

국토이슈리포트

제 18호

2020년 5월 25일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 국책연구원로 5

코로나19 같은 **감염병 상시 위기시대,** **1인가구 주거불안 양상과 주거정책 시사점**

요약

■ 감염병 확산 방지를 위한 자가격리(Stay-at-Home) 조치 영향으로 불평등 드러남

- 자기 집에 머물라는 조치는 주거여건 열악 가구에게는 삶의 위협으로 작용
- 100년 전 스페인 독감 유행시기에 취해진 조치가 코로나19 사태가 벌어지고 있는 오늘날 전 세계에서 발효한 조치와 놀랍게도 닮아있음
 - 학교·공공시설·교회 폐쇄, 집단적 모임 금지, 마스크 착용과 개인위생 철저
 - 당시 고위험군도 기저질환자 외에 주거과밀가구, 주거기준 미달가구, 공공임대주택 거주자가 손꼽힘

■ 위기의 시대에 1인가구의 취약성은 더욱 가중되고 증폭됨

- (1인가구의 위기는 코로나19로 인해 더욱 가중) 저학력, 저소득, 불안정 직업, 사회적 네트워크 취약, 정보접근성 취약, 위기 상황에서 지원세력 미약 등
- 1인가구는 다인가구에 비해 주거비 부담이 높고, 최저주거기준 미달가구가 많으며, 점유형태는 불안정
- 사회적 거리두기와 재택근무 가능성에 따라 주거위기 발생의 경로와 형태가 차이

■ 직업군 + 점유형태 + 보증금 규모 고려한 긴급 중첩위기 1인가구의 규모는 41.6만 가구

- 1인가구의 거의 절반이 보증부 월세 또는 순수 월세(271만)이고 그중에서 불안정 직업군에 속하는 1인가구는 132만 가구
- 월세와 보증금 규모를 고려할 때 6개월 이내 주거위기에 노출될 가구가 41.6만 가구, 1년 이내 69.0만 가구가 중첩 주거위기에 봉착할 가능성

■ (주거정책 재구조화) 당연히 여기던 것의 의심으로부터 출발해 1인가구를 특수하고 잔여적이며, 미완성 형태의 가구로 보는 시각에서 탈피할 필요

- 최저주거기준의 면적 기준 재검토, 채광·습기·곰팡이 등 보건환경적 요인 고려 강화
- 임대료 및 공과금 납부 예외적 인정, 임대료 동결 및 퇴거 금지, 긴급 주거지원과 공공 임대 공급 확대를 통한 사회안전망 기능 강화

박미선 연구위원
조윤지 연구원

1

감염병 확산 방지를 위해 집에 머무는 것이 안전한가?

자기 집에 머물라는 자가격리 명령(Stay-at-Home Order)는 역설적으로 주거의 위기를 표출

코로나19로 인한 감염병 전염 방지를 위해 많은 국가에서 자가격리를 권고하고 있음

- ② 코로나19가 발생한 국가의 경제수준과 도시화 수준에 상관없이 자가격리 권고 또는 명령이 발동 중
- ② 집에 있는 것이 안전하다는 가정 아래 이뤄지는 조치로 주거취약가구에게는 의도치 않은 효과 발생
- ② 주택의 면적이나 위생·환기·채광 등의 문제가 열악한 가구에게 자기 집에 머물라고 권고하는 것은 건강의 위해요인으로 작용하여 보건위기 상황에 주거의 위기를 가중시키는 역설적 상황이 발생

100년 전과 꼭 닮은 끝인 대처방식과 여전히 위험에 노출된 주거위기가구

- ② 1세기 전(1918년) 스페인 독감이 유행했던 시기에 취해진 조치는 놀랍게도 오늘날 전 세계에서 우리가 직면한 조치와 너무도 닮아있음
- 1918년 가을, 학교·공공시설·교회 등을 폐쇄하고, 집단적 모임을 금하며, 마스크를 쓰고 개인위생을 철저히 하라는 광고 및 공고는 오늘날 전 세계에서 벌어지고 있는 사회적 거리두기와 놀랍게도 닮아있음
- 100년 전에도 독감 유행 시 고위험군으로 지목된 대상은 기저질환자 이외에 주거과밀가구, 주거기준 미달가구, 공공임대주택 거주자 등이 꼽힘

〈그림 1〉 스페인 독감 유행 당시의 모임금지 조치 및 개인위생 강조 광고



출처: ① <https://www.vancouverisawesome.com/history/kelowna-spanish-flu-pandemic-2188106/>; ② https://www.derrynews.com/news/the-spanish-flu-a-look-back-at-in-derry/article_8f91e536-af5a-5871-9fe3-b7bfe5348866.html; ③, ④ <https://time.com/5810695/spanish-flu-pandemic-coronavirus-ads/> (2020년 5월 9일 접속).

