

10. 福祉住居基準 設定 및 政策 具現을 위한 市民 公聽會

主 催 : 서울市政開發研究院

이 자료는 서울시정개발연구원이 주택기본법 및 주택조례 제정의 필요성에 대한 의견을 수렴함으로써 향후 바람직한 방향으로 주택법의 정비가 이루어질 수 있는 토대를 마련코자 각계 전문가 및 시민의 의견을 수렴하기 위해 지난 3월 27일 「복지주거기준의 설정 및 정책구현」을 주제로 개최한 공청회 자료이다. <편집자주>

서울시 최저주거기준 설정 및 저소득층 주택정책 방향

장 영 희(서울시정개발연구원 사회개발연구부장)

I. 주거기준의 의의와 요건

일반적으로 국가나 지방정부의 주택정책의 목표는 '일정 수준 이상의 양질의 주거서비스를 공급함으로써 모든 국민(시민)이 일정 수준 이상의 주거상태를 향유토록 하고 주거서비스 배분의 사회적 형평성을 달성하는 것'으로 요약할 수 있으며, 이 때 그 질적 수준에 대한 기준을 제시한다는 점에서 주거기준이 갖는 의의를 찾을 수 있다. 그러나 주거기준을 하나의 규범적인 차원에서 논하는 데에 그치지 않고 실제 주택정책과 직결되는 제도로서 수립하고자 하는 경우에는 그것이 갖는 의의를 보다 '수단'적인 차원에서 명확히 정리할 필요가 있다. 어차피 주거기준이란 효과적 주택정책을 위한 수단이며 이를 실제의 제도로서 수립코자 할 때에는 그것이 수단으로서 갖추어야 할 요건을 정확히 갖추

도록 하는 것이 제도로서의 성패에 가장 중요한 사항일 것이기 때문이다.

1. 복지적 주택정책의 목표 설정 및 집행수단

복지적 주택정책이란 국가(지방정부)가 모든 국민(시민)에게 일정 수준 이상의 주거를 보장하는 것을 기본적인 목표로 하는 주택정책이라고 할 수 있다. 이는 곧 주거수준이 일정 수준 이하인 국민(시민)에게는 이를 일정 수준 이상으로 확보토록 하기 위한 지원 정책이 수반된다는 것을 의미하며 이를 위해서는 지원대상 여부를 판별하는 기준이 필요하게 된다. 여기에서 국가(지방정부)가 주택정책의 목표로서 보장하는 거주수준 및 지원대상의 판정기준으로서 사용되는 것이 주거기준이다. “주거기준에 대한 개념이 없다면 주택문제란 존재하지 않는다(In the absence of the concept of standard, there is no housing problem)”¹⁾는 말이 의미하듯이 주거기준이라는 수단이 존재하지 않는다면 사실상 복지적 주택정책이란 불가능한 것이다. 주거기준이란 곧 당해 국가(지방정부)의 복지적 정책목표의 수준 자체를 나타냄과 동시에 그 목표의 달성을 위한 정책집행의 기준이 되기 때문이다.

주거기준이 갖는 이러한 의의는 곧바로 주거기준이 갖추어야 할 요건들로 이어진다.

첫째, 주거기준은 국가나 지역의 주택사정을 고려하여 이를 바탕으로 설정되어야 한다. 주거기준의 설정은 곧 국가(지방정부)가 보장하는 주거수준을 설정하는 것이며 이의 달성을 위한 국가(지방정부)의 주택정책 시행을 전제로 하는 것이므로, 주거기준에는 현재의 주택사정 속에서 시급한 개선과 정책력의 우선적 동원을 필요로 하는 부분에 대한 판단이 포함되어야 한다. 물론 이에선 현실적인 정책역량에 대한 판단 역시 포함되어야 할 것이다.

둘째, 주거기준은 그 미달/적합 여부를 명확히 판별할 수 있는 형태로 설정되어야 한다. 이는 주거기준의 적용단위가 명확해야 한다는 것, 예를 들어 주거기준의 적용 대상이 주택을 단위로 하는 것인지, 가구를 대상으로 하는 것인지가 명확해야 함을 의미하는 것이다. 이 역시 당해 국가나 지역의 주택사정과 밀접한 관련을 갖는다.

셋째, 주거기준은 최저기준 뿐 아니라 그 보다 상위의 수준에 대한 고려도 동시에 포

1) Richard U. Ratcliff(1966), *Housing standards In 'Urban Housing'*(William L.C.Wheaton et al., eds.)

함하여야 한다. 국가(지역)의 주택정책에는 단지 최하위 계층만을 대상으로 한 정책만이 아니라 중상위 계층을 포함한 전체적 주택상황의 안정을 위한 다양한 정책들이 포함되며, 이를 위해 주택의 규모, 공급주체에 있어서 다양한 대상들에 대한 정책적 개입과 조정이 필요하다. 또한 당장의 주택사정 뿐 아니라 향후 주택사정의 호전에 대한 예측과 지향 등 중장기적인 주택사정의 전망을 고려한 주택정책 역시 요구된다. 따라서 주거기준 역시 최하위 계층을 대상으로 현재의 정책역량에 바탕한 최저기준 개념의 복지적 목표 뿐 아니라, 보다 상위계층의 주거수준과 중장기적인 주거수준에 대한 목표로서의 주거기준에 대한 고려가 포함되는 것이 필요하다. 주거기준을 최저기준, 적정기준, 유도기준 등 다단계적인 형태로 설정하는 것이 이러한 고려의 예일 것이다.

2. 주택재고의 질적 수준 관리 및 관련정책 조정 수단

국가(지방 정부)의 주택정책과 관련하여 주거기준이 갖는 또 하나의 의의는 주택제고 및 거주자 생활공간의 질적 수준에 대한 관리 및 관련정책 조정 수단으로서의 의의이다. 즉, 주거기준은 현재 국가(지역)가 보유하고 있는 주택재고가, 혹은 그 안에서 주거하고 있는 가구들의 생활공간이 질적인 수준에 있어서 어떻게 분포하고 있는지(기준미달 정도가 얼마나 어디에 분포하는지)를 파악하는 수단이 되는 것이다. 이는 신규로 공급하는 주택들이 어느 수준에, 혹은 그 안에서 거주하고 있는 가구들의 생활공간이 질적인 수준에 있어서 어떻게 분포하고 있는지(기준 미달 정도가 얼마나 어디에 분포하는지)를 파악하는 수단이 되는 것이다. 이는 신규로 공급하는 주택들이 어느 수준에, 혹은 어느 지역에 얼마나 집중해야 하는가를 판단할 수 있도록 함으로써 국민(시민)의 주거수준 향상을 위한 각종 정책을 가능하게 하는 가장 기본적인 사항이기도 하다. 또한 정책 시행 이후 주택재고 분포상황의 변화를 분석함으로써 각종 정책의 시행효과를 평가하고 향후의 정책방향 조정을 가능하게 하는 것 역시 주거기준이 정책수단으로서 갖는 중요한 의의일 것이다.

이러한 의의를 충분히 발휘하기 위해서 주거기준은 몇가지 기술적인 요건들을 갖추는 것이 필요하다.

첫째, 주거기준은 주택관련 통계조사체제와 연계할 수 있는 형태로 설정되어야 한다. 다시 말해서 전체 주택재고 및 가구별 거주수준조사를 통해 주거기준 미만/적합 가구의

비율은 물론 이들의 지역별, 주택유형별 분포상황 등이 파악될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 주택통계조사에서의 조사항목들을 주거기준의 구성항목과 정합하는 형태로 조정하거나, 혹은 주거기준을 기존의 주택통계조사에서의 조사항목들을 활용할 수 있는 형태로 설정하는 것이 필요하다.

둘째, 주거기준은 가구별 주거수준의 판정 뿐 아니라 신규건설되는 주택의 건설기준으로 사용할 수 있는 형태로도 제시되는 것이 필요하다. 주거기준은 단순히 현재 주거수준의 판정을 위한 도구일 뿐 아니라 주거수준 향상을 위한 주택공급정책의 지표로도 기능해야 하기 때문이다. 예를 들어 주택통계조사에 의해 주거기준 미달가구의 분포상황이 파악되고 이의 해소를 위해 공적주택의 건설과 민간주택의 건설지원정책을 동원한다고 할 때, 주거기준을 충족시키기 위해서는 과연 어느 정도 규모의 주택을 공급지원 대상으로 해야 할 것인지에 대한 판단이 필요하다.

II. 각국 주거기준 성립의 역사와 주거기준의 유형

1. 주거기준 제도화의 역사

1) 영국 등 유럽의 공영주택건설기준

주거기준이란 그 기준 달성을 위한 공적 보조정책을 전제로 성립되는 것이므로, 20세기 초반에 시작된 주거기준에 대한 제안들, 특히 정부에 의해 제도화된 형태로서의 주거기준은 주로 정부에 의한 공영주택 건설을 일찍부터 시작한 영국 등 유럽의 국가들에서 시작되었다. 이들은 주로 공영주택의 건설을 위한 설계기준을 겨냥한 것으로서 주택의 면적, 방의 개수, 설비수준 등의 최저기준을 규정하는 형태로 이루어졌으며, 주거기준 책정에 따른 정부의 보조정책 역시 공영주택에 대한 호당 주택건설비용을 융자금으로 보조하는 형태로 시행되었다.

영국의 경우²⁾, 1차대전후 주택부족상황에 대응, 1919년 보조금제도 및 입주자가 지불 가능한 가임부담이 제도화되어 자치체의 공영주택건설의 재정적 활로를 마련하면서 공영

2) 영국주거기준의 역사에 관한 이하의 내용은 주택공급계획론(주전창이, 1982) 414-419쪽 참조

주택제도가 본격화되는데, 이 공영주택의 설계기준 마련을 위해 1918년 Tudor Walters 위원회에 의해 작성된 주택기준 권고안인 Tudor Walters Report가 최초의 정식화된 주거기준이라고 할 수 있다.

주택의 규모, 실의 종류, 설비수준 등에 대한 기준을 제시 Tudor Walters Report는 다음해인 1919년 이를 기초로 한 Housing Manual이 주택행정 담당기관에 의해 간행됨으로써 정부보조금 교부를 조건으로 한 공영주택 설계기준으로 공식화되었다. 이후 생활수준과 생활양식의 변화에 대응하여 Dudley Report(1944), Parker Morris Standard(1961) 등 새로운 주택기준권고안이 제시되었으며 이들 역시 Housing Manual로 지침화되면서 공영주택건설기준으로 사용되었다.

주로 공영주택의 설계기준을 겨냥, 주택 자체의 물리적 수준을 규정하는 이러한 성격의 주거기준은 유럽 각국이 극심한 주택부족문제를 겪으며 공영주택의 대량건설정책에 치중했던 1960년대 후반까지 영국, 프랑스, 이태리, 네덜란드, 벨기에 등 유럽의 여러 국가에서 사용되었다.

2) 거주자 중심의 거주기준

1950년대 말부터는 신규 건설주택의 기준이 아니라 기존 주택에 거주하고 있는 거주자들의 거주공간수준을 기준화해야 한다는 주장과 제안들이 출현하기 시작하였다. 이들은 신규건설 주택의 수준 뿐 아니라 이미 기존 주택에 거주하고 있는 거주자들에게 일정 수준 이상의 주거생활을 보장하는 것을 중시한 입장에 입각한 것으로서, 과거 공영주택의 일률적인 규모기준 형태로 제시되던 주택건설기준과는 달리 가구원수에 따라 달라지는 주택의 필요 규모기준 형태로 제시되었다.

이러한 거주기준으로서 대표적인 것이 IFHP(International Federation for Housing and Planning)의 Köln 기준(1957)이다. 이는 IFHP가 유럽 각국의 전문가들로 “Rent and Family Income”이라는 위원회를 구성, 각 위원들이 제출한 자료에 기초하여 룩셈부르크의 Frommes가 기준(안)을 정리, 위원회의 합의를 얻는 방식으로 결의, 발표한 것으로서 가족규모에 따라 필요한 실들의 순면적(벽두께 및 현관, 복도면적은 불포함 기준)을 설정하고 이들을 합산하여 순주거면적을 설정하는 형태로 제시되었다. 위원회는 “이 기준을 각각의 가족규모에 대응하는 절대 최저필요면적으로 하여 공적기관은 이것이 확보되도록 최대한 노력할 것을 요청한다”는 것을 목적으로 밝히고 있는 바, 주택의 설계

기준이라기 보다는 생활수준에 대한 기준의 성격을 갖는 것으로서 거주자에 대한 가입보조를 전제로 한 제안이라고 할 수 있다. Köln 기준은 비록 제도적 구속력이 없는 가이드라인 성격의 제언일 뿐이었지만 이후 서구 각국에서 주거수준 설정의 지침으로 사용되었다. Köln 기준은 이전의 공영주택건설기준과는 달리 1인 1침실을 하회하는 침실수와 가족수의 대응 상황을 상정하고 있으며, 2인이 사용하는 침실은 보다 넓은 면적으로 배정하는 등 실제 가능한 거주상황을 고려하고 있다는 점을 그 특징으로 하고 있다.

한편 1961년 영국에서 작성된 Parker Morris 기준은 설비수준을 개정, 난방설비수준의 규정에 역점을 두었으며 주택 주변 및 외부공간 수준까지를 주거기준에 포함하는 등 주거 전반에 걸친 다양한 내용의 기준을 담고 있는데, 주거면적에 관한 기준에 있어서는 가족수별로 이에 대응하는 기준을 제시함으로써 주택 자체의 실의 개수보다는 거주자의 생활방식 보장을 중시하는 성격을 갖고 있다.

실제 제도에 있어서는 1967년부터 Parker Morris Standard에 의한 주거기준이 공식적으로 운용되었다. 또한 이 때부터 정부의 보조금 정책도 종래의 1호당 정액보조방식에서 실비보조방식으로 변경되었으며(1967. 주택보조금법(Housing subsidies Act)/circular 36 주택기준, cost 및 보조금), 1969년부터는 Parker Morris Standard에 기초한 주택기준을 모든 공영주택 건설에 실시할 것을 의무화하였다.

주거기준과 정부의 지원방식에 있어서의 이러한 변화는 1950년대 이후 일률적 설계기준에 의한 공영주택의 획일성에 대한 비판과 더불어 등장한 “거주자의 실제 필요와 요구에 적합한 주택”의 필요성에 대한 강조와 맥을 같이 하는 것으로서, 주택정책의 기조가

〈표 II - 1〉 주거면적에 대한 Parker Morris 기준

(단위 : m²)

구 분	거주인수(침실수)					
	1	2	3	4	5	6
마당이 딸린 1층 주택	29.73	44.59	56.67	66.89	75.25	83.61
아 파 트	29.73	44.59	56.67	69.68*	78.97	86.40
메 조 네 트	29.73	44.59	56.67	66.89	75.25	83.61

* 복도형인 경우에는 66.89m²

자료 : Department of the Environment, Homes for Today and Tomorrow, 35쪽.

〈일률적인 공영주택 건설지원〉에서 〈거주자에게 적합한 조건을 갖춘 주택의 건설에 대한 지원〉의 형태로 변화함에 따른 것이라고 할 수 있다.

