



I S S U E P A P E R

2015

‘주거복지·재고관리·지자체 주도’ 주택정책의 패러다임 전환해야

맹다미·남원석



CONTENTS

01 서울시, 시장환경 변화로 '신주택정책 급구'

- 1_1·2인 가구 증가로 주택 수요·공급형태 변화
- 2_월세 중심·소형 위주 공급 '달라진 주택시장'
- 3_주택정책은 시장 변화·수요와 '따로 놀아'

02 일본은 버블경제 붕괴 후 주택정책 대전환

- 1_집값 침체·임대주택 수요 증가 '달라진 주택시장'
- 2_주택정책은 주거 질 향상·기존주택 활용에 중점

03 지역·관리·복지 맞춤형 주택정책 발굴을

- 1_주택시장 자가, 고액전세, 월세로 재편 예고
- 2_주거복지, 주거재생, 주택시장 통합 연계해야



요약

저출산·고령화로 인구·가구구조 바뀌어 주택 수요구조 변화

서울시는 저출산과 고령화 현상이 심화되어 인구 성장이 정체되고 1·2인 가구가 늘어나는 등 인구와 가구 구조의 변화를 겪으면서 주택의 수요구조가 바뀌고 있다.

연령대별로 인구가동패턴도 다르게 나타나고 있는데, 청년인구인 20대는 서울시로의 유입이 많고 핵심 경제활동 인구인 30~40대는 서울시 외곽으로의 유출이 많다.

주택 공급은 중대형 주택에서 소형 주택으로 변화하고 있으나, 최근 인구와 가구 구조, 주택수요의 변화에는 빠르게 대응하지 못하는 상황이다.

저성장·저금리 기조가 지속되면서 주택 매매시장은 보합세를 유지하는 반면, 전세가격은 지속적으로 상승하고 월세 시장은 과거보다 빠른 속도로 확대되는 등 과거와 다른 양상을 보이고 있다.

일본은 버블경제 붕괴 이후 주택정책의 방향·목표 전환

일본은 버블붕괴 이후 장기간 부동산시장이 침체되었고 인구 성장이 정체되었으며 고령 및 1·2인 가구가 크게 늘어나는 등 우리와 유사한 인구·사회·경제적 여건 변화를 경험하였다.

주택매매 수요가 위축되면서 임대주택에 대한 관심이 확대되고, 신규주택에 대한 선호로 기존주택의 거래가 부진하여 가치가 저하되는 등 주택시장이 과거와는 다르게 움직였다.

일본 정부는 변화하는 여건에 대응하고자 주택의 양적 공급보다 질적 향상에 집중하고 기존주택을 효율적으로 활용하도록 주택정책의 방향과 목표를 전환하였다.

저출산과 고령화에 대응하고자 제도적인 토대를 마련하였고, 지역의 다양한 수요를 반영하기 위해 중앙정부가 주도하는 주택정책을 지방에서 주도하도록 하였다.

서울시도 환경변화에 따라 통합적 주택정책 마련 바람직

서울시 주택시장은 장기적으로 자가, 고액전세, 월세 시장으로 재편될 것으로 예상된다. 월세시장이 확대되면 저소득층 주거비 부담이 심화될 것으로 우려된다.

주택시장의 재편에 따른 장기 전망에 대응하기 위해서 지방정부 주도, 주택 재고 관리, 주거복지 중심으로 주택정책의 패러다임을 전환해야 한다.

주거복지, 주거재생, 주택시장의 개별적인 영역으로 추진되었던 기존의 주택정책에서 다양한 주민과 지역의 수요에 대응하기 위해 주거복지, 주거재생, 주택시장의 영역을 통합적으로 연계하여 주택정책을 마련해야 한다.

이를 위해 향후 서울시는 주택임대차시장의 월세시대에 대비하여 공공과 민간부문이 함께 협력하여 부담 가능한 임대주택을 활성화하는 방안을 마련해야 할 것이다.

또한 기존주택을 효율적으로 관리·활용하며 원활하게 거래될 수 있도록 하면서, 지속적으로 주거환경의 질을 향상시키기 위한 정책을 마련해야 한다.

01 / 서울시, 시장환경 변화로 '신주택정책 급구'

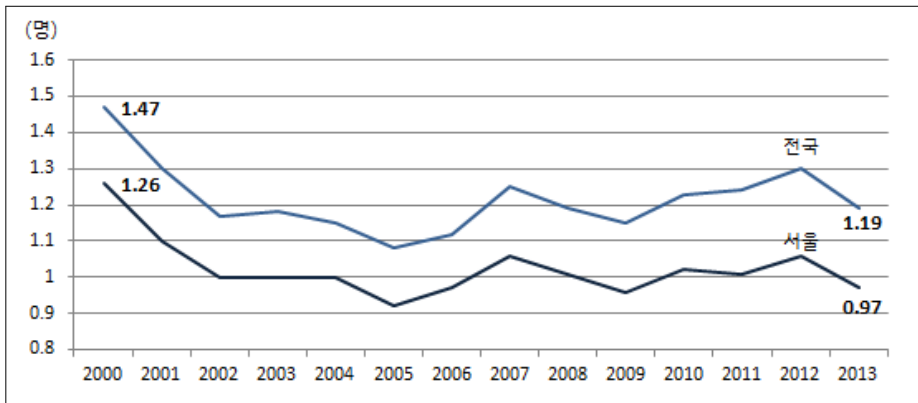
1_1·2인 가구 증가로 주택 수요·공급형태 변화

저출산·고령화 심화로 주택수요 기반 약화 '불보듯'

우리나라는 전체적으로 저출산 현상이 지속되고 고령화가 심화되고 있다. 특히 2010년 이후 전국 시·도 중에서 서울시 출산율이 가장 낮다. 2013년 서울시 합계출산율¹은 0.97명으로 전국 합계출산율인 1.19명보다 낮은 실정이다.

서울시 인구는 1990년에 1,047만 명을 정점으로 하여 2010년에 1,005만 명으로 감소하였다. 통계청의 추계에 따르면 2040년에는 916만 명까지 감소할 것이다. 인구연령구조에서도 서울시는 2005년에 이미 65세 이상 고령인구율이 7%를 넘어 고령사회에 진입하였다. 2020년에 서울시는 고령사회(15.0%), 2030년에는 초고령사회(23.2%)에 진입할 것으로 예상된다.

서울시의 저출산과 고령화 심화 현상은 주택수요를 변화시켜 향후 주택시장에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 주택 매매의 주요 수요층이라고 할 수 있는 35세에서 54세까지의 인구는 전체인구의 33.8%(2010년)에서 25.5%(2040년 추정치)로 감소할 것으로 예상된다.

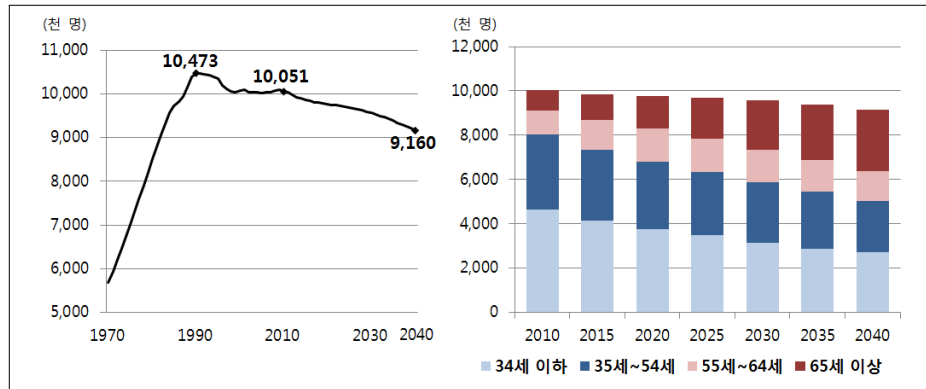


[그림 1]
합계출산율 변화 추이

자료 : 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)

¹ 여자 1명이 가임기간(15~49세)동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수

[그림 2]
서울시 인구 추이(좌) 및 연령별 인구추이(우)

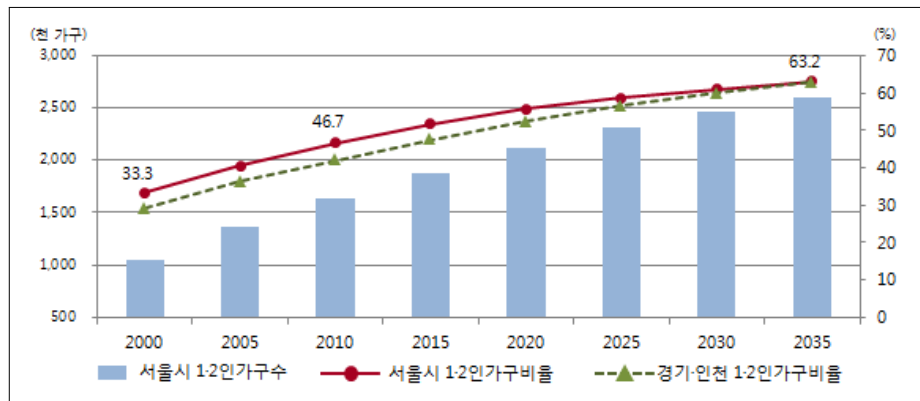


주 : 2010년까지는 확정인구이며, 2011년 이후는 추계인구임
 자료 : 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)

“서울시 2035년 1·2인 가구 전체 가구의 63%까지 증가”

서울시 전체 인구는 정체현상을 보이지만, 가구는 지속적으로 분화하여 가구 수가 증가하고 있다. 특히 1·2인 가구는 2000년 33%에서 2010년 47%까지 증가하였다. 저출산, 고령화, 비혼율과 초혼연령 증가² 등으로 1·2인 가구 수는 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 통계청 추계에 따르면 서울시는 2035년에 1·2인 가구가 전체 가구의 63%까지 증가할 것으로 전망되는데, 같은 기간 경기·인천도 서울과 유사한 비율로 증가할 것으로 예측된다. 1·2인 가구가 늘어남에 따라 주택공급의 형태와 방식에도 변화가 필요할 것이다.

