

- 20년 장기계획, 부동산정책 중심에서 탈피하여 주거정책에 집중해야 (1/3) -

세계 최고수준 떠돌이 생활, 여전히 미진한 공공부문 주택확대

박동욱 (민주연구원 연구위원, 도시사회공학박사)

- ◎ 부동산시장의 과열현상은 9·13대책 이후 안정화 되었지만, 얼마 전 일어난 고시원 화재 사건은 여전히 열악한 주거환경에서 생활 할 수밖에 없는 적지 않은 국민들이 있다는 것을 보여줌
- ◎ 지난 10월 발간된 OECD 보고서는 우리나라 국민의 거주지 이동 빈도가 세계 최고 수준으로 떠돌이 생활이 심각하지만 10년 간 거의 변화가 없음을 알려주며, 이러한 국민들의 낮은 정주성은 자치분권을 강조하는 현 정부의 기조와 대치되어 시급히 변화가 필요함
- ◎ 청년가구 및 신혼부부 등 젊은 세대에게 주거 상황이 더욱 열악하다는 점이 주거실태조사로 확인되어, 현 정부가 이들에게 집중하여 주거공급 정책을 추진함에 대한 당위성을 높임
- ◎ 많은 국민은 민간부문이 주도하는 시장상황에 의해 떠돌이 생활을 비롯한 여러 주거 난을 겪고 있지만 아직 문제 해결이 요원해 보이며, 지난 10년 간 급격히 늘어난 민간부문 주택에 비해 서민·중산층의 수요가 큰 공공부문 주택은 아직도 확대되지 않아 체계적이고 근본적인 정책 추진이 필요함
- ◎ OECD 최저 출산율, 저소득층 가처분소득 감소 등 최근 우리나라 사회·경제부문의 위기와 주거 문제는 상관성이 높으며, 청년가구·신혼부부, 서민·중산층 등 많은 국민들의 주거 문제 해결을 위해 공공임대주택을 중심으로 한 공공부문 주택공급을 적극적으로 확대해야 함

본 이슈브리핑의 주요 참고자료인 지난 10월 발행된 'OECD Regions and cities at a Glance' 보고서는 OECD 지역개발정책위원회(Territorial Development Policy Committee)와 관련한 지역정책 부서(Directorate for Public Governance and Territorial Development)에서 2-3년에 한 번씩 제공하고 있음. 이전 2016년까지 'OECD Regions at a Glance'로 출간되었으나, 2018년부터 대도시권의 불균형 및 빈곤비율 등 새로운 지표가 포함되어 제목에 'cities'가 추가됨.

본 이슈브리핑은 동일한 논지와 근거를 다룬 '경제이슈분석 18호'(2016.7.5.) 내용과 일부 중복되어 작성됨을 밝힘.

