

요약 및 정책건의

I. 연구개요

- 서울의 주택시장 특성과 서울시 주택정책 및 제도의 영역을 고려하여 주택의 범위 및 분류체계, 주택 관련 통계자료, 주택정책지표 등에 대한 3가지 개선방향을 제시함.
- 첫째, 서울에 존재하는 주택 및 다양한 비주택 거주유형들을 포괄할 수 있도록 폭넓게 주택의 범위를 설정하고, 주택에 고유한 종합적인 주택분류체계를 제시함.
- 둘째, 기존의 산재된 주택 관련 기초자료의 문제점을 검토하여 기존자료의 정비, 신규 통계자료의 구축, 정기적인 조사체계 구축, 모니터링 및 리포팅, 정보제공서비스 등으로 구분하여 개선 및 발전방향을 제시함.
- 셋째, 주택정책의 수립과 집행에 필요한 다양한 주택정책지표들을 체계적으로 제시하고, 일관성 있고 국제적인 비교가 가능하도록 표준화된 측정방안을 제시함.
- 이 연구에서 ‘서울형’ 주택통계란 서울의 독특한 주택 및 주거현상을 반영하고, 서울시의 주택행정과 정책을 지원할 수 있는 통계를 의미함.

II. 주택의 범위 및 분류체계 개선방안

1. 주택 고유의 종합적인 분류체계 마련

- 「건축법」상의 분류체계와는 별도로 주택에 고유한 종합적인 분류체계를 「주택법」 또는 「주택조례」에 새로이 마련하도록 함.

○새로이 제안한 분류체계의 특징으로는 ① ‘소유·거래’보다는 ‘사용’ 개념 강조, ② ‘주택’과 ‘비주택 거처’로 구분하되, ‘주택’으로서의 요건 설정, ③ ‘전용’과 ‘병용’으로 추가 구분하여, 주거와 비주거가 혼재된 유형이 많은 현실을 반영한다는 점 등임.

〈표 1〉 새로운 주택분류체계 제안

구분	전용	병용	설명	준주택과 관계	
주택	단독주택	- 일반단독주택 - 대여형 단독주택	- 영업겸용 단독주택 - 비주거용 건물 내 단독주택	- 대여형 단독주택은 단독주택 형태의 공관, 관사, 사택 등 - 영업겸용 및 비주거용 건물 내 단독주택은 주거용과 비주거용 공간의 상대적인 크기로 구분	
	공동주택	- 다가구주택	- 영업겸용 다가구주택 - 비주거용 건물 내 다가구주택	- 구분소유가 되지 않은 주택 내에 독립적으로 구획되어 주거요건을 갖춘 주거단위를 여러 호(19세대 이하) 포함하는 경우	
		- 아파트 - 다세대주택 (또는 연립주택)	- 주상복합아파트 - 기타 용도복합형 공동주택	- 기존 연립주택은 지속적으로 감소하고 있으며, 다세대주택과는 면적 외에는 큰 차이가 없고, 별도 구분 필요성이 낮아 연립주택과 다세대주택을 하나로 분류 - 기타 용도복합형 공동주택은 주상복합아파트 이외의 4개 층 이하 주상용, 주상용, 기타 용도복합형 공동주택	
		- 대여형 공동주택 - 노인복지주택	- 오피스텔	- 대여형 공동주택은 사원아파트, 군인아파트 등 직원에게 대여하는 공동주택 - 오피스텔은 실사용이 주거용인가, 사무용인가에 관계없이 공동주택으로 분류	- 오피스텔과 노인복지주택은 현재 준주택에 포함
비주택 거처	집단거주시설	- 하숙형 단독주택 - 기숙사	- 특수사회시설	- 하숙형 단독주택은 종래의 다중주택 - 특수사회시설은 보육원, 양로원, 고아원, 장애인 수용시설, 보호소 등	- 하숙형 단독주택과 기숙사는 준주택에 포함 - 고시원은 현재 준주택에 포함
		- 고시원 - 산업시설 내 한시적 집단거주시설			
	숙박형거주시설	- 서비스드레지던스 등 임대형 숙박·거주시설 - 숙박업소의 객실		- 단기거주시설과 숙박업소는 1개월 이상 투숙하면서 거주행위가 있는 경우만 해당	
	기타	- 판잣집, 쪽방, 움막 등			

