


□공동대표:이의영·김태룡·류중석·지현·김형태 □상임집행위원장: 김 호 □정책위원장:임효창 □사무총장:윤순철  
03085서울·종로·동숭3길26-9 Tel.02-765-9731 Fax.02-741-8564 [www.ccej.or.kr](http://www.ccej.or.kr)  withccej 후원 008-01-0567-507(국민)

- 수신 : 언론사 경제부·정치부·사회부·시민사회담당
- 발신 : 경실련 도시개혁센터 (김근영 운영위원장)
- 문의 : 경실련 도시개혁센터 (윤은주 간사 02-3673-2147 / dongi78@ccej.or.kr)
- 시행 : 2022. 05. 18.(총 10매)

## 기초 지자체별 주거현황 분석발표 기자회견

**인구격변시대, 신정부와 각 지자체는 고시원 등 주택 이외  
주거공간의 물리적 환경 즉시 개선하고 주거 수준 향상시켜라!**  
전국 229개 기초지자체 중 58% 주택이외 거주 청년가구수 증가

- 주택이외 거주 노인가구수 증가한 지자체는 223곳으로 전체 97%에 달해
- 183개 지자체, 전국적으로 80% 지자체가 노후한 빈집 증가
- 자가 점유율 가장 많이 감소한 곳은 전남 나주시, 5년간 10.31%p 감소
- 도시재생 뉴딜사업 주거문제 해소 및 사회·경제적 재생 달성 못 해
- 국민 한 사람이 소중한 인구격변시대, 주택정책 패러다임의 대전환이 필요!

· 일시/장소 : 2022. 5. 18.(수) 오전 10시 30분 / 경실련 강당

- 사회 : 윤은주 경실련 도시개혁센터 간사
- 취지 설명 : 김근영 경실련 도시개혁센터 운영위원장
- 분석 발표 : 김천일 경실련 도시개혁센터 정책위원
- 입장 발표 : 백인길 경실련 도시개혁센터 이사장  
(대진대 도시부동산공학과 교수)

# 인구격변시대, 주거수준 향상을 위한 주택·도시 정책의 전환

## 고시원 등 주택이외 주거 공간의 물리적 환경 개선 시급

고시원 등 주택이외 주거 공간에서 화재로 인한 인명 및 재산 피해가 끊이지 않고 있다. 지난 4월 11일, 서울시 영등포구 소재 고시원에서 화재가 발생하여 2명의 고령자가 숨진 사고가 발생하였다. 스프링클러가 작동하였으나 여러 개의 방이 밀집해있고 통로가 좁아 인명 피해를 막지 못했다. 서울특별시 소방재난본부에 따르면 2017년~2019년 3년간 고시원에서 발생한 화재 건수는 총114건으로 25명(사망 8명, 부상 17명)의 인명피해가 발생했다.

전국 229개 기초 지자체 中 2015년 대비 2020년 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처(호텔여관 등 숙박업소의 객실, 기숙사 및 특수사회시설, 판잣집비닐하우스, 기타 시설)에 거주하는 20~34세 청년가구의 수가 증가한 곳은 132곳, 65세 이상 노인가구수가 증가한 곳은 223곳에 달한다. 이러한 청년가구수가 가장 많이 증가한 곳은 서울 관악구(4,702가구 증가), 경기 수원시(2,595가구 증가), 서울 성북구(1,369가구 증가)이며, 노인가구의 경우 경기 수원시(561가구 증가), 경기 화성시(530가구 증가), 경기 부천시(501가구 증가) 순으로 나타났다.

