

요약 및 정책건의

I. 문제의 제기

1. 급격한 사회·경제적 변화로 양극화 심화

1997년 외환위기로 인한 IMF(국제통화기금)의 개입은 신자유주의이념에 기초한 금융·자본 시장의 개방과 노동시장 유연화를 포함한 미국식 자본주의와 친기업적 경제체제가 국가경제정책 운용의 대세를 이루는 계기가 되었음. 이러한 정책적 변화 속에서 경제전반에 걸쳐 추진된 구조조정은 한국사회의 기존 가치관과 생활양식을 크게 변모시켰음. 세계화 속의 무한경쟁 아래 기업 이익의 극대화 추구하고 노동시장의 유연화 및 구조조정은 고용 없는 성장과 비정규직을 양산하였고, 이로 인한 소득과 경제·사회적 양극화는 날로 심화되고 있음. 이러한 외부환경의 급격한 변화에 따라 가족관이 변화하고 한국사회의 인구·가구구조도 급속히 변해가고 있음.

2. 인구·가구구조 및 주거환경 변화와 실태에 대한 진단의 필요성

서울에서는 미혼가구 및 저 출산가구의 급증, 경제적 곤궁가구의 증가로 인한 이혼, 가족해체 및 결손가구의 급증, 핵가족화 속에서 의료·과학기술 발달에 따른 노령인구의 증가로 소형가구가 큰 폭으로 증가하고 있음. 반면, 4인 이상의 중·대형 가구는 크게 감소하고 있음. 이에 따라 1인 및 2인 가구의 경제 사정에 맞는 소형 주택에 대한 수요가 큰 폭으로 증가해 왔으며, 이러한 현상들이 향후에도 계속될 것으로 전망됨. 이에 반해 지난 수년간의 택지개발, 재개발, 재건축을 통한 주택공급은 대부분 이윤 극대화를 추구하는 민간 주택건설업체 주도로 이루어졌고, 그 결과 신규주택은 주로 중소·중대형 규모로 건설되었음. 이에 따라 방 2개 이하의 소형주택 비중은 1995년 32%에서 2005년 16%로 급격히 감소하였음. 특히 멸실되는 주택을 대체할 수 있는 충분한 주택의 공급대책도 없이 재개발·재건축사업을 무분별하게 추진함으로써 인근 및 주변지역의 전·월세 및 주택가격을 큰 폭으로 상승시키는 원인이 되어 왔음.

지난 십여년간 중앙정부와 서울시의 주택정책이 민간주택시장에 너무 의존한 결과, 서울의 인구·가구구조와 일자리 환경의 급격한 변화에 따른 유형별 주택수요 변화를 제대로 반영하지 못함으로써 주택 유형별 수요·공급의 부조화를 야기하고 있음. 이로 인해 수많은 1, 2인 무주택 가구 및 저소득·서민계층에게 과도한 주거비용 부담이 전가되고 있으며, 직주원격화 심화로 통행비용 및 교통 혼잡 증가 등을 포함한 여러 가지 도시문제가 노정되고 있음. 향후 서울시의 바

람직한 주택공급정책의 수립을 위해서는 인구·가구구조·주거환경 변화 및 실태의 검토와 주택 수요 분석이 반드시 필요함.

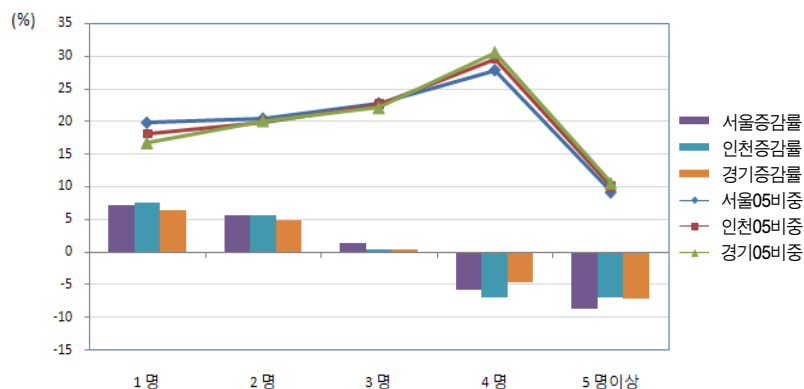
3. 연구의 목적

이 연구의 목적은 지난 십여년간의 서울시와 자치구별 인구·가구구조와 주거이동의 주요 요인인 주거환경 변화 및 실태를 살펴보고 향후 서울시가 추구해야 할 바람직한 주택정책방향을 모색하는데 있음. 이에 더하여, 서울 및 자치구별 직주근접의 정도와 장거리 통근자의 인구·가구구조 및 주거환경을 분석하고, 공공의 측면에서 무주택자의 장거리 통근을 줄여 그들의 주거복지를 향상시키고 교통 혼잡을 줄일 수 있는 주택정책을 도출하고자 함. 또한 주거복지의 주요 수요대상인 1, 2인 소형 가구 및 방 3개 이하인 소형 전·월세 무주택 가구의 인구·가구구조와 주거환경을 살펴보고 그들의 주거복지를 제고할 수 있는 주택정책을 마련하고자 함.

