

주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구
[별책] 주택정책의 새로운 비전
- 전문가 9인이 말하는 주택정책의 과제와 우리 주거의 현주소 -

염철호 Youm, Chirl Ho
하지영 Ha, Ji Young

(a u r i

AURI-자료-2011-1
주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구
[별책] 주택정책의 새로운 비전
Characterization of Housing Culture
and Direction of Housing Policy Implication
: The New focus on Housing Policy

지은이: 염철호, 하지영, 김찬호

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-2008-00005호

인쇄: 2011년 12월 30일, 발행: 2011년 12월 30일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

<http://www.auri.re.kr>

가격: 10,000원, ISBN: 978-89-97468-15-7

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

연구책임	염철호 부연구위원
연구진	하지영 부연구위원 김찬호 초빙연구위원
연구보조원	김은진 연구인턴

집필진	하성규 중앙대학교 도시계획 부동산학과 교수 임서환 건원건축 고문 박인석 명지대학교 건축학부 교수 윤혁경 A&U 디자인그룹 대표 최두호 토문건축 대표 김현아 한국건설산업연구원 연구위원 김승배 피데스개발 대표 김태섭 주거환경연구원 연구위원 김재익 계명대학교 도시공학과 교수
-----	--

프롤로그	7
 제1부 도시와 주거, 그리고 디자인	15
1. 주거환경 디자인의 질을 개선하기 위한 과제	17
2. 한국의 도시, 단지화 전략을 버려야 산다	27
3. 공동주택 어반디자인 강화	37
4. 경직된 제도가 획일적 주거지를 만든다	45
 제2부 주택공급과 주거수요	55
1. 주택공급제도 전환의 필요성	57
2. 수요대응형 주거유형 다양화를 위한 과제	67
3. 뉴타운, 원주민의 주거안정에서 접근해야	75
4. 주택정책, 지역에서 시작하다	83
 제3부 우리 주거의 현주소	91
1. 인구 및 가구	93
2. 주거수준	115
3. 주택공급과 재고	127
4. 주거수요	141

주택정책의 새로운 패러다임이 필요하다

하성규

(중앙대학교 도시계획 부동산학과 교수)

우리나라 주택정책은 주거환경의 질적 향상을 위한 문제인식 및 발전대안이 개념적이며 구체성이 결여되어 있다. 건축도시공간연구소는 “AURI 주택정책 자문단”을 구성하고 주택정책의 현안과 과제에 대한 공론과정의 장을 마련하며, 논의 결과를 바탕으로 바람직한 주거환경 향상을 위한 주택정책의 방향을 제시하고자 한다.

필자는 정책자문단의 위원장으로서 회의를 진행하고 발표 주제를 선정 및 발제자 추천 등의 역할을 수행해 왔다. 주택정책의 평가와 과제 그리고 새로운 방향설정을 위해 이 책의 제목은 “**주택정책의 새로운 비전**”으로 정했다. 정책자문단 전문가들은 우리나라 주거실태와 현황을 분석하고 그동안 추진되어온 주택 공급정책의 성과 및 한계점 그리고 향후 방향을 진단하고자 한다. 전문가들의 발표내용을 종합하고 현재 처한 한국의 주거상황을 고려해 보면 다음과 같은 새로운 정책 패러다임의 변화가 필요함을 절감하게 된다.

첫째, “삶의 질 향상”은 인간의 존엄과 가치가 훼손 받지 않고 건강하고 문화적인 최저한도의 생활이 확보되는 것으로부터 출발한다. 그러므로 삶의 질을 논할 때 먼저 인간의 기본욕구인 의, 식, 주는 물론 문화적·물질적 최저생활의 보장이 포함되어야 한다. 오늘날 한국사회에서 저소득층 삶의 질 개선을 위해서는

주거안정이 가장 중요한 부분이며 이들을 위한 저렴주택의 공급과 다양한 주거복지정책이 요구되고 있다.

사회보장에 있어서 국민적 최저선(national minimum)이 중요한 것처럼 주거생활에 있어서도 최저주거기준(housing minimum standard)¹⁾ 대부분의 빈곤층과 저소득층은 스스로 주택문제를 해결하기 힘든 사람들이다. 그들은 지불의사와 지불능력이 부족하여 원하는 주택점유형태와 주택유형을 선택할 수 없는 처지다. 이들은 스스로의 노력에 더하여 국가나 비영리 단체 등의 외부적 도움이 필요한 집단이다. 그래서 역사상 오래전부터 대부분의 선진국들은 주거빈곤층의 삶의 질 개선을 위해 공공주택 등의 주거복지제도와 국민적 최저선이라 할 수 있는 최저주거기준을 마련한 것이다.

둘째, 공공주택정책에서 가장 중요한 부분은 정책 목표가 타당하게 설정되었는가는 이다. 이는 공급물량이 적정한 수준인지, 전체 주택재고에서 차지하는 비중이 적합한지 등을 통해 알 수 있다. 공공임대주택의 성격은 서민 주거불안 해소, 시장 안정, 수급 조절, 소득계층별 주거복지 지원으로 규정되어 있다. 서유럽 국가들의 경우 1950년대부터 1970년대 중반까지 공공임대주택 전성기였다. 그러나 1970년대 중반 이후 대부분의 국가가 수요자 보조방식인 임대료 보조로 정책 전환을 시도했다. 이러한 임대료 보조방식으로의 전환에도 불구하고 공공임대주택 재고 비중은 OECD 국가 평균은 11.5%, 선진 유럽 8개국은 18.7%에 이르고 있다. 우리나라의 경우 순수한 복지적 성격의 공공임대주택은 전체 주택재고 중 3.3%에 불과하다. 현재 우리나라는 양적 정책 목표만 존재하고 있으며 이것을 어떻게 달성할 것이며, 누구에게 어떤 주택을 어떻게 배분할 것인가에 대해서는 그 구체적 프로그램이 제시되지 못하고 있다. 공급량의 적절성과 그 적정 재고 비중은 공공임대주택의 수혜대상자 선정, 건설 여력, 주택시장의 여건, 재정 및 기금 상황 등에 따라 달라질 것이다. 정책 목표 설정과 그것을 실현하기 위한 수단 그

1) ‘최저주거기준’이란 인간이라면 기본적으로 누려야 할 최소한의 주거기준으로 2003년 7월 25일 주택법 개정(제5조의 2, 제5조의 3)을 통하여 최저주거기준을 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등으로 정하여 건설교통부장관이 설정·공고하도록 하였다. 최저주거기준은 일반적으로 주택의 물리적 상태와 주택에 거주하는 가구의 가구당 면적, 방수, 화장실 등 가구가 확보해야 할 규범적인 시설 및 면적기준을 말한다.

리고 여타 서민주거지원 정책간의 관계에 있어 보다 심도 있는 분석이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

셋째, 정책의 목표대상이 실제 수혜대상과 일치하고 있는가가 매우 중요하다. 국민기초생활보장법상 수급권자로 지정되면 영구임대주택 입주, 주거급여 등의 지원을 받는 반면 여기서 탈락한 차상위층의 경우는 아무런 지원도 받지 못함으로써 두 집단 간 형평성 문제가 제기되고 있다. 차상위층을 포함하여 저소득층을 위한 장기적인 관점의 주거복지정책이 필요하며 최저주거기준 미달가구의 해소 등의 정책목표가 설정되어야 한다. 주거복지의 대상을 명확히 하는 일은 주거복지정책의 가장 중요한 과업이라 할 수 있다. 현재의 공공임대주택이나 소형분양주택은 대물보조에 해당하는 것이다. 특히 소형분양주택이나 5년 공공임대주택은 최초입주자에게만 지원 혜택이 돌아가는 문제점이 있다. 지원이 필요한 저소득층을 대상으로 하는 대인보조정책이 필요하다. 공공임대주택의 직접 공급이외에 주거급여제도가 실시되고 있으나, 현재의 주거급여제도는 저소득층을 위한 복지정책으로서 상징적 의미가 강하고 실질적인 주거비보조는 이루어지고 있지 못하다. 주거급여 제도 전면적 개편과 합리적인 발전방안이 필요하다.

이러한 관점에서 재개발사업을 통한 주거복지는 원주민과 거주자를 위한 사업으로는 실효성을 거두지 못하고 있다. 합동재개발 등 기존의 도시재개발사업은 민간주도로 수익성중심의 사업이 이루어져 왔다. 주거환경 개선프로그램은 원거주민들(현재 거주하는 원주민과 세입자)의 주거환경 개선에 초점이 맞추어져야 한다. 기존 거주 원주민들의 생활환경개선 및 고용기회의 확대, 가구특성을 감안한 사회-경제적 통합프로그램이 필요하다. 즉 주거복지를 필요로 하는 “사람(가구)중심 주거복지 전달체계”로의 전환이 필요하다. 또한 공공임대주택단지에서 나타나는 사회적 배제(social exclusion) 관련 사항이다. 사회적 배제의 가장 주요 요인은 빈곤이며, 주거, 교육, 건강, 서비스에 대한 접근 등 권리가 적절하게 실현되지 않은 상태를 말한다. 장기공공임대주택과 관련해서 특히 문제시되는 것은 입주자들의 소외감, 이웃 중산층 주민들로 부터의 편견과 차별 등을 들 수 있다. 사회적 배제를 예방하기 위해서는 물리적 계획기법 이외에 경제, 사회복지, 주택, 도시

등 여러 부문의 정책들 중에서도 다양한 수단들을 활용할 필요가 있다.

넷째, 현행도시재생사업의 한 행태로 진행되는 재개발, 주거환경개선사업은 서민층 주거안정에 크게 기여하고 있는지를 평가할 필요가 있다. 주택공급 측면에서 서울시의 경우 뉴타운 사업은 주택공급의 핵심적 역할을 하고 있다. 이러한 주택공급원이 얼마만큼 저소득층의 주거안정에 기여하고 있는지의 점검은 매우 중요하다. 최근 필자의 서울시 뉴타운 시범사업으로 실시된 “길음 뉴타운” 지구의 설문조사²⁾ 결과 몇 가지 중요하게 확인된 사항으로, 뉴타운사업으로 새로 입주한 주민의 대부분은 입주이전 서울시내 거주자(82%)이며 현재 거주하고 있는 아파트 이외에 타 지역에 별도 주택을 소유한 경우가 전체 응답자의 28.7%를 차지한다. 즉 상당수 뉴타운 입주자들은 소득 및 주택소유여부의 관점에서 중산층 이상의 주민이라 판단된다. 그리고 뉴타운 입주자의 대부분이 직전 거주주택의 소유형태는 자가 69.3%, 전세가 29.3%, 월세가 1.3%로 자가 집단이 뉴타운 입주의 절대다수를 차지한다. 즉 집을 소유한 계층이 뉴타운 입주자의 절대다수를 차지함은 재개발 이전의 세입자나 타 지역 임차가구의 뉴타운 입주는 상대적으로 미약하다고 판단된다.

단지 내 분양주택과 공공임대주택의 혼합개발에 대한 의견을 질문한 결과 매우 찬성은 10%, 찬성 30.7% 보통 36.7%, 반대 22.7%로 찬성의 비중이 절반에도 미치지 못한다. 즉 새로 개발되는 아파트 단지에서의 사회적 혼합방식(분양주택과 공공임대주택의 혼합)은 입주민들(특히 자가 집단)로부터 적극적 지지를 얻지 못하고 있음이 확인되었다. 서울 재개발지구의 입주자 설문조사 분석결과에서 시사하는 바는 서울의 뉴타운 사업이 주거 빈곤층에게는 주거서비스를 충분히 제공하지 못하고 있으며, 주로 자가 집단의 상향적 주거이동의 대상지로 인식되고 있음을 알 수 있다. 동시 자가 집단은 공공임대주택이 동일 단지 내 입지하는 것을 적극적으로 지지하지 않는 것으로 나타나 향후 재개발 사업에서 저소득층 주거안정을 위해 새로운 접근방식이 요구됨을 알 수 있다. 이들 뉴타운/재개발 사업

2) 본 설문조사는 2011년 10월19부터 25일까지 실시되었으며, 대상단지는 서울시 뉴타운사업으로 최초로 실시된 길음 2구역 2단지(입주시기 2005년 4월)를 대상으로 설문조사를 실시했다. 총 응답가구 수는 150가구이며 이중 자가 가구는 114가구(76%), 임차가구는 36가구(24%)이다.

의 대부분은 개발밀도의 극대화, 이윤극대화에 치우친 사업성 위주, 저소득 원주민의 재정착의 어려움, 도시 내 지역 간 불균형 초래 등의 문제점을 안고 있다. 이러한 도시재생사업이 저소득층의 주거안정과 저렴한 주택 공급이라는 목표를 달성하기 위해서는 재개발정책의 새로운 패러다임이 필요하다.

다섯째, 도시재개발사업이 완료된 지구의 주택가격 및 임대료의 상승으로 저소득 원주민과 세입자는 재정착이 어려운 실정이다.³⁾ 이를 예방하고 원주민 재정착을 위해서는 저소득층 주민들의 지불능력에 맞는 주택의 공급을 확보하도록 해야 한다. 아울러 입주민의 부담을 줄이기 위해서는 정부(지방자치단체 및 중앙정부)는 해당지구의 입주민에게 부담을 가중시키는 “기반시설 부담”에 대한 새로운 접근이 필요하다. 기본적으로 도시기반시설은 정부가 부담해야 한다는 원칙 하에서 기반시설 확충으로 인한 개발이익의 사회적 환수방안을 도입할 필요가 있다(예, 도로개설 등으로 이익을 얻는 상가 등). 특히 저소득층이 밀집한 지구의 도시재생사업은 기반시설설치부담을 전적으로 정부가 부담하며 지자체의 재정능력이 부족한 경우 중앙정부의 “낙후지역 기반시설 설치 지원금” 제도를 도입해야 한다. 이러한 조치 없이는 저소득원주민의 재정착을 도모하는 도시재생사업을 기대하기 어렵다. 아울러 저소득층이 밀집한 지구의 도시재생사업은 반드시 주민의 사회경제적 상황을 감안하여 종합적 재생프로그램이 요구된다. 이는 단순히 해당 지구의 주택의 신축, 기반시설의 설치, 기타 주거환경개선을 위한 물리적 측면의 사업에만 치중할 것이 아니라 반드시 사회경제적 프로그램, 즉 취업알선(사회적 기업 설치 등), 자녀교육환경개선, 노인 및 장애인 프로그램, 기타 사회취약계층을 위한 복지프로그램의 연계 등이 함께 시행되도록 해야 한다.

여섯째, 지방주택정책 프로그램 개발을 논의하기 위해서는 현재 지방의 주택시장 동향과 당면과제가 무엇인가의 진단이 선행되어야 한다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 주택시장은 위축세를 보였고, 2009년 4월 이후 회복세를 나타냈다. 과거에는 수도권 주택시장이 선도하고 지방은 그 영향으로 유사한 방향으로 움직이는 것이 일반적인 패턴이었다. 그러나 최근은 수도권은 침체가 지속되는

3) 서울시 뉴타운 사업지구인 길음 4구역의 경우 거주민(원주민) 재정착률은 10.9%~ 15.4% 수준임 (서울시 주거환경개선자문위원회 공청회 자료, 2009. 3).

반면 비수도권지역은 그 반대방향인 상승추세를 보이기도 한다. 특히 부산광역시, 대전광역시, 경남, 전북 등은 2009년 4월 대비 2011년 4월 현재 약 16~26% 가까운 높은 상승률을 보이면서 지방 주택가격을 주도 하고 있다. 매매가격이 상승하기 시작한 시점과 유사하게 2009년 3월부터 전세가격도 상승세를 나타내고 있으며, 수도권은 DTI 규제이후 매매가격이 침체로 돌아섰으나 전세가격은 수도권과 비수도권 모두 동반 상승하고 있다. 수도권, 비수도권 모두의 전세가격 동반상승은 두 가지 의미를 지니고 있다. 하나는 임차가구들의 주거비 부담이 증가한다는 점이다. 일반적으로 자가 가구 보다는 임차가구가 가구소득이 낮다는 점에서 보면 임차가구의 주거불안정이 심각한 사회문제로 부상하고 있다. 다른 하나는 전세가격의 상승원인이 수도권과 비수도권이 달리 나타난다는 점이다. 중개업소 설문조사에 의하면 수도권 전세가격 상승원인은 “주택가격 하락에 대한 기대로 임차인들이 집을 사지 않고 전세를 선호” 한다는 응답이 가장 높은 비중을, 비수도권은 “신규주택 공급 부족” 이 제일 높은 비중을 차지했다.⁴⁾ 이러한 전세가격 상승이 저소득가구에 미치는 영향을 고려하여 지방주택정책 프로그램은 종전과 달리 새로운 접근방법을 시도해야 하며 주택시장에 영향을 미치는 요소들 즉 해당 지방의 주거상황(주택의 수요공급 상황), 인구학적 변화, 지역경제사정, 가구의 주택 선호 등의 면밀한 분석에 기초해야 한다. 주택수요 측면에서 일반적으로 인구가 증가하면 주택수요가 증가하고 인구가 줄어들면 수요는 감소한다고 믿고 있다. 그러나 단순히 전체인구의 증감보다는 주택수요에 영향을 미치는 집단, 즉 주택수요집단 혹은 지불능력(affordability)이 있는 가구의 비중이 어느 정도인가에 대한 분석이 필요하다. 예를 들어 자산보유가능집단(연령층)인 40대와 50대 비중의 증감을 점검할 필요가 있다. 비수도권의 경우 40~50대의 비중이 줄어들지 않고 있다.

주택공급 측면에서, 수도권은 2008년 이후 신규주택 입주물량이 대형 아파트 위주로 지속적으로 증가해 왔다. 그러나 비수도권은 2007년부터 입주물량이 감소하는 경향을 보였다. 특히 대구광역시의 경우 금년 들어 입주물량이 급격히

4) KB 금융지주 경영연구소에서 2011년 4월 초 전국 308개 중개업소 대상 설문조사결과; 기경목, “지방주택시장 동향 분석”, 한국주택학회 2011 춘계학술대회 발표논문, 2011, p. 7, (표 II-2) 참조.

감소하고 있으며 경남의 경우도 입주물량의 감소 등의 영향으로 아파트 가격 상승률이 10%를 넘어서고 있다. 결과적으로 비수도권의 가격상승의 주된 원인은 주택의 수요 공급 상 괴리와 공급 차질에서 비롯되고 있음을 확인할 수 있다. 관공서 이전 및 다양한 지역개발사업의 영향으로 비수도권 주택수요는 증가할 것으로 전망된다. 현재 추진 중인 주요 지역개발사업으로 혁신도시, 기업도시, 행정복합도시가 대표적인 예이다. 혁신도시는 총 180개 공공기관이 지방으로 이전하게 된다. 기업도시는 약 26만 명 고용창출을 기대하고 있으며 행복도시에는 총 35개 기관이 이전하게 된다. 혁신도시와 행복도시는 2014년까지 이전이 완료됨에 따라 지역에 따라 다소 차이는 있겠지만 주택수요의 증가⁵⁾ 및 주택가격 상승요인, 특히 전월세 상승요인으로 작용할 것으로 예측된다.

일곱째, 우리나라 주거환경의 문제점은 주택유형의 획일화, 주택 및 주거지 디자인의 획일화, 주택단지 폐쇄성, 커뮤니티 개념의 미흡과 커뮤니티 공간의 질적 수준미흡 그리고 주거지의 지속가능성 미흡 등이 지적되고 있다. 이러한 문제점이 개선되지 않고 지속되는 것은 크게 두 가지 관점에서 고려될 수 있다. 하나는 물량위주의 주택공급정책의 영향이다. 그동안 우리나라는 대도시를 중심으로 주택난의 해소를 위해 주택공급을 확대해야 한다는 것을 최우선 과제로서 “선 공급확대” 정책으로 일관해 왔다. 이러한 공급확대정책은 표준설계의 평면적 조합과 적층에 의한 획일적 주거지를 양산하는 결과를 가져오게 되었다. 주거단지는 대부분 폐쇄적 대단지형태며 아파트로 구성되고 도시공간은 공공성 보다는 사역화 혹은 사적 공간화 되는 결과를 가져온 것이다. 주거공간은 주거공동체적 속성을 지닌다. 우리나라 주거 커뮤니티는 개별주택의 설비와 마감재 등은 매우 고급화되었고 실내공간은 질적으로 크게 향상되었다. 그러나 옥외 공간, 공유 공간, 그리고 부대복리시설 등의 커뮤니티 공간은 질적으로 그 수준이 낮거나 주민상호간 교류 공간으로의 역할을 제대로 하지 못하고 있다.

5) 세종시의 12월 입주예정인 첫마을 아파트는 6000만원 이상의 웃돈이(프리미엄)이 붙었다. 그리고 청약경쟁률의 경우 세종시 푸르지오 1순위 6.7대1, 웅진스타클레스 30대1, 더샵 62.9대1, 그리고 울산 우정혁신도시 ‘에일린의 뜰’은 6.7대1을 기록하였다.(중앙일보, 2011년11월 15일자 6면 기사 “돈 물리는 세종시 —— 첫 입주아파트 웃돈 최고 2억” 참조)

물량위주의 공급확대 정책이 이러한 주거환경의 문제점을 가져온 것 이외에 “주민의 의식” 또한 주거환경 및 주택유형의 획일화에 한 몫을 한 것으로 판단된다. 특히 아파트 중심의 공급확대는 아파트가 지닌 교환가치(exchange value)가 상대적으로 월등하고 동시 중요한 이재의 수단으로 치부되었기 때문이다. 한국의 보편적 주거형태가 아파트로 변모한 것은 지난 20여 년 동안 아파트 가격의 상승 폭이 소비자 물가는 근로자 임금의 상승폭보다 월등히 높았기 때문이다. 동시 아파트는 어떤 형태의 주택유형보다 매매가 잘 이루어 졌고 소위 “한금성”이 좋은 대상으로 각인된 것이다. 이제 아파트는 일반 주민이 가장 선호하는 보편적 주택 형태가 된 것이다.

결론적으로 주택문제의 접근방식이 달라져야 위에서 언급한 이슈들의 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 즉 주택문제를 해결하고자 하는 주택정책 패러다임이 변해야 한다. 우리나라 주택정책의 출발의 기초는 “공급확대 일변도에서 인간 중심의 주거환경 개선으로,” “획일화와 사업성 위주에서 다양성과 공동체성 중심으로,” “중앙정부 주도적인 것에서 지자체의 역할이 증대되는 쪽으로,” 변화되어야 한다. 주택 그 자체는 단지 물리적 실체이며 그 속에 사람이 거주함으로써 “주거 혹은 정주 (human settlement)”의 역할을 할 수 있고 이것이 집단화 되어 마을이 형성되고 공동체 주거문화가 형성된다. 서민의 주거안정성이 확보되고 주거환경이 개선되기 위하여 AURI 정책자문단 전문가들의 분석과 제안들이 주택정책 발전에 크게 기여 할 수 있기를 희망한다.

제1부

도시와 주거 그리고 디자인

주거환경 디자인의 질을 개선하기 위한 과제_임서환

한국의 도시, 단지화 전략을 버려야 산다_박인석

공동주택 어번디자인 강화_윤혁경

경직된 제도가 획일적 주거지를 만든다_최두호

주거환경 디자인의 질을 개선하기 위한 과제

임서환
(건원건축 고문)

주거환경 디자인의 질에 대해서는 특히 아파트 단지가 주거환경을 점점 더 지배해가는 사태와 관련하여 많은 우려와 비판이 이어져 왔다. 단조로움과 획일화는 우리 주거환경을 수식하는 의례적인 말처럼 되었다. 전국의 도시, 심지어 농촌까지도 주위환경과의 조화에 대한 생각 없이, 지역이나 장소의 인문·지리적 특성과 무관하게 도무지 상상력에 대한 자극이 없는 비슷한 모양의 아파트단지로 채워지고 있다는 것이다.⁶⁾ 그 과정에서 ‘작지만 풍요로운 골목길’ 같은, 주민들의 삶의 기억과 흔적이 오랜 시간 쌓여온 장소들이 사라지고 어디서나 똑같은 획일화된 건물들이 들어서면서 ‘메마른 삶의 환경’, ‘인간 소외의 환경’이 조성되고 있다는 개탄도 듣는다.

주변 도시상황이 어떻게 되든 상관없다는 식의 폐쇄적 내향적 단지들이 주변의 도시공공공간까지 아우르는 통합적 생활공간 대신 도시공간을 私域化(privatization)한다고도 한다. 그래서 가로와 같은 도시공공공간들이 도회적 활력을 갖지 못하게 되고, 또 장소 하나 하나의 특성을 살려 알뜰하게 이용하지 못하

6) 이 글에서 인용하는, 우리 주거환경에 대한 비판과 우려는 「백혜선 외(2009), 공동주택 보급에 따른 주거문화 진단 및 발전방향에 관한 연구, 토지주택연구원 연구보고서」를 참조함

고 도시공간의 효율성을 떨어뜨린다는 비판도 제기된다. 정부의 제1차 건축정책기본계획도 같은 맥락의 문제의식을 드러내 보인다. ‘주택의 양적 공급에 치중하여 아파트를 중심으로 한 획일화된 주택을 전국에 공급하였고, 주변 환경과도 부조화, 상대적으로 품격이 낮은 건축물·도시환경을 양산시켰다’ 그리고 ‘단조롭고 개성 없는 국토이미지는 국가브랜드 평가를 저하시키는 결과를 초래했다’고 보는 것이다. 이러한 비판과 우려의 옳고 그름도 논란의 주제가 될 수 있다. 가령 전국의 아파트 단지가 비슷하게 되는 것이 왜 문제인가도 논란이 될 수 있다. 이같은 이러한 논란을 이어가려는 것이 아니다. 나아가 가령 획일성을 탈피하기 위해 똑같은 아파트가 지어지지 않도록 규제를 하자는 식의 제안을 하려는 것은 더욱 아니다.

이 글에서는 비슷한 아파트 단지가 전국의 도시를 지배하게 된 것이 디자인을 관리하는 제도에 기인하는 바가 크다는 것에 문제가 있다고 보고, 주거환경 디자인을 제약하는 것들이 무엇인지를 살펴보고 자율적 창의적 디자인을 최대한 보장하고 유도할 수 있는 제도적 개선방안을 찾아보려고 한다.

주거환경 디자인과 관련한 제도의 한계

주거환경의 디자인을 관리하는 제도는 공간계획에 관한 법과 그 법에 근거한 계획체제, 그리고 디자인을 관리·규제하는 기준과 지침, 이 두 부분으로 대별해 볼 수 있다.

먼저 주거환경디자인에 관련된 계획법 및 계획체제는 아래의 표와 같이 요약할 수 있다. 아래 표에서 구체적으로 주거환경 디자인에 관련되는 계획은 시·군 이하의 공간 계획들이다. 1980년대 지구계획제도가 도입되기 전까지 우리나라는 도시차원의 거시적 계획과 필지별 건축계획에 대한 관리만 있었고 중간 범역, 즉 지구 수준의 도시설계적 관리수단이 없었다. 이런 상황에서 주거지 개발 등 사업은 독자적 계획 기준을 가지고 자체적으로 계획을 수립해서 하게 되었다. 이것이 사업법별로 계획기능을 갖게 된 배경이다.

각 사업단지별로 자체 기준에 의한 계획기능을 가지고 있다는 이 점이 문제가 된다. 아래 표에서 최종적으로 도시의 물리적 환경의 디자인을 결정하는 것이 주로 이 사업별 계획이다. 사업계획은 기본적으로는 아래 표의 왼쪽에 나와 있는 도시계획 등 상위의 계획과 기준들을 따르도록 되어 있지만, 많은 사업법들이 특별법의 지위를 갖거나 많은 특례들을 둬으로써 계획법에 의한 계획들을 초월하거나 우회하게 되어 있어 주변의 도시상황과 유리된, 대개는 폐쇄적 내향적 단지를 조성하게 되는 것이다.

우리나라의 계획법 및 계획 체계

구 분	계획 관련법 및 계획	사업법 및 사업계획
국 토	국토기본법 - 국토종합계획; 도종합계획; 지역계획	
시·군	국토계획 및 이용에 관한 법률 - 도시계획 건축기본법 - 건축기본계획 경관법 - 경관계획	
지구	국토계획 및 이용에 관한 법률 - 지구단위계획 경관법 - 경관계획	주택법 - 주택건설사업계획 택지개발촉진법 - 택지개발계획 도시개발법 - 도시개발구역 개발계획 도시 및 주거환경정비법 - 정비구역, 정비계획 보금자리주택건설특별법 -보금자리주택지구계획 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 - 시장정비사업추진계획
필지	건축법 - 건축계획	

지구단위계획제도가 중간범역의 도시공간에 대한 계획적 관리를 위해 도입되었지만 도시공간 전역을 대상으로 하는 보편적 계획제도로 정착되지 못하고, 대개는 개발사업에 편승해서 수립되고 시행되고 있다. 공공인프라와 서비스 시설의 공급이 주로 개별 사업에 의존하는 상황에서 지구단위계획제도가 본연의 기능, 즉 거시적 도시계획과 미시적 필지별 건축계획 간 중간 수준의 범역에 대한 도시설계적 관리기능을 제대로 하지 못하고 개별 사업계획에 편승할 수밖에 없게 된 것이다.

더욱이 주택공급이 민간자금에 의존하는 상황에서 개발이나 재개발을 촉진할 필요가 있을 때마다 정부는 주거환경 디자인에 관련된 기준을 완화하여 개발을 촉진하곤 하는 것이 관행이 되었다. 지난 반세기 동안 큰 재정부담 없이 대량의 주택을 공급한 것은 이 때문이라고도 볼 수 있다. 획일적 아파트 단지들이 오늘날의 도시경관을 지배하게 된 것은 그 대가라고 하겠다.

둘째 디자인 관련 기준이나 지침의 성격과 운영체제가 지역이나 장소의 특성과는 거의 무관하게 표준화되어 있다는 점이다. 위 표의 각 사업계획들은 자체 기준을 가지고 있다. 이 기준들은 도시의 장소적 맥락과는 관계없이 그 사업단지의 완결성을 전제로 설정된 것들이다. 주택단지의 계획이 주변의 구체적 도시상황과는 무관한 이 장소 중립적 계획기준과 지침을 따르게 되고 전국 어디에서나 비슷비슷한 고층 아파트 건물군이 도시경관을 형성하게 되는 것이다. 예를 들어 주택법의 주택건설기준 등에 관한 규정은 지역이나 장소의 특성과 관계없이 어느 곳에서나 적용되는 범용 기준을 설정하고 있다. 이 기준들은 또 내향적 단지를 지향한다. 그 결과, 앞서 말한 폐쇄적 단지들과 개별 필지들로 이루어지는 지역이 혼재하는, 도시공간구조상의 불협화음을 낳는데 위 표의 사업법들이 바로 이러한 아파트단지를 양산하는 것이다.

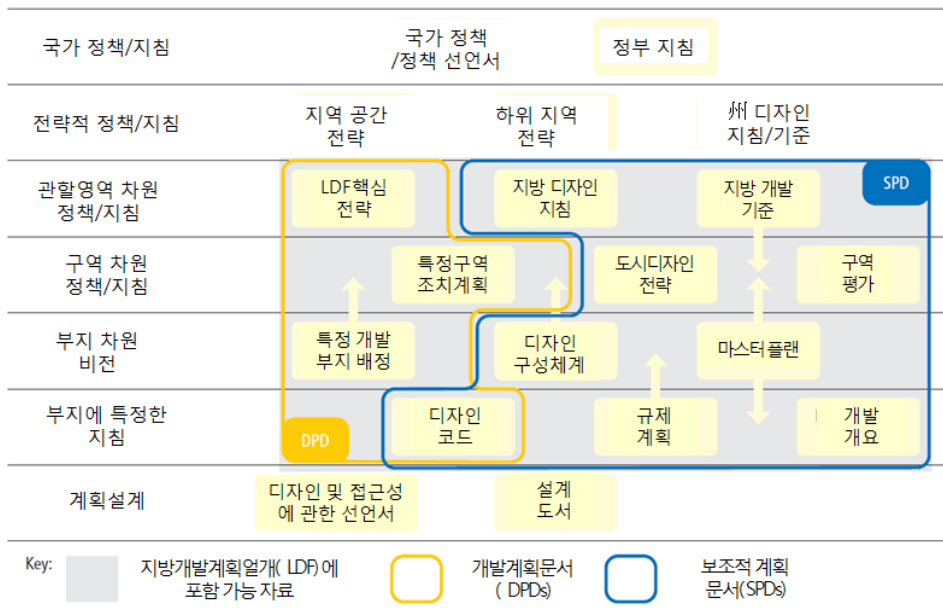
그 다음, 기준과 지침들의 형식과 운영방식이 관료적 규제적이라는 점이다. 이 규제주의에서는 다양성이나 창의성의 가치도 규제로써 구현하려는 경향이 있다. 기준을 더 세분하여 더 늘리고 더 세밀하게 규정하려 한다. 예를 들어 블록형 단독주택, 도시형생활주택 등 새로운 주거유형을 규정하고 그 설계기준을 정하는데, 이런 식으로 주택의 물리적 형태를 다양하게 규정하는 것으로는 천차만별인 장소적 특성이나 여건에 맞는 다양한 주거환경을 이끌어낼 수 없다.

규제적 기준은 결국 계획안의 승인 또는 허가 여부를 결정하는 단계에서 법 조문과 같은 기능을 한다. 개별 사업의 성공에 1차적 관심을 갖는 개발자와 도시 전체의 환경을 생각하는 공공당국 간의 상호주관적 소통에 의한 조정의 여지가 별로 없이 외형적 객관성이 우선하게 되는, 그래서 상당히 좋은 디자인이지만 규정에 맞지 않아 허가할 수 없게 되는 경우가 생기는, 이러한 기준의 운영은 최소

한 잘못된 디자인을 방지하고 평균적 디자인을 양산할 수 있을지는 모르나 창의적 디자인에는 제약이 되는 경우가 많다.

이러한 계획법 체계 및 디자인 기준 운영체제와 대비되는 한 예로 영국의 디자인관리체계를 참고할 수 있다. 국가차원, 지역차원, 행정당국의 관할권역 차원, 구역차원(area-based), 부지(site)차원 등 공간 위계별로, 또 내용과 형식 면에서는 디자인의 전략, 계획, 지침 등으로 구성된 체계로 되어 있다. 주택개발도 이에 준거해서 계획되도록 하고 있다. 여기서 디자인코드는 사업별로 달라지는 것이 아니고 지역이나 장소를 기반으로 정해지고 운영된다. 아래의 표의 디자인 코드가 단지 수준의 디자인 기준 및 지침에 해당되는데 우리처럼 사업종류에 관계없이 지역 및 장소기반의 지침으로 주어진다. 개발자의 개발계획 수립을 안내하는 지침이자 개발계획 제안자와 당국자가 서로 계획을 협의, 조정, 확정해 가는 과정에서 준거하는 기준으로 유연하게 적용된다.

영국의 디자인 관리 체계



이표의 원제는 'The Hierarchy of Design Guidance and Information' 임. 개발자가 개발계획을 작성할 때 참고할 디자인 지침이자 디자인 정보 체계임. 출처: Department for Communities and Local Government(2006), Preparing Design Codes, A Practice Manual, London

자율적이고 창의적인 디자인을 위한 과제들

첫째, 계획에 관한 주택과 도시의 통합 체계가 되어야 한다. 주택단지가 도시의 한 부분이어야지 주변의 상황과 변화에 아랑곳하지 않는 독립적 단지이어서는 안 된다. 과거 용도지역을 중심으로 한 거시적 도시계획 관리와 매 필지별 건축규제의 중간 범위, 즉 지구단위의 계획관리 수단이 없던 시절에는 사업단위별로 자체 계획 내지 설계기준을 가질 불가피성이 있었다고 할 수 있으나, 현재 지구단위계획제도, 경관계획제도 등 여러 수단들이 도입되고 있으므로 이제는 이 이중적 계획체제를 지역과 장소가 중심이 되는 단일한 체제로 바꾸어야 할 때가 되었다. 지구단위계획이 개발사업에 예속되지 않는 체제로 정비되어야 한다. 이를 위해서는 계획 설계 관련 기준 지침을 사업법에서 분리하여 계획법 체제에 흡수시켜야 한다. 주택법이나 관련법들에서 주거환경 디자인 관련 요소들은 가능한 한 분리하여 도시계획, 지구단위계획 등 계획 쪽에서 관리하도록 하고 또 계획 및 설계 관련 기준이나 지침들을 국지화(localize)해야 한다.

주택정책 차원의 변화도 필요하다. 우선 공간적 파급효과를 고려하지 않는, ‘OO만호 건설계획’ 식의 중앙집권적 하향식 총량공급계획을 지양할 필요가 있다. 어디에 어떤 주택을 지을 것인가를 지역이 정하도록 하는 것을 원칙으로 하자는 것이다. 정부 차원의 주택건설공급계획은 각 지역의 주택수요와 소요를 토대로 지역의 도시계획과 통합된 상향식 계획이 되어야 한다. 토지주택공사가 주택건설의 양적 목표 달성을 위해 전국의 여러 지역의 경관을 중성화된 아파트 단지로 장식하게 되는 사태가 계속되어서는 주거환경의 획기적 변화를 기대하기는 어렵다.

둘째, 기준이나 지침이 그 형식 면에서 창의적 디자인을 허용하고 조장하는 것이어야 한다. 디자인의 자유도를 크게 제약하는 규제적 기준을 유도, 촉진하는 기준으로 전환하는 것이다. 디자인의 다양성과 창의성은 디자인 관련 기준과 지침을 법으로 정교하게 규정하고 세밀하게 규제한다고 해서 달성될 일은 아니다. 오히려 디자인을 더욱 세밀하게 제약할 수가 있다. 가령 개방감 있는 주거배치를 위해 타워형을 전체 주거의 몇%로 한다가나 층수별 배분 비율에 관한 기준들을 전국 또는 넓은 지역에 일률적으로 적용하는 것은 또 다른 획일성의 문제를 낳을

뿐이다. 주거유형을 법으로 규정하여 다양화하려는 것도 같은 문제를 야기한다.

소비자가 평가하고 좋고 나쁨을 선택할 수 있는 분야(시장기능으로 달성할 수 있는)는 대폭 완화 내지 폐지하여 주택업체들이, 건축가들이 디자인의 질을 놓고 경쟁하는 시장여건 또는 풍토를 조성하도록 하는 정책이 필요하다. 현재의 기준이나 지침은 대개 주택의 최종 형태를 직접 규정하는 요소가 많은데, 주거나 주거지가 갖추어야 할 조건을 명시하고 그 구체화되는 모습은 설계자에 맡기는 것이 바람직하다.