<표> 오피스텔 제외 주택이외의 거처 거주 청년가구수 증가(상위 10개 기초지자체)

전국 순위	기초지자체	오피스텔제외 주택 외 거처거주 청년가구 2015	오피스텔제외 주택 외 거처거주 청년가구 2020	가구수 증가
1	서울특별시 관악구	3,060	7,762	4,702
2	경기도 수원시	2,443	5,038	2,595
3	서울특별시 성북구	1,337	2,706	1,369
4	제주특별자치도 제주시	730	1,774	1,044
5	경기도 화성시	1,734	2,497	763
6	경상북도 영천시	189	879	690
7	인천광역시 연수구	140	787	647
8	경기도 안양시	631	1,191	560
9	서울특별시 송파구	670	1,229	559
10	경기도 부천시	1,247	1,688	441

※ 자료: 통계청 인구총조사 가구부문 2015, 2020

공식적인 주택은 아니지만 실제로 주거의 기능을 수행하고 있는 준주택(특히, 고시원과 같은 다중생활시설)에 대한 물리적 환경 개선이 시급하다. 이러한 다중생활시설은 ① 취사공간, 화장실이 모두 세대 내 존재하는 오피스텔 형태, ② 취사공간은 세대 내 존재, 화장실은 공용, ③ 취사공간, 화장실 모두 공용과 같이 다양한 유형이 존재한다. 전국적 실태조사를 통해 시설 유형, 건물 노후수준, 내부 시설 노후수준에 따라 차별적인 관리계획을 수립해야 한다. 주거여건 개선은 스프링클러와 같은 소방시설 설치와 더불어 건물 입구 출입문 및 개인 출입문 보안 강화, CCTV 설치, 냉난방 시설 개선도 고려되어야 한다.

그러나 이러한 시설 개선이 좁은 주거 공간 및 과밀의 문제를 근본적으로 해결하는 데는 한계가 있으므로, 궁극적으로는 다중생활시설에 대한 리모델링을 활성화해야 한다. 지방 공기업이 이를 전담하거나 리모델링형 주택의 공급과 관리를 담당할 공급주체를 육성해야 한다. 정부는 2018년 10월 “고시원 매입형 공공리모델링 사업”을 통해 2025년까지 고시원 리모델링 1만호를 계획하였고, 2020년 12월 「제1차 청년정책 기본계획('21~'25)」을 통해 도심 내 오피스 및 숙박시설 등을 활용하여 4.89만호의 역세권 리모델링형 주택을 공급하겠다고 약속하였으나 공급실적은 지지부진한 실정이다. 한편, 서울시는 2025년까지 총 100개동의 노후고시원을 매입 후 리모델링하여 공급할 계획이었으나(노후고시원 공공리모델링 리츠사업 출자 동의안 검토보고, 의안번호 1801, 2020.09.08.), 2016년부터 시행되던 ‘노후건물 매입 리모델링형 사회주택’ 사업에 대한 예산을 2022년에는 전액 삭감하였다(홈리스 행동, 2022.04.11.).

윤석열 대통령은 주택 외 거처 거주와 관련하여 “비정상 거처 거주자의 완전 해소를 취지로 이들에게 임대보증금을 무이자로 대여하여 정상거처로 이전하겠다”고 하였는데, 이는 전면 재검토가 필요하다. 비정상 거처의 정의 및 범위, 비정상 거처의 현황, 비정상 거처 거주자의 현황, 이주 희망지가 제대로 파악되지 않은 상황에서 임대보증금을 누구에게 어떤 방식으로 지원한다는 것인지가 불분명하다. 임대보증금을 무이자로 시장에 풀게 되면 비정상 거처와 비슷한 주택에 거주하는 가구 비율이 높은 지자체를 중심으로 유사 주택의 임대료가 국지적으로 상승할 수 있는데 이는 해당지역 취약계층의 주거비 상승 요인이 된다. 또한 임대보증금을 지원받기 위해 거주지역·거주시설·거주기간을 허위 신고하는 편법에 대해 효율적으로 대응할 수 있을지 의문이다.

### 도심 기능 회복형 압축도시 전략 수립 필요

전국적으로 1990년 이전에 건축된 노후한 빈집이 증가한 지자체는 183곳으로 주로 수도권 일부 지역 및 지방의 지역들이다. 한편, 지방의 인구 정체지역 및 쇠퇴지역에서 자가점유율이 감소하고 있다. 이는 주택이 노후화되거나 주택가격 하락 및 정체로 인해 주택정비(재건축, 재개발, 리모델링)의 경제적 실익이 없어, 기존 주택은 세를 놓거나 빈집으로 남겨두

고, 인근 주택으로 이주하여 세입자로 거주하는 가구가 늘어나기 때문으로 판단된다. 자가점유율이 가장 많이 감소한 곳은 전남 나주시로 2015년에 비해 2020년에 10.31%p 감소하였으며(2015년 73.52% → 2020년 63.21%), 충남 홍성군(7.92%p 감소), 충북 괴산군(7.68%p 감소)이 뒤를 이어 자가점유율이 감소한 것으로 나타났다.

