

새 衛星都市와 住宅問題考察

柳 榮 進 市立産業大學建築工學科長

1. 머리말

4차5개년 시발년도인 금년들어 정부에서는 반월 공업단지 준공및 임시행정수도 그리고 최근에는 반월과 같은 공업단지를 2개 더 건설하겠다는 것이 메스컴을 통해 표면화 되고 있다.

이와같은 신도시 개념은 다같이 서울과 관계하여 공업단지 입지로는 위성도시로 개발될것과 임시수도 입지는 미정인바 정확한 개념은 말할 수 없으나 행정수도로서의 개발이 될것으로 예측된다.

그런데 이와같은 새로운 도시계획에는 주택 부분에서 그주택수와 주택개발자금 그리고 택지확보및 개발투자금이 얼마만한 규모로 추정되어야 할것인가를 모를 뿐만 아니라 실재 이러한 막대한 투자자금확보 내지 재원확보를 감안하여 계획하고 있는지의 여부가 중요하다고 본다. 물론 그동안 발표에 의하면 일예로 택지문제에서 토지공영제실시에 대한 임시특례법 성안도 알고있는 일이지만 여기서 예기하고자 하는것은 개발이후 실재 주택 부분에서 실수요자의 주택가에 대한 부담에서 기우되는 것을 뜻한다.

그래서 본론에서는 금년상반기 주택사정을 소개하면서 이에 대한 새로 건설될 위성도시에 대한 주택수 추정에 대한 모델을 예기하고 다시 현재 진행중에 있는 새 위성도시들에 대한 주택정책 개념을 새롭게 하므로써 장기적인 주택정책에 보안이 될수 있게 설정하고자 한다.

2. 住宅不足率

금년들어 최악의 침체현상을 보였던 건설활동이 4월 한달동안 회복을 하기 시작하였다. 서울시 집계에 의하면 지난 4월 건축허가 건수는 5천 3백95건 (연면적 75만 9천29m²)으로 3월(2천 8백96건)에 비해 96.7%의 증가를 보였으며 작년 4월의 2천 7백11건 보다는 50.2%가 늘어났다.

이와같은 회복추세는 주거용건축물이 늘어났기 때문이다. 이중 비주거용 건축은 작년 4월보다 4%가량 줄어드는 반면 주거용건축은 4월중 4천 4백66건에 달해 작년 4월의 1천 7백67건에 비하면 2.5 배가 늘어나서 회복을 예측할수 있었다. 이러한 현상은 서울시 당국에서 주택문제에 신경을 쓰면서 4차5개년 기간동안 주택공급목표를 달성하기 위하여 여러가지 제도를 검토 완화한 점에서(정부가 민간업자에 대한 세금감면, 정부가 국민주택자금을 민간업자에 확대공급, 택지 수준의 변화, 건평크기에 대한 건축법 시행 등...) 기인된다.

주택부족율에서 보면 이제까지 주택부족율이 서울과 부산등 대도시에서 더 심각하여졌던 것이 이제는 지방공업도시가 더욱 심하다는 것이 건설부가 조사한 전국주택현황및 건설실적에 의하여 밝혀졌다.

건설부가 주택정책 입안 자료로 쓰기위해 밝힌바로는 전국부족율은 26.3%이며 이중 서울이 41% 부산이 46%이고 대구가 53.4%로 최고의 부족율을 나타내

고 다음이 공업도시로 발전하고 있는 포항, 마산, 인천 등으로 그 부족율을 알 수 있었다.

한편 전국의 주택사정은 총 6백73만 7백32가구중 내집을 가지고 있는 것은 5백 2만 5천 1백 2 가구에 그쳐 1백70만 6백30가구가 집이 없으며 (부족율25.3%) 내집을 갖고 있는중 정상주택에 살고 있는 사람은 4백20만 2천 6백17가구이고 나머지 6.4%에 해당하는 22만 2천 4백55가구는 무허가 혹은 불량주택에 살고 있다. 전국적으로 불량주택은 서울인데 주택수 80만 2천 5백71호의 14.6%에 해당하는 11만 5천 6백 34호가 불량주택이다.

