

주거복지정책수단으로서 최저주거기준의 활용실태와 대안탐색: 주택종합계획을 중심으로*

Minimum Standards for Residential Accommodation (MSRA) and the Housing Welfare Policy – Focusing on the ‘Housing Comprehensive Plan’

김준형**
Kim, Jun-Hyung

Abstract

This paper examines the usefulness of the Minimum Standard for Residential Accommodation (MSRA) which has been enforced for the last decade. Analyzing the micro data of Population and Housing Census 2010, it reveals several problems of the standard for applying the housing welfare policy. First, there are no standards related with structure, performance, and environment. Second, standards for facilities have little value since the standards are already achieved in most areas. Third, standards for the number of rooms and housing size have risks of miscalculation since they are based on imperfect concepts such as ‘standard housing composition’ and ‘Dining and Kitchen’. Above all, the current system does not include any guidelines to integrate the individual standard, although it is highly possible that each standard can generate conflicting result.

키 워 드 ▪ 최저주거기준, 주거복지정책, 정책지표, 성과지표, 인구주택총조사, 주택종합계획
Keywords ▪ Minimum Standard for Residential Accommodation (MSRA), Housing welfare policy, Policy index, Performance index, Population Census, Housing Comprehensive Plan

I 연구의 배경 및 목적

최저주거기준(Minimum Standard for Residential Accommodation, MSRA)은 ‘인간다운 생활을 누리기 위해 필요한 최소한의 주거수준’을 의미한다(윤주현 외, 1999; 남원석, 2003; 김영태, 2004). 이는 미국, 일본 등에서 이미 운영되어 왔으며, 국내에서는 1980년대부터 도입의 필요성에 대한 논의가 이루어지기 시작하였다(배순석 외, 1997: 20). 2000년을 전후하여 시민단체를 중심으로 최저주거기준의 도입 및 법제화에 대한 요구가 증가하

였는데, 참여정부 때 저소득층의 주거복지 향상이 주요 국정과제로 설정되면서 2003년 7월 「주택법」 개정과 함께 최저주거기준에 대한 법제화가 이루어졌다(김영태, 2004: 7). 이로써 2004년부터 시행된 최저주거기준은 국내에서 효력을 갖게 된 지 만 10년이 경과한 상황이다.

도입 당시 최저주거기준은 주택정책의 무게중심을 물량공급으로부터 주거복지로 이전시키는데 기여할 것으로 전망되었다. 기존 주택정책에서 활용되어 온 주택보급률 등은 “과밀가구나 화장실, 부엌, 상수도, 전기시설을 제대로 갖추지 못한 가구들

* 본 논문은 2014년 대한국토·도시계획학회 춘계산학기술대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것임

** Myongji University (junhgkim@gmail.com)

[의]... 주거실태를 적절히 평가하고 대책수립을 위한 정책목표로 활용되는데 더 이상 큰 의미가 없”는 것으로 지적되었다(남원석, 2003: 62~63). 최저주거기준은 주택보급률을 100% 이상 달성한 상황에서도 여전히 존재하는 주택의 질적 문제를 파악하고, 이를 토대로 국민 주거의 질적 수준을 개선하기 위한 정책을 마련함에 있어 큰 역할을 할 것으로 기대되었다.

시행된 지 만 10년이 경과한 시점에서 본 연구는 과연 최저주거기준이 주거복지정책의 수단으로서 널리 활용되고 있는지, 그리고 어떻게 활용되고 있는지 면밀히 살펴보고자 한다. 만약 주거복지정책의 수단으로 활용함에 있어 최저주거기준이 문제점을 갖고 있다면, 그 문제점은 구체적으로 무엇이고 또 얼마나 심각한지 상세화·정량화하고자 한다. 이는 주거복지정책의 수단으로서 효과적으로 활용되기 위한 최저주거기준의 개선방향을 탐색하는데 기여할 수 있을 것이다.

