

최근 주거빈곤의 양상, 어떤 해법이 필요한가?

*The Recent Conditions of Housing Poverty,
What Solutions are needed?*



진미윤 NH연구원 수석연구원

본고는 최근의 주거빈곤 양상을 절대적 주거빈곤, 상대적 주거빈곤, 점유의 불안정, 그리고 비주택 거주 문제 측면에서 향후 어떠한 주거빈곤 대책이 수정, 보완, 강화되어야 할 것인지를 논의하였다. 그동안 지속적인 신규 주택의 공급, 노후 불량 주택 재개발로 절대적 주거빈곤에 해당하는 최저주거기준 미달 가구는 점차 감소하고 있으나, 소득증가에 비해 높은 전월세 가격의 상승으로 임대료 과부담으로 인한 상대적 주거빈곤은 더욱 커지고 있다. 저소득층의 주거 상황 이동은 점차 어려워질 전망이다. 임대차 계약 만료에 따라 이사 갈 수 밖에 없는 강제 상황으로 점유의 불안정 요인도 커지고 있다. 비주택 거주 중 쪽방, 비닐하우스 거주 가구는 감소한 반면, 고시원 및 여관에 거주하는 비주택 거주자는 증가하고 있다. 이러한 주거빈곤 양상은 이전부터 인지되어 온 것이지만 최근 주거빈곤은 각종 사회경제적 리스크 증가에 따라 복합적으로 발생하고 있다는 점이 특징적이다. 따라서 향후 지역특성을 반영한 최저주거기준 미달 가구 감축 방안, 고령자가 가구의 주거빈곤 예방책, 부담가능한 시장 여건 조성, 일자리 정책과 소득 보전정책과 병행한 비주택 및 노숙자 주거지원 대책 강화, 지자체의 주거복지 참여 증진, 공급보다는 수요자 지원 중심의 소프트웨어적 주거 상담과 주거 빈곤 지원 프로그램 마련 등을 통하여 주거빈곤의 악순환과 고착화를 예방하고 주거 안정성이 강화될 수 있도록 해야 할 것이다.

1. 글을 시작하며

우리나라는 2012년 1인당 국민소득 2만 달러와 인구 5천 만명을 달성한 ‘20-50’ 시대를 맞이하였다. 세계적으로는 일본(1987년), 미국(1988년), 프랑스·이탈리아(1990년), 독일(1991년), 영국(1996년)에 이어 일곱 번째의 ‘20-50’ 국가가 된 셈이다. 경제 성장과 인구 성장과 더불어 삶의 질도 크게 개선되었다. 20년 전에 비하여 기대 수명은 크게 늘어났으며, 의료, 연금 등 복지 시스템 확대로 사회 보장 기

반도 넓어졌다. 교육, 주거, 환경, 교통 등 생활 기반 개선도 삶의 질을 향상시키는데 크게 기여하였다. 반면, 이러한 외형적 성장 이면에는 앞으로 우리 사회가 풀어나가야 할 난제들도 많다. 위기 상시화라는 시대 상황에서 이전의 고도 성장을 기대하기는 어려우며, 대내외적인 경제 어려움으로 인하여 고용 불안 요인이 상존하고 소득 증가도 쉽지 않을 전망이다. 특히 최근 몇 년간 저소득층의 실질 소득은 정체 혹은 감소 추세이며, 우리 경제의 허리를 지탱해왔던 중산층도 줄어드는 양상이다. 외형적인 경제 규

모는 커졌지만, 소득 분배 구조는 악화 일로에 있고, 교육·노동·소득·주거 부문의 양극화 문제는 신자유주의의 후유증으로 이미 자리잡아 가고 있다.

빈곤 문제도 다차원되는 양상이다. 최저생계비를 기준으로 한 절대소득 빈곤 문제는 상대적 박탈감, 사회적 배제, 결핍, 격차 문제로 전개되고 있다. 최근 몇 년간 사회 각 분야에서 대두된 ‘푸어’의 문제는 절대 자원의 부족과 열악한 생활 상태 뿐 아니라 복지 수준을 저하시키는 각종 리스크 요인 증가로 인해 유발되고 있다. 소득·지출·자산 등 3종의 생계위기에 몰린 자영업자들을 일컫는 ‘자영업 푸어’, 일을 해도 소득이 충분치 않아 빈곤에 허덕이는 ‘워킹 푸어’(working poor, 근로빈곤층), 치솟는 교육비로 인한 ‘에듀 푸어’(edu poor, 교육 빈곤층), 은퇴 후 소득 감소로 인한 ‘리타이어 푸어’(retire poor, 은퇴 빈곤층), 내 집은 마련하였으나 무리하게 빌린 대출금을 갚느라 빈곤에 처해 진 ‘하우스 푸어’(house poor), 급등한 전월세 부담으로 인한 ‘렌트 푸어’ 등이 이러한 대표적 사례들이다.

주거빈곤은 일반적으로 최소한의 주거 서비스를 충족하지 못한 상태로 규정할 수 있다. 구체적으로 과밀 상태나 열악한 주거수준에서 거주하는 경우 절대적 주거빈곤 상태로 볼 수 있다. 이러한 개념에 근거할 때, 주거빈곤계층은 최저주거기준 미달 상태이거나 정상적인 주거 형태가 아닌 판자촌, 쪽방, 비닐하우스 거주자, 그리고 아예 마땅한 거주조차도 없이 한뼨잠을 자는 노숙인들이라고 할 수 있다. 그러나 그동안 지속적인 신규 주택공급과 재개발로 절대적

주거빈곤은 크게 감소하는 추세이나, 상대적 부담 문제와 주거 불안 요소는 더욱 커지고 있다. 특히 최근 주택가격 침체에 따라 자가 수요는 감소한 반면, 전월세 임차 수요는 크게 늘면서 전월세 급등, 강제 주거이동 문제는 주거 불안, 주거 위기, 나아가 주거 빈곤의 확대 재생산 가능성을 보여주고 있다. 본고는 이러한 관점에서 최근 주거빈곤의 양상을 살펴봄으로써 향후 어떠한 해법들이 수정, 보완, 강화되어 나가야 할 것인지를 논의하고자 한다.

