

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 423

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

저출산 추세에 대응한 주택정책 보완방안

천현숙 국토연구원 연구위원

요 약

① 낮은 출산율은 국가경쟁력 저하로도 이어질 수 있음

- 출산율은 2005년 1.08을 최저점으로 2012년 1.3으로 다소 올랐으나, OECD 국가 중 여전히 가장 낮은 수준에 있음
- 낮은 출산율은 노동력 부족, 소비와 투자 위축으로 이어져 경제성장 둔화와 세대 간 통합을 저해하여 국가경쟁력 약화를 초래

② 높은 주거비 부담과 주거불안정 문제가 출산율을 저하시키는 원인이 되고 있음

- 높은 주거비 부담과 주거불안정으로 결혼과 출산을 기피하게 됨
- 2자녀까지는 주거소비가 증가하는 반면, 3자녀 가구는 2자녀 가구에 비해 주거소비상태가 열악
- 혼인 초기에 자가나 전세에 거주하였던 가구가 월세거주하던 가구에 비해 출산자녀수가 많음

③ 신규형성가구의 주거비 부담을 낮추고 주거안정성을 제고함으로써 출산율 제고를 기대

- 신규형성가구와 가구형성기 단계의 가구에 대한 임대주택공급 확대, 금융지원을 강화
- 일정소득 수준 이하 계층에 대해서는 주택바우처 제공 등으로 다각적인 지원

정 책 방 안

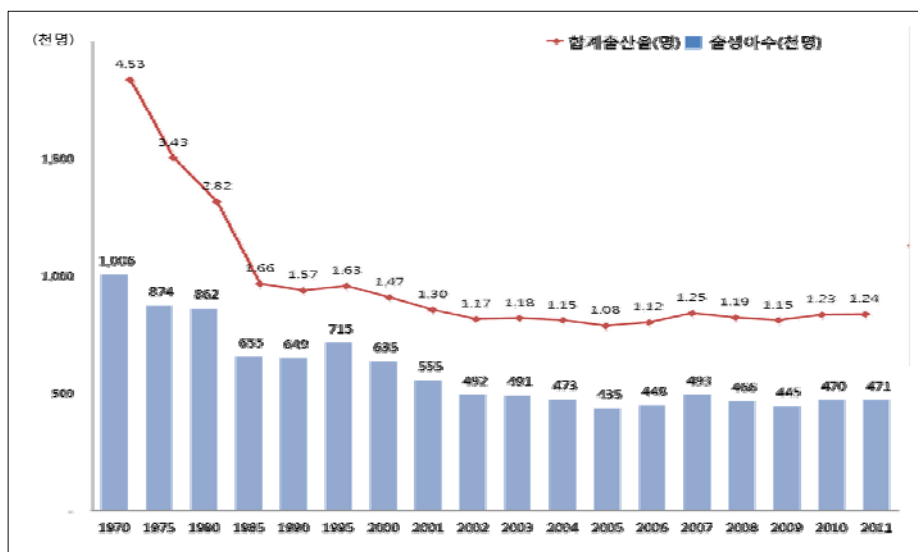
- ① 출산 장려를 위해 주택정책 프로그램을 보다 세분화하고 지원을 강화
- ② 생애주기 변화에 따라 결혼, 첫출산, 추가출산을 지원할 수 있도록 지원프로그램을 세분화하고, 특히 다자녀가구 지원대상은 3자녀에서 2자녀로 확대
- ③ 미혼, 비혼 출산가구에 대해서도 지원대상을 확대
- ④ 각종 지원정책에서 소득기준 적용 시 맞벌이 가구에 대한 기준을 완화
- ⑤ 도시 및 근린환경에서의 안전성과 쾌적성을 제고하고, 도시서비스를 지역이나 주택유형에 상관없이 동등하게 누릴 수 있도록 함

