등에대한 통일된 기준이 필요한 업무와 新都市開發 또는 대규모 宅地開發事業과 같이 행정적·재정적으로 地方政府 차원에서 수행하기 어려운 사업으로 제한되는 것이 바람직하다. 광역 업무는 廣域行政區域내에서 일어나는 도시계획사업, 택지개발사업, 재개발, 住居環境改善事業 및 각종 住宅建設事業計劃의 인·허가에 관한 사항, 시설기준, 공급기준, 가격기준, 배분기준에 관한 사항을 주로 담당한다. 基礎團體業務는 조합설립인가, 사업계획승인, 건설업자 감독, 주택관리, 주택조사 및 통계 작성, 주택임대차보호 등 현장 및 對民關聯 業務를 수행한다. 그리고 이와 같은 住宅行政業務分擔은 향후 기초단위 지역의 주택실태와 주민요구까지를 주택정책에 정확히 반영시킬 수 있도록 함으로써 政策의 效率性을 제고하는데 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.



<표 5-6> 中央/地方 住宅業務機能分擔 改善方向

연구자료		현행	한국주택은행 (1992)	황명찬 (1989)	서울시정개발 연구원(안)
사무구분					
국토건설종합계획		타법령에 의한 건설계획에 우선			
수도권	인구집중유발시설 허가	수도권정비위원회			중앙/광역
정비계획	대규모개발사업허가	수도권정비위원회			중앙/광역
도시 계획	도시기본계획수립	중앙			광역
	도시계획입안권	중앙			광역
	도시계획변경명령권	중앙			광역
	도시계획의 결정권	중앙			광역
	지역지구의 지정	중앙			광역
주택건설계획수립		중앙	중앙/광역		중앙/광역
사업자등록		지방위임		광역	광역
조합설립인가		지방위임	기초	광역/기초	기초
건축허가		지방	기초	광역/기초	기초
사업계획승인		지방위임	광역	광역	광역/기초
주택건설기준		중앙	중앙	중앙/광역	중앙/광역
건설업자감독		중앙		광역	광역/기초
자재생산감독		중앙		광역	중앙/광역
주택공급기준		중앙	중앙	광역	광역
주택배분/거래규제		중앙	중앙	광역/기초	중앙/광역
주택관리		지방위임	기초	광역/기초	기초
택지개발 계획	지구지정	중앙			광역
	사업계획수립	중앙			광역
	보상계획	중앙			광역
주거환경 개선사업	지구지정	중앙			광역
	계획수립	중앙			광역
	국공유지 양여	중앙			중앙
	기이주단지	중앙			광역/기초
재개발	구역지정	중앙	기초	광역/기초	광역
	사업계획승인	광역			광역
주택조사/통계		중앙	기초	기초	광역/기초
주택금융		중앙	중앙	중앙/광역	중앙/광역
주택조세		중앙	중앙	중앙/광역	중앙/광역
주택가격통제		중앙			광역
주택임대차 보호		중앙			기초

주: '현행'은 총무처(1994), 「중앙, 지방 기능배분 현황」에 의거하였음.

자료: 한국주택은행 (1992), 「지방자치에 따른 주택정책 사무배분」

황명찬 (1989), 「지방자치와 주택행정」, 「지방행정연구」 4권 1호에서 재구성.

## 第 6 章 外國의 住宅政策: 中央과 地方의 役割分擔<sup>1</sup>

### 6.1 政策目標의 變化推移

住宅政策의 目標은 個別國家의 상황과 여건에 따라 양상을 달리하지만 경제적, 정치적, 사회적 여건을 반영하는 공통점을 보인다. 1970년대 이후는 전반적인 경기침체로 인해 住宅政策의 私有化 傾向이 두드러지며 住宅의 質的 要素를 중시하는 정책으로 전환되는 특징을 보이는데 정책변화 경향을 정리하면 다음과 같다.

公共住宅私有化 傾向 : 住宅의 私有化에 따른 自家所有促進 傾向은 세계적인 조류로서 70년대 이후 景氣沈滯와 公共住宅投資에 따른 재정적자 해소, 민간의 효율성을 公共住宅政策에 도입하는데 그 목적이 있다. 이는 주로 미국과 영국에서 그 경향이 뚜렷한데 미국의 경우 1970년대 이후 연방주택도시개발부가 주택보증제(housing voucher)를 실시하고 있으며, 영국은 대처정부가 公共住宅을 세입자에게 할인된 가격으로 판매하는 구매권(Right to Buy) 발행을 통한 公共住宅의 대량매각에서 그 현상이 뚜렷하다. 이는 대체로 공공주택의 규모가 크고 주택금융이 발달하여 자가소유정책을 촉진할 수 있는 경우에 가능한 정책이라고 하겠다.

間接補助方式의 擡頭 : 低所得層의 住宅政策은 초기단계에서는 公共住宅을 直接供給하는 方式이 주류를 이루었으나 점차 임대료나 소득보조 등의 間接支援方式으로 전환되고 있다. 이는 公共이 住宅을 직접 공급하는데 따른 財政 및 人力投入 費用을 節減할 수 있는점, 즉, 住宅生産者 選定, 住宅生産 管理 및 監督 등 住宅生産過程(production process)에 관여치 않아도 되는 이 점과 住宅配分過程에 소요되는 費用을 줄일 수 있기 때문이다.

住宅의 質的改善으로 轉換 : 住宅의 量的供給이 어느 정도 충족된 국가에서는 質的 改善을 추구하는 정책목표의 변화가 이루어 지고 있다. 産業化나 都市化 초기에는 인구의 도시집중에 따른 住宅供給 不足問題를 해소하는 것이 대다수 국가의 공통적 현상이었는데, 이를 어느 정도 해소함에 따라 주택의 質的向上을

<sup>1</sup>. 외국의 주택정책인 6장은 P., Balchin (1989), M., Ball et al (1988), J., Black and D., Stafford (1988), M., Castells et al (1990), C., Hague (1990), G., Hallet (1988), J., Hillis et al (1990), Lin Kuo Ching and Amina Tyabij (1991), P., Saunders (1990), T., William (eds) (1991), 동경대 출판부 (1990), 한국도시연구소 (1995발간예정), 한국주택은행 (89, 90, 91)을 참고로 하였음.

<표 6-1> 各國의 住宅政策의 目標

국가	주 택 정 책 목 표	국가	주 택 정 책 목 표
영국	전가구에 안락한 주택 (decent house) 제공	미국	주거수준의 향상, 주택제공
일본	· 최저주거수준이하세대 해소 · 21세기까지 유도거주수준 달성 (전세대의 1/2) · 2000년까지 평균주택규모 70㎡ · 직주간 균형있는 도시구조 형성 · 다양한 인적교류가 가능한 도시 형 커뮤니티 형성 · 적정한 주거비부담 실현	스웨덴	· 과밀거주 배제, · 가족주택으로서 1실주택 제거 · 근로자 평균임금 20%내의 근대적 2실주택 임대보장, 노후주택 제거 · 주택통한 불로소득의 억제 · 주거비의 평준화와 주택접근의 형평성 추구, 자가촉진 · 주택질향상 · 원가임대료
독일	· 개인의 주택취득 촉진 · 주택규모와 질적향상 · 시장매카니즘으로 전환	홍콩	· 모든 국민에게 양질의 주거공급

위한 방향으로 政策目標의 轉換이 이루어지고 있다.

住宅金融의 役割增大 : 住宅金融의 役割 증대는 自家所有增大 傾向과 밀접한 관련이 있다. 金融市場에서의 모계지 활성화는 住宅金融規模를 확대시키고, 이는 다시 自家住宅 購入을 위한 資金支援 강화를 통해서 자기소유를 촉진시킬 수 있기 때문이다. 公共政策에 대한 주택금융의 지원은 대체로 對物支援에서 對人支援의 형태로 변화되고 있으며 소득수준이나 가구구성등에 따라 差等的으로 지원, 공급되는 양상을 보이고 있다.

## 6.2 住宅供給政策

住宅供給은 중앙정부보다 地自體나 民間에 의해 주로 이루어지는데, 중앙정부는 住宅建設資金 및 稅制支援 등의 間接支援을 하고, 주택건설사업은 주로 都市整備事業을 활용하여 이루어지기 때문이다(표 6-2).

中央의 支援과 地方의 開發 : 低所得層의 주거안정을 위한 公共賃貸住宅供給 정책은 중앙의 財政支援, 지방정부의 供給 및 管理 형태로 役割分擔이 이루어지고

있다. 宅地開發事業의 경우에도 중앙은 지방자치단체에 대해 각종 補助金과 融資를 支援하고 지방정부는 不良老朽住宅地 개발을 통하여 宅地와 住宅을 공급한다. 新開發이나 廣域開發의 경우 중앙은 開發基本計劃을 樹立하고 지방은 細部計劃을 立案, 執行한다.

民間開發 促進 : 住宅에 대한 需要類型이 다양화 되고 政府主導 住宅開發事業의 비효율성등이 지적됨에 따라 민간에 의한 住宅建設과 宅地開發이 활성화되고 있다. 대표적인 개발방식 중의 하나가 官民合作과 民活 이용이다.

稅制支援 : 住宅建設과 宅地開發을 촉진하기 위해 所得稅, 住宅取得稅, 不動產稅 등 住宅과 土地開發業者에 대한 租稅支援이 강화되고 있다.

住宅金融의 活用 : 住宅과 宅地供給을 확대하기 위해 住宅建設 및 宅地開發業者에게 無利子, 長期 低利의 建設資金을 融資해주고 있다. 裸地나 地上權所有者에게도 宅地나 住宅을 개발할 수 있도록 公共資金을 지원하는 경향이 있다. 住宅資金確保를 목적으로 저축을 장려하기 위해서는 저축이자를 정부가 增額補助하는 정책도 활용되고 있다.

住宅整備事業의 活用 : 都市外廓地域에서 開發宅地의 한계는 상당수의 국가와 대도시지역에서 공통적인 현상으로 최근에는 不良化, 老朽化 되는 都心地域을 開發하여 住宅供給의 量的擴大와 質的 改善을 도모하는 것이 새로운 정책방향이 되고 있다. 특히 도시를 高密度로 開發하고 都心の 空洞化를 방지하기 위해서는 住商複合, 用途混合, 合築 등의 住宅整備方法을 이용한 都心地再開發, 不良住宅再開發, 住居環境改善事業 등이 활발히 시행되고 있다.

### 6.3 公共賃貸住宅政策

低所得層을 위한 公共賃貸住宅政策은 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 저소득층주택에 대한 公共支援을 최소화하고 住宅供給 대신 소득보조 등 間接支援을 통해 市場機構의 效率化를 도모하는 것(미국)이며, 다른 하나는 저소득층에 대한 住宅供給을 社會福祉의 일환으로 간주해 다수의 저소득층에게 公共賃貸住宅을 공급하는 것(영국)이다. 저소득층 公共賃貸住宅의 특징은 다음과 같다(표 6-3).

中央과 地方의 費用負擔 : 公共賃貸住宅의 費用負擔에 관해서는 두 가지 경향이 존재하는데, 中央이 전적으로 비용을 부담(영국, 스웨덴, 미국) 하는 경우와, 中央

<표 6-2> 各國의 住宅供給政策

	영 국	미 국	일 본	독 일	스웨덴	홍 콩
주택건설 촉진책	중앙정부 주택건설 보조금 토지증가 부과금 철폐 세제지원	저리건설 자금 융자 민간주택 차입금 보조 부동산세 경감	합축(合築)·住 宅府置制 광역주택 공급 복합개발	법정선매권 무이자, 저리건설 자금융자 도시중심부 개발	대부분의 토지 공공소유	대부분의 토지국가 소유 주택건설 정부융자
주택, 택지 공급주체	지자체, 주택조합 건축조합 민간업체 주택협회	FHAs 지자체 민간기업	지자체 지방주택 공사 주택·도시 정비공단	연방정부 지자체 민간개발 업자	지자체	주택청 ·公共事業省
택지개발 방법	신도시개발시 :신도시개발공 사택지조성 하부시설은 지자체 담당	민간개발	토지구획 정리 신주택시 가지개발	나대지, 지상 권 소유자에 택지개발공공 자금 지원	신도시개발시 :공사이용 :도시재개발시 :협동조합(Co- op) 이용	토지상계
기타특징		민간주택 공급우위	임대용도 규제 ·다양한 수요충족	기관별주택 구별공급	토지임대제 (Tomtrait)	

과 地方이 分擔하는 경우(일본)이다. 중앙이 전적으로 비용을 부담하는 경우 지방은 管理者(Good Management)의 役割을 담당한다.

公共賃貸住宅의 賣却과 建立縮小 : 경기침체에 따른 國家經濟의 效率性에 대한 관심증대와 公共賃貸住宅에 대한 저소득층의 依存心理 緩和, 정치의 전반적 보수화 등에 영향을 받아 公共賃貸住宅 賣却과 건립축소 傾向이 두드러지고 있다. 이러한 경향은 영국, 미국, 독일 등에서 현저하다.

入住者選定 및 配分方式 合理化 : 公共賃貸住宅의 供給對象은 所得이나 最低住居基準을 적용해 선정되며, 住宅의 配分도 社會·經濟·住宅의 基準을 이용한 點數制등을 활용하여 이루어지고 있다. 각종 都市開發이나 整備事業으로 인해 주택이 철거되는 賃入者에게 公共賃貸住宅을 제공하는 것도 보편적인 현상이다(영국, 일본, 홍콩).

既存住居地 隣近의 賃貸住宅供給 : 저소득층에 대한 賃貸住宅供給은 기존 주거지와 유리된 외곽지역에서 제공되기 보다는 현재의 거주지 인근에 공급되는 것이 일반적이다. 이는 저소득층이 共同體와 유리되고, 職住分離로 인한 通勤費用 등으로 費用負擔이 가중되는 것을 방지하는데 그 목적이 있다.

<표 6-3> 各國의 公共賃貸住宅政策

	영 국	미 국	일 본	독 일	홍 콩
공급 프로 그램	. Council Housing	. Public Housing	. 공영주택	. 공공주택	Public Housing
지원 주체	중앙정부 지방정부	연방정부 지방정부	중앙정부 지방정부	중앙정부 지방정부	중앙정부
공급 주체	. 지자체 (council)	. 지자체 (PHAs)	. 지 자 체	. 주택협회 . 주택협동조합 . 정부출자기관	. 홍콩 주택국
지원 유형	. 저리융자 . 운영비 보조	. 건설비지원 (100%) . 운영비보조	. 건설비지원 1종:50% 2종:66%	. 저리융자 . 세제지원	. 건설비지원 . 운영비
임대료/ 시장 가격	. 51 %	32 %	48 %		9-13%
입주자 소득 제한	없 음	하위 25%	. 1종:100,000 -162,000엔 . 2종:100,000 이하	. 1인가족: 21,600DM이하 . 1인증가시 8,000DM 가산	. 3인가구: HK\$4,50이하 . 10인가구: HK\$6,50이하
입주 자격 요건	. 불량주택 철거민 . 지체 부자유자 우선선		. 재해자 . 철거세입자		. 재해, 천재 지변 재해자 . 불량주택 철거민 . 재개발사업 지구주민 . 사회복지 대상자
선정 방법	. 점수제 . 공적제 . 등록기간 순위제	. 선 착 순	. 점 수 제		. 선착순 . 등록기간 순위제
총주택 재고 대비 비율	31% (1981)	2% 미만 (1980)	7 % (1985)	6.7% (1988)	46% (1988)

<표 6-4> 各國의 賃賃料 統制政策

	구 분	영 국	미 국	일 본	스웨덴	싱가폴
정부 지원책	공공 부문	지방정부 직영 임대료 감면	공공임대주택 직영 임대료 보조	공공임대주택 건설비 지원 (소요자금의 1/2-2/3)	조합임대주택 육성, 금융세제	일정소득 이하 계층 위한 공공주택 건설 및 관리 전담
	민간 부문	임대주택 건설자금 지원 (이자4%)	저임대료 임대주택 이자보조 저소득층 임대료 보조 (소득5-25% 초과분)	지원없음	비영리민간 임대업 이자보조	지원없음
임대료 통제 제도	공공, 정부지원주택	임대료 3년간 변경 불허 임대관리국 통제	입주자 가구 소득의 25%로 제한	건설성 직접통제 소득수준 21.3% 이내서 부담	정부직접 규제	가구소득의 15%범위 내로 제한
	민간임대업	일정수준 이하 임대료통제 없음	자유화	시장기능에 일임	쌍방향의 결정	시장기능에 일임

賃賃者 管理(tenant management) : 공공임대주택이 슬럼화, 조기노후화됨에 따라 賃賃者를 住宅管理에 참여시키기 위한 정책이 도입되고 있다. 이 제도의 취지는 세입자에게 自治管理權을 줌으로써 참여의식을 고취시켜 관리의 효율화를 도모하는데 있다.

賃賃料統制 : 임대료통제 유형은 세 가지 방식으로 대별될 수 있는데 하나는 일정기간 동안 賃賃料 變更을 不許하는 期間統制方式(영국)이며, 다른 하나는 임대료의 범위를 소득의 一定比率로 制限하는 方式(싱가폴), 또 하나는 임대료 통제를 원칙적으로 자유화하는 方式(미국)이다. 民間賃賃住宅의 경우에는 거의 모든 국가가 賃賃借人 雙方合意에 의한 自律的 調整方式을 취하고 있다(표6-4).

賃貸料 補助 : 임대료 보조방식은 건물에 대한 보조(對物補助)에서 사람에 대한 보조(對人補助)로 전환되고 있다. 대인보조 방식으로는 住宅手當, 賃貸料 補助, 賃貸料 割引 등이 있다. 임대료 보조의 주종인 住宅手當의 경우 그 대상계층 및 수혜가구규모가 국가에 따라 상이하다. 미국은 극히 한정적으로 3.1%의 가구가 혜택을 받고 있지만 독일, 프랑스는 10%, 영국은 50%에 이르고 있다. 특히 賃貸料 補助政策을 실시하는 여러나라에서 공통적인 관심사는 供給政策과의 균형을 유지하는 문제이다.