2. 최근 주거빈곤의 양상

주거빈곤의 일차적 원인은 소득 빈곤에서 비롯되지만, 주택시장의 구조와 여건에도 큰 영향을 받고 있다. 그동안 정부는 주거빈곤에 대응하기 위해 최저주거기준 제도의 도입(2003년), 쪽방·비닐하우스 거주자 주거지원 대책 마련(2007년), 주거취약계층 지원 방안 마련(2010년), 비주택 거주 가구 지원 방안 마련(2011년), 주거약자 지원법 제정(2012년)을 통해 주택 개보수 지원, 신규 공공임대주택 공급, 다가구 매입임대 확대, 전세임대주택 등을 지원하고 있다. 그러나 저소득층의 실질 소득은 감소 혹은 거의 제자리 수준인데도 전월세 가격은 크게 올라 그 어느 시기보다도 상대적 주거빈곤 문제가 부각되고 있다. 가격 부담 문제와 더불어 점유의 안정성도 크게 침해되고 있다. 현행 주택임대차보호법은 주로 전세 제도에 착안하여 설계되어 있어 임차인의 자산 보호에 주안점을 둔 뿐 주거 안정이나 임대료 상승에 대한 대응은

상당히 미흡하다. 따라서 최소 2년 거주 후 임대료 상승 문제에 직면할 때, 임차인은 임대료를 시세만큼 더 부담하거나 아니면 이사를 갈 수밖에 없다. 이사를 간다고 하더라도 이전의 보증금 수준으로 동일한 주거 서비스를 누리기가 어렵기 때문에 시설 수준이 더 열악하거나 규모가 더 작은 집으로 이사할 가능성도 높다. 또한 전세에서 월세로 전환함으로써 가격 부담을 조정해야 하는 상황에 처하기도 한다. 이러한 점에서 최근의 주거 빈곤은 저소득층의 절대적 주거 빈곤 문제, 중저소득 임차가구의 상대적 부담 문제 증가, 그리고 잦은 주거이동에 따른 점유의 불안정성 측면, 그리고 비주택 거주 문제 측면에서 다음과 같은 양상이 펼쳐지고 있다고 볼 수 있다.

1) 주거과밀 및 최저주거기준 미달 가구 현황

절대적 주거빈곤은 과밀 및 최저주거기준 미달 상태로 볼 수 있다. 대표적 과밀 측정 지표로

쓰여지는 3인 이상 단칸방 거주 가구는 1990년 140.8만 가구(12.4%)에서 2010년 4.7만 가구(0.27%)로 크게 줄었다. 최저주거기준 미달 가구도 1995년 446만 가구(34.4%)에서 2010년 184만 가구(10.6%)로 약 1/3이 감소하였고, 2012년에는 127.7만 가구(7.2%)로 크게 줄어든 것으로 보인다.¹⁾

점유형태별 최저주거기준 미달 상태를 보면, 2010년에 비하여 2012년 최저주거기준 미달 가구가 약 56.3만 가구 줄었기 때문에 점유형태별로도 전체적으로 감소하였지만, 각 점유형태별 비중을 볼때는 보증부 월세 및 월세 가구의 최저주거기준 미달 감축 폭은 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 자가 거주와 전세 거주 가구는 2010년에 비하여 2012년 다소 감소하여 전체 최저주거기준 미달 가구에서 차지하는 비중이 각각 34.4%와 12.9%로 나타난 반면, 보증부 월세 가구는 2010년 최저주거기준 미달 가구에서 차지하는 비중이 31.7%에서 33.7%로 다소 증가하였다. 월세 거주 가구가 최저주

표 1. 주거과밀 및 최저주거기준 미달 가구

(단위: 가구수, 전체 가구수 대비 %)

구분	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
3인 이상 단칸방 거주 가구	140.8만 (12.4)	38.8만 (3.0)	10.0만 (0.7)	5.6만 (0.35)	4.7만 (0.27)
최저주거기준 미달 가구	-	446만 (34.4)	334만 (23.3)	268만* (16.5)	184만* (10.6)

주: * 국토해양부 주거실태조사 결과임.
자료: 통계청, 인구 및 주택총조사 각 년도.

1) 2012년 국토해양부의 주거실태조사 잠정 결과에 의하면, 2012년 최저주거기준 미달 가구는 127.7만 가구로 전체 가구의 7.2%로 추산됨.

거기준 미달 가구에서 차지하는 비중은 2012년 13.4%로 2010년에 비하여 다소 늘었으며, 월세 거주 가구 중 32.0% 가구가 최저주거기준 미달 상태이다.

소득계층별로 볼 때, 소득 빈곤 상태가 아니더라도 주거 빈곤이 발생되고 있다. 최저주거기준 미달 가구 중 저소득층은 51.1%를 차지하며,

중소득층은 43.5%를 차지하고 있다. 가구주 연령대별로 볼 때 저소득층 중 65세 이상 고령 가구의 최저주거기준 미달 가구 비중이 67.8%로 가장 높다. 반면, 고소득층이지만, 35~64세 가구의 경우 3가구 중 1가구가 최저주거기준 미달 상태로 나타나고 있다.

표 2. 최저주거기준 미달 가구수(면적기준과 시설기준만 적용, 2010년 기준)

(단위: 가구수, %)

구분	2010년			2012년		
	가구수	점유형태 내 비중	전체 비중	가구수	점유형태 내 비중	전체 비중
자가점유 가구	720,209	7.6	36.5	438,728	4.6	34.4
전세 가구	290,414	7.7	14.8	164,925	4.3	12.9
보증부 월세	626,961	19.9	31.7	430,018	13.0	33.7
월세 가구	244,537	43.1	12.4	170,482	32.0	13.4
무상 거주	91,656	19.9	4.6	72,844	14.5	5.7
전체 가구	1,973,777	11.4	100.0	1,276,997	7.2	100.0

주: 국토해양부 주거실태조사 2010년, 2012년 원자료에 근거
최저주거기준 미달 가구는 가구원수별 면적 기준 미달 및 시설 기준 미달 가구임.