주택단지의 계획과 설계에 관련된 기준이나 지침은 그 내용 면에서 주택단지가 기존 도시조직이나 도시구조, 주변환경에 정합하도록 하는데, 적어도 인접지역의 활용도를 저하시키거나 위해를 가하지 않도록 하는 것에 중점을 두어야 한다. 반면 단지 내부의 설계는 개발자의 독창적 아이디어를 발휘하도록 자율성을 높여야 한다. 현재는 이와 반대로 개발 또는 재개발되는 단지가 주변지역과 만나는 부분에 대해서는 의미 있는 지침이나 유도가 없고 단지 내부의 계획과 설계에 대해서만 규제를 하고 있다.

셋째, 디자인 기준과 지침의 운영방식도 바뀔 필요가 있다. 중성화된 규정집에 의한 디자인 관리가 아니라 장소나 지역에 대한 비전과 애정과 이해관계를 가진 인간적 주체들이 관리하는 체제로 바뀌어야 한다. 개발자, 당국자, 사용자 등 간의 상호주관적 소통에 의해 디자인을 조정하고 결정할 수 있는 여지를 확대해 가자는 것이다.

도시계획, 경관계획 또는 지구단위의 계획들은 그 지역이나 장소의 장래 비전을 제시하면서 개별 주택단지계획을 지역적 맥락과 정합하도록 유도하고, 각 개발자나 설계자의 창의적 아이디어를 융통성 있게 수용하는 준거틀로서 기능하도록 하는 것이다. 이렇게 될 때 MP, MA제도 도입의 본래 취지도 달성할 수 있다.

마치며

이 글 첫머리에서 주거환경에 대한 많은 비판과 우려가 아파트 단지에서 비롯되었다고 말했다. 그러나 계획주택단지(planned housing projects)가 본래적으로 잘못될 것은 없다. 각국의 대부분의 도시들이 수많은 계획단지들과 획지들로 구성된다. 문제는 이 계획단지들이 자체 완결성과 건축적 자율성을 과도하게 추구하여 사회적으로나 공간적으로 주변 지역과 단절될 뿐 아니라 주변에 대해 배타적 형태로 건설되는 것이다⁷⁾.

이 글에서는 각 사업법이 계획기능을 가지고 자체 표준화된 장소중립적 계획기준과 지침을 가진다는 것에서 이러한 문제가 파생됨을 고찰하고, 두 가지 정책방향을 제시했다. 즉, 첫째가 사업법의 계획기준이나 지침을 계획법 체제로 흡수 통합하여 운영하자는 것, 둘째가 디자인 관련 기준과 지침의 형식과 운영방식을 개선하자는 것이었다. 다른 말로 요약하면, 주거환경의 디자인 관리가 개발사업에 끌려가는 체제에서 벗어나야 한다는 것이다. 도시와 장소 기반의 디자인 지침 운영 체제가 되어야 한다. 이를 위해서는 정부 및 지자체 등 계획당국이 디자인의 질을 규제적 방식으로 관리하려 하는 관념에서 벗어나야 한다.

이와 같이 제도를 바꾸면 주거환경 디자인의 질이 좋아지는가? 주거환경 디자인의 질을 규정하는 것은 기본적으로는 그 사회의 건축술(architecture)의 수준 문제일 것이다. 디자인을 관리하는 제도는 충분조건은 되지 못한다. 그러나 좋은 디자인을 허용하고 촉진하기 위한 필요조건이다. 위의 정책방향과 과제들은 이 필요조건들의 일부를 제시한 것이다. 이 필요조건을 충족하는 일, 제도의 개혁은 여러 이해관계자들 간의 역학이 작용하는 정치적 과정이기도하다. 즉, 쉽지 않은 일이라는 것이다.

그 동안 많은 제도개선의 노력이 있었다. 총괄계획가 제도의 도입, 건축기본법과 경관법 제정, 또 주택건설에서도 주거유형을 다양화하고 기준을 세분화하고 조례에 위임하는 폭을 넓혀 지역특성을 반영한 디자인이 될 수 있도록 조치를

7) Rowe, Peter G.(1993), *Modernity and Housing*, the MIT press, Cambridge Massachusetts

취해왔다. 그 결과 주거환경의 질이 좋아졌다고도 할 수 있다. 이 수준에서 안주하거나 아주 느린 개혁을 해 나갈 수도 있을 것이다.

제1차 건축정책기본계획은 ‘국민의 일상적인 생활공간의 질을 높여 우리 국토환경의 이미지를 쇄신하고 이를 바탕으로 국가 및 도시의 브랜드가치를 향상시켜 국가경쟁력 확보와 국민의 자긍심을 고취’ 하고 ‘세계적인 건축문화 선진국으로 도약’ 한다는 비전을 설정하고 있다. 정말 이 비전을 구현하고자 한다면 큰 틀의 개혁이 필요하다.

한국의 도시, 단지화 전략을 버려야 산다

박인석

(명지대학교 건축학부 교수)

한국 도시와 주거공간의 중심 문제 - 단지화

언제부터인가 ‘아파트공화국’이라는 신조어가 한국의 주거와 도시 문제를 집약하는 단어로 유행하고 있다. 주택을 재산증식 수단으로 치부하는 세대에서부터 도시풍경과 삶의 양식의 획일성 문제에 이르기까지 모든 문제의 연원을 ‘아파트공화국’에서 찾는다. 아파트 일변도로 편중된 주택개발 및 공급 상황이 문제라는 것이다. 최근 타운하우스 단지들이 세간의 주목을 끈 이유도 이들이 아파트가 아닌 새로운 주거유형이라는 이유에서였다.

그러나 조금만 생각해보면 문제는 아파트가 아니라 ‘아파트단지’라는 사실이 드러난다. 아파트가 인기를 독차지할 수 있었던 것은 ‘단지’로 개발되었기 때문이고, 그 뒤에는 한국의 도시 공간환경이 매우 열악하다는 사정이 자리 잡고 있다. 아파트단지가 아닌 일반 주거지역의 상황을 생각해 보라. 모든 골목과 도로는 주차전쟁터이고 공원이나 놀이터를 찾기란 눈 씻고 덩벼도 만만치 않은 일이다. 이에 비한다면 아파트단지는 별천지다. 주차장 걱정이 없을 뿐더러 빈약하나마 놀이터 한두 개와 조경녹지를 갖추고 있다. 무엇보다도 고층주거동 인동간격에 맞춘 스케일 큰 외부공간이 일반 주거지역에서는 찾아보기 어려운 개방적 공간감에

대한 욕구를 달래주고 있다.

아파트 중에도 주거동 한두 개만으로 구성된 소규모단지 아파트는 상대적으로 인기가 덜하다는 사실은 아파트에 대한 선호가 ‘아파트단지 환경’에 기인한다는 것을 잘 보여준다. 공공부문에서 책임지고 가꾸어야 할 도시 공간환경이 취약한 속에서 개인들은 기반시설과 녹지환경을 사적으로 구입할 수밖에 없었으며, 이에 가장 효율적으로 부응한 것이 ‘아파트단지’였던 것이다. 아파트가 아니라 아파트단지가 주인공이라면 도시와 주거를 진단하는 문제를 역시 ‘아파트공화국’에서 ‘단지’로 바꾸어야 한다. 문제적 상황은 아파트공화국이 아니라 ‘단지공화국’인 것이다.

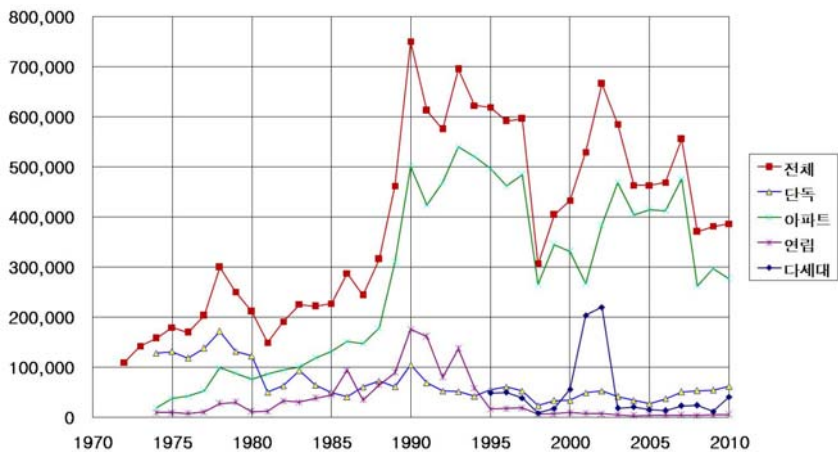
마포아파트단지, 한강아파트단지 등 1970년대 초까지의 아파트단지 개발은 아직 단독주택지 개발이 주류인 가운데 특별한 프로젝트로 진행되었다. 그러나 그 이후 한국의 도시 및 주택정책의 중심에는 항상 아파트단지 개발이 있었다. 아파트단지 개발을 위한 집단 체비지 지정을 가능케 한 토지구획정리사업법 개정(1975)을 비롯해서 아파트지구 도입(1976), 주택건설촉진법 전면 개정(1977), 택지개발촉진법 제정(1980) 등은 모두 아파트단지개발을 촉진하기 위한 것이었다. 2종지구단위계획제도 도입(2002), 단독주택 재건축 요건 완화(2005), 도시재정비촉진을 위한 특별조치법 제정(2005) 등 난개발 방지와 노후주거지 정비를 목적으로 한 정책들 역시 모두 아파트단지 개발을 전제로 한 것들이었다.

1970년대 경제성장에 따라 대도시를 중심으로 중산층들이 급격히 증가하기 시작하였고, 이는 당연히 질 높은 주택에 대한 수요로 이어졌다. 기반시설이 극히 취약한 도시 여건에서 중산층들의 높아진 주거환경 요구 수준에 부응하는 주택공급을 대량으로 공급하는 일은 쉬운 일이 아니었다. 이러한 상황에서 온 힘을 수출경제 성장에 집중하고 있던 정부에게 아파트단지개발은 가장 효과적인 주택공급정책이었다. 도시기반시설 확충을 위한 공공투자를 최소화하면서도 일정 수준 이상의 기반시설을 갖춘 주택단지들을 공급할 수 있기 때문이었다.

열악한 도시환경 속에서 아파트단지에 필적할만한 주거환경을 갖춘 주택을 찾기란 불가능했으니, 중산층들의 주택수요가 아파트단지로 몰리는 것은 당연한

일이었다. 시민들은 전 재산을 투자하며 아파트단지로 모여들었고 건설업체들은 너도나도 아파트단지 개발사업에 뛰어들었다.

가히 ‘단지화전략’ 이라 할만한 아파트단지 개발 정책은 정부로서는 그야말로 ‘팽 먹고 알 먹는’ 격이었다. 기반시설 투자 없이도 주택공급 문제를 해결할 수 있었을 뿐 아니라 호황을 지속하는 건설산업이 경제성장의 한 축을 담당하는 효과까지도 거둘 수 있었다. 이 모든 것이 스스로 전 재산을 투자하며 자족적인 기반시설을 갖춘 ‘단지’ 를 구입하는 시민들 덕이었다. 정부가 도시주택 정책의 중심으로 지속해온 ‘단지화전략’ 아래서 아파트가 전체 주택공급의 80%에 달하는 주류가 된 것은 당연한 일이었다(아래 표 참고). 한국의 아파트단지 중심 도시개발 모델이 호평을 받으며 수출되고 있는 지역이 주로 도시기반시설이 취약한 제3세계 국가들이라는 것 역시 이해할만한 일이다.



연도별 주거유형별 주택건설량

단지화전략이 빚어낸 문제들

단지화전략은 필연적으로 도시 안의 소필지 조직 지역을 감소시킨다. 기성 시가지를 아파트단지로 재개발하여 소필지 조직이 멸실되는 것은 물론이고 신도시 개발에서도 단독주택용지 등 소필지 조직은 극히 일부에 그치고 대부분 아파

트단지 위주로 개발된다. 그리고 이러한 현상은 갖가지 문제들을 초래한다.

소필지 조직의 감소는 도시기능의 자율조정능력을 약화로 이어지며 도시관리를 어렵게 만든다. 소필지로 이루어진 지역에서는 도시 경제활동 변화에 따라 개별 필지들의 토지이용이 변화하며 도시의 변화에 따른 필요를 스스로 채워 나간다. 이에 비해 대규모 ‘단지’로 채워진 지역은 쉽게 변하지 못한다. 심지어 사 거리에 지하철역이 새로 설치되어도 주변이 아파트 담장뿐인 환경은 변하지 않고 상점 하나 생기지 않는다. 아파트단지들로 인해 도시가 동맥경화에 걸려 움썅달썅 못하게 되는 것이다. 아래의 그림은 도시조직에 따른 토지이용 조정 능력의 차이를 잘 보여준다.



소필지조직(양재2동, 포이동)과 단지조직(개포동)의 토지이용

소필지 조직의 감소는 주택 다양성 감소로 이어지며 주택시장의 자율조정능력을 손상시킨다. 다가구주택, 원룸주택부터 고시원에 이르기까지 다양한 소득계층과 가구형태에 따른 다양한 주택수요를 충족시켜온 곳은 모두 소필지 지역이었다. 아파트단지는 표준적인 핵가족에 대응한 ‘정상주택’을 공급하는 일을 담당해왔을 뿐이다. 아파트단지 개발에서 제아무리 주거유형을 다양화한다한들 저 각양각색의 주택수요를 충족시킨다는 것은 불가능하다. 더욱이 아파트단지는 한번 건설되고

나면 수십 년 동안 변화하지도 못하지 않는가. 주택시장 수요에 ‘알아서’ 맞추어 가는 소필지들의 대응력과 기동력 없이는 주택시장의 안정은 꿈꿀 수도 없다.

소필지 조직의 감소는 지역에 기반한 중소규모 건설산업을 붕괴시킨다. 소필지 지역에서 필지별로 벌어지던 수많은 작은 건축사업들이 몇몇 대규모 단지개발 사업들로 대체되면서 건설산업 역시 대형업체들과 영세업체들로 양극화된다. 전국 어디에서건 단지개발사업은 중앙의 몇몇 대형업체들이 차지하고 지역업체들에게는 얼마 안되는 소규모개발사업만 돌아가는 상황에서 견실한 중소규모 건설업체들이 살아남기를 기대할 수는 없다. 지역경제가 허약해짐은 물론 건설산업 전체가 경기변화에 약해지면서 내수경제기반이 취약해지는 문제까지로 이어진다. 지역별로 중소규모업체들이 견실한 일본의 건설산업은 연간 건설 주택량의 50%를 단독주택이 차지하고 맨션 등 비단지형 공동주택 비율 역시 적지 않다는 점에 기반하고 있음을 기억할만하다.

소필지 조직의 주택들이 공공공간(도로)과 직접 소통하는 것과 달리 주거단지는 개별주택들이 공공공간과 직접 접하지 않는다. 단지 내 기반시설을 자족적으로 조달하고 폐쇄적으로 향유할 뿐 아니라 생활공간구조 면에서도 ‘단지’로 소집단화 되어있다. 자연히 공공공간을 매개로 하는 시민적 공동체보다는 단지 단위의 소집단적 공동체 성격이 강해진다. 단지 단위의 공동체는 시민공동체적 의식보다는 소집단의 경제적 이해관계에 민감하게 반응하기 십상이다. 그리고 이러한 소집단주의는 오히려 시민공동체를 교란하는 역작용을 낳기 마련이다. 아파트 단지별로 결성되는 부녀회를 중심으로 한 ‘아파트 값 올리기’ 경쟁은 소집단적 공동체가 경제 이기주의로 빠져드는 전형적인 사례이다.

단지화전략에 의한 소필지 조직의 감소는 건축설계에도 부정적인 영향을 미친다. 도시공공공간과 직접 소통하는 소필지 건축 대신에 ‘단지 건축’이 늘어나면서 건축설계는 점점 도시공간과 격리된 ‘건축물 설계’로 변해간다. ‘도시 공공공간 환경 조성’을 통한 공공영역의 확대’라는 건축설계의 중요한 실천의 장이 줄어든다. 그리고 도시 공간환경은 그 만큼 공공적이지 못한 공간이 되어가고 있다. 보다 더 직접적인 영향은 중소규모 건축사업이 줄어들면서 중소규모 건축설계시장

역시 줄어든다는 것이다. 일거리가 없으니 실력 있는 중소규모 설계사무소들이 자라날 여지가 없다. 서울에 자리 잡은 대형 설계업체 몇몇이 전국 설계시장을 독과점하고 지역에는 영세 설계업체(허가방?)들만 남는 양극화 현실의 가장 큰 원인은 소필지 건축사업의 감소에서 찾아야 할 것이다.

단지화전략의 극복과 새로운 과제들

지금도 단지화전략은 계속되고 있다. 노후 단독주택지를 아파트단지로 재건축하는 것의 대안으로 나온 도시형생활주택 정책 역시 단지화전략의 연속이다. 아파트단지가 다세대주택단지나 연립주택단지로 바뀌었을 뿐이다. 마침내 새로운 주거유형이 등장한 것 마냥 요란을 떨어대는 블록형 단독주택이나 타운하우스 역시 ‘단지’ 이기는 마찬가지다. 도시공간을 소필지 조직 대신에 ‘단지’ 조직으로 채우며 온갖 문제들을 낳기는 매한가지인 것이다. 단지를 전제로 하는 한 어떠한 개발방식도 어떠한 주거유형도 새로운 의미를 가질 수 없다. 우리의 도시와 주거 문제의 해결책이 될 수 없다. 단지화전략 40년. 정책자나 설계자나 은연중에 ‘단지’에 길들여져 있다. “그래도 쾌적성 측면에서 아파트단지의 장점은 인정해야 한다”는 태도가 그렇고 “수요자들의 선호를 외면할 수 없다”는 태도가 그렇다. 모두들 스스로 기반시설을 갖추는 ‘단지’를 당연한 것으로 여기게 된 것이다. 이래서는 바뀌지 않는다.

단지가 쾌적성 면에서 우월하다는 것, 수요자들이 단지를 선호하는 것, 이 모든 것이 단지화전략이 초래한 도시 상황 때문에 빚어진 현상일 뿐임을 명확히 해야 한다. 단지로 도시를 채워가는 방식으로는 바람직한 도시공간과 주거환경 구현이 불가능하다는 점, 오히려 슬한 문제를 낳을 것이라는 점에 확실히 합의해야 한다. 우리의 도시와 주거에 연루된 모든 문제를 단지화전략을 중심으로 바라보고 분석하는 시각이 필요하다.

단지화전략은 한국 주택정책과 도시개발의 중심적 공간전략이었다. 때문에 한국의 도시와 주택 상황에 관한 모든 쟁점들은 단지화전략으로 연결된다.

한국의 도시 공간환경이 세계 15위 수준인 경제규모에 어울리지 않는 후진적 상황인 것은 단지화전략 때문이다. 경제규모 확대에 따라 시민들의 공간환경 수요 역시 수준이 높아졌지만 단지화전략 덕에 도시기반시설 확충 없이도 견딜 수 있었던 것이다. 20층을 지나 40층, 50층으로 자꾸 높아지는 초고층화 현상 역시 단지화전략 때문이다. 도시공간에서는 기대할 것이 없으니 자신의 단지 안에서 녹지와 오픈스페이스 욕구를 충족해야하는 상황이다. 건폐율을 최소화하여 개방공간을 확충하려는 노력은 당연한 것 아닌가.

우리 도시경관이 획일적이고 삭막하다는 데에 동의한다면 그것 역시 단지화 전략 때문이다. 획일적이고 삭막하다는 것은 도시 공공공간에서 보기에 그렇다는 것이다. 집집마다 서로 다른 개별적 삶의 내용이 단지에 갇힌 채 공공공간으로 표출되지 못하는 데 제아무리 갖가지 형태로 설계된다한들 그 집들과 주거동들이 다양하고 활력 있어 보일 리 없다. 빈 집들로만 채워진 마을이 삭막해 보이는 것과 같은 이치다. 유럽 각국과 일본은 1970년대부터 새로운 도시건축유형을 진전시키고 있는데 왜 한국에서만 아직 그로피우스식 ‘공원 속 고층주거’ 개념이 지속되고 있는가. 서울시민들은 왜 그토록 청계천과 시청앞 광장에 열광하는가. 이 모든 것들이 단지화전략이 낳은 현상이다. 단지 밖 도시공간이 너무 척박한 환경으로 방치되어 있기 때문이다.

무엇을 해야 하는가. 무엇보다도 단지화전략을 대신한 새로운 패러다임으로의 전환이 우선되어야 한다. 단지화전략을 극복하고 이를 대신할 새로운 패러다임은 명확하다. 도시에는 소필지 조직이 필수적이다. 소필지 조직이 도시공간의 주류가 되지 않고서는 도시의 기능, 산업, 그리고 시민들의 공동체 의식 등 모든 면이 원활하게 돌아가지 않을 것이다. 따라서 시민들의 건강하고 쾌적한 생활환경 역시 소필지 조직 안에서 제공되어야 한다. 노후 기성주거지를 ‘나홀로 쾌적한 아파트단지’ 들로 채우는 재개발이 아니라 노후 기성주거지 자체가 쾌적한 주거지가 되도록 가꾸어야 하는 것이다.

이를 위해서는 기성주거지의 공공공간환경을 개선하는 일이 전제되어야 한다. 주지하듯이 서구 선진자본주의국가들은 20세기 전반기를 경유하면서 공원, 광

장, 보행로 등 공공공간을 대폭 확충하면서 도시공간환경을 쇄신하였다. 오늘날 그들의 도시가 풍요로운 시민생활공간으로 향유되고 있는 것은 전적으로 이들 공공공간 덕이다. 문제는 단지화전략에 길들여진 주택정책은 ‘기성주거지역 기반시설 확충을 위한 공공투자’에 정책 우선순위를 두지 않는다는 것이다. 철거재개발을 통해 공공투자 없이도 ‘기반시설을 갖춘 아파트단지’ 개발로 소위 ‘질 높은 주택공급’ 과제를 해결하는 데에 익숙하기 때문이다. 양호한 주거환경 공급이라는 정책과제에 공공투자가 필요하다는 것 자체가 낯설게 느껴지는 형국이다.

단지화전략을 버려야 도시가 산다. 소필지 조직이라야 도시의 성장과 변화를 담아낼 수 있고 주택의 다양성이 확보될 수 있다. 소필지 조직이라야 내수경제기반을 살찌울 중소기업체들이 자라날 수 있고, 소필지 조직이라야 건강한 시민공동체가 뿌리내릴 수 있다. 건강한 소필지 조직에는 건강한 공공공간이 필수적이다. 건강한 주택과 주거환경 공급정책에는 공공공간 확충을 위한 투자가 필수적이라는 원칙부터 정립되어야 한다. 재개발을 전제로 하는 ‘도시 및 주거환경정비기본계획’ 대신에 기성주거지 환경 개선을 목표로 하는 ‘주거지종합관리계획’으로 주거환경 관리정책 체제를 전환해야 한다. 주거지종합관리계획 아래 지역별로 마을만들기를 추진해 나아가는 거버넌스형 주거지관리체제를 정착시켜 나아가야 한다.

단지화전략의 파기와 기성주거지환경정비 정책을 주장하다보면 어쩔 수 없이 부딪히는 질문들이 있다. “기반시설이 취약한 도시공간 현실 속에서 단지개발을 중단하는 것이 가능한가”, “공공공간환경 개선에는 상당한 기간이 필요한데 당장 녹지와 오픈스페이스에 목마른 시민들의 현실적 수요를 무시할 수 있는가.” 굳이 이런 질문이 아니더라도 주택시장의 주요 주체인 정책-산업-수요 모두가 단지개발에 익숙해 있는 상황에서 전면적인 정책 전환은 사실상 불가능하다. 단지개발이 얼마간 계속될 수밖에 없음을 인정해야 한다. 그 속에서 단지화의 폐해와 문제점을 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 그 노력 방향의 중심은 ‘도시공간에 통합된 주거단지’를 조성하는 일에 두어져야 한다. 단지 조성이 불가피하더라도, 담장으로 도시공간과 격리된 단지(담장이 아니라 아름답게 치장된 조경석이나 녹

지대를 둘렀다 해도 격리되기는 마찬가지다)가 아니라 도시공간과 직접 소통하는 단지를 만들어야 한다. 흔히 거론되는 연도형 아파트, 생활가로 조성은 바로 이러한 목표를 겨냥한 계획개념들이다. 각종 주거단지 개발에서 이들을 주요한 계획개념으로 삼고 지구단위계획 등을 통해 유도하고 장려해야 한다.

최근 무분별한 건축 붐이 우려되는 도시형생활주택 역시 기존 도시조직을 유지하며 개발하도록 제어해야 한다. 기존 도로를 폐도하면서 단지를 개발하는 일은 불허하는 것을 원칙으로 하여 엄격한 심의절차를 거치도록 해야 한다. 도시공간에 적응하는 도시형생활주택 유형을 제시하고 세심한 설계지침을 제공하는 일도 필요할 것이다.

이러한 노력들과 함께 필요한 또 다른 과제는 그간 대규모 단지개발을 촉진하기 위해서, 혹은 단지개발을 당연한 것으로 전제하면서 만들어져온 각종 주택개발 및 설계 관련 제도들을 개선하는 일이다. 이들 제도들은 대규모 단지 형태가 아니고서는 주거지개발 자체를 불가능하게 만들면서, ‘도시공간 통합형 주거단지’를 조성하는 일을 원천적으로 불가능하게 만든다.

대표적인 것이 ‘주택단지’ 규정이다. 1977년 주택건설촉진법에서부터 사용하기 시작된 ‘주택단지’라는 용어는 현재 주택법 제2조에서 계속 정의하고 있는데, 그 핵심은 “도로로 분리된 토지는 각각 별개의 주택단지로 본다”는 것이다. 별개의 주택단지가 되는 순간 주택법 하위법률인 주택건설기준 등에 관한 규정에 따라 관리사무소, 어린이놀이터, 경로당 등을 설치해야 한다. 일본 마쿠하리 처럼 작은 블록들로 구성하는 주거지를 계획한다면 모든 블록마다 관리사무소와 어린이놀이터를 각각 설치해야 하는 것이다. 이 때문에 실제 주거단지 개발사업자는 최소 300~500호 규모 이상이 되도록 주거블록을 구획하는 것을 원칙으로 삼고 있다. 현행 법률 안에서는 그것이 소위 ‘관리의 경제성’을 위해 합리적인 계획이 되기 때문이다. 현행 제도 아래서는 공공공간과 연계한 주거단지를 개발하는 일 자체가 불가능한 것이다.

마치며

서울시 총면적은 605km², 주거지역은 307km² 다. 이 중 20%에 달하는 61km²가 이미 아파트단지로 채워졌다. 총 주택 중 아파트가 차지하는 비율은 53%에 이른다. 경기도 역시 총면적 10,134km², 주거지역 444km² 중 아파트단지가 88km²(20%)를 차지하고 있다. 총 주택 중 아파트비율은 63%에 이른다.

도시의 토지이용 자율조정능력과 지역산업의 건강성 유지를 위해 한 도시가 보유해야 할 소필지 조직의 비율이 얼마인지는 확실치 않다. 그러나 ‘아파트단지 공화국’인 한국의 도시가 이미 위험 수준이라는 것은 분명한 듯하다. 단지화전략으로 얻을 것은 이미 다 얻었다. 이제는 잃을 것만 남은 상태다. 지금은 단지화전략을 버려야 할 때이다.

공동주택 어번디자인 강화

윤혁경

(A&U 디자인 그룹 대표)

공동주택, 특히 아파트는 우리나라 주거경관을 형성하는 주된 요소이다. 2010년 주택의 종류에 대한 통계청 조사에 의하면 전국의 주택 중 공동주택이 차지하는 비율은 약 71%이며, 이중에서 아파트의 비율이 약 82%에 이른다. 또한 아파트가 등장한지 50년이 지난 현재, 아파트 개발의 열풍이 한차례 지나가고 다시금 재건축 시기가 도래한 시점을 맞이하여 전에는 간과되었던 공동주택 디자인의 공공성 확보에 대하여 논의해 볼 필요도 있겠다.

과거의 공동주택은 공공성을 고려하기보다 사적인 이익을 중심으로 개발되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 1990년대 정부가 주도한 주택공급 정책에 따라 급속한 고층·과밀개발이 진행되었고, 이로 인해 자연환경과 도시경관의 훼손, 도시기반시설에 대한 과부하 초래 등 도시차원의 여러 문제가 야기되기도 하였다. 이를 계기로 관련 법제도가 정비되기 시작하였고, 공동주택의 어번디자인 강화를 위한 논의 또한 활발히 이루어져오고 있지만 여전히 개선해야 할 점도 많은 상황이다.

서울의 아파트 개발 역사와 urban 디자인 관련 법·제도의 필요성

1950년 서울에 초창기 아파트가 출현하였지만 주로 층수가 낮고 규모가 작았다. 본격적인 단지 규모의 개발이 일어난 것은 1960년대, 정부의 주택공급정책에 따라 마포아파트 등 단지 규모의 아파트가 등장한 이후부터다. 하지만 주로 지방정부에 의한 토지구획정리사업과 주택공사의 단지개발사업, 공업도시개발과 관련한 주택지 조성 등 주변지역의 개발이 활성화되지 전에 시행되어 주택단지 외적인 디자인이나 주변과의 조화 등 도시차원의 디자인은 염두에 둘 필요가 적었다.

1970년대 도시의 주거부족을 해결하기 위한 「주택건설촉진법」 제정과 주택의 대량공급 정책이 수립된 이후, 잠실아파트와 같은 3,000~5,000세대 이상의 대규모 단지가 등장했으며 이때부터 기반시설과 편의시설 등 도시계획적인 측면이 고려되기 시작하였다. 그 후 아파트 비율은 1980년대를 기점으로 급격하게 증가하였고, 1990년대 이후 외부공간의 차별화 설계가 도입되어 단지디자인의 다양한 변화가 일어났다. 하지만 이러한 공동주택의 디자인은 주변과의 조화나 기반시설에 대한 고려 등 공공성 측면이 아닌 주로 단지 내적인 개발이익을 우선시하는 방향으로 이루어졌다.

그러다 1988년 노태우 대통령 주도로 주택200만호 사업이 시작되었고, 용적률의 완화(일반주거지역의 용적률을 300%에서 400%까지 완화)만으로 주택을 확보하기에는 한계가 있어서, 유흥토지였던 준도시지역과 준농림지역까지 확대 개발하기 위해 1994년 「국토이용관리법」이 개정되었다. 당시 대부분의 준농림지역은 자연환경이 우수한 지역임에도 불구하고 무분별한 개발이 추진되었고, 대단위 아파트단지의 개발로 인한 환경파괴와 경관훼손, 고층·과밀 개발에 따른 교통체증 유발, 학교부족 현상 등 기반시설부족에 따른 여러 도시적인 문제가 제기되었다. 당시의 인허가 관련 법령은 주택공급우선정책을 반영하여 제정되었기 때문에 다른 법령과의 연계성을 갖추지 못했으며, 제도 또한 미비하여 상당한 비판의 대상이 되었다. 급기야 90년대 말부터 더 이상의 무분별하고 과밀·난개발을 허용해서는 안 된다는 사회적인 논의가 진행되었고 결국 2000년대에 들어서는

각종 관련 법·제도가 보완되기 시작했다.

2000년들어 정부는 국토·도시관리 패러다임을 전환하며 “지속가능한 개발”, “환경친화적인 개발”, “선계획-후개발” 정책을 선포하게 된다. 이를 바탕으로 공동주택 관련 법령·제도의 대폭적인 개편이 있었으며 주로 단지와 주변의 관계성 회복, 환경과 경관의 우선 검토, 기반시설부담구역 등 기반시설에의 과부하에 대한 문제를 줄이는 쪽으로 개선·운영되어오고 있다.

서울시의 공동주택 관련 법·제도의 변천

1976년 제정된 「도시재개발법」에 따르면 인구 100만 이상 도시는 관할 도시계획구역 안의 도시재개발에 관한 기본계획을 수립하도록 규정하고 있었다. 그러나 「도시재개발법」은 재건축은 제외한 불량주택재개발과 도심재개발에 대한 사항만 다루고 있어 공동주택 재건축은 기본계획에 포함되지 않아도 되었다. 그 전까지는 재개발사업이든, 재건축사업이든지 모두 단위사업별 사업승인만으로도 개발을 허용하는 실정이었다. 그나마 재개발기본계획(불량주택재개발)도 1997년에 들어서야 서울시에서 처음 수립되었으니, 약 30년간은 큰 틀에 대한 검토 없이 추진되었다고 볼 수도 있겠다.

「도시재개발법」과는 별개로 1978년, 「주택법 시행령」개정을 통하여 아파트지구에 대한 개발기본계획 수립하도록 하였는데, 이 또한 서울시는 재건축 시점이 도래한 1998년부터 ‘저밀도 아파트지구 기본계획’을 수립하기 시작하였고, 2000년 중반에 들어서 ‘고밀도 아파트지구 기본계획’을 수립하였다. 경관이나 환경보다는 토지이용계획과 용적률을 결정하는 밀도위주의 다소 느슨한 계획이라 할 수 있다. 반포·잠실 등 5개 저밀도 아파트지구는 당시 수립된 기본계획에 따라 대부분 개발이 완료되었고, 고밀도 아파트지구는 재건축 시점이 도래하지 않아, 그 때 수립한 기본계획을 다시 재정비하는 시점에 이르렀다.

2003년 제정된 「도시 및 주거환경정비법」에 따르면 인구 50만 이상 도시는 관할 도시계획구역을 대상으로 도시·주거환경정비기본계획을 10년 단위로 수

립토록 하고 있다. 이는 재개발, 재건축, 도심재개발 사업을 포함한 종합적이고 총체적인 관리계획을 수립하도록 되어 있지만, 서울시는 2004년, 재개발, 재건축, 도심재개발사업 각각에 대한 '2010 도시·주거환경정비기본계획을 수립' 한 바 있다. 통합계획을 수립하지 못하는 이유는 관할부서가 각각 다르기 때문이다. 2011년에는 '2020 도시·주거환경정비기본계획'으로 수정하여 수립된 상태이다.

2005년에 제정된 소위 뉴타운법이라 불리는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에서는 재정비촉진지구를 대상으로 한 '재정비촉진계획'을 수립하도록 하고 있다. 이에 따라 서울시는 2002, 2003, 2005년 모두 26개의 뉴타운지구와 5개의 촉진지구를 지정, 계획을 수립한바 있다. 그리고 2009년부터는 한강변을 중심으로 전략정비구역과 유도정비구역을 설정, 향후 재건축될 대상지를 중심으로 한강 공공성 회복이라는 새로운 도시목적의 구현하기 위하여 지구단위차원의 정비계획을 수립하였거나 수립 중에 있다. 전략정비구역 또는 유도정비구역의 아파트단지는 대부분 2000년대에 계획 수립된 고밀 아파트지구에 해당한다.

대부분의 기본계획은 도시 전체를 대상으로 한 계획이기 때문에 개발사업이 주변지역에 미치는 영향을 고려, 토지이용계획 위주로 수립하면서 밀도와 높이, 학교와 도로 공원 등 도시기반시설 확보를 중점적으로 계획하고 있다.

1999년 개정된 「택지개발촉진법」에 따르면 택지개발지구 지정할 때 반드시 상세계획(지구단위계획)을 의제처리 하도록 하고 있으며, 2000년 제정된 「도시개발법」에서도 도시개발사업은 반드시 지구단위계획을 의제하게 되어 있다. 또한 2003년 제정된 「주택법」에서도 민영주택사업은 지구단위계획을 의제하여야 하며, 2005년 「도시 및 주거환경 정비법」 개정시에도 재개발·재건축·도시환경정비사업을 위한 정비계획의 수립과 정비구역 지정시 반드시 지구단위계획을 수립하도록 하는 등 각종 개발사업을 보다 도시계획적인 차원에서 접근하도록 지구단위계획과의 연계를 강화시켰다.

그 전까지만 하더라도 재개발·재건축사업은 구역이 지정되면 바로 건축심의를 거쳐 사업계획승인 단계로 진행되었지만, 2003년 「도시 및 주거환경 정비법」을 제정하면서 건축심의 전에 정비계획 수립과 정비구역 지정이라는 새로운

절차를 도입, 도시·건축공동위원회 심의를 한 번 더 거치도록 제도를 신설하였다.

이 과정을 통하여 공공은 도시경관이나 도시환경을 보다 더 강화한 계획을 유도할 수 있게 되었으며, 특히 기반시설을 강제로 기부채납 받을 수 있는 제도적인 근거가 마련된 셈이었다.

1997년 서울시는 ‘공동주택 심의기준’을 마련하면서 최초로 입면 차폐도, 입면적 제한, 구름지 높이 기준 등을 내용에 담고 있다. 판상형 아파트에서 탑상형 아파트로 변화되면서, 고층건립에 따른 주변과의 관계 조정에 따른 최초의 고민이라 할 수 있겠다. 그 때 마련된 기준을 중심으로 대부분의 지자체가 공동주택 심의기준을 마련하거나 건축조례에 담아서 운영하고 있다. 그 기준을 마련하면서 당시 건축된 아파트의 평균치보다 약간 상회한 기준을 채택한 것이기 때문에, 서울 이외의 지역에서 적용하기에 부적합하고, 또한 지금은 새로운 기준을 검토해야 할 시점이라고 본다.

2008년 서울시는 천편일률적으로 설계되는 성냥갑 아파트 퇴출을 선언하였다. 이에 따라 새로운 심의기준도 제정하였다. 주동 형식을 다양화하고, 공공보행로와 외부공간에 대한 공공성을 확보하는 것, 조경계획, 경관 및 입면계획, 친환경 및 에너지절약계획기준 등을 의무화 하는 것이었다. 또한 국토해양부에서도 최근 2~3년 사이에 지구단위계획 수립지침, 보금자리주택 업무처리 지침, 공동주택디자인 가이드라인 등을 제정하거나 개정하면서 도시공간구조, 주거단지, 공공시설, 지원시설 측면으로 구분하여 계획수립단계 및 진행과정에서 도시구성요소를 고려할 것을 요구하고 있다. 한국토지주택공사와 서울특별시 SH공사, 경기도 시공사 등 공사에서 발주한 아파트 설계경기 지침에서도 대부분 공공성을 강화한 디자인을 유도하고 있는 등 최근 공동주택 단지에 대한 주변 기반시설 및 경관 환경과의 관계성 확보에 대한 요구가 더욱 강화되고 있는 추세이다.