코로나19 이후 주거정책의 재구조화에 대한 고민이 필요

- ② 1인가구 증가, 가족구조 변화, 소득·자산의 양극화 현상 등과 함께 감염병과 같은 위기 상황이 상존하는 포스트 코로나 시대에 대비해 기존 주거정책의 구조를 재검토할 때임

2 감염병 위기 상황에 1인가구는 취약성이 더욱 가중 · 증폭

위기 상황에서 위험요소는 취약계층에게 더욱 가혹하게 영향을 미침

- ④ 현재 코로나19 상황에서 취약한 연령대는 고령의 기저질환자인 것으로 보고되고 있음
- ④ 인종적으로는 미국에서 흑인이 코로나19에 더 취약한 것으로 보고되고 있어, 흑인의 거주율이 높은 카운티(county)가 백인이 주로 거주하는 카운티에 비해 감염률이 3배, 사망률은 6배나 높은 것으로 보고됨
 - 이유는 흑인이 기저질환이 많고, 돌봄이나 의료서비스에 대한 접근성이 낮으며, 직업적 특성, 정보접근 제약, 주거 불평등 때문이라고 지적됨
 - 타인과의 접촉을 수반하는 직종(음식, 서비스업, 호텔업, 택시나 운전기사 등)에 더 많이 분포하면서 사회적 거리두기가 어렵기 때문
 - 이에 더하여 주택의 상태가 비위생적이거나 주거수준이 낮고, 오래된 건물에 거주하면서 천식 등 호흡기 질환 발생이 많아 복합적 요인에 따른 위기가 가중되어 더욱 가혹한 상황에 내몰리는 것

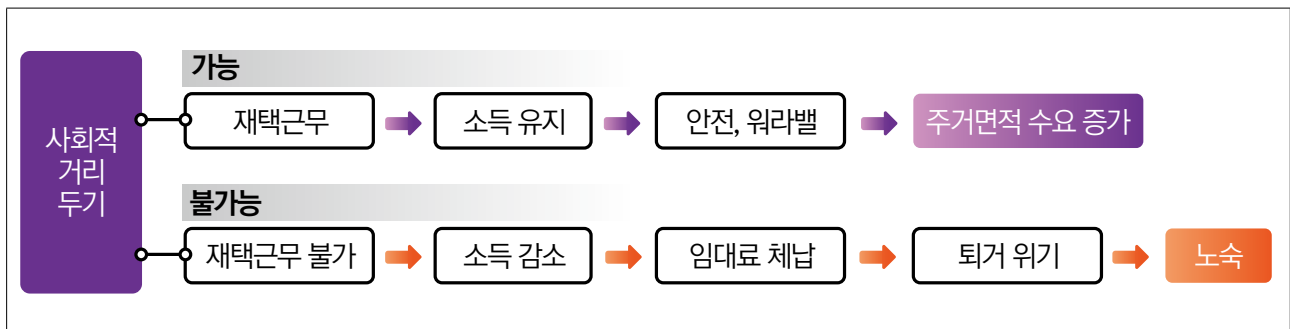
1인가구 위기는 본래 존재했으나 코로나19로 인해 가중

- ④ 코로나19 시대 1인가구의 주거위기는 새로운 위기가 아니라 그 민낯이 드러나는 것일 뿐
 - 1인가구는 다인가구에 비해 학력수준과 소득수준이 낮고, 불안정 직업군에 더 많이 종사하고, 더 이른 나이에 안정 직업군에서 불안정 직업군으로 이동함
 - 1인가구는 주거비 부담이 높고, 최저주거기준 미달가구가 더 많으며, 불안정한 점유형태에 더 많이 거주함
- ④ 1인가구의 주거특성은 감염병과 무관한 것이지만, 위기 상황에서 1인가구의 위험성과 취약성이 더 가중되는 것

위기의 1인가구 발생 경로와 형태

- ④ 코로나19로 인해 밀집, 밀접접촉을 피하기 위해 사회적 거리두기를 실시하면서 재택근무가 활성화됨
- ④ 사회적 거리두기가 가능한 집단과 불가능한 집단 간에 괴리가 발생함

〈그림 2〉 사회적 거리두기 가능여부에 따른 주거 상황 양극화 경로



출처: 저자 작성.