표 3. 소득계층별 가구주 연령대별 최저주거기준 미달 가구 현황(2012년)

(단위: 가구수, %)

가구주 연령		소득	중소득층	고소득층	전체
		저소득층 (중위소득 50% 이하)	(중위소득 50% 초과~150% 이하)	(중위소득 150% 초과)	
최저주거기준 미달 가구수 (비중)		65.2만 가구 (51.1)	55.5만 가구 (43.5)	7만 가구 (5.5)	127.7만 가구 (100.0)
가구주 연령	34세 이하	8.7	10.5	5.7	9.3
	35~44세 이하	3.5	27.3	29.9	15.3
	45~54세 이하	7.8	28.6	27.5	17.9
	55~64세 이하	12.3	18.5	30.9	16.0
	65세 이상	67.8	15.1	6.5	41.5
전체 비중		100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국토해양부, 2012년 주거실태조사 자료.

2) 전세 가구 및 중저소득 임차가구의 임대료 부담 증가

소득에서 지나치게 임대료를 많이 지불함에 따른 임대료 과부담 가구는 상대적 주거빈곤에 처해 있다고 볼 수 있다. 임대료 과부담의 기준은 통상 월소득(세전) 대비 25~30% 수준으로 간주되고 있다. 잔여소득 접근법(residual income approach)이라고 하여 주거비로 지출하고 남아 있는 소득이 기초생활보장을 충족시킬 수 있는지를 규명하는 방법도 적용되고는 있으나, 주거비 지출 이후 최저생계비 수준 계측 등 기술적 적용상의 한계로 아직까지 범용화 단계에는 이르지 못하고 있다.

월소득 대비 월임대료 지출 비중(RIR: Rent-to-Income Ratio)을 기준으로 본다면, 임차가구의 임대료 부담률은 2006년 평균 22.9%에서 2012년 26.4%로 다소 증가하였다(표 4 참조). 저소득층의 경우, 지난 5년간 평균적인 임대료 부담률은 30% 수준이라 볼 수 있으나, 최하위 소득계층의 경우 40~50% 수준을 상회하고 있는 실정이다. 한편, 소득대비 임대료로 30%를

초과 지출하는 가구 수는 2010년 190.2만 가구(임차 가구수 대비 25.5%)에서 2012년 238.4만 가구(임차 가구수 대비 31.9%)로 약 48.2만 가구가 늘어난 것으로 추산된다. 임차형태별로는 전세 가구의 임대료 과부담이 크게 늘어난 반면, 월세 가구는 다소 줄었다(표 5 참조).

소득계층별로 볼 때, 저소득층은 전체 임대료 과부담 가구의 32.5%를 차지하나, 중소득층의 경우 46.7%가 임대료 과부담 상태이다(표 6 참조). 이는 앞서 최저주거기준 미달 가구의 절반이 저소득층이 차지하는 것과는 달리 임대료 과부담 가구의 약 절반은 중소득층에서 발생되고 있는 것이다. 임대료 과부담이 가장 많은 가구는 최저주거기준 미달 가구 현황과 마찬가지로 저소득층 중 65세 이상 고령 가구(약 47만 가구)로 나타났다. 중소득층 및 고소득층 중에서는 35~44세 이하 가구의 임대료 과부담 비중이 각각 36.2%와 34.3%로 가장 높게 나타나고 있다. 임대료 과부담 가구수에서는 저소득층 65세 이상 가구 다음으로 중소득층의 35~44세 이하 가구(40.2만 가구)로 나타나고 있다.

표 4. 임차가구의 소득대비 임대료 부담 비율(RIR, 평균) 추이

(단위: %)

구분	2006년	2008년	2010년	2012년
전체 임차가구	22.9	22.8	23.1	26.4
저소득층	36.3	30.9	31.1	33.6
중소득층	20.7	21.4	21.4	20.0
고소득층	18.5	20.3	21.0	23.3

주: 상기의 소득 분위 구분은 10분위를 기준으로 하여 저소득층은 10분위 중 4분위 이하, 중소득층은 8분위 이하, 고소득층은 9~10분위 가구임.

자료: 국토해양부·국토연구원, 주거실태조사, 각 연도.

표 5. 소득대비 임대료 30% 초과 지출하는 임대료 과부담 가구 추계

(단위: 가구수, %)

구분	2010년			2012년		
	가구수	점유형태내 비중	전체 비중	가구수	점유형태내 비중	전체 비중
전세 가구	1,075,425	28.6	56.6	1,621,344	42.8	68.0
보증부 월세 가구	656,858	20.9	34.5	661,120	20.4	27.7
월세 가구	169,324	29.8	8.9	101,056	23.1	4.2
전체 임차가구 계	1,901,607	25.5	100.0	2,383,520	31.9	100.0

자료: 국토해양부(2010), 2012년 주거실태조사 자료.

표 6. 임차가구 중 임대료 과부담(소득 대비 30% 초과) 가구 현황(2012년)

(단위: 가구수, %)

가구주 연령		소득	저소득층 (중위소득 50% 이하)	중소득층 (중위소득 50% 초과~150% 이하)	고소득층 (중위소득 150% 초과)	전체
임대료 과부담 가구수 (비중)			77.4만 가구 (32.5)	111.2만 가구 (46.7)	49.7만 가구 (20.8)	238.4만 가구 (100.0)
가구주 연령	34세 이하		14.9	18.6	19.1	14.7
	35~44세 이하		4.4	36.2	34.3	26.2
	45~54세 이하		8.1	24.1	26.9	23.2
	55~64세 이하		10.6	11.8	13.3	10.9
	65세 이상		62.0	9.4	6.5	25.0
전체 비중			100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국토해양부, 2012년 주거실태조사 자료.