1. 저출산 실태와 사회적 영향

● 저출산 정의 및 실태

- 인구학적 측면에서 저출산은 합계출산율¹⁾이 인구대체출산율(2.1명) 이하인 경우로 정의됨
- 이하에서는 개인 및 가구차원에서 결혼적령기 이후에도 결혼을 회피하거나 가임기(15~49세) 내에 출산을 회피 및 지연하는 경우, 또는 1자녀만 출산하고 출산을 중단하는 경우를 저출산으로 정의함
- 1970년 4.53명에 달했던 합계출산율은 계속 감소하여 1980년에 2.82명, 1985년 1.66명, 2006년에는 1.19명으로 최저로 되었다가, 2012년 1.3명으로 다소 증가하는 경향을 보이고 있지만 여전히 OECD 국가 중에서도 가장 낮은 수준임

그림 1 연도별 출생아수 및 합계출산율



● 저출산에 따른 인구구조 및 경제·사회적 영향

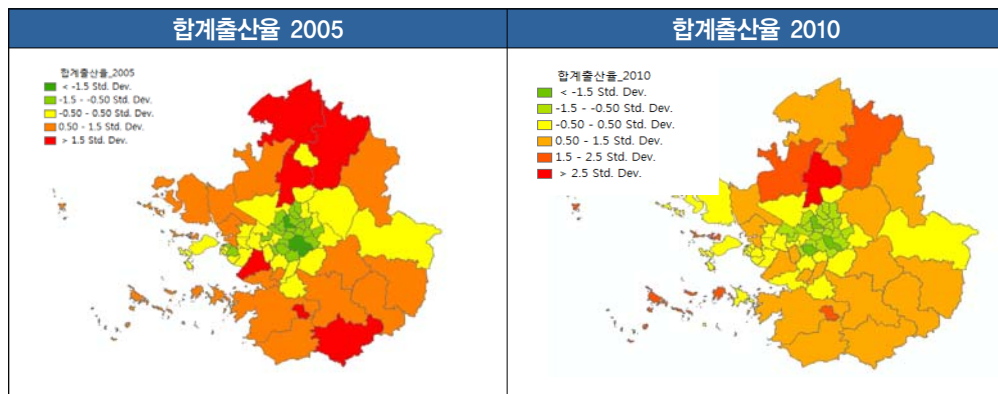
- 평균수명 상승에 따른 노인인구의 지속적 증가에 반하여 이들을 부양할 생산가능인구는 급속히 감소
- 노동력 부족과 함께 소비와 투자도 위축시켜 경제성장을 둔화시키게 됨
- 노동인구의 부담 증가로 지속가능한 사회발전과 복지가 위협받게 되며 세대 간 통합이 손상될 것이 우려됨

1) 합계출산율: 한 여성이 평생 동안 낳는 평균 자녀의 수

● 지역별 출산율과 주거소비 현황

- 수도권 지역의 합계출산율과 주거소비 관련 변수들과의 상관관계를 분석한 결과, 합계출산율과 주거지역 평균지가가 가장 높은 음(-)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타남
 - 합계출산율이 높은 경우 주거지역 평균지가가 낮은 음의 상관관계를 보이며 이는 주거부담이 출산율에 부정적 영향을 미칠 개연성을 시사함
 - 주거소비 관련 변수들(자가율, 가구당 주거면적, 1인당 주거면적)이 출산율과 양(+)의 상관관계를 보이고 있어서 적절한 주거소비수준의 확보가 출산율에 긍정적 영향이 있음을 보여줌

표 1 수도권 시군구별 합계출산율(2005, 2010)



2. 저출산의 원인

- 저출산 현상에 영향을 미치는 요인은 사회규범과 가치, 경제·사회적 요인, 도시 및 지역사회 환경요인의 세 가지로 구분해볼 수 있음

표 2 저출산 현상에 영향을 미치는 요인

영역		요인
사회규범과 가치		• 가족주의적 가치관의 변화 • 부부의 양육부담 증가 • 자녀 출산에 대한 의미 변화 • 결혼에 대한 가치관 변화
경제·사회적 요인	경제여건 및 노동시장	• IMF 외환위기와 같은 경제적 불안정으로 인한 소득 및 고용불안정 등 • 여성의 경제활동참가 증가: 노동시장의 경직성 • 결혼 및 출산으로 인한 경력 단절 • 미혼남녀의 고학력화: 고학력·전문직 여성의 기회비용 상승 • 성인자녀 독립시기
	일-가정 양립 곤란	• 성역할 분업의 강조: 부부 간 가사노동 불평등 • 가족친화제도(출산 휴가, 육아 휴직 등) 미비
	주거부담	• 주거비 부담
	자녀양육 부담	• 영유아보육교육비, 자녀 사교육비
도시 및 지역사회 환경		• 도시 및 지역사회의 안전성 • 보육 및 육아시설 지원

