대한지리학회지 제48권 제4호 2013(509~532)

# 서울시 최저주거기준 미달가구의 시·공간적 특성과 변화 (1995~2010년)

김용창* · 최은영**

# Spatio-Temporal Changes and Characteristics of Households Failing to Meet the New Minimum Housing Standard in Seoul Metropolitan(1995~2010)

Yongchang Kim* · Eunyoung Choi**

**요약:** 최저주거기준은 자본주의 산업화 과정과 급격한 도농인구이동 과정에서 공통적으로 나타난 노동자계급의 주거환경 악화와 공중보건위생 문제에 대처하기 위한 수단으로, 주거복지 정책의 주요 쟁점으로 발전하였다. 본 논문에서는 주요 선진국을 대상으로 최저주거기준이 제도화되는 역사를 살펴보고, 서울시를 대상으로 2011년에 개정된 새로운 최저주거기준을 적용하여 1995년 이후 최저주거기준 미달가구의 시계열적 변화패턴과 지역별 특성을 분석한다. 분석결과 2010년 서울시의 미달가구는 50.1만 가구(136.8만 명, 14.4%)로 전국 평균인 11.8%에 비해 처음으로 높아졌으며, 2005년의 50.9만 가구에 비해 거의 감소하지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 서울 최저주거기준 미달가구 감소추세의 정체는 다른 시·도, 다른 시기에는 한 번도 관찰된 바 없는 현상으로서 개별 가구의 독자적인 능력만으로는 주거환경을 개선 할 수 없는 구조적인 한계 가구 층이 존재한다는 것을 알 수 있다. 아울러 서울시의 기타 거처(1.3%) 및 지하·옥상 거주 비율(9.6%)이 전국에서 가장 높아 서울시의 주거환경이 질적인 측면에서 가장 열악한 지역으로 변하였다는 것을 알 수 있다. 미달가구의 공간적 분포는 동북권과 서남권 방면으로 양분되어 있고, 여성가구주, 중장년층, 이혼가구, 저학력 및 대학·대학원 재학생, 비아파트 거주가구, 15~20년 경과주택 등에서 높은 미달비율을 보이고 있다.

**주요어:** 최저주거기준, 주거권, 서울시 최저주거기준, 주거빈곤

**Abstract**: Minimum Housing Standard is an instrument to cope with the problems of public health and community hygiene, deterioration of working class housing conditions appeared commonly in the process of capitalist industrialization and rapid rural-to-urban migration. This paper aims to examine the institutionalization of histories of minimum housing standard in the advanced countries, and analyze the spatio-temporal changes and characteristics of households failing to meet the New Minimum Housing Standard in Seoul Metropolitan since 1995. The analysis of this paper is based on the census data on population and housing. The results are as follows; Households failing to meet the New Minimum Housing Standard in Seoul are 501,000 households(1.368 million person, 14.4%). This means Seoul has overtaken the national average 11.8% for the first time and there are structurally marginal band of households who can not improve the housing conditions by themselves. In addition, the fact that the rate

이 논문은 한국도시연구소 주최 제3회 주거복지컨퍼런스(2013.7.18-19) 발표문을 수정·보완한 것이다.

* 서울대학교 사회과학대학 지리학과 부교수 겸 서울대학교 국토문제연구소 겸무연구원(Associate Professor, Department of Geography, College of Social Sciences, Seoul National University), kimyc@snu.ac.kr

** 한국도시연구소 연구위원(Research Fellow, The Korea Center for City and Environment Research), choiey6012@gmail.com

of Seoul households living in the marginal shelter including the basement and rooftop room is the highest in Korea means the housing quality issues of Seoul is serious. Spatial distribution of households failing to meet the standard is divided into the northeast area and the southwest area in Seoul. Main features of the households are female-headed families, middle and old-aged people, divorce families, lower educated people, under and graduate students, non-apartments, dweller in 15~20 year old houses.

**Key Words** : Minimum Housing Standards, right to housing, Minimum Housing Standards in Seoul, housing poverty

## 1. 머리말

주택은 자본투자대상과 상품이자 노동력재생산의 핵심자원이라는 양면성을 가지고 있다. 주택은 복지정책의 주요 대상이지만 이러한 양면성 때문에 인권으로서의 주거권, 자산기반 복지 대상으로서의 주택처럼 주택자체와 주택정책의 기본성격을 놓고 오랜 논쟁의 대상이 되고 있다. 오늘날 주택의 탈상품화와 재상품화, 계층화의 전개양상은 전통적인 복지국가 문헌이 예측한 패턴을 크게 빗나가고 있다. 한편에서는 금융위기 국면에서 주택의 역할이 보여주듯이 주거자본주의(residential capitalism)라 일컬어질 정도로 주택의 금융화 현상이 증가하고 있는 동시에 다른 한편에서는 이러한 주택의 위상 때문에 일부 계층과 지역에서는 역설적으로 산업자본주의 초기단계의 주거수준 악화와 비슷한 상황에 직면해 있기도 하다(김용창, 2013; Schwartz and Seabrooke, 2008).

통상적으로 주거복지의 문제는 대부분 주거비용 및 공공임대주택 공급과 관련되어 논의가 이루어진다. 즉 부담 가능한 비용과 주택재고의 확충이라는 측면에서 주로 적정주거(affordable housing) 관점으로 논의되고 있다. 그러나 근현대 자본주의에서 주거문제의 가장 중요한 쟁점가운데 하나가 안정적인 노동력 재생산을 위한 주거환경을 정비하는 것이었고, 최저주거기준은 그 과정에서 가장 중요한 관심사항 중의 하나였다. 이처럼 최저주거기준은 일찍부터 보건 · 안전문제와 더불어 주거복지 정책차원에서 다루어졌다. 그동안 주요 선진국에서는 주거기준 관련 주택지침 및 주택규정의 개발, 실내 환경 품질의 개선을 위한 건강주택 프로그램 시행, 건강하고 적정한 주거를 위한 주거환경조건 평가 등의 방법을 통해 주택조건을 개선하기 위한 다양한 전략을 채택하였다. 많은 개선에도 불구하고 기준미달 주택에 적극적으로 대처하여 보다 건강한 주거생활을 창조하기 위한 정책들을 여전히 개발 · 시행하고 있다. 때로는 기준미달 주택이 공중보건과 지역사회에 미치는 악영향에 대처하는 것이 중요한 사회정의의 문제라고 인식하기도 한다(Krieger and Higgins, 2002).

우리나라도 이러한 일반적인 경향에서 예외는 아니다. 상대적으로 주거환경이 양호한 아파트 중심의 대규모 주택 공급으로 인해 전반적인 주거수준은 지속적으로 향상되었고, 그 결과 최저주거기준 미달가구 비율 역시 지속적으로 감소하였다. 그러나 최저주거기준의 쟁점과 관련하여 우리나라 최저주거기준 자체의 적정성도 문제지만 기준을 정책적으로 활용하고 있지 않다는 것이 큰 문제로 지적받고 있다(배순석, 2010). 정책적 활용도를 높이기 위해서는 무엇보다도 최저주거기준의 지역별 구체적인 경향성과 특성을 파악하는 것이 중요하다. 주택이 갖는 지리적 구속성을 고려할 때 전반적인 미달가구 비율의 감축보다는 구체적인 지역맞춤형 정책으로 발전하는 것이 중요한 과제인 것이다.

이에 본 연구에서는 주요 선진국을 대상으로 최저주거기준 제도화의 역사를 살펴보고, 2011년에 개정된 새로운 최저주거기준을 적용하여 서울시를 대상으로 1995년 이후 최저주거기준 미달가구의 시계열적 변화패턴과 지역별 특성을 분석하고자 한다. 분석에 사용한 자료는 통계청의 1995~2010년 「인구 · 주택총조사」 전수조사 자료이다. 전수조사 자료에 기반

하여 서울시를 대상으로 한 분석은 본 연구가 처음이다. 아울러 기준 미달가구의 구성 요소가 아니지만 그 못지않게 주거환경이 열악한 지하 · 옥상 거주 가구, 그리고 판잣집 · 비닐하우스 · 일부 고시원 등이 포함되는 주택 이외의 기타 거처(이하 기타 거처) 거주 가구에 대한 분석을 수행하여 최저주기기준 미달가구와 함께 보다 포괄적인 의미에서의 주거 빈곤 가구의 경향성과 지역별 특성도 분석한다.[1] 분석방법은 최은영 · 김용창 · 권순필(2012)의 연구를 따랐다.

## 2. 최저주거기준의 역사와 이론적 고찰

주요 선진국에서 최저주거기준의 제정과 정책시행은 급속한 산업화와 대도시 인구집중과정에서 공통적으로 나타나는 주거환경 문제에 대처하기 위한 것이었다. 산업자본주의 초기 런던, 맨체스터 등을 비롯한 산업도시, 뉴욕과 같이 이주노동자들이 급격하게 증가하는 도시들은 도심부의 과밀, 퇴락한 주택, 과밀주거의 문제를 예외 없이 안고 있었고, 과밀상태의 저급 노동자주택을 대량으로 공급하는 투기적 건설업자, 저임금노동자들의 열악한 주거지의 점유와 주거지분화의 심화로 골머리를 안고 있던 상황이었다(Sutcliffe, 1972). 당시 임대료 지불능력이 떨어지는 노동자 계급은 비좁고 비위생적인 거처에 여러 가족이 거주할 수밖에 없었고, 이들의 열악한 경제기반과 낮은 수준의 주거품질에 비해 상대적으로 과도하게 비싼 임대료를 지불하였다(Carmona *et al.*, 2010). 19세기 공중보건정책의 시작은 이와 같은 주거상황에서 출발하였고, 불충분하거나 기준미달의 주택이 거주민과 지역사회의 건강 및 복지에 미치는 영향에 대한 정책적 관심과 연구가 관심을 끌 수밖에 없었다.

이러한 상황에 대해 한편에서는 독기(miasma)와 동물원성(動物原性) 감염증(fermentation to zoonotic diseases)이 질병을 유발한다는 이론에 근거하여 무책임한 도시빈민들의 도덕성 결여와 위생관념이 원인이라고 보았다. 다른 한편에서는 보다 급진적 관점을 수용하여 엥겔스(Engels)처럼 주택의 품질, 거주하는 근린지역, 사망자 수 사이의 관계를 분석하여 주택의 보건 · 위생적 결과에 대한 다층적 분석을 시도하였다(Engels, 1845; Howden-Chapman, 2004). 이후 산업자본주의 팽창기의 주택에 대한 역사적 접근은 크게 두 부류로 나뉜다. 하나는 주택의 경제사적 관점에서 자본의 투자대안으로서의 주택의 역할과 그 변화에 대한 것이고, 다른 하나는 활발하지는 않지만 주택의 사회사적 관점에서 주거기준의 변화가 점유자의 생활에 미치는 영향에 관한 것으로서 주거를 중심으로 하는 도시의 위기와 노동자 생활환경의 위기에 초점을 맞춘다(Sutcliffe, 1972; Burnett, 1986; Blackmar, 1989).

이러한 역사적 배경으로부터 선진국에서는 일찍부터 주거기준 관련 법제 및 기준정비작업에 대한 논의가 활발하게 이루어졌고, 실제 입법화와 법 개정을 지속적으로 추진하였다. 예컨대 1920년 노울즈(Knowles)는 공업노동자의 최저주거기준과 관련 건축자재에서 전기설비에 이르는 31개의 기준은 제시하였고, 이러한 최저기준이 안락하고도 최소한의 품위를 유지하면서(decently) 생활할 수 있는 주택을 공급하는데 기여한다고 보았다. 아울러 경제력을 고려한 주거기준의 차별화도 시도하였다. 즉 노동자 계급 유형에 맞추어 소득계층과 주택가격 및 물리적 기준을 결합한 권장최저주거기준을 3개의 주거기준 등급으로 구분하였다. 1927년 딘위디(Dinwiddie)는 정책적 수단으로서 최저주거기준 활용을 제시하였다. 사회복지사들이 보호대상 가족의 거주가능 주택을 탐색할 때, 기본 주거기준으로 설정한 요건을 충족하지 못하는 주거에 있는 가족에 대해서는 일시적인 불안정 거주상태로 간주하고, 이들을 가장 먼저 보다 나은 주거로 이전하도록 조치해야 한다고 주장하였다(Dinwiddie, 1927; Knowles, 1931).[2]

영국의 최저주거기준에 해당하는 거주부적격 주택개념은 공중위생법에 역사를 두고 있으며, 1919년 Tudor Walters 위원회 기준처럼 오랜 역사를 갖고 있다. 1954년 제정된 주택보수 · 임대법(Housing Repairs and Rents Act)에서는 12개 항목 가운데 한 개 이상의 결함이 있는 경우 부적격 주택으로 간주하였다. 1985년 주택법 체제를 통해 최저주거기준을 설정

하고, 거주 적합성 여부의 판단에서 이전 기준을 대체하였다. 이후 적정주거기준(Decent Homes Standard)을 2000년에 도입하였고, 2006년 새로이 효력이 발생한 주거위생 · 안정평가체제(HHSRS: Housing Health and Safety Rating System)를 도입하면서 기존의 최저주거기준도 적정주거기준으로 대체하였다(早川和男, 1987; ODPM, 2006; VCOSS, 2009).