3 어떤 1인가구가 취약한가?

직업의 특성에 따른 취약 1인가구는 최대 228만 가구

- ② [종사하는 직업의 특성에 따른 안정성을 두 가지로 구분] 안정적 직업군에는 관리자, 전문가·준전문가, 사무 업무 종사자가 포함되고, 불안정 직업군에는 서비스업, 판매업, 기능적 업무(가공), 장치·기계·조작 및 조립, 단순 노무 등이 포함
- ② 2018년 기준 1인가구의 67.4%(228만)가 불안정 직업군에 종사하며, 안정군에는 27.5%만이 종사 중
 • 다인가구가 안정군에 40.1% 종사하는 것과 비교해 1인가구 직업 안정성이 낮음

〈표 1〉 직업군별 종사 가구 수

단위: 만 가구

| 구분 | 전체가구 | 다인가구 | 1인가구 |
|---------|---------|---------|-------|
| 안정 직업군 | 557.3 | 464.3 | 93.0 |
| 불안정 직업군 | 849.3 | 621.3 | 227.9 |
| 기타 특수직 | 90.1 | 72.5 | 17.4 |
| 계 | 1,496.6 | 1,158.2 | 338.4 |

주: 지난 1주일간 1시간 이상 소득을 얻는 일 또는 무급(무보수)로 가구원의 일을 한 경험이 있는 가구 수.

[안정 직업군] 관리자, 전문가 및 준전문가, 사무업무 종사자를 포함

[불안정 직업군] 서비스업, 판매업, 기능적 업무(가공 등), 장치, 기계, 조작 및 조립, 단순 노무를 포함

[기타 특수직] 군인, 군무원, 농림어업 종사자를 포함.

출처: 국토교통부, 2018. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석.

미국 사례

코로나19 사태로 인해 재택근무 가능한 업종은 안정 직업군, 고소득·고학력자에 집중

- 미국 퓨리서치센터(Pew Research Center)의 조사 결과, 재택근무자 특성은 대학원 졸업자는 73%, 대학 졸업자는 62%였으나, 고졸 이하는 22%에 불과하여 학력에 따른 차이가 확연
- 소득별로는 고소득층의 61%, 중간소득층의 41%가 재택근무, 저소득층은 27%만 재택근무 가능

주거여건에 따른 취약 1인가구는 최저주거기준 미달, 주거비 과부담가구

- ② 1인가구의 10.7%가 최저주거기준에 미달하는 반면, 다인가구는 3.7%에 불과하여 거의 3배 가까이 높은 수준
- ② 주거비 부담이 가구 월소득의 30%를 넘게 지출하는 주거비 과부담가구는 1인가구 중 30.8%에 이르며 특히 여성 1인가구는 39.0%가 해당
- ② 주택의 형태별로는 주택 이외의 거처(오피스텔 제외)와 비거주용 건물 내 거주하는 경우가 총 75.7만 가구인데 그중 1인가구가 48.6만으로 64.2%를 차지

점유형태에 따른 불안정 1인가구는 최대 271만 가구(1인가구의 거의 절반)

📍 해외에서 코로나19 발발로 인해 가장 큰 피해를 입은 계층은 저소득 임차가구임

- 이들은 대면서비스가 필수적인 직종에 종사하는 경우가 많아 소득 하락에 직접적인 영향을 받고, 이는 임대료 체불·연체로 인한 퇴거 위기에 직접적 위험에 노출되기 때문

📍 우리나라는 보증금 기반 임차시장이 우세하기 때문에 해외에서 발생한 임차가구의 수준만큼 직접적인 위기는 상대적으로 적을 것으로 예상

- 그러나 여전히 1인가구 중 월세 가구는 소득 상실과 임대료 체불의 위기로부터 자유롭지 못함

📍 1인가구 점유형태는 보증부 월세로 거주하는 비율이 39.0%로 가장 높고, 보증금이 없는 순수 월세도 9.2%에 이르며, 보증부 월세와 보증금 없는 순수 월세에 거주하는 1인가구는 총 271만 가구(48.2%)에 이릅니다

〈표 2〉 점유형태별 가구 수

단위: 만 가구, (%)

| 구분 | | 전체가구 | | 다인가구 | | 1인가구 | |
|----------|--------|---------|---------|---------|---------|-------|---------|
| 안정 ↑ | 자가 | 1,136.2 | (57.7) | 962.4 | (68.5) | 173.7 | (30.9) |
| | 전세 | 298.2 | (15.2) | 217.9 | (15.5) | 80.3 | (14.3) |
| 불안정 ↓ | 보증부 월세 | 389.7 | (19.8) | 170.3 | (12.1) | 219.4 | (39.0) |
| | 순수 월세 | 65.6 | (3.3) | 13.8 | (1.0) | 51.7 | (9.2) |
| 기타 | 무상 | 77.8 | (4.0) | 40.3 | (2.9) | 37.4 | (6.6) |
| 계 | | 1,967.4 | (100.0) | 1,404.8 | (100.0) | 562.5 | (100.0) |

출처: 국토교통부, 2018. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석.

