

## 7. 21세기 새로운 주택정책방향 모색

자료제공 : 대한주택공사 부설 주택연구소

이 자료는 지난 11월 26일 대한주택공사 부설 주택연구소에서 「'99주택연구소 연구성과발표회」의 기획발표 전문입니다.

<편집자 주>

김 정 호(국토개발연구원 부원장)

### 1. 주택문제 아닌 주거문제

지난 10년간('89~'98) 총 583만호의 주택이 건설되었다. 이를 위해 우리 GNP의 연평균 7.2%에 달하는 막대한 투자가 이뤄졌다. 그 결과 주택보급률은 '98년 현재 정부기준으로는 92.4%이고, 일반가구를 기준으로 하면 93%지만, 주택을 소유 아닌 거주단위로 추정해 볼 때 보통가구를 기준으로 하면 전국은 물론, 서울과 부산을 제외한 대부분의 대도시에서 100%를 상회하기에 이르렀다.

그러나 주택문제가 해소된 것은 물론 아니다. 아직도 주거환경이 열악하고, 지역간, 계층간, 점유형태간 주거소비격차도 심하기 때문이다. 단기간에 너무 많은 집을 짓다보니 주거환경정비 및 개선에 소홀했다. 즉 기반시설이 부족하고 옥외환경이 제대로 정비되지 않은 것이다. 특히 최근 몇 년간 공급된 주택의 90%이상이 공동주택, 특히 고층, 고밀아파트였다. 고층·고밀주거공간은 조망권을 침해하고 공공시설의 이용밀도를 지나치게 높여 안정성을 저해할 뿐만 아니라 주생활을 고립되고 단절되게 만들어 커뮤니티형성을 어렵게 한다. 잦은

거주이동과 공동주택관리의 어려움 등은 커뮤니티의식의 부재에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

계층간, 지역간, 점유형태간 주거소비의 격차가 IMF이후 다시 악화된 것도 문제다. 예를 들면 상위 20%계층의 소득대비임대료비율(Rent-to-Income-Ratio : RIR)은 93년 20.5%에서 97년 10.1%로 크게 낮아진데 반해, 하위 20%계층인 경우에는, 93년 27.8%에서 97년 28.6%로 악화되었다. 저소득층 세입자들은 상대적으로 높은 주거비를 부담하면서도 적정수준의 주거서비스를 제공받지 못하고 있는 것이 현실이다. 한편 지역적으로 볼 때, 수도권거주가구들은 상대적으로 쾌적한 환경에서 거주하는데 비해, 농촌이나 지방도시 주민들은 아직도 열악한 주거환경에서 살고 있다는 것도 문제점으로 지적되어야 할 것이다.

이상과 같은 여러 가지 이유로 해서 우리 국민, 특히 도시민의 주거만족도는 매우 낮은 것으로 조사되고 있다. 지난 '87년에는 도시에 거주하는 조사대상자의 26%가 현주거에 만족했으나 '95년 조사에서는 22%로 낮아졌다. 특히 대도시주민들의 주거만족도는 동기간중 26.6%에서 20%이하로 크게 하락했다. 「아이러니컬」하게도 이 기간중 수세식화장실, 입식부엌 등 현대시설을 갖춘 아파트가 가장 많이 보급되었다. 만족도가 낮아졌다는 사실은 고층·고밀주거에 대한 소비자의 불만이 서서히 표출되기 시작한 것으로 풀이될 수 있다.

아파트 거주자들 사이에 주거만족도가 낮은 이유중 하나는 전술했듯이 '커뮤니티의식'이 부재하기 때문으로 판단된다. 아파트라는 폐쇄적인 주거공간에서 생활하다보니 이웃과의 유대관계가 단절되어 전통적인 동네의식이 사라지게 된 것이다. 그 때문에 공동주택이 제대로 관리되지 못하고, 그러다 보니 주거불만이 쌓이고, 이것이 새로 지은 아파트로의 이주동기를 제공한다. 물론 새 아파트를 분양 받으면 큰 재산이 되었던 것도 이동주기를 빈번하게 만든 원인의 하나다. 결과적으로 많은 아파트는 중산층 수요자가 외면하게 됨으로서 조기노후화 될 수밖에 없었고, 이 중 상당수는 재개발, 재건축대상이 돼왔던 것이다.

