

# 서울시 주택유형별 공급비율 변화양상 분석을 통한 주택정책 개선 방향 연구

## An Analytical Study of Housing Type Supply Ratio Changes in Seoul With Policy Implications

정 지원\*      유 해 연\*\*  
Jeong, Ji-Won      Yoo, Hae-Yean

\* 숭실대 건축학과 박사과정, Ph.D. Candidate, Dept. of Architecture, Soongsil University, Korea

\*\* 숭실대 건축학부 부교수, Associate Professor, School of Architecture, Soongsil University, Korea  
(Corresponding author : zenism@ssu.ac.kr)

### Abstract

This study empirically analyzes the transition in Seoul's housing supply ratio by type from 2015 to 2024, focusing on housing policy and system changes, demographic shifts, and evolving demand. The research process included a review of major policy and system changes, analysis of demographic trends and housing supply statistics, time-series analysis of their effects on supply ratios, and formulation of future policy directions. Results show that, despite a 6.9 percent decrease in population, the number of households increased by 7.0 percent, reflecting a structural shift toward smaller households. During this period, the supply of non-apartment housing declined sharply, while apartments became dominant after 2018 due to redevelopment policy changes and market conditions. The overall decline in housing supply was largely attributed to the reduction in non-apartment housing, whereas apartment supply remained stable through ongoing redevelopment projects. Based on these findings, three main policy directions are suggested for Seoul: systematic expansion of small and diverse housing types to meet demand, prioritization of universal design and community-based housing to support an aging population, and preservation of medium- and large-sized units for families. In addition, the study emphasizes the importance of pipeline-based monitoring and flexible policy feedback at each stage of the housing supply process, including approval, construction start, and completion, to enhance policy effectiveness and sustainability.

키워드 : 주택유형, 공급 비율, 주거, 주택 정책, 인구구조변화

Keywords : Housing Type, Supply Ratio, Housing, Housing Policy, Demographic Change

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

최근 국내 주택시장은 금리상승, 경기 둔화, 인구구조 변화 등 복합적인 요인에 따라 수요 및 공급 구조 전반에 걸쳐 구조적 변화를 겪고 있다. 특히 특정 주택유형에 대한 수요 및 공급이 집중되는 정책적 쏠림현상이 나타나고 있으며, 이는 단순한 시장 반응을 넘어 정부의 주택 정책 기조와 밀접하게 연관되어있는 것으로 판단된다. Jo(2024)에 따르면 문재인 정부 당시 민간 임대주택에 대한 지원 축소와 다주택자에 대한 세금 규제강화로 비(非)아파트 공급이 급감하였다.

또한 Lee(2025)는 전세보증금 반환보험의 보증비율 제한으로 비아파트 전세가격 하락과 공급 위축으로 이어졌다고 제시하고 있다. 반면 KB Financial Group(2025)은 한때 크게 위축되었던 비아파트 시장이 정부의 지원 정책

시행으로 점차 정상화될 것으로 예측하고 있다. 이처럼 주택유형별 공급 변화는 특정 시기의 정책 방향과 긴밀히 맞물려 나타나는 현상으로 볼 수 있다.

한편, 주택공급 유형 비율은 지역에 따라 뚜렷한 차이를 보인다. Statistics Korea(2023)에 따르면 경기도의 아파트 비율은 71.6%, 인천 67.2%로 비교적 높은 수준을 기록하고 있으며, 서울은 아파트 비율이 59.8%로 수도권 내에서 가장 낮고, 비아파트 비율이 40.2%로, 상대적으로 높은 특성을 보인다. 특히 서울 내 자치구별로 주택유형의 분포에는 뚜렷한 편차가 존재한다. 노원구(86.6%), 강남구(74.8%), 성동구(74.7%) 등은 아파트 비율이 높은 반면, 종로구(65.3%), 광진구(63.2%), 강북구(63.6%) 등은 비아파트 중심의 주거구조를 보이고 있다. 이는 지역별 개발 여건, 정책 규제 등의 차이에서 기인한 결과로 보인다.

더불어 최근 10년간(2015~2024년) 서울시는 1인 가구의 급증, 인구 고령화의 심화, 청년층 인구의 감소 등 급격

한 인구구조 변화를 경험하였다. 이러한 변화는 주택 수요의 질적 변화를 초래하였으며, 결과적으로 주택공급 정책과 실제 공급 패턴에도 상당한 영향을 미친 것으로 판단된다.

이에 본 연구는 2015년부터 2024년까지의 서울시 주택 정책 및 제도, 인구구조 변화, 주택 수요 특성 변동 등을 중심으로 주택유형별 공급 비율의 변화양상을 실증적으로 분석하고, 이를 통해 향후 서울시 주택공급의 정책적 방향성을 제시하는 데 목적이 있다.

## 1.2 연구의 방법 및 절차

본 연구는 최근 10년간(2015~2024년) 서울시의 주택건설 변화와 그 배경 요인을 종합적으로 분석하기 위해 다음과 같은 연구 방법론을 활용하였다. 서울시의 주택정책 및 제도 변화를 파악하기 위해 서울시 및 국토부 보도자료, 주요 중앙·경제지 등 정책보고서 및 보도자료 등을 선정하여 분석하였다. 주택유형별 공급 비율의 변동 추이를 분석하기 위하여, 인구구조는 통계청의 인구총조사를 활용하였으며 서울시 인구 및 세대수의 변동, 연령대별(청년층 만 20~39세, 중장년층 만 40~59세, 고령층 만 60세 이상) 구성 변화 등을 살펴보았다. 주택공급 현황은 건축허브를 통해 구득한 서울시 건축물 인허가 대장을 활용하여 건설단계(인허가, 착공, 준공)별 물량을 분석하였다. 이때, 주택유형은 아파트(정비/비정비), 비아파트(단독, 다가구, 다세대, 연립)으로 집계하였으며, 국가승인통계 산정 기준을 준용하여 데이터 정제과정을 통해 건설단계별 물량을 산정하였다.

연구의 절차는 다음과 같다. 첫째, 서울시 주택정책 및 제도 변화에 대해 조사한다. 둘째, 인구총조사를 통해 서울시 인구구조의 변화를 파악하고, 서울시 건축물 인허가 대장을 통해 주택공급 현황을 분석한다. 셋째, 2015년부터 2024년까지 10년간의 기간을 대상으로, 정책·제도 변화와 인구구조 변동이 주택유형별 공급비율에 미친 영향을 시계열적으로 비교·분석하였다. 넷째, 분석 결과를 바탕으로 서울시 주택공급의 주요 특징을 정리하고, 향후 정책방향을 제시하였다.

## 2. 서울시의 주택정책 및 제도의 변화

서울특별시의 2015년부터 2024년까지 주택공급 관련 정책은 서울시 자체 정책과 중앙정부 정책이 복합적으로 작용하여 공공·민간 부문 전반에서 제도나 구조적 변화를 일으켰다. 본 장에서는 이러한 변화를 살펴보고자 연도별 정책을 정리하고 각 제도의 도입, 완화, 개편 등이 주택유형별 구성에 미친 영향을 검토하고자 한다. 이를 위해 서울시 누리집, 국토부 보도자료 등 정책보고서, 보도자료와 같은 공식 발표문을 우선적으로 채택하여 분석 자료로 활용하였다. 이후 인터넷에 게시된 주요 중앙·경제지(매일경제, 경향신문, 서울파이낸스, 연합뉴스 등) 등 검증가능한 보도자료를 보조 자료로 검토하였다.

### (1) 주택시장 활성화와 서울형 청년주택 도입(2015-16)

2015년 정부의 저금리·부양책 기조 속 한국 부동산 시장에서 중앙정부는 2014년 9·1 부동산대책의 후속 조치로 재건축 연한 단축(40년→30년), 전매제한기간 완화 등 민간 주택공급을 적극적으로 촉진하였다(Housing Renewal Division, 2014; Housing Policy Division et al., 2014). 더불어 2015년 1월에는 기업형 임대주택(‘뉴스테이’) 제도를 도입하여 공공부지 제공 및 자금·세제지원을 통한 민간 임대주택 건설을 유도하였다(Housing Policy Division, 2015).

한편, 서울특별시 차원에서는 박원순 시장 재임기(민선 6기)로 공공임대주택 확충 정책을 중점적으로 추진하였다(Song, 2017). 2015년에는 서울시가 사회주택 공급을 본격화하며 비아파트 공공임대 모델을 시도하였다. 「서울시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」가 제정된 후, 2015년부터 민간 사회적경제주체와 협력해 2015년 2월 빈집 사업, 같은 해 6월 토지임대부 사회주택 사업, 2016년 3월 리모델링 사회주택 사업 등을 추진하여 저렴 주택을 공급하기 시작했다(Kim, 2020). 이는 기존 공공임대의 사각지대를 보완하기 위한 조치로, 아파트가 아닌 다가구주택이나 리모델링 주택 등의 형태로 공급되는 사회주택을 통해 주거 안전망을 다양화하였다. 2016년에는 지하철역 인근에 용적률 완화 등의 인센티브를 부여하는 ‘역세권 2030 청년주택’ 사업 시행을 통해 2022년까지 총 8만 가구의 청년주택 공급을 목표로 설정하였다(Jung, 2019). 또한, 서울시는 기존에 지정된 재개발·재건축 정비구역에 대해 사업추진이 어렵다고 판단되는 경우 시장이 직권으로 정비(예정)사업 구역을 해제하는 직권해제를 추진하였다(Seoul Metropolitan Government Online News, 2016). 정부는 민간 임대주택 활성화에 주력한 반면, 서울시는 공공임대주택 및 청년주택 공급에 집중하였음을 확인할 수 있다.