[그림 3]
1·2인 가구의 추이



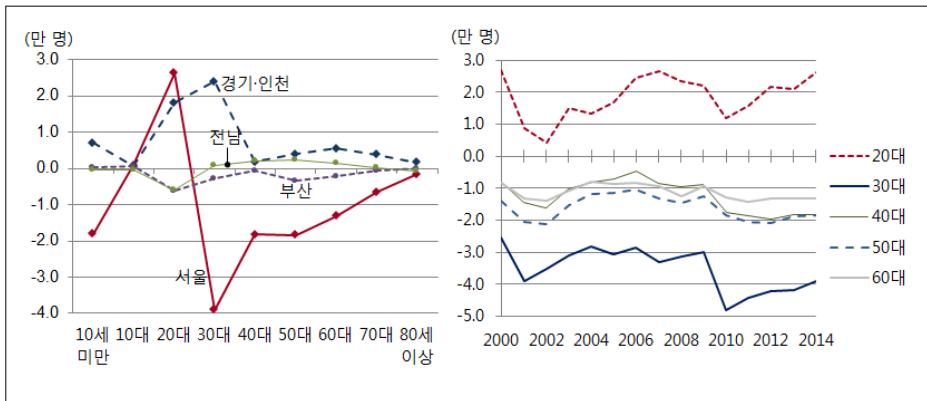
주 : 2000년, 2005년, 2010년은 현황 자료이며, 2015년부터 추계 자료임
 자료 : 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)

² 서울시 혼인율은 2002년 아내 16.7%, 남편 17.5%에서 2013년 아내 15.7%, 남편 16.1%로 감소했음. 평균초혼연령은 2000년 아내 27.3세, 남편 29.7세에서 2013년 아내 30.4세, 남편 32.6세로 증가함

20대 주거환경 개선, 30대 주거비 축소 주택정책 절실

서울시 연령대별 인구이동 패턴은 다른 시·도와는 다소 다른 양상을 보이고 있다. 수도권 이외의 지역에서는 20대의 전출이 많고 40대 이상의 전입이 많다. 반면, 서울시는 20대의 전입과 30대의 전출이 가장 많다.

서울시 연령별 순이동자수 변화를 살펴보면 20대만 전입이 전출보다 큰 것으로 나타난다. 이는 주로 20대가 대학 진학과 취업 등을 위해 교육과 고용의 중심지인 서울로 전입하기 때문이라고 볼 수 있다. 서울시로 유입되는 20대의 인구는 많지만, 이들의 경제적 기반이 약한 탓에 청년층의 주거문제는 심각한 상황이다. 2014년 민주정책연구원에 따르면 서울시 청년층의 23%가 최저주거기준에 미달하는 곳에 거주하거나 반지하방, 옥탑방, 고시원 등 주택 이외의 거처에 거주하고 있는 것으로 나타났다.



[그림 4]
2014년 연령별 순이동자 수(좌) 및 서울시 연령별 순이동자 수 추이(우)

자료 : 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)

3 16세 이상 34세 이하의 인구

4 전국 및 서울 청년 주거빈곤 규모(2010년 기준)

구분	전국				서울				
	전체		청년		전체		청년		
전체인구(천 명, %)	46,070	100.0	9,458	100.0	9,345	100.0	2,294	100.0	
주거 빈곤 (천 명, %)	최저주거기준 미달	4,998	10.8	1,118	11.8	1,368	14.6	373	16.2
	지하옥탑방	793	1.7	202	2.1	444	4.8	122	5.3
	주택 이외의 기타 거처	207	0.5	68	0.7	60	0.6	29	1.3
	계	5,998	13.0	1,388	14.7	1,872	20.0	524	22.8

자료 : 민주정책연구원, 2014, 서울시 청년가구의 주거실태와 정책연구, p13

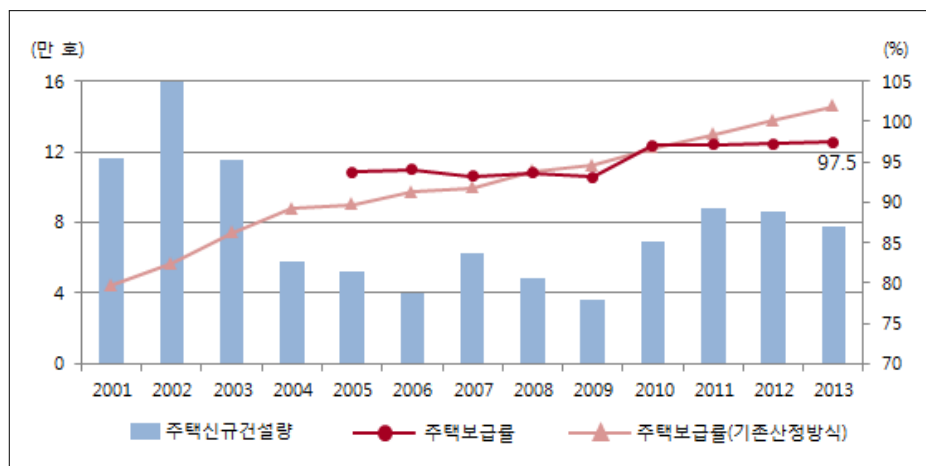
반면 다른 연령대는 전출이 전입보다 큰 것으로 나타나는데, 특히 30대는 전출 규모가 확연히 크다. 핵심적인 경제활동 주체이고 자녀양육세대인 30대의 전출이 많다는 것은 이들에게 필요한 주거환경과 규모를 갖춘 서울시 주택의 가격이 30대가 부담하기에는 어려운 수준이라는 것을 나타낸다.

진로를 위해 서울에 거주할 수밖에 없는 20대의 주거환경을 개선하고 주거비용 부담이 커서 타 지역으로 주거지를 옮길 수밖에 없는 30대의 주택문제를 고려하는 주택정책이 필요하다.

2_월세 중심·소형 위주 공급 '달라진 주택시장'

주택공급 양적으로 안정세...노후주택도 증가추세

서울시 주택보급률이 2013년에는 98%에 도달하면서⁵ 주택공급은 안정세를 보이고 있다. 한편 저성장 기조가 지속되는 상황에서 신규주택은 과거와 다른 공급패턴을 나타내고 있다. 서울시 신규주택 공급량은 2004년 이후 급격히 감소하였다. 특히 2008년 글로벌 금융 위기로 인한 부동산 경기 침체가 주요한 원인이 되어 2011년 이후 3년 동안은 감소 추세를 보이고 있다.



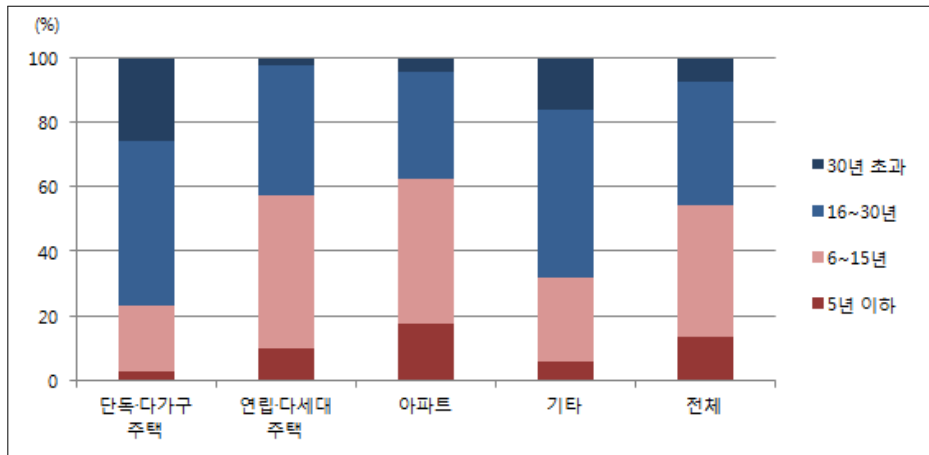
[그림 5]
서울시
주택신규건설량
및 주택보급률

자료 : 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)

⁵ 2013년 전국 주택보급률은 103%

새롭게 건설되는 주택의 공급규모는 감소하는 반면, 노후화된 주택의 비율은 점차 증가하고 있다. 2010년을 기준으로 16년 이상 경과한(1994년 이전 건설) 주택은 전체 주택의 46%를 차지하고 있다. 30년이 초과한(1979년 이전 건설) 노후화된 주택도 7%에 이른다.

특히 30년 이상 경과한 단독·다가구주택의 비율은 26%로 오래된 아파트(4.1%)나 연립·다세대주택의 비율(2.2%)보다 훨씬 높다. 부동산 경기가 침체되면서 정비사업에 의해 구역 단위로 주거환경과 주택을 개선하는 것은 점점 어려워지고 있어 노후화된 단독·다가구주택을 개별적으로 개선할 대책이 필요하다.



[그림 6] 서울시 경과연수 (건축시기)별 주택재고 비율

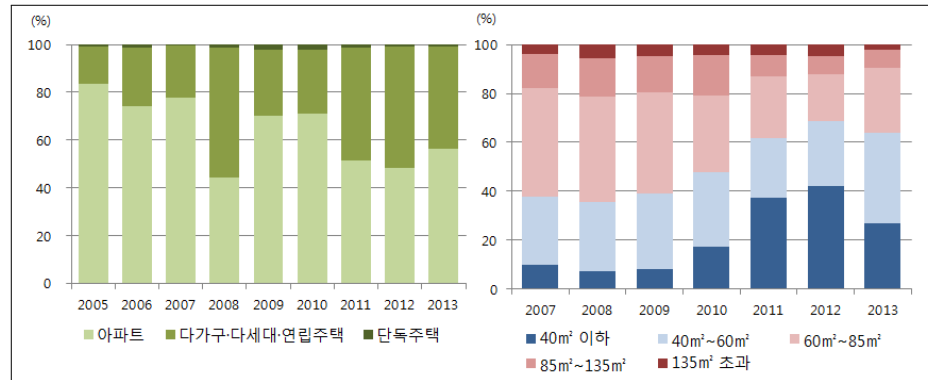
주 1 : 다가구주택은 동수 기준
 주 2 : 2010년 기준
 자료 : 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)

전용 60㎡ 이하 주택, 2013년 공급주택의 64%에 달해

지난 10년간 서울시에는 공동주택인 아파트와 다세대연립주택이 주로 공급되었다. 건축규제가 완화된 도시형 생활주택이 도입되면서 아파트의 공급비율은 감소하고 다가구·다세대연립주택의 공급비율은 2007년 21.6%에서 2012년 50.9%까지 증가하였다.

주택규모에서 신규공급의 과반수를 차지했던 60㎡ 초과 주택의 비율은 2010년 이후 계속 줄어들고 있다. 반면 60㎡ 이하 주택은 공급이 지속적으로 증가하여 2013년에 신규공급된 주택의 64%를 차지하였다. 특히 40㎡ 이하의 신규주택 공급비율은 2012년에 42%까지 다다랐다. 부동산 경기의 침체와 1·2인 가구의 증가로 인해 수요가 늘어나면서 소형주택의 비율은 점차 증가하고 있다.