이같은 문제가 발생하게 된 데는 오랫동안 대량생산만을 정책목표로 고수했던 정부의 주택정책에 책임이 많다고 본다. 따라서 이하에서는 우선 그간의 주택정책을 간략히 평가하고자 한다. 이어서 향후 정책환경이 어떻게 변할지를 전망해 보고, 이러한 환경변화에 시의 적절하게 대응할 수 있는 새로운 주거정책의 방향과 과제를 제시해 보고자 한다.

## 2. 주택정책 : 무엇이 문제인가?

지난 40여년간 정부가 추진해온 주택정책의 기본목표는 가능한 한 주택을 많이 지어서 주택보급율을 높이는 데 있었다. 이러한 목표는 주택 200만호 계획과 문민정부의 신경제5개년계획을 통해 어느 정도 달성되었다고 볼 수 있다. 실제로 '88~'96년의 짧은 기간중 우리나라 역사 이래 가장 많은 주택을 지었던 것이다. 그러나 문제는 이러한 목표달성과정에서 무리수가 많았다는 점이다.

대량생산정책이 성공한 데는 정부주도로 많은 자금과 택지를 공급한 것도 주효했지만, 그보다 더 중요한 것은 선분양 제도를 도입했고 분양가격을 규제했었기 때문임을 부인할 수 없을 것이다. 다시 말해 분양가격을 시장가격보다 낮춤으로서 엄청난 가수요를 유발해 이를 대상으로 대량생산이 가능했던 것이다. 그 증거로는 청약예금 가입자의 급격한 증가를 들 수 있다. 큰 평형을 원하는 청약예금 가입자의 상당수는 가수요자로 볼 수 있는 것이다. 이들의 자금으로 주택을 생산·공급하다보니 결국 대량생산정책은 투기의존적, 경기의존적으로 추진될 수밖에 없었고, 따라서 이는 버블로 이어졌으며 급기야는 주택에 대한 과잉투자가 이뤄져 국민경제에도 막대한 폐해를 가져다 준 것이 사실이다. 더욱이나 선분양제도를 통해 주택사업자들은 자기자금 부담없이 많은 주택을 조기에 생산할 수 있었다. 초과수요가 상존하고 소비자로부터 주택건설자금 또한 쉽게 마련할 수 있기 때문에 주택사업은 한때 '황금알을 낳는 거위'로 인식되기도 하였다.

주지하는 바와 같이 이같은 대량생산정책은 신정부 들어와서도 IMF 이전까지 계속되었다. 그러나 우리 경제가 IMF체제에 들어가면서 주택시장은 급냉했다. 소득감소, 실업증가, 고금리 등 경제여건이 악화되면서 주택수요도 크게 감소했다. 주택가격은 큰 폭으로 하락했고 결과적으로 가수요가 크게 줄어 주택생산량도 IMF 이전 수준의 절반이하로 감소했다. 이 과정에서 주택정책에도 많은 변화가 있었다. 경기를 부양하기 위해 조세감면 조치를 취했고, 융자지원도 크게 늘렸다. 한편 금융자유화와 자본시장개방조치에 이어 주택부문과 자본시장을 연계하는 저당채권유통화제도의 도입을 적극 추진하기도 했다.

그러나 무엇보다도 시장에 큰 영향을 준 것은 분양가격자유화 조치였다. 이 때문에 가수요가 크게 줄어들었고 주택업체간 주택상품의 품질경쟁이 가시화 되기 시작하였다. 이제 소비자는 다양하고 질 좋은 주택상품을 보다 싸게 살 수 있는 기회가 주어지기 시작한 것이다.

