

2021
8. 30

KRIHS POLICY BRIEF
No. 831

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

미래 인구·가구 특성을 고려한 새로운 주거정책 패러다임



주요내용

- 2000년대 이전의 주택정책 패러다임은 인구·가구의 지속적 증가에 따른 주택 부족에 대응하는 공급 위주 정책이었으나, 최근에는 주택의 질적 수준 향상과 주거복지 강화 및 저출산 대응의 기조로 전환되었음
 - 주택보급률도 2008년 100%를 넘은 이후 2019년에는 104.8%에 이르러 공급 위주의 정책을 시행하는 것은 바람직하지 않다는 인식이 팽배
- 미래 주거정책 패러다임의 핵심 변동요인은 1인 가구와 고령자 가구의 급증이며, 이는 지금까지와는 확연히 다른 형태의 주택공급과 주거 복지·지원서비스를 요구할 전망
 - 1인 가구는 2018년 29.3%에서 2040년에는 36.4%로 늘어날 전망이며, 고령자 가구는 2017년 400만 가구(전체 가구의 20.4%)에서 2040년 1,001만 가구(44.2%)로 2.5배 증가할 전망
- 지역별로 인구 및 가구 수와 구조의 차이가 커지고 있는데, 이는 지역별로 요구하는 주택수요 및 주거서비스도 점차 달라진다는 것을 의미
 - 예를 들어, 서울시와 전남을 대상으로 연령대별 1인 가구의 거주면적 분석과 2040년의 거주면적 전망 등을 활용한 초소형 주택에 대한 수요 예측 결과, 서울은 약 3만 가구가 감소하고 전남은 3,700가구 증가할 것으로 전망
- 2040년을 목표로 한 주거정책 패러다임으로 '지역 기반 주거서비스'를 제시할 수 있음
 - 기존의 중앙정부 및 공급 위주의 정책에서 벗어나 복합적이고 다양한 요구에 대응할 수 있도록 하고, 지역 혹은 가구 특성에 맞는 수요대응형 주거정책 수행 필요

정책과제

- 주택공급과 주거복지 프로그램에 다인가구의 고려는 물론 1인·고령 가구 등 다양한 가구구성을 고려하고 비혈연·동거인·외국인 등 새로운 형태의 가구에 대응
- 지역 특성을 고려한 중앙과 지역의 역할 분리 및 지방주거정책 수립 활성화가 필요
- 기존 주택의 정비·관리를 강화하고 기술 변화, 사회·경제 여건 변화, 지구적 환경 및 에너지 규제는 물론 주거지선택, 성향 변화 등에 대응할 수 있는 유연한 제도과 시스템 구축 마련 절실

이재춘 부연구위원
이길제 부연구위원
조윤지 연구원
강미나 선임연구위원



1

주거정책 패러다임의 변천과 사회 변화

주거정책의 역사와 패러다임의 변화

주거정책 패러다임은 급변하는 사회흐름과 궤를 같이해 왔으며, 매우 역동적이고 전환속도도 빨랐음. 하지만 기본적으로는 주택공급 위주의 정책이 주를 이루어 왔으며, 이는 인구와 가구의 지속적인 증가에 따른 주택의 부족이 주요 원인이라 할 수 있음

① 전후 임시적 주택복구 시기(~1960년대 초)

- 광복과 6·25전쟁 이후 1950년대 중반까지 주택 부족 문제 해결을 위해 해외원조를 바탕으로 구호주택 건설에 중점을 두고, 1950년대 후반부터는 장기 융자금을 통한 지원방식을 도입
- 주택 건설에 있어 공공부문의 역할과 주택 관련 정부기구 및 제도 정비의 필요성이 드러남

② 주택공급 정책 기반 조성 시기(~1980년대 말)

- 주택 부족 문제 해결을 위해 주택공급을 확대했고, 주택 관련 법제와 행정기구를 정비
- 이 시기의 전반기에는 대한주택공사를 설립, 후반기에는 「택지개발촉진법」, 「주택건설촉진법」 제정, 국민주택기금 제도 신설 등 주택 건설을 위한 정책수단을 마련하고 주택 건설, 공급·관리 및 기술개발 등을 체계화

