

# 세계도시 정책동향

Global Urban  
Policy Trend

600호  
2026. 5. 26.

## 노인 주거 정책

**심층 리포트** 초고령사회 일본의 노인 대상 주거정책과 시사점

**정책 돋보기** 보스턴시 | 고령자 주거 안정을 위한 일시 임대료 보조 프로그램  
상하이시 | 민간·준공공 협력으로 노인주거 안정 임대시장 육성

**정책 뉴스** 암스테르담시 | 베를린주 | 슈투트가르트시 | 홍콩

# 초고령사회 일본의 노인 대상 주거정책과 시사점<sup>1</sup>

남원석(서울연구원 미래공간연구실 선임연구위원)

## 노인인구 증가에 대응한 주거정책 변화 필요

### 초고령사회에 진입한 서울

- ◎ 통계청 인구총조사에 따르면, 2024년 현재, 전국 노인인구는 1천만 명으로 2015년 대비 343.1만 명이 증가하였고, 같은 기간 서울의 노인인구는 120.3만 명에서 175.6만 명으로 55.3만 명이 늘어났음
- ◎ 그에 따라 우리나라 노인인구 비율은 내국인 기준으로 13.2%에서 20.1%로 상승했고, 서울의 노인인구 비율도 12.6%에서 19.6%로 증가했음. 이 같은 노인인구의 증가로 2024년에 우리나라는 노인인구 비율이 20%를 넘어서는 초고령사회에 진입했고, 서울 역시 주민등록인구 기준으로 2025년에 노인인구 비율이 20.4%로 초고령사회가 되었음
- ◎ 2024년 현재, 서울에서 노인이 가구원으로 있는 가구는 125.7만 가구로, 2017년 대비 31.1만 가구가 늘어났음. 같은 기간 전체 일반가구 대비 24.8%에서 30.2%로 늘어나는 추세임. 또한 노인이 가구주인 가구는 104.3만 가구로, 이 중 1인 가구(34.2%, 35.6만 명), 부부 등 1세대 가구(32.4%, 33.8만 명), 자녀 등과 거주하는 2세대 가구(28.9%, 30.2만 명) 순으로 많이 분포함

### 향후 서울은 노인 1~2인 가구가 주도할 것으로 전망

- ◎ 통계청 장래인구·가구추계에 따르면, 2040년 서울의 노인인구는 275.1만 명까지 늘어나 전체 인구의 31.6%에 이를 것으로 전망됨. 노인이 가구주인 가구도 160만 가구로 증가하여 전체 가구의 37.5%를 차지할 것으로 예상됨
- ◎ 2022년부터 2040년까지 서울시 1인 가구는 30.3만 가구 증가, 2인 가구는 25만

1 이 원고는 남원석 「서울시 노인가구의 주거소요에 따른 주거정책 개선방안」 일부를 발췌·재구성한 것임

가구가 증가하는 반면, 3인 이상 가구는 36.5만 가구가 감소할 것으로 전망됨. 이러한 1~2인 가구 중심의 증가는 노인 1~2인 가구 증가의 영향 때문일 것으로 판단됨

- 장래가구추계 결과, 같은 기간 동안 노인 1인 가구는 29.9만 가구, 2인 가구는 32.8만 가구가 늘어날 것으로 예상되는 반면, 타 연령대 가구는 중장년 1인 가구(+6.9만 가구)를 제외하면 모두 감소하는 것으로 전망되고 있음
- 향후 노인가구의 주거안정을 위한 주거정책의 필요성은 점차 커질 것임. 이에 우리나라보다 먼저 초고령사회에 진입한 일본의 사례를 살펴보고, 이를 바탕으로 서울시가 추진해야 할 노인 대상 주거정책을 위한 제언을 하고자 함

## 일본의 노인 주거정책

### 근거 법률과 계획

2023년 일본의 고령화율은 29.1%, 노인가구의 81%가 자가 거주

- 1950년 4.9%에 불과했던 일본의 노인인구 비율은 2005년 20%를 넘어섰고, 2023년 29.1%까지 늘어나 30% 초과를 눈앞에 두고 있음. 도쿄도 역시 고령화율이 2023년 기준 22.8%로 이미 초고령사회에 접어들었음<sup>2</sup>
- 65세 이상 노인이 가구주인 가구 중 자가에 거주하는 비율이 81%로 대다수를 차지하고 있음. 그 외 민간임대주택 거주 가구 11.9%, 공공임대주택 거주 가구 6.8% 등으로 분포하고 있음<sup>3</sup>
- 2001년에 시행된 국토교통성 조사에 의하면, 임대료 연체, 주택 내 안전사고, 고독사에 대한 걱정으로 노인 임차인에게 주택임대를 꺼리는 임대인이 66%에 이르고 있으며, 2023년의 내각부 조사에서는 노인 자가가구는 주택의 과소비 문제가 있는 반면에 노인 임차가구는 주거비 부담과 열악한 주거환경 문제가 있음이 드러났음<sup>4</sup>

2001년 제정된 「고령자 거주안정 확보에 관한 법률」에 따라 지원계획 수립

- 일본의 노인 대상 주거지원 정책은 2001년 제정된 「고령자 거주안정 확보에 관한 법률(高齢者の居住の安定確保に関する法律)」에 기초함. 2000년 당시 고령화율은 17.4%였는데, 해당 법률은 초고령사회 도래를 예상하면서 노인이 안심하며 생활할 수 있

2 一般財団法人ベターリビング, 2024, A Quick Look at Housing in Japan.

3 総務省, “令和 5 年 住宅・土地統計調査”(www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200522&tstat=000001207800).

4 内閣府, 2024, 「高齢社会白書」.

는 주거환경을 실현하는 데 목적을 두었으며, 2011년 법률 개정으로 무장애화 적용, 개호·의료와의 연계, 서비스 지원 노인주택 도입에 관한 사항이 추가되었음

- 동법에 따라 국토교통성 및 후생노동성의 장관은 공동으로 ‘고령자 거주안정 확보에 관한 기본방침’을 정하고, 이에 기초하여 광역지자체인 도도부현(都道府県)과 기초지자체인 시정촌(市町村)이 ‘고령자 거주안정 확보 계획(高齡者居住安定確保計画)’을 수립함. 해당 계획은 주택부서와 복지부서가 공동으로 수립하였는데, 임대주택 등의 공급 목표와 이를 달성하기 위한 조치, 주택의 적정 관리 방안, 양호한 주거환경을 위한 주택 정비, 노인 주거생활지원을 위한 시설 정비 등의 사항을 포함함

## 공공임대주택

1987년 지원 서비스 결합된 공공임대주택으로서 실버하우징 정책 시행

- 1987년부터 ‘실버하우징 프로젝트’가 공공임대주택 정책에 도입됨. 실버하우징은 일상생활에서 자립이 가능한 노인단독가구 또는 노인부부가구를 대상으로 공급하는 공공임대주택으로, 노인의 특성에 부합하는 설비 및 사양을 갖춘
- 예를 들어 안전한 주거생활을 위해 긴급통보용 장치 또는 비상버튼 등을 설치하고 현관 부근 손잡이 설치, 욕조 확장, 단차 제거 등을 적용함. 이와 더불어 생활보조원(Life Support Advisor, LSA)을 배치하여 일상생활 지도, 안부확인, 복지 서비스 상담 및 안내, 가사 지원, 긴급 시 연락 등의 서비스를 제공함
- 이 정책은 국토교통성과 후생노동성의 협력을 통해 추진되었으며, 도쿄도에서는 중앙 정부의 실버하우징 프로젝트와 유사한 ‘실버피아 사업’을 시행해 왔음. 2022년 3월

[그림 1] 일본 실버하우징 공급 사례와 운영 시스템



홋카이도 섀골드빌라

자료: 一般財団法人ベターリビング, 2024, A Quick Look at Housing in Japan.

기준 전국적으로 1,039단지 25,004호가 실버하우징으로 운영되고 있음<sup>5</sup>

### UR도시기구는 노인주택을 브랜드화하여 공급

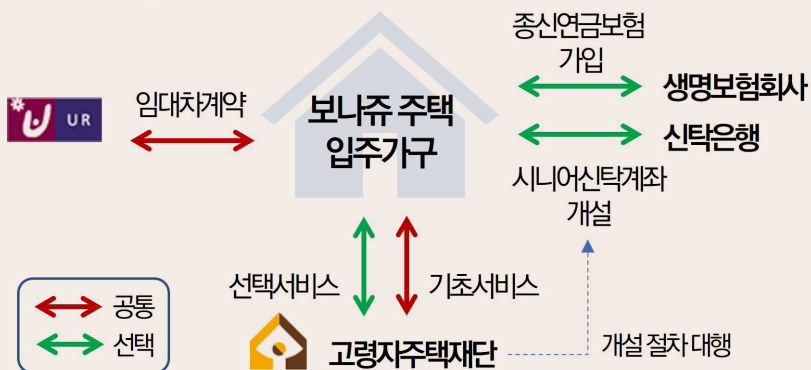
- 공공임대주택의 공급 주체 중 하나인 UR도시기구(UR都市機構)는 ‘보나쥬(Bonage, ボナージュ)’라는 브랜드명으로 노인 맞춤형 임대주택을 공급하고 있음. 60세 이상의 단신자 또는 60세 이상 입주 신청자의 동거인이 배우자이거나 60세 이상의 친족인 경우, 2인 가구를 대상으로 하며 3인 가구는 입주할 수 없음
- 보나쥬 주택은 노인의 신체기능을 고려한 주택설계, 각종 지원 서비스 제공, 커뮤니티 활성화를 위한 교류 지원을 특징으로 함. 주택 내 현관, 욕실, 거실, 부엌, 화장실 등에 무장애화를 구현하고, 긴급 통보용 버튼을 설치함

[그림 2] 일본 UR도시기구의 보나쥬 주택 공급 사례와 운영 시스템



보나쥬 요코하마

보나쥬 이나게카이칸



자료: UR都市機構 홈페이지(www.ur-net.go.jp); UR都市機構, 2023, "ボナージュ横浜"

5 一般財団法人ベターリビング, 2024, A Quick Look at Housing in Japan.

