

# 19. 住居狀態의 國際比較

廉燉玟 / 責任研究員 國土開發研究院

이 연구논문은 국토개발원 廉燉玟 책임연구원이 국토정보 4월호에 게재한 내용을 전제한 것입니다. <편집자 주>

## 1. 국제비교의 의의와 필요성

우리나라에서 본격적인 주택정책이 추진된 것은 1972년의 “주택건설촉진법” 제정이후이다. 전체 주택재고의 40%가 1944년 이전에 지어졌고 또 80%가 넘는 주택의 외벽재료가 흙 또는 나무로 극히 불량하였던 당시 ('70년 센서스) 우리의 주택사정에서는 될 수 있는 한 많은 양질의 주택을 새로이 지어 공급하는 것이 국가의 제1과제였을 것이다. 법의 이름이 「촉진법」으로 명명되었던 것도 그러한 의미로 볼 수 있다. 그동안 이법 아래에서 각종 주택관련 제도정비와 함께 '70년 주택재고의 108%에 달하는 괄목할만한 주택공급('73~'90년동안 469.5만호)이 이뤄졌다. 이에 따라 국민주거상태도 크게 개선되었음은 두루 아는 바와 같다.

한 나라의 주택정책은 당시의 주거사정에 근거한다. 일정시점에서의 주택정책은 주거사정과 정책환경의 결과물인 것이다. 현대를 우리는 「지구화(globalization)」의 시대라고 부른다. 그만큼 국가간의 교류가 빈번하고 또 하나 나라를 제대로 파악하려면 국제적 관계까지도 고려하여야 하므로 국가간 비교연구의 필요성은 증대되고 있다 하겠다(Riggs; '91). 실제로 번즈와 그레블러(Leland S. Burns and Leo Grebler)는 1977년에 출간한 책(The Housing of Nations)에서 39개국의 비교연구를 통하여 주택부문의 국가경제내 위치 및 정책의 방향을 제시하고 있다.

정책의 국제비교를 위하여는 정책자체만을 비교하기보다 각 정책이 나오게 된 배경과 역사를 함께 분석하여야 한다(비교총합적연구방법 ; 임길진·이만형). 그럼으로써 정책의 구

체적 내용과 의도를 파악할 수 있고 거기서 우리나라에의 적용가능성까지 검토할 수 있게 된다.

짧은 이 글에서 국가간의 실상을 일목요연하게 정리할 수 없다. 따라서 다음에서는 주거상태와 주택생산활동 그리고 주택비부담을 중심으로 비교함으로써 우리의 현황을 조명해 보도록 하며 서로 다른 상황하에 생성된 정책의 비교는 다음의 기회로 미룬다.

## 2. 주거상태의 국제비교

외국과 우리의 양적 주택상태를 비교하면 우리가 아주 낮은 수준이다<표 1> 참조. 또한 인구 천명당 주택 호수도 외국수준에 비해 낮은 수준이다.

<표 1> 주택호수의 비교

국 명	주택수(천호)	가구수(천가구)	공가율(%)	자가율(%)	인구천명당호수(호)
미 국	91,561 ('81)	82,368 ('81)	9.5 ('83)	64.7 ('83)	398 ('81)
영 국	22,037 ('83)	19,493 ('81)	5.0 ('81)	60.2 ('83)	391 ('83)
서 독	26,782 ('84)	25,336 ('82)	3.2 ('78)	37.5 ('78)	438 ('84)
프랑스	24,264 ('83)	19,590 ('82)	17.4 ('82)	50.7 ('82)	444 ('83)
일 본	38,607 ('83)	35,197 ('83)	8.6 ('83)	62.4 ('83)	323 ('83)
한 국	7,374 ('90)	11,357 ('90)	-	50.6 ('90)	169 ('90)

자료 : 「圖說 日本의 주택사정」. (동경:きょうせい, 소화61년). P.215

통계청. 「'90센서스 표본속보집계결과」 ('91. 8)

주택의 규모는 미국이 가장 커서 45.7평의 평균을 보여주고 있다(표2). 그러나 미국은 여타 나라보다 국토의 면적이 넓으므로써 단독주택의 비중이 크고 또 이들의 면적이 크기 때문에 나타나는 결과일 것이다.