## 6.4 住宅整備政策

住宅整備政策의 특징은 地方主導의 整備事業 施行, 低所得層 住居安定 및 都市空間計劃과 연계된 包括的 事業執行, 撤去위주에서 改良중시 정책으로의 轉換 등을 들 수 있다(표 6-5).

中央政府 介入領域의 縮小 : 住宅整備事業에 대한 중앙정부의 監督, 認許可 등의 권한이 축소되고 대신 地方政府의 意思決定과 自律性이 강화되고 있다.

整備主體로서 公共의 參與增大 : 民間主導의 住宅整備事業이 일반적인 경향이지만 민간부문이 정비사업을 주도하더라도 公益과 관련이 있는 경우, 대상지의 국공유지 비율이 높은 경우, 사업이 특정기간을 경과해 장기화되는 경우에는 공공의 事業主導 내지 事業參與가 보장되고 있다.

低所得層 住居安定과 連繫 : 市街地 開發이나 不良, 老朽住居地域에 대한 整備는 이들 지역이 저소득층 집단주거지인 경우 低所得層을 위한 賃貸住宅, 특히 공공임대주택의 건설과 생활기반 시설 등을 제공하는 社會計劃(sozialplan)의 次元에서 住宅整備事業이 시행되고 있다.

都市空間計劃과 連繫 : 住宅整備가 주로 都心이나 都市内에서 이루어지는 경우 전반적으로 都市空間機能과 연계가 이루어지고 있다. 都市機能의 回復, 職住近接의 실현을 위하여 都市土地利用의 用途混合에 의한 住商複合開發, 公共施設과 주택개발이 병행되도록 주택정비사업의 정책방향이 정리되고 있다.

撤去整備에서 改良으로 : 철거에 따른 복잡한 權利紛爭의 발생과 그 조정과정에서 利益集團間的 葛藤, 거주민을 위한 臨時居處 問題, 주택재고로서 整備對象住宅에 대한 인식의 전환이 이루어짐에 따라 撤去爲主에서 改良整備로 정책방향의 전환이 이루어지고 있다.



都心空洞化防止와 連繫 : 都心空洞化 現象을 防止하고 주택정비사업시 도심지역에 증산층을 위한 주택건설과 주택구입을 유도하기 위해 税金 및 金融支援 등 인센티브를 제공하고 있다. 도심지역의 주택구입자나 건설자에게는 財産稅, 取得稅 등을 減免(tax abatements) 하고, 長期低利의 金融(below-market rate mortgage)을 지원하고 있다(Baltimore, Cleveland, New York, St Louis, Wilmington).

<표 6-5> 各國의 住宅整備政策

	영 국	독 일	일 본	미 국
정비주체	· 도시개발공사 · 지방자치단체 · 관민합작	· 지방자치단체 · 지자체수임자 · 민간	· 시가지재개발조합 · 지방공공단체 · 주택·정비공단 · 택지, 주택소유자	· 공공위주
사업종류	· 지구개량(Area Improvement) · 불량지구정비	· 개발조치 · 정비조치	· 시가지재 개발 · 住宅지구개량 · 주거환경정비	· 주거환경사업 · 지역사회개발사업
정비대상	· 노후불량주택집단지	· 불량상태가 개선, 보수불능 주택	· 거주불가능 불량 주택 · 불량시가지	· 노후, 불량, 주거기준미달지구, 주택
기타 특징	· 기존주택, 건축물 보존중점, 특별한 경우 재건축	· 사회계획		· 사업계획이 지자체의 조례로 확정

## 6.5 住宅金融政策

自家所有를 促進하기 위한 政策의 장려에 따라 주택금융의 기능이 확대되고 있다. 동시에 주택금융은 一般金融과 政策金融으로 이원화되어 운영되고 있다. 자가소유촉진정책에 따라 일반금융의 비중이 증가하고, 정책금융은 低所得層 住宅을 支援하는데 제한적으로 이용되고 있다. 住宅金融의 特性은 다음과 같다(표 6-6).

公共住宅金融에서 民間住宅金融으로 : 公共金融財源은 財政資源이며 민간금융의 재원은 시중은행의 예금이다. 재정자금의 한계와 재정자금지출에 대한 衡平性問題가 제기됨에 따라 공공금융의 지출영역은 저소득층의 주거안정을 위한 賃貸料補助나 住宅支援으로 한정하고, 대신 민간부분에 의한 주택공급을 유도하기 위해 長期, 低利의 民間住宅金融을 알선하고 政府保證을 강화하는 쪽으로 정책전

<표 6-6> 各國의 住宅金融政策

	영 국	일 본	독 일	스웨덴	홍 콩
기본방향	지방당국 주택금융조치 · 민간·건축조 · 합중심	· 용자대상, · 규모확대 · 주택저축 · 우대지원	· 주택금융에 · 민간자금 적극 · 도입	· 정부가 주택 · 금융공급 · 주택부문 우선 · 통화정책	· 정부주도주택 · 금융강화 · 민간에 대한 · 정부보증강화
주택금융 기관	· 공공: 지자체, 주 · 택공고 · 민간: 건축조합, · 은행	· 공공: 住宅金融 · 公庫, 주택· 도시 · 정비공단 · 민간: 은행, 보험 · 회사 등	· 공· 민영건축조 · 합금고 (Bauspark · assen) · 저당은행 · 신용협동조합	· 공공: 중앙은행, · 도시저당은행, · 도시저당 조합 · 민간: 저축은행, · 보험	· 공공: 개발금융 · 기금 · 민간: 건설대부 · 회사, 은행
자금조달	· 공공기관: 재정 · 지원금, 채권 · 민간기관: 조합 · 원출자, 예금	· 공공: 재정투융 · 자, 자체조달 · 민간자가: 민간 · 금융	· 공영건축조합 · : 건축저축예금. · 용자담보 · 정부채권 · 민간: 은행	· 공공: 정부교부 · 금, 민간은행 · 차입금 · 민간: 저당증권	· 공공: 정부예산 · 민간: 건설대부회 · 사자본금, 보증사 · 채 발행
주택금융 지원책	· 신용보완 · 소득세경감 · 선택저당대부 · 저리융자 · 국가→지자체	· 신용보완 · 주택취득비경감 · 공공주택, · 특수주택재정지 · 원강화	· 저축할증금 · 제도 · 저축형성에 대한 · 보조금 · 저축에 대한 · 감세		
용자기간	· 지자체: 60년 · 건축조합: · 60년 이내	· 住宅金融公庫: · 50년 · 공단주택: 70년 · (임대), 35년 (분 · 양주택)	· 저당은행: · 20-30년 · 건축조합금고 · : 12년	· 주택청: 30년, 도 · 시저당기관: 20년 · 저축은행: · 40-60년	· 개발금융금고: 40 · 년 · 건설대부회사: 5- · 15년
주택금융 특징	· Saving Bonus · Scheme		· Universal · BankingSystem( · 상업, 증권업무미 · 분리)		· 불법거주지역철 · 거민의 · 비법정가옥이전수 · 당 지급

환이 이루어지고 있다.

모게지 制度의 活性化 : 주택금융이 발달한 여러나라에서 住宅財源 不足문제를 해소하기 위해 金融市場에 모게지 저당채권을 유통화시킴으로써 민간주택금융을 확대하는 방향으로 住宅金融政策을 시장지향성이 강조되고 있다.

金融支援의 差別化 : 自家所有를 지원, 촉진하기 위해 住宅購入資金에 대한 인센티브로서 장기, 저리의 金融支援과 租稅支援, 住宅取得費 輕減 등의 지원책을 강화하고 있다.

金融資金을 통한 新築規制 : 중앙정부나 지방자치단체는 宅地나 建物費用에 대

한 基準을 제시하고 이 기준을 초과하는 토지나 건물에 대해서는 住宅融資를 制限하고, 基準에 合당한 경우에만 住宅資金을 융자해줌으로써 建物規模의 適定化 및 投機的 建設에 의한 利潤追求를 防止하는 정책으로 활용하고 있다.

## 6.6 外國 住宅政策의 綜合

住宅政策은 개별 국가의 政治, 社會, 文化, 住宅與件의 所産이기 때문에 住宅政策을 평면적으로 평가하기는 어렵다. 개별국가에서 사용된 정책이나 정책수단들이 주택문제의 해결과 住宅政策의 目標達成에 미친 효과와 영향을 분석하는 것은 의미있는 일이지만 여기서는 구체적인 내용은 생략하고, 中央과 地方間 政府役割의 觀點에서 외국의 주택정책을 정리하면 다음과 같다.

### (1) 住宅政策目標

주택정책목표의 특징은 중앙정부의 개괄적 기준제시와 지방정부의 세부목표설정 및 시행, 주택의 質的要素 중시, 公共住宅의 私有化와 公共化의 並存으로 集約할 수 있다. 즉 중앙정부는 總體的, 長期的인 目標을 제시하고 지방정부는 具體的, 短期的 주택정책목표를 설정하여 시행한다. 동시에 量的 住宅不足 문제가 해소됨에 따라 質的 住居水準向上을 도모하기 위한 주택목표를 추구한다. 근래에 가장 많은 논쟁을 일으키고 있는 住宅政策의 이슈는 公共住宅의 私有化와 公共化다. 公共住宅을 私有化시키고 주택의 生産과 分配를 전적으로 民間領域에 맡긴다는 정책은 公共住宅을 자가구매력이 없는 限界集團인 最低所得層의 주거지로 전락시키고, 住居의 兩極化를 초래한다는 비판을 받고 있다. 이러한 비판에도 불구하고 公共住宅의 재고를 어느 정도 유지하는 것이 적정인가하는 점은 여전히 중요한 정책적 이슈로 남아있다.

### (2) 住宅供給 政策

대규모 都市開發이나 宅地開發 혹은 廣域地域에 걸친 住宅供給은 중앙정부가 담당하고, 그 밖의 住宅供給은 지방정부가 담당하도록 한다. 지방정부의 住宅供給에 대한 중앙정부의 지원은 제시된 정책이나 계획의 타당성과 효율성등에 따라 차등적으로 이루어 진다. 도심이나 도시내에서 業務, 商業機能이 주택을 대체하는 것을 방지하기 위해서 상업지역내에 상업기능과 주거기능이 공존하는 府置住宅制, 複合用途開發, 도심 공공시설 改築時 주거기능을 반드시 포함하도록

하는 合築 등의 戰略이 강구되고 있다. 아울러 소프트한 정책으로 都心에 住宅을 구입하거나 新·改築時 税金減免, 長期低利金融貸付 등의 정책도 시행되고 있다.

### (3) 低所得層을 위한 公共賃貸住宅政策

低所得層을 위한 公共住宅政策에서는 중앙정부와 지방정부의 役割分擔이 뚜렷하다. 저소득층, 특히 최저소득층에 대한 주택서비스 공급은 社會福祉 次元에서 국가의 責任이라는 인식이 보편적이지만, 福祉受惠對象의 영역과 범위, 중앙과 지방정부의 公共支出 및 責任限界에서는 차이가 있다. 公共住宅에 대한 支援은 일반적으로 중앙정부와 지방정부가 共同으로 負擔하는데 지방정부보다 중앙정부의 부담율이 높다 (일본-제1종公營住宅 지방자치단체, 국가 1/2씩 부담, 제2종은 1/3, 2/3씩 부담, 홍콩, 서독-연방정부와 각 Lander가 賃貸住宅新築時 均等分擔).

住宅의 供給이 충분치 못한 상황에서 분배를 시장에 맡기고 자가소유를 촉진하는 정책은 住宅購買力이 있는 계층에게는 문제가 없으나, 구매력이 없는 低所得層의 住居不安을 가중시키는 문제가 있으므로 대다수 국가에서는 저소득층 공공임대주택정책과 자가소유촉진정책을 조화시키는 경향을 보이고 있다.

### (4) 住宅整備政策

주택정비정책의 특징은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 주택정비사업의 주체는 대부분의 국가에서 지방정부가 되며 중앙정부는 財政, 稅制, 制度的 支援이나 사업능력이 약한 지방정부에 대해 事業技術, 節次 등에 대한 지원을 담당하고 있다. 둘째, 도심이나 도심외곽에서 공히 상업기능이 주거기능을 대체함으로써 주택 재고가 減少하고 都心空洞化 현상이 발생하는 것을 방지하기 위해 주택정비사업의 내용이 강화되고 있다.

### (5) 住宅金融政策

주택금융정책의 특징은 중앙정부와 지방정부의 二元化다. 중앙정부는 주로 政策金融을 담당함으로써 最低住居水準이하의 저소득층을 대상으로 公共賃貸住宅이나 賃貸料 補助 등의 공공정책을 수립하고, 지방정부는 중앙정부의 정책범위내에서 受惠對象家口를 선정하고 이를 집행하는 업무를 담당한다. 一般金融은 長期低利의 금융지원을 통해 자가소유를 촉진하기 위한 중요한 정책수단이 되고 있다. 특히 自家所有를 촉진키 위해 다양한 金融資源의 개발이 이루어지고 있다.

#### (6) 中央政府와 地方政府의 役割綜合

세 가지 유형화가 가능하다. 하나는 영국형이고, 다른 하나는 프랑스형, 또 다른 하나는 일본형이다. 中央政府의 경우 영국형은 支援, 프랑스형은 主導, 일본형은 共助役割을 한다. 地方政府는 영국의 경우 主導, 프랑스형은 거의 從屬, 일본형은 協同 내지 主導的 役割을 수행하고 있다.

地方自治制가 실시되고 있는 여러 나라의 경향을 보면 中央政府는 주택정책을 위한 各種 基金造成과 이의 效率的 配分 및 管理, 지방정부가 집행하는 주택정책에 필요한 技術的, 財政的 資金의 일부 또는 전부를 지원하며, 지방정부는 地域與件에 맞추어 현실성있는 住宅政策을 수립하고 사업을 집행하는 役割을 담당하고 있다. 지방정부의 계획은 지방주민의 현재와 미래의 住宅需要 및 地域住宅與件에 대한 조사 및 전망, 住宅保全 및 再開發, 再建築事業 등을 포함하고 있으며 특히 中央政府의 지원과 地方政府의 집행으로 역할분담이 점차 강화되는 추세를 나타내고 있다.

## 第 7 章 서울市 住宅政策의 課題와 基本方向

### 7.1 目標 및 方向의 設定

地方自治制의 실시로 기존의 국가수행 사무중에서 지역적 성격이 강한 사무는 우선적으로 地方移讓이 예상되는 가운데 住宅政策의 地方化는 住宅政策의 새로운 개념으로 등장하고 있다. 이미 제7차 經濟社會發展計劃에서는 향후 地方自治의 정착을 위하여 국가의 기능 중 지역특성을 고려해야 하는 認許可 事務, 국가정책의 구체화를 위한 執行事務, 지역특성과 권익이 반영되어야 하는 사무 등은 地自體에 우선적으로 移管하고, 향후 주요정책수립시에는 地自體의 의견을 최대한 반영하도록 계획을 수립한 바 있다. 주택관련 업무는 그 내용면에서 상당부분이 地域環境 지향적이거나 地域住民의 要求, 地域經濟 水準과 밀접히 관련되어 있기 때문에 우선적으로 地方으로의 權限移讓이 필요한 사항이다.

그동안 住宅政策은 심각한 주택부족문제를 解消하기 위하여 양적인 공급확대에 치중하였으며, 주로 주택부족 문제가 심각한 대도시 및 수도권을 중심으로 住宅供給을 시행하였다. 이는 수도권지역에 대한 人口集中 및 대도시와 중소도시간의 發展隔差를 조래하였을 뿐만 아니라, 지역적으로 다양성을 추구하고, 주민참여에 의한 주거환경의 정비 및 질적수준을 향상시키는데는 상대적으로 미흡하였다. 일부 地自體에서는 대규모 국가사업에 의한 宅地 및 住宅開發事業 결과 개발이익이 同一地域에 재투자되지 않는데 대한 반발로서 宅地 및 住宅開發事業에 직접 참여하기 위해 도시개발공사, 택지공영개발사업단 등의 地方公社를 설립하였으나, 이는 대규모 개발사업에 의한 開發利益 取得을 목적으로 한 것으로 지역특성을 고려한 주거환경개선사업 지원이나 住宅政策의 地方化를 위한 이니셔티브라고 간주하기는 어렵다.

住宅政策의 地方化는 지역특성 및 주민참여에 의한 주거환경조성을 위한 기반을 제공하고 地域住宅市場 기능을 강화하는데 중요한 목적이 있다. 서울의 宅地供給은 이미 그 한계에 와 있으며, 앞으로 住宅供給은 주로 既存 市街地 再開發, 再建築事業에 의존하여 이루어져야 한다는 사실을 고려해 볼 때 양적공급에서 質的 環境改善으로 住宅政策의 目標轉換이 불가피하다. 住宅開發事業은 주민, 지역환경 및 지역경제에 미치는 파급효과가 상당하므로 事業計劃 過程에서부터 주민의 다양한 요구를 최대한 反映함으로써 원만한 사업추진이 이루어지도록

특 충분한 의견수렴이 필요하다. 특히 시가지 재개발, 재건축사업은 복잡한 所有關係, 한정된 基盤施設容量, 주변환경과의 조화 등 복잡한 사업여건을 우선적으로 고려하여야 하므로 住民의 財產權을 보호하고 다양한 요구를 수렴하여 民怨을 최소화할 수 있도록 계획단계에서부터 추진방안에 대한 전략적인 구상이 필요하다.

이와같은 정책환경의 변화에도 불구하고 아직까지 住宅政策 關聯 權限은 대부분 國家에 歸屬되어 있어 住宅政策의 지방화는 앞으로 상당기간동안 국가와 地方自治團體間 적잖은 갈등과 혼란을 야기할 것으로 보인다. 본 章에서는 본격적인 地方自治制度의 실시에 대비하여 地方住宅政策이 지향해야 할 목표와 방향을 정립하고 국가와 廣域自治團體, 廣域自治團體와 基礎自治團體間 住宅政策의 役割分擔을 검토함으로써 自治團體 住宅政策의 範圍와 位相을 정립하는데 그 목적이 있다.

