

Development Direction of Youth Housing Based on the Rental Housing Policy

청년주택의 발전방향에 대한 연구 - 임대주택정책을 중심으로 -

Nag Seung Kim¹, Jae Hwan Kim², Hee Cheol Shim³

김낙승¹, 김재환², 심희철³

¹ Ph.D. Student, Dept of Real Estate Studies, Kongju National University, South Korea,
sindosi3959@naver.com

² Associate Professor, Dept of Real Estate Studies, Kongju National University, South Korea,
Jaehwan@kongju.ac.kr

³ Assistant Professor, Dept of Real Estate Studies, Kongju National University, South Korea,
sim@kongju.ac.kr

Corresponding author: Jae Hwan Kim

Abstract: In Korea, even though the housing supply rate exceeds 104% as of 2021, there is a gap between ownership and demand where housing ownership is concentrated in some classes. In this situation, as the overall real estate price continues to rise, the possibility of social latecomers such as the younger generation purchasing housing is becoming increasingly distant. This study was conducted with the aim of deriving a sense of problem from this background and proposing a youth housing policy to distribute stable residential spaces to the younger generation. To this end, the history and current status of foreign rental housing policies were first investigated. As a result of the survey, it was confirmed that the overall rental housing policy has undergone a change from the so-called "developing country model" to the "developed country model." In the early industrial era, rental housing policies began as a typical developing country model that values quantity rather than quality of housing, but have since developed into an advanced country model by reflecting the needs of real users and introducing new theories. After defining the characteristics of the two models, a survey of youth housing policies in each region of Korea confirmed that Korea's youth housing policy is in a transition period from a developing country model to an advanced country model. Therefore, it can be seen that the main focus of Korea's youth housing policy in the future is to set an appropriate policy direction during this transition period. Accordingly, this study urged the establishment of a high-quality rental housing policy to secure youth housing that meets the requirements related to end-users.

Keywords: Public Rental Houses, Youth Housing, Real Estate Issues, Developed Country Model, Developing Country Model

요약: 우리나라는 2021년을 기준으로 주택 보급률이 104%를 상회함에도 정작 주택 소유가 일부 계층에 편중된 소유와 수요의 괴리가 존재한다. 이러한 상황에서 전반적인 부동산 가격이 상승하는 추세가 이어지면서, 청년세대와 같은 사회적 후발주자들의 주택 구입

Received: May 08, 2023; 1st Review Result: June 11, 2023; 2nd Review Result: July 15, 2023
Accepted: August 25, 2023

가능성은 점점 요원해지는 실정이다. 본 연구는 이러한 배경에서 문제의식을 도출하고, 청년세대에 안정적인 주거 공간을 보급하기 위한 청년주택 정책을 제언함을 목적으로 하고 이루어졌다. 이를 위하여 먼저 외국의 임대주택 정책의 역사와 현황을 조사하였다. 조사 결과, 전반적으로 임대주택 정책은 이른바 '개발도상국 모형'에서 '선진국 모형'으로의 변화를 겪어왔음을 확인할 수 있었다. 초기 산업화 시대의 임대주택 정책은 주거의 질보다는 양을 중시하는 전형적인 개발도상국형 모형으로 시작되었지만, 이후 실수요자의 요구를 반영하고 새로운 이론을 도입하며 점차 선진국형 모형으로 발전한 것이다. 이렇게 양 모형의 특징을 정의한 뒤 우리나라의 각 지역의 청년주택 정책을 조사한 결과, 우리나라의 청년주택 정책은 개발도상국형 모형에서 선진국형 모형으로 넘어가는 과도기에 있음이 확인되었다. 따라서 우리나라의 청년주택 정책의 향후 주된 골자란 이러한 과도기에 적절한 정책적 방향을 설정하는 것이라 볼 수 있다. 이에 따라, 본 연구는 실수요자와 관련한 요구사항에 적합한 청년주택 확보를 위한 양질의 임대주택 정책 수립을 촉구하였다.

핵심어: 임대주택, 청년주택, 부동산 의제, 선진국 모형, 개발도상국 모형

1. 서론

1.1 연구배경

오늘날 우리나라의 주거 문제 중 하나는 새롭게 사회에 진출하는 청년세대가 주택을 마련할 방법이 제한적이라는 점이다. 이러한 양상은 우리나라의 사회구조나 소득 수준이 선진국의 단계에 진입하면서 점차 심화하였는데, 실제로 지난 2021년 기준 국내 주택 보급률이 104%를 상회하고 있음에도 정작 주택의 소유는 일부 부유층과 고소득자와 같은 다주택 보유자들에게 편중되어 주택 소유와 실수요 사이의 괴리가 존재한다[1]. 주거 양극화가 사회 전반의 양극화로 확장될 수 있다는 점, 그리고 계층 간의 갈등을 유발할 수 있다는 점은 이미 기존 연구자들이 우려해 온 바이다[2].

이러한 주거 문제가 발생하는 원인은 전근대적인 농경 사회에서 근대적·현대적인 산업 사회·정보화 사회로의 전환 과정에서의 필연적인 상황이라고 볼 수 있다. 기존의 농경 사회의 확대 가족이 산업사회와 정보화 사회로 발전하며 점차 핵가족이나 1인 가족 등으로 분화되어 소규모 주택의 수요가 급증하였기 때문이다[3].

또한, 우리나라는 주택이 주거 수단보다는 재산으로 인식되는 경향이 강하며, 투기 및 투자 중심의 주택 구매가 이루어지면서 청년세대의 주거난이 심화하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 이러한 주거난은 더 나아가서 사회구조와 사회적 계층에 대한 청년세대의 부정적인 인식으로 이어질 수 있다는 점에서 주의가 필요하다[4].

아래의 [표 1]은 오늘날 청년세대의 주거선택 요인을 기준으로 청년세대의 주거수요가 밀집된 수도권·대도시 지역과 지방 지역을 구분하는 표이다. 앞서 강조한 사회구조적 요인과 [표 1]에서 드러나는 청년세대의 주거선택 요인에 따른 수도권과 지방의 차이로 인하여 우리나라의 주거난이 점차 심화하였다고 볼 수 있다.