3) 미국의 주택규정(Housing Code)

주택 자체의 물리적 수준을 기준화했던 초기 주거기준의 대부분이 주택의 면적기준 뿐 아니라 설비, 위생 등 건물의 물리적 상태에 대한 내용을 포함하고 있었다. 영국 등 유럽국가들의 경우 이를 공영주택의 설계기준으로 운용했으나, 미국의 경우는 19세기말부터 20세기에 걸쳐 공영주택의 건설보다는 민간주택에 대한 규제, 민간건설주택 및 수요자에 대한 금융지원을 주된 주택정책으로 삼아 오면서 주택의 물리적 수준에 따라 금융지원 여부를 판정하는 기준으로서의 Housing Code 형태로 발전하였다.

1941년 미국 볼티모어시에서 최초로 Housing Code 형태의 법령인 “Ordinance on the Hygiene of Housing”이 제정되었으며, 1949년 제정된 Housing Act는 유명한 “adecent home and a suitable living environment for every American family”의 개념을 선포하면서 Housing Code의 필요성을 더욱 강화하는 계기가 되었다. 이어 1952년에는 APHA(American Public Health Association)에 의해 “A proposed Housing Ordinance”가 제정되었는데, 이는 이후 미국의 많은 주에서 모델 Code로 사용되었다. Housing Code는 여기에서 정한 기준에 적합한 주택만을 FHA의 금융지원을 받을 수 있도록 규정하는 방식으로 운영되는데 내용에 있어서는 위생, 설비, 구조 등 주택의 물리적 상태에 대한 규정이 대부분이며 주거면적기준에 관해서는 “1인당 거주면적”의 형태로 거주자의 공간사용 기준에 관한 내용이 간략히 포함되어 있다.

현재 미국 내에서 다수의 모델 Code가 존재하며, 지역별로 서로 다른 모델 Code를 근거로 서로 다른 Housing Code를 시행하고 있는데, 유럽 각국 역시 정부에 의한 공영주택 건설을 축소하고 있는 추세 속에서 주택의 수준을 향상시키기 위한 수단으로서 Housing Code 형태의 기준을 운용하는 국가가 증가하고 있다. 유럽의 경우 일반적인 건축규제와는 별도로 Housing Code를 운용하는 나라는 프랑스, 독일, 이태리 등이 있다. 또한 일본에서 소위 “고규격 주택”, “CHS”등의 기준을 정하고 이 기준에 적합한 주택을 건설하거나 구입하는 경우에 융자금을 지원하는 것 역시 일종의 Housing Code라 할 수 있다.

4) 일본의 주거기준

일본 역시 영국과 유사하게 초기에는 서민주택 건설기준으로서의 주거기준을 운용하였다. 그러나 일본의 본격적인 주거기준은 1976년 제3기주택건설5개년계획에서부터 일본 정부가 공식적으로 채택한 주거기준이라고 할 수 있다. 이는 1967년 당시 동경대 교수였던 본성화언이 “가구당 방수 및 면적기준”을 중심으로 작성한 “본성제안”(본성화언, 적정한 주거수준에 대하여, 주택대책심의회기본문제부터 중간보고, 1967. 12)을 기초로 한 독특한 성격의 주거기준으로서 현재까지 일본 주택정책상의 주요한 제도로서 운용되고 있다.

본성제안은 가족수에 대응하는 주택규모의 수준에 대한 제안을 골격으로 한다는 점에서 그 기본적인 접근방법은 Köln 기준을 모델로 하고 있다. 이는 당시 서구의 국가들에 비해 현격히 열악한 일본의 주거상황에서는 1인 1침실 기준을 채택하였던 여타의 서구의 기준보다는 1인 1침실을 하회하는 거주상황을 상정하며 가족수에 따라 필요한 실의 수와 면적을 설정하고 이를 합산하는 Köln 기준의 방식이 일본의 상황에 적합하다는 판단에 따른 것이었다.

일본은 1966년부터 5개년 단위의 주택건설계획을 수립하고 있는데 제3기 계획(1976-1980)에서부터 주거기준과 연계한 형태의 목표를 계획기간 중의 정책목표로 설정하고 있다. 또한 이와 더불어 매 5년마다 이루어지는 주택통계조사에서 전체 가구 중 면적기준에 있어서 주거기준 미만가구를 별도로 집계, 전체 가구의 주거수준의 변화 추이를 분석하고 이를 기초로 차기의 주택건설 5개년계획의 목표를 설정하고 있다. 일본의 주택건설계획에서 제시한 목표의 변화과정을 정리한 <표 II-3>은 이를 잘 보여주고 있다.

즉, 일본의 주거기준은 전체 가구의 거주수준 파악과 이에 기초한 단계별 정책목표설정 근거로 사용되는 동시에 정책목표 달성을 위한 신규건설 주택규모 설정에 참조하는 정책수단으로서 사용되고 있다고 할 수 있다. 1996년부터 2001년까지를 계획기간으로 하는 제7기 주택건설5개년계획에서는 “2000년까지 전국의 반수의 세대가, 그 후에는 가능한 한 조기에 모든 도시에서도 반수의 세대가 유도거주수준을 확보토록 한다. 이를 위해 계획 최종년도를 목표로 주택 1호당 평균바닥면적을 약 100m²로 하는 것을 목표로 양질의 주택재고를 형성하는 데에 노력한다.”는 정책목표를 제시하고 있다. 또 최저거주수준에 대해서는 “대도시지역의 임대거주세대에 중점을 두어 수준 미만 세대의 해소에 노력

한다”라는 정책목표를 제시함으로써 대도시권 일부 지역을 제외하고는 최저수준 미만가가 거의 해소되었음을 보여주고 있다.

〈표 II-2〉 일본의 주거기준

(단위 : m²)

세대인원	최저기준		유도기준(도시형)		유도기준(일반형)	
	실구성	전용면적	실구성	전용면적	실구성	전용면적
1인	1K	14.0	1DK	37	1DKS	50
1인(중고령단신)	1DK	22.0	1DK	43	1DKS	55
2인	1DK	25.5	1LDK	55	1LDKS	72
3인	2DK	35.0-	2LDK	75	2LDKS	98
4인	3DK	44.0	3LDK	91	3LDKS	123
5인	3DK	50.0	4LDK	104	4LDKS	141
5인(고령단신 포함)	-	-	4LLDK	122	4LLDKS	158
6인	4DK	58.5	4LDK	112	4LDKS	147
6인(고령부부 포함)	-	-	4LLDK	129	4LLDKS	164

〈표 II-3〉 일본 주택건설계획상의 주거기준관련 내용의 변천

구분	계획의 목표	당시의 주택사정
제 1 기 (1966-1970)	○주택난의 해소 -1세대 1주택의 실현	(1968년 주택조사) 전국적으로는 주택수가 세대수를 상회
제 2 기 (1971-1975)	○주택난의 해소 -1인 1실 규모 주택의 건설	(1973년 주택조사) 모든 행정구역(도도부현)에서 주거수가 세대수를 상회
제 3 기 (1976-1980)	○거주수준목표의 설정 -최저거주수준 : 1985년을 목표로 모든 국민	(1978년 주택조사) 전체로서의 거주수준

구 분	계획의 목표	당시의 주택사정
제 3 기 (1976-1980)	<p>이 확보해야 할 수준. 1980년까지 수준 미만 거주 1/2를 해소토록 함.</p> <p>-평균거주수준 : 1985년을 목표로 평균적인 세대가 확보하는 것이 바람직한 수준</p>	<p>은 착실한 개선. 공가가 268만 호에 달함</p>
제 4 기 (1981-1985)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거주수준목표의 달성에 지속 노력 ○ “주환경수준”을 별도로 설정 	<p>(1983년 주택조사) 최저거주수준미만 거주 해소 지체</p>
제 5 기 (1986-1990)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 거주수준의 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 최저거주수준 : 기본적으로 4기 수준을 지속. 계획기간중 가능한 한 조기에 모든 세대가 확보토록 함. - 유도거주수준 : 2000년까지 반수 세대가 확보토록 함. <ul style="list-style-type: none"> · 도시거주형 - 도시 및 주변의 공동주택 거주를 상징 · 일반형 - 교외 및 지방의 단독주택 거주를 상징 ○ 4기의 주환경수준을 유지하고 이를 지침으로 주환경의 향상에 노력함. 	<p>(1988년 주택조사) 최저거주수준미만 거주가 1할을 하회(9.5%)</p>
제 6 기 (1991-1995)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유도거주수준 확보를 목표로 시책 전개 <ul style="list-style-type: none"> - 유도거주수준 : 5기의 수준을 지속. 2000년에 전국에서 반수의 세대가, 이후로는 모든 도시권에서 반수의 세대가 확보하는 것을 목표로 함. - 최저거주수준 : 모든 세대가 확보해야 할 수준으로서, 특히 대도시지역에 중점을 두어 최저거주수준 미만 세대의 해소에 노력 ○ 주환경수준을 지침으로서 계속해서 주환경의 정비/개선에 노력함. 	

2. 각국의 주거상황 차이에 따른 주거기준의 차이

1) 주택면적기준에 있어서 가구원 구성형태에 대한 고려 여부

Köln기준, Parker Morris 기준 등 서구의 주거기준은 대부분 1인 1침실 사용을 전제로 하고 있으며 모든 주택과 가구가 거실과 식사실을 갖추는 것을 전제로 각 실의면적기준을 규정하고 있다. 이에 비해 일본의 주거기준은 침실사용에 관한 세부적 기준을 설정, 가구원의 구성형태별로 필요방수를 산정토록 함으로써 결과적으로 1인 1침실을 하회하는 기준이 되고 있으며, 거실, 식사실 역시 가구원 수가 일정 규모 이상인 경우에만 구비하는 것으로 규정하고 있다.

이러한 차이는 주거기준이 각국의 주택사정을 감안하면서 설정되었기 때문이다. 한국가의 주택사정이 대부분의 가구가 1인 1침실을 사용하는 상황이거나 그것을 목표로 설정하기에 무리가 없는 상황이라면 1인 1침실 사용을 기준으로 정하는 것이 당연할 것이다. 그러나 대부분의 가구가 그렇지 못한 상황이라면 이러한 기준은 현실과는 동떨어진 ‘이상’에 지나지 않게 되므로 이를 하회하는 보완기준의 마련이 불가피하게 된다.

2) 주택의 면적기준과 물리적 상태의 비중 차이

서구의 주거기준이나 미국의 Housing Code는 많은 부분이 거주밀도의 수준보다는 건물의 설비수준, 내구성, 안전성 등 주택의 물리적 상태에 관한 내용에 할애되어 있다. 이는 이들 국가에서 건설되는 주택들이 주택규모에 관한 한 상당히 높은 수준을 유지해 왔으며, 일찍부터 1가구 1주택 사용 및 1인 1침실 사용이 보편화되었기 때문에 주거면적에 관해서는 ‘실당 면적기준’정도로 별 문제가 없었기 때문이다. 다시 말해서 주거면적에 관해서는 큰 문제가 없는 상황이므로 모든 주택들이 물리적 수준이 양호하게 유지되도록만 관리하면 문제가 없게 되는 것이다.

이에 비해 일본의 주거기준은 가구당 주거면적기준에 높은 비중을 두고 있는데 이는 일본의 주택문제가 “협소한 주거면적”을 핵심문제로 하고 있다는 저간의 사정을 반영하는 것이다. 즉, 당시 일본의 주택상황은 설비수준 등 주택의 물리적 상태보다는 주거면적의 확보가 당연한 문제였음을 말해 주는 것이다.

우리나라 역시 아직 1인 1실 확보를 전제할 만큼 주택사정이 좋지 않을 뿐 아니라 1주택 2가구 이상 동거하는 가구가 적지 않은 상황이므로 주택 자체의 물리적 수준보다는

가구당 주거면적에 대한 기준이 우선적으로 필요할 것으로 판단된다. 우리나라와 같이 1주택 2가구 이상 동거가 일반적인 상황(특히 저소득층)에서는 주택 자체의 물리적 수준과 주택규모 대비 입주가구의 가구원수가 기준에 적합하더라도 사후에 동거가구의 추가 입주 등으로 인해 면적 수준이 저하되는 사례가 발발할 것이므로 주택의 물리적 기준을 규정하는 것으로는 주거기준으로서 한계가 있기 때문이다. 따라서 우리나라의 상황에서는 가구당 사용면적기준이 우선적으로 고려되는 것이 불가피하며 설비수준 역시 주택이 아니라 가구별 사용수준의 형태로 고려되는 것이 필요할 것이다.

3. 우리나라 주거기준 관련연구 및 제도의 상황과 한계

1) 주거기준 관련 연구 및 제안

우리나라에서는 1970년대부터 주거기준에 대한 연구 및 제안이 이루어져 왔으나 대부분 규범적인 기준, 즉 목표로 하는 기준의 설정에 그치고 있을 뿐 실제로 주거기준을 제도화하고 운용하기 위해서 주거기준이 갖추어야 할 요건과 이에 따른 기준 설정방법에 대한 고려는 거의 없는 상황이다. 제안된 주거기준들의 대부분은 Köln기준이나 일본의 주거기준의 접근방식과 유사하게 “가족규모별 방의 개수 및 면적기준”으로 제안되고 있으나, 연구의 초점은 기준의 설정방법에 대한 이론적 측면에 집중되고 있을 뿐, 우리나라의 주택상황하에서 어떠한 성격의 주거기준이 필요하며, 이를 어떤 목적으로 어떻게 운용할 것인가 하는 데에 대해서는 별다른 연구성과가 없다.

기존에 제안된 주거기준 중 가장 최근에 이루어졌을 뿐 아니라 가장 광범위한 연구를 통해 제안된 국토개발연구원의 안('86)의 경우 인체공학적 방법, 델파이 방법 주거실태 조사에 의한 방법 등 다양한 방법에 의해 주거기준을 연구 수준으로 설정, 제안하고 있으나, 이 주거기준을 공적 주택의 건설기준으로 사용해야 하는 여러 수준으로 설정, 제안하고 있으나, 이 주거기준을 공적 주택의 건설기준으로 사용해야 하는 것인지, 임대료 보조나 민간주택의 건설지원 기준으로 사용해야 하는 것인지 등 용도에 대한 제안이 불분명하다. 또한 인구주택센서스에서의 조사항목과의 연계가 고려되고 있지 않아 주택재고의 질적 수준 파악 수단으로서의 사용 역시 곤란하다는 문제를 안고 있어 결국 Köln 기준류의 규범적인 기준의 제안에 그치고 있다.

