

# 가구유형별 주거빈곤 규모 비교

임 세 회\*

서울사이버대학교

본 연구는 2020년 주거실태조사를 활용하여 가구유형별 주거빈곤 규모를 비교하였다. 인간의 권리에 전방위적으로 심대한 영향을 미치는 주거권 보장은 국가의 의무로 주거빈곤층은 주거 복지정책의 대상이 된다. 그리고 현재의 주거복지정책은 가구 유형별로 대상을 구분하고 있다. 이에 본 연구는 주거복지정책의 주요 대상인 기초보장수급가구, 차상위가구, 장애인가구, 노인가구, 아동가구, 청년가구의 주거빈곤 규모를 비교하였다. 분석결과 기초보장수급가구에 서 최저주거기준미달, 주거비과부담 그리고 중복주거빈곤의 비율이 가장 높았다. 차상위가구 역시 주거빈곤의 비율이 높았으며, 장애인가구와 청년가구가 그 뒤를 이었다. 그리고 아동가구는 여러 주거빈곤의 유형 중 과밀가구가 될 가능성이 상대적으로 더 높게 나타났다. 이상의 결과를 바탕으로 공공임대주택 정책과 주거급여 정책의 개선방안을 도출하였다.

주요어 : 가구유형, 최저주거기준미달, 주거비과부담, 주거빈곤

---

본 논문은 「서울시민의 물질적 결핍 경험에 대한 연구」(문혜진·임세희·위종선, 2022, 서울시 복지재단)의 저자 작성 부분의 일부를 수정·보완한 것임.

\* 저자: 임세희/서울사이버대학교 사회복지대학 아동복지전공 부교수/서울시 강북구 솔매로 49길

/Tel: 02-944-5133/E-mail: shlim32@iscu.ac.kr

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성

본 연구는 가구유형별로 주거빈곤 규모에 차이가 있는지를 살펴 주거복지정책에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

주거는 단순히 네 개의 벽과 지붕이 있는 거주지 혹은 하나의 상품으로 좁게 해석해서는 안된다(1991년 사회권 규약, 일반논평 4; 국가인권위원회, 2023, 재인용). 주거는 인간과 환경의 심리적·체험적 관계를 의미하며(손세관, 1990), 주거의 각 공간은 Maslow의 5단계 욕구체계(생존의 욕구, 안전의 욕구, 소속감과 애정의 욕구, 자기 존중의 욕구, 자아실현의 욕구)와 대응될 수 있다(Newmark & Thompson, 1977; 이윤서 외 2015에서 재인용). 즉 주거는 생존을 위한 안전한 공간이라는 차원을 넘어 인간의 존엄성을 보장하고 자아와 공동체성을 실현하기 위한 곳이다.

이런 이유로 국가는 국민의 주거권을 보장할 의무가 있으며, 2015년 6월 제정된 우리나라의 주거기본법 역시 제2조 주거권에서 “국민의 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”를 규정하고 있다. 그리고 국가와 지방자치단체는 “1. 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것”, 2. “주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 저소득층 등 주거취약계층의 주거수준이 향상되도록 할 것”(주거기본법 제 3조) 등의 의무가 있음을 명시하고 있다. 실제 국가와 지방자치단체는 공공임대주택 공급과 주거급여 등을 통해 국민의 주거권 보장을 위해 노력하고 있다. 그런데 현재의 공공임대주택과 주거급여는 소득과 재산기준 그리고 인구집단의 특성에 따라 급여자격과 급여내용에 차이가 발생한다. 제한된 주거복지자원을

할당함에 있어 자산기준과 함께 인구학적 특성을 적용하고 있는 것이다. 이는 주거복지정책이 인구정책, 즉 저출산 고령화에 대응하는 정책의 성격도 있기 때문이다. 그렇다면 가구유형별로 주거빈곤의 규모를 고려하여 정책 지원이 이루어져야 할 것이다. 이에 본 연구는 2020년 주거실태조사를 활용하여 가구유형별 주거빈곤 규모의 차이를 분석하여 주거복지정책의 개선방안을 도출하고자 한다. 요컨대 기초보장수급가구, 차상위가구, 장애인가구, 노인가구, 아동가구, 청년가구에 따라 주거빈곤의 비율이 달라지는지 알고자 한다.

이때 주거빈곤의 개념은 최저주거기준미달주거와 주거비과부담 그리고 중복주거빈곤가구로 정의하였다. 현재의 주거복지정책이 최저주거기준의 고시와 최저주거기준 미달 가구에 대한 지원을 통한 주거의 적절성 확보, 기초보장수급가구의 임차료를 지원하는 주거급여를 통한 주거비용 부담 경감의 2축으로 진행되고 있기 때문이다.

본 연구는 기초보장수급가구, 차상위가구, 장애인가구, 노인가구, 아동가구, 청년가구의 최저주거기준 미달가구, 주거비과부담가구 그리고 중복주거빈곤가구 규모를 비교한다. 특정 가구유형에 집중하여 주거빈곤을 연구한 기존연구(김경혜·윤민석, 2013; 이태진 외, 2017; 임세희 외, 2018; 김문길 외, 2020; 오욱찬, 2021; 임세희 외, 2023)와 달리 본 연구는 여러 가구 유형의 주거빈곤을 함께 비교하고 있으며, 최저주거기준, 주거비과부담, 중복주거빈곤가구 뿐만 아니라 최저주거기준의 각 하위 기준에 따른 차이도 분석하고자 한다.