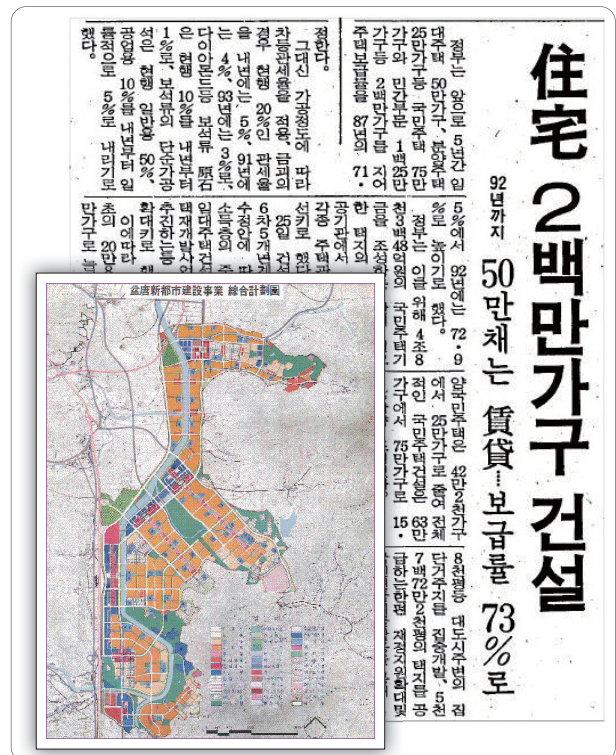
③ 정부 주도 대량 공급 시기(~1990년대 말)

- 200만 호 주택건설 계획(1988~1992년)을 추진했으며, 이는 중앙정부가 적극 개입하여 주택공급을 주도한 것으로 공급 중심 주택정책 시행의 정점이라 할 수 있음
- 신경제 5개년 계획기간 동안 312만 호의 주택 건설로 만성적인 주택 부족 현상을 상당 부분 해소

④ 주택의 질적 수준 향상 시기(~2010년대 중반)

- 「주택건설촉진법」이 「주택법」으로 개정, 최저주거기준이 고시되었으며, 양적 확대→질적 수준 향상, 주택공급→주거복지, 건설→관리로 전환하기 위한 법적 기반을 마련함
- 주택보급률 등과 같은 양적지표와 최저주거기준 미달가구 규모 등의 질적 지표를 도입

그림 1 주택 200만 호 건설 관련 기사 및 분당신시가지 계획도



출처: 중앙일보 2020 (<https://news.joins.com/article/23837671>)에서 1988년 5월 26일 자료 재인용; 국토교통부의 정책정보 (https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=523) (모두 2020년 10월 20일 검색).

5 주거복지의 강화 및 저출산 대응기(~현재)

- 주거복지 증진이라는 정책목표가 부각되었고, 양적 목표 중심에서 수요자 맞춤형 주거지원, 주거권, 주거수준 향상 등 질적인 목표로 전환되기 시작함
- 「주거기본법」의 제정은 주거정책 기본방향이 물리적 주택공급 확대에서 주거복지 향상으로 전환되었음을 알리는 선언이었고 주거복지로드맵의 수립으로 본격적인 주거복지정책을 수행하고자 함

주거정책 패러다임 변화의 가장 큰 영향요인은 인구·가구 구조의 변화, 경제 상황, 주택의 수요와 공급이었음

- 인구증가율은 20세기 말까지 지속적으로 증가하다가 21세기 이후 출산율의 급격한 감소로 크게 줄었고, 2020년 말부터는 주민등록 인구통계 기준 사상 처음으로 감소하는 충격적인 변화에 직면함
- 경제성장률도 급속히 감소, 코로나19 등 외생적 요인으로 인해 하락세가 지속되고 있으며, 장기적으로도 낮은 수준을 유지할 것으로 보임
 - 2020년대 경제성장률은 2% 초·중반대로 전망됨(권규호 2019)
- 주택보급률도 2008년 100%를 넘은 이후 2019년에는 104.8%에 이르러 공급 위주의 정책을 시행하는 것은 바람직하지 않다는 인식이 팽배*
 - * 다만 최근의 주택시장 불안으로 공급에 대한 요구와 대응이 지속되고 있음
 - 2030년에는 115%, 2050년에는 140%에 이를 것으로 전망(한국국토정보공사 2016)