뿐만 아니라 최근 들어 우리 국민의 주거의식도 빠르게 변하고 있다. 이제는 거처로서의 기본수요에 만족하지 않고 주거의 안정성, 쾌적성, 편의성 등을 강조하기 시작했다. 더욱이 일부 중산층사이에는 주거선택에 있어 전통과 문화, 그리고 환경을 중시하는 경향이 두드러지고 있다.

이러한 변화에도 불구하고 우리의 주택정책은 아직도 과거의 '절대부족시대'의 대량생산 기조를 고수하고 있다는 느낌을 받는다. 아직도 아파트를 몇 채 지었는지가 정책성과의 지표로 이용되고 있는 실정이다. 생산량을 늘리는 데만 급급하다보면 과거의 전철을 다시 밟게 될 수 있을 것이다. 다시 말해 주거환경개선, 서민주거복지향상, 그리고 특히 삶의 질을 향상시킬 수 있는 여러 가지 대책을 강구하는 데 소홀할 수밖에 없을 것이다.

요즘 업체간 경쟁이 심화되면서 아파트를 내부공간의 고급화가 빠른 속도로 추진되고 있다. 그러나 삶의 질을 높이려면 주택의 내부공간을 현대화하고 고급화하는 것도 중요하지만, 더욱 중요한 것은 이웃과 더불어 살 수 있는 깨끗하고 정감있는 커뮤니티를 조성하는 일이다. 밀집되고 밀폐된, 어떻게 보면 삭막한 APT 공간에서의 주거생활은 매우 건조할 수밖에 없다. 이같은 분위기에서 삶의 질이 개선될 수 없다. 사실 이웃에 누가 사는지도 모르는 상황에서 어떻게 효율적, 효과적 단지관리가 가능하며, 청소년들에 대한 정서교육이 또한, 제대로 이뤄질 수 없을 것이다.

따라서 21세기에는 주택정책의 「과라다임」이 크게 바뀌어야 한다. 더불어 살수 있는 주거공간을 만들고, 삶의 질을 향상시키는 방향으로 정책우선순위가 재정립되어야 한다. 그렇다면 앞으로는 집짓는 정책(주택정책)이 아닌 삶의 질을 향상시키는 정책 즉 “주거정책”이 요구된다. 이러한 정책은 필연적으로 도시정책과 긴밀하게 연계되어 추진되어야 성공할 수 있다. 지금까지는 주택정책이 도시정책과 분리되어 추진되므로써 도시행정상 엄청난 시행착오를 가져왔을 뿐만 아니라 교통문제, 환경문제 등 또한 심각한 상황에 이르게 만들었음을 상기할 필요가 있다.

### 3. 21세기에는 무엇이, 어떻게 변화할 것으로 예상되는가?

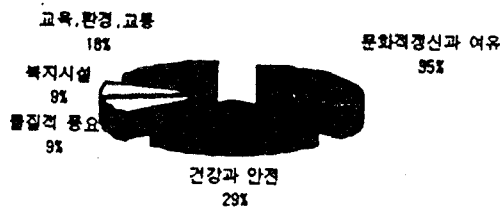
21세기에는 산업구조가 고부가가치화, 선진화되고 가구의 실질소득이 고르게 향상되어 중산층의 폭이 커질 것으로 전망된다. 소비자들은 고품질의 쾌적하고 안정적인 주거환경을 요

구하게 될 것이다. 여기에서의 주거환경은 주택내부공간 뿐만 아니라 “동네”를 포함한 외부 환경 모두를 포괄하는 개념이다. 특히 바람직한 주거환경은 주민간 공동체의식을 전제로 한다. 그렇다면 주택, 주거단지, 주거지개발도 이러한 소비자의 욕·내외 환경에 대한 욕구를 만족시키는 방향으로 이뤄져야 할 것이다.