### (2) 수요 억제 기조와 신혼희망타운 등 공공주택 강화(2017-18)

2017년 출범한 문재인 정부는 서울 중심으로 주택시장의 과열을 억제하기 위해 실수요 보호와 투기수요 억제 중심의 정책을 시행하였다. 구체적으로, 2017년 8·2 부동산 대책과 2018년 9·13 대책을 통해 투기지역 지정, LTV·DTI 강화 등 대출 규제, 다주택자 종합부동산세 및 양도소득세 인상 등을 병행하였으나, 서울의 주택가격 상승세는 지속되었다(Joint Ministries, 2017; Joint Ministries, 2018). 주택가격 상승으로 내 집 마련이 어려워짐에 따라 정부는 2017년 주거복지로드맵 및 2018년 신혼부부·청년 주거지원방안을 통해 맞춤형 주거 지원방안 마련함으로써 공급 측면 보완을 위해 신혼부부·청년 주거 지원을 강화하였다. 이를 통해 실수요자의 내 집 마련 여건을 개선하고자 하였다.

동시에 Lee(2018)에 따르면 서울특별시는 2018년 ‘서울시 공적임대주택 5개년 공급계획’을 마련하여 향후 5년간 24만 세대 임대주택 추가 공급, 총 5조 3,074억 원 투자 등을 통해 임대주택을 확대하고자 하였다. 이와 더불어

시 주도의 공급에서 민관협력 주택공급을 대폭 확대하는 방식으로 전환할 것이라 밝혔다(Lee, 2018). 한편, 민간 주택공급 측면에서는 2018년 재건축 초과이익 환수제 부활 및 안전진단 기준 강화로 인해 일반분양 포기, 사업방식 변경, 추진일정 연기 등 민간 건설사의 공급 감소하였음을 확인하였다(Ryu, 2018; Lee, 2022). 이러한 정책적 변화는 실수요자의 주거 안정을 도모하는 한편, 민간 부문의 공급 역량을 제약함으로써 향후 시장 대응 전략 수립의 중요성을 시사한다.

### (3) 집값 급등과 주택공급 확대 방안 모색(2019~20)

2018년 9·13 대책 이후 서울 주택가격이 안정세를 보였으나 강남권 재건축 상승세의 확산으로 2019년 서울 주택가격이 다시 가파르게 상승하자, 정부는 수요 억제형 규제와 더불어 공급 확대 대책을 병행하였다. 2019년 12·16 대책을 통해 투기지역·투기과열지구 주택담보대출 관리강화, 갭투자 방지, 다주택자 과세인상 등 대출 및 세제 규제를 강화하였다(Joint Ministries, 2019). 2020년에도 저금리·풍부한 유동성으로 인해 서울 부동산 시장의 상승압력은 지속되었다(Oh, 2022). 특히 전·월세 가격 급등에 따른 주거 불안이 심화되자, 2020년 7월 임대차보호법 개정을 통해 계약갱신청구권과 전월세상한제를 도입하였다(Housing Policy Division, 2020). 이러한 주거 불안정 상황을 타개하기 위해 정부는 2020년 하반기 ‘서울 권역 등 수도권 주택공급 확대방안(8·4 대책)’<sup>1)</sup>을 발표하였다. 본 대책은 서울시 내 가용 부지활용을 통한 공급, 3기 신도시 용적률 향상, 공공참여형 정비사업 시 용적률 및 층수 인센티브 등 주택공급 활성화를 도모하였다(Joint Ministries, 2020).

2020년 7월, 서울특별시는 시장 권한대행 체제로 전환함에 따라 중앙정부의 주택공급 확대 기조에 적극 협력하였다. 그러나 오랜 기간 유지되어 온 35층 층수 제한 및 주거정비지수제 등 기존 도시계획 규제의 완화 필요성을 내부적으로 논의하였으나, 주거용 아파트는 기존 35층 이상은 불가하다 밝혔다(Yoon, 2020; Park, 2020). 한편, 역세권의 범위와 사업대상지, 방식 확대를 통해 역세권주택 추가 공급(2022년까지 8천 호, 2025년까지 2만 2천 호)을 목표로 하였다(Lim, 2020). 그러나 시장 권한대행으로 새 시장이 취임하기 전까지 서울시는 기존 박원순 시장 기조 유지를 우선하며, 별도의 독자적 정책 전환 없이 정부 대책에 보조를 맞추는 수준에 머물렀다(Heo, 2020).

### (4) 재개발 규제 완화와 주택공급 전략 변화(2021~22)

2021년 2월, 문재인 정부는 ‘공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안(이하 2·4 대책)’을 발표하고 2025년까지 정부·지자체·공기업이 주도하여 전국 83만

호(서울 32만 호)를 주택부지를 추가 공급하겠다는 청사진을 제시하였다(Joint Ministries, 2021). 본 대책의 핵심은 도심 공공주택 복합사업, 공공이 직접시행하는 정비사업, 도시재생을 통한 주택공급 등을 통해 도시구조 개편 및 대도시권 내 부담 가능한 주택공급 확대이다. 2021년 9월, 국토부는 도심 주거수요를 반영하여 제도 개선에 착수하였으며, 주요 내용으로 도시형생활주택 면적 확대(50→60㎡), 공간 구성 완화(방 2→4개)와 주거용 오피스텔의 전용 120㎡까지 바닥난방을 허용하여 도심 내 중대형 오피스텔 공급을 촉진하였다(Housing Policy Division et al., 2021).

2021년 4월 실시된 서울특별시장 보궐선거에서 오세훈 시장이 취임함에 따라, 6대 재개발 규제완화책을 제시하며 중앙정부의 공공주도 모델과 차별화된 민간 주도의 공급 확대 및 재개발 규제 완화 정책을 별도로 추진하기 시작하였다. 서울특별시는 주거정비지수제<sup>2)</sup> 폐지를 통해 신규 재개발구역 지정의 진입장벽을 낮추고, 신속통합기획<sup>3)</sup>(前 공공기획) 전면도입을 통해 21개 민간재개발 후보지를 신규 지정하였다(Seoul Metropolitan Government Online News, 2021). 이러한 지방정부 차원의 규제 완화 노력은 윤석열 정부의 주택공급 확대 기조<sup>4)</sup>와 맞물려 더욱 가속화되었다.

2022년 5월 이후 출범한 윤석열 정부는 2022년 8월 발표한 ‘국민 주거안정 실현방안(8·16 대책)’을 통해 향후 5년간(2023~2027년) 전국 270만 호, 이 중 서울 50만 호를 공급하겠다고 발표하였다. 전국에 22만 호 이상의 신규 정비구역 지정(서울, 신속통합기획방식 10만 호 공급), 안전진단 제도개선, 3기 신도시·도심 국공유지 등 우수 입지 중심으로 총 50만 호 등 공급지역별·사업유형별로 다양화되어 설계되었다(Joint Ministries, 2022).

오세훈 시장 취임 이후, 서울특별시는 다세대·다층 주거지가 밀집되어 대규모 재개발이 어려운 구역을 대상으로 ‘모아주택·모아타운’<sup>5)</sup> 소규모주택 정비방식을 도입하였다. 시는 5년간 매년 20곳씩 총 100곳의 모아타운을 지정해 약 3만호 주택을 공급한다는 계획이었다(Heo, 2022). 또한 2023년 『서울 2040 도시기본계획』 발간을 통해 6가지의 전략계획을 수립하였다. 이중 주택·정비 전략계획<sup>6)</sup>은 유연한 도시관리 체계 구축 및 정비사업의 효율적

2) 재개발 사업시 주민동의율과 건물의 노후도 등을 부문별로 상세히 점수화해 일정 점수 이상이 돼야 재개발사업 신청을 할 수 있게 한 제도(Ahn, 2021)

3) 정비계획 수립단계에서 서울시가 공공성과 사업성의 균형을 이룬 가이드라인을 제시하고, 신속한 사업추진을 지원하는 공공지원계획(Seoul Metropolitan Government. (n.d.(a))

4) 재건축 안전진단 기준을 완화 및 재건축 초과이익환수제 감면 방안 등 추진(8·16 대책)

5) 대규모 재개발이 어려운 노후 저층주거지의 새로운 정비모델인 ‘모아주택’을 블록 단위로 모아 10만㎡ 이내 지역을 한 그룹으로 묶어 노후주택정비와 지역 내 필요한 공영주차장 등 기반시설을 설치하는 지역단위 정비방식 개념(Seoul Metropolitan Government. (n.d.(b))

6) ① 양질의 주택 공급 확대를 위한 도시계획체계 유연화 및 효율적 정비사업 유도, ② 여유로운 주거생활을 위한 주거복지 서비스 체계 고

1) ① 태릉 골프장, 정부 과천청사 부지 등 국공유지 개발, ② 용산 미군기지 반환부지 일부, 서울의료원 폐지부지 등 도심 유휴부지 활용, ③ 노후 공공임대단지 재정비, 공공 재개발·재건축을 통한 고밀 개발 등

추진을 통해 양질의 주택을 공급하고, 누구나 안전하고 쾌적한 주거생활을 누릴 수 있도록 주거복지 서비스 체계의 고도화를 도모하는데에 목표가 있다(Seoul Metropolitan Government, 2023). 2021~22년에는 아파트 중심의 정비사업 규제가 완화되었고, 비아파트 노후주거지 개선을 통한 주택공급이 본격화되었다.

