

주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구

Characterization of Housing Culture  
and Direction of Housing Policy Implication

염철호 Youm, Chirl Ho  
하지영 Ha, Ji Young

( a u r i

AURI-기본-2011-1  
주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구  
Characterization of Housing Culture  
and Direction of Housing Policy Implication

지은이: 염철호, 하지영, 김찬호

펴낸이: 손세관

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: 978-89-93216-81-3

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

## 연구진

---

Ⅰ 연구책임	염철호 부연구위원
Ⅰ 연구진	하지영 부연구위원 김찬호 초빙연구위원
Ⅰ 연구보조원	김은진 연구인턴
Ⅰ 외부연구진	하성규 중앙대학교 도시계획 부동산학과 교수 최숙희 한양사이버대학교 실버산업학과 부교수
Ⅰ 해외조사원	양도식 영국도시건축연구소 UrbanPlasma Ltd 소장 이용성 미국 일리노이주립대 석사과정

---

Ⅰ 외부연구심의위원	강부성 서울과학기술대학 교수 김현아 한국건설산업연구원 연구위원 배성호 국토해양부 사무관 임서환 건원건축 고문 전남일 가톨릭대학교 교수
------------	--

Ⅰ 연구자문위원	김승배 피데스개발 대표 김재익 계명대학교 교수 김태섭 주거환경연구원 연구위원 박인석 명지대학교 교수 윤혁경 A&U 디자인그룹 대표 이창수 경원대학교 교수 최두호 토문건축 대표 최명철 단우건축 대표
----------	--



## 연구요약

### 제1장 서론

그간의 주택정책은 주택공급, 주택시장 안정, 주거복지 실현의 3가지 방향을 중심으로 추진되어 질적인 측면은 상대적으로 소홀히 다루어 졌으며, 오히려 공급 위주의 주택정책은 주거문화의 질적 수준을 저하시키는 요인으로 작용해 왔다. 단기간에 걸친 대단위 아파트의 일제적인 공급은 주거유형의 획일화를 초래하였고, 주택시장을 통한 경기활성화 정책은 결국 주택의 상품화 및 투기화를 유발하게 되었으며, 저소득층을 위한 공공임대주택은 주거환경에 대한 배려가 미흡한 채 질적인 수준을 고려하지 못하고 획일적인 형태로 공급되었다.

2000년대 들어서면서 주택보급률이 100%를 초과하였으며, 소득수준 향상, 가족형태의 다양화, 1·2인 가구 및 노인인구 증가 등에 따라 새로운 주거수요 증대와 함께 주택공급과 주거편의성 확보 이상의 다양하고 수준 높은 주거문화에 대한 사회적 요구가 증대되고 있다. 최근에는 주택정책에서도 이를 반영하여 주거환경과 주거문화의 향상을 위한 대안이 정책으로서 다루어지고 있다. 하지만 주택정책에서 표방하고 있는 관련 정책방향이 구체적으로 실현된 것은 그다지 찾아보기 어렵고, 주택정책은 여전히 물량공급 위주의 기조를 바탕으로 하고 있으며, 주거환경과 주거문화 향상 측면의 새로운 시도들 또한 단편적인 사업수준에 그치거나 주택정책 전체에서 중요도가 상대적으로 미약한 실정이다.

주거문화의 질적 향상의 필요성은 그간 여러 분야에서 제기되어 왔으나, 제시된 대안은 여전히 다양한 주택유형의 보급, 커뮤니티 형성, 획일적 디자인의 개선 등 개념적인 수준을 넘어서지 못하고 있는 실정이다. 또한 인구구조 변화 등에 따른 주거수요 변화 대응 필요성이 높아짐에 따라 주거수요 예측과 미래 주거비전 제시를 위한 시도들이 이루어져 왔으나, 이 역시 주택정책의 실천적인 전략마련에는 그다지 기여하지 못하는 한계가 있었다. 주택보급률이 100%를 넘어서면서 더 이상 주택공급 위주의 주택정책은 실효성이

없으며 주거향상으로 주택정책을 전환해야 한다는 주장이 이제는 새롭게 느껴지지 않을 정도로 사회적으로도 일정 수준의 공감대를 형성하고 있고, 아파트 중심의 주거공간에 대한 자성과 변화의 필요성에 대한 정책적인 요구 또한 내외적으로 여러 차례 제기된 지 오래이다. 이제는 주택공급, 주택시장의 측면에 우선하여 주거문화의 측면에서 주택정책의 실천적 전략을 근본적으로 모색해야 할 시기가 왔다고 하겠으며, 이를 위해서는 우선 그 간 제기되었던 우리 주거에 대한 문제점과 현황에 대한 다양한 시각에서의 근본적인 진단이 필요하며, 이를 바탕으로 주택정책의 방향과 실천전략을 도출할 필요가 있다.

본 연구에서는 그간의 주택정책에서 주거문화의 향상이 주요한 정책과제로서 다루어지지 못해 왔고 주거문화 향상을 위한 문제제기 및 대안 또한 개념적이거나 지속성을 담보하지 못했다는 인식하에, 주거문화에 대한 다각적인 진단을 바탕으로 주거문화 개선 측면에서의 주택정책의 방향전환과 이의 실현을 위한 정책과제를 제안하고자 한다.

## 제2장 주거문화 진단

제2장에서는 문화 및 주거문화라는 개념을 문화관련 문헌과 주거문화와 관련한 각종 담론의 분석을 통해 정리하고, 이를 바탕으로 주거문화의 분석틀을 설정한 다음, 주거문화를 주거수준, 주거환경, 주거의식으로 나누어 이러한 요소들의 형성에 있어서의 주택정책적 배경을 분석하여 주거문화 형성에 영향을 끼친 주택정책의 문제점을 도출하였다.

문화의 개념은 매우 포괄적이지만, 시대가 변화함에 따라 문화인류학, 문화사회학, 문화지리학 등의 다양한 문화에 대한 연구와 이론이 발전되면서 문화에 대한 접근은 대중문화의 확장에 대한 비판과 환경결정론의 한계를 바탕으로 문화 창출의 주체로서의 인간(소비자), 그리고 문화상대주의와 다문화주의적 관점에서의 문화의 정체성과 문화의 다양성이 중요시되고 있다고 볼 수 있다. 이를 바탕으로 ‘문화적’의 개념은 ‘주체성’, ‘정체성’, ‘다양성’의 세 가지 요소로 정리될 수 있으며, 즉 ‘문화적이다’ 라는 것은 문화를 창출하는 주체는 어디까지나 인간(소비자)이며, 형성된 문화는 고유의 정체성을 가지되, 지역과 상황에 따라서 풍부한 다양성을 내포하고 있어야 한다고 말할 수 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 주거문화의 측면에서의 분석의 틀을 세가지 요소로 정리하였는데, 첫째는 ‘문화의 주체성’의 구현 측면에서 주거의 소비자 대중이 건설주체의 상업적인 논리에 좌우되는 것이 아니라 주거문화를 주도하는 주체로서의 역량을 갖추고 이것이 주택시장에서 영

향력을 가지는 것이다. 둘째는 ‘문화의 다양성’ 측면에서 주택 유형이 소득수준에 따라 일정한 유형으로 계층화되는 것이 아니라 주택 시장에서 유사한 수준의 다양한 주택유형의 선택지가 제공되도록 하는 것이다. 그리고 셋째는 ‘문화의 정체성’ 측면에서 어느 곳이나 똑같은 주택지와 주거경관이 조성되지 않고 지역과 장소에 따라서 특성 있는 주거환경이 형성되도록 하는 것이다.

주거문화 형성과 주택정책적 배경을 살펴보면 우선 주택공급 정책의 지속적인 추진의 결과로 주택보급률은 상당히 향상되었음을 알 수 있으나, 이에 비해 자가소유율과 자가점유율은 정체의 상태에 있으며, 소득에 비해 과다하고 높은 주거비용이 지속되고 있으며, 저소득층의 주거수준은 아직까지 낮은 실정이다. 결국 전체적인 주거수준은 좋아졌으나, 아파트 위주의 공급정책의 결과, 경제적인 여건과 기호에 맞는 주택 및 주거지 선택의 폭은 여전히 좁은 상태라고 할 수 있다. 또한, 아파트에 대한 선호도와 넓은 주택에 대한 소비자의 선호도는 타 주거유형에 비해 매우 높은 수준이나, 이는 주택공급의 대부분을 민간주택이 담당하고, 정부의 주택공급 정책 또한 민간부분의 주택공급을 원활하게 하면서 이를 안정적으로 유지하고자 하는 부분에 치중한 결과라 할 수 있다. 이는 주택시장에서의 소비자의 영향력을 축소시키는 결과를 초래하였고, 주거문화 또한 일방적인 건설사 주도의 주택시장에 반발하는 소비자 운동이라기보다는 주택의 상품화 전략으로서 건설사가 이를 활용하는 수단으로서 전략해버렸다고 할 수 있다. 대단위 아파트 단지 공급을 기반으로 한 주택정책은 아파트 위주의 주거환경으로 인한 획일화, 양호한 단독주거지의 소멸, 주거단지의 폐쇄성과 외부공간의 공공성 부재 등의 문제를 초래하였고, 현재 대부분의 도시는 지역 및 장소의 정체성과 특수성에 따라 차별화되는 도시 및 주거지 공간의 특성과 공간문화를 찾기가 어려운 실정이다.

### 제3장 해외 주택정책 패러다임 변화와 주거문화 측면의 시사점

제3장에서는 주거선진국으로 여겨지고 있는 미국, 영국, 일본의 주택정책과 제도 등이 정치경제사회, 인구구조 등의 변화에 따라 어떻게 전개되어 왔는지를 1960년대를 기점으로 10년 단위로 정리하고, 주거문화와 관련한 주요정책의 특성을 살펴봄으로써 주체성, 다양성, 정체성의 주거문화 측면의 해외 주택정책 변화의 시사점을 도출하였다.

미국, 영국, 일본 모두 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택부족 문제가 어느 정

도 해결된 시점에서 주택정책의 기초를 주택의 신규공급에서 주거환경의 질적수준 향상으로 전환하였음을 알 수 있다. 또한, 주거수요의 다변화 및 세분화, 지역재생과 주택정책의 통합적 추진 필요성 증대 등에 따라 중앙주도로 주택정책을 추진하던 기초를 지역주도로 전환하는 움직임이 공통적으로 나타나고 있다. 소득수준이 2만불을 넘어서면서 정치·사회적으로 정부의 역할 축소, 민간의 역할 확대, 규제완화 등이 진행되고 주택정책에서도 정부의 직접적인 역할 수행보다는 민간시장을 활용하고 정부는 건전하고 안정적인 시장을 조성하기 위한 간접적인 지원의 방향으로 전환되고 있다.

주거문화의 주체성 측면에서는 주택정책이 시장주도로 전환되면서 공공주체의 역할은 민간주택시장의 환경정비로 초점이 맞추어지고, 이에 따라 주택시장에서 다양한 민간주체가 주택공급과 관리에 참여하고, 소비자가 현명한 판단과 의사결정을 할 수 있도록 지원하는 정책이 추진되고 있다. 주택이 공급주체가 주도하는 산업으로서가 아니라 ‘소비자가 주도하는 문화’로서의 주택과 주거로서 정책이 인식되고 있으며, 국가의 주택정책 또한 주거문화를 선도하는 역할에서 주거문화를 지원하는 역할로 변화하는 등 주택시장에서의 소비자 주권이라는 측면이 강조되고 있다.

주거문화의 다양성 측면에서는 중산층 주거뿐만 아니라 저소득층 주거에 있어서도 질적 수준 향상과 함께 소비자의 ‘취향’에 따라 다양한 주거유형을 선택할 수 있는 환경이 정비되고 있다. 노후화되거나 수준이 낮은 저소득층 주거는 지방정부 주도로 질적 수준을 향상시키는 정책과 함께 어포터블 하우스의 공급이 확대되고 있으며, 다양한 민간임대주택 확대와 이용개념을 중시한 공급방식의 다양화를 위한 정책이 추진되고 있다. 단순한 저렴주택의 공급을 넘어서 주택시장에서의 소비자의 선택권을 다양화하기 위한 방안들이 강구되고 있는 것이다.

주거문화의 정체성 측면에서는 주택정책과 도시계획의 연계와 다양한 프로그램과 결합한 주택정책의 추진이 확대되면서 지역의 주택정책은 지방정부와 지역의 주민이 추진주체가 되어 진행되고 있다. 주택정책이 ‘다품종 소량화’로 전환되고 신규공급 위주에서 기존 주거지의 정비와 복지정책 등과의 통합추진 등 스톡 중심으로 전환되면서 지역의 장소적 특성과 커뮤니티의 특성을 반영하면서 지역 중심의 다양한 가치를 실현하도록 하는 것이 주택정책의 주요 과제가 되고 있다.



## 제4장 주거문화 관련 주택정책·제도 분석

제4장에서는 2000년대 이후 도입·시행된 주거문화와 관련하여 저소득층의 주거수준 향상, 주거지의 점진적 개선, 주택유형 및 공급방식 다양화, 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보와 관련한 주택정책을 대상으로 정책평가와 주거문화 측면에서의 사업성과와 한계점을 분석하였다.

2000년대 이후 시행된 주거문화와 관련성이 있는 저소득층의 주거수준 향상, 저층 주거지의 점진적 개선, 주택유형 및 공급방식 다양화, 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보에 해당하는 정책들은 주택공급과 경기활성화 정책에 비해 그 목표설정이 불분명하고 장기적인 시행체계가 부재한 결과, 제도와 사업 등이 즉흥적으로 추진되는 경우가 많음을 확인하였다. 또한 정책과 사업들이 대상 주거지나 거주자상에 대한 명확한 설정이 불충분한 상황에서 추진됨에 따라 적절한 장소와 지역에 적용되지 못하고 있다. 주택공급 다양화 등의 정책 추진에 있어서는 규제완화나 인센티브 부여를 통한 시장 활성화 측면에서의 접근이 대부분으로 공공의 역할이 부재하고 효율적이고 효과적인 정책 수행을 위한 중앙-정부-지자체, 공공-민간, 공공-주민 등의 다자간 연계와 파트너십 구축 또한 미흡한 실정이다. 그 결과, 주거문화와 관련한 정책들은 아직까지는 일회성 사업에 그치는 등 결과가 미흡하거나 정책의 결과가 사업성이 높은 부분에 집중되면서 기형적인 시장구조를 형성하고 있다.

주거문화의 주체성 측면에서는 정책·제도 등이 여전히 물리적 환경 개선에 맞추어져 있어 정책과 사업 등의 결과가 장기적인 지역의 마을만들기의 추진 주체로서의 주민역량을 강화하는 데는 한계가 있고, 주택시장에서 주정보 제공 등의 환경정비는 취약한 실정으로 주택시장에서는 민간 부동산 정보나 건설사가 제공하는 정보에 소비자가 의존할 수밖에 없는 등 소비자가 주거문화를 선도하는 주체로서 역할을 할 수 있는 환경 정비가 불충분하다. 주거문화의 다양성 측면에서는 주택유형 다양화의 일환으로 추진된 정책들이 저렴주택 공급에 초점이 맞추어져 있으며, 도시형 생활주택은 고가의 주거비를 지불하는 도심형 원룸으로, 타운하우스 등은 고급주택으로 편중되면서 결과적으로 주거유형 다양화 정책이 주거의 다양성 제고에 기여했다고 보기는 어렵다. 저소득층을 위한 주택정책 또한 공급 평형을 확대했을 뿐 아직까지 입주자의 선택의 폭을 확대하는 단계로는 발전하지 못하고 있다. 결과적으로 주택공급 방식이 소득수준에 따라 계층화되면서 주택시장에서의

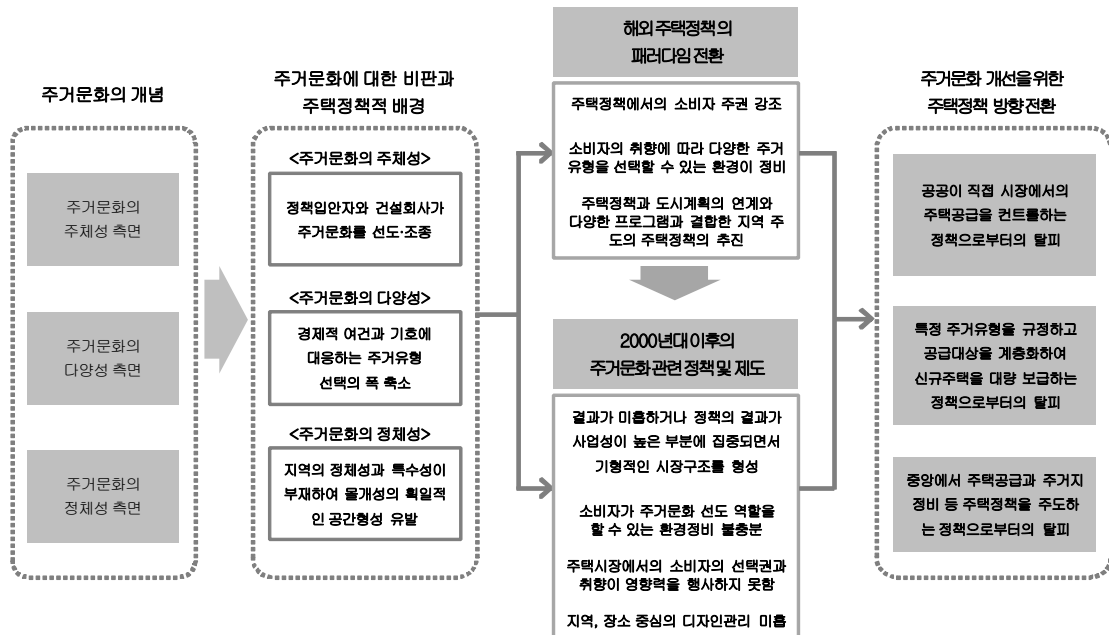
소비자의 선택권과 취향이 영향력을 행사하지 못하고 있는 실정이다. 주거문화의 정체성 측면에서는 노후 주거지 정비와 관련한 정책은 그간의 노정된 문제점을 바탕으로 기존 도시조직과 커뮤니티의 지속성을 확보하고자 하는 방향으로 전환하고 있으나, 이를 실질적으로 실현하기 위한 주택유형의 개발 등 구체적인 방안에 대해서는 여전히 과제가 남아있는 실정이다. 최근 주거지의 디자인 향상과 관련하여 국가차원, 지방정부 차원의 가이드라인 및 심의기준 마련 등 관련 규정을 강화하는 정책이 추진되어 왔으나, 세분화된 기준과 규정들이 오히려 획일적인 디자인을 조장하고 도시공간과의 공간적·기능적 연결을 저해하는 원인으로 작용한다는 비판을 유발하고 있다. 도시공간과 주거지간의 관계성 회복을 위한 시도들은 관련 주체간 공감대 형성 미흡 및 사업성 등의 한계로 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다.

## 제5장 주택정책 방향 설정

근 미래의 주거와 관련한 동향예측을 살펴보면 저출산 고령화 현상이 심화되고 라이프 스타일이 변화되면서 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 주거수요 또한 다양화·세분화 될 것을 공통적으로 제기하고 있으며, 이러한 변화는 결국 면적과 소득수준으로 주택을 유형화하여 공급하는 주택공급체계가 더 이상 효용성이 없어지게 된다는 것을 의미한다. 따라서 주택시장에서의 소비자의 ‘취향’이 주택공급의 패턴을 좌우하게 되고, 주택정책 또한 소비자의 선택권을 다양화하여 취향에 따른 주거를 선택할 수 있는 환경을 만드는 방향으로 전환해야 하는 필요성이 증대되고 있음을 알 수 있다.

향후 바람직한 주거문화 형성을 위한 기존 주택정책의 방향전환은 크게 세 가지 방향으로 정리할 수 있다. 첫째로는, 주거문화의 주체성 확보를 위해서는 건전한 시장환경 조성 및 주거문화를 선도하는 주체로서의 소비자의 역량 및 권한 강화에 정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 공공이 직접 시장에서의 주택공급을 컨트롤하거나 규제완화나 인센티브를 통해 시장을 유도하는 정책으로부터의 탈피가 전제되어야 한다. 주거수요의 다변화에 대한 대응은 결국 다양한 주거선택이 가능한 환경정비라 할 수 있는데 이를 주택정책에서 공공이 모두 해결하기에는 역부족이며, 다양한 주거선택요소의 개발과 제공은 민간시장에서의 자율적인 기능을 통해 해결하는 것이 바람직 할 것이며 그 중요성은 향후 더더욱 커질 것으로 예상된다. 둘째로는, 주거문화의 다양성 확보를 위해서는 주

택시장에서의 소비자의 취향이 반영될 수 있도록 주택관련 제도의 유연화에 정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 특정한 주거유형을 제도의 틀에서 규정하고 공급대상을 소득수준별로 계층화하여 신규 주택을 대량으로 보급하고자 하는 정책으로부터의 탈피가 전제되어야 한다. 신규 대량공급 위주의 주택공급제도가 주택이 부족한 시대에는 매우 유효하였으나, 양적부족이 해결되고 다양한 사회·경제 환경변화로 주택의 수요가 변화되는 현 시점에서는 오히려 수요자의 선택의 폭을 축소시키고 왜곡시키는 원인으로 작용할 수 있다. 셋째로는, 주거문화의 정체성 확보를 위해서는 장소 단위의 디자인 실현을 위한 협의체계 구축에 정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 중앙에서 주택공급과 주거지 정비 등 주택정책을 주도하는 정책으로부터의 탈피가 전제되어야 한다. 주택사정이 지역마다 크게 다르다고 한다면 당연히 주택정책은 계층대응을 위한 물량중심의 하향식 방식에서 지역대응·지역중심의 상향식 방식으로 전개되어야 할 것이며, 중앙정부는 지방정부간 혹은 사업자간의 업무조정·지원의 주체가 되고, 지방정부가 주택정책상의 계획의 수립과 집행의 주체가 될 필요가 있다.



주거문화 개선을 위한 주택정책의 방향전환

이상의 정책방향 전환을 바탕으로 주거문화 개선을 위한 정책과제는 주거문화 선도 주체로서의 소비자 권한 및 역량 강화를 통한 주거문화의 주체성 구현, 주택시장에서 주거유형 선택의 폭 확대를 통한 주거문화의 다양성 구현, 지역 중심의 주거지 관리 실현을 통한 주거문화의 정체성 구현의 세 가지 방향에서 제시될 수 있으며 본 연구에서는 우선, 주거문화 선도 주체로서의 소비자 권한 및 역량 강화를 위해서는 주거정보 체계 구축과 소비자 역량강화를 위한 프로그램 마련, 주민의 자력적 주거지 정비 및 관리를 위한 지원 체계 구축, 기반시설 및 생활서비스 확충에 대한 공공의 직접적 역할 확대를 정책과제로 제시하였다. 다음으로 주택시장에서 주거유형 선택의 폭 확대를 위해서는 공급유형별로 구분된 주택관련 제도의 유연화, 공급단위의 소단위화 유도, 저비용 거주 중심의 주택공급 확대를 위한 제도 마련을 정책과제로 제시하였다. 마지막으로 지역 중심의 주거지 관리 실현을 위한 정책과제로는 경직된 디자인 기준 완화와 지자체의 어반디자인 측면의 디자인 관리 강화, 도시 및 지역 정책과 일체화한 주택정책 추진체계 구축을 제시하였다.

## 제6장 결론\_연구의 의의와 한계

본 연구는 그간의 주택정책에 관한 연구가 주택공급 확대, 주택시장 안정, 주거복지 증대에 편중되어 왔고 우리 주거문화에 대한 비판들이 정책적 시각 보다는 주거환경의 외형적 시각에 치우친 것에 대해 주거문화라는 관점에서 주택정책의 현주소와 방향을 진단하고 제시하였다는 점에 의의가 있다고 하겠다. 하지만 ‘주거문화’라는 매우 광범위하고 유동적인 개념을 가지고 주택정책을 분석함에 있어서 보다 세밀하고 분석적인 결과를 도출하지 못했다는 한계를 가지고 있으며, 분석을 통해 제시한 정책과제 또한 구체성을 가진 방안 차원 보다는 방향 정도에 머무르고 있다. 또한 모든 주거유형과 주거지를 대상으로 하는 모든 주택정책을 포함하다보니 아파트 등의 특정유형이나, 주거지 재생 등의 특정정책으로 한정되는 문제 및 개선방향, 전체적인 차원의 문제 및 개선방향과의 차별성에 대한 분석적인 고민 또한 미흡하다고 할 수 있다.

따라서, 향후에는 우선 본 연구에서 제시한 주거문화의 주체성, 다양성, 정체성의 각각의 개념에 대한 보다 면밀한 이론적 고찰이 필요하다. 또한, 주거환경은 주택공급과정에 관여하는 중앙정부, 지방정부, 공공개발기관, 민간건설업체, 입주자, 소유자, 건축가 등 여러 이해관계자들간의 상호작용의 결과라고 할 수 있으므로 주거문화 형성의 원인과

개선방향을 관련 주체간의 정치적 역학관계를 바탕으로 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 연구에서 제안한 주거문화 개선을 위한 정책과제 또한 실제로 정책으로서 실행력을 담보할 수 있도록 과제별로 기존의 연구나 사업의 성과분석, 정책수립 및 시행주체를 포함한 광범위한 의견수렴 등을 바탕으로 한 보다 구체적인 후속연구가 수반되어야 할 것이다.

**주제어 : 주거문화, 주택정책, 주체성, 다양성, 정체성**



## 차 례

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	
2) 연구의 목적	
2. 연구의 내용 및 방법	5
3. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성	7
<b>제2장 주거문화 진단</b>	<b>11</b>
1. 주거문화에 대한 이론적 고찰	11
1) 문화의 개념	
2) ‘문화적’의 의미	
3) 주거문화의 개념	
4) 좋은 주거문화의 개념과 분석의 틀 설정	
2. 주거수준 형성과 주택정책적 배경	27
1) 주거수준 형성 현황과 주택정책	
2) 다양성 측면에서 주거수준 및 주택정책의 문제점	
3. 주거의식 형성과 주택정책적 배경	40
1) 주거의식 형성 현황과 주택정책	
2) 주체성 측면에서 주거의식 및 주택정책의 문제점	
4. 주거환경 형성과 주택정책적 배경	51
1) 주거환경 형성 현황과 주택정책	
2) 정체성 측면에서 주거환경 및 주택정책의 문제점	

### 제3장 해외 주택정책 패러다임 변화와 주거문화 측면의 시사점 .....59

1. 미국 주택정책의 패러다임 변화 .....	59
1) 미국 주택정책의 기본성격	
2) 미국 주택정책의 역사적 변화	
2. 영국 주택정책의 패러다임 변화 .....	65
1) 영국 주택정책의 기본성격	
2) 영국 주택정책의 역사적 변화	
3. 일본 주택정책의 패러다임 변화 .....	70
1) 일본 주택정책의 기본성격	
2) 일본 주택정책의 역사적 변화	
4. 주거문화 측면의 해외 주택정책 변화의 시사점 .....	77
1) 주민과 소비자가 주도하는 시장환경 조성_주거문화의 주체성 측면	
2) 주거선택의 폭 다양화_주거문화의 다양성 측면	
3) 도시적 관점에서 지역 주도의 주택정책 추진_주거문화의 정체성 측면	
5. 소결 .....	99

### 제4장 주거문화 관련 주택정책 · 제도 분석 .....101

1. 주거문화 관련 주택정책 · 제도 추이 .....	101
1) 저소득층의 주거수준 향상 관련 정책 · 제도	
2) 저층 주거지의 점진적 개선 관련 정책 · 제도	
3) 주택유형 및 공급방식 다양화 관련 정책 · 제도	
4) 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보 관련 정책 · 제도	
2. 주거문화 관련 주택정책 · 제도의 한계 및 문제점 .....	127
1) 정책수행 평가	
2) 주거문화 측면의 평가	
3. 소결 .....	147



**제5장 주택정책 방향 설정 .....149**

- 1. 주거문화 개선을 위한 주택정책의 방향 전환 .....149
  - 1) 주택정책에서의 주거문화의 정책 중요도 증대 예상
  - 2) 주거문화 개선을 위한 주택정책 방향 전환
- 2. 정책과제 제언 .....157
  - 1) 주거문화 선도 주체로서의 소비자 선택권 및 역량 강화
  - 2) 주택시장에서의 주거유형 선택의 폭 확대
  - 3) 지역 중심의 주거지 관리 실현

**제6장 결론 .....165**

- 참고문헌 .....169
- SUMMARY .....173

## 표차례

[표 1-1] 선행연구 현황 .....	7
[표 2-1] 신주택보급률 현황 .....	27
[표 2-2] 주택보급률 현황(종전) .....	28
[표 2-3] 주택소유여부 현황 .....	29
[표 2-4] 주택점유형태 현황 .....	30
[표 2-5] 주거점유 형태별 거주가구의 수 현황 .....	30
[표 2-6] 주요국 주택보급율과 자가점유율 비교 .....	30
[표 2-7] 임대기간별 임대주택 재고현황 .....	32
[표 2-8] 우리나라 주거실태 변화 .....	33
[표 2-9] 지역별 1인당 주거면적 .....	34
[표 2-10] 최저주거기준 미달가구(미달유형별) .....	34
[표 2-11] 소득계층별 소득대비 주택가격 비율(PIR) .....	36
[표 2-12] 지역별·소득계층별 월소득 대비 임대료 비율(RIR) .....	37
[표 2-13] 주택구입 이유 .....	41
[표 2-14] 구입희망 주택 규모 .....	42
[표 2-15] 원하는 주택형태 .....	43
[표 2-16] 희망점유 형태 .....	44
[표 2-17] 점유형태별 주택보유에 대한 의식 .....	45
[표 2-18] 주거만족도 변화 추이 .....	46
[표 2-19] 2006년~2010년의 주거환경 만족도 .....	46
[표 2-20] 주택 유형별 주거만족도 .....	47
[표 2-21] 주택에 대한 불만이유 .....	48

[표 2-22] 주택만족도_불만이유 .....	48
[표 2-23] 주거공간 및 주택유형 관련 언론기사 .....	52
[표 2-24] 대단위 아파트 준공 현황 .....	53
[표 2-25] 강남구, 노원구, 일산, 동탄 신도시의 대단지화 현황 .....	54
[표 2-26] 주거지 외부공간 관련 언론기사 .....	54
[표 3-1] 주택건설5개년계획과 주생활기본계획의 주요 내용 .....	73
[표 3-2] 주택성능평가제도 보급 추이 .....	81
[표 3-3] 뉴욕시 Prospect Plaza 사례 .....	87
[표 3-4] 뉴욕시 Prospect Plaza의 주민참여 Prospect Plaza Re-Vision 워크숍 개최 .....	88
[표 3-5] PPS1_양질의 주택공급 실현 .....	97
[표 3-6] 2004년 이후 새롭게 도입될 개발계획시스템에서 자치구 계획인 LDFs의 구조와 물리적 환경개선을 위한 전략과 실행계획을 담을 수 있는 문서 .....	98
[표 4-1] 주택건설종합계획과 주택종합계획의 주요 내용 .....	102
[표 4-2] 주거문화 관련 주택정책·제도 연표 .....	105
[표 4-3] 공공임대주택 정책의 년도별 추진 특성 .....	106
[표 4-4] 장기임대주택 건설계획 .....	107
[표 4-5] 연차별 다가구 매입임대 사업 사업계획 및 실적 .....	107
[표 4-6] 보금자리주택 유형 및 공급량 .....	109
[표 4-7] 주택가 주차난 해소를 위한 그린파킹사업 추진실적 .....	111
[표 4-8] 서울시 경관협정 시범사업(2009~2011) .....	113
[표 4-9] 서울휴먼타운(유형2) 시범지역 .....	115
[표 4-10] 환매조건부 분양주택 특징 .....	116
[표 4-11] 토지임대부 분양주택 특징 .....	117
[표 4-12] 도시형생활주택(단지형다세대주택) 사업승인현황 .....	119
[표 4-13] 2011년까지 아파트 열린녹지 사업대상지 .....	124
[표 4-14] 공동주택디자인가이드라인 적용대상 .....	125
[표 4-15] 각 정책 및 사업, 제도의 정책목표 및 사업계획 .....	128
[표 4-16] 각 정책 및 사업, 제도의 정책 목표계층과 대상 .....	131
[표 4-17] 각 정책 및 사업, 제도의 정책수단 .....	134

[표 4-18] 각 정책 및 사업, 제도의 정책효과 .....	137
[표 4-19] 서울시 경관협정 시범사업의 개요 .....	141
[표 4-20] 2010년 도시형생활주택 유형별 현황 .....	142
[표 4-21] 디자인보금자리의 맞춤형 주택평면 개발 방향(예시) .....	144
[표 5-1] 인구 및 고령화 전망 추이(2000-2050년) .....	150
[표 5-2] 1인 가구수와 65세이상 고령 1인가구수 추이(2005-2030년) .....	151

## 그림차례

[그림 1-1] 시대별 주택정책의 주요 과제 .....	2
[그림 1-2] 연구 추진과정 .....	10
[그림 2-1] 주거의 계층화 및 상품화 .....	20
[그림 2-2] 주거의 계층화 및 상품화 .....	24
[그림 2-3] 주거의 폐쇄성, 장소성 · 커뮤니티 상실 .....	25
[그림 2-4] 주택매매가격 종합지수 .....	35
[그림 2-5] PIR과 내 집 마련 소요기간 변화 .....	36
[그림 2-6] 이전 및 희망 거주 면적 .....	41
[그림 3-1] 미국 1인당 GDP 추이와 주택정책의 흐름 .....	63
[그림 3-2] 영국 1인당 GDP 추이와 주택정책의 흐름 .....	68
[그림 3-3] 일본 1인당 GDP 추이와 주택정책의 흐름 .....	76
[그림 3-4] 주택성능표시제도의 절차 .....	80
[그림 3-5] 주택이력정보체계 .....	82
[그림 3-6] 주택상담전용창구의 상담건수 추이 .....	83
[그림 3-7] 초쿠바방식의 개념 .....	84
[그림 3-8] 관련 계획간의 관계 구조 .....	93
[그림 3-9] 주생활기본계획의 체계 .....	94
[그림 4-1] 거점확산형 주거환경개선사업 개발 단계 예시 .....	112
[그림 4-2] 주택성능등급제도의 성능등급 부문 및 범주 .....	123
[그림 4-3] 서울세곡 특별계획·특별건축구역_국제현상 결과 .....	126
[그림 4-4] 공공임대주택 정책 평가의 틀(framework) .....	127
[그림 4-5] 임대주택의 문제 사례 .....	143

[그림 4-6] 디자인보금자리의 복합커뮤니티시설 개념 예시 .....	144
[그림 4-7] 거점확산형 주거환경개선사업 개발 단계 예시 .....	145
[그림 5-1] 향후 인구 및 주택수요의 증감을 추이 .....	152
[그림 5-2] 주거문화 개선을 위한 주택정책의 방향전환 .....	154

## 제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 내용 및 방법
3. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성

### 1. 연구의 배경 및 목적

#### 1) 연구의 배경

□ 질 낮은 주거문화에 대한 사회적 비판 고조

그간 우리사회에서 주거문화의 문제는 곧 아파트(단지)의 문제로 대변되어 왔다. 근대화와 도시화 과정을 거치면서 주거양식의 일반적 유형으로 자리 잡은 아파트는 오랫동안 주거문화의 질적 수준을 저하하는 원인으로 지적되어 왔음에도 불구하고 이에 대한 선히는 지속적으로 확산되고 있다. 2010년 현재 아파트는 8,185천호로 총 주택의 약 60%를 차지하고 있으며, 최근 연간 건설량 중 아파트 비율이 80%를 넘는 점을 감안하면 앞으로 주택재고 중 아파트 비율은 더욱 늘어날 것으로 전망된다. 하지만 폐쇄성, 획일성 등 대단위 아파트 중심의 주거에 대한 비판이 제기되면서도 적절한 대안이 제시되거나 실천되지 못하고 있으며, 정부의 개선방안 또한 미학적인 양식개선에 치우쳐져 있다.

“대부분의 사람들이 별로 깊이 생각하지 않는 문제이지만, 결론적으로 말해 대단위 아파트는 서울을 오래 지속될 수 없는 하루살이 도시로 만들고 있는 것이다” (아파트 공화국, 발레리 줄레조, 2007)

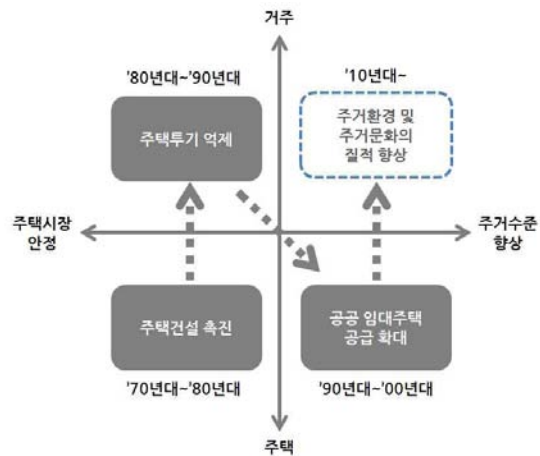
“온통 아파트다. 도시를, 아니 우리 국토를 뒤덮은 아파트만이 문제가 아니라 우리의 모든 삶이 아파트에 얽혀 있어 상황은 더 심각하다” (낭만 아파트, 허의도, 2008)

## □ 주택정책이 주거문화의 질적 수준을 저하시키는 요인으로 작용

그간의 주택정책은 주택공급, 주택시장 안정, 주거복지 실현의 3가지 방향을 중심으로 추진되어 왔다고 할 수 있다. 이에 비해 주거의 질적인 측면은 상대적으로 소홀히 다루어져 왔으며, 오히려 공급 위주의 주택정책은 주거문화의 질적 수준을 저하시키는 요인으로 작용해 왔다. 단기간에 걸친 대단위 아파트의 일제적인 공급은 주거유형의 획일화를 초래하였고, 주택시장을 통한 경기활성화 정책은 결국 주택의 상품화 및 투기화를 유발하게 되었으며, 저소득층을 위한 공공임대주택은 주거환경에 대한 배려가 미흡한 채 질적인 수준을 고려하지 못하고 획일적인 형태로 공급되었다.

## □ 주택시장 여건 변화에 따른 주택정책에서의 주거문화 중요도 확대

2000년대 들어서면서 주택보급률이 100%를 초과하였으며, 소득수준 향상, 가족형태의 다양화, 1·2인 가구 및 노인인구 증가 등에 따른 새로운 주거수요 증대와 함께 주택공급과 주거편의성 확보 이상의 다양하고 수준 높은 주거문화에 대한 사회적 요구가 증대되고 있다. 최근에는 주택정책에서도 이를 반영하여 주거환경과 주거문화의 향상을 위한 대안이 정책으로서 다루어지고 있다. 정부는 주택정책의 중장기적인 정책비전과 실행방안을 제시하는 ‘주택종합계획(03-12)’을 마련하여 고령사회·가구구성 변화에 대응한 주택공급, 고품질의 주택과 양호한 주거환경 확보 등을 정책방향으로 설정하고 있으며, ‘10년도 주택건설종합계획에서도 ‘소비자 욕구에 부응하는 고품질 주거환경 제공’을 주요 정책방향으로 다루고 있다.



[그림 1-1] 시대별 주택정책의 주요 과제

하지만 주택정책에서 표방하고 있는 관련 정책방향이 구체적으로 실현된 것은 그다지 찾아보기 어려우며, 주택정책은 여전히 물량공급 위주의 기조를 바탕으로 하고 있어, 주거환경과 주거문화 향상 측면의 새로운 시도들 또한 단편적인 사업수준에 그치거나 주택정책 전체에서 중요도가 상대적으로 미약한 실정이다.



#### □ 신(新)주거문화의 실현을 위한 ‘뉴하우징 운동’ 추진

국가건축정책위원회에서는 '09년도에 '뉴하우징 운동'을 추진하게 되는데, 뉴하우징 운동은 아파트 중심의 획일적인 주거에서 벗어난 다양하고 새로운 주거문화의 실현을 위해서는 현안대응 중심의 단기적 처방이 아닌 혁신적인 미래주거의 비전과 이를 실현하기 위한 중장기적인 주택정책 방향을 설정하는 것을 목표로 하고 있다. 지속가능한 신(新)주거문화 정착을 위한 새로운 주거문화 운동으로 주택에너지 절감, 새로운 주거수요의 대응, 수준 높은 주거환경 조성을 정책목표로 하는 '뉴하우징 운동'의 추진을 통해 수준 높은 주거문화의 선진 일류국가로의 도약을 도모하고자 하였다. 하지만 뉴하우징 운동의 실천을 위해 '디자인 보금자리', '해피하우스' 등이 추진되어 왔으나, 주거문화의 현황과 문제점에 대한 면밀한 진단과 주거에 대한 새로운 전망설정을 바탕으로 한 가치와 방향정립이 부족한 상태에서 너무 구체적인 사업위주로 진행되고 있다는 문제점이 제기되고 있다.

#### □ 주거문화에 대한 다각적인 진단을 바탕으로 한 주택정책 방향설정 필요

주거문화의 질적 향상의 필요성은 그간 여러 분야에서 제기되어 왔으나, 제시된 대안은 여전히 다양한 주택유형의 보급, 커뮤니티 형성, 획일적 디자인의 개선 등 개념적인 수준을 넘어서지 못하고 있는 실정이다. 또한 인구구조 변화 등에 따른 주거수요 변화 대응 필요성이 높아짐에 따라 주거수요 예측과 미래 주거비전 제시를 위한 시도들이 이루어져 왔으나, 이 역시 주택정책의 실천적인 전략 마련에는 그다지 기여하지 못하는 한계가 있었다. 주택보급률이 100%를 넘어서면서 더 이상 주택공급 위주의 주택정책은 실효성이 없으며 주거향상으로 주택정책을 전환해야 한다는 주장이 이제는 새롭게 느껴지지 않을 정도로 사회적으로도 일정 수준의 공감대를 형성하고 있고, 아파트 중심의 주거공간에 대한 자성과 변화의 필요성에 대한 정책적인 요구 또한 내외적으로 여러 차례 제기된 지 오래이다. 이제는 주택공급, 주택시장의 측면에 우선하여 주거문화의 측면에서 주택정책의 실천적 전략을 근본적으로 모색해야 할 시기가 왔다고 하겠다. 이를 위해서는 우선 그간 제기되었던 우리 주거에 대한 문제점과 현황에 대한 다양한 시각에서의 근본적인 진단이 필요하며, 이를 바탕으로 주택정책의 방향과 실천전략을 도출할 필요가 있다.

## 2) 연구의 목적

본 연구에서는 그간의 주택정책에서 주거문화의 향상이 주요한 정책과제로서 다루어지지 못해 왔고 주거문화 향상을 위한 문제제기 및 대안 또한 개념적이거나 지속성을 담보하지 못했다는 인식하에, 주거문화에 대한 다각적인 진단을 바탕으로 주거문화 개선 측면에서의 주택정책의 방향전환과 이의 실현을 위한 정책과제를 제안하고자 한다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 구체적인 제도개선이나 새로운 정책사업을 도출하는 연구의 성격이 아니므로 그간 주거문화, 주거문화와 관련한 주택정책에 대해 제기되었던 다양한 논의와 자료들을 정리하고, 이를 주거문화-주택정책이라는 틀에서 담론과 정책방향으로 다시 정립하는 작업이 필요하다고 판단된다. 연구수행 방법은 주거문화에 대한 이론적 고찰을 통해 주거문화의 분석틀을 설정한 다음, 주거문화의 비판에 대한 주택정책적 배경을 분석하고, 해외주택 정책의 패러다임과 주거문화 관련 주택정책 및 사업을 분석한 후, 주거문화의 개선을 위한 주택정책의 방향을 설정하고 과제를 도출하는 방식으로 진행하였다. 구체적인 연구방법은 다음과 같다.

### □ 주거문화 진단

#### ○ 주거문화의 개념 정리

- 문화인류학, 문화사회학, 문화지리학 관련 문헌 분석
- 주거문화에 대한 정의 정리
- 주거문화에 대한 비판적 담론 정리

#### ○ 주거수준, 주거의식, 주거환경 현황 및 주택정책적 배경 분석

- 주거수준, 주거의식, 주거환경과 관련한 각종 통계자료 분석
- 주거수준, 주거의식, 주거환경과 관련한 각종 논문 및 연구 보고서
- 2000년대 이후의 저널과 신문 등에 실린 기사 내용 분석

### □ 해외 주택정책 패러다임 분석

- 주거 선진국으로 여겨지고 있는 미국, 영국, 일본의 주택정책과 제도 등이 정치경제사회, 인구구조 등의 변화에 따라 어떻게 전개되어 왔는지를 분석하고 시사점 도출
- 우리나라에서 주택정책이 본격적으로 추진된 1960년대를 기점으로 현재까지의 주택정책의 흐름을 10년 단위로 개괄적으로 정리
- 주택정책 기조의 변화, 주택정책과 관련한 주요 제도 도입 및 개정, 주택정책 실행주체의 설립 및 변화 등 포함

#### □ 주거문화 관련 주택정책 · 사업 분석

- 2000년대 이후 도입 · 시행된 정책 · 사업 중 저소득층의 주거수준 향상, 주거지의 점진적 개선, 주택유형 및 공급방식 다양화, 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보와 관련한 주택정책을 발췌, 정리
- 정리한 정책 · 사업내용에 대해 목표설정의 타당성, 목표계층과 대상의 적절성, 목표수단의 실현성, 사업의 효과성의 4가지 측면에서 정책평가
- 주거문화의 주체성, 다양성, 정체성 측면에서 사업 성과 및 한계점 분석

#### □ 주거문화 개선을 위한 주택정책 방향 설정

- 주택정책 자문단 구성 · 운영을 통한 연속 세미나 개최 및 이슈 정리
- 주택정책 자문단은 총 15인 이내의 주택계획 및 주택정책 관련 전문가로 구성하고, 5월 ~ 10월까지 월1~2회 단위로 자문위원별 발제 및 토론을 통해 주택 및 주거지의 물리적 환경 측면의 주택정책 방향과 과제 도출 및 구체화

### 3. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성

주택정책 중 주택공급, 주택시장, 주거복지에 관한 연구를 제외하고, 본 연구와 관련한 연구로서는 주거문화의 문제점을 바탕으로 주택정책 대안을 제시한 연구와 인구사회구조 변화 등에 대응하기 위한 주택정책체계의 개선방향을 제시한 연구로 크게 나눌 수 있다.

[표 1-1] 선행연구 현황

연구목적	연구방법	주요 연구내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과제명: 아파트 주거문화의 진단과 대책 (국토연구원)</li> <li>· 연구자(년도): 천현숙, 윤정숙 (2001)</li> <li>· 연구 목적: 아파트 주거문화의 특징과 문화적 구성요소를 밝혀보고 바람직한 방향설정을 위한 정책방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 문헌 연구</li> <li>· 인구 및 주택센서스, 사회통계조사 보고서, 기존 설문조사 분석</li> <li>· 아파트 거주자의 이웃관계, 거주행태, 주거의식에 대한 설문조사 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거문화의 개념 정의</li> <li>· 주거문화의 변화요인 파악</li> <li>· 아파트 선호 요인 분석</li> <li>· 아파트 주거문화의 구성요소 분석</li> <li>· 거주자 특성, 주거환경 특성에 따른 주거의식과 거주행태 특성 차이 분석</li> <li>· 아파트 주거문화의 새로운 방향전환을 위한 개선방안 제시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과제명: 공동주택 보급에 따른 주거문화진단 및 발전방향 연구 (토지주택연구원)</li> <li>· 연구자(년도): 백혜선, 임서환, 서수정, 임유경, 진태승, 이선휘 (2009)</li> <li>· 연구 목적: 현재 아파트단지 중심의 획일적인 주거문화 개선을 위한 방안제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 문헌 연구</li> <li>· 거주자 대상 심층설문조사</li> <li>· 관련분야 전문가들과 다학제적 연구에 의한 사회적 담론 형성</li> <li>· 전문가, 실무자, 정책 담당자 의견조사 및 워크숍 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동주택의 도입에 따른 주거문화 특성 분석</li> <li>· 공동주택의 단지화 경향과 한국 주거문화 형성과정 및 문제점 분석</li> <li>· 주요 주거문화특성 요인 도출 및 거주자 의식변화 특성 분석</li> <li>· 주거문화의 질적 수준 향상을 위한 대안적 정책방향과 추진전략 제시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과제명: 인구사회구조 변화에 대응한 주거단지 개발 예비연구 (주택도시연구원)</li> <li>· 연구자(년도): 임미숙, 박신영, 박준영, 백혜선, 김옥연, 권치홍, 정소이, 유혜인, 김하얀, 김남식, 권영태(2008)</li> <li>· 연구 목적: 인구사회구조 변화 동향 요인을 분석하고 신주택 유형과 정책변화와의 연계성에 기초하여 복합과제의 연구목표, 방향, 범위 등을 구체화하고 세부과제 도출 및 단계별 추진방안 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 문헌 연구</li> <li>· 심층적 현장조사</li> <li>· 전문가, 실무자, 정책 담당자 면담조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인구사회구조 변화 파악·전망 및 변화 대응 정책·제도 분석</li> <li>· 현황파악 및 주택개발 방향 수립</li> <li>· 공사의 제품개발 방향 설정 및 복합과제 추진계획 수립</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과제명: 국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구 (국토연구원)</li> <li>· 연구자(년도): 김근용, 윤주현, 김혜승, 박천규, 천현숙, 이용만, 박</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 문헌 연구</li> <li>· 계량분석기법</li> <li>· 전문가, 실무자, 정책 담당자 의견조사 및 수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택공급정책에서 주거복지정책으로서의 정책전환 발상을 구체화</li> <li>· 정책지원대상을 주택과 가구로 구분하여 주택의 물리적 성능뿐만</li> </ul>

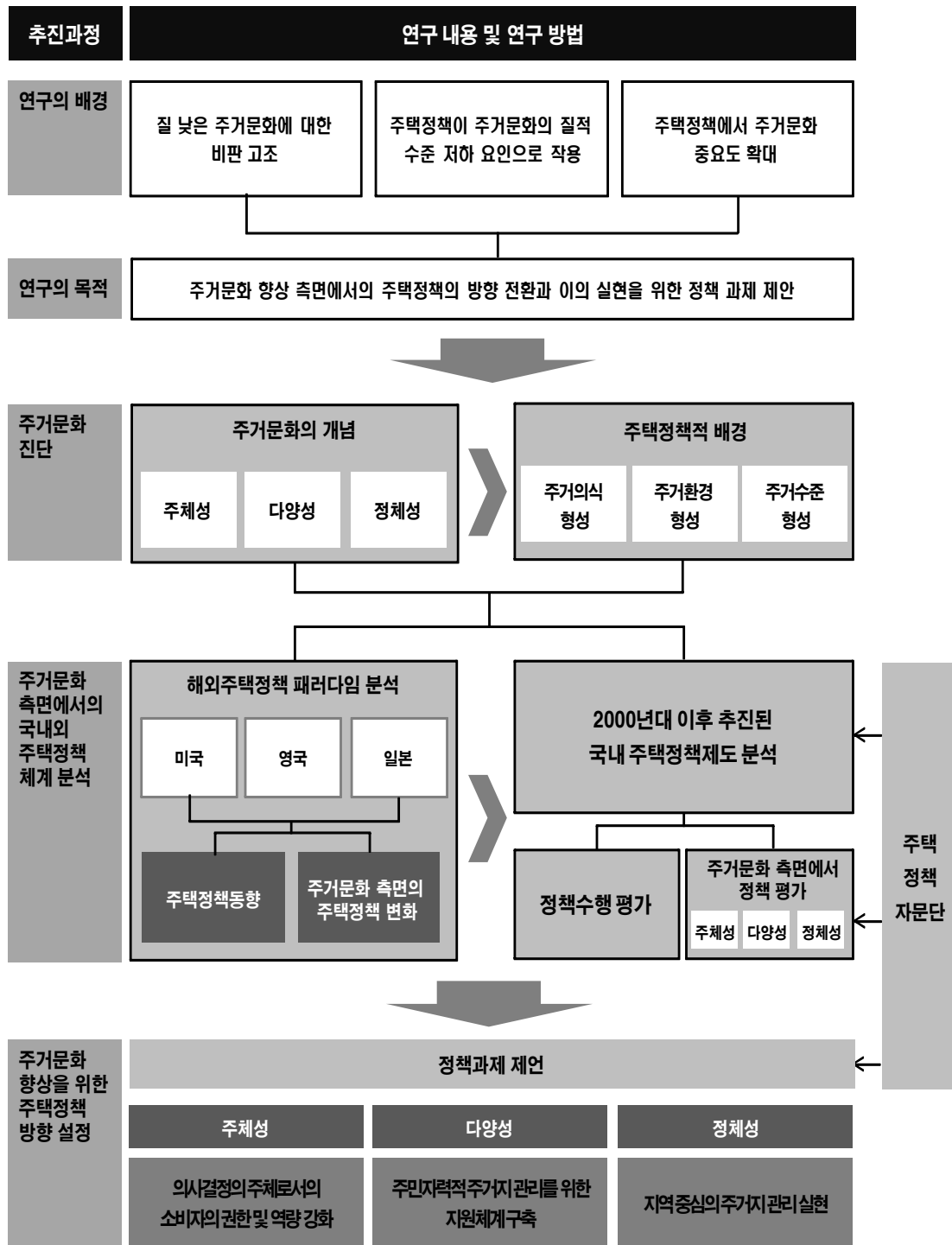
<p>환용, 노영훈, 윤영선, 권오현 (2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구 목적: 주택부문의 여건변화에 부응할 수 있는 종합적 주택정책 개편방안을 마련함으로써 향후 정부가 주택정책 방향 재정립 및 정책을 원활하게 수립·집행할 수 있도록 지원방안 제시</li> </ul>		<p>아니라 주거수준의 정도, 소득 및 주거비부담 수준 등을 기준으로 차별화 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거복지정책의 구체적 집행을 위하여 관련되는 지원수단과 제도들의 정비방안 제시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과제명: 주택수급여건 변화에 대응한 주택공급체계 개편방안 (국토연구원)</li> <li>· 연구자(년도): 배순석, 김근용, 전성제 외(2007)</li> <li>· 연구 목적: 주택공급의 입지, 공급주택의 양과 특성, 주택개발·공급방식, 주거지 개발방식, 주택개발·공급주체의 발전방향과 정부정책 및 기능의 조정방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련 문헌 연구</li> <li>· 전화 설문조사</li> <li>· 전문가 인터넷 설문조사</li> <li>· 전문가, 실무자, 정책 담당자 의견조사</li> <li>· 외국사례 비교분석</li> <li>· 유관 연구기관 및 통계자료 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인구의 변화를 여러 가지 방법론을 활용하여 구체적으로 전망</li> <li>· 향후 우리나라 주택공급체계의 개편과 관련하여 개편방안 제시</li> <li>· 인구의 감소 및 정체, 지방중소도시에 대한 정책적 방안을 제시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과제명: 미래주거환경 비전 및 전략연구 (국토해양부, 한국주거학회)</li> <li>· 연구자(년도): 이재훈 외 3명 (2008)</li> <li>· 연구 목적: 주거환경에 대한 사회적, 심리학적, 경제적, 기술적, 환경적 접근에 의해 미래 주거환경의 변화에 영향을 주는 미래주거 변인에 관해 체계적으로 정리, 미래 주거환경에 대한 다양한 접근을 바탕으로, 주거단지의 유형, 단지구성, 단지 네트워크, 주택공급방식, 주민 커뮤니티, 주거시스템 등의 미래 주거 구성을 위한 요소별로 비전을 제시, 비전과 지표가 정책적인 차원에서 연구와 건설현장에 확산되어 갈 수 있도록 방안을 강구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문헌 기초스터디 :국내외 문헌을 통한 미래주거환경 연구, 인터넷을 통한 국내외 비전 사례 분석</li> <li>· 문헌을 통한 미래주택 및 미래학자이론 연구</li> <li>· 분야별 전문가 포럼/브레인스토밍 :심리학자, 사회학자, 철학자, 경제학자, 미래학자 등을 망라한 전문가 포럼 개최</li> <li>· 연구 초기와 중기에 자문회의를 개최하여 연구방향 검증 및 아이디어 수집</li> <li>· 해외 사례 분석 :미국, 영국, 호주, 일본, 홍콩 등에서 논의되는 미래 주거환경 비전 및 전략 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미래 주거환경에 대한 변화요인 정리</li> <li>· 미래 주거환경의 유사개념 분석</li> <li>· 미래 주거환경에 대한 변화예측</li> <li>· 미래 주거환경의 이슈추출 및 이슈별 비전 제시 :IT, 건강, 환경, 에너지, 안전, 커뮤니티 등의 이슈 추출</li> <li>· 이슈별 중요도 분석</li> <li>· 이슈별 주거환경 매개인자 도출</li> <li>· 미래 주거환경 이슈별 비전 제시</li> <li>· 주거환경 구성 요소별 적용 비전 제안</li> <li>· 건전한 미래 주거환경을 위한 정책 제안</li> </ul>

주거문화의 문제점을 주로 다룬 연구에서는 아파트 중심의 주거문화가 형성된 원인을 살펴보고 사례조사, 설문조사 등을 통해 현황을 파악한 다음, 중장기적인 주택정책의 방향전환의 필요성을 제시하는 방식을 주로 따르고 있다. 또한 고층 고밀 주거로 인한 획일적, 폐쇄적, 장소성 상실 등의 주거문화에 대한 문제의식은 공통적으로 공유하고 있으나, 왜 이러한 아파트 중심의 편향된 주거문화가 발생하게 되었는지를 살펴보는데 연구의 초점이 맞추어져 있다. 그 결과, 연구에서의 진단과 제시되는 대안과의 연계성이 부족하

며, 대안 또한 구체성을 띠지 못하고 추상적이거나 선언적인 내용에 그치는 것이 많아 연구의 성과가 실제로 정부의 주택정책 추진에 영향력을 끼치기에는 제한적이라 할 수 있다. 예를 들면, 커뮤니티 개념도입으로 개방적 관계망 형성, 공유공간과 사유공간의 통합적 계획, 단지의 공공성 확보, 다양한 유형의 주택공급, 시설과 주거의 연계 강화, 주거생활서비스의 확충, 거주기간의 장기화 유도, 주민 참여 프로그램의 확충 등이다.

주거수요 다변화, 주거복지 비중 확대 등 변화에 대응하기 위한 주택정책 개편방향을 다루고 있는 연구에서는 인구사회구조 변화 등 주택정책의 수립에 영향을 끼치는 주요인자들의 변화 동향을 살펴보고, 주택공급체계를 중심으로 기존의 주택정책이 이에 대응하기에는 한계가 있다는 점을 바탕으로 새로운 재편방향을 제시하고 이를 실천하기 위한 보다 구체화된 과제를 제시하는 방식을 주로 따르고 있다. 하지만 기본적인 정책수단이 주택공급에 맞추어져 있고, 주택공급, 주택시장, 주거복지 측면에 비해 주거문화 측면은 주요한 고려대상으로 다루어지지 못하고 있다. 일부 미래 트렌드를 예측하거나 주거유형의 획일화 등을 문제의 하나로 포함시키는 정도에 그치는 수준이다. 예를 들면, 유비쿼터스 사회 도래, 액티브에이징 출현, 문화 마케팅, 녹색성장 추구 등이다.

본 연구는 주거문화 진단을 바탕으로 주택정책의 개선방향을 제시하는 연구로 주거문화 관련 기존 연구에서 구체적으로 다루어지지 못했던 정책 방향에 대해 주거문화 진단결과와 대응하는 형태로 정책과제를 포함하여 보다 실천적인 내용으로 제시하고, 주택정책 체계나 주택공급 체계의 개편방향 연구에서 상대적으로 비중 있게 다루어지지 못했던 주거문화와 관련한 사항을 앞으로의 주택정책의 주요한 틀로서 제시하고자 하는 것에 차별성을 가진다고 하겠다.



[그림 1-2] 연구 추진과정



## 제2장 주거문화 진단

1. 주거문화에 대한 이론적 고찰
2. 주거수준 형성과 주택정책적 배경
3. 주거의식 형성과 주택정책적 배경
4. 주거환경 형성과 주택정책적 배경

### 1. 주거문화에 대한 이론적 고찰

#### 1) 문화의 개념

일상용어로서나 또는 전문 학술용어로서 ‘문화’라는 단어만큼 흔히 사용되고 있으면서도, 그것이 무엇을 뜻하고 있는지에 대해서는 각양각색의 대답을 얻을 수 있는 개념도 찾아보기 힘들 것이다. 문화인, 문화민족, 문화계, 문화시설, 문화유산, 문화영화, 대중문화, 고급문화, 한국문화, 서구문화 등 좁은 의미로 또는 넓은 의미로 ‘문화’라는 용어는 다양한 의미로 사용되고 있을 뿐만 아니라, 모두가 동일한 개념에 기초한 복합어들도 아니다. 때로는 문학 및 예술 분야를 지칭하기도 하며, 때로는 ‘지성’, ‘지식’, ‘개화된 것’, ‘발전된 것’을 의미하기도 하고, 특정한 인간집단 또는 한 지역이나 나라에서 특징적으로 나타나는 생활양식을 총괄해서 지칭하는 말로 사용되기도 한다.<sup>1)</sup>

문화(Culture)개념은 라틴어의 발을 ‘경작하다’ 혹은 신체를 ‘훈련하다’ 등을 의미하는 colo(형용사 cultus, 명사 cultura)에서 나온 말이며, 본래는 정신적인 의미가 없던 말이 로마시대 때부터 cultura를 물질적 영역을 가꾸는 것 보다는 마음(영혼, 정신)을 가꾸는 활동으로 생각하는 개념으로 변화하게 되었다. 18세기 후반부터 19세기 후반을 거치면

1) 한상복 외(2004), 『문화인류학개론』, 서울대학교출판부, p.64

서 근대적 의미의 문화의 개념이 형성되게 되었고, 문화는 궁정-귀족문화에서 연유한 ‘예절바름’, ‘도시민적 세련됨’, 비이성적·야만적 제도에 대항하여 합리적 이성과 지식을 기반으로 하는 보편적 인류 문화의 의미, 인간의 내적 완성으로서의 정신적·도덕적 도야의 의미, 민족의 고유한 자기의식과 정체성의 의미 등으로 인식되게 된다.