이를 위해 2장에서는 최저주거기준의 구성, 그리고 이 최저주거기준이 주거복지정책의 수단으로 사용될 수 있는 방안들을 개념적으로 검토한다. 만약 최저주거기준이 국민의 주거수준에 대한 선언적 수준에 불과하며 실제 주거복지정책에 활용되지 않는다면, 주거복지정책 수단으로서 최저주거기준의 적합성을 심도 있게 논의할 필요는 크지 않다. 이에

3장에서는 개별 시·도의 장기주택종합계획을 검토, 최저주거기준이 실제 주거복지정책의 수단으로서 얼마나 활용되고 있는지, 또 어떻게 활용되고 있는지 살펴본다. 최저주거기준은 주택종합계획 이외에도 지방정부가 수립하는 다양한 주거복지정책에 활용될 수 있다. 그러나 현실적으로 각 시·도가 마련한 모든 정책들을 파악하기가 쉽지 않다는 점, 그리고 장기주택종합계획에는 지방정부가 향후 10년간 운영할 주거복지정책에 대한 내용이 상세하게 포함되어 있다는 점 때문에 주택종합계획으로 검토의 범위로 한정하였다. 장기주택종합계획이 시·도 단위로 수립된다는 점은, 주거복지정책 수립 및 운영에 있어 최저주거기준의 활용실태를 지역간 비교할 수 있다는 장점도 제공한다. 주거복지정책의 수단으로서 최저주거기준이 활용된다면, 이 기준을 실제 적용함에 있어 갖게 되는 세부적인 문제점은 4장에서 구체적이지자 정량적으로 논의된다. 마지막 5장에서는 주거복지정책의 수단으로서 활용성을 제고하기 위한 최저주거기준의 개선방향을 탐색할 것이다.

II. 최저주거기준과 주거복지정책

1. 최저주거기준의 구성

현재 시행되고 있는 최저주거기준은 2011년 국

표 1. 최저주거기준의 방수 기준

Table 1. Criterion for the number of rooms in the MSRA

Household size	Standard household composition	Room composition
1	Single-person Household	1K
2	Couple	1DK
3	Couple with one child	2DK
4	Couple with two children	3DK
5	Couple with three children	3DK
6	Couple with old parents and two children	4DK

*Source: MLTM (2011a).

표 2. 최저주거기준 방수 기준의 침실분리원칙

Table 2. Rule of bedroom sharing/dividing in the MSRA

1. One bedroom for couple
2. Another bedroom for child six years old and over
3. Different bedroom for children with the other sex who are eight years old and over
4. Another bedroom for old parents

*Source: MLTM (2011a). (Partially modified)

표 3. 최저주거기준의 면적 기준

Table 3. Criterion for the housing size in the MSRA

Household size	Standard household composition	Minimum housing size (m ²)	
		2004 ~ 2010	2011 ~
1	Single-person Household	12	14
2	Couple	20	26
3	Couple with one child	29	36
4	Couple with two children	37	43
5	Couple with three children	41	46
6	Couple with old parents and two children	49	55

*Source: MCT (2004), MLTM (2011a).

표 4. 최저주거기준 방수 면적의 산정과정

Table 4. Housing size computation in the MSRA

Household Size	Bedroom composition	Size (square meter)			Sum (m ²)
		Bedroom	Kitchen	Others	
1	Single-person bedroom	5.76	2.40	4.12	12.28
2	Main bedroom	10.80	3.00	6.49	20.29
3	Main bedroom	10.80	3.00	6.49	20.29
	Main + Single-person	16.56	3.00	9.20	28.76
4	Main + Single-person	16.56	3.00	9.20	28.76
	Main + Two-persons bedroom	18.90	3.00	10.31	32.21
	Main + Two single-person bedroom	22.32	3.00	11.92	37.24
5	Main + Two-persons	18.90	3.48	10.53	32.91
	Main + Two single-person	22.32	3.48	12.14	37.94
	Main + Two-persons + Single-person	24.66	3.48	13.24	41.38
6	Main + Two-persons + Single-person	24.66	3.48	13.24	41.38
	Main + Two two-persons	27.00	3.48	14.28	44.76
	Main + Two-persons + Two single-person	30.42	3.48	15.10	49.00
7 and more	Main + Two two-persons	27.00	3.48	14.28	44.76
	Main + Two-persons + Two Single-person	30.42	3.48	15.10	49.00
	Main + Two two-persons + Single-person	32.76	3.48	15.63	51.87