미국의 주거기준과 관련된 공공개입의 원초적 형태는 독립혁명 이전부터 이루어졌다. 매사추세츠 주에 건설한 플리머스 식민지(Plymouth Colony)에서는 1626년 화재위험을 줄이기 위해 초가지붕과 나무굴뚝을 금지하였고, 뉴욕시의 뉴암스테르담 정착지 역시 1648년 나무와 회반죽 굴뚝을 금지하는 안전규정을 두었다. 19세기 중반에 이르면 주택에 위생관점을 도입하게 되는데, 1850년에 출간된 매사추세츠 보건위생위원회 보고서는 주거기준 정책에 전환점을 제공하였다(Mood, 1986). 이후 1867년 뉴욕시 공동주택법, 1922년 상무성 표준국의 기준제정, 1934년 연방주택도시개발부의 규정 제정 등을 거치면서 주거기준정비가 이루어졌다. 1974년에는 미국 주택정책에서 중요한 전환이 있었는데, 주택법 8장(section 8)을 도입하면서 종래의 신축 또는 재개발주택 소유자에게만 지불하던 보조금 제한을 풀면서 집주인에게는 공정시장임대료를 지불하고, 임차인은 자신의 상황에 부합하는 주택을 선택하여 거주할 수 있게 하였고, 지방자치단체에게는 해당 주택이 최저주거기준을 충족시키는지 여부를 감독하도록 하였다. 이와 관련하여 연방주택도시개발부가 최저주거기준(Minimum Property Standards)을 두고 있다. 이 기준은 임대주택처럼 정부가 보조금을 지원하는 주택과 그렇지 않은 주택에도 적용하며, 지방의 법률 · 규칙, 요구조건 등이 최저기준보다 낮은 경우 이 기준을 적용하도록 하고 있고, 이 기준에는 결함주택(deficiency house)도 정하고 있다. 이외에 통일주택규정, 공중보건국 질병통제센타의 최소주거기준 등 다양한 주거기준을 가지고 있으며, 지방자치단체별로 지역상황을 고려한 고유의 최저주거기준을 제정하여 운용하고 있다(천현숙, 2010; 최은영 외, 2012; 早川和男, 1987; Quigley, 1999; NCHH, 2008).[3)]

이탈리아는 다른 북부유럽 국가들보다는 뒤늦게 국민국가 형성과 산업화를 경험하였지만 19세기말 20세기 초에 이르면 마찬가지로 급격한 도농인구이동과 대도시에서 빈곤 · 과밀 문제에 직면하게 된다. 주거공간에 대한 규정을 포함하고 있는 공중보건위생법(public health and hygiene law)의 제정에서 전기 마련은 1896년에 공표된 장관고시(Istruzioni Ministeriali)의 편찬이었다. 이 편찬을 계기로 공중보건과 상수도 공급, 거리정비, 건축기준, 거주주택의 기본조건 등과 관련한 지방규정(Regolamenti Locali)이 만들어졌다. 이러한 규정들은 보건 · 위생 문제에 기반을 두고 있으면서 채광과 환기, 거주 가능한 최저 천장높이, 다중거주 방의 분할제한, 최소 창문크기, 연령별 침실크기 등과 같이 주택에 대한 다양한 기본기준들을 포괄하였다(Gallent *et al.*, 2010).

이처럼 역사적으로 볼 때 불안정한 주거생활에 따른 주거박탈 쟁점은 주거기준의 문제와 뗄 수 없는 근본적 관계라는 것을 인식하는 과정이었으며, 주거복지 정책개념으로서 주거적정성(housing affordability) 논의의 중심을 이루게 된다(Stone *et al.*, 2011). 오늘날 주거복지 정책에서 최저주거기준에 대한 정당성은 넓게 보면 도시생활공간에 대한 권리(right to the city), 주택부문으로 좁힌다면 적절한 주거에 대한 권리, 즉 주거권(right to adequate housing) 개념에서 찾을 수 있다. 여기서 주거권은 점유의 법적 안정성, 서비스 및 주거관련 편익시설 접근성, 비용의 적절성, 거주적합성, 주거입지의 적절성, 주택건설의 문화적 타당성(적절성) 등을 내용으로 하는 '적절한 주거에 대한 권리' 보장을 의미한다(김용창, 2009; 강현수, 2009; 최은영 외, 2012; Bengtsson, 2002). 오늘날 주거권은 국제인권법과 그 법에 구현된 기준, 원칙 및 규범에 대한 공식해석의 발전에서 확고한 기반을 갖고 있고, 인간본성의 근본 구성요소에 해당하는 개별적인 안전과 안정, 사생활, 건강을 위한 절대적 요건으로서 주택을 인식하는 하나의 관점이기도 하다. 근본적인 인권으로서 주거권을 전제하고 있는 것이다. 이러한 국제법에서 도출되는 주거권의 법적 의무는 국가의 근본의무로 본다. 예컨대 유엔「경제 · 사회 · 문화권리위원회」(CESCR)는 일반논평(General

Comment) 3과 4에서 적절한 주거에 대한 인간의 권리는 모든 경제적 · 사회적 · 문화적 권리를 누리는 데에서 가장 중요한 요소라고 규정하고 있고, 가용자원이 부족하더라도 해당 권리를 가능한 최대한 향유하도록 보장하는 것이 국가의 의무라고 강조한다. 이러한 주거권의 내용 가운데 특히 서비스, 물자, 시설, 하부구조에 대한 가용성, 거주 적합성(가능성)의 범주는 대부분의 국가에서 규정하고 있는 최저주거기준 구성요건의 일반론적 지침을 제시한다고 볼 수 있다(CESCR, 1991; UNHRP, 2002).[4)]

오늘날 최저주거기준과 관련한 주거실태와 변화에 대한 기초적인 패턴파악은 각국에서 실시하는 주거실태조사를 통해서 이루어진다. 최저주거기준 미달가구 조사와 관련하여 미국(American Housing Survey), 영국(English Housing Survey), 프랑스(Enquête nationale logement), 네덜란드(Woning Onderzoek Nederlands), 일본(주택토지통계조사) 등 대부분의 선진국에서는 주거실태조사를 통해 주택의 거주적합도 여부를 판단하고 정책에 활용하고 있다(진미윤 · 김종림, 2012).[5)]

최저주거기준 논의는 기본적으로 기존 주택재고 거주자의 주거환경을 파악하는 것이 중심을 이룬다. 그러나 자가주택과 임대주택을 포괄하여 공급단계에서부터 일정한 주거기준으로 통제하는 것이 사회전체적으로 기준미달 주택의 시장유입을 막는 조치이기도 하다. 이러한 측면에서 최저주거기준의 문제는 산업자본주의 단계의 역사적 문제가 아니라 현대의 문제인 것이며, 신규 주택의 최저주거기준 정비는 생애에 걸친 주거선택 유연성의 향상과 품질유지, 생애주거 총비용의 관점에서도 효과적이라는 연구들이 증가하고 있다. 특히 영국에서 활발하게 추진하고 있는 생애기준 관점의 기본주거기준(Lifetime Homes Standards) 설정노력이 대표적이다. 이 개념은 1990년대 초 Joseph Rowntree Foundation이 처음 제시한 것이며, 최소비용으로 생애에 걸쳐 주거공간을 유연하게 활용할 수 있는 주택을 공급하기 위한 16개의 디자인 기준을 적용하고 있다(Greater London Authority, 2006; CABE, 2010a, 2010b; DCLG, 2012).

또 다른 방향의 주거기준 연구와 제도로는 두 가구 이상이 하나의 주거단위를 점유하면서 생활하는 주택인 다중거주주택(multiple occupation; HMOs), 단신자용 주거공간(Single Room Occupancy; SRO)의 주거기준 및 이러한 주거조건이 건강에 미치는 영향에 대한 연구가 있다. 정책적으로도 다중거주주택으로 임대하는 경우에 대해 임대등록제를 시행하기도 하고, 이러한 비공식 주거에 대한 별도의 최저주거기준을 설정하고 있다(장유선, 2012; Barratt *et al.*, 2012). 그리고 최소 주거면적, 필수적인 설비의 기준과 같은 기초적인 물리적 기준을 넘어 보건 · 위생, 안전 및 환경적 지속가능성 관점을 포괄하는 종합적인 주택품질성능평가(housing quality-assessment) 차원에서 기준 및 실무적 시행지침을 개발하는 연구(Keall *et al.*, 2010)도 있다. 실제로 영국의 경우는 주택의 물리적 특징에 중점을 두던 종전의 주거적합도 기준을 대체하여 모든 주거(dwelling)[6)] 단위에 대해 건강과 안전성을 포괄하는 종합주택성능평가시스템으로 전환하였다(ODPM, 2006).

임대주택 부문에서도 미국, 캐나다, 호주 등 많은 국가에서 임차인의 주거환경 보호를 위해 임차인을 위한 최저주거환경 기준을 제정하고 정책으로 활용한다. 공공부문에서 적정주거 공급이 부족할 경우 저소득층은 극단적으로 제한된 주거선택에 직면할 수밖에 없고, 산업자본주의 초기처럼 임대차 계약 시에 주거수준에 비해 임대료 및 수리 · 보수조건 등에서 불리한 계약조건을 수용하며, 나쁜 품질의 주거로 진입하게 된다. 이러한 상황을 개선하기 위한 것이 모든 사회주택 및 민간주택에 확대 적용하는 영국의 적정주거기준, 캐나다 앨버타(Alberta)지역의 주택임차법 상의 최저주거기준 준수규정, 미국 임대주택 규정에서 주거적정성의 묵시적 보장의무(implied warranty of habitability), 아일랜드의 민간임대 주거기준 실행프로그램 등에서 시행하고 있는 임대주택 최저주거기준 정책이다(장 민, 2011; VCOSS, 2009; DEHLG, 2011; Government of Alberta, 2012).

지금까지 살펴본 것처럼 최저주거기준의 정비와 제도화는 정치경제적 갈등과 발전의 산물이며, 산업화 과정이 곧 주거기준 및 최저주거기준의 정비과정이라고 할 수 있다. 이렇게 본다면 우리나라에서 최저

주거기준의 제정은 상당히 늦은 편이다. 우리나라 최저주거기준은 2000년 처음 제정할 때부터 최소주거면적, 필수설비, 주택의 구조 · 성능 · 환경 기준 등 세 범주로 구성되었으며, 기본적인 범주와 골격은 큰 변화 없이 사용되고 있다. 이 당시 건설교통부는 최저주거기준 설정원칙으로서 첫째 인체공학 측면, 주거생활의 필수성, 외국사례 등을 토대로 한 보편적 주거기준의 도출, 둘째 국토 및 주거현실, 주거의식, 사회 · 경제적 여건을 반영하는 주거기준, 셋째 기준미달가구, 지원방안, 정부의 재정여건 등을 고려한 현실적인 기준 설정 등의 원칙을 정하였다. 2011년 5월에는 최소 주거면적을 상향 조정하고, 그 밖에 설비, 구조 · 성능 기준 등을 강화하는 내용으로 변경하였다. 그러나 주택성능과 환경수준에 대한 구체적인 판단기준이 없고, 전국 주택의 구조, 성능 및 환경에 대한 체계적인 조사가 이루어지지 않기 때문에 주택구조, 성능 및 환경기준 미달가구 현황을 파악하는 것은 현재로서는 불가능하다(배순석, 2010; 이성재, 2010; 국토해양부, 2011).

한편 최저주거기준 미달가구에 대한 시계열적 기반의 공간패턴과 특징을 분석한 외국 사례연구는 찾기가 쉽지 않다. 아울러 국내에서 최저주거기준 미달가구 추계와 직접적으로 연관된 연구들은 대부분 표본자료를 대상으로 이루어졌기 때문에 규모의 정확한 추계와 시계열적 비교가 어렵다. 그동안 이루어진 주요 연구들을 정리하면 표 1과 같다.

표 1. 최저주거기준 미달가구 추계의 주요 연구

| 연구자 | 연도 | 연구자료 | 주요 연구결과 |
|---|---|---|---|
| 최은영<br>김용창<br>권순필 | 2012 | 1995~2010년 인구 · 주택총조사 전수조사 자료 | • 전수조사자료 및 신기준 적용 시계열 연구<br>• 최저주거기준 미달가구와 비율은 1995년 589만(46.3%), 2000년 407만(28.7%), 2005년 254만(16.1%), 2010년 203만 가구(11.8%)로 지속적인 감소 추세<br>• 2011년 신기준이 가구원수별 최저 주거면적을 상향한 보다 엄격한 기준이기 때문에 기준 미달가구 수와 비율은 기존 연구 결과에 비해 증가. 미달가구의 주요 요인은 시설기준에서 면적기준으로 바뀜<br>• 소백산맥과 태백산맥 주변의 농촌 · 산촌지역에서 전통적으로 기준 미달가구 비율이 높게 나타남 |
| 구동회 | 2012 | 1995~2010년 인구 · 주택총조사 전수조사 자료 | • 부산시 최저기준 미달가구는 151,037가구 12.2%임. 2010년 현재 부산의 시설 기준 미달가구는 약 87,000여 가구, 면적 기준 미달가구는 약 83,000여 가구, 총 방수 미달가구는 약 10,000여 가구<br>• 부산의 최저주거기준 미달가구 수와 비율은 1995년부터 2010년까지 꾸준히 감소하였으나 이 시기 동안 부산의 최저주거기준 미달가구 비율은 7대도시 중 유일하게 전국 평균보다 지속적으로 높게 나타남.<br>• 지역별로는 부산 도심부 중심부와 부산시 외곽지역에서 미달가구 비율이 높음 |
| 이성재 | 2010 | 2007년 전북 가구 및 주거실태조사자료, 표본크기 1,527가구 | • 최저주거기준 미달가구 16.8%.<br>• 4인가구와 6인 가구, 노인가구의 미달비율이 높음<br>• 농촌지역, 20년 이상 주택, 단독주택, 소득 1~2분위 계층의 미달가구 비율이 높음 |
| 김혜승 | 2007 | 2005년 인구 · 주택총조사와 2006년 주거실태조사 자료 | • 추정방법 Ⅰ이 206.2만 가구, 추정방법 Ⅱ가 총192.2만 가구로 추정<br>• 도시지역은 면적과 방의 수 기준, 농촌지역은 시설기준 미달가구가 많으며, 노인가구 등 취약가구의 미달비율 높음<br>• 방법 1기준으로 최저기준 미달가구 비율은 13.0%이며, 미달가구 중 시설기준 미달가구가 대부분을 차지함 |
| 홍인옥<br>이 호 외 | 2006 | 비닐하우스, 쪽방, 지하주거 밀집지역조사 자료 | • 비닐하우스촌은 가구원수 대비 용도별 방수는 39.4%, 면적 37%가 기준미달. 구조 · 성능 · 환경기준 적용 시 전체가 최저기준 미달<br>• 쪽방거주가구는 사실상 면적기준에서는 모두 기준미달이며, 나머지 기준의 경우도 개념상 기준미달 거주가 대부분인 상황<br>• 지하주거는 2005년 기준 전국 58만 8천 가구, 90% 이상 수도권 집중, 82.7%가 임차인 가구. 32.1% 방수 기준 미달가구, 구조 · 성능 · 환경기준은 대부분 미달가구 |

| 연구자 | 연도 | 연구자료 | 주요 연구결과 |
|---|---|---|---|
| 최은희 | 2003 | 2000년 인구 · 주택총조사 2% 표본자료 | • 최저기준 미달가구 23.1%, 330만 6천 가구<br>• 침실기준 미달가구가 가장 많으며, 도시지역의 경우 이 기준 미달가구 비율이 높고, 농촌지역은 낮음. 중복기준 미달가구 비율은 농촌지역이 높음<br>• 여성 고령의 독신 가구의 경우 시설기준 미달비율이 높은 것처럼 가구형태에 따른 미달가구 특성이 뚜렷이 구분됨 |
| 박신영 | 2002 | 2000년 인구 · 주택총조사 2% 표본조사 | • 침실수와 전용부엌, 전용화장실 사용기준으로 전체가구(14,312천 가구)의 23.1%인 330만 6천 가구<br>• 사용방수 기준으로는 1980년 전체가구의 58.8%에서 2000년 2.6%로 대폭 감소<br>• 90% 이상이 2세대 이상의 가구이며, 80% 이상이 가구원수는 4인 이상이고, 45% 정도가 월세, 70%가 단독주택에 거주 |
| 윤주현 김혜승 외 | 1999 | 1995년 인구 · 주택총조사 10% 표본자료 | • 최저기준 미달가구는 34.4%로 약 445만 8천 가구이며, 대부분은 시설이용 기준 미달. 부산, 대구, 경남지역의 경우 평균보다 높은 40%를 상회하며, 수도권은 평균보다 낮음.<br>• 점유형태별 미달가구는 사글세, 월세 등 임차인 가구에서 매우 높은 비율<br>• 가구형태별로는 여성가구주, 노인, 이혼가구 등에서 높게 나타남 |
| 장영희 | 1997 | 1990년 인구주택총조사 10% 표본자료, 1996년 설문조사 | • 서울시 전체 가구의 약 41%가 최저기준 미달가구, 45%가 유도기준 미달가구<br>• 1996년 설문조사에서는 19.4%가 최저기준 이하 가구, 62.4%는 유도기준 미달가구 |
| 건설교통부 | 1997 | 1995년 인구주택총조사 2% 표본자료 | • 전국 가구의 36.7%인 476만 가구가 최저기준 미달가구 |