- ◎ 지원 서비스는 기초 서비스와 선택 서비스로 구분됨. 기초 서비스는 입주자에게 공통으로 제공되는 서비스로, 프린트 서비스, 긴급 시 대응, 건강관리 서비스, 생활지원 서비스 등이 해당되며 고령자주택재단(高齡者住宅財團)이 담당함. 선택 서비스는 입주 가구의 건강 상태나 생활상의 필요에 따라 선택적으로 이용하는 서비스로, 식사 및 각종 액티비티에 대해 별도 비용을 지불함. 고령자주택재단이 신청을 받고 제휴 사업자들이 해당 서비스를 제공함<sup>6</sup>
- ◎ 입주가구는 임대료, 관리비(공익비), 기초 서비스비를 지불해야 하는데 지불방식을 선택할 수 있음. 통상적인 '전액 월납입 방식'뿐 아니라 생명보험회사의 종신연금보험에 가입하여 그로부터 지급되는 연금으로 납부하는 방식도 가능함. 후자는 입주가구가 생애 전 기간에 임대료 및 관리비 연체에 대한 불안 없이 해당 단지에서 지속 거주할 수 있도록 고안됨
- ◎ 월 소득이 15.8만 엔 이하인 노인가구에 대해서는 「고령자 거주안정 확보에 관한 법률」에 근거하여 임대료 경감 제도가 적용되며, 중앙정부와 UR도시기구가 그 경감 비용을 절반씩 부담함. 해당 제도는 주택공급 후 20년간 유지되며, 현재 UR도시기구의 보나쥬 주택은 요코하마시와 치바현에 공급되어 있음

## 민간임대주택

### 2011년 「고령자 거주안정 확보에 관한 법률」 개정을 통해 제도화

- ◎ '서비스 지원 노인주택(サービス付き高齡者向け住宅)'은 2011년 「고령자 거주안정 확보에 관한 법률」 개정을 통해 제도화됨. 1993년에 제정된 「특정우량임대주택의 공급 촉진에 관한 법률(特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律)」에 따라 '고령자용 우량임대주택'이 도입된 바 있으나, 2011년 임대주택 제도를 정비하고 노인가구 증가에 효과적으로 대응하고자 '서비스 지원 노인주택'이 새롭게 구상됨
- ◎ 당시 정부는 '주생활기본계획(2011년 3월 내각 결정)'에서 노인의 주거 안정 확보를 위해 노인인구 대비 노인주택수의 비율을 2010년 1.5%에서 2020년 3%로 상향하는 것을 목표로 설정하였고, 지역사회에서 노인의 안정적인 거주와 자립, 존엄 유지, 주택 거주 우선 등의 가치를 강조한 바 있음
- ◎ 이러한 배경에서 등장한 서비스 지원 노인주택은 중앙정부가 민간사업자, 의료법인,

<sup>6</sup> 예를 들어, '보나쥬 요코하마 단지'는 2개동, 13~14층, 170호로 구성되어 있으며, 전용 37.26~74.52m<sup>2</sup>, 발코니면적 6.75~14.40m<sup>2</sup>, 임대료 월 85,100~159,900엔(보증금은 월임대료의 2개월분), 관리비(공익비) 월 12,000엔, 기초서비스비 월 36,300엔(1인 가구) 및 월 52,800엔(2인 가구)임(UR都市機構, 2023, "ボナージュ横浜").

사회복지법인, 비영리조직 등을 지원하여 민간 부문이 공급하는 주택으로서, 지자체가 등록 정보를 게시하여 노인들이 이용할 수 있도록 하고 주택 운영을 관리·감독함

### 규모·설비·서비스 기준을 충족하는 사업자에게 정부가 사업비 지원

- 주택등록을 위해서는 규모·설비 기준과 서비스 기준을 만족해야 함. 각 주택은 전용면적 25㎡ 이상이어야 하되, 식사실·욕실 등 공동이용 면적이 충분한 경우에는 18㎡ 이상도 허용됨. 또한 부엌, 세면대, 수납시설, 욕실을 구비하고 무장애화 구조를 갖춘 주택이어야 함
- 서비스의 경우, 안부 확인 및 생활상담 서비스를 필수적으로 제공해야 하며, 돌봄 전문가가 적어도 낮 시간대에는 건물에 상주해야 함. 이러한 필수 서비스 이외에 주택 사업자에 따라 식사제공, 청소, 세탁 등의 가사지원, 의료지원 등의 서비스를 추가로 제공할 수 있음
- 입주대상은 노인 단신 또는 부부가구로서 60세 이상임. 정부로부터 개호(介護) 지원 인정을 받는 경우라면 60세 미만도 입주할 수 있음. 서비스 지원 노인주택 공급을

**[표 1] 일본 서비스 지원 노인주택에 대한 정부 지원**

구분		주요 내용
중앙 정부	재정보조	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 주택·시설의 건설·개량비의 일부를 국가가 직접 보조</li> <li>◆ 주택 및 생활지원시설에 대해 건설비의 1/10, 개량비의 1/3 보조 (주택은 호당 최대 195만 엔, 시설은 1천만 엔 한도)</li> <li>◆ 10년 이상 등록 유지, 임대료가 주변 시세와 균형을 이루는 것을 조건으로 지원</li> </ul>
	자금용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 주택건설·매입·개량자금 공공용자(35년 또는 15년 고정금리)</li> <li>◆ 비주택부분이 건물연면적의 1/4 이하이면 건물 전체가 대출대상이 될 수 있음</li> <li>◆ 토지를 임대하는 경우도 임차권을 담보로 대출 가능</li> </ul>
	세금감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ (고정자산세) 5년간 기초지자체가 조례로 정하는 비율로 세액 경감(1/2에서 5/6의 범위 내)</li> <li>◆ (부동산 취득세) 건물은 과세표준에서 호당 1,200만 엔 공제, 토지는 건물바닥면적의 2배에 상당하는 가격에 대한 세액과 4.5만 엔 중 큰 금액을 세액 공제</li> </ul>
도쿄도	재정보조	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 중앙정부의 재정보조에 더해 건설비의 1/10, 개량비의 1/3을 추가 지원</li> </ul>
	임대료 보조	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 가구소득이 제4십분위 이하인 경우 월 4만 엔 보조</li> </ul>

자료: 서비스付き高齢者向け住宅 情報提供システム(www.satsuki-jutaku.mlit.go.jp)

활성화하기 위해 중앙정부는 사업자에 대해 재정보조, 자금융자, 세금감면 등의 지원을 제공하며, 도쿄도는 관내 주택공급을 촉진하기 위해 추가 재정보조를 시행함

## 현재 29만 호가 운영 중이며 보건·복지 분야 사업자가 다수

- ◎ 2025년 9월 기준, 서비스 지원 노인주택은 전국적으로 8,327동 290,720호가 운영 중이며, 도쿄도에는 426동 18,526호가 공급되었음. 사업자를 업종별로 분류하면 개호 관련 사업자가 72.7%, 의료 관련 사업자가 12.4%로 보건·복지 분야가 다수를 차지하고 있으며 부동산·건설 관련 사업자는 9.2%에 불과함. 법인 종류로는 주식회사 65.5%, 의료법인 11.5%, 사회복지·NPO법인 11.1%, 유한회사 7.8%, 개인 및 기타 4.0%로 구성되어 있음
- ◎ 주택규모는 20호 이상~30호 미만(25.5%)을 차지하고 있으며, 30호 이상~40호 미만(21.2%), 10호 이상~20호 미만(16.6%), 40호 이상~50호 미만(12.3%) 순임<sup>7</sup>
- ◎ 한편 사업자는 토지와 건물을 모두 소유한 경우뿐 아니라 건물 또는 토지를 임차하는 방식으로도 주택을 공급할 수 있음. 예를 들어 국공유지, 민간토지, 공공임대주택(빈집)을 장기(50년) 임차하여 공급하기도 함. 또한 서비스는 사업자가 직접 제공할 수도 있지만 위탁계약 또는 제휴계약 방식도 활용되고 있음

## 입주가구는 입주금, 임대료, 공익비, 서비스비, 식비를 지불하면서 거주

- ◎ 서비스 지원 노인주택에 입주하는 가구가 지불하는 비용은 입주금, 월임대료, 공익비, 생활지원 서비스비, 식비로 구분됨. 입주금은 임대보증금으로서 보통 월임대료의 2~3개월분에 상당하는 금액임. 월임대료는 매월 지불하는 게 원칙이지만 수년 치를 한 번에 지불하는 것도 가능함. 공익비는 공용부분의 유지관리 등과 관련된 비용으로, 대략 월임대료의 5~10% 수준임. 생활지원 서비스비는 생활상담, 안부확인 등 생활 서비스 제공에 드는 비용이며, 식비는 당사자의 신청 후 실제 식사비용만 지불함

## 서비스 지원 노인주택은 사업비 지원, 저렴한 보증금, 소규모 주택운영이 특징

- ◎ 일본의 서비스 지원 노인주택 정책의 특징을 정리하면 첫째, 중앙정부가 재정보조, 공적 자금융자, 세금감면을 통해 민간사업자의 참여를 적극 유도하고 있음. 도쿄도와 같은 지자체는 추가적인 재정보조나 임대료 보조를 통해 관내 공급을 촉진하는

<sup>7</sup> 高齢者住宅協会, 2025, “サービス付き高齢者向け住宅の現状と分析”(www.satsuki-jutaku.mlit.go.jp).