II. 서울시 인구·가구구조 및 주거환경변화와 실태

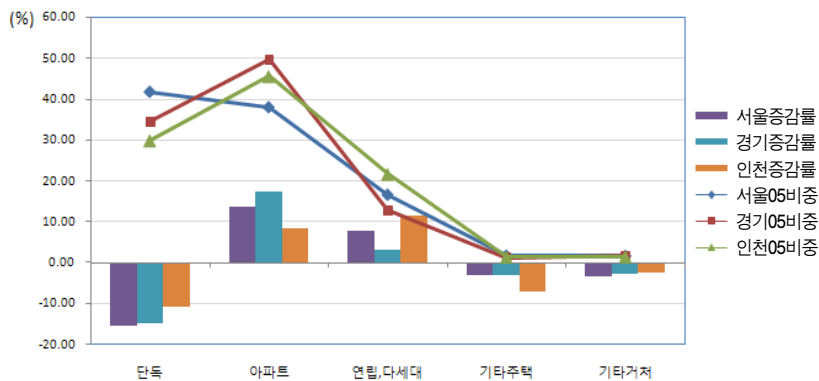
1. 서울시 인구·가구구조 및 주거환경 요약 및 정책제언

지난 10년간(1995~2005년) 주목할 만한 인구 및 가구구조 변화로는 첫째, 유년인구의 급격한 감소와 노령인구의 큰 폭의 증가, 둘째, 1, 2인의 소형가구의 대폭 증가와 4인 이상 가구의 큰 폭 감소, 셋째, 미혼 및 이혼한 가구의 상당한 증가를 들 수 있음. 향후에도 경제적 양극화의 심화와 함께 노령인구와 결손가정 및 1, 2인 가구의 비중이 더욱 증가할 것으로 전망됨.



<그림 1> 가구원수별 가구 비중('05년) 및 변화

주거환경의 큰 변화로는 재개발로 인한 단독주택의 큰 폭의 감소와 이로 인한 방 1~2개인 소형 전·월세 거처의 상당 폭 감소 및 14평 이상의 아파트·다세대·오피스텔의 대폭적인 증가를 들 수 있음. 이에 따라 저렴한 전·월세 거처가 필요한 많은 무주택 주거약자들이 거주환경이 매우 열악한 곳으로 이주하거나, 주거비용이 매우 늘어나게 되어 상당한 생활고를 겪고 있을 것으로 판단됨. 따라서 공공부문에서는 이들을 대상으로 하는 저렴한 소형 장기임대주택을 보다 적극적으로 공급해야 함.



<그림 2> 주택유형별 거주가구 비중('05년) 및 변화

이러한 인구·가구구조 및 주거환경 변화를 고려한 주택정책은 다음과 같음. 첫째, 재개발, 재건축을 승인하기 전에 먼저 그로 인해 이주해야 하는 가구를 유형별로 산정하고 소형의 전·월세 무주택가구를 위한 적절한 대체 공공임대주택 공급대책을 마련한 후 사업을 추진해야 함. 둘째, 수요가 있는 곳에 주택을 공급하도록 함. 이를 위해 지역별 거주가구의 주거면적 및 점유 형태별 등에 대한 수요분석을 반드시 하도록 제도화하여야 함. 즉, 재개발 재건축이 이루어지기 쉬운 노후화된 주택 밀집지 인근의 대중교통결절지에 소형의 공공임대주택을 대량으로 신규 공급하여 재개발, 재건축이 이루어질 때를 대비하고 소형평형이 필요한 세입자들의 주거 수요를 충족시키도록 함. 셋째, 배분의 사회적 정의가 실현될 수 있는 주택정책을 시행하여야 함. 예를 들면, 재건축, 재개발 및 대규모 택지개발 시 발생한 과도한 개발이익을 환수하여 소형 공공임대주택건설 재원으로 사용하는 방안을 마련하여 적극 시행해야 함.