특별건축구역 제도는 2007년 개정된 「건축법」에 최초로 도입되었다. 건폐율, 일조거리, 대지안의 공지, 높이 등 건축기준을 자유로이 적용하여 보다 창의적인 건축설계를 유도하기 위함이다. 초기에는 세종시, 혁신도시, 보금자리주택 지구 등 국가주도의 정책사업을 중심으로 적용되었으나 앞으로는 보다 확대될 전

망이다. 2010년 12월, 특별건축구역 지정권이 국토해양부장관에서 시·도지사로 이양됨에 따라 각 지자체의 활용이 용이해진 상황이며, 서울시의 경우 한강변의 전략정비구역과 유도정비구역과 경관을 저해하는 재개발·재건축사업에까지 특별건축구역 지정을 확대하여 검토 중에 있다.

서울시에서는 주택 200만호 정책을 수행하면서 기성 시가지 안에서 주택공급을 촉진하기 위해, 1990년 일반주거지역의 용적률을 300%에서 400%로 확대하고, 아파트 단지의 동간 거리도 1.25배에서 1배로, 1992년에는 다시 0.8배로 줄였다. 그러나 주택이 어느 정도 공급된 1990년대 말부터 과밀난개발에 따른 도시문제가 대두되면서부터 그동안 완화되었던 기준을 다시 강화하는 쪽으로 선회하기도 했다. 인동거리도 2005년에는 다시 1배로 조정되었다. 400%로 완화했던 용적률도 2000년에는 250%로 하향 조정되었고, 2003년부터 일반주거지역에 대한 종세분화를 통해 서울시의 경우는 150%, 200%, 250%로 구분 운영하게 되었다. 그러다가 다시 주택부족에 따른 문제가 제기되면서부터 2009년 「도시 및 주거환경정비법」 개정에 따라 소형임대주택을 건립할 경우 법정상한용적률인 300%까지 허용하고, 「건축법」에서 인동거리를 다시 0.5배까지 줄이는 개정이 있었다.

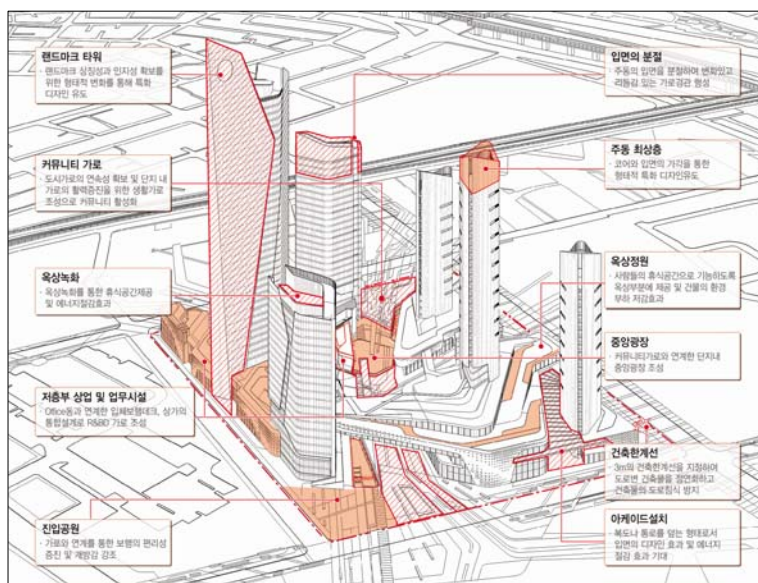
마치며

앞으로도 공동주택의 공공성이 보다 중요해짐에 따라 관련 법·제도 또한 강화될 전망이다. 그동안 대형 단지, 고층 아파트 형태로 개발되는 유형에서 중소블록 단위, 저층 고밀 아파트도 유도될 전망이며, 심지어는 마을 만들기 사업 형태의 새로운 도시재생 방법도 제시될 모양이다. 경관과 환경에 대한 규제도 한층 더 강화될 전망이다. 2011년 입법 예고된 「경관법」 개정(안)에 따르면 일정규모 이상의 개발사업은 사전경관계획을 수립하도록 하고 있다.

법과 제도만으로 모든 문제를 풀 수는 없다. 오히려 새로운 문제를 더 야기할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 공공성에 대한 문제제기는 줄어들지 않기 때문에 여기에 관심을 두고 있는 모든 부서에서 다양한 형태의 해답을 제시할 것은

분명하다. 사업주나 설계자의 인식변화가 무엇보다도 필요하고, 그리고 최종 이용자인 입주자와 시민들의 의식전환도 필요하다. 이에 관련된 모든 분들의 합의를 통해서 바꾸어나가는 지혜가 필요하다. 스스로 변하지 않으면 누군가가 변화를 강제할 것이기 때문이다.

공공성 차원에서 개선할 수 있는 공동주택 디자인 방안으로 몇 가지 제언을 하면서 글을 마치고자 한다. 첫째, 대규모 단지 중심 개발에서 중소규모 블록단위 개발로 변화할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 또는 일정규모 이상의 대단지의 경우 도시가로의 유입을 통해 주변지역과의 소통을 꾀할 수 있도록 하며, 도시와 단지의 접점공간의 확장으로 개방적 연속성을 확보하는 등 도시공유공간을 확대하는 방안도 있다. 둘째, 시설 융·복합화와 다양한 주동배치로 가로중심의 커뮤니티를 활성화시키고, 주변환경 및 가로성격에 부합하는 주거유형 개발도 필요하다. 셋째, 가로개방에 따른 주거정주환경의 독립성 확보를 위한 단계적 공간을 구성하고 스카이라인의 변화 및 가로경관의 다양화를 위한 창의적 건축디자인을 유도하도록 하여야 하겠다.



공동주택의 공공성 강화를 위한 통합디자인가이드라인(안)

경직된 제도가 획일적 주거지를 만든다

최두호
(토문건축 대표)

아파트, 획일적 주거지의 원흉인가?

아파트 천지다. 그래서 주거지가 획일적이라는 비판을 받는다. 아파트가 우리나라 주택유형의 58.3%를 차지하니 아파트 일색이라는 소리를 들을 만하다. 그런데 아파트가 많으면 반드시 주거지가 획일화되는 것인가? 반드시 그렇지 않다. 사실 ‘아파트’라는 주거형식 그 자체로는 아무런 문제가 없다. 문제는 우리나라 아파트가 모두 너무 비슷하다는 거다. 그 비슷함은 외관에서나 공간구성 측면에서나 마찬가지다. 그래서 ‘아파트=획일성’이라는 등식이 성립되는 것처럼 보이는 것이다.

우리나라에서 아파트에 대한 정의는 건축법 2조 2항에서 하고 있는데, 아파트는 공동주택의 한 종류로서 ‘주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택’이다⁸⁾. 이 정의에 의하면, 아파트는 5층, 6층, 7층, ... 혹은 20층, 21층, 50층 등 층수가 매우 다양해 질 수 있다. 이 정의만 따른다면 면적에 대한 제한도 없다. 그러니까 아주 작은 규모부터 아주 큰 규모까지 매우 다양한 개발이 가능해진다.

8) 주택에 대한 정의는 주택법 제2조에서도 정의하고 있는데, 역시 건축법이 정하는 바에 따르는 것으로 하고 있다.

그런데 왜 우리 주변의 아파트는 5층 아니면 15층 일색이거나, 최근에 지어 지는 아파트는 20층 25층 혹은 그 이상의 고층만이 있을까? 또, 주동의 형태도 비슷하고 진입하는 방식도 비슷하고 외부공간도 비슷하고 심지어 단위세대 내부 공간까지 비슷하다. 왜 그럴까? 필자는 LH공사의 전신이었던 한국주택공사에서 근무한 경험과 주거건축 전문회사를 20년 이상 운영하면서 얻은 경험에 비추어 이 문제의 직접적인 원인이 법과 제도, 그리고 디자인틀에 있다고 본다.

1990년대 말부터 아파트 디자인에 있어서의 새로운 바람이 불고, 획일적 아파트에서 벗어나기 위한 노력들이 이어지고 있으며, 이와 함께 제도적인 부분도 상당한 개선을 보이고 있다. 그렇지만 아직 부족한 부분이 많다. 본 지면을 통해서 ‘현재의 제도’에 초점을 두고, 디자인 실무에서 어떻게 제도가 아파트의 성형틀로서 작용하고 있는지 이야기하고자 한다. 이러한 과정을 통해 제도의 경직성을 인식하고, 보다 유연하게 만들 방안이 마련되기를 기대한다.



아파트 관련제도와 디자인의 전개과정

제도에 의해 성형된 아파트

아파트 디자인에 작용하는 법과 제도는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률부터 택지개발촉진법, 건축법, 주택법, 각 지자체 조례, 심의기준, 현상설계 지침에 이르기까지 무척 많으며, 이들은 서로 교차 작용하고 그 영향도 다각도로 나타난다. 필자는 이러한 법과 제도들이 실제 디자인에서 어떻게 작용하는지 디자인 프로세스를 통해 설명하고자 한다. 물론 디자인 프로세스는 계속해서 피드백 되고, 관련된 법과 제도도 여러 단계에서 조금씩 다르게 작용하기 때문에 ‘A이면 B’와 같이 정확하게 대응되는 구조는 아니지만 편의상 나누어 서술하기로 한다.

먼저, 건축물을 디자인할 때는 그 용도가 무엇이든지 건축물이 놓일 땅을 분석하는 것으로 시작한다. 아파트 단지를 디자인할 때는 아파트가 놓일 도시의 물리적·인문적 현황 및 미래상을 먼저 파악한 후, 이에 대응하여 계획방향을 설정하게 된다. 그런데 현재 아파트들이 지어지고 있는 많은 경우가 택지개발사업 등에 의해 조성된 신 개발지이거나, 도시재정비사업에 의한 재정비촉진지구(뉴타운 사업도 여기에 해당됨), 보금자리주택건설 등에 관한 특별법에 의한 보금자리주택지구 등이다.

이들 사업에 의해 조성된 택지는 매우 넓은데도 불구하고⁹⁾ 개발지역 전체에 대한 입체적인 계획이 분명하지 않은 상태에서 블록이 분할되고, 분할된 블록별로 현상설계가 발주되는 것이 보통이다. 지구단위계획을 통해 어느 정도의 가이드라인은 주어져지만 그렇지 않은 경우도 많으



화성시 동탄(1)지구 항공사진(자료 : Google earth)

9) 택지개발사업의 경우, 100만㎡(택지개발촉진법 제3조), 도시재정비사업의 경우 50만㎡(도시재정비촉진을 위한 특별법 제6조), 보금자리주택지구 조성사업의 경우 10만㎡(보금자리주택건설 등에 관한 특별법)를 지구로 정하고 있다.

며¹⁰⁾, 지구단위계획 조차도 개발지역 전체를 아우르는 3차원적 계획이라고 보기는 어려운 점이 많다. 따라서 설계자들은 그 도시의 미래상은 고사하고 옆 블록이 공간적, 형태적으로 어떤 구성을 취하게 될지도 모르는 상황에서 디자인을 할 수 밖에 없게 되는 것이며, 따라서 도시적 맥락에 순응한다든지, 주변과 조화되는 주택을 디자인한다든지 하는 일은 애초에 불가능하다.

다음은 건축주(혹은 발주처)가 요구하는 세대수를 어떻게 확보할 것인가를 검토하고 배치계획을 세우는 단계다. 먼저 배치형식, 주거동의 규모 및 형태 등을 검토하여 아파트 단지의 전체적인 윤곽을 잡게 되는데, 이 때 제도는 더욱 정교한 성형 틀로서 작용한다. 특히 발주처에서 제시하는 설계지침이 그 역할을 충실히 하는데, 건폐율, 단위세대 조합 수, 층수와 용적률뿐만 아니라, 주동의 길이 및 형태까지 지정한다. 이 지침을 준수하다보면 디자인은 극히 제한된 범위에서 이루어질 수밖에 없다.

배치계획을 세우는데 있어서도 마찬가지다. 먼저 지구단위계획과 건축법에서 정한 바에 의하여 블록별 단지계획을 수립 하는데, 여기에서의 문제는, 지구단위계획의 필요성을 인지하면서도 현실은 그렇지 않은데 있다. 지구단위계획 내용을 보면, 전 지구가 거의 유사한 내용으로 수립되어있다. 예를 들면, 간선도로변에 대해 주거동의 직각 배치구간지정, 근린생활시설의 단지출입구 위치에 지정, 일률적인 탑상형 배치구간, 도로의 기능과 성격을 무시한 완충녹지지정등과, 건축법에 의한 건축물의 높이제한(제60조), 대지안의 공지(시행령 80조의 2), 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한(시행령 제86조)등에 의한 건축선 등은, 설계자로 하여금 다각적인 측면에서 디자인할 기회를 차단당한다고 할 수 있다.

10) 지구단위계획은 국토의 이용 및 계획에 관한 법률에서 정하고 있는 도시관리계획이 하나로, 건축물의 용도제한, 건폐율, 용적률, 건축물의 높이, 배치, 형태, 색채, 건축선 등에 관한 계획을 포함한다.

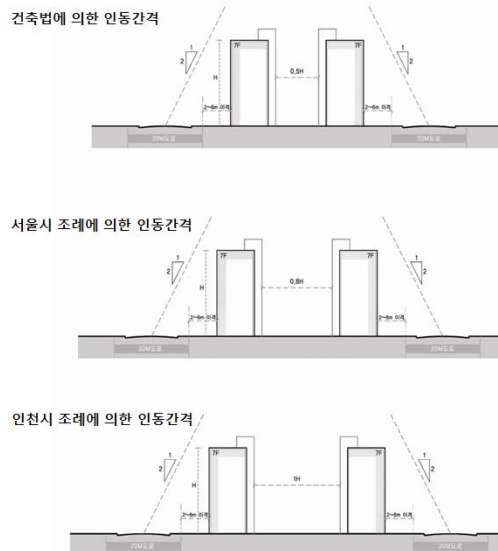


지구단위계획 내용
(자료 : N시 J지구단위계획결정도)

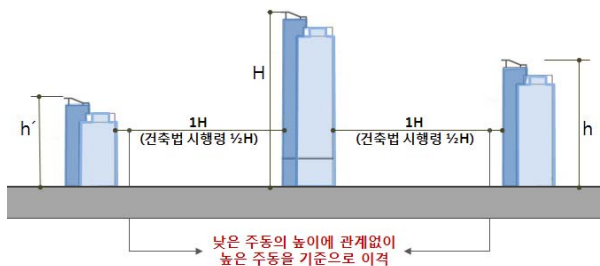


주거동 길이제한 예시
(자료 : W시 D지구 현상설계지침서 중)

단지내부라고 디자인의 폭이 넓은 것은 아니다. 단지내부에서 주동의 배치는 건축법 시행령 제86조에 의해 규정된다. 이 조항은 단위세대의 일조확보를 위해 주동과 주동사이의 거리를 일정 정도 이상 유지하도록 하는 역할을 하는데, 원칙적으로 주동높이의 1/2이상, 남쪽에 낮은 주동이 배치될 경우에는 낮은 주동의 높이를 기준으로 하도록 정하고 있다. 그런데 발주처는 지침을 통해 이 원칙을 해당 지자체의 조례에 의하도록 하여 더 강한 규제를 받게 한다. 즉, 주동높이의 1배를 이격하도록 하고, 남쪽에 낮은 주동이 위치하는 경우라도 높은 주동의 높이를 기준으로 적용하도록 하는 것이다. 요구된 용적률을 달성하면서 이 기준에 따라 디자인하려면 결국 일정한 간격의 군데막사와 같은 배치가 나올 수밖에 없다.



지자체별로 다른 인동간격기준



획일적 주동배치를 유도하는 인동간격 기준



부산 해운대 OO단지

주동 배치와 함께 외부공간을 디자인하게 된다. 각종 법과 제도, 지침에서 요구하는 밀도와 세대수 등에 만족하게 디자인하다보면, 인동간격에 의해 형성되는 외부공간 외에 그 자체가 목적이 되는 ‘지붕 없는 방’으로서의 외부공간을 별도로 디자인하기란 거의 불가능하다. 주동이 고층화함에 따라 단지 안에는 상당히 넓은 외부공간이 확보되는데, 이 공간을 디자이너가 마음껏 디자인할 수 있는 것도 아니다. 여기서는 주택법에 의한 ‘주택건설기준 등에 관한 규정’이 작용하는데, 이 규정에 의하면 300세대 이상의 아파트 단지 안에는 반드시 휴게소가 설치되어야 하고, 여기에는 파고라, 분수, 연못 등의 시설과 25명 이상이 동시에 휴식할 수 있는 의자가 확보되어야 한다. 또 50세대가 넘는 아파트 단지라면 폭 9m 이상의 어린이 놀이터가 반드시 설치되어야 한다. 단지의 위치나 거주자의 특성과는 아무런 상관이 없다.

주동 디자인으로 눈을 돌려보자. 주거동의 길이, 높이 등에 대해서는 설계 지침이 정하는 바에 의한다는 점에 대해서는 이미 설명한 바 있고, 여기서는 입면과 단위세대 공간구성에 관해 이야기하고자 한다. 주동의 길이와 높이, 입면적이¹¹⁾ 정해진 상태에서 입면을 디자인한다면 창문의 배열과 발코니의 크기와 형태 등으로 변화를 줄 수 있는데, 이마저 쉽지 않다. 발주처의 지침은 하나의 코어를 공유할 수 있는 단위세대의 수를 정해주고, 각 단위세대의 면적과 면적별 베이수를 지정해준다. 여기에 더하여 발코니 확장이 합법화되면서 확장 가능한 면적을

11) ‘주거동의 입면적은 3,500㎡이하(25층 이상의 주거동일 경우 4,000㎡로 완화할 수 있다)가 되도록 건축하여야 한다.(위반시 감점)’ - LH공사 W시 D지구 현상설계지침 중

극대화하기 위해 소비자들은 통발코니를 선호하고 발주처는 다시 그 내용을 지침을 통해 요구하는 것이다. 이렇게 전방위로 짜여진 틀 안에서 아파트 입면 다양화는 사실상 불가능하다.



서울 잠실 OO단지

다양한 아파트를 위하여

오늘의 아파트가 이렇게 경직된 모습을 가지게 된 것이 오로지 법과 제도의 탓만은 아니지만, 상당한 ‘탓’을 가지고 있는 것은 분명하다. 그렇다고 법과 제도를 모두 없앨 수는 없다. 그래서 필자는 양치기로서의 법과 제도의 역할을 제안하고 싶다. 양치기는 수많은 양들의 성격을 파악하고, 방향을 제시하고 상황에 맞게 길을 잡는다. 주거환경의 다양성을 위해서 법과 제도는 최소한의 주거환경의 질을 유지하는 기준이 되면서 큰 방향을 제시하는 역할을 담당해야 한다.

즉, 앞서 아파트 디자인을 규제하는 틀로서 문제가 된다고 예로 든 법과 제도들은 목적하는 바가 분명히 있고, 그 목적은 거주성 확보를 위해 중요한 것이다. 예를 들면 일조확보를 위해 건축물의 높이를 제한한다든지, 유사 시 대피를 위해 대지안의 공지를 확보하도록 한다든지, 대로변에 완충녹지를 지정해 둔다든지 하는 등 대부분의 법과 제도들은 주민들의 거주 성능을 향상시키고 안전을 확보하는 것을 목적으로 한다. 다만 이러한 법과 제도들이 그 목적을 달성하기 위해 디자인을 물리적으로 규정함으로써 획일적인 해법을 유도하는 것이 문제가 되므로, 법과 제도의 각 조항이 목적하는 바를 제시하고, 그것을 달성하는 방법은 건축가에게 맡김으로써 건축가가 다양한 해법을 찾고 적용할 수 있도록 유도하여 결국은 다양한 주거환경 조성이 가능하도록 하자는 것이다.

마찬가지로, 설계지침에서도 발주자의 목표를 제시하되, 그 목표를 어떻게

달성할 것인가 하는 문제에 대해서는 건축가의 몫으로 남겨둘 것을 제안한다. 예를 들면 가로활성화가 필요하다고 판단되는 지역에 대해서는 ‘가로활성화’라는 목적만을 제시하는 것이다. 그러면 건축가는 ‘가로활성화’의 의미를 나름대로 해석하고, 그것의 실현방안을 다양하게 모색하여 디자인하게 되는데, 이러한 과정을 통해 가로활성화는 ‘가로변상가’라는 일률적 해법이 아닌, 발주처에서는 미처 생각하지 못한 다양한 아이디어가 반영된 참신하고 새로운 해법으로 실현될 여지가 생기는 것이 아닐까.

법과 제도가 목적지향적(혹은 가치지향적)이고 성능지향적으로 바뀐다고 해도 주거단지 계획이전 단계인 토지이용계획이나 지구단위계획에서 너무 많은 분야의 계획내용이 지정되고, 더구나 3차원적 공간에 대한 충분한 이해가 바탕이 되지 않은 상태에서 2차원적 디자인을 통한 규제는 단지계획에서의 자율성을 매우 제한하는 결과를 낳게 된다. 모든 공간계획은 3차원적 접근이 요구되며, 이 단계에서 주택디자인과 관련된 많은 전문가의 적극적인 참여를 유도함으로써 이후 이어질 주거단지 설계와 연계하여 통합적이고 입체적인 계획이 수립되어야 할 것이다.

뿐만 아니라, 주거단지가 조성되는 지역의 특수성이 반영되어야 한다. 현재 이루어지고 있는 토지이용계획이나 지구단위계획, 주거단지계획에 이르기까지 지역적 특수성이 반영되었다고 보기 어려운 부분이 많다. 신개발지든, 기성시가지든 거의 유사한 형식의 계획이 수립되고, 주거단지가 디자인된다. 획일적 주거지를 만드는 직접적인 이유다. 대도시의 아파트단지와 읍,면단위의 아파트단지나 농어촌의 아파트 단지가 크게 다르지 않은 데에는 상위계획부터 하위계획에 이르기까지 지역별로 가지는 자연적, 인문적 환경의 차이를 크게 고려하지 않았기 때문이며, 기존 도시가 가진 환경적 특수성을 도외시켰기 때문이다. 차별화된 주거지는 3차원적으로 차별화된 계획에서 시작된다.



지역의 특수성을 살린 다양한 아파트 단지 사례들

장소에 맞는 주택디자인이 주거지 다양화의 열쇠

지금까지 주거지 중 아파트에 중점을 두고 디자인 다양화를 위한 제도 변화의 필요성에 대해 이야기 했다. 아파트가 우리 주거환경의 60% 가까이를 차지하니 아파트만 다양하게 디자인해도 우리 주거지가 획일성에서 벗어날 가능성은 충분하다. 하지만 우리 도시에 아파트만 지어지는 것은 아니고 그렇게 되어서도 안 된다. 아파트는 규모나 형태, 공간구조에서 아주 다양하게 디자인 될 수 있지만 3,4층의 연립주택이나 다세대주택 혹은 1,2층의 단독주택을 대신할 수는 없기 때문이다.

도시라는 사회 환경은 그곳에 살고 있는 사람들의 삶으로 이루어지며, 그 삶이 만들어내는 공간으로 이루어진다(물론 그 반대의 작용을 하기도 한다). 그 공간은 주택일수도 있고 길일 수도 있고 이웃한 가게일 수도 있으며, 또한 동네 공터일 수도 있다. 주택을 짓는다는 것은 이미 만들어진 그 공간 안에 작은 공간을 삽입하는 일을 하는 것임을 잊어서는 안 된다. 그래서 그 공간이 ‘요구하는’

주택의 디자인이 필요한 것이다. 작은 집을 요구하면 작은 집으로, 큰 집을 요구하면 큰 집으로 대응해야 한다. 원래 가지고 있던 공간의 깊이를 되살리고 그 공간을 영위하던 사람들의 삶의 방식을 유지할 수 있는 방향이 되어야 할 것이다.

도시를 새로이 만드는 경우라도 크게 다르지 않을 것 같다. 채워야 할 공간이 너무 넓어서 오히려 어렵겠지만 기존의 도시공간을 보면 도시민의 삶과 그것에 의해 만들어지는 공간구조를 찾을 수 있을 것이다. 여기서 힌트를 얻어 주거지 조직을 짜고 주택을 디자인하면 된다. 새롭지만 새롭지 않은 공간이 만들어질 것이고, 사람들은 새로운 환경이지만 익숙한 공간구조에 쉽게 적응하고, 필요에 따라 조금씩 고쳐가면서 그들 나름의 사회 환경, 즉 문화를 만들어갈 것이다.

법과 제도는 이런 일이 가능할 수 있도록 큰 틀을 제시하는 일을 맡아야 한다. 목표를 분명하게 설정하고, 너무 멀리가거나, 다시 돌아올 수 없는 길을 가는 경우를 제외하고는 모든 가능성을 열어두는 것이다. 목표까지 가는 길을 미리 정하고 그 길만을 강요해서는 더 수월한 길, 더 재미있는 길, 더 아름다운 길을 찾지 못 할 가능성이 높다. 세상은 급박하게 돌아가고 주거에 대한 사람들의 요구도 나날이 변하고 있는데, 틀에 박힌 제도로는 이러한 변화에 대응하기는 어려울 뿐더러 제·개정절차가 복잡한 ‘제도’라는 형식으로는 변화의 속도를 따라잡기도 힘들다. 그 ‘장소’에 대해 잘 아는 사람, 현장에 있는 사람이 가진 기동성을 활용하는 지혜가 필요하다.

We must use the skills and talents of good designers, rather than depend heavily on manuals and controls which have often failed to deliver a quality product. – ‘Towards an Urban Renaissance’ 중에서¹²⁾

12) Department of the Environment, Transport and the Regions, UK(1999), Towards an Urban Renaissance:E&FNSPON, p.40

제2부

주택공급과 주거수요

주택공급제도 전환의 필요성_김현아
수요대응형 주거유형 다양화를 위한 과제_김승배
뉴타운, 원주민의 주거안정에서 접근해야_김태섭
주택정책, 지역에서 시작하다_김재익

주택공급제도 전환의 필요성

김현아

(한국건설산업연구원 연구위원)

한국의 주택시장은 글로벌 금융위기 이후 빠른 회복세를 보이는 듯 했으나 과거와는 다른 양상을 나타내고 있다. 오랫동안 초과수요 시장이라고만 인지하였던 수도권 주택시장은 하락을 면치 못하고 있는 반면 지방 광역시들은 이미 인구 감소현상이 진행되고 있음에도 불구하고 상대적으로 높은 가격 상승세를 나타내고 있는 것이다. 이는 한국의 주택시장이 세분화되면서 지역별 경기순환주기가 달라지고 있음을 의미한다. 동시에, 단순히 인구 및 가구 증가와 총 공급 물량 등 외형적인 규모만으로 판단하였던 수요와 공급을 좀 더 미시적으로 살펴보아야만 하는 구조적인 변화가 일고 있다는 것을 시사한다.

주택의 수급을 결정짓는 미시적 요인 중의 하나로 주택공급제도를 들 수 있다. 특히 우리나라는 공공주택뿐만 아니라 민영주택에 대해서도 공급조건, 공급방법, 공급절차에 대하여 매우 구체적인 기준(주택법 및 주택공급에 관한 규칙)을 적용하고 있어 주택공급제도가 시장에 미치는 영향이 크다. 당초 주택공급제도의 도입 목적은 정책대상가구(저소득층 혹은 서민층) 또는 실수요자에게 주택을 공급함에 있어 공급질서를 확립하기 위함이었다. 이는 재고주택수가 현저히 부족하였기에 신축 주택을 무주택자에게 우선 공급해야 할 필요성이 컸기 때문이다. 그러나 공영주택이 아닌 일반 민영주택에 대해서도 이렇게 구체적인 규제를 하는 것

은 다른 국가에서는 찾아보기 어려운 매우 독특한 사례이다.

주택시장을 둘러싼 다양한 환경변화는 주택 생산 및 판매체계는 물론이고 이를 규정하는 관련 공급제도의 변화를 요구하고 있다. 특히 양적부족이 해결되고 다양한 사회·경제 환경변화로 주택의 수요(소비 패턴)가 변화되는 현 시점에서는 현행 주택공급제도는 오히려 수요자의 선택의 폭을 축소시키고 왜곡시키는 원인이 되고 있다. 이제 주택공급의 문제는 건설이라는 ‘생산’ 보다는 판매 및 유통으로 실현되는 ‘소비(이용)와 거래’의 문제이다. 따라서 신축 주택의 건설과 1차 판매위주의 현행 주택공급제도는 전반적인 주택시장의 거래와 순환, 소비자의 주거복지 증진에 부합되도록 제도 개편이 요구된다.

신규 주택(아파트)시장의 규모와 특징

신규 주택 시장(아파트)의 규모¹³⁾는 2003년 정점을 기록하고 점차 축소되는 과정에 있다. 특히 글로벌 금융위기 이후 3년 동안(2008~2010년) 평균 신규 아파트 공급규모는 약 20만호 내외 수준으로 최근 10년간 최대공급규모의 60%수준에 불과하며 2000년대 초반 공급규모 수준으로 전체 시장규모가 크게 축소되었다. 단독주택이나 도시형 생활주택 등 비 아파트 유형의 주택공급이 점차 증가하고 있는 것도 아파트 신축시장규모의 축소에 영향을 주고 있다.

신규 주택공급시장의 특징은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 위에서 제시한 바와 같이 그 규모가 점차 감소하고 있다는 것이다. 둘째, 공공부문이 확대되고 있다는 것이다. 2000년대 초반 공공과 민간의 신규 주택공급비중은 1.5 : 8.5였으나 최근에는 4.4 : 5.6으로 공공 비중이 확대되고 민간 비중은 감소하고 있다. 이는 비단 공공주택사업의 영역인 임대주택에 국한된 것이 아니며 분양주택에서도 동일하게 나타나는 현상이다. 셋째, 공급단위(아파트 단지)가 대형화¹⁴⁾되

13) 전체 주택에 대한 신축주택의 규모는 인허가 실적 데이터만 존재하고 착공실적은 통계 시계열이 짧아 부득이하게 아파트 중심으로만 신축주택시장의 규모를 살펴보았음.

14) 대규모 단지는 수요자와 공급자에게 모두 이익이 되고 있어 국내 신규 주택공급의 주요한 패턴으로 자리잡아가고 있음. 수요자는 단지규모가 클수록 관리비 절감, 커뮤니티 시설등의 운영 및 이용

고 있다. 2000년대 초반 1단지의 평균 세대규모는 약 517호였으나 2009년에는 650호 수준까지 증가하였다가 2010년 들어 598호에 이르고 있다. 단지규모의 대형화는 특히 임대주택에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데 임대주택단지의 평균 세대수는 2000년대 초반부터 600호를 넘었으나 최근에서는 700세대를 넘어서고 있다.

사업형태별 아파트 공급(분양)시장 규모 추이

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
세부 유형별 공급 실적(호)											
분양	172,216	186,755	307,827	299,834	272,127	272,350	212,016	249,965	165,930	152,457	106,295
민간	156,675	169,611	288,371	285,669	256,465	256,360	195,227	228,756	143,477	119,948	86,160
공공	5,541	7,144	9,456	14,165	15,662	5,990	16,789	21,209	22,453	32,509	4,135
임대	35,072	40,154	7,257	6,409	33,843	37,570	43,817	63,446	73,116	75,746	8,265
민간	19,235	2,333	7,229	25,884	1,802	11,378	12,615	3,059	3,557	6,174	4,551
공공	15,837	17,821	20,028	30,525	22,041	26,192	31,202	60,387	69,559	69,572	63,714
세부 유형별 비중(%)											
분양	83.1	82.3	86.7	84.2	88.9	87.9	82.9	79.8	69.4	66.8	60.9
민간	75.6	74.7	81.2	80.2	83.8	82.7	76.3	73.0	60.0	52.6	49.4
공공	7.5	7.6	5.5	4.0	5.1	5.2	6.6	6.8	9.4	14.2	11.5
임대	16.9	17.7	13.3	15.8	11.1	12.1	17.1	20.2	30.6	33.2	39.1
민간	9.3	9.8	7.7	7.3	3.9	3.7	4.9	1.0	1.5	2.7	2.6
공공	7.6	7.9	5.6	8.6	7.2	8.5	12.2	19.3	29.1	30.5	36.5

* 주: 공급실적은 분양실적 기준이며 임대는 입주자 모집공고당시의 사업계획 물량임.

* 자료: 부동산114(주)

요금 절감 등의 규모의 경제에 따른 이득이 있으며 대규모 단지일수록 주변 상권이 발달되어 근린시설과의 접근성이 높아지는 등 편익을 얻을 수 있음. 사업자의 경우에도 대규모 단지로 개발할 경우 공공시설 기부채납에 따른 인센티브의 혜택이 커지고(용적률 인센티브는 비율로 부여하기 때문에 단지규모가 클수록 면적의 혜택이 큼), 각종 부대시설에 대한 비용분담이 가능해 원가율을 낮출 수 있음.

단지 규모별 아파트 공급 규모 추이

(단위: %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
300세대 미만	11.4	18.7	18.6	22.6	19.6	12.3	13.8	13.6	10.0	5.5	7.8
300~500세대 미만	17.7	15.6	20.5	21.6	18.0	19.2	22.4	20.3	19.6	13.3	14.2
500~1000세대 미만	40.6	33.9	35.1	38.3	39.5	33.6	42.5	42.8	42.5	37.3	42.0
1000세대 이상	30.3	31.8	25.7	17.6	22.9	34.9	21.4	23.3	27.9	43.8	36.1
1단지당 평균세대수(호) (임대주택)	516.9 (674.5)	417.1 (548.5)	388.5 (664.2)	328.9 (619.1)	369.5 (595.3)	485.8 (658.4)	452.0 (588.1)	456.9 (655.4)	507.5 (638.2)	653.9 (688.6)	598.2 (726.9)

* 주: 해당년도에 입주자 모집공고를 시행한 사업지 기준임.

* 자료: 부동산114(주)

신규 주택(아파트)공급제도의 문제점

주택공급제도의 주요 내용을 수요자와 공급자 측면에서 구분하여 보면 청약제도와 분양제도로 나눌 수 있으며 각각의 문제점은 아래와 같다.

먼저 청약제도의 가장 근본적인 문제는 주택시장의 다양한 환경변화에도 불구하고 양적 공급에 치중했던 예전의 기준이 대부분 그대로 유지되고 있다는 것이다.¹⁵⁾ 주택보급률이 이미 110%수준을 나타내고 있는 지방도시의 경우에는 청약제도 및 입주자 저축제도가 유명무실해진지 오래되었다. 그럼에도 불구하고 「주택공급에관한규칙」 상의 청약제도 및 입주자 저축제도는 여전히 지방광역시에 적용되고 있다. 전체 청약관련 저축가입자의 70%가 주택청약종합저축가입자이다. 과거 입주자 저축가입자 규모는 공공주택과 민영주택에 대한 잠재적인 청약수요자를 가늠할 수 있는 주요 지표였다. 그러나 주택청약종합저축제도가 등장하면서 이러한 기능이 사실상 사라졌다. 종합저축가입자는 보금자리주택은 물론 민영 대

15) 주택공영개발이 등장(판교, 위례신도시 등)하면서 기존의 청약자격에 우선순위를 부여하는 “청약가점제”가 도입되었으며, 보금자리주택의 등장으로 신혼부부 및 다자녀 가구 등에게 주택을 우선 공급하는 특별공급제도가 추가되어 입주자 저축제도는 더욱 복잡해짐.

형 아파트까지 청약이 가능한 일명 만능 통장이기 때문에 주택시장 상황에 따라 공공 혹은 민영주택시장에 집단적으로 이동할 가능성이 높기 때문이다.

신축주택 구매시 청약자격을 얻기 위해 별도의 저축을 가입해야 하는 것 역시 이제는 불필요한 규제이다. 아울러 주택재고가 과거보다 크게 확충된 상황에서 신축 주택의 공급을 무주택자에게 우선하여야 할 명분도 크게 쇠퇴하였다. 2010년 도시근로자가구의 월평균 소득은 402만원(연 4,830만원)으로 이들이 집값의 50%를 대출받아 20년 동안 분할상환¹⁶⁾하여 구매할 수 있는 주택가격 수준은 약 3억원 정도이다.

전국 도시근로자 가구소득분위별 구매 가능한 주택가격 수준

(단위: 만원)

구분	평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
LTV 50%	29,487	8,117	13,871	17,589	20,848	23,962	27,553	31,529	36,548	44,275	70,546
LTV 30%	49,145	13,529	23,118	29,315	34,746	39,937	45,921	52,549	60,913	73,791	117,577

* 주: 소득은 2010년 2.4분기 통계청의 도시근로자 소득 분위별 평균소득

* LTV 50%, DTI 30%적용 금리는 2010년 6월 주택담보대출금리(한국은행)를 적용하였으며 20년간 원금과 이자를 분할납부하는 것을 가정하였음.

* 자료: 통계청, 한국은행

경제적 측면(가격, 소득수준 등을 고려한 구매력 기준)에서 민간 분양 주택은 무주택자보다는 교체수요자 등에게 적합하다. 2010년 현재 도시근로자 평균 소득으로 신규 아파트를 분양¹⁷⁾받으려면 전국 분양가 기준으로 최소 4분위가 되어야 하며, 수도권은 7분위 정도의 고소득자여야 25평형 신규 아파트를 분양 받을 수 있다. 따라서 첫주택 구매자의 경우에는 민영 분양주택보다는 저렴한 보금자리주택이나 재고주택 중에서 구입하는 것이 현실적인 대안이다. 반면 교체수요자 입장에서 살펴보면 이미 1주택을 보유한 소비자가 기존 주택을 처분하여 주택을 교체한다고 가정할 경우(LTV를 30%로 가정) 4분위 이하에서도 신규 분양주택의 구입이 가능(구입 가능한 주택의 규모는 25~30평 등 중소형)하다. 그러나 현

16) LTV 50%, DTI 30%적용 금리는 2010년 6월 주택담보대출금리(한국은행)를 적용하였으며 20년간 원금과 이자를 분할납부하는 것을 가정하였음.

17) LTV 50%, DTI 30%, 6월말 주택담보대출 금리 적용하여 20년 분할 상환을 가정함

행 주택청약제도는 자산의 보유 여부, 구매력과 상관없이 특정 금액의 청약저축을 가입한 기한이 오래된 무주택자에게 신규 분양주택의 청약우선권을 부여하고 있다. 청약할 수 있는 주택의 규모 역시 청약저축에 가입할 때부터 확정지어야 하며 변경하고자 할 경우 일정의 절차를 거쳐야 한다.