전술했듯이 주거의식이 하루가 다르게 변하고 있다. 다시 말해 선진화되고 있는 것이다. 주거의식의 선진화란 크게 세 가지로 정의할 수 있을 것이다. 그 하나는 공동체의식을 중시하는 것이고, 둘째는 안전성, 쾌적성, 편의성을 중시, 즉 주거를 자산이 아닌 서비스개념으로 인식하는 것이고, 끝으로 환경과 문화, 그리고 특히 전통적 가치를 존중하는 것이다. 따라서 주거설계 및 개발에 있어 전통문화의 복원은 물론, 환경친화적, 문화지향적 요소를 강조하게 되는 것이다.

아래의 그림은 우리 도시민들이 삶의 질을 향상시키는 요소를 그 중요성에 따라 평가한 결과이다. 단순한 물질적 풍요보다는 문화, 건강 그리고 안전등에 높은 가치를 부여하는 것으로 나타났다. 이러한 가치관의 변화는 주거개발, 주거정책에 마땅히 반영되어야 할 것이다.

21세기 삶의 질을 향상시키는 요소('97)



■ 문화적정신과 여유 ■ 건강과 안전 □ 물질적 풍요 □ 복지시설 ■ 교육, 환경, 교통

그렇다면 주택시장은 어떻게 변화할 것인가? 주택시장도 이에 맞추어 큰 변화가 예상되고 있다. 우선 공급자시장에서 수요자시장으로 바뀌게 될 것이다. 주택의 공급이 수요를 초과하는 시대가 이미 와 있기 때문이다. 즉 실수요자 중심으로 시장이 형성되고 소비자 만족을 중시하는 시장이 될 것이다. 이는 다양한 시장(submarkets)의 출현을 전제로 한다. 동시에 시장개방과 규제완화로 경쟁적 환경이 더욱 빠른 속도로 조성될 것이다. 경쟁적 환경에

서만이 고부가가치 주택상품의 생산이 가능할 것이다. 다시 말해 주택의 품질이 좋아지고 고급화 될 것이다. 생산구조도 현재의 대기업중심에서 중소기업중심의 다품종소량생산체제로 변화해갈 것이다. 따라서 가수요가 사라진 초과공급상황에서 주택사업은 마케팅 전략 없이는 성공하기 어려울 것이다.

이와 병행하여 실물시장과 자본시장을 연계한 선진형 주택금융기법이 활성화되어 실수요를 안정적으로 창출하고 주택자금의 조성, 배분도 정부개입 없이 금융시장에 의해 효율적으로 이뤄지게 될 것으로 전망된다. 외국자본의 주택시장진입도 조만간에 가시화 될 것이다. 특히 외국인용, 중산층용 임대주택시장에 외국인 투자가 예상된다. 이제 주택사업도 국제화 될 수밖에 없을 것이다.

#### 4. 새로운 주거정책의 기초는 살기 좋은 우리동네 만들기

따라서 이러한 변화를 수용하고 21세기를 대비하기 위해 새로운 주거정책의 기초를 “살기좋은 우리동네 만들기”로 설정하는 것을 적극 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 주거단지를 새로이 만들 때는 물론이고 기존 주거단지를 정비할 경우에도, 이 같은 정책기조가 반드시 반영될 수 있도록 제도적인 차원에서 배려할 필요가 있을 것이다.

살기좋은 우리동네를 만든다는 말은 현재와 같이 주호중심이 아닌 커뮤니티를 중심으로 주거문화를 형성하고 발전시켜 보자는 것이다. 이는 크게 두 가지 차원에서 전략적으로 추진될 수 있을 것이다.

