

유엔 해비타트 III 새로운 도시의제의 기조에 비추어 본 한국 주택정책의 성과와 과제*

Achievements and limitations of Korea's housing policy in respect
to the New Urban Agenda in United Nations Conference on Housing
and Sustainable Development(Habitat III)

박미선**

2016년 개최된 유엔 해비타트 회의는 기존의 적정주택, 슬럼개선, 주거권 등 주택 중심의 논의로부터 도시에 대한 보편적인 권리를 천명하는 것으로 내용과 범위가 확대되었다. 그럼에도 주택 부문은 여전히 그 중심에 자리하고 있다. 해비타트 III 새로운 도시 의제에 의거하면 모두를 위한 도시가 되기 위한 요건으로 주택 부문에서는 크게 다섯 가지 요인을 추출할 수 있다. 통합적 계획, 포용성, 부담 가능성, 적절한 주택, 슬럼 주거지 개선이 그것이다. 본 논문에서는 새로운 도시 의제에서 지목한 다섯 가지 주택정책 요인을 바탕으로 우리나라 주택정책의 변화와 성과를 정량적·정성적으로 분석했다. 그 결과 해비타트 III에서 언급하는 주택의 양적·질적인 문제와 슬럼주거지 개선, 정책적·제도적 틀 구비 등을 통해 우리나라에서는 주택 문제가 상당 부분 완화되었다. 주택의 적정성과 슬럼주거지 개선은 눈에 띄는 성과이며 이를 위해 통합적 계획, 포용적 주택정책, 부담 가능한 주택공급 확대 등이 이루어져왔다. 그럼에도 여전히 중앙과 지방의 협업이 강화된 통합적 주택정책, 저소득층과 취약계층에 대한 저렴한 주택의 공급확대, 포용성이 강화된 정책적 노력 강화, 국제적으로 비교할 수 있는 정책지표 설정과 모니터링 지속 등이 향후 우리의 주택정책이 해결해야 할 과제로 남아 있다.

주요어: 해비타트 III, 주택정책, 통합성, 포용성, 부담가능성, 적정주택, 슬럼주거지 개선

* 본 연구는 2016년 10월 17일부터 에콰도르 키토에서 개최된 유엔 인간정주회의(해비타트 III)에서 국토연구원 주관의 Side Event에서 발표된 'Affordable and adequate housing in Korea'의 내용을 바탕으로 보완·발전시킨 것입니다.

** 국토연구원 책임연구원(mspark@krihs.re.kr)

1. 서론

인간정주 공간을 개선하기 위한 노력과 국제개발 목표 및 담론이 최근 새로운 의제가 설정되면서 변화의 국면에 접어들고 있다. 2015년을 기해 국제개발협력의 목표가 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)에서 지속가능 발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)로 변화했고, 2016년에는 해비타트 III의 개최를 통해 인간정주 공간 개선의 새로운 방향과 노력을 합의했다. 기존의 새천년개발목표는 유엔(UN)에서 2000년 새천년 도래를 기점으로 발표된 개발의제로써, 지구촌 빈곤퇴치와 저개발국가의 의료, 위생 부문 개선에 주안점을 둔, 경제성장을 위한 원조를 강조했다. 이에 비해 지속가능 발전목표는 사회발전, 경제성장, 환경보존을 아우르는 지속가능한 발전 방향을 제시하고 저개발국뿐 아니라 선진국도 주요한 고려 대상으로 포괄하는 변화를 보이고 있으며 2015년 발표되어 2016년부터 발효된다. 지속가능 발전목표에서는 포용성, 보편성, 평등과 같은 기조를 강조하고 있다. 특히 목표11은 ‘지속가능한 도시와 커뮤니티 조성’을 위한 내용을 담고 있으며 이 목표가 도시 및 주택 부문과 밀접하게 연관되어 있다.

2016년 10월 개최된 해비타트 III 회의¹⁾에서는 인간정주 체계를 개선하기 위한 국제사회의 합의된 목소리가 새로운 방향으로 변모하고 있었다. 해비타트 III 회의는 20년에 한 번 개최되는 UN 국제회의로써, 인간정주 체계를 개선하기 위한 방향을 담고 있으며, 채택되는 결과물이 향후 회원국의 도시정책 및 주택정책의 방향을 설정하는 데 중요한 지침이 될 것으로 예상된다.

이와 같이 현재 주택과 관련된 분야에서 향후 15~20년의 개발의제에

1) 해비타트 III의 공식명칭은 주택과 지속가능한 도시발전에 관한 유엔 회의(The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development)이며, 본고에서는 이를 해비타트 III로 약칭하기로 한다. 또한 앞서 개최된 국제회의도 같은 맥락에서 해비타트 I, 해비타트 II로 기술한다.

대한 국제사회 차원의 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 국제사회의 책임 있는 일원으로서 우리나라에서도 이에 대한 적절한 대응과 성찰이 필요한 시기다. 그럼에도 현재까지 해비타트 III에서 논의된 주택정책의 주요 부문을 고려한 우리나라 주택정책의 평가나 향후 정책방향 설정에 관한 논의는 매우 부족한 실정이다. 물론 우리나라에서는 시대별, 정권별로 주택정책에 대한 평가와 방향을 제언하는 연구가 공공부문과 민간부문, 전문가 집단과 시민사회 등 다방면에서 이루어져왔다. 또한 각 주택정책의 세부적인 프로그램별로 효과성, 형평성 등을 평가하는 연구도 쉽게 찾아볼 수 있을 정도로 이 분야에 대한 관심이 높다. 그러나 국제사회 변화에 대응한 주택정책 고찰이나 비평은 찾아보기 어렵다. 이와 달리 국외에서는 해비타트 III 새로운 도시의제에서 주장하는 도시에 대한 권리 측면에서 주택의 성과를 검토하는 시도가 있다. 이는 신자유주의적 도시화와 사회정의 측면에서의 도시정책, 그리고 주택정책을 고찰하려는 노력이고, 앙리 르페브르의 도시에 대한 권리라는 렌즈를 통해 주택을 살펴보려는 노력의 일환이라고 볼 수 있다(Aalbers & Gibb, 2014; Rolnik, 2014; Kadi & Ronald, 2014).

현재 논의되는 해비타트 III의 새로운 도시의제와 지속가능한 도시발전을 중심으로 한 국제사회담론의 대상은 단지 개발도상국에 국한되지 않는다. 이러한 담론은 개발도상국을 포함한 선진국의 향후 도시 및 주택분야 정책방향에 지향점을 제시하고 있으며 이는 향후 국제사회에서의 영향력이 점차 강화될 것이다. 새로운 국제적 시대적 변화의 시기에 대응해서 우리도 과거 우리의 주택정책을 평가하고, 향후 발전 방향을 논의하는 작업이 필요하다. 주지하듯이, 과거 한국이 개발 원조의 수혜국에서 공여국으로 변화한 유일한 성공적 사례로 손꼽히면서 한국의 경험을 공유하려는 요청과 벤치마킹 요구가 높았다. 그러나 이는 고속경제 성장이 가능했던 시대적 이점을 바탕으로 가능했던 측면도 간과할 수 없다. 이제 저성장과 인구감소, 인구구조 변화, 소득불평등이라는 전대미문의 변화 속에 지속가능한 주택정책을 위한 새로운 패러다임 모색이 필요

하다.

이러한 배경하에 본 논문은 주택정책 연구자의 입장에서 해비타트 III의 기조에 비추어 본 한국 주택정책의 성과와 과제를 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 다음과 같은 연구질문을 탐색하려 한다. 우선, 해비타트 III에서 추구하는 주택정책의 목표는 무엇이며, 우리나라의 주택정책이 지난 시기에 달성한 내용이 이에 얼마나 부합하는가, 그리고 우리 사회가 직면한 사회경제적 이슈에 대응해 해비타트 III에서 지향하는 주택정책의 방향에 부합하기 위해 어떤 과제를 안고 있는가를 논의하고자 한다. 논문의 구성은, 이런 질문에 대한 배경 지식 차원에서, 먼저 지난 해비타트 회의(I, II, III)의 전개과정을 간략히 살펴보고, 해비타트 회의에서 주택 부문이 차지하는 위상과 그 변화를 검토한다. 그리고 현재 해비타트 III를 통해 제시하고 있는 주택정책의 주요 부문을 추출한 뒤, 해당 부문별 의미와 이에 부합하는 우리나라 주택정책의 성과를 분석한다. 끝으로 이를 통한 시사점과 향후 정책과제를 살펴봄으로써 마무리한다.

2. 유엔 해비타트 III와 주택

1) 유엔 해비타트 회의의 전개과정

인간정주에 관한 최초의 유엔 회의는 1976년 캐나다 밴쿠버에서 개최되었다. 그로부터 20년 후 인간정주에 관한 두 번째 유엔 회의가 터키의 이스탄불에서 개최되고 여기에서 이스탄불 선언이 채택된다. 이 두 번째 회의를 약칭해서 해비타트 II²⁾라고 부른다. 20년에 한 번 개최된 회의와 채택된 선언문의 실행에 대한 강제성과 법적 제도적 구속력이 있는 것은

2) 해비타트 I이 개최될 당시에 이 회의가 해비타트 I로 명명된 것은 아니면 추후 해비타트 II가 개최되면서 앞선 회의가 I이 되었다.

아니다. 1976년 해비타트I 회의는 급격한 도시화로 인한 인간정주 체계의 지속가능성에 대해 정부, 특히 개발도상국 정부의 인식이 고조되는 시기에 개최되었다. 그 당시 국제사회에서 도시화의 영향을 심각하게 인식하지는 못했으나, 역사상 유래 없는 도농인구 이동을 겪기 시작하면서 그 영향력에 주목하기 시작한 것이다. 해비타트 I은 주거와 도시화가 전 세계적인 이슈이며 함께 해결해 나가야 할 공통의 의제라는 인식을 시작한 것에 의의가 있다. 회의 결과 모두를 위한 적절한 주거(Adequate shelter for all)라는 주제하에 인간정주에 관한 밴쿠버 선언이 채택되고 이를 위한 밴쿠버 실천계획이 만들어졌다(<http://citiscopes.org>; <http://www.un.org> 참조).

