

발 간 등 록 번 호

11-1240000-100085-01

2025
Census
센서스 100년



센서스 100년 한국의 주택



통계청

발간사

신라시대의 촌락문서와 조선시대의 호구조사는 호구(인구·가구·주택)를 파악하려는 노력이 천년이 넘는 오랜 전통 속에 있었음을 보여줍니다. 올해는 1925년에 근대적 인구 센서스가 ‘국세조사’라는 이름으로 처음 실시된 지 100년이 되는 뜻깊은 해입니다.

센서스는 국가 제1의 기본통계로, 주기적으로 전국의 인구·가구·주택을 조사해 우리 사회의 구조적 변화를 기록해 왔습니다. 시도, 시군구, 읍면동은 물론 그보다 작은 집계구, 격자 단위로 자료가 생산되어 공공과 민간의 각종 계획과 정책 수립, 의사 결정, 연구와 교육 등에서 폭넓게 활용되고 있습니다. 또한 인구·가구 추계, 주택보급률 등 가공통계의 기초자료로 사용되며, 다른 표본조사의 표본틀이자 조사추정치 작성에 필요한 모수로 활용되고 있습니다.

이번에 발간하는 「센서스 100년, 한국의 인구」와 「센서스 100년, 한국의 주택」은 국문판과 영문판으로 구성되어 센서스 100년을 기념하고, 정리하며, 한국 사회의 변화상을 종합적으로 분석한 결과물입니다.

「센서스 100년, 한국의 인구」는 출생, 사망, 인구이동, 외국인, 가족 구성, 경제활동, 교육, 종교에 이르기까지 인구와 관련된 주요 주제를 심도 있게 다루었습니다. 특히 인구 감소, 고령화, 저출산, 다문화 등 현재 우리 사회가 직면하고 있는 시대적 과제에 대한 통계적 해석을 통해 사회적·정책적 의미를 되짚어 보았습니다.

「센서스 100년, 한국의 주택」은 점유형태, 주택 유형, 주거 수준, 빈곤과 주거복지 등의 변화를 체계적으로 다루고 있습니다. 주택보급률, 빈집, 가구 유형 변화, 지역 간 주거 격차 등 주택을 둘러싼 사회 변화를 폭넓게 조망하고 있습니다.

이 책은 단순한 통계 자료집이 아니라, 인구와 주택을 매개로 지난 100년을 성찰하고 미래를 준비하는 지침서입니다. 정부, 민간, 학계의 다양한 독자들이 인구와 주택에 대한 이해를 심화하고, 우리 사회의 지속가능한 발전을 위한 논의에 활용하시기를 기대합니다.

우리가 마주할 인구와 주택의 미래는 지난 100년과는 전혀 다를 것입니다. 변화 과정에서 나타나는 여러 문제에 대해 우리 사회가 최선의 선택과 대응을 할 수 있도록 통계청은 앞으로도 정확하고 시의성 있는 통계를 제공하는 데 최선을 다하겠습니다.

끝으로 이번 책자의 기획과 집필, 편집에 참여해 주신 모든 연구진과 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

2025년 8월

통계청 차장 안형준

안형준

1장 한국의 주택총조사	1
1. 연구 배경과 목적	3
2. 연구방법과 범위	10
3. 주요 개념	12
1) 거처와 주택	12
2) 가구	17
4. 주요 연구내용	19
2장 한국의 경제·사회 및 주거생활 변천	21
1. 경제성장과 도시화에 따른 변화	24
1) 산업화와 이촌향도	24
2) 국민소득 변화	25
3) 도시화와 핵가족화	27
2. 주택재고의 확대와 법령 정비	29
1) 주택수의 확대	29
2) 관련 법령의 정비	33
3. 주택재고 증가로 인한 변화	34
1) 주택 유형별 재고의 변화	34
2) 주택보급률의 증가와 특성	36
3) 자가점유율의 정체	38
4) 주택가격의 상승과 다주택자 증가	39
5) 노후주택의 증가와 재건축사업 대상 물량의 확대	41
4. 주거소비수준의 현격한 개선	43
1) 천인당 주택수의 증가	44

2) 주거과밀 수준의 개선	44
3) 주거시설의 개선	45
5. 결론 및 시사점	46
3장 주택수요의 기본단위인 가구구조 변화	49
1. 주택소비단위로서의 가구	52
2. 가구의 양적 변화와 주택수요	54
1) 가구의 양적 변화	54
2) 가구 변화와 주택수요	55
3. 가구특성 변화와 주택수요	61
1) 가구특성 변화	61
2) 가구특성 변화와 주택수요	63
4. 가구 변화 전망	65
5. 결론 및 시사점	68
4장 주택보급률과 빈집의 변화	71
1. 주택보급률의 변화	73
1) 주택보급률의 정의	73
2) 주택보급률의 변화	74
2. 빈집의 변화	78
1) 빈집의 정의	78
2) 빈집의 변화	79

3. 주택보급률 계산의 개선방향	83
1) 빈집, 오피스텔, 외국인가구를 반영한 주택보급률 산정	83
2) 보조지표로 인구 천인당 주택수의 사용	88
4. 결론 및 시사점	91

5장 주택 유형의 변화 95

1. 주택 유형에 대한 정의의 변화	97
2. 단독주택에서 공동주택으로의 주택 유형 변화	101
1) 주택 유형별 재고 변화	101
2) 지역별 주택재고 변화	104
3) 주택 유형별 거주 가구수 변화	108
4) 지역별 주택 유형별 거주 가구수 변화	110
3. 일반적 주택 유형이 된 아파트	115
1) 기능주의 계획기법의 정착	115
2) 아파트의 공간적 차별성과 사회적·경제적 효과의 환류	117
4. 결론 및 시사점	118

6장 점유형태 변화와 주거비부담 121

1. 점유형태의 변화	124
1) 주택시장의 변화	124
2) 도시화의 진전	129
3) 거처 유형별 변화	134
4) 가구특성별 변화	137

2. 주거비부담의 변화	144
1) 전세보증금	144
2) 자가 가구의 주거비부담	145
3) 임차 가구의 주거비부담	148
3. 결론 및 시사점	150
7장 주거의 질적 수준 변화	153
1. 주거 규모와 밀도의 변화	156
1) 주택 규모별 재고 변화	156
2) 방수 기준 주거 밀도 변화	159
3) 주거면적 기준 주거 밀도 변화	163
2. 건축 연한과 주거시설의 변화	167
1) 노후주택 재고 변화	167
2) 부엌	170
3) 화장실	173
4) 목욕시설	176
5) 난방방식	178
3. 조사항목을 통해 본 주거의 질적 수준 변화	182
4. 결론 및 시사점	184
8장 가구특성별 주거수준	187
1. 1인가구	189
1) 1인가구수 변화와 특성	189
2) 1인가구의 주거여건	195

2. 노인가구	200
1) 고령화 추세의 심화	200
2) 노인가구의 주거여건	202
3. 생애주기별 주거수준	210
1) 생애주기별 특성	210
2) 생애주기별 주거여건	214
4. 결론 및 시사점	220

9장 시도별 주거실태 변화 223

1. 주택재고 현황	227
1) 주택수	227
2) 주택보급률	231
3) 주택 유형별 분포	232
4) 경과연수별 분포	237
5) 빈집	239
2. 가구의 거주 현황	242
1) 거처의 종류	242
2) 점유형태	244
3) 거주층	246
4) 주거면적	249
3. 결론 및 시사점	252

10장 주거빈곤과 주거복지 255

1. 최저주거기준의 도입과 주거빈곤	257
---------------------------	-----

2. 주거빈곤의 오랜 역사	260
1) 1960년대 이후의 이촌향도와 불량주택	260
2) 1980년대 이후: 개발과 철거의 시대	264
3. 최저주거기준 미달 및 주거빈곤 가구의 변화	266
4. 가구특성별 주거빈곤	272
1) 아동가구	272
2) 청년가구	273
3) 노인가구	276
5. 주거복지정책의 등장과 확대	278
1) 공공임대주택	279
2) 주거급여	282
6. 결론 및 시사점	284
11장 주거문제와 정책대응	285
1. 주거수준의 추이와 주거문제	288
1) 주거수준의 추이	288
2) 주택구입 가능성과 주거비부담	290
3) 임차시장의 불안정성	292
4) 주택자산의 보유 격차	293
2. 정책과제와 대응 방안	295
1) 정책목표와 수단	295
2) 주요 정책과제	296
3. 주택 관련 데이터 확충과 데이터기반 주거정책 강화	298
1) 주택 관련 주요 통계의 현황과 개선방안	298

2) 주요 주거지표의 국제비교	302
3) 데이터기반 정책의 강화	305
4. 결론 및 시사점	306
참고문헌	308

〈표 차례〉

표 1-1. 인구주택총조사상 주택 관련 주요 조사항목(1960~2020년)	11
표 1-2. 거처·주택·주택이외의 거처에 대한 인구주택총조사의 정의	13
표 1-3. 인구주택총조사에서의 거처의 종류 변천(1970~2020년)	15
표 1-4. 인구주택총조사 가구 유형	18
표 2-1. 인구와 가구수의 변화(1970~2020년)	25
표 2-2. 경제수준의 변화(1970~2020년)	26
표 2-3. 도시 지역 거주 인구 비율과 평균 가구원수 변화(1960~2020년)	28
표 2-4. 주택투자 및 주택건설 변화(1970~2020년)	29
표 2-5. 주택보급률 변화(1970~2020년)	31
표 2-6. 유형별 주택수 변화(1970~2020년)	35
표 2-7. 연소득 대비 주택가격 비율(PIR) 변화(2010~2021년)	40
표 2-8. 1주택자·다주택자 비중 변화(2012~2022년)	41
표 2-9. 지역별 노후주택수 변화(2000·2020년)	42
표 2-10. 주거소비수준 변화(1980~2020년)	43
표 3-1. 가구원수별 주거용 연면적(2020년)	58
표 3-2. 동부의 연면적별 주택수 변화(2015~2022년)	58
표 3-3. 전체가구와 1인가구의 거처 유형 변화(1995~2020년)	60
표 3-4. 지역별 다문화가구수 변화(2015~2022년)	62

표 4-1. 전국과 서울의 구주택보급률 변화(1970~2000년)	75
표 4-2. 전국과 서울의 신주택보급률 변화(2005~2023년)	76
표 4-3. 시도별 주택보급률 변화(2020~2023년)	77
표 4-4. 전국과 서울의 주택 유형별 빈집 변화(1995~2020년)	80
표 4-5. 시도별 빈집 비율 변화(2015~2020년)	81
표 4-6. 주요 선진국 센서스의 주택에 대한 정의	84
표 4-7. 시도별·파손정도별 빈집(2020년)	86
표 4-8. 시도별 파손된 빈집, 오피스텔, 외국인가구를 모두 반영한 주택보급률(2020년)	87
표 4-9. 시도별 인구 천인당 주택수(2020년)	89
표 5-1. 인구주택총조사 연도별 주요 주택 유형의 조사기준 변화(1970~2020년)	98
표 5-2. 유형별 거처수 변화(1970~2020년)	102
표 5-3. 동부의 유형별 거처수 변화(1970~2020년)	105
표 5-4. 면부의 유형별 거처수 변화(1970~2020년)	106
표 5-5. 읍부의 유형별 거처수 변화(1970~2020년)	107
표 5-6. 거처 유형별 거주 가구수 변화(1970~2020년)	108
표 5-7. 동부의 거처 유형별 가구수 변화(1970~2020년)	112
표 5-8. 면부의 거처 유형별 가구수 변화(1970~2020년)	113
표 5-9. 읍부의 거처 유형별 가구수 변화(1970~2020년)	114
표 6-1. 점유형태 변화(1970~2020년)	125
표 6-2. OECD 국가별 점유형태(2020년)	127
표 6-3. 도시 지역의 점유형태 변화(1970~2020년)	129
표 6-4. 비도시 지역의 점유형태 변화(1970~2020년)	131
표 6-5. 지역별 전월세 비율 변화(1975~2020년)	132
표 6-6. 수도권 지역의 점유형태 변화(1975~2020년)	133
표 6-7. 비수도권의 점유형태 변화(1975~2020년)	133
표 6-8. 자가보유율 변화(2005~2020년)	134
표 6-9. 거처 유형별 자가점유율 변화(1980~2020년)	135
표 6-10. 단독주택 거주 가구의 점유형태 변화(1980~2020년)	136
표 6-11. 아파트 거주 가구의 점유형태 변화(1980~2020년)	136

표 6-12. 연립·다세대주택 거주 가구의 점유형태 변화(1980~2020년)	136
표 6-13. 가구원수별 자가점유율 변화(2000~2020년)	138
표 6-14. 가구원수별 전월세 비율 변화(2000~2020년)	138
표 6-15. 가구주 연령대별 자가점유율 변화(1995~2020년)	139
표 6-16. 가구주 연령대별 전월세 비율 변화(1995~2020년)	140
표 6-17. 가구주 성별 점유형태 변화(2000~2020년)	141
표 6-18. 가구주 혼인상태별 자가점유율 변화(2000~2020년)	143
표 6-19. 가구주 혼인상태별 전월세 비율 변화(2000~2020년)	143
표 6-20. 전국과 서울의 전세보증금 변화(1995~2020년)	145
표 6-21. 거주 유형별 전세보증금 변화(1995~2020년)	145
표 6-22. 지역별 PIR 변화(2006~2021년)	147
표 6-23. 지역별 RIR 변화(2006~2021년)	149
표 7-1. 주택 규모별 주택수 변화(1980~2020년)	157
표 7-2. 지역별 1인당 방수 변화(1970~2020년)	160
표 7-3. OECD 국가별 과밀 가구 비율 변화(2010~2020년)	161
표 7-4. 가구의 주거면적에 대한 문항 변화(1960~2020년)	164
표 7-5. 지역별 1인당 주거면적 변화(1975~2020년)	165
표 7-6. 주거실태조사의 1인당 주거면적 변화(2006~2021년)	166
표 7-7. 인구주택총조사 및 주거실태조사의 1인당 주거면적 비교(2010~2020년)	166
표 7-8. 지역별 경과연수 20년 초과 주택수 변화(1980~2020년)	168
표 7-9. 지역별 경과연수 30년 초과 주택수 변화(1980~2020년)	169
표 7-10. 부엌에 대한 문항 변화(1960~2015년)	170
표 7-11. 지역별 입식부엌이 있는 가구 비율 변화(1980~2020년)	171
표 7-12. 화장실에 대한 문항 변화(1960~2015년)	174
표 7-13. 지역별 수세식화장실이 있는 가구 비율 변화(1980~2020년)	175
표 7-14. OECD 국가별 수세식화장실이 없는 저소득 가구의 비율(2020년)	176
표 7-15. 목욕시설 관련 문항 변화(1970~2015년)	177
표 7-16. 지역별 목욕시설이 있는 가구 비율 변화(1980~2020년)	177
표 7-17. 난방방식 관련 문항 변화(1960~2020년)	179
표 7-18. 지역별 가구의 난방방식 변화(1980~2020년)	181

표 7-19. 문화시설, 가재 및 통신기기 등 보유 관련 문항의 변화(1960~2020년)	183
표 8-1. 1인가구수와 비중 변화(1975~2020년)	190
표 8-2. 세대구성별 비중 변화(1975~2020년)	190
표 8-3. 지역별 1인가구수 변화(1975~2020년)	190
표 8-4. 지역별 1인가구의 혼인상태(2020년)	194
표 8-5. 1인가구의 점유형태 변화(1975~2020년)	196
표 8-6. 1인가구의 거주 유형 변화(1980~2020년)	197
표 8-7. 노인가구 점유형태 변화(1985~2020년)	203
표 8-8. 노인가구의 거주 유형 변화(1975~2020년)	204
표 8-9. 노인가구의 주거시설 변화(1980~2020년)	206
표 8-10. 노인의 자녀와의 동거 희망 비율 및 동거를 희망하는 자녀 유형 변화(2011~2020년)	207
표 8-11. 노인 건강상태별 거주 희망 장소 변화(2017·2020년)	207
표 8-12. 노인복지시설별 시설수와 정원 변화(2008~2022년)	209
표 8-13. 가구주 연령대별 1년전 거주지 비율 변화(1985~2020년)	213
표 8-14. 가구주 연령대별 5년간 이사한 가구 비율 변화(1985~2020년)	213
표 8-15. 가구주 연령대별 단독주택 거주 비율 변화(1975~2020년)	216
표 8-16. 가구주 연령대별 아파트 거주 비율 변화(1975~2020년)	216
표 8-17. 가구주 연령대별 입식부엌 구비율 변화(1980~2020년)	219
표 8-18. 가구주 연령대별 수세식화장실 구비율 변화(1980~2020년)	219
표 8-19. 가구주 연령대별 온수목욕시설 구비율 변화(1980~2020년)	219
표 9-1. 시도별 주택수 변화(1990~2020년)	228
표 9-2. 시도별·기간별 주택수의 연평균 증가율 변화(1990~2020년)	230
표 9-3. 시도별 주택보급률 변화(1995~2023년)	232
표 9-4. 시도별·주택 유형별 주택 비중 변화(1990~2020년)	233
표 9-5. 시도별·경과연수별 주택 비중 변화(1980~2020년)	238
표 9-6. 시도별 빈집수 및 12개월 이상 비어 있는 빈집수 변화(1995~2020년)	240
표 9-7. 시도별·거처 유형별 거주 가구 비중 변화(1970~2020년)	243
표 9-8. 시도별·점유형태별 가구 비중 변화(1980~2020년)	246
표 9-9. 시도별·거주층별 가구 비중 변화(2005~2020년)	247

표 9-10. 시도별 가구당·1인당 평균 주거면적 변화(2000~2020년)	250
표 9-11. 지역별 주거실태 변화 요약	253
표 10-1. 최저주거기준의 가구구성별 최소 주거면적 및 방의 개수(2011년)	259
표 10-2. 전국과 서울의 인구·가구·거처수 변화(1960~1970년)	261
표 10-3. 주거빈곤 가구 변화(1995~2020년)	267
표 10-4. 시도별 주거빈곤 가구수와 비율 변화(1995·2020년)	269
표 10-5. 아동가구의 주거빈곤 변화(2015·2020년)	273
표 10-6. 전체가구와 청년가구의 주거빈곤 규모(2015년)	275
표 10-7. 전체가구와 청년가구의 주거빈곤 규모(2020년)	276
표 10-8. 전체가구와 노인가구의 주거빈곤 규모(2015년)	277
표 10-9. 전체가구와 노인가구의 주거빈곤 규모(2020년)	278
표 10-10. 공공임대주택 재고 변화(2007~2022년)	281
표 10-11. 주거급여 수급가구수 변화(2015~2021년)	283
표 11-1. 주거수준 주요 지표 변화(1980~2020년)	290
표 11-2. 주택가격지수, 전세지수, 소비자물가, 처분가능소득 배율의 변화(1986~2022년)	291
표 11-3. 가구주 연령대별·자산종류별 자산의 50대 대비 비율 변화(2010·2020년)	294
표 11-4. OECD와 한국의 주거지표 비교: 효율성, 포용성, 지속가능성 관점	304

〈그림 차례〉

그림 1-1. 서울 행정구역 경계의 변화(1914~1963년)	5
그림 1-2. 1960년 최초로 실시된 주택총조사의 조사표와 주요 항목	7
그림 1-3. UN의 거처 분류	12
그림 1-4. 우리나라의 거처 분류	13
그림 1-5. 건물과 구분거처의 구분	15
그림 1-6. 구분거처와 가구의 관계	16
그림 2-1. 도시 지역 거주 인구 비율 변화(1960~2020년)	28

그림 2-2. 주택인허가실적 변화(1982~2022년)	30
그림 2-3. 1~3기 주요 신도시의 위치	32
그림 2-4. 전국과 서울의 자가점유율 변화(1970~2020년)	39
그림 3-1. 가구원수별 가구 비율 변화(1980~2020년)	52
그림 3-2. 인구·가구·주택수 변화(1955~2022년)	54
그림 3-3. 1인가구 비중 변화 국제비교(1980~2020년)	57
그림 3-4. 여성가구주 비율 변화(1980~2020년)	62
그림 3-5. 가구주 성별 한부모가족 및 1인가구 비율(2022년)	64
그림 3-6. 전국 가구원수별 장래가구추계(2024~2052년)	65
그림 4-1. 인구감소지역 지정현황(2023년)	82
그림 4-2. 산정방식 개선 시 시도별 주택보급률 변화(2020년)	88
그림 4-3. 주요 선진국의 인구 천인당 주택수	90
그림 5-1. 유형별 거처수 변화(1970~2020년)	103
그림 5-2. 역별 거처수 비율 변화(1970~2020년)	104
그림 5-3. 거처유형별 거주 가구수 변화(1970~2020년)	109
그림 5-4. 단독주택·아파트의 거처 비율 및 거주 가구 비율 변화(1970~2020년)	110
그림 5-5. 지역별 가구수 비율 변화(1970~2020년)	111
그림 5-6. 우리나라 최초의 아파트 단지인 마포아파트(1965년)	116
그림 6-1. 점유형태 변화(1970~2020년)	126
그림 6-2. OECD 국가별 점유형태(2020년)	128
그림 6-3. 도시 지역의 점유형태 변화(1970~2020년)	130
그림 6-4. 비도시 지역의 점유형태 변화(1970~2020년)	131
그림 6-5. 전국과 서울의 PIR 변화(2006~2021년)	147
그림 6-6. 전국과 서울의 RIR 변화(2006~2021년)	149
그림 7-1. 주택 규모별·유형별 준공실적 변화(2011~2020년)	158
그림 7-2. OECD 국가별 과밀 가구 비율(2020년)	163
그림 7-3. 부엌 내 취사 및 난방방식(부뚜막)	172
그림 7-4. 서울의 부엌 상하수도 설비 수준(1965년)	173

그림 8-1. 지역별·연령대별 1인가구수(2020년)	191
그림 8-2. 성별·연령대별 1인가구수(2020년)	192
그림 8-3. 1인가구의 성별·연령대별 혼인상태(2020년)	193
그림 8-4. 시군구별 1인가구 비율 변화(1980·2020년)	194
그림 8-5. 1인가구의 연령대별 점유형태(2020년)	196
그림 8-6. 1인가구의 연령대별 거주 유형(2020년)	198
그림 8-7. 1인가구의 성별 거주 유형(2020년)	198
그림 8-8. 1인가구의 연령대별 거주기간(2020년)	199
그림 8-9. 노년부양비와 중위연령 추계(1960~2072년)	200
그림 8-10. 노인가구 형태별 장래가구추계(2000~2052년)	201
그림 8-11. 시군구별 노인가구 비율 변화(2000·2020년)	202
그림 8-12. 노인가구의 점유형태 변화(1985~2020년)	203
그림 8-13. 지역별 노인가구의 거주 유형 변화(1980~2020년)	205
그림 8-14. 가구주 연령대별 비율 변화(1975~2020년)	210
그림 8-15. 가구주 연령대별·혼인상태별 비율 변화(1975·2020년)	211
그림 8-16. 가구주 연령대별 자가점유율 변화(1985~2020년)	214
그림 8-17. 가구주 연령대별 점유형태 변화(1985~2020년)	215
그림 8-18. 가구주 연령대별 단독주택·아파트 거주 비율 변화(1975~2020년)	217
그림 8-19. 가구주 연령대별 거주 유형 변화(1975~2020년)	218
그림 9-1. 지역별 주택수 비중 변화(1970~2020년)	229
그림 9-2. 지역별 단독주택 비중 변화(1970~2020년)	234
그림 9-3. 시도별 단독주택 비중 변화(1990·2020년)	235
그림 9-4. 지역별 아파트 비중 변화(1970~2020년)	236
그림 9-5. 시도별 아파트 비중 변화(1990·2020년)	236
그림 9-6. 시도별 경과연수 30년 초과 주택 비중 변화(2000·2020년)	239
그림 9-7. 시도별 12개월 이상 빈집 비중 변화(2005·2020년)	241
그림 9-8. 시도별 비아파트·아파트 거주 가구 비중(2020년)	244
그림 9-9. 시도별 지하 거주 가구 비중 변화(2005·2020년)	248
그림 9-10. 시도별 옥상 거주 가구 비중 변화(2005·2020년)	249

그림 10-1. 비적정 주거(지하·옥탑·고시원)의 모습	259
그림 10-2. 주거빈곤 가구의 구성	260
그림 10-3. 주요 집단이주 정착지의 위치와 조성 시기(1959~1967년)	262
그림 10-4. 항공사진을 통해 본 백사마을의 모습(1967년)	263
그림 10-5. 백사마을의 초기 상황을 보여주는 경향신문 기사(1968년)	264
그림 10-6. 1980년대 창신동·사당동의 철거 과정(1987·1989년)	265
그림 10-7. 마포구 도화1공구 철거현장의 인권 침해(1988년)	266
그림 10-8. 시군구별 주거빈곤 가구 비율 변화(2005·2020년)	270
그림 10-9. 시군구별 지하·옥상 거주 가구 비율 변화(2005·2020년)	271
그림 10-10. 전국 전체가구와 서울 1인 청년가구의 주거빈곤 비율 변화(1995~2020년)	274
그림 10-11. 사당2동 임대주택쟁취대회(1988년)	280
그림 10-12. 제주도와 백령도의 공공임대주택 전경(2022년)	280

1장

한국의 주택총조사

최은영 · 김기성

2025
Census
센서스 100년



1. 연구 배경과 목적

주택총조사는 특정 시점에 한 국가 또는 경계가 명확한 지역에서 모든 거처(living quarters)를 대상으로 가구 단위로 사용하고 있는 구분거처(housing units)의 총수 및 상태에 대한 통계자료를 기획·수집·평가·공표·분석하는 총체적인 과정이다(UN DESA, 2017).¹⁾ 우리나라의 주택총조사는 인구주택총조사로 통합되어 실시되는데, 1960년에 처음 실시되어 1925년에 시작된 인구총조사에 비해 역사가 짧다. 1966년에는 주택총조사가 실시되지 않고 인구총조사만 실시되었다. 1970년에 주택총조사가 재개되면서 전수조사와 표본조사를 병행하는 방식이 정립되었고, 이후에는 5년마다 정기적으로 조사가 이루어지고 있다. 2015년부터 인구총조사와 함께 행정자료를 활용하는 등록센서스가 도입되어 전수 항목은 매년 등록센서스로, 표본 항목은 5년마다 방문면접 및 인터넷으로 조사하고 있다.

전수자료이자 대규모 표본조사인 인구주택총조사의 마이크로데이터(micro data)는 활용성이 크다. 장기시계열 자료가 축적되어 있을 뿐 아니라 정책이 수립되고 시행되는 기초 단위인 시군구별로 분석이 가능한 자료원이다. 인구주택총조사를 제외한 대부분의 표본조사는 표본 수가 충분하지 않기 때문에 시군구·읍면동·집계구 등 소지역별 분석이 어렵다.²⁾ 2006년부터 국토교통부가 표본조사인 주거실태조사를 통해 주거와 관련한 상세

1) 거처는 구조적으로 분리되고 독립된 거주 공간이다. 거처는 인간의 거주를 위해 건축·개조·변형되어 주거 용도로 사용되는 곳으로, '건축법'상 용도가 주택이 아니더라도 조사기준일에 주거 목적으로 사용되는 공간이다.

2) 인구·가구·주택 총수와 일부 항목은 읍면동 단위까지 세분화된 결과가 공표된다. 인구주택총조사의 조사 및 집계를 위한 공간 단위에는 읍면동은 물론 이보다 작은 집계구, 조사구 등이 있다. 본 연구는 장기시계열 분석을 시도와 시군구 중심으로 하였다.

항목을 조사하고 있지만, 공표단위는 시도까지다. 주택총조사는 다른 표본조사에서 파악하기 힘든 소지역별 주거실태에 대한 정보를 제공하고 있다. 주택총조사 결과는 의사 결정과 정책 수립의 기본자료가 되며, 다른 표본조사를 위한 틀로도 활용된다. ‘주거기본법’에 의한 법정 계획인 중앙정부·시도의 주거종합계획과 기초지자체의 주거복지 기본 계획에도 활용된다.

주택총조사가 시작된 1960년 이후 지난 60여 년 동안 주택공급과 주거수준에 많은 변화가 있었다. 1960년대에는 산업화로 인한 이촌향도(移村向都)로 도시 인구와 가구가 급격히 증가했지만, 주택공급은 이에 미치지 못해 주택의 절대 부족이 심각한 도시문제로 대두되었다. 특히 서울은 일자리를 찾아 이주하는 사람들로 인해 주택의 절대 부족 문제가 심각했다. 1960년대 초 산업화가 시작된 이후 서울의 급격한 인구성장은 1966년 발표된 이호철의 소설 제목 ‘서울은 만원이다’에서도 드러난다. 서울의 인구 증가는 1990년까지 지속되었고, 이와 맞물려 서울의 행정구역도 확대되었다. 1963년 한강 이남과 현재 서울의 서남쪽 및 동북쪽이 경기도에서 편입되면서 서울의 행정구역은 지금의 모습이 되었다(그림 1-1).

주택의 절대 부족 문제 해결은 오랜 기간 주거정책의 최우선 과제였다. 도시로 모여드는 사람들이 살 수 있는 집이 필요했고, 이는 주택공급에 대한 사회적 요구로 이어졌다. 박정희 정부의 ‘250만 호 주택건설 10개년계획(1972년)’, 전두환 정부의 ‘주택 500만 호 건설계획(1980년)’, 노태우 정부의 ‘200만 호 주택건설계획(1988년)’은 모두 이런 배경에서 수립되었다.

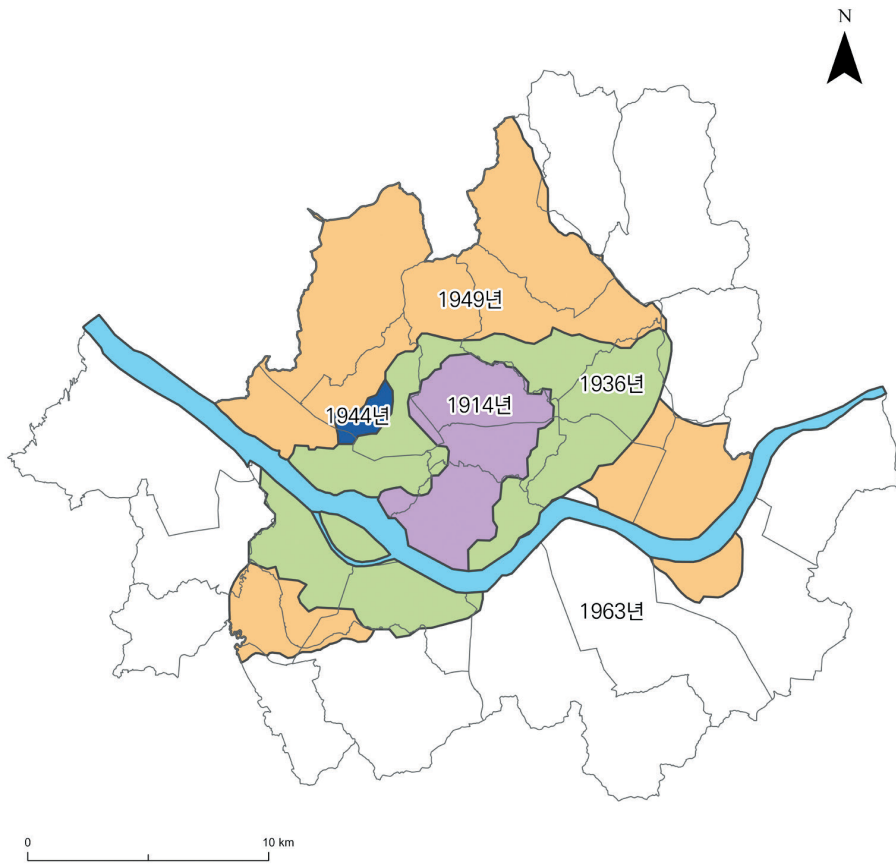


그림 1-1. 서울 행정구역 경계의 변화(1914~1963년)

출처: 서울시정개발연구원(2008)을 토대로 재작성.

공공과 민간의 대규모 주택공급은 주거수준 향상을 견인했다. 1960~1970년대에는 공공이 토지구획정리, 택지조성 등 주택공급의 기반을 마련하였고,³⁾ 점차 민간의 주택공급이 활성화되었다. 1980~1990년대에는 공공과 민간이 달동네, 판자촌 등으로 불리던 주거환경이 열악한 지역을 재개발하였다. 1990년대 이후에는 수도권과 주요 도시에서

3) 1962년 설립된 대한주택공사(현 LH한국토지주택공사)가 주택공급의 실행 기능을 주로 담당했는데, 전국적으로 '주공' 아파트가 많이 있는 이유이다.

대규모 택지개발사업을 통해 아파트 단지를 공급하는 신도시 조성이 주택공급 확대의 중요한 정책 수단이 되었다. 노태우 정부는 1기 신도시, 노무현 정부는 2기 신도시, 문재인 정부는 3기 신도시 추진 계획을 발표하였다. 상대적으로 주거품질이 양호한 아파트를 중심으로 주택이 공급되면서 주거수준은 전반적으로 향상되었다.

한국전쟁 직후 최빈국 중 하나였던 대한민국은 세계 10위권의 경제 대국으로 성장했다. 경제성장과 함께 주된 주택의 유형이 바뀌고, 주거시설도 거주민의 생활양식에 맞게 변화하였다. 주택총조사의 문항도 주거 양식의 시대 변화를 반영하였다. 1960년 주택총조사에서 조사되었던 판잣집, 토막과 천막으로 된 집, 아궁이, 토혈식(土穴式) 화장실, 외양간, 광 등은 거의 사라졌다(그림 1-2). 공동화장실과 연탄 난방은 더 오랫동안 남아 있었으나 이제는 거의 사라졌다.

주택은 가계의 자산축적 수단이자, 건설산업의 자본축적 수단으로 고도성장의 한 축을 담당했다. 하지만 그 과정에서 많은 문제가 누적된 것도 분명하다. 경제성장과 함께 빠르게 상승한 집값은 자산불평등을 심화시켰다. 전국 주택보급률이 100%를 초과하고 최저주거기준 미달 가구가 감소하는 등 외형적으로는 성과를 내고 있지만, 겉으로 드러나지 않는 질적인 측면에서의 빈곤 문제는 여전히 남아 있다.

소득 대비 높은 주택가격과 임대료, 쪽방·고시원·반지하 등 비적정 주거(inadequate housing),⁴⁾ 노후주택과 빈집 증가도 주택재고의 양적 확대에만 몰두했던 우리 사회가 마주한 대표적인 문제다. 지(하)·옥(상)·고(시원)와 불법으로 쪼갬 다가구주택에 사는 청년들은 결혼과 출산을 계획하기 어렵다. 도시 외곽에서의 대규모 택지개발과 아파트 공급은 양질의 주택재고를 빠르게 늘리는 긍정적인 기능을 수행했지만, 구도심에서 빈집 문제를 확산시키는 부작용을 낳았다.

4) 비적정 주거는 UN 사회권규약 등에서 정의한 최저주거기준 확보(habitability), 점유의 법적안정성(legal security of tenure) 등 적정 주거(adequate housing) 요건을 충족하지 못한 거처를 의미한다.

[illegible]

24. 이 「집 또는 居住」內에는 다음 設備가 있습니까? - 沐浴室--1. 있음 2. 없음 광 (庫)--1. 있음 2. 없음 電 燈--1. 있음 2. 없음 라 디 오--1. 있음 2. 없음 - 외 양 간--1. 있음 2. 없음	25. 이 「집 또는 居住」는 飲料水를 어디서 얻습니까? 1. 共同 우 물 2. 個人 우 물 (펌프없음) 3. 個人 우 물 (펌프있음) 4. 共同 水道 5. 個人 水道 6. 其 他	26. 이 「집 또는 居住」의 便所는 어떤 形態입니까? 1. 土 穴 式 1. 其 他 式 2. 세멘트式 2. 없 음 3. 水 洗 式
28. 이 「집 또는 居住」內에는 어느形態의 아궁이가 있습니까? 門이없는 아궁이--1. 있음 2. 없음 門이있는 아궁이--1. 있음 2. 없음 十九孔炭 아궁이--1. 있음 2. 없음 基 他--1. 있음 2. 없음	31. 이 建物은 어떤 形態입니까? 正常的構造 非正常的構造 1. 떠러진것 3. 船 舶 2. 붙은 것 4. 板子 집 5. 天 幕 6. 土 幕 7. 其 他	32. 壁에 使用된 主要 資材는 무엇입니까? 1. 韓 式 木 造 3. 벽돌 또는 돌 2. 日 本 式 木 彫 4. 其 他 3. 흙 부 력

그림 1-2. 1960년 최초로 실시된 주택총조사의 조사표와 주요 항목

1989년 이후 공공임대주택 공급, 주거비 지원 등 주거복지정책이 확대되고 있다. 가파르게 오른 주택가격을 감당하기 어려운 저소득층을 위해 1989년 영구임대주택 공급을 시작으로 1990년대에는 50년임대주택, 국민임대주택, 2000년대 이후에는 매입임대주택, 행복주택, 통합공공임대주택 등 다양한 공공임대주택을 공급해 왔다. 그러나 역대 정부의

주거정책에서 공공임대주택은 보조적인 역할에 그쳤다. 소유권에 기반한 ‘내 집 마련’ 지원이 정책의 중심에 있었기 때문에 공공택지에서조차 공공임대주택보다는 분양주택 위주로 공급했다. 임차 가구에 대한 직접 지원도 부족해 주거비를 직접 지원하기보다는 전세 보증금 대출을 지원하는 정책을 주로 펼쳤다. 주택이 대규모로 공급되었음에도 2000년대 이후 자가점유율은 거의 정체 상태를 보이며, 전세 비율이 감소하고 상대적으로 주거비 부담이 큰 월세 비율이 증가했다. 2022년 이후 깡통전세·전세사기 피해가 전국에서 대규모로 발생하면서 전세보증금 대출 및 보증 확대 정책의 지속가능성에 의문이 제기되고 있다.

저출산·고령화로 인한 절대 인구 감소, 1인가구 증가, 이주민(외국인) 유입과 다문화가구 증가 등 최근의 급격한 인구·가구 변화는 해결이 쉽지 않은 도전적 과제를 만들어내고 있다. 기후위기와 코로나19 팬데믹은 모든 사람의 안전하고 쾌적한 주거환경 보장이 주거정책의 필수 과제임을 재확인시켰다. 주택가격은 정부 정책, 금리·유동성과 같은 거시경제 요인, 대외 변수 등의 영향을 받는 동시에 장기적으로는 인구·가구 구조와 소득 변화의 영향을 받는다. ‘6·25 이후 최대 국난’이라 불리던 1997년 ‘IMF 외환위기’ 이후, 본격적으로 인구 재생산 구조가 붕괴하기 시작했다.⁵⁾ 전 세계에서 유례를 찾을 수 없는 빠른 속도의 저출산·고령화로 2020년 사망자가 출생아수보다 많은 인구의 자연감소가 시작되었고, 2021년에는 절대 인구가 감소하기 시작했다. 이는 주택의 수요와 공급 및 가격에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 통계청의 2022년 기준 장래인구추계에 의하면 100년 후 인구가 저위 시나리오에서는 1,085만 명, 중위 시나리오에서는 1,936만 명으로 감소하고, 가장 낙관적인 고위 시나리오에서도 3,044만 명으로 감소할 것으로 예상된다. 저위 시나리오가 현실화될 경우 모든 인구가 혼자 사는 비현실적 가정을 하더라도 2,000만 호가 넘는 현 주택재고의 절반 가량이 빈집이 되는 상황이 발생하게 된다.

통계청은 2002년 주택총조사 종합분석 보고서인 ‘한국의 주택’을 발간했으며, 개정판 발간을 위해 본 연구를 수행하였다. 2002년 발간된 보고서에서는 주택보급률 개선, 최저

5) 1970년 4.53명이던 우리나라의 합계출산율은 1997년 1.52명, 2023년 0.72명으로 감소했다.

주거기준 미달 및 주거빈곤 가구 규모를 측정할 수 있는 자료의 축적 필요성을 제기했다. 이후 인구주택총조사를 기반으로 2007년부터 소유 단위의 주택수가 아니라 구분거처 단위 주택수로 주택보급률을 산정하기 시작하였다. 이를 통해 지역별 주택 수요·공급을 더 정확히 파악할 수 있게 되었다. 2005년 인구주택총조사에 거주층 항목이 포함되어 주거빈곤에 해당하는 지하·옥상 거주 가구의 규모와 실태도 파악할 수 있게 되었다. 자료의 축적과 분석이 이어지면서 최저주거기준이 2004년 법제화되었고, 공공임대주택과 주거급여 등 주거복지가 향상되는 계기가 되었다. 이러한 성과를 바탕으로 2015년에는 ‘주거기본법’이 제정되어 주거권이 최초로 법률에 명시되었다.

1925년 최초로 실시된 인구주택총조사가 100년을 맞이하는 지금, 지난 60년간 주택분야를 중심으로 인구주택총조사의 시대적 사명과 역할을 재조명하고, 새로운 변화에 따라 부각되는 여러 주제에 대한 분석을 통해 미래를 대비할 필요가 있다. 이를 위해 인구주택총조사를 중심으로 한국의 주택과 가구 변화를 살펴본다. 기존 보고서와 일관성을 유지하되, 2000년 이후 시대 변화에 따라 부각된 새로운 주제를 포함했다.

우리나라의 현대사와 함께한 주택총조사는 과거를 성찰하고, 현재를 진단하며, 미래를 준비할 수 있는 중요한 기반이다. 급변한 우리나라 주거 영역에 대한 방대한 정보를 담고 있는 장г시계열 자료이기 때문이다. 지난 총조사 결과에 기반해 우리나라 주택변천사를 집대성하여, 총조사의 의미와 가치를 확인한다. 관심도가 높은 주제들을 분석하여 주택총조사에 대한 인지도 및 긍정적 인식 제고에 기여하고자 한다.

2. 연구방법과 범위

본 연구에서는 국가통계포털(KOSIS)에 공표되는 자료를 기본으로, 통계청의 마이크로 데이터 통합서비스(MDIS)에서 제공하는 2000~2020년 인구주택총조사 10%·20% 표본 자료,⁶⁾ 1975~1995년 2% 표본자료를 분석하였다.⁷⁾ 필요시 주거실태조사, 장래가구추계, 주택소유통계 등을 분석하였다.

연구의 시간적 범위는 1960~2020년까지 60년간이다. 그러나 일관성 있는 시계열 비교를 위해 1970년부터 분석을 수행하기도 하였고, 필요에 따라 분석 범위를 2023년까지 확장하기도 하였다. 공간적 범위는 전국으로, 시도·시군구별 분석을 수행하였다. 인구주택총조사가 이루어진 수십 년간 행정구역이 변경되었는데, 지리정보시스템(GIS)에 기반해 행정구역 변경을 반영한 시계열 분석 결과를 제시하였다. 또한 일관된 시계열 분석을 위해 거처의 종류, 점유형태 등 일부 항목은 변경된 응답 분류를 반영해 분석 결과를 제시하였다.

연구의 주요 분석 대상은 인구주택총조사의 거처와 가구 항목이다. 거처의 종류, 점유형태 등은 주택총조사가 시작된 1960년부터 조사항목에 포함되었으며, 거주층 및 타지주택 소유 여부 등은 2005년부터 포함되었다. 2020년부터는 소방시설 유무가 추가되었다(표 1-1). 2015년 등록센서스가 도입된 이후로는 대부분 행정자료에 기반해서 수집되고 있다.

6) 인구주택총조사의 표본조사는 1990~2010년까지는 모집단의 10%, 2015년 이후부터는 20%를 대상으로 진행되었다. 표본조사는 전수조사보다 조사항목이 많다.

7) 1975~1995년 2% 표본자료는 다운로드 서비스에서 제공하는 자료, 2000~2020년 10%·20% 표본자료는 원격접근서비스(RAS)에서 제공하는 자료를 이용하였다.

표 1-1. 인구주택총조사상 주택 관련 주요 조사항목(1960~2020년)

구분	조사항목	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
가구	점유형태	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	타지주택 소유 여부									○	○	○	◎
	거주기간	○						○	○	○	○	○	○
	임차료					○	○	○	○	○	○	○	○
	거주층									○	○	○	○
	사용방수		○		○	○	○	○	○	○	○	○	○
	주거시설 전용 여부		○			○	○	○	○	○	○	○	◎
	식수 종류	○			○		○		○		○		○
	취사 연료	*	○		○	○	○		○				
	문화시설·가재	○	○	○	○	○	○						
	정보통신기기								○		○		
	주차장소								○	○	○	○	○
	대표가구 여부		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
거처	거처의 종류	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎
	외벽재료	○	○	○	○		○						
	지붕재료	○	○	○	○		○						
	건축년도	○	○	○	○		○	○	○	○	○	◎	◎
	연면적	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎	◎
	대지면적				○		○	○	○	○	○	◎	◎
	총방수	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎
	거주 가구수		○	○	○	○	○						
	부엌시설	○			○	○	○	○	○	○	○	○	◎
	화장실	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	◎
	목욕시설				○	○	○	○	○	○	○	○	◎
	상수도시설		○		○		○		○	○	○	○	◎
	난방시설·연료	*	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
	소방시설												○
	총주거시설수					○	○	○	○	○	○	○	◎

자료: 통계청, 인구주택총조사 조사표.

주: 1) '○'는 대면면접조사 조사항목, '◎'는 행정자료 조사항목을 의미함.

2) 조사항목의 표본·전수조사 여부, 조사대상의 주가구·동거가구 여부는 구분하지 않음.

3) 주택총조사가 시작되기 이전인 1955년 간이총인구조사에 점유형태와 유사한 '주거상황' 문항이 있음.

4) (*)1960년에는 아궁이 형태에 관한 문항이 있음.

5) 주거시설과 난방시설 관련 문항은 가구에 물었지만 거처 문항으로 분류함.

6) 1970·1975년에는 대표가구 여부를 묻지 않았으나 주가구·동거가구를 분리하여 조사함.

7) 1985·1990년에는 거주 가구수와 함께 거주 가능 가구수도 조사함.

8) 1995년 이후 대지면적은 단독주택만 조사함.

9) 2020년 신설된 마시는 물 항목도 기존에 포함되었던 식수 종류로 분류함.

3. 주요 개념

여기서는 본 연구에서 활용되는 주요 개념인 거처, 주택, 가구 등의 정의 및 개념을 시기에 따라, 그리고 국제 기준과 비교한다. 이를 통해 핵심 용어의 의미와 맥락을 분명히 하고자 한다.

1) 거처와 주택

가구가 거주하는 생활공간을 의미하는 거처는 주택보다 포괄범위가 넓은 개념이다. UN은 거처를 구분거처와 집단거처로 구분하며, 우리나라는 주택과 주택이외의 거처로 구분한다(그림 1-3, 그림 1-4). 인구주택총조사에서 거처는 사람이 거주하고 있는 모든 장소로, ‘구조적으로 분리되고 독립된 하나의 거주 단위’를 말한다(표 1-2).

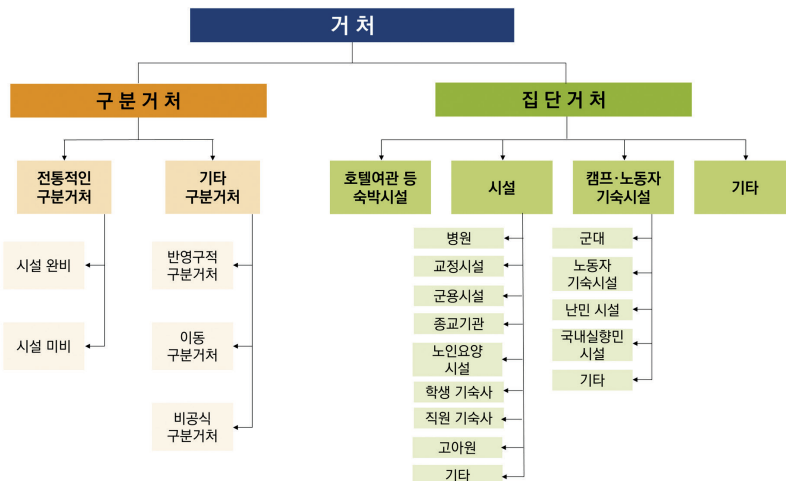


그림 1-3. UN의 거처 분류

출처: UN DESA(2017).

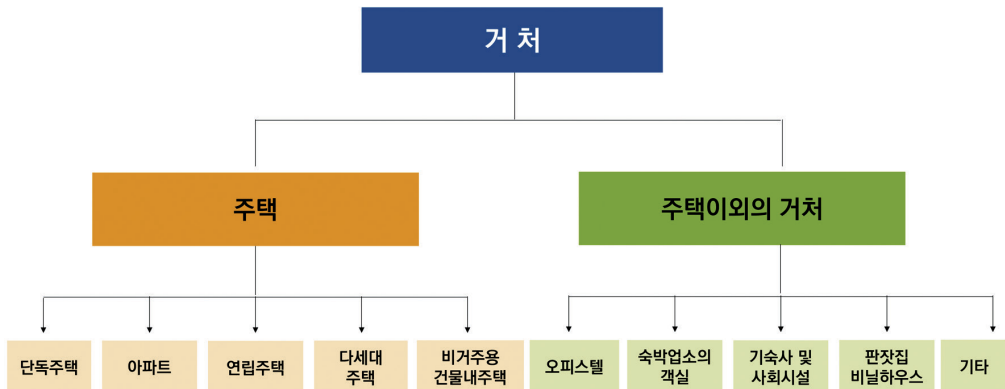


그림 1-4. 우리나라의 거처 분류

표 1-2. 거처·주택·주택이외의 거처에 대한 인구주택총조사의 정의

구분	정의
거처	사람이 거주하고 있는 모든 장소를 뜻하고, 구조적으로 분리되고 독립된 하나의 거주 단위를 말하며, 주택과 주택이외의 거처로 구분함
주택	가구가 독립적으로 살림을 할 수 있도록 지어진 집으로서, ① 영구 또는 준영구 건물 ② 부엌과 한 개 이상의 방 ③ 독립된 출입구 ④ 관습상 소유 또는 매매의 한 단위의 요건을 갖추어야 함
주택이외의 거처	주택의 요건을 갖추지 못한 거주공간으로 오피스텔, 호텔·여관 등 숙박업소의 객실, 기숙사 및 사회시설, 판잣집·비닐하우스, 기타(사업장 내의 잠만 자는 방, 임시 거주를 위한 구조물 등)가 있음

자료: 통계청(2020).

인구주택총조사에서 주택은 ‘가구가 독립적으로 살림을 할 수 있도록 지어진 집’으로 다음의 네 가지 요건을 충족하여야 한다. ① 영구 또는 준영구 건물이고, ② 부엌과 한 개 이상의 방을 갖추고 있으며, ③ 독립된 출입구를 갖추고 있고, ④ 관습상 소유 또는 매매의 한 단위를 이루고 있어야 한다.

주택의 세부 유형으로는 단독주택(일반·다가구·영업겸용 포함), 아파트, 연립주택, 다세대 주택, 비거주용 건물내 주택이 있다. 주택이외의 거처는 주택의 요건을 갖추지 못한 거주 공간으로 오피스텔, 호텔·여관 등 숙박업소의 객실, 기숙사 및 사회시설, 판잣집·비닐하우스, 사업장 내의 잠만 자는 방, 임시 거주를 위한 구조물 등이 포함된다. 2000년 이후 급격하게 증가한 고시원은 ‘건축법 시행령’상의 용도에 따라 주택으로도 주택이외의 거처로도 분류될 수 있다. 주택총조사의 거처 분류는 ‘건축법 시행령’ 별표 1에 의한 규정과 일치하지는 않는다.⁸⁾

인구주택총조사에서 거처의 종류는 <표 1-3>과 같이 변화했다. 1970년 독립주택, 공동주택, 연립주택, 비거주용 건물내 주택으로⁹⁾ 나뉘어 조사되던 주택 유형은 이후 새로운 주택 유형의 등장 및 제도 변화를 반영해 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택 등으로 분화되었다. 1975년에 공동주택이 아파트로, 1980년에 독립주택이 단독주택으로 변경되었으며, 1990년에는 다세대주택이 추가되었다. 2000년부터는 단독주택이 일반 단독주택과 다가구 단독주택으로 세분되었고, 2005년부터는 영업겸용 단독주택이 추가되었다.

UN의 센서스 지침에 의하면 ‘전통적인 구분거처(conventional dwellings)’는 구분거처의 하위 범주다. 구분거처는 한 가구가 거주하기 위한 별도의 독립된 거주공간 혹은 거주를 목적으로 하지 않더라도 조사 기간에 한 가구에 의해 점유되고 있는 거처를 의미한다(그림 1-5). 전통적인 구분거처는 ① 영속적인 건물 또는 구조적으로 분리된 거주공간 내의 방 혹은 방과 부속시설로서, ② 주거 용도로 쓰여야 하고, ③ 한 가구가 생활하기 위한 목적으로 신축, 개축, 개조된 것이어야 하며, ④ 도로 또는 공용 공간으로 통하는 독립된 출입구가 있어야 한다.¹⁰⁾

8) 건축법 시행령에서 주택은 단독주택과 공동주택으로 나뉜다. 단독주택은 단독주택, 다중주택, 다가구주택 등으로 분류하며, 공동주택은 아파트, 연립주택, 다세대주택 등으로 분류한다.

9) 비거주용 건물내 주택은 2024년 7월부터 비주거용 건물내 주택으로 용어가 변경되었고, 2023년 자료부터 변경 내용이 적용되었다.

10) 영속적인 건물이란 국가별로 정하는 15년 이상의 내구연한을 가진, 이동이 전제되지 않은 구조물을 의미한다.

표 1-3. 인구주택총조사에서의 거처의 종류 변천(1970~2020년)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주택	독립주택 공동주택 연립주택	독립주택 아파트 연립주택	단독주택 아파트 연립주택	단독주택 아파트 연립주택	단독주택 아파트 연립주택 다세대주택	단독주택 아파트 연립주택 다세대주택	단독주택 아파트 연립주택 다세대주택	단독주택 아파트 연립주택 다세대주택	단독주택 아파트 연립주택 다세대주택	단독주택 아파트 연립주택 다세대주택	단독주택 아파트 연립주택 다세대주택
	비거주용 건물내 주택	비거주용 건물내 주택	비거주용 건물내 주택	비거주용 건물내 주택	비거주용 건물내 주택	비거주용 건물내 주택	영업용 건물내 주택	비거주용 건물내 주택	비거주용 건물내 주택	비거주용 건물내 주택	비거주용 건물내 주택
주택 이외의 거처	-	-	-	-	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔	오피스텔
	기타	기타	기타	기타	기타	기타	기타	기타	기타	기타	기타

주: 1) 주택이외의 거처는 1970년 ① 호텔, 여관 등 숙박업소, ② 기숙사, 수녀원, 영육아원, 양로원 등 공공목적에 위한 특수사회시설, ③ 임시막사, ④ 기타로 구분되며, 임시막사는 1985년 이후 조사항목에서 제외되었고, 기타 항목으로 편입됨. 2020년에는 ① 오피스텔, ② 호텔, 여관 등 숙박업소의 객실, ③ 기숙사 및 사회시설, ④ 판잣집, 비닐하우스, ⑤ 기타로 구분됨.

2) 단독주택의 종류는 1995년까지는 하나의 범주로 조사되다가, 2000년 ① 일반 단독주택, ② 다가구 단독주택으로, 2005년부터는 ① 일반 단독주택, ② 다가구 단독주택, ③ 영업겸용 단독주택으로 세분됨.

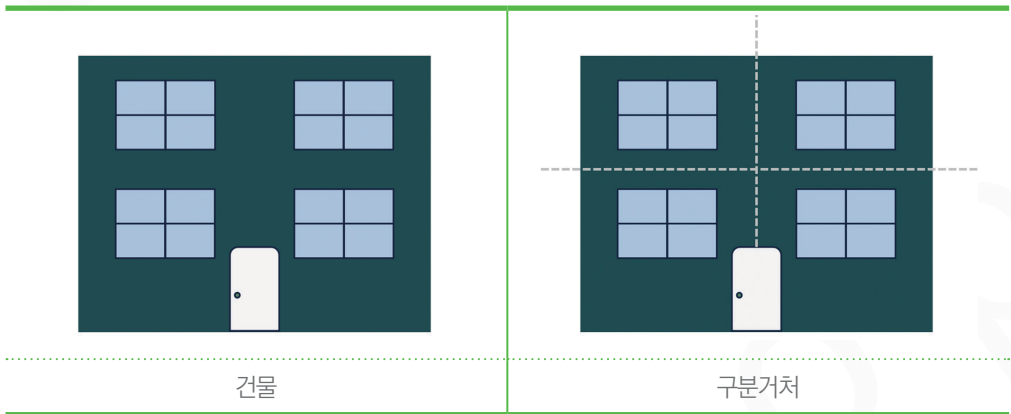


그림 1-5. 건물과 구분거처의 구분

UN의 센서스 지침과 달리 통계청은 주택을 정의하는 조건으로 ‘관습상 소유 또는 매매의 한 단위’를 사용하고 있다. 이 조건이 주택보급률을 산정하는 데 부적절하다는 문제 제기가 있었다(통계청, 2002). 소유 또는 매매의 한 단위로서 주택을 정의하는 것보다 실제로 가구의 독립적 생활이 가능한 주거공간이 얼마나 되는지를 파악하는 것이 정책적으로

유용하기 때문이다. 특히 하나의 소유·매매 단위이지만 여러 가구가 독립적으로 거주하는 다가구주택의 증가로 소유·매매 단위로 산정하는 주택수와 가구의 독립생활이 가능한 주택수(구분거처수)의 차이가 커졌다.

이러한 문제에 대응하기 위해 기존 소유·매매 개념의 주택수에 대한 시계열을 유지하면서 구분거처¹¹⁾ 개념의 주택수를 파악하기 위해 독립된 출입구를 조사하는 항목이 1995년에 추가되었다. 소유·매매 단위로는 하나인 주택의 부엌과 화장실 및 독립된 출입구 수를 조사하여 이들 중 최소의 수로 구분거처 개념의 주택수를 파악할 수 있게 하였다(김민경, 2000). 예를 들어, 101·102·201·202호가 있는 다가구주택이 있고, 201호와 202호에는 각각 생계를 달리하는 복수의 임차 가구가 거주하는 경우가 있다. 다가구주택은 소유 또는 매매의 한 단위이기 때문에 이 건물은 현재 인구주택총조사에서 1개의 주택, 4개의 구분거처, 6가구로 집계된다(그림 1-6). 구분거처를 파악할 수 있는 조사항목 개선은 2008년 신주택보급률 도입의 기반이 되었다.

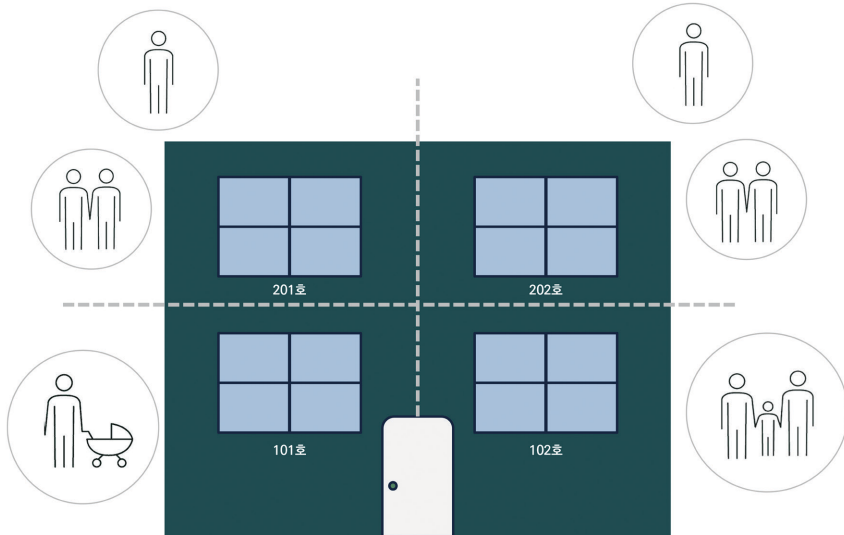


그림 1-6. 구분거처와 가구의 관계

11) 김민경(2000)은 주거라는 용어를 사용하였으나, 구분거처와 동일한 의미로 사용된 것으로 판단됨에 따라 용어 사용의 일관성을 위해 본 연구에서는 구분거처로 표기한다.

2) 가구

UN의 센서스 지침에서는 가구를 1인가구와 다인가구(multiperson household)로 구분한다(UN DESA, 2017). 국가별로 가구의 개념이나 산정방식이 조금씩 다른데, 크게 가사단위(housekeeping unit) 가구와 거주단위(household-dwelling) 가구로 구분한다(조순기·최은영, 2008). 대부분의 국가에서 주거를 공유하는 것은 가구를 파악할 때 가장 중요한 기준이다. 한 구분거처에 같이 살기만 하면 하나의 가구로 간주하는 거주단위 가구 개념을 택하고 있는 국가도 있고, 한 거처에서 소비나 식사 등 가사를 공동으로 하는 경우를 하나의 가구로 보는 가사단위 가구 개념을 택하는 국가도 있다. 가사단위 가구 개념을 택하고 있는 우리나라에서 가구는 한 집에서 함께 거주하며 생계를 같이 하는 단위이기 때문에 같은 집에 살고 있어도 생계를 달리하면 별도 가구로 조사한다.

인구주택총조사의 가구 개념은 1925년 조사부터 큰 변동이 없다. 당시 조사단위는 ‘세대’와 ‘개인’이었는데, ‘세대’의 정의는 ‘주거와 가계를 함께하는 단위’로 현 인구주택총조사의 ‘가구’와 명칭은 다르지만 개념은 거의 같다.¹²⁾ 1945년 광복 이후의 조사부터는 지금과 같은 ‘가구’ 용어와 개념을 사용하고 있다.

인구주택총조사에서 가구의 정의는 1인 또는 2인 이상이 모여서 취사, 취침 등 생계를 같이 하는 생활 단위이다(표 1-4). 일반가구는 가족으로 이루어진 가구, 가족과 5인 이하의 남남이 함께 사는 가구, 가족이 아닌 남남 5인 이하가 함께 사는 가구, 1인가구를 포함한다. 집단가구는 집단시설가구(기숙사나 노인요양시설·보육원 등 사회시설에 집단으로 살고 있는 가구)와 가족이 아닌 남남끼리 함께 사는 6인 이상의 가구를 포함한다. 외국인가구는 외국인으로만 구성된 가구이다. 외국인과 내국인으로 구성된 가구는 가족 여부와 가구원수에 따라 일반가구일 수도 있고, 집단가구일 수도 있다.

12) 이 시기의 센서스는 현주인구(de facto), 1960년 이후는 상주인구(de jure) 기반이라는 차이가 있지만, 가구의 개념 자체는 유사하다. 현주인구는 조사 시점에 조사 지역에 있는 인구를 그대로 집계하며, 상주인구는 조사 시점의 일시적인 체류나 부재를 고려하지 않고 주 거주지 기준으로 집계한다.

인구주택총조사 조사지침서에는 가구와 혼동하기 쉬운 대표적인 개념으로 주민등록상 세대에 대한 설명이 있다. 세대는 함께 살지 않는 사람도 등록될 수 있어 실제 거주하는 사람만 포함하는 가구와 개념적으로 다르다. 주민등록은 원가족이 사는 주소에 되어 있지만, 타지에서 생활하는 사람이 1명 있는 경우 세대 기준으로는 1세대이지만, 타지에서 생활하는 1명은 별도 가구로 정의되기 때문에 가구 기준으로는 2가구이다.

표 1-4. 인구주택총조사 가구 유형

구분	내용
일반가구	가족으로 이루어진 가구
	가족과 5인 이하의 남남이 함께 사는 가구
	가족이 아닌 남남이 함께 사는 5인 이하 가구
	1인가구
집단가구	가족이 아닌 6인 이상 19인 이하의 가구
	가족이 아닌 20인 이상의 가구(집단시설가구)
외국인가구	외국인으로만 구성된 가구

4. 주요 연구내용

이 책은 1장 서론을 포함한 총 11개 장으로 구성된다. 1장에서는 연구목적, 연구방법, 조사항목 변천과 주요 개념을 살펴봄으로써 이 책에서 다룬 주제들에 대한 기초적인 정보를 제공한다. 2장에서는 한국의 경제·사회 및 주거생활 변화를 개괄하고, 3장에서는 주택수요의 기본단위인 가구의 구조 변화를 분석한다.

4장부터는 주택의 양적·질적 변화를 중점적으로 살핀다. 4장에서는 주택보급률과 빈집의 추이를 분석한다. 5장에서는 주택의 유형별 분포가 어떻게 변화해왔는지 조명한다.

6장과 7장에서는 가구에 관한 사항으로 점유형태와 주거의 변화를 다룬다. 6장에서는 점유형태 변화와 점유형태별 주거비부담에 대해 살펴본다. 7장에서는 면적, 방수, 설비, 노후도와 같은 주거의 질적 수준과 관련된 요인을 살펴본다.

8장과 9장에서는 주거실태를 가구특성별, 지역별로 나누어 분석한다. 8장에서는 1인 가구와 노인가구의 주거수준을 살펴보고, 생애주기별 주거수준의 변화를 분석한다. 9장에서는 수도권과 비수도권, 그리고 시도별 주거실태 변화를 분석한다.

10장에서는 주거빈곤 가구를 정의하고 그 추이를 분석하며, 공공임대주택·주거급여 등 주거복지정책의 변화에 대해 살펴본다. 11장에서는 주거문제를 종합적으로 정리하고, 이에 대한 대응 방안을 논의한다.

한국의 경제·사회 및 주거생활 변천

김재익

2025
Census
센서스 100년



대한민국은 일제강점기의 수탈과 한국전쟁의 비극을 겪은 세계에서 가장 가난했던 나라 중 하나였으나, 1960년대 이후 산업화와 수출주도형 경제정책, 그리고 국민들의 근면성으로 고도 경제성장을 이어왔다. 1996년 경제협력개발기구(OECD)의 29번째 회원국으로 가입하였으며, 현재는 세계 10위권의 경제 규모를 가진 국가로서 명실공히 개발도상국의 위치에서 벗어나 ‘도움을 받는 나라’에서 ‘도움을 주는 나라’로 변모하였다.

경제성장을 통해 절대빈곤을 극복하고 경제적 풍요를 누리게 되었지만, 산업화와 도시화에 따르는 여러 부작용도 겪어야만 하였다. 농촌 중심의 촌락 공동체가 와해되고 도시화가 빠르게 진행되면서 도시는 주택, 교통, 보건, 안전, 빈곤 등 여러 과제에 봉착하게 되었다.

이중 특히 주택(住)은 의(衣), 식(食)과 더불어 인간다운 생활을 위해 가장 기본적인 필수품이다. 이에 정부는 주택문제를 해결하기 위한 노력을 기울여왔고 상당한 성과를 거두었다. 아파트를 비롯한 공동주택을 짧은 기간 대량으로 공급해 2008년에 주택보급률이 100%를 넘었고, 소득수준과 함께 주택의 질적 수준도 크게 높아졌다. 이에 따라 전반적인 주거생활 역시 크게 개선되었다.

그러나 21세기에 이른 지금도 주택문제는 여전히 중요한 사회적 과제로 남아 있다. 우리 사회는 빠르게 진행되는 고령화, 1인가구 급증, 초저출산 등 주택수요에 영향을 미치는 사회적 변화에 직면하고 있다. 더구나 주거비 부담능력이 부족한 취약계층을 비롯하여 국가가 정한 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하며 주거권을 위협받는 가구도 여전히 존재한다. 또한 1기 신도시를 비롯해 ‘200만 호 주택건설계획’ 기간(1988~1992년)에 공급된 주택이 노후화되면서 이에 대한 대응 방안을 검토할 시점이 도래했다. 이 장에서

는 경제 발전에 따른 핵가족화, 도시화, 주거생활의 변화를 개괄적으로 살펴보고, 변화의 특성과 방향을 바탕으로 정책적 시사점을 논의한다.

1. 경제성장과 도시화에 따른 변화

1) 산업화와 이촌향도

우리나라는 1960년대 전까지 1차산업에 집중된 산업구조였으나 경제개발이 본격화된 1960년대 이후 산업화와 도시화가 진행되었다. 1960년대 국가주도의 공업화 정책은 도시에 많은 일자리를 창출하였고, 농어촌의 노동력을 도시로 끌어들이는 흡입력으로 작용하였다. 1970년 도시(동과 읍)에 거주하는 가구 비중은 51.7%에서 30년이 흐른 2000년에는 86.6%로 급증했다(표 2-1). 반면 농어촌(면)에 거주하는 가구 비중은 같은 기간 48.3%에서 13.4%로 급격하게 줄어들었다. 이러한 추세는 2020년 현재까지 지속되고 있다. 2020년 농어촌 가구 비중은 9.6%로 더욱 감소한 반면, 도시 가구 비중은 90.4%로 증가하였다. 특히 수도권 집중이 두드러지는데, 수도권의 가구증가율은 비수도권보다 높게 유지되었다. 가구분화와 1인가구의 급증으로 가족구조는 크게 변화하고 있다. 인구가 정체·감소하더라도 주택수요의 기본단위인 가구수는 지속적으로 증가하고 있다.¹⁾

1) 인구는 2021년부터 감소하고 있지만, 통계청의 2022년 기준 장래가구추계에 따른 가구수는 2041년부터 감소할 전망이다.

표 2-1. 인구와 가구수의 변화(1970~2020년)

(단위: 천 가구, 천 명, %)

구분		1970 ¹⁾	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
일반가구수 (증가율) ²⁾		5,576	6,648	7,969	9,571	11,355	12,958	14,312	15,887	17,339	19,111	20,927
		-	3.6	3.7	3.7	3.5	2.7	2.0	2.1	1.8	2.0	1.8
행정 구역별 (점유 율)	시(또는 동) ³⁾	2,377	3,331	4,670	6,331	8,462	10,032	11,229	12,745	14,031	15,488	16,897
		42.6	50.1	58.6	66.1	74.5	77.4	78.5	80.2	80.9	81.0	80.7
	읍	506	711	936	1,106	917	1,014	1,160	1,319	1,487	1,696	2,022
		9.1	10.7	11.7	11.6	8.1	7.8	8.1	8.3	8.6	8.9	9.7
	면	2,693	2,605	2,364	2,134	1,975	1,912	1,922	1,823	1,821	1,928	2,008
		48.3	39.2	29.7	22.3	17.4	14.8	13.4	11.5	10.5	10.1	9.6
지역별 (증가 율)	수도권	1,638	2,177	2,920	3,828	4,919	5,793	6,502	7,462	8,254	9,215	10,228
		-	5.9	6.0	5.6	5.1	3.3	2.3	2.8	2.0	2.2	2.1
	비수도권	3,938	4,470	5,049	5,743	6,435	7,166	7,810	8,425	9,085	9,896	10,699
		-	2.6	2.5	2.6	2.3	2.2	1.7	1.5	1.5	1.7	1.6
총인구 (증가율)		30,882	34,707	37,436	40,448	43,411	44,609	46,136	47,279	48,580	51,069	51,829
		-	2.4	1.5	1.6	1.4	0.5	0.7	0.5	0.5	1.0	0.3
내국인 (증가율)		30,852	34,679	37,407	40,420	43,390	44,554	45,985	47,041	47,991	49,706	50,133
		-	2.4	1.5	1.6	1.4	0.5	0.6	0.5	0.4	0.7	0.2

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1970년 가구수에는 1인가구와 5인 이하 비친족가구가 포함되지 않음.

2) 증가율은 5년간 연평균 증가율을 의미함.

3) 1990년까지는 시, 1995년 이후 동 기준임.

2) 국민소득 변화

경제개발이 시작될 당시 우리나라의 농촌에는 총생산량에 거의 영향을 미치지 못하는 실질적인 실업 상태에 놓여 있는 많은 유희인력이 있었다. 농촌의 유희인력이 일자리가 창출되는 도시로 이주해 생산활동에 참여하였고, 이는 국민총생산, 즉 국민소득을 증가시키는 데 크게 기여하였다. 결과적으로 경제개발 초기의 이촌향도 현상은 노벨경제학상을 수

상한 루이스(Lewis, 1954)가 간파한 바와 같이 농업생산력의 저하 없이 도시에서의 생산력을 증가시킴으로써 높은 경제성장에 기여하였다. 우리나라의 도시화는 다른 제3세계 국가의 도시화와 구분되는 차별성을 갖는다. 수도권은 물론 울산, 포항, 구미, 창원 등 비수도권 성장거점도시에서 일자리가 창출됨으로써 제3세계에서 관측되는 도시의 실업문제는 크지 않았다. 성장거점이론(growth-pole theory)에 기반한 국가주도 공업화가 효과를 거두면서 고용이 창출되고 생산력이 증가함에 따라 한국경제는 매우 빠른 속도로 성장하였다.

〈표 2-2〉는 1970~2020년까지 50년간의 국민소득 변화를 보여준다. 명목소득을 기준으로 보면 2020년의 GDP(국내총생산)는 1970년에 비해 694.0배, 1인당 GDP는 419.7배 증가하였다. 소비자물가지수는 같은 기간 21.5배 증가했다. 실질소득으로 계산하면 1970년에 비해 2020년에 GDP는 25.5배, 1인당 GDP는 13.8배 증가하였다.

표 2-2. 경제수준의 변화(1970~2020년)

(단위: 조 원, 만 원, 배)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
명목	GDP	3	11	40	88	201	437	652	957	1,323	1,658	1,941
		1.0	3.8	14.2	31.5	71.7	156.3	233.0	342.4	472.9	592.9	694.0
	1인당 소득	9	30	103	211	467	966	1,377	1,973	2,673	3,260	3,777
		1.0	3.3	11.4	23.4	51.9	107.3	153.0	219.2	297.0	362.2	419.7
실질	GDP	72	116	175	275	454	684	904	1,155	1,427	1,658	1,840
		1.0	1.6	2.4	3.8	6.3	9.5	12.5	16.0	19.8	23.0	25.5
	1인당 소득	256	345	486	708	1,192	1,702	1,972	2,383	2,808	3,260	3,530
		1.0	1.3	1.9	2.8	4.7	6.6	7.7	9.3	11.0	12.7	13.8
GDP 디플레이터		3.9	9.1	22.7	32.1	44.2	63.9	72.1	82.9	92.7	100.0	105.5
소비자물가 지수		4.7	9.5	21.0	29.6	38.5	52.0	63.2	74.4	86.4	94.9	100.0
		1.0	2.0	4.5	6.4	8.3	11.2	13.6	16.0	18.6	20.4	21.5

자료: 한국은행, 경제통계시스템; 통계청, 소비자물가지조사.

주: 1) GDP는 조 원, 1인당 소득은 만 원 단위임.

2) 명목·실질 GDP와 1인당 소득, 소비자물가지수 하단에 제시된 수치는 1970년 대비 배율임.

3) 도시화와 핵가족화

도시화는 도시 인구가 증가하는 현상을 이르며 도시 생활양식 확대와 1차산업 비중을 낮추는 현상을 동반한다. 도시화는 총인구에서 도시에 거주하는 인구가 차지하는 비중으로 측정할 수 있다.²⁾ 1960년에 37.0%에 불과했던 도시 거주 인구 비율은 1970년 50%를 넘어섰고 이후에도 도시로의 인구 유입이 빠른 속도로 진행되었다(표 2-3). 도시 인구 비율의 증가 추세는 2010년 이후 90% 수준에 머물면서 안정된 단계에 진입하였다(그림 2-1).

도시 인구 비율의 증가는 주된 가족구조를 대가족에서 핵가족으로 변화시켰다. 많은 젊은이가 농어촌의 대가족에서 분리되어 도시에서 독립된 가구로 전환함에 따라 가구수가 크게 증가하였다. 물론 상당수의 인구를 도시로 보낸 농어촌 가구의 가구원수는 크게 감소하였다. 평균 가구원수 변화를 살펴보면 1970년에는 한 가구에 평균 5.2명이 함께 살았는데, 1990년에는 3.8명, 2020년에는 2.3명으로 크게 감소하였다(표 2-3). 이에 따라 과거 ‘4인가구 기준’으로 발표되던 각종 사회지표가 2000년 이후에는 ‘3인가구 기준’으로 변화했다.³⁾

도시화는 경제성장의 원동력으로서 긍정적인 측면도 있었지만 주택, 교통, 보건위생, 안전 등 여러 분야에 숭한 문제를 유발하였다. 대표적인 문제는 주택부족난이었다. 많은 사람이 짧은 기간 대규모로 도시에 유입되던 당시의 상황에서는 주택수요를 제대로 감당하기 어려웠다. 이런 이유로 소위 무허가 불량촌, 즉 달동네, 산동네가 형성되었다.

2) 도시는 학자, 시대, 그리고 나라에 따라 다양하게 정의된다. 우리나라는 ‘지방자치법’ 제10조에서 시의 인구 기준을 5만 명 이상으로 정하고 있어, 도시 인구를 행정구역상 시에 거주하는 인구로 계산할 수 있다. 그러나 UN을 비롯하여 일반적으로 인구 2만 명 이상을 도시로 간주하기 때문에 여기서는 읍 거주 인구도 도시 인구에 포함하였다.

3) OECD 평균 가구원수는 2.5명(2015년)으로, 우리나라는 가구원수가 상대적으로 적은 나라에 속한다.

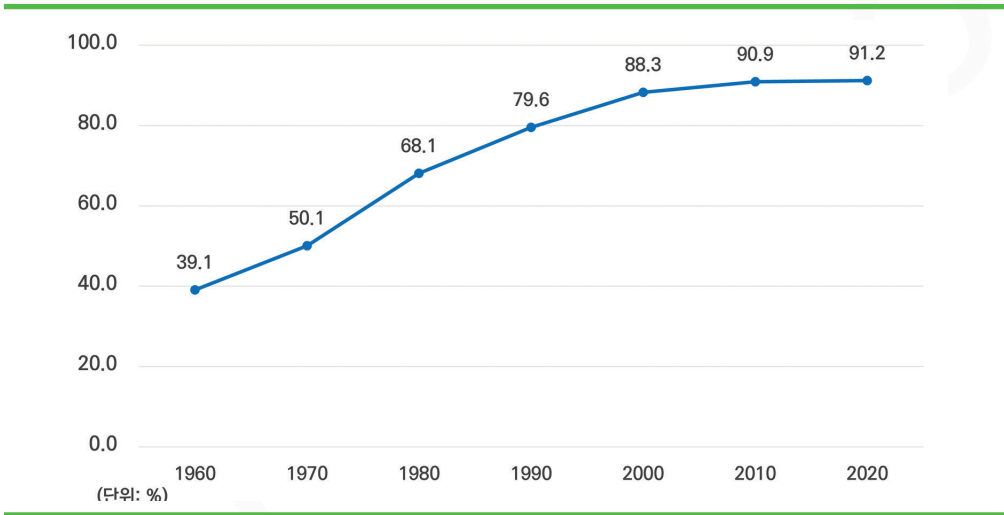


그림 2-1. 도시 지역 거주 인구 비율 변화(1960~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 도시 지역은 동부(시부)·읍부로 정의함.

표 2-3. 도시 지역 거주 인구 비율과 평균 가구원수 변화(1960~2020년)

(단위: %, 명)

구분	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
도시 지역 거주 인구 비율	37.0	50.2	69.4	82.7	87.8	90.6	91.0
평균 가구원수	-	5.2	4.6	3.8	3.1	2.7	2.3

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 도시 지역은 동부(시부)·읍부로 정의함.

2) 평균 가구원수는 일반가구(보통가구) 가구원수를 가구수로 나눈 값임.

주택은 인간의 존엄성을 유지하는 데 꼭 필요한 의식주 중 하나인 동시에 소득이 증가하면 수요도 증가하는 정상재이다. 국민소득 증가와 함께 토지개발수요와 주택수요가 증가하면서 도시 내 주거지의 자리바꿈이 진행되었다. 재개발사업으로 불량촌은 아파트 단지로 변모하였고, 신축아파트는 경제력 있는 가구들이 차지하게 되었다. 도심과 도시 외곽에 대한 선호 역전은 도심공동화와 교외화의 원인이 되기도 하였다.

2. 주택재고의 확대와 법령 정비

1) 주택수의 확대

우리나라의 주택수는 1970년 443.4만 호에 불과하였으나 2020년에는 1,852.6만 호로 반세기 만에 무려 4.2배 증가하였다. 이 같은 주택재고의 획기적 증가는 국내외의 사회경제적 상황과 정부 정책 등이 맞물려 이루어 낸 결과이다. 국토교통부의 주택건설실적통계를 바탕으로 주택재고의 확대 경과를 간략하게 설명하면 다음과 같다.

경제개발 초기의 주택부족난은 주로 도시에서 발생하는 현상이었고, 준비되지 않은 도시화로 인한 불가피한 측면이 있었다. 경제성장이 국가정책의 최우선 순위를 차지하던 시기에 주택부족난은 국가의 투자 우선순위와도 연관이 있었다. 경제성장의 전제조건이 되는 도로, 항만, 댐 등 사회간접자본에 중점을 둔 투자정책은 주택투자의 부족으로 이어졌다(표 2-4).⁴⁾ 인허가 기준 연간 주택건설실적이 1987년 이전에는 연간 30만 호에 못 미치는 수준이었다(그림 2-2).

표 2-4. 주택투자 및 주택건설 변화(1970~2020년)

(단위: %, 천 호)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
GDP 대비 주택투자율	4.2	5.2	5.5	4.6	8.8	7.4	4.3	5.1	3.6	4.6	4.9
연간 주택건설 (인허가 기준)	115	180	212	227	750	619	433	464	387	765	458

자료: 한국은행, 경제통계시스템; 국토교통부, 주택건설실적통계.

4) 사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital)투자는 경제성장의 전제조건으로 성장에 선행하는 반면, 주택투자는 주택수요가 유발 요인으로서 경제성장에 후행하는 특성이 있다.

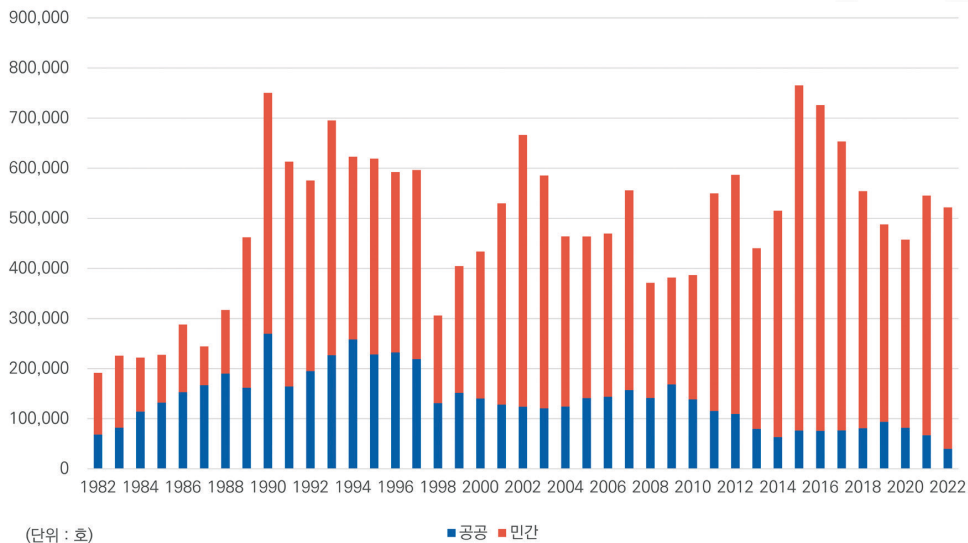


그림 2-2. 주택인허가실적 변화(1982~2022년)

자료: 국토교통부, 주택건설실적통계.

주택투자를 소홀히 한 문제가 누적되면서 1980년대 들어 주택부족난이 심화하고 주택가격도 급등하여 심각한 사회 문제로 부각되었다. 이에 정부는 주택공급을 확대하는 다양한 정책을 실행하였다. 대표적인 공급 확대 정책이 ‘주택 200만 호 건설계획(1988~1992년)’이었다. 이 계획의 일환으로 제1기 신도시를 건설하여 경기도 성남시의 분당신도시(97,500호), 고양시의 일산신도시(69,000호), 군포시의 산본신도시(42,500호), 부천시시의 중동신도시(42,500호), 안양시의 평촌신도시(42,500호) 5곳에 약 30만 호를 공급하였다. 나머지 170만 호는 인천 연수, 대전 둔산, 부산 해운대 좌동, 광주 상무지구 등 지방 거점 신도시 및 전국 각지의 택지지구를 통하여 공급하였다. 이 계획의 성과에 힘입어 주택보급률은 1985년 71.7%에서 1995년 86.0%로 상승하였다(표 2-5). 한편 1990년대 이후 우리나라의 주택건설은 민간부문이 주도하여, 공공부문의 비중은 크게 감소하였다. 1988년까지는 공공부문의 인허가 비중이 상대적으로 높았으나 1990년대 중반 이후 감소하기 시작하여 2022년에는 공공부문이 민간부문의 10분의 1에도 미치지 못했다.

표 2-5. 주택보급률 변화(1970~2020년)

(단위: %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
전국	79.5	75.6	72.8	71.7	72.4	86.0	96.2	98.3	100.5	102.3	103.6
서울	57.3	56.9	55.9	56.2	57.7	68.0	77.4	93.7	94.4	96.0	94.9

자료: 국토교통부, 주택보급률.

주: 1970~2000년은 구주택보급률, 2005년은 신주택보급률, 2010~2020년은 등록센서스 기반 신주택보급률임.

1997년 외환위기로 고도성장을 구가하던 한국경제가 큰 타격을 받았고 주택시장도 예외가 아니었다. 주택수요가 극도로 위축되었고, 구조조정, 고금리 등으로 주택건설이 중단되고 대규모 미분양이 발생하였다. <그림 2-2>에서 볼 수 있듯이 이 기간(1998~2000년) 주택건설 인허가 물량은 연간 30~40만 호로 대폭 감소하였다. 외환위기를 극복하면서 주택시장은 다시 안정을 되찾았다.

제1기 수도권 5개 신도시 건설은 서울 인구를 경기도로 분산시켰다. 수도권정비계획 등 수도권 집중 억제를 목표로 한 정책에도 불구하고 1990~2000년대 초까지 수도권 인구는 빠른 속도로 증가하였다. 그 결과 수도권의 주택부족난이 심화하고 집값도 다시 크게 상승하였다. 이에 정부는 주택공급을 늘리기 위하여 2007년 제2기 신도시 건설을 추진하였는데 전국의 12개 신도시 중 10곳은 수도권, 2곳은 대전·충청권이었다(그림 2-3).⁵⁾ 이 시기의 활발한 주택건설에 힘입어 주택재고도 다시 크게 증가하였다.

그러나 2008년 미국발 글로벌 금융위기로 또다시 한국경제가 출렁였으며 주택가격이 하락하는 등 주택시장도 타격을 받았다. 2008~2010년 주택건설 인허가 실적은 현저하게 낮아졌으며, 경제위기로 주택수요가 크게 위축된 상태에서도 기존 건설물량이 분양됨에 따라, 전국적으로 미분양주택이 증가하였다.

