아우리 브리프는 건축 · 도시 · 조경 분야의 시사성 있는 이슈를 간략하게 정리한 학술자료입니다.

auribrief.

No.51

주거문화 진단 및 주택정책 방향설정 연구

염철호 부연구위원 **하지영** 부연구위원

국토연구원 부설 건축도시공간연구소 아우리 브리프 2012년 2월 27일 제51호 | **발행처** 건축도시공간연구소 | **발행인** 손세관 |
주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 230 아크로타워 B동 301호 | **전화** 031-478-9600 | **팩스** 031-478-9609 | **www.auri.re.kr**

1. 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.

주거문화의 질적 향상 필요성은 여러 차례 제기되어 왔으나, 제시된 대안은 여전히 다양한 주택유형 보급, 커뮤니티 형성, 획일적인 디자인 개선 등 개념적 수준을 넘어서지 못하고 있는 실정이다. 또한 인구구조 변화 등에 따른 주거수요 변화대응 필요성이 높아짐에 따라 주거수요 예측과 미래 주거비전 제시를 위한 시도들이 이루어져 왔으나, 이 역시 주택정책의 실천적인 전략마련에는 그다지 기여하지 못했다. 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. 본 연구에서는 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 개선 측면에서의 주택정책의 방향전환과 이의 실현을 위한 정책과제를 제안하고자 한다.

2. 주거문화 진단

문화의 개념은 매우 포괄적이지만, 시대가 변화함에 따라 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.

특히 그간의 문화(특히 대중문화)와 관련한 연구에서 사용되어 온 '취향' 에 주목할 필요가 있는데, 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. '문화적이다' 라는 것은 문화를 창출하는 주체는 어디까지나 소비자이며, 형성된 문화는 고유의 정체성을 가지되, 지역과 상황에 따라서 소비자 또는 향유자의 취향이 구현될 수 있는 풍부한 다양성을 내포하고 있어야 한다는 점으로 이야기될 수 있다.

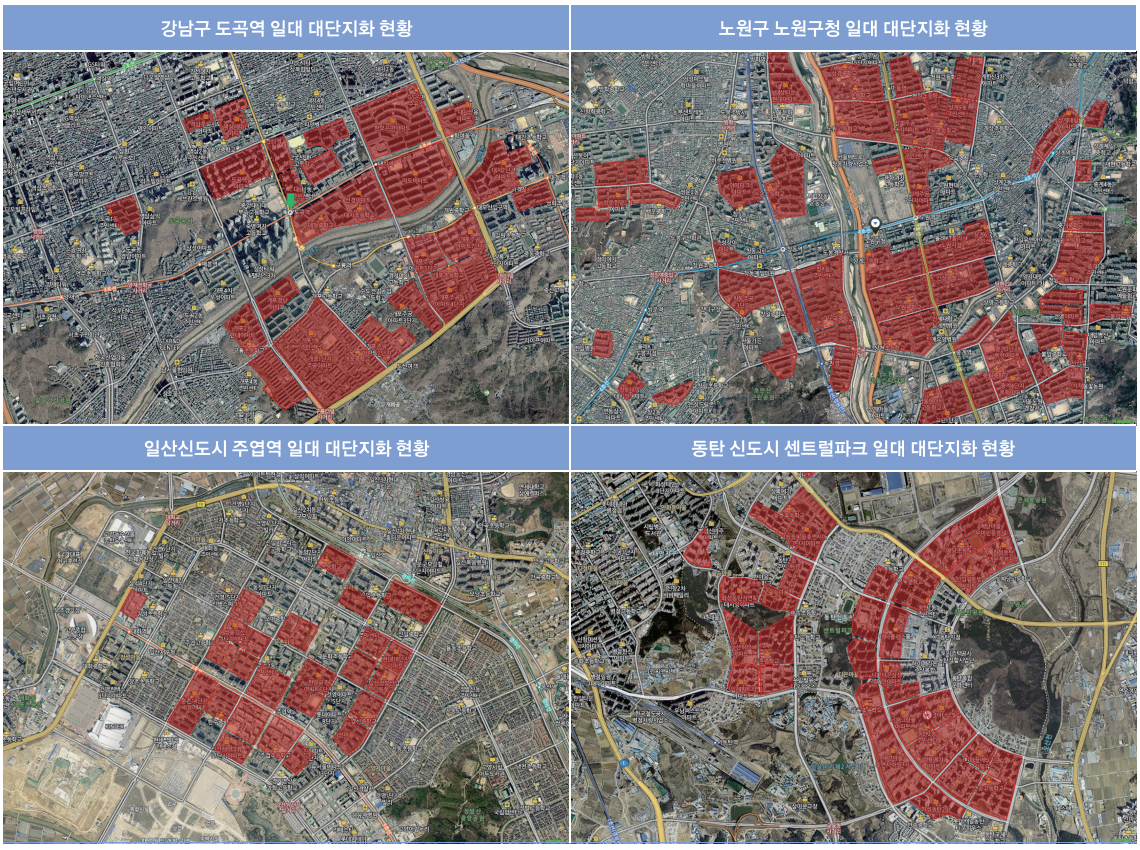
주거문화의 주체성 구현 측면에서는 주거의 소비자 대중이 건설주체의 상업적인 논리에 좌우되는 것이 아니라 주거문화를 주도하는 주체로서의 역량을 갖추고 이것이 주택시장에서 영향력을 가져야 한