해비타트 I 이후 20년 뒤인 1996년에는 이스탄불 터키에서 해비타트 II가 개최되었으며 인간정주에 관한 이스탄불 선언이 채택되었다. 해비타트 I 당시 전 세계 도시화율은 37.9%였으나 해비타트 II 개최 당시에는 45.1%로 상승했다. 이때는 해비타트 I에서 논의된 모두를 위한 적정주거 이외에 지속가능한 개발(sustainable human settlements development in an urbanizing world)의 중요성이 부각되었다. 해비타트 II를 통해 얻은 주요한 결과로는 도시가 전 세계적 성장의 주요한 동인이라는 점을 명확히 하고, 도시화가 성장의 기회이고, 지방정부가 강력한 역할을 수행할 필요성, 참여의 중요성을 인식한 점 등을 들 수 있다.

다시 20년이 경과한 2016년, 에콰도르 키토에서 개최된 해비타트 III에서는 적정주거와 지속가능성 이외에도 모두를 위한 도시(cities for all)라는 좀 더 확대된 개념을 주장하고 있다. 20년 전에 비해 도시화율은 54.5%로 증가했고 향후 2050년까지는 도시 거주민이 현재의 두 배 수준으로 증가할 것이 예측된다(UN-Habitat, 2016a). 도시화의 문제는 이제 전 지구적인 문제로 확대될 수밖에 없는 실정이다. 따라서 이제 해비타트 III에서는 주택의 이슈에서 확대된 도시차원의 이슈를 제기하고, 새로운 도시의제(New Urban Agenda)의 채택을 요청했다. 해비타트 I에서 주장된 것이 적절한 주거(adequate housing)의 중요성이라면 해비타트 II에서는 주거권(housing right), 해비타트 III에서는 도시권(right to the city)으로 그 개념

이 확대되는 추세라고 할 수 있다.

2016년 해비타트III를 개최하기 전 이미 수차례의 사전 준비 모임과 회의를 거쳐 논의가 이루어지는 과정을 거쳤다. 2014년 9월 뉴욕에서 제 1차 사전 준비위원회(Preparatory Committee)가 개최되었고, 이듬해인 2015년 케냐 나이로비에서 2차 준비위원회가 열렸다. 일련의 준비 모임을 통해 참여의 중요성, 파트너십 강조, 새로운 도시의제에 대한 공감대와 인지도 상승 노력을 기울였다. 국제적인 차원에서의 노력뿐 아니라, 국가 및 지방정부, 도시 차원의 캠페인과 참여가 독려되었다. 그 후 해비타트III와 관련된 분야의 쟁점보고서(issue papers)가 22개 부문에 걸쳐 작성된다. 이에 대해 전 세계 전문가 그룹이 참여한 회의와 온라인상의 토론 등 다양한 방식의 논의를 거쳐 이해관계 집단의 의견이 수렴된다. 그리고 22개 분야에 망라된 쟁점보고서가 10개의 정책단위로 결집되고, 지역별, 부문별, 분야별 전문가와 고위 정책결정가들 등의 모임과 회의를 통해 마지막 결과로 초안(zero draft)이라는 해비타트III 새로운 도시 의제의 초기문건이 작성된다. 2016년 7월 이 초안에 대한 논의와 후속 논의를 거쳐 10월 키토에서 최종 문건에 합의하기에 이른다(www.un.org; www.habitat3.org 참고).

2) 유엔 해비타트 회의에서 주택의 위상 변화

유엔 해비타트 회의 전개과정을 통해 주택이 차지하는 위상을 살펴보면, 해비타트I이 시작될 당시에는 슬럼을 중심으로 한 저개발국 비공식 주거문제가 가장 심각한 당면과제였다. 주택이 기본 인권으로써 매우 중요하다는 문제 인식이 있었으나 전 세계적인 관심을 끌 정도로 영향력이 크지는 못했던 것으로 보인다. 또한 선언문 채택 과정이 정치적으로 진행되면서 국가별 실행안으로 발전한 경우는 매우 드물었고 실천력을 담보하지 못한 것이 한계로 보인다.

해비타트II에서의 주택은 중심적인 위치를 차지하고 있다. 이스탄불

선언문을 통해서도 확인할 수 있듯이 주택의 기본적인 기능을 충족하는 적절한 주택을 모든 이에게(adequate shelter for all) 공급하도록 하자는 것이 핵심 사안이었다. 특히 주거권을 하나의 권리로 인식하고 이에 대한 이행을 개발도상국 정부에 강력하게 어필하는 노력을 기울였다. 그러나 이때부터 주택 이외에 지속가능한 개발의 틀이 함께 중요하게 대두된다(UN-Habitat, 2006). 이러한 배경에는 국제사회에서 1992년 리우 환경발전회의 이후 시작된 지속가능발전에 대한 논의와 연결되어 있다. 따라서 1996년에 개최된 해비타트 II에서도 주택을 중심으로 하되, 이를 둘러싼 환경 및 지속가능성에까지 관심 영역을 확대한 것으로 보인다. 그럼에도 여전히 해비타트 II에까지는 주택이 가장 중요한 요소이며 핵심 쟁점 사안이었다. 특히 해비타트 II는 주거권에 대한 전 세계적 인식을 높이고 사회적 합의의 기초를 제공하는 데 큰 역할을 했다. 우리나라에서도 재개발 과정에서 발생한 강제철거에 대해 문제제기가 끊이지 않았고, 국제적으로도 비판의 대상이 되었다. 이후 마련된 최저주거기준 설정 논의 및 제정, 취약계층과 저소득층에 대한 주택정책적 고려와 주거기본법에 명시된 주거권 등은 해비타트 II가 이룬 가장 큰 성과로 제시할 수 있다.

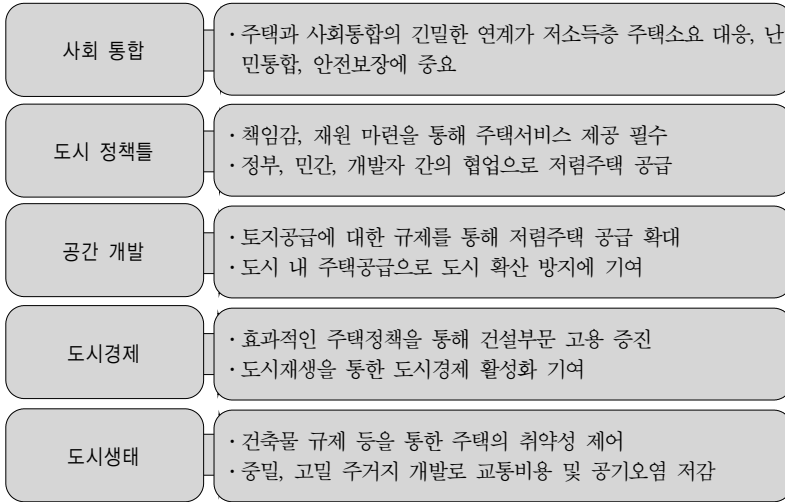
해비타트 III로 넘어오면서 주택의 무게는 이전과는 다르게 변화한다. 도시라는 큰 틀 속에서 하나의 요소로 주택이 다루어지기 때문이다. 새로운 도시의제라는 타이틀에서도 드러나듯이 해비타트 III의 중심점은 도시발전의 새로운 방향을 제시하고 이행하는 것이다. 이는 개발과 관련된 국제적 논의 과정에서도 그 힌트를 찾을 수 있다. 2000년에 들어서면서 만들어진 유엔의 새천년개발목표가 유효성이 다하면서 새로이 제정된 것이 지속가능한 발전목표다. 총 17개의 목표로 구성된 지속가능 발전목표 중 11번째 목표가 지속가능한 도시와 커뮤니티 조성이며 이를 실현하기 위한 내용이 해비타트 III의 새로운 도시의제와 밀접하게 연결되어 있고 상당 부분이 반영되었다. 따라서 주택의 문제는 지속가능한 도시 및 커뮤니티를 만들어가는 과정의 일부로 다루어질 수밖에 없는 상황이 된 것이다. 물론 새로운 도시의제를 통해서 주택을 중심에 놓은 접근

을 주장하고는 있지만, 도시라는 틀 속에서 지속가능성, 포용성, 회복성 등을 추구하는 과정 속에서 주택 부문이 자리 잡고 있다는 변화를 인식해야 한다. 또한 이는 달리 생각해보면, 주택의 문제를 단순히 거주공간의 문제로 인식하던 단선적 사고들과 공급 위주의 접근 방식에서 탈피해 도시 내 입지, 공간배치, 교통, 인프라, 접근성 등을 고려한 다차원의 종합적이고 유기적인 측면에서의 주택정책 접근이 필요함을 반증하는 것으로 이해할 수 있다. 결국 해비타트 회의의 전개과정에서 주택 부문의 중심적 역할은 상대적으로 전에 비해 하락했으나, 주거지를 구성하는 다른 요인과의 관계성을 중시함으로써 주택정책의 종합적인 접근 전략의 중요성이 부각되고 있다고 판단된다.

3) 해비타트 III 새로운 도시의제와 주택정책의 관계

새로운 도시의제라는 큰 틀 속에서 주택이 차지하고 있는 위치는 아래와 같다. 해비타트 III에서는 새로운 도시의제와 주택정책의 상호 연결성을 다섯 가지 영역에서 제시하고 있다. 사회적 결합성 측면에서 주택정책은 저소득층의 주택소요, 난민의 통합, 안전 보장에 대응하는 데 중요한 것으로 인식하고 있다. 둘째, 도시 정책들과 관련해서는 우선 정부가 충분한 재원을 동원하고 책임감 있는 자세로 주택 관련 서비스를 제공해야 함을 명시하고 있다. 다양한 정부 간의 협업과 시민사회 및 주택건설업자와 공조해서 저렴한 주택 공급이 확대될 것이라고 기대하고 있다. 세 번째, 공간개발과 주택의 연관성이다. 토지의 개발, 용적률 규제, 대지면적 규제 등 토지의 공급에 관련된 규제 및 제도가 저렴한 주택공급에 심대한 영향을 미친다. 도시 내부의 주택공급을 확대함으로써 도시외연확산을 방지할 수 있음에서 보듯이 주택문제가 도시 개발의 공간적 차원에 깊이 연관된다. 네 번째 도시경제 측면에서는 효과적인 주택정책을 수립해 건설부문 고용을 창출하고 증가시킬 수 있다는 점이 지적된다. 그리고 다양한 주택 프로그램이 근린 재생과 연결되어 지역경제 활성화

<그림 1> 새로운 도시의제와 주택정책의 연계성



자료: UN-Habitat, 2016a: 6.