### 2. 이론적 배경

#### 1) 주거빈곤

##### (1) 주거빈곤의 정의

유엔 사회권규약위원회는 1991년 사회권 규약 일

반은평에서 적절한 주거의 7요소로 점유기간 보장, 서비스·물질·시설과 인프라의 활용, 주거비용 부담가능성, 거주 적합성, 접근성, 주거입지, 문화적 적합성을 제안하였다. 이는 크게 주거의 구조적·물리적 적절성, 주거비용 적절성, 점유 안정성, 지역사회 통합과 참여로 분류할 수 있다. 요컨대 주거의 구조적·물리적 특성이 생활하기에 적합하며, 주거비가 과중하지 않아 적정 수준의 비주거부문 지출을 할 수 있고, 퇴거나 잦은 이동 없이 안정적 주거 생활이 가능하며, 지역사회에 통합과 참여가 가능할 때 주거권이 보장된 상태라 할 것이다. 이 중 하나라도 모자라면 주거빈곤이라 정의할 수 있다(임세희, 2018).

## (2) 최저주거기준

### ① 최저주거기준의 정의

우리나라의 주거기본법 제 17조는 국민의 주거권 보장을 위해 최저주거기준을 설정하고, 최저주거기준 미달 가구를 우선 지원할 것을 적시하고 있다. 2024년 현재 적용되고 있는 최저주거기준은 2011년에 발표한 최저주거기준으로 구체적인 내용은 다음과 같다(국토해양부공고 제2011-490호).

<표 1> 최저주거기준

#### 1. 최소 주거면적과 용도별 방의 개수

가구원 수	표준 가구구성 <sup>1)</sup>	실(방) 구성 <sup>2)</sup>	총주거면적(m <sup>2</sup> )/ 평(방+거실+부엌+ 화장실+현관)
1	1인 가구	1 K	14/4.2
2	부부	1 DK	26/7.9
3	부부+자녀1	2 DK	36/10.9
4	부부+자녀2	3 DK	43/13.0
5	부부+자녀3	3 DK	46/13.9
6	노부모+부부+ 자녀2	4 DK	55/16.7

- \* K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실 활용이 가능한 방의 수
- \* 침실분리원칙은 다음 각 호의 기준을 따름. 1) 부부는 동일 침실 사용, 2) 만6세 이상 자녀 부모와 분리 3) 만8세 이상 이성 자녀 상호 분리, 4) 노부모 별도 침실 사용.

#### 2. 필수 설비의 기준

- 1) 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용 시설 및 하수도시설
- 2) 전용입식부엌
- 3) 전용수세식화장실
- 4) 전용목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설 갖춘 경우 포함)

#### 3. 구조·성능 및 환경기준

- 1) 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요구조부 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다.
- 2) 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다.
- 3) 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다.
- 4) 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니 된다.
- 5) 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.

### ② 최저주거기준미달 측정의 문제

주거기본법에 의한 최저주거기준은 개별 기준의 적용 정도에 따라 측정되는 최저주거기준미달가구 규모에 차이가 있다. 국토교통부는 방수기준 미달가구 측정을 할 때 가구원 관계를 고려한 침실분리원칙을 적용하지 않고 가구원 수만 적용하고 있다. 또 방 뿐만 아니라 거실과 주방을 모두 방으로 정의하고 있다. 필수설비에 적시되어 있지만 상하수도는 측정에서 제외하고 화장실과 부엌, 목욕실의 존재만

으로 필수설비미달여부를 측정하고 있다. 마지막으로 구조성능환경기준은 구체적이지 않다는 이유로 아예 적용에서 제외하고 있다. 또 최저주거기준이 6인 이하 가구만을 대상으로 하였다는 이유로 7인 이상의 가구는 조사대상에서 제외한다. 이렇듯 국토교통부는 최저주거기준을 적극적으로 활용하여 최저주거기준미달가구를 추정하지 않는다. 이로 인해 최저주거기준미달가구 규모 추정에 차이를 발생시키고 있다. 임세희 외(2018)는 2016년 주거실태조사를 활용하여 이를 실제 확인하였다. 즉 가구원 수뿐만 아니라 가구원의 성별, 연령, 관계까지 고려하는 침실분리 원칙을 적용하고, 방만(부엌과 거실은 제외)을 방으로 정의하면 방수미달가구의 비율이 전체 가구 중 4.3%로 나타났다. 하지만 방과 거실 그리고 주방을 모두 방으로 정의하면 방수미달 가구 비율이 0.9%까지 줄어든다. 여기에 가구원의 성별, 연령 관계를 배제하면 국토교통부의 방수기준미달 가구 규모(국토교통부, 2016)와 같은 0.5%로 방수기준미달가구가 더욱 줄어든다. 즉 정의에 따라 방수기준미달가구에 차이가 발생하는 것이다. 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도 시설도 최저주거기준에서 필수설비로 정의하고 있으므로 이를 포함하면 필수설비미달가구의 비율은 3.3%로 국토교통부의 발표인 2.6%와 달리 증가한다. 그리고 반지하(지하), 옥상(옥탑), 컨테이너, 판잣집, 비닐하우스, 움막은 내열, 채광, 환기, 방습에 문제가 많고 재해에 취약하다. 따라서 지하(반지하), 옥상(옥탑), 비닐하우스, 컨테이너, 움막에 거주하는 가구를 구조성능환경기준 미달가구로 분류하면 전체 가구의 3.2%가 구조성능환경기준 미달로 나타난다. 요컨대 최저주거기준의 적극적 활용 여부에 따라 최저주거기준미달가구의 규모는 2016년 주거실태조사 기준으로 5.4%에서 11.7%까지 차이가 발생한다.