5) 수도권에는 성남시의 판교신도시, 화성시의 동탄1·2신도시, 김포시의 한강신도시, 파주시의 운정신도시, 수원시·용인시의 광교신도시, 양주시의 양주신도시, 송파구 및 성남시·하남시의 위례신도시, 평택시의 고덕국제신도시, 인천 서구의 검단신도시, 충청권에는 천안시·아산시의 아산신도시, 대전 서구·유성구의 도안신도시 등 12개 신도시가 건설되었다.

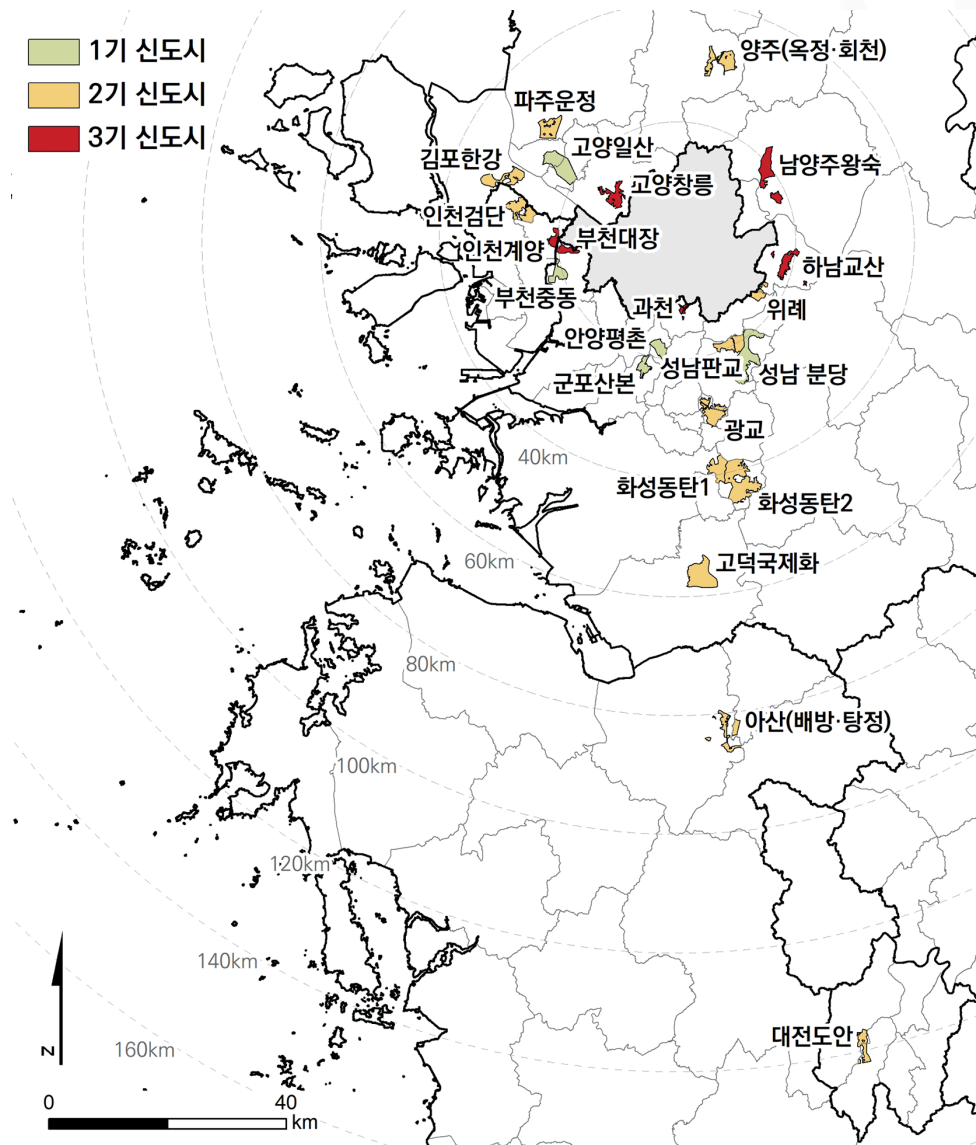


그림 2-3. 1~3기 주요 신도시의 위치

글로벌 금융위기의 충격이 극복되면서 주택가격은 다시 상승하기 시작하였다. 정부는 주택시장의 안정을 위해 2018년 제3기 신도시 건설을 통한 대규모 주택공급 방안을 발표하였다. 3기 신도시는 1기 신도시와 유사하게 서울의 인접 지역인 경기도와 인천에 지

정되었다. 2018년 12월에 남양주왕숙, 하남교산, 인천계양이 지정되었고, 2019년에는 고양창릉, 부천대장이 지정되었으며, 2021년에는 광명시흥, 의왕군포안산, 화성진안 등이 지정되었다. 2020년 코로나19 팬데믹이 주택시장의 불황을 초래할 것이라는 예상도 있었으나, 전세계적인 유동성 확대와 저금리 정책으로 주택가격이 오히려 급등하는 결과로 이어졌다.

2) 관련 법령의 정비

주거 관련 법률의 변천은 시대적 변화를 반영하고 있으며, 중앙정부 및 지방정부가 국민의 주거생활 향상을 위하여 어떤 역할을 하여야 하는가를 보여준다. 주요 주거 관련 법은 ‘주택건설촉진법(1972년)’, ‘주택법(2003년)’, 그리고 ‘주거기본법(2015년)’으로 이어진다. ‘주택건설촉진법’은 주택의 건설을 촉진하고 원활하게 공급함으로써 국민주거생활의 안정화를 목적으로 제정·시행되었다. ‘주택건설촉진법’은 변화된 경제적·사회적 여건에 맞추어 주거복지 및 주택관리 등을 강화하고, 제도 운영과정에서 나타난 미비점을 전반적으로 개선·보완하기 위해 2003년 ‘주택법’으로 전면 개편되었다. 현행 주택·주거 관련 법제는 ‘주택법’과 ‘주거기본법’이 공존하고 있다.

‘주택법’은 주택의 건설·공급 및 주택시장 관리 등에 초점을 맞추고 있는데, 주거 관련 기본법인 ‘주거기본법’ 제정으로 주거복지 향상을 위한 제도적 기틀이 마련되었다. ‘주거기본법’은 국민의 주거권을 ‘물리적·사회적 위험에서 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리’로 규정하고 있다. 이를 보장하기 위해 ‘국가와 지방자치단체는 주거비부담을 가능한 수준으로 유지하고, 임대주택 우선 공급 등을 통해 주거취약계층의 주거수준이 향상되도록 해야 한다’고 명시하고 있다. 또한 주거환경 정비와 노후주택 개량으로 주민의 주거수준 향상을 꾀하고 장애인·고령자 등 주거약자의 안전한 주거생활을 지원하도록 명시하고 있다. 저출산과 고령화, 생활양식의 다양화 등 장기적인 사회변화에 대응할 수 있어야 한다는 내용도 포함되었다.

3. 주택재고 증가로 인한 변화

1) 주택 유형별 재고의 변화

우리나라의 주택수는 공급능력 향상, 소득상승에 따른 수요 증가, 아파트 선호 등에 힘입어 비약적으로 증가하였다. 주택재고 증가는 주택 유형 변화로 이어졌는데, 이와 관련한 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 단독주택 위주에서 아파트 위주의 주거생활로 전환되었다. <표 2-6>에서 보듯이 아파트는 1970년 3.3만 호에 불과했으나 2020년 1,166.2만 호로 대폭 증가하였다. 이에 따라 전체 주택에서 아파트가 차지하는 비중도 같은 기간 0.7%에서 62.9%로 증가하였다. 반면 단독주택은 같은 기간 415.5만 호에서 389.8만 호로 감소하였고, 비중도 93.7%에서 21.0%로 대폭 감소하였다. 더구나 단독주택에는 다가구주택이 포함되어 있어 1970년대를 주도하던 전통적 단독주택의 비중은 더욱 낮아졌다.

표 2-6. 유형별 주택수 변화(1970~2020년)

(단위: 천 호, %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
단독주택	4,155	4,382	4,652	4,719	4,727	4,490	4,269	4,264	4,089	3,974	3,898
	93.7	91.0	85.6	75.3	64.3	46.9	37.2	32.2	27.9	24.3	21.0
아파트	33	89	374	822	1,628	3,610	5,480	6,963	8,576	9,806	11,662
	0.7	1.8	6.9	13.1	22.1	37.7	47.8	52.7	58.4	59.9	62.9
연립·다세대 주택	146	165	162	350	603	1,122	1,322	1,788	1,851	2,383	2,752
	3.3	3.4	3.0	5.6	8.2	11.7	11.5	13.5	12.6	14.6	14.9
비거주용 건물내 주택	25	98	131	213	202	348	401	209	161	204	214
	0.6	2.0	2.4	3.4	2.7	3.6	3.5	1.6	1.1	1.2	1.2
총주택수 (증가율)	4,434	4,816	5,434	6,271	7,357	9,570	11,472	13,223	14,677	16,367	18,526
	-	8.6	12.8	15.4	17.3	30.1	19.9	15.3	11.0	11.5	13.2
빈집 (총주택 대비)	74	82	115	167	197	365	513	728	794	1,069	1,511
	1.7	1.7	2.1	2.7	2.7	3.8	4.5	5.5	5.4	6.5	8.2

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS; 1970~1990년 빈집수는 통계청(2002) 인용.

주: 1) 각 주택 유형 하단의 수치는 총주택수 대비 비율을 의미함.

2) 1970~1990년의 주택 유형별 재고에는 빈집이 포함되지 않아 비율의 합계가 100%보다 작음.

둘째, 새로운 주택 유형의 출현 및 확산이다. 인구주택총조사에서 1980년대까지는 연립주택만 조사되었으나, 1990년부터 다세대주택이 조사되기 시작하였으며 그 비중이 확대되었다. 두 유형은 연면적 기준에서만 차이가 있으므로, 재고를 통합해서 살펴보았다. 연립·다세대주택이 총주택수에서 차지하는 비중은 1970년에는 3.3%(14.6만 호)에 불과하였으나 2020년에는 14.9%(275.2만 호)로 증가하였다. 1990년부터 주택이외의 거처로 분류되는 오피스텔도 크게 증가하였다(5장 참조).

셋째, 아파트 중심의 대규모 주택공급에도 불구하고, 자가 가구수 증가폭은 주택재고

증가폭에 비해 작았다(6장 참조). 1970~2020년 사이 총주택수는 1,409.2만 호 증가한 반면, 자가 가구수는 399.6만 가구에서 1,198.9만 가구로 799.3만 가구 증가하는 데 그쳤다. ‘주택 200만 호 건설계획’이 추진된 이후에도 자가점유율은 50%대에서 소폭 등락을 거듭하며 정체되어 있다.

넷째, 빈집의 증가가 두드러진다. 새로운 주택이 꾸준히 공급되면서 주택재고가 많아진 이면에, 기존주택이 외면받고 빈집으로 방치되는 사례가 늘고 있다. 빈집은 1970년에 7.4만 호에 불과하였으나 2020년 151.1만 호에 이른다.⁶⁾ 소득 증가에 따라 주거수요의 질적 수준이 높아지는데 기존의 낡은 주택 특히 구도심의 주택이 이를 충족시키지 못하고 외면받은 결과로 풀이된다. 또한 인구가 급감한 농어촌에는 도시에 거주하는 가족이 상속·증여를 받았어도 그 집에 거주하지 않아 빈집으로 방치되는 사례가 많다.

주택재고의 증가는 정부의 노력과 더불어 시장기능이 작용한 결과이기도 하다. 특히, 투자대상으로서의 주택은 ‘부동산 불패’라는 유행어를 탄생시켰다. 주택 보유는 수익률이 높은 자산 운용 방식, 혹은 부의 저장 수단이 되어 왔다. 반면 무주택자는 시간이 흐를수록 내 집 마련이 더욱 어려워졌다. 어떻게든 내 집을 가져야 한다는 심리가 강해지면서 최근에는 청년층까지 합세하여 내 집 마련에 몰두하는 추세를 보인다. 주택가격 상승이 주택에 대한 수요를 촉진하고 정책적으로 공급을 확대하는 배경으로 작용한 것을 부인할 수 없다. 그러나 이 현상은 우리나라의 주택시장이 효율적으로 작동하지 못하고 있음을 시사하는 동시에 보다 효과적인 주택정책이 요구된다는 것을 시사하기도 한다.

2) 주택보급률의 증가와 특성

전국적으로 주택재고의 증가는 주택보급률 상승으로 연결되었다. 주택보급률은 정부의 주택정책(조세, 금융, 공급정책 등), 경제 상황(경기, 고용, 소득 등), 인구요인(가구구조, 생애주기별

6) 빈집의 수는 빈집의 기준에 따라 크게 차이가 난다. 예컨대 인구주택총조사에서는 조사기준일(11월 1일)에 집이 비어 있으면 빈집으로 집계한다. 그러나 일시적 빈집을 빈집으로 간주하지 않고 1년 이상 비어 있는 집을 빈집으로 간주하면 그 수는 현저하게 감소한다.

인구 등)과 맞물려 결정된다. 산정방식을 개선한 신(新)주택보급률 기준으로 2008년부터 100%를 상회했다. 그러나 주택보급률의 분자인 주택수가 증가하였음에도 1인가구의 급증 등으로 분모인 가구수도 증가하여 2010년 이후 주택보급률의 증가폭은 이전에 비해 감소했다. 주택보급률이 100%를 약간 상회하여 주택의 수요와 공급이 어느 정도 충족된 것처럼 보이지만, 이 수치는 여전히 주택재고가 부족하다는 신호로 해석하는 것이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 가구수와 주택수가 비슷하여도 수요와 공급이 일치하는 것은 아니다. 주택시장은 지역, 소득수준, 점유형태 등에 따른 다양한 하위시장으로 구성되어 있어 전국적으로는 주택보급률이 100%여도 어떤 곳에서는 주택공급이 부족할 수도 있고, 특정 소득계층의 주택수요를 충족하지 못할 수도 있다. 현실적으로 모든 가구가 지역, 주택가격, 주택유형, 주거면적 및 시설, 교육환경 등 수요에 합당한 주택을 확보하는 것은 불가능하다. 수요자의 요구에 맞지 않거나, 가격이 과도하게 높은 주택은 수요자에게 고려의 대상이 될 수 없다. 둘째, 주택수에는 사람이 살지 않는 빈집도 포함된다. 빈집의 사유는 다양하지만 장기간 사용되지 않는 빈집은 거주 수요가 없다고 보아야 한다. 이러한 빈집은 대도시의 도심이나 변두리, 농어촌에 주로 분포한다. 셋째, 별장, 주말주택 등 비상주 주택도 주택수에 포함된다. 소득수준이 높아지면서 이러한 성격의 주택에 대한 수요도 증가하였다. 비상주 주택은 사람이 상주하지 않지만, 주택보급률의 분자를 차지한다. 넷째, 한 가구로 집계되었지만 맞벌이 주말부부, 타지에서 학업 중인 재학생과 원가족 등은 각자의 거처가 필요하다. 다섯째, 재건축, 재개발 사업기간에는 기존 거주 가구의 임시거처가 필요하다. 여섯째, 현행 주택보급률의 분모는 일반가구수이며, 외국인가구가 제외된다. 가구수가 수요를 반영하는 지표라는 점에서, 외국인가구도 주택수요자로 고려하여야 마땅하다.

이상과 같은 이유로 주택보급률 100%는 주택이 여전히 부족하다는 신호다. 그러므로 우리나라는 앞으로도 주택시장의 상황을 고려하여 공급의 속도는 조절하되 꾸준히 주택공급을 지속할 필요가 있다.

3) 자가점유율의 정체

자가점유율은 일반가구 중 자기 집에 거주하는 가구의 비율을 말하며, 자가거주율이라고도 한다. 내 집에 사는 가구는 주거생활이 안정된 가구로 간주되므로 이 지표가 높을수록 주거생활이 안정된 가구의 비율도 높다고 해석된다.

〈그림 2-4〉는 자가점유율을 전국과 서울로 나누어 살펴본 것이다. 주택재고가 빠른 속도로 증가했음에도 불구하고 자가점유율은 전국 기준으로 1980년 60% 미만으로 하락한 이후 1990년에 49.9%까지 떨어졌다. 1995년 이후 50%를 상회하는 수준으로 상승하였지만, 60%에 이르지 못하고 있다. 특히 주거수요가 밀집된 서울은 1975년 이래 2020년까지 38.0~45.2%에 그치는 등 자가점유율이 상대적으로 낮다.

자가점유율이 정체되는 대표적인 이유는 다음과 같다. 첫째, 한 가구가 2주택 이상을 보유하는 등 소유의 편중이 심할수록 자가점유율이 낮아진다. 둘째, 직장, 학업 등의 이유로 소유주택을 타인에게 임대하고 다른 지역의 임대주택에 거주할 경우 자가점유율이 낮아진다. 셋째, 정비사업이 진행되는 동안 기존주택 소유자는 대부분 임대주택에 거주하게 되어 일시적으로 자가점유율이 낮아진다. 넷째, 다가구주택의 경우 구분거처 기준 주택은 여러 호이지만 소유자는 한 명이기 때문에 주택보급률은 높이지만 자가점유율은 낮추게 된다. 다섯째, 빈집 때문이다. 장기간 빈집은 엄연히 소유자가 존재하나 아무도 거주하지 않는 상태이다. 여섯째, 가구분화로 인한 가구수 증가 때문이다. 주택수의 증가에도 불구하고 자가점유율이 낮은 이유 중 하나는 1인가구의 급증, 가구원의 독립 등에 의해 가구수가 증가했기 때문이다. 이상과 같은 이유로 자가점유율은 주택재고가 많아지더라도 크게 증가하지 않는 속성이 있다.

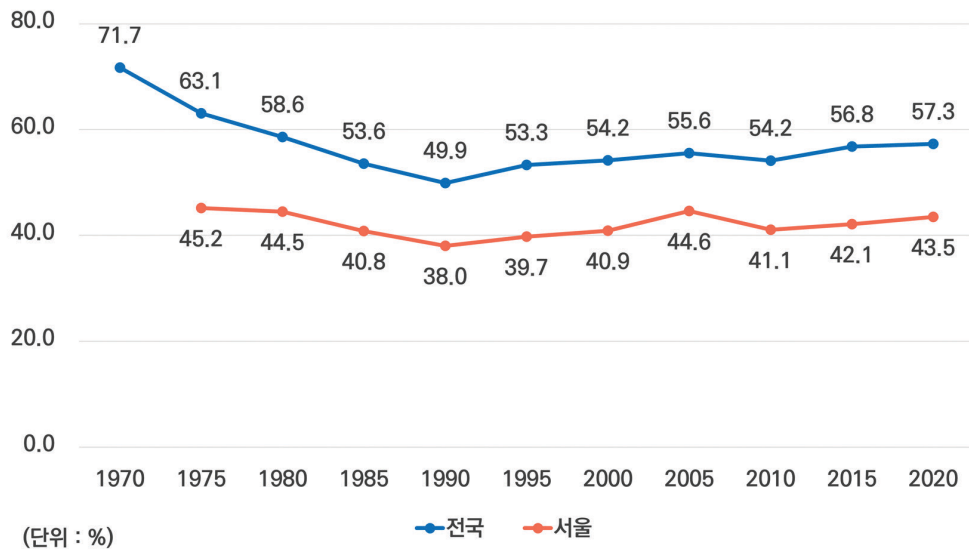


그림 2-4. 전국과 서울의 자가점유율 변화(1970~2020년)

자료: 1970년은 통계청(2002); 1975~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1970년 점유형태 문항은 주거구를 대상으로 조사하여 해석에 유의할 필요가 있음.

4) 주택가격 상승과 다주택자⁷⁾ 증가

주택가격은 경기에 따라 부침을 거듭했으나 장기적으로는 수익률 높은 투자대상이 되어 왔다. 특히 주택재고가 절대적으로 부족한 상황에서 사회간접자본에 투자 우선순위가 밀려 충분히 공급되지 못하고, 국민소득의 상승 등으로 주택수요가 증가함에 따라 주택가격도 상승하였다. <표 2-7>은 2010년 이후 소득 대비 주택가격 비율(PIR: Price to Income Ratio)을 나타낸다. PIR은 2010년에서 2021년 사이 전국은 4.3에서 6.7로, 수도권은 6.9에서 10.1로 증가했다. PIR의 증가는 주택가격 상승률이 소득 상승률을 상회함을 의미한다. 이는 주거안정성과 질적 수준 향상을 위한 점유형태의 상향 이동, 즉 주거사다

7) 주택소유통계에서는 주택의 지분을 일부라도 소유한 경우 1건을 소유한 것으로 간주하고 있으며, 여기서 '다주택자'는 2건 이상 주택을 소유한 개인을 의미한다. 따라서 여러 채의 주택 각각에 소수 지분을 보유한 개인도 포함될 수 있다.

리가 제대로 작동하기 어려우며 주거사다리의 복원 필요성이 증가하는 것으로 풀이할 수 있다. 또한 소득 대비 주택가격의 지역적 차이도 큰데, 이는 주택시장의 지역별 차이가 크다는 사실을 나타내기도 한다.

〈표 2-8〉은 2012~2022년 전국 1주택자, 다주택자의 수 및 다주택자의 비중을 보여 준다. 2020년까지는 1주택자수와 다주택자수가 모두 증가하였다. 다주택자수 증가를 통해 주택재고가 꾸준히 증가하였음에도 자가점유율이 크게 높아지지 않은 현상을 일부 설명할 수 있다. 2021년 이후에는 다주택자수와 다주택자 비중이 감소하는 추세이다.

표 2-7. 연소득 대비 주택가격 비율(PIR) 변화(2010~2021년)

(단위: 배)

구분	전국	수도권	광역시	도 지역
2010	4.3	6.9	3.5	2.9
2012	5.1	6.7	5.0	3.6
2014	4.7	6.9	4.7	4.2
2016	5.6	6.7	5.3	4.0
2017	5.6	6.7	5.5	4.0
2018	5.5	6.9	5.6	3.6
2019	5.4	6.8	5.5	3.6
2020	5.5	8.0	6.0	3.9
2021	6.7	10.1	7.1	4.2

자료: 국토교통부, 주거실태조사.

주: 연소득 대비 주택가격 비율(PIR)=중위 주택가격÷중위 연소득.

표 2-8. 1주택자·다주택자 비중 변화(2012~2022년)

(단위: 명, %)

구분	개인 주택소유자수	1주택자수	다주택자수	다주택자 비중
2012	12,032,798	10,401,342	1,631,456	13.6
2013	12,398,627	10,705,701	1,692,926	13.7
2014	12,650,446	10,929,777	1,720,669	13.6
2015	13,044,592	11,165,445	1,879,147	14.4
2016	13,311,319	11,331,535	1,979,784	14.9
2017	13,669,851	11,550,688	2,119,163	15.5
2018	14,010,290	11,818,335	2,191,955	15.6
2019	14,335,723	12,051,965	2,283,758	15.9
2020	14,696,617	12,376,969	2,319,648	15.8
2021	15,089,160	12,815,905	2,273,255	15.1
2022	15,309,392	13,034,679	2,274,713	14.9

자료: 통계청, 주택소유통계.

주: 다주택자 비중은 전체 개인 주택소유자 중 2건 이상 주택 소유자의 비율임.

5) 노후주택의 증가와 재건축사업 대상 물량의 확대

주택이 대량으로 공급되면서 주택재고는 크게 증가하였다. 그러나 재건축과 재개발 등을 통해 멸실과 신축을 거듭하면서도 30년 넘게 경과한 노후주택이 증가하고 있다(표 2-9). 노후주택 비중은 2000~2020년 크게 증가하였고 향후 동·읍·면 지역 모두에서 그 비중은 더욱 높아질 전망이다.

‘주택 200만 호 건설계획’으로 1989~1991년 사이에 제1기 수도권 5개 신도시(분당, 일

산, 평촌, 산본, 중동)에 지어진 집은 이미 30년이 넘었다. 주택의 노후화에 대응하는 방안으로 재건축 추진이 거론된다. 재건축사업은 수익성을 확보하기 위하여 용적률 상향이 요구되는 경우가 많다. 일반인(비조합원)을 대상으로 분양하는 물량을 확보하여 기존 가구(조합원)의 부담을 경감하는 사업구조이기 때문이다. 그러나 용적률을 높이면서 주변의 도로, 공공시설 등 도시기반시설을 함께 공급하지 않으면 혼잡문제가 발생한다. 장래가구 추계 등을 감안하면 향후 주택수 증가에 걸맞은 수요가 있을지 의문시되기도 한다. 이에 재건축사업의 지역과 시기 선정, 적정 용적률, 개발이익분배 등에 관한 다방면의 정책대응이 요구된다.

한편 면 지역의 노후주택 비중은 2000년 24.1%에서 2020년 34.6%로 증가하여 도시 지역을 크게 앞지르고 있다. 면 지역은 빈집도 증가하고 있으므로 개량, 철거 등 활용도 제고를 위한 빈집정비사업의 활성화가 필요하다.

표 2-9. 지역별 노후주택수 변화(2000·2020년)

(단위: 호, %)

구분	2000				2020			
	20년 초과	구성비	30년 초과	구성비	20년 초과	구성비	30년 초과	구성비
전국	2,044,984	18.7	951,736	8.7	8,748,140	47.2	3,308,304	17.9
동부	1,160,535	14.3	373,726	4.6	6,679,622	46.3	2,243,293	15.5
읍부	239,275	23.4	140,166	13.7	856,201	43.0	336,875	16.9
면부	645,174	35.6	437,844	24.1	1,212,317	57.6	728,136	34.6

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

4. 주거소비수준의 현격한 개선

경제성장에 따라 국민소득도 증가하여 주택은 양적, 질적으로 현격한 개선을 이루었다. 일반적으로 주거소비수준은 주택 유형별 재고, 점유형태, 거처의 형태, 주거면적 및 방수, 자가점유율, 주거시설(부엌, 화장실, 난방방식 등) 등의 지표로 측정된다. 주거소비수준을 결정하는 가장 큰 요인은 소득이다. 우리나라 국민의 주거소비수준은 <표 2-10>에 나타난 다양한 지표들을 통해 파악할 수 있다. 우리나라의 인구주택총조사는 소득과 주거비지출을 조사하지 않으므로 소득과 주거소비수준 간 연관성, 주거비지출 지표는 다른 통계를 활용하여 파악할 수 있다. 주거실태조사는 소득과 주거비, 주택금융 등의 항목을 조사하므로 정책적 활용도가 높다. 그러나 전수조사가 아닌 표본조사로서의 한계는 존재한다.

표 2-10. 주거소비수준 변화(1980~2020년)

(단위: 호, m², 개)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
천인당 주택수 ¹⁾	145	155	169	215	249	330	357	383	418
가구당 주거면적	45.8	46.4	51.0	58.6	62.4	66.3	67.4	68.4	70.1
1인당 주거면적	10.1	11.3	13.8	17.2	19.8	23.1	25.0	26.9	29.7
가구당 사용방수 ²⁾	2.1	2.2	2.5	3.1	3.4	3.6	3.7	3.8	3.7
1인당 사용방수	0.5	0.5	0.7	0.9	1.1	1.3	1.4	1.5	1.6

자료: 5개 지표의 1980~1990년 수치, 천인당 주택수를 제외한 4개 지표의 1995년 수치는 통계청(2002) 인용;

1995~2020년 천인당 주택수는 국토교통부, 주택보급률; 2000~2020년 가구당 주거면적, 1인당 주거면적, 가구당 사용방수, 1인당 사용방수는 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 통계청(2002)을 인용한 1980~1990년 천인당 주택수에는 다가구 구분거처가 반영되지 않음.

2) 통계청(2002)을 인용한 1980~1995년 가구당 사용방수는 가구당 총방수 기준임.

1) 천인당 주택수의 증가

우리나라는 주택의 수요공급 상황을 동시에 나타내는 지표로 주택보급률을 사용하지만 국제적으로는 이를 사용하는 경우가 드물고 주로 인구 대비 주택수를 사용한다. 대표적인 지표가 ‘인구 천인당 주택수’다. 우리나라의 인구 천인당 주택수는 1980년 145호에 그쳤지만 2000년 249호, 2020년 418호로 크게 증가하였다(표 2-10). 가구의 소득상승에 따른 수요증가와 정부의 적극적인 주택공급정책에 힘입어 주택수가 대폭 증가했기 때문이다.

2) 주거과밀 수준의 개선

주택이 부족하면 다양한 형태의 과밀이 발생한다. 한때 ‘한지붕 세가족’, ‘단칸방 가구’ 등의 용어가 주거과밀 상태를 대표하였다. 주거과밀 수준은 국제적으로 1인당 방수, 방당 인원수, 가구 및 1인당 주거면적 등으로 측정된다. 이 세 지표의 추이를 살펴보면 다음과 같다.

① 1인당 사용방수: 과밀수준을 나타내는 1인당 사용방수는 전국의 총 사용방수를 총 일반가구원수로 나눈 것이다. 즉, 일반가구를 기준으로 한 사람이 평균적으로 몇 개의 방을 사용하는가를 나타낸다. 국제적으로 1인당 사용방수가 1.0개 이상이면 혼잡을 벗어난 것으로 간주한다. 우리나라의 1인당 사용방수는 전국 기준으로 1980년에는 0.5개에 불과하였으나, 꾸준한 주택수 증가로 2000년에 1.1개로 증가하였고 2020년에는 1.6개에 이르렀다.

② 방당 인원수: 1970~1980년대에 흔했던 한지붕 세가족, 단칸방 가구 등도 크게 감소하였다. 과거 과밀수준을 대표하던 3인 이상 단칸방 거주 가구 비율⁸⁾은 1980년 23.9%에

8) 가구원수가 3명 이상인데 사용방수가 1개인 가구 비율을 의미한다.

달했으나 이후 급격히 감소하여 2020년에는 0.3%에 불과하다.

③ 주거소비면적: 주거소비면적은 가구당 주거면적과 1인당 주거면적으로 측정할 수 있다. 1인당 주거면적은 일반가구가 거주하는 주택 및 오피스텔의 총 주거면적을 총 일반가구원수로 나눈 값으로, 1980년부터 꾸준히 증가했다. 1980년 10.1㎡에 불과했던 1인당 주거면적이 2000년 19.8㎡, 2020년 29.7㎡로 증가하였다. 이 통계는 지역별로 차이를 보인다. 2020년 1인당 주거면적이 면부는 36.6㎡, 읍부는 30.7㎡, 동부는 28.9㎡로 동부가 가장 좁고 면부가 가장 넓다(7장 참조). 한편 가구당 주거면적은 1980년 45.8㎡에서 2000년 62.4㎡, 2020년 70.1㎡로 크게 증가하였다.

3) 주거시설의 개선

주거시설은 소득 증가와 아파트, 연립주택 등 공동주택의 보급 확대에 힘입어 크게 개선되었다. 아궁이, 재래식 화장실, 우물 등은 오늘날의 공동주택에는 없고, 주택개량사업 등을 통하여 단독주택에도 거의 존재하지 않는 주거시설이 되었다.

또 다른 지표로 국가가 정한 최소한의 주거수준, 즉 최저주거기준에 미달하는 가구 비율을 인구주택총조사를 통해 파악할 수 있다. 최저주거기준에 미달하는 거처에 거주하는 가구 비율은 1995년 46.3%에서 2020년 4.6%로 감소했다(10장 참조).

부엌의 종류, 화장실의 종류, 목욕시설 여부, 상수도시설 유무 등은 UN의 총조사 권장 항목에 포함되는데(UN DESA, 2017), 2020년 인구주택총조사에서는 행정자료로 파악되고 있으며 현장조사 항목에서는 제외되었다. 취사 연료, 문화시설과 가재도구, 정보통신기기 보유 현황 등 항목은 폐지되고, 주차 시설(2000년), 소방시설(2020년)의 일부 항목은 신설되는 등 시대 상황에 맞게 조사가 이루어지고 있다.

5. 결론 및 시사점

경제 규모가 획기적으로 커지고 국민소득이 높아짐에 따라 주택이 양적으로 증가했을 뿐 아니라 질적으로도 크게 향상되었다. 인구주택총조사를 비롯한 주택 관련 통계는 지속적 주택공급, 주거취약계층에 대한 정책 확대, 주거사다리의 건설화 등 다양한 분야에 대한 정책적 시사점을 제시하고 있다.

첫째, 주택의 지속적인 공급과 재건축사업에 대한 대비가 필요하다. 주택의 절대적 부족이 심각했던 시기처럼 ‘짓기만 하면 된다’는 접근방법은 더 이상 유효하지 않다. 가구 분화와 소득수준 향상은 주택의 안정적 공급과 더불어 질적 수준 향상을 요구하고 있다. 특히 대량공급 시기에 지어졌던 주택들의 재건축 시기가 도래하는 것을 고려해야 한다. 주택보급률 지표는 수요와 공급의 균형 여부를 제시하지만, 100%라는 수치가 반드시 수급일치 상태를 의미하는 것은 아니다. 주택보급률이 높더라도 신규주택 공급 필요성은 존재한다. 소득 증가는 주거수요를 증가시키기 때문에 지속적인 양질의 신규주택 공급이 필요하다. 반면 만혼, 저출산, 고령화 등으로 인한 주택수요 변화도 함께 고려할 필요가 있다.

둘째, 소외계층을 포용하는 주택의 분배가 필요하다. 꾸준한 주택공급에도 불구하고 자가점유율이 60% 미만으로 지속되는 것은 주택이 누구에게 분배되는가에 보다 많은 정책적 관심을 기울여야 함을 시사한다. 현재 우리나라의 자가 보유자 가운데는 거주가 아닌 투자 목적으로 주택을 소유한 비중이 적지 않다. 물론 다주택자도 주택구입 능력이 부족한 서민에게 임대주택을 공급하는 등 주거안정에 어느 정도의 역할을 수행하지만, 그 균형을 유지하는 것이 중요하다. 어느 나라나 주거정책의 기조는 비슷하다. 주거정책의 기본 목표는 경제적 여건이 어려운 국민도 인간다운 존엄성을 지키며 생활할 수 있는 최소한의 주거를 보장하는 것이다. 따라서 주거취약계층의 주거안정은 주거정책의 주요 목표이다. 우리나라는 경제 규모가 확대되고 소득수준이 크게 상승했으나 여전히 인간의

존엄을 지키기 힘든 집에 거주하는 계층의 비중이 높다. OECD의 포용성장 개념을 주택 부문에도 적용하기 위해서는 국가가 정한 최저주거기준에 미달하는 가구를 감소시키고, 주거취약계층의 주거안정을 위한 정책을 강화해야 한다.

셋째, 중산층의 주거사다리 보강과 생애주기에 따른 주거지원이 필요하다. 주택은 정상재이므로 소득이 상승하면 수요도 증가한다. 대부분의 경우 주택수요는 고급화로 나타난다. 그러나 주택가격이 급등하면 자가 가구 진입이나 보다 좋은 집으로 상향 이동하고 싶은 중산층이 주거사다리를 오르지 못하는 결과로 이어진다. 주택가격이 높아지면 차입금이 높아지고 그에 따른 원리금 상환 부담도 늘어난다. 이 부담이 크면 수요자가 주택구입을 포기하게 된다. 더구나 임차 가구는 임대기간 만료 후 주택가격 상승에 따른 임대료 상승으로 주거상향 이동이 더욱 어려워질 것이다. 특히 경제성장률이 둔화되고 저출산, 1인가구 증가 등 인구·사회적 요인도 변화하는 상황에서 주택가격 상승은 주거사다리의 건전성 확보에 대한 정책적 관심을 요구하고 있다. 공공임대주택 공급 확대를 비롯하여, 급증하는 노인가구 및 청년가구에 대한 주거지원 등 생애주기별 주거수요에 대응하기 위한 정책에도 관심을 높일 필요가 있다.

넷째, 도시재생의 활성화가 필요하다. 도심의 가구가 신도시를 비롯한 외곽지역의 신개발지로 떠남에 따라 빈집이 증가하는 도심공동화가 심화하고 있다. 도시는 상주인구 감소에 따라 학생수가 급격히 줄고, 많은 학교가 교외로 이전하거나 심지어 폐교되기도 한다. 도시의 빈집은 주로 구도심에 몰려 있다. 장기간 빈집은 가구분화, 소득상승에 따른 주거 선호 변화에 따라 더 이상 살기에 적합하지 않은 집이다. 빈집은 철거비용이 적지 않게 소요되지만, 방치하면 인근 주택은 물론 주변 지역에 악영향을 미친다. 빈집이 아니더라도 낡고 위험한 주택은 보수 및 개량이 필요하지만, 경제적 이유로 방치되기 쉽다. 도시는 대중교통이 집중되어 있고, 금융 및 보험, 전문서비스, 공공기관 등 핵심 시설이 밀집된 입지적 장점이 있다. 이러한 이유로 개별 주택을 대상으로 하기보다 도심 빈집을 중심으로 한 정비사업 또는 재생사업이 요구된다. 도시의 빈집 증가와 주변 주택 및 상가, 재래시장 등의 정비를 함께 고려하는 다양한 사업이 필요하다.

다섯째, 지방정부 주도의 주거정책 추진이 필요하다. 소득 대비 주택가격, 빈집, 주택

보급률 등 지표에서 지역별 차이가 크다. 이는 지역마다 각기 다른 주택문제를 안고 있다는 것을 의미한다. 그러나 대부분의 주거정책은 중앙정부가 주도하고 있다. 지방자치가 본격적으로 시작된 지 30년이 되었으나 여전히 지방정부는 주거정책을 주도하지 못하고 있다. 지역 특성을 중앙정부보다 잘 알고, 지역주민의 일상생활에 밀접한 공공서비스를 제공하는 지방정부가 주거정책도 능동적으로 추진해야 한다.

우리나라는 일제의 식민 통치와 전쟁을 겪으면서 가장 피폐한 상황에서도 개발도상국에서 선진국으로 비약적인 발전을 이룬 대표 사례가 되었다. 주택과 가구구조도 큰 변화를 겪었다. 가구구성이 대가족에서 핵가족으로 변화하고, 1인가구가 급증하고 있다. 이에 맞추어 주된 주택 유형도 단독주택에서 아파트, 연립주택, 다세대주택 등으로 바뀌어 왔다. 한편, 주택은 지위재로 인식되기도 한다. 지금까지 살펴본 통계에 내포된 시대별 주택의 특성, 정책적 맥락 등은 주거정책에도 많은 시사점을 제공한다. 문제가 파악되어야만 제대로 대처할 수 있다는 점에서 주택 관련 통계는 주택문제를 풀어가는 귀중한 사회적 자산이다.

주택수요의 기본단위인 가구구조 변화

김진유

2025
Census
센서스 100년



가구구조 변화는 사회 전반에 큰 영향을 미친다. 1~2인가구 증가는 전통적인 혈연 중심의 가족 개념을 약화시키고, 개인주의를 확산시키기도 한다. 1~2인가구 증가는 개인적 측면에서 ‘YOLO’¹⁾나 ‘DINK’²⁾와 같이 자유로운 삶을 누린다는 긍정적 측면이 있지만, ‘고독사’와 같은 사회적 문제로 이어지기도 한다. 비혼과 저출산으로 인한 1인가구와 고령가구 증가는 국민연금 고갈이나 건강보험 악화로 막대한 사회적 비용을 유발하기도 한다.

가구구조 변화는 주택시장에도 직접적인 영향을 미치는데, 주택소비의 단위가 인구가 아닌 가구이기 때문이다. 고령화나 외국인 증가와 같은 인구구조 변화도 주택수요에 영향을 미치지만, 가구구조 변화 역시 큰 영향을 미친다. 이를테면, 1~2인가구 증가는 중소형주택과 임대주택 수요를 확대시킨다. 나아가 자산과 소득이 충분하지 않은 젊은 1인가구의 증가는 세어하우스나 코리빙하우스(co-living house) 같은 공유주거 확대에 큰 영향을 미친다. 이 장에서는 주택수요에 절대적 영향을 미치는 한국의 가구구조 변화를 살펴보고 시사점을 도출한다.

1) YOLO(You Only Live Once)는 ‘한번 사는 인생 제대로 즐기자’는 의미로 캐나다의 음악가 드레이크(Drake)의 2011년 노래 “The Motto”의 가사에 등장한 후 일반화되었다.

2) DINK(Double Income No Kids)는 아이는 갖지 않는 맞벌이 부부로 둘만의 자유로운 삶을 살고자 하는 사람들을 의미한다.

1. 주택소비단위로서의 가구

가구원수별 가구 비중 변화를 살펴보면, 1980년 4.8%였던 1인가구 비중은 2020년 31.7%로 크게 증가했다(그림 3-1). 1995년까지는 1인가구가 일반가구에서 차지하는 비중이 가장 낮았는데, 2015년 이후로 가장 높아졌다. 1980~2020년 사이 2인가구 비중도 10.5%에서 28.0%로 크게 증가했다. 반면, 4인가구는 1995년 31.7%를 정점으로 2020년 15.6%까지 감소했고, 5인가구는 1980년 20.0%에서 2020년 3.6%까지 꾸준히 감소했다.

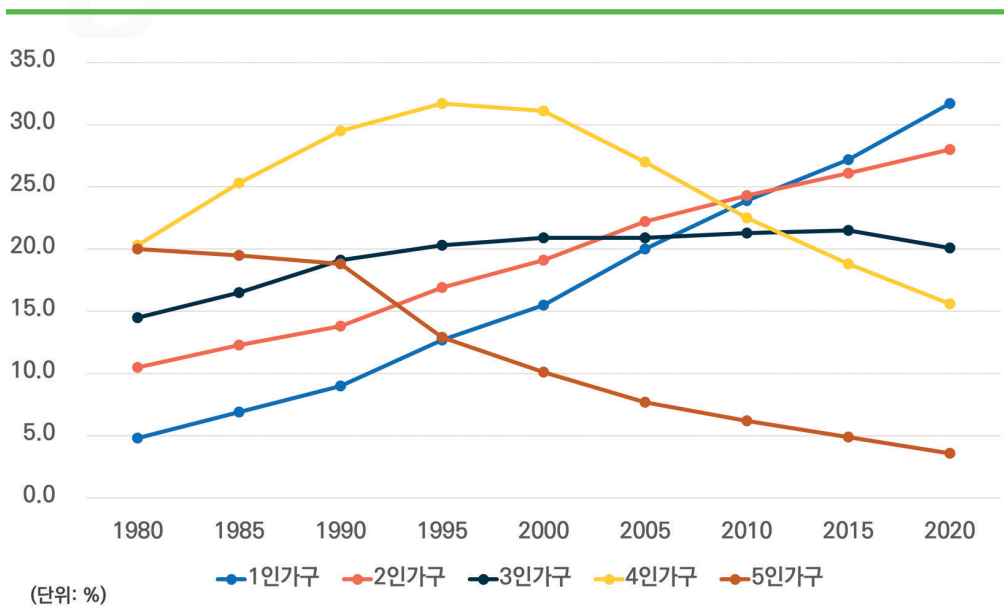


그림 3-1. 가구원수별 가구 비율 변화(1980~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 일반가구 기준이며, 6인 이상 가구는 표시하지 않음.

주택이라는 재화는 일반적으로 1가구가 1개의 주거공간을 소비하는 독특한 성질이 있다. 물론 여러 1인가구가 하나의 주택을 공유하는 주거유형도 존재하지만, 이 경우에도 가구별로 독립적인 공간이 필요하므로 가족과 같은 수준의 완전한 주거공간 공유는 어렵다. 결국 가구수는 필요한 주택수를 가늠할 때 가장 중요한 단위가 되며, 가구원수는 소요주택의 규모를 추정할 때 가장 핵심적인 변수가 된다. 가구소득도 주택수요에 직접적인 영향을 미치는데, 가구주 소득이 아닌 가구원 전체의 소득을 합친 가구총소득이 주택수요를 결정한다. 오늘날 많은 가구가 맞벌이를 하며, 성인자녀의 소득 또한 주택수요에 중요한 요인이 되므로 가구총소득이 중요하다.

주택수요가 가구단위임을 보여주는 또 하나의 사례는 주택보급률이다. 주택수를 가구수로 나누어 백분율로 표시한 주택보급률은 100%에 이르면 이론적으로는 균형을 이루었다는 뜻이 된다. 그러나 사용하기 힘든 빈집, 너무 낡고 위험한 집은 수요를 만족시킬 수 없다는 점 등을 고려하면 주택보급률이 100%에 이르렀다고 해서 주택이 충분하다고 할 수는 없다.

현재 세계적으로 통용되는 주택수급 지표는 ‘천인당 주택수’이다. 이유가 무엇일까? 나라마다 가구의 정의가 다르므로 국제적인 비교를 위해 인구를 분모로 쓰는 것이 합리적이라는 판단이었을 것으로 추정된다. 가구수는 분가나 합가로 인해 단기적으로 급격하게 변할 수 있지만, 인구변화는 일정한 속도와 방향성을 가지고 있어 주택수급을 판단하는 데 안정적인 지표생산이 가능하기 때문이기도 하다.

우리나라에서는 전통적으로 인구를 기반으로 주택수요추정을 해왔으며, 가장 많이 쓰이고 있는 것은 1989년 개발된 맨큐-웨일모형(Mankiw-Weil model)에 기반을 둔 모형이다. 최근에는 주택의 소비단위가 가구임을 고려하여 인구가 아닌 가구를 기반으로 한 모형이 제시되고 있다. 가구기반 모형은 중요한 시사점을 제공하는데, 인구가 동일하더라도 가구분화가 일어나면 주택수요가 발생하기 때문이다. 특히 다인가구가 1~2인가구로 분화하는 경우, 1인당 주거면적이 증가하므로 주택의 수뿐만 아니라 총 연면적의 증가도 나타나게 된다. 이처럼 주택의 소비단위가 인구가 아니라 가구라는 점은 향후 주택정책의 기반이 되는 수요추정에 있어 매우 중요하다.

2. 가구의 양적 변화와 주택수요

1) 가구의 양적 변화

1955~2022년까지 약 70년간 우리나라 총인구는 2,152.6만 명에서 5,169.2만 명으로 2.4배 증가했다. 그런데 같은 기간 일반가구수³⁾는 379.1만 가구에서 2,177.4만 가구로 5.7배 늘었다(그림 3-2). 연평균 인구 증가율은 1.2%, 가구 증가율이 2.5%로 가구가 인구보다 빠른 속도로 늘어났다.

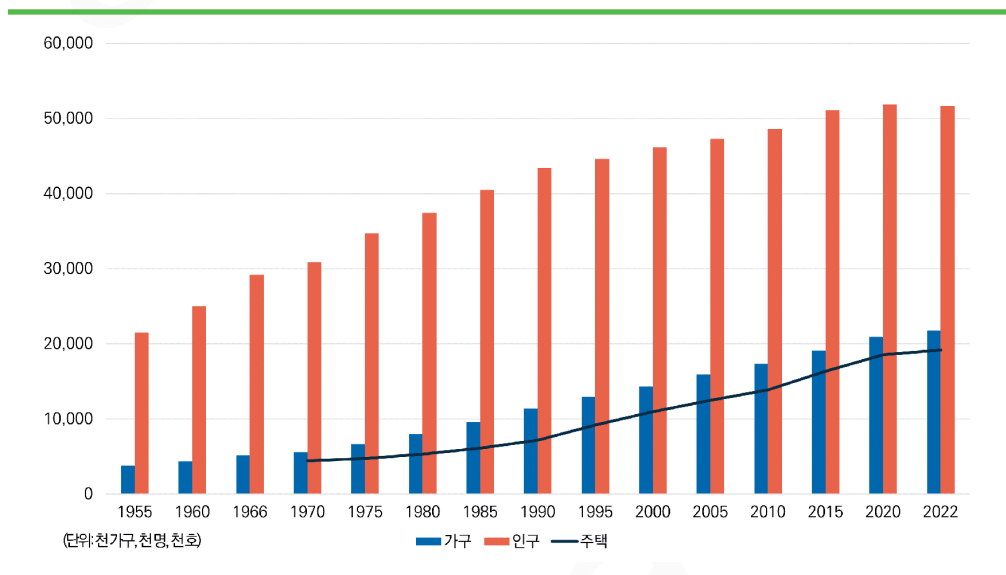


그림 3-2. 인구·가구·주택수 변화(1955~2022년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1970년 이전의 보통가구수(세대)에는 1인가구와 비혈연가구가 포함되지 않아, 1975년 이후의 일반가구수 기준과 일치하지 않음.

- 3) 1955년의 가구수는 혈연가족으로만 이루어진 보통가구 기준으로 1인가구와 비혈연가구가 포함되지 않는데, 2022년의 가구수는 1인가구와 5인 이하 비혈연가구를 포함한 일반가구 기준이라는 차이가 있다.

인구에 비해 가구의 증가 속도가 상대적으로 빨랐던 것은 핵가족화와 가구분화가 급속도로 일어났기 때문이다. 1955년 가구당 평균 가구원수는 5.5명이었는데, 2022년에는 2.2명으로 절반 이하로 감소했다. 1960년대부터 30년 이상 지속된 ‘산아제한정책’으로 인해 다자녀가구가 급격하게 감소하고 자녀가 1~2명인 가구가 대세가 된 것이다. 1990년 합계출산율은 1.57명으로 1970년 4.53명의 약 1/3로 줄어들었다. 이에 따라 인구정책은 ‘출산장려정책’으로 돌아섰지만, 출산율 하락추세는 멈추기 어려운 상황이 되었다. 결과적으로 인구 증가는 점진적으로 둔화되었으며 2020년 마침내 사망자가 출생아보다 많은 인구의 자연감소 상황을 맞게 되었다.

인구와 달리 가구수는 산아제한정책이 시행된 시기는 물론, 출산장려정책으로 전환된 이후에도 높은 증가세가 지속되었다. 1990년 이후 인구는 매 5년간 증가율이 5% 이내에 그친 반면, 가구수는 꾸준히 10% 정도씩 증가하였다. 즉 인구 증가의 약 2배에 달하는 가구분화가 전체적인 가구수 증가를 이끌었다. 교육이나 취업을 위해 서울이나 인근 대도시로 이주한 젊은이들이 기존 가구에서 분가하여 독립하면서 1~2인가구가 증가하고, 이들이 결혼하여 2인가구가 증가하는 패턴이 가장 큰 영향을 주었을 것으로 보인다.

2) 가구 변화와 주택수요

가구수 변화가 주택수요에 직접적인 영향을 미치고 있다는 것은 의심의 여지가 없다. 그렇다면 단순히 가구수 증가를 주택수요 증가로 연결해도 문제가 없는 것일까? 크게 보면 맞는 말이기도 하지만 조금만 자세히 살펴보면 고려해야 할 사항이 많다.

가구수가 증가한 만큼 주택수가 필요하다고 보는 견해를 반영한 주택보급률을 살펴보자. 국토교통부의 신주택보급률⁴⁾을 기준으로 보면, 2005년 98.3%에서 2020년 103.6%로 15년간 5.3%p 증가하는 것에 그쳤다. 2020년 주택수가 2005년에 비해 605만 호 증가하였지만, 같은 기간 가구수도 504만 가구 증가하였기 때문이다. 연간 40만 호의 주택재고가 증가했음에도 가구수가 34만 가구씩 계속 늘어나서 주택보급률은 크게 높아지지

4) 이에 대한 자세한 내용은 4장에서 다루었다.

않았다. 전국적으로 보면 가구수보다 주택수가 많아졌으니 주택부족 문제는 어느 정도 해결되었을까? 그렇지 않다.

우선 빈집 문제가 있다. 인구주택총조사에 따르면 2020년 빈집수는 약 151만 호로 전체 주택의 8.2%이다. 이사나 수리를 위하여 비어 있는 집도 있지만 아예 버려진 빈집, 미분양으로 인해 비어 있는 집도 있다. 집이 비게 된 이유는 다양하지만 핵심은 현재 이용되고 있지 않다는 사실이다. 주택보급률 통계상 주택수는 구분거처를 반영하고 있고 빈집 통계는 그렇지 않으므로 두 통계를 직접 비교하는 데에는 한계가 있으나, 빈집수를 제하면 2020년 전국 주택보급률은 96.3%로 떨어진다.

또 한 가지 중요한 요인은 외국인가구다. 주택보급률 산정 시에는 외국인가구가 제외되지만 이들의 존재는 엄연히 주택수요를 유발한다. 2020년 외국인은 약 170만 명, 외국인가구는 54만 가구가 우리나라에 거주한다. 서울의 가리봉동과 대림동, 경기 안산의 원곡동 등 외국인이 집단거주하는 지역에서는 외국인이 주택수요에 상당한 영향을 미친다.

가구의 양적 변화에서 가구의 규모별 변화도 살펴볼 필요가 있다. 최근 우리나라 가구구조 변화에서 가장 두드러진 특징은 소형가구의 증가이다. 1~2인가구는 급격하게 증가하는 반면 전통적인 4인 이상 가구는 감소하고 있다. 특히 1인가구 증가는 미국에 비해 빠르게 이루어지고 있다(그림 3-3). 미국의 1인가구 비율은 1980년 22.7%에서 2020년 28.2%로 비교적 완만하게 증가했다. 같은 기간 한국의 1인가구 비율은 4.8%에서 31.7%로 급격히 증가하면서 2020년부터 미국을 앞질렀다. 한국의 1인가구 비율은 2020년 37.7%에 이르는 유럽연합(EU) 27개국 평균에 비해서는 낮지만, 2010년 이후 증가 속도는 EU에 비해 빠르다. 그렇다면 과연 우리나라 주택재고는 이에 발맞추어 빠르게 변화했을까? 주택은 한번 지으면 쉽게 철거하거나 변경하기 어려운 내구재이다. 그러므로 가구구성 변화에 맞추어 주택의 규모별 재고를 신속하게 조절하는 것은 쉽지 않다.

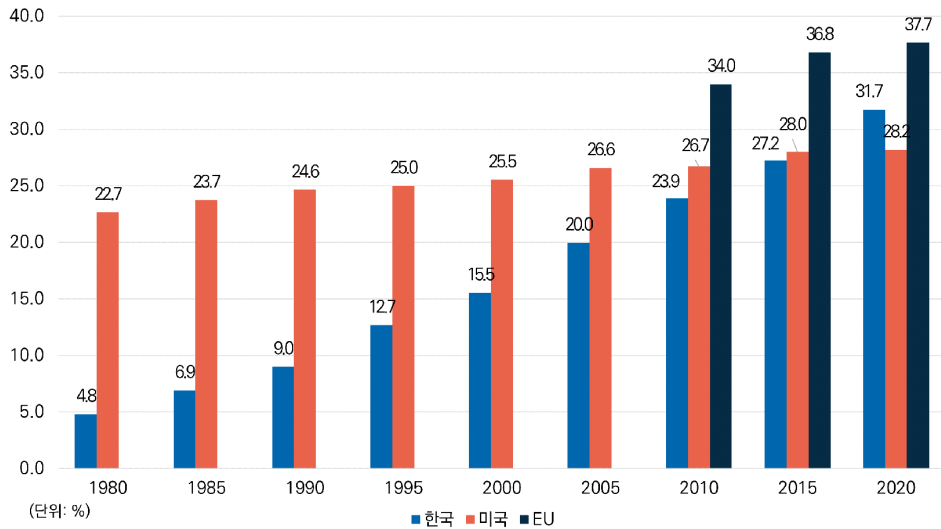


그림 3-3. 1인가구 비중 변화 국제비교(1980~2020년)

자료: 한국은 통계청, 인구주택총조사, KOSIS; 미국은 U.S. Census Bureau, Current Population Survey, March and Annual Social and Economic Supplements; EU는 27개국 평균으로 Eurostat, Households by Type(data code: lfst_hhnhtych).

2020년 1인가구 비중은 31.7%인데 비해, 1인가구에게 적합한 40㎡ 이하 소형주택 비중은 12.8%로 낮다. 2020년 인구주택총조사 20% 표본 원자료에 의하면 1인가구 중 40㎡ 이하 주택(오피스텔 포함)에 거주하는 비율은 33.2%, 40㎡ 초과~85㎡ 이하 주택에 거주하는 비율은 51.3%이다(표 3-1). 물론 1인가구가 40㎡ 이하의 소형주택에 대한 수요만 발생시키는 것은 아니다. 그러나 1인가구의 연령이나 소득을 고려할 때 적절한 규모의 주택이 공급되어야 주거비가 부담가능하므로 소형주택의 재고 확대가 필요하다. 도시 지역인 동부에서 소형주택 재고가 증가하는 추세이긴 하지만 그 속도가 더디다(표 3-2). 40㎡ 이하 주택 비중은 2015년 12.9%에서 2022년 13.5%로 0.6%p 증가하는 데 그쳤다. 소형주택 재고 부족은 1인가구가 소득에 비해 높은 주거비를 부담하며 넓은 주택에 거주하거나, 주거비를 절약하기 위해 열악한 주거공간에서 거주할 수밖에 없는 상황을 초래한다.

표 3-1. 가구원수별 주거용 연면적(2020년)

(단위: %)

구분	40㎡ 이하	40㎡ 초과~85㎡ 이하	85㎡ 초과~130㎡ 이하	130㎡ 초과
전체	12.8	65.2	12.7	9.3
1인가구	33.2	51.3	7.8	7.7
2인가구	9.8	65.7	14.0	10.5
3인가구	4.4	73.5	13.2	8.9
4인가구	2.3	74.6	14.6	8.6
5인가구	2.1	65.7	19.3	12.9
6인 이상 가구	2.3	53.8	24.0	19.9

자료: 통계청, 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

주: 연면적 미상인 가구는 제외하고 비율을 산정함.

표 3-2. 동부의 연면적별 주택수 변화(2015~2022년)

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
40㎡ 이하	12.9	13.0	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	13.5
40㎡ 초과~85㎡ 이하	65.1	65.2	65.5	65.8	66.2	66.5	66.6	66.9
85㎡ 초과~130㎡ 이하	11.3	11.2	11.0	10.9	10.7	10.6	10.5	10.3
130㎡ 초과	10.8	10.6	10.4	10.1	9.8	9.6	9.4	9.2

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

우리나라의 주택 규모별 재고 비율의 경직성은 심각한 수준이다. 가장 큰 원인은 ‘국민주택 규모’라고 일컫는 85㎡ 규정일 것이다. 1972년 ‘주택건설촉진법(현 주택법)’의 제정과 함께 도입된 국민주택 규모는 50년이 넘는 동안 우리나라 주택시장에 큰 영향을 미쳤다. 1975년 주택총조사 결과에 따르면 당시 건평별 주택재고 비율은 62㎡(19평) 이하가 73.7%에 이를 만큼 85㎡는 상당히 공격적이고 합리적인 목표였다. 여기에는 국민들이 85㎡ 정도의 주택에 사는 것이 바람직하다는 철학이 투영되어 있었다. 85㎡ 이하 주택공급 시 세제혜택과 같은 다양한 인센티브가 주어지고, 그 규모를 넘게 되면 인센티브가 상당 부분 사라지는 구조를 유지해왔다. 이러한 이유로 우리나라에서 가장 많이 공급되는 유형은 ‘84㎡형’이 되었고, 이 면적을 넘는 주택재고는 급격히 감소하는 분포를 유지하게 되었다.

양적인 측면에서 살펴보면 인구보다 가구수가 훨씬 더 빠르게 증가했으며, 그로 인해 주택수요도 급격히 확대되었다. 현재 가구 변화의 속도가 매우 빠르고 제도적 한계도 있어 주택수요 변화를 제대로 수용하지 못하고 있는 상태다. 특히 1~2인가구 증가가 급속하게 이루어지면서 소형주택 공급 확대의 필요성이 증가하는 한편, 우리나라의 1인당 주거면적이 2020년 29.7㎡로 아직 일본(40.2㎡, 2018년), 영국(43.2㎡, 2020년) 등 주요 외국에 비해 낮고, 생활수준이 향상되었기 때문에 중대형 주택을 확대할 필요성도 공존하는 상황이다.⁵⁾

아파트 중심의 공급으로 인해 상대적으로 소득이 낮은 1인가구가 부담가능한 주택은 충분히 공급되지 않은 한계도 있다. 여전히 1인가구는 아파트가 아닌 주택과 거처에 거주하는 비중이 상대적으로 높다. 1인가구의 아파트 거주 비중은 1995년 11.4%에서 2020년 32.0%로 증가했으나, 2020년 전체 평균(51.5%)에 비해 크게 낮다(표 3-3). 전체 평균과 비교했을 때, 1인가구는 단독주택(43.9%), 오피스텔(6.5%), 주택이외의 거처(4.3%) 거주 비중이 높다.

5) 일본 총무성 통계국, 2019, 「주택토지통계조사」; Department for Communities and Local Government, 2023, 「English Housing Survey Headline Report」. 통계청 e-나라 지표 ‘1인당 주거면적’에서 재인용하였다.

표 3-3. 전체가구와 1인가구의 거주 유형 변화(1995~2020년)

(단위: %)

구분	전체					1인가구				
	1995	2005	2010	2015	2020	1995	2005	2010	2015	2020
단독주택	59.5	44.5	39.6	35.3	30.4	77.1	64.8	59.4	52.4	43.9
아파트	26.8	41.7	47.1	48.1	51.5	11.4	21.1	25.5	26.7	32.0
연립·다세대주택	8.8	10.7	10.1	11.1	11.4	5.2	7.4	7.7	10.6	11.3
비거주용 건물내 주택	4.4	1.8	1.2	1.7	1.5	5.2	2.4	1.7	2.1	1.9
오피스텔	0.0	1.0	1.3	1.7	3.0	0.3	3.5	3.7	4.2	6.5
주택이외의 거처	0.3	0.4	0.7	2.1	2.1	0.8	0.9	2.1	4.2	4.3

자료: 전체가구는 통계청, 인구주택총조사, KOSIS; 1인가구는 인구주택총조사, 전수·10%·20% 표본 원자료.

3. 가구특성 변화와 주택수요

1) 가구특성 변화

주택수요와 관련한 가구특성의 변화는 가구소득의 양극화, 고령가구의 증가, 여성가구의 증가, 다문화가구의 증가 등으로 요약할 수 있다. 이는 주택수요를 다양화하는 결과를 초래하였다.

가구소득의 양극화는 주택수요 변화의 중요한 요인이다. 전반적으로 가구소득이 상승하고 있어 주택의 양적, 질적 향상에 큰 영향을 미치고 있다. 과거와 비교한다면 1인당 주거면적이나 고가주택 재고 비중도 비교할 수 없을 만큼 크다. 그러나 더 중요한 것은 양극화가 심해지고 있다는 것이다. 국토교통부 주거실태조사에 의한 PIR(중위소득 대비 중위주택가격)은 전국 기준으로 2010년 4.3배에서 2021년 6.7배로 상승했다. 시장에서 자력으로 주거공간을 확보할 수 없는 가구가 증가하면서 주거수요 및 소요의 양극화를 피하기 어려운 상황이다.

고령화와 핵가족화로 인해 고령 1인가구와 고령 부부가구의 증가는 가속화되고 있다. 가구주가 65세 이상인 고령가구 비율은 2000년 12.1%에서 2020년 22.6%로 크게 증가했고, 가구수는 173만 가구에서 473만 가구로 300만 가구가 늘었다. 이는 고령자들이 생활하기에 적합한 주택수요의 급격한 증가를 의미한다. 앞으로 고령가구의 경제적, 신체적 조건을 고려한 주택이 필요할 것이다.

여성가구의 증가 또한 주택수요 측면에서 중요한 의미를 던진다. 여성가구주 비율은 1980년 14.7%에서 2000년 18.5%, 2020년 32.7%로 빠르게 증가하였다(그림 3-4). 과거에는 여성가구의 혼인상태가 주로 사별이었으나, 최근에는 여성의 지위와 역할 변화로 인해 미혼이나 이혼 여성가구가 급증하고 있다.

외국인·귀화인구의 증가로 인한 다문화가구의 증가도 최근 주목할만한 가구구조의 변

화다. 2015년 29.9만 가구였던 다문화가구는 2022년 39.9만 가구로 늘었다(표 3-4). 특히 다문화가구는 동 지역을 중심으로 증가하고 있으며, 2022년에는 동 지역 거주 비중이 77.4%에 이른다.

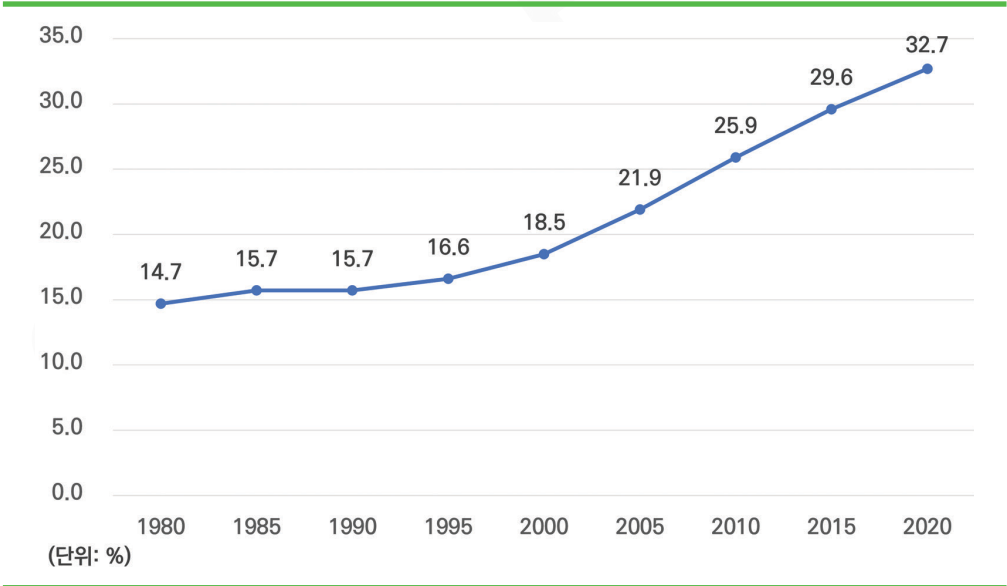


그림 3-4. 여성가구주 비율 변화(1980~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

표 3-4. 지역별 다문화가구수 변화(2015~2022년)

(단위: 가구)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전국	299,241	316,067	318,917	334,856	353,803	367,775	385,219	399,396
읍부	32,523	33,841	35,660	39,055	42,009	44,908	48,066	49,296
면부	37,236	36,342	37,466	37,720	38,777	39,323	40,320	41,043
동부	229,482	245,884	245,791	258,081	273,017	283,544	296,833	309,057

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2) 가구특성 변화와 주택수요

앞서 살펴본 가구특성의 변화는 주택수요에 중요한 시사점을 제공한다. 가구의 양적 변화는 주택을 얼마나 더 공급할 것인가와 관련된 비교적 간단한 시사점을 제공하지만, 가구특성의 변화는 어떤 주택을 공급해야 하는지와 관련하여 더 복잡한 해법을 요구하기 때문이다. 여기서는 주요 가구특성 변화가 주택수요와 소요에 주는 시사점을 살펴보았다.

우선 가구소득의 증가와 양극화는 주택수요에 영향을 미치는 가장 핵심적인 요인이다. 가구수에 변화가 없다 하더라도 가구소득이 높아지면 주택수요는 증가한다. 지금까지의 변화를 보면 가구소득 증가율은 점점 둔화되어 왔고 주택수요도 그 영향을 받고 있다고 판단된다.

평균 소득이 증가하더라도 가구소득의 양극화로 저소득·주거취약계층이 늘어나면 주거복지 수요가 커진다. 전세계적으로 가구소득의 양극화가 심화하는 추세이며 우리나라도 예외가 아니다. 이에 따라 공공임대주택이나 주거급여와 같은 공공의 주거지원이 필요한 가구가 지속적으로 증가하고 있다.

고령가구 증가는 노인복지주택과 같은 특수한 주택 유형의 수요 증가로 이어진다. 통상 이러한 주택은 무장애(barrier-free) 설계가 적용되어 몸이 불편한 경우에도 이동이 자유롭도록 특화되어 있다. 또한 헬스케어나 물리치료실, 여가활동을 할 수 있는 별도의 시설이 건물 또는 단지에 포함된 경우가 많다. 고령자의 주거수요는 건강과 밀접하게 연결되어 있기 때문이다.

북유럽 등 선진국에서는 노노(老老)케어⁶⁾가 가능한 코하우징(cohousing) 공급이 고령가구를 위한 주거 대안으로 각광을 받고 있다. 고령자를 위한 코하우징은 침실과 화장실, 간단한 부엌 등의 필수시설을 독립적으로 사용하면서 정원, 공동식당, 취미실, 운동실 등은 공유하는 형태의 주택이다. 이러한 형태의 주택은 덴마크와 스웨덴에서 성공적으로 운영되고 있으며, 고령가구 증가에 따른 돌봄과 건강서비스 수요 증가를 상호부조 형태

6) 노노케어는 건강한 노인이 거동이 불편한 노인을 돕는 돌봄 형태를 뜻한다.

로 흡수하면서 건강한 노년을 보낼 수 있는 주거공간으로 여겨지고 있다. 우리나라에서도 고령자의 주택수요 증가에 대비하여 주거약자를 위한 주택 내부시설과 주변환경 개선 등 관련 정책의 강화가 필요하다.

여성가구주의 증가도 주택수요에 영향을 미친다. 여성가구주 가구는 소득수준이 남성가구주 가구에 비해 낮으며,⁷⁾ 열악한 주거환경에 거주하는 비율은 상대적으로 높다. 2020년 기준 전체가구의 여성가구주 비율은 32.7%인데, 지하 거주 가구의 여성가구주 비율은 39.2%로 상대적으로 높고, 아파트 거주 가구의 여성가구주 비율은 29.5%로 상대적으로 낮다. 가구주가 여성인 경우 가구소득이 상대적으로 낮아서 나타나는 결과로 판단된다.

또한 여성가구주 가구는 1인가구이거나 아동을 혼자서 양육하는 경우가 많으므로 범죄에 노출되기 쉬워 안전에 대한 수요가 더 높을 수 있다. 2022년 기준 아동을 혼자 양육하는 한부모가족 비율은 여성가구주(17.9%)가 남성가구주(3.3%)에 비해 높고, 1인가구 비율도 여성가구주(50.5%)가 남성가구주(26.1%)를 훨씬 웃돈다(그림 3-5).

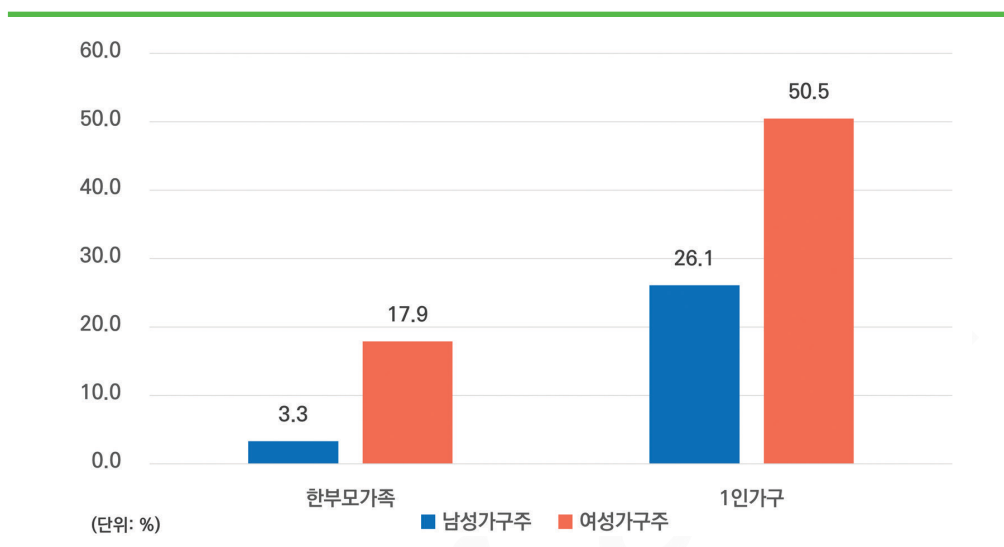


그림 3-5. 가구주 성별 한부모가족 및 1인가구 비율(2022년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

7) 통계청의 가계금융복지조사 결과에 따르면, 2023년 연평균 가구소득은 여성가구주 가구가 4,299만 원, 남성가구주 가구가 8,185만 원이다(통계청, 2024년 12월 9일자, “2024년 가계금융복지조사 결과”).

4. 가구 변화 전망

통계청의 2022년 기준 장래가구추계에 의하면 일반가구수는 2041년에 2,437만 가구로 최대에 이른 후 감소할 것으로 보인다. 4인 이상 가구는 지속적으로 감소하는 가운데, 1인가구는 2043년, 2인가구는 2047년까지 계속 증가할 것으로 전망하고 있다(그림 3-6). 다만 통계청의 추계는 현재의 1~2인가구 증가 추세와 출산율, 사망률 등을 감안한 것이므로 전체 가구의 감소 시점이 예상보다 빨리 나타날 가능성도 있다.

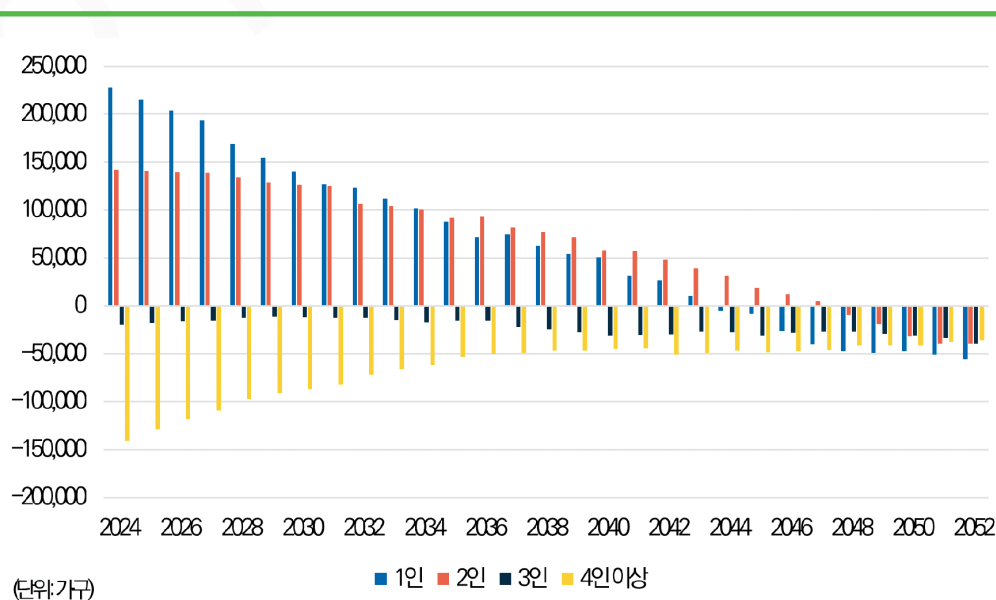


그림 3-6. 전국 가구원수별 장래가구추계(2024~2052년)

자료: 통계청, 장래가구추계(2022년 기준).

가구수 변화는 지역별로 차별적으로 나타날 것으로 예측된다. 세부적으로 살펴보면 가구수 변화는 도시와 농촌, 수도권과 비수도권에 차별적으로 나타날 가능성이 있다. 즉 도시의 1~2인가구 증가는 청년층을 중심으로 나타나는 반면, 농촌 지역은 고령층을 중심으로 특히 여성가구가 증가하는 추세를 보일 가능성이 높다. 농촌의 고령화와 청년 인구의 도시이주 추세가 반전될 가능성이 낮기 때문이다. 산업의 고도화와 도농격차의 확대는 젊은 1인가구가 대도시 중심으로 증가하는 추세로 나타날 것이다. 경기와 인천은 총가구가 2044~2045년까지 지속적으로 증가할 전망이다. 반면, 서울에서는 높은 주택가격과 생활비로 인해 2038년부터 총가구가 감소세로 전환되어 2052년에는 2022년에 비해 약 11만 가구가 감소할 것으로 전망된다.

통계청 장래가구추계에 따르면, 서울의 1인가구는 2040년을 전후로 감소로 전환되는 한편, 2인가구는 2047년까지도 증가세를 이어갈 것으로 예상된다. 이는 맞벌이 2인가구나 기존주택을 보유하고 있는 고령 2인가구가 서울에 거주할 가능성이 높기 때문으로 풀이된다. 서울에서 감소하는 1인가구는 경기도와 인천 등 외곽으로 이동하는 패턴을 보여 이 지역의 중소형 주택수요를 증가시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 또한 경기도는 2036년까지도 3인가구의 증가세가 지속될 것으로 예상되는데, 서울에 비해 상대적으로 저렴한 주택이 집중 공급되고 있어 수도권의 3인가구 수요가 경기도로 몰릴 것이기 때문이다. 당분간 1인가구와 여성가구가 모든 지역에서 증가하는 반면, 65세 이상의 고령자 가구는 비수도권을 중심으로 늘어날 것으로 예상된다. 2인가구도 1인가구와 마찬가지로 증가할 것으로 예상된다.

가구특성 변화는 현재 추세의 가속화와 둔화로 구분할 수 있을 것이다. 향후 인구통계 학적인 전망과 경제전망 등을 고려할 때 고령화는 지속될 가능성이 높은 데 반해, 1인가구의 증가 추세는 둔화될 것으로 예상된다. 한편, 우리나라는 경제성장률이 둔화하는 저성장 시대에 접어들었으므로 전반적인 가구소득 증가율은 낮아질 것으로 추정된다. 우리보다 먼저 경제가 성숙한 국가들의 예를 보면 소득 양극화의 심화는 피하기 어려워 보인다. 그러므로 고령가구의 주거면적 축소를 감안한 주택정책이 필요해 보인다. 다만 과거와 같이 65세 이상이면 모두 경제활동에서 이탈하는 것이 아니라 노인이 되어도 '액티브

시니어(active senior)'의 경우처럼 상당 기간 경제활동을 하게 된다면, 주택수요 측면에서도 이러한 변화를 고려해야 할 것이다. 그들이 여전히 주택수요를 줄이지 않는다면 기존 주거지에서 고령가구를 위한 주택공급이 필요하기 때문이다.

5. 결론 및 시사점

우리나라 가구구조는 유례없는 고속 경제성장에 따라 급격한 변화를 겪어왔고 앞으로 다른 나라에 비해 빠르게 변화할 것으로 전망된다. 1인가구 증가 속도는 세계적으로 가장 높은 반면 출산율은 세계 최저수준으로 떨어졌다. 평균 가구소득이 크게 증가했으나 소득양극화가 가속화되어 주거양극화 문제도 심각해지고 있다. 지역적으로 수도권 및 대도시에서는 가구분화와 지방인구의 유입으로 청년층을 중심으로 1~2인가구가 증가하는 반면, 중소도시나 농촌 지역에서는 고령 1인가구가 증가하고 빈집이 늘어나고 있다. 이러한 가구구조의 변화는 우리나라 주택시장에 많은 시사점을 제공한다.

가구의 양적 변화는 ‘주택은 아직 충분하지 않다’로 요약할 수 있다. 우리나라는 다른 나라에서는 쓰지 않는 주택보급률이라는 독창적인 지표로 가구수와 주택수를 비교하여 수요-공급의 균형을 측정하고 있다. 상당히 합리적인 지표임에도 불구하고 보급률이라는 용어가 가진 개념적 틀로 인해 100%가 넘으면 공급이 충분히 이루어졌다는 오해를 일으키기 쉽다. 주택이 필요하지만 주택보급률 산정에서 빠진 외국인가구, 주택수에 포함되지만 거주가 불가능한 빈집을 감안한다면, 여전히 우리나라의 주택재고는 부족하다고 평가할 수 있다.

가구수 변화와 가구특성 변화를 고려하여 장래 주택수요를 추정하면 수요가 집중된 지역에서 주택부족 문제가 발생할 수 있다. 인구 감소 상황에서도 가구수 증가가 2041년까지 지속될 것으로 예상되는 가운데, 이로 인한 주택수요의 확대는 향후 10여 년 이상 지속될 것으로 전망된다. 1~2인가구 중심으로 가구수가 증가하면 이들을 위한 주택수요 증가와 함께 새로운 유형의 주택(셰어하우스, 코리빙, 코하우징 등)에 대한 수요도 확대될 것이다. 특히 코하우징은 다양한 계층과 세대가 한 건물에 거주하면서 공동식당, 체력단련실, 취미실, 세탁실 등을 공유하는 형태로 공동체적인 주거공간을 통해 소셜믹스와 자연스러운 돌봄이 일어나는 공간으로 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 재택근무가 늘어나고 지가가 높은 도심에서 공간을 효율적으로 이용하는 인구가 증가한다면 일과 주거, 여가가 복합화된 유형의 주택수요도 확대될 가능성이 높다. 주상복합뿐 아니라 오피스텔 등에 대한 수요가 꾸준히 증가하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

여기서 한 가지 더 고려할 부분은 1인당 주거면적인데, 2020년 현재 우리나라 사람들은 좁은 집에 산다고 알려진 일본보다도 작은 면적에 살고 있다. 일부 계층에서는 소득 증가와 생활양식의 변화에 따라 주거면적의 확대 욕구가 강해질 수 있다. 이러한 욕구는 1인당 주거면적의 증가를 불러와 결과적으로 주택수요를 증가시킬 수 있다.

고령가구와 여성가구에 특화된 주택공급도 검토가 필요하다. 고령가구의 상호 돌봄이 가능한 코하우징이나 고령자 맞춤형 주택 등의 수요는 늘어날 것이다. 고령가구 증가는 비혼가구와 비출산가구의 증가와 함께 주거를 둘러싼 생활SOC 유형의 변화를 야기할 것이다. 이미 나타나고 있는 유치원과 초등학교의 감소와 고령자용 시설의 증가도 지속될 가능성이 있다. 이것은 단순히 주택 차원의 수요 변화가 아닌 주거지의 변화까지 가져올 것으로 전망된다. 개별 주택 내부에 고령자용 설비(경사로, 경보장치, 안전손잡이 등)를 갖추는 한편, 노인복지주택처럼 건물 전체 또는 주거단지를 고령자 맞춤형으로 공급하는 방안을 신속하게 검토해야 할 것이다. 한편, 비아파트 거주, 1인가구, 한부모가구 비율이 상대적으로 높은 여성가구의 증가를 고려해 여성과 아동의 안전을 보장하는 주택 공급도 필요하다.

외국인가구의 증가는 주택시장에 새로운 변화를 요구할 것이다. 외국인가구 증가를 주거정책에 제대로 반영하지 못한다면, 기존 가구와의 적절한 주거지 혼합을 이루지 못하여 사회적 분리(social segregation) 현상이 심화할 수 있다. 우리나라의 국제화 수준은 이미 외국인가구를 주거정책에서 배제할 수 없을 만큼 높아졌다. 그들은 엄연히 주택수요를 유발하고 있으며 일부 지역에서는 임차수요뿐 아니라 매매수요도 상당한 수준에 이르고 있다. 외국인가구의 특성과 변화 양상을 지속적으로 모니터링하고, 이를 주거정책에 적극 반영할 필요가 있다.

이상의 논의를 종합하면 우리나라 가구구조는 지난 100년에 비해 앞으로 100년이 더

급격한 변화를 겪을 가능성이 있고 이로 인한 주택수요의 변화도 가속화될 것으로 전망된다. 인구가 감소세로 돌아선 상황에서도 가구는 여전히 증가하고 있지만 머지않아 가구도 감소할 것이며, 특히 저출산·고령화와 비혼 등은 주택수요의 질적 변화를 초래할 것이다. 우리는 이러한 가구 변화에 적극적으로 대응하면서 주택시장이 안정화될 수 있도록 통계를 고도화하고 입체화할 필요가 있다. 정확하고 신속한 통계야말로 정책 수립의 초석이 되므로 기존 가구 통계의 정확성을 높이고, 가구구조 변화를 더 입체적으로 파악할 수 있는 신규 통계의 개발도 필요할 것이다.

다산글방

주택보급률과 빈집의 변화

박은철

2025
Census
센서스 100년



주택보급률은 일정 시점에 주택재고 또는 주택공급량(housing stock supply)이 가구수에 비해 충분한지를 보여주는 양적 지표이다. 주택보급률은 주택 관련 정책 수립의 기초자료로 국토교통부가 작성·공표하고 있는데, 주택수와 가구수는 인구주택총조사 결과에 기반하고 있다. 인구주택총조사에서 조사되고 있는 빈집 역시 주택의 수요와 공급 현황을 보여주는 양적 지표로, 최근 급격하게 증가하고 있어 정책 지표로서의 중요성이 커지고 있다.

이 장에서는 우선 주택보급률과 빈집의 변화추이를 살펴보고 빈집, 오피스텔, 외국인 가구를 반영한 주택보급률을 추정하고자 한다. 마지막에는 주택보급률의 의의와 한계를 살펴보면서, 주택재고 관련 정책의 개선방향을 제시한다.

1. 주택보급률의 변화

1) 주택보급률의 정의

주택보급률은 주택공급 확대 정책의 목표와 성과를 나타내는 지표로서 정책적 의미가 크다. 하지만 주택의 물리적 품질 및 성능, 배분상태(자가보유율), 거주상태 등을 보여주지 못하는 한계도 존재한다. 주택보급률은 주택수를 가구수로 나누어 계산된다. 2007년 이전의 구(舊) 주택보급률은 거처 단위가 아닌 소유권을 기준으로 한 주택수를,

일반가구수에서 단독가구(1인가구)와 비혈연가구를 제외한 보통가구수¹⁾를 기준으로 계산하였다.

그러나 1990년 건설부 지침으로 다가구주택의 공급이 확대되면서, 2000년대에 들어 주택보급률 산정 시에 주택의 개념을 수정할 필요가 커졌다. 또한, 1인가구, 비혈연가구가 늘어나면서 가구 개념 확대가 요구되었다. 2007년 개편된 신(新) 주택보급률은 사회변화·주거현실을 반영하여 다가구주택의 구분거처를 주택수에 산입하고, 일반가구수를 분모로 계산하고 있다. 이는 종전의 가구수 및 주택수를 과소평가하는 문제를 개선한 산식으로, 2005년 통계부터 소급하여 제공하고 있다(국토교통부, 2021).

주택보급률은 국토교통부가 공표하지만, 보급률 산정 시 사용하는 일반가구수와 주택수는 통계청의 인구주택총조사 집계 결과를 활용하고 있다. 통계청이 사용하는 주택에 대한 정의는 국토교통부 소관 법률인 ‘건축법 시행령’ 별표 1에서 정하고 있는 주택과는 다소 차이가 있다. 통계청은 ‘관습상 소유 또는 매매의 한 단위’를 기준으로 인구주택총조사의 주택수를 공표하지만, 주택보급률 산정 시에는 다가구 구분거처가 반영된 주택수를 국토교통부에 제공한다. 소유 또는 매매의 한 단위로 주택수를 산출하는 것보다 가구의 독립적 주거생활이 가능한 주거공간이 얼마나 되는지 파악하는 것이 정책적으로 유용하기 때문이다.

2) 주택보급률의 변화

인구주택총조사에 의한 주택 및 가구 개념을 토대로 2000년 이전 주택수를 보통가구수로 나눈 구주택보급률의 추이는 <표 4-1>, 2005년 이후 다가구주택의 구분거처를 반영한 주택수를 일반가구수로 나누어 계산한 신주택보급률의 추이는 <표 4-2>와 같다. 전국의 구주택보급률은 1970년 79.5%이었고, 1975~1990년까지도 70%대에서 맴돌았다. 하지만 1995년에는 86.0%, 2000년에는 96.2%를 기록하였다. 1990년대에 주택보급률이 급격하게 상승한 데에는 주택 200만 호 건설계획, 신도시 개발 등이 큰 영향을 미

1) 보통가구=총가구-비혈연가구-1인가구-외국인가구-집단가구.