### 地方自治團體에서 國家로 上向的 住宅政策 推進體系 轉換

지금까지 地方自治團體는 국가의 總量的 供給目標에 맞추어 지역별로 할당된 물량을 공급하는데 주력하였으며, 직접 공급하는 일부 公共住宅을 제외하고는 民間建設活動에 주로 의존하여 計劃物量을 달성하는데 정책의 역점을 두었다. 住宅供給과 관련하여서도 20호 이상 신규주택을 공급하는 경우에는 공공/민간 구분없이 住宅配分 및 價格決定과 같은 공급조건이 中央의 供給基準과 價格基準에 맞추어 이루어짐으로써, 住居環境水準이라든가 장기적인 수요패턴을 고려한 주택규모의 배분, 다양한 주택형개발 등 지역사회의 특성을 살릴 수 있는 住宅政策의 實現이 어려운 실정이다. 이밖에도 都市計劃法, 住宅建設促進法, 宅地開發促進法, 都市再開發法, 建築法 등에서는 地區指定, 사업계획수립 및 승인, 공급에 관하여 건설부장관의 승인을 받도록 명시되어 있어 法制度 적용에 있어 지역의 특성에 따른 융통성을 기대하기 어렵다.

지역별로 다양한 주택에 대한 需要와 宅地與件을 고려하기 위해서는 각각의 法制度內에 地方自治團體의 역할을 명시할 필요가 있으며, 住宅建設促進法은 住宅基本法으로서 그 역할조정이 필요하다. 현재의 주택관련 법체계는 국가 주도의 건설목표를 달성하기 위한 것으로, 下向的 推進體系를 갖추고 있는데, 앞으로 自治團體 중심의 住宅政策을 실현하기 위해서는 基礎自治團體 → 廣域自治團體 → 國家의 上向的 추진체제로의 전환이 필요하다. 이 경우 국가의 역할은 이미 地方自治制가 실시되고 있는 外國에서와 마찬가지로 住宅基本法에 국민의 生

存權을 보장하는데 따른 국가의 역할을 포괄적으로 명시하고 自治團體 住宅政策에 대해 行政的·財政的 지원을 하는데 필요한 기준을 제시하도록 방향 전환이 필요하다.

### 最低住居水準 概念의 導入과 低所得層 住宅政策 目標 設定

住宅政策의 地方化에 따른 가장 큰 문제는 저소득 계층의 주거수준 개선을 위한 비용부담 문제로서 低所得層政策과 관련하여 중앙과 지방의 協助와 役割分擔은 住宅政策의 地方化를 추구하는 과정에서 가장 민감한 사안중의 하나라고 하겠다. 저소득층을 위한 公共住宅供給은 막대한 豫算을 수반해야 하는 문제로 인해 중앙과 지방간에 협조체제가 구축되지 않을 경우 사업자체가 중단될 우려가 있으므로 우선적인 검토가 필요하다. 지금까지는 中央政府가 國民住宅基金 또는 一般會計豫算을 이용하여 低所得層 및 중·저소득계층을 위한 住宅供給政策을 주도하였고, 地方政府는 이를 執行하는 역할을 담당하였다. 그러나 永久賃貸住宅과 같은 저소득층 주택사업은 건설에서부터 사후관리에 이르기까지 막대한 정부 예산이 뒷받침되어야 하므로 地方政府 次元에서 자체적으로 추진하기는 어렵다. 地方自治制度가 정착된 외국의 경우 저소득층 주택보조 문제는 국민의 기본적인 권을 보장하는 차원에서 福祉政策과 연계해 시행되고 있으며, 中央政府는 財源對策 및 供給基準을 제시하고 구체적인 시행에 있어서는 각 自治團體別로 지역특성을 반영할 수 있도록 하고 있다.

最低住居基準의 설정은 公共住宅政策의 受惠階層에 대한 국가의 지원정책과 연관되어 있으므로 우선 국가적인 차원에서 最低住居基準과 이에 대한 보조방안이 명시될 필요가 있으며, 이를 토대로 각 自治團體別로 집행방안이 구체화되어야 할 것이다. 주거밀도가 높고, 住宅價格이 비싼 서울의 경우 公共住宅의 공급 여건이 어렵고, 수혜 대상인구가 많으므로 여타 지방보다 最低住居水準이 낮게 策定될 수 있다. 앞으로 最低住居基準은 각 自治團體別로 住宅政策의 목표설정과 함께 시책개발에 기본이 되도록 지방의 住宅條例 등으로 制度化되어야 할 것이다.

### 住宅市場의 自律的 需給機能 回復을 위한 規制 緩和

서울의 住宅市場은 만성적으로 수요에 비해 공급이 부족한 需要超過 현상을 보이고 있다. 높은 주거밀도, 부족한 택지, 기성지가의 재개발 사업추진에 따른 각종 민원발생, 교통혼잡 기증, 소득 증가에 따른 주택에 대한 요구수준 증가



등 공급여건이 계속 악화되는 상황에서 향후 公共住宅政策은 直接的인 공급보다는 間接的인 정책 프로그램 개발에 치중하고, 대신 民間部門에 대한 지원을 강화하여 민간부문을 적극적으로 이용하는 방향으로 추진되는 것이 바람직한 것으로 보인다.

서울의 住宅市場 상황을 고려해 볼 때 新規 住宅價格의 制限, 신청자격의 제한은 두 가지 측면에서 주택문제를 악화시키고 있다. 우선 宅地價格이 저렴하고 개발이 용이한 변두리 지역에서 대단위 주택사업의 전개로 交通混雜이 加重되고 도시 내부에 위치한 저밀도 지구의 고밀개발로 각종 사회적 비용이 유발되는 것과 住宅類型의 劃一化이다. 서울은 다양한 소득계층이 共存하는 지역으로, 주택에 대한 수요형태 역시 다양하다는 점을 고려할 때 신규 住宅價格의 제한은 劃一的 住居空間의 創出과 投機的 假需要를 통해 住宅市場의 기능을 歪曲시키는 역작용이 심각한 것으로 문제점이 지적되고 있다. 따라서 서울의 공급시장에 대한 價格規制緩和은 두 가지 측면에서 住宅市場의 정상화에 기여할 것으로 예상된다. 첫째, 소규모 개발사업의 촉진과 다양한 형태의 주택개발을 가능하게 하고, 둘째로 주택에 대한 假需要 현상을 축소시킴으로써 實需要者 중심의 住宅供給 여건을 조성하여 주택의 질적수준을 향상시킬 것이라는 점이다. 그러나 일시에 가격규제를 완화할 경우 중·저소득 계층의 自家 마련 기회를 축소시킬 우려가 있으므로 중·대형 규모 이상의 경우에만 우선적으로 價格規制 완화조치를 취하는 것이 바람직하다.

住宅價格에 대한 規制緩和은 아울러 신소재, 신기술 개발을 촉진시키고 주택산업의 高附加價值化를 지향하는 계기가 될 것이다. 주택산업은 산업전반에 미치는 영향이 지대할 뿐만 아니라 住宅性能의 高度化는 앞으로 주택의 유지관리 측면에서도 매우 중요한데, 이를 위해서는 무엇보다도 高附價價值 제품에 대한 전문적인 성능평가와 더불어 이를 住宅價格에 반영할 수 있도록 제도적 기반 구축이 필요하다. 따라서 분양가격에 대한 段階的 規制緩和은 주택산업의 고부가가치화를 유도하기 위해서 우선적으로 필요한 정책적 조치라고 하겠다.

## 都市計劃과 住宅政策의 連繫

自治團體 住宅政策의 중요성은 도시계획과 住宅政策의 연계에서 찾을 수 있다. 인구 및 산업기능의 서울집중은 製造業, 流通業, 金融 및 서비스업 등 여러 가지 측면에서 현저한데, 향후 국제도시로서 서울의 위상을 정립하기 위해서는 업무공간의 확대가 더욱 불가피하며, 이러한 사정을 고려해 볼 때 지속적인 住

宅供給政策에도 불구하고 서울의 주택사정은 호전되기 어려운 실정이다.

住宅政策을 전개하는데 있어 도시계획과의 유대가 강화되어야 한다는 점은 기존 도시지역 내에 위치한 小規模 土地에 대한 利用度를 높이고, 도심재개발사업 추진시 주거공간을 확보하기 위해 중요하다. 도시계획적 수단은 도시개발사업 추진시 用途地域制 등 土地利用規制 수단을 이용하여 公共施設 및 公共住宅을 확보하는데 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

### 住宅財源 確保

自治團體 公共住宅政策의 성패는 상당 부분 財源調達 能力에 달려 있다고 볼 수 있다. 이는 社會住宅 供給에서부터 低所得層 주거환경정비를 위한 公共施設 整備, 賃貸料 補助 등에 이르기까지 공공부문의 리더십이 요구되기 때문이다. 특히 서울과 같이 宅地 및 住宅價格이 높은 지역에서는 앞으로도 계속 저소득층에 대한 정책비용이 증가할 것으로 예상되는데, 이는 高齡化 社會의 진전으로 住宅 福祉政策의 受惠對象者가 증가할 것이기 때문이다. 따라서 현단계에서 저소득층을 위한 公共住宅 供給 및 住居環境整備事業의 推進은 추후 이에 대한 自治團體의 부담을 경감시킬 수 있다는 점에서 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

### 住居環境水準 維持를 위한 管理體系 構築

현재 주택관리는 주택건설촉진법에 근거한 共同住宅管理額에 의거하여 관리되고 있는데, 公共賃貸住宅의 경우에는 公共建設主體에 의해, 분양주택의 경우에는 준공후 1년 미만인 경우 건설주체가, 그 이후에는 주민에 의한 자체관리 또는 전문업체 위탁관리가 이루어지고 있다. 최근 開發密度가 낮은 공동주택단지를 중심으로 再建築事業이 활발하게 진행되고 있는데, 이는 管理不實로 인한 건물의 노후화와 주민의 생활수준 향상에 따른 주택수준에 대한 기대치의 상승 때문이다. 그러나 앞으로 대다수 고층아파트의 경우에는 건물이 노후화되더라도 再建築事業은 시행되기 어려운데, 이는 높은 建築密度로 인하여 거주자 이외 일반에게 분양할 수 있는 물량 증가가 이루어지지 않아 자체적으로 재건축 비용을 조달하기가 어렵기 때문이다. 서울의 경우 공동주택의 상당부분이 10층 이상의 고층주택으로, 향후 노후화에 따른 사회적인 비용을 고려해 볼 때 이들 아파트의 管理問題는 주택건설 및 공급에 못지않게 地方住宅政策의 중요한 과제라고 하겠다. 현재 주택관리는 自治團體의 업무로 구분되어 있으나 아직까지는 不法構造變更에 대한 規制 및 管理責任者의 敎育 실시 등으로 제한되어 있는 형편이다.

## 7.2 住宅供給計劃

### 7.2.1 住宅供給의 目標

서울시의 住宅需要는 향후 인구증가가 정제될 것이라는 전망에도 불구하고 新規家口의 발생과 單獨家口의 증가로 인하여 계속증가할 것으로 예상된다. 또한 현시점에서도 주택의 絕對量이 부족하기 때문에 당분간 서울시에서의 주택공급은 지속되어야 할 것이다. 1992년 현재 서울시의 부족한 주택수는 獨立된 住居空間의 단위로 볼때 최소 787천호에서 1,177천호이며 1993년부터 2011년까지 潛在需要는 약 710천호에서 866천호 정도로 추정되고 있다.

여기에서 중요한 변수는 單獨家口를 주택 소요대상으로 포함시키는 문제로 어느정도의 單獨家口가 독립된 주거공간을 소요할 것인가에 대한 검토가 우선적으로 필요하다. 지금까지 주택계획에서는 單獨家口를 주택소요량 추정에서 배제하였으나 실제로 독립된 주택에서 거주하는 1인 單獨家口와 독립된 주택을 所有내지는 占有하기를 원하는 독신자 가구의 증가로 인해 향후 住宅需要의 추정과 住宅供給目標 설정에 있어서는 일정비율의 單獨家口를 고려할 필요가 있다. 본 연구에서는 單獨家口의 50%가 주택을 소요할 것이라는 가정하에서(住宅所要量의 中位推計値라고 할 수 있는) 住宅需要를 추정하였다. 향후 총주택소요량은 1992년을 기준으로 할때 부족분 982천호와 1993년에서 2001년까지의 잠재수요 369천호, 2002년에서 2006년까지 246천호, 2007년에서 2011년까지 173천호를 합하여 1993년부터 2011년까지 19년간 1,770천호가 필요한 것으로 추계되었다.

이를 충족시키기 위해서는 향후 2011년까지 매년 93,000 호 이상의 주택건설이 이루어져야 하는데 현재의 서울시 宅地狀況과 국민소득에 대한 住宅投資比重을 고려해 볼 때 실현되기는 어려울 것으로 보인다. 지난 10년간 서울시내 주택건설 實績은 연평균 8만호 이하를 유지하고 있으며, 新經濟計劃 期間(1993~1997) 중에도 매년 8만호 정도 계획되어 있다는 점을 고려한다면 매년 7~8만호 정도가 住宅供給의 上限이 될 것으로 보인다. 이와 같은 공급량을 2010년까지 유지한다면 1990년대 후반부터 주택의 新規需要는 상당수준 감소할 것이며 2000년 이후에는 新規住宅所要量을 전부 충당하고 기존의 不足住宅量에 대하여 매년 2만호 이상 補填이 가능하다.

<표 7-1> 서울시 住宅供給의 目標 (1993-2011)

구분 \ 년도	1993-1996년간	1997-2001년간	2002-2006년간	2007-2011년간
주택공급목표 (호)	매년 80,000 이상	매년 70,000 이상	매년 70,000 이상	매년 70,000 이상
주택규모별				
18평 이하	20,000	17,500	17,500	17,500
18-25.7	40,000	35,000	35,000	35,000
25.7평 이상	20,000	17,500	17,500	17,500
보급율 *	69.28	73.81	79.05	85.22
보급율 **	61.09	64.85	69.18	74.28

주 : \* 단독가구를 주택소요가구에서 제외했을 때의 주택보급율 (%)

\*\* 단독가구를 주택소요가구로 산정했을 때의 주택보급율 (%)

주택의 規模別 供給計劃은 주택소비자의 희망과 政策的 必要性을 고려하여 이루어져야 할 것이다. 향후의 住宅需要는 뚜렷하게 大型住宅의 選好 傾向을 나타내는데 이는 주택을 소비하는 개별가구의 부담능력과 실질적인 필요수준을 반영한 實需要라기보다는 주택투자로부터 資本利得을 목적으로 한 假需要的인 성격이 강한 것으로 보인다. 그러나 한정된 토지자원과 국민소득 수준, 그리고 가구원수와 가구유형 등 개별가구의 특성에 따른 적절한 주택규모를 고려해볼 때 대형주택의 공급은 정책적으로 制御되어야 할 것이다. 1993년의 시민종합 여론조사 결과 1인당 希望 占有面積 7.3평과 1992년의 표본조사결과 1,2인 가구비율이 26%, 3,4인 가구비율이 53%, 5인이상 가구비율이 21% 인 점을 고려해 볼 때 본 연구에서는 주택규모별 건설비율을 18평 이하 25% 이상, 18-25.7평 50% 이상, 25.7평 이상 25% 이내로 目標値를 설정하였다.

이러한 供給目標를 달성하기 위해서는 주택건설의 실질적인 주체인 民間部門의 참여를 유도하기 위한 전략수립과 더불어 都心地域에 주거공간을 확보하기 위한 정책수단의 개발이 필요하다.

## 7.2.2 公共部門 對 民間部門의 役割 分擔

과거 住宅供給의 주된 주체는 민간부문으로서 지난 10여년간 약 80%의 물량공급을 담당하였으며 향후에도 住宅供給目標의 달성은 民間部門의 활동에 크게 의존하게 될 것으로 보인다. 그러나 민간부문은 住宅市場의 경기에 민감하고 기

본적으로 營利를 추구하는 입장에 있으므로 住宅市場에서 供給 및 消費構造를 安定시키기 위해서는 공공부문의 보완적인 역할이 일정부분 요구된다.

우선 공공부문은 민간부문에서 공급하기 어려운 소형 및 賃貸住宅을 주로 공급해야 할 것이다. 저소득층이 부담가능한 小型 分讓住宅이나 賃貸住宅은 採算性이 약하기 때문에 영리를 목적으로 하는 민간건설업의 입장에서는 그 공급이 제한적이며 따라서 이 부분에 대한 공공부문의 적극적인 개입이 필요하다. 특히 住宅價格이 비정상적으로 상승하는 시기에는 低所得層 住居安定의 차원에서 지속적으로 小型 및 賃貸住宅에 대한 투자가 필요하다.

주택건설의 실질적인 주체는 공공부문이 아닌 민간부문이므로 住宅供給에 있어서 공공부문의 주된 역할은 민간부문에 대한 支援 및 견제라고 할 수 있다. 우선 일반적으로 주택의 공급이 부진한 상황에서는 민간부문의 주택건설과 投資意慾을 제고하기 위해 주택관련 규제의 완화, 조세감면 및 금융지원을 통한 재정적 인센티브 부여 등의 정책수단의 개발이 필요하다. 특히 저소득층이 부담가능한 小型住宅 및 賃貸住宅의 建設을 유도하고 소형주택에 대한 소유를 촉진시키기 위해서는 金融支援을 대폭 강화할 필요가 있다.

서울시 도시계획구역 내에서는 開發可能宅地가 절대적으로 부족하여 지속적인 地價上昇으로 인하여 앞으로 住宅價格은 계속 상승할 것으로 보인다. 또한 서울의 주택문제--양적인 부족과 질적수준향상에 대한 주민욕구 충족--를 해결하기 위해서는 기존 시가지에 대한 高密開發이 불가피한데 따라서 불량주택재개발사업이나 기존 單獨住宅의 增·改築, 노후화한 저층아파트나 연립주택의 再建築事業도 계속 활발해질 전망이다.