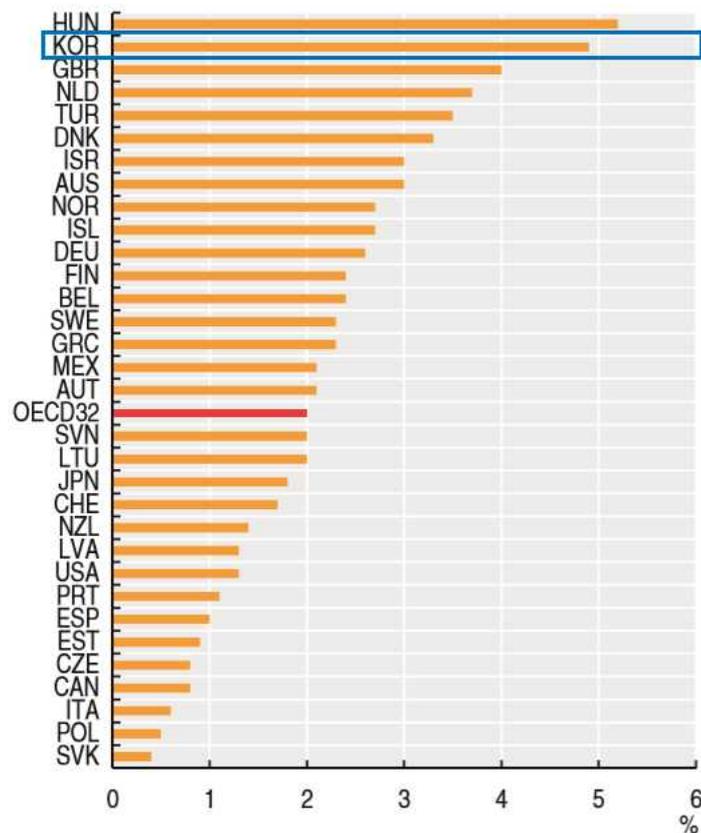
□ 여전히 열악한 주거상황에 놓인 사람들

- 수도권과 대도시 중심의 부동산 시장 과열로 인해 주거 불안감과 그로 인한 비용 지출 관련 이슈가 많았으나, 9.13 대책 이후 안정화되고 있음
 - 부동산 과열현상을 염려하는 이유는 주거안정이 민생안정과 직접적인 연관이 있으며, 부동산 투기 열풍은 불로소득 야기 및 빈부갈등 등 건전하지 못한 사회분위기를 조장하기 때문임
 - 서민 및 중산층의 소득이 증가하기 어려운 상황에 주거부문의 지출 증가는 결국 다른 부문의 지출 감소로 이어지며, 이는 내수경제 활성화에 부정적인 효과를 낳아 서민경제가 어려워지는 악순환을 조성함
 - 조세·금융 등 다양한 부문을 결합한 9.13 대책으로 최근 부동산 시장은 안정되고 있지만, 여전히 열악한 주거 상황에 놓인 국민들이 적지 않음
- 아직 열악한 주거환경에 살 수밖에 없는 수십 만 가구들이 존재하고 있음
 - 지난 11월 종로 고시원 화재사건으로 소방안전 특별관리 대책 등 여러 대책에 관한 간담회 및 정책 추진이 이루어지고 있음
 - 이번 사건에서도 노약자와 일용직 근로자들이 많았다는 사실이 드러나 더 안타까운 뉴스가 되었지만, 지옥고(반지하, 옥탑방, 고시원)로 대표되는 주거환경에서 살아갈 수밖에 없는 국민은 아직도 40만 가구 이상으로 파악됨
 - 이전 10년 간 하락추세였던 최저주거기준 미달가구수가 2016년부터 다시 증가하여, 100만 가구를 초과하고 있다는 점은 주거 열악성이 단기 문제가 아님을 암시함
- 자치분권을 강조하고 있는 현 정부에서, 기존에 살던 곳에서 계속 살지 못하고 자꾸 이사를 할 수 밖에 없는 낮은 정주성은 반드시 해결해야 할 문제임
 - 다수 국민의 입장에서 주거 난으로 인한 고통은 여전히, 특히 청년과 신혼부부를 중심으로 한 젊은 세대가 도시 내 주거비를 감당하지 못해 외곽으로 밀려나는 현상이 심화되고 있음
 - 이번 이슈브리핑은 우리의 거주 이동 빈도가 어느 정도 심각한 수준이며, 현 주거상황의 문제점이 무엇인지 대해 알아보려함
 - 이와 더불어, 주거 난을 줄이기 위한 근본적인 대책인 공공부문 주택공급에 대한 상황을 알아봄

□ 방치되고 있는 세계 최고 수준의 떠돌이 생활

- 지난 10월 2년 만에 발간된 OECD 보고서에 따르면, 우리나라는 타 지역으로 이사하는 인구비율이 OECD 회원국 중 최상위 수준임
 - 이번 결과는 지역적 이질감이 큰 주거지 이동인 광역자치단체 수준의 지역 이동을 나타낸 것으로, 우리나라는 OECD 회원국의 평균보다 약 2.5배 높은 주거지 이동이 일어나는 것으로 나타남 ([그림 1] 참고) 2)
 - 지난 10년 간 4번 발간된 OECD 보고서는 우리나라 국민의 주거지 이동이 계속하여 세계 주요국가들 중 가장 높은 수준이라는 점을 알려줌
 - 한 지역에서 오래살 수 있는 환경이 조성되어 정주성이 확보될 때 이웃사촌으로 대표되는 지역의 사회 자본이 축적되고 지방자치의 토대가 구축될 수 있으나, 우리나라의 정주성은 매우 약한 상황임