- 경제·사회적 요인의 하나인 주거비 부담은 주거정책에서, 도시 및 지역사회 환경요인은 도시정책에서 다루어져야 할 요소임
 - 국외 선행연구에서는 주택가격 상승과 주거안정 여부에 따라 혼인시기가 결정되고 출산수준과도 관련성이 있다는 연구가 다수 있음
 - 한국보건사회연구원의 결혼 및 출산동향조사에서도 미혼남녀의 결혼기피 원인으로 ‘집장만 등 결혼비용이 너무 많이 들어가서’라는 설문에 87%가 찬성응답을 하고 있음²⁾
 - 1980년대 이후 OECD 국가의 출산과 지역사회환경과의 관계에 관한 연구를 보면, 도시공간 내 보육지원 시설과 같이 여성이 일과 자녀양육을 양립할 수 있게 하는 제도적 요인이 자녀출산과 양육에 중요한 영향을 미치고 있음

3. 저출산 가구의 주거실태와 주거안정이 출산에 미치는 영향

● 저출산 가구의 주거소비 특성

- 자녀수에 따라 주거특성과 가구특성, 가구의 경제력 등이 차이를 보이는지를 분석하고 이를 통해 다자녀 가구에 대한 정책 지원의 필요성을 검토
 - 자녀수에 따라 자녀가 없는 ‘부부가구’, 자녀가 1명인 ‘부부 + 1자녀 가구’, 자녀가 2명인 ‘부부 + 2자녀 가구’, 자녀가 3명 이상인 ‘부부 + 3자녀 이상 가구’로 구분
- 주거소비 특성
 - 자녀수가 많아질수록(0 → 2명) 단독주택 거주 비율은 감소하고 아파트 거주 비율은 증가하지만, 3자녀 이상 가구는 2자녀 이하 가구에 비해 단독, 다세대 거주비율이 높음
 - 자녀수가 많아질수록(0 → 2명) 자가가구 점유 비율도 점차 증가하는 것으로 나타났으나, 3자녀 이상 가구의 경우 2자녀 가구에 비해 자가가구 비율이 낮음. 특히 저소득 3자녀 이상 가구는 다른 가구유형에 비해 전세가구비율이 가장 낮고 월세비율은 가장 높음
 - 자녀수가 많아질수록(0 → 2명) 무주택가구 비율은 점차 감소하는 경향을 보였으나, 3자녀 이상 가구의 경우 2자녀 가구에 비해 무주택가구 비율이 높음
 - 1인당 주거면적과 방당가구원수의 경우 자녀수가 많아질수록 1인당 주거면적은 감소하고 방당 가구원수는 증가하여 주거밀도가 높아짐

2) ‘직장을 구하지 못하거나 안정된 직장을 가지기 어려워서’라는 항목에는 미혼남성 87.8%, 미혼여성 83.5%가 찬성하고 있음.

- 3자녀 이상 가구의 최저주거기준 미달가구 비율은 11.1%로 일반가구의 10.6%보다 높음
- 최초 주택마련 평균 소요연수는 3자녀 이상 가구가 평균 4.8년으로, 부부가구 3.4년, 1자녀 가구 3.1년, 2자녀 가구 4.1년에 비해 상대적으로 주택마련 소요기간이 길어짐

■ 가계수지

- 자녀수가 많아질수록(0 → 2명) 소득, 생활비, 주거관리비가 증가하는 경향을 보였으나, 3자녀 이상 가구는 2자녀 가구와 비교해 평균 소득은 낮은 반면, 생활비와 주거관리비는 큰 차이가 없었음
- 자녀수가 많아질수록(0 → 2명) 부동산 자산과 총 자산은 증가하는 경향을 보이나, 3자녀 이상 가구에서는 2자녀 가구에 비해 자산 보유액이 감소