#### (5) 공급 확대 가시화와 정책 효과 분석(2023~24)

중앙정부와 서울시는 주택공급 확대 기조를 구체적인 실행 단계로 전환하였으며, 침체된 비아파트 시장 회복에도 중점을 두었다. 2023년 국토교통부는 「국민 주거안정을 위한 주택공급 활성화 방안」(9.26.)의 후속 조치로 도심, 대학가 등 신속하게 공급할 수 있는 연립, 다세대, 도시형생활주택 등 비아파트에 대한 건설자금 지원을 확대하였다(Housing Fund Division, 2023). 또한, 중앙정부는 기존 투기지역으로 묶여 있던 15개 자치구 중 서울 강남 3구(강남구, 서초구, 송파구)와 용산구를 제외한 11개 자치구<sup>7)</sup>를 투기과열지구 및 조정대상지역에서 해제하였다. 이로 인해 주택담보대출은 70%까지 가능해지고, 다주택자의 취득세 중과 등 세부담이 감소된다(Park, 2023).

서울특별시에서는 2023년 이후 선행적으로 마련된 주택공급 정책들은 구체화·실행 단계로 전환되었다. ‘2023년 주거정비지침’ 개정을 통해 주민 동의가 확보된 경우에는 과거 해제된 뉴타운 구역도 신속통합기획 절차를 통해 재지정할 수 있도록 지원 체계를 정비하였다. 또한 수도권 광역교통개선사업(GTX·신안산선 등)과 연계된 신규 택지 개발을 추진함으로써 광역 교통망 내 용이한 접근성을 확보하고, 서울시 내 국·공유지 및 폐교·폐부지 등 유휴부지를 활용한 주택공급 사업을 가속화하였다.

2024년에도 중앙정부와 서울특별시는 주택공급 확대에 대한 일관된 의지를 유지하였다. 1월 10일 국토교통부는 준공 후 30년 이상 경과한 아파트에 대하여 안전진단을 면제하고 즉시 재건축을 추진할 수 있도록 제도를 개편하였으며, 도시형생활주택·오피스텔 등 소형 주택에 대한 규제를 완화하였다. 아울러 원자재 가격 상승으로 침체된 건설경기를 활성화하기 위해 공공 프로젝트파이낸싱(PF) 대출 보증을 확대하는 종합대책을 발표하였다. 이와 함께 서울특별시는 해당 중앙정부 대책과의 정책적 시너지를 도모하기 위해 지방 차원의 도시계획·인허가 절차 간소화, 가용 유휴부지 추가 발굴 등 보완적 조치를 실행함으로써, 도심 내 주택공급 물량 확충을 가속화하였다.

2024년 8월 8일 발표된 두 번째 주택공급대책(8·8 대책)은 향후 6년간 서울과 수도권에 42만 7천 호 이상의 추가 공급을 핵심으로 제시되었다. 「재건축·재개발 촉진특별법(가칭)」을 제정해 사업 절차 기간을 3년 단축하여 향후 6년간 서울 도심 등 17.6만 호 주택을 조기 착공하겠다는 로드맵을 제시하였다(Housing Policy Division,

2024). 특히 서울시 그린벨트 일부를 해제하여 서울 서초구 ‘서리풀’ 일대에 약 2만 호 규모의 공공주택 택지를 조성하고, 이후 수도권에 3만 호 가구를 추가 공급하여 총 8만 호 이상의 신규 주택공급을 목표로 설정하였다(Park, 2024). 더불어, 소규모 건설사업자 취득세 중과 완화, 단기 등록임대 도입, 등록임대사업자 세제혜택 일몰 연장 등 비아파트 시장이 정상화될 수 있도록 세제·청약 등 맞춤형 지원방안을 마련하였다(Joint Ministries, 2024). 이처럼 2023~24년에는 아파트와 비아파트의 공급 확대와 함께, 상대적으로 침체되고 문제로 지적되던 비아파트 부문을 활성화하기 위한 제도개선이 두드러진 시기임을 확인하였다.

### 3. 서울시 주택수요 변화와 공급 현황

#### 3.1 서울시 인구구조 변화와 주택수요 특성

본 절에서는 통계청에서 제공하는 2015년부터 2024년까지 서울시 인구 및 세대수의 변동, 연령대별(청년층 만 20~39세, 중장년층 만 40~59세, 고령층 만 60세 이상) 구성 변화, 가구원 수별 세대수 변화를 살펴보고, 이를 바탕으로 주택수요 특성을 고찰하였다.

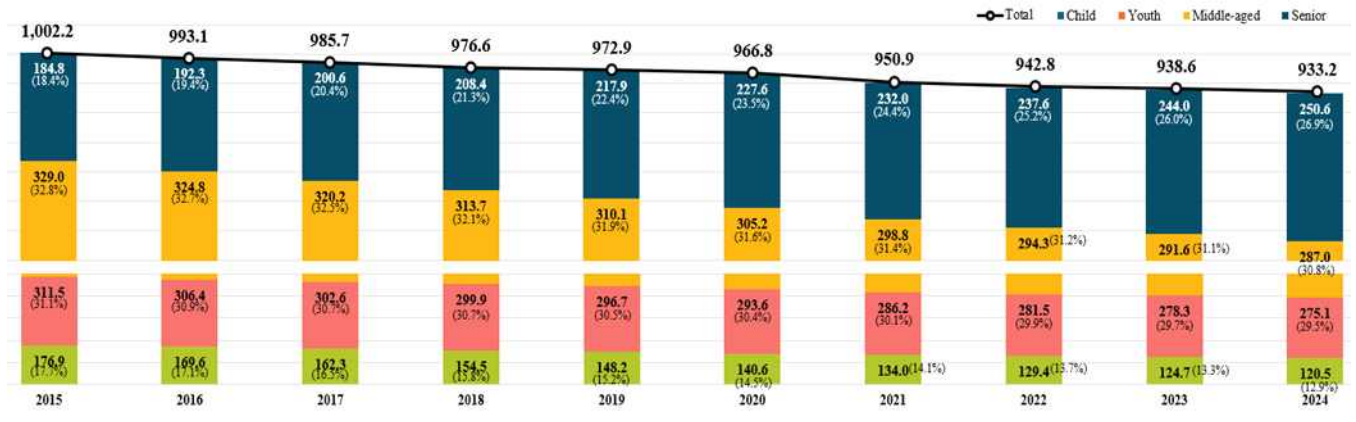
2015년 서울시 총인구는 1,002.2만 명에서 2024년 933.1만 명으로 약 69.1만 명(6.9%) 감소하였다. 초기(2015~2018년)에는 연평균 8.5만 명 수준의 지속적인 감소세가 관찰되었으나, 2019년 일시적으로 감소 폭이 크게 완화(3.6만 명)되었다. 2020~2021년에는 감소 폭이 다시 확대되어, 특히 2021년에 연간 인구 감소가 최대치(15.9만 명)를 기록한 뒤, 2022년 이후 다소 완만한 감소세(연평균 5.9만 명)로 전환된 양상을 보였다.

연령대별로 살펴보면 청년층 비중은 2015년 31.1%에서 2024년 29.5%로 1.6%p 감소하였다. 중장년층 비중은 32.8%에서 30.8%로 2.0%p 감소하였다. 고령층은 18.4%에서 26.9%로 8.5%p 급증했다. 이처럼 인구 고령화가 가속화되면서, 실질적 가구주 연령층의 상향 이동이 두드러진다.

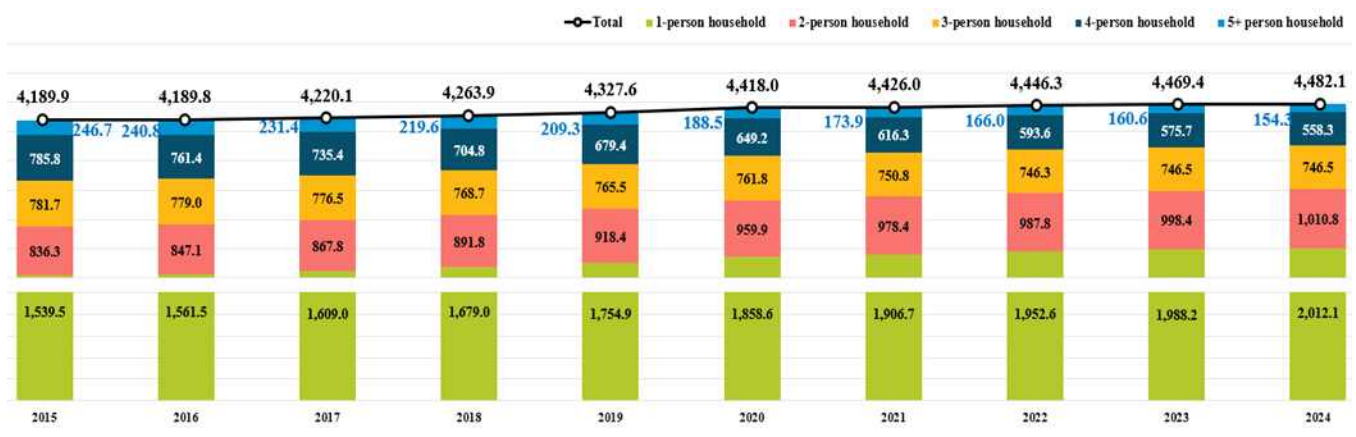
세대원 수별로 각 연도별 분포를 분석하였다. 2015년부터 2019년까지 인구는 줄었으나 세대수는 418.9만 세대에서 448.2만 세대로 오히려 0.292만 세대(7.0%) 증가하였다. 이는 가구원 수 감소와 1인·2인 가구의 확산에 기인한 것으로 해석된다. 1인세대 비중은 36.7%에서 44.9%로 8.2%p 상승하며 가장 빠르게 증가하였다. 2인세대 20.0%에서 22.6%로 소폭 확대되었다. 반면 3인 세대 비중은 18.7%에서 16.7%로, 4인 세대는 18.8%에서 12.5%로 감소하였다. 가구원 수 감소와 비혼·고령 단독 가구 증가가 복합 작용하여 소형 주택(1~2인용)의 수요가 지속적으로 확대되고 있음을 보여준다.