<표 2>

주택의 규모와 밀도비교

국 명	1호당 면적(평)	1호당 방수(개)	1방당거주인수(인)	1인당면적 (평)
미 국	45.7 ('85)	5.3 ('85)	0.4 ('85)	21.6 ('85)
영 국	28.7 ('88)	5.0 ('81)	0.5 ('88)	11.5 ('88)
서 독	23.9 ('78)	4.4 ('78)	0.6 ('78)	9.1 ('78)
프랑스	25.1 ('84)	3.8 ('84)	0.7 ('84)	9.4 ('84)
일 본	27.2 ('88)	4.9 ('88)	0.7 ('88)	7.9 ('88)
대 만	32.0 ('87)	-	-	7.3 ('87)
한 국	24.7 ('90)	4.2 ('90)	1.5 ('90)	4.3 ('90)

자료 : 주택산업신문사, 「주택경제データ집」, (1989) P. 84

장상수, 「대만의토지와주택」, (일본총합연구소, 1989). P. 29, P. 36

통계청, 「'90센서스 표본속보집계결과」, (1991. 8)

<표 3>에서 보듯이 미국의 주택중 동일 건물내에 5호이상 건축된 아파트의 경우는 면적이 22.4평에 불과하다. 우리나라는 평균 주택의 규모가 '90년 현재 24.7평으로 그렇게 작은 수준은 아니다. 선진국에서 1호당 평균방수는 4~5개의 분포를 보이고 있는데 우리나라는 4.2개이다. 외국의 경우는 주택 1호당 거주 가구수가 대개 1가구정도이나 우리는 일반가구 기준으로 (표1 참조) 1주택당 1.54가구가 거주한다.

<표 3>

미국주택의 건축형식별 평균 바닥면적 (1982년)

구 분	재고중비중 (%)	평균면적 (평)	중간면적 (평)
단독주택	65.7	57.9	52.6
2~4호 건축	12.2	31.9	26.1
5호이상 건축	15.8	22.3	20.7
모빌 홈	4.3	24.2	21.9

자료 : 일본주택총합センター, 「구말4カ국의주택사정·주택정책」, (평성 2년 12월),

PP. 77~79

따라서 가구당 방수는 2.6개에 불과하게 됨으로 다른나라에 비하면 현저히 낮다고 할 수 있다. 아울러 1방당 거주인수나 1인당 거주면적도 1.5인, 4.3평으로 선진외국과 상당한 격차가 있다.

〈표 4〉는 주택내 설비의 보급율을 나타낸다. 일본에서의 수세식 화장실 보급율(58%)을 제외한다면 외국의 경우 대부분 시설의 보급율수준이 90% 내외를 보여준다.

우리는 지난 70년대 이후 괄목할만한 주거수준의 개선을 이뤄왔다고는 하나 아직 이들 선진국의 수준에 미치지 못함이 현실이다.

〈표 4〉 설비보급율의 비교(%)

나	라	옥내수도	수세식화장실	목욕탕
미	국	98.4 ('83)	97.6 ('83)	97.6 ('83)
영	국	-	98.9 ('71)	97.0 ('84)
서	독	99.2 ('72)	97.1 ('78)	89.2 ('78)
프	랑	99.2 ('82)	85.0 ('82)	84.7 ('82)
일	본	94.0 ('83)	58.2 ('83)	88.3 ('83)
한	국	76.6 ('90)	51.6 ('90)	44.6 ('90)

자료 : 「圖說 일본의 주택사정」, P. 216 및  
일본주택총합センター, 전게서

참고로 '80년~'85년동안의 우리나라 주택설비수준추이를 보면 〈표5〉와 같다.