[표 1] 청년세대의 주거선택요인

[Table1] Housing Choice Factors of the Youth Generation

수도권·대도시	청년층의 주거선택요인	지방
사회기반시설 풍부 편의성 풍부	사회기반시설	전반적인 사회기반시설 미비 편의성 부족
높은 수요·서비스업 일자리 풍부 고속권·IT 일자리 풍부	일자리	제조업 쇠퇴로 인한 일자리 부족 저임금·비숙련 노동직 위주
도시권 형성·편리한 교통 교통수요와 교통공급 풍부	교통·입지	교통수요와 교통공급의 부족 도로 인프라 부족
고급여가를 포함한 다양한 여가수단 근린공원·레저스포츠 시설 풍부	여가·스포츠	고급여가 미비 문화체육시설 미비
직업 안정성이 부족하나 높은 임금	안정성	직업 안정성 부족

1.2 연구방법

본 연구는 시간적, 공간적, 내용적 범주로 범위를 체계화하여 조사한 뒤, 사례를 중점적으로 탐구하여 결과를 도출하는 방식을 사용하고자 한다. 첫째, 시간적인 범주는 선진국에 진입하면서 사회가 안정화와 더불어 높은 품질의 주거와 인프라에 대한 요구로 인한 주거 문제가 가속화되기 시작한 2000년대 이후부터 현재까지로 설정하였다. 이는 주택 양극화 문제를 연구하기에 가장 적절한 표본을 제공할 수 있기 때문이다. 다만, 해외의 임대주택 정책 전반의 경우에는 일찍이 산업화를 이룩하면서 다양한 사회적 문제를 겪어왔다는 점을 고려하여 산업화 이후 시점부터 본격적인 현대적 임대주택 모형이 완성된 현대까지의 넓은 범주를 설정하였다. 둘째, 공간적인 범위는 우리나라 수도권과 청년주택 정책을 적극적으로 시행하는 지방자치단체의 사례를 중점적으로 탐구하고자 한다. 즉, 청년층의 지속적인 유입으로 인해 청년 주택 부족 문제가 심화하고 있는 수도권 및 대도시 및 청년층의 이탈을 막기 위해서 지자체 차원에서 적극적으로 청년 주택을 공급하고자 하는 지방으로 범주화할 수 있을 것이다. 셋째, 내용적인 범주로는 해외의 경우에는 임대주택 발전사 전반, 국내의 경우에는 각 지방자치단체의 청년주택으로 한하여 설정하였다. 본 연구는 어디까지나 국내 각 지자체의 청년주택 정책에 대해 고찰하고 오늘날 세대에 적합한 청년주택 정책을 제언하는 것을 목적으로 두지만, 이를 위하여 먼저 기존의 전통적인 임대주택 정책이 선진적인 임대주택 정책으로 변화하는 과정을 살펴볼 필요가 있기 때문이다.

2. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

2.1 해외의 임대주택 정책

2.2.1 서유럽의 임대주택 정책

산업혁명의 선발주자로 시작하여 현대 사회에서는 우수한 복지제도를 갖춘 현대

선진국의 표준이라 평가받고 있는 서유럽의 선진국, 즉 영국과 프랑스의 임대주택 정책은 그 역사가 깊으며, 이에 따라 양국은 임대주택 정책과 관련하여 심층적인 정책적 노하우를 갖추고 있다.

이들 두 국가의 주택 정책의 특성은 산업사회 및 자본주의의 발달에 따른 정책의 변화라고 볼 수 있다. 영국과 프랑스를 비롯한 서유럽의 여러 국가는 일찍이 산업혁명을 경험하였고, 과밀화된 도시인구를 수용하는 과정에서 임대주택의 필요성이 사회적인 의제로 떠오르면서 관련 정책적 노하우를 형성할 수 있었기 때문이다.

영국의 임대주택 정책은 산업 시대에서 2차 세계대전 이후 시대에 이르는 기간 동안 시행된 '대규모 사회주택단지' 정책과 현대 이후에 시행된 '사회혼합' 정책으로 구분할 수 있다. 전자의 경우에는 산업 시대의 도시인구 과밀화 현상을 해결하고 2차 세계대전 이후 파괴된 주택 인프라를 복구하기 위해 시행된 정책이다. 그렇기에 주거의 질보다는 단순한 양을 중시하였고, 특히 비용을 절감하기 위해 입지 조건이 열악한 부지를 선정하였다. 결국 시간이 흐름에 따라 이는 치명적인 결함으로 작용하고 말았다. 이를 보완하기 위해 시행된 사회혼합 정책은 단순히 정부 주도하에 대규모의 공공 임대주택 단지를 건설하는 것이 아닌, 다양한 점유 형태 및 디자인, 그리고 생활양식을 갖춘 소규모의 주택단지를 여러 곳에 건설하는 것에 중점을 두었다[5].

이러한 임대주택 위주의 부동산 정책은 영국과 이웃한 프랑스에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 특히 프랑스는 선진적인 사회복지 시스템을 갖춘 선진국으로서, 영국과 마찬가지로 이른 시기에 산업혁명을 겪었으며, 2차 세계대전을 동시에 경험하여 비슷한 사회적

프랑스의 임대주택 역시 산업 시대의 빈민층 거주지로부터 비롯된다. 초기 산업 시대 프랑스의 사기업들이 주도하여 공급한 '저가노동자주택(HRM)'이 프랑스 임대주택 사업의 시초지만, 수요자의 요구 변화와 2차 세계대전 이후 국토 재건을 위해 '공공임대주택제도(HLM)'으로 점차 대체되었다. 해당 정책은 21세기에 접어들어 단순히 양질의 임대주택을 공급하는 것만이 아닌, 산업화로 인해 유실된 지역 공동체의 회복, 사회적 소수자들에 대한 보호와 같은 공공가치를 위한 정책으로 거듭났다[6].

