

전환시대의 다양한 변화로 주거안정 위협돼 서울시, 주거정책 새 틀 마련해 경쟁력 강화

기후변화와 디지털 혁명이 주도하는 삶에 대응 위해 새로운 주거정책 틀 마련해야

우리의 일상에 영향을 미치는 큰 변화가 우리의 삶 속에 자리 잡고 이미 많은 변화의 움직임이 주도하고 있다. 점차 심화되는 기후변화는 자연재해 발생 빈도를 높여 삶 자체를 위협하고 있다. 지난해 기록적인 폭우가 내려 침수 피해로 많은 어려움을 겪었고, 올해는 유례없는 한파를 시작으로 앞으로는 미세먼지와 폭염을 걱정해야 한다. 또한, 4차 산업혁명과 함께 진행되고 있는 디지털 혁명은 팬데믹 발생과 함께 디지털 전환을 가속화하면서 사회 전반에 대한 변화를 주도하고 있다.

이와 더불어 대내적으로는 저출산과 고령화 영향으로 사회·경제 구조 전반이 변화를 맞이하고 있으며, 서울시의 1인당 GRDP는 4만 달러를 넘어서면서 삶의 질에 대한 요구와 함께 문화·여가활동의 비중이 높아지는 등 많은 변화를 실감하고 있다. 최근에는 주택가격 등락이 심화되면서 각종 주거 지표와 관련 산업 지표들이 악화되면서 서민들의 주거 안정을 흔들고 있어 많은 어려움에 직면하고 있다.

사람이 삶을 영위하는 데 가장 기본적으로 필요한 휴식과 안전을 보장해야 하는 주거를 둘러싸고 어느 시기보다도 다양하고 복잡한 변화요인이 우리의 삶을 위협하고 있다. 이러한 상황에서 주택 가격등락으로 서민들의 주거 안정을 위협하고 있는 취약한 주거 분야의 체질을 바꾸고, 미래를 위협하는 새로운 도전과제들에 대응하여 주거경쟁력을 강화하기 위한 중장기적인 주거정책의 체계를 마련할 필요가 있다.

주거정책 틀 바꿔 현안 위주의 단편적 대응보다 균형감 있는 정책적 대응 해야

우리의 삶을 둘러싼 이러한 변화요인들에 대하여 서울시 주택정책에 대한 장기적인 비전과 방향을 담고 있는 주거종합계획은 인구변화, 주택가격 안정, 주거 정비 등 대

내적 현안을 중심으로 대응하면서 기후변화와 기술변화 등 대외적 변화에 대해서는 다소 소극적으로 대응한 측면이 있는 것으로 나타났다.

예전에는 주거 측면에서 에너지 저감, 재생에너지 확보, 환경부하 저감 등 탄소저감을 다루었으나 최근에는 검토에서 제외되었고 기후변화에 따른 재해 대응은 거의 검토되지 않은 것으로 확인되었다. 기후변화가 일상화되는 현 상황에서 탄소저감과 재해 대응을 위한 주택의 성능, 안전 강화 등 적극적인 대응이 필요해 보인다.

인구변화와 주택가격 안정은 현안이었던 만큼 상당한 비중을 두고 정책적 대응이 검토되었으나, 효과적이고 실효성 있는 정책대안들을 마련하지는 못했던 것으로 확인된다. 시민들의 관심과 영향이 큰 만큼 해당 과제에 대한 심도 깊은 검토를 통하여 정책적 대응을 높여나가야 할 것으로 판단된다.

중간계층 저렴주택 확보와 취약계층 주거지원은 계획에서 가장 많은 부분을 할애하여 다양한 정책과제들을 제시하고 있으나, 중간계층을 위한 저렴주택 확보보다는 취약계층을 위한 공공임대주택 확보와 주거복지 지원에 치우쳐 있었다. 이 두 가지는 서민의 주거 안정에 가장 중요한 두 축이므로 균형감 있는 정책적 대응이 필요해 보인다. 주거 질 개선은 주택의 성능과 품질을 근본적으로 개선하는 데 역점을 두기보다는 기존 노후주택 개보수와 노후주택지 재정비에 초점을 두고 과제들을 검토한 것으로 확인된다. 소득수준이 지속적으로 높아지는 시점에서 신규주택과 재고주택 모두의 성능과 품질을 높이면서 커뮤니티와 녹지 확보 등 주거환경의 질도 함께 높이는 방안을 계속 고민해나가야 할 것으로 판단된다.