〈표5〉 우리나라 주택설비수준 추이 (전국:%)

연도	부		상수도	변			목		
	재	입		재	수	없	온	비	없
	래	식		래	세		수	온	
'80	81.8	18.2	51.2	80.0	18.4	1.6	10.0	12.1	77.9
'85	65.4	34.6	64.0	66.9	33.1	-	20.0	14.0	66.0

자료 : 센서스 각년판

외국에 비하여 우리나라 주택재고의 특징은 새 집이 많다는 것이다. <표6>에서 보듯이 서독은 지은지 30년 이상된 주택이 45.8%에 달하고 영국은 40년이상된 주택이 48.8%이다. 미국도 38%의 주택은 30년이상 경과되었다. 그러나 2차세계대전 이후 의욕적 주택공급사업을 펼쳤던 일본은 전체 주택의 반수가 70년 이후에 지어진 13년이하 경과 년수의 주택이다. '90년 센서스 본 보고서가 아직 나오지 않았기 때문에 현 우리나라 주택재고의 경과년수를 정확히 파악하기는 힘들다. 다만 80년 현재 지은지 10년 이하의 주택비중이 40%였고 '80년~'90년 동안 증가된 주택 재고수가 205.5만호(전체 재고의 27.9%)라는 점을 감안할 때 70~80% 정도의 주택재고가 70년대 이후에 신축되었을 것으로 추정할 수 있다.

<표 6> 주택경과년수 비교(%)

구 분	기준연도	10년이하	30년이상	40년이상
서 독	1987	10.8	45.8	30.6
영 국	1985	17.7 *	-	48.8
미 국	1983	25.3 **	38.0	29.3
일 본	1983	49.5 **	14.3	-
한 국	1980	39.8	26.1	-

\*15년이하 주택비율 \*\* 13년이하 주택비율

자료 : 일본주택총합セクター. 전계서

### 3. 주택생산활동의 국제비교

일반적으로 주택사정이 좋지 않을 때 주택생산활동이 왕성하게 된다. 전쟁을 겪었던 서독과 일본에서 높은 수준의 주택투자율을 유지하는 것이 좋은 예이다. 주택의 양적 부족이 존재하는 우리의 경우는 그동안 비교적 낮은 수준의 주택투자율을 보여왔으나 「200만호 계획」 추진 이후 높아지는 추세를 보인다.

<표8>은 국가별 연간 주택건설호수를 나타낸다. 미국과 일본은 연간 100만호 이상의 신규 주택건설수준을 유지하고 있으며 유럽지역 국가들은 20~30만호 정도만의 신규주택을 건설하고 있다. 특히 서독은 GNP에 대한 주택투자율이 높음에도 불구하고 적은 수의 주택을 건설하고 있는데 이는 서독의 주택정책이 신규주택건설보다는 주거비보조등 정책에 치중하기 때문이 아닌가 한다.

한편 주택건설호수를 인구 천명당으로 나누어 보면 일본이 10호를 상회하는 가장 높은 수준의 실적을 나타내며 영국이 가장 낮아서 4호 내외이다. 우리나라는 70년대 이후 4호~7호 내외의 주택건설실적을 유지하고 있으나 90년에는 17.4호라는 미증유의 실적을 보이고 있다.

〈표 7〉 GNP에 대한 주택투자비율(%)

구 분	'70 ~ '74	'75 ~ '79	'80 ~ '84	'85 ~ '89	'90 (추정)
미 국	—	4.4	3.4	—	—
영 국	—	3.5	3.5	—	—
서 독	7.5 ('70)	5.9	6.4	—	—
프 랑 스	—	6.8	5.5	—	—
일 본	7.7	7.5	6.0	5.6	—
한 국	4.3	5.8	4.8	4.6	8.0

자료 : 「圖說 일본의 주택사정」, P. 220

〈표 8〉 연간 주택건설호수 (천호)

구 분	'70 ~ '74	'75 ~ '79	'80 ~ '84	'85 ~ '89	'90
미 국	—	1621	1291	—	—
일 본	1614	1495	1171	1511	—
프 랑 스	—	453	380	—	—
서 독	—	393	368	252('86)	—
영 국	—	311	222	—	—
한 국	131	221	200	308	750