2. 자치구별 인구·가구구조 및 주거환경 요약 및 정책제언

1) 경제활동 중심지

지난 10년간의 인구·가구구조 변화를 살펴보면 구 도심지역인 종로·중구·용산구는 향후에도 1인 및 노령가구의 증가가 계속될 것으로 예상됨. 또한 이 지역은 저학력, 서비스판매직 및 단순노무직 종사자 계층과 고학력, 사무직 및 전문직 종사자 계층 간의 혼재도가 기타 지역보다 높음. 향후 이 지역에는 1인 가구 및 저소득 노령가구가 거주하기에 적합한 소형 오피스텔 및 소형 공공 임대주택의 공급 확대가 보다 적극적으로 이루어져야 함. 이를 위해서는 이들 지역 및 인근 역세권 지역에 적절한 용적률 인센티브제도를 적용하여 임대주택 공급용지확보 및 재정확충 방안을 적극 모색하여야 함.

영등포구 지역은 종로 중심의 구 도심권과는 다르게 1인 가구의 비중이 낮고, 가구원이 4인 이상인 7세 이하 자녀를 둔 기혼의 사무직 종사가구 비중이 높으며, 지난 10년 간 14평 미만의 소형 주택 감소가 서울에서 3번째로 큰 지역임. 이러한 주거환경 변화에도 불구하고 여전히 노후 주택 비중이 높아서 향후 상당수의 재개발, 재건축이 예상됨. 이 지역에 연령대가 젊은 1, 2인 세대가구의 거주 비중이 증가하고 있음을 고려하여 재개발, 재건축 시에 중·대형 평형 주택 대신 19평 이하의 소형 임대 주택 공급에 무게를 두어야 할 것임. 또한 이 지역이 강남, 서초와 함께 남부권 경제활동 중심지임을 감안하여, 이곳에서 일하는 많은 미혼자, 1인 가구 등이 거주하기에 적합한 소형 오피스텔 및 공공임대주택의 공급이 지속적으로 확대되어야 할 것임.

강남, 서초구는 과거 정부의 재개발·재건축 억제 정책으로 2005년 현재 20년이 넘어 재건축이 가능한 주택의 비중이 매우 높음. 이 지역은 전문직, 고학력 거주자 비중이 다른 지역에 비해 압도적으로 높으며, 중대형 평형의 아파트 비중 역시 높게 나타남. 한편 이곳에서 일하는 많은 사람이 이 지역이나 다른 지역의 소형평형 전·월세에 사는 1, 2인 가구의 가구원이며, 자녀의 교육문제, 직장의 접근성 등 개인적 사정에 의해 다른 지역에 주택을 소유하고 있으나 이 지역에 전·월세로 사는 가구 또한 상당히 많음. 따라서 소형의 전·월세에 사는 1, 2, 3인 가구의 거주 비중이 다른 지역에 비해 상당히 높고 서민계층인 이들 가구의 소형 임대주택에 대한 수요가 상당함. 이를 고려하여 향후 재건축사업 시행 시에 소형 평형 및 임대주택 건설 의무 법제화를 통해, 중·대형 주택 공급 물량에 비례한, 일정 비율 이상의 소형·임대주택 건설이 수반되도록 하고, 역세권 주변이나 유휴 공공용지에 상당수의 소형 공공임대주택을 공급할 필요가 있음. 또한 강남, 서초 부도심권에 대한 접근성이 높은 동작 및 송파, 강동 지역에도 상당한 물량의 소형 공공임대주택을 공급할 수 있도록 함.

2) 경제활동 중심지 연접 지역경제생활권

동대문구 지역은 미혼자 등의 1인 가구·65세 이상 및 20~34세·무급 가족종사자·서비스 판매직 및 기능조작단순노무직 비중이 서울 평균보다 상당히 높음. 지난 10년간 재개발 등을 통해 상당수의 단독주택이 멸실되고 아파트가 많이 공급되었음에도 불구하고 여전히 단독주택 거주 가구 비중이 높으며, 노후주택 비중도 높음. 향후의 주택 재개발 시에는 이 지역이 서비스 판매업 및 기능조작단순노무 중심의 상권을 형성하고 있고 도심에 대한 접근성이 양호한 점을 감안하여 중·대형의 주택 공급보다는 저소득·서민계층 및 1, 2인 소형 세입자 가구의 주거이동 및 주거비용 부담을 최소화할 수 있도록 소형 공공임대주택을 많이 공급할 필요가 있음.