그리고 아파트 건립이 타주택에 대한 영향은 어느정도 미치는가를 분석하면 아파트 주거가 전국35개도시 중 그 비중이 가장 높은곳은 공업도시로 급격한 성장을 한 울산이 전주주택수의 19%가 가장 높고 다음은 서울이 11.93%, 광주 11.11%, 부산 8.23%로 나타내고 있다.

이와같은 현황에 비추어 4차5개년동안 주택공급 정책은 주택부족율을 최소 줄이려는 목표 달성이지만 일예로 공공부분에서 77년도에 공공차관의 도입으로 7만 5천가구를 짓기로한 정부및 공공부분 주택건설 목표달성이 차관자금조달지연으로 주택공급 목표의 차질을 가질수도 있다.

3. 주택정책

이상과 같이 금년도 주택사정에 의하면 서울시의 주택정책은 주택공급에 다각적인 연구검토로 침체에서 회복을 하고 있다는 것과 주택부족율의 패턴은 이제 대도시가 아닌 공업중심도시로 바뀌고 있다는 것과 부족이 서울, 경기 지역이 아닌 지방도시가 극심해진다는 것과 공급목표가 계획부분과 차질이 될수 있다는 것을 시사할수 있다. 그런데 우리가 면밀히 검토되어야 할 일은 신도시 개발과 비교할때 엄청난 새로운주택을 건설해야 하기 때문에 주택제고에 대한 공가율에 대하여 검토하면서 건설수량 기준을 연차적으로 주거율을 작성해야 하는 것이 첫째과제이고 둘째는 공업도시 육성을 하는 산업정책에서 주택정책을 포함하되 그방법을 주택수준의 재고를 설정해야 할 일이다. 이것은 우리나라에서 처음으로 나타난 경과가 아니고 산업혁명이후 지방의 공업도시 주택부족으로 말미암아 영국은 지방주택행정성 법안에 따라 복지정책으로 향상한 일례로 주택문제를 완화한 나라도 있다.

그리고 세째는 일례로 아파트신주택경우 경기·서울지역이 73년도에 전국의 90%를 차지하고 전주택에서 서울의 경우 1월이 60年度에 새로운 주택으로 지위질 정도로 주택정책은 중앙지역에만 건설되어가고 있다는 점을 검토하여 4차5개년 주택공급정책에서 대도시부분에 대하여 재검토가 필요하다.

도시별 주택현황

1	서울	1,357,281	802,571	554,710	40.90	13
2	금산	532,011	284,584	238,463	45.59	7
3	대구	294,392	137,388	571,028	53.40	1
4	인천	172,622	91,084	81,538	47.20	4
5	광주	119,433	71,051	48,382	40.51	16
6	대전	97,269	57,672	39,597	40.70	14
7	마산	64,289	36,512	31,010	48.20	3
8	전주	60,007	34,627	26,380	43.90	9
9	성남	59,341	31,448	27,893	47.00	5
10	유산	58,073	32,321	26,627	45.80	6
11	수원	47,812	28,163	19,649	41.00	12
12	청주	39,706	23,838	15,863	40.00	17
13	목포	39,783	27,258	12,525	31.48	26
14	진주	30,957	19,990	10,963	35.40	20
15	군산	29,760	28,204	11,556	38.80	18
16	포항	31,793	16,106	15,687	49.40	2
17	안양	30,488	18,109	12,379	40.60	15
18	춘천	28,957	19,070	9,887	34.10	21
19	제주	32,001	24,944	7,657	22.20	33
20	여수	26,039	17,189	8,850	33.99	22
21	이리	22,847	14,199	8,648	37.80	19
22	원주	25,050	16,751	8,299	33.10	24
23	부천	24,013	13,374	10,761	44.80	8
24	의정부	23,761	13,374	10,387	43.70	10
25	경주	22,848	15,318	7,530	24.32	32
26	순천	17,966	13,597	4,369	24.32	32
27	충주	20,473	14,355	6,138	33.00	28
28	진해	22,116	15,826	9,503	43.10	29
29	천안	19,243	12,809	6,434	33.40	23
30	안동	21,006	11,953	9,503	43.10	11
31	강릉	16,375	12,085	4,290	26.10	30
32	속초	14,801	12,562	2,239	15.10	35
33	한산	14,898	10,379	4,519	30.40	27
34	충무	13,813	10,960	2,863	20.70	34
35	삼천포	11,291	10,808	2,763	24.40	31