쳤다.²⁾ 이 시기부터 주택가격 안정수단이 투기 억제, 분양가규제 중심에서 주택공급 확대
로 나아가기 시작하였다. 신주택보급률은 2005년에는 98.3%이었고, 2010년부터 100%
를 상회하기 시작하였다. 2010년 100.5%에서 2019년 104.8%로 약간씩 상승하였으나,
2020년에는 103.6%로 하락했다. 2019~2020년에 주택수보다 가구수가 많이 증가하였
기 때문이다. 2022년까지 주택수보다 가구수 증가폭이 더 커 주택보급률이 102.1%로
감소했으나 2023년에는 102.5%로 소폭 상승하였다.

표 4-1. 전국과 서울의 구주택보급률 변화(1970~2000년)

(단위: 가구, 호, %)

구분	전국			서울		
	가구수	주택수	주택보급률	가구수	주택수	주택보급률
1970	5,576,277	4,433,962	79.5	1,029,483	589,495	57.3
1975	6,366,771	4,816,413	75.6	1,321,160	751,926	56.9
1980	7,469,501	5,434,176	72.8	1,754,426	980,597	55.9
1985	8,750,555	6,271,265	71.7	2,125,971	1,194,029	56.2
1990	10,166,835	7,357,287	72.4	2,518,369	1,453,980	57.7
1995	11,132,785	9,570,395	86.0	2,541,471	1,727,917	68.0
2000	11,928,142	11,472,401	96.2	2,548,051	1,973,179	77.4

자료: 통계청(2002).

주: 구주택보급률 = $\frac{\text{주택수(다가구 구분거처미반영)}}{\text{보통가구수(1인가구·비혈연가구 제외)}} \times 100$

2) 주택건설이 본격화되면서, 1988년에 24.4만 호에 불과하던 연간 주택공급량이 1991년에는 75.0만 호로 크게
증가하였다(장성수, 2005).

표 4-2. 전국과 서울의 신주택보급률 변화(2005~2023년)

(단위: 가구, 호, %)

구분	전국			서울		
	가구수	주택수	주택보급률	가구수	주택수	주택보급률
2005	15,887,128	15,622,600	98.3	3,309,890	3,102,200	93.7
2010	17,655,700	17,738,000	100.5	3,646,500	3,442,100	94.4
2011	17,928,100	18,082,100	100.9	3,673,400	3,477,800	94.7
2012	18,209,200	18,414,400	101.1	3,700,600	3,509,800	94.8
2013	18,499,600	18,742,100	101.3	3,728,200	3,546,400	95.1
2014	18,800,000	19,161,200	101.9	3,756,200	3,607,600	96.0
2015	19,111,030	19,559,100	102.3	3,784,490	3,633,000	96.0
2016	19,367,700	19,877,100	102.6	3,784,700	3,644,100	96.3
2017	19,673,900	20,313,400	103.3	3,813,300	3,671,500	96.3
2018	19,979,200	20,818,000	104.2	3,839,800	3,682,400	95.9
2019	20,343,200	21,310,100	104.8	3,896,400	3,738,600	96.0
2020	20,926,700	21,673,500	103.6	3,982,300	3,778,400	94.9
2021	21,448,500	21,917,200	102.2	4,046,800	3,811,900	94.2
2022	21,773,500	22,236,900	102.1	4,098,800	3,839,800	93.7
2023	22,073,200	22,623,900	102.5	4,141,700	3,878,500	93.6

자료: 국토교통부, 주택보급률.

주: 1) 신주택보급률 = $\frac{\text{주택수(다가구 구분거처반영)}}{\text{일반가구수}} \times 100$

2) 2010년 이후는 등록센서스 기준 수치를 사용함.

서울의 구주택보급률은 1970년부터 1990년까지는 50%대에 머물러 있었다. 하지만 1995년 68.0%, 2000년 77.4%로 크게 상승하였다. 신주택보급률이 적용되면서, 2005년 이후 주택부족률³⁾이 10% 미만으로 줄어들었다. 서울은 특히 다가구주택이 많아 구분거처가 반영되기 전인 2000년에는 주택보급률이 77.4%이었으나, 신주택보급률이 적용된 2005년에는 93.7%로 차이가 크다. 서울의 주택보급률은 2010년 94.4%에서 2016년 96.3%까지 완만히 상승했으나, 2017년 이후 정체하다가 2020년에는 94.9%로 하락했으며, 하락 추세가 지속되어 2023년에는 93.6%이다.

3) 주택보급률이 100%에 미치지 못하는 정도를 의미한다. 보급률이 95%이면 부족률은 5%이다.

2020년 현재 비수도권의 주택보급률은 108.9%인데 비해, 수도권은 98.0%로 100%에 미달한다(표 4-3). 시도별로 살펴보면 서울(94.9%), 대전(98.3%), 인천(98.9%)이 100% 미만이다. 2023년에는 비수도권 107.7%, 수도권 97.2%로 대부분의 시도에서 주택보급률이 소폭 하락하였다. 특히 경기도는 100% 미만으로 하락했고, 2020년에 100% 미만이었던 서울과 대전은 주택보급률이 더욱 하락하였다.

표 4-3. 시도별 주택보급률 변화(2020·2023년)

(단위: 천가구, 천호, %)

구분	2020			2023		
	가구수	주택수	주택보급률	가구수	주택수	주택보급률
전국	20,926.7	21,673.5	103.6	22,073.2	22,623.9	102.5
수도권	10,227.9	10,027.2	98.0	10,883.9	10,573.7	97.2
서울	3,982.3	3,778.4	94.9	4,141.7	3,878.5	93.6
인천	1,147.2	1,134.8	98.9	1,242.2	1,231.0	99.1
경기	5,098.4	5,113.9	100.3	5,500.0	5,464.2	99.3
비수도권	10,698.8	11,646.3	108.9	11,189.3	12,050.2	107.7
부산	1,405.0	1,460.1	103.9	1,462.4	1,505.4	102.9
대구	985.8	1,005.8	102.0	1,033.2	1,067.8	103.3
광주	599.2	640.2	106.8	627.6	661.9	105.5
대전	631.2	620.2	98.3	654.8	631.3	96.4
울산	444.1	489.3	110.2	458.1	497.4	108.6
세종	139.1	149.3	107.3	156.4	165.9	106.1
강원	661.0	731.4	110.6	698.4	762.6	109.2
충북	678.9	766.1	112.8	720.2	801.2	111.2
충남	892.2	994.9	111.5	948.6	1,059.2	111.7
전북	755.6	834.1	110.4	786.8	859.3	109.2
전남	761.5	857.8	112.6	793.2	892.9	112.6
경북	1,131.8	1,306.0	115.4	1,166.6	1,319.7	113.1
경남	1,350.2	1,509.7	111.8	1,404.5	1,532.2	109.1
제주	263.1	281.4	107.0	278.3	293.2	105.3

자료: 국토교통부, 주택보급률.

주: 음영은 주택보급률 100% 미만 지역임.

2. 빈집의 변화

1) 빈집의 정의

통계청 인구주택총조사에서 빈집은 UN의 센서스 지침에 따라 조사기준일 현재 사람이 살고 있지 않은 모든 주택을 의미한다(UN ECE, 2015).⁴⁾ 2017년 개정된 UN의 센서스 지침은 점유상태(occupancy status)를 인구가 상주하는 집(occupied)과 빈집 및 상주하지 않는 집(vacant/not occupied)으로 구분한다(UN DESA, 2017). 빈집 및 상주하지 않는 집에는 별장 등 계절적 빈집(seasonally vacant), 세컨드하우스, 임대·매매를 위해 내놓은 집, 철거될 집이 포함된다. 따라서 장기간 빈집뿐만 아니라, 정비사업 등에 따른 이주, 이사나 미입주 등의 사유로 인한 일시적인 빈집, 미분양주택 등도 빈집에 포함되고 있다. 우리나라와 달리 주민등록제도가 없는 주요 선진국은 주택을 주된 거주지(main residence),⁵⁾ 비정기적 거주지(occasional dwelling), 빈집(vacant dwelling)으로 범주화하고 있다. 프랑스는 앞의 3가지 범주에 세컨드하우스를 추가하여 통계를 작성하고 있다.

이에 비해 국토교통부 및 지방자치단체의 실태조사에서 정의하는 빈집은 방치된 빈집의 효율적 정비를 목적으로 집계된 장기 미거주·미사용 주택을 의미한다. ‘빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법’에서 ‘빈집’은 특별자치시장·특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택으로 정의된다. 동법 시행령 제2조에 의해 공공임대주택, 미분양주택, 사용검사 받지 않은 주택, 오피스텔을 제외한 준주택, 일시적 거주·사용을 목적으로 하는 주택

4) 2020년 인구주택총조사 조사지침서에 의하면, 주택의 빈집 여부는 조사원이 3회 이상 직접 방문하여 사람이 사는지를 파악하여 집계한다. 주택을 주거용으로 사용하지 않는 경우 빈집으로 처리되며, 다가구주택은 모든 호실이 비어 있는 경우만 빈집으로 집계된다.

5) 주민등록을 하지 않는 선진국은 인구 및 주택 관련 통계뿐만 아니라 각종 조세·복지·주거지원·공공서비스 등의 행정 목적으로 주된 거주지를 정의하고 있다.

은 빈집에서 제외된다.

2) 빈집의 변화

인구주택총조사에 의한 빈집통계가 작성되기 시작한 1995년 빈집은 전국 36.5만 호(3.8%)이었으나, 2015년 106.9만 호(6.5%), 2020년 151.1만 호(8.2%)로 크게 증가하였다(표 4-4). 전국에서 빈집 비율이 가장 낮은 서울도 같은 기간에 4.0만 호(2.3%)에서 9.7만 호(3.2%)로 증가하였다.

전국의 빈집을 주택 유형별로 살펴보면, 1995년에는 아파트와 단독주택이 대부분을 차지하였고 2020년에는 아파트가 전체 빈집의 절반을 넘었다. 1995년에는 아파트(42.5%), 단독주택(41.9%), 연립주택(9.4%), 다세대주택(4.7%) 순으로, 2020년에는 아파트(54.9%), 단독주택(22.5%), 다세대주택(16.1%), 연립주택(4.9%) 순으로 많다. 서울은 1995년에는 아파트(53.9%), 연립주택(18.0%), 단독주택(14.2%), 다세대주택(12.5%) 순으로, 2020년에는 아파트(52.7%), 다세대주택(36.7%), 연립주택(5.5%), 단독주택(3.6%) 순으로 많다.

표 4-4. 전국과 서울의 주택 유형별 빈집 변화(1995~2020년)

(단위: 호, %)

구분	주택 유형	1995	2000	2005	2010	2015	2020
전국	계	365,466 (3.8)	513,059 (4.5)	727,814 (5.5)	793,848 (5.4)	1,068,919 (6.5)	1,511,306 (8.2)
	단독주택	152,997	199,717	278,587	292,379	261,542	339,406
	아파트	155,356	248,509	335,732	390,950	571,333	829,784
	연립주택	34,435	36,815	38,201	32,440	54,485	74,371
	다세대주택	17,005	19,119	64,957	67,966	165,969	242,870
	비거주용 건물내 주택	5,673	8,899	10,337	10,113	15,590	24,875
서울	계	39,806 (2.3)	56,642 (2.9)	79,800 (3.4)	78,702 (3.1)	79,049 (2.8)	96,629 (3.2)
	단독주택	5,636	8,684	12,051	8,472	2,662	3,508
	아파트	21,438	36,248	41,350	44,100	43,302	50,900
	연립주택	7,174	5,547	6,861	5,463	4,901	5,338
	다세대주택	4,992	5,313	18,315	19,639	27,617	35,485
	비거주용 건물내 주택	566	850	1,223	1,028	567	1,398

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: () 안은 주택수 대비 빈집 재고의 비중임.

2015년 시도별 빈집 비율은 세종, 전남, 경북, 전북, 강원 5개 시도에서 10%를 상회하였다(표 4-5). 세종은 20.3%였는데, 이사·미입주 등에 따른 일시적 빈집 비율이 높았던 것으로 판단된다. 2020년에는 빈집 비율이 10%를 넘는 시도가 9개(전남, 제주, 강원, 전북, 경북, 충남, 충북, 경남, 세종)로 증가하였다. 비수도권 도 지역은 저출산·고령화로 인구감소지역으로 지정된 시군이 많은데, 도 지역을 중심으로 인구감소지역과 빈집 비율이 높은 지역이 중첩된다(그림 4-1).

표 4-5. 시도별 빈집 비율 변화(2015·2020년)

(단위: 호, %)

구분	2015			2020		
	주택수	빈집수	빈집 비율	주택수	빈집수	빈집 비율
전국	16,367,006	1,068,919	6.5	18,525,844	1,511,306	8.2
서울	2,793,244	79,049	2.8	3,015,371	96,629	3.2
부산	1,164,352	86,626	7.4	1,275,859	113,410	8.9
대구	738,100	29,610	4.0	809,802	39,069	4.8
인천	942,244	47,402	5.0	1,032,774	65,861	6.4
광주	486,527	26,705	5.5	538,275	41,585	7.7
대전	468,885	26,419	5.6	496,875	26,983	5.4
울산	357,674	21,423	6.0	394,634	30,241	7.7
세종	81,130	16,458	20.3	136,887	14,385	10.5
경기	3,693,557	144,893	3.9	4,495,115	272,358	6.1
강원	569,899	59,260	10.4	644,023	84,106	13.1
충북	556,951	54,884	9.9	640,256	76,877	12.0
충남	754,372	73,719	9.8	865,008	106,430	12.3
전북	687,103	73,869	10.8	741,221	95,412	12.9
전남	747,621	103,333	13.8	802,043	122,103	15.2
경북	995,385	108,114	10.9	1,094,306	139,770	12.8
경남	1,134,738	98,680	8.7	1,296,944	150,982	11.6
제주	195,224	18,475	9.5	246,451	35,105	14.2

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 음영은 빈집 비율 10% 초과 지역임.

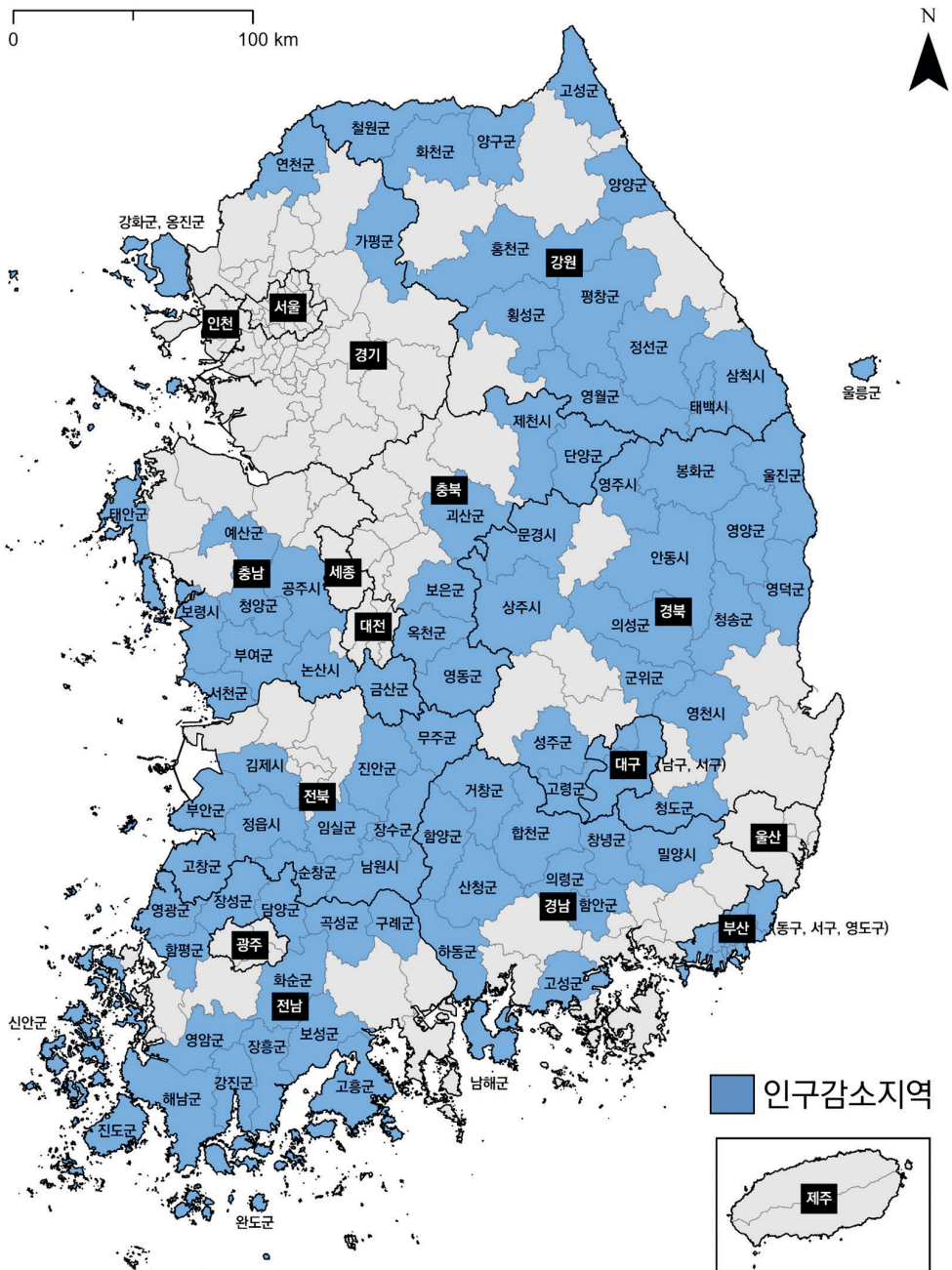


그림 4-1. 인구감소지역 지정현황(2023년)

자료: 행정안전부, 인구감소지역 지정(2023년 10월 기준).

3. 주택보급률 계산의 개선방향

1) 빈집, 오피스텔, 외국인가구를 반영한 주택보급률 산정

대부분의 선진국은 주택재고량을 측정하는 지표로 천인당 주택수를 주로 사용하고 있다. 우리나라의 주택보급률과 같은 개념인 가구당 주택수(housing units per household 또는 housing stock per household) 지표를 사용하는 국가도 있지만, 국제적으로 범용되는 지표는 아니다.⁶⁾

주택재고가 가구수에 비해 충분한지를 정확하게 파악하기 위해서는 주택보급률 산정을 여러 측면에서 개선하는 것이 필요하다. 첫째, 주택의 정의를 수정할 필요가 있다. 인구주택총조사에서 주택은 관습상 소유 또는 매매의 한 단위이다. 이에 비해 주요 선진국은 독립된 생활을 영위할 수 있는 구조를 갖춘 주거공간을 주택으로 산정하고 있다(표 4-6). 이 경우 단독 출입구는 필수조건이고, 국가에 따라서는 단독 주방(취사시설)·욕실·화장실을 갖추어야 주택으로 인정하고 있다. 주택보급률을 개편한 이후 우리나라도 다가구주택의 구분거처를 반영해 주택수를 산정하면서 국제표준에 가까워졌다. 하지만 여전히 주택총조사의 총주택수 공표 시 관습상 소유 또는 매매 요건을 적용한 주택수를 사용하는 것은 문제가 있다. 이미 정부는 IMF 외환위기 직후인 1999년에 다가구주택에서 다세대주택으로 건축물대장의 용도변경을 허용하여, 임차보증금을 회수하지 못한 다가구주택의 세입자가 주거공간을 매입·소유할 수 있도록 허용하였다. 현재는 간단해진 요건 및 절차로 인해, 다가구주택과 다세대주택 간 용도변경이 비교적 쉽게 이루어지고 있다.⁷⁾ 관습상 소유 또는 매

6) 일본에서는 총무성 통계국에서 세대당 주택수를 공식통계로 발표하고 있다.

7) 다가구주택의 용도변경은 종합부동산세 합산배제·양도소득세 중과회피를 목적으로 다세대주택으로 전환하여 임대사업자 등록을 신청하거나, 정비사업구역 내에서 다수의 분양권을 획득하기 위한 경우가 많다. 다세대주택의 용도변경은 다주택자에 대한 세금(종합부동산세, 양도소득세, 임대소득세) 중과를 회피할 목적으로 다가구주택으로 전환하는 경우가 많다.

매라는 기준을 없앤 상태에서 주택 관련 자료를 수집·분석하더라도 인구주택총조사의 의의가 훼손되지는 않을 것이다. 오히려 주택의 부족 또는 충족 여부를 판단하는 데에는 일정한 물리적 기준을 충족하는 거처를 주택수에 포함하는 것이 더욱 합리적일 것이다.

표 4-6. 주요 선진국 센서스의 주택에 대한 정의

구분	주택의 정의
미국	독립된 생활을 할 수 있는 주거공간으로, 단독 출입구와 단독 취사시설을 갖추고 있으면 주택으로 간주함
영국	일정한 가구의 주거시설에 있는 모든 실(주방, 욕실 및 화장실 등)이 당해 가구만 사용할 수 있도록 하나의 문 뒤에 설치되어 있는 독립된(self-contained) 주거단위임
일본	한 가구가 독립적으로 생활을 영위할 수 있는 건물(완전히 구획된 건물의 일부를 포함)을 의미함 독립적으로 생활을 영위할 수 있는 구조로 되어 있는 경우에는 건물 내의 개별 구획마다 1개의 주택으로 산정함
프랑스	주거 목적으로 사용되는 공간단위로 ① 건물의 공용부분(복도, 계단, 로비 등)을 이용하지 않고는 다른 단위와 연결되지 않고 벽과 칸막이로 완전히 둘러싸인 경우(분리형), ② 다른 단위를 거치지 않고 외부 또는 건물의 공유부분에 직접 접근할 수 있는 출입구가 있는 경우(독립형)를 의미함 회사 숙소는 주택으로 간주되지만, 이동식 주택 및 집단생활시설(양로원, 공동생활시설, 종교 공동체 등)에 있는 단위는 주택으로 산정되지 않음

자료: Department of Housing and Urban Development & Census Bureau(2021); Office for National Statistics (www.ons.gov.uk); 総務省統計局 (www.stat.go.jp); Institut national de la statistique et des études économiques(www.insee.fr).

둘째, 주택수 산정 시, 오피스텔을 포함할 필요가 있다. 현행 인구주택총조사에서 오피스텔은 주택이외의 거처에 포함되어 주택보급률 산정 시 주택수에 포함되지 않고 있다. 하지만 조세·행정·주거지원 측면에서 오피스텔은 주택으로 간주되기도 한다. 주거용 오피스텔은 취득세·양도소득세가 부과되고, ‘민간임대주택에 관한 특별법’ 제2조에 따라 임대사업자가 등록할 수 있는 임대주택에 포함된다. 또한 주택연금, 전기요금할인, 구입자금대출의 대상이고, 청년·신혼부부 대상 매입·전세임대주택으로 공급되기도 한다. 최근에 공급된 주거용 오피스텔은 아파트와 비교할 때 물리적 적정성 측면에서 차이를 찾기 어렵다. 단, 실제 주거용으로 사용하지 않는 오피스텔은 주택수에서 제외하는 것

이 필요하다. 주택수에 주거용 오피스텔수를 반영할 경우 2020년 전국의 주택보급률은 106.7%로, 공식 주택보급률(103.6%)보다 약 3.1%p 상승하는 것으로 나타났다. 특히 서울과 인천은 공식 주택보급률에 비해 5%p 이상 상승한다. 지역별로는 대전을 제외한 모든 시도의 주택보급률이 100% 이상으로 상승한다.

셋째, 국내거주 외국인 규모가 커짐에 따라 이들의 주택수요를 반영하기 위해 주택보급률 산출시 외국인가구를 포함할 필요가 있다. 인구주택총조사는 일반가구에 외국인가구를 포함하지 않고 있어 현재 주택보급률은 외국인가구를 제외한 상태에서 산정되고 있다. 외국인가구는 2020년 54.2만 가구로 주택시장에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 2023년 5월 국토교통부는 외국인 주택소유통계를 처음으로 공개하였는데, 2022년 말 현재 외국인(8.2만 명)이 소유한 주택은 총 8.4만 호이다. 전체가구 중 외국인가구는 2.6%이지만, 전체 주택의 0.4%를 외국인이 소유하고 있어 매매시장에 대한 영향력은 그리 크지 않다. 하지만 외국인가구의 임대차시장에 대한 영향력은 적지 않을 것으로 판단된다. 외국인가구수만 반영하면, 2020년 주택보급률은 101.0%이다.

넷째, 거주가 불가능한 파손된 빈집은 주택보급률 계산 시에 주택수에서 제외할 필요가 있다. 이론적으로 물리적 내용연수⁸⁾를 초과한 주택도 실제적·통계적 효용성이 없으므로, 주택재고량에서 제외할 필요가 있다. 2020년 기준으로 파손된 빈집은 11.9만 호(7.9%)이다(표 4-7). 시도별로는 전남, 경북, 경남, 전북, 경기에서 1만 호를 초과한다. 이중에 주택재고가 가장 많은 경기도는 빈집 비율(6.1%)과 파손된 빈집 비율(4.0%) 모두 전국 평균보다 낮다. 파손된 빈집 비율은 전남, 전북, 광주, 경북에서 10%를 상회한다. 파손된 빈집을 주택수에서 제외한 전국의 주택보급률은 103.0%로, 공식 주택보급률(103.6%)과 차이가 거의 없다. 하지만 파손된 빈집을 제외할 경우 일부 시도의 주택보급률은 크게 낮아지고, 감소폭은 전남(2.2%p), 전북(1.6%p), 경북(1.4%p) 순으로 크다. 이들 지역은 인구감소지역이면서 공식 주택보급률이 높은 지역이다. 보다 정확한 빈집 실태 파악을 위해 통계청은 중앙부처 및 지방자치단체와 협력할 필요가 있다.

8) 물리적 내용연수란 건물을 구성하는 중요 부재가 물리적 수명이 다하여 기술적으로 사용 불가능하게 되어 철거할 때까지의 연수이다.

표 4-7. 시도별·파손정도별 빈집(2020년)

(단위: 호, %)

구분	계	파손 없음	일부 파손	반 이상 파손	파손된 빈집	
					호수	비율
전국	1,511,306	1,391,875	95,467	23,964	119,431	7.9
서울	96,629	92,531	3,802	296	4,098	4.2
부산	113,410	104,249	7,732	1,429	9,161	8.1
대구	39,069	35,950	2,496	623	3,119	8.0
인천	65,861	62,465	2,990	406	3,396	5.2
광주	41,585	36,460	4,554	571	5,125	12.3
대전	26,983	25,359	1,410	214	1,624	6.0
울산	30,241	28,504	1,592	145	1,737	5.7
세종	14,385	14,094	225	66	291	2.0
경기	272,358	261,358	9,931	1,069	11,000	4.0
강원	84,106	78,666	4,427	1,013	5,440	6.5
충북	76,877	71,675	3,783	1,419	5,202	6.8
충남	106,430	97,907	6,397	2,126	8,523	8.0
전북	95,412	83,037	9,516	2,859	12,375	13.0
전남	122,103	104,889	12,849	4,365	17,214	14.1
경북	139,770	124,375	11,668	3,727	15,395	11.0
경남	150,982	137,052	10,582	3,348	13,930	9.2
제주	35,105	33,304	1,513	288	1,801	5.1

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 음영은 파손된 빈집 호수가 1만 호 이상 또는 빈집 중 파손된 빈집 비율이 10%를 초과한 지역임.

주택보급률에 부(-)의 영향을 미치는 파손된 빈집과 외국인가구, 정(+)의 영향을 미치는 주거용 오피스텔을 모두 반영한 결과, 2020년 전국의 주택보급률은 0.2%p 낮아진 103.4%이다(표 4-8, 그림 4-2). 지역별로는 인천, 부산, 서울에서 1.0%p 이상 상승하였는데, 주거용 오피스텔수가 많은 것이 영향을 미쳤다. 광주, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남,

경북, 경남은 1.0%p 이상 하락하였는데, 파손된 빈집과 외국인가구의 영향이 크다. 경북과 경남은 세 요인을 반영하여 수정한 주택보급률도 110%를 초과한다.

표 4-8. 시도별 파손된 빈집, 오피스텔, 외국인가구를 모두 반영한 주택보급률(2020년)

(단위: 천 가구, 천 호, %, %p)

구분	가구수(분모)			주택수(분자)				주택보급률		
	일반 가구수	외국인 가구	대안	기존	파손된 빈집	주거용 오피스텔	대안	기존	대안	차이
전국	20,926.7	541.7	21,468.4	21,673.5	119.4	646.7	22,200.8	103.6	103.4	-0.2
수도권	10,227.9	364.9	10,592.8	10,027.2	18.5	479.8	10,488.5	98.0	99.0	1.0
서울	3,982.3	142.0	4,124.3	3,778.4	4.1	209.4	3,983.7	94.9	96.6	1.7
인천	1,147.2	30.6	1,177.8	1,134.8	3.4	74.6	1,206.0	98.9	102.4	3.5
경기	5,098.4	192.3	5,290.7	5,113.9	11.0	195.8	5,298.7	100.3	100.2	-0.1
비수도권	10,698.8	176.8	10,875.6	11,646.3	100.9	166.9	11,712.3	108.9	107.7	-1.2
부산	1,405.0	14.4	1,419.4	1,460.1	9.2	65.1	1,516.0	103.9	106.8	2.9
대구	985.8	11.1	996.9	1,005.8	3.1	11.4	1,014.1	102.0	101.7	-0.3
광주	599.2	8.7	607.9	640.2	5.1	8.2	643.3	106.8	105.8	-1.0
대전	631.2	7.4	638.6	620.2	1.6	7.5	626.1	98.3	98.0	-0.3
울산	444.1	8.7	452.8	489.3	1.7	7.5	495.1	110.2	109.3	-0.9
세종	139.1	1.9	141.0	149.3	0.3	1.7	150.7	107.3	106.9	-0.4
강원	661.0	6.8	667.8	731.4	5.4	2.9	728.9	110.6	109.1	-1.5
충북	678.9	16.2	695.1	766.1	5.2	5.3	766.2	112.8	110.2	-2.6
충남	892.2	28.6	920.8	994.9	8.5	14.1	1,000.5	111.5	108.7	-2.8
전북	755.6	11.5	767.1	834.1	12.4	2.3	824.0	110.4	107.4	-3.0
전남	761.5	10.2	771.7	857.8	17.2	7.1	847.7	112.6	109.8	-2.8
경북	1,131.8	19.1	1,150.9	1,306.0	15.4	5.8	1,296.4	115.4	112.6	-2.8
경남	1,350.2	25.0	1,375.2	1,509.7	13.9	19.6	1,515.4	111.8	110.2	-1.6
제주	263.1	7.2	270.3	281.4	1.8	8.4	288.0	107.0	106.6	-0.4

자료: 국토교통부, 주택보급률; 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 주택보급률 = $\frac{\text{주택수(다가구 구분)} - \text{파손된 빈집수} + \text{주거용 오피스텔수}}{\text{일반가구수} + \text{외국인가구수}} \times 100$

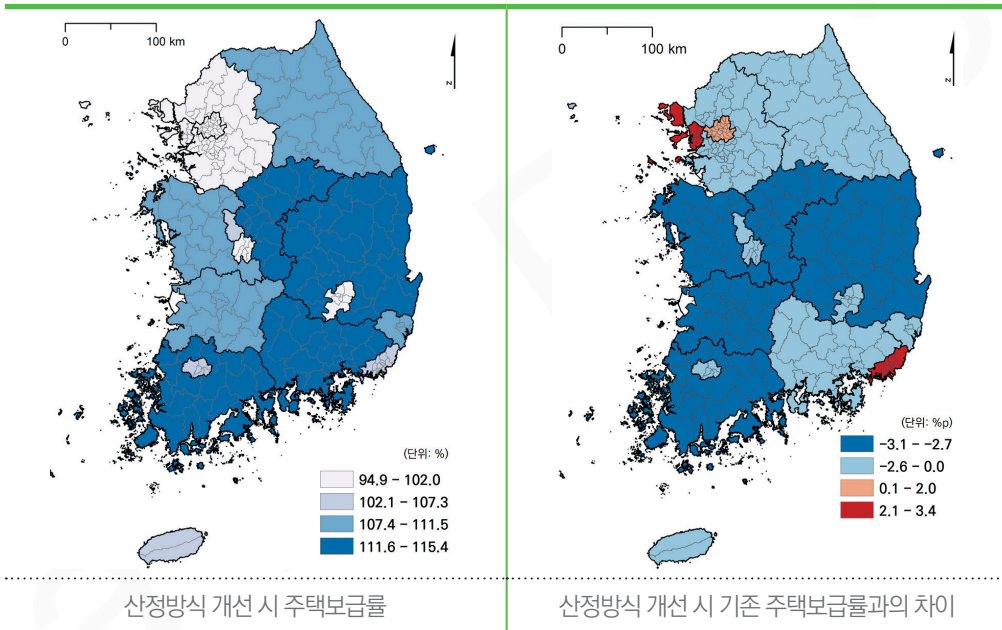


그림 4-2. 산정방식 개선 시 시도별 주택보급률 변화(2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2) 보조지표로 인구 천인당 주택수의 사용

우리나라에서 인구 천인당 주택수는 주택보급률의 보조지표로 사용된다. 2003년 ‘주택건설촉진법’의 전부개정으로 등장한 ‘주택법’에서는 주택종합계획(현재는 ‘주거종합계획’)을 수립하도록 규정하였다. 국토교통부 장관뿐만 아니라 시·도지사도 10년 단위 및 연도별 주택종합계획을 수립해야 한다. 이 계획에서 중앙정부와 시도는 양적 지표로 주택보급률을 계속 사용하여 통계적 일관성을 유지하되, 국제비교가 용이한 인구 천인당 주택수를 보조지표로 도입하였다.⁹⁾

현재 국토교통부는 인구 천인당 주택수를 주택보급률과 같이 저량적 주택공급을 평가하는 양적 지표로 활용하고 있다(국토교통부, 2022). 인구 천인당 주택수는 다가구 구분거처가 반영된 주택수를 총인구로 나눈 후에 ‘1,000’을 곱하여 계산된다. 주택보급률은 분모

9) 건설교통부, 2004, 「주택종합계획(2003~2012)」; 서울특별시, 2005, 「2003~2012 서울주택종합계획」.

가 일반가구수로, 외국인가구가 제외된다. 이에 비해 인구 천인당 주택수의 분모에는 내국인뿐만 아니라 외국인도 포함된다.

2020년 현재 우리나라의 인구 천인당 주택수는 418.2호인데, 수도권은 385.0호, 비수도권은 451.7호로 차이가 크다(표 4-9). 경기도가 378.5호로 가장 낮고, 인천·서울도 400호 미만이다. 한편 경북, 강원, 전남, 충북, 전북은 463~494호로 수도권에 비해 크게 높은데, 이 지역은 주택보급률이 110%를 초과하고 평균 가구원수가 적은 공통점이 있다.

표 4-9. 시도별 인구 천인당 주택수(2020년)

(단위: 천호, 천명, 호, %, 명)

구분	주택수	총인구	천인당 주택수	공식 주택보급률	평균 가구원수
전국	21,673.5	51,829.1	418.2	103.6	2.34
수도권	10,027.1	26,043.3	385.0	98.0	2.35
서울	3,778.4	9,586.2	394.2	94.9	2.11
인천	1,134.8	2,945.5	385.3	98.9	2.36
경기	5,113.9	13,511.7	378.5	100.3	2.27
비수도권	11,646.4	25,785.8	451.7	108.9	2.28
부산	1,460.1	3,349.0	436.0	103.9	2.35
대구	1,005.8	2,410.7	417.2	102.0	2.43
광주	640.2	1,477.6	433.3	106.8	2.35
대전	620.2	1,488.4	416.7	98.3	2.25
울산	489.3	1,135.4	430.9	110.2	2.43
세종	149.3	353.9	421.8	107.3	2.44
강원	731.4	1,521.8	480.6	110.6	2.48
충북	766.1	1,632.1	469.4	112.8	2.19
충남	994.9	2,176.6	457.1	111.5	2.24
전북	834.1	1,802.8	462.7	110.4	2.26
전남	857.8	1,788.8	479.5	112.6	2.25
경북	1,306.0	2,644.8	493.8	115.4	2.21
경남	1,509.7	3,333.1	452.9	111.8	2.19
제주	281.4	670.9	419.5	107.0	2.33

자료: 국토교통부, 주택보급률; 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 주택수에는 다가구 구분거처가 반영됨.

2) 평균 가구원수는 일반가구와 외국인가구의 가구원수 합계를 가구수 합계로 나눈 수치임.

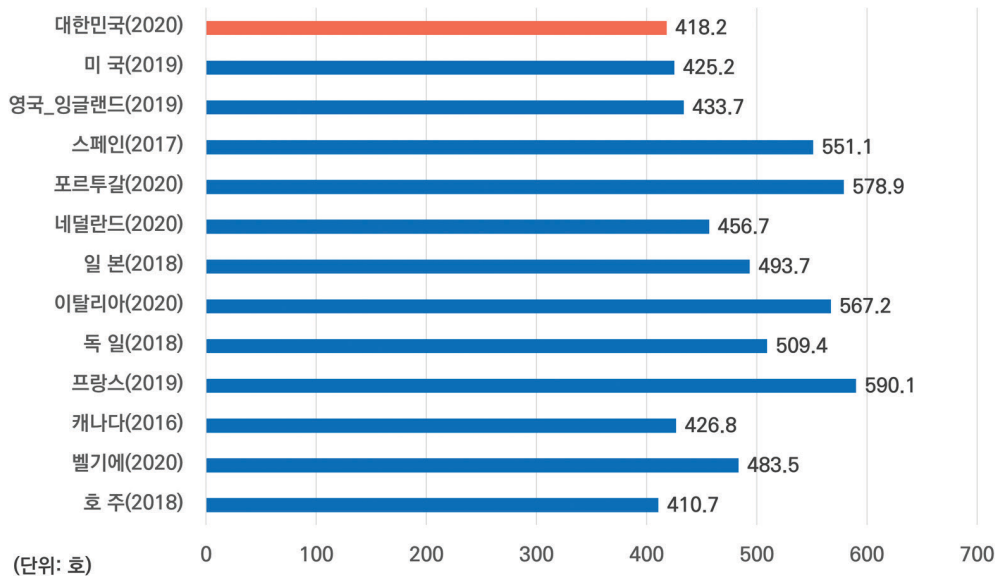


그림 4-3. 주요 선진국의 인구 천인당 주택수

자료: 국토교통부, 주택보급률; OECD, Affordable Housing Database.

주: 대한민국은 다가구 구분거처가 반영된 주택수 기준임.

2016~2020년 기준으로 주요 선진국의 인구 천인당 주택수는 410~590호 정도이다 (그림 4-3). 프랑스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인이 551~590호로 가장 높은 수준이다. 우리나라(418.2호)는 영국(433.7호)·캐나다(426.8호)·미국(425.2호)보다는 약간 적고 호주(410.7호)보다는 약간 많다. 인구 천인당 주택수도 주택보급률과 마찬가지로 국가별 주택의 정의 및 범위, 주택의 여행자 숙소 사용, 세컨드하우스 보급정도 등이 달라 비교분석에 주의가 필요하다.

4. 결론 및 시사점

과거 주택보급률 지표는 주택의 절대 부족 문제 해소를 목표로 주택공급 확대를 추진하는 근거인 동시에 평가 기준이었다. 주택보급률은 가구의 주거생활 안정과 주거수준 향상뿐만 아니라 주택시장의 안정을 도모하기 위한 공급정책을 마련·추진하는 데 기여하였다. 주택재고가 부족한 상황에서 정부는 주택공급을 확대하기 위해 주택보급률을 가장 중요한 기준으로 설정하여 주거정책을 수립하였다. 2020년 전국의 주택보급률은 103.6%로 주택수가 가구수에 비해 많다.

그러나 주택보급률 지표의 한계는 명확하다. 총량 측면에서 주택공급 수준을 나타내는 유용한 지표이기는 하지만, 주택시장의 수급불균형을 보여주는 데에는 한계가 있다. 특히 국가별로 주택과 가구에 대한 정의가 같지 않아서, 주택보급률 또는 가구당 주택수를 국제적으로 비교·평가하는 데에도 약점이 있다. 일본을 제외한 선진국은 국가 또는 정부 차원에서 주택보급률 또는 가구당 주택수를 계산·공표하지 않고 있다.

현행 주택보급률 통계는 종전의 가구수 및 주택수를 과소평가하는 문제를 개선한 것이다. 하지만 현행 주택보급률도 시장상황 및 주거현실을 제대로 반영하지 못한다. 주택수에 거주가 불가능한 빈집이 포함되고, 물리적 적정성을 갖추고 실제 주거용으로 사용되는 오피스텔은 제외되기 때문이다. 가구수에 외국인가구를 포함하지 않는 한계도 존재한다.

가구와 주택의 계산 방법에 따라 주택보급률은 달라진다. 변화한 현실을 반영하여 주택수에 파손된 빈집, 주거 용도로 사용되는 오피스텔을, 가구수에 외국인가구를 반영할 경우, 전국의 주택보급률은 0.2%p 정도 낮아진다. 산정방식에 따른 주택보급률 차이가 $\pm 3\%$ p 이상으로 큰 지역도 있다.

주택공급 및 재고관리 정책 추진에 필요한 주택보급률의 적정수준은 지역에 따라 달라질 수 있다. 이사, 이주, 미입주, 미분양 등에 따른 일시적 빈집을 감안할 때, 주택보급

를 100%는 총량적 주택공급이 충분한 상태는 아니다. 주택보급률이 낮거나 공급 정체가 있는 지역에서는 저소득 가구의 주택점유기회 확대를 기대하기 어렵다. 주택시장에서 제한된 주택재고의 소유·사용은 경쟁에 따라 결정되므로, 이러한 지역에서는 소득 및 재산이 적은 저소득층의 고통이 커질 수밖에 없다.

일반적으로 주택가격의 상승은 수요에 비해 공급이 부족한 경우에 나타난다. 2000년대 초까지 주택보급률이 100%를 상회하면 주택재고의 부족 문제가 해소되면서 주택시장이 수요자 중심으로 변화할 것이라는 시각이 있었다. 하지만 주택공급의 지역적 편차, 지역별 주거환경의 격차, 사회적으로 요구되는 품질·성능을 갖춘 주택매물 부족 등이 영향을 미쳐 주택가격이 크게 상승한 바 있다. 주택공급 부족으로 인한 가격상승에는 주택재고량보다는 유량적 주택공급량과 수급불균형이 더 큰 영향을 미치고 있다고 판단된다.

주택가격의 상승은 양질의 주택재고가 부족해도 발생할 수 있다. 물리적으로 주택은 구조, 시설, 설비 등을 변경하기 쉽지 않은 비가역성(irreversibility)을 지니고 있어, 시간이 흐를수록 주택이 제공하는 주거서비스의 질은 지속적으로 저하된다. 주택의 양적 공급 확대뿐만 아니라 물리적 품질·성능을 개선하여 보다 높은 주거서비스를 향유할 수 있도록 하는 것도 중요하다. 기존주택 및 노후주택에 대한 주택개량 및 리모델링을 활성화하여 주택의 유효활용성을 높이고, 시장거래가 가능한 물량을 늘리는 정책이 필요하다. 주택의 생애기간 동안 유지관리를 등한시하여 경제적 내용연수의 절반 정도에 재정비사업을 추진하는 것은 기후변화 대응 등의 측면에서 바람직하지 않다. 주택개량 및 리모델링도 시장에 양질의 주택을 공급하는 정책 수단 가운데 하나라는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

주택정책과 관련한 과제는 ‘양’에서 ‘질’로 변화하였다. 질의 내용도 방수·면적에서 성능·품질·환경으로 바뀌고 있으며, 최근에는 ‘사용’이 부각되고 있다. 개인 또는 가구가 주거서비스 향상을 위해 스스로 생활양식에 부합하는 주거공간을 조성하여 사용하는 경향이 증가하고 있다. 정부는 주택재고의 양보다 주택재고의 질을 관리하는 정책의 중요성에 주목할 필요가 있다. 중앙정부는 2000년에 최저주거기준을 도입하였다.¹⁰⁾ 하지만 최

10) 다만 ‘주택법’에 최저주거기준 수립을 위한 법적 근거를 마련한 시기는 2003년, 해당 조항을 근거로 최저주거기준을 법제화한 것은 2004년이다.

저주거기준에는 구조·성능·환경기준의 모호함, 방수·면적 기준의 자의성, 설비기준 부재 등의 문제가 있다. 일본은 ‘기존주택상황조사’ 제도를 마련하여 주택조사를 실시하고 있다. 비파괴검사뿐만 아니라 파괴검사를 포함하고 있으며, 이를 통해 내진진단, 누수·열화·불량 등의 부위 및 범위와 원인을 파악할 수 있다(박은철·정다래, 2022). 영국은 지방정부 주택부서의 일상점검 또는 거주자의 민원제기 시에 주택을 방문하여 주거의 건강 및 안전에 대한 평가체계(Housing Health and Safety Rating System: HHSRS)에 따라 주택조사를 실시하고 있다. 향후 우리나라도 주택의 품질·성능을 중심으로 한 구조안전성과 거주적절성뿐만 아니라 거주자의 안전과 건강에 미치는 영향을 객관적으로 판단할 수 있는 평가 기준을 마련·시행할 필요가 있다

주택 유형의 변화

봉인식 · 홍정훈

2025
Census
센서스 100년



우리나라 최초로 주택총조사가 실시된 1960년부터 거처의 종류(주택 유형)에 대한 항목은 빠진 적이 없다.¹⁾ 센서스에서 주택 유형에 대한 사항을 매번 빠짐없이 조사하는 이유는 주택정책을 수립하고 추진하기 위해 매우 중요한 기초자료이기 때문이다.

주택 유형은 조사를 거듭할수록 다양해지고 아파트와 같은 특정 유형의 증가가 눈에 띄는 등 시대의 흐름에 따라 변화해 왔다. 주택 유형이 다양하지 않았던 1960년에는 개인 집·주거와 집단 집·주거로 구분하고, 집단 집·주거를 호텔, 공유건물, 기타로만 분류하여 시계열 분석이 어렵다. 여기서는 1970~2020년까지 시행한 인구주택총조사를 통해 주택 유형의 분포가 어떻게 변화했는지 살펴보고 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 주택이외의 거처도 포함하여 분석하였다.

1. 주택 유형에 대한 정의의 변화

주택 유형은 건축적 형태를 기준으로 나뉜다. 경제성장과 더불어 주택시장의 수요가 변하고 도시건축적으로 새로운 시도가 나타남에 따라 주택 유형의 세부 항목은 많은 변화를 보였다. 인구주택총조사 시기별로 새로운 유형이 추가되고 기존 유형이 바뀐 내용은 <표 5-1>과 같이 정리할 수 있다.

1) 1966년에 인구에 초점을 맞춰 실시한 센서스는 예외로 한다.

표 5-1. 인구주택총조사 연도별 주요 주택 유형의 조사기준 변화(1970~2020년)

구분	조사기준
1970	독립주택: 한 가구만 생활하도록 건축 또는 개조된 별동 건물로 흔히 말하는 독채 살림집 공동주택(아파트): 아파트와 같이 하나의 건물 안에 여러 개의 주택이 있으며 그 출입구가 공용의 복도나 층계를 통하여 있는 건물 연립주택: 하나의 단층건물로서 주택의 요건을 갖춘 단위가 둘 이상 있고 그 출입구가 옥외로 직접 통할 수 있는 주택
1975	독립주택: 원칙적으로 한 가구만 생활할 수 있도록 건축 또는 개축된 건물 아파트: 하나의 건물 내에 다수의 가구가 거주할 수 있도록 분획되고 각 출입구가 공용의 복도나 층계로 통하는 건물 연립주택: 하나의 건물에 두 가구 이상 거주할 수 있도록 연립하여 건축된 건물로 각각 출입구를 독립적으로 사용할 수 있는 것
1980 ~1985	단독주택: 독립주택 용어 변경 아파트: 하나의 건물 내에 다수의 가구가 거주할 수 있도록 건축된 4층 이상 영구건물의 일부로서 원칙적으로 한 가구가 살 수 있도록 구조적으로 분리되고 독립된 주택 연립주택: 하나의 건물에 두 가구 이상이 거주할 수 있도록 연립하여 건축된 3층 이하 영구건물의 일부로서 원칙적으로 한 가구가 살 수 있도록 구조적으로 분리되고 독립된 주택
1990	단독주택: 전과 동일 아파트: 전과 동일 연립주택: 전과 동일 다세대주택: 한 건물 내에 여러 가구가 살 수 있도록 건축된 주택으로서 건물의 연면적이 200평 이하 이면서 건축 당시 다세대주택으로 허가받은 주택. 세대별로 분리등기가 가능하며 매매 또는 소유의 한 단위를 이룸
1995	단독주택: 원칙적으로 한 가구만 생활할 수 있도록 건축된 건물을 말하며 다가구 단독주택도 포함 아파트: 한 건물 내에 여러 가구가 거주할 수 있도록 건축된 5층 이상 영구건물로서 구조적으로 한 가구씩 독립하여 살 수 있도록 건축된 주택 연립주택: 한 건물 내에 여러 가구가 살 수 있도록 건축된 4층 이하의 영구건물로서 건축 당시 연립주택으로 허가받은 주택 다세대주택: 한 건물 내에 여러 가구가 살 수 있도록 건축된 4층 이하의 영구건물로서 건물의 연면적이 200평 이하이면서도 건축 당시 다세대주택으로 허가받은 주택. 세대별로 분리등기가 가능하며 매매 또는 소유의 한 단위를 이룸
2000	단독주택: 한 가구가 생활할 수 있도록 건축된 일반 단독주택과 여러 가구가 살 수 있도록 설계된 다가구 단독주택 아파트: 전과 동일 연립주택: 4층 이하의 공동주택으로 건축 당시 연립주택으로 허가받았고, 건물의 총 연면적이 200평(660㎡)을 초과하는 주택 다세대주택: 4층 이하의 공동주택으로 건축 당시 다세대주택으로 허가받았고, 건물의 총 연면적이 200평(660㎡) 이하인 주택

구분	조사기준
2005 ~2020	단독주택: 통상 한 가구가 살림할 수 있도록 건축된 일반 단독주택, 여러 가구가 살 수 있도록 설계된 다가구 단독주택, 주거용 부분과 영업용 부분이 함께 있는 건물 중 주거 부분이 영업용 부분과 같거나 더 많은 건물의 주택(영업겸용 단독주택, 주거용 면적 $\geq$ 영업용 면적) 아파트: 전과 동일 연립주택: 전과 동일 다세대주택: 전과 동일

자료: 1970~2000년은 통계청(2002); 2005~2020년은 연도별 인구주택총조사 조사지침서 참조.

1970년 조사에서는 주택 유형을 독립주택, 연립주택, 공동주택, 비거주용 건물내 주택으로 분류했다. 이 가운데 독립주택은 ‘한 가구만 생활하도록 건축 또는 개조된 별동 건물로서 흔히 말하는 독채 살림집’이라고 정의했다. ‘주택건설촉진법’이 1972년에 제정된 점을 고려하면, 주택 관련 법률이 미비했고 용어에 대한 학술적·제도적 정의 역시 명확히 정립되지 않은 당시 상황을 반영한 표현이라고 볼 수 있다. 1975년 조사에서 독립주택은 ‘원칙적으로 한 가구만 생활할 수 있도록 건축 또는 개축된 건물’로 지난 조사보다 간결하고 명확하게 정의됐다. 독립주택은 1980년 조사부터 단독주택으로 변경됐다. 주택의 절대 부족 문제 해결을 위해 공급되었던 다가구주택은 법적 근거가 마련되기 전인 1990년 4월 건설부 지침에 의해 하나의 주택 유형으로 자리잡았는데, 1995년 조사부터 단독주택 범주에 포함됐다.²⁾ 이후 한 가구만 거주할 수 있도록 건축된 일반 단독주택과 여러 가구가 살 수 있도록 설계된 다가구 단독주택으로 구분한 정의를 지금까지 사용하고 있다.

주택 유형과 관련하여 인구주택총조사 초기에 볼 수 있는 또 다른 특이점은 공동주택과 연립주택을 병렬적으로 구분하여 조사했다는 것이다. 연립주택은 공동주택의 한 종류지만 당시에는 물리적 형태, 특히 층수와 출입구 동선에 따라 단층은 연립주택, 2층 이상은 공동주택으로 구분했다. 출입구가 옥외로 직접 연결되면 연립주택, 공용의 복도나 층

2) 다가구주택은 1999년 4월 ‘건축법 시행령’ 개정으로 단독주택의 세부 유형으로 신설되었다. 단독주택 유형에 속하는 다중주택은 다가구주택보다 앞선 1988년 2월 ‘건축법 시행령’ 개정으로 신설되었다.

계를 통하여 있으면 공동주택으로 구분했다. 1975년 조사에서 공동주택은 아파트로 이름을 바꾸며 당시 본격적으로 시작한 아파트 위주 주택공급 정책을 반영했다. 층수로 주택 유형을 구분함에 따라 1980년 조사에서 '4층 이상의 영구건물'이란 표현이 아파트의 정의에 포함되었고, 1995년 조사부터 '5층 이상'으로 바뀌었다. 신도시 건설 등을 통해 고층 아파트가 증가했으며 다세대주택이란 새로운 유형이 나타났기 때문이다. 1990년 조사부터 포함된 다세대주택은 한 건물 내 여러 가구가 독립적으로 생활할 수 있도록 건축된 공동주택이란 점은 아파트나 연립주택과 같지만, 층수와 면적을 통해 이들과 다르게 정의되었다.³⁾ 이후 주택 유형에 대한 구분과 정의는 크게 변하지 않고 2020년 조사까지 이어지고 있다.⁴⁾

주거용 부분과 영업용 부분이 함께 있는 건물내 주택은 2000년까지 비거주용(영업용) 건물내 주택으로 분류되었다. 영업용 건물내 주택은 비거주용 건물에 사람이 사는 거주 공간이 주택의 요건(방, 부엌, 독립된 출입구)을 갖추고 있는 경우를 말한다. 즉, 상가, 공장 등 영업용 목적으로 건축된 건물 내에 사람이 거주할 수 있도록 구획된 주택의 요건을 갖추고 있는 공간을 의미한다. 이 유형은 2000년에 영업용 건물내 주택으로 명칭이 변경되었다가, 2005년부터 다시 비거주용 건물내 주택으로 명칭이 변경되었고 주거용 면적과 영업용 면적을 비교하여 일부는 단독주택으로 분류되었다. 즉 주거용 면적이 영업용 면적보다 크거나 같을 경우 영업겸용 단독주택, 주거용 면적이 영업용 면적보다 작을 경우 비거주용 건물내 주택이다.

이하에서는 주택총조사의 변화를 반영하여 1970~2020년까지의 주택 유형별 거주수와 거주 가구수의 시계열 흐름을 분석하였다. 다만, 1975~1990년까지는 주택 유형별, 지역별 빈집수가 공표되지 않은 점을 감안하여 시계열 분석을 수행했다. 주택재고와

3) 1990년 7월 '주택건설촉진법시행령' 개정 이후 다세대주택은 4층 이하의 연면적이 660제곱미터 이하인 공동주택, 연립주택은 다세대주택과 층수 기준은 같지만 연면적이 660제곱미터를 초과하는 공동주택, 아파트는 연면적과 상관없이 층수가 5층 이상인 공동주택으로 정의된다.

4) 2009년 '주택법' 개정으로 도시형생활주택이 신설되었는데, '건축법'상으로 아파트, 연립주택, 다세대주택 중 하나로 분류된다. 다만 '주택법 시행령'에 따라 도시형생활주택으로 인허가를 받은 연립·다세대주택은 5층까지 건축할 수 있다. 주택총조사에서는 이러한 기준을 따라 도시형생활주택을 기존주택 유형 중 하나로 분류하고 있다.

주택이외의 거처의 합계를 거처수로 제시했는데, 다가구 구분거처는 반영되지 않은 수치다.⁵⁾

2. 단독주택에서 공동주택으로의 주택 유형 변화

1) 주택 유형별 재고 변화

1970~2020년까지 전국 거처수는 441.5만 호에서 1,952.7만 호, 주택재고는 436.0만 호에서 1,852.6만 호로 4배 이상 증가했다. 주택재고는 1970~1990년까지 약 290만 호 증가한 것에 비해, 1990~2000년까지 약 410만 호 증가하여 시간은 절반으로 줄어들었음에도 증가량은 더욱 많았다. 다시 말해, 재고의 증가세는 1990년대 이후 급격히 빨라졌으며 여기에는 아파트가 큰 역할을 했다.

〈표 5-2〉에서 보는 것과 같이 2020년 현재 아파트는 1,166.2만 호로 전체 재고의 59.7%를 차지하며 대표적 유형으로 자리 잡고 있다. 1970년에 아파트가 전체 재고에서 차지하는 비중은 0.8%에 불과했고, 재고량도 3.3만 호로 미미했다. 1975년 조사에서 10만 호 미만이었던 아파트 재고는 1980년 조사에서 4배 이상 증가한 37.4만 호를 기록했으며, 이후 1995년까지 매 조사마다 2배 가량 증가했다. 2000년에는 단독주택 재고를 초과했으며 2020년까지도 5년마다 100만 호 이상 증가했다(그림 5-1).

단독주택은 1970년 조사에서 415.5만 호로 전체 재고의 94.1%를 차지하는 주택 유형이었다. 하지만 단독주택 재고는 이후 크게 늘지 않았고 1990년을 정점으로 감소하기 시작했다. 전체 재고에서 차지하는 비중은 계속 낮아져, 1995년에 46.7%로 절반 이하로

5) 다가구 구분거처가 반영된 주택재고를 통계청은 공표하지 않고, 국토교통부의 신주택보급률에 의한 수치는 2005년부터 제공되기 때문에 장시계열 분석에 활용할 수 없었다.

떨어지더니 2020년에는 20.0%로 나타나 아파트와 정반대의 양상을 보인다. 재고량 역시 1990년 472.7만 호에서 2020년 389.8만 호로 감소했다. 신규 단독주택이 건설됨에도 재개발 등으로 멸실되는 단독주택이 더 많았기 때문에 나타난 결과다. 1990년 이후로 다가구주택 공급을 장려한 정부 기조에 따라, ‘한 가구만 생활하도록 건축 또는 개조된 별도 건물로서 흔히 말하는 독채 살림집’인 단독주택의 규모나 비중은 더 줄어들었다.⁶⁾

표 5-2. 유형별 거처수 변화(1970~2020년)

(단위: 천 호, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주 택	단독주택	4,155	4,382	4,652	4,719	4,727	4,490	4,269	4,264	4,089	3,974	3,898
		94.1	91.9	86.9	76.9	65.6	46.7	36.9	31.7	27.3	23.4	20.0
	아파트	33	89	374	822	1,628	3,610	5,480	6,963	8,576	9,806	11,662
		0.8	1.9	7.0	13.4	22.6	37.5	47.4	51.8	57.2	57.8	59.7
	연립·다세대 주택	146	165	162	350	603	1,122	1,322	1,788	1,851	2,383	2,752
		3.3	3.5	3.0	5.7	8.4	11.7	11.4	13.3	12.4	14.0	14.1
	비거주용 건물내주택	25	98	131	213	202	348	401	209	161	204	214
		0.6	2.1	2.5	3.5	2.8	3.6	3.5	1.6	1.1	1.2	1.1
주 택 이 외 거 처	오피스텔	-	-	-	-	5	6	21	157	233	327	647
		-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	1.2	1.6	1.9	3.3
	기타	55	35	34	33	38	42	71	50	70	280	354
		1.2	0.7	0.6	0.5	0.5	0.4	0.6	0.4	0.5	1.7	1.8
전체		4,415	4,769	5,353	6,137	7,203	9,619	11,564	13,429	14,981	16,974	19,527
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1970~1990년은 빈집수가 반영되지 않음.

6) 인구주택총조사에 의하면 전체 단독주택에서 일반 단독주택이 차지하는 비중은 2000년 77.7%(318.1만 호)에서 2020년 67.8%(264.3만 호)로 감소했다.

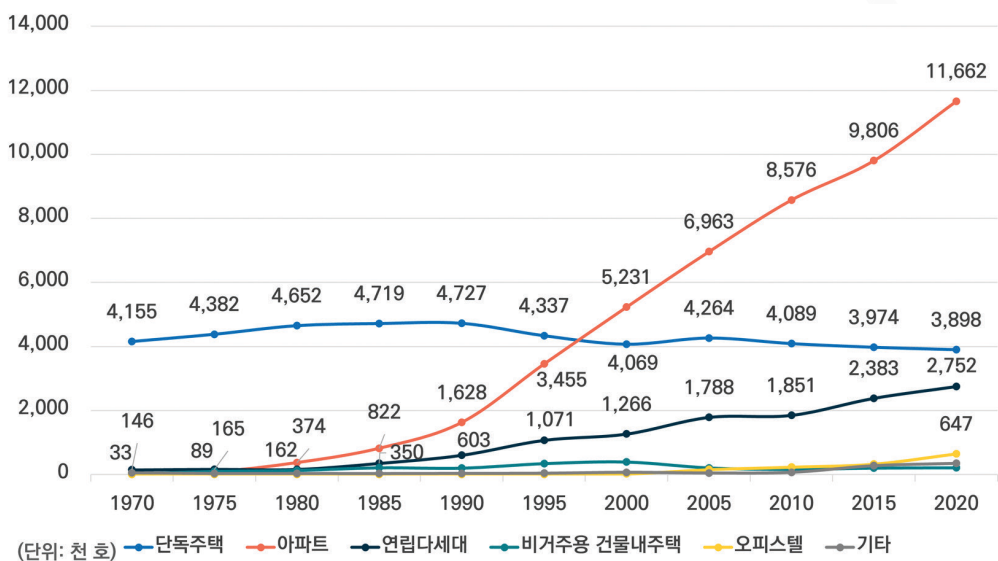


그림 5-1. 유형별 거처수 변화(1970~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1970~1990년은 빈집수가 반영되지 않음.

단독주택 감소와 아파트 증가라는 큰 변화와 더불어 1990년부터는 연립주택과 다세대주택 재고도 꾸준히 증가하고 있다. 2020년에 전체 재고에서 연립·다세대주택이 차지하는 비중은 14.1%이다. 연립주택과 다세대주택을 아파트와 함께 공동주택으로 집계할 경우, 2020년 기준 전체 재고의 73.8%가 공동주택으로 분류된다.

상가주택과 같은 비거주용 건물내 주택 비율은 매우 낮다. 1970년 조사에서 0.6%이던 비거주용 건물내 주택 비중은 2020년 1.1%로 나타났다. 한편 1990년부터 조사된 오피스텔(사무실 겸용주택) 비중은 2000년까지 1% 미만이었으나 2020년 3.3%까지 증가했다. 오피스텔 재고는 2010년부터 비거주용 건물내 주택을 초과했고, 2020년 64.7만 호까지 증가했다. 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처 비중은 1975~2010년까지 0.5% 내외에 머물다, 2020년 1.8%까지 증가했다.

2) 지역별 주택재고 변화

앞서 살펴본 아파트의 급격한 성장은 도시 지역에 집중되었는데, 행정구역별 거처 유형의 변화는 이를 잘 보여준다. 인구주택총조사는 읍·면·동부에 대한 자료를 제공하는데 이를 통해 도시와 농촌 지역의 주택 유형별 재고 변화를 살펴보았다.

일반적으로 도시 지역으로 구분되는 동부, 농촌 지역으로 구분되는 면부, 도농복합 지역으로 분류되는 읍부의 거처수 비중 변화는 <그림 5-2>와 같다. 1975년까지는 면부(50.3%)에 위치한 거처 비중이 50%를 초과하여 동부(38.6%), 읍부(11.1%)에 비해 높았으나, 주택공급이 동부에 집중되면서 흐름이 역전되었다. 동부에 위치한 거처 비중은 1985년 55.0%로 처음으로 50%를 초과했고, 2020년 79.3%까지 증가했다. 반면 면부에 위치한 거처 비중은 1980년 40.7%에서 2020년 10.5%로 꾸준히 감소했다. 읍부의 거처 비중은 10% 내외에서 큰 변화가 없다.

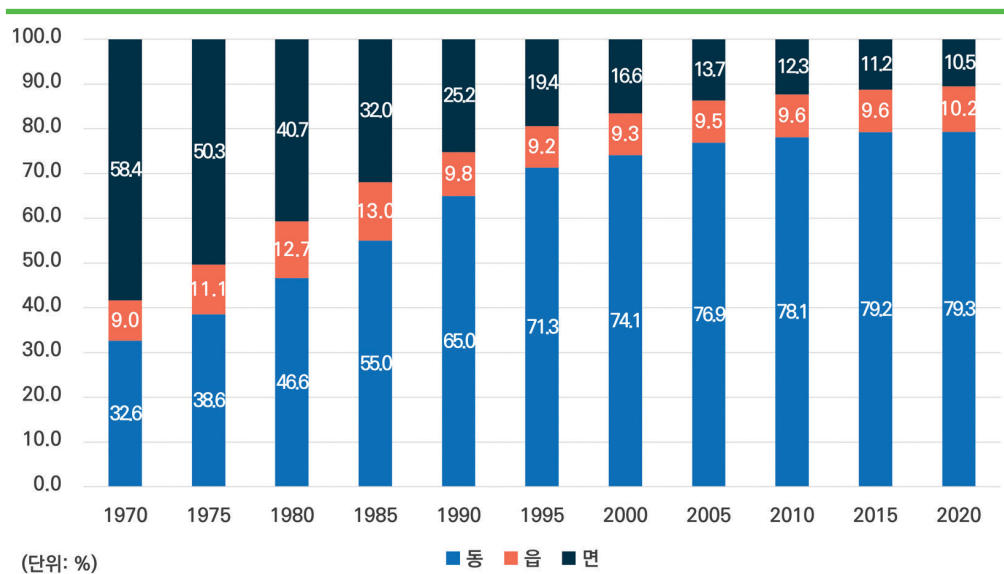


그림 5-2. 지역별 거처수 비율 변화(1970~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

동부의 거처 유형 변화는 앞서 살펴본 전체 재고의 변화와 비슷하다. 1970년 동부의 전체 재고에서 단독주택 비중은 87.1%로 대다수를 차지하고 있었지만 2020년에는 11.7%로 크게 감소했다(표 5-3). 단독주택 재고량은 1990년 241.1만 호를 정점으로 2020년 177.8만 호까지 감소했다. 반면, 1970년 동부 거처의 2.2%에 불과하던 아파트 비중은 2020년 66.2%로 급격히 증가했다. 전국적으로 아파트 재고량은 50년간 1,100만 호 이상 증가했는데, 증가량의 대부분인 1,000만 호가 동부에 집중되었다. 지난 50년간 동부에서는 연립·다세대주택도 크게 증가했다. 동부의 연립·다세대주택 재고는 1970년 9.3만 호에서 2020년 240.7만 호로 꾸준히 증가했고, 전체 재고에서 차지하는 비중은 1970년 6.5%에서 2020년 15.8%로 증가했다.

표 5-3. 동부의 유형별 거처수 변화(1970~2020년)

(단위: 천 호, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주택	단독주택	1,254	1,546	1,882	2,137	2,411	2,242	2,129	2,124	2,007	1,905	1,778
		87.1	84.1	75.4	63.3	51.5	32.9	25.2	20.9	17.4	14.4	11.7
	아파트	31	84	356	765	1,542	3,294	4,845	6,123	7,488	8,607	10,092
		2.2	4.6	14.2	22.7	33.0	48.4	57.3	60.1	64.9	65.0	66.2
	연립·다세대 주택	93	108	135	293	533	982	1,151	1,600	1,652	2,111	2,407
		6.5	5.9	5.4	8.7	11.4	14.4	13.6	15.7	14.3	15.9	15.8
	비거주용 건물내주택	19	71	96	154	161	250	269	151	116	147	151
		1.3	3.8	3.8	4.6	3.4	3.7	3.2	1.5	1.0	1.1	1.0
주택 이외 거처	오피스텔	-	-	-	-	4	6	20	154	230	319	627
		-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	1.5	2.0	2.4	4.1
	기타	43	29	27	26	29	31	47	30	40	161	195
		3.0	1.6	1.1	0.8	0.6	0.5	0.6	0.3	0.3	1.2	1.3
전체		1,441	1,839	2,496	3,375	4,679	6,805	8,461	10,182	11,533	13,250	15,250
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1970~1990년은 빈집수가 반영되지 않음.

면부의 거처수는 1970년 257.6만 호에서 1990년 181.7만 호까지 감소했는데 이후 200만 호 내외에서 증감을 반복하다 2020년 220.9만 호로 증가했다(표 5-4). 1970년 조사에서 98.2%였던 단독주택 비율은 2020년 69.7%로 감소했다. 그럼에도 여전히 면부에서는 단독주택 비중이 가장 높다. 2020년 아파트 비중은 19.3%로 전국 평균(59.7%)에 비해 크게 낮고, 재고량도 42.7만 호에 그치지만 지속적으로 늘어나고 있다.

표 5-4. 면부의 유형별 거처수 변화(1970~2020년)

(단위: 천 호, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주택	단독주택	2,529	2,344	2,137	1,887	1,745	1,685	1,608	1,582	1,538	1,525	1,540
		98.2	97.6	98.1	96.2	96.0	87.8	80.3	81.3	77.8	74.0	69.7
	아파트	2	4	11	31	28	119	231	254	323	335	427
		0.1	0.2	0.5	1.6	1.5	6.2	11.5	13.1	16.3	16.3	19.3
	연립·다세대 주택	33	32	10	16	19	55	70	65	68	93	106
		1.3	1.3	0.5	0.8	1.0	2.9	3.5	3.3	3.4	4.5	4.8
	비거주용 건물내주택	4	17	17	24	20	51	76	30	26	29	32
		0.2	0.7	0.8	1.2	1.1	2.7	3.8	1.5	1.3	1.4	1.4
주택 이외 거처	오피스텔	-	-	-	-	0	0	0	1	1	3	4
		-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2
	기타	9	4	4	4	5	8	17	14	22	75	100
		0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.8	0.7	1.1	3.7	4.5
전체		2,576	2,401	2,178	1,962	1,817	1,918	2,002	1,946	1,977	2,060	2,209
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1970~1990년은 빈집수가 반영되지 않음.

동부보다 인구밀집도가 낮고 면부보다는 도시화가 진행된 도농복합지역인 읍부에서도 아파트의 증가세가 눈에 띈다(표 5-5). 전국적 현상과 비슷한 이런 경향은 그 정도가 동부보다 약하고 면부보다 조금 더 강한 특징이 있다. 아파트는 초기 조사에서 거의 조사되지 않았으나, 1990년 이후 급격히 증가하여 2020년 100만 호를 초과했다. 읍부에서 아파트가 차지하는 비중은 1975년까지 1% 미만이었으나 2020년 55.3%까지 꾸준히 증가했다. 읍부의 거처수는 2020년에도 여전히 면부보다 적지만, 읍부의 아파트 재고 증가폭은 면부보다 크다. 단독주택 비중은 1970년 93.5%에서 2020년 28.0%로 꾸준히 감소했다.

표 5-5. 읍부의 유형별 거처수 변화(1970~2020년)

(단위: 천 호, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주 택	단독주택	372	492	633	695	571	564	532	558	545	544	580
		93.5	92.8	93.2	86.9	80.7	62.9	48.3	42.9	37.1	32.7	28.0
	아파트	0	1	8	26	59	198	404	586	765	864	1,143
		0.1	0.2	1.1	3.2	8.3	22.0	36.7	45.0	52.1	51.9	55.3
	연립·다세대 주택	20	24	17	41	52	85	101	123	131	179	239
		5.1	4.6	2.5	5.1	7.3	9.5	9.2	9.4	8.9	10.8	11.6
	비거주용 건물내주택	2	11	18	35	22	47	57	28	19	27	31
		0.5	2.1	2.7	4.4	3.1	5.2	5.1	2.1	1.3	1.6	1.5
주택 이외 거처	오피스텔	-	-	-	-	0	0	0	2	1	5	16
		-	-	-	-	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3	0.8
	기타	3	2	3	3	4	3	7	6	9	44	59
		0.8	0.3	0.5	0.4	0.6	0.3	0.6	0.5	0.6	2.7	2.9
전체		398	530	680	800	707	896	1,101	1,301	1,470	1,664	2,067
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1970~1990년은 빈집수가 반영되지 않음.

3) 주택 유형별 거주 가구수 변화

주택 유형별 거주 가구수 변화는 대체로 재고 변화와 흐름이 유사하지만 단독주택의 경우 차이가 있다. 1970년부터 1990년까지 단독주택 재고가 57만 호 증가하는 동안 단독주택 거주 가구수는 550.6만 가구에서 850.6만 가구로 300만 가구 증가하였다(표 5-6, 그림 5-3). 1995년 이후에는 단독주택 재고 감소와 함께 거주 가구수도 꾸준히 감소하여 2020년 635.2만 가구로 감소했다. 일반가구에서 단독주택 거주 가구가 차지하는 비중은 1970년 94.0%에서 1990년 74.9%, 2010년 39.6%, 2020년 30.4%로 꾸준히 감소했다.

표 5-6. 거주 유형별 거주 가구수 변화(1970~2020년)

(단위: 천 가구, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주택	단독주택	5,506	6,165	7,118	7,838	8,506	7,716	7,103	7,064	6,860	6,739	6,352
		94.0	91.3	89.1	81.9	74.9	59.5	49.6	44.5	39.6	35.3	30.4
	아파트	42	96	391	863	1,678	3,478	5,238	6,629	8,169	9,196	10,782
		0.7	1.4	4.9	9.0	14.8	26.8	36.6	41.7	47.1	48.1	51.5
	연립·다세대 주택	211	295	205	442	729	1,139	1,294	1,695	1,744	2,137	2,387
		3.6	4.4	2.6	4.6	6.4	8.8	9.0	10.7	10.1	11.1	11.4
	비거주용 건물내주택	34	146	229	393	388	576	593	282	212	327	320
		0.6	2.2	2.9	4.1	3.4	4.4	4.1	1.8	1.2	1.7	1.5
주택 이외 거처	오피스텔	-	-	-	-	7	6	21	160	225	320	637
		-	-	-	-	0.1	0.0	0.1	1.0	1.3	1.7	3.0
	기타	64	52	50	36	46	43	63	57	129	392	448
		1.1	0.8	0.6	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.7	2.1	2.1
전체		5,857	6,754	7,993	9,571	11,355	12,958	14,312	15,887	17,339	19,112	20,927
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

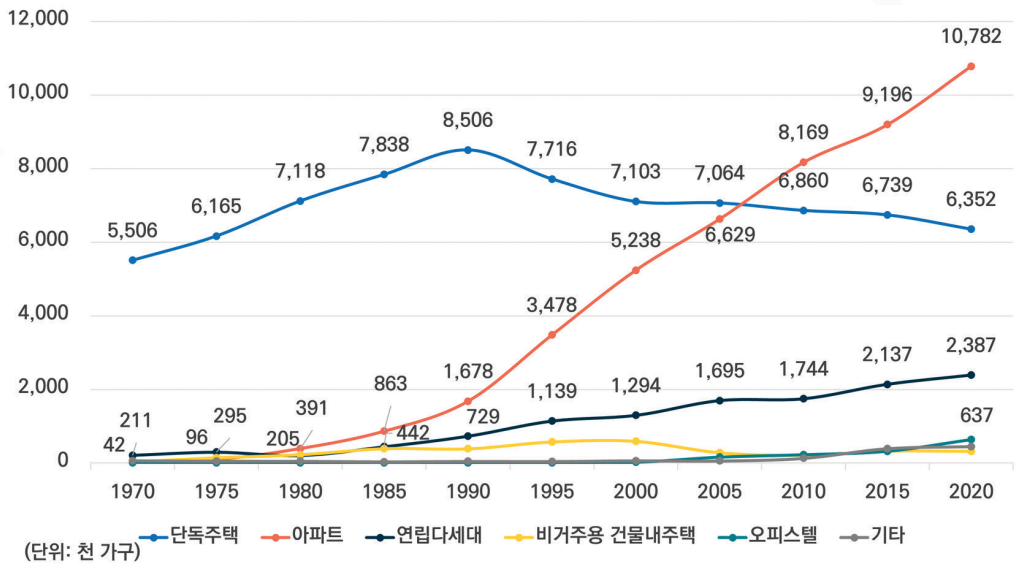


그림 5-3. 거주 유형별 거주 가구수 변화(1970~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

아파트 거주 가구수는 1970년 4.2만 가구에서 1990년 167.8만 가구로 증가했고, 2020년 1,078.2만 가구로 대폭 늘었다. 아파트 거주 가구 비중은 1970년 0.7%에서 1990년 14.8%, 2020년 51.5%까지 증가했다. 거주수 기준으로 아파트 비중이 50%를 초과한 시점은 2005년이지만, 가구수 기준으로는 2020년이다. 또한 아파트 재고가 단독주택 재고를 초과한 시점은 2000년인데, 아파트 거주 가구수가 단독주택 거주 가구수를 초과한 시점은 2010년으로 차이가 있다(그림 5-4). 이러한 차이는 주로 단독주택의 세부유형인 다가구주택으로 인한 것이다. 2020년에도 단독주택은 여전히 재고에 비해 가구수가 많은 반면, 아파트, 연립·다세대주택은 재고에 비해 가구수가 적다.

오피스텔 거주 가구수는 1990년 0.7만 가구에서 2020년 63.7만 가구로 증가했고, 동기간 오피스텔을 제외한 주택이외의 거주 거주 가구수는 4.6만 가구에서 44.8만 가구로 증가했다.

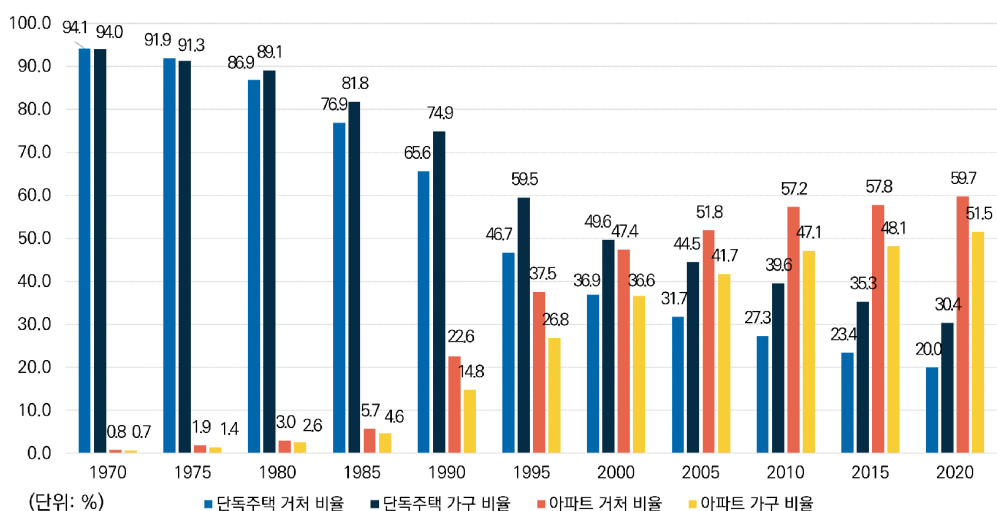


그림 5-4. 단독주택·아파트의 거처 비율 및 거주 가구 비율 변화(1970~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

4) 지역별 주택 유형별 거주 가구수 변화

다음으로 지역별 가구수 비중 변화를 거처수 비중 변화와 비교하며 살펴본다. 도시 지역 인 동부(50.5%)에 거주하는 가구수는 1975년부터 50%를 초과하기 시작했다(그림 5-5). 동부 소재 거처수 비중이 1985년부터 50%를 초과한 것과 비교했을 때 동부에 가구가 집중되는 현상이 빨랐다. 동부 가구수 비중은 2015년 81.0%까지 상승한 후 2020년에는 80.7%로 소폭 감소했다. 그에 비해 동부 거처수 비중은 2020년까지 80%를 초과한 연도가 없다.

면부의 가구수 비중은 1970년 47.8%에서 2020년 9.6%까지 꾸준히 감소했다. 1970년에는 면부의 가구수 비중이 동부에 비해서도 높았는데, 감소세가 이어지면서 2020년에는 읍부에 비해서도 적어졌다. 거처수 비중은 2020년까지도 면부가 읍부에 비해 높지만, 가구수 비중은 면부가 읍부보다 낮아진 것이다. 한편 읍부의 가구수 비중은 10% 내외에서 큰 변화가 없는데, 1980년 11.7%를 정점으로 1995년 7.8%까지 감소했다가 2020년 9.7%까지 소폭 증가했다.

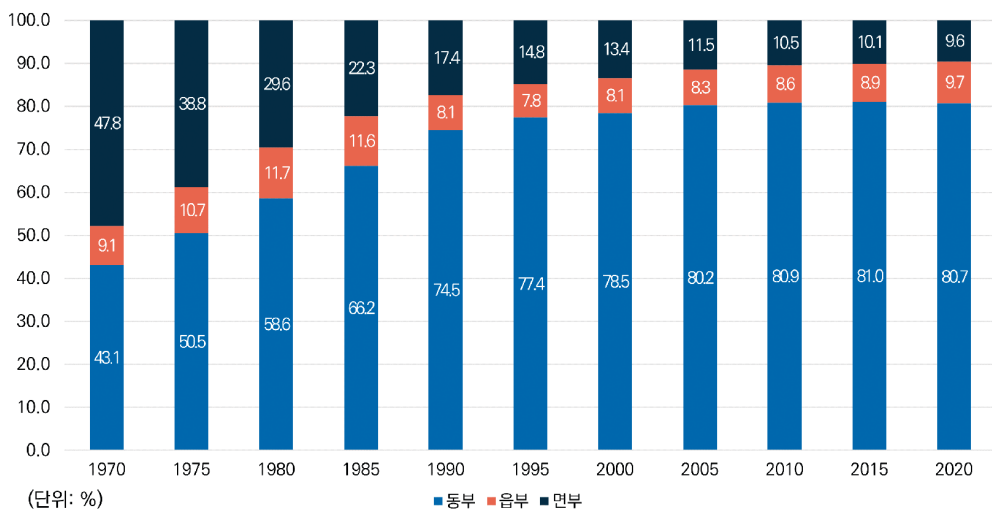


그림 5-5. 지역별 가구수 비율 변화(1970~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

동부에서는 단독주택 거주 가구수가 1970년 226.1만 가구에서 1990년 584.5만 가구로 증가했다가 2020년 417.8만 가구로 감소했다(표 5-7). 단독주택 거주 가구 비율은 1970년 89.6%에서 2020년 24.7%로 꾸준히 감소했는데, 단독주택 재고 비중에 비해서는 높은 수준을 유지하고 있다. 1970~2020년까지 아파트 거주 가구수는 4.0만 가구에서 943.6만 가구로, 아파트 거주 가구 비율은 1.6%에서 55.8%로 대폭 증가했다. 2020년 기준 아파트 재고 비중은 66.2%로 약 2/3에 달하지만, 아파트 거주 가구 비율은 그에 비해 낮다. 연립·다세대주택 거주 가구는 1970년 14.7만 가구에서 2020년 212.5만 가구로 증가했다. 2020년 기준 연립·다세대주택 거주 가구 비율은 12.6%로, 연립·다세대주택 재고 비중(15.8%)보다 약간 낮다. 동부의 오피스텔 거주 가구 비중은 2020년 60.8만 가구로, 동부 거주 가구의 3.6%를 차지한다. 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처 거주 가구수는 2005년까지 5만 가구를 밑돌았는데, 2010년 10만 가구를 초과하여 2020년 30.2만 가구까지 증가했다. 2020년 기준 동부의 주택이외의 거처 거주 가구 비율은 1.8%다.

표 5-7. 동부의 거처 유형별 가구수 변화(1970~2020년)

(단위: 천 가구, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주택	단독주택	2,261	2,947	3,920	4,817	5,845	5,347	4,914	4,929	4,789	4,591	4,178
		89.6	86.4	83.6	75.8	69.0	53.2	43.8	38.7	34.1	29.6	24.7
	아파트	40	91	373	805	1,591	3,189	4,677	5,872	7,180	8,148	9,436
		1.6	2.7	8.0	12.7	18.8	31.7	41.6	46.1	51.2	52.6	55.8
	연립·다세대 주택	147	218	174	381	655	1,009	1,138	1,529	1,568	1,915	2,125
		5.8	6.4	3.7	6.0	7.7	10.0	10.1	12.0	11.2	12.4	12.6
	비거주용 건물내주택	27	111	180	312	332	454	437	219	169	264	248
		1.1	3.3	3.8	4.9	3.9	4.5	3.9	1.7	1.2	1.7	1.5
주택 이외 거처	오피스텔	-	-	-	-	6	6	20	157	222	312	608
		-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	1.2	1.6	2.0	3.6
	기타	50	44	41	37	44	39	43	39	102	257	302
		2.0	1.3	0.9	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.7	1.7	1.8
전체		2,525	3,413	4,688	6,352	8,474	10,043	11,229	12,745	14,031	15,488	16,897
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

면부에서는 1970년 이후 단독주택 재고만 감소하고 나머지 유형의 재고는 증가했는데, 가구수에서도 유사한 변화가 나타났다(표 5-8). 단독주택 거주 가구수는 1970년 274.5만 가구에서 2010년 144.2만 가구로 감소했는데, 이후 큰 변화는 없다. 단독주택 거주 가구 비율은 1970년 98.0%에서 대체로 감소하는 흐름이 이어지고 있으나, 2020년 기준 72.4%로 여전히 다른 유형에 비해 높다. 아파트 거주 가구수는 1970년 0.2만 가구에서 2020년 34.6만 가구로 증가했다. 같은 기간 연립·다세대주택 거주 가구수는 3.9만 가구에서 소폭의 등락을 보이다 2020년 7.2만 가구를 기록했다. 2020년 기준 아파트 거주 가구 비율은 17.2%, 연립·다세대주택 거주 가구 비율은 3.6%로, 두 유형의 비율을

표 5-8. 면부의 거처 유형별 가구수 변화(1970~2020년)

(단위: 천 가구, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주택	단독주택	2,745	2,550	2,319	2,052	1,898	1,688	1,569	1,508	1,442	1,471	1,454
		98.0	97.3	98.0	96.0	96.0	88.1	81.6	82.7	79.2	76.3	72.4
	아파트	2	4	11	32	28	106	191	215	278	270	346
		0.1	0.2	0.5	1.5	1.4	5.6	9.9	11.8	15.3	14.0	17.2
	연립·다세대 주택	39	41	11	18	20	50	62	55	57	69	72
		1.4	1.6	0.5	0.8	1.0	2.6	3.2	3.0	3.1	3.6	3.6
	비거주용 건물내주택	5	20	21	32	26	62	86	31	23	31	32
		0.2	0.8	0.9	1.5	1.3	3.2	4.5	1.7	1.3	1.6	1.6
	오피스텔	-	-	-	-	1	0	0	1	1	3	4
		-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2
주택 이외 거처	기타	10	5	4	4	5	9	14	13	19	83	100
		0.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.7	0.7	1.0	4.3	5.0
전체		2,800	2,620	2,366	2,138	1,978	1,915	1,922	1,823	1,821	1,928	2,008
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

합해도 약 20%에 그친다. 면부에서는 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처 가구 비율이 2005년 이전까지 1% 미만으로 적었는데, 2015년 4.3%, 2020년 5.0%로 증가하면서 동부에 비해 높아졌다.