서울시 주거문제 해결 위해 해외 대도시 주거정책 6개 당면과제 중심으로 분석해

주거 문제와 관련해 서울시가 당면한 주요 과제를 감안하면서 해외 대도시들이 추진 중인 장기 주거종합계획을 분석하였다. 그 결과, 해외 선진도시들은 아래와 같이 6개의 당면과제에 대해 12개의 세부과제 중심으로 해결책을 모색하고 있는 것으로 나타났다. 첫째, 인구변화 측면에서는 고령가구와 자녀양육가구 지원을 중심으로 검토하고 있으며, 공공의 전용 임대주택 공급과 민간임대주택의 등록을 지원하고, 관련 시설들을 확충하는 데 역점을 두고 있다. 서울시는 고령자와 자녀양육가구를 구분하여 별도 대응하는 방안을 고민해야 하며, 전용 공공임대주택 공급에 힘쓰면서도 임대인 지원을 통하여 민간의 임대주택 등록을 확대하여 선택 기회를 넓혀나갈 필요가 있다.





둘째, 기후변화 측면에서는 탄소배출 저감을 위해서 재생에너지 설비를 확대하고 단열성능을 개선하며 전기차 충전 인프라를 확대해가는 포괄 정책을 추진하고 있으며, 재해대응 관련해서는 재해방지성능을 강화하고 취약계층의 주거 회복을 지원하며 재난 발생 조기경보체제를 구축하는 방안들을 제시하고 있다. 서울시는 점차적으로 증가하는 기후변화와 재난에 대비하여 공공주택과 함께 민간주택의 단열 및 에너지성능 기준을 높이고, 방재 및 안전기준을 높여나갈 수 있는 조치들을 추진해야 한다.

셋째, 주거 안정 측면에서는 중간소득층에 대한 다양한 저렴주택을 확보하기 위해 인센티브 제공과 공공개입을 확대하고, 무주택자들의 자가소유를 위한 적정가격 관리와 함께 대출 지원과 세제 지원 등 다양한 지원 프로그램들을 연계하는 정책을 추진하는 것으로 나타났다. 서울시에서도 주택가격 안정을 위해서는 민간과 연계한 저렴주택 공급 확대가 무엇보다 필요한 만큼 다양한 인센티브 제공과 함께 공공개입의 강도를 높이면서 대출 및 세제 지원을 연계하는 포괄적 정책 접근이 필요해 보인다.

넷째, 취약계층 지원 측면에서는 공공임대주택의 공급 확대와 재고 임대주택의 환경 수준을 전방위적으로 개선하는 방안을 집중적으로 검토하고 있는 것으로 나타났다. 서울시는 현재 취약계층을 위한 공공임대주택이 부족한 상황에서 임대인 지원을 통한 민간임대주택 등록 확대도 유념할 필요가 있으며, 기존 재고 공공임대주택의 전반적인 실태 파악을 통한 유지관리와 집수리 지원도 같이 검토할 필요가 있다.

다섯째, 양질의 주택 공급 측면에서는 공공주택과 민간주택의 품질과 성능을 개선하는 정책을 중점적으로 검토하고 있었다. 서울시는 점차적으로 증가하는 소득수준에 맞춰 주택의 성능과 품질을 높이면서, 보행생활권 내에서 커뮤니티와 문화 활동을 즐길 수 있는 주거환경을 만들어 가는 방안을 고민할 필요가 있다.