*Source: Bae *et al.*(1997), p.164.

*Cases in bold letters were applied into the 2004 MSRA.

토해양부(현 국토교통부)가 공고한 것(국토해양부, 2011a)으로, 최저주거기준의 미달 여부는 크게 방수 기준과 면적 기준, 설비기준, 그리고 구조·성능·환경 기준 등으로 나눌 수 있다.

먼저 방수 기준은 가구원수별 표준가구구성을 가정, 이 가구를 위해 필요한 주택시설을 용도별 방의 개수로 규정한 것으로서 그 상세내용은 표 1과 같다. 여기서 K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, K 혹은 DK 앞에 있는 숫자는 침실의 개수를 의미한다. 침실은 거실 겸용 침실, 그리고 침실로 활용가능한 방도 포함한다. 예를 들어 1인 가구는 방 1개와 부엌 1개, 부부로 구성된 2인 가구는 방 1개와 식사실 겸 부엌, 그리고 부부와 자녀 1명으로 구성된 3인 가구는 방 2개와 식사실 겸 부엌이 있어야 함을 의미한다. 1인가구를 제외하고 식사실 겸 부엌(DK)이 있어야 한다는 점은 모두 동일하며, 단지 달라지는 것은 침실의 수이다. 이 침실의 수는 최저주거기준 별표에 포함된 침실분리 원칙에 기초하며, 그 세부내용은 표 2와 같다. 즉 표 1에서 가구원수가 3명일 때 침실 2개를 기준으로 한 것은 자녀의 연령이 6세 이상임을, 가구원수가 4명일 때 침실 3개를 제시한 것은 자녀의 연령이 모두 만 8세 이상이면서 성별이 다름을 뜻한다.

면적 기준은 대부분 방수 기준과 함께 활용되며, 보다 정확히는 방수 기준에 사용된 가구원수 및 표준가구구성에 해당되는 방의 구성을 토대로 산정된 최소 주거면적을 뜻한다(표 3). 이는 최저주거기준 수립의 기초 연구에 해당하는 배순석 외(1997)에서 확인할 수 있다(표 4). 예를 들어 3인 가구의 최소 주거면적은 주침실과 1인침실 하나로 구성된 평면을 가정하였으며, 이 평면의 침실은 16.56㎡, 부엌은 3.00㎡, 그리고 기타 공간이 9.20㎡로 총 28.76㎡에 달하는데, 이 수치가 건설교통부(2004)가 공표한 3인 가구의 최소주거면적(29㎡)으로 산정된 것이다. 2011년에는 과거에 비해 국민들의 평균신장

표 5. 최저주거기준의 설비 기준

Table 5. Criterion for the facilities in the MSRA

(Criterion for the fundamental facilities) Housing must be equipped with water supply or facility of qualified underground water, exclusive and modernized kitchen, toilet and bathroom(including the bathroom with toilet) with the drainage system.

*Source: MLTM (2011a) - Article 3.

이 커졌으며 소형 아파트·다세대주택의 실제 면적이 넓다는 점 등을 고려해 최소주거면적이 상향 조정되었다(국토해양부, 2011b). 주거면적이 이 기준보다 작을 경우 해당 가구나 주택은 최저주거기준 미달로 분류된다.