에 기여할 수 있다. 마지막으로 도시 생태 측면에서의 회복력을 증진시키기 위해 정부 차원에서 건축 규제와 같은 방법을 동원해 주택의 생태적 적합성을 높일 것을 요구한다. 또한 중밀도 및 고밀도 주택을 건설해 교통비용과 공기오염을 저감하는 방식으로 도시생태에 주택 부문이 기여하게 된다(UN-Habitat, 2016a). 이렇게 주택 부문의 이슈가 단순한 주택의 물리적인 공급에 대한 문제가 아닌 새로운 도시의제의 전 영역에 걸쳐 있는 중요한 이슈라는 점이 강조되고 있다.

해비타트 III에서는 전 지구적으로 심각하게 남아 있는 다양한 주택문제를 해결하기 위해서는 다섯 가지 차원에서 종합적 접근을 요청하고 있다. “모든 이에게 적절하고 안전하며 지불 가능한 주택을(adequate, safe, and affordable housing for all)”이라는 정책목표를 달성하기 위해 추진할 과제를 제안한 것이다. 이는 통합적 주택정책, 포용적 주택접근, 지불가능 주택공급, 적절한 주택, 불량주거지 개선이다. 물론 이 다섯 가지 기조는

상호배타적이거나 이분법적으로 분리될 수 있는 영역이라기보다는, 밀접한 연계성 속에서 상호 연결되고 일부 중첩되는 양상을 보이고 있다. 그럼에도 각 영역별로 독특한 의미와 특징이 존재하며 주택정책의 전개 과정에서 이를 구분할 수 있을 것으로 본다. 이하에서는 이와 같은 주택 분야 다섯 가지 영역에 대해 각 영역별 의미와 핵심 내용을 정리하고 이에 부합하는 한국 주택정책의 성과와 과제를 검토한다.

3. 해비타트 III 기조에 비추어 본 한국 주택정책의 성과

1) 통합적 주택 정책들

주택의 양적·질적 문제를 해결하기 위해 가장 우선적으로 제시하고 있는 것은 주택정책에서의 통합적 접근(integrated housing framework)이다. 통합적인 주택정책은 주택 계획이 단순한 주택 몇 호의 물리적 공급을 위한 건축계획이 아닌, 국가의 부문투자 계획과 도시적 맥락을 고려한 도시계획 속에 주택계획이 자리한 상태에서 접근해야 함을 의미한다. 교통, 인프라, 토지 이용과 같은 부문계획 수립시 주택을 고려하지 않을 때 부정적인 결과가 나타난다는 증거가 충분히 많으며, 그 결과 도시 확산과 주거지 분리가 나타난다. 중남미 많은 국가의 경우, 교통 및 인프라 공급이 수반되지 않은 주거지 개발 때문에 무분별한 도시 확산을 경험하고 있다(Ward et al, 2015; Bredenoord et al, 2014).

또한 도시화 과정에서 도시로 유입된 인구를 수용하지 못하는 주택계획이 도시 내부에 슬럼이 발생시키지만 도시 내로 진입하지 못한 저소득층이 도시외곽에 슬럼을 형성하는 경우도 목격된다. 슬럼 지역이 물리적으로 도시 기능과 단절되고 고립되면 거주민들은 장시간의 출퇴근을 감내해야 하고 교통비용의 과다지출이 불가피하다.³⁾

우리나라의 주택계획은 경제개발 초기에는 경제개발5개년 계획의 일

환으로 다루어지기 시작했다. 경제성장이 최우선인 사회에서 주택 부문은 우선순위가 낮게 책정되었다. 1980년대 말 200만호 주택건설계획을 수립하면서 주택계획의 위상이 높아지기 시작한 것으로 볼 수 있다. 심각한 주택의 양적 부족 문제를 해결하기 위한 타개책으로 신도시 건설과 대량주택공급계획이 도입되었는데, 이때 주택정책의 우선순위를 국가적 차원으로 높인 것으로 볼 수 있다. 또한 주택단지만이 아니라 교통 및 인프라 건설과 공급이 함께 고려되었다. 물론, 인프라의 사전적 공급 이후에 주택이 입주하는 이상적인 개발 과정을 담보하지 못한 것에 대한 비판도 지속적으로 제기되었고 현재까지 새로운 도시의 건설에서 그 비판으로부터 완전히 자유롭지는 못하다. 그럼에도 성공적인 측면은 주택의 수요와 공급을 고려한 종합계획을 독립적으로 수립해서 중장기적인 계획방향을 설정하고 연간계획을 통해 그 성과를 모니터링하는 체계를 갖춘 점이다. 또한 이를 실현하기 위한 기금의 마련과 연간 운용계획의 수립 및 모니터링 체계의 구축, 공공부문의 계획을 집행할 수 있는 공적 기구의 설립과 운용, 법적 지원체계 구축 등은 통합적 주택정책 측면에서 성과로 평가할 수 있다.

2) 포용적 주택

두 번째는 포용적 주택(inclusive housing) 접근법으로 취약계층 주거문제를 해결하기 위한 공평한 주택정책을 요구한다. 저소득층, 취약계층, 사회적 특수계층(이주자, 장애인, 노인, 성적 소수자, 등)은 여전히 주택 접근성

-
- 3) 멕시코의 경우, 정부에서 저소득층의 주거문제 완화를 위하여 주택건설자금을 저리로 지원했으나 저렴한 택지를 얻을 수 있는 도시외곽에 주택이 건설되면서 공가 문제가 발생했다. 총 주택재고의 1/7인 14.2%의 공가율을 보이고 있어 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다(OECD, 2015). 이는 도시외곽 주택 건설의 대표적인 폐해이며, 인프라 공급이 수반되지 못해서 발생한 전형적인 도시확산 사례다. 결국 저소득층은 일자리가 있는 도심 내 비공식주거나 슬럼에 거주하게 되고 외곽에는 공가가 남는 왜곡된 주택상황이 반복된다.

이 낮다. 취약계층에 주택공급이 충분하지 못한 이유는 경제적·사회적·도시계획적 측면에서 찾을 수 있다. 경제적인 측면에서는 취약계층의 소득 수준 때문에 민간주택시장에서 공급되는 주택에 거주하기 어렵고, 사회적으로 차별받아 일반 주택시장에 대한 접근이 낮은 현실적인 제약이 있다. 도시계획적 측면에서는 전통적인 용도지역지구제(exclusionary zoning)로 인한 주거지 분리가 지적된다. 즉, 유해한 토지이용에서 주거용도를 보호하기 위한 용도지역 분리에 기반을 둔 기존의 조닝 시스템이, 오히려 저소득층과 고소득층의 주거지를 분리시키는 기제로 작용한다는 것이다. 이에 대한 반성으로 포용적 지역지구제(inclusionary zoning)가 떠오른다. 포용적 지역지구제는 전통적인 토지이용 분리를 기반으로 한 지역지구제의 대안으로 제시되는 용도지역지구제로써 다양한 용도를 혼합하고자 주장한다. 이를 통해 토지이용 혼합 촉진, 고밀개발, 콤팩트 도시를 지향한다. 주거지역에서는 임대주택과 분양주택의 혼합, 다양한 주택유형 및 크기를 혼합함으로써 통합적 주거지 개발을 추구하고 이러한 사회적 혼합을 통해 장소감과 커뮤니티 인식 증진, 주거지역 인식 개선, 사회적 접촉과 교류 증진 등의 효과를 기대한다(Park, 2010).

우리가 실시해온 포용적 주택정책은 크게 주택점유형태의 혼합과 주택크기의 혼합을 통한 사회통합 노력으로 나뉜다. 주택의 크기를 혼합하는 것은 소형주택의무건설비율을 정해 일정 비율의 소형 주택을 건설하도록 할당하는 것이다. 1981년 주택건설촉진법에서 최초로 실시되었으며, 60m² 이하, 85m² 이하, 85m² 초과로 나누어 세 가지 주택규모의 공급비율을 적시하고 있다. 이는 경제적 여건과 상황에 따라 그리고 택지의 특성(민간택지, 공공택지), 지역적 특성(서울, 수도권, 기타 등), 주택건설사업의 특성(신규건설, 재개발사업, 재건축사업, 주거환경개선사업 등)에 따라 강화 또는 완화되어왔다. 민간택지는 규제대상에서 제외되었다. 분양가에 대한 규제 상황하에서 이윤 극대화를 위해서는 소형 주택보다는 대형 주택 건설에 대한 유인이 높기 때문에, 주택의 사회적 특성을 고려해 일정 비율을 소형주택으로 건설해서 다양한 소득계층이 혼합될 수 있도록

< 표 1 > 소형주택 의무비율 변화 내용

		IMF 이전			IMF 이후			현행		
		-60m ²	-85m ²	85m ² -	-60m ²	-85m ²	85m ² -	-60m ²	-85m ²	85m ² -
민간 택지	서울	30	45	25	폐지			폐지		
	경기	20	40	20	1998.1.1			2014.6.13		
공공 택지	수도권· 광역시	30	40	30	30	20	50	30	40	30
	기타	20	50	30	20	30	50	20	50	30
재개발	전국	-	60	40	-	-	-	80		20
	서울	50	30	20	40	40	20	-	-	-
재건축	서울	20	40	40	폐지			20	40	40
주거환경개선		100		-	90		10	90		10

자료: 국토교통부(2015)를 바탕으로 재구성.

배려한 정책이라고 볼 수 있다. 사업의 특성별로는 공공성이 강한 사업 일수록, 주택수요가 높은 수도권·서울 지역일수록 소형주택 의무 비율이 높게 책정되어 있다. 대체로 1998년 금융위기 이후 대대적인 규제완화에 힘입어 85m² 초과 대형주택 건설비율이 상향 조정된 것으로 나타난다.

포용적 주택정책의 다른 유형인 주택 점유형태의 혼합은 임대주택 집중 건설에 따른 비판에서 출발한다. 이는 선진국에서 발생한 사회적 혼합의 움직임과 일정 부분 맥락을 같이한다. 저소득층의 주거안정을 위해 공공임대주택이 대규모 단지로 집중 건설됨에 따라 주거지 분리와 낙인의 문제를 발생시켰다. 이에 대한 반성으로 분양주택과 임대주택의 단지 내 혼합, 주동 내 혼합, 외관 차별 금지 등의 노력을 기울여 왔다.