주 : 한 건물 내에서 주거용 면적이 클 경우는 영업겸용, 비주거용 면적이 클 경우는 비주거용 건물 내 주택

2. '표준주거율' 개념 도입

- 표준주거율이란 주거유형별 전형성(typicality)에 기초하여 당해 주거유형에 대해 통상적으로 기대되는 주택으로서의 특성을 어떤 표준화된 비율로 표현한 것임. 오피스텔을 비롯한 준주택이나 비주택 거처의 주택으로서의 부분적인 특성을 포착하는 데 있어 연속적으로 유연하게 간주하여 부여함으로써, 1가구 2주택, 부동산 과세 등의 문제에 신축성을 부여하도록 함.
- 행정기관에서 표준주거율을 도입하는 경우에는 이를 둘러싼 논란을 최소화하기 위하여 객관성, 공정성, 합리성에 기초하여 부여하도록 해야 할 것이며, 주거유형별 주거면적비율, 전용 주거편의시설(취사시설, 목욕시설 등)의 구비 상태, 거주지 지속성, 주변 환경 등을 종합적으로 고려하여 정하도록 함.

Ⅲ. 주택통계기반의 정비 및 발전방안

1. 주택통계의 발전방향

- 서울의 독특한 주거특성과 주택현상, 그리고 변화하는 여건을 반영하고, 서울시의 주택정책 및 제도를 적실하게 지원할 수 있는 방향으로 주택통계의 우선순위 및 중점분야를 설정하도록 함.
- 주택통계기반 구축을 위한 전략은 크게 기존 통계자료를 정비하고 고도화하여 활용성을 높이는 방안, 자체적으로 보유하고 있지 않은 자료에 대하여 통계자료를 보유하는 기관과의 협력 체제를 구축하여 연계하고 공유하는 방안, 새로이 통계기반을 구축하는 방안 등 세 가지로 구분하여 제시함.
- 주택정책의 추진경과와 효과를 모니터링·평가하고 정책에 환류하는 성과 기반체제와 인터넷포털과 같은 통합적인 창구를 통해 시민에게 정보를 제공하는 기능이 강화되어야 함.

- 서울시 주택정책에서 강조해야 할 목표가치
 - 서울시의 주택정책 환경과 서울시의 업무에 비추어 볼 때, 서민주거복지 향상, 주택공급의 다양화, 주택재고관리 및 지속가능성 제고, 주거비 부담 완화, 주거환경의 질 개선 등에 강조점을 두어야 할 것이며, 주택통계 기반은 이러한 목표가치를 지원할 수 있는 방향으로 개선
- 서울시 주택통계에서 더욱 강화해야 할 분야
 - 그동안의 공공부문 주택통계는 주택건설 및 공급에 특히 무게중심을 두었으나, 서울시의 현재 여건과 전망에 비추어 더욱 강화해야 할 분야는 주택재고관리, 주거실태, 주거환경, 주거부담, 주택수요 등

