

한국전쟁 이후 1,340만호 주택 공급, 3인 이상 단칸방 거주 사라져

— 2005년 주택보급률 100% 넘어, 이젠 수요의 다변화에 대응해야 —

허윤경 | 한국건설산업연구원 연구위원
ykhur@cerik.re.kr

지난 70년 간 주택시장은 큰 변화를 겪었다. 광복의 기쁨도 잠시 한국전쟁 이후 폐허가 된 도시에는 난민과 빈민들이 거처를 확보하지 못하고 열악한 주거 환경을 감내해야 했다. 부산의 명소 중 하나로 소개되고 있는 비석문화마을은 당시의 어려움을 잘 대변해준다. 한국전쟁 중 부산으로 밀려든 피난민을 위한 거처는 없었다. 결국, 일본인들의 공동묘지 위에 움막을 짓고 거주하기 시작했고 공동묘지의 비석은 건축 자재로 사용되었다. 도저히 살기 어려운 곳이지만 어쩔 도리가 없었다.

70년이 지난 현재는 주택보급률이 100%를 넘어서면서 더 나은 주거 환경과 개인의 취향에 따라 주택을 선택하는 시대가 도래했다. 또한, 옷방살이, 온돌, 재래식 화장실과 부엌 등 70년 전의 일반적인 주택의 설비와 스마트홈이 일반화되고 있는 현재의 주택 설비를 비교하면 질적 변화는 놀라운 수준이다.

지난 70년 간의 주택시장에 어떤 일이 있었는지 통계를 중심으로 살펴보자.

광복 직후부터 현재까지의 주택 정책¹⁾

1945년 광복 직후 사회적 혼란이 이어지면서 주택 문제는 난민 구호 차원에서 다뤄졌을 뿐, 주택에 대한 체계적 문제 인식이나 정책적 접근은 없었다. 1930년대부터 서울을 중심으로 도시로 인구가 집중하면서 주택 부족 및 도시 지역의 빈민 주거가 나타나는 등 주택 문제가 발생하기 시작하였다. 그러나 서울과 같은 대도시의 난민 문제로 인식되는 수준이었다.

정부 주도의 정책적 개입이 이루어진 것은 한국전쟁 이후부터다. 한국전쟁 직전 남한 주택 재고는 328만호 수준이었으나, 전쟁 중 1/5이 파괴되었다. 이에 따라 주택 문제는 가장 시급한 사회문제로 대

1) "임서환, 2005, 주택정책 반세기, 지문당"의 내용을 요약함.

두되었다. 한국전쟁 중에는 수용소, 월동용 간이 주택 등이 건설되었고, 전쟁 이후에는 난민용 주택이 주로 건설되었다.

1950년대 후반 구호 차원의 주택 공급에서 재건 지원으로 정책 방향이 옮겨갔다. 미국식 주택금융 시스템인 대출 지원을 통한 주택 공급을 추진하였으나, 중산층이 형성되지 못한 상황에서 실질적 효과는 극히 미미했다. 1960년대 들어서는 경제개발 5개년계획에 주택 공급 계획이 포함되면서 주택시장에 대한 정부의 통제력은 강화되었지만, 기본적으로는 민간 주도의 공급 체계였다. 1970년대 중반 이후 경제 성장으로 중산층이 형성되고 부동산 붐이 발생하면서 주택 공급이 급속히 확대되었다. 정부도 민간 건설업체들의 주택 건설을 유인하는 등 주택 건설을 위한 지원을 실시하였다.

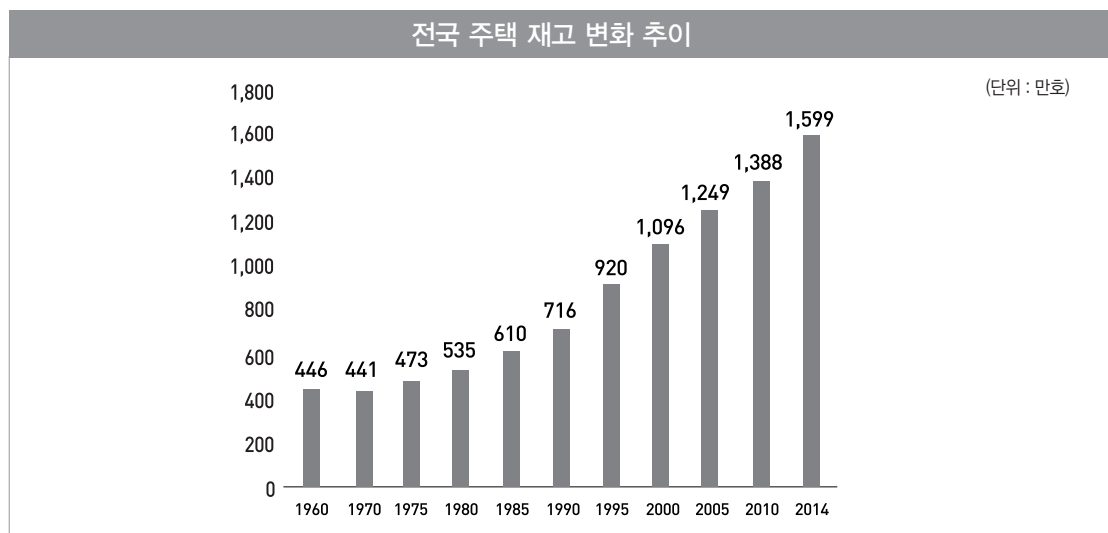
하지만 주택 공급 시스템이 구축되고 현재의 주류 방식이라 할 수 있는 단기 대량 주택 공급이 이루어

