

1인가구 주거실태 분석

—서울시 1인가구를 중심으로—

김 옥 연* • 문 영 기**

Housing analysis of one person household

Kim, Ok-Yeon • Moon, Young-Ki

Abstract

Housing is the object of a basic human rights. In order to pertain the rights and dignity of human-being, there needs to be 'a housing minimum standard' and 'adequate housing'. If one person households are discriminated against family households for living on his own, it is clearly violating one's right to receive equal treatment of his or her housing rights. And, though one person households occupy a substantial amount of total households but most households are in the lower-class, government policies are not considering this as issues. Thus, this paper will analyze the housing issues of one person households and housing policies and suggest policy improvements. But the basic for improvements is that the government should recognize the importance of housing rights and ensure an equity of housing policies.

The first improvement is that the government should clearly forecast the demand of increasing one person households and reflect them in housing policies. Second, the government should provide consideration of policies for the low-class one person households. Third, The government should make complement of the housing policies for one person households are excluded. Lastly, the government should increase its support in providing small size houses for one person households.

키 워 드 : 1인가구, 주거권, 주거실태, 주택정책 개선방안

Key words : one person household, housing rights, housing issues, housing policy improvements

* 주저자, 강원대학교 대학원 박사과정

** 교신저자, 강원대학교 부동산학과 교수

I. 서 론

1. 연구배경 및 목적

최근 가구변화를 살펴보면 결혼지연에 따른 미혼 단독가구, 이혼으로 인한 단독가구, 노령화 사회의 노인 단독가구 등의 증가로 전체가구 중 1인가구가 차지하는 비중이 매우 높아졌다. 1인가구는 1975년 일반가구의 3.97%에 불과했으나 1995년에 12.88%, 2000년에 16.28%로 상승했고, 2005년에는 20.42%로 크게 상승했다.

이러한 1인가구의 증가는 우리나라만의 문제는 아니다. 미국, 유럽은 1980년에 이미 1인가구 비율이 전체의 20%를 넘었고, 북유럽국가들은 30%를 넘어섰다. 특히 스웨덴은 2005년 기준 1인가구 비율이 46.3%에 달했다.¹⁾

그러나 외국은 복잡한 현대사회 속에서 개인주의적 성향에 따른 자발적 1인가구 증가가 그 원인²⁾이지만, 우리나라는 비자발적 1인가구의 증가가 원인이다. 20~30대의 청년층 1인가구는 대부분 고용불안이나 적은 소득으로 인해 결혼을 미룬 채 홀로 살고 있으며, 40~50대의 장년층 1인가구는 이혼·별거 등으로 홀로 독신생활을 하고 있다. 또한 고령화로 인해 사별 등을 이유로 혼자 사는 노인도 증가하고 있다.

서울시 1인가구의 소득분포를 보면 전체 소득자의 49.6%가 월소득 100만원 미만이며, 26.0%가 100~200만원이어서 전체의 75.6%가 월소득 200만원 미만인 것으로 나타났다. 또한 소득 하위 20%인 1분위 집단의 월평균 소득은 34만원에 불과하다.³⁾

1인가구가 거주하는 주된 거처는 다가구형 단독주택인데 재개발, 재건축 및 뉴타운 사업 등으로 이들이 거주하던 주택이 대부분 철거되고 그 자리를 아파트가 대신했다. 단독주택의 비율은 70.66%(1980년)에서 9.63%(2005년)로 현저히 감소했으나 아파트의 비율은 18.99%(1980년)에서 54.21%(2005년)로 증가했다.⁴⁾ 그러나 이처럼 1인가구가 거주할 수 있는 주택은 점점 소멸되고 소형주택은 수익성 등의 문제로 공급되지 않아 1인가구 중 상당수는 오피스텔, 고시원 등 주택이외의 거처로 내몰리고 있다.

이와 같이 1인가구는 전체가구의 상당수를 차지함에도 경제적으로는 취약한 가운데, 그들이 머물 거처 또한 마땅치 않은 상황에 놓여 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 주택정책은 대부분 혈연가구 중심으로 이루어져, 1인가구는 소외되어 왔다.

주거는 인간의 기본적 권리로서 모든 국민에 대한 적절한 주거보장은 국가의 책무이다. 즉, 주거권은 모든 국민이 평등하게 보장받아야 할 권리이며, 인간으로서 존엄과 가치를 유지하기 위해서는 최소한의 주거수준이 보장되어야 한다. 그러나 1인가구는 주거권을 평등하게 보장받지 못할 뿐 아니라, 경제적으로 취약한 1인가구의 경우에는 주거권의 사각지대에 놓여 있다.

지금까지의 1인가구 연구를 살펴보면 주로 1인가구의 거주 특성 파악이나 1인가구 주택 공급활성화 방안 등 주로 실천방안에 대한 논의가 대부분이다. 서울시정개발원(2008.10)은 1인가구의 특성을 사회문화적 특성과 사회계층적 특성으로 분류하여 1인가구 성장모형별 정책수요를 밝혔고, 한국여성정책연구원(2007.12)은 1인가구에 대한 사회인구학적 특성, 가족의식 및 가족관계, 라이프스타일과 노후준비, 1인가구 유형과 독신생활 만족도를 조사했으며, 주택산업연구원(2007.11)⁵⁾은 1인가구 주

1) 한국여성정책연구원(2007), 비혼 1인가구의 가족의식 및 생활실태조사, p.4. 1980년 기준 1인가구 비율은, 미국(23%), 영국(22%), 프랑스(25%), 독일(31%), 스웨덴(33%), 덴마크(32%), 핀란드(27%) 이다.

2) 한국여성정책연구원(2007), 상계연구보고서, p.41.

3) 통계청자료 ; 2008 가구소비실태조사

4) 건설교통부(2007), 「주택업무편람」

5) 주택산업연구원(2007), 1인가구 주택수요 전망 및 공

택의 공급활성화 방안을 제시했으며, 박주희(2007. 8)⁶⁾는 1인가구의 거주지 분포변화 및 분포변화요인을 밝혔다. 이처럼 종전의 연구에서는 1인가구의 정책 소의를 지적하거나, 주거권을 논의하고, 정책방안에 대해 논한 글을 발견하기 힘들다. 다만 김문현(2008.10)의 연구가 자치구별 임대주택 수요공급규모를 추정하고 서울시의 바람직한 주택정책 방안을 모색했으나, 정책방향의 근거가 되는 1인가구의 주거권리 등은 논하지 않았다.

인간의 기본권으로서 주거권은 신성한 것이며 존엄한 것이다. 그것이 1인가구이던 혈연가구가이던 상관없이 모두가 정책적 배려의 대상이어야 하며, 소외되지 않아야 된다는 것은 주택정책의 기본 정신이 되어야 한다.

본 논문은 이러한 철학적 사고를 토대로 1인가구에 대한 실태를 분석하고, 관련 주택정책과 현황 등을 검토하여 문제점을 파악하는 한편, 그들이 주거권을 실현할 수 있도록 정책적 대안을 제시하고자 한다.

2. 연구범위 및 연구방법

본 연구의 시간적 범위는 1990년부터 2005년까지로 통계청에서 실시한 인구주택 총조사 자료를 토대로 인구 및 가구의 변화를 분석하였고, 1인가구에 대한 구체적 분석은 2005년 인구주택 총조사 2% 표본, 1인가구 10% 표본 및 2005년 주거실태 및 주택수요조사 자료를 이용했다.⁷⁾ 연구의 공간적 범위는 대표적 도시지역인 서울시를 중심으로

연구했다. 1인가구는 행정구역별로 洞부·邑부·面부로 분류되나 동부(도시지역)에 76.95%가 몰려있고 그 중에서도 대표적 도시지역인 서울지역에 동부 1인가구의 27.70%가 모여 있기 때문이다.⁸⁾

연구방법은 제도적 접근법을 이용한다. 개념적 도구와 분석의 틀을 마련코자 기존 연구문헌과 통계자료를 이용했다.

II. 이론적 고찰

1. 1인가구의 정의

1인가구의 정의를 알아보기에 앞서 먼저 가구의 정의를 살펴보면, 가구란 1인 또는 2인 이상이 모여서 취사, 취침 등 생계를 같이하는 생활단위이다⁹⁾. 그 중 1인가구(one person household)는 단독가구, 독신가구 등의 용어와 혼용되어 사용되고 있는데, 통계청(2005)·하성규(2006)¹⁰⁾는 ‘혼자

급 활성화 방안, p.71.

6) 박주희(2007), 서울시 1인가구의 분포 및 인구사회학적 특성분석, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문, p.2.

7) 인구주택총조사는 5년에 한번씩 전국민을 대상으로 실시하는데 통계청 주관 2005년 인구주택총조사자료는 전수자료로 발표된 가장 최근자료이다. 또한 2005년 주거실태 및 주택수요조사 자료는 국토해양부 주관으로 2005년 인구주택총조사결과를 토대로 표본조사를 한 것이며, 전체 가구수는 11,000 가구이다.