여섯째, 기술혁신 측면에서는 코로나-19를 계기로 확산된 온라인 대면서비스를 확대하는 동시에, 탄소저감과 주거편의 개선 등을 포괄하여 스마트기술을 확대하는 방향으로 정책을 제시하고 있는 것으로 나타났다. 도교에서는 재택근무와 온라인서비스 및 언택트 시설 설치를 유도하고 있으며, 싱가포르의 웰빙과 커뮤니티와 생태를 강조하고 스마트기술을 포괄적으로 적용하는 새로운 공공주택모델을 제시하고, 시범사업을 통하여 공급을 확대해나가는 방안을 검토하고 있다. 서울도 새로운 기술을 현실에 적용하여 공공주택과 함께 민간주택의 성능·품질을 개선하고 커뮤니티와 문화 활동의 저변을 넓혀나갈 수 있도록 관련 기준을 마련하고 시범사업 등 다양한 방안들을 검토할 필요가 있다.

				
1. 재년양육가구와 고령가구 지원			✓ 노년양육 및 자립양육가구 공공 임대주택와 민간임대주택 확대	✓ 노인 민간임대주택 인센티브 제공 지원
2. 탄소저감과 자연재해 대응			✓ 공공 및 민간주택에 저지압 지원 ✓ 공공 및 민간주택 재·보급체 상용화	✓ 탄소배출 저감 확대 ✓ 지하층 거주자 안정화 및 사후주거 회복 지원
3. 중간계층의 다양한 저렴한주택 공급 및 지원	✓ 주택공급촉진지구 다각도 지원			✓ 민간임대주택 포괄적 확대 지원
4. 취약계층의 임대주택 공급 확대 및 재고주택 환경수준 향상	✓ 저렴한 임대주택 확대 ✓ 토지임대부(리스홀드) 개선		✓ 낙후된 도영주택 재건축 ✓ 입주전환 민간임대주택 보급 확대	✓ 주택청 개혁신통한 공공주택 관리 ✓ 민간임대주택 건강 및 위생 강화
5. 주택 품질의 전방위 개선	✓ 민간주택 품질성능 및 안전성 강화	✓ 공공주택 품질 획기적 개선		
6. 팬데믹 온라인대면 서비스 및 친환경 스마트기술 확대		✓ 텔레워크, 터치리스엘리베이터, 무인택배박스 인프라 마련	✓ 스마트기술과 연계한 친환경 주거공간 창출	

[그림 1] 해외 도시들의 6개 당면과제별 12개 정책방안

서울시민, 주거·주택가격 안정을 최우선으로 인구·기후 변화와 노후주택도 중시

시민들이 가장 관심을 가지는 분야인 주거 분야에 대하여 서울시민의 인식변화를 조사하고, 시민이 원하는 정책 방향을 파악하고자 설문조사를 시행하였다.

서울시민에게는 경제·산업 등 먹고 사는 문제보다 주거 안정이 우선하는 문제이고 관심도 가장 높은 것으로 확인되었으며, 주택가격 안정을 가장 중요한 현안으로 선택하여 주택가격에 대한 지속적인 관리가 필요한 것으로 나타났다. 전반적으로 주택에 대한 만족도는 높으나, 아파트 만족도보다 저층주택지 만족도가 낮아 저층주택지에 대해서는 지속적인 개선이 필요한 것으로 확인되었다.

지난 10년간 서울시민들의 생활패턴에서 외식·자기계발시간·가족간시간·국내외여행 등 문화·여가 활동 빈도가 전반적으로 높아졌다. 앞으로도 이러한 변화는 당분간 지속될 것으로 예상되며, 향후 주거지 선택과 선호하는 주택유형도 생활편의보다는 주거의 질을 좀 더 고려하는 방향으로 인식이 전환되고 있음이 확인되었다.

시민들은 향후 주거정책 방향 수립 시 좀 더 중시해야 할 과제로 기본 현안으로는 부동산경기변화 대응을, 미래변화 대응 과제로는 저출산·고령화와 기후변화를 선택했다. 인구변화 측면에서는 저출산보다 고령화에 대한 우려가 더 컸고, 기후변화 측면에

서는 재해 대응보다 탄소저감을 더 중시하는 것으로 나타났다. 주거 질 개선은 주택의 성능개선이 우선되어야 하고, 노후주택 정비는 계속적으로 필요한 사업이라는 공감대가 형성되어 있으며, 중간소득계층을 위한 저렴주택 공급은 공공보다 민간 주택의 공급지원이 중요하다는 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.