자료 : 상계서, P. 218

〈표 9〉 인구 천명당 주택건설호수

구 분	'70 ~ '74	'75 ~ '79	'80 ~ '84	'85 ~ '89	'90 (추정)
일 본	15.4	13.1	9.8	12.5	—
프 랑 스	—	8.5	7.0	—	—
서 독	—	6.4	8.4	—	—
미 국	—	7.5	5.6	—	—
영 국	—	5.6	4.0	3.4('85)	—
한 국	4.0	6.1	5.1	7.3	17.4

자료 : 상계서, P. 219

신규주택의 호당 평균면적은 미국이 가장 크고 프랑스, 일본 등은 작은 편이다. 우리나라의 경우는 주택부족을 등을 감안할 때 적지 않다고 할 수 있다.

〈표 10〉 신규주택의 호당 평균면적(평)

구 분	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1989
미 국	—	43.0	41.2	41.1	—	—	—
영 국	—	—	—	—	18.7	—	—
서 독	27.5	31.1	30.9	28.5	—	—	—
프 랑 스	24.1 *	—	23.4 **	26.8	—	—	—
스 웨 덴	30.5	34.9	34.4	29.8	—	—	—
일 본	25.1	26.6	28.5	26.5	25.2	24.3	—
한 국	—	—	—	29.1	27.4	27.8	31.0

\* 1974 \*\* 1979년

자료 : 상계서, P. 222, 한국주택은행, 「주택경제데이터북」, (1990) P. 350

#### 4. 주거비부담의 국제비교

일반적으로 주거비는 임대료(귀속임대료 포함), 용자상환액등을 포함하게 되는데 일본과 한국을 비교하면 다음 〈표11〉과 같다. 한국의 경우는 자가 및 전세평가액과 광열비부담등이 포함되어 있으나 주택용자금 상환부담액은 포함되지 않는다. 일본은 임대료와 용자상환금만이 포함되어 있다. 직접비교는 항목의 차이 때문에 어렵고 우리의 경우 자가 평가액 때문에 주거비 부담율이 높게 나타나고 있다. 이러한 주거비부담율과 연계지어 볼 수 있는 것이 다음의 주택가격 수준이다.

〈표11〉 주거비부담율(근로자가구 : %)

구분	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90
일본	6.6	6.7	7.2	7.4	7.8	7.6	7.6	8.4	7.7	—	—
한국	18.6	17.8	14.9	15.4	16.0	17.3	17.1	16.1	15.9	16.1	16.9

자료 : 「주택경제 데이터집」, P. 65 통계청, 「도시가계연보」

한 나라의 주택가격수준이 가구의 평균소득에 비하여 어느 정도 높은가 하는 것은 주택구입가능성을 평가하는 지표로 중요하다. <표12>는 각국의 신축주택평균가격과 가구의 평균연수입을 비교한 것이다. 표에서 보듯이 미국, 영국, 프랑스등은 소득에 대비한 가격이 낮은 편이나 서독 그리고 일본은 상당히 높아서 일본의 3대 도시권에서는 5.6배에 달한다. 한국의 경우는 서울의 근로자 평균소득과 신도시 공급주택을 비교한 것이다. 여기서 신도시 공급가격은 신도시(분당)공급주택의 평당 분양가격을 '90년 센서스에 의한 평균 주택규모(24.7평 : 분양면적 30평)에 적용하여 산출한 것이다. 그러나 우리나라는 채권입찰제를 실시하는 경우 주택가격이 훨씬 높아지므로 분양가격만을 가지고 일률적으로 비교하기는 힘들 것이다. 참고로 금번 서울수서지구에서 민영아파트에 당첨되기 위하여는 평당 400~700만원선의 분양가격을 지불하여야 하는데 31평형의 경우 대략 14,000만원이 된다. 서울 근로자가구의 연간소득이 2000만원이라하더라도 7배의 배율로써 일본에 비하여 결코 싸지는 않다.