8) 1인가구는 전국: 3,170,675가구, 동부: 2,439,761(76.95%), 읍부: 252,907(7.98%), 면부: 478,007(15.07%), 서울특별시: 675,739, 통계청: 2005 인구주택총조사 1인가구 10% 표본

9) 통계청, 통계설명자료 통계메타DB; 가구는 일반가구와 집단가구로 구분된다. 1) 일반가구 ① 통상 가족단위로 이루어져서 생활을 같이하고 있는 가구(혈연가구 또는 보통가구) ② 친구 또는 혈연관계가 없는 사람들끼리 모여 생활을 같이하고 있는 가구(비혈연 5인이하 가구) ③ 혼자서 살립하는 가구(1인가구) 2) 집단가구 ① 혈연관계가 없는 두 사람 이상이 모여 기숙사, 고아원 등 시설 내에서 생활을 같이하고 있는 가구(집단지설가구) ② 혈연관계가 없는 6인 이상의 사람들이 모여 동일한 거처 내에서 생활을 같이하고 있는 가구(비혈연 6인 이상 가구) 3) 핵가족: 한 가구 내의 가족 중 다음과 같은 결합을 말한다. ① 자녀가 없는 부부 ② 양친과 미혼 자녀 ③ 편친과 미혼자녀 ④ 세대별 가구: (가) 1세대 가구: 가구주와 동일세대에 속하는 친족만이 같이 사는 가구 (나) 2세대 가구: 가구주와 그 직계 또는 방계의 친족들이 2세대에 걸쳐 같이 사는 가구 (다) 3세대 가구: 가구주와 그 직계 또는 방계의 친족이 3세대에 걸쳐 같이사는 가구 (라) 4세대 이상 가구: 가구주와 직계 또는 방계의 친족이 4세대 이상에 걸쳐 사는 가구

서 살림하는 가구', 즉 1인이 독립적으로 취사, 취침 등 생계를 유지하고 있는 가구라 정의했다.

차경욱(2006)¹¹⁾은 성인 한 명이 단독으로 거주하며 독립적인 생활을 유지하는 경우를 1인가구라 정의했고, 한국여성정책연구원(2007)¹²⁾은 "1인가구란 법적 배우자가 존재한다고 할지라도 동거하지 않거나 경제생활을 공유하지 않는 가구, 혹은 이혼 전 단계로써 별거를 선택하여 단독으로 가구를 구성한 세대와 소위 기러기가족¹³⁾이나 주말부부 등 가족과 별거로 인한 1인가구 등을 포함한다"라고 정의했다. 따라서 독신과는 구별되는데 독신은 법적인 배우자가 없는 사람들을 모두 통칭하는 것이지만, 사실상 반드시 혼자서 가계를 꾸려나가야 한다는 혼자서 생활해야 한다는 거주규정에는 엄격한 제한을 받지 않은 채 현재 제도적 관계에 있는 배우자가 없다는 의미가 더욱 강하다.

서울시정개발원(2008)¹⁴⁾은 1인가구란 '혼자사는 사람들'을 말하며, '독립된 공간에서 의식주의 일상생활을 혼자 영위하는 사람들을 통칭한다'고 했다. 이러한 1인가구는 형성 요인에 따라 자발적 1인가구와 비자발적 1인가구로 구분되고, 인구학적 특성에 따라 청년 1인가구, 장년 1인가구, 노년 1인가구로 분류할 수 있으며, 사회문화적 특성에 따라서는 비혼(非婚) 1인가구와 혼(婚) 1인가구 등으로 구분할 수 있다. 먼저, 자발적 1인가구란

주로 30대 이상의 연령층에서 결혼연령이 늦어지고, 부모세대로부터 독립하면서 형성된 1인가구를 말한다. 이들의 많은 부류가 새로운 문화와 라이프스타일을 창출하는 골드세대이며 오늘날 시장의 주요 대상이다. 비자발적 1인가구란 본인의 의도보다는 여러 가지 강제적이고 사회적인 요인들이 작동하여 1인가구가 된 집단을 의미한다. 경제적인 이유로 해체된 가족, 이혼, 별거, 기러기 아빠(엄마), 사별 등으로 인해 형성된 1인가구들이 그 예이다.

이외에도 배화옥(1993)은 혼자서 살림하는 가구라 정의했고, 김명규(1998)는 노인이 자녀나 친척과 동거하지 않고 독신 또는 부부로 독립된 가구 형태로 생활하고 있는 가구(용어: 단독가구)라 했으며, 김행신·이영호(1998)는 노인 한 명이 단독으로 거주하는 것, 어윤경·양세정(2001)은 가구의원이 한 명인 가구라 정의했다. 한편 미국의 경우, 가구(household)는 한사람이나 그 이상의 사람들이 동일가구를 형성하여 함께 사는 것으로 규정하고 있다. 이런 점에서 1인가구는 'one person household'로 지칭하며, 그 의미는 한 사람만으로 구성된 가구(a household composed of one person living alone)를 지칭한다.¹⁵⁾

이상의 정의를 토대로 본 연구에서는 1인가구를 '혼자서 독립적으로 취사, 취침 등 생계를 유지하고 있는 비혼(非婚) 청·장년층 가구¹⁶⁾'로 정의한다. 즉, 결혼하지 않았거나(미혼), 결혼 후 이혼 또는 사별로 인해, 혼자서 생계를 꾸려가는 가구를 의미한다.

2. 주거권과 복지

주거는 모든 사람이 평등하게 보장받아야 할 인간의 기본 권리이다. 주거는 인간생활을 수용하는 것이기 때문에 주거가 빈약하면 인간답게 살 수 없

10) 하성규(2006), 「주택정책론」, 서울: 박영사, p.8.

11) 차경욱(2006), 남성 일인가구의 경제구조 분석, 「한국가정관리학회지」, 제24권 제1호, 한국가정관리학회, p.255.

12) 한국여성정책연구원(2007), 전계연구보고서, p.25.

13) 한국청소년개발원(2006), 청소년의 조기유학 결정과정과 적응, 초국가적 가족관계 형성에 관한 연구, p.49. 기러기가족-가족구성원이 국경을 가로질러 존재하는 형태로 세계 여러 지역에서 부부나 가족이 국경을 넘어떨어져 지내는 가족, 일명 글로벌 별거 가족(global split family) 또는 글로벌 가족으로 약칭되고 있다.

14) 서울시정개발원(2008), 서울의 1인가구 증가와 도시정책 수요연구, p.7.

15) 한국여성정책연구원(2007), 전계연구보고서, p.42.

16) 청년층: 20세 이상 만35세 미만, 장년층: 만35세 이상 65세 미만.

다. 개개의 인간만이 아니라 인간이 모여서 만들어 놓은 사회나 문화도 잠식되고 왜곡된다. 건전한 주거는 건전한 인간과 사회의 기초가 된다.¹⁷⁾ 이처럼 주거권(housing rights)은 인간으로서 존엄과 가치를 훼손하지 않는 최소한의 주거생활의 보장이다. 인간이 존엄과 가치를 유지하기 위해서는 ‘최소한의 주거수준(housing minimum standard)’이 확보되어야 하고, ‘적절한 주거(adequate housing)’는 유지되어야 한다.¹⁸⁾

적절한 주거는 사생활 보호, 주택의 안정성, 내구성, 기반시설 등이 구비되어야 하는데¹⁹⁾, 이 구성요소는 첫째, 점유의 안정성(legal security of tenure)이다. 점유형태에 관계없이 모든 사람은 강제퇴거, 철거 등에 대한 법적 대항력을 가지는 것이다. 그러나 우리나라에서는 점유의 안정성은 소유자이거나 정당한 임대차계약을 맺은 임차인에 게만 인정되고 있을 뿐이다. 따라서 소득이 낮은 1인가구의 경우 쪽방 등 열악한 주택이외의 거처에 거주하는 경우가 많아 이들의 주거안정성은 매우 불안한 실정이다. 둘째, 거주에는 차별이 있어서는 안 된다. 모든 사람들, 즉 어린이, 여성, 인종, 종교, 문화, 소득수준, 연령, 시민권 취득여부, 고용상태 등 어떤 것으로부터도 주거차별을 받아서는 안 된다. 그러나 우리나라의 경우 소득수준, 지체부자유 여부, 세입자 연령, 고용상태 등에 따라서 거주상의 차별이 존재한다.²⁰⁾ 셋째, 모든 사람들이 접