[그림 1] 국가별 타 행정지역(광역지자체 급)으로 이사진 인구 비율



(출처: OECD Regions and cities at a Glance, 2018.10)

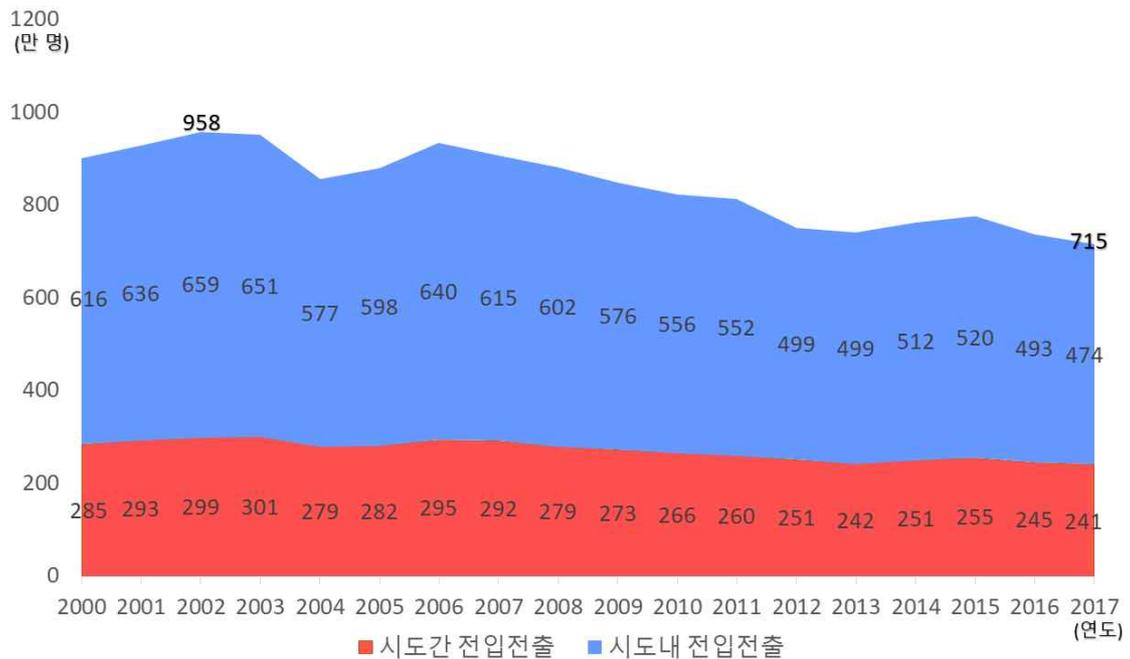
- 국내 통계를 살펴보면 우리나라의 시도 간 전입전출의 규모는 지난 15년 간 매년 감소하는 추세이지만 완만한 수준으로, 시도의 전입전출 뿐만 아니라 시도내 전입전출을 포함

2) OECD 보고서에서 Territorial Level 3로 표시되며, 이는 우리나라 광역자치단체인 시도 간 이동에 해당함

하여 전체 전입전출 빈도를 살펴보면 그 심각성은 매우 크다고 할 수 있음

- 예전보다 나아진 현재 시점에서, 전 국민의 약 30%에 달하는 인구가 2년에 한번 씩 이사(시도내 전입전출 포함)를 해야 함은 정주성의 관점에서 상당한 문제가 있음
- 전국 총 전입전출은 2000년 초 900만 명을 초과하는 수준에서 최근 700만 명 초반 수준으로 점차 줄여지고 있는 상황이지만, 여전히 국민 전입전출 수준은 높은 상황임 ([그림 2] 참고)
- 우리나라 국민 중 많은 사람이 한 지역에 정주하는 것이 어려우며, 특히 서민·중산층에게 정주에 대한 권리는 지속하기 어려운 상황이 되었다고 볼 수 있음