2. 기초자료의 DB구조 개선

- 건축물대장 DB구조의 개선
 - 주택재고 및 특성을 파악하기 위해서는 현재의 ‘총괄표제부-동별 자료-층별 자료’ 체계로는 같은 층 내에 다수의 주택이 있거나 주거용도와 비주거용도가 혼재된 경우를 파악하기 어려우므로 ‘총괄표제부-동 관리부-층 관리부-호 관리부’ 체계로 개편
 - ‘총괄표제부’, ‘동별 자료’ 및 ‘층별 자료’ 각각에 대하여 ‘주용도’ 필드는 ‘용도’ 필드로 명칭 변경하여 주택단지, 각 건물의 동(棟), 또는 각 층의 주용도인 건축용도를 기록함. ‘기타용도’ 필드는 삭제하는 한편, ‘기타용도’ 및 ‘부속용도’ 테이블을 신설하여 주용도 이외에 다수 건축용도가 있거나 다수의 부속된 부대시설, 복리시설 등이 있을 때 대응하도록 하며, 테이블 간의 관계구조는 일-대-다(1:m)로 설정
 - 현재의 용도분류는 대분류, 중분류, 소분류가 혼재된 실정으로 분류수준에 대한 표준화된 표기기준 마련
- 기초자료 간의 연계 활용도를 높이기 위하여 토지뿐만 아니라 건물단위 연계 키(key)를 정비함.

3. 주택별실 통계자료 구축 및 업무프로세스 개선

- 별실통계의 자료기반 구축
 - 별실에 대한 기초자료 구축의 경우에 포함 가능한 속성정보는 주소, 별실원인, 건축물 수, 건축용도, 주택호수, 주택유형, 연상면적, 건축구조, 평가액, 신고일자, 확인일자, 말소일자 등
 - 별실은 자체의 성격상 건축물대장에서의 말소를 수반하기 때문에 별도의 자료기반을 구축하되, 구축된 자료를 e-AIS(세움터)와 연계하거나 이에 추가
- 별실과 관련한 업무처리프로세스 개선
 - 신고를 하지 않았을 때 건축주에 대한 벌칙을 강화하거나, 허가사항으로 전환하는 방안 검토
 - 명확한 업무처리 기준을 제공하는 한편 업무에 대한 관리감독을 강화
- 정비사업 관리업무 및 정보시스템 구축과 연계한 별실정보 관리
 - 주택 별실은 정비사업지구에서 특히 대규모로 발생하고 장기간 별실상태를 유지하기 때문에 주택수급과 주택시장에 대한 영향이 크므로, 정비사업의 관리업무 및 업무지원정보시스템을 구축하고, 이와 연계하여 별실주택정보를 파악하는 방안 마련

4. 관련기관과의 자료협조 및 공유체계 구축

- 민간부문(국민은행 등)으로부터의 자료협조가 필요한 분야는 주로 부동산 시장동향에 관한 자료로서, 주택가격(호가), 거래동향 등이 이에 해당함.
- 통계청, 한국은행 등의 공공기관으로부터의 자료협조가 필요한 분야는 주택센서스, 가계소득 및 자산, 주택담보대출 및 가계신용, 대출금리, 물가, 고용 등과 같은 경제 및 사회통계자료가 해당함.

- 특히 자료협조 및 공유체계와 관련하여서는 중앙정부(국토해양부)의 주도적인 역할이 매우 중요하며, 주택 관련 통계자료를 생산·보유한 공공·민간기관들로 주택통계 공동협의기구를 구성하여 정기적인 협의 및 공조체계를 구축할 필요가 있음.

5. 신규 주택통계기반의 구축

- 주거복지정보
 - 서민들의 주거복지를 위한 지원정보시스템으로 서민주택, 주거복지지원사업, 각종 생활지원정보 등을 포함
 - 서민주택과 관련해서는 소형주택 및 각종 임대주택, 보금자리주택, 도시형 생활주택, 준주택과 같은 주택 및 거처의 재고분포, 매물, 공급에 관한 정보를 포함
 - 주택바우처(voucher), 주거비 및 임차금지원, 집수리사업 등 각종 주거복지지원사업과 관련하여 이들 사업을 관리하고 파악하기 위한 정보시스템을 포함
 - 주거복지정책의 운영에 필요한 각종 시장동향과 통계지표를 수집하고 제공(주택가격 및 임대료 수준, 거래동향, 소득 대비 주거비부담, 최저주거기준 미달 가구 등)
- 정비사업 및 주변지역 관리정보
 - 정비사업의 관리와 관련해서는 사업유형, 위치, 규모, 사업추진단계, 주택유형별로 철거되는 주택과 신축되는 주택 수, 밀도 등의 핵심적인 정보를 포함
 - 정비사업의 전·중·후에 이루어지는 전입·전출동향, 원주민 이주 및 재정착 등에 관한 정보를 포함