읍부에서는 거처 유형별 가구 비율의 변화가 전국 평균과 유사한 흐름을 보인다(표 5-9). 단독주택 거주 가구 비율은 1970년 94.0%에서 2020년 35.7%로 꾸준히 감소한 반면, 동기간 아파트 거주 가구 비율은 0.1%에서 49.4%로 꾸준히 증가했다. 읍부에서도 2010년에 아파트 거주 가구 비율이 단독주택 거주 가구 비율을 초과했다. 단독주택 거

주 가구수는 1985년 98.1만 가구를 정점으로 2000년 62.0만 가구로 감소했는데, 이후 증가하여 2020년 72.2만 가구를 기록했다. 읍부에서는 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처 거주 가구 비율이 2010년까지 1% 미만이었으나, 2020년 3.0%로 증가하여 동부 (1.8%)에 비해 소폭 높다.

표 5-9. 읍부의 거처 유형별 가구수 변화(1970~2020년)

(단위: 천 가구, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주택	단독주택	500	669	880	981	768	686	620	627	628	677	722
		94	92.6	93.7	88.4	83.7	67.5	53.4	47.5	42.2	39.9	35.7
	아파트	0	1	8	26	59	185	370	542	711	778	999
		0.1	0.2	0.8	2.4	6.5	18.2	31.9	41.1	47.8	45.9	49.4
	연립·다세대 주택	25	35	19	45	54	80	94	111	119	149	190
		4.7	4.9	2.1	4.0	5.9	7.9	8.1	8.4	8.0	8.8	9.4
	비거주용 건물내주택	3	14	28	54	32	62	71	31	20	33	35
		0.5	2.0	3.0	4.9	3.4	6.1	6.1	2.4	1.3	1.9	1.7
주택 이외 거처	오피스텔	-	-	-	-	1	0	0	2	1	5	15
		-	-	-	-	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3	0.8
	기타	4	2	4	3	5	3	6	6	8	53	61
		0.7	0.3	0.5	0.3	0.5	0.3	0.5	0.4	0.5	3.1	3.0
전체		532	722	939	1,109	918	1,016	1,160	1,319	1,487	1,696	2,022
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

3. 일반적 주택 유형이 된 아파트⁷⁾

단독주택과 아파트의 극적인 자리바꿈 현상에 대해 통계적 기술로 그치기에는 아쉬움이 남는다. 아파트가 한국에서 어떻게 일반적 주택 유형이 되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 아파트가 일반적 주택 유형으로 자리 잡은 이유는 여러 방면에서 찾아볼 수 있겠으나, 여기서는 도시건축적 그리고 경제사회적 측면에서 그 현상을 설명한다.

1) 기능주의 계획기법의 정착

아파트 단지 중심의 대량공급정책을 공간적으로 실현한 배경에는 도시·주택계획의 큰 흐름을 형성했던 ‘기능주의(functionalism)’(Choay, 1965)가 자리 잡고 있었다. 국내 아파트 계획은 도시 및 건축의 기능주의 형성에 중요한 역할을 한 페리(Perry)의 근린주구이론과 아테네 헌장으로 구체화된 르 꼬르뷔지에(Le Corbusier)의 이론에 큰 영향을 받았다. 이런 사상들이 한국에 언제, 누구에 의해, 어떻게 들어와 전파되었는지에 대한 정확하고 객관적인 자료는 찾기 힘들다. 하지만 당시 전문가 증언이나 현대 건축에 큰 영향을 미친 김중업이 르 꼬르뷔지에 사무소에서 수학했다는 상황 등을 감안하면, 새로운 주택형태인 아파트가 이들에 의해서 도입됐다고 미루어 짐작할 수 있다(Gelezeau, 1999). 그리고 ‘주택공사나 민간주택건설업체의 주택공급 연혁을 보면 크기 및 규모와 입지만 다를 뿐 똑같은 아파트들이 수록되어 있는 사실(김진애, 1994)’에서 알 수 있듯이 기능주의는 당시 계획가, 시행자 및 정책결정자들에게 큰 영향을 미쳤다.⁸⁾ 기능주의 계획기법은 아파트 지구와 같은

7) 이 절은 경기개발연구원(2008)을 재구성하여 정리하였다.

8) 주택공사에 근무하며 동부이촌동 공무원 아파트 단지를 계획한 박병주는 ‘1966년 동경에서 개최된 IFHP대회에 참가하여 일본의 아파트 단지를 시찰하였는데 국민학교 중심으로 대단위로 조성된 계획에 큰 감동을 받았다. 귀국 후 제대로 된 아파트 단지를 계획해보고 싶은 욕심에 주종원 교수와 함께 한강변 동부이촌동에 백지계획을 작성했는데 주공 측에서 이 땅에 실제 개발사업을 추진하면서 백지계획을 토대로 실제 계획을 수립하게 되었다. 당

제도적 장치로 구체화되어 고밀아파트 단지가 확산하는 결과를 가져왔다.

기능주의를 바탕으로 추진된 물량 위주 공급정책 기조는 아파트를 전제로 토지이용의 고도화와 하나의 평면을 반복적으로 적용하며, 이들의 조합을 통해 하나의 주동을 반복 배치하는 기법을 정착시켰다. 이는 자재와 공정의 표준화, 분업화 등 주택 분야의 산업화로 이어졌고 주택계획에 있어 경제성을 가장 중요시하는 풍토를 만들었다. 1962년 최초의 단지형 아파트가 공급되고(그림 5-6), 주택공급 체계가 마련된 1970년대 이후 지금까지 대부분의 주택개발사업, 신도시 등 택지개발사업 시 아파트 위주의 주택계획은 보편적이다(Pong, 2003).



그림 5-6. 우리나라 최초의 아파트 단지인 마포아파트(1965년)

출처: 한국정책방송원(KTV).

초 인동간격을 2.0 정도로 충분히 확보하려 했으나 일본에서도 1.5 정도로 한다고 해서 1.5로 줄여서 계획하였다.'라고 밝히고 있다(강부성 외, 1999).

2) 아파트의 공간적 차별성과 사회적·경제적 효과의 환류

(1) 공간적 차별성

아파트 공급이 확대되면서 아파트에 대한 인식은 변하기 시작했다. 난방방식(온돌), 안방, 부엌, 현관 등 기존 주생활 문화에 의한 내부공간의 물리적, 기능적 적응과 함께 아파트라는 주택은 곧 현대적이고 편리하며 실용적이란 인식이 확대되었다. 강부성 외(1999)에서 보듯이 계획적 관점에서 아파트는 다른 주택 유형의 상대적 평가절하를 가져왔다. 다시 말해 도시 내 공공공간이 부족하고 환경수준이 열악한 가운데 단지 내에서 자족적 환경을 제공하는 아파트가 생활편리성 및 환경수준에서 상대적 우위를 점했다. 아파트의 공간적·물리적 우월성은 와우아파트 붐과 등으로 인한 초기의 부정적 이미지를 지우며 급격한 수요 증가를 불러일으킨 중요한 요인으로 작용했다.

(2) 아파트의 경제적 효과의 환류와 사회적 상징

아파트의 급격한 확산을 설명하는 또 다른 요인으로 사회경제적 요인을 들 수 있다. 임서환 외(1995)의 지적에서 보듯이 당시 취약한 가계대출 및 사회보장제도하에서 목돈마련저축이 고율의 사금융시장으로 집중되었으며 이 돈은 인플레이션에 대비한 좋은 투자 대상인 아파트에 몰렸다. 아파트에 대한 수요가 증가하는 상황에서 정부의 분양가 규제 정책은 시세 차익에 대한 기대를 높이면서 아파트값 폭등으로 이어졌다. 그 결과 아파트의 환금성과 자산가치에 대한 긍정적 인식이 확대되었고, 이는 아파트에 대한 선호를 높이는 데 중요한 역할을 했다.

한편으로 아파트 수요의 증가와 가격상승은 사회적 요인에 의해서도 설명될 수 있다. 주택공급자는 지불능력이 상대적으로 높은 계층을 위해 아파트를 공급했으며 이는 곧 아파트가 계층상승의 도구로 작동하는 결과를 가져왔다. 이와 함께 상대적으로 학력이 높고 전문직과 사무직 종사자가 많은 아파트 거주자들이 느끼는 이웃에 대한 동질감과

소속감은 아파트를 선호하는 사회·심리적 요인으로 자리 잡으며 아파트의 사회적 상징성을 형성했다.

소득이나 가족구성 등에서 동일한 조건이 충족되는 이웃과 선택적으로 맺은 관계는 소극적 근린의식을 형성하는 기제가 되었다(홍두승 외, 1993). 이는 ‘아파트 단지들을 주변 지역 환경과 격리되고 배타적인 형태로 구성하는 계획방식을 자연스럽게 정착시키는 계기’로도 작용하였다(박인석 외, 1997). 선택적 근린관계를 형성할 수 있고 원하지 않는 이웃에 대해서는 적극적 폐쇄가 가능한 아파트 단지는 현대적 생활에 가장 적합한 주거형태로 인식되었다. 아파트에 내재한 이와 같은 특성은 신도시 등 택지개발 사업, 정비사업 등을 통한 아파트 위주 주택공급 확대 정책과 상호작용하며 더욱 강화되었다.

4. 결론 및 시사점

우리나라의 아파트 단지는 근대 이후 전 세계를 휩쓴 도시건축적 이데올로기인 기능주의의 산물이다. 하지만 아파트를 둘러싼 정책적, 경제적, 사회적 요인들과 이들이 만들어 낸 결과는 한국보다 먼저 아파트를 건설한 서구 선진국과는 다른 모습을 보인다.

아파트가 제공하는 건설효율성, 생활편리성, 경제성, 사회적 상징성은 공급자와 수요자의 주거가치관을 변화시켰고 주택에 대한 선호를 아파트 중심으로 바꾸어 놓았다. 그 결과, 한국에서 아파트에 대한 수요는 끊이지 않고 그것에 대응하는 공급 측면의 내적 발전도 이어져, 앞서 살펴본 통계처럼 대표적이고 일반적인 주거 형태로 자리매김하고 있다.

한국과 같이 아파트가 세련되고 좋은 주택으로 인식되고, 자본이득을 기대할 수 있으며, 아파트 거주가 상대적으로 높은 사회적 지위를 상징하며, 동시에 가구의 절반 이상이

아파트에 거주하는 나라는 찾아보기 어렵다.

우리나라에서 아파트에 대한 선호가 쉽게 사라지기는 어렵다. 적어도 당분간 아파트 중심의 공급은 계속 이어질 것이다. 우리 사회의 경제적 성장과 문화자본의 축적은 이에 대한 관심을 더할 것이다. 하지만 아파트의 아성이 인구·가구 구조가 크게 변화할 미래에도 유지될 것인지에 대해 확신하기는 어렵다. 앞으로 다양한 주택 유형은 물론, 공간을 점유하고 소비하는 새롭고 다양한 요구와 행태가 나타날 것이기 때문이다. 기능주의 방식에 기초한 아파트 중심의 가치관과 주택공급 정책을 계속 유지해야 할 것인지 진지하게 고민해야 할 시기다.

점유형태 변화와 주거비부담

강미나

2025
Census
센서스 100년



점유형태는 주거안정 정도를 파악하는 중요한 지표로 1960년 최초의 주택총조사 시행 이래 거처의 종류와 함께 모든 연도에 조사가 이루어진 문항이다. 물론 자가점유율이 높다고 해서 주거안정이 이루어졌다고 볼 수만은 없다. 독일 등에서는 세입자의 ‘계속거주권’이 인정되면서 자가점유율이 상대적으로 낮지만 주거안정성은 높게 나타나고 있다. 따라서 자가점유율뿐만 아니라 사회주택(공공임대주택) 거주 가구 비율, 임차 가구의 주거안정성과 주거비부담 등을 함께 살펴보는 것이 필요하다. 이 장에서는 자가점유율의 시계열 변화와 주거비부담을 중심으로 주거안정성의 변화를 살펴보고자 한다.

1970년 이후 50여 년 동안 점유형태와 주거비부담이 크게 변화했다. 점유형태는 인구와 가구의 변화, 주택시장과 경제상황의 변화, 생활 및 선호의 변화에 큰 영향을 받는다. 서울의 단독주택을 배경으로 1986년부터 방영되었던 ‘한지붕 세가족’이라는 드라마는 본채 1층의 집주인 가족, 2층과 문간방에 세 들어 사는 두 가족의 이야기를 담고 있다. 이는 당시 보통 사람들의 일반적인 주거형태와 주거문화를 그린 것으로 널리 공감을 얻었다. 주택이 절대적으로 부족한 시대였으므로 단독주택뿐 아니라 연립주택 같은 공동주택의 방 한 칸에 4인가구가 세 들어 사는 경우도 많았다.

인구주택총조사에서 처음으로 점유형태를 조사한 것은 1955년(간이총인구조사)으로, ‘자가’, ‘관사·사택’, ‘차가’, ‘셋방’, ‘기타’로 구분하여 조사했다. 당시 자가 비율은 79.5%, 차가와 셋방을 합한 비율은 16.7%, 그 외 비율은 3.8%였다. 1960년(인구주택국세조사)과 1970년에도 점유형태 관련 문항이 포함되었다.¹⁾ 1960년에는 주택 단위로 조사가 이루어

1) 1960년 문항의 보기는 ‘자가’, ‘세’, ‘무세’로 구분되었고, 1970년 문항의 보기는 ‘자기집’, ‘셋집’, ‘세 없이 빌려사는 집’으로 구분되었다.

어졌고, 1970년에는 주택의 주거구²⁾에 대해서만 조사가 이루어졌을 뿐 동거가구는 제외되었다.

점유형태가 가구 단위로 조사되고 공표되기 시작한 해는 1975년이며 이때부터 임차가구의 점유형태를 전세와 월세로 구분하여 조사했다. 1985년 이후에는 월세를 보증금 있는 월세와 보증금 없는 월세(사글세)로 구분하여 조사했고, 1990년 이후에는 보증금 없는 월세를 사글세와 구분하여 조사하고 있다.

점유형태는 가계상황, 국내외 경제상황, 건설환경, 주택수요에 미치는 여러 요인의 영향을 받기 마련인데 이 장에서는 가구의 주거비부담 변화를 함께 살펴보고자 한다. 이를 위해서 인구주택총조사의 임차 가구 보증금 및 월세 문항, 국토교통부 주거실태조사에 의한 PIR(연소득 대비 주택가격 배율, Price to Income Ratio), RIR(월소득 대비 임대료 비율, Rent to Income Ratio) 지표의 변화를 토대로 자가 가구와 임차 가구의 주거비부담 변화를 각각 분석한다.

1. 점유형태의 변화

1) 주택시장의 변화

점유형태가 1970년에는 주거구에 대해서만 조사되었기 때문에, 1975년부터 시계열 분석이 가능하지만 1970년 조사 결과는 참고를 위해 제시하였다. 1975년 이후 우리나라의 자가점유율은 낮아졌다가 회복하여 2020년 현재 약 60%에 근접하고 있다. 전국 기준 일반가구의 자가점유율은 1975년 63.1%에서 1990년 49.9%까지 급속하게 감소하다가,

2) 통계청(1988)에 따르면, '주거구'는 한 주택에 한 가구가 사는 경우가 모두 해당되며, 여러 가구가 살고 주인가구가 있을 때는 주인가구가 주거구가 된다. 만일 여러 가구가 살고 주인가구가 없을 때는 그 주택을 대표할 수 있는 한 가구만을 주거구로 선정한다. 동거가구는 주거구를 제외한 모든 가구로 정의된다.

1995년부터 점차 증가하는 추세가 이어져 2020년에는 57.3%를 기록하고 있다(표 6-1, 그림 6-1).³⁾ 2020년의 자가점유율은 1975년에 비해서는 여전히 낮은 수준이다. 이는 가구 수의 급격한 증가와 부담가능한 주택수의 절대적인 부족에 따른 현상이다.

표 6-1. 점유형태 변화(1970~2020년)

(단위: 천 가구, %)

구분		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
가 구 수	자가	3,996	4,260	4,672	5,127	5,667	6,910	7,753	8,828	9,390	10,850	11,989
	전세	1,457	1,171	1,904	2,202	3,157	3,845	4,040	3,557	3,766	2,961	3,252
	월세		1,049	1,231	1,893	2,173	1,875	2,113	3,012	3,720	4,529	4,905
	무상	123	215	162	350	358	328	406	490	464	773	781
	계	5,576	6,754	7,969	9,571	11,355	12,958	14,312	15,887	17,339	19,112	20,927
비 율	자가	71.7	63.1	58.6	53.6	49.9	53.3	54.2	55.6	54.2	56.8	57.3
	전세	26.1	17.3	23.9	23.0	27.8	29.7	28.2	22.4	21.7	15.5	15.5
	월세		15.5	15.5	19.8	19.1	14.5	14.8	19.0	21.5	23.7	23.4
	무상	2.2	3.2	2.0	3.7	3.1	2.5	2.8	3.1	2.7	4.0	3.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 1970년은 통계청(2002) 인용; 1975~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1970년은 점유형태 문항을 주거구를 대상으로 조사했으며 전세와 월세 비율이 구분되지 않음.

2) 1975년에는 주택이외의 거처 거주 가구의 점유형태가 공표되지 않음.

- 3) 다만 2010년에는 1995년부터 시작된 점진적인 자가점유율 증가 추세가 이어지지 않고 전년도에 비해 소폭 감소했다. 2010년에도 2005년에 비해 자가 가구수는 증가했으나, 자가 가구 증가폭이 일반가구에 비해 작아 자가점유율은 감소했다.

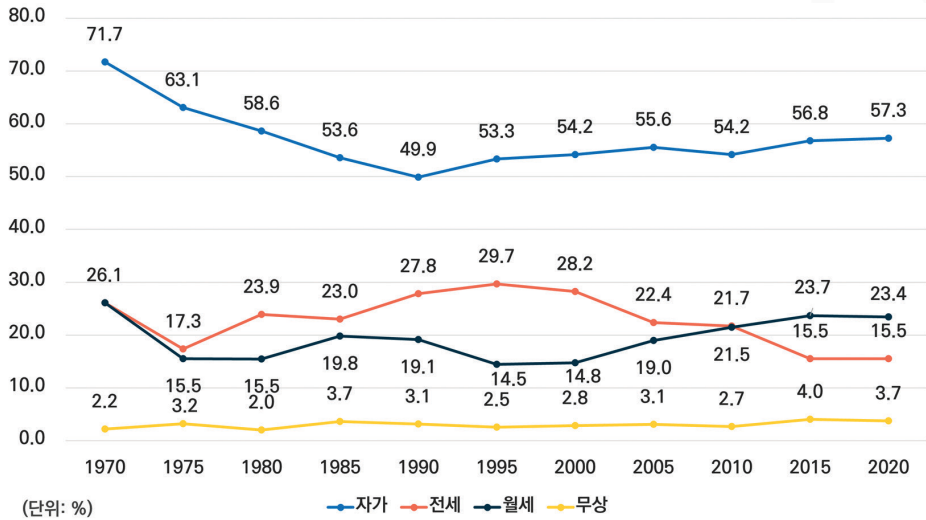


그림 6-1. 점유형태 변화(1970~2020년)

자료: 1970년은 통계청(2002) 인용; 1975~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1970년은 점유형태 문항을 주거구를 대상으로 조사했으며 전세와 월세 비율이 구분되지 않음.

2) 1975년에는 주택이외의 거처 거주 가구의 점유형태가 공표되지 않음.

1970년 이후 핵가족화, 가구분화 등으로 가구수가 급격히 증가했으며 사회적으로 주택의 양적 부족 문제가 심각하게 대두되었다. 이에 고도경제성장기에는 주택공급 정책이 강화되었다. 3차와 4차 경제개발계획이 진행된 1972~1981년까지 총 187.7만 호의 주택이 건설되었다. 이후에도 주택 500만 호 건설계획(1980년), 주택 200만 호 건설 계획(1988~1992년)이 발표되는 등 지속적으로 주택의 대량공급이 이루어졌다.

그러나 가구소득에 비해 주택가격의 상승률이 높아 자가 가구의 증가폭은 주택재고 증가폭에 미치지 못했다. 자가 가구는 1970년 399.6만 가구에서 꾸준히 증가하여 2020년 1,198.9만 가구로 약 800만 가구 증가했는데, 동기간 주택재고는 1,409.2만 호 증가하였다.

OECD 자료를 이용하여 국가별 점유형태를 비교하면 우리나라의 2020년 자가점유율(58.7%)⁴⁾은 하위권에 해당하며, EU 평균(75.6%)과 OECD 평균(71.5%)보다 낮다(표 6-2, 그

4) OECD가 Affordable Housing Database에 공표한 우리나라의 자가점유율은 2020년 58.7%로 인구주택총조사에 의한 수치(57.3%)와 차이가 있다.

림 6-2). 물론 나라마다 문화와 사회적·제도적 배경이 달라서 자가점유율의 적정 기준을 설정하는 것이 쉽지 않다. 우리나라에서는 자가점유율이 높아야 주거안정성도 높아진다고 생각하는 경향이 있는데, 임차 비중이 높은 국가라고 주거안정성이 낮다고 할 수는 없다. 예를 들어 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 독일, 스위스 등은 임차 비중이 높지만 임차인의 주거안정을 보장하는 제도가 발달한 국가이다.

표 6-2. OECD 국가별 점유형태(2020년)

(단위: %)

구분	자가점유율			민간임대 (private rent)	공공지원임대 (subsidized rent)	기타
	대출 없는 자가 (Own outright)	대출 있는 자가 (Owner with mortgage)	합계			
EU 평균	58.3	17.3	75.6	13	5.1	6.3
OECD 평균	48.2	23.3	71.5	16.8	6.7	5.0
노르웨이	22.2	50.8	73.0	23.4	1.1	2.5
영국	39.3	28.0	67.3	11.1	20.0	1.6
미국	25.7	39.7	65.5	32.7	-	1.8
핀란드	33.2	30.5	63.7	18.2	17.1	1.1
호주	31.1	31.8	63.0	32.1	-	4.9
프랑스	38.6	23.1	61.7	17.5	18.5	2.3
한국	58.7	-	58.7	32.3	5.2	3.8
스웨덴	14.9	43.6	58.4	39.4	-	2.2
네덜란드	9.2	48.8	58.1	40.8	-	1.1
덴마크	15.0	36.2	51.2	48.6	-	0.1
오스트리아	29.5	18.9	48.4	43.8	-	7.8
독일	25.6	18.2	43.8	47.3	6.6	2.3
스위스	4.5	33.5	38.0	55.5	5.7	0.9

자료: OECD, Affordable Housing Database, Housing Tenures(HM1.3.1). 2023년 10월 16일 검색.

주: 1) 미국, 호주, 네덜란드, 덴마크, 오스트리아는 민간임대와 공공지원임대가 구분되지 않음.

2) 한국은 대출 여부에 따른 자가점유율이 구분되지 않음.

3) 독일은 2019년 기준임.

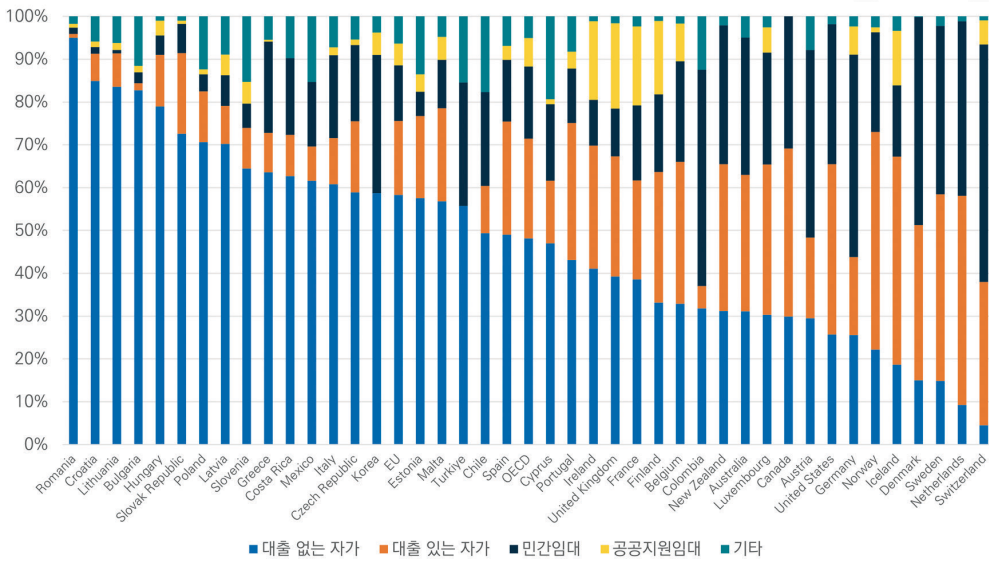


그림 6-2. OECD 국가별 점유형태(2020년)

자료: OECD Affordable Housing Database, Housing Tenures(HM1.3.1). 2023년 10월 16일 검색.

전세와 월세로 대표되는 임차유형은 여러 여건의 영향을 받는 민감한 영역이다. 전세 제도는 민간에서 자율적으로 형성된 사적 금융의 일환으로 임대인과 임차인의 이해관계가 맞아 오랫동안 유지되어 왔다. 임대인은 전세보증금을 투자금 등으로 활용할 수 있고 임차인은 주택을 사용하면서 미래의 내 집 마련을 위한 종잣돈을 모아놓을 수 있었기 때문에 상당 기간 서로에게 유용한 제도였다. 2005년 금리 인상 등으로 전세 비율이 감소하면서 기존의 보증금 있는 월세보다 보증금이 크게 높은 임차유형이 나타나기도 했다.⁵⁾ 이러한 배경에서 전세 비율은 1995년 29.7%를 고점으로 점차 감소했고, 2015년에는 월세 비율보다 낮아졌다. 다만 2020년 전세 비율은 15.5%로 2015년과 같은 수준을 유지했고, 전세로 거주하는 가구수는 325.2만 가구로 2015년에 비해 약 30만 가구 증가했다.

5) 준전세, 혹은 반전세는 월세와 전세 사이의 계약형태로 엄밀한 의미에서는 보증부월세인데, 국토교통부에서는 보증금이 월세의 240배(20년치)를 초과하는 임대차계약을 준전세로 정의한다. 금리가 낮거나 집값이 크게 오르지 않을 때는 임대인이 전세보다 준전세를 선호한다. 우리나라에서는 2008년 이후 저금리와 부동산시장의 침체로 집주인들이 월세를 선호하게 되면서 준전세가 크게 늘어나기 시작하였다.

2) 도시화의 진전

1970년대에는 급격한 경제성장과 함께 도시화가 빠르게 진행되었다. 1970~1980년대에 이촌향도 현상이 가속화되면서 가구수가 도시⁶⁾에서 급증하기 시작했다. 2020년 기준으로 동부에는 1,690만 가구가 거주해 1970년에 비해 약 7배 증가하였고, 읍부에는 202만 가구가 거주해 동기간 약 4배 증가하였다. 이처럼 산업화로 인한 인구 증가, 핵가족화에 따른 가구수 증대 등으로 인해 도시의 주택부족 문제가 가중되었다.

도시 지역에서는 자가점유율이 1990년까지 하락하다가 이후 상승세로 전환하여 2020년 55.2%를 기록했다(표 6-3, 그림 6-3). 이는 임차 가구 비중이 1990년까지 증가하다가 이후 감소하는 추세로 전환되었다는 의미이기도 하다. 임차 가구 내의 전월세 비중은 과거와 달라졌다. 전세 비율은 1995년 33.7%에서 2020년 16.7%로 감소한 반면 월세 비율은 2000년 이후 점차 증가해서 2020년에 24.8%를 기록했다.

표 6-3. 도시 지역의 점유형태 변화(1970~2020년)

(단위: 천 가구, %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
자가	1,552	1,978	2,608	3,294	4,004	5,308	6,222	7,400	7,965	9,321	10,444
	53.8	47.8	46.5	44.3	42.7	48.1	50.2	52.6	51.3	54.2	55.2
전세	1,286	1,118	1,809	2,135	3,071	3,720	3,885	3,441	3,643	2,879	3,164
		27.0	32.3	28.7	32.7	33.7	31.4	24.5	23.5	16.8	16.7
월세	44.6	887	1,091	1,762	2,050	1,779	1,980	2,843	3,543	4,334	4,688
		21.4	19.5	23.7	21.9	16.1	16.0	20.2	22.8	25.2	24.8
무상	45	100	98	246	255	238	302	381	367	651	625
	1.6	2.4	1.7	3.3	2.7	2.2	2.4	2.7	2.4	3.8	3.3
계	2,883	4,135	5,606	7,437	9,380	11,046	12,390	14,064	15,519	17,185	18,921
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 1970년은 통계청(2002) 인용; 1975~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1970년은 전세와 월세 비율이 구분되지 않음.

2) 1975년에는 주택이외의 거쳐 거주 가구의 점유형태가 공표되지 않음.

3) 도시 지역은 동부와 읍부로 정의함.

6) 이 장에서 도시는 동부와 읍부를 통칭하였다.

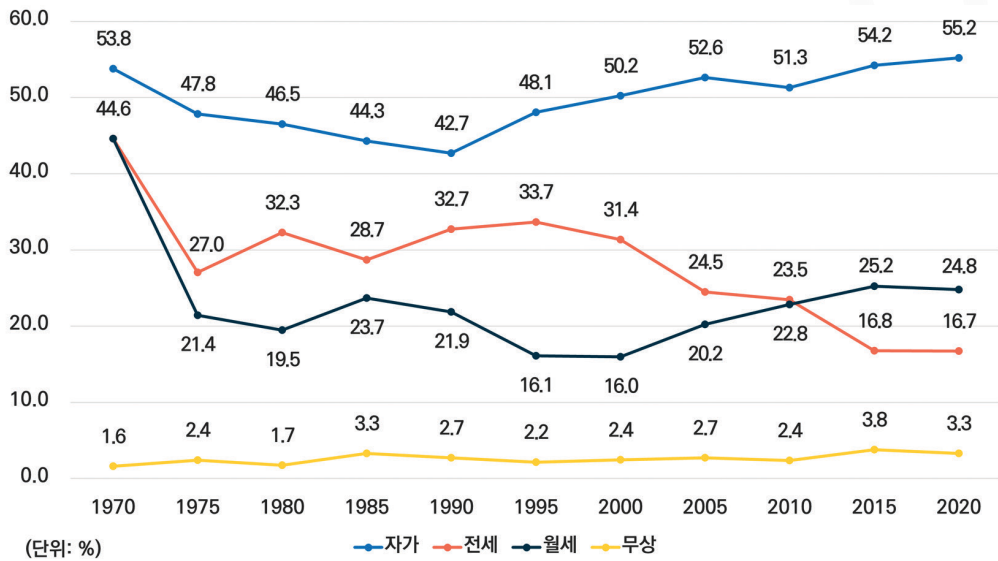


그림 6-3. 도시 지역의 점유형태 변화(1970~2020년)

자료: 1970년은 통계청(2002) 인용; 1975~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1970년은 전세와 월세 비율이 구분되지 않음.

2) 1975년에는 주택이외의 거처 거주 가구의 점유형태가 공표되지 않음.

3) 도시 지역은 동부와 읍부로 정의함.

비도시 지역인 면부에서는 자가점유율이 대체로 감소했고, 월세 비율은 1995년 이후 증가세로 전환되어 2020년 10.8%다(표 6-4, 그림 6-4). 면부에서 전세 비율은 10%를 초과한 시기가 없었으며, 2015년부터 무상 비율보다 낮은 수준을 유지하고 있다.

표 6-4. 비도시 지역의 점유형태 변화(1970~2020년)

(단위: 천 가구, %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
자가	2,444	2,282	2,064	1,833	1,663	1,602	1,531	1,428	1,424	1,529	1,545
	90.8	87.6	87.3	85.9	84.2	83.8	79.7	78.3	78.2	79.3	77.0
전세	171	53	96	67	86	125	154	116	123	82	88
		2.0	4.0	3.1	4.4	6.5	8.0	6.4	6.8	4.3	4.4
월세	6.4	162	140	131	123	96	134	169	177	195	217
		6.2	5.9	6.1	6.2	5.0	7.0	9.3	9.7	10.1	10.8
무상	78	108	64	104	103	90	103	110	97	122	156
	2.9	4.1	2.7	4.9	5.2	4.7	5.4	6.0	5.3	6.3	7.8
계	2,693	2,605	2,364	2,134	1,975	1,912	1,922	1,823	1,821	1,927	2,006
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 1970년은 통계청(2002) 인용; 1975~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1970년은 전세와 월세 비율이 구분되지 않음.

2) 1975년에는 주택이외의 거처 거주 가구의 점유형태가 공표되지 않음.

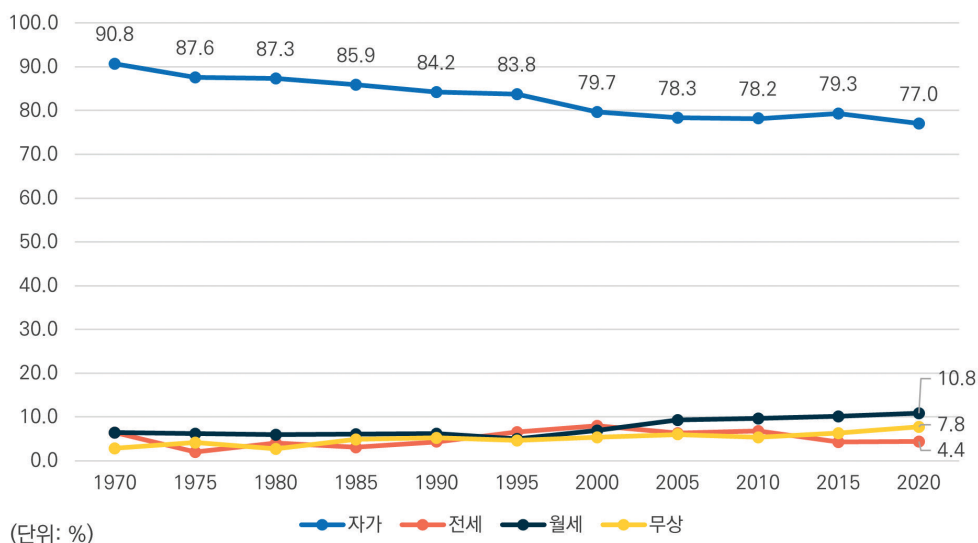


그림 6-4. 비도시 지역의 점유형태 변화(1970~2020년)

자료: 1970년은 통계청(2002) 인용; 1975~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1970년은 전세와 월세 비율이 구분되지 않음.

2) 1975년에는 주택이외의 거처 거주 가구의 점유형태가 공표되지 않음.

〈표 6-5〉는 지역별 전세의 월세화 정도의 차이를 보여준다. 전세의 월세화 현상은 읍과 면에서 상대적으로 빠르게 나타나고 있다. 읍부와 면부에서는 월세의 전세 역전 현상이 2005년 이후 극적으로 나타났다. 읍부와 면부에서 전세 비율은 1985~1995년까지 증가했다가 하락세로 돌아서 2020년에는 1975년과 유사한 수준으로 회귀했다. 동부에서는 2015년 이후에 월세가 우세한 임대유형으로 전환되었다. 동부에서는 전세 비중이 1975년 58.7%에서 1995년 68.0%까지 증가했다가 2005년 55.2%, 2020년 40.9%로 감소했다. 반면 월세는 1995년 32.0%에서 2020년 59.1%로 증가했다.

지역을 수도권과 비수도권으로 구분하여 1975년 이후 점유형태의 변화를 살펴본 결과는 다음과 같다. 수도권의 자가점유율은 1975년 50.8%에서 1990년 42.2%로 감소했고, 이후 등락을 거듭하다 2020년에는 51.3%를 기록했다(표 6-6). 수도권의 전세 비율은 1995년 38.0%를 정점으로 하락세가 이어져 2020년 20.9%까지 낮아졌다. 수도권의 월세 비율은 1995년 14.3%에서 2015년 25.4%로 꾸준히 증가하다 2020년 24.8%로 소폭 감소했다.

표 6-5. 지역별 전월세 비율 변화(1975~2020년)

(단위: %)

구분		1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
동부	전세	58.7	64.0	55.9	60.6	68.0	66.8	55.2	51.0	40.4	40.9
	월세	41.3	36.0	44.1	39.4	32.0	33.2	44.8	49.0	59.6	59.1
읍부	전세	32.0	48.8	44.3	49.0	61.6	58.8	48.1	47.0	33.4	33.5
	월세	68.0	51.2	55.7	51.0	38.4	41.2	51.9	53.0	66.6	66.5
면부	전세	24.7	40.5	33.8	41.1	56.6	53.6	40.7	41.1	29.6	28.8
	월세	75.3	59.5	66.2	58.9	43.4	46.4	59.3	58.9	70.4	71.2

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 무상은 제외한 비율임.

표 6-6. 수도권 지역의 점유형태 변화(1975~2020년)

(단위: %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
자가	50.8	48.3	44.4	42.2	46.0	47.6	50.2	46.4	48.9	51.3
전세	29.6	32.9	32.9	36.3	38.0	35.9	29.1	29.5	22.0	20.9
월세	15.6	17.3	19.7	19.1	14.3	14.4	18.5	22.2	25.4	24.8
무상	2.2	1.6	3.0	2.4	1.7	2.0	2.2	1.9	3.8	2.9

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

표 6-7. 비수도권 지역의 점유형태 변화(1975~2020년)

(단위: %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
자가	69.1	64.6	59.7	55.8	59.3	59.6	60.3	61.2	64.1	63.0
전세	11.3	18.7	16.4	21.3	23.0	21.8	16.4	14.6	9.5	10.4
월세	15.5	14.4	19.8	19.1	14.6	15.0	19.4	20.8	22.1	22.1
무상	3.7	2.3	4.1	3.7	3.2	3.5	3.9	3.4	4.3	4.5

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

비수도권 지역의 자가점유율은 1975년 69.1%에서 1990년 55.8%로 감소했다가, 2015년 64.1%까지 증가한 후 2020년 63.0%로 소폭 감소했다(표 6-7). 비수도권 지역의 전세 비율은 1975년 11.3%에서 1995년 23.0%로 높아졌는데, 2015년 9.5%까지 다시 하락했고 2020년 10.4%로 소폭 상승했다. 비수도권 지역의 월세 비율은 1975년 15.5%에서 등락이 반복되다 1995년 14.6%에서 점차 상승하여 2020년 22.1%를 기록했다.

다음으로 자가보유율을 살펴본다. 자가점유율은 자가주택에 ‘거주하는’ 가구 비율을 의미하는데, 자가보유율은 현재 점유형태와 관계없이 주택을 ‘보유한’ 가구 비율을 의미한다는 점에서 차이가 있다. 인구주택총조사의 점유형태 문항과 2005년부터 조사한 타지주택 보유 여부 문항을 결합해 자가보유율을 확인할 수 있다. 전국 기준 자가보유율은

표 6-8. 자가보유율 변화(2005~2020년)

(단위: %)

구분		2005	2010	2015	2020
자가	타지주택 보유(A)	6.6	8.3	8.3	10.5
	타지주택 미보유(B)	49.0	45.8	48.5	46.8
임차	타지주택 보유(C)	4.7	7.1	5.4	4.8
	타지주택 미보유	39.7	38.7	37.8	37.9
자가보유율(A+B+C)		60.3	61.2	62.2	62.1

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2005년 60.3%에서 2020년 62.1%로 큰 변화가 없지만 자가주택에 거주하면서 타지주택을 보유한 가구 비율은 2005년 6.6%에서 2020년 10.5%로 증가했다(표 6-8).

3) 거처 유형별 변화

이 절에서는 1980년 이후 거처 유형별 점유형태의 변화를 살펴본다. 통계청의 국가통계포털(KOSIS)을 기준으로 분석했으며, 2000년 이후 주택이외의 거처에서 오피스텔과 기타 거처를 구분한 수치는 10%·20% 표본 원자료를 활용했다.

먼저 거처 유형별 자가점유율의 변화를 살펴본 결과는 <표 6-9>와 같다. 아파트의 자가점유율은 다른 거처 유형에 비해 높으나, 1980년 이후 60% 대에서 큰 변화가 없었고 2020년에는 66.2%를 기록했다. 단독주택의 자가점유율은 1980년 59.4%에서 1990년 47.3%로 크게 감소한 이후 50%를 밑돌고 있다. 연립·다세대주택의 자가점유율은 1980년 55.8%에서 1995년 66.4%로 증가했는데, 이후 감소세가 지속되면서 2020년 56.9%를 기록했다. 청년가구 거주 비중이 상대적으로 높은 오피스텔은 자가점유율이 1995년 10.1%에서 2020년 21.3%로 꾸준히 증가하고 있으나 다른 거처 유형에 비해서 낮다. 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처(이하 주택이외의 기타 거처)의 자가점유율은 2020년 기준 36.4%로 오피스텔에 비해 높지만 다른 거처 유형에 비해서는 낮다.

표 6-9. 거주 유형별 자가점유율 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주택	단독주택	59.4	53.5	47.3	48.3	48.1	46.5	44.6	46.7	48.1
	아파트	65.5	65.5	64.1	64.1	61.8	64.8	63.4	66.6	66.2
	연립·다세대	55.8	57.0	63.0	66.4	65.6	64.9	57.9	57.9	56.9
	비거주용 건물내주택	28.8	27.1	24.2	31.9	39.0	38.8	38.7	46.6	44.1
주택 이외 거처	오피스텔	-	-	22.2	10.1	10.2	12.8	15.1	18.9	21.3
	기타	37.0	30.4	25.6	37.6	25.8	29.8	22.6	32.7	36.4
전체		58.6	53.6	49.9	53.3	54.2	55.6	54.2	56.8	57.3

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS; 2000~2020년 주택이외의 거처는 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

다음으로 단독주택, 아파트, 연립·다세대주택 거주 가구의 점유형태 변화를 각각 살펴 본다. 월세 비율이 전세를 역전한 시점은 2015년인데, 단독주택은 전세의 월세화 현상이 다른 유형보다 빠르게 나타나서 2005년부터 월세(26.7%) 비율이 전세(23.5%)를 초과했다(표 6-10). 이후에도 전세 비율은 꾸준히 감소하여 2020년 13.9%를 기록했고, 월세 비율은 2015년 33.5%까지 증가한 후 2020년에도 같은 비율로 유지되었다. 1990년 이후 단독주택의 자가점유율 하락은 다가구주택이 본격적으로 확대된 영향으로 판단된다. 2020년 단독주택(33.5%)의 월세 비율은 아파트(16.0%)와 연립·다세대주택(19.9%)에 비해 높다.

아파트의 자가점유율은 1980년 이후 40년간 큰 변화가 없는 가운데, 전세 비율은 감소하고 월세 비율은 증가했다(표 6-11). 아파트의 전세 비율은 1980년 24.7%에서 소폭의 등락을 반복하다 2015년 14.9%로 하락했다. 동기간 월세 비율은 4.3%에서 15.5%로 상승해 전세 비율을 초과했지만 다른 주택 유형에 비해 월세와 전세의 비율 차이는 크지 않다. 2020년 아파트의 월세(16.0%) 비율은 단독주택(33.5%)과 연립·다세대주택(19.9%)에 비해 낮다.

표 6-10. 단독주택 거주 가구의 점유형태 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
자가	59.4	53.5	47.3	48.3	48.1	46.5	44.6	46.7	48.1
전세	23.5	22.9	29.4	33.0	30.1	23.5	20.5	15.2	13.9
월세	15.7	20.8	20.9	16.7	19.2	26.7	32.1	33.5	33.5
무상	1.4	2.8	2.4	2.0	2.6	3.3	2.8	4.6	4.6

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

표 6-11. 아파트 거주 가구의 점유형태 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
자가	65.5	65.5	64.1	64.1	61.8	64.8	63.4	66.6	66.2
전세	24.7	22.0	20.8	22.8	26.1	20.7	21.6	14.9	15.2
월세	4.3	6.9	10.5	10.2	9.5	11.9	12.5	15.5	16.0
무상	5.5	5.7	4.7	2.9	2.6	2.5	2.4	3.1	2.7

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

표 6-12. 연립·다세대주택 거주 가구의 점유형태 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
자가	55.8	57.0	63.0	66.4	65.6	64.9	57.9	57.9	56.9
전세	30.2	26.0	25.4	27.1	27.2	24.3	27.0	19.7	20.0
월세	8.7	9.0	7.8	3.9	4.6	8.3	13.0	19.0	19.9
무상	5.3	8.1	3.8	2.6	2.6	2.5	2.1	3.5	3.3

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

연립·다세대주택에서도 1980년과 비교했을 때 2020년에 전세 비율이 감소하고 월세 비율이 증가했으나, 다른 주택 유형과 달리 월세 비율이 전세 비율에 비해 낮다(표 6-12). 연립·다세대주택의 전세 비율은 1980년 30.2%에서 등락을 거쳐 2010년 27.0%를 기록했는데, 2015년 19.7%로 급격히 감소했고 2020년에는 20.0%로 소폭 증가했다. 연립·다세대주택의 월세 비율은 1995년 3.9%에서 2020년 19.9%로 꾸준히 상승했다. 2020년 연립·다세대주택(20.0%)의 전세 비율은 아파트(15.2%)와 단독주택(13.9%)에 비해 높다.

4) 가구특성별 변화

이 절에서는 점유형태의 변화를 가구 규모별, 가구주의 연령대별, 성별, 혼인상태별로 세분하여 살펴본다. 2000년 이후를 기본 분석 시점으로 설정하되, 가용자료가 있는 경우 1995년 이후로 설정했다.

(1) 가구 규모별 변화

가구 규모별 자가점유율 변화를 살펴본 결과는 다음과 같다. 2000년에는 4인 이하 가구에 비해 5인가구의 자가점유율이 크게 높았는데, 2·3·4인가구의 자가점유율이 증가하면서 2020년에는 5인가구와 유사해졌다(표 6-13). 2000~2020년 사이 자가점유율이 2인가구는 54.9%에서 66.0%로, 3인가구는 53.2%에서 68.0%로, 4인가구는 58.1%에서 70.7%로 증가했다. 동기간 1인가구의 자가점유율은 32.1%에서 34.3%로, 5인가구는 68.0%에서 70.2%로 소폭 상승했으며, 6인 이상 가구는 79.9%에서 73.1%로 감소했다.

1인가구는 2000년 이후 자가점유율이 30%대로 변화가 크지 않다. 2~5인가구는 대체로 2000~2020년 사이 자가점유율이 상승했으나 자가점유율이 상대적으로 낮은 1인가구 비율이 증가하면서 전체가구의 자가점유율이 상승하지 않고 있다.

표 6-13. 가구원수별 자가점유율 변화(2000~2020년)

(단위: %)

구분	2000	2005	2010	2015	2020
1인가구	32.1	31.1	31.9	34.0	34.3
2인가구	54.9	57.9	59.1	63.4	66.0
3인가구	53.2	59.2	59.4	64.0	68.0
4인가구	58.1	63.2	62.6	67.6	70.7
5인가구	68.0	69.1	65.7	69.1	70.2
6인 이상 가구	79.9	78.8	72.9	75.6	73.1
전체	54.2	55.6	54.2	56.8	57.3

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2000~2020년 1인가구의 전세 비율은 감소하고 월세 비율은 증가했다(표 6-14). 1인가구의 전세 비율은 2000년 30.0%에서 2020년 17.5%로 감소했고, 같은 기간 월세 비율은 33.2%에서 42.3%로 증가했다. 동기간 2~5인가구의 전세 비율은 낮아졌으며 월세 비율은 소폭 증가했다. 2020년 전세 비율은 가구원수에 따른 차이가 크지 않지만, 월세 비율은 1인가구(42.3%)가 2인 이상 가구에 비해 크게 높다.

표 6-14. 가구원수별 전월세 비율 변화(2000~2020년)

(단위: %)

구분	전세					월세				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
1인가구	30.0	24.0	21.8	16.0	17.5	33.2	40.0	42.5	44.0	42.3
2인가구	26.4	20.4	19.5	13.9	13.7	16.0	18.6	19.0	19.3	17.3
3인가구	31.6	23.8	23.3	16.9	15.7	12.7	14.5	15.0	15.9	13.8
4인가구	29.8	23.7	23.5	16.3	15.3	9.4	10.7	11.6	13.0	11.6
5인가구	21.9	18.5	20.1	13.7	13.9	7.9	9.8	11.6	13.3	12.5
6인 이상 가구	13.7	12.1	15.4	10.2	11.2	5.0	7.3	9.7	11.1	12.2
전체	28.2	22.4	21.7	15.5	15.5	14.8	19.0	21.5	23.7	23.4

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

(2) 가구주 연령대별 변화

생애주기에 따른 소득과 자산의 변화는 점유형태에도 영향을 미치므로, 가구주 연령대별 점유형태의 시계열 변화를 살펴보는 것은 의미가 있다. 이하에서는 가구주 연령대를 20~34세, 35~44세, 45~54세, 55~64세, 65세 이상으로 구분하여 1995년 이후 점유형태 변화를 살펴본다. 가구주 연령대가 높을수록 자가점유율이 높은 현상이 지속되는 가운데, 모든 연령대에서 1995년 대비 2020년 자가점유율이 감소했다(표 6-15). 1995년부터 2020년까지 자가점유율이 45~54세는 66.6%에서 59.8%로, 55~64세는 76.3%에서 67.2%로 감소해, 다른 연령대에 비해 감소폭이 크다. 동기간 20~34세의 자가점유율은 24.0%에서 20.1%로 감소했는데 변화폭은 상대적으로 작다. 35~44세는 1995년 50.9%에서 2010년 46.2%로 낮아졌으나, 2015년 48.8%, 2020년 50.7%로 다시 증가해 1995년 수준을 회복했다. 65세 이상의 자가점유율은 1995년 78.0%에서 2020년 74.9%로 소폭 하락했으나, 2020년에 여전히 다른 연령대에 비해 높다. 모든 연령대에서 자가점유율이 감소했음에도 전체 자가점유율이 증가한 것은 자가점유율이 높은 연령대 가구주 가구의 구성비가 커졌기 때문이다.

표 6-15. 가구주 연령대별 자가점유율 변화(1995~2020년)

(단위: %)

구분	1995	2000	2005	2010	2015	2020
20~34세	24.0	23.9	23.7	21.2	21.8	20.1
35~44세	50.9	49.8	49.7	46.2	48.8	50.7
45~54세	66.6	64.6	62.7	57.8	57.8	59.8
55~64세	76.3	75.2	74.0	70.0	67.6	67.2
65세 이상	78.0	76.0	75.7	74.8	75.6	74.9
전체	53.3	54.2	55.6	54.2	56.8	57.3

자료: 1995년은 통계청, 인구주택총조사, 전수 원자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

일반적으로 소득을 창출하고 자산을 축적하는 경제활동 기간이 길어질수록 자가 마련의 가능성이 증가한다. 35~44세 가구주 코호트의 자가점유율이 50% 내외에서 10년 후 60% 내외로 높아지는 현상이 인구주택총조사에서도 확인된다. 1995년 35~44세의 자가점유율은 50.9%인데, 2005년 45~54세의 자가점유율은 62.7%로 증가했다. 마찬가지로 2010년 35~44세의 자가점유율은 46.2%인데, 2020년 45~54세의 자가점유율은 59.8%로 상승했다.

임차유형을 보면, 모든 가구주 연령대에서 1995년 이후 전세 비율이 감소하고, 월세 비율이 증가한 가운데, 20~34세에서 변화폭이 상대적으로 크다(표 6-16). 20~34세의 전세 비율은 1995년 50.2%에서 2020년 28.9%로 하락했고, 월세 비율은 22.4%에서 45.9%로 상승하였다. 35~44세의 전세 비율은 1995년 31.9%에서 2020년 22.0%로 감소했으나, 2020년 기준으로 전체 평균(15.5%)에 비해서는 높다. 65세 이상의 월세 비율은 1995년 7.6%에서 2020년 13.7%로 증가했으나, 2020년 기준으로 전체 평균(23.4%)에 비해서는 낮다.

표 6-16. 가구주 연령대별 전월세 비율 변화(1995~2020년)

(단위: %)

구분	전세						월세					
	1995	2000	2005	2010	2015	2020	1995	2000	2005	2010	2015	2020
20~34세	50.2	49.1	36.9	33.4	25.5	28.9	22.4	23.1	35.0	41.3	46.4	45.9
35~44세	31.9	32.2	28.1	28.7	21.6	22.0	14.6	15.0	19.0	22.0	24.6	23.3
45~54세	20.6	20.6	18.6	20.2	15.0	14.6	10.9	12.6	16.2	19.6	23.3	22.0
55~64세	14.3	14.3	12.5	13.8	10.7	10.6	7.8	8.9	11.6	14.5	18.7	19.2
65세 이상	11.7	12.5	11.4	11.9	8.7	7.8	7.6	8.5	9.7	11.1	12.8	13.7
전체	29.7	28.2	22.4	21.7	15.5	15.5	14.5	14.8	19.0	21.5	23.7	23.4

자료: 1995년은 통계청, 인구주택총조사, 전수 원자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

(3) 가구주 성별 변화

1인가구의 증가와 더불어 주요한 가구구성의 변화는 여성가구주의 증가이다. 일반가
구에서 가구주가 여성인 가구가 차지하는 비중은 1975년 12.8%(85.0만 가구)에서 2020
년 32.7%(684.5만 가구)로 크게 상승했다. 그러나 주거안정성 측면에서 가구주 성별에 따
른 차이가 크다. 2000년 이후 가구주 성별 점유형태 변화를 살펴보면, 남성은 여성에 비
해 자가점유율이 꾸준히 높았다(표 6-17). 남성의 자가점유율은 2000년 56.7%에서 2020
년 61.0%로 증가했다. 동기간 여성의 자가점유율도 43.4%에서 49.6%로 증가했으나, 남
성에 비해 줄곧 낮았다. 한편 여성의 월세 비율은 2000년 25.6%에서 2015년 31.8%로
높아졌다가 2020년 29.4%로 소폭 감소했다. 같은 기간 남성의 월세 비율도 13.0%에서
20.5%로 증가했으나, 여성의 월세 비율이 남성에 비해 꾸준히 높았다.

표 6-17. 가구주 성별 점유형태 변화(2000~2020년)

(단위: %)

구분		2000	2005	2010	2015	2020
남 성	자가	56.7	59.5	57.8	60.6	61.0
	전세	27.1	20.5	21.3	15.1	14.8
	월세	13.0	16.3	18.2	20.3	20.5
	무상	3.2	3.6	2.7	4.0	3.7
여 성	자가	43.4	43.5	43.6	47.7	49.6
	전세	27.2	22.5	22.8	16.5	17.1
	월세	25.6	29.6	30.8	31.8	29.4
	무상	3.8	4.4	2.8	4.1	3.8

자료: 통계청, 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

(4) 가구주 혼인상태별 변화

마지막으로 가구주의 혼인상태에 따른 점유형태의 차이를 살펴본다. 가구주의 혼인 상태가 유배우(배우자 있음)와 사별인 가구에서 자가점유율이 상대적으로 높고, 미혼과 이혼인 가구에서 낮다(표 6-18). 가구주 혼인상태가 유배우인 가구의 자가점유율은 2000년 59.6%에서 2020년 69.8%로 크게 증가하였다. 같은 기간 가구주가 사별한 가구의 자가 점유율은 62.2%에서 67.6%로 상승했는데, 유배우에 비해서는 20년간 증가폭이 작다. 가구주가 이혼한 가구의 자가점유율은 2000년 26.6%에서 2020년 38.0%로 크게 상승했으나, 여전히 전체 평균에 비해서는 낮다.

2000년 이후 가구주의 혼인상태에 따른 전세 비율의 차이는 줄어들었으나, 월세 비율의 차이는 커지고 있다(표 6-19). 가구주가 미혼인 가구의 전세 비율은 2000년 39.0%에서 2015년 18.8%로 감소했다가 2020년 21.9%로 소폭 증가했다. 2020년 전세 비율은 미혼(21.9%)에서 높고, 사별(9.9%)에서 낮다. 한편 2020년 월세 비율은 미혼(49.0%)과 이혼(41.9%)에서 높고, 유배우(12.9%)에서 낮다. 유배우 가구의 전세 비율은 2000년 이후 꾸준히 감소했음에도 2020년까지 줄곧 월세 비율에 비해 높았다. 반면 이혼 가구는 2005년 이후 줄곧 월세 비율이 전세 비율에 비해 높다. 가구주가 미혼인 가구의 월세 비율 변화 폭이 상대적으로 큰데, 2000년 38.8%에서 2015년 55.5%까지 증가했다가 2020년에는 49.0%로 감소했다.

표 6-18. 가구주 혼인상태별 자가점유율 변화(2000~2020년)

(단위: %)

구분	2000	2005	2010	2015	2020
미혼	17.4	17.5	17.9	19.0	23.7
유배우	59.6	64.2	63.2	67.2	69.8
사별	62.2	63.1	63.9	66.8	67.6
이혼	26.6	28.6	29.4	33.7	38.0
전체	54.2	55.6	54.2	56.8	57.3

자료: 통계청, 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

표 6-19. 가구주 혼인상태별 전월세 비율 변화(2000~2020년)

(단위: %)

구분	전세					월세				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
미혼	39.0	28.9	26.0	18.8	21.9	38.8	47.7	52.0	55.5	49.0
유배우	26.8	20.3	21.5	15.2	14.4	10.8	12.3	12.9	14.0	12.9
사별	17.5	15.1	16.3	11.5	9.9	16.1	17.1	17.4	18.6	18.1
이혼	29.1	23.2	23.6	17.6	15.4	39.9	43.1	44.1	45.1	41.9
전체	28.2	22.4	21.7	15.5	15.5	14.8	19.0	21.5	23.7	23.4

자료: 통계청, 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

2. 주거비부담의 변화

가구의 주거비부담은 주택정책에서 가장 중요하게 고려하는 요소인데, 인구주택총조사에서는 주택가격을 조사하지 않고 1985년부터 임차 가구의 보증금과 월세를 조사항목에 포함하고 있다. 이 절에서는 인구주택총조사 표본 원자료를 통해 분석이 가능한 1995년 이후 전세 가구의 거처 유형별 전세보증금을 먼저 살펴보고, 다음으로 국토교통부 주거실태조사를 통해 자가 가구와 임차 가구의 소득 대비 주거비부담 변화를 각각 살펴본다.

1) 전세보증금

전국 전세 가구의 평균 전세보증금은 1995년 2,463만 원에서 2020년 1억 7,388만 원으로 꾸준히 상승했다(표 6-20). 같은 기간 전국 3.3㎡당 전세보증금은 183.8만 원에서 973.5만 원으로 늘었다. 서울은 전국 평균에 비해 전세보증금이 높고 1995년 이후 전세보증금의 변화폭도 크다. 1995년 3,257만 원이었던 서울의 평균 전세보증금은 2020년 2억 4,030만 원으로 2억 원 이상 상승했다. 동기간 서울의 3.3㎡당 전세보증금은 254.1만 원에서 1,493.3만 원으로 1,000만 원 이상 상승했다.

거처 유형별 평균 전세보증금을 살펴보면, 상대적으로 아파트에서 높고 단독주택에서 낮다(표 6-21). 아파트의 평균 전세보증금은 1995년 3,768만 원에서 2020년 2억 3,670만 원으로 상승했는데, 같은 기간 단독주택은 1,950만 원에서 8,460만 원으로 상승했다. 한편 아파트의 3.3㎡당 전세보증금은 1995년 186.5만 원에서 2020년 1,048.1만 원으로 상승했다. 다세대주택의 3.3㎡당 전세보증금도 1995년 179.9만 원에서 2020년 1,139.2만 원으로 크게 상승하여 2020년에는 아파트에 비해 높아졌다. 오피스텔의 3.3㎡당 전세보증금은 2005년 444.8만 원에서 2020년 1,454.3만 원으로 상승하여 아파트에 비해 가격이 높고 증가폭도 크다.

표 6-20. 전국과 서울의 전세보증금 변화(1995~2020년)

(단위: 만 원)

구분	1995		2000		2005		2010		2015		2020	
	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당
전국	2,463	183.8	3,211	212.9	5,109	306.9	8,024	442.2	12,605	702.2	17,388	973.5
서울	3,257	254.1	4,272	298.7	7,191	448.8	11,378	644.8	17,202	1,011.1	24,030	1,493.3

자료: 통계청, 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

표 6-21. 거처 유형별 전세보증금 변화(1995~2020년)

(단위: 만 원)

구분	1995		2000		2005		2010		2015		2020	
	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당	평균	3.3㎡당
단독주택	1,950	185.8	2,385	207.2	3,207	279.5	4,293	395.0	6,036	526.7	8,460	677.8
아파트	3,768	186.5	4,488	230.3	7,409	345.2	11,215	486.1	18,717	833.3	23,670	1,048.1
연립주택	2,583	157.7	3,022	174.6	4,247	225.4	6,420	326.7	10,660	530.0	14,481	712.5
다세대주택	2,695	179.9	3,012	194.4	4,474	280.8	6,537	400.0	9,067	682.4	13,553	1,139.2
비거주용 건물내주택	2,495	189.8	2,940	204.6	4,155	315.5	5,497	442.2	7,747	718.4	9,979	1,016.1
오피스텔	2,387	-	3,231	-	5,487	444.8	8,864	792.0	12,394	1,006.5	15,689	1,454.3
전체	2,463	183.8	3,211	212.9	5,109	306.9	8,024	442.2	12,605	702.2	17,388	973.5

자료: 통계청, 인구주택총조사, 전수·10%·20% 표본 원자료.

2) 자가 가구의 주거비부담

이하에서는 국토교통부 주거실태조사를 바탕으로, 자가 가구의 연소득 대비 주택가 격 배율인 PIR의 변화를 살펴본다. PIR은 자가 가구의 주거비부담을 측정하는 대표적인

지표인데, 흔히 인식되는 것처럼 단순히 주택구입을 위해 소요되는 기간을 의미한다고 보기는 어렵다. 현실적으로 모든 소득을 주택구입을 위해 저축할 수 없을 뿐더러 주택가격과 소득은 계속해서 변동하기 때문이다. 그럼에도 PIR은 쉽게 비교할 수 있다는 장점을 지녀, 자가 가구 전반의 구매력 또는 부담가능성(affordability)을 확인하는 지표로 사용된다.

현재 국토교통부는 주거실태조사를 통하여 자가 가구의 지역별, 소득계층별, 가구특성별 PIR의 시계열 변화를 공표하고 있다. 산정방식은 아래 식과 같은 비율 방식을 사용하며, 중위값과 평균값 기준으로 산정한 값을 각각 공표하고 있다.

$$PIR_t = \frac{\text{median}(P_{j,t})}{\text{median}(I_{j,t})} \text{ or } \frac{\text{mean}(P_{j,t})}{\text{mean}(I_{j,t})}$$

※ $P_{j,t}$ 는 t 시점, j 가구의 현재 주택가격, $I_{j,t}$ 는 j 가구의 연소득을 의미함.

전국 자가 가구의 중위값 기준 PIR은 2006년 4.2배에서 2021년 6.7배로 상승했고, 평균값 기준 PIR은 이보다 높은 6.0배에서 8.9배로 높아졌다(표 6-22, 그림 6-5). 같은 기간 서울의 중위값 기준 PIR은 7.5배에서 14.1배로 상승했고, 평균값 기준 PIR은 10.1배에서 15.4배로 높아졌다. 권역별 PIR의 변화폭은 수도권에서 상대적으로 컸는데, 2006~2021년 사이 중위값 기준 PIR이 도 지역에서는 3.3배에서 4.2배로 증가한 반면, 수도권에서는 5.7배에서 10.1배로 증가했다. 서울과 수도권 지역에서 가구소득에 비해 주택가격의 상승폭이 컸다.⁷⁾

7) 현재 주거실태조사에서 이 지표는 자가주택이 있는 가구의 소득과 주택가격을 기준으로 작성되고 있는데 PIR 산정방식 개선에 대한 다양한 제안이 있다. PIR 산정 시 제외되고 있는 임차 가구를 포함하여 모든 가구의 중위 또는 평균 연소득 대비 현재 주택가격 비율을 보여주는 방식을 예로 들 수 있다. 일반적으로 임차 가구의 소득이 자가 가구에 비해 낮기 때문에 이런 방식으로 지표를 개선할 경우 PIR이 높아질 것이다. 지표 작성 대상을 최근 3년 혹은 5년간 주택을 구입한 가구로 한정해야 한다는 제안도 있다. 또한 엄밀한 의미에서 자가마련을 위한 주거비 부담은 원리금 상환액, 감가상각 금액, 세금 등을 반영하여 측정해야 한다는 의견도 있다. 이러한 점을 고려해 자가 가구의 주거비부담과 관련한 다양한 지표를 작성할 필요가 있다.

표 6-22. 지역별 PIR 변화(2006~2021년)

(단위: 배)

구분		2006	2010	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전국	중위수	4.2	4.3	4.7	5.6	5.6	5.5	5.4	5.5	6.7
	평균	6.0	5.6	5.7	6.3	6.4	6.7	6.8	7.3	8.9
서울	중위수	7.5	9.9	8.3	8.3	8.8	9.6	11.6	12.5	14.1
	평균	10.1	10.3	8.9	9.9	10.7	12.3	13.3	13.5	15.4
수도권	중위수	5.7	6.9	6.9	6.7	6.7	6.9	6.8	8.0	10.1
	평균	8.1	7.9	7.1	7.6	7.9	8.6	9.0	9.6	11.7
광역시	중위수	4.1	3.5	4.7	5.3	5.5	5.6	5.5	6.0	7.1
	평균	4.2	4.1	5.1	5.7	5.8	6.2	6.2	6.8	8.1
도 지역	중위수	3.3	2.9	4.2	4.0	4.0	3.6	3.6	3.9	4.2
	평균	3.4	3.1	4.1	4.7	4.5	4.5	4.3	4.5	5.0

자료: 국토교통부, 주거실태조사.

주: PIR 산정 시 현재 주택가격은 주택을 매매했을 경우 예상되는 가격을 기준으로 응답받았으며,
2020년부터는 조사기준 연도 6월 셋째주 월요일 기준으로 응답받음.

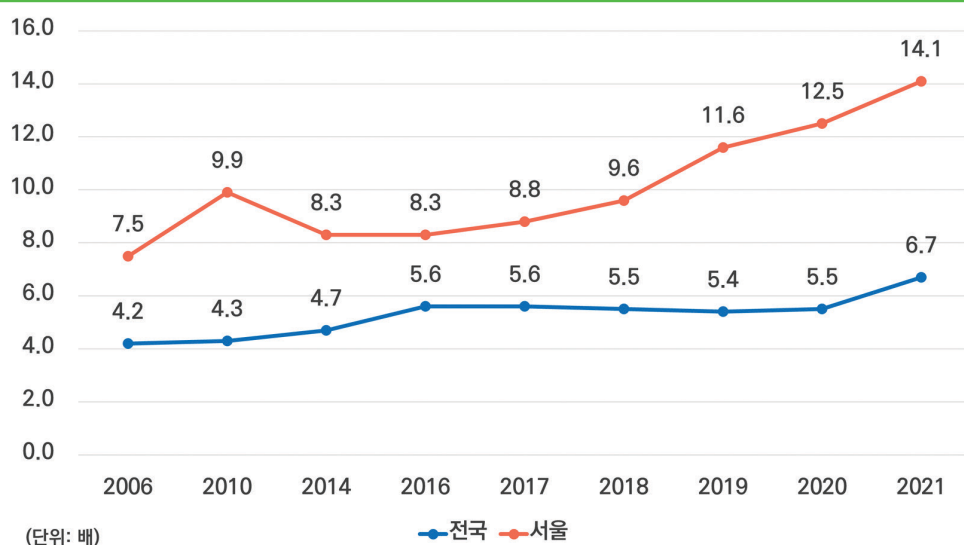


그림 6-5. 전국과 서울의 PIR 변화(2006~2021년)

자료: 국토교통부, 주거실태조사.

주: PIR 산정 시 현재 주택가격은 주택을 매매했을 경우 예상되는 가격을 기준으로 응답받았으며,
2020년부터는 조사기준 연도 6월 셋째주 월요일 기준으로 응답받음.

3) 임차 가구의 주거비부담

국제적으로 임차 가구의 주거비부담을 나타내는 지표로 소득 대비 임대료 비율인 RIR이 주로 사용된다. 소득 중 30% 이상을 주거비로 사용하는 임차 가구를 주거비부담 과다 가구로 보고, 이들 가구의 주거비부담을 낮추는 정책을 시행하는 근거로 활용하고 있다. 현재 국토교통부는 주거실태조사를 통하여 지역별, 소득계층별, 가구특성별 RIR을 공표하고 있다. RIR은 아래 식과 같이 임차 가구의 중위 또는 평균 임차료를 중위 또는 평균 소득으로 나누어 산정한다. 이 산정방식은 통계적 측면에서 이상치의 영향을 적게 받으므로 안정적인 결과를 산출할 수 있으며, 국제적⁸⁾으로도 흔히 사용된다(국토연구원·국토교통부, 2022).

$$RIR_t = \frac{\text{median}(R_{j,t})}{\text{median}(I_{j,t})} \text{ or } \frac{\text{mean}(R_{j,t})}{\text{mean}(I_{j,t})}$$

※ $R_{j,t}$ 는 t 시점, j 가구의 월임대료(보증금은 원세이율 적용). $I_{j,t}$ 는 j 가구의 월소득을 의미함.

전국의 중위값 기준 RIR은 2006년 18.7%에서 2014년 20.3%로 상승했다가 2021년 15.7%로 하락했다(표 6-23, 그림 6-6). 평균값 기준 RIR은 이보다 높은데, 2006년 22.9%에서 2014년 24.2%로 상승했다가 2021년 21.5%로 하락했다. 서울의 RIR은 전국에 비해 높아 2021년 중위값 기준으로 21.6%, 평균값 기준으로 29.7%이며, 2006년 이후 큰 변화가 없었다. 중위값 기준 RIR은 권역별 차이가 있는데, 2021년 수도권은 17.8%, 도 지역은 12.6%이다.⁹⁾

8) OECD, UN HABITAT, PUP(Performance Urban Planning) 등에서 위의 산정방식을 사용하고 있다.

9) 현행 RIR 지표에 대해서도 개선이 필요하다는 다양한 의견이 제시되고 있다. 주거비 개념을 확장하여 임대료뿐 아니라 주거관리비, 교통비 등을 포함한 지표 수립이 필요하다는 의견이 있다. 한편 보증금 환산 시 적용되는 이자율에 대해서도 여러 의견이 있다. 현재는 한국부동산원이 공표하는 전월세전환율을 사용하여 보증금을 월세로 환산하는데, 전월세전환율 대신 예금이자율이나 대출이자율을 사용해야 한다는 것이다. 예금이자율을 사용해야 한다는 의견은 임차인 입장에서 저축할 수 있는 자금을 보증금으로 사용하는 데 따른 기회비용을 측정하는 것이 적절하다는 취지다. 대출이자율을 사용해야 한다는 의견은 임차인이 보증금 마련을 위해 대출을 받았을 때 실제 발생하는 부담액으로 이자를 측정하는 것이 적절하다는 의미다. 그밖에 월세 가구뿐만 아니라 전세 가구도 RIR 산정

표 6-23. 지역별 RIR 변화(2006~2021년)

(단위: %)

구분		2006	2010	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전국	중위수	18.7	19.2	20.3	18.1	17.0	15.5	16.1	16.6	15.7
	평균	22.9	23.1	24.2	21.4	21.8	21.1	21.3	20.9	21.5
서울	중위수	22.5	23.3	23.8	22.2	21.7	22.1	22.0	21.3	21.6
	평균	28.2	30.3	30.9	27.7	28.9	28.2	29.0	27.3	29.7
수도권	중위수	19.9	20.9	21.6	17.9	18.4	18.6	20.0	18.6	17.8
	평균	25.3	26.4	27.4	24.6	24.7	24.0	24.6	23.7	24.7
광역시	중위수	18.5	16.4	16.6	15.4	15.3	16.3	16.3	15.1	14.4
	평균	20.1	19.4	20.5	16.9	17.5	17.6	17.7	17.9	18.0
도 지역	중위수	17.8	14.4	15.8	14.2	15.0	15.0	12.7	12.7	12.6
	평균	18.5	16.2	17.3	15.1	15.9	15.4	14.6	14.6	14.8

자료: 국토교통부, 주거실태조사.

주: 월세 전환율(월세이율)은 조사시점을 고려하여 2006년 11.88%, 2010년 11.52%, 2014년 9.36%, 2016년 6.70%, 2017년 6.40%, 2018년 6.20%, 2019년 6.10%, 2020년 5.70%, 2021년 5.60%를 적용함.

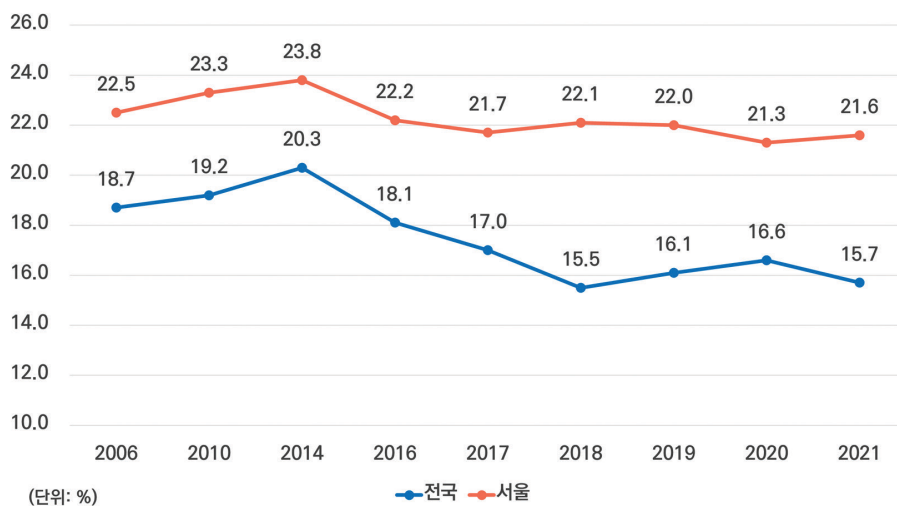


그림 6-6. 전국과 서울의 RIR 변화(2006~2021년)

자료: 국토교통부, 주거실태조사.

시 표본에 포함되는데, 월세 가구의 RIR을 별도로 제시해야 한다는 의견도 있다. 이와 같은 의견을 반영하여 보다 풍부한 지표를 작성하여 임차인의 주거비부담을 측정할 필요가 있다.

3. 결론 및 시사점

지난 50년간 우리나라는 급속한 경제성장과 도시화로 인하여 이촌향도와 가구분화, 주택의 대량공급이 이루어지면서 점유형태에 큰 변화가 있었다. 주택가격이 가파르게 상승하였고, 주택이 자산축적 수단이 되면서 투기 문제가 오랜 병폐로 남아 있다. 주택가격 상승은 임차료 상승으로 이어져 주택구입을 희망하는 가구는 물론 임차 가구의 주거비 부담에도 영향을 미쳤다. 자가점유율은 등락을 반복하다 2020년에는 전국 기준 57.3%를 기록하며 60%에 근접했다. 한편 전체가구의 주된 주택 유형은 단독주택에서 아파트로 바뀌고, 임차 가구의 주된 점유형태는 전세에서 월세로 변화했다. 전형적인 가구 규모로 여겨지던 4인가구 비중이 낮아지고 3인 이하 가구 비율이 급격히 증가하면서 2~4인가구의 자가점유율이 비슷한 수준이 되었다. 그러나 여전히 남성가구주 가구, 유배우 가구의 자가점유율이 상대적으로 다른 가구에 비해 높고, 증가하고 있는 여성가구주 가구, 1인가구의 자가점유율은 상대적으로 낮다. 따라서 국가적으로 주거안정을 위한 지속적인 정책적 노력이 필요하며, 특히 사회적 약자를 위한 정책에 집중해야 할 것이다. 점유형태에 대한 자료는 국가 전체의 수치도 중요하지만 주거가 가장 열악한 가구를 파악하고 지원할 수 있도록 정확하고 풍부한 정보를 제공하는 것이 중요하다.

인구주택총조사의 점유형태는 주거정책의 기본 목표인 주거안정을 파악하기 위한 지표로 활용되어 왔다. 이는 주거실태조사를 비롯한 여러 표본조사의 기준값으로도 활용된다. 특히, 주거정책에서 자가점유율, 임차 가구 비율 등의 의미와 활용도가 크기 때문에 여러 분야에서 점유형태에 대한 관심이 크다. OECD에서는 개별 회원국의 자료를 활용하여 점유형태에 대한 통계를 가구별, 인구별, 소득5분위별로 공표하고 있다. 국내에서도 이미 주거실태조사를 통해 소득계층별·지역별·가구특성별로 점유형태를 파악하여, 지원방안 수립을 위한 기초자료로 활용하고 있다.

국민 모두가 주택시장 전문가라는 말이 있을 정도로 주택가격은 관심이 많고 민감한

주제이다. 물가상승률을 감안한 주택가격의 변동, 가구의 소득수준 대비 주거비부담의 변화 등 통계수요자 관점에서 적합하고 정책적으로 유의미한 자료 생산을 위해서 기존 지표를 개선하고 신규 지표를 개발하는 노력이 지속되어야 한다. 아래에서는 점유형태 통계에 관한 최근 논의를 몇 가지 소개한다.

첫째, 현재 5년인 점유형태 생산 주기를 단축하자는 개선 요구가 있다. 점유형태는 매년 공표되는 등록센서스 항목에 포함되지 않아서 주거실태조사 등 인구주택총조사를 모집단으로 활용하고 있는 다른 표본조사에서 5년간 같은 점유형태 기준값을 사용하고 있다. 우리나라는 임대차계약기간이 일반적으로 2년이고 주거의 변화와 이동이 빈번하게 일어나기 때문에 시의성을 제고할 필요가 있다.

둘째, 점유형태별 가구의 주거비부담을 측정하는 방식에 대해서는 많은 논의가 필요하다. 주거비에 포함하는 비용의 범위, 가구의 점유형태 등에 따라 주거비부담을 측정하는 기준이 달라지기 때문이다. 예컨대 자가 가구의 주거비부담은 소득 대비 주택가격이 아닌, 소득 대비 주택담보대출 원리금 상환액으로 측정할 수 있다. 또한 임차 가구의 주거비부담은 임차료뿐만 아니라 관리비를 포함한 방식으로 측정할 수 있다. OECD에서는 자가 가구와 임차 가구를 통합한 주거비 과부담 지표도 공표하고 있지만, 자가 가구와 임차 가구의 주거비부담은 동일한 기준으로 측정하기 어렵다. 우선 자가 가구의 주거비부담은 자산의 유동화 방식에 따라 달라지는데, 원리금 상환액은 이자율의 영향을 받으므로 시계열 분석에서 이를 고려하지 않을 경우 해석이 왜곡될 여지가 있다. 게다가 한국에는 전세제도가 있어, 해외 국가에서 전통적으로 사용해온 소득 대비 임차료 지표를 기준으로 전세 가구와 월세 가구를 임차 가구의 범주로 묶어서 주거비부담을 측정하고 비교하는 것은 부적절한 측면이 있다. 따라서 주거비부담을 측정하고 파악하는 지표에 대해서는 보다 충분한 논의와 자료생산 방식을 검토하여 정확하고 시의성 있는 지표를 생산할 수 있도록 체계를 개선할 필요가 있다.

셋째, 통계가 발달하고 여러 기관이 자료를 생산하면서 유사통계 문제가 발생하고 있다. 유사통계라도 정의와 조사목적, 산정방법을 명확히 밝히고 더욱 풍부한 정보를 제공하는 것이 필요하다는 견해가 있는 한편, 혼란스럽고 유사한 지표가 생산되면 이중 삼중

의 비용 낭비가 발생한다는 지적도 있다. 예를 들면 주택시장 분석을 위해서 한국부동산원과 KB국민은행 등에서 주택가격을 조사하고 이를 가공하여 통계자료를 생산하고 있다. 이러한 기관들이 동일한 이름으로 PIR, RIR을 공표하면서 어느 기관의 지표가 맞느냐에 대한 신뢰의 문제가 발생하고 있다. 유사통계를 생산하는 기관 간 협의와 지표 개선도 남아있는 과제이다.

마지막으로, 국제 기준에 맞추어 자료를 가공하고 제공하는 측면에서도 개선사항이 남아 있다. 예를 들어 OECD는 점유형태를 대출잔액이 없는 자가, 대출잔액이 있는 자가, 민간임대, 공적 지원이 이루어진 임대(subsidized rent), 기타로 분류하고 있다. 인구주택총조사에서도 점유형태 항목을 국제 기준에 맞춰 대출잔액이 없는 자가, 대출잔액이 있는 자가, 민간임대, 공공임대로 개편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 즉 자가의 세부 유형과 임차의 상위 유형을 파악하는 항목을 추가하는 것이다. 이는 시계열 분석의 일관성을 해치지 않기 때문에 조사항목 개편에 큰 무리는 없을 것으로 판단된다. 덧붙여 OECD에 제출되는 한국의 자료가 어떻게 생산되는지 파악하기 어렵다는 문제도 있다. 예를 들어 2020년 자가점유율이 인구주택총조사에서는 57.3%, 주거실태조사에서는 57.9%인데, OECD 자료에서는 자료 출처를 주거실태조사로 명기하고도 한국의 자가점유율을 58.7%로 공표하고 있다. 향후에는 국제비교를 위해서 정확한 자료를 제공할 필요가 있다.

주거의 질적 수준 변화

최은희

2025
Census
센서스 100년



앞에서는 아파트 중심의 대규모 주택공급에 따른 양적 변화를 주로 살펴보았는데, 전국 주택보급률이 100%를 초과한 시점에서는 주거수준의 질적 변화를 파악하는 것도 중요하다. 주거의 질적 수준과 관련된 대표적인 제도는 최저주거기준이다. ‘주거기본법’ 제 17조에서는 ‘쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표’로 최저주거기준을 규정하고 있다.¹⁾ OECD는 주거의 질적 수준을 파악하기 위해 최저주거기준 미달 가구 비율과 유사한 지표를 공표하고 있다. 국내와 해외 사례에 기반해 볼 때 주거의 질적 수준은 크게 세 가지로 구분하여 파악할 수 있다.

첫째, 면적이나 방수 등 정량화할 수 있는 지표를 통해 개별 가구의 주거 밀도를 파악하는 것이다. 둘째, 쾌적한 주거생활에 필수적인 주거시설의 현대화 정도를 파악하는 것이다. 셋째, 최저주거기준에 포함된 구조강도 확보, 적절한 방음·환기·채광, 홍수·산사태와 같은 자연재해와 화재로부터의 안전 등의 상태를 파악하는 것이다. 위 세 가지 중에서 인구주택총조사를 통해 시계열 추이 파악이 가능한 것은 주거 밀도 및 주거시설이다. 세 번째와 관련된 내용은 기준 자체가 명확하지 않아 조사를 통해 파악하기 힘들다. 국토교통부 주거실태조사에 주택 상태에 관한 문항이 포함되나, 거주자의 주관적 판단이라는 점에서 한계가 있다.²⁾

현대화된 주택이 지속적으로 공급된 결과, 지표화할 수 있는 주거의 질적 수준도 전반적으로 향상되었다. 인구주택총조사를 통해 간접적으로 드러나는 생활수준의 변화도 함

1) 최저주거기준은 2003년 ‘주택법’ 개정 후 2004년에 건설교통부 고시로 법제화되었는데, 2015년 근거 법률이 ‘주택법’에서 ‘주거기본법’으로 변경되었다.

2) 구조물, 방수, 난방 및 단열, 환기, 채광, 내·외부 소음, 재난·재해나 화재로부터 안전성, 방범, 위생 등의 항목별로 ‘불량’, ‘조금 불량’, ‘조금 양호’, ‘양호’의 4점 척도로 거주자가 응답하는 형태이다.

계 파악해 볼 필요가 있다. 지난 60년간 인구주택총조사에서 동일한 문항임에도 시기에 따라 보기가 달라지고, 용어에 대한 정의나 개념이 변화하고, 질문이 바뀌기도 했다. 사라진 문항도 있고, 새로 등장한 문항도 있다. 조사항목의 변화를 살펴보는 것은 인구·사회경제적 변화에 따른 생활수준의 변화를 파악하고, 각 시기별로 도출된 수치가 가진 의미를 이해하는 데에도 도움을 줄 수 있다.

이 장에서는 주거의 질적 수준 변화를 살펴보기 위해 주거 밀도의 변화, 건축 연한과 주거시설의 변화, 역대 문항을 통해 감지되는 생활수준의 변화 양상을 분석하고, 이에 기반해 정책적 시사점을 제시한다.

1. 주거 규모와 밀도의 변화

1) 주택 규모별 재고 변화

주거 밀도에 대해 자세히 살펴보기 전에 주택의 규모별 재고 비율 변화를 먼저 살펴본다. 인구주택총조사에서 주택의 연면적을 조사하기 시작한 것은 1970년이지만, 가용자료의 한계로 1980년 이후 주택 규모별 변화를 분석했다. 연면적 문항은 1980~1985년에는 평(3.3㎡) 기준, 1995~2005년에는 평 또는 제곱미터(㎡) 기준을 택하여 조사했으며, KOSIS에 2005년까지의 조사 결과는 평 기준으로 공표되어 있다. 2010년에는 제곱미터 기준으로 조사했고, 2015년 이후 등록센서스로 파악하기 시작하면서 조사 결과가 제곱미터로 공표되고 있다. 평 기준으로 공표된 과거 자료는 제곱미터로 환산해서 분석하였다. 다만 1990년은 가용자료 한계로 시계열 분석 범위에 포함하지 못했다.³⁾ 면적 미상 주택의 경우 총계에서 제외했고, 주택 규모(연면적)별 비율을 계산할 때도 고려하지 않았다.

3) 1990년 인구주택총조사 결과 분석을 위해서는 2% 표본자료를 활용해야 하는데, 연건평 항목이 불연속 변수로 제공되어 현재 기준으로 재분류할 수 없다.

주택 규모별 주택수 변화는 다음과 같다(표 7-1). 모든 연도에서 40㎡ 초과~85㎡ 이하 비율이 가장 높으며 시기에 따라 이하 순위는 다르다. 1985년까지는 40㎡ 이하, 85㎡ 초과~130㎡ 이하, 130㎡ 초과 순이었다. 2000~2010년에는 85㎡ 초과~130㎡ 이하, 130㎡ 초과, 40㎡ 이하 순으로 변화했다. 2015년 이후에는 40㎡ 이하, 85㎡ 초과~130㎡ 이하, 130㎡ 초과 순으로 바뀌었다. 40㎡ 초과~85㎡ 이하 주택재고는 1980년 299.1만 호에서 2020년 1,217.3만 호로, 재고 비중은 56.1%에서 65.7%로 증가했다. 40㎡ 이하 주택재고는 1980년 145.1만 호에서 1995년 101.3만 호로 감소했다가, 2020년 242.3만 호까지 증가했다. 40㎡ 이하 주택 비중은 1980년 27.2%에서 2005년 6.6%로 감소했다가, 2020년 13.1%로 증가했다. 85㎡ 초과~130㎡ 이하 주택재고는 1980년 55.4만 호에서 2005년 344.0만 호로 증가했는데, 2020년 225.5만 호로 감소했다. 85㎡ 초과~130㎡ 이하 주택 비중은 1980년 10.4%에서 2005년 27.2%로 증가했으나, 2020년 12.2%까지 감소했다. 130㎡ 초과 주택재고는 1980년 33.7만 호에서 2020년 167.5만 호로, 재고 비중은 6.4%에서 9.0%로 증가했다.