[그림 7]
서울시 주택건설
인허가실적의
주택유형별
비율(좌) 및
주택규모별
비율(우)



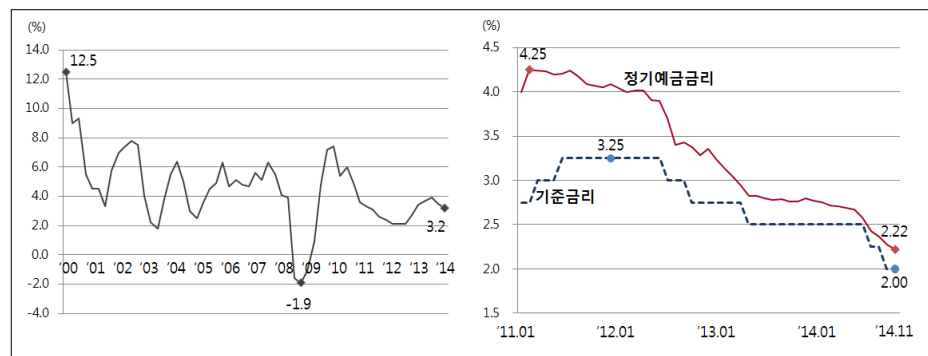
주 : 다가구는 호수 기준
자료 : 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)

저성장·저금리 기조로 전세주택의 월세 전환사례 속출

우리나라는 과거 경제성장률 10%대의 고성장에서 최근에는 4% 이내의 저성장을 맞이하고 있다. 이와 함께 기준금리와 정기예금금리도 지속적으로 감소하고 있다.

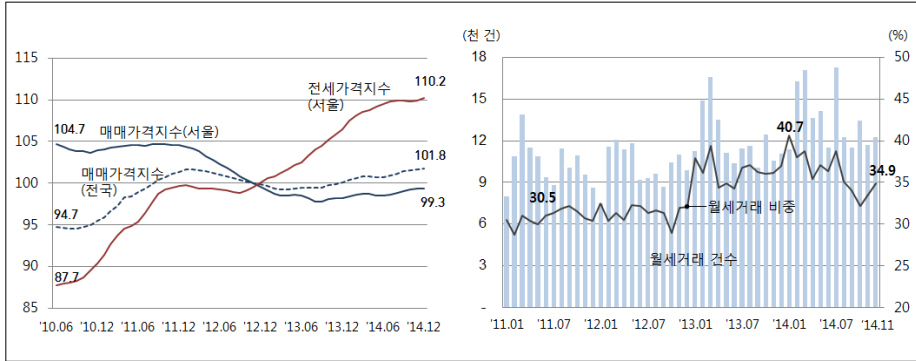
저성장·저금리로 인해 주택임대차시장에서 전세주택이 월세로 전환되면서 전세는 수요에 비해 공급이 줄어들어 따라 가격이 상승하고 있다. 서울시 전세가격은 2012년 9월부터 연속으로 상승세를 보이고 있다. 최근 2년간 전체 주택의 평균 전세가격은 11% 상승하였고, 이 중 아파트는 16% 상승하였다. 그러나 과거와 같이 전세가격이 상승하면 동반되었던 매매가격의 상승은 나타나지 않고 있다. 서울시 주택매매가격지수는 2012년 이후 감소하면서 보합세가 지속되고 있다.

[그림 8]
경제성장률
추이(좌)
및 금리
추이(우)



주 1 : 경제성장률(전년동기비 %)은 국내총생산(GDP)을 기반으로 함
주 2 : 정기예금금리는 1~2년 미만 정기예금을 대상으로 함
자료 : 한국은행 경제통계시스템 홈페이지(<http://ecos.bok.or.kr>); 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)

최근 3년간 주택임대차시장에서 월세거래량은 늘고 있는데 거래비율이 2011년 30%에서 2014년 35%로 증가했다. 저금리가 지속되는 상황에서 월세시장은 지속적으로 확대될 것으로 예상된다.



[그림 9]
서울시 주택매매
및 전세가격지수
추이(좌)
월세거래
추이(우)

자료 : 한국감정원 홈페이지(<http://www.kab.co.kr>); 서울 부동산정보광장 홈페이지(<http://land.seoul.go.kr>)

3_주택정책은 시장 변화·수요와 ‘따로 놀아’

정부정책, 규제 완화로 주택매매 촉진에 우선순위

중앙정부는 주택시장을 활성화하고 서민 주거를 안정시키고자 2013년 4월부터 2015년 1월까지 총 9회의 주택·부동산 대책을 발표하였다.

2013년 4월 주택시장 정상화 종합대책에서는 취득양도세를 한시적으로 감면하고, 총부채상환비율(DTI)과 주택담보대출비율(LTV)을 완화하며, 수직증축 리모델링을 허용하였다. 2014년 7월 주택시장 정상화 대책으로 DTI·LTV 규제를 합리화하고, 주택청약제도를 개선하며, 재정비사업을 활성화하는 방안을 발표하였다. 2014년 9월에 발표된 대책은 주택시장을 활성화하기 위해 재건축 규제를 완화하고, 대출금리를 인하하며 DTI·LTV 규제를 완화하는 방안을 마련하였다. 이러한 일련의 주택·부동산 대책은 각종 관련 규제를 완화하여 주택매매를 촉진시킴으로써 주택시장을 정상화하는 것을 목적으로 하고 있다.

서민의 주거안정을 위하여 공공임대주택을 지속적으로 공급하고, 민간임대사업을 지원하여 공급을 확대하는 방안도 마련하였다. 월세 가구에 대한 행·재정적 지원을 강화하고, 취약계층을 대상으로 월세자금을 대출하는 등 주거비 지원 방안도 제시하였다.

월세 중심으로 변화하는 주택임대차시장을 안정시키기 위해 기업형 주택임대사업을 육성하는 방안을 발표하였다. 그러나 중앙정부의 주택·부동산 정책은 규제 완화에 의해 전세를 매매수요로 전환시켜 주택 거래를 활성화하는 것에 주안점을 두고 있다. 더욱이 최근 가장 큰 문제로 대두되고 있는 전세난을 해결하는 것에 별다른 대응책이 없는 실정이다.



서울시 주택정책, 다양하지만 여전히 공공임대주택 중심

과거 서울시는 택지개발사업, 도시개발사업 등 대규모 개발사업에 의해 단기간에 주택을 대량으로 공급할 수 있었다. 서울시 내 신규 개발가능지가 고갈된 후부터는 재개발·재건축사업이 주요한 주택 공급 수단으로 활용되었다. 그러나 전면철거방식의 정비사업으로 인한 사회적 부작용이 심화되고 부동산 경기가 침체되면서 과거와 달리 정비사업이 원활하게 추진되지 않고 있다.

이에 따라 서울시는 대안적인 정비방식을 이용하여 기존 주거환경을 개선하는 노력을 기울이고 있다. 최근에는 저층주거지를 대상으로 하는 주거환경관리사업을 활발히 추진하고 있다. 과거 휴먼타운 조성사업부터 주택개량 지원, 살기 좋은 아파트 공동체 만들기 등의 정책도 추진하고 있다.

그밖에도 저소득층의 주거복지를 향상시키기 위해 월 임대료를 보조하는 서울형 주택바우처와 중산층 주거안정을 위한 장기전세주택을 도입·시행하고 있다. 최근에는 준공공임대주택과 공동체형 주택 공급 방안을 도입하고 전월세 보증금지원센터의 기능을 확대하는 등 다양한 주택정책을 시도하고 있다. 그러나 서울시 주택정책은 여전히 공공임대주택 공급을 위주로 시행되고 있는 실정이다.⁶

주요 정책	주요 내용
공공임대주택 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 영구임대, 50년 공공임대(재개발임대 포함), 국민임대, 장기전세(Shift), 매입(전세)임대 등 기존유형 공급 • 장기안심주택, 공공원룸 등 새로운 유형 도입 및 공급 • 주택협동조합형, 민간토지임차형, 공공기숙사 등 도입 • 희망하우징(대학생 주택) 공급 • 소형임대주택 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 장기전세주택 114→85㎡ 이하, 국민임대주택 85→60㎡ 이하 • 고령자 전용 임대주택 부분공급(SH공사 사업지구)
주거비 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 전세자금 및 임대보증금 융자 • 전월세보증금지원센터 설치·운영 • 서울형 주택바우처 추진
마을환경재생 사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 주택개량 상담창구 확대·운영 • 주택개량 자금 융자지원 • 공유주택(두레주택) 공급 • 주거환경관리사업 내 범죄예방환경설계 가이드라인 수립 • 공감대 형성을 위한 주민 교육 및 홍보
주택개량 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 대상 서울형 집수리 사업 추진 • 주거환경관리사업구역 내 집수리·주택개량 지원 • 공공임대주택 노후단지 주거환경 개선 • 에너지절감, 노후시설 교체 • 시설 수선 등 유지보수
기성 시가지 리모델링 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 리모델링 활성화 구역 지정 • 주거환경관리사업구역 내 주택개량 융자지원 추진
살기좋은 아파트 공동체 만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 공동주택관리 지원센터 설립 • 서울시 공동주택분쟁조정위원회 설치 • 공동주택 커뮤니티 전문가 지원 및 우수사례 발표 • 아파트 관리 주민학교 운영 • 공동주택 통합정보마당 설치·운영
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 세입자 주거권 보호 <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 지역별 전·월세전환율 공개, 임대차분쟁조정위원회 설치 • 주거복지 지원체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 주거복지기본조례 제정, 주거복지지원센터 민간위탁 협약체결 • 한옥마을 보전 및 공동체 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 한옥수선 및 신축지원, 한옥매입 및 활용, 한옥골목길 환경정비사업

[표 1]
서울시 주요 주택정책 현황

자료 : 서울시, 2014, 희망서울 시정운영계획

6 2011년~2014년 서울시 주택정책실에서 추진하는 사업의 사업비 현황을 살펴보았을 때 공공임대주택 관련 사업비는 주택 정책실 사업비 전체의 47.4%~55.0%를 차지

02 / 일본은 버블경제 붕괴 후 주택정책 대전환

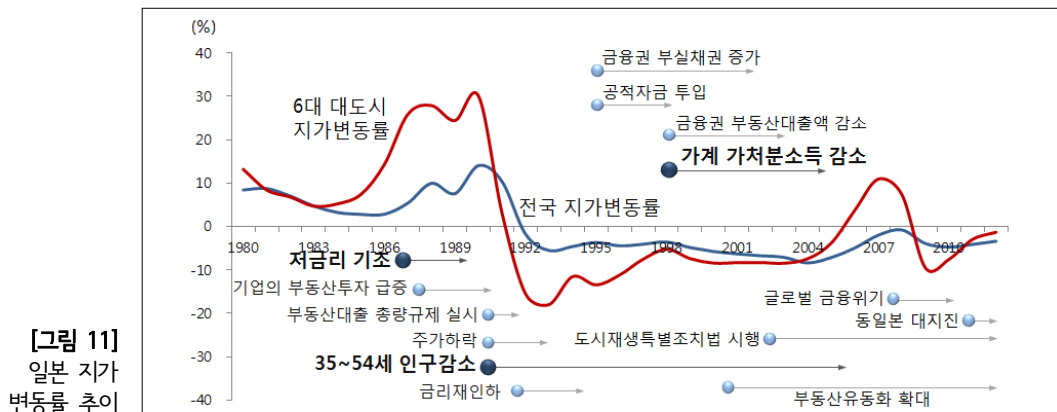
1_집값 침체·임대주택 수요 증가 '달라진 주택시장'

버블경제 붕괴 이후 부동산시장의 침체 장기화⁷⁾

1980년대 중반 일본은 무역수지 흑자가 누적되고 정부의 저금리 정책이 강화됨에 따라 시중자금의 유동성이 커지게 되었다. 기업은 풍부한 유동성을 바탕으로 부동산에 과잉투자하면서 부동산 관련 은행대출이 크게 늘었다. 이와 함께 주택 주 수요층인 35~54세의 인구가 늘고 가계소득과 부동산 수요도 증가하면서 일본 지가는 1986~1991년간 급등하였다.