3) 임차가구의 잦은 주거이동으로 인한 주거불안 내재

우리나라는 전세계적으로 인구 이동률²⁾이 매우 높은 국가 중 하나이다. 인구이동률은 2000년 37.8%에서 2005년 36.1%, 2011년 32.0%로

감소하고 있으나, 매년 3명 중 1명은 인구이동을 하고 있는 셈이다. 주거이동률³⁾ 역시 이러한 높은 인구이동률만큼이나 높다. 주거이동률은 2010년 35.2%에서 2012년 32.2%로 다소 낮아졌으나⁴⁾, OECD 평균 주거이동률인 16%(최저 5%에서 최고 29%)에 비한다면 매우 높다고 할

2) 인구 이동률은 [(총전입인구 + 총전출인구) / 총인구수 × 100]을 말함(통계청, 인구이동통계).

3) OECD 기준에 따르면, 주거이동률은 총가구수 대비 2년 이내 이사한 가구 비율을 말함.

4) 국토해양부, 주거실태조사, 2010년 및 2012년 원자료 분석 결과임.

수 있다. 우리나라의 높은 주거이동률은 지난 10년간 신도시 개발 및 신규 대단지 아파트 공급에도 기인하지만, 주택임대차 시장의 2년 단위 계약 조건과도 무관하지 않다. 특히 주거이동에는 다양한 원인들이 작용하지만, 자발적 요인에 의한 경우 이외의 비자발적 요인도 상당 부분 있다. 비자발적 이동 혹은 강제 주거이동의 범주에는 ‘주거비 부담 가중’ 혹은 ‘임대차 기간 만료에 따른 집주인 계약 해지’ 등이 포함된다. 2005년 비자발적인 주거이동 가구 비율은 전국적으로 10.4%(서울은 12.2%)⁵⁾에서 2006년과 2008년 다소 감소하였으나, 2010년에는 9.4%로 다시 증가하였다. 저소득층의 비자발적 주거이동은 전국 평균치보다 높아 2005년에는 13.9%였으나 2010년에는 14.4%로 다소 높아졌다.

한편, 2012년 주거실태조사 결과에 따르면, 저소득 임차가구의 현 주택 이사 이유 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 ‘직전 주택의 전·월세 계약 만료에 따라 이사 할 수 밖에 없어서’라는 응답이 19.1%로 가장 많은 비중을 보이고

있으며, 그 다음으로는 ‘소득 감소 등 생활형편이 어려워져서’가 14.9%로 나타나고 있다(표 8 참조). 중·고소득 임차가구의 현 주택 이사 이유와 비교해 본다면, 저소득층의 비자발적 이동 비율이 높지만, 중·고소득 임차가구도 두 번째 이사 이유로 ‘직전 주택의 전·월세 계약 만료에 따라 이사 할 수 밖에 없어서’라는 응답이 나타나고 있다. 연령대별로 임차가구의 현 주택 이사 이유를 보면, 44세 이하 가구의 경우 ‘직장 변동’ 요인에 의한 이사 이유가 가장 크지만, 45세 이상 가구의 경우 ‘직전 주택의 전·월세 계약 만료에 따라 이사 할 수 밖에 없어서’가 가장 큰 이사 이유가 되고 있음을 알 수 있다. 55세 이상 가구의 경우, 다른 연령대와는 달리 두 번째 이사 이유로 ‘소득 감소 등 생활 형편이 어려워져서’로 나타나고 있다.

주택 소유 여부에 따른 향후 이사 이유에도 소득계층별 차이가 있다. 저소득 자가가구의 경우, 향후 2년내 이사 이유로 ‘소득 감소 등 생활 형편이 어려워져서’가 22.6%로 가장 높고, 그 다음으로는 ‘시설이나 설비가 더 좋은 집으로 가

표 7. 비자발적 주거이동 비율

(단위: %)

구분	2005년	2006년	2008년	2010년
전체 가구	10.4	7.9	7.0	9.4
저소득층	13.9	15.7	8.6	14.4
중소득층	8.6	8.4	7.1	8.2
고소득층	5.5	4.2	3.5	3.8

자료: 윤주현 외(2005) 및 국토해양부, 주거실태조사 각 연도.

5) 윤주현 외(2005). 지역간·계층간 주거 서비스 격차 완화 방안 연구(1), 국토연구원 연구보고서.

표 8. 임차가구의 소득계층별 현 주택 이사 이유

구분	저소득층	중소득층	고소득층
1순위	직전 주택의 전·월세 계약이 만료되어 이사할 수 밖에 없어서 (19.1%)	직장 변동(취직, 전근 등) 때문에	
		(21.3%)	(21.6%)
2순위	소득 감소 등 생활 형편이 어려워져서(14.9%)	직전 주택의 전·월세 계약이 만료되어 이사할 수 밖에 없어서	
		(19.2%)	(17.0%)
3순위	직장 변동(취직, 전근 등) 때문에 (12.2%)	교통 편리 및 입지가 좋아서 (9.4%)	자녀 양육 및 교육환경 때문에 (15.3%)

자료: 국토해양부, 2012년 주거실태조사 자료.

표 9. 임차가구의 가구주 연령대별 현 주택 이사 이유

구분	34세 이하	35~44세	45~54세	55~64세	65세 이상
1순위	직장 변동		직전 주택의 전·월세 계약이 만료되어 이사할 수 밖에 없어서		
	(29.3%)	(24.1%)	(20.6%)	(16.8%)	(18.3%)
2순위	직전 주택의 전·월세 계약이 만료되어 이사할 수 밖에 없어서		직장 변동	소득 감소 등 생활 형편이 어려워져서	
	(17.0%)	(18.1%)	(17.6%)	(16.6%)	(16.4%)
3순위	시설 설비가 더 좋은 집이어서	자녀 양육 및 교육 환경 때문에		교통 편리하고 입지가 좋아서	
	(9.6%)	(11.3%)	(9.4%)	(11.7%)	(9.0%)

자료: 국토해양부, 2012년 주거실태조사 자료.