〈표 II-4〉 국내 주거기준 제안들

(단위 : m²)

구 분	가족수	형 별	최소규모	적정규모	평균규모	비 고
강수립('80)	1-2	1K	27.46	33.69	32.21	인체 치수와 일용가구의 치수를 사용하여 계산
	3	1DK	38.15	44.39	42.90	
	4	2DK	46.83	54.95	50.39	
	4	2LDK	57.59	70.26	63.76	
	5	3DK	54.85	71.25	63.06	
	5	3LDK	66.96	84.51	77.19	
문교부('78)	1-2	1실		32.4		60~70년대에 공급되었던 APT 규모, 실별구성 현황과 외국의 기준을 이용하여 계산(주거율의 개념)
	3	2실		62.70		
	4	3실		89.10		
	5-6	4실		108.90		
	7	5실		128.70		
기획단('78)	1	1DK	16.01	26.40		가족형별 생활패턴과 활동별 동작치수를 사용하여 계산 적정의 경우 거실 확보
	2	2(L)DK	33.00	54.48		
	3	2(L)DK	36.00	67.55		
	4	3(L)DK	44.65	85.34		
	5	3(L)DK	63.99	93.75		
	6	4(L)DK	83.62	107.28		
	7	4(L)DK	91.34	115.20		
건설부('78)	2	1LDK			51.61	
	3	2LDK			60.10	
	4	3LDK			78.18	
	5	3LDK			95.21	
	6	4LDK			114.64	
	7	4LDK			117.05	

구 분	가족수	형 별	최소규모	적정규모	평균규모	비 고
건설부('76)	2.5	1DK			33.66	어린이 0.5로 계 산 1인당 주거면적 기준 -최저 : 10.0 -적정 : 16.0 -평균 : 12.0
	3.5	2DK			40.59	
	4.5	3DK			50.49	
	6.0	4DK			67.32	
	2.5	1LDK		51.48		
	4.0	2LDK		61.38		
	4.5	3LDK		76.23		
	5.0	4LDK		93.06		
	6.0	4LDK		104.94		

구 분	가족수	인체공학기준	텔파이기준	서베이기준1	서베이기준2
국토개발 연구원 ('86)	2	1침실 19.8	1침실 26.07	1침실 22.11	1침실 22.11
	3	2침실 25.74	2침실 33.00	1침실 24.09	2침실 24.09
	4	2-3침실 28.05	2-3침실 35.64-40.26	2침실 32.01	2침실 32.01
	5	3침실 33.99	3침실 42.9	2침실 33.99	3침실 39.93
	6	3-4침실 36.3-40.59	3-4침실 44.88-49.83	3침실 42.24	3침실 42.24
	7	4침실 42.57	4침실 52.14	3침실 43.89	4침실 50.16

2) 주거기준 관련 제도

우리나라는 아직 주거기준이 국가의 공식적인 기준으로 공표되거나 제도화된 경험을 갖지 못하고 있으며, 연구 차원에서도 실제 제도화를 겨냥한 주거기준의 제안이 미비한 상황이다. 이러한 상황에서 각종 주택정책 역시 주거기준과 연계된 형태로 시행되지 못하고 있다. 즉, 주거수준에 대한 질적인 목표 설정, 정책시행에 따른 및 목표 달성 정도에 대한 점검 등이 이루어지지 않는 채 1가구 1주택이라는 총량적인 목표 하에 주택부족의 완화를 위한 양적 공급촉진만이 주택정책의 목표로 상징되고 있다.

그러나 유럽의 공영주택건설기준 처럼 주택의 질적인 수준을 염두에 둔 기준은 아니라

하더라도 모든 주택건설정책에는 건설할 주택의 수준을 규정하는 주택건설기준이 필요하게 마련이다. 우리나라에서도 주택건설촉진법 등을 통해 국민주택규모 등의 주택규모기준들을 규정, 주택건설기준 및 국민주택기금 용자지원 기준으로 사용하고 있다. 이들 규모기준은 설정 근거가 불분명할 뿐 아니라 원론적인 주거기준이라는 관점에서는 의미가 없는 수치이지만 이 규모기준에 의한 주택건설이 근 20년간 시행되면서 주택재고의 구성, 주택의 설계, 그리고 국민들의 주거수준에 대한 의식에 있어서 무시할 수 없는 영향력을 갖는 ‘관습적인 주거기준’으로 자리잡고 있음을 부인할 수 없다고 하겠다.

이외에 건축법상에는 건물의 구조, 재료 등에 대한 규정도 있으나 이는 일종의 건축허가 법규성격으로 운용되는 것으로서 주거기준이라는 관점에서는 별다른 의미가 없다.

〈표 II -5〉 우리나라 제도상의 주택 규모기준

구 분		주택규모 기준(m ²)	비 고
국민주택규모		85 이하	국민주택기금 지원 대상 주택규모 기준
		60 이하	
공공건설 임대주택의 규모		40 이하	금융지원 조건 차별화 기준
		50 이하	
		60 이하	
주택관련 저축제도상의 주택규모기준	주택청약저축 유형 구분 기준	40 이하	분양 우선순위 결정 방법의 차이
		40 이상	
	주택청약예금 예금액 구분 기준	85 이하	분양신청 가능 상한 규모 민영주택 분양신청 자격 구분 기준
		85 이하	
		102 이하	
		135 이하	

Ⅲ. 주거기준 설정의 기본방향 및 원칙

1. 주거기준 설정 및 제도화의 방향

이상의 고찰을 기초로 검토한 서울시 주거기준의 설정 및 제도화를 위한 기본적인 방향은 다음과 같다.

1) 우리나라 주택상황을 고려한 주거기준의 설정

주거기준의 설정은 곧 기준 미달 가구들이 기준 이상의 거주수준을 확보할 수 있도록 지원하는 정책이 수반됨을 전제로 한다. 이를 위해서는 현실적 정책역량에 대한 고려, 즉 정책역량을 집중할 대상을 적시할 수 있는 형태의 주거기준이 필요하며 이는 곧 우리나라의 전반적인 주택사정에 대한 고려가 필요함을 의미한다.

우리나라는 아직 주거수준 확보에 있어서 가장 기본적인 사항인 주거면적의 확보가 미흡한 상황이므로³⁾ 주거기준은 주거면적에 대한 기준에 비중을 둔 형태로 설정되는 것이 필요하다. 특히 1주택 다가구 동거패턴이 보편적인 상황에서 주택을 단위로 한 면적기준은 현실성이 없으므로 가구당 사용면적을 대상으로 한 기준으로서 설정되어야 한다. 또한 우리나라의 주택상황에서는 서구와 같은 1인 1실 기준의 적용은 무리이므로 이를 하회하는 수준으로서 최소한의 합리적인 가족생활의 영위를 보장하는 별도의 기준이 강구되어야 할 것이다.

2) 다단계적 주거기준의 설정

주거기준은 최소한의 거주수준을 규정하는 최저기준 뿐 아니라 그 보다 상위의 거주수준을 규정하는 기준도 포함하는 다단계적 형태로 설정될 필요가 있다. 주거기준은 단지 '최소한의 주거수준 충족'만을 목표로 하는 것이 아니라 '궁극적으로 바람직한 주거수준으로의 유도'를 위한 지향점으로서의 기능도 필요하기 때문이다. 특히 최저기준이 우리나라의 현실적인 주택상황을 고려하면서 설정되는 것이 불가피하므로 향후 전반적인

3) 참고로 연구진이 '90년 센서스 자료를 근거로 서울시의 가구당 주거면적을 분석한 결과를 보면 가구당 20m² 이하가 24.5%, 40m² 이하가 54.5%에 이르고 있으며 국민주택규모로 통용되고 있는 85m² 이상의 주거면적을 사용하는 가구는 전체 가구의 12%에 지나지 않고 있다.

주택사정의 호전을 대비하고 지향한다는 점에서도 상위기준의 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다.

3) 국민주택규모 등 기존 관련제도와 연계성 확보

주거기준은 주택정책상 주택건설기준이나 주거지원기준 등으로 사용된다. 우리나라에는 아직 주거기준이 정부의 공식기준으로 공표되거나 이와 연계한 주택정책이 시행된 바가 없지만 주택정책상의 주택건설기준, 건설자금 지원기준 등은 이미 국민주택규모 등의 이름 아래 존재하고 있다. 이러한 기준들은 주거기준이라는 관점에서 엄밀한 검토를 거쳐서 설정된 것은 아니지만 상당기간 공식 제도로서 운용되어 오면서 주택재고의 구성이나, 국민들의 주거의식에 상당한 영향력을 갖는 ‘관습적 기준’으로 자리잡고 있는 것이 사실이다.

주거기준이 범세계적인 보편성을 갖는 과학적 방법에 의해 설정되는 것이라기 보다는 해당 국가나 사회의 성격에 따라 달라지는 것이라고 한다면 이렇듯 이미 존재하는 관습적 기준을 무시한다는 것은 기존 관련제도들과의 연계라는 효율성 면에서나 사회적인 공감대의 형성이라는 문화적인 면에서 상당한 무리함이 뒤따를 것이다. 따라서 주거기준은 가급적 이미 존재하는 주택건설기준이나 관련제도들과의 연계성을 확보하는 형태로 설정되는 것이 필요하다.

4) 거주수준의 총량적 파악 및 관리수단으로서의 운용성 확보

주거기준과 연계한 주택정책의 시행을 위해서는 무엇보다도 전체 가구의 거주수준의 구조와 추이를 파악 가능해야 한다. 기준 미달 가구의 총량 및 지역별 분포, 주거유형별 분포 등이 정확히 파악 가능할 때에야 비로소 주택공급 및 주거지원 정책에 있어서 중점 대상의 설정이 가능해지기 때문이다.

이를 위해서는 주거기준을 가구, 주택, 거주수준 등에 대한 총량적인 통계조사자료와 연계가 가능한 형태로 설정해야 한다. 바람직하기로는 거주수준의 관리를 위한 별도의 주택통계조사가 정기적으로 시행되어야 하겠지만 현재로서는 매 5년마다 시행되고 있는 인구 및 주택센서스와의 연계를 피하고 차후에 센서스상의 주거수준 관련 조사항목을 보완해 나아가는 것이 현실적인 것이다.

2. 주거기준 설정의 원칙 및 방법

1) 가구원 구성에 따른 거주실수와 주거면적 중심의 주거기준 설정

가구원 구성내용(연령/성별/관계)별로 달라지는 주거공간 소요에 대응하는 형태의 주거기준의 설정이 필요하며, 이를 위해 다음과 같은 원칙을 설정하였다.

- 거주실 사용기준과 단위거주실 면적기준을 복합한 형태로 주거기준을 설정한다. 거주실 사용기준에 의해 가구 구성내용(가구원수, 연령, 성별, 관계)에 따라 가구별로 필요 거주실(침실, 부엌, 식사실, 거실)의 종류 및 개수를 산정토록 하며 산정된 거주실들의 면적을 합하여 가구별로 필요 주거면적을 산정토록 한다.
- 산정된 거주실 개수와 주거면적에 대해 현재의 사용 거주실의 개수와 주거면적이 어느 하나라도 미달하는 가구는 기준 미만가구로 판정한다.
- 설비기준은 별도의 기준으로서 운용하도록 설정한다.

- 예 : 최저기준 이상 가구 중 설비 최저기준까지 만족하는 가구는 ○○%

2) 최저기준과 유도기준의 구분

주거기준에는 ‘최소한의 주거수준 충족’을 목표로 하는 기준으로서의 기능 뿐 아니라 ‘바람직한 주거수준으로의 유도’, ‘민간주택 등 중상위 계층에 대한 주택수급 정책’ 등 다양한 주택정책상의 기준으로서의 기능이 기대되므로 최저기준 뿐 아니라 이를 상회하는 수준의 기준이 설정되는 것이 필요하다. 이를 위해 주거기준은 다음과 같이 최저기준과 유도기준으로 구분 설정하도록 한다.

- 최저기준 : 개인과 사회의 건강, 안전, 복리의 유지를 위해 모든 가구가 확보해야 할 수준
- 유도기준 : 쾌적하고 안락한 주거생활을 위해 확보가 바람직한 수준

3) 공간체험적 방법에 의한 면적기준 설정

주거기준은 범세계적인 보편성을 갖는 과학적 방법에 의해 결정된다기 보다는 해당 국가나 사회의 상황에 따라 그 형식과 내용을 달리하며 설정되는 것이다. 따라서 주거기준은 가급적 우리나라에서 이미 상당기간동안 지속되어 오며 국민들의 의식 속에 ‘관습적 기준’으로 자리잡고 있는 기존의 주택규모 관련 기준들과 연계된 형태로 설정하는 것이

바람직하다.

기존의 주택관련 각종 제도들이 이에 근거하여 이루어져 있을 뿐 아니라 우리나라의 재고주택들의 상당한 부분이 이들 규모를 기준으로 건축된 것이다. 또한 주택건축을 위한 설계분야 역시 오랜 기간을 통해 이들 주택규모와 단위실 규모들을 중심으로 한 일종의 설계규범이 성립되어 있다.

따라서 주택건설기준 등 각종 제도들에 영향을 미치게 될 주거기준이 무리 없이 운용되기 위해서는 가급적 이들 주택규모 및 단위실 규모들과 부합되는 면적기준으로 설정되는 것이 필요하다. 본 연구에서는 면적기준 설정에 있어서의 이러한 접근방법을 ‘공간체험적 방법’이라 부르기로 하며 다음을 면적기준 수립의 원칙으로 설정하였다.

- 최저기준은 기존의 주택관련 제도상의 주택규모기준(〈표 5〉 참조) 중 가장 작은 규모인 전용 40m²를 기준 설정의 근거로 한다. 즉, 4인 표준가구의 기준면적이 전용 40m² 정도의 규모가 되도록 하는 것을 목표로 최저기준을 설정한다.
- 유도기준은 국민주택규모로 통용되고 있는 전용 85m²를 기준 설정의 근거로 한다. 즉, 4인 표준가구의 기준면적이 전용 85m² 정도의 규모가 되도록 하는 것을 목표로 유도기준을 설정한다. 전용 85m²는 현재 중산층들의 수요가 가장 많고 장래 희망하는 주택규모로서도 가장 높은 선호도를 보이고 있는 주택규모로서 유도기준으로 설정하기에 적절한 수준이다.
- 침실, 부엌, 식사실, 거실 등 각 단위거주실의 면적기준 역시 공간체험적 방법에 의해 설정한다. 즉, 최저기준에서의 단위거주실면적은 기존의 우리나라 주택 중 전용 40m² 규모의 주택들 속에서 나타나는 각 실의 면적을 근거로 하며, 유도기준에서의 단위거주실면적은 기존의 우리나라 주택 중 전용 85m² 규모의 주택들속에서 나타나는 각 실의 면적을 근거로 설정한다.

4) 인구 및 주택센서스와 연계 가능한 형태의 주거기준 설정

주거기준과 연계한 주택정책의 시행을 위해서는 기준 미달 가구의 총량 및 지역별분포 등을 정확히 파악할 수 있어야 하며 이를 위해서는 서울시 전체의 가구 및 주택통계조사 자료를 이용하는 것이 불가피하다. 현재 전체 가구 및 주택에 대한 통계조사는 전국적으로 매 5년마다 실시되는 인구 및 주택센서스 뿐이므로 인구 및 주택센서스상의 가용 정보에 의해 기준 미만/이상 가구의 총량 및 비율 변동 상황을 파악 가능한 형태로 주거

기준을 설정하는 것이 필요하다.