## 3. 서울시 최저주거기준 미달가구와 주거빈곤 가구의 시계열 변화

### 1) 주거환경 개선의 구조적 한계

전국과 서울의 전반적인 기준 미달가구의 변화 추이 분석결과는 다음과 같다(표 2).[7] 서울의 기준 미달가구 비율은 1995~2005년까지는 전국 평균보다 낮았으나, 2010년에는 14.4%로 전국 평균인 11.8%에 비해 처음으로 높아졌다. 1995~2005년 사이 서울의 미달가구 수와 비율은 1995년 124만 가구(42.4%), 2000년 81만 가구(26.3%), 2005년 51만 가구(15.5%)로서 다른 시 · 도와 마찬가지로 꾸준하게 감소하였다. 그러나 2005~2010년 사이 서울의 기준 미달가구 수는 51만 가구에서 50만 가구로 거의 감소하지 않은 것으로 나타나 전국적으로 507,564 가구가 감소한 것과 비교할 때 뚜렷하게 구별된다. 이와 같은 현상은 2005~2010년 사이 서울의 주거환경 개선 속도가 다른 시 · 도에 비해 현저하게 낮다는 것을 의미한다. 2010년 서울의 미달가구 비율은 16개 시 · 도 중에서 가장 높은 경북에 이어 두 번째로 높다. 한편, 서울의 인구 측면에서 기준 미달 비율은 2005년에 이미 전국 평균보다 높아졌으며, 2010년에는 전국에서 가장 높은 비율을 보이고 있다. 2010년 경북의 미달가구 비율은 17.4%로 서울의 14.4%에 비해 높지만 미달 인구 비율은 경북이 14.5%로 서울의 14.6%에 비해 낮다(최은영 외, 2012).[8]

최저주거기준을 구성하는 개별 기준별로 전국과 서울의 변화를 살펴보면, 서울의 주거수준 개선 속도가 다른 시 · 도에 비해 느린 원인을 알 수 있다. 부엌 · 화장실 · 욕실로 구성되는 시설 미달에 비해 상대적으로 주거 환경 개선이 힘든 면적 기준의 미달가구가 중심을 이루고 있기 때문이다.[9] 서울 역시 1995년 31.8%에서 2010년 12.4%로 면적 미달가구 비율이 감소했음에도 불구하고 1995년과 2010년 모두 전국 평균인 24.5%, 7.3%에 비해 훨씬 높은 미달 비율을 보이고 있고, 1995년 이래 지속적으로 전국 평균을 상

회하고 있어 과밀문제의 개선은 항상적인 서울의 주택문제라고 할 수 있다. 전국적으로는 2005년 이후 면적 미달가구가 시설 미달가구보다 많아졌지만 서울은 전국과 달리 1995년부터 이미 면적 기준 미달가구가 시설 기준 미달가구 비율을 지속적으로 상회하였고, 2010년에는 미달가구 비율이 시설 3.1%, 면적 12.4%로 네 배 이상의 차이를 보이고 있다.

서울은 전국에 비해 시설 미달가구 비율이 낮지만 시설 측면에서도 최근에는 개선이 이루어지지 못하고 있다. 부엌 · 화장실 · 욕실 중 한 가지라도 시설이 미비하거나 단독 사용이 아닌 경우에는 시설기준 미달가구로 산정이 되는데, 2005~2010년 사이 전국은 136만에서 89만 가구로 46만 가구가 감소한 반면, 서울은 10만에서 10만 7천 가구로 오히려 증가하였다. 그리고 그 비율은 3.1%로 정체상태를 면치 못하고 있다. 이는 다른 시 · 도, 다른 시기에는 한 번도 관찰된 바 없는 현상으로서 매우 새로운 현상으로 볼 수 있다. 그동안 아파트 공급의 급속한 증가를 기반으로 이루어진 시설측면에서의 주택 현대화, 전국적으로는 빠르게 개선되고 있는 시설기준 미달가구를 고려할 때, 서울의 경우에 오히려 시설기준 미달가구가 증가한다는 것은 이들 가구를 중심으로 개별 가구의 독자적인 능력만으로는 주거환경 개선을 할 수 없는 구조적 한계 가구가 존재한다는 것을 의미한다.

한편, 서울은 기준 미달가구 비율이 높을 뿐 아니라 기타 거처(1.3%)와 지하 · 옥상 거주 비율(9.6%)이 전국에서 가장 높아 전반적으로 주거상황이 다른 시 · 도에 비해 열악하다. 기타 거처에 거주하는 가구 비율이 1%를 상회하고, 지하 · 옥상 거주 가구 비율이 10%에 육박하는 시 · 도는 서울이 유일하다. 2010년 서울의 전국 대비 가구 비율이 지하 · 옥상은 59.6%, 기타 거처는 35.1%로 매우 높아 최저주거기준 미달과 함께 서울의 주거환경이 열악함을 보여준다.

지하 · 옥상에 거주하고 있는 가구는 2005~2010년

표 2. 2011년 개정 기준에 의한 주거빈곤 가구 추이(1995~2010년)

(단위: 가구, 명, %)

| 구분 | | | 1995년 | | 2000년 | | 2005년 | | 2010년 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 |
| 최저주거기준미달 | 시설 | | 4,429,614 | 677,472 | 2,717,089 | 309,669 | 1,359,552 | 100,458 | 894,510 | 106,837 |
| | | | (34.8) | (23.2) | (19.2) | (10.1) | (8.6) | (3.1) | (5.2) | (3.1) |
| | 면적 | | 3,122,776 | 931,630 | 2,109,895 | 633,183 | 1,413,550 | 448,327 | 1,265,792 | 433,011 |
| | | | (24.5) | (31.8) | (14.9) | (20.7) | (8.9) | (13.6) | (7.3) | (12.4) |
| | 총 방수 | | 1,357,155 | 360,477 | 477,368 | 108,532 | 167,289 | 34,404 | 126,890 | 30,877 |
| | | | (10.7) | (12.3) | (3.4) | (3.5) | (1.1) | (1.0) | (0.7) | (0.9) |
| | 미달전체 | 가구 | 5,891,563 | 1,241,651 | 4,071,328 | 806,928 | 2,536,259 | 509,954 | 2,028,695 | 501,984 |
| | | | (46.3) | (42.4) | (28.7) | (26.3) | (16.1) | (15.5) | (11.8) | (14.4) |
| | | 인구 | 18,009,979 | 3,976,639 | 11,399,503 | 2,448,808 | 6,645,671 | 1,521,826 | 4,997,913 | 1,367,777 |
| | | | (43.2) | (41.0) | (26.1) | (25.9) | (14.8) | (16.2) | (10.8) | (14.6) |
| 최저주거기준 미달이면서 지하옥상 | | | – | – | – | – | 181,939 | 115,529 | 169,006 | 106,486 |
| | | | – | – | – | – | (1.2) | (3.5) | (1.0) | (3.1) |
| 지하옥상 전체 | | | – | – | – | – | 635,281 | 388,318 | 562,446 | 335,375 |
| | | | | | | | (4.0) | (11.8) | (3.3) | (9.6) |
| 기타 거처 | | | 42,419 | 10,716 | 62,875 | 10,781 | 56,731 | 11,828 | 128,675 | 45,147 |
| | | | (0.3) | (0.4) | (0.4) | (0.4) | (0.4) | (0.4) | (0.7) | (1.3) |

주: 총 방수는 침실수에 방으로 사용 가능한 거실과 식당방을 더한 방수임.
자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

사이 전국이 64만에서 56만 가구로, 서울이 39만에서 34만 가구로 감소하였다. 그리고 최저주거기준에 미달하는 동시에 지하 · 옥상에 거주하고 있는 가구는 전국이 18.2만 가구에서 16.9만 가구로, 서울이 11.6만 가구에서 10.6만 가구로 감소하여 전국과 서울 모두 소폭 감소에 그치고 있다.

그리고 기타 거처 거주 가구는 전국이 1995년 4.2만, 2005년 5.7만, 2010년 12.9만 가구로 가장 최근인 2005~2010년 사이의 증가세가 두드러지는 가운데, 서울은 1995년 1.1만, 2005년 1.2만, 2010년 4.5만 가구로 더욱 가파른 증가세를 보이고 있다. 전국이 1995~2010년 사이 약 3배 증가하는 동안 서울은 4배 이상 증가하였다. 이와 같은 경향은 서울의 최저기준 미달가구의 감소폭이 둔화되고 있는 것과 더불어 지하 · 옥상, 기타 거처와 같이 서울의 취약한 주거 상황에 놓여 있는 가구의 주거 환경 개선이 이루어지지 않고 있음을 보여준다.

따라서 시설기준 미달가구 10.7만 가구, 최저주거기준 미달이면서 지하 · 옥상에 거주하는 가구 10.6만 가구, 비닐하우스 등 기타 거처 4.5만 가구는 물리적 시설환경 측면에서 가장 핵심적인 주거빈곤 가구에 해당하며, 주거환경 개선측면에서도 구조적 한계 상황에 처해 있는 중점 정책대상 가구라고 할 수 있다. 지하 · 옥상 거주, 고시원, 쪽방 등 이른바 비공식 주거는 건물주들이 영업이익을 위해 안전시설을 갖추지 않은 채 임대주거공간으로 사용하고 있다. 이러한 거처는 사실상 일용직근로자 등 저소득층의 주거시설로 이용되고 있고, 화재 등 재난발생 시 안전사고 및 인명피해 위험에 노출되는 등 최저의 주거환경에 처해 있어 이에 따른 대책강구가 필요한 거주공간이다(서울특별시, 2012).

### 2) 시설기준 미달가구의 증가

인구집중과 밀도를 고려할 때 서울의 면적기준 미달가구 비율이 높을 것으로 상식선에서 판단할 수 있는 것과 달리, 시설기준 미달가구 비율 역시 높다. 전국과 서울의 시설 기준 구성 요소별로 미달가구의 변화를 비교한 결과는 표 3과 같다. 전국적으로는 부엌 · 화장실 · 욕실 미달가구가 모두 감소함에 따라 시설 미달가구도 자연스레 감소하고 있다. 반면 서울에서는 욕실과 화장실 미달가구는 감소하고, 부엌 미달가구는 증가하면서 전체 시설 미달가구가 증가하였다.

이러한 시설 기준 요소별 미달가구의 변화를 가구주 연령대별로 살펴보면 표 4와 같다. 전반적으로 대부분의 연령대에서 부엌 기준 미달가구가 증가한 가운데 장년층인 40~59세에서 미달가구 증가폭이 크다. 화장실 시설 기준 미달가구는 대부분의 연령대에서 감소한 가운데 장년층인 50~59세에서는 증가하여 다른 연령대와 뚜렷하게 구별되는 모습을 보인다.

구별로 시설 기준 미달가구의 변화를 살펴본 결과는 다음과 같다(표 5). 25개 중 16개 구에서 시설 미달가구가 증가하였으며, 18개 구에서 부엌 기준 미달가구가 증가하였다. 광진구(2,400가구) · 동작구(2,000가구) · 송파구(1,800가구) 순으로 시설 미달가구의 증가 규모가 크다. 서울시 전체적으로는 욕실과 화장실 기준 미달가구가 감소하였지만, 구별로는 미달가구가 증가한 경우도 있는데, 광진구 · 양천구 · 동작구 · 서초구 · 강남구 · 송파구는 부엌 · 화장실 · 욕실 모

표 3. 전국과 서울의 시설 기준 요소별 미달가구의 변화(1995~2010년)

(단위: 가구)

| 구분 | 2005년 | | | | 2010년 | | | | 증감 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 |
| 전국 | 1,358,673 | 358,774 | 663,503 | 1,151,397 | 894,510 | 330,578 | 352,614 | 330,578 | −464,163 | −28,196 | −310,889 | −820,819 |
| 서울 | 100,401 | 51,404 | 67,274 | 73,971 | 106,837 | 65,055 | 50,136 | 65,465 | 6,436 | 13,651 | −17,138 | −8,506 |

자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

표 4. 서울의 가구주 연령대별 시설 기준 요소별 미달가구의 변화(2005~2010년)