[표 2] 서유럽의 임대주택 정책

[Table2] Rental Housing Policies of Western Europe

	산업시대(19세기)	1950년대	현대
배경	급격한 산업화 이촌향도 현상	인종 간의 갈등	소득 증가·선진국화
주택문제	도시인구 과밀화	인종 간의 거주지 분리	인종 통합형 주택단지의 모순과 한계
주택정책	빈곤층 거주지	인종 통합형 주택단지	고급 임대주택 정책

2.2.2 미국의 임대주택 정책

미국 역시 산업화를 겪은 시기와 양상은 서유럽과는 조금 다르지만, 비슷한 문제를

공유하고 있었다. 특히 1950년대에서 1970년대 사이에 단순히 주택 공급을 목적으로 건설된 대규모 임대주택단지가 애물단지로 전락하는 문제가 극심하였다.

특히 당시 미국은 사회적 통합을 위하여 백인과 흑인이 함께 거주할 수 있는 임대주택단지를 마련하였는데, 건설 비용을 절감하는 과정에서 인프라 부족 문제가 대두되었다. 이에 따라 상대적으로 경제적 여건이 나은 백인 시민들은 임대주택 단지를 기피하였고[7], 미국의 주거환경은 백인 시민들이 거주하는 교외와 흑인 시민들이 거주하는 슬럼화된 대규모 임대주택단지로 양분되고 말았다[8].

이에 미국은 사기업의 임대주택 사업 참여를 유도하여 주거의 질을 확보하는 한편, 입주 대상자들의 소득 수준을 면밀히 파악하여 불필요한 예산의 누수를 막고, 저소득층이 저렴한 비용을 통해 양질의 주택에 거주할 수 있도록 다양한 보조금과 혜택을 지급하였다[9].

[표 3] 미국의 임대주택 정책

[Table3] Rental Housing Policies of United States

	산업시대(19세기)	1950년대	현대
배경	급격한 산업화 이존향도 현상	인종 간의 갈등	소득 증가·선진국화
주택문제	도시인구 과밀화	인종 간의 거주지 분리	인종 통합형 주택단지의 모순과 한계
주택정책	빈곤층 거주지	인종 통합형 주택단지	고급 임대주택 정책

2.2.3 일본의 임대주택 정책

우리나라와 문화, 제도가 유사한 일본의 경우도 전체적인 맥락에서는 유럽 및 미국과 같은 선진국들과 동일한 길을 걸어왔다. 메이지 유신을 통해서 근대화에 성공한 일본은 대한민국보다 훨씬 빠르게 도시화와 근대화를 경험할 수 있었고, 이에 따라 도시 과밀화를 해결하기 위한 임대주택 정책과 관련된 다양한 경험과 노하우를 축적할 수 있었다. 이에 국내 임대주택 여건이 지금보다 더 부실했던 2000년대에는 선진적인 일본의 임대주택 제도에 대한 연구가 빈번하게 이루어졌다.

지난 1951년은 일본의 2차 세계대전에서 패배한 직후 국토 재건 문제와 주거 수요 문제에 직면한 상황이었다. 이에 따라서 당대의 임대주택 정책이란 일단 무주택자에 주거를 공급하여 주거의 수요를 맞추는 것으로, 이를 위해 '응급간이주택' 건설 정책이 수립되었다. 그러나 일본의 경제가 안정화되고 경제성장을 거듭하기 시작한 1976년부터 기존의 정책의 한계가 나타나기 시작했다. 임대주택 정책은 더 이상 양적인 측면에서 주거를 공급하는 성격보다는 임대주택의 질을 높이는 방향으로 선회하게 되었고, 제3차 주택건설 5개년 계획을 통해 정책의 전환이 시작된다. 해당 정책은 전반적으로 주택 공급에 있어서는 정부가 주도하는 대신 민간 업체를 끌어들여 시장성을 확보하고, 주거

방식에 있어서는 사회통합과 지역 공동체의 활성화에 중점을 두는 방식이라고 볼 수 있다[10].

일본은 사회통합과 공동체의 재생을 위해 비단 취약계층뿐만 아니라 다양한 계층의 입주자를 대상으로 주택을 공급하고 있다. 일본의 임대주택 정책의 목적에는 주거에 곤란을 겪고 있는 저소득층에 주거를 제공하는 것뿐만 아니라, 중위소득 근처의 소득 수준을 가지고 있는 서민층 및 중산층이 입주할 수 있는 주택을 마련하고자 하는 목적도 존재한다. 또한, 고령자, 가족, 외부 근로자 등과 같이 저소득층이 아니더라도 거주와 관련하여 불편함을 겪고 있는 계층을 대상으로 하는 임대주택도 활성화 되어있다[11].

[표 4] 일본의 임대주택 정책

[Table4] Rental Housing Policies of Japan

	산업시대(19세기)	1951년	1976년
배경	급격한 산업화 이존향도 현상	2차 세계대전 패배 국토·인프라 상실	소득 증가·선진국화
주택문제	도시인구 과밀화	주택 부족	응급간이주택의 모순과 한계
주택정책	빈곤층 거주지	응급간이주택	고급 임대주택 정책

2.2.4 소결

상기한 사례를 살펴보면, 해외의 선진국들이 주거 문제를 해결하기 위한 국가적 중점이란 바로 임대주택 정책이었으며, 이러한 임대주택 정책은 역사적 맥락에 따라 과거 산업혁명을 점진적으로 겪으며 축적된 경험을 바탕으로 형성된 것이라고 볼 수 있다.

산업화의 초기 단계에서, 상기한 선진국들은 먼저 대규모의 임대주택 단지를 건설하여 주거를 공급하는 것에 중점을 두었다. 그러나 정부가 주도하는 대규모의 임대주택 단지는 오로지 양적인 공급과 비용의 절약에만 치중하여 정작 주거의 질이 낮고, 빈곤층을 사회적으로 분리 수용하여 사회통합을 저해하고 공동체의 존속에 악영향을 끼친다는 문제점이 있었다. 그렇기에 선진국의 정책 입안자들은 우선 비용 절감보다는 적절한 수익성을 추구하며 주거의 질과 비용 절감을 동시에 추구할 수 있는 민간 업체에 정책을 위탁하기 시작하였고, 동시에 임대주택으로 인한 사회분열이 발생하지 않도록 하기 위해 임대주택에 입주할 수 있는 계층의 스펙트럼을 늘리고, 공동체의 붕괴를 야기할 수 있는 대규모 임대주택 단지가 아닌 소규모 임대주택 위주의 정책을 펼치기 시작하였다. 이러한 발달의 양상과 세계적인 임대주택 정책 추세를 살펴보면, [표 5]와 같이 전자의 임대주택 형식을 개발도상국 모형으로, 그리고 후자의 임대주택 형식을 선진국 모형으로 나눌 수 있다.