- 센서스 상에서는 주택면적(연건평)만 조사할 뿐 가구당 사용면적은 조사하지 않으므로, 센서스 자료에서 가구당 사용면적을 추계할 수 있는 기준을 설정한다.
- 거주실 사용기준과 단위거주실면적기준에 의한 면적은 거주실면적으로 산출되므로, 센서스상의 주거규모 관련 가용 정보(건평)와의 대응을 위해 거주실면적을 전체 주택면적(거주실 이외에 현관, 창고, 복도 등을 포함하는 전용면적)으로 환산할 수 있는 환산비율을 설정한다.
- 거주실면적을 전체 주택면적으로 환산하는 기준 역시 공간체험적 방법에 의한다. 즉, 우리나라 기존 주택사례들을 대상으로 해당 거주실면적에 대응하는 전체 주택면적의 분포 상황을 분석하여 평균적인 환산비율을 설정한다.
- 설비기준은 센서스상의 가용 정보항목들을 사용하여 설정한다. 현재 센서스에서 설비 관련항목으로 조사하고 있는 것은 상수도, 부엌, 화장실, 목욕시설, 취사연료의 보유 여부 및 종류이므로 이들을 중심으로 한 설비기준을 설정한다.

IV. 주거기준(안)의 설정

1. 거주실 사용기준

1) 침실 사용기준

가) 부모와 자녀의 침실분리

부모와 자녀간의 침실분리는 부부생활의 프라이버시 확보 및 자녀의 장애없는 인지발달을 위해 중요한 요소이며, 이는 특히 자녀의 연령단계별 성적 인식 능력의 발달 정도와 관련이 깊으므로 이에 대한 고려가 기준 설정에 중요하다. 부모와 자녀의 침실 분리가 필요한 연령기준 설정을 목적으로 한 연구는 아직 이루어지지 않고 있으므로 본 연구에서는 유아의 연령별 성적 인식 능력의 발달 정도에 대한 연구결과들과 관련분야 전문

가들의 의견수렴 결과를 근거로 연령기준을 설정하였다.

한편 본 연구에서 서울시 거주 3,000가구를 대상으로 자녀연령별 취침실태를 조사한 결과에 의하면 만 3세~4세에서는 약 40% 정도가 부모와 별도의 침실을 사용하고 있으며 만 5세부터는 50% 이상의 부모와 별도의 침실을 사용하는 것으로 나타나고 있다.

이상의 내용을 종합하면 자녀연령 만 5세부터는 부모와 침실을 분리하는 것이 절대적으로 필요하며 보다 바람직하기로는 만 3~4세경부터는 부모와 분리할 수 있는 침실이 필요하다고 결론지을 수 있다. 본 연구진행과정에서 청취한 관련분야 전문가들의 의견 역시 대부분 만 3세 이후부터는 분리가 바람직하다는 데에 수렴되었다.

본 연구에서는 이상의 검토를 통하여 만 4세 이상의 자녀는 부모와 침실을 분리(만 3세 이하 자녀 1인까지 부모와 동실 사용 허용)하는 것을 기준으로 설정하였으며, 부부와 유아의 정상적 생활과 성장을 위한 기본적인 조건이라는 점을 고려하여 최저기준, 유도기준 구분 없이 동일한 기준을 적용하였다. 이는 일본의 최저수준(만 6세부터 분리)이나 국내의 기존 제안('86 국토개발연구원, 만 7세부터 분리) 보다 상당히 높은 수준이며 일본의 유도수준과 동일한 수준이다. 그러나 최저기준, 유도기준 구분 없이 동일 기준을 적용하는 것이 필요하다는 점과 현재 우리나라 거주자들의 취침실태를 고려할 때 기준으로서 큰 무리가 없는 수준으로 판단된다.

나) 이성자녀간의 침실분리

우리나라에서는 1인 1침실 기준이 무리하며 이를 하회하는 기준이 필요하다는 주거기준 설정의 원칙에 따라 본 연구에서는 자녀들의 취침은 기본적으로 1실 2인까지를 허용하는 것으로 한다. 그러나 성별이 서로 다른 자녀의 경우 청소년기의 원만한 성장을 위해서는 일정 연령단계부터는 취침을 분리하는 것이 필요하다. 이성자녀간의 침실 분리 필요 연령에 대한 연구 역시 아직 본격적으로 이루어지지 못하고 이는 실정이므로 본 연구에서는 청소년의 연령에 따른 성징의 발현과 성적 능력의 발달 정도에 대한 기존의 조사보고들과 관련 전문가들의 의견수렴 결과를 근거로 하여 기준연령을 설정하였다.

청소년의 성적 능력 발달은 보통 사춘기를 시작하는 연령을 중심으로 평가된다. 사춘기는 생물학적으로 2차 성장이 발현되는 시기로서 신체적 급성장 연령은 개인차를 보이

나 우리나라 청소년의 경우 여자는 11세경, 남자는 13세경으로, 여자가 남자보다 2년 정도 빠른 것으로 보고되고 있다.

본 연구에서 조사한 자녀연령별 취침실태에 의하면 이성형제간에 같은 침실을 사용하는 비율이 10세부터 줄어들고 있으며 13세부터는 매우 낮은 비율로 나타나고 있어 대략 12세를 전후로 한 연령이 거주자들이 보편적으로 인식하고 있는 분리 필요 연령임을 알 수 있다. 한편 본 연구진행과정에서 청취한 관련분야 전문가들의 의견은 대부분 만 10세 이후부터는 분리가 바람직하다는 데에 수렴되었다.

본 연구에서는 이상을 종합하여 이성자녀간의 침실분리기준을 만 10세로 설정하였다. 즉, 두 자녀 중 어느 한 쪽이 만 10세가 되는 때부터 분리하는 것을 기준으로 설정하였으며, 이 역시 부모와 자녀의 분리기준과 마찬가지로 청소년의 장애 없는 성장을 위한 기본적인 조건이라는 점을 고려하여 최저기준, 유도기준 구분 없이 동일 기준을 적용하였다. 이는 일본의 기준(만 12세부터 분리)이나 국내의 기존 제안('86 국토개발연구원, 만 12세부터 분리)에 비해 높은 수준이지만 과거에 비해 청소년들의 성장속도가 빨라졌으며 앞으로 더욱 빨라질 것이라는 점을 감안할 때 필요한 수준으로 판단된다.

다) 자녀의 독립실 확보

자녀가 일정 연령 이상으로 성장하면 자녀의 독립적 생활을 위해 독립실을 확보하는 것이 요구된다. 현재 서울시 거주 가구들의 자녀연령별 취침실태 조사결과에 의하면 만 13세부터는 독립실을 사용하는 자녀의 비율이 50% 이상을 차지하고 있다. 또한 현재 자녀에게 독립실을 사용케 하고 있는 가구들을 대상으로 독립실을 사용하기 시작한 자녀의 연령을 조사한 결과에 의하면 만 14세가 되기 전에 독립실을 사용하기 시작한 자녀가 50% 이상을 차지하고 있으며, 만 15세가 되기 이전에 독립실을 사용하기 시작한 자녀가 약 60%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 즉, 거주자들에게는 대체적으로 만 13~14세 전후가 독립실 확보가 필요한 자녀의 연령으로서 받아들여지고 있다고 하겠다.

그러나 앞의 부모와 자녀의 분리, 이성자녀간의 분리 문제와는 달리 동성형제간의 침실분리가 과연 자녀의 정서적, 심리적 발달을 위해 필수적으로 필요한 사항인가에 대해서는 논란이 있다. 동성 형제나 자매인 경우 서로 같은실에서 생활하는 것이 오히려 정서적으로 이로운 점이 많다는 주장도 있다. 자녀연령별 취침실태 조사결과에 의하면 동

성형제간에 같은 침실을 사용하는 비율이 연령에 큰 관계없이 일정한 비율을 유지하고 있는데 이는 동성형제간의 동실 사용에 관대한 우리나라의 양육관습과 거주자들의 의식을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

결국 자녀의 독립실 확보는 정상적인 성장이나 생활을 위해 필수적인 조건이라기 보다는 보다 여유 있는 주거생활 및 선택적 공간사용의 가능성을 확보한다는 의미를 갖는 기준이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이에 대해서는 최저기준과 유도기준을 차별적인 수준으로 설정하였다. 즉, 최저기준은 연령 제한 없이 1실 2인 사용을 허용하는 것으로 하고 유도기준은 만 15세 이상(고등학생 이상)부터 독립실을 확보하는 것을 기준으로 설정하였다.

2) 식사실, 거실 사용기준

가) 식사실

유도기준에서는 모든 가구가 식사실을 확보하는 것으로 하되, 최저기준에서는 식사실을 제외하고 부엌만을 확보하는 것으로 하였다. 합리적인 주거생활을 위해서는 침실과는 별도로 식사실이 반드시 필요하다는 주장이 많으나, 우리나라의 주거공간 상용관습상 아직 안방 등 침실을 식사공간으로 겸용하는 경우가 적지 않다는 점을 고려한다면 최저기준에 식사실을 포함해야 하는가는 매우 결정이 어려운 문제이다. 또한 앞의 주거기준 설정의 원칙에서 최저기준은 4인 표준가구(침실 3개 필요)를 기준으로 전용 40m² 정도의 주택면적이 되는 수준으로 설정하였는 바, 이 규모에서 3침실형 평면구성을 고려할 경우 식사실까지 구성하는 것은 무리하다는 점이 고려되었다.

나) 거실

거실은 가족원간의 단란, 교류공간 및 휴식공간으로서 매우 중요한 공간이지만 최저기준의 수준에서는 확보가 곤란한 공간이므로 유도기준에서만 거실을 확보하는 것으로 하였다. 단, 거실은 가족원간의 교류가 주기능이므로 유도기준에서도 1인 가구의 경우에는 거실을 확보치 않는 것으로 하였다. 이상의 내용을 종합하여 거주실 사용기준을 정리하면 <표 IV-1>와 같다.

〈표 IV-1〉 거주실 사용기준

구 분		최저기준	유도기준	'86국개원	일본(1991)	
					최저수준	유도수준
거주실 사용 기준	부부침실	-확보	좌 동	-확보	-확보	-확보
	부부와 자녀의 침실분리	-만 3세 이 하 자녀1 인까지 동 실 사용	좌 동	-만6세 이하 동실 사용 (자녀수불 명)	-만5세 이하 1인까지 동 실사용	-만 3세 이 하 1인까지 동실 사용
	이성형제 의 침실분리	-1실 2인까 지 공용 -만 10세 이 상 성별 분 리	좌 동	-1실 2인까 지 공용 -만12세 이 상 성별 분 리	-1실 2인까 지 공용 -만1 2세이 상 성별분 리	-만12세 이 상 개실 확 보
	동성형제 의 침실분리	-1실 2인까 지 공용 -연령제한 없음	-1실 2인까 지 공용 -만15세 이 상 개실 확 보	-1실 2인까 지 공용 -연령제한 없음	-1실 2인까 지 공용 -만18세 이 상 개실확 보	
	식사실 및 부엌	-부엌 확보	-식사실 및 부엌 확보	-부엌확보	-식사실겸부 엌 확보 -1인세대는 부엌 확보	- 식사실 과 부엌 확보 -1인세대는 식사실겸부 엌 확보
거 실	-	-2인 이상 가구 거실 확보	-	-	-2인 이상세 대 거실 확 보	

2. 단위거주실 면적기준

침실, 부엌, 식사실, 거실 등 단위거주실의 면적 기준은 공간체험적 방법, 즉 기존의 우리나라 주택들의 단위거주실 면적의 실태를 근거로 삼는 방법에 의해 도출하였다.

우리나라 주택의 면적 실태분석은 '95 건설기술연구원 조사자료(2,623개 아파트 단위평면 조

〈표 IV-2〉 각 단위거주실 면적기준 설정 근거 및 방법

구 분		최 저 기 준	유 도 기 준
침실	부부 침실	-전용 40m ² 수준에 해당하는 각 실 면적을 4인 표준가구용 기준 면적으로 설정하는 것을 목표로	-국민주택 규모인 전용 85m ² 수준에 해 당하는 각실면적을 4인 표준가구용 기 준면적으로 설정하는 것을 목표로, 전 용 80~90m ² 의 262개 사례평면에서 나 타나는 각실 면적의 중간 값을 기준면 적으로 설정하되 -1인용 침실은 2개의 부침실 중 면적이 작은 침실 면적을 기준으로 설정
	1인용 침실	-전용면적 85m ² 이하 658개 평면 사례를 대상으로, 각실 면적 중 전용면적 40m ² 와 동일한 부위에 해당하는 면적을 기준으로 설정	
	2인용 침실	1인용침실면적을 기준으로, 유도 기준의 1인용침실면적에 대한 2인 용침실면적 비율을 곱하여 설정	-2인 사용을 전제로 설계된 침실면적 분석을 위해 전용면적 40~85m ² 로서 침실수가 2개인 145개 사례의 제2침실 의 면적 중에서 발견되는 최대값을 기 준면적으로 설정하되, 극대값을 갖는 예외적 사례를 피하기 위해 제1최대값 과 제2최대값의 평균값을 기준면적으 로 설정
부엌	1인가구	4인가구의 면적을 가구원수에 따 라 가감	-
	2인가구		-
	3인가구		-
	4인가구	부부침실/1인용침실 기준면적 설 정방법과 동일한 방법으로 설정	-
식사 실 및 부엌	1인가구	-	4인가구의 면적을 가구원수에 따라 가감
	2인가구	-	
	3인가구	-	
	4인가구	-	부부침실/1인용침실 기준면적 설정 방 법과 동일한 방법으로 설정
거실	2인가구	-	4인가구의 면적을 가구원수에 따라 가감
	3인가구	-	
	4인가구	-	부부침실/1인용침실 기준면적 설정 방 법과 동일한 방법으로 설정

사자료)를 이용하되, 단위실 면적배분, 공간구성방식 등 공간계획규범상의 유사성 확보를 위해 1990년 이후 공급된 1,177개 사례를 분석대상으로 사용하였다. 최저기준과 유도기준 각각에 있어서 각 단위거주실들의 면적기준을 설정한 구체적인 방법은 <표 IV-2>와 같으며 분석결과에 따라 설정된 단위거주실 면적기준은 <표 IV-5>와 같다.

3. 거주실면적의 주택면적(전용면적) 환산비율

거주실 사용기준과 단위거주실 면적기준에 의해 산출되는 면적은 침실, 부엌, 식사실, 거실의 면적만을 합산한 면적(이하 거주실면적)으로서 현관, 창고, 복도 등 기타면적이 포함되어 있지 않다. 따라서 거주실면적을 이들 기타면적을 포함하는 전체 주택면적으로 환산하는 것이 필요하다. 이는 센서스상의 주거규모 관련 가용 정보(건평)와의 대응을 위해서도 필요하다.