이미 일부지역에서는 再開發·再建築 사업으로 인구집중, 교통혼잡, 도시기반시설의 부족 등 역기능적 현상이 가시화되고 있으며, 이에 대한 대응책으로서 도시계획과 주택정책 연계의 중요성이 강조되고 있다. 특히 都市計劃과의 연계는 既成市街地 再開發事業 시 주변지역과 조화있는 주택개발을 유도하고 도심지역에서의 주거공간 확보, 그리고 공공시설을 확보하기 위하여 開發負擔金을 부과 하는데 매우 중요한 政策手段을 제공할 것으로 기대되고 있다.

### 7.2.3 民間部門 活性化 方案

지금까지 정부의 住宅政策은 점증하는 住宅需要에 대처하기 위하여 공급물량의 증대와 投機的 假需要 發生에 의한 住宅價格 상승을 억제하는 것이었다. 그러나 이와 같은 정책기조는 住宅市場의 需給構造를 歪曲시키는 결과를 초래하였는 바, 주택의 수요·공급 구조가 대형주택위주로, 계층적으로는 中産層 위주로, 도시공간구조상으로는 변두리 지역의 집중개발로 인한 도시 확산으로 나타나고 있다.

이와 같은 문제들은 대단위 아파트 단지 건설 등 供給至上主義 주택건설정책이나 住宅價格을 인위적으로 규제하여 대형주택에 대한 假需要를 초래한 分讓價 規制政策의 결과라고 간주할 수 있다. 따라서 서울시 주택문제의 규모와 내용의 다양성을 고려해 볼 때 앞으로 서울시 주택정책이 성과를 거두기 위해서는 住宅市場의 潛在力을 고려한 신축성 있는 住宅市場 活性化 정책이 요구되고 있다.

서울시 住宅市場은 우선 주택에 대한 수요가 양적·질적으로 충분하다는 특징이 있다. 제4장에서 살펴본 바와 같이 서울시의 住宅需要는 인구증가의 鈍化에도 불구하고 지속적인 증가가 예상되며, 인구 및 가구구조의 변화, 특히 單獨家口 및 老人家口의 증가와 소득수준의 상승에 따른 住宅消費性向의 변화에 따라 다양한 住宅需要가 발생할 것으로 전망된다. 최근 주택소비자의 질적수준에 대한 욕구와 기대가 계속 상승하고 있는 가운데 獨身者用 원룸아파트나, 주상복합 건물, 고급·대형 아파트, 노인층을 겨냥한 실버타운 개발 등이 점차 활발해지고 있다. 그러나 앞으로 서울시에서의 住宅供給은 활용가능한 택지의 부족으로 소규모 개별 토지에 대한 재개발·재건축이 불가피한 실정이므로 民間部門의 住宅供給을 제고하기 위한 정책수단의 개발이 중요하다.

住宅政策에 있어서 민간부문의 활성화는 시장기능의 자율성을 최대한으로 보장하여 자원이용의 효율성을 極大化하는 일로서 주택을 통한 不勞所得의 원천을 봉쇄하고 불로소득에 대한 還收機能이 포함되어야 한다. 아울러 非合理的 規制要素를 개선함으로써 공공의 介入에 따른 부작용의 여지를 축소시켜 나가는 것이 중요하다.

지금까지 分讓價 規制는 신규주택과 재고주택의 가격차이에 의한 프리미엄발생으로 投機的 수요를 증대시킴으로서 프리미엄이 발생할 여지가 있는 신규주택에 대한 과수요를 초래하여 住宅價格을 상승시키는 결과를 초래하였다. 장기적으로는 민간 주택건설업체의 투자의욕을 저하시킴으로써 공급을 위축시키고, 프

리미엄이 보다 많이 발생하는 대형주택 위주로 住宅供給構造를 왜곡시키고, 외곽지역의 고밀개발과 같은 土地利用의 非效率를 결과하는 등의 부작용을 초래하였다. 대형주택에 대한 개별가구의 선호는 또한 分讓價 規制의 부수적 장치라고 할 수 있는 재당첨 금지조항에 의해서도 영향을 받고 있다. 즉, 개별가구의 입장에서 볼 때 신규 아파트 분양은 주택취득과 資本利得獲得의 절대적 기회로서 주어진 한번의 기회를 이용하여 자기에게 맞는 적정한 규모의 주택보다 투자의 가치가 높은 대형주택을 선호하게 되는 것이다.

프리미엄의 환수장치라고 할 수 있는 債券入札制는 결국 저소득층의 新規住宅市場에의 진입을 어렵게함으로써 저소득층의 주거비 부담을 증대시키고 주택분배 측면에서 불평등을 초래하고 있다. 自家住宅市場에서 배제된 저소득층은 결국 賃貸住宅을 선택할 수 밖에 없으며 自家住宅市場에서의 과열경쟁은 住宅價格의 전반적인 상승과 賃貸住宅의 價格上昇을 결과하였다. 低所得層 住居安定의 핵심이 住宅賃貸價格의 안정이라고 할 때, 구조적인 측면에서 住宅價格을 교란하는 요소들에 대한 정책적 조치가 필요하다. 결국 分讓價 規制措置는 소기의 목적과는 달리 住宅市場의 正常化를 가로막는 대표적인 정부조치로 인식되고 있으며 住宅市場의 효율적인 운영을 위해서는 장기적으로 住宅價格과 주택의 공급량 및 공급구조가 자율적으로 조정될 수 있도록 조정이 필요하다.

分讓價 規制의 폐지에 따른 시장충격을 최소한으로 하기 위해서는 선택적이고 점진적으로 자율화를 유도하기 위한 장치가 필요한데, 대략 두가지 방안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 주택규모에 따른 분양가격의 差等化 이다. 小型住宅에 대해서는 현재의 原價連動制를 완화하여 공급의욕을 저하시키지 않는 범위내에서 분양가격을 규제하고, 중·대형 주택에 대해서는 분양가격을 자율화함으로써 주택 구입에 의한 불로소득을 원천적으로 방지하도록 한다. 둘째, 新素材, 新技術 도입을 장려하기 위한 價格規制 緩和措置를 들 수 있는데, 우선 공공의 이익을 가져오는 기술로서 소정의 심의절차를 거친 사항에 대해서는 工事原價에 반영함으로써 기술 유도효과를 기대할 수 있다. 에너지 절감기술, 폐기물절감기술, 그리고 일부 미관과 관련된 기술들을 대표적으로 꼽을 수 있다. 이 밖에도 토지이용에 대한 규제를 완화하고 民間部門의 宅地開發을 自律化하는 등의 조치가 필요하다. 채권입찰제 폐지 및 청약예금 감소에 따른 대체재원을 확보하기 위해서는 주택생산기업의 超過利潤을 還收하는 방안과 대형주택에 대한 重課稅 및 주택건설에 대한 開發負擔金 부과하는 등의 수단이 강구되어야 할 것이다.

#### 7.2.4 都心地 住宅供給 方案

서울시의 土地利用 현황을 보면 도심에 가까운 지역의 토지가 외곽의 주거지역에 비해 오히려 비집약적·비효율적으로 이용되고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 주거지와 직장간의 거리 격차로 인해 交通混雜을 유발하고 도심토지의 생산성을 저하시키는 등 전체적으로 토지이용의 효율성을 저해하고 있다. 住宅供給을 통한 도심지 활성화 방안은 土地利用의 효율성을 제고하고 都心空洞化를 방지하기 위한 유효한 政策手段이 될 수 있는데, 앞으로 도심지 거주를 필요로 하는 가구가 증가추세에 있는 점을 고려하여 도심지 주택공급을 유도하기 위한 각종 政策手段의 開發이 필요하다.

우선 도심지와 도심지역에 가까운 지역에서는 주로 직장이 도심에 위치하는 근로자를 비롯하여 가구원수가 적은 單獨家口 및 1세대 가구에 의한 주택수요가 기대된다. 이들은 近隣住居施設 등 주거환경을 중시하는 2, 3세대 형태의 중산층 가구가 교외의 안정된 주거지역을 선호하는데 반해 통근거리가 가까운 지역에서 공간이용이 효율적인 소형의 獨立住居空間을 선호할 것이기 때문이다. 이러한 住宅需要에 대해서는 住商複合이나 오피스텔 건물을 통해 소형임대 혹은 분양아파트를 공급할 수 있다. 그러나 都心地에서 주택공급이 부진한 것은 우선 지가의 차이에 의해 주택건설 비용이 외곽지역에 비하여 상대적으로 높고, 일정 규모 이상의 住宅供給이 이루어질 경우 分讓價格을 제한 하기 때문이다. 따라서 용적율제한 조치의 완화나 기타 조세적 인센티브 등을 통하여 업무 및 상업지역에서 민간기업의 住宅供給을 제고하는 방안이 강구될 필요가 있다. 도심지 住宅供給은 주로 도심지의 再開發事業과 도심에 인접한 불량·노후주택 밀집지구의 정비사업을 통하여 가능한데, 현행의 업무·상업용 건물 및 구역에서 劃一的인 都心再開發事業을 지양하고 業務機能과 商業機能, 住居機能이 혼합된 다양한 再開發事業을 추진시킬 수 있는 정책 프로그램의 개발이 시급하다.

#### 7.2.5 民間賃貸住宅의 育成方案

민간임대업의 수익성을 보장하고 民間賃貸住宅을 육성하기 위한 방안은 크게 賃貸料 自律化, 民間賃貸事業者 育成, 零細賃貸業者에 대한 支援을 들 수 있다. 산업화에 따른 인구이동의 증가와 1인가구의 증가에 따른 賃貸住宅 수요증가에



대처하기 위해서는 저소득층을 위한 公共賃貸住宅의 공급확대와 함께 중·저소득층을 위한 民間賃貸住宅의 供給擴大가 필요하다.

민간임대주택사업을 장려하기 위해서는 먼저 임대료에 대한 규제완화가 우선적으로 필요하다. 賃貸住宅法, 住宅賃貸借 保護法 등의 법령에는 임대료 통제에 관한 조항이 규정되어 있는데, 賃貸住宅法 제16조는 임대사업자가 임대료 등을 시장, 군수, 또는 구청장에게 신고하도록 하고 있으며 同法 제18조는 임대료, 임대기간 등이 명시된 標準賃貸借 契約書를 사용하게 함으로써 임대료를 통제하고 있다. 특히 국가재정 또는 기금지원을 받는 賃貸住宅은 대통령령에서 정한 임대보증금 및 임대료의 규제를 받게 됨으로써 賃貸事業의 收益性이 낮다.

賃貸料 統制에 따른 수익성 부족문제를 검토한 결과 최근 5년간 宅地價格은 146%, 건축비는 25%, 市場賃貸料는 96%상승하였는데도 불구하고, 標準賃貸料는 연간 5%씩 상승함으로써 賃貸期間이 장기화 될수록 수익성이 현저하게 저하되는 현상이 나타나고 있다. 결국 民間賃貸業을 육성하기 위해서는 賃貸料가 임대인과 임차인 쌍방의 합의에 의해 책정될 수 있도록 自律化하고 그대신 自治團體에 賃貸借 紛爭調整委員會를 설치하여 과다한 임대료문제를 조정할 수 있도록 정책 전환이 필요하다.

둘째, 임대기간이나 입주자 선정에 있어서도 租稅나 金融支援 등 경제적 유인책을 통해 임대사업자가 입주자를 자율적으로 결정하도록 하는 것이 바람직하다. 賃貸住宅事業者에 대한 금융지원은 賃貸事業者의 초기부담이 큰 점을 고려하여 國民住宅基金과 民營住宅基金으로 이원화하고 그 규모를 확대할 필요가 있다. 지금까지 20가구 이상인 임대주택의 경우에는 주로 國民住宅基金에서 건설비의 약 50%정도를 지원하였으나 앞으로는 賃貸住宅金融을 개발하여 이에 대한 지원을 80~90%까지 확대하고 민간사업자의 경우에는 민간금융을 활용할 수 있도록 전반적인 政策方向의 수정이 필요하다.

賃貸住宅事業을 육성하기 위한 조세지원은 財産稅, 取得稅, 登錄稅, 賃貸所得稅, 讓渡所得稅 등을 통해 가능하다. 우선 임대기간의 장기화를 유도하고 賃貸住宅 재고를 확대하기 위해서는 양도소득세를 차등 감면해 주는 방안이 도입되어야 하며, 임대소득세에 대해서도 감면조치가 필요하다. 동시에 대기업 및 보험회사등의 기업형 임대사업자를 육성하기 위해서는 이들 기업의 자산에서 賃貸住宅에 대한 투자분을 제외해주는 조치가 필요하다. 이를 위해서는 우선 獨占規制 및 公正去來에 관한 法律 施行令 제17조의 규정을 완화하고 特例條項을 신설하는 등 구체적인 조치가 필요하다. 동시에 '95년부터 가동되는 土地綜合電算網

을 이용하여 임대주택용 토지에 대해서는 宅地所有上限 및 宅地所有超過負擔金을 면제해주는 방안도 강구해 볼 수 있다.

셋째, 영세임대업자에 대한 지원을 강화하고 육성하는 것이 필요하다. 영국의 경우 전체 民間賃貸業者중 10호 미만의 영세임대업자가 90%정도를 차지하고 있으며, 일본의 경우에도 소규모투자자가 임대업의 중심을 이루고 있다는 사실을 고려해 볼 때 민간임대업에 있어 영세임대업자에 대한 지원육성은 중요한 과제라고 하겠다. 영세임대업자는 현재 다가구 및 다중주택 운영자와 한 두채 개인주택의 전체 또는 일부를 임대하는 개인소유주가 대부분을 차지하고 있다. 영세임대주택 공급을 촉진하기 위한 방안으로는 우선 다가구주택에 대한 金融支援 강화를 들 수 있다. 현재 다가구 주택(전용면적 20~60㎡) 등에 대해서는 가구당 700만원을 國民住宅基金에서 연리 10%, 1년이내의 상환조건으로 지원하고 있는데 이를 확대하여 長期低利의 금융지원을 할 수 있도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 현재 多家口住宅이 여러 가구가 거주할 수 있는 주택임에도 불구하고 하나의 주택으로 계산되어 재산세등이 累進課稅되고 있는데 이를 대폭 경감해줄 필요가 있다.

公式賃貸業은 임대수익에 대해 소득세를 부과하는 반면, 비공식 부문, 즉 自家賃貸業에 대해서는 등록 미비로 소득세의 과세가 이루어지지 않아 公式賃貸業의 활성화가 지연되고 있다. 앞으로 영세부문의 공식화를 유도하기 위해서는 등록된 零細賃貸業者에 대하여 賃貸業者 居住住宅과 賃貸住宅을 分離課稅하여 재산세를 감면해주거나 賃貸所得稅를 과세대상에서 제외시켜주는 방안 등 인센티브 개발이 필요하다.

## 7.3 低所得層 住宅政策

### 7.3.1 最低住居基準의 設定

最低住居基準은 설정은 低所得層을 위한 住宅政策을 전개하는데 있어서 가장 기초가 되는 사안으로서 열악한 住居狀態의 정책대상 계층을 파악하기 위한 기준 됨과 동시에 주거수준에 대한 정책적 指標를 제공하는 점에서 중요한 의미를 내포하고 있다. 最低住居基準은 주거의 質的 수준을 측정하기 위한 지표로써 가

구당 및 1인당 주거면적(평), 가구당 및 1인당 사용방수(개), 온수목욕시설, 수세식화장실, 입식부엌 등의 시설에 대한 지표로서 家口構成形態와 가구원수에 따른 指標 설정이 필요하다. 따라서 최저주거기준은 經濟成長과 住居所費水準의 변화를 감안해야 할 뿐만 아니라 주거설비 기준과 인체공학적, 위생적 요인을 고려한 기준이 되어야 할 것이다.

<표 7-2>는 最低住居基準의 一例로서 제3장의 인체공학 기준에 의한 최저 주거기준(방수 및 면적)과 1992년 주공 설문조사자료에서 분석된 低所得層의 희망 사용방수 및 점유면적을 함께 고려하여 도출된 것으로 이것은 다만 試案에 불과하다. 最低住居水準은 각 지역별로 평균적 주거수준과 주거비부담을 고려하여 실정에 맞게 설정되어야 할 것이며, 中央政府 차원에서는 住民 生活權의 차원에서 필요한 최소한의 기준만을 제시하고, 이에대한 지침을 작성하여 地方政府로 하여금 주어진 범위내에서 最低住居基準를 정하고 住宅條例 등에 제도화할 수 있도록 근거를 마련해 주는 일이 필요하다.

서울시의 현실적인 最低住居基準은 서울시가 겪고 있는 택지부족, 과밀주거, 주택 부족, 높은 住居費 등의 문제를 고려해볼 때 전국 평균에 비하여 낮을 것으로 예상된다. 最低住居基準 중에서도 가장 기초적인 것은 인체공학적인 기준으로 이에 미달하는 가구 비율이 1992년 현재 전체가구의 20%를 상회하고 있으므로 서울시에에서의 最低住居基準은 일단 인체공학적 기준을 중심으로 구체적인 검토가 필요하다.

<표 7-2> 最低住居基準의 一例

인 체 공 학 기 준			現 住居狀態를 考慮한 最低住居基準					
가구 원수	방수	면적 (평)	가구 유형	가구 원수	부엌	화장실	방수 최저 기준	면 적 최저기준 (평)
2	1	6.0	1세대	1	-	1	1	5.5
3	2	7.8		2	1	1	1	9.0
				3 이상	1	1	2	13.0
4	2-3	8.5-9.6	2세대	2	1	1	1	10.0
5	3	10.3		3-4	1	1	2	13.0
				5 이상	1	1	3	17.0
6	3-4	11.0-12.3	3세대	3-4	1	1	2	15.0
7	4	12.9		5-6	1	1	3	20.0
				7 이상	1	2	4	25.0

### 7.3.2 公共賃貸住宅의 供給 및 管理

低所得層 住居安定에는 직접보조정책과 간접보조정책이 있다. 前者는 永久賃貸住宅이나 公共賃貸住宅등을 직접공급하는 것이며, 後者는 임대료보조나 민간 低所得層用 賃貸住宅供給을 간접지원하는 것이다.