근(accessibility) 및 이용가능하고, 안전해야 하며, 그리고 평화롭게 살아갈 수 있는 집(거처)이어야 한다. 접근·이용가능성이란 내집 마련이 용이한(affordable) 가격의 집(자가소유의 경우)과 임대료 지불이 가능한 집(적정 임대료)이 존재해야 한다는 것을 포함한다. 그러나 소득이 낮은 1인가구와 같이 사회취약계층의 경우 그들의 소득수준에 맞는 적정임대료의 정상주택을 찾기 어렵다. 그들의 경제수준에 가장 적합한 주택은 달동네나 산동네 등의 불량주택이나 비닐하우스 등의 불량무허가주택이다. 하지만 기존의 불량무허가주택도 재개발사업 등으로 철거되어 이들이 거주할 공간이 축소되어 주거불안정이 심화되는 문제점을 발견할 수 있다. 넷째, 주거서비스가 보장되어야 한다. 즉 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로 등 공공서비스와 지역 사회 편의시설의 이용이 가능해야 한다. 우리나라의 공공서비스와 지역사회 편의시설은 지역별, 주거지별로 큰 차이를 보이고 있는 데, 고소득층 주거지역과 저소득 1인가구가 주로 거주하는 달동네 등의 불량주택촌이나 주택이외의 거처 등이 많은 지역의 경우, 그 서비스 수준면에서 차이가 있다. 다섯째, 적절한 주거란 주거공간이 너무 좁아서는 안되며 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 한다(habitable). 단칸방 거주 가구수가 줄어들고 있는 추세이긴 하나 아직도 저소득 1인가구와 같은 사회취약계층은 단칸방과 지하셋방을 전전하며 살고 있다.

이처럼 인간의 적절한 주거 확보는 주생활을 인권으로 간주하고 국가가 그 의무를 다함으로써 비로소 가능하게 된다. 주거권은 국가에 의해서 주어지는 것이 아닌 인간고유의 기본적 권리로 개인의 존재와 행복이 국가와 사회의 최고가치라고 하는 인간존엄 사상이 바탕에 깔려있는 것이다.

주거권을 확립하려는 노력은 전세계적으로 활발히 진행되어 왔다. 주거를 권리로 인정하고 있는 가장 대표적인 근거는 ‘세계인권선언(1948)²¹⁾’인데, 이 선언에서는 인권에 대해 “모든 사람, 모든

17) 하야가와 가즈오(문영기 옮김)(1995), 「주택과 인권」(서울: 범문사), p.16.

18) 이창석(2008), 「주거복지의 이해」, 서울: 형설출판사, pp.176~179.

19) 하성규(1999), 「적절한 주거와 주거권 보장」, 주택연구 제7권 제1호, pp.8~10.

20) 상계서, p.8-우리사회에 집단이기주의적 주거차별을 발견할 수 있다. 예를 들어 신체장애자들을 위한 거주시설을 설치할 경우 인근 주민들이 집값, 땅값 하락을 우려하고 정상적 신체조건을 가지지 못한 사람들이라는 이유로 반대하는 경우를 볼 수 있다. 즉 신체장애자 등의 거주시설은 혐오시설로 인정하여 자기집 주변에 위치하는 것을 꺼려하는 경향을 의미한다.

국가가 달성해야할 공통의 기준”이라는 보편적인 원칙을 제시했고, ‘인간의 권리’ 내용에서 가장 중요한 것 중의 하나가 ‘적절한 주거에 관한 권리’라 천명했다. 이외에도 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)²²⁾, 벤쿠버 선언(1976)²³⁾, 유엔 하비타트 의제(1996)²⁴⁾ 등에서 주거를 권리로 인정하고 있고, 이를 실현하는 것이 국가의 책임임을 강조하고 있다.

우리나라 역시 주거권과 관련하여 헌법에 그 근거를 찾을 수 있는 데, 제10조, 제11조, 제16조, 제34조, 제35조 제3항 그리고 제37조에 나타나 있다. 제10조²⁵⁾, 제11조²⁶⁾에서 인간의 존엄성 및

행복추구권을 규정했는데 이는 인격적 생존에 불가결한 모든 것을 포함한 권리인 바, 경제적 문화적 생활을 할 권리, 즉 적절한 주거에 관한 권리가 포함된다.²⁷⁾ 제16조²⁸⁾에서 거주이전의 자유, 제34조²⁹⁾에서 인간다운 생활권, 제35조 제3항³⁰⁾에서 쾌적한 주거생활에 관하여 규정하고 있으며 제37조³¹⁾에서는 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다고 규정되어 있다. 또한 「주택법」 제5조의2는 “최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조, 설비, 성능 및 환경 요소 등 대통령이 정하는 사항이 포함되어야 하며 사회경제적 여건 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 함”이라고 규정하고 있다. 그리고 동시에 동법 시행령 제7조에 의하면 최저주거

21) ‘모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활 수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회 서비스가 포함된다. 또 모든 사람은 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 고령화, 기타 스스로 통제하기 어려운 환경에서 생계의 어려움 등으로부터 보호받을 권리가 있다.’

22) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.

‘본 조약에 가입한 국가는 모든 사람에게 자신과 그 가족을 위하여 적절한 의·식·주를 포함한 적절한 생활수준과 생활 조건의 지속적인 향상에 대한 권리가 있다는 것을 인정한다. 국가는 이 권리를 실현하기 위해 적절한 조치를 취할 것이며, 이를 위해서는 자유로운 동의에 기반한 국제 협력이 매우 중요하다는 것을 인정한다.’

23) ‘적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. 이는 자조 활동이나 지역사회의 촉진 프로그램을 통한 가장 취약한 계층에 대한 직접적인 지원에서부터 시작된다. 정부는 이러한 목표를 달성하는데 대한 모든 장애 요소를 제거하기 위해 노력해야 한다.’

24) ‘적절한 주거를 누릴 수 없는 사람들을 포함하여, 주택에 거주가능하고, 경제적으로 부담가능하면서 이용가능하도록 하기 위해 다른 여러 가지 중에서 특히 다음과 같은 정책을 채택하여야 한다. (1) 적절한 규제장치와 시장경제에 기반한 유인책을 통해 경제적으로 부담할 수 있는 주택의 공급을 늘린다. (2) 가난한 사람에 대한 보조금과 임대료 및 다른 형태의 주택자금지원을 통해 부담능력을 향상시킨다. (3) 지역사회에 기반한 협동주택과 비영리 임대주택, 자가주택 사업을 지원한다. (4) 집없는 사람들과 그 밖의 취약한 집단에 대한 지원을 확대한다.’

25) 모든 국민은 인간으로서 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 지닌다.

26) ① 모든 국민은 법앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

27) 한국주거학회(2007), 「주거복지론」, 서울 : 교문사, p.14.

28) 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.

29) ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

30) ③ 국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

31) ①국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다. ②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

기준에는 ① 가구구성별 최소주거면적, ② 용도별 방의 개수, ③ 전용부엌, 화장실 등 필수적인 설비의 기준, ④ 안전성, 쾌적성 등을 고려한 주택의 구조, 성능 및 환경 기준이 반드시 포함되어야 한다고 명시되어 있다.³²⁾ 이러한 최저주거기준의 법제화는 저소득층 주거의 질적인 수준을 제고하고 누구나 일정 수준 이상의 주거를 확보할 수 있도록 하는 주거권의 제도화를 상징하는 중요한 의미가 있다.³³⁾

이처럼 주거복지란 국가를 위시한 공공부문이 사회복지 차원에서 모든 개별가구가 누릴 최소한의 주거수준을 보장하는 것, 혹은 전 국민이 자신의 주거환경에서 주거서비스를 통해 최고의 만족을 얻는 것이라 할 수 있다. 주거복지, 사회복지의 실현은 현대국가가 지향하는 중요 목표이다. 현대복지의 과제인 교육·의료·주거 중 제일 중요한 것이 주거복지라고 해도 과언이 아니다. 주거는 생활의 기반이며, 복지의 기초이기 때문에 다른 복지정책이 조금 후퇴된다고 해도 주거생활이 안정되면 국민들의 심신의 건강과 쾌적한 생활을 유지시켜 주는 기능이 높아진다.³⁴⁾ 그런데 이것을 잃게 되면 다른 분야에서 아무리 좋은 사회보장제도가 있다 하더라도 인간다운 생존과 생활을 지탱해 주지 못한다. 빈곤 극복의 역사적 선구자였던 선진국이 주택정책을 과감히 추진한 것도 이를 증명하고 있다. 주택정책이 복지사회를 건설하고 민주주의의 확립에 기여할 수 있는 것은 인간에게 적합한 주거확보의 구체적 전개가 이루어지도록 하는 것이라 할 수 있을 것이다. 건전한 시민사회가 형성되고 민주국가로 발전되기 위해서는 모든 국민에 대해 최소한의 주택복지가 이루어져야 한다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 단순히 주택의 양적 공급 뿐 아니라 경제적으로 부담 가능한 쾌적한 주거를 공평하

게 수혜받을 수 있도록 하는 질적인 수준의 향상을 도모해야 할 것이다.