2

주거정책 패러다임 변화 영향요인

가구구조의 변화와 전망

주거정책 패러다임을 새롭게 예측하고 전망해야 하는 이유는 전례 없는 인구·가구 구조의 변화와 지역별 차이, 주거 특성 변화, 기술의 발달 및 사회환경 변화가 전망되는 상황에서 기존의 주거정책과 관련 제도로는 지금까지 경험하지 못한 변화에 대응하는 것이 불가능하기 때문임

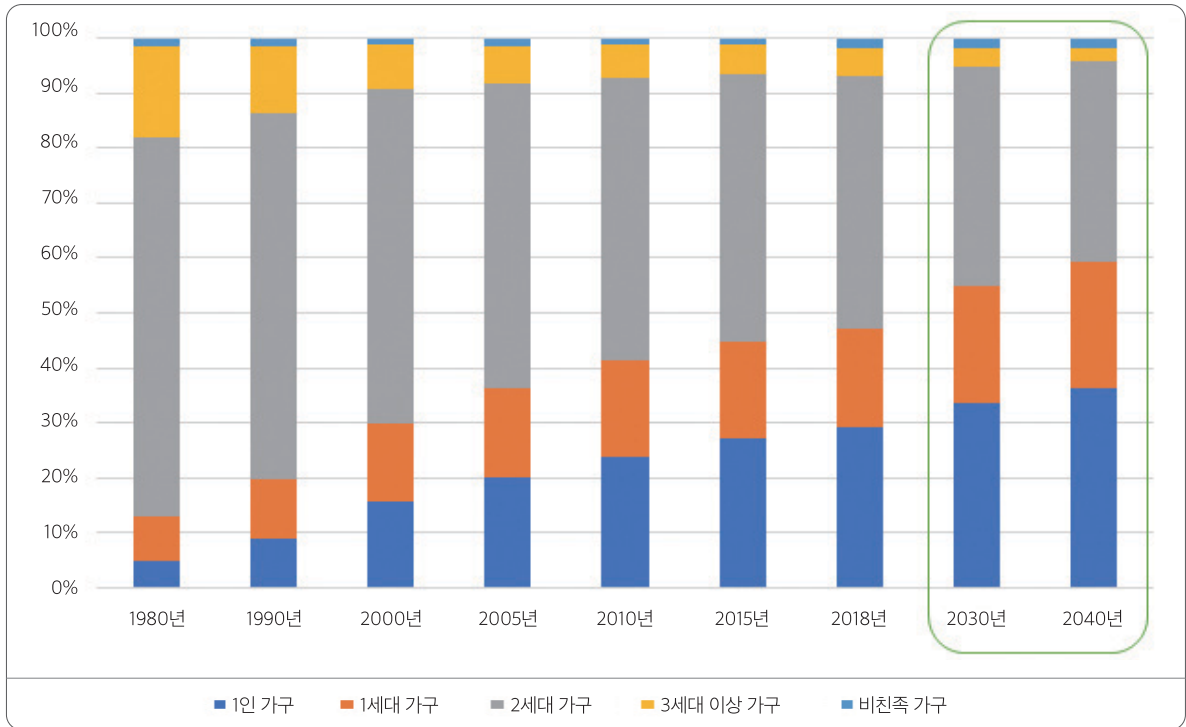
- 현재의 주거정책은 인구 및 가구의 지속적인 증가, 경제성장 등 과거의 사회·경제적 추세가 지속된다는 가정하에 수립되어 왔음
- 미래의 주거정책을 수립하는 데 있어 가장 고려해야 할 사항은 인구 및 가구 변화이며, 특히 가구 변화(양적·질적 변화)가 가장 큰 요인임

