

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 560

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

청년 주거문제 완화를 위한 주택정책 방안

이수욱 국토연구원 선임연구위원

요 약

① 청년층 주거실태와 주거소비 특성

- 금융위기 이후 우리 경제의 성장잠재력 둔화, 고용의 질 저하, 주택가격 상승과 월세화 등으로 청년 세대는 다른 세대보다 상대적으로 더 심각한 주거불안 문제에 직면해 있음
- 특히, 25~34세 청년층에서 전세거주와 주거소비 면적이 크게 감소하고 있는 반면, 월세 상승 등으로 실제 주거비 지출은 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타남

② 청년가구의 주거비부담능력 전망

- 고용의 질 저하와 소득증가율 둔화는 서울, 경기, 울산, 부산 거주 25~34세 중·저소득층 가구의 임대료 부담을 더욱 가중시키고, 소득 대비 부담 가능한 주택부족 현상도 지속시킴
- 이런 상황이 지속될 경우, 청년층은 자신에게 맞는 가격대의 주택보다 가격이 낮거나 높은 주택을 선택할 수밖에 없고, 이는 주거비부담 가중과 주거선택을 둘러싼 청년세대 내 갈등을 유발하는 요인이 될 수 있음

③ 청년층 주거문제와 주거안정 지원정책의 과제

- 청년층의 주거비부담 증가로 주거불안 가중, 주거 소비 악화, 월세와 전세에서 자가로 이어지는 주거상향 이동경로 약화, 그리고 주택마련을 위한 부모세대의 부담도 커지고 있음
- 이를 극복하기 위해 청년층 대상 주택 구입 및 전세자금 지원, 공공임대주택 공급, 주택특별분양 지원 등이 시행되고 있지만 정책의 목적과 형평성, 지속가능성 측면에서 제도개선 필요성이 제기되고 있음

정책 방안

- ① 청년 주거안정 지원정책은 전체 연령층과 청년층, 청년층 내에서는 저소득층과 25~34세의 연령층, 그리고 주거복지정책과의 관계를 고려한 미래지향적인 관점에서 접근
- ② 청년의 주택시장진입 제약 완화 및 거주안정성 유지를 목적으로 한 청년 주거안정 지원, 저축을 통해 자산을 형성하여 내 집 마련과 자가 점유를 실현할 수 있도록 하는 지원전략 마련
- ③ 이를 위해 ‘청년 자립형·자율형 자산형성 상품’ 개발, ‘청년층 주거안정을 위한 포괄적 중장기 기본구상’ 수립, 청년 주거실태에 대한 주기적 조사 실시, 도시 청년 맞춤형 주택공급 주체 육성 및 운영 지원 등의 정책방안을 추진

1. 청년층 주거실태와 주거소비 특성

● 더 이상 미룰 수 없는 청년 주거문제, 중장기 해결책 마련이 필요

- 2008년 금융위기 이후 20~30대 청년세대는 경제적인 면이나 주거안정 측면에서 다른 연령층보다 더 어려운 상황으로 내몰리고 있고, 이로 인해 주택시장이 받는 부정적 영향도 더 커질 가능성
 - 희망하는 일자리를 찾는 구직기간의 장기화와 이에 따른 소득연령의 지연, 결혼 기피와 만혼 현상, 그리고 이러한 요인들로 인한 저출산 등 심각한 사회문제의 중심에 청년 문제가 있음
 - 인구·사회적 변화와 청년이 직면한 어려움은 주택시장의 구조적 장기침체 즉, 수요를 받쳐주는 새로운 계층이 안정적이지 못해 만성적 수요부진을 겪는 상황을 발생시킬 가능성이 있음
- 사회적 이슈가 되고 있는 청년 주거문제를 현재의 주거안정 지원정책만으로 해결하기에는 한계
 - 현 청년 주거안정 지원정책은 청년을 정책적 배려 대상으로 인식하여 제한된 대상에게 시행하는 한시적 정책이라는 이미지가 강함
 - 또한 청년이 필요로 하는 주택이 절대적으로 부족하고, 월세 시대의 청년층 주거비부담 증가에 대한 대응 역시 부족한 실정이어서 이에 대한 시급한 대안 마련이 필요함
- 미래지향적인 주택시장 관점에서 청년층의 자산 형성과 자가 점유를 지원하는 정책이 필요
 - 소득 둔화와 고용 불안 상황이 지속될 경우, 청년가구가 부담가능한 주택 부족으로 인해 중·저소득 청년층은 지금보다 더 심각한 주거불안 상황에 직면할 우려
 - 당장의 청년 주거현안에 대한 대책과 더불어 미래지향적인 정책을 마련하는 것이 중요