■ 임대료 및 대출금 상환부담

- 자녀수가 많아질수록 임대료나 대출금 상환 부담이 생필품을 줄일 정도로 부담 정도가 높아지는 것으로 나타남

■ 자녀수별 주거실태 분석의 시사점

- 생애주기 이론에 따르면 가구주 연령이 많아질수록 가구의 소득과 자산이 증가하여, 이로 인해 주거수준은 개선되고 주택소비가 증가하는 경향이 나타난다고 보고 있음
- 자녀수가 2명까지의 가구에서는 생애주기 이론으로 주거소비 특성에 대한 설명이 가능하나, 3자녀 이상 가구에서는 이러한 경향과 상반된 패턴을 보이고 있음
- 다자녀가구에 대한 주거지원정책은 다자녀로 인해 생활이 어려운 가구를 지원하는 정책은 될 수 있으나, 출산을 장려하는 효과는 미미하기 때문에 출산장려를 위한 정책 개선이 필요

● 혼인 초기 가구 및 주거특성과 특성변화가 출산에 미치는 영향

■ 한국노동패널 2차~11차(1999~2008년) 자료를 이용하여 혼인당시 가구 및 주거특성과 이후 특성변화가 출산 자녀수에 미치는 영향을 분석

- 2008년 현재까지 출산한 자녀수를 종속변수로 하는 회귀모형을 설정하고, 설명변수로써는 가구특성(소득, 소득증가액, 부채, 순자산 변화, 여성배우자 연령, 혼인기간)과 주거특성(주거비, 주거비 부담여부, 점유형태, 주택유형, 주거면적, 주거면적 변화, 거주지역)을 포함
- 소득이 증가할수록, 소득증가액이 클수록 자녀수도 많은 것으로 나타났으며, 점유형태별로는 혼인 초기에 자가나 전세로 거주하는 가구가 월세로 거주하는 가구에 비해 자녀수가 많음

- 혼인 당시 부채가 많을수록, 혼인 이후 순자산이 많이 증가한 가구일수록, 혼인 당시 여성배우자 연령이 많을수록 출산자녀수가 줄어듦

● 분석의 시사점

- 패널데이터를 이용한 회귀모형 분석 결과 혼인 초기 자가나 전세가구가 월세가구에 비해 자녀를 많이 출산하는 것으로 나타나 혼인 초기의 주거안정이 이후 출산자녀수에 영향을 미치고 있음을 알 수 있음
- 출산은 일정 기간에 걸쳐 지속적으로 진행되는 것이므로 가구형성 단계부터 첫 자녀 출산, 추가자녀 출산에 따른 각 단계에 대한 정책적 고려가 필요
 - 출산을 제고와 관련된 현행 주택지원정책은 신혼가구, 다자녀가구에 대한 지원으로 한정되어 있어, 1자녀 가구 및 2자녀 가구들도 추가출산을 할 수 있도록 지원하는 정책 보완이 필요

4. 출산지원 정책 현황과 보완방안

● 출산지원 정책 현황

- 분양주택, 임대주택정책
 - 3자녀 이상 가구 특별공급과 신혼부부 특별공급 등이 있으며, 2009년 이후 신규분양주택 중 저출산지원 목적으로 공급된 물량비율이 연평균 6.7%에 달하고 있음
 - 신혼부부 전세임대, 신혼부부 보금자리임대 등이 이에 해당
- 금융정책
 - 최초주택마련 자금지원, 근로자서민주택구입자금 지원 등에 있어서 다자녀가구 우대 및 신혼부부 우대조건을 부여
- 출산지원 정책으로 수혜를 받은 가구가 비수혜가구에 비해 자녀수가 많은 것으로 나타남
 - 출산지원 정책으로 수혜를 받은 가구의 평균자녀수는 1.88명으로 비수혜가구 1.66명에 비해 자녀수가 많음

표 3 설문조사분석결과 자녀수 현황

(단위: 명, %)

구 분		자녀수 0	자녀수 1	자녀수 2	자녀수 3	자녀수 4	Total	평균자녀수
현 자녀수	비수혜가구	9.8	29.4	54.6	5.6	0.6	100.0	1.66
	수혜가구	1.2	22.7	62.6	13.5	-	100.0	1.88
	수혜 이후 출산가구	-	19.2	65.8	15.0	-	100.0	1.96
계획 자녀 포함 자녀수	수혜가구	-	11.7	65.6	19.0	3.7	100.0	2.16
	수혜 이후 출산가구	-	6.8	64.4	21.9	6.8	100.0	2.32

주: 1) 정책수혜 후 출산자녀수에는 임신이 포함.

