

새로운 가구 새로운 주택

인구사회구조 변화 대응하는 주택정책과 새로운 주택유형 모색



김 옥 연
(한국토지주택공사 토지주택연구원 책임연구원)

1. 주택정책의 패러다임 변화

주택물량 공급→주거복지→주택성능

'60년대 빠르게 진행된 산업화와 도시화로 인구 및 주택 부족률이 급증하여 주택부족 문제가 사회문제로 표면화 되자, 정부는 '72년 무주택자에 대한 주택공급을 적극적으로 추진하고 자금조달을 원활히 하여 주택건설을 촉진시키기 위해 '주택건설촉진법'을 제정하였다. 주택건설과 주택공급, 주택관리, 국민주택기금 등 주택의 생산·소비·관리의 전과정을 포괄하는 광범위한 주택정책을 추진하기 시작하였다.

국민주거생활의 안정을 목적으로 주택건설을 촉진하고 주택을 원활하게 공급하기 위해 제정·운영되어온 주택건설촉진법은 '03년 그동안의 변화된 사회·경제적 여건에 맞추어 주거복지 및 주택관리 부분을 보강하고, 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점에 대한 전반적 개선 및 보완의 필요성에 의해 '주택법'으로 개정하였다. 주택법은 저소득 무주택자 등 사회적 약자에게 우선적으로 주택공급이 이루어지고, 사회·경제적 여건변화에 맞게 쾌적하

고 살기좋은 주거환경이 가능하도록 주택건설·주거복지·주거환경 및 주택관리 등의 내용을 포함한 주택종합계획과 리모델링을 추진하기 위한 기준·절차 등을 규정하여 주택정책의 질적 부분을 보강하였다.

또한 이시기, 사유재산에 대한 규제로 비판받아온 개발제한구역을 계획적 차원에서 일부 조정하여 국민임대주택을 확보하는 공간으로 활용하고, 주택공영개발 제도를 도입하여 판교 신도시에 중대형 임대주택을 공급함으로써 서민의 주거안정과 동시에 수요자의 대형평형 임대주택 요구에 부응하는 공공의 주택공급 정책이 확대되었다.

기술의 발전과 함께, 주택에 있어서도 친환경 에너지 절감이 강조됨에 따라 정부는 친환경인증제도(국토부, 환경부), 주택성능인증제도(국토부), 에너지효율등급제도(지경부), 장애물없는 생활환경인증제도(복지부, 국토부)를 마련하여 기후변화에 대비한 에너지 절감 및 주택의 질적 성능을 향상시켜 관리비 절감을 유도하고자 하였다. 또한 전세계적으로 개발과 관리 등 모든 분야에서 저탄소 녹색성장¹⁾이 강조됨에 따라 생태순환도시인 에코시티와 신재생에너지를 이용한 그린홈이 개발되고 있다. 한편, 서울시

1) 개발을 지속하면서도 생태적 수용력을 확대시키기 위해 경제와 환경을 동시에 추구하듯 녹색성장은 작게는 오염통제를 위한 환경관리에서부터 자원의 효율성을 높이는 생태적 효율화와 오염물질의 배출이 없는 생산단계, 크게는 지속가능한 경제에 이르기까지 그 적용범위가 넓다. 즉, 환경문제 해결의 사후처리 단계부터 생태적 현대화에 이르는 모든 발전단계가 녹색성장의 대상이다.

새로운 가구 새로운 주택

는 서울시 건축위원회 공동주택심의기준, 서울시 특별경관관리 설계제도 등을 추진하여 주택의 외적·내적 부분의 질적 다양성을 도모하고 있다.

언급한 바와 같이 주택정책의 초점은 시간의 흐름에 따라 변화되는 사회·경제·환경적 여건하에서 생산자와 소비자가 뚜렷한 주택의 특성상 물량적→복지적→질적 순서로 변화되어 왔다. 이와같은 주택정책의 영향으로 '00년 이후 시장에서의 주택은 보다 다양한 유형의 주택이 발생되어 거래되고 있다.

2. 인구사회구조 변화에 따른 주택정책과 새로운 주택유형

인구사회구조 변화에 대응하여 다양하게 제시되고 있는 주택관련 정책은 현재 생산되고, 유통되는 주택유형과 새롭게 개발되는 주택유형을 고려할 경우 '수도권 서민주택 개발', '1~2인 가구용 주택개발', '소득계층별 다양한 공급방식의 주택개발', '도시재생을 위한 도시 입지형 주택개발', '분양/임대 혼합주택에 의한 Social Mix형 주택개발', '주택성능을 고려한 주택개발' 등으로 나눌 수 있다.

1) 주택정책과 새로운 주택유형 현황

수도권 서민주택개발 부분

서울시는 무주택 서민을 위해 장기전세주택(Shift; 시프트주택, '07년), 단지형 다세대주택('08)을 도입하였다. 서울의 토지자원 소진으로 공공주도의 주택공급이 한계에 부딪치자 역세권을 활용하여 임대주택을 공급하는 역세권 장기전세주택(Shift; 시프트주택, 2007년)을 도입하였다. 이는 무주택 시민의 주거안정과 부동산(임대)시장의 안정적 공급을 위한 방안으로 중대형 임대주택을 무주택 시민

들에게 주변시세의 80%, 20년 장기전세로 공급하고 있다.