성동·광진구 지역은 구도심 및 강남권에 대한 접근이 쉬울 뿐 아니라, 이 지역 생활권의 자족적 경제활동지로 볼 수 있음(도보, 30분 미만, 30~60분 통근자 비중 높음). 거주 가구의 주거특성 별로는 방 2개 이하, 전·월세, 단독주택 거주가구 비중이 높음. 이러한 지역의 입지, 인구·가구 특성을 고려하여, 향후 단독주택지를 재개발 할 때에는 14평 미만 소형공공임대주택의 공급 확충이 필요함. 이를 통해 원 거주자 및 점차 증가하는 미혼자 등 1인 가구를 포함하는 다수의 서민 세입가구 계층의 불가피한 주거이동 및 장거리 통근 유발을 감소시킬 수 있는 효과가 기대됨.

마포·서대문구 지역은 종로 및 영등포 경제활동 중심지에 대한 접근이 용이할 뿐 아니라, 자체적으로 상권을 형성하고 있는 지역임. 연립·다세대주택 및 오피스텔 등의 비중이 높으며, 지난 10년간의 월세 가구 비중이 서울 평균에 비해 상당히 높은 수준으로 증가하였음. 이와 같은 주거수요의 변화를 고려하여 향후 이 지역에는 인근 지역에서 일하는 미혼자 등의 1인 가구가 거주하기에 적합한 형태(오피스텔)의 소형 임대주택의 공급 확대가 요구됨.

구로·금천구는 1인 가구 비중이 매우 낮으나, 3~4인으로 구성된 세대가구 비중은 매우 높다는 지역적 공통점을 지니고 있는 반면, 주거환경에 있어서는 상당한 차이점을 보이고 있음. 구로구는 인근에서 일하는 미혼자 등 1인 가구 종사자 보다는 자가 주택 마련을 목적으로 한 서민층 세대 가구의 거주 비중이 높은 반면, 금천구는 기능조작단순노무직 종사자 비중이 서울에서 가장 높고 도보 통근자 및 월세 가구 비중이 높아 저소득 계층이 다수 거주하고 있음을 유추할 수 있음. 따라서 향후 금천구 지역의 재개발 시에는 이 지역의 주거 약자들의 주거 안정을 위해 중·장기 거주가 가능한 공공 임대주택 공급을 포함하는 주거개발계획을 모색해야 할 것임.

3) 주거생활권

관악·동작구 지역은 미혼자 등 1인 가구 비중이 매우 높음. 취업자 비중이 서울 평균 수준임을 고려하면, 직장인뿐 아니라 경제활동을 하지 않는 학생 및 취업준비생 등이 대거 거주하고 있

음을 알 수 있음. 입지적으로는 도심·강남·영등포 경제 중심권에 대한 접근성이 매우 높은 이 점이 있으며, 2005년 현재 노후 단독주택 비중이 높음. 향후 이 지역이 중·대형 평형으로 재개발될 경우, 이 지역에 상당수 거주하고 있는 경제적 기반이 불안정한 미혼의 직장인 혹은 미취업 인구의 주거이동이 불가피할 것임. 이 지역에 사는 많은 사람들은 결혼, 대학졸업, 이직 등으로 새로운 곳으로의 주거 이동 가능성이 높으므로 향후 주택정책 수립 시 이들 거주자의 생애 순환 주기(life cycle)를 고려하여 주택정책을 수립하여야 함. 즉, 소형 평형의 중·단기간(1~3년, 5년 미만 등) 거주가 가능한 임대주택 공급을 확대할 필요가 있음.

성북구는 지난 10년간 서울에서 단독주택이 가장 큰 폭으로 멸실되었고, 중·대형 아파트 공급은 증가하면서 주거환경이 크게 변화하였음. 그럼에도 불구하고 여전히 65세 이상 고령자, 2인 가구, 기능조작단순노무직, 고용인이 없는 자영업주 및 무급 가족종사자 등 경제 기반이 열악한 저소득계층이 다수 거주하고 있음. 따라서 향후 이 지역의 재개발 시에는 장기 거주가 가능한 14평 미만의 소형 공공 임대주택을 많이 공급할 필요가 있음.