우선 설계측면에서의 획기적인 발상이 필요하다. 새로운 주거단지를 조성할 경우 다양한 소비자의 다양한 주거욕구를 수용할 수 있도록 규모는 물론 주택유형, 주거밀도, 주거입지 등에 있어 다양한 주택을 많이 짓고 다양하게 배치하는 동시에, 친숙한 분위기를 연출할 수 있고 특히, “동네의식”을 강하게 느낄 수 있는 주택 및 주거단지 설계기법을 개발해야 한다. 우리 나라의 전통마을을 현대적인 감각으로 재현할 수 있도록 보다 친취적이고 혁신적인 커뮤니티 또는, 단지설계기법이 요구된다고 본다. 단지내 공유, 개방공간을 많이 확보하여 주민들간에 수시로 만남과 대화가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

다음으로는 개발의 내용측면에서 대폭적인 개선이 요구된다. 우선 친환경적, 자연친화적인 커뮤니티를 조성해야 할 것이다. 온실을 이용한 무공해, 저비용 난방시스템을 개발한다

던가 고기밀, 고단열 건축자재의 적극적인 활용 등을 통해 자원절약적이고, 관리효율적인 주택을 커뮤니티 단위로 조성하여야 한다. 아울러 천연자재를 이용한다던가 목폐재를 이용한 건축자재를 적극 활용하는 등 건강한 건자재를 사용 또는 재활용하도록 하여야 할 것이다. 그리고 생태보전적이고 환경친화적인 주거단지를 조성하는데 적극적인 필요가 있다. 예를 들면 주거단지내 생태공간 또는, 친수공간을 확보하고 실개천이나 비오톱을 조성하는 일이다. 이러한 일련의 노력은 주택과 주거단지의 효율적 관리와 주택자원의 절약차원에서 매우 중요하다.

이상의 두 가지 측면에서의 노력 없이는 “살기 좋은 우리동네”는 만들어지기 어려울 것이다.

## 5. 무엇이, 어떻게, 달라져야 하는가

앞으로도 얼마동안은 계속해서 새 주택을 많이 지을 수밖에 없다. 왜냐하면 가구수는 매년 2%씩 늘어나고, 기존주택의 0.4~0.7%씩은 지속적으로 헐리고, 새로 지어져야 하기 때문이다. 기존주택에 대한 개보수, 즉 주택보전정책이 성공한다하더라도 앞으로 20년 동안에는 약 770만호의 주택을 새로 공급해야 할 것으로 생각된다. 그럴 경우 주택보급률은 선진국수준인 106%로 향상될 것이다. 이론적으로 보나, 선진국사례로 보나, 보급률이 105~110%수준에 이르면 주택시장은 유연성을 갖게 된다. 다시 말해 주택시장이 그만큼 수요변화에 안정적으로 대처할 수 있게 된다는 의미이다.

전술했듯이 중요한 것은 앞으로 짓게 될 집이나 조성될 주거단지는 과거와는 판이하게 달라야 한다는 점이다. 무엇보다도 먼저 저밀도 공동주택과 단독주택 중심으로 주택을 공급하므로서 거주밀도를 낮추도록 하여야 한다. 고밀·고층아파트는 도심을 제외하고는 점차 줄여나가도록 하여야 한다. 새로운 설계개념을 도입해 건물의 배치와 단지조성의 획일화를 지양하고, 특히 녹지비율을 높여 보다 쾌적한 주거공간을 조성해야 한다. 전술했듯이 생태공간, 친수공간, 실개천, 비오톱 등을 포함시킨 환경친화적인 마을을 만들도록 하여야 한다. 아울러 기존주택과 주거단지도 ‘살기 좋은 우리동네’를 만든다는 취지에서 점차 정비되어야 한다. 거주밀도를 높여 주택수만 늘리는 지금의 재건축제도는 폐지되어야 마땅하다. 정비대상 주택수가 많고 지구전체의 주거상태가 전반적으로 불량하며, 규모가 큰 경우, 도시정비

