

# 요약 및 정책건의

## I. 연구개요

### 1. 연구배경

- 소형·저렴주택을 확대하기 위하여 2009년 「주택법」에 ‘도시형생활주택’ 개념이 도입되었고, 2010년 4월에는 ‘준주택’ 개념이 도입되어 오피스텔, 고시원, 노인복지주택 등 주택으로 분류되지는 않지만 사실상 주거기능을 제공하는 주거유형들이 주택정책의 제도권에 포함됨.
- 특히 준주택은 전통적인 주택정책에서 제외되어 있던 주거유형이기 때문에 상대적으로 관심과 연구가 부족하였고, 시설자체의 성격상 정확한 실태 파악이 어려운 것이 특징임.
- 서울은 준주택이 가장 많이 존재하고 현재에도 늘어나고 있으며, 앞으로도 새로운 준주거유형이 나타날 것으로 예상되기 때문에, 변화하는 시장환경과 정책환경에 대응한 정책들이 모색되어야 함.

### 2. 연구목적

- 이 연구는 서울에 소재하는 주택으로 분류되지 않지만 사실상 주거기능을 제공하는 준주택의 현황과 실태를 분석하고, 준주택의 주된 거주자인 1~2인 가구를 중심으로 소형주거의 수급상황을 검토하며, 늘어나는 준주택에 대응한 서울시의 정책방향을 모색하는 것을 목적으로 함.

## II. 연구결과

### 1. 현행 준주택 유형과 관련제도

#### 1) 준주택 개념과 유형

- 준주택 개념은 2010년 4월 「주택법」에 도입되었는데, 동법 제2조 1의1호에서 준주택을 ‘주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용 가능한 시설 등’이라고 정의하고 있음.
- 현행 법령에서 준주택은 고시원, 노인복지주택, 오피스텔로 한정하고 있는데, 이용자 계층과 시설의 형태가 서로 이질적인 시설들이 ‘준주택’이라는 범주로 한데 묶여 있다는 특징이 있음.

#### 2) 준주택과 관련하여 검토되어야 할 주거유형

- 현행 법령에서 준주택을 고시원, 오피스텔, 노인복지주택으로 한정하고 있으나, 준주택과 관련하여 반드시 언급할 필요가 있는 것이 주택은 아니지만 사실상 주거시설로 이용되는 수많은 주거유형들임.
- 통계청의 「인구주택총조사」에서는 주택의 요건을 갖추지 못한 거주공간을 ‘주택 이외의 거처’로 분류하고 있는데, 많은 시설이 저소득층을 비롯하여 가장 취약한 사회계층들이 거주하는 공간들이기 때문에 충분하고도 정확한 파악이 어렵다는 특징이 있음.
- 준주택이 늘어나는 것은 다른 한편으로는 이들 준주택 거주자의 부담능력과 소요에 맞는 주택이 충분히 공급되지 못하기 때문이라고 할 수 있음. 따라서 준주택과 어느 정도 대체관계 내지 경쟁관계에 있다고 보이는 소형주택과 임대주택 유형들을 살펴볼 필요가 있는데, 그 중에서도 새로이 도입된 도시형생활주택은 고시원과 가장 밀접한 대체관계 내지 경쟁관계에 있다고 할 수 있음.

### 3) 준주택에 대한 건축 및 입지규제

- 다른 건축물과 마찬가지로 준주택도 건축 및 소방, 주차장, 입지 및 건축규모 등에 대해 다양한 규제가 가해짐.
- 특히 고시원에 대해서는 기존 주택 잠식, 주거환경 악화, 안전상의 문제 등으로 인해 최근 서울시와 국토해양부에서 일련의 규제강화조치를 발표한 바 있음.