## 상황임

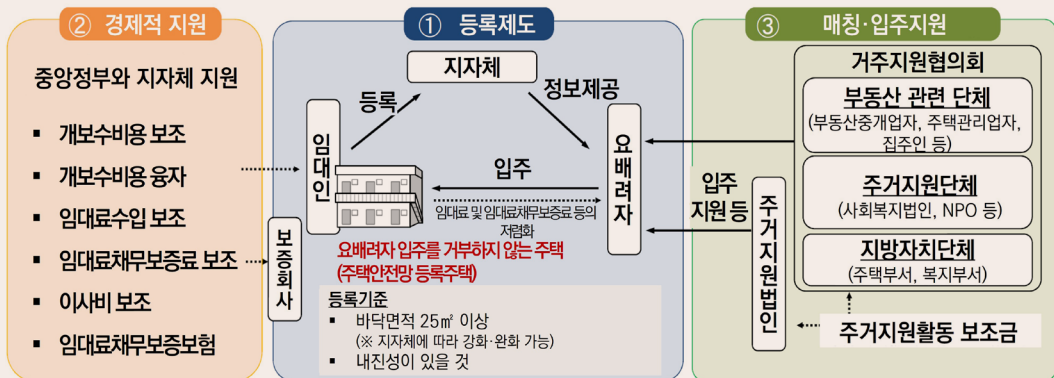
- 둘째, 공공 또는 민간이 소유한 토지를 장기임대하는 방식으로 사업자의 부담을 경감시킴. 특히 지자체 소유의 공유지 또는 공공임대주택 재건축을 통해 창출되는 부지의 일부를 장기임대하여 서비스 지원 노인주택을 공급하도록 하는 접근도 이뤄지고 있음
- 셋째, 입주가가 지불하는 입주금(임대보증금)이 월임대료의 2~3배 수준으로 저렴함. 이는 중앙정부의 사업비 지원으로 사업자의 초기 사업비 부담을 경감시킬 수 있기 때문임
- 넷째, 50호 미만의 소규모 주택 운영이 다수를 차지한다는 점도 특징임. 생활권 내 곳곳에 서비스 지원 노인주택이 입지하고 있어 노인가구의 접근성이 양호하며 커뮤니티케어(community care)와 연계된 임대주택 운영도 가능함
- 마지막으로 주택사업에 참여하는 민간사업자의 유형이 다양함. 개호·의료·사회복지 관련 법인 참여가 활발하며, 부동산·건설사 참여는 상대적으로 적은 편임. 한편 최근에는 노인가구와 자녀양육가구의 혼합거주를 고려한 주택 조성이 이루어지고 있음. 협소한 주거면적이 둘째 자녀의 출생을 제약하는 요인으로 꼽히고 있어 노인용 주택과 자녀양육가구용 주택의 통합 공급이 장려되는 추세임

## 지역사회 기반 주거서비스

국토교통성은 지자체·NPO 등이 협력하는 주택안전망 정책을 시행

- 국토교통성에서는 2007년 제정된 「주택확보요배려자에 대한 임대주택 공급 촉진에

[그림 3] 일본 '주택안전망 정책'의 개요



자료: 国土交通省, 2023, "住宅セーフティネット制度の現状について".

관한 법률(住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律)』에 근거하여 주택안전망 정책을 시행하고 있음

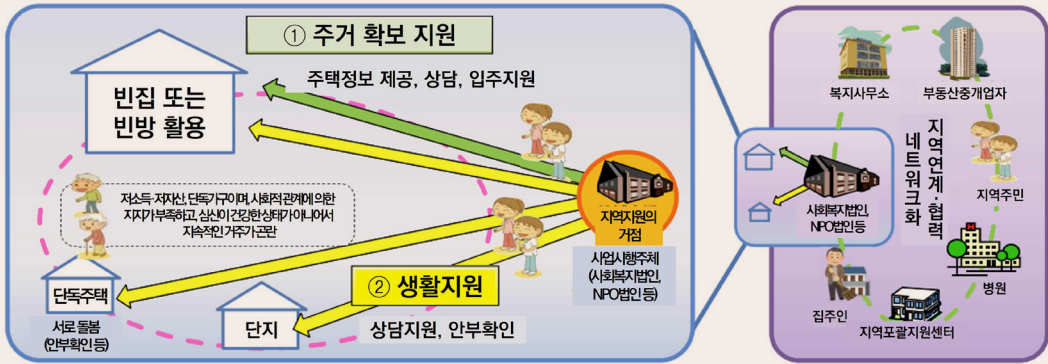
- ◎ 이 법에 따라 지자체, 부동산중개업자, 임대주택 관리업자, 주거지원단체 등이 지역에서 거주지원협의회를 구성하여 노인, 장애인, 자녀양육가구, 재해피해자, 저소득층 등 주거취약계층의 지역사회 정착을 지원할 수 있게 됨. 거주지원협의회는 주거상담, 주택정보 제공, 민간임대주택 임대차계약 지원, 안부확인, 생활지원 등의 활동과 더불어 지역 내 빈집을 주거취약계층의 거처로 활용하는 업무도 담당함
- ◎ 한편 2017년에는 동법 개정을 통해 주택안전망 정책을 개선함. 첫째, 주거취약계층이 입주할 수 있는 임대주택 등록제도가 신설됨. 주거취약계층의 입주를 거부하지 않는 민간임대주택의 목록을 지자체가 게시하고 임대인에 대한 지도·감독을 함
- ◎ 둘째, 등록주택에 대해서는 무장애화공사, 내진공사, 용도변경 등에 대해 중앙정부와 지자체가 보조금을 지원하거나 저리용자를 제공하고 월 2만 엔을 상한으로 임대료를 보조함. 셋째, 광역지자체는 주거지원활동을 수행하는 NPO 등을 주거지원법인으로 지정하고, 주거지원법인이 주거상담·정보제공·임대료채무보증 등을 담당하도록 하였으며, 주거지원법인 및 거주지원협의회의 활동에 대해서는 보조금을 지원함
- ◎ 2023년 3월 현재, 거주지원협의회는 129개 지역에서 운영 중이며, 등록주택은 84.9만 호, 주거지원법인은 668개가 있음<sup>8</sup>

### 후생노동성도 지역네트워크를 구축하여 주거 및 생활지원 사업 시행

- ◎ 후생노동성은 2014년부터 ‘저소득 고령자 등의 주거 및 생활지원 모델사업 (低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業)’을 시행. 자립생활이 어려운 저소득·저자산 노인 등을 대상으로 사회복지법인, NPO 등이 지역 내 협력네트워크를 구축하여 빈집 등을 활용한 주거 확보, 일상적인 상담과 안부확인 등을 통해 노인 등이 지역에서 계속 안심하며 살아갈 수 있는 여건을 마련하고자 함
- ◎ 기초지자체가 시행주체이며, 사회복지법인, NPO 등에 위탁할 수도 있음. 대체로 지역별로 구성된 사회복지협의회가 주도하지만, 국토교통성의 주택안전망 정책과 유사하기 때문에 국토교통성 정책으로 구성된 거주지원협의회가 주도하는 경우도 있음
- ◎ 2017년까지 15개 기초지자체가 참여하였는데, 이후에는 모델사업을 종료하고 새롭게 제도화된 ‘지역지원사업(地域支援事業)’의 하위유형인 ‘고령자 안심주거 확보를 위

<sup>8</sup> 国土交通省, 2023, “国土交通省説明参考資料”, 第1回 住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会.

[그림 4] 일본 '저소득 고령자 등의 주거 및 생활지원 모델사업' 개요



자료: 厚生労働省, 2017, “低所得高齢者等住まい・生活支援の取組について” .

한 사업(高齢者の安心な住まいの確保に資する事業)’으로 전국화를 추진하고 있음<sup>9</sup>.

