

서울시의 혁신, 청년의 살자리 2030 역세권 청년주택

백윤기
서울특별시 주택공급과
역세권계획팀장

서울 청년주거 빈곤 실태

청년 주거빈곤 규모

2015년 통계청이 실시한 인구주택총조사 결과를 분석한 이원욱 의원실 자료에 따르면 청년층의 주거빈곤은 심각한 상황이라 할 수 있다. 우리나라 전체 가구 중에서 최저주거기준*에 미달하는 1인 청년 가구는 16만 가구이며, 주거빈곤** 가구로까지 확대할 경우에는 29만 가구이다. 이 중에서 서울에 거주하는 최저주거기준에 미달하는 1인 청년 가구는 8만 가구로 서울 거주 1인 청년 가구의 20.2%를 차지하며, 주거빈곤 가구는 15만 가구로 서울 거주 1인 청년 가구 대비 37.2%에 해당한다. 전국 주거빈곤 1인 청년 가구(29만 가구)의 절반인 15만 가구가 서울에 거주하고 있는 실정이다.

청년 가구의 주거빈곤율 변화

청년 주거문제의 심각성은 주거빈곤율의 변화에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 전국 전체 가구의 주거빈곤율은 1995년 46.6%에서 2000년 29.2%, 2005년 19.3%, 2010년 14.8%, 2015년 11.6%로 점차 낮아졌다. 반면에 서울의 1인 청년가구는 2000년 31.2%를 저점으로 매 5년의 조사 주기마다 증가하고 있는 추세다. 특히 고시원과 같은 주택 이외의 거처에 거주하는 전국 전체 가구가 2015년 기준으로 20년 전에

* 우리나라의 최저주거기준은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하는 데 필요한 기준으로 2000년 건설교통부가 도입. 현재 기준으로 '최소주거면적', '필수설비', '구조성능 및 환경'으로 구성되어 있으며, '전용 입식부엌', '전용 수세식 화장실', '목욕시설' 등을 필수설비로 갖추도록 하였으나, 주택성능과 환경에 대한 구체적인 기준은 없다. 총주거면적을 1인 가구는 14㎡, 부부의 경우는 26㎡로 정한다. 참고로 최소주거기준에 미달한다는 것은 가구원수에 비해 침실이 부족하거나 비좁거나, 욕실·화장실·부엌을 다른 가구와 공동으로 사용하거나 재래식 시설이거나 심지어 없다는 것을 의미한다[출처: 이원욱 의원실 외(2017), 「최저주거기준 미달 가구 및 주거빈곤 가구 실태 분석」, p.3].

** 최저주거기준 미달 가구에 포함되지 않지만 주거 환경이 열악한 고시원·비닐하우스 등과 같은 주택 외 거처(오피스텔 제외) 거주 가족과 지하방이나 옥탑방 거주 가구를 포함한 가구를 말함(위 출처 자료, p.3).

전국과 서울 청년의 주거빈곤 규모(2015)

(단위: 가구, %)

구분	전국						서울						
	전체 가구		청년가구		1인 청년가구		전체 가구		청년가구		1인 청년가구		
전체	19,050,324	100.0	2,564,568	100.0	1,273,608	100.0	3,774,594	100.0	674,680	100.0	396,600	100.0	
최저 주거 기준 미달	계	1,560,752	8.2	289,512	11.3	161,191	12.7	405,974	10.8	117,679	17.4	80,155	20.2
	시설 미달	635,977	3.3	55,153	2.2	38,661	3.0	89,031	2.4	19,486	2.9	15,002	3.8
	면적 미달	1,011,752	5.3	250,871	9.8	137,636	10.8	346,320	9.2	107,354	15.9	73,389	18.5
	방수 미달	100,639	0.5	15,984	0.6	-	-	23,672	0.6	2,258	0.3	-	-
최저 주거 미달 + 지하 옥탑	전체	1,885,317	9.9	348,728	13.6	203,294	16.0	605,760	16.0	157,099	23.3	108,627	27.4
주택 이외의 기타 거처	391,245	2.05	101,837	4.0	84,591	6.6	78,654	2.1	42,336	6.3	38,906	9.8	
주거빈곤	2,276,562	12.0	450,565	17.6	287,885	22.6	684,414	18.1	199,435	29.6	147,533	37.2	

자료: 이원욱 의원실·한국도시연구소(2017), 최저주거기준 미달 가구 및 주거빈곤 가구 실태 분석.