다음은 주택의 설비 기준으로 그 내용은 공고문의 제3조에 제시되어 있다(표 5). 여기서 필수적인 주택 설비는 구체적으로 상수도과 하수도, 부엌, 화장실, 목욕시설을 뜻한다. 즉 상수도나 수질이 양호한 지하수를 이용할 수 있는지 여부, 하수도시설이 완비되어 있는지 여부, 전용임식부엌이나 전용수세식화장실, 목욕시설 등이 구비되어 있는지에 따라

표 6. 최저주거기준의 구조·성능 및 환경기준

Table 6. Criteria for the structure, performance and environment in the MSRA

(Criteria for the structure, performance and environment) Housing must fulfill following criteria to meet the safety and amenity.

1. Secure the structural strength as a permanent building. Build key structures with heat-proof, fire-proof and water-proof materials.
2. Be equipped with adequate soundproof, ventilation, skylight and heating facilities.
3. Meet the legal criteria for environmental elements such as noise, vibration, odor and air pollution.
4. Do not locate at the site which has a high possibility of natural disaster such as seismic sea wave, flooding and landslide.
5. Be equipped with safe electrical facilities and safe evacuation structure and facilities in case of fire.

*Source: MLTM (2011a), Article 4.

최저주거기준 충족 여부가 판정된다.

마지막으로 주택의 구조·성능·환경기준이 존재하며, 이는 공고문의 제4조에 제시되어 있다(표 6). 구조와 관련된 내용은 영구건물로서 구조강도가 확보되어야 한다는 점, 그리고 구조부의 재질이 내열·내화·방열·방습의 기준을 충족시켜야 한다는 점이 제시되어 있다. 성능기준을 충족시키기 위해서는

적절한 방음, 환기, 채광 및 난방설비를 구비하여야 한다. 환경기준은 법정 기준을 충족하는 소음, 진동, 악취 및 대기오염의 수준을 의미한다. 주택의 안전과 관련된 항목들도 포함되어 있는데, 첫째는 자연재해로부터의 안전으로 해일, 홍수, 산사태 및 절벽의 붕괴 등이 일어날 수 있는 지역에 위치하지 않는 것을 뜻한다. 둘째는 전기 및 화재로부터의 안전인데, 구체적으로 안전한 전기시설, 그리고 화재 발생시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비의 구비 여부를 의미한다. 이와 같은 기준들이 충족되지 못할 경우, 최저주거기준에 미달하는 주택 혹은 가구로 분류되는 것이다.

표 7. 최저주거기준 미달 가구 지원에 대한 「주택법」 내용
Table 7. Support for households living below MSRA

<p>(Preferential housing support, etc. to households living below minimum standards for residential accommodation)</p> <p>① The State or a local government may offer benefits to households living below minimum standards for residential accommodation, such as preferentially providing housing or financial assistance of the National Housing Fund, etc.</p> <p>② The State or a local government, who sets out and implements housing policy, or a project executor, who carries out a housing construction project, shall endeavor to reduce the number of households living below minimum standards for residential accommodation.</p> <p>③ With respect to authorization or permission for a housing construction project, the Minister of Land, Infrastructure and Transport or a head of local government may take necessary measures, such as issuing an order to supplement the written application for housing construction approval, when he/she finds out that the housing construction project does not meet the minimum standards for residential accommodation.</p> <p>④ The Minister of Land, Infrastructure and Transport or a head of local government may preferentially construct rental housing in the areas with high population density living below the minimum standards for residential accommodation, or take necessary measures to preferentially carry out a project for improving urban and housing environments under conditions stipulated by the Urban and Living Environment Maintenance Act.</p>
--

*Source: Housing Act – Article 5-3.

2. 주거복지정책에서의 활용

최저주거기준의 도입 목적은 단순히 국민의 최소 주거수준을 규정하는데 그치지 않는다. 표 7에서 보듯, 「주택법」에서는 최저주거기준이 주거복지정책의 수립 및 집행과정에서 핵심적인 수단으로 적극적으로 기능하기를 기대하고 있다.