(단위: 가구)

| 연령대 | 2005년 | | | | 2010년 | | | | 증감 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 |
| 15~19세 | 1,288 | 1,049 | 963 | 1,035 | 1,208 | 987 | 694 | 739 | −80 | −62 | −269 | −296 |
| 20~24세 | 7,366 | 5,774 | 4,774 | 5,004 | 6,978 | 5,430 | 3,543 | 3,801 | −388 | −344 | −1,231 | −1,203 |
| 25~29세 | 11,302 | 8,056 | 7,422 | 7,786 | 11,795 | 9,055 | 5,416 | 5,894 | 493 | 999 | −2,006 | −1,892 |
| 30~34세 | 9,817 | 5,807 | 6,458 | 7,149 | 8,706 | 6,485 | 3,749 | 4,484 | −1,111 | 678 | −2,709 | −2,665 |
| 35~39세 | 8,880 | 4,400 | 5,966 | 6,889 | 8,806 | 5,871 | 3,877 | 5,173 | −74 | 1,471 | −2,089 | −1,716 |
| 40~44세 | 10,067 | 4,449 | 6,466 | 7,778 | 10,652 | 6,460 | 4,815 | 6,696 | 585 | 2,011 | −1,651 | −1,082 |
| 45~49세 | 10,974 | 4,634 | 7,212 | 8,391 | 12,926 | 7,162 | 5,654 | 8,139 | 1,952 | 2,528 | −1,558 | −252 |
| 50~54세 | 8,696 | 3,672 | 5,629 | 6,596 | 12,420 | 6,732 | 5,466 | 8,056 | 3,724 | 3,060 | −163 | 1,460 |
| 55~59세 | 7,530 | 3,162 | 5,122 | 5,598 | 8,809 | 4,700 | 4,152 | 5,945 | 1,279 | 1,538 | −970 | 347 |
| 60~64세 | 6,880 | 2,956 | 4,778 | 5,031 | 7,030 | 3,648 | 3,515 | 4,730 | 150 | 692 | −1,263 | −301 |
| 65~69세 | 6,456 | 2,675 | 4,562 | 4,606 | 6,046 | 3,042 | 3,058 | 4,016 | −410 | 367 | −1,504 | −590 |
| 70~74세 | 5,084 | 2,139 | 3,588 | 3,642 | 5,192 | 2,528 | 2,708 | 3,466 | 108 | 389 | −880 | −176 |
| 75~79세 | 3,454 | 1,501 | 2,456 | 2,541 | 3,412 | 1,630 | 1,905 | 2,334 | −42 | 129 | −551 | −207 |
| 80~84세 | 1,819 | 782 | 1,316 | 1,349 | 1,877 | 862 | 1,052 | 1,313 | 58 | 80 | −264 | −36 |
| 85세 이상 | 773 | 341 | 551 | 563 | 979 | 462 | 531 | 678 | 206 | 121 | −20 | 115 |
| 전체 | 100,401 | 51,404 | 67,274 | 73,971 | 106,837 | 65,055 | 50,136 | 65,465 | 6,436 | 13,651 | −17,138 | −8,506 |

자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

표 5. 서울의 구별 시설 기준 요소별 미달가구의 변화(2005~2010년)

(단위: 가구)

| 구 | 2005년 | | | | 2010년 | | | | 증감 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 |
| 종로구 | 3,379 | 1,859 | 2,569 | 2,540 | 3,779 | 2,309 | 2,253 | 2,540 | 400 | 450 | −316 | 0 |
| 중구 | 4,218 | 2,573 | 3,342 | 2,962 | 2,215 | 1,346 | 1,353 | 1,520 | −2,003 | −1,227 | −1,989 | −1,442 |
| 용산구 | 3,628 | 1,977 | 2,782 | 2,705 | 3,297 | 2,082 | 1,779 | 2,110 | −331 | 105 | −1,003 | −595 |
| 성동구 | 3,719 | 1,343 | 2,260 | 2,726 | 4,483 | 2,363 | 2,018 | 2,969 | 764 | 1,020 | −242 | 243 |
| 광진구 | 2,731 | 791 | 1,567 | 2,173 | 5,170 | 2,848 | 2,020 | 2,972 | 2,439 | 2,057 | 453 | 799 |
| 동대문구 | 7,257 | 3,919 | 4,782 | 5,468 | 5,613 | 3,324 | 2,817 | 3,739 | −1,644 | −595 | −1,965 | −1,729 |
| 중랑구 | 3,820 | 1,496 | 2,320 | 3,084 | 5,015 | 2,612 | 2,058 | 3,282 | 1,195 | 1,116 | −262 | 198 |
| 성북구 | 6,991 | 3,482 | 4,930 | 4,773 | 5,748 | 3,366 | 2,912 | 3,512 | −1,243 | −116 | −2,018 | −1,261 |
| 강북구 | 3,004 | 1,501 | 1,923 | 2,090 | 3,130 | 1,896 | 1,313 | 1,816 | 126 | 395 | −610 | −274 |
| 도봉구 | 1,411 | 474 | 978 | 1,061 | 1,900 | 1,062 | 871 | 1,260 | 489 | 588 | −107 | 199 |
| 노원구 | 3,143 | 1,184 | 2,172 | 2,443 | 3,030 | 1,427 | 1,506 | 2,225 | −113 | 243 | −666 | −218 |
| 은평구 | 2,674 | 1,148 | 1,661 | 2,097 | 2,887 | 1,742 | 1,211 | 1,699 | 213 | 594 | −450 | −398 |
| 서대문구 | 4,222 | 2,362 | 3,028 | 3,247 | 3,452 | 2,202 | 1,743 | 2,206 | −770 | −160 | −1,285 | −1,041 |
| 마포구 | 4,591 | 2,537 | 3,586 | 3,365 | 3,645 | 2,381 | 1,693 | 2,125 | −946 | −156 | −1,893 | −1,240 |
| 양천구 | 1,350 | 669 | 892 | 1,005 | 2,601 | 1,531 | 1,101 | 1,528 | 1,251 | 862 | 209 | 523 |

| 구 | 2005년 | | | | 2010년 | | | | 증감 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 | 시설 | 부엌 | 욕실 | 화장실 |
| 강서구 | 2,138 | 1,154 | 1,594 | 1,646 | 3,133 | 1,993 | 1,374 | 1,862 | 995 | 839 | −220 | 216 |
| 구로구 | 6,111 | 2,824 | 3,557 | 5,048 | 5,201 | 2,673 | 2,692 | 3,682 | −910 | −151 | −865 | −1,366 |
| 금천구 | 5,632 | 977 | 3,002 | 4,654 | 5,774 | 2,452 | 2,498 | 4,130 | 142 | 1,475 | −504 | −524 |
| 영등포구 | 5,153 | 1,774 | 3,472 | 3,772 | 5,783 | 3,153 | 2,657 | 3,773 | 630 | 1,379 | −815 | 1 |
| 동작구 | 4,778 | 2,768 | 3,491 | 3,933 | 6,794 | 4,761 | 3,841 | 4,437 | 2,016 | 1,993 | 350 | 504 |
| 관악구 | 14,456 | 11,453 | 8,763 | 8,637 | 12,560 | 9,837 | 5,293 | 5,518 | −1,896 | −1,616 | −3,470 | −3,119 |
| 서초구 | 1,448 | 950 | 1,136 | 1,143 | 2,264 | 1,646 | 1,154 | 1,343 | 816 | 696 | 18 | 200 |
| 강남구 | 1,329 | 769 | 1,132 | 1,027 | 2,854 | 2,172 | 1,419 | 1,654 | 1,525 | 1,403 | 287 | 627 |
| 송파구 | 1,590 | 745 | 1,121 | 1,159 | 3,407 | 2,015 | 1,364 | 1,865 | 1,817 | 1,270 | 243 | 706 |
| 강동구 | 1,628 | 675 | 1,214 | 1,213 | 3,102 | 1,862 | 1,196 | 1,698 | 1,474 | 1,187 | −18 | 485 |
| 전체 | 100,401 | 51,404 | 67,274 | 73,971 | 106,837 | 65,055 | 50,136 | 65,465 | 6,436 | 13,651 | −17,138 | −8,506 |

주: 음영은 미달가구의 증가를 의미함.
자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

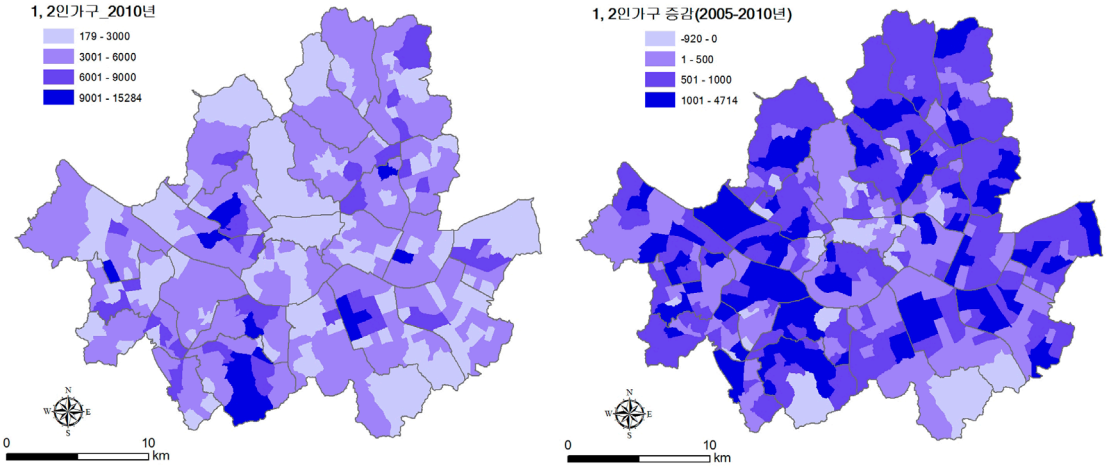


그림 1. 서울시 2010년 행정동별 1·2인 가구의 분포(좌)와 2005~2010년 증감 분포(우)
자료: 인구주택총조사 전수, 원자료, 해당연도.

두 기준 미달가구가 증가하였다.

이러한 현상은 취사시설, 욕실, 화장실 등을 공유할 가능성이 높은 주택에 거주하는 서울시 1·2인 가구의 특성 및 공간적 분포와 밀접한 관련을 맺을 것으로 보인다(그림 1). 이들 가구는 저학력 가구 비율과 무직 및 단순 노무직 비율이 높아 소득수준이 낮고 빈곤문제가 심각한 수준이다. 아울러 저렴한 단독·다가구 주택과 월세 거주비율이 높으며, 단기 거주경향이 높아 불안정한 주거생활을 보이고 있다. 공간적으로는 20대 가구는 대학가, 30대 가구는 업무 및 고용중심지, 60대 가구는 강북과 구시가지 외곽지역에 밀집하여 거주하는 경향이 높은 것으로 나타나고 있다(이재수 외, 2012).[10]

## 4. 서울시 최저기준 미달 및 주거빈곤 가구의 시 · 공간적 특성과 변화

### 1) 구별 특성과 변화

1995년 서울의 기준 미달가구 비율은 42.4%이며, 중구(66.9%), 종로구(60.6%), 금천구(59.5%) 순으로 그 비율이 높고, 서초구(18.6%), 강남구(23.6%), 송파구(26.3%) 순으로 낮아 대체로 도심에서 높고 강남 3구에서 낮은 패턴을 보이고 있다(표 6 참조).

2010년 서울의 기준 미달가구 비율은 14.4%로 1995년에 비해서는 큰 폭으로 감소했으나 2005년의 15.5%에 비해서는 거의 감소하지 않았다. 미달가구 비율은 금천구(23.5%)에서 가장 높고, 광진구(20.8%)와 관악구(21.4%) 역시 20% 이상의 높은 비율을 보이고 있다. 서초구(7.4%), 도봉구(9.0%), 강남구(9.6%), 노원구(9.7%) 순으로 미달가구 비율이 낮아 강남뿐 아니라 강북의 일부 구에서도 기준 미달가구 비율이 낮다.

한편, 2010년 서울의 지하 · 옥상 거주 비율은 9.6%로서 중랑구(17.2%), 광진구(16.6%), 강북구(14.2%), 은평구(13.2%) 순으로 높은데, 이 지역들의 경우 기준 미달가구 비율에 거의 근접하는 비율을 보이고 있다. 은평구의 경우 기준 미달가구 비율은 10.0%(15,387가구)로 서울시 평균보다 낮지만 지하 · 옥상 거주 비율이 13.2%(20,399가구)로 기준 미달가구 비율보다도 높다. 이와 같은 사실은 최저주거기준만으로는 지역의 주거 상황을 정확하게 파악하기 어렵다는 것을 보여준다.

서울의 주택이외의 기타 거처 거주 비율은 2005년 0.4%에서 2010년 1.3%로 세 배 이상 급격하게 증가하였는데, 2010년을 중심으로 구별 거주 비율을 살펴본 결과는 다음과 같다. 서울 평균인 1.3%에 비해 두 배 이상 기타 거처 거주 비율이 높은 구는 관악구(5.0%), 중구(3.3%), 금천구(2.8%), 동작구(2.8%), 구로구(2.6%)이다. 중구는 2005년에도 기타 거처 거주 비율이 서울시 전체 평균인 0.4%에 비해 월등하게 높은 3.2%로 2005~2010년 사이 큰 변화를 보이지 않은 반면, 관악구, 금천구, 동작구, 구로구에서는 그 비율이 급격하게 증가하였다.