[그림 2] 연간 전입전출 규모의 변화

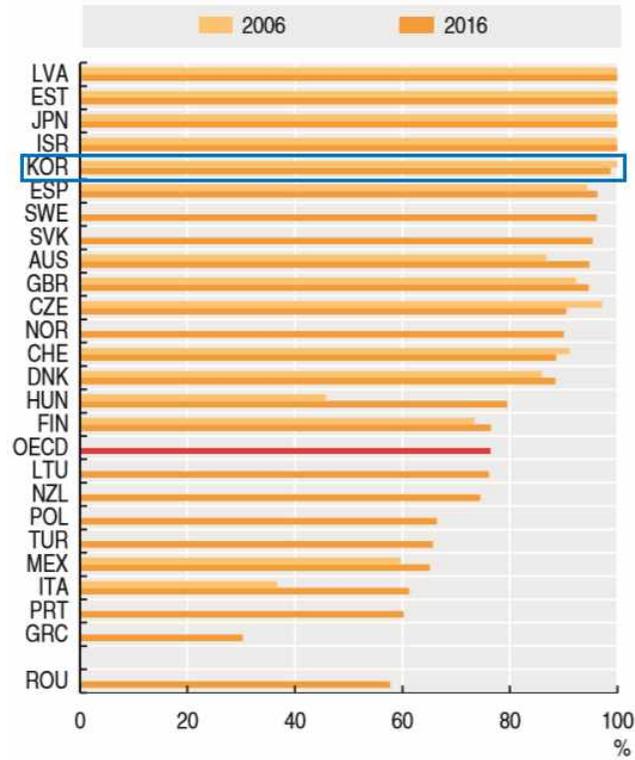


(출처: 국가통계포털에서 자료가공)

□ 주거 상황이 더욱 열악한 청년·신혼부부 가구

- 10년 간 변화하지 않는 세계 최고 수준의 청년층 도시 유입
 - 전 세계적으로 청년층(만 15세~29세)이 교육 및 일자리를 위해 도시지역으로 이주하는 현상은 우리나라에서만 일어나는 것은 아님
 - 하지만 우리나라는 청년층 도시지역 이주 비율이 매우 높아 도시지역으로 이주한 비율이 거의 100%이며, 이러한 상황은 지난 10년 간 변화하지 않는 결과로서 OECD 회원국 중 가장 높은 수준을 유지하고 있음 (p.5의 [그림 3] 참고)

[그림 3] 청년층이 도시지역으로 이주한 인구비율 3)