### (3) 주거비과부담

주거비과부담은 주거빈곤의 또 다른 기준이다. 소득대비 주거비 비율, 잔여소득 평가방식으로 주거비 부담가능성을 측정할 수 있다. 소득대비 주거비 비율은 소득대비 주거비 30%를 기준으로 하는 경우가 대부분이다(박신영, 2012; 정은희·최유선, 2014; 임세희, 2019; 오욱찬, 2021). 그런데 소득 대비 주거비 비율은 소득이 높은 가구와 소득이 낮은 가구의 주거비 비중의 의미를 같게 본다는 단점이 있다. 소득이 높은 경우 주거비 비중이 30%를 넘어도 남은 소득으로 적절한 비주거부분 지출이 가능하지만 이를 고려하지 못한다. 반면에 잔여소득 평가 방식은 일정한 질과 규모의 자가/임차 주택 거주에 필요한 주거비를 지불하고 남은 소득으로 적절한 생계가 가능한지를 기준으로 한다. 이렇게 하면 주거비과부담 가구는 저소득층으로 편중되게 된다(배순석 외, 2013). 잔여소득 평가방식은 일정한 규모와 질의 주거에 대한 논란, 주거비를 제외하고 적정 수준의 생활이 가능한 비주거지출 수준에 대한 논란이 가능하다. 이런 이유로 대부분의 연구는 주거비 과부담을 소득대비 주거비 비중이 30%가 넘는 경우로 측정하고 있다(이선우, 2010; 정은희·최유석, 2014; 임세희 외 2018, 2023; 권연화·최열, 2020; 오욱찬 2021; 임성욱, 2022; 안승재·송치호 2023)

### 2) 가구유형별 주거빈곤 규모 연구

가구유형별 주거빈곤 규모 연구를 정리하면 다음과 같다. 먼저 기초보장수급가구와 차상위가구는 주거빈곤 경험 비율이 높은 것으로 확인되고 있다(강정희, 2010; 김문길 외, 2020; 권연화·최열, 2020). 기초보장수급가구는 비수급가구에 비해 주거자산이 낮고, 난방을 못한 경험이 9.8%로 전체가구의 1.0%에 비해 상당히 높게 나타난다(김문길 외, 2020). 기초보장수급가구는 주거비부담이 30%가 넘는 경우

가 38.2%로 일반임차가구의 18.3%보다 높았다(권연화·최열, 2020). 기초보장수급가구의 38.2%에 이르는 높은 주거비과부담 비율은 노인가구의 32.8%, 장애인가구의 33.3%보다 높은 것이었다(권연화·최열, 2020). 강정희(2010)는 부산시 기초보장수급가구와 차상위가구의 방 구성 미달가구의 비율이 가구원 수 증가에 따라 증가함을 확인하면서, 4인가구를 제외한, 3인가구와 5인가구는 기초보장수급가구보다 오히려 차상위가구에서 방 구성 미달가구의 비율이 더 높았다고 밝혔다. 수급가구와 차상위가구의 월소득대비 임대료 비율(RIR)도 상당히 높는데, 그마저도 수급가구(65.5%)보다 차상위가구(84.6%)의 RIR비율이 높았다(강정희, 2010).

장애인가구의 주거빈곤을 연구한 이선우(2010)과 오욱찬(2021)에 따르면 장애인가구의 최저주거기준 미달 비율과 주거비과부담 가구 비율은 비장애인가구에 비해 높게 나타난다. 2008년 한국복지패널로 분석한 결과 최저주거기준미달가구와 주거비과부담가구의 비율이 장애인가구는 각각 47.3%와 15.2%로 비장애인가구의 42.8%와 11.1%에 비해 높았다(이선우, 2010). 오욱찬(2021)도 장애인가구와 비장애인가구의 주거빈곤 규모를 2018년 복지패널로 최저주거기준미달가구 비율과 주거비과부담 비율로 살펴보았는데, 마찬가지로 장애인가구의 최저주거기준미달가구 비율은 20.72%로 비장애인가구의 18.32% 보다 높았으며, 주거비 비중이 30%가 넘는 주거비과부담가구도 장애인가구는 6.04%로 비장애인가구의 3.39%보다 높았다.

노인 주거빈곤의 규모는 서울시 노인의 다차원적 빈곤을 연구한 김경혜·윤민석(2013)의 연구와 노인 1인가구의 주거빈곤규모를 청년, 중장년과 비교한 임성옥(2022)의 연구를 통해 파악할 수 있다. 김경혜·윤민석(2013)은 2011년 노인실태조사를 활용하여 서울시 노인의 다차원적 빈곤을 분석한 결과 노동, 건강, 대인관계, 사회참여, 주거 중 주거의 결핍률은 28.8%로 사회참여(49.6%), 건강(48.55), 소득

(31.9%)에 비해 상대적으로 결핍률이 낮았다. 임성옥(2022)은 2020년 한국복지패널로 1인 가구 중 최저주거기준미달 혹은 주거비과부담 중 하나에 해당하는 노인 주거빈곤가구는 28.2%로 청년 1인가구의 23.8% 보다 높고, 중장년 1인가구의 28.6%보다는 낮음을 밝혔다.

아동주거빈곤가구의 규모는 임세희 외(2018), 임세희 외(2023)의 연구에서 다음과 같이 밝히고 있다. 2016년 주거실태조사로 분석한 아동주거빈곤가구의 규모는 최저주거기준 적극적 기준을 적용하였을 때 12.1%이었으며, RIR이 30%가 넘는 주거비과부담 아동가구는 4.6%이었다. 그리고 최저주거기준 미달과 주거비과부담을 동시에 경험하는 중복주거빈곤 아동가구는 3.1%로 분석되었다(임세희 외, 2018). 같은 척도로 2021년 주거실태조사를 분석한 결과 적극적 기준 최저주거기준미달 아동가구 규모는 11.8%, 주거비과부담 아동가구는 5.8%, 중복주거빈곤아동가구는 1.3%로 분석되었다(임세희 외, 2023).