<표 12> 주택가격의 년수배율

나	라	기준연도	단	위	신축주택 평균가격(A)	가구의 평균 연수입(B)	A/B
미	국	1982	달	러	69,300	23,400 <sup>1)</sup>	3.0배
영	국	1983	파	운	31,678	8,840	3.6
서	독	1982	마	르	252,880	47,925	5.3
프	랑	1977	프	랑	205,700	75,200	2.7
일	본	1983	천	엔	36,290	5,570	6.5
		(동경20km이내 <sup>2)</sup> )	-	-	-	-	7.9
		(3대도시권) <sup>3)</sup>	-	-	-	-	5.6
싱	가	1984	S	달	46,400	12,312	3.8
한	국	1990	만	원	6,000 <sup>5)</sup>	1,318 <sup>6)</sup>	4.6

주) 1) 중간소득 3) 3대도시권=동경권, 나고야권, 오오사까권

4) HDB의 3실 주택평균(HDB제공)

5) 분양가격 200만원/평, 분양면적 30평 기준

6) 자가 및 전세평가액 포함

자료 : 「圖說일본의 주택사정」(동경 : きょうせい)

2) 3) 도시개발협회 "주택가격과 평균적 근로자의 소득について" 「토지주택문제 157」,

(1987) p. 60



주택가격에 대한 연수입의 배율을 시계열자료가 가능한 나라별로 검토하면 <표13>과 같다. 일본은 아파트가 단독주택에 비하여 가격이 싸다고 할 수 있는데 아파트는 5배이내, 단독주택은 5배이상 7배에 가까운 가격을 보이고 있다. 다음에 영국과 한국은 건축조합(Building Society) 및 주택은행의 융자금이용자에 대한 통계이므로 일본보다는 낮게 나타나고 있다.

<표 13> 신축주택가격의 연도별 연수배율

구 분		'75	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'88	'90
일 본	아파트	4.7	5.0	5.1	4.8	4.6	4.3	-	-	-
	단 독	6.4	6.2	6.7	6.8	6.5	6.3	-	-	-
영 국 *		3.00	3.03	2.97	2.79	2.92	2.92	2.92	-	-
한** 국	아파트	-	4.9	-	3.0	3.2	3.4	3.7	3.2	2.7
	단 독	2.6	5.6	-	4.1	4.4	4.5	5.2	4.7	4.3

\* 건축조합주택용자 이용자 \*\* 주택은행 민영주택자금 이용자

자료 : 일본주택총합センター, 전계서. p. 26

「圖說 일본의 주택사정」. p. 213 주택은행, 용자주택실태조사자료

주택취득능력은 주택가격외에 동원가능한 자기자금 및 은행용자가가능액에 의하여 평가될 수 있다. <표14>는 일본 수도권지역에서 주택취득능력의 차이를 평가한 것이다. 은행용자나 주택금융공고 용자를 받을 경우 소요자금의 70%~99%까지 조달이 가능하다. 75년의 취득능력지수를 100으로 볼때 취득능력지수는 개선되는 경향이다.

<표 14> 주택취득능력의 추이(일본 수도권아파트의 경우)

연 도	75	80	81	82	83	84
주택가격(만엔)	1497	2542	2596	2560	2565	2573
조달가능액 *						
1) 은행용자시	1173	1809	1929	2000	2096	2273
2) 공고+은행용자시	1391	2103	2214	2302	2396	2558
취득능력						
1) 은행용자시	0.783	0.711	0.743	0.781	0.817	0.883
2) 공고+은행용자시	0.929	0.827	0.853	0.899	0.934	0.994
취득능력지수						
1) 은행용자시	100	91	95	100	104	113
2) 공고+은행용자시	100	89	92	97	101	107

\* 자기자금 + 차입금 자료 : 「圖說 일본의 주택사정」. p. 214

〈표 15〉는 주택은행 용자주택입주가구에 대한 자료를 가지고 일본에서와 유사한 방법으로 평가해 본 것이다. 여기서 자기자금은 단순히 현전세금을 이용하였고 용자금도 소득을 고려한 부담가능액으로 추계한 것은 아니다. 88년이후 취득능력이 크게 개선되고 있는 것으로 나타나는데 이는 주택전세금이 급격히 상승함에 따라 자기자금의 비중이 높게 계산되었기 때문이다. 또한 주택분양가격이 행정규제로 묶여 있었다는 사실도 이렇게 큰 차이를 나타내게 하는 이유가 될 수 있을 것이다.