부동산 버블로 인해 일본 정부는 금리를 인상하고, 토지관련 세제를 강화하며 대출을 총량적으로 규제하는 등 부동산수요 억제정책을 시행하였다. 이로 인해 지가는 급락하게 되었고, 기업과 금융기관의 부실로 이어져 실물경제가 침체되었다.

버블붕괴 이후 일본 지가는 지속적으로 하락세를 보였다. 1990년 이후 경제 침체와 맞물려 가계의 가처분소득이 감소하고 주택 수요기반이 위축되어 지가가 하락하게 되었다. 2005년 이후 일시적으로 지가가 상승하였지만 대출규제 강화, 글로벌 금융위기 등으로 다시 부동산시장의 침체가 이어지고 있다.



7 경기개발연구원, 2013, “경기침체기의 부동산정책 패러다임 전환: 일본의 교훈”을 바탕으로 재정리

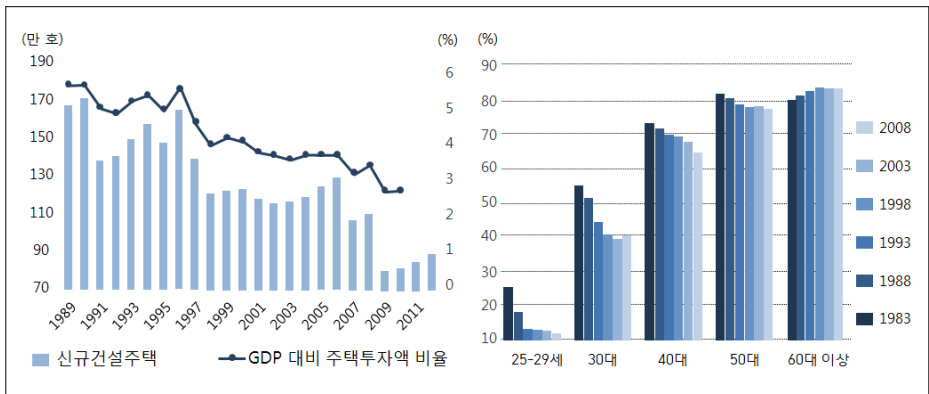
노인·1인 가구 급증 여파 임대주택시장 활성화

2005년 이후 일본의 총 인구수는 정체되었다. 고령인구는 지속적으로 증가하여 1994년에 이미 고령사회, 2006년에 초고령사회로 진입하였다. 2010년에는 노인인구 비율이 23%, 1인 가구 비율이 32%에 달하였다. 2016년 이후에는 가구 수도 감소할 것으로 예상된다. 인구구조가 변하면서 주택 공급과 수요의 특징도 변화하였다.

주택보급률은 전국이 116.4%(2013년), 도쿄도 113.7%에 이르렀고 신규주택의 공급이 지속적으로 감소하고 있다. 1989년 이후 20여년 만에 신규주택이 165만 호에서 88만 호로 감소하였다. 같은 기간 국내총생산(GDP) 대비 주택에 대한 투자액도 5.7%에서 2.8%로 감소하였다.

저성장으로 인해 고용여건이 악화되면서 30~40대 가구의 자가율은 감소하였다. 30대 가구의 자가율은 1983년 55%에서 2008년 40%로 감소하였고, 같은 기간 40대 가구의 자가율은 72%에서 65%로 감소하였다. 반면 60대 이상 가구의 자가율은 고령화의 영향으로 소폭 증가세를 보였다.

인구 정체, 노인과 1인 가구의 높은 비율, 주택보급률 안정, 경제 둔화 등 여건 변화로 주택매매 수요가 위축되고 있다. 주택가격이 상승할 것이라는 기대가 낮아지고 주택 매매보다는 임대주택에 대한 관심이 커지면서 임대주택시장이 활성화되고 있다.



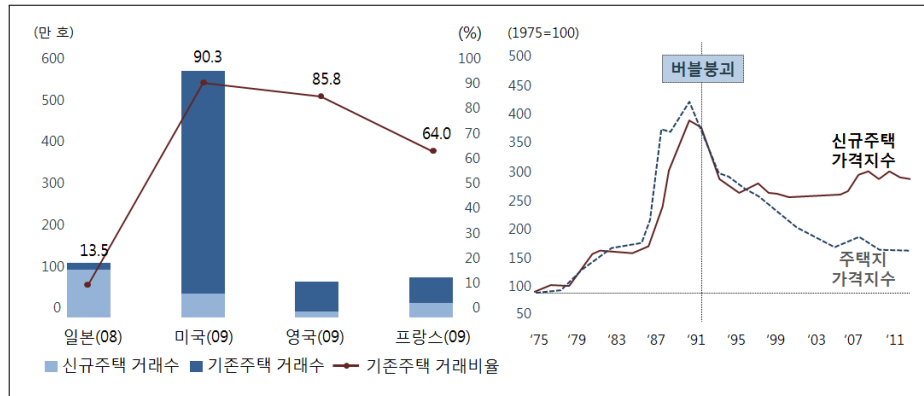
[그림 12]
일본 주택 착공
호수·주택투자
추이(좌) 및
가구주 연령대별
자가율 추이(우)

자료 : 경기개발연구원, 2013, 경기침체기의 부동산정책 패러다임 전환: 일본의 교훈, p3 재인용

신규주택 중심 주택거래로 기존주택의 가치 하락

버블붕괴 이후 신규주택을 중심으로 주택거래가 이뤄지면서 기존주택의 거래는 부진하게 되었다. 일본에서 기존주택이 거래되는 비율은 13.5%(2008년)에 그친 반면, 미국이 90.3%, 영국이 85.8%, 프랑스는 64.0%(2009년)로 나타났다. 신규주택을 중심으로 주택이 거래됨에 따라 기존주택과의 가격 차이는 커졌다. 일례로 2009년 수도권에서는 기존주택 가격이 신규주택 가격의 60% 수준에 그쳤다. 주택 가격지수의 변화에서도 신규주택에 대한 선호를 확인할 수 있다. 버블붕괴 이전에는 신규주택과 주택지의 가격지수⁸ 모두 증가 추세였다. 버블붕괴 이후 신규주택 가격지수는 감소 후 안정세를 보이는 반면, 주택지 가격지수는 지속적으로 감소하고 있다. 2011년 기준으로 신규주택 가격지수는 290인데 반해 주택지 가격지수는 160에 불과하다. 이러한 가격 차이는 신규주택에 대한 수요자의 선호도가 높고, 과거에 주택을 대량 공급하기 위해 만들어진 신규주택에 대한 세제와 대출 혜택 등 제도적 장치에 기인한 것이다. 기존주택에 대한 매매 수요가 감소하고 가치도 하락하여 은퇴자, 노인 등이 보유하고 있는 기존주택을 유동자산으로 활용하기 어려워지면서 정책적인 대응책이 요구되었다.

[그림 13]
기존주택 거래 비율의 국가 간 비교(좌) 및 일본 수도권 주택지 가격지수 추이(우)



자료 : 일본 국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp>)

⁸ 신규주택 가격지수와 기존주택 가격지수 간의 비교가 적절하나, 자료 구득의 어려움으로 인해 신규주택과 기존주택을 포함한 주택지의 가격지수를 활용하였음

2_주택정책은 주거 질 향상·기존주택 활용에 중점

주택정책목표는 양적 공급에서 질적 향상으로 전환

일본은 1973년에 모든 지자체에서 주택보급률 100%를 달성하면서 주택 부족 문제가 해소되었다. 주택공급이 안정되었지만 신규주택 공급 중심의 주택정책이 지속되어 기존주택의 공실 문제가 나타나기 시작했다. 전국의 공가 비율이 1973년 5.5%에서 2013년 13.5%로 증가함에 따라 주택재고에 대한 관리가 요구되었다.

일본 정부는 1966년부터 시행되어 오던 「주택건설계획법」을 폐지하고 2006년 「주생활기본법」을 제정하였다. 이어 주민의 주거안정과 주거환경 향상을 위한 시책을 추진하기 위해 「주생활기본법」을 근거로 하는 “주생활기본계획”을 수립하였다.

주생활기본계획은 주택의 질을 높이고 주거환경을 개선하여 궁극적으로 주거안정을 목표로 한다. 또한 기존주택의 거래를 촉진하기 위해 주택시장을 정비하고자 한다. 주요 세부시책은 다음과 같다.

첫째, 양질의 주택재고를 확보하기 위해 내진 진단과 내진 리모델링을 촉진하며 주택 에너지 성능을 개선한다. 양질의 장수명 주택을 보급하고 노후주택을 재건축하며 주택재고를 적절하게 관리한다.

둘째, 양호하고 안전한 주거환경을 조성하기 위해 밀집시가지의 기반시설을 정비하고 주택의 내진 기능을 강화하며 자연재해에 대비한 대책을 마련한다. 또한 건축협정 등을 활용하여 양호한 경관과 녹지를 조성한다.

셋째, 주택시장을 정비하는 방안으로 주택의 성능 표시 제도와 분쟁처리 기준을 마련하여 보급한다. 이러한 제도와 기준은 기존주택의 가격이 합리적으로 산정되도록 돕는다. 장기 고정형 주택담보대출을 마련하여 주택금융시장을 안정적으로 정비한다.

넷째, 취약계층의 주거를 안정시키기 위해 저소득층을 위한 공영주택과 각종 공공임대주택을 공급한다. 고령자·장애인 등 주거취약계층에게 민간임대주택에 대한 정보를 제공하고, 고령자 임대주택과 공공주택의 시설을 정비한다.