다. 또한 주거문화의 다양성 구현 측면에서는 주택유형이 소득수준에 따라 일정한 유형으로 계층화되는 것이 아니라 주택 시장에서 유사한 수준의 다양한 주택유형의 선택지가 제공되어야 한다. 그리고 주거문화의 정체성 구현 측면에서는 어느 곳이나 똑같은 주택지와 주거경관이 조성되지 않고 지역과 장소에 따라서 특성 있는 주거환경이 형성되어야 한다.

주택공급 정책의 지속적인 추진으로 주택보급률은 상당히 향상되었고 전체적인 주거수준은 좋아졌으나 경제적인 여건과 기호에 맞는 주택 및 주거지 선택의 폭은 여전히 좁은 상태라고 할 수 있다. 또한 대단위 아파트 단지 공급을 기반으로 한 주택정책은 아파트 위주의 주거환경으로 인한 획일화, 폐쇄성 등의 문제를 초래하였고, 지역 및 장소의 정체성과 특수성에 따라 차별화되는 공간문화를 찾기가 어려운 실정이다.

타 주거유형에 비해 매우 높은 수준인 아파트와 넓은 주택에 대한 소비자 선호도는 주택공급의 대부분을 민간주택이 담당하고, 주택공급 정책 또한 민간부분의 주택공급을 원활하고 안정적으로 유지하고자 하는 부분에 치중한 결과라 할 수 있다. 이는 주택시장에서의 소비자의 영향력을 축소시키는 결과를 초래하였고, 주거문화 또한 일방적인 공급자 주도의 시장에 대항하는 소비자 운동이라기보다는 주택의 상품화 전략으로서 건설사가 활용하는 수단으로 전락해버렸다고 할 수 있다.