청년의 주거빈곤에 대해서는 김민정(2023), 안승재·송치호(2023)에서 확인할 수 있다. 먼저 김민정(2023)은 소득 5분위 이하 19세~39세의 무주택 청년가구의 주거비과부담과 최저주거면적 기준미달가구를 한국노동패널로 분석하였는데, 2021년 RIR이 30%를 넘는 소득 5분위 이하 19세~39세 무주택 청년가구는 13%이었으며, 최저주거기준의 면적 기준을 충족하지 못하는 가구는 무려 77.5%로 나타났다. 안승재·송치호(2023)은 2021년 주거실태조사를 활용하여 18~34세 청년가구주 가구의 최저주거기준미달 가구 비율이 11.43%, 주거비과부담가구는 18.91%이라고 밝혔다.

## II. 연구방법

### 1. 분석자료

본 연구는 국토교통부에서 작성하고 있는 2020년

주거실태조사를 활용한다. 2006년부터 시작된 주거 실태조사는 지역별, 계층별 주거실태를 파악하고, 주택 소요량 및 선호도 파악을 통해 공급계획을 지원하며, 주거복지 및 정부 정책 수립에 필요한 기초 자료를 제공하고자 한다. 전국을 대상으로 1년 단위로 조사를 하며, 17개 시도단위로 정보를 공개하고 있다. 2020년 주거실태조사는 51,000가구를 목표 표본으로 하여 51,421가구를 조사 완료하였다. 각 가구는 주택 및 주거환경, 주거의식 및 주거계획, 정책평가 및 정책 수요, 가구 현황, 배경 문항, 특수가구(신혼부부, 노인가구) 문항에 대해 응답하였다(국토교통부, 2021).

## 2. 변수의 정의

### 1) 주거빈곤의 정의

#### (1) 최저주거기준미달 가구

본 연구는 최저주거기준미달 가구 규모 추정과 있어 국토교통부 방식의 최저주거기준미달 측정과 최저주거기준의 적극적 적용 방식을 모두 활용한다. 이는 조작적 정의에 따른 최저주거기준미달 규모의 차이를 보여주어, 정책 대상의 누수를 최소화할 수 있을 것이다.

<표 2> 국토교통부 기준 최저주거기준과 최저주거기준의 적극적 적용의 비교

	국토교통부 기준	최저주거기준의 적극적 적용
면적 미달	가구원 수별 면적 기준 가구원 6인 이하	가구원 수별 면적 기준 모든 가구
방수 기준	가구원 수별 방수 기준 침실, 거실, 부엌 모두 방으로 정의 가구원 6인 이하	가구원수 기준과 침실분리 기준 적용 침실만 방으로 정의 모든 가구
필수 설비	전용입식부엌 전용수세식화장실	상수도 또는 수질이 양호한 지하수

	국토교통부 기준	최저주거기준의 적극적 적용
기준	전용목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설 갖춘 경우 포함) 가구원 6인 이하	이용시설 및 하수도시설 전용입식부엌 전용수세식화장실 전용목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설 갖춘 경우 포함) 모든 가구
구조 성능 환경 기준	추정하지 않음	반지하(지하), 옥상(옥탑), 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막
최저 주거 기준	위의 기준 중 1개 이상 미달	위의 기준 중 1개 이상 미달

### (2) 주거비과부담 가구

본 연구는 정부의 매입임대주택, 전세임대주택의 우선 공급 대상으로 소득대비 임대료 비율이 30% 이상인 가구를 제시하고 있는 점(마이홈포털, 2022. 10. 10 추출)과 맥을 같이 하여 주거비과부담을 소득 대비 주거비 비율이 30% 이상인 가구로 정의한다.

주거비는 대출 보증금이 있으면 월이자액을 산정하고, 매달 지불해야 하는 임대료와 주거관리비를 포함하였다. 금융기관 용자와 금융기관 외 다른 곳에서 융자한 금액만 월 이자를 부담하는 것으로 계산하였는데, 금융기관의 이자율과 비금융기관 이자율에는 차이가 있어 이를 고려하였다. 금융기관에서 융자받은 금액은 통계청에서 고시한 2020년 5월 기준 예금은행 대출금리 중 주택담보대출 연리 2.52%를 적용하였으며, 비금융기관에서 빌린 금액은 통계청 고시 2020년 5월 기준 비은행금융기관 대출금리 중 가계자금대출의 연리 14.26%를 적용하여 원금상환없이 월 이자를 부담하는 것으로 가정하고 측정하였다.

**(3) 중복주거빈곤가구**

최저주거기준미달가구 이면서 동시에 주거비과 부담가구는 중복주거빈곤가구로 정의한다. 중복주거빈곤가구는 최저주거기준미달의 정의에 따라 국토교통부기준 중복주거빈곤가구와 최저주거기준의 적극적 적용기준 중복주거빈곤가구로 나뉜다.

**2) 인구집단 정의**

**(1) 기초보장수급가구**

2020년 국민기초생활보장제도 수급가구라고 응답한 가구가 기초보장수급가구에 해당한다.

**(2) 차상위가구**

2020년 기준 중위소득 50%미만이면서 기초보장수급가구가 아닌 가구를 말한다.

**(3) 장애인가구**

가구원 중 1~3급 장애인, 4~6급 장애인, 비등록 장애인이 1명이라도 있는 경우 장애인가구로 분류하였다.

**(4) 노인가구**

65세 이상의 가구원이 1명이라도 있으면 노인가구로 정의하였다.

**(5) 아동가구**

아동가구는 만 18세 이하 가구원이 있는 가구이다.

**(6) 청년가구**

가구원의 나이가 만 19세 이상 만 34세 이하인 경우 청년가구로 범주화하였다.