현대에 들어 보편적이고 절대적인 개념으로 형성되어 온 문화개념은 사회과학, 특히 문화인류학적인 연구에 의해 그 개념이 변화되고 확대되게 된다. 문화인류학적인 관점에서 문화의 정의를 보면 E.B. Tylor는 그의 저서 ‘Primitive Culture’에서 문화를 ‘지식, 신앙, 예술, 법률, 도덕, 관습 그리고 사회의 한 구성원으로서 인간에 의해 얻어진 다른 모든 능력이나 관습들을 포함하는 종합총체’라고 규정하고 있다. 또한, White Leslie A.는 저서 ‘The Concept of Culture’에서 인간 고유의 상징행위에 기초한 사물 및 사건들이 곧 문화를 구성하며, 상징행위에 의거한 사물 및 사건들을 신체 외적인 맥락, 즉 인간 유기체와의 관련에서보다는 다른 상징물과의 관련에서 고려했을 때 그것을 ‘문화’라고 부르고 있다. 이러한 개념들은 특히 문화와 인간과의 관계를 중심으로 문화를 바라보는 시각이라 할 수 있으며, 과거의 좁은 의미의 고전적이고 유럽중심적인 문화의 개념은 점차 확대되게 된다.

또한, 레이먼드 윌리엄즈(Raymond Williams)는 그의 저서 Keywords(1983)에서 문화를 “영어단어 중에서 가장 난해한 몇 개 단어 중 하나”라고 하면서 문화를 넓은 의미에서 세가지로 정의하였다. 첫째는 ‘지적, 정신적, 심미적인 계발의 일반적 과정’을 일컫는데 사용되며, 둘째는 ‘한 인간이나 시대 또는 집단의 특정 생활방식’을 가리키며, 셋째는 ‘지적인 작품이나 실천행위, 특히 예술적인 활동’을 일컫는 용어로 사용될 수 있다고 하였다.<sup>2)</sup> 윌리엄즈의 세 번째 문화의 정의가 흔히 이야기하는 음악, 문화, 회화 같은 것들을 이르는 것이라면, 두 번째의 생활양식은 그보다 좀 더 넓은 의미로서 위에서의 E.B. Tylor의 정의와 일맥상통한다고 볼 수 있다. 또한 첫 번째 정의는 사회적, 역사적 과정을 포함하는 보다 광의의 개념까지 확대되었다고 할 수 있다.

---

2) 존 스토리(1994), 『문화연구와 문화이론』, 현실문화연구

## 2) ‘문화적’ 의 의미

그렇다면 오늘날 ‘문화적’이라는 것의 의미는 무엇인가? 여기에서는 현대적인 문화 이론으로서 문화인류학, 문화사회학, 문화지리학적인 관점을 살펴보고자 한다. 우선 문화 인류학에서는 모든 문화적 요소의 주체는 개인들의 창조적 행동에서 출발한다고 보고 있다. 여기서 문화의 생성과 변화의 주체는 개인들이 되며, 즉 문화는 인간이 스스로 만든 것이고, 인간은 문화를 통해서 자신의 삶을 만들어가는 존재라는 것이다.<sup>3)</sup> 문화는 물리적 환경과 인간의 상호작용의 결과로서 형성된 것이며, 물리적 환경이 문화형성에 지배적 역할을 한다고 주장하는 환경결정론적인 연쇄적 관계론에 비해, 거미줄 관계론적인 관점에서는 지형이나 기후, 식량이 거의 동일함에도 행태의 차이가 나타나는 경우는 환경적 인자만으로 인간의 문화적 활동을 설명할 수 없고 환경적 요인이 중요한 역할을 하기는 하지만 일방적으로 문화적 활동을 결정하지는 않음을 말해준다.<sup>4)</sup>

문화사회학 연구에서는 소비와 문화와의 관계를 설명하고 있는데, 특히 소비에 관한 사상 중 소비행위가 창조성이나 능동성을 띠게 되는 경우에 주목할 필요가 있다. 보드리야르(1988)는 소비가 단순히 경제적 현상의 결과라기보다는 좀 더 긍정적으로 문화와 정체성에 연결된 것으로 보고, 생산자가 시장을 창조하고, 따라서 특히 광고를 통해 특정 상품에 대한 ‘요구’를 만들어 내는 것은 사실이지만, 소비자들도 ‘대상의 요구들’에 단순히 부응만하는 것이 아니라 광고의 교묘한 감언이설과 지령에 저항할 능력을 지녔다고 주장한다.<sup>5)</sup> 문화에서의 창조적인 주체로서의 인간, 또는 소비자의 개념에 대한 논의는 ‘대중문화’에 대한 이론에서 자주 등장하고 있는데, 대중문화는 자본의 힘에 의해 강요된 문화가 아니라, 지배계층과 피지배계층의 타협적 평형(compromise equilibrium)에 의해 형성되며, 대중문화를 소비하는 주체인 소비자들은 동질적이면서 획일적인 무차별적인 대중이 아니며, 문화조작과 지배의 효과에 종속되어 있지 않다는 주장들이다. 한편, 사회적인 측면에서 문화와 사회에 대한 반성적 성찰을 바탕으로 하는 문화비평가들은 대체로 현대의 거의 모든 문화적 형태가 상품의 물신화라는 자본주의 사회의 특징에서부터 설명될 수 있다고 보고 있다. 아도르노는 저서 ‘계몽의 변증법’에서 특히 문화산업과 대중문화의 관계에서 대중문화의 가장 큰 특징은 상업성과 동질성(획일성)이며, 대중문화의 조종자들은

3) 신응철(2004), 『철학으로 보는 문화』, 살림

4) 천현숙 외(2001), 「아파트 주거문화의 진단과 대책」, 국토연구원, p.36

5) 주디자일스 외(2003), 『실천적 입문 문화학습』, 東文選

대중매체를 이용하여 자신들의 상업적 이익을 극대화하고 끊임없는 거짓 욕구들을 창출해 낸다고 지적하고 있다. 문화는 산업화됨으로써, 즉 생산자의 미리 짜여진 의도에 따라 획일화된 욕구와 사유의 양식을 만들어 냄으로써 언제든지 대중을 지배할 수 있는 수단이 되고, 이 획일성 덕분에 문화를 지배하는 독점적 힘이 강화 된다는 것이다.<sup>6)</sup>

한편, 고급문화와 대중문화와의 구분을 논하면서 주로 언급되는 개념으로 ‘상품화’가 있는데, 후기 자본주의에서 문화의 생산과 소비는 자본주의 생산 체계에 흡수되면서 문화가 상품화되게 되며, 문화 생산이 산업화되면서 문화 생산물들 사이의 차이는 단순한 이미지나 스타일의 문제로 전락하게 된다. 문화가 성숙한 개인이 사회와 자신의 삶에 대해 비판적으로 반성할 장소로서의 기능을 상실해버리게 되고, 이러한 관점에서 상품화는 모든 문화적 가치를 파괴하고 순응주의를 조장하며 개인의 발전을 지체시키는 전체주의적 조작과 수렴되었다는 비판의 표적이 되어 왔다. 하지만 문화의 상품화를 자본주의의 동학이라는 ‘공급 측면’에서만 이해하는 것은 안일하며, 소비가 스스로의 생산성은 아무것도 없는 단지 수동적인 것으로 인식되며 대중문화 이론 속에서 소비자가 자본이 만들어낸 ‘허위욕구’의 희생물로 생각되는 것은 너무 쉬운 단계이다.

여기에서 고급문화와 대중문화의 역사를 재통합하는 가치를 지니고 있는 한 가지 길은 ‘취향’이라는 독특한 현대적 현상에 주목할 필요가 있다. 대중문화에 대한 일방적인 비판론에 대해 진솔한 대중문화는 급진적이고 진보적이었던 전통 민속문화의 현대적 변형으로 문화산업의 왜곡을 거치지 않고 대중이 직접적으로 자신을 표현하는 장이 되는 문화로서 대중을 왜곡시킨 힘에 저항하고 그것을 압도할 수 있는 문화라고 보는 개념도 등장한다. 예를 들어 문화산업이 확대되어 가는 과정에서 팬 집단의 성격이나 역할이 달라져 가고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 동서양을 막론하고 이 새로운 팬 집단들은 특정 대중문화의 영역에서 자신들의 취향을 적극적으로 표현할 뿐더러 다양한 방법으로 문화의 생산과정에 개입하는 능동적인 수용자의 면모를 보이고 있다. 대중문화의 향유자들은 대중문화를 생산수준에서 통제할 수 있는 힘은 갖고 있지 않지만 그것의 소비, 즉 향유하는 방식을 통해 통제할 수 있다는 것이다.

이와 관련하여 전 현대 문화에서는 그 구성원들에게 소비 과정에서 취향을 생각할 수 있을 만큼의 선택지를 제시하지 못했다는 점에서 ‘취향’(taste)이라는 독특한 현대적 현상

---

6) 원승룡 외(2003), 『문화이론과 문화읽기』, 서광사

또한 고려할 필요가 있다.<sup>7)</sup> 존 스토리는 그의 저서 ‘문화연구와 문화이론’<sup>8)</sup>에서 대중문화와 관련하여 프랑스의 사회학자 피에르 부르디외가 대중문화와 고급문화를 구별하는 개념으로서 사용한 ‘취향’에 대해 다루고 있다. 부르디외는 취향은 매우 이데올로기적인 범주이며 사회경제적 범주와 특정한 질적 수준의 이중 의미를 갖는 용어로 계급을 판별하는 기능을 가지며, 좋은 취향이란 두 집단의 소유물로서 그 하나는 취향의 규칙과 제의를 본능적으로 아는 지배집단이고 다른 하나는 교육을 통해서만 아는 운 좋은 종속집단이라고 주장한다.

오늘날 정신문화-물질문화, 원시문화-문명, 고급문화-대중문화의 구분은 점점 희박해져 가고 있으며, 이것은 오늘날 ‘문화’에 대한 단일한 절대적·보편적 기준이 효력을 잃어 가고 있음을 의미한다. 문화는 각기 특수성과 독자성을 가지고 있어서 여러 개별 문화들 사이에 가치 우열은 없다고 하는 것이 문화상대주의적 시각이다. 특정 집단의 특정 문화는 관찰자의 관점이 아닌 그들의 관점에서, 그들이 처한 문화적 맥락에서 보아야 하며, 특정한 설명적 이론을 들이댈 것이 아니라 동감적 태도로, 조심스러운 현상학적 방법으로 보아야 한다. 서구의 문화진화론자나 민족주의자들이 추앙한 서구문명, 즉 도시화, 산업화, 세속화, 계몽주의 등은 문화의 진보가 아니라 오히려 문화의 퇴보라 할 수 있다. 이렇게 문화의 중심성의 포기는 어떠한 보편적 기준도 지지하지 않으며, 마치 민주주의 사회가 동등한 개인의 권리 위에서 성립하듯이 인간의 문화가 동등한 가치와 권리를 지닌 다문화로 이루어져 있다는 것, 그리고 문화의 이해는 타문화와의 맥락 속에서 상호문화적으로만 이해 가능하다는 주장으로 나아가게 된다.<sup>9)</sup>

한편, 경관의 형태학(The Morphology of Landscape)(1925)이라는 논문으로 잘 알려진 칼 사우어(Carl Sauer)는 그간의 환경결정론의 착오에 대한 비판의 일환으로 문화를 지리학 연구의 중심에 위치시키고자 하였고, 그의 이론을 중심으로 한 문화지리학 연구가 활발히 전개되게 된다. 그는 문화적 변이의 증거는 다름 아닌 경관에 가장 명백하게 보전되어 있으며, 문화는 장소와 역사와의 관계를 통해서 형성된다고 보았다. 이에 따라 문화지리학에서는 문화의 발달과 변형을 통하여 사람들이 살아가는 장소와 경관이 지속적으로 창조되거나 재창조되는 과정을 연구하여 왔다. 사우어의 문화지리학은 문화적 상대주의를 출발점으로 하며 인간의 문화가 자연의 세계를 문화경관이나 문화지역으로 변형시키는 방

7) 박명진 외(1996), 『문화, 일상, 대중 : 문화에 관한 8개의 탐구』, 한나래

8) 존 스토리(1994), 『문화연구와 문화이론』, 현실문화연구

9) 원승룡 외(2003), 『문화이론과 문화읽기』, 서광사

식에 특별히 주목하는 역사적인 지리학으로 해석할 수 있다. 칼 사우어에 상당한 영향을 준 헤르더는 복수의 문화를 인정하는 문화적 상대주의라는 사고방식에 대한 명백한 기반을 구축한 것으로 평가받고 있는데, 그는 장소의 특이성과 이러한 장소에서 오랫동안 전개된 문화의 역사에 주목하고 문화의 다양성을 추구할 필요성을 지적하였고, 문화적 상대주의는 문화적 특수주의, 다문화주의로 확대되게 된다.<sup>10)</sup> 이후, 문화지리학은 공간의 사회적 차별화에 대한 연구가 우위를 차지하면서 아이덴티티에 필요한 공간성(spatiality)이 주요한 관심사가 되었고, 도시연구에 대한 비중이 늘어나면서 나아가서는 문화정치학의 연구로 발전하게 된다.

이상과 같이 문화의 개념은 매우 포괄적이지만, 시대가 변화함에 따라 문화인류학, 문화사회학, 문화지리학 등의 다양한 문화에 대한 연구와 이론이 발전되면서 문화에 대한 접근은 대중문화의 확장에 대한 비판과 환경결정론의 한계를 바탕으로 문화 창출의 주체로서의 인간(소비자), 문화상대주의와 다문화주의적 관점에서의 문화의 정체성과 문화의 다양성이 중요시되고 있다고 볼 수 있다. 특히 본 연구에서는 그간의 문화(특히 대중문화)와 관련한 연구에서 사용되어 온 ‘취향’에 주목하고자 한다. 존 스토리가 말한 것처럼 생산자들이 도대체 어떤 것이 잘 팔릴지를 예측하지 못하는 데서 소비자의 힘이 나온다면 주거문화를 대중문화적인 관점에서 보았을 때 좋은 주거문화의 형성은 바람직하고 다양한 취향을 소비자가 인식하고 이를 외부적으로 표출할 수 있어야 하며, 소비자의 취향이 곧 주택시장에 영향을 끼칠 수 있어야 실현될 수 있을 것이다. ‘취향’의 개념과 문화의 ‘주체성’, ‘정체성’, ‘다양성’의 세 가지 요소를 결부하여 정리한다면, 즉 ‘문화적이다’라는 것은 문화를 창출하는 주체는 어디까지나 인간(소비자)이며, 형성된 문화는 고유의 정체성을 가지되, 지역과 상황에 따라서 소비자 또는 향유자의 취향이 구현될 수 있는 풍부한 다양성을 내포하고 있어야 한다는 점으로 이야기될 수 있다.

---

10) 돈 미첼 외(2011), 『문화정치 문화전쟁』, 살림

### 3) 주거문화의 개념

Rapoport(1969)는 거주공간은 주택이 속한 사회와 문화와의 관계에서 이루어지며, 물리적 요소와 문화적 요소가 서로 관계를 가지고 영향을 미친다고 보고, 주거의식과 문화적 규범이 물리적 구성과정에 영향을 주어 물리적 환경변화를 초래한다고 보았다. 주거 형태는 1차적으로 사회문화적 요소가 작용하고 2차적으로 수정요소로서 기후, 재료, 공법 등 물리적 요소가 작용하며, 이 때 물리적 요소의 제약에 임계성에 따라 문화적 요소에 의한 형태 결정의 자유도가 변한다고 지적하고 있다.

천현숙은 Rapoport의 정의를 바탕으로 주거문화는 일정한 층상구조로 이해할 수 있다고 지적하고, 가치관, 세계관, 이데올로기, 지식, 규범 등을 내적 문화요인으로, 생활양식과 건조환경은 외적 문화요인으로 구분하면서, 주거문화를 물리적 형태, 거주행태, 주거의식의 3개 층위의 요소로 구분하였다. 물리적 환경은 층고나 배치형태, 단지규모 등의 변수를 포함하며, 거주행태는 주거선택 및 주거이동 등을 포함하고 주거의식은 주거규범과 근린의식 및 주거아이덴티티 등을 포함하는 것으로 정의하였다.<sup>11)</sup>

또한 이성미·이연숙(2005)은 유태용(1999)에 의하면 문화는 세가지 측면, 즉 행위적, 인지적, 그리고 물질적 측면으로 구성되어 있고, 주거문화도 물리적 주거환경과 행동양식 및 주거가치의 층으로 구성되어 있으며 이 세가지 요소는 상호 영향을 미치면서 변화한다고 지적하고 있다.<sup>12)</sup> 강인호·한필원(2008)은 주택과 주거의 개념을 구분하면서 주거는 주택을 비롯한 어떠한 장소에 담겨지는 생활양식과 그에 관련된 제반 사회적, 문화적, 경제적 의미를 포괄하는 개념적 용어로 정의하고 있다.<sup>13)</sup> 또한 백혜선(2009)은 주거문화를 집을 짓는 규범, 기준, 방식, 관행, 기술 등 유형적 부분과 정부나 공공부문, 건축가, 개발자, 건설업체, 수요자로서의 일반인 등 주거공급과정에 참여하는 주체들의 집에 대한 의식, 가치매김 등 무형적 부분을 포괄하는 것으로 정의하면서, 주거문화를 주택공급구조와 문화정치학적인 관점에서 해석하고 있다.<sup>14)</sup>

이와 같이 그간의 연구 등에서 주거문화는 상당히 광범위한 개념으로 정의되어 왔으며, 종합해보면 주거문화는 물리적 환경과 비 물리적인 부분을 포함하는 개념으로서 첫

11) 천현숙 외(2001), 「아파트 주거문화의 진단과 대책 연구」, 국토연구원

12) 이성미 외(2005), “주요 신문매체를 통해 본 아파트 주거문화 분석”, 「한국주거학회지」, Vol.16, No. 3

13) 강인호, 한필원(2008), 『주거의 문화적 의미』, 세진사

14) 백혜선 외(2009), 「공동주택 보급에 따른 주거문화진단 및 발전방향 연구」, 토지주택연구원

째, 주택 및 주거지의 물리적 환경, 둘째, 주거수요자의 의식을 포함한 주거공급과정에 참여하는 여러 주체들의 주거에 대한 의식과 요구, 셋째, 생활양식, 넷째, 주택을 둘러싼 규범, 제도, 정책, 공급 및 금융 시스템 등의 사회적 체계의 4가지 요소로 정리할 수 있다. 다만, 본 연구의 목적이 주거문화 진단을 바탕으로 주택정책 방향을 설정하는 것이므로 본 연구에서는 진단을 위한 주거문화의 요소에 주택정책을 포함한 사회적 체계는 포함하지 않는 것으로 설정한다. 주거문화에 포함되는 생활양식 또한 주택정책의 직접적인 대상이나 주택정책의 방향설정에 직접적인 영향을 끼치는 요소로 보기에는 어려우므로 본 연구에서 진단하고자 하는 주거문화의 요소에는 포함하지 않는 것으로 설정한다. 따라서, 본 연구에서 진단하고자 하는 주거문화의 요소는 크게 물리적인 요소로서 주택 및 주거지의 물리적 환경, 비물리적인 요소로서 주거수요자의 의식을 포함한 주거공급과정에 참여하는 다양한 주체들의 주거에 대한 의식과 요구를 다루되, 주택 및 주거지의 물리적 환경은 다시 주거수준과 주거환경으로 구분할 수 있다.



#### 4) 좋은 주거문화의 개념과 분석의 틀 설정

##### □ 주거문화적인 관점에서의 비판적 담론

그동안 ‘주거문화’라는 관점에서 우리 주거환경의 문제점, 그리고 주거의식의 문제점에 대한 비판이 계속되어 왔는데, 이러한 비판적 담론들을 앞에서 정리한 ‘문화적’의 세가지 요소, 즉 ‘주체성’, ‘다양성’, ‘정체성’의 관점에서 정리해 볼 수 있다. 우선 첫 번째로 주체성의 문제에 대해서는 우리 주거의 ‘계층화 및 상품화’에 대한 논의로 대표된다. 주거의식의 주체성과 관련한 선행연구와 담론 중 김진애(1993)<sup>15)</sup>는 소비자의 주거의식에 대한 비판적 견해를 제시하고 있는데, 공급주도적 시장에 길들여진 소비자들의 선호가 주거의 ‘계층화 및 상품화’를 초래한다고 지적한다. 소비자들의 주택 구입의 선택에서 특이한 개성보다는 나중에 적당히 팔릴 수 있는 주택을 구입하려는 성향이 이에 한 몫 한다는 것이다. 또한 박철수(2006)<sup>16)</sup>는 삶의 공간이요 가족의 가치를 소중히 하는 가치재로서 주택을 생각해 본다면, 상품적인 속성만을 강조하는 인식은 당연히 비난받아 마땅할 뿐만 아니라 왜곡되었음이 분명하다고 보고, 주택에 대한 태도와 생각이 이같이 단순지향적인 편향에서 벗어나지 못한다면 그 안에서 삶을 영위하는 우리 모두는 개성 없는 패션과 유행의 노예들로 전락해버리고 말 것으로 보는 등 일정 부분 거주자들의 주거선택의 안목에도 문제가 있음을 지적하고 있다.

대형건설사로 대표되는 주택공급자들은 비현실적인 견본주택(Model House)<sup>17)</sup>의 홍보와 아파트 브랜드 마케팅, 아파트 분양광고 등을 통해 소비자의 욕구를 자극하는 것에 집중하여, 상품화라는 왜곡된 주거문화의 양산에 일조한다. 이러한 문제에 대한 비판으로 신운경(2009)<sup>18)</sup>은 거주자들의 주거선택에 큰 영향을 미친다고 볼 수 있는 견본주택이 현실과 다른 이상적 공간을 제시하여 소비자들이 원본보다 더 원본같은 견본주택을 실제로 여기게 되는 왜곡된 상황을 강요받게 된다는 견해를 제시했다. 여기에서는 견본주택이 ‘시물라크르(Simulacre)처럼 원본없는 복제, 원본이 복제를 베끼는 상황’을 가져왔고, ‘실제적 주거공간은 견본주택의 가짜 알레고리에 편입되어 주거공간에 대한 인식을 변화시켰다’고 보기도 했다. 또한 개성을 살리기 위해 충분히 이용될 수 있는 내부공간 개조는 거

15) 김진애(1993), 「한국의 주거문화, 어떻게 달라져야 하나(1)」, 대한건축사협회

16) 박철수(2006), 『아파트의 문화사』, 살림

17) 견본주택 관련 어휘는 분양사무소, 모델하우스, 주택전시관, 주택문화관, OO갤러리 등 여러 가지 용어로 사용되어지고 있지만, 한강맨션아파트 견본주택을 시작점으로 보고 그 대표성을 ‘견본주택’으로 규정

18) 신운경(2009.11.13), “아파트 모델하우스...그 욕망의 시작”, 오마이뉴스

실 확장 등 표면적인 요구를 충족하기 위한 수단으로 변질되기 시작했고, 이것 역시 모델 하우스 등을 통해 상업적으로 이용되면서 또 다른 형태의 획일화의 모습으로 남게 되었다는 것이다. 고급화로 치장된 아파트는 상품화된 주택을 구입할 능력이 있는 계층의 경제력을 과시하는 하나의 수단으로 자리 잡아갔다. 은난순(2004)<sup>19)</sup>은 2000년대 초반 초고층 주거에 타워팰리스, 로얄팰리스, 아크로빌 등 서구적 하이클래스를 상징하는 이름이 붙여지기 시작하면서 이러한 현상이 극명하게 나타난다고 보았다. 대형건설사들은 이러한 네이밍을 통해 경제적 가치 뿐 아니라 차별화된 주거공간을 내세워 질적인 우수성을 선전하고자 하였다. 이것이 질적 다양성 실현을 위한 여러 시도를 무색하게 하는 왜곡된 모습임을 지적하였다.



강남일대 초고층주거 (출처:AURI건축도시포럼 2011.11.09)



아파트 브랜드 (출처:노컷뉴스 2010.01.20)



부산 모델하우스 (출처:한국경제 2011.06.30)

[그림 2-1] 주거의 계층화 및 상품화

최근 브랜드 마케팅을 중심으로 한 아파트의 이미지 광고가 주거문화에 영향을 미친 것은 분명해 보인다(홍윤영 외, 2004)<sup>20)</sup>. 건설업체간 광고는 차별화된 요소를 강조하면서 현재의 문제점을 지적하거나 소비자들의 기호를 반영하는 등 획일적으로 공급되던 아파트

19) 은난순(2004), “오늘날 우리 주거문화에 나타난 왜곡된 근대화의 명암”, 「한국주거학회 학술대회 논문집」 제15권

20) 홍윤영 외(2004), “아파트 신문광고에 나타난 사회적 차별성에 대한 연구”, 「대학건축학회 논문집」 계획계 20권 11호

주거공간을 다양하게 변화발전시켰다고 할 수 있다. 하지만 아파트의 장점을 열거하는 형식의 분양 광고의 메시지가 매체를 통하여 대중에게 전달됨으로써 주거에 대한 왜곡된 인식을 조장한 것은 부정적 효과로 지적되었다. 예를 들어 광고하는 아파트에 산다는 것만으로 중산층 또는 상류층이 될 수 있고, 행복한 여자가 될 수 있다는 식이다. 아파트의 시설로서의 편리함이나 공간계획의 다양성과 첨단성보다 아파트라는 근사한 주거환경의 이미지를 상업적으로 부각시킴으로써 소비자의 주거의식에는 오히려 부정적인 영향을 미쳤다는 지적도 가능할 것이다. 그 밖의 주거의 계층화 및 상품화에 영향을 미치는 요소로 김진애(1993)<sup>21)</sup>는 불완전한 정보에 의한 주택중개의 불투명성이 천편일률적인 주택생산을 유도한다고 보기도 했다. ○○아파트 ○동 ○호 하듯이 평형에 의해 구분하는 주택중개 정보들, 생활정보화 되지 못하고 있는 주택정보, 분양공고시에나 활용되는 설계정보는 주거가 더 이상 사는 곳이 아닌 팔기 위한 상품이 되고 있다는 것이다.

2000년대에 들어서면서 옥외공간도 주거의 ‘계층화 및 상품화’와 밀접한 상관성을 가지게 된다. 이전과 다른 환경 친화형 단지나 지역특성 또는 테마형 옥외공간이 강조되는 경향을 나타내며 특히 주요 아파트 단지들의 옥외공간에 대규모 주제공원과 다목적 광장의 도입, 녹지공간의 개선 및 확대를 통한 공원화, 주민 교류시설의 확대, 보행자 전용로 및 외곽 산책로 조성, 필로티와 세련된 옥외 시설물의 도입 등이 시도된다. 서주환(1999)<sup>22)</sup>은 이러한 옥외공간의 차별화와 관련된 시설 다양화는 아파트 분양가를 급등시키는 주요한 요인 중 하나가 되었으며, 주민들의 실제 생활에 필요한 것들이기보다는 건설업체들이 주택 분양시장에서 소비자들의 관심을 끌기위해 임의적으로 조성한 것이 대부분이라고 지적하였다.

주거의 계층화와 관련해서 줄레조 발레리(2007)<sup>23)</sup>는 일반적으로 표준화된 거주공간이 엄격한 상호공간적 차별화를 동반한다고 하였다. 상층 중산층 유형의 아파트 단지는 혼합 아파트 단지나 중간계급의 일반 아파트단지 혹은 그보다 하위계층의 아파트 단지와 구별된다는 것이다. 또한 같은 아파트 단지에서도 아파트의 평수에 따라 부자 ‘동’과 그렇지 않은 ‘동’이 구별된다고 하였다(Lee Eun, 1997). 이러한 견해는 상보레동과 르메르가

21) 김진애(1993), 『한국의 주거문화, 어떻게 달라져야 하나(1)』, 대한건축사협회

22) 서주환 외(1999), “아파트 옥외공간 차별화 요소에 대한 주민 만족도 분석에 관한 연구”, 『한국조경학회지』 v.27 no.3

23) 발레리 줄레조(2007), 『아파트 공화국』, 후마니타스, pp.124-125

『프랑스사회학지』에 게재된 논문 “공간적 접근성과 사회계층적 거리”에서 ‘아파트단지의 획일화된 생활양식과 공간의 접근성은 계층간의 거리를 오히려 더 크게 한다’(Chamboredon et Lemaire, 1970)고 주장한 것에 기반하고 있다. 줄레조 발레리는 한국에서 도시 중산층을 의미하는 가장 함축적인 상징으로 고층 아파트가 자리 잡았다는 것은 분명 특이한 점이며, 이것이 한국과 프랑스에서 주택에 결부된 상징 내지 표상을 구별 짓는 핵심요인이라고 하였다.

둘째로 다양성에 대해서는 우리 주거의 ‘획일화’에 대한 비판들이 있다. 제기된 비판들은 아파트 위주의 획일적 주택공급과 주거의식의 획일화의 상관성에 대한 주장들이 다수를 차지한다. 최정민(2006)<sup>24)</sup>은 아파트가 언제부턴가 보편적 주거양식으로 일상화되어 새삼스러울 것도 없지만 한편으로는 이러한 아파트 편중의 주택공급과 획일화된 주거계획이 우리의 주거환경을 획일화시킨다고 하였다. 이것은 마을이나 가족단위에서 형성되어 온 공동체의 해체, 우리의 전통적인 모둠살이의 손상 등 여러 부작용의 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 되짚어 보아야 할 필요가 있다고 하였다. 이와 유사한 비판들은 아파트의 단기간에 걸친 급속한 일반화 과정에서 꾸준히 제기되어 왔으며, 고층화, 고밀화, 단지 규모의 대형화 등으로 대표되는 주거획일화가 우리의 주의식이나 주거문화도 획일화시키고 있지 않은가 라는 의문을 제기하였다. 또한 전남일(2008)<sup>25)</sup>은 심지어 농촌에 거주하는 농민들조차 아파트에 사는 것을 삶의 질을 높이고 문화 혜택을 받는 것으로 여기게 되었고, 언젠가부터 논밭 사이로 불쑥불쑥 솟아오르는 아파트의 모습이 더 이상 낯설지 않은 풍경이 되었다고 비판하며 우리 주거의 획일화의 심화 정도를 설명했다.

2000년대 초반 주거문화 진단을 시도했던 천현숙·윤정숙(2001)<sup>26)</sup>은 아파트 주거단지의 여러 측면에서의 획일성을 생활의 획일화를 초래하는 요인으로 보았다. 획일화된 평면이 가치관의 획일화와 물개성화를 초래하는 요인이 될 수 있기 때문이라는 것이다. 동일한 주택의 집합이라는 아파트 단지의 물리적 획일성은 거주자의 사회경제적 조건의 동질화라는 생태학적 동질성과 결합하여 가치관과 의식의 획일화를 초래할 수 있는 개연성이 될 수 있다는 점에 문제점이 있다고 지적하였다. 전상인(2009)<sup>27)</sup>은 현대적 생활양식과 주

24) 최정민(2006), “주거획일화와 극복방안에 대한 기초적 연구”, 『한국주거학회 논문집』, Vol.17, No.4

25) 전남일 외(2008), 『한국 주거의 사회사』, 돌베개

26) 천현숙·윤정숙(2001), 「아파트 주거문화의 진단과 대책」, 국토연구원

27) 전상인(2009), 『아파트에 미치다』, 이숲

의식을 반영하는 대표적인 주거양식으로 고착화된 아파트단지는 표준화된 단위평면의 배열로 거주자의 개성적 삶을 보장해주지 못하고 ‘아파트 살이’라는 획일화된 생활문화를 조장했다는 것, 더 나아가서 서로 흉내 내고 닮아 가려는 경쟁적, 과시적 소비문화를 초래하는 것에 주목한다. 이와 관련하여 아파트가 사회적 신분을 상징하게 되었으며 주택 자체를 경쟁적으로 과잉 소비하는 경향을 지적하였다. 이와 유사한 비판을 제기한 백혜선(2009)도 획일적이고 규격화된 주택이 주민들의 삶을 획일화하는 요인으로 보았다. 이것은 결과적으로 빈번한 아파트 공간변용의 원인이 되고 있으며, 독신가구나 재택근무자, 편부모가구 등 다양한 가구에 대응하지 못하는 문제점을 지적하였다. 또한 사회계층별로 획일화된 주거유형을 선택할 수밖에 없게 되어 주택에 의해 사회계층이 분리되는 결과를 낳게 된다고 하였다. 단위평면의 획일적 공급에 대한 비판 외에 은난순(2004)은 아파트가 중산층의 획일화된 생활양식과 신체적, 정신적 병리현상을 초래한 주범 중의 하나라고 지적하며, 동일한 실내구조와 경제적 논리가 우선적으로 적용된 시설·설비 등의 배치가 주거공간의 획일화를 초래하였다고 주장했다. 또한 가족의 개성과는 상관없는 실내장식은 클래식 스타일, 젠 스타일 등 실내 인테리어의 유형을 분양아파트의 모델하우스나 구경하는 집에 적극 홍보한 것에서 기인한다고 설명한다.

또한 우리 주거의 획일화는 아파트 건설업체들의 공유공간에 대한 투자부족의 결과로 나타난다. 그동안의 대규모 아파트단지 개발을 통해 엄청난 이윤을 얻었던 건설업체들은 공유공간에 대한 최소한의 관심으로 획일적인 시설과 공간 배치에서 탈피하지 못했으며, 이것이 공공공간 조성과 주거의 다양화를 어렵게 했다. 특히 건설업체들은 아파트 단지의 외부환경이나 주변상황에 대한 이해 없이 오직 단지 내부의 시설공간에만 관심을 두고, 자족적인 생활공간으로 단지계획을 하는 것을 관행화 하였다. 김인·박수진(2006)<sup>28)</sup>은 이러한 공간계획이 개방적인 도시공동체 형성, 사회융합을 기대하기 어려운 물리적 환경을 만들어낸다고 하였다. 최근 옥외공간의 획일성과 주변환경과의 부조화 등을 인식한 건설업체들이 옥외공간의 차별화와 친환경성 및 지역사회와의 관련성 등을 강조하고 있지만, 다분히 건설업체들의 이윤추구와 우선적으로 관련되어 있어 앞에서 지적한 바와 같이 소비자의 관심을 끌기 위해 임의로 조성되거나 분양가 급등의 문제로 이어질 수 있다고 설명한다.

---

28) 김인 외(2006), 『도시해석』, 푸른길



아파트 편중의 주택공급의 시작 (출처:서울시, 서울의 옛 사진)



대한민국 어디에서나 보이는 경관 (출처:AURI 건축도시포럼 2011.11.09)

[그림 2-2] 주거의 계층화 및 상품화

셋째로 정체성에 대해서는 우리 주거의 ‘폐쇄성과 장소성·커뮤니티 상실’에 대한 비판들이 있다. 대부분의 비판들은 자기완결적 아파트 단지의 구성에 주목했으며, 이러한 설계관행의 지속은 주거단지의 고립, 도시맥락의 단절, 거주자들과 지역주민의 순환 억제 등으로 나타났으며, 주거환경의 물리적 공간환경의 개방을 주장했다. 김인·박수진(2006)은 아파트가 개별가구의 단위주거에서부터 이들의 집합으로서 동이나 단지에 이르기까지 주변세계와 분리된 폐쇄적 성격을 가지고 있으며, 그 안에서 가능한 모든 일상생활과 기능이 이루어지도록 구성되어 있는 것에 주목했다. 특히 우리나라의 아파트의 폐쇄성은 단지에 관행처럼 설치되는 담장과 단지마다 배치되는 근린상가를 통해 자기완결적 단지형성을 중시하고 있음을 설명하였다. 이러한 폐쇄성은 물리적 차원에서 아파트 주거공간의 독특한 성격인 배타적 구획화를 동반하고, 사회적 유대감의 상실과 무관심, 개인주의적 성향을 더욱 조장하는 경향이 있다고 지적하였다. 백혜선(2009)은 폐쇄적인 아파트 단지의 확



대로 인한 도시공간의 사역화(privatization)와 도시 공공공간을 총체적 생활공간으로 포함하여 생활하지 못함으로써 아파트 단지들로 이루어진 도시지역에서 도회성(urbanity)이 실종되고 있다고 하였다. 이러한 사적공간·전용공간 중심의 계획·개발의 보편화는 커뮤니티시설이나 도시서비스시설들이 잘 갖춰지지 못하는 문제점을 초래하였다고 비판하였다.



인근 아파트 주민의 통행을 막기 위해 설치된 철문 (출처:AURI 건축도시포럼 2011.11.09)



아파트 단지에 설치된 방음벽 및 담장 (출처:서울시보도자료 2011.05.11)

[그림 2-3] 주거의 폐쇄성, 장소성·커뮤니티 상실

관행적으로 설계된 폐쇄적 아파트 단지로 인해 발생하는 주거문제 대해 김인·박수진 (2006)은 외부공간에 대한 관심소홀과 이에 따른 시설 조성의 미비, 관리의 부재 그리고 소극적 활용 초래 등을 주장했다. 즉 아파트 단지의 옥외공간은 그동안 단순한 통로이거나 주차장으로 이용되는 정도였고, 주민들 간 교류나 공동생활을 위한 장으로서 활용되지 못한다는 것이다. 이러한 아파트 주거공간의 특성으로 인해 주민들은 더욱 개인주의화 되었으며, 전통적인 주거에 근거한 공동체적 관계는 급속히 완화되었다. 아파트시대 이전의 주택가 골목은 사람의 이동과 통행이 이루어지는 단순히 집들 사이에 놓인 길이 아니었

다. 아이들에게는 장차 살아갈 사회를 미리 연습하는 장소이자 일상적 접촉의 장소 역할을 수행하였다. 하지만 아파트 거주공간에서 골목은 단지 ‘건물들 사이에 있는 외진 곳’ 아니면 ‘큰 길 말고 작은 길’ 정도로 인식되고 있다.<sup>29)</sup> 전상인(2009)은 아파트 거주공간의 엘리베이터를 주택가 골목의 ‘기능적 등감물’로서 가장 대표적인 것으로 볼 수 있지만 엘리베이터는 사람의 이동이나 통행이라는 점에서만 과거 골목에 필적할 뿐, 그 밖의 숨은 역할에 있어서는 골목과 매우 다르다고 하였다. 엘리베이터 안에서 사람들은 대개 무관심과 침묵의 시간을 보내고 시선의 교환을 가급적 피한다. 절묘한 동선 배치에 의해 엘리베이터에서 내려선 공용면적 공간에서도 이웃 간 우연한 접촉의 가능성은 최대한 억제되고 있음을 설명한다. 엘리베이터 문에서 시선은 대개 아파트 현관을 직접 향하지 않도록 설계되어 있기 때문이다. 결국, 골목 부재의 아파트 생활은 공간적인 측면에서 공동체 정신의 약화와 공동체 문화의 실종을 초래할 개연성이 높다는 것이다.

#### □ 분석의 틀 설정

이상을 바탕으로 본 연구에서는 주거문화의 측면에서의 분석의 틀을 다음의 세가지 요소로 정리하고자 한다. 첫째는 ‘문화의 주체성’의 구현 측면에서 주거의 소비자 대중이 건설주체의 상업적인 논리에 좌우되는 것이 아니라 주거문화를 주도하는 주체로서의 역할을 갖추고 이것이 주택시장에서 영향력을 가지는 것이다. 주거문화 또는 주거문화 형성의 구조를 바꾸기 위해서는 그 변화를 추동하거나 적어도 지지하는 자각적 사회세력이 있어야 하는데, 주거의 소비자 대중이 그 추동세력 내지 지지세력이 되어야 한다.<sup>30)</sup> 둘째는 ‘문화의 다양성’ 측면에서 주택 유형이 소득수준에 따라 일정한 유형으로 계층화되는 것이 아니라 주택 시장에서 유사한 수준의 다양한 주택유형의 선택지가 제공되도록 하는 것이다. 그리고 셋째는 ‘문화의 정체성’ 측면에서 어느 곳이나 똑같은 주택지와 주거경관이 조성되지 않고 지역과 장소에 따라서 특성 있는 주거환경이 형성되도록 하는 것이다.

그간 주택정책이나 공공주체에서 주거문화 향상 또는 개선을 목표로 추진된 정책이나 사업을 들여다보면 주로 주거지 또는 주택 디자인의 다양화나 개선에 치우치는 경향을 보이고 있는데, 이는 사실상 결과물로 나타나는 외형적인 부분에 치우쳐진 측면이 있고, ‘문화’라는 관점에서 근본적인 개선책으로 보기에 한계가 있다.

29) 정은령(2006.10.14), “골목길 접어들 때에”, 동아일보

30) 백혜선 외(2009), 「공동주택 보급에 따른 주거문화 진단 및 발전방향 연구」, 토지주택연구원, p.39



## 2. 주거수준 형성과 주택정책적 배경

### 1) 주거수준 형성 현황과 주택정책

#### □ 주택보급에 있어서 양호한 양적지표 달성

주택시장은 외형적으로는 급격한 양적성장을 이루었는데, 정책목표 달성을 위한 정부노력에 의해 주택보급률<sup>31)</sup>은 1975년 74.4%, 2000년 96.2%이었다가 2010년에는 112.9%(신주택보급률 101.9%)로 향상되었다. 이에 따라 최근 정부에서는 주거환경과 주거복지 정책을 강화하는 방향으로 주택정책을 추진하고 있다. 하지만 전체 가구수에 비해 주택 재고가 충분함에도 불구하고, 2004년 자가소유율은 62.9%, 2005년 자가점유율은 55.6%로서 주택의 공급과 배분의 격차가 심각한 것으로 파악된다. 특히 30대의 자가소유율은 47.9%로서 활발한 사회활동 계층의 주거소유비율이 낮으며, 아파트에 거주하는 사람의 자가소유율(73.3%)이 다른 주거유형보다 높는데, 이는 주택공급 중 아파트 보급비율이 현저히 높은 이유에서 기인한다.<sup>32)</sup>

[표 2-1] 신주택보급률 현황

(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 : 2009년까지는 2010년도 주택업무편람, 2010년 자료는 통계청

31) 주택보급률은 특정국가 또는 특정지역에 있어서 주택재고가 그곳에 거주하고 있는 가구들의 수에 비하여 얼마나 부족한지 또는 여유가 있는지를 총괄적으로 보여주는 양적 지표이다.(주택보급률=주택수÷보통가구수×100). 신주택보급률은 주택수에 다가구구분거처수를 반영하고 가구수는 기존 보통가구에서 1인 가구를 포함하는 일반가구로 대체하여, 보다 주거현실과 사회변화를 반영하여 기존 주택보급률 산정방식을 보완한 지표이다. 주택보급률 및 신주택보급률은 주택재고의 부족문제가 심각하여 왔던 우리나라에서 주택재고 확대라는 주택정책목표의 달성도를 나타내는 주요자료로 활용되어왔다.

32) 일본, 미국, 영국, 독일 등의 선진국은 인구 1000명당 주택수가 이미 400채를 넘어섰으나, 2010년 현재 우리나라의 인구 1000명당 주택수는 363.8채로 선진국과 비교해 여전히 모자란 것으로 조사되었다. 또한 인구 대비 주택이 가장 적은 곳은 서울인데, 다가구주택이 1주택으로 산정되고 오피스텔 및 준주택 공급은 반영되지 않아 주택공급수가 실제보다 줄어드는 왜곡 현상이 있다.

[표 2-2] 주택보급률 현황(증진)

(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 : 2009년까지는 2010년도 주택업무편람, 2010년 자료는 통계청

#### □ 주택보급률 대비 낮은 자가보유율

2004년 사회통계조사 결과 전국의 자가소유율<sup>33)</sup>은 62.9%로 2001년 58.9%에 비해 4.0%p 증가하였고 이 중 8.0%는 남의 집에 거주하는 것으로 나타났다[표 2-3]. 젊은 연령계층일수록 자기 집은 있으나 남의 집에 거주하는 비율이 높으며<sup>34)</sup>, 주택형태별로는 아파트에 거주하는 사람의 주택소유 비율이 73.3%로 가장 높았고, 기타(연립, 다세대 등) 68.8%, 단독주택 51.8% 순이다. 서울 지역의 자가소유율은 52.4%로 2001년 46.0%에 비해서는 6.4%p 증가하였으나, 전국 평균 주택소유비중에 비해서는 10.5%p가 낮다. 특히, 단독주택에 거주하는 사람의 주택소유비율은 30.9%에 불과함을 알 수 있다.

33) 자가점유율은 자기소유 주택에 거주하는 비율을 의미하며, 이는 내집이 갖는 가족의 안전을 위해 외부로부터 방어나 휴식공간으로서의 의미와 자산가치 상승에 대한 기대, 그리고 한 사회의 주거안정성을 표시하는 양적 지표이다. 그리고 자가보유율(소유율)은 자기집을 소유하고 있는 비율을 말한다.

34) 외국의 경우, 우리와 같이 가구를 기준으로 하지 않고, 주택을 기준으로 하여 자가점유율을 산출하고 있는데, 따라서 자가 점유가구비율 = 자가 거주 주택수/빈집을 제외한 총 주택수이다.

[표 2-3] 주택소유여부 현황

구 분	계	주택소유 가 구 주	거주		무주택 가구주
			자기 집	남의 집	
(전국) 2001	100.0	58.9	91.4	8.6	41.1
2004	100.0	62.9	92.0	8.0	37.1
남 자	100.0	65.9	92.1	7.9	34.1
여 자	100.0	51.2	91.5	8.5	48.8
15 ~ 29세	100.0	18.8	88.8	11.2	81.2
30 ~ 39세	100.0	47.9	88.2	11.8	52.1
40 ~ 49세	100.0	66.0	90.1	9.9	34.0
50 ~ 59세	100.0	77.6	93.5	6.5	22.4
60세이상	100.0	79.0	96.1	3.9	21.0
단독주택	100.0	51.8	90.9	9.1	48.2
아 파 트	100.0	73.3	92.2	7.8	26.7
기 타	100.0	68.8	93.6	6.4	31.2
(서울) 2001	100.0	46.0	85.0	15.0	54.0
2004	100.0	52.4	86.2	13.8	47.6
단독주택	100.0	30.9	76.4	23.6	69.1
아 파 트	100.0	67.6	87.4	12.6	32.4
기 타	100.0	71.9	93.4	6.6	28.1

출처 : 통계청, 2004 사회통계조사

2009년 주거실태조사에 따르면 전국범위 자가점유비율은 55.6%이지만, 수도권범위는 47.6%이며, 수도권에서 전세와 월세 형태로 거주하고 있는 가구 비율은 50.4%로서 절반 이상이 자기소유 주택에 거주하고 있지 않음을 알 수 있다. 2010년 주거실태조사에서 자가점유율은 54.2%로 나타나 2005년의 55.6%에 비해 떨어진 것으로 나타났으며, 이는 1·2인 가구의 증가로 인한 임대가구의 증가가 그 원인인 것으로 판단된다. 프랑스를 제외한 주요선진국의 자가점유율이 60~70% 수준인 것을 감안하면 우리나라의 자가점유율은 여전히 낮은 수준이라고 할 수 있다.

[표 2-4] 주택점유형태 현황

(단위 : 천 가구, %)

구 분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
일반가구	7,969 (100.0)	9,571 (100.0)	11,355 (100.0)	12,958 (100.0)	14,312 (100.0)	15,887 (100.0)	17,339 (100.0)
자 가	4,672 (58.6)	5,127 (53.6)	5,667 (49.9)	6,910 (53.3)	7,753 (54.2)	8,828 (55.6)	9,390 (54.2)
전 세	1,904 (23.9)	2,202 (23.0)	3,157 (27.8)	3,845 (29.7)	4,040 (28.2)	3,557 (22.4)	3,766 (21.7)
월 세	1,231 (15.5)	1,893 (19.8)	2,173 (19.1)	1,536 (11.9)	1,803 (12.6)	2,728 (17.2)	3,490 (20.1)
사글세	-	-	-	339 (2.6)	310 (2.2)	284 (1.8)	230 (1.3)
무 상	162 (2.0)	350 (3.7)	358 (3.1)	328 (2.5)	406 (2.8)	490 (3.1)	464 (2.7)

\* 1980년, 1985년, 1990년 월세에는 사글세가 포함됨  
출처 : 2010년, 인구주택총조사

[표 2-5] 주거점유 형태별 거주가구의 수 현황

구 분	계	자가	전세	월세	무상
전 국	18,887천가구 (100%)	8,828 (55.6%)	3,557 (22.4%)	3,012 (19.0%)	490 (3.1%)
수도권	6,502천가구 (100%)	3,095 (47.6%)	2,336 (35.9%)	940 (14.5%)	131 (2.0%)

자료 : 국토해양부(2010), 2009년도 주택업무편람, p.414

[표 2-6] 주요국 주택보급율과 자가점유율 비교

구 분	미국	영국	프랑스	싱가폴	일본	한국
주택보급율	115.4( '10)	105.3( '10)	120.5( '04)	112.0( '90)	115.2( '10)	101.2( '10)
천명당 주택수	421( '10)	-	-	-	452( '08)	302.1( '10)
자가점유비율	68.4( '10)	67.4( '10)	56.0( '03)	79.0( '90)	61.1( '10)	54.2( '10)

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

그간 근대화 이후 지속된 주택부족 문제를 개선하기 위해 주택공급 확대라는 주택정책 목표 아래 주거비부담을 고려하지 않은 1가구 1주택 소유를 목적으로 한 총량적 중앙 집권적 하달방법 및 정책수단이 강구되어 왔다. 그리하여 사업성과 경제성을 고려할 수밖에 없는 현행제도 하에서, 신규 주택공급 위주의 대규모 철거형 재개발·재건축사업이 진행되어 왔다. 그 결과 주택보급률은 향상되었지만 자가소유 및 자가점유율은 선진국에 비

해 매우 낮은 실정이다. 이는 주택보급률이라는 양적지표에 의해서 주택공급 계획이 선행되고, 그에 따라 주택정책과 법제도가 개편되어 왔기 때문이라 판단된다. 양적보급 확대의 결과 양호한 단독주택지와 소형저가주택이 멸실되었고 신규로 공급되는 주택은 저소득층이 부담 가능하지 않은 아파트 위주로 공급되었으며, 소득계층별, 지역별로 차별적인 공급계획 또한 이루어지지 않았다고 볼 수 있다.

#### □ 임대주택 보급에 있어서의 양적·질적 미진

2009년 말 기준 1982년 이후 공급된 주택 중 임대주택<sup>35)</sup>의 건설비율은 16.8%로 나타나며, 이는 주택경기나 주택정책의 변화에 따라 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 결과적으로 경제 성장에 따른 가구소득 및 자산의 증가와 더불어, 주거지 환경개선 및 신규 주택 공급 정책에 따라 최근 5년간 주거의 양적·질적 향상을 이루어 왔다. 그럼에도 2008년 기준 우리나라 제도권 임대주택 재고는 전체 주택의 9.5%이며, 2009년 조사에 따르면 현재 총 가구 중 임차가구는 41.4%이다. 특히 서울 등 수도권은 전·월세로 거주하는 가구가 절반을 넘고 있음에도 불구하고 공공소유의 장기임대주택은 3.3%에 불과하여 수도권의 전·월세난이 지속되고 있음을 알 수 있다.

국민의 정부(1998-2003) 이전에는 주로 자가보유 촉진을 우선시 한 것으로 보이는데, 공공이 개발한 주택들은 분양 위주이고 임대도 5-10년 임대 후 분양이 대부분을 차지한다. 국민의 정부 후기에 나온 장기공공임대주택 100만호 건설은 소득 순위 1-2분위를 위한 임대주택 공급정책이다. 참여 정부에 들어서는 장기공공임대주택의 공급대상을 소득 순위 3-4분위까지 확대하였다. 이명박 정부에 들어와서는 1-2분위에게는 임대형 보금자리주택을, 소득 3-4분위에게는 분양형 보금자리주택을 공급하는 것으로 전환하였다. 하지만 이러한 정책 성과와 함께 근년에는 서민의 주거 안정과 주택가격의 안정을 구체적으로 실현하기 위해서는, 구체적인 지표로서 적정한 소득대비 주택가격비율(PIR), 소득대비 임대료비율(RIR)을 제시하고 이를 달성하기 위한 정책수단을 체계화하여야 한다는 요구가 제기되고 있다.

35) 현 제도하에서의 임대주택은 “임대를 목적으로 제공되는 주택”으로 정의하고, 이는 다시 건설임대주택(공공건설임대주택과 민간건설임대주택)과 매입임대주택으로 구분된다. 현정부 들어서는 보금자리주택 공급을 주요 공공임대주택 정책으로 다루고 있는데, 공공이 공급하는 중소형분양주택과 임대주택을 포괄하는 새로운 개념의 주택이다. 즉 공급자 위주의 일방적인 공급에서 벗어나 소득계층별 수요에 부응하는 다양한 주택을, 공공이 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 국민주택기금을 지원받아 공급하는 수요자 맞춤형 주택을 말한다.

그리고 현재까지의 주거복지 정책은 공공임대주택의 공급정책에 치중되어 온 특성을 지니고 있고, 주거비 보조제도는 수혜자간의 형평성의 문제점이 지적되면서, 서민의 주거 안정, 특히 임대주택 보급 및 주거비용 부담 완화를 위한 정책프로그램의 실효성·형평성 문제 또한 개선이 필요한 과제로 제기되고 있다.

[표 2-7] 임대기간별 임대주택 재고현황

구 분	계	영구임대	50년 공공임대 (정비사업 포함)	건설임대 (5년) (공공/민간/ 건축허가)	국민임대 (다가구/ 부도 매입 포함)	사원임대 (5/10/50년)	매입임대 (3년/5년)	전세임대
2007	1,334,951	190,077	100,007	596,553	155,637	30,173	246,768	15,736
		(14.2%)	(7.5%)	(44.7%)	(11.6%)	(2.3%)	(18.5%)	(1.2%)
2006	1,330,204	190,077	93,450	651,071	111,224	39,966	235,624	8,792
		(14.3%)	(7.0%)	(48.9%)	(8.4%)	(3.0%)	(17.7%)	(0.7%)
2005	1,243,331	190,077	91,949	635,921	76,646	39,017	209,721	
		(15.3%)	(7.4%)	(51.1%)	(6.2%)	(3.1%)	(16.9%)	
2004	1,150,054	190,077	92,850	655,908	47,203	38,566	125,450	
		(16.5%)	(8.1%)	(57.0%)	(4.1%)	(3.4%)	(10.9%)	
2003	1,046,086	190,077	92,730	640,031	20,862	42,392	59,994	
		(18.2%)	(8.9%)	(61.2%)	(2.0%)	(4.0%)	(5.7%)	
2002	1,021,477	190,077	87,828	605,631	10,828	38,412	88,701	
		(18.6%)	(8.6%)	(59.3)	(1.1%)	(3.8%)	(8.7%)	
2001	919,721	190,077	86,015	527,633	3,026	35,346	77,624	
		(22.7%)	(9.4%)	(57.4%)	(0.3%)	(3.8%)	(8.4%)	
2000	753,512	190,077	79,039	383,534	-	35,132	65,730	
		(25.2%)	(10.5%)	(50.9)	(0.0%)	(4.7%)	(8.7%)	

자료 : 국토해양부, 2008 임대주택업무편람, p493

□ 전반적인 향상에도 불구하고 저소득층의 낮은 주거수준

2010년의 평균주거면적은 68.7㎡로 지속적으로 증가하고 있으며, 가구의 평균 사용방수 또한 2010년 3.7개로, 2000년 3.4개, 2005년 3.6개에 이어 지속적으로 증가하고 있다. 세계 평균 주거면적은 61.2㎡이며 선진국의 경우는 75㎡으로 나타나 우리나라는 다른 선진국과 유사하거나 비교적 큰 편이라고 할 수 있다. 주거의 밀도를 나타내는 1인당 주거면적도 2000년 20.2㎡, 2005년 22.8㎡, 2010년 28.5㎡로 증가하고 있는 추세이다. 또한 최저주거기준<sup>36)</sup>에 미달하는 가구수는 2000년 334만(전체가구의 23%)가구에서 2005년 225만(전체가구의 16%)가구로 줄어들었으며, 다시 2010년에는 주거실태조사에서 184만 가구로 낮아진 것으로 조사되었다.

[표 2-8] 우리나라 주거실태 변화

구 분	1985	1990	1995	2000	2005	2010
- 총주택수	610.4만	735.7만	957.0만	1147.2만	1322.3만	1767.2만
- 주택보급률(%)	69.8	72.4	86.0	96.2	105.9	112.9
- 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
- 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

자료 : 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)

36) 최저주거기준은 주택보급률 제고와 함께 새로운 주택정책 지표개발에 대한 필요성이 높아지면서 2000년에 처음으로 기준이 마련되었으며, 도입 이후 평균적 주거수준의 향상, 미달가구의 감소추이 등을 종합적으로 고려하여 2011년에 상향조정을 추진하였다. 최저주거기준 개정과 함께 고령자·장애인의 주거 편의 증진을 위하여 이들의 신체적 특성을 고려한 주택안전기준을 별도로 마련하고자 추진 중이다.

[표 2-9] 지역별 1인당 주거면적

(단위 : m<sup>2</sup>)

구 분	2006	2008	2010
전 국	26.16	27.80	28.48
수도권	24.40	25.68	25.89
광역시	23.99	27.26	28.31
도지역	30.04	31.17	32.44

출처 : 국토해양부·국토연구원, '주거실태조사', 각년도

[표 2-10] 최저주거기준 미달가구(미달유형별)

구 분	전체 가구수	최저주거기준 미달가구 합계	시설기준 미달가구	침실기준 미달가구	면적기준 미달가구
1995년	1,296	446	382	75	149
2000년	1,431	334	238	49	130
2005년	1,560	255(16.4%)	194(12.4%)	38(2.4%)	75(4.8%)
2010년	1,734	184(10.6%)	—	—	—

주1 : 2010년 자료는 '11.5.27 개정된 기준을 적용한 것으로 면적기준은 가구원수별로 2m<sup>2</sup> ~ 7m<sup>2</sup> 상향 조정되었으며, 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목욕시설과 침실기준은 전과 동일

주2 : 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

이러한 전반적인 주거수준 향상에도 불구하고 저소득층의 주거상태는 여전히 열악한 상황이다. 실례로 2005년 최저주거기준에 미치지 못하는 가구는 전체의 16%로서, 소득 1-4분위 저소득층 주거수준의 개선이 시급한 상황이다. 최저주거기준 미달가구의 미달요건별 특성을 살펴보면, 시설기준 미달의 경우 1인 가구, 노인가구, 노인 1인 가구에서 높게 나타났고, 면적기준 미달의 경우 편모가구, 편부가구, 소년소녀 가장가구에서 높게 나타났다. 지금까지 정부는 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 정책수립에 있어서 미달 요건과 가구 특성을 세부적으로 고려하지 못한 측면이 많았다.<sup>37)</sup> 2011년 고령자 및 장애인과 같은 신체적 특성을 고려한 기준을 별도로 마련하였지만, 우리나라의 최저주거기준은

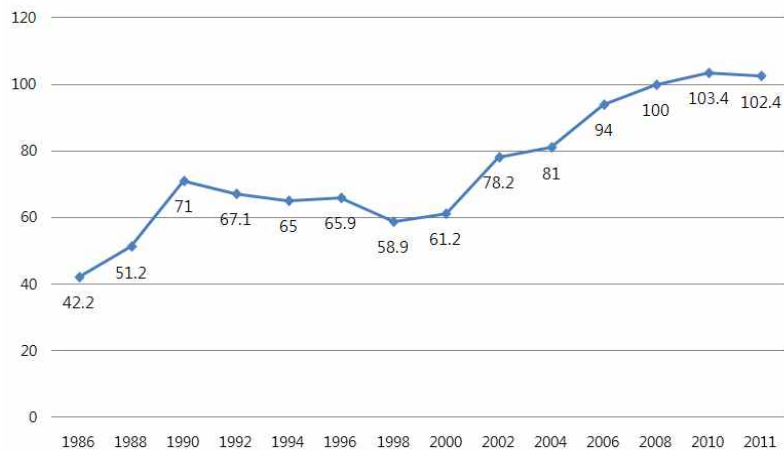
37) 우리나라의 평균 주택면적이 비교적 크고 1인당 주거면적이 점차 늘어나고 있는 상황이지만, 인구당 주택 수 및 인구당 가구 수는 여전히 세계 평균에 뒤지는 상황이다. 따라서 향후에는 도시환경을 배려하고 실수요자 중심의 소형저가 주택을 중심으로 주택공급을 확대하는 것이 필요하다.



여전히 많은 부분이 밀도나 시설, 그리고 구조·환경적 요건들로 구성되어 있다. 주거기준은 ‘최소한의 주거수준 충족’만을 목표로 하는 것이 아니라, ‘궁극적으로 바람직한 주거수준 및 주거환경으로의 유도’를 위한 조건들이 필요하지만 지금까지 도시환경 및 디자인 측면이 부가된 유도기준 등에 대한 법제화가 구체적으로 이루어진 적은 없다.

#### □ 과다하고 높은 주거비용 지속

주택가격은 1990년까지 급등한 이후 하향 안정세를 나타내다가 1998년 금융위기 이후 크게 하락했다가 2001년 이후 다시 상승세를 나타내고 있으며, 최근에는 가격상승의 추이가 전체적으로 급격하게 변하지는 않고 있는데, 이는 수도권의 주택가격 하락과 지방 도시의 주택가격 상승에 기인한 것으로 보인다. 그리고 주택구입능력을 나타내는 연소득 대비 주택가격 비율(Price to Income Ratio, 이하 PIR)을 보면 1991년 9.4배까지 올라갔다가 이후 급격하게 하락하여 IMF 경제위기 직후인 1998년에는 4배 수준으로 낮아졌지만 이후 PIR은 상승하여 2009년 7.7배를 나타내고 있다.<sup>38)</sup> 특히 서울의 PIR은 더욱 높아 2008년 10.5배까지 올라갔다가 2009년에는 8.9배를 나타내고 있다.



[그림 2-4] 주택매매가격 종합지수(출처 : 국민은행 전국주택가격동향조사)

38) 임차가구의 소득대비 주거비용의 비율은 소득대비 임대료비율(Rent/Income Ratio: RIR)이라 하고, 한편 자가 가구의 소득대비 주거비용 비율은 연소득대비 주택가격비율(Price/Income Ratio: PIR)이라 한다. 연소득대비 주택구입가격 비율(PIR)은 자가 가구의 주거비부담 정도를 측정하는데 사용되며, 주택가격은 연소득으로 나눈 비율로서 단위는 ‘배’로 표현된다.(PIR = 주택구입가격 / 연소득). 월소득대비 임대료 비율(RIR)은 임차가구의 주거비부담 정도를 측정하는데 이용되면 임대료를 월소득으로 나눈 백분위 비율로서 단위는 ‘%’이다.(RIR=임대료/월소득 X100)

소득계층별 PIR은 2010년 기준으로 저소득층 6.1배, 중소득층 4.2배, 고소득층 4.0배로 나타나며, 2006년과 비교할 때 줄어들고는 있으며, 서민가구(6분위이하 계층)의 PIR은 서울 18.6배, 수도권 12.9배로 매우 높은 수준이다. 또한 내집마련 소요기간은 여전히 9년이 넘는 수준으로 결국 소득계층에 관계없이 주거비용 부담이 높음을 알 수 있다. 한편 실제 주거비부담을 나타내는 주택임대비용 부담능력(RIR)은 2010년을 기준으로 전국 19.2%로 2008년의 17.5%보다 다소 상승하였으며, 서민가구(4분위이하 계층)의 RIR은 서울은 34.8%, 수도권 31.4%, 비수도권 21.9%로 같은 소득계층이라고 하더라도 주거비 부담에 있어서 지역 간 차이가 크게 나타난다.