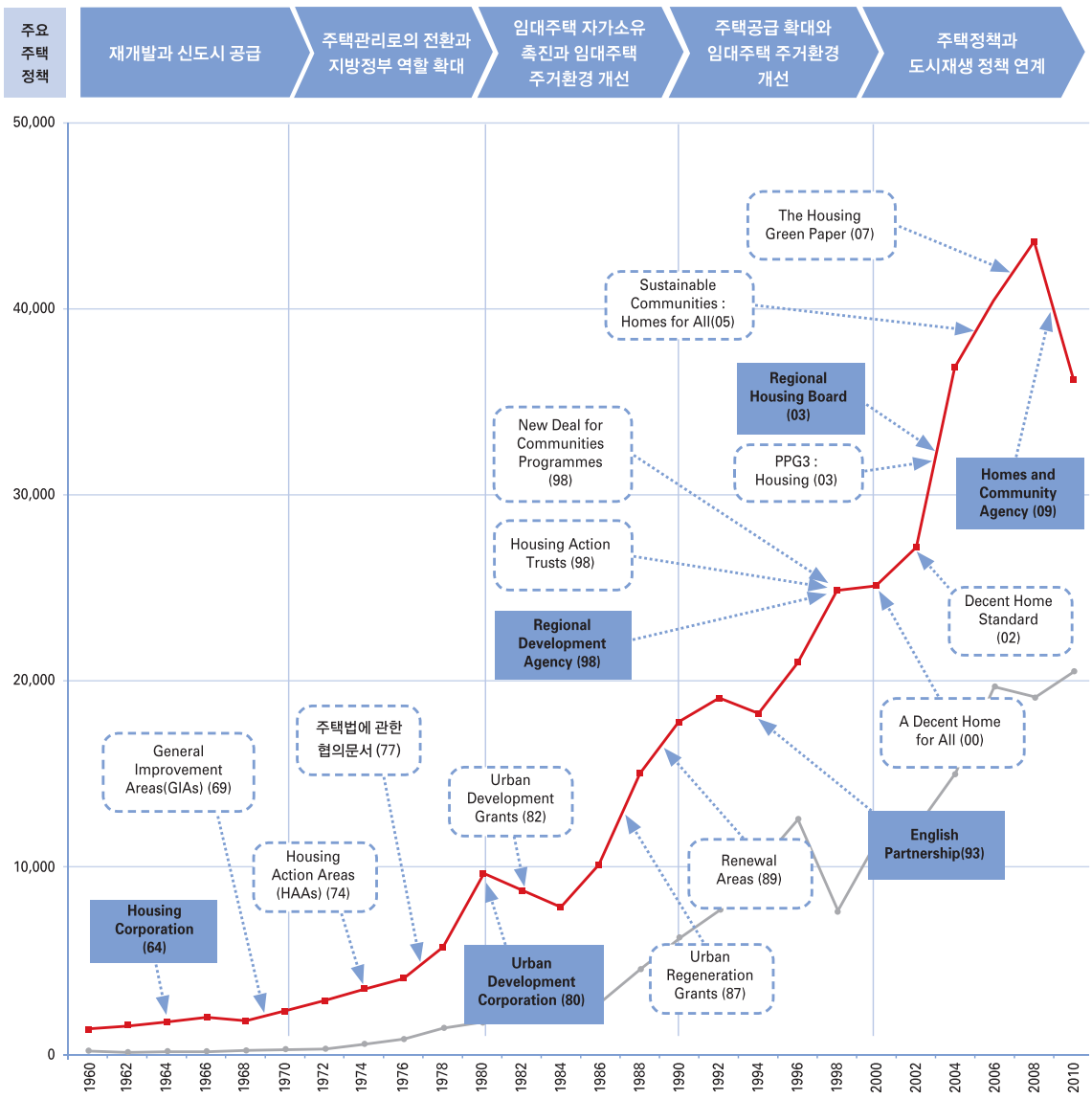
그림1 강남구, 노원구, 일산, 동탄 신도시의 대단지화 현황(500세대 이상 단지)



3. 해외 주택정책 패러다임 변화와 주거문화 측면의 시사점

주거 선진국인 미국, 영국, 일본 모두 주택보급률이 100%를 넘어서면서 주택정책의 기조를 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 기조를 지역주도로 전환하는 움직임이 공통적으로 나타나고 있다. 소득수준이 2만불을 넘어서면서 정치·사회적으로 정부의 역할 축소, 민간의 역할 확대, 규제완화 등이 진행되고 주택정책에서도 민간시장을

그림2 영국의 1인당 GDP 추이와 주택정책의 흐름



활용하고 정부는 건전하고 안정적인 시장을 조성하기 위한 간접적인 지원의 방향으로 전환되고 있다.

주거문화의 주체성 측면에서는 주택정책이 시장주도로 전환되면서 공공주체의 역할은 민간주택시장의 환경정비로 초점이 맞추어지고, 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' 로서 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. 저소득층 주거는 지방정부 주도로 질적 수준을 향상시키는 정책과 함께 어포더블 하우징의 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.

4. 주거문화 관련 주택정책 · 제도 분석

2000년대 이후 시행된 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.