1~2인 가구의 증가와 서울의 뉴타운사업으로 인한 전월세 주택부족 등 도심내 저소득 서민층을 위한 저렴주택의 필요성은 점차 확대되는데 반하여 주차장법 강화로 다세대주택이 지속적으로 감소되고 되자, 서울시는 준사업승인제도('08년)에 의한 단지형 다세대주택을 도입하였다. 2~4개(20~100가구) 주택을 묶어 단지형 다세대로 건립할 경우, 층고와 용적률 인센티브를 부여함으로써 민간 중소기업의 참여를 유도하는 한편, 저렴한 타운하우스형의 새로운 주택유형의 공급을 유도할 수 있는 방안이다.

1~2인 가구용 주택개발

1~2인 가구 증가와 사회 소외계층 1~2인 가구를 위한 저렴주택으로서 20㎡ 내외 규모의 고텔이 새로운 주거유형으로 떠오르고 있다. 고시텔은 '09년 이전까지 방화, 소음 등 안전성에 문제가 있었으나 이를 도시형생활주택 및 준주택 제도로 법제화하여 거주시설로서 문제가 없도록 하였다. '08년 9.19대책에서 보금자리주택의 일환으로 1인 가구에 적합한 대체주택안을 제시하였고, '09년 2월 단지형 다세대²⁾, 원룸형³⁾, 기숙사형⁴⁾의 3종류를 도시형생활주택으로 정의하여 국민주택규모의 20세대~150세대 미만으로 건설하는 주택형으로 제도화하였다. 도시형생활주택은 주택법개정('09.2)과 하위법령개정('09.4)을 통하여 주차장 등 건설기준을 완화하고 청약통장 가입 불필요 등 공급절차의 규제완화를 추진하였다. '09년 8월 전세시장 안정대책을 위해 주택기금지원기준 마련, 주차장기준 추가완화 및 세대당 전용면적 상향 등 규제완화를 추진하였다. 즉, 건축물의 용도는 공동주택에 해당하지만, 주택법에서 규정한 감리대상에서 제외되고 분양가상한제도 적용받지 않으며, 어린이놀이터와 관리사무소 등 부대복리시설, 외

2) 세대당 주거전용면적 85㎡ 이하인 주거형태로서 주거층은 4층 이하, 연면적은 660㎡이하로 건축하되 건축위원회의 심의를 받으면 1개 층을 추가하여 3층까지 건축할 수 있다. 건축물의 용도는 다세대주택에 해당된다.

3) 세대별 주거전용면적이 12㎡이상 50㎡이하인 주거형태로서 세대별로 독립된 주거가 가능하도록 욕실과 부엌을 설치하되 욕실을 제외한 부분을 하나의 공간으로 구성하여야 하며, 세대를 지하층에 설치하는 것은 금지된다.

4) 세대별 주거전용면적이 7㎡이상 30㎡이하인 주거형태로서 취사장·세탁실·휴게실을 공동으로 사용하는 구조를 갖추어야 하며, 원룸형과 마찬가지로 세대를 지하층에 설치하는 것은 금지된다. 원룸형과 기숙사형은 용도를 아파트·연립주택·다세대주택으로 건축할 수 있다.

새로운 가구 새로운 주택

부소음과 배치, 조경 등의 건설기준도 적용받지 않는다. 이와같은 도시형생활주택은 증가하는 1~2인 가구와 서민의 주거안정을 위하여 필요한 곳에 신속하고 저렴하게 주택을 공급할 수 있도록 각종 주택건설기준과 부대시설 등의 설치 기준을 적용하지 않거나 완화한 주택정책이다.

이후 정부는 1~2인 가구용 주택을 확대하기 위해 '10년 4월 주택법 시행령을 개정하여 준주택 제도를 도입하였다. 준주택 제도는 사실상의 주거시설로 이용되고 있는 오피스텔, 노인복지주택, 고시원 시설에 대해 주택기금 지원, 건축기준 완화 등을 통해 공급을 활성화도록 한 제도이다. 사실상 주거시설로 이용되는 오피스텔, 노인복지주택, 고시원 등을 준주택으로 정의하고, 건축법상 용도를 현행대로 유지하여 건설·관리·공급 기준이 주택과 같은 수준으로 적용되지 않도록 하여 사업추진이 용이하도록 건축법 인·허가 절차를 적용한다(오피스텔: 업무시설, 노인복지주택: 노유자시설, 고시원: 1000㎡미만 근린생활시설, 1000㎡이상 숙박시설). 다만 주거환경을 개선하고 화재 등으로부터 인명을 보호하기 위해 안전·피난·소음 기준을 강화하였고⁵⁾ 준주택 공급의 활성화를 위해서 주택기금에서 도시형생활주택 수준⁶⁾으로 건설비를 지원하도록 하였다. 역세권, 대학가, 산업단지, 오피스밀집지역 등 1~2인 가구의 주거수요가 많은 상업지역과 준공업지역 등에 건축이 가능하도록 용도지역을 확대하였다.

