

저출산 시대, 청년 주거지원 정책의 미래 : 해외사례를 통한 시사점

방 송 희(주택금융연구원 수석연구위원)

- ❑ 한국은 1984년 합계출산율 저출산국, 2001년 초저출산국에 진입. 정부의 저출산정책에도 불구하고 출산관련 지표는 개선되지 않는 상황
- ❑ 청년 주거지원 정책의 현황과 진단, 해외사례 분석을 통하여 초저출산사회 극복을 위한 청년주거지원의 나아가야 할 방향을 제안

1. 논의 배경

2021년 기준 한국의 합계출산율은 0.81명으로 OECD 회원국 중 가장 낮으며, 2004년 이후 줄곧 최하위 기록

OECD의 분류에 따르면 한국은 1984년 저출산국(합계출산율 2.1명 이하), 2001년 초저출산국(합계출산율 1.3명 이하)에 진입하였으며, 정부의 저출산정책에도 불구하고 출산관련지표는 악화되고 있는 상황

OECE 회원국 중에서 합계출산율이 1명 이하인 국가는 한국이 유일

청년가구, 비혼의 원인과 출산계획에서 가장 중요한 요소로 주거문제 지목

정소이외(2021)는 독립거주 중인 청년(만19~만39세) 1인가구를 대상으로 소규모 심층인터뷰 조사 실시

조사결과, 응답자의 90%가 주거문제는 결혼과 출산에 영향을 미친다고 응답

OECD 주요국 합계출산율

가임 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 자녀의 수

OECD 평균 1.58명 2021년 기준



연암뉴스

자료: 경제협력개발기구(OECD)

- 한국은 2023년 10월 기준 청년을 대상으로 한 주거지원 정책을 193개 시행 중이지만, 정작 청년들은 주거지원 정책에 대한 이해도, 인지도, 만족도 모두 낮은 상황

- 박미선(2017)은 정부의 청년 주거지원 정책에 대한 청년들의 인지도가 낮게 나타나고 있으며, 이용률 또한 청년전세임대 9%, 행복주택 5%수준으로 낮은 문제를 지적

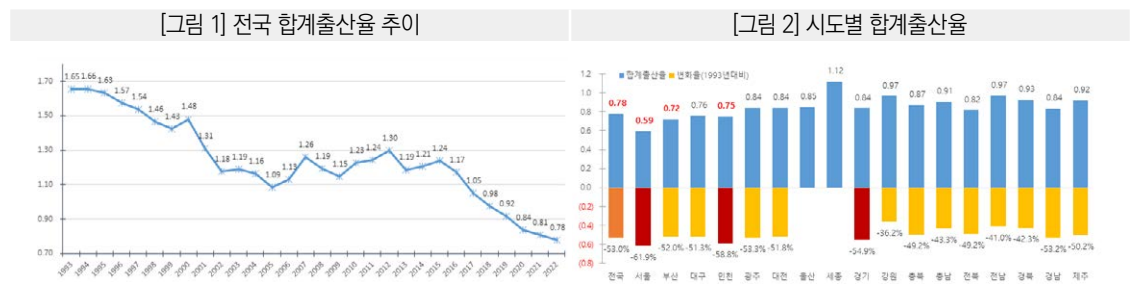
- 반면, 청년의 빈곤위험도 증가와 출산율 저하 등의 이유로 청년 주거지원 정책에 대한 확대요구는 지속되고 있으며, 정책 수혜대상인 청년뿐만 아니라 부모세대 역시 그 필요성을 크게 인식하는 것으로 나타남.(윤소원외 2021)

- 청년 및 부모세대가 공통적으로 필요도가 높다고 인식한 정책은 ‘공공분양주택’이었으며, 청년세대가 필요도가 높다고 인식한 정책은 ‘공공임대주택 공급’, ‘관리비 혹은 공공요금 할인’, ‘전세자금 및 보증금 대출지원’으로 나타남

- 한국 청년 주거지원 정책의 현황과 진단, 해외사례 분석을 통하여 초저출산 사회 극복을 위한 청년 주거지원의 나아가야 할 방향을 모색할 필요

2. 한국의 혼인과 출산 현황과 청년들의 인식

- 2022년 기준 한국의 합계출산율은 0.78명으로 세계 최저 수준의 심각한 초저출산 국가로 분류



주) 합계출산율은 여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 총 출생아수를 나타내는 지표 (단위 : 명)
 ※ 자료: 통계청, 「인구동향조사」, 각 년도