주택을 직접 보유하기 보다는 임차하여 거주하고픈 수요가 증가하고 있지만 임대용 주택을 공급하기 위한 임대사업자가 신규주택판매에서 완전히 배제¹⁸⁾되고 있다. 현행 「주택공급에 관한 규칙」에서 규정하고 있는 주택의 공급대상은 개인이며 1세대 1주택, 지역거주 우선 원칙이다. 즉 주택이 공급되는 지역에 거주하는 개인이 아닌 자나 사업자(혹인 기관)에게는 신축되는 주택을 직접 공급할 수 없다. 20호 이상의 주택을 공급하는 경우에는 특정 수요를 겨냥하여 맞춤형으로 건설 및 판매도 할 수 없다.

전국	소득 분위	수도권
-	1분위	-
-	2분위	-
-	3분위	-
25평형	4분위	-
25평형	5분위	-
25, 30평형	6분위	-
25, 30, 35평형	7분위	25평형
25, 30, 35평형	8분위	25, 30평형
25, 30, 35평형	9분위	25, 30평형
25, 30, 35, 40, 45평형	10분위	25, 30, 35, 40, 45평형

LTV 50% 20년 원금상환 가정시
구입 가능한 주택

전국	소득 분위	수도권
-	1분위	-
25평형	2분위	-
25, 30평형	3분위	25평형
25, 30, 35평형	4분위	25, 30평형
25, 30, 35평형	5분위	25, 30, 35평형
25, 30, 35, 40평형	6분위	25, 30, 35평형
25, 30, 35, 40, 45평형	7분위	25, 30, 35, 40평형
25, 30, 35, 40, 45평형	8분위	25, 30, 35, 40, 45평형
25, 30, 35, 40, 45평형	9분위	25, 30, 35, 40, 45평형
25, 30, 35, 40, 45평형	10분위	25, 30, 35, 40, 45평형

LTV 30% 20년 원금상환 가정시
구입 가능한 주택

다음으로 일괄 개방방식의 분양제도의 문제점이다. 도시 인프라구축이 미약하고 초과수요인 상황에서 일괄 개방방식은 다방면에서 ‘규모의 경제’ 효과가 컸

18) 만 특정 목적(조합원, 특정대상)을 위해 공급되는 사업과 미분양된 주택일 경우에만 기존 적용을 배제할 수 있음.

다. 그렇지만 수요가 감소하고 다변화되면서 대규모 단지형 일괄개발방식은 더 이상 효율적인 수단이 아니다. 이미 글로벌 금융위기 이후 수요 감소로 시장규모가 축소되는 가운데 대규모 단지형 아파트 공급시장에서는 다음과 같은 문제가 발생하고 있다.

우선 주택사업의 리스크 증가다. 단지 규모가 커지면서 준공 후 입주 완료되기까지의 소요기간이 길어지고 있다. 경기적 요인의 탓도 있겠으나 단지규모가 워낙 커진 것도 큰 이유이다. 입주완료시기가 지연되면서 공급자나 기존 입주자들의 경제적 부담이 커지고 있다.

수요자들의 니즈 반영에도 한계가 나타나고 있다. 아파트 단지가 대형화된다는 것은 다양한 평형이 하나의 단지단위로 공급되고 있다는 것이다. 최근에서는 사회적 통합(social mix)에 대한 요구가 커 단지내 분양주택과 임대주택이 결합되어 공급되는 경우도 늘고 있다. 그러나 일반 소비자들의 아파트 선호요인에 대한 조사결과¹⁹⁾에 의하면 연령이나 소득수준에 따라 신규 아파트에서 추구하는 선호요인이 각기 다른 것으로 조사되고 있다. 젊은 층일수록 소형 신규 아파트에 대한 선호가 높으며 단지의 교통여건, 보안 등 주거서비스 및 시공품질을 가장 큰 선호요인으로 꼽고 있는 반면, 연령이 높고 소득수준이 높은 수록 시공품질이나 교통여건에 대한 선호도 중요하지만 이외에 아파트 브랜드, 단지 규모, 조경이나 디자인 등을 구매의 주요 고려항목이라고 응답하고 있다.

또한 저소득층용 임대주택이 인근에 배치되는 것을 꺼려하는 경향은 더욱 심화되고 있다. 지금까지는 절대적으로 공급물량이 부족하고 수요자의 선호가 크게 세분되지 않아 대규모 단지형 개발이 수요자 공급자 모두를 만족시켰으나 주택의 양적 부족문제가 어느 정도 해소된 지금 수요자들의 선호가 세분화되고 차별화된다면 현행과 같은 획일화된 대규모 단지형 신규주택공급은 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과가 더 커질 가능성이 높다.

그렇다고 개발규모를 분할하기에는 도시 인프라 및 주변 편익시설의 확충이

19) 부동산114(주), 2010년 상반기 아파트 선호요인조사 : 수도권내 온라인 회원 1,100명(향후 3년 이내에 청약의사가 있거나 1년 이내 신규 아파트를 분양받은 사람)을 대상으로 하는 정기 설문조사임.

전제되지 못해 계획적 개발을 유도하지 못한다는 문제도 있다. 따라서 대규모 단지형으로 개발하되 단계적으로 분할 개발(분양)을 가능하게 함으로써 수요자의 요구를 수용하면서도 공급물량을 조절하는 적절한 보완수단이 필요한 상황이다.

주택공급제도의 개선방향과 과제

신축 주택의 건설과 1차 판매위주 우리나라의 주택공급제도는 주택시장의 여건변화, 주택정책의 복지 기능 강화를 위해 공급제도의 틀과 내용의 개선이 필요하다. 청약제도는 정부정책의 대상인 공공주택시장에 한하여 실시하고 그 외 민간 주택시장에 대해서는 수정하거나 폐지할 필요가 있다. 특히 민영분양 주택은 무주택자의 첫구매 주택보다는 기존 주택보유자의 교체주택 구매시장으로 그 기능을 전환시키고 중산층 이하의 서민주거 부분은 공공부분에서 주거 지원을 담당하는 등 이원화 정책으로의 전환이 요구된다. 다만 단기적으로는 기존 통장 보유자들에 대한 혼란을 최소화하기 위해 소형주택에 한해서만 현행 제도를 유지, 중대형 주택에 한해서만 폐지하는 것도 적절하다고 판단된다.

한편, 보금자리주택 등 공공주택(분양 및 임대)에 대해서는 더욱 엄격한 청약기준을 적용하여 민영주택시장의 수요층과 분리 및 단절이 필요하며 유자격자에게는 주택구매입시기를 앞당겨주고, 구입 가능한 금액으로 제공하게 해야 할 것이다. 이미 주요 외국의 공공주택은 일정 소득 수준의 이상의 계층은 아예 진입을 막고 있다. 낮은 분양가 정책도 필요하나, 안정적인 융자지원(이자지원 및 저리 장기융자, 모기지 보험 및 보증 등)도 병행되어야 할 것이다.

다음은 분양제도와 관련하여 획일화된 대규모 대량 생산 시스템을 지원하는 현행 주택공급제도는 대규모 개발의 이점을 유지하되 다양해진 수요에 능동적으로 대응해 나갈 수 있도록 개선이 요구된다. 단계별 개발이나 분할 분양, 임대사업자와 특수 수요층에게 직접 판매할 수 있게 하는 방안이 대안이 될 수 있을 것이다.

주택시장을 둘러싼 대내외 환경은 크게 변화되고 있다. 따라서 달라진 환경

을 수용할 수 있는 정책 및 제도로의 전환이 시급하다. 주택재고량이 많아지고, 민간 주택금융 여건이 개선되면서 소비자들의 주택구입 능력이 과거보다 크게 확대되었다. 또한 계층별로 매우 다양해진 주택수요(노후 주택에 대한 개선수요 및 새 주택, 규모가 넓은 주택으로의 이주수요 등)는 신축 주택시장 뿐만 아니라 기존 주택재고시장에서도 충분히 선택할 수 있는 여건이 되었다. 따라서 앞으로의 주택공급제도는 신축주택이나 재고주택 구분 없이 소비자의 주택소비와 거래, 유통의 측면에서 다루어져야 할 것이다.

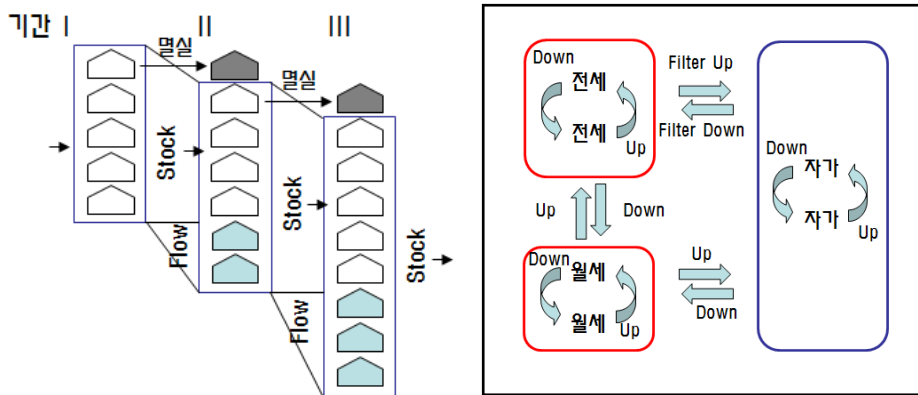
수요대응형 주거유형 다양화를 위한 과제

김승배

(피데스개발 대표)

주거는 삶을 담는 공간이라고 한다. 다양한 사회 구성원들의 삶을 담을 수 있는 다양한 주거공간이 있는 곳이 살기 좋은 곳이다. 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도로 압축 성장을 한 나라이다. 이에 따라 주거공간도 빠른 속도로 만들어 왔다. 그 결과 아파트로 대별되는 획일화된 주거유형으로 도시가 급속히 채워졌다. 아파트라는 주거유형이 여성을 가사노동의 굴레에서 벗어나게 해서 남녀평등과 보다 쉬운 사회진출의 계기를 만들어 준 측면의 평가도 있지만 몰개성화, 비인간화, 획일화 등 많은 문제점이 지적되기도 한다.

민간위주의 주택시장에서 주거유형이 아파트위주로 지어진다는 것에는 이유가 있을 것이다. 아파트가 시장에서 비용대비 편익이 크다고 받아들여지기 때문일 것이다. 따라서 아파트만 지어지는 주택시장의 구조를 이해하고 그 이해를 바탕으로 무엇을 어떻게 변경·보완해야 다양한 주거유형이 만들어지는 시장기능이 작동하는가를 살펴볼 필요가 있다. 주거시장은 그물망처럼 복잡하게 얽히고 연결된 시장경제이다. 기존 재고주택과 멸실 그리고 신규공급은 밀접한 관계가 있고 (stock & flow) 소유와 거주를 나타내는 자가, 전세와 월세시장은 상호 대체재 보완재로서 작동하고 있다 (filter up & filter down).



주거시장 구조의 개념도

이와 같이 복잡한 관계망의 주거시장에서 다양한 주거유형을 만들기 위해서는 공공부문에서 적극적으로 공급하는 손쉬운 방법이 있다. 지금까지 주택공사를 중심으로 공공부문에서 다양한 시도를 했고 일정부분 성과도 있었다. 하지만 그 효과가 민간부문으로 확산되지 못하고 있다.

주거유형이 지속적으로 다양화하기 위해서는 민간주택시장의 매커니즘 속에서 다양한 주거상품이 만들어지고 소비되어야 한다. 따라서 본 논의는 민간부문에서 다양한 주거유형이 만들어지지 못하고 있는 원인을 살펴보고 구체적이고 현실적인 대안을 찾아보고자 한다.

다양한 주거유형 공급확대의 필요성

과거 10년간 유형별 재고주택의 변화를 보면 아파트(+27%), 다세대주택(+7.2%)등이 큰 폭으로 증가한 반면 단독주택(-2.5%), 연립주택(-2.8%), 비주거용 건물(-2.2%)이 모두 감소한 것으로 나타난다. 저층 저밀도형 주거가 줄고 고층 고밀도 단지형 주거가 큰폭으로 늘어난 것이다. 이는 주택유형이 점차 아파트 위주로 단순화 하고 있어 다원화되는 사회문화적 흐름과 다르다는 것을 알 수 있다. 따라서 삶의 질 향상과 더불어 주거환경에 대한 요구도 높아지고, 인구사회구조가 급변하고 있어 다양한 주거유형의 공급확대가 필요하다.

유형별 주택재고 현황

연도 별		합계	단독주택	아파트	연립주택	다세대 주택	비거주용 건물
2000	호수	10,959,342	4,069,463	5,231,319	812,872	453,117	392,571
	구성비	100%	37.1%	47.7%	7.4%	4.1%	3.6%
2010	호수	13,883,571	3,797,112	8,185,063	503,630	1,246,486	151,280
	구성비	100%	27.3%	59.0%	3.6%	9.0%	1.1%
2000 대비	증감수	2,924,229	-272,351	2,953,744	-309,242	793,369	-241,291
	증감률	26.7%	-2.5%	27.0%	-2.8%	7.2%	-2.2%

* 자료 : 인구 센서스 2000, 2010 (통계청)

2010년 인구센서스 결과 1인가구가 총 4,142천 가구로 전체가구수의 23.9%나 차지하고 있다. 2000년 에 비해서 86.2%나 늘어 10년 사이에 거의 두배가 된 것이다. 이는 2007년 추계 가구수 3,473천 가구보다 19.3%나 더 늘어난 것이고 2020년의 예측된 수(4,109천 가구)를 넘어선 것이다. 1인 가구화는 전망치를 훨씬 넘어서 상당히 빠르게 진행되고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 이런 추세대로 라면 2020년에는 총가구수의 30%까지 차지할 수도 있다는 전망이 가능하다. 1인 가구의 증가로 가구유형이 다양화되고 저출산·고령사회, 지식정보화 시대로 진입하면서 거주자의 생활패턴이 다양해지고 주거환경에 대한 요구와 의식 또한 급격히 변화하여 이에 대응하는 새로운 주거유형이 필요하게 되었다. 게다가 외국에서의 유입인구, 공공기관의 지방분산에 따른 이동성, 단기거주수요의 증가를 고려하면 대책마련이 시급하다 하겠다.

1인가구 현황

구 분	1995 (인구센서스)	2000 (인구센서스)	2005 (인구센서스)	2010		2020 (추계)
				인구센서스	추계	
1인가구수 (천가구)	1,642	2,224	3,171	4,142	3,473	4,109
전체가구 대비비율(%)	12.7	15.5	20.0	23.9	20.3	21.6

* 자료 : 인구 센서스1995, 2000, 2005, 2010, 장래가구추계결과(2007)

규모별로 재고주택을 살펴보면 14평미만 소형주택은 총 주택수도 줄고(-187천세대, -1.7%) 총주택재고에서 차지하는 비중도 줄어(13.3%→9.1%, -4.2%point) 들었다. 이와 더불어 49평 초과 대형주택(단독주택을 포함)도 재고수(-0.6%)와 비중(-1.8%point)은 모두 줄어들었다. 이는 중형 아파트 위주의 공급현상에 따라 기존의 다가구·다세대·연립주택에서 공급되던 소형평형과 단독주택(대형)은 줄어들고 상대적으로 중형평형이 증가하고 있어 주거유형이 지속적으로 단순화 되고 있음을 알 수 있다. 따라서 규모별 주거유형의 다양화를 위해 초소형, 소형주택과 단독주택의 공급이 필요함을 알 수 있다.

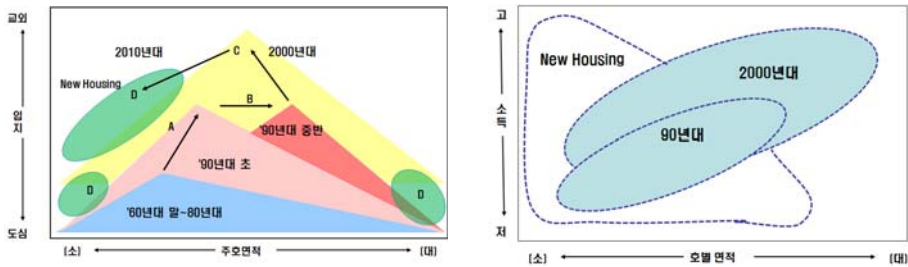
규모별 주택재고 현황

구 분		합계	14평미만	14~19평	19~29평	29~39평	39~49평	49평초과
2000	호수	10,959,342	1,455,171	3,197,587	3,969,683	1,120,444	545,080	671,377
	구성비	100%	13.3%	29.2%	36.2%	10.2%	5.0%	6.1%
구분		합계	40㎡ 미만	40~60㎡	60~100㎡	100~130㎡	130~165㎡	165㎡초과
2010	호수	13,883,571	1,267,191	4,080,204	5,899,684	1,204,192	829,434	602,866
	구성비	100%	9.1%	29.4%	42.5%	8.7%	6.0%	4.3%
2000 대비	증감수	2,924,229	-187,980	882,617	1,930,001	83,748	284,354	-68,511
	증감률	26.7%	-1.7%	8.1%	17.6%	0.8%	2.6%	-0.6%

* 자료 : 인구 센서스 2000, 2010 (통계청)

새로운 공급체계로의 전환

다양한 주거유형을 공급할 수 있는 시장기반을 만들기 위해서는 빈곳을 메워 전체를 도모하는 방법으로 주거공급 생태계를 재구축한다는 목표를 설정하고 구체적인 방안을 찾아보고자 한다. 그동안 소비자가 필요로 하는 곳에 필요로 하는 주거공간이 만들어지지 않아 수요가 있는 시장에 원활하게 공급되도록 각종 방안을 강구하여 시장활성화가 가능하다. 도심에 입지한 소형주택, 고소득 소비자의 소형주택등 공급의 사각지대를 찾아서 메워야 한다. 이런 방법이 주거유형을 다양화 할 수 있는 실천적 방법이다.



입지, 소득 및 주택규모 측면의 새로운 공급체계(New Housing) Positioning

지난 20~30년간 민간시장의 주기적인 위기와 정책변화, 시장참여기업들의 진입과 도태를 거듭하면서 다양성을 상실했고 살아남은 소수의 공급자의 공급방식에 의존하고 있는 현실이다. 따라서 현재의 공급체계에 다음과 같은 새로운 공급체계를 더해 함께 시장에 작동하도록 하는 것이 다양한 주거유형의 공급이 시장에서 자유롭게 일어날 수 있는 기반이 될 것이다. 특히 대규모 신개발, 대규모 단지, 중대형 평형, 고층 아파트 위주의 주택공급으로는 서민경제 활성화의 목적 달성에 Lead Time 장기간 소요되어 기존도심, 중소형, 중소규모, 중저층의 주택공급이 정책목표달성에 유리한 측면도 있다.

기존주택공급 체계와 새로운 공급체계의 비교

구분	기존주택공급체계	새로운 공급 체계
목표	주택시장안정화	서민경제활성화
공급주체	단순(주택업체, 시공사)	다양화
일자리창출	대형위주 제한적	소규모 참여, 광범위
위치	신도시, 신개발지	기존시가지, 도심
단지규모	중대형(수백~수천세대)	1세대~150세대
유형	단순(아파트)	다양(단독/다세대/다가구/연립)
규모	중형 대형	초소형 ~ 중형
층수	고층, 초고층	저층, 중층

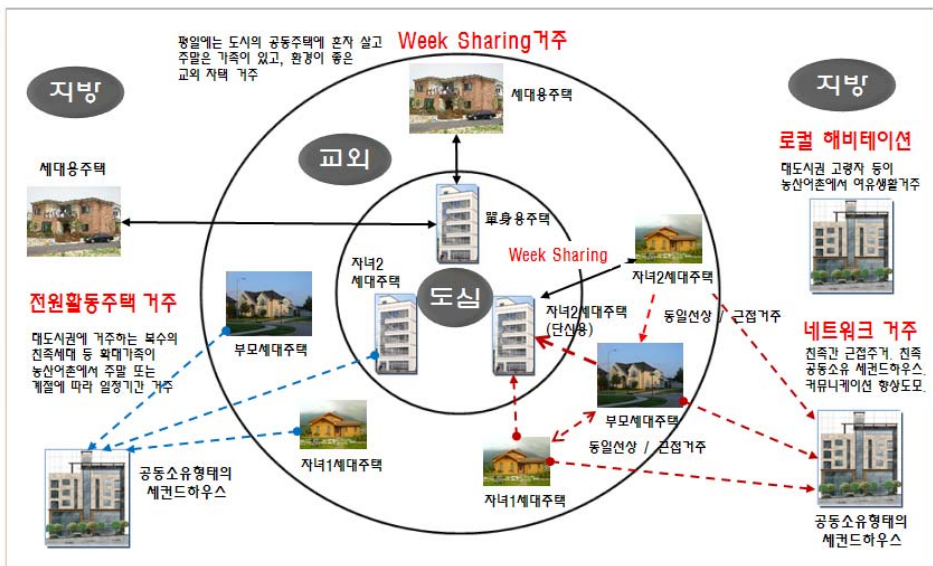
주거 서비스 공급체계의 생태계의 유지를 위하여 Stock의 멸실(사회적, 기능별)을 보충하는 공급체계의 보완이 필요하며 이를 위하여 전체를 아우르는 계획으로서 주거권역별 세부 주거유형별 총량 계획과 예측 멸실량에 대응하는 공급 계획 등을 수립할 필요가 있다. 신규공급(Flow)이 원활하기 위하여 연계시장인 재고주택(Stock)에서의 이전 및 거래가 활성화 될 수 있도록 금융(매입금융/건설금융/임대금융/임차금융/역금융) 및 세제(거래/보유/처분)의 개선이 필요하며 이를 통해 다양한 주거시장이 활성화 되고 새로운 시장참여자들의 활동공간을 넓혀줄 것이다.

또한 성격별(공공/민간), 공급자 규모별(개인/소형/중형/대형), 용도별(자기사용/매각용/임대용), 사업방식별(자체사업/신탁사업/사업위탁방식/등가교환방식/조합방식) 등 다양한 공급자가 다양한 사업방식으로 시장에서 활동 할 수 있도록 장애요인의 제거가 필요하다.

한편 저렴한 가격의 주택생산이 가능한 전방위적인 원가절감 방안이 모색되어야 한다. 각종 부담금/분담금의 합리적 조정, 소규모 주택사업에 적합한 새로운 생산시스템 마련, 지주자체사업 촉진, 정기차지권부 주택 등 토지비 부담이 적은 제도수립이 필요하다. 합리적인 주택가격이 소비를 촉진하고 다양한 주거유형의 공급이 확대될 것이다.

마치며

앞에서 언급한 세부적인 사항의 개선은 도시발전단계와 사회문화 트렌드를 반영하는 다양한 집들이 지어지기 위한 출발점이라 하겠다. 하지만 새로운 주거 문화의 실현을 위해서는 전체를 아우르면서 구체적인 비전(Compact city, Slow Town, 4都3農, 4職3遊, 4速3緩, Multi Habitation의 실현 등)을 제시하고 그 실현 방안을 만들고 정책적 대안을 만들어야 한다. 민간부문의 다양한 주거공급이 일어날 수 있는 실질적 대안을 찾아보고자 했으나 많은 내용을 짧게 언급하여 구체성이 부족한 점에 아쉬움이 남는다. 이후에도 다양한 관점에서 논의가 더 진행되어 새로운 공급체계구축이 이루어지기를 바라 마지않는다.



출처 : 일본 경제기획청중합계획국 인용 재구성

Multi Habitation의 Concept

뉴타운, 원주민의 주거안정에서 접근해야

김태섭

(주거환경연구원 연구위원)

2002년 이후 서울시를 비롯한 전국의 주요 도시는 기성시가지의 노후불량한 주거지에 대한 도시재생담론의 시대를 맞이하고 있다. 도시재정비사업은 과거부터 민간자본에 의해 사업성을 근거로 추진되었으며, 주택공급의 시급성이라는 정책논리와 맞물려 진행되는 과정에서 많은 문제점을 안고 있다.

최근 뉴타운지구에서 불거진 도시재정비사업의 문제는 도시재정비정책에 대한 근본적인 재검토를 요구하고 있다. 개발이 오히려 주민의 주거안정과 생존을 위협하는 요인으로 작용하고 있으며, 현 도시재정비 방식에 대한 전면적인 재검토를 요구하고 있다. 2011년 4월 기준으로 전국의 뉴타운 등 재정비촉진지구 지정 현황을 살펴보면 총 78개 지구의 514개 구역이며, 면적으로는 약 66,351㎡이다. 서울은 35개 지구 241개 구역에 지정되어 있다. 지금 뉴타운지구에서는 다양한 갈등이 나타나고 있다. 경기도 뉴타운지구에서는 사업포기나 주민소송, 찬반논란, 지구지정 효력 상실 등 복잡한 갈등 상태에 있다. 안양 만안지구, 평택 안정지구, 김포양곡지구 등은 뉴타운 필요성에 대한 의문으로 이미 사업을 포기한 상태이다. 서울시에서는 주민소송 중인 뉴타운이 적지 않다.

이 글에서는 뉴타운사업지구의 현황과 문제점을 검토하고, 뉴타운사업이 주민의 주거안정 측면에서 이루어져야 함을 강조하는데 목적이 있다. 서울과 경기

도 뉴타운지구 중 몇 개 지역을 사례로 뉴타운지역 주민의 입장에서 문제점을 검토하고, 뉴타운이 원주민의 주거안정 측면에서 접근해야 함을 검토하고자 한다.

뉴타운사업의 한계

2008년 이후 주택시장 침체 지속으로 사업추진 의지가 감소하고 있다. 서울 주택시장의 경우 2003년부터 2008년까지 연평균 약 7%의 주택가격 상승률을 보였으나 2009년부터는 주택시장이 안정화 현상을 보이다가 2010년 부터는 침체 상태를 보이고 있다. 서울과 수도권의 경우 주택가격 변동률이 거의 0%대로 실질 주택가격상승률은 마이너스(-)를 보이고 있다. 주택경기 침체와 가격 하락은 주택 재정비사업 추진 동인을 감소시키는 원인이 되고 있다. 주택경기 침체는 사업추진에 부정적인 영향을 미치며, 사업 추진에 따른 주민 부담 증가와 주택자산가치의 하락을 가져오게 되고 가계의 경제적 부담을 가중시키기 때문이다.

연도별 주택가격 상승률

(단위: %)

구 분	03	04	05	06	07	08	09	10	11.9
전 국	5.7	-2.1	4	11.6	3.1	3.1	1.5	1.9	5.6
수도권	7.4	-2.9	5.1	20.3	5.6	5	1.2	-1.7	0.7
서 울	6.9	-1.4	6.3	18.9	5.4	5	2.7	-1.2	0.6

* 자료 : 국민은행

뉴타운지구 주민들은 사업추진 동인으로 현재의 분담금액 뿐 아니라 주택 시장 변동에 따라 개발 후 얻게 될 자산가치 상승을 중요하게 고려한다. 2008년 이전처럼 연평균 주택가격 상승률이 5~6%이상인 시기에는 추가부담금에도 불구하고 자산가치 상승에 대한 기대가 컸다. 그러나 최근 뉴타운사업을 추진하고 있는 초기단계의 사업구역들 사례로 살펴보면 추가분담금 뿐 아니라 기대가치가 마이너스(-)인 것으로 나타나고 있다.

뉴타운사업 전후의 평균 주택가격을 고려하여 가구소득별 부담금 지불가능

성을 검토해 보면 다음과 같다. 경기도 한 도시의 저층주거지 가구의 평균소득은 270만원이고, 평균 순자산은 2억7,000만원이었다. 뉴타운사업 후 전용면적 85㎡(분양 33평)의 평균가격은 약 4억2,195만원으로 이 가격을 지불할 수 있는 능력이 있는 가구는 약 21%이고, 나머지 79%는 지불 불가능한 것으로 나타났다. 대출원금 상환은 제외하고 월이자만 상환할 수 있는 능력을 고려하더라도 추가부담금을 감당하기 위해서는 월 요구소득 수준이 251만원 이상을 만족해야 하며, 이를 만족하는 가구비율은 약 39% 정도이고, 나머지 61%는 추가부담금을 지불할 능력이 없는 가구로 평가되었다.

대출상환능력을 고려한 지불가능 소득수준 추정

(단위:만)

평균추가부담금	월이자*	월요구소득수준(만원) (DTI 30%)
14,000	75.3	251

* 주 : * 주택담보대출 이자율 : 6.45%적용

원주민 주거안정의 필요성

서울시를 사례로 재정비(예정)구역으로 설정되고 있는 저층주거지의 전월세 유형의 민간임대 현황을 살펴보면 다음과 같았다. 일반단독주택의 46.6%가 전월세로 민간임대를 하고 있으며, 임대가구수는 평균 2가구인 것으로 나타났다. 영업겸용 단독주택은 69.6%가 평균 2가구를 임대하고 있었으며, 다가구 단독주택은 100% 임대를 하고 있고, 평균 임대가구수는 3가구였다.

단독주택(자가)의 임대 현황

구 분	민간임대 가구 비율(%)	평균 전월세 임대수(가구)
일반 단독주택	46.6	2
영업겸용 단독주택	69.6	2
다가구 단독주택	100.0	3

* 주 : 서울시(2011), 서울시 저층주거지 주거실태조사

단독주택 등 저층주거지역을 재정비할 경우, 재정비에 따라 멸실되는 단독주택내 민간임대주택 멸실량은 단독주택수보다 약 2배정도 많다고 볼 수 있으며, 그 만큼 민간임대주택 주거공간이 재정비로 인해 사라지는 것이다.

개발에 따른 단독주택 민간임대 멸실량 추정

구 분	일반단독	영업용단독	다가구단독	계	현 주택 수대비
현재 주택 수	799	116	799	1714	1
민간임대가구수	744*	160**	2,397***	3,301	1.93

* 주 : $*799 \times 0.466 \times 2$, ** $116 \times 0.696 \times 2$, *** $799 \times 1 \times 3$

* 자료 : 서울시(2011), 서울시 저층주거지 주거실태조사

또한 임대수입 생존형 가구의 문제도 해결해야 할 과제중 하나이다. 안양시 만안뉴타운²⁰⁾ 주민설문조사 결과에 따르면 전체 조사가구 502가구중 약 55.6%인 279가구가 월세 형태로 임대를 하고 있으며, 월평균 임대수입은 157만원으로 조사되었다. 임대소득자의 약 35%가 현재 월평균 가구소득 대비 월세수입 비중이 50%이상인 임대수입 생존형 가구인 것으로 나타났다. 60대 이상 고령자의 경우에는 약 49%가 현재 월평균 가구소득 대비 월세수입이 50%이상의 비중을 차지하고 있었으며, 월평균 임대수입은 153만원이었다. 이처럼 임대수입 생존형 가구는 재정비에 따라 생계 위협을 받을 수 있는 가구이다. 특히 노인 자가가구 일수록 생존형 가구가 많은 것으로 나타났다.

가구소득 대비 건물(또는 주택) 임대수입 비중

(단위: %, 가구, 만)

구 분	사례수	80%이상	50%이상~80%이하	20%이상~50%이하	20%미만	모름	월평균 임대수입
전체	(279)	18.6	16.1	29.7	25.8	9.7	157
20~30대	(12)	0.0	16.7	41.7	41.7	0.0	70
40대	(57)	7.0	7.0	36.8	35.1	14.0	233
50대	(79)	12.7	16.5	34.2	22.8	13.9	123
60대 이상	(131)	29.0	19.8	22.9	22.1	6.1	153

* 자료 : 안양시(2010), 안양시 만안뉴타운사업 주민설문조사

20) 만안뉴타운은 주민반대로 2011.2월 사업취소 되었음.

상가소유자의 경우 상가임대수입이 가구소득의 80%이상 차지하는 비율이 약 30%로 매우 높게 나타났다. 임대수입이 가구소득의 50%이상 차지하는 가구도 약 45%이었다. 사례를 통해 볼 때 상가를 통해 얻게 되는 월평균 임대수입은 326만원으로 높고, 만약 재정비로 인해 상가가 철거될 경우 임대수입 단절에 따른 생계문제가 발생할 수 있음을 알 수 있다.

가구소득 대비 상가소유자 임대수입 비중 및 임대소득액

(단위: %,가구,만원)

구 분	사례수	80% 이상	50%이상~80%이하	20%이상~50%이하	20% 미만	모름	월평균 임대수입
상가소유자 계	(76)	30.3	14.5	27.6	18.4	9.2	325.7
상가/점포 주택	(56)	30.4	17.9	28.6	17.9	5.4	231.3
상가/점포	(20)	30.0	5.0	25.0	20.0	20.0	626.9

* 자료 : 안양시(2010), 안양시 만안뉴타운사업 주민설문조사

서울시의 사례로 보면 재정비 사업전 저층주거지에 거주하는 가구의 평균 주택규모는 76.5㎡이며, 재정비 후에는 평균 85㎡로 바뀐다. 주택가격은 재정비 전에는 약 3억4천만원에서 재정비 후에는 약 5억원 정도로 상승하게 된다. 이에 따라 재정비후 거주민의 요구소득수준은 월 이자 부담만을 고려할 경우에도 약 1.5배 정도 상승하게 된다. 재정비전에는 거주민의 평균 가구소득이 243만원으로 저소득층의 주거공간으로 역할을 하였으나 재정비후에는 중산화 가능 계층 이상을 위한 주거공간으로 역진 현상이 발생할 수밖에 없는 변화가 일어나는 것을 알 수 있다.

재정비 전후 주택가격 및 요구소득수준

구 분	재정비 전 (저층주거지)	재정비 후 (아파트)
평균 주택면적(전용)(㎡)	76.5	85.0
평균 주택가격(만원)	34,000	50,000
거주가구 평균소득(만원)	243	358

재정비후 거주민의 요구소득수준 추정

(단위: 만원)

주택가격	평균 자기자본	대출	월이자*	월요구소득수준 (DTI 30%)
50,000	30,000	20,000	108	358

* 주 : * 주택담보대출 이자율 : 6.45%적용

실제로 서울시의 시범뉴타운지구인 길음 뉴타운의 사례를 통해 주민 재입주 실태를 살펴보면 다음과 같다. 길음2구역은 입주후 실제로 거주하지 않고 전세로 대여한 가구를 포함하여 약 26.8%가 재입주 하였고, 길음4구역은 24.4%, 길음5구역은 22.6%가 재정착을 한 것으로 나타났다.

원주민 재정착률(가옥주)

구 분	사업전(세대)	원주민 재정착(세대)	재정착률(%)
길음2구역	1,120	300	26.8
길음4구역	947	231	24.4
길음5구역	318	72	22.6

* 자료 : 김태섭 외(2010.4), 우리시대 희망찾기 : 주거신분사회, 「창비」 208.

* 주 : 서울시, 입주후 전대자 포함

길음2구역 사례를 통해 세입자의 재입주율을 살펴보면 사업 전 총 1,359가 구 중 임대아파트 입주신청 198세대로 세입자 재입주율은 약 14.5%로 나타났다. 정비사업 완료 후 재입주하여 실제 거주하는 가구는 전반적으로 10%대일 것으로 추정된다. 대부분의 원주민들은 비자발적으로 새로운 주거지를 찾아 이주해야 하는 변화를 겪게 된다.

세입자 재정착률

구 분	사업전(세대)	세입자 재정착(세대)		재정착률(%)
길음2구역	1,359	입주신청	198	14.5(198/1,359) 23.6(198/838)*
		주거대책비	640	
		부적격판정	521	

* 자료 : 서울시, 김태섭 외(2010.4), 우리시대 희망찾기 : 주거신분사회, 「창비」 208.

* 주 : *부적격판정가구 제외시

마치며

이 글은 최근 논란이 되고 있는 뉴타운 사업이 주민의 주거안정 측면에서 이루어져야 하는 당위성을 찾고자 뉴타운지구 주민의 생존 및 삶과 관련된 몇 가지 문제를 검토해 보았다. 대부분의 뉴타운지구에서는 뉴타운사업이 누구를 위한 사업인가라는 근본적인 질문이 제기되고 있으며, 사업초기에 정보제공 부재로 인한 오해로 시작된 불신이 사업이 현실화 되는 과정에서 주민소송, 찬반논란, 사업 포기 등의 다양한 갈등 유형으로 나타나고 있다.

뉴타운지구 등 재정비사업 구역에 살고 있는 가구는 다른 지역에 비해 평균 소득과 순자산, 주거실태 등이 낮다. 뉴타운사업으로 주민이 부담하는 추가부담금은 감당하기 어려우며 가구의 평균소득과 자산으로 고비용의 신규아파트를 지불할 수 있는 능력이 있는 가구는 그리 많지 않다. 특히 임대수입에 의존하는 가구와 노인 가구, 영세조합원의 문제, 세입자와 상가세입자의 문제는 뉴타운사업을 추진하는데 있어 커다란 갈등요인이 될 수 있다. 현재와 같은 사업구조 하에서는 주민의 경제적 부담과 불편이 너무 커 주거안정을 이룰 수 있는 뉴타운사업이 불가능하다고 판단된다.

따라서 정부는 뉴타운사업지구 주민의 공적부담금을 완화할 수 있는 방안과 주민의 부담능력을 고려한 주택공급, 임대수입에 의존하는 생존형 가구의 문제 해결, 세입자 등을 위한 소형 저렴주택 확보 정책 등 다양한 정책목적을 고려하여 뉴타운사업을 추진해야 한다. 원주민의 주거안정을 가장 중요하게 고려하는 정책접근이 요구된다.

주택정책, 지역에서 시작하다

김재익

(계명대학교 도시공학과 교수)

주택정책에 있어 중앙정부는 모든 국민의 주거안정을 목표로 하되, 일반국민에 대해서는 주거생활의 질적 향상을, 주거약자에 대해서는 기본적 주거생활을 보장하는데 초점을 둔다. 지방정부도 중앙정부와 보완적인 관계를 유지하면서 지역민의 주거안정 도모한다. 그러나 그 구체적인 역할은 중앙정부와 다른 점이 있다. 즉, 중앙정부는 전국적 주거정책 수립 및 지방정부에 대한 주택정책 가이드라인을 제공하고 자원분배 및 공급에 초점을 두는데 비해, 지방정부는 지역 맞춤형 주택정책의 수립 및 집행을 중시한다.