永久賃貸住宅을 포함한 公共賃貸住宅 供給이 低所得層의 住居安定에 상당한 성과를 거두어 왔음에도 불구하고 여전히 서울시의 단칸방거주가구는 26.9%인 80여만 가구에 육박하고 있다. 소규모 주택의 임대료가 급등하고 있는 상황에서 住宅再開發事業 등으로 저렴한 주택의 재고가 감소하고 있고 최저주거수준 이하의 가구가 상당히 존재한다는 사실로 볼 때 低所得層 住居安定을 위한 公共賃貸住宅의 供給擴大는 여전히 시급한 과제라고 할 수 있다.

우선 公共賃貸住宅의 供給대상은 주택소요(housing needs)를 충족하기 위한 복지적인 관점에서 최저주거수준이하의 住居保護層으로 제한할 필요가 있으며 최저주거수준 이하의 가구를 단계적으로 해소할 수 있도록 공공임대주택의 공급 계획을 수립하여야 할 것이다. 최저주거수준이하의 가구 중 80%를 2010년까지 해소하는 것을 장기목표로 2001년까지는 公共賃貸住宅의 재고가 총주택중 10%가 되는 것을 단기목표로 供給目標物量을 설정한다(건설부 1992-2001년 목표에 준용). 公共賃貸住宅供給 원칙은 ①공급주체는 地方自治團體, ②분양을 전제로 하지 않는 永久賃貸, ③공급은 가능한한 低所得層 주거지 인근에 제공, ④賃貸住宅需要에 상응한 규모의 차등화로 한다.

그간의 低所得層 住居安定을 위한 公共賃貸住宅供給은 많은 문제와 한계를 노출시킨 바 있다. 長期賃貸住宅('91년까지 공급)의 경우 일정기간(5년) 임대후 분양함으로써 賃貸住宅의 在庫蓄積이 이루어지지 않았고, 永久賃貸住宅은 그 공급이 생활보호대상자로 한정됨으로써 같은 처지에 있는 저소득층이 복지혜택에서 제외되는 수혜불평등 문제를 야기하였다. 公共賃貸住宅('93년부터 공급시작)은 대상계층이 청약저축가입자, 영세민, 철거민 등으로 목표계층이 불분명하고 公營公共賃貸住宅과 民營公共賃貸住宅으로 그 구분이 분명하지 못한 문제를 내포하고 있다. 따라서 이러한 체제의 미확립과 대상계층의 혼란을 방지하기 위해 公共賃貸住宅을 최저주거수준이하의 계층을 대상으로한 永久賃貸住宅과 公共賃貸住宅으로 이원화하여 前者는 종래의 생활보호대상자 뿐만 아니라 재개발등의 도시정비사업 철거민까지를 포함하며, 後者는 永久賃貸住宅 입주대상자의 차상위계층을 대상으로 하도록 조정이 필요하다.

公共賃貸住宅에 대한 재정지원은 中央과 地方政府가 분담해야 할 것이다. 분담율은 永久賃貸住宅은 중앙정부 전액부담 혹은 中央政府와 地方政府가 2/3, 1/3씩 분담하거나, 公共賃貸住宅은 中央政府, 地方政府 공히 1/2씩 부담하는 것이 적절하다. 일본의 公共賃貸住宅(공영주택)은 중앙과 지방이 제1종은 1/2씩 분담하고, 제2종은 2/3, 1/3씩 분담하고 있으며, 영국도 極貧住居階層을 위한 공공주택은 1/2씩 共同分擔하고 있다.

재정지원 방안으로서 中央政府 次元에서는 두 가지 방안을 강구해 볼 수 있는데, 우선 정부예산에서 사회복지비 중 一般會計를 편성하는 방안과 公共賃貸住宅 지원을 위한 기금조성 등 特別會計를 편성하는 방안이 있다. 전자는 한시적(1년단위)이고 정치논리에 좌우될 소지가 있기 때문에 가능한 총예산 중 일정을 賃貸住宅지원비로 규정하는 것이 바람직하며, 후자는 특별회계를 편성함으로써 정치변동에 관계없이 지원되는 고정성이 있다. 이 경우 公共賃貸住宅 지원을 위한 기금(가칭 '公共賃貸住宅 支援基金')을 설립하는 것이 타당하다.

地方政府 차원에서는 公共賃貸住宅의 需要와 供給의 지역적 편차로 인하여 廣域自治團體가 총괄해서 재정지원을 담당하는 것이 바람직하다. 廣域自治團體는 재정지원을 강화하기 위한 방안으로 中央政府와 마찬가지로 광역자치단체 재정에서 특별회계를 편성하여 사회복지비 중 일정부분을 公共賃貸住宅 用途로 책정하고, 부수적으로 특별회계 재정을 보충키 위해 公共賃貸住宅 地方債를 발행하여 충당할 수 있다. 또한 國·公有地 比率이 높은 지역(저소득층 밀집거주지역)의 국·공유지를 부지로 활용함으로써 비용부담문제를 최소화 할 수 있다. 영국은 公共賃貸住宅의 건설재원으로 지방채를 발행하여 충당하고 있다.

公共賃貸住宅을 위한 제도지원을 위해서는 무엇보다도 법·제도 정비가 시급하다. 현재의 賃貸住宅法은 民間賃貸住宅과 公共賃貸住宅을 포괄적으로 규정하고 있을 뿐만 아니라 公共賃貸住宅의 운영 및 관리에 관한 규정이 미비되어 있다. 따라서 公共賃貸住宅關聯 法令을 賃貸住宅法에 신설하든지 별도의 公共賃貸住宅法을 제정하는 것이 바람직하다.

低所得層의 住居安定을 위한 公共賃貸住宅 공급이 하드웨어의 공급이라면 이를 효율적으로 관리, 운영하는 것은 소프트웨어의 공급이라고 할 수 있다.

賃貸住宅法(제17조) 및 서울시 '公共賃貸住宅 入住者 選定基準 및 管理指針'에 公共賃貸住宅에 대한 관리규정이 있지만 실질적 관리가 되지 못하는 한계를 노출시키고 있다. 이러한 문제를 해결하고 公共賃貸住宅의 조기노후화 등을 방지하기 위해서는 관리의 기본방향과 원칙이 제시되어야 한다. 公共賃貸住宅은

입주자의 지불능력 및 관리비 수준과 관리서비스의 질적 수준이 밀접히 관련되어 있으므로 관리계획수립시 ①적정 임대료 및 관리비 책정, ②입주자의 관리참여, ③계획적인 시설물관리, ④합리적 관리체계 및 관리조직 설정 등에 관한 基本方向을 수립할 필요가 있다.

관리주체의 세계적인 추세는 地方自治團體에 의한 관리에서 住民參與를 중대시키는 방향으로 전환되고 있다. 미국은 賃入者管理(tenant management), 싱가포르 입주자를 주축으로한 管理組合 方式을 도입, 시행하고 있는데, 이는 세입자로 하여금 관리조직이나 조합을 구성해 자발적 관리를 유도하는 정책이다. 서울시의 경우에도 公共賃貸住宅에 대한 관리를 地自體 주도로 하되 주민의 자발적 참여를 유도, 보장하는 방안을 점진적으로 도입하는 방안을 강구해야 할 것이다.

管理費負擔은 재정지원과 임대료 등 관리비를 징수하여 충당해야 하는데 특히 최저 소득층인 永久賃貸住宅의 경우에는 관리비를 재정에서 일정부분 지원하는 방안이 적극적으로 강구되어야 한다. 관리를 어렵게 하는 것이 임대료 연체 문제임을 감안하여 임대료 체납등에 대한 補填裝置도 강구되어야 한다. 이는 재정에서 보전(永久賃貸住宅은 주로 中央政府, 公共賃貸住宅은 주로 地方政府)하는 직접보조방안과 임대료를 지불할 수 있는 소득증대시설, 예를 들면 아파트형공장, 상가, 기타 수익시설을 賃貸住宅團地內에 제공하는 간접보조방안을 들 수 있다. 싱가포르의 경우 HDB주택의 임대료 결손부분을 다음 회계년도의 국고에서 補填하고 있다.

## 7.4 住宅政策의 財源確保

국민주택기금은 中·低所得階層을 대상으로 주택자금을 지원하는 공공주택금융으로서 1992~1996년에 걸친 제7차 경제사회발전계획 기간 동안 公共住宅建設에 소요되는 자금의 약 40% 정도를 支援하였다. 국민주택기금은 공공임대주택, 請約貯蓄加入者 중 저소득층을 대상으로 하는 공공분양주택, 무주택근로자를 대상으로 하는 사원임대 및 근로복지주택 등의 건설자금과 宅地買入資金, 저소득층 賃借家口에 대한 전세자금 지원 등 그동안 정부의 공공주택정책 목표를 달성하기 위한 정책수단으로 이용되어 왔다. 그러나 政策金融으로서의 그 역할에도 불구하고 국민주택기금은 資金調達構造가 상당히 불안정하다. 이는 정부로부터 재

정치입금과 출연금의 비중이 1987~1991년 기간 동안 1.6%에 불과하여 공공부문의 寄與度가 너무 낮고, 사실상 대부분의 자금이 주택청약을 목적으로 하는 청약저축과 주택구입시 매입하도록 되어 있는 제1, 2종 國民住宅 債券에 의해 조달됨으로써 자금조달이 不動産 景氣에 의존적으로 이루어지기 때문이다. 또한 신규주택구입자금 위주의 지원정책으로 말미암아 주요 受惠階層이 중간소득계층이 되는 점 역시 공공주택금융의 문제로 지적되고 있다.

民營住宅資金의 경우 주택은행의 請約預金이 주요 資金調達源으로서 중간소득계층 이상의 가구를 대상으로 역시 신규주택 구입자금을 지원하는데 이용되고 있다. 이상에서 지적된 바와 같이 우리나라 주택금융의 문제점은 資金調達構造가 景氣依存的이고, 정부가 계획한 주택건설계획을 지원하는 정책수단의 성격이 강하며 신규주택에 대한 需要者 金融으로 그 역할이 치중되어 있어 건설 및 주택개량자금 또는 中古住宅購入에 대한 融資餘力이 거의 없다는 점이다.

향후 자치단체 주택정책은 지역특성에 맞는 정책프로그램을 지향함으로써 주택금융에 대한 수요를 다양하게 유발할 것으로 예상된다. 公共住宅金融의 지원 대상으로는 공공임대주택의 건설 및 관리, 저소득층에 대한 임대료 보조, 주택의 増·改築 支援, 주거환경 개선을 위한 公共施設整備 등을 들 수 있다.

住宅金融의 확대와 합리적인 運用은 자치단체 주택정책이 實效를 거두기 위해서는 대단히 중요한 과제로서, 앞으로 중앙과 지방으로 주택정책의 二元化에 따라 주택금융자금의 조달 및 운용 역시 국가와 자치단체로 二元化될 필요가 있다. 자치단체 주택정책의 집행에 필요한 주택재원은 국가로부터의 資金支援과 각종 개발사업에 대한 負擔金 徵收, 민간금융시장을 통한 資金調達 등을 통해 확충될 수 있다. 먼저 공공주택의 건설을 위해서는 자치단체가 기존의 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 집행할 수 있으며, 또는 국민주택기금 중 지역적 성격이 강한 부분에 대해 地方移讓을 받아 이용할 수 있다. 그러나 이 경우 국가적 차원에서 국민의 기본적 인권을 보장하기 위해 시행되는 공공주택 사업이 중단될 우려가 있으므로 국민주택기금 중 地域性이 강한 재원에 대한 지방이양은 국가의 財政支援이 강화되는 경우에 가능할 것으로 보인다. 이밖에도 국가차원에서 자치단체에 특정한 사업을 獎勵하기 위해서는 國家의 補助가 필요한데, 외국의 경우처럼 택지개발 또는 주택개량 재개발사업에 필요한 공공시설 정비자금중 일정부분에 대해서는 국가의 補助金支援이 이루어져야 할 것이다.

둘째로, 공공주택자금을 조달하기 위한 방안으로서 開發負擔金 및 受益者 負擔金을 징수하는 방법이 있다. 일반적으로 개발부담금은 民間事業主體가 도시개

발사업 수행시 필요한 관련 공공시설물의 정비를 목적으로 부과되는데, 이 경우 사업주체로 하여금 公共用地 또는 필요한 시설물을 해당 지자체에 無償提供하게 하거나 관련 시설의 정비에 따른 재원을 부담하게 하는 방식이 있다. 현재 開發負擔金은 공원녹지, 상·하수도, 소방시설 등 公共施設과 학교, 쓰레기 처리장, 주민회관 등 公益施設의 설치를 목적으로 부과되고 있으나 부담금 또는 協力基金의 형태로 부과될 수도 있다. 負擔金을 정하는 방식은 計劃戶數를 기준으로 하거나 개발면적을 기준으로 징수할 수 있으며, 計劃人口를 기준으로 징수할 수도 있다.

이밖에도 미국과 일본의 일부 도시에서는 連繫制度(Linkage System) 또는 住宅付置制度를 도입하여 도심지역에서 사무실 또는 기타 업무용 시설개발시 연상면적의 일정비율 만큼 주택을 공급하게 하거나 또는 공공임대주택의 공급에 필요한 자금을 부담시키고 있다. 이는 都心地域에 住居空間을 확보하고 공공임대주택 개발을 위한 기금을 확보하기 위한 정책수단으로 한정되고 있는데 開發業者와 自治團體, 受惠者간에 衡平性을 고려하여 부담기준을 수립함으로써 관련 주체간 불만이 最小化되도록 해야 할 것이다.

셋째로, 地方債 發行에 의해 민간금융시장으로부터 住宅資金을 조성하는 방법이 있다. 그러나 채권발행을 통한 자금조달은 調達金利가 상대적으로 높을 뿐만 아니라 그 償還에 대한 부담이 직접적인 수혜자 뿐 아니라 후세대까지 미치게 되므로 신중할 필요가 있다. 마찬가지로 金融 및 資本市場의 國際化로 해외에서 주택자금을 조달할 수도 있으나 이 경우에도 복지정책 차원에서 필요한 長期低利 조건의 公共住宅資金 조성은 제한될 수 밖에 없다.

그러나 민간주택금융의 조달은 貸出債券의 流動化가 허용될 경우 상당히 활발해질 것으로 예상된다. 따라서 앞으로 中間所得階層 이상에 대한 주택자금 지원은 민간주택금융을 통해 自律的으로 이루어지도록 하고, 公共住宅金融은 低所得層 住居安定을 위한 정책사업을 중점적으로 지원하도록 주택정책의 構造改編이 필요하다.



## 第 8 章 要約 및 結論

1970년대 초반 이후 지금까지 우리나라의 住宅政策은 量的인 供給 증대를 목표로 추진되어 왔으며, 서울과 수도권에서의 供給集中은 오히려 이 지역에 대한 人口集中을 유발하고 외곽지역의 宅地資源을 고갈시키는 결과를 초래하였다. 宅地資源의 限界에 따른 대안으로 서울시 외곽에 건설된 5개 신도시는 서울시 중산층의 自家 마련기회를 넓혔지만 동시에 외곽에서 서울지역에 이르기까지 交通混雜을 가중시킴으로써 중산층의 내집마련에 대한 만족감을 후퇴시키고 있다. 또한 既成市街地域 내에서 再整備事業의 추진은 小型住宅과 低所得層 주거지역을 축소시킴으로써 低所得層의 주거불안을 가중시키고 수도권지역으로의 이동을 부추기고 있다.

지금까지 정책의 성과에 대한 평가와 반성의 기회가 있을 때마다 住宅政策의 일대 개혁이 필요하다는 지적과 함께 量的 供給으로부터 質的 住居水準向上으로 政策目標의 전환, 住宅政策과 도시계획의 연계, 住宅市場의 자율적 수급기능 강화, 주민요구 수렴 증대, 주택에 대한 假需要 抑制, 住宅政策에 있어 地方政府의 역할강화 등이 해결방안으로 제시된 바 있다.

地方自治制의 본격적인 실시로 住宅政策의 地方化는 現實化 되고 있다. 그러나 실질적으로 住宅政策의 地方化는 法·制度的으로 地方政府의 권한과 책임이 명시될 때 비로소 그 효력이 발생한다고 볼때 각종 住宅事業의 권한과 책임을 中央政府에 두고있는 현재의 法·制度에 대한 개선이 우선 시급한 과제라고 하겠다. 현재의 住宅事業에 관한 법은 대부분이 양적인 供給目標을 달성하기 위해 住宅生産의 效率化를 목적으로 제정된 것으로 質的目標로의 전환을 위해서도 제도적인 개혁은 중요하다. 地方自治制에 대한 준비작업의 일환으로 각급 地方政府는 中央政府에 대해 업무이관을 요구하고 있으나, 아직까지 그 실적은 미진한 형편으로 中央政府는 地方政府의 權限과 責任移讓 要求에 대해 소극적으로 대처하고 있다.

앞으로 각급 地方政部는 自治團體 住宅政策을 실현하기 위한 준비작업의 일환으로 자체적인 政策目標의 樹立 및 基本 政策方案 등을 提示해야 할 것이다. 본 연구는 중앙에서 지방으로 住宅政策의 轉換이 이루어지는데 필요한 여러가지 政策課題들을 검토하고 향후 서울시 住宅市場의 需要와 供給構造에 대한 變化를 전망해봄으로써 자치시대 서울시 住宅政策의 基本方向을 도출하기 위한 시도를 하였다.

서울시 住宅政策의 주요과제들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 住宅普給率을 중심으로 한 量的目標에서 質的目標로 政策目標의 轉換이 필요하다. 최근 소득 수준의 향상으로 大型住宅에 대한 需要가 증가함에 따라 주택규모의 대형화가 추진되고 있다. 이러한 경향은 新規宅地開發地域에서 뿐만 아니라 기존시가지의 再開發·再建築事業의 경우에도 마찬가지로 대형주택이 소형주택을 대체함으로써 소형주택의 감소경향이 나타나고 있다. 택지부족난으로 인해 住宅供給이 한계에 다다른 상황에서 소형주택의 감소와 중·대형주택의 증가는 앞으로 低所得層 住宅問題뿐만 아니라 市 自體의 供給역량을 축소시킨다는 점에서 정책적인 대처가 필요하다.