## 주택다운사이징과 주택개보수

노인 소유 주택을 임차·전대하는 방식으로 주택다운사이징 지원

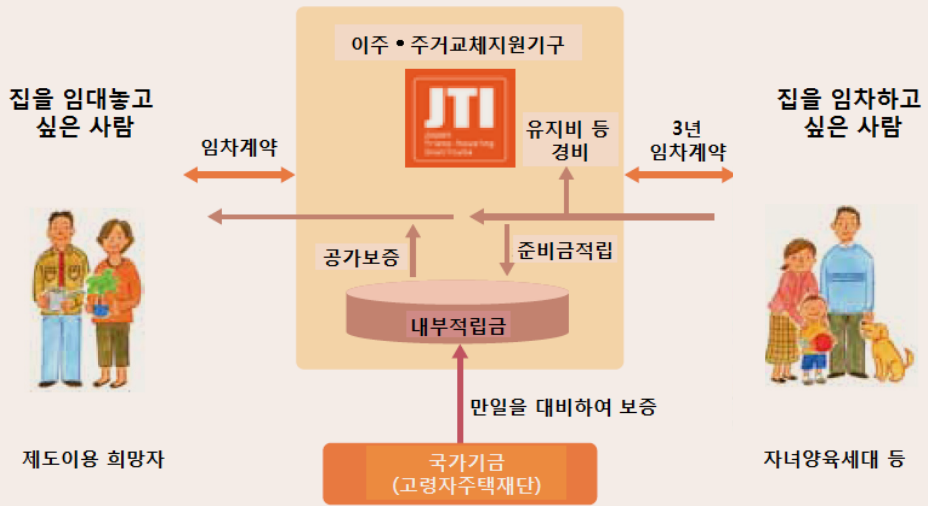
- ◎ 2006년부터 사단법인 이주·주거교체지원기구(移住・住み替え支援機構)에 의한 ‘마이홈 임대사업’이 시작됨. 가구원 수가 적은 노인가구가 넓은 주택에 거주하고, 가구원 수가 많은 자녀양육가구는 작은 주택에 거주하는 주택 미스매치를 해소하고자 하는 배경에서 고안된 사업임
- ◎ 50세 이상인 가구가 소유한 주택을 지원기구가 임차하여 자녀양육가구 등에게 전대하고, 노인가구 등은 적합한 주택으로 이주함. 일종의 서브리스(sub-lease) 방식으로, 노인가구 등은 잘 모르는 사람에게 임대하는 불안감을 해소하면서 매월 일정한 임대 수입을 보장받을 수 있음. 빈집이 발생하여 노인가구 등에게 임대료 지불이 곤란한 경우에는 임대료 수입의 10%를 적립한 준비금과 중앙정부가 조성한 기금을 통해 보증함<sup>10</sup>. 임차가구는 지원기구와 3년간 임대차계약을 체결하며 갱신도 가능함<sup>11</sup>

9 그러나 주택부서와 복지부서 간 업무조정이 여전히 미흡하고 참여하는 지자체가 늘지 않는 한계가 있음. 이에 후생노동성은 2021년부터 ‘고령자 주거 및 생활지원 동반지원사업(高齢者住まい・生活支援伴走支援事業)’을 공모사업으로 추가 시행하여, 사업계획 검토·사례 공유·이해관계자 의견 조정·전문가 파견 및 자문 등 지원프로그램을 병행함(厚生労働省, 2023, “高齢者に対する居住支援施策について”, 第1回 住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会).

10 임대료 수입의 5%는 유지관리비로 지출하므로 집주인인 노인가구 등은 임대료 수입의 85%를 수령.

11 마이홈 임대사업이 시작된 2006년부터 2025년 10월까지 약 20년간 1,500건의 계약실적을 거둠(www.note.com/jti/n/nfd9a4001a3f5).

[그림 5] 일본 '마이홈 임대사업'의 개요



자료: [www.startupclass.co.jp/online/companies/1488/](http://www.startupclass.co.jp/online/companies/1488/)

### 주택개보수 시행 시, 소득세 및 재산세에 대한 감면혜택 제공

- ◎ 노인가구에 한정된 지원은 아니지만, 다양한 목적으로 주택개보수 시 세제 혜택 제공. 노인가구가 이를 활용할 경우 현재 거주하고 있는 주택에서 보다 안전하고 쾌적하게, 그리고 저렴한 비용으로 거주할 수 있으므로 익숙해진 지역사회에서 계속 거주를 촉진하는 효과를 거둘 수 있을 것임
- ◎ 우선 개인이 자신이 거주하는 주택에서 내진을 위한 개보수를 시행한 경우, 공사비용의 10%(상한 25만 엔)를 소득세액에서 공제하며, 차년도 고정자산세(재산세)에 대해서도 1/2을 감액함
- ◎ 일정 연령 이상인 자, 개호 대상자, 장애인 등이 거주용 주택에 대해 무장애화 공사를 시행한 경우, 공사비용의 10%(상한 20만 엔)를 소득세액에서 공제하며, 차년도 고정자산세에 대해서도 1/3을 감면함
- ◎ 개인이 거주용 주택에 대해 에너지 효율 개선 공사를 수행한 경우, 공사비의 10%(상한 25만 엔 또는 35만 엔)를 소득세액에서 공제하고, 차년도 고정자산세에 대해 1/3을 감액함
- ◎ 개인이 동거가구원을 고려하여 거주용 주택에서 조리실, 욕실, 화장실, 현관 등을 증설한 경우, 공사비의 10%(상한 25만 엔)를 소득세액에서 공제함
- ◎ 마지막으로 장기우량주택 거주를 목적으로 비교적 큰 규모로 내진 또는 에너지 절약

을 위한 공사를 시행하거나, 이 두 가지 공사와 함께 내구성 향상 공사를 시행한 경우, 공사비의 10%(상한 250만 엔 또는 상한 500만 엔)를 소득세액에서 공제하며, 차년도 고정자산세는 2/3를 감액함<sup>12</sup>

## 서울시 주거정책에 대한 제언

- 일본의 노인 대상 주거정책은 공공임대주택, 민간임대주택, 지역사회 기반 주거서비스, 주택개보수, 주택다운사이징 등 다양한 영역에 걸쳐 전개되어 왔음
- 특히 노인 대상으로 특화된 공공임대주택은 전국적으로 2.5만 호, 서비스 지원 노인주택이 28.8만 호가 운영 중이며(2024년 기준), 도쿄도는 전자가 1만 호, 후자가 1.9만 호 공급됨(2025년 기준)
- 일본은 초고령사회 진입 시점이 전국은 2005년, 도쿄도는 2010년이었는데, 당시 노인 대상 공적 임대주택은 각각 5.3만 호, 1.7만 호였음. 이를 고려하면 향후 우리나라와 서울에서 노인 대상 임대주택 공급정책의 강화가 필요함
- 서울시가 고려해야 할 노인 대상 주거정책 방향을 제안하면 다음과 같음

### 노인 대상 공공임대주택을 기성시까지 내에서 공급

- 노인의 주요 생활권이 될 수 있는 기성시까지 내에서 노인가구가 입주할 수 있는 공공임대주택 공급을 활성화할 필요 있음
- 「공공주택 특별법」에 따른 고령자용 매입임대주택을 공급하거나 매입임대주택 공급물량의 30% 범위에서 자치구가 입주자를 별도 설정하는 맞춤형 임대주택 공급 추진
- 노후 공공임대주택의 리모델링·재정비를 통해 노인용 주택 물량 확보, 서울시와 자치구가 보유한 공유지·택지개발지구를 활용한 공공임대주택 신축 공급 방안도 고려 가능

### 공공지원으로 장기 운영하는 민간임대주택 공급 촉진

- 노인가구에게서 AIP(Aging In Place) 경향이 강화되고 있음을 고려해 생활권 내에서 양질의 민간임대주택을 공급할 필요가 있음. 저층주거지에서는 중·소규모 공동주택을 신규로 공급하고, 이차보조 등을 통한 사업성 보장과 공급주체의 다양화 등을 반영한 사업구조를 마련해야 함

12 一般財団法人ベタリリビング, 2024, A Quick Look at Housing in Japan.

- ◎ 역세권 등 대규모 공급 방안은 서울시의 안심주택 정책을 통해 구현 가능. 아직은 노인 대상 안심주택 공급이 활발하지 않으므로 기존 사업구조와 서울시의 지원체계의 개편 등을 검토함으로써 민간사업자의 참여를 유도해야 함

### 주택개조 및 주택개보수 사업 강화

- ◎ 현재 주택에서 지속적으로 거주하고자 하는 노인을 위해 주택개조사업을 신설하는 방안 검토 필요. 이를 위해서는 주택개조사업을 기존 주택개보수사업과 구분되는 별도의 정책사업으로 신설하거나 기존 집수리사업의 하위유형으로 신설하는 방안을 고려할 수 있음
- ◎ 소득이 낮은 노인가구의 특성을 고려하여 주택개조 또는 주택개보수를 위해 대출한 원금의 상환을 일정 기간 유예하는 방안, 노인 임차가구의 주택에 주택개조나 주택개보수사업 시행 후 해당 임차가구가 일정 기간 이상 장기 거주할 경우 임대인이 빌린 사업비를 보조금으로 전환하는 방식의 융자(forgivable loan)를 도입하는 방안 등도 추가로 고려할 수 있음