거주실면적을 전체 주택면적으로 환산하는 비율 역시 공간체험적 방법에 의하여 설정하였다. 즉, 우리나라 기존 주택사례들을 대상으로 해당 거주실면적에 대응하는 전체 주택면적(전용면적)의 분포 상황을 분석하여 환산비율을 설정하였다. 분석자료는 역시 '95

<표 IV-3> 거주실면적의 전용면적 환산비율

거주실면적	전용면적 중 거주실면적율(%)	비 고
15m ² 미만	64%	
15m ²	64%	- 중간값들은 등간분할법에 의해 거주실면적율을 산정 - 예1 : 거주실면적 18m ² 인 경우 거주실면적율 = $(0.64 + (18 - 15) \times (0.66 - 0.64)) / (20 - 15) = 0.652$ 전용면적 = $18 / 0.652 = 27.61\text{m}^2$
20m ²	66%	
30m ²	71%	- 예2 : 거주실면적 36m ² 인 경우 거주실면적율 = $(0.71 + (36 - 30) \times (0.77 - 0.71)) / (50 - 30) = 0.728$ 전용면적 = $36 / 0.728 = 49.45\text{m}^2$
50m ²	77%	
60m ²	78%	
70m ²	79%	
70m ² 초과	79%	
70m ² 초과	79%	

건설기술연구원 조사자료(2,623 개 아파트 안위평면 조사자료) 중 1990년 이후 공급된 1,177개 사례에 대한 자료를 사용하였다.

4. 설비기준의 설정

설비기준은 센서스상에서 조사되고 있는 가용 항목들을 사용하여 다음과 같이 설정하였다. 설비기준은 앞의 면적기준에 의한 주거기준과는 별도로 기준 미달 여부를 판정하는 것으로 한다.

〈표 IV-4〉 설비기준

구 분	최 저 수 준	유 도 수 준
상 수 도	확보	좌 동
부 역	전용부역확보	전용 입식부역확보
화 장 실	전용 수세식화장실 확보	좌 동
목욕시설	-	온수 목욕시설 확보
취사연료	연탄/유류/가스/전기 중 1	유류/가스/전기 중 1

5. 주거기준(안) 종합

이상의 과정을 거쳐 설정된 주거기준을 종합하여 정리하면 〈표 IV-5〉와 같다. 〈표 IV-6〉은 설정된 주거기준에 의해 가구원수별로 산출되는 가구당 주택면적을 보인 것이며, 〈표 IV-7〉은 본 주거기준을 만족하는 주택의 실구성 및 규모를 표준가구의 경우를 전제로 가구원수별로 나타낸 것이다. 이는 주택건설정책에 있어서 주거기준을 고려한 목표규모로 사용될 수 있다.

여기에서 표준가구라 함은 부부와 자녀로 구성되는 가구로서 자녀는 각각 독립실을 사용하는 상태의 가구를 말한다. 단, 5인 이상의 가구에서는 자녀 중 2인은 같은 침실을 사용하는 것으로 한다.)

〈표 IV-5〉 주거기준(안) 종합

구 분		최 저 수 준	유 도 수 준		
거 주 실 사용기준	침실	부부침실	- 확보	좌 동	
		부부와 자녀의 침실분리	- 만 3세 이하 자녀 1인 까지 동실 사용	좌 동	
		이성형제의 침실분리	- 1실 2인까지 공동사용 - 만 10세이상 성별분리	좌 동	
		동성형제의 침실분리	- 1실 2인까지 공동사용 - 연령제한 없음	- 1실 2인까지 공동사용 - 만 15세 이상 개실 확보	
		식사실 및 부엌	- 부엌 확보	- 식사실 및 부엌 확보	
	거 실	-	- 2인 이상 가구 거실 확보		
	단 위 거 주 실 면적기준 (m ²)	침실	부부침실	11.88(3.3×3.6)	17.55(3.9×4.5)
1인용침실			6.48(2.4×2.7)	9.0(3.0×3.0)	
2인용침실			9.0(3.0×3.0)	12.96(3.6×3.6)	
식사 실 및 부엌		1인 가구	부엌	2.16(1.2×1.8)	-
			식사실+부엌	-	8.64(2.4×3.6)
		2인 가구	부엌	2.52(1.2×2.1)	-
			식사실+부엌	-	11.88(3.3×3.6)
		3인 가구	부엌	2.88(1.2×2.4)	-
			식사실+부엌	-	11.88(3.3×3.6)
		4인 가구	부엌	3.15(1.5×2.1)	-
			식사실+부엌	-	13.86(3.3×4.2)
거실		2인가구	-	12.96(3.6×3.6)	
		3인가구	-	15.21(3.9×3.9)	
		4인가구	-	17.55(3.9×4.5)	

구 분	최 저 기 준	유 도 기 준
상수도	확 보	좌 등
부 업	전용부업확보	전용 입식부업확보
화장실	전용수세식화장실 확보	좌 등
목욕시설	-	온수 목욕시설 확보
취사연료	연탄/유류/가스/전기 중 1	유류/가스/전기 중 1

<표 IV-6> 주거기준(안)에 의한 가구원수별 주거면적과 타기준(안)에 의한 주거면적 비교

구 분	최 저 기 준		유 도 기 준		일본최저기준		일본도시형 유도기준		
	표준 가구	범 위	표준 가구	범 위	표준 가구	범 위	표준 가구	범 위	
전용 면적	1인가구	13.5	13.5-13.5	27.1	27.1-27.1	16	16-16	37	37-37
	2인가구	22.5	22.5-22.5	55.2	55.2-55.2	29	29-29	55	55-55
	3인가구	31.9	23.1-31.9	69.3	59.2-69.3	39	29-39	75	64-75
	4인가구	40.0	32.2-40.0	85.1	74.5-85.1	50	39-50	91	81-91
	5인가구	42.9	35.3-42.9	89.8	79.2-96.2	56	47-63	104	92-107
	6인가구	50.6	42.9-50.6	101.2	89.8-107.5	66	58-73	112	104-115

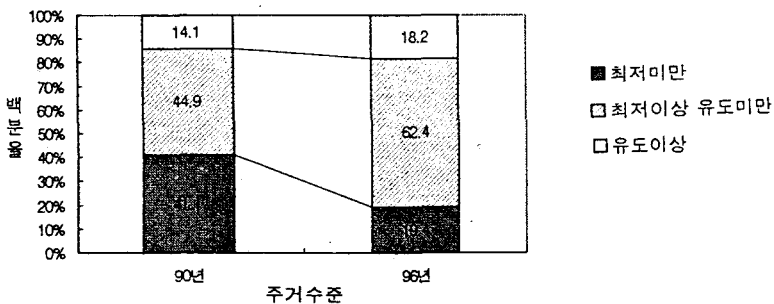
<표 IV-7> 주거기준(안)을 만족하는 표준가구용 주택의 실구성 및 규모

가구원수	최 저 기 준			유 도 기 준		
	실구성	거주실면적(m ²)	전용면적(m ²)	실구성	거주실면적(m ²)	전용면적(m ²)
1인	1K	9	14	1DK	18	27
2인	1K	14	23	1LDK	41	55
3인	2K	21	32	2LDK	54	69
4인	3K	28	40	3LDK	67	85
5인	3K	31	43	3LDK	71	90
6인	4K	37	51	4LDK	80	101

V. 기준 미달 가구의 동향 분석과 정책 방안

1. 최저기준 미달 가구의 변화 추이 : 최저기준 미달 가구의 감소와 최저기준 이상-유도기준 미달 가구의 증가(1990-1996년간)

1990년도 인구주택센서스 10% Sample Data를 이용하여 서울의 기준 미달 가구를 분석한 결과 전가구의 약 41%가 최저기준 미달로, 약 45%가 최저기준 이상-유도기준미달 가구로 나타났다. 1996년도 조사에서는 결과 최저기준 이하 가구가 약 19.4%, 최저기준 이상-유도기준 미달 가구는 대략 62.4%로 1990년도와 비교하여 최저기준 미달 가구의 자연적인 해소가 현저한 것으로 나타났다. 그러나 최저기준 미달 가구의 상당수가 최저-유도기준 가구로 이동함으로써 전체적으로 최저기준 이상-유도기준 미달 가구가 크게 늘어나 유도기준 미달 가구의 규모는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

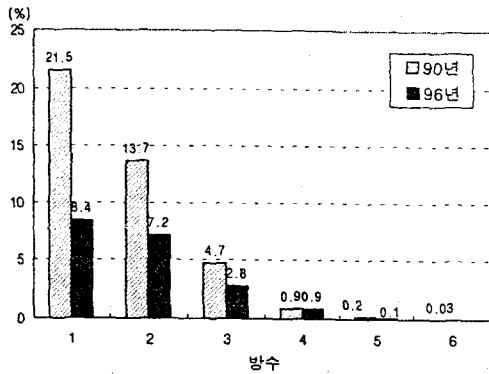


<그림 V-1> 연도별 기준미달가구분포

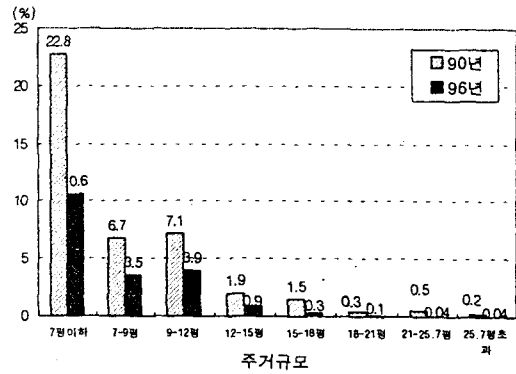
구체적으로 그 내용을 보면 먼저 사용방수면에서 최저기준 미달 가구의 경우 '90~'96년 사이 방1개 사용가구는 22.8%에서 10.6%로, 방2개 가구는 13.7%에서 7.2%로 감소하였다. 면적별로는 7평 이하는 22.8%에서 10.6%로, 7~12평은 13.8%에서 7.4%로 전평형에 걸쳐 감소 추세를 보이고 있다.

반면에, 최저기준 이상-유도기준 미달 가구의 경우에는 방5개(3LDK) 가구가 3.5%에서 17.0%로 크게 증가하였으며, 다음으로 방 4개(2LDK) 가구가 9.6%에서 16.0%로 증가한 것으로 나타나 있다. 면적별로는 12~15평이 5.3%에서 16.7%로, 18~21평이 3.2%에서 10.2%로 상당히 증가하였다.

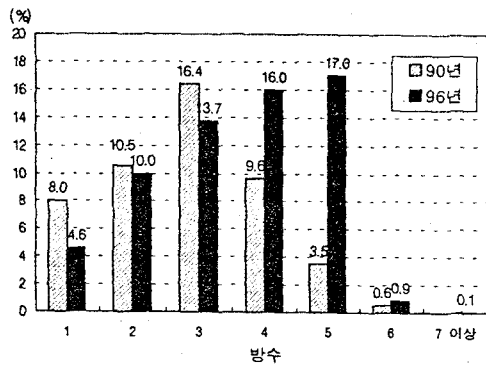
전체적으로는 방1, 2개의 7평, 7~9평 거주가구가 크게 감소한 대신, 방4개(2LDK)와 5개(3LDK)의 12~15평, 18~21평 거주가구가 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.



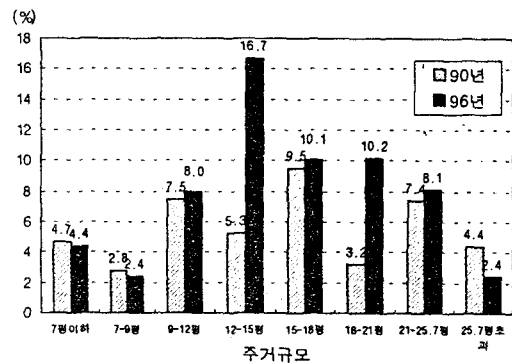
<그림V-2> 최저기준미달 가구의 방수분포



<그림V-3> 최저기준미달 가구의 주거규모분포



<그림 V-4> 최저기준이상 유도기준미달 가구의 방수분포



<그림V-5> 최저기준이상 유도기준미달 가구의 주거규모분포

<표 V-1> 서울시 다가구주택 공급현황

년 도	총공급물량	다가구주택동수	(주거단위)
1992	97,041(154,124)	14,636	(71,719)
1993	108,664(184,352)	19,519	(95,207)
1994	87,255(125,891)	9,002	(47,638)
1995	104,322(161,104)	10,073	(66,855)
계	397,282(625,471)	53,230	(281,419)

주 : 총공급물량 ()안은 주거단위에 의한 공급물량을 나타냄.
 자료 : 서울주택국

최저기준 미달 가구가 최저기준 이상 유도기준 미달로 거주수준이 향상된 것은 같은 기간동안 집중적으로 이루어진 다가구주택이 상당한 기여를 한 것으로 유추해 볼 수 있다. 거주단위를 기준으로 했을 때 1992년부터 1996년 기간동안 다가구주택은 서울시 전체 공급량의 약 45%를 차지하였으며, 가구당 면적분포면에서도 18평형 미만이 전체의 약 80%를 점함으로써 최저기준 이상 유도기준 미달 가구에서 방4개(2LDK)와 5개(3LDK)의 12~15평형 거주가구가 대폭적으로 증가한 것과 맥을 같이 하고 있다.

〈표 V-2〉 다가구 주택의 가구당 면적 분포

(단위 : %)

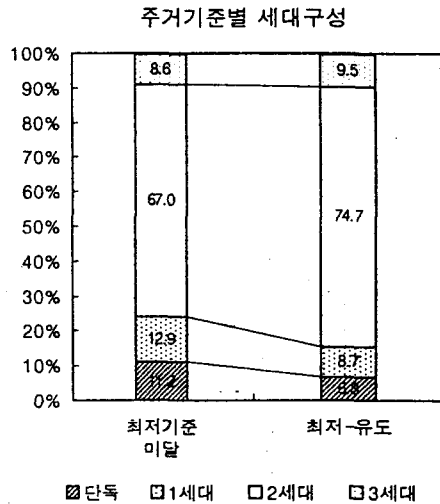
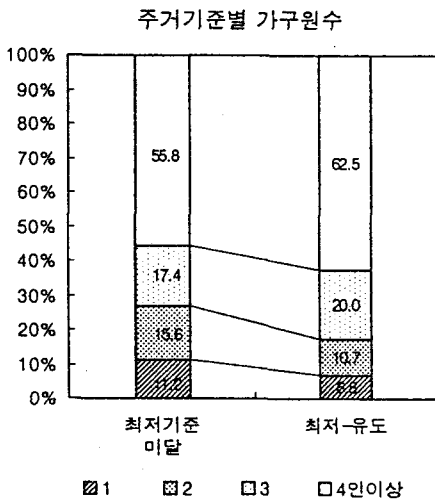
9평 미만	9~12.5평	12.5~15평	15~18평	18~21평	21~24평	24평 이상	계
9.4	25.9	25.0	18.8	6.7	4.9	9.4	100

자료 : 서울시정개발연구원, 일반주택지역 정비모델개발, 시정연 94-R-4

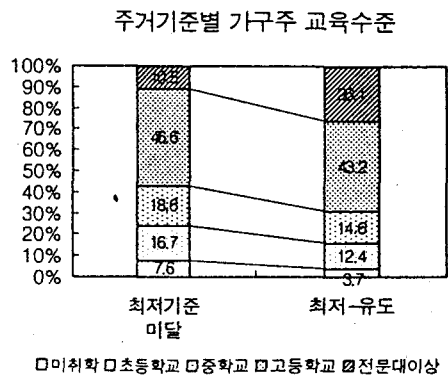
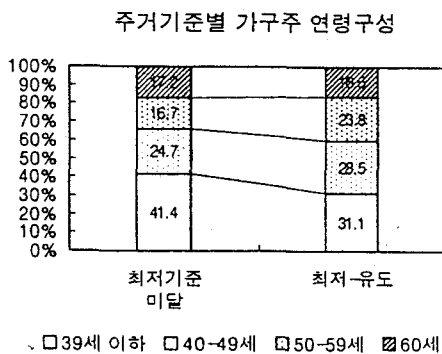
주거기준에 따른 가구 및 주택의 특성

가. 가구특성

- 가구원수 : 최저기준 미달 가구 중 2인 이하 가구의 비율은 26.8%로 최저기준 이상 유도 기준 미달 가구의 17.5%에 비하여 상대적으로 높게 나타난다. 그러나 3인 이상 가구의 비율은 최저기준 미달가구가 상대적으로 낮다.
- 세대구성 : 최저기준에 미달하는 가구의 1세대 및 단독가구의 비율은 11.2% 및 12.9%로 최저기준 이상 유도기준 미달 가구의 6.8%, 8.9%에 비하여 상대적으로 높다.
- 가구주 연령 및 교육정도 : 최저기준 미달 가구 중 가구주의 연령이 30대 이하인 가구가 41%를 차지하고 있고 기준이 향상될 수록 가구주 연령이 증가한다. 가구주의 교육정도가 중학교 교육 이하인 경우는 최저기준 미달 가구에서 42.8%로 가장 높고 기준이 향상될 수록 가구주가 전문대 교육 이상을 받은 가구의 비율이 증가하여 기준과 가구주의 교육정도가 비례적으로 나타난다.