- 경제협력개발기구(OECD)는 합계출산율 2.1명* 이하인 현상을 저출산, 1.3명 이하인 현상을 초저출산으로 분류

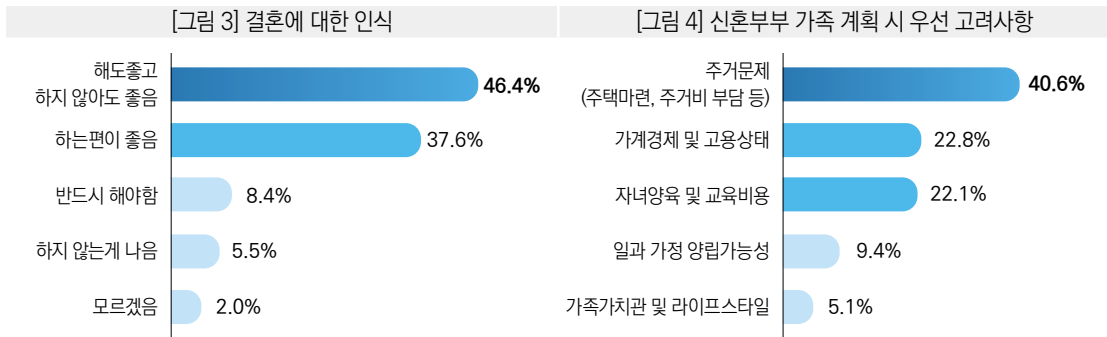
※ 인구학 측면에서 인구유지를 위해 필요한 최소 합계출산율

- 한국은 1984년 저출산국, 2001년에는 초저출산국에 진입하였으며, 정부의 저출산정책에도 불구하고 가파른 속도로 합계출산율이 낮아지는 상황

특히, 수도권 중심의 출산율 감소가 심화되는 상황

- 대부분 시도에서 출산율 감소가 지속되는 가운데 2022년 기준 서울시의 합계출산율은 0.59명으로 전국에서 가장 낮고, 부산, 인천, 대구 등은 전국 평균보다 낮은 수치를 보이고 있으며, 수도권의 출산율 감소가 두드러진 상황
- 청년들은 일자리와 교육의 기회가 상대적으로 많은 수도권으로 이전하는 경향이 나타나지만, 수도권의 높은 집값과 주거비로 인해 부담을 느끼고 상대적 박탈감과 좌절을 경험. 이는 결혼과 출산에 대한 부정적 영향으로 작용

보건사회연구원(2021)의 조사결과 한국사회는 결혼에 대한 인식은 긍정 또는 중립적 응답이 높은 가운데, 신혼부부가 가족 계획시 우선 고려사항으로 주거문제 지목



※자료: 한국보건사회연구원, 가족과 출산조사, 2021

- 빅데이터를 활용하여 청년들의 결혼 및 출산에 대해 느끼는 감성분석 결과, 청년들은 결혼과 출산에 대해 긍정적으로 인식하고 있으며, 결혼보다 출산을 더 긍정적으로 인식하는 것으로 보고(정기용외, 2022)

청년들의 결혼 및 출산에 대한 감성분석 결과에 근거하면 저출산극복을 위해서는 결혼에 대한 거부감을 해결하는 것도 중요하지만 출산에 대한 거부감을 해소하는 것이 시급한 과제

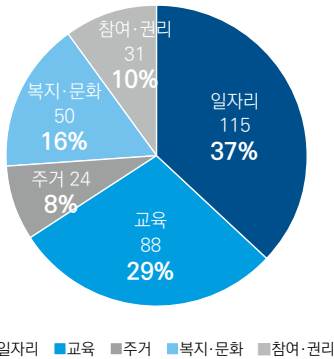
- 정기용외(2022)에 따르면 청년들은 결혼에 비해 출산에 대한 부정적 감정이(space) 결혼에 대한 부정적 감정보다 약 2배 정도 높게 나타는 것으로 보고