[표 2-11] 소득계층별 소득대비 주택가격 비율(PIR)

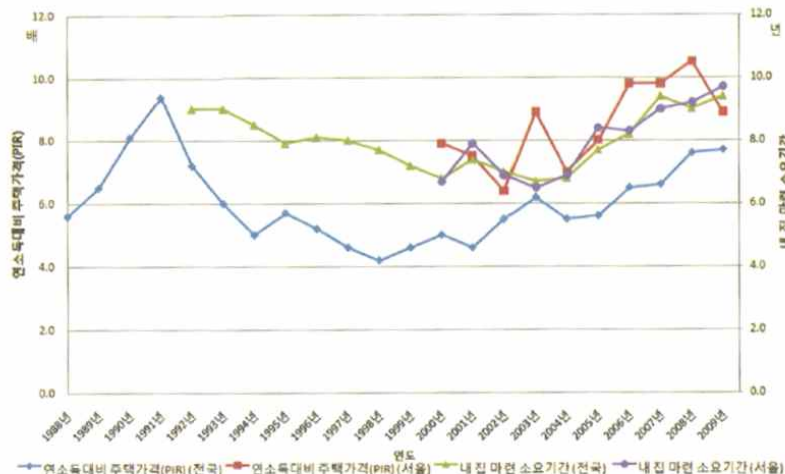
(단위 : 배)

구 분	저소득층	중소득층	고소득층	전체	서울	수도권
2006	6.3 (10.9)	3.4 (5.4)	3.6 (5.3)	4.2 (6.0)	7.5 (10.1)	5.7 (8.1)
2008	6.4 (9.9)	4.3 (5.6)	4.2 (5.2)	4.3 (6.0)	9.7 (10.7)	6.9 (8.5)
2010	6.1 (9.2)	4.2 (5.7)	4.0 (4.7)	4.3 (5.6)	-	6.9 (9.2)

주 : ( )은 평균기준, 저소득층 1~4분위, 중소득층 5~8분위, 고소득층 9~10분위

자료 : 국토해양부, 2009, 2008년도 주거실태조사 연구보고서

국토해양부, 2011, 2010년도 주거실태조사 연구보고서



[그림 2-5] PIR과 내 집 마련 소요기간 변화(출처 : 박신영, 2010:32)

[표 2-12] 지역별·소득계층별 월소득 대비 임대료 비율(RIR)

(단위 : %)

구 분	전국	서울	수도권			
			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)	—	—	—

주 : ( )은 평균기준, 저소득층 1~4분위, 중소득층 5~8분위, 고소득층 9~10분위  
 자료 : 국토해양부, 2009, 2008년도 주거실태조사 연구보고서  
 국토해양부, 2011, 2010년도 주거실태조사 연구보고서

결과적으로 현재 주택을 소유하거나 주택에 거주하기 위해 부담해야 할 주거비용, 즉 소득대비 주택가격비율 및 임대료 비율은 매우 높은 것으로 보인다. 지금까지 정부는 경기상황에 단기대응하면서 투기억제와 경기활성화 대책을 반복하여 왔는데, 규제 및 억제 당시에는 가격이 안정되지만 장기적으로는 가격 변동성이 심화되고 주택비용이 높아지는 상황을 발생시켜 왔다. ‘00만호 건설계획’식의 중앙집권적 하향식 총량공급계획은 대부분 민간의존형 주택건설사업으로서 사업성과 분양성 위주로 진행됨에 따라 주거안정이나 적절한 주거비용을 고려하지 못할 뿐만 아니라, 각 지역의 주택수요와 장소적 특성을 반영하지도 못하였다. 특히 대단위 주거지정비사업과 아파트 위주의 주택공급은 도시 저소득층에게는 부담가능하지 않는 주택공급이라는 문제점을 초래하였다.

## 2) 다양성 측면에서 주거수준 및 주택정책의 문제점

한국의 주거지는 지역과 장소적 성격을 반영하기보다는 공급달성과 사업성에 치중한 나머지 주거지의 특성을 반영한 다양한 주택모델을 제시하는 데에는 매우 미진하였다. 지금까지 주택공급 계획으로는 1972년의 250만호 계획, 1980년의 500만호 계획, 1987년의 200만호 계획, 2008년 보금자리주택 150만호 계획 등으로 총량적인 주택공급계획이 수립되었다. 하지만 결국 지역별 수급상황을 고려하지 않고 획일적으로 주택을 공급하면서, 지역별 수급 불균형과 미분양 등의 문제가 발생하기에 이르렀다.<sup>39)</sup> 결과적으로 지역의 상황을 고려하지 않은 중앙집권적인 총량공급방식은 결국 경제성과 효율성을 중시한 대단위 아파트를 대량으로 공급하게 만들고, 이는 결국 주거유형 및 도시경관의 획일화를 가져오고 다양한 주거유형에 대한 요구 증대에 적절히 대응하지 못하는 원인으로 작용하였다.

민간의존형 주택공급 체계 하에서 대부분의 주거지가 건설사업 단위별로 자체 개발이익으로 개발비용을 충당하는 자체 자금조달방식으로 건설되게 되었다. 이에 정부는 쉽게 민간자본에 의해 기반시설 및 공공시설을 확보하게 되었다. 하지만 이러한 체제는 주거지를 아파트 단지로 채우게 되는 큰 요인으로 작용하게 되었다.<sup>40)</sup> 그리고 소비자들은 보다 편리한 생활여건을 갖춘 대규모 아파트 단지를 선호하게 됨으로써 소규모 개발은 위축되고 소단위의 주거지, 저층, 저밀도의 주택개발의 경쟁력은 더욱 저하되는 결과를 초래하였다.<sup>41)</sup> 민간자본에 의해 건설되는 대규모 아파트 단지는 주택건설기준등에관한규칙에 의거하여 유치원, 노인정, 놀이터 등 부대복리시설을 갖추게 되며, 지하주차장과 넓은 옥외공간을 확보하게 된다. 이러한 양상은 기반시설이 열악한 단독주택지에 비해 아파트를 선호하게 되는 주요 요인으로 작용하게 되었다.

지금까지 우리나라에서 주거지역은 선계획에 의한 것이 아니라 법적 기준에 의해 계획되고 개발되며, 도시나 지역의 장래의 바람직한 모습에 대한 비전이 없는 상태에서 행정은 통제자의 역할만을 담당하고 있는 실정이다. 또한 상위법에서부터 디자인 결정에 결정적인 요인이 되는 부분에 대한 경직된 규제가 이루어지고 있다. 현행 공동주택 디자인

39) 주택공급목표를 달성하기 위해 정부는 공사는 물론 민간건설업체에 이르기까지 주택공급을 중용하였고, 공사 등은 주어진 건설목표의 달성을 위해 지역의 필요나 장소특성을 고려할 겨를도 없이 취득이 용이한 택지를 확보하고 표준화된 아파트 단지를 건설하기에 급급하였다. 임서환, 아파트 중심의 주거문화 : 주택정책의 쟁점과 과제, 2011년도 제1회 건축도시포럼 자료집, 2011.

40) 임서환, 아파트 중심의 주거문화 : 주택정책의 쟁점과 과제, 2011년도 제1회 건축도시포럼 자료집

41) 백혜선 외(2009), 「공동주택 보급에 따른 주거문화 진단 및 발전방향 연구」, 토지주택연구원

관련 법제도 및 설계지침 등은 지나치게 세밀하거나 상위법과 상충되는 내용으로 구성되면서 다양한 디자인을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.<sup>42)</sup> 즉 주택유형을 몇 가지로 구분하고 유형별로 규정된 설계기준을 전국적으로 동일하게 적용하고 있다. 이로 인해 기존 도시조직이나 도시구조, 주변환경 및 광역적 계획과의 정합성을 확보하지 못하면서 공간 계획이 주택정책에 종속되고 전일적인 운용패턴에서 벗어나지 못하고 있다.

주택재개발·재건축사업을 포함한 주거환경개선사업에 있어서도 또한 공공의 역할이 크다 할 수 있지만, 민간자본 의존적 주거지정비사업이 진행되어 왔고, 신규공급과 마찬가지로 모든 주거지가 건설사업 단위별로 자체 개발이익으로 개발비용을 충당하는 방식으로 정비되고 있다. 여전히 정부의 정책에는 ‘저렴한 대량생산기술에 의한 주택공급 확대’가 하나의 이념으로 자리 잡고 있으며, 아파트는 표준화, 기계화된 건축기술을 적용하기에 매우 적합한 주거유형으로 간주되고 있다. 그리하여 재개발, 재건축, 주거환경개선사업은 그 목적과 취지는 다르나, 재개발의 경우 사업성 등을 이유로 아파트위주의 정비가 이루어지고 재건축의 경우 2003년 단독주택 재건축이 도입된 이후 단독주택지가 아파트단지로 변하는 현상이 발생하였다. 주거환경개선사업도 현지개발방식을 제외하곤 아파트가 건립되므로 외관상 사업완료 후는 재개발, 재건축과 거의 동일하다. 결과적으로 그 간의 도시재생사업은 아파트 공화국이라는 오명과 함께 주거선택의 다양성을 상실하게 되는 원인으로 작용해왔다. 최근에는 주택의 ‘양적 충족’을 지향하는 시대에서 ‘기존 스톡의 질적향상’으로의 전환이 요구되면서 기존 주거지의 생활환경 정비와 주택 개보수 지원 등 기존 재고주택 및 주거지관리 정책의 중요성이 부각되고 있으나 아직까지는 이렇다 할 만한 성과를 확인하지는 못하는 실정이다. 그리고 단독주택의 낮은 에너지 효율과 거주성능 저하에도 불구하고, 녹색성장이라는 국가정책 실현을 위한 기존 주택의 에너지 성능 향상이나 주택개량을 위한 정책지원<sup>43)</sup>은 아파트 단지에 집중되고 있는 실정이다.

42) 그 결과, 서비스 면적 기준, 일률적이고 과도한 형태 규제 등에 의해 주동의 형태 및 높이의 다양화가 저해되거나, 주동길이, 입면적, 층수 변화 등 주동의 형태를 구성하는 요인의 규제에 의해 주동의 배치양상이 획일화되고 있다.

43) 그린홈사업, ESCO사업, 태양광설치 지원사업, 보일러효율 개선사업 등 지원사업이 대부분 아파트단지 위주로 추진되고 있다.

### 3. 주거의식 형성과 주택정책적 배경

#### 1) 주거의식 형성 현황과 주택정책

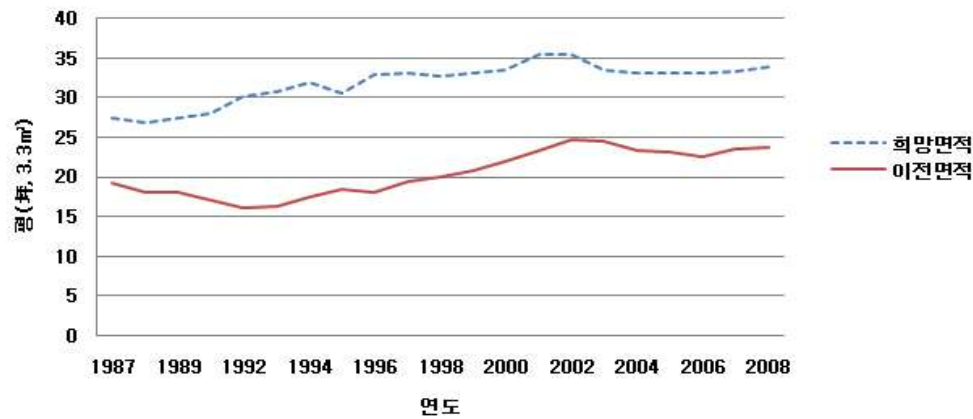
##### □ 주택구입 목적 및 주거규모 선호도 현황

주거소유 의식이 점차 변화되고 있지만 아직까지 소비자들의 주택구입 목적은 ‘내집마련’이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2008년 국민은행 주택금융실태조사에 따르면 연소득 1500만원미만 주택의 거주자는 주택구입의 이유로서 61.8%가 ‘내집마련’을 위해서라고 응답했고, 연소득 7500만원 이상의 주택을 구입한 거주자는 ‘내집마련’, ‘큰집필요’, ‘투자목적’이 각각 27.8%를 차지하고 있다. 연령별로는 30대 이하와 60대 이상에서 ‘내집마련’의 이유로 주택을 구입한 목적이 가장 높다.<sup>44)</sup> 30~40대는 자녀들과 함께 살 수 있는 ‘큰집필요’를 가장 큰 이유로 선택하였으며, 이 연령층의 아파트 선호도와 연관성을 보았을 때 쾌적한 환경에 교육여건과 교통여건을 고려하여 주택을 구입하는 것을 알 수 있다.

거주자들의 희망 주택방수와 주택규모를 보면 이전 주거면적에 비해 앞으로는 더 넓은 주택에 거주하기를 원하고 있으며, 이전 주거면적 및 희망 주거면적은 과거에 비해 점차 증가하고 있다. 2004년 아파트 평형에 대한 선호도는 30평형대 58.9%, 20평형대 이하 27.5%, 40평형대는 18.6% 순이다. 1997년 조사에서 30~40평형의 선호도가 38%, 40평 이상은 16.1%였던 것과 비교했을 때 주택규모에 대한 30평형대 선호도가 증가했음을 알 수 있다.<sup>45)</sup> 이전 주거면적은 52.9~76.0㎡(16~23평)에 분포하고 있지만, 희망 주거면적은 1980년대는 85.9~89.3㎡(26~27평), 1990년대 이후로는 99.1㎡(30평 이상)을 선호하는 것으로 나타난다(백혜선 외, 2009).

44) 큰집이 필요하다고 응답한 수가 많았던 30대 이하에서는 115.7m<sup>2</sup>미만의 주택규모를 구입하기 원한다는 응답이 50.5%로 절반 이상이 응답했으며, 경제적 사정을 고려한 규모를 선택했다고 할 수 있다. 상대적으로 40대~60대 이상에서는 115.7m<sup>2</sup>미만의 주택규모를 32~38% 정도 선호하는 것으로 파악된다. 하지만 2010년 통계청 조사에서 주된 가구 유형이 2인가구로 변경되는 추세로, 이러한 가구수 변화는 향후 아파트 평형 선호도에도 영향을 미칠 것으로 판단된다.

45) 2001년 통계청 사회통계조사의 주거와 교통부분에서는 아파트에 대한 평수의 선호도를 조사하지 않았으므로 비교를 위해 1997년 국토연구원의 『주거환경의 질적향상을 위한 정책방안』의 통계수치를 활용하였다.



[그림 2-6] 이전 및 희망 거주 면적 (출처 : 백혜선 외, 2009)

[표 2-13] 주택구입 이유

(단위: 명, % )

구 분	사례 수 (명)	내 집 마련	큰 집 필요	투자 목적	새 집으로 이사	직장 이동	주거 환경	교육 환경	좋은 집 살기 위해	환경 변화	줄여 줌	기타	없다
1500만 원미만	68	61.8	13.2	4.4	13.2	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0	1.5	2.9	1.5
2500만 원미만	93	59.1	11.8	12.9	9.7	2.2	0.0	1.1	1.1	0.0	1.1	1.1	0.0
3500만 원미만	128	52.3	18.0	14.8	3.9	5.5	1.6	1.6	0.0	0.0	0.0	1.6	0.8
4500만 원미만	157	52.2	27.4	7.0	5.7	4.5	0.6	0.0	0.6	0.0	0.0	0.6	1.3
5500만 원미만	163	45.4	33.7	7.4	3.7	6.1	1.2	0.6	0.6	0.6	0.6	0.0	0.0
6500만 원미만	90	40.0	24.4	15.6	8.9	5.6	2.2	2.2	0.0	1.1	0.0	0.0	0.0
7500만 원미만	59	35.6	27.1	16.9	5.1	8.5	0.0	1.7	1.7	1.7	0.0	1.7	0.0
7500만 원 이상	79	27.8	27.8	27.8	6.3	6.3	1.3	0.0	0.0	1.3	0.0	1.3	0.0
모름/무응답	163	55.8	20.9	11.7	3.7	2.5	1.8	0.6	0.0	0.0	0.6	0.6	1.8
30대 이하	285	56.8	21.8	11.9	2.5	4.6	0.0	0.7	0.0	0.7	0.0	0.7	0.4
40대	400	44.3	26.3	14.0	5.5	5.0	1.5	1.3	0.5	0.3	0.0	0.8	0.8
50대	198	44.4	25.8	11.1	8.6	4.5	1.5	0.0	1.0	0.5	0.0	1.5	1.0
60세 이상	117	53.8	14.5	8.5	12.0	2.6	1.7	0.9	0.9	0.0	3.4	0.9	0.9

출처 : 2008년, 국민은행 주택금융실태조사

[표 2-14] 구입희망 주택 규모

구 분	사례수 (명)	66.1㎡ 미만	83.6㎡ 미만	99.2㎡ 미만	115.7㎡ 미만	132.2㎡ 미만	165.3㎡ 미만	165.3㎡ 이상	평균 (㎡)
1500만원 미만	85	2.4	5.9	25.9	45.9	5.9	3.5	10.6	111.19
2500만원 미만	89	0.0	11.2	11.2	34.8	15.7	13.5	13.5	155.95
3500만원 미만	138	0.0	7.2	17.4	46.4	12.3	8.7	8.0	111.60
4500만원 미만	132	0.0	1.5	9.1	50.8	10.6	20.5	7.6	118.30
5500만원 미만	158	0.0	0.6	1.9	38.0	12.7	32.3	14.6	144.97
6500만원 미만	68	0.0	1.5	2.9	35.3	16.2	29.4	14.7	156.12
7500만원 미만	80	0.0	2.5	7.5	23.8	12.5	35.0	18.8	131.26
7500만원 이상	87	0.0	2.3	0.0	16.1	12.6	39.1	29.9	160.60
모름/무응답	163	0.6	7.4	6.1	38.7	9.2	20.9	17.2	129.04
30대이하	210	0.0	2.4	11.4	50.5	10.5	17.6	7.6	114.90
40대	346	0.0	2.6	5.2	38.2	11.8	27.5	14.7	140.32
50대	265	0.4	5.7	7.9	32.1	10.9	23.0	20.0	142.40
60세이상	179	1.1	8.9	14.5	32.4	14.0	15.6	13.4	128.28
자가	686	0.0	3.4	6.1	36.0	12.4	25.1	17.1	142.05
임차전체	314	1.0	7.0	15.0	42.7	10.2	15.6	8.6	114.42

출처 : 2008년, 국민은행 주택금융실태조사

#### □ 지속적으로 높아지고 있는 아파트 선호도

1980년대 후반부터 아파트에 대한 선호도는 지속적으로 증가해 왔는데 2004년도에는 단독주택 48.6%, 아파트 47.9%로 두 주택유형이 거의 비슷한 선호도를 보인다. 2001년과 비교했을 때 57.6%였던 단독주택의 선호도가 9% 감소한 반면 아파트에 대한 선호도는 2001년 37.8%에서 10.1% 상승하였음을 알 수 있다. 특히 시장의 실수요자로서 내집 마련이 가장 많은 연령층인 30~40대는 아파트에 대해 높은 선호도를 보이고 있으며, 이러한 선호도가 유효수요로 실현될 가능성이 높다고 할 수 있다.

박신영(2011)은 수도권거주 일반인 680인을 대상으로 소득이 증가할 경우에 선택하



고 싶은 주거유형을 설문하였는데, 아파트의 비율이 33.7%로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 18명의 학계, 건설업계, 연구계 등의 전문가에 대한 의견조사에서도 소득수준이 증가하더라도 아파트에 대한 선호도는 여전히 높을 것으로 파악되고 있다. 아파트가 가지고 있는 양호한 주거환경과 교통의 편리성, 교육여건 등은 아파트 선호에 큰 영향을 미치고 있다고 할 수 있지만 우리나라의 신규 주택공급이 아파트 중심으로 이루어지고 있는 현 상황에서 거주자가 다양한 주거유형을 선택할 수 있는 폭이 좁아졌던 것도 하나의 원인으로 작용했다고 할 수 있다.

[표 2-15] 원하는 주택형태

(단위: %)

구 분	가구	단독주택	아파트				연립, 다가구, 다세대주택	주거용 오피스텔 (아파트 등)	기타
				30평 미만	30평 형태	40평 이상			
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
동 부	100.0	42.4	53.6	27.1	53.7	19.2	2.9	0.9	0.3
읍 면 부	100.0	78.0	20.9	32.6	56.2	11.2	0.9	0.2	0.1

출처 : 2004년, 통계청 사회조사

#### □ 자가 소유를 중시하던 주거의식의 점차적인 변화

국토부의 2008년 주거실태조사에서 현 점유형태가 차가인 거주자들의 60.7%가 향후에도 차가를 선택한다고 응답하고 있어, 과거와 같이 ‘무리를 해서라도 반드시 내집을 가져야 한다’라는 의식은 점차 줄어들고 있다고 해석될 수 있다. 또한 규모면에서는 40㎡ 이하의 주택을 차가로 구입하고 싶다는 의견이 49.9%로 절반을 차지하고 있다. 소규모일수록 차가 형태로 구입하고 싶어 하는 거주자가 많았고, 29세 미만과 1인 가구에서 특히 그 선호도가 높았다. 이러한 주거의식 변화는 미혼인구 및 이혼율 증가 등으로 인한 1인가구의 증가와 맞물려 소형주택유형의 수요급증으로 이어질 수 있다.

[표 2-16] 희망점유 형태

(단위 : %)

구 분		계	자가	차가	기타
계		100.0	51.2	45.4	3.4
현 점유형태	자가	100.0	83.2	14.8	2.0
	차가	100.0	35.5	60.7	3.8
	기타	100.0	48.6	38.2	13.1
특성가구	1인 가구	100.0	16.7	75.0	8.3
	고령자 有 가구	100.0	62.4	29.9	7.7
	장애인 有 가구	100.0	50.1	44.3	5.6
	기초생활수급자가구	100.0	3.9	83.2	12.9
가구주 연령	29세 미만	100.0	14.1	79.1	6.8
	30~59세	100.0	56.2	41.5	2.3
	60세 이상	100.0	59.3	32.7	8.0
가구주 결혼 유무	배우자 유	100.0	60.1	37.5	2.4
	이혼 / 사별	100.0	32.8	58.9	8.3
	미혼	100.0	15.3	78.8	5.9

출처 : 2008년, 국토부 주거실태조사

2010년도 주거실태조사에서는 주택보유에 대한 의식을 추가 조사하였는데, 전체적으로 ‘내집마련 필요’가 83.65%, ‘내집마련 불필요’가 16.35%로 아직까지 내집마련에 대한 욕구는 상당히 높은 것으로 나타났다. 차가의 내집마련에 대한 필요성은 자가에 비해 상대적으로 낮게 나타나 현재 거주민이 가지고 있는 주택보유 의식이 실제로 주택구입으로 연결되는 것을 알 수 있다. 주거안정 차원에서 내집마련이 꼭 필요하다고 응답한 거주자가 절대적으로 더 많았지만 과거 주택에 대해 자산증식의 수단으로 생각했던 의식은 많이 바뀌고 있음을 알 수 있다. 내집마련이 필요하다고 응답한 거주자 중에 자산증식을 위해 필요하다는 응답은 6.28%였던 것에 비해 내집마련이 불필요하다고 응답한 거주자들의 23.95%가 주택이 더 이상 자산증식의 수단이 될 수 없다고 응답하였다.

[표 2-17] 점유형태별 주택보유에 대한 의식

(단위 : %)

구분	보유의식		이 유	
전체	내집마련 필요	83.65	주거안정 차원에서 필요	93.09
			자산증식을 위해 필요	6.28
			기타	0.63
			계	100.00
	내집마련 불필요	16.35	필요한 비용을 생각할 때 꼭 집을 살 필요 없음	31.98
			주택이 더 이상 자산증식 수단이 되기 어려움	23.95
			내 집이 없어도 생활에 불편이 없음	41.89
			기타	2.17
			계	100.00
자가	내집마련 필요	89.58	주거안정 차원에서 필요	93.10
			자산증식을 위해 필요	6.29
			기타	0.61
			계	100.00
	내집마련 불필요	10.42	필요한 비용을 생각할 때 꼭 집을 살 필요 없음	33.10
			주택이 더 이상 자산증식 수단이 되기 어려움	29.94
			내 집이 없어도 생활에 불편이 없음	34.37
			기타	2.58
			계	100.00
차가	내집마련 필요	76.62	주거안정 차원에서 필요	93.09
			자산증식을 위해 필요	6.26
			기타	0.66
			계	100.00
	내집마련 불필요	23.38	필요한 비용을 생각할 때 꼭 집을 살 필요 없음	31.39
			주택이 더 이상 자산증식 수단이 되기 어려움	20.78
			내 집이 없어도 생활에 불편이 없음	45.87
			기타	1.96
			계	100.00

출처 : 국토해양부·국토연구원, '2010 주거실태조사'

#### □ 전반적으로 향상된 주거환경에 대한 만족도

1997년부터 조사된 거주민의 주거환경에 대한 만족도를 종합해 본 결과 ‘보통’ 이상을 나타낸 주거만족도는 1997년 59.2%, 2001년 65.5%, 2004년 63.5%, 2006년 79.4%,

2010년 80.1%로 주거환경에 대한 만족도는 지속적으로 높아진 것을 알 수 있다. 2000년대 들어 주거만족도는 60% 이상으로 향상되었으며, 그 증가폭이 2000년대 중반으로 오면서 더욱 커지고 있다. 2006~2010년까지 현 주거환경에 대한 만족도 조사 항목을 보면 ‘편의시설’, ‘의료시설’, ‘공공시설’, ‘문화시설’ 등 주변 시설의 만족도가 향상된 반면, ‘대중교통’, ‘주차시설’, ‘통근시간’ 등의 교통편의성은 만족도가 낮아짐을 알 수 있다. 이러한 만족도 변화 추세는 주거환경의 질적 향상을 위해 2000년대 초반부터 진행되어 온 주택정책 및 사업의 진행과 관련이 있을 것으로 유추할 수 있는데, 지구차원의 환경개선 사업에서의 시설배분은 만족스러운 반면, 재건축재개발에서의 건축규제완화 및 용적률 상승 등으로 인하여 유발된 교통문제나 단독주택의 주차문제를 포함한 주거환경 개선에는 거주민의 만족을 이끌어 내지 못한 것으로 볼 수 있다.

[표 2-18] 주거만족도 변화 추이

(단위: %)

구 분	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
2008	-	-	-	-	-	100.0
2010	7.4	72.7	-	16.9	3.0	100.0

주1 : 주거실태조사의 최종 합계는 모름과 무응답을 포함하고 있음

주2 : 사회통계조사는 ‘매우만족-약간만족-보통-약간불만족-매우불만족’의 다섯 가지 척도로 만족도를 조사하였고, 주거실태조사는 ‘매우만족-대체로만족-대체로불만족-매우불만족’의 네 가지 척도로 만족도를 조사함

주3 : 2008년 주거실태조사에는 5점 리커트 척도로 주거만족도를 조사하지 않고, 지역별 소득계층별 조사 실시함

자료 : 통계청, 사회통계조사, 1997, 2001, 2004 / 국토부, 국토연 주거실태조사 2006, 2008, 2010

[표 2-19] 2006년~2010년의 주거환경 만족도

(단위: 점)

구 분	편의 시설	의료 시설	공공 시설	문화 시설	대중 교통	주차 시설	통근 시간	치안 문제	교육 환경	지역 유대	주변 청결	전반적 만족도
2006	2.67	2.66	2.72	2.42	2.67	2.70	2.86	2.80	2.63	2.95	2.90	2.86
2008	2.75	2.75	2.79	2.63	2.74	2.71	2.90	2.80	2.79	2.93	2.90	2.75
2010	2.75	2.70	2.77	2.56	2.66	2.59	2.82	2.67	2.72	2.95	2.78	2.84

주 : 주거만족도 4점 척도로 1에 가까울수록 매우 불만족, 4에 가까울수록 매우 만족을 의미

출처 : 국토부, 국토연, ‘주거실태조사’, 각년도

2004년의 조사에서 주택유형별 주거만족도는 아파트에 대한 주거만족도가 단독주택보다 높았는데, 주택만족도는 단독주택이 61.4%가 만족하는 반면, 아파트는 68.7%가 만족하였고, 거주지역 만족도는 단독주택이 72.7%가 만족하는 반면, 아파트는 76.7%가 만족하고 있으며, 이러한 격차는 최근에는 더욱 더 커졌을 것으로 예상된다. 편리성과 쾌적성을 가지고 있는 아파트의 물리적 환경이 단독주택에 비해 거주자에게 높은 만족도를 주고 있으며, 이는 향후에도 거주자가 지속적으로 아파트에 거주하기를 희망하게 되는 결과로 이어지게 될 것으로 예상된다.

[표 2-20] 주택 유형별 주거만족도

(단위: % )

구 분	주택유형	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만족	매우 불만족
주택 만족도	계	10.1	20.2	33.2	28.3	8.3
	단독주택	11.2	18.3	31.9	28.2	10.5
	아파트	10.2	24.2	34.3	26.6	4.6
	기타	6.4	15.4	34.0	32.9	11.3
거주지역 만족도	계	10.3	24.0	39.1	21.1	5.6
	단독주택	10.3	21.6	40.8	20.9	6.5
	아파트	11.5	28.6	36.6	19.5	3.9
	기타	6.9	18.7	41.2	25.7	7.5

자료 : 2004년, 통계청 사회조사

한편 주택에 대한 불만족의 이유를 살펴보면 ‘주택규모가 작아서’가 1997년이나 2004년 모두 불만족의 가장 큰 이유로 나타났다. 이를 제외하고 주택의 소유여부와 상관없이 주택의 노후도가 가장 큰 불만의 이유였으며, 특히 단독주택은 작은 규모(26.5%)보다 노후도(43.4%)를 가장 큰 불만족의 이유로 꼽고 있다. 이는 아파트에 비해 단독주택이 경년수가 오래된 주택이 많고, 개인이 주택을 관리하는 것에서 오는 어려움이 큰 것을 나타낸다고 할 수 있다. 아파트는 최근에 건설된 경우가 많고 공동의 관리비 지출을 통해 주택을 관리하고 있어 상대적으로 노후도에 대한 불만족이 낮게 나타난 것으로 분석된다. 반면 상대적으로 향과 일조권에서 불리한 단독주택에서는 불만족 이유 중 ‘일조와 통풍이 안 되서’를 세 번째로 들고 있어 거주자들의 대부분이 향과 일조에 대한 요구도가 높고 주택선택 시 이 두 가지 요소가 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다.

[표 2-21] 주택에 대한 불만이유

(단위: % )

구 분		일조 통풍	주택 노후	규모 작음	난방시 설불량	부대시 설미흡	상하수 도시설 미흡	관리비 과다	주택 가격 낮음	기타	계
1987(전국)		4.4	25.9	29.6	3.9	28.0	6.6	—	—	1.6	100.0
1992(전국)		6.2	23.7	28.0	5.8	31.9	2.8	—	—	1.5	100.0
1997	전국	8.6	25.5	33.8	8.4	11.8	3.7	2.3	4.4	1.4	100.0
	시부	9.9	21.9	35.6	8.9	11.2	3.6	2.6	4.7	1.4	100.0
	군부	2.8	41.8	25.5	6.2	14.6	4.0	0.9	2.9	1.3	100.0

출처 : 통계청, 사회통계조사보고서, 1997, 대한주택공사, 주택핸드북, 1998

[표 2-22] 주택만족도\_불만이유

(단위: % )

구 분	주택규모 작아서	주택이 낡아서	일조 통풍이 안되서	경제적 가치가없거 나매매가잘 되지않아서	주택 임차료가 비싸서	기타
계	37.2	34.1	12.7	8.3	4.2	3.6
단독주택	26.5	43.4	16.1	5.7	5.2	3.1
아파트	52.6	24.6	6.2	8.0	4.0	4.6
기타	36.0	27.2	15.8	15.8	2.2	3.0
자기집	38.6	36.3	6.6	14.8	0.2	3.4
전세	36.7	32.9	19.5	1.9	4.9	4.1
보증부 월세	37.3	23.6	19.4	0.9	15.9	2.9
월세(사글세)	29.3	39.2	18.9	0.9	8.1	3.4
무상	30.1	48.4	11.6	3.6	0.3	6.0
주택소유여부-주택있음	38.7	35.8	7.5	13.5	1.0	3.5
주택소유여부-주택없음	35.2	31.9	19.2	1.6	8.3	3.7

출처 : 2004년, 통계청 사회조사

## 2) 주체성 측면에서 주거의식 및 주택정책의 문제점

근자에는 소비자의 소득이 향상되고 삶의 질도 점차 높아지고 있어서 소비자들의 취향과 개성을 반영한 주택에 대한 요구가 증가될 것으로 예상된다. 하지만 현재까지 주택 공급에 있어서는 수요자가 아닌 공급자 중심의 사업이 이루어져 왔으며, 소비자의 수요에 대응하기 위한 주택건설 업체 간의 선의의 경쟁보다는 택지 확보와 원가 절감이 주택사업에서의 주요 이슈이자 전략이 되어 왔다. 그간 부족한 재고 주택수를 증대시키고 집 없는 서민의 내집 마련을 위해 주택 신규공급 및 1차 판매위주의 주택공급제도가 주택정책의 주요수단으로 추진되어 오면서 주택공급 주체는 굳이 소비자의 취향을 고려하지 않더라도 충분히 주택을 판매할 수 있었고, 소비자 또한 구매 후 매각의 용이성을 고려하여 가급적 일반적이고 많은 사람들이 선호하는 주택유형을 선호하여 왔다. 정부의 입장에서 모자라는 주택공급의 역할을 민간건설에 의존하게 되면서 아파트 단지는 기반시설에 대한 공공의 투자를 최소화하면서 주택을 대량으로 공급할 수 있는 적합한 수단으로 인식되었다.

우리나라는 아파트 공화국이라 대표될 정도로 주거 유형이 한정적인데, 이는 곧 소비자들의 주거 선택권에 있어서 다양성이 충분히 확보되지 못하고 있음을 의미한다. 한편 민간 건설업체는 기업 활동에 유리한 방향으로 주택의 상품성을 높이기 위한 편리성 증대와 고급화에 주력해 왔다. 이로 인해 아파트에 대한 일반인의 선호도는 지속적으로 증대하여 왔는데 그 결과 연간 공급되는 주택물량의 80-90%를 아파트가 차지하고 있다. 이러한 아파트 위주의 획일적인 주택공급은 사회가 단순하고 수요에 비해 공급되는 주택이 상당히 모자란 시기에는 효과적일 수 있으나, 다양한 사회·경제 환경변화로 주택의 수요가 변화되는 현 시점에서는 오히려 수요자의 선택의 폭을 축소시키고 왜곡시키는 원인으로 작용하고 있다. 또한 이러한 양상은 주거 수요에 대응하지 못한다는 결과를 초래할 뿐만 아니라, 기존 단독주택지의 소멸되거나 주거 환경이 열악해지는 결과를 초래하는 것에도 영향을 미치게 되었다. 그 뿐만 아니라 양적 공급 확대를 위해 민간의존형 사업방식을 추진해 오며 따라, 수익성을 높이기 위한 개발밀도가 점차 높아지면서 결과적으로는 무분별한 고층·고밀의 주거환경을 형성시켜 왔다.

민간이 원활하게 주택을 공급할 수 있도록 정책적인 지원을 지속하여 왔지만, 반면에 주택공급에 있어서는 공공과 민간에 대한 경직된 규제 또한 지속되어 왔고 그 결과 현재의 주택공급 체계는 변화하고 다양화되어 가고 있는 주거수요에 대응하기가 어려운 실

정이다. 현재의 주택공급체계에서는 공공이 민간과 마찬가지로 주택공급 및 주택시장에 직접적으로 개입하고 있으며, 민간주택사업자 역시 국민주택기금의 지원을 받아 소형·공공임대주택까지 공급하고 있다.<sup>46)</sup> 그간의 주택정책이 무주택자를 대상으로 주택을 공급하는 것에 주요 목표를 두면서, 공공주도의 주택 생산·공급체계가 구축되고 민간은 정부주도의 공급을 부분적으로 지원하는 역할을 하면서 정부는 민간의 자율성을 억제하는 기조를 유지하여 왔다.<sup>47)</sup> 공공부문이 전체 주택시장을 좌지우지하는 구도 속에서 민간부문은 하나의 하위개념으로 정책시행을 분담하는 구조로 운영됨에 따라 주택산업의 구조는 매우 취약해져 양적 충족을 넘어선 주택의 질적 수준 향상요구와 다양한 주거수요에 제대로 대응할 수 있는 체계가 갖추어져 있지 못하다는 지적이 제기되고 있다.

---

46) 배순석 외(2007), 「주택수급여건 변화에 대응한 주택공급체계 개편방안」, 국토연구원

47) 장성수(2008), 「시장여건 변화에 대응한 공공과 민간의 역할 구분」, 주택산업연구원



## 4. 주거환경 형성과 주택정책적 배경

### 1) 주거환경 형성 현황과 주택정책

#### □ 아파트 위주의 주택공급으로 인한 주거환경의 획일화

아파트 위주의 대규모 주택공급은 결국 주거환경의 획일화를 유발하여 왔다. 도시공간은 아파트에 편중된 주택공급과 획일화된 주거계획으로 인해, 주거지의 지역적 특성이 퇴색되고 도시경관 또한 많이 훼손되고 있는 실정이다. 택지개발사업과 정비사업을 실시하였던 지역들은 대부분 아파트촌으로 변모하였으며, 정비사업은 주거의 질적, 양적 수준에 기여한 바는 있으나 주택유형 및 주거지 경관의 획일화를 초래하고 있다. 현재 소득계층별 새로운 주택유형을 보급하고 활성화하기 위해서 여러 정책이 시도되었거나 추진 중이지만 도시환경에 부합하면서도 주거안정을 위한 주거유형으로 정착하기에는 여전히 한계가 존재한다. 정부는 미래 가구규모 및 특성변화, 재개발·재건축에 따른 소형주택의 멸실, 서민들의 주거 안정 등의 이유로 소규모 저렴주택 공급정책을 추진하면서, 도시형생활주택, 준주택 등을 보급하고 활성화하기 위해 주택관련 법과 기준 등을 완화하고 있다. 그러나 이러한 규제 완화책은 열악한 주차장, 미비한 복리시설, 관리 부실 등의 난개발과 거주성의 문제점을 발생시키면서, 결과적으로 새로운 주거유형 도입·활성화를 위한 완화조치의 폐단이 대두되고 있는 실정이다.

아파트에 편중된 주택공급 체계 속에서, 최근 주택선택의 기호가 다양해지고 경제적 수익성 저하로 인한 단독주택지의 재개발 수요가 감소함에 따라, 단독주택지의 환경적 지속성의 문제가 제기되고 있다. 그리고 이와 함께 아파트 단지가 제공하는 주거환경 상의 편의성·안전성 측면에서 단독주택지는 비교적 열악한 것으로 보여지며, 결과적으로 단독주택지 생활서비스 시설부족에 따른 거주성이 악화되고 있다. 또한 2006~2010년까지의 재개발·재건축사업을 추계한 결과, 정비사업으로 인해 이주하는 세대수와 신규공급량을 비교해보면 세대 및 가구 멸실량이 공급량보다 많은 것으로 파악된다. 즉 단독주택지의 소형 저가주택 소멸로 인해 서민의 주거불안은 해소되지 않고 주거유형도 고착화되고 있다. 새로운 주택을 건설하는 것 못지않게 기존주택에 대한 체계적인 관리의 중요성이 증대되면서 정부는 이와 관련된 정책과 수단의 개선을 도모하고 있으나, 종합적인 정책목표와 전략이 부재한 상황에서 단편적·단기적 대안들을 모색하는 것에 그치고 있다.<sup>48)</sup>

[표 2-23] 주거공간 및 주택유형 관련 언론기사

기 사 명	문 제 인 식
서울 역세권뉴타운 지정: 다세대단지소규모재건축, 이정선, 한국경제, 2011-04-15	· 주거정비사업으로 인해 신규공급량보다 멸실량이 많아 주택공급 부족 현상 발생 · 무분별한 재개발 사업추진에 따른 투기양성과 저층주거지 소멸
단독·다세대주택 아파트처럼 관리, 문소영, 서울신문, 2010-12-24	· 기존 아파트 위주의 재개발·재건축은 주거유형 획일화 현상촉진 · 도시경관 훼손과 지역공동체 파괴 · 낡은 주택 개보수 및 관리 서비스를 제공하는 사업 필요
수요변화 트렌드를 읽어라, 황윤태, 건설경제, 2010-06-12	· 과거 주택 양적공급 위주의 개발로 주거 획일화 현상촉진 · 인구구조 변화, 고령화, 1인가구 등 새로운 수요를 경시한 주택공 급구조 문제시
소형공급확대 : 도시형생활주택·준주택 규제 확룬다, 장규호, 한국경제, 2010-04-16	· 준주택 규제완화에 따른 주거환경 악화 · 대형 건설사들의 수익성 우선으로 고층·고밀 개발과 도시형 생활주 택 개발 기피발생
지역 실정에 맞는 주택공급 필요, 곽태영, 내일신문, 2009-07-13	· 중앙집권적 하향식 아파트 공급으로 지역성을 고려하지 않은 주택공급 · 지역성을 고려한 도시개발 및 주택공급 계획 실현 위한 지방자치 단체 권한 이양 미흡
1~2인가구 위한 주택공급 늘린다, 김기철, 매일경제, 2008-09-18	· 독신 가정, 고령화 등 사회적 현상을 반영하지 않은 주택 개발정책 으로 인해 주택공급 부족 · 다세대주택 신축 시, 주변환경 부조화, 양적 공급 위주와 난개발 발생(주차문제, 놀이터 등의 생활공간 부족, 녹지 부족 등)
협소한 주거공간 심리적 압박감 초래, 이창석(강남대 부동산학과교수), 경인일보, 2011-06-02	· 소규모 주택과 준주택 공급을 위한 규제완화로 거주성 악화 · 기본적인 인간 문화적 생활을 경외시킨 최소주거기준 미흡으로 열악한 주거환경과 거주자의 심리적 압박감 초래
성남갑 아파트 퇴출위한 선결 과제, 김상길(에이텍건축 대표), 헤럴드경제, 2010-04-03	· 획일적으로 지어진 난개발 아파트로 인한 도시디자인 파괴 · 주변과의 연계, 도시적 맥락의 연속성 등에 대한 배려가 없음
전세시장안정대책의근간은 주택공급확대, 사설, 문화일보, 2009-08-24	· 재개발로 인해 2009년 멸실 주택 3만가구로 수급 불균형 심화 · 양호한 단독주택지 및 주택의 소멸로 주거유형의 획일화
'공급만능주의'론 주택문제 더 악화된다, 사설, 한겨레, 2008-09-10	· 재건축·재개발에 따른 '공급확대만능주의'로 주택시장 투기수요 과 열 · 재건축·재개발 활성화를 통해 소형주택 감소와 특정계층들 만의 주 거편익 증진

48) 단독주택지 및 양호한 단독주택의 관리뿐만 아니라 현재 우리나라 공동주택디자인 관리제도의 실효성 및 효용성이 문제시 되고 있다. 한국주택산업연구원(2001)에 따르면 외국의 평균 공동주택 수명은 60~100년으로 사용 가능 기간이 매우 긴 편에 비해, 한국은 20~30년으로 국가경제적 측면에서 정부차원의 공동주택의 관리 방안의 필요성이 증대되고 있다. 공동주택 관리에 관한 국가차원의 노력과 시도로써, 공동주택의 건설 및 관리 등에 대한 계속적인 법적 제도보완에도 불구하고 관리업무를 지원해 줄 수 있는 실질적·행정적 방안이 부족한 실정이다.

## □ 주거단지의 폐쇄성과 외부공간의 공공성 부재





주거지가 대단지화 되면서 도시조직에 대응하기보다는 기존 도시조직과는 유리된 환경을 가지게 됨에 따라 주거환경은 주변지역과 단절된 폐쇄적인 양상을 보이고 결국 도시속 이질적인 섬과 같은 공간이 형성되면서 도시공간의 연속성이 이루어지지 못하고 있다. 또한 주거지 외부공간의 영역화 부재로 익명적 공간이 난립하고 외부공간의 공공성이 부재한 양상을 초래하고 있다. 주거단지의 외부공간은 공적 공간이며 한편으로는 단지의 거주자들이 이용하는 집단적 공간이기도 하다. 근자에는 외부공간에 지상주차장을 두지 않고 조경적 요소들로 채워지면서 더욱 더 주변 도시공간과의 연결성이 부족하고 거주자들의 일상적 행태를 지원하는 공간이 되지 못하고 있는 실정이다. 아파트가 공동주택의 대부분을 차지하면서 이로 인한 획일화, 폐쇄성의 문제가 지적되고 있으나, 이것은 아파트 자체가 문제라기보다는 아파트를 짓는 방식에 문제가 있다고 할 수 있다. 대단지화되고 폐쇄적인 아파트 단지를 공급하면서 주거공간이 주변의 도시 공공공간까지 아우르는 통합적 계획이 되지 못하고 있는 것이다. 주택의 사적공간 및 전용공간 중심의 계획과 개발로 인해 가로, 광장 등의 도시의 공공공간들이 주거지의 외부공간과 어우러져 조화롭고 활기를 띠지 못하고 있다.

[표 2-24] 대단위 아파트 준공 현황

지역	년도	계	150세대 미만	150세대 이상 500세대 미만	500세대 이상 1000세대 미만	1000세대 이상
서울	2005	257	171(67%)	62(24%)	15(6%)	9(4%)
	세대수 총합	53,695	11,606(22%)	16,945(32%)	9,948(19%)	15,196(28%)
	2006	106	61(58%)	32(30%)	11(10%)	2(2%)
	세대수 총합	23,619	4,539(19%)	8,190(35%)	8,320(35%)	2,570(11%)
	2007	81	42(52%)	22(27%)	10(12%)	7(9%)
	세대수 총합	29,874	3,537(12%)	5,915(20%)	6,854(23%)	13,568(45%)
경기도	2005	178	40(22%)	77(43%)	45(25%)	16(9%)
	세대수 총합	80,373	3,373(4%)	25,391(32%)	31,874(40%)	19,735(25%)
	2006	160	23(14%)	82(51%)	47(29%)	8(5%)
	세대수 총합	73,647	2,088(3%)	27,790(38%)	32,460(44%)	11,309(15%)
	2007	143	34(24%)	49(34%)	47(33%)	13(9%)
	세대수 총합	68,388	2,708(4%)	16,541(24%)	31,683(46%)	17,456(26%)

자료 : 국토해양통계누리, 아파트 주거환경 통계, 각년도

[표 2-25] 강남구, 노원구, 일산, 동탄 신도시의 대단지화 현황(500세대 이상 단지)

강남구 도곡역 일대 대단지화 현황	노원구 노원구청 일대 대단지화 현황
	
일산신도시 주엽역 일대 대단지화 현황	동탄 신도시 센트럴파크 일대 대단지화 현황
	

[표 2-26] 주거지 외부공간 관련 언론기사

기 사 명	문 제 인 식
허술한 제도 '합법 난개발' 부추겨, 신연수·구자룡, 동아일보, 2001-02-23	· 주택건설 촉진법, 일정규모 이상의 개발에 대해서만 도로, 학교, 공원 등 기반시설을 갖추도록 하고 있어 난개발 부추김 · 공동주택 대규모개발방식에 따라 지역 단절 초래
신도시개발 패러다임 바뀌야, 김현아(한국건설산업연구원 책임연구원), 한국일보, 2002-09-05	· 신도시 개발계획 시 기반시설과 자족성 미흡 · 향후 미래수요자의 성향과 계층을 무시한 획일적인 아파트공급 · 도시 외형이나 단지구성 설계에 대한 노력 없이 외부공간 설계
주거문화 한단계 높여, 이동성(주택산업연구원장), 매일경제, 2001-07-11	· 외부공간 통합적 계획 미흡으로 인한 주거지 외부공간과 내부공간 부조화
아파트, 공동체문화 복원 선도자, 뉴스팀, 서울경제, 2003-12-10	· 공동주택 부대복리시설 계획은 공동주택 관리 관련 법령으로 공동체 조성을 위한 조항 전무

도시공동체를 위한 아파트 공유 공간 활성화, 최병두(대구대지리학과교수), 내일신문, 2006-03-21	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아파트 주거는 개별주거공간이나 그 외부의 옥외공간으로 이루어진 폐쇄적 자기완결적 공간구조</li> <li>· 개별 주거 내부공간에는 거주자 및 건설업자 모두 관심을 갖지만 공동시설 및 공간에 대해서 관리 주체 모호</li> <li>· 주거단지의 외부공간은 관리부재, 소극적 활용으로 개인주의화와 익명성 난립</li> </ul>
서울 디자인 확 바뀐다, 이준호, 문화일보, 2008-05-27	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시경관을 확보하는 한편 시민의 보행안전과 편리성 증진 계획부족</li> <li>· 도시 공공공간 통합계획과 가로, 광장 등의 공공공간 계획 미흡으로 주거지 외부공간과 부조화</li> </ul>
아파트에 '주변과 어울림' 기준 도입, 김경욱, 한겨레, 2010-12-30	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아파트 대규모 개발방식에 따라 주변 공간과 단절된 채 폐쇄적인 공간으로 '나홀로' 우뚝</li> <li>· 개인 사유재산 보호 압박으로 인한 공공성 약화</li> </ul>

#### □ 고층·고밀의 주거환경으로 인한 거주성 악화

고층·고밀의 주거환경으로 인한 도시경관 및 거주성의 문제가 지속적으로 지적되어 왔는데, 이는 주택재고량 증대라는 주택정책의 시급한 목표 아래, 사업성과 경제성을 우선시하여 고층 아파트 위주의 신규주택공급이 주를 이루었기 때문이다. 신도시건설이나 주거지정비사업 등 민간의존형 사업방식 하에 주거지개발이 이루어져 왔으며, 개발밀도가 수익성과 직결되면서 자연스럽게 고층·고밀개발이 주를 이루게 되었다. 저층의 단독, 연립주택 보다 상대적으로 넓은 외부공간과 일조와 수목이 풍부한 옥외 환경을 얻을 수 있다는 장점 하에 고층주택이 공급되어 왔지만 고층·고밀의 아파트 위주로 주거지를 계획하고 개발하는 방식은 주거공간의 연속성 부재, 주거지의 획일성, 주거지 외부공간의 공공성 확보 미흡, 옥외공간의 질적 하락, 경관의 문제 등으로 비판받고 있다. 또한 주거지의 개발밀도가 높아지면서 기반시설의 용량이 이를 수용하지 못할 경우 주차난, 교통 혼잡, 편익시설 부족, 일조권 및 프라이버시 침해 등의 문제가 발생하여 결국 주거환경의 질이 저하되는 결과를 초래하게 된다.

#### □ 기존 도시조직의 파괴 및 주거공동체 소멸

도시주거지의 재건축, 재개발에 있어서 기존 주택을 전면적으로 철거하는 정비방식이 주를 이루고 주거계획이 주변지역과의 조화로운 조화보다는 단지 내부공간에 치중하면서 진행됨에 따라, 기존 도시조직은 파괴되고 단지 주변의 도시 가로공간 또한 주거단지 공간

과 격리되었다. 이는 주택정책에서 전체 도시조직의 보존이나 연속성, 그리고 주거지와 긴밀히 접하고 있는 도시 공공공간에 대한 계획적인 배려가 부족한 결과로 보인다. 이러한 배경 하에 현재 대부분의 도시는 각 지역성에 따라 차별되는 도시 및 주거지공간의 특성 및 공간문화를 찾기가 어렵다.<sup>49)</sup> 기성주거지는 오랜 시간 동안 지속되어 온 공동체의식 및 소단위의 커뮤니티가 정착되어 있는 것이 일반적이나, 지역이 노후화되어서 재개발·재건축 대상이 되면 대부분 전면철거의 정비사업이 시행되는데, 이후 원주민 재정착률이 현저히 떨어지는 양상을 보이며 이는 기존 커뮤니티의 와해로 귀결된다. 정비사업 이후 현저히 낮은 원주민의 재정착률에 대한 사회적 합의가 부재하고 재정착율 산정기준 등의 명확한 정의와 실천력도 부족하다고 할 수 있어 도시 공동체의식의 지속가능성에 대한 공공의 정책적 배려와 역할이 불분명한 실정이다.

---

49) 서울의 경우도 강남과 강북의 서로 다른 특성을 보존하며 개발한 것이 아니라 획일적인 도시주거지 개발을 진행해왔다. 이같은 결과는 「도정법」의 상위법에 해당하는 「국계법」내용이 너무 방대하여 주거지에 대한 부분을 관리하기에 미흡하며, 주거지정비 사업만으로 주거지의 환경을 개선하고 도시공간의 정체성을 확립하기에는 역부족임을 말해주고 있다.

## 2) 정체성 측면에서 주거환경 및 주택정책의 문제점

현행 주택건설기준 등에 관한 규정, 도시 및 주거환경정비법, 도시재정비촉진을 위한 특별법, 택지개발촉진법 등 아파트 건설과 관련된 법규 및 규정은 모두 단지화에 기반한 인프라 확보를 전제로 하고 있다.<sup>50)</sup> 이로 인해 단지 내부공간에 치중하면서 단지를 주변 도시공간과 격리된 폐쇄적 형태로 계획이 이루어지면서, 주거지와 연결하고 있는 도시 공공공간과의 연속성이 부재하게 된다.

특히 재건축, 재개발 등으로 기존 주거지가 단지로 새로이 조성될 경우, 기반시설 및 공용시설 설치에 필요한 비용을 조합이 부담하면서 단지 내 공간은 더욱 주변지역과 단히고 차별화된 폐쇄적인 환경으로 만들어지게 된다. 주거지정비사업의 촉진을 도모하기 위한 재개발·재건축사업은 도시계획 및 설계가 선행되기보다는 경제성과 사업성이 우선시 되어왔고, 결과적으로 대단위 아파트단지 건립방식은 단지내부의 주거환경은 비교적 양호해졌지만, 사업성 및 경제성의 이유로 고층·고밀 개발로 인해 주변지역 경관 및 지역여건과 조화를 이루지 못하고 주변지역 기반시설에 과도한 부담을 주는 등 오히려 지역 환경의 질 저하를 초래하였다. 이처럼 종합적인 도시정비계획이 없이 정비사업 만으로는 주거지의 환경을 개선하고 도시공간의 정체성을 확립하기에는 역부족이다. 또한 정비사업 활성화를 목적으로 사업성 제고를 위하여 관련 법제도를 개정하거나 수정하는 양상이 보편화되어 왔으며, 이는 결과적으로 주거환경을 악화시키는 원인이 되어왔다.<sup>51)</sup>

또한 지역성과 장소성을 주거지에서 구현하기 위해서는 우선 지역에 기반한 주택정책이 추진되어야 하나, 여전히 주택정책의 상당한 부분을 중앙정부가 주도하고 있으며, 지역별 주택 공급 및 재고 주택 현황파악 조차 실제로 이루어지지 못하고 있다. 최근 들어 경관에 대한 관심이 높아지면서 획일적인 주거지 및 주택 디자인에 대한 규제수단으로서 지역별로 각종 지침을 만들고 심의를 강화하고 있는 추세이나, 거의 대부분의 지자체에서 형태규제 위주의 유사한 기준을 가지고 있어 이를 통해 실제로 지역 특성을 반영한 정체성 있는 주거환경 조성을 기대하기는 어렵다.

50) 백혜선 외(2009), 「공동주택 보급에 따른 주거문화 진단 및 발전방향 연구」, 토지주택연구원

51) 정비사업의 활성화를 위해 구역지정 및 밀도규제를 완화하였으며, 최근 ‘도시 재정비 촉진에 관한 특별법’에서는 촉진지구로 지정되면 사업성 향상을 위해 고층·고밀개발을 허용하는 실정이다.





## 제3장 해외 주택정책 패러다임 변화와 주거문화 측면의 시사점

1. 미국 주택정책의 패러다임 변화
2. 영국 주택정책의 패러다임 변화
3. 일본 주택정책의 패러다임 변화
4. 주거문화 측면의 해외 주택정책 변화의 시사점
5. 소결

### 1. 미국 주택정책의 패러다임 변화

#### 1) 미국 주택정책의 기본성격

미국 주택정책의 기초는 ‘자가 주택보급의 확대’에 있으며, 이를 실현하기 위해 민간 주택건설을 유도하는 주택금융시장의 육성과 주택금융시장을 통제하기 위한 시책 등을 통한 지원이 중심을 이루고 있다. 공공부문은 주로 저소득층을 대상으로 하는 주택공급을 담당하고, 그 외에는 주택금융시장의 통제와 자가 구입을 위한 주택자금대출 이자에 대한 소득공제를 함으로써 개인들의 자가구입을 지원하는 역할을 담당한다.

미국에서 가장 큰 규모의 주택정책은 공공주택(Public Housing) 및 저소득층을 위한 각종 프로그램이 아니라 주택소유자를 위한 세금혜택이라 할 수 있다. 2003년 기준으로 연방정부로부터 어떤 형태로든 주택보조금을 수령한 저소득 임차인은 7백만 명 이하이나, 약 1억 5천만 명의 주택소유자들이 모기지론 이자공제(deduction) 혜택을 받았다. 연방정부지출에서 직접적인 주택보조는 약 329억 달러 규모이나, 모기지론 이자공제 및 다른 형태의 주택소유자 세제 혜택은 1,000억 달러를 초과하며, 이들 혜택의 대부분은 연소득 10만 달러 이상 가구에게 제공된다. 주택소유자에 대하여 모기지론 이자공제 외에 부동산세금 공제, 주택매매세금 인하, 생애 첫주택 구입자에게 저리 모기지 제공 등이 운영되고 있다.

## 2) 미국 주택정책의 역사적 변화

### □ 1960년대 : 소외계층에 대한 공공주택공급 치중<sup>52)</sup>

연방정부는 1961년 주택법(Housing Act of 1961)을 활용하여 저·중소득자의 주거상황 개선을 통한 도시문제의 해결을 도모하고자 하였다. 1960년대에 주택문제는 극심한 사회문제로 발전하였고, 특히 도시 재개발사업, 대규모 고속도로 건설 등의 도시 주택문제가 인종문제, 도시의 소요문제, 인권운동과 어울려 사회적으로 큰 혼란과 충동을 야기하였다. 이러한 60년대는 주택과 도시문제에 대한 사회적인 문제의식이 강하게 도출되었으며, 이러한 요구가 상당부문 정책에 반영되게 된다. 저·중소득자 임대주택 프로젝트의 투자자에게 이자보험 및 용자보험을 제공하는 Section 221(d) 프로그램이 실행되었고, 1965년에는 주택법 Section 23 임대주택 프로그램에 의하여 저소득 계층 대상의 공공주택제도가 신설되고 정부는 임대료의 일부를 보조하는 역할을 담당하게 된다. 1965년에는 연방주택청, 도시재개발청, 공공주택청, 공공시설청을 통합하면서 주택도시개발부(HUD, Department of Housing and Urban Development)가 설립되었고, 연방주택저당공사(Fannie Mae)는 1968년 주택법에 의하여 민영화되게 된다. 한편, 닉슨 정부는 1968년 개정된 주택법을 통해 향후 10년간에 걸쳐 2,600만 호의 주택을 신축이나 개축하여 마련하겠다는 계획을 발표하였으며, 이 중 600만호는 저소득층이나 중저소득층가구를 위한 주택으로 할당되었다. 그러나 저소득층의 주택공급 부족은 해결하였지만, 도시 미관적인 문제와 저소득층이 밀집해서 거주함에 따라 야기되는 사회문제가 새롭게 대두되게 된다.

### □ 1970년대 : 공급위주 주택정책에서 수요자 위주 주택정책으로 전환

1973년 공공주택 건설 중지령(moratorium) 선언은 저소득층 주택정책의 획기적 변화의 계기로 작용하게 된다. 공공주택 건설 등 공급위주 일변도의 주택정책에서 임대료 보조 등 수요자 위주 정책으로 점차적으로 전환되고, 공공주택의 건설, 관리 등을 중앙정부에서 주정부나 지방정부, 또는 지방 주택공사로 위임하기 시작하였다. 1970년대에는 인플레이션으로 인한 시장금리 상승으로 주택용자가 크게 축소되었고, 이는 대다수 가구의 주거부담능력의 감소로 이어지게 되는데, 정부는 연방주택대출저당공사(Federal Home Loan Mortgage Corporation, FHLMC, Freddie Mac)를 창설하여 일반저당용자를 구입

---

52) 진정수 외(2009), 「선진국의 저소득층 주택정책 동향」, 국토연구원, 참고

하고, 정부저당금고(Government National Mortgage Association, Ginnie Mae)는 시장 금리이하의 저당융자를 구입하여 연방주택저당공사에 시장가격으로 매각하는 방식을 추진 하였다. 1974년에는 주택커뮤니티개발법에 의하여 주거비 보조금지급(주택바우처)제도를 도입하게 되는데, 이 제도는 Section 8 program, rent assistance program, rent certificate program 등으로 불리어 왔으나 2006년 이를 통합하여 Section 8 Housing Choice Boucher Program이라 지칭하게 된다. 수요자 위주의 주택바우처 프로그램은 크게 주택단지 기준 바우처(project-based program)와 세입자 기준 바우처(tenant-based program)로 분류된다. 한편, 1973년에는 주택커뮤니티개발법 개정(Housing and Community Development Act of 1973)을 통해 기존에 분리되어 관리되던 8개의 보조금 프로그램을 근린개발 일괄 보조금 (CDBG : Community Development Block Grant)으로 통합하게 된다.