그밖에 서울시는 무주택 신혼부부에 대한 특별공급 및 청약자격을 마련⁷⁾하여 매년 12만 가구의 신규주택을 국민임대 등 공공임대주택, 소형 분양주택, 지분형 분양주택 등에서 일정비율 특별공급 하도록 하고 있다. 또한 고령화

사회에 진입함에 따라 저소득 무주택 노인가구의 지속적 증가로 사회문제가 심화되자 도심에 65세 이상의 무주택 세대주 및 부양자를 위한 주택물량을 국민임대주택이나 시프트주택에서 확보하여 우선 공급하도록 하였다. 특히 고령자를 위한 주택의 공급 측면 뿐만 아니라 공동주택 신축 기준 및 고령자를 위한 국민임대주택 시설기준 규정을 마련하였다.

소득계층별 다양한 공급방식의 주택개발 부분

'00년 중반까지 그동안의 정부정책은 자가구입 계층을 위한 분양주택과 저소득 무주택 주민을 위한 임대주택에만 한정되어 왔다. 이러한 획일적 주택정책에서 벗어나 시장에서 통용되는 새로운 주택유형과 더불어 다양한 소득계층의 요구에 맞도록 차별화된 공급방식을 갖는 토지임대부 분양주택·환매조건부 분양주택('07년), 지분형주택('09) 등을 개발하여 왔다. 토지임대부 분양주택과 환매조건부 분양주택은 분양가 인하와 무주택 서민의 내집마련 지원을 위한 새로운 공급방식 필요성에 의해 제시된 주택 유형으로서 신규주택의 높은 분양가에 대응한 저렴주택의 공급방안 및 다양한 수요계층을 위한 주택공급 형태로 검토되고 도입되었다. 토지임대부 분양주택은 건물만 분양하고 토지는 임대하는 정책으로써 토지의 소유권은 사업주체가 갖고 건물의 소유권은 분양받은 입주자가 소유하는 형태이다. 환매조건부 분양주택은 주택을 분양받은 입주자가 토지와 건물에 대한 소유권을 모두 갖고 분양후 환매기간(20년) 내에 공공기관에 환매해야 한다.

토지임대부 주택은 주택법('07.4)과 시행령('07.7) 개정을 통하여 세부 기준을 수립하는 한편, 시범사업을 위한

5) - 세대간 경계벽 및 주택외 시설과의 벽은 내화구조로 설치

- 채광 및 통풍이 원활하도록 40m 이내마다 1개소 이상 개구부 설치

- 각 세대 전용면적의 1/20이상 환기창 설치

- 소음에 관한 기준은 주택 건설 기준을 적용하여 경량충격음 58dB, 중량충격음 50dB 이하로 적용

6) 현재 도시형 생활주택은 건축비의 50%를 기금에서 지원, 원룸·기숙사형 주택의 경우 : 최고 2400만원(30㎡) 금리 연 5%, 3년 거치 17년간 상환

7) 혼인기간, 자녀유무에 따라 공급순위 차별화, 주택공급 규모는 임대주택의 경우 정부: 85㎡이하, 서울시: 60㎡ 이하로 공급하며, 분양주택은 60㎡이하로 공급

새로운 가구 새로운 주택

법적 근거를 마련하였다. (구)주택공사가 개발제한구역을 해제하여 국민임대주택단지로 개발한 군포부곡 택지개발 지구에 토지임대부 분양주택과 환매조건부 분양주택 804세대(토지임대 389세대, 환매조건 415세대)를 개발하여 '07년 10월에 분양하였으나 도심이 아닌 외곽지역이라는 입지적 특성상 목표로 했던 반값 아파트의 실효는 거두지 못했다.

'08년 9.19 대책에 의해 도입한 지분형 임대주택은 공공 임대주택 입주자에게 단계적으로 그 주택의 지분을 취득할 수 있도록 하여 주택구입을 지원하는 제도로 일정금액의 초기자산을 보유하고 있으나 모기지 등을 통해 완전한 주택을 구입하기 곤란한 저소득층에게 주거상향(임대→자가)의 징검다리 역할을 하는 정책이다. 현재의 공공임대가 주택소유에 따른 심리적 안정감을 제공하지 못하고 주택 조기 노후화로 관리비용이 급증하는 등의 문제점을 지니고 있는 반면, 지분형 임대주택은 LH 등 공공기관이 건설·임대(임대기간 10년)하는 주택에 대해 입주자가 집값의 일부만으로 초기 지분(20~40%)을 취득하고 입주 후 단계적으로 잔여지분을 취득하도록 하여 소유의식 고취 및 관리에 대한 인식을 제고시키는 정책이다. 이전의 공공임대주택정책이 주거안정 차원에 머물러 적극적인 자가소유 촉진정책으로 기능하는데 한계가 있었다면 지분형 임대주택 도입을 통해 주택공급 방식을 다양화하고 저소득층의 자가소유를 촉진하는데 의의가 있다. LH가 오산세교 지구 개발을 통해 지분형 임대주택 832가구를 '09년에 공급하였다.