⁹ 공적자금에 의해 공급되는 임대주택을 공적임대주택이라 칭하지만 여기서는 포괄적으로 공공임대주택으로 함

목표	기본 시책	
	주생활기본계획	도쿄도 주택 마스터플랜
양질의 주택재고 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 내진 진단·리모델링 촉진 • 유니버설 디자인화 촉진 • 주택 에너지 성능 향상 • 장수명 주택의 보급, 적절한 유지관리, 리모델링 촉진 • 아파트의 계획적 수선 촉진, 노후화된 아파트 재생 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존주택 내진화 • 양질의 장기사용 가능한 주택건설 촉진 • 아파트 장수명화 및 재건축 촉진 • 공공주택 재고의 질 유지·향상
양호한 주거환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 기반시설 정비와 규제완화로 목조주택 밀집시가지 정비 • 주택 내진화 및 토사재해 대책 등 추진 • 건축협정 등을 활용하여 양호한 경관·녹지의 형성 • 도심주거 촉진 및 재생 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 목조주택 밀집지역 정비촉진 • 수해 등 재해에 안전성 확보 • 양호한 경관과 주거환경을 갖춘 주거지 형성 • 환경을 배려한 주택건설 • 공공주택용지의 마을만들기 전략적 활용
주택시장 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 성능 표시제도의 보급 • 분쟁처리 기준 마련 및 보급 • 기존주택의 합리적인 가격산정 • 장기 고정형 주택담보대출 등 안정적인 주택금융시장 정비 • 지역주거 정보제공 • 자녀양육세대 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택이력 및 사업자에 관한 정보공급 촉진 • 주택관련사업자 사업활동 촉진 • 기존주택의 거래 촉진 • 주택 리모델링 촉진 • 지역사업자를 통한 양질의 저렴한 주택 건설 • 지역생산자재의 사용
주거 안정성 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득계층에 공평·적정한 공영주택 공급 • 각종 공공임대주택의 운영 및 활용 • 고령자, 장애인에 민간임대 주택 정보 제공 • 고령자 임대주택, 공공주택 등 복지시설 정비 	<ul style="list-style-type: none"> • 고령자·양육세대에 대한 배려 • 주택 안정망 구축 • 민간임대주택의 원활한 고령자 입주 지원 • 자녀양육세대 대상 양질주택 공급 • 무장애 주택 실현 • 응급주택의 신속·원활한 공급 • 주택재건축 지원

[표 2]
주생활기본계획
과 도쿄도 주택
마스터플랜의
주요 내용

자료 : 일본 국토교통성, 2006, 주생활기본계획; 도쿄도, 2006, 도쿄도 주택 마스터플랜

중앙정부의 주택정책 변화에 발맞추어 같은 해 도쿄도는 “도쿄도 주택 마스터플랜”을 개정하였다. 도쿄도 주택 마스터플랜은 기존주택을 효율적으로 활용하고 거래를 촉진하는 정책을 강화하며 주거안정을 목표로 한다. 리모델링과 재건축을 통해 내진 기능과 에너지 성능을 향상시키고, 장수명주택으로 전환하여 주택재고의 질을 개선하고자 한다. 주택이력과 사업자에 대한 정보를 제공하여 소비자가 안심하고 거래할 수 있도록 유도한다. 무장애 주택을 확대하고 자녀양육이 편리한 주거환경으로 정비하여 저출산·고령화에 대응한다.

보급정책도 신규주택 공급에서 기존주택 활용으로 전환

기존주택의 거래가 줄고 공가가 늘어나는 문제에 대응하고자 주택을 관리하고 활용하는 방안을 마련하기 위해 일본 정부는 2012년 “재고주택 리폼종합계획”을 제정하였다. 재고주택 리폼종합계획은 기존주택이 원활하게 유통될 수 있도록 주택시장을 정비하고, 적절한 유지관리와 개량에 의해 주택을 질적으로 향상하는 것을 목표로 한다. 신축 중심의 주택시장에서 기존주택이 원활하게 유통될 수 있는 기존주택 중심의 주택시장으로 전환하여, 주택재고가 소비자의 다양한 주거수요에 대응할 수 있도록 유도한다. 또한 부동산중개업자, 중소건설업자 등 기존주택을 거래하고 개량하는 지원주체의 역량을 강화한다.

정책 수단	주요 내용
기존주택 거래를 활성화하기 위한 주택시장 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 기존주택에 관한 정보 제공 • 기존주택 거래 서비스의 통합적 제공 • 기존주택의 품질 확보 • 정기차가제도의 보급 • 기존주택 매매 시 발생하는 갈등 해결 • 주택품질에 부합하는 가격 형성 촉진
주택개량시장 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 주택개량 정보 제공 • 공사 시 발생하는 갈등 해결 지원 등
기존주택의 질 향상 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 기존주택의 내진·에너지 성능 등의 향상을 위한 개량 지원 • 주택개량 용자제도 정비 • 장기우량주택 보급 촉진 • 주택의 적절한 유지관리 및 재생 촉진 • 주택개량에 의한 민간임대주택의 효율적 활용 촉진 등
기존주택 거래 및 개량 지원주체의 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산중개업자의 컨설팅 기능 향상 • 중소건설사업자 등의 기술력 향상 • 주택개량 관련 다양한 종사자들의 참여 및 연계 촉진 • 기존주택 개량에 관한 기술개발 등

[표 3]
재고주택 리폼종합계획의 주요 내용

자료 : 일본 법령데이터제공시스템(<http://law.e-gov.go.jp>)

임대주택 등록제도 등 주택취약계층 지원정책 시행

급속한 고령사회로 변화하는 과정에서 늘어나는 고령자가 안정적으로 거주할 수 있도록 2001년에는 「고령자 거주 안정 확보에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법은 고령자가 생활하기에 적합한 주택을 확보하고, 안정적인 거주를 위한 계약방안을 마련하며, 임대주택 관련 정보를 제공하는 것을 목적으로 제정되어 다음과 같은 5가지 제도를 도입하였다.

첫째, 임대주택 등록제도는 고령자의 입주를 허용하는 임대주택을 등록하고 이에 대한 정보를 고령자에게 제공하는 제도이다. 둘째, 임대료 채무보증제도는 고령자 거주지원센터가 등록된 임대주택에 입주하는 고령자에게 6개월 한도 내에서 임대료 지불채무를 보증하는 제도이다. 셋째, 고령자용 우량임대주택은 정부가 민간임대사업자나 지방공공단체를 지원하여 고령자에게 필요한 설비와 구조를 갖춘 주택을 공급하는 제도이다. 넷째, 종신고용 임대차제도는 일정 수준의 무장애 시설을 갖추고 있는 임대주택에 대해 임차인이 사망 시까지 거주할 수 있도록 임대계약을 유지시켜주는 제도이다. 그밖에 자택에 거주하고 있는 고령자를 대상으로 주택개량을 지원하는 제도가 있다.

정책 수단	주요 내용
임대주택 등록제도	<ul style="list-style-type: none"> 고령자에 대한 민간임대주택 입주 거부에 대응 고령자 입주를 허용하는 임대주택을 등록하고 등록 임대주택에 대한 정보를 수요자에게 제공
임대료 채무 보증제도	<ul style="list-style-type: none"> 등록 임대주택에 입주하려는 고령자는 입주 신청 시 「고령자 거주 안정 확보에 관한 법률」에 의해 설치된 고령자 거주지원센터에 임대료 채무보증 신청 가능(월 임대료의 35%에 해당하는 금액을 납부하고 2년간 보증 유지) 고령자 거주지원센터는 6개월 한도 내에서 임대료 지불채무 보증
고령자용 우량 임대주택	<ul style="list-style-type: none"> 입주대상은 60세 이상 독거노인 혹은 노인부부 민간임대사업자나 지방공공단체가 정부지원을 받기 위해서는 공급 주택 연면적이 25㎡ 이상에 고령자의 신체기능을 고려한 설비와 긴급 상황 시 적절한 서비스를 받기에 용이한 구조를 갖춰야 함
종신고용 임대차제도	<ul style="list-style-type: none"> 일정 수준의 무장애 시설을 갖추어 도도부현 지사의 인가를 받은 임대주택에 대해 임차인의 사망 시까지 임대계약을 지속
주택개량 공사 지원	<ul style="list-style-type: none"> 자택 거주 고령자의 주택에 대한 무장애화 촉진을 목적 정기적인 소득이 없는 고령자는 적절한 주택개량이 어렵기 때문에 정부의 공적 용자로 비용이 지급되며 원금은 사망 시에 일괄 상환

[표 4]
「고령자 거주 안정 확보에 관한 법률」의 주요 내용

자료 : 일본 법령데이터제공시스템(<http://law.e-gov.go.jp>)

2007년에는 고령자와 자녀양육세대 등의 주거안정을 위해 「주택확보요배려자에 대한 임대주택 공급 촉진에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법을 근거로 하여 양질의 민간임대주택을 원활하게 공급하고, 임대주택의 정보와 상담을 제공하며, 임차인의 임대료를 보증하는 등 취약계층의 거주에 필요한 서비스를 종합적으로 지원하여 유연하고 촘촘한 주택안전망을 구축하고자 했다.

지역우량 임대주택제도는 기존 고령자용 우량임대주택과 특정우량 임대주택 제도를 통합한 것으로, 장애인·고령자세대 등 주거취약계층과 자녀양육세대가 입주하는 민간임대주택에 주택개량비와 임대료를 지원하는 제도이다. 거주지원협의회 제도는 공모사업을 통해 중앙정부가 보조금을 지원하고 지자체에서 거주지원협의회를 구성하여 민간임대주택에 대한 주택확보배려대상자의 입주와 거주에 필요한 서비스를 지원하는 제도이다. 임대료 채무보증제도는 보증인이 없는 고령자, 장애인, 외국인, 자녀양육세대 등이 민간임대주택에 입주할 수 있도록 임대료 채무를 보증하는 제도이다.

정책 수단	주요 내용
지역우량 임대주택	<ul style="list-style-type: none"> 고령자용우량임대주택, 특정우량임대주택 제도를 통합·재편하여 신설 민간사업자에 개선비 및 임대료를 보전 지원하여 자녀양육세대, 장애인세대, 고령자세대 등을 대상으로 양질의 임대주택 공급 촉진
거주지원 협의회	<ul style="list-style-type: none"> 민간임대주택에 주택확보배려대상자가 원활하게 입주하도록 지원하며, 지자체는 거주지원협의회를 구성하고 중앙정부는 공모사업을 통해 보조금 지원 거주지원협의회는 지자체(주택부서, 복지부서 등), 사업자단체(주택관리업, 부동산중개업 등), 거주지원단체(비영리단체 등)로 구성해 정보공유를 토대로 임대인과 임차인 맞춤 지원 상담 및 주택정보 제공, 코디네이터 육성, 임대료체납 보증, 임대차계약 시 동행입회, 임차인 생활지원 연계(일자리, 복지서비스 등) 및 관리, 셰어하우스 사업, 노인·장애인·한부모가구 대상 특화지원 수행 2011년 제도 시행 후 2014년 1월까지 전국적으로 41개 거주지원 협의회가 구성돼 공모사업을 통해 협의회당 1천만 엔을 한도로 지원
임대료 채무보증	<ul style="list-style-type: none"> 보증인이 없는 고령자, 장애인, 외국인, 자녀양육세대를 대상으로 함 임대료체납, 퇴거 시 원상회복에 필요한 비용, 소송에 필요한 비용 등에 대해 보증함으로써 집주인의 불안을 해소하고 저소득가구의 민간임대주택 입주를 지원

[표 5]
「주택확보요배려자에 대한 임대주택 공급 촉진에 관한 법률」의 주요 내용

자료 : 일본 법령데이터제공시스템(<http://law.e-gov.go.jp>)

다양한 지역수요 반영하게 지자체가 주택정책 주도

과거 일본 주택정책은 중앙정부의 주택공급량 계획에 따라 신규주택을 공급하는 하향식 체계였다. 그러나 중앙정부가 정한 목표량은 지역별 상황에 부합하지 못했고, 국비와 지방비의 매칭펀드로 공급되는 공영주택을 건설하기 위해 지자체는 재정적으로 큰 부담을 안게 되었다. 이러한 문제를 해결하고자 2005년 「지역의 다양한 수요에 부응하는 공적임대주택 등의 정비 등에 관한 특별조

치법」을 제정하였다. 이 법은 지자체가 주택정책을 종합적으로 추진하기 위한 지원제도로 지역주택교부금을 신설하여 지자체가 주택공급량을 결정할 수 있는 토대가 마련되었다.