#### □ 1980년대 : 규제완화를 통한 정부역할 감소<sup>53)</sup>

레이건 정부는 대규모 감세 및 정부규제 완화를 기본 정책방향으로 설정하고 이에 따라 주택정책 분야에서도 주택도시개발부의 예산삭감, 각종 보조금 폐지 및 감액 등이 추진되었다. 1986년 Tax Reform Act로 인하여 도입된 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit)제도는 저소득층을 위한 임대주택 사업자에게 연방정부의 소득세를 감면하여 줌으로써 민간투자를 유인하고자 하였는데, 저축금융기관의 투기성 업무에 진출을 가능케 하였으나 세금을 감면함으로써 민간경제를 왜곡시키고, 그 결과 일부 금융기관의 도산이 발생하게 된다. 하지만 LIHTC는 민간과 중앙정부, 지방정부, 주택관련 NGO가 저소득층의 주택문제를 협력적으로 논의할 수 있는 장을 마련하고, 이전에 비해 창조적이고 다양한 저소득층 주택들을 건설하는 성과를 내게 된다. 부시 정부 출범 이후에는 1989년 금융기관개혁구제집행법(Financial Institution Reform Recovery and Enforcement Act of 1989)을 제정하고 주택대부조합의 근본적인 구제와 개혁을 단행하게 된다.

53) 진정수 외(2009), 「선진국의 저소득층 주택정책 동향」, 국토연구원, 참고

#### □ 1990년대 : 저소득층 주거대책 프로그램의 다양화

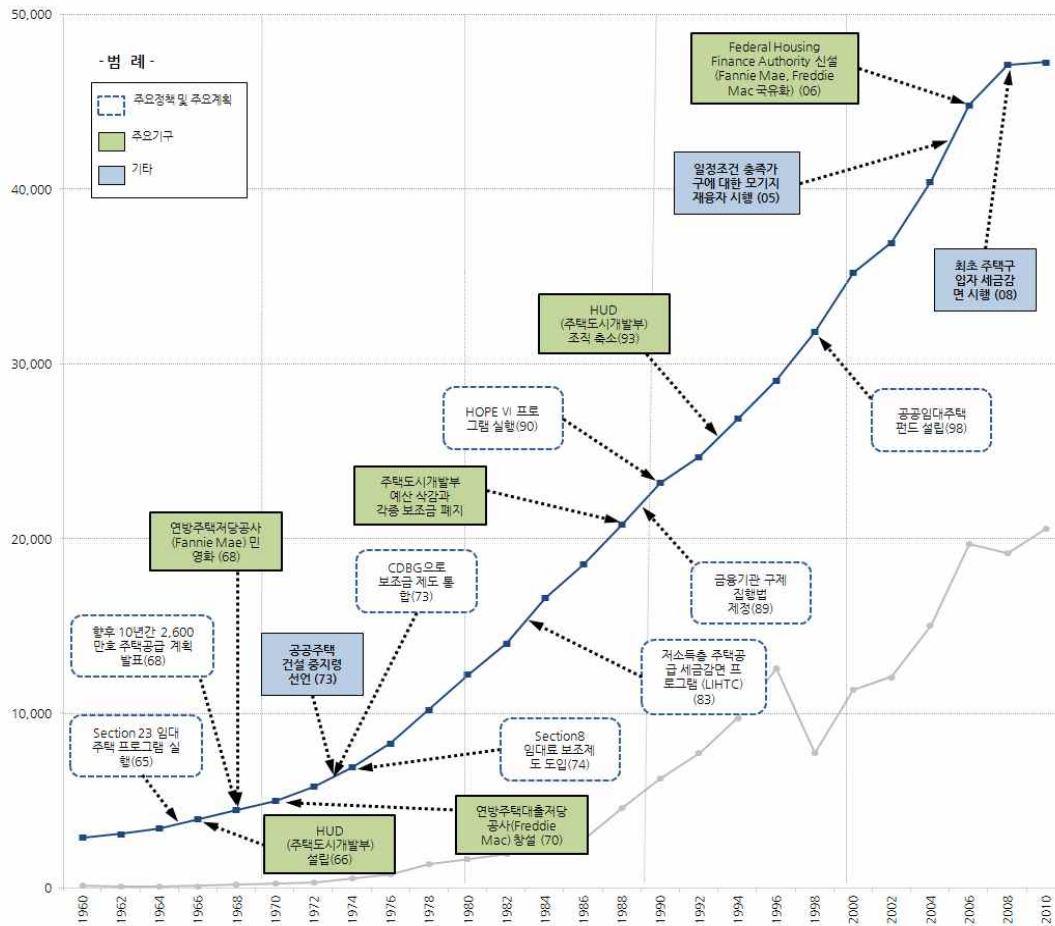
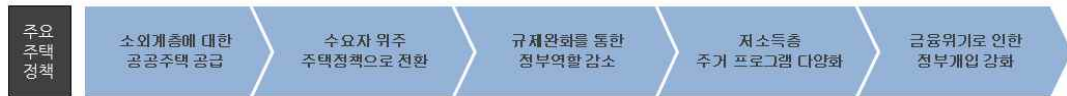
1990년 주택법 하에서 저소득 계층의 자립을 목표로 공공주택 및 국가보조의 민간 주택을 저렴한 가격으로 공급하는 제도인 HOPE VI(Housing Opportunity for People Everywhere)를 실행하게 되는데, HOPE VI 프로그램은 미국 공공임대주택의 일종의 민영화 정책이라 할 수 있으며, 노후·침체된 공공임대주택을 해체하고 이를 전면 재개발하는 사업이 다수 추진되게 된다. 이 외에도 임대료 보조제도, 가족자립제도(Family Self-Sufficient Program) 등 다양한 저소득층의 주거대책 프로그램을 시행하고 중·서민층의 주택보유율 확대를 위한 Affordable Housing Program도 함께 도입되었다. 한편, 1993년 클린턴 정부의 재정적자 삭감 노력의 영향으로 주택도시개발부는 인원삭감, 기존 정부보조 민간프로젝트 정리, 지방주택공사에 대한 주택도시개발부의 통제 완화 등의 조직개혁을 단행하였으나, 이 과정에서 저소득층 주택프로그램의 실효성에 대한 의문이 커지게 된다.

#### □ 2000년대 : 금융위기와 정부개입

2001년 짧은 불황 이후 장기간의 호황은 연방은행의 저이자율 정책의 고수를 이끌었으며, 이와 함께 모기지담보채권(Mortgage Backed Securities, MBS) 시장이 국제적으로 크게 확대되었고 금융시장의 규제완화로 인하여 Fannie Mae와 Freddie Mac 외에 일반투자은행에서도 MBS발행이 일반화되었다. 특히 신용도가 낮은 저소득층의 주택담보채권을 의미하는 서브프라임(Subprime, 비우량) 모기지 시장이 확대되고, 이를 담보로 한 MBS 역시 급격히 증가하게 된다. 2006년 이후 주택공급의 과다 및 주택가격 성장을 둔화로 인하여 서브프라임 모기지의 채납률이 증가하자 서브프라임 모기지를 담보로 한 MBS의 가격이 폭락하고, 이를 대규모로 구입했던 투자은행의 현금흐름이 악화됨에 따라 대규모 금융위기가 발생하면서 실물경제에까지 악영향을 미치게 된다. 이에 따라 오바마 정부는 1929년 대공황에 견줄 만한 대규모의 정부개입 정책을 펼치게 되는데, 첫째, 부동산 가격의 급락 및 프라임 모기지의 MBS시장 추락에 따라 Fannie Mae와 Freddie Mac이 대규모의 손해를 기록하고 파산가능성까지 대두되자 정부는 Federal Housing Finance Authority(FHFA)를 신설하고 두 기관을 사실상 국유화하였다. 둘째, 모기지 상환비용이 소득의 31%를 초과하여 주택차압 가능성이 높은 가구를 대상으로 정부부담으로 이자율 인하 및 상환기간 연장 등의 혜택을 제공하였다. 셋째, 주택시장의 수요 진작을

위하여 최초 주택구입자에게 세금감면 프로그램을 한시적으로 운용하였고, 경기회복세가 확실치 않자 운용기간을 연장하기도 하였다. 넷째, 주택가격이 급락하고 금융경색으로 모기지의 공급이 급감하여 모기지의 재융자에 실패하는 가구가 늘자, 정부는 일정조건(주택시가 대비 모기지상환금액 비율 및 Fannie Mae와 Freddie Mac에 의한 모기지유동화 여부)을 충족하는 가구에 한하여 모기지 재융자를 허락하게 된다.

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
정치·사회 동향	베트남전쟁	닉슨정권(69~74)	레이건정권(81~89)	부시정권(89~93)	부시정권(01~09)
	케네디정권(61~63)	포드정권(74~77)		클린턴정권(93~01)	오바마정권(09~)
	존슨정권(63~69)	카터정권(77~81)		컬프전	서브프라임 모기지 시장확대(02~)
	도시 내 인종간 대립 심화와 인건운동 확대	경제불황 지속 인플레이션으로 인한 금리 상승	대규모 감세 및 규제 완화 정책 추진	국제경제재건 추진	금융위기 발생



주택 인구 지표	고령화율	9.9%(70)	11.3%(80)	12.6%(90)	12.4%(00)	13.0%(10)
	자가주택비율	64.2%(70)	65.6%(80)	64.0%(90)	67.4%(90)	66.9%(09)
	주택보급률	108.3%(70)	110.0%(80)	111.2%(90)	123.4%(90)	115.4%(10)
	천명당주택수	337(70)	390(80)	411(90)	412(90)	421(10)

[그림 3-1] 미국 1인당 GDP 추이와 주택정책의 흐름

## 2. 영국 주택정책의 패러다임 변화

### 1) 영국 주택정책의 기본성격

영국 주택정책의 기초는 정권의 성격에 따라 변화하여 왔는데, 노동당 정권이 집권한 시기에는 공공부문의 역할을 강조하는 주택정책이 주로 이루어졌으며, 보수당 정권이 집권하는 시기에는 공공부문의 역할과 비중은 축소하고 민간부문의 활성화를 통한 주택정책을 추진하는 특성을 보인다. 공공임대주택은 국가가 지방정부와 주택조합에 보조금을 지불하는 형태로 추진되며, 대부분의 주거지원이 지방정부를 통해 집행되는 등 지방정부가 주택정책의 집행을 위한 핵심적인 역할을 담당하고, 중앙정부는 지방정부의 주거전략에 대한 지침을 제시하여 우선순위 결정, 정책 포괄 범위, 지역발전을 위한 효과적 방법 유도 등의 역할을 수행하고 있다.<sup>54)</sup>

물리적 환경개선에서 커뮤니티 활성화를 위한 통합적 접근방식으로 도시재생정책이 변화하면서 효율적인 주택공급과 도시재생의 촉진을 위해 주택정책과 도시정책이 하나의 체계로 추진되고 있다. 특히 노동당이 집권한 1990년대 중반 이후 영국의 주택 및 주거환경의 질적 개선과 관련한 디자인 측면의 정책과 프로젝트는 도시계획 시스템 내에서 그 중요성과 가치를 반영하면서 본격적으로 추진되기 시작하였다. 삶의 질 향상과 21세기형 새로운 정주환경 모색, 지속가능한 개발의 개념이 도입되었고, 성공적 도시재생 사업과정에서의 디자인의 중요성에 대한 인식이 확대되고 있다.

### 2) 영국 주택정책의 역사적 변화

#### □ 1960년대 : 재개발과 신도시 공급

1950년대 중반에 이르러서는 전후 주택 부족이 많이 줄어들어 이전에 철거하지 못한 불량주택에 대한 철거 작업과 재건설이 시작되었다. 이 시기의 주택공급은 고층건물형으로 많이 지어졌는데, 런던 그린벨트 지역의 확장으로 인한 주택토지의 부족과 토지가격의 상승 문제가 발생하였고, 개발부담금(developmnet charge)적용으로 토지공급이 부족해지게 된다. 개발이익을 지역의 커뮤니티에 돌려주는 Land Commission Act(1967)에 따

54) 이영은 외(2008), 「선진국의 주택도시정책 및 전담기관」, 대한주택공사, 15page

른 토지시장의 경색으로 인해 주택공급이 감소하게 되었고, 이에 대해 가구 이주를 통한 슬럼지역의 철거와 재개발이 시도된다. 신도시를 통한 주택 공급을 확대하면서 1968년 주택백서를 통해 기존주택의 개보수를 중시하여 주택투자의 일정비율을 반드시 노후주택의 개량에 사용하도록 하였다.

#### □ 1970년대 : 주택의 관리와 보수로의 전환과 지방정부의 역할 확대

1960년대 말에 이르러 영국주택정책은 2차대전 이후 ‘슬럼제거와 재건설’ 그리고 ‘새로운 주택의 건설’을 통한 공급에서 ‘주택의 관리와 보수’에 관심을 가지게 된다. 주택의 관리와 보수를 통한 주택의 재사용(rehabilitation)은 슬럼제거와 재개발 보다 경제적인 측면에서 효율적이라는 연구결과가 발표되기도 하였다.(Hillman 1969; Stone 1970 in Paulchin, 1999) 이를 위한 일환으로 1969년 ‘General Improvement Areas’(GIAs) 그리고 1974년 ‘Housing Action Areas’(HAAs) 정책을 실시하게 되었다. GIAs는 지방정부가 300호에서 800호 사이의 주택지역을 재보수를 위한 지역으로 지정할 수 있는 권한을 부여 받아 정부의 보조금을 지원하는 것으로 단위주택의 개량보다는 환경이 열악한 지역의 주택 개보수에 중점을 두었다. HAAs는 1974년 Housing Act에 근거하고 있으며 주거지역의 물리적 환경만이 아니라 사회적 환경을 향상시키기 위한 정책으로, 이는 GIAs 정책이 물리적 향상을 통한 고급화(gentrification)를 통한 저소득층의 주거를 대체한다는 비판에서 비롯된 정책이다. 1971년 보수당 정부는 주택정책 백서인 ‘Fair Deal for Housing’을 통해 지방정부의 임대주택에 대한 보조금을 줄이고 임대주택 거주자가 주택을 구입할 수 있는 자가소유를 지향하는 정책을 추진하였다. 1977년에는 ‘Housing Policy: A Consultative Document’에서 기존의 주택보조금과 관련한 정책에 대한 공평한 적용과 분배를 강조하고 있는데, ‘Local Housing Strategies’와 ‘Housing Investment Programme’에 언급된 지방정부의 주택현안과 필요를 바탕으로 중앙정부(Department of Enviroment)가 주택보조금을 책정하게 된다.

#### □ 1980년대 : 임대 주택의 자가소유 촉진과 임대주택의 주거환경 개선

1980년대 이르러 공공 임대주택의 자가소유 권장 정책은 더 많은 할인 혜택을 제공하여 1980년대와 1994년 사이 150만호의 임대주택이 자가소유화 되게 되는데, 특히 보수당 정부의 시장중심적인 정책은 민간 임대주택 분야에 대한 지방정부의 관심을 고조시켜



민간부분의 임대료가 증가하는 현상을 야기하게 된다. 1989년에는 ‘Renewal Areas’ 지정 을 통해 주택의 사회적 환경에 대한 중요성을 강조하게 되는데, 주택 재개발 과정에서 사 회적인 조건을 중요시하였고 재개발을 위해서는 지정된 지역의 75%가 개인소유의 불량주 택 그리고 30%의 거주민이 국가로부터 보조금(state benefits)을 받아야 자격을 부여할 수 있도록 하고, 지자체와 공공, 주택소유자 거주자, 주택협회(housing association)와의 파트너십을 장려하는 정책을 추진하였다.

#### □ 1990년대 : 주택공급 확대와 공공임대주택의 주거환경 개선

20세기 후반부 들어 1990년대 초 노후화로 인해 공동화되거나 거주에 적합하지 않 는 주택의 증가, 지방정부의 주택에 대한 투자 감소, 주택시장의 여건 변화가 복합적으로 작용하면서, 매년 228,000호~290,000호를 2000년까지 공급해야 한다는 주장이 대두되 게 된다(Joseph Rowntree Foundation, 1991).<sup>55)</sup> 이에 보수당 정부는 1996년 발간된 ‘Household Growth: Where Shall We Live’ 백서를 통해 1996~2016년 까지 440만호의 주택공급이 필요함을 강조하면서 주택공급 부족의 심각성을 제기하였다. 또한 이 주택이 녹지(greenfield)에 지어질 것인가 아니면 산업유희지(brownfield)에 어떤 비율로 지어질 것인가에 대한 논쟁도 제기되게 된다.<sup>56)</sup> 1997년 정권을 잡고 현재까지 유지중인 노동당 정부는 과거의 물리적 개선과 사회환경을 넘어 커뮤니티 중심의 삶의 질, 디자인, 친환경 문제, 지속가능성을 중요시하는 정책을 추진하고 있다. 1998년의 ‘New Deal for Communities Programmes’은 토니블레어 노동당 정부의 장소중심적(area-based initiative)인 도시재생 프로그램으로서 39개의 지역을 지정하고 매년 5백만 파운드씩 10 년 동안 지원하는 정책이다. 또한, 1998년의 Housing Action Trusts(HAT)는 쇠퇴를 겪 고 있는 열악한 도심지역 지자체 소유의 영구임대 주택 재개발을 통한 주거환경의 질적 향상 도모를 위해 6지역에 대한 프로젝트를 추진하는 사업이다. 2000년에는 ‘Housing Green Paper: Quality and Choice\_A Decent Home for All’를 통해 중앙정부 차원 주 택의 질적 개선 정책의 앞으로의 방향과 실현방안을 제시하고 있다. 여기에서는 공영주택 의 민간이전 정책의 계속과 촉진, 사회주택의 품질 향상 (2010년까지 모든 사회주택이 새 로운 기준인 Decent Standard에 적합하도록 수준 개선), 주택·주거환경의 개선과 커뮤니

55) Inquiry into British Housing (Joseph Rowntree Foundation, 1991)

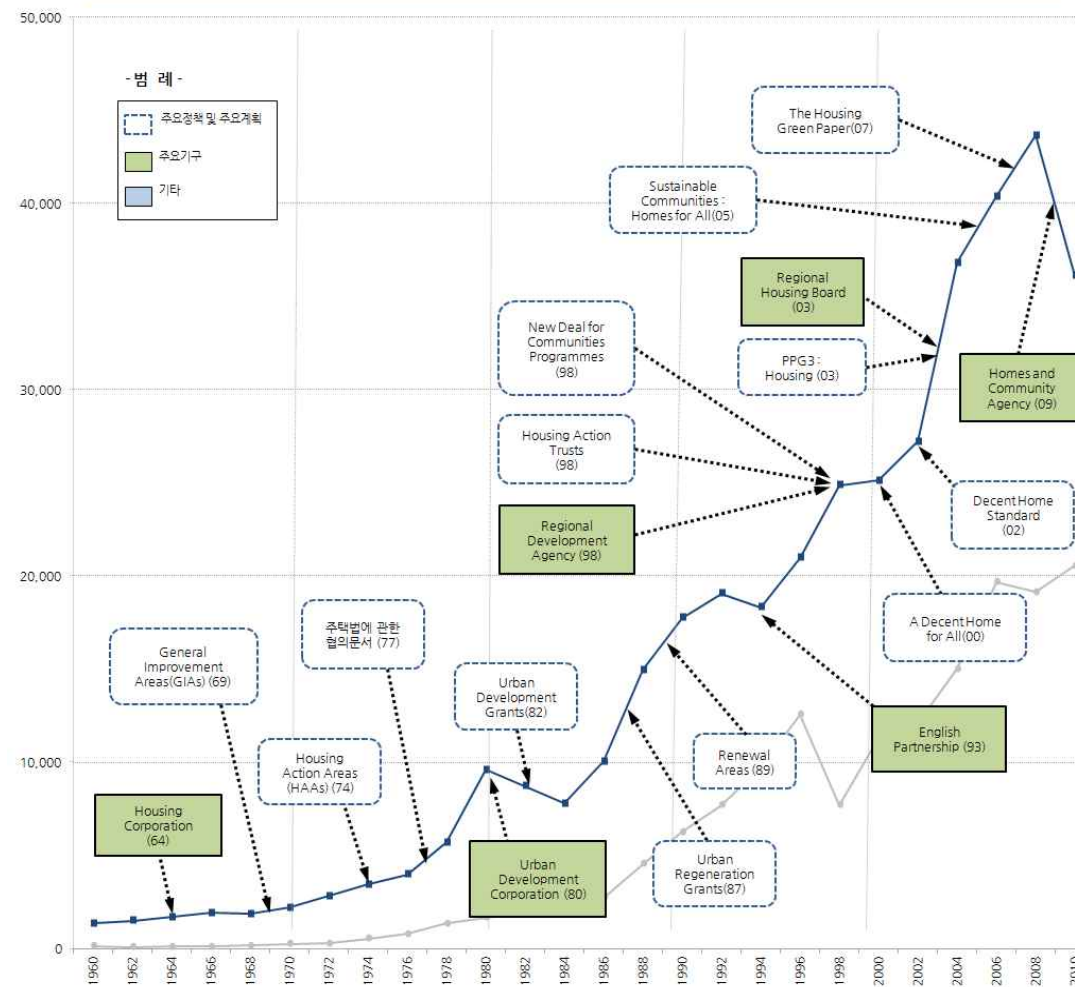
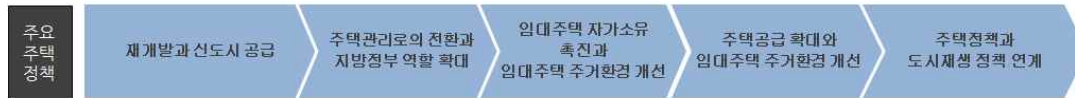
56) 보수당 정부는 50(녹지):50(산업유희지), 이후 1997년 정권을 잡은 노동당은 40(녹지):60(산업유희지)

터 재생정책의 일체적 추진, 지속가능한 사회통합적 커뮤니티 형성 촉진 등을 담고 있다.

□ 2000년대 : 주택정책을 도시재생정책과 연계

2002년에는 Decent Home Standard를 통해 주거환경의 질적 개선을 위한 정책방향을 설정하고 있는데, 여기에는 개보수(repair), 개선(improvement), 편의시설과 서비스(amenities & services), 공간표준(space standards), 건강과 안전(health & safety), 접근성(accessibility), 에너지 효율성과 환경영향(energy efficiency & environment impact), 심미성(aesthetics) 등의 가치가 담겨져 있다. 또한, 2003년에는 지속가능한 공동체 계획의 일환으로 주택정책을 지역의 공간전략, 교통, 경제, 지속가능성과 연계하기 위해 Regional Housing Board를 설립하고, 양질의 주택 조성 및 디자인을 위한 법령적 위상 확보를 위해 ‘Planning Policy Guidance 3: Housing’이 수립되었다. 2005년에는 정부의 새로운 주택공급, 저가 서민주택 공급, 기존 주거환경 향상, 침체된 지역경기 회복을 위한 5개년 계획으로서 ‘Sustainable Communities: Homes for All’이 책정되었으며, 2007년에는 소유나 임대가 용이한 서민주택 공급 및 잘 연계된 인프라와 친환경적이고 양질의 디자인의 주택공급 확대를 위한 정책인 ‘Home for the Future: more affordable, more sustainable’ (Housing Green Paper)이 책정되었다.

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
정치 사회 동향	보수당정권(51~64)	보수당정권(70~74)	보수당정권(79~97)		노동당정권(97~현재)
	연방이민법 제정(62)	노동당정권(74~79)	민영화 정책 추진	노동당정권(97~현재)	
	노동당정권(64~70)	제조업과 이너시티 쇠퇴 심각화	지방자치법 제정(85)	지가+주택가격 급등 및 홀리스 문제 심각화	
	북아일랜드 분쟁(68)			빈곤과 사회적 배제 문제 개선에 대한 정책우선	



주택 인구 지표	고령화율 -	-	-	15.8%(99)	16.2%(08)
	자가주택비율 50.6%(71)	57.2%(81)	67.6%(91)	70.6%(00)	67.4%(10)
	주택보급률 100.8%(71)	104.0%(81)	101.9%(91)	97.6%(00)	105.3%(10)
	천명당주택수 -	-	-	-	420(10)

[그림 3-2] 영국 1인당 GDP 추이와 주택정책의 흐름

### 3. 일본 주택정책의 패러다임 변화

#### 1) 일본 주택정책의 기본성격

1960년대부터 2000년대까지의 일본 주택정책의 가장 큰 특징은 주택건설5개년 계획에 의한 계획적인 주택정책의 추진과 주택공급의 3개축인 공영, 공사, 공단에 의해 공공주택이 공급되어 왔음을 들 수 있다. 1973년 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택정책의 전체 기조가 ‘주택난 해소’에서 ‘질적수준 향상’으로 전환되었고, 이에 따라 최소주거수준, 평균주거수준, 유도주거수준, 주환경수준 등 주택 및 주거지의 질적수준 향상을 목표로 설정한 주택정책을 추진하였고, 1990년대 이후부터는 거주방식과 주환경 등 소프트웨어 측면을 주택정책의 주요 대상으로 다루면서 시장중시, 스톡중시를 주택정책의 기조로 설정하였다. 2000년대 들어서는 주택의 하드웨어적인 면에 중점을 둔 과거의 신규공급지원형의 주택정책으로는 변화하는 인구사회구조와 주요구에 충분히 대응할 수 없게 되었는데는 문제의식이 정치·사회적으로 높아지면서, 2006년 주택건설계획법을 폐지하고 주생활기본법을 제정하고 주택정책의 전반적인 재편을 추진하게 된다. 또한, 1983년 HOPE계획을 시작으로 주택마스터플랜, 주생활기본계획 등 다양한 유형의 지역주택계획을 수립하여 지방공공단체가 지역주택정책을 주체적으로 수행하고 중앙은 지역의 주택정책을 지원하는 역할을 수행하게 되는데, 지역주택계획 수립을 통해 지역의 특성과 상황에 맞게 공공임대주택공급, 주거지정비 등의 주택정책 및 사업을 계획적으로 추진하고 있다.

#### 2) 일본 주택정책의 역사적 변화

##### □ 1960년대 : 주택공급체계 구축과 주택 대량공급

1950년대에 구축된 주택정책의 3대 수단인 주택금융공고, 공영주택, 주택공단을 중심으로 주택정책이 추진되었으며, 주택금융공고, 공영주택, 주택공단의 3개의 축에 더해 1965년에는 지방주택공급공사법이 제정되어 지방자치단체가 공영주택과는 별도로 임대·분양주택을 공급하는 시스템이 구축되었다. 1950년에는 주택금융공고가 설립되어 민간이 자력으로 주택을 건설하도록 하기 위해 장기의 저리자금을 융자하게 되고, 1951년에는 공영주택법 시행을 통해 저소득자를 위해 국고보조에 의한 임대주택을 공급하게 된다. 1955년에는 일본주택공단이 설립되면서, 공단주택, 공영주택, 공고주택 등 계층별 주택공급 체계

가 구축되게 된다. 1966년에 주택건설계획법이 제정됨으로써 공공과 민간을 통한 전국차원의 건설계획이 결정되어 제1기 주택건설5개년계획(1966년~1970년) 이후 40년에 걸쳐 8차에 걸친 주택건설계획이 책정되었다. 제1기 주택건설5개년계획에서는 수준 이하의 불량주택 해소와 신규세대 증가에 따른 주택보충 등을 통해 1세대1주택 실현을 목표로 설정하였으며, 고도성장기의 대량공급에 의해 1968년에는 전국차원에서 주택보급률이 100%를 넘게 되었다.

#### □ 1970년대 : 주택의 양적 충족에서 거주수준의 향상으로 전환

1970년 6월 ‘주택택지심의회’에서는 국민복지의 중심이 되는 주택정책을 최대과제로 정하여 종합적이고 계획적인 추진 등을 새로운 주택정책의 목표로 설정하였고, 이를 바탕으로 제2기 주택건설5개년계획(1971년~1975년)에서는 1인1실 실현을 목표로 주택 고층화 및 신시가지 개발 등이 시책으로 제시되었다. 1973년에 모든 지자체에서 주택호수가 세대수를 넘어서면서 주택의 양적부족 문제는 기본적으로 해소되고, 주택정책의 중심이 양적 문제를 해결하기 위한 신규건설의 주택공급에서 기존주택의 질적 수준을 향상시키기 위한 과제로 전환할 필요성이 제기되기 시작하였다. 이에 따라 제3기 주택건설5개년계획(1976년~1980년)에서는 주택정책의 기초가 ‘주택의 양적 충족’에서 ‘거주수준의 향상’으로 전환되면서 85년까지 모든 국민이 가족구성, 거주지역 등에 따라 양호한 수준의 주택을 확보하는 것을 목표로 설정하게 되고, 특히 주택의 질적향상에 중점을 두어 최저거주수준과 평균거주수준의 달성목표가 제시되었다.

#### □ 1980년대 : 지역주택계획의 본격화

제4기 주택건설5개년계획(1981년~1985년)에서는 새로이 ‘주환경수준’ 목표가 설정되는 한편 주택건설의 목표로서 ‘대도시에 중점을 두고 계속적으로 거주수준의 달성을 위해 노력’하는 동시에 ‘전후 베이비붐 세대의 자가취득 수요 등에 대응’하는 것이 제시되었다. 한편, 1983년부터는 지역주택의 질의 향상, 주환경의 정비 등을 목적으로 건설성 주도로 HOPE 계획이 실시되는데, HOPE 계획의 목적으로는 지역의 특성을 바탕으로 한 질 높은 거주공간 정비, 지역의 발의와 창의에 의한 주거지 만들기 실시, 지역의 주거문화, 지역주택생산 등에 이르기까지 광범위한 주택정책의 전개 등을 들 수 있다. 모델지역이 되는 시정촌을 국토교통성이 지정하고, 지정을 받은 시정촌이 양호한 주환경의 형성, 지역주거문

화의 육성, 지역주택 생산 등의 진행 등에 대해 주택정비의 기본방침, 추진해야 할 구체적인 시책을 내용으로 하는 계획을 책정하면 주택금융공고의 공적금융 우대용자가 실시되었다. 2003년까지 440개 시정촌이 HOPE 계획을 책정하게 된다. 제5기 주택건설5개년계획(1986년~1990년)에서는 향후 경제·사회 변화에 대응하면서 국민이 라이프스타일의 각 단계, 거주지역 특성 등에 대응할 수 있는 양질의 주택 스톡 및 양호한 주거환경 형성 도모를 목표로 설정하고, 평균거주수준에 이어 유도거주수준이 새로운 지표로 제시되었다.

#### □ 1990년대 : 시장중시와 스톡중시로 주택정책 기조 전환

신경제 5개년계획이 시행되면서 주택정책의 방향이 주거환경개선으로 변화하는 한편, 1980년대부터 추진되어 온 민간사업자 활력 이용 및 규제완화 정책기조에 따라 가로경관유도형 지구계획 제도(1995), 고층주거유도 지구제도(1997), 부지규모별 총합설계제도(1997), 특정용적률 적용지역제도(2000) 등 용적률의 대폭적인 상향을 목표로 하는 규제완화정책이 마련되었다. 1990년대 중반부터 전후 주택정책의 해체·재편에 대한 논의가 시작되고 주택정책에서 ‘시장중시’와 ‘스톡중시’의 필요성이 제기되면서, 주택정책은 공적공급을 중심으로 하는 체계에서 시장의 조건정비, 시장의 유도, 시장의 보완으로 전환되었고, 주택금융공고, 공영주택, 주택공단이라는 주택정책의 3개축의 근본적인 재편이 시작되게 된다. 1990년 ‘대도시지역의 주택 및 주택지의 공급 촉진에 관한 특별조치법’ 개정을 통해 3대 도시권의 도도부현은 주택 및 주택지의 공급에 관한 계획을 수립하는 것이 의무화되었고, 1994년에는 국가가 지방의 주택마스터플랜 책정 및 이를 바탕으로 한 주택 및 주택단지의 정비에 대해 지원하는 제도가 창설되게 된다. 주택마스터플랜은 법정계획은 아니며 이와 유사한 계획으로 지역고령자주택계획, HOPE계획, 대도시지역주택공급촉진계획 등이 있으며, 지자체가 주택마스터플랜을 본격적으로 수립하게 되면서 HOPE계획은 주택마스터플랜의 ‘지역 주거문화 등에 관한 주택공급 사항’으로서 포함되게 된다.

#### □ 2000년대 : 주생활기본법 제정을 통한 주택정책의 근본적인 방향 전환

그간 주택과 주택자금의 직접공급을 주도하면서 중앙정부의 주택정책 수단으로서 활용되어 온 주택금융공고, 공영주택, 주택공단의 대대적인 재편이 이루어지는데, 공영주택법은 1996년에 대상자를 저소득층과 고령자 등에 한정하는 방향으로 개정되었고, 주택공단은 81년 택지개발공단을 흡수·통합하면서 주택·도시정비공단으로 신설되었고, 1999년에

는 신규주택공급보다는 도시기반 정비에 집중하는 방향으로 역할이 변화하면서 도시기반 정비공단으로 다시 조직이 개편되었으며, 2004년에는 도시기반정비공단이 폐지되고 도시 재생기구가 설립되게 되는데, 기존 공단스톡의 관리와 대도시 민간개발사업의 기반정비 및 지원업무로 역할이 한정되게 된다. 주택금융공고도 2007년 폐지되어 이 대신 독립행정 법인 ‘주택금융지원기구’가 설립되면서 역할 또한 민간주택론의 증권화지원업무로 축소되 게 된다. 2003년 ‘사회자본정비심의회 주택택지분과회’에서는 ‘새로운 주택정책의 방향에 대하여’를 통해 ‘공적공급 중시·플로우 중시에서 시장 중시·스톡 중시로 주택정책 전환, 소비자 정책의 확립과 주거안전망의 재구축, 저출산·고령화와 환경문제의 대응, 도심거주·멀 티헤비테이션 등 대응, 도시·지역정책과 일체화한 주택정책으로’라고 하는 주택정책의 새 로운 방향전환을 요구하게 된다. 2005년 8차 계획으로 종료한 주택건설 5개년 계획에 이 어 주택재고를 확충하고 본격적인 저출산고령화 시대의 인구 및 세대감소에 대응하기 위 해 주택정책을 새롭게 전환할 필요성이 높아졌고, 이에 따라 거주방식과 주환경이라고 하 는 소프트웨어적인 면에 중점을 두고, 시장활용과 스톡활용을 중심으로 한 새로운 주택정 책으로서의 주거정책이 필요하게 되었다. 2006년 6월 양질의 주택재고량과 주거환경의 형성, 주택시장의 시장 정비, 주택안전망 등을 통해 주생활의 안정확보와 향상을 촉진하 기 위해 ‘주생활기본법’이 시행된다. 이에 근거하여 주택건설5개년계획은 폐지되고, 전국 계획과 도도부현 계획으로 나누어 10년 단위 주생활기본계획을 수립하게 되었고, 2007년 현재 모든 도도부현에서 주생활기본계획 수립이 완료되었다.

[표 3-1] 주택건설5개년계획과 주생활기본계획의 주요 내용

구 분	목 표	시 책	통계, 성과지표
제1기 주택건설 5개년계획 (66-70)	‘1세대1주택’ 실현	①작은세대는 9조이상, 일반세대는 12조이상 규모의 거주수준 확보 ②대략 670만호의 적절한 질을 확보한 주택 건설 ③국가 및 지방공공단체에 의한 저소득층 및 도시노동자 등의 중소 독층의 주택 건설 및 자금보조 ④택지 공급, 금융 및 세제상의 지원, 기술상의 원조 등이 통한 민 간자력건설의 원조 ⑤기성시가지의 주택 중고층화 촉진, 새로운 택지개발지구의 공공 시설 및 공익적 시설 정비	1968년 주택통계조사 -주택총수 21,090천호 -총세대수 21,821천호 -세대당주택수 0.97 1970년 인구 -인구 9,920만명 -세대당거주자수 4.14
제2기 주택건설 5개년계획 (71-75)	1인1실 주택의 건설	①모든 세대가 작은세대는 9조이상, 일반세대는 12조이상 규모를 가지면서 적절한 구조·설비를 갖춘 거주환경이 양호한 주택 확보 ②1인1실을 확보한 주택 958만호 건설 ③공적자금에 의한 주택관리의 적정화 ④직주근접을 도모하고 거주환경의 개선을 위해 주택의 고층화 및 시가지 재개발 촉진 ⑤신시가지의 주택건설 원활화를 위해 공적기관과 민간에 의한 택 지개발 촉진 ⑥주택생산의 공업화, 주택건설비의 안정과 품질의 향상	1973년 주택통계조사 -주택총수 31,058천호 -총세대수 29,651천호 -세대당주택수 1.05 1975년 인구 -인구 1억1,194만명 -세대당거주자수 3.28

제3기 주택건설 5개년계획 (76-80)	85년까지 모든 국민이 가족구성, 거주지역 등에 따라 양호한 수준의 주택을 확보 (특히 질적향상에 중점)	①85년까지 모든 국민이 최저주거수준을 확보, 80년까지 수준이하 주거의 1/2 해소 ②85년까지 평균적 세대가 평균주거수준 확보 ③적정 규모, 구조, 설비를 갖춘 860만호의 주택 건설 ④공적자금주택의 입거관리제도, 임대료제도의 개선 등을 통해 관리배분 적정화 ⑤민간주택용자 지도 등을 통해 주택자금의 안정화 확대 ⑥기존주택의 유효활용을 위해 보전개량, 증개축 등을 추진하고 세대구성, 라이프사이클 등에 따른 주거이동을 촉진 ⑦시가지재개발사업, 주택지구개발사업 등을 추진	1978년 주택통계조사 -주택총수 35,450천호 -총세대수 32,834천호 -세대당주택수 1.08 1980년 인구 -인구 1억1,706만명 -세대당거주자수 3.22
제4기 주택건설 5개년계획 (81-85)	모든 국민이 국민경제 성장발전 단계에 따라 가족구성, 세대성장 각 단계, 거주지역 특성 등에 따라 양호한 주거환경 하에 안정한 생활을 영위하도록 하는 주택의 확보 (특히 질적향상에 중점)	①85년까지 모든 세대가 최저주거수준을 확보하고 과반수 이상의 세대가 평균주거수준 확보 ②주거환경수준을 지침으로 저수준의 주거환경 해소 및 양호한 주거환경 확보 ③적정 규모, 구조, 설비를 갖춘 770만호의 주택 건설 ④공적자금주택의 공급에 있어 노인, 모자, 장애자 등 세대 배려 ⑤저수준의 주거환경을 형성할 우려가 있는 주택건설 억제 ⑥주택에 관한 정확한 정보 제공, 임대차 관계의 건전화 ⑦대도시지역 등 기성시기에서 적절한 토지의 고도이용 도모를 통해 양질의 시가지주택 공급을 촉진	1983년 주택통계조사 -주택총수 38,607천호 -총세대수 35,197천호 -세대당주택수 1.10 1985년 인구 -인구 1억2,105만명 -세대당거주자수 3.14
제5기 주택건설 5개년계획 (86-90)	향후 경제·사회 변화에 대응하면서 국민이 라이프스타일의 각 단계, 거주지역 특성 등에 따라 안정된 풍요로운 주생활을 영위할 수 있도록 양질의 주택 스톡 및 양호한 주거환경 형성을 도모	①가능한 빠른 시기에 모든 세대가 최저주거수준을 확보 ②90년까지 과반수 이상의 세대가 유도거주수준을 확보 ③세대인원 4-5인의 표준세대 대상 임대주택 공급 ④노후하고 협소한 공공임대주택 스톡의 재건축, 증개축 등을 통한 양질의 스톡 개선 ⑤주거환경 향상추진을 위해 지역주민 등의 자발적 노력 유도, 주거경 평가수법의 개발 ⑥설계, 설비 등의 면에서 고령자, 장애자 등을 배려한 주택의 개발 및 보급, 의료, 복지시설과의 적절한 연계 ⑦도시형주택으로서 공동주택의 공급촉진, 공동주택의 대규모수선 등을 원활하게 실시하는 체제 구축 ⑧시장촌 주택계획 책정 추진. 지역 특성을 바탕으로 한 매력있는 주택공급 ⑨중기적 주택관련 기술개발지침 책정. 정보화 등의 발전에 대응한 기술개발, 신기술의 보급체제 충실 ⑩양호한 목조주택의 보급추진을 위한 공무점 등 관련업체 경영근대화	1988년 주택통계조사 -주택총수 42,007천호 -총세대수 37,812천호 -세대당주택수 1.11 1990년 인구 -인구 1억2,361만명 -세대당거주자수 2.99
제6기 주택건설 5개년계획 (91-95)	양호한 주택 스톡 및 양호한 주거환경의 형성, 대도시지역의 주택문제 해결, 고령화사회의 대응, 지역활성화 등에 부합하는 양호한 주거환경 형성	①2000년을 목표로 전국의 과반수 이상의 세대, 그리고 그 후 가능한 빠르게 모든 도시권에서 과반수 이상의 세대가 유도거주수준을 달성. 95년까지 호당 평균면적을 95㎡까지 확보. 대도시 지역에 중점을 두고 최저주거수준 미만의 세대 해소를 위해 노력 ②국공유지 등 활용, 민간주택 임차 등을 통한 공공임대주택 공급, 공공임대주택 규모 확대 ③적정임차료 설정 및 기존임차료의 정기적 갱신, 공공주택상호간의 거주이동 확보 ④세대인원 3-5인의 표준세대를 위한 민간임대주택 공급을 위해 시가지화구역내 농지의 농지소유자 등에 의한 임대주택의 건설촉진 ⑤필요에 따라 지역별로 주거환경정비에 관한 방침 책정 추진 ⑥대도시지역의 각권역별로 대책을 마련하여 저층주택주거지, 저·미이용지, 시가지화구역내 농지 등의 토지유효·고도이용 등을 통해 양질의 주택·택지공급 촉진 ⑦목조임대주택 밀집지구 등의 재건축 추진 ⑧선단산업 등의 입지, 리조트 개발 등 지역개발에 따른 주택수요에 따른 계획적 주택공급	1993년 주택통계조사 -주택총수 45,879천호 -총세대수 41,159천호 -세대당주택수 1.11 1995년 인구 -인구 1억2,557만명 -세대당거주자수 2.82
제7기 주택건설	국민의 요구에 대응한 도시거주 촉진과 주거환경 정비,	①2000년까지 전국 과반수 이상의 세대, 그리고 그 후 가능한 빠르게 모든 도시권에서 과반수 이상의 세대가 유도거주수준을 달성. 개략 2000년까지 호당 평균면적을 100㎡까지 확보	1998년 주택통계조사 -주택총수 50,246천호 -총세대수 44,359천호



5개년 계획 (96-00)	안전하고 쾌적한 도시거주 촉진과 주환경 정비, 활력 있는 장수사회를 위한 환경정비, 지역활성화에 부합하는 주택·주환경 정비	②대도시지역의 임대주택 거주세대에 중점을 두고 수준 미만의 세대 해소에 노력 ③정기차지제도 등 다양한 주택공급수법의 활용 ④시장에서 충분히 공급되지 못하는 주택 서비스 등 분야에서 공적 주체에 의한 주택공급을 촉진 ⑤주택 성능평가 표시시스템 확립 등 주택유통기반 정비에 의한 유통촉진, 소비자 상담창구의 정비 ⑥신설주택의 질 유도 강화, 기존주택 스톡의 안전성 진단 체제 확립, 공동주택의 적절한 유지관리체제를 위한 조건정비 ⑦주환경상 긴급한 개선이 필요한 노후주택밀집시가지 등의 정비 추진 ⑧지방정주 촉진과 지역활성화 등을 위하여 지방공공단체에 의한 주택마스터플랜 책정을 촉진	-세대당주택수 1.13 2000년 인구 -인구 1억2,693만명 -세대당거주자수 2.67
제8기 주택건설 5개년 계획 (01-05)	국민의 요구에 대응한 양질의 주택 스톡의 정비, 활력 있는 저출산·고령 사회를 지원하는 거주환경 정비, 도시거주의 촉진과 지역활성화에 부합하는 주택·주환경 정비, 소비자가 접근 용이한 주택시장의 환경정비 추진	①2015년까지 전국 2/3의 세대, 2010년까지 모든 도시권에서 과반수 이상의 세대가 유도거주수준을 달성, 2015년까지 바닥면적 100㎡ 이상의 주택스톡 비율을 전 스톡의 50%, 바닥면적 50㎡ 이상의 주택스톡 비율을 전 스톡의 80%까지 확보 ②주택에 요구되는 기본성능의 지침으로서 주택성능수준 설정 ③긴급히 개선해야 할 밀집주택시가지 기준에 근거하여 밀집시가지의 신속한 해소에 노력 ④주택시가지의 개선 등 지침에 근거하여 양호한 주환경의 확보에 노력 ⑤분양맨션의 적절한 유지관리, 계획적인 수선 및 원활한 재건축을 위한 조건 정비 ⑥환경제약의 중대, 정보사회의 진전 등 사회경제체제의 변화에 대응하는 주택정비 추진, 정기차가권의 원활한 보급 ⑦민간활력을 활용하여 고령자가 안심하고 거주할 수 있는 주택시장 환경정비 추진 ⑧보육이 용이한 주거환경 정비를 위해 넓고 여유있는 임대주택 공급촉진, 주택과 보육시설의 일체적 정비 ⑨주택마스터플랜에 있어 주환경정비 프로그램 등을 포함한 주택시가지 정비방침 책정을 추진, 양호한 전원주택 정비 등 촉진 ⑩주택시장 정비를 위한 행동계획 책정에 의한 시장 환경정비	2003년 주택통계조사 -주택총수 53,866천호 -총세대수 47,222천호 -세대당주택수 1.14 2005년 인구 -인구 1억2,771만명 -세대당거주자수 2.56
주생활 기본계획 (06-15)	양질의 주택스톡 형성 및 장래세대와의 계승, 양호한 거주환경의 형성, 국민의 다양한 거주요구가 적절히 실현될 수 있는 주택시장 환경정비, 주택의 확보에 특히 배려가 필요한 자의 거주안정 확보	①내진진단·내진개수 등의 촉진, 건축규제의 정확한 운용 ②유니버설디자인화 촉진 ③에너지절감 성능 등 주택의 환경성능 향상 ④장수명주택의 보급촉진, 적절한 유지관리, 리폼 촉진 ⑤맨션의 계획적수선 촉진, 노후화한 맨션의 재생촉진 ⑥기반정비와 규제완화의 일체적추진에 의한 밀집시가지 정비 ⑦택지내진화대책, 침수대책, 토사재해대책 등 추진 ⑧건축협정의 활용 등에 의한 양호한 가로경관·녹지유지 및 형성 ⑨도심거주 촉진, 뉴타운 재생 지원 ⑩주택성능표시제도의 보급·확충, 분쟁처리체계 보급·확충, 기존주택의 합리적 가격사정 촉진 등 시장환경 정비 ⑪장기고정형론 등이 안정적으로 공급되는 주택금융시장 정비 ⑫세제상의 장치활용 등에 의한 무리없는 부담의 주택취득 지원 ⑬자가 임대화 촉진, 이지역 거주 정보제공, 보육지원 등 ⑭기술개발 등 촉진, 지역재료를 활용한 목조주택생산체제의 정비 ⑮저소득자 등에게 공평하고 적합한 공영주택 공급 ⑯각종 공적임대주택의 일체적 운용 및 유연한 활용 등 추진 ⑰고령자, 장애자 등에 민간임대주택 관련 정보제공 ⑱고령자용 임대주택 공급, 공적주택과 복지시설의 일체적 정비	<성과지표> -신내진기준적합률 -공동주택공용부분의 유니버설디자인화율 -에너지절감 대책률 -리폼실시율 -적정한 수선적립금을 설정한 맨션 비율 -중점밀집시가지 정비율 -지진시 위험한 대규모 조성지 수 -주택성능표시 실시율 -기존주택의 유통쉐어 -주택의 이활용기간 -보육세대 유도거주면적수준달성율 -최저거주면적수준 미만률 -고령자가있는 주택의 배리어프리화율

주요 주택 정책

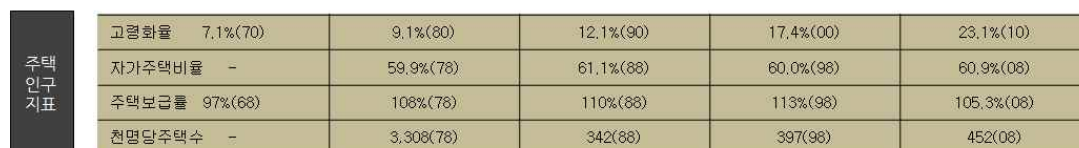
주목공급체계 구축과 주택 대량공급

주택의 양적 충족에서 거주수준의 향상으로 전환

지역주택계획의 본격화

시장중시와 소득중시로 정책기조 전환

주생활기본법 제정으로 주택정책의 근본적인 방향전환



## 4. 주거문화 측면의 해외 주택정책 변화의 시사점

### 1) 주민과 소비자가 주도하는 시장환경 조성\_주거문화의 주체성 측면

#### □ 지원자로서의 공공의 역할 전환

소득수준이 2만불을 넘어선 1980년대 후반에는 정치·사회적으로 정부의 역할 축소, 민간의 역할 확대, 규제완화 등이 진행되면서 주택정책도 정부의 직접적인 역할수행보다는 민간시장을 활용하고 정부는 건전하고 안정적인 시장을 조성하기 위한 간접적인 지원의 방향으로 전환되었다.

일본의 경우, 주택정책이 ‘시장중시’를 정책기조로 다루면서 중앙의 주요 정책수단으로 활용되어 온 주택금융공고, 공영주택, 주택공단이 재편 또는 폐지되고, 중앙은 민간을 지원하고 민간에서 대응하기 곤란한 열악한 주거환경 개선 및 주거안전망 확보 등에 주력하는 역할로 변환하고 있다. 특히, 과거 주택택지 공급을 위한 국가기관으로 1955년에 설립된 일본주택공단은 그 후, 택지개발공단을 통합하고 도시공원정비 등의 새로운 업무를 더해 주택·도시정비공단으로 재설립되었고, 1999년 도시기반정비공단으로 개편되면서 그 간의 분양주택 공급업무로부터 철수하게 되는데, 민간에 의해 공급이 가능할 것으로 예상되는 업무는 가급적 민간에게 이양하고 민간에 의해 충분히 공급이 어려운 부문에 한정하게 된다. 2004년에 독립행정법인 도시재생기구로 변화하면서 지방공공단체나 민간을 지원하는 역할로의 전환은 더욱 명확해 지는데, 스스로 사업을 집행하는 것이 아니라, 시가지정비를 지방공공단체나 민간사업자와 연계하면서 추진하는 것을 임무로 규정하고 신규로 사업을 착수하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 도시재생기구의 주요 역할은 크게 두 가지로 규정할 수 있는데, 첫째는 도시기능의 고도화 및 주거환경의 향상을 통한 도시의 재생으로 도시재생기능의 중점 정비, 밀집시가지 등의 정비개선 등에 의한 도시방재성 향상, 재난을 입은 시가지를 위한 부흥사업의 추진 등이다. 둘째는 양호한 주거환경을 갖춘 임대주택 등의 안정적인 확보로 민간사업자에 의한 양질의 임대주택 재고의 형성, 기존 임대주택 재고 등의 재생과 활용, 임대주택의 적절한 관리 등이다.

자민당의 장기집권에서 새로이 민주당 정권이 들어선 이후, 행정개혁의 일환으로 도시재생기구에 대한 재검토가 이루어졌는데, 국토교통성에 검토회를 설치하고, 주택정책과 도시정책의 집행기관으로서의 필요성과 역할 및 업무범위, 조직의 합리화, 거버넌스의 개

선, 업무집행의 효율성과 투명성 등의 측면에서 검토가 이루어졌다. 검토결과에서는 주택 정책과 도시정책의 실시, 기구의 채무변제, 국가 재정상황 등을 고려할 때 기구의 사업과 조직을 즉각적으로 폐지하는 것은 현실적으로 어렵다고 지적하고, 역할이 종료된 사업·조직, 민간에 이양하는 것이 적절한 사업·조직은 폐지·축소하는 것을 전제로 할 것을 제시하고 있다. 또한, 임대주택 부문에 있어서도 공적부문의 역할은 민간주택시장의 환경정비와 보완이라고 전제하고 이러한 관점에서 기구가 가지고 있는 주택스톡은 가능한 한 빠른 시일내에 축소하고 시장에 맡길 것을 제시하고 있다. 저출산 고령화에 대응한 사회통합(mixed community)의 형성은 기구의 중요한 역할이지만 민간에 의한 고령자 주택의 안정적 공급을 촉진하는 측면에서 부지를 포함한 기구스톡을 활용하여 PPP(Public-Private Partnership)수법 등을 통해 민간의 자금 및 노하우를 활용한 서비스 포함 주택공급을 촉진하는 것이 효과적이라고 명시하고 있다.

영국의 경우, 주택정책을 수행하는 국가차원의 조직으로는 HCA(Homes & Community Agency)를 들 수 있는데, 기존의 English Partnerships(EP)<sup>57)</sup>, Housing Corporation(HC), Academy for Sustainable Communities(ASC)를 통합하여 설립되었다. 또한 HCA는 DCLG(Department for Communities and Local Government)의 여러 프로그램들<sup>58)</sup>의 실행과 많은 연관을 가지고 있다. HCA에서는 통합되기 이전의 EP, HC, ASC의 기능을 수행하고 있는데, 크게 사람들이 살고 일하며 즐길 수 있는 지속가능한 성장과 재생사업, 서민주택 공급, 일하는 기술과 지식에 대한 투자, 양질의 정주환경, 지속가능한 개발, 디자인 향상을 위한 질적개선과 혁신 등을 주요 업무로 다루고 있다. HCA는 지방정부의 저렴주택 공급전략을 지원하고 지방정부와 민간개발업자의 협상지원 등 지방과 민간을 포함한 파트너십 강화에 중점을 두고 있다.

실질적인 서민주택 공급은 저가의 공영주택을 주택과 서민주택을 필요로 하는 사람들에게 제공하기 위해 설립된 비영리 기관인 HA(Housing Association)이 담당하고 있는데, HA는 약 150년의 역사적 배경을 가지고 있으며, 현대적 개념의 HA의 설립과 운영은 1964년 HC의 설립을 통해 HC가 HA의 재원 제공자(fund)와 규제자(regulator)로서의 역

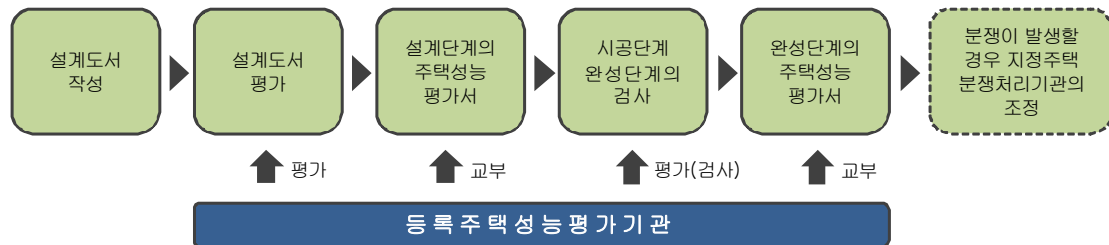
57) EP의 경우는 'Urban Regeneration Agency'와 'Commission for the New Town'의 기능을 통합하여 설립되었음

58) Decent Homes and Mixed Communities, Growth, Gypsy and Traveller Site Grant, Housing Market Renewal, Thames Gateway Delivery, The Places of Change Programme, Vulnerable People Programme

할을 하면서 비롯되었다. HA의 역할은 크게 6가지로 구분되는데, 첫째는 임대주택공급으로, 잉글랜드 지역의 2백5십만 호의 임대를 위한 주택을 공급하고 있고, 둘째는 다양한 형태의 서민주택 소유권을 지분형주택(shared-ownership) 형태로 제공하여 공급하고 있다. 셋째는, 잉글랜드 전역에서 진행되고 있는 도시재생사업의 파트너로 활발하게 참여하고 있다. 동시에 커뮤니티 중심의 도시재생사업에 있어 사회융화와 환경개선에 관여하고 있다. 넷째는 노약자, 마약과 알콜중독자의 재활, 집이 없는 청소년들의 직업교육, 장애자를 위한 주택제공이며, 다섯째는 노숙자를 위한 임시숙소(temporary accommodation)를 제공하고 있다. 여섯째로 커뮤니티의 직업교육, 어린이 돌보기, 젊은이들을 위한 프로그램, 커뮤니티센터운영, Credit Union, Food Co-ops 운영 서비스를 함께 하고 있다. HA의 펀드와 규제는 HC에 의해 받지만(2008년 이후 부터는 HCA에 의해 펀딩 그리고 TSA에 의해 규제를 받음), 그 운영에 있어서는 민간의 자본을 유치하여 임대 서민주택을 건설할 수 있는 비영리 기관의 성격을 가지고 있고, 민간과 공공의 성격을 동시에 가지면서 HA 자체적으로 민간자본을 유치하여 주택을 조성할 수 있는 독립적인 성격을 가지고 있다. 매년 100억파운드(2010) 총매상(turnover)을 올리는 역사상 가장 성공적인 민·관 파트너십으로 국가경제에 큰 영향을 주고 있으며, 1980년대 후반 이후 HA는 340억 파운드의 정부보조금과 600억 파운드의 민간 투자유치를 통해 수천호의 서민주택 조성을 실현시켰고, 서민주택 조성만이 아니라 교육 프로그램, 멘토링, Credit Union 운영, 저임금 계층을 위한 지원, 반사회적 행동 예방, 직업교육, IT 교육, 비즈니스 설립운영 프로그램 등 커뮤니티 차원의 다양한 도움을 지원하고 있다. HA는 자선단체의 성격에서 정부 지원으로 유지되는 기관으로, 다시 민관 파트너십을 통한 독립적인 서민주택 공급 투자 기관, 저가 서민주택공급을 넘어서 거주민의 사회·경제·복지적 환경의 향상을 위한 서비스 제공 기관, 커뮤니티 재생사업의 중심 역할을 하는 기관 등으로 그 역할을 성공적으로 변화시켜 오면서 긍정적인 평가를 받고 있고, 이러한 HA의 역할의 성과는 HC와 EP의 통합과정에서 설립된 HCA와 TSA의 관할 하에서도 지속적인 연계로 이어지고 있다.

## □ 건전한 시장환경 조성을 위한 공공의 역할 증대

앞에서 지적인 바와 같이 일본에서는 2000년대 들어 ‘공적공급중시’에서 ‘시장중시’로 주택정책이 전환되면서 소비자 정책의 확립을 주요한 주택정책으로 추진하고 있는데, 건전한 시장환경을 정비하고 주택구입이나 개보수에 있어서 소비자가 현명한 판단과 의사결정을 할 수 있도록 지원하는 정책들이 진행되고 있다. 우선, 양질의 주택을 안심하고 취득할 수 있는 시장 형성을 목적으로 2000년에 제정된 ‘주택성능표시제도’를 들 수 있다. 이 제도는 ‘주택의 품질확보촉진 등에 관한 법률’을 근거로 하고 있으며, 2000년에 신규주택에 대한 주택성능표시제도를 도입한 데 이어 2002년 12월에는 기존주택까지 성능표시제도를 확대하게 된다. 국토교통대신이 지정한 지정주택성능평가기관이 설계단계에서의 검사, 건설·완성단계에서의 검사를 통해 주택성능을 평가하게 되는데, 여기에서는 지진 등에 대한 강도, 화재에 대한 안전성, 에너지절약대책 등 10개 분야의 34개 성능항목에 대해 등급 또는 수치로 표시하고, 지진 등에 대한 강도, 화재에 대한 안전성, 기둥이나 토대 등의 내구성, 배관의 청소나 교환 용이성, 에너지 절약대책, 시크하우스 대책, 창 면적, 차음대책, 고령자·장애자에 대한 배려, 방법대책 등을 담고 있다.



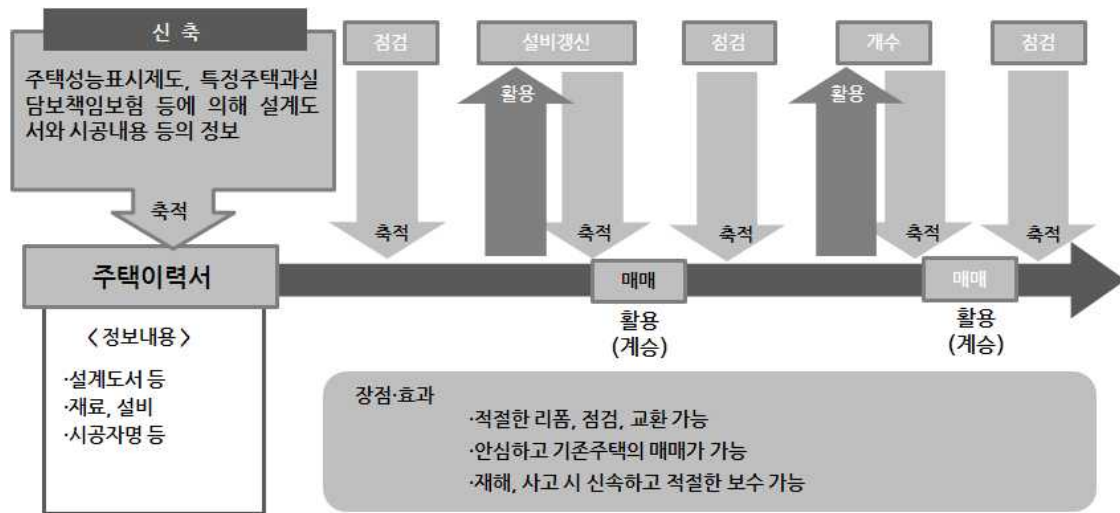
[그림 3-4] 주택성능표시제도의 절차

신축주택에서 주택성능평가서를 계약 시 첨부할 경우에는 성능평가서에 표시된 성능을 가진 주택을 건설하거나 매도한다는 것으로 간주하므로 안심하고 주택을 구입하는 것이 가능하게 된다. 주택성능평가를 받는 주택이 계약 등에서 분쟁이 발생될 경우에는 지정주택분쟁처리기관이 알선·조정·중재 등의 분쟁처리를 대응하고 있다. 또한, 주택성능평가를 받은 주택은 민간금융기관이나 공공주체의 주택융자에서 우대를 받으며, 지진보험료, 주택하자담보책임보험 등에서도 우대를 받을 수 있다. 2007~2009년까지의 신축주택의 성능표시제도 보급률은 약 19%이며, 주생활기본계획에서는 2020년까지 신축주택의 주택성능표시 실시율을 50%까지 향상시키는 것을 목표로 설정하고 있다.