진 것은 1980년대 후반 이후로 평가할 수 있다. 주택 가격 급등, 도시 빈민 문제 등이 대두되면서 200만 호 주택 공급 계획을 발표하고 공영개발 방식으로 수도권의 5개 신도시를 개발하였다. 이후 신도시 개발 및 대규모 단지형 공급은 우리나라 주택 공급의 주류가 되었다.

1998년 아시아 금융위기를 맞으면서 주택시장도 부침을 겪었으나, 분양 보증 등 소비자를 보호하기 위한 제도적 장치가 정비되는 계기가 되었다. 일정 수준의 양적 공급이 충족된 2000년대 이후 현재까지는 안정적인 임대주택 공급 등 주거 복지를 기치로 한 서민 주거 안정이 주택 정책의 주요한 정책적 목표이자 쟁점이 되고 있다.

양적 지표의 변화²⁾

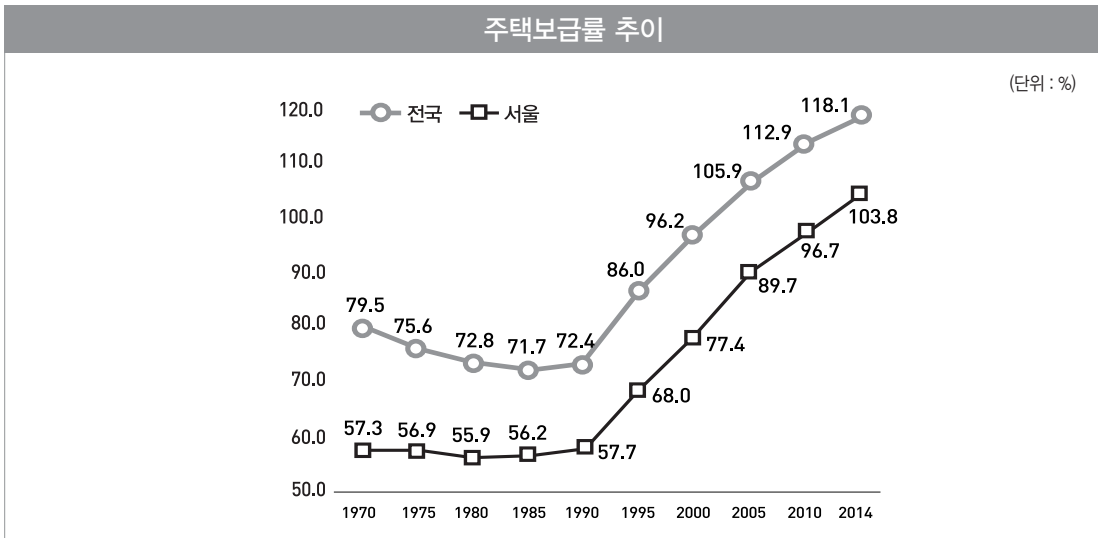
지난 70년 동안 주택 공급은 고도 경제 성장, 소득 증가와 함께 괄목할 만한 성과를 이루었다. 1960년



자료 : 각 연도 통계청 인구주택 총조사, 2014년은 주택보급률의 주택 수.

2) 기본적으로 인구주택 총조사의 주택 수와 국토교통부에서 발표하는 주택보급률을 기초로 작성함.

주택보급률 추이



자료 : 각 연도 국토교통부 주택보급률.

우리나라의 주택 재고는 446만호에 불과하였으나 2014년에는 1,599만호³⁾로 3.6배 증가하였다. 1960년부터 1975년까지는 주택 재고가 400만호대에 머무르면서 주택 공급이 극히 미미했다. 1980년 이전까지도 연간 주택 재고 증가분은 10만호 수준에도 미치지 못했다. 1975년 이후부터 주택 공급이 서서히 증가하기 시작하면서 연간 2~3%대 수준에서 주택 재고가 증가하였다. 200만호 공급이 이루어진 1990년대의 고도 성장기를 거치며 2000년에는 우리나라 주택 재고가 1,000만호 시대에 진입했다. 2000년 이후 연간 주택 재고 증가분은 연간 30만~40만호 사이를 유지하였고, 우리나라의 총 주택 재고는 1,500만호를 넘어서며 현재에 이르고 있다.