본 절의 2015~2024년 서울시 인구구조 및 가구 특성 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 총인구는 1,002.2만 명에서 2024년 933.1만 명으로 약 69.1만 명(6.9%) 감소한 반면, 세대수는 418.9만 세대에서 448.2만 세대로 오히려 0.292만 세대(7.0%) 증가하여, 인구 감소에도 불구하고 가구 수가 늘어난 이중 구조가 확인되었다.

도화, ③ 첨단 주거문화 정착을 위한스마트 주거 기반 마련, ④ 쾌적한 주거환경을 위한 주민주도 지역공동체 조성  
7) 성동구, 노원구, 마포구, 양천구, 강서구, 영등포구, 강동구, 종로구, 중구, 동대문구, 동작구



(a) Population (unit: 10,000s)



(b) Household (unit: 1,000s)

Figure 1. Population & household count by year (2015–2024)

둘째, 연령대별로는 청년층(20-39세) 비중이 1.6%p 감소(31.1%→29.5%)하였으며, 중장년층(40-59세) 비중은 2.0%p 소폭 하락(32.8%→30.8%)하였다. 반면, 고령층(60세 이상) 비중은 8.5%p 급등(18.4%→26.9%)하여 인구 고령화가 가속화되었음을 보여준다.

셋째, 가구원 수별로는 1인 세대 비중과 2인 세대 비중은 각각 8.2%p(36.7%→44.9%), 2.6%p(36.7%→44.9%) 증가하였다. 반면, 3인 이상 세대 비중은 43.3%에서 32.6%로 10.7%p 크게 축소되어, 소형 가구 중심의 주택수요 구조가 두드러지게 나타났다.

### 3.2 주택공급 실적 및 공급 유형별 분석

본 절에서는 건축 허브를 통해 '25.7.4에 구득한 서울시 건축물 인허가 대장을 활용하여 서울시 건설단계(인허가, 착공, 준공)별 주택공급 현황을 분석한다. 공급물량 산정은 국가승인통계인 “주택건설실적통계”의 집계 기준을 준용하였으며, 주택유형별 분류와 산정 기준은 Table 1과 같다. 다만, 주택건설실적통계는 국토부에서 발표하고 있는 마감통계로, 마감시점 이후의 물량들에 대해 다음월 수치로 보정됨에 따라, 본 연구에서 제시하고 있는 수치(현황)와 상이할 수 있다.

Table 1. Standard for volume calculation by housing type

Type of housing		Calculation standard
Apt.	Maintenance business	Number of Units
	Non-conservative project	
Non-Apt.	Row house(Yeonrip)	Number of ouseholds
	Multi-family house(Dasedae)	
	Multi-family house(Dagagu)	Number of Buildings
	Detached house(Dandok)	Number of Buildings

정비사업의 경우, 건축주구분 컬럼에 정비사업조합, 주택조합인 경우 정비사업으로 분류하였다. 또한 데이터 상 세대수에 0호로 입력된 결측값은 최소 공급 물량으로 간주하여 1로 치환하였으며, 물량은 소수점 둘째 자리에서 반올림하여 표기하였다.

또한, 인허가→착공→준공의 선후관계에 위반되는 사례는 대조 후 이상치 삭제처리 하여 데이터의 정합성을 높였다. 본 데이터는 동일 사업에 대해 미취소 후 재등록 및 변경 등 다건으로 중복 기재 되는 경우가 존재함에 따라 연구의 일관성을 확보하기 위해 식별키(PNU)와 보조키(세대수, 허가번호 등)를 활용하여 중복물량을 정제하였다.

이와 같은 전처리 과정을 거쳐 각 주택유형별 공급물량을 산출하여 2015년부터 2024년까지 최근 10년 건설단계별(인허가, 착공, 준공)로 공급 실적과 증감률을 검토하였다. 각 단계별로 산정된 공급물량을 기반으로 단계별 총괄 추이, 주택유형별 구성, 생활권역 분포를 집계·비교함으로써, 서울시 주택공급의 공간간적 특성과 추진 주체 간 차이를 종합적으로 고찰하였다.

#### (1) 서울시 인허가 실적

서울시 인허가(Table 2)는 2015년부터 2024년까지 서울시 전체 인허가 물량은 연간 10.8만 호에서 4.4만 호로 감소하는 추세를 보였다. 연도별 최고치는 2017년 11.3만 호, 최저치는 2023년 3.7만 호이다. 최근 10개년 인허가를 서울시 생활권역으로 나누어 살펴보면, 대체로 서남권(19.1만 호), 동남권(18.9만 호)과 동북권(18.4만 호)을 중심으로 공급되었으며, 서북권(8.2만 호), 도심권(4.5만 호) 순으로 인허가 비중이 높았음을 확인하였다.

아파트의 물량 및 비중 변화는 2015년 4.9만 호에서 2016년 2.8만 호로 42.9% 감소한 뒤, 2017년 7.5만 호로 168.8% 대폭 증가하였다. 이후 2018~2020년간 연평균 3.3만 호 수준을 유지하였다. 2021년 5.1만 호로 다시 증가하였으나, 2022년 2.4만 호(-51.8%)로 급감하였다. 2023~2024년에는 각각 3.3만 호, 4.0만 호로 회복되었으며, 연도별 인허가에서 비아파트 대비 아파트의 비율이 90%를 상회하였다.

정비사업 아파트는 2015년 3.9만 호로 아파트 인허가의 79.0%를 차지하며 가장 높은 비중을 기록하였다. 이후 2020년에는 1.0만 호(아파트 인허가의 33.0%) 수준으로 급감하였다. 2021년에는 2.4만 호(47.0%)로 일시 상승하였으나, 2022년에는 다시 0.8만 호(32.6%)로 가장 낮은 비중을 기록하였다. 2023년에는 2.8만 호(68.8%)로 대폭 반등하였고, 2024년 2.2만 호(54.4%)로 비교적 안정된 회복세를 보였다.

반면 비아파트 인허가 물량은 2015년 6.0만 호를 정점으로 지속 감소하여, 2024년 0.4만 호로 대폭 축소되었다. 비아파트의 세부 유형별 특징은 다음과 같다. 단독주택은 2015~2022년간 연평균 1,673호(범위 1,082호~2,987호) 수준을 유지하다가 2023~2024년은 연평균 341.5호로 급감하였다. 다가구주택은 2015~2018년간 연평균 1,036호를 공급하였으며, 2019~2022년간 432.5호로 58.3% 감소하였다.

이후 2023~2024년은 연평균 116.5호로 미미한 비중을 차지하고 있었다. 다세대주택은 2015년 5.7만 호에서 2024년 2.9천 호로 급격 감소하였으며 연립주택은 2019년 6,552호를 정점으로 2024년 552호로 축소되었다.

이와 같이 인허가 단계에서는 2015~2017년 비아파트 공급이 우세하다가, 2018년 이후 아파트 비중이 급격히 확대되어 2024년에는 거의 전량을 차지하는 구조로 전환되었음을 알 수 있다. 따라서, 연도별 인허가 총계를 살펴보면 2015년 대비 2024년에 급격하게 감소하였으나, 이는 비아파트의 공급비율이 93.7% 감소된 것이며, 아파트 공급은 연 4만 호 수준으로 꾸준히 공급되고 있었음을 확인할 수 있다.

#### (2) 서울시 착공실적

서울시 착공 변화는 Table 3과 같다. 착공 단계에서 2015년부터 2024년까지 서울시 전체 착공 물량은 10.0만 호에서 2.4만 호로 감소하였다. 연도별 최고치는 2015년 10.0만 호, 최저치는 2024년 2.4만 호이다. 서울시 생활권역으로 살펴보면, 동남권(20.8만 호)에서 가장 많이 착공되었으며, 다음으로 동북권(18.4만 호), 서남권(16.8만 호), 서북권(9.3만 호), 도심권(2.6만 호) 순으로 착공 비중이 높았음을 확인하였다.

아파트의 물량 및 비중 변화는 2015년 4.0만 호에서 2017년 5.4만 호로 상승하였고, 2018년 4.4만 호, 2019년 4.9만 호 수준을 유지하였다. 2020~2021년 평균 3.6만 호로 소폭 하락했으나, 2022년 4.4만 호로 다시 증가하였다. 2023~2024년은 각각 2.6만 호, 2.0만 호로 절반 가까이 감소하였으나, 각 연도 착공 물량 대비 아파트 비율은 80% 이상으로 공급됨을 확인하였다. 정비사업을 통한 아파트 물량은 2015년 3.0만 호(아파트 착공의 74.7%)에서 2016년 3.9만 호(83.0%)로 약 0.9만 호 증가하였으며, 최근 10년 정비사업 아파트 착공 비중 중 가장 높은 수준이다. 2017년과 2018년 정비사업을 통한 아파트 물량은 각각 3.0만 호, 2.4만 호로 소폭 감소하였으며, 비중은 50%를 상회했다. 2019년 3.4만 호(70.3%)로 반등하였다. 이후 정비사업 아파트 물량은 전체 아파트 착공 물량의 약 53% 수준을 유지하고 있으나, 연간 공급 규모는 지속적으로 축소되는 추세를 나타낸다.