표 7-1. 주택 규모별 주택수 변화(1980~2020년)

(단위: 천 호, %)

구분	1980	1985	1995	2000	2005	2010	2015	2020
40㎡ 이하	1,451	1,272	1,013	1,046	832	1,267	2,117	2,423
	27.2	20.7	11.1	9.5	6.6	9.1	12.9	13.1
40㎡~85㎡	2,991	3,559	5,333	6,205	7,040	8,962	10,546	12,173
	56.1	58.0	58.5	56.4	55.7	64.5	64.4	65.7
85㎡~130㎡	554	813	1,762	2,527	3,440	2,222	2,094	2,255
	10.4	13.2	19.3	23.0	27.2	16.0	12.8	12.2
130㎡ 초과	337	495	1,007	1,224	1,327	1,432	1,610	1,675
	6.4	8.1	11.0	11.2	10.5	10.4	9.9	9.0
총계	5,333	6,139	9,116	11,001	12,639	13,884	16,367	18,526
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

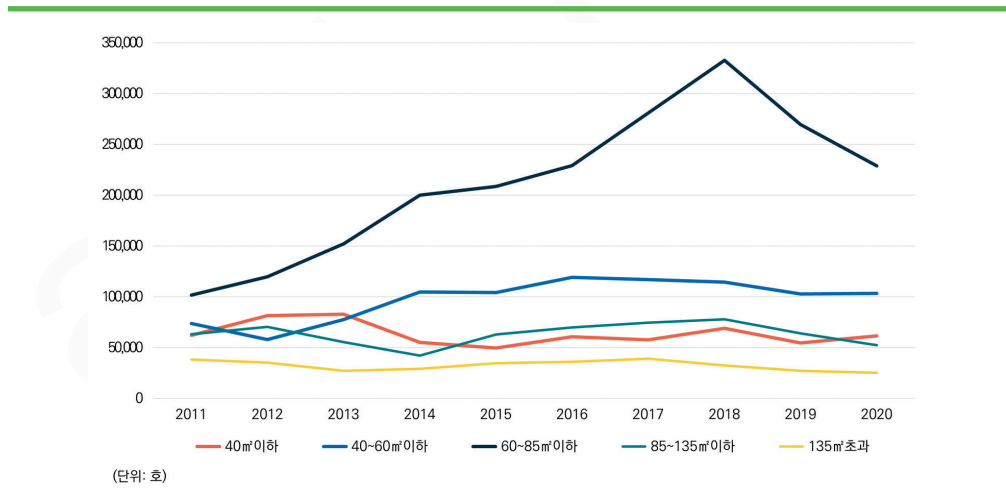
자료: 1980~2000년은 통계청, 인구주택총조사, 2% 표본자료; 2005년은 인구주택총조사, 전수 원자료;

2010~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

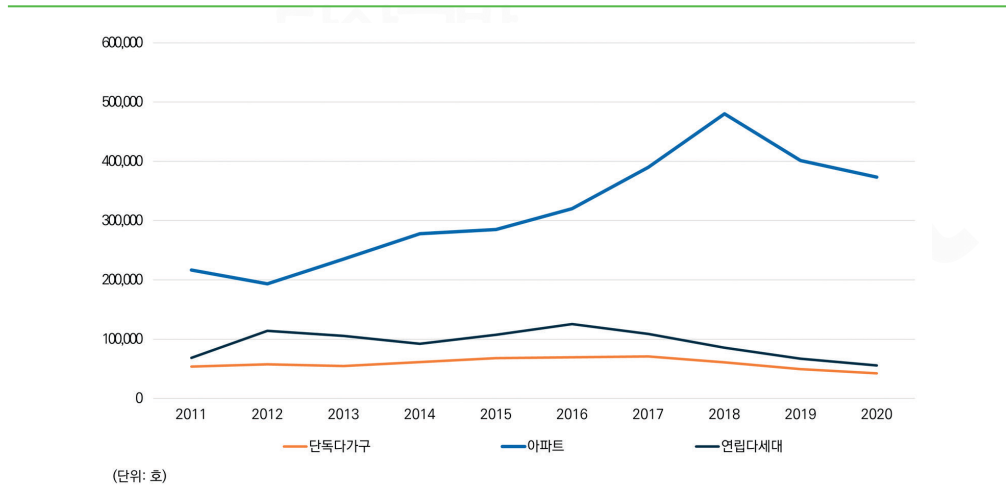
주: 1) 1990년은 가용자료 한계로 분석하지 못함.

2) 총계와 비율은 연면적(연건평) 미상을 제외한 수치임.

2011~2020년 준공된 주택 유형별 재고에서 아파트가 70% 이상을 차지하고, 주택 규모별 준공 호수는 60㎡ 초과~85㎡ 이하, 40㎡ 초과~60㎡ 이하 순으로 나타나 아파트 공급이 주택 규모별 재고 변화에 영향을 미친 것으로 파악된다(그림 7-1). 2020년 전체 주택재고 중 아파트 비율이 62.9%이고(5장 참조), 40㎡ 초과~85㎡ 이하 비중은 65.7%이다.



주택 규모별 주택건설 준공실적



주택 유형별 주택건설 준공실적

그림 7-1. 주택 규모별·유형별 준공실적 변화(2011~2020년)

자료: 국토교통부, 주택건설실적통계.

2) 방수 기준 주거 밀도 변화

주거 밀도는 방에 대한 밀집도와 면적에 대한 밀집도로 구분할 수 있다. 일차적으로는 가구당 사용방수나 면적을 도출할 수 있다. 그런데 가구당 가구원수가 다르기 때문에 가구당 사용방수나 면적만으로 질적 수준 변화를 비교하는 데 한계가 있다. 평균 가구원수는 1970년 5.2명에서 2020년 2.3명으로 감소했으나 5인 이상 가구도 여전히 존재한다(2장 및 3장 참조). 그러므로 가구가 아닌 인구를 기준으로 한 주거 밀도, 즉 1인당 방수 및 주거면적의 시계열 추이를 살펴보도록 한다. 그에 앞서 방수와 주거면적에 대한 시기별 설문 내용의 변화를 알아본다.

1960년 조사에서는 부엌과 대청마루를 제외한 집 또는 거주 내의 총방수를 조사했다. 1970년 이후 조사에서는 주택의 총방수와 가구의 사용방수를 각각 조사했는데, 방에 대한 정의와 집계기준은 변화했다. 1990년에는 방수에 현대식 주택의 거실(응접실)과 식당(식사용 방)을 포함했다가, 2000년부터는 거실과 식당을 별도로 구분하여 조사하고 있다. 2000년에 방의 최소 규모를 ‘벽 또는 문으로 막혀 있고, 높이는 1.8m, 넓이는 1평 이상’으로 정의하여 조사했는데, 2010년 이후에는 ‘사면이 벽 또는 문으로 막혀 있고, 높이 2m, 넓이 4㎡ 이상’⁴⁾으로 높이와 넓이 기준이 모두 변경되었다. 2010년 이후에는 현재 까지 방에 대한 정의에 큰 변화가 없다.

1인당 방수는 OECD에서 사용하는 주거과밀 비율(housing overcrowding rate) 기준에 따라 주택의 총방수와 총인구를 이용하여 계산하였다, 1인당 방수가 적을수록 주거 밀도가 높다.

$$1인당 방수 = \frac{\text{총방수}}{\text{총인구}}$$

1인당 방수의 2000년 이전 수치는 통계청(2002)을 활용했고, 2005년 이후 수치는 원자료를 분석한 결과이다. 1인당 방수를 계산하기 위해서는 총인구와 총방수가 필요했는데,

4) 영국의 경우 ‘1985년 주택법(Housing Act 1985)’에서 방의 최소면적을 4.65㎡로 규정하고 있다.

총인구는 KOSIS에 공표되는 통계를 활용했다. KOSIS에 공표되지 않는 총방수는 주택총조사의 2005~2010년 전수 원자료, 2015~2020년 20% 표본 원자료를 분석했다. 오피스텔의 총방수는 조사하지만 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처는 총방수를 조사하지 않아 관련 정보가 없는데, 해당 거처에 거주하는 인구는 분모에 반영되었으므로 이하에서 계산된 1인당 방수는 실제보다 적을 것으로 판단된다.⁵⁾ 조사연도별로 방에 대한 정의에 다소 차이가 있으나, 시계열 추이를 살펴보는 것에 의의를 두고 위 기준으로 분석하였다.

전국의 1인당 방수는 1970년 0.43개에서 1995년 0.93개로 꾸준히 증가하여, 2000년을 기점으로 1개를 초과하였으며, 이후에도 지속적으로 증가하여 2020년 1.61개로 나타났다(표 7-2). 지역별 1인당 방수는 1990년을 제외하면 면부, 읍부, 동부 순으로 많았다. 면부의 1인당 방수는 1970년 0.47개에서 2010년 1.65개로 꾸준히 늘었다가, 2015년 1.59개로 감소했고, 2020년 1.70개로 다시 증가했다. 읍부의 1인당 방수는 1970년 0.42개에서 2020년 1.62개로 꾸준히 증가했다. 같은 기간 동부의 1인당 방수는 0.38개에서 1.60개로 증가했다. 면부의 1인당 방수가 가장 많은데, 인구 유출로 인해 면적과 방수에 비해 인구 규모가 작아졌다는 점, 주택가격과 임차료가 낮다는 점을 감안해야 한다.

표 7-2. 지역별 1인당 방수 변화(1970~2020년)

(단위: 개)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
전국	0.43	0.44	0.48	0.53	0.68	0.93	1.09	1.27	1.37	1.45	1.61
읍부	0.42	0.44	0.47	0.53	0.66	0.93	1.11	1.31	1.40	1.46	1.62
면부	0.47	0.50	0.52	0.59	0.68	0.96	1.20	1.59	1.65	1.59	1.70
동부	0.38	0.40	0.46	0.52	0.68	0.92	1.06	1.22	1.34	1.43	1.60

자료: 1970~2000년은 통계청(2002) 인용; 2005~2010년은 인구주택총조사, 전수 원자료;
2015~2020년은 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

5) 인구주택총조사에서 거처의 종류별 거주 인구를 공표하지 않아, 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처에 거주하는 인구를 분모에서 빼고 지표를 계산할 수 없다.

OECD에서 방수를 기준으로 정의한 과밀 기준은 다음과 같다.⁶⁾ 과밀 지표에서 방수는 침실, 거실, 식사용 방을 포함하는데, 비유럽국가의 경우 부엌도 포함한다. 가구당 최소 방 1개를 기본으로, 가구 구성에 따라 세분화한 최소 방수 요건을 충족하지 못할 경우 과밀 가구로 판단한다.

- 성인 커플당 방 1개
- 18세 이상 가구원당 방 1개
- 12~17세 가구원당 방 1개, 단 동성일 경우 2인당 방 1개
- 12세 미만 가구원 2인당 방 1개

OECD 과밀 지표의 국제비교를 보면 한국의 과밀 가구 비율은 낮은 편이다(표 7-3, 그림 7-2). 지난 10년간 추이에서도 과밀 가구 비율이 지속적으로 감소한 것을 파악할 수 있다.

표 7-3. OECD 국가별 과밀 가구 비율 변화(2010~2020년)

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
오스트리아	10.2	10.7	11.6	11.9	12.7	11.4	11.4	12.3	10.9	12.4	10.7
벨기에	3.7	1.9	1.5	1.6	1.8	1.2	2.6	3.5	4.5	4.4	4.4
불가리아	36.5	36.0	33.6	32.7	32.0	28.7	28.3	28.4	27.9	27.0	25.6
칠레	-	9.8	-	9.3	-	-	-	-	-	-	-
콜롬비아	39.4	38.1	39.5	37.0	37.3	36.3	35.0	34.1	34.4	33.9	34.6
코스타리카	-	11.3	10.4	10.3	10.0	9.7	10.2	9.2	9.5	9.2	8.5
크로아티아	-	-	-	-	-	-	29.2	28.7	28.2	28.1	25.8
키프로스	2.3	2.1	2.1	1.8	1.9	1.4	1.7	1.9	1.6	1.7	1.6
체코	17.2	16.1	15.5	15.7	15.2	13.7	13.6	12.2	12.2	11.6	11.1
덴마크	7.1	7.3	7.1	7.6	7.4	8.2	7.8	7.8	8.8	9.1	8.5
에스토니아	-	9.1	9.3	14.2	9.7	8.3	8.3	8.8	8.0	9.9	8.9

6) OECD, Affordable Housing Database(<https://www.oecd.org/els/family/HC2-1-Living-space.pdf>, 2023년 8월 10일 검색).

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
핀란드	8.5	8.8	8.3	9.0	9.3	8.8	9.0	8.1	8.9	8.9	9.3
프랑스	8.0	7.2	7.2	6.4	6.3	6.3	6.3	6.4	6.4	6.5	7.6
독일	5.8	-	5.7	-	6.1	-	-	-	-	-	-
그리스	19.1	19.0	20.0	18.6	18.7	18.2	18.1	17.8	18.0	18.1	18.2
헝가리	35.4	35.5	35.1	33.3	29.6	27.9	27.2	26.9	12.6	11.3	10.9
아이슬란드	7.2	7.6	7.1	8.1	6.0	6.4	5.6	-	9.2	-	-
아일랜드	2.2	1.2	1.6	1.7	2.5	1.5	1.6	1.4	1.8	2.0	3.4
이탈리아	15.2	16.7	17.5	18.5	18.6	19.0	18.7	18.6	18.9	19.4	-
일본	1.7	-	1.5	-	1.6	-	1.9	-	1.6	1.5	1.6
대한민국	11.7	-	-	-	5.8	-	-	7.7	6.4	5.2	4.7
라트비아	-	34.1	27.6	29.1	31.1	32.5	33.8	32.7	34.2	33.1	34.0
리투아니아	-	11.5	11.7	19.5	20.6	17.9	16.5	15.2	15.1	14.7	14.5
룩셈부르크	7.8	6.6	6.6	5.8	6.3	7.1	7.0	7.7	8.1	7.2	7.7
몰타	2.1	2.2	2.1	2.3	2.2	1.7	1.5	1.0	1.3	1.6	2.0
멕시코	35.7	-	35.0	-	33.3	-	33.9	-	33.2	-	31.0
네덜란드	2.1	1.8	2.8	3.1	3.6	3.5	4.3	4.3	4.3	4.3	4.6
뉴질랜드	-	-	-	1.4	-	-	-	-	0.8	0.7	0.7
노르웨이	6.1	6.1	6.1	7.1	5.4	6.1	5.8	6.1	7.4	7.3	7.0
폴란드	38.4	38.4	37.0	35.7	35.4	33.3	31.8	31.7	30.7	29.4	28.4
포르투갈	8.9	6.4	5.7	6.1	5.5	5.4	5.4	4.9	5.1	5.0	4.9
루마니아	40.0	39.4	36.1	37.8	37.0	32.5	30.0	29.4	29.1	29.2	28.2
슬로바키아	29.7	29.1	28.6	29.5	28.1	27.7	27.4	26.4	25.8	25.7	22.3
슬로베니아	-	13.5	13.4	12.1	11.7	11.0	9.4	9.6	9.4	8.7	8.6
스페인	3.1	3.7	2.9	3.1	2.9	2.9	3.0	2.8	2.7	3.0	3.7
스웨덴	12.0	12.1	11.9	13.4	12.6	14.6	15.1	13.3	14.5	14.4	14.4
스위스	5.3	5.0	4.6	5.1	5.3	5.4	5.6	-	5.4	5.1	5.3
튀르키예	-	31.5	30.5	30.3	29.7	28.7	27.4	26.8	25.5	24.4	23.8
영국	1.4	2.0	1.6	1.6	1.4	1.1	1.0	1.1	0.9	0.9	0.8
미국	3.7	3.8	3.7	3.8	3.8	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2

자료: OECD, Affordable Housing Database.

주: 국가별로 방에 대한 기준 차이가 있음.

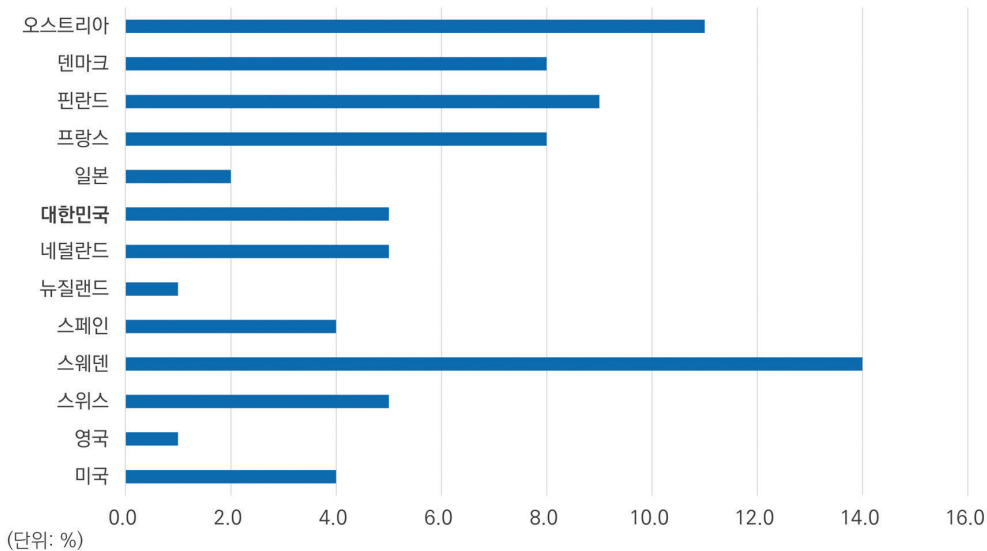


그림 7-2. OECD 국가별 과밀 가구 비율(2020년)

자료: OECD, Affordable Housing Database.

주: 국가별로 방에 대한 기준 차이가 있음.

3) 주거면적 기준 주거 밀도 변화

1인당 방수뿐만 아니라 1인당 주거면적 역시 주거 밀도를 파악하기 위한 중요한 지표다. 다만, 인구주택총조사에서는 가구별 주거면적이 아닌 가구가 거주하는 거처의 연면적(연건평, 전용면적)을 조사한다. 방수에 대해서는 비교적 쉽게 응답할 수 있는 반면, 주거면적에 대해서는 정확한 수치로 응답하기 어렵고, 면적 단위 기준도 평에서 제곱미터(m^2)로 달라졌다는 점을 감안해야 한다. 2015년 이후에는 주거면적을 등록센서스 방식으로 조사한다는 점도 고려할 필요가 있다(표 7-4).

1995년 이전의 1인당 주거면적은 통계청(2002)을 활용했는데, 읍부와 면부의 1인당 주거면적이 통합되어 있어 시계열 분석에 한계가 있다. 2000년 이후는 통계청이 일반가구 기준으로 계산하여 KOSIS에 공표하는 수치를 활용했다. 즉 일반가구가 거주하는 주

택과 오피스텔의 연면적 합계를 일반가구에 속한 가구원수 합계로 나눈 값을 1인당 주거면적으로 본다.

$$1인당 주거면적 = \frac{\text{연면적 합계}}{\text{가구원수 합계}}$$

표 7-4. 가구의 주거면적에 대한 문항 변화(1960~2020년)

구분	응답대상	주요 내용 및 관련 용어 정의
1960	(가구 아닌) 집/주거	방의 총평수(부엌·대청마루 제외) 면적은 범주화: 2평 미만, 2~4평, 4~6평, 6~8평, 8~10평, 10평 이상
1966	주택총조사 미실시	
1970	주가구	주택의 총건평
1975	주가구	총건평
1980	주가구	집의 연건평, 대지면적
1985	주가구	집의 연건평
1990	주가구	주택의 연건평과 대지면적(평, m ² 병기)
1995	주인(대표) 가구	주택의 연건평(주거에 이용되는 전용 부문, 대지면적(단독주택만) (평 또는 m ²))
2000	주인 가구, 대표 가구	주택의 연건평(아파트는 평형 아닌 전용면적), 대지면적(단독주택만, 담장 안 영업사용 외 모든 면적) (평 또는 m ²)
2005	주인 가구, 대표 가구	주택의 연건평(주거용 면적, 아파트 등 공동주택은 분양면적 아닌 전용면적), 대지면적 (단독주택만, 담장 안 영업사용 외 모든 면적) (평 또는 m ²)
2010	주인 가구, 대표 가구	주거용 연면적(건물 연면적) (m ²)
2015	주인 가구, 대표 가구	등록센서스 방식으로 조사
2020	모든 가구	등록센서스 방식으로 조사

자료: 통계청, 인구주택총조사 조사표.

표 7-5. 지역별 1인당 주거면적 변화(1975~2020년)

(단위: m^2)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
전국	8.2	10.1	11.3	13.8	17.2	19.8	23.1	25.0	26.9	29.7
읍부	9.0	11.1	12.0	15.9	20.5	21.1	24.1	26.3	27.8	30.7
면부						24.4	28.7	31.4	32.5	36.6
동부	7.4	9.3	11.0	13.0	16.4	19.1	22.1	24.1	26.2	28.9

자료: 1975~1995년은 통계청(2002) 인용; 2000~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1995년 이전 수치는 읍부와 면부를 묶어서 계산함.

전국의 1인당 주거면적은 1975년 8.2m^2 에서 2020년 29.7m^2 로 1975년 대비 3배 이상 증가했다(표 7-5). 2000년 이후 지역별 1인당 주거면적은 면부, 읍부, 동부 순으로 큰 가운데, 전국 평균에 비해 면·읍부는 크고 동부는 작다. 동부의 1인당 주거면적은 1975년 7.4m^2 에서 2020년 28.9m^2 로 증가했다. 1975년부터 1995년 사이 읍·면부를 합한 1인당 주거면적은 9.0m^2 에서 20.5m^2 로 증가했다. 이후 1인당 주거면적이 2020년 읍부는 30.7m^2 , 면부는 36.6m^2 까지 넓어졌다. 면부는 읍부와 동부에 비해 2000년 이후 1인당 주거면적의 증가폭도 컸다.

인구주택총조사에 의한 1인당 주거면적은 국토교통부 주거실태조사에 의한 결과와 차이가 있다. 이러한 차이는 조사 방식과 계산 방식의 차이에 기인한다. 앞서 제시한 인구주택총조사의 1인당 주거면적은 전수자료·등록센서스에 의한 인구와 연면적의 합계로 계산된다. 반면 국토교통부 주거실태조사의 경우 표본조사라는 점에서 인구주택총조사와 차이가 있고, 거처 단위가 아닌 가구 단위로 전용면적을 조사하는 차이도 있다. 주거실태조사의 1인당 주거면적은 개별 가구의 전용면적을 개별 가구원수로 나눈 값의 가중평균으로 계산하는 것도 다른 점이다(국토연구원·국토교통부, 2022). 두 자료 간 공통점도 있다. 통계청이 2015년부터 등록센서스 방식으로 면적을 집계하는 것처럼, 국토교통부도 2017년부터 공동주택의 경우 행정자료를 활용하여 주거면적을 집계하고 있다.

국토교통부가 주거실태조사를 통해 공표하는 전국의 1인당 주거면적은 2006년 26.2㎡에서 2014년 33.5㎡로 증가했다가 행정자료를 활용하기 시작한 2017년 31.2㎡로 감소했고, 2020년과 2021년에는 33.9㎡로 다시 증가했다(표 7-6). 주거실태조사에 의한 1인당 주거면적을 통계청이 공표하는 방식처럼 전용면적 합계를 가구원수 합계로 나누는 방식으로 계산할 경우 앞에서 제시한 인구주택총조사에 의한 결과와 비슷해진다(표 7-7). 계산 방식을 동일하게 했을 때 2020년 1인당 주거면적은 인구주택총조사 29.7㎡, 주거실태조사 29.0㎡로 차이가 크지 않다.

표 7-6. 주거실태조사의 1인당 주거면적 변화(2006~2021년)

(단위: ㎡)

구분	2006	2010	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체	26.2	28.5	33.5	33.2	31.2	31.7	32.9	33.9	33.9
지역	수도권	24.4	25.9	31.3	30.7	28.3	28.5	29.9	31.2
	광역시 등	24.0	28.3	34.5	33.2	32.0	32.5	33.3	34.7
	도 지역	30.0	32.4	36.2	37.1	35.1	36.1	37.3	37.8

자료: 국토교통부, 주거실태조사.

주: 2017년부터 공동주택 주거면적은 행정자료를 활용함.

표 7-7. 인구주택총조사 및 주거실태조사의 1인당 주거면적 비교(2010~2020년)

(단위: ㎡)

구분	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
인구주택총조사	25.0	-	-	26.9	27.3	27.9	28.5	29.2	29.7
국토부 주거실태조사	주거실태조사 계산방식 ¹⁾	28.5	31.7	33.5	-	33.2	31.2	31.7	32.9
	인구주택총조사 계산방식 ²⁾	24.0	26.7	28.2	-	27.9	26.4	27.0	28.1

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS; 국토연구원·국토교통부(2022).

주: 1) 주택 연면적의 총합을 가구원수의 총합으로 나누어서 계산함.

2) 개별 가구의 주택사용면적을 개별 가구원수로 나눈 값의 평균임.

2. 건축 연한과 주거시설의 변화

이 절에서는 건축 연한과 함께 입식부엌, 수세식화장실, 목욕시설, 상수도시설, 난방방식 등 주거시설의 시계열 변화를 살펴본다. 2000년 이전 수치는 통계청(2002)을 활용했고, 2005년 이후 수치는 10%·20% 표본 원자료를 분석했다. 분석 대상은 일반가구로 제한했다.

입식부엌, 수세식화장실, 목욕시설에 관한 분석 결과는 2000년을 전후로 기준의 차이가 있다. 2000년 이전 수치는 전용 여부와 관계없이 주거시설이 설치된 가구 비율, 2005년 이후 수치는 전용시설이 설치된 가구 비율을 의미한다. 가구의 난방방식은 통계청이 KOSIS에 공표한 자료를 분석했다. 1975년 이전에도 가구의 주거시설에 대한 문항이 포함되었으나, 가용자료의 한계로 시계열 분석 결과는 1980년 이후부터 제시한다.

또한 전반적인 현대화가 이루어지기 전의 주거시설과 관련한 이해를 돕기 위해 과거 신문기사도 함께 살펴보았다. 2020년에는 가구의 난방방식을 제외한 항목은 등록센서스 항목으로 대체되었다는 점을 감안할 필요가 있다. 주거시설의 수준 또는 현대화는 건축 시기와 관련된다. 건축 연한은 주택의 구조와 성능, 안전에도 영향을 미칠 수 있기 때문에, 노후주택 재고 변화에 대해 우선 살펴본다.

1) 노후주택 재고 변화

인구주택총조사에서는 1970년부터 건축연도를 조사했는데, 가용자료의 한계로 1980년 이후 변화를 분석했다. 1988년 6월 개정된 ‘주택건설촉진법시행령’ 제4조의2에 의해 노후·불량 주택에 대한 규정이 신설됐다. 준공 후 20년이 경과한 주택 중 ① 건물의 가격에 비하여 과다한 수선·유지비나 관리비용이 소요되는 주택, ② 부근 토지의 이용상황 등에 비추어 주거환경이 불량한 경우로서 건물을 재건축하면 그에 소요되는 비용에 비하여

현저한 효용의 증가가 예상되는 주택이 노후·불량 주택에 포함되었다. 현재는 2015년 1월 개정된 ‘도시 및 주거환경정비법 시행령’ 제2조에 의해 준공 후 20년 이상~30년 이하 범위에서 시·도 조례로 지정하는 기간에 해당하는 건축물 등을 노후·불량 건축물로 규정한다. 이를 고려하여 KOSIS에 공표된 1980년 이후 경과연수가 20년 또는 30년을 초과한 주택재고와 비율 변화를 분석했다. 다만 2010년은 다른 조사연도와 경과연수 기준을 일치시킬 수 없어 분석 범위에서 제외했다.

경과연수가 20년을 초과한 전국 주택재고는 1980년 222.9만 호에서 1990년 232.7만 호로 증가했다가, 2000년 204.5만 호로 감소했으나, 2020년 874.8만 호로 다시 크게 증가했다(표 7-8). 경과연수가 20년을 초과한 전국 주택 비율은 1980년 41.9%, 1990년 32.5%, 2000년 18.7%로 감소했으나, 2020년 47.2%로 크게 증가하여 1980년 수준을 초과했다.

경과연수가 30년을 초과한 전국 주택재고는 1980년 139.1만 호, 1990년 138.3만 호, 2000년 95.2만 호로 감소했다가 2020년 330.8만 호로 크게 증가했다(표 7-9). 경과연수가 30년을 초과한 전국 주택 비율은 1980년 26.1%, 1990년 19.3%, 2000년 8.7%로 감소했다가 2020년 17.9%로 높아졌다.

표 7-8. 지역별 경과연수 20년 초과 주택수 변화(1980~2020년)

(단위: 천 호, %)

구분	1980			1990			2000			2020		
	총 주택수	20년 초과 주택수	비율	총 주택수	20년 초과 주택수	비율	총 주택수	20년 초과 주택수	비율	총 주택수	20년 초과 주택수	비율
전국	5,319	2,229	41.9	7,160	2,327	32.5	10,959	2,045	18.7	18,526	8,748	47.2
동부	2,468	534	21.7	4,646	830	17.9	8,123	1,161	14.3	14,428	6,680	46.3
읍부	677	321	47.4	702	314	44.7	1,022	239	23.4	1,993	856	43.0
면부	2,174	1,374	63.2	1,812	1,183	65.3	1,814	645	35.6	2,105	1,212	57.6

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 2010년은 가용자료의 한계로 분석에 포함하지 못함.

표 7-9. 지역별 경과연수 30년 초과 주택수 변화(1980~2020년)

(단위: 천 호, %)

구분	1980			1990			2000			2020		
	총 주택수	30년 초과 주택수	비율	총 주택수	30년 초과 주택수	비율	총 주택수	30년 초과 주택수	비율	총 주택수	30년 초과 주택수	비율
전국	5,319	1,391	26.1	7,160	1,415	19.8	10,959	952	8.7	18,526	3,308	17.9
동부	2,468	280	11.4	4,646	370	8.0	8,123	374	4.6	14,428	2,243	15.5
읍부	677	197	29.1	702	197	28.0	1,022	140	13.7	1,993	337	16.9
면부	2,174	913	42.0	1,812	848	46.8	1,814	438	24.1	2,105	728	34.6

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 2010년은 가용자료의 한계로 분석에 포함하지 못함.

1980~2020년 사이 경과연수 20년 초과 주택재고가 동부에서는 53.4만 호에서 668.0만 호로 증가했고, 읍부에서는 32.1만 호에서 85.6만 호로 증가한 반면, 면부에서는 137.4만 호에서 121.2만 호로 감소했다. 기간을 좁혀서 살펴보면, 1990~2000년 사이 경과연수 20년 초과 주택 비율이 동부는 17.9%에서 14.3%에서 소폭 감소한 데 비해, 읍부는 44.7%에서 23.4%, 면부는 65.3%에서 35.6%로 크게 줄었다. 반면 2000~2020년 사이에는 모든 지역에서 경과연수 20년 초과 주택 비율이 크게 증가해, 2020년 동부는 46.3%, 읍부는 43.0%, 면부는 57.6%에 이른다.

1980~2020년 사이 경과연수 30년 초과 주택재고가 동부에서는 28.0만 호에서 224.3만 호로 많아졌고, 읍부에서는 19.7만 호에서 33.7만 호로 증가한 반면, 면부에서는 91.3만 호에서 72.8만 호로 감소했다. 모든 지역에서 경과연수 30년 초과 주택 비율이 1990~2000년 사이에는 감소한 반면, 2000~2020년 사이에는 증가하였다. 2020년 지역별 경과연수 30년 초과 주택 비율이 동부는 15.5%, 읍부는 16.9%, 면부는 34.6%로, 면부에서 가장 높고 동부에서 가장 낮다.

2) 부엌

부엌 문항의 경우 1960년에는 설치 여부만을 조사했다. 1970년에는 취사 연료라는 항목으로 연탄, 나무·짚·기타초목류, 석유, 가스, 전기, 기타로 구분하여 조사하였으며, 1975년에는 주된 연료를 연탄, 나무·짚·초목류, 석유, 가스, 전기, 기타로 구분하여 조사하였다. 1980년부터 부엌의 형태(입식 여부)를 파악했고, 1990년부터는 부엌의 전용 여부를 함께 조사하기 시작했다. 1995년을 제외하면 2000년까지 가구의 취사 연료를 조사했는데, 부엌 설비의 현대화가 진행된 2005년 이후부터는 조사항목에서 제외되었다(표 7-10).

입식부엌이 있는 가구 비율은 1980년 18.2%에서 2000년 94.3%로 빠르게 증가했다(표 7-11). 전용 입식부엌이 있는 가구 비율은 2005년 97.5%로 이미 95%를 초과했고, 2020년에는 99.0%로 대부분의 가구가 현대화된 전용 부엌 시설을 갖추고 있다.

표 7-10. 부엌에 대한 문항 변화(1960~2015년)

구분	설치 여부 및 형태	전용 여부	취사 연료
1960	집 또는 주거 내에 부엌이 있는지 여부		
1970~1975	-	-	○
1980~1985	○	-	○
1990	○	○	○
1995	○	○	-
2000	○	○	○
2005~2015	○	○	-

자료: 통계청, 인구주택총조사 조사표.

표 7-11. 지역별 입식부엌이 있는 가구 비율 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
전국	18.2	34.6	52.4	84.1	94.3	97.5	97.9	98.4	99.0
읍부	7.6	19.3	41.1	79.8	92.3	96.7	98.0	98.4	99.1
면부	2.5	5.8	22.1	70.9	87.5	93.8	96.0	96.8	97.8
동부	34.8	55.0	60.7	87.1	95.2	98.1	98.2	98.7	99.1

자료: 1980~2000년은 통계청(2002) 인용; 2005~2020년은 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

주: 1980~2000년은 입식부엌이 있는 가구 비율, 2005~2020년은 전용 입식부엌이 있는 가구 비율을 분석함.

1990년 이전까지 입식부엌이 있는 가구 비율은 읍부와 면부에서 상대적으로 낮았다. 1980~1990년 사이 읍부는 7.6%에서 41.1%로, 면부는 2.5%에서 22.1%로 증가하는 데 그쳤다. 1990년까지도 읍부 가구의 절반 이상, 면부 가구의 약 3/4이 입식부엌을 갖추지 못했던 것이다. 그러나 주거시설의 현대화가 진행되면서, 2005년 이후 전용 입식부엌이 있는 가구 비율은 읍부와 면부에서도 각각 90%를 초과했다. 한편 동부에서는 입식부엌이 있는 가구 비율이 줄곧 읍부와 면부에 비해 높았음에도 불구하고 1990년까지 약 40%의 가구에 입식부엌이 없었다. 아파트 재고가 크게 확대되면서 입식부엌이 있는 가구 비율은 1995년 87.1%, 2000년 95.2%로 크게 증가했다.

입식부엌을 갖춘 가구 비율이 낮았던 과거에는 부엌의 현대화와 관련해 크게 세 가지 측면에서 개선점이 대두되었다. 첫째는 연료로 인한 공기 오염이나 환기 문제이다. 아궁이와 연탄을 사용한 난방방식은 종종 일산화탄소 중독과 같은 사고를 유발하였는데, 공동주택은 구조적으로 환기시설이 부족한 경우가 많아 사고 위험에 더 취약하다는 문제가 제기되었다(그림 7-3).⁷⁾ 두 번째는 부엌의 편의성 증대를 위해 재래식 부엌을 현대화하거

7) 동아일보, 1971년 3월 25일자, “부엌은 연탄개스滿水位(만수위)”; 경향신문, 1973년 3월 28일자, “공기오염 심한 한국의 부엌.”

나, 한국인의 체형을 고려하여 입식부엌 기능의 개선이 필요하다는 점이었다.⁸⁾ 세 번째는 부엌과 관련한 상하수도 설비 문제, 조리 관련 용품이나 식재료 포장·유통에 따른 식중독 문제 등을 해소해야 한다는 점이었다(그림 7-4).

이에 1970년대 이래 서울의 중산층 아파트를 중심으로 싱크대와 조리대 등 입식부엌의 보급이 이루어졌으며, 대규모 아파트 공급과 함께 소위 LDK형 실내공간이 빠르게 확대되었다.⁹⁾ 농촌에서는 1980년대 이후 정부 주도의 새마을운동이 개별주택 단위의 개량 사업으로 확장되면서 부엌이 현대화되었다. 그러나 농촌의 부엌 현대화는 정부의 의도 만큼 빠르게 이루어지지 못했으며, 입식부엌 비율이 빠르게 확대된 것은 1990년대에 이르러서였다.

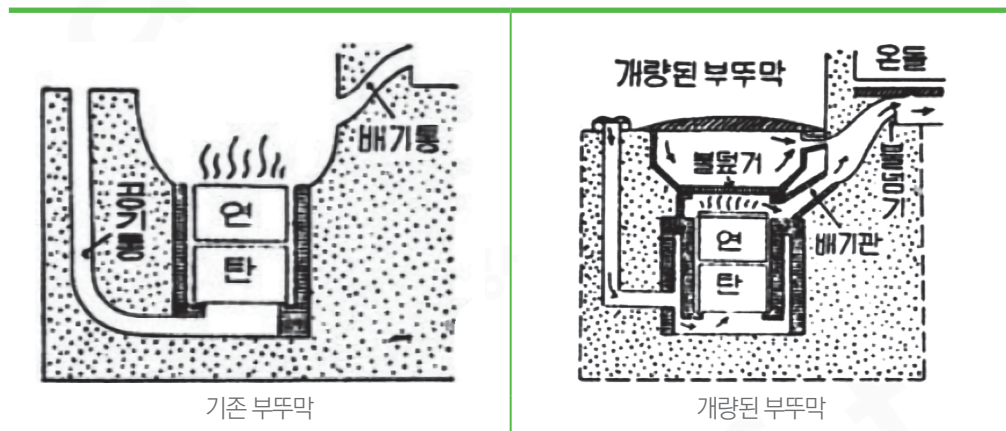


그림 7-3. 부엌 내 취사 및 난방방식(부뚜막)

출처: 동아일보, 1971년 3월 25일자, “부엌은 연탄개스滿水位.”

8) 조선일보, 1971년 4월 1일자, “부엌 현대화”; 조선일보, 1972년 4월 13일자, “변소환경개량하자.”

9) LDK는 Living, Dining, Kitchen의 앞 글자를 딴 용어로 부엌이 따로 분리되어 있던 전통적 구조와는 달리 거실, 식사공간, 부엌이 합쳐진 공간 구조를 의미한다.

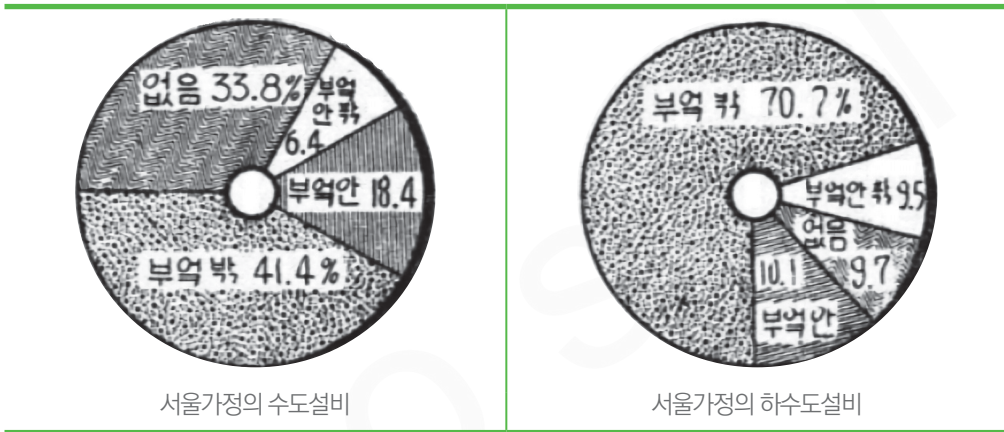


그림 7-4. 서울의 부역 상하수도 설비 수준(1965년)

출처: 조선일보, 1965년 11월 7일자, “主婦(주부)의手酷(수고)를덜어주자 부역의새設計(설계).”

다른 한편으로, 급속한 도시화 과정에서는 셋방살이 가구에 대한 부역 설비 필요성을 인식한 조치도 존재했다. 주택 일부를 임대할 경우 건축허가 없이 별도 부역·화장실·상수도·옥외계단 등 주거편의시설을 설치할 수 있도록 한 것이 대표적이다. 다가구주택이 확대되는 과정에서 단독주택 지하층을 위법하게 주거용으로 임대했던 것을 양성화하고 지하 주거 개발을 합법화하는 조치도 이루어졌다(한국도시연구소, 2003).

3) 화장실

1960년에는 변소(화장실) 형태가 조사항목에 포함되었는데, 수세식화장실이 적었던 당시에는 변소를 수세식, 토혈식,¹⁰⁾ 시멘트식, 기타식으로 구분했다(표 7-12). 1970년 조사부터 재래식, 수세식으로 구분하여 화장실 설치 여부와 시설 형태를 조사했으며, 1990년부터 화장실의 전용 여부를 조사하기 시작했다.

10) 토혈(土穴)은 흙구덩이를 의미하는데, 땅에 웅덩이를 판 형태의 재래식 화장실을 가리킨다.

표 7-12. 화장실에 대한 문항 변화(1960~2015년)

구분	내용 및 구성
1960	변소 형태: 토혈식, 시멘트식, 수세식, 기타식 및 없음
1970	재래식, 수세식, 없음
1975	-
1980	재래식, 수세식, 없음
1985	재래식, 수세식
1990	재래식, 수세식, 없음 / 단독, 공동 사용 또는 없음
1995	재래식, 수세식, 공중화장실 / 단독, 공동 사용
2000~2015	수세식, 재래식, 없음 / 단독, 공동 사용

자료: 통계청, 인구주택총조사 조사표.

수세식화장실이 있는 가구 비율은 1980년 18.4%에 불과했으나, 2000년 87.0%로 급격히 증가했다(표 7-13). 전용 수세식화장실이 있는 가구 비율은 2005년 92.4%로 90%를 초과했고, 2020년에는 98.4%에 이른다. 읍·면부에서는 수세식화장실이 있는 가구 비율이 상대적으로 낮았다. 읍부에서는 1990년까지, 면부에서는 1995년까지 수세식화장실이 있는 가구 비율이 50% 미만이었다. 반면 동부에서는 1985년부터 절반 이상의 가구가 수세식화장실을 갖추고 있었다. 전용 수세식화장실이 있는 가구 비율이 동부에서는 2005년부터 95%를 초과했으나, 읍·면부에서는 90%를 초과한 시기가 동부에 비해 늦었다. 읍부는 2010년부터 전용 수세식화장실이 있는 가구 비율이 90%를 초과했는데, 면부는 2015년에야 90%를 초과했다.

표 7-13. 지역별 수세식화장실이 있는 가구 비율 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
전국	18.4	33.1	51.3	75.1	87.0	92.4	96.0	97.5	98.4
읍부	5.5	15.2	26.9	57.1	76.3	87.2	94.4	96.8	97.9
면부	1.3	3.9	8.0	36.8	58.2	73.2	86.3	92.7	94.3
동부	37.0	54.4	64.0	84.2	93.0	95.7	97.4	98.2	98.9

자료: 1980~2000년은 통계청(2002) 인용; 2005~2020년은 인구주택총조사 10%·20% 표본 원자료.

주: 1980~2000년은 수세식화장실, 2005~2020년은 전용 수세식화장실이 있는 가구 비율을 분석함.

화장실의 현대화는 단순한 주택 자체 설비의 문제뿐 아니라 생활인프라로서 하수시설 구축과도 관련된다. 도시에서는 주택 내 화장실을 비롯해 공동화장실의 현대화를 제도적으로 진행해왔다. 1970년대 신문 기사를 보면, 화장실 오물이 하수처리 없이 하천으로 방류되는 문제에 대응한 기록들이 남아 있다. 서울시는 한강수질보호대책 중 하나로 불량변소를 정화조 변소로 개조하거나,¹¹⁾ 일정 규모 이상 신축건물에 대해 수세식 변소 설치를 의무화하는 등의 조치를 시행하였다.¹²⁾ 농촌의 경우 화장실의 현대화는 농사의 퇴비 문제나 하수도 설비 구축과도 관련되는 만큼, 도시에 비해 진행이 다소 느린 점이 지적되기도 했다.¹³⁾

저소득 가구 중 수세식화장실이 없는 비율에 대한 OECD의 국제비교를 보면 독일, 노르웨이, 스웨덴 등에서 0.0%로 수렴한다(표 7-14). 한국은 주거실태조사에 의한 수세식화장실이 없는 저소득 가구 비율이 0.7%로 OECD 평균 5.5%와 EU 평균 7.4%에 비해서 낮다.

11) 경향신문, 1976년 10월 4일자, “11월 15일까지 불응하면 고발기로 불량변소 6천여곳 개수령.”

12) 조선일보, 1973년 1월 13일자, “수세식변소 의무화.”

13) 경향신문, 1978년 7월 4일자, “농촌 새 풍속도 (161) 주거변혁 [20] 수세식 변소.”

표 7-14. OECD 국가별 수세식화장실이 없는 저소득 가구의 비율(2020년)

(단위: %)

구분	비율	구분	비율	구분	비율	구분	비율
독일	0.0	몰타	0.6	포르투갈	2.0	폴란드	7.7
아이슬란드	0.0	대한민국	0.7	벨기에	2.1	헝가리	9.0
룩셈부르크	0.0	그리스	0.8	칠레	2.7	튀르키예	10.4
노르웨이	0.0	슬로베니아	0.9	코스타리카	2.9	에스토니아	11.6
스웨덴	0.0	프랑스	0.9	오스트리아	2.9	라트비아	18.7
스위스	0.0	체코	1.0	덴마크	3.8	불가리아	28.6
아일랜드	0.2	콜롬비아	1.0	OECD 평균	5.5	리투아니아	31.8
네덜란드	0.2	핀란드	1.2	크로아티아	6.2	멕시코	53.5
스페인	0.5	이탈리아	1.3	슬로바키아	6.8	루마니아	60.3
영국	0.6	키프러스	1.9	EU 평균	7.4		

자료: OECD, Affordable Housing Database.

주: 1) 저소득 가구는 가처분소득 기준 중위소득의 50% 이하 가구를 의미함.

2) 독일과 이탈리아는 2019년, 아이슬란드와 영국은 2018년 기준임.

3) 칠레, 콜롬비아, 멕시코, 한국은 자료 한계로 총소득을 기준으로 저소득 가구를 산정함.

4) 튀르키예는 자료 한계로 소득세가 적용되지 않은 순소득을 기준으로 저소득 가구를 산정함.

4) 목욕시설

1980년 전까지는 목욕시설에 대한 문항이 포함되지 않았다(표 7-15). 1980년부터 가구의 목욕시설이 온수시설로 설치되었는지 여부를 조사하기 시작했다. 1995년부터는 목욕시설의 전용 여부까지 함께 조사했다. 2015년에는 욕조, 샤워기 등을 목욕시설로 정의하고, 온수시설 설치 여부를 별도 항목으로 분리하여 조사했다. 2020년에는 목욕시설과 온수시설 관련 문항을 등록센서스 항목으로 대체하여 설문조사에는 포함하지 않았다.

목욕시설이 있는 가구 비율은 1980년 10.0%에서 1990년 34.1%로 증가했다(표 7-16).

1990년까지 가구의 약 1/3만 목욕시설이 있었던 것인데, 목욕시설이 있는 가구 비율은 1995년 74.8%로 가파르게 상승했고, 2000년 87.4%를 기록했다. 전용 목욕시설이 있는 가구 비율은 2005년 95.7%에서 2020년 99.2%까지 높아졌다. 동부에서는 목욕시설이 있는 가구 비율이 전국 평균에 비해 줄곧 높았는데, 1980년 20.0%에서 1990년 40.9%, 2000년 90.2%로 빠르게 증가했다. 동부에서 전용 목욕시설이 있는 가구 비율은 2005년 96.7%에서 2020년 99.4%로 증가했다.

표 7-15. 목욕시설 관련 문항 변화(1970~2015년)

구분	설치 여부	전용 여부	비고
1970	-	-	목욕시설 아닌 급수시설에 대한 질문만 있음
1975	-	-	-
1980~1990	O	-	목욕시설이 온수시설인지 여부 조사
1995~2010	O	O	목욕시설이 온수시설인지 여부 조사
2015	O	O	설치 여부만 조사하고, 온수시설은 별도 항목으로 분리

자료: 통계청, 인구주택총조사 조사표.

표 7-16. 지역별 목욕시설이 있는 가구 비율 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
전국	10.0	20.0	34.1	74.8	87.4	95.7	97.9	97.4	99.2
읍부	3.2	9.5	23.0	66.2	82.6	93.9	97.5	96.7	99.1
면부	0.7	2.3	10.1	57.7	74.1	89.5	95.1	93.6	97.3
동부	20.0	32.8	40.9	79.0	90.2	96.7	98.3	97.9	99.4

자료: 1980~2000년은 통계청(2002) 인용; 2005~2020년은 인구주택총조사 10%·20% 표본 원자료.

주: 1980~2000년은 목욕시설, 2005~2020년은 전용 목욕시설이 있는 가구 비율을 분석함.

읍·면부는 목욕시설이 있는 가구 비율이 상대적으로 낮았다. 읍부에서는 1985년, 면부에서는 1990년까지 목욕시설이 있는 가구 비율이 20% 미만이었다. 2000년에 읍부는 82.6%, 면부는 74.1%까지 증가했으나 전국 평균에 비해 비율이 낮았다. 2005년 전용 목욕시설이 있는 가구 비율이 읍부(93.9%)에서는 90%를 초과했으나, 면부(89.5%)에서는 90%에 미치지 못했다. 2020년에는 읍부(99.1%)와 면부(97.3%)에서도 대부분의 가구가 전용 목욕시설을 갖추고 있다. 아파트를 포함해 1990년대 이후 공급된 대부분의 주택은 욕실이 화장실과 분리되지 않고 통합된 형태로 공급되었기 때문에 수세식화장실 보유 비율과 목욕시설이 있는 가구 비율 변화가 유사하게 나타나는 경향을 보인다.

5) 난방방식

1960년에는 아궁이 형태를 조사했는데, 아궁이는 난방뿐만 아니라 취사와도 관련이 있다(표 7-17). 1975년에는 주된 연료에 대한 문항이 있으나, 취사용인지 난방용인지를 구분하지 않은 한계로 시계열 분석에 어려움이 있다. 1980년부터 난방방식에 대한 문항이 조사하기 시작했는데, 세부 항목에 대해서는 연도별로 차이가 있다. 1980년에는 가구의 난방연료와 거처의 난방방식을 따로 조사했는데, 여기서는 거처의 난방방식 변화가 아닌, 가구의 난방방식 변화를 살펴본다. 1985년에는 거처의 난방방식에 대해서만 조사하였고, 1995년에는 난방방식에 대한 문항이 없어 분석에 포함하지 못했다.

가구의 난방방식은 크게 중앙난방, 지역난방, 개별난방으로 구분되며, 지역난방은 2000년부터 새로운 항목으로 포함되었다. 난방방식과 설비유형(난방연료)은 한 문항에 혼재되어 있었는데, 2015년부터 가구의 난방방식을 먼저 묻고, 개별난방인 경우 하위문항으로 설비유형을 조사하는 구조로 변경되었다. 이를 반영하여 2010년 이전에 중앙난방과 지역난방에 해당하지 않았던 항목, 예를 들어 2000년에 추가된 도시가스보일러는 개별난방으로 분류하여 시계열 분석 결과를 제시했다. 설비유형 항목의 시계열 변화를 고려하여 1980년에 가구의 난방연료 항목이 연탄연료로 조사된 경우 연탄보일러, 임산연료로 조사된 경우 재래식 아궁이로 분류했다.

표 7-17. 난방방식 관련 문항 변화(1960~2020년)

구분	내용 및 구성
1960	아궁이 유형으로 질문
1970	-
1975	주된 연료: 연탄, 나무·짚·초목류, 석유, 가스, 전기, 기타
1980	중앙난방 보일러, 아궁이 유형 및 보일러 유형 등 (난방방식과 설비유형 혼재)
1985	중앙난방, 아궁이 유형 및 보일러 유형 등 (난방방식과 설비유형 혼재) 거처의 난방방식에 대해서만 조사함
1990	중앙난방, 단독기름, 단독가스, 아궁이 유형 및 보일러 유형 등 (난방방식과 설비유형 혼재)
1995	-
2000~2010	중앙난방, 지역난방, 보일러 유형 및 아궁이 유형 등 (난방방식과 설비유형 혼재)
2015	중앙, 지역, 개별 / 개별난방인 경우 보일러, 아궁이 등 세분화 질문
2020	중앙, 지역, 개별 / 개별난방인 경우 보일러 등 세분화 질문 (아궁이는 기타로)

자료: 통계청, 인구주택총조사 조사표.

1980년 이후 가구의 난방방식 변화를 살펴본 결과는 다음과 같다(표 7-18). 중앙난방 비율은 1980년 2.0%에서 2000년 8.3%로 증가했으나, 2015년 2.7%로 감소했고, 2020년에는 3.0%를 기록했다. 지역난방 비율은 2000년 6.4%에서 2020년 15.2%로 상승했고, 개별난방 비율은 1980년 98.0%에서 2020년 81.8%로 하락했다.

개별난방의 종류를 세분화하여 1980년 이후 변화를 살펴본 결과는 다음과 같다. 연탄 보일러 비율은 1980년 69.9%에서 1990년 48.6%로 감소한 데 이어, 2000년에는 1.5%까지 크게 하락했고, 2015년부터 1% 미만으로 떨어졌다. 재래식 아궁이 비율은 1980년 23.0%에서 1990년 5.8%로 감소했고, 2000년부터 1% 미만으로 줄었다. 연탄아궁이 비율은 1990년 13.7%였으나, 2000년부터 1% 미만으로 감소했다. 기름보일러 비

율은 1980년 2.0%에서 2000년 40.3%로 급격히 증가했으나, 2005년부터 다시 감소하여 2020년 8.8%를 기록했다. 한편, 도시가스보일러 비율은 2000년 37.0%에서 2020년 66.6%로 꾸준히 증가했다.

가구의 난방방식은 동부와 면부 간 차이가 크다. 지역난방 비율이 동부에서는 2000년 7.9%에서 2020년 18.0%로 꾸준히 증가했으나, 면부에서는 2000년 이후 5%를 초과한 적이 없다. 면부에서는 1980년부터 줄곧 개별난방 비율이 90% 이상으로 대다수를 차지한다. 도시가스보일러 비율이 동부에서는 2000년 45.2%에서 2020년 72.5%까지 상승했으나, 면부에서는 같은 기간 4.5%에서 21.1%로 증가하는 데 그쳤다. 면부에서는 기름보일러 비율이 가장 높다. 면부의 기름보일러 비율은 1980년 0.3%에서 2000년 76.4%까지 급격히 증가했고, 이후 감소세가 이어졌음에도 불구하고 2020년 48.1%로 타 지역에 비해 월등히 높다. 기름보일러 비율은 동부에서도 2000년까지는 31.7%로 높았으나, 2005년 이후 급격히 줄어 2020년에는 3.1%에 그친다.

이러한 난방연료 혹은 난방방식의 변화는 건축 관련 제도나 에너지 정책 등에 영향을 받는다. 잠실주공아파트 등 1970년대에 지어진 아파트는 연탄으로 난방하는 구조가 많았는데, 서울시에서 신축아파트나 연립주택 등에 난방연료로 연탄 사용을 금지하거나,¹⁴⁾ 도시가스 사용을 의무화한 조치¹⁵⁾ 등이 연탄 난방 비율을 낮추는 데 영향을 미친 것으로 판단된다.

14) 매일경제, 1985년 10월 29일자, “신축 아파트·연립주택 난방연료 연탄사용금지.”

15) 경향신문, 1992년 12월 6일자, “아파트단지 난방연료 도시가스 사용 의무화.”

표 7-18. 지역별 가구의 난방방식 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분		중앙 난방	지역 난방	개별 난방	도시가스	기름	LPG	전기	연탄	화목	연탄	재래식	기타
					보일러	보일러	보일러	보일러	보일러	보일러	아궁이	아궁이	
1980	전국	2.0	-	98.0	-	2.0	-	0.1	69.9	-	-	23.0	3.0
	읍부	0.2	-	99.8	-	0.8	-	0.1	73.2	-	-	22.7	3.1
	면부	0.1	-	99.9	-	0.3	-	-	25.5	-	-	65.5	8.6
	동부	3.3	-	96.7	-	3.1	-	0.2	91.7	-	-	1.5	0.2
1990	전국	5.9	-	94.1	-	20.0	5.2	0.3	48.6	-	13.7	5.8	0.5
	읍부	0.5	-	99.5	-	18.9	0.9	0.4	59.3	-	11.4	8.1	0.4
	면부	0.2	-	99.8	-	10.2	0.4	0.3	50.9	-	13.4	24.4	0.2
	동부	7.8	-	92.2	-	22.4	6.8	0.3	46.9	-	14.1	1.2	0.5
2000	전국	8.3	6.4	85.2	37.0	40.3	3.4	1.6	1.5	-	0.3	0.8	0.4
	읍부	2.9	2.2	94.9	12.0	63.3	11.5	2.7	3.2	-	0.5	1.3	0.5
	면부	0.6	0.1	99.3	4.5	76.4	4.1	4.7	3.7	-	0.8	4.4	0.6
	동부	10.2	7.9	81.8	45.2	31.7	2.4	0.9	1.0	-	0.2	0.1	0.3
2005	전국	5.9	8.7	85.5	50.6	25.7	3.6	3.3	1.1	-	0.2	0.4	0.5
	읍부	2.0	1.8	96.3	27.9	44.8	13.0	5.9	2.8	-	0.4	0.7	0.7
	면부	0.5	1.3	98.2	5.6	66.4	5.3	11.8	4.2	-	0.7	2.7	1.7
	동부	7.1	10.4	82.5	59.4	17.9	2.4	1.8	0.5	-	0.1	0.0	0.3
2010	전국	4.7	10.6	84.7	59.5	15.8	3.2	4.1	1.1	-	0.1	0.2	0.6
	읍부	0.9	4.1	95.0	41.3	30.4	11.4	7.8	2.6	-	0.2	0.3	1.1
	면부	0.3	2.0	97.7	10.2	54.8	6.0	16.3	4.8	-	0.4	1.7	3.5
	동부	5.7	12.4	81.9	67.8	9.3	1.9	2.1	0.5	-	-	-	0.2
2015	전국	2.7	12.7	84.6	64.4	12.1	2.6	3.5	0.8	0.7	0.1	0.1	0.2
	읍부	0.7	4.4	94.9	51.6	24.6	7.8	7.0	2.0	1.2	0.1	0.2	0.4
	면부	0.1	0.3	99.6	15.2	51.2	5.8	16.3	3.8	5.4	0.4	0.8	0.8
	동부	3.3	15.1	81.6	71.9	5.9	1.7	1.5	0.3	-	-	-	0.1
2020	전국	3.0	15.2	81.8	66.6	8.8	2.4	2.7	0.4	0.5	-	-	0.4
	읍부	0.7	5.7	93.6	62.1	17.7	6.5	5.0	0.8	0.8	-	-	0.6
	면부	0.5	0.7	98.8	21.1	48.1	7.9	13.8	1.8	4.3	-	-	1.7
	동부	3.6	18.0	78.4	72.5	3.1	1.3	1.1	0.2	-	-	-	0.2

자료 1980~2000년은 통계청, 인구주택총조사 2% 표본자료; 2005년 이후는 인구주택총조사 10%·20% 표본 원자료.

주: 1985년과 1995년은 가구의 난방방식이 조사되지 않음.

3. 조사항목을 통해 본 주거의 질적 수준 변화

인구 및 주택뿐 아니라 일상생활 관련 문항으로 당시 생활 수준을 파악할 수 있다. 특히 전산화, 디지털화가 이루어지기 전에 주거 및 생활 수준을 이해하는 데에 인구주택총조사가 중요한 역할을 했다. 설문지 구성을 보면, 1960년에는 인구(가구원 인적사항)와 주택으로 구분되었다가 1980년부터 가구 항목에 주거생활 외에 일상생활이나 생활수준 관련 항목도 포함되었다. 주거 및 생활수준과 관련된 주요 문항 변화는 다음과 같다.

첫째, 1960년대와 1970년대에는 상수도시설과 전기 설비가 미비한 거처가 많았고, 많은 가구가 이러한 시설을 이용할 여력이 낮았던 점이 조사항목에 반영되었다. 건물 외벽과 지붕의 재료를 조사했던 것은 판잣집이 적지 않았던 시대적 상황과 관련이 있었다. 둘째, 1970년부터 조사항목에 포함된 문화시설과 가재도구 등 일상생활 관련 기기, 가구, 설비 등의 변화를 볼 수 있다(표 7-19). 생필품 제작을 위한 도구(1970년의 재봉틀), 전자제품(1990년까지 조사), 정보통신기기(2000년, 2010년에 조사) 등의 항목은 시대에 따라 변화했다. 그러나 관련 문항은 2015년부터 조사하지 않고 있다. 셋째, 주택 내부시설뿐 아니라 자동차 등 교통수단 보유 및 주차 장소에 대한 문항이 2000년부터 등장하였다. 넷째, 한국도시연구소가 지하 거주 가구에 대한 실태조사의 필요성을 제기한 것을 계기로 2005년부터 거주층에 관한 문항이 추가되었다(장진범, 2013). 지하(반지하), 지상, 옥상(옥탑)을 보기로 제시하여 채광, 방습, 환기 등 구조나 환경 측면에서 거주가 부적합할 수 있는 거처를 조사하기 시작했다. 다섯째, 2020년에 반려(애완)동물 여부, 마시는 물 유형, 소방시설 보유 여부 문항이 추가되었다.

표 7-19. 문화시설, 가재 및 통신기기 등 보유 관련 문항의 변화(1960~2020년)

구분	질문	보기
1960	주택 내 설비	목욕실, 광(庫) 전등, 라디오, 외양간
1970	문화시설 및 가재	1. 재봉틀 2. 라디오 3. 텔레비 4. 전축 5. 전화 6. 냉장고 7. 피아노 및 올겐
1975		1. 신문 2. 텔레비전 3. 전축(혹은 녹음기) 4. 전화 5. 전기냉장고 6. 전기세탁기 7. 피아노, 올겐 8. 수도, 펌프시설 9. 전기시설
1980		1. 신문구독 2. 텔레비전 3. 전화 4. 전기냉장고 5. 전기세탁기 6. 피아노, 올겐 7. 룸에어콘
1985		1. 칼라텔레비전 2. 흑백텔레비전 3. 냉장고 4. 세탁기 5. 전화 6. 자가용 승용차 7. 피아노, 올겐 8. 브이 티 알(VTR) 9. 에어컨
1990		1. 텔레비전 2. 냉장고 3. 세탁기 4. 전화 5. 전축(오디오) 6. 녹화재생기(V.TR.) 7. 에어컨 8. 개인용 컴퓨터 9. 자가용 승용차
1995		-
2000	정보통신기기	1. 팩스(모사전송기) 2. 인터넷 회선(ISDN, ADSL 등) 3. 케이블 TV 4. 지역 유선 방송 5. 위성방송수신기 6. 일반 전화기 7. 개인용 컴퓨터(PC)
2005		-
2010	정보통신기기 및 서비스	1. 아날로그 TV 2. 디지털 TV 3. 개인용 컴퓨터(노트북 포함) 4. 팩스(복합기 포함) 5. 인터넷 회선 6. 안테나를 통한 TV 시청 7. 케이블을 통한(CATV) 시청 8. 위성을 통한 TV 시청 9. 인터넷TV(IPTV) 시청 10. 해당 없음
2015~2020		-

자료: 통계청, 인구주택총조사 조사표.

4. 결론 및 시사점

주거의 질적 수준 변화는 주택공급 위주의 정책에서 주거정책 혹은 주거복지정책으로 전환되면서 정책평가에 활용되어 왔다. 1인당 주거면적과 방수 증가 등 과밀 관련 지표가 개선된 것은 인구·가구 구조의 변화를 반영하는 한편 주택공급 정책의 결과이기도 하다. 인구주택총조사가 시대적 변화를 파악하는 데 중요한 역할을 했지만 증거기반의 주거정책 수립을 위해서는 다음과 같은 개선방안이 필요하다.

첫째, 주거의 질적 수준 파악을 위한 방수의 집계기준 개선 등이 필요하다. 그동안 인구주택총조사 결과를 통해 최저주거기준 미달 가구 비율을 파악하는 연구가 이루어졌다(김혜승, 2007; 최은영 외, 2012; 권순필·최은영, 2018; 현대환 외, 2023). 다만 방의 기능을 할 수 있는 최소 공간이 확보되어 있는가도 파악해야 한다. 2010년 이후 가구가 사용하는 방의 크기를 4㎡로 규정하고 있는데, 적절한 기준인지에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 기존 가족 중심으로 설계된 주거뿐만 아니라 다양한 주거형태와 가구형태에 맞는 주거의 질적 수준 파악이 필요하다. 예를 들어 거실, 욕실, 부엌, 화장실 등을 공유하는 셰어하우스의 질적 수준은 기존 방식으로 분석하는 데 한계가 있다. 지속적으로 증가하는 1인가구의 주거생활 역시 2인 이상의 가족으로 형성된 가구와 다르다. 또한 주거약자인 고령자나 장애인이 요구하는 주거의 질이 다르다는 점을 인식¹⁶⁾하여, 유니버설 디자인(universal design)과 배리어프리(barrier-free) 설계가 얼마나 반영되어 있는지 파악할 필요가 있다.

셋째, 전반적인 주거의 질적 수준은 개선되었지만 주거정책 수립 시에는 저소득층과 주거취약계층의 주거실태를 고려하여야 한다. OECD 국제비교를 보면, 주거수준에 대한

16) 싱가포르의 55세 이상 중·고령자인 취약계층 대상으로 35㎡와 45㎡의 고령자 친화적 유니버설 디자인을 적용한 HDB 스튜디오 아파트를 공급하는데, 일반 가구 대상의 주택면적인 23~33㎡보다 넓다. 국내에서도 공공임대주택 공급 시 주거약자용 주택을 일정 비율 배분하고, 일반 가구보다 넓은 평형을 공급하도록 계획하고 있다.

전체가구의 과밀 비율보다 저소득층을 중심으로 과밀 현황을 파악하는 것을 중요시한다. 2000년대 들어 대다수 가구의 주거시설이 현대화되었다 할지라도, 주거빈곤 가구의 분포와 주거실태에 대해서는 더욱 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 최저주거기준 미달 주택에 거주하는 가구는 전체가구에서 차지하는 비중이 감소했지만, 주택이외의 거처에 거주하는 가구가 증가하는 등 주거빈곤 가구는 여전히 무시할 수 없는 수준이다(10장 참조). 열악한 주거빈곤 상황에 놓인 가구를 지원하기 위한 정책적 노력이 필요하다.

가구특성별 주거수준

박미선

2025
Census
센서스 100년



전반적인 주거여건이 향상되었지만 주거소비의 기본이 되는 가구구조가 급변하면서 가구특성별 주거수준 차이는 상당하다. 가장 대표적인 가구구조 변화는 가구분화로 인한 가구소형화와 노인가구의 증가이다. 1인가구가 가파르게 증가하면서 가장 대표적인 가구형태로 자리잡았다. 또한 노인가구 증가의 가속화로 기존 예측보다 빠르게 초고령사회로 진입하고 있다. 생애주기별 가구특성과 주거수준도 지속적으로 변화하고 있다. 이 장에서는 가구특성에 기반한 주거수준의 변화 양상을 살펴보고 이에 따른 정책적 시사점을 논의한다.

1. 1인가구

1) 1인가구수 변화와 특성

1인가구 비율은 1975년 4.2%에서 2020년 31.7%로 급증하였다(표 8-1). 이 기간 비중은 약 8배, 규모는 약 23배(28만 가구→664만 가구) 증가하였다. 가장 적은 유형에서 가장 대표적인 가구 유형으로 변화한 것이다. 1인가구가 급증하는 동안 부부와 미혼 자녀로 구성된 가구 비율은 1975년 53.2%에서 2020년 29.1%로 크게 감소했다(표 8-2). 같은 기간 부부만으로 구성된 가구 비율은 4.8%에서 16.8%로 증가했다.

표 8-1. 1인가구수와 비중 변화(1975~2020년)

(단위: 가구, %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
가구수	281,007	382,743	660,941	1,021,481	1,642,406	2,224,433	3,170,675	4,142,165	5,203,440	6,643,354
비중	4.2	4.8	6.9	9.0	12.7	15.5	20.0	23.9	27.2	31.7

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

표 8-2. 세대구성별 비중 변화(1975~2020년)

(단위: %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
부부가구	4.8	6.0	7.1	8.3	10.8	12.3	14.2	15.4	15.6	16.8
부부+자녀가구	53.2	53.0	52.8	51.9	50.4	48.2	42.2	37.0	32.2	29.1
1인가구	4.2	4.8	6.9	9.0	12.7	15.5	20.0	23.9	27.2	31.7
기타	37.8	36.2	33.1	30.8	26.2	24.0	23.6	23.7	25.0	22.4

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

표 8-3. 지역별 1인가구수 변화(1975~2020년)

(단위: 가구)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
동부	150,660	220,088	427,574	723,595	1,185,517	1,642,618	2,439,761	3,244,064	4,124,961	5,300,490
읍부	31,591	41,950	73,729	82,133	134,665	180,340	252,907	346,562	448,466	620,899
면부	98,753	120,705	159,638	215,753	322,227	401,475	478,007	551,539	630,013	721,965

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

1인가구는 일반가구와 마찬가지로 도시에서 빠르게 증가했다(표 8-3). 1인가구 증가의 대부분은 동부에서 발생하였고, 읍·면부에 거주하는 1인가구 규모는 크지 않다. 이는 도시화에 따른 교육·직업 등의 기회가 도시에 집중되었기 때문이다. 2020년 동부에 거주하는 1인가구는 530만 가구, 읍부는 62만 가구, 면부는 72만 가구다. 1975년과 비교하면 동부의 1인가구 규모의 증가폭이 읍·면부에 비해 훨씬 크다. 1인가구수가 가장 많은 20~30대는 주로 동부에 거주하는데, 특히 20대 후반이 가장 많다(그림 8-1). 60대 이상에서는 읍·면부에 거주하는 1인가구 비율이 증가하는 양상을 보인다.

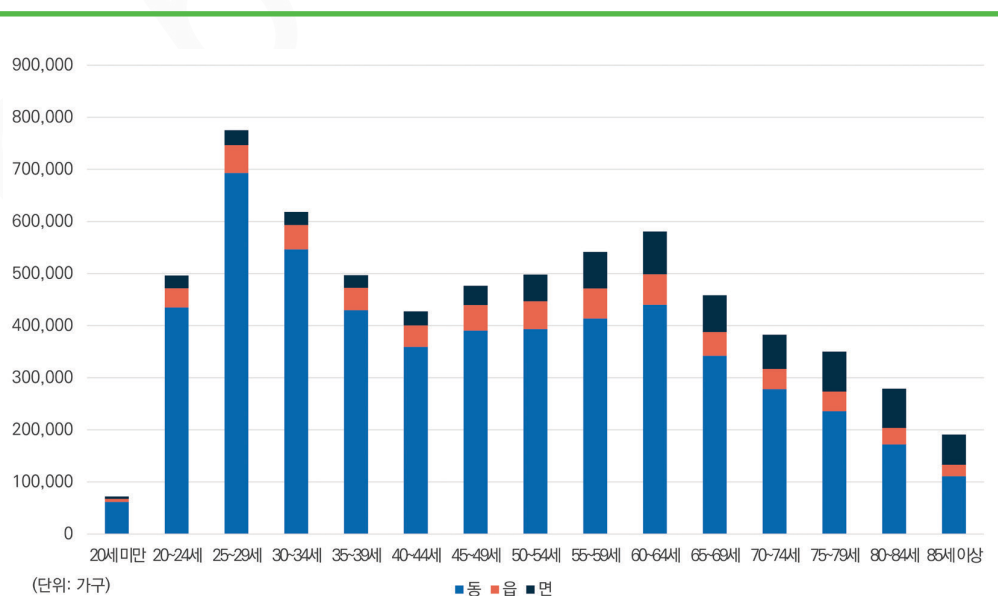


그림 8-1. 지역별·연령대별 1인가구수(2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

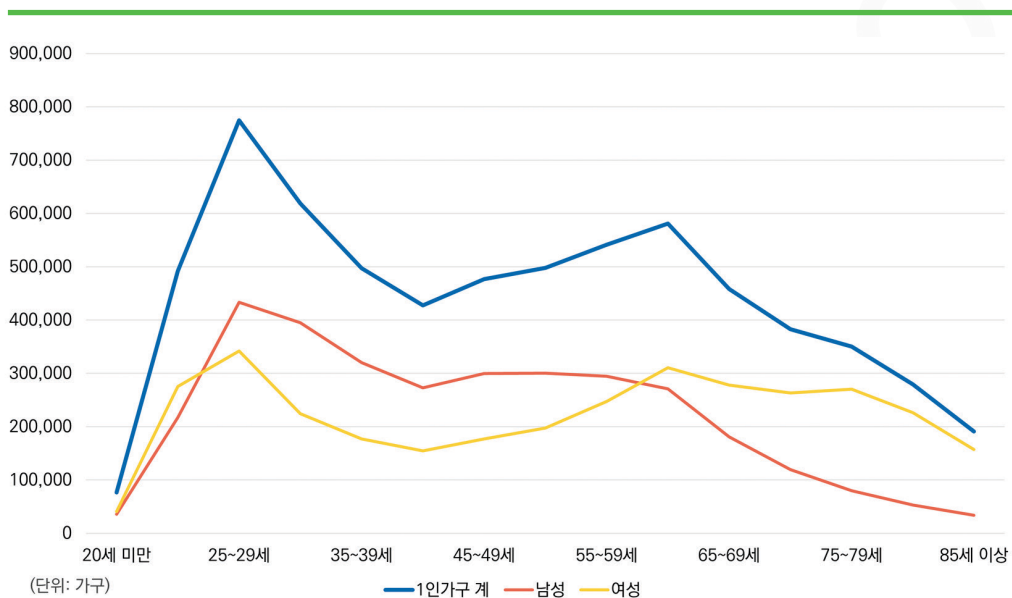
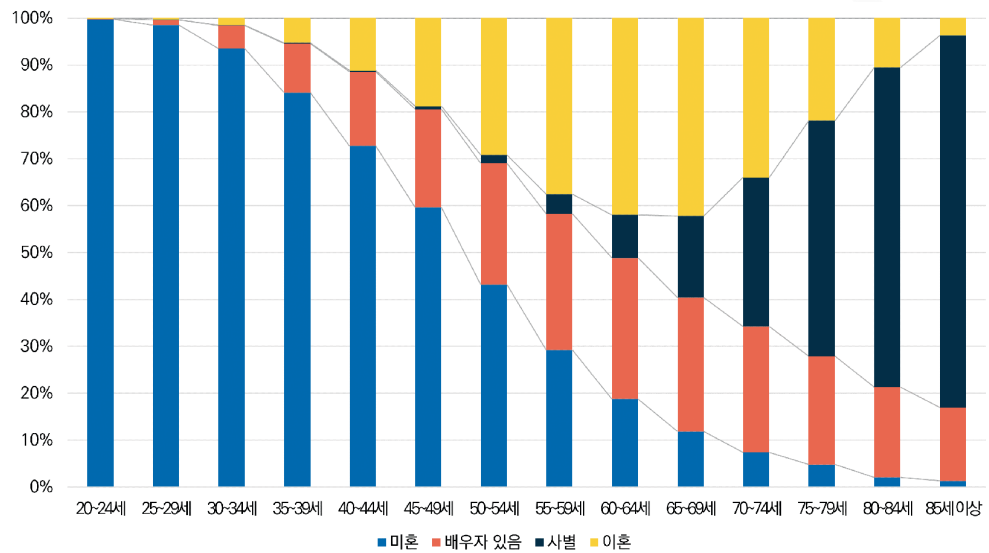


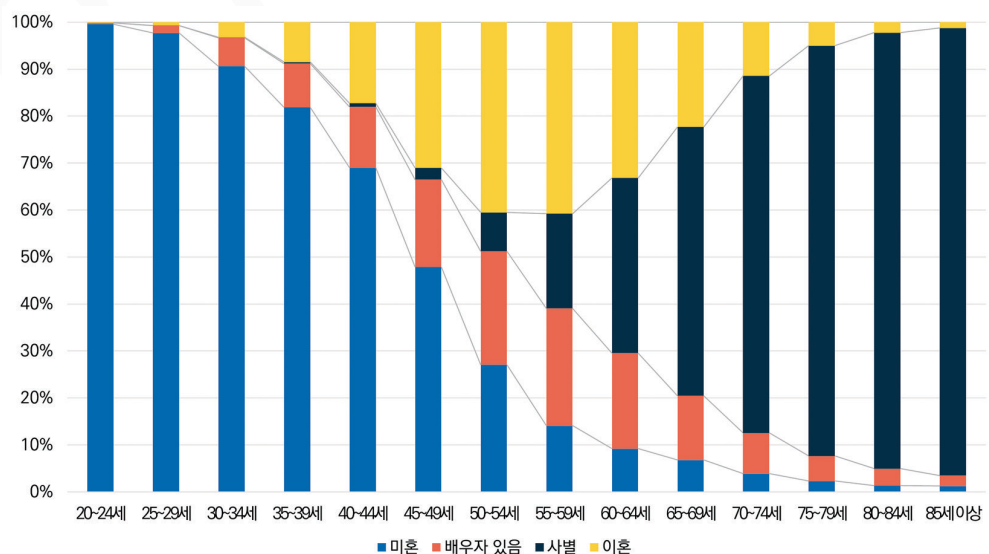
그림 8-2. 성별·연령대별 1인가구수(2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

1인가구의 성별, 연령대별 분포를 살펴본 결과는 다음과 같다(그림 8-2). 20대 후반과 60대 초반 연령대에서 1인가구 규모가 큰 쌍봉 패턴이 나타나는데, 성별에 따른 차이를 보인다. 남성은 20대 후반~50대 후반까지의 중간 연령층에서 1인가구수가 여성보다 많고, 여성은 60대 이상에서 더 많다. 1인가구 성별 분포에서 남녀 비중이 거의 유사한 상황(남성 49.7%, 여성 50.3%)에서 연령대별 분포가 차이 나는 것은 혼인상태 및 기대여명 차이와 관련된다(그림 8-3).



남성



여성

그림 8-3. 1인가구의 성별·연령대별 혼인상태(2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

표 8-4. 지역별 1인가구의 혼인상태(2020년)

(단위: 가구, %)

구분	계	미혼	유배우	사별	이혼
전국	6,643,354	3,340,537	874,341	1,361,817	1,066,659
	100.0	50.3	13.2	20.5	16.1
동부	5,301,112	2,904,990	611,178	909,516	875,428
	100.0	54.8	11.5	17.2	16.5
읍부	621,763	259,951	109,178	152,747	99,887
	100.0	41.8	17.6	24.6	16.1
면부	720,479	175,596	153,985	299,554	91,344
	100.0	24.4	21.4	41.6	12.7

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

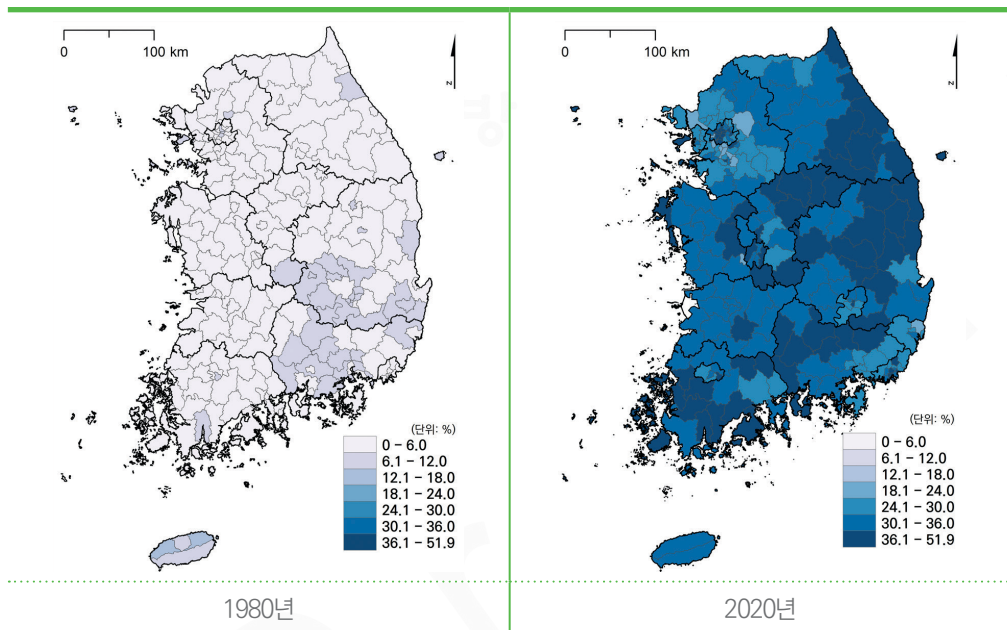


그림 8-4. 시군구별 1인가구 비율 변화(1980·2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2020년 1인가구의 혼인상태별 구성은 읍·면·동에 따라 차이를 보인다(표 8-4, 그림 8-4). 전국적으로 1인가구의 혼인상태는 미혼이 50.3%로 가장 높고, 다음으로 사별(20.5%), 이혼(16.1%), 유배우(13.2%) 순이다. 동부와 면부의 특성은 확연하게 다르다. 동부는 미혼이 54.8%로 가장 높고, 다음으로 사별(17.2%), 이혼(16.5%), 유배우(11.5%) 순이다. 반면 면부는 사별이 41.6%로 가장 높고, 미혼(24.4%), 유배우(21.4%), 이혼(12.7%) 순으로 나타난다. 즉, 도시에서는 미혼 1인가구가, 농촌 지역에서는 배우자와 사별한 1인가구가 주를 이룬다.

2) 1인가구의 주거여건

(1) 점유형태

1인가구는 자가점유율이 낮아 주거가 불안정한 편이다. 2020년 1인가구의 자가점유율은 34.3%로 일반가구(57.3%)에 비해 크게 낮다(표 8-5). 2020년 1인가구는 보증부월세(37.0%) 거주 비율이 가장 높는데, 1985년 15.6%에서 지속적으로 상승 중이다. 점유형태 미상이 많은 한계가 있는 1975년 이후, 최초 비교가 가능한 시점인 1980년에는 자가(39.8%), 월세(33.1%), 전세(22.3%) 순으로 자가 비율이 월세보다 소폭 높았다. 2000년에는 자가(32.6%) 다음으로 전세(29.0%), 보증부월세(20.4%) 순으로 높는데, 무보증월세와 사글세를 모두 합한 월세 비율이 32.6%로 자가와 같은 수준이다. 그런데 2020년에는 무보증월세(4.2%)와 사글세(1.2%)를 제외한 보증부월세(37.0%) 비율만으로 자가(34.3%)를 초과했고, 전세(17.5%) 비율이 감소하여 점유형태 측면의 안정성이 약화된 것으로 해석된다.

한편 1인가구는 연령대가 높을수록 자가로 거주하는 비중이 증가한다(그림 8-5). 연령대가 낮을수록 주로 보증부월세로 거주하고 중간 연령대(25~44세)에서는 전세 비중이 상대적으로 높다. 65세 이상에서는 자가점유율이 50% 이상으로 젊은 1인가구와 큰 차이를 보인다.

표 8-5. 1인가구의 점유형태 변화(1975~2020년)

(단위: %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
자가	82.2	39.8	33.2	30.8	32.4	32.6	31.1	31.9	34.0	34.3
전세	5.2	22.3	21.2	23.3	29.3	29.0	24.0	21.8	16.0	17.5
보증부월세			15.6	16.0	18.2	20.4	29.6	34.4	36.0	37.0
무보증월세	5.7	33.1			6.3	7.0	6.0	5.1	6.1	4.2
사글세			22.4	21.9	7.5	5.2	4.4	3.0	1.8	1.2
무상	6.9	4.7	7.6	8.1	6.2	5.8	4.8	3.8	6.0	5.9

자료: 1975~1995년은 통계청, 인구주택총조사 2% 표본자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1975년 자료는 1인가구 절반 이상의 점유형태가 미상임.

2) 무보증월세는 1985년, 사글세는 1995년부터 조사됨.

3) 점유형태 미상을 제외하고 비율을 계산함.

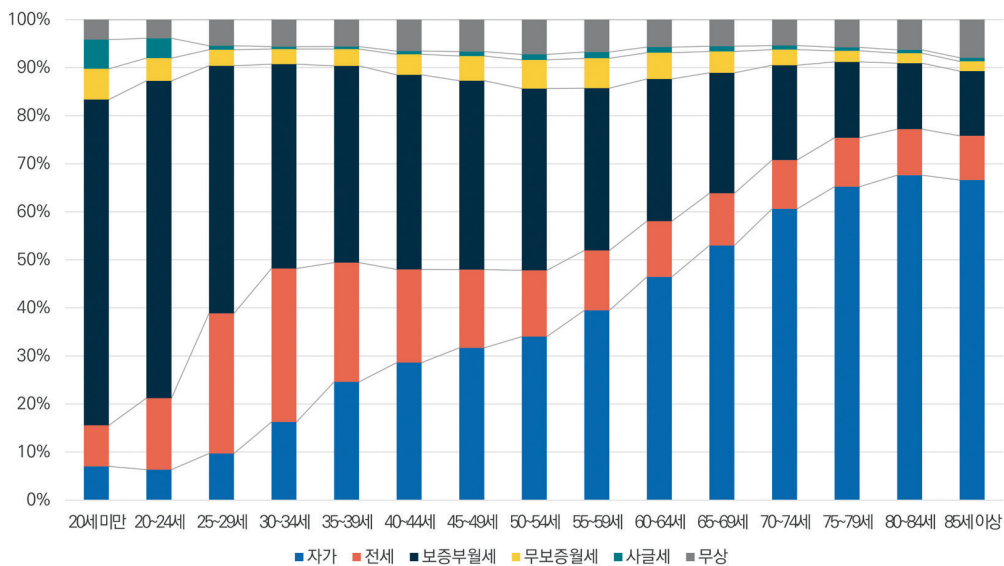


그림 8-5. 1인가구의 연령대별 점유형태(2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

(2) 거처의 종류

1인가구는 주로 단독주택에 거주하는데, 아파트 거주 비율이 꾸준히 증가하고 있다(표 8-6). 1980년에는 85.9%가 단독주택에 거주했으나 2020년 43.9%로 하락하였고, 같은 기간 아파트 거주 비율이 5.1%에서 32.0%로 상승하였다. 오피스텔을 제외한 주택 이외의 거처(주택이외의 기타 거처)에 거주하는 1인가구 비율은 1985년부터 2005년까지 1% 내외였는데 2020년에는 4.3%로 상승하였다. 오피스텔 거주 비율은 1990년 0.2%에서 2020년 6.5%로 증가했는데, 이는 청년 1인가구 증가와 연관된다.