주거경쟁력 높이려면 우선 수요·공급 통합관리체계를 통해 주거안정 실현해야

주거를 둘러싸고 있는 다양한 변화요인들에 효과적으로 대응하기 위해서는 기본적으로 가격등락에 따른 주거 불안정 문제가 해소되어야 한다. 우선은 취약계층을 위한 공공임대주택 공급을 지속적으로 추진하면서 취약한 중간소득층을 위한 민간의 저렴주택 공급 영역을 확대하여 주거 사다리가 회복될 수 있도록 해야 한다. 또 부동산 가격변동에 대응할 수 있도록 “서울형 주택통계”와 “서울주택정보센터”를 만들어 주택가격에서부터 주택공급량을 전체적으로 통제 가능하도록 해야 한다. 마지막으로 주택의 소요 계층에 맞춰 공급과 입주 자격 및 대출 지원 등을 연계하는 수요·공급 통합관리체계를 확립하고, 점차적으로 증가하는 고령화 문제에 별도로 확대 대응하면서 청년 및 자녀양육가구를 지원하는 인구 대응 부분을 포괄하는 주택의 수요·공급 통합관리체계 완성이 필요하다.

물론 가격등락을 효과적으로 관리할 수 있는 수요·공급 통합관리체계를 유지하기 위해서는 소득계층별로 저렴주택이 지속적으로 공급될 수 있어야 한다. 따라서 필요 지역에 주택수급이 효과적으로 이루어질 수 있도록 도시계획체계와 연동하여 중심지, 역세권, 간선가로변, 대규모 부지 등 적지의 주택 공급을 활성화하는 “주택공급촉진지구”를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 내에 도입할 필요가 있다. 이에 더해 주택공급촉진지구와 재개발·재건축사업 및 소규모주택정비사업을 연동하여 계층별로 저렴주택 및 공공임대주택을 확보할 수 있도록 공급 비율을 강화하고 체계화해야 한다. 이와 더불어 앞으로 시가지 내 공공주택사업 추진에 필요한 택지가 부족한 상황에서 “주택공급촉진지구”로 지정된 일단의 지역에 대해서는 정비사업 내 공공 재개발·재건축사업이나 공공주택 특별법 내 “도심공공주택복합사업”을 추진하여 저렴주택 공급이 안정적으로 확보될 수 있도록 검토해야 한다.

주거경쟁력 높이려면 주거안정 토대로 신규·재고주택 성능과 품질 혁신기준 필요

소득수준 향상, 탄소저감, 기후변화에 따른 재해방지, 스마트 신기술 발전 등 확대되는 다양한 변화들에 대응하기 위해서는 민간주택과 공공주택의 성능과 품질을 개선하는 주거의 질적 변화 혁신이 이루어져야 한다. 신규주택에 대해서는 그린·스마트·커뮤니티·안전을 포용하는 주택 계획·설계 혁신기준을 마련하고, 재고주택에 대해서도 건물 개보수와 환경개선 지원 기준, 관련 사업을 재정비하여 이에 대응해나가야 한다.

주택정책 도전과제, 관련 계획과 연계해 주거종합계획으로 체계화·종합화해야

앞서 제시된 6개의 당면과제들에 대해서는 개별적으로 논의·검토하여 구체적인 방안을 마련하고, 해당 내용들이 서울의 중장기적인 주택정책방향을 제시하는 “주거종합계획”에 담겨질 수 있도록 해야 한다.

또한, 주택 계획·설계 혁신기준은 건축 기본계획 수립과 연계하여 수립될 필요가 있고, 정비사업과 연계한 주거공급체계는 정비사업별로 개별적으로 수립되는 주거환경정비 기본계획의 정비와 공급수량을 통합적으로 관리하는 차원에서 검토될 필요가 있으며, 가격등락과 수급을 관리하는 수요·공급 통합관리체계는 주거실태조사 수립 및 개선 차원에서 검토하여 해당 과제들이 주거종합계획을 통해서 체계화되고 종합될 수 있도록 하여야 한다.