## 2. 서울의 준주택 현황 및 실태

### 1) 준주택 현황

#### ○ 고시원

- 서울의 고시원의 수는 2004년 2,621개소에서 2010년 7월 4,085개소로 큰 폭으로 증가했으며, 이는 매년 평균 8% 내지 262개소 증가한 것임.
- 자치구별로는 관악구가 15.94%로 가장 높았으며, 다음으로 동작구 9.69%, 강남구 7.91%, 서대문구 5.51%, 동대문구 5.04% 순으로 높은 것으로 나타남.
- 고시원의 평균 실수는 40.4실로 나타남. 이를 2010년 7월 고시원수(4,085개소)에 적용하면, 현재 총 고시원 실수는 165,034실에 이를 것으로 추정됨.
- 고시원의 용도지역별 분포를 보면, 제2종일반주거지역에 45.4%로 가장 많고, 다음으로 제3종일반주거지역(26.9%), 일반상업지역(13.6%), 준주거지역(8.5%)의 순서로 많은 것으로 나타남. 한편, 용도지역별 상대적인 집중도는 준주거지역(5.09)이 가장 높았으며, 이어 근린상업지역(4.12), 일반상업지역(3.87), 중심상업지역(3.25), 제2종일반주거지역(1.96) 순임.
- 전체 고시원의 64% 이상이 지하철역과 500m 거리 내에 있으며, 85%가

1,000m 내에 위치함. 고시원과 지하철역과의 평균거리는 551.4m임.

- 전체 고시원의 48%가 대학과 1km 내에 위치하고 있는 한편, 대학과 4km 이상 떨어진 곳에 위치한 고시원도 15.8%를 차지하여 이용자층이 학생에 한정되지 않고 광범위한 것을 시사함.

#### ○오피스텔

- 2009년 현재 서울의 오피스텔은 54.6천호로 추정되며, 2005년에서 2009년까지 불과 4년 동안 9만호 이상 큰 폭으로 증가하였음.
- 오피스텔은 사실상의 용도에 따라 주거용과 업무용으로 구분되는데, 자료에 따라 큰 차이가 남. 2009년 건물과세대장 자료와 부동산114(REPS) 자료를 비교해보면, 건물과세대장에 의한 주거용 오피스텔 비율은 4.7%에 불과한데 비해 부동산114(REPS)에서는 주거용 오피스텔 25.7%, 겸용 오피스텔 61%로 이를 합하면 86.7%로 나타남. 이는 공식적인 통계 자료를 통해 주거용으로 사용되는 오피스텔의 물량을 정확히 파악하는 것이 어려우며, 소형주택에 대한 정확한 수급분석이 어려움을 의미함.
- 오피스텔의 실수는 주요 업무밀집지역인 강남구(12%), 영등포구(10.5%), 마포구(9%) 등의 순서로 높게 나타남.
- 오피스텔의 56.5%가 일반상업지역에 위치해 있으며, 상대적인 집중도 역시 일반상업지역이 16.04로 가장 높음.
- 오피스텔의 지하철역 접근성 측면에서 보면, 오피스텔의 71.6%가 지하철역과 500m 이내에 위치해 있으며, 96.5%가 역세권으로부터 1km 이내에 있음.

#### ○노인복지주택

- 2010년 현재 서울시 내에 운영되고 있는 노인복지주택은 모두 9곳에 1,346세대가 공급되고 있음. 대부분이 의료서비스, 안전관리서비스, 문화여가프로그램, 생활편의시설 등을 제공하는 노인주거복합단지로서의 역할을 함. 그러나 이 중 2곳은 허가만 노인복지주택으로 받은 일반 고

급주택으로 다른 노인복지주택에서 제공하는 서비스들이 제공되지 않고 있음.

-규모는 최소 51세대에서 최고 348세대까지 비교적 다양하며, 평균 150세대임.