### 노인주택 연계 돌봄서비스의 제공 및 표준화

- ◎ 공공이 관여하는 노인 대상 부담가능주택 공급 시 돌봄서비스 제공이 연계될 필요가 있는데 돌봄서비스에 대한 표준화가 함께 이뤄져야 함
- ◎ 서울시가 노인주택 연계 돌봄서비스를 표준화하거나 가이드라인을 제공하고 주택을 운영하는 사업자들이 이에 맞춰 돌봄서비스를 제공하도록 유도. 예를 들면 노인가구를 독립생활 가능 가구, 반의존 가구 등으로 유형화한 후에 맞춤형 돌봄서비스를 제시하는 형식을 구상할 수 있음
- ◎ 이 가이드라인에 따라 서울시는 주택별 돌봄서비스의 품질 및 시설 운영을 정기적으로 감독·평가함으로써 돌봄서비스의 표준화를 유도

### 노인가구를 포함한 임차가구 대상 주거서비스 개발

- ◎ 노인가구 대상의 부담가능주택 공급이 확대되어도 현실적으로 전체 임차가구를 포괄하기는 어려움. 따라서 일반 민간 전월세주택에 거주하는 노인 임차가구에 대한 체계적 지원이 필요하며, 이는 임대차계약부터 입주, 거주, 이주에 이르는 전반적인 과정에 대해 주거서비스를 개발하여 노인 임차가구의 주거불안을 해소하는 데 목표를 두어야 함

- 예를 들어 임대차계약·입주 단계에서는 주거상담, 임대차계약 중재, 주거비 보조 신청, 임대보증금 반환보증보험 가입 등에 대한 지원을 제공하고, 거주단계에서는 정기적인 안부확인, 돌봄서비스 연계, 집수리 지원, 계약갱신청구권 상담, 임대인과의 갈등 중재 등이 이루어져야 함. 이주단계에서는 새로운 주택 탐색, 부동산 중개보수 및 이사비 지원, 공공임대주택 등 부담가능주택으로의 이주 상담 및 신청 지원 등을 고려해야 함



- ◎ 一般財団法人ベターリビング, 2024, A Quick Look at Housing in Japan.
- ◎ 内閣府, 2024, 「高齢社会白書」.
- ◎ 厚生労働省, 2017, “低所得高齢者等住まい・生活支援の取組について”.
- ◎ 厚生労働省, 2023, “高齢者に対する居住支援施策について”, 第1回 住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会.
- ◎ 国土交通省, 2023, “国土交通省説明参考資料”, 第1回 住宅確保要配慮者に対する居住支援機能等のあり方に関する検討会.
- ◎ 国土交通省, 2023, “住宅セーフティネット制度の現状について”.
- ◎ 高齢者住宅協会, 2025, “サービス付き高齢者向け住宅の現状と分析”  
([www.satsuki-jutaku.mlit.go.jp](http://www.satsuki-jutaku.mlit.go.jp)).
- ◎ 総務省, “令和5年 住宅・土地統計調査”([www.e-stat.go.jp](http://www.e-stat.go.jp)).
- ◎ UR都市機構, 2023, “ボナージュ横浜”.
  
- ◎ [www.note.com/jti/n/nfd9a4001a3f5](http://www.note.com/jti/n/nfd9a4001a3f5)
- ◎ [www.satsuki-jutaku.mlit.go.jp](http://www.satsuki-jutaku.mlit.go.jp)(サービス付き高齢者向け住宅 情報提供システム)
- ◎ [www.startupclass.co.jp/online/companies/1488/](http://www.startupclass.co.jp/online/companies/1488/)
- ◎ [www.ur-net.go.jp](http://www.ur-net.go.jp)(UR都市機構)

# 고령자 주거 안정을 위한 일시 임대료 보조 프로그램

미국 보스턴시 | 이경선 통신원

보스턴시는 고령화로 인해 노인가구의 35%가 심각한 주거비 부담을 겪고 있으며, 저소득 노인주택 대기자가 1만 명에 달해 즉각적인 주거 위기 대응이 어려운 상황. 이에 따라 보조주택 입주를 기다리는 동안 노숙 상태로 전락하지 않도록 임대료 차액을 임시 지원하는 쇼어업(SHORE-UP) 파일럿 프로그램을 2025년 8월 출범. 참여자는 소득의 30%만 주거비로 부담하고 나머지는 시가 보조

## 정책 배경

- 보스턴 지역의 고령화 심화로 퇴거와 강제 이주에 취약한 고령자 증가 상황
  - 65세 이상 보스턴 시민의 21%가 빈곤선 이하 생활
  - 65세 이상 가구 중 35%가 심각한 주거비 부담 상태, 약 1만 가구의 고령자가 소득의 절반 이상을 주거비로 지출하는 현실
- 기존 저소득 주택 공급의 한계로 주거 위기 대응 어려움
  - 보스턴 하우스링 어소리티(Boston Housing Authority, 보스턴 주택청)는 고령자 및 장애인 전용 주택을 약 7천 호 운영
  - 현재 거주 고령자 1만 1,000명, 대기자 명단에 65세 이상 약 1만 명 등재
  - 보조 임대주택 대기 기간 장기화로 즉각적인 주거 위기 대응 불가능 구조
- 고령자 특화 주택 문제 인식
  - 임대료 상승 지속, 고정소득 고령자의 시장가 주택 감당 불가능 현실
  - 새 임대인이 임대료를 올리거나 배우자 사별로 소득이 줄어 오랜 주민이 자기 집에서 밀려나는 사례가 빈발
  - 단기간이라도 노인이 주택을 구하지 못해 노숙 상태가 되면 신체 및 정신 건강에 부정적인 연쇄 효과 발생

## 정책 내용

- ◎ 2025년 8월부터 보스턴시는 시 자체에서 20만 달러의 예산을 투자하여 파일럿 단계로 영구 저소득 주택 입주 승인을 기다리는 고령자들이 일시적으로 거주를 유지할 수 있는 임대료 깎 보조 시작
  - 참여 고령자는 본인 소득의 최대 30%를 임대료, 모기지, 기타 주거비로 부담
  - 차액은 임시 보조금으로 시가 지원
  - 영구 저소득 주택 승인이 나올 때까지 한시적으로 운영
- ◎ 대상자 선정 기준
  - 보스턴 거주 고령자 중 퇴거 및 강제 이주 위기에 있으면서 동시에 영구 저소득 주택 입주가 가까운 시일 내에 가능한 대기자
- ◎ 공공 및 민간 역할 분담과 시민사회의 참여
  - 보스턴시와 공공주택 운영 기관인 보스턴 하우스링 어소리티가 함께 추진
  - 비영리 단체 및 시민사회의 참여를 통해 당사자 의견을 프로그램 설계 단계부터 반영
- ◎ 노인 주거 안정을 위한 보완 정책
  - 고정소득 노인을 위한 재무 설계 서비스 신설
  - 노인 자가 소유주를 위한 재산세 감면 입법 지속 지원
  - 노인 자가 소유주가 시 부서에서 자원봉사 활동을 하면 최대 2,000달러의 재산세를 감면받을 수 있는 프로그램 운영

## 정책 기대 효과

- ◎ 보조주택 대기 기간 중 단기 노숙이 가져오는 신체 및 정신 건강 악순환을 차단
- ◎ 고령자가 자신이 살던 동네에 계속 거주하며 지역사회 연결성 유지
- ◎ 공급 대기와 즉각적 위기 간 시간차 해소

<https://www.boston.gov/news/mayor-wu-announces-pilot-ensure-bostons-older-adults-remain-stably-housed>

# 민간·준공공 협력으로 노인주거 안정 임대시장 육성

중국 상하이시 | 모종혁 통신원

상하이시는 고령화와 1인 가구의 증가로 인구 구조에 큰 변화가 있었으나 청년과 외지 인력의 유입으로 주거 수요가 지속 확대되는 상황. 상하이시 정부는 주거 안정을 위해 민간과 준공공을 협력 주체로 삼아 임대시장을 육성, 민간 부동산업체를 핵심으로 재편하고 기관·국유기업·산업단지를 준공공 공급자로 참여시킴. 임대주택 물량 확보를 통해 공급을 우선시하며 임대시장의 규모와 구조를 개선

## 중국 대도시 중 65세 이상 인구 비중이 가장 큰 도시

- 개혁개방 이후 중국 도시 중 경제력 1위를 유지해 온 상하이시는 상주인구가 가장 많고 1인당 GDP는 2~3위를 다투는 도시. 그러나 중국 대도시 중 65세 이상 인구 비중이 가장 크고 1인 가구가 증가하는 변화를 겪고 있음
  - 2021년 상주인구는 2,188만 명으로 정점을 찍은 뒤 2025년에는 2,180만 명으로 소폭 감소했으나, 같은 기간 1인당 GDP는 2만 8,527달러에서 3만 3,194달러로 꾸준히 상승
  - 65세 이상 인구는 2021년 311만 명(14.2%)에서 2025년 359만 명(16.5%)으로 늘어나며 고령화 속도가 뚜렷하게 나타남
  - 합계 출산율은 1.0명에서 0.8명으로 떨어졌고, 1인 가구는 320만에서 400만으로 증가해 인구 구조와 생활 형태의 급격한 변화를 보임

## ‘자가 중심’에서 ‘임대 중심’으로 전환한 주거 안정

- 상하이시는 중국 최대 경제·금융 중심지로 외지 인력 유입과 외지인·외국인의 부동산 투자 지속으로 2010년대 내내 부동산 가격이 상승, 베이징시와 함께 최고가를 기록한 상황
- 이를 타개하기 위해 상하이시 정부는 시장 의존형 주택 공급에서 벗어나 보장성 주택(保障性住房) 공급과 임대시장 육성 정책 추진