〈표 15〉 주택취득능력의 추이(한국:주택은행용자가구)

(단위 : 만원)

연 도	75	80	85	86	87	88	89	90
주택가격*	292.1	1922.7	2446.6	2829.3	3323.0	2861.1	2881.0	3088.2
조달가능액**	183.8	634.2	1675.5	1902.2	1966.8	2414.4	2594.1	3282.6
취 득 능 력	0.629	0.330	0.685	0.672	0.592	0.844	0.900	1.063
취득능력지수	100.0	52.5	108.9	106.8	94.1	134.2	143.1	169.0

\* 아파트(75년의 경우는 단독주택)

\*\* 전세금+용자금

자료 : 한국주택은행, 용자주택실태조사자료

## 5. 맺는말

이상에서 국가별 주거상태를 개략적으로 살펴 보았다. 글머리에서 밝혔듯이 국가별 상황은 각 나라의 역사, 인습, 경제·사회적 상태에 따라 독특하게 형성되어 현재에 나타난 것이므로 평면적이고 획일적인 비교로 결론을 내리는 것은 지극히 위험하다. 특히 외국의 사례를 우리나라의 모범이나 정책으로 활용하려 할 때 더욱 그렇다. 이 글은 나라간 상황을 심층적으로 비교평가하는 논문이 아니다. 단지 횡단면적(cross-sectional) 시점을 기준으로 국가별 어떠한 주거상태에 있는가를 보여주는 자료제시에 불과하다. 따라서 본문에서는 분석적 서술보다는 표를 중심으로 상황제시적 서술에 그치고자 하였다.

단순한 상황비교에서 얻을 수 있는 결과는 다음과 같다. 첫째, 우리나라는 선진외국에서 비하여 주거상태가 나쁘다. 특히 밀도상태가 그렇다. 두번째, 주택생산활동은 왕성하다. 그러나 생산활동이 특정 시책(예:200만호 계획)과 경기변동에 따라 부침이 심하여 불안정하다. 신규주택규모는 큰 편이나 다가구 동거가능 단독주택이 「단독주택」으로 집계되므로

이들을 “다주거 단위”로 집계할 때 규모는 작아지게 될 것이다. 마지막으로 주거비부담은 높은 편이다. 그러나 이 경우도 채권입찰제 실시지역과 기타지역으로 나누어 분석하면 상당히 다른 결과가 나올 것이며 지역별 격차가 크게 나타날 가능성이 많다. 또한 주택취득능력도 현재의 부채와 소득을 고려하여 평가하면 다르게 나타날 것이다. 보다 심층적인 연구분석이 필요하다 하겠다.

#### 〈참고문헌〉

1. Fred W. Riggs. “Public Administration : A Comparativist Framework”, 「PAR, Vol. 51, NO. 6」. (Nov/Dec, 1991)
2. Leland S. Burns and Leo Grebler. 「The Housing of Nations」. (New York : MacMillan Press, 1977)
3. 임길진·이만형 「비교총합적 방법에 의한 중국주택정책의 연구」. (일리노이 학교 비교계 획연구실·한샘주거환경연구소, 1990. 1)
4. 일본주택총합セクター, 「구말4カ국의주택사정·주택정책」. (1990. 12)
5. 「圖說 일본의 주택사정」. (동경 : きょうせい, 소화 61년). (1986)
6. 주택산업신문사. 「주택경제データ집」. (1989)
7. 한국주택은행. 「주택경제데이터북」. (1990, 1991)
8. 국토개발연구원. 「거주기준설정에 관한 연구」. (1986)