[표 3-2] 주택성능평가제도 보급 추이 (설계주택성능평가의 경우)

구 분		2007년	2008년	2009년
전체주택	착공 수	1,035,598	1,039,180	775,277
	교부 호수	217,450	200,097	148,457
	보급률	21.0%	19.3%	19.1%
단독주택	착공 수	439,743	424,314	388,407
	교부 호수	61,109	65,550	77,166
	보급률	13.9%	15.4%	19.9%
공동주택 등	착공 수	595,855	614,866	386,870
	교부 호수	156,341	134,547	71,291
	보급률	26.2%	21.9%	18.4%

또한, 국토교통성에서는 원활한 주택유통과 계획적인 유지관리, 재해와 사고 시 신속하고 적절한 대응이 가능하도록 하기 위한 방안으로 주택의 신축, 개수, 수선, 점검에 있어서 설계도서와 시공사명 등 정보를 축적하기 위한 ‘주택이력정보제도’를 시행하고 있다. 다양한 주체가 주택소유자 등의 주택이력정보의 축적·활용을 지원하는 정보관리 서비스의 제공을 시행하는 것을 도모하면서 주택시장에서의 사실상의 표준으로서 최소한 필요한 공통적인 시스템으로서의 구축을 목적으로 주택이력정보에 필요한 정보항목과 규칙 등을 담은 ‘주택이력정보의 축적·활용지침’을 마련하여 공표하고 이를 주택시장에서 활용할 수 있도록 하고 있다. 또한, 주택이력정보의 등록과 축적을 활성화하기 위한 방안으로 ‘기존주택유통활성화 등 사업’을 추진하고 있는데, 주택스톡의 품질향상 및 기존주택의 유통 활성화를 도모하기 위해 기존 주택의 매매 및 리폼공사 실시에 있어서 주택과실담보책임 보험법인에 의한 검사, 이력정보의 등록 또는 축적, 리폼과실보험 또는 기존주택매매과실 보험 가입 등을 실시하는 사업의 공모를 통해 국가가 사업 실시를 위한 비용의 일부를 보조하는 사업이다.

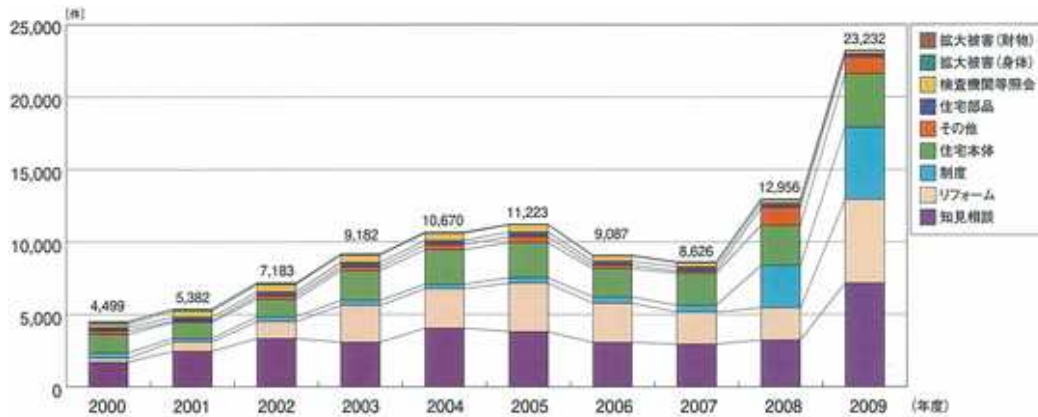


주택이력정보 제도의 도입·운용과 관련하여 주택이력정보의 축적과 제공을 지원하기 위한 정보서비스 기관이 다양하게 설립되어 운영 중에 있으며, 주택소유자의 의뢰에 의해 주택이력정보를 적절하게 축적·활용할 수 있는 체계를 정비하고 주택소유자를 대신하여 정보를 보존·관리하는 역할을 수행하고 있다. 2011년 현재 사단법인 주택이력정보축적·활용추진협의회에 등록된 업체 수는 67개로 일반법인, 주식회사, 특정비영리활동법인 등 다양한 형태의 업체와 기관이 서비스를 제공하고 있다.<sup>59)</sup>

또한, 국가에서는 2000년부터 ‘주택분쟁처리지원센터’를 통해 주택상담전용창구를 개설·운영하고 있는데, 현재 건축사 자격을 보유한 17명의 스태프가 배치되어 많은 경우 1일 100건이 넘는 전화상담을 실시하고 있다. 2009년에는 연간 총 23,232건의 상담이 있었는데, 주택과실담보이행법과 주택에코포인트 등에 대한 상담이 가장 많았으며, 주택에 관한 기술·법률 등의 일반적인 상담, 제도, 리폼 등에 관한 상담이 증가하고 있는 추세이다.

59) 사단법인 주택이력정보축적·활용추진협의회 홈페이지 참조 <http://www.iekarute.or.jp/index.html>





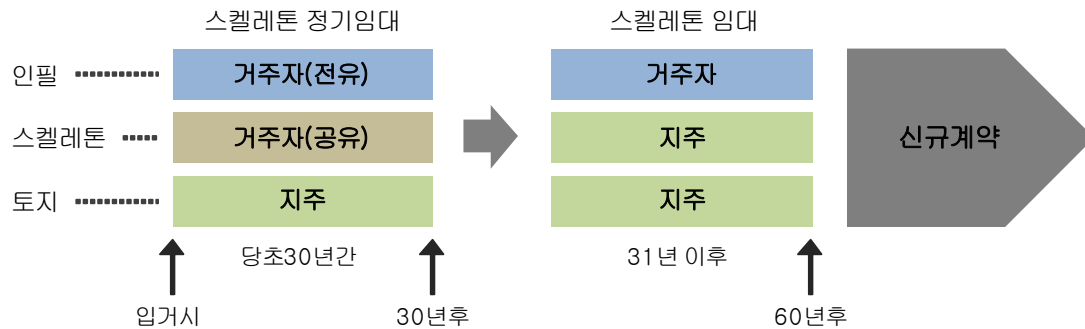
[그림 3-6] 주택상담전용창구의 상담건수 추이

주택분쟁처리지원센터 이외에도 일본변호사연합회, 주택금융지원기구, 일본건축사회, 일본건축가협회, 전국건설노동조합총연합 등 다양한 단체에서 전국차원의 주택상담을 시행하고 있으며, 각 도도부현 등 지자체별로도 주택상담전용창구를 개설하거나 주택 또는 건축관련 부서에서 상담창구를 운영하고 있다. 지방정부에서 직접 운영하는 경우 이외에도 지자체의 주택공급공사나 건축주택센터, 소비자생활센터 등에서 수행하는 경우도 있다. 47개 도도부현이 수립한 지역주생활기본계획 중 약 80%의 도도부현이 주택상담 및 주택정보의 제공 촉진을 시책으로 담고 있으며, 14개의 도도부현이 국가 성과지표에는 포함되어 있지 않으나 ‘주택상담창구를 설치한 기초지자체수’ 등을 지역 성과지표로 설정하고 지역주민에 대한 관련 정보의 제공을 시정촌이 적극적으로 추진하도록 관리하고 있다.

## 2) 주거선택의 폭 다양화\_주거문화의 다양성 측면

### □ 이용개념을 중시한 저렴주택 주택공급방식의 다양화

일본에서는 1992년 ‘차지차가법’ 개정을 통해 정기차지권 제도를 마련하였는데, 이를 통해 토지소유자는 종래와 비교하여 안정적으로 토지를 임대하는 것이 가능하게 되고 임대자는 종전보다 적은 부담으로 양질의 주택을 확보하는 것이 가능하게 된다. 나아가 정기차지권의 일종인 ‘건물양도특약 정기차지권’을 응용하여 스텔레톤 정기임대 방식(일명 츠쿠바방식)을 통해 비교적 저렴한 주택가격의 양질의 집합주택으로서 내구성이 높은 스텔레톤 주택이 시장에서 공급되고 있으며, 이를 통해 코퍼레이티브 주택, 환경공생주택 등의 다양한 주택유형이 실현되고 있다. 우선 30년간은 토지는 임대, 건물은 거주자의 소유가 되며, 30년 후에 지주가 건물을 구입하여 차지계약은 종료되고 31년째부터는 스텔레톤 임대로 전환하며, 60년 후에는 일반적인 임대주택으로 전환되는 방식이다.



[그림 3-7] 츠쿠바방식의 개념

또한, 영국에서는 자가를 취득하기 위한 최소비용이 부족한 경우 구입하고자 하는 주택의 일부를 취득하는 지분공유제 방식을 도입·운용하고 있는데, 원래는 지방정부를 대신하여 공공임대주택을 공급하는 RSL인 주택협회가 공급하는 신축주택에 한정되었으나, 현재는 주택협회가 동의하면 민간시장에 있는 주택도 이용대상으로 확대되었고, 이용 대상 또한 초기에는 지방정부 소유의 공공주택에 거주하거나 입주를 위해 대기자명부에 등록된 임차인으로 한정되었으나, 현재는 지속적인 소득이 있으면서 지역사회의 발전에 기여할 수 있는 근로계층으로 주근로자로서 간호사, 경찰관, 소방사, 교사 등에 까지 확대되었다. 대체로 지분은 전체 주택가격의 25%, 50%, 75% 중 특정비율로 구입하도록 하고 있고, 미구입한 지분은 주택협회로부터 임차하는 형태가 된다. 현재 지분공유주택에 참여

하고 있는 주택협회의 수는 300개가 넘으며 전체의 20%가량을 차지하고 있다.

또한 일본, 영국 등에서는 협동조합주택방식이 정책적으로 보급되고 있는데, 이는 1980년대 초 덴마크에서 시작된 것으로 상호부조 및 자조적 정신으로 발전된 주택공급 및 소비형태이다. 주택건설에 소요되는 비용은 조합원의 출자금, 정부의 보조금, 그리고 민간 금융기관의 저당대출로 구성되며, 주로 임대목적의 주택을 건립하고 분양이나 전대가 불가능하다. 협동조합주택은 조합이 소유자가 되며 조합원은 임차자적인 위치에 있고, 대신 조합원 자격이 유지되는 한 평생 동안 자기 집과 동일하게 사용가능하며, 일반 분양주택이나 민간 임대주택에 비해 저렴하게 입주할 수 있다는 장점이 있다. 일본에서는 조합주택방식을 장려하기 위해 주택금융공고가 코퍼레이티브 방식으로 주택을 건설하는 경우에 대해 사업비를 융자하는 제도를 시행하고 있으며, 일찍이 주택공단이 코퍼레이티브 방식의 주택건설을 지원하기 위한 코디네이터 역할을 수행하기도 하였으며, 공단이나 지자체의 공사가 직접 코퍼레이티브 주택을 공급하기도 하였다.

#### □ 어포더블하우징의 질적 수준 향상

3개국 모두 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택부족 문제가 어느 정도 해결된 시점에서 주택정책의 기초를 주택의 신규공급에서 주거환경의 질적수준 향상으로 전환하였다. 미국은 1973년 공공주택 건설 중지령 선언을 계기로 공급위주 일변도의 주택정책에서 임대료 보조 등 수요자 위주의 정책을 점차적으로 도입하였고, 이후 1990년 HOPEVI제도 등 다양한 저소득층 주거대책 프로그램을 추진하였다. 영국도 1970년대에 들어서면서 2차 대전 이후 지속해오던 슬럼제거와 재건설, 새로운 주택의 건설을 통한 주택공급 위주의 정책에서 주택의 관리와 보수, 그리고 주거환경적 측면의 질적향상으로 전환하게 된다.

미국에서는 1990년대 이후 기존의 공공주택에 대한 부정적 인식의 일소를 위하여 수백채의 공공주택을 높은 디자인수준의 소규모 복합용도 단지로 재개발하고 있는데, 대부분의 재개발 프로젝트는 연방정부의 HOPE VI 예산 하에서 심각한 상태의 공공주택단지를 대상으로 시행되고 있다. HOPE VI의 주요목표는 입주자자격의 강화와 엄격한 퇴거정책을 통한 공공주택 내 가난 및 범죄의 집중을 완화시키는 것이다. 세인트 루이스시의 프루트아이고(prutt-igoe) 프로젝트의 실패(1966-1973)로 공영주택단지 계획에 대한 문제가 제기되면서, 1996년에 오스카 뉴먼이 공영주택단지에서의 거주자들을 위한 사회적 공

간의 디자인을 강조하고 주택도시개발부(HUD)도 경제적으로 여유가 없는 계층에게 보다 질 높은 주거환경을 제공하기 위한 아이디어를 얻기 위해 각종 설계경기를 실시하게 되는데, 이러한 배경으로 의회는 연방위원회의 제안에 따라서 1993년 HOPE VI 프로그램을 최초로 시행하였다.

1993년~2004년까지 연 3~5억불 규모로 150,000호 이상의 열악한 공공주택을 허물고 55억불 이상을 투자하여 224개의 공공주택 단지를 재개발하였는데, 기존의 열악한 공공주택 단지에 대하여 저밀도의 보다 넓은 소득계층을 혼합하는 방식의 재개발을 추구하면서, 경제적 통합 및 빈곤의 공간적 집중 해결, 뉴 어바니즘(New Urbanism), 그리고 도심지역의 재생(Revitalization)을 목표로 하고 있다. HOPE VI의 디자인 목표는 뉴어바니즘의 기본원칙을 장려하여 기존의 공공주택과 달리 저층 주택에 전면 돌출현관(Porch), 돌출 창문(Bay Window), 그리고 박공지붕 등을 설치하고, 기존 공공주택의 물리적 고립 문제를 극복하기 위하여 주변 주거지의 물리적 조직과 조화되도록 설계하고 있다. 양질의 디자인 및 건설을 위하여 HOPE VI는 기존보다 높은 수준의 개발비용을 허락하고 있으며, 그 결과 기존 동대지에 위치했던 공공주택과 비교할 때 극적인 개선효과를 낳았고, 일부 프로젝트는 건축상을 수상하기도 하였다. 또한, HOPE VI 프로젝트의 성공은 민간분야의 수십억 달러의 추가 투자 및 대출을 낳았고, Ford 재단과 Harvard 대학이 수여하는 미정부 혁신상을 수상하기도 하였다.

[표 3-3] 뉴욕시 Prospect Plaza 사례

현재 Prospect Plaza는 4개 동 365호 규모의 고층아파트를 포함하는데, 이들 4개 고층건물은 열악한 주거환경, 부적절한 디자인, 그리고 주변의 커뮤니티로부터의 격리현상 등으로 인하여 HOPE VI 사업대상지로 지목되었다.

1990년대 중반, 뉴욕시 주택청은 Prospect Plaza 주민과 함께 HOPE VI 주거지 재생 보조금사업에 신청서를 작성하였고, 1992년 10월 6일에 승인된 HOPE VI 프로그램은 주거환경이 열악한 고층아파트식 공공 임대주택을 철거하고 저밀도주택을 신규 공급하도록 지원하게 된다. 새롭게 조성되는 공공임대주택은 소득 계층별 혼합 및 용도혼합 주거지역을 표방하며, 이를 통하여 거주자의 경제·교육기회가 증가하도록 하고 있다.

1999년 HUD는 Prospect Plaza 주거지재생을 위하여 \$21.4백만 규모의 HOPE VI 실행보조금을 지급하였는데, 사업내용은 저소득층 대상의 신규 저렴주택의 공급, 새 주민지원센터 건설 및 거주자에게 사회복지서비스 제공 등이다. 같은 해 HUD는 HOPE VI 방식의 Prospect Plaza 주거지 재생 기본계획을 승인하고, 기존 거주가구는 2001~2003년에 이주하였는데, 이들 중 대부분은 다른 지역의 공공임대주택에 재입주하게 된다. 재생사업을 위하여 임시로 타지역으로 이주한 Prospect Plaza 주민에게 신규주택매매·임대차계약 우선권, 사회복지서비스, 주택매매관련 교육 등을 제공하고 있다.

2005년에는 37채의 두세대주택(Two-Family Homes)이 완공되었고(Phase 1), 2009년에는 150채의 임대주택이 Prospect Plaza의 2호 및 3호 고층아파트에 인접한 지역에 공급되었다(Phase 2).





[표 3-4] 뉴욕시 Prospect Plaza의 주민참여 Prospect Plaza Re-Vision 워크숍 개최 (2010.6)

〈주민참여 Prospect Plaza Re-Vision 워크숍 개최 (2010.6)〉

총 3일간 100여명의 주민이 참여한 Re-Vision 워크숍은 대상지답사, 좋은 장소·나쁜 장소 (Strong Places, Weak Places) 토의 등으로 진행되었다. 주민들은 Prospect Place North, Prospect Plaza South 및 Saratoga Park 등 3개로 구성된 Prospect Plaza 부지에 도면의 스케일에 맞추어 제작된 주거, 상업, 오픈스페이스, 커뮤니티지원센터 및 주차시설 아이콘(icon)을 이용하여 새롭게 조성될 주거지역의 개념설계를 수행하였다. 건축설계회사 직원들은 6개 그룹의 주민들의 의견을 종합하여 최종적으로 2개의 안으로 압축한 다음 이를 3차원 모델링 형태로 제공하고, 향후 Prospect Plaza 주거지 재생사업의 설계 시에 기본방향으로 수용하게 된다. 360호의 신규주택, 16,600sq.ft(460평)의 오픈스페이스, 12,000sq.ft(340평)의 커뮤니티시설, 32,860sq.ft(920평)의 상업시설, 30,000sq.ft(840평)의 커뮤니티 공원 및 120대의 주차장이 제안되었으며, 현재 뉴욕시에서는 2012년 10월 중 착공을 목표로 프로젝트를 진행 중이다.



(左) 주민참여 워크숍 (右) 6개 주민그룹의 디자인제안



(左) 워크숍 최종성과물-주거지재생 디자인 기본방향 (右) 워크숍 후에 제작한 3D 렌더링

서민의 주거안정을 위해 2000년대부터 어포터블 하우징(Affordable Housing) 중심의 정책을 추진하고 있는 영국 정부는 최소 15가구 이상을 수용하는 주거지역으로 새로 개발되는 지역에는 반드시 어포터블 하우징의 공급을 PPS를 통해 강제하고 있다. 다양한 주민들이 어울려 생활하는 지속가능한 커뮤니티 개발을 목표로 하는 어포터블 하우징은 지방정부나 주택협회와 같은 공인된 사회적 지주가 소유·관리하는 공공임대주택과 저소득층은 아니나 주택가격의 상승으로 주택 구입이 힘든 취업자들과 주택을 처음으로 구입하는 사람들을 위한 중급 임대주택, 할인판매 주택, 공동소유권 주택으로 구성되는 중급 어포터블 하우징으로 구분된다. 어포터블 하우징을 공급함으로써 민간 개발업자들은 개발 이후 토지에 적용되는 세금감면과 주요 지역에 대한 추가개발을 허가 받을 수 있고, 지방 정부는 정부 보조금을 받을 수 있어 입주자에게 다양한 주택선택 대안을 제시하고 다양한 인종과 계층이 어울려 지속가능한 커뮤니티 개발을 실현하고 있다.<sup>60)</sup>

또한, 영국에서 그간 노후화된 주택의 질적 향상, 특히 공공분야(Local Authorities, Registered Social Landlord)의 영구임대주택에 대한 프로그램이 지속적으로 추진되어 왔는데, 주요 프로그램은 다음과 같다.

- 1980년대 거주자가 영구임대주택의 구입권리부여 (Right to Buy) : 거주자가 살고 있는 임대주택의 구입을 통해 자가 소유를 늘리고 자발적인 관리와 유지를 유도하는 정책
- 지자체 소유의 대규모 영구임대주택의 Housing Association(HA)으로의 이전(Large Scale Stock Transfer) : 지속적인 영구임대주택의 관리와 보수에 재정적 어려움과 질적인 개선을 위해 공공과 민간의 중간영역에서 서민주택공급과 자가 임대를 위해 설립된 HA로 지자체 소유의 임대주택을 이전
- Housing Association Grant (1974) : 지자체가 정부의 주택정책을 실현하기 위해 보조금을 통해 영구임대주택의 질적 개선을 도모
- Approved Development Programme (ADP) : 정부, Housing Corporation, HA 관계자의 협상아래 정부 정책에 부합하는 다양한 타입의 프로젝트 실시를 통한 주택의 질적 개선
- Tenants Choice(Housing Act 1988) : 임대주택의 관리와 질적 개선을 위해 임대주택 거주자가 임대주택들을 새로운 주인(landlord)에게 이전할 수 있도록 하는 권리
- Housing Action Trusts(HAT) (1998) : 열악한 쇠퇴를 겪고 있는 도심 지역 지자체 소유의 영구임대 주택의 재개발을 통한 주거환경의 질적 향상 도모를 위해 6지역 지정

60) 임미숙 외(2010), 「공공주택의 디자인 개선방안 연구 -디자인 보금자리를 중심으로-」, 토지주택연구원, 85page

- Estate Action (1985) : 침체된 임대주택 지역의 삶의 질을 높이기 위한 임대주택의 관리와 질적 향상 도모
- Estate Renewal Challenge Fund 프로그램 (1995) : 쇠퇴된 자치구 소유의 임대주택의 소유권 이전을 통한 주택의 질 개선
- Housing Green Paper: Quality and Choice\_A Decent Home for All (2000) : 중앙정부 차원 주택의 질적 개선 정책의 앞으로의 방향과 실현방안 제시
- Sustainable Communities Plan (2003) : 21세기형 양질의 정주환경을 조성하기 위해 살만한 주택(decent home)의 정책적 방향 제시와 이에 대한 투자계획 제시

#### □ 다양한 민간임대주택의 공급 지원<sup>61)</sup>

미국의 경우, 1960년대 초 케네디 정부는 공공임대주택의 대안으로서 공공임대주택 입주자보다는 소득수준이 높지만 민간주택시장에서 양질의 주택을 마련하기 어려운 대상을 계층으로 한 저렴주택 개발의 필요성을 느끼게 된다. 최초의 정부지원에 의한 민간임대주택은 1961년 Section 221(d3)의 이자율 보조 프로그램이었는데, 공공임대주택 건설시 FHA보증 하에 시장이자율보다 낮게 모기지로 민간 대출업자로부터 자금을 조달할 수 있게 하여 민간업체가 임대료를 낮게 책정할 수 있도록 유인하는 방식을 통해 18.4만호를 지원하였다. 이는 이후 존슨 정부의 Section 236에 의거한 이자율 보조 정책과 Section 515 등의 정책으로 이어지게 된다. 현재는 1986년에 도입된 Tax Reform Act에 의해 재무부에서 시행하고 있는 세제감면형 저렴주택확보 정책(LIHTC : Low-Income Housing Tax Credit)이 있는데, 저소득층을 위한 임대주택 확보를 위해 미국에서 가장 큰 공급자 지원 프로그램으로 자리잡고 있다. 민간업자에게 저소득층용 임대주택을 건설할 경우 건설호수에 대한 투자비에 대하여 10년간 소득세를 공제해 주며 지원조건은 최소 15년간 저·중소득층의 임대주택으로 활용토록 하는 것이다. 2003년 현재 LIHTC는 약 130만호의 지원 실적에 이르지만 2005년 150만호 정도가 지원될 정도로 그 규모는 급속히 커지고 있고, 현재 비영리 민간업체인 CDCs (Community Development Corporations)의 94%가 이 프로그램에 참여하고 있다.

일본에서는 1990년대 버블기를 지나면서 민간임대주택을 활용하는 새로운 공적지원 주택의 유형이 나타나기 시작했는데, 대표적인 것인 특정우량임대주택으로 1993년 특정우

61) 김종림 외(2007), 「공공임대주택의 정책로드맵 구상 연구」, 주택도시연구원, 참고



량임대주택공급촉진에관한법률이 제정되면서 전국적으로 공급되기 시작했다. 동경의 도민 주택 정책을 토대로 중앙정부가 공급하기 시작한 특정우량임대주택은 민간토지소유자, 지방주택공급공사 등이 건설계획을 수립해 지자체의 승인을 받은 임대주택의 건설비용의 1/3을 중앙정부와 지자체에서 각각 보조한다는 점에서 종래의 정부 직접건설방식과는 차이가 있다. 민간임대업자의 주택공급을 유도하는 방식으로 버블기 이후 지지부진해진 공적지원주택의 공급을 보완하는 한편, 지역에서 공영주택과의 역할분담을 통해 중·저소득층의 주거안정을 지원하는 역할을 담당하게 되었다. 특히, 공적보조를 통해 민간으로 하여금 저렴한 임대주택을 공급하도록 유도하였다는 점에서 전후 형성된 기존 주택정책과는 상이한 특성을 가지고 있다. 또한, 2001년에 고령자의거주안정확보에관한법률이 제정되면서 특정우량임대주택제도가 고령자거주법에 근거하여 고령자용우량임대주택이라는 이름으로 별도로 공급되기 시작했다. 입주대상을 특별한 소득기준 없이 60세 이상의 독거노인으로 혹은 노인부부로 하고 있으며, 민간임대사업자나 지방공공단체가 정부지원을 받기 위해서는 공급하는 주택이 건축기준으로서 25㎡ 이상의 면적에 고령자의 신체기능을 고려한 설비를 갖추어야 하며 긴급 상황 시 적절한 서비스를 받기 용이한 구조를 갖추고 있어야 한다. 또한, 최근에는 고령자거주법의 개정을 통해 고령자원활입거임대주택, 고령자전용임대주택, 고령자용우량임대주택을 통합하여 서비스포함고령자임대주택으로 단일화하고, 도도부현의 등록제도를 신설하게 된다. 서비스포함고령자임대주택에서는 기존의 주택에 관한 기준과 함께 안부확인, 생활상담 등의 고령자 지원 서비스에 관한 기준과 거주 안정 등의 계약에 관한 기준 등이 추가되었다.

### 3) 도시적 관점에서 지역 주도의 주택정책 추진\_주거문화의 정체성 측면

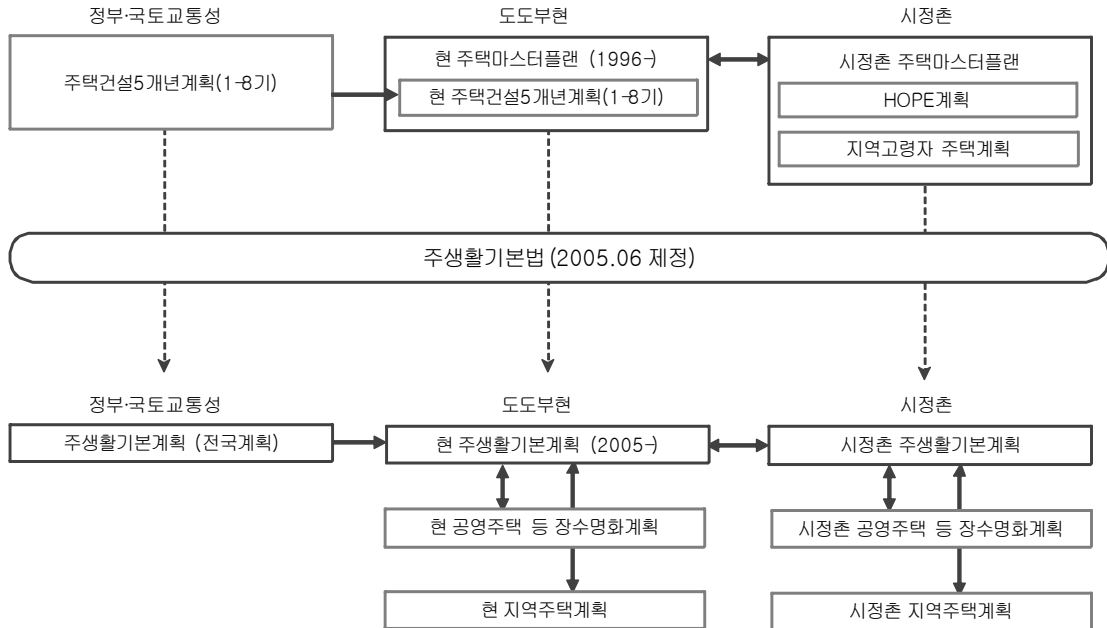
#### □ 지역중심의 주택정책 추진으로 전환

사회·경제가 발전하면서 지방정부의 역량이 커지고 지역특성이 다양화함에 따른 지역 독자적인 정책 추진의 필요성 확대에 대응하기 위해 주택정책에서도 중앙정부 주도에서 지방정부 주도로 전환되는 움직임을 보이고 있다.

일본의 경우, 과거 주택건설계획법 제정에 따른 주택건설5개년계획에 따라 각 도도부현에서도 이에 맞추어 공영주택의 공급량 등을 명시하는 도도부현 주택건설5개년계획을 수립·추진하여 왔으나, 1983년에는 시정촌 차원의 지역의 독자적인 주택 및 주거지 계획으로서 ‘HOPE(Housing with Proper Environment)계획’이 창설되었는데, HOPE계획은 양호한 주택시가지 형성, 지역주택문화 육성, 지역주택산업 진흥 등에 관한 장기적인 주택정비의 기본방침과 구체적인 시책 등을 담고 있다. 이후 HOPE계획은 주택마스터플랜 제도에 따라 주택마스터플랜 내용의 일부로 포함된다. 또한, 1986년에는 지역의 급격한 고령화 등에 대응하기 위해 복지시설과의 연계를 도모하면서 고령자가 살기 좋은 주환경정비를 추진하기 위해 ‘지역고령자주택계획제도’가 도입되었으며 시정촌을 중심으로 별도의 계획으로 수립되었다. 인구구조 및 사회경제적 정세가 다양화하면서 개별적 주택계획이 아닌 종합적인 지역주택정책의 전개 필요성이 높아지게 되었다. 1994년~95년 2년간에 걸쳐 도도부현 및 지정도시가 ‘주택마스터플랜’을 책정하여 당해 주택건설5개년계획에 대응하도록 하였는데, 주택마스터플랜은 주택공급촉진, 지방정주촉진을 위한 주택공급, 지역 주거문화 등에 관한 주택공급(HOPE계획), 고령자 등의 주택공급에 관한 사항 등에 관하여 지역특성에 따라 구체적인 시책의 추진방침 등을 규정하고 있다.

2005년에는 ‘지역에서의 다양한 수요에 대응하는 공적임대주택 등의 정비 등에 관한 특별조치법’이 시행되면서 ‘지역주택교부금’제도가 창설되었고, 지역주택교부금 제도에 따라 지자체는 지역의 실정에 맞추어 주택정책을 추진하기 위한 ‘지역주택계획’을 작성하고 지역주택계획에 따라 실시되는 사업에 대해서 국가가 주택교부금을 교부하게 된다. 지역주택교부금제도는 지역에서 설정한 지역주택계획에 따라 지역의 공적주택의 건설·정비 등에 소요되는 비용을 국가에서 교부하는 제도이며, 과거에는 국가(국토교통성)가 각 시정촌에서 올라온 지역주택계획을 검토하여 직접 교부하였으나, 최근에는 현에서 현에 위치한 시정촌 중 희망하는 곳에 한해 현 주택계획과 함께 국가에 신청하는 경우가 많다. 지역주

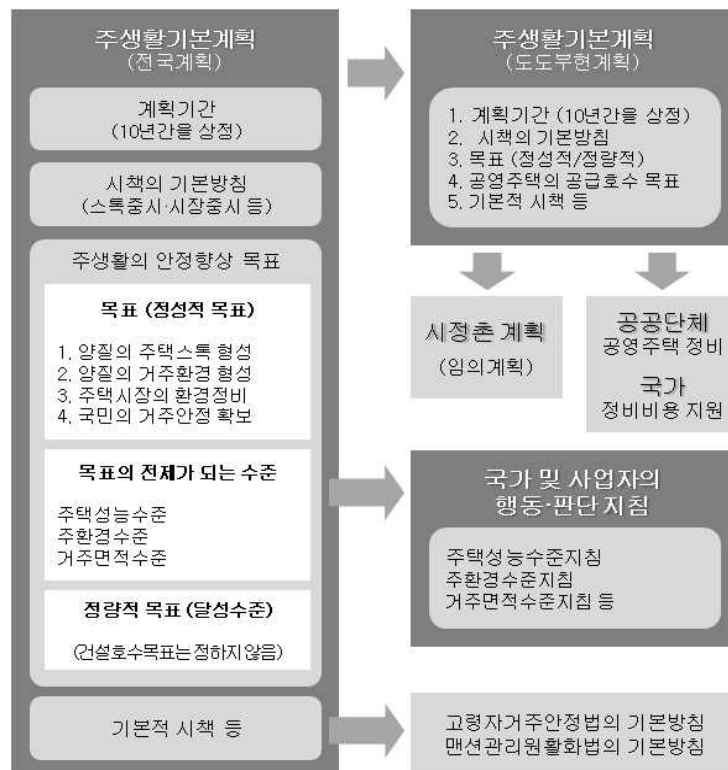
택계획에는 지역 주택정책의 경위와 현황, 지역주택정책의 과제, 계획의 목표와 목표를 정량화하는 지표, 목표달성을 위해 필요한 사업 등의 개요, 목표달성을 위해 필요한 사업 등에 소요되는 경비 등이 담겨진다.



[그림 3-8] 관련 계획간의 관계 구조

또한, 2006년 제정된 ‘주생활기본법’ 제3장에서 주생활기본계획을 다루고 있는데, 17조에서는 전국계획을 바탕으로 지역계획을 수립하도록 규정하고, 계획기간, 주생활의 안정확보 및 향상추진에 관한 시책의 기본적 방침, 목표, 목표달성을 위해 필요한 시책에 관한 사항, 공영주택의 공급 목표량 및 주택·주택지의 공급을 중점적으로 추진해야 할 지역에 관한 사항, 시책의 종합적·계획적 추진을 위해 필요한 사항을 담도록 하고 있다. 전국계획과 지역계획은 전체적으로는 유사한 체계를 가지게 되며, 지역계획은 각 지역특성에 따라 과제를 설정하여 보다 구체적인 시책과 사업 등을 설정하고 있으며, 2007년 현재 모든 도도부현에서 주생활기본계획 수립이 완료되었다. 각 시정촌에서도 의무는 아니나 주생활기본계획을 수립할 수 있으며, 도도부현, 시정촌 등 지역이 수립한 지역계획을 바탕으로 공공주택의 정비가 이루어지며 국가는 이를 위한 예산을 교부금을 통해 지원하게 된다.

주생활기본법에서는 전국계획과 유사하게 도도부현 계획의 수립에 있어서 기본방침, 목표, 시책에 관한 사항, 계획기간 중 공급하는 공영주택 목표량, 주택 및 주택지 공급을 중점적으로 도모하는 지역 등을 설정하도록 규정하고 있기 때문에 대부분의 도도부현 계획은 전국계획과 비슷한 구성체계를 가지고 있으나, 일부 도도부현의 경우에는 이를 변용하거나 독자적인 형태를 갖추는 경우도 있다. 주생활기본계획을 통해 국가가 정책목표, 시책, 성과지표를 제시하고 이를 바탕으로 지역이 고유한 특성을 반영하면서도 국가가 제시한 목표에 부합하는 내용과 형식으로 독자적인 주생활기본계획을 수립하고 있다. 주택에 있어서의 방재대책, 고령자 대책, 에너지 절감 대책의 강화, 기존 시가지의 공동화 문제 개선을 위한 도심거주 촉진, 주정보 체계구축을 통한 건전한 주택시장 형성과 국민의 현명한 주택선택 지원, 주거약자에 대한 민간임대주택을 포함한 폭 넓은 주거안정성 확보 등이 지역 주택정책에서의 주요시책으로 다루어지고 있다.



[그림 3-9] 주생활기본계획의 체계 (국토교통성 자료 재작성)

미국의 경우에도, 1973년 연방정부는 지방정부에게 각종 보조금을 범주별로 지급하는 대신에 일괄적으로 지급함으로써 지방정부가 자신의 상황에 맞게 운영할 수 있도록 개선하기 위해 주택 및 근린개발법 개정(Housing and Community Development Act of 1973)을 통하여 기존에 분리되어 관리되던 8개의 보조금 프로그램을 단일한 프로그램인 근린개발 일괄 보조금 (CDBG: Community Development Block Grant)으로 통합하게 된다. 이후, 1986년 저소득층 주택을 위한 세제혜택 (Low Income Housing Tax Credit), 1987년 긴급대피소보조금 (Emergency Shelter Grant), 1990년 AIDS 환자를 위한 주택 기회 (HOusing Oppeortunity for People with AIDS) 등의 프로그램이 지속적으로 CDBG에 통합되었다.

기존의 주택 프로그램은 지방정부 간에 특정 프로젝트의 재정지원을 얻기 위하여 제안서경쟁을 벌이고 선정된 이후에도 지방정부의 자유도가 낮았으나, CDBG는 보조금과 관련해 두 개의 산정식(formulas)을 적용함으로써 지방정부 간의 과잉경쟁으로 인한 불필요한 행정력 낭비를 미연에 방지하고 있다. 첫째 산정식은 해당 지방정부의 대도시권(Metropolitan Area)과 비교한 총인구, 빈곤인구, 과밀주택 비율에 근거해서 CDBG를 분배하고, 두 번째 산정식은 해당 지방정부의 빈곤의 정도, 주택연수, 현재인구와 기대인구(해당지자체가 1960년 이후 대도시권 평균 인구성장을 겪었을 경우의 인구)와의 격차 등을 고려하여 CDBG를 분배하는 방식인데, 모든 지방정부에 대하여 두 산정식을 적용한 후 큰 액수를 보조금으로 지급하고 있다. 지방정부가 보조금 확보를 위하여 준비하는 통합계획서는 해당 지자체의 주택수요, 5년간 전략계획, 1년간 상세계획 및 연간 보고서갱신을 포함한다. 통합계획서는 계획서 작성과정에서 주민참여가 필수적이며, 이는 관련문서의 접근성 향상 및 주민공청회 개최 등을 포함하게 된다. 또한 통합계획서의 작성과정에서 현장 사회복지사의 자문을 통하여 해당 지자체의 주택수요를 상세하게 파악하는 것이 요구된다.

CDBG의 정책목표는 “양질의 주택, 적절한 주거환경, 그리고 저소득 및 서민층을 위한 경제적 기회의 확대를 통한 안정적인 도시커뮤니티의 개발”이다. CDBG 보조금은 부동산의 획득, 처분, 및 보유, 주거 및 비주거건물의 재생, 사회복지서비스, 그리고 경제개발 프로젝트에 사용 가능하며, CDBG 보조금 중 최소 70%는 저소득 및 서민층<sup>62)</sup>을 위하여

62) 해당 지역 중간 소득 (median income)의 80% 이하

사용하며, 다른 30%는 슬럼의 방지 및 제거 또는 자연재해 등 긴급한 목적으로 사용하게 된다. 2004년 기준으로 도시지역 지자체는 CDBG 보조금의 약 27%를 주택 관련 프로그램에 사용하였고, 이 중 약 3/4는 단독주택의 주택재생에 사용하였는데, 신규 주택 공급에는 단지 CDBG 예산의 1.4%만이 사용되었다.

#### □ 도시 및 지역정책과 일체화한 주택정책 추진으로 전환

산업구조 변화, 저출산 고령화 등으로 인한 지역 노후 주거지의 쇠퇴 문제 해결이 정책의 주요한 과제로 대두되면서 도시재생과 지역재생의 효율적인 추진을 위해 주택정책의 독자적인 추진에서 도시·지역정책과 주택정책을 연계하거나 하나의 체계 속에서 정책이 추진되는 경향을 보이고 있다. 영국의 경우, 90년대 후반부터 물리적 환경개선에서 커뮤니티 활성화를 위한 통합적 접근방식으로 도시재생정책이 변화하면서 효율적인 주택공급과 도시재생의 촉진을 위해 주택정책과 도시정책이 하나의 체계로 추진되고 있으며, 특히 디자인 측면의 정책과 프로젝트가 도시계획 시스템 내에서 그 중요성과 가치가 반영되고 있다. 법령적 성격을 가진 주거환경 향상과 관련된 디자인 측면의 본격적인 정책은 법적 구속력을 가지는 국가도시계획 정책서인 ‘Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development’<sup>63)</sup> 과 주택분야의 국가정책을 담은 ‘Planning Policy Statement 3: Housing’<sup>64)</sup>로 볼 수 있는데, 이 두 국가도시계획정책 지침서는 도시계획과정에서의 디자인의 중요성과 주택건설에 있어 양질의 디자인을 공통적으로 강조하고 있다.

---

63) 2004년 이전에는 ‘Planning Policy Guidance 1’로 대체됨

64) 2004년 이전에는 ‘Planning Policy Guidance 3’로 대체됨

[표 3-5] PPS1\_양질의 주택공급 실현

12. 좋은 디자인은 양질의 새로운 주택의 개발에 있어 바탕이 되며, 또한 다양한 공동체가 함께 살고 지속가능한 공동체를 만드는데 공헌한다.
13. PPS1의 정책을 반영하여, 좋은 디자인을 통해 사람을 위한 좋은 장소를 만드는데 긍정적인 공헌을 해야 한다. 지역의 문맥에 맞지 않고 공간의 질과 정체성 그리고 기능을 향상시키지 못하는 디자인은 허락되어서는 안 된다.
14. ‘지방정부도시계획당국’은 지역의 다양한 주거환경에 사는 공동체와 함께 공유된 주거지역의 디자인 방향을 제시해야 한다. 그리고 지역 공동체가 기대하고 원하는 디자인 정책을 통해 개발의 질과 방향을 상세히 설명하도록 해야 한다. 이를 위해 아래의 목표를 추구해야 한다: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사람들의 필요를 만족시키는 가로와 공간을 통한 장소성 창출은 시각적으로 매력적이고, 안전하며, 접근이 용이하고, 기능적이며, 포용적이어야 한다. 그리고 독특한 정체성과 지역정체성을 향상하고 유지하도록 디자인 되어야 한다.</li> <li>- 토지의 사용을 효과적이고 효율적으로 이용하는 레이아웃과 디자인을 장려하여야 한다. 이와 동시에 혁신적인 디자인적 접근을 통해 양질의 디자인 결과를 얻을 수 있도록 장려해야 한다.</li> </ul>
15. ‘지방정부도시계획당국’은 디자인 제안자들에게 서민주택(affordable housing)개발도 포함하여 지속가능하고 친환경적인 새로운 주택개발을 하도록 장려해야 한다. ‘지방정부도시계획당국’은 ‘도시계획진술서:기후변화’(PPS:Climage Change)와 ‘지속가능한 주택을 위한 코드’(Code for Sustainable Homes) <sup>65)</sup> 에 나타난 정책적 접근을 반영하여야 한다.
16. 제안된 개발이 디자인 질 영역의 평가에 있어 중요하게 고려해야 할 부분은 다음과 같다: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제안된 개발이 접근이 용이하고, 공공교통시설, 공동체 시설과 서비스와 잘 연계되어 있는가. 그리고 물리적 공간구조가 잘 배치되어 공간이 효율적으로 이용되고 안전하며 접근이 용이하고 사용자 중심으로 디자인 되어 있는가.</li> <li>- 공동체에 접근이 양호하고, 녹지와 오픈스페이스, 레크리에이션 공간(놀이공간 포함)을 제공하여야 한다. 동시에 주택의 정원, 안뜰(Patios), 발코니와 같은 주택의 사적인 공간도 제공하여야 한다.</li> <li>- 스케일, 밀도, 레이아웃, 접근 측면에서 주변의 이웃과 건물에 잘 연계되어 있는가.</li> <li>- 건설이 이루어지는 동안 효율적으로 자원을 사용할 수 있도록 하고 이를 용이하게 하도록 도와주어야 한다. 그리고 기후변화의 영향을 줄이는 건설에 적응하도록 한다.</li> <li>- 주차공간 조성 시 디자인 중심적인 접근을 통해 주차공간이 보행자, 자전거, 자동차가 이용할 수 있고 높은 수준의 공공영역 그리고 가로와 잘 연계되어야 한다.</li> <li>- 주변과 잘 연계된 독특한 특징을 창출하거나 향상시켜야 하며, 지역민의 자긍심과 시민의 정체성을 조성할 수 있도록 한다.</li> <li>- 주거환경 내에 생물학적 다양성을 재건하거나 보존·유지하도록 한다.</li> </ul>
17. 특히, 가족형 주택이 제안된 곳에는 어린이들이 필요한 레크리에이션 영역, 사적인 정원, 놀이공간, 비공식적인 놀이공간과 같은 부분을 고려하는 것은 중요하다. 이 어린이들을 위한 시설은 제대로 디자인되고, 안전하고, 안전한 보행자 접근과 함께 보호되고 활력을 주는 공간이어야 한다.
18. 높은 질의 개발을 효율적으로 실행하고 용이하게 하기 위해서는, ‘지방정부도시계획당국’은 이와 관련된 지침서와 표준을 <sup>66)</sup> 참고해야 한다. 그리고 디자인코딩 <sup>67)</sup> , 도시디자인지침서, 상세한 마스트플랜, 마을디자인 진술서, 입지요약서, 지역주민참여유도기술과 같은 적합한 디자인도구와 기술을 사용하도록 해야 한다.
19. ‘지방정부도시계획당국’은 ‘연차모니터링보고서’(Annual Monitoring Report)를 통해 높은 질의 주택조성과 지속적으로 좋은 디자인 표준이 적용되고 진행되고 있는가를 감시해야 한다.

65) [Code for Sustainable Homes] 참고, Communities and Local Government.

또한, 광역정부 차원에서는 상위계획인 PPS의 정책을 광역차원에서 수행하는 과정에서 RSS(Regional Spatial Strategy)작성을 통해 디자인을 바탕으로 한 물리적 환경개선(특히, 광역차원의 주택공급 계획과 인프라 조성)을 진행하고 있다. 지방정부 차원에서는 국가와 광역정책의 반영한 지자체 계획인 LDFs(Local Development Framework)을 통해 물리적 환경개선을 위한 디자인을 집행하도록 하고 있는데, 무엇보다도, 영국의 경우 도시계획의 인허가 과정을 지자체가 작성한 자치구계획에 따라 결정하는 ‘도시계획허가제’(Planning Permission) 시스템을 바탕으로 더욱 현실적으로 도시계획인허가 과정에서 디자인적 요소를 중요한 결정요인으로 적용이 가능하다. 그리고 필요에 따라서는 자치구계획의 일환으로 추가적인 디자인과 물리적 환경 개선을 위한 지침서를 작성할 수 있어(예, Supplementary Planning Guidance 혹은 Area Action Plan) 더욱 더 구체적인 차원의 물리적 환경개선을 주택조성 과정에서 강제할 수 있다.

[표 3-6] 2004년 이후 새롭게 도입될 개발계획시스템에서 자치구 계획인 LDFs의 구조와 물리적 환경개선을 위한 전략과 실행계획을 담을 수 있는 문서 (굵은 글자)

개발계획 (The Development Plan)	지역개발골격첩 (Local Development Frameworks)	개발계획문서 (Development Plan Documents)	핵심전략문서 (Core Strategy)
			토지배분이용계획(Site Specific Allocations)
			채택된 제안지도 (Adopted Proposal Map)
			<b>지역실행계획 (Area Action Plans)</b>
		주민참여계획문서 (Statement of Community Involvement) 연차모니터링보고서 (Annual Monitoring Report) 지역개발계획서 (Local Development Scheme) <b>부가계획문서 (Supplementary Planning Documents)</b> 지역개발계획법령(Local Development Orders)과 개발장려지역계획 (Spatial Planning Zones)	기타개발계획문서 (Other Development Plan Documents)

27) PPS 1은 아래의 지침서를 언급하고 있다.:

- By Design-Urban Design in the Planning System: Towards Better Practice, DETR, 2000.
- Safer Places - the Planning System and Crime Prevention, ODPM, 2004.
- Planning and Access for Disabled People: A Good Practice Guide, ODPM, 2005.

또한 아래의 자료는 관련이 있음

- Better Places to Live by Design: A Companion Guide to PPG3, DTLR, 2001.
- Secured by Design, [www.securebydesign.com](http://www.securebydesign.com) 참고
- Building for Life Standards, [www.buildingforlife.org](http://www.buildingforlife.org) 참고
- Design Quality Indicator toolkit, [www.dqi.org.uk/DQI](http://www.dqi.org.uk/DQI) 참고
- 곧 출간될 Manual for Streets Guidance 참고 (DfT/Communities and Local Government)

67) Design Codes-A Practical Manual 참고, Communities and Local Government 2006.



## 5. 소결

미국, 영국, 일본 모두 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택부족 문제가 어느 정도 해결된 시점에서 주택정책의 기초를 주택의 신규공급에서 주거환경의 질적수준 향상으로 전환하였음을 알 수 있다. 이는 민간주택만이 아니라 공공임대주택, 사회주택 등에 대해서도 주거의 질적인 측면을 중시하는 경향으로 나타나고 있다. 또한, 주거수요의 다변화 및 세분화, 지역재생과 주택정책의 통합적 추진 필요성 증대 등에 따라 중앙주도로 주택정책을 추진하던 기초를 지역주도로 전환하는 움직임이 공통적으로 나타나고 있다. 중앙정부는 주택정책에 있어서 지방에 대한 구체적인 간섭은 하지 않는 대신 국가 차원의 거시적인 방향과 메뉴를 제시하고 이를 바탕으로 지역에서는 지역 특성을 반영한 독자적인 정책과 사업을 추진하고 있다. 소득수준이 2만불을 넘어서면서 정치·사회적으로 정부의 역할 축소, 민간의 역할 확대, 규제완화 등이 진행되고 주택정책에서도 정부의 직접적인 역할 수행보다는 민간시장을 활용하고 정부는 건전하고 안정적인 시장으로 조성하기 위한 간접적인 지원의 방향으로 전환되고 있다.

주거문화의 주체성 측면에서는 주택정책이 시장주도로 전환되면서 공공주체의 역할은 민간주택시장의 환경정비로 초점이 맞추어지고, 이에 따라 주택시장에서 다양한 민간주체가 주택공급과 관리에 참여하고, 소비자가 현명한 판단과 의사결정을 할 수 있도록 지원하는 정책이 추진되고 있다. 정책적으로 주택이 공급주체가 주도하는 산업으로서가 아니라 ‘소비자가 주도하는 문화’로서의 주택과 주거로서 인식되고 있으며, 국가의 주택정책 또한 주거문화를 선도하는 역할에서 주거문화를 지원하는 역할로 변화하고 있다.

주거문화의 다양성 측면에서는 중산층 주거뿐만 아니라 저소득층 주거에 있어서도 질적 수준 향상과 함께 소비자의 ‘취향’에 따라 다양한 주거유형을 선택할 수 있는 환경이 정비되고 있다. 노후화되거나 수준이 낮은 저소득층 주거는 지방정부 주도로 질적 수준을 향상시키는 정책과 함께 어포더블 하우스의 공급이 확대되고 있으며, 다양한 민간임대주택 확대와 이용개념을 중시한 공급방식의 다양화를 위한 정책이 추진되고 있다. 단순한 저렴주택의 공급을 넘어서 주택시장에서의 소비자의 선택권을 다양화하기 위한 방안들이 강구되고 있는 것이다.

주거문화의 정체성 측면에서는 주택정책과 도시계획의 연계와 다양한 프로그램과 결

합한 주택정책의 추진이 확대되면서 지역의 주택정책은 지방정부와 지역의 주민이 추진주체가 되어 진행되고 있다. 주택공급이 ‘다품종 소량화’로 전환되고 신규공급 위주에서 기존 주거지의 정비와 복지정책 등과의 통합추진 등 스톡중심으로 전환되면서 지역의 장소적 특성과 커뮤니티의 특성을 반영하면서 지역 중심의 다양한 가치를 실현하도록 하는 것이 주택정책의 주요 과제가 되고 있다. 주택 및 주거지의 디자인 측면에서도 국가가 구체적인 디자인을 규제하는 방식보다는 도시적인 측면에서의 비전과 방향만을 제시하고 지방정부는 지역 차원에서의 물리적 환경 개선을 위한 구체적인 방안을 설정하여 집행하고 있음을 확인할 수 있다.

## 제4장 주거문화 관련 주택정책 · 제도 분석

1. 주거문화 관련 주택정책 · 제도 추이
2. 주거문화 관련 주택정책 · 제도의 한계 및 문제점
3. 소결

### 1. 주거문화 관련 주택정책 · 제도 추이

2001년 이후 추진된 주택건설종합계획과 주택종합계획에서 제시된 주택정책은 크게 주택공급 증대, 경기활성화, 주거복지 실현, 도시환경 및 디자인 향상으로 나눌 수 있으며, 해마다 목표 주택공급량과 전년도 달성 주택공급량을 제시하고 있다. 우선, 주택공급 측면에서는 2000년대 후반까지는 매년 50만호 정도의 주택을 공급하는 것을 목표로 추진되어 왔으며, 2000년대 말부터는 매년 40만호대로 축소되었다. 또한 2000년대 후반부터는 환매조건부, 토지임대부, 도시형생활주택, 부분임대아파트 등의 여러 가지 유형의 주택 유형 공급정책이 도입되어 왔다. 주거복지 측면에서는 2000년대 전반까지는 임대주택공급, 최저주거기준 미만가구의 감축이 주된 정책이었으나, 2000년대 후반부터는 전세임대, 매입임대, 고령자시설, 기숙사형 등 공급하는 임대주택유형이 다양화되고 있다. 또한 기존에 공급된 공공임대주택의 노후화와 진부화에 따른 노후 임대주택 시설개선사업이 주요정책의 하나로 제시되고 있다. 주거환경 측면에서는 2000년대 초반에는 노후불량지구의 개선에 초점이 맞추어져 있으며, 2000년대 중반부터 다양한 정책들이 제시되면서 주택 및 주거지의 질적인 부분에 치중한 성능표시제도, 디자인 향상, 주거지 관리방식 개선 등의 정책들이 등장하고 있다.

[표 4-1] 주택건설종합계획과 주택종합계획의 주요 내용

구분	년도	분야별 시책				통계, 성과지표
		주택공급 증대	경기활성화	주거복지 실현	도시환경 및 디자인 향상	
주택 건설 종합 계획	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 50만호를 건설(민간 부문의 회복속도를 감안하여 공공부문에서 25만호 건설)</li> <li>· 전년대비 21.8% 증가된 자금 지원(정부 재정, 국민주택기금)</li> <li>· 공공택지공급 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택경기 활성화시책을 지속적으로 추진</li> <li>· 지방을 중심으로 주택수요를 진작시키기 위해 세제지원 등 확대</li> <li>· 주택경기 침체현상을 극복하고 지역경제 활성화를 위해 주택 건설업체에 대출관련 기준개선 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 15만호의 임대주택을 건설하고, 내집마련을 위한 분양주택도 10만호 건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거환경개선지구 등 노후·불량주택 밀집 지역의 주택개량 자금을 확대 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 529,852호 건설 (전년 대비 22.3% 증가)</li> </ul>
	2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총 55만호 공급(공공20만호, 민간35만호건설)</li> <li>· 전년대비 11.3% 증가된 자금 지원(정부 재정, 국민주택기금)</li> <li>· 공공택지공급 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택경기 활성화 기조 유지(민간부문건설 활성화, 투기지역에 정부개입)</li> <li>· 공공부문 중심의 지원책을 통해 상반기 내수경기 활성화를 위해 30만호 건설, 하반기 25만호 건설(자금지원, 실시 및 사업계획 조속한 실시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영세민, 서민 전월세 보증금 지원 확대</li> <li>· 주거복지지표 발굴</li> <li>· 최저주거기준 이하 주택 거주자 지원 방안</li> <li>· 시장소외계층의 주거 생활 수준 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노후불량주거지역의 기반시설 정비(전국 324개 주거환경개선지구)</li> <li>· 주택개량 융자금 장기저리 지원(1조원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 666,541호 건설</li> <li>· 전국 주택보급률 100% 달성 (666,541호건설)</li> <li>· 노후 불량 주거지역 118개 지구 정비</li> </ul>
주택 종합 계획	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총 50만호 공급(임대주택 15만호, 분양주택 35만호 건설)</li> <li>· 공공택지공급 확충(수도권 2~3개(김포, 파주) 자족형신도시건설)</li> <li>· 전년대비 31.6% 증가된 자금 지원(정부 재정, 국민주택기금)</li> <li>· 재건축에 대한 소형 주택 의무비율 확대</li> <li>· 분양권전매금지 강화를 통한 투기수요차단</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 10년 단위의 주택종합계획 수립(주거복지지표 개발, 최저주거기준 가구 지원방안 마련)</li> <li>· 시장소외계층의 주거 생활 수준 개선(친환경주택인증제 활성화, 리모델링 활성화)</li> <li>· 공동주택 관리 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노후불량주거지역의 기반시설 정비(현재 486개 지구 정비중)</li> <li>· 노후불량주택 밀집지역에 대한 주택개량 자금 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 585,382호 건설 (국민임대주택 7만 3천호 건설)</li> <li>· 아파트 건설 실적 전년도 대비 21.9% 증가</li> <li>· 가구수 12,514.9천가구</li> <li>· 주택수 12,668.7천호</li> <li>· 주택 보급률 101.2%</li> </ul>
	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총 52만호 건설(공공임대 15만호 분양주택 37만호 건설)</li> <li>· 전년대비 4.0% 증가된 자금 지원(정부 재정, 국민주택기금)</li> <li>· 공공택지공급 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아파트 분양제도 개선(민간 조성 택지에 공급하는 아파트는 시장기능에 일임)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민임대 10만호 공급(다가구매입임대주택 시범 적용, '08년까지 1만호 매입)</li> <li>· 최저주거기준 설정 공고('07년까지 330만호→230만호로 감축)</li> <li>· 주거실태 조사</li> <li>· 지자체별 주거복지 평가지표 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노후불량주거지역의 기반시설 정비(현재 485개 지구 1단계 정비중)</li> <li>· 2단계 주거환경개선 사업 추진('06~'10까지 430개 지구 선정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 463,800호 건설 (전년 대비 -20.8%)</li> <li>· 아파트 건설실적 전년도 대비 13.9% 감소</li> <li>· 가구수 12,713.9천가구</li> <li>· 주택수 12,987.8천호</li> <li>· 주택 보급률 102.2%</li> </ul>
	2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총 52만호 건설(공공임대 15만호 분양주택 37만호 건설)</li> <li>· 공공택지 공급 확대</li> <li>· 전년대비 26.1% 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제성장, 고용에 장애가 되지 않도록 주택건설 적극지원(주택건설지원, 지속적 택지공급)</li> <li>· 주택사업구조 선진화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공임대주택 15만호 건설(국민임대주택 10만호, 공공임대주택 5만호건설)</li> <li>· 재건축임대주택 건설 의무화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존주택에 대한 적정관리방안 마련(주거환경개선사업 지속 추진, 주택성능등급 표시제)</li> <li>· 공동주택 리모델링</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 463,641호 건설 (당초 계획의 92%)</li> <li>· 아파트 건설 비중이 전체 주택 중 약 90%</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>가된 자금 지원(정부 재정, 국민주택기금)</li> <li>주거환경개선사업으로 건설되는 공동주택 소형건설 비율의 무화</li> <li>분양가 상한제 전평형으로 확대</li> </ul>	(사업방식에서 건설사업자 리스크 분담)	<ul style="list-style-type: none"> <li>다가구매입임대사업 전국으로 확대</li> <li>주거환경개선 및 농어촌주택 개량 자금 지원</li> <li>노인주거시설 설계기준 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>활성화(증축가능 범위를 전용면적 30%(30㎡) 이내로 조정)</li> <li>공동주택 새집증후군 해소를 위한 제도개선</li> <li>공동주택 관리제도 개선 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가구수 12,490.5천가구</li> <li>주택수 13,222.6천호</li> <li>주택 보급률 105.9%(기준) 98.3%(신규)</li> </ul>
	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 52만호 건설(공공임대 15만호 분양주택 37만호 건설)</li> <li>2012년까지 장기적, 체계적 공공택지공급 계획 수립</li> <li>기존 택지지구 주변 확대개발을 통한 수도권내 거점도시 육성</li> <li>전년대비 15.9% 증가된 자금 지원(정부 재정, 국민주택기금)</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공임대주택 17만호 건설(국민임대주택 6만호 건설)</li> <li>전세임대사업 확대, 다가구 매입임대사업 지속 추진</li> <li>광역적 임대주택 관리 시범단지 지정, 운영</li> <li>공동주택관리를 위한 전문인력 확보, 복리시설 확충, 장기수선 계획 효율적 집행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2단계 주거환경개선 사업 추진</li> <li>기존도시의 광역적 재개발 본격 추진</li> <li>지능형 홈 네트워크 활성화 추진</li> <li>친환경 시공메뉴얼 작성 및 소음 기준 개선</li> <li>주택성능등급 표시 시스템 확대 적용</li> <li>공동주택 환기시설 설치 의무화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>470천호 건설전년대비 1.3% 증가</li> <li>주택 보급률 107.1%</li> <li>가구수 12,633.7천가구</li> <li>주택수 13,534.1천호</li> <li>주택 보급률 107.1%(기준)</li> </ul>
	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 53만호 건설(공공임대 13만호 분양주택 40만호 건설)</li> <li>공공택지공급 확충</li> <li>수도권 10여개 재정비촉진지구 지정</li> <li>전년대비 4.0% 증가된 자금 지원(정부 재정, 국민주택기금)</li> <li>환매조건부, 토지임대부 주택분양 등 시범사업 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택건설사업 인허가 절차 간소화</li> <li>다세대다가구주상복합오피스텔 등 도시건축규제의 합리화, 개선을 통한 민간건설 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>맞춤형 임대주택 공급</li> <li>국민주택기금 저리 전세자금지원 규모 확대</li> <li>고령자 복지시설 및 무장애 설계 적용된 임대주택 800호 공급</li> <li>고령자 주거실태조사 및 공동주택 신축기준 설계 매뉴얼 개발</li> <li>국민임대주택 발코니 확장, 평면개발 등 공동 커뮤니티 시설 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미래주거환경지표마련</li> <li>지능형 주택 설계 기준, 관리시스템, 리모델링 기준 개발</li> <li>주택성능등급표시제도 확대 적용</li> <li>2단계 주거환경개선 사업 추진(순환용 임대주택 건설, 주민공동시설 설치)</li> <li>거점개발 확산형 정비 방식 시범 구역 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>556천호 건설전년대비 18.4% 증가</li> <li>전년대비 아파트 15.4%증가</li> <li>가구수 12,760.4천가구</li> <li>주택수 13,793.2천호</li> <li>주택 보급률 108.1%(기준)</li> </ul>
	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 50만호 건설(공공임대 10만호 분양주택 40만호 건설)</li> <li>공공택지공급 확충</li> <li>전년대비 13.4% 증가된 자금 지원(정부 재정, 국민주택기금)</li> <li>단지형다세대 주택 제도 도입</li> <li>기 지정된 신도시추진</li> <li>실수요 중심의 주택 거래 활성화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재개발 등 광역정비사업 활성화</li> <li>다세대 등의 건축규제 개선 등으로 민간주택건설 활성화</li> <li>재건축 재개발 사업에 대한 절차 및 규제개선(절차간소화 및 사업활성화를 위한 PF, SPC 등 다양한 자금조달 및 참여방안 마련)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임대주택 94천호 건설(국민임대주택 7만호, 공공임대주택 23천호)</li> <li>맞춤형 임대주택 공급</li> <li>다양한 평면설계의 국민임대주택 공급</li> <li>국민주택기금 저리 전세자금지원 규모 확대</li> <li>고령자용 국민임대주택 공급 지속 추진</li> <li>신혼부부 전세 구입 자금 지원, 특별공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소비자 주거만족도 평가 제도 도입</li> <li>주택성능등급표시제 확대(2000세대 이상→1000세대 이상)</li> <li>2단계 주거환경개선 사업 지속추진(263개 구역)</li> <li>거점개발 확산형 정비방식 시범사업 본격 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>371천호 건설전년대비 33.2% 감소</li> <li>전년대비 아파트 44.8% 감소</li> <li>가구수 12,890.7천호</li> <li>주택수 14,168.8천호</li> <li>주택 보급률 109.9%(기준)</li> </ul>
	2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 43만호 건설(공공임대 9만호 분양주택 34만호 건설)</li> <li>보급자리주택건설추진</li> <li>공공택지공급 확충</li> <li>전년대비 23.8% 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체의 적극적 행정, 인허가 초기화를 위해 제도개선을 통해 추진 중인 재건축 사업 조기화</li> <li>과도한 주택거래 추가 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임대주택 86천호 건설</li> <li>노후임대주택 시설 개선사업 실시</li> <li>국민주택기금 저리 전세자금지원 규모 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보급자리 주택 등 신규주택 및 기존 주택에 그림홈 200만호 건설 공급</li> <li>소비자 주거만족도 평가 제도 정착</li> <li>주택관리제도 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>382천호 건설전년대비 2.8%증가</li> <li>보급자리주택 146천호 공급</li> <li>가구수 13,024.9천호</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>가된 자금 지원</li> <li>수도권5곳 내외 신규 재정비축지구 지정</li> <li>복합개발을 통한 직주근접형 소형주택 공급</li> <li>도시형 생활주택 시설기준 등의 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지거래허가제도 개선을 통한 토지거래 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기숙사형 원룸형 주택 도입</li> <li>· 쪽방 거주자 임대보증금 50% 신규지원</li> <li>· 고령자용 국민임대주택 공급 지속 추진</li> <li>· 신혼부부 전세 구입자금 지원, 특별공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 리모델링 제도 개선</li> <li>· 민간건설사 턴키 발주를 통한 다양한 설계 및 높은 품질 유도</li> <li>· 보금자리주택에 공동주택디자인가이드라인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택수 14,456.4천가구</li> <li>· 주택보급률 110%(7년)</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총 40만호 건설(공공18만호, 민간 22만호)</li> <li>· 보금자리주택 등 전국 29만호 건설</li> <li>· 공공택지공급 확충(보금자리주택지구 지정)</li> <li>· 전년대비 6.6% 증가된 자금 지원</li> <li>· 공공임대주택의 50% 철거세입자 등에 우선 공급</li> <li>· 도시형 생활주택 공급, 준주택 제도 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보금자리주택지구내에서 민간주택 건설물량 25% 수준 공급 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임대주택 11만호 건설</li> <li>· 임대주택단지 내 일체형 복지동 건립</li> <li>· 맞춤형 임대주택 지속 공급(2만호), 지원대상 및 사업지역 확대</li> <li>· 노후임대주택 시설개선사업 실시</li> <li>· 고령자용 국민임대주택 공급 지속 추진</li> <li>· 복리시설 시설별 설치기준 개선</li> <li>· 청정건강주택기준마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동주택가이드라인 민간주택까지 적용</li> <li>· 리모델링 제도 개선</li> <li>· 공동주택 관리제도 개선방안 마련</li> <li>· 청정건강주택 건설기준 시행</li> <li>· 해피하우스 제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 387천호 공급 (전년대비 1.2% 증가)</li> <li>· 가구수 17,330천호</li> <li>· 주택수 14,677천</li> <li>· 주택보급률 101.9%(신규)</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총 41만호 건설(공공29만호, 민간 12만호)</li> <li>· 공공택지공급</li> <li>· 전년대비 29.6% 증가된 자금 지원</li> <li>· 다세대 연립 사업계획 승인 대상 완화</li> <li>· 부분임대아파트 주차장 설치기준 완화</li> <li>· 소형 위주의 보금자리주택 공급</li> <li>· 토지이용규제 완화를 통한 주택공급 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다세대 도시형 생활주택 등에 대한 규제 완화 및 저리 건설자금 특별지원</li> <li>· 보금자리주택 민간참여 허용, 사업방식 다양화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저주거기준 상향</li> <li>· 취약계층에 대한 주거지원 확대</li> <li>· 보금자리주택내 장애인 편의시설 설치대상 및 편의시설 확대</li> <li>· 노후 임대주택 시설개선 사업 추진</li> <li>· 고령자용 국민임대주택 공급 지속 추진</li> <li>· 신혼부부 전세 구입자금 지원, 특별공급</li> <li>· 지자체 주거복지정책 수립 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국형 그린홈 시범단지 조성</li> <li>· 그린홈 개보수 및 리모델링 가이드라인 제시</li> <li>· 공동주택 관련 친환경에너지 관련제도 통합</li> <li>· 해피하우스 시범사업 실시</li> </ul>	-

표4-2는 2000년대 이후 추진된 주택정책·제도 중 주거문화의 개념 설정에서의 주거 수준과 주거환경, 주거문화 형성의 주택정책적 배경과 관련성이 높은 주택정책 및 제도를 정리한 것으로, 크게 저소득층의 주거수준 향상, 저층 주거지의 점진적 개선, 주택유형 및 공급방식 다양화, 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보로 구분하였다. 이를 바탕으로 각각의 정책·제도 추이를 살펴보고 정책 수행에 대한 측면과 주거문화 측면에서의 평가를 통해 한계 및 문제점을 도출한다.