둘째, 서울시 장래 인구는 1,200만 정도에서 안정될 것으로 전망되나 核家族化의 進展과 지속적인 경제성장에 따른 住宅消費行態의 變化는 주택에 대한 수요를 훨씬 큰 폭으로 증가시킬 것으로 전망되고 있다. 또한 서울의 경우에는 인구가 증가하기 때문에 주택을 공급하는 것이라기 보다는 주택이 供給됨으로 해서 인구가 증가한다는 역설적인 측면도 존재하므로 향후 住宅供給計劃은 土地資源의 限界와 적정한 人口規模를 염두에 두고 수립되어야 할 것이다. 보다 근본적으로는 서울시 收容能力의 限界를 고려하여 경기도와의 인구 및 도시기능을 분담할 수 있도록 廣域計劃을 樹立하고 서울-경기도간에 廣域的 次元에서 住宅問題를 대처하기 위한 調定, 協力體系의 構築이 필요하다.

셋째, 앞으로 서울시의 住宅供給은 기존 주거지역의 再開發/再建築과 移轉適地를 활용한 高密 住居地開發에 주로 의존하여 이루어질 전망이다. 高密化는 교통혼잡의 가중과 도시경관의 파괴를 초래할 것으로 우려되고 있으며, 따라서 향후 住宅供給計劃은 도시계획 및 토지이용계획의 차원에서 用度地域의 詳細化를 통해 적정 개발밀도를 설정함으로써 공간계획적 요소와 유기적으로 연계되어야 할 것이다.

넷째, 서울시의 住宅問題 중에서 配分的 衡平性의 문제는 전 가구의 60%에 달하는 賃借家口와 열악한 住居環境에 살면서 자신의 경제능력으로는 住宅問題를 해결할 수 없는 低所得階層이 광범위하게 존재하고 있다는 점에서 심각하게 받아들여지고 있다. 低所得層 住宅政策의 가장 큰 문제는 財源이 절대적으로 부족하다는 점과 제한된 豫算으로 말미암아 앞으로도 더욱 위축될 가능성이 크다는 사실이다. 따라서 中央政府와 서울시 간에는 低所得階層을 위한 住宅政策의 責任과 權限, 範圍와 財源配分 등에 대한 역할분담이 명확히 이루어져야 할 것이다. 또한 제한된 재원으로 정책의 효과를 높이기 위해서는 국가 혹은 광역지방

자치단체 차원에서 最低住居基準을 수립하고 이를 바탕으로 住宅福祉 對象階層을 명확히 함으로써 政策의 效率을 기하도록 해야 할 것이다.

다섯째, 지금까지 中央政府의 住宅市場에 대한 規制와 과도한 住宅生産促進 施策들은 住宅市場 내에서 주택수급의 자율적인 조정을 어렵게 하였을 뿐만 아니라 市場價格과 分讓價格간의 격차를 심화시킴으로써 投機的 假需要를 유발시킨 바 있다. 그러나 既成市街地에서의 再開發·再建築事業과 소규모 개발사업이 장래 住宅供給을 선도해나간다고 볼 때 장기적으로 市場機能에 의한 住宅需給의 均衡이 유지될 수 있도록 민간부문에서 供給水準과 價格에 대한 점진적인 規制緩和가 필요하다. 이는 분양가를 자율화 하는 정책이야말로 장기적으로 地域住宅市場에 彈力性을 부여하는데 가장 중요한 政策手段이기 때문이다.

## 住宅市場의 構造變化

人口增加에 비한 家口數의 폭발적 증가는 서울시의 住宅問題를 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 서울시의 한 家口當 平均 家口員數는 1980년에 4.5명에서 1990년에는 3.8명으로, 1992년에는 급격히 감소하여 3.2명으로 人口增加에 대한 가구수의 증가가 두드러지게 나타나고 있다. 향후의 인구 성장은 노령인구의 증가에 의해 그리고 가구수의 증가는 單獨家口의 增加에 의해 주도될 것으로 보인다. 單獨家口 및 老人家口는 향후 서울시의 住宅需要 패턴을 결정하는 데 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다.

전체 가구에 대한 單獨家口의 비율은 1975년에 4.0%에서 1990년에는 9.1%로 상승하였으며, 平均家口員數는 1990년 이후에 급격히 감소하여 1992년 실시된 서울시 4,700가구에 대한 조사결과에서는 單獨家口 比率이 11.5%를 나타내고 있다. 또한 과거의 증가추세를 선형적으로 미래의 추계에 대입해 본 결과 單獨家口의 比率은 2001년에 12.2%, 2011년에 12.8% 정도일 것으로 전망되며, 老人家口와 老人單獨家口는 2001년에 각각 3.5%, 1.8%, 2011년에 각각 4.6%, 2.3%로 증가가 예상된다.

住宅需要에 대한 추계결과를 보면 1993년부터 2001년 사이의 新規需要는 작게는 71만호에서 87만호 정도로 예측되고 있으며 여기에 1992년 현재 축적된 부족분을 합하면 대략 150만호 내지 200만호의 潛在需要가 존재하는 것으로 추정되고 있다.

## 宅地供給 展望

서울시의 土地資源 현황을 살펴보면 미개발지가 약 800여만평 정도 있으나 대부분은 택지로 이용하기 어려운 토지로서 향후 宅地供給은 既存市街地 再開發, 특히 小規模 再開發, 再建築事業에 의존하여 이루어질 전망이다.

서울시의 老朽住宅 현황을 살펴보면 1992년 기준으로 1970년 이전에 건축된 주택이 245천호(14.4%), 1970-1979년 사이에 건축된 주택은 438천호(25.9%)로 나타나고 있다. 이중 특히 1970년 이전에 건립된 주택의 대부분은 單獨住宅(93.1%)으로 단기적으로는 單獨住宅을 다세대·다가구 주택으로 전환하기 위한 再建築事業의 잠재력이 크다. 再建築 潛在力은 개발밀도에 따라 그 정도가 달라질 수 있는데 개발 잠재력에 대한 평가결과 聯立住宅과 저밀아파트를 현재 밀도의 2배정도로, 單獨住宅地區의 35%정도를 약 2.5배 정도로 再建築하는 경우 약 50만호 정도의 주택수 純增加가 가능하다. 그러나 앞으로 既成市街地再開發, 再建築事業에 대한 社會的 費用負擔을 최소화하고 도시환경수준의 악화를 방지하기 위해서는 보다 근본적으로 경기도와의 廣域開發을 통해 宅地不足問題를 해소하고, 既成市街地에 대한 開發壓力을 緩和시키는 것이 중요하다.

## 向後の 政策方向

마지막으로 서울시 住宅政策의 實現을 위한 政策方向을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역별로 다양한 住宅需要와 宅地與件을 고려하여 住宅供給計劃을 수립하기 위해서는 都市計劃法, 住宅建設促進法, 宅地開發促進法, 都市再開發法, 建築法 등 住宅事業과 관련된 법규에 自治團體의 역할을 명시할 필요가 있다. 또한 住宅建設促進法은 住宅基本法으로 그 역할조정이 필요한데, 住宅基本法에서는 국가의 역할을 국민의 生存權保障을 중심으로 자치단체 住宅政策에 대한 행정적, 재정적 지원과 함께 필요한 기준을 제시하는데 역점을 두어야 할 것이다.

둘째, 低所得層을 위한 政策事業은 상당한 예산을 수반하게 되므로 最低住居基準 개념을 도입하여 對象階層을 제한하고, 이를 低所得層 住宅政策의 목적지표로 활용하도록 한다. 서울의 경우 公共住宅의 供給與件이 어려울 뿐만 아니라 受惠對象人口도 많으므로 그 기준을 여타 지방보다 낮게 책정함으로써 정책 초기단계에서 公共部門에 지나친 부담이 되는 것을 피하도록 한다. 본 연구에서는

우선 인체공학적 기준에 의한 最低住居規模를 서울시 最低住居水準으로 제시하였으며, 이는 각 지역별로 平均住居水準과 주거비 부담을 고려하여 실정에 맞게 조정될 필요가 있다. 다만 最低住居基準이 法的 指標로서 효력을 갖기 위해서는 中央政府次元에서 住宅基本法에 그 개념을 도입하고 각 지방별로 住宅條例에 명시하여 제도화할 필요가 있다.

셋째, 서울의 住宅市場은 앞으로 상당기간동안 만성적인 供給不足現象이 지속될 것이므로 實需要者를 중심으로 需要階層을 조정함과 동시에 민간부문의 供給을 촉진하기 위한 인센티브를 강화할 필요가 있다. 무엇보다도 新規住宅價格에 대한 규제완화는 신규주택과 재고주택간의 가격 격차를 완화하고 暇需要를 축소시킬 것이므로 小規模 開發事業을 비롯하여 다양한 형태의 주택개발을 촉진시키는 계기가 될 것이다. 이밖에도 주택가격에 대한 規制緩和은 신소재, 신기술 개발을 촉진시킴으로써 주택산업의 高附加價值化를 유도하는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 특히 분양가 규제완화가 가져올 市場衝擊을 최소화하기 위해서는 선택적이고 점진적인 규제완화조치가 필요한데, 우선 공공의 이익을 가져오는 기술로서 소정의 審議節次를 거친 사항에 대해서는 공무원가에 반영함으로써 技術誘導效果를 기대할 수 있다. 예를들면 에너지 절감기술, 폐기물 절감기술, 일부 미관 및 정관과 관련된 기술들이 이에 해당된다고 하겠다.

넷째, 宅地供給이 한계에 이른 현상황에서 앞으로 住宅供給은 既成市街地 再開發, 再建築事業에 상당히 의존하게 될 것인 바, 住宅政策과 도시계획과의 유대강화는 既成市街地 再開發事業에 있어서 주변과 조화있는 주택개발을 유도하고 도심지역에 住居空間을 확보하기 위한 정책적 수단을 제공하게 된다는 점에서 그 의미가 크다. 우선 재개발·재건축사업 추진시 복잡한 所有關係, 한정된 기반시설용량, 주변환경과의 조화 등 事業與件을 고려하여 사업추진이 이루어지도록 하고 환경수준 저하 및 高密開發에 따른 각종 부담이 타지역으로 轉嫁되지 않도록 社會的 費用을 개발자에게 부담시킴으로써 정책의 公正性 유지를 위해 상당히 기여할 것으로 기대되고 있다.

업무 및 상업지역의 住商複合을 촉진하기 위해서는 제한 용적율의 완화 내지 주거용면적의 일정비율을 용적율 계산에서 제외하는 방안, 기타 조세적 인센티브 등의 誘引要素를 제공함으로써 도심지에서 住宅供給 의욕을 제고하도록 한다.

다섯째, 公共賃貸住宅은 最低住居水準이하 계층을 대상으로한 永久賃貸住宅과 차상위 소득계층을 위한 公共賃貸住宅으로 二元化 될 필요가 있다. 公共賃貸住

宅에 대한 財政支援은 장기적으로 중앙과 地方政府가 공동으로 부담하는 것이 필요하다. 財政支援方案으로서는 中央政府의 경우 사회복지예산으로 확보하는 방안과 公共賃貸住宅支援을 위한 基金造成이나 特別會計를 편성하는 방안을 들 수 있다. 地方政府次元에서는 광역자치단체가 총괄해서 재원을 조성하는 것이 바람직한데, 이 경우 社會福祉豫算중 公共賃貸住宅 特別會計를 편성하여 운영하거나 地方債를 발행하여 충당할 수 있다.

여섯째, 低所得層의 주거안정을 도모하기 위한 방안으로서 賃貸料 補助政策을 병행할 필요가 있다. 受惠對象者 선정은 생활보호대상자 지정과 마찬가지로 동사무소에 배치되어 있는 社會福祉要員을 활용하도록 하고 일부 생활보호대상자를 중심으로 운영되고 있는 永久賃貸住宅 政策으로부터 低所得層 정책을 다양화함으로써 所得水準에 따라 보조금을 差等 지급 할 수 있도록 한다. 보조금 규모는 소득대비 주거비 비율 25%를 기준으로 實質賃貸料와의 차이로 하는것이 바람직하다.

일곱째, 住居費補助 政策이 실효를 거두기 위해서는 民間賃貸住宅의 供給擴大가 필요하다. 民間賃貸住宅은 산업화에 따른 인구이동의 증가와 1인가구 증가에 따른 賃貸住宅의 需要增加에 대처하고 궁극적으로는 주택에 대한 居住概念을 정착시키는데 있어서도 매우 중요한 역할을 할 것으로 강조되고 있다. 民間賃貸住宅을 육성하기 위해서는 임대료 통제를 지양하고 조세나 금융지원 등 經濟的 誘引策이 필요하다. 특히 賃貸住宅에 대한 지원비율을 50%에서 80-90%까지 증가시키고 임대기간에 따라 양도소득세 차등감면, 또는 임대소득세 감면 등의 조치가 필요하다.

끝으로 自治團體 住宅政策의 집행에 필요한 住宅金融은 국가로부터의 자금지원과 각종개발사업으로부터 負擔金 徵收, 민간금융시장을 통한 資金調達이 가능하다. 도시계획과 연계하여 도심지역에서 사무실 또는 기타 業務用施設을 개발할 경우 公共賃貸住宅 開發資金을 부담시키거나 지방채 발행을 통해 재원을 확충할 수 있다. 그러나 地方債 發行에 의한 住宅資金造成은 높은 금리문제가 있으므로 제한적으로 활용하도록 한다. 민간자금의 조달은 貸出債券의 流動化가 허용될 경우 상당히 활발해질 것이므로 公共住宅金融은 앞으로 低所得層 住居安定事業을 지원하는데 중점적으로 활용하도록 하고 公共住宅金融에 대한 需要增加를 억제하도록 한다.

지금까지 서울시 住宅政策의 지방화를 위한 과제와 基本政策方向에 대하여 검토하였다. 그러나 주택정책은 오랜 기간동안 中央政府 차원에서 정책입안 및 제

획수립, 집행방안에 대한 대책이 강구되었기 때문에 住宅政策의 地方化라는 새로운 政策環境에 맞추어 주택정책의 기본방향을 수립하는 것은 우선 그 개념 자체에서부터 상당한 혼란이 있었다. 사실상 自治團體 住宅政策은 그동안 中央政府가 주도해왔던 내용을 대신 地方政府가 주체가 되어 추진하는 것을 의미하기 때문에 그 자체가 상당한 개혁이라고 볼 수 있다. 그러나 公共住宅政策을 유지하기 위한 재원조달 문제, 도시계획적 차원에서 주거환경수준을 유지하는데 필요한 행정적·기술적 메카니즘 구축, 中央政府와 주변 自治團體들과의 협력체제 구축 등 현실적으로는 그 내용이 상당히 구체적이고 복잡하기 때문에 住宅政策의 地方化는 초기단계에서 地方政府에 상당한 부담이 될 것으로 예상된다.

타 대도시지역의 경우에도 마찬가지지만, 실제로 서울시 住宅政策의 어려운 점은 다음에서 잘 나타난다. 우선 住宅需要를 충족시키기 위해 대규모 住宅供給政策을 추진하는 경우 주택생산의 능률을 제고하기 위해서는 저렴한 대단지 택지공급이 가능한 외곽지역의 개발이 불가피하다. 이 경우 서울시는 인구의 社會·經濟的 구조에 대한 장기비전을 가지고 이주 대상 인구를 설정해야 하며, 이는 경기도와의 사전협의를 거쳐야 무리없이 추진될 수 있다. 반대로 市行政區域內에서 住宅供給計劃을 수용할 경우 기성시가지내 再開發·再建築事業이 촉진될 수 있으나, 이는 도시기반시설, 교통, 환경 등의 측면에서 막대한 社會的 費用負擔을 유발할 것이므로 空間計劃과 연계하여 시자체의 수용능력 및 활용가능한 限界資源에 대한 비전을 가지고 추진되어야 한다. 즉 空間的인 제약조건을 인식하고 인구와 공간에 대한 선별적인 정책 및 환경수준에 대한 목표를 설정하여야 할 것이며 專門性和 技術的인 뒷받침을 바탕으로 都市開發事業 이해당사자간의 갈등을 조정하고 상당한 설득력을 가질 수 있어야 할 것이다. 결국 향후 서울시 住宅政策의 성패는 경기도 및 주변 군소지방 自治團體와의 협력관계 유지, 都市計劃的 차원에서 환경수준의 설정과 전문성을 구비한 추진력, 住宅財源의 확보 정도에 달려 있다고 할 수 있으며, 무엇보다도 이러한 과제를 해결하는데 있어서 서울시의 적극적인 對處能力이 중요하다.





## 參 考 文 獻

1. 國土開發研究院, 民間賃貸住宅業의 育成方案 研究, 1992.
2. 國土開發研究院, 수도권 및 부산지역의 住宅市場 分析, 1991.
3. 國土開發研究院, 수도권 新都市 建設에 따른 家口移動 및 住居狀態 變化에 관한 研究, 1993.
4. 國土開發研究院, 永久賃貸住宅 供給의 效果分析, 1990.
5. 國土開發研究院, 永久賃貸住宅 入住者選定 및 管理方案에 관한 研究, 1990.
6. 國土開發研究院, 住居基準設定에 관한 研究, 1986.
7. 國土開發研究院, 住宅政策의 評價와 方向, 1990.
8. 김경환, 정재호, '라이덴방식에 의한 最低住居基準 推定', 「住宅研究」, 제1호, 1994. 4.
9. 김영수, '不良住宅再開發의 政策評價에 관한 研究', 한양大學校 碩士學位論文, 1987.
10. 김우진, '不良住宅再開發 住民의 再定着 特性에 관한 研究', 서울大學校 碩士學位論文, 1985.
11. 김정호, '서울시의 향후 住宅政策方向', 「서울市立大學校 제8회 大都市行政 심포지엄」, 1994. 11.
12. 김정호, '投機抑制論理 批判', 「規制緩和」, 1994. 여름호.
13. 김정호, 住宅의 商品的 特性和 政府規制, 「住宅研究」, 제2권 제1호, 1994.
14. 김현호, '撤去에 따른 不良村民의 社會移動에 관한 研究', 서울大學校 碩士學位論文, 1991.
15. 大韓住宅公社, 住宅統計便覽, 1994.
16. 大韓住宅公社, 住宅핸드북, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1986, 1987, 1991, 1992, 1993.
17. 大韓住宅公社, 6대도시 住宅需要 推定을 위한 調查研究, 1993.
18. 大韓住宅公社, 勤勞者住宅의 供給效果 分析研究, 1993.
19. 大韓住宅公社, 대도시 再開發事業 潜在力 및 妥當性 調查研究, 1991.
20. 大韓住宅公社, 都市再開發法令 改定方案研究, 1993.
21. 大韓住宅公社, 不良住宅再開發事業의 問題點과 改善方案 研究, 1993.
22. 大韓住宅公社, 永久賃貸住宅 入住者選定基準 및 循環體系에 관한 研究, 1992.
23. 박광호, '통일후 독일의 住宅政策과 동독지역 支援制度', 「住宅金融」, 1992.
24. 박헌주, '스웨덴의 住宅事情과 住宅政策 (I), (II)', 「住宅金融」, 1992.