점유형태와 직업군이 동시에 불안한 중첩위기가구의 양상

📍 1인가구 중 직업적으로도 안정성이 낮은 불안정 직업군이면서 보증부 월세이거나 보증금이 없는 순수 월세 거주자는 총 132만 가구를 초과

〈표 3〉 점유형태별 직업군별 1인 가구 수

단위: 만 가구, (%)

| 구분 | | 안정 직업군 | | 불안정(취약)직업군 | | 기타 | |
|----------|--------|--------|---------|------------|---------|------|---------|
| 안정 ↑ | 자가 | 16.3 | (17.5) | 47.6 | (20.9) | 14.5 | (83.1) |
| | 전세 | 24.0 | (25.8) | 31.3 | (13.7) | 0.3 | (1.4) |
| 불안정 ↓ | 보증부 월세 | 44.6 | (48.0) | 107.0 | (46.9) | 0.5 | (2.7) |
| | 순수 월세 | 3.5 | (3.7) | 25.6 | (11.2) | 0.5 | (2.7) |
| 기타 | 무상 | 4.6 | (5.0) | 16.4 | (7.2) | 1.7 | (10.0) |
| 계 | | 93.0 | (100.0) | 228.0 | (100.0) | 17.4 | (100.0) |

출처: 국토교통부, 2018. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석.

소득 감소에 따른 충격에 직접적인 타격을 입는 단계별 주거위기 중첩가구 규모

📍 보증부 월세 거주자 중에도 보증금이 월세의 몇 배인지가 중요

• 이는 소득 감소로 인한 충격을 얼마나 견딜 수 있는지 확인할 수 있는 가능자가 되기 때문

📍 보증부 월세 중 월세가 보증금의 6배 미만인 경우가 16.0만, 6~12배 미만인 경우 27.5만, 12~24배 미만인 경우가 24.8만, 24배 이상인 경우가 38.6만 가구

📍 갑작스런 소득 감소나 소득 상실로 인하여 월세를 지불하지 못하는 상황에 처할 경우, 당장 임대료 체납의 위기에 처할 긴급 위기가구가 25.6만이고, 당장 임대료 지불이 불가능하여 이를 보증금에서 제한한다고 하더라도 6개월 미만을 버틸 수 있는 가구의 규모가 16.0만 가구

〈표 4〉 보증금 규모별 취업직업군 1인 가구 수

단위: 만 가구

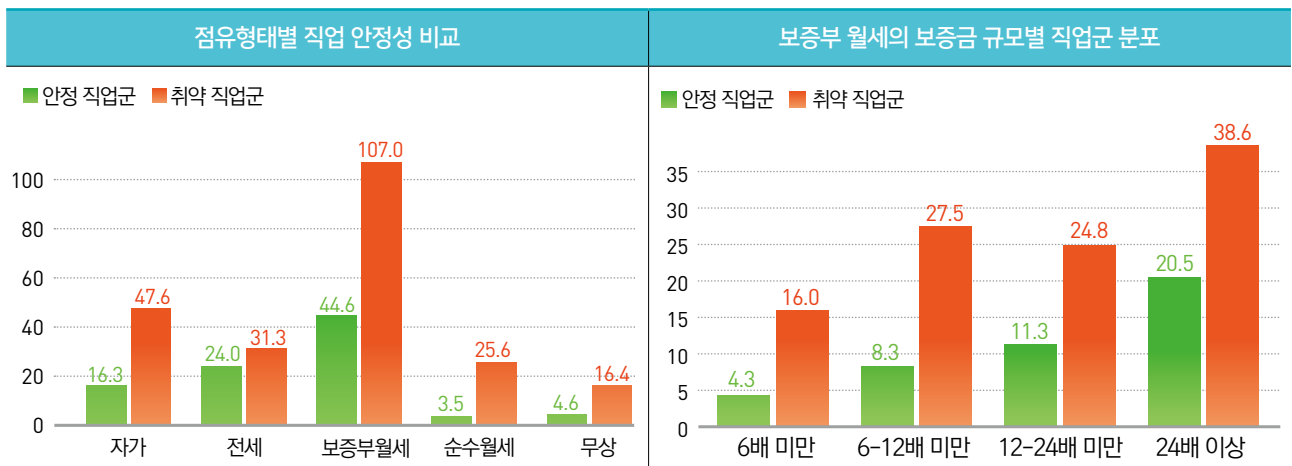
| 구분 | | | 안정 직업군 | 취약 직업군 |
|--------------------------|--------------|-----------|--------|--------|
| 월세 점유자 계(순수 월세 + 보증부 월세) | | | 47.8 | 132.5 |
| 보증부 월세 | 순수 월세 | | 3.5 | 25.6 |
| | 월세 대비 보증금 규모 | 6배 미만 | 4.3 | 16.0 |
| | | 6~12배 미만 | 8.3 | 27.5 |
| | | 12~24배 미만 | 11.3 | 24.8 |
| | | 24배 이상 | 20.5 | 38.6 |