- 상하이시 정부 산하 국유기업과 산업단지가 대규모 임대주택 공급 주체로 참여
  - 10년 이상 안정 거주 가능한 장기 임대주택 건설과 공급 확대
  - 민간사업자가 새로 공급하는 임대주택에 대한 금융·세제 지원 확대
  - 임대 사업자의 임대료 급등 억제를 위한 규제 강화와 임대시장 동향 모니터링을 철저히 시행
- ◎ 이를 통해 상하이시 정부는 과거 ‘자가 중심’에서 ‘임대 중심’으로 주거 안정 정책을 전환
- 상업용 주택에 구매 제한, 대출 규제 등 부동산 투기 억제 정책 병행하면서 “주택은 투기가 아닌 거주를 위한 것”이라는 정책 기조 확립

### 민간 및 준공공과 협력하여 임대시장을 육성

- ◎ 상하이시 정부는 민간 부동산업체를 임대사업자로 적극 전환하는 정책을 시행, 민간 부동산업체를 단순한 주택 공급자가 아니라 임대시장의 핵심 플레이어로 재편하는 정책을 추진
- 부동산 개발업체가 분양 대신 임대사업으로 전환하도록 유도
  - 장기 임대 아파트를 브랜드화하여 임대주택에 대한 편견 불식
  - 기존 상업용 건물, 오피스, 유희 부동산 등을 주거용 임대주택으로 전환 허용
  - 금융기관과 협력한 부동산투자신탁(REITs) 기반 임대주택 투자 확대
- ◎ 상하이시 정부 산하 기관, 국유기업, 산업단지 등을 준공공의 주체로 참여시킴. 준공공 주체는 주거 안정성과 거주 접근성을 우선시하여 민간사업자의 한계를 보완하는 역할 수행
- 공공기관이 건설·운영하는 청년·저소득층을 위한 임대주택
  - 국유기업이 개발·건설한 청년·저소득층·노년층을 위한 임대주택
  - 산업단지가 공급한 청년·외지 인력을 위한 배후 임대주택
  - 공공기관과 국유기업이 운영하는 장기 임대 플랫폼
- ◎ 민간 및 준공공 협력으로 임대주택 물량을 늘리는 방식으로 공급 확대에 우선순위 부여, 임대시장의 규모 확대와 구조 개선
- 준공공의 참여로 5~10년 거주 가능한 임대주택 대폭 증가. 임대료의 급등 방지와 거주 안정성 확보로 임대시장 구조를 근본적으로 개선

## 임대시장을 육성한 상하이시의 정책 효과

- 민간 및 준공공과 협력을 통해 상하이시의 임대주택 공급은 빠르게 증가, 장기 임대 주택 비중 확대와 함께 임대시장 구조 변화
  - 청년과 외지 인력은 이전보다 안정적인 주거 선택지를 확보하였고, 임대료의 상승 완화됨. 실제로 2022년 하반기부터 부동산 가격은 하락세 전환, 임대료는 안정적 유지
  - 주거비의 부담 완화는 청년과 외지 인력 유입에 긍정적 영향, 상하이시의 도시 경쟁력 유지 효과가 나타남. 2025년 상하이시 GRDP 증가율은 5.4%로 중국 전체 평균인 5.0%보다 높은 수준을 보임



<https://fgj.sh.gov.cn/zcjd/20210426/e39af47cf2794329bdebe25fef31bab1.html>

<https://fgj.sh.gov.cn/ggzlzfzc/index.html>

<https://fgj.sh.gov.cn/zfbzgw/?utm>

<https://www.shanghai.gov.cn/jcsfbzfbz/?utm>

## 인구·가구 구조 변화에 대응하는 임대차보호법

### 1인 가구 증가와 청년층 주거 불안 심화

- ◎ 암스테르담, 로테르담 등 주요 도시에서 임대료 상승과 주택 공급 부족이 장기화되면서 청년층의 주거비 부담이 심화됨
- ◎ 청년층의 독립 가구 형성이 지연되며 결혼·출산 시기도 늦어지는 현상 나타남
- ◎ 사회주택 입주 자격을 충족하지 못하지만 높은 민간 임대료도 감당하기 어려운 중산층 세입자가 새로운 주거 취약계층으로 부상함

### 기존 사회주택 공급 확대 중심 정책의 한계

- ◎ 네덜란드는 사회주택 비중은 전체의 약 30%로 높은 편이나 정부가 직접 공급하는 공공임대가 아니고 비영리 주택협회(Housing Associations)가 공급·운영하는 구조
- ◎ 암스테르담 등 대도시의 사회주택 대기기간은 평균 10년 이상, 일부 지역은 최대 18년까지 늘어나 중산층과 청년층의 접근성이 떨어짐
- ◎ 기존 주거 정책으로는 급변하는 인구·가구 구조 변화에 대응하기 어렵다는 문제의식 확산
- ◎ 이에 따라 다양한 계층의 임차인을 보호하는 방향으로 정책 확대

### 중산층 임차인 보호를 위한 임대료 규제 강화

- ◎ 과도한 임대료 책정을 억제해 중산층·청년층 임대료 부담을 완화하고 장기적으로 임대시장 가격을 안정시키겠다는 목표
- ◎ 기존 네덜란드 임대시장은 사회주택(regulated housing)과 민간임대(free market)로 이원화되어 있어 중간 소득계층을 위한 보호 제도가 부족하다는 비판이 제기됨
- ◎ 2024년 7월 월세 부담 완화법(Wet betaalbare huur)의 하나로 월세 상한을 적용하는 ‘중간임대’ 분류 신설, 기존 민간임대 월세 매물 일부를 규제 대상으로 편입
- ◎ 기존 사회주택(147점 이하) 기준을 143점 이하로 조정, 144~186점 구간을 ‘중간임대’로 규제. 월 약 1,100~1,200유로 상한 적용하고 민간임대 규제 범위 확대

## 외국인 등 취약 임차인 보호 강화

- 유학생, 신규 이민자, 난민 등 외국인 세입자 대상 불공정 계약 사례 증가
- 2023년 착한 임대인 법 시행: 서면 계약 의무화, 보증금 규정 준수, 입주자 선정에서 차별 금지, 투명한 정보 제공, 부당 중개 수수료 금지, 중요 정보는 임차인이 이해 가능한 언어로 제공
- 이주노동자의 경우 월세 계약과 고용 계약 분리를 의무화

## 지방정부의 감독 권한 강화하고 임대료 이의제기 절차 보장

- 2024년부터 모든 지방정부에 임대인 전담 신고센터(meldpunt) 설치를 의무화
- 위반 계약 조사 및 벌금 부과 가능. 다만 집행 역량 차이와 행정 비용 증가로 실효성 논란이 존재

## 시사점

- 공급 확대만으로는 임대료 급등과 중산층 주거 불안을 해결하기 어려움
- 서울과 직접적 비교는 어려우나 서울 역시 공급 확대·보증금 대출 지원을 넘어 임차인 보호 방안 마련이 필요
- 획일적인 무주택자 중심 지원에서 벗어나 생애주기·채류 형태·가구 구조 변화에 대응한 세분화된 정책 필요
- 외국인 유학생·이주노동자 등 주거 취약계층 대상 맞춤형 정책, 계약 정보 표준화 등을 통해 정보 비대칭 해소 및 보증금 사고 예방이 필요

— 장한빛 통신원

<https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/huren-en-wonen/wet-goed-verhuurderschap/voor-huurders/for-tenants>

<https://www.amsterdam.nl/rentalrights/good-landlord/>

<https://www.huurcommissie.nl/verhuurders>

## 임차인 보호를 위한 주거정책 3각 전략

### 임대주택의 비율이 높은 베를린

- ◎ 2025년 12월 31일 기준 베를린의 인구는 391만 3,644명으로 전년보다 1만 6,499명 증가 추세
  - 2024년 기준 총 221만 6,734가구, 그중 1인 가구가 125만 가구로 전체 민간가구의 56.5%로 가장 큰 비중 차지
- ◎ 베를린 전체 주택의 85%가 임대이며, 주거안정 문제는 곧 임대시장 안정 문제
  - 임대주택의 약 35%가 공공성 있는 주택 재고이며, 공공 주택회사 약 20%, 주택협동조합 약 11%, 나머지 약 3%는 입주 제한 민간 임대임
- ◎ 인구 상승과 1인 가구 확대 속 임대료 급등 상황
  - 베를린 투자 은행 보고서에 따르면 2024년 신규 임대 제시가격은 제곱미터당 15.74유로로 전년보다 12.5% 상승
  - 2015년 제곱미터당 평균 임대료는 8.50유로였으나 2024년 15.74유로로 상승, 뮌헨이나 함부르크 등 다른 주요 도시보다 높은 상승률을 보임