**3. 분석절차**

본 연구는 가구유형별 최저주거기준미달가구, 주거비과부담가구, 중복주거빈곤가구 규모 차이를 알기 위해 spss 19.0을 활용하여 기술분석과 교차분석을 하였다. 주거실태조사는 모집단 대표성을 확보하기 위한 가중치를 설정하고 있다. 주거빈곤가구 규모를 추정하기 위해 모집단 가중치를 적용하였다.

**III. 결과**

**1. 주거의 구조적·물리적 부적절성**

**1) 최저주거기준미달**

먼저 전체 가구의 최저주거기준미달가구와 가구유형별 최저주거기준미달가구의 규모를 비교하면 다음과 같다.

<표 3> 최저주거기준미달가구

	(단위, 천 가구, %)			
	국토교통부 기준		최저주거기준 적극적 적용	
	빈도	비율	빈도	비율
전체가구	921.9	4.6	1,603.7	7.9
기초보장수급가구	91.3	12.7	157.7	22.0
차상위가구	164.7	6.3	251.6	9.6
장애인가구	39.1	4.8	92.3	11.3
노인가구	189.8	3.4	422.2	7.4
아동가구	146.8	2.7	386.2	7.1

	국토교통부 기준		최저주거기준 적극적 적용	
	빈도	비율	빈도	비율
청년가구	346.1	4.7	643.4	8.7

주1: 2020년 주거실태조사 활용  
주2: 모집단 추정 가중치 적용

전체 가구 중 최저주거기준미달가구는 2020년 주거실태조사 분석 결과 국토교통부 기준으로는 약 92만 2천 가구로 4.6%의 비율이었다. 최저주거기준을 적극적으로 적용하며 이 규모가 증가하여 1백 60만 가구 7.9%로 나타난다. 기초보장수급가구 중 최저주거기준미달가구의 비율은 12.7%에서 22.0%로 높게 나타났다. 차상위가구 중 최저주거기준미달가구의 비율은 국토교통부 기준으로 6.3%로 작지 않았으며, 적극적 기준으로는 9.6%이었다. 장애인가구 중 최저주거기준미달가구는 4.8%에서 11.3%로 드러났다. 노인가구, 아동가구, 청년가구의 최저주거기준미달가구는 국토교통부 기준으로 각 3.4%, 2.7%, 4.7%이었으며, 최저주거기준의 적극적 적용 기준으로는 7.4%, 7.1%, 8.7%로 청년가구의 주거빈곤 비율이 가장 높았다. 요컨대 가구유형별로 국토교통부 기준 최저주거기준미달의 비율이 가장 높은 집단은 기초보장수급 가구였으며, 다음은 차상위가구, 장애인가구의 순이었다. 최저주거기준을 적극적으로 적용하여도 같은 경향을 보였다.

## 2) 최저주거기준의 하위 기준

### (1) 과밀가구

다음으로 최저주거기준 각 하위 기준 중 과밀가구 즉 면적기준 혹은 방수기준미달가구의 규모를 가구유형별로 살펴보면 다음과 같다.

<표 4> 과밀가구

	(단위, 천 가구, %)			
	국토교통부 기준		최저주거기준 적극적 적용	
	빈도	비율	빈도	비율
전체가구	690.1	3.4	1,052.3	5.2
기초보장수급가구	63.5	8.9	87.6	12.2
차상위가구	115.7	4.4	154.7	5.9
장애인가구	26.1	3.2	60.1	7.4
노인가구	97.3	1.7	236.1	4.2
아동가구	143.2	2.7	369.9	6.7
청년가구	293.1	4.0	504.3	6.8

주1: 2020년 주거실태조사 활용  
주2: 모집단 추정 가중치 적용

최저주거기준의 면적기준 혹은 방수기준에 미달하는 과밀가구에 사는 경우가 가장 많은 집단은 역시 기초생활보장가구였다(8.9%~12.2%). 국토교통부 기준 과밀가구는 청년가구(4.0%), 장애인가구(3.2%), 아동가구(2.7%)의 순으로 높았으며, 최저주거기준을 적극적으로 적용하면 장애인가구(7.4%), 청년가구(6.8%), 아동가구(6.7%)의 순서로 과밀가구의 비율이 높았다.

### (2) 필수설비미달가구

가구는 가구 단위별로 단독으로 쓸 수 있는 수세식 화장실, 입식 부엌, 목욕시설과 같은 필수설비가 필요하다. 이러한 필수설비가 미달된 경우를 가구유형별로 살펴보면 다음과 같다.

<표 5> 필수설비미달가구

	(단위, 천 가구, %)			
	국토교통부 기준		최저주거기준 적극적 적용 <sup>1)</sup>	
	빈도	비율	빈도	비율
전체가구	562.9	2.8	572.9	2.8
기초보장수급가구	68.1	9.5	68.1	9.5

	국토교통부 기준		최저주거기준 적극적 적용 <sup>1)</sup>	
	빈도	비율	빈도	비율
차상위가구	111.4	4.3	111.4	4.3
장애인가구	26.0	3.2	26.0	3.2
노인가구	143.3	2.5	143.3	2.5
아동가구	13.1	0.2	13.1	0.2
청년가구	148.3	2.0	148.3	2.0

주1: 2020년 주거실태조사 활용  
주2: 모집단 추정 가중치 적용

필수설비미달인 경우도 기초보장수급가구가 가장 많았다(9.5%). 다음으로는 차상위가구 중 필수설비미달가구의 비율이 높았다(4.3%). 장애인 가구 중 3.2%가 필수설비미달가구로 나타났는데, 장애로 인한 일상생활 어려움을 생각하였을 때 전용 입식 부엌, 전용 수세식 화장실 등이 없는 주거공간은 장애가구의 어려움을 더욱 가중시키고 있을 것으로 판단된다. 만 18세 이하의 아동가구 중에서도 무려 1만3천가구가 전용 입식 부엌과 수세식 화장실이 없는 상태에서 자기 보호능력이 취약하고 성장발달 단계의 아동을 키우고 있는 것으로 드러났다.