표 6. 서울의 구별 주거빈곤 가구의 변화(1995~2010년)

(단위: 명, %)

| 구분 | 1995년 | | 2000년 | | 2005년 | | | | 2010년 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 기준 미달 | 기타 거처 | 기준 미달 | 기타 거처 | 기준 미달 | 미달 지하옥상 | 지하옥상 전체 | 기타 거처 | 기준 미달 | 미달 지하옥상 | 지하옥상 전체 | 기타 거처 |
| 종로구 | 35,369 | 295 | 19,323 | 748 | 10,235 | 1,109 | 15,945 | 861 | 9,661 | 1,003 | 3,689 | 1,092 |
| | (60.6) | (0.5) | (34.7) | (1.3) | (18.9) | (2.0) | (29.4) | (1.6) | (16.8) | (1.7) | (6.4) | (1.9) |
| 중구 | 28,979 | 380 | 16,426 | 741 | 12,281 | 1,414 | 3,797 | 1,494 | 8,096 | 841 | 3,106 | 1,500 |
| | (66.9) | (0.9) | (37.2) | (1.7) | (26.5) | (3.1) | (8.2) | (3.2) | (17.8) | (1.9) | (6.8) | (3.3) |
| 용산구 | 35,581 | 100 | 21,050 | 207 | 12,120 | 1,818 | 8,022 | 211 | 12,228 | 1,965 | 7,546 | 1,509 |
| | (47.2) | (0.1) | (28.3) | (0.3) | (16.0) | (2.4) | (10.6) | (0.3) | (14.2) | (2.3) | (8.8) | (1.8) |
| 성동구 | 53,829 | 314 | 33,890 | 261 | 20,776 | 5,013 | 13,477 | 153 | 20,442 | 4,445 | 10,589 | 822 |
| | (55.5) | (0.3) | (33.4) | (0.3) | (18.7) | (4.5) | (12.2) | (0.1) | (19.2) | (4.2) | (9.9) | (0.8) |
| 광진구 | 51,449 | 53 | 35,304 | 103 | 18,912 | 7,108 | 24,005 | 21 | 27,625 | 8,574 | 22,045 | 368 |
| | (46.5) | (0.0) | (29.1) | (0.1) | (15.1) | (5.7) | (19.2) | (0.0) | (20.8) | (6.5) | (16.6) | (0.3) |
| 동대문구 | 70,002 | 200 | 45,391 | 254 | 28,069 | 6,429 | 18,175 | 725 | 23,784 | 4,861 | 13,930 | 878 |
| | (57.5) | (0.2) | (37.6) | (0.2) | (21.5) | (4.9) | (13.9) | (0.6) | (18.7) | (3.8) | (10.9) | (0.7) |
| 중랑구 | 62,655 | 290 | 42,990 | 197 | 25,217 | 8,266 | 25,365 | 200 | 27,446 | 8,623 | 24,812 | 383 |
| | (50.4) | (0.2) | (32.1) | (0.1) | (18.4) | (6.0) | (18.5) | (0.1) | (19.0) | (6.0) | (17.2) | (0.3) |

| 구분 | 1995년 | | 2000년 | | 2005년 | | | | 2010년 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 기준 미달 | 기타 거처 | 기준 미달 | 기타 거처 | 기준 미달 | 미달 지하옥상 | 지하옥상 전체 | 기타 거처 | 기준 미달 | 미달 지하옥상 | 지하옥상 전체 | 기타 거처 |
| 성북구 | 80,889 | 246 | 50,089 | 243 | 25,248 | 4,816 | 16,399 | 298 | 22,191 | 3,958 | 14,338 | 2,038 |
| | (57.0) | (0.2) | (35.2) | (0.2) | (17.3) | (3.3) | (11.2) | (0.2) | (13.7) | (2.4) | (8.8) | (1.3) |
| 강북구 | 56,705 | 91 | 32,735 | 199 | 20,477 | 4,602 | 17,558 | 202 | 17,476 | 3,943 | 16,533 | 866 |
| | (51.9) | (0.1) | (31.9) | (0.2) | (18.3) | (4.1) | (15.7) | (0.2) | (15.0) | (3.4) | (14.2) | (0.7) |
| 도봉구 | 31,186 | 1,344 | 21,348 | 65 | 11,635 | 3,205 | 11,261 | 84 | 10,701 | 2,609 | 10,233 | 643 |
| | (32.0) | (1.4) | (20.7) | (0.1) | (10.0) | (2.8) | (9.7) | (0.1) | (9.0) | (2.2) | (8.6) | (0.5) |
| 노원구 | 47,885 | 159 | 33,614 | 209 | 22,535 | 2,445 | 6,780 | 85 | 19,072 | 1,831 | 6,342 | 282 |
| | (30.6) | (0.1) | (18.8) | (0.1) | (11.8) | (1.3) | (3.6) | (0.0) | (9.7) | (0.9) | (3.2) | (0.1) |
| 은평구 | 50,825 | 334 | 31,131 | 255 | 17,452 | 4,550 | 3,928 | 332 | 15,387 | 3,961 | 20,399 | 425 |
| | (37.4) | (0.2) | (23.4) | (0.2) | (12.1) | (3.1) | (2.7) | (0.2) | (10.0) | (2.6) | (13.2) | (0.3) |
| 서대문구 | 43,163 | 122 | 26,077 | 249 | 17,931 | 3,454 | 13,951 | 70 | 14,913 | 2,490 | 10,332 | 1,169 |
| | (42.0) | (0.1) | (23.9) | (0.2) | (15.3) | (2.9) | (11.9) | (0.1) | (13.3) | (2.2) | (9.2) | (1.0) |
| 마포구 | 49,680 | 596 | 32,278 | 288 | 22,578 | 4,127 | 19,770 | 158 | 19,905 | 3,518 | 12,839 | 1,992 |
| | (44.2) | (0.5) | (27.0) | (0.2) | (16.8) | (3.1) | (14.7) | (0.1) | (14.1) | (2.5) | (9.1) | (1.4) |
| 양천구 | 41,080 | 166 | 31,249 | 156 | 18,396 | 4,943 | 16,872 | 30 | 18,026 | 4,254 | 14,136 | 313 |
| | (32.7) | (0.1) | (23.1) | (0.1) | (12.5) | (3.3) | (11.4) | (0.0) | (11.7) | (2.8) | (9.2) | (0.2) |
| 강서구 | 53,871 | 380 | 39,295 | 116 | 24,408 | 4,115 | 18,140 | 222 | 25,395 | 4,181 | 15,585 | 1,358 |
| | (38.3) | (0.3) | (25.6) | (0.1) | (13.8) | (2.3) | (10.2) | (0.1) | (13.2) | (2.2) | (8.1) | (0.7) |
| 구로구 | 52,179 | 135 | 36,508 | 831 | 21,222 | 3,797 | 10,068 | 92 | 18,937 | 3,376 | 8,702 | 3,703 |
| | (49.2) | (0.1) | (29.9) | (0.7) | (16.1) | (2.9) | (7.6) | (0.1) | (13.3) | (2.4) | (6.1) | (2.6) |
| 금천구 | 51,437 | 58 | 35,675 | 47 | 20,456 | 4,708 | 10,789 | 109 | 20,247 | 4,634 | 9,583 | 2,381 |
| | (59.5) | (0.1) | (41.9) | (0.1) | (24.1) | (5.6) | (12.7) | (0.1) | (23.5) | (5.4) | (11.1) | (2.8) |
| 영등포구 | 65,674 | 172 | 39,276 | 296 | 24,586 | 6,532 | 15,692 | 531 | 21,801 | 5,255 | 12,058 | 2,809 |
| | (51.8) | (0.1) | (31.8) | (0.2) | (18.2) | (4.8) | (11.6) | (0.4) | (15.8) | (3.8) | (8.7) | (2.0) |
| 동작구 | 51,689 | 178 | 34,688 | 101 | 21,888 | 5,271 | 18,760 | 342 | 25,381 | 5,097 | 15,241 | 4,072 |
| | (42.6) | (0.1) | (27.6) | (0.1) | (16.1) | (3.9) | (13.8) | (0.3) | (17.5) | (3.5) | (10.5) | (2.8) |
| 관악구 | 74,892 | 108 | 46,300 | 430 | 43,760 | 9,237 | 31,211 | 1,122 | 46,420 | 8,647 | 26,264 | 10,893 |
| | (47.6) | (0.1) | (29.4) | (0.3) | (21.7) | (4.6) | (15.5) | (0.6) | (21.4) | (4.0) | (12.1) | (5.0) |
| 서초구 | 20,264 | 1,659 | 12,858 | 1,539 | 9,732 | 2,522 | 10,078 | 1,304 | 10,036 | 2,113 | 8,445 | 1,342 |
| | (18.6) | (1.5) | (11.1) | (1.3) | (7.8) | (2.0) | (8.1) | (1.0) | (7.4) | (1.6) | (6.2) | (1.0) |
| 강남구 | 36,183 | 2,222 | 21,633 | 2,257 | 18,291 | 2,647 | 12,366 | 2,401 | 19,318 | 2,649 | 10,705 | 2,820 |
| | (23.6) | (1.5) | (12.7) | (1.3) | (9.9) | (1.4) | (6.7) | (1.3) | (9.6) | (1.3) | (5.3) | (1.4) |
| 송파구 | 46,437 | 688 | 34,952 | 547 | 22,168 | 7,006 | 23,383 | 459 | 24,454 | 6,828 | 20,013 | 910 |
| | (26.3) | (0.4) | (18.2) | (0.3) | (11.9) | (3.8) | (12.6) | (0.2) | (11.2) | (3.1) | (9.2) | (0.4) |
| 강동구 | 49,748 | 426 | 32,848 | 442 | 19,581 | 6,395 | 22,526 | 322 | 23,042 | 6,830 | 17,910 | 579 |
| | (36.6) | (0.3) | (23.0) | (0.3) | (13.8) | (4.5) | (15.8) | (0.2) | (14.5) | (4.3) | (11.3) | (0.4) |
| 전체 | 1,241,651 | 10,716 | 806,928 | 10,781 | 509,954 | 115,529 | 388,318 | 11,828 | 501,984 | 106,486 | 335,375 | 45,147 |
| | (42.4) | (0.4) | (26.3) | (0.4) | (15.5) | (3.5) | (11.8) | (0.4) | (14.4) | (3.1) | (9.6) | (1.3) |

자료: 인구주택총조사 전수, 원자료, 해당연도.

### 2) 행정동별 특성과 변화

서울의 행정동은 1995년 526개에서 2010년 424개로 많은 행정동이 통폐합되거나 동명이 변경되는 변화를 겪었다. 기준 미달가구 상·하위 10개 행정동을 추출하여 비교하여 보면, 미달가구 비율이 높은 상위동(주거환경이 상대적으로 열악한 지역)의 경우 1995년과 2010년에 동일한 경우가 하나도 없는 반면, 하위동의 경우 거의 변화가 없다. 1995년에는 도심과 도시 외곽의 행정동에서 미달가구 비율이 높은 반면 2010년에는 광진구와 성동구의 행정동에서 그 비율이 높다. 2010년에 미달가구 비율이 가장 높은 행정동은 구로구 가리봉동(48.5%)인데, 거의 절반에 달하는 가구가 최저주거기준에 미달하였다. 잠실동, 문정동, 오륜동, 반포동의 미달가구 비율은 1995년과 2010년 모두 낮다. 서울의 최저주거기준 미달에서 가장 큰 비중을 차지하는 면적 미달을 별도로 분석하면, 순위가 다소 다르기는 하지만 기준 미달과 면적 미달가구 비율은 상·하위 동에서 대체로 유사하다.

행정동별로 2010년 현재 전체 기준 미달가구와 면

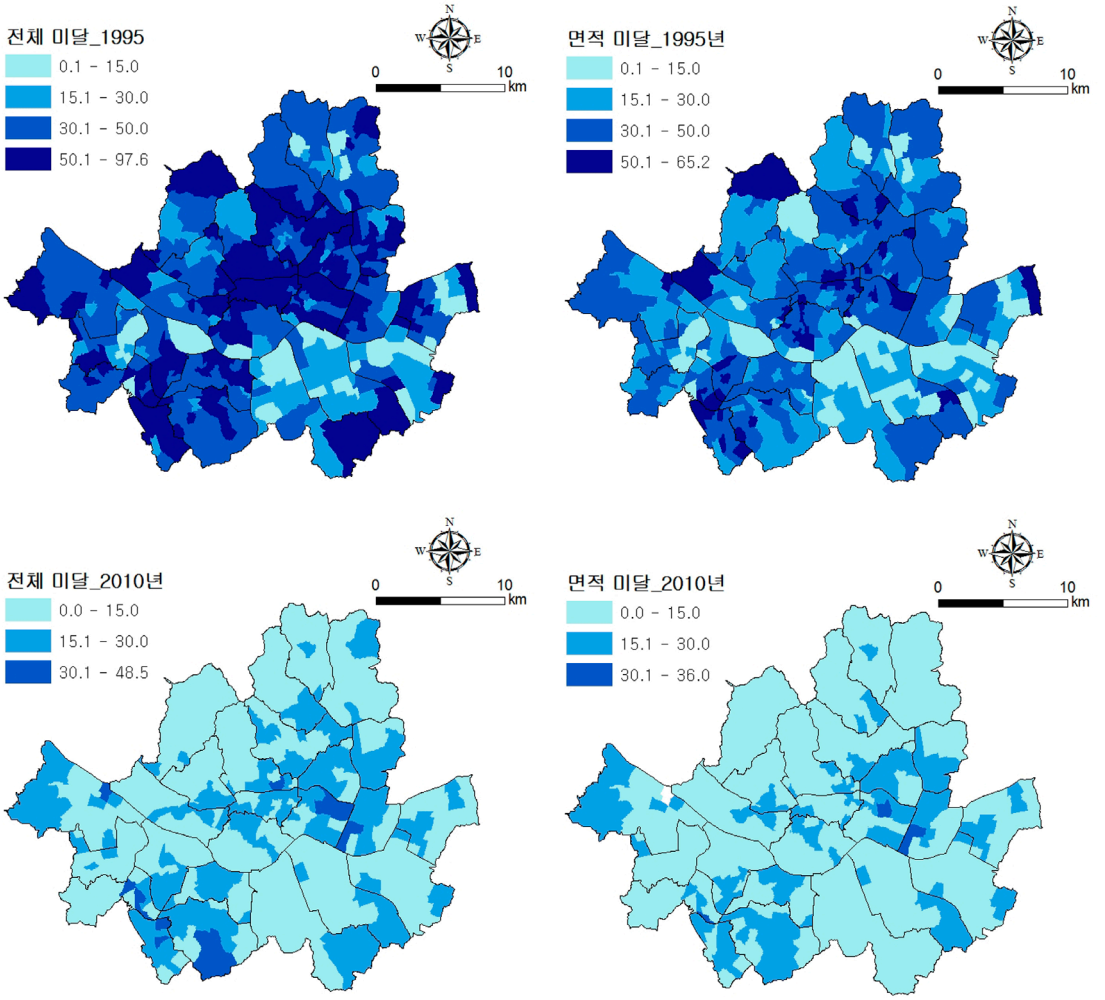


그림 2. 행정동별 최저주거기준 미달가구 분포(1995~2010년)

자료: 인구주택총조사 전수, 원자료, 해당연도.

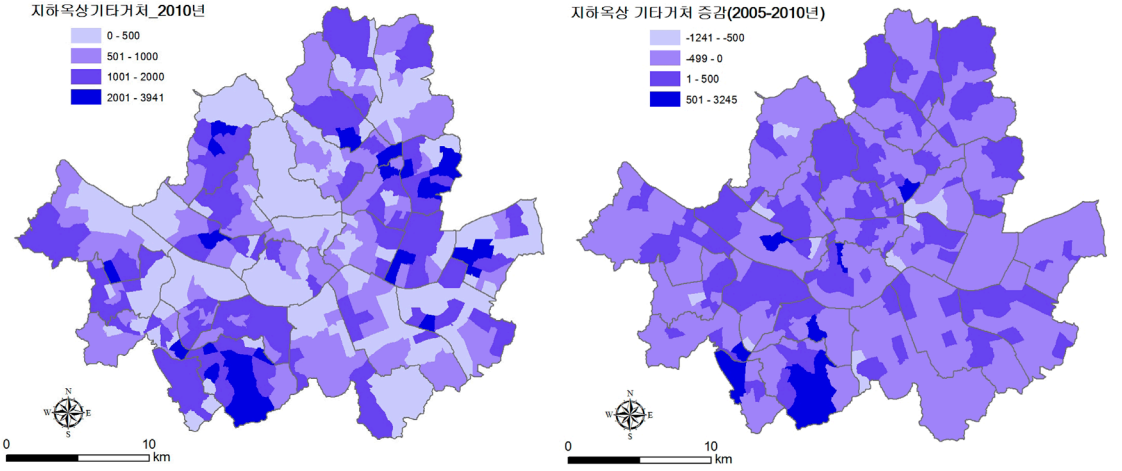


그림 3. 지하 · 옥상 및 주택 이외의 기타 거처 거주 가구의 2010년 분포(좌)와 2005~2010년 증감 분포(우)
자료: 인구주택총조사 전수, 원자료, 해당연도.