- 정비사업지구 주변지역 시장동향과 관리를 위해 주변지역의 부동산가격 동향, 거래동향, 건축동향 등을 파악
- e-AIS 및 주택 멸실정보자료 등과 연계
- 주택공급가용지 확보를 위한 조사·분석체계
 - 기존의 정비사업은 물론 장기전세주택을 비롯한 보금자리주택, 도시형 생활주택, 준주택 등 서민주택 공급을 위해 미개발지, 노후불량지역, 국 공유지, 도심 부적격 토지만만 아니라 과소 이용 토지, 자투리땅, 매입·인수부동산(체납 및 부실채권 관련), 역세권 및 대학가 주변토지 등 잠재적인 주택공급가용지를 분석 및 확보하기 위한 시스템 구축
- 주택 미분양 및 공가·공실조사
 - 앞으로 주택공급량이 많아지고 부동산경기침체 등 시장여건 변화에 따라 중요성이 부각될 것으로 예상되므로 신규주택 미분양, 기존주택의 공가·공실상황을 파악하여 주택정책에 활용하는 시스템 구축
- 주택성능 및 친환경 주택정보
 - 신축주택 중심으로 이루어지고 있고 건축물대장에 등재되는 각종 인증 평가제도, 즉 친환경건축물 등급, 에너지효율 등급, 에너지성능지수(EPI: Energy Performance Index), 지능형 건축물 인증 등 파악
 - 신축 공동주택에 대해 시행되고 있는 주택성능등급뿐만 아니라 기존 노후주택을 중심으로 내진성(耐震性)을 비롯한 주택성능 파악
 - 그린 홈(Green Home)사업, 리모델링 및 이와 연계한 에너지효율화 사업, 집수리사업 등 주택의 성능을 개선하기 위한 각종 사업과 해당 주택 파악
- 주거환경평가체계
 - 일단의 주택 시가지에 대하여 안전성, 편리성, 쾌적성, 보건성, 지속가능성 등을 평가하여 정비사업 및 커뮤니티개선사업과 연계하는 평가체계 구축

6. 주택 관련 정기조사

○주거실태조사

- 현행대로 국토해양부의 주거실태조사 자료를 이용할 때에는 원활하고도 즉각적인 자료접근과 사용이 가능하도록 정보공개에 대한 협조체제를 확고하게 정립해야 할 것이며, 서울시 조사대상 가구의 유효 표본 수를 증가시키기 위해 일정한 예산을 제공하고 조사에 참여하는 등 공동조사 체계를 적극적으로 고려
- 서울시 자체적으로 주거실태조사를 하는 경우에는 조사에 필요한 충분한 예산확보와 정기적인 조사를 지속적으로 수행할 수 있을지 사전에 충분히 검토해야 하고, 하위시장을 고려한 충분한 표본을 확보하여 대표성과 신뢰성을 확보할 수 있어야 하며, 단일주택시장으로서 경기, 인천 등 수도권은 물론 전국적인 연계활용성을 반드시 확보(국토해양부, 서울시, 경기도, 인천시 등이 상호 협의하여 조사항목의 표준화 및 역할분담체계 마련 등 공동조사체계 구축)
- 조사항목과 관련해서는 시민의 주거상황과 주거수준, 주택소비행태, 주거비 부담, 주거희망사항 등에 대한 객관적·주관적인 질적 통계지표를 생산할 수 있도록 함. 특히 설문조사를 통해 최저주거기준, 주거비 부담 등과 같은 지표들이 반드시 측정 가능하도록 함.
- 국토해양부의 주거실태조사(일반조사)가 짝수해에 실시되므로, 서울시에서는 홀수해에 주거실태조사를 시행하는 방안 검토