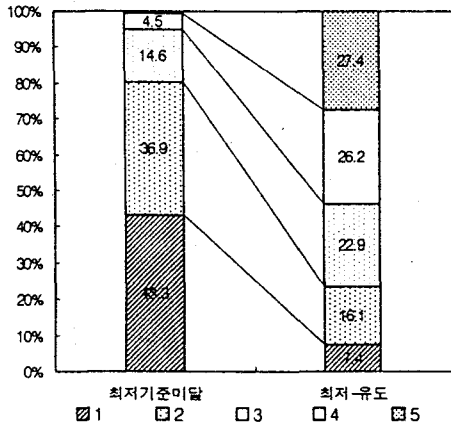
- 가구소득 : 월평균 100만원 미만의 수입을 얻는 가구는 최저기준 미달 가구가 27%로 가장 높으며 기준이 향상될 수록 월평균수입이 증가한다. 최저기준 미달 가구의 평균 월평균수입은 124만원이며 최저기준 이상 유도기준 미달 가구의 평균 월평균수입은 168만원이다.



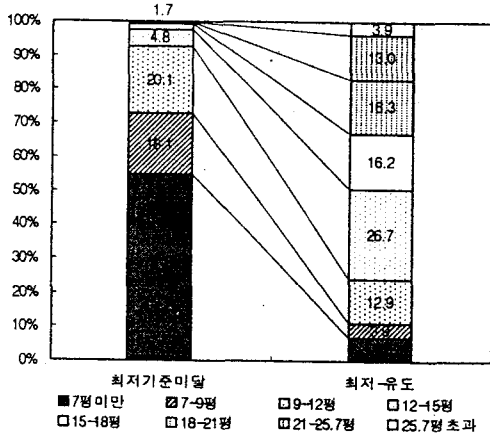
나. 거주특성

- 총사용방수 및 총사용면적 : 총사용방수(거실 및 식사실포함)가 1개와 2개인 경우가 최저기준 미달 가구서 각각 43.3%, 36.9%로 가장 높다. 또한 최저기준 미달 가구의 54.6%가 7평 이하의 주거면적을 이용하고 있으며 평균 사용면적은 7.5평이다. 최저기준 이상 유도기준 미달에 속하는 가구의 59.2%가 12~21평 규모의 주거면적을 이용하고 있다.

주거기준별 총사용방수의 분포

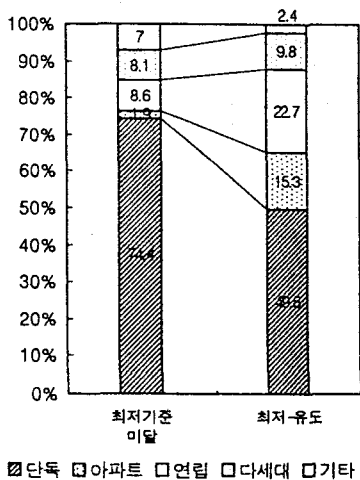


주거기준별 총사용면적 분포

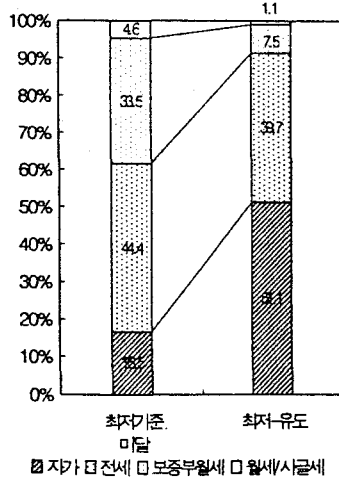


● 주택유형 및 점유형태 : 최저기준 미달 가구의 74.4%가 단독주택에 거주하고 있으며 기준이 향상될수록 단독주택에 거주하는 비율이 감소하고 아파트 및 연립주택에 거주하는 비율이 증가한다. 최저기준 미달 가구 중 아파트 및 연립주택에 거주하는 가구의 비율은 10.5%인데 비하여 최저기준 이상 유도기준 미달 가구의 경우는 38%이다. 자가소유율이 최저기준 미달 가구의 경우 16.7%로 가장 낮은 반면 전세, 보증부월세, 월세/사글세의 비율이 가장 높아 83.3%가 임차형태로 거주하고 있다. 특히 최저기준 미달 가구의 33.5%는 보증부 월세의 형태로 주택을 이용하고 있다. 자가소유의 비율은 기준이 향상될수록 상당폭 증가한다.

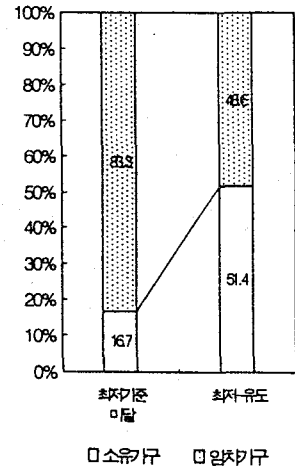
주거기준별 주택유형 분포



점유형태

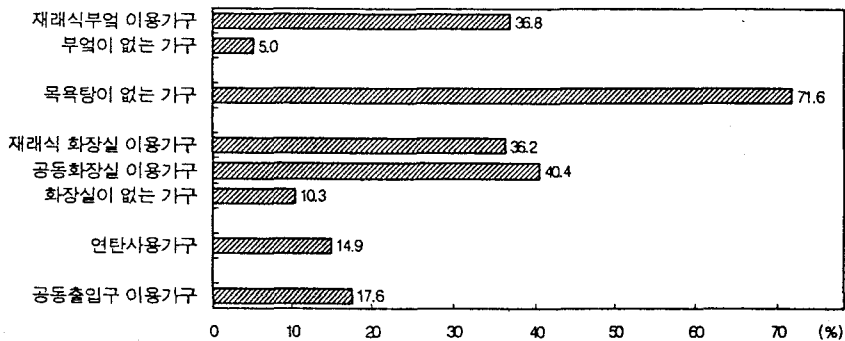


주택소유/임차 현황

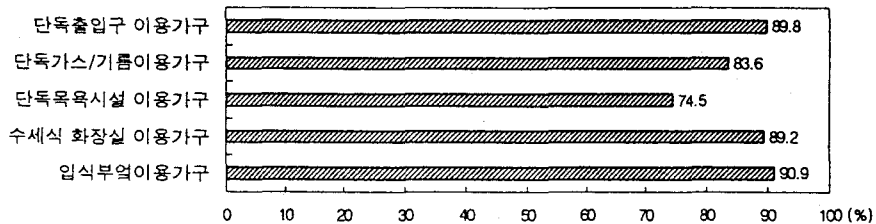


- 주거시설 : 최저기준 미달 가구 중 41.8%가 부엌이 없거나 재래식 부엌을 이용하고 있으며 화장실이 없는 주거시설에서 거주하는 가구가 10.3%, 공동화장실을 이용하는 가구가 40.4%를 차지한다. 71.6%의 가구가 목욕탕이 없는 주거시설에 거주하고 있으며 연탄을 연료로 사용하는 시설을 이용하는 가구가 14.9%, 공동출입구를 이용하는 가구가 17.4%가 입식부엌을 이용하고 89.2%가 수세식 화장실을 이용하며 단독목욕탕을 이용하는 가구가 74.5%, 단독 가스/기름을 이용하는 가구가 83.6%, 그리고 89.8%가 단독출입구를 이용하고 있다.

최저기준 미달 가구

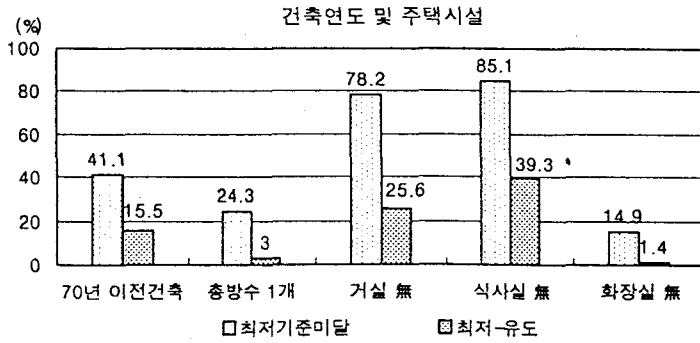


최저기준 이상 유도기준 미달 가구

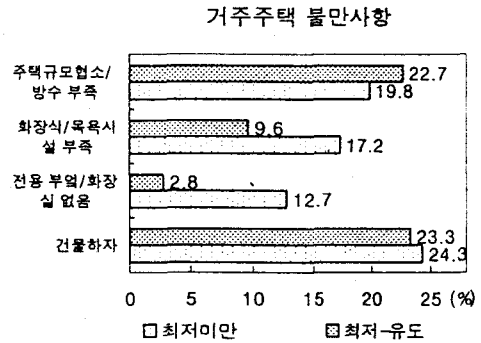
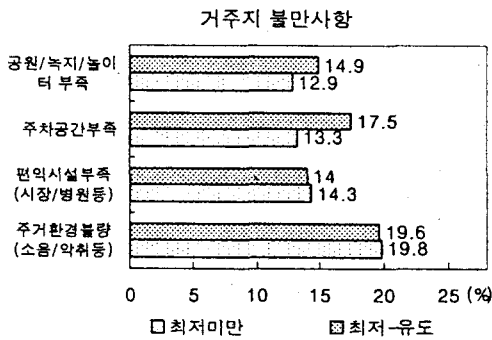


다. 주택의 특성

- 건축연도 및 주택시설 : 최저기준 미달 가구가 거주하는 주택의 41.1%가 70년 이전에 건축되었으며 기준이 향상될수록 거주주택이 건축된 기간이 감소한다. 한편 최저기준 미달 가구 거주 주택은 총방수가 1개인 주택이 24.3%, 거실없는 주택이 78.2%, 식사실없는 주택이 85.1%, 화장실없는 주택이 14.9%로 주택시설이 양호하지 못한 형편이다. 이러한 불량 시설은 기준이 향상될수록 불량정도가 급격히 감소한다.



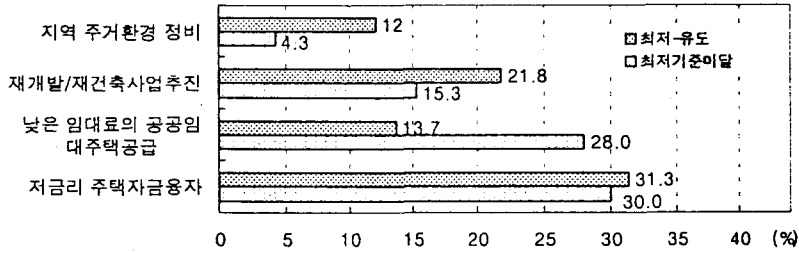
- 거주지 및 주택에 관한 불만사항 : 거주지에 관한 불만 사항으로는 소음/악취등 주거환경 불량, 시장/병원등 편익시설 부족, 주차공간 부족, 공원/녹지/놀이터 부족 등으로 나타났는데 이러한 사항은 기준에 관계없이 유사하게 나타나고 있다. 주택에 관한 불만사항으로는 건물에 하자가 있다는 사항이 기준에 관계없이 가장 큰 불만으로 나타나고 전용 부엌/화장실이 없거나 화장실/목욕시설 부족은 특히 최저기준 미달 가구가 거주하는 주택에서 많은 비율로 나타난다.



라. 주택정책

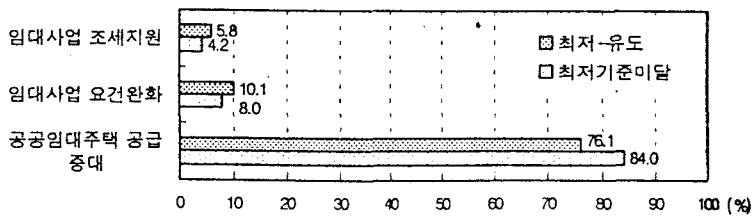
- 가장 필요로 하는 정부차원의 주택정책 : 기준에 관계없이 낮은 금리의 주택구입 자금 용자를 최우선순위로 보고 있으며 낮은 임대료의 공공임대주택공급을 원하는 가구는 최저기준 미달 가구의 경우 28.1%인 반면 기준이 향상될수록 이에 대한 비율이 감소한다. 지역 재개발/재건축사업추진, 지역 주거환경정비 등의 내용은 최저기준 미달 가구의 경우에는 우선순위가 아니나 향상된 기준에 속한 가구일수록 더욱 필요로 하는 주택정책으로 평가하고 있다.

가장 필요한 정부차원의 주택정책



- 임대주택정책방향 : 임차가구는 기준에 관계없이 노후하고 불량한 주택시설에 가장 강한 불만을 가지고 있으며 비싼 전세금 및 임대료, 그리고 협소한 주차공간에 대해서도 불만을 가지고 있는 비율이 높다. 그리고 공공임대주택공급 증대를 우선적으로 추진해야 할 정책방향으로 보고 있으며 특히 최저기준 미달 가구의 경우 84%가 이를 1순위로 꼽고 있다.