도시재생을 위한 도시 입지형 주택개발부분

신도시개발 등의 도시 외곽확산개발로 도심이 점차 쇠퇴되고 노후화 되자 도시내부 압축개발에 의한 도시재생의 필요성이 점차 증대되고 있다. 특히 도시재생은 도심의 주거 유치를 통한 인구 유입이 선결되어야 하므로 도심의 주거기능 배치가 논의의 초점이 되고 있으며 이를 위한 도심주택공급 확대 방안이 정책적으로 제시되고 있다.

지가가 높고 가용지가 부족한 도심에 주택을 공급하기 위해서는 주거와 상업 등이 복합된 주상복합개발방식의 주택이 건설되어야 하며 사업방식으로 결합개발방식, 입체환지개발방식에 의해 개발이 가능하다. 주상복합개발은 도심공동화 방지 및 도심활성화를 위해 도심에 유치할 수 있는 주거유형으로 도입되었으며 '80년대 이후 제도적으로 지원되고 있다. 주상복합개발은 상업·업무·문화·편의시설 등의 다양한 기능과 질적으로 우수한 고층형 주거를 묶어서 계획·개발하는 주거유형이다. 상업지역 또는 준주거지역에서 300세대 미만으로 주택과 주택외의 시설을 동일건축물로 개발하는 경우 사업승인에서 제외, 건축허가만으로 개발이 가능하므로 도심에 공급하기 용이한 주택유형이다.

결합개발방식에 의한 주택개발은 구릉지나 문화재 주변지역에 대한 저밀개발의 정비가 필요하나 수익성은 없고 재정적 부담이 높은 지역의 정비를 위해 필요한 방식으로써 인접한 지역이 아닌 서로 떨어져 있는 보호 또는 보전이 필요한 구릉지와 개발이 용이한 역세권을 동일 사업구역으로 지정하여 사업을 시행하는 사업방식이다. 이 방식에 의한 주택개발은 기존의 정비가 어려웠던 구릉지의 노후불량 주택 정비를 촉진시킬 수 있고, 기존의 공동주택 위주의 획일적 주거문화를 개선시킬 수 있는 장점이 있다. 입체환지방식은 권리관계가 복잡하고 지가가 높은 기성시가지 도시개발방식으로 기존의 수용방식에서 주민의견이 반영된 사업방식으로서의 변화 필요성에 의해 제기되었다. 개별필지의 권리를 건축물과 해당 건축물의 공유지분으로 부여하는 방식으로서 향후 도심에 주택을 공급하기 위한 주요 사업방식에 해당된다.

분양/임대 혼합개발에 의한 Social Mix형 주택개발

Social Mix형 주택개발은 중소형과 대형, 분양과 임대주택을 하나의 단지안에 혼합하여 다양한 소득계층이 더불어 살아갈 수 있도록 한 정책으로서 미국, 영국 등 선진외국에서는 사회통합 차원에서 널리 시행되고 있는 정책이

새로운 가구 새로운 주택

다. 사회통합을 고려한 국내 정책제도로는 소형주택의 무비율, 도시정비사업의 임대주택확보정책, 택지개발 및 국민임대주택개발관련 정책, 서울시의 임대주택 혼합개발 추진시책 등이 있다.

소형주택 의무비율 제도는 신규주택 공급시 전용면적 85㎡이하의 주택을 일정비율 이상 건설하도록 의무화하여 저소득층을 위한 소형주택의 공급확대를 도모하는 제도이다. 주택수급의 안정과 저소득 주민의 입주기회를 확대하기 위해 정비사업으로 건설하는 주택에 대하여 임대주택의 규모 및 규모별 건설비율을 정하고 있다. 주택개발사업의 경우 건설하는 세대수의 17%, 주거환경정비사업의 경우에는 20%를 임대주택으로 확보토록 규정하고 있다. 또한 일정규모 이상의 택지를 개발하는 경우 총면적의 30%를 공동주택 용지로 확보토록 하고 있으며, 공동주택 건설용지 중 25% 이상은 30년 임대주택 건설용지로, 5% 이상은 전용면적 85㎡이하 규모의 10년 임대주택 건설용지로 의무적으로 확보토록 하고 있다. 반면, '04년 개정된 택지개발업무처리지침에서는 저소득층의 집단거주지라는 임대주택에 대한 부정적 인식을 완화하고 민간부분의 임대시장 참여 활성화를 위해 전용 85㎡~105㎡이하의 중형임대주택 건설용지를 5%이상 의무적으로 확보토록 함으로써 중형임대주택의 공급촉진을 도모하였다.