1인가구 연령대별 거처의 종류를 살펴보면, 20대와 30대의 청년층에서 오피스텔 비율이 상대적으로 높고, 40대와 50대는 아파트 비율이 상대적으로 높다(그림 8-6). 단독주택 비중은 29세 이하와 50세 이상에서 40% 이상으로 높다. 성별로는 남녀 모두 단독주택 거주자가 가장 많으나, 남성이 단독주택에 더 많이 거주하고 있고, 여성은 아파트 거주자가 남성에 비해 많다(그림 8-7). 주택이외의 기타 거처에는 남성이 더 많이 거주하고 있다.

표 8-6. 1인가구의 거처 유형 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
주택	단독	85.9	82.8	80.8	77.3	70.3	65.3	59.3	52.4	43.9
	아파트	5.1	6.6	8.4	11.3	18.3	21.1	25.6	26.7	32.0
	연립	2.1	3.9	3.9	3.7	3.3	1.9	2.0	1.7	1.7
	다세대	-	-	0.8	1.5	2.0	5.3	5.7	8.8	9.6
	비거주용	5.1	5.8	5.1	5.2	4.6	2.3	1.8	2.1	1.9
주택 이외	오피스텔	-	-	0.2	0.3	0.5	3.1	3.7	4.2	6.5
	기타	1.8	0.9	0.8	0.8	1.1	1.0	1.8	4.2	4.3

자료: 1980~1995년은 통계청, 인구주택총조사 2% 표본자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

주: 1) 비거주용은 비거주용 건물내 주택을 의미함.

2) 거처 유형 미상을 제외한 비율임.

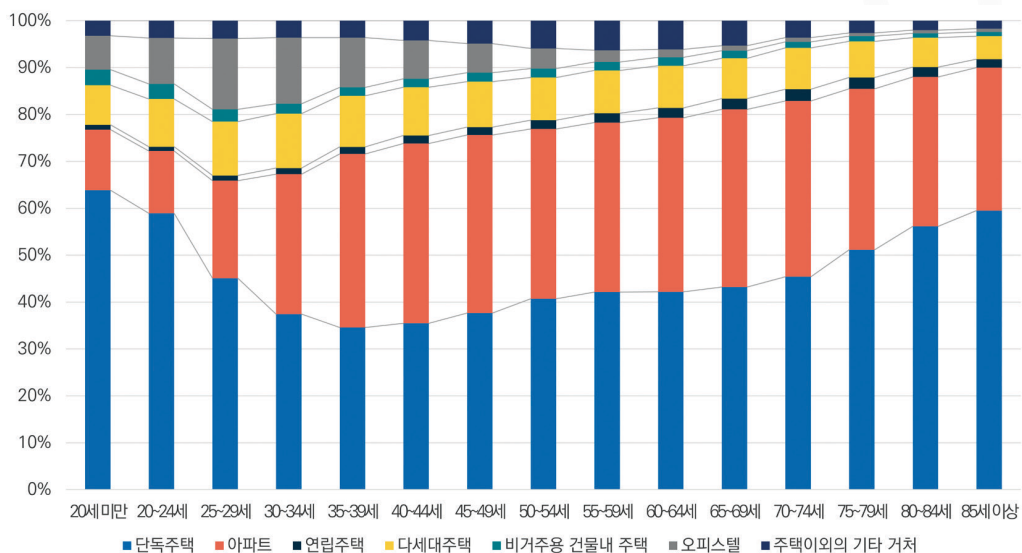


그림 8-6. 1인가구의 연령대별 거처 유형(2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

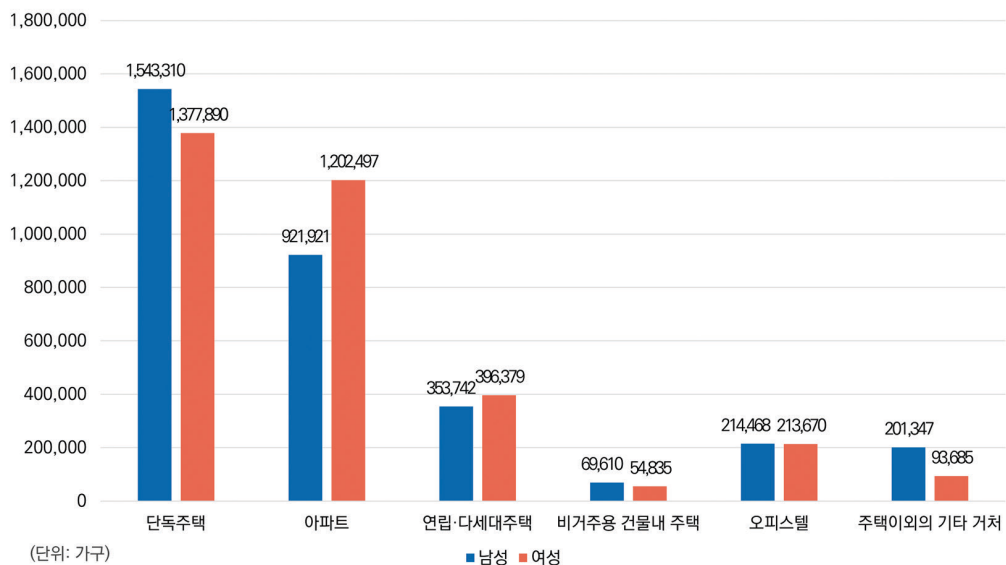


그림 8-7. 1인가구의 성별 거처 유형(2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

(3) 거주기간

1인가구는 현재 거처에서 거주한 기간이 짧은 것이 특징이다. 대부분의 연령대에서 거주기간 2년 미만이 차지하는 비중이 높다(그림 8-8). 특히 20대에서 거주기간 2년 미만 비중이 크게 높는데, 독립하여 혼자 산 지 얼마 안 되었거나 자주 이사하는 상황을 반영하는 것이라 판단된다. 30대와 40대도 2년 미만의 짧은 거주기간이 상당한 정도로 나타난다. 20년 이상 거주한 가구수는 60대 이상에서 많다.

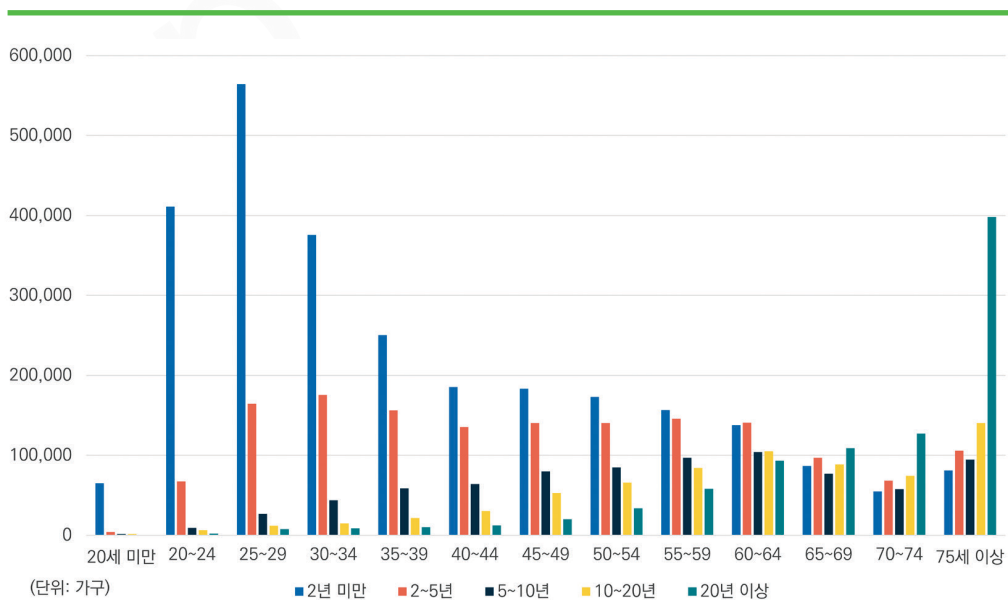


그림 8-8. 1인가구의 연령대별 거주기간(2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2. 노인가구

1) 고령화 추세의 심화

한국은 2025년에 65세 이상 노인인구 비율이 20%를 상회하는 초고령사회(super-aged society)로 진입할 예정이다. 2020년에 노인인구 비율이 14%를 넘는 고령사회(aged society)에 진입한 지 5년 만에 초고령사회에 도달하는 것이다. 이는 영국(50년), 프랑스(39년), 미국(15년) 등에 비해 빠른 속도이다. 생산연령인구 100명당 노년부양비는 2020년 22.2인데, 장래인구 추계에 의하면 2072년에는 노년부양비가 104.2까지 상승할 것으로 예상된다(그림 8-9). 중위 연령도 상승 중인데, 1960년 19.0세에서 2072년에는 63.4세까지 높아질 예정이다. 인구의 절반 가까이가 노인으로 구성되므로 중위연령도 노인 연령 기준에 근접하게 된다.

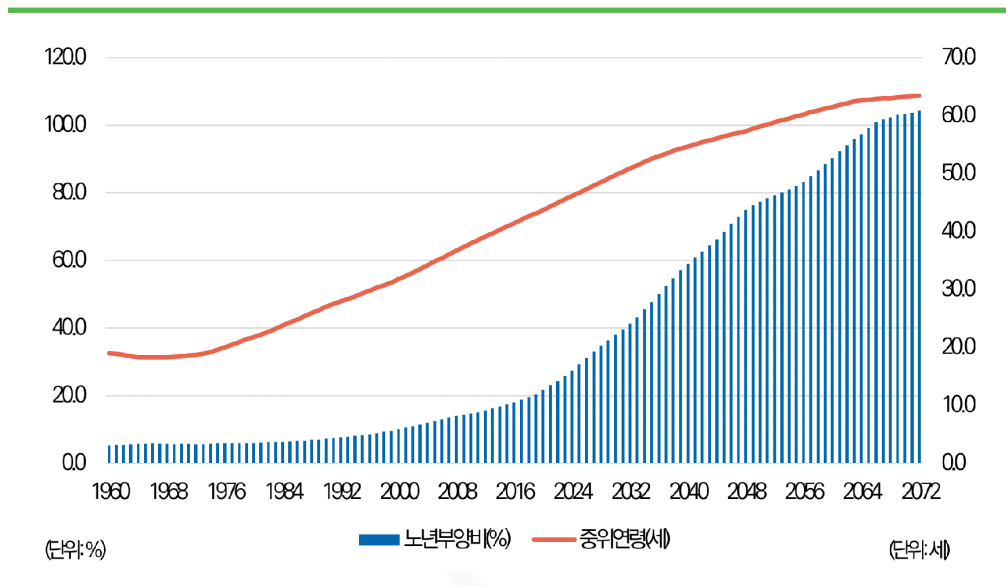


그림 8-9. 노년부양비와 중위연령 추계(1960~2072년)

자료: 통계청, 장래인구추계(2022년 기준).

주: 좌측 세로축은 노년부양비(%), 우측 세로축은 중위연령(세)을 나타냄.

통계청 장래가구추계에서 노인가구는 가구주 연령이 65세 이상인 가구로 정의된다. 고령화의 진전에 따라 노인가구는 지속적으로 증가할 것으로 예측되는데, 주로 부부 또는 1인가구로 구성될 전망이다. 2000년 노인가구 중 부부가구(33.1%)와 1인가구(31.4%)를 합하면 64.5%이다(그림 8-10). 2052년에는 홀로 또는 부부가 거주하는 노인가구 비율이 76.4%에 이르며, 부부가구(34.4%)보다 1인가구(42.1%)가 많을 것으로 전망된다.

전국적으로 노인가구 비율은 2000년 12.1%에서 2020년 22.6%로 증가했다. 시군구별 노인가구 비율이 2000년에는 경남 의령군(41.8%), 전북 임실군(39.7%), 경남 남해군(38.9%) 순으로 높았는데, 2020년에는 전남 고흥군(54.8%), 경북 의성군(54.0%), 경남 합천군(52.4%) 순으로 높다(그림 8-11). 노인가구 비율이 30%를 초과하는 시군구가 2000년에는 전북, 전남, 경북, 경남 4개 시도에 주로 분포했는데, 2020년에는 4개 시도뿐만 아니라 강원, 충북, 충남으로까지 확대되었다.

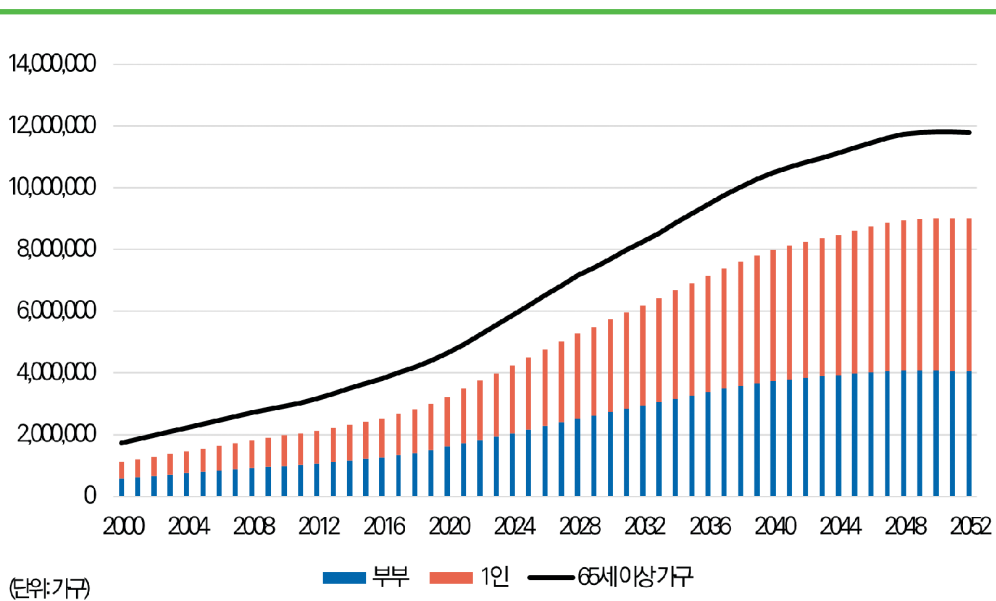


그림 8-10. 노인가구 형태별 장래가구추계(2000~2052년)

자료: 통계청, 장래가구추계(2022년 기준).

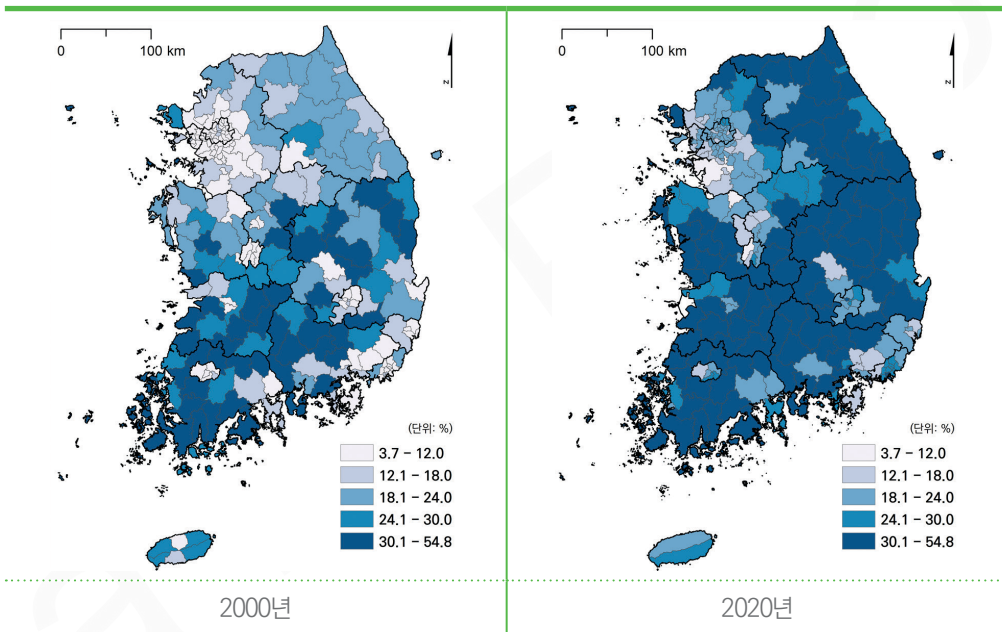


그림 8-11. 시군구별 노인가구 비율 변화(2000·2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2) 노인가구의 주거여건

(1) 점유형태

노인가구의 주거여건은 가구주 연령이 65세 이상인 가구를 중심으로 살펴보되, 일부 항목은 노인 가구원이 있는 가구(고령자 포함 가구)를 포함하여 분석하였다. 다만, 1995년까지는 가구주 연령 구분 시 65세 기준을 사용하지 않았기 때문에 가구주 연령이 60세 이상인 가구를 대상으로 노인가구의 주거 특성을 살펴본다. 노인가구는 타연령대에 비해 자가점유율이 높은 편이지만, 1985~2020년 사이 80%에 육박하던 자가점유율은 74.5%로 하락하고, 3.3%에 불과하던 보증부월세 비율이 11.8%로 상승하였다(그림 8-12, 표 8-7). 노인가구 내에서의 점유형태 분화가 발생하고 있음을 알 수 있다.

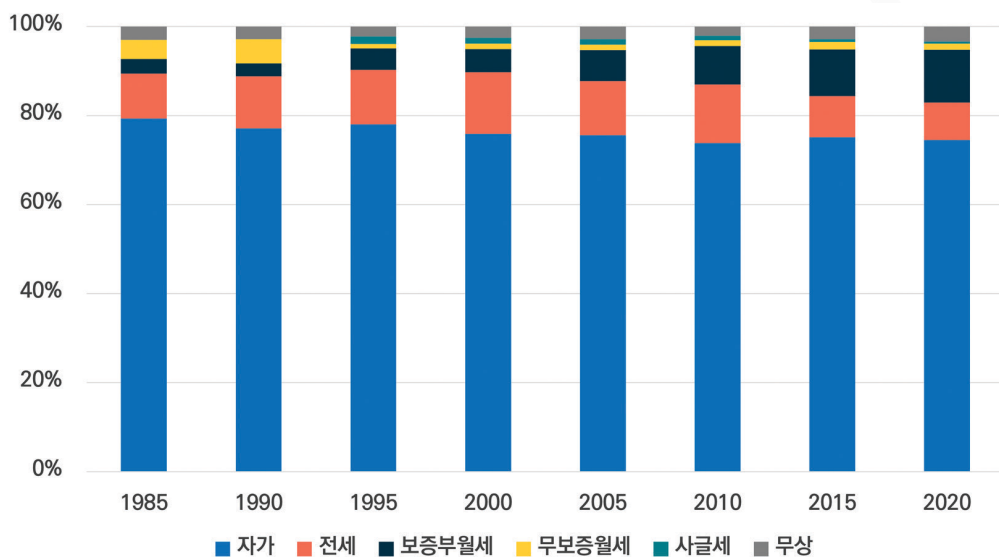


그림 8-12. 노인가구의 점유형태 변화(1985~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1985~1995년은 가구주 연령이 60세 이상인 가구, 2000~2020년은 65세 이상 고령자 포함 가구임.

표 8-7. 노인가구의 점유형태 변화(1985~2020년)

(단위: %)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
자가	79.3	77.1	78.0	75.9	75.6	73.8	75.1	74.5
전세	10.1	11.7	12.3	13.8	12.2	13.2	9.3	8.5
보증부월세	3.3	2.9	4.8	5.3	6.9	8.7	10.6	11.8
무보증월세	4.3	5.4	1.0	1.2	1.2	1.3	1.7	1.4
사글세			1.6	1.3	1.2	1.0	0.6	0.4
무상	3.0	2.8	2.2	2.5	2.9	2.1	2.8	3.4

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1985~1995년은 가구주 연령이 60세 이상인 가구, 2000~2020년은 65세 이상 고령자 포함 가구임.

2) 사글세는 1995년부터 조사됨.

3) 점유형태 미상을 제외하고 비율을 계산함.

(2) 거처의 종류

노인가구가 주로 거주하는 거처 유형은 단독주택에서 점차 아파트로 변화했다. 1975년에는 단독주택에 거주하는 비중이 94.6%로 대부분을 차지했으나, 2020년에는 아파트 거주 비중이 42.8%로 단독주택(42.1%)보다 높다(표 8-8). 그러나 읍면동별로는 차이가 크다. 동 지역에서는 아파트 거주 가구가 2010년부터 단독주택 거주 가구를 추월하여 2020년에는 단독주택 거주 가구의 두 배 수준으로 상승하였다(그림 8-13). 읍 지역에서는 여전히 단독주택 거주 가구가 약 32만 가구로 가장 많으나, 아파트 거주 가구도 약 19만 가구로 적지 않다. 그에 비해 면 지역에서는 단독주택 거주 비중이 크게 높다.

표 8-8. 노인가구의 거처 유형 변화(1975~2020년)

(단위: %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
단독주택	94.6	94.9	91.1	86.5	77.8	67.3	61.7	55.0	49.9	42.1
아파트	2.9	1.9	4.0	7.5	13.5	22.3	28.0	34.3	36.5	42.8
연립·다세대주택	0.7	1.3	2.4	3.7	5.2	6.6	8.3	8.8	9.8	10.8
비거주용 건물내 주택	1.3	1.6	2.3	1.9	3.1	3.4	1.5	1.2	1.9	1.6
오피스텔	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.5	0.2	0.3	0.7
기타	0.5	0.4	0.2	0.3	0.3	0.4		0.5	1.5	2.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 1975~1995년은 가구주 연령이 60세 이상인 가구, 2000~2020년은 65세 이상 고령자 포함 가구임.

2) 오피스텔은 1990년부터 조사했는데, 2005년은 주택이외의 기타 거처와 분리되어 공표되지 않음.

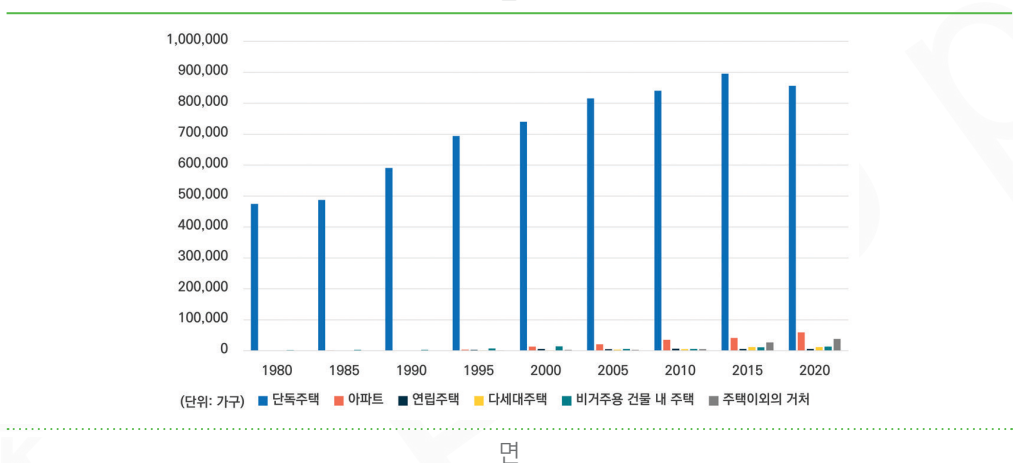
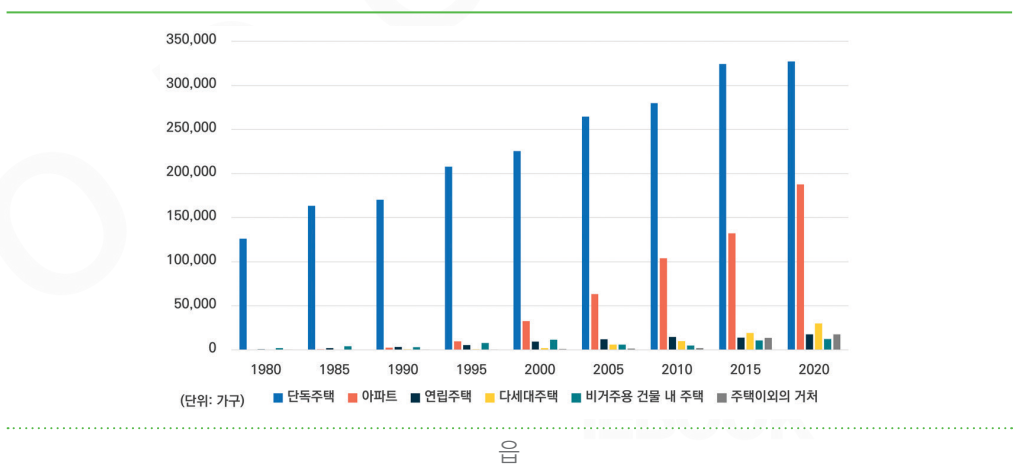
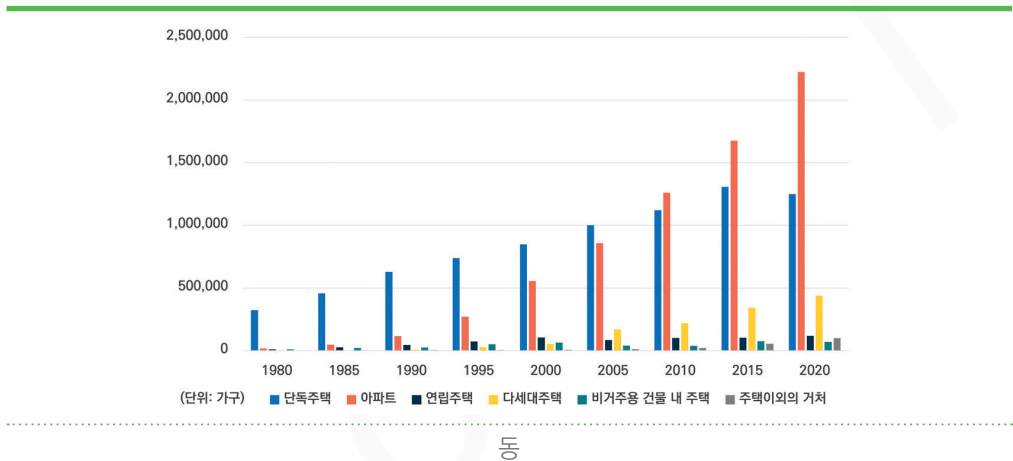


그림 8-13. 지역별 노인가구의 거주 유형 변화(1980~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1995년까지는 가구주 연령이 60세 이상인 가구, 2000년 이후부터는 65세 이상 고령자 포함 가구임.

(3) 주거시설

노인가구의 주거시설은 모든 측면에서 급격히 개선되었다(표 8-9). 1980년 입식부엌을 갖춘 노인가구(가구주 연령 65세 이상 기준)는 6.2%에 그쳤으나 2020년 99.1%로 증가했고, 같은 기간 수세식화장실 비율도 6.2%에서 97.6%로 높아졌다. 온수목욕시설을 갖춘 가구 비율은 1980년 3.2%로 다른 시설에 비해 낮았으나, 2020년 98.2%로 증가했다. 2020년 현재 대부분의 노인가구에서 입식부엌, 수세식화장실, 온수목욕시설 접근이 가능한 현대식 주거시설을 갖추고 있다.

표 8-9. 노인가구의 주거시설 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
입식부엌	6.2	14.8	33.2	66.7	85.4	94.2	96.8	98.6	99.1
수세식화장실	6.2	13.9	27.3	46.4	63.8	80.7	91.0	96.5	97.6
온수목욕시설	3.2	8.2	19.8	52.3	69.6	88.0	94.2	94.7	98.2

자료: 1980~1995년은 통계청, 인구주택총조사, 2% 표본자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

주: 1) 노인가구는 가구주 연령이 65세 이상인 가구로 정의함.

2) 2010년 이전은 목욕시설이 온수인 가구, 2015년 이후는 목욕시설이 있고 온수시설이 있는 가구임.

(4) 노후 거주 희망과 노인복지시설

노인의 노후 거처는 건강상태에 따라 달라질 수 있다. 보건복지부 노인실태조사를 통하여 자녀와의 동거 규범, 건강유지 또는 거동불편 시 거주 희망지를 분석하여 누구와 어디에서 살고 싶은지에 대한 인식 변화를 살펴본다. 또한 노인복지시설현황을 통해 주택이 아닌 시설의 수와 정원 변화를 살펴본다.

자녀 중 적어도 한 명은 노부모와 살아야 한다는 동거 규범 동의율은 2011~2020년 27.6%에서 12.8%로 하락하였다(표 8-10). 또한 노후에 동거를 희망하는 자녀가 '장남'인

비율은 2011년 57.6%에서 2020년 32.1%로 하락했다. 반면, 같은 기간 ‘형편이 되는 자녀’ 비율은 14.1%에서 29.9%로, ‘마음이 맞는 자녀’ 비율은 13.5%에서 23.5%로 상승했다. 노후 동거 규범과 동거 희망 자녀에 대한 노인들의 인식에 상당한 변화가 확인된다.

표 8-10. 노인의 자녀와의 동거 희망 비율 및 동거를 희망하는 자녀 유형 변화(2011~2020년)

(단위: %)

구분		2011	2014	2017	2020
자녀와의 동거 희망 비율		27.6	19.1	15.2	12.8
노후 동거 희망 자녀	장남	57.6	51.6	45.7	32.1
	아들	11.5	9.9	15.5	10.3
	장녀	0.8	5.0	4.0	3.3
	딸	2.4	1.8	3.4	0.8
	형편이 되는 자녀	14.1	14.7	17.2	29.9
	마음이 맞는 자녀	13.5	16.8	14.2	23.5
	기타	0.1	0.2	0.1	-

자료: 보건복지부, 노인실태조사.

표 8-11. 노인 건강상태별 거주 희망 장소 변화(2017·2020년)

(단위: %)

구분		2017	2020
건강유지시	현재 집에서 산다	88.6	83.8
	거주 환경이 더 좋은 곳으로 이사한다	11.2	11.2
	식사, 생활편의 서비스가 제공되는 주택에 입주한다	0.2	4.9
	기타	0.0	0.0
거동불편 시	재가서비스를 받으며 현재 집에서 계속 산다	57.6	56.5
	배우자, 자녀, 형제자매와 같이 산다	10.3	7.2
	자녀 또는 형제자매 근거리로 이사하여 산다	-	4.9
	돌봄, 식사, 생활편의 서비스가 제공되는 노인요양시설에 산다	31.9	31.3
	기타	0.1	0.0

자료: 보건복지부, 노인실태조사.

노인은 건강상태에 따라 거주 희망 장소가 다르게 나타난다. 건강이 유지되는 경우에는 대부분 현재 집에서 거주를 희망하지만, 거동이 불편해지는 경우에는 서비스가 제공되는 곳에 거주하기를 희망하는 비율이 상승한다(표 8-11). 현재 집에서 돌봄이나 식사, 생활편의 서비스를 받거나 자력으로 생활하는 것이 어렵기 때문이다.

노인복지시설 개수는 1994년 141개에서 2022년 89,698개로 급격히 증가하였다. 노인복지시설에는 주거, 의료, 여가, 재가노인복지시설 등이 주를 이루고, 노인특성을 고려한 보호, 일자리, 학대피해 쉼터 등이 최근에 신설되는 추세다(표 8-12). 가장 많은 시설은 노인여가복지시설인데 주로 경로당, 노인교실, 노인복지관 등이어서 거처로 사용되는 곳은 아니다. 2022년 노인주거복지시설에 포함되는 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택은 308개소로, 1.9만 명¹⁾이 거주할 수 있는데 2015년 이후 개수는 감소하고 있으며, 정원수도 크게 증가하지 않고 있다. 대신 노인요양시설이 주를 이루는 노인의료복지시설의 개수와 입소인원이 크게 증가했다. 노인의료복지시설 수는 2008년 1,832개에서 2022년 6,069개로 많아졌고, 동기간 입소인원은 81,262명에서 232,235명으로 늘었다.

한편으로 노인이 거주 중인 주택에서 이용할 수 있는 방문요양서비스, 주야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스, 방문간호서비스, 복지용구지원서비스, 재가노인지원서비스 등을 제공하는 시설 수가 증가하고 있다. 재가노인복지시설 수는 2008년 2,298개에서 2022년 13,272개로 증가했고, 동기간 이용인원은 13,460명에서 106,857명으로 증가했다.

1) 보건복지부 노인복지시설현황 통계의 노인주거복지시설 중에는 노인복지주택이 포함되어 있는데, 다른 시설은 정원이 명 단위이지만 노인복지주택은 단위가 세대이다.

표 8-12. 노인복지시설별 시설수와 정원 변화(2008~2022년)

(단위: 개, 명)

구분	2008		2010		2015		2020		2022	
	시설수	정원	시설수	정원	시설수	정원	시설수	정원	시설수	정원
총계	63,919	112,064	69,237	163,136	75,029	201,648	82,544	297,167	89,698	358,447
노인주거 복지시설	347	17,342	397	17,270	427	19,909	352	20,497	308	19,355
노인의료 복지시설	1,832	81,262	3,852	131,074	5,063	160,115	5,725	203,075	6,069	232,235
노인여가 복지시설	59,422	-	62,469	-	66,292	-	69,005	-	69,786	-
재가노인 복지시설	2,298	13,460	2,496	14,792	3,089	21,624	7,212	73,595	13,272	106,857
노인보호 전문기관	20	-	23	-	29	-	35	-	37	-
노인일자리 지원	-	-	-	-	129	-	196	-	206	-
학대피해 노인쉼터	-	-	-	-	-	-	19	-	20	-

자료: 보건복지부, 노인복지시설현황.

주: 1) 노인복지시설현황 통계는 2008년 시작되어 매년 발표되고 있음.

2) 노인주거복지시설 중 노인복지주택이 포함되어 있는데, 노인복지주택의 정원은 세대 단위임.

3) 재가노인복지시설의 경우 정원은 이용정원임.

3. 생애주기별 주거수준

1) 생애주기별 특성

(1) 생애주기의 변화

이하에서는 가구주 연령대를 청년(34세 이하), 중년(35~49세), 장년(50~64세), 노년(65세 이상)으로 구분하고 생애주기 단계별 주거 특성 변화를 살펴본다. 청년 가구주 비중은 1975년 29.1%에서 1985년 31.6%로 상승한 이후 하락세가 지속되어 2020년 14.8%로 4개 연령대 중 가장 비중이 적다(그림 8-14). 중년 가구주 비중은 1975년 42.0%에서 2020년 28.9%로 감소했다. 같은 기간 장년 가구주 비중은 17.8%에서 33.6%로 증가하는 추세이다. 노년 가구주 비중은 1975년 이후 2배 이상 증가하여 2020년 22.6%를 차지하고 있다. 중위연령 상승과 인구 고령화 현상을 가구주 연령대 비율에서도 확인할 수 있다.

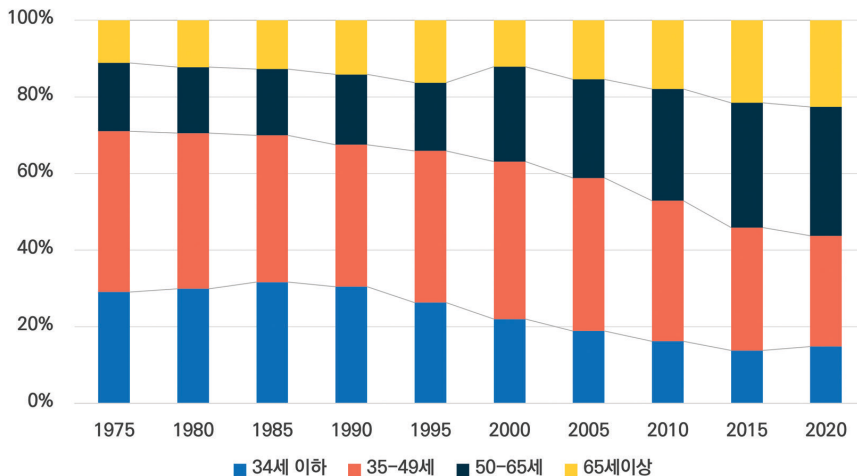
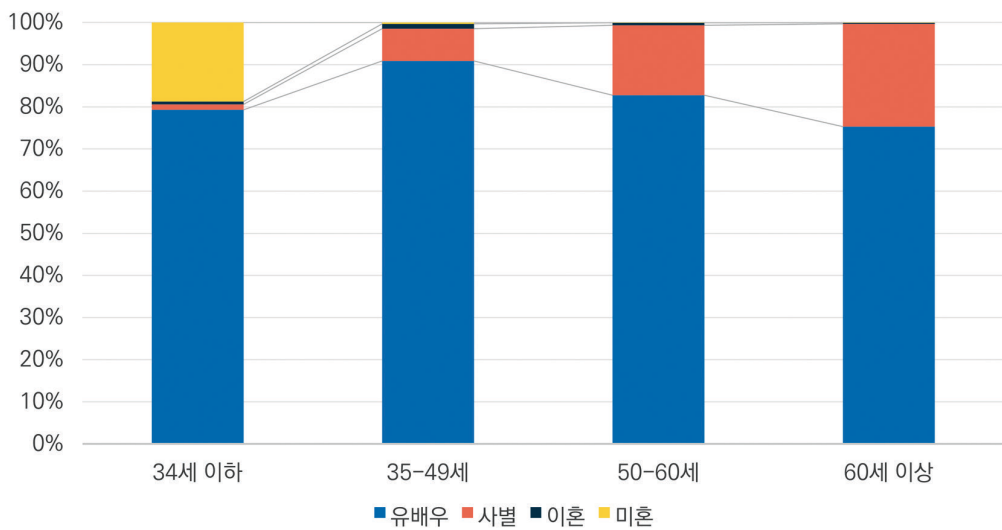


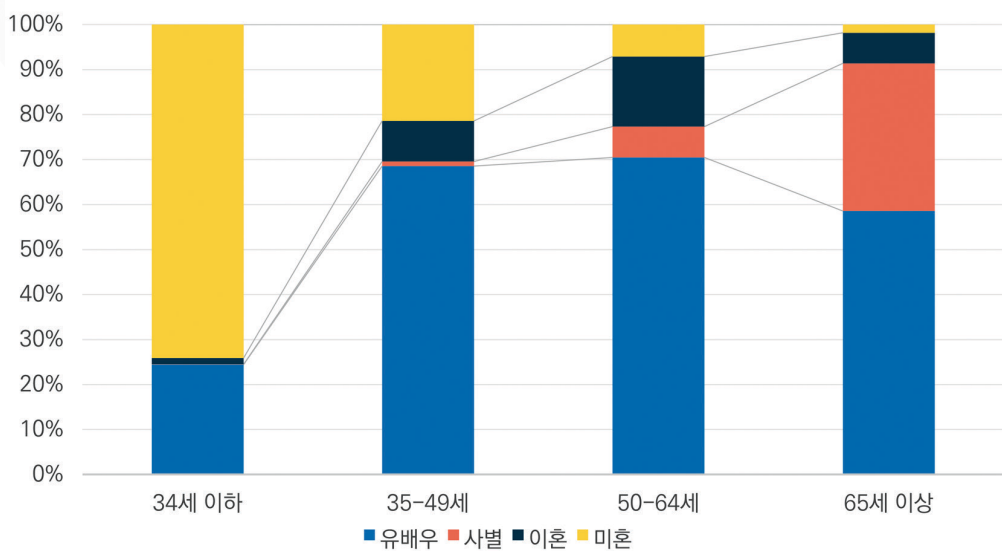
그림 8-14. 가구주 연령대별 비율 변화(1975~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 65세 이상 기준이 1975~1995년은 가구주 연령이 60세 이상인 가구, 2000~2020년은 65세 이상임.



1975년



2020년

그림 8-15. 가구주 연령대별·혼인상태별 비율 변화(1975·2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 자료의 한계로 두 시점의 연령 구분은 차이가 있음.

가구주 연령대별 혼인상태 비중을 보면 극명한 차이를 확인할 수 있다. 청년의 유배우 비율이 1975년 79.3%에서 2020년 24.4%로 급감한 것이 가장 극적인 변화이다(그림 8-15). 중년의 유배우 비율도 같은 기간 90.9%에서 68.6%로 하락했다. 한편, 전체가구주의 이혼 비율은 1975년 0.8%에서 2020년 9.6%로 증가하였는데, 특히 장년에서 0.6%에서 15.6%로 상승해 증가폭이 다른 연령대에 비해 크다. 또 다른 극적인 변화는 미혼가구의 증가다. 2020년 청년 가구주의 74.1%가 미혼으로, 1975년 79.3%가 유배우였던 상황과 크게 달라졌다. 2020년 중년(7.1%) 가구에서도 미혼율이 낮지 않다.

(2) 생애주기와 이동성

생애주기에 따라 거주지 이동성의 차이가 있는데, 청년은 거주지 이전 비율이 높고 연령대가 높아질수록 이동이 감소하는 경향을 보인다. 가구주의 1년전 거주지, 그리고 5년전 거주지를 통해 1985년 이후 거주지 이동을 분석한 결과는 다음과 같다. 5년전 거주지가 같은 집이 아니라 동일 시군구 내 또는 다른 시군구인 경우 5년간 이사한 가구로 분류하였다.

전 연령대에서 1985~2020년 사이 1년전 거주지가 같은 집인 비율이 증가하였다(표 8-13). 이는 가구의 이동 비율 감소를 의미하는데, 특히 노년층은 같은 집에 거주하는 비율이 다른 연령층에 비해 줄곧 높다. 다만, 다른 시군구로의 이동은 2015~2020년 사이 전 연령대에서 소폭 증가했다.

지난 5년간 이사한 가구 비율 변화를 보면, 전 연령층에서 이동 비율이 하락한 것으로 나타난다(표 8-14). 이동 비율은 1995년을 정점으로 대체로 하락하는 경향이 장년층을 제외한 전 연령층에서 나타난다. 연령대별로는 청년층이 가장 활발하게 이동하고 있는데, 1985년 80.9%에서 1995년 90.6%로 증가한 후 2015년에도 86.8%로 80% 이상을 유지했다. 2020년 들어서 73.0%로 감소하였으나 여전히 다른 연령층에 비해 높아 청년층 다수가 이동하고 있음을 확인할 수 있다. 중년층도 지난 5년간 이사한 가구 비율이 1995년에 66.7%로 가장 높았으나 2020년에는 48.0%로 감소했다. 1995년의 높은 비율은 200만 호 주택건설 등 대대적인 주택공급에 따른 주거지 이동효과에 의한 것으로 추측된다.

표 8-13. 가구주 연령대별 1년전 거주지 비율 변화(1985~2020년)

(단위: %)

구분		1985	1990	2000	2010	2015	2020
같은 집	청년(34세 이하)	51.4	52.0	56.6	56.3	58.7	69.0
	중년(35~49세)	76.2	75.7	79.7	79.5	80.7	87.2
	장년(50~64세)	85.1	85.3	89.2	88.4	88.7	92.4
	노년(65세 이상)	87.3	88.3	92.6	93.4	94.1	95.5
시군구 내	청년(34세 이하)	29.3	28.8	23.0	23.8	22.4	9.0
	중년(35~49세)	17.9	18.0	13.3	14.2	13.3	5.3
	장년(50~64세)	11.4	11.1	7.3	8.1	8.0	3.4
	노년(65세 이상)	9.3	8.5	4.9	4.8	4.2	2.0
다른 시군구	청년(34세 이하)	19.3	19.2	20.1	19.4	18.5	21.2
	중년(35~49세)	5.9	6.4	6.9	6.1	5.7	7.1
	장년(50~64세)	3.6	3.6	3.4	3.3	3.3	4.0
	노년(65세 이상)	3.5	3.2	2.3	1.8	1.7	2.4

자료: 1985~1990년은 통계청, 인구주택총조사, 2% 표본자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

주: 1) 1년전 거주지는 가구 문항이 아닌 인구 문항으로, 가구에 대해서만 분석한 결과임.

2) 1995년과 2005년에는 조사가 이루어지지 않음.

표 8-14. 가구주 연령대별 5년간 이사한 가구 비율 변화(1985~2020년)

(단위: %)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
청년(34세 이하)	80.9	85.6	90.6	87.2	87.7	88.6	86.8	73.0
중년(35~49세)	53.4	59.8	66.7	59.1	61.5	61.7	58.8	48.0
장년(50~64세)	32.1	35.8	38.6	33.1	38.8	37.3	36.5	29.5
노년(65세 이상)	25.5	26.5	26.8	21.8	24.1	21.7	20.2	18.3

자료: 1985~1995년은 통계청, 인구주택총조사, 2% 표본자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

주: 5년전 거주지는 가구 문항이 아닌 인구 문항으로, 가구에 대해서만 분석한 결과임.

2) 생애주기별 주거여건

(1) 점유형태

청년에서 중년, 장년을 넘어 노년으로 갈수록 자가점유율이 상승하는 경향은 1985년 이후 유지되고 있다(그림 8-16). 2020년 가구주 연령대별 자가점유율이 청년 19.8%, 중년 53.6%, 장년 65.2%, 노년 74.9%다.

가구주 연령대별 점유형태 변화를 보면, 1985~2020년 청년은 전세 비율이 하락(36.3%→28.4%)하고, 보증부월세 비율이 급격히 증가(16.6%→42.6%)하여 가장 대표적인 점유형태가 되었다(그림 8-17). 같은 기간 중년은 자가점유율이 50% 내외로 가장 높다. 2010년 이전에는 자가 다음으로 전세 비율이 높았으나 2015년부터 보증부월세 비율이 두 번째로 높아졌다. 장년도 1985~2020년 자가점유율이 가장 높으나 그 비율은 하락(75.0%→65.2%)하는 추세이며, 2015년부터 보증부월세 비율이 전세에 비해 높아졌다. 노년은 대부분

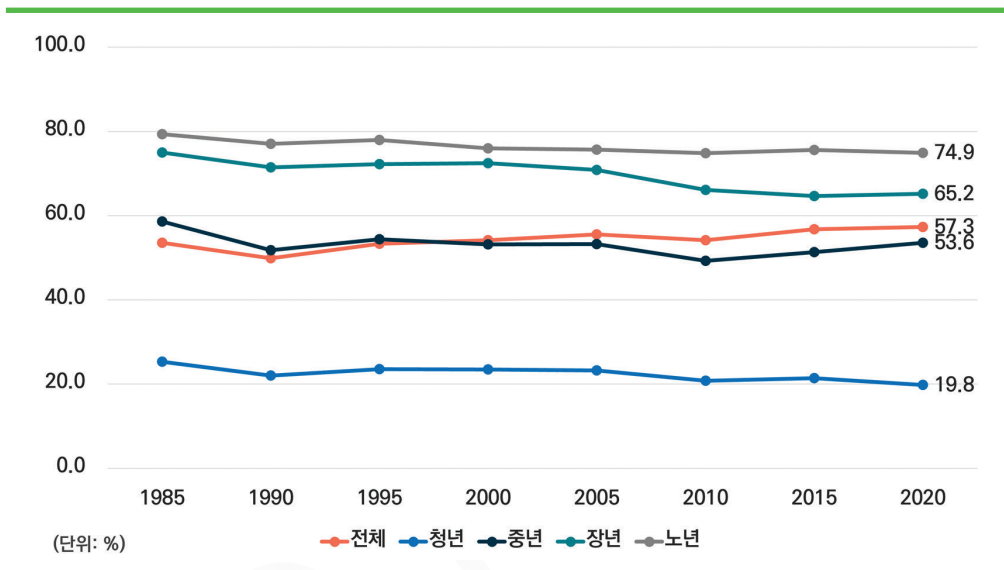


그림 8-16. 가구주 연령대별 자가점유율 변화(1985~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 연령대 구분은 청년(34세 이하), 중년(35~49세), 장년(50~64세), 노년(65세 이상)임.

2) 노년의 경우 1995년까지는 60세, 2000년부터 65세 기준임.

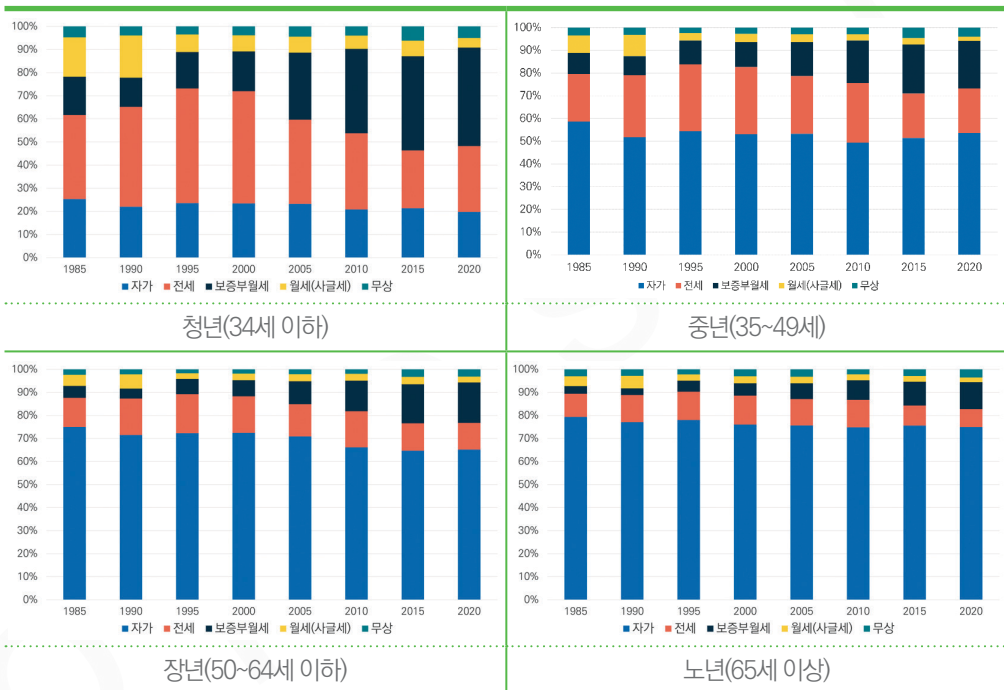


그림 8-17. 가구주 연령대별 점유형태 변화(1985~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 월세는 보증금이 없는 월세와 사글세를 포함한 수치임.

2) 노년의 경우 1995년까지는 60세, 2000년부터 65세 기준임.

(75% 내외) 자가로 거주하는 현상이 지속되고 있다. 전 연령대에 걸쳐 임차 가구 중에는 보증부월세 비율이 증가하여 전세보다 높아지는 경향이다.

(2) 거처의 종류

급격한 도시화와 아파트 중심의 주택건설에 따라 주된 거처 종류는 단독주택에서 아파트로 전환되었다. 1975년 전체가구의 91.3%가 단독주택에 거주했으나 2020년에는 30.4%로 하락하였고 같은 기간 아파트 거주 비율은 1.4%에서 51.5%로 상승하였다(5장 참조).

이러한 변화는 가구주 연령대별로도 나타나며, 전반적으로 아파트 거주 비율이 높아지는 경향을 보인다(표 8-15, 표 8-16, 그림 8-18, 그림 8-19). 그러나 2020년에 연령대별로 주로

거주하는 거주 종류는 상이하다. 노년과 청년은 단독주택 거주 비율이 여전히 가장 높은 반면, 자녀 양육기에 있는 중년과 장년은 아파트 거주 비율이 가장 높은 특징이 나타난다.

표 8-15. 가구주 연령대별 단독주택 거주 비율 변화(1975~2020년)

(단위: %)

구분	전체	청년(34세 이하)	중년(35~49세)	장년(50~64세)	노년(65세 이상)
1975	91.3	89.2	91.1	93.0	94.6
1980	89.2	85.5	88.6	92.8	94.9
1985	81.9	78.3	79.2	87.7	91.1
1990	74.9	72.4	69.5	81.1	86.5
1995	59.5	58.5	49.9	65.9	77.8
2000	49.6	47.4	39.3	57.0	73.6
2005	44.5	44.8	33.3	48.0	67.1
2010	39.6	42.6	27.9	39.9	60.2
2015	34.8	36.8	24.5	34.5	51.5
2020	30.4	36.8	18.9	28.5	43.5

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 노년의 경우 1995년까지는 60세, 2000년부터 65세 기준임.

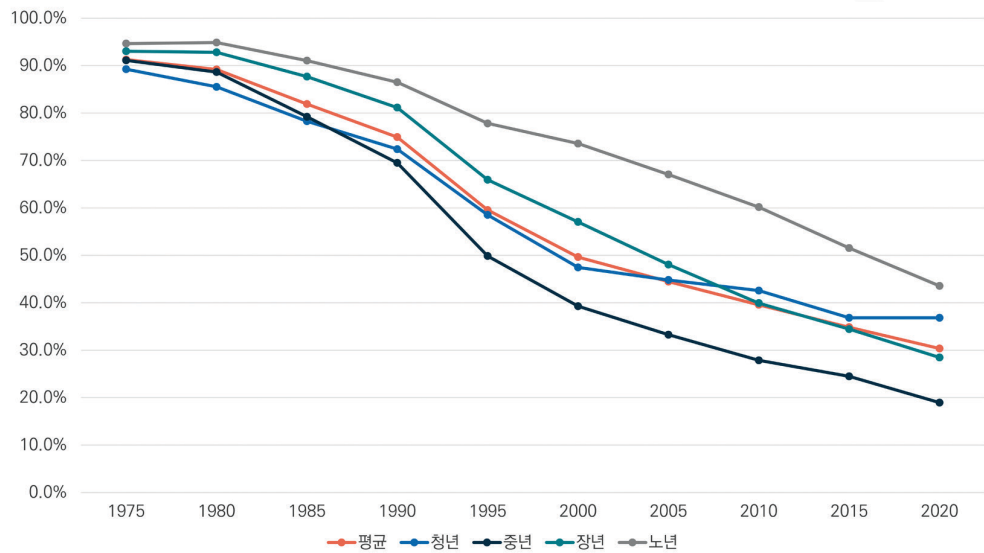
표 8-16. 가구주 연령대별 아파트 거주 비율 변화(1975~2020년)

(단위: %)

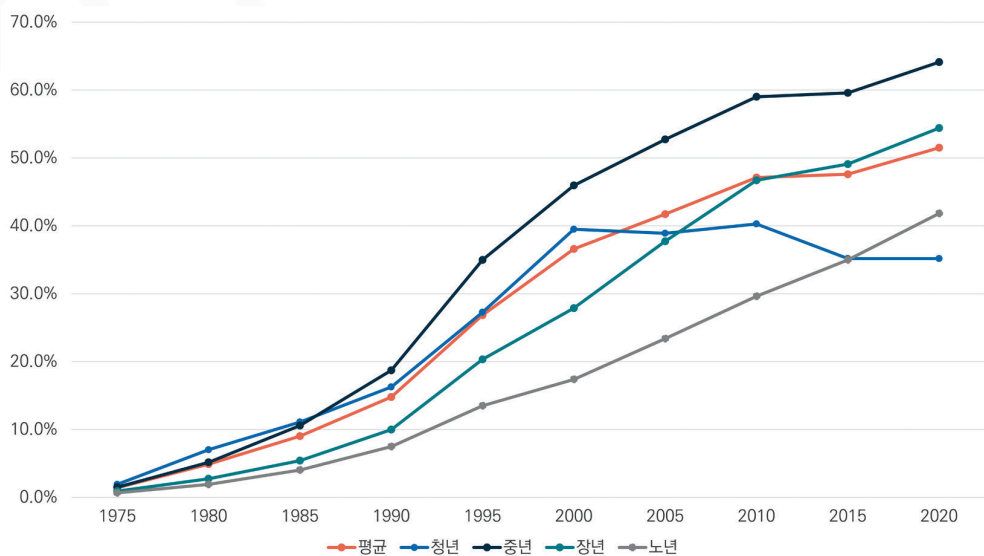
구분	전체	청년(34세 이하)	중년(35~49세)	장년(50~64세)	노년(65세 이상)
1975	1.4	1.9	1.5	0.9	0.7
1980	4.9	7.0	5.2	2.7	1.9
1985	9.0	11.1	10.6	5.4	4.0
1990	14.8	16.3	18.7	10.0	7.5
1995	26.8	27.3	35.0	20.3	13.5
2000	36.6	39.5	46.0	27.9	17.4
2005	41.7	38.9	52.7	37.7	23.4
2010	47.1	40.3	59.0	46.7	29.6
2015	47.6	35.2	59.6	49.1	35.0
2020	51.5	35.2	64.1	54.4	41.8

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 노년의 경우 1995년까지는 60세, 2000년부터 65세 기준임.



단독주택 거주 비율



아파트 거주 비율

그림 8-18. 가구주 연령대별 단독주택·아파트 거주 비율 변화(1975~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 연령대 구분은 청년(34세 이하), 중년(35~49세), 장년(50~64세), 노년(65세 이상)임.

2) 노년의 경우 1995년까지는 60세, 2000년부터 65세 기준임.



그림 8-19. 가구주 연령대별 거처 유형 변화(1975~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 노년의 경우 1995년까지는 60세, 2000년부터 65세 기준임.

(3) 주거시설

가구주 연령대별 주거시설 구비 정도의 변화를 보면, 주거시설의 전반적인 현대화가 이뤄진 2000년 이전에는 중년(35~49세)이 다른 연령층에 비해 현대식 주거시설 구비 정도가 높게 나타난다(표 8-17, 표 8-18, 표 8-19). 이는 중년의 가구주 연령대는 혼인과 자녀 출산 등이 이어지는 가구 확장기에 있기 때문으로 이해할 수 있는데, 현대적 주거시설을 갖춘 주택이 대규모로 공급되면서 연령대별 차이는 감소하였다.

입식부엌, 수세식화장실, 온수목욕시설 등 현대적 주거시설을 갖춘 가구 비율이 급격하게 증가한 시기는 1990~1995년으로, 전 연령대에서 공통된 흐름이 나타난다. 이는 200만 호 주택건설에 따른 아파트 공급 후 입주가 이루어진 시점과 맞물리고 있어 대대적인 주택공급이 양적인 측면에서의 주택수 증가 이외에 질적인 측면의 주거시설 현대화에도 기여했음을 확인할 수 있다(7장 참조).

표 8-17. 가구주 연령대별 입식부엌 구비율 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
청년(34세 이하)	11.8	19.4	53.7	84.5	95.2	98.6	98.8	99.6	99.8
중년(35~49세)	14.3	27.8	60.2	89.1	96.2	98.8	99.1	99.7	99.8
장년(50~64세)	10.1	21.3	49.0	83.4	94.2	97.8	98.5	99.3	99.6
노년(65세 이상)	6.2	14.8	33.2	66.7	85.4	94.2	96.8	98.6	99.1

자료: 1980~1995년은 통계청, 인구주택총조사, 2% 표본자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

표 8-18. 가구주 연령대별 수세식화장실 구비율 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
청년(34세 이하)	12.2	19.6	59.4	82.3	94.1	98.6	99.2	99.1	99.7
중년(35~49세)	14.3	26.6	58.2	81.9	92.0	97.2	98.8	99.6	99.7
장년(50~64세)	10.0	19.3	41.0	67.4	83.2	93.2	97.1	98.9	99.1
노년(65세 이상)	6.2	13.9	27.3	46.4	63.8	80.7	91.0	96.5	97.6

자료: 1980~1995년은 통계청, 인구주택총조사, 2% 표본자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

표 8-19. 가구주 연령대별 온수목욕시설 구비율 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
청년(34세 이하)	5.8	11.1	34.0	76.0	91.3	98.4	99.5	98.4	99.4
중년(35~49세)	8.0	16.6	41.2	81.0	91.6	97.8	99.1	98.7	99.6
장년(50~64세)	5.6	12.1	31.2	72.5	86.1	95.5	97.9	97.3	99.2
노년(65세 이상)	3.2	8.2	19.8	52.3	69.6	88.0	94.2	94.7	98.2

자료: 1980~1995년은 통계청, 인구주택총조사, 2% 표본자료; 2000~2020년은 인구주택총조사, 10%·20% 표본 원자료.

주: 1980~2010년은 목욕시설이 온수인 가구. 2015~2020년은 목욕시설과 온수시설이 모두 있는 가구 비율임.

4. 결론 및 시사점

향후 가구구성 변화 예측은 우리 사회가 주거 부문에서 대응할 새로운 정책과제를 고민하게 한다. 가구구성 변화는 부모와 자녀로 구성되거나, 가족 내에서 노부모를 부양하던 모델이 더 이상 일반적이지 않은 상황임을 알려준다. 가장 대표적인 변화는 1인가구의 증가이다. 이는 도시화와 산업화, 교육수준 향상, 기대여명 증가, 삶의 가치관 변화 등 다양한 요인에 의해 발생한다. 1인가구는 과거에 비해 빠른 속도로 증가하고 있고, 향후에도 증가 추세가 지속될 것으로 예상된다. 1인가구는 고령 여성 노인 중심에서 전 연령대와 성별에 걸쳐 발생하는 일반적인 현상으로 바뀌었고, 특히 중장년층에서 남성 1인가구가 여성에 비해 많다. 1인가구의 발생원인은 지역별, 성별로 차이가 크고, 이들의 주거여건도 상이하여 다양한 정책대응이 필요하다. 1인가구는 자가점유율이 상대적으로 낮고, 주로 아파트가 아닌 거처에 거주하면서, 거주기간도 짧은 편이라 정책적 지원 요구가 높다. 다만 초저출생 문제가 국가적 과제로 인식되면서 1인가구에 대한 전폭적인 지원은 그리 녹록지 않다. 그럼에도 1인가구의 주거의 질을 일정 수준 담보하는 정책적 고려는 지속되어야 할 것이다.

한국은 세계적으로 가장 단기간에 초고령사회로 진입하는 것이 기정사실화되었다. 1960년대 중위연령이 20세가 되지 않는 젊은 국가에서 2056년 중위연령이 60세가 넘는 초고령국가가 될 예정이다. 노인이 자녀와 거주하는 것이 더 이상 사회적 규범으로 작동하지 않고, 부부 또는 혼자 거주하는 노인가구가 증가하는 추세다. 노인가구는 자가점유율이 높았으나, 점차 불안정한 점유형태가 증가하고 있고, 거주 지역에 따라 주택 유형과 점유형태의 차이도 크다. 과거에는 비도시 지역 단독주택에 거주하는 노인가구 비율이 높았으나 최근에는 도시 지역 아파트에 거주하는 노인가구가 더 많다. 한편, 한 주택에 거주한 기간이 긴 노인가구는 건강을 유지하기 어렵거나 일상생활이 어려워도 최대한 집에서 거주하길 희망한다. 노인의 폭발적 증가에도 불구하고 이에 대한 정책적 대처는

그에 미치지 못하고 있다. 또한, 노인복지시설의 수와 입소정원은 계속 증가 중이나 건강이 유지된다면 거주하던 집에서 계속 살고 싶다는 노인가구 비율이 높다. 오래 거주한 지역사회를 떠나도록 하는 시설 중심의 돌봄서비스에 기대는 것은 바람직하지도 지속가능하지도 않다. 노인의 지역사회 지속 거주를 보장하기 위한 재가요양서비스 확대와 더불어 주택개량, 주거서비스 지원 강화 등 적극적 정책대응이 요구된다.

생애주기와 관련한 가장 큰 변화는 젊은 층의 미혼 증가 및 만혼화다. 30대 초반 청년층의 유배우자 비율이 극적으로 감소하고 타 연령대에서 이혼이 증가하는 등 가족의 구성이 지연되거나 가구가 해체되는 경우가 많아지고 있다. 이와 함께 청년층은 자가점유율이 하락하고 월세 거주가 급증하고 있다. 초저출생 국가에서 청년층의 미혼율과 기존 가구의 이혼율이 증가하는 것은 개인의 가치관뿐 아니라 사회구조적 문제가 반영된 선택의 결과임을 인정해야 한다. 한편으로 자녀 양육기의 중장년층은 자가점유율과 아파트 거주 비율이 상대적으로 높아 자녀 양육 시 주거 선호를 확인할 수 있다. 하지만 아파트에 거주하지 않는 가구에게도 양호한 양육 환경이 조성되도록 지원하는 정책도 필요하다. 향후 주거정책의 장기적 방향 모색에 있어 가족 개념의 재설정, 기존 정상가족 틀의 탈피 등 그간 관성적으로 당연시되던 제도를 사회변화에 맞추어 재정립하는 것이 필요하다.

시도별 주거실태 변화

남원석

2025
Census
센서스 100년



지난 100여 년 동안 우리나라의 주거수준은 많은 변화를 거치며 크게 향상되었다. 한국전쟁 직후에는 공공부문이 주택개발사업을 주도했으나, 민간부문의 공급역량이 향상됨에 따라 주택개발이 더욱 활성화되었다. 공공과 민간 부문은 달동네, 판자촌 등으로 불리던 불량주거지를 재개발하고, 노후 아파트 단지를 재건축했으며, 대규모 택지개발사업을 통해 신도시를 건설했다. 주택공급 주체 다양화와 이들 간의 경쟁으로 주택개발과 관련한 많은 혁신이 이뤄졌으며, 국가 전반의 주거수준 향상으로 이어졌다. 그러나 이와 같은 변화가 모든 지역에 고르게 나타난 것은 아니다. 지역별 경제 수준, 인구 및 가구 구성, 주거상황과 주거문화, 도시개발의 규모 등 다양한 요소가 개입되면서 주거수준이 크게 향상된 지역도 있고, 상대적으로 주거수준 향상이 지체된 지역도 있다.

이 장에서는 장기간에 걸쳐 축적된 인구주택총조사 결과를 활용하여 지역별 주거실태 변화와 지역 간 차이에 대한 구체적인 내용을 탐색하였다. 이는 지난 수십 년 동안 추진된 주거정책과 개발의 성과를 지역 간 격차라는 측면에서 재해석할 기회를 제공할 것이다. 나아가 총량적 주택공급을 강조하는 접근에서 벗어나 주거수준의 질적 향상을 위한 정책 수립의 참고자료로도 활용될 수 있을 것이다.

지역별 주거실태는 주택재고 현황과 가구의 거주 현황으로 구분해 살펴본다. 주택재고 현황에는 주택수, 주택보급률, 주택 유형, 경과연수, 빈집을 포함했고, 가구의 거주 현황으로는 거처의 종류, 점유형태, 거주층, 주거면적을 다루었다. 항목별로 시계열 분석이 가능한 범위에 차이가 있는데, 가급적 긴 기간을 설정하여 연계했다. 가장 최근 시점은 대체로 2020년으로 설정했으나, 주택보급률은 2023년까지 살펴보았다.

지역은 17개 시도 및 수도권(서울·인천·경기)과 비수도권으로도 구분하여 살펴보았다.

인구주택총조사는 행정구역별 장기시계열 자료가 축적되어 있음에도 불구하고, 행정구역 변동을 고려한 분석 결과를 제시하는 연구는 거의 수행되지 않았다. 이는 인구주택 총조사 시기마다 행정구역 변동이 컸기 때문이다. 예를 들어 1975년의 경기도와 2020년의 경기도 행정구역은 다르며, 광역시와 특별자치시가 추가되면서 시도 단위 행정구역이 변화했다. 1980년 조사까지 광역시¹⁾는 부산밖에 없었는데, 1985년 대구와 인천, 1990년 광주와 대전, 2000년 울산 그리고 2015년에 세종특별자치시가 추가되었다. 이러한 행정구역 변동을 반영하여 시도별 주거실태의 시계열 변화를 분석하기 위해서는 GIS에 기반한 행정구역 단위 일치가 필요하다.

1990~2010년까지의 총주택수와 주택 유형별 주택수는 통계청이 KOSIS에서 공표하고 있는 시계열 연계 자료를 활용했다. 이는 2010년 행정구역을 기준으로 GIS에 기반해서 과거 자료를 재집계한 결과이다. 2015년 이후 주택수는 전수자료와 등록센서스 자료로 연계했다. 다만 2010년 조사 이후 행정구역 변동과²⁾ 1990~1995년까지 빈집수가 반영되지 않은 한계가 있다. 이 장에서 다루는 주택재고 항목 중 주택 유형별 주택수 외 항목들은 시계열 연계 자료가 제공되지 않아 행정구역 단위를 일치시키지 못했다.

이하의 내용은 다음과 같은 순서로 전개된다. 1절과 2절에서는 주거실태를 구성하는 항목의 지역별 변화와 지역 간 차이를 분석한다. 3절에서는 본문의 분석 결과를 종합하고 이를 바탕으로 향후 주거정책의 과제를 시사점으로 제시한다.

1) 1990년 조사까지는 직할시였으며, '지방자치법' 개정에 따라 1995년 직할시의 명칭이 광역시로 변경되었다.

2) 대표적으로는 2012년 이루어진 세종특별자치시 설치가 있다. 충청남도 연기군을 중심으로 공주시 일부와 충청북도 청원군(현재 청주시로 통합되었음)의 일부를 통합하여 세종시를 설치하였다. 이에 따라 충청남도와 충청북도의 행정구역 경계에 변화가 생겼다. 최근인 2023년에도 경상북도 군위군이 대구광역시에 통합되면서 도계가 변화한 사례가 있다.

1. 주택재고 현황

1) 주택수

전국의 주택수는 1970년 436.0만 호, 1990년 716.0만 호, 2020년 1,852.6만 호로 증가했다.³⁾ 시도별로 증가폭의 차이가 있는데, 2010년 기준으로 행정구역을 일치시켜 1990년 이후 지역별 주택수 변화를 분석한 결과는 <표 9-1>과 같다. 1990년부터 2020년까지 수도권⁴⁾의 주택수는 273.9만 호에서 854.3만 호로 3.1배 증가했고, 비수도권의 주택수는 442.2만 호에서 998.2만 호로 2.3배 증가했다. 즉, 수도권은 비수도권에 비해 주택수 증가폭이 크고 증가율도 높았다. 수도권 내에서 서울의 주택수는 1990년 143.1만 호에서 2020년 301.5만 호로 2.1배 증가했는데, 경기의 주택수는 97.1만 호에서 449.5만 호로 4.6배 증가해, 경기도가 서울에 비해 증가율이 높았다. 1995년까지는 서울의 주택수가 경기도에 비해 많았는데, 2000년 이후 경기의 주택수가 서울을 초과하여 2020년에는 경기도가 100만 호 이상 많았다. 1990년 이후 인천의 주택수는 33.6만 호에서 103.3만 호로 3.1배 늘어나, 증가율은 서울에 비해 높고 경기도에 비해 낮았다.

비수도권 시도의 1990~2020년의 주택수 증가율은 광주(3.3배)·울산(3.3배), 대전(3.1배) 순으로 높았고, 전남(1.5배), 전북(1.8배)·경북(1.8배) 순으로 낮았다. 비수도권 광역시 중 가장 증가 규모가 큰 부산의 주택수는 52.1만 호에서 127.6만 호로 2.4배 증가했고, 도 지역 중 가장 증가 규모가 큰 경남의 주택수는 54.2만 호에서 129.7만 호로 2.4배 증가했다. 비수도권 시도 모두 1990~2020년에 주택수가 증가했음에도 불구하고 대구, 광주, 대전, 울산, 세종을 제외한 9개 시도는 전국에서 차지하는 비중이 감소했다. 비중의 감소 폭은 전남(3.0%p), 경북(2.4%p), 전북(1.6%p) 순으로 컸다.

3) 1970년과 1990년은 빈집이 제외된 사용주택수 기준이며, 2020년은 빈집을 포함한 수치이다.

표 9-1. 시도별 주택수 변화(1990~2020년)

(단위: 천 호)

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
수도권	2,739	3,739	4,731	5,782	6,565	7,429	8,543
서울	1,431	1,688	1,973	2,322	2,525	2,793	3,015
인천	336	509	632	724	823	942	1,033
경기	971	1,542	2,126	2,736	3,217	3,694	4,495
비수도권	4,422	5,466	6,741	7,441	8,112	8,938	9,982
부산	521	660	830	967	1,031	1,164	1,276
대구	310	426	545	609	692	738	810
광주	161	244	338	379	444	487	538
대전	159	270	334	380	422	469	497
울산	119	184	239	277	311	358	395
세종	-	-	-	-	-	81	137
강원	328	369	458	494	536	570	644
충북	269	339	422	456	510	557	640
충남	403	453	585	635	716	754	865
전북	404	473	569	598	633	687	741
전남	524	571	647	671	691	748	802
경북	592	688	825	878	933	995	1,094
경남	542	677	822	943	1,034	1,135	1,297
제주	90	110	128	153	159	195	246
전국	7,160	9,205	11,472	13,223	14,677	16,367	18,526

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 2010년까지의 주택수는 2010년 기준으로 행정구역을 일치시킨 결과로, 세종은 반영되지 않음.

2) 1990~1995년 주택수에는 빈집이 포함되지 않음.

서울의 행정구역은 1963년 이래 변화가 없고, 경기와 인천의 행정구역만 변화했으므로,⁴⁾ 경기·인천을 묶으면 시계열 비교를 1970년까지 연장할 수 있다(그림 9-1). 전국 주택수 대비 수도권 주택수 비중은 1970년 24.2%에서 2020년 46.1%로 거의 두 배 증가했다. 지난 50여 년 동안 수도권을 중심으로 주택이 공급되었음을 확인할 수 있는데, 그에 따라 비수도권의 주택수 비중은 1970년 75.8%에서 2020년 53.9%로 감소하였다. 전국

4) 1981년 경기도에서 인천시가 직할시로 분리되었고, 1989년 경기도에서 용진군, 김포군(현 김포시) 일부가 인천 직할시로 편입되었다. 1995년 인천직할시의 명칭이 인천광역시로 변경되었으며 경기도에서 용진군, 강화군, 김포군 일부가 편입되면서 현재의 경계를 이루게 되었다.

대비 주택수 비중이 서울은 2020년 16.3%로 1970년(13.4%)에 비해 2.9%p, 인천·경기는 2020년 29.8%로 1970년(10.9%) 대비 19.0%p 증가했다.

시도별 주택수 증가속도를 살펴보기 위해 <표 9-2>와 같이 주택수의 연평균 증가율을 분석했다. 전국적으로 1990년 이후 주택수의 10년 단위 연평균 증가율은 둔화하는 추세를 보였다. 1990~2000년 4.8%, 2000~2010년 2.5%, 2010~2020년에는 2.4%로 전국 주택수의 연평균 증가율이 점차 낮아졌다. 이러한 경향은 대부분의 시도에서 나타났는데, 제주는 예외적으로 2010~2020년 연평균 증가율이 4.5%로 과거에 비해 높았다.

수도권 주택수의 연평균 증가율은 비수도권에 비해 줄곧 높았다. 특히 경기도는 연평균 증가율이 1990~2000년에 8.1%로 시도 중 가장 높았고, 2000~2010년에도 4.2%로 가장 높았다. 2010~2020년에는 경기도의 연평균 증가율이 3.4%로 제주(4.5%)에 이어 두 번째로 높았다. 1990~2000년 주택수의 연평균 증가율이 7%를 초과했던 광주와 대전 모두 2010~2020년에는 전국 평균보다 낮았다.

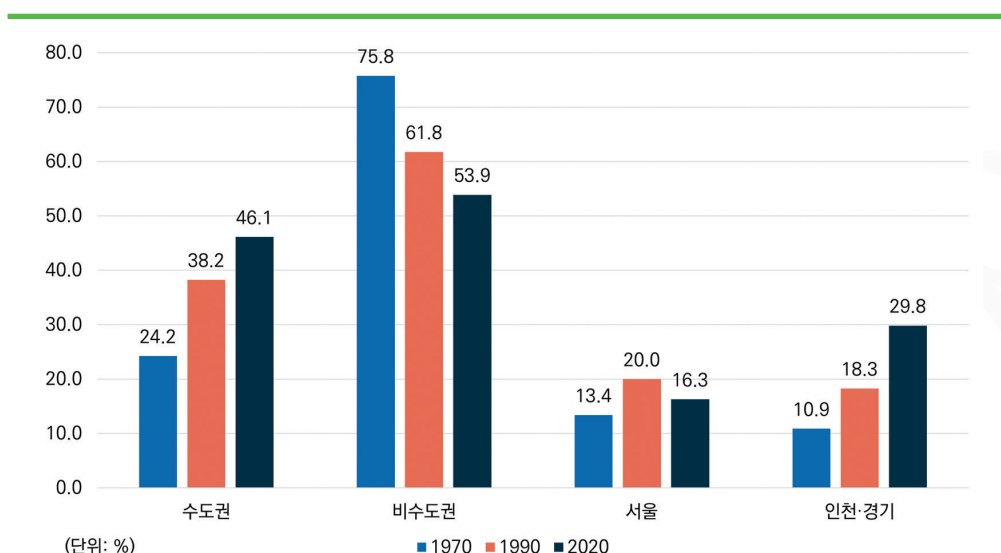


그림 9-1. 지역별 주택수 비중 변화(1970~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

표 9-2. 시도별·기간별 주택수의 연평균 증가율 변화(1990~2020년)

(단위: %)

구분	1990~ 2000	1990~ 1995	1995~ 2000	2000~ 2010	2000~ 2005	2005~ 2010	2010~ 2020	2010~ 2015	2015~ 2020
수도권	5.6	6.4	4.8	3.3	4.1	2.6	2.7	2.5	2.8
서울	3.3	3.4	3.2	2.5	3.3	1.7	1.8	2.0	1.5
인천	6.5	8.6	4.4	2.7	2.7	2.6	2.3	2.7	1.9
경기	8.1	9.7	6.6	4.2	5.2	3.3	3.4	2.8	4.0
비수도권	4.3	4.3	4.3	1.9	2.0	1.7	2.1	2.0	2.2
부산	4.8	4.8	4.7	2.2	3.1	1.3	2.2	2.5	1.9
대구	5.8	6.5	5.1	2.4	2.2	2.6	1.6	1.3	1.9
광주	7.7	8.7	6.7	2.8	2.3	3.2	1.9	1.9	2.0
대전	7.7	11.2	4.3	2.4	2.6	2.1	1.6	2.1	1.2
울산	7.2	9.2	5.3	2.7	3.0	2.4	2.4	2.9	2.0
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	11.1
강원	3.4	2.4	4.4	1.6	1.5	1.6	1.9	1.2	2.5
충북	4.6	4.8	4.5	1.9	1.6	2.3	2.3	1.8	2.8
충남	3.8	2.3	5.3	2.0	1.6	2.4	1.9	1.0	2.8
전북	3.5	3.2	3.7	1.1	1.0	1.1	1.6	1.7	1.5
전남	2.1	1.7	2.5	0.7	0.7	0.6	1.5	1.6	1.4
경북	3.4	3.1	3.7	1.2	1.3	1.2	1.6	1.3	1.9
경남	4.2	4.5	4.0	2.3	2.8	1.9	2.3	1.9	2.7
제주	3.6	4.2	3.0	2.2	3.8	0.7	4.5	4.2	4.8
전국	4.8	5.2	4.5	2.5	2.9	2.1	2.4	2.2	2.5

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 2010년까지의 주택수는 2010년 기준으로 행정구역을 일치시킨 결과로, 세종은 반영되지 않음.

2) 1990~1995년 주택수에는 빈집이 포함되지 않음.

한편 1990년 이후 전국 주택수의 5년 단위 연평균 증가율은 1990~1995년에 5.2%로 가장 높았고, 2005~2010년 2.1%로 가장 낮았다. 1990~1995년에는 대전(11.2%), 경기(9.7%), 울산(9.2%), 광주(8.7%), 인천(8.6%), 대구(6.5%)의 연평균 증가율이 전국 평균에 비해 높았다. 2000년 이후 연평균 증가율이 5%를 초과한 시도는 2000~2005년의 경기(5.2%)와 2015~2020년의 세종(11.1%)뿐이었다.

2) 주택보급률

주택보급률은 가구수 대비 주택수의 비율로 계산하는데, 가구수와 주택수를 산정하는 기준이 2007년 변화했고 2010년 이후에는 등록센서스 방식으로 집계되었다(4장 참조).⁵⁾ 산정 기준이 바뀌기 전의 전국 주택보급률은 1995년 86.0%에서 2005년 105.9%로 증가했다(표 9-3). 같은 기간 수도권은 76.7%에서 96.8%로 상승했고, 비수도권은 93.6%에서 114.2%로 높아졌다. 수도권은 종전 주택보급률 기준으로 100%를 초과한 해가 없었던 반면, 비수도권은 2000년부터 100%를 초과했다.

산정 기준이 바뀐 후 전국 주택보급률은 2010년 100.5%에서 2020년 103.6%로 증가했다. 한편 수도권의 주택보급률은 2010년 96.4%에서 2020년 98.0%로 증가했고, 같은 기간 비수도권은 104.3%에서 108.9%로 증가했다. 수도권에서는 경기만 2010년 97.3%에서 2020년 100.3%로 꾸준히 증가했다. 서울은 2010년 94.4%에서 2015년 96.0%로 증가했으나 2020년 94.9%로 다시 감소했다. 인천도 2010년 99.8%에서 2015년 101.0%로 증가했다가 2020년 98.9%로 감소했다. 수도권은 주택수가 지속적으로 증가했음에도 2020년 주택보급률이 100% 미만이며, 특히 서울은 주택보급률 지표 작성 이후 줄곧 전국 시도 중 가장 낮다.

2020년 비수도권에서 주택보급률은 경북(115.4%), 충북(112.8%), 전남(112.6%) 순으로 높다. 대전(98.3%)은 비수도권에서 유일하게 2020년 주택보급률이 100%에 미달하는데 2010년에 비해 2.7%p 감소했다. 대전은 2015~2020년 사이 주택수의 연평균 증가율이 1.2%에 그쳐 전국 평균(2.5%)에 비해 낮았다. 한편 2010~2020년 사이 주택보급률의 증가폭은 제주(10.8%p), 경남(7.4%p), 충남(6.9%p) 순으로 컸다. 2010년 주택보급률이 100% 미만이었던 부산과 제주는 2015년부터 100%를 초과했다. 2023년에는 일부 시도를 제외하면 주택보급률이 전반적으로 소폭 감소했는데, 특히 경기는 99.3%로 100% 미만이며, 2015~2020년 주택보급률이 감소한 서울과 대전도 각각 93.6%와 96.4%로 더욱 감소하였다.

5) 변화의 주요 내용은 다가구 구분거처를 주택수에, 1인가구 및 5인 이하 비혈연가구를 가구수에 산입한 것이다. 변경은 2007년 이루어졌으나 2005년 자료부터 소급한 결과를 제공하고 있다.

표 9-3. 시도별 주택보급률 변화(1995~2023년)

(단위: %)

구분	1995 (중전)	2000 (중전)	2005		2010		2015	2020	2023
			(중전)	(新)	(新)	(등록 센서스)	(등록 센서스)	(등록 센서스)	(등록 센서스)
수도권	76.7	86.1	96.8	96.0	99.0	96.4	97.9	98.0	97.2
서울	68.0	77.4	89.7	93.7	97.0	94.4	96.0	94.9	93.6
인천	89.9	98.1	107.6	99.1	101.9	99.8	101.0	98.9	99.1
경기	84.3	92.4	100.8	97.5	100.1	97.3	98.7	100.3	99.3
비수도권	93.6	104.8	114.2	100.4	104.6	104.3	106.5	108.9	107.7
부산	71.0	86.6	101.4	97.9	99.9	99.7	102.6	103.9	102.9
대구	71.2	84.5	92.5	95.7	102.1	101.5	101.6	102.0	103.3
광주	81.0	98.2	103.2	95.2	102.4	101.8	103.5	106.8	105.5
대전	90.7	96.8	102.0	97.0	100.6	101.0	102.2	98.3	96.4
울산	-	91.5	99.7	99.5	103.6	105.1	106.9	110.2	108.6
세종	-	-	-	-	-	-	123.1	107.3	106.1
강원	107.6	117.8	126.8	104.0	107.4	108.1	106.7	110.6	109.2
충북	103.4	112.5	119.5	102.9	107.3	107.5	111.2	112.8	111.2
충남	108.8	122.4	129.1	103.8	107.8	104.6	108.3	111.5	111.7
전북	105.3	115.8	125.5	103.0	107.4	106.7	107.5	110.4	109.2
전남	115.2	122.6	135.4	103.9	106.7	107.6	110.4	112.6	112.6
경북	106.3	115.9	126.0	102.8	108.7	108.9	112.5	115.4	113.1
경남	92.9	105.7	115.8	100.6	104.3	104.4	106.4	111.8	109.1
제주	94.5	98.7	111.1	96.0	97.4	96.2	100.7	107.0	105.3
전국	86.0	96.2	105.9	98.3	101.9	100.5	102.3	103.6	102.5

자료: 국토교통부, 주택보급률.

주: '중전'은 구분거처수를 반영하지 않은 주택수와 1인가구 및 비혈연가구가 제외된 보통가구수로 주택보급률을 산정함.

'新'과 '등록센서스'는 구분거처수를 반영한 주택수와 일반가구수로 주택보급률을 산정하되, '등록센서스'는 행정자료를 집계하여 산출함.

3) 주택 유형별 분포

1990~2020년까지 시도별 주택 유형 비중⁶⁾ 변화는 <표 9-4>와 같다. 전국적으로 단독주택 비중은 1990년 66.0%에서 2020년 21.0%로 크게 감소했다. 반면 같은 기간 아파트

6) 주택이외의 거처를 제외한 주택수를 분모로 주택 유형별 비중을 계산했는데, 비중이 낮은 비거주용 건물내 주택에 대한 분석 결과는 제시하지 않았다.

비중은 22.7%에서 62.9%로 크게 증가해 주된 주택 유형으로 자리잡았다. 아파트 비중이 단독주택을 초과한 것은 2000년이다.⁷⁾ 연립·다세대주택 비중도 1990년 8.4%에서 2020년 14.9%로 증가했다.

표 9-4. 시도별·주택 유형별 주택 비중 변화(1990~2020년)

(단위: %)

구분	단독주택				아파트				연립·다세대주택			
	1990	2000	2010	2020	1990	2000	2010	2020	1990	2000	2010	2020
수도권	48.4	23.8	15.6	10.6	32.6	54.1	63.3	65.3	16.1	13.9	20.3	23.2
서울	46.1	25.3	16.1	10.2	35.1	51.2	58.8	58.8	16.1	16.0	24.1	30.1
인천	42.2	19.2	13.2	9.3	39.1	54.6	58.8	64.1	15.2	18.2	27.1	25.8
경기	54.0	23.8	15.8	11.2	26.7	56.6	67.9	70.0	16.4	11.2	15.5	18.0
비수도권	76.9	46.6	37.8	29.9	16.6	43.3	54.5	60.9	3.7	5.0	6.4	7.7
부산	59.8	32.6	23.7	15.4	30.2	52.8	62.1	67.4	7.3	9.0	12.9	16.1
대구	62.8	33.3	24.0	17.6	31.4	57.1	67.2	73.5	1.5	4.8	7.5	7.6
광주	63.3	27.6	21.0	15.1	30.0	67.7	76.5	80.3	3.0	1.1	1.6	3.5
대전	58.2	25.6	19.4	15.9	30.5	60.1	70.3	73.9	7.2	8.7	9.4	9.1
울산	55.4	26.3	20.3	16.7	37.4	62.0	70.2	73.3	5.2	6.3	7.9	8.3
세종	-	-	-	11.8	-	-	-	85.7	-	-	-	2.0
강원	77.3	49.9	42.7	36.9	13.1	39.5	50.5	56.0	6.5	5.0	5.2	5.3
충북	79.3	48.0	40.3	32.8	12.9	42.6	53.4	59.8	4.4	4.5	5.0	5.8
충남	89.8	57.1	45.3	35.5	5.0	32.4	47.7	55.6	3.3	5.3	5.8	7.5
전북	83.9	53.2	45.7	37.9	11.0	39.9	50.6	56.2	2.7	2.7	2.7	4.4
전남	89.5	65.8	59.2	50.1	6.9	27.1	36.8	44.8	1.4	2.2	2.6	3.4
경북	83.5	56.7	50.0	41.7	10.6	33.5	42.6	49.5	2.5	4.4	5.8	7.1
경남	78.6	50.1	40.1	32.2	16.9	41.5	54.1	61.5	2.4	3.7	4.7	5.0
제주	86.2	60.5	50.2	38.9	5.9	18.3	29.1	31.7	4.6	13.3	18.8	27.0
전국	66.0	37.2	27.9	21.0	22.7	47.8	58.4	62.9	8.4	9.0	12.6	14.9

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 2010년까지의 주택수는 2010년 기준으로 행정구역을 일치시킨 결과로, 세종은 반영되지 않음.