[표 4-2] 주거문화 관련 주택정책·제도 연표

구 분	저소득층의 주거수준 향상	저층 주거지의 점진적 개선	주택유형 및 공급방식 다양화	주거지 디자인 향상 및 공공성 확보
2002	· 매입임대주택 도입(서울시)			
2003	· 10년 임대 도입	· 그린파킹사업(서울시)		· 연도형 주택 및 생활가로 도입
2004	· 국민임대주택건설등에 관한 특별조치법 제정 · 다가구매입임대주택 도입			
2005	· 매입임대주택 본격화 · 전세 임대 도입 · 재개발 · 재건축 사업시 임대주택 의무건설			· 주택성능등급표시제도
2006	· 재개발·재건축시 임대주택 의무건설			· 아파트 담장 허물기
2007	· 비축용장기임대주택 도입	· 거점확산형 주거환경개선 시범사업	· 환매조건부 아파트 · 토지임대부 아파트	
2008			· 지분형 아파트	· 공동주택 심의 강화
2009	· 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제정 · 보금자리 주택 도입	· 해피하우스시범사업 · 경관협정사업	· 도시형 생활주택 · 단지형 다세대 · 지속 가능형 공동주택 제도(서울시)	· 공동주택 디자인가이드라인 제정 · 경관설계자 제도 도입 · 디자인 보금자리
2010		· 결합개발방식(서울시) · 휴먼타운사업(서울시)	· 준주택 제도	
2011			· 부분임대형아파트 제도	

## 1) 저소득층의 주거수준 향상 관련 정책·제도

본 연구에서 주목한 2001년 이후 정부의 저소득층 주거수준 향상을 위한 정책 및 제도는 표 4-3과 같다. 주요 특징으로는 1990년대 중반 민간임대사업자 육성을 통한 임대주택 공급을 계획했던 것과는 달리, 정부 주도의 임대주택공급 활성화 대책을 지속적으로 발표했다는 것이다. 이러한 정부의 발표에는 2000년 이후 전국 주택매매가격과 전세가 격이 급등하기 시작하면서 무주택 서민의 주거불안 문제가 심화된 것이 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.<sup>68)</sup>

[표 4-3] 공공임대주택 정책의 연도별 추진 특성

년 도	관련법과 제도의 주요 내용
2001	· 국민임대주택 10만호 건설 발표(2001.3.16, 서민주거생활 안정을 위한 전월세 종합대책) - 1998~2002년까지 5만호, 2001~2003년까지 5만호 · 8.15경축사에서 국민임대주택 20만호 건설 발표(2001.8.15)
2002	· 국민임대주택 50만호 등 장기공공임대주택 100만호 건설발표 (2002.4.3) - 재고 비중 3.4%→10.0% 제고 · 국민임대주택 100만호 계획 발표(2003-2012) - 서민주거안정대책(대통령 주재 경제장관 간담회)(2002.5.20)
2003	· 10년 임대 도입 (2003.9.3, 서민·중산층 주거안정지원대책)
2004	· 국민임대주택건설등에관한특별조치법 제정 - 택지확보 기간을 2년 정도 단축, GB 지역 일부 활용, 입주 후 부도주택 활용 가능 · 다가구 매입임대주택 도입(2004.6.8, 서민주거복지확대 방안)
2005	· 전세 임대 도입 (2005.4.27, 임대주택정책개편방안) · 재개발·재건축 사업 시 임대주택 의무 건설 (2005.5.18 도시및주거환경정비법 개정)
2006	· 중산층용 장기거주 임대주택으로 전월세형 임대, 중대형아파트 매입 도입 (2006.8.31, 8·31정책 1주년 부동산정책회의)
2007	· 비축용 장기임대주택 도입 (2007.1.31 주택시장안정과 주거복지 향상을 위한 공공부문 역할강화 방안)
2008	· 부도 공공임대주택 임차인보호를 위한 특별법 제정(2007.1.19.) · 이명박 정부이후 보금자리 주택 공급 시작, 2018년까지 보금자리주택 150만호를 공급(수도권 100만호, 지방 50만호)
2009	· 보금자리주택특별법 제정(2009.3)

2000년대 이후 발표된 공공임대주택과 관련한 대책의 대부분은 ‘공급 확대’를 위한 목표 설정과 그 지원을 위한 방안들에 집중되었다. 2001년 공공임대주택은 전세가격 상승에 따른 임차인 보호를 위해 전월세 세입자 보호차원에서 접근한 바 있다. 하지만 2000년

68) 2000~2006년간 도시근로자 가구의 평균 소득은 연간 7.4%, 소비자 물가는 연간 3.4%인데 비해 집값은 연간 전국의 주택매매가격이 9.0%, 아파트 매매가격이 14.1%에 이르렀다. 서울지역의 경우에는 매매가격만도 연간 21.7%까지 급등하기도 했다(통계청, 각년도)



도에 15만호로 계획되었던 공공임대주택공급의 실적은 7만호 수준에 그친다. 공공임대주택의 공급은 2001년 8.15 경축사에서 국민임대주택 20만호건설이 전월세 지원대책으로 제시된 것을 시작으로 하여, 2002년 국민임대주택 50만호 등 장기임대주택 100만호 건설 계획, 그리고 국민임대주택 100만호 건설계획의 발표를 통해 확대되었다.

2003년 국민임대주택공급을 위해 ‘국민임대주택건설 등에 관한 특별 조치법’이 제정되었다. 동년 9월 ‘서민·중산층 주거안정지원대책’에서는 향후 10년간 장기임대주택을 150만호 확보하여 2012년 공공임대주택 재고율을 15% 달성하는 정책목표와 10년 임대주택이 새로운 장기임대주택의 유형으로 제시되었다. 또한 장기임대주택 150만호 확보방안은 공공부문(국민임대주택 100만호 공급)과 민간부문(10년 장기임대 50만호 공급)간의 역할 분담을 통해 제시되었다.

[표 4-4] 장기임대주택 건설계획

구 분	총 계	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07	' 08 ~ ' 12
국민임대	100	8	10	10	11	11	50
민간장기임대	50	-	3	5	6	6	30
합 계	150	8	13	15	17	17	80

출처 : 국토해양부, 2008 임대주택업무편람·매뉴얼, p198

2004년 주택가격이 다소 안정세를 보이자 ‘6.8 서민 주거복지확대방안’을 통해 도시빈곤층의 주거여건 개선을 위한 보다 효과적인 대책으로 다가구 매입임대주택을 도입한다, 이를 위해 국토해양부는 기존주택 소유자와 전세계약을 체결한 후 저소득층에게 저렴하게 재임대하는 ‘기존주택 매입임대 사업 업무처리 지침’을 2005년에 수립하여 시행하였다. 앞서 2002년 시행된 서울시 주도의 다가구 매입임대주택은 재정 및 관리상의 문제점으로 사업시행 2년 만에 잠정중단 되었으나, 이를 정부에서 주거복지차원으로 사업에 의미를 부여하고 2004년 시범사업 시행과 2005년 전국적인 사업 확대를 추진한 것이다.

[표 4-5] 연차별 다가구 매입임대 사업 사업계획 및 실적

(단위 : 호)

구 분	계	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11~ '12
계 획	53,000	500	4,500	6,000	6,500	7,000	7,500	7,000	年 7,000
실 적	32,616	503	4,539	6,339	6,526	7,130	7,579	-	-

출처 : 국토해양부, 2010년 주택업무편람, p241

2005년 4월 정부는 근본적인 임대주택 정책 개편을 논의한다. 국민임대주택에 대한 지속적 공급을 확대하기 위해 적재적소에 수요자의 부담능력을 고려하고, 다양한 계층이 살 수 있도록 시행방안을 마련하고자 한 것이다. 임대주택개편 방안의 주요내용은 공공임대주택 100만호 건설의 지속적 추진, 입주자 수요를 고려한 다양한 형태의 국민임대주택 공급, 입주자 지원강화, Social Mix 확대, 지자체와 민간 참여의 적극적 유도를 골자로 한다. 개편안에 따르면 그동안 택지, 재원부족 등 현실적 문제로 논란을 빚었던 국민임대주택 100만호 건설은 2007년까지 계속 추진하되 이후 수요조사를 거쳐 건설기간 및 물량 등을 재검토하기로 한다. 2006년에는 공공임대주택을 서민 주거안정책으로써 뿐만 아니라 주택시장의 수급을 조정하는 비축개념으로 접근하고자 했다. 2007년 1월 정부는 그동안의 부동산 대책을 서민주거복지 안정으로 전환한다고 발표하면서 2017년까지 공공임대주택 재고율을 20%까지 확보하며 2012년 국민임대주택 100만호가 완료된 이후에도 2013년에서 2017년까지 국민임대주택을 매년 50만호씩 공급하고, 2018년에서 2027년까지도 매년 5만호씩 공급하는 계획을 제시하였다. 또한 전용면적 30평 규모의 비축용 장기임대주택을 도입하여 2013년에서 2017년까지 50만호를 건설하는 정책을 제시하였다.

2008년 9월 국토해양부가 발표한 ‘국민주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안’에 의하면 2018년까지 500만 가구(수도권 300만, 지방 200만)를 공급할 계획인데, 이중 410만 가구는 분양주택, 90만 가구는 임대주택으로 공급할 예정이다. 또한 500만 가구 중 300만 가구는 중소형으로 공급하되, 그 중 150만 가구는 무주택 서민과 저소득층의 주거안정을 위한 ‘서민 보금자리주택’으로 공급할 예정이다. 보금자리 주택은 2009년에 국민임대주택건설특별법을 전면 개정한 ‘보금자리주택건설 등에 관한 특별법’을 제정하여 추진하게 된다. 정부는 총 150만호의 보금자리주택을 임대주택 80만호와 함께 소형분양주택 70만호를 건설할 계획(2009-2018)이다. 지역별로는 수도권에 100만 가구, 지방에 50만 가구가 공급될 예정이다. 임대주택은 서구에서 공급되는 사회주택과 유사한 임대기간이 영구인 10만호, 장기임대인 30년 임대기간 40만호를 공급하고자 한다. 그리고 중저소득층이 선호할 것이라 예상되는 장기 전세주택 10만호와 10년 임대기간의 공공임대주택 20만호를 공급할 계획이다.

[표 4-6] 보금자리주택 유형 및 공급량

보금자리 주택 유형		공급량	세부내용
공공분양	-	70만호	전용85㎡이하, 청약저축가입자 대상
장기임대	영구임대(50년)	10만호	주변전세시세의 30%수준 공급, 대상:최저소득계층
	국민임대(30년)	40만호	주변전세세세 50~80% 수준 공급
공공임대	공공임대(10년)	20만호	10년임대후 감정가격으로 분양전환
	분납형임대		주택가격 최초입주 시 30%, 4년~8년후 각각 20%, 10년후 30% 납부
	장기전세(20년)	10만호	임대료가 없는 전세방식, 주변전세시세의 80% 수준 공급
합계		150만호	-

서민용 보금자리주택은 단일의 주택유형을 지칭하는 게 아니라 공공분양(85㎡ 이하 중소형), 공공임대(지분형 임대, 전세형 임대, 국민임대, 영구임대), 민간(중대형)분양 등 여러 주택유형을 망라하는 개념이다. 실제 사업지구에서는 민간 중대형이 27~28%를 포함하고 공공(중소형)분양, 공공임대, 민간(중대형)분양 등 여러 유형을 포함한다는 점에서 보금자리주택은 ‘서민용 주택공급’이라기보다 여러 주택유형을 함께 묶어 대량으로 공급하는 사실상의 ‘신도시’와 같은 단지 개념의 주택공급방식이다. 시범지구를 보면, 공급되는 전체 주택 중 민간(중대형)분양 27.0%, 공공(중소형)분양 36.6%, 공공임대 36.4%로 임대보다 분양이 훨씬 더 많다. 공공분양주택의 분양가를 보면, 세곡지구와 우면지구의 경우 3.3㎡ 당 1,150만원(시세의 50%), 미사지구 950만원, 원흥지구 850만원(시세의 70%)으로 시세보다 저렴하지만 여전히 저소득층들이 입주하기엔 고가이다.

2000년대 후반에 들어서면서 장기공공임대주택이 공급된 후 상당한 시간이 경과하면서 주택의 노후화로 인하여 수선이 필요하고, 입주자의 다수를 차지하는 노약자 및 장애인 등을 위한 편의시설의 부족으로 안정적인 주거생활을 유지하기 어려운 실정이 되었다. 이에 국가가 장기공공임대주택 입주자에게 커뮤니티 활성화, 경제자립기반 프로그램 등 삶의 질 향상을 위한 지원 및 사회복지서비스를 제공하여야 하는 기본적인 의무를 명시할 필요성이 대두되었다. 또한 저소득층 서민이 거주하는 장기공공임대주택을 공공재의 개념으로 인식을 전환하여 건설뿐만 아니라 입주자 삶의 질 향상 및 사회복지서비스 제공 등에 소요되는 비용을 국가 또는 사회적인 차원에서 체계적으로 지원하고, 장기공공임대

주택의 리모델링 등을 통하여 장기공공임대주택을 합리적으로 관리할 수 있는 근거를 마련하고자 하였다. ‘장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법’은 2009년 3월 25일 제정 후 2010년 1월 1일부터 시행되었으며, 2011년 7월 국토해양부는 시행령에 따라 장기공공임대주택 단지의 여유 부지에 임대주택과 복지시설이 통합된 주거복지동을 건설하도록 했다. 국토해양부는 새로 지어지는 주거복지동에는 고령자와 장애인을 우선 입주시키고 이들이 살던 장기임대주택은 재건축이나 리모델링을 할 때 임시 거주용 주택으로 활용 가능하도록 하는 방침을 수립하였다. 2011년 하반기 안에 서울 지역 영구임대단지 가운데 한 곳을 시범사업 지구로 선정해 주거복지동을 짓되 노인이나 장애인이 거주하는 데 불편함이 없도록 무장애 설계(Barrier-Free)를 적용하기로 계획하였다. 시행령·시행규칙에서는 국가 및 지자체가 지원해야 하는 장기공공임대주택 입주자의 주거복지 증진을 위한 사업으로 관리비 절감과 쾌적한 주거환경을 위한 부대·복리시설 개선사업, 직업훈련 등 사회복지 프로그램 등을 명시하였다.

## 2) 저층 주거지의 점진적 개선 관련 정책·제도

2000년대 들어 아파트 위주의 신규주거지 조성에 대한 비판이 고조되고, 저층주거지 보전에 대한 관심이 증대됨에 따라 정부는 저층 주거지의 점진적 개선을 위한 정책 및 제도를 지속적으로 추진하게 된다. 공공이 주도하는 저층 주거지의 점진적 개선은 물리적 측면에서 재고주택 및 노후주거지의 주거수준의 취약성을 개선하는 효과 뿐만 아니라 주거공동체의 회복 측면에서 긍정적으로 다루어야 할 필요성이 있다. 본 연구에서 다룬 주요 정책 및 사업은 그린파킹사업, 거점확산형 주거환경 개선사업, 해피하우스 시범사업, 경관협정, 결합개발방식, 휴먼타운사업 등이며 세부내용은 다음과 같다.

2004년 서울시 차원에서 시작된 그린파킹 사업은 주차문제 해결을 중심으로 기반시설이 비교적 양호한 소규모 단독주택지를 보존하고 지역주민이 참여하는 마을만들기 문화를 조성하고자 도입되었다. 담장을 허물어 내집 주차장을 만들고 녹지공간이 있는 생활도로를 조성하여 부족한 주차공간으로 인한 이웃간의 다툼해소와 주거환경개선을 통해 마을공동체 의식을 회복하고자 하였다. 2004년 추진 이후 2009년도까지 주차면 34,881면이 조성되었으며, 2004년부터 현재까지 25개구 모두에 각각 대표 사례지가 있을 만큼 시행 사례가 많고 시 차원에서 각 구의 경쟁을 유도하고 홍보를 하는 등 지속적으로 시행되고 있는 사업이다.

[표 4-7] 주택가 주차난 해소를 위한 그린파킹사업 추진실적

구 분		계	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
그린파킹	주차면	34,881	3,921	6,982	5,868	7,589	5,608	4,913
	사업비	270,000	31,000	57,500	44,400	46,800	46,500	43,800

출처 : 〈서울시 보도자료〉 2010.04.20, ‘그린파킹사업’ 으로 주택가 주차문제 해결한다

2007년 시작된 거점확산형 주거환경개선 시범사업은 기존 현지개량사업의 문제에 대한 한계를 인식하고, 이에 대한 대안적 정비모델로 제시되었다고 볼 수 있다. 특히 공공의 적극적 참여를 통해 정비사업이 진행되는 것이 특징이라 할 수 있다. 공공은 정비구역내의 일부지역에 순환용 주택 및 주민공동시설, 문화시설, 상업시설 등을 포함하는 커뮤니티 거점을 정하고, 거점개발을 근거리로 하여 공공의 지원 하에 주민자력의 주택개량을 촉진하고자 하였다. 거점확산형 주거환경개선 시범사업은 종합적이고 공공과 주민이

협동하는 체계적인 주거지 정비사업을 통해 주민의 재정착률을 높이고, 문화적·사회적 자원발굴에 의한 커뮤니티 자산가치 회복을 목표로 하고 있다. 정부는 2007년 5월부터 2단계 국고지원 사업구역을 대상으로 전국 규모의 시범사업을 추진하고, 시범사업의 추진 성과에 따라 확대적용 및 주거환경개선사업 사방식의 전면적 전환을 검토하였다. 국토해양부는 거점확산형이 새로운 정비방식인 만큼 전국에서 12개 구역<sup>69)</sup>을 시범적으로 선정하여 우선 추진하고 그 결과에 따라 이를 전국으로 확대한다고 발표하였다.



[개발 1단계] 거점 개발

- 구역 전체 마스터 플랜 수립
- 구역 일부에 공공이 먼저 순환 주택 등이 포함된 거점을 개발
- 도로, 상하수도 등 정비기반시설 연계

[개발 2단계] 단계별 주택 개량

- 정비된 도로를 따라 블록 단위 개발
- 주민 합의가 이루어 지는 부분 부터 단계별 순환 정비
- 세도로, 공원, 주차장 등 확보

[개발 3단계] 단계별 주택 개량

- 기존 가로망과 마을의 특성을 살린 필지 단위 공동 개발 등
- 주민간 권리조정을 위한 컨설팅 지원

[그림 4-1] 거점확산형 주거환경개선사업 개발 단계 예시

해피하우스 시범사업은 단독주택 등 기존주택에 대한 주거서비스 부재가 주거지 노후화와 밀접로 이어진다는 사회적 공감대를 바탕으로 2009년에 추진된다. 지역의 주민과 업체를 연결해주는 해피하우스센터를 중심으로 공동주택의 주거서비스를 기존주택에까지 확산하고자 하였으며, 이를 통해 에너지효율 개선, 관리비용 절감 및 주거향상 등을 지원하고자 하였다. 하지만 시범사업 초기, 정부의 한정된 예산인력으로 인해 서비스 지원 대상 가구를 센터별로 300가구로 한정하여 우선 적용하기로 결정한다. 센터 개소(전주 인후 2동, 대구 평리3동, 마포 성산1동) 이후 주민 홍보를 통해 서비스 신청을 받아 지원사업

69) 12개 시범구역 대상지는 경북영주 관사골, 전남여수 미평, 광주동구 동명, 경북상주 낙양, 전남순천 금곡, 충남태안 남문, 광주남구 양림, 전북전주 동산, 강원강릉 흥제골말, 울산중구 산전, 경남진주 강남, 충남서천 군사가 선정되었다.

을 추진하였으나 추진실적이 미흡하여 사업효과를 높이기 위해 7월부터 사업대상지역과 무상지원 대상을 일반가구까지 확대 적용하였다. 정부는 해피하우스 시범사업을 주택에너지 효율개선과 유지관리업무를 주요 내용으로 하여 지역별 주거복지와 마을가꾸기 사업과 연계하여 운영하고자 하고 있다.

2006년 경관법이 제정되면서 지자체를 중심으로 경관계획을 마련하고, 경관사업과 경관협정을 통해 경관을 형성·관리함으로써 지역의 경관특성을 지키고 주민의 자발성을 키워나갈 수 있는 토대가 마련되었다. 이에 서울시는 2009년부터 경관협정시범사업을 시작하여 쾌적한 환경 및 아름다운 경관형성을 위해 지역 주민의 자발적인 참여 의지가 높은 3개 지역(광진구, 강북구, 양천구)을 선정하고, 경관협정위원회 구성과 경관협정 체결을 진행하였다. 총 2단계로 진행된 사업은 서울시 지원예산의 규모가 유동적인 관계로 사업 실행의 우선순위를 설정하여 진행되었다. 민간영역에서는 경관협정의 취지와 주민의견 및 합의를 존중하여 우선순위를 설정하고, 2010년 1단계 사업 이후 2011년에 2단계 사업을 실행하였다. 이후의 사업은 서울 관악구 서림동 116번지 일대와 구로구 개봉3동이 '2012년 서울시 경관협정사업'의 대상지로 선정('10.10)되며 지속되고 있다.

[표 4-8] 서울시 경관협정 시범사업(2009~2011)

광진구	강북구	양천구
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 명칭 : 경관이 아름다운 노을길 마을만들기</li> <li>· 위치 : 광진구 중곡4동 노을길 일대 (154세대, 48동)</li> <li>· 면적 : 약 33,000m<sup>2</sup></li> <li>· 지역/지구 : 제1종일반주거지역(4층 이하)</li> <li>· 주요사업내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- [민간] 담장 및 외벽, 대문정비, 화분 및 화단/공지정비, 차양 및 방범창/문패, 우편함, 원도우가든/건축설비은폐, 빗물 흡통 및 빗물저금통</li> <li>- [공공] 나대지 및 녹지정비, 보행로정비계단 및 난간설치, 소화전CCTV설치, 쓰레기공동수거함/마을안내판 설치</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 명칭 : 자연과 사람, 사람과 사람이 조화되는 「행복마을」 만들기</li> <li>· 위치 : 강북구 수유동(134세대, 76동)</li> <li>· 면적 : 약 29,000m<sup>2</sup></li> <li>· 지역/지구 : 제1종 일반주거지역, 자연경관지구</li> <li>· 주요사업내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- [민간] 담장 및 대문정비/공지정비우편함교체/간판정비, 건축설비은폐</li> <li>- [공공] 대동천정비(편의시설), 진달래길정비/진입다리정비/CCTV 설치/보안등 설치, 소화전 설치, 가로변녹지정비</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 명칭 : 아름다운 마을만들기</li> <li>· 위치 : 양천구 신월2동(2,324세대, 273동)</li> <li>· 면적 : 약 123,000m<sup>2</sup></li> <li>· 지역/지구 : 제2종 일반주거지역 (7층이하)</li> <li>· 주요사업내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- [민간] 담장정비/화단조성, 쉼터조성/옹벽미화, 건축설비 은폐/입면개선, 차량 출입구 개선/조명등, 쓰레기 배출 개선/간판정비</li> <li>- [공공] 보행로 및 교차로 정비, 공원 정비/공공디자인, CCTV 설치/보안등 설치</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 서울시 경관협정사업 기본계획 보고서

2010년 서울시는 구릉지의 경관보호와 노후불량주택지의 정비사업 추진이라는 두 가지 목적을 달성하기 위해 결합개발제도를 도입한다. 이는 도시지역 내에서 저밀개발지역과 고밀개발지역의 연계개발을 통해 균형발전을 도모하고 구릉지역의 효과적인 관리와 개발을 위함이었다. 사업은 ‘주거-주거 결합개발방식’의 동종용도 개발과 ‘주거-상업 결합개발방식’의 동종·이종용도 개발로 유형화되고, 쾌적한 주거환경 조성과 효율적 토지이용을 추진하고자 하였다. 2009년 7월 서울시는 도시 및 주거환경 정비조례의 개정을 통하여 정비구역 분할 및 결합 시행방법에 관한 조항과 ‘도시 및 주거환경정비법’에 주거환경관리사업을 신설하였다. 이문·휘경 축진지구의 이문 3-1, 이문 3-2구역이 결합개발 방식으로 추진되고 있다.

2010년 4월 발표된 ‘서울휴먼타운’은 보안, 방법 및 편의시설이 잘 갖춰져 있는 아파트의 장점과 골목길과 커뮤니티가 살아있는 저층주택의 장점이 하나로 통합된 개념이다. 서울휴먼타운 조성을 통해 재개발로 인한 저층주거지의 멸실을 줄이고, 주거유형 다양화와 저층주거지의 안전하고 쾌적한 주거환경개선을 실현하고자 하였다. 골목길과 마을 커뮤니티 회복을 위해 주민협의회 구성을 통한 자발적 정비를 유도하고, 총괄계획가(MP), 사·군 관계자 간 의견 조율을 통해 저층 주택지역의 단점으로 꼽히는 방법·편의시설 문제 등을 보완하였다. 서울시는 ‘주거환경관리사업’을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 단계별로 사업을 시행하기로 결정하고 우선 각 유형에 따라 2~3개소의 시범사업을 추진하고, 시범사업 성과 등을 분석하여 법령개정을 완료한 후 사업을 확대해 나갈 방침이다<sup>70)</sup>. 또한 ‘서울시 주택조례’ 등을 개정하여 저층 주거지에 대한 체계적 지원을 지속할 계획이다.<sup>71)</sup> 최근 서울시는 재개발 중단지역이나 일반 단독주택지는 물론 뉴타운에 속한 ‘존치구역’ 등을 대상으로 해당지역 구청 및 주민들의 의견을 수렴하여 휴먼타운을 조성할 예정이다. 또한 뉴타운에 휴먼타운을 접목하는 것을 계기로 매년 10곳 안팎의 대상지를 확보하여 2014년까지 서울시 내에 총 40여 곳을 휴먼타운으로 조성할 수 있을 것으로 예상하고 있다. 개발이 마무리단계인 시범뉴타운을 제외한 2~3차 뉴타운 내 존치구역 중 한 곳을 대상으로 2011년 시범사업을 추진하고 대상지를 점차 확대할 방침이며, 이를 위해 연말까지 휴먼타운 적합지를 조사, 분석을 진행할 예정이다.

70) ‘주거환경관리사업’은 다세대·다가구 밀집지역을 대상(10만제곱미터 내외면적)으로 하는 ‘유형1’과 단독주택 밀집지역을 대상(5만제곱미터 내외면적)으로 하는 ‘유형2’로 구분하였다.

71) 〈서울시 보도자료〉, 2010.04. “서울시, 신개념 저층주거지 ‘서울휴먼타운’ 조성”



[표 4-9] 서울휴먼타운(유형2) 시범지역

연번	자치구	위 치	규모(면적/동수)	용도지역	비고
1	성북구	성북동 300 일대	• 45,781㎡/107동	• 제1종일반주거지역	—
2	강북구	인수동 532-55 일대	• 43,475㎡/85동	• 제1종일반주거지역	—
3	강동구	암사동 102-4 일대	• 31,043㎡/ 63동	• 개발제한구역(취락지구)	—

출처 : 〈서울시보도자료〉 2010.04.14, 서울시, 신개념 저층주거지 ‘서울휴먼타운’ 조성

### 3) 주택유형 및 공급방식 다양화 관련 정책·제도

2000년대 중반 이후부터 정부는 주택유형 및 공급방식 다양화를 위해 환매조건부, 토지임대부, 지분형아파트와 도시형생활주택, 지속가능형 공동주택, 준주택제도, 부분임대형아파트 제도 등을 도입한다. 정부는 이같이 다양한 주택유형과 공급방식 도입을 통해 저렴한 가격으로 실수요자에게 분양하는 방법으로 무주택서민의 내집 마련의 꿈을 실현시킬 수 있는 기회를 제공하고자 하였다.

환매조건부 주택<sup>72)</sup>은 2008년 8월 국토해양부가 주택공급 기반강화 및 건설경기 보완방안의 하나로 지방 미분양 아파트를 환매조건부로 매입하여 일반에 재분양하는 것을 발표하고, 동년 11월에 시행되었다. 이후 2009~2010년에 걸쳐 LH공사, 대한주택보증 등 공공기관이 미분양 아파트를 매입하여 임대주택 등으로 활용하였으며, 2008년부터 대한주택보증이 지방의 준공전 미분양주택을 환매조건부로 4차에 걸쳐 13,412호(2조)를 매입하는 등 지속적으로 추진하였다. 주택처분에 관한 제한이 있다는 점을 고려하여 분양가 상한제가 적용되긴 하나 일반 주택보다 약 10% 정도 저렴한 가격에 분양되며, 환매할 때 최초 분양가격에 1년 만기 예금 이자율을 적용하므로 최저 분양가 수준으로 공공기관이 환매하게 된다.

[표 4-10] 환매조건부 분양주택 특징

구 분	내 용
개발주체	국가, 지방자치단체, 대한토지주택공사
토지소유권	민간(수분양자)
주택소유권	민간(수분양자)
사업시행자의 토지매입 부담	토지의 조성원가 수준으로 분양하기 때문에 사업시행자가 대부분 회수
사업시행자의 건축비 부담	건축비를 포함한 가격을 분양하여 회수 가능
주택가격 상승의 차익환수	주택매각시 공공이 미리 지정된 가격으로 환매하므로 주택가격 상승 차익의 대부분을 환수 가능
공공의 재원 부담	토지 및 건축비용을 조성원가 수준으로 분양하므로 투입비용의 대부분을 환수가 가능하며, 환매한 주택의 재공급을 통해 토입비용을 추가적으로 충당할 수 있음
입주조건	무주택자와 서민을 우선순위로 하되, 별도의 공급기준을 정함
주택에 대한 이해	주거복지 수단으로만 인식

출처 : 변창홍, 안균오(2006), 환매조건부 주택분양제도의 도입타당성과 제도화 방안, 대한국토도시계획학회 학술발표자료

72) 환매조건부 분양주택은 주택을 분양받은 입주자가 토지와 건물에 대한 소유권을 모두 갖는다는 점에서는 일반 분양주택과 같지만, 분양 후 20년까지의 기간 동안에 주택을 팔고자 하는 경우에는 반드시 법령에서 정한 기준에 의한 가격으로 사업주체인 공공에 되팔아야 하는 주택이다.

토지임대부 주택<sup>73)</sup>은 무주택자와 서민을 위한 기존 분양제도와는 다른 새로운 유형의 주택공급방식으로 2007년 1.11 부동산대책에서 확대시행이 검토되었다. 2007년 5월 시범사업 추진계획 발표 후 군포 부곡지구에 환매조건부 아파트와 함께 총 804세대의 시범사업에 대한 분양공고('07.9)가 이루어진다. 시범사업의 청약결과와 계약률은 22.1%로 매우 낮았으며, 청약자수 대비 계약률은 33.7%로 총 공급호수 대비 6.9%를 보임으로써 시범사업은 실패한다. 이후 다양한 유형의 주택공급 방안들과 함께 토지임대부 분양주택 공급 활성화를 위하여 기존의 시범사업에서 제기된 문제점을 보완한 '토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법'이 별도로 제정('09.4)되었다. 이를 통해 토지임대부 분양주택의 분양자격, 가격 및 임대료결정, 전매제한, 입주자 권리보호 등 시행방법이 규정되었다. 2009년 보금자리주택 시범지구(강남세곡지구, 서초 우면지구)에 공급되었으며, 2010년 이후 시범사업 추진을 통해 단계적으로 활성화될 예정이다.

[표 4-11] 토지임대부 분양주택 특징

구 분	내 용
개발주체	국가, 지방자치단체, 대한토지주택공사, 지방공기업, 등록사업자
토지소유권	공공
주택소유권	민간(수분양자)
사업시행자의 토지매입 부담	토지를 분양하지 않기 때문에 토지매입에 대한 비용을 사업시행자가 부담하되, 전세와 월세를 통해 부분적으로 회수
사업시행자의 건축비 부담	건축비를 포함한 가격으로 분양하여 회수 가능
주택가격 상승의 차익환수	중앙 및 지방의 '분양가및임대료심의위원회'를 통해 토지임대료 조정을 통해 환수. 입주자의 집단행동시 임대료 인상 불가로 환수 불가능
공공의 재원 부담	토지비용을 월세로 납부하는 경우 사업초기 부담이 과중할 수 있음
입주조건	무주택자와 서민을 우선순위로 공급하되 대통령령으로 정함
주택에 대한 이해	주거복지 향상 수단 + 자산가치 상승의 수단

주: 토지임대부 분양주택 제도는 홍준표 의원이 대표 발의한 '대지임대부 분양주택공급촉진을위한특별조치법'을 참조하여 작성하였음

정부는 2008년 1월 17일 무주택 서민의 주거비용 증가를 개선하기 위해 주택을 거주 목적의 실수요자와 투자자에게 분할하여 분양하는 '지분형 주택분양 제도'의 도입을 발표한다. 하지만 2008년 9.19 대책의 보금자리 주택공급 정책에서는 집값 하락시 민간투자

73) 토지임대부주택은 공공기관이 토지를 보유하여 분양가를 민간의 30~70%선으로 낮춘 아파트로 임대기간은 최대 50년이고 전매금지는 10~20년으로 조정되었다. 이러한 방식으로 분양되는 아파트는 분양가에서 땅값을 제외할 수 있어 아파트 값이 현재보다 절반가량 떨어질 수 있으므로 '반값아파트'로도 불린다.

자에 대한 안전보장이나 투자수익에 대한 보전이 되지 않는다는 문제점 때문에 공공이 건설·임대하는 지분형 임대주택 정책<sup>74)</sup>으로 전환되었다. 또한 2018년까지 지분형 임대아파트 위주로 20년 동안 공공임대주택 20만 가구 공급이 발표되었다. 지분형 임대주택은 2008년 12월 오산 세교지구에서 처음으로 선보이며, 입주자가 초기 집값의 30%만 내고 입주 후 4년차에 20%, 8년차에 20%를 각각 내고 10년이 지난 뒤 나머지 30%를 내면 소유권을 갖게 되는 구조로 공급되었다. 청약결과 총 832가구 모집에 2순위까지 468명이 청약해 0.56 대 1의 경쟁률을 기록하였다. 특히 신혼부부 우선공급으로 배정된 250가구에는 28명만 신청하는 저조한 경쟁률을 보였다.

한편, 2009년에는 주택법의 적용을 받지 않는 19세대 이하의 단지 확산으로 주거환경이 열악해지고, 안정성에도 문제가 제기됨에 따라 소형주택 공급을 통한 서민 주거부담을 감소를 위해 도시형 생활주택이 도입된다. 도시형 생활주택은 2009년 5월 도입된 이후 인허가 물량이 1,576세대에 불과했고, 2010년 상반기 중에는 월평균 667세대였으나 7월 1,162세대, 8월 1,428세대가 인허가 되는 등 7월 이후 인허가 물량이 크게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 유형별로는 원룸형 5,547세대(84.2%), 단지형 다세대 729세대(11.1%), 단지형 연립 등 기타 314세대(4.7%)로서 1~2인 가구용 원룸형이 대부분을 차지하였다. 현재 서울에서 공급되는 도시형 생활주택 가운데 86.2%(1만4525가구)가 원룸형으로 공급되고 있으며 단지형다세대는 전체의 11.5%인 1941가구, 단지형 연립은 0.3%인 50가구가 공급되었다.<sup>75)</sup>

국토해양부는 도시형 생활주택 유형의 하나인 단지형다세대 주택을 2018년까지 총 30만 가구 내외를 공급한다는 계획 하에 일정규모(20~149가구)로 집단화하되 시설·건축기준 등의 규정완화를 통해 공급 활성화를 유도하였다. 2010년 2월 현재 서울시에서는 단지형 다세대 주택 7개 단지가 사업승인을 신청하여 4개 단지가 사업승인을 획득하였으며, 국토해양부와 서울시 등 공공에 의한 시범사업 2단지와 민간에 의한 2단지가 사업을 추진하고 있다. 공공에 의한 시범사업은 보금자리주택 사업지구 내에 위치하며, 민간에 의한 시범사업은 기성시가지내 노후주거지 개발을 통한 재건축으로 입지적 측면의 비교뿐만 아니라

74) 지분형 임대아파트는 공공임대주택 입주자에게 단계적으로 그 주택의 지분을 취득할 수 있도록 하여 주택 구입을 지원하는 제도로 일정금액의 초기자금을 보유하고 있으나 모기지 등을 통해 완전한 주택을 구입하기 곤란한 저소득층에게 주거상향의 징검다리역할을 하며 주택구입을 지원한다.

75) 2011년 8월 29일 부동산정보업체 부동산써브가 2009년 7월~2011년 6월까지 서울에서 인허가를 받은 도시형생활주택을 대상으로 조사

배치계획, 주차시스템, 주동의 평입면 등에서 차이를 보인다. 2011년 8월 현재 서울시 전체 공급된 도시형 생활주택 중 가구당 전용면적 85㎡이하의 다세대 주택인 단지형다세대는 1,941가구가 공급되어 전체 공급량의 11.5%를 차지하고 있다.

[표 4-12] 도시형생활주택(단지형다세대주택) 사업승인현황

공사명	위치	세대	건축심의	사업승인	승인여부사업승인일	
도시형 생활주택	강북구 우이동 116-10	27	09.12.01	-	X	-
망원동 도시형생활주택	마포구 망원동 482-2	50	09.12.11	-	X	-
암사동 450-17번지 도시형생활주택	강동구 암사동 450-17-3	24	01.01.11	-	X	-
Prime artvill	강서구 화곡동 379-50	50	09.09.16	09.10.15	O	09.11.18
도시형생활주택	구로구 온수동 9-23외3필지	100	09.10.21	09.12.21	O	09.12.30
우면2지구 단지형다세대주택건 설공사	서초구 우면동 우면2지구	115	09.10.19	09.12.11	O	09.12.31
세곡지구 단지형 다세대주택건설공사	보금자리지구 1BL	96	사업기간2009.12~2012.7		O	착공예정.2 011. 3

출처 : 유해연(2010), 도시형 생활주택의 계획특성 연구, 대한건축학회논문집 제26권 제5호

2009년 11월 서울시는 ‘지속가능형 공동주택 제도’를 통해 자유로운 평면변화가 가능한 공동주택을 건설하고 리모델링을 활성화하여 주택의 사용년수를 연장하는 계획을 발표하였다. 1단계로 2010년 도시계획위원회 심의 통과 분부터 구조체와 공용 설비 공간 등 기술수준을 충족하는 주택에 적용되며, 2012년 이후부터는 전면 시행할 예정이다. SH 공사 시행아파트, 재개발 임대아파트 등 공공부문의 아파트는 의무시행하고, 민간부문아파트는 인센티브 부여 등을 통해 시행을 권장할 방침이다. 서울시는 2010년 5월 국민임대주택 예정지구인 서울 중랑구 신내3지구 건축 심의안을 통과시켜 ‘지속가능형 공동주택’을 처음으로 적용하였다. SH공사가 시행하는 신내3지구의 18만 842㎡ 부지에 2개 단지로 나눠 건폐율 17.25%, 용적률 175.08%를 적용받은 지상 10~22층짜리 아파트 39개동 3천 298가구가 건립되게 된다. 서울시는 분양가격 상승·건설기술 문제 등 주택시장에 미칠 영향 등을 감안하여 실행방안을 마련할 계획이며, 현행 20%까지 운용하고 있는 허용 용적률 인센티브 항목에 ‘지속가능형 구조’ 항목을 추가하여 10% 이내의 용적률 인센티브를 부여해 민간부문 아파트의 시행을 유도할 예정이다.

2010년에는 1:2인 가구 및 고령화 가구의 증가와 사실상 주거용으로 사용되고 있는 오피스텔<sup>76)</sup>, 노인복지주택<sup>77)</sup>, 고시원<sup>78)</sup> 등의 열악한 주거환경으로 인한 피해가 급증함에 따라 준주택 제도가 도입되었다. 국토해양부는 주거용 시설에 대한 주택기금 지원, 건축 기준 완화 등을 통해 공급을 활성화하고 이들 시설에 대한 화재·소음 등 안전에 대한 기준을 강화하여 쾌적하고 안정적인 주거생활을 도모하고자 하였다. 서울시에 따르면 2008년 전국 고시원은 총 3,660여개소로 이중 3,135개소(85.7%)가 서울, 인천, 경기 등 수도권 일원에 편중되었고, 2004년 2,621개소에서 2010년 7월 4,085개소로 큰 폭으로 증가했다. 2009년 현재 서울의 오피스텔은 154.6천호로 추정되며, 2005년에서 2009년까지 불과 4년 동안 9만호 이상 큰 폭으로 증가하였다. 또한 2010년 현재 서울시 내에 운영되고 있는 노인복지주택은 모두 9곳에서 1,346세대가 공급되었으며, 규모는 최소 51세대에서 최고 348세대까지 다양하다.

2011년에는 아파트의 부분임대 거주를 활성화함으로써 임차자에게는 임차주택의 공급원 역할을 하고, 임대자 입장에서는 주택의 취득과정에서 부족한 재원을 보충할 수 있는 임대수익을 얻을 수 있는 기대효과를 바탕으로 부분임대형 아파트가 도입되었다. 또한 부분임대형 아파트는 인구사회적 변화에 따라 가족과 떨어져 사는 노년층에게 일정한 소득을 보장하고 직업상 가족과 떨어진 독신자나 여행자들이 숙식을 해결할 수 있는 주거공간에 대한 수요에 대응하고자 하는 목표도 가지고 있다. 과거 1993년 9월 전세주택 공급과 가격안정을 도모하고자 대한주택공사가 부분임대형 분양아파트 평면을 개발하고, 1997년 6월 인천 삼산지구와 경기 남양주창현지구에 각각 160가구의 부분 임대형 아파트를 공급한 바 있다. 하지만 부분임대 아파트에 대한 수요 예측의 어려움과 이로 인한 각종 단지 내 부대복리시설 확보에 대한 문제, 개인 프라이버시 침해 및 방음처리, 관리비 문제 등으로 1990년대 이후 공급되지 않았다. 2008년 서울시는 부분임대아파트의 공급이 중단된 지 10여년 만에 서울경기지역의 뉴타운 사업 활성화를 위한 원주민 재정착 등을 고려하여 다시 공급을 추진하였다. 2010년 5월 14가구를 포함한 흑석6구역 착공을 시작으로

76) 업무를 주로 하며, 분양하거나 임대하는 구획 중 일부의 구획에서 숙식을 할 수 있도록 한 건축물로서 국토해양부장관이 고시하는 기준, 즉 「오피스텔 건축기준」에 적합한 것

77) 「노인복지법」에 의한 노인주거복지 시설로서, 노인에게 주거시설을 분양 또는 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설

78) 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 다중이용업 중 고시원업의 시설로서 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것, 구획된 실(室) 안에 학습자가 공부할 수 있는 시설을 갖추고 숙박 또는 숙식을 제공하는 형태의 영업

북아현뉴타운과 신림뉴타운, 마천 1·3구역, 거여 2-1구역에 부분임대아파트를 공급하였다. 또한 서울시는 정비사업으로 인한 원주민 재정착을 유도하고 대학생들의 주거안정을 꾀하기 위해 대학가 주변 주택재개발 정비구역에 부분임대아파트 공급을 추진하였다. 2011년 5월 국토해양부는 건설경기 연착륙 및 주택공급 활성화 방안(5.1대책)의 후속조치로 부분임대아파트 기준을 마련해서 6월부터 시행하도록 하였으며, 이를 통해 그동안 부분임대아파트가 제도화 되어 있지 않고, 최소한의 가이드라인도 마련되어 있지 않아 이로 인해 발생되어 왔던 문제점을 해결하고자 하고 있다.

#### 4) 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보 관련 정책·제도

주거지 디자인 향상 및 공공성 확보를 위한 정책 및 제도는 2000년대 초반부터 꾸준히 시행되었으며, 연도형 주택 및 생활가로의 도입, 주택성능등급표시제도, 아파트 담장 허물기 사업, 공동주택 심의 강화, 공동주택디자인가이드라인 제정, 경관설계자제도, 디자인 보금자리 공급을 들 수 있다. 정부는 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보를 위한 관련 정책 및 제도 도입을 통해 도시미관과 지역 특성에 맞는 경관을 조성하고, 기존의 폐쇄적 단지계획에서 탈피하고자 하였다.

1980년대 중반부터 보행자를 중심으로 한 개념이 가로에 적용되기 시작하면서 연도형 주택 및 생활가로의 주거형태가 나타나기 시작한다. 이는 획일적인 공동주택의 모습에서 벗어나 지역특성과 주민의 생활패턴에 맞는 주거형태를 도입하고, 가로활성화에 따른 주거단지의 커뮤니티 활성화가 가능하다는 측면에서 긍정적으로 평가되어졌다. 국내에서 이와 유사한 설계는 1998년 주택공사의 새천년 주거단지에서 처음 적용되었다. 당시 주택공사는 새천년 주거단지에 MA팀 조직을 통해 사업 초기단계부터 단지계획, 기본설계, 실시설계에 이르기까지 설계방향을 설정을 진행하였으며, 새천년 주거단지의 상징적 중심가로를 조성하여 단지 내 주민들의 커뮤니티 유도 및 중심시설과 오픈스페이스를 연결하여 새천년 단지만의 가로경관을 조성하였다. 이후 생활가로 개념은 2000년 초반에 현상설계 지침에 그 용어가 등장하면서 확산되었다. 2003년 처음으로 생활가로 개념이 적용된 은평뉴타운 1구역 현상설계에서는 ‘다양한 계층, 세대가 더불어 사는 도시’를 뉴타운의 비전으로 내세우고 이를 위해 생활가로 조성과 새로운 도시형 공동주택 유형 개발하고자 하였다. 은평뉴타운은 중정형<sup>79)</sup> 공동주택을 연도형<sup>80)</sup>으로 개발하여 건축물이 연속된 가로의 모습을 생성하고, 걷고 싶은 생활가로를 조성하고, 연도형과 중정형 주택의 특성이 포함된 가구형<sup>81)</sup> 주거동에 의한 생활가로를 조성하였다.

2000년대 중반에 들면서 공동주택의 양적 확산과 함께 품질향상과 성능향상이 사회적으로 요구됨에 따라 국가적 차원에서 이를 유도하고, 객관적 성능을 보증함으로써 소비자를 보호할 필요성이 제기되었다. 이러한 취지에 따라 2005년 주택성능등급표시제도를

---

79) 건물로 둘러싸인 중정이 있느냐에 따른 주택유형 구분

80) 가로에 대응하여 1층에 상가를 설치하거나 가로에서 직출입하는 주택 등을 설치하는 주택유형

81) 도로로 구획된 가로에 면해 저층부에 상가 등을 설치하고, 상층부는 주거용으로 쓰고 내부에는 중정을 설치한 주택유형



주택법에서 도입하고, 2006년 본격적으로 시행되었다. 시행 첫해인 2006년에 2건 5,945세대, 2007년에 18건 14,378세대, 2008년에는 44건 31,561세대로 총 51,884세대가 인정을 받았다. 평가대상은 모든 공동주택을 대상으로 하되 1,000세대 이상(에너지성능등급은 300세대 이상) 공동주택은 의무적으로 성능등급을 인정받아 입주자모집 공고 시 표시하도록 하였다. 이후 주택성능등급표시제도는 평가기준에 대한 세분기준의 구체화, 성능평가의 전체적 균형, 소비자들의 이해를 도모하기 위한 등급의 일원화 등의 이유로 2010년 1월 개정되었다. 개정 전 소음, 구조, 환경, 생활환경, 화재소방 등 5개 성능부문, 14개 성능범주, 20개 세부성능으로 구성되어 3~4개 등급으로 구분하던 것을 5개 성능부문, 18개 성능범주, 27개 세부성능항목, 4개 등급으로 구분하게 된다.



[그림 4-2] 주택성능등급제도의 성능등급 부문 및 범주

또한 2000년대 중반에는 폐쇄적 아파트 단지의 공급에 따른 이웃간의 단절 및 도시 공간에 주는 시각적 피해가 문제점으로 지적되기 시작한다. 이에 따라 서울시는 담장을 허물고 그 자리를 녹화함으로써 단지내 공유공간으로 활용하는 방안을 검토하여 아파트 담장허물기 사업을 진행하게 된다. 2005년 시작 이후 2011년까지 123개소가 진행되었으며, 총 184,027㎡의 공유공간을 창출하게 된다. 향후 서울시는 아파트 열린녹지 만들기 사업을 2012년부터 2014년까지 3년간 추가로 추진할 예정이다. 또한 사업은 서울시를 벤치마킹한 지방 도시들로 확산되는데 대구, 전주, 구미 등에서 유사한 사업을 시행하고 있으며, 주민 동의와 시 관계자들의 사업시행에 대한 적극적 의지로 사업이 진행되고 있다.

[표 4-13] 2011년까지 아파트 열린녹지 사업대상지

연도	구별	위치	담장철거(m)	조성면적(m <sup>2</sup> )	사업비(백만원)
계	-	총 135개소	39,791	184,027	27,809+α
'05년	구로구	구로1동 85-70호 현대연예인아파트 등 2개소	348	1,360	430
'06년	용산구 등 2개구	원료로4가 178호 삼성아파트 등 5개소	1,010	3,152	1,100
'07년	성동구 등 10개구	하왕십리동 258 청계벽산 아파트 등 31개소	8,693	37,782	5,480
'08년	성동구 등 12개구	성수1가동 708 성수동아파트 등 21개소	5,079	23,125	5,052
'09년	노원구 등 14개구	중계 4동 581 성원 2차아파트 등 39개소	10,179	49,992	10,241
'10년	성동구 등 12개구	성수1가동 33-2 현대그린아파트 등 25개소	6,518	26,456	5,506
'11년	영등포구 등	문래동 5가 진주-두레아파트 등 12개소	7,964	42,160	-

출처 : 〈서울시 보도자료〉 2010.12.30, 아파트 열린녹지 조성현황 및 계획  
 2011년 자료는 〈경향신문〉 2011.05.10, 아파트 담 허물고 '작은텃밭' 기사내용 재정리

이후 주거지 디자인 향상 관련 정책은 획일화된 공동주택 디자인으로부터 탈피하고 지역특성을 반영한 기준 및 지침의 마련에 집중된다. 이러한 경향을 반영하듯이 서울시는 평범한 아파트 디자인으로 인한 특색 없는 도시경관이 형성되는 것을 막기 위해 객관화·계량화된 공동주택 심의기준을 마련하여 민간건설 아파트 디자인을 선도하고자 하였다. 2008년 서울시에서는 건축심의에서의 디자인 기준을 마련하고, 일정규모 이상의 공동주택에 대한 벽면녹화 의무화 등을 심의 기준에 포함하여 저탄소 녹색도시의 새로운 기준까지 제시하게 된다. 또한 주택형식 및 층수의 다양화에 대한 현재의 가이드라인을 구체화하고 발코니 설치비율 제한은 더욱 강화하였다. 개선된 심의기준은 비슷한 모양의 탑상형 주동은 같은 타입으로 간주하여 1개 주호 당 5호 조합 이하로 계획, 기존 주동의 층수 다양화에 대한 기준을 최고 층수를 기준으로 10%이상 차등 시 1개 유형으로 인정하는 객관적인 기준 도입, 개방형, 돌출형 등 차별화된 건물입면 디자인을 위한 60㎡미만 세대의 발코니 면적제한 해지 등이다.

2009년에는 판상형 일색의 공동주택 외관으로 인한 획일적 도시경관 조성문제를 개선하고, 지역특색과 정체성을 살린 공동주택 공급을 통해 국가의 문화적 위상을 제고하고, 자랑스런 주거문화 전승을 위해 공공, 민간, 지역별, 유형별로 적용이 가능한 국가차원의 '공동주택디자인 가이드라인'이 마련되었다. 본 기준은 '주택법'에 따라 주택건설사업 계획승인을 얻어 건설되는 공동주택, 부대시설, 복리시설 및 주택단지와 '보금자리주택건

설 등에 관한 특별법'에 따른 보금자리주택 및 지구의 미관을 증진하기 위하여 주택과 단지 및 지구환경을 기획·설계하고 개선함에 있어 필요한 사항을 정하였다. 이후 공동주택의 미관증진을 위해 보금자리주택에만 적용되는 공동주택 디자인 가이드라인을 민간주택까지 확대 적용기로 결정하게 된다.

[표 4-14] 공동주택디자인가이드라인 적용대상

대 상	분류기준	시설 및 디자인기준 적용 대상
공동주택	공공주택	국가, 지방자치단체, 공공기관이 공급하는 주택, 보금자리 주택
	민영주택	사업계획승인을 얻고자 하는 민간 분양주택
주택단지내 공간구조	주택-주택(주동간)	주택의 규모, 높이, 형태, 지붕형태, 파사드, 재료, 색채 등
	주택-단지내 공지	부대·복리시설 용도(층별) 및 시설프로그램, 외부공간 기능, 시설물 배치, 진출입방식, 주출입구 등
	주택-공개공간	
	주택단지-주택단지	인접단지와 도로 등의 연계성, 단지 내 도로체계, 단지내 공지 기능 및 배치 등
	주택단지내 공개공간	
공유공간	이동 및 동선	도로, 보행가로, 수공간, 코리더(corridor) 등
	생활공간	광장, 공원, 노드(node) 등
	공용시설물	가로 시설물, 버스승강장, 지하철 진입구 등

2009년 서울시는 비탈진 경사지를 평지로 깎아 획일적인 성냥갑 아파트를 짓는 형태로 진행돼온 구릉지 주택재개발에 특별 경관관리 개념을 도입하여 무리한 지형 허물기를 지양하고 지역 특성에 맞도록 주거유형을 다양화해 구릉지 역사·문화·자연적 경관 아름다움을 최대한 살리겠다고 발표하였다. 이를 위해 전국 최초로 전문성을 갖춘 18명의 '특별경관 관리 설계자' pool을 마련하고, 정비사업 주체인 자치구가 이들을 적극 활용하여 공동주택을 설계하도록 유도함으로써 각각의 구릉지에 맞는 특성과 경관을 살린 주택 모델을 창출해 갈 계획이다. 우선 홍은13·14구역의 주택재개발 정비계획을 대상으로 테라스형 주택, 탑상형 주택, 판상형 주택을 적절히 조화시킨 다양하고 리듬감 있는 건축계획으로 이루어져 다양한 주거유형을 실현하고자 하였다. 서울시는 홍은동 13·14구역 외에도 정릉동 일대, 경복궁 서측(체부동 일대) 등에도 특별 경관관리 설계자가 참여해 설계를 진행 중이며, 이밖에 성북 2구역, 중계1동 104마을, 홍제동 개미마을 등도 특별 경관관리 설계를 지역 주민과의 협의 하에 추진하였다.

2009년 3월 지속가능한 신 주거문화 정착을 위한 뉴하우징 운동 추진방안의 일환으

로 디자인 보금자리 구축이 가시화되었고, 2010년부터의 본격적인 보금자리주택 건설단계에 맞추어 디자인 다양화, 에너지 절감, 저렴하고 실용적인 보금자리 주택을 위한 추진방안이 마련되었다. 정부는 디자인 차별화를 위해 특별건축구역과 디자인 시범사업을 통해 선도적이고 혁신적인 디자인을 도입하고, 향후 특별건축구역 시범사업을 단계적으로 확대하며 시범사업 대상도 임대 위주에서 임대·분양으로 확대하기로 한다. 서울 강남지구를 대상으로 국내외 건축가를 지명 초청하여 ‘서울 강남지구 디자인시범 주거단지 국제공모’를 통해 차별화된 디자인을 채택하고, 국내 신진건축가를 대상으로 하는 설계공모도 같이 실현 바 있다.

현재까지의 추진실적으로는 다양한 스카이라인 조성을 위한 층수제한 폐지, 밀도 차등화, 건물의 형태나 배치를 획일적으로 규제하는 지자체 심의 기준 등 개선, 인동거리 산정을 벽면기준으로 하여 다양하고 입체적인 발코니 디자인 유도, 커뮤니티 활성화 및 효율성을 위해 부대시설을 통합설치 기준 등이다. 또한 그린벨트 해제지구 등 경관이 수려한 곳에 공급되는 보금자리주택의 특성화 전략으로 보금자리주택에 명품 디자인을 도입하는 것을 선도사업으로 추진할 계획이다. 이를 위해 일반사업에는 평면유형 및 외관디자인 다양화를 위한 1:2인 고령자 가구 등 다양한 입주자 취향 및 특성에 맞는 맞춤형 평면을 도입하였다. 또한 주위환경 및 도시경관과의 조화를 고려한 주동의 지붕·옥탑·입면·측면·출입구의 외관디자인을 위한 통합디자인 절차 및 통합디자인 지침을 마련·보급하였다. 이후 차별화·체계화된 지구계획을 위한 ‘보금자리지구 계획기준’을 마련하고, 지구 내 생활권 중심지역에 주민자치센터 등 공공시설과 보육시설 등의 생활편의시설을 집중배치 하고 지역의 공공서비스 수요에 대응하여 커뮤니티시설을 통합·복합하여 조성하도록 하였다.