차원에서 재개발사업으로 추진하는 것이 바람직하다. 물론 주거지정비개선의 목적은 살기 좋은 동네를 만드는 데 있어야 한다. 구조적으로 개보수가 불가능한 주택이나 매우 불량한 주거지를 제외하고는 가능하다면 기존주택과 주거지구를 보전토록 해야한다. 즉, 구조적으로 큰 하자가 없는 주택을 개·보수활동을 통해 경제적인 내구연한을 늘리고 주거지 내 각종 「인프라」 시설을 정비해 살기 좋은 동네로 복원시켜야 한다. 이것이 진정한 의미의 커뮤니티주거환경개선사업이다.<sup>1)</sup> 커뮤니티주거환경개선사업을 이같이 추진한다면 중하위계층의 불필요한 거주이동을 억제할 수 있게 될 것이며, 따라서 도시 서민주거문제도 크게 완화될 수 있음은 물론이다. 왜냐하면 서민주거문제는 이들이 거처할 수 있는, 즉 이들의 지불능력 범위내에 있는, 주거공간이 재개발, 재건축으로 파괴되므로서 야기되었기 때문이다.

살기 좋은 동네를 만들려면 소비자(국민), 기업, 정부 모두가 함께 노력해야 한다. 우선 소비자의 주거의식이 선진화되어야 한다. 주택을 자산보다는 서비스개념인 주거로 인식해야 하고, 주거환경이라는 공동자산을 귀중하게 여기며 특히, 주거를 통해 전통문화와 환경을 복원하고자 하는 의지가 있어야 한다. 이 자체가 엄청난 “가치”임을 인식하여야 한다. 우리 세대에는 물론 후손들에게 물려줄 수 있는 값진 자산으로 인식해야 하고, 그 때문에 ‘살기 좋은 우리동네 만들기’를 하나의 자발적인 시민운동으로 승화시키도록 모두가 노력해야 할 것이다.

주택업계 또한 막중한 책임이 있다. 어느 면에서는 다시 태어나야 한다. 대량생산, 박리다매의 후진적 경영전략을 지양하고, 상품화전략을 통해 부가가치를 창출하고 가치경영개념을 도입해 수익성을 향상시키도록 하여야 할 것이다. 다시말해 정부의존적이고, 경기의존적인 생산구조에서 과감히 탈피하고 기업으로서 경쟁력을 키워야 한다. 다품종 소량생산체제로 전환하고 설계 및 자재에 있어 규격화, 표준화, 부가가치화 노력이 병행되어야 한다. 집을 많이 짓는데만 급급하다보니 품질향상에 소홀했음을 인정해야 한다. 주택의 성능인증, 또는 보증제등을 기업 스스로 수용해 소비자만족에 최선을 다해야 한다. 그러나 이러한 변화를 직·간접적으로 유도하는 것은 결국 정부정책이고, 정책변화는 제도로 구체화되어야 한다.

---

1) 이 같은 점에서 커뮤니티주거환경개선사업은 현행 주거환경개선사업과 다르다. 후자는 주로 저소득층 밀집지역의 서민주택을 대상으로 개보수와 재건축을 병행하는 사업으로 인식되고 있다. 그러나 전자는 소득계층이나 지구특성에 불문하고 모든 노후주택과 기성주거지에 대해 적용 가능하다.



따라서 이하에서는 몇 가지 주요정책과제와 수단에 대해 논의하기로 한다.

## 6. 우선 고려해야 할 정책과제들

첫째 21세기에 걸맞는 ‘주거기본법(가칭)’을 만드는 것이다. 현행 주택건설촉진법은 대량 생산만을 위한 것이므로 다음 세대를 위한 주택정책수단으로서는 미흡하다. 선진국에서와 같이 모든 국민이 최저주거기준을 보장받을 수 있는 법적근거가 필요하다. 기본법은 또한 커뮤니티주거환경개선의 필요성을 천명해야 할 것이다. 이에 근거해 하위법으로 커뮤니티주거환경개선법(가칭)을 만들고 기존의 재개발법, 주택건설촉진법의 재건축조항, 그리고 주거환경개선사업을 위한 임시조치법등을 이에 통합, 정비, 단순화하는 것이 바람직할 것이다.