기 위해서'가 20.8%로 나타나고 있다. 이는 중 고소득 자가가구의 '시설이나 설비가 더 좋은 집으로 이사' 혹은 '더 넓은 집으로 가기 위해서'라는 응답에 비해서는 저소득 자가가구의 경제적 어려움을 간접적으로 시사한다고 하겠다. 저소득 임차가구의 경우 '시설이나 설비가 더 좋은 집으로 가기 위해서'와 '직장 변동'으로 인한 이사 이유가 많지만, '집세가 너무 비싸서'라는 응답도 12.7%를 차지하고 있다. 반면, 중고소득 임차가구는 시설 설비가 더 좋은 집,

더 넓은 집 등 상향 주거이동 가능성이 더 높게 나타나고 있다.

4) 쪽방·비닐하우스 거주 감소, 고시원·여관 거주 증가

비주택(비닐하우스, 쪽방 등)에 거주하는 가구의 주거 생활은 그 자체가 주거빈곤 상태라 볼 수 있다. 비닐하우스는 주로 1980년대 후반의 부동산 투기와 전월세 폭등, 1990년대 대규

표 10. 소득계층별 향후 2년내 이사 이유

2년내 이사 이유 우선 순위	저소득층		중소득층		고소득층	
	자가가구 (100.0% 중)	임차가구 (100.0% 중)	자가가구 (100.0% 중)	임차가구 (100.0% 중)	자가가구 (100.0% 중)	임차가구 (100.0% 중)
소득 감소 등 생활형편이 어려움	22.6	2.6	3.7	0.6	2.9	0.7
시설이나 설비가 더 좋은 집	20.8	24.4	15.9	20.1	13.4	16.7
교통편리하고 입지 좋은 곳	12.2	8.0	7.4	8.2	9.7	12.7
더 넓은 집으로 가기 위해	11.8	10.7	10.7	14.8	11.1	10.9
집값 혹은 집세가 너무 비싸서	7.7	12.7	2.0	11.5	4.0	8.7
직장 변동	2.8	13.2	8.2	11.7	8.9	12.5
자녀 양육 및 교육 환경	3.7	-	15.2	-	14.2	-

주: 향후 2년내 이사 계획이 구체적으로 있는 경우의 응답 결과임
 자료: 국토해양부, 2012년 주거실태조사 자료.

모 불량주택 재개발로 인해 저소득층의 저렴한 주거지가 대거 소멸함에 따라 대도시 인근에 주거지를 상실한 주거빈곤 계층이 몰려들어 형성된 주거공간으로 볼 수 있다. 비닐하우스는 주로 건축허가를 받지 않고 건설된 불법 건축물이라는 점과 타인의 토지를 무단 점유하고 있다는 점에서 여기에 거주하는 거주민들의 소유권 및 점유권이 법적으로 인정되지 않고 있다. 이런 점에서 현행 법에서도 이를 주택이 아닌 '주택 이외의 처처'로 보고 비주택 혹은 비정상적인 주거 유형으로 분류하고 있다. 쪽방은 IMF 경제위기 이후 빈곤 가구의 '마지막 잠자리'로 널리 인식되면서, 노숙이라는 극단적인 주거빈곤 상태로 떨어지기 직전에 선택하는 최후의 주거공간으로 인식되고 있다. 현행 주택법이나 통계청의 인구 및 주택 총조사의 주택 정의에서 쪽방은 취사 목적으로 사용되는 전용 부엌 시설이 없거나 경우에 따라서는 건물의 구조적 안정성이 결여되어 있기 때문에 '주택 이외의 처처'로

분류되고 있다. 쪽방 거주자의 대부분은 임대차 계약에 의하지 아니한 무보증 월세 또는 일세의 형태로 거주하고 있으며, 임대료를 지불하지 못하면 노숙의 위험에 처할 가능성이 매우 높은 한계 계층으로 볼 수 있다.

2005년 이러한 유형의 비주택에 거주하는 가구 수는 전국적으로 45,237가구이며(통계청, 2005, 인구 및 주택총조사), 2011년 행정안전부의 주거취약가구 현황 조사에 따르면, 비주택 거주자는 2011년에 37,125가구로 크게 줄어든 것으로 나타나고 있다. 한편, 2005년에 비하여 쪽방 및 비닐하우스 거주자는 상당수 줄었다고 볼 수 있지만, 고시원 및 여관 거주자는 상대적으로 크게 늘어났다고 볼 수 있다. 2000년 후반 고시원이 신종 도심형 빈곤처로 인식되고 있으나, 정부는 2010년 4월 '준주택 제도'⁶⁾ 도입으로 고시원을 공식 처처로 인정하고 건축 기준 등을 일부 강화할 뿐 체계적인 주거 빈곤 극복을 위한 제 방안을 마련하고 있지는 못하다. 주

표 11. 비주택 거주자 및 노숙인·부랑인 현황

(단위: 가구)

계	비주택(주택이외 거처) 거주자				노숙인·부랑인		
	쪽방	비닐하우스	고시원	여관 등	거리 노숙	노숙인 쉼터	부랑인 시설
50,270	6,332	4,208	16,084	10,501	1,074	3,113	8,958

자료: 행정안전부(2011). 주거취약가구 현황조사; 보건복지부(2010). 노숙인·부랑인 현황조사(노숙·부랑인은 단독가구 가정임).

거 사각지대에 방치되었다고 볼 수 있는 노숙인 및 부랑인은 2010년 전국적으로 약 2.2만명에 이르는 것으로 보고되고 있다.