● 청년층 주거실태와 주거소비 특성¹⁾

- 2005년부터 월세 거주가 확연히 증가하는 등 청년가구의 주택점유 형태에 본격적인 변화 발생
 - 안정적이던 자가, 전세, 순수월세 거주 비중이 2005년 이후 감소세로 전환. 전세는 2000년 44.4% → 2010년 34.0%로, 순수월세는 4.1% → 3.1%로 감소했으나, 보증부월세는 13.6% → 26.9%로 약 2배 증가
 - 월세 증가현상은 25~29세에서 두드러져 2000년 13.2%에서 2012년 35.3%로 22.2%p 증가
- 낮은 연령의 청년일수록 상대적으로 실제 주거비 지출이 더 많고, 주거면적 소비도 더 악화
 - 통계청 가계동향조사에 따르면 청년층의 경우, 지난 10년간(2005~2014년) 월세, 관리비 등이 포함된 실제 주거비로 월평균 6.2만 원 지출. 반면, 40~50대 연령층은 4.3~4.9만 원 지출

1) 청년의 연령에 대한 정의는 목적에 따라 다양함. 이 자료에서는 주택시장 관점에서 생애 첫 자·차가 구매시기와 결혼연령(2010년 남 31.8세, 여 28.9세)을 토대로 연령이 25~39세인 세대를 청년층으로 정의하여 분석하였음.

- 2003년과 2008년 청년층의 4년 후(2007년, 2012년) 주거소비 변화를 분석한 결과, 25~29세에서 -4.7㎡, 30~34세에서 -3.2㎡의 주거면적 감소가 발생했으나 35~39세는 5.1㎡ 증가
- 임차가구의 주거면적 소비에 대한 주거비용 탄력성은 자가거주가구에 비해 3배(2012) 더 큰 것으로 나타나 임차가구가 자가거주에 비해 주거비용의 변화에 더 민감하게 반응

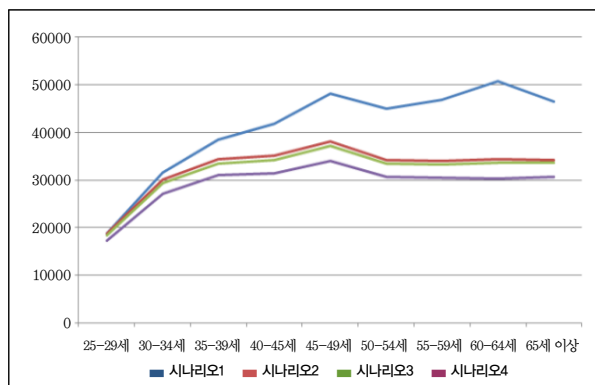
- 청년 10가구 중 1~2가구는 주택마련 시 비용의 일부를 부모의 무상지원에 의존
 - 국토교통부 주거실태조사(2014)에 따르면, 40대 이상 기성세대는 5~6% 정도만이 주택마련 비용 중 일부를 부모세대에 의존
 - 반면, 청년가구 중 주택을 구입하는 가구의 14.5%, 전세 마련 가구의 18.9%, 그리고 보증부월세 주택 마련 가구의 13.0%는 필요한 자금의 일부를 부모에 의존

2. 청년가구의 주거비부담능력 전망

● 분석을 위한 기본 가정과 시나리오

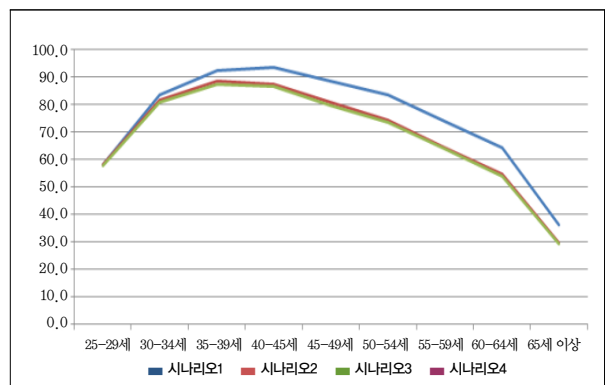
- 경제성장률 약화와 가계 소득증가율 둔화를 가정
 - 잠재성장률은 외부 전문기관의 전망치를 2011~2040년까지 10년 단위로 나누어 평균치를 적용 (3.6~2.2%, 2041~2049년은 2.2%)하였고, 소득증가율, 대출상환가능소득 등을 이용한 지불가능한 주택가격지수(HAI) 산정, 소득대비임대료비율(RIR)을 추정(29.7%)하여 적용
 - 분석을 위해 2014년 기준으로 ① 현재의 소득과 순자산 유지, ② 소득증가율 둔화, ③ 취업률 하락, ④ 월세 증가 등 네 가지의 시나리오를 적용
- 청년층의 주거비부담능력은 소득증가 둔화와 월세화에 따른 순자산 감소가 동시에 진행될 때 가장 약해지는 것으로 나타남