[표 5] 개발도상국 모형과 선진국 모형

[Table5] Developing Country Model and Developed Country Model

	개발도상국 모형	선진국 모형
건축시기	산업시대 및 2차 세계대전 직후	20세기 후반 이후
건축규모	대규모 주택단지, 고층 공동주택	다양
입지	도시 외곽, 인프라 부족, 입지 문제	도심, 인프라 풍부, 다양한 근린시설
주도	정부 주도	민간 참여
목적	빈곤층 주거문제 해결	주거문제 해결 및 사회통합에 기여
주요정책	영국 ‘대규모 사회주택단지’ 프랑스 ‘저가노동자주택(HBM)’ 일본 ‘응급간이주택건설’	영국 ‘사회통합 정책수단’ 프랑스 ‘공공임대주택제도(HLM)’ 일본 ‘제 3차 주택건설 5개년 계획’

2.3 선행연구 검토

우리나라는 소득수준을 비롯한 전반적인 지표에서 선진국 수준에 도달하였다. 그러나 전근대적인 농경사회에서 산업사회로의 전환이 지나치게 빠르게 발생하였기에 몇 가지 분야에서는 여전히 개발도상국과 유사한 정책이나 문화, 기조 등이 유지되고 있다. 이는 임대주택 정책 역시 마찬가지기에, 우리나라는 임대주택 정책에 있어 선진국 유형으로의 전환이 아직 이루어지지 않은 상황이다.

우리나라의 임대주택 정책은 정부 주도의 임대주택 정책에서 민간 참여형 임대주택 정책으로 나아가는 과도기에 있으며, 전반적인 임대주택 정책의 방향은 사회통합이나 공동체 회복과 같이 선진국의 정책이 추구하는 중점보다 저소득층 및 주거 취약계층에 속한 국민을 대상으로 대규모의 임대주택 단지를 공급하는 양적인 측면에 집중하는 상황이라고 볼 수 있다[12].

특히 우리나라는 민간과의 협업을 통한 임대주택 사업을 전개할 법적 근거가 부족하며, 전반적인 정책의 연속성이 부족하다는 점을 개선할 필요가 있다. 앞서 살펴본 기존 선진국들의 경우에는 법적 차원에서 민간과 적극적으로 협업하는 모습을 보여주고 있으며, 또한 장기 거주 임대주택을 제공하는 업체를 대상으로 50년이 넘는 보조금 정책을 마련하는 경우도 존재한다[13].

2.4 선행연구와의 차별성

해외의 임대주택 정책과 관련된 기존의 선행연구는 서유럽·미국·일본의 임대주택 정책을 산업화 단계에 따라 연구하는 방식으로 전개되었다. 본 연구는 가장 먼저 이러한

기존 연구를 망라하여 정리한 뒤, 선행연구에서 조사한 선진국의 임대주택 정책이 공통으로 이른바 '개발도상국 모형'에서 '선진국 모형'으로의 발전을 이루었다는 사실을 도출하였다.

또한 영국의 사회혼합 정책수단과 같이 복합문화시설로서 지역 공동체 활성화에 기여할 수 있는 임대주택 정책의 사례와 개발도상국 모형에서 선진국 모형으로 변화하는 과도기에 있는 우리나라의 여러 청년주택 사업, 그리고 청년세대를 중심으로 전개한 청년주택 관련 설문조사를 통하여 오늘날 청년주택 실수요자의 요구가 '복합문화시설로서의 청년주택', '공동체 재생의 공간으로서의 청년주택'이라는 결론을 도출할 수 있었다.

즉, 본 연구의 차별성이란 기존의 연구에서 나타나는 유사한 동향을 도출하여 '개발도상국 모형'과 '선진국 모형'으로 정립하였다는 점, 그리고 청년주택 실수요자들의 요구사항을 보다 명확하게 일축하였다는 점이라고 볼 수 있다.

3. 국내 청년주택 정책

3.1 서울시의 청년주택 현황

서울시의 주거 문제는 청년층이 지속적으로 유입되고 있는 것에 반하여 청년주택 공급이 미비하다는 점이다. 국내의 인프라와 경제시설의 대부분은 서울시에 집중되어 청년층이 높은 생활 수준과 안정된 일자리를 구하기 위해서는 서울로 이동해야 하는데, 이에 따라 서울에 인구 과밀화가 발생하여 주거의 질이 하락하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 청년층을 대상으로 임대주택을 공급해야 하지만, 주민들의 부정적인 인식으로 인해 여의찮다.

다만 이러한 부정적인 인식에는 맹점이 존재하는데, 기존의 설문조사에서 청년주택 정책에 대한 서울 시민들의 반대 응답이 50%에 달하지만, 동시에 청년주택 입주 세대와 교류하고자 하는 의사는 높은 것으로 드러났다[14]. 이를 표로 정리하면 바로 아래와 같다.

[표 6] 청년주택 입주자에 대한 서울 시민들의 교류의사

[Table6] Intention to Form a Relationship with Youth Housing Residents

	신혼부부	직장인	대학생	노인
긍정여론	56.20%	35.24%	46.66%	46.67%
부정여론	19.05%	44.76%	27.62%	31.43%

출처: 안상철, “청년주택의 보급에 따른 주민인식에 관한 연구”. (2018).