전남 나주시는 남평읍 택지개발, 빛가람혁신도시의 영향으로 나주시 외곽에 신규 주택이 증가하였다. 그 결과 나주시의 가구수가 2015년 38,639가구에서 2020년 49,264가구로 27.5% 증가하는 동안에 빛가람동은 2015년 4,159가구에서 2020년 13,759가구로 231.7% 증가하였고, 남평읍은 2015년 3,075가구에서 2020년 4,938가구로 60.6% 증가하였다. 그 외 읍면동의 경우 송월동, 이창동을 제외하면 다른 읍·면·동의 가구수는 모두 감소한 것으로 나타났다. 신규 주택의 상당수는 광주 또는 다른 지역 거주자가 투자목적(양호한 정주환경 및 광주 규제 회피)으로 구입하고 인근 주민에게 임대하고 있을 것이다. 충남 홍성군의 경우 2010년 7월 내포신도시 출범, 2012년 충청남도청·도의회 신청사 완공으로 인해 인구가 신도시로 이동하였다. 기존 노후주택은 임대 혹은 방치하고 신규 지역으로 이동함에 따라 「노후주택 자가거주」는 감소하고 「신규주택 임차거주」는 증가하여 자가점유율이 감소한 것이다.

이렇게 인구 정체 도시 및 쇠퇴 도시 외곽에 중앙정부가 혁신도시 등 신도시를 건설하는 경우 해당 도시의 원도심이 공동화되는 부작용이 나타나고 있다. 혁신도시의 당초 목표인 수도권 기능 이전, 지역 경쟁력 강화의 실현은 요원(遙遠)한 가운데 기존 지역 인구만 빨아들이고 있다. “혁신”은 없고 “원도심 약화”만 야기하는 것이다. 이처럼 구도심을 방치하고 외곽에 신도시를 건설하는 방식은 공간 구조의 불균형·양극화를 심화시키고 지속가능한 지역 발전을 저해한다. 정체지역에 신도시가 개발된 후 일정 시간이 지나 신도시의 주거환경이 열악해지면 또 다시 다른 도시 외곽지역에 신도시를 개발할 것인지, 이러한 도시의 외연적 확산이 지방소멸 시대에 지속가능한 공간 정책인지 고민해보아야 한다. 중앙정부는 혁신도시 건설과 같은 국책사업이 지역에 미치는 의도치 않은 영향에 대해 면밀히 검토해야 한다. 도심의 기능을 회복하여 도심을 중심으로 발전의 거점을 형성하는 압축도시 전략이 필요하다.

### **도시재생 뉴딜사업 출구전략, 광역 개발로 풀어야**

5년간 50조원을 투입하여 도시를 재생하겠다는 도시재생 뉴딜사업이 나눠주기식으로 흘러가고, 재생의 수단이 명소화 사업·시설물 설치 위주로 진행되어 당초 기대한 효과는 시현(示現)되지 못한 가운데 사업지 여기저기에서 잡음이 끊이지 않고 있다. 서울 창신·송인은 800억 원이 넘는 도시재생 재원이 투입되었으나 채석장 명소화 사업, 놀이터 등 주거환경의

개선과는 거리가 먼 사업으로 인해 재개발 요구의 목소리가 높아지고 있다. 서울역 일대, 성남시 수정구, 인천 도화역 재생지구도 비슷한 상황이다. 재생사업의 결과가 주민들의 요구 수준에 못미치고 있다는 것이다. 지방의 경우 개발 압력이 높은 사업지를 중심으로 재개발 요구가 커지고 있고(부산 전포지구), 민간과의 협력이 제대로 이루어지지 않고 있으며(대구 캠프워커, 울산 언양읍), 지역 고유의 정체성을 살리지 못하여(대전 한의약 인쇄 거리, 울산 언양읍) 주민들이 반발하고 사업이 무산될 처지에 놓여 있다.