## 2) 고시원과 도시형생활주택 비교

- 서울시가 2010년 7월에 실시한 현장조사자료를 이용하여 2010년 6월 현재 준공 또는 사업승인된 고시원 중 50건과 도시형생활주택(원룸형) 중 19건을 대상으로 세부적인 실태분석을 함.
- 고시원은 12~15㎡의 공급이 많고(54.6%), 도시형생활주택은 15~20㎡의 공급이 많음(46.3%).
- 고시원의 평균 대지면적은 251.1㎡로, 도시형생활주택의 평균 대지면적 950.9㎡의 1/4 정도 규모임.
- 평균 실수는 고시원이 약 28실이고, 도시형생활주택이 약 49호로 도시형생활주택이 고시원보다 약 1.75배 많음.
- 연면적은 고시원의 558㎡에 비해 도시형생활주택이 1,989.5㎡로 약 3.65배 큼.
- 평균 층수는 고시원이 5.4층이고, 도시형생활주택은 8.5층임.
- 고시원과 도시형생활주택 원룸형의 종전 토지이용을 살펴보면, 단독주택 등 주택이 가장 많음을 알 수 있음. 특히 단독주택에서 고시원으로의 높은 용도전환은 고시원이 기존 주택재고를 잠식하고 있음을 말해 줌.
- 고시원은 도시형생활주택에 비해 비교적 소규모 도로에 건설이 집중되고 있음.
- 고시원과 도시형생활주택 모두 대학가 주변에서의 공급이 두드러짐(고시원 40%, 도시형생활주택 52.6%). 또한 고시원은 대학가 다음으로 상업·업무지역에서 건축이 활발한 반면, 도시형생활주택은 대학가를 제외한 지

역에서 큰 차이를 보이지 않는 것으로 보임.

### 3) 준주택 거주자 특성 및 임대료 수준

#### ○ 고시원

-서울시 소방재난본부가 실시한 2008년 고시원 특별소방점검 자료에 따르면, 3,200개 고시원 거주민의 23.3%가 학생(25,215명)이고, 19.5%가 취업준비생(21,135명), 24.1%가 회사원(26,086명), 12.7%가 단순노무직(13,755명), 20.5%가 무직(22,237명)으로 나타남.

#### ○ 오피스텔

-오피스텔에 거주하는 가구의 평균 가구원 수는 1.61명으로 나타남. 전체 가구의 65.7%가 1인 가구이며, 2인 가구는 전체의 18.5%로 나타남.

#### ○ 월 임대료 수준

-입지, 주거유형, 규모에 따라 다양한데, 고시원의 월임대료(입실료)는 평균 23만원에서 41만원에 걸쳐 있음. 고시원과 대체관계 내지 경쟁관계에 있다고 보이는 원룸의 월임대료는 평균 43~73만원으로 고시원보다 훨씬 비쌌. 오피스텔의 월임대료는 평균 48만원에서 134만원까지 걸쳐 있고, 이는 50㎡ 미만 소형 아파트보다 낮은 수준이지만 고시원이나 원룸보다 훨씬 높은 수준임.

-3.3㎡당 임대료단가를 비교해 보면 상당히 다른 특징을 보이는데, 고시원의 임대료 단가가 가장 높고, 오피스텔, 아파트, 원룸의 임대료 단가는 서로 큰 차이가 없음. 따라서 고시원의 경우, 절대적인 임대료 수준은 가장 낮지만 임대료 단가는 가장 높은 주거유형임을 알 수 있음.

### 3. 서울의 1~2인 가구와 소형주거 수급분석

#### ○ 1~2인 가구수 추정

-서울의 가구원수별 주민등록세대수 대비 「인구주택총조사」 가구수의 평균비율을 통해 2009년 서울의 가구수를 단순 추정해 봄. 그 결과, 서울의 일반가구수는 3,560천 가구로 추정되며, 이 중 1인 가구는 820.3천 가구, 2인 가구는 764.0천 가구로 각각 23%와 21.5%에 이를 것으로 추정됨.