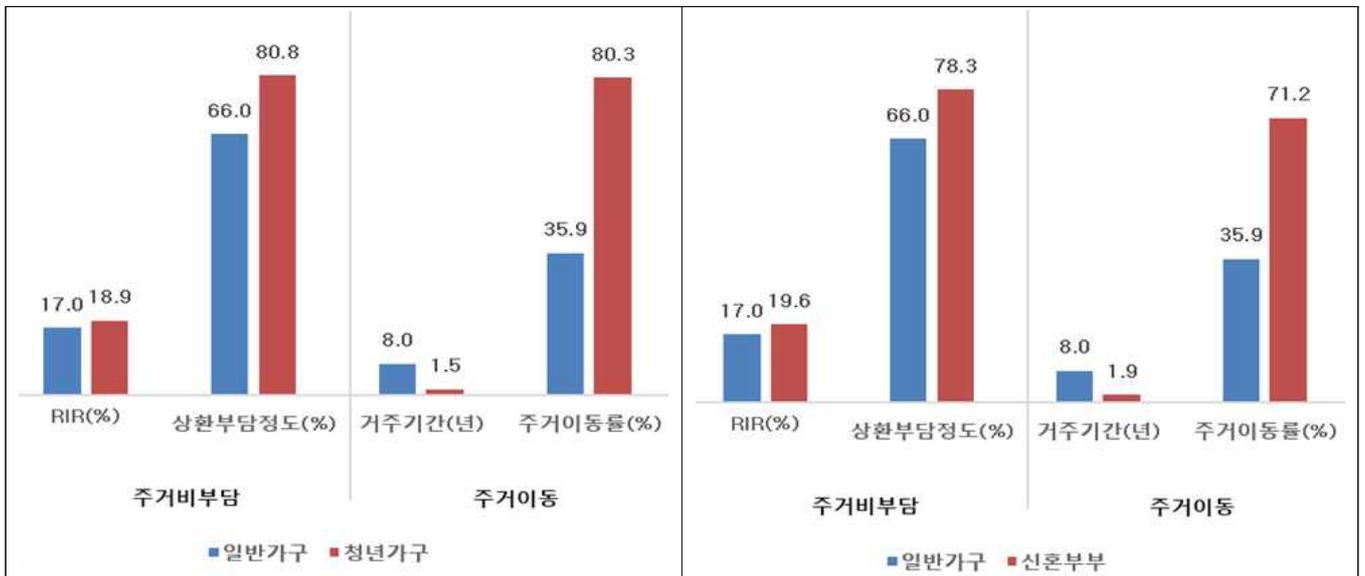


(출처: OECD Regions and cities at a Glance, 2018.10)

○ 더 열악한 주거 상황에 놓인 청년가구 및 신혼부부

- 2017년 주거실태조사를 살펴보면, 특히 청년가구 및 신혼부부에게 주거비 부담이 더 과중하며 주거이동이 더욱 심각하다는 것을 알 수 있음 ([그림 4] 참고)

[그림 4] 청년가구(左) 및 신혼부부(右)에 관한 주거비부담 및 이동정도



(출처: 2017년 주거실태조사 보도자료 일부 편집)

3) 15세부터 29세까지의 젊은 세대가 교육과 일자리를 위해 시골지역에서 도시지역으로 이주하는 비율을 보이는 자료로, 2009년, 2013년, 2016년 모두 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 보이고 있음

- RIR(월 소득 대비 임대료 비율) 및 상환부담정도 또한 평균보다 상대적으로 높지만 거주기간 및 주거이동률은 모두 평균과 2배 이상 차이가 나는 결과를 보여, 청년가구 및 신혼부부의 정주성은 매우 열악하다는 점을 알 수 있음