Ⅲ. 1인가구 주거실태 문제

지난 수 십 년간 서울의 인구는 감소되어 왔고, 가구분화가 계속됨에 따라, 가구당 인구수도 지속적으로 감소되어 왔다. 그러나 1인가구는 해마다 큰 폭으로 증가해 왔으며, 대다수는 청년층 1인가구이다. 이들은 대부분 경제적으로 취약한 계층에 속해있고 그들의 주거실태 또한 열악하다. 그러나 정부의 주택정책은 여전히 혈연가구 중심으로 이루어져, 1인가구는 각종 주택정책에서 소외되어 있으며, 1인가구가 필요로 하는 소형주택의 공급도 원활하지 않은 실정이다. 이는 혼자산다는 이유만으로 모든 사람이 평등하게 보장받아야 할 인간의 기본적 권리인 주거권을 보장받지 못하는 것이고, 국민 전체의 주거수준 향상을 통해 주거복지를 실현하고자 하는 국가정책에도 맞지 않는 것이다.

1. 1인 가구 급증현상과 주거실태

통계청 자료에 의하면, 서울의 가구당 인구수는 1990년 3.69명에서 2005년 2.88명으로 약 22%가 감소하였으며 2030년에는 2.41명으로 감소가 예상된다. 또한 1인가구는 1990년 9.14%에서 2005년 20.42%로 급격히 증가했고 2030년에는 전체가구의 24.85%로 예상된다. 이러한 현상은 출산율의 저하 등으로 인하여 인구가 지속적으로 감소하고, 초혼연령의 지연 등으로 1인가구가 급격하게 증가한 데 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

1인가구 중 대부분이 미혼 청년층이다.

서울의 1인가구 구성을 살펴보면(표3-2), 20대와 30대는 거의 미혼 1인가구로 구성되어 있으며, 40세~59세까지는 이혼한 1인가구가 많은 비중을

32) 한국주거학회(2007), 전계서, p.13.

33) 상계서, p.16.

34) 방경식·장희순(2004), 「부동산학개론」, 서울: 부연사, p.767.

<표 1> 서울시 1인가구 변화 및 전망

(단위 : 천 호, %)

구 분	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
가구당 인구	3.69명	3.37명	3.12명	2.88명	2.81명	2.66명	2.55명	2.46명	2.41명
일반가구	2,815	2,966	3,085	3,310	3,570	3,756	3,884	3,939	3,911
1인가구	257	382	502	676	744	805	872	928	972
1인가구비중	9.14	12.88	16.27	20.42	20.83	21.44	22.45	23.55	24.85

자료 : 통계청 인구주택총조사(1990년~2005년), 통계청 장래인구추계(2010년 이후)

차지하고, 60세 이후는 사별로 인한 노인 1인가구가 대부분이다. 결혼의 지연, 이혼, 사별 등이 1인가구 형성의 주요 원인임을 알 수 있는 대목이다.

<표 2> 서울시 연령별·혼인상태별 1인가구

(단위 : %)

구 분	미혼 비율	유배우 비율	사별 비율	이혼 비율	합계 비율
20세 미만	99.77	0.21	0.00	0.01	1.11
20~24	99.52	0.35	0.02	0.10	9.89
25~29	97.83	1.63	0.05	0.48	18.65
30~34	91.94	4.86	0.17	3.03	16.03
35~39	77.19	10.50	0.70	11.60	10.20
40~44	52.82	18.95	2.50	25.72	7.96
45~49	33.29	24.10	6.96	35.65	7.26
50~54	20.51	24.77	16.37	38.35	5.28
55~59	11.75	21.22	35.39	31.65	4.77
60~64	6.22	15.87	57.82	20.08	4.82
65~69	3.65	10.63	74.13	11.58	4.86
70~74	2.29	6.33	85.67	5.70	4.15
75~79	1.55	4.04	91.23	3.18	2.94
80~84	1.24	3.17	93.88	1.72	1.51
85세 이상	1.42	2.23	95.51	0.84	0.58
합계	60.72	9.49	17.96	11.83	100

자료 : 통계청 인구주택총조사 1인가구 10% 표본(2005년)

1인가구는 다가구용 단독주택, 아파트, 단독주택 순으로 거주하며 그중에서도 다가구용 단독주택에 절반 이상 거주한다. 청년층에서는 소득과 상관없이 대부분이 다가구용 단독주택에 거주하는데, 소득이 높은 경우는 아파트에도 상당수 거주한다. 장년층의 경우 소득4분위 이하는 다가구용 단독주택

에 주로 거주하는데, 소득이 높은 5분위이상에서도 오피스텔에 거주하는 경우가 17.1%나 된다.

<표 3> 1인가구 유형별 주택유형³⁵⁾

(단위 : %)

구 분	청년 1분위	청년 2~4 분위	청년 5분위 이상	장년 1분위	장년 2~4 분위	장년 5분위 이상	전체
단독주택	4.5	9.5	0.0	16.1	7.3	8.6	7.7
다가구용 단독주택	65.9	56.9	64.3	50.5	42.2	31.4	51.8
아파트	15.9	13.8	28.6	17.4	23.9	31.4	21.5
연립·다세대	2.3	4.3	0.0	8.7	9.2	8.6	5.5
오피스텔	6.8	13.8	7.0	0.0	3.7	17.1	8.2
기타	4.5	1.7	0.0	7.3	13.8	2.9	5.0
계	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 건설교통부, '2005 주거실태 및 주택수요조사' 자료 주 ; 기타는 영업용 건물내 주택, 비닐하우스, 움막, 판잣집 등

1인가구는 주로 차가에 거주하는데 전체적으로 전세보다는 월세형태 비중이 더 높다. 청년층의 경

35) 소득분위별 구분은 참여정부의 주거복지지원 로드맵에 따른 구분- 1분위 : 임대료 지불능력 취약계층(41만 원이하), 2분위~4분위 : 자가구입능력 취약계층(41만~150만원), 5~6분위(150만~275만원) : 정부지원시 자가가능계층, 7분위 이상 : 자력으로 자가가능계층. 주택산업연구원, 전계연구보고서 pp.28~30, 33~36. 참조. 이 자료는 「2005년 주거실태조사」(건설교통부·국토연구원, 2005.12) 연구보고서를 위해 실시한 '2005년 주거실태 및 수요조사' 중 필요한 조사항목을 이용한 자료이다.

우 전반적으로 월세의 비중이 높으나, 소득이 높은 경우에도 자가이 아닌 전세에서 거주한다. 또한 전반적으로 청년층보다 장년층 자가비율이 높게 나타났다.

<표 4> 1인가구 유형별 점유형태

(단위 : %)

구 분	청년 1분위	청년 2~4 분위	청년 5분위 이상	장년 1분위	장년 2~4 분위	장년 5분위 이상	전체
자 가	4.7	4.3	0.0	21.0	12.8	34.3	12.8
전 세	25.6	34.2	78.6	19.2	28.4	28.6	35.8
보증부월세	32.6	33.3	21.4	37.9	34.9	22.9	30.5
월 세	37.2	28.2	0.0	19.2	21.1	14.3	19.8
무 상	0.0	0.0	0.0	2.7	2.8	0.0	1.1
계	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 건설교통부, '2005 주거실태 및 주택수요조사' 자료

1인가구는 주로 33~65㎡에 거주하는데, 소득이 낮은 청년층과, 장년층임에도 불구하고 소득이 낮은 경우 32㎡이하에 산다. 반면 66~98㎡에 청년 5분위 이상 35.7%가 거주한다. 즉, 주택면적은 연령에 따르기 보다는 소득수준에 따라 달라짐을 알 수 있다.

<표 5> 1인가구 유형별 주택규모

(단위 : %)

구 분	청년 1분위	청년 2~4 분위	청년 5분위 이상	장년 1분위	장년 2~4 분위	장년 5분위 이상	전체
32㎡ 이하	34.1	26.5	14.3	32.9	24.5	2.9	22.5
33~65㎡	47.7	53.8	50.0	46.1	51.8	61.8	51.9
66~98㎡	11.4	18.8	35.7	16.9	14.5	35.3	22.1
99~127㎡	6.8	0.0	0.0	1.8	8.2	0.0	2.8
128㎡이상	0.0	0.9	0.0	2.3	0.9	0.0	0.7
전체	100	100	100.0	100	100	100	100

자료 : 건설교통부, '2005 주거실태 및 주택수요조사' 자료

2. 경제력 취약한 1인가구

1인가구는 부양가족이 없음에도 불구하고 상당

수가 경제력이 취약하다.

서울시 1인가구 소득분포를 살펴보면 절반 정도가 월평균 100만원 이하의 수입으로 살고 있으며 100만~200만원의 가구도 26.0%에 달한다. 이에 반해 1인가구 외 일반가구는 월평균 수입 200만원 이하의 가구가 26.2%에 지나지 않는다.