### ③ 구조성능환경기준미달 가구

최저주거기준의 적극적 적용은 국토교통부 기준과 달리 반지하, 지하, 옥상(옥탑)과 판잣집, 비닐하우스, 컨테이너, 움막인 경우 내열, 채광, 환기, 방음, 자연재해 등에 취약하므로 구조성능환경기준미달가구로 측정하고 있다.

구조성능환경기준미달가구도 역시 기초보장수급가구에서 가장 많았으며(12.0%), 차상위가구(4.2%)와 장애인가구(4.0%)에서 높게 나타났다.

<표 6> 구조성능환경기준미달가구

	(단위, 천가구, %)			
	국토교통부 기준		최저주거기준 적극적 적용	
	빈도	비율	빈도	비율
전체가구	-	-	661.8	3.3
기초보장수급가구	-	-	86.2	12.0
차상위가구	-	-	110.2	4.2
장애인가구	-	-	32.9	4.0
노인가구	-	-	150.0	2.6
아동가구	-	-	39.2	0.7
청년가구	-	-	186.3	2.5

주1: 2020년 주거실태조사 활용  
주2: 모집단 추정 가중치 적용

## 2. 주거비 과부담

가구 유형별로 월 평균 지출 주거비(주택 구입 및 보증금 대출 이자, 월세, 주거관리비 등)가 월 소득의 30%가 넘는 주거비 과부담 가구의 규모와 비율을 분석하였다.

<표 7> 주거비과부담

	(단위, 천가구, %)	
	주거비과부담	
	빈도	비율
전체가구	3,239.4	15.9
기초보장수급가구	393.4	54.8
차상위가구	848.1	32.5
장애인가구	180.0	22.0
노인가구	796.8	14.0
아동가구	344.2	6.4
청년가구	1,398.7	19.0

주1: 2020년 주거실태조사 활용  
주2: 모집단 추정 가중치 적용

1) 국토교통부 기준과 최저주거기준의 적극적 적용의 필수설비미달 기준은 적용대상을 6인 이하로 제한하는지 여부와 상수도 혹은 수질 양호한 지하수 이용 시설 및 하수도시설도 적용하는지 여부만 차이가 있다. 대부분의 가구가 6인 이하 가구이며, 상수도 이용에 제한이 있는 경우는 거의 없어 국토교통부 기준 필수설비미달가구와 최저주거기준의 적극적 적용의 값은 모두 같게 나타났다.

소득대비 주거비의 비중이 30%가 넘어 비주거지출의 제약을 받는 가구는 기초보장수급가구에서 가장 많아 무려 기초보장수급가구 중 54.8%가 주거비과부담을 경험하고 있었다. 중위소득 50% 미만의 차상위가구도 32.5%가 주거비과부담 상태로 나타났다. 그 다음으로는 장애인가구 22.0%, 청년가구 19.0%의 순이었다.

### 3. 중복주거빈곤가구

최저주거기준미달하면서 주거비과부담 한 상태인 중복주거빈곤가구는 구조적·물리적으로 열악한 주거에 살면서 주거비 역시 가중하다는 점에서 극빈한 상황에 노출되어 있는 가구다. 극도의 물질적 결핍을 경험하고 있는 중복주거빈곤가구를 가구유형별로 비교하였다.

<표 8> 중복주거빈곤가구

	(단위, 천가구, %)			
	국토교통부 기준		최저주거기준 적극적 적용	
	빈도	비율	빈도	비율
전체가구	341.6	1.7	493.3	2.4
기초보장수급가구	61.3	8.5	99.0	13.8
차상위가구	95.3	3.7	128.6	4.9
장애인가구	19.2	2.4	29.9	3.7
노인가구	61.0	1.1	104.3	1.8
아동가구	26.7	0.5	55.2	1.0
청년가구	141.9	1.9	199.4	2.7

주1: 2020년 주거실태조사 활용

주2: 모집단 추정 가중치 적용

앞서 최저주거기준미달과 주거비과부담의 비율이 가장 많은 가구는 기초보장수급가구였다. 최저주거기준미달과 주거비과부담을 동시에 경험하는 극빈상황에 놓인 가구 역시 기초보장수급가구에서 비율이 가장 많았다(8.5%~13.8%). 다음으로는 차상

위가구에서 높았다(3.7%~4.9%).

## IV. 논의

본 연구는 2020년 주거실태조사를 활용하여 가구 유형별로 주거빈곤의 규모를 비교하였다. 주거빈곤을 최저주거기준미달, 주거비과부담으로 정의하고 최저주거기준미달과 주거비과부담을 동시에 경험하는 중복주거빈곤가구의 규모를 가구유형별로 비교하였다.

분석결과 기초보장수급가구에서 최저주거기준미달, 주거비과부담 그리고 중복주거빈곤의 비율이 가장 높았다. 차상위가구 역시 주거빈곤의 비율이 높았으며, 장애인가구와 청년가구가 그 뒤를 이었다. 그리고 아동가구의 경우 여러 주거빈곤의 유형 중 과밀가구가 될 가능성이 상대적으로 더 높음을 알 수 있었다.