도시재생 뉴딜사업이 실제로는 주거문제 해소도 못하고 있고, 사회·경제적 재생도 달성하지 못하고 있다. 전국적으로 뿌려진 활성화지역별로 “열린 박물관”, “커뮤니티 나눔센터”, “담장 벽화 사업” 등 동네 명소화 및 시설물 설치와 같은 보여주기식 사업으로 진행된 탓이다. 주거의 개선이 필요한 지역은 리모델링 지원을 통해 주거환경부터 신속하게 개선해야 한다. 정주환경을 먼저 개선하고 그곳을 거점으로 복합 SOC 건립, 도로 재생 등 기반시설 정비에 재원을 투입해야 한다.

현재 도시재생 사업은 도시재생활성화구역별로 중앙정부 및 지방정부의 재원이 투입되고 있다. 이에 구역별로 지원을 받기 위해서 천편일률적인 재생 프로그램이 수립되고 있다. 또한 현재의 도시재생 전략계획은 활성화계획의 병렬적 나열에 불과하다. 성공하는 도시재생을 위해서는 광역지역 내 거점을 기반으로 광역종합재생계획의 수립이 필요하다. 물리적 재생과 사회·경제적 재생을 광역단위에서 통합해야 하고, 사업지 간 기능 분담 및 연계 계획을 수립해야 하며, 혼합금융(blended finance)을 활용한 광역 맞춤형 지원구조를 설계해야 한다. 현재 전국적으로 흩뿌려진 재생 프로그램들을 광역지역 내에 통합하고 주택(재)개발, 경제개발, 사회·문화적 개발 사업들 간 현금흐름을 통합하는 교차보조 방식을 통해 수익이 기존 사업 관리 및 신규 사업 투자로 재순환(recycle)하는 광역통합공간개발 방식으로 전환해야 한다. 한꺼번에 모든 곳을 재생하겠다는 욕심을 이제 버리고, 광역지역 단위별로 재생사업의 정책적·상업적 지속성을 확보할 때이다.

#### ※ 별첨. 기초지자체별 주거현황 분석

## 기초지자체별 주거현황 분석

### 1. 조사 개요

#### ○ 조사 목적

- 지난 4월 11일, 서울시 영등포구 소재 고시원에서 원인을 알 수 없는 화재로 2명의 고령자가 숨진 사고가 발생함. 스프링클러가 작동하였으나 여러 개의 방이 밀집해있고 통로가 좁아 인명 피해를 막지 못했음. 서울특별시 소방재난본부에 따르면 2017년~2019년 3년간 고시원에서 발생한 화재 건수는 총114건으로 25명(사망 8명, 부상 17명)의 인명피해가 발생함
- 경실련 도시개혁센터는 신정부 출범을 앞두고 기초 지자체별 주거현황을 파악하고 비교·분석해 정부와 지자체가 주거복지와 주택정책에 있어 시급히 개선해야 할 정책을 촉구하고자 함

#### ○ 조사 범위

- 229개 기초지자체를 분석 단위로 설정하여 전국 및 지역별 주거현황을 조사함
- 2015년과 2020년 2개 년도의 통계청 인구총조사 가구부문, 통계청 주택총조사를 활용하여 주거 및 주택 현황의 변화를 관찰함

### 2. 주택 이외의 거처에 거주하는 가구수의 증가

#### ○ 청년가구

- 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처(호텔여관 등 숙박업소의 객실, 기숙사 및 특수사회시설, 판잣집비닐하우스, 기타)에 거주하는 청년가구수가 증가한 기초 지자체는 229곳 中 132곳으로 나타남
- 청년가구수가 가장 많이 증가한 곳은 서울 관악구(4,702가구 증가), 경기 수원시(2,595가구 증가), 서울 성북구(1,369가구 증가) 순으로 나타남
- 주택이외의 거처 가구수가 증가하고 있다는 것은 열악한 주거환경에 노출되는 가구