주택성능을 고려한 정책제도

기술의 발전과 기후변화에 따른 에너지 절감이 주택 내·외부에도 적용됨에 따라 친환경인증제도, 주택성능인증제도, 서울특별시건축위원회 공동주택심의기준을 도입하여 주택의 질적 측면을 향상시키기 위한 정책을 추진하고 있다. '05년 분양가 가산비용에 친환경예비인증을 받을 경우 추가적으로 공사비용을 보전 받을 수 있는 인센티브 제도를 규정함으로써 보다 용이하게 친환경적 주거단지를 건설할 수 있게 되었다.⁸⁾

주택성능인증제도는 환경과 소음, 구조, 생활환경, 안전성 등 주택의 주요 성능을 5단계로 등급화해 소비자에게 정확한 주택정보를 제공하는 동시에 건설사에는 주택의 품질향상을 유도하기 위해 '주택성능등급표시제도'를 '05년 주택법에서 도입하고 '06년 주택성능등급 인정 및 관리기준 고시를 통하여 본격적으로 시행하였다. 초기에는 2000가구 이상의 단지에서 시행되다가 '08년 1000가구 이상의 단지로 확대 적용중이고, 건설기술연구원과 LH 등 5개 기관이 인정기관으로 참여하고 있다. 국가적인 차원에서 양질이 주택제고(stock)를 확립하여 건전한 주택산업 발전에 기여할 수 있고 사업주체는 목표하는 성능을 가진 주택에 대해 국가의 성능기준 확립에 따라 객관적인 성능을 보증할 수 있으며, 소비자들은 성능을 미리 알고 성능을 상호 비교함으로써 안심하고 공동주택을 선택할 수 있다.

서울시특별시건축위원회 공동주택심의기준에서는 '60~'70년대 건축된 아파트들이 기능적으로 쇠퇴하여 재건축이 활성화되고 있으나 건축되고 있는 대부분의 아파트단지가 시공성만 고려하고 거주자의 쾌적한 주거생활을 영위하도록 고려하지 않고 있다고 판단하였다. 도시미관을 훼손하고 에너지를 과소비하는 후진적인 건축문화를 해결하고자 디자인과 품질 중심의 최소한의 기준을 마련하였다(서울특별시 건축조례 제6조 제8항). 본 기준에서는 주동평면, 층수, 평·단면 및 입면계획의 다양화 등 디자인을 강조하고, 거주 편의성, 쾌적성 및 유지관리의 효율성을 함께 고려한 기준이며, 기준을 충족하여 우수디자인으로 인정되는 경우 용적률이나 공사비 가산비용의 인센티브를 제공받는다. 다양화를 위한 서울시의 기준이 새로운 규제요인으로 인식될 수 있으나 이전까지의 건물이 이루는 도시경관이 매우 획일적이고 특색이 없었음을 고려하면, 서울시의 기준은 다양한 도시경관을 유도할 수 있는 정책이 될 것이며, 주택의 질적 향상을 도모할 수 있을 것이다.

8) 국토해양부와 환경부의 협력에 의해 '02년부터 시행된 친환경건축물인증제도는 강제사항이 아닌 권장사항으로서 자발적 참여를 유도하는 정책이다. 건축법 제65조 제6항의 위임에 따라서 국토해양부와 환경부의 공동부령으로서, 친환경건축물의 인증에 관한 규칙으로 인증기관의 지정 기준, 지정절차 및 인증 신청 절차 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

새로운 가구 새로운 주택

2) 주택정책과 새로운 주택유형 분석

이상에서 살펴본바와 같이 인구사회구조변화에 따른 주택정책과 새로운 주택유형은 공급주체 · 주택규모 · 공급유형/소득계층 · 주택가격 · 주택성능 요소별로 4개의 유형으로 구분하여 유형1 자력 자가구입 가능계층, 유형2 자력 구입능력 취약계층 정부지원시 자가구입 가능계층, 유형3 임대료 부담능력 취약계층, 유형4 자력 구입능력 취약계층 정부지원시 자가구입 가능계층으로 분류할 수 있다.

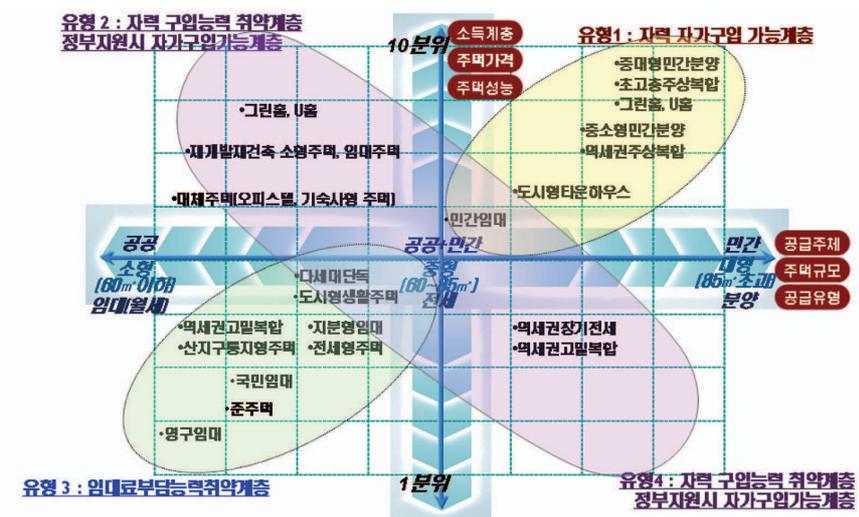
민간에서 공급하는 중대형 규모 중 주택성능이 좋은 주택에 대해 자력으로 자가구입이 가능한 계층이 분포하는 유형1은 중대형 민간분양, 초고층 주상복합개발, 그린홈, U홈, 중소형 민간분양, 역세권 주상복합개발, 도시형 타운하우스 등이 포함된다. 초고층 주상복합개발, 그린홈, U홈, 도시형타운하우스 등은 중대형 규모인 동시에 주택성능 향상 기술이 적용된 고가의 주택유형이며, 이들 주택은 소득이 높은 계층에게 주로 공급되고 있다.