커뮤니티주거환경개선제도(가칭)가 제대로 작동하려면 무엇보다도 먼저 주거지표가 개발되어야 하고 개선사업유형과 특성, 사업주체, 특히 지원대상계층이나 가구특성별 금융, 세제, 토지이용 등 여러 측면에서의 지원체계가 구체적으로 마련되어야 한다. 미국에서의 커뮤니티개발법(Community Development Act; 1973, 1980)이나 영국에서의 근린지구개선법(Neighborhood Improvement Act; 1978) 등과 유사한 법률이 우리도 필요할 것으로 생각된다. 이러한 법률의 근본 취지는 결국 기존주택의 개보수와 효율적 관리를 통해 경제적, 물리적 내구연한을 늘리고, 주택재고를 보전하는 한편, 저소득층의 주거안정을 꾀하자는 데 있다. 그러나 주택의 개보수만을 목적으로 한다면 주택소유자들의 적극적인 동의와 협조를 기대하기 어렵기 때문에 근린지구중심의 주거지 보전 계획까지도 함께 병행 추진되어야 한다. 미국의 주거환경정책이 크게 성공한 이유는 이 과정에서 연방정부의 재정적, 기술적 지원이 주효했기 때문이다. 커뮤니티 개발법의 궁극적인 목적은 결국 “살기 좋은 동네”를 만드는 데 있으며, 그렇게 하므로써 가급적 기존 주민 특히, 중산층의 동네 이탈을 막아 보자는 것이다.

미국이나 영국의 경우 이러한 제도가 성공할 수 있었던 것은 중앙정부가 거액의 기금을 운용하면 지자체와 주민단체를 설득, 이같은 동네복원, 또는 개선사업 프로그램으로 유인하여 지원할 수 있었기 때문이다.(예 : 미국의 Community Development Fund). 즉 기금을 통해 지방자치단체는 물론, 비영리단체, 또는 시민단체가 주도하는 “살기 좋은 우리동네 만들기” 노력을 다양하고 다각적인 방법으로 지원할 수 있었던 것이다.(예 : 미국의 Community

Development Block Grant(CDBG) Program). 더욱이나 미국의 CD프로그램은 SBA(Small Business Administration :중소 비즈니스 지원청) 프로그램과 연계되어 있어, 보전지구나 지역의 근린상업지구의 정비, 개선에도 크게 기여하여 왔다. 그만큼 시너지 효과가 컸던 것이다.

한편 주거지표는 단위주택에 대해서는 물론, 옥내외환경요소를 모두 고려해 만들어져야 한다. 최저기준과 유도기준을 설정하고, 이를 정책목표로서는 물론, 커뮤니티주거환경개선법(가칭)에 의거 차등지원의 근거로 활용해야 한다. 계획의 전반기에는 거처지표(예 : 밀도와 시설)를, 중반기에는 환경지표(예 : 녹지비율)를, 그리고 후반기에는 문화지표(예 : 문화공간 유무 등)를 강조해야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체는 재고주택 및 기존 커뮤니티의 효율적 보전·관리전략을 수립, 집행하고 이를 주기적으로 모니터링하고 평가할 수 있어야 한다. 특히 커뮤니티주거환경개선법(가칭)의 지원을 받을 경우에는 관련부처에 추진상황과 평가결과를 수시로 보고해야 한다. 이러한 전략을 수립하려면 재고주택의 물리적 상태는 물론, 거주가구의 사회경제적 특성, 그리고 특히 지역사회의 물리적, 사회경제적 상태를 소상히 파악하여야 한다. 공동주택의 과학적이고 체계적인 관리를 통해 관리비를 줄이며, 주거의 질을 향상시키고, 특히 살기 좋은 단지환경을 조성하는 데 많은 지원이 뒤따라야 할 것이다. 물론 지방자치단체는 이 같은 전략을 구상하면서 중하위계층이 밀집된 단지나 지역사회에 대해 특별한 관심을 갖어야 할 것이다. 왜냐하면 중앙정부의 지원은 이들을 중심으로 이뤄질 것이기 때문이다.