적기준 미달가구의 공간적 분포를 보면, 종로-중구-동대문구-중랑구 방면과 구로-금천-영등포구-관악구 방면으로 크게 양분되어 있는 것을 볼 수 있다(그림 2). 이러한 분포특성은 소규모사업장, 제조업 사업체, 구시가지, 외국인취업자 등의 분포와 관련을 맺을 것으로 보인다.[11)]

비공식 주거로서 주거품질이나 재난에서 가장 취약하다고 볼 수 있는 지하 · 옥상 거주, 고시원 등 기타거처 거주 가구의 지역별 분포 변화를 보면, 최근 5년 사이 구로 3동, 대학동, 이문1동, 독산1동, 남영동, 낙성대동, 행운동, 가리봉동, 논현1동, 가산동을 중심으로 높은 증가를 보이고 있다. 이는 앞서 살펴본 시설기준 미달가구의 변화특성과 비슷한 경향을 보인다고 판단할 수 있다. 2010년 현재 분포 특징은 서울시 미달가구 공간분포의 양대 방향을 기본적으로 따르면서 1· 2가구의 분포패턴을 반영하는 경향을 보인다. 또 다른 특징은 전체적인 미달가구 패턴과는 달리 사업체 밀도가 가장 낮은 서대문-은평구 방향의 서북권에서도 높게 나타난다(그림 3).

## 5. 서울시 주거빈곤 가구의 특성과 변화

### 1) 인구학적 특성

우선 전국과 서울의 성 · 연령대별 최저주거기준 미달 및 기타 거처 거주 가구 비율을 살펴본 결과는 다음과 같다(표 7). 1995년과 2010년 두 시점에서 모두 연령대별로는 30대 미만에서 기준 미달가구 비율이 높은데, 2010년 서울 20~24세 가구주의 기준 미달가구 비율이 남성은 29.6%, 여성은 26.5%로 나타나고 있다. 그러나 전반적으로 여성 가구주 가구의 기준 미달가구 비율이 남성에 비해 높다. 한편, 65세 이상 가구주의 연령대별 기준 미달가구 비율은 전국과 서울에서 서로 다른 경향을 보이고 있다. 전국의 경우 65세 이상에서 가구주의 연령대가 높아짐에 따라 기준 미달가구 비율이 높아지는 경향이 확연하지만, 서울의 경우 이러한 경향이 미약하다. 특히 2010년 65세 이상 남성 가구주의 경우, 서울은 65~69세 10.4%, 85세 이상 10.5%로 그 격차가 0.1%p로 거의 차이가 없다. 반면 전국은 65~69세 10.3%, 85세 이상 20.1%로 그 격차가 9.8%p로 큰 차이를 보이고 있다. 이와 같이 전국과 서울 고령 인구의 연령대별 미달가구 비

율이 달라짐에 따라 연령대가 높아질수록 전국과 서울의 미달가구 비율은 큰 차이를 보인다. 2010년 남성 가구주의 경우 미달가구 비율이 65~69세에서는 전국과 서울이 각각 10.3%와 10.4%로 유사한 반면, 85세 이상에서는 전국과 서울이 각각 20.1%, 10.5%로 2배 가까운 차이를 보이고 있다. 이와 같은 연령대별 경향은 전국의 경우 청년 가구와 노인 가구의 기준 미달 비율이 높은 반면, 서울은 청년층과 장년층의 기준 미달 비율이 높다고 요약될 수 있다. 또 다른 특징은 청 · 장년층의 경우 서울이 전국에 비해 미달가구 비율이 높으며, 노년층의 경우는 이와 반대로 서울의 미달가구 비율이 전국에 비해 상당히 낮다. 이는 전국의 경우 농촌지역 고령화 심화에 따라 주택 재투자의 의지가 부족한 노령 여성가구주가 많기 때문으로 보인다.

기타 거처의 경우는 전국과 서울 모두 연령대별로 특성이 동일하다. 평균보다 높은 거주 비율을 보이는 연령대가 34세 미만으로 나타나고 있어 기타 거처 거주가 청년층에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 기타 거처 비율은 35세 미만에서 연령대가 낮아질수록 높아지는 경향을 보이고 있다.

가구주의 혼인상태별 주거빈곤 비율 역시 차이가 있다. 전국과 서울 모두 배우자가 있는 가구에서 기준 미달, 기타 거처 거주 비율, 지하 · 옥상 거주 가구 비율이 가장 낮았다(표 8). 서울의 경우 1995년과 2010년에 모두 기준 미달과 지하 · 옥상 거주 가구 비율이 미혼과 이혼 가구에서 높게 나타난다. 기타 거처 거주 비율의 경우 평균 보다 높은 비율을 보이는 가구주의 혼인상태가 1995년에는 사별과 이혼에서 2010년에는 미혼과 이혼으로 변화하였다. 미혼 가구의 기타 거처

표 7. 전국과 서울의 성 · 연령대별 주거빈곤 가구 비율(1995~2010년)

(단위: %)

| 구분 | 1995년 | | | | | | | | 2010년 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 기준 미달 | | | | 기타 거처 | | | | 기준 미달 | | | | 기타 거처 | | | |
| | 전국 | | 서울 | | 전국 | | 서울 | | 전국 | | 서울 | | 전국 | | 서울 | |
| | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 |
| 15~19세 | 81.3 | 79.4 | 71.8 | 64.3 | 0.8 | 0.3 | 0.9 | 0.3 | 29.9 | 27.7 | 30.9 | 29.9 | 5.0 | 5.9 | 11.8 | 11.5 |
| 20~24세 | 71.0 | 64.7 | 66.3 | 56.5 | 0.6 | 0.3 | 0.5 | 0.1 | 25.8 | 23.9 | 29.6 | 26.5 | 4.0 | 4.3 | 8.7 | 7.6 |
| 25~29세 | 48.1 | 51.9 | 52.8 | 49.1 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 15.9 | 15.5 | 21.6 | 19.3 | 2.2 | 2.2 | 5.0 | 3.9 |
| 30~34세 | 40.9 | 48.2 | 48.4 | 45.8 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 9.6 | 11.4 | 13.9 | 14.6 | 0.8 | 1.0 | 1.8 | 1.7 |
| 35~39세 | 39.4 | 50.1 | 45.4 | 47.8 | 0.3 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 9.0 | 11.4 | 13.2 | 15.1 | 0.5 | 0.6 | 0.9 | 0.9 |
| 40~44세 | 37.3 | 50.5 | 37.6 | 46.1 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 9.6 | 12.5 | 14.4 | 17.8 | 0.5 | 0.5 | 0.7 | 0.6 |
| 45~49세 | 38.5 | 50.6 | 34.5 | 44.8 | 0.4 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 10.3 | 12.1 | 15.1 | 17.6 | 0.5 | 0.5 | 0.7 | 0.5 |
| 50~54세 | 41.2 | 53.3 | 33.6 | 44.3 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 10.2 | 11.3 | 14.1 | 15.4 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.5 |
| 55~59세 | 45.3 | 58.2 | 32.7 | 44.5 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 9.8 | 10.8 | 12.3 | 12.9 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.6 |
| 60~64세 | 50.2 | 64.6 | 32.7 | 46.6 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 9.6 | 11.6 | 11.0 | 11.2 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 |
| 65~69세 | 55.2 | 70.2 | 34.1 | 48.9 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 10.3 | 14.1 | 10.4 | 10.9 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.7 |
| 70~74세 | 60.8 | 75.2 | 36.5 | 52.5 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 12.3 | 17.7 | 10.1 | 11.9 | 0.5 | 0.4 | 0.6 | 0.6 |
| 75~79세 | 65.2 | 78.8 | 38.8 | 54.3 | 0.3 | 0.3 | 0.6 | 0.7 | 14.6 | 21.5 | 10.3 | 12.1 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.6 |
| 80~84세 | 67.0 | 79.9 | 39.1 | 52.1 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.9 | 17.0 | 25.4 | 10.4 | 13.2 | 0.4 | 0.5 | 0.7 | 0.8 |
| 85세 이상 | 67.6 | 80.7 | 37.6 | 51.2 | 0.3 | 0.3 | 0.6 | 0.8 | 20.1 | 29.6 | 10.5 | 14.7 | 0.5 | 0.7 | 0.9 | 1.2 |
| 전체 | 43.5 | 59.8 | 41.3 | 48.1 | 0.8 | 0.6 | 0.9 | 0.9 | 10.7 | 14.7 | 13.8 | 15.8 | 0.7 | 0.9 | 1.2 | 1.6 |

주: 전체에는 15세 미만 연령대를 포함.
자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

거주 비율은 1995년에는 서울 평균인 0.9%보다 낮은 0.8%였으나, 2010년에는 평균인 1.3%에 비해 월등하게 높은 4.5%로 크게 상승하였다.

이러한 현상은 서울시의 1·2인 가구 구성의 변화와 이들 가구의 취약한 가족형태를 반영한다고 볼 수 있다. 서울시 1·2인 가구는 1990년부터 20년 간 약 3배 증가하여 전체 가구 수의 47%에 이른 반면, 3인 이상 가구는 감소하였다. 지난 10년간 서울시 1인 가구는 미혼, 사별 및 이혼가구 증가로, 2인 가구는 고령부부와 한 부모 가구 증가로 인해 급격히 증가하였다. 2000~2010년 사이 서울시 1인 가구는 352천 가구 증가하였고, 이 중 미혼가구 증가분이 62%, 사별가구와 이혼가구 증가분이 15%와 14%를 차지하였고, 같은 기간 2인 가구는 257천 가구 증가하였으며, 이중 부부가구가 53%, 한 부모 가구가 30%의 증가분을 차지하였다(이재수 외, 2012).

다음으로 전국과 서울의 가구원수별 주거빈곤 가구 비율을 살펴보면(표 9), 1995년과 2010년의 경향이 유사하다. 우선 기준 미달가구 비율은 1인 가구와 6인 가구에서 가장 높으며, 기타 거처 거주 비율은 1인 가구에서 가장 높고, 가구원수가 많아짐에 따라 그 비율이 점차 감소한다. 2010년 서울 1인 가구의 경우 기준 미달 15.5%, 지하·옥상 16.6%로 지하·옥상 거주 비율이 기준 미달에 비해서도 높다. 서울 1인 가구

표 8. 전국과 서울의 혼인상태별 주거빈곤 가구 비율(1995~2010년)

(단위: %)

| 구분 | 1995년 | | | | 2010년 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 기준 미달 | | 기타 거처 | | 기준 미달 | | 지하옥상 | | 기타 거처 | |
| | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 |
| 미혼 | 61.9 | 56.1 | 1.1 | 0.8 | 17.0 | 19.0 | 6.5 | 15.1 | 2.6 | 4.5 |
| 유배우 | 41.2 | 38.9 | 0.7 | 0.8 | 9.0 | 12.3 | 2.0 | 6.0 | 0.3 | 0.3 |
| 사별 | 65.0 | 49.5 | 0.6 | 1.4 | 17.3 | 13.4 | 3.4 | 12.6 | 0.5 | 0.7 |
| 이혼 | 61.2 | 56.3 | 1.3 | 1.5 | 17.1 | 20.7 | 7.8 | 21.5 | 1.0 | 1.4 |
| 전체 | 46.2 | 42.4 | 0.7 | 0.9 | 11.8 | 14.4 | 3.3 | 9.6 | 0.7 | 1.3 |

주: 혼인상태 미상 제외.
자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

표 9. 전국과 서울의 가구원수별 주거빈곤 가구 비율(1995~2010년)

(단위: %)

| 구분 | 1995년 | | | | 2010년 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 전국 | | 서울 | | 전국 | | | 서울 | | |
| | 기준 미달 | 기타 | 기준 미달 | 기타 | 기준 미달 | 지하옥상 | 기타 | 기준 미달 | 지하옥상 | 기타 |
| 1명 | 67.8 | 0.8 | 56.6 | 0.8 | 16.4 | 5.6 | 2.1 | 15.5 | 16.6 | 4.4 |
| 2명 | 52.5 | 0.3 | 40.9 | 0.4 | 10.9 | 3.1 | 0.5 | 11.7 | 10.1 | 0.5 |
| 3명 | 42.2 | 0.3 | 39.9 | 0.3 | 9.6 | 2.6 | 0.3 | 14.3 | 7.1 | 0.2 |
| 4명 | 38.7 | 0.2 | 40.6 | 0.3 | 9.8 | 2.0 | 0.2 | 15.1 | 5.5 | 0.2 |
| 5명 | 39.9 | 0.3 | 37.5 | 0.3 | 10.4 | 2.1 | 0.3 | 15.6 | 5.6 | 0.2 |
| 6명 | 53.0 | 0.2 | 49.3 | 0.2 | 17.3 | 1.9 | 0.3 | 21.6 | 4.8 | 0.3 |
| 전체 | 46.3 | 0.3 | 42.4 | 0.4 | 11.8 | 3.3 | 0.7 | 14.4 | 9.6 | 1.3 |

자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

의 기타 거처 거주 비율은 4.4%로 유일하게 평균보다 높은 비율을 보이고 있어, 기타 거처 거주가 1인 가구에서 집중적으로 발생하고 있음을 알 수 있다. 전체적으로 가구원수에 따른 미달가구 비율은 6인가구를 제외하면 큰 차이는 없으며, 비공식 주거의 경우는 1·2인 가구에서 높은 비율을 보이고 있어 가족 형태가 불안정한 가구가 주거취약계층이자 주거환경 사각지대에 놓여 있음을 알 수 있다.

다음으로 교육정도별 주거빈곤 가구 비율을 살펴보면(표 10), 1995년에는 전국과 서울 모두 교육상태가 기타(무학과 미취학 포함)인 가구주의 기준 미달 비율이 가장 높지만, 2010년에는 전국과 서울이 차이를 보인다. 전국의 경우 기준 미달 비율이 기타, 대학원·대학 재학 순으로 높지만, 서울은 대학원·대학 재학이 21.6%로 기타의 19.0% 비해서도 높다. 2010년 서울의 지하·옥상 거주 비율의 경우 초대졸 미만 학력 집단과 기타 집단, 대학원·대학 재학에서 전반적으로 높은 비율을 보인다. 반면 기타 거처 거주 비율은 대학·대학원 재학 집단이 5.7%를 차지해 평균에 비해서 월등하게 높다. 전체적으로 보면 학력이 낮을수록 주거환경이 취약하며, 대학과 대학원 졸업자의 경우가 가장 양호한 주거환경을 보이고 있다. 그러나 대학이나 대학원 재학 중에는 기준미달 및 비공식 주거에 거주하는 비율이 높아 주거환경이 취약한 상태에 놓여 있음을 알 수 있다.