민간에서 공급하는 주택을 구입하기에는 어려우나 정

부지원시 공공에서 공급하는 소형규모의 주택성능이 좋은 주택을 구입가능한 계층이 분포하는 유형2는 그린홈, U홈, 재개발재건축에 의한 소형주택, 임대주택, 오피스텔, 기숙사형주택이 포함된다. 공공에서 공급하는 소형주택을 구입하거나, 임대주택을 공급받을 수 있는 계층으로서 주택성능향상 기술이 적용된 그린홈, U홈에 대한 요구가 있다.

공공에서 공급하는 소형규모의 임대주택조차 임대료 부담능력이 안되는 최저 소득계층이 분포하는 유형3은 다세대 단독, 도시형생활주택, 준주택, 역세권 고밀복합, 지분형임대, 전세형임대, 산지구릉지주택, 국민임대, 영구임대주택 등이 포함된다. 최저 소득계층은 임대료 등의 주거비 외에 직장으로의 출퇴근 및 이동시 소요되는 교통비에 대한 부담도 주택의 입지를 선택하는 중요 요소가 됨으로 대중교통체계가 양호한 지역에 저소득층을 위한 주택정책이 지원되어야 한다.

민간에서 공급하는 중대형 규모의 주택성능이 좋은 주택을 자력으로 구입하기 어려운 계층이 분포하는 유형4는 역세권장기전세주택, 역세권고밀복합개발 등이 포함된다.



▲ [그림 1] 인구사회구조에 변화에 따른 주택도시 정책제도 유형분석

출처: 주택도시연구원(2008), 인구·사회구조 변화에 대응한 주거단지 개발예비연구, 재편집

새로운 가구 새로운 주택

역세권장기전세주택은 민간의 공공투자를 유인하여 개발하는 방식으로 민간기술력에 의해 주택이 개발되어 추가되는 용적률(60%)만큼 주택을 공공에 기부채납하는 주택이다. 역세권장기전세주택은 공공이 소유하나, 역세권이라는 입지에 민간에 의해 개발된 제품이기 때문에 성능 및 가격이 높은 주택유형이다. 역세권고밀복합개발은 주택유형에 따라 최저 취약계층을 위한 주택유형인 임대주택형으로 개발하거나 소형 분양주택형으로 개발이 가능하다. 그러나 대부분 역세권고밀복합개발을 선택하는 계층은 교통비부담과 주택가격 등을 고려하여 임대주택 보다는 소형 분양주택을 선택하는 계층이다.

주택관련 정책과 이에 따른 주택 개발방식은 인구사회구조 변화 및 도시공간구조 변화와 상관관계가 높은 것으로 나타나고 있다. 주택이라는 제품에 대해 생산자, 소비자, 시장, 시장개입자(공공)가 존재하는 메카니즘 상 생산자는 소비자에 요구에 맞추어 제품을 변화·발전시키고, 소비자는 수준에 맞는 제품을 시장에서 선택·소비하며, 시장개입자는 생산과 소비가 원활하게 이루어질 수 있도록 유통류 역할을 하고 있다. 즉, 소비자의 소득수준에 따라 주택이 선택·소비되고 생산자는 소비자의 성향에 따라 맞춤 제품을 생산하는 한편, 시장에서는 제품경쟁이 일어나는 구조속에서 경쟁이 과열될 경우 공공은 시장에 개입하게 된다. 이러한 시스템에 의해 인구사회구조가 변함에 따라 인구와 가구구조(규모, 소득)가 이전과는 다른 모습을 보이며 필요로 하는 주택유형(규모, 형태, 공급방식)도 다양해 진다. 개발자는 선호하는 주택유형을 개발하여 시장에 유통시키고 이러한 주택유형들은 시장에서 자생적으로 발생하고 거래되어 결국은 공공이 이를 제도권으로 통합하여 양성화하는 방향으로 가게된다.

최근에는 인구가구조 및 소득계층에 따른 수요맞춤형 주택유형과 산업 및 생활패턴의 변화로 주택이 위치하고 있는 입지에 대한 중요성이 점차 높아져 도시공간구조 변화에 따른 주택개발 유형에 대한 요구가 증대되고 있다.

특히, 저소득층 또는 고소득층이 도심에 거주하는 사유는 각기 다르므로 이들 계층이 필요로 하는 각각의 도심주택 유형 개발이 시급하다. 저소득층을 위해서는 직주근접을 통해 교통비 부담을 감소시키기 위한 도심저렴주택이 필요하고, 고소득층을 위해서는 초고층주상복합개발과 같이 도심의 편리와 문화를 향유하기 위한 목적의 주택개발이 필요하다. 이상의 분석결과를 종합하면 인구사회구조에 따른 주택정책과 주택유형은 '소득계층별 주택의 유형 및 공급방식 다양화'와 '수급일지를 위한 도심내 주택공급 확대 방안'의 2가지 방향으로 분석된다.