### 주요 내용 1: 공공주택회사(LWU)를 통한 임대료 안정과 공급 확대

- ◎ 베를린시는 6개 주택회사(베를린주가 100% 지분을 가진 독립 법인)와 협력, 기존 주택 임대료를 적정 수준으로 유지하고 신규 공급 확대에 주력
  - 2024년 기준 협약 대상 주택 재고 36만 5,134호, 2025~2026년 연 5,000호 완공 목표
  - 2024년 관리 대상 주택 평균 임대료는 제곱미터당 6.76유로, 신규 임대료는 8.81유로로 시 평균의 절반 수준
  - 1만 2,398채 재임대 중에서 66.1%는 사회주택 수혜 대상 가구(WBS)를 대상으로 함. 재임대 중 29.3%는 학생·연수생·난민 등 특별 지원 대상에게 배정
- ◎ 가구구조 변화 대응을 위한 주거 교체(Wohnungswechsel) 프로그램 도입
  - 2025년 9월 시작한 프로그램으로, 자녀가 독립한 고령 가구가 대형 주택에 계속

거주하는 등의 문제에 대응하고자 함

- 기존 임차인 중 방 1개 이상, 10제곱미터 이상 줄이고 싶은 가구로 12개월 안에 최대 3개 후보 아파트 매물을 추천받음
- 신규 소형 아파트는 임대료 할증 없이 시세 수준으로 제공하며, 이사 일정을 조정해 임대료 중복 부담 방지. 저소득 가구는 소득 수준에 따라 최대 두 달치 월세 면제

## 주요 내용 2: 민관협약을 통한 신규 주택 건설과 사회주택 지원

- 2022년 6월 체결된 민관협약으로 신규 공급·임대료 안정·임차인 보호를 포함(베를린주, 자치구, 주 소유 주택회사, 민간 대형 주택회사, 협동조합, 복지단체, 건설업계, 상공회의소, 부동산업계 등 참여)
- 2026년 말까지 최소 10만 호 공급 목표: 행정절차 단축으로 구단위계획·도시계획 절차를 원칙적으로 3년 안에 끝내도록 함.
- 공공지원 주택과 사회주택 지원 확대: 매년 최대 5,000호의 사회주택 건설 지원, 2022~2023년 각 7억 4천만 유로 제공
- 주택협동조합 지원: 신규 도시 지구 개발 시 주 소유 토지의 25%를 개념공모 방식 (Konzeptverfahren, 가격뿐 아니라 사업자의 사회적·도시계획적·주거정책적 구상을 평가해서 토지를 배분하는 방식)으로 배분
- 협력적 토지개발 모델 통해 신규 개발사업에서 임대료 규제 주택 50% 확보. 이 중 30%는 저가, 20%는 중간 가격대 주택으로 구성. 이는 공공이 모든 주택을 직접 짓는 방식이 아니라 민간 개발과 비영리·협동조합 부문을 활용하되 공공성 조건을 부여하는 방식

## 주요 내용 3: 주거공간보호법(WoSG)을 통한 기존 주거공간 관리

- 신규 공급만으로는 주거 불안 해결에 한계, 기존 주거공간의 이탈 관리 목적
  - 2026년 1월 베를린 주거공간보호법안 발표, 기존 법률(주거공간법, 주택감독법, 주거공간 용도변경금지법) 개정·통합
- 주거공간법 개정: 공공주택의 전대차 신고 의무 도입, 임대료 신고 의무화로 법적 요건 준수 여부 확인
- 주택감독법 개정: 하자 보수 의무 신속 이행, 거주자 건강 위험 시 48시간 내 수리
- 용도변경금지법 개정
  - 대체주택 제공 의무 강화, 초기 임대료 납부 의무 폐지, 합리적 임대료 보장

- 대체주택 미제공 시 일회성 납부금 상한을 제곱미터당 4,100 → 4,600유로로 인상, 저렴한 주거공간 손실 억제
- 사회적 보전구역(기존 주민 구성과 생활환경 보전 위해 고급화·과도한 현대화·임대료 상승 압력을 관리하는 지역)에서 일반 임대주택의 임시거주 상품화 제한, 특히 상업적·고가 임시거주 모델은 허가 대상임

## 시사점

- ◎ 서울에서도 1인 가구, 고령층, 청년층, 외국인 주민 등 다양한 주거수요가 확대됨에 따라, 베를린 사례는 공공임대 공급 확대뿐 아니라 공공주택 재고의 임대료 안정 관리와 특정 사회계층 보호 시도라는 점에서 의미
- ◎ 신규 개발 주택에 조건을 부여하며, 기존 저렴한주택이 시장에서 사라지지 않도록 관리하는 정책이 함께 필요

— 홍남명 통신원



<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/a-i-5-hj>  
<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/a-i-17-j/>  
<https://www.ibb.de/de/ueber-uns/publikationen/wohnungsmarktbericht/2024.html>  
<https://www.berlin.de/sen/sbw/presse/pressemeldungen/pressemitteilung.1628093.php>  
<https://www.berlin.de/aktuelles/9874018-958090-land-hilft-beim-wechsel-in-kleinere-wohn.html>  
<https://www.berlin.de/aktuelles/9874018-958090-land-hilft-beim-wechsel-in-kleinere-wohn.html>  
<https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2026/pressemitteilung.1630514.php>  
<https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/buendnisse/>

## 공공-민간 협력형 주거안정 프로그램 주거플러스

### 자유시장 진입이 어려워지는 주거 수요

- 슈투트가르트 주택시장은 최근 수요 초과와 신규 공급 둔화가 동시에 나타나는 구조적 문제에 직면
  - 2025년 주택시장 보고서에 따르면 인구는 정체 또는 소폭 감소했으나 가구 수는 0.8% 증가. 1인 가구 확대에 따른 수요 증가로 확인
  - 2024년 주택 준공 물량은 1,321호로 전년 대비 30% 감소했으며 인허가 물량도 961호에 그쳐 신규 공급 여건 악화
  - 2024년 기준 지역 임대료는 제곱미터당 11.15유로였으나, 신규 임대주택의 평균 호가 임대료는 제곱미터당 15.51유로로 기준보다 39% 높음
  - 임차가구는 평균 순소득의 29%를 임대료로 지출하며, 5가구 중 1가구는 40% 이상을 임대료에 지출하는 과부담 상태
- 이러한 상황은 주택정책 대상을 저소득층에만 한정하기 어렵게 만들
  - 사회주택 입주 기준에 해당하지 않더라도 자유시장 임대료를 감당하기 어려운 가구 증가. 특히 고령자, 1인 가구, 한부모 가구, 생활위기 가구는 민간임대시장에서 임대인의 선택을 받기 어려운 경우가 많음
  - 신규 건설뿐 아니라 기존 민간 주택재고를 사회적 주거안정에 연결하는 것이 중요한 과제

### 주거플러스 프로그램의 주요 내용

- 슈투트가르트시는 2026년 2월 주거플러스(WohnenPlus) 프로그램 발표
  - 시 사회복지·참여 담당부서가 연계한 가구에게 주택을 임대할 의사가 있는 주택 기업을 대상으로 함. 자유시장 임대주택 접근이 어려운 가구에게 주거 기회 제공, 안정적인 임대관계 형성하며 동시에 임대인에게 안전장치 제공
- 일반 임대차계약과 시의 보증계약을 결합한 이중 구조
  - 주택기업과 임주가구는 일반 임대차계약을 체결, 주택기업은 슈투트가르트시와

### 보증계약을 체결

- 임대료 체납이 발생 시에 시가 인수하며 보증계약 기간은 5년으로 설정. 이 기간에 입주가가 안정적으로 적응하도록 지원
- ◎ 임대료 위험 보증뿐 아니라 사회적 지원체계 병행
  - 임대관계별 고정 담당자 배치, 임대인·임차인 간 중재 및 조기 대응
  - 사회복지사가 입주 초기부터 생활 적응 지원, 장기적으로 독립적 거주 목표

## 공공과 민간의 역할 분담

- ◎ 주거플러스는 공공이 공급자 역할만 맡는 것이 아니라 민간임대시장 안에서 주거취약가구 배제를 막는 조정자·보증자·지원자 역할 수행
  - 민간 주택기업은 주택을 제공하고 일반 임대차계약의 당사자가 되고, 시는 입주자와 연계하고 보증계약으로 임대인의 재정적 위험을 낮춤
  - 사회복지·참여 담당부서는 생활 정착과 임대관계 유지 지원
  - 임대인은 일반 임대계약 구조를 유지하면서도 시의 보증과 행정적 지원을 받을 수 있어 취약가구 입주에 따른 부담을 줄일 수 있음
- ◎ 공공과 민간의 이해를 조정하는 구조
  - 공공은 신축 없이 민간 주택재고 활용, 민간은 사회적 책임 참여와 위험(임대료 체납이나 갈등 위험) 완화, 입주자는 일반 주거지에서 생활 가능
  - 주거복지·민간 임대시장·사회복지 지원이 하나의 체계로 연결

## 시-주택업계 협력의 연장선

- ◎ 주거플러스는 시-주택업계 협력 기조의 연장선에 있는 주요 프로그램
  - 최근 2년간 협력으로 사회임대주택 1,200호 조성, 300호의 임대료·입주자격 제한 연장 성과
  - 주택업계는 중간소득층도 주거 부담이 커지고 있다며 협력 필요성 강조
  - 시는 시유지 활용, 사회주택 공급, 중간소득층 주택 지원, 민간 주택기업과의 협력, 취약가구의 일반 임대시장 진입 지원을 병행
  - 도시 주거정책이 단순한 공급량 확대를 넘어 누가 민간 임대시장에 접근하지 못하는지, 그 위험을 어떻게 함께 부담할지를 다루는 방향으로 확대되고 있음