포용적 주택정책과 관련한 또 다른 이슈는 여성과 원주민에 대한 주택소유 차별문제다. 해비타트Ⅲ에서 언급되는 포용적 주택 부문의 주요 대상으로는 원주민과 난민, 여성, 취약계층 등을 들고 있다. 이 중 원주민과 난민의 차별문제는 여타의 국가에 비해 우리나라에서는 주요 고려대상으로 부각되지 않는다. 그러나 여성이 부동산을 소유하는 것을 제한하는 법적·사회적 규범이 존재하는지 검토할 필요가 있다. 즉, 법적으로 여

< 표 2 > 주택소유의 성별 현황

	2012	2013	2014	증감률(12~14)
총 주택소유자	12,033	12,399	12,650	5.1%
남성 소유자	7,048	7,205	7,282	3.3%
여성 소유자	4,985	5,193	5,368	7.7%
여성소유비율(%)	41.4	41.9	42.4	-

자료: 통계청(2015; 2014; 2013) 자료를 바탕으로 산정.

성이 주택 또는 부동산을 소유하는 것은 절차상 문제가 없다. 부부 공동 명이나 여성 명의의 부동산 취득이 증가하고 있는 것이 현실이다.

많은 국가에서 여성의 주택소유나 토지소유가 어려운 것이 현실이다. 사회적인 규범이나 법적인 규제로 여성의 부동산 소유나 취득 권리가 제한되고 있는 것이다. 우리나라의 경우, 가장 최근 주택 소유자의 성별 분포에 대한 통계를 보면, 2014년 기준 주택 소유자 1265만 명 중 여성이 536.8만 명으로 총 42.4%를 점유하고 있다. 이는 2012년의 498.5만 명, 41.3%에 비해 증가하는 추세임을 알 수 있다(통계청, 2015; 2014; 2013). 주택 측면의 포용성을 주택에 대한 소유권 차원에서 고려할 때 우리나라 여성에 대한 소유차별은 개도국에 비해 상당히 낮을 것으로 보인다.

재산의 상속에서 여성의 지위는 법적으로는 남성과 동등하게 규정되어 있다. 예를 들어 피상속인이 사망한 경우 법적상속인의 순위에 있어 1순위는 직계비속, 2순위 직계존속, 3순위 형제자매, 4순위 4촌 이내의 방계혈족 순으로 상속받을 수 있다(민법 제1000조). 배우자는 사망한 사람의 직계비속 또는 직계존속과 동순위로 인정된다. 재산상속의 비율에서 자녀는 아들, 딸, 장남, 차남, 기혼, 미혼에 상관없이 모두 같은 몫을 받게 되어 있다. 단, 피상속인의 배우자는 자녀 각자의 몫보다 50%를 가산한다(민법 제1009조).⁴⁾ 따라서 형식적인 요건에서는 여성의 부동산 취득과

4) 이러한 내용은 1990년 민법개정에 따라 이루어졌다. 개정 전에는 호주인 아버지가 사망한 경우, 호주상속을 받는 장남은 1.5, 차남 이하 아들과 미혼인 딸은

<표 3> 지역별 슬럼 거주인구의 변화 및 비중

	2012		2014	
	총 인구(천 명)	비중(%)	총 인구(천 명)	비중(%)
북 아프리카	12,762	1.48	11,418	1.30
사하라 이남 아프리카	213,134	24.71	200,677	22.78
중남미	113,424	13.15	104,847	11.90
동아시아	206,515	23.94	251,593	28.56
남아시아	200,510	23.25	190,876	21.66
남동 아시아	79,945	9.27	83,528	9.48
서아시아	35,704	4.14	37,550	4.26
오세아니아	575	0.07	591	0.07
개발도상국 합계	862,569	100.00	881,080	100.00

자료: UN-Habitat, 2016a: 43에서 재인용.

재산상속이 남성에 비해 공식적으로 차별받는 구조는 아니다.

3) 지불 가능한 주택

세 번째는 지불 가능한 주택(affordable housing) 정책이다. 전 세계적으로는 2014년 기준 8.8억 명이 슬럼에 거주하고 있는 것으로 집계된다. 지역 별로는 동아시아 2.5억, 아프리카 2.1억, 남아시아 1.9억, 중남미 1.0억 명이 분포하고 있다. 슬럼은 상수도 접근, 위생시설 접근, 충분한 주거공간, 주택자재의 내구성, 점유의 안정성 등 기본적인 주거요건 네 가지 중 한 가지라도 결여된 상태를 의미한다(UN-Habitat, 2016a).

주거비 과부담가구 문제는 선진국도 예외가 아니다. 미국의 경우에도 임차가구가 급격히 증가하면서 2014년 기준 2130만 가구로 집계되고 있다. 또한 가구소득의 50% 이상을 임대료에 지출하는 주거비 과부담가구

1. 결혼한 딸은 0.25, 어머니는 1.5의 비율로 상속분이 정해져 있었다. 따라서 상속시 공식적인 남녀 차별이 존재했던 것이다.

는 사상 최대치인 1140만 가구에 이르는 것으로 나타났다. 따라서 임차 가구 중 최저소득계층은 절반 이상이 심각한 주거비 부담에 노출된 것으로 분석되었다(JCHS, 2016).

지불 가능한 주택은 가구의 점유형태에 따라 다른 양상을 띤다. 자가 가구는 주택이 구입할 만한 가격인지 여부의 지불 가능성(affordability) 문제고, 임차가구의 경우에는 임대료의 적정성이 중요하다. 따라서 지불 가능한 주택을 위한 정부 정책은 저소득가구에 임차 또는 자가소유를 할 수 있는 보조금지원, 정책지원을 위한 재원 및 금융제도, 투기방지 대책을 포함한다.

우리나라에서 주택의 지불가능성 문제를 해결하기 위한 첫걸음은 절대적인 양적 부족 문제에 대한 접근에서 시작되었다고 볼 수 있다. 즉, 전후 주택파괴와 산업화 및 도시화에 따라 도시로 인구가 유입되는 상황에서 절대적인 주택 부족 문제를 해결하는 것이 큰 과제였다. 이에 대한 대응으로 주택의 양적 공급을 확대하기 위한 정책은 성공적인 것으로 평가된다. 2010년 이후 주택의 재고 수가 가구 수를 초과하면서 주택의 양적 부족 문제는 해결된 것으로 여겨진다. 주택 수를 가구 수로 나누어 비율을 확인하는 지표는 2010년 100%를 초과했다.

<표 4> 양적 주택부족 문제의 완화 양상

	1990	2000	2010	2014
주택 수(천 호)	7,357	11,472	17,672	19,429
가구 수(천 가구)	10,167	11,927	17,339	18,773
주택 수/가구 수 비율(%)	72.4	96.2	101.9	102.3*
1천 인당 주택 수	170	249	364	383*

주: *은 2015년 인구주택총조사 결과 수치임(국토교통부, 2016).

자료: 통계청; 국토교통부(2015); <http://index.go.kr>.

주택공급 주체별로는 민간부문의 역할이 지대했다. 해비타트Ⅱ에서 해비타트Ⅲ 사이의 기간과 유사한 1995년부터 2015년을 기준으로 하는

경우, 전체 주택공급량은 1394만 호로, 연평균 53.6만 호가 공급되었다. 그중 민간부문이 71%, 공공부문이 29%를 담당했다.

<표 5> 부문별 주택공급실적

	전체	민간부문	공공부문
1995~2015 총 공급량	13,940,284	9,894,505	4,045,779
연평균 공급량	536,165	380,558	155,607
비율(%)	100	71.0	29.0

자료: 국토교통부 <http://stat.molit.go.kr>를 바탕으로 산정.

적정한 주택이 공급되었는지에 대한 주요한 지표로는 연소득대비 주택가격 비율(PIR)과 가구소득대비 임대료(RIR)가 대표적이다. 연소득대비 주택가격 비율은 주거실태조사가 실시된 2006년 이후 2014년까지 4.2에서 4.7로 증가추세다(중위값 기준). 지역별로는 수도권이 가장 높아 2014년 기준 6.9, 소득계층별로는 저소득층이 8.3으로 가장 높게 나타난다.

<표 6> 연소득대비 주택가격 비율(PIR) 변화

구분	2006	2010	2014	
자가가구 전체	4.2	4.3	4.7	
수도권 PIR	5.7	6.9	6.9	
소득계층별	저소득층	6.3	6.1	8.3
	중소득층	3.4	4.2	5.0
	고소득층	3.6	4.0	4.7

자료: 국토교통부(2014). 2014년도 주거실태조사 보고서.

주: 중위값 기준임.

소득 대비 주거비 지출을 나타내는 RIR의 변화를 보면 전체적으로 18.7%에서 20.3%로 증가 추세로 나타난다. 지역별로는 수도권에서의 임차가구 주거비 부담이 높고, 소득계층별로는 저소득층의 부담이 29.0%로 월등히 높게 나타나고 있어 자가가구의 PIR과 같은 양상임을 알 수

있다. 결국, 주택의 수가 절대적으로 부족했다는 측면에서 그동안의 정책적 성과는 인정되나, 소득에 대비한 주택 가격이나 주거비 지출 측면에서의 문제는 완화되고 있지 않는 것으로 볼 수 있다.

<표 7> 소득대비 주거비 지출 비율(RIR) 변화

구분		2006	2010	2014
임차가구 전체		18.7	19.2	20.3
수도권 RIR		19.9	23.1	24.2
소득계층별	저소득층	27.6	28.2	29.0
	중소득층	18.9	16.6	17.0
	고소득층	18.5	21.0	21.2

자료: 국토교통부(2014). 2014년도 주거실태조사 보고서.

주: 중위값 기준임.

저소득층의 지불가능성 증진을 위한 정책으로는 공공임대주택을 들 수 있다. 본격적인 공공임대주택정책은 1980년대 말 200만호 주택건설 계획에 의해 영구임대주택을 공급하면서 본격적으로 시작되었다. 시작은 미미했으나 1990년 정도부터 시작된 임대주택이 현재 총 주택재고의 9%까지 확충하는 성과를 거두었다. 2015년 기준 공공임대주택은 193.8만 호인데 이는 1997년 58.4만 호 수준과 비교할 때 3.3배나 증가한 것이다. 이중 10년 이상을 임대해야 하는 장기 공공임대주택은 116.3만 호로 전체 재고의 5.9%를 차지하고 있다(국토교통통계).