○주택상태조사

- 주택상태조사는 주택의 내부 상태, 외부상태, 주택수선, 공용 공간, 주거 환경 등 주택의 물리적인 상태 자체에 초점을 둔 조사(주택상태조사는 우리나라에서 아직 정기적으로 이루어진 바 없지만, 현재 서울시의 주택종합계획 수립과정의 하나로 시범적인 조사 시행 예정)

- 주택상태조사와 함께 공사·공실, 주택공급가용지 조사를 함께 시행하는 방안도 검토
- 서민주택수요조사
 - 보금자리주택, 도시형 생활주택, 준주택 등 소형 저렴 주택의 공급과 관련하여 저소득층, 1~2인 가구 등의 사회경제적 특성과 요구 사항을 파악해서 주택공급을 위한 입지, 규모, 점유형태 등에 대한 정책수립의 근거자료로 활용

7. 주택모니터링 및 정보제공서비스

- 연차별 종합적인 주택모니터링 보고서
 - 매년 발표되는 모니터링 보고서는 서울의 전반적인 주택동향, 추진되고 있는 주택정책 및 사업, 정책목표별 실적 등을 통계지표 중심으로 종합적으로 작성
- 분기별 주택시장동향에 대한 약식 모니터링 보고서
 - 부동산경기침체 및 가계약화에 대비하여 도시경제 리스크관리의 일환으로 서울의 주택시장동향을 분기별로 조사·분석하여 발표하는 약식 리포트 작성
 - 주요 내용으로는 주택시장에 영향을 주는 거시경제여건, 주택건설시장, 주택금융, 주택가격, 가계의 주택부담 정도, 거래동향 등에 관련된 주택시장 및 경제통계지표를 포함
- 주택 포털을 통한 정보제공서비스
 - 시민에게 서울의 주택상황에 대한 정보를 제공하고 주택정책성과를 홍보하기 위하여 '서울주택포털'을 구축하도록 하고, 서울시의 주택정책목표 및 분야와 시민의 주택에 대한 관심사를 고려하여 내용을 구성함은 물론 GIS를 활용한 주택지도서비스도 포함

- 서울시가 보유하고 있는 산재된 통계자료를 중심으로 정리하고 집계한 것과 앞서 새로이 자료기반 및 정보시스템을 구축하도록 제안한 정비사업, 서민주거복지, 주택성능 및 친환경주택, 공가 및 공실, 주거환경평가 등의 통계정보를 추가
- 주택정책지표를 목표별·분야별로 구성하여 제공
- 새로이 기초조사를 제안한 주거실태조사, 주택상태조사 등이 시행되는 경우에는 조사결과를 집계·가공하여 통계지표로 제공
- 연차별 주택모니터링 보고서 및 분기별 주택시장동향 보고서도 포함

IV. 주택지표 개선방안

1. ‘핵심’지표와 ‘보완’지표로 구분

- 주택지표란 주택문제를 정의하고, 주택정책 대안의 선택, 모니터링, 성과 평가 등을 수행하는데 지원할 수 있는 유용한 지표를 말하며, 서울시 주택 정책에 유용성이 높을 것으로 판단되는 주택지표를 ‘핵심’지표와 ‘보완’지표로 구분하여 제시함.

2. 몇 가지 주택지표의 측정방법 개선방안

- 현재 주택지표들은 명확하고도 합리적인 측정기준이 없어 일관성과 신뢰성이 낮은 경우가 많은데, 그 중 정책적으로 가장 많이 사용되거나 중요하게 다루어져야 할 기본지표로 간주하는 주택보급률, 최저주거기준, 주택부담률(PIR 및 RIR)에 한정하여 측정방법 개선방안을 논의함.
- 주택보급률