그림 1 수도권 가구주 연령별 주택가격지불능력 전망 (단위: 만 원)



자료: 기획재정부 2013; 국토교통부 2014. 주거실태조사.

그림 2 수도권 가구주 연령별 임대료지불능력 전망 (단위: 만 원)



자료: 기획재정부 2013; 국토교통부 2014. 주거실태조사.

- 시나리오(1~4)에 따른 주택구입능력 전망 결과, 소득과 순자산 증가율 둔화는 주택가격 지불능력을 감소시키고, 시간이 경과될수록 지불능력과 주택가격의 격차를 확대시킴(그림 1)
- 시나리오(1~3)에 따른 임대료지불능력은 청년가구의 경우 가구 소득이 정점에 이르는 연령구간까지 부담가능한 임대료 수준이 증가하다 이후 가파르게 감소(그림 2)

● 이럴 경우 청년층이 향후 직면하게 될 주거상황과 문제점

- 주택매매시장에서 25~29세 청년(2014년 기준)이 10년 후에 35~39세(2024년)가 되었을 경우, 부담가능한 주택가격은 수도권 3.8억 원~3.0억 원, 비수도권 3.5억 원~2.8억 원 수준

표 1 시나리오별 주택구입 가능 물량 분석결과 (35~39세, 중간소득층)

구분	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4
서울	67.9%	54.5%	53.4%	47.8%
부산	96.8%	96.6%	94.6%	92.7%
대구	97.0%	92.7%	90.7%	89.9%
인천	96.5%	95.1%	95.1%	94.2%
대전	97.5%	97.3%	97.3%	94.5%
울산	95.7%	92.6%	90.5%	88.7%
경기	86.7%	82.8%	82.5%	77.8%
전북	96.4%	96.4%	96.2%	96.2%
경남	98.5%	97.6%	95.8%	95.0%

자료: 국토교통부, 2014. 주거실태조사; 국토교통부, 2014. 실거래가 자료.

표 2 시나리오별 주택임차 가능 물량 분석결과 (30~34세, 중간소득층)

구분	시나리오1	시나리오2	시나리오3
서울	79.7%	79.6%	79.3%
부산	92.2%	91.6%	91.5%
대구	88.5%	87.1%	87.1%
인천	88.1%	87.7%	87.5%
광주	94.1%	94.1%	94.1%
울산	92.1%	91.3%	91.3%
경기	80.8%	80.5%	80.5%
충남	93.0%	93.0%	92.0%
제주	86.9%	86.9%	86.3%

자료: 국토교통부, 2014. 주거실태조사; 국토교통부, 2014. 실거래가 자료.

- 주택 임대차시장에서 25~29세 청년이 5년 후인 2019년 30~34세가 되었을 때, 순수하게 부담 가능한 임대료는 수도권 80.5만 원~83.5만 원, 비수도권 77.3만 원~80.5만 원 수준²⁾
 - 이 비용으로 2024년 35~39세가 된 청년이 구입 가능한 주택 물량은 서울 56~41%, 경기 84~73%, 부산 92~79%, 울산 88~75%에 불과할 전망
 - 소득계층별로 부담 가능한 주택 물량은 저소득층(35~39세의 1~4분위)은 서울 15~10%, 경기 40~30%, 부산 45~36%, 중소소득층(5~8분위)은 서울 68~48%, 경기 87~78%, 부산 97~93% 수준
- 청년층은 주거선택 과정에서 주거이동 제약과 계층 내 갈등에 직면하게 될 가능성
 - 임대수요가 본격적으로 발생할 것으로 예상되는 30~34세에 부담 가능한 임대주택 재고는 서울 76~75%, 경기 78~75%, 부산 90~89%, 대구 85%, 인천 86% 예상
 - 소득계층별로 임대 가능한 물량을 보면, 저소득층(30~34세의 1~4분위)은 서울 52~51%, 경기 57~56%, 인천 71~65% 수준이고, 중소소득층(5~8분위)은 서울 79%, 경기 81%, 인천 88% 수준
- 청년층은 주거선택 과정에서 주거이동 제약과 계층 내 갈등에 직면하게 될 가능성
 - 소득에 부합하는 가격대의 주택재고 부족으로 청년층은 부득이 자신에게 맞는 가격대의 주택보다 가격이 낮거나 높은 주택을 선택할 수밖에 없는 상황에 직면할 가능성