중앙일보 77. 6. 23

네째는 서울의 경우 새공업도시건설로 말미암아 수도권 건설에서 도시계획적인 장기적 안목이 분석되어야 하고 서울시 도시계획에서는 개발억제 주의이고 건설부에서는 위성도시입지로 말미암아 수도권이 광역으로 될 우려가 있다.

따라서 수도권 광역의 의미에서 확대개발 정책이냐 아니면 수도권 억제 개발정책이냐를 분명히 할 필요가 있다고 본다. 일례로 일본동경만 매립공사계획에서 그목표설정은 첫째 수도권억제개발 정책, 둘째 토지

부로카의 사회, 경제적 혼란억제, 세제 주거지역을 설정하여 도시내 인구분산 정책으로 전 동경의 정비 정책을 편 것은 이미 알려진 사실이라 이러한 이론을 도입하면 서울지역에 있어서는 주변에 위성도시에 투자기능을 살릴것이 아니라 일예로 한강개발등도 도시의 확대억제정책에 활용 하되 주거지역으로 그 기능을 살리는 것이 서울 도시계획 정비에서도 바람직한 일이 될수 있다. 그리고 국가적인 차원에서는 새로운 위성도시로 전국 주택부족 해결에 안배 문제와 기존공업도시의 주택 부족을 해결 방안에 대해서도 검토되어야 할 일이다.

다섯째 만일 위성도시입지가 정해지고 건설계획을 추진한다면 주택계획에서는 막연한 동수나열이 아니라 집단노동자를 위주로 한 공급형태를 바꾸어 나가고 동시에 전국주택에 대한 그 영향을 검토해 나가야만 할 것이다.

주택지구는 도시내 토지용도별 분포로 보아 50~60%를 점하고 있기 때문에 주거사회적 구조로는 소득계층의 차원을 면밀히 검토되어야 할 일이다.

금년들어 우리 정부와 국회에서도 예년에 없던 주택정책도 논하게 된 보도가 연일 있었다. 이와같이 주택정책은 그 사회의 발전과 더불어 항상 여러가지 변화하므로서 계획가와 정책입안 자들은 가능한 문제 들을 없애는 방향으로 최선을 다하는 것이 최대의 효과를 갖일 수 있는것 뿐이다. 따라서 이 계기가 주택복지정책으로 表面化될 시기를 위해 장기적인 계획이 필요하고 또 이것은 효과적인 정책으로 밀고 갈 것을 기대해 본다.

4. 신도시내 주택수요추정

금년들어 발표한 신도시에 대한 인구수 추정은 30만에서 100만까지 추정 된 것은 알려진 사실이다. 그러나 도시의 자급자족을 위해 인구표본설정은 매우 어려우나 우리들에게는 목표가 인구분산의 이미지가 질기 때문에 분산주의에 대한 목표가 표본이 될 수 있다. 그러나 여기서는 일예로 인구 30만에 한하여 추정하여 본다.

1) 주택수요 추정규모

미래 주택수요 추정에는 정확한 인구표본과 가족수(단순가족과 복합가족등) 그리고 소득계층에서 주된 목표에 의하여 주택재고, 공가, 증가율을 검토해야 한다.

만일 인구표본수를 30만으로 하고 가족수를 4인으로 할때 주택재고는 7만 5천호의 주택재고가 발생되며 이것은 현 서울의 아파트 가구수와 접근대는 막대

한 수자이다. 그리고 공가(Vacancy)를 보통 대도시에서 4~5%로 보는데 새도시에서는 노동자의 이주를 주로 보고 5%로 감안할때 3천 7백 5십가구가 요하며 증가율은 제 1차경제개발 5개년 계획에서 현재까지 년차적 계획에서 평균 22%를 감안하면 1만 6천 5백 가구로 전체 건립되어야 할 주거수는 9만 5천 2백 5십가구로 현서울의 아파트수 8만 2천 6백 5십 3 가구를 상회해야할 수량이 적출된다.