이상의 결과는 기초보장수급가구의 주거비과부담 가구 비율이 노인가구, 장애인가구에 비해 높다는 권연화·최열(2020)의 연구, 차상위가구의 월소득대비 임대료 비율(RIR)이 높고, 3인가구와 5인가구의 경우 수급가구 보다 오히려 차상위가구의 방수기준 미달의 비율이 높았다는 강정희(2010)의 연구, 장애인의 주거빈곤 경험 비율이 비장애인에 비해 높다는 이선우(2010)와 오욱찬(2021)의 연구와 일치하는 결과이다. 아동주거빈곤가구의 규모 특히 적극적 기준 최저주거기준미달가구의 규모가 2016년, 2021년 주거실태조사를 분석한 결과인 약 12%보다 (임세희 외, 2018; 2023) 낮게 나왔다. 같은 척도를 적용하였음을 생각하였을 때 표본추출과 가중치 적용 과정에서의 차이가 작용하였을 가능성이 높다. 청년가구의 경우는 2021년 주거실태조사를 활용한 안승재·송치호(2023)보다 최저주거기준미달가구 규모가 작았는데, 이는 안승재·송치호(2023)은 청년가구주 가구를 대상으로 한 반면에 본 연구는 청년이 있는 가구원을 대상으로 하여 부모와 함께 거주

하는 청년가구도 포함하였기 때문일 수 있다.

요컨대 가구유형별 주거빈곤가구의 규모는 표본의 특성, 가구유형의 정의, 주거빈곤의 조작적 정의에 따라 차이가 발생하고 있다. 그러나 주거복지정책의 주요대상이 되는 낮은 소득과 재산을 가진 저소득층과 인구학적으로 취약한 장애인, 노인, 아동, 청년의 주거빈곤율이 높다는 사실은 분명하게 보여주고 있다. 이러한 취약계층의 높은 주거빈곤율은 현재의 주거복지정책의 양적, 질적 확대를 요구한다.

무엇보다도 2025년까지 240만호의 공공임대주택을 공급하겠다는 정부의 목표(국토교통부, 2020)는 4분위 이하 공공임대 수요가구가 290.9만가구(강미나 외, 2021)라는 점을 고려하였을 때 보다 확대될 필요가 있다. 그리고 가구원의 성별, 연령과 관계를 고려한 공공임대주택을 공급하여 공공임대거주 후에도 여전히 최저주거기준미달 상태에 노출되지 않도록 해야 한다(임세희, 2018). 장애나 아동이 있는 경우 공공임대주택 공급에 이를 고려해야 한다. 그리고 양적 확대에도 불구하고 지속되는 청년 주거빈곤을 위한 공공임대주택 정책의 개선이 요구된다.

2015년 맞춤형 기초보장제도로 급지별 기준임대료를 고려한 주거급여의 제공, 2018년 주거급여 부양의무자제도의 폐지에도 불구하고 여전히 상당수의 기초보장수급가구 그리고 차상위가구가 주거비 과부담가구로 나타났다. 게다가 주거급여를 받는 기초보장수급가구 중 상당수가 여전히 최저주거기준미달 상태에 있었다. 이는 기본적으로 우리나라의 GDP 대비 2019년 주거급여 예산비율이 0.09%로 미국의 0.12%, 핀란드 0.89% 등에 비해 크게 낮은 것과 관련이 있다(최은영 외, 2021). 주거급여의 기준임대료가 실제임차료보다 낮은 경우가 많아 주거권 보장이 아닌 임대료 보조에 그치고 있기 때문이다(김윤영, 2023). 또 정책적으로 주거급여와 적절한

주거의 임차가 연동되어 있지 않기 때문이다. 미국의 주거바우처는 임차가구가 적절한 주택에서 사는 경우에 한하여 지급하여 임대시장에서 적절한 주택이 공급되도록 유도하고 있다는 점을 상기해야 할 것이다(최은영 외, 2021). 그리고 영국, 독일, 프랑스와 같은 국가에서는 가구 유형에 따라 주거욕구가 더 클 수 있다는 점을 주거급여(임세희 외, 2023)에 반영하여, 아동가구, 장애인가구에게는 추가급여를 지급하고 있다. 한국의 주거급여는 가구원 수만 고려하는 것과 차이가 있다.

본 연구는 다양한 가구 유형의 주거빈곤 규모를 살펴보았다는 점에서 의미가 있다. 그러나 다음의 점에서는 한계가 있다. 먼저 주거빈곤의 속성 4가지 즉 주거의 구조적·물리적 적절성, 주거비용 적절성, 점유 안정성, 지역사회 통합과 참여 중 주거의 구조적·물리적 적절성과 주거비용 적절성만을 활용하여 가구유형별 주거빈곤유형을 비교하였다. 점유안정성과 지역사회통합과 참여에 있어 가구유형별 차이가 존재할 수 있지만 이를 연구에 포함하지 못하였다. 그리고 청년가구의 경우 가구원 중 청년이 있는 가구로 가구주가 청년인 경우와는 다르다. 독립한 청년가구와 부모와 함께 사는 청년을 구분하지 않았다는 점에서 한계가 있다. 그리고 유형별 가구간의 배타성이 보장되는 것도 아니다. 즉 19세 이상 34세 이하의 청년가구이면서 아동가구일 수 있다. 기초보장수급가구 또는 차상위가구이면서 노인가구 혹은 장애인 가구일 수 있다.<sup>2)</sup> 노인가구이면서 아동가구, 장애인가구일 수 있다. 요컨대 각 가구요인이 주거빈곤에 미치는 독립적인 영향을 살펴본 연구는 아니라는 점에서 한계가 있다. 다만 한 논문에서 같은 척도를 가지고 가구유형별로 주거빈곤의 규모를 비교하고 주거복지정책의 주요 대상 집단 중 상당수가 여전히 주거빈곤상태에 있음을

2) 실제로 추가 분석 결과 기초보장수급가구 중 66.6%의 노인가구, 29.2%가 장애인가구, 9.4%가 아동가구 그리고 12.1%가 청년가구로 분석되었다.