4) 적정한 주택

네 번째는 적정한 주택(adequate housing)이다. 재난 재해에서 안전한 주택의 제공, 기본적인 서비스에 대한 접근(상하수도, 조명, 전기, 쓰레기 처리 등), 소유권에 대한 법적 안정성 보장 등이 주된 내용이다. 적정한 주택에 대한 논의는 해비타트Ⅱ에서도 지속적으로 제기되어왔다. 그리고 적

정한 주택에 대한 요건을 명시하고 이에 대한 접근성을 권리로 인정할 것을 주장해왔다.

적정한 주택을 구성하는 요인은 점유 안정성, 서비스 접근성, 비용적 정성, 주거입지의 적정성 등으로 구성된다. 우선 점유 안정성(security of tenure)은 강제 퇴거에서 법적 보호장치가 마련되어 거주 안정성이 보장되어야 함을 의미한다. 서비스 접근성은 모든 이에게 건강, 안전, 평안, 영양에 필수불가결한 시설에 대한 접근성이 보장되어야 함을 의미하며 해당 시설에는 안전한 음용수, 적절한 위생, 에너지(조리, 난방, 조명, 음식 보관에 필요한), 비상시 서비스 등이 포함된다. 비용적정성은 지불 가능한 주택과 중첩되는 항목으로써, 주택 관련 비용 지출이 소득 수준에 따라 적정하게 이루어져야 함을 의미한다. 주거입지의 적정성은 충분한 거주 공간, 추위, 습기, 열, 비, 바람 등 건강에 위협이 되는 구조적 문제와 질병에서 보호받아야 함을 의미한다. 또한 직장, 헬스케어 서비스, 학교, 보육센터, 다른 사회시설에 대한 접근성을 보장받고 오염원이나 오염발생지 근처에 입지해서는 안 된다는 원칙을 제시하고 있다(UN-Habitat, 2016a).

적정한 주택의 공급 정도는 주택의 질적 상황 개선에 관한 지표와 최저주거기준 미달 가구의 변화 등을 통해 확인할 수 있다. 1인당 평균 주택 면적은 1990년 14.3m²에서 33.5m²로 2.3배 이상 증가했고, 이에 따라 가구당 평균 방 수도 상승했다. 수세식 화장실 구비 가구 비율이나 현대식 목욕시설 구비 가구의 비율은 급격히 상승했음을 알 수 있다.

최저주거기준 미달가구는 1995년 인구주택총조사 기준으로 46.3%에 이르던 것이 2010년 11.8%, 2014년 5.4%로 지속적으로 하락하고 있다. 3인 이상이 방 한 칸을 사용하는 단칸방 거주가구 비율도 2006년 0.7%에서 2014년 0.3%로 하락한 것으로 나타난다. 또한 지하, 반지하, 옥탑방 거주가구 비율도 동기간 4.0%에서 2.8%로 하락했다. 따라서 적정한 주택을 공급하기 위한 정책적 성과가 가시적으로 드러난 것임은 분명하다.

<표 8> 질적 주택 문제의 완화 양상

	1990	2000	2010	2014
가구당 평균 방수	2.5	3.4	3.7	3.8
1인당 평균 주택면적(m ²)	14.3	20.2	28.5	33.5
수세식 화장실 구비가구(%)	51.3	86.9	97.0	98.6
현대식 목욕시설 구비가구(%)	34.1	87.4	96.9	99.5

자료: 통계청; <http://kostat.go.kr>; 국토교통부, 2014.

<표 9> 최저주거기준 미달 가구의 변화

구분	1995	2000	2005	2010	2014
미달가구(천 가구)	5,892	4,071	2,536	2,029	954
미달가구 비율(%)	46.3	28.7	16.1	11.8	5.4

자료: 최은영 외, 2012; 국토교통부, 2014.

주: 1995년부터 2010년은 인구주택총조사 결과, 2014년은 2014년도 주거실태조사 결과.

<표 10> 적정주택 미달 가구 비율 변화

구분	2006	2010	2014
최저주거기준 미달가구(%)	16.6	10.6	5.4
3인 이상 단칸방 거주가구 비율(%)	0.7	0.3	0.3
지하, 반지하, 옥탑방 거주가구 비율(%)	4.0	4.0	2.8

자료: 국토교통부(2014), 「2014년도 주거실태조사 보고서」.

5) 비공식주거지 개선

글로벌 주택문제 해결에서 빼놓을 수 없는 이슈는 비공식 주거지의 개선(upgrade informal settlements)이다. 전 세계적으로 도시인구의 약 1/4정도는 슬럼이나 비공식주거지에 거주하고 있는 것으로 나타난다. 1990년에서 2014년까지 개발도상국의 도시 내 슬럼 거주인구는 약 28%가 증가한 것으로 나타난다. 서아시아지역과 사하라 이남 아프리카에서의 슬럼 인구 증가가 두드러진다. 슬럼 거주민의 비중은 감소하는 추세지만, 슬

< 표 11 > 지역별 도시 슬럼 거주인구의 변화(1990~2014)

	1990	2000	2014	변화율(1990~2014)
북 아프리카	22,045	16,892	11,418	-48.2%
사하라 이남 아프리카	93,203	128,435	200,677	115.3%
중남미	106,054	116,941	104,847	-1.1%
동아시아	204,539	238,366	251,593	23.0%
남아시아	180,960	193,893	190,876	5.5%
남동아시아	69,567	79,727	83,528	20.1%
서아시아	12,294	16,957	37,550	205.4%
오세아니아	382	468	591	54.7%
개발도상국 합계	689,044	791,679	881,080	27.9%

출처: UN-Habitat, 2016a: 13에서 재인용

자료: UN-Habitat, Global Urban Observatory- Urban Indicators Database 2015, based on national census information.

럼 거주민 수는 매년 10%씩 증가하는 양상을 보인다. 슬럼 거주민의 주거환경 개선을 위해 전 세계적으로 주거환경개선 프로그램이 시행 중이며 소규모 점진적인 방식에서 대규모 종합적인 차원의 프로그램까지 다양한 양상으로 시행되고 있다(UN-Habitat, 2006a).

비공식 주거지 문제는 우리나라도 예외는 아니었다. 학자에 따라 구분은 다르나, 하성규(2004), 김형국·하성규(1998) 등에 따르면 대체로 일제식 민지 이후부터 1980년대 초반 이후까지 4단계로 구분해서 비공식 주거지를 유형화하고 있다. 6·25전쟁 이후 판자촌이라고 불린 불량촌은 피난민, 이농민 등 저소득 영세민이 주를 이루었고, 도심부나 국유지, 사유지에 무허가로 입지했다. 1960년대 이후 1980년대까지는 달동네, 산동네 등으로 불린 불량주택이 성행했고 도시화의 영향에 따라 주로 서울 도심부 외곽지에 형성되었다. 1980년대 초반 이후에는 비닐하우스, 셋방, 자취방 등의 별집 형태가 성행했고, 재개발 사업 등에 따라 이주된 철거민 등이 새로운 불량주거지를 형성했다. 최근에는 홈리스와 비주택거주자, 쪽방, 고시원 등에 거주하는 젊은층을 포함한 새로운 비공식 주거문제가

<표 12> 비공식 주거지의 변화

	전 도시			서울		
	총 주택 수	비공식주택	비중	총 주택 수	비공식주택	비중
1966	1,160,000	-	-	361,945	136,650	37.8%
1976	1,963,900	203,500	10.4%	813,000	134,900	16.6%
1980	2,555,724	289,095	11.3%	993,661	164,047	15.5%
1983	-	-	-	1,141,800	149,515	13.1%
1995	-	-	-	1,688,111	72,251	4.3%

자료: Abramo(2016)를 바탕으로 재구성.

대두되고 있다.

비공식 주거지 개선을 위한 프로그램은 전면철거와 이주, 대규모 단지 조성 및 집단이주, 합동재개발 방식 등으로 이루어졌다. 결과론적으로 불량주택지로 대변되는 비공식 주거지는 급격하게 자취를 감추는 효과를 거두었다. 1960년대 서울의 주택 중 1/3 이상이 비공식 주택으로 집계되었지만, 1990년대 중반에는 그 수치가 4.3%로 하락한 것으로 나타난다. 따라서 외형적으로 불량주거지의 개선에서 한국의 주택정책은 어느 정도 성공적이라는 평가를 받을 수 있다.

4. 해비타트 III에 비추어 본 한국 주택정책의 이슈와 향후 과제

1) 통합적 주택정책을 위하여

해비타트 III에서는 주택정책을 중심에 둔 접근법(Housing at the center approach)이 필요하다고 주장한다. 국가적 차원의 기구가 책임감 있게 주택정책을 추진하도록 주문하는 것이다. 이를 위해 공식적인 주택정책을 의무적으로 마련하고, 중앙정부 차원에서 주택의 우선순위를 높게 책정

하며, 예산 할당의 중요성을 인지하고, 주택정책을 전담하는 중앙정부 차원의 부처 설립 또는 기존 부처의 역할 강화를 요구하고 있다(UN-Habitat, 2016a).

해비타트 III에서 주장하는 중앙정부 중심의 주택정책은 이미 우리나라에서 추진된 바 있다. 그동안 우리가 성공적으로 주택의 양적·질적 문제를 해결할 수 있었던 요인 중 하나로 강력한 중앙집권적 체제하에서 중앙이 리더십을 가지고 추진한 것도 작용했다. 이는 강력한 중앙정부 주도의 주택정책 실행이 효과를 볼 수 있었던 사례로 의미가 있다. 따라서 개발도상국이 처한 상황에 따라서는 과도하게 지방정부에 권한을 위임하는 것보다 어느 정도 중앙정부 위주의 정책이 효과적일 수 있음을 의미한다. 그러나 그 이면에는 중앙정부와 지방정부 간의 협업과 도시-주택-교통 등 주거지를 구성하는 다양한 부문 간의 협력이 미비했다. 중앙정부에서 법적 제도적 틀을 정비하고 계획을 수립해 추진하는 과정에서 지방정부는 참여가 제한적이었다.