중앙정부는 공공민간주택의 공급목표량을 제시하는 대신 지자체가 제출한 지역주택계획을 검토하여 예산 범위 내에서 필요경비를 교부금으로 지급한다. 이때 교부금은 사업별 지원방식이 아닌 지역주택계획 전체에 대해 일괄적으로 지자체에 지급된다. 중앙정부로부터 받은 지역주택교부금으로 지자체 계획에 따라 공공임대주택을 정비·공급하고, 주택의 내진 기능을 향상시키며, 밀집주택시가지의 주거환경을 개선할 수 있다.

일본은 버블붕괴 이후 장기간 부동산시장이 침체되었고 인구·가구 구조의 변화를 겪게 되었다. 주택보급이 안정되어 기존주택의 가치가 하락하는 문제도 직면하게 되었다. 이에 따라 주택의 공급에서 질적 향상으로, 신규주택 공급에서 기존주택 활용으로 정책의 목표와 방향을 전환하였다. 또한 저출산·고령화에 대응하고자 제도적인 토대를 마련하였고, 지역의 다양한 수요를 반영한 정책을 추진하기 위해 주택정책을 지방정부가 주도하도록 하였다. 사회·경제적 변화에 대응한 일본의 주택정책 사례는 일본과 유사한 변화과정을 겪는 서울시의 향후 주택정책에 시사하는 바가 크다.

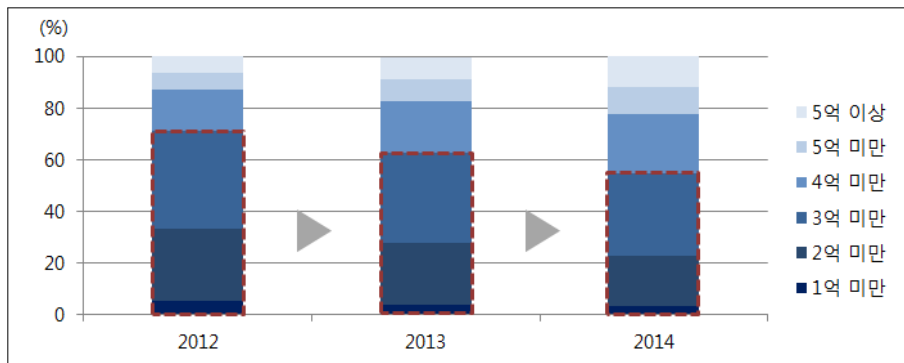
03 / 지역·관리·복지 맞춤형 주택정책 발굴을

1_주택시장 자가, 고액전세, 월세로 재편 예고

전세주택 월세로 빠르게 전환...“전셋값 당분간 상승”

달라진 서울시의 여건은 주택임대차시장에도 큰 영향을 끼칠 것으로 보인다. 임대차시장을 대표하는 전세제도는 조선시대의 전당제도에서부터 발전된 우리나라 고유의 임대방식이다. 고금리 기조가 유지되고 자본이득이 커 주택금융이 미비한 시기에 임대인과 임차인 모두에게 이익이 되어 온 제도이다. 그러나 월 임대료가 금융 이자를 크게 웃도는 상황에서 임대인은 전세보다 월세를 선호하게 된다.

연 2%대의 저금리 기조가 지속되면서 전세주택이 월세로 빠르게 전환되고 전세물량이 감소하여 가격은 지속적으로 상승하고 있다. 최근 3년간 3억 원 미만인 전세주택은 71%에서 55%로 줄어든 반면, 3억 원 이상의 전세주택은 29%에서 45%로 늘었다.



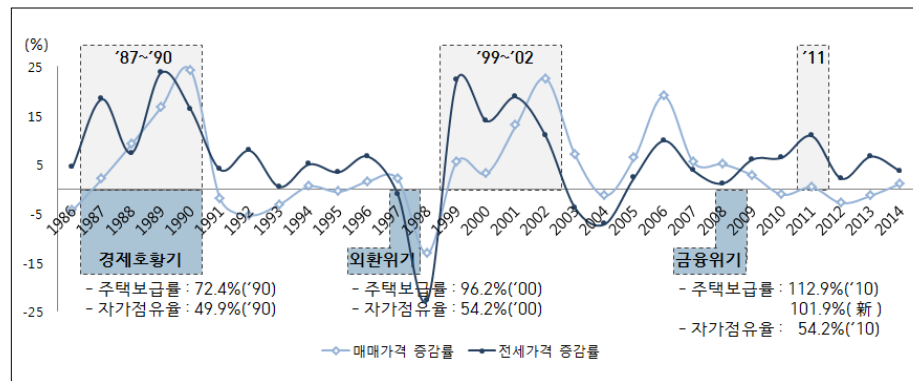
[그림 14]
서울시 아파트
전세가격별 주택
비율 추이

자료 : 국토교통부 홈페이지(<http://www.molit.go.kr>)

과거에도 서울시 전세가격은 여러 차례 상승하였다. 1980년대 후반기에는 주택 수요에 비해 공급이 부족하여 전세가격이 크게 상승하였다. 1997년 외환위기 이후에는 신규주택의 공급이 감소하여 전세가격이 상승하였다. 이러한 전세가격 상승은 매매가격 상승으로 이어지면서 전세시장과 매매시장 간의 동조화 현상이 유지되었다.

최근에 나타난 전세가격의 지속적인 상승은 전세주택이 월세로 전환되면서 전세물량이 감소하면서 나타난 현상이다. 기존과 달리 전세가격이 상승하면서 매매가를 견인하지 않아, 임대차시장과 매매시장 사이에 부분적인 탈동조화 현상을 보이고 있다. 전세수요에 비해 공급물량이 줄어들면서 당분간 전세가격은 지속적으로 상승할 것으로 보인다. 또한 공급물량이 감소하면서 전세시장의 규모도 축소되어 월세로 전환하기 어려운 고액주택에 한정하여 전세가 유지될 것으로 전망된다.

[그림 15]
서울시 주택매매
및 전세가격
동향



자료 : 한국은행 경제통계시스템 홈페이지(<http://ecos.bok.or.kr>); 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)

저소득층 주거비용 부담 심화...세대 간 갈등도 우려

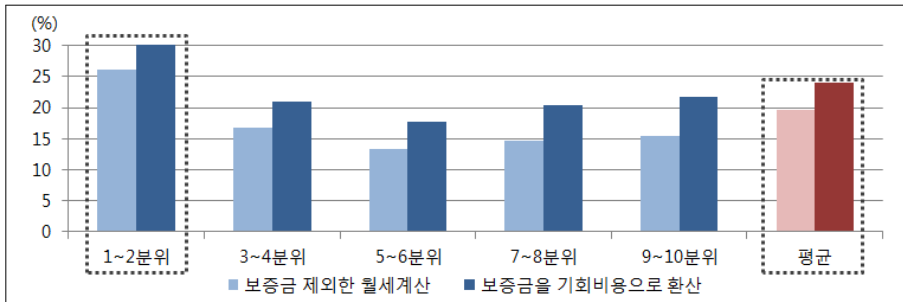
전세로 거주하였던 가구가 월세로 전환하게 되면 보증금 이외에 임대료를 매달 지불해야 한다. 서울시 민간임대주택에 거주하는 보증부 월세가구의 소득에서 임대료가 차지하는 비율(RIR)¹⁰은 평균 24%인데, 이는 보증금을 기회비용으로 환산한 수치¹¹이다. 보증금을 제외한 순수월세만을 계산했을 경우 임대료 비율도 20%에 이른다. 매달 추가적으로 비용을 부담하지 않는 전세에 비해 월세로 전환할 경우 가계의 임대료 부담은 커지게 됨을 알 수 있다.

한편, 소득 1~2분위의 임대료 비율은 다른 소득분위에 비해 높게 나타나고 있다. 보증금이 낮은 주택일수록 월세로 전환되는 속도가 빠르므로 월세전환에 따라 저소득층의 주거비 부담은 더욱 커질 것으로 예상된다.

¹⁰ RIR : Rent to Income Ratio

¹¹ 보증금을 기회비용으로 환산한 경우에는 예금이자율 3.18%를 적용

2010년 서울시에 거주 중인 전세 가구주의 약 53%가 45세 미만인 점을 감안하면 월세로 전환하면서 증가하는 주거비 부담이 세대 간 갈등으로도 작용할 수 있다. 50~60대 임대인이 임대수익률을 높이고자 전세를 월세로 전환할 경우 임차인인 40대 이하 청년가구는 높아진 임대료 부담으로 인해, 안정적인 거주와 내 집 마련이 더욱 어려워질 것으로 예측된다.

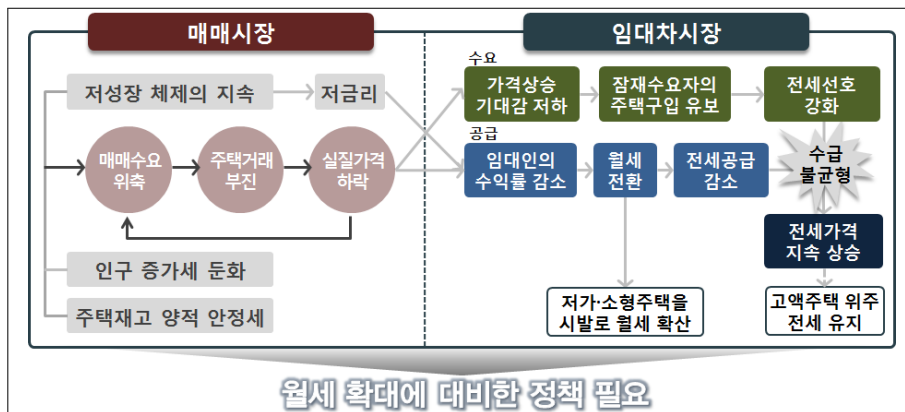


[그림 16] 서울시 민간 보증부 월세 가구의 소득 대비 임대료비율

주 1 : 보증금을 제외한 월세 계산의 표본 수는 총 767개로 1~2분위 243개, 3~4분위 208개, 5~6분위 176개, 7~8분위 118개, 9~10분위 22개. 보증금을 기회비용으로 환산한 경우의 표본 수는 총 765개로 1~2분위 242개, 3~4분위 207개, 5~6분위 176개, 7~8분위 118개, 9~10분위 22개
 주 2 : 보증금을 기회비용으로 환산한 경우는 예금이자율 3.18%를 적용
 자료 : 서울특별시, 2014, 서울시민의 주거실태와 정책수요에 관한 연구

주택임대차시장 월세 확대에 대비한 정책 ‘발등의 불’

주택가격이 보합세를 유지하고 가격 상승에 대한 기대감이 낮아 잠재수요자들은 주택구입을 유보하고 오히려 전세주택을 선호하는 실정이다. 반면 저금리 기조가 지속되어 전세주택이 월세로 빠르게 전환되고 전세물량 감소에 따라 전세시장은 고액주택 위주로 재편되고 있다. 월세주택은 저가·소형주택을 시발로 계속 확대되고 있다. 이러한 변화에 대응하여 주택임대차시장에 대한 주택 정책은 전세중심에서 월세시장 확대에 대비하는 방향으로 변화해야 할 것이다.