3. 인구사회구조 변화에 대응하는 주택정책 및 주택 개발 방향

주택정책의 일관된 방향은 정부, 이념, 경제, 사회와 같은 여건이 변화되어도 주택이 지속적으로 공급되어 왔고, 이러한 주택공급의 지속적 확대를 위해 정책은 규제와 완화의 달리를 하면서 이를 지원해 왔다. 그러나 주택공급정책은 여전히 수급불일치가 심화되고 있으며, 계층별 적합한 주택공급 미흡 등의 문제점을 안고 있다.

따라서 인구사회구조 변화에 대응한 주택관련정책의 변화와 현안 그리고 최근의 새로운 주택유형 개발 경향들에 대해 분석 및 진단한 결과, 향후의 주택관련정책제도는 가구구조별·소득계층별 다양한 수요맞춤형 주택공급방식 개발과 수급일치를 위한 도심내 주택공급방식을 지원하는 방향으로 요약될 수 있다. 주택정책 방향을 실현하기 위해서는 규제완화 등을 통하여 주택의 안정적 공급을 지속해야 하며, 다양한 소득계층을 위한 주택유형을 공급하고, 수급일치를 위한 도심내 적절한 주택유형을 공급하며, 주택의 질적 향상을 도모해야 한다.

규제완화를 통한 주택의 안정적 공급

주택보급률 100% 달성을 목적으로 주택이 지속적으로 공급되고 있지만 주택보급률 산정에 1인가구 등이 포함되

새로운 가구 새로운 주택

지 않아 실질적 주택보급률 100%가 되지 못하고 있다. 이에 과거와 같은 획일적 방식이 아닌 변화된 인구가구구조에 적합한 주택의 안정적 공급이 필요하다. 도심에 대규모 주택공급의 수단이 되고 있는 뉴타운 등의 개발사업은 주택 수준 효과보다는 멸실주택이 더 많고 주민 재정착률이 낮음은 이미 여러 연구에서 나타난 문제점으로서 사업추진시 사업방식의 전환을 모색하여 주택공급이 지속적으로 이루어져야 한다. 또 그동안 재건축사업의 장애가 되었던 임대주택 의무제를 폐지하여 재건축사업의 활성화를 촉진하고 있으며, 역세권 등 도심 중심지에 기존의 도시환경정비사업 보다는 도시개발사업을 적용하여 고밀복합을 촉진하려는 움직임이 있다. 기존의 정책이 도심에 더 이상의 개발압력이 가중되는 것을 피하고 비교적 개발이 용이한 신도시 외곽 확산 개발에 의해 주택을 공급하였다면 최근에 와서는 도시재생 차원에서 도심개발을 통한 주택공급으로 정책방향이 변화되고 있다.

다양한 소득계층을 위한 주택유형 공급

'00년대 중반부터 주택정책의 전반적인 기조는 고소득 계층부터 중산층, 저소득층에 이르기까지 전 소득분위에 맞는 주택을 생산하려는 경향으로 전환되었다. 즉, 과거에는 저소득층을 위한 임대주택과 자가구입계층을 위한 분양주택으로 단순하게 양분되었다면, 최근에는 중산층을 위한 전세형 임대주택, 저소득층을 위한 초소형 임대주택, 고소득층을 위한 초고층 주상복합 개발 등 그 목표층에 따라 주택유형이 다양하게 개발되고 있는 분위기이다.

한편에서는 급변하는 산업 및 생활패턴에 따라 1~2인 가구와 고령화에 따른 노인가구 등이 급격히 증가되었다. 시장에서는 이미 이들 주거문제를 해결하기 위해 자생적으로 주택과 유사한 형태의 물건이 발생·거래되고 있지만 정책적으로 정착되지 못하여 안전사고가 발생하여 왔다. 이에 대한 정책 및 제도개선 대책이 '08년 9.19 대책부터 시작하여 '09년 도시형생활주택, '10년 준주택 제도 도입까지 새로운 주택 유형 공급을 위해 숨가쁘게 마련되어

왔다. 그만큼 우리사회의 인구가구구조가 빠르게 변화하고 있다는 것이며 그에 따른 시장과 소비자의 주택수요도 달라졌기 때문에 제도마련도 발빠르게 대처해 온 것이다. 이들 정책 및 제도마련을 시작으로 향후에도 좀 더 다양한 주택유형 공급이 모색되어야 한다.

수급일치를 위한 도심내 적절한 주택유형 공급

선진외국에서는 무분별한 도시외곽 확산 정책으로 인한 도심인구 이탈 현상 및 공동화 현상에 대한 반성으로 도시계획의 시각을 외곽확산 개발에서 도심의 계획적·압축적 개발에 두는 패러다임 전환이 일어나고 있다. 특히, 미국이나 유럽 등 선진외국에서는 도시의 외연적 확산으로 에너지 및 자원낭비, 교통혼잡, 공해유발 등의 교외화 문제가 대두되자, 대도시 지역의 확산방지 및 도심부 쇠퇴 현상을 극복하기 위한 노력으로 도심재생에 대한 논의가 활발하게 전개되었다.