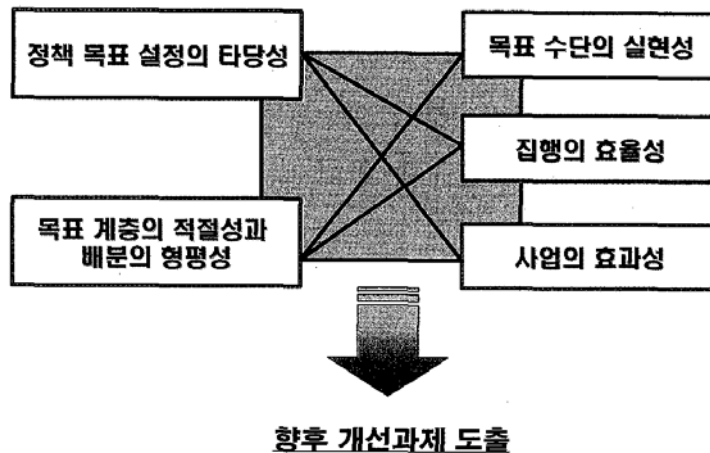


[그림 4-3] 서울세곡 특별계획·특별건축구역\_국제현상 결과

## 2. 주거문화 관련 주택정책·제도의 한계 및 문제점

### 1) 정책수행 평가

주거문화 관련 정책 수행에 대한 평가에 있어서는 다양한 소득계층에 대해 적절히 정책이 시행되었는지, 그리고 설정한 목표에 따라 효율적으로 집행되었는지를 살펴보는게 필요한데, 여기에서는 선행연구 중 ‘공공임대주택 정책 로드맵 구상 연구’<sup>82)</sup>에서의 평가틀을 활용하고자 한다. ‘공공임대주택 정책 로드맵 구상 연구’에서는 공공임대주택 정책에 대해서는 공급확대를 통해 서민의 주거선택 기회를 제고시켰는지, 목표한 수혜계층에게 제대로 전달되었는지, 배분의 형평성은 있는지, 얼마나 효율적으로 집행되고 있는지, 계획과 집행이 어느 정도 달성되고 있는지를 보기 위해 정책목표의 타당성, 목표계층의 적절성과 배분의 형평성, 목표 수단의 실현성, 집행의 효율성, 사업의 효과성의 5가지 지표를 설정하여 각 공공임대주택정책을 평가하였다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 주거문화 측면에서의 정책평가를 위해 공공임대주택에서 특히 요구되는 ‘배분의 형평성’과 공공주체가 주도적으로 사업을 추진함으로써 특히 요구되는 ‘집행의 효율성’은 제외하고, ‘목표 설정의 타당성’, ‘목표계층과 대상의 적절성’, ‘목표수단의 실현성’, ‘사업의 효과성’의 4가지 측면에서 평가한다.



[그림 4-4] 공공임대주택 정책 평가의 틀(framework)  
(출처 : 김종림 외, 2007, 주택도시연구원, p70)

82) 김종림 외(2007), 「공공임대주택 정책 로드맵 구상 연구」, 주택도시연구원, 69-89page

□ 정책목표 설정의 타당성 : 불분명한 목표설정과 장기적인 시행체계 부재

사업추진, 제도개선 등이 목표로 제시되어 있을 뿐 본 사업을 통해서 이루고자 하는 최종적인 목표로서의 장기적인 정량적·정성적인 성과지표가 불분명하다. 시범적으로 도입 후 사업성과를 파악하면서 확대 추진하는 방식의 사업이 많고 정책으로서의 장기적인 성과지표가 부재한 상황에서 시행되다보니 예측 가능한 정책추진이 사실상 어렵고 시장 상황이나 예산 확보에 따라 시행이 불투명하게 되는 구조적인 한계를 가진다.

또한 목표를 실현하기 위한 구체적인 체제마련이 미흡한 상황에서 제도·사업이 즉흥적으로 추진되는 경우도 많다. 다수의 제도·사업에서 무주택 서민의 주거안정을 위한 공급확대를 기본적인 목표로 다루고 있으나, 주거환경의 질적 수준에 대한 목표는 매우 불분명하다. 특히 주택유형 및 공급방식 다양화와 관련한 정책들은 새로운 주거유형 공급으로 인해 주변의 주거환경에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 고려와 목표 설정이 미흡하다. 주택단지의 공공성 향상과 관련 정책에서도 정책과 제도가 추구하고자 하는 주거상이 설정되지 못한 채 우수한 디자인, 디자인 다양화 등의 추상적인 목표만이 제시되는 수준에 그치고 있다.

[표 4-15] 각 정책 및 사업, 제도의 정책목표 및 사업계획

구분	정책 및 사업, 제도	정책목표	사업계획
저소득층의 주거수준 향상	매입임대주택	· 임대주택 공급 확대 · 도심지역 최저소득계층의 주거생활과 주거안정	· [다가구매입임대] 2004년~2012년까지 52,500호 공급 목표 · 2004년~2007년까지 17,907호 공급
	임대주택 개편방안	· 민간임대주택의 공적기능 강화 · 공공임대주택 확대를 통한 서민 주거안정	· 2003년~2012년까지 국민임대주택 100만호, 민간장기임대주택 50만호 공급 목표
	장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제정	· 입주자 주거환경 개선 및 주거복지증진 · 입주자 커뮤니티 활성화, 경제자립기반 프로그램 제공	-
	보금자리 주택	· 임대주택 및 소형분양주택 공급 확대 · 도심지역 중저소득계층의 주거생활과 주거안정	· [당초] 2012년까지 총 12만호(연 3만호수준) 공급 목표 · [확대] 2012년까지 총 32만호(연 8만호수준) 공급 목표

저층 주거지 의 점진적 개선	그린파크 사업	· 차량으로 인한 주거환경 악화 개선 · 주민 참여 마을만들기 문화 조성	-
	거점확산형 주거환경 개선 사업	· 주민의 자발적 주택개량 촉진 · 종합적이고 체계적인 주거지 정비사업 추진	· 2007년 시범사업구역 선정(12개), 우선 추진 후 전국 확대
	해피하우스 시범사업	· 공동주택 주거서비스를 단독주택에까지 확대 · 기존주택에 대한 지역밀착형 주거서비스 지원	-
	경관협정 사업	· 지역 경관특성 보존 · 다양한 주체의 참여로 경관 형성·관리	-
	결합개발 방식	· 구릉지의 경관 보호 및 효과적 관리와 개발 · 자고밀개발지역의 연계개발로 균형발전 도모	-
	휴먼타운 사업	· 기반시설 확충 및 주거 환경 개선 · 아파트의 장점과 골목길 커뮤니티가 살아있는 저층주거지 실현	· (서울시) 2014년까지 서 울시내 총 40여 곳 지 정
주택유 형 및 공급방 식 다양화	환매조건부 아파트	· 실수요자에게 저렴주택 공급 · 분양가 인하	-
	토지임대부 아파트	· 실수요자에게 저렴주택 공급 · 분양가 인하	· 2010년 이후 보금자리주 택 시범지구(강남, 서초 지구)에 공급, 2010년 이후 단계적 활성화 목 표
	지분형 아파트	· 자가보유 촉진 · 안정적 지속적 주택 공급	· 2008년~2018년까지 보 금자리주택 지구에 지분 형 아파트 위주로 공공 임대주택 20만 가구 공 급 목표
	도시형생활주택	· 도시 소형 주택 건설 · 서민 주거부담 해소	· 2011년 공급 목표를 당 초 4만 가구에서 6만가 구로 확대
	단지형 다세대	· 소형저렴주택 공급 · 사업자 부담 경감으로 경제 활성화	· 2018년까지 총 30만 가 구 내외 공급 목표
	지속가능형 공동주택 제도	· 지속가능한 아파트 건설 · 다양한 가구 형태와 생활양식 변화에 대응	-
	준주택제도	· 소형주택용 시설 공급 · 열악한 주거용 시설 개선	-
	부분임대형 아파트	· 소형주택 공급 부족 해소 · 주거지 재개발 사업에서 원주민 재정착 유도	-

주거지 디자인 향상 및 공공성 확보	연도형 주택 및 생활가로 도입	· 지역특성, 주민 생활패턴에 맞는 주거형태 도입 · 주거단지의 커뮤니티 활성화	-
	주택성능표시제도	· 국민의 주택 선택 기준 제공 · 국민에게 쾌적하고 안락한 주거환경 제공	-
	아파트 담장 허물기	· 도심지 내 부족한 녹지 확충 · 지역 커뮤니티 활성화	· (서울시) 아파트 열린녹지 사업은 2012 ~2014년 추진 예정
	공동주택 심의 강화	· 아파트의 획일적 디자인 퇴출 · 우수한 디자인의 아파트 건설 유도	-
	공동주택 디자인 가이드라인 제정	· 공동주택 및 주거단지의 공간적 형태적 통합 · 지역성 반영을 통한 품격 높은 주거환경 제고	-
	경관설계자 제도	· 지역 디자인 다양화·차별화 유도 · 도시경관 및 주거의 품격 향상	-
	디자인 보금자리	· 보금자리주택 및 공동주택의 디자인 향상 · 아름다운 도시경관 조성	-

#### □ 목표 계층과 대상의 적절성 : 지역과 주거지의 현황과는 무관하게 적용

공공이 자금을 직접 투입하거나 공모 등을 통해 지원하는 정책·사업의 경우에는 구체적인 계층이나 대상이 설정되고 있으나, 그렇지 않은 경우에는 상대적으로 목표 계층과 대상이 매우 불투명한 실정이다. 저층 주거지의 점진적 개선과 관련한 정책·사업은 비교적 대상이 명확하게 설정되어 있으나, 그 외의 정책·사업은 대상 주거지에 대한 설정이 매우 미흡하고, 특히 정책의 대상인 거주자상에 대한 설정이 미흡한 상황에서 공급자나 소유자 중심으로 정책·사업이 추진되고 있다.

또한, 새로이 도입되는 유형과 사업방식이 어떠한 조건과 현황을 가지고 있는 주거지에 적합한지에 대한 도시적인 측면의 검토가 부족한 실정이다. 주택유형 및 공급방식 다양화와 관련한 정책이나 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보와 관련 정책은 새로운 주거유형 공급이나 제도도입을 중점적으로 또는 효과적으로 추진하기 위해서는 어떠한 주거지에 적용해야 할지에 대해서는 불명확한 상태에서 적용할 대상의 규모만이 구체적으로 설정되어 있다. 정책·제도 자체가 아무리 바람직하다고 하더라도 그 정책·제도가 적절한 장소와 지역에 적용되지 못하고 시장논리에 따라서만 추진되거나 또는 시장논리와 역행하는 방식으로 추진되어서는 제대로 된 효과를 거두기 어렵다.



[표 4-16] 각 정책 및 사업, 제도의 정책 목표계층과 대상

구분	정책 및 사업, 제도	목표계층과 대상	유 형	
			사 람	지 역
저소득층 의 주거수준 향상	매입임대주택	· 도심내 최저소득계층(일반가구용 임대 : 무주택세대주인 기초생활수급자 / 공동생활가정 : 장애인, 노인, 미혼모 등 / 단신계층용 임대 : 노숙인, 쪽방거주 단신자) · 다가구주택, 다중주택, 공동주택(85㎡이하)이 대상	●	○
	임대주택 개편방안	· 1인가구 및 저소득 도시근로자 · 1인가구는 전용면적 40㎡이하에만 입주가능. 50㎡ 미만 주택은 도시근로자 월평균 소득의 50%이하, 50~60㎡의 주택은 70%이하로 입주기준 설정	●	X
	장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제정	· 노후된 장기공공임대주택 거주자 · 체계적 지속적인 관리가 필요한 영구임대주택 및 국민임대주택	●	○
	보금자리주택	· 무주택 서민과 저소득층(중저소득계층) · 도심근교 및 도시외곽지역의 영구임대주택, 장기임대주택, 장기전세주택	○	○
저층 주거지의 점진적 개선	그린파크 사업	· 소득계층에 대한 기준 없음 · 담장을 허물어 주차면 조성이 가능한 주택 모두 해당	X	●
	거점확산형 주거환경 개선 사업	· 주민의 자발적 참여의사가 높은 단독주택 밀집지역 · 거점개발 부지확보가 가능하고 주민 자력 주택개량의 잠재력이 높은 구역	○	○
	해피하우스 시범사업	· 단독주택 비율이 70%이상을 차지하는 동읍 · 취약계층이 거주하는 지역 · 주택소유자와 세입자 모두 해당	○	●
	경관협정 사업	· 경관형성을 위한 주민의 자발적 참여 의사가 높은 단독주택 밀집 지역 · 경관협정 실천가능한 지역으로 타지역을 선도할 수 있는 지역	○	○
	결합개발 방식	· 구릉지 구역은 자연경관 지구 또는 최고고도 지역, 문화재 주변, 제1종 일반주거지역 · 역세권 구역은 제2,3종 일반주거 및 준주거 지역의 평지로서 폭 20m이상 도로 또는 지하철역 주변 지역	X	○
	휴먼타운 사업	· 유형1: 기반 및 편익시설 부족지역, 정비예정구역 및 해지 지역(10만㎡ 내외) · 유형2:동일한 특성을 가진 단독주택지, 기반시설이 양호한 지역, 자가비율 높은 지역(5만㎡ 내외)	X	○

주택유형 및 공급방식 다양화	환매조건부 아파트	· 무주택자와 서민을 우선순위로 하되 별도의 공급기준 마련 · 국가와 지자체에서 공급하는 주택 및 미분양 주택 매입 후 재분양하는 주택	●	●
	토지임대부 아파트	· 1~3순위 무주택자 서민을 우선순위로 하되 대통령령으로 정함 · 대도시 중심부 주택수요가 밀집한 지역 우선공급대상	●	●
	지분형 아파트	· 무주택 서민층의 수요가 높은 반면 주택구입 부담이 큰 공공택지 등을 우선적으로 선정 · 청약저축 가입자인 저소득 무주택세대주에게 기존 입주자 선정절차에 따라 공급	●	●
	도시형생활주택	· 도심서민, 소규모 주택을 구입하고자 하는 1~2인 가구 · 20세대 이상 150세대 미만 공동주택 사업	●	X
	단지형 다세대	· 도심서민, 소규모 주택을 구입하고자 하는 1~2인 가구 · 20세대 이상 150세대 미만 공동주택(85㎡이하로 세대규모 제한) 사업	●	X
	지속가능형 공동주택 제도	· 1~2인가구나 노령가구, 대가족 등 다양한 가구 · 공공 및 민간부문아파트	●	X
	준주택제도	· 고시원 : 도시 저소득층 1인가구 · 오피스텔 : 불분명(주거용, 업무용 구분 어려움) · 노인복지주택 : 고령자	●	X
	부분임대형 아파트	· 독인가구, 신혼가구, 노인 부부 등 지속적으로 증가하고 있는 소규모 가구	●	X
주거지 디자인 향상 및 공공성 확보	연도형 주택 및 생활가로 도입	· 고밀이면서 인간적인 주거를 계획하는 중층고밀 주거지 조성이 요구되는 곳	X	●
	주택성능표시제도	· 중 고소득층이 거주하는 공동주택이 주류 · 1000가구 이상으로 구성된 공동주택 단지(의무)	X	●
	아파트 담장 허물기	· 폐쇄형 담장으로 인해 인근지역과 소통이 어려운 단지를 대상으로 함 · 단지내 신규 녹지 확보가 가능하거나, 높은 주민참여 의지, 연계사업과의 시너지 효과가 큰 단지에 우선 실시	X	●
	공동주택 심의 강화	· 특별한 소득계층을 대상으로 하지 않음 · 공동주택을 중심으로 도시경관을 관리하고자 하는 지역 · 1000세대 · 10동 이상의 단지(벽면녹화를 의무화)	X	●
	공동주택 디자인 가이드라인 제정	· 공동주택과 보금자리주택의 부대복리시설 및 주택단지 및 보금자리주택지구의 주거환경	X	●

	경관설계자 제도	· 특별 경관관리가 필요한 곳인 구릉지와 역사 문화 미관 지역 · 경관, 문화재 보존 등의 이유로 용적률 적용에 대해 사업성이 약한 지역	X	●
	디자인보금자리	· 보금자리지구 특별건축구역(단계적 확대 예정) · 시범사업 대상은 임대 위주에서 임대분양으로 확대	X	●

\* 표기법례 ( ● : 대상 명확, ○ : 대상이 있으나 불명확, X : 대상 없음 )

#### □ 목표 수단의 실현성 : 지원주체로서의 공공의 역할 미흡

정책목표를 실현하기 위한 수단으로서는 관련 기준을 마련하거나 강화 또는 완화하는 경우가 가장 많은데, 기준을 완화하는 경우에는 이와 함께 타 기준을 강화하는 경우가 많고, 기준마련과 함께 용적률 완화 등 인센티브 부여가 거의 같이 적용되고 있다. 특히, 주택유형 및 공급방식의 다양화와 관련한 정책·사업에서 이러한 경향이 많이 보이며 이 경우 공공이 수행하는 역할은 거의 찾아볼 수 없다. 공공이 사업자체를 주도하여 추진하는 경우, 시범사업 추진 후 일회성으로 그쳐버리는 경우가 다수 있다. LH공사를 사업주체로 설정한 정책·사업이 대부분으로 공공의 역할수행이 특정주체에 한정되어 있는 정책수단의 편중화와 함께 주택시장에서 실현되기 어려운 주택정책의 수행주체로서의 LH의 역할수행이 어디까지 가능한지에 대한 문제 또한 제기된다.

금전적·인적 지원이나 세제혜택 등을 통해 민간의 참여를 유도하면서 사업의 지속성과 공공성 담보를 위해 공공이 일정 이상의 역할을 수행하는 종합적인 정책·제도는 휴먼타운 사업 정도로 공공과 민간의 적절한 역할분담이 부족한 실정이다. 주택정책의 대상이 되는 거주자, 소유자, 주택시장, 주거지 등이 다변화·세분화하고 있음에도 불구하고 주택정책의 수행이 주택관련 부처나 부서 단독으로 이루어지고 있으며, 타 부처나 부서와의 연계나 타 정책과의 연계·복합화는 거의 없다.

[표 4-17] 각 정책 및 사업, 제도의 정책수단

구분	정책 및 사업, 제도	정 책 수 단			
		인센티브	세제지원	기준마련	공공참여
저소득층의 주거 수준 향상	매입임대주택		· 매입임대사업자에 국민주택기금 지원 및 세제지원 (수도권) · 양도세중과 배제 및 종부세 비과세 (비수도권)	· 의무임대기간 단축 및 면적 요건 완화	· LH와 지방공사 사업시행자로 참여
	임대주택 개편방안		· 2006년부터 재정, 국민 주택기금 10조 3천억 지원	· 공급평형 다양화 (11-20평 → 11~24평)	· 공공기관 건설
	장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 자원법 제정	· 건폐율, 용적률 120%범위내에서 완화	· 임대료 차등부과 시 차액 국가 지원	· 부대복리시설 설치기준 마련	· 이주대책 수립
	보금자리주택	· 용적률인센티브 · 임대주택 의무건립 비율 축소	· 임대사업자에 세제지원(양도소득세, 중과세)		· 일부 공공기관 건설
저층주거지의 점진적 개선	그린파킹사업	· 생활도로 조성, 방법시스템 지원 등 별도의 인센티브 지원	· 주차 1면 기준 가구당 650만원 한도의 지원비와 공사 대행		
	거점확산형 주거환경 개선 사업		· 주택 개량시 공공의 세제지원	· 주택개량을 위한 주택 건축 기준 마련	· 공공부문의 거점 개발을 통한 사업 참여 · 공공의 코디네이터 역할 강화 및 마스터플랜 수립
	해피하우스 시범사업	· 담장허물기 및 나대지 등 주차장 조성	· 주거환경개선자금 지원 · 저소득층 불량주택개보수에 호당 250만원 지원		· 지역별센터의 유지보수 상담 및 정보제공 · LH의 간단한 수리업무 및 개보수 등 지원
	경관협정	· CCTV 및 보안등, 소화전 설치 · 보행로 및 교차로, 녹지 정비	· 2009년 1차년도 사업에 한하여 서울시 전액부담		
	결합개발방식	· 인센티브 용적률 부여	· 기반시설 설치비용 우선 지원	· 건축물 높이 규제 완화 · 연립주택 건립 비율 완화	

	휴먼타운사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· CCTV, 보안등 설치와 자체방범 조직의 지원</li> <li>· 주민복지시설 및 생활편의시설 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리비, 리모델링 비용 용자</li> <li>· 에너지성능개선자금 지원</li> <li>· 그린파킹사업지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 리모델링 건축 기준 완화</li> <li>· 부대복리시설 기준 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총괄기획가 참여 (MP)</li> </ul>
주택 유형 및 공급 방식 다양화	환매조건부 아파트			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환매조건부 매입 대상과 업체별 매입한도 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개발주체로 참여 (토지개발, 주택 건설, 환매)</li> <li>· 공공기관이 미분양 아파트 매입</li> </ul>
	토지임대부 아파트				<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개발주체로 참여 (토지개발, 주택 건설, 환매)</li> </ul>
	지분형 아파트				<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공기관이 건설 임대</li> </ul>
	도시형생활 주택		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민주택기금 지원 ( 건축 비 의 50%지원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존 주택건설기준 완화</li> <li>· 주택 공급절차 규칙 완화</li> </ul>	
	단지형 다세대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 용적률 완화(늘어나는 용적률의 30~60%는 임대주택으로 건설)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부대복리시설 및 건축기준 완화</li> <li>· 가구당면적 제한</li> </ul>	
	지속가능형 공동주택 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 용적률 인센티브 (10% 이내)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구조체와 분리된 공용 설비공간을 확보하도록 규정</li> </ul>	
	준주택제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 용적률 인센티브 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민주택기금지원 (건축비 50%지원)</li> <li>· 종과세부과 면제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건설기준 완화</li> <li>· 건설가능 용도지역 확대</li> <li>· 피난·안전·소음 기준 강화</li> <li>· 건축법상 인·허가 절차적용</li> </ul>	
	부분임대형 아파트			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거전용 면적 및 부대복리시설 기준 마련</li> </ul>	
주거지 디자인 향상 및 공공성 확보	연도형 주택 및 생활가로 도입			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연도형 주택 및 생활가로 설계방식 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공주택 우선 적용</li> </ul>
	주택성능표시 제도		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가산비용 추가로 보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동주택 미관 및 안전기준 강화</li> </ul>	
	아파트 담장 허물기			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원조건에 열린 숲길 조성 권장·유도(신규APT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리주체와 녹화 협약 체결</li> </ul>

	공동주택 심의 강화			· 객관화된 심의기준 마련으로 아파트 디자인 기준 보완	
	공동주택 디자인 가이드라인 제정	· 분양가 상한제 적용 완화 등 인센티브 제공		· 공동주택 경관 디자인 기준 마련	· 공공주택 우선 적용
	경관설계자 제도				· 디자인 선도 가능한 전문가 참여 유도
	디자인 보금자리	· 부대시설 통합설치 · 생활가로연도형 커뮤니티 회랑 조성 · 근린 및 지역단위 복합커뮤니티 배치		· 층수제한 폐지, 밀도 차등화	

□ 사업의 효과성 : 일회성 시범사업에 그치거나 사업성이 높은 부분에 집중되어 기형적 시장구조 형성

많은 정책·사업들이 현재 진행 중이기 때문에 아직 정책성과를 도출하지 못하고 있는 경우가 많으나, 일회성 사업에 그치거나 실적이 거의 없는 등 계획대비 실적이 불일치하거나 즉흥적으로 추진된 정책·사업이 많다. 거점확산형 주거환경 개선사업은 공공의 적극적 참여 미흡으로 선정된 시범사업들이 성과를 내지 못하고 있으며, 해피하우스 시범사업은 차년도 예산확보 실패로 사업이 중단될 위기에 직면하고 있다. 환매조건부 아파트와 토지임대부 아파트는 정치적 논란에 휘말리다가 LH 공급단지에 시범적용되었으나 낮은 청약률로 인해 결과적으로 실패하게 되었다. 또한, 준사업 승인제도, 단지형 다세대, 지속가능형 공동주택 제도, 부분 임대형 아파트 등은 사업성고가 불투명한 실정이다.

일부 정책·사업은 다양한 방안이 강구되었음에도 불구하고 사업성이 높은 특정 부분에 집중되어 기형적인 시장구조와 주거환경을 형성하는 문제점이 발생하였다. 특히 최근 1·2인 가구 증가에 대한 대응으로 도입되었고 시장에서 주목을 받고 있는 도시형생활주택의 경우, 09년 7월~11년 6월까지 서울시에 원룸형 1만4525가구, 단지형 다세대 1941가구, 단지형 연립 50가구 공급되는 등 원룸형에 집중되고 있어 주거환경의 질적측면에 대한 우려와 함께 적절한 사업관리의 필요성이 요구되고 있다.

[표 4-18] 각 정책 및 사업, 제도의 정책효과

구분	정책 및 사업, 제도	정책효과	한계 및 문제점
저소득층의 주거수준 향상	매입임대주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>· [다가구 매입임대] 2004년부터~2009년까지 32,616호 공급</li> <li>· 공공의 참여로 저렴한 임대료 책정(서울시내 LH가 공급하는 매입임대주택은 시중임대료의 30%수준)</li> <li>· 전국적으로 53개 시도에서 확대 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2004년~2009년까지 당초계획의 61.5% 실적</li> <li>· 향후 3년 동안 약 2만호 추가 공급 필요, 당초 공급계획 달성 불투명</li> </ul>
	임대주택 개편방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다가구 매입임대사업 확대 추진(매년 4,500호, '05~'15년 총 5만호)→ '04년 503호였던 다가구매입임대주택은 '05년 4,539호로 확대</li> <li>· 전세형 임대 신규 도입(매년 1,000호 공급, 2005년에 500호 시범사업, '06~'15년 총 1만호)→수도권 GB지구에 보금자리주택 1,777호 공급(전체의 3%), 2차지구 2,882호 공급(전체의 5%)</li> <li>· 부도임대주택 매입임대 확대→국민임대주택 확대 공급, '05년 76,646호(전체의 6.2%)에서 '06년 111,224호(전체 8.4%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2009년 전세임대는 전체의 3% 정도이며, 부도임대는 다가구/미분양 포함 22.5%임</li> <li>· 현재 공급된 전세형 임대와 부도임대주택의 실적은 다른 임대주택 유형에 비해 낮은 수준임</li> </ul>
	장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영구임대주택이나 50년 임대주택, 국민임대주택 개보수, 리모델링 활성화</li> <li>· 노후임대주택의 주거복지시설 개선</li> </ul>	-
	보금자리주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 디자인 보금자리 현상설계 실시</li> <li>· 서울강남 디자인 주거단지 국제공모 당선자 선정('10.5)</li> <li>· 2차지구(시흥은계,부천옥길) 디자인시범단지 설계 공모('10.6)</li> <li>· 인천 구월지구 현상설계 공모('10.7)</li> <li>· 서울 강남 3개 임대단지, 부천옥길지구 1개 단지 특별건축구역으로 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2010년 본격적인 사업에 착수하여 정책의 효과를 판단하기 어려우며, 현재 시범사업 수준임</li> </ul>
저층주거지의 점진적 개선	그린파킹 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '04~'09까지 주차면 34,881면 조성</li> <li>· 서울시 25개구 모두에서 활발히 시행</li> </ul>	-
	거점확산형 주거환경 개선 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2007년 12개 시범사업 구역선정</li> <li>· 거점 개발의 공공참여가 예산상의 문제로 실현되지 못하면서 사업 지연</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현재까지는 새로운 정비모델 제시 수준의 시범사업에 그침</li> </ul>
	해피하우스 시범사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역센터 3곳 개소</li> <li>· 2011년 8월 현재 본격적으로 가동이 되지 못하고 있음(LH자금지원으로 추진, 2012년 예산 반영 불투명)</li> <li>· 집행의 수단과 자원의 확보 측면에서 지속성 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초기 사업 의도보다 축소된 범위로 진행</li> <li>· 사업의 지속성 불투명</li> </ul>
	경관협정 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2010년 서울시 경관협정사업 시범지역 3곳 선정(광진구, 강북구, 양천구) 후, 2010년 1단계사업 2011년 2단계 사업 실행</li> <li>· 2012년 서울시 경관협정 사업 시범지역 2곳 선정(관악구, 구로구)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시범사업 수준이지만 서울시가 지속적 추진 의지는 가지고 있음</li> </ul>

	결합개발 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2007년 한남재정비 촉진지구와 이문·휘경 촉진지구에 적용 발표</li> <li>· 한남재정비 촉진지구 결합개발 방식 취소(2007.7), 이문·휘경 중 이문3구역 2009년 시공사 선정 완료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한남뉴타운 결합개발 제도 방식이 취소되는 등 원활히 적용되지 못함</li> </ul>
	휴먼타운 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2010.5 유형2 시범사업구역 3개소 지정</li> <li>· 2010.11 유형2 시범사업구역 2개소 지정</li> <li>· 유형 1,2는 지구단위계획 수립까지 진행</li> <li>· 2011.3 재정비촉진지구내 존치지역 3개소 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현재까지 사업구역의 선정 등만이 이루어져 사업의 진행수준이 미흡, 시범사업 수준</li> </ul>
주택유형 및 공급방식 다양화	환매조건부 아파트	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2007년 경기도 군포 부곡 택지개발지구내 415세대 공급</li> <li>· 2009년 중 환매조건부 1만호, 임대주택용(LH) 1.3천호 매입</li> <li>· 2008년부터 대한주택보증이 지방의 미분양 주택을 환매조건부로 4차에 걸쳐 13,412호 매입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 낮은 청약률로 실패, 공공의 미분양 주택에 대한 환매 조건부 매입은 확대</li> </ul>
	토지임대부 아파트	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2007년 경기도 군포 부곡 택지개발지구내 389세대 공급</li> <li>· 2009년 보금자리주택지구 시범지구 강남세곡지구, 서초우면지구(772가구) 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 입지선택, 개발 토지 확보, 재정투입 등의 불투명으로 시범사업에 그침</li> <li>· 낮은 청약률로 실패</li> </ul>
	지분형 아파트	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2008년 오산 세교지구에 지분형 임대주택 832가구 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시범사업은 낮은 청약률로 실패</li> <li>· 보금자리주택지구내 공급 목표치 달성 불투명</li> </ul>
	도시형생활주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2009년 7월 ~ 2011년 6월까지 서울시에 원룸형 1만 4525가구, 단지형 다세대 1941가구, 단지형 연립 50가구 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원룸형에 편중된 공급</li> <li>· 당초 공급계획의 1/3수준의 실적</li> </ul>
	단지형 다세대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단지형 다세대 공급 확대(2009년 9월 첫 사업승인 이후 7개 단지 사업승인, 2011년 8월 현재 1941가구 공급)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원룸형에 비해 확대되지 못함</li> <li>· 2018년까지 30만가구 공급 불투명</li> </ul>
	지속가능형 공동주택 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2010년 5월 국민임대주택 예정지구인 서울 중랑구 신재3지구에 처음 도입(건축심의안 통과). 2012년 전면 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시범사업 수준임</li> </ul>
	준주택제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고시원:2004년 2,621개소에서 2010년 4,085개소 매년 평균 8%증가 (서울시)</li> <li>· 오피스텔:2005~2009년 까지 4년 동안 9만호 이상 큰 폭 증가 (서울시)</li> <li>· 노인복지주택:2010년 현재 9곳 1,346세대 공급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거용시설이 늘어나면서 낮은 주거환경 조성 우려됨</li> </ul>
	부분임대형 아파트	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1997년 인천, 남양주에 각각 160가구 공급 시작</li> <li>· 2010년 서울 뉴타운 적용 확대 (흑석 뉴타운 1600가구, 북아현 뉴타운 557가구, 신림뉴타운 805가구)</li> <li>· 2011년 공급계획 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업확대 의지는 있으나 분양주택입주자 반대 등의 문제로 현재까지는 시범사업 수준</li> </ul>



주거지 디자인 향상 및 공공성 확보	연도형 주택 및 생활가로 도입	· 2003년 은평뉴타운 1구역 현상설계 최초적용 · 서울양원·하남·감북 4차 보금자리주택지구 · 왕십리뉴타운, 신정뉴타운지구 등	· 시범사업 수준임
	주택성능표시 제도	· 2006~2010년까지 357건 인정	-
	아파트 담장 허물기	· 2005~2011까지 135개소 사업 진행(서울시)	-
	공동주택 심의 강화	· 서울시 공동주택 아파트 심의기준 개정(2009.8)	-
	공동주택 디자인 가이드라인 제정	· 2009년 9월 이후 보금자리주택에 적용 · 2010년3월 민간주택 확대 이후 실질적으로 적용된 민 간주택은 아직 없음	· 시범사업 수준임
	경관설계자 제도	· 특별경관관리설계자 pool 운영 · 홍은동 13·14구역 등 주택재개발 정비사업에 적용 · 서울형 공공건축가제도로 개편 (2011)	· 2011년 9월 현재 제도 적용을 위해 서울시 내 부에서 검토 중

## 2) 주거문화 측면의 평가

### □ 주거문화의 주체성 측면

주거문화의 주체성 측면에서는 저층 주거지의 점진적 개선과 관련한 일련의 정책·제도와 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보와 관련한 주택성능표시제도와 아파트 담장허물기 등의 제도가 관련성이 있다고 할 수 있다. 우선, 뉴타운 사업, 주거환경개선사업 등의 부작용으로 인해 노후 주거지의 주거환경 개선을 위해서는 공공이나 민간기업의 주도만으로는 사업의 성과를 기대할 수 없다는 인식은 어느 정도 공감대를 이루고 있는 것으로 판단된다. 하지만, 초기의 그린파킹 사업, 아파트 담장허물기, 거점확산형 주거환경개선사업, 해피하우스 시범사업 등에서 나타난 바와 같이 공공의 참여에 의존한 사업 추진이나 일방적인 비용이나 서비스의 제공이 사업의 전제가 되어서는 장기적인 지역의 마을만들기의 추진 주체로서의 주민 역량을 강화하기에는 한계가 있다는 점을 확인할 수 있다.

이러한 점에서 최근에 시행되고 있는 경관협정사업은 주민참여를 바탕으로 사업을 추진하고 주민의 자발성을 키워나가는 토대를 마련하는 것을 사업의 목표로 삼고 있다는 점에서 과거의 사업에 비해 진일보 하였다고 평가할 수 있다. 다만, 아직까지는 초기 단계로서 대부분 관에 의한 시범사업의 성격으로 진행되고 있어 주민의 자발적인 사업 추진이라기보다는 상당 부분을 관과 전문가에 의존하고 있는 실정이다. 사업 추진을 위한 공공이나 전문가, 또는 시민단체의 참여 또한 일방적인 지원이나 사업 차원에서 추진되는 경우가 대부분으로 아직까지는 협력체계 구축이 거주자의 주체성 향상으로 이어지지 못하고 있다. 주민참여를 전제로 한 대부분의 사업들이 초기에 시범사업으로 추진된 후 일반화되지 못한 것은 물리적 주거환경 개선 측면의 부분만이 강조될 경우 사업의 지속성을 담보하기 어렵다는 것을 반증하고 있다.

[표 4-19] 서울시 경관협정 시범사업의 개요

구 분	항 목	세 부 내 용
유형분류	사업주도	주민주도+지자체 지원+전문가계획
	관련기관	서울시
	관련제도	경관법, 서울시 경관 조례 및 시행규칙 제 13조, 제 14조
	사업현황	‘09년 협정체결 및 기본계획, ’ 10년 실시설계 공사
사업성격	사업배경	단독 주택지와 지역 커뮤니티 경관형성, 주민의 자발적 참여를 통해 거주지의 경관을 보전 관리
	사업대상	‘08년 12월 18개구 응모 3개구 선정 광진구 중곡4동, 강북구 우이동, 양천구 신월2동
추진내용	추진개념	디자인분야/ 지역관련사업/참여주체통합/마을협의체 지속운영
	추진전략	MP제도 도입, 마을만들기 전문가연합, 주민참여 개발, 다양한 요구 파악, 장소와 생활에 맞는 경관계획, 지속적인 경관 유지 노력
	추진절차	경관협정사업주민발의→주민위원회구성→기본안 작성→체결자모습→운영회설립→협정서작성 및 체결→사업인가→사업공고→사업시행

출처 : 서수정 외(2010), 단독주택지 재생을 위한 주택관리 및 정비 지원방안, p100, 건축도시공간연구소, p100

한편, 해피하우스 시범사업을 통해 노후 주거지의 주민이 주택 성능향상을 위한 개보수에 필요한 주택관련 공사업체에 대한 정보부족과 허가, 신고 등 개보수와 관련 행정적인 어려움을 해소해주는 것이 주거지 개선에서의 주요한 요소임이 확인되었듯이 주거 관련 정보 제공 확대 및 접근성 개선은 주민의 주체성 향상을 위한 주요한 과제라 할 수 있다. 공동주택의 주거관련 정보제공 측면에서는 기 추진된 제도로 주택성능표시제도를 들 수 있는데, 본 제도는 주택건설사업자가 주택법의 승인을 받아 공급하는 1,000세대 이상의 주택에 대해 주택의 성능등급을 인정받아 입주자 모집공고 안에 표시하여 소비자에게 정확한 정보를 제공하여 선택의 기회를 주는 동시에 주택의 품질을 향상시키도록 유도하기 위해 도입되었다. 하지만, 관련 건설사와 행정의 소비자에 대한 홍보의지 부족으로 주택선택을 위한 의사결정에 있어서 아직까지 영향력을 발휘하지 못하는 실정이며, 1,000세대 이상의 신규주택에만 한정되어 있는 점도 한계로 지적되고 있다. 또한 평가항목 자체가 광범위하고 단편적인 부분이 있어 소비자가 이를 쉽게 이해하기에도 어려움이 있다. 주택시장에서는 여전히 소비자는 민간 부동산 정보업체나 건설사가 제공하는 정보에 의존할 수밖에 없는 실정이며 제공되는 정보 또한 주택가격에 편중되어 있어, 주거환경의 질에 대한 정보제공 체계를 개선하기 위한 정책 차원의 움직임은 찾아보기 어렵다.

## □ 주거문화의 다양성 측면

주거문화의 다양성 측면에서는 주택유형 및 공급방식 다양화와 관련한 일련의 정책·제도와 연도형 주택 등 일부 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보 제도가 관련성이 있다고 할 수 있다. 또한 저소득층의 주거수준 향상과 관련한 일부 정책·제도도 관련성을 가진다고 할 수 있다. 주택유형 및 공급방식 다양화와 관련한 정책 중 대부분은 속칭 반값아파트라고 불리는 저렴주택 공급에 정책적 관심이 치우쳐져 있어 환매조건부 아파트, 토지임대부 아파트, 지분형 아파트 등이 주거문화의 다양성에 기여했다고 보기는 어려우며, 이 모두 정책성과 또한 아직까지 미흡한 실정이다. 또한 최근의 1·2인 가구 증가 추세에 대응하기 위해 적극적으로 추진되고 있는 도시형 생활주택이나 준주택은 저소득층을 정책 대상으로 삼고 있어 일반적인 주거유형으로 다루기는 어려우며, 도시형 생활주택은 시장에서는 투자목적으로 편중되게 인식되어 있고 교통이 편리한 도심에 원룸형으로 집중되면서 실제로는 주거비가 높아 저소득층이 거주하기에는 어려운 실정이다.

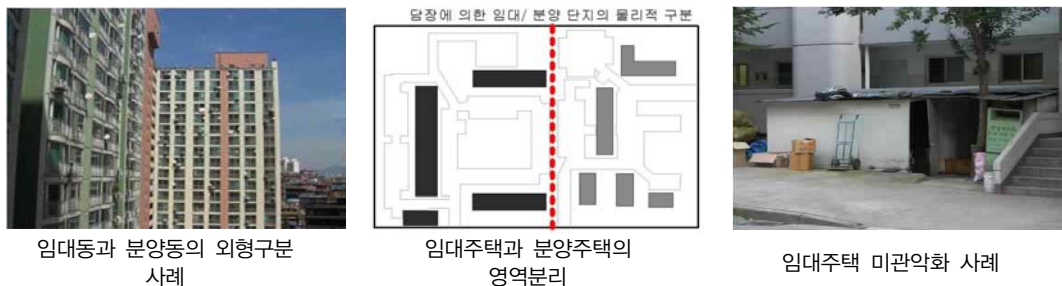
[표 4-20] 2010년 도시형생활주택 유형별 현황

(단위 : 세대수, %)

구분	원룸형	단지형다세대	기타	계
서울	3,953	323	132	4,408
부산	2,139	26	—	2,165
인천	898	92	92	1,082
대구	274	28	—	302
대전	1,682	—	20	1,702
경기	1,313	40	201	1,554
경남	262	—	—	262
경북	169	—	—	169
전남	99	—	—	99
충남	362	114	—	476
충북	—	128	—	128
강원	90	—	—	90
제주	708	80	32	820
합계	11,241	751	445	12,437

아파트의 대안으로 그간 일부 도입된 타운하우스 등은 고소득층의 주거지로 전락했으며, 단지형 다세대는 아직까지 성과가 불투명한 실정이고, 판상형 고층 아파트의 대안으로 도입된 연도형 주택은 일부 뉴타운 등에 시범 적용된 이후 일반적인 주거유형으로는 확산되지 못하고 있다. 결국, 2000년대 이후 중소득층을 위한 아파트의 대안적 주거유형 공급 정책은 거의 찾아보기 어렵다고 해도 과언이 아니다. 주택공급이 소득 수준에 따라 계층화되면서 주택시장에서의 소비자의 선택권이 실현되기 어렵고, 문화적 ‘취향’이 주택시장에서 영향력을 끼치지 못하는 실정이다. 최근 들어 증가하고 있는 ‘탈아파트’ 바람에 따라 전원주택, 단독주택, 한옥 등 아파트가 아닌 주택에 대한 선호와 수요가 점차 증가하고 있지만, 이러한 주택들은 토지 여건상 도심에서 가격부담이 너무 커 확보가 어렵고 대부분 도시 외곽이나 교외에 입지하고 있어 실질적인 아파트의 대안으로서의 역할을 기대하기는 어렵다.

한편, 저소득층을 위한 주거수준 향상 정책에서는 그간 물량중심의 공급확대에 정책적인 관심이 편중되어 있어 주거수준의 질적 측면과 입주 대상자의 선택의 폭 확대 측면에서의 정책은 거의 이루어지지 못했다. 공공임대주택은 저소득층 주거지라는 인식이 고착되면서 계층간 주거분리, 단지 슬럼화 등의 부작용이 발생하기도 하였다.



[그림 4-5] 임대주택의 문제 사례

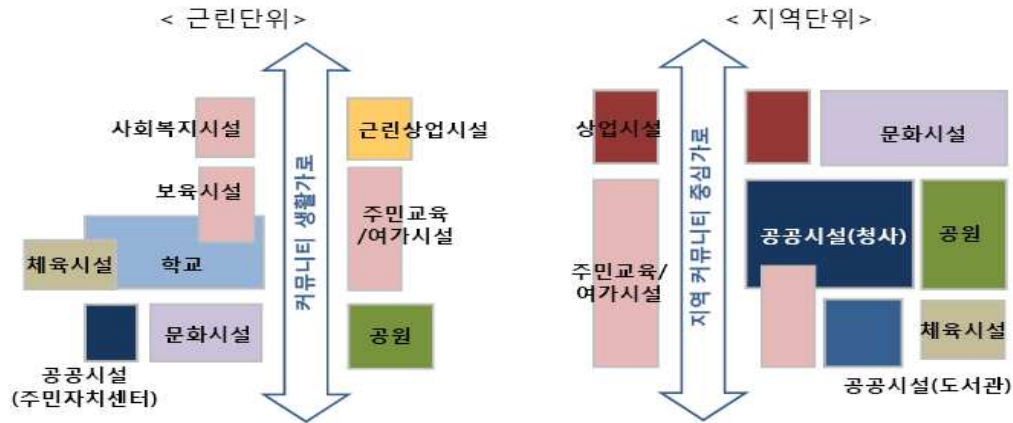
입주자 수요를 고려한 다양한 형태의 국민임대주택 공급을 위해 기존 11~20평이었던 공급평형을 11~24평으로 다양화하는 정책을 추진하고, 장기공공임대주택에 임대주택과 복지시설이 통합된 주거복지동 건설이 가능하도록 관련 규정을 개정하였으나 그 성과는 아직 나타나지 않고 있다. 현재의 공공임대주택이나 소형분양주택은 대물보조에 해당하는 것으로 특히 소형분양주택이나 5년 공공임대주택은 최초 입주자에게만 지원의 혜택이 돌아가는 문제점이 있으며, 물량 중심의 저소득층 주거정책으로는 저소득층에 있어서

의 주거의 다양성 확보 측면에서 한계가 있다. 최근에 보금자리 주택 정책의 추진과 함께 디자인 차별화를 통해 공공임대주택의 부정적인 이미지를 개선하고자 디자인 보금자리 정책이 발표된 바 있는데, 여기에서는 디자인 시범사업을 통해 공공임대주택에 명품디자인을 도입하고, 다양한 입주자의 취향 및 특성에 맞게 내부공간을 효율적으로 개선한 맞춤형 평면 도입, 공공시설과 보육시설 등의 생활편의시설 집중 배치 등의 방안이 포함되어 있어 이를 통해 공공임대주택에서의 다양성 확보가 기대되나 아직까지 결과를 판단할 만한 성과를 내지는 못하고 있는 실정이다.

[표 4-21] 디자인보금자리의 맞춤형 주택평면 개발 방향(예시)

유형	방향
독신자형	다목적 생활공간을 확보하기 위한 개방적 평면 계획
맞벌이형	거실중심의 생활패턴을 고려한 실용적 공간계획 출근시 사용 중복을 완화하기 위한 화장실 계획
고령자형	보행에 불편한 거주민의 편의를 위한 무장애 디자인

출처 : 뉴하우징 운동 추진방안, 국가건축정책위원회(2009)



[그림 4-6] 디자인보금자리의 복합커뮤니티시설 개념 예시

## □ 주거문화의 정체성 측면

주거문화의 정체성 측면에서는 저층주거지의 점진적 개선과 관련한 일련의 정책·제도와 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보와 관련한 일련의 정책·제도가 관련성이 있다고 할 수 있다. 저층주거지의 점진적 개선과 관련해서는 기존의 무분별한 전면철거방식의 재건축, 재개발 사업으로 인한 기존 도시조직 및 커뮤니티 파괴, 아파트 위주의 획일적인 주거유형 공급, 지역 커뮤니티 붕괴 등의 문제점의 심각성이 인식되면서 이에 대한 대안이 검토·시행되어 왔다. 그린파킹 사업, 거점확산형 주거환경개선사업, 휴먼타운, 최근의 주거지종합관리계획 등의 정책들은 양호한 저층주거지가 소멸되는 것을 방지하고 기존 주거환경의 질적 수준을 점진적으로 향상시키면서 양호한 커뮤니티의 지속성을 확보하고자 하는 정책목표 속에서 추진되어 왔다. 이들 사업에서의 공통점은 기존의 대단지형 아파트를 공급하는 방식 대신 정비단위를 소규모화하여 이를 점진적으로 추진함으로써 주거유형의 다양화 및 부담 가능한 주거공급을 실현하고, 기존 도시골격 및 지역 커뮤니티를 유지하고자 하는 점에 있다. 하지만 정비단위를 소규모화하면서 실제적으로 적용 가능한 이렇다할 주거유형은 아직까지 명확하게 제시되지 못한 실정이며, 도시형 생활주택이나 부분 임대형 주택 도입 등이 검토되고 있는 수준이다. 결국 제도의 방향은 주거문화의 정체성을 구현할 수 있는 방향으로 전환되고 있다고 평가할 수 있겠으나, 이를 실효성 있게 추진할 수 있는 주거유형의 대안마련 차원에서는 여전히 미흡한 상황이다.



[그림 4-7] 거점확산형 주거환경개선사업 개발 단계 예시 (출처 : 건설교통부, 2007)

주거지 디자인 향상 및 공공성 확보와 관련해서는 특색 없는 도시경관의 주범으로 지목받아 온 획일적인 아파트 디자인을 개선하고자 하는 일련의 정책·제도를 들 수 있다. 중앙정부 차원의 디자인 가이드라인을 마련하고, 지자체 또한 별도의 심의기준을 만들어 소위 성냥갑 아파트를 퇴출하고자 하는 정책을 추진하여 왔으나, 결과적으로는 제도적인 한계로 인해 그 성과는 여전히 미흡한 실정이다. 각종 심의 기준들이 세분화되면서 오히려 획일적인 디자인을 유발한다는 비판이 일어났으며, 지역특성의 반영이나 어반디자인 측면의 고려는 그다지 찾아보기 어렵다. 각종 심의기준 및 조례의 대상이 주동의 형태 및 규모, 주동 내 단위세대의 조합 등에 제한되어 있고, 완충녹지 규정, 근린생활시설의 위치 규정, 이격거리 규정 등이 도시공간과의 공간적·기능적 연결을 오히려 저해하고 있음이 지적되고 있다. 주거지 계획에서의 도시적 측면에 대한 고려는 곧 공공성 확보라는 관점에서 연도형 주택 및 생활가로 도입, 디자인보급자리 등에서 제도적·사업적 시도가 이루어져 왔다. 이는 공공주체가 건설하는 지구에 시범사업 등의 형식으로 적용되거나 계획기준 설정 등을 통해 가로 중심의 주거지 계획을 실현하고자 하고 있으나 정책수립 주체와 시행주체간의 공감대가 형성되어 있지 못하고 사업성 측면 등의 한계로 인해 아직까지 뚜렷한 성과를 거두지는 못하고 있는 실정이다. 대단위 단지화를 기반으로 하는 관련 법제 및 정책의 근본적인 변화 없이는 지역의 정체성과 도시와의 관계를 반영한 주거지 형성은 기대하기 어렵다.



### 3. 소결

2000년대 이후 주택정책에서는 일부 주거환경의 질적향상과 디자인 개선을 위한 정책·제도들도 증가하고는 있으나 여전히 주택공급과 경기활성화에 중점을 두고 있다고 할 수 있다. 주거문화와 관련성이 있는 저소득층의 주거수준 향상, 저층주거지의 점진적 개선, 주택유형 및 공급방식 다양화, 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보에 해당하는 정책들은 주택공급과 경기활성화 정책에 비해 그 목표설정이 불분명하고 장기적인 시행체계가 부재한 결과, 제도와 사업 등이 즉흥적으로 추진되는 경우가 많음을 확인하였다. 또한 정책과 사업들이 대상 주거지나 거주자상에 대한 명확한 설정이 불충분한 상황에서 추진됨에 따라 적절한 장소와 지역에 적용되지 못하고 있다. 주택공급 다양화 등의 정책 추진에 있어서는 규제완화나 인센티브 부여를 통한 시장 활성화 측면에서의 접근이 대부분으로 공공의 역할이 부재하고, 효율적이고 효과적인 정책 수행을 위한 중앙정부-지자체, 공공-민간, 공공-주민 등의 다자간 연계와 파트너십 구축 또한 미흡한 실정이다. 그 결과, 주거문화와 관련한 정책들은 아직까지는 일회성 사업에 그치는 등 결과가 미흡하거나 정책의 결과가 사업성이 높은 부분에 집중되면서 기형적인 시장구조를 형성하고 있다.

주거문화의 주체성 측면에서는 정책·제도 등이 여전히 물리적 환경개선에 맞추어져 있어 정책과 사업 등의 결과가 장기적인 지역의 마을만들기의 추진주체로서의 주민역량을 강화하는 데에는 한계가 있고, 주택시장에서 주정보 제공 등의 환경정비는 취약한 실정으로 주택시장에서는 민간 부동산 정보나 건설사가 제공하는 정보에 소비자가 의존할 수밖에 없는 등 소비자가 주거문화를 선도하는 주체로서 역할을 할 수 있는 환경 정비가 불충분하다. 주거문화의 다양성 측면에서는 주택유형 다양화의 일환으로 추진된 정책들이 저렴주택 공급에 초점이 맞추어져 있으며, 도시형 생활주택은 고가의 주거비를 지불하는 도심형 원룸으로, 타운하우스 등은 고급주택으로 편중되면서 결과적으로 주거유형 다양화 정책이 주거의 다양성 제고에 기여했다고 보기는 어렵다. 저소득층을 위한 주택정책 또한 공급 평형을 확대했을 뿐 아직까지 입주자의 선택의 폭을 확대하는 단계로는 발전하지 못하고 있다. 결과적으로 주택공급 방식이 소득수준에 따라 계층화되면서 주택시장에서의 소비자의 선택권과 취향이 영향력을 행사하지 못하고 있는 실정이다. 주거문화의 정체성 측면에서는 노후 주거지 정비와 관련한 정책은 그간의 노정된 문제점을 바탕으로 기존 도시조직과 커뮤니티의 지속성을 확보하고자 하는 방향으로 전환하고 있으나, 이를 실질적

으로 실현하기 위한 주택유형의 개발 등 구체적인 방안에 대해서는 여전히 과제가 남아있는 실정이다. 최근 주거지의 디자인 향상과 관련하여 국가차원, 지방정부 차원의 가이드라인 및 심의기준 마련 등 관련 규정을 강화하는 정책이 추진되어 왔으나, 세분화된 기준과 규정들이 오히려 획일적인 디자인을 조장하고 도시공간과의 공간적·기능적 연결을 저해하는 원인으로 작용한다는 비판을 유발하고 있다. 도시공간과 주거지간의 관계성 회복을 위한 시도들은 관련 주체간 공감대 형성 미흡 및 사업성 등의 한계로 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다.

## 제5장 주택정책 방향 설정

1. 주거문화 개선을 위한 주택정책의 방향 전환
2. 정책과제 제언

### 1. 주거문화 개선을 위한 주택정책의 방향전환

#### 1) 주택정책에서의 주거문화의 정책 중요도 증대 예상<sup>83)</sup>

우리 주택정책에서 주거문화는 부족한 주택의 공급확대라는 정책기조에 밀려 정책의 주요한 대상으로 다루어지지 못하여 왔다. 그 결과, 우리 주거문화는 획일성, 폐쇄성, 상품화, 정체성 상실 등의 내외부적 비판과 반성의 대상이 되어 왔다. 주거 선진국인 영국, 미국, 일본 등에서는 주택부족 문제가 해소되고, 소득수준 상승, 인구사회 구조 변화 등에 따라 공급중심의 주택정책에서 주거문화 측면을 고려한 주택정책으로 패러다임이 전환하였음을 알 수 있다. 2000년대 이후 우리나라에서도 주거환경의 질적 수준 향상과 지역 정체성 구현 등에 대하여 일부 정책적인 관심이 전환되고, 시범사업이나 제도개선 등의 정책이 추진되고는 있으나 여전히 주택공급에 초점이 맞추어져 있고 주거문화와 관련성이 있는 정책들은 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 있는 것이 현실이다.

근 미래의 주거와 관련한 동향예측을 살펴보면 저출산 고령화 현상이 심화되고 라이프 스타일이 변화되면서 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 주거수요 또한 다양화, 세분화 될 것을 공통적으로 제기하고 있다.

83) 미래 주거동향에 관한 사항은 최숙희(한양 사이버대 교수)의 원고 내용 중 일부를 발췌하여 재편집한 것임

## □ 인구구조 변화

저출산·고령화가 빠르게 진행되면서 2018년에는 65세 이상 고령인구가 14% 이상인 고령사회가 될 것으로 예상되고 있으며 2026년에는 전체인구의 20% 이상을 고령인구가 차지하여 초고령사회에 진입할 것으로 전망된다. 한국은 현재까지 고령화 수준은 낮은 편이지만, 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되어 2050년에는 65세 이상 인구가 38.2%로 세계 최고령국가가 될 전망이다. 고령화와 저출산의 급속한 진행으로 장래 인구가 빠르게 감소할 것으로 전망된다. 총 인구는 2018년의 4,934만명을 정점으로 감소세로 전환되어 2050년에는 4,234만명으로 감소할 전망이다. 그러나 문제는 인구의 감소보다도 전체인구에서 차지하는 고령인구의 비중이 빠르게 증가한다는 점이다. 고령사회가 본격적으로 도래하면 모든 분야에 영향을 미칠 것이고, 주택 트렌드에도 많은 변화가 있을 것이다. 특히 저출산과 인구 감소, 빠른 속도의 고령층 인구 증가 등은 주택시장 내 수요 변화에 상당한 영향을 미칠 것이다.

[표 5-1] 인구 및 고령화 전망 추이(2000-2050년)

구분	2000	2010	2020	2030	2040	2050
총인구(천명)	47,008	48,875	49,326	48,635	46,343	42,343
65세이상 인구(천명)	3,395	5,357	7,701	11,811	15,041	16,156
유년인구 비중(%)	21.1	16.2	12.4	11.4	10.3	8.9
고령인구 비중(%)	7.2	11.0	15.6	24.3	32.5	38.2

\* 유년인구는 15세 미만 인구, 고령인구는 65세 이상인구 (자료: 통계청, 장래인구추계 결과, 2006.11)

2011년 우리나라의 총가구수는 1,738만 가구로 추정되며, 2030년에는 1,987만1천 가구에 달할 전망이다. 또한, 일반가구의 평균 가구원수는 소가족화의 지속으로 매년 감소하여 2011년은 2.70명, 2020년은 2.48명, 2030년에는 2.35명으로 줄어들 것으로 전망된다. 2005~2030년 기간 중 1인가구는 연평균 1.6%씩 늘어나 2005년 318만 7천 가구에서 2020년에는 410만 9천 가구, 2030년에는 471만 3천 가구로 늘어나 전체가구의 23.7%를 차지할 것으로 전망된다. 특히 65세 이상 고령 1인가구는 2005년 77만 7천 가구(전체 1인가구의 24.4%)에서 2020년에는 151만 2천 가구(36.8%), 2030년에는 233만 8천 가구(49.6%)로 증가할 것으로 보인다. 즉, 2030년에는 전체 1인가구의 절반이 65세 이상 고령 1인가구가 될 것으로 전망된다.<sup>84)</sup>

84) 통계청, 2005~2030 장래가구추계 결과, 2007.11

[표 5-2] 1인 가구수와 65세이상 고령 1인가구수 추이(2005-2030년)

구분	2005	2010	2020	2030
1인가구수(천가구)	3,187	3,473	4,109	4,713
65세이상 1인가구수(천가구)	777	1,021	1,512	2,338
65세이상 비중(%)	24.4	29.4	36.8	49.6

\* 자료: 통계청, 장래가구추계 결과, 2007.11

#### □ 사회·경제구조 변화

이재준·이준상(2011)의 성장회계를 통한 분석 결과<sup>85)</sup>, 우리 경제의 잠재성장률은 1990년대 외환위기 직전까지는 6%대 중반인 것으로 추정되며, 외환위기 이후(2001~07년)에는 4%대 중반으로 하락한 것으로 나타났다. 중장기적으로 고령화에 따른 인구구조 변화 등을 고려할 경우, 2010년대 우리경제의 잠재성장률이 4%대 초반으로 낮아질 것으로 전망되고 있다. 또한, 문형표·김동석(2004)<sup>86)</sup>에 따르면, 저출산 추세가 지속되는 경우 현재 5% 수준인 GDP 잠재성장률이 2020년에 3.6%, 2030년에 2.3% 수준으로 낮아질 것으로 전망된다. 김기호(2005)<sup>87)</sup>도 고령화가 급속히 진행되는 2030~50년간 성장률은 평균 2% 수준으로 전망되어 평균 5%대로 성장하고 있는 2000~2005년에 비해 3%p 가량 하락할 것으로 추정하였다.

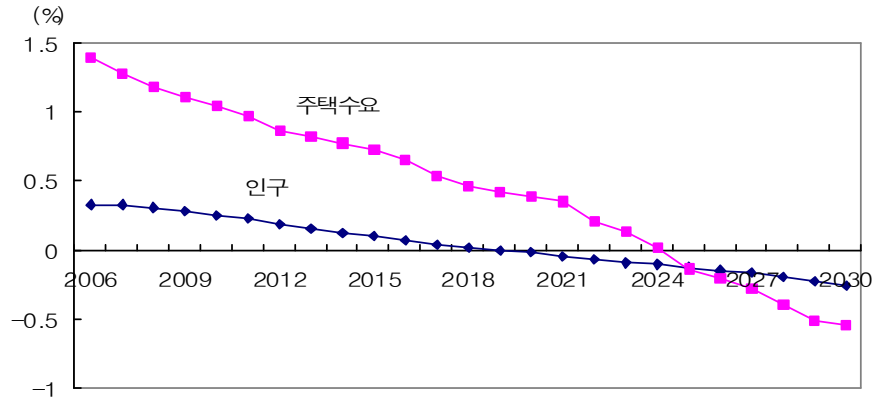
향후 주택시장은 인구 변화를 기초로 실질소득과 주거비용 등을 감안한 장기주택 수요 추정 결과를 토대로 보면 2025년부터 주택수요의 감소가 예상되고 있다. 2010년까지는 주택수요 증가율이 1.5%이하로, 2011년부터는 1%미만으로 둔화되고, 2025년부터는 오히려 주택수요가 감소될 것으로 전망되고 있다. 일반적으로 장기적 주택수요는 주거비용의 변화보다는 소득변화에 더 민감하게 반응할 것이라는 전망이 우세하지만 다른 계층에 비해 상대적으로 소득이 낮은 고령자에게는 적용되지 않을 수도 있을 것이다. 결론적으로 주택시장에서의 고령화는 장기적으로 전반적 주택수요의 감소와 가격 하락의 요인으로 다가올 전망이다. 하지만 핵가족화, 이혼이나 사별 등에 따른 1인 고령자 가구들을 위한 시설과 집단화된 고령자 전용 시설들의 수요는 오히려 늘어날 것으로 예상된다. 이러한 과정에서 소득 없이 고가주택을 보유한 고령자들은 보유세 부담을 회피하기 위해 저렴한 주

85) 이재준·이준상, “국제금융위기 이후 우리경제의 잠재성장률 평가”, KDI 경제전망 2011 상반기, KDI, 2011.5.20

86) 문형표·김동석, “인구고령화와 거시경제”, KDI, 2004.12

87) 김기호, “인구고령화가 경제성장에 미치는 영향”, 한국은행 금융경제연구원, 2005

택지역으로 이전할 가능성이 높아 고령계층 간에도 소득수준에 따른 양극화 현상이 확대될 전망이다.