비아파트 착공 물량은 2015년 5.9만 호에서 2024년 0.4만 호로 대폭 감소하였다. 전체 착공 대비 비아파트 착공

Table 2. Number of permission and approval by year-neighborhood regions (unit: number of households, 10,000s, total(apt))

Contents	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
The inner-city area	0.2(0.1)	0.3(0.2)	0.4(0.3)	0.3(0.2)	1.6(0.9)	0.3(0.2)	0.7(0.5)	0.4(0.3)	0.1(0.0)	0.2(0.1)
The southeastern region	3.7(2.4)	2.4(1.3)	4.7(4.0)	1.4(0.7)	1.4(0.9)	1.3(0.7)	1.3(0.8)	0.8(0.5)	0.7(0.6)	1.1(1.0)
The northeastern region	3.1(1.2)	2.2(0.7)	1.8(0.7)	1.7(0.7)	1.4(0.7)	1.7(1.0)	3.0(1.9)	0.9(0.4)	1.2(1.1)	1.3(1.1)
The southwestern region	2.7(0.8)	2.0(0.4)	2.9(1.7)	2.6(1.6)	1.4(0.6)	1.5(0.7)	2.2(1.3)	1.5(0.8)	1.1(1.0)	1.3(1.2)
The northwestern region	1.1(0.4)	0.8(0.2)	1.4(0.9)	0.5(0.1)	1.0(0.8)	0.9(0.5)	0.8(0.5)	0.5(0.4)	0.6(0.5)	0.5(0.5)
<b>Total</b>	<b>10.9(4.9)</b>	<b>7.7(2.8)</b>	<b>11.3(7.5)</b>	<b>6.5(3.3)</b>	<b>6.8(3.8)</b>	<b>5.7(3.1)</b>	<b>8.0(5.1)</b>	<b>4.1(2.4)</b>	<b>3.7(3.3)</b>	<b>4.4(4.0)</b>

비중은 2016년 50.3%에서 2024년 17.0%까지 꾸준히 하락하여, 8년 사이 약 33.3% 감소하였다. 연평균 약 4.2%p 비중이 줄어든 셈으로, 비아파트가 공급에서 빠르게 밀려나고 있음을 확인할 수 있다. 세부 유형별로는 단독주택은 연평균 1,385.8호(2,790호, 최소 296호) 착공되었다. 단독주택은 1,191호(2015년)에서 296호(2024년)로 실질적 공급 수는 감소하였으나 비아파트 중 단독주택의 비중은 2.0%에서 7.1%로 증가하였음을 확인하였다. 다가구주택은 연평균 603호 착공되었으며 967호(2015년)에서 112호(2024년)로 감소하였다. 특히 다세대주택은 5.5만 호에서 0.3만 호로 급격히 축소되었으며, 다세대주택의 비중 또한 92.2%에서 75.6%로 감소되었다. 연립주택 또한 2,497호(2015년)에서 607호(2024년)로 다소 줄어들었다.

착공 단계에서는 아파트 비중이 지속적으로 확대되어 2024년 전체 착공의 83.5%를 차지하는 반면, 비아파트는 2015년 과반을 차지하던 양상에서 2024년 16.5%로 크게 축소되는 구조적 변화를 확인할 수 있다.

### (3) 서울시 준공실적

준공 단계에서 2015년부터 2024년까지 서울시 전체 준공 물량은 6.5만 호에서 4.2만 호로 감소하였다. 연도별 최고치는 2016년 9.2만 호, 최저치는 2023년 3.8만 호이다. 최근 10개년 준공을 서울시 생활권역으로 나누어 살펴보면, 대체로 동남권(18.8만 호)을 중심으로 공급되었으며, 서남권(17.8만 호), 동북권(16.3만 호), 서북권(10.3만 호), 도심권(2.9만 호) 순으로 준공 비중이 높았다.

아파트 준공 물량은 2015년 2.1만 호에서 2016년 3.7만 호로 73.8% 증가하였다. 이후 2017년, 2018년 소폭 감소하여 연평균 3.4만 호 공급되었다. 2019년에는 5.3만 호로 정점을 찍었으며, 이후 2020년 4.9만 호에서 2021년 4.4만 호로 소폭 감소하였다. 2024년에는 3.7만 호로 전년 대비

51.5% 증가하였으며, 전체 준공의 80% 이상을 차지하였다. 정비사업 아파트는 2015년 1.2만 호(아파트 준공의 54.3%)에서 2019년 3.9만 호(74.9%)로 비중이 지속적으로 확대되었다. 이후 2021년 정비사업을 통한 아파트 물량은 44.7%(2.0만 호)로 감소하였으나, 2024년 71.4%(2.6만 호)로 회복하였다.

전체 비아파트 준공 물량은 2015년 4.4만 호에서 2024년 0.6만 호로 대폭 축소되었다. 2016년 5.4만 호로 최고점 도달 후 지속적으로 하락 추세를 보였다. 세부유형별로는 단독주택은 2015년 1.0천 호(비아파트 중 2.4%)에서 2024년 0.5천 호(7.6%)로 소폭 증가하였으며, 다가구주택은 0.8천 호(2.0%)에서 0.1천 호(2.2%)로 유지하고 있다. 다세대주택은 3.9만 호(89.6%)에서 4.4천 호(71.8%)로 공급물량은 급격히 감소하였으나, 비아파트 중 다세대주택의 비중은 17.8%p(89.6%→ 71.8%) 감소하였다. 연립주택은 2.7천 호(6.0%)에서 1.1천 호(18.5%)로 비아파트 중 연립주택의 비중은 증가하였음을 확인하였다.

준공 단계에서도 인허가·착공과 마찬가지로 2015~2019년 사이 비아파트가 상당 부분을 차지하였으나, 2020년 이후 아파트가 주요 공급 유형으로 완전히 전환되었음을 확인할 수 있다. 이러한 변화양상은 Table 4를 통해서도 확인할 수 있다.

### (4) 소결

인허가·착공·준공 단계별 분석 결과, 다음과 같다.

첫째, 전체 주택공급 물량은 2015년 대비 2024년까지 지속적으로 감소하는 추세였으며(인허가 10.9만 호→4.4만 호, 착공 10.0만 호→2.4만 호, 준공 6.5만 호→4.3만 호), 연도별 최고·최저 시점이 일관되게 2016~2017년 정점을 거친 후 2023~2024년 최저치를 기록하는 공통된 흐름을 보였다.

Table 3. Number of construction starts by year-neighborhood regions (unit: number of households, 10,000s, total(apt))

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Downtown	0.2(0.1)	0.4(0.3)	0.3(0.2)	0.2(0.1)	0.5(0.3)	0.2(0.0)	0.2(0.1)	0.4(0.2)	0.1(0.1)	0.1(0.1)
Southeast	3.0(1.8)	2.4(1.3)	2.8(2.0)	2.1(1.4)	2.9(2.4)	2.5(1.9)	2.2(1.7)	1.3(1.0)	0.7(0.7)	0.9(0.8)
Northeast	3.0(1.2)	2.3(0.9)	1.8(0.7)	2.1(1.1)	1.5(0.8)	1.7(0.9)	1.8(1.0)	2.2(1.7)	1.0(0.9)	0.9(0.7)
Southwest	2.5(0.6)	2.6(1.0)	2.5(1.4)	2.3(1.2)	1.6(0.8)	1.3(0.5)	1.3(0.5)	1.6(1.0)	0.8(0.7)	0.3(0.2)
Northwest	1.3(0.4)	1.8(1.1)	1.6(1.1)	0.9(0.6)	0.9(0.7)	0.9(0.6)	0.6(0.3)	0.8(0.6)	0.4(0.3)	0.2(0.2)
<b>Total</b>	<b>10.0(4.0)</b>	<b>9.5(4.7)</b>	<b>9.0(5.4)</b>	<b>7.6(4.4)</b>	<b>7.4(4.9)</b>	<b>6.6(3.9)</b>	<b>6.1(3.6)</b>	<b>6.2(4.4)</b>	<b>3.1(2.6)</b>	<b>2.4(2.0)</b>

Table 4. Number of completion by year-neighborhood regions (unit: number of households 10,000s, total(apt))

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Downtown	0.2(0.1)	0.2(0.1)	0.8(0.7)	0.2(0.1)	0.3(0.2)	0.3(0.2)	0.3(0.1)	0.2(0.1)	0.3(0.2)	0.1(0.1)
Southeast	1.4(0.6)	2.3(1.2)	1.5(0.7)	2.4(1.6)	2.4(1.7)	1.9(1.4)	2.6(2.1)	1.1(0.7)	0.8(0.6)	2.5(2.3)
Northeast	1.8(0.4)	2.2(0.5)	2.1(0.9)	1.6(0.6)	2.3(1.4)	1.5(0.9)	1.4(0.7)	1.5(0.9)	1.0(0.6)	0.7(0.5)
Southwest	1.9(0.5)	2.7(1.0)	2.2(0.8)	1.7(0.6)	2.1(1.2)	2.3(1.5)	1.7(1.0)	1.5(0.8)	1.0(0.5)	0.6(0.4)
Northwest	1.2(0.5)	1.8(1.1)	0.9(0.3)	0.9(0.5)	1.2(0.8)	1.3(1.1)	0.8(0.5)	0.9(0.6)	0.7(0.6)	0.4(0.4)
<b>Total</b>	<b>6.5(2.1)</b>	<b>9.3(3.9)</b>	<b>7.5(3.3)</b>	<b>6.8(3.5)</b>	<b>8.4(5.3)</b>	<b>7.4(4.9)</b>	<b>6.9(4.4)</b>	<b>5.3(3.1)</b>	<b>3.8(2.4)</b>	<b>4.3(3.7)</b>



둘째, 공급되는 주택유형별 구성 변화에서는 비(非)아파트가 2015~2017년까지 과반을 점유하였으나, 2018년 이후 아파트 비중이 급격히 상승하여 2024년에는 인허가·착공·준공 전 단계에서 모두 80% 이상을 차지하는 구조로 전환되었다. 특히 인허가 단계에서는 2015년 비아파트 55.0%에서 2024년 8.7%로, 착공 단계에서는 59.6%→17.0%, 준공 단계에서는 67.4%→14.3%로 비아파트 비중이 대폭 축소되었다.