전술한 바와 같이 이러한 주택건립 호수를 막연한 동수를 만들어 계획해서는 주택 정책에서 조금도 보안이 될 수 없다. 때문에 이러한 전체수량을 어떠한 방법으로 또는 어떠한 주택수준을 가질 것을 연구 검토되어야 겠다.

2) 주택추정방법과 연진평추정

이 방법의 해결에서 첨경이 되는것은 바로 주거율 적용이다. 그리고 이 주거율 계획에는 반드시 실별주거율을 위주로 다루어 주어야 한다.

우리나라에서 1977~1981까지 주택수요 추정에서 전국 주택에 대하여 주거비율의 구성비를 조사한 바에 의하면 1실주택(10.2평) 0.7%, 2실주택(13.5평) 4.1%, 3실주택(16.5평) 35.6%, 4실주택(20.6 평) 31.7%, 5실주택(30.3평) 13.2%의 비율로 주택공급량이 적절하다고 보고 있다(주종원 : 전국경제인 연합회세미나 "주택및 택지"연구, 77에서)

그리고 아파트 부분만으로는 실별구성비가 조사에 의하면 1침실주택(9.8평) 1%, 2실주택(19.5평) 5%, 3실주택(20.10평) 9%, 3실주택(22.90평) 43%, 3실주택(25.8평) 11%, 4실주택(30.9평) 31%로 민영부분에서 그 주거율 구성비를 찾을수 있다. (류영진 대한건축학회, 서울에 건설한 아파트 방수 분포에 대한 연구, 77에서)

이와같이 주택수준에 대한 주거율 구성비로 적정규모를 구상 계획하여 응용하면 적정한 수요추정을 실별주택수를 구할수 있다.

일예로 앞서말한 전주거수를 아파트로 계획하였을 때 그 실별주거수와 주택에 대한 연평수산출은 주거율에 의해 다음과 같이 산출할 수 있다. 즉 1침실은 952호, 2침실4762호, 3침실8572호, 3침실40957호, 3침실10477호.

4침실 29527호로 약 5250가구를 건설해야 하고 그 연평수는 적정규모를 적용하면 2,395,156명이 됨을 알 수 있다.

이와같은 계획은 새위성도시의 성격과 주택공급정책에서 상당히 새롭게 계획하여 목표위주의 공급방향을 수립할수 있다고 본다.

3) 택지추정

그리고 대지 면적확보에 대한 추정에서는 주택의 종류를 설정하여 그 가구수에 한하여 밀도를 산출하는 것이 좋다. 만일 신도시에서는 독립주택과 연립 주택 그리고 아파트를 위주로 하는 노동자 집단주택을 목적으로 한다면 독립주택을 15%로 보고 연립주택을 27%로 그리고 아파트를 58%로 보는 것이 적합하다고 본다. 때문에 전주거에서 독립주택이 14287호로 연립주택 25717호, 아파트가 55245호로 총 95250호가 산출될 수 있다. 우리나라 국민주택 정정규모에 대한 대지 면적은 77~81년까지 건축면적의 3배로 보고 있다. 이 보고서에 의하면 적정규모를 23평으로 평균으로 보고 3배로 하면 69평이 대지의 정정규모이다. 그러면 새로 건설될 독립주택 대지규모는 985,837평이 산출되고 연립주택과 아파트의 경우는 반포아파트의 경우 1가구당 오픈스페이스가 50평이 기준이다. 이것을 적용하면 연립 및 아파트 대지는 4,048,025평이 소요됨을 알 수 있다.

이와같이 계산하면 새위성도시의 주택단지 규모는 50,23,852평이 소요되어야 한다.