대표적으로 1인 및 고령 가구의 증가는 예정된 상황이며, 이는 주거정책의 변화에 핵심적 역할을 할 것임

- 1인 가구는 2018년 29.3%에서 2040년에는 36.4%로 늘어날 전망이며, 고령자 가구는 2017년 400만 가구(전체 가구의 20.4%)에서 2040년 1,001만 가구(44.2%)로 2.5배 증가할 전망
- 외국인 인구도 2020년 173만 명에서 2040년에는 225만 명에 달해 주택시장에서 중요한 참여자로 부각될 것으로 전망됨

그림 2 세대별 가구구성 변화

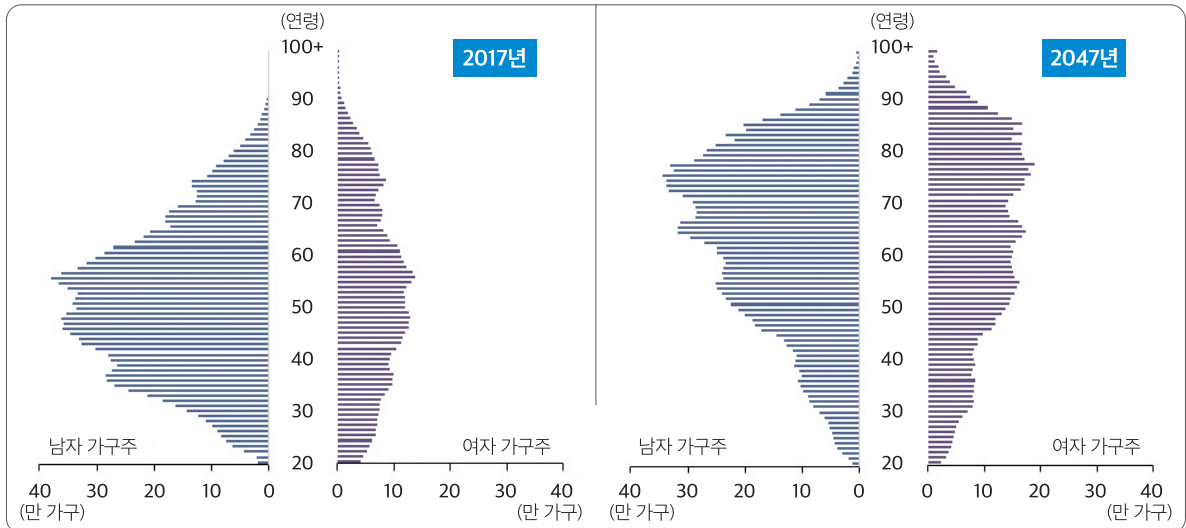
(단위: %)



출처: 이재춘 외 2020, 57 (원자료 통계청의 인구주택총조사 1980-2018년 자료; 통계청 2019a, 35-36를 근거로 작성).

그림 3 성·연령별 가구주 분포 변화

(단위: 명)



출처: 이재춘 외 2020, 59 (원자료는 통계청 2019a, 11).

1인 및 고령자 가구의 급증은 현재까지의 전통적 가구(2세대 이상의 구성원으로 이루어진 가구)의 주택 및 주거복지 수요와는 다른 형태의 요구와 수요가 발생할 것으로 전망됨

- 일반적으로 1인 가구(특히, 청년층)는 소형 및 초소형주택(30㎡ 이하의 주택)에 거주하는 비율이 높음
 - 2019년 청년 1인 가구의 53.7%가 40㎡ 이하의 주택에 거주(전체 1인 가구의 평균은 20.5%)(국토교통부 2020)
- 고령자의 경우 건강 상태가 악화되면 노인주거복지시설과 같은 주택 이외의 수요도 증가할 것으로 전망됨
 - 전체 인구 대비 후기고령자(75세 이상) 비율은 2000년 2.3%, 2020년 8.0%, 2040년에는 17.5%로 늘어 846만 명에 달하여 2019년 대비 433만 명 증가할 것으로 전망됨(통계청 2019b)
 - 현재 고령자의 2.8%, 후기고령자는 4.7%가 시설에 거주하며, 거주 비율 및 인원이 지속적으로 늘어나는 추세임(국민건강보험 2020)