□ 민간부문 주택공급 증가와 대비되는, 미진한 공공부문 주택공급

○ 지난 10년 간 민간부문 주택건설의 급격한 증가

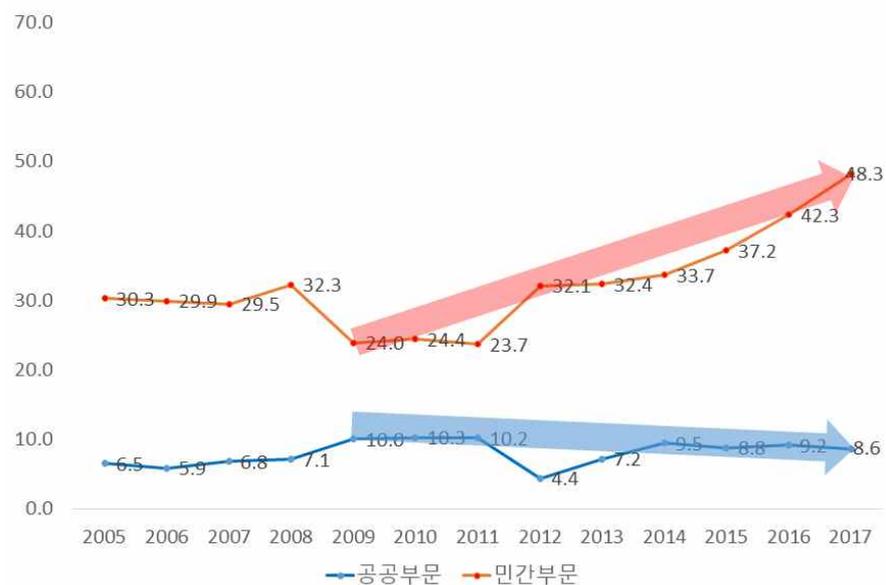
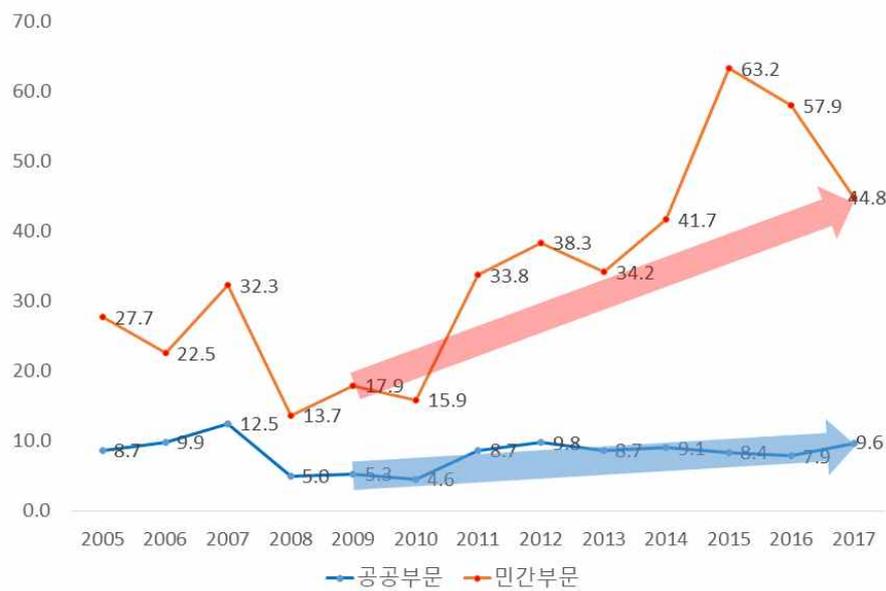
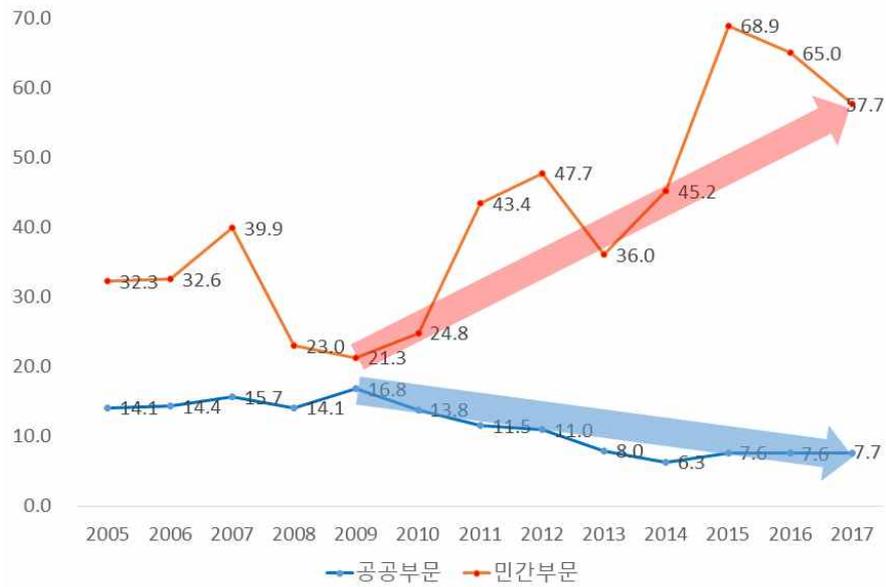
- 지난 10년 간 주택건설 준공실적을 살펴보면 민간부문이 대폭 증가하고 공공부문은 미진한 상황으로, 민간부문이 주도하는 시장상황에 의해 주거 난 해결은 여전히 요원해 보임 (p.7의 [그림 5] 참고)
- 민주정부 10년 동안 공공부문 주택건설 인허가가 꾸준히 연 14만호 정도로 진행되었던 것에 비하여 2008년부터는 지속적으로 감소 추세를 띠고 있으며, 민간부문 증가를 볼 때 상대적인 감소폭은 더욱 큼
- 현재까지 준공된 공공부문의 주택 규모도 민간부문에 비하면 저조한데, 인허가 상황으로 본 향후 공공부문 주택 규모를 보면 앞으로 더욱 낮아질 것으로 보임