4) 주택자금과 택지자금

76년도 후반 경제기획원 발표에 의하면 아파트의 평당가격이 콘크리트 라멘조로서는 평당 16만원에 소요된다고 발표된 바 있다. 이것을 적용하면 1976년도 말 현재 가격으로는 383,225,070,000원에 해당하는 주택 자금이 소요된다고 산출할 수 있으며 택지확보책에서는 임시행정수도에 대한 토지투기 미연에 방지하고자 토지공영제 실시를 표면화 한적이 있다. 이것은 소위 토지벨트를 묶어두어 토지의 거래를 허가제로 하여 건설지역 모두를 매수후 다시 불하하는 방안을 만든 특별법을 말한다. 이에 따라 실행정수도는 중심반경 20km~30km로 내정하고 그 토지 수매개발 제도응용에 대한 도시지역을 설정한 것도 표면화 되고 있다. 이와 같은 제도를 적용하지 않고 실질적인 토지거래에서 비교하면 서울의 경우 대지가격은 주택자금의 배에 해당되므로 즉 95250가구를 수용할 수 있는 택지가격은 766,450,140,000원이 소요됨을 알 수 있다. 즉 새위성도시 30만인구를 소요하기 위해서는 도시내 주거지역이 50~60%를 차지하는 거대한 주거용도지역에 투자 자금이 주택부분에만 약 7천 6백만원이 소요된다는 추정으로 결론이 나올 수 있다.

5) 도시계획 추정

새 위성도시의 기능은 정확한 파악이 발표되지 않았기 때문에 정확하게는 그 자금을 추정할 수는 없지만 일반적으로 위성도시의 자금추정은 도시개발 지역에 대한 지역확보에서 결정된다고 할 수 있다. 뉴욕도시 계획가 C. A Perry에 의하면 인구 10,000명수용에는

500에이커(612,000평)이 소요되고 그 도시기능은 국민학교 2, 유치원 6, 그리고 센터 1, 서브센터 4 등으로 중심으로 하고 있다. 이것을 새 도시계획에 적용하면 인구 30만에 약 183,600.00평(60km²)의 개발지역을 산출할 수 있다.

또하나의 이론으로는 Lewis Keeble에 의하면 다음과 같이 구성비에 의해 전면적을 산출할 수 있다. 주거지역 67%, 센터 및 서브센터 30%, Sub industry 1.6%, Primary School 3.0%, Nursery School 1.0%, Large Establishment 5.4%, Open Space 19% 등의 구성비로 하고 있다.

이상의 자료에 의하면 주거지역이 5033862평이 산출되었으므로 총도시면적은 7513219평을 산출할 수 있다. 여기서 우리들의 표준에서는 Perry의 이론에 의한 것은 1인당 61평이 소요되고 Keeble의 의한 것으로는 1인당 25坪이 소요된다. 그리고 현서울과 비교하면 행정구역으로는 인구 30만 25km²에 해당하는 용산과 비슷하다. 이상과 같은 새도시를 건설하고자 할 때 그 소요 투자자금은 반월의 인구 20~30만에 1천 7백 50만평에 5천억 투입으로 보면 전체 도시개발자금을 산출할 수 있다. 그러나 도시개발자금이란 일시에 투입하는 것이 아니고 연차계획에 의거하여 투입되어야 하고 그 기능과 규모가 적정규모로 해야 하기 때문에 상당히 후려치기한 문제이다.

결 론

이상과 같이 77년도 상반기 주택사정과 그리고 새도시 건설에 따르는 여러가지 주택문제를 설명하면서 느끼는 것은 이제 우리들에게는 경제 5개년 계획이 년차적으로 수립되어 주택에 대한 장기적 안과 그리고 이제 주택문제도 도시계획적인 측면에서 다루어져야 하고 기존도시에 주택재고에 대하여 실효있는 주거울 구성비를 연차적으로 마련하여 두고서, 새로 건설되어야 할 주택에 의하여는 주거울 년차 통계에 의하여 건설되어야 하고 이미 재고된 주택은 과밀주거를 예방하고 과소주택은 새로운 주택건설로 완화하는 주택공급 수준으로 되어야겠다.

그리고 신도시 계획에서는 주택부분에서 그 구성비가 높을 뿐만 아니라 택지의 확보와 더불어 주거구성 비율을 만들어 년차적으로 시행되어야만 전국주택 문제에 보안이 될 것으로 보여진다.