2) 임대료 지불능력은 수도권은 40~44세, 비수도권은 35~39세 구간에서 정점을 이룸.

- 주택가격과 재고의 격차는 청년층이 주택을 구입할 경우 초기자본 제약이 현재보다 더 크게 발생할 수 있고, 청년층 내부에서도 주거선택의 문제를 놓고 갈등이 발생할 수 있음을 시사

3. 청년층 주거문제와 주거안정지원 정책의 과제

● 청년층 주거문제

■ 주거비부담 증가로 주거불안이 가중되고 주거 소비도 악화

- 통계청 가계동향조사에 의하면 2000년(=100) 대비 2013년 전체 근로자의 임금은 2배 이상 상승(202.5)하였으나, 25~39세 청년층의 임금은 이보다 낮은 1.8~1.9배 상승에 그침. 같은 기간 집값은 2.2배, 전셋값은 2.25배 상승해 청년층의 소득증가 속도보다 주택가격 상승이 빠르게 이루어짐

- 소득 대비 높은 주택가격과 전세 공급 부족, 월세 상승 등은 청년층의 주거비부담을 가중시키고 주거안정도 저해. 가구의 실주거비는 가구주 연령에 관계 없이 2009년 이후 5년간 증가폭이 크게 확대되고 있지만, 가구주 연령이 39세 이하인 가구에서 가장 많이 지출
- 주거 소비에 영향을 미치는 요인 중 주거비용의 경우, 청년 입차 가구는 주거비용이 1 증가하면 주거면적 소비를 줄이는 영향력이 금융위기 이전 2006년 -0.031에서 2012년 -0.063으로 확대³⁾

표 3 시기별·연령별 월평균 실제 주거비

(단위: 만 원)

구분	39세 이하	40~49세	50~59세	60세 이상
2003	5.0	3.7	3.1	2.1
2004	5.1	3.9	3.0	1.9
2005	5.7	4.0	3.0	2.3
2006	6.1	4.5	2.9	2.5
2007	5.7	4.2	3.2	2.8
2008	5.4	4.6	3.0	2.5
2009	5.3	4.5	3.9	2.5
2010	5.6	5.2	4.2	2.7
2011	6.7	5.2	4.4	3.1
2012	7.2	5.5	5.6	3.4
2013	6.9	5.6	6.6	4.5
2014	8.1	5.8	6.3	4.5
연간증가율	4.5%	4.1%	6.7%	7.1%

주: 실제주거비는 월세, 관리비 등을 포함한 주거비 지출을 의미함.
자료: 통계청. 각 연도. 가계동향조사.

- 월세 → 전세 → 자가로 이어지는 주거상향 이동경로 약화, 갈수록 어려워지는 내 집 마련의 꿈
 - 청년층의 현재 및 장래 소득과 부담능력에 맞는 가격대의 주택재고 부족은 주거비부담을 증가시켜 원활한 주거상향 이동을 제약
 - 주거실태조사를 보면, 임대 → 자가, 월세 → 전세로 전환하는 가구 비중은 점차 감소하고 있고, 2년 이내 자가 이주를 계획하고 있는 청년가구도 2006년 46.3% → 2014년 38.4%로 감소

3) 이는 청년층 내 자·차가 여부에 따라 주거소비의 불평등이 커지고 있음을 보여줌(자가는 -0.029 → -0.022로 감소)

■ 자녀의 주택마련 자금에 대한 부모세대의 비용 부담도 증가

- 청년가구의 저축비율이 다른 연령대에 비해 높고, 1/3 이상은 주택마련을 위해 저축을 하고 있으나 평균저축액은 금융위기 전 151.8만 원(2006)에서 → 87.9만 원(2010)으로 42% 감소
- 저축액 감소 등으로 청년층이 결혼이나 분가 시에 자가 마련을 위해 부모 등으로부터 무상으로 지원 받은 금액은 2006년 7,068만 원에서 2014년 1억 36만 원으로 2,968만 원(42%) 증가
- 그러나 같은 기간 주택가격도 20.3%(아파트 22.3%)나 상승해 지원액 증가에 비해 효과는 반감