[그림 5-1] 향후 인구 및 주택수요의 증감률 추이

\* 인구는 통계청, '장래인구추계결과', 2006, 주택수요는 차문중, '주택시장의 분석과 정책과제 연구', 한국개발연구원 자료 기준

#### □ 소비자 주요구의 변화

고령화 및 소비문화의 성숙으로 웰빙 라이프스타일이 전 연령층 및 전체 소득층으로 확산되고 있는 추세이다. 개인과 가족의 건강 뿐 아니라 환경보전과 지속적인 사회 발전을 추구하는 선진국형 라이프스타일(LOHAS)로 진화하고 있다. 예를 들면, 실내 생활의 쾌적성을 중시하여 외부 공간에서 자연을 접하는 것에 만족하지 않고, 건물 또는 주택의 내부, 일상생활 속에서 자연스러움과 친환경적 경험을 선호하는 경향이 늘어나고 있다. 또한, 주거공간, 건축물에 대한 서비스 니즈가 세분화되고 다양화되면서 입주자 등 건축 사용자들의 니즈가 보수, 설비와 같은 건물 관련 '하드' 영역 관리 뿐 아니라 생활 전반과 관련된 '소프트' 영역 관리로 확장되고 있다. 주거 결정기준이 입지, 구조, 자재 등에서 서비스의 질적 수준으로 변화하면서 주택 상품의 차별화 포인트가 고급소재, 입지 등 전통적인 기준에서 서비스, 이미지 등 무형적 요인으로 이동할 것으로 예상된다. 가족생활 전반을 지원하는 전문적인 생활서비스에 대한 요구도 증가할 것으로 보이는데, 건강센터, 육아시설, 외식시설 등 부대시설 및 인프라 환경의 다양성과 전문성이 중시되고 있으며, 의식주와 관련된 저부가 가치의 업무에 대한 대행 및 지원서비스 니즈도 증대할 것으로 보인다.

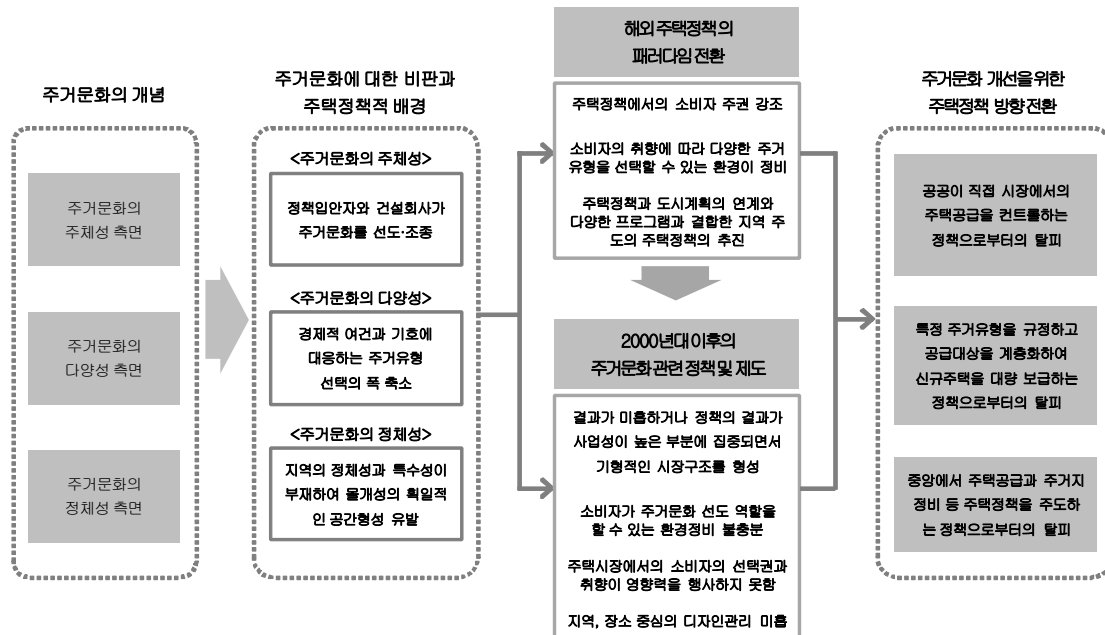
또한 가족구성원의 감소와 1인가구의 증가에 따라 소형주택에 대한 수요가 늘어날 것으로 예상된다. 장기적으로 주택가격이 하락할 것으로 전망되기 때문에, 주택에 대한 개념 자체가 투자보다는 실거주 목적으로 바뀌고 있고, 1~2인 가구가 크게 늘면서 소형 주택에 대한 수요가 갈수록 늘고 있기 때문이다. 현재의 기준으로 보면 일반 주택 보다는 오히려 주상복합, 오피스텔과 같이 건물 내에서 모든 생활이 해결되는 복합적 주거유형의 선호도가 상대적으로 높아질 전망이다. 또한 고령자를 위한 공동체 시설의 확충도 주택수요에 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히 고령층들이 전원적 생활보다는 각종 편의시설들이 밀집된 도시 지역의 입지를 선호할 가능성이 높아 입지적으로 특정지역에 집중될 가능성이 높다. 또한, 싱글가구의 증가로 인해 주택에 대한 기능도 다양화 될 것으로 예상된다. 가정의 기본 기능에 대한 기대가 극단적으로 양분화 될 것으로 예상된다. 외부에서 거의 모든 시간을 보내는 주거층에 적합한 소형평수 임대주택 수요가 증대하고, 하숙집 수준의 기본적인 주거서비스만을 제공하는 주택 시스템도 늘어날 것으로 보인다.

최근 들어 단독주택에 대한 선호가 다시 증가하고 있는데, 2008년 이전 전체 건축 인허가 주택의 10%에도 못 미치던 단독주택 비율은 2011년에 12%를 넘었다. 특히 경기도 성남시 판교신도시, 용인시 동백지구 등 공공택지에 조성된 단독주택용지에서 단독주택 건설이 활발하게 진행되는 추세이다. 단독주택에 대한 관심은 주택 공급이 충분해지고 소득수준이 높아지면서 ‘쾌적한 나만의 집’을 가지려는 수요가 늘었기 때문이다. 친환경 주택을 선호하는 이들이 늘고 금융위기 이후 아파트의 투자 매력도가 감소함에 따라 답답한 아파트보다 살고 싶은 집에 살자는 생각을 하는 사람이 단독주택으로 수요가 이동하기 때문이다. 단독주택을 보존하는 쪽으로 바뀐 정부의 도심개발 정책도 단독주택을 선호하게 만들고 있다. 또한 커뮤니티형 실버타운 혹은 공동체 시설수요(실버타운)도 증가할 전망이다. 한국에는 아직까지 노인촌락이 형성되어 있지 않지만, 선진국의 사례로 볼 때 향후 노인촌락도 활성화될 것으로 예상된다.

이상의 변화는 결국 면적과 소득수준으로 주택을 유형화하여 공급하는 주택공급체계가 더 이상 효용성이 없어지게 된다는 것을 의미하며, 주택시장에서의 소비자의 ‘취향’이 주택공급의 패턴을 좌우하게 되고, 주택정책 또한 소비자의 선택권을 다양화하여 취향에 따른 주거를 선택할 수 있는 환경을 만드는 방향으로 전환해야 하는 필요성이 증대되고 있음을 알 수 있다.

## 2) 주거문화 개선을 위한 주택정책 방향 전환

주거문화 형성에 대한 주택정책적 배경, 해외 주택정책 패러다임 변화와 주거문화적 측면의 시사점, 주거문화와 관련한 주택정책·제도의 평가 등을 바탕으로 향후 바람직한 주거문화 형성을 위한 기존 주택정책의 방향전환은 크게 세 가지 방향으로 정리할 수 있다.



[그림 5-2] 주거문화 개선을 위한 주택정책의 방향전환

첫째로는, 주거문화의 주체성 확보를 위해서는 건전한 시장환경 조성과 주거문화를 선도하는 주체로서의 소비자의 역량 및 권한 강화에 정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 공공이 직접 시장에서의 주택공급을 컨트롤하거나 규제완화나 인센티브를 통해 시장을 유도하는 정책으로부터의 탈피가 전제되어야 한다. 주거수요의 다변화에 대한 대응은 결국 다양한 주거선택이 가능한 환경정비라 할 수 있는데 이를 주택정책에서 공공이 모두 해결하기에는 역부족이며, 다양한 주거선택요소의 개발과 제공은 민간시장에서의 자율적인 기능을 통해 해결하는 것이 바람직할 것이며 그 중요성은 향후 더욱 커질 것으로 예상된다. 공공부문과 민간부문의 역할구분이 불분명한 것은 택지부족, 국민 주거비 부담 과다와 주택시장 불안정 등 우리나라 주택시장의 특성에 기인한 바가 크다고 하겠으나, 이러한 현실을 감안하더라도 공공부문에 의한 대형주택 공급, 민간주택사업자에 의한



소형·공공임대주택 공급 등이 바람직한지에 대한 재검토가 필요하다. 우리의 주택시장 여건을 감안할 때, 주택부문에 대한 공공의 역할을 단기에 급격히 축소시키기는 어려울 것이나, 장기적으로는 주택시장의 여건을 감안하면서 단계적으로 공공부문과 민간부문의 역할을 조정할 필요가 있다.<sup>88)</sup>

둘째로는, 주거문화의 다양성 확보를 위해서는 주택시장에서의 소비자의 취향이 반영될 수 있도록 주택관련 제도의 유연화에 정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 특정한 주거유형을 제도의 틀에서 규정하고 공급대상을 소득수준별로 계층화하여 신규주택을 대량으로 보급하고자 하는 정책으로부터의 탈피가 전제되어야 한다. 그간 부족한 재고주택수를 증대시키고 집 없는 서민의 내집 마련을 위해 신축주택을 무주택자에게 공급하기 위한 신규공급 및 1차 판매위주의 주택공급제도가 주택정책의 주요수단으로 추진되어 왔다. 2009년말 현재 전국의 신주택보급률은 101.2%에 달하고 있으며, 서울, 대전, 경기 등을 제외한 대부분의 지자체가 보급률 100%를 넘고 있어, 이제는 그간의 절대적인 물량확대 위주의 공급정책에서 벗어날 필요가 있다는 의견이 다수 제기되고 있다. 신규대량공급 위주의 주택공급제도가 주택이 부족한 시대에는 매우 유효하였으나, 양적부족이 해결되고 다양한 사회·경제 환경변화로 주택의 수요가 변화되는 현 시점에서는 오히려 수요자의 선택의 폭을 축소시키고 왜곡시키는 원인으로 작용할 수 있다.<sup>89)</sup> 이와 관련하여 일본에서는 고도성장시대의 ‘소품종대량생산’ 방식의 ‘매스하우징시스템’으로는 다양한 주거수요에 대응할 수 없음이 지적되면서 ‘다품종소량’ 방식의 ‘멀티하우징시스템’으로의 전환 필요성이 제기되기도 하였다.<sup>90)</sup>

셋째로는, 주거문화의 정체성 확보를 위해서는 장소 단위의 디자인 실현을 위한 협의체계 구축에 정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 중앙에서 주택공급과 주거지 정비 등 주택정책을 주도하는 정책으로부터의 탈피가 전제되어야 한다. 2005년 현재, 수도권 지역의 주택보급률은 96.8%로 아직 낮은 편이나, 지방광역시는 99.3%, 지방중소도시의 경우 거의 120%에 근접하여 일부 중소도시를 제외하고는 주택부족 문제는 거의 해소된 상태로 수도권, 지방광역시, 지방중소도시에서 주택수급상황은 지역에 따라 매우 다른 양상을 보이고 있다.<sup>91)</sup> 하지만 여전히 주택정책이 중앙정부 주도로 수립·집행되어

88) 배순석 외(2007), 「주택수급여건 변화에 대응한 주택공급체계 개편방안」, 국토연구원, 201-202page

89) 김현아, 주택공급제도와 주거환경, AURI 주택정책 자문단 발제자료, 11.06.03 에서 일부 발췌·인용

90) 住田昌二, 21世紀のハウジング, 2007

지방정부의 참여가 미흡한 실정인데, 주택정책 수립, 분양 및 임대주택 공급, 불량주택개선자금지원, 주거환경개선자금지원, 저소득영세민전세자금 지원, 농어촌 주택개량 자금지원 뿐 아니라 주거급여 프로그램까지 중앙정부가 관장하고 있고, 지방정부는 수동적 위치에서 중앙정부가 이미 결정한 사업에 대한 부분적인 참여와 인허가 등의 주택관련 업무를 담당하고 있을 뿐이다.<sup>92)</sup> 또한, 지방정부의 경우, 서울시를 제외하고는 이렇다 할 주택정책의 방향조차 설정하지 못하고 있는 상황이며 오히려 자력으로 안정적인 주거생활을 영위할 수 없는 주거빈곤 가구를 위한 공공임대주택 등을 거부하고 반대하는 행태를 보이고 있는 실정이다. 주택사정이 지역마다 크게 다르다고 한다면 당연히 주택정책은 계층대응을 위한 물량중심의 top-down방식에서 지역대응·지역중심의 bottom-up방식으로 전개되어야 할 것이며, 중앙정부는 지방정부간 혹은 사업자간의 업무조정·지원의 주체가 되고, 지방정부가 주택정책상의 계획의 수립과 집행의 주체가 될 필요가 있다.

이상의 정책방향 전환을 바탕으로 주거문화 개선을 위한 정책과제는 ①주거문화 선도 주체로서의 소비자 권한 및 역량 강화를 통한 주거문화의 주체성 구현, ②주택시장에서 주거유형 선택의 폭 확대를 통한 주거문화의 다양성 구현, ③지역 중심의 주거지 관리 실현을 통한 주거문화의 정체성 구현의 세 가지 방향에서 제시될 수 있다.

---

91) 대구 등 일부 지역은 전체 주택 중 공동주택 (특히, 대형)이 차지하는 비중이 매우 크고 심각한 미분양 주택 문제에 직면하고 있고, 인구가 감소하고 있는 중소도시의 경우에는 타 지역에 비해 단독주택의 비중이 높고 소득수준도 낮아 주택의 노후화 문제가 심화되고 있다.

92) 배순석 외(2007), 「주택수급여건 변화에 대응한 주택공급체계 개편방안」, 국토연구원

## 2. 정책과제 제언

### 1) 주거문화 선도 주체로서의 소비자 선택권 및 역량 강화

#### (1) 주거정보 체계 구축과 소비자 역량강화를 위한 프로그램 마련

다양한 주거수요에 대한 대응은 민간에게 맡기되 건전한 주택시장의 형성을 위해서는 민간에 대한 강력한 규제보다는 주택을 선택하는 소비자가 현명한 판단을 할 수 있도록 공공이 지원하고 현명한 소비자 육성을 통해 민간을 변화·유도시키는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 주택 및 주거와 관련한 적절하고 신뢰할 수 있는 정보체계의 구축과 소비자의 역량을 강화할 수 있는 지원조직 활성화가 필요하다.

주거 정보는 거주자가 주택시장에서 적절한 주택을 선택할 때에 필요한 부분이나, 정보화의 진전에 따라 부동산 정보 또는 생활정보의 성격으로 주택과 관련한 정보와 제공 방법이 다양화 되고 있지만 충분한 지식을 가지고 있지 않은 소비자로서는 필요하고 정확한 정보가 무엇인지에 대한 판단을 하기가 어려운 실정이다. 우선, 구매 및 거주하고자 하는 주택에 대한 정확한 정보의 구축과 해당 정보에 대한 접근성의 개선이 필요한 데 이를 위해 신규 및 기존주택에 대한 주택성능표시제도를 확대 적용하고 주택이력제도를 확립하는 방안 등이 검토될 수 있다. 이는 향후 주택시장에서 신규주택에 비해 중고주택의 주택 관련정보 체계 미흡한 상황을 감안하면 신규주택 중심의 주택시장에서 중고주택 유통 중심의 주택시장 변화에 대응한 건전한 주택유통의 기반마련을 위해서도 반드시 필요한 사항이라 할 수 있다.

소비자의 역량 강화와 관련해서는 기존의 연구 등에서 아파트 등에서의 주민참여 프로그램 활성화를 위한 행정적·재정적 지원<sup>93)</sup>, 주거의식 전환을 위한 교육 프로그램 개발 및 주거문화 강좌 확충<sup>94)</sup> 등이 제시되었으며, 실제로 서울시에서는 40여개 아파트에 커뮤니티 전문가를 배치하고 공동체 활동을 지원하는 사업을 추진 중이다. 이상은 앞으로도 더욱 활성화될 필요는 있으나, 대부분이 주택 관리나 거주자 차원에서의 대안에 치우쳐져 있어 주택 구매나 주거지 이전 등 소비자 차원에서의 역량강화를 위한 프로그램은 여전히 미흡한 실정이다. 최근 주택건설회사 등에서 ‘주택문화관’이라는 유형으로 일부 기능을

93) 천현숙 외(2001), 「아파트 주거문화의 진단과 대책」, 국토연구원

94) 백혜선 외(2009), 「공동주택 보급에 따른 주거문화 진단 및 발전방안 연구」, 토지주택연구원

수행하고는 있으나 이는 어디까지나 건설사 주도의 판촉활동의 일환으로 진행되고 있어 한계가 있다. 예를 들어 소비자가 교외의 단독주택을 짓고자 하거나, 코퍼레이티브 하우스와 같은 협동조합형 주택을 고민하거나, 주택구매 과정에서 분쟁이 있을 경우 중립적인 입장에서 이에 관한 정보를 제공하거나 주택에 대한 각종 상담을 필요로 하는 소비자에 대한 중립적이고 상시적인 어드바이스를 위해 각 지방정부의 주택담당 부서에서 주택상담 업무를 수행할 수 있으며 LH공사나 지방 개발공사 등에서 이를 수행하는 것도 바람직할 것이다. 또한 이를 보완하기 위한 방안으로 NPO, 사회적 기업, 건축관련 직능단체가 소비자 역량 강화와 관련한 프로그램이나 사업을 추진할 수 있도록 활동거점을 마련하거나 활동비용을 지원할 수 있는 시범사업이나 예산편성 등을 추진하는 것도 검토될 수 있다.

## (2) 주민의 자력적 주거지 정비 및 관리를 위한 지원체계 구축

그간 이루어진 경관사업에서는 주민참여형 사업으로 소홀한 공공주도 사업의 단점과 전문적인 부분이 부족한 시민단체나 주민주도의 사업의 단점을 보완하여 주민주도와 전문가들의 보조를 통하여 계획하였고 집중적인 공공의 행정지원으로 원활한 사업을 추진하였다.<sup>95)</sup> 기존의 노후주거지 정비사업 등에서는 공공이 금전적인 지원이나 인력지원 등을 통해 주민의 참여를 유도해 왔으나 일방적인 지원만으로는 사업의 지속성과 자문의 자력적인 움직임으로의 확대를 기대하기는 어렵다. 경관협정 또한 공공발의형이 아닌 자발적인 주민발의형으로 발전하기 위해서는 주거지 관리 주체로서의 주민의 역량강화가 필수라고 할 수 있다.

이를 위해서는 주민의 자생적인 역량강화를 지원하기 위한 별도의 프로그램과 함께 이와 병행하여 지역 단위로 행정과 민간의 사이에서 중립적인 입장을 가지고 자문과 조정, 교육 등을 담당하는 상시적인 코디네이트 조직을 구축하는 방안이 필요하다. 시범사업이나 프로젝트 단위로 외부 전문가가 참여하는 방식만으로는 거주자의 마을만들기 주체로서의 역량강화로 이어지기에는 한계가 있기 때문이다. 코디네이트 조직은 기본적으로 기초자치체 단위에서 구성할 수 있으며, 광역자치체나 국가는 조직의 구성과 운영에 필요한 인력적·재정적 지원을 담당하여야 한다. 코디네이트 조직의 운영은 건축직능단체, NPO, 사회적기업 등이 담당하고, 경관협정 등 장소 단위의 마을만들기 사업 등 각종 사업추진에

95) 서수정, 임강륜(2010), 「단독주택지 재생을 위한 주택관리 및 정비 지원방안」, 103page

서의 정보제공과 이해관계 조정 등의 역할을 수행하고, 여기에 지역 대학이나 건축전문 직능단체 등이 함께 참여하게 함으로써 전문적인 지식을 제공할 수 있도록 한다.

### (3) 기반시설 및 생활서비스 확충에 대한 공공의 직접적 역할 확대

주택시장에서의 소비자의 주권강화를 위해서는 주거지에 대한 기반시설이나 생활서비스는 공공의 의무로 하여 아파트의 상품가치를 높이려는 건설사의 시도와 공공적인 시설 및 서비스 제공을 명확히 구분하여 거주자의 생활을 중시하는 주거단지 개발이 이루어질 수 있도록 유도하여야 한다. 따라서 현행 건설사업 단위별로 자체 개발이익으로 개발비용을 충당하고 있는 자체 자금조달방식의 개선이 필요하며, 필요한 기본적인 공공시설은 공공이 공급하고, 소비자가 평가하고 좋고 나쁨을 선택할 수 있는 분야(시장기능으로 달성할 수 있는)는 대폭 완화 또는 폐지하여 주택건설업체들이 품질을 놓고 경쟁하는 시장여건 또는 풍토를 조성하도록 하여야 한다.<sup>96)</sup>

또한, 공공 주도로 다양한 생활지원서비스를 제공하기 위해서는 주택과 시설의 복합을 목표로 하는 용도복합형 주택사업을 공공 주도로 추진하는 방안을 검토할 수 있다. 고령자 시설의 문제만이 아니라 보육을 포함한 다양한 생활서비스가 요구되고 있고 지방도시의 구도심의 공동화에 따른 도심으로의 인구회귀 필요 등을 감안할 때, 앞으로의 주거지 조성과 정비에 주택과 시설의 경계를 견고하게 만들었던 과거의 방식과 달리 다양한 유형의 주택과 시설이 혼합된 용도복합형의 방향으로 갈 필요가 있다. 다만, 일반적인 주상복합이 야기하는 문제점을 감안할 때 여기에는 공공성이 담보될 필요가 있고, 따라서 주택사업과 각종 공공사업을 일체형으로 추진하는 등의 공공의 적극적인 개입과 참여가 필요하다. 예를 들어 하나의 주거블록 내에 민간분양 주택과 함께 공공임대주택, 보육시설, 고령자시설, 의료시설 등이 함께 조성됨으로써 공공사업에서의 재정적 부담을 축소하는 대신에 다양한 생활지원서비스를 주거지 내에서 제공하고 지속적인 커뮤니티 형성을 기대할 수 있다.

96) 임서환, 아파트 중심의 주거문화 : 주택정책의 쟁점과 과제, 아파트 중심의 주거문화, 무엇이 문제인가, 2011 제1차 AURI 포럼, 건축도시공간연구소

## 2) 주택시장에서의 주거유형 선택의 폭 확대

### (1) 공급유형별로 구분된 주택관련 제도의 유연화

그간 새로운 주거유형을 도입하기 위해 추진된 완화정책과 이로 인한 주거환경 악화를 방지하기 위해 후속적으로 도입되는 기준 강화의 반복으로 인해 새로운 주거유형들이 바람직한 도시주거유형으로 정착하지 못하거나 규제를 피한 또 다른 기형적인 주거유형이 양산되는 결과를 초래했다. 최소한의 법률적 요건을 갖출 경우 허가를 얻을 수 있는 법체계의 특성을 이용하여 상업적 이윤 추구를 위해 법적인 맹점을 파고들어 도시 및 건축물관리체계의 혼선을 일으키는 경우도 발생하고 있으며, 이로 인해 도시 및 건축적 기준과 법제는 세분되고, 규제는 강화되면서 미래 지향적인 새로운 건축 유형의 개발을 한층 어렵게 하는 문제점이 발생하기도 하였다. 결국 주택관련 제도의 경직성은 다원화되고 있는 사회가 요구하는 다양한 기능의 주거유형 실현 및 확대에 걸림돌이 되고 있으며, 변화가 제기하는 새로운 수요에 대응한 자생적인 소규모 주택유형은 대부분 탈법으로 규정되는 모순이 발생하고 있다.

향후 도심지내 소규모 필지를 이용한 주택개발사업이 증가할 것으로 예상되므로 창의력과 다양성에 대한 욕구를 구체화하는데 저해요인으로 작용할 수 있는 경직된 규제는 과감히 완화할 필요가 있으며, 법으로 소득별, 주거환경 수준별로 주택유형과 수요층을 계층화할 수 있는 주택유형 관련 규정 또한 유연화할 필요가 있다. 이를 통해 거주성에 근거하여 주택 및 시설간의 다양한 연계와 복합화를 유도하거나, 최근 논의되고 있는 셰어하우스, 세컨드하우스, 조합형 주택 등 토지와 주택을 다수의 주체가 공동으로 소유하거나 이용하는 이른바 공유형 주거유형의 공급확대 등 주택시장의 자율적인 주택유형 다양화를 통해 주택시장에서 소비자가 취향에 따라 주택을 선택할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

### (2) 공급단위의 소단위화 유도

현재 20세대 이상의 주택사업에 대해서는 일률적으로 공급대상 및 절차, 공급방법 및 시기, 주택대금 납부 방법 등을 적용하도록 되어 있어 민간주택시장에서는 이를 피하기 위한 방안으로 주택공급수를 19세대 이하로 하는 대신 고급형 주택으로 이를 공급하고, 20세대 이상의 주택은 공급비용을 낮추기 위해 가급적 획일적인 형식으로 대규모의

주택을 조성하는 방식을 따르고 있다. 따라서 대규모 단지화로 인한 폐해를 축소하고 도심에서의 다양한 주거유형의 공급확대를 유도하기 위해서는 주택건설기준 등에 관한 규정, 도시 및 주거환경정비법, 도시재정비촉진을 위한 특별법, 택지개발촉진법 등에서의 단지화에 기반한 인프라 확보를 전제로 하고 있는 규정을 개선할 필요가 있다. 20세대 이상에 일률적으로 적용하는 공급규정을 공급하는 주택의 성격에 따라 차별적으로 적용할 필요가 있으며 예를 들면 최근 수요가 증가하고 있는 셰어하우스, 민간임대 전용주택, 세대교류형 주택, 시설이 딸린 고령자 전용주택 등에 대해서는 적용을 완화하여 소단위의 다양한 주택유형이 개발되고 시장에서 활발히 공급될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

다만, 자칫 주거환경의 악화를 초래할 우려를 방지하기 위해 공공의 디자인관리와 주택성능표시 등 주거성능에 대한 정확한 정보제공이 수반되어야 한다. 또한 앞에서 지적한 바와 같이 소단위 주택유형이 대단위 단지에 비해 불리한 편의시설 등 생활서비스의 제공이나 주택관리 등의 부분에 대해서는 공공의 직접적인 역할 확대를 통해 이를 보완할 필요가 있다.

### (3) 저비용 거주 중심의 주택공급 확대를 위한 제도 마련

전통적인 주택공급방식은 두 부분으로 대별된다. 하나는 민간건설업자의 주택공급이고 다른 하나는 공공부분에서의 공급이다. 민간건설업자의 주택공급은 이윤을 목표로 수요에 대응하는 주택공급방식으로서 분양과 임대목적의 주택공급이다. 공공부분의 주택공급은 대부분 주거복지적 차원의 공공임대주택공급과 일부 분양을 위한 주택공급이 이루어진다. 과거 토지임대부 주택과 환매조건부 주택이 검토되고 논란 끝에 시범적용 만으로 그친 경우가 있었으나, 이는 반값아파트라는 이름으로 무주택자에 대한 내집마련이라는 정치적 슬로건과 주택가격이 지속적으로 오르던 당시의 상황 때문에 실현되지 못했다. 토지임대부 분양주택 방식은 분양가격의 저하, 관리운영상의 국가의 비용부담 해소 등의 장점에도 불구하고 투자금 회수의 장기화, 최하위 계층에 대한 혜택 불가, 주택보유의 실익 감소 등의 문제점을 가지고 있는 것으로 지적받아 왔다.

저소득층의 주거안정을 위한 공공자가주택으로서의 공급은 기존의 토지임대부 방식이나 환매조건부 방식으로 추진하면서, 시장에서 적용가능한 민간차원의 주택으로서 토지와 주택을 분리한 공급방식은 활성화할 필요가 있다. 이는 주거수요가 다양화하고 주택가

격이 안정됨에 따라 주택을 소유하고자 하는 의식이 전환되는 주거의식 변화와도 맥락을 같이 한다. 분양주택과 임대주택의 가운데에 있는 소득 4~6분위 정도의 계층을 위한 주거유형으로서 토지가격에 영향을 받지 않는 저비용 거주 중심의 주택공급 방식을 검토할 필요가 있다. 이와 관련한 사례로 일본에서 1994년에 도입 시행된 정기차지권방식(츠클바 방식)은 토지와 건물을 분리하여 토지를 50년간 임대하고 건물만 소유하는 제도로, 주택 가격에서 토지의 비중이 크다는 점에 비추어 일반 분양주택보다 가격이 저렴하며 50년간 상속, 매매, 증여, 증개축이 가능하여 소유권을 보장받는 장점이 있다.

토지와 건물을 분리한 주택공급방식과 함께 코퍼레이티브 주택 또한 소득 4~6분위 정도의 계층을 위한 저비용 거주 중심의 주거유형으로 활성화할 필요가 있다. 코퍼레이티브 주택은 주택건설에 소요되는 비용은 조합원의 출자금, 정부의 보조금, 그리고 민간금융기간의 저당대출로 구성되며 주로 임대목적의 주택을 건립하고 분양이나 전대가 불가능한 시스템이다. 즉 코퍼레이티브 주택은 조합이 소유자가 되며 조합원은 임차자적인 위치에 있다. 대신 조합원 자격이 유지되는 한 평생 동안 자기 집과 동일하게 사용가능하며, 일반 분양주택이나 민간 임대주택에 비해 저렴하게 입주할 수 있다는 장점이 있다.<sup>97)</sup> 토지임대부 주택과 코퍼레이티브 주택을 접목하여 토지를 조합이 소유하면서 건물을 임대 또는 부분적으로 소유하는 방식 또한 검토될 수 있다.

---

97) 최근 우리나라에서도 코퍼레이티브 방식으로 건립된 서울 마포구 성미산마을공동체의 '소행주(소중한 사람들이 있어 행복한 주택)' 사례가 새로운 주거유형으로 많은 주목을 받고 있다.



### 3) 지역 중심의 주거지 관리 실현

#### (1) 경직된 디자인 기준 완화와 지자체의 어반디자인 측면의 디자인 관리 강화

주택단지의 계획에 관련된 지침·기준은 주택단지가 기존 도시조직이나 주변환경 및 광역계획 등에 정합하고 인접지역의 활용도를 저해시키거나 위해를 가하지 않도록 하는데 중점을 두어야 하며, 반면 계획단지 내부는 개발자의 독창적 아이디어가 발휘되도록 자율성을 높일 필요가 있으나, 현재는 이와 반대로 새로 개발되는 단지나 재개발되는 단지가 주변에 맞닿는 부분에 대해서는 의미 있는 안내가 없고 단지 내부의 계획과 설계에 대해서만 규정하고 있다.<sup>98)</sup> 공동주택 디자인가이드라인, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에서의 전국 획일적이고 중성화된 기준, 입면적, 입면차폐도 등 세부적인 지표적 심의기준으로 인해 자유로운 디자인을 저해하는 지자체의 조례 및 심의기준 등을 유연화할 필요가 있으며, 이를 대신하여 구체적이고 실질적인 주택 성능기준 마련을 통해 주거지의 주거환경을 담보하고, 경직된 기준은 지역별 디자인 지침으로 전환하여 사업별로 이를 조정하고 협의하는 절차 마련이 필요하다. 여기에서의 디자인 관리는 단지나 주거지의 내부 공간이 아닌 단지나 주거지가 도시공간과 접하는 부분에 초점을 맞추어야 한다.

그간의 주택 및 주거지 공급·조성사업의 일관적인 지상목표는 용도지구에 따라 법적으로 정해놓은 용적률을 최대한 확보하는 데 있었으며, 정부의 정책 또한 용적률을 주된 규제와 유도 정책수단으로 활용하여 왔다고 할 수 있다. 주거문화 개선을 위해 제안되거나 시도되었던 그동안의 정책 및 사업도 기존의 규제·유도체계하에서 작동됨으로서 ‘최대한의 용적률 확보’라는 틀을 넘어서는 성과를 도출하지 못했다. 개발자와 지자체 간의 협의에 의한 계획체제 또는 협력적 계획체제로의 전환을 위해서는 공공당국과 개별 개발자가 서로 공적요구와 사적개발 요구를 협상에 의해 절충하고 조화시켜가면서 중국적으로는 지역이나 장소의 바람직한 모습을 구현해나가는 방식이 요구되는데, 이를 위해서는 최대 용적률 확보를 전제로 하면서 일부 사항을 만족했을 때 법정 기준을 넘어서는 인센티브로서의 추가적인 용적률 완화를 부여하는 기존 방식에서 전환하여 주변 지역의 주거환경을 감안한 최소한의 용적률과 최대한의 용적률의 범위를 설정하고, 협상을 통해 어반디자인과 장소를 고려한 디자인을 유도하는 규제·유도체계의 새로운 방식을 검토할 수 있다.

98) 임서환, 아파트 중심의 주거문화 : 주택정책의 쟁점과 과제, 2011년도 제1회 건축도시포럼 자료집, 8page

## (2) 도시 및 지역 정책과 일체화한 주택정책 추진체계 구축

현재 주택법에서는 국토해양부 장관은 연도별 주택종합계획과 10년 단위의 주택종합계획을 구분하여 수립·시행하도록 되어 있으며, 시·도지사는 국토해양부 장관이 수립한 주택종합계획의 범위 내에서 연도별 및 10년 단위의 주택종합계획을 수립하도록 되어 있다. 연도별 주택종합계획은 중앙의 계획이 확정된 후 이에 따라 지방이 수립하고 있지만 주택공급 관련 내용은 중앙의 내용을 준용하는 정도에 그치고 있다. 주택의 양적 안정화와 지방정부의 능력 향상, 주택정책에서의 지역특성의 고려 필요 증대, 지방정부가 수립하는 도시계획과 주택정책의 연계 필요 증대, 거기경제 정책으로서의 주택정책의 한계 등을 감안하면 이제는 주택정책을 지방정부가 주도적으로 수립하고 추진하는 것이 바람직하다.<sup>99)</sup> 지방정부는 중앙정부가 제시하는 거시적인 정책방향을 바탕으로 지역상황을 감안한 주택정책 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 구체적인 시책과 대상을 설정하며, 중앙정부는 지방정부가 수립한 주택정책의 목표와 시책을 실현하기 위한 권한이양과 함께 금전적·정책적 지원을 추진하여야 한다. 다만 이는 대부분의 시·도에서 주택정책을 주도적으로 추진할 수 있는 능력이 향상되는 것을 전제로 하여야 할 것이며 지방정부의 능력 향상을 위한 중앙정부의 지원 또한 필요하다.

지금까지의 주택정책은 도시정책보다는 경제정책 또는 건설정책과 밀접한 관계를 가지고 있었으며, 수량적·수준적 측면에 치중한 결과, 정책의 결과로 조성된 주거지가 구체적으로 어떠한 상황인지에 대해서는 별로 관심이 없었다. 이제 주택정책은 도시계획적 측면에서 다루지 않으면 안되는 시기에 왔다고 할 수 있으며, 또한 이는 이미 주택보급률이 100%를 상회하고 미분양주택과 도심공동화 문제를 안고 있는 지방에 있어서 더욱 필요하다고 하겠다. 특히, 최근의 도시재생문제 대응이 정책의 주요한 과제가 되면서 주택정책에서도 도시계획이나 지역재생과의 관계를 검토해야 할 필요성이 높아지고 있다. 다루는 공간적 대상만 일치할 뿐 각각 전혀 다른 체계로 수립되고 수행되어 온 도시계획과 주택정책과의 연계를 위해서는 우선, 주택종합계획의 주요내용을 도시기본계획에 반영할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 주택정책에서는 주택정책의 목표와 시책을 적용하기 위한 구체적인 방안과 대상을 명시하고, 도시계획에서는 주택정책을 효율적으로 실현하기 위한 공간계획적 장치와 수단들을 마련할 필요가 있다.

---

99) 봉인식 외(2009), 「도시계획과 주택계획의 연계성 향상에 관한 연구」, 경기개발연구원, 96-97page

## 제6장 결론

본 연구에서는 주택부족 문제가 어느 정도 해소되었고 주거수준 또한 비약적으로 향상되었음에도 불구하고, 폐쇄성, 획일성, 상품화 등 주거문화적인 측면에 대한 비판이 지속적으로 제기되어 왔고 그간의 주택정책 또한 주택공급, 주택시장 안정, 주거복지 실현의 3가지 방향을 중심으로 추진되면서 주거문화적인 측면은 상대적으로 소홀히 다루어지면서 오히려 공급 위주의 주택정책이 주거문화의 질적 수준을 저하시키는 요인으로 작용해 왔다는 점을 배경으로 하고 있다. 새로운 주거수요 증대와 함께 주택공급과 주거편의성 확보 이상의 다양하고 수준 높은 주거문화에 대한 사회적 요구가 증대되고 있어, 본 연구는 그간의 주택정책에서 주거문화의 향상이 주요한 정책과제로서 다루어 지지 못해 왔고 주거문화 향상을 위한 문제제기 및 대안 또한 개념적이거나 지속성을 담보하지 못했다는 인식하에, 주거문화에 대한 다각적인 진단을 바탕으로 주거문화 향상 측면에서의 주택정책의 방향전환과 이의 실현을 위한 정책과제를 제안하는 것을 목적으로 하고 있다.

문화의 개념은 매우 포괄적이지만, 시대가 변화함에 따라 문화인류학, 문화사회학, 문화지리학 등의 다양한 문화에 대한 연구와 이론이 발전되면서 문화에 대한 접근은 대중문화의 확장에 대한 비판과 환경결정론의 한계를 바탕으로 문화 창출의 주체로서의 인간(소비자), 문화상대주의와 다문화주의적 관점에서의 문화의 정체성과 문화의 다양성이 중요시되고 있다고 볼 수 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 주거문화의 구현을 첫째, 문화의 주체성 측면에서 주거의 소비자 대중이 건설주체의 상업적인 논리에 좌우되는 것이

아니라 주거문화를 주도하는 주체로서의 역량을 갖추고 이것이 주택시장에서 영향력을 가지는 것, 둘째, 문화의 다양성 측면에서 주택 유형이 소득수준에 따라 일정한 유형으로 계층화되는 것이 아니라 주택 시장에서 유사한 수준의 다양한 주택유형의 선택지가 제공되도록 하는 것, 셋째, 문화의 정체성 측면에서 어느 곳이나 똑같은 주택지와 주거경관이 조성되지 않고 지역과 장소에 따라서 특성 있는 주거환경이 형성되도록 하는 것으로 설정하고 이 세 가지 관점에서 주거문화 진단, 정책평가, 정책방향 도출 등을 진행하였다.

주거문화에 대한 비판과 이에 대한 주택정책적 배경을 분석한 결과, 우선 주거문화의 주체성 측면에서는 주거의 계층화 및 상품화에 대한 비판들이 있어 왔으며, 여기에는 소비자가 주거문화를 주도하지 못하고 정책입안자와 건설회사가 주거문화를 선도·조종해 온 정책적 한계가 있어 왔다. 둘째로 주거문화의 다양성 측면에서는 주거의 획일화에 대한 비판들이 있어 왔으며, 여기에는 전체적인 주거수준은 좋아졌으나 경제적인 여건과 기호에 맞추어 주택 및 주거지를 선택할 수 있는 주거유형 선택의 폭을 좁게 한 정책적 한계가 있어 왔다. 셋째로 주거문화의 정체성 측면에서는 주거의 폐쇄성과 장소성·커뮤니티 상실에 대한 비판들이 있어 왔으며, 여기에는 지역의 정체성과 특수성이 부재하여 몰개성의 획일적인 공간이 형성될 수밖에 없게 한 정책적 한계가 있어 왔다.

주거 선진국인 미국, 영국, 일본의 주택정책 패러다임의 변화를 살펴보면 우선, 주거문화의 주체성 측면에서는 주택정책이 시장주도로 전환되면서 주택이 공급주체가 주도하는 산업으로서가 아니라 소비자가 주도하는 문화로서 인식되고 있으며, 국가의 주택정책 또한 주거문화를 선도하는 역할에서 주거문화를 지원하는 역할로 변화하는 등 주택시장에서의 소비자 주권이라는 측면이 강조되고 있다. 주거문화의 다양성 측면에서는 중산층 주거뿐만 아니라 저소득층 주거에 있어서도 질적 수준 향상과 함께 소비자의 취향에 따라 다양한 주거유형을 선택할 수 있는 환경이 정비되고 있다. 단순한 저렴주택의 공급을 넘어서 주택시장에서의 소비자의 선택권을 다양화하기 위한 방안들이 강구되고 있는 것이다. 주거문화의 정체성 측면에서는 지역의 장소적 특성과 커뮤니티의 특성을 반영하면서 지역 중심의 다양한 가치를 실현하도록 하는 것이 주택정책의 주요 과제가 되고 있다. 주택 및 주거지의 디자인 측면에서도 국가가 구체적인 디자인을 규제하는 방식보다는 도시적인 측면에서의 비전과 방향만을 제시하고 지방정부는 지역 차원에서의 물리적 환경 개선을 위한 구체적인 방안을 설정하여 집행하고 있으며, 주택정책과 도시계획의 연계와 다

양한 프로그램과 결합한 주택정책의 추진이 확대되고 있다.

2000년대 이후 주거문화와 관련성이 있는 저소득층의 주거수준 향상, 저층주거지의 점진적 개선, 주택유형 및 공급방식 다양화, 주거지 디자인 향상 및 공공성 확보에 해당하는 정책들은 목표설정이 불분명하고 장기적인 시행체계가 부재한 결과 제도와 사업 등이 즉흥적으로 추진되는 경우가 많음을 확인하였다. 또한 정책과 사업들이 적절한 장소와 지역에 적용되지 못하고, 주택 공급 다양화 등의 정책 추진에 있어서는 공공의 역할이 부재하고, 다자간 연계와 파트너십 구축 또한 미흡한 실정이다. 그 결과, 주거문화와 관련한 정책들은 아직까지는 일회성 사업에 그치는 등 결과가 미흡하거나 정책의 결과가 사업성이 높은 부분에 집중되면서 기형적인 시장구조를 형성하고 있다. 주거문화의 주체성 측면에서는 정책과 사업 등의 결과가 장기적인 지역의 마을만들기의 추진 주체로서의 주민역량을 강화하는 데는 한계가 있고, 주택시장에서는 민간 부동산 정보나 건설사가 제공하는 정보에 소비자가 의존할 수밖에 없는 등 소비자가 주거문화를 선도하는 주체로서 역할을 할 수 있는 환경 정비가 불충분하다. 주거문화의 다양성 측면에서는 주거유형 다양화 정책이 소비자의 선택의 폭을 확대하는 단계로는 발전하지 못하고 있어, 주택시장에서의 소비자의 선택권과 취향이 영향력을 행사하지 못하고 있는 실정이다. 주거문화의 정체성 측면에서는 주거지의 디자인 향상과 관련한 세분화된 기준과 규정들이 오히려 획일적인 디자인을 조장하고 도시공간과 주거지간의 관계성 회복을 위한 시도들은 뚜렷한 성과를 거두지 못하는 등 지역이나 장소 중심의 디자인관리가 이루어지지 못하고 있다.

인구사회구조의 변화 등에 따른 향후 주거수요의 변화는 결국 면적과 소득수준으로 주택을 유형화하여 공급하는 주택공급체계가 더 이상 효용성이 없어지게 된다는 것을 의미하며, 주택시장에서의 소비자의 취향이 주택공급의 패턴을 좌우하게 되고, 주택정책 또한 소비자의 선택권을 다양화하여 취향에 따른 주거를 선택할 수 있는 환경을 만드는 방향으로 전환해야 하는 필요성이 증대되고 있다. 향후 주택정책은 주거문화의 주체성 확보를 위해 건전한 시장환경 조성 및 주거문화를 선도하는 주체로서의 소비자의 역량 및 권한 강화가 필요하며, 주거문화의 다양성 확보를 위해 주택시장에서의 소비자의 취향이 반영될 수 있도록 주택관련 제도의 유연화가 필요하다. 그리고 주거문화의 정체성 확보를 위해 장소 단위의 디자인 실현을 위한 협의체계 구축에 정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이상의 정책방향 전환을 바탕으로 본 연구에서는 주거문화 개선을 위한 정책과제로서 첫째,

주거문화 선도 주체로서의 소비자 권한 및 역량 강화를 위해 주거정보 체계를 구축하고 소비자 역량강화를 위한 프로그램을 마련하며, 주민의 자력적 주거지 정비 및 관리를 위한 지원체계를 구축하고, 기반시설 및 생활서비스 확충에 대한 공공의 직접적 역할을 확대할 것을 제시하였다. 둘째, 주택시장에서의 주거유형 선택의 폭 확대를 위해 공급유형 별로 구분된 주택관련 제도를 유연화하고, 공급단위의 소단위화를 유도하며, 저비용 거주 중심의 주택공급 확대를 위한 제도를 마련할 것을 제시하였다. 셋째, 지역 중심의 주거지 관리 실현을 통한 주거문화 구현을 위해 협의를 통한 주거지조성 체계를 구축하고, 경직된 디자인 기준을 완화하면서 지자체의 어반디자인 측면의 디자인 관리를 강화할 것을 제시하였다.

본 연구는 그간의 주택정책에 관한 연구가 주택공급 확대, 주택시장 안정, 주거복지 증대에 편중되어 왔고 우리 주거문화에 대한 비판들이 정책적 시각 보다는 주거환경의 외형적 시각에 치우친 것에 대해 주거문화라는 관점에서 주택정책의 현주소와 방향을 진단하고 제시하였다는 점에 의의가 있다고 하겠다. 하지만 ‘주거문화’라는 매우 광범위하고 유동적인 개념을 가지고 주택정책을 분석함에 있어서 보다 세밀하고 분석적인 결과를 도출하지 못했다는 한계를 가지고 있으며, 분석을 통해 제시한 정책과제 또한 구체성을 가진 방안 차원 보다는 방향 정도에 머무르고 있다. 또한 모든 주거유형과 주거지를 대상으로 하는 모든 주택정책을 포함하다보니 아파트 등의 특정유형이나, 주거지 재생 등의 특정정책으로 한정되는 문제 및 개선방향, 전체적인 차원의 문제 및 개선방향과의 차별성에 대한 분석적인 고민 또한 미흡하다고 할 수 있다.

따라서, 향후에는 우선 본 연구에서 제시한 주거문화의 주체성, 다양성, 정체성의 각각의 개념에 대한 보다 면밀한 이론적 고찰이 필요하다. 또한, 주거환경은 주택공급과정에 관여하는 중앙정부, 지방정부, 공공개발기관, 민간건설업체, 입주자, 소유자, 건축가 등 여러 이해관계자들간의 상호작용의 결과라고 할 수 있으므로 주거문화 형성의 원인과 개선방향을 관련 주체간의 정치적 역학관계를 바탕으로 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 연구에서 제안한 주거문화 개선을 위한 정책과제 또한 실제로 정책으로서 실행력을 담보할 수 있도록 과제별로 기존의 연구나 사업의 성과분석, 정책수립 및 시행주체를 포함한 광범위한 의견수렴 등을 바탕으로 한 보다 구체적인 후속연구가 수반되어야 할 것이다.

## 참고문헌

### □ 단행본

- 강인호 외(2008), 『주거의 문화적 의미』, 세진사
- 김인 외(2006), 『도시해석』, 푸른길
- 김진애(1993), 『한국의 주거문화 어떻게 달라져야하나(1)』, 대한건축사협회
- 돈 미첼 외(2011), 『문화정치 문화전쟁』, 살림
- 박명진 외(1996), 『문화, 일상, 대중 : 문화에 관한 8개의 탐구』, 한나래출판사
- 박재룡(2009), 『주택정책 오해와 진실』, 삼성경제연구소
- 박철수 외(1999), 『한국 공동주택 계획의 역사』, 세진사
- 박철수(2006), 『아파트의 문화사』, 살림
- 발레리 줄레조(2007), 『아파트 공화국』, 후마니타스
- 신응철(2004), 『철학으로 보는 문화』, 살림
- 원승룡 외(2003), 『문화이론 문화읽기』, 서광사
- 이건영 외(2005), 『주택문제의 해법』, 삼성경제연구소
- 전남일 외(2008), 『한국 주거의 사회사』, 돌베개
- 전상인(2009), 『아파트에 미치다』, 이숲
- 주디자일스 외(2003), 『실천적입문 문화학습』, 東文選
- 존스토리(1994), 『문화연구와 문화이론』, 현실문화연구
- 한상복 외(2004), 『문화인류학개론』, 서울대학교 출판부

## □ 정부간행물 및 연구보고서

- 건설교통부(2002~2007), 「주택건설종합계획」, 「주택종합계획」
- 국가건축정책위원회(2009), 「지속가능한 新주거문화 정착을 위한 뉴하우징 운동 추진방안」
- 국토해양부(2007~2011), 「주택종합계획」
- 김근용 외(2003), 「국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구」, 국토연구원
- 김수암 외(2008), 「주택성능등급 표시제도의 발전방안 연구」, 한국건설기술연구원
- 김종립 외(2007), 「공공임대주택의 정책 로드맵 구상 연구」, 주택도시연구원
- 김현아 외(2004), 「주택공급체계의 국내외 비교분석」, 한국건설산업연구원
- 박신영 외(2011), 「소득 3~4만불 시대의 주택 수요특성과 주택 공급방식」, 토지주택연구원
- 배순석 외(2007), 「주택수급여건 변화에 대응한 주택공급체계 개편방안」, 국토연구원
- 백혜선 외(2009), 「공동주택 보급에 따른 주거문화 진단 및 발전방향 연구」, 토지주택연구원
- 봉인식 외(2009), 「도시계획과 주택계획의 연계성 향상에 관한 연구」, 경기개발연구원
- 서수정 외(2010), 「단독주택지 재생을 위한 주택 관리 및 정비 지원방안」, 건축도시공간연구소
- 윤주현 외(2006), 「주거양극화의 현황 및 과제」, 국토연구원
- 이영은 외(2008), 「선진국의 주택도시 정책 및 전담기관」, 대한주택공사
- 이재훈 외(2008), 「미래주거환경 비전 및 전략연구」, 국토해양부
- 이창호 외(2008), 「거점확산형 주거환경개선 시범사업을 위한 운영방안」, 주택도시연구원
- 임미숙 외(2008), 「인구사회구조 변화에 대응한 주거단지 개발 예비연구」, 주택도시연구원
- 임미숙 외(2010), 「공공주택의 디자인 개선방안 연구 -디자인 보급자리를 중심으로-」, 토지주택연구원
- 장성수(2008), 「시장여건 변화에 대응한 공공과 민간의 역할구분」, 주택산업연구원
- 진정수 외(2009), 「선진국의 저소득층 주택정책 동향」, 국토연구원
- 진정수 외(2009), 「저소득 서민의 주거안정망 구축을 위한 기초 연구」, 국토연구원
- 천현숙 외(2001), 「아파트 주거문화 진단과 대책」, 국토연구원
- 천현숙 외(2005), 「지방분권시대의 주택 거버넌스 체계 정립방안 연구」, 국토연구원

## □ 통계자료

- 국민은행(2008), 「주택금융실태조사」
- 국민은행(2011), 「전국주택가격동향조사」



국토해양부(2009), 「2008년도임대주택업무편람」

국토해양부(2011), 「2010년도 주거실태조사」

국토해양부(2011), 「2010년도 주택업무편람」

통계청(2004), 「통계청 사회조사」

통계청(2011), 「인구주택총조사」

#### □ 정부 보도자료

건설교통부(2006.9.11), “주거의 질(質), 높아지고 있다”

건설교통부(2007.10.27), 새로운 주거환경개선사업 방식 도입

국토해양부(2008.6.9), “장기공공임대주택 거주여건 개선”제도화된다

국토해양부(2009.10.29), 해피하우스(주거서비스 지원센터) 시범사업지역 확정

국토해양부(2009.9.20), 지분형 주택 제도 도입방안

국토해양부(2010.07.16), 실용적 보금자리주택건설추진방안

국토해양부(2011.3.25), 도시형 생활주택 세대수 제한 완화관련 입법예고

서울시(2010.03.11), 재정비촉진지구내 존치지역 3개소, 휴먼타운으로 조성

서울시(2010.04.14), 서울시, 신개념 저층주거지 ‘서울휴먼타운’ 조성

서울시(2010.04.20), ‘그린파킹사업’으로 주택가 주차문제 해결한다

서울시(2010.11.02), 서울시, 금년도 그린파킹사업 추진 우수 자치구 선정발표!

서울시(2010.12.30), 아파트 열린녹지 조성현황 및 계획

서울시(2011.05.11), 아파트담 3.9km 없애 21천㎡의 숲 새로 만든다

서울시(2011.07.06), 서울시, 디자인 역량 갖춘 '서울형 공공건축가' 공개모집

#### □ 학술지

고세범 외(2010), “우리나라 주택유형 비율의 변화 특성에 관한 연구”, 「대한건축학회」 제26권제8호

변창흠, 안균오(2006), “환매조건부 주택분양제도의 도입타당성과 제도화 방안”, 「대한국토도시계획학회」 학술발표자료

봉인식 외(2009), “한국과 유럽연합 국가의 주거수준 비교 연구”, 「한국주거학회」 주택연구 제17권 1호

서주환(1999), “아파트 옥외공간 차별화 요소에 대한 주민 만족도 분석에 관한 연구”, 「한국조경학회」, v.27 no.3

신중진 외(2010), “경관협정사업의 실효성 제고를 위한 그린파크사업과의 연계에 관한 연구”, 『한국 도시설계학회』, 제11권 제4호

신중진 외(2011), “저층주거지 환경개선을 위한 그린파크사업 개선방향 연구”, 『대한건축학회』, 제27권 제5호

유해연(2010), “도시형 생활주택의 계획특성 연구”, 『대한건축학회』, 제26권 제5호

은난순(2004), “오늘날 우리 주거문화에 나타난 왜곡된 근대화의 명암”, 『한국주거학회 학술대회 논문집』 제15권

이성미 외(2005), “주요 신문매체를 통해 본 아파트 주거문화 분석”, 『한국주거학회지』 Vol.16, No.3

이성욱 외(2007), “주택성능등급표시의 인정사례 분석을 통한 성능현황 및 특성”, 『대한건축학회 학술발표대회』, 제27권 제1호

최정민(2006), “주거 획일화와 극복방안에 대한 기초적 연구”, 『한국주거학회』, Vol.17, No.4

홍윤영 외(2004), “아파트 신문광고에 나타난 사회적 차별성에 대한 연구”, 『대한주거학회』, 계획계 20권 11호

#### □ 관련 홈페이지

국토해양통계누리 <http://stat.mltm.go.kr/>

사단법인 주택이력정보축적·활용추진협의회 홈페이지 <http://www.iekarute.or.jp/index.html>

통계청 <http://www.kostat.go.kr/>

#### □ 정기간행물

권오현(2001), “국제 비교를 통해 본 우리나라의 주거수준과 향후 과제”, 한국건설산업연구원, 건설산업동향 2001-15

박재룡 외(2011), “2010년 센서스 결과로 본 주택시장의 구조와 향후 전망”, 삼성경제연구소, SERI 경제포커스 제323호

윤주현 외(2006), “일본 주거정책의 변천 및 주생활기본법의 제정과 시사점”, 국토연구원, 국토정책 제118호

이안재 외(2009), “주택의 미래변화와 대응방안”, 삼성경제연구소, CEO Information 제726호

천현숙(2003), “아파트 주거확산 요인에 관한 연구”, 국토연구원, 국토연구 제37권

## Characterization of Housing Culture and Direction of Housing Policy Implication

Youm, Chirl Ho  
Ha, Ji Young  
Kim, Chan Ho

Housing policy has thus far focused on supplying housing, securing the housing market and creating housing welfare. Relatively less attention has been paid to housing quality. On the contrary the supply-oriented housing policy stimulated the lowering of the quality standards of residential culture. However, entering the 2000s the housing supply rate exceeded 100 per cent. At the same time the income level improved and the definition of family was broadened to include families of one or two people as well as the elderly population. These factors contributed to an increase in a new housing supply with greater social demands on the residential culture beyond simply supplying housing and securing residential convenience. Reflecting on this demand to housing policy lately, an alternative plan to improve the residential environment and culture was dealt with as a housing policy. However, it is hard to find evidence of the related policy direction in reality. The housing policy remains focused on quantity of housing supply. Thus a new attempt to improve residential culture is limited to a one-off project or a continued weakening of the overall housing policy in general.

As the housing supply rate exceeds 100 per cent, there is an argument that the supply-oriented housing policy is no longer effective, and that housing policy should be shifted to focus on improving the residential quality, is no longer a new idea as it has gained support from the public. And for a long time the demands of

self-examination and necessary changes on apartment-oriented residential space have been presented many times both from within and without. Now the time has come when we should fundamentally explore the practical strategy of housing policy in terms of residential culture. For this we need a fundamental diagnosis of the problems and current conditions of our housing from diverse angles that have been previously presented. Based on this diagnosis, we need to figure out a direction for housing policy and a practical strategy to reach our goal.

Recognizing that the housing policy thus far has not dealt with the improvement of residential culture as a policy priority and raising the question as to why and making an alternative plan to improve residential culture has remained an idea, this paper tries to suggest a housing policy that will shift its direction to improving residential culture based on the diagnosis of residential culture itself from various angles and to actualize the improvement of residential culture.

The second chapter approaches the concept of culture and residential culture by analyzing literature on culture and discourses about residential culture. Based on this it establishes an analysis of residential culture followed by an investigation into the background of housing policy in creating residential culture. It then deduces the problems of housing policy that influences the creation of residential cultures. Based on the study and theory of diverse cultures this study organizes the framework of analysis with regards to residential culture by three elements. Firstly, In terms of actualizing their “cultural independence” through the purchase of a home, the consuming public should not depend on the commercialized argument of construction agents who act as the main agents who lead the residential culture and thereby influence the housing market. Secondly, in terms of “cultural diversity” the housing type should not be classified as certain types according to the income level. Selection options from diverse housing types within a similar level in the housing market should be provided. And thirdly, in terms of “cultural identity” the housing area and residential landscape should not be created identically everywhere. The residential environment should reflect the character of the area and place. In looking into the background of housing policy related to creating a residential culture, as a result of

apartment-oriented supply policy, the range of selecting the houses and housing area that suit the residents' economic condition and taste is still narrow. In addition, the housing policy focuses only on easing the private sector's capacity to supply housing. As a result the residential culture in the housing market is led by the construction companies, and consumers' influence in the housing market has shrunk. And the housing policy based on supplying large apartment complex at a big scale made it difficult to find a spatial culture of houses and residential areas that are differentiated based on the identity and characteristics of the area and place.

The third chapter organizes by units of 10 years since the 1960s how the housing policy and system of the United States, Britain and Japan have evolved according to the political, economical and social changes of the times. It looks into the characteristics of the main policy related to residential culture, and by so doing it deduces the implications of changes to foreign housing policy in terms of a residential culture of independence, diversity, and identity. From this study we can see that around the time when the insufficient housing supply problem was somewhat solved, all three countries of the United States, Britain and Japan shifted the base of housing policy from supplying new housing to improving the quality of the residential environment. In addition they all showed the movement in which they shifted the housing policy to be one led by the locals while utilizing private markets and the government's direction on housing policy was shifted to indirect support to create a sound and secure housing market. In terms of the independence of residential culture, as the housing policy is shifted to a market-driven policy, the public agent's role focuses on establishing an environment of private housing markets, and accordingly pursues a policy that supports the participation of diverse private agents in housing supply and management with the consumers making wise judgments and decisions. In addition, in terms of diversity of residential culture, an environment is being established in which the quality of housing for low and middle income families is improved and consumers can select various housing types according to their "taste". In terms of identity of residential culture as a pursuit of housing policy in which housing policy and urban planning are connected in combination with a variety of

programs is expanded, the local housing policy is carried out under the lead of local governments and residents.

The fourth chapter analyzes the feasibility and limits in terms of policy evaluation and residential culture, targeting the housing policy that was introduced and carried out in the 2000s with regards to improving the residential standard of low-income families, gradually bettering the residential areas, diversifying residential types and supply method, improving residential design and securing public service. As a result of evaluating the policy, it is found that setting the goal is unclear and a long-term enforcement system is nonexistent. Thus many systems and projects are carried out on a whim. As the policy and construction are carried out without clearly and sufficiently setting the target residential area and residents, they are not applied to the appropriate place and area. The leading role of the public is absent, and establishing multilateral liaison and partnership to effectively carry out the policy are insufficient. In terms of a residential culture, the establishment of an environment where in the consumers play a role in creating a residential culture is insufficient and as the residential supply method is stratified by the income level, consumers' selection right and taste is not exercising its influence. In addition the segmented regulations promote a unified design environment, function as a cause of preventing special and functional connections between urban spaces and housing. Due to the limitation of feasibility and insufficient shared understanding of housing among the main players involved, the housing policy is not bringing any obvious result in terms of establishing the identity of the area and place.

As a way to shift the present housing policy in order to create a desirable residential culture for the future, firstly, the policy should focus on strengthening the consumers' capacity and rights as the agent to lead the residential culture to secure the independency of residential culture. It should be under the premise that the new policy should get out of the old policy in which the government directly control the housing supply in the market, or allow the market to lead the way by relaxing regulations or giving incentives. The response to the diversifying residential supply is in the end to establish an environment that allows the people to select diverse

housing. It will be desirable that developing and providing diverse housing selection elements are solved through a free function of the private market, and its importance will get bigger in the future. Secondly, in order to secure the diversity of residential culture, the policy should focus on making the housing related systems flexible to reflect the consumers' taste in the housing market.

A premise should be established that the policy will no longer define a specific residential type within the framework of a system, nor classify the supply targets according to the income level and nor supply new housing at a massive quantity. The housing supply system which focuses on massive supply of new housing tends to play a role in narrowing the consumers' range of choice and distorting it at this present time when the quantitative insufficiency of housing has been resolved and the housing supply is changing due to diverse social and economic environmental changes. Thirdly, in order to secure the identity of residential culture, the housing policy should focus on establishing a consultative mechanism to realize a design based on a place unit. Since each area has a different housing condition, the housing policy certainly should evolve from a quantity-oriented top-down method to respond to the hierarchy to a locally responsive and local-oriented bottom-up method. And the central government should play the main role in supporting and managing the tasks among local governments or builders, and the local government should be the main agent to establish a plan for housing policy and carrying it out.

The previous studies on housing policy have been weighted to expanding housing supply, securing housing market and increasing housing welfare. The criticism on the residential culture put too much emphasis on the outer view of the residential environment rather than policy view. Regarding these points, this paper finds significance in diagnosing the current status of housing policy from the viewpoint of the residential culture and suggesting a new direction. For the future a theoretical study is needed that deals in more detail with each concept of the independence, diversity and identity of the residential culture. In addition, since the residential environment is the result of the interaction among many interest groups involved in

the housing supply process, an examination of the cause of how the residential culture is formed and how to improve it will be needed. In order to apply the policy task to the real policy to improve the residential culture suggested in this study, concrete further studies on each task will have to be followed.

Keyword :Housing Culture, Housing Policy, Independency, Diversity, Identity