## 주거 안정 효과와 정책적 의미

- 민간임대시장에 접근이 어려운 가구에게 일반 주거지 입주 기회 제공
  - 시 보증계약으로 임대인의 불확실성(임대료 지급 능력, 생활 안정성, 과거 주거 이력 등) 완화, 취약가구 입주 가능성 확대
  - 입주자는 일반 임대차계약을 통해 지역사회 생활을 유지하며, 사회복지 지원으로 장기적 임대 관계를 유지
- 주거안정을 단순한 '입주'가 아니라 '거주 유지'의 문제로 인식
  - 보증과 사회적 동행을 결합해 입주 이후 위험까지 관리
  - 주거복지·임대시장·사회복지 행정의 함께 작동해야 함을 보여 줌
- 민간 참여와 행정 역량에 따라 성과의 차이 발생 가능
  - 민간 주택재고 부족 시에는 대상 가구 확대에 한계 있고, 행정 지원 역량 부족 시에는 형식적 정책으로 고착화 위험
  - 장기적으로 참여 주택기업 확대, 안정적인 예산 확보, 사회복지 담당 인력의 전문성 강화 필요

— 정윤주 통신원



<https://www.stuttgart.de/service/aktuelle-meldungen/2026/februar/kooperationsmodell-wohnenplus-schafft-neue-perspektiven-fuer-die-zusammenarbeit-der-wohnungswirtschaft-mit-der-landeshauptstadt-stuttgart> <https://www.stuttgart.de/service/aktuelle-meldungen/2026/februar/wohnungsbau-in-stuttgart-stadt-und-wohnungswirtschaft-setzen-zusammenarbeit-fort> <https://www.stuttgart.de/service/aktuelle-meldungen/2025/juli/stadt-legt-neuen-bericht-zum-wohnungsmarkt-vor>

## 미사용 용적률을 이전·거래하는 도시 정비 전략

### 배경

- ◎ 구도심 정비의 한계 용적률 도달
  - 홍콩의 야우마테이(Yau Ma Tei)와 몽콕(Mong Kok) 등 구도심은 인구 밀도가 세계 최고 수준이지만 이 지역의 많은 노후 건축물은 이미 현재 도시계획 조례가 허용하는 최대 용적률에 도달해 있음. 기존 방식대로라면 재건축 시 추가로 확보할 수 있는 면적이 없어 사업성이 떨어지고 결국 민간 개발이 정체되는 도시 정비의 역설에 직면한 상황
- ◎ 보존과 개발의 충돌
  - 역사적 건축물이나 오픈 스페이스 보존 부지의 경우, 개발권 행사 불가로 지주들의 재산권 침해 문제가 발생. 정부는 보존 강제 시 막대한 보상금이 필요하므로 예산 투입 없이 보존을 실현할 수 있는 시장 중심의 메커니즘이 필요
- ◎ 도시 인프라 부하 분산
  - 특정 구역의 밀도 집중은 교통·하수도 등 기반 시설 과부하 초래. 인프라 여력이 있는 신규 개발 지역으로 밀도를 분산하여 도시 전체의 균형을 맞추는 전략이 필요

### 주요 내용

- ◎ 홍콩 도시재생국(URA)은 2021년 야우마테이·몽콕 지구 연구(YMK Study)를 통해 이 제도를 구체화, 최근 광범위한 구역으로 확대
- ◎ 용적률 이전(Plot Ratio Transfer, PRT)의 메커니즘
  - 송출 부지(sending sites): 역사적 보존이 필요하거나 공공 공간(open space)으로 활용될 부지. 소유주는 직접 개발 대신에 허용된 미사용 용적률을 다른 곳에 팔거나 옮길 수 있음
  - 수용 부지(receiving sites): 교통 허브(TOD) 인근이나 기반 시설이 충분하여 고밀 개발이 가능한 부지. 이곳의 개발자는 송출 부지로부터 용적률을 사와 원래 허용량보다 더 높고 넓게 건물을 지을 수 있음

- 크로스 디스트릭트(cross-district) 정비 전략
  - 기존의 PRT가 인접한 필지 간에 이루어졌다면, 홍콩의 새로운 전략은 구역의 경계를 넘나드는 이전을 허용
  - 전략적 거점 연결: 예를 들어 구도심의 용적률을 신규 개발 지구인 노던 메트로폴리스(northern metropolis)나 카우이차우 인공섬으로 이전하는 방식
  - 교환 비율의 설정: 지역 간 지가 차이를 고려하여 이전되는 용적률의 가치를 산정하는 정교한 수식을 적용
  - 이러한 크로스 디스트릭트 용적률 이전을 신도시 개발 지역(NDAs)까지 확대
- 용적률 인센티브 및 보너스
  - 정부는 특정 공익적 목적(보행로 확보, 녹지 조성) 달성 시 최대 20% 추가 용적률 보너스를 제공하여 민간의 참여를 독려
  - 이때 ‘총 용적률 = (기본 용적률 × 보너스 비율) + 이전 용적률’ 적용

## 기대효과 및 시사점

- 시장 친화적인 보존 모델(TDR의 고도화)
  - ‘개발권 전매제(TDR)’를 도시계획에 적극 통합한 사례로, 정부 예산을 최소화하면서도 민간 자본을 활용해 역사적 건축물 보존과 공공 공간 확보 가능하다는 점에서 서울의 역사 도심 정비에 시사하는 바가 큼
- 도시 공간 구조의 유연한 재편
  - 용적률을 유동 자산처럼 취급함으로써 도시의 밀도를 수학적으로 재배치가 가능. 인구와 인프라의 상관관계를 고려하여 최적의 위치에 밀도를 할당하는 데이터 기반의 도시계획이 가능해짐
- 공간적 다양성을 갖춘 도시 구현
  - 모든 지역을 일률적으로 고밀 개발하는 것이 아니라 거점지역(receiving sites)은 초고밀로 개발하여 서비스 접근성을 높이고, 주거 환경 보존 지역(sending sites)은 쾌적함을 유지함으로써 생활권 내의 공간적 다양성을 확보 가능
- 지자체 간 협력 모델(서울-경기 사례 적용 가능성)
  - 홍콩의 구역 간 이전 모델은 서울 자치구 간, 서울-경기 신도시 간의 용적률 거래 가능성을 시사. 예를 들어 서울의 역사적 저층 주거지 용적률을 경기도의 GTX 역세권으로 이전해 개발 이익을 공유하는 광역 도시계획 모델을 검토할 가치 있음

— 이지은 통신원



[https://www.policyaddress.gov.hk/2025/public/pdf/policy/policy-full\\_en.pdf](https://www.policyaddress.gov.hk/2025/public/pdf/policy/policy-full_en.pdf)

<https://www.policyaddress.gov.hk/2025/en/>

<https://www.ura.org.hk/en/news-centre/press-releases/20250917>

[https://www.devb.gov.hk/en/about\\_us/policy/2025-policy-address-supplement/index.html](https://www.devb.gov.hk/en/about_us/policy/2025-policy-address-supplement/index.html)

<https://www.chinadailyhk.com/hk/article/620284>

<https://www.ura.org.hk/en/major-studies-and-concepts/yau-tsim-mong-district-study>

<https://www.info.gov.hk/gia/general/202506/11/P2025061100476.htm>



## 북아메리카

### 미국

매디슨·시카고      조민서  
샌프란시스코      송태수  
시카고              강기향  
포틀랜드           김현철  
휴스턴              이경선

### 캐나다

에드먼턴            장지훈  
토론토              고한나



## 아프리카

### 르완다

키갈리              한울



## 오세아니아

### 오스트레일리아

시드니              황현정



## 아시아

### 말레이시아

쿠알라룸푸르      홍성아

### 싱가포르

싱가포르            이지은

### 인도

뉴델리              박원빈

### 일본

도야마              서유환  
도쿄                  김영준

### 중국

베이징              정민욱  
충칭                  모종혁



## 유럽

### 네덜란드

암스테르담        장한빛

### 독일

베를린              홍남명  
슈투트가르트      정윤주  
프랑크푸르트      이은희

### 스페인

바르셀로나        진광선

### 이탈리아

피렌체              김예름

### 프랑스

파리                  정연주

# 세계도시정책동향 600호

발행인 오균

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

ISSN 2586-5102

발행일 2026년 5월 26일

디자인 박진범

인쇄·제본 경성문화사

세계도시정책동향은 서울시 정책 개발과 도시 관련 연구에 참고할 가치가 있는

세계 주요 도시의 정책 사례와 동향을 소개하는 정기간행물입니다.

도시 정책 전문가와 세계 각지에서 활동 중인 해외통신원들이 시의성 있는 사례와

정확한 현지 정보를 전해 드립니다.

세계도시정책동향에 관한 문의나 건의사항이 있으신 분은 담당(song@si.re.kr)에게 연락 바랍니다.

\* 세계도시정책동향은 세계도시동향의 발간 취지를 이어받으면서도

새롭고 한층 심도 있게 개편한 서울연구원 정기간행물의 새 이름입니다.