<표 6> 서울시 1인가구와 1인가구 외 일반가구의 소득분포

(단위 : %)

월 소 득	1인가구	1인가구 외 일반가구
100만원 미만	49.6	8.6
100만~200만원	26.0	17.6
200만~300만원	13.9	21.5
300만~400만원	5.2	19.5
400만원 이상	5.3	32.8
전체	100	100

자료 : 통계청, '2008 가계동향조사' 자료

3. 1인가구 주택정책 미비

이와 같이 1인가구는 혈연가구에 비해 주거실태도 열악하고 소득 또한 훨씬 낮다. 그러나 1인가구의 주거를 개선시킬 수 있는 정부의 지원은 미미한 실정이다.

주택정책의 궁극적인 목표가 모든 국민의 주거생활 안정에 있음에도 불구하고 주택정책은 아직까지 혈연가구³⁶⁾ 중심으로 이루어져 있다. 그나마 1인가구가 주택을 마련할 수 있는 정부정책으로 국민 임대주택제도가 있으나, 이마저도 공급량이 저조해 혜택을 보기가 어렵다.

1인가구와 관련한 주택정책은 분양주택 공급제도, 국민주택기금 대출, 국민임대주택 공급, 소형주택 의무비율, 역모기지제도 등이 있다. 주요 정책을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 청약가점제의 도입으로 부양가족이 없는 1

36) 주 9 참조.

<표 7> 1인가구 관련 주요 주택정책 요약³⁷⁾

구 분	주요내용
분양주택 공급제도	<ul style="list-style-type: none"> • 「주택법」 및 「주택공급에 관한 규칙」에 의거하여 공급 • 국민주택과 민영주택에 대한 청약자격에 따라 가입대상, 공급주택(85㎡기준) 등 규정 • 민간건설 중형국민주택, 민영주택, 기타 주택으로 구분하여 청약저축·예금·부금 가입여부, 기간, 납입횟수, 해당첨 여부, 세대주 여부 등에 따라 1순위, 2순위, 3순위로 구분 • 2007년 9월 청약가점제 도입으로 동일순위 내에서는 무주택기간, 저축납입횟수, 분양가족수를 점수화하여 입주자를 선정함에 따라 부양가족이 없는 1인가구는 상대적으로 우선순위 낮음
국민주택 기금 수요자 대출	<ul style="list-style-type: none"> • 근로자서민주택구입자금, 근로자서민주택전세자금, 영세민 전세자금 등으로 구분하여 신청자격, 대출대상주택, 대출금액한도, 대출금리, 대출기간 및 상환기간 등 규정 • 주택구입자금 및 주택전세자금의 경우 만 35세 미만 단독세대주는 대출이 불가하고, 근로자서민주택전세자금의 경우 1인가구의 주거거처인 오피스텔은 대상에서 제외
국민임대 주택 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 전용면적 50㎡미만, 50㎡~60㎡이하, 60㎡초과로 구분하여 입주자격, 입주자 선정순위 결정 • 40㎡이하의 주택에 대해 단독세대주의 입주가 가능하나, 이 규모의 소형 임대주택 공급저조
소형주택 의무비율	<ul style="list-style-type: none"> • 민간택지, 공공택지, 재건축·재개발조합 등에 대해 60㎡이하, 60㎡~85㎡이하, 85㎡초과로 구분하여 배분비율 규정 • 소형주택 의무비율 완화 경향에 따라 저소득 1인가구가 부담할 수 있는 주택 선택기회의 감소 가능성
역모기지 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 주택은 있으나 특별한 소득원이 없는 고령자에게 주택을 담보로 일정금액을 연금식으로 지급(2007. 7월 도입) • 만65세 이상 1가구1주택 소유자를 대상으로 주택가격 9억원 이하로 제한 • 일정연령 이상 주택소유자만이 가능하기 때문에 주택이 없거나 젊은 독신가구는 해당되지 않음

인가구는 우선순위에서 불리하다. 분양주택의 경우 「주택법」 및 「주택공급에 관한 규칙」에 의거하여 공급되는데 1인가구는 주택공급 우선순위에서 상대적으로 불리하다. 2007년 9월 청약가점제가 도입됨에 따라 청약저축·청약부금·청약예금의 가입 여부, 기간, 납입횟수, 해당첨 여부, 세대주 여부 등에 따라 1·2·3순위로 순위가 나뉘어지는 데 동일순위 내에서는 무주택기간, 납입횟수, 부양가족수를 점수화하여 입주자를 선정한다. 이 제도는 분양가 상한제의 재도입 등으로 비교적 싸게 주택공급이 이루어짐에 따라 신규주택이 실수요자에게 더 많이 배분되도록 하는 데 초점이 맞추어져 있다.³⁸⁾ 이는 주택의 적절한 배분을 통해 국민의 주거권을 확보하려는 정부의 노력이라고 볼 수 있다. 그러나 1인가구는 부양가족이 없다는 이유로 가점을 받지 못해 상대적 우선순위에서 밀려나게 되는 것이다.

둘째, 국민주택기금의 지원 대상이나 기준에서 1인가구는 제외된다. 즉 근로자서민주택구입자금, 근로자서민주택전세자금, 영세민전세자금에서 만 35세 미만 단독세대주는 대출대상에서 제외된다. 1인가구 대다수가 소득이 낮은 젊은층임에도 불구하고 그들을 위한 배려가 부족한 것이다. 주택구입자의 대부분이 대출을 받아 주택을 구입하는 현실로 볼 때 이는 1인가구가 주택구입을 할 수 있는 가능성을 원천적으로 막는 결과를 초래하며, 1인가구 87% 이상이 차가에 의존하는 데도 이들을 위한 주택차입금조차 대출을 하지 않는 것이다.

셋째, 국민임대주택의 경우 소형임대주택의 공급이 부족하다. 국민임대주택은 전용면적 40㎡이하의 주택은 단독세대주도 입주가 가능하다. 그러나 이러한 규모의 소형임대주택의 공급은 매우 부족한

37) 서울시정개발원(2008), 전제서, p.64 토대로 재구성
국토해양부(2008), 「주택업무편람」, p.86, p.187.

국토해양부(2009), 「주택공급에 관한 규칙」, p.149.

38) 손재영·김재환(2009), 주택청약제도의 평가와 개선 방안, 주택연구 제17권 2호, p.157.

실정이다. 2009년도 서울시 SH공사에서 발표한 국민임대주택 공급물량은 총 1,807가구이며 40㎡ 이하는 1,017호에 불과하여³⁹⁾ 턱없이 모자란다.

넷째, 재건축·재개발 시 소형주택 의무비율의 완화이다. 2009년 1월 이후 도시 및 주거환경정비법의 개정으로 300세대 이상 재건축시 세대수 의무비율이 60㎡이하:20%·85㎡이하:40%에서, 85㎡이하:60%로 완화되었고, 기존 조합원 주택이 전용면적 10% 범위 내 증가 시, 소형평형 의무비율 적용을 제외하는 등 전반적으로 소형주택 의무비율을 완화하는 추세이다. 이로 인해 1인가구가 필요로 하는 소형주택은 그 공급이 점점 줄어들 전망이다.

4. 1인가구용 주택공급 부족

지난 십 여 년간 서울시의 주택의 유형을 살펴보면, 1980년에는 단독주택이 전체 주택의 70.66%를 차지했으나 2005년에는 19.65%로 급감했다. 이에 반해 아파트는 18.99%에서 54.21%로 증가하여 2005년 주택유형의 절반 이상을 차지한다. 이를 통해 1인가구가 주로 거주하는 단독주택은 그만큼 멸실되었음을 알 수 있다.

<표 8> 서울시 연도별 주택의 유형 변화
(단위 : 천 호, %)

연도	단독주택		아파트		연립/다세대주택		비거주용 건물내 주택		계
1980	684	70.66	184	18.99	69	7.12	31	3.23	968
1985	689	58.56	306	26.05	137	11.65	44	3.74	1,176
1990	660	46.09	503	35.12	223	15.58	39	2.73	1,431
1995	562	33.29	716	42.43	353	20.93	57	3.35	1,688
2000	490	25.55	975	50.87	393	20.48	59	3.10	1,917
2005	456	19.63	1,259	54.21	577	24.87	30	1.29	2,322

자료 : 통계청, 연도별 주택총조사

39) 33㎡이하 : 0호, 39㎡이하 : 1,017호, 49㎡이하 : 762호, 60㎡이하 : 28호 이다.