25. 박환용, '都心地開發과 都心宅地活用', 『住宅研究』, 제2권 제2호, 1994. 10.
26. 배순석, '大都市圈의 宅地確保方案', 住宅政策 懸案課題와 對策, 1994.
27. 서승환, '分讓價 自律화와 住宅價格', 『住宅研究』, 제2권 제2호, 1994. 10.
28. 서울시, 서울統計年報, 1993.
29. 서울市政開發研究院, 서울都市基本計劃의 檢討와 補完課題, 1993.
30. 서울市政開發研究院, 自治區都市基本計劃의 綜合화와 調整, 1993.
31. 서울市政開發研究院, 地方自治法 改定方向, 1993.
32. 新住宅미디어, 住宅事業實務 便覽 (1), (2), 1994.
33. 조우현, '不良住宅 整備事業에 있어 循環再開發方式의 效果에 관한 研究',  
홍익大學校 碩士學位論文, 1993.
34. 조주현, '서울시의 再開發/再建築 -推進上的 問題點과 改善方向-', 『서울市  
立大學校 제8회 大都市行政 심포지엄』, 1994. 11.
35. 최막중, '住宅政策에 의한 都市開發의 空間構造的 評價와 代案', 『서울市立  
大學校 제8회 大都市行政 심포지엄』, 1994. 11.
36. 統計廳, '93 物價年報, 1994.
37. 統計廳, 人口住宅總調查報告, 1975, 1980, 1985, 1990.
38. 統計廳, 韓國의 人口規模와 構造 -人口變化에 따른 社會 經濟規模와 構造的  
影響-, 1993.
39. 하성규, 住宅政策論, 박영사, 1991.
40. 韓國經濟研究院, 市場現象과 大衆經濟知識, 1994.
41. 韓國經濟研究院, 우리나라 住宅市場의 構造와 住宅政策의 方向, 1991.
42. 韓國都市研究所, 公共賃貸住宅의 現況과 當面課題, 1995. 2. 발행예정.
43. 韓國都市研究所, 地方自治時代의 都市生活環境, 1994.
44. 韓國住宅銀行, 도시별 住宅價格動向 調查, 1986~1994.
45. 韓國住宅銀行, 住宅經濟데이터북, 1990.
46. 韓國住宅銀行, 독일의 公共住宅會社, 1990.
47. 韓國住宅銀行, 미국의 住宅金融制度 改革, 1990.
48. 韓國住宅銀行, 分讓價格 規制의 經濟的 效果, 1992.
49. 韓國住宅銀行, 스웨덴의 住宅政策, 1990.
50. 韓國住宅銀行, 싱가포르, 홍콩의 公共住宅制度, 1991.
51. 韓國住宅銀行, 일본의 賃貸住宅制度, 1989.
52. 韓國住宅銀行, 일본의 住宅事情과 住宅金融, 1990.

53. 韓國住宅銀行, 主要國의 住宅抵當債券流動化 制度, 1990.
54. 韓國住宅銀行, 住宅請約 관련 貯蓄者의 意識調查, 1992.
55. 韓國住宅銀行, 地方自治에 따른 住宅政策 事務配分, 1992.
56. 韓國土地開發公社, 都市統計年監, 1990.
57. 現代經濟社會研究院, 住宅問題解消 對策, 1991.
58. 황명찬, '地方自治와 住宅行政', 「地方行政研究」, 제4권 1호, 1989.
59. 東京大 出版部, 住宅政策 と 社會保障, 1990.
60. Balchin, P., *Housing Policy An Introduction*, Croom Helm, 1989.
61. Ball M, Harole H. and Martens M., *Housing and Social Change in Europe and the USA*, Routledge, 1988.
62. Black J. and Stafford D., *Housing Policy and Finance*, Routledge, 1988.
63. Castells, M., Goh, L., R.Y-W., *The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hongkong and Singapore*, Pion Limited, 1990.
64. Hague C., 'The Development and Politics of Tenant Participation in British Council housing', *Housing Studies*, Vol. 5, 1990.
65. Hallett G., *Housing Policy in Europe and the USA*, Routledge, 1988.
66. Hills, J., Hubert, F., Tomann, H. and Whitehead, C., 'Shifting Subsidy from Bricks and Mortar to People: Experiences in Britain and West Germany', *Housing Studies*, Vol. 5, 1990.
67. Lin Kuo Ching and Amina Tyabji, 'Home Ownership Policy in Singapore Policy', *Housing Studies*, Vol. 6, 1991.
68. William T. Gormley, Jr(ed), *Privatization and Its Alternatives*, The Univ. of Wisconsin Press, 1991.



# 부 록

---

1. 서울의 주택통계
2. 일본의 주택개발정책



## 부록 1. 서울의 주택통계

〈표 1〉 서울시 공급주체별 주택공급실적

연도	계		지자체		주택공사		민간업체	
	(호)	(%)	(호)	(%)	(호)	(%)	(호)	(%)
1981	33,052	100.00			1,756	5.31	31,296	94.69
1982	49,534	100.00	3,000	6.06	10,056	20.30	36,478	73.64
1983	63,834	100.00	2,650	4.15	12,980	20.33	48,204	75.51
1984	41,468	100.00	2,620	6.32	1,680	4.05	37,168	89.63
1985	31,953	100.00	2,854	8.93			29,099	91.07
1986	72,698	100.00	16,816	23.13	1,436	1.98	54,446	74.89
1987	55,786	100.00	9,834	17.63	4,886	8.76	41,066	73.61
1988	107,323	100.00	10,259	9.56	28,870	26.90	68,194	63.54
1989	131,063	100.00	5,028	3.84	5,484	4.18	120,551	91.98
1990	67,874	100.00	3,481	5.13	7,664	11.29	56,729	83.58
1991	92,213	100.00	17,481	18.96	4,089	4.43	70,644	76.61
1992	122,041	100.00	13,966	11.44	10,661	8.74	97,414	79.82
1993	91,666	100.00	6,463	7.05	3,639	3.97	81,564	88.98
'81~'93	960,505	100.00	94,452	9.83	93,201	9.70	772,853	80.46

주 : 준공일자 기준

자료: 서울시정업무자료(각년도)

〈표 2〉 서울시 주택유형별 주택수

단위: 호, %

주택유형	'75	'80	'85	'90	'92
단 독	618,045 83.04	684,083 70.66	688,740 58.56	659,552 46.09	825,506 48.76
아파트	58,459 7.85	183,846 18.99	306,398 26.05	502,501 35.12	592,121 34.98
연 립	39,583 5.32	68,885 7.12	137,011 11.65	181,156 12.66	147,004 8.68
다세대				48,762 3.41	128,276 7.58
비주택	28,160 3.78	31,319 3.23	44,013 3.74	39,010 2.73	
계	744,247 100.00	968,133 100.00	1,176,162 100.00	1,430,981 100.00	1,692,907 100.00

자료: 서울시정업무자료(각년도)

〈표 3〉 연도별, 주택유형별 주택건설 실적

연도	계		단독주택		아파트		연립	
	(호)	(%)	(호)	(%)	(호)	(%)	(호)	(%)
'81	33,121	100	5,744	17	17,060	52	10,248	31
'82	49,600	100	9,473	19	23,321	47	16,740	34
'83	63,912	100	15,717	25	34,084	53	14,033	22
'84	41,56	100	10,315	25	22,261	54	8,892	21
'85	32,025	100	8,496	27	14,627	46	8,830	28
'81~'85	220,205	100	49,745	23	111,353	51	58,743	27
'86	72,753	100	8,753	12	30,917	42	33,028	45
'87	55,860	100	10,722	19	30,439	54	14,625	26
'88	43,193	100	5,538	13	30,840	71	6,731	16
'89	99,017	100	77,193	78	16,730	17	4,999	5
'90	54,965	100	19,800	36	20,288	37	14,804	27
'86~'90	325,787	100	122,006	37	129,214	40	74,187	23
'91	92,274	100	22,538	24	33,970	37	35,705	39
'92	122,120	100	48,861	40	47,380	39	25,800	21
'93	91,738	100	22,112	24	43,506	47	26,048	28
'91~'93	306,132	100	93,511	31	124,856	41	87,553	29
'81~'93	851,168	100	265,262	31	365,423	43	220,483	26

자료: 서울시정업무자료 (각년도)



<표 4> 서울시 주택재고증가율 대 가구수증가율

연도	'75	'80	'85	'90	'92
가구수 (가구)	1,375,836	1,836,903	2,324,219	2,814,845	3,383,169
연평균 증가율 (A)		6.70	5.31	4.22	10.09
주택수 (호)	744,247	968,133	1,176,162	1,430,981	1,692,907
연평균 증가율 (B)		6.02	4.30	4.33	9.15
(B) / (A)		0.90	0.81	1.03	0.91

자료: 인구주택총조사보고 (각년도)  
서울시정업무자료 (1993)

<표 5> 서울시 점유형태별 가구수

단위: 가구, %

	'80	'85	'90
자가	817,120	949,388	1,070,951
거주가구율	44.48	40.85	38.05
전세	693,694	856,130	1,135,344
거주가구율	37.76	36.84	40.33
보증부월세	302,633	456,896	551,332
월세 (사글세)			
거주가구율	16.48	19.66	19.59
무상	23,456	61,805	57,218
거주가구율	1.28	2.66	2.03
계	1,836,903	2,324,219	2,814,845
	100.00	100.00	100.00

자료: 인구주택총조사보고 (각년도)

<표 6> 주거시설보급 추이

	1980	1985	1990	1992
입식부엌보급율 (%)	49.2	67.5	68.9	70.3
수세식화장실보급율 (%)	55.1	70.3	78.1	81.5
온수욕탕보급율 (%)	32	46.4	47.1	55.6

주: 80, 85년도 자료는 해당설비가 되어 있는 주택을 대상으로 하여 집계된 수치임.

90, 92년도 자료는 해당설비를 이용하는 가구를 대상으로 하여 산출함.

자료: 인구주택총조사보고 (1980, 1985, 1990), 주택공사 설문자료 (1992)

<표 7> 주택가지수, 전세가지수 동향 (서울시, 전국평균)

단위: 포인트, %

		'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93
서울	주택가격 지수	64.9	62	63.3	69	80.5	100	97.8	92.5	89.6
	전년대비 증가		-4.47	2.10	9.00	16.67	24.22	-2.20	-5.42	-3.14
	전세가격 지수	52.6	54.8	64.7	69.6	86.4	100	103.9	112	112.4
	전년대비 증가		4.18	18.07	7.57	24.14	15.74	3.90	7.80	0.36
전국	주택가격 지수	61.1	59.5	63.8	72.1	82.6	100	99.5	94.5	91.8
	전년대비 증가		-2.62	7.23	13.01	14.56	21.07	-0.50	-5.03	-2.86
	전세가격 지수	51	53.8	64	72.9	85.7	100	102	109.7	112.2
	전년대비 증가		5.49	18.96	13.91	17.56	16.69	2.00	7.55	2.28

주: 소비자물가지수 및 매매, 전세가지수는 1990년=100기준으로 환산한 수치임.

자료: 한국주택은행(각년도), 도시별주택가격동향조사(각년도)

<표 8> 소비자물가, 주거비지수 동향 (서울시, 전도시평균)

단위: 포인트

		'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93
서울	소비자물가지수	76.8	78.8	81.4	87	91.9	100	109.7	115.9	121.7
	전년대비증가	2.5	2.6	3.3	6.9	5.6	8.8	9.7	5.7	5
	주거비지수	72.3	75.6	78	82.7	88.9	100	112.3	119.5	126.8
	전년대비증가	4	4.6	3.2	6	7.5	12.5	12.3	6.4	6.1
전국	소비자물가지수	76.8	78.9	81.3	87.1	92.1	100	109.3	116.1	121.7
	전년대비증가	2.4	2.7	3	7.1	5.7	8.6	9.3	6.2	4.8
	주거비지수	74	77	79.4	84.2	90	100	111.7	119.8	126.8
	전년대비증가	4.1	4.1	3.1	6	6.9	11.1	11.7	7.3	5.8

주 : 서울의 주거비가중치=163.8, 전도시의 주거비가중치 =141.7

자료: 통계청 (1994), 1993 물가연보, p. 124, pp. 92-96.

<표 9> 도시근로자가구의 소득계층별 월평균주거비부담율 추이

소득계층	1986	1987	1988	1989	1990	1991
8-10분위	15.60	15.10	14.00	14.00	14.40	14.30
5-7분위	17.90	17.00	16.80	17.00	17.30	17.50
2-4분위	18.50	16.70	18.20	18.50	19.70	20.00
1분위	26.60	22.60	25.10	25.10	26.10	29.10
평 균	17.10	16.10	15.90	16.10	16.90	16.80

자료: 대한주택공사 (1993), 불량주택재개발사업의 문제점과 개선방안연구.

<표 10> 공공주택 프로그램별 공급현황

단위: 호

구 분	'82-'87년	1988년	1989년	1990년	1991년	1992년	계
장기임대		4,531	3,848	3,824	1,839	-	14,042
	(129,637)	(52,238)	(39,222)	(64,890)	(15,074)	-	(301,061)
영구임대	-	-	15,372	16,677	8,054	6,820	46,923
	-	-	(43,253)	(60,004)	(49,607)	(36,706)	(189,570)
공공임대	-	-	-	-	-	9,799	9,799
	-	-	-	-	-	(15,121)	(15,121)
근로복지	-	-	-	6,995	1,950	1,315	10,260
	-	-	-	(41,024)	(36,697)	(35,120)	(112,841)
사원임대	-	-	-	2,948	-	950	3,898
	-	-	-	(19,650)	-	(10,852)	(30,502)
계		4,531	19,220	30,444	11,843	18,884	84,922
	(129,637)	(52,238)	(82,475)	(185,658)	(101,378)	(97,799)	(649,095)
비 율		5.3	22.6	35.8	13.9	22.2	100.0
	(20.0)	(8.0)	(12.7)	(28.6)	(15.6)	(15.1)	(100.0)

주 : 장기임대주택은 '82-'87년 동안 전국만 기재.

( )는 전국의 공공주택 수치임.

자료: 대한주택공사(각년도), 주택핸드북에서 재구성.

<표 11> 공공주택 공급주체별 공급현황(1982-92)

단위: 호

구 분	지 자 체	주택공사	민 간	계
장기임대	6,616	6,210	1,216	14,042
	(34,232)	(111,079)	(155,750)	(301,061)
영구임대	22,069	24,854	-	46,923
	(49,492)	(140,078)	-	(189,570)
공공임대	8,929	870	-	9,799
	(9,899)	(5,222)	-	(15,121)
근로복지	6,658	2,046	1,556	10,260
	(43,241)	(37,678)	(31,922)	(112,841)
사원임대	2,408	1,490	-	3,898
	(7,315)	(10,245)	(12,942)	(30,502)
계	6,680	35,470	2,772	84,922
	(144,179)	(302,162)	(200,614)	(649,095)
비 율	55.0	41.8	3.3	100.0
	(22.2)	(46.6)	(30.9)	(100.0)

주 : 장기임대주택은 '82-'87년 동안 전국만 기재.

( )는 전국의 공공주택수치임.

자료: 대한주택공사(각년도), 주택핸드북에서 재구성.

<표 12> 구별 유형별 주택 (1990)

단위: 호, %

	단	독	아파트	연	립	다세대	비주거용	건	계
							물내	주택	
계	669,662	502,501	181,166	48,762	39,010	1,430,981			
종로	24,558	5,227	3,219	253	1,729	34,986			
중	17,587	3,634	1,462	829	2,736	26,248			
용산	24,026	12,918	2,821	943	1,305	42,013			
성동	53,403	13,571	10,882	1,916	2,493	82,265			
동대문	39,225	10,066	7,219	575	2,425	59,530			
중랑	28,709	4,199	8,343	824	1,513	43,588			
성북	56,009	3,239	4,701	832	2,042	66,823			
도봉	50,465	22,545	9,038	5,725	2,235	90,006			
노원	18,336	66,402	7,575	595	932	93,840			
은평	36,923	4,633	10,042	8,430	2,227	62,255			
서대문	31,933	9,994	6,641	2,636	1,889	53,093			
마포	35,516	9,051	10,138	3,545	1,501	59,751			
강북	416,688	166,499	82,081	27,103	23,027	714,398			
양천	17,488	33,035	18,007	5,072	1,067	74,669			
강서	22,515	10,961	13,029	2,667	1,428	50,600			
구로	39,242	23,143	16,691	1,134	1,731	81,941			
영등포	27,294	25,758	3,436	391	1,530	58,409			
동작	31,070	9,453	5,658	1,677	1,387	49,245			
관악	45,178	5,754	9,338	2,133	1,913	64,316			
서초	12,547	44,739	8,449	1,116	1,306	68,157			
강남	13,452	69,715	8,105	1,724	1,649	94,645			
송파	16,725	70,943	7,705	3,282	2,254	100,909			
강동	17,351	43,501	8,657	2,463	1,718	73,690			
강남	242,862	337,002	99,075	21,669	16,983	716,581			

자료: 인구주택총조사보고 (1990).  
 서울통계연보 (1993).  
 서울시정업무자료 (1993).