확인하였다는 점에서 의미가 있다.

### 참고문헌

강미나, 변세일, 이재춘, 이길제, 우지운, 최수, 이 건우, 최명섭, 김태환, 문지희 (2021). 주거복지정책 효과분석과 성과제도 방안: 공공임대주택과 주거급여 제도를 중심으로. 국토연구원.

강정희 (2010). 저소득층의 주거실태와 주거안정성에 관한 연구-부산시 수급가구와 차상위가구를 중심으로-. 사회과학연구, 26(2), 249-274.

국가인권위원회 (2023). 주거권 국제기준 자료집-적정한 주거에 대한 권리, 강제퇴거 관련.

국토교통부 (2016). 2016년도 주거실태조사 연구보고서.

국토교통부 (2020). 주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전방안\_주거복지로드맵 2.0. 3월 20일 보도자료.

국토교통부 (2021). 2020년도 주거실태조사(일반가구) 연구보고서.

권영화, 최열 (2020) 주거취약계층 주거비부담 결정 요인 비교분석. 한국지역개발학회지, 32(1), 119-142.

김경혜, 윤민석 (2013). 서울시 노인 빈곤실태의 다차원적 진단과 대응방안. 서울연구원.

김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경, 정해식, 오미애, 김기태, 정세정, 이원진, 김성아, 이주미, 신재동, 최준영, 홍성운, 박형준, 윤상용, 김민희, 이길제, 김정훈, 송치호 (2020). 2020년 기초생활보장실태조사 및 평가연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

김민정 (2023). 주거정책의 양적 확대는 청년 주거빈곤을 완화시켰는가?. 한국행정논집, 35(4), 709-732.

김윤영 (2023). 주거급여, 임대료 보조정책을 넘어

주거권 보장으로. 국토, 7, 19-24.

박신영 (2012). 우리나라의 주거빈곤 실태. 보건복지포럼, 184, 33-46.

배순석, 김민철, 임이랑, 김진유, 하세정, 최영은 (2013). 주거비부담능력 평가방식 및 부담기준의 도입과 정책적 활용방안. 국토연구원연구정책세미나.

손세관 (1990). 주거의 의미에 관한 현상학적 고찰. 대한건축학회 논문집, 6(2), 43-51.

안승재, 송치호 (2023). 청년가구의 주거취약성 실태와 그 요인에 관한 연구: 거주지역과 고용상태를 중심으로. 사회복지연구, 54(4), 115-150.

오육찬 (2021). 장애인과 비장애인의 주거격차와 정책방향. 보건복지포럼, 4, 34-48.

이선우 (2010). 장애인가구와 비장애인가구의 주거복지수준 비교: 최저주거기준과 주거비부담능력을 중심으로. 한국사회복지행정학, 12(2), 1-21.

이윤서, 유아람, 김광현 (2015). 매슬로의 인간 동기론을 통한 주거공간 변화 연구-1995년부터 1990년까지 한국 공영 공동주택을 중심으로-. 대한건축학회논문집, 31(11), 31-38.

이태진·우선희·최준영 (2017). 청년층의 주거 실태는 어떠한가. 보건복지포럼, (2), 38-53.

임성욱 (2022). 세대유형별 1인가구의 주거빈곤과 정신건강-Process macro model 6의 적용-. 대한건축학회논문집, 38(11), 83-93.

임세희 (2018). 공공임대주택과 민간임대주택의 주거복지 성과 차이. 한국사회정책, 25(3), 75-101.

임세희, 최은영, 김희주, 김기태, 김동민, 김승환 (2018). 아동주거빈곤실태와 주거빈곤이 아동권리에 미치는 영향. 초록우산어린이재단

임세희, 강미나, 강현미, 김희주, 송아영, 조영민, 최선아, 도화정 (2023). 2023년 아동정책영향평가 아동 주거지원 정책 전문영향평가. 아동권리보장원.

정은희, 최유석 (2014). 아동거주가구의 빈곤에 관

한 다차원적 접근: 잠재집단분석을 이용한 유형  
화. 한국콘텐츠학회논문지, 14(6), 129-139.

최은영, 김준희, 구형모, 남수연, 김기태, 홍정훈,  
이채운, 임세희 (2021). 2020년 서울시 아동가구  
주거실태조사 및 정책개발연구. 한국도시연구소.

Newmark, N. & Thompson, P. (1977). *Self, Space,  
and Shelter : An Introduction to Housing*.

Canfield Press. 마이홈포털 [www.myhome.go.kr](http://www.myhome.go.kr).

2022. 10.10 추출

투고일자: 2024. 4. 30.

심사일자: 2024. 5. 23.

게재확정일자: 2024. 5. 30.

# Differences in the Scale of Housing Poverty by Household Type

SeHee Lim

Seoul Cyber University

This study aimed to compare the scale of housing poverty by household type using data from the 2020 Housing Conditions Survey. The state has a duty to guarantee the right to housing, which significantly impacts human rights in all aspects. Housing welfare policies target lower-income households. Current housing welfare policy categorizes targets according to household type. Therefore, this study compared the scale of housing poverty among basic security households, near-poor households, disabled households, older adults households, child households, and youth households, which are the primary targets of housing welfare policies. The results showed that the proportion of substandard housing, overburdened housing costs, and duplicate housing poverty was the highest among basic security households, followed by near-poor households, households with disabilities and youth households. Households with children were more likely to be overcrowded. Based on the above findings, ways to improve public rental housing policies and housing benefits policies were identified.

*Key words: Housing poverty, Substandard housing, Housing cost overburden, Household type*