이러한 결과가 시사하는 바는, 주민층이 가지고 있는 부정적인 인식이란 어디까지나 청년주택이 일종의 슬럼으로 전락할 시 이를 우려하는 것임을 알 수가 있다. 기존의 선행연구 역시 청년주택 정책에 있어 커뮤니티 기능 강화, 주택 유형의 가변성 및 다양성 확보, 우수 디자인을 통한 공동체 회복이 중요하다고 강조해 온 바가 있다[15]. 즉, 청년주택 정책에 대한 주민들의 거부감을 없애기 위해서는 기존의 개발도상국

모형의 임대주택 정책이 아닌, 선진국 모형의 임대주택 정책을 통해서 공동체의 재생을 추구할 필요가 있음을 의미한다.

3.2 경기도의 청년주택 현황

경기도는 대한민국 수도권의 생활권 및 도시 기능을 공유한다는 점에서 일반적으로 서울과 함께 묶여 설명되는 경우가 많다. 산업화 과정에서 자연스럽게 경제적·정치적 중심지인 수도에 인프라가 집중되었고, 경기도 주민들 역시 그 혜택을 볼 수 있었기 때문이다. 이후 수도 서울의 인구 과밀화를 해결하기 위해 시행된 신도시 정책 역시 수도권에 인프라를 집중시키는 결과를 낳게 되면서 이러한 현상은 더욱 가중되었다.

경기도에 거주하는 1인 가구 청년세대를 중심으로 전개한 설문조사에서는 청년세대가 기본적으로 높은 수준의 주거 품질이 확보된 상황에서 다양한 취미와 여가, 편의, 커뮤니티 활동이 보장되는 시설을 선호함이 나타났다[16]. 이는 앞서 본 연구에서 강조한 선진국형 모형이 추구하는 바와 일치한다.

이러한 선진국형 모형을 본격적으로 도입하여 유의미한 성과를 낸 사업으로는 경기도의 '따복하우스' 사업이 존재한다. 해당 사업은 청년세대에 임대주택을 제공함과 동시에 입주자들이 여가와 취미를 공유할 수 있는 공유공간을 마련하고, 경기도 내의 다양한 배경을 가진 청년들이 자유롭게 모여 친목을 도모할 수 있는 공간을 조성하였다[17].

3.3 충청남도의 청년주택 현황

충청남도는 천안시, 아산시 등 북부지역 중심으로 청년 임대주택 정책을 시행하고 있다. 이는 지역에 따라 크게 두 가지 사회문화적 맥락을 고려해야 하는데, 천안시 및 아산시와 같은 충남권의 대도시의 경우에는 전반적인 인구 증가 및 청년인구의 증가로 인해 수도권과 같이 청년층 복지의 일환으로 청년주택 사업을 전개하지만, 당진시나 서산시와 같은 지역은 청년층의 이탈을 방지하기 위한 방지책으로서 청년주택 사업을 전개한다는 점에서 차이가 있는 것이다. 또한, 비수도권 지역의 임대주택 공실률이 상당히 높은 편이라는 사실도 고려해야 하는 사안이다. 주민들의 입장에서는, 세금을 투자하여 마련한 임대주택에 정작 입주자들이 들어오지 않는 상황에서 추가로 임대주택을 마련하겠다는 정책은 받아들이기 어렵다. 실제로 지난 2015년 기준 충청남도 지역의 임대주택 공가율이 평균 5%로 높은 편이었으며, 가장 높은 지역의 공가율은 19%에 달할 정도였다[18].

그러나 이는 더욱 심층적으로 접근할 필요가 있는 문제이다. 왜냐하면 이러한 공가율은 어디까지나 개발도상국 모형의 한계로 인해 발생한 것으로, 소득 수준이 개선된 현재 개발도상국 모형에 따라 건설된 임대주택에 입주하려는 입주자들의 수가 갈수록 줄어들고 있는 현실을 고려해야 하는 것이다.

실제로 동시기 연구에서 드러난 주거 선택 요인에 따르면, 조사 대상인 당진시의 다가구주택 거주자들 역시 아산시의 청년들과 마찬가지로 편의시설 및 복지시설과 같은 질적 요인을 선호하는 것으로 드러났다[19]. 즉, 충남과 같은 비수도권의 청년 임대주택 정책은 높은 공가율이라는 반박을 마주할 수 있으나, 이러한 높은 공가율은 어디까지나 과거 국내 임대주택 정책이 선진국형 모델을 지향하지 못하고 양적인 측면만을 중시하던 시절에 건설되었던 낮은 품질의 임대주택으로 인한 것이라고 볼 수 있다.

[표 7] 충청남도의 인구문제와 현행 정책

[Table7] Population Problems and Population Policy in South Chungcheong Province

	아산·천안	서산·당진	내륙(청양·예산 등)
인구문제	청년복지 문제	청년층 이탈	전체인구 감소
주요산업	2·3차 산업	2차 산업	1차 산업
정책방향	청년복지 정책	청년이탈 방지책	인구감소 방지책

3.4 경상도 및 포항, 부산의 청년주택 현황

포항시, 혹은 울산시 등지와 같은 경상도 공업지대의 청년주택 정책은 서울 및 경기도와는 다른 맥락에서 접근하되, 전체적으로 선진국에서 공통으로 나타나는 제조업의 쇠퇴 현상과 연관 지어 고찰할 수 있다. 즉, 이들 지역은 모두 제조업이 발달하였고, 향후 제조업의 쇠퇴로 인한 인구 감소와 경제 침체를 대처해야 한다는 점을 공유하고 있다.

이에 대하여, 지난 2016년에 이루어진 선행연구에서는 네 가지의 시나리오를 제시하며 서울, 경기, 부산, 울산 등의 대도시 권역에 거주하는 청년들의 향후 소득 전망을 분석하였는데, 연구 결과 모든 시나리오에서 청년들의 소득으로는 양질의 주거를 마련하지 못할 것이라는 결과가 도출되었다. 해당 연구에서 분석한 주요 요인은 월세를 비롯한 주거비의 증가, 청년층 소득 둔화, 일자리의 부족 등이었는데[20], 이는 공업지역 및 대도시 권역에서도 청년층의 소득 둔화가 주거비 증가를 쫓아가지 못할 것이고, 이는 곧 대규모의 주택난이 발생할 수 있다는 점을 시사한다.