주: 보증금이나 월세가격을 모름/무응답인 가구는 제외하고 분석.

출처: 국토교통부, 2018. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석.

〈그림 3〉 점유형태별 직업 안정성 비교 및 보증부 월세의 보증금 규모별 직업군 분포

단위: 만 가구

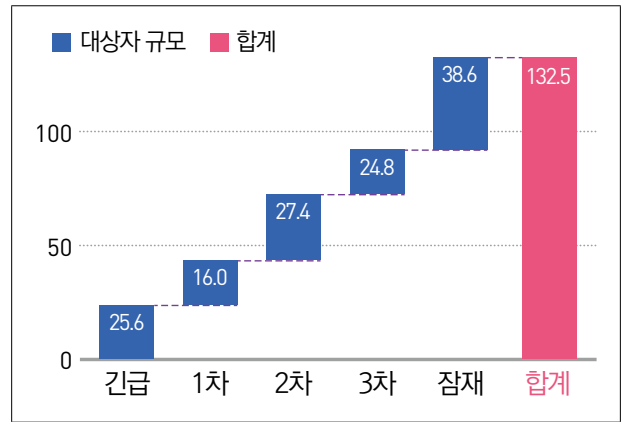


직업 취약성 + 점유형태 불안정성 + 보증금 규모 고려 시 긴급 위기가구는 25.6만 가구

④ 1인가구의 직업안정성과 보증금 규모를 동시에 고려할 때 위기가 중첩되는 경우

- 긴급 지원이 요구되는 대상자는 25.6만
- 6개월 내 위기 상황에 직면하게 될 1차 위기가구는 총 41.6만
- 6개월~1년 내 위기가 도래하게 될 2차 위기가구는 69.0만
- 1~2년 내 위기 예상되는 3차 위기가구는 총 93.9만
- 2년 후에 잠재위험이 있는 가구까지 포함하면 132.5만 가구 해당

〈그림 3〉 직업+점유형태+보증금 규모에 따른 위기가구 규모



출처: 국토교통부, 2018. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석

4 주거정책은 어떻게 대응하고 개선해야 하는가?

주거정책 재구조화는 그동안 당연시 여겨왔던 것에 대한 의심으로부터 출발

- ④ 1인가구를 특수한 대상으로 보던 시각에서 일반적인 가구형태로 인정하는 것이 시작점
- ④ 1인가구 주거지원을 잔여적인 접근에서 탈피하여 보편적 접근으로 변화해야
 - 1인가구를 ‘가족을 미형성한 미완성의 형태’ 로 보는 시각으로부터 ‘독립된 다양한 가구형태의 하나’ 로 보는 시각으로 변화해야 함
 - 다양한 삶의 형태가 존재하고, 개개인의 삶의 질과 워라벨을 추구하는 과정에서 선택할 수 있는 하나의 대안으로 자리 잡을 수 있음
- ④ 1인가구를 위한 최저주거면적 기준도 최소한의 공간에서 인간다운 삶, 주거권의 관점에서 재정비할 필요
 - 또한 채광·환기·습기·곰팡이 등 건강 유해요인을 동시에 종합적으로 고려하여 재정립하는 것이 요구
- ④ 소득 상실과 같은 경제적 위기, 임대료 미납과 같은 주거위기, 공과금 체납과 같은 생활의 위기, 과밀거주와 같은 취약주거 여건 등 다층적 중첩위기가구 탐색을 위한 대응체계 구축 필요