주거복지정책의 수단으로서 최저주거기준의 일차적인 역할은 국민 전체 혹은 특정 지역내 주민의 주거실태를 질적 차원에서 파악하는 것이다. 방의 개수, 주거면적, 주택설비, 구조, 성능, 환경, 안전 등의 측면에서 주거실태를 검토하고, 그것이 인간다운 생활을 누리기 위해 필요한 최소한의 수준을 달성하고 있는지 파악함으로써 국민의 질적 주거실태 혹은 주택의 질적 문제 정도를 정량화할 수 있다(배순석 외, 1997: 191~192; 남원석, 2003: 67; 김영태, 2004: 12; 김혜승·김태환, 2008: 97).

최저주거기준으로 주택문제를 파악할 수 있다면, 주거복지에 대한 수요(needs)를 추정하기 위해 최저주거기준을 활용할 수 있다. 주택정책이 주택보급률에만 기초할 경우 가구수에 비해 부족한 주택수

만큼의 불량을 공급하는 정책 이상으로 이어지기 어렵다. 그러나 최저주거기준을 활용한다면 양적 부족뿐만 아니라 질적 열악을 주거복지의 소요로 연결시킬 수 있다. 즉 현재 거주하고 있는 주택이 최저주거기준에 미달하는 가구를 정부의 주거지원이 필요한 대상으로 규정함으로써, 주거복지정책의 소요를 산정할 수 있는 것이다. 이렇게 산정된 주거복지정책에 대한 소요는 지역 내에 공급해야 할 임대주택물량의 규모를 산정하거나 구체적인 공급계획을 수립하는데 활용될 수 있다(남원석, 2003: 63; 김영태, 2004: 12; 김성연, 2004: 57).

최저주거기준의 내용이 주로 주택의 면적이나 시설 등에 대한 기준이므로, 주택을 개보수하여 최저주거기준을 충족시키게끔 만드는 정책들도 제안될 수 있다(남원석, 2003: 68; 김성연, 2004: 57; 김영태, 2004: 12). 저소득층을 대상으로 공급되는 주택이 최저주거기준을 충족하도록 설계함으로써 최저주거기준 미달가구의 비율을 자연스럽게 낮출 수 있다. 최저주거기준을 충족시킨 공공임대주택을 공급하는 것도 그 예이다. 최저주거기준에 미달하는 주택이 밀집된 지역에 대해 재개발사업이나 주거환경개선사업을 원활하게 함으로써 최저주거기준을 충족하는 주택들로 대거 대체하는 것도 주택의 질적 문제에 대한 대안이 될 수 있다(남원석, 2003: 66; 김영태, 2004: 12). 「주택법」 제5조의3 제3항에서 “건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시”할 수 있도록, 그리고 제4항에서 “최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 대하여는 우선적으로 임대주택을 건설하거나 ... 우선적으로 주거환경정비사업을 시행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있”게 한 것도 이러한 맥락에서 해석될 수 있다.

주택이 아니라 그 주택에 거주하는 가구를 대상으로 한 정책도 마련될 수 있다. 최저주거기준에

미달하는 주택에 거주할 경우, 전월세자금이나 주거급여 등을 보다 쉽게 제공함으로써 해당 가구가 최저주거기준을 충족시키는 주택으로 이동하게끔 유도할 수 있다(남원석, 2003: 71-72). 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 가구에 대해 정부가 공급하는 공공임대주택에 우선 입주할 수 있는 자격을 부여하는 것도 고려할 만하다(남원석, 2003: 66). 「주택법」 제5조의3 제1항도 “최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 줄 수 있다”는 규정을 통해 최저주거기준 미달 가구에 대한 지원을 명시하고 있다.