3. 한국의 청년 주거지원 정책

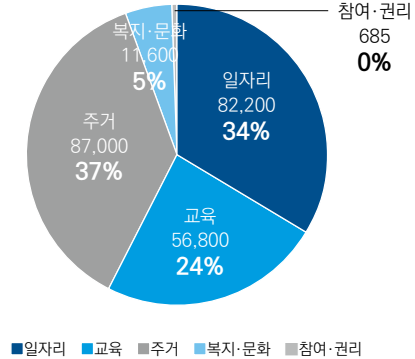
제1차 청년정책 기본계획에 근거하여 중앙부처 및 지자체는 21년 3월 청년정책 시행계획을 발표

- 중앙부처는 총 32개 기관에서 308개 과제에 전체 예산 23조 8천억원을, 지방자치단체에서는 총 1,258개 과제에 약 2조 2천억원 투입 예정
 - 정책수를 보면 일자리 관련 정책이 37%로 가장 높은 비중을 차지하지만 예산을 살펴보면 주거분야가 37%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타나 정부가 청년정책에서 주거분야에 상당히 많은 역량을 집중하고 있는 것을 확인

[그림 5] 중앙정부 청년정책수(시행계획)



[그림 6] 중앙정부 청년정책 예산(시행계획)



※자료: 정부합동발표

만19세~39세 이하 저소득 대학생, 취업준비생, 청년, 신혼부부 등을 대상으로 현재 중앙정부와 지방자치단체에서 청년주거지원 정책 193개 시행 중

- 한국의 청년 주거정책은 공공주택(분양/임대) 및 공공지원형 민간임대주택 공급과 금융지원을 포함한 주거비 지원을 중심으로 추진 중

[그림 7] 한국 청년 주거지원 정책

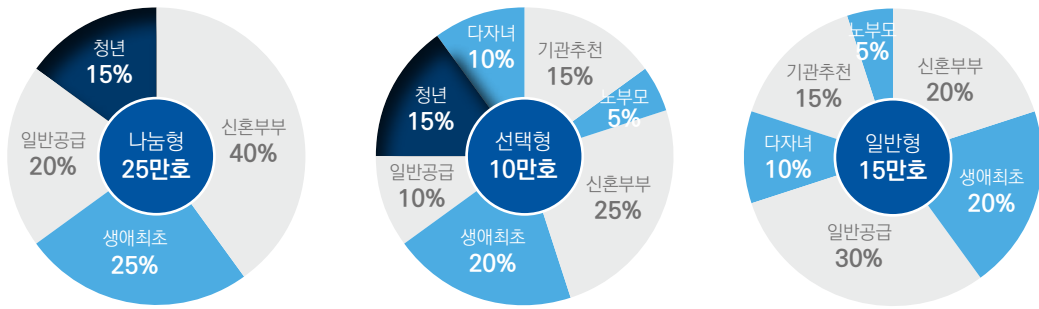


※자료: 마이홈포털 개시내용을 바탕으로 저자 정리

■ (주택공급) 임대주택 공급 방식은 신규 건설형, 기존주택 활용형 등으로 공공 및 공적 임대주택, 기숙사형 청년주택 등을 주로 공급하고 있으며, 최근 청년신혼부부 정책선호를 반영하여 공공분양 확대

- 영구·국민·행복주택 등 다양한 유형으로 공급되던 공공임대주택이 '22년부터 신규 건설분부터 유형을 통합하여 '통합공공임대주택'으로 제공
- '22년 공공분양주택(뉴:홈)의 신규 신설유형인 선택형·나눔형에 미혼 청년을 위한 특별공급을 신설하고, 일반형에는 추첨제를 도입하여 청년의 청약기회 확대

[그림 8] 공공분양주택(뉴:홈)의 유형 및 공급목표



- (신설) 손익공유형 분양주택
- 낮은 분양가격과 장기모기치 (거주의무기간 5년 후 공공환매)
- (신설) 임대주택→분양주택
- 저렴한 임대료로 6년 거주기간 보장, 기간 종료 후 분양여부 선택
- (기존) 분양주택
- 일반공급 물량 확대 (15% → 30%)

※자료: 사전청약 홈페이지(www.사전청약.kr)

■ (금융 및 주거비 지원) 청년우대 및 청년전용 주택금융상품과 주거급여 기준완화 등을 통하여 청년가구의 주거비 부담 경감을 위한 노력이 지속

- 소득기준 완화와 우대금리, 중도상환 수수료 면제, 보증료 할인 등을 통해 청년층 주택금융상품의 접근성을 개선하고 주택 임차 및 구입자금 마련에 대한 부담완화