■ 심화되고 있는 청년층 내 주거불평등

- 주거실태조사에 의하면, 2014년 청년층 가구의 주거소비 면적은 2006년보다 3.0㎡ 증가했지만, 주거소비 불평등을 보여주는 청년가구당 평균주거면적 변동계수(Coefficient of Variation: CV)는 2006년 0.38→2014년 0.47로 매년 조금씩 확대⁴⁾
- 주거면적의 편차 확대는 주거면적 소비에 있어서 청년 집단 내 양극화가 심화되고 있음을 보여주는 것임

● 청년층 주거안정을 위한 정책지원 현황과 과제

■ 청년층 대상 주거안정 지원정책으로는 신혼부부, 사회초년생, 대학생, 취업준비생 등을 위한 주택 구입 및 전세자금 지원, 행복주택 등 공공임대주택 공급, 주택특별분양 지원 등이 있음

- 주택구입 및 전세자금 지원정책으로는 디딤돌대출과 버팀목대출, 안심월세대출, 신혼부부 전월세 주택마련대출 등이 시행 중
- 주택공급 정책은 행복주택, 신혼부부·신입사원 일부에 대한 주택특별공급, 신혼부부·대학생 대상 전세후임대주택 공급, 집주인리모델링 사업, 대학생 기숙사지원 등이 대표적인

■ 현행 청년층 주거안정 지원정책은 청년을 정책적 배려대상으로 보는 시각이 강해 정책의 형평성과 지속가능성 측면에서 제도 개선을 위한 검토가 필요함

- 소득계층과 인구·사회적 특성이 혼재되어 정책대상이 불명확하고, 뚜렷한 정책효과 기대도 어려움
- 보다 장기적으로 청년 주거안정을 지원하는 주택수요정책, 사회진입 초기부터 자산을 형성할 수 있도록 기반을 조성하는 주거안정 지원정책이 부족한 실정인 만큼 이에 대한 개선이 필요

표 4 주택구입자금에 대한 부모 등의 무상지원액

(단위: 만 원)

구분	2006	2014
25~39세	7,068	10,036
40~54세	4,102	8,803
55세 이상	2,126	4,540

자료: 국토교통부, 각 연도, 주거실태조사.

4) CV: 표준편차를 평균값으로 나눈 값으로 자료의 분포를 비교하는 데 사용되는 값. 40~54세 가구의 주거소비 면적은 4.6㎡ 그리고 55세 이상 가구는 5.0㎡ 증가했고, 이들 연령층의 주거면적 CV는 유사하거나 축소되는 경향을 보이고 있음.

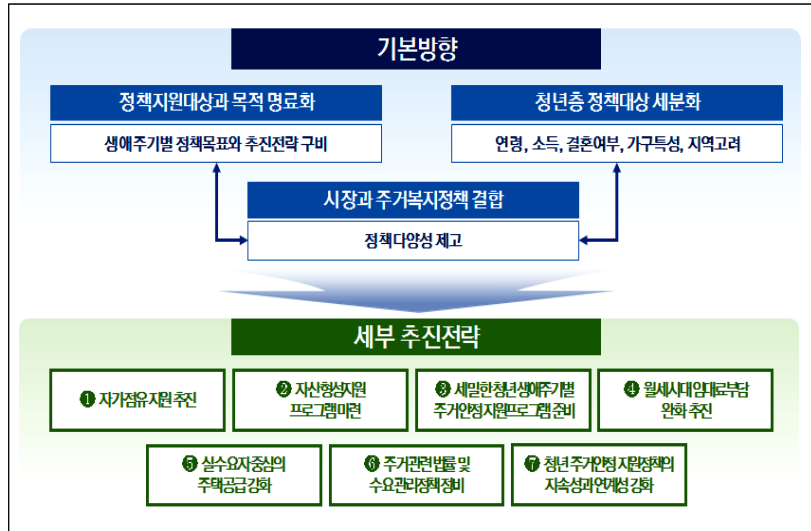
4. 청년층 주거안정을 위한 주택정책 방안

● 기본방향과 추진전략

- 전체 연령층과 청년, 청년의 내부 계층 그리고 주거복지 정책과의 관계를 고려한 중장기 청년층 주거안정 지원정책 방향을 수립

- 주택시장과 주택정책에서 청년층과 다른 계층 간에 충돌이 발생하지 않도록 정책지원 대상과 목적을 명확히 할 필요
- 청년층 내 주거불평등 해소를 위해 가구구성, 연령, 소득 등 대상 특성별로 청년층 정책대상을 더욱 세분화하고, 이에 맞는 맞춤형 정책을 추진