임대주택정책 방향



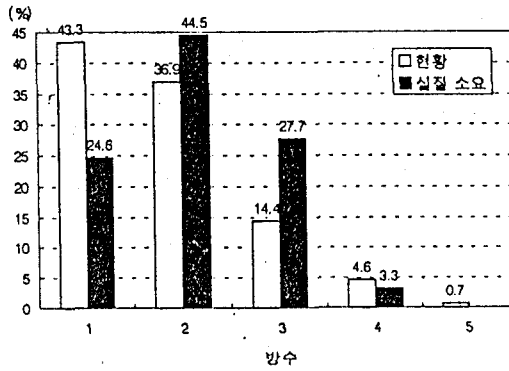
2. 기준 미달 가구의 해소를 위한 공간 수요 분석

1) 최저기준 미달 가구 해소를 위한 공간 수요

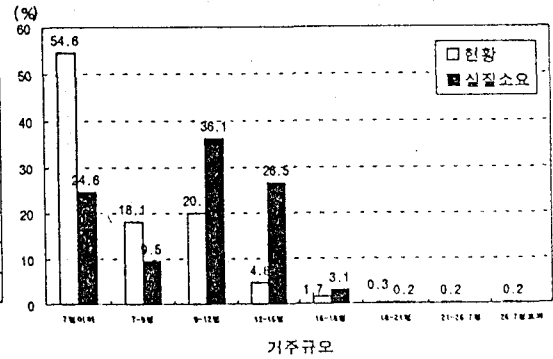
최저기준 미달 가구의 현재 거주상태와 기준에 도달하기 위해 소요되는 공간규모를 비교해 본 결과 현재 7평 이하 거주가구가 약 55%를 차지하고 있으나, 실제로 7평이하 주택을 필요로 하는 가구는 약 25%에 불과한 것으로 나타났다. 9~12평 이하 주택의 경우 실제소요는 36%이나 현재 약 20%의 가구만이 여기에 거주하고 있으며, 12~15평 이하 주택은 실제소요가 26.5%이나 현재 4.8% 만이 거주하고 있어 9~15평형 주택에 대한 수요가 많은 것으로 나타났다.

방수별로는 방2개와 방3개 주택에 대한 수요가 가장 많은 것으로 나타났다. 실제로 단

칸방에 거주하는 가구는 약 43%이지만 이 중 약 25%의 가구만이 방1개 주택을 필요로 하는 가구일뿐 나머지는 방 2개 또는 3개를 필요로 하는 가구가 단칸방에 거주하고 있는 것으로 나타났다.



<그림V-6> 최저기준미달 가구의 방수 현황 및 실질소요



<그림V-7> 최저기준미달 가구의 거주규모 현황 및 실질소요

실제로 최저기준 미만 가구를 해소하기 위해 필요한 주택을 주택규모별, 방수별로 산출해보면 다음과 같다.

<표 V-3> 최저기준 미달 가구 해소에 필요한 주거단위수

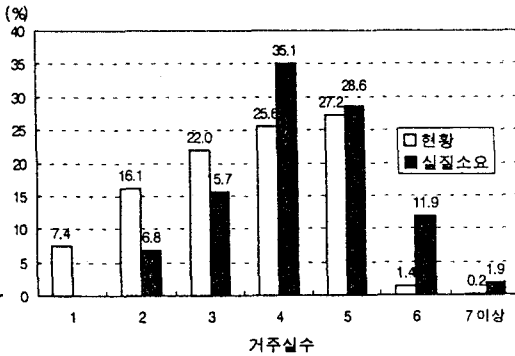
면적	가구수	거주실수	가구수
7평 이하	+ 172,383	1	+ 107,804
7~9평 이하	+ 49,499	2	- 43,513
9~12평 이하	- 92,091	3	- 76,148
12~15평 이하	- 124,841	4	+ 7,943
15~18평 이하	- 7,943	5	-
18~21평 이하	+ 978	6	-
21~25.7평	-	7 이상	-
25.7평 이상	-		-

주 1) +는 초과주거단위를, -는 부족분을 나타냄.

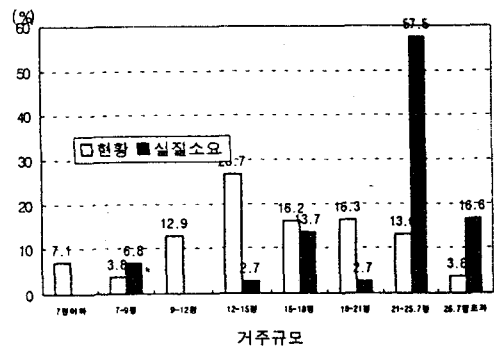
2) 최저기준 미달 가구수 : 2,966,844 가구 × 19.4% = 575,568 가구
('95인구주택센서스 서울지역가구수)

2) 최저기준 이상 유도기준 미달 가구 해소를 위한 공간 수요

최저기준 이상 유도기준 미달 가구의 거주수준을 유도기준으로 향상시키기 위해서는 21~25.7평의 주택과 25.7평 이상의 주택에 대한 수요가 가장 많은 것으로 나타나 있다. 방수별로는 현재 방1개, 2개(1DK), 3개(1LDK) 주택에 거주하고 있는 가구가 대다수를 차지하고 있으나, 실제소요는 방4개(2LDK), 5개(3LDK), 6개(4LDK) 주택에서 많은 것으로 나타났다. 전체적으로 방4개(2LDK), 5개(3LDK), 6개(4LDK)의 21~25.7평 규모의 주택에 대한 수요가 가장 많이 나타나고 있다.



<그림V-8> 최저기준이상 유도기준미달 가구의 방수 현황 및 실질 수요



<그림V-9> 최저기준이상 유도기준미달 가구의 거주규모 현황 및 실질 수요

최저기준 이상-유도기준 미달 가구의 경우 유도기준으로 향상시키기 위해서 방수별, 면적별 필요한 거주단위를 산출하면 다음과 같다.

<표 V-4> 최저기준 이상 유도기준 미달 가구의 유도기준 충족을 위해 필요한 주거단위수

면 적	가 구 수	거 주 실 수	가 구 수
7평 이하	+ 131,565	1	+ 137,486
7~ 9평 이하	- 55,328	2	+ 172,089
9~12평 이하	+ 239,259	3	+ 117,687
12~15평 이하	+ 442,991	4	- 175,975
15~18평 이하	+ 47,556	5	- 26,831
18~21평 이하	+ 252,212	6	- 193,924
21~25.7평	- 821,957	7 이상	- 30,717
25.7평 이상	- 236,299	-	-

주 1) +는 초과분을, -는 부족분을 나타냄.

2) 거주실수는 부엌과 거실이 포함된 숫자임.

3) 최저기준이상 유도기준미달 가구수 : 2,966,844가구×62.37%=1,850,421가구
(’95인구주택센서스 서울지역가구수)

3) 최저기준 미달 가구의 해소와 최저기준 이상 유도기준 미달 가구의 50% 해소를 위한 공간 수요

최저기준 미달 가구를 기준 이상으로 주거수준을 향상시킴과 동시에 유도기준 미달 가구 중 50%를 유도기준 이상으로 향상시키기 위해서는 21~25.7평과 25.7평 이상의 주택과 방수별로는 4개(2LDK), 5개(3LDK), 6개(4LDK) 주택의 소요가 많은 것으로 나타났다. 여기서 특기할 만한 사실은 방3개이하, 21평이하 주택의 경우에는 이미 초과공급현상이 나타나고 있으므로 향후 공급정책은 방 4개(2LDK)이상 21평이상 주택건설에 역점을 두어야 한다는 점이다.

또한 이미 초과공급된 것으로 나타난 물량에 대해서는 이들 주택의 물리적 상태에 대한 정보가 없기 때문에, 이들 중 어느 정도가 질적으로 양호한 상태이며, 2개의 주거 단위를 합쳐 1개의 확장된 주택으로 융통적으로 활용될 수 있는지 검토가 필요하다.

실제로 전가구수 54%를 유도기준 이상으로 끌어올리기 위해 필요한 거주단위를 면적별, 방수별로 산출하면 다음과 같다.

〈표 V-5〉 최저수준 미달 가구의 완전 해소,
최저-유도미달가구의 50% 해소를 위한 공간 수요

면 적	가 구 수	거 주 실 수	가 구 수
7평 이하	+ 65,783	1	+ 68,743
7~ 9평 이하	- 27,664	2	+ 86,045
9~12평 이하	+ 119,630	3	+ 58,844
12~15평 이하	+ 221,496	4	- 87,988
15~18평 이하	+ 23,778	5	- 13,416
18~21평 이하	+ 126,106	6	- 96,962
21~25.7평	- 410,978	7 이상	- 15,359
25.7평 이상	- 118,150	-	-

주 1) +는 초과분을, -는 부족분을 나타냄.

2) 거주실수는 부엌과 거실이 포함된 숫자임.

3) 최저기준 미달 가구수+최저기준 이상 유도기준 미달 가구의 50% : 2,966,844가구
×(1941+31.2%)1,501,223가구

(’95인구주택센서스 서울지역가구수)

3. 기준 미달 가구의 해소를 위한 정책과제

(1) 정책목표 대안1: 최저기준미달 가구의 우선적 해소

최저기준 미달 가구를 기준 이상으로 향상시키기 위해서는 9~18평형 주택이 약 225,000호 필요하며, 이를 방수별 주택으로 환산하면 방 2~3개 주택이 약 12만호 정도 필요한 것으로 나타난다. 방수별 미달가구에 비해 평형별 미달가구가 많은 것은 거주실규모가 작다는 것과 거주실 이외의 부엌, 화장실, 욕실 등의 시설이 취약하다는 것을 의미한다.

1) 60m² 주택에 대한 의무 공급 비율 지속

최저기준 미달가구의 해소를 1차적인 정책목표로 할 경우, 9~18평 주택에 대한 초과 수요가 전체 기준 미달 가구의 약 37.7%를 차지하고 있으므로 앞으로 당분간은 현재와 같이 18평형 이하 주택을 일정비율 건설하도록 하는 정책이 유효한 것으로 보인다.

참고 : 주택의 규모별 의무 공급비율

사 업 규 정	60m ² 이하 비율	25.7평 이하 비율
주축법 제31조에 따른 주택건설사업	30%	75%
재개발사업	50%	80%

자료 : 건설교통부, 1996

주택규모별로는 12~15평, 9~12평, 15~18평의 순으로, 방수별로는 방3개와 방2개의 순으로 주택수요가 많아 향후 공공임대주택은 방2개 내지 3개의 9~18평형 주택을 공급하는데 역점을 두어야 할 것이다.

2) 전세자금융자 대상가구의 자격 제한 : 최저기준 미달 가구로 한정

최저기준 미달 가구는 점유형태별로 전세 44.2%, 보증부월세 33.6%, 자가 16.5% 순으로 자기를 제외하고는 전세와 보증부월세가 대부분을 차지하고 있다. 이를 거주면적별로 세분화해 보면 7평 이하가 전체의 54.5%로서, 이 중 보증부월세와 전세가구가 각각

25.3%, 21.5%로 나타나 있다. 7~9평의 경우에는 전세가구 9.5%, 보증부월세가구 5.2%, 9~12평의 경우에는 전세 가구 10.0%, 보증부월세가구 2.8%로 면적규모가 증가할 수록 전세가가 증가하는 경향을 보인다.

전세가구의 전세금분포를 보면 2천만원 이하 63.8%, 2~3천만원 27.2%, 3천만원 초과 8.9%로서 2,000만원 이하의 가구가 상당부분을 차지하고 있다. 보증부월세 가구의 보증금분포는 500만원 이하 64.6%, 500~1,000만원 24.1%, 1,000만원 초과 11.3%로 500만원 이하의 가구가 상당수를 차지하고 있다.

7평 이하 거주가구의 소득대비 임대료율은 전세와 보증부월세의 경우 각각 20.5%(17.0%), 23.2%(21.6%)이며, 전체적으로 최저 이하 가구의 소득대비 임대료율은 전세금과 보증부월세의 경우 각각 25.4%(23.1%)와 24.9%(23.1%)로서 대체로 25% 이내를 나타내고 있다.

1996년까지 서울시에서는 매년 전세보증금 2,000만원 미만인 가구중 약 10,000 가구에 대해 500만원의 범위 내에서 전세자금 융자를 실시하였다. 그리고 1997년부터는 전세보증금 2,500만원이하의 가구에 대해 750만원까지 융자할 계획으로 있다. 현재 전세자금융자제도를 활용하고 있는 가구는 약 41%가 최저기준 미달 가구이며, 최저기준-유도기준 미달 가구가 54%인 것으로 나타나 있다.

〈표 V-6〉 전세자금융자가구수와 총금액

년도	용 자 가 구	총 금 액
1990	18,172	480억
1991	10,603	300억
1992	10,946	300억
1993	12,420	500억
1994	13,490	500억
1995	10,302	500억
1996	10,313	507억
1997	-	590억

주 1) 1996년에는 전세보증금 2,000만원 이하 가구에 500만원 한도 내까지 융자
 2) 1997년부터는 전세보증금 2,500만원 이하 가구에 750만원 한도 내에서 융자
 자료 : 서울시 주택국

본 연구의 조사에 의하면 현재 전세자금융자제도를 활용하고 있는 가구는 7평 이하, 9-12평 주택에 거주하는 가구의 비율이 각각 32.6%, 30.4%로서, 방수별로는 방3개와 1개 주택이 각각 41.3%, 23.9%를 차지하고 있다. 점유형태별로는 전세가 65%, 보증부월세가 28.3%이며, 전세보증금 2천만원 이하가 43.4%, 2~3천만원 33.3%를 차지하고 있다. 보증부월세의 경우 보증금 500만원 이하가 61.5%, 500~1,000만원 이하가 30.8%를 차지하고 있다. 최저기준 미달 가구와 현재 전세자금융자제도를 활용하고 있는 가구의 거주현황을 비교해보면 전세자금융자가구가 임대료수준 및 거주수준 측면에서 약간 높은 수준을 나타내고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 V-7〉 최저기준 이하 가구와 전세자금융자 가구 거주현황 비교

구 분	최저기준이하가구	전세자금융자가구	전세자금융자희망가구
가구원수	3.4	3.4	3.2
사용방수	1.6	2.6	2.6
사용면적	7.5평	11.8평	12.0평
전세비율	44.2%	65%	72.2%
보증부월세비율	33.6%	28.3%	25.4%
평균전세보증금	1,891만원	2,652만원	3,422만원
평균월세보증금	591만원	615만원	752만원
전세임대료/소득	25.4(23.1)	32.7(24.7)	40.1(28.6)
월세보증임대료/소득	24.9(23.1)	23.9(22.2)	24.3(22.3)
전세임대료/평	252.1	224.7	285.2

주 : 전세임대료 및 월세보증임대료 대비 소득비율에서 ()안은 보증금의 월별이자를 월 소득으로 합산하여 도출한 수치임.

평당전세보증금은 면적이 증가할수록 감소 경향을 보이고 있다. 따라서 평당 보증금을 250만원으로 가정할 경우 750만원까지 전세자금융자를 받는다면 겨우 3평 정도까지 면적 증가가 가능하다고 볼 수 있는데, 이를 최저기준 이하 가구에 집중시킬 경우 향후 5년간 최대 3~4만 가구의 기준 이하 가구를 기준 이상으로 끌어올리는데 기여할 것으

로 보인다.

현재 최저기준 이하 가구의 평균사용면적은 7.5평으로, 이들 가구를 기준이상으로 끌어올리기 위해서는 평균 9.7평이 소요된다고 볼 때 전세자금융자제도가 기준이하 가구를 끌어올리는데 유용한 수단이 될 것으로 판단되고 있다.