현재 이러한 제조업의 둔화를 막기 위해서 해당 지역의 도시들을 묶어 ‘부울경 메가시티’ 도시권을 출범하려는 계획이 있으나 이는 제조업의 둔화로 인한 주택문제 및 인프라 문제를 해결하는 결정적인 해결책이 되지 못한다는 점에서 한계가 있다.

4. 청년주택 정책 고찰 및 정책 만족도 조사

4.1 국내 청년주택 정책의 현황

우리나라의 주택문제는 선진국 사회로 전환됨에 따라 반드시 발생하는 문제이다. 일찍이 산업화를 경험한 서유럽은 물론이고, 2차 산업혁명과 함께 본격적으로 대규모의 공업화를 이룩한 미국과 일본 역시 산업화를 겪으면서 다양한 사회적인 문제를 마주해야만 했고, 그중에서는 광범위하고 심각한 주택문제가 포함되어 있었다. 따라서 20세기 중후반의 급격한 산업화를 통해 선진국 산업사회에 진입한 대한민국 역시 이러한 산업사회만의 문제를 직면할 수밖에 없다.

특히 우리나라는 급격한 산업화로 인해서 본격적인 정책적 노하우를 학습하고 관련 의제에 대해 사회적인 논의를 거치지 못했다는 점, 그리고 수도권 집중 현상으로 인해 인구가 특정 지역에 과밀화되었다는 점으로 인해서 심화된 주택문제를 겪고 있다.

또한, 이러한 주택문제를 해결하기 위한 이전의 정책들은 어디까지나 미봉책의 성격이나 개발도상국 적 성격이 강했다. 특히 앞서 살펴본 선행연구에 의하면, 우리나라의 기존 임대주택 정책은 임대주택 단지를 슬럼화하여 사회통합을 저해한다는 점에서 문제가 있었다.

따라서, 우리나라의 주택정책이 가지고 있는 한계란 그 정책적 노하우의 부족으로 인해 전반적으로 미숙한 정책을 시행하는 점이라고 볼 수 있다. 특히 임대주택 정책의 경우에는 개발도상국 모형에서 선진국 모형으로 이행되는 과도기에 있으며, 일부 실험적인 선진국형 임대주택 정책이 시행되고 있지만 여전히 해결해야 할 과제가 많다.

[표 8] 지역별 사회문제와 주택문제

[Table8] Social and Housing Problems in Korea

	서울	경기도	충남 북부	경상도 공업지역
사회문제	인구 과밀화		청년층 이탈	청년소득 둔화
주택문제	주택공급 부족		임대주택 공가율 증가	주택수요 감소
주요사업	청년주택 사업	신도시 사업	청년복지 사업	도시권 사업
수요자 요구	지역 커뮤니티와 편의시설이 보장된 고품질의 주거			

4.2 청년주택 수요층 여론조사

[표 9] 조사 기본정보

[Table9] Basic Information of Survey

구분		응답(명)	비율(%)	구분		응답(명)	비율(%)
성별	남성	134	50.4	혼인여부	미혼	218	82
	여성	132	49.6		기혼	48	18
연령	미성년	8	3	직업	기타	34	12.8
	20대	168	63.2		학생	98	36.8
	30대	84	31.6		회사원	88	33.1
	40대	6	2.3		전문직	10	3.8
(X)					자영업	18	6.8
					주부	18	6.8

앞서 청년주택 정책에 대해 고찰해 본 결과, 단순히 청년주택의 양적인 공급만을 중시하는 개발도상국형 모델에서 양적인 측면과 아울러 질적인 측면을 중시하고, 청년주택이 오늘날 도시 공동체의 재생을 위한 공간의 역할, 복합 문화시설의 역할을 수행할 수 있도록 하는 선진국형 모델로의 발전이 요구될 수 있다는 결론을 도출하였다.

이에 본 연구는 단순히 선행연구를 참조하는 것 뿐만이 아니라, 실제로 현 시점에서 청년주택의 수요층인 청년세대의 여론을 인식하기 위하여 청년들이 주로 사용하는 소셜 미디어와 온라인 커뮤니티를 중심으로 설문을 전개하였다. 일부 미성년자와 40대를 제외하면 대부분 청년세대가 응답하였다.

[표 10] 청년주택 인식도 조사

[Table10] Survey on Youth Housing Perceptions Index

구분	하	중하	중	중상	상
청년주택 정책 인식도	40(15%)	62(23.3%)	70(26.3%)	82(30.8%)	12(4.5%)
청년주택 정책의 중요성 인식도	20(7.5%)	34(12.8%)	70(26.3%)	100(37.6%)	42(15.8%)
현행 청년주택 정책 지지도	30(11.3%)	52(19.5%)	82(30.8%)	72(27.1%)	30(11.3%)

설문조사 결과, 먼저 우리나라의 청년들은 우리나라의 청년주택 정책에 대해서 평소에 깊게 인식하지 못하고 있었다. '우리나라의 청년주택 정책에 대해서 잘 알고 있다.'는 문항에 대하여 '그렇다', '매우 그렇다'고 응답한 비율이 35.3%에 그쳤기 때문이다. 나머지 응답자들은 청년주택 정책에 대해서 잘 알지 못하거나, 보통 수준이라고 응답하였다.

다만 '우리나라의 저출산 및 양극화 문제 해결을 위해선 청년주택 정책의 역할이 중요하다고 생각한다.'에 대하여 '그렇다', '매우 그렇다'고 답한 응답자의 비율은 53.4%로, 절반을 넘는 수치였다. 이는 현재 우리나라의 청년들이 청년주택 정책이 우리나라가 직면한 중요한 사회적 문제에 있어 중요한 역할을 수행하리라고 기대하고 있음을 의미한다.

정부의 현행 청년주택 정책에 대한 지지도는 전반적으로 고르게 분포되어 있는데, 보통 수준의 답변을 한 응답자가 다수인 것을 보아 이는 청년주택에 대한 전반적인 인식도가 부족한 사실로부터 기인한 것으로 보인다.