#### ○ 소형주택 재고 추정

-2009년 「건물과세대장」에 의한 주택분류에 따라 주택을 단독주택, 다가구주택, 아파트(사원아파트 포함), 다세대·연립주택으로 구분하여 산정한 전용면적 20㎡ 이하, 40㎡ 이하, 60㎡ 이하의 주택수를 산정한 결과, 20㎡ 이하 주택수는 약 111.8천호로 서울 전체 주택재고의 3.5%를 차지하며, 40㎡ 이하 주택수는 약 598.4천호로 서울 전체 주택재고의 19%를 차지하고, 60㎡ 이하 주택수는 약 1,421.1천호로 서울 전체 주택재고의 45%를 차지함.

-주택유형별로는 모든 소형주택 규모기준에서 다가구주택이 가장 큰 비중을 차지하여 초소형주택 및 소형주택의 최대 공급처임을 알 수 있음. 다가구주택 다음으로는 다세대주택·연립주택의 소형비율이 높은 편임.

#### ○ 1~2인 가구수와 소형주택 재고 간의 수급관계

-오피스텔을 포함한 소형주택 재고 추정치를 1~2인 가구 추정치와 비교해 보면, 2009년 현재 소형주택 중 1인 가구를 수용할만한 20㎡ 내외 규모의 초소형주택이 크게 부족함을 추정할 수 있음.

-따라서 초소형주택 부족분만큼 다른 주거유형에서 해소될 수밖에 없는 데, 여기에는 기숙사나 다양한 형태의 집단거주시설 등도 해당하겠지만, 고시원, 쪽방, 비닐하우스, 숙박업소, 비숙박 다중이용업소 등 준주택 내지 비주택 거처가 해당함.

〈표 1〉 2009년 서울의 1~2인 가구수 추정치와 소형주거 재고 추정치의 비교

1~2인 가구 추정치 (천 가구)	1인 가구 (A)		820,3
	2인 가구 (B)		764,0
	1인 가구+2인 가구 (A+B)		1,584,3
소형주거 추정치 (천 호)	소형주택	전용면적 20㎡ 이하 ( $\alpha$ )	111,8
		전용면적 40㎡ 이하 ( $\beta$ )	598,4
		전용면적 60㎡ 이하 ( $\gamma$ )	1,421,1
	주거용 오피스텔 ( $\delta$ )		141,2
수급관계 (천 가구호)	$A - (\alpha + \delta)$		567,3
	$A - (\beta + \delta)$		80,7
	$(A+B) - (\gamma + \delta)$		22,0

### Ⅲ. 결론 및 정책건의

#### 1. 준주택에 대한 정책방향

- 1~2인 가구의 증가, 고령화, 경제성장 둔화와 실업률 증가 등의 추세에 따라 소형·저렴주택에 대한 대체주거형태로서 다양하고 새로운 유형의 준주택이 더욱 늘어날 것으로 예상되며, 서로 다른 기능들이 공간적으로 결합되는 현상은 이미 광범위한 추세임을 인식할 필요가 있음.
- 고시원은 저소득 소형가구가 부담할 수 있는 저렴한 소형주택이 부족하기 때문에 난립하는 것이며, 최하위 주거유형의 하나로서 주거환경 악화와 화재, 범죄 등 안전상의 취약성에도 불구하고 저소득층에게 주택기회를 제공하는 나름의 역할을 하고 있음을 인정할 필요가 있음. 따라서 문제가 되는 고시원을 일방적으로 규제함으로써 저소득 1~2인 가구들이 그나마 부담할 수 있는 주거기회를 박탈할 것이 아니라, 도시형생활주택, 기숙사 등 부담 가능한 초소형주택의 공급을 획기적으로 늘림으로써 시장에서 자연스럽게 고시원을 대체해 나가도록 하는 한편, 최소한의 질과 안전이 보장되는 주