[그림 17] 서울시 주택시장의 장기 변화 방향

2_ 주거복지, 주거재생, 주택시장 통합 연계해야

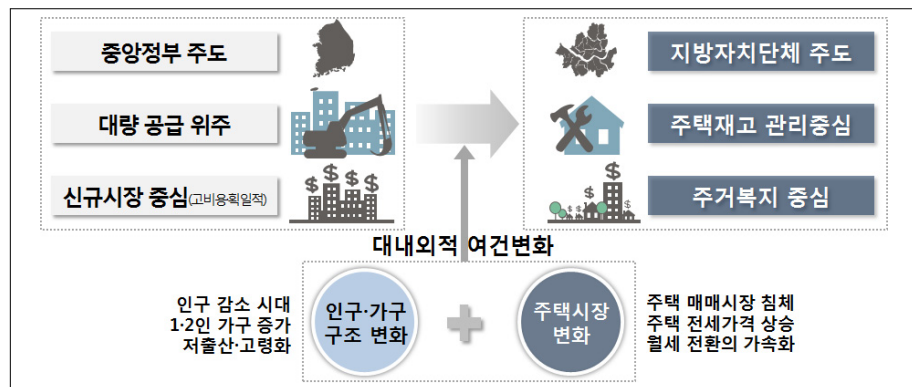
기존 주택정책 패러다임으로 시장변화 대응에 한계

대내외적인 여건이 변화하면서 장기적으로 서울시 주택시장은 과거와 다른 양상을 보일 것으로 전망된다. 기존의 중앙정부 주도, 양적 공급 위주, 신규주택 중심의 주택정책 패러다임으로는 변화에 대응하는데 한계가 있으므로 이를 미래지향적으로 전환할 필요가 있다.

우선, 중앙정부 주도의 주택정책은 효율적인 주택 공급에 주요한 역할을 담당해왔다. 최근 주택시장이 국지적으로 차별화되고 사회·경제적 여건과 수요가 변화하면서 지역여건에 밝은 지방정부의 역할이 강조되고 있다. 따라서 대규모 물량 공급을 목표로 하는 중앙정부 주도의 주택정책에서 벗어나, 지방정부가 주도하여 지역맞춤형 주택정책을 수립하고 실행할 수 있도록 지방정부의 역할을 강화하는 방안이 필요하다.

둘째, 공급 위주의 주택정책으로 인해 양적 지표는 과거에 비해 많이 개선되었다. 변화하는 사회적 배경 속에서 1인 가구, 미혼가구, 고령가구 등 다양해진 가구 특성에 따라 주택의 수요도 다양해지므로 '다품종 소량생산' 시대에 대비할 필요가 있다. 양질의 주택에 대한 관심도 높아지고 있어 주거의 질적 향상을 위한 대응방안이 필요하다.

셋째, 단기간에 주택을 대량공급하기 위해 택지개발사업을 통해 신규주택을 공급해왔다. 과거와는 달리 개발이 가능한 부지와 자원이 제한되므로 높은 주거비용을 지불해야 하는 신규주택 위주 정책에서 벗어나, 다양한 수요에 대응하며 누구나 부담 가능한 주택을 공급하는 주거복지 중심으로 전환이 필요하다.



[그림 18]
서울시
주택정책의
패러다임 전환

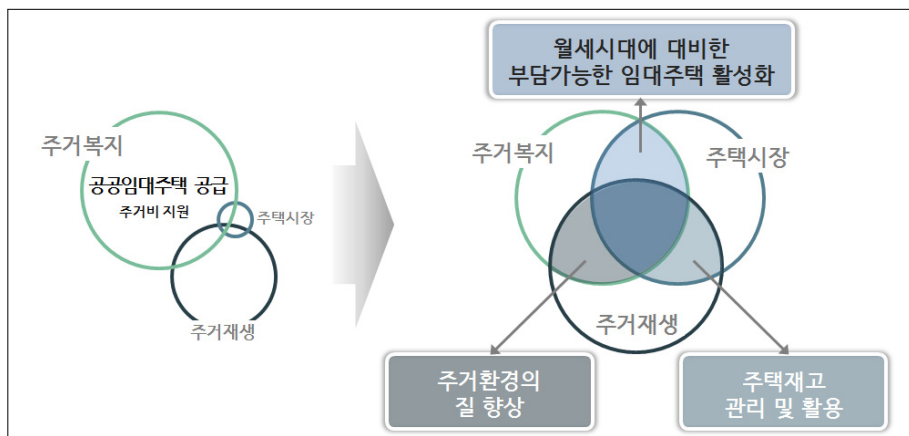
주택정책은 주거복지, 주거재생, 주택시장으로 구분 가능

주택정책은 정책의 대상과 내용에 따라 주거복지, 주거재생, 주택시장으로 구분할 수 있다. 주거복지는 주로 공공지원이 필요한 계층을 대상으로 공공임대주택을 공급하거나 주거비를 지원하여 서민 주거안정과 주거 질 향상이라는 정책 목표를 달성하게 된다. 주거재생은 공공과 민간이 협력하여 다양한 사업과 프로그램을 통해 주택과 주거지의 환경을 정비·개선하는 정책 영역이다. 주택시장은 민간부문이 원활하게 작동할 수 있도록 제도·정책적 환경을 조성해주는 부문으로 지방정부 차원에서 직접적으로 개입하기에는 다소 한계가 있다.

지자체 주도로 양질의 주택재고를 관리하고 취약계층을 위한 주거복지 중심으로 주택정책이 전환되기 위해서는 앞서 논의한 세 가지 영역을 연계하여 복합적으로 적용해야 한다.

주택정책의 영역은 독립적으로 작동하기보다 상호 연결하여 통합적으로 작동해야 하지만, 서울시 주택정책은 개별적인 영역에서 추진되었다. 주택의 양적 공급이라는 포괄적인 정책 목표 아래, 주거복지 차원에서 소득 4분위 이하를 대상으로 공공임대주택을 공급하는 데 집중해왔다. 이로 인해 임대주택의 공급은 늘어났지만, 커뮤니티를 활성화하기 위한 거주민의 복지, 고용, 교육 등 종합적인 지원 체계를 마련하는데 미비하였다.

전면철거방식의 정비사업으로 추진되면서 저층주거지의 노후화된 주택과 열악한 주거환경을 개선하기 위한 주거재생정책은 미미했다. 금융, 조세 등 주택시장에 관련한 제도와 정책의 수립은 중앙정부 주도로 이루어지면서 서울시가 갖는 특수한 상황을 반영하지 못하였다.

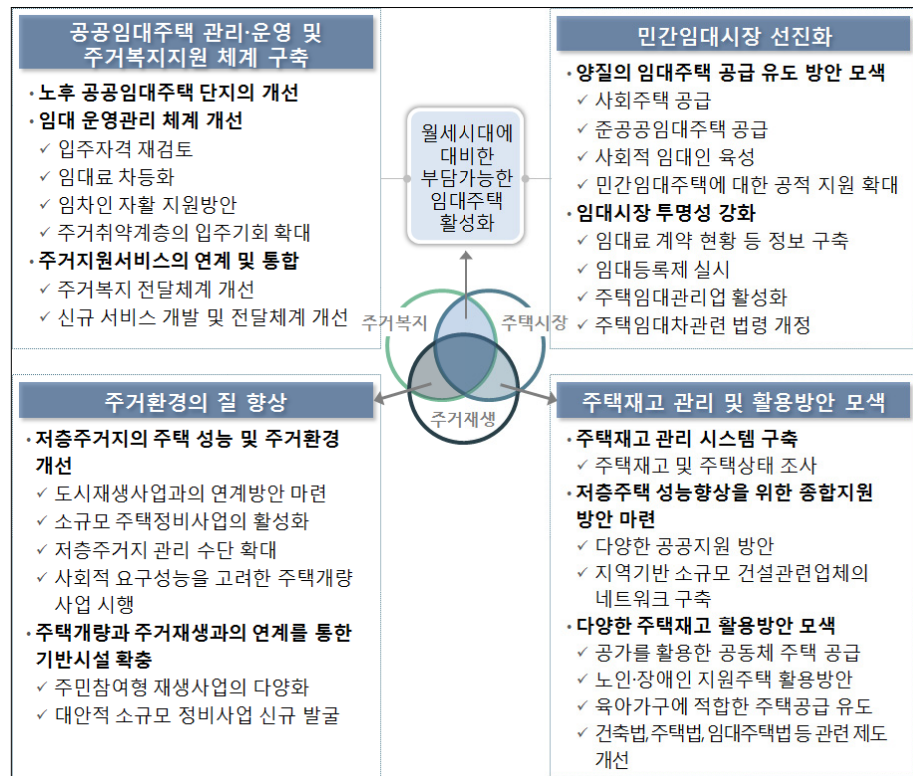


[그림 19]
통합적인
주택정책 부문의
중요성 강화

향후 서울시 주택정책은 민관협력을 강화하면서 주거복지, 주거재생, 주택시장의 영역을 통합적으로 연계해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 월세시대에 대비하여 부담 가능한 임대주택을 활성화해야 한다. 부담 가능한 임대주택을 활성화하기 위해서는 공공부문에서 추진하는 주거복지정책과 민간부문이 작동할 수 있는 주택시장에 대한 정책을 복합적으로 적용해야 한다.

둘째, 주택보급이 안정되고 신규주택을 대량으로 공급하기 어려운 여건을 반영하여 과거와 같이 노후화된 주택밀집지역을 전면적으로 철거하여 다시 개발하는 방식이 아닌 주택재고를 지속적으로 유지·관리하여 적절하게 활용할 수 있는 방향으로 전환해야 한다. 주거재생정책을 토대로 주택재고가 효율적으로 관리되고 주택시장에서 원활하게 거래되도록 하는 정책을 동시에 고려해야 한다.