Ⅲ. 서울시 종사자·거주취업자·장거리 통근자의 인구·가구구조와 주거환경 실태

1. 서울시 종사자·거주취업자의 인구·가구구조, 주거환경 요약 및 정책제언

2005년 현재 서울시에 거주하는 취업자의 약 22%인 87만 명이 60분 이상 장거리 통근자임. 인천, 경기지역에서 서울로 통근하는 통근자는 100만 명에 가까우며, 이 중 장거리 통근자는 61%임. 서울에 거주하는 취업자 중 서울 내부에서 일하는 통근자는 330만 명이고, 장거리 통근자는 이 중 18%인 59만 명임. 또한 서울 바깥지역으로의 통근자 46만 명 가운데 장거리 통근자는 28만 명임. 이와 같이 장거리 통근은 서울-인천, 경기 등 지역 간 이동뿐만 아니라, 서울-서울 지역 내 이동에서도 그 비중이 매우 높음. 서울시는 이러한 장거리 통근 종사자 및 거주취업자가 어느 지역에서 어떠한 인구·가구구조 특성을 보이는가를 파악하고, 이들 장거리 통근자들 중 소형 전·월세 무주택자의 주거복지 및 직주근접을 높일 수 있는 주택정책을 적극 마련해야 함.

1, 2인 소형가구의, 전·월세의, 단독주택 및 방 2개 이하 주택에 거주하는, 임금 근로자의, 미혼·사별·이혼의, 고등학교 이하 저 학력가구의 저소득계층 가구가 그렇지 않은 가구에 비해 통근시간이 짧은 거리에 거주하려는 경향이 강함. 이러한 이유는 그들의 주거입지선택에 있어 통근통행비용이 상당히 중요한 고려대상이며, 이를 가능한 한 줄일 수 있는 곳을 찾고자 하는데 있다고 보임. 반면, 3인 이상 가구의, 자가의, 아파트 및 3개 이상의 방에 거주하는, 사업주의, 기혼

의, 대학교 이상 학력의 다 취업자 가구의 경우에는 장거리 통근 비중이 더 높음. 이러한 이유는 이들의 주거입지선택이 통근시간 및 비용 이외에 다른 중요한 요인들, 예를 들면 자녀교육환경, 주택의 미래 투자가치, 내 집을 갖고자 하는 의지, 사회적 과시 등이 복합적으로 작용하여 결정되는데 있음. 따라서 중앙 및 지방정부는 1, 2인 소형가구의, 전·월세의, 단독주택 및 2개 이하의 방에 거처하는, 임금 근로자의, 미혼·사별·이혼의, 고등학교이하 저학력가구의 저소득 계층 가구의 직주를 근접시켜 그들의 통행비용부담을 경감시키고 주거복지를 향상시키기 위해 그들의 일자리가 많은 도심·부도심·지역중심 및 이들과 가까운 주변지역의 대중교통이용이 편리한 지역에 충분한 양의 소형 공공임대주택을 건설하여 공급할 필요가 있음.

2. 자치구의 유형 구분에 따른 지역군별 종사자·거주취업자의 인구·가구구조, 주거 환경 요약 및 정책제언

1) 경제활동 중심지

이 지역에 거주하는 취업자 중 20~34세, 미혼가구의 장거리 통근 비중은 낮은 반면, 대학 학력자, 사업주의 장거리 통근 비중은 상당히 높음. 또한 이 지역에서 일하는 장거리통근 종사자 중 자가, 아파트, 방 5개 이상 거주 비중이 서울 평균보다 매우 높은 수준임. 즉, 20~34세의, 고교 이하 학력의, 미혼의, 대중교통을 이용하는, 임금근로자 및 1인 가구의, 전·월세의, 단독주택의, 사용 방 수 3개 이하의, 거주기간 5년 미만의 저소득 및 서민계층의 사람들이 통근시간 및 비용을 줄이고자 이 지역에 거주하고자 하는 경향이 강함.

2) 경제활동 중심지 연접 지역경제생활권

이 지역에서 일하는 종사자 및 거주하는 취업자 가운데는 20~34세의, 대학이상 학력의, 기혼의, 대중교통을 이용하는, 임금근로자 및 4인 이상 가구, 자가, 아파트, 사용 방수 4개, 거주기간 1~5년 미만의 사람들이 장거리통근 비중이 높음. 경제활동 중심지에서 일하는 장거리통근 종사자 중에서 35~49세 비중이 높은 것과는 대조적임. 이는 이 지역이 경제활동 중심 지역보다도 주거약자 계층이 거주 가능한 소형의 임대주택 등이 상당히 부족함을 반증함. 그럼에도 불구하고 지난 10여년간 이 지역은 경제활동 중심지와는 접근성 및 한강 조망 등을 앞세워 중·대형 위주의 아파트 및 고가의 주상복합 건물 위주로 재개발됐음. 따라서 앞으로는 경제활동 중심지역 뿐 아니라, 경제활동 중심지에 대한 접근성이 양호한 이들 지역의 교통 결절점 및 역세권에도 공공 주도아래 서민 임대주택 공급을 확대하여야 함. 이를 통해 이 지역에서 일하는 종사자들의 주거 안정을 보다 근본적으로 보장할 수 있는 정책 마련이 필요함.