그림 3 청년층 주거안정을 위한 기본방향과 추진전략



- 청년의 주택시장진입 제약 완화, 거주안정성 유지 등을 목적으로 청년 주거안정을 위한 지원전략 마련
- ① 자가 점유 지원 추진, ② 자산형성지원 프로그램 마련, ③ 세밀한 생애주기별 주거안정지원 프로그램 준비, ④ 월세시대 임대료부담 완화 추진, ⑤ 실수요자 중심의 주택공급 강화, ⑥ 주거관련 법률 및 수요관리정책 정비, ⑦ 청년 주거안정지원 정책의 지속성과 연계성 강화 등을 추진

● 청년층의 자산 형성과 자가 점유 지원 강화

- 청년들이 원활하게 주택시장에 진입할 수 있도록 청년 대상 자산형성지원 프로그램 개발 및 시행
- 수요측면에서 주택시장 진입연령 전후의 초기 청년층부터 자가 점유나 차가를 마련하는 데 사용할 수 있도록 자립형·자율형 자산형성지원 금융 프로그램 개발
- 청년의 장래성과 기대여명을 감안해 초장기 주택월리금 상환상품 개발(20세 가입, 50년 분할납부), 수수료 부담 없는 중도금 일시상환 가능 상품, 소득이 많아지는 40~50세에 원금상환액이 커지도록 설계해 이자부담을 줄이는 금융상품 도입 추진

- 주거복지와 주거안정 지원을 연계한 ‘저축+보험연계 상품개발’
 - 청년층 주거안정 지원정책은 장기적으로 자산기반복지 실현수단으로 청년층의 자가점유를 촉진하고, 이를 위한 저축 및 보험 상품 개발
 - 장기주택마련저축(2012. 12 폐지) 상품 재도입, 대출금이자를 납부해주는 보험상품을 저축상품과 연계 개발하는 방안 등을 검토

● 청년층 거주실태 분석 강화 및 청년 대상 주택공급 확대

- 청년층의 주거안정을 위한 포괄적 중장기 마스터플랜 수립
 - 청년층 주거안정지원 정책의 정교화 및 지속성을 제고하고, 배려대상이 아닌 주택수요 주체로 위상을 재정립하기 위해 상용직과 비상용직, 기혼과 미혼, 1인 가구와 2~3인 가구 등 청년층을 보다 세분화하여 분석하고 대안을 마련하는 포괄적 중장기 기본구상을 마련
- ‘청년층 주거실태 패널조사’와 ‘비주택거주 청년층의 주거실태패널 조사’ 실시 등 청년층에 대한 정례적 조사 강화
 - 저소득층, 대학생, 사회초년생, 취업준비생, 예비 및 신혼부부 등을 망라하는 조사를 주기적, 전국적으로 실시
- 도시청년들을 위한 주택공급 확대 및 운영을 위한 대안 마련
 - 분양주택 청약 시 40%는 청년층에 우선 공급하도록 주택특별공급제도의 대상을 확대, 기업형임대주택(뉴스테이) 공급촉진지구 내에 청년층 거주단지를 조성해 공급하도록 유도
 - 현 상황이 지속된다면 인구 100만 이상 도시에서 청년의 주거불안 문제가 더욱 심각해질 것으로 추정되는 만큼, 도시형 청년주택의 개념을 정립하고 이를 공급 및 운영하는 주체와 이들에 대한 지원방안 등을 구체화

참고문헌

기획재정부. 2013. 대한민국 중장기 정책과제.
국토교통부. 2014. 실거레가자료.
_____. 각 연도. 주거실태조사.
통계청. 각 연도. 가계동향조사.

※ 본 자료는 “이수욱 외. 2015. 저성장시대 청년층 주거안정을 위한 정책방안 연구. 안양: 국토연구원”의 일부 내용을 보완하여 제작성한 것임.

이수욱 국토연구원 주택·토지연구본부 선임연구위원 (swlee@krihs.re.kr, 031-380-0369)