우리나라 역시 신도시 중심의 주택공급 전략으로 구도심 쇠퇴 문제가 심화되자 도심 주택공급을 통한 압축적 도시재생의 필요성이 제기되었다. 서울의 경우 강남북 지역의 격차를 줄이기 위해 뉴타운 등의 개발사업을 실시하고 있으나 대규모·동시다발적 개발사업으로 주택멸실률에 비해 주택순증효과가 미흡하여 도심 거주자에게 필요한 주택을 충분히 공급할 수 없게 되었다.

따라서 도심내에 거주하거나 거주할 필요성이 있는 수요자를 위해 도시형생활주택, 준주택, 역세권 장기전세주택, 역세권 고밀복합개발에 의한 주상복합주택 등의 공급이 필요하다. LH의 경우 도시형생활주택 개발의 일환으로서 독신자와 실버가구 등 1~2인 가구의 직주근접 생활이 가능한 도심형 스튜디오 주택을 개발하여 저작권 등록을 마친 상태이다('10.10)⁹⁾.

정부는 '08년 9.19대책에서 향후 10년간 수도권에 연평균 30만호를 지속적으로 공급하기로 하고, 수급일치를 위해 기존 도시내에 60%, 택지개발과 산지·구릉지 활용을 통하여 도시 근교 및 외곽에 40% 수준을 공급하기로 하였

새로운 가구 새로운 주택

다. 정부와 서울시는 역세권의 재정비촉진지구와 지구단위계획을 활용하여 용적률 상향, 용도변경 등을 통해 고밀 복합개발을 유도하고 '18년까지 총 16만호를 공급할 계획이다.

주택물량 공급에서 주택의 질적 향상 중시

'00년대 들어 주택공급방식은 주택의 양적 공급 뿐만 아니라 주택의 질적 부분을 중시하는 전환기를 맞이하였다. 주상복합아파트부터 시작된 친환경인증제도와 주택성능 향상을 위한 제도들이 강제사항은 아니나 일반아파트의 품질을 높이기 위한 제도로서 활용되고 있으며, 이로 인하여 주택의 성능이 전반적으로 높아지고 있다. 또한 100세대 이상의 모든 아파트 단지는 주택성능 등급제에 의해 관리되고 있으며, 이외에 친환경인증제도, 에너지등급효율제 등 주택성능 향상을 위한 별도의 제도를 적용받으면 인

센티브 등의 효과를 주고 있다¹⁰⁾. 디자인을 강조하여 서울시의 경우 경관관리를 위해 공동주택 건설시 서울시가 권장하는 디자인 규정을 적용하면 인센티브 효과를 주고 있다.

이와같이 주택관련 정책은 산업과 기술의 변화, 시민의식의 변화되어 감에 따라 기존의 물량위주의 공급정책에서 벗어나 주택의 내적·외적 부분을 질적으로 향상시키기 위한 노력을 하고 있으며, 향후에도 이러한 노력은 지속될 것이다.

그러나 인구사회구조 변화에 대응하는 다양한 주택유형의 개발은 입지적·기술적으로 충분히 향상 됨에 따라서 주택가격도 상향됨으로, 다양한 주택유형 공급의 활성화를 위해서는 소비자가 지불가능한 주택유형을 공급하는데 보다 노력해야 할 것이다.

9) 스튜디오 주택은 전용면적 50㎡이하 규모의 소형주택으로 화장실을 제외하고는 별도의 구획없는 오픈하우징이다. 냉장고와 세탁기, 가스렌지 등 빌트인 가전을 기본 설치해 소형주거에서의 입주자 편의와 수납기능 최대한 고려하였으며, 소호·벤처 등의 용도로도 사용할 수 있도록 정보기술(IT)기반을 강화했다. 주택의 형태는 학생 및 독신자를 위한 초소형 '미니', 1~2인을 위한 기본형 '베이직', 다락 입체활용형 '로프트', 신혼부부 및 실버가구 등을 위한 '페어' 등 4가지 형태의 스튜디오 주택 평면을 개발했다. 로프트 형은 일반 층에서도 활용가 능하다. 입주대상은 주거비를 줄이고 싶은 도심 직장인이나 학생, 자신만의 특별한 공간을 원하는 독신자, 작고 편리한 주택을 선호하는 신혼부부 또는 경제적 부담을 덜고 싶은 실버가구 등이다. 스튜디오 주택은 향후 대중교통 이용이 편리한 도심역세권과 상업·업무 밀집지역 및 유동인구가 많은 대학가에 수요 분석을 통해 공급될 예정이다.

10) 친환경인증제도의 경우 주택가격 산정시 택지비, 건축·토목·조경·기계설비 등 아파트 공사비 중 건축에 관련된 공사비 3%이내에서 가산 비용을 인정하고 있다.