셋째, 새로 집을 지을 경우 단위주택에 대해서는 물론, 조성될 단지에 대해서도 기본계획 및 실시설계에 대한 심사를 강화해야 할 것이다. 마구잡이 자연훼손을 억제하고 자연친화적 주거지개발을 유도하며, 특히 각종 주거시설의 규모경제성을 고려해 단지의 적정규모화를 도모해야 한다. 건물의 배치는 물론, 단위주택의 규모, 유형 그리고 각종 공공·편익시설을 공급하는데 있어서도 다양성을 기하도록 하여야 할 것이다. 중요한 것은 주거개념이 단위주택(즉주호)의 개념이 아니라, 삶을 같이 경험하고 이웃간 상부상조하며 특히, 주변환경과 어울릴 수 있는 공유집합(collective housing)개념으로 바뀌어야 한다. 다시 말해 “거주성”을 회복하자는 것이다. 거주성을 다시 찾고 잃어가는 이웃공동체의식과 전통문화를 복원하려는 노력을 높이 평가한다면, 중앙정부는 지자체나 시민단체의 이같은 노력에 대해 재정적, 행정적으로 지원해 줄 필요가 있을 것이다. 그러나 전술했듯이 이를 위해서는 보다 진취적이

고 유니버설한 설계기법의 개발이 우선 이뤄져야 할 것이다.

끝으로 소외계층에 대한 주거복지를 획기적으로 개선해야 한다. 소외계층의 범위를 현재의 생활보호대상자에서 소득분의 20%까지로 확대하고, 특히 사회적 소외계층이라 할 수 있는 노인과 장애인을 지원대상에 포함시키도록 하여야 한다. 이들을 위해 공공임대주택 재고를 점차 늘려, 2010년에는 총주택재고의 10%수준까지 이르도록 하고, 장기적으로는 선진국과 같이 생계비를 포함한 주택수당제도를 도입하는 것이 바람직할 것이다. 물론 소비측면의 효율성(효용 극대화)을 고려한다면, 중장기적으로는 voucher 제도와 같은 임대료보조제도의 도입도 검토해 보아야 할 것이다. 그러나 서민주거문제는 정부의 노력만으로는 해결이 불가능하므로 종교단체나 시민단체의 적극적인 참여를 유도해야 할 것이다.

영국의 수상 웬스턴 처칠은 한 때 “우리는 우리 건물을 만들지만, 일단 건물이 완성된 후에는 그 건물이 우리를 만든다”라고 말했다. 고밀·고층 아파트 문화가 우리의 의식, 무의식계는 물론, 가치관까지도 지배하으로서 우리 모두는 알게 모르게 “고독한 군중”이 되어왔던 것이다. 이러한 주거형태는 폐쇄적이고 익명성과 비공동체의식을 확산시켜 왔기 때문에 비인간적이라고까지 비난받아 왔다.<sup>2)</sup> 선진국에서는 주거단지를 조성할 때 점차 열린 공간, 숨쉬는 공간, 자연친화적 공간을 강조하고, 특히 주변자연생태계와 유기적인 통합을 기하러 노력해왔는데 반해 우리는 이에 역행해 왔음을 깊이 반성할 필요가 있다.

지난 몇 년간을 돌이켜 볼 때 매우 아쉬운 점이 한두 가지가 아니다. 환경이 변하면 우리의 의식도 변하게 마련이고, 의식과 가치관의 변화는 우리 형태의 변화를 가져오게 된다. 이러한 변화는 어떤 형태로든 정책과 제도에 반영되어야 마땅하다. 제도개선을 통해 이같은 변화를 수용하는데 실패하면 사회적인 혼란이 오게 되고, 선진화가 어렵게 될 수밖에 없을 것이다.

2) 이에 관한 보다 자세한 내용에 대해서는 “새천년과 뉴 커뮤니티 : 환경디자인”(이연숙, 대통령자문 새천년 준비위원회 주최 세미나 발표 논문)을 참조