가 늘어난다고 볼 수 있음. 공식적인 주택은 아니지만 실제적으로 주거의 기능을 수행하고 있는 준주택(특히, 고시원과 같은 다중생활시설)에 대한 물리적 환경 개선이 시급함. 전국적 실태조사를 통해 시설 유형, 건물 노후수준, 내부 시설 노후수준에 따라 차별적인 관리계획을 수립해야 함. 주거여건 개선은 스프링클러와 같은 소방시설 설치와 더불어 건물 입구 출입문 및 개인 출입문 보안 강화, CCTV 설치, 냉난방 시설 개선도 고려되어야 함

**<표 1> 오피스텔 제외 주택이외의 거처 거주 청년가구수 증가(상위 10개 기초지자체)**

전국 순위	기초지자체	오피스텔제외 주택 외 거처거주 청년가구 2015	오피스텔제외 주택 외 거처거주 청년가구 2020	가구수 증가
1	서울특별시 관악구	3,060	7,762	4,702
2	경기도 수원시	2,443	5,038	2,595
3	서울특별시 성북구	1,337	2,706	1,369
4	제주특별자치도 제주시	730	1,774	1,044
5	경기도 화성시	1,734	2,497	763
6	경상북도 영천시	189	879	690
7	인천광역시 연수구	140	787	647
8	경기도 안양시	631	1,191	560
9	서울특별시 송파구	670	1,229	559
10	경기도 부천시	1,247	1,688	441

※ 자료: 통계청 인구총조사 가구부문 2015, 2020

### ○ 노인가구

- 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처에 거주하는 노인가구수가 증가한 기초지자체는 229곳 중 223곳으로 나타남(<표 2>).
- 노인가구의 경우 경기 수원시(561가구 증가), 경기 화성시(530가구 증가), 경기 부천시(501가구 증가) 순으로 주택이외 거처 가구수가 증가함
- 주택이외의 거처(오피스텔 포함)에 임차(전세, 보증금 있는 월세, 보증금 없는 월세, 사글세)로 거주하는 고령자(60세 이상) 단독(홀로 거주) 가구수가 증가한 시군구는 185곳임(<표 3>).

**<표 2> 오피스텔 제외 주택이외의 거처 거주 노인가구수 증가(상위 10개 기초지자체)**

전국 순위	기초지자체	오피스텔제외 주택 외 거처거주 노인가구 2015	오피스텔제외 주택 외 거처거주 노인가구 2020	가구수 증가
1	경기도 수원시	582	1,143	561
2	경기도 화성시	660	1,190	530
3	경기도 부천시	470	971	501
4	경기도 성남시	607	1,048	441
5	경기도 파주시	644	1,045	401
6	경기도 남양주시	923	1,305	382
7	제주특별자치도 제주시	737	1,115	378
8	경기도 포천시	687	1,064	377
9	경기도 고양시	1,105	1,473	368
10	경상북도 경주시	501	823	322

※ 자료: 통계청 인구총조사 가구부문 2015, 2020

**<표 3> 주택이외의 거처 임차 거주 고령자 단독가구수 증가(상위 10개 기초지자체)**

전국 순위	기초지자체	주택이외 거처 임차 거주 고령자 단독가구 2015	주택이외 거처 임차 거주 고령자 단독가구 2020	가구수 증가
1	경기도 수원시	338	1,409	1,071
2	경기도 부천시	255	1,318	1,063
3	서울특별시 구로구	188	1,139	951
4	경기도 고양시	681	1,600	919
5	서울특별시 관악구	276	1,135	859
6	경기도 성남시	663	1,498	835
7	서울특별시 영등포구	492	1,292	800
8	경기도 남양주시	236	903	667
9	대전광역시 유성구	114	627	513
10	서울특별시 강남구	233	745	512

※ 자료: 통계청 인구총조사 가구부문 2015, 2020



### 3. 지방 인구 정체 지역에서 자가점유율 감소

- 자가점유율(일반가구수 대비 자가가구수 비율)이 감소한 기초 지자체는 130곳임
- 자가점유율이 감소한 기초 지자체의 상당수는 인구 정체 지역 혹은 쇠퇴지역으로 나타남(<표 4>)