- 택에 살 수 있도록 주거복지서비스를 확대할 필요가 있음.
- 오피스텔에 대해서는 실제 용도가 업무용인가 주거용인가가 주된 논란거리인데, 업무용으로 쓰이는 부분과 주거용으로 쓰이는 부분을 구별하는 것 자체가 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 1~2인 가구를 비롯한 다양한 가구 유형들을 위한 주거형태로 받아들여지고 있는 현실을 인정해야 할 것임. 따라서 업무와 주거의 결합이라는 오피스텔 본래의 속성을 있는 그대로 인정하고 주택재고의 파악이나 부동산 과세 시 그러한 부분적이고 가변적인 주택으로서의 속성을 탄력적으로 포착하는 접근방식이 필요함.
  - 노인복지주택은 고령화가 급속히 진행되고 있는 가운데 노인이 되어도 자식과 함께 살지 않겠다는 의식이 높아짐에 따라 수요가 늘어날 것임. 따라서 노인친화적인 다양한 주거모형을 개발하고 운영상의 취약성을 해소하며, 소득기반이 취약한 노인 수요자층의 부담가능성과 접근성을 높이기 위한 방안이 필요함. 또한 노인가구에게 가장 필요한 일자리 지원 및 사회적 고립해소와 연계한 주거복지정책이 필요함.

## 2. 초소형 저렴주거를 위한 정책방향

### 1) 초소형 저렴주택 공급 확대

- 도시형생활주택 공급을 보다 적극적으로 확대하되, 특히 초소형 저렴주택 공급측면에 중점을 두어야 할 것임.
- 도시형생활주택의 하위 유형으로서 ‘도시형 임대전용 생활주택’을 새로이 도입하도록 함. 새로운 임대주택유형은 1~2인 가구를 대상으로 하되, 월세 중심으로 하며, 고시원에 대응하여 가격 및 품질 경쟁력을 가질 수 있도록 주차기준, 복도폭원 등을 완화하도록 함.
- 뉴타운을 비롯한 정비지구에 소형주택 의무비율과 임대아파트 의무비율을 활성화하여 도시형생활주택, 노인복지주택 등을 확대해야 할 것임.

- 고시원 밀집지역 등의 슬럼화에 대응하여 개별 건축차원의 리모델링뿐만 아니라 블록단위 차원의 정비사업으로 도시형생활주택단지 등을 조성하는 방안을 강구하도록 함.
- 1인 가구 중 대학생의 주거문제를 해결하기 위하여 대학과 지자체, 공공기관, 민간기업 등이 협력하여 대학 기숙사를 공급하는 방안을 강구하도록 하되, 대학캠퍼스의 공간부족문제로 기숙사 확충이 어려운 경우가 많으므로 인근 정비사업지구나 이전적지 등을 활용하도록 함.
- 기존의 주택, 숙박시설 등을 매입, 개보수하여 임대하는 매입임대주택을 보다 활성화하도록 함.
- 노숙자 등을 위한 한시적 비상주거시설을 확보하여 운영하도록 함.

## 2) 다양한 주거유형 발굴

- 1~2인 가구의 연령과 주거선호를 반영하여 주택규모, 형태, 실내구조, 입지 및 환경 등의 측면에서 다양한 주거유형을 발굴하여 경제적 능력과 선호에 맞게 선택할 수 있도록 주거기회를 확대해야 할 것임.
- 1~2인 가구는 일반적으로 소득과 자산보유수준이 낮기 때문에 20~30㎡ 정도 규모의 초소형 주거를 공급하되, 보증부 월세를 비롯한 월세형 임대가 바람직할 것임. 또한 젊은 층의 준주택 거주자들은 주거 이동성이 강하기 때문에 경제성과 실용성에 기반한 실내구조가 바람직할 것임.
- 대중교통 접근성이 중요하기 때문에 역세권, 대학가, 도심 및 부도심 인근 등을 근간으로 하여 초소형주택을 공급하도록 함. 일반적으로 노인독신가구는 전통적인 도심 입지경향이 강한 반면, 젊은 독신자들은 대학가와 역세권 입지경향이 강함.
- 주변지역 환경과 관련해서는 일조, 소음 등과 같은 쾌적성 요소보다 편리성 요소가 강조되어야 할 것이며, 취업 및 고용지원서비스, 사회적인 유대 기회 등이 중요함.