인구·가구, 주거 특성의 지역적 차이 가중

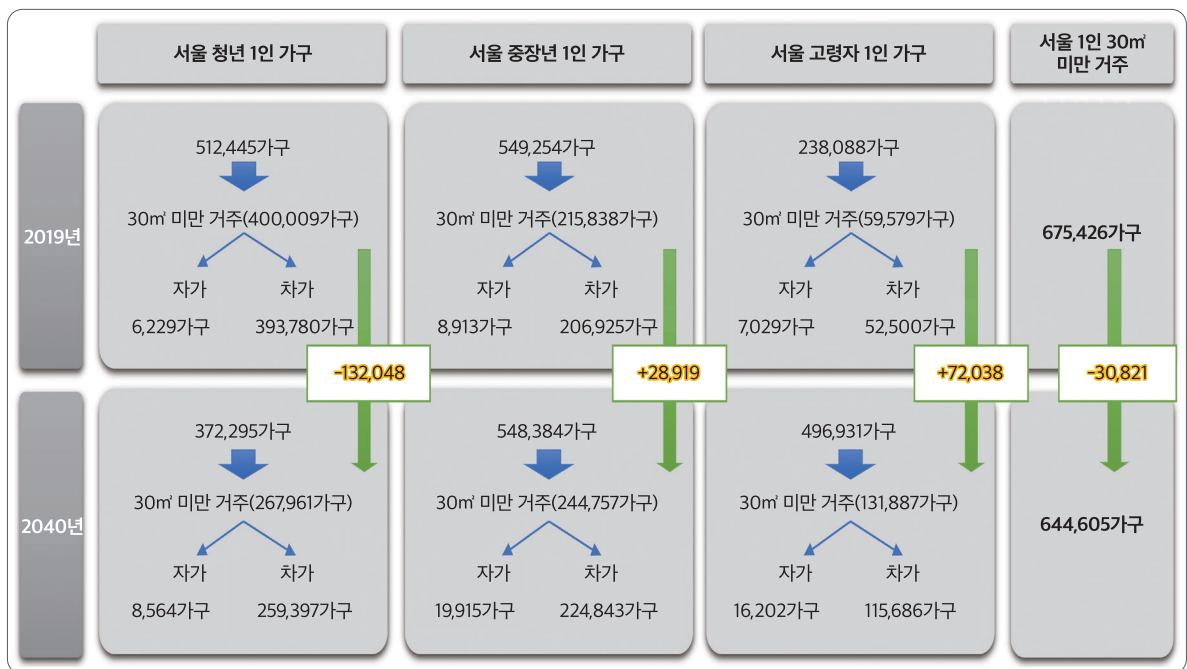
인구와 가구의 변화는 지역별로 차이가 커지고 있는데, 이는 지역별로 요구하는 주거수요 및 서비스도 점차 달라짐을 의미하며, 시도 단위로 보더라도 이러한 변화는 크게 달라짐

- 시도에 따라 가구 수가 감소하는 시기도 차이가 큼
 - 서울시의 경우 2029년부터 가구 수가 감소하고 부산광역시도 2031년부터 감소하기 시작(통계청 2019a)
 - 반면 경기·인천·충북 등은 2040년 이후에도 가구 수가 증가할 것으로 전망됨
- 2040년 기준 1인 가구가 강원도는 40.8%에 달하는 반면, 울산광역시는 31.1%로 상대적으로 낮을 것으로 전망, 고령 가구 전망에서도 세종시가 28.9%, 광주광역시가 40.2%로 낮은 반면, 전라남도는 54.4%로 예상되어 지역별 차이가 클 것으로 보임(통계청 2019a)

전체 가구 수의 지역적 차이는 물론 지역별 가구구성의 차이도 주거 수요 및 서비스의 수요에 큰 영향을 미칠 것으로 전망

- 예로 1인 가구의 증가는 모든 지역의 공통적인 현상이 될 것이지만, 1인 가구의 연령대별 구성 등에 따라 주거수요에 큰 차이를 보일 것임
- 소형주택의 수요가 늘 것이라는 전망은 지금까지 많이 있었지만, 그에 대한 실증적·구체적 분석은 부족
- 분석 결과에 따르면 1인 가구의 연령구성에 따라 지역 내 소형주택의 수요도 크게 변할 것임