3) 주거생활권

이 지역에서 일하는 장거리통근 종사자는 대학이상 학력, 자가, 아파트 거주가구 비중이 이 지역에서 거주하는 장거리통근 취업자보다 상대적으로 낮은 수준임. 반면, 이 지역에 거주하는 장거리통근 취업자 중에서는 20~34세, 가구주의 자녀, 자가, 방 5개 이상, 취학자녀를 둔 가구의, 가구원 5인 이상 가구의 비중이 높음. 또한 방 2개 이하에서 거주하는 가구의 장거리통근 비중도 여타 지자체에 비해 높음. 즉, 이 지역에 거주하는 장거리통근 취업자는 주거 입지의 선택이 통근시간 및 통근비용 이외에 내집 마련, 자녀교육, 가구 당 다(多)통근자, 투자가치 지향 등의 다양한 목적에 의해 직장지에서 상대적으로 먼 곳에 거주하는 것으로 추정할 수 있음. 다른 대부분의 주거생활권과 다르게 동작, 관악구는 경제활동 중심지역 및 대학에 대한 접근성이 양호하다는 등의 이유로 상당수의 미혼자 등 1인 가구와 취업 및 취업준비생 등이 거주하고 있음. 따라서 이러한 지역에는 앞에서 언급한 바와 같이 생애주기를 고려한 중·단기 소형임대주택 공급이 상당량 필요함.

IV. 1, 2인 가구 및 소형 임대 무주택 가구의 인구·가구·거주 특성과 자치구별 공공 소형 임대주택 수요·공급규모 추정

1. 서울시의 1, 2인 가구 인구·가구·거주 특성 및 변화패턴

1) 서울시의 1, 2인 가구 인구·가구·거주 특성 및 변화 요약

2005년 현재 중구, 관악구, 종로구, 용산구, 마포구, 강남구, 동대문구 등 직장밀집지와 대학가에서 1인 가구 비중이 높게 나타남. 서울시 1인 가구의 주택 점유형태를 보면 1995년에 비해 전세비중은 상당히 감소한 반면, 월세는 크게 증가하는 추세임. 한편 주택유형은 2005년 현재 단독주택이 가장 많지만 단독주택 자체가 급격히 멸실되고 있어 그 비중이 상당히 줄어드는 추세임. 이들 가구의 거주 방수는 부엌과 거실을 포함하여 2개 이하가 약 57%, 3개가 약 29%를 차지하고 있어 소규모의 주거형태가 대다수임. 전·월세가 많은 만큼 거주 기간도 1년 미만이 약 33%이고 1~5년 미만이 약 45%로서 총 78%를 차지해 주거 이동이 비교적 잦은 것으로 나타남. 1인 가구의 통근시간은 30분 이하가 약 50%, 1시간 미만이 약 84%를 차지하고 있음. 이를 통해 주택입지를 선택할 때 직장과의 접근성이 매우 중요한 고려요인임을 알 수 있음.

서울시의 2인 가구의 특성은 대개 1인 가구와 유사하나 몇 가지 측면에서 차이를 보여 향후 주택정책에서 고려될 필요가 있음. 첫째, 2인 가구도 젊은 연령대가 가장 많기는 하지만 1인 가

구와는 달리 신혼부부 등 기혼자가 대다수를 차지함. 둘째, 주거 점유형태를 보면 1인 가구와는 달리 기혼자가 많은 만큼 자가의 비율이 보다 높으며 상당히 증가하는 추세를 보임. 셋째, 2인 가구의 주택유형도 2005년 현재 단독주택 거주자가 약 46%로 가장 많으나 1995년에 비해 상당히 줄어듦. 2인 가구 거처의 방수는 부엌과 거실을 포함하여 3개가 약 40%로 가장 많고, 4개가 약 33%를 차지해 2인 가구의 대다수가 소형 및 중소형의 거주형태를 선호하고 있음을 알 수 있음. 거주 기간에서도 1인 가구에 비해 상대적으로 안정적인 패턴을 보임.