그러나 우리나라의 주택정책은 이제 주택정책의 지방화·분권화에 대해 진지하게 고민할 때다. 지역에서의 주택 수요를 바탕으로 한 지역에 적실한 주택정책 수립 및 실행이 필요하다. 중앙정부는 대도시권 및 광역적 차원에서 주택정책의 조정과 인프라 및 서비스 공급의 역할에 우선 순위를 두어야 한다. 또한 주택정책이 지속가능 발전목표의 세부목표 및 국가, 지역의 수요에 부합하는지 모니터링하고 재원을 마련 및 배분하는 역할에 중점을 두어야 한다. 이를 위해 지방정부와 지역주민, 지역단체 등에 대한 역량 강화가 필수적이고 이를 지원하는 역할을 중앙에서 담당해야 한다. 해비타트 III 회의 결과 합의문에서도 단지 주택정책뿐 아니라 새로운 도시의제를 실행하는 주체로서 지방정부의 중요성이 높게 강조되고 있음을 간과해서는 안 된다(UN-Habitat, 2016b).

추가적으로 통합적 주택정책을 위해 보완할 점은 주거지와 일자리, 적절한 교육, 의료, 교통 등과 같은 서비스에 주택이 얼마나 접근 가능한지에 대한 고려가 부족했던 점이다. 주택건설공급기준에 의한 부대복리시

설 공급이나 도로 건설, 교육시설 건설공급에서 한걸음 더 나아가 저소득층 주거지의 여타 서비스 접근성을 더욱 적극적으로 고려해야 한다. 또한 물리적 계획 수립시 도시 확장을 고려한 도시권의 주택계획, 자본 투자, 인프라 계획이 함께 이루어질 것을 권고하고 있다(UN, 2016).

세부적인 차원에서 주택정책 지표의 설정과 평가시 고려해야 할 점으로는 국제적으로 비교가능한 지표의 설정과 생산이다. 주택부족의 문제를 다루는 데서 국제적인 논의는 주택의 양적인 부족과 질적인 부족을 나누어서 고려하고 있고 그 상황을 보고할 수 있도록 되어 있다. 우리가 사용해온 양적 부족을 나타내는 대표적인 정책지표는 주택보급률이지만, 국제적으로 비교가능한 지표가 아니고 더 이상 이 지표를 통한 주택 공급 필요성에 대한 설득력도 낮아진 것이 현실이다. 그보다는 지역별 주택의 양적부족을 명확히 하고, 질적 수준에 미달하는 주택의 수와 비율을 명확하게 파악하는 것이 더욱 중요하다. 또한 슬럼 거주자 수나 비율, 빈곤율, 도시빈곤율 등 주택정책 평가를 위해 제시되고(UN, 2016), 국제적으로 비교 가능한 통계의 생산이 필요하다.)

2) 포용적 주택정책을 위하여

기존의 우리나라 주택정책에서 포용적 주택정책을 위한 노력에 대한 한계는 주택규모의 혼합과 주택점유형태 혼합을 위한 과정에서 노정된 문제로 나누어진다. 소형주택의 건설함으로써 주택단지 내 사회적 혼합을 도모하려고 했던 소형주택 의무비율제도는 60m², 85m²와 같은 기준점 설정의 합리성 문제, 기준 면적 설정에 따른 주택공급 면적의 왜곡, 다양한 주택 선택의 자유제한, 주어진 제약조건하에서 최대 이윤을 추구

-
- 5) 국가적 차원에서 비교하기 위한 데이터 수집시 우리나라는 경제 수준에 비해 국제 비교가 어려운 통계자료가 공개되고 있다. 세계은행의 국가별 주요 자료를 검토한 결과, 빈곤율, 도시빈곤율, 슬럼 거주가구 비율, 비공식부문 종사자 비율 등 상당수 중남미 국가에서도 제공되는 통계자료가 우리나라의 경우는 제공되지 않음을 확인할 수 있다.

하기 위한 공급방식의 한계 등이 지적되고 있다(최막중·김준형, 2014; 한형수·문영기, 2007 등).

점유 형태를 혼합해서 좀 더 큰 사회경제적 혼합을 추구하던 주택단지 건설은 임대주택주민의 단절과 고립이라는 문제, 그리고 혼합단지의 갈등이라는 문제에서 자유롭지 못하다. 주택의 관리 측면에서도 분양주택과 임대주택의 운영방식 사이에 존재하는 차이가 극복되지 못하고 있다. 특히 사회적 혼합을 추구하고자 하는 당초 기대와 달리, 주민 간의 소통이 원활하지 않고, 임대주택 거주민에 대한 사회적 배제 문제도 지속적으로 제기되고 있다(홍인옥, 2016; 김준형 외, 2005 등).⁶⁾

물리적 공간의 변화를 통해 사회적 행동양식의 변화를 이끌어내려는 사회공학적 접근법의 한계를 차치하고라도, 현재 우리의 정책에서 포용성을 강화해야 할 여지는 많다. 우선 정책환경이 강화되어야 한다. 주택정책 수립 과정에서 다양한 주체의 참여가 보장되어야 포용적 주택정책이 가능하다. 또한 정책수립과정의 투명성과 함께 법적으로도 평등한 주택정책을 명시할 필요가 있다. 성별이나 소득, 나이, 출신 지역, 인종, 종교, 혼인여부 등에 따라 주택에 대한 정보나 접근성이 제한되어서는 안 됨을 의미한다. 또한 취약계층에 대한 배려가 강화되어 이들의 주택소요에 근거한 사회주택이 공급되어야 하고, 특수 수요계층을 위한 주거복지 서비스 프로그램이 확대되어야 한다. 새로운 도시의제를 통해서도 잘 드러나듯이 주택의 임대/매매, 정보 취득, 주거지 선택, 모기지 접근 등 주택 관련 행위의 전 과정에서 인종이나 종교, 성별, 나이, 학력 등에 의한 차별이 금지되어야 함을 명문화하는 과정이 시급하다.

3) 지불가능한 주택 공급과 정책을 위하여

주택의 지불가능성은 점유형태에 따라 다르다. 자가가구에게는 소득

6) 임대주택 거주민을 휴거(휴먼시아거지), 영구(영구임대주택 거주민) 등으로 지칭하며 거주민을 비하하는 사례가 이를 대변한다(홍인옥, 2016).

수준에 맞는 주택의 구입 가능성과 모기지 접근성을 높이는 것인데, 특히 저소득가구와 신용이 상대적으로 낮은 한계그룹의 접근성 향상이 중요하다. 반면 임차가구에 지불 가능한 주택은 저렴한 임대주택이며 이에 대한 보조금 정책이 소요에 대응할 정도로 충분한지가 관건이다.

저렴한 주택을 공급하기 위한 선결요건으로 절대적인 주택의 부족문제를 해결하는 것이 필요했다. 그러나 주택의 절대적 공급량 증가를 통해 시급한 양적 부족문제를 해소하는 것과 저렴한 주택의 공급은 다른 차원이다. 2014년 주거실태조사 결과에 따르면, 자가가구 전체의 PIR이 4.7이므로, 중위소득 가구가 중위가격 주택을 구입하는 데 연소득의 4.7배가 필요하다는 의미이다. 그러나 수도권은 6.9로 수치가 훨씬 높고, 저소득층은 8.3까지 상승한다. 당연히 저소득층, 취약계층의 주택마련 용이성이나 임대료 부담 적정성을 위한 정책 마련이 요청된다. 유엔 해비타트(UN-Habitat, 2016a)에서도 이를 위해 저렴한 임대주택 건설시 세금 공제, 모기지 이자지불액에 대한 세금 공제, 사회적 임대 채고 확보, 적절한 투기억제 대책, 규제가 비용으로 전가되지 않는 방안 등을 제안하고 있다.

최근 인구구조 변화에 따른 영향이 심각한 상황에서 가구 규모 축소와 1인 가구 증가, 주거비 부담 증가에 따른 젊은층의 주택문제에 대한 심각성이 가중되고 있다. 전세에서 월세로의 전환에 따른 임차시장 변화 시기에 임차시장에 진입하는 대상 중 20대의 증가가 눈에 띈다. 그러나 20대의 경우, 자가로 진입하느냐 전세로 진입하느냐 또는 월세로 거주하느냐에 따라 현격한 차이가 발생한다. 또한 주거비 부담 측면에서 20대의 월세 부담은 상당하다.⁷⁾ 젊은층의 경제력과 직업 안정성, 자산축적 가능 시기 등을 고려할 때 20대가 아파트 자가로 거주하는 경우에 자력

7) 예를 들면, 2011~2014년 전월세 실거래가 신고자료 분석결과를 보면, 20대 중 아파트 전세로 거주하는 경우의 평균 가격은 약 1.2억 원 수준이지만(2014년 상반기 기준), 아파트가 아닌 경우에는 5900만 원으로 절반수준이다. 보증부 월세 거주 경우 아파트 거주시 보증금은 3000만 원에 불과하고 아파트가 아닌 경우 보증금은 1700만 원이며, 월 임대료는 각 44만 원, 35만 원 수준으로 나타나 주택의 형태와 점유형태에 따른 차이가 현격함을 알 수 있다(박미선 외, 2014).

으로 이를 이루었다기보다는 부모 세대의 도움이 불가피하다는 점이 연구를 통해 실증적으로 입증되고 있다(마강래·강은택, 2011; 신진욱·이민화, 2014 등). 또 다른 문제는 보증금이 낮은 월세로 진입한 20대의 경우, 월세에서 전세로, 그리고 자가로 이어지는 주거의 상향 이동이 안정적으로 이루어지지 못할 개연성이 높다는 것이다(박미선 외, 2014). 향후 안정적인 주택정책 전개를 위해서도 이에 대한 대비가 요청된다.