우리나라의 주택정책은 중앙정부 주도하의 수도권위주의 정책으로써 특히 서울-인천-경기 지역의 주택시장에 초점을 두어 왔다. 주택정책의 관심은 지리적으로 서울특별시의 강남3구-버블세븐지역-수도권 등의 순으로 집중되었고, 나머지 지역은 소홀히 취급한다는 비판이 계속 제기되어 왔다. 또한 공급위주의 주택정책으로써 공급목표를 설정하고, 이를 완수하는 방식을 구사함으로써 주거의 다양성을 확보하지 못하고 있다. 목표완수를 용이하게 하기 위하여 대규모 획일화된 아파트 위주의 주택공급으로 특징지어 진다.

공급위주의 주택정책은 소유의 편중과 시장가격의 왜곡 등 수요측면에서 커

다란 부작용을 초래하였고, 이로 인하여 계층별 수급불균형이 발생하면서 주택매매가격과 임대가격을 폭등 및 폭락을 거듭하는 등 시장불안요인으로 작용하기도 하였다. 특히 중앙정부가 주도하는 주택정책은 하위시장으로 구분되어 작동하는 주택시장의 특성을 충분히 반영하지 못함으로써, 전국시장과 지역시장의 괴리가 발생할 경우 정책의 엇박자가 유발되고 수급불균형 등의 부작용이 발생하게 된다. 이 부작용은 미분양주택 문제와 주택(임대)가격 폭등 등의 형태로 나타난다.

우리나라의 주택정책은 중앙정부와 지방정부가 역할을 분담하는 일반적인 형태라고 할 수 없다. 특히 지방정부는 중앙정부의 전국적 가이드라인과 제대로 된 재정적 지원을 받지 못하고 있어 구체적인 정책실행을 주도하지 못하고 있는 실정이다. 지방정부는 주민의 주거안정과 주거생활의 질적 향상을 위하여 지역주택문제의 특성을 파악하고 이에 걸 맞는 정책의 수립 및 집행 등 적극적으로 제 역할을 다해야 할 것이다.

지방주택정책의 문제점

정부는 수도권 위주의 주택문제 해결에 초점을 둔 주택정책을 시행하여 왔고 지방의 주택문제는 별다른 관심을 보이지 않아 왔다. 이에 따라 지방의 주택문제가 수도권과 상이할 경우 지방정부는 지역실정에 맞지 않는 역행적 주택정책에 직면하게 된다. 예컨대 수도권의 주택가격이 급등하고 지방의 주택가격이 하락할 경우, 수도권에는 시장안정대책, 지방에는 수요촉진대책 등 각기 다른 대책이 요구된다. 그러나 현실은 이러한 지역적 차이를 제대로 반영하지 못하고 있다. 시장안정 혹은 경기촉진을 이유로 주택시장에 개입하되, 모든 지역과 계층에게 유사한 방식이 적용되는 수단을 동원함으로써 정책의 효과성과 공평성에 심각한 괴리가 발생하고 있다.

따라서 시장기능에 의존하면 주거문제가 해결되지 않는 계층에 대해 ‘시장친화적’ 정책수단을 적용한다거나 스스로 주거문제를 해결할 충분한 능력이 있는 계층에 대해 주거불안계층에 적용해야하는 혜택을 부여하면 사회적 공평성 문제

가 제기될 수밖에 없다. 현 정부의 주택정책의 주요 내용 중의 하나는 내집 마련을 통한 주거안정 도모인데 이를 성취하기 위해 임대주택 물량을 줄이면 무주택자에게 불리하게 작용할 수밖에 없다. 즉, 주거약자에게 불리한 상황을 창출하는 것이다. 이러한 정책은 집 살 능력이 없는 서민계층에게 돌아갈 혜택을 집살 능력이 있는 계층에게 전환시키는 것으로 해석될 수도 있다.

한편 집값거품 붕괴에 대해서는 초미의 관심을 집중시키지만, 집값거품으로 고통 받는 서민은 외면하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 주택시장에서 ‘가진 자의 여유’가 사라지는 것은 위기이지만, 주거지가 ‘없는 자’의 갈급함은 정부가 나서지 않아도 해소될 것이라는 방관자의 자세는 주택정책 우선순위상 주택이 전도된 것으로 받아 들여 질 수 있다.

우리나라에서 지방자체체가 실시된 지 15년이 지났으나, 주택정책 분야는 지방정부의 주도하에 지역실정에 맞는 주택정책을 수립하거나 시행하지 못하고 있다. 서울특별시의 시프트(장기전세주택) 등 극히 제한적인 예외를 제외하면 지역주택정책은 존재하지 않는 실정이다.

지방정부의 지역주택시장에 대한 의무는 주택법에도 명시되어 있고, 실제 지역실정에 맞지 않는 중앙정부의 주택정책에 대한 피해 방지책도 강구할 의무가 있다. 주택법이 규정한 지방정부의 주택정책 의무는 다음과 같다. 즉, 국가 및 지방자치단체는 쾌적하고 살기 좋은 주거생활을 할 수 있도록 해야 하는데, ① 주택시장의 원활한 기능 발휘, ② 주택산업의 건전한 발전, ③ 주택의 공평하고 효율적 공급, ④ 주택의 안전한 관리, ⑤ 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 우선적 공급 등을 달성하기 위하여 주택정책을 수립·시행토록 의무화하고 있다.

이러한 의무규정에도 불구하고 지방에서는 지방주택정책에 대한 개념도 희박하고 책임감과 권한도 없는 경우가 허다한 실정이다. 이러한 현실은 주택문제의 특징이 지역마다 다르다는 사실에 근거하면 지방정부는 중앙정부의 일방적·획일적 주택정책으로 인한 문제를 제기하고 지역 특성에 맞는 해법을 제시해야 하지만 실제로는 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 지방정부는 지방의 주

거특성을 파악하고 이에 근거한 지역 주택정책의 방향을 제시함으로써 지역의 재
생과 발전을 도모하여 할 것이다.

지역주택시장과 수도권 주택시장의 차이로 인한 정책의 부조화가 심각한 실
정이다. 실제로 주택가격 수준과 가격의 변동추이, 주거비와 소득 등 지역별로 큰
차이가 난다. 예컨대 수도권의 주택가격 상승률은 물가상승률보다 훨씬 높지만,
일부 지방도시의 경우 주택가격 상승률이 물가상승률보다 낮은 특징이 있다. 최
근 대구광역시, 부산광역시 등 지방의 주택가격은 수도권의 추세와 정반대의 움
직임을 보이지만, 수도권(특히 강남3구) 위주의 주택시장 활성화 정책이 지방에
그대로 적용되고 있다(아래의 표 참조).

연도별 주택매매가격지수 (2005=100.0)

구 분	전국	서울	경기	대구	경북
2004	99.2	98.2	99.3	97.0	99.2
2005	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2006	106.2	110.3	111.0	105.0	104.0
2007	115.7	126.3	130.9	104.1	107.1
2008	120.4	135.2	136.7	102.5	107.3
2009	120.7	136.1	134.6	99.3	105.0
2010	123.0	134.5	131.4	100.7	105.1
2011.6	128.3	135.4	133.0	105.6	108.1

* 자료: 국민은행

이러한 지역주택시장의 특성은 중앙정부의 획일적 정책에 대한 능동적이면
서 효과적인 대응책이 요구되도록 한다. 이러한 의미에서 지방정부는 기본적으로
지역주택시장의 특성을 파악하는 장치를 상시 가동할 수 있어야 한다. 그러나 대
부분의 지방정부는 주거빈곤 가구를 위한 주택을 혐오시설로 인식하고 있다. 또
한 주거빈곤 가구에 대한 관심이 없기 때문에 구체적이고 실행 가능한 대안을 강
구하지 않는 실정이다.

지방정부 주도의 주택정책의 수립과 집행이 필요하다

지방의 주거특성을 감안하면 중앙정부 차원의 획일적 주택정책을 지역에 그대로 적용할 수 없다. 지방정부는 모든 주택개발행위의 허가 당사자로서 그 결과에 대해서도 책임이 있기도 하다. 지역주택정책을 지방정부가 주도하는 세계적 추세를 감안하면, 우리나라 지방정부의 지역주택상황에 대한 관심과 아울러 효과적인 정책수립기반을 시급히 마련하여야 할 것이다.

지역민의 다양성과 주거수요의 다양성에 걸맞게 주택매매가격, 주택임대료, 주택유형, 주택규모 등의 측면에서 지불능력에 걸 맞는 다양한 주택을 공급해야 할 것이다. 특히 인구감소-가구수 증가 및 이에 따른 가구당 인원수 감소 추세를 반영하는 주택공급정책의 수립 및 집행이 요구된다. 이러한 관점에서 기존에 수립한 주택기본계획 혹은 주택종합계획을 실현가능하도록 재수립할 필요가 있다. 도시기본계획에서 계획인구를 설정함에 있어 과학적 모형에 의거하여 객관적으로 추정하기 보다는 정치적으로 상향 설정되어 온 경향이 있다. 주택기본계획도 이 계획인구를 기준으로 수립되면 주택수요가 과대평가될 수밖에 없다. 지금이라도 지방정부의 주도하에 장단기별 실현가능한 주택정책의 목표를 설정하고 로드맵을 만들어 주택건설업체가 공급전략을 수립하는데 도움을 주어야 한다. 또한 도시개발의 밀도와 입지 등을 결정할 때 그 기준은 무엇이며 장기적으로 어떤 형태의 도시개발로 유도하고자 하는지 확고한 비전을 마련해야 할 것이다.

주거불안계층에 대한 대책, 특히 주거빈곤 계층에 대한 지역주택정책이 마련되고 실행되어야 할 것이다. 대부분의 지방은 주거혼잡지표, 주거가용성지표 등의 측면에서는 국제적 기준을 상회하는 등 주거조건이 크게 개선되어 왔다. 이같은 전반적 주거조건 개선에도 불구하고 아직도 많은 가구가 주거빈곤 상황에 놓여 있는 것이 엄연한 현실이다. 그러나 이들의 주거조건 개선을 위한 로드맵이나 주택정책이 없는 실정이다.

주거문제를 산업적 관점으로 접근하지 말아야 할 것이다. 중앙정부는 차치하더라도 지방정부 중에서도 주택문제를 주택건설업 혹은 부동산업이라는 관점으

로 보아 안정화 방안만을 추구하는 곳이 많다. 예컨대 대구광역시의 주택정책 기조는 주택정책 자체가 존재하지 않은 가운데 다주택 보유자에 유리한 조세제도 건의, 국민임대주택 건설에 대한 반발 등 주거불안계층에 대한 주거안정 도모와는 상반된 행태를 취하고 있다. 지역민의 주거생활 안정을 통한 삶의 질 향상이라는 본래의 목적을 부인하지 않는다면 지방정부의 주택정책은 자력으로 안정적 주거생활을 영위하기 어려운 계층의 주거안정에 최우선 순위를 부여하여야 할 것이다.

지방정부는 중앙정부의 주택정책과 보완관계를 유지하되, 이를 위하여 능동적으로 중앙정부의 주택정책 수립에 지역의 특성과 실정을 반영토록 하고 개선을 요구할 의무가 있다.

환경의 가치가 높이 평가되고 이것이 지역의 경쟁력과 직결되는 오늘날의 추세를 감안하면 주택을 공급하되 설계, 입지, 자재, 자원사용의 관점에서 환경적으로 건강하도록 유도하여야 할 것이다. 이를 위하여 일반 주택개발이나 무주택자의 부담을 경감시킬 수 있는 주택개발에 대하여 입지(housing location), 주거의 다양성(housing diversity), 주택설계(housing design) 등에 관한 원칙(principles)과 행동수칙(action steps)을 설정하고 실행하는 것도 좋은 접근방안이 될 수 있다(Seattle Office of Housing, 2004).

마치며

지방의 주거조건 및 주택시장 여건이 변하고 있다. 지방의 주거상황은 그동안의 공급위주의 주택정책에 힘입어 주거혼잡지표, 주거가용성지표, 주거안정성지표 등 모든 면에서 크게 개선되었다. 한편 1-2인가구의 급증 등으로 가구 수가 증가하면서 가구당 평균인원수가 3명 이하로 감소하는 등 주택수요를 결정하는 여러 가지 요인들이 급변하고 있다. 이러한 변화 속에서도 한쪽에서는 팔리지 않은 중대형주택이 넘치는가 하면 다른 한편에서는 인간다운 생활에 필요한 최소한의 주거조건에도 미치지 못하는 주택에 거주하는 가구가 많다는 사실은 보다 체

계적인 주택정책이 필요함으로 입증하는 현상이다. 그러므로 각 지방정부는 주택정책의 관점에서 어떤 기능을 하였으며 또 앞으로의 어떠한 계획으로 지역민의 주거생활을 안정시키고 향상시킬 것인가를 고민해야 할 때이다.

이를 위해서는 무엇보다 지역실정에 맞는 주택정책의 수립과 집행에 대한 관심부터 가져야 할 것이다. 주택보급률이 100%에 이르면서 주택정책의 방향이 공급위주에서 분배 및 주거복지 위주로 전환되어야 한다는 공감대가 형성되어 있다. 그러나 중앙정부는 여전히 효율성과 소유위주의 주택정책을 유지하고 있으며 지방정부는 주택정책에 대한 관심이 낮고 능력도 없어 보이는 실정이다. 이를 타개하기 위하여 지방정부는 장단기 계획을 수립하여 주거빈곤 가구는 물론 모든 시민의 주거측면의 삶의 질 향상을 도모해야 할 것이다. 또한 지역주택시장에 대한 정보를 직접 혹은 간접 경로를 통하여 창출·제공함으로써 시장기능이 원활하게 작동하도록 도와주어야 할 것이다.

궁극적으로 주택문제를 단순히 보금자리의 확보라는 차원에서 벗어나 건강한 도시의 건설과 삶의 질 향상이라는 보다 글로벌하고 차원 높은 정책발상을 가져야 할 때이다.

제3부

우리 주거의 현주소

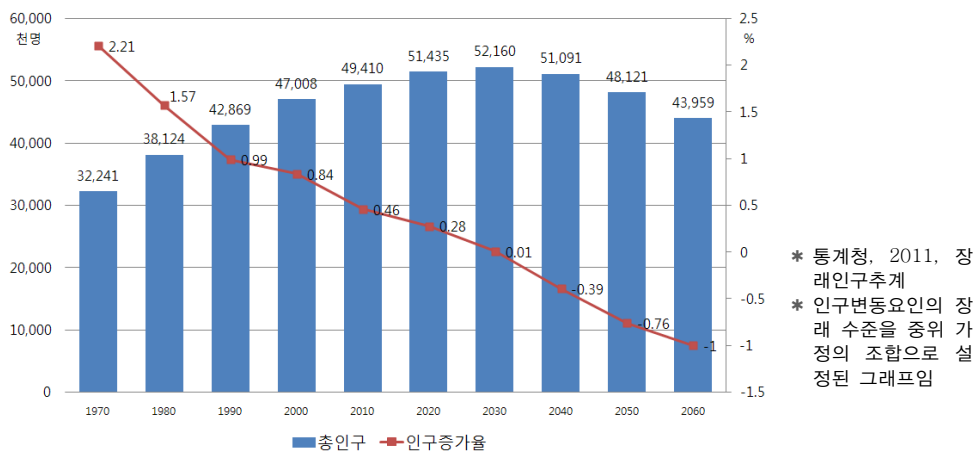
인구 및 가구
주거수준
주택공급과 재고
주거수요

1. 인구 및 가구

1 인구전망

□ 인구추이

- 총인구는 2010년 4,941만명에서 2030년 5,216만명까지 성장, 이후 감소하여 2060년에 4,396만명 수준
- 인구성장률은 2010년 0.46%, 2020년 0.28%, 2031년부터 마이너스 성장을 시작, 2060년 -1.0% 수준



지표	가정		1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	
총인구 (천명)	중위	전체	25,012	32,241	38,124	42,869	47,008	49,410	51,435	52,160	51,091	48,121	43,959	
	고위	전체								53,176	56,090	57,147	56,611	54,783
	저위	전체								49,824	48,268	45,167	40,272	34,469
인구 성장률 (%)	중위		—	2.21	1.57	0.99	0.84	0.46	0.28	0.01	−0.39	−0.76	−1.00	
	고위									0.66	0.40	0.04	−0.21	−0.42
	저위									−0.15	−0.44	−0.86	−1.35	−1.66

* 인구추계에 미래의 불확실성을 반영하기 위해 장래 인구변동요인(출산, 사망, 국제이동) 수준을 중위·고위·저위로 설정

* 출처 : 통계청, 2011, 장래인구추계 보도자료

□ 연령계층별 구성 추이

- 0~14세 유소년인구는 2010년 798만명(16.1%)에서 2016년까지 1백만명 이상 급감, 2060년 447만명으로 2010년의 56% 수준으로 감소
- 65세이상 고령인구는 2010년(545만명)에 비해, 2030년 2.3배(1,269만명), 2060년 3배(1,762만명)이상 증가



(단위 : 천명)

연령별	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
계	32,241	38,124	42,869	47,008	49,410	51,435	52,160	51,091	48,121	43,959
0~4세	4,548	4,034	3,203	3,260	2,282	2,259	2,136	1,704	1,541	1,464
5~9세	4,630	4,458	3,843	3,521	2,496	2,284	2,219	1,919	1,573	1,501
10~14세	4,531	4,459	3,927	3,130	3,198	2,246	2,220	2,095	1,669	1,508
15~19세	3,269	4,520	4,442	3,842	3,467	2,454	2,236	2,166	1,869	1,529
20~24세	2,569	4,093	4,342	3,854	3,210	3,225	2,259	2,230	2,102	1,672
25~29세	2,336	3,073	4,327	4,353	3,792	3,577	2,527	2,301	2,229	1,922
30~34세	2,238	2,525	4,135	4,248	3,866	3,268	3,257	2,279	2,248	2,117
35~39세	1,867	2,280	3,042	4,273	4,262	3,767	3,524	2,488	2,267	2,195
40~44세	1,467	2,179	2,478	4,020	4,240	3,817	3,208	3,199	2,240	2,211
45~49세	1,272	1,756	2,167	2,921	4,267	4,221	3,727	3,491	2,470	2,252
50~54세	1,017	1,325	2,022	2,366	3,885	4,211	3,799	3,203	3,203	2,248
55~59세	846	1,130	1,590	2,006	2,791	4,226	4,202	3,732	3,510	2,492
60~64세	659	836	1,157	1,817	2,202	3,797	4,155	3,783	3,210	3,226
65~69세	429	624	901	1,381	1,847	2,658	4,086	4,118	3,694	3,502
70~74세	312	426	599	922	1,558	1,995	3,531	3,945	3,651	3,135
75~79세	150	228	393	608	1,087	1,527	2,289	3,623	3,753	3,437
80세이상	101	178	302	483	961	1,904	2,786	4,815	6,894	7,548

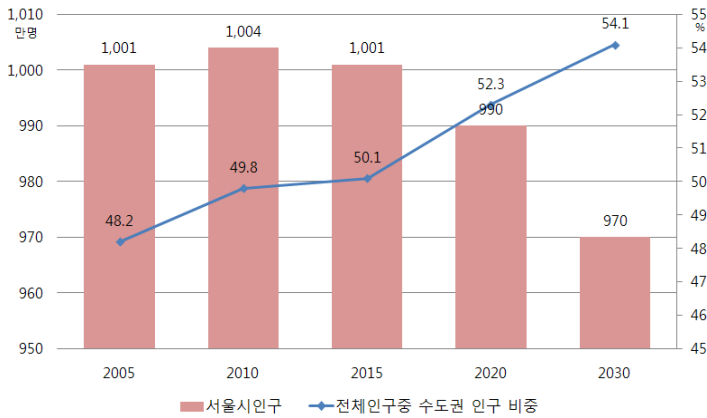
* 인구는 국적에 관계없이 국내에 거주하는 인구임(외국인도 포함)

* 인구변동요인(출산, 사망, 국제이동)의 장래 수준을 중위, 고위, 저위로 설정 인구성장(규모) 시나리오 중에서 중위 가정의 조합으로 설정된 자료임

* 자료 : 통계청, 2011, 장래인구추계

□ 서울 및 수도권 인구 추이

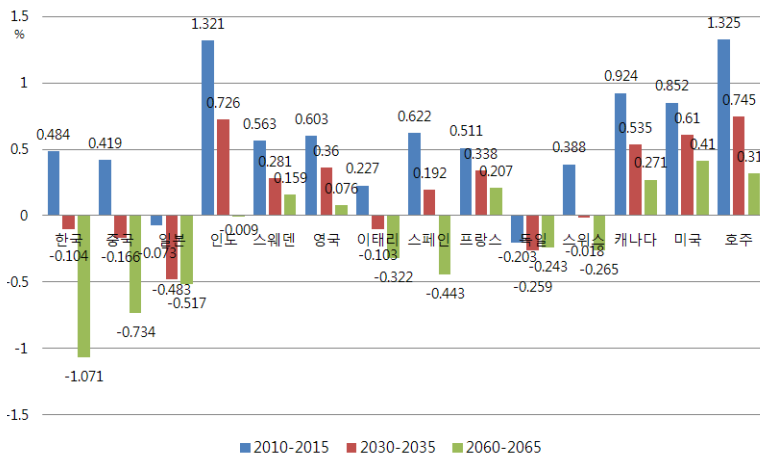
- 서울 인구는 2010년 정점(1,004만명)에 도달한 뒤 2011년부터 감소
- 우리나라 전체 인구는 2018년부터 감소하지만 인천·경기 인구는 2030년까지 계속 늘어나며, 그 결과 수도권 인구는 2011년부터 전국 인구의 50%를 넘어서게 됨



* 통계청, 2007, 시도별 장래인구추계

□ 주요 국가 인구 성장률 추이

- UN 인구추계에 따르면, 2030년 전후 주요 국가들이 저성장 또는 마이너스 성장 단계에 진입
 - 2010년대: 일본과 독일 마이너스 성장
 - 2030년대: 한국, 스위스, 중국, 이태리 등 마이너스 성장
 - 2060년대: 인도와 스페인 등 마이너스 성장



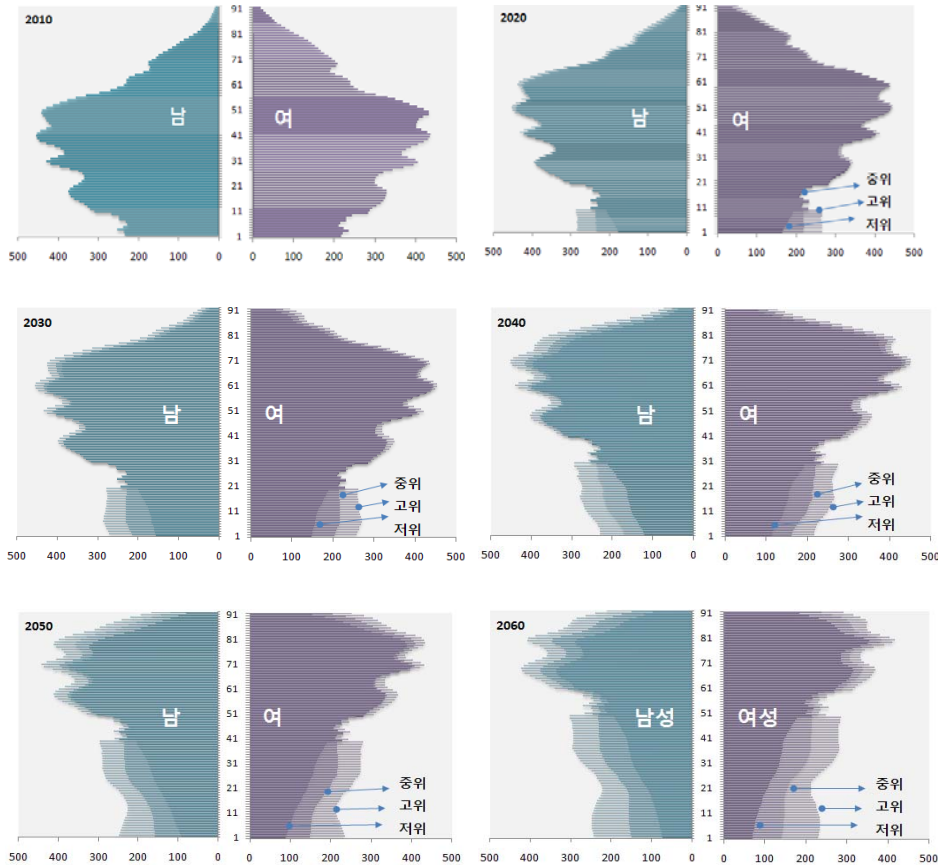
* UN (2010), 「World Population Prospects : The 2010 Revision」

* 통계청, 2011, 장래인구추계 (2060~2060)

* World Population Prospects 2010은 2100년에 전 세계가 대체출산율 수준 (2.1명)으로 수렴할 것을 전제로 추정

□ 중위연령, 40세 미만 및 40세 이상인구 추이

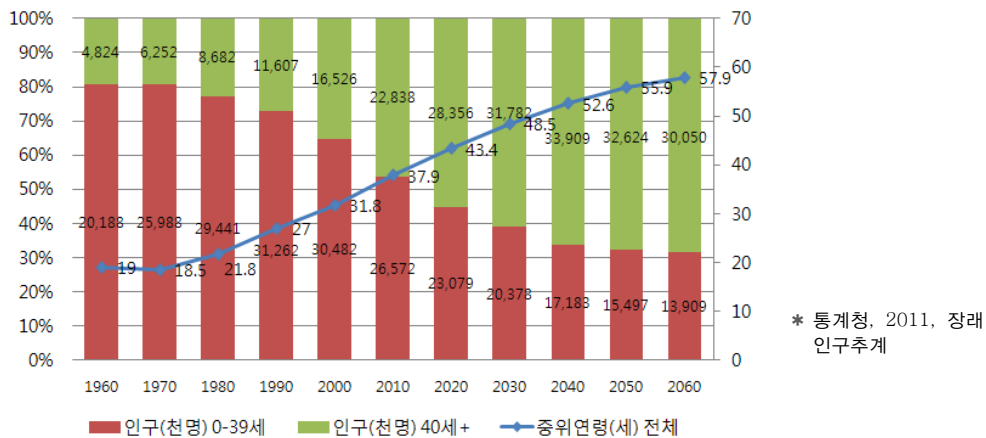
- 인구피라미드는 2010년 현재 20대 이하가 전체인구의 37.3%, 30~50대는 47.2%, 60대 이상이 15.5%로 중간 연령층이 많은 종형 구조
- 2060년에는 20대 이하는 21.8%로 감소하는 반면, 60대 이상이 47.4%로 가장 큰 비중을 차지하는 역삼각형의 항아리 구조로 변화



* 출처 : 통계청, 2011, 장래인구추계 보도자료

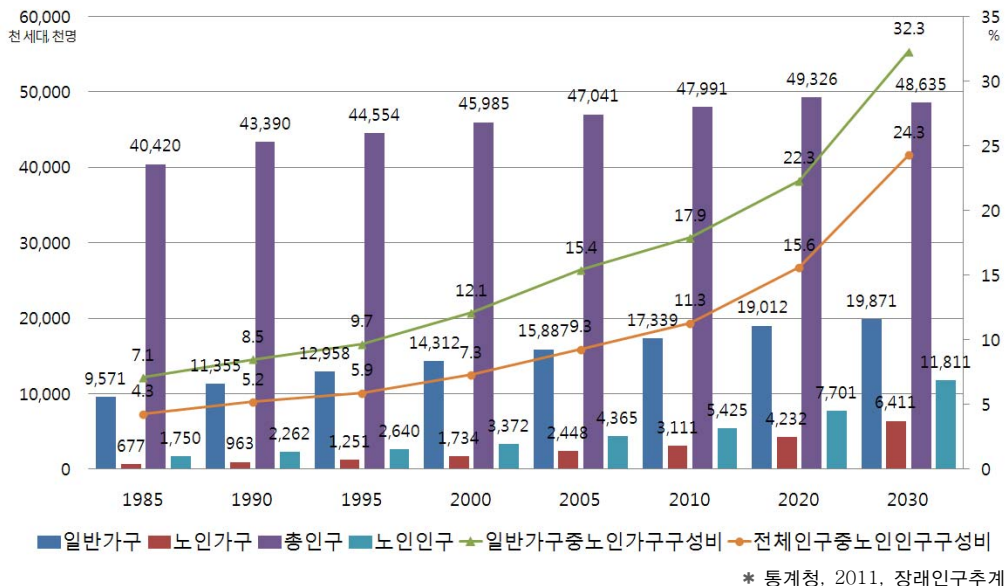
□ 중위연령, 40세 미만 및 40세 이상인구 추이

- 중위연령은 2010년 현재 37.9세에서 2030년 48.5세로 10세가량 증가, 이후 증가 속도는 둔화되나 2060년에는 57.9세까지 높아질 전망



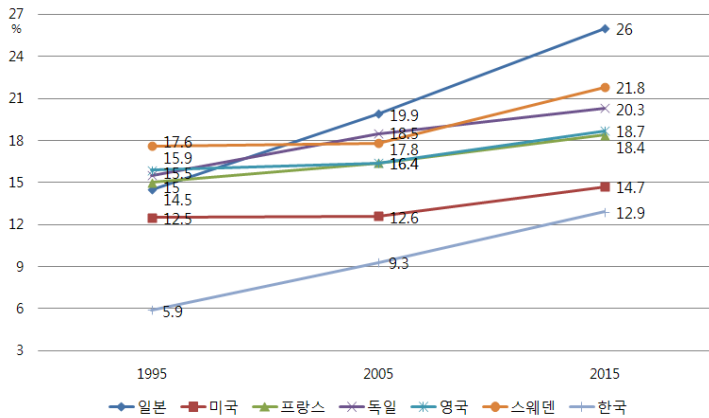
□ 고령자 가구 및 인구 추이

- 고령자만으로 구성된 고령자가구비율은 1980년부터 2005년 사이 2.1%에서 10.9%로 5.2배 급증한 반면, 동 기간 중 고령자인구비율은 3.9%에서 9.9%로 2.5배 정도 증가



□ 주요 선진국의 고령화를 추이

- 1995년 주요 선진국의 고령화율은 스웨덴이 17.6%로 가장 높았으며, 우리나라는 5.9%의 고령화율을 나타냄
- 2015년 미국·유럽에 비해 일본이 26.0%로 높은 고령화율을 나타내며, 우리나라도 12.9%로 급격한 고령화를 나타낼 것으로 예상됨



* 미국, 프랑스, 독일, 영국, 스웨덴 : United Nations, World Population Prospects : The 1998 Revision, Volume I, Comprehensive Tables
 * 일본의 주택사정, p9
 * 통계청, 2011, 인구주택총조사

세계 주요국의 인구 고령화 속도

구 분	도달년수			증가 소요년수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
프랑스	1864	1979	2018	115	39
노르웨이	1885	1977	2024	92	47
스웨덴	1887	1972	2014	85	42
미국	1942	2015	2036	73	21
캐나다	1945	2010	2024	65	14
영국	1929	1976	2026	47	50
독일	1932	1972	2009	40	37
일본	1970	1994	2006	24	12
한국	2000	2018	2026	18	8

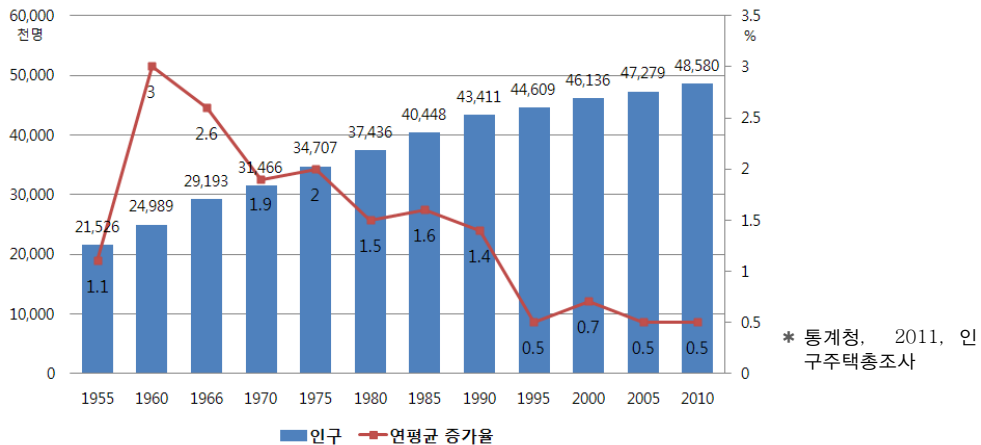
* 자료 : 통계청, 2005.7, '세계 및 한국의 인구현황'

2

인구현황

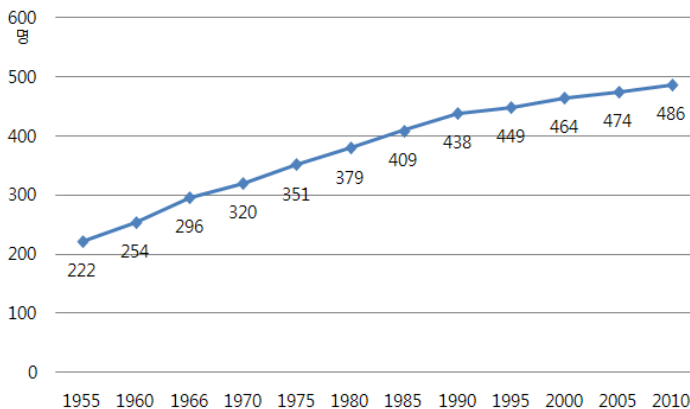
□ 연도별 총조사 인구

- 2010년 총조사 인구(48,580천명)는 50년전인 1960년(24,989천명)보다 1.9배 증가하였음
- 지난 5년간 연평균 인구증가율은 0.5%이며, 1990년 이후 0.5%내외 수준의 증가율을 보이고 있음



□ 연도별 인구밀도

- 1990년까지는 14~7%의 인구밀도 증가를 보이다가 1995년부터는 그 증가세가 감소하여 3~2% 정도의 증가를 유지함
- 2010. 11. 1. 현재 우리나라의 인구밀도는 486명(km²당)으로 2005년의 474명보다 12명 많음

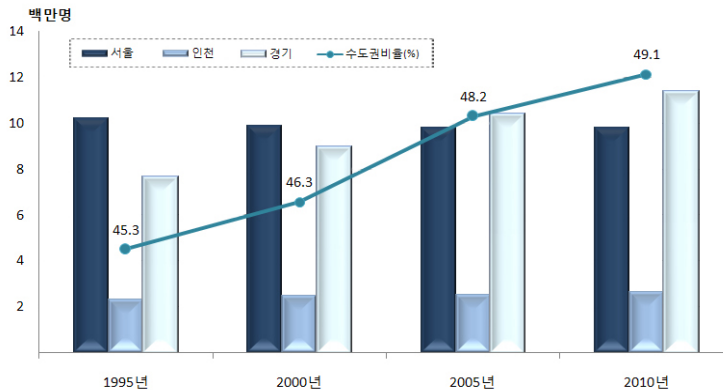


* 통계청, 2011, 인구주택총조사

□ 시 · 도별 인구

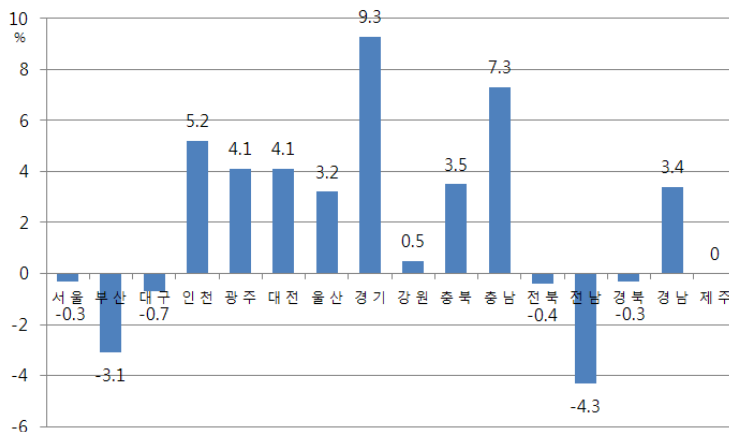
- 수도권(서울, 인천, 경기) 인구는 23,836천명으로 '05년보다 1,069천명(4.7%) 증가하였으며, 전체인구의 49.1%를 차지
- 경기·인천지역이 서울시 유출 인구를 흡수하여 수도권 집중화 현상 계속 진행
 - * 수도권 인구(천명) : ('00) 21,354 → ('05) 22,767 → ('10) 23,836
 $\langle 46.3\% \rangle \quad \langle 48.2\% \rangle \quad \langle 49.1\% \rangle$
- 지난 5년간 인구의 증가율이 큰 시도는 경기(9.3%), 충남(7.3%), 인천(5.2%) 순이며, 감소율이 큰 시도는 전남(-4.3%), 부산(-3.1%)임

수도권 인구 및 구성비



* 통계청, 2011, 인구주택총조사 보도 자료

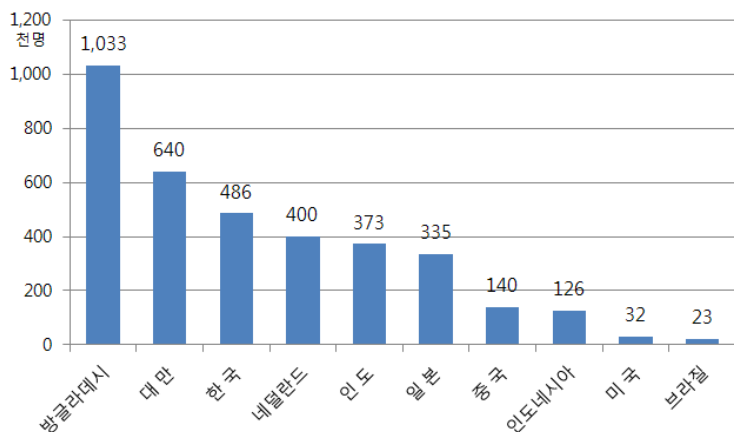
2010/2005년 시도별 인구 증감률



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

□ 주요 나라의 인구밀도

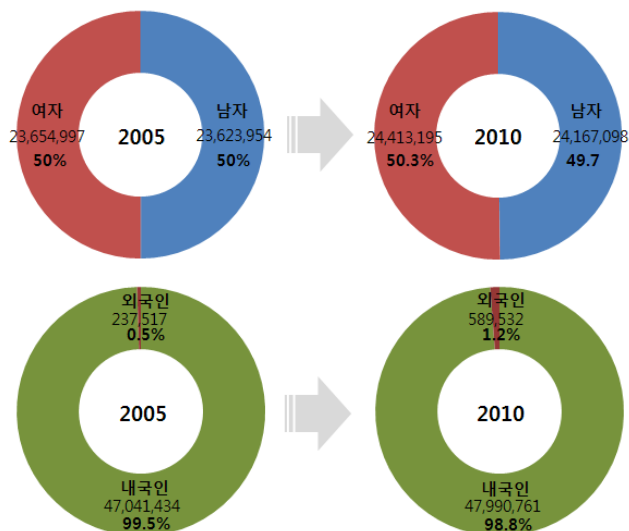
- 우리나라의 인구밀도는 도시국가 및 소규모 섬 국가를 제외하면 방글라데시, 대만 다음으로 세계 3번째의 인구 조밀 국가임