### 2) 주택유형 및 점유형태별 특성

전국과 서울 모두 기준 미달가구는 단독주택과 비거주용건물 내 주택에 거주하는 비율이 높은데, 이는 1995년과 2010년에도 동일하게 관찰된다(표 11). 2010년 서울의 기준 미달가구 비율은 단독주택 29.4%, 비거주용건물 내 주택 31.5%로 나타나고 있다. 지하·옥상 거주 가구는 단독주택과 다세대에 거주하는 비율이 높은데, 2010년 서울의 지하·옥상 거주 비율은 단독 20.7%, 다세대 11.5%이다. 전국과 서울 모두 월세와 무상 가구의 기준 미달가구 비율이 높아서(표 12), 2010년 서울의 경우 월세 가구의 30.2%, 무상 가구의 19.9%가 기준 미달로 나타나고 있다.

2010년 전국과 서울의 주택보유 형태별 주거빈곤

표 10. 전국과 서울의 교육정도별 주거빈곤 가구 비율(1995~2010년)

(단위: %)

| 구분 | 1995년 | | | | 2010년 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 전국 | | 서울 | | 전국 | | | 서울 | | |
| | 기준 미달 | 기타 거처 | 기준 미달 | 기타 거처 | 기준 미달 | 지하 옥상 | 기타 거처 | 기준 미달 | 지하 옥상 | 기타 거처 |
| 초등학교 졸업 | 63.3 | 0.4 | 54.6 | 0.8 | 15.9 | 3.3 | 0.6 | 17.3 | 13.4 | 0.9 |
| 중학교 졸업 | 55.0 | 0.5 | 55.2 | 0.6 | 14.0 | 4.3 | 0.7 | 18.8 | 14.2 | 1.0 |
| 고등학교 졸업 | 43.5 | 0.3 | 48.7 | 0.3 | 11.8 | 4.1 | 0.6 | 17.7 | 12.9 | 1.0 |
| 초대졸 졸업 | 34.7 | 0.2 | 43.1 | 0.2 | 8.8 | 2.7 | 0.7 | 14.6 | 9.3 | 1.4 |
| 4년제 대학 졸업 | 20.1 | 0.1 | 23.0 | 0.1 | 6.3 | 1.9 | 0.7 | 9.2 | 4.6 | 1.4 |
| 석사졸업 | 10.7 | 0.1 | 11.8 | 0.0 | 4.0 | 1.1 | 0.6 | 5.2 | 2.2 | 0.7 |
| 박사졸업 | | | | | 2.1 | 0.5 | 0.4 | 2.6 | 1.0 | 0.3 |
| 대학/대학원 재학 | 59.6 | 0.2 | 43.4 | 0.2 | 19.4 | 3.7 | 3.2 | 21.6 | 9.3 | 5.7 |
| 기타 | 77.9 | 0.4 | 60.7 | 1.1 | 25.4 | 3.1 | 0.6 | 19.0 | 17.4 | 1.2 |
| 전체 | 46.3 | 0.3 | 42.4 | 0.4 | 11.8 | 3.3 | 0.7 | 14.4 | 9.6 | 1.3 |

주: 기타에는 안 받았음, 미취학 포함.
자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

가구 비율을 살펴본 결과는 다음과 같다(표 13). 전국의 경우 다주택자의 기준 미달가구 비율은 3.8%로 무주택자의 19.2%에 비해 크게 낮으며, 서울 역시 다주택자의 기준 미달가구 비율은 3.6%로 무주택자의 23.5%에 비해 크게 낮다. 2010년 서울의 경우 지하·옥상 거주 비율과 기타 거처 비율이 다주택 가구는 1.4%와 0.2%로 낮은 반면 무주택 가구는 16.7%와 2.3%로 큰 차이를 보이고 있다.

1995년의 경우는 전국과 서울 모두 건축 이후 경과년수가 오래될수록, 즉 노후도가 증가할수록 자연히 기준 미달가구 비율이 높아지는 경향을 보였다(표 14). 2010년의 경우 전국적으로는 이러한 경향이 유지되고 있지만 서울에서는 다른 경향이 나타나고 있다. 서울에서는 특이하게 기준 미달가구 비율이 30년 이상 된 집의 18.6%에 비해 15~20년 된 집이 21.1%로 더 높게 나타난다. 대도시이면서 경과년수에 비례하여 증가하는 부산시와도 다른 특징을 보인다(구동회, 2012). 이와 같은 경향은 지하·옥상에서도 동일한데, 15~25년 된 집 거주 가구에서 지하·옥상 거주 비율이 17.8%로 가장 높으며, 30년 이상 된 집에서는 지하·옥상 거주 비율이 오히려 6.4%로 상대적으로 낮게 나타난다. 이러한 현상은 재개발·재건축 대상 도래 시점에 따른 시설개선 및 관리부족의 영향으로 판단해볼 수 있다.

표 11. 전국과 서울의 주택유형별 주거빈곤 가구 비율(1995~2010년)

(단위: %)

| 구분 | | 1995년 | | 2010년 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 전국 | 서울 | 전국 | | 서울 | |
| | | | | 기준 미달 | 지하옥상 | 기준 미달 | 지하옥상 |
| 주택 | 단독 | 65.8 | 57.5 | 24.5 | 6.2 | 29.4 | 20.7 |
| | 아파트 | 10.3 | 14.6 | 2.2 | 0.0 | 4.1 | 0.0 |
| | 연립 | 17.2 | 26.7 | 3.3 | 3.9 | 5.0 | 9.0 |
| | 다세대 | 20.4 | 24.0 | 6.4 | 9.0 | 6.4 | 11.5 |
| | 비거주용건물 내 주택 | 63.6 | 58.5 | 27.2 | 2.6 | 31.5 | 5.3 |
| 주택이외 | 오피스텔 | 12.3 | 9.3 | 13.5 | 0.1 | 12.9 | 0.1 |
| 전체 | | 46.4 | 42.6 | 11.8 | 3.3 | 14.6 | 9.7 |

주: 건축년도가 조사되지 않는 주택 이외의 기타 거처는 분석에서 제외.
자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

표 12. 전국과 서울의 점유형태별 주거빈곤 가구 비율(1995~2010년)

(단위: %)

| 구분 | 1995년 | | | | 2010년 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 전국 | | 서울 | | 전국 | | | 서울 | | |
| | 기준 미달 | 기타 | 기준 미달 | 기타 | 기준 미달 | 지하옥상 | 기타 | 기준 미달 | 지하옥상 | 기타 |
| 자기집 | 36.4 | 0.2 | 21.1 | 0.4 | 6.5 | 0.8 | 0.3 | 4.4 | 2.2 | 0.2 |
| 전세 | 47.6 | 0.1 | 49.1 | 0.1 | 11.5 | 4.8 | 0.4 | 14.7 | 9.8 | 0.7 |
| 월세 | 78.3 | 0.7 | 76.8 | 0.4 | 24.5 | 8.1 | 1.9 | 30.2 | 21.7 | 3.7 |
| 무상 | 51.3 | 3.0 | 60.7 | 9.6 | 16.4 | 2.2 | 3.8 | 19.9 | 10.2 | 3.7 |
| 전체 | 46.3 | 0.3 | 42.4 | 0.4 | 11.8 | 3.3 | 0.7 | 14.4 | 9.6 | 1.3 |

자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

표 13. 전국과 서울의 주택보유 형태별 주거빈곤 가구 비율(2010년)

(단위: %)

| 구분 | 전국 | | | 서울 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 기준 미달 | 지하옥상 | 기타 거처 | 기준 미달 | 지하옥상 | 기타 거처 |
| 다주택 | 3.8 | 0.6 | 0.4 | 3.6 | 1.4 | 0.2 |
| 1주택 | 7.0 | 0.8 | 0.2 | 4.7 | 2.4 | 0.3 |
| 임차거주타지소유 | 10.5 | 2.8 | 1.0 | 11.0 | 5.7 | 0.9 |
| 무주택 | 19.2 | 6.8 | 1.4 | 23.5 | 16.7 | 2.3 |
| 전체 | 11.8 | 3.3 | 0.7 | 14.4 | 9.6 | 1.3 |

주: 주택보유 형태가 조사되지 않은 1995년은 분석에서 제외.
자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 2010.

표 14. 전국과 서울의 건축 이후 경과년수별 주거빈곤 가구 비율(1995~2010년)

(단위: %)

| 1995년 | | | 2010년 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 구분 | 기준 미달 | | 구분 | 전국 | | 서울 | |
| | 전국 | 서울 | | 기준 미달 | 지하옥상 | 기준 미달 | 지하옥상 |
| 5년 미만 | 26.2 | 35.5 | 5년 미만 | 6.3 | 0.5 | 7.2 | 1.6 |
| 5~15년 | 40.4 | 36.1 | 5~10년 | 8.0 | 1.7 | 8.6 | 2.7 |
| | | | 10~15년 | 7.4 | 3.3 | 13.7 | 11.0 |
| 15~25년 | 64.5 | 48.5 | 15~20년 | 11.6 | 5.8 | 21.1 | 17.8 |
| 25~34년 | 88.2 | 82.8 | 25~30년 | 15.3 | 5.4 | 16.3 | 13.0 |
| 35년 이상 | 92.7 | 88.2 | 30년 이상 | 29.6 | 1.6 | 18.6 | 6.4 |
| 전체 | 46.4 | 42.6 | 전체 | 11.8 | 3.3 | 14.4 | 9.6 |

주: 건축년도가 조사되지 않는 주택 이외의 기타 거처는 분석에서 제외.
자료: 인구주택총조사 전수자료, 원자료, 해당년도.

## 6. 결론

주거 문제가 오랫동안 서울에서 가장 심각했을 것이라는 통념과 달리 최저주거기준이라는 주거의 질 측면에서 보면, 서울의 기준 미달가구 비율은 1995~2005년까지는 전국 평균보다 낮았다. 그러나 2010년 서울시의 미달가구는 50.1만 가구(136.8만 명 거주) 14.4%로 전국 평균인 11.8%에 비해 처음으로 높아졌다. 획기적인 개선이 어려운 면적기준 미달가구는 소폭 감소한 반면, 시설기준 미달가구는 오히려 증가하였다. 기타 거처(1.3%)와 지하·옥상 거주 비율(9.6%)이 전국에서 가장 높아 서울시의 주거환경이 질적인 측면에서도 가장 열악한 지역으로 변하였다는 것을 알 수 있다. 연구결과 나타난 서울시 최저주거기준 미달가구 및 비공식 주거에 거주하는 가구의 주요 특징은 다음과 같다.

지역별로는 강남 3구 지역과 아파트가 집중적으로 공급된 지역들의 주거환경이 양호하다. 2010년 현재 전체 기준 미달가구와 면적기준 미달가구의 공간적 분포를 보면, 종로-중구-동대문구-중랑구의 도심 및 동북권 방면과 구로-금천-영등포구-관악구의 서남권 방면으로 크게 양분되어 있는 것을 볼 수 있

다.

서울의 시설기준 미달가구 증가는 미증유의 특이한 현상으로, 시설기준 가운데 부엌과 화장실 미달의 경우, 전자는 40~59세, 후자는 50~59세에서 그 규모가 많이 증가해서 상대적으로 주거환경이 다른 연령대에 비해 양호한 장년층에서 시설기준 미달가구가 증가하고 있다. 한편, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구는 다른 지역에 비해 시설기준 미달가구 비율은 낮지만 시설기준 미달가구가 최근 증가하고 있다는 점에서 두드러진 특성을 보이고 있다.

인구학적으로는 여성가구주의 미달비율이 높고, 연령대별 경향은 청 · 장년층의 경우 서울이 전국에 비해 미달가구 비율이 높으며, 노년층의 경우는 이와 반대로 서울의 미달가구 비율이 전국에 비해 상당히 낮다. 가족형태별로는 배우자가 있는 가구가 미달비율이 가장 낮으며, 이혼가구의 경우가 가장 주거환경이 열악하다. 그리고 가구원수의 경우 1인 가구와 6인 가구의 미달가구 비율이 높으며, 비공식 주거의 경우는 1· 2인 가구에서 높은 비율을 보이고 있다. 가족형태가 주거불안정뿐만 아니라 취약한 주거환경에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 학력별로는 학력이 낮을수록 주거환경이 취약하며, 대학과 대학원 졸업자의 경우가 가장 양호한 주거환경을 보이고 있다. 그러나 대학이나 대학원 재학 중에는 기준미달 및 비공식 주거에 거주하는 비율이 높아 주거환경이 취약한 상태이다.

주택의 물리적 측면에서는 유형별로 볼 때, 단독주택, 다세대, 비거주용건물내 주택의 미달비율이 높고, 점유형태별로는 월세 및 무상가구, 무주택자가 높다. 건축연한이 오랜 주택일수록 미달가구비율이 높지만 서울의 경우 15~20년 된 집이 가장 높은 미달비율을 보인다.

이상의 결과를 요약하면, 서울시의 주거환경 개선은 한계상황에 처해 있으며, 개별 가구의 독자적인 능력만으로는 주거환경 개선을 할 수 없는 구조적 한계 가구 층이 존재한다고 볼 수 있다. 특히 시설기준 미달가구 10.7만 가구, 최저주거기준 미달이면서 지하 · 옥상에 거주하는 가구 10.6만 가구, 비닐하우스 등 기타 거처 4.5만 가구는 물리적 시설환경 측면에서 가장 핵심적인 주거빈곤 가구에 해당하며, 주거환경 개선측면에서도 구조적 한계상황에 처해 있는 중점 정책대상 가구라고 할 수 있다. 주거기준이란 인간의 존엄을 지키는 데 필수적인 주택과 거주환경의 기초요건이며 사적인 생활수단으로서 주거환경에 대한 공적개입의 일환이다(早川和男, 1987). 그만큼 최저주거기준은 근대 자본주의 노동자계급의 기초생활공간의 탄생과 개선의 공식화 과정이라고 할 수 있다. 미달가구 비율의 감소만을 중시함으로써 홍보수단으로 전락하는 경향을 보이는 현재의 최저주거기준 제도와 활용에 대해 기준미달가구의 지역특성에 대한 분석을 기반으로 구체적인 지역기반집단 맞춤형 정책개입으로 전환하는 것이 필요한 시점이다.