전국 가구와 서울 1인 청년가구의 주거빈곤을 변화(1995~2015)

(단위: 가구, %)

구분	전국 전체 가구					서울 1인 청년가구				
	1995	2000	2005	2010	2015	1995	2000	2005	2010	2015
최저주거기준 미달 가구	5,891,563	4,071,328	2,536,259	2,028,695	1,560,752	121,439	71,419	45,428	64,057	80,155
	46.3	28.7	16.1	11.8	8.2	57.8	30.6	15.1	18.8	20.2
주택 이외의 기타 거처	42,419	62,875	56,731	128,675	391,245	866	1,445	2,818	22,644	38,906
	0.3	0.4	0.4	0.7	2.1	0.4	0.6	0.9	6.6	9.8
주거빈곤	5,933,982	4,134,203	3,046,332	2,550,810	2,276,562	122,305	72,864	102,272	123,591	147,533
	46.6	29.2	19.3	14.8	11.6	58.2	31.2	34.0	36.3	37.2

주: 1995년과 2000년의 주거빈곤에는 지하·옥상 거주 가구가 포함되지 않았음. 당시 조사 미실시.
 자료: 이원욱 의원실·한국도시연구소(2017), 최저주거기준 미달 가구 및 주거빈곤 가구 실태 분석.

비하여 9배가 늘어난 반면 서울의 경우에는 무려 45배로 급격하게 증가하였는데, 이는 대학생·취업준비생·사회초년생이 거주할 수 있는 고시원·고시텔과 같은 시설의 증가가 원인으로 판단된다.

청년층 주거 실태

서울시가 서울연구원에 의뢰하여 실시한 서울시 주거실태 조사 2017년 자료에 따르면 거처의 점유 형태가 자가거주 비율이 43%로 가장 높고 전세 25.8%, 보증부 월세 24.7%, 무보증 월세 3.3%, 무상 임차가구 3.2%이다. 이 중에서 전세와 보증부 월세 등을 포함한 임차가구 중에는 무주택 임차가구 82.7%, 공공주택 임차가구 8.8%, 주택을 보유하고 있는 임차가구는 8.5%로 대부분(91.5%)이 무주택 임차가구이다. 한편 가구 특성별 점유 형태를 살펴보면 39세 이하 가구, 1인 가구, 소득계층 70% 이하에서 보증부 월세 거주 가구의 비중이 높게 나타났다.*

서울시 역세권 청년주택

발상의 전환: 민간 토지를 활용한 상생

우리나라의 공공임대주택 공급은 주로 양적 확대에 강조되어 왔다. 한국의 주거복지 정책에 대한 역사는 선진국에 비해 짧은 상황이다. 한국은 1988년 영구임대주택 25만 호 공급계획을 통해 처음으로 공공임대주택의 공급을 추진하였다. 이로 인해 임대주택에 대한 수요는 공급에 비해 상대적으로 많이 나타났고,

따라서 양적 확대에 집중하던 이전 정책방향은 당연한 것으로 볼 수 있다.** 그러나 이러한 주택공급 정책도 수도권에 높은 지가(地價) 때문에 천문학적인 예산 투입의 어려움과 도로와 지하철 등의 도시 기반 시설이 입주 후 수년이 지나서 완공되는 등 교통 불편과 같은 사회적 갈등으로 더 이상은 대규모 공공택지를 공급하기 어려운 상황에 이르렀다.

2016년 서울시는 대중교통이 편리하고 도시 인프라가 충분하게 갖추어진 역세권의 평균 개발 밀도가 160%로 시가지 평균 개발 밀도인 163%보다도 낮다는 사실에 주목한다. 특히 역세권 전체 법정 용적률은 281%이나 개발 현황 용적률은 160%이고, 도심부는 법정 용적률이 399%임에도 개발 현황 용적률이 217%로 낮아 개발 여력이 많은 데다 개발 가능성 또한 충분하다고 판단하였다. 이러한 점에 착안하여 전문가들과 행정가들이 많은 토론과 논의를 거쳐 역세권의 토지 규제를 획기적으로 완화하여 역세권 청년주택을 공급하는 정책을 마련하게 된다.