○ 주거 난의 근본 대책인 공공부문 주택건설 확대의 필요성

- 주택가격 변동성이 적은 공공부문 주택건설 규모가 최근 10년 간 하락하여, 부동산 가격 폭등 상황에 순 효과가 제한이었다는 점은 향후 개선해야 함
- 저출산 원인을 분석한 여러 보고서에서 높은 부동산 가격이 출산율에 부정적인 효과를 주는 것으로 나타나며, 이에 OECD 최저수준의 출산율이라는 국가적인 위기 상황을 개선시킬 수 있는 주요 방안이 공공부문 주택공급일 것임 4)
- 주택건설의 과정에서 인허가가 선행하고 착공이 결정되어 준공에 이르게 된다는 점을 생각하면, 현 정부에서 1년 전 수요자 중심의 사회통합형 주거정책을 강조한 주거복지 로드맵에서 향후 공공주택 100만호를 공급하기로 한 것은 조속히 추진·강화해야 함

4) 공공부문 주택으로 대표적인 행복주택 지원 상황을 살펴보면 입주예정자 중 신혼부부의 경우 예비 신혼부가 절반에 가까운 비율을 차지하여, 결혼과 주택에 대한 상관관계를 보여줌

[그림 5] 주택건설 ‘인허가(上)·착공(中)·준공(下)’ 실적 (2005년-2017년)



(출처: 국토교통통계누리 자료가공 / 단위: 만 호, 연도)

□ 떠돌이 생활 등 주거 난 해결을 위한 공공부문 주택 확대

- 이번 이슈브리핑은 우리나라 국민이 얼마나 빈번하게 주거 이동을 하고 있는지 알아봤으며, 이와 관련있는 주택공급에 대해 민간부문과 공공부문을 분류하여 현황과 추세를 살펴보았음
 - 현 정부는 작년 11월 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 ‘주거복지로드맵’을 발표, 올 6월 국민 누구나 집 걱정 없는 더 나은 주거생활 실현을 위한 ‘제 2차 장기 주거종합계획 수정계획’ 수립, 올 10월 ‘취약계층·고령자 주거지원 방안’ 발표 등 국민 주거문제 해결을 위한 정책을 지속적으로 진행하고 있음
 - OECD 최저 출산율, 저소득층 가처분소득 감소 등 최근 우리나라 사회·경제부문의 위기와 주거 문제는 상관성이 높으며, 서민·중산층 주거 난 근본 해결에 장기공공임대주택을 중심으로 한 공공부문 주택비중 확대가 중요함
 - 끝이 보이지 않는 주거 난에 고통 받는 많은 국민에게 근본적인 해결책은 지난 10년 간 급격하게 증가한 민간부문 주택공급이 아니며, 앞으로 강력하게 추진해야 할 공공부문 주택공급 확대임
- 우리는 향후 원활한 공공부문 주택공급을 위한 체계적인 정책을 준비해야 함
 - 장기공공임대주택의 선정에 반대하는 지자체 사례, 홍보 부족으로 필요한 국민에게 공급되지 않는 경우, 입주 후 인근 지역 주민의 차별 및 불화 등 다양한 문제점이 있음
 - 2015년 목동지역에서 시작된 행복주택 공급반대 의견이 여러 지자체로 이어진 결과 등 여러 사례를 조사하여, 공공임대주택에 대한 주민갈등 및 님비현상 등이 최소화 될 수 있도록 사전적인 조치가 필요함
 - 또한 기존 주택공급 방식이 쉽지 않은 상황에서, 협동조합, 비영리단체, 사회적 기업 등 지역 중심의 공공성 높은 주택공급 조직과 적극적인 연계 방안을 고민해야 함
- 우리는 공공부문 주택공급 중심의 근본적인 주거안정 정책을 더욱 강화해야 함
 - 청년세대·신혼부부 및 서민·중산층에게 어려움이 가중되는 주거 난 문제가 하루 빨리 해결할 수 있도록, 공공임대주택을 중심으로 한 공공부문 주택공급 확대에 여야 공조와 조속한 정책 추진을 다시 한 번 촉구함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.