■ (지방자치단체) 지자체에서도 민간협력형, 빈집 정비사업 연계 등 다양한 지역맞춤형 청년임대주택 공급과 금융지원 중심으로 주거정책 추진 중, 청년문제가 가장 심각한 서울시는 새로운 청년주택 모델 개발에 적극적인 모습

- 지자체 청년주택 공급에 가장 적극적인 서울시의 경우 공공임대(희망하우징 등)와 공공지원 민간임대주택(역세권 청년주택, 공동체주택, 사회주택) 공급에 주력하는 한편, 세대통합형 모델(한지붕세대공간)을 도입하는 등 다양한 시도와 노력을 지속
- 서울시 이외에도 경기도의 행복주택(따복하우스), 부산시의 공가임대(햇살동지)와 공공지원민간임대(부산 희망더함아파트) 등이 대표적인 지자체 청년주택 모델

❁ 다수의 정책에도 불구하고 한국의 청년 주거지원정책, 보편적인 청년 주거복지 실현과 저출산 극복을 위해서는 해결할 과제가 많은 상황

- 청년 주거지원정책의 수혜를 받는 대상이 한정적이라는 점, 정책대상의 특성과 선호에 대한 고려가 부족하다는 점, 1인 가구 증가에 대한 정책적 대응속도가 미흡하다는 점이 문제로 제기
 - 공공임대주택은 주거사다리 역할을 일부 수행하는 것으로 평가받고 있지만, 입주 조건이 까다롭고 공급량이 적어 정책의 혜택을 보는 수혜자가 한정적
 - 공공분양주택 또한 당첨자에게는 큰 혜택이지만 청년 신혼부부가구의 특성(소득과 선호 면적 등)반영이 미흡하다는 비판이 존재
- 저출산 극복을 위해서는 청년가구의 출산에 대한 거부감 해소를 위한 노력과 자녀 양육가구에 대한 배려가 청년 주거지원 정책에 녹아들 필요

4. 각국의 청년·신혼부부 주거지원 정책과 시사점

❁ 대부분 국가에서 청년 주거지원 정책사례는 많지 않은 상황. 대체로 청년정책은 일자리를 포함한 자립기반 조성 and 자산형성 지원에 집중

❁ 초기청년의 자립 지원을 위해 직업교육과 연계한 기숙사를 제공하는 사례가 있으나, 정책의 방점이 취업을 위한 직업훈련에 있고, 이용기간은 단기로 제한

- (스웨덴) JobbEtt 프로그램을 통하여 18세~26세 니트(NEET)족에게 주거지원과 함께 일자리 및 훈련기회를 제공
 - 채용상담사가 청년들이 일자리나 훈련에 참여할 수 있는 방법을 찾아 안내하고, 재무상담 및 기타 사회적 지원을 통해 안정적인 일자리를 구할 수 있도록 지원
 - 프로그램 초반에는 단기 임대계약을 체결하고, 9개월 이후에는 정상적인 임대 계약으로 전환하여 거주 할 수 있는 주택을 제공
- (핀란드) Helsinki Youth Department, 사회주택 공급자와 협력하여 청년을 위한 주택 및 일자리 패키지를 제공하는 'Homes that work' 도입
 - 청년이 거주할 수 있는 아파트가 제공되며, 입주청년은 입주한 아파트의 운영자로 활동하며 유지보수, 통신, 커뮤니티 운영 등의 업무를 수행

❁ 주거비 보조와 금융지원, 공공임대 및 사회주택 공급에 있어서는 청년세대를 타겟으로 정책이 시행되기보다 보편적인 주거복지정책 안에서 청년그룹이 소외되거나 배제되지 않도록 배려