2) 정책제언

첫째, 주택정책 수립 시 서울시에서 급격히 증가하고 있는 1, 2인 가구의 주택 유형별 수요 및 거주특성을 적극 반영할 수 있는 전략마련이 시급함. 둘째, 서울시에서 급격히 증가하고 있는 1, 2인 가구는 비교적 유사한 특성을 보이기는 하나 몇 가지 측면에서 차이점을 보이므로 주택정책 수립 시 이를 고려할 필요가 있음. 셋째, 재개발로 인해 이들 가구 거처의 주 공급원 역할을 수행해 온 단독주택의 급격한 멸실이 문제가 되고 있음. 비록 아파트가 신규로 많이 공급되고 있기는 하나 민간 주택시장에서는 수익여건상 주로 중·대형 평형의 주택공급을 선호하는 실정이고, 그나마 재개발, 재건축 사업은 절차가 복잡하고 이해관계가 많이 얽혀있어 주택공급의 속도를 내기 어려운 실정임. 따라서 서울시는 이러한 주택수요와 공급 상황을 면밀히 분석해가면서 단독주택의 멸실 속도를 적절히 조절하는 재개발 정책을 펴나갈 필요가 있음. 넷째, 현재 서울시에서 급격히 증가하고 있는 1, 2인 가구는 그 특성상 가능한 한 직장과 가까운 곳에 거주하기를 선호하고 있음. 자치구별로 살펴보면 주로 도심, 부도심, 지역중심지역, 대학가 지역, 직장이 밀집된 지역에 많이 거주하고 있음. 이러한 지역들은 반드시 물리적으로 노후불량한 지역이라는 잣대로 보기는 어려운 점이 있으며 강남구처럼 상대적으로 빈곤한 지역이 아닐 수 있음. 따라서 이 문제는 전통적인 재개발, 재건축의 시각이나 자치구 간 균형발전의 논리로 문제를 풀어가기에는 상당한 한계가 있어 보이므로 1, 2인 가구의 주택수요를 위한 새로운 접근방식과 지표설정 등이 마련될 필요가 있음. 다섯째, 현재 1, 2인 가구에서도 상당한 증가세를 보이는 연령대가 65세 이상의 노령층임. 이 연령대는 같은 1, 2인 가구에 속하더라도 거주특성이 상당히 다르므로 주택정책 수립 시 별도의 전략마련이 필요할 것으로 보임. 특히 서울시는 향후 노령화가 상당히 빠르게 진전될 것으로 보여 1인 가구 중 노인연령대는 별도의 분석 작업을 통해 세분화된 맞춤형 전략을 마련할 필요가 있음. 여섯째, 1, 2인 가구의 주택 공급 활성화를 위한 정부정책 개선 건의 및 서울시 자체의 정책방안 마련이 필요함. 서울시 차원에서는 임대사업자가 소형주택을 공급할 경우 인센티브를 부여하는 방안과 현재 1, 2인 가구가 선호하는 월세 중심의 임대시장을 보다 적극적으로 육성하는 방안 등을 마련할 필요가 있음. 그리고 현재 광범위하게 추진되고 있는 재정비촉

진사업과 주택 시프트(장기전세주택)사업에도 급증하는 1, 2인 가구를 보다 적극적으로 배려하는 방안을 모색할 필요가 있음.

2. 소형 임대 무주택 가구의 인구·가구·거주 특성과 자치구별 소형 공공 임대주택 수요공급추정의 요약 및 정책제언

1) 방 3개 이하 소형평형 전·월세 가구의 인구·가구·거주 특성

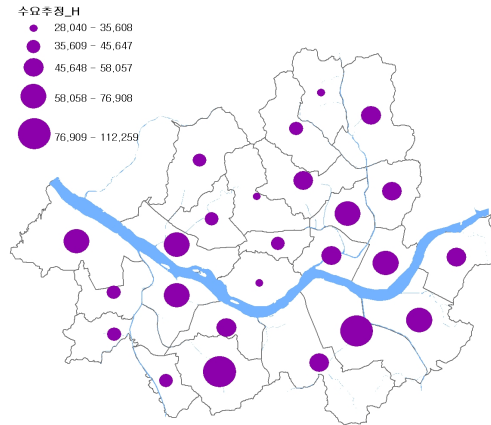
방 3개 이하 소형평형의 전·월세 가구는 1995년 약 140만 가구에서 2005년 현재 120만 가구로 20만 가구가 감소하였음. 학력별로는 그 외 다른 가구에 비해 고등학교 이하의 학력비중 및 기능조작단순노무직 비중이 아주 높고 전문가 및 사무직 비중은 상당히 낮음. 통근시간별로는 60분 이상 장거리통근의 비중이 낮고 단거리 통행비중은 꽤 높음. 가구원수는 그 외 다른 가구에 비해 1인 및 2인 가구의 비중(65%)이 훨씬 높음. 이들 거처의 대부분은 단독주택(66%) 및 기타 주택에서 제공되고 있는데(합계 : 72%), 95년 이후 단독주택지의 재개발로 방 3개 이하의 소형거처가 38만개나 줄어들었음.