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

□ 남녀 및 내외국인 인구규모

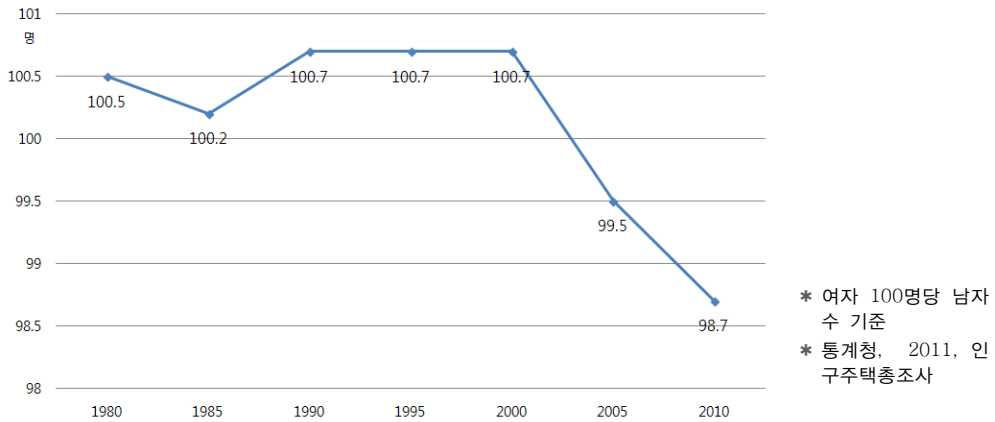
- 2010. 11. 1. 현재 우리나라의 총조사 인구는 48,580,293명으로 2005년에 비해 2.8% 증가
- 성별로 보면 남자 24,167천명, 여자 24,413천명으로 2005년에 비해 남자는 2.3%, 여자는 3.2% 증가하였음



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

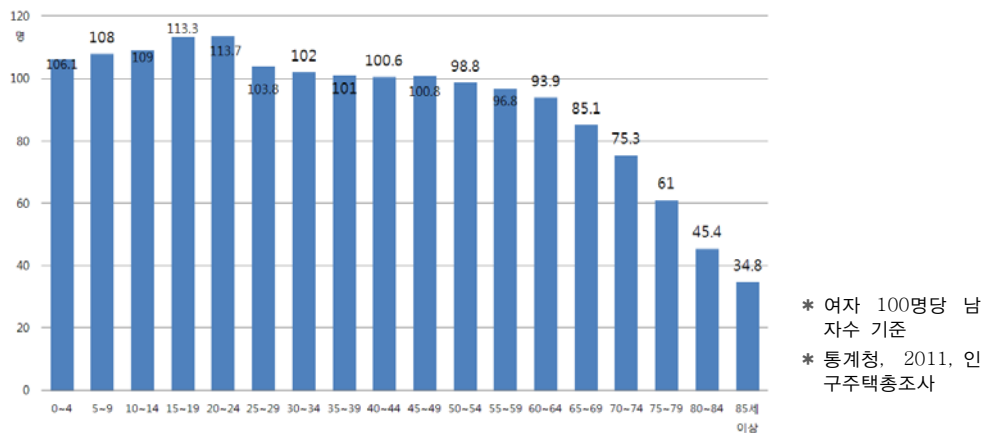
□ 연도별 성비 추이

- 2010 총조사 인구(내국인)의 성별분포를 보면, 남자는 23,841천명, 여자는 24,150천명으로 여자가 남자보다 309천명 많음



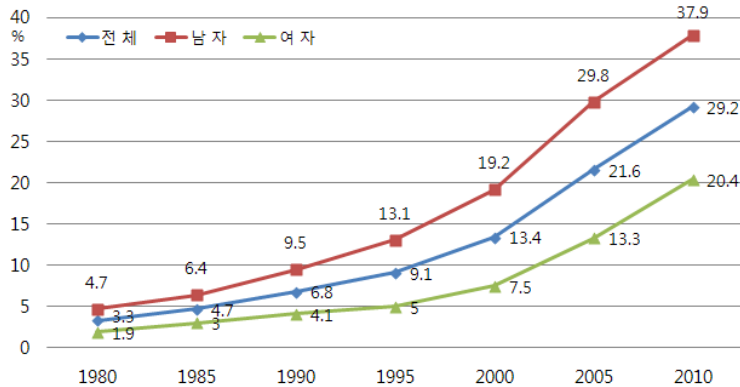
□ 연령별 성비 추이

- 연령계층별로는 20~24세의 성비가 113.7로 가장 높고, 50대 미만은 남초, 50대 이상은 여초현상을 보이며, 80대 이상의 경우 성비가 50미만임



□ 연도별 30대 인구 미혼율 추이

· 30대 연령의 혼인상태 중 미혼율은 2005년 21.6%에서 2010년 29.2%로 7.6%p 증가

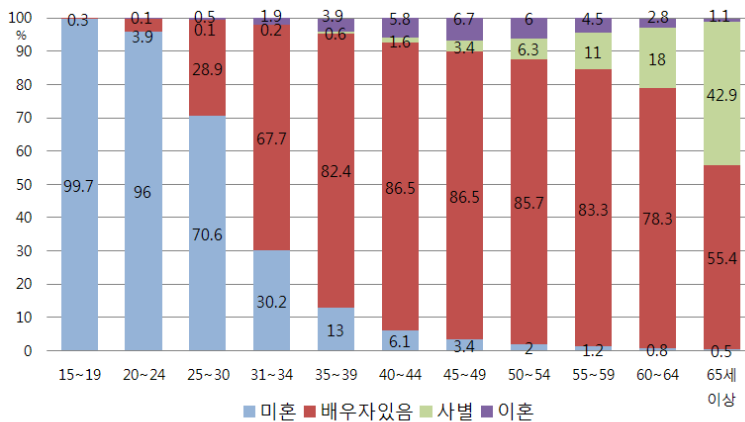


* 통계청, 2011, 인구주택총조사

□ 연령별 혼인 이혼 추이

· 15세 이상 인구의 혼인상태별 구성비를 보면 전체인구 중 ‘배우자 있음’ 57.7%로 가장 많고, 미혼 30.6%, 사별 7.6%, 이혼 4.0% 순임

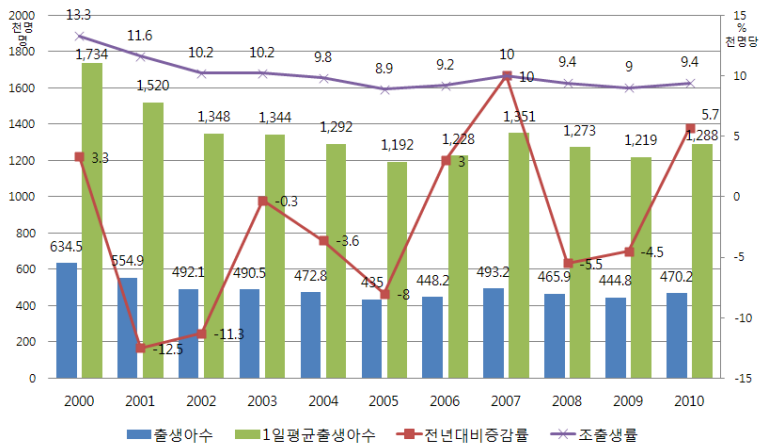
· 연령대별 이혼 상태의 비율은 45~54세에서 가장 높으며, 특히 50대 이상의 고연령층의 이혼 증가가 두드러짐



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

□ 출생아수 및 조출생율 추이

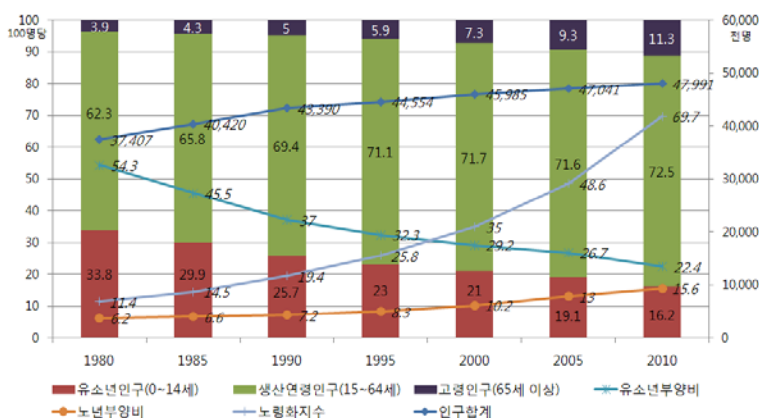
- 총 출생아수는 2008년 이후 2년간 연속 감소하다가 2010년에 47만2백명으로 전년(44만 4천8백명) 대비 2만5천3백명(5.7%) 증가
- 조(粗)출생률(인구 천명당 출생아수)은 9.4명으로 전년(9.0명)보다 0.4명 증가



* 통계청, 2011, 인
구주택총조사

□ 연도별 유소년, 생산연령 및 고령인구 추이

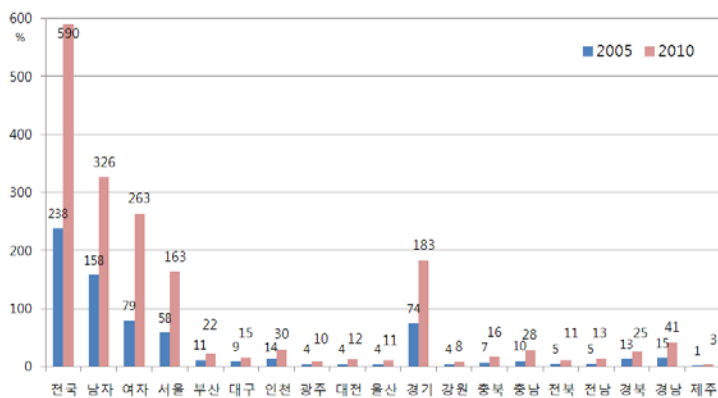
- 2010년 총조사 인구 중 유소년인구는 7,787천명(16.2%), 생산연령인구는 34,779천명 (72.5%), 65세 이상의 고령인구는 5,425천명(11.3%)임



* 통계청, 2011, 인
구주택총조사

□ 각 시도별 외국인 인구

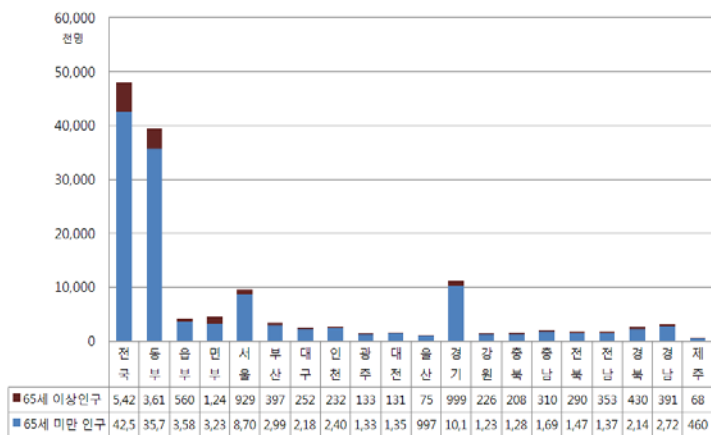
- 총조사에서 조사된 외국인은 59만명*으로 총조사 인구의 1.2%를 차지
 - * 총조사 조사대상 외국인(3개월 이상 거주)은 97만명으로 추정
- 시도별로는 경기도에 거주하는 외국인이 31.1%로 가장 많으며, 서울 27.6%, 경남 6.9% 순임
- 전체 조사 외국인의 63.9%가 수도권(서울, 인천, 경기)에 거주



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

□ 고령화 수준별 시군구 분포

- 동지역 고령자 비율은 9.2%, 읍지역은 13.5%로 고령화사회, 면지역은 27.8%로 초고령사회에 해당
- 시도별로는 전남의 고령인구 비중이 20.4%로 인구 고령화가 가장 많이 진전되어 있고, 경북 16.7%, 전북 16.4%, 충남, 강원이 15.5% 순임



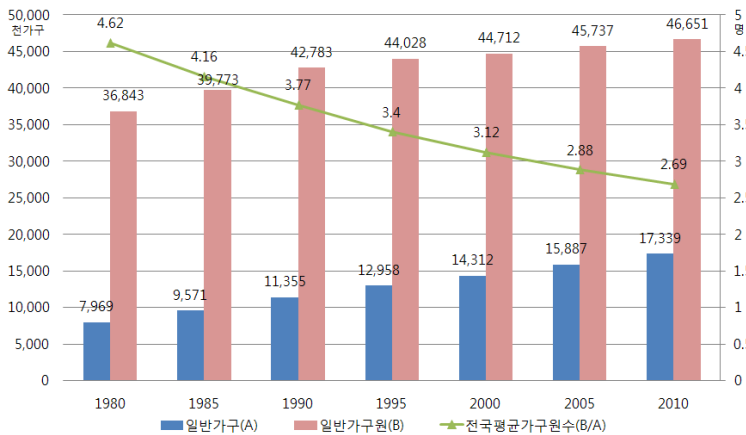
* 통계청, 2011, 인구주택총조사

4

가구현황

□ 가구수 및 가구당 평균 가구원수

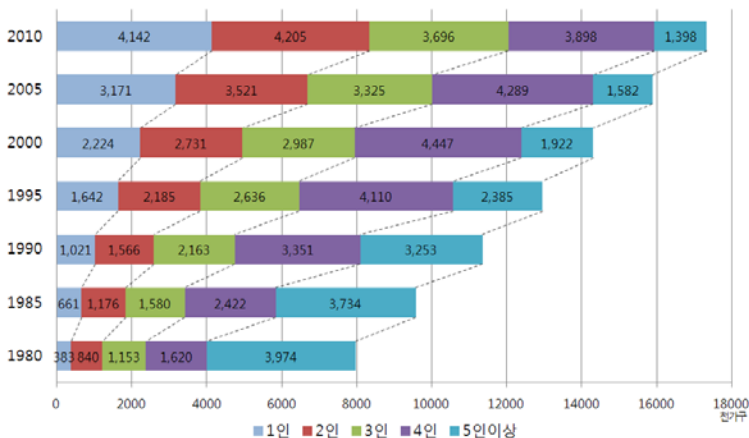
- 평균 가구원 수는 2.69명으로 2005년 2.88명보다 0.19명 감소
- 읍·면·동별 평균 가구원 수를 2005년과 비교해 보면 읍지역과 동지역은 0.19명, 면지역은 0.17명 각각 감소



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

□ 가구원수 규모

- 1990년 이후 가장 주된 유형의 가구는 4인 가구였으나, 2010년에는 2인 가구가 가장 주된 가구 유형으로 등장

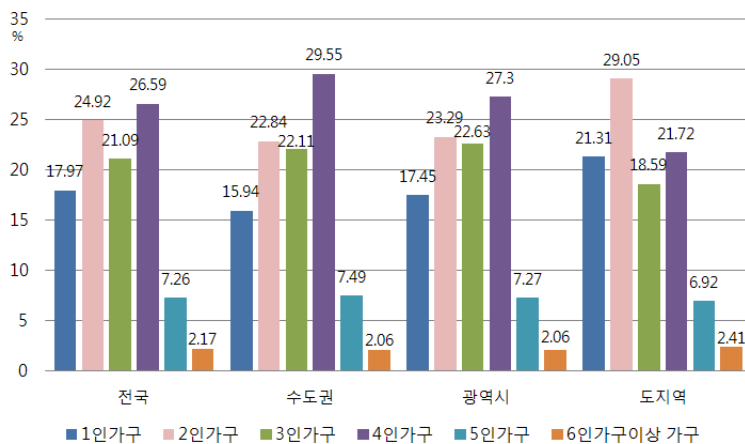


* 통계청, 2011, 인구주택총조사

□ 지역별 가구원수 분포

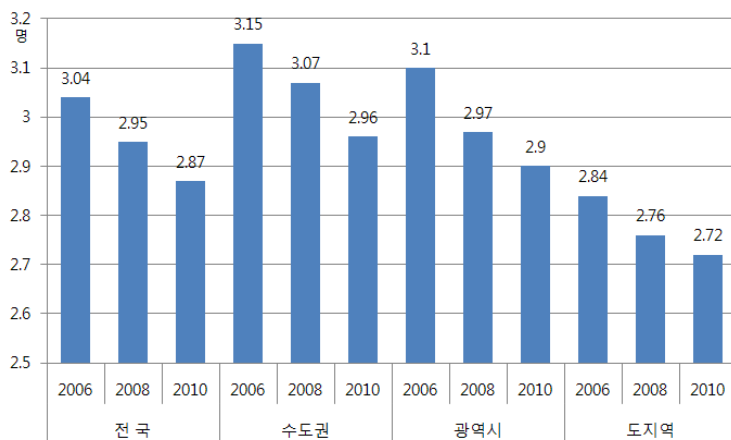
· 전국적으로 평균 가구원수는 감소하고 있으며, 지역별로는 2010년의 경우에도 수도권, 광역시, 도지역의 순으로 평균 가구원수가 낮음을 알 수 있음

지역별 가구구성



* 국토부, 2010, 주거실태조사

평균 가구원수

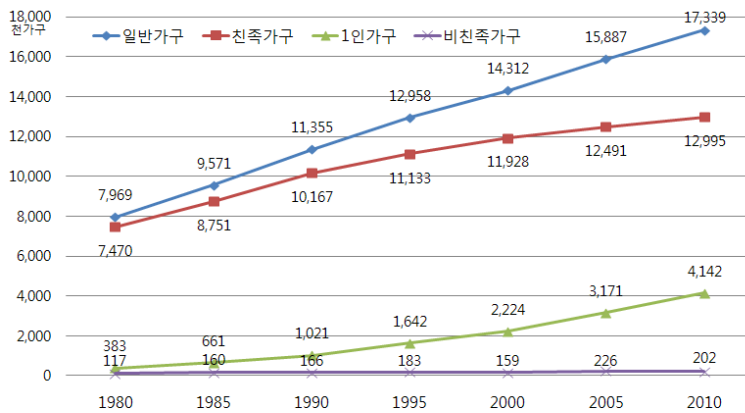


* 국토부, 2010, 주거실태조사

□ 세대별 가구구성

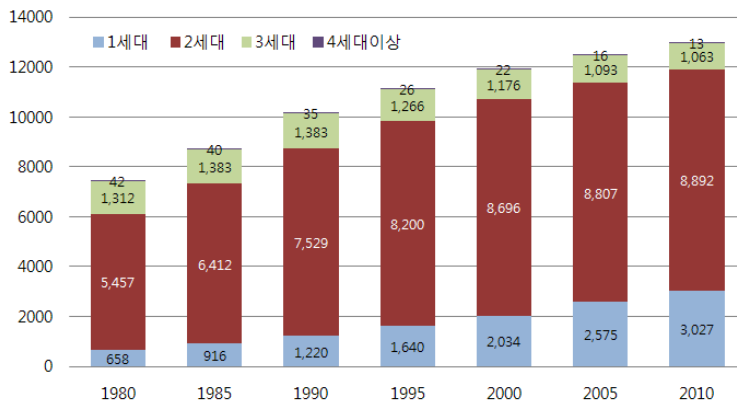
- 1세대 가구는 2005년 16.2%에서 2010년 17.5%로 1.3%p 늘어난 반면, 가장 주된 세대 유형인 2세대 가구는 55.4%에서 51.3%로 4.1%p 감소
- 3세대 이상 가구는 7.0%에서 6.2%로 감소

세대구성 추이



* 통계청, 2011, 인
구주택총조사

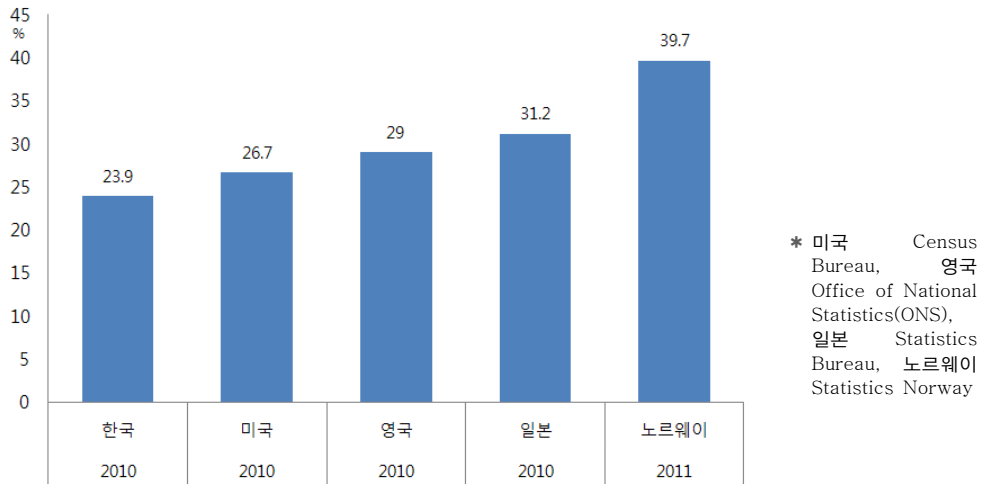
친족가구의 세대구성



* 통계청, 2011, 인
구주택총조사

□ 주요 국가의 1인 가구 비율

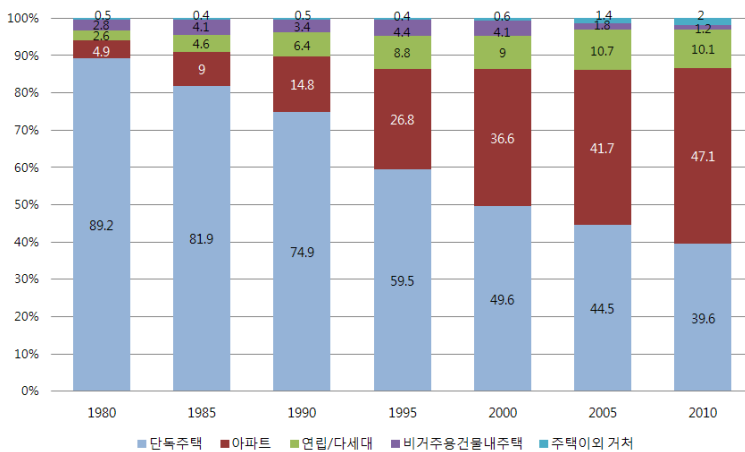
· 주요 국가의 1인가구 비율은 노르웨이가 39.7%로 가장 높으며, 일본 31.2%, 영국 29.0%, 미국 26.7%, 한국 23.9% 순임



□ 가구의 거주 유형

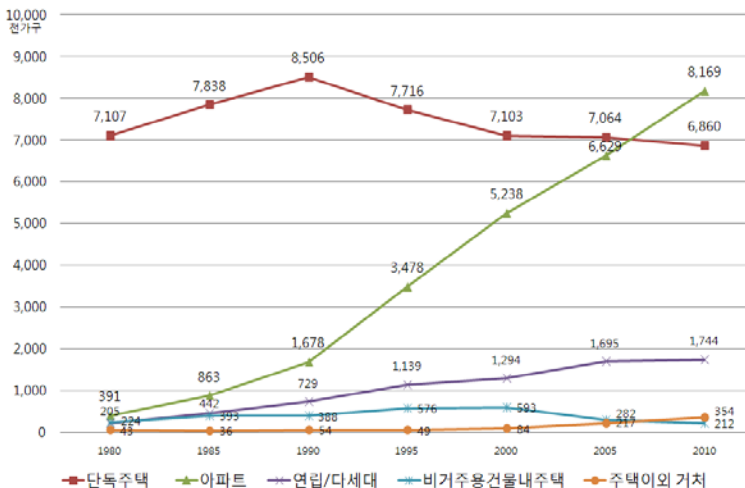
- 2010년에 아파트 거주 가구(전체 47.1%)가 단독주택(39.6%)을 처음으로 추월
- 아파트에서 거주하는 가구는 8,169천 가구로 2005년 41.7%보다 5.4%p 증가

거처 유형별 가구 비율



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

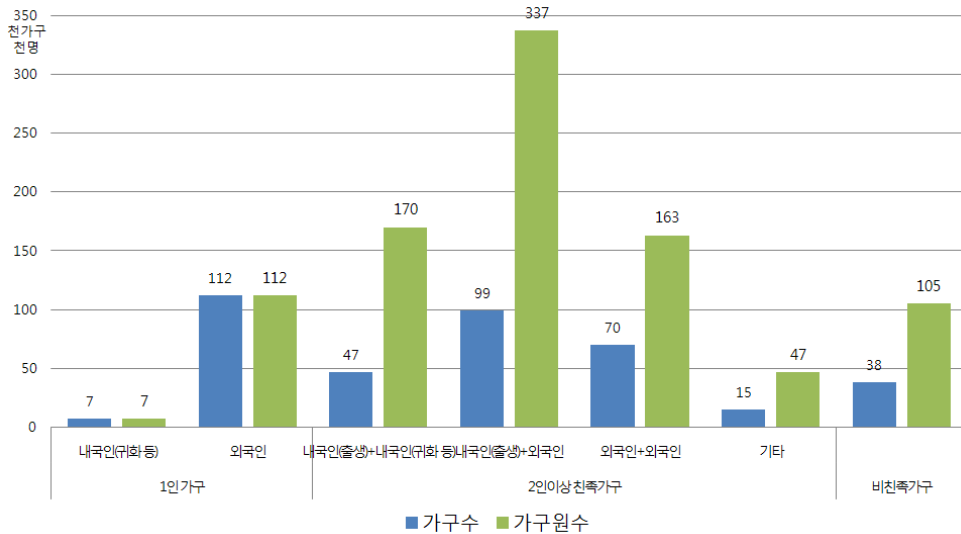
유형별 거처 가구



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

□ 다문화가구 구성별 다문화가구 및 가구원

- 2010년 다문화가구는 387천 가구로 우리나라 총 17,574천 가구의 2.2%를 차지
- 다문화가구 구성 중에서 1인 가구는 118천 가구(30.5%), 2인 이상 친족가구는 231천 가구(59.7%), 비친족가구는 38천 가구(9.8%)임



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

(단위 : 천 가구, %, 천 명)

구 분	가구		가구원		
		구성비		남자	여자
합 계	387	100.0	939	499	440
1인 가구	118	30.5	118	72	46
내국인(귀화 등)1)	7	1.7	7	2	5
외국인	112	28.8	112	70	41
2인 이상 친족가구	231	59.7	716	346	370
내국인(출생)2)+내국인(귀화 등)1)	47	12.3	170	81	89
내국인(출생)2)+외국인	99	25.5	337	162	175
외국인+외국인	70	18.1	163	82	81
기타3)	15	3.9	47	22	25
비친족가구	38	9.8	105	81	24

* 1) 내국인(귀화 등) : 국적법상 출생 이외의 방법(귀화, 인지 등)에 의한 국적취득자로 현재 대한민국 국민인 자

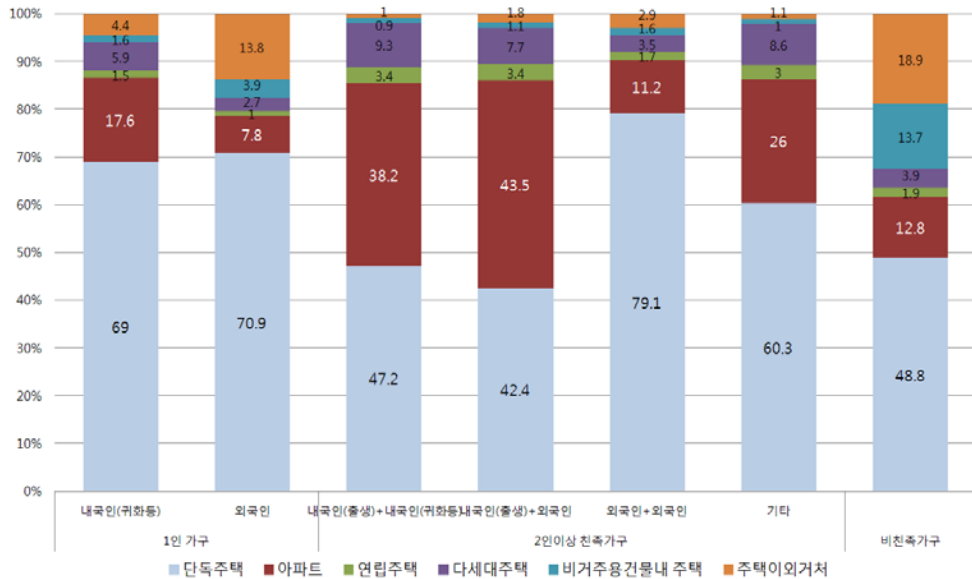
* 2) 내국인(출생) : 국적법상 출생에 의한 국적취득자로 현재 대한민국 국민인 자

* 3) 내국인(출생)+ 내국인(귀화 등)+ 외국인, 내국인(귀화 등)+ 내국인(귀화 등), 내국인(귀화 등)+ 외국인 등이 있음

* 출처 : 통계청, 2010 인구주택총조사

□ 다문화가구의 거처유형

· 다문화가구의 거처유형을 보면 단독주택에 살고 있는 가구가 59.6%로, 일반가구의 39.6%보다 20.0%p 높음



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

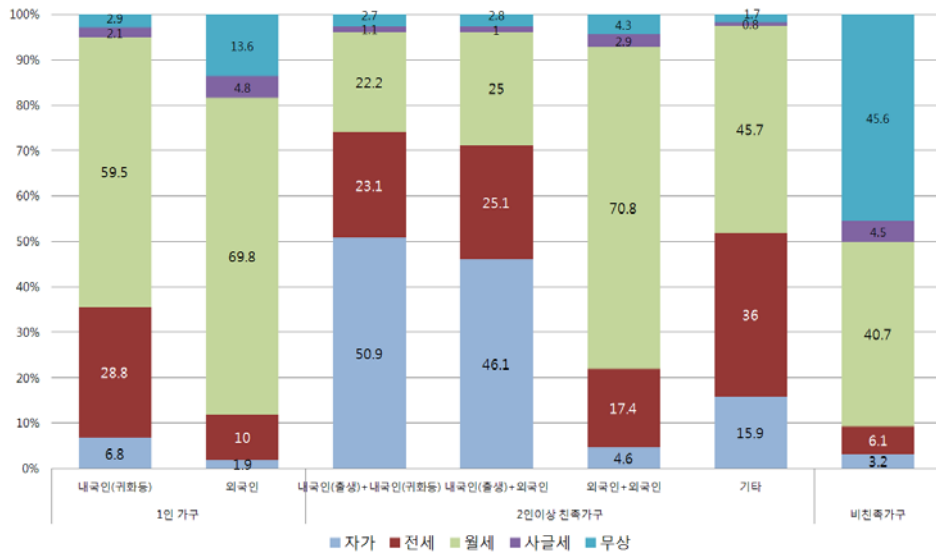
(단위 : 천 가구, %)

구 분	가구	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용 건물내 주택	주택이외 거처
합 계	387 (100.0)	231 (59.6)	88 (22.6)	9 (2.2)	21 (5.3)	12 (3.2)	27 (7.0)
1인 가구	118 (100.0)	84 (70.8)	10 (8.3)	1 (1.0)	3 (2.9)	4 (3.7)	16 (13.3)
내국인(귀화 등)	7 (100.0)	5 (69.0)	1 (17.6)	0 (1.5)	0 (5.9)	0 (1.6)	0 (4.4)
외국인	112 (100.0)	79 (70.9)	9 (7.8)	1 (1.0)	3 (2.7)	4 (3.9)	15 (13.8)
2인 이상 친족가구	231 (100.0)	129 (55.6)	73 (31.5)	7 (2.9)	16 (6.8)	3 (1.2)	4 (1.9)
내국인(출생)+내국인(귀화 등)	47 (100.0)	22 (47.2)	18 (38.2)	2 (3.4)	4 (9.3)	0 (0.9)	0 (1.0)
내국인(출생)+외국인	99 (100.0)	42 (42.4)	43 (43.5)	3 (3.4)	8 (7.7)	1 (1.1)	2 (1.8)
외국인+외국인	70 (100.0)	55 (79.1)	8 (11.2)	1 (1.7)	2 (3.5)	1 (1.6)	2 (2.9)
기타	15 (100.0)	9 (60.3)	4 (26.0)	0 (3.0)	1 (8.6)	0 (1.0)	0 (1.1)
비친족가구	38 (100.0)	18 (48.8)	5 (12.8)	1 (1.9)	1 (3.9)	5 (13.7)	7 (18.9)

* 출처 : 통계청, 2010 인구주택총조사

□ 다문화가구의 점유형태

- 다문화가구의 점유형태를 보면 월세 거주비율이 48.8%로 가장 높음
- 다문화가구의 자가 거주비율은 20.4%로 일반가구의 자가 거주비율(54.2%)에 비해 33.8%p 낮음



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

(단위: 천 가구, %)

구 분	점유 형태	자가	전세	월세	사글세	무상
합 계	387 (100.0)	79 (20.4)	69 (17.7)	189 (48.8)	11 (2.8)	40 (10.3)
1인 가구	118 (100.0)	3 (2.1)	13 (11.0)	82 (69.3)	5 (4.7)	15 (13.0)
내국인(귀화 등)	7 (100.0)	0 (6.8)	2 (28.8)	4 (59.5)	0 (2.1)	0 (2.9)
외국인	112 (100.0)	2 (1.9)	11 (10.0)	78 (69.8)	5 (4.8)	15 (13.6)
2인 이상 친족가구	231 (100.0)	75 (32.6)	53 (23.0)	92 (39.6)	4 (1.6)	7 (3.1)
내국인(출생)+내국인(귀 화 등)	47 (100.0)	24 (50.9)	11 (23.1)	11 (22.2)	1 (1.1)	1 (2.7)
내국인(출생)+외국인	99 (100.0)	46 (46.1)	25 (25.1)	25 (25.0)	1 (1.0)	3 (2.8)
외국인+외국인	70 (100.0)	3 (4.6)	12 (17.4)	50 (70.8)	2 (2.9)	3 (4.3)
기타	15 (100.0)	2 (15.9)	5 (36.0)	7 (45.7)	0 (0.8)	0 (1.7)
비친족가구	38 (100.0)	1 (3.2)	2 (6.1)	15 (40.7)	2 (4.5)	17 (45.6)

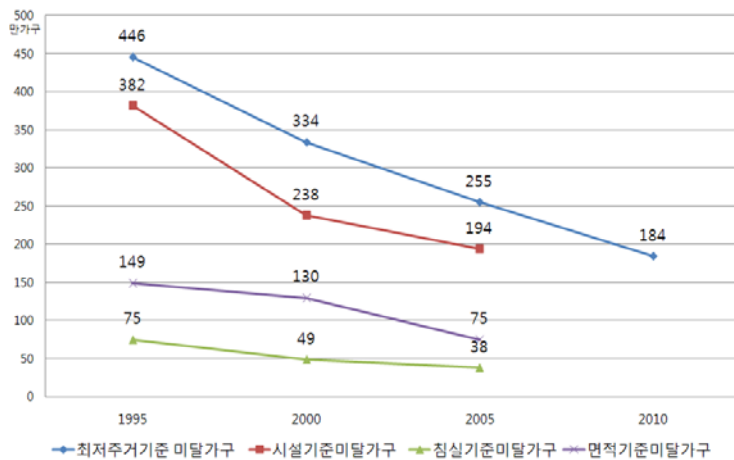
* 출처: 통계청, 2010 인구주택총조사

2. 주거수준

1 최저주거기준

□ 최저주거기준 미달가구

· 2010년 최저주거기준 미달가구는 184만 가구(10.6%)로 2005년 255만 가구(16.4%)보다 28만 가구 감소



* 통계청, 2011, 인구주택총조사

(단위 : 만 가구, %)

구 분	전체 가구수	최저주거기준 미달가구 합계	시설기준 미달가구	침실기준 미달가구	면적기준 미달가구
1995	1,296	446(34.4)	382(29.5)	75(5.8)	149(11.5)
2000	1,431	334(23.3)	238(16.6)	49(3.4)	130(9.1)
2005	1,560	255(16.4)	194(12.4)	38(2.4)	75(4.8)
2010	1,734	184(10.6)	-	-	-

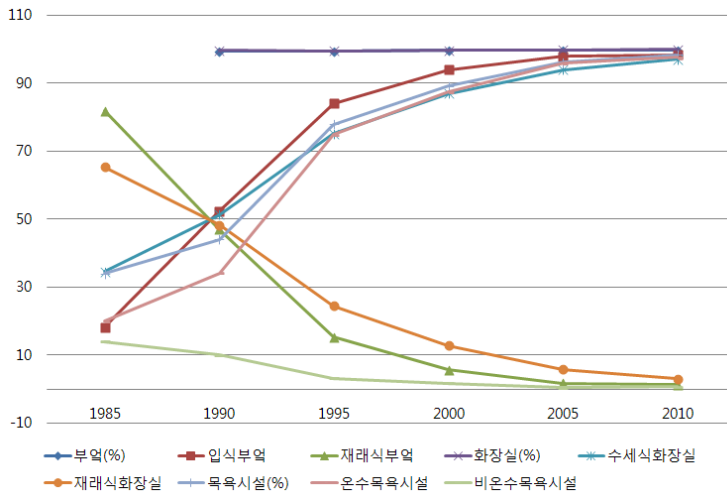
* 2010년 자료는 '11.5.27 개정된 기준을 적용한 것으로 면적기준은 가구원수별로 2㎡~7㎡ 상향 조정되었으며, 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목욕시설과 침실기준은 전과 동일

* 상·하수도 설치여부, 가구설문 조사로는 객관적인 정보 파악이 어려운 구조성능 및 환경기준은 적용하지 않은 추정치임

* 자료 : 1995~2005년은 '05년 주택수요조사(국토연), 주택종합계획(건교부), 2010년은 국토부 주거실태조사 결과 보도자료(2011.8)