셋째, 아파트 내에서도 정비사업 물량은 착공·준공에서 2018~2020년간 우세를 보인 후 일부 조정을 거쳐 2024년에 50% 내외를 유지한 반면, 아파트 정비사업의 인허가는 2015~2022년까지 평균 26.4% 수준을 유지하다, 2023년 61.3%의 비중을 차지 후 2024년 약 50% 비율을 보이고 있다.

#### 4. 서울시 주택수요 변화와 공급 현황분석을 통한 제언

3장의 내용을 2015년부터 2024년 동안 서울시 제도 및 정책과 인허가, 착공, 준공을 정리하면 Table 5, Table 6과 같다.

먼저 서울시의 인구구조 변화를 정리하면 다음과 같다. 총인구는 2015년에서 2024년, 1,002.2만 명→933.1만 명(-6.9%)으로 감소한 반면, 세대수는 418.9만 세대→448.2만 세대(+7.0%, +29.3만 세대)로 증가하여 인구 감소, 세대수 증대의 이중구조를 확인하였다. 연령 구성으로 살펴보면, 청년층의 비중은 31.1%→29.5%(-1.6%p), 중장년층 32.8%→30.8%(-2.0%p)로 축소하였으나, 고령층은 18.4%→26.9%(+8.5%p)로 급증하였다. 가구원 수 분포로 1인 세대 36.7%→44.9%(+8.2%p), 2인 세대 20.0%→22.6%(+2.6%p)로 소형가구가 67.5%까지 확대되었고, 3인 이상 세대는 10.7%p(43.3%→32.6%) 축소되었다.

다음으로 주택공급 실적 및 공급 유형을 분석하면 2015~2024년 인허가의 총계는 10.8만 호→4.4만 호(-59.3%)로 감소하였다. 연도별로는 2017년 고점(11.3만 호), 2023년 저점(3.7만 호)이었으며, 유형별 구성은 2015~2017년 비아파트 우세→2018년 이후 아파트가 절대적으로 우세하며 구조적 전환이 명확히 이뤄졌다. 총량의 하락은 대부분 비아파트 누적 급감에서 기인하였으며, 아파트는 연 3.3~5.1만 호 범위를 중심으로 변동하되 중장기적으로 절대량을 유지, 회복하는 양상을 보였다. 인허가 실적은 정책과 제도 변화에 가장 직접적이고 민감하게 반응하는 공급의 전 과정의 선행지표로 기능한다. 2015~2017년은 기업형 임대주택 도입, 역세권 청년주택(現 청년안심주택), 정비사업 규제 완화 등 정책적 유인과 부동산 시장의 활성화로 주택의 공급이 우세했으나, 2018년 이후 임대제도의 개편, PF 규제 등 시장 및 제도가 변화함에 따라 인허가의 총량이 급격히 하락하고, 아파트 중심의 구조로 전환된 양상을 보였다. 이러한 정책과 공급실적의 연관성은 인허가 단계가 정책 효과의 직접적 판별 지표임을 시사한다.

2015~2024년 착공의 총계는 10.0만 호→2.4만 호(-76.0%)로 감소하였다. 연도별로는 2015년 고점(10.0만 호), 2024년 저점(2.4만 호)이었으며, 유형별 구성은 2015~2017년 비아파트 과반→2018년 이후 아파트 절대우세(2024년 아파트 83.5%)했다. 총량의 하락은 인허가와 동일하게 비아파트 누적 급감(2015년 5.9만 호→2024년 0.4만 호)에서 이뤄졌으며, 아파트는 연 3.6~5.4만 호를 중심으로 공급되다, 2023~2024년 2.0~2.6만 호로 축소된 것을 확인하였다. 착공 단계는 인허가 이후 실질적인 공급으로 전환되는 중간 성과 지표로, 정책 효과가 약 1~2년의 시차를 두고 반영되는 것이 특징이다. 실제로 인허가 이후 착공까지 소요되는 기간은 전체 평균 2.6개월이며, 구체적으로 아파트 11개월(정비사업 35개월, 비정비사업 11개월), 비아파트 2.2개월이 소요된다.

2015~2024년 준공의 총계는 6.5만 호→4.3만 호(-33.8%)로 감소하였으며, 연도별로는 2016년 고점(9.3만 호), 2023년 저점(3.8만 호)이었다. 유형별 구성은 2015~2019년 비아파트→2020년 이후 아파트가 주요 유형으로 전환되었고, 비아파트 비중은 2015년 67.4%→2024년 14.3%로 하락하였다. 총량은 비아파트 준공의 누적 축소(2015년 4.4만 호→2024년 0.6만 호)에서 크게 기인하였으며, 아파트는 연 3.1~5.3만 호 범위를 중심으로 변동하였다. 준공 단계의 인허가~착공의 누적 성과가 수년간 시차를 두고 반영되는 후행지표로, 정책 변화의 단기적 효과보다는 시장·날씨와 같은 공정 환경 등 기타 변수의 영향이 크다.

이를 바탕으로 본 장에서는 3장의 분석 결과와 종합적인 데이터를 기반으로 향후 건축적 측면과 정책 및 제도 측면에서 다음과 같은 정책을 제안하고자 한다.

Table 5. Construction supply according to annual policy (unit: 10,000s, number of houses (year-over-year change rate))

Year	Authorization			Construction			Completion		
	Apt	Non-Apt	Total	Apt	Non-Apt	Total	Apt	Non-Apt	Total
2015	4.9	6.0	10.9	4.0	6.0	10	2.1	4.4	6.5
2016	2.8 (-42.9)	4.9 (-18.3)	7.7 (-29.4)	4.7 (17.5)	4.8 (-20.0)	9.5 (-5.0)	3.9 (85.7)	5.4 (22.7)	9.3 (43.1)
2017	7.5 (167.9)	3.8 (-22.4)	11.3 (46.8)	5.4 (14.9)	3.6 (-25.0)	9.0 (-5.3)	3.3 (-15.4)	4.1 (-24.1)	7.4 (-20.4)
2018	3.3 (-56.0)	3.2 (-15.8)	6.5 (-42.5)	4.4 (-18.5)	3.2 (-11.1)	7.6 (-15.6)	3.5 (6.1)	3.4 (-17.1)	6.9 (-6.8)
2019	3.8 (15.2)	3.0 (-6.3)	6.8 (4.6)	4.9 (11.4)	2.5 (-21.9)	7.4 (-2.6)	5.3 (51.4)	3.1 (-8.8)	8.4 (21.7)
2020	3.0 (-21.1)	2.7 (-10.0)	5.7 (-16.2)	3.9 (-20.4)	2.6 (4.0)	6.5 (-12.2)	4.9 (-7.5)	2.5 (-19.4)	7.4 (-11.9)
2021	5.1 (70.0)	3.0 (11.1)	8.1 (42.1)	3.6 (-7.7)	2.5 (-3.8)	6.1 (-6.2)	4.4 (-10.2)	2.5 (-)	6.9 (-6.8)
2022	2.4 (-52.9)	1.7 (-43.3)	4.1 (-49.4)	4.4 (22.2)	1.8 (-28.0)	6.2 (1.6)	3.1 (-29.5)	2.1 (-16.0)	5.2 (-24.6)
2023	3.3 (37.5)	0.4 (-76.5)	3.7 (-9.8)	2.6 (-40.9)	0.6 (-66.7)	3.2 (-48.4)	2.4 (-22.6)	1.4 (-33.3)	3.8 (-26.9)
2024	4.0 (21.2)	0.4 (-)	4.4 (18.9)	2.0 (-23.1)	0.4 (-33.3)	2.4 (-25.0)	3.7 (54.2)	0.6 (-57.1)	4.3 (13.2)



Table 6. Construction supply according to annual policy  
(unit: 10,000s, number of houses)

Year	Systems and policies	
	Central government	Seoul Metropolitan Governmnet
2015 ~ 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Follow-up to the Sep. 1 Measures: Reduction of the minimum period for reconstruction (from 40 to 30 years); easing of resale restrictions</li> <li>- Introduction of the Corporate Rental Housing (New Stay) system (support through public land, financing, and tax benefits)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focus on expanding public rental housing supply</li> <li>- "Station Area 2030 Youth Housing": Eased floor area ratio near subway stations; supply target of 80,000 units by 2022</li> <li>- Exercising authority to revoke designation of maintenance zones (redevelopment areas)</li> </ul>
2017 ~ 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aug. 2 and Sep. 13 Measures: Designation of speculative zones; strengthened LTV and DTI regulations; reinforced taxation policies</li> <li>- Housing Welfare Roadmap: Enhanced housing support for newlyweds and young adults</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Five-Year Public Rental Housing Supply Plan: 240,000 units planned</li> <li>- Expansion of housing supply through public-private partnerships</li> <li>- Reinstatement of the reconstruction excess profit recapture system; stricter safety evaluation standards</li> </ul>
2019 ~ 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dec. 16 Measures: Stricter loan management and tax regulations</li> <li>- Amendment to the Lease Protection Act: Introduction of the right to request lease renewal and a cap on rent increases</li> <li>- Aug. 4 Measures: Development of public and idle land; increased FAR for the 3rd new towns; incentives for public participation in redevelopment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continued enforcement of existing regulations in cooperation with central government (e.g., 35-story height limit)</li> <li>- Additional supply plans in station areas: 8,000 units by 2022; 22,000 units by 2025</li> </ul>
2021 ~ 2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Feb. 4 Measures: Supply of 830,000 additional units nationwide (including 320,000 in Seoul); expansion of public housing and urban regeneration projects</li> <li>- Aug. 16 Measures: Supply of 2.7 million units nationwide over five years (including 500,000 in Seoul); reform of the safety inspection system; utilization of public and new town lands</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Six major redevelopment deregulation measures: Abolishment of the Housing Maintenance Index System; introduction of fast-track planning and public support (21 candidate sites)</li> <li>- Introduction of "Moa Housing" and "Moa Towns": 100 designated sites over 5 years; planned supply of 30,000 units</li> <li>- Establishment of housing and maintenance strategies under the "Seoul 2040 Urban Master Plan"</li> </ul>
2023 ~ 2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jan. 10 System Reform: Immediate reconstruction of apartments over 30 years old; deregulation of small housing units</li> <li>- Expansion of PF loan guarantees</li> <li>- Aug. 8 Measures: Supply of 427,000 units in the capital region over six years; enactment of the Special Act (tentative) to promote reconstruction and redevelopment</li> <li>- Release of Greenbelt Zones: Partial lifting of greenbelt in Seoripul area (20,000 units planned)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revision of housing maintenance guidelines: Support for re-designation of previously cancelled New Towns</li> <li>- Promotion of housing site development in connection with GTX and Shinansan railway lines</li> <li>- Acceleration of idle land utilization projects: tailored tax and housing subscription support for small-scale builders and registered landlords</li> </ul>