### 3) 1~2인 가구에 대한 주거복지지원체계 강화

- 1~2인 가구의 생활비 항목 중 가장 큰 부분을 차지하는 주거비 문제에 대한 보다 적극적인 지원정책이 필요함. 특히 저소득 노인 거주자에 대해서는 일자리 및 사회적 유대 기회 제공과 연계한 주거지원사업을 적극적으로 개발하여 추진하도록 함.
- 주택바우처, 임대료 지원 등의 지원범위를 확대하고, 최저주거기준 이하 준주택 또는 비주택 거주 거주자를 중심으로 소득 대비 임대료 비율에 따라 임대료를 보조하는 지원대책을 추진할 필요가 있음.
- 주택자금대출이나 임대주택공급 등 대부분의 경우 지원대상에서 제외되어 있는 35세 미만 단독세대주에게 일정규모 이하의 소형주택이나 임대주택에 대해서는 자격을 부여하여 기회를 넓히도록 함.
- 국민주택기금 사업자 대출자금 지원에서 소형주택 건설에 대해 대출규모와 조건을 보다 완화하는 방안이 필요함.
- 고시원과 관련해서는 준주택으로 분류되고 안전기준이 강화됨에 따라 임대료가 상승할 수 있으므로, 고시원 시설 및 설비 정비 시 일정 부분 비용을 보조하는 대책을 적극적으로 추진하여 고시원의 주거환경은 개선하되 임대료 상승은 제어하도록 함.

### 4) 초소형주택 민간임대사업 활성화

- 준주택 및 도시형생활주택 확대에 따라 임대산업을 활성화하고 수익성 확보를 위한 다양한 비즈니스모델을 개발할 필요가 있음. 특히 도시형생활주택과 관련하여 초소형주택 민간임대사업자에 대해서는 세제혜택을 주어 활성화하도록 함.
- 대단지형 임대주거의 증가에 따라 주택관리사 의무배치, 전문적인 관리인력 및 전문관리기관의 육성 등의 정책이 필요함.

## 5) 준주택의 1가구다주택문제와 관련한 표준주거율 개념 도입

- 준주택은 명칭 그대로 ‘온전한’ 주택으로서 기능이 약하지만 부분적으로 또는 전부를 사실상 주거로 사용하고 있기 때문에 이에 대해서는 일반적인 주택과 차등을 둘 필요가 있는데, 표준주거율 개념을 도입하여 준주택에 대하여 부분적으로 주택으로 간주하는 탄력적인 시스템 도입을 검토할 만함.
- 표준주거율은 오피스텔을 비롯한 준주택에 대하여 주택으로서의 특성을 일정부분 간주하여 부여하는 어떤 표준화된 비율이자, ‘온전한’ 주택으로서의 충족 정도를 시설유형별로 전형성에 비추어 부여하는 비율임.

## 6) 준주택 등에 대한 실태조사 및 정보기반 확충

- 준주택을 비롯하여 비주택 거처에 대한 정책수립을 지원하기 위한 조사체계가 현재의 「인구주택총조사」나 「주거실태조사」로는 대단히 한계가 있으므로 보완적인 소규모 정기조사가 필요하며, 종합적인 데이터기반 구축을 통해 주거복지정책을 지원할 수 있도록 해야 할 것임.
- 준주택 및 초소형주택 재고 및 공급현황 파악, 잠재적인 가용지 발굴 등의 업무를 지원하기 위한 데이터기반도 구축되어야 할 것임.