□ 가구별 주거시설 형태

- 2005년에 비하여 입식부엌은 9.8%, 수세식 화장실은 12.6%, 온수 목욕시설은 11.2%, 상수도는 14.5% 증가하여 주거시설이 꾸준히 개선되고 있는 것으로 나타남



- * 1985년~2005년까지는 국토해양부
- * 2008 임대주택업무편람·매뉴얼
- * 2010년 자료는 통계청 인구주택총조사 및 박신영²¹⁾(2010 : 27~30)
- * 2010년 주거실태조사 결과 보도자료
- * 평균주택면적과 주택당 보유방수는 박신영(2009 : 16)

구 분	1985	1990	1995	2000	2005	2010
부엌(%)	—*	99.3	99.3	99.6	99.6	99.6
-입식	18.2	52.4	84.1	93.9	97.9	98.4
-재래식	81.8	46.9	15.2	5.7	1.7	1.2
화장실(%)	—*	99.6	99.5	99.7	99.8	100.0
-수세식	34.6	51.3	75.1	86.9	94.0	97.0
-재래식	65.4	48.3	24.4	12.8	5.8	3.0
목욕시설(%)	34.0	44.1	77.9	89.1	96.2	98.3
-온수	20.0	34.1	74.8	87.4	95.8	97.6
-비온수	14.0	10.0	3.1	1.7	0.3	0.7

* * 당시 설문지에 시설 없음을 표기하는 항목이 없었음

* 1985년~2005년까지는 국토해양부, 2008 임대주택업무편람·매뉴얼, 2010년 자료는 통계청 인구주택총조사 및 박신영(2010 : 27~30), 2010년 주거실태조사 결과 보도자료 참고, 평균주택면적과 주택당 보유방수는 박신영(2009 : 16)

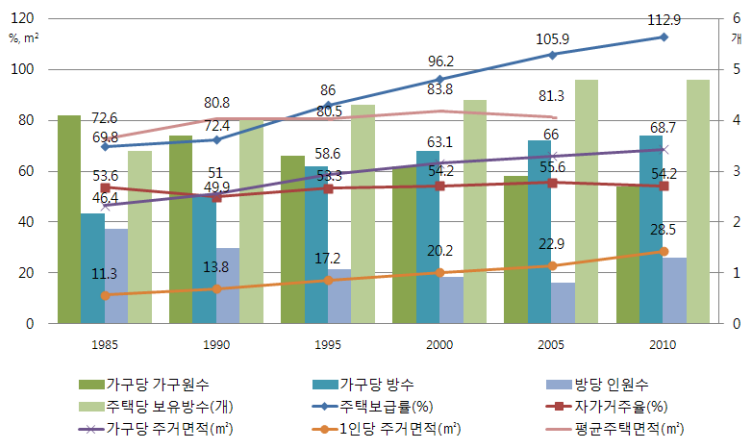
박신영 외(2011), 「소득 3~4만불 시대의 주택 수요특성과 공급방식」, 한국토지주택공사 토지주택연구원

3

주거면적

□ 가구당 가구원수 및 주거면적

- 2010년 평균주거면적은 68.7㎡로 지속적으로 증가하고 있으며, 가구의 평균 사용방수 또한 ' 10년 3.7개로, ' 00년 3.4개, ' 05년 3.6개에 이어 지속적으로 증가
- 주거의 밀도를 나타내는 1인당 주거면적은 ' 00년 20.2㎡, ' 05년 22.8㎡, ' 10년 28.5㎡로 증가



- * 1985년~2005년까지는 국토해양부
- * 2008 임대주택업무편람·매뉴얼
- * 2010년 자료는 통계청 인구주택총조사 및 박신영(2010 : 27~30)
- * 2010년 주거실태조사 결과 보도자료
- * 평균주택면적과 주택당 보유방수는 박신영(2009 : 16)

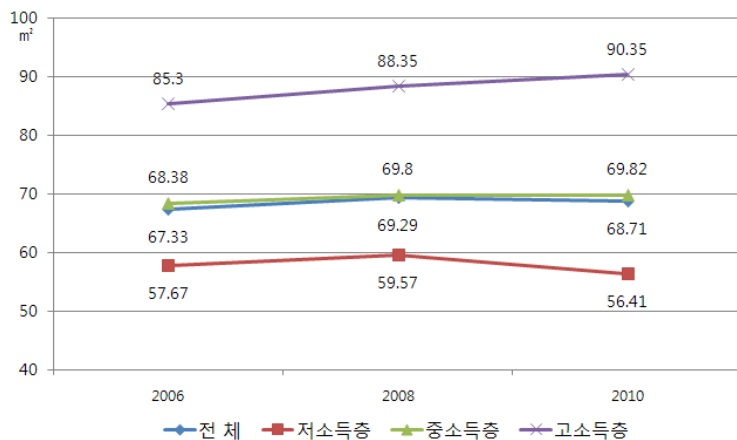
구 분	'85	'90	'95	'00	'05	'10
가구당 가구원수	4.1	3.7	3.3	3.1	2.9	2.7
가구당 주거면적(㎡)	46.4	51.0	58.6	63.1	66.0	68.7
가구당 방수	2.16	2.49	3.09	3.39	3.6	3.7
1인당 주거면적(㎡)	11.3	13.8	17.2	20.2	22.9	28.5
방당 인원수	1.87	1.48	1.08	0.92	0.81	1.3
평균주택면적(㎡)	72.6	80.8	80.5	83.8	81.3	-
주택당 보유방수(개)	3.4	4.0	4.3	4.4	4.8	4.8

* * 당시 설문지에 시설 없음을 표기하는 항목이 없었음

* 1985년~2005년까지는 국토해양부, 2008 임대주택업무편람·매뉴얼, 2010년 자료는 통계청 인구주택총조사 및 박신영(2010 : 27~30), 2010년 주거실태조사 결과 보도자료 참고, 평균주택면적과 주택당 보유방수는 박신영(2009 : 16)

□ 소득계층별 주택사용 면적

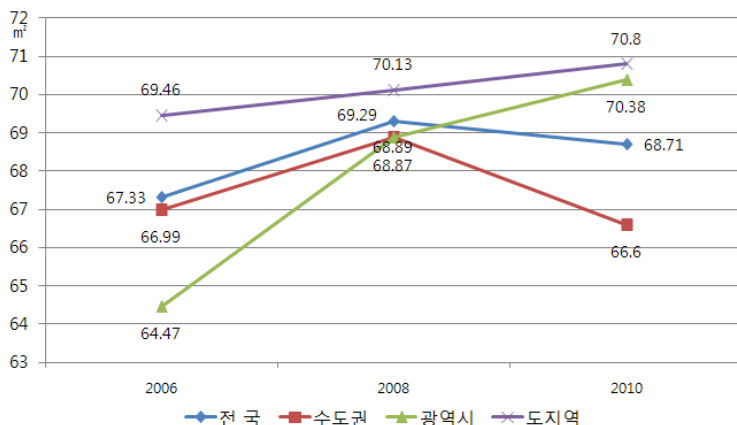
- 2010년 소득계층별 현재주택 사용면적은 저소득층이 56.41㎡, 중소득층 69.82㎡, 고소득층 90.35㎡로 소득이 높아질수록 사용면적 넓어짐
- 2006년 이후 중·고소득층은 현재 사용면적이 지속적으로 증가하였으나, 저소득층의 경우 2008년 이후 사용면적 감소



* 국토부·국토연, 주거실태조사, 각년도

□ 지역별 평균 주택사용 면적

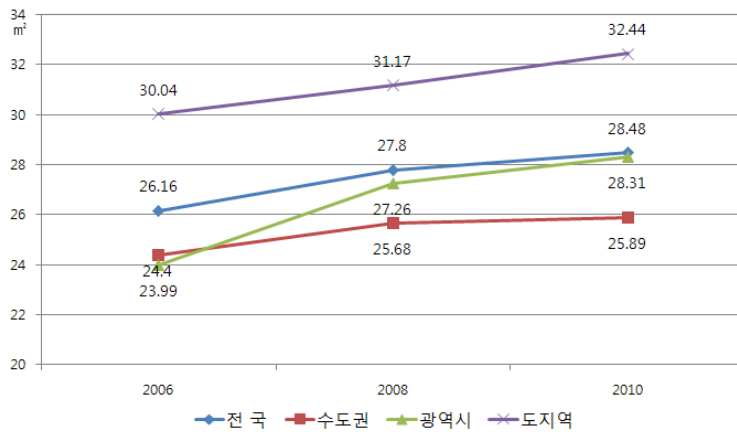
- 2010년 조사결과 전국적으로 현재 주택의 평균 사용면적은 68.71㎡이며, 도지역의 사용면적이 70.8㎡, 광역시와 수도권은 각각 70.38㎡, 66.60㎡임
- 2006년 이후 광역시와 도지역의 주택사용면적은 꾸준히 증가한 것으로 나타났으나, 수도권은 2008년 이후 주택사용면적 소폭 감소



* 국토부·국토연, 주거실태조사, 각년도

□ 지역별 1인당 주거면적

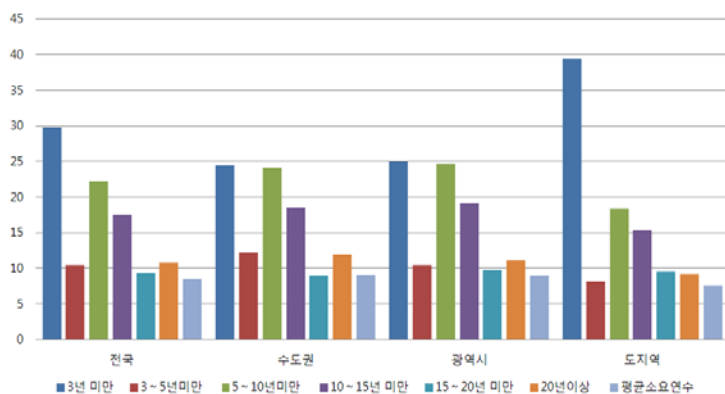
- 전국적으로 2006년에서 2010년 기간동안 1인당 주거면적이 2.32m^2 증가
- 2008년과 2010년 결과를 비교하면 광역시와 도지역이 각각 1.05m^2 , 1.27m^2 증가하여 수도권에 비해 상대적으로 주거면적 증가폭이 큼



* 국토부·국토연, 주거실태조사, 각년도

□ 최초 주택마련 소요년수

· 2006년 이후 최초 주택 마련하는데 소요되는 기간이 길어지고 있으며, 2010년에는 최초 주택마련까지 평균적으로 8.48년 소요



* 2010년 전국 기준
* 국토부·국토연, 2010
주거실태조사

(단위 : %, 년)

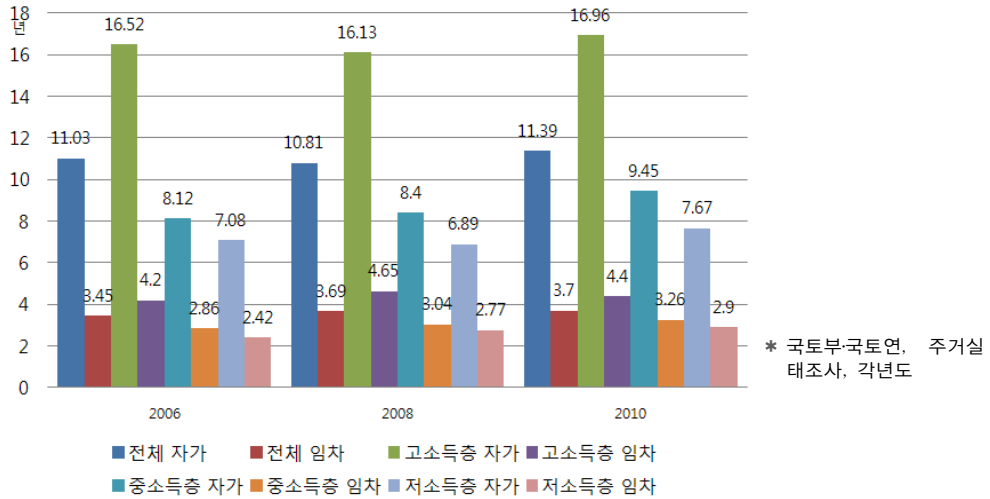
구 분		3년 미만	3~5년 미만	5~10년 미만	10~15년 미만	15~20년 미만	20년 이상	계	평균 소요연수
전 국	2006	32.13	9.86	20.85	17.53	6.97	12.67	100.00	8.07
	2008	34.08	9.90	20.78	15.48	7.72	12.04	100.00	8.31
	2010	29.80	10.39	22.19	17.50	9.31	10.81	100.00	8.48
수도권	2006	30.75	11.04	22.06	18.03	6.44	11.68	100.00	7.90
	2008	27.55	11.45	23.36	16.89	8.15	12.61	100.00	8.96
	2010	24.40	12.18	24.05	18.47	8.95	11.94	100.00	9.01
광역시	2006	27.76	9.81	22.00	19.68	7.30	13.46	100.00	8.60
	2008	30.49	10.51	21.36	16.33	7.94	13.37	100.00	8.84
	2010	24.99	10.42	24.66	19.11	9.73	11.10	100.00	8.94
도지역	2006	36.50	8.36	18.61	15.60	7.46	13.47	100.00	7.98
	2008	44.28	7.62	17.24	13.24	7.08	10.54	100.00	7.19
	2010	39.46	8.11	18.39	15.32	9.52	9.19	100.00	7.53

* '모름/무응답'을 제외한 결과로 '모름/무응답'을 포함하여 분석과 기존 결과와는 차이가 있음

* 자료 : 국토해양부·국토연구원, '주거실태조사', 각년도

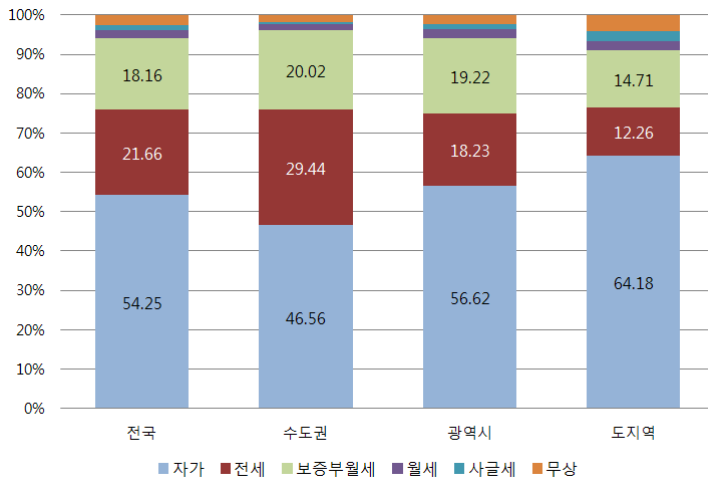
□ 점유형태별 거주기간

- 점유형태별 평균거주기간은 자가가 11.39년, 차가가 3.70년으로 자가가구의 평균거주기간이 3배 가까이 긴 것으로 나타남
- 소득계층별로는 저소득층 자가가구가 16.96년으로 평균거주기간이 가장 긴 것으로 나타났으며, 고소득층 임차가구가 2.90년으로 가장 짧은 것으로 나타남



□ 지역별 점유형태

- 2010년에 전국적으로 자가·가구의 비율이 54.25%로 가장 높았고, 전세 21.66%, 보증부 월세 18.16% 순으로 나타남
- 지역별로는 도지역의 자가·가구 비율이 64.18%로 다른 지역에 비해 높았으며, 수도권의 자가·가구 비율은 46.56%로 가장 낮게 나타남



* 2010년 기준
* 국토부·국토연, 주거실태조사, 각년도

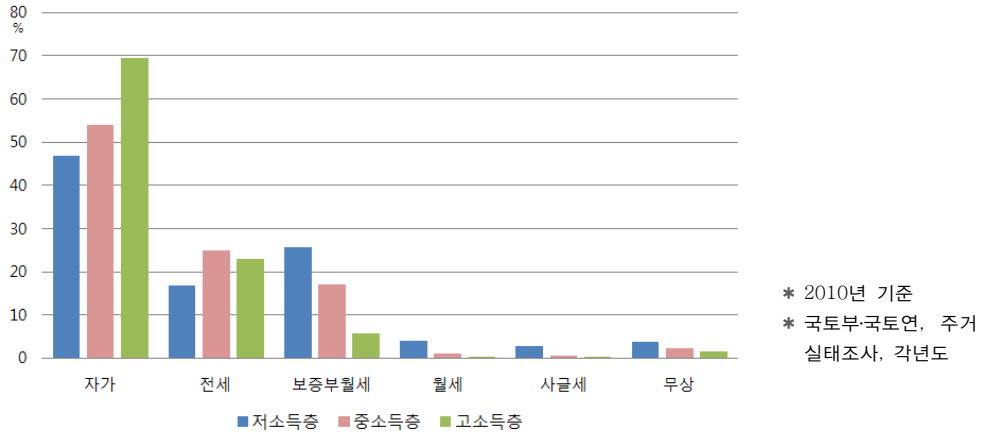
(단위 : %)

구 분		자가	전세	보증부 월세	월세	사글세	무상	계
전 국	2006	55.57	22.42	15.26	2.06	1.63	3.06	100.00
	2008	56.39	22.34	14.80	1.93	1.52	3.02	100.00
	2010	54.25	21.66	18.16	1.97	1.30	2.66	100.00
수도권	2006	50.21	29.69	16.34	1.53	0.22	2.01	100.00
	2008	50.70	29.56	16.08	1.19	0.29	2.19	100.00
	2010	46.56	29.44	20.02	1.63	0.51	1.84	100.00
광역시	2006	54.82	21.53	16.03	2.76	2.29	2.55	100.00
	2008	57.36	19.98	15.25	2.55	2.27	2.59	100.00
	2010	56.62	18.23	19.22	2.26	1.44	2.22	100.00
도지역	2006	63.83	12.46	13.20	2.37	3.24	4.91	100.00
	2008	64.00	13.38	12.68	2.62	2.82	4.49	100.00
	2010	64.18	12.26	14.71	2.30	2.39	4.16	100.00

* 자료 : 국토부·국토연, '주거실태조사', 각년도

□ 소유계층별 점유형태

- 소득이 높을수록 자가의 비율이 높아지는 것으로 나타남
- 도지역의 경우 저소득층의 자가가구 비율이 중소득층에 비해 다소 높게 나타남



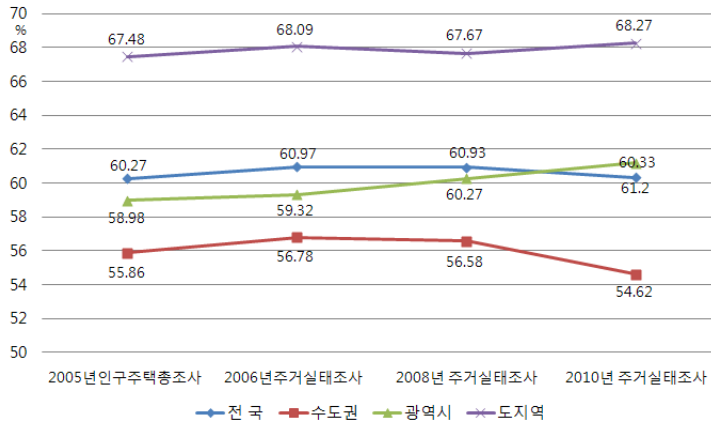
(단위 : %)

구 분			자가	전세	보증부 월세	월세	사글세	무상	계
전 국	저소득층	2006	49.66	18.79	20.31	4.00	3.14	4.10	100.00
		2008	51.90	16.84	20.48	3.83	2.71	4.25	100.00
		2010	46.85	16.78	25.76	4.06	2.81	3.74	100.00
	중소득층	2006	55.29	26.46	14.15	0.83	0.72	2.54	100.00
		2008	54.70	27.75	13.42	0.88	0.82	2.43	100.00
		2010	54.02	25.05	17.13	0.96	0.55	2.30	100.00
	고소득층	2006	66.97	23.19	7.19	0.22	0.25	2.18	100.00
		2008	69.36	22.00	6.28	0.29	0.27	1.80	100.00
		2010	69.50	22.96	5.61	0.32	0.19	1.42	100.00

* 자료 : 국토부·국토연, '주거실태조사', 각년도

□ 자가보유율

- 2010년 전국의 자가 보유율은 60.33%로 2005년 조사에서의 60.27%에 비해 0.06%p 증가하였으며, 2008년 주거실태조사의 60.93%보다는 0.6%p 낮아진 것으로 조사됨

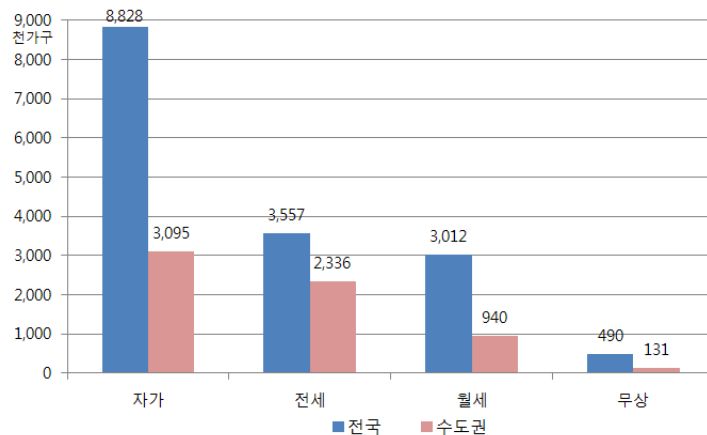


* 통계청, 2005, 인구주택총조사

* 국토부·국토연, 주거실태조사, 각년도

□ 점유형태별 거주가구수

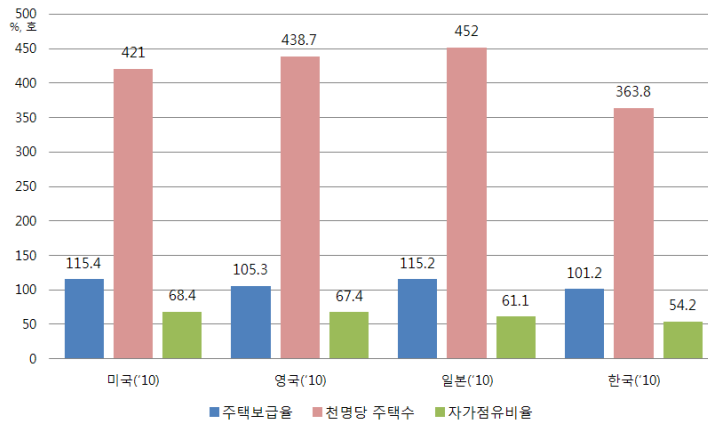
- 2009년 현재 전국적으로 자가에 거주하는 가구수는 8,828천가구이며, 전세 3,557천가구, 월세 3,012천가구, 무상 490천가구 순임
- 수도권에는 3,095천가구가 자가이며, 전세가구는 2,336천가구로, 전국 대비 자가거주비율이 낮은편임



* 국토부, 2009 주택업무편람

□ 주요국 주택보급률과 자가점유율

- 주요국가의 주택보급률은 미국 115.4%('10), 일본 115.2%('10) 순이며, 우리나라 101.2% 임
- 천명당 주택수는 일본 452호, 영국 438.7호, 미국 421호 순이며, 우리나라 363.8호 임
- 자가점유비율은 미국 68.4%('10), 영국 67.4%('10) 순이며, 우리나라 54.2% 임



* 프랑스, 싱가폴은 국토해양부, 주택업무편람
* 미국, 영국, 일본, 한국은 박신영(2010 : 43~95)

구분	보급률(%)	자가점유비율(%)	주택당면적(m ²)	1인당주거면적(m ²)	평균가구원수(명)	주택수/1천인(명)	주택가격/소득(PIR)(배)	공가율(C/O)
한국	86.1(' 95)	53.3(' 95)	80.7(' 95)	17.2(' 95)	3.3(' 95)	215(' 95)	5.6(' 05)	3.8(' 95)
	96.2(' 00)	54.2(' 00)	81.7(' 00)	20.2(' 00)	3.1(' 00)	249(' 00)	6.6(' 07)	4.5(' 00)
	105.9(' 05)	55.6(' 05)	83.7(' 05)	22.8(' 05)	2.9(' 05)	280(' 05)	7.6(' 08)	5.5(' 05)
	112.9('10)	54.2('10)					7.7(' 09)	
일본	114.3('03)	61.2('03)	92.4(' 98)	29.4(' 80)	—	399(' 98)	6.8(' 95)	11.5(' 98)
	115.2('08)	61.2('08)				429('03)439('05)	5.7(' 04)	13.1('08)
미국	108.5('03)	68.3('03)	187.8(' 95)	55.9(' 89)	2.6('07)	419(' 95)	3.3(' 00)	10.0(' 00)
	111.4('08)	66.9('10)			2.58('10)	427('03)	3.9(' 98)	11.0('05)
							3.7(' 03)	13.0('08)
영국	105.2('04)	70.5('03)	85.0(' 96)	40.3(' 91)	2.5(' 91)	417(' 00)	3.8('02)	3.6(' 00)
	106.1('07)	71.0('07)	86.9('01)	44.0('01)	2.36('01)	439('09)	3.4('03)	3.4('02)
					2.4('09)			
프랑스	120.5('04)	56('03)	86.7(' 98)	39.7(' 90)	2.6(' 90)	462(' 01)	6.5(' 94)	6.9(' 99)
		54.1('04)	91.0('06)	39.9('06)	2.2('09)	509('05)	5.1(' 99)	6.3('06)
독일	100.6(' 03)	45('03)	86.7(' 98)	47.6(' 89)	2.3(' 91)	445(' 00)	5.1(' 97)	7.5(' 98)
		43('08)	89.9('06)	42.9('06)	2.0('09)	488('08)	6.0(' 02)	8.0('06)
덴마크	106.0(' 96)	53('03)	108.8(' 00)	38.3(' 89)	2.0('09)	469(' 01)	—	3.9(' 00)
			114.4('09)	51.4('09)		500('08)		6.8('09)
네덜란드	97.2(' 91)	55('03)	98.0(' 95)	41.0('10)	2.2('09)	416(' 01)	*7.8(' 01)	1.2(' 99)
	97.0(' 96)		98.0(' 00)			431('08)	<암스텔담>	1.5('09)
싱가포르	112.0(' 90)	92.8(' 04)	24.6(' 90)	13.9(' 78)	3.7(' 00)	259('00)	*3.1(' 01)	—
	112.6('00)	93.0(' 03)			3.5('10)		<싱가폴>	

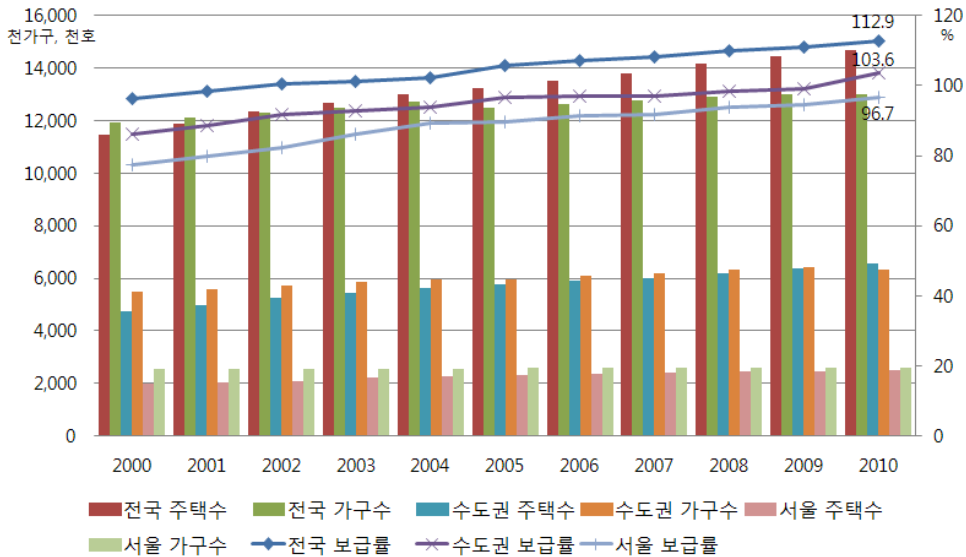
* 자료 : 국토해양부(www.mltm.go.kr) 「주택업무편람」, 통계청 인구주택총조사, KB 국민은행 주택금융수요실태조사

3. 주택공급과 재고

1 주택보급률

□ 주택보급률(종전)

· 전국범위 주택보급률의 경우 1975년 74.4%, 2000년 96.2%, 2010년 112.9%로 향상



* 2009년까지 국토해양부, 2010년도 주택업무편람, 2010년 자료는 통계청

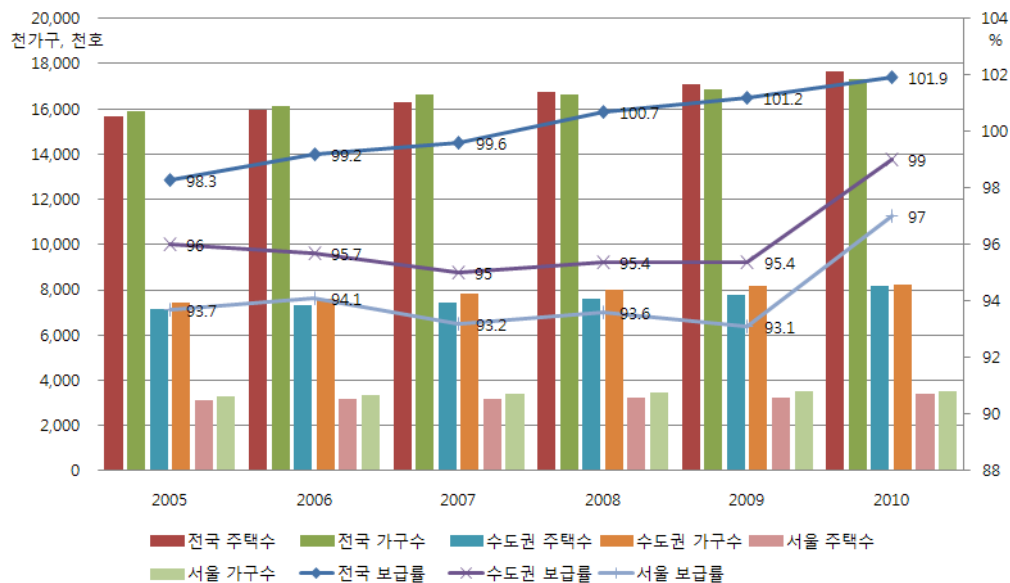
(단위: %, 천가구, 천호)

연 도	전 국			수 도 권			서 울		
	보급률	주택수	가구수	보급률	주택수	가구수	보급률	주택수	가구수
'00	96.2	11,472	11,928	86.1	4,731	5,494	77.4	1,973	2,548
'01	98.3	11,892	12,099	88.6	4,966	5,605	79.7	2,032	2,550
'02	100.6	12,358	12,286	91.6	5,239	5,719	82.4	2,103	2,551
'03	101.2	12,669	12,515	92.8	5,431	5,855	86.3	2,203	2,553
'04	102.2	12,988	12,714	93.9	5,614	5,979	89.2	2,278	2,554
'05	105.9	13,223	12,491	96.8	5,782	5,976	89.7	2,322	2,588
'06	107.1	13,534	12,634	96.9	5,901	6,099	91.3	2,370	2,597
'07	108.1	13,793	12,760	96.9	6,015	6,207	91.8	2,391	2,605
'08	109.9	14,169	12,891	98.3	6,209	6,319	93.8	2,451	2,613
'09	111.0	14,456	13,025	99.0	6,370	6,435	94.6	2,479	2,621
'10	112.9	14,677	12,995	103.6	6,565	6,339	96.7	2,525	2,610

* 출처 : 2009년까지 국토해양부, 2010년도 주택업무편람, 2010년 자료는 통계청

□ 신 주택보급률

· 2010년 주택보급률은 101.9%로 2005년 98.3%보다 개선됨



* 2009년까지 국토해양부, 2010년도 주택업무편람, 2010년 자료는 통계청

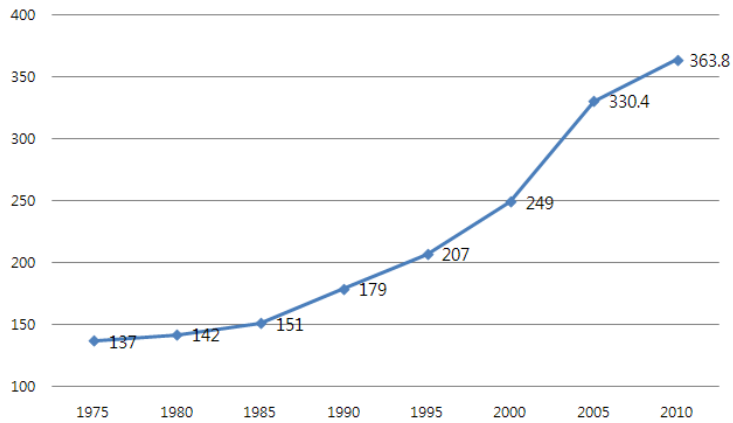
(단위: %, 천가구, 천호)

연 도	전 국			수 도 권			서 울		
	보급률	주택수	가구수	보급률	주택수	가구수	보급률	주택수	가구수
'05	98.3	15,663	15,887	96.0	7,165	7,462	93.7	3,102	3,310
'06	99.2	15,978	16,105	95.7	7,302	7,628	94.1	3,151	3,350
'07	99.6	16,295	16,634	95.0	7,419	7,813	93.2	3,172	3,403
'08	100.7	16,733	16,619	95.4	7,625	7,994	93.6	3,232	3,454
'09	101.2	17,071	16,862	95.4	7,796	8,169	93.1	3,258	3,501
'10	101.9	17,672	17,339	99.0	8,173	8,254	97.0	3,400	3,504

* 출처 : 2009년까지 국토해양부, 2010년도 주택업무편람, 2010년 자료는 통계청

□ 인구 천명당 주택수

· 인구 1천명당 주택 수는 크게 늘어 2010년에는 363.8호를 나타내며, 이 숫자는 2005년의 330.4호에 비해 33.4호나 증가



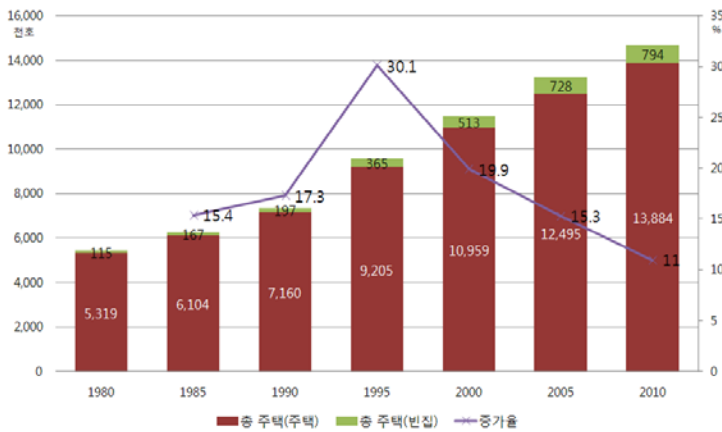
* 박신영(2010:28)

2

주택재고 및 미분양

□ 주택재고

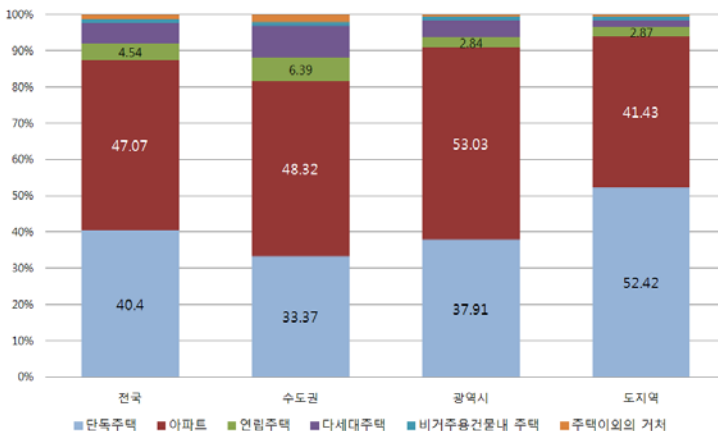
- 2010. 11. 1. 현재 우리나라의 총조사 주택(빈집 포함)은 14,677천 호로 2005년 13,223천 호에 비해 1,455천 호(11.0%) 증가



* 통계청, 2010 인구주택총조사

□ 지역별 주택수 변화

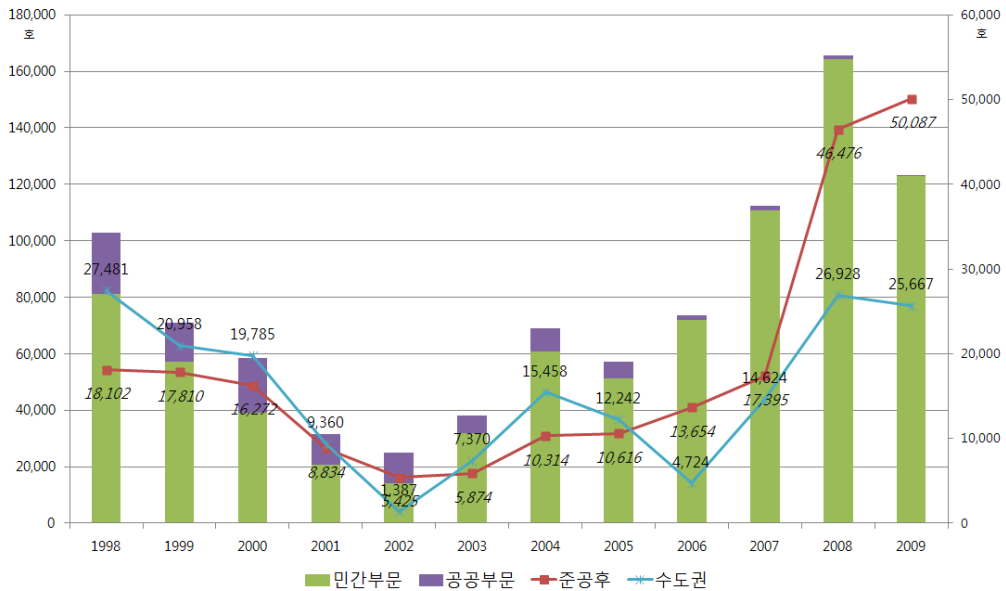
- 2010년 조사에 따르면, 수도권은 비수도권보다 다세대주택 비율이, 비수도권은 수도권에 비해 단독주택 비율이 상대적으로 높음