4) 적절한 주택과 정책을 위하여

적절한 주택 측면에서 주택의 기본적인 서비스에 대한 접근 가능성에서는 지난 수십 년간 한국 주택정책 분야의 성과가 괄목할 만하다. 상하수도, 전기, 쓰레기 처리 등에 대한 접근에서 여타 개발도상국의 상황과 비교할 때 눈에 띄는 발전을 이루었음은 자명하다. 인구주택총조사에서는 1995년 34.4%인 446만 가구, 2000년에는 23.3% 334만 가구가 최저주거기준 미달이었으나 주거실태조사 결과 16.6%(2006년), 10.6%(2010년), 5.3%(2014년)으로 지속적으로 하락했다. 이는 신규주택 공급이 지속적으로 이루어지고, 도시 내 노후주택 밀집지역이 도시재생 사업 등으로 감소하면서 양질의 주택이 증가한 결과로 보인다. 그러나 그 이면에는 여전히 100만 가구에 육박하는 최저주거기준 미달가구가 존재하고 있으며, 단칸방 거주가구, 지하나 옥탑방 등에 거주하는 가구가 5% 이상 남아 있다는 사실도 직시해야 한다.

보건복지부의 공식적 지원을 받는 노숙인은 2015년 기준 1만 2347명으로 집계되고 있으며 이들 중 거리 노숙인이 1138명, 쪽방주민이 6147명으로 조사되고 있다. 지역별로는 서울이 4270명으로 전국 노숙인의 1/3 이상이 집중해 있다(보건복지부, 2015). 이에 더해 노숙인, 비닐하우스나 판잣집, 움막 등 비주거용 건물 거주자, 고시원과 여관 등에 거주하는 주거취약계층도 적절한 주거를 누리지 못하는 대상이다. 2010년 인구주택총조사 결과 주택 이외의 거처 가구 수가 11만 7115가구로 나타나고,

그중 36.4%가 서울에 거주하고 있다. 또한 2011년 보건복지부 전국 비주택 거주 가구 조사 결과에서는 15만 9649가구가 주택의 정의에 포함되지 않는 거처나 거주에 적합하지 않은 건축물에 거주하는 것으로 나타났다(보건복지부, 2014). 그러나 서울시에서 자체 조사한 결과는 2011년 기준 14만 4629가구가 비주택 거주 가구로 추정되어(서종균 외, 2013; 보건복지부, 2014) 전국 조사 기준의 88%에 해당하는 것처럼 보인다. 이는 정책의 사각지대에 놓인 비주택거주 가구에 대한 정확한 통계나 실태조사 자체가 시급함을 방증하는 것이기도 하다. 특히 이들은 수도권 등 대도시에서 집중 분포하는데, 주거비 상승과 소득 양극화 등에 따라 증가가 예상되므로 더욱 빠른 정책대응이 요청된다.

<표 13> 전국 비주택 거주 가구 규모

	쪽방	고시원	여관·여인숙	비닐하우스촌	비닐하우스·컨테이너·옴막	계
인구	6,214	123,971	15,640	6,914	32,053	184,592
가구	5,784	123,355	13,640	2,964	13,906	159,649
평균 가구원 수	1.07	1.00	1.13	2.33	2.3	1.16

자료: 보건복지부, 2014: 238에서 재인용.

주택 공급의 적정성 측면에서는 현재 우리가 사용하는 주택보급률 지표를 과감하게 재검토해야 한다. 전 세계적으로 비교 가능한 지표는 인구 1000인당 주택 수다. 이는 선진국에서 널리 이용되는 주택의 양적 상태를 보여주는 대표적인 지표다. 주택의 양적 문제가 해소되었다고 보는 대부분의 선진국에서 1000인당 주택 수가 400호를 상회하는데 비해,⁸⁾ 우리는 2014년 기준 전국 385호이며 수도권은 355호로 나타난다(index.go.kr). 그러나 이 수치 역시 주택의 범위와 계산방식(다가구 주택 1호 또는

8) 독일 490호, 프랑스 509호, 일본 451호(2008년), 영국 434호(2011년), 미국 410호(2010년).

구분시 등)에 따라 달라진다. 주택재고의 충분성, 공급의 적정성 등을 가늠할 수 있는 지표로 기능하는 1000인당 주택 수 지표의 신뢰성 확보하기 위해 기준 설정이 요구된다. 또한 1인 가구 증가와 주거비 부담 등으로 부모 동거 가구 증가 현상 등 시대적 양상을 파악할 수 있는 조사 및 통계가 필요하다.⁹⁾

5) 비공식 거주지 개선 정책을 위하여

비공식 주거지 개선을 위한 과거의 노력이 외형적으로는 개선된 것으로 나타나지만 기존 저소득층 거주민의 주거안정과 절차적 측면에서는 많은 문제가 지적되어왔다. 불량주택지에 거주하던 저소득층의 재정착을 도모하지 못한 점, 그들의 커뮤니티가 붕괴된 점, 도시 내 저소득층 주거지가 사라지고 중산층 주거지로 변모함에 따라 생겨난 젠트리피케이션, 도시외곽으로 이주된 저소득층 주거지 문제 등이 대표적이다. 특히 민간 건설업체의 참여와 주택조합을 활용한 합동재개발은 주거지를 변화시키고 주거환경을 개선하는 효과가 있었으나, 중산층 주거지로의 변모, 저소득층에 대한 배려 부족, 이윤추구 대기업 건설자본과 투기적 부동산 자본의 결합에 따른 문제, 철거재개발의 정당성 문제 등의 비판에서 자유롭지 못하다(하성규, 2004; 이덕복, 1993 등).

적정한 주택을 구성하는 요인으로 기본적인 서비스 및 인프라시설에 대한 접근성 확보, 점유에 대한 인정 및 소유 안정성 확보, 기후변화 등에 대한 거주적합성 등을 헤비타트가 적시하고 있다(UN-Habitat, 2016a). 이 중 점유 안정성 측면에서는 토지소유 및 상속권의 남녀평등, 부부 간 토지 공동소유권 인정, 원주민의 토지권리 인정, 장기적 비공식거주지 거주민에 대한 토지권리 인정 및 양성화 프로그램, 소유권의 등록 및 최

9) 예를 들면, 성인 자녀 부모 동거가구 수, 주거비 과부담 가구, 임차가구 소득계층별 주거비용 및 부담정도, 가처분 소득 대비 주거비용 비율, 모기지 자가주택 가구 수 등.

신화, 강제철거 방지 정책 등이 해당된다. 중남미 지역에서는 비공식 거주자의 비율이 높고 주택의 부족이 심각한데, 이들의 토지점유를 인정해주는 정책을 통해 비공식 주거지 개선을 꾀하는 경우도 발견된다. 향후 우리의 주택정책에서도 비주택 거주 가구, 비공식 거주지 거주 가구에 대한 대안을 모색할 때 새로운 사고방식과 접근에 참고할 만하다.

5. 결론

주택문제 해결을 위한 방법으로 해비타트에서는 예방적 접근(preventive approach)과 치유적인 접근(curative approach) 두 가지를 병행하도록 요구한다. 예방적인 접근은 적정한 주택을 신규 공급함으로써 주택문제를 해결하는 방식이고, 치유적인 접근은 기존에 노후화된 무허가 주거지를 개량함으로써 주택문제를 해결하는 방식이다. 이를 위해 해비타트Ⅲ에서는 중앙정부가 책임감 있는 태도로 통합적인 주택정책을 추진하고 충분한 주택의 공급과 저렴한 주택, 적절한 수준이 달성된 주택의 공급을 요청하고 있다. 또한 정책과정에서 취약계층을 배제하지 않은 포용적 접근의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 해비타트Ⅲ의 접근틀에 비추어 보면, 우리나라의 주택정책 과정과 결과는 해비타트Ⅲ의 주장과 정합성을 띄고 있는 것으로 보인다. 특히 주택의 충분한 공급을 통한 적정한 주택정책 추구, 지불 가능한 주택 공급 노력은 어느 정도 성공적으로 평가할 수 있다. 통합적 주택정책 측면에서는 법적·제도적 틀의 마련과 기구 설립을 통한 실행력 담보 등은 긍정적이다. 포용적 주택을 위한 법적 틀을 마련해 시행 중인 점과 비공식 주거지 개선의 가시적 성과가 나타난 점은 인정할 부분이다. 그러나 이러한 외형적이고 가시적인 성과 외에도 과거 정책 실행과정에서 소외된 계층이 발생한 점을 겸허히 반성하고 현재 우리사회가 직면한 인구구조적 변화, 경제 여건의 변화 등을 동시에 고려할 때 향후 주택정책 발전을 위한 과제가 도출된다.

특히 통합성과 포용성 측면에서 중앙정부 위주의 정책 입안과 실행, 지방정부의 참여 및 주도적 역할 부족, 전문가를 제외한 시민단체와 소수자 대표 그룹의 참여 부족 등은 우리의 주택정책이 해결해야 할 과제로 남아 있다. 새로운 도시의제가 주장하듯이, 지방정부의 주도권과 역량을 강화하는 것이 필수적이다. 또한 소수자와 취약계층의 역량 강화와 참여보장을 통해 이들의 니즈(needs)가 더 적극적으로 반영되는 것이 새로운 도시 의제를 추구하는 해비타트Ⅲ의 기조에 부합하는 일이다.

주택의 적정성과 지불가능성 측면에서는 여전히 저소득층이 주택의 소유나 저렴한 임대에 대한 접근성이 낮다는 문제가 상존하고 시간의 흐름에 따라 양적인 개선과 질적인 악화가 동시에 발생하고 있다. 심각한 주택문제를 겪는 대상은 양적으로 감소하는 추세이나, 저소득층의 주거비 부담은 증가하고 있기 때문이다. 면밀하게 조사해서 자료를 축적하고 공간 자료와 통계에 기반을 둔 지역중심의 정책 마련과 집행 필요성이 도출된다.

그동안의 주택정책은 혈연으로 맺어진 가족 중심, 주택을 소유하지 않은 가구주를 대상으로 자가소유를 촉진하기 위한 정책이 주를 이루어왔다. 이제는 1, 2인 가구가 주된 가구 형태로 변화하면서, 과거 주택정책에서 당연히 여겨온 기준의 변화가 불가피하다. 예를 들면 국민주택 규모 85m²의 정당성이 대표적이다. 그뿐 아니라 우리에게는 상대적으로 익숙하지 않은 개념인 난민이나 해외이주민에 대한 주택문제도 사전적인 대응이 필요하다.