2) 각 비율은 연도별·지역별 주택수 대비 비율을 의미함.

7) 아파트 비중은 1990년 22.7%, 1995년 37.5%, 2000년 47.8%로 증가했고, 같은 기간 단독주택 비중은 66.0%, 47.1%, 37.2%로 감소했다.

수도권의 단독주택 비중은 1990년 48.4%에서 2020년 10.6%로 감소했고, 비수도권은 같은 기간 76.9%에서 29.9%로 감소했다. 비수도권은 2020년에도 수도권에 비해 단독주택 비중이 높았지만, 1990년 이후 30년간 단독주택 비중의 감소폭은 비수도권(47.0%p)이 수도권(37.8%p)에 비해 컸다. 1970년 단독주택 비중이 수도권 91.8%, 비수도권 96.4%였던 것을 고려하면 지난 50년간 큰 변화가 있었다(그림 9-2). 2020년 단독주택 비중은 인천(9.3%), 서울(10.2%), 경기(11.2%) 순으로 낮고, 전남(50.1%), 경북(41.7%), 제주(38.9%) 순으로 높다. 수도권과 광역시 지역은 단독주택 비율이 20% 미만인 반면, 그 외 도 지역에서는 30% 이상으로 지역별 차이가 크다(그림 9-3).

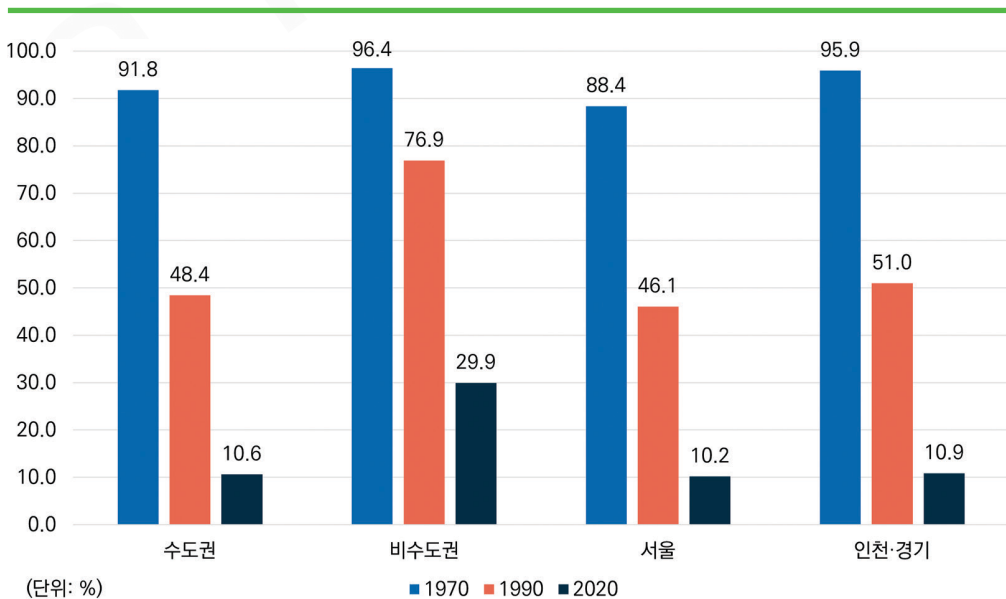


그림 9-2. 지역별 단독주택 비중 변화(1970~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

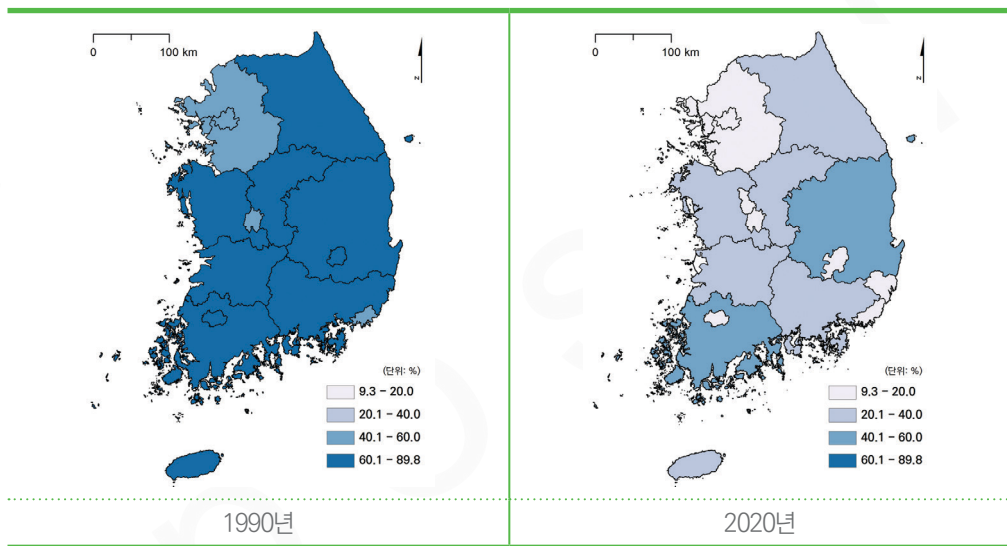


그림 9-3. 시도별 단독주택 비중 변화(1990·2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 2010년까지의 주택수는 2010년 기준으로 행정구역을 일치시킨 결과로, 세종은 반영되지 않음.

수도권의 아파트 비중은 1990년 32.6%에서 2020년 65.3%로 증가했고, 비수도권은 같은 기간 16.6%에서 60.9%로 증가했다. 비수도권은 수도권에 비해 아파트 비중이 줄곧 낮았으나, 증가폭은 수도권에 비해 컸다. 다만 1970~1990년 사이에는 수도권(27.9%p)의 아파트 비중 증가폭이 비수도권(13.7%p)에 비해 컸다(그림 9-4). 2020년에는 전남, 경북, 제주를 제외하면 모든 지역에서 아파트 비중이 50%를 초과했다(그림 9-5). 아파트 비중은 세종(85.7%), 광주(80.3%), 대전(73.9%) 순으로 높았고, 제주(31.7%), 전남(44.8%), 경북(49.5%) 순으로 낮았다. 수도권의 인천(64.1%)과 경기(70.0%)는 2020년 아파트 비중이 전국 평균(62.9%)에 비해 높았지만, 서울(58.8%)은 전국 평균에 비해 낮았다.

수도권의 연립·다세대주택 비중은 1990년 16.1%에서 2020년 23.2%로 증가했고, 비수도권은 같은 기간 3.7%에서 7.7%로 증가했다. 단독주택 비중 감소가 수도권에서는 아파트와 연립·다세대주택 비중의 동시 증가로 이어졌는데, 비수도권에서는 주로 아파트의 증가로 이어졌고 연립·다세대주택 비중의 증가폭은 크지 않았다. 2020년 연립·다세대주택 비중은 서울(30.1%), 제주(27.0%), 인천(25.8%), 경기(18.0%), 부산(16.1%) 순으로 높

고, 나머지 지역에서는 10% 미만이다.

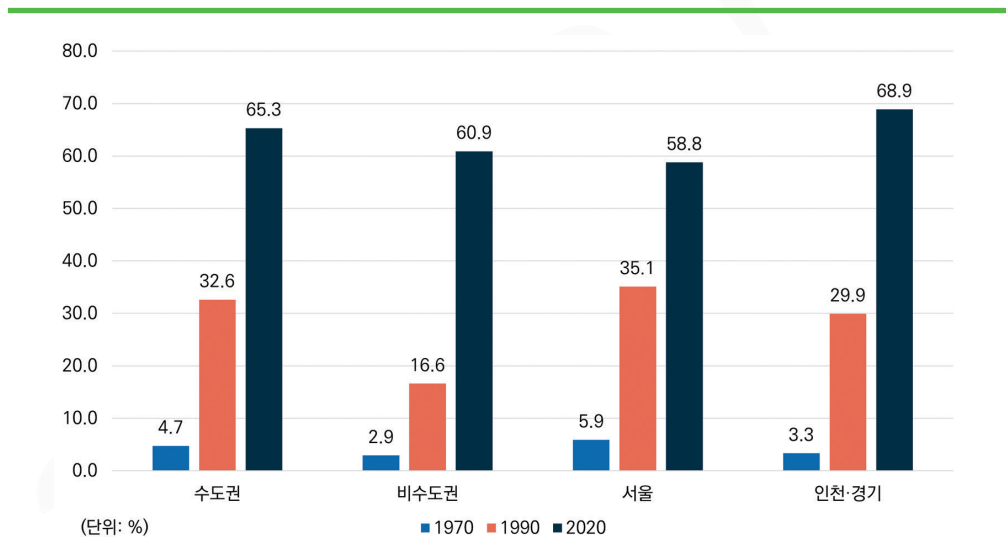


그림 9-4. 지역별 아파트 비중 변화(1970~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

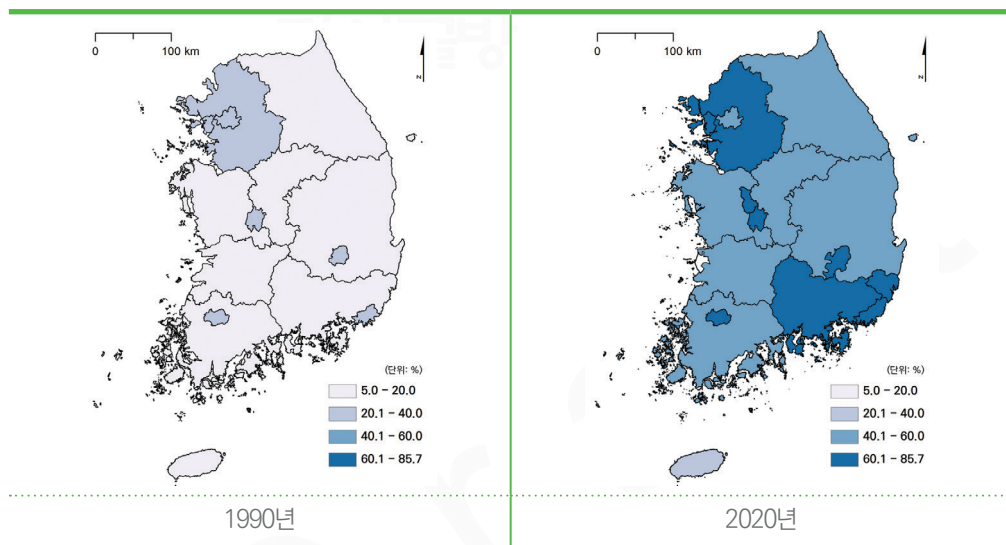


그림 9-5. 시도별 아파트 비중 변화(1990~2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 2010년까지의 주택수는 2010년 기준으로 행정구역을 일치시킨 결과로, 세종은 반영되지 않음.

4) 경과연수별 분포

〈표 9-5〉는 1980~2020년까지 경과연수별 주택 비중을 시도별로 정리한 것이다. 주택의 경과연수를 20년 이하, 20년 초과~30년 이하, 30년 초과로 구분했을 때, 2000년 이후 20년 초과~30년 이하, 30년 초과 비중이 전국적으로 증가하고 있다. 20년 초과~30년 이하 비중은 1980년 15.8%에서 2000년 10.0%로 감소했다가 2020년 29.4%로 증가했다. 30년 초과 비중은 1980년 26.1%에서 2000년 8.7%로 감소했다가 2020년 17.9%로 다시 증가했다. 20년 이하 비중은 1980년 73.9%에서 2000년 81.3%로 증가했다가 2020년 52.8%로 감소했다.

수도권은 20년 이하 주택 비중이 전국 평균에 비해 높지만, 1980년 87.7%에서 2020년 59.0%로 감소했다. 특히 서울은 1980년 91.8%에서 2020년 55.1%로 36.7%p 감소하여 수도권 평균(28.7%p)에 비해서도 감소폭이 컸다. 주택개발사업이 대규모로 시행된 경기도는 20년 이하 주택 비중이 2000년에 91.5%로 시도 중 가장 높았고, 2020년에는 63.3%로 세종(86.4%) 다음으로 높다. 수도권의 30년 초과 주택 비중은 1980년 12.3%에서 2000년 4.2%로 감소했다가 2020년 13.1%로 다시 증가해 1980년에 비해 높아졌다. 비수도권은 20년 이하 주택 비중이 1980년 67.7%에서 2000년 77.3%로 증가했다가 2020년 47.5%로 감소하여, 수도권에 비해 줄곧 낮았다. 반면 비수도권의 30년 초과 주택 비중은 1980년 32.3%에서 2000년 11.9%로 감소했으나 2020년 22.0%로 다시 증가해 수도권에 비해 꾸준히 높았다.

표 9-5. 시도별·경과연수별 주택 비중 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	20년 이하			20년 초과~30년 이하			30년 초과		
	1980	2000	2020	1980	2000	2020	1980	2000	2020
수도권	87.7	87.0	59.0	11.3	8.8	27.9	12.3	4.2	13.1
서울	91.8	81.9	55.1	8.3	13.7	26.6	8.2	4.5	18.3
인천	-	88.4	51.5	-	7.6	32.7	-	4.0	15.8
경기	81.7	91.5	63.3	15.6	4.6	27.7	18.3	3.9	8.9
비수도권	67.7	77.3	47.5	17.8	10.8	30.6	32.3	11.9	22.0
부산	89.0	79.3	47.7	10.0	15.0	29.3	11.0	5.7	23.0
대구	-	83.5	48.2	-	10.5	34.1	-	5.9	17.7
광주	-	86.0	49.9	-	8.3	33.8	-	5.6	16.3
대전	-	87.3	44.0	-	8.0	38.9	-	4.8	17.0
울산	-	88.8	50.7	-	7.6	36.4	-	3.6	12.9
세종	-	-	86.4	-	-	7.4	-	-	6.2
강원	81.7	73.5	46.3	24.2	11.4	30.6	18.3	15.1	23.1
충북	66.5	79.0	48.2	19.4	9.9	31.3	33.5	11.1	20.5
충남	65.2	75.5	52.0	17.4	9.7	28.4	34.8	14.8	19.6
전북	56.4	75.5	40.7	17.7	10.3	33.5	43.6	14.2	25.8
전남	61.9	66.8	38.7	19.0	12.0	27.9	38.1	21.2	33.5
경북	67.9	71.6	42.6	17.9	10.9	30.6	32.1	17.4	26.8
경남	61.5	77.6	50.3	17.4	9.3	28.7	38.5	13.1	20.9
제주	78.0	73.7	58.4	16.7	15.6	21.1	22.0	10.7	20.4
전국	73.9	81.3	52.8	15.8	10.0	29.4	26.1	8.7	17.9

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 2010년까지의 주택수는 2010년 기준으로 행정구역을 일치시킨 결과로, 세종은 반영되지 않음.

2) 각 비율은 연도별·지역별 주택수 대비 비율을 의미함.

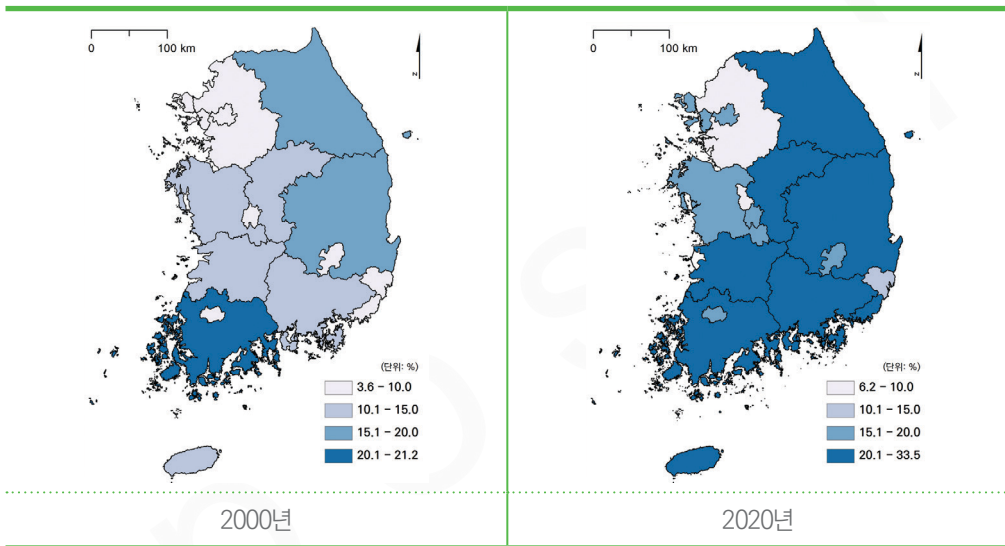


그림 9-6. 시도별 경과연수 30년 초과 주택 비중 변화(2000·2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2020년 30년 초과 주택 비중은 전남(33.5%), 경북(26.8%), 전북(25.8%) 순으로 높고, 세종(6.2%), 경기(8.9%), 울산(12.9%) 순으로 낮다(그림 9-6). 비수도권에서는 대구, 광주, 대전, 울산, 세종을 제외한 9개 시도가 전국 평균에 비해 30년 초과 주택 비중이 높다.

5) 빈집

우리나라의 빈집은 1995년 36.5만 호에서 2020년 151.1만 호로 4배 이상 늘어났고, 연평균 증가율은 5.8%이다(표 9-6). 같은 기간 수도권은 12.0만 호에서 43.5만 호로 연평균 5.3% 증가했고, 비수도권은 24.5만 호에서 107.6만 호로 연평균 6.1% 증가해 수도권에 비해 증가율이 높다. 2020년 빈집수는 경기(27.2만 호), 경남(15.1만 호), 경북(14.0만 호), 전남(12.2만 호), 부산(11.3만 호) 순으로 많다. 1995년부터 2020년까지 빈집수의 연평균 증가율은 제주(9.2%), 광주(8.8%), 부산(7.9%) 순으로 높다.

표 9-6. 시도별 빈집수 및 12개월 이상 비어 있는 빈집수 변화(1995~2020년)

(단위: 천호, %)

구분	빈집수							12개월 이상 빈집수				
	1995	2000	2005	2010	2015	2020	연평균 증가율	2005	2010	2015	2020	연평균 증가율
수도권	120	155	242	274	271	435	5.3	42	57	47	63	2.7
서울	40	57	80	79	79	97	3.6	12	16	9	11	-0.7
인천	16	18	36	41	47	66	5.8	5	8	11	11	4.7
경기	65	81	127	154	145	272	5.9	25	33	27	42	3.5
비수도권	245	358	485	520	798	1,076	6.1	149	206	257	324	5.3
부산	17	25	54	41	87	113	7.9	10	13	19	22	5.2
대구	10	14	18	30	30	39	5.4	3	10	6	7	5.6
광주	5	14	13	18	27	42	8.8	2	6	6	7	8.6
대전	10	13	16	17	26	27	4.0	2	4	7	4	4.5
울산	-	10	14	16	21	30	5.9	3	3	3	6	5.7
세종	-	-	-	-	16	14	-2.7	-	-	2	2	3.1
강원	25	38	48	52	59	84	4.9	12	21	21	22	4.0
충북	19	26	32	37	55	77	5.7	10	12	18	22	5.6
충남	25	48	51	60	74	106	6.0	17	24	23	31	4.2
전북	23	32	45	45	74	95	5.9	17	21	29	35	4.8
전남	35	40	54	57	103	122	5.1	24	28	45	51	5.2
경북	35	50	63	75	108	140	5.7	24	33	44	53	5.3
경남	36	42	67	65	99	151	5.9	21	28	33	55	6.7
제주	4	5	10	8	18	35	9.2	3	2	3	6	5.1
전국	365	513	728	794	1,069	1,511	5.8	191	263	304	387	4.8

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 빈집수의 연평균 증가율은 1995~2020년을 기준으로 계산함. 단, 울산은 2000~2020년, 세종은 2015~2020년 기준임.

2) 12개월 이상 빈집수의 연평균 증가율은 2005~2020년을 기준으로 계산함. 단 세종은 2015~2020년 기준임.

인구주택총조사의 빈집수는 일시적 빈집과 미분양 주택까지 포함되어 있다. 따라서 2005년부터 조사된 12개월 이상 빈집으로 한정하여 전체 주택수 대비 비중을 추가적으로 살펴보면 다음과 같다. 전국의 12개월 이상 빈집수는 2005년 19.1만 호에서 2020년 38.7만 호로 연평균 4.8% 증가했다. 같은 기간 수도권의 12개월 이상 빈집은 4.2만 호에서 6.3만 호로 연평균 2.7% 증가했고, 비수도권은 14.9만 호에서 32.4만 호로 연평균 5.3% 증가했다.

2020년 총주택수 대비 12개월 이상 빈집 비중은 전남(6.4%), 경북(4.9%), 전북(4.7%), 경남(4.2%), 충남(3.6%) 순으로 높다(그림 9-7). 빈집 재고가 가장 많은 경기도는 2020년 12개월 이상 빈집 비중이 0.9%로 전국 평균(2.1%)에 비해 낮다. 2005~2020년 사이 12개월 이상 빈집 재고의 연평균 증가율은 광주(8.6%), 경남(6.7%), 울산(5.7%) 순으로 높다. 서울(-0.7%)은 세종을 제외한 17개 시도 중 유일하게 2005년 대비 2020년에 12개월 이상 빈집 재고가 감소했다. 비수도권은 수도권에 비해 전체 빈집 재고가 많고 12개월 이상 빈집 비중이 높았으며, 빈집 재고의 연평균 증가율도 높다. 향후 비수도권은 인구 감소로 빈집 비중이 더욱 증가할 것으로 예상된다.

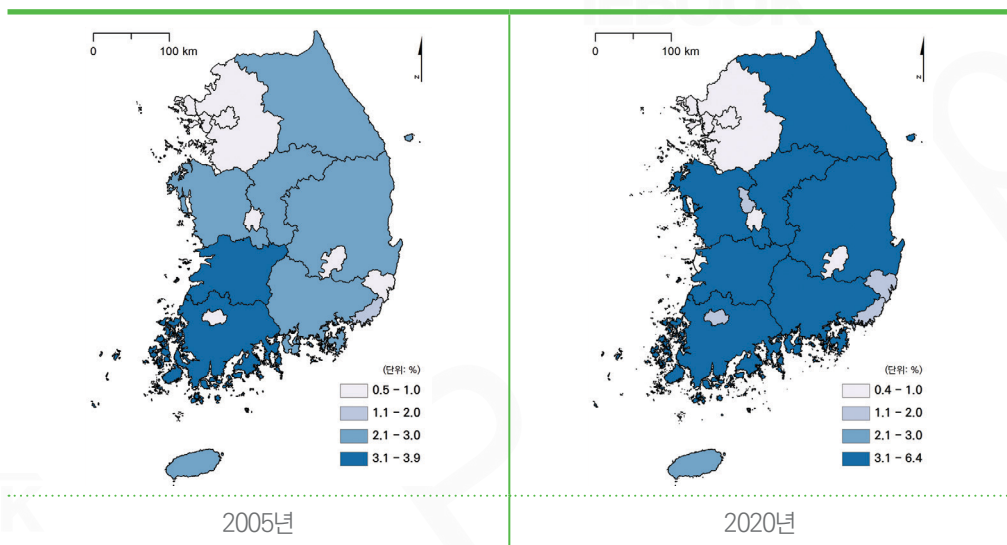


그림 9-7. 시도별 12개월 이상 빈집 비중 변화(2005·2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2. 가구의 거주 현황

1) 거처의 종류

가구의 거처 유형을 비아파트(단독주택·연립주택·다세대주택·비거주용 건물내 주택), 아파트, 오피스텔로 구분하여 1970~2020년까지의 시도별 비중 변화를 살펴본 결과는 <표 9-7>과 같다.⁸⁾ 전국적으로 1970년에는 가구의 98.2%가 비아파트에 거주했는데 2020년에 그 비율이 43.3%로 54.9%p 감소했다. 반면, 아파트 거주 가구의 비중은 같은 기간 0.7%에서 51.5%로 50.8%p 증가했다. 2020년 오피스텔 거주 가구의 비중은 3.0%로, 1990년(0.1%)에 비해 증가했다.

수도권의 비아파트 거주 가구 비중은 1970년 96.1%에서 2020년 41.1%로 감소했고, 같은 기간 아파트 거주 가구 비중은 1.9%에서 52.0%로 증가했다. 비수도권도 수도권과 유사한 흐름이 나타났다. 1970~2020년 사이 비수도권의 비아파트 거주 가구 비중은 99.1%에서 45.3%로 감소했고, 아파트 거주 가구 비중은 0.2%에서 51.1%로 증가했다.

8) 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처 비율은 표로 제시하지 않았다.

표 9-7. 시도별·거처 유형별 거주 가구 비중 변화(1970~2020년)

(단위: %)

구분	비아파트					아파트					오피스텔				
	1970	1990	2000	2010	2020	1970	1990	2000	2010	2020	1970	1990	2000	2010	2020
수도권	96.1	80.3	61.2	48.5	41.1	1.9	19.0	38.1	48.4	52.0	-	0.1	0.2	2.1	4.5
서울	94.7	80.5	67.6	55.2	49.5	2.8	18.8	31.7	41.1	43.0	-	0.1	0.3	2.4	5.1
인천	-	71.7	54.4	47.0	37.1	-	27.8	45.3	50.6	54.9	-	0.0	0.0	1.9	6.2
경기	98.6	82.5	55.6	42.7	35.6	0.3	16.6	43.4	54.5	58.4	-	0.1	0.2	2.0	3.7
비수도권	99.1	88.2	64.2	53.0	45.3	0.2	11.5	35.4	46.0	51.1	-	0.0	0.1	0.5	1.5
부산	95.4	83.8	61.6	48.4	37.3	1.6	15.9	38.0	49.5	56.8	-	0.0	0.1	1.5	4.6
대구	-	83.4	59.9	48.5	40.0	-	16.1	39.9	51.0	57.4	-	0.0	0.0	0.1	1.1
광주	-	82.5	46.0	35.6	30.4	-	16.8	53.5	63.5	66.9	-	0.0	0.1	0.5	1.4
대전	-	80.8	53.2	45.5	42.3	-	18.7	46.3	53.2	55.2	-	0.1	0.2	0.7	1.2
울산	-	-	53.0	44.6	36.4	-	-	46.2	54.9	60.6	-	-	0.0	0.2	1.7
세종	-	-	-	-	22.5	-	-	-	-	75.0	-	-	-	-	1.2
강원	99.3	89.1	66.2	55.5	50.3	0.1	10.5	33.3	43.7	46.7	-	0.2	0.1	0.1	0.4
충북	99.5	89.7	63.2	54.0	48.0	0.0	10.0	36.4	45.4	49.0	-	0.0	0.0	0.1	0.8
충남	99.6	95.5	71.4	57.0	49.5	0.1	4.3	28.1	41.6	46.3	-	0.1	0.1	0.4	1.5
전북	99.6	91.2	63.9	53.4	49.0	0.1	8.6	35.8	46.1	48.4	-	0.0	0.0	0.1	0.3
전남	99.5	94.0	75.1	63.8	56.2	0.1	5.9	24.5	35.2	39.8	-	0.0	0.0	0.4	0.9
경북	99.1	91.4	70.4	62.6	54.8	0.2	8.4	29.2	36.8	41.8	-	0.0	0.0	0.1	0.5
경남	99.5	85.7	65.0	52.4	43.9	0.1	14.0	34.4	46.2	52.7	-	0.0	0.2	0.9	1.4
제주	99.3	95.2	84.3	73.8	67.4	0.1	4.1	14.2	23.7	25.6	-	0.0	0.6	1.6	3.0
전국	98.2	84.7	62.8	50.8	43.3	0.7	14.8	36.6	47.1	51.5	-	0.1	0.1	1.3	3.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처는 표시하지 않아 지역별·거처 유형별 비중의 연도 내 합계는 100%보다 작음.

2) 각 비율은 연도별·지역별 일반가구수 대비 비율을 의미함.

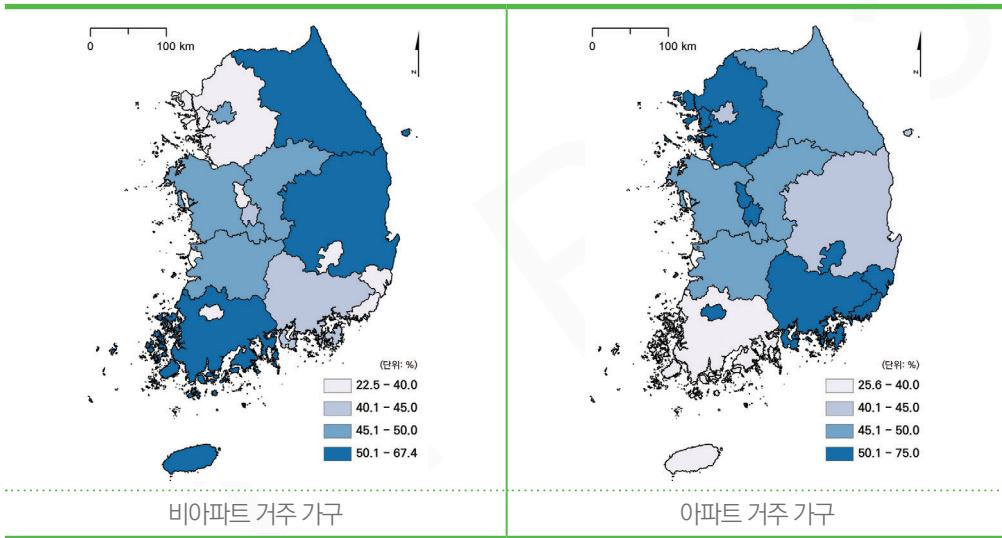


그림 9-8. 시도별 비아파트·아파트 거주 가구 비중(2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

2020년 비아파트 거주 가구 비중은 제주(67.4%), 전남(56.2%), 경북(54.8%) 순으로 높고, 아파트 거주 가구 비중은 세종(75.0%), 광주(66.9%), 울산(60.6%) 순으로 높다(그림 9-8). 정리하면, 서울, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 제주는 비아파트에 거주하는 가구 비중이 아파트에 비해 높고, 나머지 10개 시도는 아파트 거주 가구 비중이 더 높다. 한편 2020년 오피스텔 거주 가구 비중은 수도권(4.5%)이 비수도권(1.5%)에 비해 높고, 시도별로는 인천(6.2%), 서울(5.1%), 부산(4.6%) 순으로 높다.

2) 점유형태

1980년부터 2020년까지 가구의 점유형태 변화를 시도별로 살펴본 결과는 다음과 같다(표 9-8). 전국적으로 자가점유율은 1980년 58.6%에서 2000년 54.2%로 감소했다가 2020년 57.3%로 증가했다. 전세 비율은 1980년 23.9%에서 2000년 28.2%로 증가했다가 2015년 15.5%로 감소했고, 2020년에도 15.5%로 유지되었다. 월세 비율은 1980년

15.5%에서 2015년 23.7%로 증가했다가 2020년에는 23.4%로 소폭 감소했다. 전반적으로 2000년 이후 자가점유율은 소폭 증가하는 가운데, 월세 비율이 늘고 전세 비율은 감소하는 추세를 보였다.

수도권의 자가점유율은 1980년 48.3%에서 2000년 47.6%로 감소했다가 2020년에는 51.3%로 증가했다. 비수도권의 자가점유율은 1980년 64.6%에서 2000년 59.6%로 감소했다가 2020년 63.0%로 증가했다. 수도권의 자가점유율은 비수도권에 비해 줄곧 낮았다. 2020년 자가점유율은 전남(71.1%), 경북(69.0%), 전북(67.7%) 순으로 높고, 서울(43.5%), 대전(51.7%), 세종(51.9%) 순으로 낮다. 2020년 주택보급률이 100%에 미달하는 3개 시도 중 서울과 대전은 전국 평균(57.3%)에 비해 자가점유율이 낮고, 인천(60.9%)은 전국 평균에 비해 높다.

전세 비율이 수도권에서는 1980년 32.9%에서 2000년 35.9%로 증가했다가 2020년 20.9%로 감소했다. 비수도권에서는 1980년 18.7%에서 2000년 21.8%로 증가했다가 2015년 9.5%로 감소했는데 2020년에는 10.4%로 다시 소폭 증가했다. 수도권의 전세 비율은 비수도권에 비해 줄곧 높았다. 2020년 전세 비율은 서울(25.7%), 세종(19.5%), 경기(18.5%) 순으로 높고, 제주(6.9%), 경북(7.0%), 전남(8.0%) 순으로 낮다.

수도권에서 월세 비율은 1980년 17.3%에서 2000년 14.4%로 감소했다가 2015년 25.4%로 증가했는데 2020년 24.8%로 다시 소폭 감소했다. 비수도권에서는 월세 비율이 1980년 14.4%에서 2015년 22.1%로 증가했고, 2020년에도 22.1%로 유지되었다. 수도권과 비수도권 모두 2015년부터 월세 비율이 전세 비율보다 높다. 2020년 월세 비율은 제주(29.2%), 서울(28.4%), 대전(28.1%) 순으로 높고, 전남(15.0%), 경북(18.9%), 전북(19.5%) 순으로 낮다. 2000년에는 제주에서만 월세 비율이 전세 비율보다 높았으나, 2020년에는 모든 시도에서 월세 비율이 전세 비율보다 높다.

표 9-8. 시도별·점유형태별 가구 비중 변화(1980~2020년)

(단위: %)

구분	자가					전세					월세				
	1980	1990	2000	2015	2020	1980	1990	2000	2015	2020	1980	1990	2000	2015	2020
수도권	48.3	42.2	47.6	48.9	51.3	32.9	36.3	35.9	22.0	20.9	17.3	19.1	14.4	25.4	24.8
서울	44.5	38.0	40.9	42.1	43.5	37.8	40.3	41.2	26.2	25.7	16.5	19.6	16.3	28.4	28.4
인천	-	51.0	59.1	58.7	60.9	-	32.1	27.0	16.1	15.4	-	15.3	12.0	21.3	20.6
경기	54.7	46.8	52.1	52.3	55.3	24.6	30.4	32.3	19.7	18.5	18.6	19.5	13.0	23.8	23.0
비수도권	64.6	55.8	59.6	64.1	63.0	18.7	21.3	21.8	9.5	10.4	14.4	19.1	15.0	22.1	22.1
부산	39.7	39.4	52.0	61.3	59.7	38.3	32.1	29.6	11.3	12.7	21.0	26.9	16.7	24.7	24.5
대구	-	36.4	49.7	58.7	58.4	-	33.7	29.9	12.6	12.1	-	27.8	18.2	25.5	26.1
광주	-	39.4	51.2	61.6	61.1	-	40.3	32.2	9.7	10.6	-	18.3	14.7	26.0	25.1
대전	-	43.1	51.2	53.8	51.7	-	34.4	28.9	15.5	17.1	-	19.3	16.9	27.1	28.1
울산	-	-	54.3	62.7	63.9	-	-	24.6	9.2	10.1	-	-	16.8	23.9	22.3
세종	-	-	-	53.5	51.9	-	-	-	16.4	19.5	-	-	-	25.4	25.5
강원	69.1	60.2	59.2	61.9	61.8	9.1	11.4	17.5	9.0	9.1	17.4	19.0	17.4	21.8	22.2
충북	72.9	62.8	61.6	65.1	62.2	12.8	16.7	18.8	10.0	10.8	11.7	16.5	15.9	20.3	22.1
충남	72.9	73.2	66.1	65.4	63.8	15.2	11.1	15.6	9.6	10.1	9.8	11.5	13.2	19.5	20.4
전북	74.8	65.9	65.6	68.6	67.7	16.0	16.5	17.1	7.5	8.3	7.4	14.4	14.2	20.0	19.5
전남	73.4	74.7	70.7	73.4	71.1	15.7	12.8	16.2	7.7	8.0	9.0	8.7	8.7	13.8	15.0
경북	60.7	65.7	67.1	69.6	69.0	19.1	13.5	15.7	5.9	7.0	17.7	16.0	12.6	19.8	18.9
경남	66.3	54.5	62.9	66.5	66.4	15.1	20.8	19.8	8.1	9.3	16.1	21.0	14.1	21.3	20.1
제주	63.7	54.5	55.4	58.3	56.6	15.4	8.0	9.6	3.3	6.9	17.5	29.8	25.9	29.1	29.2
전국	58.6	49.9	54.2	56.8	57.3	23.9	27.8	28.2	15.5	15.5	15.5	19.1	14.8	23.7	23.4

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 무상은 표시하지 않아 지역별·점유형태별 비중의 연도 내 합계는 100%보다 작음.

2) 각 비율은 연도별·지역별 일반가구수 대비 비율을 의미함.

3) 거주층

〈표 9-9〉에서는 거주층을 지상, (반)지하, 옥상(옥탑)으로 구분하여 2005~2020년까지

지의 거주층별 거주 가구 비중을 시도별로 살펴보았다. 지상층에 거주하는 가구 비중은 2005년 96.0%에서 2020년 98.1%로 증가했고, 지하에 거주하는 가구 비중은 3.7%에서 1.6%로 감소했다. 같은 기간 옥상에 거주하는 가구 비중은 0.3%로 유지되고 있다.

표 9-9. 시도별·거주층별 가구 비중 변화(2005~2020년)

(단위: %)

구분	지상				(반) 지하				옥상(옥탑)			
	2005	2010	2015	2020	2005	2010	2015	2020	2005	2010	2015	2020
수도권	91.9	93.6	95.8	96.5	7.5	6.0	3.8	3.1	0.6	0.5	0.4	0.4
서울	88.2	90.4	93.2	94.2	10.7	8.8	6.0	5.0	1.0	0.8	0.8	0.8
인천	94.5	95.4	97.9	97.8	5.4	4.5	2.0	2.1	0.1	0.1	0.1	0.1
경기	94.9	96.0	97.5	98.0	4.8	3.7	2.3	1.7	0.3	0.2	0.3	0.2
비수도권	99.6	99.6	99.7	99.7	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
부산	99.3	99.4	99.6	99.7	0.5	0.5	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1
대구	99.5	99.6	99.8	99.7	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
광주	99.9	99.8	99.8	99.9	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
대전	98.5	98.7	99.2	99.4	1.2	1.0	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
울산	99.8	99.8	99.8	99.8	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
세종	-	-	99.8	99.8	-	-	0.2	0.2	-	-	0.1	0.1
강원	99.6	99.6	99.7	99.6	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
충북	99.6	99.6	99.7	99.6	0.4	0.3	0.2	0.2	0.0	0.1	0.2	0.2
충남	99.6	99.7	99.7	99.7	0.3	0.3	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2
전북	99.9	99.8	99.8	99.7	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2
전남	99.9	99.9	99.8	99.7	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2
경북	99.9	99.9	99.9	99.6	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3
경남	99.7	99.7	99.8	99.7	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
제주	99.5	99.5	99.6	99.3	0.4	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.5
전국	96.0	96.7	97.8	98.1	3.7	3.0	1.9	1.6	0.3	0.3	0.3	0.3

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 지역별·거주층별 비중의 연도 내 합계는 100%임.

2) 각 비율은 연도별·지역별 일반가구수 대비 비율을 의미함.

수도권의 지하 거주 가구 비중은 2005년 7.5%에서 2020년 3.1%로 꾸준히 감소하는 추세이나, 줄곧 전국 평균에 비해 높다. 같은 기간 서울은 10.7%에서 5.0%, 인천은 5.4%에서 2.1%, 경기도는 4.8%에서 1.7%로 감소했는데, 여전히 전국 평균에 비해 높다. 반면 비수도권에서는 지하 거주 가구 비중이 2005년 0.3%에서 2020년 0.1%로 감소했고, 2015년부터 모든 시도에서 1% 미만이다. 다만 대전은 2010년까지 지하 거주 가구 비중이 1% 이상으로 다른 비수도권 지역에 비해 높았다(그림 9-9).

옥상 거주 가구 비중이 수도권은 2005년 0.6%에서 2020년 0.4%로 감소한 반면, 비수도권은 0.1%에서 0.2%로 소폭 증가했다. 옥상 거주 가구 비중이 가장 높은 서울은 2005년 1.0%에서 2010년 0.8%로 소폭 감소한 이후 2020년까지 같은 비율로 유지되고 있다. 인천(0.1%)과 경기(0.2%)는 2020년 옥상 거주 가구 비중이 전국 평균(0.3%)에 비해 낮아, 지하 거주와는 다른 특성을 보였다. 2020년 옥상 거주 가구 비중은 서울(0.8%), 제주(0.5%), 대전(0.3%)·경북(0.3%) 순으로 높다(그림 9-10).

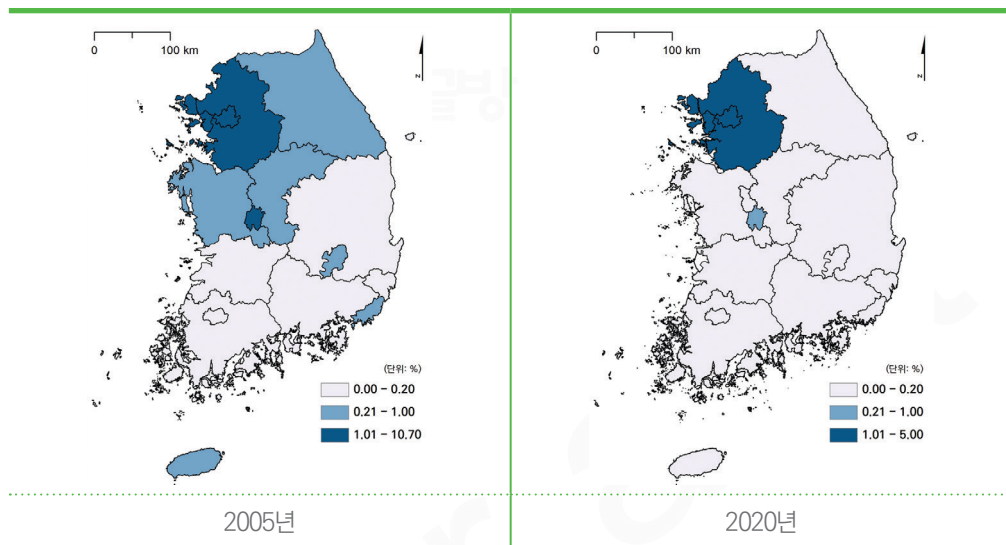


그림 9-9. 시도별 지하 거주 가구 비중 변화(2005·2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

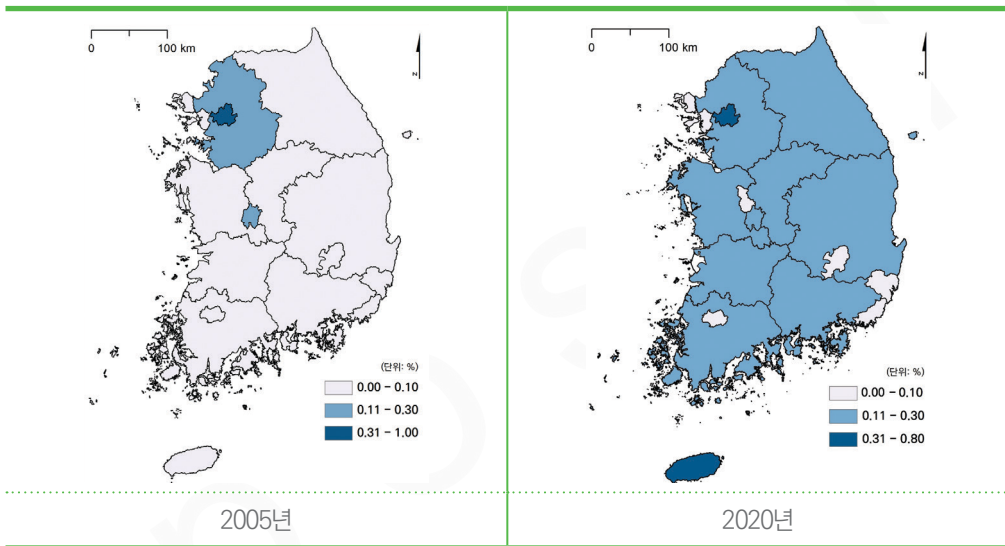


그림 9-10. 시도별 옥상 거주 가구 비중 변화(2005·2020년)

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

4) 주거면적

2000~2020년 가구당 또는 1인당 평균 주거면적(연면적)을 시도별로 살펴본 결과는 <표 9-10>과 같다. 통계청은 거처의 주거면적 합계를 일반가구수로 나눈 값을 가구당 주거면적, 일반가구에 속한 가구원수로 나눈 값을 1인당 주거면적으로 본다.⁹⁾

전국적으로 가구당 주거면적은 2000년 62.4㎡에서 2020년 70.1㎡로 7.7㎡ 늘어났으며, 같은 기간 모든 시도에서 가구당 주거면적이 증가했다. 2000년 이후 수도권의 가구당 주거면적은 비수도권에 비해 줄곧 작았다. 2020년 가구당 주거면적은 울산(77.4㎡), 제주(74.9㎡), 충남(74.7㎡) 순으로 크고, 서울(61.5㎡), 인천(67.6㎡), 대전(68.6㎡) 순으로 작다. 2015~2020년 가구당 주거면적 증가폭은 제주(4.7㎡), 경남(3.9㎡), 울산(3.5㎡) 순으로 컸다. 같은 기간 대전(-1.1㎡)·세종(-1.1㎡), 서울(-0.5㎡)에서는 가구당 주거면적이 감소했다.

9) 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처의 주거면적(연면적)은 조사되지 않는다.

표 9-10. 시도별 가구당·1인당 평균 주거면적 변화(2000~2020년)

(단위: m²)

구분	가구당 주거면적					1인당 주거면적				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
수도권	61.1	65.5	65.8	66.4	67.4	19.1	22.1	23.6	25.4	27.8
서울	58.7	63.4	63.2	62.0	61.5	18.8	21.8	23.3	24.8	26.6
인천	61.4	63.0	64.2	65.8	67.6	19.1	21.1	22.8	24.7	27.5
경기	63.7	68.3	68.6	70.4	72.0	19.5	22.4	24.0	26.1	28.7
비수도권	63.5	66.8	68.8	70.3	72.7	20.7	23.8	26.3	28.3	31.6
부산	60.4	64.7	67.7	67.1	68.7	19.1	22.4	25.4	26.9	29.9
대구	62.7	66.0	71.0	71.8	73.3	19.8	22.4	25.9	27.9	31.0
광주	63.7	66.0	69.6	70.2	72.4	19.8	22.1	25.2	27.5	30.6
대전	65.7	68.0	68.2	69.7	68.6	20.5	23.4	25.1	27.5	30.3
울산	62.7	67.0	68.9	73.9	77.4	19.5	22.4	24.7	28.2	31.6
세종	-	-	-	74.9	73.8	-	-	-	29.3	30.0
강원	64.0	67.0	68.1	70.6	73.2	21.8	24.8	27.3	29.8	33.1
충북	65.0	66.3	67.6	71.7	73.1	21.5	24.1	26.2	28.9	32.3
충남	69.3	70.6	70.9	72.2	74.7	23.1	26.1	27.8	29.4	32.8
전북	65.7	68.3	69.9	70.4	73.0	21.8	24.8	27.1	28.9	32.3
전남	63.0	67.3	68.8	68.2	71.1	21.8	25.4	28.1	28.8	31.9
경북	63.4	66.7	67.8	70.1	73.5	21.5	25.1	27.7	29.5	33.3
경남	61.7	65.7	68.1	70.6	74.5	20.5	23.4	25.9	28.1	31.8
제주	63.4	67.7	68.3	70.2	74.9	19.8	23.4	24.8	26.6	30.8
전국	62.4	66.3	67.4	68.4	70.1	19.8	23.1	25.0	26.9	29.7

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 1) 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처 주거면적은 반영하지 않은 수치임.

2) 수도권과 비수도권의 평균 면적은 시도별 평균 면적 및 가구수·인구를 통해 계산함.

전국의 1인당 평균 주거면적은 2000년부터 2020년까지 19.8m²에서 29.7m²로 9.9m² 증가했으며, 같은 기간 동안 모든 지역에서 1인당 평균 주거면적이 증가했다. 수도권의 1인당 주거면적은 비수도권에 비해 줄곧 작았고, 격차가 증가하는 추세로 2020년에도 수

도권(27.8㎡)이 비수도권(31.6㎡)에 비해 작았다. 2015년부터 2020년까지 1인당 주거면적의 증가폭도 수도권(2.4㎡)이 비수도권(3.3㎡)에 비해 작았다. 2020년 1인당 주거면적은 경북(33.3㎡), 강원(33.1㎡), 충남(32.8㎡) 순으로 넓고, 서울(26.6㎡), 인천(27.5㎡), 경기(28.7㎡) 순으로 좁았다. 2015년부터 2020년까지 1인당 주거면적의 증가폭은 제주(4.2㎡), 경북(3.8㎡), 경남(3.7㎡) 순으로 컸고, 세종(0.7㎡), 서울(1.8㎡), 경기(2.6㎡) 순으로 작았다.

서울은 2020년 가구당 주거면적과 1인당 주거면적이 전국 17개 시도 중 가장 작았다. 2005년 이후 서울의 1인당 주거면적이 꾸준히 증가했음에도 가구당 주거면적은 꾸준히 감소했다. 이는 2005년부터 2020년까지 서울의 총인구가 982.0만 명에서 958.6만 명으로 23.4만 명 감소한 반면, 일반가구수는 331.0만 가구에서 398.2만 가구로 67.2만 가구가 증가한 것이 영향을 미쳤기 때문이다.

3. 결론 및 시사점

이상에서는 주거실태를 주택재고 현황과 가구 거주 현황으로 세분화하여, 지역별 변화를 시계열로 분석하였다. 그 결과를 요약하여 정리하면 <표 9-11>과 같다. 주택재고는 1990~2020년 전국적으로 천만 호 이상 늘어났다. 수도권이 비수도권에 비해 주택수 증가폭이 컸는데, 서울보다는 경기에서 주택이 빠르게 늘어났다. 2020년 기준 전국적으로는 주택보급률이 100%가 넘지만 수도권은 100%에 미달한다. 비수도권 광역시 중에는 대전이 유일하게 주택보급률 100%를 넘어서지 못했다. 주택 유형의 경우 전국적으로 아파트가 과반을 점하는 시대로 접어들었다. 수도권은 연립·다세대주택 비중이, 비수도권은 여전히 단독주택 비중이 상대적으로 높다. 주택의 경과연수 측면에서는 전국적으로 2000년 이후 경과연수가 30년을 초과하는 주택 비중이 증가하고 있으며, 비수도권에서 그 비중이 상대적으로 높다. 마지막으로 빈집은 모든 지역에서 증가하는 추세인 가운데, 12개월 이상 빈집으로 한정한 재고 비율과 재고 증가율 모두 비수도권에서 상대적으로 높다.

가구의 거주 유형을 살펴보면, 아파트 거주 가구 비중이 빠르게 상승해 2020년 50%를 초과했다. 1980년 이후 자가점유율은 큰 변화 없이 2020년까지 소폭 증가했으며, 월세 비율은 2015년부터 전세 비율을 넘어섰다. 자가점유율은 수도권이 비수도권에 비해 줄곧 낮고, 월세 비율은 수도권과 비수도권 모두에서 전세 비율보다 높아졌다. 거주층의 경우 전국적으로 2005년 이후 지하 거주 가구 비중이 감소했으나 수도권에서 상대적으로 높다. 또한, 옥상 거주 가구 비중은 전국적으로 큰 변화가 없었으나, 서울은 전국 평균에 비해 높다. 가구당 주거면적과 1인당 주거면적은 점차 늘어나는 추세인데, 수도권이 비수도권에 비해 평균 주거면적이 작고 증가폭도 작았다. 특히 서울은 가구당 주거면적이 감소하고 있다.

표 9-11. 지역별 주거실태 변화 요약

구분		지역별 주거실태 변화
주택 재고 현황	주택수	1990년부터 2020년까지 전국적으로 천만 호 이상 증가함 수도권에서 주택수 증가폭이 큰데, 특히 서울보다 경기에서 주택수가 크게 증가함
	주택 보급률	수도권은 100%에 미달하며, 비수도권은 100%를 초과한 상태임 비수도권 시도 중에는 대전이 유일하게 100% 미만임
	주택 유형	전국적으로 아파트가 과반을 점하는 등 공동주택 시대로 이행함 수도권은 연립·다세대주택 비중, 비수도권은 단독주택 비중이 상대적으로 높음
	건축연도	전국적으로 2000년 이후 경과연수 20년 이하 주택 비중은 감소하고, 30년 초과 주택 비중 이 증가함 비수도권에서 30년 초과 주택 비중이 상대적으로 높음
	빈집	모든 지역에서 빈집 재고가 증가하는 추세로 비수도권에서 빠르게 증가하고 있음 12개월 이상 빈집 재고 비율과 증가율 모두 비수도권에서 상대적으로 높음
가구의 거주 현황	거처종류	전국의 아파트 거주 가구 비중이 2020년 50% 이상으로 증가함 오피스텔 거주 비중은 수도권에서 상대적으로 높음
	점유형태	지난 40년간 자가점유율은 소폭 증가했고, 수도권에서 상대적으로 낮음 월세 비율이 전국적으로 증가하면서 수도권과 비수도권 모두 전세 비율에 비해 높아짐
	거주층	2005년 이후 지하 거주 가구 비중이 감소했으나, 수도권은 여전히 전국 평균에 비해 높음 옥상 거주 가구 비중은 전국적으로 큰 변화가 없으나, 서울이 전국 평균에 비해 높음
	주거면적	주거면적이 점차 증가하는 추세인데 수도권이 비수도권에 비해 작음 수도권은 1인당 주거면적이 비수도권에 비해 작고, 2015년 이후 증가폭도 적음

지역별 주거실태의 변화를 검토하고 비교한 결과, 주거정책의 관점에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 우선, 지역마다 주거실태가 상이하다는 점을 들 수 있다. 주거 실태를 구성하는 여러 지표를 통해 수도권과 비수도권 사이에서 상이한 특성을 확인할 수 있었고, 시도별로도 차이가 나타났다.

이처럼 지역별 주거실태가 다르기 때문에 그에 대한 정책적 대응도 지역에 따라 다양해질 필요가 있다. 예를 들어 수도권에서는 주택공급 및 공공임대주택 확대, 노후주택의 관리 및 정비, 임차 가구의 주거안정과 자가소유 지원, 지하·옥상·주택이외의 기타 거처

등 비적정 주거에 거주하는 가구에 대한 주거지원 등을 주요 정책과제로 추진할 필요가 있다. 비수도권에서는 빈집 및 노후주택에 대한 관리와 정비, 월세 거주 가구에 대한 주거비부담 완화 등에 초점을 맞춰야 할 것이다.

지역별 특성을 고려한 정책이 추진되기 위해서는 기존 중앙정부 중심의 주거정책을 지방정부가 주도하는 정책으로 전환할 필요가 있다. 주거정책의 지방화는 지역의 주거문제 해결에 지방정부가 중앙정부보다 더 적합하다는 전제에서 출발한다. 지역특성에 부합하는 고유의 정책을 지방정부가 직접 개발하여 추진할 수 있게 된다면 지역주민들의 주거안정과 주거수준 향상을 효과적으로 달성할 수 있다는 것이 핵심이다. 주거정책의 지방화를 구현하기 위해서는 계획체계의 정비, 재정 및 주택도시기금의 배분 방식 변화, 주거정책 전문인력 양성, 지방정부의 정책역량 강화 등이 향후 과제가 되어야 할 것이다.

한편, 인구주택총조사를 통해 지역별 주거실태 변화를 보다 면밀히 파악하기 위해서는 통계청이 시계열 연계 자료 범위를 확대할 필요가 있다. 현재는 2010년 기준 행정구역으로 일치시킨 총주택수와 주택 유형별 주택수만 공개되고 있는데, 주거실태와 관련한 항목 전반으로 공개 범위를 확대할 필요가 있다. 또한 최근까지도 군위군의 대구 편입 등 행정구역 변동이 이루어지고 있는데, 5년 단위 인구주택총조사 주기마다 기준연도 행정구역으로 일치시킨 시계열 연계 자료를 공표할 필요가 있다.

주거빈곤과 주거복지

최은영 · 홍정훈

2025
Census
센서스 100년



코로나19 팬데믹과 기후위기 심화는 외부의 위협에 대한 피난처인 주거의 중요성을 부각시키고 있다. 주거환경 개선은 생명을 구하고, 질병을 감소시키고, 삶의 질을 향상하고, 빈곤을 줄이고, 기후 변화를 완화할 수 있다(WHO, 2018). 주거권은 인권 실현의 기반으로 UN 등 국제사회는 중앙정부와 지방정부의 주거권 보장 의무를 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)’에서 명문화하고 있다.

1989년 영구임대주택 공급을 시작으로 2004년 최저주거기준 법제화, 2015년 주거권이 명시된 ‘주거기본법’ 제정, 2019년 ‘아동 주거권 보장 등 주거지원 강화 방안’ 도입 등 최근 주거권 보장을 위한 제도적 기반과 정책이 확대되고 있다. 이 장에서는 인구주택총조사에 기반해 주거권을 위협받는 주거빈곤 가구의 시계열 변화를 살펴보고, 가구특성별 주거빈곤 추이를 분석한다. 또한 최근 강화되고 있는 주거복지정책을 공공임대주택과 주거급여를 중심으로 살펴본다.

1. 최저주거기준의 도입과 주거빈곤

저소득층의 열악한 주거환경 개선에 대한 사회적 요구는 최저주거기준의 법제화와 ‘주거기본법’ 제정으로 이어졌다. 최저주거기준은 2000년 건설교통부 고시를 통해 도입되었

고, 2002년 발간된 ‘한국의 주택’에서 주요 개념으로 다루어졌다. 최저주거기준은 2003년 ‘주택법’ 개정으로 법적 근거가 마련되었으며, 2015년 ‘주거기본법’ 제정으로 근거법이 ‘주택법’에서 ‘주거기본법’으로 변경되었다. 현행 최저주거기준은 최소 주거면적, 방의 개수, 필수설비, 구조·성능 및 환경기준을 제시하고 있다. 필수설비로 상하수도 시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설을 갖추도록 하고 있으며, 가구구성별 최소 주거면적 및 방의 개수는 <표 10-1>과 같다.

2002년 ‘한국의 주택’에서는 ‘주거빈곤’이라는 용어를 최저주거기준에 미달하는 주택을 지칭하는 개념으로 정의하였다. 최저주거기준은 관행적으로 주택을 대상으로 집계되어 온 한계가 있다. 주택이외의 기타 거처¹⁾와 지하(반지하), 옥상(옥탑)은 대표적인 비적정 주거(inadequate housing)인데, 최저주거기준 미달은 이를 잘 포괄하지 못한다(그림 10-1). 이러한 최저주거기준의 한계로 인해 여기에서는 ‘비적정 주거’ 개념으로 주거빈곤을 정의하였다. 주거빈곤 가구는 최저주거기준 미달 가구와 함께 주택이외의 기타 거처 거주 가구와 지하·옥탑 거주 가구로 정의한다. 비적정 주거는 거주 가구의 건강과 안전에 부정적인 영향을 미치므로, 정책을 통한 주거환경 개선과 이주 지원 필요성이 커 그 규모를 파악하는 것이 중요하다. 본 연구에서 정의하는 주거빈곤 가구의 구성을 도식화하면 <그림 10-2>와 같다.²⁾ 이하에서는 인구주택총조사를 통해 파악할 수 있는 주거빈곤 가구의 특성을 살펴본다.

주택이외의 기타 거처 거주 가구 규모는 1970년부터 조사되었으나, 지하·옥상 거주 가구 규모는 인구주택총조사 조사항목에 거주층이 포함되기 시작한 2005년부터 정확하게 파악할 수 있게 되었다. 서울을 중심으로 수도권에 밀집해 있는 지하의 열악한 주거환경은 오랫동안 사회적인 이슈였으나, 지하 주거 규모가 상당할 것으로 추정되었을 뿐 정

1) 통계청의 주택이외의 거처에는 주거환경이 상대적으로 양호한 오피스텔이 포함되는데, 이 장에서 거주에 적합하지 않다고 정의하는 주택이외의 기타 거처에는 오피스텔을 제외한 호텔·숙박업소의 객실, 판자집, 비닐하우스, 고시원 등이 있다. 기숙사 및 사회시설은 집단가구의 거처로 조사되는데, 최저주거기준 산정 시 6인 이하 일반가구를 대상으로 하였기 때문에 분석에서 제외된다.

2) 주거빈곤 가구 규모 산정 시 최저주거기준 미달 가구와 지하·옥상 거주는 중복될 수 있으므로 각각의 합이 전체의 합과 같지 않다.

확한 규모를 알기 어려웠다.³⁾

표 10-1. 최저주거기준의 가구구성별 최소 주거면적 및 방의 개수(2011년)

가구원수(인)	표준 가구 구성 ¹⁾	실(방) 구성 ²⁾	총주거면적(㎡)
1	1인가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26
3	부부+자녀1	2 DK	36
4	부부+자녀2	3 DK	43
5	부부+자녀3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	55

자료: 최저주거기준(국토해양부공고 제2011-490호).

주: 1) 3인가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준

4인가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1인, 여1인) 기준

5인가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2인, 여1인 또는 남1인, 여2인) 기준

6인가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1인, 여1인) 기준.

2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 의미함.

3) 비교: 방의 개수 설정을 위한 침실분리 원칙은 다음 각호의 기준을 따름.

1. 부부는 동일한 침실 사용
2. 만 6세 이상 자녀는 부모와 분리
3. 만 8세 이상의 이성 자녀는 상호 분리
4. 노부모는 별도 침실 사용



그림 10-1. 비적정 주거(지하·옥탑·고시원)의 모습

3) 2002년 한국도시연구소에서 지하 거주 가구에 대한 최초의 실태조사를 실시하였고, 2004년에는 대한주택공사(현재 LH공사)에서 더 큰 규모의 실태조사를 실시하였다(장진범, 2013).

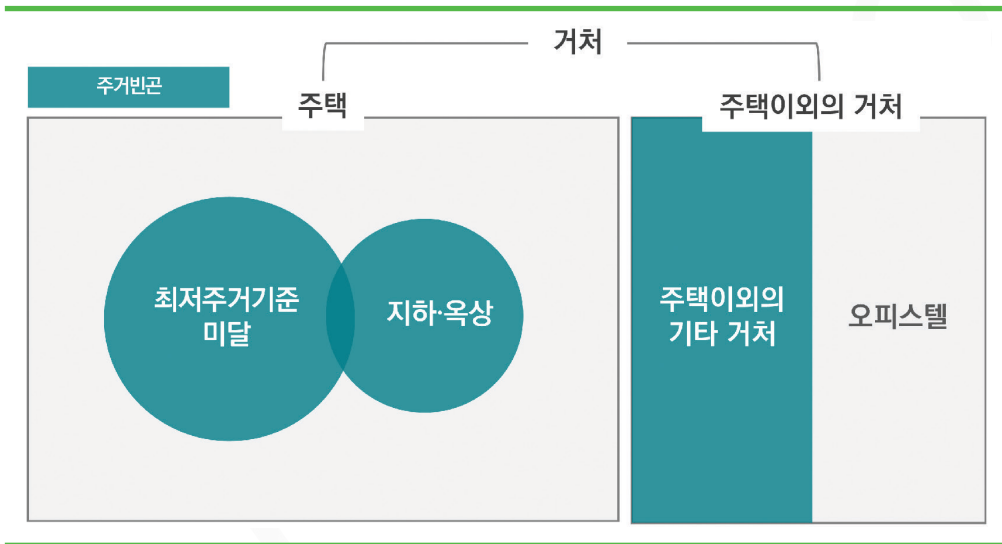


그림 10-2. 주거빈곤 가구의 구성

2. 주거빈곤의 오랜 역사

1) 1960년대 이후의 이촌향도와 불량주택

1960년대 급격한 산업화가 진행되며 농촌에서 도시로 대규모 인구가 이동해, 도시 인구는 빠르게 증가했다. 도시의 주택공급 속도는 인구·가구 증가 속도에 비해 느렸고, 주택부족 문제가 심각했다. 산업화 과정에서 정부는 주택 부문보다 생산 부문에 투자를 집중했고, 도시에서의 주택공급은 주로 기업이나 가게의 자원을 동원하는 방식으로 이루어졌다(김명수, 2018; 이석희·김수현, 2014). 1960년 서울의 가구수는 45만 가구, 인구는 245만 명, 거처수⁴⁾는 46만 호였다(표 10-2). 10년 뒤인 1970년에는 110만 가구, 인구는 543만

4) 1960년 인구주택총조사에서는 거처의 종류를 주택과 주택이외의 거처로 구분하지 않고, 거처의 상태를 조사했다. 이로 인해 1960년은 주택수가 아닌 거처수만 파악할 수 있다.

명, 거처수는 61만 호로 증가했다. 10년 사이 가구수는 2배 이상 늘었으나, 주택이외의 거처를 포함한 거처수는 약 30%밖에 증가하지 않았다. 이로 인해 서울의 가구수 대비 거처수는 1970년 55.4%에 그쳤다.

주택부족뿐 아니라 주택의 품질 문제도 심각했다. 1960년 인구주택총조사에서는 거처의 상태를 ‘양호’, ‘수리 필요함’, ‘재건축 필요함’으로 조사하였다. 당시 양호한 재고 비율이 전국은 446만 호의 거처 중 61.7%, 서울은 46만 호의 거처 중 69.1%에 그쳤다. 1970년 이후에는 인구주택총조사에서 거처 상태를 조사하지 않았는데, 서울특별시사편찬위원회(1996)에 의하면 1966~1976년 사이 서울의 불량주택수는 4.3만 호에서 11.6만 호로 증가했다.

당시 농촌에서 도시로 이주한 사람 중 다수가 도심 인근의 하천변과 구릉지의 빈 땅에 소위 ‘판자촌’을 만들어 살았고, 정부가 대체로 이를 묵인하면서 불량주택이 빠르게 증가했다. 주택에 대한 공공의 직접적인 투자가 거의 없던 시대에 무허가 정착지인 판자촌은 국가의 ‘묵인’과 ‘양성화’를 통해 사실상 최저소득계층의 사회적 주거(social shelter) 역할을 수행했다(김수현, 2022).

표 10-2. 전국과 서울의 인구·가구·거처수 변화(1960~1970년)

(단위: 명, 가구, 호, %)

구분		1960	1970
전국	인구	24,989,241	30,882,386
	가구수	4,377,973	5,863,440
	거처수	4,464,526	4,414,752
	거처수 대비 가구수 비율	102.0	75.3
서울	인구	2,445,402	5,433,198
	가구수	446,874	1,096,871
	거처수	461,892	607,379
	거처수 대비 가구수 비율	103.4	55.4

자료: 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

1960년대 중반을 지나며 도심의 불량주택을 철거하고 도로 등 기반시설을 만들 필요성이 커지면서 정부는 판자촌을 서울 외곽으로 재배치하는 ‘집단지주 정착지 조성사업’을 추진했다. 사업은 상계동, 중계동, 사당동, 봉천동, 목동 등 서울 외곽의 국공유지에서 주로 이루어졌다(그림 10-3). 이 과정에서 1971년 ‘8·10 성남(광주대단지)민권운동’⁵⁾과 같은 사회적 갈등을 빚기도 했다.

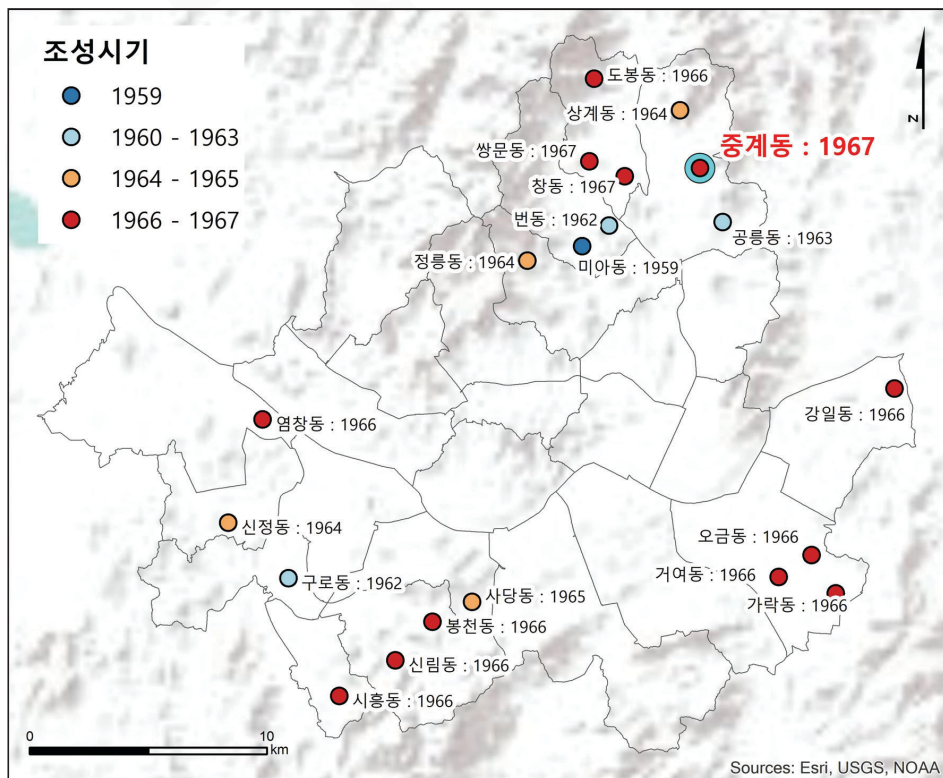


그림 10-3. 주요 집단이주 정착지의 위치와 조성 시기(1959~1967년)

출처: 한국도시연구소·서울특별시(2018).

5) 1971년 광주대단지에서 발생한 정부의 집단이주 정책에 대한 주민들의 저항운동은 정확한 명칭 없이 ‘광주대단지 사건’으로 불린다, 2021년 성남시 조례 제정을 통해 ‘8·10 성남(광주대단지)민권운동’으로 명명되었다.

1967년 서울시는 남대문 등 도심의 ‘자연발생적’ 무허가정착지를 철거하고 철거민들을 노원구 중계동으로 집단이주시켰다. 항공사진을 통해 당시 조성된 집단이주 정착촌 중 하나인 백사마을(104마을)의 열악한 주거환경을 확인할 수 있다(그림 10-4). 백사마을은 기반시설이 거의 없는 산비탈에 만들어졌는데, 서울 외곽의 다른 정착촌도 상황은 비슷했다(한국도시연구소·서울특별시, 2018).

집단이주 정착촌은 상수도, 도로, 학교 등 기반시설을 갖추지 못한 장소에 사람만 먼저 이주시키면서 만들어졌다. 정부는 정착민을 위해 소형텐트, 시멘트 블록 등을 배포하고, 공동우물을 만들거나 시내와 연결하는 버스를 운영하는 정도의 소극적 조치만을 취했다. 자연히 식수 이용, 통학과 통근, 마을의 치안과 위생 등의 문제가 빈발하였다. 초기 집단이주 정착촌의 문제점은 당시 백사마을에 관한 신문 기사에서도 확인할 수 있다(그림 10-5).

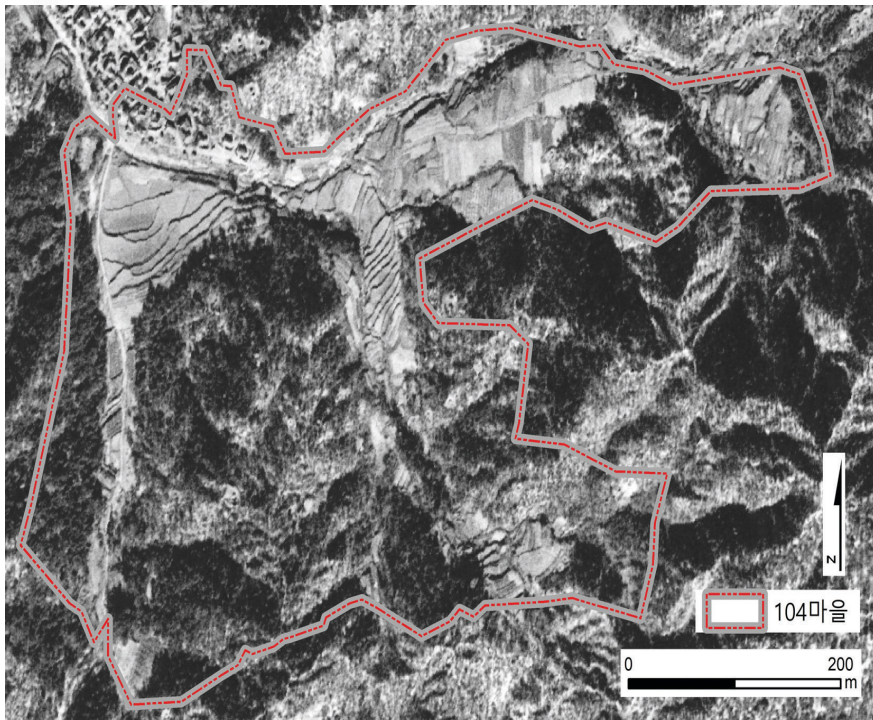
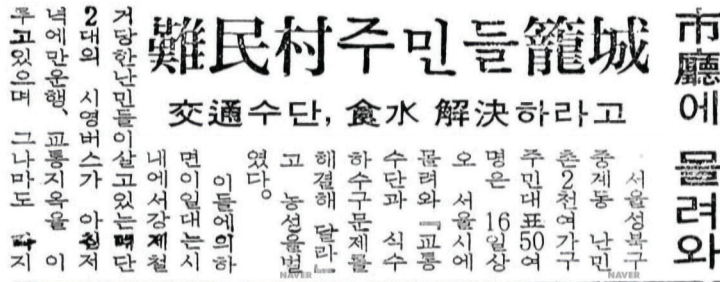


그림 10-4. 항공사진을 통해 본 백사마을의 모습(1967년)

출처: 국토정보플랫폼.



[기사 본문] 서울 성북구 중계동 난민촌 2천여 가구 주민대표 50명은 16일 상오 서울시에 물려와 교통수단과 식수, 하수구 문제를 해결해 달라고 농성을 벌였다. 이들에 의하면 이 일대는 매일 단 2대의 시영버스가 아침저녁에만 운행, 교통지옥을 이루고 있으며 그나마도 빠지는 일이 많아 시내로 통학하는 많은 학생들이 학교도 못나가고 있다는 것이다. 또 시에서 약속한 공동우물도 파지지 않아 개울물을 마시고 있으며 하수구 시설이 전혀 되어 있지 않아 비만 오면 흙이 집 안까지 흘러 들어 불안스러워 잠도 제대로 잘 수 없다 한다.

그림 10-5. 백사마을의 초기 상황을 보여주는 경향신문 기사(1968년)

출처: 경향신문, 1968년 7월 16일자. “난민촌 주민들 농성”.

도심의 무허가정착지를 외곽으로 이주시키는 정책이 곳곳에서 저항을 빚자, 정부는 이들을 적극적으로 재배치하기보다 이미 조성된 무허가촌을 양성화·현지개량화하는 방향으로 정책을 전환하였다. 공공주도의 ‘시민아파트’ 공급계획도 추진되었으나, 1970년 와우아파트 붕괴 후 대부분 철회되었다. 이후에는 토지구획정리사업으로 강남에 택지를 조성해 인구를 분산하는 데 중점을 두었다.

2) 1980년대 이후: 개발과 철거의 시대

집단지주 정착촌 대부분은 1983년 합동재개발 도입 이후 전면철거 후 재개발되는 과정을 겪었다. 합동재개발은 목동, 상계동, 사당동, 창신동 등 서울 각지에서 추진되었다(그림 10-6). 철거용역과 중장비를 동원해 주민들을 쫓아내고 주택을 철거하고, 그 땅 위에 고층 아파트 단지를 짓는 사업이 서울 곳곳에서 벌어졌다. 특히 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽을 앞두고 재개발이 대대적으로 추진되어 강제철거가 심각한 사회 문제로 대두되었다.



철거되기 전 창신동의 전경(1987년)



사당2동 철거현장(1989년)

그림 10-6. 1980년대 창신동·사당동의 철거 과정(1987·1989년)

출처: 한국도시연구소 소장자료.

이주 대책이 미비한 채 폭력적인 철거가 이루어졌고, 주민들은 생존권 보호와 철거 중단을 요구하며 저항했다. 집은 철거되고, 살던 사람들은 뿔뿔이 흩어졌다. 장롱·찬장 등의 살림살이가 그대로인 채 집이 철거되고 있는 현장 사진은 조세희의 소설 ‘난쟁이가 쏘아올린 작은 공’에서 철거용역이 들이닥친 집에서 식사하는 장면이 과장이 아니었음을 보여준다(그림 10-7).

판자촌에 모여 살던 사람들 대부분은 지하, 옥탑, 고시원 등 열악한 거처로 이주할 수밖에 없었다. 도시에서 지하 주거는 1970년 전후로 저소득층의 주거 형태로 확산되었다. 일제강점기 도시빈민의 주거 유형 중 하나였던 토막 중 일부가 지하 주거의 형태였지만, 현대까지 남아 있는 지하 주거 형태는 1970~1980년대에 주로 등장하였다(한국도시연구소, 2003). 옥탑은 주로 주택의 옥상에 불법 혹은 편법으로 만들어진 주거공간인데, 다가구·다세대주택 등의 옥상에 계단실이나 물탱크실 용도로 만들어진 공간을 주거용으로 개조해 임대하면서 그 숫자가 늘어났다. 고시원은 그 명칭에서 알 수 있듯 원래 시험을 준비하는 사람들이 공부와 숙식을 병행하는 공간이었으나, 점차 청년, 취업준비생, 고령자, 저소득층 등의 주거공간으로 변화했다. 고시원 대다수가 보증금이 없거나 적고 상대적으로 임대료가 낮은 것이 주된 이유였다.



그림 10-7. 마포구 도화1공구 철거현장의 인권 침해(1988년)

출처: 한국도시연구소 소장자료.

3. 최저주거기준 미달 및 주거빈곤 가구의 변화

2011년에 개정된 최저주거기준에 따라 전국 최저주거기준 미달 가구와 주거빈곤 가구의 추이를 살펴본 결과는 다음과 같다(표 10-3). 최저주거기준 미달 가구수는 1995년 589만(46.3%), 2000년 407만(28.7%), 2005년 254만(16.1%), 2010년 203만(11.8%), 2015년 156만(8.2%), 2020년 97만(4.6%) 가구로 1995년 이후 지속적으로 감소해 왔다.

최저주거기준의 세부기준별로 살펴보면 1995년에는 시설 미달 가구 비율이 34.8%로 가장 높았다. 1990년대까지도 재래식 부엌과 화장실을 사용하거나 공동으로 사용하는 가구 비율이 높았기 때문이다(7장 참조). 이후 시설 미달 가구 비율은 2000년 19.2%, 2005년 8.6%, 2010년 5.2%, 2015년 3.3%, 2020년 2.0%로 빠르게 감소했다. 면적 미달 가구 비율 역시 1995년 24.5%에서 2000년 14.9%, 2005년 8.9%, 2010년 7.3%, 2015년

표 10-3. 주거빈곤 가구 변화(1995~2020년)

(단위: 가구, %, 명)

구분			1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년
최저 주거 기준 미달	시설(a)		4,429,614	2,717,089	1,359,552	894,510	635,977	413,082
			34.8	19.2	8.6	5.2	3.3	2.0
	면적(b)		3,122,776	2,109,895	1,413,550	1,265,792	1,011,752	588,446
			24.5	14.9	8.9	7.3	5.3	2.8
	총방수(c)		1,357,155	477,368	167,289	126,890	100,639	56,923
			10.7	3.4	1.1	0.7	0.5	0.3
	미달 전체	가구 (=aUbUc)	5,891,563	4,071,328	2,536,259	2,028,699	1,560,752	970,033
			46.3	28.7	16.1	11.8	8.2	4.6
		인구	18,009,979	11,399,503	6,645,671	4,997,917	3,826,837	2,208,726
			43.2	26.1	14.8	10.8	8.0	4.5
지하·옥상			-	-	637,770	566,677	417,728	392,923
			-	-	4.0	3.3	2.2	1.9
주택이외의 기타 거처			42,419	62,875	56,731	128,675	391,245	447,675
			0.3	0.4	0.4	0.7	2.1	2.1
주거빈곤			5,933,982	4,134,203	3,046,332	2,555,810	2,276,562	1,757,856
			46.6	29.2	19.3	14.8	12.0	8.4

자료: 1995~2010년은 통계청, 인구주택총조사, 전수 원자료; 2015~2020년은 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

주: 1) 총방수는 침실수에 방으로 사용 가능한 거실과 식사용 방을 더한 방수임.

2) 주거빈곤 가구 = 최저주거기준(2011년 기준) 미달 가구 U 지하·옥상 거주 가구 U 주택이외의 기타 거처 (오피스텔 제외) 거주 가구. 1995~2000년에는 거주층이 조사되지 않아 주거빈곤 가구에 지하·옥상 거주 가구가 포함되지 않음.

3) 6인 이하 일반가구를 대상으로 집계함.

5.3%, 2020년 2.8%로 빠르게 감소했는데, 2005년부터 시설 미달 가구 비율보다 높아졌다. 총방수 미달 가구 비율은 2010년부터 1% 미만으로 감소했다.

지하·옥상 거주 가구 비율은 2005년 4.0%, 2010년 3.3%, 2015년 2.2%, 2020년 1.9%로 감소했다. 반면 주택이외의 기타 거처 거주 가구는 2005년 5.7만(0.4%), 2010년 12.9

만(0.7%), 2015년 39.1만(2.1%), 2020년 44.8만(2.1%) 가구로 지속적으로 증가하고 있다. 특히 2010~2015년에 증가 규모가 26.2만 가구로 가장 크다. 2015~2020년에도 5.6만 가구가 증가했으나 전체가구에서 차지하는 비율은 2.1%로 동일하다.

전체 주거빈곤 가구 규모의 시계열 비교는 거주층 항목을 조사하기 시작한 2005년부터 가능하다. 주거빈곤 가구는 2005년 305만(19.3%), 2010년 256만(14.8%), 2015년 228만(12.0%), 2020년 176만(8.4%) 가구로 감소하고 있다. 주거빈곤 가구 비율의 감소 폭은 2005~2010년(4.5%p)에 비해 2010~2015년(2.8%p)에 작아졌으나, 2015~2020년(3.6%p)에 다시 커졌다.

주거빈곤 중 지하·옥상 거주 가구를 제외한 최저주거기준 미달 가구 및 오피스텔을 제외한 주택이외의 기타 거처 거주 가구 규모는 1995년부터 분석이 가능하여 1995년과 2020년의 시도별 변화를 살펴보았다(표 10-4). 1995년 최저주거기준 미달 가구 비율은 수도권과 광역시에서 상대적으로 낮았고, 경북(62.9%), 전남(61.1%) 등 도 지역에서 높았다. 당시에는 비도시 지역의 시설 미달 가구 비율이 높았다. 1995년 이후 최저주거기준 미달 가구 비율이 급격히 감소하면서 2020년에는 모든 시도에서 10% 미만이다. 2020년 시도별 최저주거기준 미달 가구 비율은 서울(7.2%), 경북(6.7%), 제주(6.0%) 순으로 높다. 서울은 최저주거기준 미달 가구 비율이 1995년에는 42.4%로 전국(46.3%)보다 낮았으나 2020년에는 7.2%로 전국(4.6%)보다 높아졌다.

주택이외의 기타 거처 거주 가구 비율은 1995년 경기(0.7%), 제주(0.5%), 서울(0.4%)·대전(0.4%) 순으로 높았는데 모든 시도에서 1% 미만이었다. 2020년에는 모든 시도에서 1995년 대비 주택이외의 기타 거처 거주 가구 비율이 증가해, 제주(4.0%), 전남(3.1%), 경북(2.8%) 순으로 높다. 1995~2020년 주택이외의 기타 거처 거주 가구 증가폭은 경기(10만 가구), 서울(8만 가구) 순으로 크다.

2020년 주거빈곤 가구 비율은 서울(14.5%), 제주(10.5%), 경북(9.9%) 순으로 높고 세종(3.7%), 광주(4.1%)·울산(4.1%) 순으로 낮다. 최저주거기준 미달 비율이 높은 3개 시도에서 주거빈곤 비율도 높다.

표 10-4. 시도별 주거빈곤 가구수와 비율 변화(1995·2020년)

(단위: 가구, %)

구분	1995년		2020년			
	최저주거기준 미달	주택이외의 기타 거쳐	최저주거기준 미달	지하·옥상	주택이외의 기타 거쳐	주거빈곤
서울	1,241,651	10,716	286,678	231,867	90,274	576,667
	42.4	0.4	7.2	5.8	2.3	14.5
부산	527,916	3,219	68,254	4,876	18,289	90,494
	49.6	0.3	4.9	0.3	1.3	6.4
대구	335,843	1,690	37,618	2,594	13,931	53,756
	48.5	0.2	3.8	0.3	1.4	5.5
인천	219,759	1,598	38,506	25,301	20,356	82,145
	33.8	0.2	3.4	2.2	1.8	7.2
광주	153,555	732	15,470	849	8,324	24,505
	44.1	0.2	2.6	0.1	1.4	4.1
대전	121,776	1,353	30,370	3,592	8,263	41,893
	34.7	0.4	4.8	0.6	1.3	6.6
경기	773,999	14,997	154,337	100,503	114,982	358,241
	36.3	0.7	3.0	2.0	2.3	7.0
강원	234,595	853	34,183	2,403	17,030	53,151
	54.3	0.2	5.2	0.4	2.6	8.1
충북	191,187	866	24,668	2,613	15,026	41,782
	48.0	0.2	3.6	0.4	2.2	6.2
충남	276,115	915	36,431	3,071	23,632	62,368
	55.2	0.2	4.1	0.3	2.7	7.0
전북	299,120	537	30,625	2,016	17,117	49,309
	55.1	0.1	4.1	0.3	2.3	6.5
전남	380,788	551	41,071	2,209	23,242	65,876
	61.1	0.1	5.4	0.2	3.1	8.7
경북	510,412	1,343	76,160	4,380	31,974	111,514
	62.9	0.2	6.7	0.4	2.8	9.9
경남	547,398	2,343	65,179	3,847	27,081	95,281
	48.7	0.2	4.8	0.3	2.0	7.1
제주	77,449	706	15,763	1,710	10,410	27,485
	54.3	0.5	6.0	0.7	4.0	10.5
전국	5,891,563	42,419	970,033	392,923	447,675	1,757,856
	46.3	0.3	4.6	1.9	2.1	8.4

자료: 1995년은 통계청, 인구주택총조사, 전수 원자료; 2020년은 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

주: 1) 각 가구 비율은 시도별 6인 이하 일반가구수 대비 비율임.