전세자금융자제도와는 별도로 서울시에서 임대료 보조사업을 실시할 경우 최저기준 미달 가구의 대부분이 전세와 보증부월세 가구임을 감안하여 매월 일정수준의 임대료를 보조하는 방식보다는 전세자금의 일부를 융자해 주는 방식으로 전세자금융자제도와 보조를 맞출 필요가 있다. 매년 약 200억 정도를 임대료 보조사업에 투입한다고 가정할 경우 매년 2500가구정도가 혜택을 받을 수 있으며 향후 5년간 약 10,000~12,500가구가 혜택을 받을 수 있을 것으로 보인다.

3) 거주상황을 고려한 전세자금융자제도 실시

현재 전세자금융자는 소득수준에 대한 고려없이 전세보증금 규모만을 기준으로 실시하고 있으나 향후 기준 미달 가구의 주거수준을 향상시키기 위한 정책수단으로 활용하기 위해서는 기준 미달 가구에 우선적으로 융자해 주는 방안을 검토해볼 수 있다. 이 경우 실제로 소요되는 면적을 중심으로 소득대비 임대료비율 30%를 적용하여 가구별로 지불가능한 임대료를 산정한 다음 실제 임대료와의 차액을 보조해 주는 방식으로 현재의 제도를 변경할 필요가 있다. 즉 총액 중심의 보조금융자방식에서 거주상황에 따라 융통적으로 금액을 보조해 줄 수 있게 됨으로써 직접적인 거주수준의 개선효과를 도모하도록 한다.

임대료보조 또는 전세자금융자 대상가구 선정시 우선순위는 최저기준 이하 가구가 필요로 하는 주택의 규모와 전세보증금융자제도의 융자 제한조건을 고려하여 정할 수 있다. 현재 최저기준 이하 가구가 가장 필요로 하는 주택규모는 9~12평, 12~15처이며, 전세보증금융자는 2,500만원 이하 가구에 750만원까지 융자가 가능하므로 실제로 12평 이하 전세보증금 3,250만원 수준의 주택을 필요로 하는 가구를 우선 융자대상으로 고려할 수 있다. 이와 같은 원칙을 적용하여 앞으로 전세자금융자 및 임대료보조 대상가구의 우선순위는 다음과 같이 정할 수 있다.

〈표 V-8〉 주택규모별 전세보증금 수준 〈표 V-9〉 전세자금융자 우선순위
(단위 : 만원)

	전세금
7평	1783.6
8평	2038.4
9평	2293.2
10평	2548.0
11평	2802.8
12평	3057.6
13평	3312.4
14평	3567.2
15평	3822.0

우선순위	자 격 조 건
1순위	주택규모 12평 이하 소요 가구 전세보증금 3,000만원 이하 가구
2순위	주택규모 12~15평 소요 가구 전세보증금 3,800만원 이하 가구

이와 같이 거주상황을 고려한 전세자금융자제도를 시행하기 위해서는 우선 전세자금융자를 신청하는 가구의 실제 거주 내용을 판단할 수 있도록 행정적, 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이와 유사한 제도로써 현재 정부에서 실시하고 있는 생계비보조제도는 생활보호대상자를 지정하고, 지정된 가구에 대해서 지원을 해 주는 방식을 취하고 있다. 생활보호대상자는 사회복지전문요원이 동별로 배치되어 신청인의 생활상태를 고려하여 지정하고 있는데, 거주상황을 고려한 전세자금지원이 가능하기 위해서는 마찬가지로 사회복지전문요원을 활용하여 동별로 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

4) 공급 역량을 고려한 다가구주택의 구제 방식 검토

다가구주택의 경우 1990~1995년도 사이에 대량으로 공급됨으로써 최저기준 이하 가구의 자연적 해소에 크게 기여한 것으로 나타나고 있는바, 앞으로 다가구주택에 의해 일정부분 기준 미달 가구의 해소를 기대하기 위해서는 먼저 다가구주택의 공급 역량에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다. 최근 다가구주택은 주차장 확보비율이 가구당 0.7대로 대폭 강화된바 있으며, 현재 200평으로 되어 있는 연면적 상한선의 축소 등 다가구주택에 대한 규제가 여러 가지로 검토되고 있는 실정으로 앞으로 다가구주택의 건설은 계속 어려워질 전망이다. 따라서 향후 다가구주택에 대한 각종 규제조치는 다가구주택에 기대할

수 있는 공급 수준에 대한 정책적인 판단과 함께 검토되는 것이 바람직하다.

5) 최저기준 미달 가구 해소를 위한 목표를 계획 수립 : 2007년까지 완전 해소

기준미만 가구를 해소하기 위한 방안으로 공공부문의 주택공급, 최저기준 미달 가구에 대한 전세보증금융자제도 집중, 그리고 민간부문의 다가구주택 건설에 따른 자연해소 방안을 검토하였다.

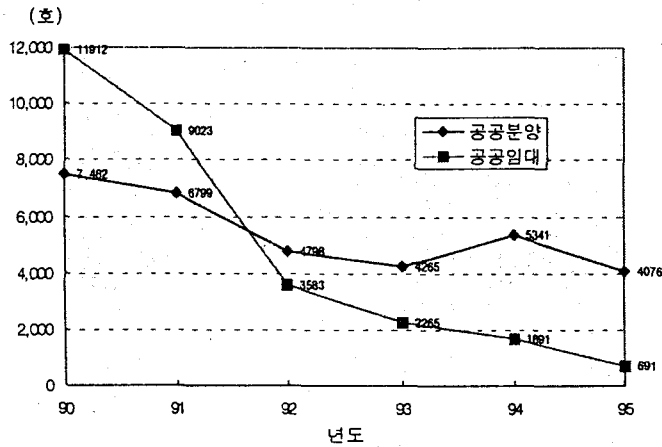
향후 5년간 최저기준 미만 가구를 해소하기 위한 정책방안으로는 주택재고 증대를 위한 건설정책과 각 가구의 구매력 증진을 위한 간접보조정책을 들 수 있다. 우선 주택재고 증대는 다가구주택을 중심으로 한 민간부문의 주택공급과 공공부문의 임대주택 건설을 예상해 볼 수 있다.

〈표 V-10〉 향후 5년간 최저기준 미달 가구 해소 방안

	1998~2002년
민간부문의 주택공급	240,000호
공공건설 및 세입자용 임대	50,000호
전세자금융자제도	40,000호
서울시 자체적 임대료 지원제도	10,000호

그 동안 공급된 다가구주택 중 최소한으로 공급된 연도를 기준으로 향후 5년간 비슷한 수준의 다가구주택 공급이 이루어질 것으로 가정할 경우 향후 5년간 약 24만호 정도의 다가구주택 공급이 가능하다고 볼 수 있다.

1990년 이후 서울시에서 공급된 공공주택의 물량은 계속 감소 경향을 보이고 있다. 따라서 공공부문의 공급물량을 매년 약 2,000호로 가정하였을 경우, 향후 5년간 10,000호 정도의 신규 공급이 예상되며, 여기에 현재 재개발 지역에서 건립되어 시가 매입할 계획으로 있는 약 40,000호의 세입자용 임대주택을 포함할 경우 향후 5년간 50,000호 정도의 공공임대주택 건립이 예상된다.



<그림V-10> 서울시 공공부문 주택공급실적

간접지원정책으로는 현재 매년 10,000가구 정도를 대상으로 시행되고 있는 전세자금지원제도와 서울시에서 자체적으로 실시할 계획으로 있는 임대료지원정책을 들 수 있다. 전세자금융자 및 임대료지원제도는 최저기준 미달 가구의 구매력을 증대시키기 위한 정책 방안으로 이는 다가구주택의 건설이 이루어지더라도 구매력이 향상되지 않는다면 주거수준의 상향이동이 불가능하기 때문이다.

결론적으로 최소한으로 다가구주택과 공공부문의 주택건설만을 고려할 경우 향후 5년간 약 290,000호 정도 중저소득계층을 위한 주택재고의 증가가 예상된다. 그리고 이 추세가 지속된다고 가정할 경우 최저기준 미달 가구를 해소하는데 대략 10년 정도의 기간이 소요될 것으로 판단된다.

6) 민간임대주택 공급을 위한 지원 확대

최저기준 미달 가구를 해소하는데 민간부문의 다가구주택이 상당부분 기여를 할 것으로 예상되는 만큼, 민간부문에서 적정한 수준의 공급이 이루어지지 않을 경우에 대비하여 임대주택 건설을 위한 지원정책을 별도로 강구할 필요가 있다.

그동안 민간임대주택 건설을 촉진시키기 위한 방안으로 임대사업자에 대한 세제지원, 임대사업자의 범위 확대, 민영주택자금 지원 확대, 국민주택기금 지원 확대 방안등이 논

의되었다. 그러나, 아직도 아파트 형태의 임대주택에 대해서는 규제가 많아 수익성이 낮은 점이 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 임대주택에 대해서는 규제가 많아 수익성이 낮은 점이 가장 큰 문제로 지적되고 있다. 임대주택업의 수익성 제고를 위해서는 40m² 이하 임대주택에 대한 재산세 면제, 임대사업자의 범위를 단독과 공동주택 각각 5호에서 3호까지 확대, 소액투자자를 유인하기 위한 상속세 감면 등 더욱 적극적인 정책의 검토가 요구된다.

특히 다가구주택과 같은 소형주택의 공급을 위해서는 임대사업자의 범위를 다가구주택까지 확대하여 적용함으로써 각종 조세감면 혜택을 부여하는 방안이 강구되어야 한다. 다가구주택의 경우에는 물리적인 규제가 계속 강화될 예정이므로, 세제, 금융지원 등의 시책 개발을 통해서 계속적으로 일정수준의 공급이 유지될 수 있도록 하고 아울러 질적인 수준의 향상까지 이루어질 수 있도록 유도할 필요가 있다.

(2) 정책목표 대안2: 최저기준 미달 가구의 완전 해소와 최저기준 이상-유도기준 미달 가구의 50%를 유도기준 이상으로

1) 60m² 이하 주택에 대한 공급 지침 재검토

최저기준 미달 가구 전부를 기준 상으로 상향시키고, 동시에 최저기준 이상-유도기준 미달 가구의 50%를 유도기준으로 상향시키는 정책을 병행할 경우, 실제 공급이 필요한 주택은 방4개(2LDK)와 6개(4LDK)의 21~25.7평의 주택이 약 41만호 정도, 25.7평 초과 주택은 약 12만호 정도 필요한 것으로 나타난다.

그러나 21평 이하의 주택에 대해서는 이미 초과공급이 이루어진 것으로 나타나고 있으므로, 현재 주택건설사업에 적용되고 있는 60m² 이하의 주택을 각각 30%, 50% 건설하도록 하는 주택의 규모별 공급비율에 관한 지침을 재검토되어야 한다.

2) 공공부문의 주택공급 평형 및 공공주택 금융 지원 규모의 상향 조정

위에서 지적된대로 향후 주택공급이 방 4~6개(2LDK~4LDK)의 21~25.7평 주택에 역점을 두고 추진되기 위해서는 공공임대주택의 공급평형 및 금융지원 대상규모에 대한

조정이 필요하다.

현재 임대주택에 대한 금융지원은 60m² 이하의 공공임대주택에 대해서는 연리 3%, 10년 거치 20년 상환의 조건으로 1,600만원까지 융자가 이루어지고 있으며, 60m²초과~85m² 이하의 임대주택은 연리 8.75~12.75%, 1년 거치 10년 상환조건으로 1,500만원까지 민영주택자금융자가 실시되고 있다. 그러나 전체적으로는 총건설비에서 융자금액이 차지하는 비율이 서울의 경우 실제 건설에 소요되는 금액의 1/3 이하로서 임대주택의 건설이 원활히 추진되지 않는 원인으로 지적되고 있다. 앞으로 공공 및 민간부문에서 임대주택 건설을 활성화시키기 위해서는 금융지원 규모를 상향 조정할 필요가 있는데, 만약 21~25.7평 주택에 대한 공급이 중점적으로 이루어지기 위해서는 공공임대주택에 대한 지원도 현재 60m² 이하에서 25.7평까지 확대되어야 할 것이다.

4. 향후의 정책 방향 요약

본 연구의 성과는 복지주거기준의 설정과 각 기준별로 기준 미달 가구 해소를 위해 향후 요구되는 공간 수요 산정, 그리고 목표 달성을 위한 정책방안의 제시 등 크게 3가지로 구분해 볼 수 있다.

먼저 주거기준의 경우 인간다운 생활을 유지하기 위해 최소한으로 필요한 최저기준과 생활의 질을 높이기 위해 전체 가구가 여유를 가지고 추구해야 할 유도기준 2가지를 제시하였다. 이는 저소득층의 과밀주거 문제가 가장 시급한 정책과제이기는 하지만 단기적인 목표만을 위하여 기준이 설정되었을 때 수시로 조정되어야 하는 번거로움과 그로 인한 혼란, 그리고 정책의 신뢰도 상실 등 문제를 초래할 우려가 있다고 판단되어 처음부터 장단기목표를 병행하여 추진하도록 2단계 기준을 설정하였다.

둘째로, 기준 미달 가구를 충족시키기 위해서 필요한 실제 공간 소요량 산출은 총량과 배분의 개념을 적용하여, 양적으로 요구되는 공간 수요를 파악하고, 향후 투자가 필요한 부분과 공공개입의 수준을 결정할 수 있도록 함으로써 주택정책의 계량적 기초를 마련하였다는데 큰 의미가 있다.

마지막으로 기준 미달 가구의 해소를 위한 정책 대안의 제시와 관련하여서는 최저기준

미달 가구의 우선적 해소를 1차적인 목표로 할 것인지 또는 최저기준 미달 가구의 해소와 더불어 최저기준 이상 유도기준 미달 가구의 50% 해소를 동시에 목표로 할 것인지 먼저 정책적인 판단이 이루어져야 할 것이다.

첫번째 대안으로 최저기준 이하 가구부터 단계적인 해소를 목표로 삼을 경우 장기적으로 60m² 이하 소형주택의 재고가 적정수준을 지나치게 초과하게 될 우려가 있다. 두번째 대안으로 유도기준의 50%까지 상향 조정하는 것을 목표로 될 우려가 있다. 두번째 대안으로 유도기준의 50%까지 상향 조정하는 것을 목표로 삼을 경우 향후 주택건설에 대한 투자는 21평 이상에 집중적으로 추진되어야 하며, 이는 자원의 낭비를 방지하고 투자 효율을 증대시킨다는 측면에서 바람직한 대안이 될 것으로 판단된다.

그러나 두번째 대안을 목표로 삼을 경우 현재 60m² 이하 소형주택 건설을 촉진하기 위해 적용되고 있는 규모별 건설의무비율 해제와 더불어, 현재 60m² 이하 주택에 치중하고 있는 공주택의 규모 상향 조정, 그에 따른 공공주택자금 지원 규모의 상향 조정 등 기존의 제도적 규제에 대한 대폭적인 수정이 불가피하다.

주택회보