그림 4 서울 1인 가구의 2040년 30㎡ 이하 주택수요 변화 전망

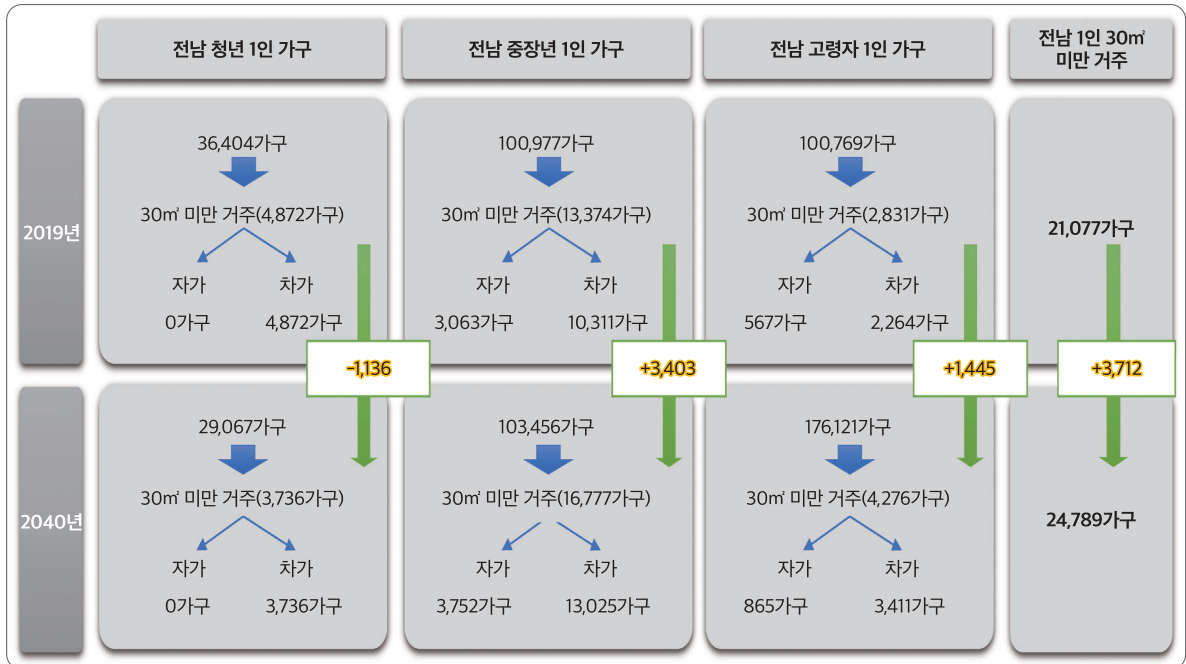


출처: 이재춘 외 2020, 91.

서울시와 전남을 대상으로 연령대별 1인 가구의 거주면적 분석과 2040년의 거주면적 전망 등을 활용한 초소형 주택에 대한 수요 예측 결과, 서울은 약 3만 가구가 감소하고 전남은 3,700가구가 증가할 것으로 전망

- 두 지역 모두 1인 가구 수가 증가하지만(서울 14.0%, 전남 28.1%), 서울지역이 전남지역에 비해 청년 1인 가구 수가 급감하고 고령 1인 가구 수가 급증하기 때문인 것으로 분석됨
- 서울의 1인 가구의 주거면적은 높은 밀도와 주거비용 등을 이유로 농어촌지역 구성 비율이 높은 전남지역에 비해 좁은 경향을 보임

그림 5 전라남도 1인 가구의 2040년 30㎡ 이하 주택 수요 변화 전망



출처: 이재춘 외 2020, 95.