#### 4.1 건축적 측면

먼저 건축적인 측면에서의 개선 방향을 제안하면 다음과 같이 3가지로 정리할 수 있다.

첫째, 소형 가구를 위한 소형·다양형 주택공급 확대가 필요하다. 2024년 기준 서울시 1·2인 세대 비중은 67.5%에 달하지만, 2015~2017년 비아파트 중심 인허가·착공 이후, 2018년부터 아파트 절대 우세 및 비아파트 신규 인허가, 착공의 급감을 확인하였다. 특히 2024년 비아파트 인허가(0.4만 호), 착공(0.4만 호), 준공(0.6만 호) 모두 2015년 대비 90% 이상 축소되었다. 이로 인해 실제 소형 평형 신규 물량의 공급 자체가 극단적으로 위축되었으며, 인허가 단계에서 확보된 소형 공급이 착공, 준공 단계로 이행되는 과정에서 일정 수준의 일탈(미착공, 미준공 등)이 발생된다. 따라서 향후 신규 인허가 물량의 60~70% 이상을 소형 평형(전용 40㎡ 등)으로 설정하는 한편, 착공·준공 단계까지 이뤄질 수 있도록 관리되어야 한다. 특히 1·2인 가구를 위한 전용 임대주택, 원룸·투룸 주택, 공유형(Co-living) 공간 등이 설계되어야 한다. 이는 거주비 부담 완화와 주거 선택권 확대는 물론 인허가-착공-준공 단계의 병목 해소와 실제 입주까지의 실질 공급력 제고가 필수적이다.

둘째, 고령 친화 설계와 복합 커뮤니티 배치가 필요하다. 고령층(60세 이상) 인구는 2015년 184.7만 명(18.4%)에서 2024년 250.6만 명(26.9%)으로 8.5%p 급증하였다. 또한 전체 세대수 중 고령 1인·2인 가구(고령단독·고령부부 등) 비중도 역시 증가 추세를 보이고 있다. 따라서 신규 주택의 10~15%를 무장애 설계 및 안심형 주택으로 배정하고, 단지 내에 실버커뮤니티센터, 재가 돌봄 서비스 공간 등 의무적으로 설치하여 연계 기능을 강화해야 한다. 더불어, 세대 간 교류와 사회적 고립 방지를 위해 세대통합단지 형태로 커뮤니티 배치를 설계함으로써 고령 친화 주거 환경을 구현해야 한다.

셋째, 중형·대형 평형을 위한 주거단지 조성이 필요하다. 2024년 청년층(20~39세) 인구는 275.0만 명(29.5%)이며, 이들 중 2인세대 상당수가 신혼·예비 신혼부부로 추정된다. 이에 신혼희망타운·청년주택 등 특화형 중소형 주택은 연간 총 공급 물량의 15~20% 수준으로 확대하고, 전용면적 50㎡ 이하 저렴 임대·분양 물량을 충분히 확보해야 한다. 아울러, 3인 이상 가구의 비중이 145.9만 세대(32.6%)로 여전히 높은 점을 감안하여, 전용면적 60㎡ 이상 중형 평형 공급을 전체의 20~25%로 설정하고, 어린이집·공동육아 공간·코워킹 스페이스 등 다양한 커뮤니티 시설을 포함한 복합 주거단지 조성해야 한다. 교통 접근성이 우수한 역세권 지역에 복합개발을 통해 도시밀착형 주거환경을 제공함으로써 보육·업무 편의성을 높일 수 있도록 해야 한다.

#### 4.2 정책·제도적 측면

정책 및 제도적 측면에서 가장 중요한 부분은 거버넌스 구축 부분이겠지만, 현실적인 대안 마련을 위해서는 다음의 2가지를 제안할 수 있었다.

첫째, 용적률·건폐율 완화 등 인센티브를 통한 정비사업 활성화가 필요하다. 거주수요가 높은 아파트 공급의 대부분이 정비사업을 통해 이뤄지고 있는 점을 고려할 때, 정비사업의 지연은 필연적으로 아파트의 공급량 감소로 직결된다. 이에 따라 정비사업의 활성화가 이뤄질 수 있도록 지역적 특성에 맞춰 현행 대비 추가 완화하고 이를 통해 사업성 확보 및 민간 투자 유인을 촉진하여야 한다. 또한, 신속통합기획제도 확대를 통해 사업 추진 기간을 단축할 수 있도록 절차 간소화, 일원화 등 실질적 단축해야 한다. 민간 주도의 소규모 주택정비사업 등도 원활히 추진될 수 있도록 절차를 간소화하고 사업 기준을 합리적으로 완화할 필요가 있다. 정비사업의 활성화는 단순히 인허가 물량을 늘리는 것이 아닌, 모든 단계에서 지연을 방지하고, 인센티브·지원·규제 완화가 유기적으로 작동될 때 실질적 공급 확대와 주거 안정이라는 정책 목표를 달성할 수 있을 것이다. 이 과정에서 정량적 성과 지표(착공·준공 전환률, 단계별 이탈률 등) 기반의 분기별 모니터링 및 피드백이 필수적으로 병행될 필요가 있으며, 그 결과는 신속하게 정책 실행체계에 반영되어야 한다.

둘째, 성과지표 기반의 상시 모니터링 및 평가 체계 구축이 필수적이다. 서울도시기본계획에서 적용중인 성과지표 기반 모니터링·피드백 체계를 주택공급 정책에도 전면적으로 적용할 필요가 있다. 구체적으로는 분기별 주택공급 실적(인허가, 착공, 준공) 및 착공전환률, 준공전환률 등 핵심 성과지표를 권역·주택유형별로 산정·공개하고 이와 함께 수요 예측치, 실수요자 현황 등을 종합적으로 분석하여 공급 기본계획 대비 실제 공급률과 사업별 이행 장애요소를 도출하여야 한다. 성과 미달 구간에서는 즉각적인 정책 수정과 보완 방안(예: 인허가-착공 절차 개선, 추가 인센티브 도입, 유형별 맞춤 지원 등)이 이뤄져야 한다. 이를 통해 인허가~준공에 이르는 공급 전 단계에서 지연이나 문제점을 확인하고, 변화하는 주택시장 환경에 선제적으로 대응하는 정책 유연성과 집행 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

Table 7. Summary table: directions by housing supply

Systems and policies	
Architectural Aspects	Policy and Institutional Aspects
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansion of compact and diverse housing for small households (1-2 persons), including units <math>\leq 40\text{m}^2</math> and co-living types (target 60-70%)</li> <li>- Age-friendly design and integrated communities with barrier-free housing (10-15%), senior care centers, and intergenerational spaces</li> <li>- Development of mid-to-large residential complexes for youth couples and families (<math>\geq 50\text{m}^2</math>: 15-20%, <math>\geq 60\text{m}^2</math>: 20-25%), including daycare, shared parenting, and coworking spaces in transit-oriented areas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivized redevelopment via relaxed floor area ratio and coverage ratio; simplified procedures and fast-track planning</li> <li>- Performance-based monitoring and feedback system using supply indicators and forecasting data, with quarterly evaluation and immediate policy adaptation</li> </ul>

## 5. 결 론

본 연구는 2015년부터 2024년까지의 서울시 주택정책·제도, 인구구조 변동이 주택유형별 공급 비율에 미친 영향을 실증적으로 분석하고, 이를 통해 서울시 주택공급의 정책적 방향성을 제안하는 데 목적이 있었다.

이를 위해 매일경제, 경향신문, 연합뉴스 등 주요 언론 보도자료와 국토교통부, 서울시 정책보고서 등에 대한 문헌조사를 실시하였다. 둘째, 통계청의 인구총조사 데이터를 활용하여 연령대별·가구원수별 인구구조 변화를 분석하였고 셋째, 건축허브에서 구득한 10개년 서울시 건축물의 인허가 대장을 바탕으로 주택유형별(아파트·비아파트) 공급실적을 시계열적으로 비교·분석하였다. 마지막으로 정책·제도의 변화, 인구구조 변동, 공급패턴 간 상호연관성을 종합적으로 검토하고 이를 바탕으로 서울시 주택공급 정책적 방향성을 건축적, 정책 및 제도적 측면에서 제안하였다.