주거문화의 주체성 측면에서는 정책 · 제도 등이 여전히 물리적 환경 개선에 맞추어져 있어 정책과 사업 등의 결과가 장기적인 지역의 마을만들기의 추진주체로서의 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 공급평형을 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.

5. 주택정책 방향 설정

근 미래의 주거 예측을 살펴보면 저출산 고령화가 심화되고 라이프 스타일이 변화되면서 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 주택정책의 방향전환은 첫째로 주거문화의 주체성 확보를 위해 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 바람직 할 것이며 그 중요성은 향후 더더욱 커질 것으로 예상된다. 주거문화 선도 주체로서의 소비자 권한 및 역량 강화를 위해서는 주거정보체계 구축과 소비자 역량강화를 위한 프로그램 마련, 주민의 자력적 주거지 정비 및 관리를 위한 지원체계 구축, 기반시설 및 생활서비스 확충에 대한 공공의 직접적 역할 확대가 필요하다.

둘째로 주거문화의 다양성 확보를 위해 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

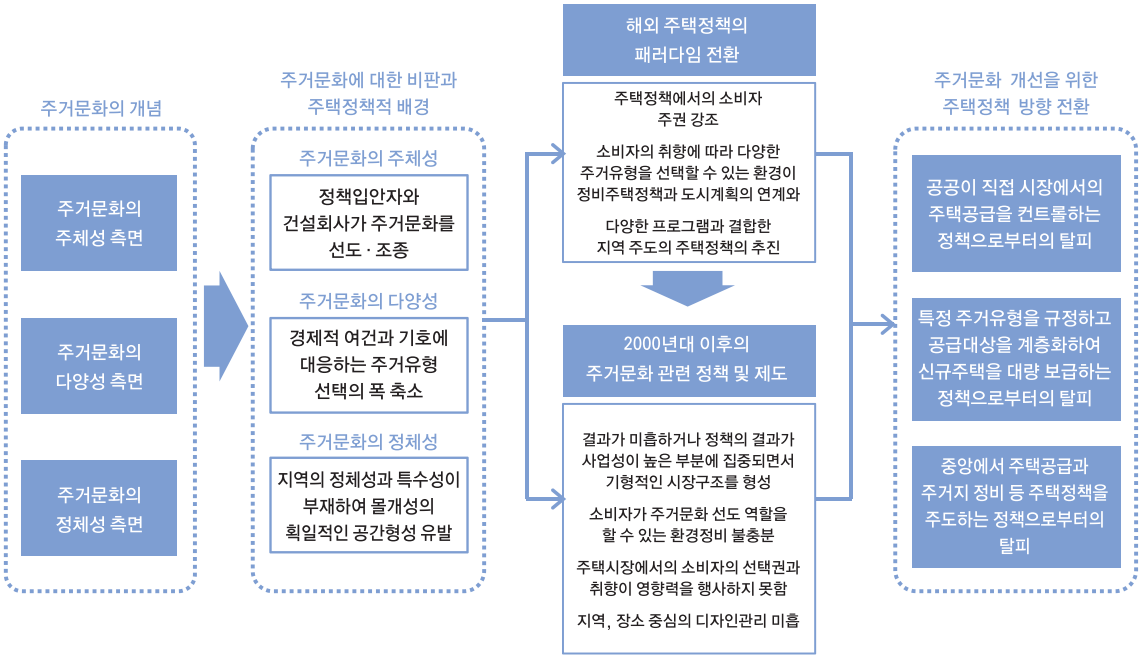
탈피가 전제되어야 한다. 양적 부족이 해결되고 다양한 사회 · 경제 환경변화로 주택의 수요가 변화되는 현 시점에서는 신규 대량공급 위주의 주택공급제도가 오히려 수요자의 선택의 폭을 축소시키고 왜곡시키는 원인으로 작용할 수 있다. 주거유형 선택의 폭 확대를 위해서는 공급유형별로 구분된 주택관련 제도의 유연화, 공급단위의 소단위화 유도, 저비용 거주 중심의 주택공급 확대를 위한 제도 마련이 필요하다.