주거지역을 상업지역으로 상향

주거지역을 상업지역으로 용도지역을 변경하여 동일 대지에 건축물을 지을 수 있는 용적률을 대폭 높

* 서울연구원(2017), 「서울시 주거실태 조사 연구 보고서」, 서울특별시, pp.40-41.

** 김홍목(2018), “주거서비스로 진화하는 공공임대주택”, 「건축과 도시공간」 v.29, p.83.

역세권 청년주택 용적률, 공공기여율

현재 용도지역	제2종 일반 주거지역	제3종 일반 주거지역	제2종 일반 주거지역	제3종 일반 주거지역	준주거 지역	제2종 일반 주거지역	제3종 일반 주거지역	준주거 지역
변경 용도지역	준주거지역		근린상업지역			일반상업지역		
기본 용적률	400%		540%			680%		
공공기여율	15%	10%	25%	20%	10%	30%	25%	20%

자료: 서울시(2018), 서울특별시 역세권 청년주택 건립 및 운영기준.

여 주는 것이 역세권 청년주택사업의 핵심이다. 예를 들어 용적률 200%(제2종 일반주거지역)인 토지에 680%(일반상업지역)의 용적률을 적용할 경우 토지 이용가치를 3배 이상으로 활용할 수 있다. 이 토지가 준주거지역으로만 변경되어도 용적률 500%까지 건축이 가능하여 2.5배로 토지 가치가 높아진다. 서울시는 이렇게 늘어나는 용적률에 대한 반대급부로 일정 비율의 공공기여로서 공공 임대주택을 확보하여 소득이 적은 청년에게 보다 저렴하게 공급한다.

현금 기부채납 제한적 허용

법령 등에 의한 특별한 사유로 토지 기부채납이 어려운 경우에는 토지 기부채납 대신에 현금으로 납부하여 역세권 청년주택사업이 가능하다. 그동안에는 용도지역을 상향하여 역세권 청년주택 사업을 추진하고자 하는 경우에는 일정 비율로 토지를 기부채납하여야 청년주택사업이 가능하였다. 하지만 철도부지와 같은 국·공유지를 20~30년 장기 임차하여 사업을 하거나, 학교법인·장학재단이 수익사업으로 추진하고자 하는 경우에는 관계 법령상 등의 사유로 토지에 대한 기부채납이 불가능하여 역세권 청년주택사업 추진이 어려웠다. 이러한 문제점을 해결하고자 당해 토지 감정평가를 통해 해당하는 가격으로 현금으로 납부하면 토지 기부채납 없이 역세권 청년주택사업이 가능하도록 지난 연말에 운영기준을 개정하였다.

서울 사대문 안에서 역세권 청년주택 가능

올해부터는 종로구와 중구 일대의 '사대문 안'을 포함하여 역사도심 내에서도 청년주택이 가능하도록 운영기준을 개정하였다. 그동안은 대중교통 중심 역세권이라 할지라도 역사도심 내에서는 역세권 청년주택 건립이 불가능하였으나, 도심 활성화와 직주근접에 따른 출퇴근 시간 단축으로 삶의 질을 향상시키

기 위해 역사도심 내에서도 역세권 청년주택 신축은 물론 기존에 공실로 있는 업무용 빌딩이나 사업이 부진한 호텔도 용도변경을 통하여 청년주택으로 변경이 가능하다.

사업자금 최대 90%까지 지원에, 최대 85%까지 세금 절감

역세권에 청년주택을 건설하고자 하는 경우에는 서울의 지가(地價)가 높고, 사업자금이 많이 든다. 이에 반하여 건물이 완공되고도 바로 분양이나 매각을 하지 못하고 8년 이상 의무적으로 임대를 하여야 하므로 사실상 현금화가 어려워 자금을 조달하는 데 많은 부담이 있다. 서울시는 사업자의 자금 조달 부담을 덜어주기 위하여 조달 자금을 지불하는 이자에 대하여 1.5%포인트 이내에서 이자 차액을 지원해 줄 뿐만 아니라 주택 부문에 대하여 토지매입비, 공사비, 용역비, 금융비용 등 총사업비의 90%까지 공사기간과 임대기간 중 이용할 수 있도록 용자를 알선해 준다. 또한 토지를 취득할 때부터 매각 시 취득세, 재산세, 임대소득세, 양도소득세, 법인세, 종합부동산세 등을 최대 85%까지 대폭 감면해 준다.