또한 <표 9>에서 보듯이 1995년~2005년 동안 1인가구 비중은 배 가까이 늘어났는데도 불구하고 46㎡미만의 소형주택은 오히려 감소했으며 공급호수도 26,464호 밖에 늘어나지 않았고, 65㎡ 이하 주택재고비율도 ('85)53%→('95)42%→('05)40%로 점차 줄어들고 있다⁴⁰⁾. 따라서 소형주택공급이 줄어들에 따라 1인가구 중 상당수는 오피스텔, 고시원 등 주택이외의 대안적인 거처에서 살아야 함을 추측할 수 있다.

<표 9> 서울시 면적별 주택공급 변화
(단위 : 호, %)

구 분	1인 가구 비중	46㎡ 미만	46㎡~63㎡ 미만	63㎡~96㎡ 미만	96㎡ 이상
1995년	12.88	299,110 (17.7)	363,305 (21.5)	520,609 (30.8)	505,087 (29.9)
2005년	20.42	325,574 (14.5)	519,673 (23.2)	773,442 (34.5)	623,460 (27.8)
차이		+26,464 (-3.2)	+156,368 (+1.7)	+252,833 (+3.7)	+118,373 (-2.1)

자료 : 통계청(2005), 인구주택총조사, 가구·주택사항 2%표본

IV. 1인가구 주거정책 대안

이상과 같이 1인가구 주거실태 문제를 살펴보았는데 본 장에서는 1인가구의 수요가 어떠한지 파악하여 정책대안을 마련하고, 경제적으로 어려운 1인가구를 위한 지원방안을 찾아보며, 그들을 위한 주택정책개발 및 공급확대 방안을 제시하고자 한다.

1. 1인가구 수요예측 및 정책수립

1인가구가 희망하고 있는 주택유형은 아파트나

40) 국토해양부(2009.4.30), 도시형생활주택 제도시행 설명자료

다가구용 단독주택이 많다. <표 3>을 보면 다가구용 단독주택(51.8%), 아파트(21.5%)에 살고 있으나, 이사 가고 싶은 주택유형은 다가구용 단독주택이 36.8%로 줄고 아파트의 비중은 38.8%로 늘어나 전체적으로 아파트를 더 선호하고 있음을 알 수 있다. 그러나 청년 1분위는 오피스텔 선호현상이 뚜렷했고, 청년 5분위 이상은 다가구용 단독주택을 선호했다. 특히 장년 5분위 이상에서 아파트 선호경향이 강했다.

<표 10> 1인가구 유형별 계획 주택유형
(단위 : %)

구 분	청년 1분위	청년 2~4 분위	청년 5분위 이상	장년 1분위	장년 2~4 분위	장년 5분위 이상	전체
단독주택	0.0	5.2	0.0	17.1	17.4	0.0	6.6
다가구용 단독주택	28.6	25.9	60.0	46.3	34.8	25.0	36.8
아파트	21.4	43.1	40.0	31.7	21.7	75.0	38.8
연립· 다세대	0.0	15.5	0.0	2.4	17.4	0.0	5.8
오피스텔	50.0	10.3	0.0	2.4	8.7	0.0	11.0
기 타	0.0	0.0	0.0	2.4	8.0	0.0	1.2
계	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 건설교통부, '2005 주거실태 및 주택수요조사' 자료

주 ; 기타는 영업용 건물내 주택, 비닐하우스, 움막, 판잣집 등

1인가구가 계획하고 있는 점유형태를 살펴보면, 전세에 대한 선호가 가장 높았고 그 다음으로 자가, 보증부월세, 월세 순으로 나타났다. 경제적으로 취약한 청년 1분위는 보증부월세를 절반이상이 선호했으나, 청년 5분위 이상가구는 경제력이 있음에도 자가보다는 전세를 선호했다. 반면 장년 5분위 이상 가구는 60%가 자가구입을 계획하고 있어 향후 이들을 고려한 주택공급을 해야 할 것으로 판단된다.

1인가구가 이사가고자 하는 주택규모는 전반적

<표 11> 1인가구 유형별 계획 점유형태
(단위 : %)

구 분	청년 1분위	청년 2~4 분위	청년 5분위 이상	장년 1분위	장년 2~4 분위	장년 5분위 이상	전체
자 가	14.3	32.8	0.0	34.1	37.5	60.0	29.7
전 세	28.6	51.7	100.0	36.6	33.3	40.0	48.4
보증부 월 세	57.1	13.8	0.0	22.0	20.8	0.0	18.9
월 세	0.0	1.7	0.0	7.3	8.3	0.0	3.0
계	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 건설교통부, '2005 주거실태 및 주택수요조사' 자료

으로 현재 거주하고 있는 주택규모보다 큰 규모이다. 33~65㎡주택은 51.9%(거주면적)에서 46.9%(계획면적)로 비율이 감소했는데, 그 대신 66~98㎡는 22.1%(거주면적)에서 26.1%(계획면적)로 증가하였다. 장년5분위 이상과 청년5분위 이상은 혼자 살기에는 대형면적인 99~127㎡를 52.6%, 40.0%로 계획하고 있어 경제력이 뒷받침되는 수요층임을 알 수 있다.

<표 12> 1인가구 유형별 계획 주택규모
(단위 : %)

구 분	청년 1분위	청년 2~4 분위	청년 5분위 이상	장년 1분위	장년 2~4 분위	장년 5분위 이상	전체
32㎡이하	7.1	1.7	0.0	11.6	4.2	0.0	4.3
33~65㎡	78.6	44.8	60.0	53.5	45.8	0.0	46.9
66~98㎡	7.1	44.8	0.0	27.9	29.2	47.4	26.1
99~127㎡	7.1	6.9	40.0	4.7	12.5	52.6	20.6
128㎡이상	0.0	1.7	0.0	2.3	8.3	0.0	2.1
전 체	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 건설교통부, '2005 주거실태 및 주택수요조사' 자료

이상과 같이 청년층은 소득의 규모에 따라 주택 선호가 다르므로 주택정책을 차별화해야 한다. 즉 소득분위와 관계없이 청년층 전반에 걸쳐 33~65㎡의 규모를 원하나 소득5분위 이상 상당수는

99~127㎡의 넓은 주택규모를 원하므로 이들을 위한 대형면적의 아파트나 다가구용 단독주택의 공급이 필요하고, 소득1분위를 위해 33~65㎡의 오피스텔 공급을 늘리거나, 보증부월세수요가 큰 것을 감안하여 안정된 임차가 가능하도록 주택정책도 마련해야 할 것이다.

다음으로 장년층의 경우 장년5분위 이상은 자가 소유의 욕구도 강하고 아파트를 선호하며 다른 계층에 비해 계획하는 주거면적도 상당히 넓다. 따라서 경제력이 뒷받침되는 이들은 향후 66~127㎡의 자가 아파트시장의 주요 수요층이 될 것이 예상되므로 이를 고려한 공급정책을 세워야 할 것이다.

2. 경제력 취약한 1인가구의 지원

경제적으로 어려운 1인가구에게 있어 주거비는 가장 큰 부담요인이다. 따라서 이들의 주거비 부담을 줄이고 안정적 주거생활을 할 수 있도록 다음과 같은 방안을 제시한다.

첫째, 주거급여 대상 확대이다. 2000년대의 대표적인 대인보조수단은 주거급여이다. 주거급여는 저소득층의 기초생활을 보장하는 정책수단으로 임대료 보조를 의미한다. 주로 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 현금 또는 현물로 지급하는 것으로 그 지급대상이 기초생활수급자에 한정된다. 따라서 비수급 저소득층은 혜택을 받지 못한다. 현실적으로 저소득 1인가구에게는 부담가능한(affordable) 저렴한 주택이나 임대주택이 부족한 실정이다. 현재 공급된 국민임대주택 최소형(33㎡)도 저소득층에게는 임대료나 관리비 부담이 높을 뿐만 아니라 저소득 1인가구에게는 주택 규모가 부담스러울 수 있다. 저소득 임차가구의 소득대비 임대료 부담비율(RIR)은 전체 임차가구의 평균 부담비율보다 두 배 이상 높으며, 소득 1분위와 2분위 가구의 부담비율은 40~50%에 이르고 있다. 특히 기초생활수급자 및 차상위계층 평균 RIR은 41.1%인데 비해 1인가구의 RIR은 57.4%

로 다른 가구유형보다 훨씬 높다.⁴¹⁾ 1인가구의 경우 실업 등으로 인해 소득빈곤이 실질적으로 주거빈곤을 야기시킨다. 따라서 주거비 부담이 다른 가구보다 상대적으로 더 취약한 1인가구를 위해 주거급여대상을 차상위나 3분위 정도까지 확대한다면 저소득 1인가구의 주거는 더욱 안정될 것이다.