한국의 주택정책이 산업화와 민주화의 시기를 지나, 금융위기를 겪으며 구조적인 변화를 겪고 신자유주의의 영향에 의해 기업화(corporatisation)되고 있다는 지적을 눈여겨보아야 한다. 인구, 가구 구조의 변화와 함께 경제적 성장 동력이 저하되면서 정부의 주택정책이 구매력을 갖고 있는 중산층 중심으로 펼쳐지고 있다(Doling & Ronald, 2014)는 지적에 대해 정책수립 담당자, 학계, 연구계 관련자의 진지한 고민이 필요한 시점이다.

통합성, 포용성, 적정성, 지불가능성, 비공식주거지 개선 등 주택정책

을 이루는 주요 다섯 가지 영역에 대한 개선 과제에서 지표를 도출하고 이에 대한 개선 정도를 지속적으로 모니터링하는 노력이 이루어져야 한다. 특히 그 지표는 정량적·정성적 내용을 포괄할 수 있도록 선정하고, 선정 과정에서 다양한 이해관계자의 참여와 니즈를 반영하며, 지방정부의 역할이 강화될 수 있는 장치를 마련하고 지속적인 역량강화 방안을 마련해야 한다. 이때 국제사회에서도 비교가능한 지표로 구성되는 것이 필요하다. 이제 양적인 성과를 높이기 위한 지표가 아닌 질적인 개선을 측정할 수 있는 방안을 고민할 시기이다.

이상의 논의를 바탕으로 해비타트Ⅲ 새로운 도시의제를 통해 주장하는 주택정책의 다양한 측면 중 향후 우리나라 주택정책의 수립과 집행에서는 그 무엇보다 다양성과 참여를 바탕으로 하는 포용적 주택정책, 통합적 주택정책을 강화하는 방향으로 전개되어야 할 것으로 보인다. 이를 통해 좀 더 많은 적정한 주택이 좀 더 취약한 계층에게 접근 가능하고 저렴하게 공급되고 삶의 질이 개선될 수 있길 기대한다.

마지막으로 해비타트Ⅰ에 참석했던 워드(Barbara Ward)¹⁰⁾는 40년 전 해비타트 회의에서 “도시는 경제적 목적이나 정치적 목적을 위해 건설되거나, 부동산 시장으로 작동해서는 안 된다. 도시는 사람을 위해 특히 가난한 사람들을 최우선적으로 배려하도록 건설되어야 한다”라면서 정책적 대상과 방향성에 대해 역설했다. 이때 도시를 주택으로 대체해도 유의미하다. 약 반세기가 지난 현재, 경제사회적 상황이 전혀 달랐던 한국의 현재에도 놀랍게도 적실하다는 것은 시공간을 뛰어넘는 주택문제의 중요성과 보편성에 기인하는 것으로 보이며, 이 때문에 앞으로의 주택정책이 갖는 의미가 더욱 부각된다고 할 것이다.

10) 영국의 경제학자이며 작가로서, 개도국 문제에 천착했다. 지속가능한 개발에 관한 논의를 지지한 초창기 인물로서, 타임지에서는 워드를 20세기 가장 영향력 있는 이상주의자로 지목하기도 했다(Wikipedia).

원고접수일: 2016년 11월 13일

심사완료일: 2016년 12월 1일

게재확정일: 2016년 12월 19일

최종원고접수일 2016년 12월 19일

❖ Abstract

Achievements and limitations of Korea's housing policy in respect to the New Urban Agenda in United Nations Conference on Housing and Sustainable Development(Habitat III)

Park, Miseon

Housing is at the heart of achieving the New Urban Agenda in United Nations Conference on Housing and Sustainable Development(Habitat III). According to a policy paper, global housing goals can be attained through the adoption and enforcement of a comprehensive housing framework. Global housing goals can be achieved through programmatic attention to five elements: an integrated housing framework, inclusive housing, affordable housing, adequate housing and upgrading informal settlements.

This article reviews the achievements of Korea's housing policy during last several decades within the frame of aforementioned five pillars of housing policy in Habitat III. Results show that notable achievements are witnessed in the areas of adequate and affordable housing through massive housing production, informal settlements upgrading by redevelopment strategies, and inclusive housing by adopting mandatory supply of small size housing units and public rental housing for the low-income households. However, improvements should be put in place in terms of integrated housing framework through enhancing local governments' capacities and localizing housing policy as well as affordable and inclusive housing strategies for increasing and enhancing accessibility for the vulnerable groups.

Finally, examined are the lessons learned and remaining issues ahead if what Habitat III envisions is to be achieved, and suggests follow-up steps in the context of socioeconomic changes in Korea.

Keywords: Habitat III, housing policy, integrated framework, inclusive housing, affordable housing, adequate housing, upgrading informal settlements

참고문헌

- 국토교통부. 2014. 『2014년도 주거실태조사 요약보고서』.
_____. 2015. 『2015 주택업무편람』.
_____. 2016. 『2015년 주택보급률 및 인구천인당 주택수 발표』 보도자료(2016.12.29. 배포).
- 국토연구원. 2016. 『해비타트 III와 한국 도시정책의 과제』. 국토연구원 정책세미나.
김준형·김성제·최막중. 2005. 『임대주택 사회적 혼합의 장애요인과 해소방안에 관한 연구』. 국토계획. 《대한국토도시계획학회지》, 40권 5호, 153~163쪽.
김형국·하성규. 1998. 『불량촌과 재개발』. 나남 출판.
마강래·강은택. 2011. 『최초 주택구입 기간에 영향을 미치는 요인에 관한 연구』. 《국토계획》, 제46권, 51~63쪽.
박미선·강미나·손학기. 2014. 『임차시장 구조변화에 따른 맞춤형 주거안정 제도방안 연구』. 국토연구원.
보건복지부. 2011. 『주거취약계층 실태조사』.
_____. 2014. 『통계로 보는 사회보장』.
_____. 2015. 『2015 노숙인 등의 복지사업 안내』.
- 서종균 외. 2013. 『비주택 거주 가구 주거지원방안 마련을 위한 연구』. 서울특별시.
신진욱·이민화. 2014. 『주택보유의 사회경제적 불평등 요인과 가족자원의 영향』. 《경제와 사회》, 제101호, 151~183쪽.
이덕복. 1993. 『불량주거지역 재개발사업의 정당성 문제』. 《환경논총》, 제31호, 282~297쪽.
- 최막중·김준형. 2004. 『소형의무 비율에 의한 주거 복지정책의 실효성 분석』. 국토계획. 《대한국토도시계획학회지》, 39권 3호, 69~79쪽.
최은영·김용창·권순필. 2012. 『2011년 신기준에 의한 최저주거기준 미달 가구의 시·공간적 변화(1995~2010년)』. 《부동산학연구》, 제18집 제4호, 171~195쪽.
통계청. 2013. 『행정자료를 활용한 『2012년 개인별 주택소유통계』 작성 결과』. 보도자료
_____. 2014. 『행정자료를 활용한 『2013년 개인별 주택소유통계』 결과』. 보도자료
_____. 2015. 『행정자료를 활용한 『2014년 개인별 주택소유통계』 결과』. 보도자료
- 하성규. 2004. 『주택정책론』. 박영사.
한형수·문영기. 2007. 『주택 재건축사업의 소형평형 의무비율 규제정책의 제도개선 방안』. 《국토연구》, 제54권, 191~214쪽.
홍인욱. 2016. 『저소득층 주거지의 변화에 현재에 대한 진단』. 《부동산 포커스》, 94호, 15~23쪽.

- Aalbers B. Manuel & Kenneth Gibb. 2014. "Housing and the right to the city: introduction to the special issue." *International Journal of Housing Policy* 14(3), pp. 207~213.
- Abramo Pedro. 2016. "How do we tackle urban informality? Comparing strategies in South Korea and in Latin America." Presentation in Habitat III Side event held by Korea Research Institute for Human Settlements.
- Bredenoord Jan, Paul van Lindert, and Peer Smets. 2014. *Affordable Housing in the Urban Global South: Seeking sustainable solutions*. Routledge.
- Doling John & Richard Ronald Ed. 2014. *Housing East Asia: Socioeconomic and demographic challenges*. Palgrave Macmillan: London.
- Ha Seong-Kyu. 2010. "Housing, social capital and community development in Seoul." *Cities*, 27, S35~S42.
- Joint Center for Housing Studies of Harvard University. 2016. "The State of the Nation's Housing 2016"(http://www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/jchs_2016_state_of_the_nations_housing_lowres.pdf).
- Kadi Justin & Richard Ronald. 2014. "Market-based housing reforms and the 'right to the city': the variegated experiences of New York, Amsterdam and Tokyo." *International Journal of Housing Policy* 14(3), pp. 268~292.
- OECD. 2015. *Mexico: Transforming urban policy and housing finance*. OECD Urban Policy Reviews.
- Park Miseon. 2010. "Social mix policy: Lessons from experiences in the United States." *Housing Studies Review*, 18(3), pp. 119~148.
- Rolink Raquel. 2014. "Place, inhabitation and citizenship: the right to housing and the right to the city in the contemporary urban world." *International Journal of Housing Policy* 14(3), 292~300.
- UN-Habitat. 2006. "The Habitat Agenda: Istanbul Declaration on Human Settlements" (http://www.unhabitat.org/declarations/ist-dec.htm).
- _____. 2016a. "Habitat III Policy Paper 10- Housing Policies." 29 February 2016. Unedited version.
- _____. 2016b. "New Urban Agenda." Draft outcome document for adopting in Quito, October 2016.
- United Nations General Assembly. 2016. "Policy Paper 10: Housing Policies." Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development(Habitat III). Third session. Surabaya, Indonesia, 25~27 July 2016. (A/CONF.226/PC.3/23)
- Ward Peter, Edith R. Jimenez Huerta, and Mercedes Di Virgilio. 2015. *Housing Policy in Latin American Cities*. Routledge.

Habitat III 홈페이지 <https://habitat3.org>.

UN 홈페이지 <http://un.org>.

e-나라지표 홈페이지 <http://index.go.kr>.

Citiscopce 홈페이지(<http://citiscopce.org/habitatIII/explainer/2015/06/whats-history-habitat-process>, 2016.12.3. 최종접속).

유엔 홈페이지(http://www.un.org/en/events/pastevents/UNCHS_1996.shtml, 2016.12.3. 최종접속).

유엔 해비타트 홈페이지(http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat_III_Matrix.pdf, <http://unhabitat.org/issue-papers-and-policy-units/>, 2016.10.30. 최종접속)