한편, 본 연구에서 강조한 '선진국형 모델'의 청년주택에 대한 인식도는 전반적으로 높은 수준으로 드러났다. '청년주택은 주거시설의 역할 뿐만 아니라 복합문화시설의 역할도 수행할 수 있어야 한다.'는 문항에 대하여 '그렇다', 혹은 '매우 그렇다'의 긍정적인 답변을 한 응답자의 비율은 60.9%였고, '청년주택 공급에 있어 양보다는 질이 더 중요하다고 생각한다.'는 문항에는 57.1%의 응답자들이 긍정적인 답변을 내놓았다. 즉, 오늘날 우리나라의 청년층이 요구하는 청년주택은 기존의 청년주택에 비하여 더욱 높은 품질을, 그리고 단순한 주거시설로서의 기능뿐만 아니라 청년들이 즐길 수 있는

여가시설의 기능을 수행하는 청년주택이다.

[표 11] 선진국형 청년주택 모형 인식도 조사

[Table11] Survey on Developed Country Model Perceptions Index

구분	하	중하	중	중상	상
복합문화시설로서의 청년주택 인식도	14(5.3%)	26(9.8%)	64(24.1%)	96(36.1%)	66(24.8%)
청년주택의 질적 향상에 대한 요구도	18(6.8%)	44(16.5%)	52(19.5%)	98(36.8%)	54(20.3%)
양질의 청년주택 입주 의향	10(3.8%)	32(12%)	72(27.1%)	98(36.8%)	54(20.3%)
인근 지역 청년주택 건설 찬성도	10(3.8%)	32(12%)	66(24.8%)	108(40.6%)	50(18.8%)
청년주택 입주자들과 교류 의향	18(6.8%)	24(9%)	74(27.8%)	114(42.9%)	36(13.5%)

이러한 양상은 청년주택을 중심으로 하는 공동체 및 커뮤니티에 대한 인식에서도 그대로 이어진다. '나는 집 근처에 청년주택이 건설되는 것에 찬성한다.'는 문항에 대하여 긍정적인 답변을 한 응답자의 수는 59.4%로 과반수를 상회하는 수치였고, '나는 청년주택 입주자들과 원만한 관계를 유지하며 교류하고 싶다.'는 문항 역시 56.4%의 긍정적인 답변을 끌어냈다.

상기한 여론조사를 고려한다면, 실제 청년주택에 입주하는 실수요층인 우리나라의 청년층은 높은 품질, 다양한 문화시설 및 여가시설과 같은 부대시설, 그리고 청년주택을 중심으로 하는 공동체와 커뮤니티 활동이 보장되는 선진국형 모델의 청년주택을 요구하고 있음을 알 수 있다.

5. 결론

현재 대한민국의 주택 소유는 일부 부유층에 편중되어 있으며, 수도권과 지방 사이의 부동산 시세 격차 역시 높은 수준이다. 이러한 상황에서, 사회구조가 굳어지고 양질의 일자리가 줄어들면서 새롭게 사회에 진출하는 청년세대의 주거 마련은 갈수록 난항을 겪고 있다. 이에 대하여, 본 연구는 이러한 청년세대의 주거를 해결하기 위한 정책 중 청년주택 정책에 집중하고, 국내외의 여러 임대주택·청년주택·청년복지 전반의 정책과 동향을 고찰하여 현재 대한민국에 적절한 청년주택 정책을 제언하는 것을 목표로 하였다.

이를 위해, 본 논문은 앞서 이루어진 해외의 임대주택 정책의 전반적인 역사와 방향성에 대해 살펴본 뒤, 지난 2000년대 이후 국내 지방자치단체의 다양한 청년주택

정책 및 전반적인 청년 복지정책에 대해 고찰하였다. 그 결과, 서유럽, 미국, 일본 등 선진국의 임대주택 정책은 개발도상국 모형에서 선진국 모형으로의 전환을 겪었으며, 대한민국의 경우에는 개발도상국 모형에서 선진국 모형으로 전환되는 과도기에 있다는 이론적 고찰을 도출해 낼 수 있었다.

또한 실제 정책에 있어 청년주택정책은 단순히 주거의 양만에 치중하는 것이 아니라 입주자들이 도심의 인프라를 활용할 수 있도록 도심과 인접한 곳에 다양한 규모의 주택 건설을 요구하고 있다. 그 과정에서 시장성 및 주거의 품질을 확보하기 위해 민간의 참여를 유도하고, 궁극적으로 청년주택이 지역 공동체의 재생과 회복 및 지역 커뮤니티의 활성화, 그리고 사회통합에 기여하는 형태로 완성되어야 한다는 것이다. 이를 위해서 추구해야 하는 정책은 다음과 같다.

첫째, 임대주택이 가지고 있는 기존의 빈곤층 거주지라는 편견을 없애고, 향후 임대주택 정책의 중심이 되는 청년주택이 공동체 회복과 재생의 장, 지역 커뮤니티 활성화의 장이라는 인식을 가질 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 청년주택 내부나 인근에 다양한 편의시설, 근린시설 및 문화시설을 배치하고 지역 주민들과 입주자들이 화합을 도모할 수 있는 다양한 행사를 전개할 필요가 있다.

둘째, 청년주택 사업의 시장성과 지속가능성, 주거의 품질을 확보하기 위해 민간의 참여를 적극적으로 유도하는 정책을 마련해야 한다. 앞서 살펴본 사례에서 드러나는 바와 같이 서유럽과 미국, 그리고 일본은 이미 임대주택 건설에 있어 민간의 참여가 활발하게 이루어지고 있다. 즉 주택 건설 단계부터 민간 업체가 적극적으로 개입하는 것은 물론이고, 이미 민간 업체가 건설한 주택을 정부에서 매입하는 등의 방식을 통해서 주거의 품질과 시장성을 확보하고 있다. 또한, 이러한 방식은 정책의 지속가능성에도 큰 도움이 될 수 있는데, 단순히 정부가 모든 자원을 부담하는 기존의 정부 주도형 개발도상국 모형에 비해 임대주택 사업을 통해 수익을 창출할 수 있는 기업과 그 부담을 공유하고, 사회 전반의 공유가치를 창출할 수 있기 때문이다.