둘째, 주거비에 대한 세금 공제이다. 1인가구가 선호하는 점유형태는 차가이다. 1인가구 대부분이 전세나 보증부월세를 살고 있다. 그 중에서 월세로 사는 비율이 절반을 넘는다. 이들이 안정적으로 주거생활을 하기 위해선 월세에 대한 지원이 필요한데 임차가구가 지급하는 월세를 소득공제하는 것이 하나의 방안이다. 주택을 소유한 자가가가가 지급하는 장기대출금의 지급이자는 공제하면서 상대적으로 집을 가지지 못한 가구가 부담하는 월세를 공제하지 않는다는 것은 형평성의 원칙에 위배된다. 현재 정부에서 이를 추진하고 있는 데 여기에 1인가구는 제외되어 있다.⁴²⁾ 즉, 정부는 서민 생계 대책의 일환으로 월세로 사는 무주택자 세대주에게 주택임차료 월세부분에 대해 40%를 소득공제할 예정인데, 그 대상이 '부양가족이 있는 근로자'로 한정되어 1인가구는 혜택을 볼 수 없다(2010년 입법 추진예정). 이는 모든 국민이 평등하게 보장받아야 할 주거권을 1인가구라고 해서 보장하지 않는 것이다. 1인가구는 일반가구에 비해 주거비 부담률이 상당히 높다⁴³⁾ 월세에 대한 지원이 더욱 필요하므로 이들의 주거비 부담을 줄이는 데 정부

41) 진미윤(2008), 주거 빈곤층을 위한 새로운 주거복지 프로그램-주택바우처를 중심으로-, 한국정책학회 학술대회논문집, 한국주거정책학회, p.54. 기초생활수급자 및 차상위계층의 평균 RIR 41.1%, 부부가구 42.2%, 부부+자녀가구 28.1%, (3인이하)모부자/조손/3세대가구 40.4%, (4인이상)모부자/조손/4세대가구 37.8%, 단독가구 57.4% 이다.

42) 기획재정부에서는 서민주거안정대책으로 저소득무주택 근로자에 대해 '소형주택 월세 소득공제'를 신설, 월세 지급액의 40% 공제를 내용으로 하고 있음(2010년부터 적용예정이나 2009년 현재 국회계류 중)

43) 각주 41 참조

의 노력이 필요하다.

셋째, 대체주거시설에 대한 주거 안정성 확보이다. 1인가구의 수는 지속적으로 증가한 데 반해 1인가구가 살기에 적절한 규모와 형태의 주택은 지속적으로 감소되어 왔다. 따라서 주택으로 분류되지 않는 오피스텔, 고시원, 고시텔⁴⁴⁾ 등 대체주거시설이 늘어나게 되었다. 그러나 고시원, 고시텔 등의 경우 주거환경은 매우 열악하여 주거안정을 위협하고 있다. 미로형으로 만들어진 쪽방 고시원이 대표적인 시설이다. 고시원은 원래 수험생들의 공부부를 목적으로 만들어진 곳으로 임대료가 타 주택에 비해 저렴하고 교통이 편리한 곳에 위치한다. 이로 인해 그동안 소득이 낮은 젊은 독신자들을 위한 대체주택으로서 주거공간을 제공해 왔다. 이처럼 고시원은 긍정적인 기능을 제공하기도 하지만, 비좁은 면적과 열악한 시설 등은 해결되어야 할 과제이다. 따라서 시설 안전기준을 강화하고 방화와 방범 등 대책을 마련해야 할 것이다.

3. 1인가구 주택정책 보완

첫째, 청약제도의 보완이다. 현실적으로 무주택자가 주택을 소유할 수 있는 방법으로는 기존 주택을 매입하거나 정부에서 공급하는 주택을 분양받는 것이 대부분이다. 그러나 현행 주택공급제도는 혈연가구 중심으로 이루어져 1인가구가 주택을 공급받을 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄되어있거나 불리한 입장이다. 2007년 9월 청약가점제 도입으로 동일순위 내에서는 무주택기간, 저축납입횟수,

부양가족수를 점수화하여 입주자를 선정함에 따라 부양가족이 없는 1인가구는 상대적으로 당첨될 확률이 적다. 청약제도가 경제적 약자에게 개발이익을 많이 분배하려는 것이 목적이라면⁴⁵⁾ 단지 혼자 산다는 이유만으로 분배 혜택을 누리지 못한다는 것은 평등에 위배된다. 부양가족이 있고 무주택이라 하더라도 주택만 없을 뿐 소득이 높을 경우 과연 이들을 배려하고 혼자 사는 저소득 1인가구를 배제하여야 하는가 하는 문제는 다시 한번 생각해 볼 일이다. 따라서 예를 들어 1인가구가 주로 거주하는 소형주택 일정규모 이하(예 : 전용면적 40㎡)의 주택에 대해서는 부양가족 가점제를 적용하지 않는 등 1인가구를 위한 정책배려가 필요하다.

둘째, 국민주택기금 대출 지원 대상에 만35세 미만 단독세대주도 포함시켜 주택마련을 위한 대출 지원을 마련해야 할 것이다. 주택법 제60조⁴⁶⁾에 의거하여 설치된 국민주택기금은 국민의 주거생활 안정과 향상을 보전하기 위하여 주택건설종합계획을 효율적으로 실시하는 데 필요한 자금을 확보하고, 이를 원활히 공급하는 것을 목표로 설치된 융자성의 정부관리기금이다. 기존의 주택건설촉진법이 ‘주택이 없는 국민의 주거생활 안정 도모와 모든 국민의 주거수준 향상’을 지향하고 있는 데 반해, 2003년 개정된 주택법은 ‘(국민의) 쾌적한 주거생활’을 지향한다고 명시하여 국민주택기금은 앞으로 저소득자·무주택자 등 사회적 약자에 대한 우선적인 주택공급과 국민주택의 리모델링 등 주택관리 개선 그리고 주택자금대출 지원을 통해 저소득층의 주거안정과 소득분배의 형평성 제고에 더욱 비중을 두었다.⁴⁷⁾ 그러나 현행 제도 하에서는 만35세 미

44) 서울시정개발원(2008), 전계보고서, p60 ; 오피스텔-주용도는 업무시설이며 업무공간이 50% 이상이고 주거공간이 50% 미만인 건축물, 전문직, 개인사업, 소형 사업체등이 주로 이용, 원룸-침실, 화장실, 주방을 내부에 갖춘 독립된 주거 형식, 고시원-일반 상업용 건물에 학생이나 직장인 등이 일정 기간 생활하면서 학습할 수 있도록 내부 칸막이를 하고 최소한의 좁은 주거 공간을 제공하는 집단 주거형식, 실험수는 1.5~3평, 고시텔/원룸텔-원룸+고시원의 업그레이트형(고시원+최신시설+방음+방내 샤워실), 10평대까지 등장.

45) 손재영·김재환(2009), 전계논문, p.157.

46) 주택법 제60조(국민주택기금의 설치 등) 제1항 : 정부는 주택종합계획을 효율적으로 실시하기 위하여 자금을 보호하고, 이를 원활히 공급하기 위하여 국민주택기금을 설치한다.

47) 이현수(2004), 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배에 관한 연구 : 국민주택기금과 한국주택금융공사를 중심으로, 국토연구 제42권, p1.

만 단독세대주는 국민주택기금 지원 대상에서 제외된다. 즉 주택구입자금 및 전세자금의 대출 시 만35세 미만 단독세대주는 대출대상에서 원칙적으로 제외되어 있는 데 현실적으로 대출을 받지 않고는 주택구입이 어려운 실정이다. 따라서 대출대상주택(예: 소형주택 일정규모 이하)이나 금액 등에 대한 조정을 통해 이들도 주택마련을 할 수 있도록 지원함으로써 모든 국민이 차별받지 않고 평등하게 주거권을 실현할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 국민임대주택의 경우 전용면적 40㎡이하의 주택에 대해서만 단독세대주 입주가 가능하도록 되어 있다. 그러나 2009년도 서울시 국민임대주택 공급은 1,807가구에 불과할 정도로 주택공급물량이 매우 작다. 따라서 우선적으로 공급물량을 확대해야 할 것이고 위<표 12>에서 보았듯이 1인가구 선호 주택규모는 32㎡ 이하가 4.3%에 불과하고, 33~65㎡가 46.9%, 66㎡이상이 48.8%이므로, 40㎡이하의 다소 작은 면이 있다. 그러므로 1인가구의 주택수요를 고려한 다양한 규모의 주택을 대량 공급해야 할 것이다.

4. 1인가구용 주택공급 확대노력

첫째, 도심재개발의 속도 조절이다. 1인가구가 가장 많이 거주하고 있는 단독주택은 재개발·재건축과 뉴타운 사업 등으로 멸실 속도가 매우 빠른 편이다. 그러나 단독주택의 신규공급은 지속적으로 감소되어 왔고 신규아파트공급은 중·대형 평형위주로 공급되고 있다. 중·대형 평형 아파트는 일반적으로 소득이 낮고 넓은 주거공간을 필요로 하지 않는 1인가구의 주택수요와 맞지 않는다. 즉, 현재 소형주택의 공급이 충분하지 않은 상황에서 1인가구가 가장 많이 세들어 살고 있는 비교적 저렴한 단독주택이 빠르게 멸실된다면, 현재 세입자들은 새로운 마땅한 거주지를 찾기 어려워 더욱 열악한 주거환경으로 내몰릴 수밖에 없다. 따라서 도심재개발의 속도를 적절히 조절하여 이들의 주거안정을

도모해야 할 것이다.