2) 자치구별 소형 공공임대주택 수요추정

2015년 서울시 총 가구 수는 약 370만~380만 가구가 되어 2005년보다 40만~50만 가구가 증가하고, 1, 2인 가구는 180만~190만 가구로 2005년에 비해 약 50만~60만 가구가 증가할 것으로 예상됨. 따라서 향후 상당히 늘어날 것으로 예상되는 1, 2인 가구를 위한 적절한 형태의 주택공급이 이루어져야 할 것임.

방 3개 이하(거실이나 부엌도 방 1개로 산정됨)의 소형평형에 거주하는 무주택 가구는 2005년 현재 서울시의 330만 가구 중 약 36%인 120만 가구임. 향후 주택공급 정책에 있어, 공공에서는 이들 저소득, 서민계층의 무주택 가구의 주거안정과 복지를 위해 이들 가구의 소득으로 거주 가능한 14평 이하의 다양한 규모와 주거형태의 공공소형임대주택의 공급을 담당하고, 그 이외의 주택공급은 민간에서 담당토록 해야 할 것임. 향후 10년여간 서울시에서 공급해야 할 공공소형임대주택은 2005년 현재의 소형 전·월세 주택 120만호에다 10년 후에 늘어날 소형 임대주택 수요 25만호를 더한 약 145만호로 추정됨. 자치구별로 공급해야 할 공공소형 임대주택 호수는 60만이 넘는 가장 많은 일자리를 지닌 강남구가 11만 2천호로 추산돼 가장 많음. 관악구는 10만 7천호, 송파구는 7만7천호, 영등포구·강서구·동대문구·광진구·마포구는 각각 6만4천~6만여호, 강동구·중랑구·동작구·노원구·성동구·성북구·서초구는 각각 5만8천~5만여호, 구로구·

서대문구·금천구·양천구·은평구·강북구는 각각 4만6천~4만여호, 중구, 용산구, 종로구는 각각 3만8천~3만여호, 도봉구는 2만8천여호로 추산됨.



<그림 3> 해당 자치구별로 공공에서 공급해야 할 공공임대주택수

3) 기대효과와 공급비용추정

전술한 주택공급 정책을 적극 추진할 경우 소형평형 무주택자의 직주근접으로 이들 가구의 통근 및 귀가통행시간을 줄여 교통비용을 줄일 수 있음. 또한 공공의 장기임대를 통한 주거안정으로 이들 가구의 주거이동비용을 줄여주고 주거복지를 향상시키고 동시에 서울시 전반에 걸쳐 교통 혼잡을 상당히 감소시킬 수 있는 정책효과가 기대됨. 이러한 주택공급사업의 추진은 현재와 같은 경기 침체기에 경기 활성화를 상당부분 이룰 수 있을 뿐만 아니라, 작금의 부동산규제 완화로 인해 향후에 야기될 주택가격의 급등과 시장의 불안정을 사전에 막을 수 있는 매우 유용하고 효과적인 정책수단의 하나로 생각됨.

이들 공공임대주택 공급비용 측면에서는 첫째, 국민의 재산인 유허 공공용지를 최대한 활용하고, 기타 민간용지의 용적률 인센티브 등을 적용한다. 평균 평당 500만원이 든다고 가정하면 첫 해에 평균 10평의 10만호를 짓는데 5조원의 비용이 소요되는데, 이는 2009년 약 300조원에 이르는 국가예산의 약 1.6%에 해당하는 액수임. 둘째, 다음해에 소형공공임대주택을 건설하는데 드는 비용은 첫해에 지어진 공공임대주택을 평당 평균 5백만 원에 전세로 장기임대를 주면, 그 다음해 10만호의 공공임대주택 건설에 드는 비용은 이 채원으로 충당됨. 따라서 소득 양극화가 지속적으로 심화되는 경제·사회적 구조 속에서 저소득, 서민계층, 1,2,3인 무주택 가구를 위한 소형공공임대주택의 충분한 공급 여부는 사회약자계층의 주거복지에 대한 중앙정부와 서울시의 철학과 정책의지에 달려있다고 볼 수 있음.