본 연구는 전수조사자료에 기초하여 시계열적으로 최저주거기준 미달가구의 공간적 분포패턴과 변화특징을 분석한 관계로 이러한 분포와 변화의 원인분석을 중점적으로 수행하지 못한 한계가 있으며, 이에 대한 연구는 또 다른 연구대상으로 남는다.

## 주

1) 현재 통계청의 인구 · 주택총조사에서는 오피스텔이 주택 이외의 거처로 분류되지만 본 연구의 주택 이외의 기타 거처에는 주거환경이 상대적으로 양호한 오피스텔은 포함하지 않았다. 오피스텔은 국토교통부에서 규정한 준주택에 포함되는데, 본 연구에서는 주택에 포함하여 분석하였다. 이에 따라 본 연구의 주택 이외의 기타 거처는 주택은 아니지만 실제로 주거 용도로 사용되고 있는 주거환경이 열악한 고시원, 비닐하우스, 여관 · 여인숙 등을 포함한다.
2) Dinwiddie(1927)는 가구예산을 고려한 적정주거 상담을 위한 지침으로서 주거기준을 제시하였다. 그는 거주에 필요한 거주환경 요소를 근린지역환경 6개 기준, 부지환경 5개 기준, 주택 19개 기준으로 분류하여 각 기준에 대해 거주에 필요한 근본적 요건, 아주 중요한 요건, 바람직한 요건으로 중요도를 부여하였다.
3) 미국에서 주거기준 및 주거환경이 보건위생, 건강한 생활에 미치는 법제구조와 법제를 정리한 것으로는 NCHH(2008)를 참조할 수 있다. 지방자치단체의 최저주거기준 사례로 City of Temple의 기준에 대해서는 다음 사이트를 참조할 수 있다(http://www.ci.temple.tx.us/Document-

Center/Home/View/159).

4) 국제기구에서 주거권에 대한 논의 및 규정, 주거권에 대한 개별 국가의 법제화 노력 등에 대한 종합적인 문헌검토는 UNHRP(2002)를 참조할 수 있다.

5) 미국, 영국, 프랑스, 네덜란드, 호주, 일본의 주거실태조사에 대한 자세한 소개와 비교는 진미윤 · 김종림(2012)을 참조할 수 있다.

6) 영국에서 조사평가 대상으로 삼은 주거(dwelling)는 인간 정주 또는 그러한 용도를 의도하거나 사용할 수 있는 모든 형태의 거처(accommodation)로서 일반적인 단독 · 반단독의 주택(house), 아파트와 플랫 및 복층거주시설(maisonette, 상점 또는 오피스 등을 포함하고 있는 건물의 거처 포함), 일부시설을 공용으로 사용하는 플랫, 단칸방(bedsit)로 부르는 것을 모두 포함한다고 정의한다(ODPM, 2006).

7) 2011년 개정 전후 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수, 최저주거기준 미달가구의 산정 방법은 최은영 외(2012)를 참조할 수 있다.

8) 이렇게 인구와 가구 측면에서 미달 비율이 높은 지역이 다르게 나타나는 이유는 서울의 경우 가구원수(인구)가 상대적으로 많은 3 · 4인 가구의 미달가구 비율이 전국(경북) 평균보다 높고, 1인 가구의 미달가구 비율은 전국(경북) 평균보다 낮기 때문이다(최은영 외, 2012).

9) 주택 자체가 고가의 상품인 관계로 주거면적은 속성상 빠르게 증가하기 어렵다(최은영 외, 2012).

10) 이재수 외(2012)에 따르면 30대 1인 가구 중 40㎡ 이하 소형, 전 · 월세 가구는 도심 및 주변지역, 강남지역, 잠실 · 석촌동 일대, 가산 · 신림동 일대 등 업무 및 고용 중심지 주변에 주로 거주하고 있고, 30대 2인 가구 중 60㎡ 이하 소형, 전 · 월세 가구는 30대 1인 가구와 거주경향이 유사하나, 강남지역의 집중도는 낮은 반면, 도심 및 주변지역 집중도는 높다. 반면 고령 1인 가구 중 40㎡ 이하 소형, 전 · 월세 가구는 보광동, 중곡동 등 도심 인접 주거지와 구시가지에 거주하는 경향이 높으며, 고령 2인 가구 중 60㎡ 이하 소형, 전 · 월세 가구는 신당동 등 도심 주변과 수유 · 방화동 등 외곽지역에 주로 거주하고 있다.

11) 서울시 2011년 기준 사업체조사보고서에 따른 입지계수는 도심권(종로, 중구, 용산)은 도매 및 소매업(1.68), 제조업(1.58), 사업시설관리 및 사업지원 서비스업(1.41) 순으로 높게 나타났고, 동북권(성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원)은 운수업(1.39), 제조업(1.25), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업(1.16) 순으로 높으며, 서남권(양천, 강서, 구로, 금천, 영등포, 동작, 관악)은 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업(1.28), 하수 · 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업(1.26), 운수업(1.17)이 높게 나타난다. 반면 동남권(서초, 강남, 송파, 강동)은 전문, 과학 및 기술 서비스업(2.03), 전기 · 가스 · 증기 및 수도사업(1.73), 건설업(1.49)이 높게 나타난다. 제조업체수는 금천, 성동, 구로, 중, 중랑, 영등포 순으로 많다. 사업체당 평균종사자수는 동남권이 8.33명으로 가장 많고, 동북권은 4.21명으로 가장 적으며, 사업체 밀도는 도심권이 2,110개/㎢로 최저인 서북권 1,006개/㎢보다 2배 이상 밀집도가 높게 나타난다(서울특별시, 2012).

## 참고문헌


강현수, 2009, "도시에 대한 권리' 개념 및 관련 실천 운동의 흐름," 공간과 사회, 32, 42-90.

건설교통부, 1997, 주거기준 도입방안 연구.

구동회, 2012, "부산시 최저주거기준 미달가구의 시공간적 변화," 국토지리학회지, 제46(4), 477-487.

국토해양부, 2011, "3인가구 최소 주거면적 29→36㎡로 상향조정," 보도자료(2011.5.27).

김도연 · 윤재신, 2009, "사회적 약자를 위한 주거규모의 최소기준 설정에 관한 연구," 한국주거학회논문집, 20(3), 47-58.

김용창, 2009, "물리적 도시재개발에서 도시권으로," 창작과 비평, 37(2), 339-353.

김용창, 2013, "자산기반 주거복지정책으로서 단기 공공임대주택의 지분공유제 주택으로 전환," 공간과 사회, 23(2), 5-39.

김종보, 2008, "사회적 기본권의 구체적 권리성 여부," 법학연구, 49(1), 75-98.

김지혜, 2011, "홈리스의 주거권: 법적 근거와 구성요건," 사회복지정책, 38(2), 117-138.

김혜승, 2007, 최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구, 국토연구원.

남원석, 2003, "최저주거기준 법제화의 필요성과 활용방안," 도시와 빈곤, 62권, 54-72.

박신영, 2002, "주거빈곤가구의 특성," 윤주현 편, 한국의 주택, 157-184.

박인석, 1998, "일본 주거기준제도의 성격 및 운용체제 연구," 대한건축학회 논문집, 14(1), 29-38.

박준식 · 전병유 · 조효래 옮김, 1988, 영국 노동자 계급의 상태, 세계(Engels, F., 1845(1887), *The Condi-*

*tion of the Working Class in England in 1844*, Otto Wigand).

배순석, 2010, "최저주거기준 개선의 필요성과 추진방향," 국토, 341, 16-23.

서울특별시, 2012, 2011년 기준 사업체조사보고서.

서울특별시, 2012, 고시원 · 쪽방 등 사회적 배려계층 거주환경 개선.

윤주현 · 김혜승 · 조판기 · 김윤중 · 지소림, 1999, 서민주거안정과 주거기준 달성방안 연구, 건설교통부 · 대한주택공사.

이성재, 2010, 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 주거지원 정책 분석 및 개선방안, 전북발전연구원.

이재수 · 양재섭 · 송희숙, 2012, 서울시 1 · 2인 가구 유형별 특성에 따른 주택정책 방향, 서울연구원.

장 민, 2011, "미국 주택임대차에 있어서 주거적정성의 묵시적 보장," 법학논총 26, 155-182.

장영희, 1997, "서울시 최저주거기준 설정 및 저소득층 주택정책 방향," 복지주거기준 설정 및 정책 구현을 위한 시민공청회 자료집, 1-50.

장유선, 2012, "비주택 최저주거기준 외국사례: 영국 HMO, 미국 SRO," 도시와 빈곤, 99, 27-54.

진미윤 · 김종림, 2012, "해외 6개국의 주거실태조사 비교분석 및 국내 시사점: 미국, 영국, 프랑스, 네덜란드, 호주, 일본을 중심으로," 토지주택도시연구, 3(3), 225-240.

천현숙, 2010, "미국의 최저주거기준 관련 제도의 운영현황," 국토, 350, 90-97.

최은영 · 김용창 · 권순필, 2012, "2011년 신기준에 의한 최저주거기준 미달가구의 시 · 공간적 변화(1995~2010년)," 부동산학연구, 18(4), 171-195.

최은희, 2003, "최저주거기준 미달가구의 실태 및 특성," 주택도시, 77, 104-113.

홍인옥 · 이호 · 김윤이 · 남원석, 2006, 최저주거기준 미달가구의 주거 실태조사, 국가인권위원회.

早川和男, 1897, "住宅基準の国際比較", 季刊社会保障研究, 23(2), 196-202.

Barratt, C., Kitcher, C. and Stewart, J., 2012, Beyond safety to wellbeing: how local authorities can mitigate the mental health risks of living in houses in multiple occupation, *Journal of Environmental Health Research*, 12(1), 39-50.

Bengtsson, B., 2002, Housing as a social right: implications for welfare state theory, *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 255-275.

Blackmar, E., 1989, *Manhattan for Rent 1785-1850*, Cornell University Press, Ithaca.

Burnett, J., 1986, *A Social History of Housing 1815-1985*, Methuen, London.

CABE(Commission for Architecture and the Built Environment), 2010a, Improving the design of new housing: what role for standards?, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk.

CABE(Commission for Architecture and the Built Environment), 2010b, Improving the quality of new housing: technical background paper, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk.

Carmona, M., Gallent, N. and Sarkar, R., 2010, *Space Standards: the Benefits*, A report prepared by University College London for CABE in April 2010(Housing standards: evidence and research).

CESCR(Committee on Economic, Social and Cultural Rights), 1991, General comments 4: The right to adequate housing, http://www.unhchr.ch/

Coalition for the Homeless, 1981, The Callahan Consent Decree: Establishing a Legal Right to Shelter for Homeless Individuals in New York City, http://coalhome.3cdn.net/

DCLG(Department for Communities and Local Government), 2012, *Assessing the Cost of Lifetime Homes Standards*.

DEHLG(Department of the Environment, Heritage and Local Government), 2011, *Guidelines for Housing Authorities in the Implementation of Minimum Standards in Rented Accommodation*.

Dinwiddie, E. W., 1927, Suggested housing standards for families of small incomes, *Journal of Home Economics*, 19(8), 444-450.

Econometrica, Inc. and ICF International, 2007, *Measuring Overcrowding in Housing*, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research.

Gallent, N., Madeddu, M. and Mace, A., 2010, Internal housing space standards in Italy and England, *Progress in Planning*, 74(1), 1-52.

Government of Alberta, 2012, *Minimum Housing and Health Standards*, http://www.health.alberta.ca/default.html.

Greater London Authority, 2006, *Housing Space Standards*.

Howden-Chapman, P., 2004, Housing standards: a glossary of housing and health, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 58(3), 162-168.

Keall, M., Baker, M. G., Howden-Chapman, P., Cunningham, M., Ormandy, D., 2010, Assessing housing quality and its impact on health, safety and sustainability, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 64(9), 765-771.

Knowles, M., 1931, Recommended minimum housing standards, in Halbert, B. (ed), *The Better Homes Manual*, The University of Chicago Press, 527-531.

Krieger, J. and Higgins, D. L., 2002, Housing and health: time again for public health action, *American Journal of Public Health*, 92(5), 758-768.

McKittrick, N. V., 1987, The homeless: judicial intervention on behalf of a politically Powerless group, *Fordham Urban Law Journal*, 16(3), 389-440.

Mood, E. W., 1986, *APHA-CDC Recommended Minimum Housing Standards*, American Public Health Association.

NCHH(National Center for Healthy Housing), 2008, *Laws, Rules and Codes for Healthier Homes: Review of Approaches Impacting Existing Homes*.

NCHH(National Center for Healthy Housing), 2009, *Housing Interventions and Health: A Review of the Evidence*.

ODPM(Office of the Deputy Prime Minister), 2004, *The Impact of Overcrowding on Health & Education: A Review of Evidence and Literature*, Office of the Deputy Prime Minister Publications.

ODPM(Office of the Deputy Prime Minister), 2006, *Housing Health and Safety Rating System: Operating Guidance*, Office of the Deputy Prime Minister Publications.

Schwartz, H. and Seabrooke, L., 2008, Varieties of residential capitalism in the international political economy: old welfare states and the new politics of housing, *Comparative European Politics*, 6(3), 237-261.

Stone, M., Burke, T. and Ralston, L., 2011, *The Residual Income Approach to Housing Affordability: the Theory and the Practice*, Australian Housing and Urban Research Institute.

Sutcliffe, A., 1972, Working-class housing in nineteenth century britain: a review of recent research, *Bulletin Society for the Study of Labour History*, 24(5), 40-47.

UNHRP(United Nations Housing Rights Programme), 2002, *Housing Rights Legislation: Review of International and National Legal Instruments*, Nairobi, Kenya.

VCOSS, 2009, *A Future Focussed Housing Standard: The Case for Rental Housing Standards to Help Vulnerable Households Adapt to Climate Change*, Victorian Council of Social Service.

교신: 최은영, 110-061, 서울시 종로구 새문안로3길 12, 1006호, 한국도시연구소(이메일: choiey6012@gmail.com, 전화: 02-738-4292~4)

Correspondence: Eunyoung Choi, The Korea Center for City and Environment Research, 1006, 12 Saemunan-ro 3-gil, Jongno-gu, Seoul 110-061, Korea (e-mail: choiey6012@gmail.com, phone: +82-2-738-4292~4)

최초투고일 2013. 7. 26
수정일 2013. 8. 14
최종접수일 2013. 8. 20