- (네덜란드) 중앙정부는 주거취약계층을 대상으로 주거보조금(Huurtoeslag) 제도를 운영하고 있으며, 그 대상에 저소득 청년들을 포함. 주거보조금 대상이 되면 임대료의 40%~65%에 해당하는 주거비를 지원
- (뉴질랜드) 국민 장기저축 프로그램 키위세이버(Kiwi Saver)를 청년층의 첫 주택 구매 지원에 활용
 - 키위세이버는 개인 저축액에 정부지원금과 고용주 지원금이 더해져 적립된 금액을 65세 이후 인출하도록 하는 뉴질랜드 장기적금 상품
 - 2011년 이후 주택가격 급등과 가계부채 증가로 인한 금융시장 리스크가 확대되자 뉴질랜드 정부는 2013년부터 담보인정비율(LTV) 규제 등 금융규제를 강화하였지만, 키위세이버 첫 주택대출은(First-home lone)은 LTV 95%까지 대출이 가능하기 때문에 자본금(deposit)이 부족한 청년들의 주택 구입 기회를 확대하고 있다고 평가
- (이탈리아) 밀라노에서는 청년을 포함한 취약계층을 위하여 사회주택을 건설하고 입주자들이 지역사회를 위한 활동에 참여하는 프로젝트 시행
 - 18세~30세 청년들에게 사회주택 운영활동에 참여하는 조건으로 낮은 임대료로 거주할 수 있는 기회 제공. 청년 입주자들은 커뮤니티 활동 기획 및 운영에 참여하여 지역사회에 기여

출산률 회복을 위한 시도는 아동 및 가족정책으로 행해지는 것이 일반적. 다만 헝가리, 싱가포르 등 일부 국가에서 최근 주거지원을 출산율 제고 수단으로 활용

- (스웨덴) 출산율과 여성경제활동참여율 제고에 성공한 국가로 평가받고 있으며 성공의 핵심은 보육정책, 자녀양육 지원정책, 일·가정 양립정책들을 지속적으로 발전시키고 이들 정책 간 상호 유기적으로 연계하여 왔다는 것
 - 특히, 1990년대 초부터 매년 GDP의 2% 이상을 보육시설에 투자하여 전체 보육시설의 80%가 공공보육시설이고, 민간시설도 공공보육시설과 동등하게 지원
 - 어린이집, 자유 유치원, 시간제 유치원 및 가정보육 등의 보육서비스와 방과 후 학교, 패밀리룸 등 교육서비스를 부모의 상황에 맞게 선택 가능
- (헝가리) 낮은 출산율과 서유럽으로의 인구유출 등으로 인한 심각한 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 가족지원 예산을 대폭 증액하고(2020년 헝가리 전체 예산의 5%), 강력한 결혼·출산 지원정책 도입
 - 대출 이후 5년 이내 자녀 출산을 약속하는 경우, 3만 유로(한화 약 4,000만 원)를 20년간 무이자로 대출해주는 자녀 예상 보조금 제도를 운영. 2자녀 출산 시 상환기관 3년 연장 및 상환액 30% 감면, 3자녀 출산 시 생환액 전액 감면
 - 또한, 주택 구매 시 양육 자녀수에 따라 현금보조금이 지급되며, 2자녀 가정은 최대 3만 유로, 3자녀 이상 가정은 최대 4만 5,000유로(한화 약 6,000만 원)의 용자(이자율 3%) 지원

- (싱가포르) 신혼부부에게 주택개발청(HDB, Housing and Development Board)이 공급하는 토지임대부 주택 또는 환매조건부 주택의 우선분양권을 부여하고, 집값의 80%까지 대출 허용
- (일본) 가나가와현 아즈키시, 청년세대 주택취득 보조 지원사업을 통해 시외에서 전입 또는 시내에서 거주하는 육아중인 청년세대가 시내에서 새롭게 주택을 취득하는 경우 주택 취득비용의 일부 보조

5. 결론 및 시사점

● **청년과 신혼부부가구, 이질적 특성을 보이는 집단. 청년세대라는 하나의 대상으로 접근하기보다 청년 단독가구와, 신혼부부, 출산가구를 구분하고, 청년그룹 안에서도 특성이 다른 그룹을 세분화하여 세밀한 정책을 마련하는 노력 필요**

- 법적으로 동일한 세대라 규정되는 청년 그룹 내에서도 성별 및 연령에 따라 결혼과 출산에 대해 갖는 인식과 가치관에 차이를 보이는 점을 감안할 때 청년세대에 대한 결혼 및 출산 정책도 세분화 필요
- 20대 초·중반 청년에게는 향후 미래를 설계할 수 있고 안정적인 직업을 가질 수 있도록 학업 및 교육관련 지원을, 20대 중·후반 청년에게는 안정적인 직업 유지와 경제적 안정을 지원하는 방향으로 직업훈련 및 재취업 등과 연계한 주거지원에 초점을 맞출 필요
- 30대 초·중반 청년에게는 결혼과 자녀 출산에 따른 거주 안정 지원과 양육환경 개선을 주거지원 정책에 반영할 필요