2) 시계열 비교를 위해 2020년의 울산과 세종 수치는 표에 제시하지 않음.

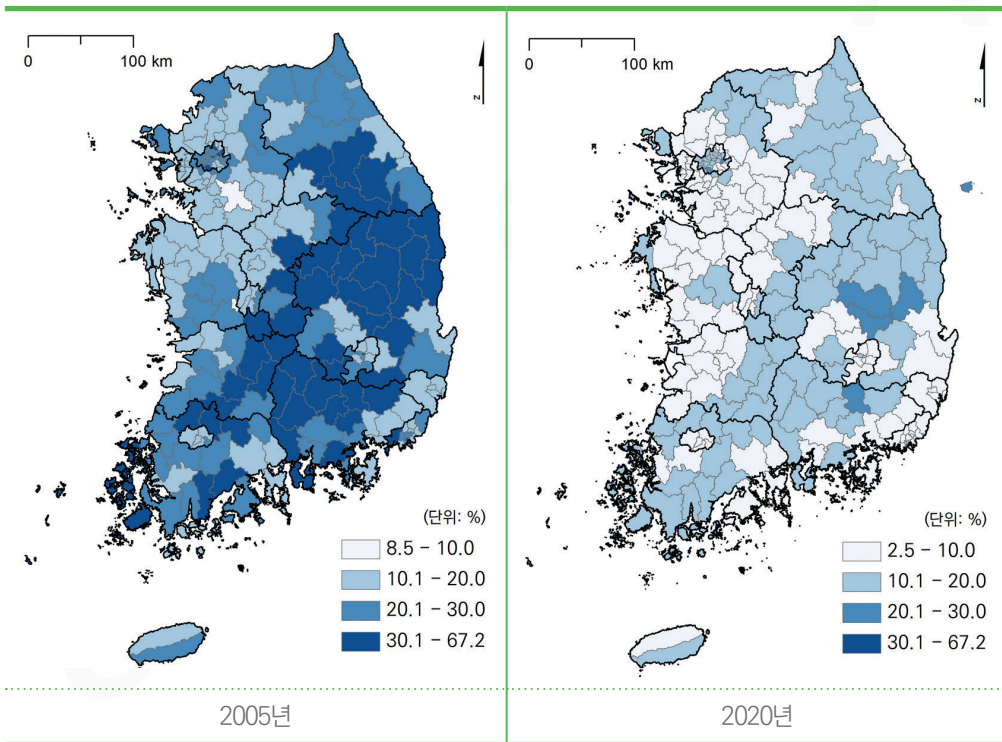


그림 10-8. 시군구별 주거빈곤 가구 비율 변화(2005·2020년)

자료: 2005년은 통계청, 인구주택총조사, 전수 원자료; 2020년은 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

2005년 시군구별 주거빈곤 가구 비율은 경북 영양군(67.2%), 군위군(58.9%), 봉화군(58.4%)에서 크게 높았고, 대부분 경북·경남·전북에 비율이 높은 시군구가 위치했다. 2020년에는 주거빈곤 가구 비율이 전반적으로 감소한 가운데, 서울 관악구(29.2%), 경북 울릉군(25.1%), 군위군(24.0%)·의성군(24.0%) 등 서울·경북·경남의 시군구에서 상대적으로 높다(그림 10-8).

시군구별 지하·옥상 거주 가구 비율은 다음과 같다(그림 10-9). 2005년과 2020년 모두 지하·옥상 거주 가구 비율이 높은 시군구는 수도권에 집중되어 있다. 2005년에는 서울 광진구(19.1%), 중랑구(18.4%), 강북구(15.6%) 순으로 높았고, 2020년에는 서울 광진구(11.1%), 강북구(9.9%), 경기 과천시(9.8%) 순이었다. 2020년 지하·옥상 거주 가구 비율이 5%를 초과하는 시군구는 모두 서울과 경기도에 위치한다.

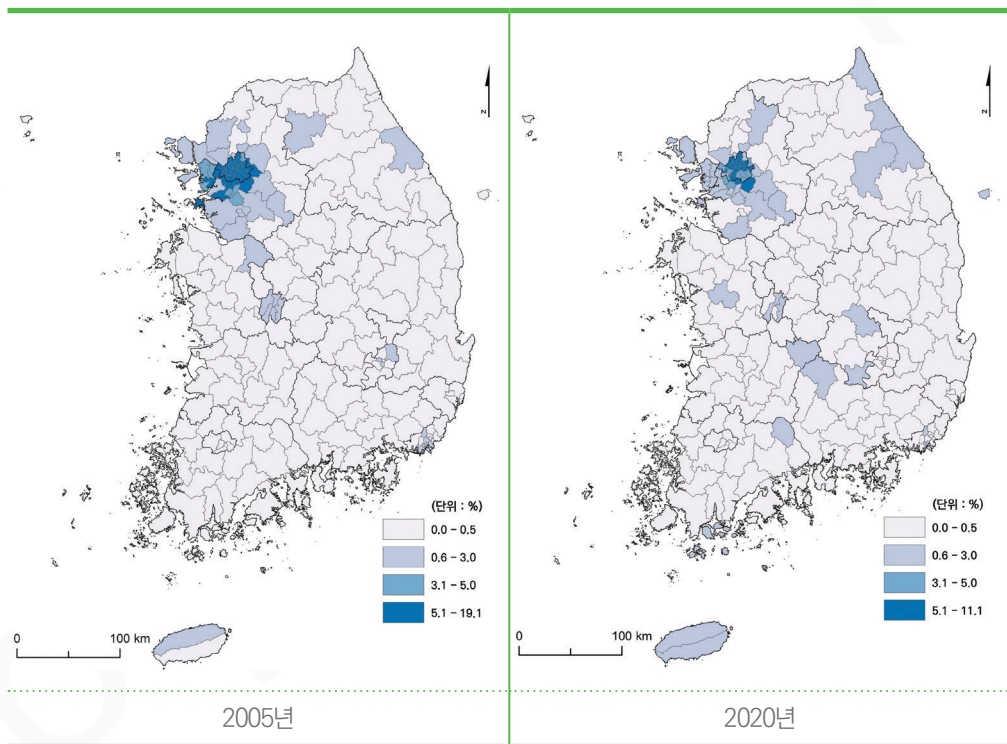


그림 10-9. 시군구별 지하·옥상 거주 가구 비율 변화(2005·2020년)

자료: 2005년은 통계청, 인구주택총조사, 전수 원자료; 2020년은 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

4. 가구특성별 주거빈곤

인구주택총조사는 주택뿐 아니라 인구와 가구 관련 정보를 제공하기 때문에, 생애주기에 따라 달라지는 가구특성별 주거빈곤 현황을 파악할 수 있는 유일한 자료이다. 이 절에서는 아동가구, 청년가구, 노인가구 등 가구특성별 주거빈곤 현황을 분석한다.

1) 아동가구

열악한 주거환경은 아동이 있는 가구(19세 이하 가구원이 있는 아동가구)에게 특히 심대한 영향을 미친다. 주거빈곤은 아동기의 신체적·정서적·인지적 발달 과정에 부정적 영향을 미쳐, 성인이 되어서까지 삶에 영향을 미칠 수 있다. 1919년 바이마르 헌법에서 아동가구의 주거권 보장을 명시한 이유이다.⁶⁾ 우리나라에서는 이보다 100년 늦은 2019년 ‘아동 주거권 보장 등 주거지원 강화대책’이 발표되었다.

2015~2020년 아동가구의 최저주거기준 미달 및 주거빈곤 현황을 살펴본 결과는 다음과 같다(표 10-5). 주거빈곤 아동가구는 2015년 57.1만(9.4%)에서 2020년 27.6만 가구(5.1%)로 감소했다. 주거빈곤 가구의 아동수는 2015년 94.4만 명(9.7%)에서 2020년 44.7만 명(5.2%)으로 감소했다. 2015~2020년 주거빈곤 아동가구수와 아동수 모두 약 절반으로 감소했다. 감소폭이 가장 두드러지는 것은 최저주거기준 미달 아동가구수와 아동수다.

6) 바이마르 헌법 제155조에서는 “국가는 토지의 분배와 사용을 감독해, 주택을 모든 국민 특히 다자녀 가구에게 제공해야 한다”고 아동을 포함한 시민의 주거권 보장을 명시하고 있다.

표 10-5. 아동가구의 주거빈곤 변화(2015·2020년)

(단위: 명, 가구, %)

구분		아동수		가구수	
		2015년	2020년	2015년	2020년
주택	최저주거기준 미달	789,121	346,805	468,351	209,558
		8.1	4.1	7.7	3.9
	지하	98,582	53,227	64,562	35,775
		1.0	0.6	1.1	0.7
	옥상	11,824	11,063	7,768	7,440
		0.1	0.1	0.1	0.1
주택이외의 기타 거처		86,605	50,947	55,664	32,682
		0.9	0.6	0.9	0.6
주거빈곤		944,104	446,892	571,173	276,162
		9.7	5.2	9.4	5.1
전체		9,777,864	8,525,278	6,083,089	5,403,046

자료: 1995년은 통계청, 인구주택총조사, 전수 원자료; 2020년은 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

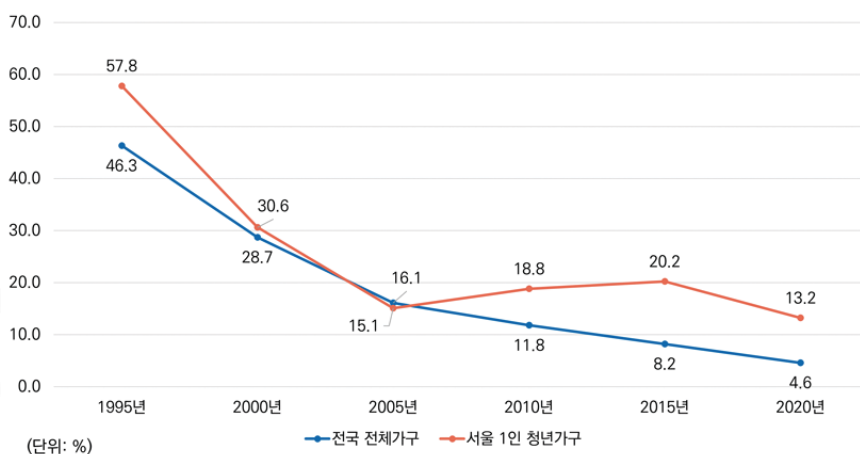
2) 청년가구

전체가구의 주거문제가 전반적으로 개선되고 있는 것과 달리 2000~2015년 서울 1인 청년가구(가구주 연령이 20~34세인 가구)의 주거빈곤 비율이 증가하면서 청년가구의 주거문제가 중요한 이슈로 부각되었다. 주거비가 높은 서울로의 청년 인구 집중, 1인 청년가구 증가, 불안정 고용 확대 등은 청년층을 주거빈곤에 취약하게 만드는 주요인이었다.

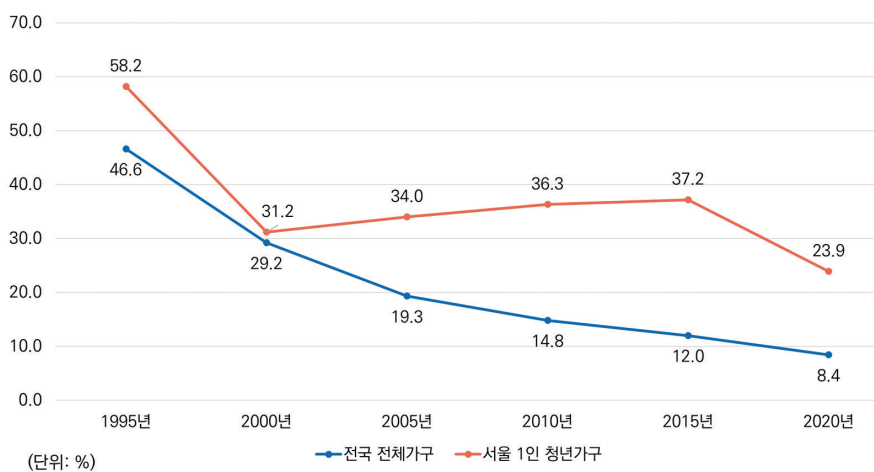
최저주거기준 미달 가구 비율이 전국 전체가구는 1995~2020년 지속적으로 감소한 반면, 서울 1인 청년가구는 1995~2005년까지는 감소세를 보이다가 2005~2015년 증가세로 전환되었고 2015~2020년 다시 감소했다(그림 10-10). 서울 1인 청년가구의 최저주거기준 미달 가구 비율은 1995~2005년 57.8%에서 15.1%로 빠르게 감소했지만 2010년 18.8%, 2015년 20.2%로 다시 증가했으며, 2020년 13.2%로 다시 감소했다.

전국 전체가구와 서울 1인 청년가구의 주거빈곤 비율 역시 서로 다른 경향을 보인다.

전국 전체가구의 주거빈곤 비율은 2005~2020년 19.3%에서 8.4%로 꾸준히 감소했다. 그러나 서울 1인 청년가구의 주거빈곤 비율은 2005년 34.0%에서 2015년 37.2%까지 증가했다가, 2020년에 23.9%로 크게 감소했다.



최저주거기준 미달 가구 비율



주거빈곤 가구 비율

그림 10-10. 전국 전체가구와 서울 1인 청년가구의 주거빈곤 비율 변화(1995~2020년)

자료: 1995~2010년은 통계청, 인구주택총조사, 전수 원자료; 2015~2020년은 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

주: 1995~2000년에는 거주층이 조사되지 않아 주거빈곤 가구에 지하·옥상 거주 가구가 포함되지 않음.

2015~2020년 전국과 서울의 청년가구와 1인 청년가구의 주거빈곤 규모를 전체가구와 비교한 결과는 다음과 같다(표 10-6, 표 10-7). 2015~2020년 주거빈곤 비율이 전국 청년가구는 17.6%에서 11.4%로, 1인 청년가구는 22.6%에서 13.6%로 하락했다. 이와 같은 감소 추세에도 불구하고 2020년 청년가구(11.4%)와 1인 청년가구(13.6%)의 주거빈곤 비율은 전체가구(8.4%)에 비해 높다.

서울에서도 2015~2020년 청년가구와 1인 청년가구 모두 주거빈곤 가구 규모가 전반적으로 감소하였다. 그럼에도 2020년 서울 청년가구의 주거빈곤 비율은 21.3%, 1인 청년가구는 23.9%로 전국에 비해 높다. 특히 서울 1인 청년가구의 지하(5.4%)와 주택이외의 기타 거처(4.9%) 거주 비율은 각각 5% 내외로 높다.

표 10-6. 전체가구와 청년가구의 주거빈곤 규모(2015년)

(단위: 천 가구, %)

구분		전국						서울					
		전체가구		청년가구		1인 청년가구		전체가구		청년가구		1인 청년가구	
		가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
주택	최저주거 기준미달	1,561	8.2	290	11.3	161	12.7	406	10.8	118	17.4	80	20.2
	지하	364	1.9	61	2.4	40	3.2	228	6.0	42	6.2	28	7.1
	옥상	54	0.3	13	0.5	11	0.8	29	0.8	9	1.3	7	1.8
주택이외의 기타 거처		391	2.1	102	4.0	85	6.6	79	2.1	42	6.3	39	9.8
주거빈곤		2,277	12.0	451	17.6	288	22.6	684	18.1	199	29.6	148	37.2
전체		19,050	100.0	2,565	100.0	1,274	100.0	3,775	100.0	675	100.0	397	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

표 10-7. 전체가구와 청년가구의 주거빈곤 규모(2020년)

(단위: 천 가구, %)

구분		전국						서울					
		전체가구		청년가구		1인 청년가구		전체가구		청년가구		1인 청년가구	
		가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
주택	최저주거 기준미달	970	4.6	204	6.7	138	7.3	287	7.2	98	12.4	72	13.2
	지하	327	1.6	55	1.8	41	2.2	201	5.0	38	4.8	29	5.4
	옥상	66	0.3	17	0.6	14	0.7	31	0.8	10	1.2	8	1.5
주택이외의 기타 거처		448	2.1	79	2.6	70	3.7	90	2.3	29	3.7	27	4.9
주거빈곤		1,758	8.4	346	11.4	256	13.6	577	14.5	167	21.3	130	23.9
전체		20,894	100.0	3,029	100.0	1,890	100.0	3,977	100.0	784	100.0	546	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

3) 노인가구

한국 사회는 고령화가 빠르게 진행되어 왔고, 이제는 초고령사회로 들어서고 있다. 최근 아동가구와 청년가구가 새로운 주거정책 대상으로 등장하면서 전통적으로 주요 정책 대상이었던 노인가구(가구주 연령이 65세 이상인 가구)에 대한 관심이 상대적으로 소홀해질 우려가 있어 노인가구의 주거빈곤 현황 파악이 중요하다.

2015~2020년 전국과 서울의 전체가구와 노인가구 규모는 다음과 같다(표 10-8, 표 10-9). 2015~2020년 전국 노인가구의 주거빈곤 비율은 12.5%에서 9.5%로 3.0%p 줄었는데, 전체가구가 12.0%에서 8.4%로 3.6%p 줄어든 것에 비해서는 감소폭이 작다. 특히 노인가구는 2015~2020년 아동가구와 청년가구에 비해 주거빈곤 가구의 감소폭이 작다. 이 기간 주거빈곤 가구가 노인가구는 51.4만에서 45.0만으로 6.4만 가구가 감소하는

데 그친 반면, 아동가구는 57.1만에서 27.6만으로 29.5만 가구, 청년가구는 45.1만에서 34.6만으로 10.5만 가구 감소하였다. 2020년 전국 노인가구는 최저주거기준 미달 비율이 5.6%로 전체가구(4.6%)에 비해 높다.

서울에 거주하는 노인가구의 주거빈곤 비율은 2020년 12.4%로, 전국 노인가구(9.5%)에 비해 높지만 서울 전체가구(14.5%)에 비해서는 낮다. 하지만 서울에 거주하는 주거빈곤 노인가구수는 2015년 10.0만 가구에서 2020년 10.4만 가구로 소폭 증가했다. 서울 노인가구(5.8%)는 2020년 지하 거주 비율이 전국 노인가구(1.7%)에 비해 높은 것이 특징이다.

표 10-8. 전체가구와 노인가구의 주거빈곤 규모(2015년)

(단위: 가구, %)

구분		전국				서울			
		전체가구		노인가구		전체가구		노인가구	
		가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
주택	최저주거기준미달	1,560,752	8.2	386,809	9.4	405,974	10.8	55,668	7.5
	지하	363,896	1.9	68,902	1.7	228,467	6.0	43,919	5.9
	옥상	53,832	0.3	6,679	0.2	28,894	0.8	3,338	0.5
주택이외의 기타 거주		391,245	2.1	65,218	1.6	78,654	2.1	5,406	0.7
주거빈곤		2,276,562	12.0	514,457	12.5	684,414	18.1	100,153	13.6
전체		19,050,324	100.0	4,101,045	100.0	3,774,594	100.0	738,606	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

표 10-9. 전체가구와 노인가구의 주거빈곤 규모(2020년)

(단위: 가구, %)

구분		전국				서울			
		전체가구		노인가구		전체가구		노인가구	
		가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
주택	최저주거 기준미달	970,033	4.6	264,247	5.6	286,678	7.2	40,937	4.9
	지하	327,320	1.6	79,324	1.7	200,849	5.0	49,177	5.8
	옥상	65,603	0.3	8,484	0.2	31,018	0.8	4,320	0.5
주택이외의 기타 거처		447,675	2.1	104,207	2.2	90,274	2.3	13,894	1.7
주거빈곤		1,757,856	8.4	449,718	9.5	576,667	14.5	104,056	12.4
전체		20,893,740	100.0	4,724,160	100.0	3,977,126	100.0	841,539	100.0

자료: 통계청, 인구주택총조사, 20% 표본 원자료.

5. 주거복지정책의 등장과 확대

이 절에서는 대표적인 주거복지정책인 공공임대주택과 주거급여의 변화를 분석한다. 공공임대주택 재고는 국토교통부 임대주택통계(2007년부터 공표), 주거급여 수급가구수는 사회보장정보원 복지통계(2015년부터 공표)에 기반해 분석하였다. 인구주택총조사에 기반한 다가구 구분거처를 반영한 주택수 대비 공공임대주택 비율과 일반가구수 대비 주거급여 수급가구 비율을 산정하였다.

1) 공공임대주택

공공임대주택 정책은 1989년 영구임대주택 공급을 시작으로 확대되었다. 1998년 국민임대주택 도입, 2003년 ‘국민임대주택건설등에관한특별조치법(현행 공공주택 특별법)’ 제정 등을 통해 역대 정부는 공공임대주택을 꾸준히 공급했다.

1987년 6월 민주항쟁으로 사회 전반에 민주화 열기가 고조된 가운데, 같은 해 7월 서울시철거민협의회가 결성되며 체계적이고 조직적인 철거반대운동이 등장했다. 철거반대운동 과정에서 세입자들은 서울시가 제시했던 방 한 칸 입주권을 대신해 실질적인 주거대책으로 (장기저리)임대주택을 요구하였다(그림 10-11). 1989년 2월 정부는 영구임대주택 25만호 공급계획을 발표했고, 철거 세입자에게 입주 자격을 부여했다(김수현, 1996). 철거민의 희생과 저항이 공공임대주택의 제도화를 이끌어낸 것이다. 이후 공공임대주택은 여러 변화를 거쳐 제주 서귀포에서 인천 백령도까지 전국적으로 공급되었다(그림 10-12).

현행 공공임대주택은 ‘공공주택 특별법’ 제2조에 의해 공공주택사업자가 직접 건설하여 공급하는 공공건설임대주택과 매매 등으로 취득하여 공급하는 공공매입임대주택으로 공급된다. 공공임대주택은 ‘공공주택 특별법 시행령’ 제2조에 따라 여러 유형으로 구분되고, 제54조에 따라 유형별 임대 의무기간이 규정된다. 공공임대주택 유형별로 임대 의무기간, 임대료, 입주대상에 차이가 있다. 공급방식에도 차이가 있는데, 공공이 소유한 주택을 시세보다 낮은 임대료로 공급하는 유형이 대부분을 차지하며, 민간임대주택을 활용하는 전세임대주택, 5년 또는 10년 임대 후 분양전환되는 유형도 있다. 이중에서 제도적으로 최저소득계층의 접근을 보장하는 유형은 영구임대주택과 매입임대주택이며,⁷⁾ 임대 의무기간이 20년 이상인 유형은 영구임대주택, 50년임대주택, 국민임대주택, 매입임대주택, 행복주택, 통합공공임대주택, 장기전세주택이다.

7) 2022년까지 입주자모집이 완료된 유형 중에는 영구임대주택과 매입임대주택만 최저소득계층을 대상으로 하는 주거급여 범위 내에서 표준임대료(표준임대보증금 포함)가 책정된다. 영구임대주택은 매년 국토교통부 고시로 생계·의료급여 수급가구가 지불할 ㎡당 표준임대료가 공표되고, 매입임대주택은 생계·주거급여를 동시에 수급하는 가구의 주거급여 범위 내에서 보증금과 임대료가 책정된다(국토교통부, 2019년 5월 26일자, “매입·전세임대주택, 보증금 내려 저소득층 입주 문턱 낮춘다.”).



그림 10-11. 사당2동 임대주택쟁취대회(1988년)

출처: 한국도시연구소 소장자료.



제주도 서귀포



인천광역시 백령도

그림 10-12. 제주도와 백령도의 공공임대주택 전경(2022년)

출처: 한국도시연구소 소장자료.

공공임대주택 재고는 2007년 82.6만 호에서 꾸준히 증가하여 2012년(101.4만 호)에 최초로 100만 호를 초과했고, 2022년에는 185.6만 호까지 증가했다(표 10-10). 전년 대비 공공임대주택 재고 증가량은 2018년에 10.8만 호로 가장 많았고, 다음으로 2017년에 10.7만 호로 많았다. 2007년 대비 2022년 재고가 크게 늘어난 유형은 국민임대주택(46.3만 호 증가), 전세임대주택(29.3만 호 증가), 매입임대주택(19.0만 호 증가)이다. 행복주택도 첫 공급이 시작된 2015년 대비 2022년 재고가 14.2만 호 증가했다.

표 10-10. 공공임대주택 재고 변화(2007~2022년)

(단위: 천 호, %)

구분	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
영구임대	190	190	191	191	191	192	193	196	199	217	207	209	213	216	221
50년임대	100	96	101	101	102	103	106	108	108	110	111	112	112	114	113
국민임대	138	263	335	386	404	427	452	471	509	524	535	542	564	586	600
매입임대	18	33	41	46	51	61	69	82	92	103	118	146	178	201	208
행복주택	-	-	-	-	-	-	-	1	2	16	38	63	89	112	143
통합임대	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
장기전세	-	8	16	18	20	26	26	28	32	33	33	33	36	36	38
5년임대	364	186	143	104	82	79	77	72	76	73	64	61	36	31	28
10년임대	-	63	71	84	78	92	108	135	147	168	208	213	215	180	176
전세임대	16	39	52	65	86	115	116	142	166	195	235	266	283	295	309
공공임대 합계(A)	826	878	950	995	1,014	1,095	1,147	1,235	1,331	1,439	1,549	1,645	1,726	1,771	1,856
재고 증가량	-	52	71	45	19	82	51	89	96	107	108	97	81	45	85
전체 주택수(B)	16,295	17,071	17,672	18,131	18,551	18,969	19,429	19,559	19,877	20,313	20,818	21,310	21,674	21,917	22,237
공공임대 비율(A/B)	5.1	5.1	5.4	5.5	5.5	5.8	5.9	6.3	6.7	7.1	7.4	7.7	8	8.1	8.3

자료: 국토교통부, 임대주택통계; 전체 주택수는 국토교통부, 주택보급률.

주: 1) 2008년은 서울 자료의 오류로 분석에서 제외함.

2) 전체 주택수는 다가구 구분거처를 반영한 수치임.

전체 주택수 대비 공공임대주택 재고 비율은 2007년 5.1%에서 2022년 8.3%로 꾸준히 높아졌다. 1989년부터 공급된 한국의 공공임대주택 재고 비율은 2022년 OECD 국가 평균 공공임대주택(사회주택) 재고 비율(7.1%)에 비해서도 높다.⁸⁾

8) OECD, Affordable Housing Database, PH4.2 *Social Rental Dwellings Stock*(2024년 6월 18일자). 국가별로 공공임대주택(사회주택)의 개념이 다르고, 집계하는 기준도 달라 정확한 비교는 어렵다. 또한 국가별 가용자료의 최신연도가 모두 다르다. 민간임대주택을 활용하는 전세임대주택과 5·10년 임대 후 분양전환하는 유형을 제외하고, 임대무기간이 20년 이상인 유형만 집계하면 한국의 공공임대주택 비율은 6.0%로 감소해, OECD 평균(7.1%)보다 낮아진다.

2) 주거급여

2015년 기존의 국민기초생활 보장제도가 통합급여에서 개별급여로 전환하면서 ‘주거급여법’이 제정되었고, 이에 근거해 주거급여의 수급권이 보장된다. 임차 가구에 대해서는 임대료를, 자가 가구에 대해서는 수선유지를 지원한다. 주거급여 수급가구수는 2015년 74.6만 가구에서 2021년 133.4만 가구로 증가했다(표 10-11). 수급가구수가 증가한 것은 2018년 10월 주거급여에서 부양의무자기준이 폐지된 영향이 크다. 주거급여 기준선이 2015년 기준중위소득의 43% 이하에서 2021년 45% 이하로 확대된 것도 수급가구수 증가에 영향을 미쳤다.⁹⁾ 일반가구수 대비 수급가구 비율은 2015년 3.9%에서 2021년 6.2%로 상승했다. 주거급여 임차 가구수는 2015년 66.8만에서 2021년 122.6만 가구로 83.5% 늘었다. 같은 기간 주거급여 자가 가구수는 7.8만에서 10.8만 가구로 38.5% 증가해, 임차 가구의 증가율이 더 컸다.

임차 가구에 지급되는 급여의 상한선인 기준임대료는 매년 중앙생활보장위원회의 심의·의결로 결정되는데, 서울(1급지)에 거주하는 1인가구 기준임대료는 2015년 19만 원에서 2021년 31만 원, 2023년 33만 원으로 인상되었다. 그럼에도 주거급여의 기준임대료는 여전히 시장임대료에 비해 낮으며, 수급가구 거주 비율이 높은 쪽방 등 열악한 민간임대주택의 시장임대료가 기준임대료를 따라 상승하는 문제도 나타난다(한국도시연구소·경향신문, 2020). 또한 정책 대상 가구가 쪽방, 고시원과 같은 비적정 주거에 거주할 경우 급여지급을 제한하거나 적정 주거로의 이동 지원이 미흡해, ‘주거권 보장’이라는 목표 달성이 어려운 문제가 개선되지 않고 있다. ‘빈곤비즈니스’를 조장할 수 있는 주거비지원 정책의 부작용을 방지하기 위해 미국과 프랑스를 비롯한 많은 국가에서는 주거품질을 연계하는 장치를 두고 있다. 그러나 국내 임대차시장에는 전반적인 임대료 상승을 억제하고 주거품질을 규제하는 장치가 미비해, 정부의 주거비지원이 비적정 주거 임대인에게 귀속되고

9) 주거급여 기준선은 2022년 기준중위소득의 46% 이하, 2023년 47% 이하, 2024년 48% 이하로 확대되었다.

임대료가 인상되는 결과로 이어지고 있다.

표 10-11. 주거급여 수급가구수 변화(2015~2021년)

(단위: 천 가구, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
수급가구수	746	805	822	957	1,054	1,211	1,334
임차 가구	668	728	749	874	967	1,115	1,226
자가 가구	78	77	73	83	88	96	108
일반가구수	19,111	19,368	19,674	19,979	20,343	20,927	21,448
수급가구 비율	3.9	4.2	4.2	4.8	5.2	5.8	6.2

자료: 사회보장정보원, 복지통계; 통계청, 인구주택총조사, KOSIS.

주: 주거급여 수급가구수에서 급여미지급 가구, 공동생활가정 거주 가구, 기타 가구는 제외했고, 사용대차 가구는 임차 가구에 포함함.

6. 결론 및 시사점

이 장에서는 인구주택총조사 결과를 중심으로 주거빈곤 가구의 실태에 대해 살펴보았다. 정부는 주거복지정책을 통해 주거빈곤 문제를 해결하고자 노력했고, 주거빈곤 가구 비율은 지속적으로 감소하고 있다. 최저주거기준과 국민의 주거권을 명시한 ‘주거기본법’ 제정, 공공임대주택과 주거급여는 주거빈곤 해소에 있어 핵심이 되는 주거정책이다.

좁고 열악한 주거공간이나 지하·옥상에 거주하는 가구수는 지난 25년간 크게 감소했지만, 여전히 그 규모가 작지 않다. 고령화 현상과 맞물려 특히 노인 주거빈곤 문제가 심화하고 있다. 도시가스가 보급되지 않는 농촌 지역(면부)에 노인가구가 주로 거주하는데, 기후위기로 주택의 노후화와 단열 문제가 가속화할 우려가 크다. 미래세대인 아동과 청년의 주거빈곤 문제도 여전히 해결되지 않고 있다. 주거빈곤 가구의 주거상향지원에 정책 역량을 집중할 때이다.

최저주거기준은 비적정 주거의 품질을 측정할 수 있는 수단이어야 하지만 주택의 상태나 성능 기준이 추상적인 한계가 있다. 최저주거기준 미달 주택에 대한 행정·사법적인 개입 수준 또한 미약하다. 영국은 2006년부터 거주자의 건강과 안전에 부정적인 영향을 미치는 비적정 주거를 규제하기 위해 ‘주거의 건강 및 안전에 대한 평가체계(HHSRS)’를 시행했다. 영국은 주거실태조사를 가구면접조사와 거처의 물리적상태조사로 구분하여 실시하고 있는데, ‘주거의 건강 및 안전에 대한 평가체계’를 물리적상태조사 시 반영하고 있다. 국내에서도 비적정 주거를 규제하고 개선하기 위한 목적으로 최저주거기준을 개정해야 한다.

비적정 주거를 해소하기 위한 장기적인 목표와 전략 수립에는 정확한 실태 파악이 중요하다. 따라서 최저주거기준 개정 시에는 새로운 기준에 의한 최저주거기준 미달 가구 규모를 정확히 파악할 수 있도록 인구주택총조사의 항목 개편도 함께 이루어져야 한다.

주거문제와 정책대응

김경환

2025
Census
센서스 100년



1960~1970년대의 급속한 도시화와 경제성장에 따른 소득 증가로 주택수요는 급격히 증가하였으나 주택공급 속도는 수요 증가에 비해 느렸다. 집값 상승으로 주택소유와 주거환경 개선에 대한 국민들의 욕구는 충족되지 못했다. 1988~1992년에 걸쳐 추진된 주택 200만 호 건설을 통한 신규주택의 대량공급을 계기로 1990년대 이후 우리나라의 주거수준은 양적·질적으로 크게 개선되었다. 그러나 주택시장 내부 요인과 거시경제 여건 변동에 따라 주택가격과 주택경기는 부침을 거듭하였고 그 파급효과는 지역과 소득계층에 따라 다르게 작용하였다.

외환위기 이후 역대 정부는 집값 안정을 통한 주택시장 안정과 취약계층의 주거복지 확충에 주력해왔다. 주거복지 확충 정책은 비교적 안정적으로 추진되었으나 주택시장 안정 정책은 시장 상황과 정부에 따라 정책목표와 접근 방식, 정책 수단에서 큰 차이를 보였다. 집값 안정을 위해 세제와 규제를 통한 투기수요 억제에 집중하기도 하고, 택지공급과 재개발·재건축을 통한 공급 확대를 강조하기도 하였다. 주택시장 참여자들이 장기적 설계를 바탕으로 소비와 생산, 수요와 공급에 관한 최선의 의사결정을 하려면 정책환경이 안정적이어야 하는데 주택정책은 ‘냉탕’, ‘온탕’에 비유되는 억제와 부양을 거듭하였다. 특히 다주택 보유자, 재건축·재개발, 민간임대사업 등에 대한 규제와 세제는 정부가 바뀔 때마다 변하였다.

전국적인 주택부족 문제는 해소되었지만 서울과 수도권 일부 지역의 주택부족, 주택 구매력 저하와 주거비부담 증가, 취약계층의 주거불안 등의 문제가 남아 있다. 인구 감소와 저출산, 고령화, 소득과 소비자 취향, 일하는 방식 등 수요 여건과 주택의 노후화, 주택 건설 기술 진보, 탄소중립 달성 요구 등 공급 여건 변화에 대응하면서 주거수준을 높이고

주거약자들의 주거안정을 강화하는 것은 주거정책의 중요한 과제이다.

이 장에서는 1~10장에서 제시된 주요 결과들과 추가 자료를 바탕으로 우리나라 주거 수준의 추이를 개괄하고 주거정책의 과제와 대응 방안을 정리한다. 다음으로 주택총조사를 포함한 주택 관련 데이터의 질적 개선과 활용도 제고 방안, 데이터기반 정책평가의 강화 방안도 제시한다.

1. 주거수준의 추이와 주거문제

1) 주거수준의 추이

1980년대까지 우리나라 최대의 주거문제는 주택의 절대적 부족이었다. 경제성장 초기에 부족한 재원을 수출산업 육성에 집중적으로 투입한 반면, 비생산적인 분야로 인식되던 주택 부문은 자원 배분의 우선순위가 낮았다. 소득과 도시 인구 증가에 따른 수요 증가에 비해 공급이 미흡하여 주택부족이 누적되었다. 그러다가 1986~1988년 급속한 집값 상승과 민주화 등을 계기로 주거문제에 대한 국민들의 불만이 표출되었다. 정부는 주택공급을 획기적으로 확대하기 위해 1988년부터 5년 동안 수도권 5개 신도시 건설을 포함하여 주택 200만 호를 건설하겠다는 계획을 발표하였다.

1980~1987년 기간 중 인허가 기준 연평균 주택건설호수가 22만 호에 불과한 상황에서 5년 동안에 주택 200만 호를 공급한다는 것은 매우 야심찬 목표였다. 그러나 1989~1991년 사이에 인허가 기준으로 연평균 60만 호의 신규주택이 공급되었고 공급 목표는 일정을 앞당겨 초과달성되었다. 그 결과 주택재고는 1985년 610만 호에서 1990년에는 716만 호, 1995년에는 920만 호로 10년 사이에 50% 증가하였다. 이러한 대규모 주택공급이 가능했던 것은 공공택지와 주택자금 공급이 대폭 늘었기 때문이다.

‘주택 200만 호 건설계획’은 주거복지 측면에서도 큰 의미가 있다. 당초 공급목표에 주거취약계층을 위한 영구임대주택 25만 호가 포함되었으며, 이후 공급대상이었던 영세민 수 감소를 감안하여 수정된 목표인 19만 호가 국가재정을 재원으로 건설되었다. 200만 호 건설 이후에도 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 시기를 제외하고는 매년 40~60만 호의 신규주택이 안정적으로 공급되었다. 그 결과 전국 기준으로 주택의 양적 부족이 해소되었고 주거수준도 크게 향상되었다.

〈표 11-1〉은 1980~2020년 주거수준의 양적·질적 개선 추이를 주요 지표를 통해 정리한 것이다. 이 기간 1인당 실질소득은 연 486만 원에서 3,530만 원으로 7배 이상 증가하였으며 평균 가구원수는 4.5명에서 2.3명으로 약 절반으로 감소하였다. 주거수준의 대표적인 양적 지표인 인구 천인당 주택수는 1980년 145호에서 2020년 418호로 크게 늘었다. 1인당 사용방수와 주거면적은 각각 3.2배와 2.9배로 증가하였다. 상수도, 수세식 화장실, 온수목욕시설, 입식부엌 등의 주거시설을 구비한 주택 비율은 급격히 증가하였으며 2020년에는 100%에 근접하였다. 아파트를 비롯하여 주거시설을 완비한 주택공급이 지속적으로 확대된 결과이다.

주거수준의 양적·질적 향상에도 불구하고 해결해야 할 과제들이 남아 있다. 주거비 부담 증가에 따른 내 집 마련의 어려움, 임차시장의 불안, 지하·옥탑·고시원 등에 거주하는 주거빈곤 문제, 지역·소득계층 간 주거수준과 주택자산 보유 격차 등이 대표적이다. 선진국들과 비교해서 미흡한 부문도 적지 않다.

표 11-1. 주거수준 주요 지표 변화(1980~2020년)

구분	1980	1990	2000	2010	2020
1인당 실질소득(만 원, 2020년 물가 기준)	486	1,192	1,972	2,808	3,530
평균 가구원수(명)	4.5	3.7	3.1	2.7	2.3
인구 천인당 주택수(호, 다가구 구분거처 반영)	145	169	249	357	418
가구당 평균 사용방수(개)	2.1	2.5	3.4	3.7	3.7
1인당 사용방수(개)	0.5	0.7	1.1	1.4	1.6
방 1개당 거주 인원(명)	2.0	1.5	0.9	0.7	0.6
가구당 주거면적(㎡)	45.8	51.0	62.4	67.4	70.1
1인당 주거면적(㎡)	10.1	13.8	19.8	25.0	29.7
상수도 구비 주택 거주 가구 비율(%)	51.2	76.7	87.5	93.7	96.8
수세식화장실 구비 주택 거주 가구 비율(%)	18.4	51.3	87.1	97.0	98.8
욕실 구비 주택 거주 가구 비율(%)	22.1	44.1	89.2	97.7	99.2
온수목욕시설 구비 주택 거주 가구 비율(%)	10.0	34.2	87.5	97.7	99.5

자료: 1인당 실질소득은 한국은행, 경제통계시스템; 인구 천인당 주택수의 1980~1990년 수치는 통계청(2002), 2000~2020년은 국토교통부, 신주택보급률; 상수도·수세식화장실·욕실·온수목욕시설 구비 주택 거주 가구 비율의 1980년 수치는 통계청(2002), 1990~2020년 수치는 통계청, 인구주택총조사(KOSIS); 나머지 항목은 2~10장 참조.

주: 1980~2000년 인구 천인당 주택수에는 다가구 구분거처가 반영되지 않음.

2) 주택구입 가능성과 주거비부담

서울과 수도권, 대도시를 중심으로 주택가격이 소득보다 빠른 속도로 상승하여 자가 주택의 구입 가능성이 낮아지고 임대료 상승에 따른 주거비부담이 가중되고 있다. 주택 가격지수 통계가 발표되기 시작한 1986년부터 2022년까지 주택가격과 소비자물가지수, 1인당 처분가능소득의 추세를 살펴보면 1997년 외환위기 이전과 이후 이들 변수 간의 상대적 증가 추세가 바뀌었음을 알 수 있다.

〈표 11-2〉는 주택가격지수 통계가 발표되기 시작한 1986년부터 2022년까지 주택매매가격 및 전세지수, 전국소비자물가지수, 1인당 처분가능 가계총소득의 추세와 기간별 각 변수의 배율을 정리한 것이다. 1986~2022년에는 처분가능소득이 주택매매가격 및 전세지수보다 훨씬 큰 폭으로 증가하였는데, 외환위기 이후에는 전국 및 서울 아파트 전세와 서울 아파트 매매가격 상승 속도가 처분가능소득의 성장세보다 빨랐다. 이러한 경향은 2000~2022년 사이에 더 강화되었다. 주택구입 가능성은 주택가격과 소득 외에 구입자금대출 가능성과 규모, 금리와 상환방식 등의 영향을 받기도 하지만, 주택가격의 상대적 증가 추세는 2005년 이후 자가점유율의 증가 추세가 둔화된 현상과 관련이 있을 것이다(그림 6-1 참조).

표 11-2. 주택가격지수, 전세지수, 소비자물가, 처분가능소득 배율의 변화(1986~2022년)

구분		1996/ 1986	2007/ 1996	2022/ 2007	2022/ 1986	2022/ 1996	2022/ 2000
매매 종합	전국	1.56	1.47	1.63	3.63	2.33	2.51
	서울	1.46	1.87	1.69	4.39	3.00	3.11
매매 아파트	전국	1.99	1.88	1.73	6.34	3.18	3.20
	서울	1.90	2.51	1.75	8.07	4.24	4.03
전세 종합	전국	2.40	1.44	1.80	6.08	2.53	2.37
	서울	2.37	1.45	2.03	6.77	2.85	2.68
전세 아파트	전국	2.95	1.74	1.96	9.90	3.35	2.90
	서울	3.08	1.74	2.15	11.30	3.67	3.23
소비자물가지수	전도시	1.80	1.43	1.38	3.55	1.97	1.71
1인당 가계총처분 가능소득(만 원)	전국	4.20	1.80	1.88	14.17	3.38	2.85

자료: KB국민은행, 주택가격동향조사; 한국은행, 경제통계시스템.

3) 임차시장의 불안정성

2020년 전체가구의 40% 정도가 임차 가구로 거주하고 있기 때문에 임차시장의 안정은 매우 중요하다. 공공임대주택에 거주하는 임차 가구는 소수이고 대부분의 임차 가구는 개인들이 보유한 임대용 주택에 거주한다. 우리나라 임차시장은 전세라는 독특한 계약형태가 주도해 왔으나 보증금을 수반한 월세 비중이 커지고 있다. 임차 가구의 점유형태를 보면 순수 전세와 월세 가구 비중이 각각 2010년 21.7%, 21.5%에서 2015년 15.5%, 23.4%로 바뀌어 월세 비중이 전세 비중을 추월하였다. 2020년에도 이러한 경향이 유지되어 2015년과 거의 유사한 비율을 보이고 있다(표 6-1 참조). 국토교통부 실거래가 자료에서도 2010년 이후 월세 거래 비중이 증가하고 있다.

전세는 과거 주택의 절대적 부족, 주택가격의 상승 기대, 고금리, 제도권 주택금융의 미흡 등을 배경으로 자연스럽게 정착된 임대차 거래유형이자 비제도권 사금융이다. 일반적으로 임차인은 매매가격보다 낮은 보증금을 내고 임차기간 동안 안정적으로 거주할 수 있으며 강제저축이라고 할 수 있는 보증금을 장래에 주택구입 자금으로 활용하여 주거상향 이동을 실현할 수 있다. 임대인은 임대용 주택구입 자금의 일부를 보증금으로 충당할 수 있고 월세 미납 위험을 피할 수 있다. 그러나 임대인이 새로운 임차인으로부터 보증금을 받아 기존 임차인의 보증금을 돌려주는 경우가 많아 전세가격이 하락하는 경우 보증금 반환에 차질이 빚어질 수 있다. 즉 전세제도는 보증금이 계속 상승할 때만 지속가능하며 고의적인 전세사기뿐만 아니라 시장 여건 변화로 인한 전세가격 하락도 임차인을 위협에 노출시킬 수 있다.

앞에서 설명한 전세의 정착에 기여한 요인들은 시간이 경과하면서 사라지거나 완화되었다. 그럼에도 불구하고 전세가 여전히 상당한 비중을 유지하고 있는 중요한 이유는 공적 대출 및 보증제도이다. 소득에 비해 보증금의 규모가 커지면서 전세자금대출에 대한 수요가 증가하였고 은행들은 공적 보증기관이 임차인에게 제공하는 전세보증을 실질적인 담보로 삼아 전세보증금 대출을 확대하였다. 또한 국가와 공적 보증기관은 전세

보증금 미반환에 따른 임차인의 위험을 해소하기 위해 ‘민간임대주택에 관한 특별법’에 의해 세제혜택을 받는 임대인에게 보증 가입을 의무화하거나 임차인에게 보증금반환보증을 제공한다. 그런데 2022년 이후 보증사고가 급증함에 따라 주택도시보증공사의 대위변제¹⁾ 규모가 급격히 증가하였다. 전세사기 피해자 구제와 사고 예방도 어려운 과제이다.

4) 주택자산의 보유 격차

주택은 주거공간을 제공할 뿐 아니라 가계의 가장 중요한 자산이기도 하다. 주택가격 상승으로 주택 보유율이 높은 장년층과 주택 보유율이 낮은 청년층 간 자산 격차가 확대되고 있다. 2010년과 2020년 가계금융복지조사에 따르면 이 기간 동안 가구주 연령 29세 이하 자가점유 가구의 주택자산²⁾은 평균 2,167만 원에서 1,905만 원으로 하락한 반면, 나머지 연령층의 주택자산은 모두 증가하였다. 특히 60세 이상 고령가구의 평균 주택자산은 1억 3,356만 원에서 1억 9,261만 원으로 상승하였다.

〈표 11-3〉은 2010년과 2020년 가구주 연령대별 평균 자산보유액을 총자산 보유액이 가장 큰 50대를 100으로 하는 지수로 표시한 것이다. 2010년부터 2020년 사이에 총자산, 금융자산, 임차 가구의 전월세보증금, 부동산의 최대치와 최소치 간 비율은 거의 변함이 없었지만, 거주주택의 경우 이 수치가 7.0배에서 11.1배로 증가하여 주택자산의 전반적인 격차가 더 커졌다. 연령대별로 구분하면 20대를 제외한 나머지 연령대의 50대 대비 주택자산 비율이 모두 증가한 것을 알 수 있다. 즉 연령대별 주택자산의 50대 대비 비율이 20대는 14.2%에서 9.6%로 하락한 반면 30대는 51.4%에서 73.9%로, 40대는 75.1%에서 107.0%로 대폭 상승하였고 60세 이상도 87.6%에서 97.2%로 높아졌다. 세대 간 주택자산 격차는 증여와 상속을 통해 세대 내 격차로도 확대될 수 있으므로 연령대

1) 채무자가 아닌 다른 사람(제3자 또는 공동채무자 등)이 채무자 대신 채무를 변제하고 구상권을 취득함으로써 채권자의 채권이 그 사람에게로 넘어가는 것을 말한다.

2) 통계청의 가계금융복지조사에서는 자가 가구가 거주하고 있는 주택의 조사기준일 현재 시장가격을 조사하는데, 여기서는 이를 주택자산으로 부른다.

별 주택자산 규모와 그 분포에 대해서는 보다 상세한 분석이 필요하다.

표 11-3. 가구주 연령대별·자산종류별 자산의 50대 대비 비율 변화(2010·2020년)

(단위: %, 배)

구분		거주주택	부동산	금융자산	보증금	총자산
2010년	29세 이하	14.2	9.8	62.4	189.8	20.8
	30~39세	51.4	43.5	94.5	239.2	54.2
	40~49세	75.1	71.9	109.6	192.6	79.7
	50~59세	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	60세 이상	87.6	87.9	57.1	48.9	81.1
	최대/최소 배율	7.0	10.2	1.9	4.9	4.8
2020년	29세 이하	9.6	10.0	50.8	139.0	21.1
	30~39세	73.9	60.0	92.8	204.9	69.7
	40~49세	107.0	93.7	99.5	144.3	95.6
	50~59세	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	60세 이상	97.2	93.5	61.8	41.8	83.9
	최대/최소 배율	11.1	10.0	2.0	4.9	4.7

자료: 통계청, 가계금융복지조사.

2. 정책과제와 대응 방안³⁾

1) 정책목표와 수단

주택시장에 대한 정부개입은 자원배분의 효율성과 분배의 형평성 제고를 위해 정당화될 수 있다. 주택정책의 대표적인 목표 두 가지는 전반적인 주거수준 향상을 지원하는 것과 주거약자에 대한 주거복지를 확충하는 것이다. 첫 번째 목표 달성을 위해서는 소비자들이 원하는 주택이 원활하게 공급되고 거래될 수 있도록 시장이 제대로 작동하는 것이 중요하다. 두 번째 목표 달성을 위해서는 스스로의 능력으로 주거문제를 해결하기 어려운 사람들에게 안정적인 주거 대안을 제공하고 주거비부담을 덜어주는 정책이 필요하다.

주택가격 안정은 위의 두 가지 목표 실현을 위한 중요한 중간 목표가 될 수 있다. 주택가격이 안정되어야 더 좋은 집을 구입하거나 임차하여 더 나은 주거생활을 누릴 수 있고 주거취약계층의 주거비부담이 완화될 것이기 때문이다. 그러나 정부가 주택가격에 영향을 미치는 데는 한계가 있다. 뿐만 아니라 주택가격 안정을 위해 과세를 강화하여 보유 및 거래 비용을 과도하게 높일 경우 가구의 주거 선택과 주거 이동을 제약하여 주거수준의 향상을 어렵게 만들 수 있다.

많은 나라에서 정부가 다양한 형태로 주택시장에 개입하고 있지만 우리나라는 정책목표와 수단에 있어서 특별하다(김경환, 2023). 역대 정부는 주택정책의 우선순위를 주택가격 안정에 두고 수요 측면과 공급 측면의 다양한 정책 수단을 활용해 왔다. 수요 측면의 정책 수단으로는 구입·보유·양도 단계의 세제, 주택담보대출 규제, 주택거래 관련 규제, 전

3) 2015년에 ‘주거기본법’이 제정되고 ‘주택법’이 개정되면서 우리나라의 주택 관련 정책은 주거정책과 주택정책으로 이원화되었다. 주택의 건설, 공급, 시장 관련 규제 등은 주택정책의 영역이고 나머지 대부분은 주거정책으로 분류된다. 또한 주택(주거)문제와 주택(주거)정책에 대한 전문가들의 견해는 학문적 배경과 성향에 따라 차이가 있다. 우리나라 주택문제와 주택정책에 관한 다양한 논의에 대해서는 정희남 외(2023), 김경환(2023)을 참조할 수 있다.

월세인상률 상한제 등이 있다. 공급 측면의 정책 수단으로는 공공택지 공급제도, 주택분양제도, 분양가 상한제, 공공임대주택 건설·공급·관리 등이 있다.

주거약자를 위한 주거복지 확충은 주거정책의 또 하나의 핵심 과제이다. 역대 정부는 공공임대주택 재고를 늘리고 주거급여 제도를 확충하기 위해 노력해 왔다. 앞으로 공공임대주택을 얼마나 더 건설할 것인지, 기존 공공임대주택 관리를 어떻게 개선할 수 있을지, 주거급여와 공공임대주택 정책의 시너지를 어떻게 높일 것인지 등에 대한 고민이 필요하다. 청년층의 결혼 기피와 저출산 문제의 한 원인으로 지목되는 주거비부담의 완화와 증가하고 있는 고령층 주거약자에 대한 효과적인 지원도 중요한 과제이다.

2) 주요 정책과제

(1) 전반적인 주거수준의 향상

주거정책의 중요한 목표인 전반적인 주거수준 향상을 실현하기 위해서는 수요에 부응하는 양질의 다양한 유형과 규모의 주택이 안정적으로 공급되어야 한다. 주택공급의 확대는 가격안정과 주거안정에도 기여할 것이다. 수요에 부응하는 주택을 공급하기 위해서는 도심 저층 주거지 정비와 도심 접근성이 우수한 인접지역의 신규택지 공급이 필요하다.

전반적인 주거수준 향상을 위해서는 주택의 원활한 공급과 함께 주택구입 가능성에 영향을 미치는 주택금융과 주택 관련 세제의 합리적 운용도 중요하다. 상환능력 범위 내 대출이라는 원칙 안에서 장기 고정금리 대출을 확대하는 한편, 주택의 보유·거래·양도 전 단계에 걸친 세제를 조세 원칙에 맞도록 개선할 필요가 있다.

노후주택을 정비하여 양질의 주거를 확대하는 것도 중요하다. 2020년 현재 전국 주택의 17.9%, 도시 지역 주택의 15.5%가 준공한 지 30년 이상 경과한 노후주택이다(표 2-9 참조). 1985~1995년 사이에 주택재고가 330만 호 증가했음을 고려하면 2020년 전후 10년 사이에 경과연수가 30년을 넘는 주택이 증가할 전망이다. 노후주택과 상업용 건물의

재건축, 리모델링, 재생은 주거수준의 향상뿐 아니라 기후변화 대응을 위해서도 중요한 과제이다.

(2) 주거취약계층의 주거복지 확충

최저주거기준에 미달하는 가구와 지하·옥상 거처 거주 가구 등을 합한 주거빈곤 가구는 지속적으로 감소하고 있으나 2020년 주거빈곤 가구가 전체가구의 8.4%인 175.8만 가구에 달한다(표 10-3 참조). 주거취약계층의 주거문제는 소득, 연령, 거주 지역에 따라 다를 수 있다. 2020년 전국 청년가구의 주거빈곤 비율은 11.4%이고, 1인 청년가구의 주거빈곤 비율은 13.6%다. 이는 전체가구의 주거빈곤 비율인 8.4%에 비해 높은 수치다(표 10-7 참조). 노인가구의 주거빈곤 비율은 전국 9.5%, 서울 12.4%이다(표 10-9 참조). 서울의 경우 청년가구(21.3%)의 주거빈곤 비율이 전체가구(14.5%)보다 높은 반면, 노인가구(12.4%)는 전체 평균보다 낮다.

주거취약계층을 위한 주거복지정책의 두 축은 공공임대주택과 주거급여이다. 공공임대주택은 역대 정부의 노력으로 재고가 꾸준히 증가하여 2020년 전체 주택재고의 8%에 근접하였다. 저소득층 등 주거취약계층의 주거안정을 위해 공공임대주택이 얼마나 더 필요할지에 대해서는 체계적인 분석이 필요하다. 이와 함께 200만 호 계획의 일부로 건설된 영구임대주택 등 노후 공공임대주택의 재건축이나 리모델링을 통해 공공임대주택의 품질을 개선하여 입주자 만족도를 높이는 것도 중요한 과제이다. 공공임대주택의 건설과 운영을 위한 재원조달 구조에 대한 개선방안도 검토할 필요가 있다.

주거급여 제도는 2015년 통합급여에서 개별급여 체제로 전환된 이후 지급대상과 지급액이 확대되어 왔다. 하지만 주거빈곤 문제를 해소하기 위해서는 사각지대를 포괄할 수 있도록 지급 대상을 확대하고 보장 수준을 강화할 필요가 있다. 또한 주거급여와 공공임대주택 정책 연계를 통해 주거복지정책의 효과를 제고하는 것도 중요한 과제이다(국토연구원, 2022).

3. 주택 관련 데이터 확충과 데이터기반 주거정책 강화

시장분석과 정책 수립 및 정책효과 평가에서 가장 중요한 요소는 기초데이터이다. 이 절에서는 주택 관련 몇 가지 주요 통계 현황을 평가하고 개선방안을 제시한다.

1) 주택 관련 주요 통계의 현황과 개선방안

(1) 주택수와 주택보급률

“우리나라 주택이 몇 호인가?”라는 질문에 대한 답은 두 가지다. ‘주택법’의 정의에 따라 통계청이 집계하는 소유와 매매 단위로서의 주택수가 있고, 독립된 주거공간으로 구성된 구분거처 기준 주택수가 있다. 두 수치 사이의 차이는 주로 다가구 단독주택에서 비롯된다. 다가구 단독주택은 소유와 매매 기준으로는 한 호이지만 두 가구 이상이 거주하는 독립된 여러 호의 구분거처를 포함하고 있기 때문이다. 2020년 기준 우리나라 주택수는 소유 및 매매단위 기준으로 1,852.6만 호이고 구분거처 기준으로는 2,167.4만 호이다(표 2-6, 표 4-2 참조). 구분거처로 집계하면 약 315만 호가 추가되는 셈이다.

1995년 이후 인구주택총조사에서는 두 가지 정의의 주택수가 발표되고 있으나 주택 유형, 빈집 수, 준공 후 경과연수 분포, 주택 부대시설 등 세부적인 통계는 모두 소유 및 매매단위 주택수를 기준으로 제공되고 있다. 예컨대 우리나라 주택 중 아파트 비중은 매매단위 기준으로는 67.0%(표 2-5 참조)이고 거처 단위로는 전체가구의 51.5%이다(5장 참조). 한편 주거용 오피스텔 등 실질적인 주거공간은 주택수에 포함되지 않고 있다. 오피스텔 재고는 2015년 32.7만 호에서 2022년 79.6만 호로 증가하여 거처로서의 비중이 높아졌다. 노인복지주택은 2022년 말 기준으로 8,840호에 불과하지만 앞으로 고령화의 진전과 함께 늘어날 것으로 전망된다. 주거공간에 대한 수요·공급 실태를 정확하게 파악하

기 위해서는 오피스텔, 노인주택, 기숙사 등 ‘주택법 시행령’에 규정된 준주택에 관한 체계적인 통계를 구축할 필요가 있다(양완진 외, 2024).

주택보급률은 주택수를 일반가구수로 나눈 수치로 우리나라에서는 가장 널리 쓰이는 주택의 양적 지표이지만 해외에서는 거의 사용되지 않는다. 예컨대 미국에서는 가구가 한 주택에서 사는 사람들로 정의된다. 따라서 주택보급률은 항상 100%로 의미가 없다. 그러나 우리나라의 가구 정의에 따르면 한 집에 두 가구 이상이 거주할 수도 있다.

3장과 4장에서 지적된 바와 같이 주택보급률이 주택재고의 과부족을 보다 정확하게 파악하려면 빈집, 외국인가구 등을 반영하여 산정방식을 수정하는 것이 바람직하다. 그러나 기본적으로 주택수가 주택의 품질에 따른 이질성을 반영하지 않으므로 보급률이 100%라도 만족스러운 거처가 충분하다고 단언할 수 없다. 또한 인구와 달리 가구수는 유동적이다. 예컨대 청약제도의 변화나 분양 기회의 확대 또는 축소에 따라 가구분화가 촉진되거나 위축될 수 있다. 이 경우 정부가 분자인 주택 신규 공급에는 어느 정도 영향을 발휘할 수 있지만, 분모인 가구수 변화에는 전혀 영향을 미칠 수 없으므로 주택공급 목표를 달성한다고 해도 주택보급률 목표 달성에는 이르지 못할 수 있다. 주택보급률은 오랫동안 우리나라의 대표적인 정책지표로 사용되어 왔다. 이를 보완하여 계속 사용하되 국제비교에 널리 사용되는 인구 천인당 주택수 등 다른 지표와 함께 사용하는 것이 바람직하다.

주택보급률과 인구 천인당 주택수 작성시 구분거처가 반영된 주택수가 공통적으로 사용된다. 현재는 매년 인구주택총조사에서 소유와 매매 단위의 주택수가 발표되고, 추후에 국토교통부의 주택보급률을 통해 전국과 시도별 구분거처 기준 주택수가 발표되고 있다. 그러나 구분거처 기준 주택수는 주택시장과 주거여건의 분석, 주거정책 수립과 평가 등에 필수적인 기본 통계이므로 인구주택총조사 결과에 포함해 함께 발표하는 것이 바람직하다.

(2) 주택가격

주택가격은 주거수준의 양과 질, 주택자산의 규모와 수익률을 결정하는 가장 중요한 변수 중 하나이다. 집값 안정을 최우선의 목표로 삼고 있는 우리나라에서는 주택가격지수가 주거정책의 평가지표로 가장 많이 언급되기 때문에 그 신뢰성과 투명성이 매우 중요하다.

주택가격지수는 활용 목적과 산정방법, 기초데이터 등에 따라 다양한 형태가 있다. 우리나라의 국가승인통계는 한국부동산원에서 발표하는 전국주택가격동향조사의 매매가격지수와 공동주택 실거래가격지수다. 민간에서는 KB국민은행 등이 발표하는 가격지수가 있다. 미국의 경우 S&P Corelogic Case Shiller Home Price Index⁴⁾와 주택금융감독기관인 FHFA(Federal Housing Finance Agency)에서 발표하는 FHFA House Price Index⁵⁾ 등이 있는데 두 지수 모두 실거래 기반 반복매매지수다.⁶⁾ 영국의 경우 정부기관인 토지등기소(HM Land Registry) 등과 통계청(Office for National Statistics)에서 공동으로 발표하는 UK House Price Index,⁷⁾ 민간 은행인 Halifax Bank에서 발표하는 Halifax House Price Index⁸⁾가 많이 인용된다. 이처럼 다양한 주택가격지수가 존재하는 것은 자연스러우며 각 지수의 작성방법과 기초데이터에 대한 정확한 이해와 지수의 신뢰성이 중요하다. 향후 학계와 전문가, 통계 생산기관, 관련 정부 부처 등이 협력하여 주택 관련 통계 전반의 신뢰성과 유용성을 높이는 방안을 논의할 필요가 있다.⁹⁾

4) S&P CoreLogic Case-Shiller Home Price Indices – Indices | S&P Dow Jones Indices.

5) Housing Price Index Frequently Asked Questions – U.S. Federal Housing.

6) 지수산정기간 중 거래신고가 2번 이상 있는 동일 주택의 가격 변동률과 거래량으로 지수를 산출하는 기법이다.

7) UK House Price Index – Office for National Statistics.

8) Halifax UK | House Price Index | Media Centre.

9) 주택 관련 통계 시스템의 개선방안에 대한 과거 연구는 한국주택학회·국토교통부(2015)가 있다.

(3) 주택구입 가능성 및 주거비부담 지표

주거의 부담가능성(housing affordability)은 주택구입 가능성 또는 주거비 부담가능성을 나타내는 복합적인 측면을 반영하며 데이터의 해석에도 논란의 여지가 있다(Quigley and Rafael, 2004). 따라서 한 가지 지표로 주택구입 가능성이나 주거비부담을 측정하는 데 어려움이 있다. 6장에서 설명한 연소득 대비 주택가격 비율(PIR)과 소득 대비 임대료 비율(RIR)은 우리나라의 주거실태조사에 포함되어 있고 널리 사용되는 지표들이다. 그러나 이 지표들의 의미와 산정방식, 유용성에 관한 논리적·기술적 쟁점들이 있다. 예컨대 이미 주택을 보유한 사람들의 주택가격과 소득을 기준으로 산정한 PIR은 현재 주택을 구입하려는 사람들에게는 효용이 낮을 수 있다. 또한, 전국 PIR보다는 도시별 PIR이 더 유용한 자료이며 행정구역 기준보다는 생활권, 주택시장 권역 기준으로 산출하는 것이 더 실용적이다. 예컨대 서울의 PIR은 서울시와 서울 통근권에 있는 외곽 도시 전체의 가구소득과 주택가격을 기준으로 산정하는 것이 바람직하다. 해석에 있어서도 PIR을 ‘월급 전액을 n년 동안 저축하면 집을 살 수 있다’고 해석하는 것은 비현실적이다. 그 정도로 집값이 비싸다는 상징적 의미는 있지만 월급 전액을 주택구입을 위해 저축할 수 없고, 저축하는 동안에 집값이 오를 수도 있으며, 현금만으로 구입하기에는 집값이 너무 비싸 대출을 받아야 하기 때문이다. 따라서 PIR과 함께 주택담보대출 접근 가능성과 대출금액, 대출만기, 금리, 원리금 상환방식 등을 감안한 주택구입 가능성 지표(Housing Affordability Index)가 더 유용하다. 미국의 부동산중개협회(National Association of Realtors: NAR), 우리나라의 한국주택금융공사, KB국민은행 등이 이를 발표하고 있다.

RIR의 경우 주된 임대차계약이 월세인 외국에서는 소득 대비 임대료를 쉽게 산정할 수 있어서, 어떤 항목을 부대비용에 포함할 것인지에 대한 논란이 있는 정도다. 그러나 우리나라의 주택임대차 거래는 전세 또는 상당한 보증금을 수반하는 보증부월세가 대부분이므로 보증금에 어떤 이자율을 적용하여 임대료로 환산하느냐가 수치에 큰 영향을 미친다. 전월세전환율이 예금, 대출금리와 다르므로 보증금을 어떻게 조달하느냐에 따라

실질적인 부담이 달라지기 때문이다.

우리나라의 주택구입 가능성과 주거비부담 지수 산정의 가장 큰 제약은 지역별로 세분화된 소득통계가 없다는 점이다. 시군구 단위로 조사항목을 공표하는 인구주택총조사에는 소득 항목이 없다. 따라서 주거문제와 주거정책의 가장 중요한 관심사인 주거의 부담가능성을 체계적으로 분석하기가 어렵다.

2) 주요 주거지표의 국제비교

(1) 데이터의 투명성과 정합성

우리나라에서 작성하는 주택 관련 지표들은 OECD, UN Habitat 등 국제기구에도 제공되어 국제비교에 사용된다. 국제비교 결과는 해당 국제기구의 연구 자료를 통해 발표되고 그 내용이 국내언론에 보도되거나 때로는 정책당국자에 의해 언급되기도 한다. 그런데 우리나라 수치를 어떤 기관이 어떤 정의와 방법론을 적용하여 산정하며 어떤 절차를 밟아서 제출하는지 알기 어려운 경우가 있다. 예를 들어 OECD의 Affordable Housing Database(AHD)의 사회주택(social housing) 재고 및 거주 인구 비율을 산정할 때 우리나라의 공공임대주택 중 어디까지가 사회주택에 해당되는지에 대한 판단이 필요하다. 점유형태도 OECD는 대출이 있는 자가주택과 대출이 없는 자가주택을 구별하고 있는데, 우리나라는 전체 자가 가구에 대한 자가점유율로 통합되어 있어 대출여부를 알 수 없다.

자료 출처가 알려진 경우에도 다른 나라들과 기준이나 산출방법론, 기초데이터의 차이로 인해 국제비교의 결과가 왜곡되기도 한다. 주택가격지수의 경우 우리나라는 한국부동산원의 전국주택가격동향조사에 기초한 지수를 제출하고 있지만 대부분의 회원국은 실거래가 지수를 제출한다.¹⁰⁾ 그래서 2017~2021년 우리나라 주택가격 상승률이 OECD 회원국 중에서 매우 낮은 편이었지만, 실거래가 기준으로는 높은 편이었다. 물론 우리나라 실거래가격지수는 공동주택만을 포함하고 자료 발표에 시차가 있으며 등기 기준이 아

10) OECD, Metadata for national and regional House price indices.

나라는 한계가 있지만 한국부동산원 월간지수보다는 현실에 더 가까운 지표이다.

주택문제는 늘 민감한 이슈이므로 주택통계는 언론과 여론의 주목을 받는다. 뿐만 아니라 우리나라의 경제적 위상이 높아질수록 우리나라 통계에 대한 외국의 관심이 증대될 수 있다. 따라서 국제기구 등 해외에 제공하는 자료에 대해 제공기관과 내용의 투명성과 책임성, 정합성을 담보할 수 있는 정부 차원의 장치와 절차를 규정하여 운용할 필요가 있다.

(2) OECD 회원국들과의 비교

국제비교는 우리나라의 현황을 진단하고 정책개선을 모색하는데 유용한 참고자료를 제공할 수 있다. 여기에는 두 가지 전제가 필요하다. 먼저 개별 지표들이 적절한 데이터와 통일된 정의, 방법론을 기초로 생산되었는지에 대한 확인이 필요하다. 다음으로 나라마다 고유의 제도와 역사, 경제사회적 특성을 파악하고 이를 감안하여 결과를 해석해야 한다.

OECD가 집계하는 주거 관련 지표들은 주거수준, 주택시장, 주거정책 관련 등 세 개 부문으로 분류되어 제공된다. 과밀, 점유형태, 사회주택 비중이 각각 세 부문의 대표 지표로 제시되어 있으며, 각 부문은 다양한 지표로 구성된다.

주거 관련 지표의 국제비교에 있어서 주거서비스의 양과 질, 주거비 부담가능성은 관련 서비스와 함께 후생수준(welfare) 또는 삶의 질(quality of life)에 영향을 미치는 중요한 변수이다. 이하에서는 OECD가 각 회원국 국민의 삶의 질을 평가하는 여러 지표 중에 주거수준과 관련된 지표들을 효율성, 포용성, 지속가능성의 관점에서 살펴본다.

〈표 11-4〉는 주거 관련 지표의 우리나라 수치와 OECD 평균, 최고치, 최저치를 정리한 것이다. 효율성 지표에는 주거비, 주택가격의 변동성, 주택대출 비중, 포용성 지표에는 과밀, 주택구입 가능성, 통근비용, 그리고 지속가능성 지표에는 주택에서 배출되는 미세먼지, 주택부문 에너지소비, 도심 공원면적 등이 포함되어 있다.

가계지출 대비 주거비는 국민계정의 가계소비지출 중에서 임대료와 광열비(수도, 전기, 가스 등)의 합으로 정의되는 주거비 지출이 차지하는 비중인데 우리나라 수치가 OECD 평

균치보다 낮다. 이는 전세보증금의 임대료 전환에 정기예금 금리를 적용하고 우리나라의 전기, 가스 등 광열비가 다른 회원국들에 비해 상대적으로 저렴하여 주거비가 낮게 평가되었기 때문일 가능성이 있다.

우리나라 주택가격의 변동성은 OECD 평균보다 다소 낮다. 이는 앞에서 설명한 것처럼 우리나라 주택가격지수가 상대적으로 변동성이 낮은 한국부동산원의 월간 주택가격 동향조사 기준인 반면 대부분 회원국은 실거래가 지수를 사용한다는 점을 감안하여 해석해야 한다.

한편 100㎡ 규모의 주택을 구입하기 위해 필요한 연소득 비율(PIR)은 OECD 최고 수준으로 주택구입 가능성이 매우 낮음을 시사한다. 그러나 나라마다 주택 유형과 규모 분포가 다르므로 100㎡ 규모의 주택이 어떤 유형이며 각국 주택시장에서 어느 정도의 위치에 있는지를 감안하여 해석할 필요가 있다.

표 11-4. OECD와 한국의 주거지표 비교: 효율성, 포용성, 지속가능성 관점

구분		한국	최저	평균	최고
효율성	가계지출 대비 주거비(임대료와 광열비) 비중 (%)	17.6	14.53	22.64	30.63
	실질주택가격의 변동성(표준편차) (1990~2019)	6.27	2.01	7.61	24.43
	은행 대출금 총액 대비 주택대출 비중 (%)	16.98	6.71	28.35	65.66
포용성	과밀(가구원수 기준 적정 방수 미달 가구의 비중) (%)	7.75	0.65	11.05	34.21
	연소득 대비 100㎡ 규모 주택구입 비용의 배율	17.03	3.65	10.42	18.76
	하루 통근 소요시간(분)	56.88	20.77	30.46	60.6
지속가능성	주택부문 PM2.5 먼지 배출량(톤/인)	-	-	0.17	0.68
	주택부문 에너지소비(TOE/인)	0.4	0.12	0.55	1.26
	대도시권 중심도시 소재 접근가능한 공원면적 (%)	3.69	3.47	17.38	43.29

자료: OECD, Housing Sector Snapshot: Korea, June 2021.

끝으로 우리나라의 하루 통근 소요시간은 OECD에서 가장 긴 편이고 생활권을 기준으로 한 기능적 도시권(functional urban area) 내 중심도시 면적 중 공원이 차지하는 비중은 가장 낮은 것으로 조사되었다. 통근 소요시간과 비용은 임대료와 함께 포괄적인 주거비에 포함시키는 것이 바람직하다. 교통비를 고려하면 도심에서 멀리 떨어진 외곽에 위치한 임대료가 낮은 주택의 실질적인 주거비용이 반드시 낮다고 볼 수 없기 때문이다.

3) 데이터기반 정책의 강화¹¹⁾

우리나라의 주택정책은 주택가격 안정을 최우선 목표로 삼아 주택시장 경기변동에 따라 규제 및 세제의 강화와 완화를 반복해 왔다. 정부개입의 필요성과 적정 개입범위 및 개입방식에 대한 상반된 견해들이 첨예하게 대립하는 상황에서 일관된 방향성과 원칙을 정립하고 그 원칙에 입각한 정책을 경기와 무관하게 실행하는 것은 매우 어렵다. 따라서 데이터기반의 과학적인 정책평가와 사회적인 합의가 중요하다.

주거정책의 수립과정에 다양한 데이터와 사전 연구 결과가 활용되고 있으며, 정책성과에 대해서도 정부 내부와 외부에서 다양한 평가가 이루어지기도 한다. 주거급여 제도 개편의 경우 필요성과 방향, 제도 설계에 관한 다양한 사전 연구가 수행되었고 제도 시행 성과에 관한 사후 평가도 이루어지고 있다. 그러나 전반적인 정책평가의 품질과 신뢰도를 높이기 위해서는 전문성과 독립성을 갖춘 기관과 인력에 의한 지속적이고 정기적인 평가 및 평가 결과의 폭넓은 공유가 필요하다. 데이터기반 정책평가의 출발점은 분석에 필요한 정확한 최신 데이터를 확보하는 것이다. 주택시장 안정 정책의 효과에 대한 보다 정교한 분석을 위해서는 주택가격, 거래량, 주택담보대출 등 기초적인 데이터의 품질 관리 시스템의 정비가 필요하다.

주거복지정책의 두 축인 공공임대주택과 주거급여 정책의 경우 주택의 물리적 상태와 입주자 만족도, 입주자와 급여 수혜자 속성, 주거상향 이동 등에 관한 데이터베이스를 정비하고 정부와 국책연구기관은 물론 민간 연구자들에게도 개방하여 정책효과와 정책 개

11) 이 소절의 논의는 김경환(2023)에 근거한 것이다.

선방안에 관한 다양한 연구가 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 정부 주도 또는 민관 공동의 분석 결과를 가칭 ‘주거복지에 관한 연차보고서’로 발간하거나 중장기 주거 복지정책의 실행에 관한 연차평가의 일부로 활용할 수 있을 것이다.¹²⁾

4. 결론 및 시사점

2002년에 ‘한국의 주택’이 출간된 후 20년 동안 우리 사회는 고령화와 함께 예상했던 것보다 훨씬 빠른 속도의 출산율 저하를 겪어 왔으며 그 결과 2021년부터는 인구가 감소하기 시작했다.

경제성장률은 지속적으로 하락하고 소득 및 자산의 계층 간, 세대 간 격차는 확대되고 있으며 탄소중립 실현과 4차 산업혁명에 따른 변화에 적응해야 하는 새로운 도전에 직면해 있다. 인구구조와 경제여건, 기술 환경이 변화하면서 주택의 유형, 규모, 입지, 편의시설 및 서비스 등에 대한 선호와 주택이 갖춰야 할 속성도 변하고 있다. 예컨대 고령인구 증가에 따라 이들이 직면하는 중요한 위험 요인인 낙상에 대비하여 주거공간의 안전성을 높이기 위한 리모델링 등의 노력이 필요하다.

한편 코로나19 팬데믹을 겪으면서 주택이 단순한 거처일 뿐 아니라 업무와 학습의 공간이기도 하다는 사실을 인식하게 되었다. 우리나라는 미국 등 외국에 비해 재택근무의 비율이 매우 낮은 편이지만 앞으로 재택근무를 포함한 유연근무가 늘어나면 주택의 기능도 더 다양해지고 통행 패턴이 변화하여 지역별 주거수요에 영향을 미칠 수도 있다.

이 책의 1~10장에서는 지난 반세기에 걸친 우리나라 주거수준의 변화와 2020년 현재

12) ‘주거기본법 시행령’에는 “국토교통부장관은 주거복지정보체계에 구축되어 있는 정보를 홈페이지를 통하여 일반 국민에게 제공하여야 한다.”는 규정이 있다. 참고로 국토교통부는 “국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서”와 “부동산가격 공시에 관한 연차보고서”를 매년 국회에 제출한다.

주거수준의 실태를 다양한 측면에서 조명하고 주거문제와 정책과제 및 대응 방향을 제시하였다. 앞으로 주택시장과 주거정책에 영향을 미치는 환경변화에 유연하게 대응하기 위해서는 데이터에 기반한 현실진단과 정책 수립, 정책효과 평가를 확대하는 것이 매우 중요하다.

이러한 분석의 가장 중요한 기초자료인 주택총조사의 품질을 지속적으로 개선하고 보다 많은 연구자들이 활용할 수 있는 형태로 제공할 필요가 있다. 다른 한편으로는 주거문제와 정책효과의 분석과 국제비교를 위해 주택총조사에서 다루지 않는 추가적인 데이터가 필요하다.

통계청과 여러 공공기관에서 다양한 데이터가 생산되고 일부는 국제기구에 제공되고 있다. 이러한 데이터들의 유용성과 정확성, 데이터 간 정합성을 높이는 것도 데이터기반 정책분석을 위한 과제이다. 주거정책에 관련된 중앙부처 간의 유기적 협력을 촉진하고 중앙정부와 지방자치단체의 프로그램 간 시너지 제고를 위한 거버넌스의 개선도 필요하다.

《논문 및 단행본》

- 강부성·강인호·박광재·박인석·박철수·백혜선·이규인, 1999, 한국 공동주택계획의 역사, 서울: 세진사.
- 건설교통부, 2004, 주택종합계획(2003~2012).
- 경기개발연구원, 2008, 주택유형별 거주환경 평가를 통한 주택유형의 다양화 방안 연구.
- 경제기획원 조사통계국, 1988, 1990년 인구 및 주택센서스 조사요령서.
- 국토교통부, 2021, 주택보급률 통계정보보고서.
- _____, 2022, 2022 주택업무편람.
- 국토연구원, 2022, 주거복지정책 효과분석과 성과제고 방안: 공공임대주택과 주거급여 제도를 중심으로.
- 국토연구원·국토교통부, 2022, 2021년도 주거실태조사: (일반가구) 연구보고서.
- 권순필·최은영, 2018, 인구·가구 구조와 주거 특성 변화(1985~2015년), 통계개발원.
- 김경환, 2023, 한국의 주택 및 도시정책의 평가, 안종범(편), 정책평가의 새 지평을 열다, 402-437, 서울: 렛츠북.
- 김명수, 2018, 한국 주거문제의 구조적 기원(1970~1985): 자원동원형 주택공급연쇄와 그 내부 긴장, 공간과 사회, 28(2), 158-205.
- 김민경, 2000, 인구센서스의 이해, 부산: 도서출판 글로벌.
- 김수현, 1996, 한국 공공임대주택 정책의 전개과정과 성격, 서울대학교 박사학위논문.
- _____, 2022, 가난이 사는 집: 판자촌의 삶과 죽음, 서울: 오월의봄.
- 김진애, 1994, 우리의 주거문화 어떻게 달라져야하나, 서울: 서울포럼.
- 김혜승, 2007, 최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구, 국토연구원.
- 박은철·정다래, 2022, 시공지원형 주택개량 프로그램 개선방안, 서울연구원.
- 박인석·강부성·강인호·박광재·박철수·이규인, 1997, 택지개발제도의 변천과정과 주거단지계획의 영향, 대한건축학회 논문집, 13(4), 235-247.
- 서울시정개발연구원 편, 2008, 지도로 본 서울 2007, 경기: 법문사.
- 서울특별시, 2005, 2003-2012 서울주택종합계획.
- 서울특별시사편찬위원회, 1996, 서울육백년사: 민속편, 서울특별시.

- 양완진·박과영·김동원, 2024, 준주택 현황과 통계 개선방안에 관한 연구, 부동산학연구, 30(1), 37-51.
- 이석희·김수현, 2014, 한국 주택체제의 성격과 변화: 동아시아 발전주의 국가의 특성을 중심으로, 공간과 사회, 24(2), 5-37.
- 일본 총무성 통계국, 2019, 주택토지통계조사.
- 임서환·장성수·김원필·백혜선, 1995, 공동주택 생산기술의 변천과정에 관한 연구, 대한주택공사.
- 장성수, 2005, 주택 200만호 건설 이후 주택시장의 전개: 문민 3 대통령의 주택정책 평가 시론, 환경논총, 43, 323-339.
- 장진범, 2013, 한국 (반)지하 주거의 사회적 표상과 거주자의 정체성 연구, 서울대학교 석사학위논문.
- 정희남·손태락·하성규 외, 2023, 주택정책론, 서울: 부연사.
- 조순기·최은영, 2008, 행정자료 기반의 등록센서스 해외 사례 연구-덴마크·핀란드·독일을 중심으로, 통계개발원.
- 최은영·김용창·권순필, 2012, 2011년 신기준에 의한 최저주거기준 미달가구의 시·공간적 변화(1995~2010년), 부동산학연구, 18(4), 171-195.
- 통계청, 2002, 한국의 주택.
- _____, 2020, 인구주택총조사 조사지침서.
- 한국도시연구소, 2003, 지하주거공간과 거주민의 실태에 관한 연구.
- 한국도시연구소·GH공사, 2021, 경기도 아동가구 주거실태조사 및 지원방안 연구.
- 한국도시연구소·경향신문, 2020, 떠도는 사람들의 빈곤과 범죄 보고서.
- 한국도시연구소·서울특별시, 2018, 백사마을 주거지보전구역 맞춤형 주택 공급·관리 및 마을공동체 활성화 방안 마련.
- 한국주택학회·국토교통부, 2015, 부동산 정책지원 통계 발굴 및 인프라 강화방안 연구.
- 현대환·황문선·김순영·최은영, 2023, 인구·가구 구조와 주거 특성 변화(1985~2020년), 통계개발원.
- 홍두승·이동원 편, 1993, 집합주거와 사회환경: 소형 아파트단지 과밀의 사회적 함의, 서울: 서울대학교 출판부.
- Choay, F., 1965, *L'urbanisme, Utopies et Réalités*, Paris: Seuil.
- Department for Communities and Local Government, 2023, *English Housing Survey Headline Report*.
- Gelezeau, V., 1999, *Habiter un Grand Ensemble à Séoul: Formes Contemporaines du Logement et Pratiques de L'espace Résidentiel en Corée du Sud*, Thèse en Géographie, Paris: Université Paris IV.
- Lewis, W. A., 1954, Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, 139-191.
- Pong, In-Shik, 2003, *La Fabrication et la Gestion des Grands Ensembles: Approche Comparée des*

Pratiques d'édification et de Requalification des Grands Ensembles en France et en Corée du Sud, thèse, LyonM INSA de Lyon.

Quigley, J. M. and Raphael, S., 2004, Is housing unaffordable? Why isn't it more affordable?, *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 191-214.

UN ECE(Economic Commission for Europe), 2015, *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing*, New York and Geneva: United Nations.

UN DESA(Department of Economic and Social Affairs), 2017, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses: Revision 3*, New York: United Nations.

U.S. Department of Housing and Urban Development & Census Bureau, 2021, *American Housing Survey for the United States: 2021*.

WHO, 2018, *WHO Housing and Health Guidelines*, Geneva: World Health Organization. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

《통계자료》

국토교통부, 임대주택통계.

_____, 주택건설실적통계.

_____, 주택보급률.

_____, 주거실태조사.

보건복지부, 노인복지시설현황.

_____, 노인실태조사.

사회보장정보원, 복지통계.

통계청, e-나라 지표.

_____, 가계금융복지조사.

_____, 소비자물가조사.

_____, 인구주택총조사.

_____, 장래가구추계(2022년 기준).

_____, 주택소유통계.

한국은행, 경제통계시스템.

KB국민은행, 주택가격동향조사.

Eurostat, Households by Type.

OECD, Affordable Housing Database.

_____, Housing Sector Snapshot: Korea, June 2021.

_____, Metadata for National and Regional House price Indices.

U.S. Census Bureau, Current Population Survey, March and Annual Social and Economic Supplements.

《신문기사》

국토교통부, 2019년 5월 26일자, “매입·전세임대주택, 보증금 내려 저소득층 입주 문턱 낮춘다.”

경향신문, 1968년 7월 16일자, “난민촌 주민들 농성.”

_____, 1973년 3월 28일자, “공기오염 심한 한국의 부엌.”

_____, 1976년 10월 4일자, “11월 15일까지 불응하면 고발키로 불량변소 6천여곳 개수령.”

_____, 1978년 7월 4일자, “농촌 새 풍속도 (161) 주거변혁 [20] 수세식 변소.”

_____, 1992년 12월 6일자, “아파트단지 난방연료 도시가스 사용 의무화.”

동아일보, 1971년 3월 25일자, “부엌은 연탄개스滿水位(만수위).”

매일경제, 1985년 10월 29일자, “신축 아파트·연립주택 난방연료 연탄사용금지.”

조선일보, 1965년 11월 7일자, “主婦(주부)의手苦(수고)를덜어주자 부엌의새設計(설계).”

_____, 1971년 4월 1일자, “부엌 현대화.”

_____, 1972년 4월 13일자, “변소환경개량하자.”

_____, 1973년 1월 13일자, “수세식변소 의무화.”

통계청, 2024년 12월 9일자, “2024년 가계금융복지조사 결과.”

《홈페이지》

국토정보플랫폼(www.map.ngii.go.kr).

한국정책방송원(www.ktv.go.kr).

행정안전부, 인구감소지역 지정(2023년 10월 기준).

Halifax UK(www.halifax.co.uk).

Institut National de la Statistique et des Études Économiques(www.insee.fr).

Office for National Statistics(www.ons.gov.uk).

S&P Dow Jones Indices(www.spglobal.com)

U.S. Federal Housing(www.fhfa.gov).

総務省統計局(www.stat.go.jp).

센서스 100년, 한국의 주택

발행일 2025년 8월 20일

펴낸이 안형준

발행처 통계청

주소 35208 대전광역시 서구 청사로189(둔산동, 정부대전청사 3동)

홈페이지 www.kostat.go.kr

인쇄처 다산글방

© 2025, 통계청

ISBN 978-89-5801-543-7 93310

※ 구입 신청은 한국통계진흥원(042-869-2244)으로 하시기 바랍니다.