- 첫째, 주택 수 산정에는 주택법 또는 주택조례에 새로운 주택분류체계를 마련하여 영업겸용주택과 비주거용 건물 내 주택 등을 명확하고도 빠짐없이 반영하도록 함.
 - 다가구주택 산정에는 건물과세대장, 주택특성조사자료, 건축물대장의 층별 평면도 등을 병행 이용하여 정확도를 높이도록 함.
 - 오피스텔 등을 포함하여 더욱 실질적인 주택보급률을 산정하도록 함.
- 둘째, 가구 수 산정과 관련하여, 인구주택총조사가 시행되지 않는 해의 가구 수 추정은 통계청의 5년 단위 인구주택총조사 가구자료와 장래가구추계 자료를 이용하여 내삽(intrapolation) 또는 외삽(extrapolation) 등의 방법으로 추정하거나 통계청의 5년 단위 인구주택총조사 가구자료와 매년 단위 주민등록 세대수 자료를 이용하여 환산 관계식 설정을 통해 추정하는 방식을 서로 비교하여 선택하도록 함.

○ 최저주거기준

- 첫째, 최저주거기준을 산정하여 주거복지정책에 적극적으로 활용할 수 있는 체계가 갖추어져야 함.
- 둘째, 5년 단위 인구주택총조사의 원자료 접근성을 높여 활용성을 강화하도록 하고, 인구주택총조사자료가 없는 기간에 대해서는 국토해양부의 주거실태조사 원자료 접근성을 높여 산정하거나, 서울시 차원의 별도 주거실태조사와 주택상태조사를 할 때 이를 산정하도록 함.
- 셋째, 구조, 성능, 환경 기준 등에 대해서는 건축물대장, 과세대장, 주택특성조사 등의 활용성을 높이는 한편, 주택성능, 친환경주택, 주거환경 등에 대한 새로운 자료기반을 구축하여 산정하도록 함.
- 넷째, 중기적으로, 외국의 적정 주거기준(decent home) 등을 비롯한 주거기준 사례들을 참조하여 서울의 주거실정에 맞고 더욱 간편하게 측정할 수 있는 서울형 최저주거기준을 마련하도록 함.
- 다섯째, 장기적으로 주거의 질적 요건을 안내하기 위한 유도주거기준을 도입하도록 함.

○연소득 대비 주택가격(PIR: Price to Income Ratio) 및 월소득 대비 임대료 (RIR: Rent to Income Ratio)

- 첫째, 국제적으로 도시 간 비교가 가능하도록 국제기준에 맞게 소득과 주택가격은 중위값을 기본으로 하여 산정하고 평균값 기준을 보조적으로 사용토록 함.
- 둘째, PIR은 두 가지 유형으로 구분하여, ① 일반적인 PIR은 기존주택을 중심으로 중위주택가격(시가 기준)과 중위가구 소득을 비교하는 것이며, ② 주택구입가구의 PIR은 주택구입가구를 대상으로 중위주택구입가격과 구입가구의 중위소득을 비교하는 것임.
- 셋째, RIR은 전세와 월세로 구분하여 산정하도록 하며, 보증금이 있는 월세는 월세액으로 환산하도록 함.
- 넷째, 주택소유를 위한 부담 정도를 나타내는 지표와 관련하여, 미국부동산협회(NAR: National Association of Realtors)의 주택부담능력지수(HAI: Housing Affordability Index)처럼 주택금융(또는 자산)을 고려한 지표를 개발하여 사용할 필요가 있음.
- 다섯째, 통계지표 산출을 위한 기초자료의 사용과 관련해서는 현재의 국민은행과 한국주택금융공사에서 제공하는 지표를 그대로 사용하는 방안은 자료의 신뢰성과 대표성 등의 문제를 해결하는 데 한계가 있고, 국토해양부의 주거실태조사자료를 이용하는 경우에는 자료의 접근성과 시의성 있는 정보제공이 담보되어야 함.
- 그리고 서울시에서 별도 조사를 실행하여 측정하는 경우에는 자료확보 방안을 마련해야 하는 것이 관건인데, 서울시 차원에서 명확한 산정기준을 마련하여 상당한 검증과정을 거친 후 일관성 있고 지속적으로 지표를 제시하는 것이 대단히 중요함.