- 2040년 초소형 주택의 수요에서도 서울은 청년 1인 가구의 수요가 13만 2천 가구 줄어드는 반면, 고령 1인 가구의 수요는 7만 2천 가구 증가
 - 전남은 청년 1인 가구의 초소형주택 수요가 1천 가구 가량 줄어드는 대신, 중장년 1인 가구의 수요가 3,400가구 정도 증가할 것으로 전망

따라서 1인 가구 증가로 일방적인 소형주택의 공급은 바람직하지 않고 지역별 가구구조 전망을 바탕으로 가구별 주거 특성에 맞는 공급이 필요

- 이는 주택의 공급뿐만 아니라 주거복지 및 전반적 서비스와 정책 수립에도 동일하게 적용될 수 있음

사회 환경 및 여건의 변화

주거정책에서 주택의 건설은 물론 주택 노후화와 빈집 증가에 대한 대응은 주거정책의 핵심 중 하나로 대두될 것이며, 건설 위주의 정책에서 관리와 정비 위주의 정책으로의 전환이 전망됨

- 2016년 수행된 2040년을 목표로 한 빈집 비율 전망은 2019년에 이미 넘어선 지역이 많아 미래의 빈집 전망은 예상치를 크게 웃돌 것으로 보임
 - 서울의 빈집 비율은 2040년 3.3%로 예측했으나 2019년 이미 3.2%였고, 전남은 15%로 예측했으나 2019년 이미 15.5%였음(한국국토정보공사 2016; 통계청 2019)
- 주택의 노후도도 크게 증가하여 노후주택(건축 후 30년 이상)의 멸실을 고려하지 않을 경우, 20년 후 1,382만 채에 달해 현재의 4.2배에 달할 전망임

주거와 관련된 기술의 발달과 환경 규제, 에너지 문제 해결과 같은 요인들이 주거정책을 결정하는 세부 영향요인으로 작용할 것으로 전망됨

계획이론적 측면에서는 중앙정부 주도 시기를 ‘포괄적 합리주의’의 시대, 질적 향상과 복지 강화를 ‘합리주의와 옹호주의’의 시기로 본다면, 향후에는 계층별 차별화 및 그에 따른 다양한 요구 등으로 이론적 측면에서도 복합화와 다양화에 근거한 사조 변화가 예상됨

3

2040 주거정책 패러다임

2040 주거정책 패러다임 = 지역 기반 주거서비스

2040년을 목표로 한 주거정책 패러다임으로 '지역 기반 주거서비스'를 제시

- 인구 가구구조 변화에 따른 주거정책 패러다임의 변화 필요
 - 1인·고령 가구 급증 등으로 인한 변화에 대응하고, 가족 기반 주거복지에서 국가나 사회시스템을 기반으로 한 주거복지로의 전환 필요

지금까지의 주거정책은 거주민을 중심으로 한 것이라기보다는 주택이라는 물리적 공급과 지원이 대세였음

- 중앙집권적 주택정책이 지금까지의 흐름이었기 때문에 지자체가 주도하는 정책으로의 전환이 필요하다는 당위성이 있음
 - 중앙정부의 일률적이고 효율성을 강조하던 정책수행은 인구의 감소, 가구구조의 급변 상황에서는 대처하기 어려움
 - 사회·경제·문화적 흐름이 변하는 상황을 대처하기 위해서는 중앙집권적 주택정책을 지역별 주거정책으로 변화시켜야 함
 - 지역에 대한 이해가 높은 지자체가 주도하는 주거정책이 필요하고 이는 지역 민간조직 등을 활용하기에도 유리
- 주택의 안정적인 공급은 여전히 중요할 것이나, 기하급수적으로 늘어나는 노후주택 및 빈집에 대한 적극적인 관리와 정비가 핵심이 되어야 함
- 지원주택, 공유주택(share house) 등 새로운 주거서비스 형태가 최근 대두되고 있으나 아직은 실험적 도입단계이고, 일부는 가까운 미래에 보편화된 주거유형 및 주거서비스로 부각될 것임
 - 주택의 공급·정비·관리는 물론 주거복지 및 주거 복지와 지원이 결합된 새로운 '주거서비스' 개념 적용이 필요
- 하지만 코로나19 사례와 같이 비정형화되고 예측이 어려운 사건에 의해 주거유형이 변하고 주거 수요 및 서비스의 요구에 대한 변화 가능성이 상존하므로 유연한 주거정책을 수립할 수 있는 시스템 구축이 시급함

그림 6 2040년 주거정책 패러다임의 정립



출처: 이재춘 외 2020, 요약fix.