이러한 주거빈곤계층 대부분은 화장실 등 필수시설도 갖추지 못한 극히 열악한 주거환경에서 생활하고 있으며, 안정적인 일자리가 없고 소득도 낮아 자력으로 비주택 상태를 벗어나기 힘든 상황이다. 비주택 거주자들 중 무직자 비율은 42.9%이며, 그 외 공공근로 17.7%, 건설일용직 13.7%로 나타나고 있다. 소득 수준은 최저생계비 수준으로 소득 대비 임대료 부담률은 34.4%로 매우 과중한 실정이다. 가족관계도 해체되어 단신 가구 비중이 71.0%를 차지하고 있다⁶⁾. 정부는 이러한 비주택 가구의 주거 안정을 위해 2007년부터 임대주택 공급 등 주거지원 대책을 마련·추진 중이나, 비주택 가구 규모에 비해 지원 물량이 부족하고, 체계적인 조사나 지원 시스템도 미비한 여건이다.

3. 주거빈곤 대응을 위한 다차원적 해법 필요

주거빈곤 문제는 어느 시대나 어느 국가를 막론하고 존재해 왔다. 우리보다 일찍 산업화와 도시화를 경험한 선진국들은 반세기전부터 주거권 보장과 같은 기본권 강화, 1인 가구 및 고풍가구를 위한 ‘1실 거주 지원’(SRO:Single Room Occupancy), 여럿이 공유가능한 독립 주거 공급, 주택 중심의 체계적인 노숙자 지원과 같은 프로그램을 통해 주거 안전망을 구축해 오고 있다. 최근에는 소득 빈곤을 해소함에 있어 ‘주택 우선’(Housing First)를 지향하고 있기도 하다. 즉, 비주택이나 노숙인 등 최일선의 주거빈곤 및 위기계층에게 가장 효과적인 사회복지 지원은 괜찮은 ‘거처’를 제공하는 것이라 인식이다. ‘Housing First’는 2002년 이후 미국 주택도시개발부(HUD)가 추진하고 있는 ‘지속적인 보호 체계’(Continuum of Care) 전략을 말하는 것으로⁸⁾,

6) 준주택 제도는 주택은 아니지만 사실상 주거시설로 이용되는 고시원, 노인복지주택, 기숙사, 오피스텔을 주택으로 간주하고, 국민주택기금 지원 및 건축물 시설 기준 강화 등으로 제도권 영역으로 다뤄지도록 하는 제도임.

7) ‘국토해양부(2011). 비주택 거주가구 주거지원 강화, 보도자료(2011.7.8)’를 참조하여 작성하였음.

8) HUD는 2002년 ‘지속적인 보호 체계(Continuum of Care) 전략’을 수립하고, 맥키니법에서 규정하고 있는 ① 응급 거처 보조금 프로그램(Emergency Shelter Grants Program), ② 서포티브 하우징 공급(Supportive Housing Program), ③ 쉼터 플러스 케어 프로그램(Shelter plus Care Program), ④ 원룸 거주 지원 프로그램(Single-Room Occupancy Program)을 시행하고 있음. 또한 여기에 거주하고 있는 가구들도 주택바우처(월세 지원제도)를 지급함으로써 주거비 부담을 완화할 수 있도록 하고 있음.

EU 의회도 2011년 ‘노숙인에 대한 유럽 합의’ (European Consensus Conference of Homelessness)에서 ‘주택 주도적 접근’ (Housing-led approach)을 2020년의 사회 혁신 어젠다로 채택하였다.⁹⁾ 영국은 2004년 주택법(Section 254-260)하에 HMOs(Houses in Multiple Occupation) 제도를 도입하여, 공공임대주택 입주가 곤란한 학생, 취업이민자, 사회초년생 독신, 비정상 주택 거주자, 노숙인 등에게 지원하고 있다. HMOs는 일종의 공유 주택으로, 둘 이상의 가구(최소 3인 이상)가 취사, 세탁, 욕실 등을 공동으로 사용하면서 침실은 개별로 사용하는 독립 주거단위를 말한다. 영국 정부는 주택보건 및 안정성 기준에 적합할 경우 해당 주택을 HMOs 주택¹⁰⁾으로 등록하게 하여, 정부 재정 지원을 통해 저렴한 주거생활이 가능할 수 있도록 지원해 주고 있다. 물론 이러한 조치로 주거빈곤이 획기적으로 줄어들고 노숙 문제가 일소된 것은 아니지만, 최소한의 주거 안전망이라는 차원에서의 보호와 예방책은 되고 있다.

우리는 그동안 주거빈곤에 대해 어떻게 대처해 왔는가? 2003년 최저주거기준 도입으로 절대 주거빈곤선을 책정하긴 하였지만 최저주거기준 미달 가구에 대한 별도의 주거지원은 없었다. 이 규정의 역할은 주로 신규 주택의 공급과 건설 기준에 적용되었고 기존 주택 재고의 유지 관리 수단으로는 활용되지 못하였다. 따라서 그간의 지속적인 최저주거기준 감축은 신규 주택 공급과 노후 주택의 멸실에 따라 전체적인 주거