셋째, 주택공급에 매몰되어 정책적으로 관심 영역에서 벗어나 있던 주거환경의 질적 향상을 위해서는 지속적인 노력이 필요하다. 특히 주거환경의 질을 향상시키기 위해서 특정 장소를 대상으로 한 주거재생정책과 특정한 계층을 대상으로 한 주거복지정책을 통합적으로 적용해야 한다.



[그림 20] 서울시 주택정책 의제

월세시대 대비 누구나 부담 가능한 임대주택 활성화

주택임대차시장이 전세 중심에서 월세로 확대되고 있으므로 다양한 소득계층이 부담 가능한 임대주택을 활성화해야 한다. 지금까지는 공공부문이 주도하여 임대주택을 대량으로 신속하게 공급하였고, 수혜대상은 일부 취약계층에 한정되었다. 이렇게 공급된 공공임대주택은 사후관리를 위해 추가적인 비용과 행정력이 소요될 뿐만 아니라, 공공재원과 개발가능지가 부족하여 기존과 같이 공공임대주택을 대량으로 공급하기에 어려운 상황이다. 부담 가능한 임대주택을 활성화하기 위해서는 공공부문과 민간부문 모두 제 역할을 수행해야 한다.

먼저 공공부문의 임대주택정책은 대량의 공공임대주택 건설·확보 중심에서 효율적인 관리·운영 중심으로 전환해야 한다. 노후 공공임대주택 단지의 물리적인 환경을 개선하는 한편, 공공임대주택 입주자격을 재검토하여 공공임대주택의 입주 대상에서 제외된 주거취약계층의 입주기회를 확대해야 할 것이다. 입주주민의 경제적 여건에 따라 임대료를 차등화하는 관리·운영 체계를 마련하여 공공임대주택이 재정적으로 지속가능할 수 있도록 해야 한다. 임차인의 주거뿐만 아니라 자활을 위한 교육지원도 병행되어야 한다.

더불어, 개별적으로 추진되는 기존 주거복지정책을 개선하기 위하여 수요자 중심의 효율적인 주거복지 지원체계를 구축해야 한다. 주거복지를 위한 다양한 지원 정책과 프로그램은 이미 마련되어 있지만, 다수의 수요자가 실질적인 혜택을 받지 못하고 있다. 따라서 수요자가 쉽게 공공의 주거복지지원 정책에 대한 정보를 구득하여 자신에게 적합한 지원을 받을 수 있도록 전달체계를 개선해야 한다.

민간부문에서는 민간임대시장을 선진화하는 방안이 도입되어야 한다. 서울시는 자가주택에 거주하는 비율과 공공임대주택의 비율이 다른 지역에 비해 상대적으로 낮아 민간임대시장의 비중과 중요성이 크다. 민간임대시장은 그 규모와 중요성에 비해 시장에 제공해야 할 제도적, 사업적 인프라가 제대로 갖추어져 있지 않다.

우선적으로 임대인이 양질의 임대주택을 저렴하게 공급할 수 있도록 유도하여 임차인의 주거 질을 향상하도록 도모해야 한다. 이를 실현하기 위해서는 사회주택²과 준공공임대주택³을 적극적으로 추진하고 사회적 임대인⁴을 육성하며 민간임대주택에 대한 공적지원을 확대할 필요가 있다. 민간임대시장을 선진

화하기 위해서는 임대주택 등록제를 실시하고 임대료 계약 현황에 관한 정보를 구축하는 등 시장의 투명성을 강화하는 방안이 마련되어야 한다.

또한 월세주택은 전세주택과 다른 방식의 임대 및 관리체계가 필요하기 때문에 주택임대관리업을 활성화할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 또한 전세 거래 중심의 현행 주택임대차관련 법령에서 월세 임대사업자와 임차인 관련사항이 개정되어야 한다.

이러한 정책을 추진하기 위해 필요한 연구는 다음과 같다. 오랜 시간 공공임대주택 정책을 시행하고 있는 선진국의 정책 경험을 연구하여 서울에 관한 시사점을 도출할 필요가 있다. 특히 서울에 적합하도록 공공임대주택의 효율적인 운영·관리방안과 체계를 마련하는 연구가 필요하다.

주거복지 지원체계를 구축하기 위해 현재 추진 중인 주거급여(주택바우처)를 모니터링하여 개선방안을 도출하고, 주거지원서비스를 제도화하는 방안을 모색하는 연구가 필요하다. 중·장기적으로 임대·분양 혼합단지 관리사례를 검토하여 통합적인 커뮤니티를 조성하는 방안, 적정 주거기준을 설정하여 활용할 수 있는 방안 등에 대한 연구도 필요하다.

민간임대시장의 선진화 방안을 마련하기 위해 서울시 주택시장의 특성을 세밀하게 분석하여 향후 정책과제를 도출할 필요가 있다. 중·장기적으로 해외 민간임대시장 현황과 정책 사례를 조사하여 임대차시장의 투명성을 제고하는 방안 등에 대한 연구가 필요하다. 또한 부담 가능한 주거비용에 대한 논의의 연장선상에서 소득 대비 임대료비율(RIR)에 대한 서울형 기준을 마련하는 연구가 필요하다.

12 사회주택은 사회·경제적 약자를 대상으로 비영리법인, 공익법인, 사회적 협동조합 등에 의해 공급되는 임대주택 등을 의미하며, 서울시는 2014년 “사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례”를 마련하였음

13 준공공임대주택은 토지소유, 건설, 관리·운영부문에서 민간이 공공과 협력하여 공급하는 임대주택임

14 사회적 임대인이란 공공을 대신하여 공공임대주택을 공급하고 관리하는 민간주체를 의미함

주택재고 관리시스템 구축해 다양한 활용방안 모색

인구·사회·경제적 여건 변화로 인해 주택재고를 효율적으로 관리하고 활용하는 것에 대한 중요성이 커지고 있다. 고비용이 수반되는 신규주택의 대규모 공급보다는 기존주택의 활용이 주택과 주거환경의 지속가능성 측면에서 효율적이기 때문이다.

그동안 신규주택에 대한 자료를 축적하는 데 치중하였다면, 이제는 기존주택을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 주택재고에 대한 자료 축적이 필요하다. 이를 위해서는 기존주택의 실태를 파악하고 관리 시스템을 구축해야 한다. 일례로 주택재고 관리 시스템에 의해 파악된 공가(빈집)를 개조하여 공동체 주택을 공급할 수 있고 노인가구나 장애인을 위한 지원주택으로 활용할 수 있을 것이다. 이외에도 육아가구에 적합한 주택 공급을 유도하는 등 주택재고를 다양하게 활용하는 방안이 모색될 수 있다. 기존주택을 수요자 맞춤형 주택으로 활용하기 위해서는 건축법, 주택법, 임대주택법, 경관법 등 관련 법·제도 개선이 선행되어야 한다.

아파트 중심의 정책으로 소외되었던 저층주택의 성능을 향상시키기 위하여 저층주택에 대한 종합적인 지원 방안을 마련하는 것도 필요하다. 주택소유자와 임차인에게 주택개량에 관한 정보를 제공하고 상담을 하며, 비용과 전문가를 알선하는 등 단계별로 다양한 지원이 필요하다. 특히, 지역을 기반으로 하는 소규모 건설업자의 정보를 모아 네트워크를 구축하여 주택개량이 필요한 주민과 연결이 용이하도록 해야 한다. 이를 통해 주민이 자발적으로 주택을 관리할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

주택을 적절히 관리하고 활용할 수 있는 정책을 마련하기 위한 기초연구과제로서, 저층주거지역의 단독·다가구주택을 대상으로 주택재고와 공가에 관한 실태조사 연구가 필요하다. 정확한 현황을 토대로 단독주택을 효율적으로 관리하기 위한 종합적인 지원방안도 마련될 수 있을 것이다. 중·장기적으로는 저출산·고령화에 대응하기 위하여 노인·육아가구를 위한 맞춤형 주택공급 지원방안에 대한 연구가 추진되어야 한다. 서민에게 중요한 거주지이지만 정책적으로 소외되었던 다세대주택과 연립주택을 대상으로 한 생애주기별 관리방안에 대한 연구도 필요하다.

개별주택 개량·주거재생사업 연계해 기반시설 확충

기존 전면철거방식의 정비사업은 주거환경을 질적으로 향상시키는 데 긍정적인 역할을 했지만, 기존 커뮤니티를 파괴하고 다양한 사회적 비용을 유발하는 등 여러 가지 부작용을 발생시켰다. 최근 부동산 경기 침체로 대규모 정비사업의 추진이 어려워짐에 따라, 이제는 개별주택을 개량하거나, 소단위 정비사업을 추진하거나, 마을단위로 주거환경을 개선해야 할 필요성이 높아졌다.

이러한 수요에 발맞추어 서울시는 개별주택의 개량을 지원하는 정책을 시행하고 있다. 주거취약계층과 주거환경관리사업구역 내 주택으로 한정되었던 주택 개량 지원정책의 대상이 2015년부터는 서울시 전 지역에 위치한 단독·다가구·다세대주택으로 확대되었다. 그러나 주택개량 지원은 주택개량 또는 신축 시 용자로 한정되어 실질적인 지원 효과가 미흡하므로 종합적인 지원체계를 마련해야 한다.

도시재생사업과의 연계방안을 마련하고, 맞벌·공동건축, 가로주택정비사업, 지주공동사업, 협동조합주택 등 소규모 주택정비사업을 활성화하는 방안을 강구해야 한다. 주거환경관리사업, 건축협정 등으로 한정된 저층주거지역의 관리수단을 다양화하고, 사회적으로 요구하는 성능을 고려하여 주택개량사업을 지원하는 방안도 필요하다.

특히, 개별주택 개량과 주거재생사업을 연계하여 부족한 기반시설을 확충할 필요가 있다. 최근 주민참여의 중요성이 높아지고 있는 점을 감안하여 주민참여형 재생사업을 다양화하고 대안적인 소규모 정비사업을 발굴하는 것은 주택 개량과 주거재생의 연계를 도모하는 방안이 될 수 있다.

주거환경을 개선하기 위한 연구과제로는 저층주거지역의 대표적인 관리수단인 주거환경관리사업의 성과와 쟁점을 파악하여 지속가능한 운영방안을 마련하는 연구가 필요하다. 중·장기적으로 저층주거지의 현황을 파악하기 위해 기초 인프라에 대한 실태조사 연구가 추진되어야 한다. 이를 토대로 저층주거지의 생활편의시설을 지원하는 방안에 대한 연구가 진행될 수 있을 것이다. 또한 달라진 여건변화에 대응할 수 있는 대안적인 소규모 정비사업을 지속적으로 발굴하는 연구도 추진될 필요가 있다.

서울연 2014-OR-38

‘주거복지·재고관리·지자체 주도’
주택정책의 패러다임 전환해야

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 1월 31일

발행처 _ 서울연구원

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57