연구의 분석 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째, 전체 주택공급 물량은 2016-2017년 정점을 찍은 이후 지속적 감소 추세를 보여 2024년에는 인허가 약 4.4만 호, 착공 2.4만 호, 준공 약 4.3만 호로 최저치를 기록하였다.

둘째, 주택유형별로는 2015-2017년까지 비아파트가 과반을 차지하였으나, 2018년 이후 아파트 비중이 급격히 확대되어 2024년에는 인허가, 착공, 준공 전 단계에서 모두 80% 이상을 점유하는 구조로 전환되었다.

셋째, 아파트 내에서도 재개발, 재건축 등 정비사업을 통한 공급 비율이 2018-2020년 우세하게 나타났으며, 이후 일부 조정을 거쳐 2023-2024년에는 약 50% 내외의 수준을 유지하였다.

넷째, 인구구조 분석에서는 총인구 감소에도 불구하고 1인·2인가구의 증가로 가구수가 증가하였으며, 소형가구의 비중도 꾸준히 증가하였다. 또한, 고령층(60세 이상) 비율이 18.4%에서 26.9%로 급등하는 등 주택수요가 소형화·고령층 수요가 증가할 것으로 판단된다.

연구분석을 바탕으로 서울시의 주택공급의 정책 제안은 다음과 같다.

먼저 건축적 측면에서의 제안은 첫째, 소형 가구를 위한 소형·다양형 주택공급 확대가 필요하다. 둘째, 고령친화 설계와 복합 커뮤니티 배치가 필요하다. 마지막으로 중형·대형 평형을 위한 주거단지 조성이 필요하다.

정책·제도적 측면에서의 제안은 다음과 같다. 첫째, 용적률·건폐율 완화 등 인센티브를 통한 정비사업 활성화가 필요하다. 둘째, 지속적인 모니터링을 통한 평가 체계를 구축하여야 한다.

본 연구는 분석대상의 기간을 2015-2024년으로 한정함에 따라 그 이전의 장기적 주택공급 변화추세를 반영하지 못하였으며, 공간 범위(자치구·권역별)의 특성을 세밀히 분석하지 못하였다. 또한, 정책 및 제도의 변화, 인구구조 변동, 공급량 간의 상관관계는 확인하였으나 이들 변수 간의 명확한 인과관계를 규명하는데에 통계적 한계

가 존재한다. 그러나 시계열 실증연구를 통해 서울시 주택정책 변화와 인구구조 변동이 주택유형 공급 비율에 미친 영향을 종합적으로 검토하였으며, 유형별·단계별 세분화 분석을 진행한 것에 의의가 있다.

향후 본 연구를 기초로 주택가격, 임대료 등의 수요 지표를 포함하여 자치구·권역별 주택공급 및 수요 특성을 세밀하게 비교·분석하여, 지역별 맞춤형 주택공급 전략 및 제도개선, 정책적 방향성을 도출하는 후속 연구가 진행되길 기대한다.

## REFERENCES

1. Ahn, S. M. (2021, September 16). Abolition of residential maintenance index... Deregulation of redevelopment under Mayor Oh Se-hoon begins in earnest. *Hankyung*. Retrieved from <https://www.hankyung.com/article/2021091615351>
2. Heo, J. W. (2022, February, 19). 30,000 apartment units to be supplied in areas difficult to redevelop: Mayor Oh's Seoul "Moatown" initiative begins. *JoongAng Ilbo*. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/25046794>
3. Heo, N. S. (2020, July 10). Seoul shifts to acting mayor system... "The late mayor's policy philosophy will be firmly upheld". *Kyunghyang Shinmun*. Retrieved from <https://www.khan.co.kr/article/202007102051005>
4. Housing Fund Division. (2023). *Expansion of construction-fund support for row houses, multi-family housing, and urban-type housing [Press release]*. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
5. Housing Policy Division. (2015). *Housing innovation plan for the middle class through fostering corporate rental housing businesses [Press release]*. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
6. Housing Policy Division. (2020). *National Assembly passes amendment to the Housing Lease Protection Act: Introduction of contract renewal right and rent cap system [Press release]*. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
7. Housing Policy Division. (2024). *Supply of 427,000 housing units in Seoul and the metropolitan area. [Press release]* Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
8. Housing Policy Division, Housing Fund Division, Housing Construction Supply Division, Housing Welfare Support Division & Architectural Policy Division (2021). *Urban-type housing and officetel floor areas grow and supply rises... reforms launched to reflect urban housing demand [Press release]*. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
9. Housing Policy Division, Public Housing Division, & Housing Construction Supply Division. (2014). *Follow-up to the September 1st Measures (1): Easing of housing resale restrictions and related initiatives [Press release]*. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
10. Housing Renewal Division. (2014). *Follow-up to the September 1st Measures (3): Reconstruction age limit reduced to 30 years [Press release]*. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
11. Joint Ministries. (2017). *Housing market stabilization plan through protection of actual demand and suppression of short-term speculative demand[Press release]*
12. Joint Ministries. (2018). *Housing market stabilization measures [Press release]*.
13. Joint Ministries. (2019). *Housing market stabilization measures. Financial Services Commission [Press release]*.
14. Joint Ministries. (2020). *Housing supply expansion plan for the Seoul metropolitan area and surrounding regions [Press release]*.
15. Joint Ministries. (2021). *Announcement of the "Public-led 3080+" plan: Groundbreaking housing supply expansion in major metropolitan areas [Press release]*.
16. Joint Ministries. (2022). *Realizing housing stability for the people: Expanding hope, reducing burden [Press release]*.
17. Joint Ministries. (2024). *Measures to expand housing supply to ensure national housing stability [Press release]*.
18. Jo, S. S. (2024, February 19). "Multi-family housing is disappearing - where are we supposed to live?" Soaring rent burden on youth and low-income households... Aftermath of Moon administration's neglect of rental housing policy. *Maeil Business Newspaper*. Retrieved from <https://www.mk.co.kr/news/economy/10945856>
19. Jung, S. W. (2019). *Beyond "youth housing": Toward "housing for people in their 20s"*. KDB Future Strategy Research Institute.
20. KB Financial Group. (2025). *2025 KB Real Estate Report*. KB Financial Group.
21. Kim, L. H. (2020). *Research on basic data for revitalizing social housing*, The Seoul Institute.
22. Lim, H. S. (2020, October 27). Seoul to supply 8,000 additional station-area housing units by 2022. *Yonhap News Agency*. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201026149900004>
23. Lee, J. Y. (2025, March 11). Villa and officetel supply shortage hits hard... "Monthly rent crisis" looming over university areas as new semester begins. *Daehan Economy*. Retrieved from <https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202503101055118170445>

24. Lee, K. B. (2022). *Issues and outlook on deregulation of the reconstruction market*. KB Financial Group Management Research Institute. p.3
25. Lee, M. Y. (2018, February 22). Seoul to supply 240,000 rental housing units by 2022. *Maeil Business Newspaper*. Retrieved from <https://www.mk.co.kr/economy/view.php?sc=50000001&year=2018&no=122345>
26. Oh, J. Y. (2022). *KDI real estate market trends (Q3 2022)*. Korea Development Institute.
27. Park, S. G. (2020, August 4). Seoul's 35-story rule on reconstruction and redevelopment remains unchanged... Moon administration rejected on announcement day. *Digital Times*. Retrieved from <https://www.dt.co.kr/article/11327235>
28. Park, Y. M. (2023, January 3). Real estate regulation zones and price caps lifted in all areas except Gangnam's three districts and Yongsan. *KBS News*. Retrieved from <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=6514045>
29. Park, S. J. (2024, November 5). Seocho Seoripul district greenbelt to be lifted... 50,000 housing units to be supplied in the capital region. *The Hankyoreh*. Retrieved from [https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1165896](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1165896)
30. Ryu, C. H. (2018, May 20). One-to-one reconstruction and project delays... Emergency response to reduce burden-sharing costs. *Seoul Shinmun*. Retrieved from <https://www.seoul.co.kr/news/economy/estate/2018/05/21/20180521019002>
31. Seoul Metropolitan Government Online News. (2016, March 10). Stalled redevelopment zones to be officially cancelled starting in April. *Seoul Metropolitan Government*. Retrieved from <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/965214>
32. Seoul Metropolitan Government Online News. (2021, December 28). First application of "Shinsok Tonghap Gihoeg": 21 private redevelopment candidate sites announced. *Seoul Metropolitan Government*. Retrieved from <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2003557>
33. Seoul Metropolitan Government. (2023). *2040 Seoul urban master plan report*. Seoul Metropolitan Government.
34. Seoul Metropolitan Government. (n.d.(a)). *Integrated urban planning for rapid redevelopment ("Shinsok Tonghap Gihoeg")*. Jeongbisa-eob Jeongbimongttang Homepage. Retrieved July 8, 2025, from <https://cleanup.seoul.go.kr/cleanup/view/publicIntgrPlan.do>
35. Seoul Metropolitan Government. (n.d.(b)). *Moatown and Moahousing*. Seoul Urban Space Portal Homepage. Retrieved July 8, 2025, from <https://urban.seoul.go.kr/view/html/PMNU2030000001>
36. Song, G. (2017, August 2). Seoul's flagship project, public rental housing, gains momentum... Youth housing to be expanded as well. *Yonhap News*. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170802085600004>
37. Statistics Korea. (2023). *Housing Census*. <https://kosis.kr/>
38. Yoon, J. E. (2020, August 4). [August 4 Measures] Seoul to maintain the "35-story rule"... Eunma Apartment's 50-story reconstruction not allowed. *Aju Business Daily*. Retrieved from <https://www.ajunews.com/view/20200804154225465>

(Received Jul. 9, 2025/ Revised Aug. 20, 2025/ Accepted Sep. 29, 2025)