**<표 4> 기초 지자체별 자가점유율 현황(감소가 많이 일어난 순서로 정렬)**

전국 순위	기초지자체	자가점유율 2015 (%)	자가점유율 2020 (%)	자가점유율 변화 (%p)
1	전라남도 나주시	73.52%	63.21%	-10.31
2	충청남도 홍성군	70.73%	62.82%	-7.92
3	충청북도 괴산군	83.41%	75.73%	-7.68
4	강원도 삼척시	64.38%	57.51%	-6.87
5	충청북도 증평군	57.76%	51.07%	-6.69
6	전라남도 신안군	88.96%	82.72%	-6.24
7	전라남도 곡성군	88.32%	82.09%	-6.23
8	경상북도 울릉군	55.68%	49.61%	-6.07
9	경상북도 예천군	84.61%	78.57%	-6.04
10	전라남도 함평군	91.48%	85.64%	-5.84
11	전라남도 진도군	91.03%	85.34%	-5.69
12	충청남도 부여군	86.84%	81.27%	-5.58
13	충청북도 진천군	62.47%	56.92%	-5.55
14	경상북도 영천시	77.06%	71.64%	-5.42
15	전라남도 담양군	87.31%	82.04%	-5.27
16	전라북도 진안군	89.85%	84.59%	-5.26
17	강원도 영월군	82.18%	77.05%	-5.13
18	경상북도 성주군	85.58%	80.60%	-4.97
19	경상남도 하동군	86.97%	82.11%	-4.85
20	충청남도 태안군	77.36%	72.57%	-4.79
21	충청남도 논산시	71.79%	67.15%	-4.64
22	전라북도 무주군	82.37%	77.77%	-4.60
23	경상남도 함양군	84.94%	80.47%	-4.46
24	충청남도 공주시	73.88%	69.44%	-4.44
25	경기도 하남시	47.73%	43.31%	-4.42

※ 자료: 통계청 인구총조사 가구부문 2015, 2020

#### 4. 노후한 빈집 현황

- 통계청 주택총조사에서 빈집은 주택 전체가 비어 있는 경우를 가리키며, 폐가 및 비어있는 신규주택도 해당됨
- 노후(1990년 이전 건축)한 빈집이 증가한 기초 지자체는 183곳임(<표 5>)
- 전국에서 노후한 빈집의 수가 가장 많이 감소한 곳은 서울 강동구(2,833호 감소), 서울 강남구(1,374호 감소)임

<표 5> 기초지자체별 노후한 빈집 현황(2020년 기준 내림차순 정렬)

전국 순위	기초지자체	노후한 빈집수 2015	노후한 빈집수 2020	증가
1	경상남도 창원시	12,918	19,414	6,496
2	충청북도 청주시	13,064	17,057	3,993
3	경상북도 포항시	12,206	15,905	3,699
4	전라북도 전주시	10,564	14,712	4,148
5	충청남도 천안시	7,027	11,839	4,812
6	전라북도 군산시	8,746	11,407	2,661
7	전라남도 순천시	9,624	10,641	1,017
8	전라남도 여수시	10,040	10,614	574
9	전라북도 익산시	8,812	10,412	1,600
10	경상북도 경주시	8,428	10,363	1,935
11	경상북도 구미시	7,115	9,881	2,766
12	충청북도 충주시	6,611	9,591	2,980
13	경기도 평택시	6,882	9,105	2,223
14	전라남도 목포시	6,001	8,954	2,953
15	제주특별자치도 제주시	5,714	8,915	3,201
16	광주광역시 북구	5,873	8,828	2,955
17	경상남도 거제시	5,148	8,797	3,649
18	인천광역시 미추홀구	5,552	8,687	3,135
19	경기도 부천시	5,661	8,493	2,832
20	강원도 원주시	5,413	8,401	2,988
21	경기도 안양시	2,840	7,985	5,145
22	경상북도 안동시	6,256	7,570	1,314
23	경상남도 진주시	5,323	7,536	2,213
24	부산광역시 해운대구	5,263	7,495	2,232
25	강원도 강릉시	5,666	7,371	1,705

※ 자료: 통계청 주택총조사 2015, 2020