본 논문은 전반적인 임대주택에 대한 기존의 편견을 개선하고, 청년주택 사업의 시장성과 지속가능성을 확보하기 위해 민간 업체의 참여를 유도하며, 임대주택 및 청년주택에 입주할 수 있는 대상자의 스펙트럼을 늘려야 함을 제시하였다는 데 의의를 가진다. 또한 본 논문은 해외의 전반적인 임대주택 정책 및 국내 지역별 청년주택 정책에 대하여 선행연구를 통한 이론의 정립, 그리고 청년주택 수요층인 국내 청년층을 대상으로 설문조사를 전개하였다는 점에서 의의가 있으나, 보다 실증적이고 심층적인 내용을 다루지 못했다는 한계가 존재한다. 따라서 연구의 실질적인 설득력을 확보하고, 더 나아가서 실제 정책적 제언을 이루기 위해서는 상기한 집단을 대상으로 한 중단적 후속 연구가 필요할 것이다.

References

- [1] Suk-Nyeo Lim, A Study on the Housing Lease System, Korea Public Land Law Association Public Law Review, (2021), Vol.94, pp.89-114.
DOI: <http://dx.doi.org/10.30933/KPLLR.2021.94.89>
- [2] Hyun-Woo Kim, Reconcentration of Millennials into Seoul Capital Region, Department of Urban Planning and Design, University of Seoul, Doctoral Dissertation, (2020)
DOI: <https://doi.org/10.19172/kreaa.26.4.9>

- [3] Ju-Beom Kim, A Critical Research About the System to Reinforce the Legal Position of Housing Lessees, Department of Law, Kyungnam University, Doctoral Dissertation, (2021)
UCI: I804:48002-200000504877
- [4] Ji-Kyung Kim, The Factors Affecting the Level of awareness of Life and Happiness Perceived by Youth Generation, Korea Social Policy Review, (2018), Vol.25, pp.209-245.
DOI: <https://doi.org/10.17000/kspr.25.3.201809.209>
- [5] Se-Yun Kwon, Hwan-Yong Park, Discourse on Social Mix Policies of Social Housing in the United Kingdom, Housing Studies Review, (2009), Vol.17, No.2, pp.165-189.
G704-000825.2009.17.2.012
- [6] Ji-Hyun Lee, France's Strategy to Housing Crisis, Global Social Security Review, (2020), Vol 15, pp.124-128.
UCI: I410-ECN-0102-2022-300-000285980
- [7] Hak-Bong Cha, What to Learn From Rental Housing Policies in Developed Countries, Housing & People, (2007), No.202, pp.24-25.
Available from: <https://scienceon.kisti.re.kr/srch/selectPORSrchArticle.do?cn=JAKO200740736886533>
- [8] Jin-Bin Park, Recent Trends of American Suburban History, Korean Journal of Urban History, (2011), Vol.6, pp.135-159.
DOI: <https://doi.org/10.22345/kjuh.2011.12.6.135>
- [9] Dong-Sum Shin, A Study on the Policy of Public Rental Housing, Graduate School of Policy Studies, Korea University, Master Thesis, (2010)
Available from: <http://www.riss.kr/link?id=T12167641>
- [10] Gyu-Bong Lee, Study on the Public Rental Housing Policy in Korea & Japan, The Journal of Asian Studies, (2007), Vol.9, No.3, pp.135-157.
UCI: G704-001671.2007.9.3.002
- [11] Hyeuk-Seo Park, A study of the Role of the Public Rental Housing Policy in Rental Housing Markets, Journal of The Residential Environment Institute of Korea, (2012), Vol.10, No.3, pp.75-94.
UCI: G704-002138.2012.10.3.005
- [12] Rok Yu, A Study on the Efficiency of Government National Rental Housing Policies, Graduate School of Public Administration, Korea University, Master Thesis, (2007)
Available from: <http://www.riss.kr/link?id=T11131822>
- [13] Eun-Sun Son, A Study on the Plan to Activate the Private Rental Housing Industry, Department of Real Estate and Finance, Gwangju University, Master Thesis, (2011)
Available from: <http://www.riss.kr/link?id=T12400296>
- [14] Sang-Chul Ahn, The Study on Consciousness Research on Supplying the Youth-Housing, Department of Housing and City Development and Management, Seoul National University of Science and Technology, Master Thesis, (2018)
Available from: <http://www.riss.kr/link?id=T14912459>
- [15] Yong-Bum Jo, The Urban Architectural Characteristics of Seoul 2030-Youth Housing, Department of Architectural Engineering, University of Seoul, Master Thesis, (2018)
Available from: <http://www.riss.kr/link?id=T14969651>
- [16] Seong-Min Han, A Study on the Factors Influencing Quality of Life of One-Person Household, Department of Public Administration, Sungkyunkwan University, Master Thesis, (2018)
UCI: I804:11040-000000142450
- [17] Ung-Hee Cho, A Study on the Characteristics and Application of the Common Space to the Type of Rental House, Department of Architecture, Inha University, Master Thesis, (2019)
UCI: I804:23009-000000022334
- [18] Sung-Hyo Hong, Jun-Hong Im, Demand for Chungnam Public Rental Housing by Young People in Asan and its Policy Implication, The Studies in Regional Development, (2020), Vol.52, No.2, pp.115-134.
UCI: I410-ECN-0102-2022-300-000252450

- [19] Na-Kyung Cho, A Study on Residential Preference and Residential Satisfaction of Multi-Family Housing Dwellers, Department of Real Estate, Mokwon University, Master Thesis, (2015)
Available from: <http://www.riss.kr/link?id=T13671651>
- [20] Soo-Wook Lee, Tae-Hwan Kim, A Study on the Mid-20s to 30s' Income Variability and Housing Purchasing Power, Journal of Real Estate Analysis, (2016), Vol.2, No.1, pp.83-102.
DOI: <https://doi.org/10.30902/jrea.2016.2.1.83>