수준 향상에 따른 결과라고 볼 수 있다. 최저주거기준이 기존 주택 재고를 유지 관리하는데 널리 활용되지 못한 것은 최저주거기준을 객관적으로 판정할 수 있는 잣대가 없기 때문이다. 현행 최저주거기준은 가구구성별 최소 주거면적과 용도의 방의 개수, 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준, 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준의 네 가지로 구성되어 있으나, 현실적으로 안전성이나 쾌적성 등을 계측하는 데에 한계가 있을 뿐 아니라 이를 체계적으로 파악할 수 있는 행정력도 구비하지 못하다. 따라서 최저주거기준에 대한 상태를 규정함에 있어, 보다 객관적이고 계측 가능성 기준이 필요하며, 집행과 피드백이 강조될 필요가 있다. 주거비 과부담에 대하여 2012년 1월 주택법에 ‘주택임차료 보조’ (제5조의4) 조항이 신설되면서 이제 임차료 부담이 과다하여 주거생활이 어려운 무주택 임차가구에 대해서도 지원의 근거가 마련되었다. 새 정부에서도 주택바우처 제도 도입으로 임대료 과부담 가구에 대한 정부 보조가 시행될 예정이다. 그러나 이러한 제도를 시행함에 있어 무엇보다 ‘우리나라의 표준 주택은 무엇인가?’, ‘표준 주택에 드는 표준 주거비는 얼마인가?’, ‘어느 정도를 지출하면 과부담으로 볼 것인가?’에 대한 사회적 합의와 구체적인 기술적 정의가 필요하다. 이와 더불어 ‘주거 빈곤’에 대한 구체적 정의와 현재 다양하게 표출되고 있는 주거 빈곤과 주거불안 양상에 대하여 앞으로 어떻게 대처할 것인가에

9) FEANTSA(2012). Good practices Briefing, Social Rental Agencies.

10) HMOs 주택은 신규 건설된 주택 뿐 아니라, 기존 주택, 호스텔, 게스트 하우스, B&B(Bed and Breakfast) 등이 일정한 보건 및 안정성 기준에 적합할 경우 면허제도로 운영되고 있음.

대한 로드맵도 필요하다. 이러한 점에서 본고는 제2장에서 살펴본 최근의 주거빈곤의 양상에 비추어 볼 때, 향후 다음과 같은 다차원적인 해법의 강구와 보다 더 관심있는 소프트 웨어의 개발에 주력해야 할 것이라 본다.

첫째, 현재 최저주거기준 미달 가구 중 자가 거주 가구와 월세 거주가구 비중이 높다. 자가 거주 가구의 경우, 소득 감소 등 생활 형편의 어려움으로 이사 갈 가능성도 매우 높다. 즉, 하향 주거이동의 잠재성이 크다고 볼 수 있다. 이러한 경향은 실제 지난 10년간 기초생활수급자의 자가 점유율 감소 추세에서도 잘 나타나고 있다. 따라서 최저주거기준 미달 상태인 자가 가구에 대하여 자가 점유 유지를 위한 정책 뿐 이들의 주택을 정부가 매입 후 개보수하여 재임대하는 방식의 주거빈곤 해소책도 강구될 필요가 있다고 본다. 특히 자가 보유자 중 최저주거기준 미달 상당 부분이 농어촌 지역에 분포하고 있다는 점에서 지역간 균형있는 주거빈곤 대책이 필요하다고 본다.

둘째, 고령 가구의 소득 빈곤율도 높지만 주거 빈곤율도 매우 높다. 따라서 이들의 주거빈곤이 주택 자체에서 비롯되기도 하지만 소득 감소에서 비롯되고 있다는 점에서 공공임대주택을 공급한다고 해서 주거빈곤이 해소될 수 있는 것은 아니다. 점차 기대 수명이 늘어나고 인구 고령화 및 은퇴 가구 증가로 고령자의 주거 빈곤 문제는 앞으로 더 심각해질 가능성이 높다. 현대경제연구원에 따르면, 은퇴 빈곤층은 2010

년 101.5만 가구로 고령은퇴가구(만 60세 이상) 264.3만 가구의 38.4%로 나타나고 있다. 독거 노인 중 56.6%가 은퇴 빈곤층이며, 은퇴 빈곤층의 자산의 76.7%는 전월세 보증금이 차지하고 있다. 은퇴자 중 주택을 소유하고도 빈곤층으로 분류되는 가구는 전체 은퇴 빈곤층의 51.7%로 나타나고 있다.¹¹⁾ 따라서 주택만 보유하고 있을 뿐 현금이 부족한 고령가구의 주거빈곤 예방을 위해서는 이들의 보유주택을 활용한 소득 보조 및 주거 대책을 강구할 필요가 있다. 현재 주택 연금은 저소득층보다는 비교적 중고가의 주택을 보유한 중고소득층이 많이 활용하고 있다. 물론 저가의 주택은 노후 연금 기능도 약하지만, 저소득 자가 고령자구의 가장 큰 자산이 주택이라는 점에서 향후 주택자산과 연계된 빈곤 대책이 개발될 필요가 있다고 본다.

셋째, 상대적 부담에 따른 주거빈곤 문제는 저소득층 뿐 아니라 중소득층에게 더 많이 나타나고 있다. 이러한 원인은 중산층의 소득 감소라기 보다는 주택 시장이 너무 비싸졌기 때문으로 보인다. 전국의 중위 전세가격은 2010년 6,000만원이었으나, 2012년 9,500만원으로 증가하였다. 보증부 월세 주택의 월임대료(보증금을 월세로 전환시)도 2010년 32만원에서 2012년 34만원으로 상승하였고, 순수 월세 주택의 월임대료도 2010년 20만원에서 2012년 25만원으로 상승하였다¹²⁾. 따라서 이러한 임대차 시장의 가격 상승은 중저소득층에게 근로 의욕 상실 뿐 아니라 상대적 박탈감을 안겨 주고 있다. '부

11) 현대경제연구원(2011), 은퇴 빈곤층(Retire Poor)의 추정과 5대 특징.

12) 국토해양부, 2010년 및 2012년 주거실태조사.