단기적으로 임대료와 공과금 체납가구에 대한 유예조치로부터 임대료 동결까지 고민해야 함

- ④ (임대료 동결 및 납부 유예) 경제적 불안정이 가중되는 시기에 공공임대주택뿐 아니라 민간시장의 임차인에게도 임대료 인상을 억제하고, 급격한 소득 감소가 발생한 가구에게는 임대료 납부 유예조치가 필요
 - 미국·캐나다·아일랜드·뉴질랜드 등 상당수 국가에서 임대료 인상 금지 및 납부 유예조치를 발효

- ④ (모기지 원리금 납부 유예 조치) 임차인의 월세 미납으로 인해 소규모 임대업자들이 모기지 원리금을 납부하지 못하는 상황이 연쇄적으로 발생하기도 하므로, 해외에서는 모기지 원리금 납부 유예 동시 고려
- ④ (임대료 연체에 따른 퇴거 금지) 임대료 미납에 따른 퇴거 금지는 주거권 측면에서 반드시 이뤄져야 하는 조치로 코로나19 사태 이후 미국·캐나다·호주·아일랜드에서 가장 먼저 정부가 제시한 긴급조치
- ④ (공과금 납부 유예 및 기본 서비스 지속 공급) 임대료뿐 아니라 전기·수도·가스과 같은 각종 공과금 미납이나 연체에 직면 가능성이 높은 위기가구에 대해서는 예외적인 완화조치가 필요
 - 예기치 못한 감염병에 따른 소득 감소의 특수성을 인정하고, 단수·단전 등의 조치를 유예하고 인간적인 삶을 유지하기 위한 기본서비스가 지속 공급될 수 있도록 해야 함
- ④ (연체가구의 추적과 주거지원 타겟팅Targeting) 위기가구의 추적과 확인을 통하여 중첩 위기가구를 확인하고 맞춤형 지원을 위한 시스템과 데이터 연계가 시급히 요청
 - 앞으로 위기가 상시화될 가능성을 고려하여 주거중첩위기 대응체계를 마련해야 함
- ④ (긴급 임대료 지원) 코로나19 위기 상황에서 호주·캐나다 등 여러 나라에서는 긴급 임대료 지원
 - 임대료 체납에 따른 주거 상실이 발생하기 전에 정부의 전향적인 고민이 필요
 - 긴급재난 지원금을 월세 납부에 사용할 수 있도록 하여 월세 체납가구의 임대료 부담을 완화하는 것도 고려할 만함
- ④ (공공임대주택의 사회안전망 기능 강화) 문재인 정부에서는 공공임대주택에 대한 지속적인 확대공급을 약속
 - 공공임대주택은 이번과 같은 위기 상황에서 취약계층을 위한 사회안전망 기능을 수행하고 돌봄의 인프라 거점이 될 잠재력이 무궁무진함
 - 공공임대 확대는 일자리 창출과 경제회복에 기여하고, 그 성과가 저소득 임차가구 등 우리 사회에 최우선적으로 도움이 필요한 이들에게 직접적으로 돌아가므로 공적 자금 사용의 정당성이 높음
 - 노숙 위기에 처한 퇴거 위기가구의 긴급거처로 활용될 수 있으므로 사회충격의 흡수기제로 작용함

역사로부터 배우는 주거정책: Housing Policy is Health Policy

- ④ 주거정책은 보건정책과 긴밀히 연결되어 있으므로 건강한 주거정책(Healthy Housing Policy)이 필요
- ④ (역사적으로 주거정책의 혁신적 변화는 위생·보건상의 위험과 직접 관련) 미국 도시에서 두 번의 콜레라 발병(1832년, 1849년) 이후 진보적 개혁가들이 과밀거주 세입자의 위생과 환기에 대한 사회적 문제 제기
 - 1930년대 미국 의회에서 공중보건이 연방정부 공공임대주택정책을 정당화하는 중요한 요인으로 부각
- ④ 전염병의 발병이 새로운 사고를 자극하고, 주거정책이 안전과 평등으로 나아가는 데 기여
- ④ 코로나19 위기는 우리의 주거정책이 한걸음 진일보할 수 있도록 기회를 제공하는 역할을 하므로 새로운 시각으로 기존의 틀을 깨는 고민이 절실히 필요

박미선 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(mspark@krihs.re.kr, 044-960-0294)

조윤지 국토연구원 주택·토지연구본부 연구원(yjcho@krihs.re.kr, 044-960-0204)