2) 설문조사는 가구주 연령 만 40세 이하임.

자료: 국토연구원, 2012, '저출산 지원 주택정책'에 관한 의식조사.

● 출산지원 정책 보완방안

■ 출산장려를 위한 주택정책 프로그램의 다양화

- 주택공급정책, 금융정책, 재정정책(일정 소득수준 이하 주택바우처 제공)이 다 같이 출산을 제고에 효과가 있는 것으로 나타남
- 주택공급정책에 있어서는 신혼부부와 3자녀 이상 가구에 대한 특별공급 대상을 재조정하고 출산장려를 위해 배분되는 신규주택공급비율을 현재보다 높이도록 함
- 금융지원정책에서는 자녀수가 많을수록 금리인센티브를 부여하는 방안을 검토

■ 소득기준의 조정

- 현재 소득기준은 프로그램별로 부부합산 소득 또는 신청자 소득을 적용하고 있으며, 맞벌이부부에 대해서도 외벌이와 동일한 소득기준을 적용하여 분양주택 공급 시 맞벌이신혼부부에게만 근로자 평균소득 120%로 완화된 기준을 적용함
- 맞벌이 가수 증가추세를 반영하여 맞벌이가구에 대해 외벌이가구보다 완화된 소득기준 적용을 검토

■ 생애주기별 형평성 문제 고려

- 현재 주거지원은 5년 이내 출산한 신혼부부가구와 다자녀 가구에 초점을 맞추고 있어 5년 이내에 주거지원 혜택을 받지 못하면 3자녀를 출산하지 않는 한 일반가구로 분류되어 특별한 혜택이 없으므로 1, 2자녀 가구를 대상으로 출산 장려 인센티브를 세분화할 필요가 있음
- 현재 주거지원의 우선순위는 결혼 후 3년 내 자녀를 낳은 가구 > 결혼 후 5년 내 자녀를 낳은 가구 > 결혼 후 5년이 지나 자녀를 낳은 가구 순임

- 결혼한 기간만으로 지원기준을 정하기보다는 생애주기를 반영하여 자녀수에 따른 지원방향으로 수정하는 것이 합리적
- 다자녀가구 지원정책의 대상을 현재 3자녀 가구에서 2자녀 가구로 범위를 확대
- 자녀가 있는 가구에 대해서는 자녀수에 비례하여 금리인센티브를 적용함으로써 비혼출산가구에도 동일한 혜택을 부여
- 결혼에 대한 인센티브 부여
 - 출산 기피뿐 아니라 결혼 자체를 기피하는 것이 저출산의 원인이 되고 있으므로, 결혼을 준비하는 사람들에게 주택마련을 위한 전세 자금지원 외에 이자율 인하 등의 결혼인센티브를 실시
- 출산소수자에 대한 배려
 - 우리나라 주택정책에서 자녀가 있는 가구에 대한 지원정책은 법률혼에 따른 가구를 대상으로 하고 있으나, 앞으로는 법적 혼인여부보다 자녀출산을 기준으로 하는 것으로 전환하여 미혼, 비혼출산자 등이 정책에서 소외되지 않고 동등한 지원을 받을 수 있게 함
- 도시 및 근린환경 관련 제도 개선
 - 안전하고 쾌적한 도시환경과 근린환경은 자녀의 출산과 양육에 크게 영향을 미치므로 주거유형이 아파트, 비아파트에 상관없이 보육시설 서비스, 공원 및 놀이터 이용, 대중교통 접근성 등에 있어서 동등한 서비스를 향유할 수 있도록 지원하는 제도가 필요

천현숙 국토연구원 주택토지연구본부 연구위원(hchun@krihs.re.kr, 031-380-0312)