이러한 주택 공급 증가와 함께 주택보급률⁴⁾도 큰 성과를 거두었다. 1970년 전국의 주택보급률은 79.5% 수준이었으나, 이후 급속한 인구 증가에 비해

주택 공급이 원활히 이루어지지 않으면서 1985년에는 71.7%까지 하락하였다. 1990년대 후반부터 이루어진 대량 주택 공급의 성과로 2005년에는 주택보급률이 105.9%를 달성하게 된다. 그러나 서울의 주택 공급 부족 문제는 이후에도 지속되어 2012년에 이르러서야 100.1%를 기록하였고, 이제는 전국의 모든 지역이 주택보급률 100%를 상회하고 있다.

질적 지표의 변화

주택의 질적 지표 변화도 놀랍다. 1970년 1인당 주거 면적은 6.8㎡에 불과하였으나, 지속적으로 증가하여 2010년에는 25.0㎡ 수준으로 조사되었다. 40년 동안 3.7배가 확대되었다. 1970년에는 1인당 2평형(6.8㎡) 남짓 사용했다면 2010년 현재는 7평형(25.0㎡)을 사용하고 있다. 최저 주거 기준이라 할 수 있는 3인 이상 단칸방 거주 가구는 1980년에 22.4%에 이

3) 국토교통부가 발표한 2014년 주택보급률 기준 주택 수.

4) 장기 시계열을 확인할 수 있는 종전 주택보급률을 기준으로 작성함.

질적 주거 지표 변화 추이

(단위 : m², %)

구분	1970년	1975년	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
1인당 주거 면적	6.8	8.2	10.1	11.8	14.3	17.2	19.8	23.1	25.0
목욕탕 온수 비율	-	-	10.0	20.0	34.1	74.8	87.4	95.8	96.9
수세식 화장실 비율	-	-	18.4	33.1	51.3	75.1	87.0	94.0	97.6
입식 부엌 비율	-	-	18.2	34.6	52.4	84.1	94.3	97.9	98.4

자료 : 통계청, 김재익, 2002, 한국인의 주거 환경 수준, 한국의 주택 ; 임서환, 2005, 전계서, p.327.

르렸으나, 1995년에는 3.0%로 크게 낮아졌고 2000년에는 0.7%까지 감소하였다.

통계가 발표되는 1980년대 이후 나타나는 주택 관련 설비 변화도 크다. 1980년을 기준으로 수세식 화장실과 입식부엌은 18% 남짓 보급되었고, 목욕탕에서 따뜻한 물을 사용할 수 있는 집은 10집 중 한 집에 불과하였다. 그러나 2010년 현재는 3가지 지표 모두에서 95%를 넘어서고 있고 입식부엌과 수세식 화장실 비율은 98%에 육박하고 있다. 뿐만 아니라, 가구당 방 수 및 가구당 주거 면적과 같은 주거 밀도의 개선과 함께 상수도, 취사 및 난방 설비의 보급 등 설비의 개선이 지속적으로 이루어지고 있다. 이러한 주택의 질적 개선이 두드러졌던 시기도 1990년대 이후이며 당시의 양적 증가와 함께 양호한 설비를 갖춘 아파트의 대량 공급의 효과가 컸던 것으로 판단된다. 최근에는 집 밖에서 가스 불을 끄고, 난방을 제어하는 등 특화된 기능과 설비를 갖춘 유비쿼터스 주택, 스마트홈, 패시브 주택, 에너지 효율 주택 등이 생산·개발되고 있다.

앞으로 70년... 수요의 다변화 대응해야

지난 70년 간 우리나라 주택시장은 단기적 부침은

있었을지언정 경제 발전에 발맞추어 성장을 거듭해왔다. 특히, 1990년대 정립된 아파트를 중심으로 한 대량 주택 공급 시스템을 통해 주택의 양적 부족 및 질적 개선이라는 과제를 비교적 잘 헤쳐 왔다. 그러나, 주택시장의 핵심 수요층인 베이비부머의 은퇴가 얼마 남지 않았다. 1~2인 가구는 증가하고 전통적인 가족의 형태는 줄어들고 있다. 독신 가구, 동거 가구 등 새로운 가족 형태가 등장하면서 주거 형태도 다양화되고 있다. 더욱이 소득 증가에 따라 개인의 취향은 더욱 강해지고 수요자의 요구는 파편화되고 있다. 균질적인 형태의 주택으로 미래 주택시장을 대응하기는 어려울 것이다.

결국, 앞으로 70년을 준비하기 위해서는 다양한 수요자 요구를 충족할 수 있는 다변화된 전략이 무엇보다 중요해질 것이다. 또한, 전반적인 양적·질적 개선에도 불구하고 일정 수준 이하의 주택에 거주하는 저소득의 주거 문제는 여전히 유효하다. 2014년 주거 실태조사에 따르면 전체 가구의 5.3%인 98만 가구는 여전히 최저 주거 기준⁵⁾에도 미치지 못하는 주택에 살고 있다. 이들의 주거 안정을 위한 지속적인 노력 역시 병행되어야 할 것이다. CERIK

5) 가구원 수별 최소 면적 및 방 수와 설비 기준(상수도, 입식 부엌 등)을 종합적으로 검토하여 최저 주거 기준 미달 가구로 판정함.