4

주거정책 패러다임 실현을 위한 정책제언

인구·가구 구조 변화에 대한 대응

- 현재 주택공급과 주거복지 프로그램 등이 다인가구 우선이므로 1인·고령 가구 등 다양한 가구구성을 고려하고 비혈연·동거인·외국인 등 새로운 형태의 가구형태에 대응해야 함
 - 고령가구를 위한 지원주택과 재가서비스의 대폭 확충 및 다양한 서비스가 필요하고, 주택 이외의 시설과 관련 시설 확충도 시급
- 미래의 인구·가구 구조는 코로나19 등 외적 요인에 의해서 급변할 가능성이 크며 이에 대한 유연한 대처가 필요
- 주택시장이나 주거복지 수요에 상당한 영향을 미칠 것으로 보이는 외국인(가구)의 증가에 대응

지역 특성을 고려한 중앙과 지역의 역할 분리 및 지방주거정책 수립 활성화

- 지역별 수요 및 요구 차이에 대응하는 정책 수립을 위한 지역별 현황 파악 및 전망의 정례화
- 지역 주거수요, 선호도, 주거서비스 공급 여력 및 지역 상황을 충실히 반영한 현실적인 지역별 중장기 주거종합계획 수립
- 지역별 인구·가구 구조 변화와 전망을 기초로 지역부합형 정책 대안의 마련
 - 지역별(최소 광역지자체 단위)로 주거정책을 자율적으로 수립하고 집행하도록 함으로써 지자체의 자치 권한을 높이고 중앙정부의 업무 부담을 줄여야 함
 - 국가 전체의 주거복지나 권리에 관한 과제와 중앙이 전략적으로 지역 간 주거 문제를 해결하거나 광역 주거 정책을 수립해야 하는 경우 등은 국가가 담당하고, 지역에 대한 감독 및 지원기능도 강화
 - 지자체의 주거정책이 고도화될 수 있도록 조직 및 체계를 정비하고, 이를 구축하기 위한 중앙정부의 우선 지원이 시급

기존 주택의 정비·관리를 강화하고 기술 변화, 사회·경제 여건 변화, 지구적 환경 및 에너지 규제에 따른 주거지선택, 성향 변화 등에 대응할 수 있는 유연한 제도와 시스템 구축 마련 절실

참고문헌

- 국민건강보험. 2020. 2019년 노인장기요양보험 통계연보.
- 국토교통부. 2020. 2019년도 주거실태조사. 세종: 국토교통부.
- _____. 정책정보-도시간 교통망. https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=523 (2020년 10월 20일 검색).
- 권규호. 2019. 글로벌 금융위기 이후 우리 경제의 성장을 둔화와 장기전망. KDI 경제전망(2019 상반기). 세종: KDI.
- 중앙일보. 2020. 90년대 안정적이던 서울 집값, 00년대 들어 왜 오르기 시작했을까(1988년 5월 26일자 자료 재인용). 7월 30일, <https://news.joins.com/article/23837671> (2020년 10월 20일 검색).
- 통계청. 2019. 주택총조사. 국가통계포털 <https://kosis.kr/index/index.do> (2020년 10월 20일 검색).
- _____. 2019a. 장래가구특별추계(2017~2047). 대전: 통계청.
- _____. 2019b. 장래가구특별추계(2017~2067). 대전: 통계청.
- 한국국토정보공사. 2016. 2016 국토에 날개를 달자 ① 대한민국 2050 미래 향해. 전주: 한국국토정보공사.
- ※ 이 브리프는 '이재춘·이길제·조윤지·강미나·서원석·김정인·송경호. 2020. 인구·가구구조 및 주거특성의 변화 전망과 주거정책 패러다임 재정립 방향. 세종: 국토연구원의 연구 결과를 정리한 것임.

- **이재춘** 국토연구원 주택토지연구본부 부연구위원
(jlee@krihs.re.kr, 044-960-0330)
- **조윤지** 국토연구원 주택토지연구본부 연구원
(yjcho@krihs.re.kr, 044-960-0204)

- **이길제** 국토연구원 주택토지연구본부 부연구위원
(gjlee@krihs.re.kr, 044-960-0296)
- **강미나** 국토연구원 주택토지연구본부 선임연구위원
(mnkang@krihs.re.kr, 044-960-0349)