● **한국의 청년 주거지원 정책, 새로운 시도를 모색하기보다 그간의 성과와 정책수요자의 needs를 고려하여 선택과 집중, 지속가능성을 고민 할 필요**

- 그 동안 한국의 청년 주거지원 정책은 청년 및 신혼부부가구의 특성에 기반한 세밀한 정책보다는 주로 공급자 편의 위주의 성과 중심형 정책 프로그램들을 파편적으로 도입한 측면을 부정하기 어려움.
- 심각한 저출산 상황에서 청년가구의 주거실태와 생애주기별 주거요구를 면밀히 파악하고, 이를 바탕으로 적절한 맞춤형 정책을 지원하는 방향으로 발전할 필요

● **여성의 경력단절 방지와 출산과 육아에 대한 부담완화를 위해 시급한 과제는 양질의 보육시설 확대. 청년 주거지원 정책에도 양육과 보육환경 개선을 녹여내는 방안 고민 필요**

- 저출산 극복을 위해서는 청년가구의 출산에 대한 거부감 해소를 위한 노력과 자녀 양육가구에 대한 배려를 청년 주거지원 정책에 녹일 필요가 있으며, 가장 시급한 과제는 일하는 부모가 안심하고 양육할 수 있는 환경을 조성하는 것
- 스웨덴, 여성의 노동 시장 참여를 확대하고 가족 환경 및 성별에 관계없이 모든 성인이 일자리를 통해 스스로를 부양할 수 있는 복지 국가를 구축하기 위하여 가장 공을 들인 정책은 공공보육의 확대
- 한국, 맞벌이 양육가구가 일·가정 양립과 보육의 질적 수준 차이로 직장어린이집과 국·공립 어린이집에 대한 선호가 뚜렷하지만 그 숫자는 작고, 입소를 위한 경쟁은 치열
 - (보육통계) 2022년 기준 전체 어린이집 30,923개소 중 국공립어린이집은 18.8%, 직장어린이집은 4.2%에 불과하며 약 70.6%가 민간 및 가정 어린이집
- 영유아보호법에 따르면, 신규로 공급되는 500세대 이상의 아파트에는 국공립 어린이집을, 상시 여성근로자 300인 이상 또는 근로자 500인 이상을 고용한 사업장의 사업주는 직장어린이집을 설치하도록 규정하고 있지만 많은 예외조항으로 실질적으로 확대되지 못하는 상황
- 행복주택을 비롯한 청년 신혼부부 특화유형의 주택 신규공급 시 국·공립 어린이집 설치기준을 강화하고, 설치예외 시 분담금이 실질적인 지역사회 보육환경 개선에 사용될 수 있도록 기준 마련 필요

HF 한국주택금융공사



참고문헌

- 윤소원 외, 2021, “청년 주거비지원에 대한 청년과 부모세대의 인식”, 「한국생활과학회지」 제30권 제2호, pp.273~388.
- 박미선, 2017, “한국 주거불안계층의 특징과 양상: 1인 청년가구를 중심으로”, 「공간과 사회」, 제27권 제4호, pp.110~140.
- 박미선 외, 2017, 1인 청년가구를 위한 주거복지 정책 방향, 국토연구원
- 서미숙, 2013, “주택가격 변화에 따른 여성 출산율에 관한 연구”, 「여성경제연구」 제10집 제1호, pp.63-79.
- 정기용 외, 2022, “경기도 청년들의 결혼 및 출산 인식에 관한 연구: 감성분석과 교차분석을 활용하여”, GRI연구논총 제24권 제3호, pp.119~148
- 홍성희, 2019, “성인자녀에 대한 경제적 지원 및 도구적 지원에 영향을 미치는 요인”, 「한국가정관리학회지」, 제37권 제2호, pp.89~101.
- SH도시연구원, 2021, 「서울시 청년 및 신혼부부가구의 주거실태와 정책방안: 공공임대주택을 중심으로」