셋째로 주거문화의 정체성 확보를 위해 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 주택정책 상의 계획의 수립과 집행의 주체가 될 필요가 있다. 지역 중심의 주거지 관리 실현을 위해서는 경직된 디자인 기준 완화와 지자체의 어반디자인 측면의 디자인 관리 강화, 도시 및 지역 정책과 일체화한 주택정책 추진체계 구축이 필요하다.

표1 주택정책 방향전환을 위한 실천과제

방향 · 목표	실천과제	주요 내용
주거문화 선도 주체로서의 소비자 권한 및 역량 강화	주거정보 체계 구축과 소비자 역량강화를 위한 프로그램 마련	• 주택에 대한 정확한 정보의 구축과 해당 정보에 대한 접근성의 개선을 위해 신규 및 기존주택에 대한 주택성능표시제도 확대적용 및 주택이력제도 확립 • 지자체 주택담당 부서, 각종 공사, NPO, 사회적 기업, 건축관련 직능단체 등이 소비자에 대한 중립적이고 상시적인 주거관련 정보제공 및 상담업무 수행
	주민의 자력적 주거지 정비 및 관리를 위한 지원체계 구축	• 지역 단위로 행정과 민간의 사이에서 중립적인 입장을 가지고 자문과 조정, 교육 등을 담당하는 상시적인 코디네이트 조직 구축
	기반시설 및 생활서비스 확충에 대한 공공의 직접적 역할 확대	• 건설사업 단위별 개발이익으로 비용을 충당하고 있는 자체 자금조달방식을 개선하여 필요한 기본적인 공공시설은 공공이 공급 • 주택과 시설의 복합을 목표로 하는 용도복합형 주택사업을 공공 주도로 추진
주택 시장에서 주거유형 선택의 폭 확대	공급유형별로 구분된 주택관련 제도의 유연화	• 창의성, 다양성에 대한 욕구를 구체화하는데 저해요인으로 작용할 수 있는 경직된 규제 완화 • 소득별, 주거환경 수준별로 주택유형과 수요층을 계층화하는 주택유형 관련 규정 유연화
	공급단위의 소단위화 유도	• 단지화에 기반한 인프라 확보를 전제로 하고 있는 각종 법의 관련규정 개선 • 20세대 이상에 일률적으로 적용하는 주택공급규정을 공급하는 주택의 성격에 따라 차별적으로 적용 • 소단위 주택유형이 대단위 단지에 비해 불리한 편의시설 등 생활서비스의 제공이나 주택관리 등에 대한 공공의 직접적인 역할 확대
	저비용 거주 중심의 주택공급 확대를 위한 제도 마련	• 소득 4–6분위 정도의 계층을 위한 저비용 거주 중심의 주거유형으로서 토지가격에 영향을 받지 않는 토지와 주택을 분리한 주택공급 방식 활성화 • 조합이 소유자가 되며 조합원은 임차자로서 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 코퍼레이티브 주택 활성화
지역 중심의 주거지 관리 실현	경직된 디자인기준 완화와 어반디자인 측면의 디자인 관리 강화	• 자유로운 디자인을 저해하는 획일적이고 중성화된 기준, 세부적인 지표적 심의기준 등의 유연화 • 공공당국과 개별 개발자가 서로 공적요구와 사적개발 요구를 협상에 의해 절충하고 어반디자인을 고려한 디자인을 유도하는 규제 · 유도체계 도입
	도시 및 지역 정책과 일체화한 주택정책 추진체계 구축	• 지방정부는 지역상황을 감안한 주택정책 목표와 구체적인 시책과 대상을 설정하고 중앙정부는 지방정부가 수립한 주택정책의 목표와 시책을 실현하기 위한 권한이양과 금전적 · 정책적 지원을 추진 • 도시계획과 지역재생을 고려한 주택정책 수립 · 추진을 위한 주택정책과 도시계획의 연계성 향상

그림3 주거문화 개선을 위한 주택정책의 방향전환



6. 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.

향후에는 우선 본 연구에서 제시한 주거문화의 주체성, 다양성, 정체성의 각각의 개념에 대한 보다 면밀한 이론적 고찰이 필요하다. 또한, 주거환경은 주택공급과정에 관여하는 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. auribrief.

염철호 9677, chyoum@auri.re.kr
하지영 9605, jiyoung@auri.re.kr