둘째, 도심 내 소형 공공임대주택을 확대해야 할 것이다. 내 집을 소유하기 원하지만 구매력이 부족한 경우, 직장이동, 그리고 다양한 이유 등으로 임대주택을 선택한다. 1인가구 대부분이 위와 같은 이유로 소유보다는 임대를 선호한다. 즉 임대주택은 주택을 소유하진 못하지만 소유보다 상대적으로 저렴한 주거비로 안정된 주거생활을 보장받을 수 있는 장점이 있다. 일반적으로 공공임대주택은 국가나 지방자치단체가 재정으로 건설하거나 국민주택기금을 지원받아 건설하는 주택으로⁴⁸⁾ 이는 구매력이 취약한 계층에게 시장가격보다 저렴하게 주택을 제공하게 된다.

현재 도심지역에서 급증하고 있는 1인가구는 그 특성상 가능한 한 직장과 가까운 곳에 거주하기를 매우 선호하고 있다. 자치구별로 살펴보면 주로 전통적인 도심지역, 대학가 지역, 직장이 밀집된 지역에 많이 거주하고 있다.⁴⁹⁾ 그러나 공공임대주택의 공급은 외곽 택지개발지구에 대부분 공급이 이루어져⁵⁰⁾ 이들의 생업근거지인 도심지역과는 거리가 멀어 통근이 어렵거나 장거리통근을 감수해야 하는 단점이 있다. 따라서 도심 내 소형 공공임대주택을 건설하여 도심 내 직장이 있는 1인가구의 주거생활 안정을 도모할 수 있을 것이다.

셋째, 소형주택의무비율 유지를 위한 제도보완이 필요하다. 재개발·재건축 시 적용되는 소형주택의 무비율은 지속적으로 완화되어 왔는데 이로 인해 1인가구가 선호하는 소형주택 공급이 지속적으로 감소되어 왔다. 따라서 용적률이나 세제 등에서 혜택을 부여하는 등 소형주택 재고가 일정수준 유지할 수 있도록 소형주택의무비율에 대한 제도 보완이 필요하다.

넷째, 민간시장에서 주택공급을 원활히 할 수 있

48) 차문중(2004), 주택시장 분석과 정책과제 연구, 한국개발연구원, p.347.

49) 김문현(2008), 전계연구보고서, p57.

50) 상계연구보고서, p75.

도록 제도개선이 필요하다. 2004년에 개정된 주차장법은 주차장 요건의 강화로 인해 공급자의 수익성 확보가 어렵게 되자 1인가구의 주요거처인 다가구용 단독주택의 공급을 감소시켰다. 즉, 단독주택 거주자들의 주차장 문제는 상당히 좋아졌으나 그로 인해 결과적으로 그들이 거주할 수 있는 주택의 공급감소를 초래한 것이다. 따라서 거주환경 개선과 소유주의 수익성 확보 사이에 적절한 균형점을 찾는 노력이 필요하다. 반면 2009년에 1·2인가구를 위한 주택활성화를 위해 도시형 생활주택⁵¹⁾을 도입하였는데 기존 주택건설기준, 공급절차 등의 규제완화에도 불구하고 아직 공급이 활성화되지 않고 있다. 따라서 소유주의 수익성이 확보될 수 있도록 기준 및 규제가 완화된다면 소규모주택의 공급은 확대될 것으로 보인다. 다음으로 1인가구가 주택이 외의 거처로 많이 이용하는 오피스텔의 경우 주거용 오피스텔은 주택에 포함되어 종합부동산세 적용 및 재산세 누진 부과대상이 된다. 따라서 임대사업자의 세 부담이 크다. 반면 비주거용 오피스텔은 온돌 및 온수에 의한 난방이 금지되어 좌식생활을 하는 우리 주거문화에 적합하지 않고, 전입신고도 불가능하여 임차인으로서 보호도 받기 어렵다. 따라서 주거용 오피스텔에 대한 임대사업자의 세 부담을 완화시켜 임대를 활성화 시키고, 비주거용 오피스텔은 필요한 경우 주거용으로 활용할 수 있도록 하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

V. 결 론

주택은 인간의 주거권 대상이다. 인간이 존엄과 가치를 유지하기 위해서는 ‘최소한의 주거수준’이

확보되어야 하고 ‘적절한 주거’는 유지되어야 한다. 단지 혼자산다는 이유만으로 혈연가구와 차별받는다면 이는 평등하게 보장받아야 할 주거권을 침해당하는 것이다.

따라서 본 논문은 현실적으로 1인가구가 전체 가구의 상당수를 차지함에도 불구하고 주거권을 평등하게 보장받지 못하고 있음을 문제로 인식하고, 1인가구에 대한 실태 및 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 찾아보려 했다.

개선방안은 다음과 같다. 첫째, 정부는 1인가구 주택수요를 반영한 정책방안을 마련해야 한다는 것이다. ‘1인가구’가 급격하게 증가하고 있는 하나의 집단임을 인식하고, 이들을 고려한 주택정책을 세워야 한다. 둘째, 경제적으로 취약한 1인가구를 위해 주거급여 대상 확대, 주거비 세금공제, 대체주거시설에 대한 안전성 확보 등 지원방안을 마련해야 한다. 셋째, 각종 주택정책에서 소외되어 있는 1인가구를 위해 주택정책의 대상에 1인가구도 포함시켜 이들이 소외되지 않도록 해야 할 것이다. 넷째, 정부는 1인가구를 위한 주택공급 활성화를 위해 노력해야 한다는 것이다.

1인가구의 증가는 거스를 수 없는 추세이다. 따라서 이제 우리도 이러한 변화에 맞춘 장기적인 주택정책을 수립해야 할 것이다.

51) ‘도시형 생활주택’이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상의 ‘도시지역’에 주택건설사업계획승인을 받아 건설하는 20세대 이상 150세대 미만 공동주택으로 단지형 다세대, 원룸형, 기숙사형 주택 등이 있다.

참고문헌

1. 하야가와 가즈오(문영기 옮김)(1995) 「주택과 인권」 서울 : 범론사
2. 방경식·장희순(2004) 「부동산학개론」, 서울 : 부연사
3. 이창석(2008) 「주거복지의 이해」, 서울 : 형설출판사
4. 한국주거학회(2007) 「주거복지론」, 서울 : 교문사
5. 하성규(2006) 「주택정책론」, 서울 : 박영사
6. 하성규(1999) 적절한 주거와 주거권 보장, 주택연구 제7권 제1호
7. 한국여성정책연구원(2007) 비혼 1인가구의 가족의식 및 생활실태조사, 2007연구보고서-10
8. 박주희(2007) 서울시 1인가구의 분포 및 인구사회학적 특성분석, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문
9. 주택산업연구원(2007) 1인가구 주택수요 전망 및 공급 활성화 방안, 주산연 2007-4
10. 차경욱(2006) 남성 일인가구의 경제구조 분석, 「한국가정관리학회지」, 제24권, 제1호, 한국가정관리학회
11. 한국청소년개발원(2006) 청소년의 조기유학 결정과정과 적응, 초국가적 가족관계 형성에 관한 연구, 연구보고서 05-R37
12. 서울시정개발원(2008) 서울의 1인가구 증가와 도시정책 수요연구, 시정연 2008-PR-49
13. 손재영·김재환(2009) 주택청약제도의 평가와 개선방안, 주택연구 제17권 2호
14. 진미윤(2008) 주거 빈곤층을 위한 새로운 주거복지 프로그램-주택바우처를 중심으로-, 한국정책학회 학술대회논문집, 한국주거정책학회
15. 이현수(2004) 국민주거안정을 위한 공공자금의 효율적 분배에 관한 연구 : 국민주택기금과 한국주택금융공사를 중심으로, 국토연구 제42권
16. 차문중(2004) 주택시장 분석과 정책과제 연구, 한국개발연구원, 연구보고서 2004-09
17. 건설교통부(2005) 2005 주거실태 및 주택수요조사 자료
18. 국토해양부(2007) 「주택업무편람」
19. 국토해양부(2008) 「주택업무편람」
20. 국토해양부(2009) 「주택공급에 관한 규칙」
21. 국토해양부(2009) 도시형생활주택 제도시행 설명자료
22. 통계청 (www.kosis.kr)
23. 국토해양부 (www.mltm.go.kr)