〈표 13〉 구별가구수

단위: 세대, %

연도	'75	'80	'85	'90	'92
계	1,375,836	1,836,903	2,324,219	2,814,845	3,383,169
연평균 증가율(%)		6.70	5.31	4.22	10.09
종로	64,953	65,071	66,168	66,292	75,752
중	54,181	52,888	52,900	53,227	59,667
용산	68,025	74,522	80,113	81,703	96,832
성동	124,705	149,403	180,544	213,537	244,888
동대문	148,388	185,950	225,966	133,743	149,094
중랑				118,171	136,876
성북	121,711	129,709	140,701	146,954	163,995
도봉	127,568	163,245	201,173	175,533	229,923
노원				127,314	174,005
은평		81,241	100,557	119,257	153,700
서대문	156,628	89,975	96,835	103,042	122,844
마포	84,659	96,430	108,998	115,604	139,628
강북계	950,818	1,088,434	1,253,955	1,454,377	1,747,204
양천				128,777	150,749
강서		112,354	163,510	105,726	132,114
구로		125,529	168,616	205,610	229,614
영등포	211,260	94,750	109,697	124,877	141,916
동작		84,951	97,532	108,153	134,670
관악	147,136	108,331	130,850	146,781	181,386
서초				102,926	126,592
강남	66,622	106,632	183,600	128,726	165,325
송파				167,893	208,638
강동		115,922	216,459	140,999	164,961
강남계	425,018	748,469	1,070,264	1,360,468	1,635,965

자료: 인구주택총조사보고 75년(p. 142-5), 80년(p. 20-31), 85년(p. 22-23), 90년(p. 22-37), 서울통계연보(p. 78-9).

주1 : 75년 가구수는 보통가구의 수치임.

주2 : 92년 가구수는 서울시 주민등록인구조사에 의한 가구수임.

<표 14> 주택당 가구수 및 주택보급율

연도	주택당 가구수 (가구)					주택보급율 (%)			
	'75	'80	'85	'90	'92	'80	'85	'90	'92
계	1.86	1.90	1.88	1.87	2.00	66.20	68.30	61.90	66.90
종로	1.58	1.75	1.85	1.89	1.97	61.80	61.90	65.20	71.60
중	1.66	1.90	2.01	2.03	2.19	56.90	53.90	60.50	65.30
용산	1.74	1.80	1.89	1.94	1.98	59.20	63.20	67.30	72.30
성동	2.08	2.25	2.48	2.60	2.51	46.50	46.30	49.40	53.30
동대문	2.08	2.16	2.33	2.25	2.15	48.50	48.90	54.80	63.10
중랑				2.71	2.41			51.40	53.20
성북	1.82	1.96	2.08	2.20	2.33	53.80	54.90	52.70	54.80
도봉	1.88	1.98	2.10	1.95	2.05	52.50	54.70	60.80	62.50
노원				1.36	1.39			92.30	93.10
은평		1.76	1.94	1.92	2.13	58.80	59.00	59.90	60.20
서대문	1.64	1.84	1.91	1.94	1.90	57.10	60.10	67.00	68.90
마포	1.81	1.88	1.95	1.93	2.05	56.30	58.40	61.10	67.00
양천				1.72	1.87			64.10	67.60
강서		1.90	2.03	2.09	1.75	54.50	58.10	60.80	76.70
구로		2.25	2.48	2.51	2.44	46.30	46.50	50.50	54.00
영등포	2.05	2.04	2.06	2.14	2.04	51.40	56.30	59.80	65.50
동작		1.96	2.10	2.20	2.05	53.10	54.40	61.90	66.70
관악	1.79	1.95	2.09	2.28	2.35	53.10	54.90	51.10	56.10
서초				1.51	1.66			75.70	78.20
강남	1.72	1.32	1.34	1.36	1.60	78.90	87.10	82.80	84.20
송파				1.66	1.82			70.40	70.40
강동		1.59	1.63	1.91	1.93	64.90	70.40	66.00	66.10

주1 : 주택당 가구수 = 일반가구수/총주택수

주2 : 주택보급율 = 주택수\*100/주택소요세대수 (서울시정업무자료에 의함)

주3 : 집계방식의 차이에 의해 앞의 표의 주택보급율 수치와 차이가 있음.

자료: 각 연도 인구주택총조사보고, 시정업무자료.

<표 15> 구별 자가율 변화 추이

구분	일반가구 (세대)			자가거주가구 (세대)			자가거주가구율 (%)		
	'80	'85	'90	'80	'85	'90	'80	'85	'90
계	1,836,903	2,324,219	2,814,845	817,120	947,390	1,070,951	44.48	40.76	38.05
종로	65,071	66,168	66,292	29,392	27,421	24,262	45.17	41.44	36.60
중	52,888	52,900	53,227	21,119	18,624	15,674	39.93	35.21	29.45
용산	74,522	80,113	81,703	32,033	31,377	29,596	42.98	39.17	36.22
성동	149,403	180,544	213,537	56,881	59,930	62,776	38.07	33.19	29.40
동대문	185,950	225,966	133,743	73,423	81,189	46,194	39.49	35.93	34.54
중랑			118,171			35,451			30.00
성북	129,709	140,701	146,954	58,566	57,898	54,306	45.15	41.15	36.95
도봉	163,245	201,173	175,533	73,250	81,138	69,866	44.87	40.33	39.80
노원			127,314			61,500			48.31
은평	81,241	100,557	119,257	39,874	44,892	51,360	49.08	44.64	43.07
서대문	89,975	96,835	103,042	42,699	42,196	40,635	47.46	43.58	39.44
마포	96,430	108,998	115,604	43,548	44,161	45,853	45.16	40.52	39.66
강북계	1,088,434	1,253,955	1,454,377	470,785	488,826	537,473	43.25	38.98	36.96
양천			128,777			52,872			41.06
강서	112,354	163,510	105,726	49,555	67,377	39,850	44.11	41.21	37.69
구로	125,529	168,616	205,610	47,198	55,885	63,037	37.60	33.14	30.66
영등포	94,750	109,697	124,877	39,540	41,522	43,961	41.73	37.85	35.20
동작	84,951	97,532	108,153	38,576	39,061	38,597	45.41	40.05	35.69
관악	108,331	130,850	146,781	49,758	52,551	49,381	45.93	40.16	33.64
서초			102,926			52,711			51.21
강남	106,632	183,600	128,726	66,006	105,625	67,686	61.90	57.53	52.58
송파			167,893			72,269			43.04
강동	115,922	216,459	140,999	55,702	98,543	53,114	48.05	45.53	37.67
강남계	748,469	1,070,264	1,360,468	346,335	460,564	533,478	46.27	43.03	39.21

자료: 인구주택총조사보고, 80년 (p. 182-199), 85년 (p. 209-226), 90년 (p. 217-239)



〈표 16〉 구별 단칸방거주가구 추이

단위: 세대, %

구분	단독가구			단칸방거주 가구			단칸방사용 단독가구			단칸방거주가구율1			단칸방거주가구율2		
	'80	'85	'90	'80	'85	'90	'80	'85	'90	'80	'85	'90	'80	'85	'90
연도	82,477	156,207	257,382	887,660	966,155	885,750	68,240	134,978	205,281	48,32	41,57	31,47	46,71	38,34	26,61
연평균 증가율	18	13			2	-2		20	10		-3	-5		-4	-6
종로	4,732	6,998	8,671	27,685	29,625	25,093	3,978	6,141	7,169	42,55	44,77	37,85	39,29	39,69	31,11
중	3,876	6,153	7,698	25,686	25,896	23,270	3,387	5,406	6,586	48,57	48,95	43,72	45,50	43,83	36,64
용산	4,799	7,347	9,617	31,020	31,519	25,496	3,710	5,878	7,056	41,63	39,34	31,21	39,17	35,24	25,58
성동	6,970	12,084	20,332	76,258	90,200	85,844	5,909	11,191	17,668	51,04	49,96	40,20	49,39	46,90	35,29
동대문	7,963	14,566	12,813	88,722	108,444	52,987	7,025	13,381	11,330	47,71	47,99	39,62	45,90	44,97	34,45
종각			9,918			44,981			8,259			38,06			33,92
성북	6,447	10,075	16,411	60,019	65,188	57,606	5,635	9,177	14,250	46,27	46,33	39,20	44,12	42,88	33,21
도봉	6,086	11,968	13,643	74,889	88,109	52,884	5,290	10,756	10,860	45,88	43,80	30,13	44,29	40,89	25,96
노원			8,829			25,563			5,460			20,08			16,97
은평	2,734	4,925	8,735	30,527	37,389	31,580	2,238	4,323	6,847	37,58	37,18	26,48	36,03	34,58	22,38
서대문	4,133	7,266	11,373	38,138	40,240	34,355	3,351	6,472	9,311	42,39	41,56	33,34	40,52	37,71	27,32
마포	5,298	8,647	10,629	43,427	48,650	38,390	4,643	7,691	8,668	45,03	44,63	33,21	42,56	40,82	28,31
강북계	53,038	90,069	136,669	496,371	565,260	498,049	45,166	80,418	113,464	45,60	45,08	34,24	43,58	41,66	29,23
양천			10,365			34,461			8,168			26,76			22,20
강서	3,961	9,473	10,123	47,440	66,846	32,945	3,281	8,405	8,205	42,22	40,88	31,16	40,74	37,94	25,88
구로	5,257	12,485	21,676	63,487	88,241	88,170	4,639	11,743	19,494	50,58	52,33	42,88	48,93	49,00	37,34
영등포	4,279	8,243	11,197	47,513	51,544	45,734	3,632	7,330	9,503	50,15	46,99	36,62	48,50	43,58	31,87
동작	3,353	6,264	10,665	37,054	42,519	33,790	2,927	5,681	8,735	43,62	43,59	31,24	41,82	40,36	25,70
관악	3,571	7,220	10,837	47,950	55,085	46,880	3,168	6,533	9,021	44,26	42,10	31,94	42,75	39,27	27,85
서초			8,744			16,633			5,017			16,16			12,33
강남	4,314	10,543	11,625	19,374	31,803	20,605	2,003	5,971	7,328	18,17	17,32	16,01	16,96	14,93	11,34
송파			12,805			33,183			8,296			19,76			16,05
강동	4,704	11,910	10,676	41,213	64,857	35,390	3,424	8,960	7,780	35,55	29,96	25,10	33,98	27,33	21,19
강남계	29,439	66,138	118,713	391,289	400,895	387,781	23,074	54,623	91,547	52,28	37,46	28,50	51,21	34,48	23,86

주1 : 단칸방거주가구율1 = 단칸방거주가구/일반가구.

주2 : 단칸방거주가구율2 = (단칸방거주가구-단칸사용단독가구)/(일반가구-단독가구)

자료: 인구주택총조사보고 80년 (p. 182-199), 85년 (p. 209-226), 90년 (p. 217-239)



<표 18> 주택개량재개발(합동재개발) 현황

단위 : m<sup>2</sup>, %, 평, 호

구역명	사업 면적	건축 면적	연면적	전매율	용적율	건립 세대	12이 하	13-15	16-18	19-25	26-35	36-48	49이 상
사당 2-2	78,878	11,012	143,487	17.3	206.3	1,152	0	0	0	162	570	420	0
상계 4-1	9,423	2,358	14,015	27.7	139.1	1,590	0	30	845	330	385	0	0
상계 4-2	28,377	4,791	65,050	21.3	364	675	0	0	0	405	270	0	0
금호 1-3	48,359	8,366	109,365	17.5	208.9	855	0	0	0	75	360	420	0
옥수 4	71,610	8,803	119,457	17.3	215.2	900	0	0	0	150	390	0	360
금호 1-2	32,710	6,157	74,113	20	213.8	644	0	0	0	176	336	132	0
오금	43,865	7,612	97,245	25	250	749	0	0	0	0	389	360	0
가락 1	35,456	6,225	78,241	17.7	202	838	0	0	409	219	0	210	0
혹석 1-2	23,073	8,614	118,020	19.4	273.9	960	0	0	0	0	570	390	0
혹석 1-1	53,473	6,463	91,431	21.2	254.2	660	0	0	0	15	315	270	60
대림 1	19,572	4,501	58,238	23.3	273.2	591	0	0	0	155	436	0	0
북가좌 1	34,425	6,861	79,174	21.2	224.3	660	0	0	0	0	428	232	0
면목 3	18,004	3,486	43,432	23.4	257	565	0	140	140	181	104	0	0
도화 3	70,033	14,180	168,744	22.2	227.7	1,222	0	0	0	68	604	270	280
홍제 11	32,607	7,129	86,368	23.8	247.4	704	0	0	0	50	390	264	0
전농 3-1	85,934	10,991	139,068	19	223	1,234	0	0	132	378	240	484	0
당심리 3-1	26,443	3,633	45,747	22.1	249.3	600	0	178	178	104	140	0	0
구로 3	21,153	4,295	55,313	20.8	249.2	686	0	0	195	403	88	0	0
봉천 1	102,322	18,188	244,766	20	246	2,134	0	0	0	513	882	739	0
수유 1	67,595	14,460	173,083	21.4	233.3	1,454	0	0	0	452	502	500	0
도화 1	56,005	11,234	141,008	22.3	237.5	1,021	0	0	0	129	402	430	60
홍은 5-3	78,575	13,600	193,779	20.5	244.8	1,434	0	0	0	270	624	270	270
영천	38,540	7,556	107,120	20.2	249.4	895	0	0	0	0	655	240	0
대현1	44,115	7,327	95,134	19.4	233.9	900	0	0	0	450	390	60	0
하계 2	87,690	13,739	199,611	20.3	258.9	2,370	0	1,200	0	0	810	360	0
금호 1-5	26,324	4,744	69,931	21	259.7	622	0	0	0	329	203	90	0
금호 5-1	55,093	10,510	142,373	19.9	247	1,267	0	0	0	335	535	397	0
문암 2-1	25,449	5,601	81,057	27.1	327.5	714	0	0	0	448	176	90	0
동소문	253,156	45,841	496,276	24.9	242.3	3,801	0	0	705	332	391	1563	270
신당1-2	39,395	8,344	177,278	18.4	241	942	0	0	0	0	582	360	0
신림 2-2	26,187	4,973	72,052	19.7	238.7	630	0	0	0	0	630	0	0
신림 3	69,341	13,728	172,272	20.9	234.2	1,441	0	0	0	391	450	600	0
신림 5	16,434	3,666	56,556	24.2	299.9	592	96	0	0	358	112	26	0
역삼 1	60,813	10,548	144	19.8	248	1,094	0	0	0	0	674	420	0
본동 1-2	37,542	6,966	85,044	22.3	234.5	765	0	0	141	132	228	264	0
본동 2-1	39,611	7,769	102,304	20.8	249.1	859	0	0	0	215	344	300	0
본동 2-2	44,018	8,322	104,772	22.5	249.6	1,172	0	606	0	0	270	296	0
사당4	192,424	33,845	489,389	19.1	243.5	4,283	0	0	628	1,108	957	1590	0
상도5	23,597	5,061	80,806	22.8	291.3	682	0	221	0	0	257	204	0
홍제 9-1	45,471	10,344	105,246	24.4	226.7	998	0	0	0	538	310	150	0
오류 1	39,611	7,769	102,304	20.8	249.1	592	360	232	0	0	0	0	0
사릉 2-1	287,076	16,529	250,407	17.8	244.3	2,282	402	0	0	436	616	828	0
계	2,489,779	416,145	5,329,220	890.7	10,309	48,229	858	2,607	3,373	9,307	17,015	13,229	1,300
평 균	59,280.45	990.82	126,886	21.21	245.45	1148.31	1.80	5.47	7.07	19.52	35.68	27.74	2.73

주 : 500가구 이상 건설하는 구역만 정리하였음.

자료: 대한주택공사(1993), 불량주택재개발사업의 문제점과 개선방안 연구.

## 부록 2. 일본의 주택개발정책

<표19> 日本의 公共賃貸住宅

사업	목 적	시행기관	공급주택종류	내 용	입 주 자 선 정 방 법
공영 住宅	저소득층 底家賃의 임대주택 공급	지방자치단 체	제1종 면적: 19-80m <sup>2</sup>	지자체가 정부의 건설비 보조로 임대주택 건설, 공급 제1종 (1/2), 제2종 (2/3)	-제1종: 115-198천엔 수입자 -제2종: 제1종의 임대료도 지불하기 곤란한자 -동거가족이 있을것. -법령으로 정한 기준이하의 수입자 -현 주거시설이 열악한자
			제2종 면적: 19-75m <sup>2</sup>		
지역 특별 임대 住宅	지역임대 주택수요 다양화 대 응	지방자치단 체 지방주택공 급공사	A형	-A형: 지자체 직접 건설, 관 리, 국가 건설비보조 (1/3) -B형: 지자체와 공사가 민 간임대주택 공적관리, 일 정기간 활용, 주택금융공 고의 융자지원 -A, B형 모두 임대료 보조 (1/2)	중간소득계층에서 소득수준상 25-40%에 속하는자로서 4인 세대당 연수입 380-470만엔인 자
			B형		
공단 주택	주택수요 다양화 대응	주택, 도시 정비 공단	임대주택	주택, 도시정비공단이 국 가 융자 등으로 건설하는 주택	모집상 우대제도 -소득분위 60%이하 -공영住宅 수입 초과자 -5인이상의 다가족세대 -고령자, 신체장애자를 포 함한 세대등
			임대용특정분양 주택		
			장기특별분양 주택		
공사 주택	근로자 거안정 모	지방주택공 급공사	적립분양주택	지방주택공급공사가 공 고, 지방자치단체등의 용 자됨 받아 주택을 건설하 여 공급	내집마련이 어려운 중간근로 자계층으로 입주시 임대료 지 불에 대한 확실한 보증이 요 구됨.
			지역특별분양 주택		
			임대주택		

자료: 建設省住宅局, 住宅事情と 住宅對策の 現況, 1992, pp. 61-62, p. 129.

〈표 20〉 일본의 주태권련 개발사업

[illegible]

자료: 建設省住宅局, 住宅事情と住宅對策の現況,