담가능한 시장'을 만들기 위해서는 어떤 해법들이 필요한 것인가? 2011년부터 국회에 계류 중인 '전월세 상한제' 문제는 아직까지 해결되고 있지 못하다. 임대료 규제가 도입되면 민간 임대주택의 공급량을 감소시키고 임대주택의 유지 보수 수준을 저하시킨다는 것이 현재 전월세 상한제 시행의 주된 저해 요인이다. 그러나 앞으로 시행될 주택바우처가 주택시장의 부담 가능성이 전제되지 못할 경우 성공하기 어렵다는 점에서 민간 임대차 시장의 가격을 일정 부분 규제하는 시스템은 필요할 것이라 본다. 이런 점에서 이미 선진국에서는 보편화된 간접적인 규제 방식인 공정 임대료 제도와 임대주택 등록제는 현재 민간 임대차 시장의 가격 상승에 대한 견제자로서 뿐 아니라 주택 바우처 제도의 기본 골격이 되어야 할 것이라 본다.

넷째, 비주택 및 노숙에 대해서는 보다 전향적으로 제도 개선 및 사회적 지원이 필요한 부분이다. 그동안은 공공임대주택 신규 공급, 다가구 매입임대주택 공급, 전세임대주택 공급 등 주로 '공급' 중심적인 대응이었다. 그러나 이들은 소득 불안, 신용 불안, 가정 불안, 거처 불안 등 다양한 요인을 동시에 안고 있다는 점에서 현재와 같은 공급 상품이 아닌 다른 유형의 주거 지원이 필요하다. 이들의 주거빈곤을 위한 별도의 법이나 제도도 없다. 지금까지 대부분 조치는 현재의 공급 프로그램 속에 입주 자격을 추가하거나 물량을 확대하는 형태였다. 대다수 국가가 별도 독립된 법이나 제도하에서 이들의 주거빈곤에 적극적인 것에 비한다면, 우리는 아직 낙후된 상태라 볼 수 있다. 물론 법과 제도만이 능사는 아니다. 사회의 각 구성원들의 관심

과 이해가 우선되어야 하며, 여러 부문(공공, 민간, 비영리)과 주체들(기업, 정부, 시민)간의 협력을 통해 사회 건전성 회복 차원에서 이들의 주거 문제를 바라보아야 할 것이다. 그리고 무엇보다 획일화된 가족 단위의 공공임대주택을 공급하기 보다는 단신 가구용 주택 혹은 여럿이 공유하는 형태의 공동 주거공간을 제공함으로써 사회 적응 및 재취업 교육이 병행될 수 있는 주거 지원 프로그램의 개발이 필요하다고 본다.

다섯째, 지방 정부의 적극적인 참여가 필요하다. 공공임대주택 공급, 다가구 매입임대주택 공급, 기존 주택전세 등 현행 주거복지 프로그램에 있어 지방정부의 역할은 10% 남짓하다. 지방의 주거 문제를 해소하는데 있어 지자체의 참여가 매우 저조한 실정이다. 뿐만 아니라 주거 문제에 대한 상담이나 주거 빈곤 극복을 위한 전담 창구도 마련되어 있지 못하다. 주민센터에서는 임대차 계약 이후 확정일자 등록을 담당할 뿐 임대차 관계에서 생기는 다양한 문제와 갈등에 있어 저소득 입차가구가 호소할 수 있는 통로는 어디에도 없는 실정이다. 몇 년 전 전세난이 불거졌을 때, 일회성으로 전월세 지원센터가 한군데 설립된 적이 있다. 대다수는 현재 이러한 센터가 있는지조차도 모르고 있으며, 인력이나 운영관리도 매우 형식적인 수준이다. 따라서 지자체의 적극적인 참여를 독려할 수 있는 주거복지 육성책과 주거 빈곤 상담을 위한 전담 창구의 마련, 그리고 이를 위한 인력 양성을 복지 일자리 창출 측면에서 도입할 필요가 있다고 본다.

4. 글을 마무리하며

우리는 지난 10년간 지속적이고 집중적인 공공임대주택 건설로, 2000년대초 전체 주택재고에서 2.3%(26.9만호)에 불과한 장기공공임대주택 재고가 2011년 5.0%(약 89만호)로 크게 늘었다. 공공임대주택은 많은 무주택 저소득층의 장기 안심 주택이 되고 있으며, 기초생활수급자의 입주율도 약 27%에 이를 만큼 사회 안전망으로서의 역할도 크다. 그러나 공공임대주택은 물량 확보가 쉽지 않고 공급까지는 최소 3~4년이 소요된다는 점에서 현재 주거빈곤에 즉각적으로 대응하는데가 한계가 있다. 따라서 장기적인 차원에서 주거복지 인프라를 확충한다는 점에서는 공공임대주택은 지속적인 공급이 필요하지만 단기적 대응을 위해서는 보다 복합적이고 현재의 다차원적인 주거빈곤에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 제 방법이 강구되어야 할 것이다.

본고는 최근의 주거 빈곤 양상을 살펴봄으로써 향후 어떠한 주거빈곤 대책들이 수정, 보완,

강화되어야 할 것인지를 논의하였다. 최근이라는 시점을 썼지만 지금의 주거빈곤은 과거에도 유사하게 존재했었고 앞으로도 비슷한 양상으로 펼쳐질 수 있을 것이다. 다만 과거 주거빈곤에 비하여 최근의 주거 빈곤은 어느 한 요인에 의해 발생된다기 보다는 복합적인 요인으로 유발되고 있으며, 사회경제적인 리스크가 커지는 만큼 주거 빈곤 노출 빈도도 더 높아질 가능성이 있다. 또한 한번 발생된 주거빈곤은 완화되기 보다는 심화되고 되돌리기 어렵게 고착화될 소지도 있다. 소득계층간 소득이동이 점차 어려워지듯이 한번 주거빈곤에 빠지게 되면 상향 주거이동으로 나아가기는 좀처럼 쉽지 않다. 이런 점에서 주거 빈곤 문제는 주택 정책만으로 해결하기에는 한계가 있으며, 소득 보전 정책과 일자리 정책과 병행되어야 할 것이다. 무엇보다 다른 어떤 접근보다 빈곤 계층에겐 내 집만한 곳이 없다는 점에서 'Housing First' 전략을 이제는 우리도 한번 채택해 볼만 한 것이 아닌가 한다. 