* 국토부·국토연, 2010년도 주거실태조사 연구보고서

□ 미분양 현황

- 1998년부터 2002년까지 전국의 공공과 민간부문 주택 미분양은 지속적으로 감소하였지만, 2003년 이후 다시 증가 추세
- 특히 2006년 이후 공공부문의 미분양이 감소한 반면 민간부문의 미분양이 크게 증가하였고, 2008년 민간부문 미분양이 110,175호를 보이며 최대치를 나타냄
- 준공후 미분양은 2002년부터 5,425호에서 증가하기 시작하여 2007년 17,254호에서 2008년 46,476호로 약 2.7배가 증가



* 국토부, 2010년도 주택업무편람

(단위 : 호)

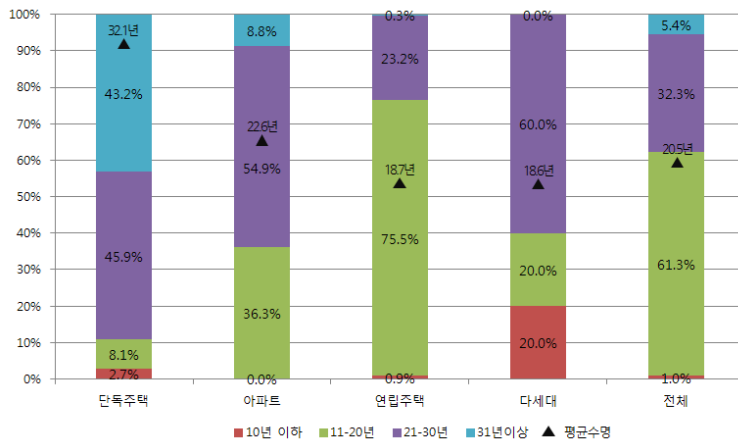
지역별	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
전국	102,701	70,872	58,550	31,512	24,923	38,261	69,133	57,215	73,772	112,254	165,599	123,297
(준공후)	18,102	17,810	16,272	8,834	5,425	5,874	10,314	10,616	13,654	17,395	46,476	50,087
민간 부문	81,098	57,121	38,941	20,741	14,168	31,894	60,781	51,415	71,818	110,715	164,293	122,962
공공 부문	21,603	13,751	19,609	10,771	10,755	6,367	8,352	5,800	1,954	1,539	1,306	335
수도권	27,481	20,958	19,785	9,360	1,387	7,370	15,458	12,242	4,724	14,624	26,928	25,667

* 출처 : 국토부, 2010년도 주택업무편람

□ 주택 수명

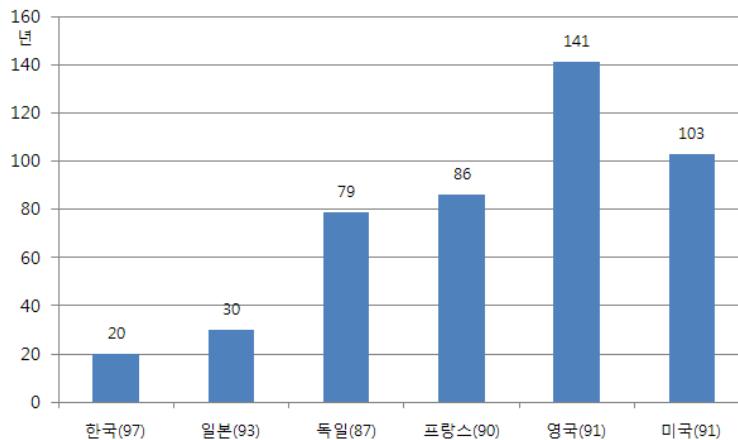
- 주택의 평균 수명은 20.5년이며, 그 중 단독 주택은 32.1년, 아파트는 22.6년, 연립주택은 18.7년임
- 국내 주택의 수명은 20.5년으로 일본의 주택수명 대비 2/3, 미국 대비 1/5, 영국 대비 1/7 수준으로 여러 선진 국가에 비해 상대적으로 매우 짧음

재건축 현황에 따른 주택유형별 평균 수명



* 윤영호 외²²⁾(2006)

주택수명의 국제비교



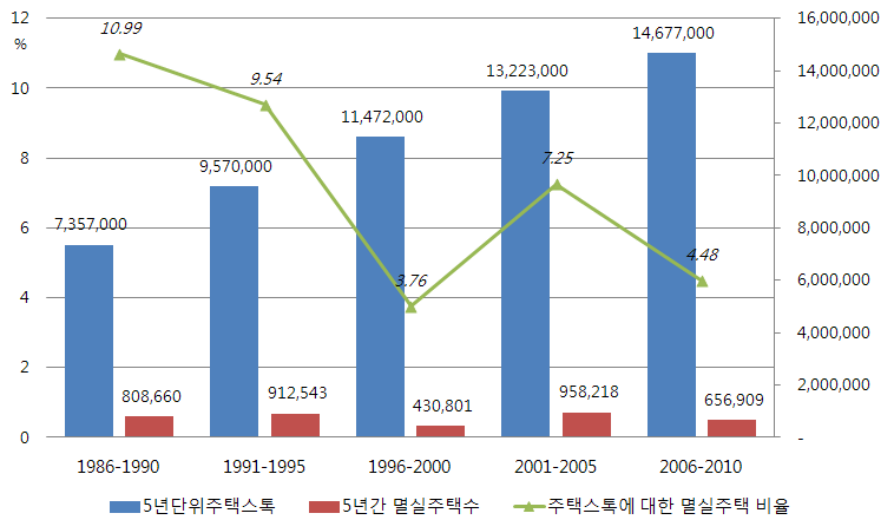
* 윤영호 외(2006)

윤영호 외(2006), 「신개념 장수명 아파트 모델 개발」, 대한주택공사 주택도시연구원

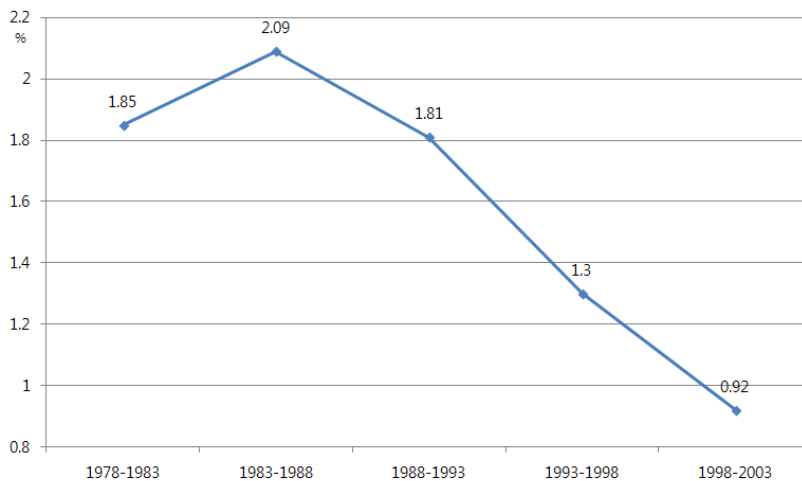
□ 멸실주택 비율

- 주택스톡은 꾸준히 증가하고 있으나 이와 함께 매년 10만~15만채 이상의 주택이 멸실
- 주택스톡에 대한 멸실주택 비율은 80년대 중반이후 지속적으로 낮아지는 추세이지만 일본과 비교했을 때 여전히 높은 수준임

주택 스톡에 대한 멸실주택 비율

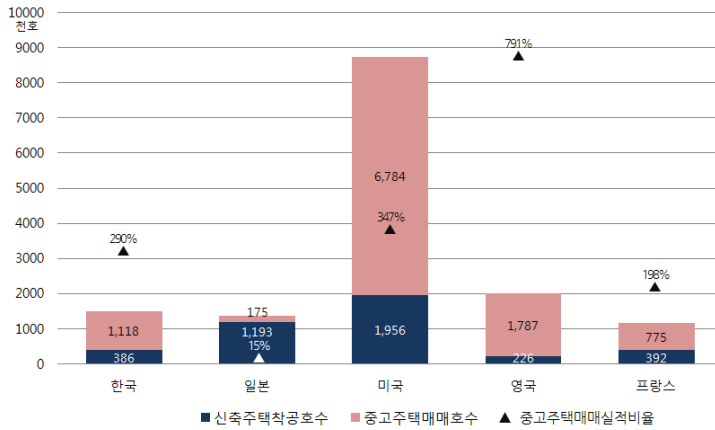


일본의 멸실주택 비율



□ 중고주택실정

- 각국의 중고주택매매호수는 미국 6,784천호, 영국 1,787천호, 한국 1,118천호, 프랑스는 775천호, 일본은 175천호 순임
- 중고주택 매매실적은 영국 791%, 미국 347%, 한국 290%, 프랑스 198%, 일본 15% 순임



* 일본의 주택사정과 주 생활기본법, ぎょうせ い, 2006

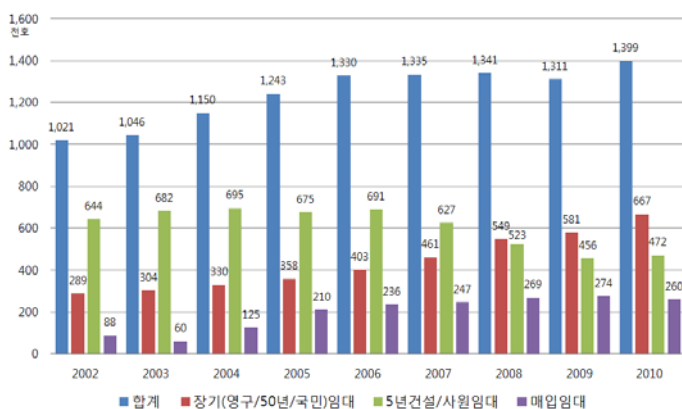
* 온나라부동산통계 건축 물거래현황 (2010년 통계)

3

임대주택

□ 임대주택 재고 현황

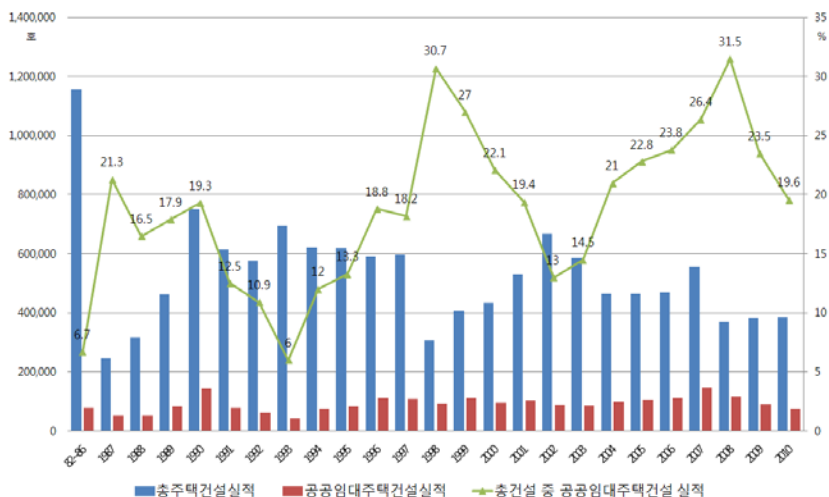
· 2010년 현재 임대주택의 총 재고('10년말 기준)는 1,399천호로 국민임대주택, 5년 임대주택 건설 및 매입임대주택 증가 등으로 꾸준히 증가하는 추세



* 국토부, 시도별 자료

□ 공공임대주택 건설 실적

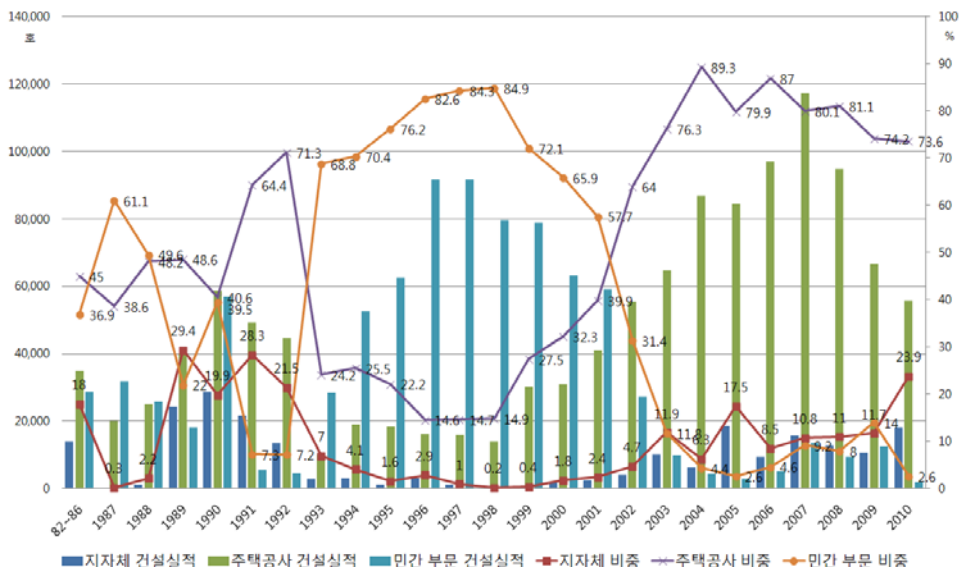
· 총 주택건설 중 공공임대주택건설 실적은 2002년 13%(최소), 2008년 31.5%(최대) 정도 수준임



* 국토부, 2010년도 주택업무편

□ 주체별 공공임대주택 건설 실적

- 1990년대는 민간의 주도로 공공임대주택 건설이 최대 84.9%(1998)된 반면, 2000년대 이후 주택공사의 건설실적이 최대 89.3%(2004)를 차지함
- 지자체는 매년 건설물량이 많지는 않지만 재고물량은 완만하게 증가하고 있으며, 주택공사는 국민임대주택 등 장기임대주택 공급 확대에 인하여 매년 크게 증가, 민간은 매입물량은 증가하였으나 건설물량 감소 및 분양전환 등으로 인해 재고 물량은 다소 감소



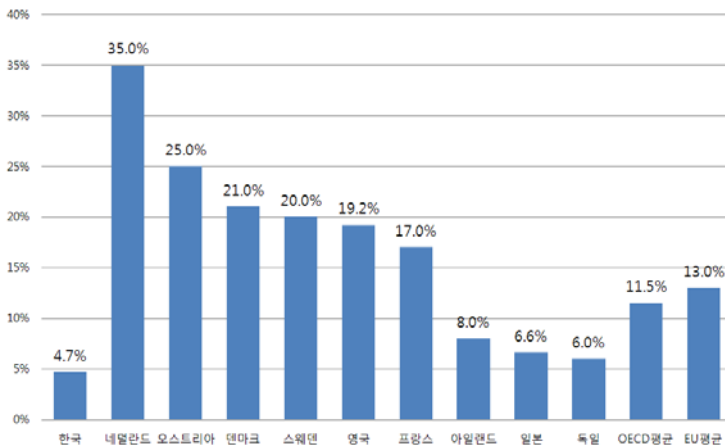
* 국토부, 2010년도 주택업무편람

연도	총주택 건설 실적	공공임대주택 건설실적 (총건설 %)	공공임대주택 건설 실적 (100.0%)					
			지자체		주택공사		민간 부문	
			건설실적	비중(%)	건설실적	비중(%)	건설실적	비중(%)
2001	529,854	102,557(19.4)	2,438	2.4	40,908	39.9	59,211	57.7
2002	666,541	86,586(13.0)	4,033	4.7	55,403	64.0	27,150	31.4
2003	585,382	84,768(14.5)	10,106	11.9	64,686	76.3	9,976	11.8
2004	463,800	97,226(21.0)	6,150	6.3	86,845	89.3	4,231	4.4
2005	463,641	105,787(22.8)	18,533	17.5	84,476	79.9	2,778	2.6
2006	469,503	111,536(23.8)	9,461	8.5	96,991	87.0	5,084	4.6
2007	555,792	146,565(26.4)	15,769	10.8	117,351	80.1	13,445	9.2
2008	371,285	116,908(31.5)	12,802	11.0	94,788	81.1	9,318	8.0
2009	381,787	89,603(23.5)	10,501	11.7	66,527	74.2	12,575	14.0
2010	386,542	75,658(19.6)	18,049	23.9	55,675	73.6	1,934	2.6

* 자료: 국토부, 2010년도 주택업무편람

□ 주요 선진국의 장기임대주택 비율

· 장기공공임대주택의 건설비중은 2009년 현재 4.7%로 장기공공임대주택의 건설실적이 증가함에도 불구하고 OECD 평균 11.5%, EU 평균 13%, 선진유럽 8개국 평균 18.7%(이상 '05)에 비해 낮음



* 국토부, 2010년도 주택업무편람

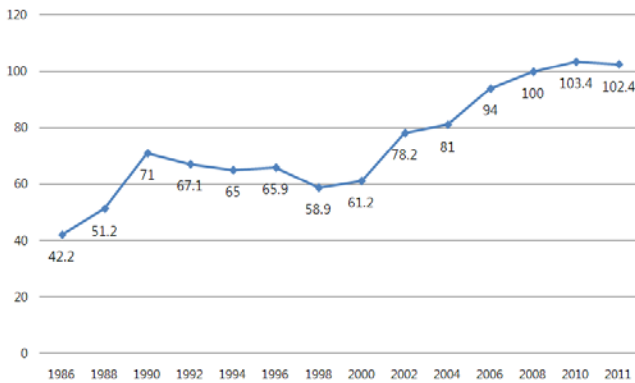
* 한국('09년), 일본('03), 기타 유럽지역('05년) 기준

4

주택가격

□ 주택매매가격 종합지수

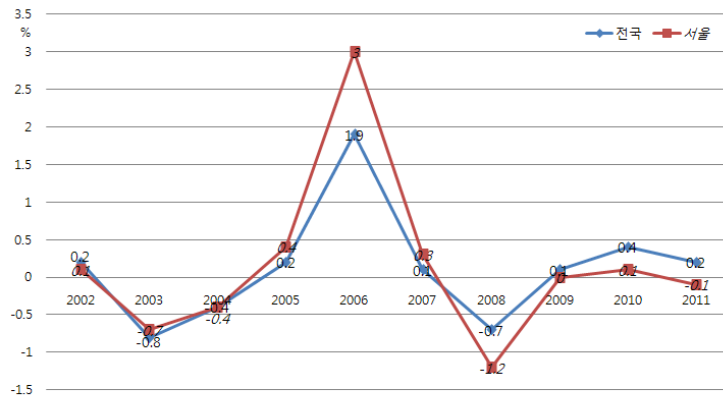
- 주택가격이 발표되기 시작한 1986년의 주택매매가격 종합지수는 42.2로 1990년 71에 달하며, 주택가격은 급등
- 이후 주택매매가격 종합지수는 1998년 외환위기 때 58.9까지 낮아졌다가, 2000년대 중후반에 상승하여 2010년 103.4, 2011년 12월 102.4를 나타냄



- * 2011년 12월 기준
- * 1986~2010년까지 박신영 (2010:31)
- * 2011년은 국민은행 전국주택가격동향조사 참고

□ 주택매매가격 동향

- 전국의 주택매매가격은 2005년 0.2%에서 2006년 1.9%로 상승한 후 2007년 0.1%로 하락
- 서울의 주택매매가격은 2005년 0.4%에서 2006년 3%로 상승한 후 2007년 0.3%, 2008년 -1.2%로 하락하며, 전국의 주택매매가격에 비해 큰 폭의 변화를 보임



- * 장기평균은 조사가 시작된 '86년부터 '11년까지의 26년 평균증감률
- * 국민은행, 전국주택가격 동향조사

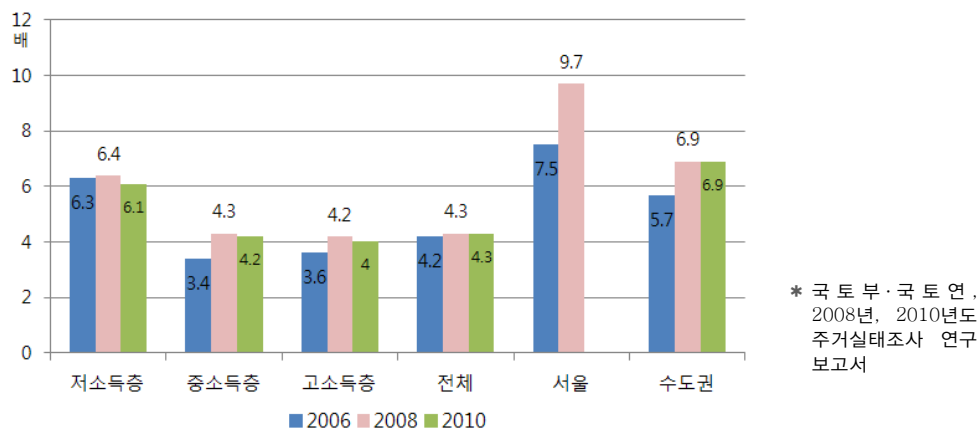
□ 주택전세가격 동향

- 전국의 주택전세가격은 2003년(-1.2%)부터 2006년(0.6%)까지 지속적으로 상승하였고, 2007년(-1.1%) 하락함
- 서울의 주택전세가격은 2003년(-1.5%)부터 상승하였고, 2005~2007년은 전국과 동일한 수준의 변화를 나타냈으며 2008년은 -2% 수준으로 하락함



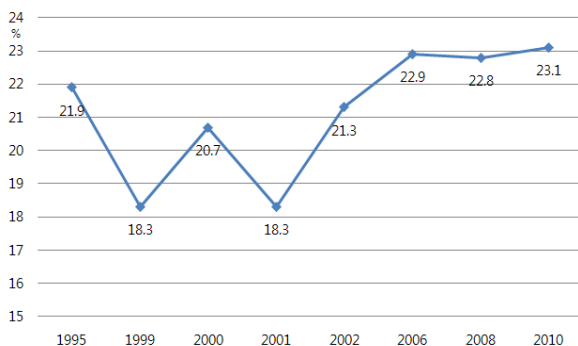
□ 소득계층별 소득대비 주택가격 비율(PIR)

- 소득계층별로는 2010년 기준으로 저소득층 6.1배, 중소득층 4.2배, 고소득층 4.0배로 나타나며, 2006년, 2008년과 비교할 때 점차적으로 줄어들고는 있으나, 여전히 소득계층에 관계없이 주택 구매에 지불하는 주거비용이 높음



□ 일반가구의 소득대비 임대료 부담(RIR) 추이

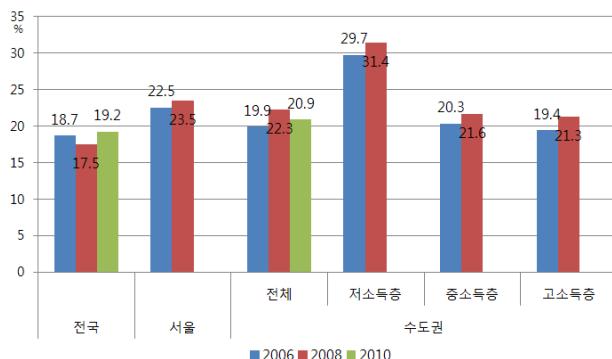
- 전국 일반가구의 RIR은 2001년 18.3%에서 2006년 22.9%, 2010년 23.1%로 지속적으로 증가하는 추세를 보임



* 국토부·국토연, 2008년, 2010년도 주거실태조사 연구보고서

□ 지역별· 소득계층별 월소득 대비 임대료 비율(RIR)

- 주택임대비용 부담능력(RIR)은 2010년을 기준으로 전국 19.2%로 2008년의 17.5%보다 다소 상승하였음
- 지역별로는 수도권이 20.9%로 높게 나타났으며, 광역시 16.4%, 도지역 14.4% 순으로 낮아짐



* 국토부·국토연, 2010년도 주거실태조사

(단위 : %)

구 분	전 국	서 울	수 도 권			
			전체	저소득층	중소득층	고소득층
2006	18.7 (22.9)	22.5 (28.2)	19.9 (25.3)	29.7 (40.1)	20.3 (23.2)	19.4 (21.5)
2008	17.5 (22.8)	23.5 (29.9)	22.3 (26.1)	31.4 (36.8)	21.6 (24.9)	21.3 (23.8)
2010	19.2 (23.1)	-	20.9 (26.4)	-	-	-

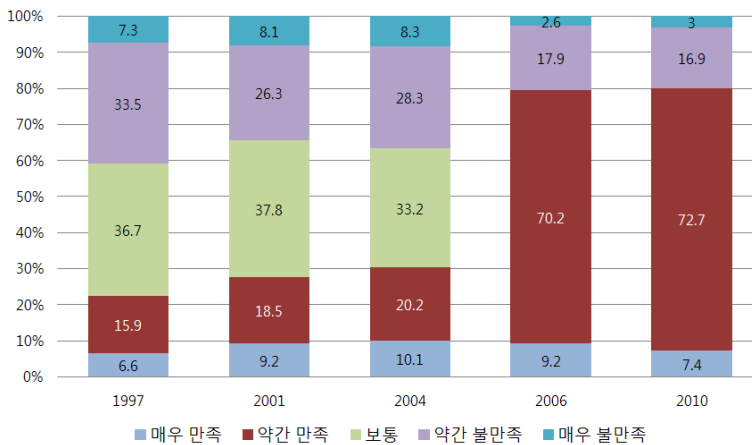
* ()은 평균기준, 저소득층 1~4분위, 중소득층 5~8분위, 고소득층 9~10분위
* 자료 : 국토해양부, 2008년, 2010년도 주거실태조사 연구보고서

4. 주거수요

1 주거만족도

□ 주거만족도

· 전체적인 주거만족도는 지속적으로 증가 추세이며 2006년 이후 보통 이상의 주거만족도가 약 80% 수준임



* 통계청, 사회통계조사, 1997, 2001, 2004 / 국토부·국토연, 주거실태조사 2006, 2010

주거만족도

(단위: %)

연 도	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만족	매우 불만족	계
1997	6.6	15.9	36.7	33.5	7.3	100.0
2001	9.2	18.5	37.8	26.3	8.1	100.0
2004	10.1	20.2	33.2	28.3	8.3	100.0
2006	9.2	70.2	-	17.9	2.6	100.0
2010	7.4	72.7	-	16.9	3.0	100.0

* 주거실태조사의 최종 합계는 모름과 무응답을 포함하고 있음

* 사회통계조사는 '매우만족-약간만족-보통-약간불만족-매우불만족'의 5점 척도로 만족도를 조사하였고, 주거실태조사는 '매우만족-대체로만족-대체로불만족-매우불만족'의 4점 척도로 만족도를 조사함

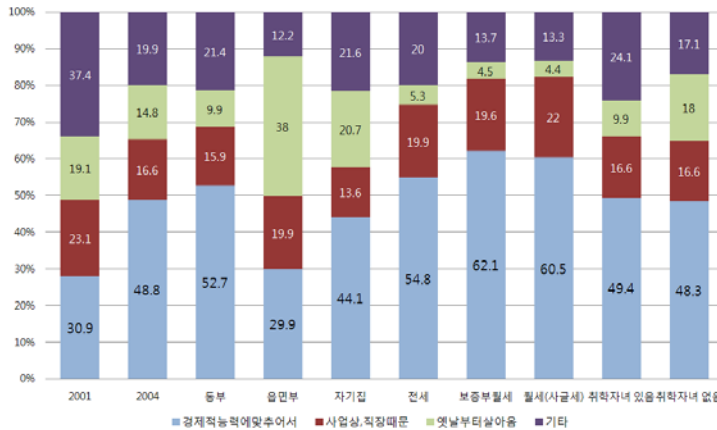
* 자료 : 통계청, 사회통계조사, 1997, 2001, 2004 / 국토부·국토연, 주거실태조사 2006, 2010

2

주택 및 거주지 선택

□ 현 주거지 선택 이유

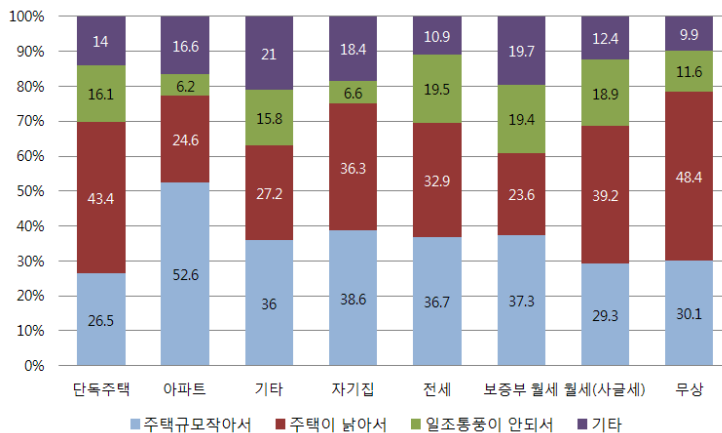
- 경제적 능력에 따라 주거지를 선택하는 경향이 높으며, 학업 및 직장으로 인해 주거지를 선택하는 비율이 높게 나타남



* 통계청, 2004, 사회통계조사

□ 현 주택에 대한 불만이유

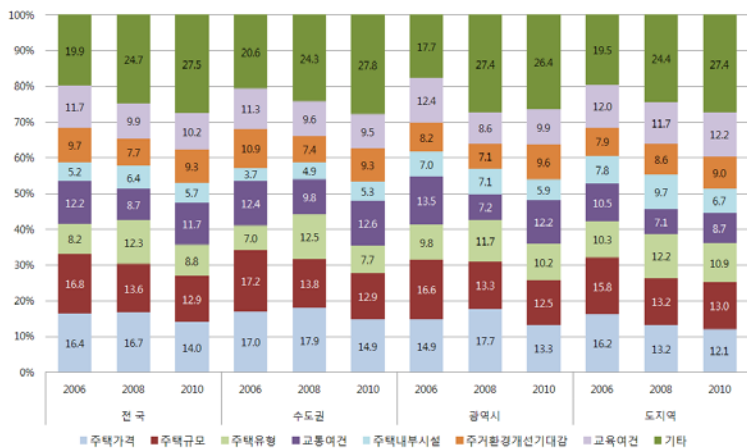
- 현 주택에 대한 불만이유로는 단독주택의 경우 「주택규모가 작아서」 43.4%, 아파트의 경우 「주택규모 작아서」 52.6% 등의 순임



* 통계청, 2004, 사회통계조사

□ 향후 이사시 고려사항

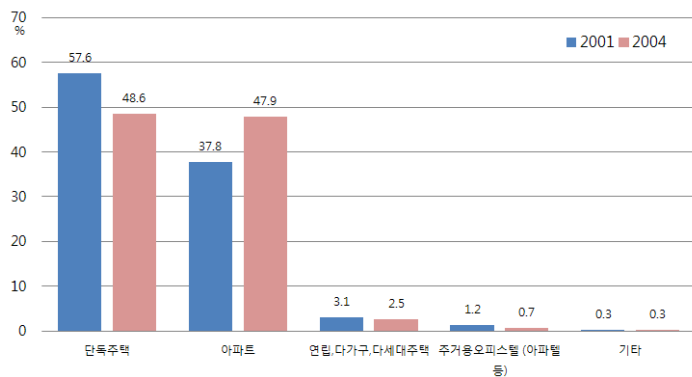
· 이사시 고려사항은 전국적으로 기타 응답을 제외하고 주택가격을 고려할 것이라는 응답이 14.02%로 가장 높았고 주택규모, 교통여건, 교육여건 순으로 나타남



* 중복응답이며 ‘모음/무응답’은 제외
 * 기타에는 방의 개수, 크기, 유지관리비, 주차공간, 공원 및 녹지 여건, 주택가격상승 기대감 등이 포함
 * 국토부·국토연, 주거실태조사, 각년도

□ 원하는 주택유형

· 가구주가 원하는 주택형태는 단독주택 48.6%, 아파트 47.9%, 연립·다가구·다세대주택 2.5%의 순으로 나타남

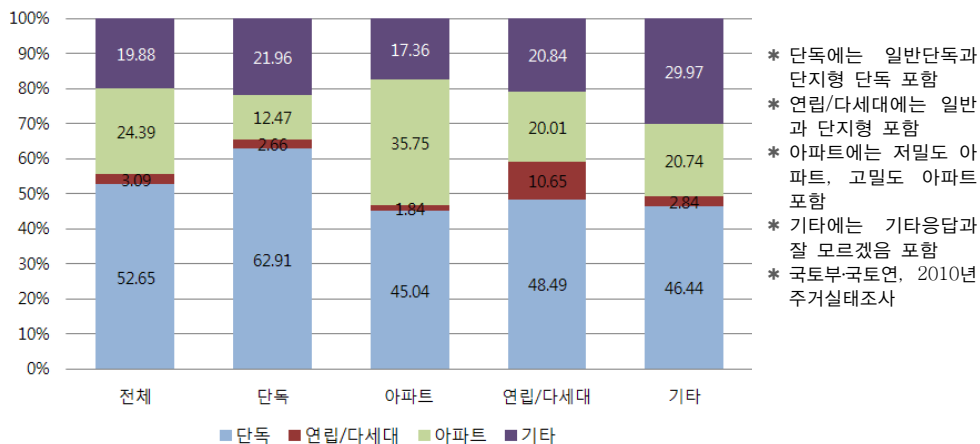


* 통계청, 2004, 사회통계조사

구분	가구	단독주택	아파트				연립, 다가구, 다세대주택	주거용 오피스텔 (아파트 등)	기타
				30평미만	30평형대	40평이상			
2001	100.0	57.6	37.8	—	—	—	3.1	1.2	0.3
2004	100.0	48.6	47.9	27.5	53.9	18.6	2.5	0.7	0.3
동부	100.0	42.4	53.6	27.1	53.7	19.2	2.9	0.9	0.3
읍면부	100.0	78.0	20.9	32.6	56.2	11.2	0.9	0.2	0.1

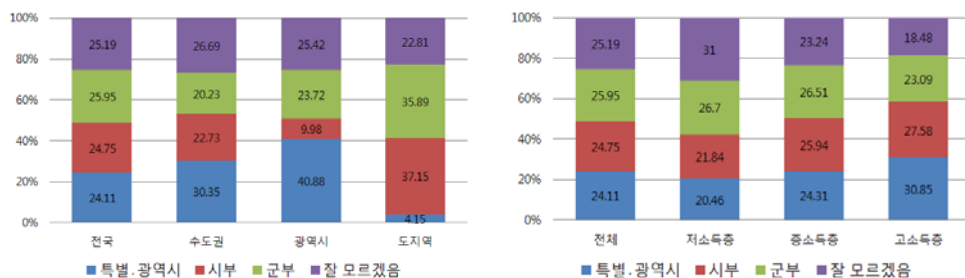
□ 현재 거주 주택유형별 은퇴 후 희망 주택유형

- 은퇴 후 희망 주택유형은 전체적으로 일반단독이 46.8%로 가장 높았고 저밀·고밀 아파트가 24.39%, 단지형 단독이 5.85% 순으로 높게 나타남



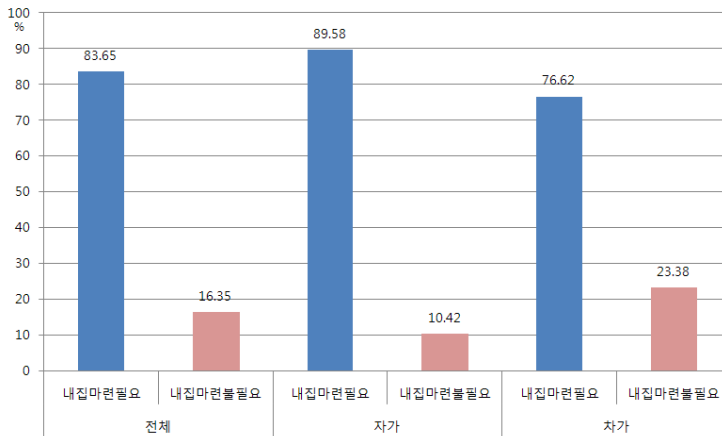
□ 지역별·소득계층별 은퇴 후 희망 거주지역

- 은퇴후 희망 거주지역을 살펴보면, 특별·광역시, 시부, 군부가 각각 24.11%, 24.75%, 25.95%로 비슷한 비율
- 소득계층별로는 소득이 높을수록 특별·광역시나 시부에서 거주하겠다는 응답이 높아졌으며, 소득이 낮을수록 군부에서 거주하겠다는 응답비율이 높아졌음



□ 주택보유에 대한 인식

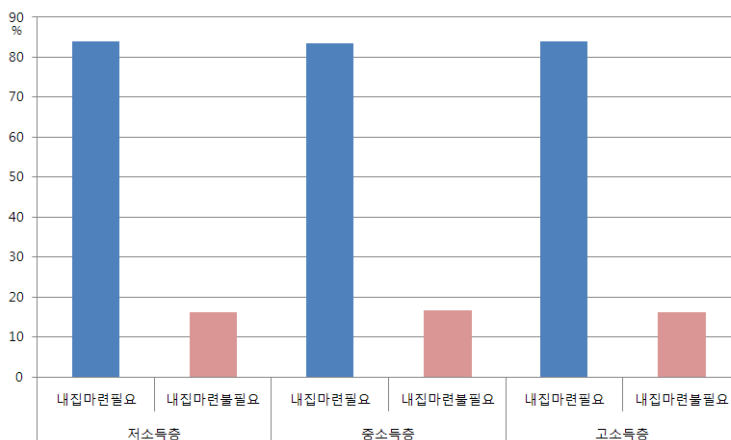
- 2010년 조사에 따르면, 전체적으로 주거안정차원에서 내집마련이 필요하다는 응답이 83.65%로 매우 높게 나타났음
- 점유형태별로는 자가거주가구에서 내집마련이 필요하다는 응답이 89.58%로 차가가구 76.62%보다 높은 것으로 조사됨



* 국토부·국토연, 2010
년도 주거실태조사

□ 소득계층별 주택보유에 대한 인식

- 2010년 조사에 따르면, 소득계층별 주택보유에 대한 인식은 내집마련이 필요하다고 응답한 비율이 저소득층, 중소득층, 고소득층에서 각각 83.88%, 83.39%, 83.83%로 나타나 큰 차이를 보이지 않았음



* 국토부·국토연, 2010
년도 주거실태조사