역세권 청년주택 8년 이후에 분양 가능

역세권 청년주택 사업은 준공 후 바로 분양을 할 수 없다. 용적률이 완화되고, 사업비를 지원 받는 등 행정적·재정적으로 지원을 받은 만큼 주거용 민간임대주택에 대해서는 최소 8년 이상 임대주택으로 제공하여야 한다. 물론 상가는 바로 분양하거나 임대할 수 있다. 8년 임대 이후에는 언제든지 매각할 수 있다. 당연한 이야기이지만 매각을 하지 않고 계속 임대주택으로 활용해도 된다.

역세권 청년주택 81개 사업장 3만 2,000호 추진 중

서울시는 2017년 2월 사업승인 고시를 한 삼각지역 인근 용산구 한강로2가2-350 일원의 1,086호를 시작으로 근래에는 공무원 학원과 고시원이 밀집한 동작구 노량진역 인근 고시촌에 299호에 대해서 도시관리계획을 결정하고 이를 고시하였다.

서울시는 2022년까지 공적지원주택 24만 호를 공급하겠다는 목표를 세웠는데, 이 가운데 지하철역 등이 인접한 역세권에 청년 및 신혼부부를 위하여 2017년부터 2022년까지 총 8만 호를 공급할 예정이다. 현재 역세권 청년주택이 2019년 2월 말 기준으로 누계 81건에 3만 1,960호가 추진 중에 있다. 이 중에서 사업인가 완료된 사업장이 30건에 1만 2,890호, 인·허가 등의 행정 절차를 완료하고 착공된 곳이 11개 공사현장에 7,248호이다.

한편 서울시는 올해 말 입주 예정인 강변역 인근 광진구 구의동 587-64 일대 74호에 대해서 오는 6월에 서울도시주택공사(SH공사) 홈페이지를 통하여 입주자 모집 공고를 낼 예정인데, 금년에 서울시에 입주자 모집 공고 예정인 역세권 청년주택은 강변역 인근 사업장을 비롯하여 충정로역(499호), 합정역(913호), 장한평역(170호), 화곡역(57호) 모두 5개 사업장에 1,713호이다.

청년층 주거안정을 위한 역세권 청년주택은 계속된다

역세권 청년주택에는 단순히 임대주택만 공급하는 것이 아니라 청년 일자리 창출에도 도움이 될 수 있는 무중력지대와 창업활동 지원시설, '국공립어린이집', '작은도서관', '체육시설' 등과 같은 지역과 연계한 생활SOC를 설치하고, 부설 주차장을 지역에 개방하는 등 지역주민과 공유할 수 있는 다양한 커뮤니티 공간을 제공한다. 또한 청년 임차인의 주거 안정

성을 확보하기 위하여 8년 의무 임대 기간을 최대 20년까지 확대하는 방안, 보다 신속하게 청년주택을 공급할 수 있도록 사업 절차를 신속화·간소화하는 방안을 마련하기 위하여 다각도로 노력해 나갈 것이다.

'청년이 행복하면 미래가 행복하다!' 서울시는 청년층의 주거 안정뿐만 아니라 생활SOC를 확충하여 지역의 경제·문화·생활환경적 편익까지 도모하기 위하여 교통이 편리한 역세권에 청년주택을 공급하는 사업을 계속 추진해 나갈 것이다.

참고문헌

- 1 서울연구원(2017), 「서울시 주거실태 연구 보고서」, 서울특별시.
- 2 이원욱 의원실·한국도시연구소(2017), 「최저주거기준 미달 가구 및 주거빈곤 가구 실태 분석」.
- 3 서울특별시(2018), 서울특별시 역세권 청년주택 건립 및 운영기준.