최저주거기준이 주거실태의 파악을 위해서뿐만 아니라 주거복지정책의 수단으로도 이처럼 다양하게 활용될 수 있다는 점은 최저주거기준 미달가구 혹은 최저주거기준 미달주택의 비율을 감축하는 것이 주택정책의 정책지표(policy index) 혹은 성과지표(performance index)로 사용될 수 있음을 시사한다. 즉 최저주거기준 미달가구의 비율을 현재보다 어느 정도 낮출 것인지가 주택정책의 목표로 제시되며, 이후 관련 주택정책들이 효과적으로 시행되었는지 여부를 판별하기 위해 목표한 만큼 최저주거기준 미달가구의 비율이 낮아졌는지 평가할 수 있는 것이다(배순석 외, 1997: 193; 남원석, 2003: 68; 김영태, 2004: 12). 특히 주택보급률이 대부분의 지역에서 100%를 달성한 상황에서 최저주거기준 미달가구의 비율은 주거복지정책의 새로운 정책 지표로서 역할을 맡을 수 있다. 「주택법」 제5조의3의 제2항, 즉 “국가 또는 지방자치단체가 주택정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다”는 내용은 최저주거기준 미달가구 비율의 감소가 정책지표로 활용될 수 있는 법적 근거를 제공한다.

Ⅲ 주거복지정책 수립과정에서 최저주거 기준의 활용

본 장에서는 「주택법」 제8조에 근거, 현재 시·도별로 수립이 의무화된 10년 단위의 장기주택종합 계획에서 실제 최저주거기준이 어떻게 활용되고 있는지 검토해보기로 한다. 전체 시·도 중 현재 주택 종합계획이 수립되지 않은 세종특별자치시와 경상 북도⁴⁾는 검토대상에서 제외된다.

1. 질적 주거수준의 현황 분석

서울특별시(2011)는 생활권별 주거실태의 변화를 최저주거기준 미달가구의 비율을 통해 파악하고 있다(그림 1). 도심권, 동북1권, 동북2권, 동남1권에서 최저주거기준 미달가구 비율이 감소한 것은 재정비 사업과 1인가구의 증가 때문으로 해석한다(서울특별시, 2011: 111). 부산광역시(2014)도 구동희 (2013)의 연구를 인용, 1995년부터 2012년까지의



그림 1. 서울시 생활권별 최저주거기준 미달가구 비율의 변화 (2004~2008년)

Fig 1. Change in the number of households living below the MSRA in Seoul (2004~2008)

*Source: Seoul Metropolitan Government (2011), p.112.

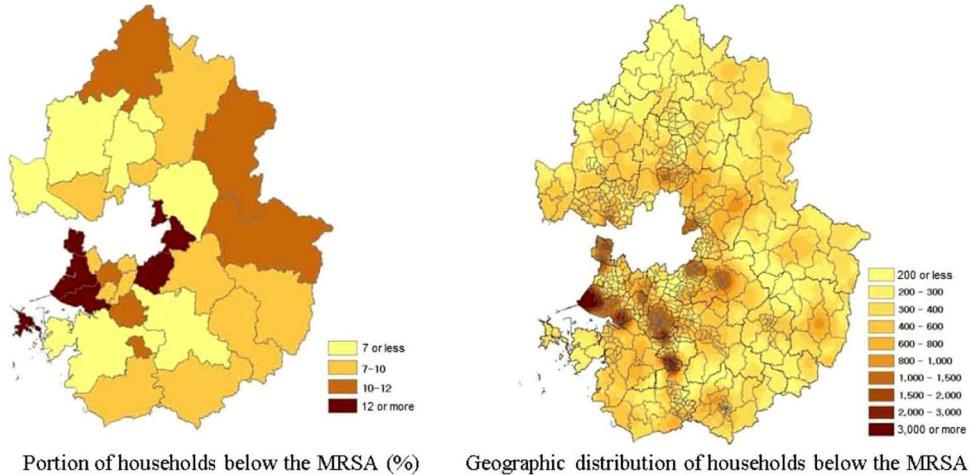


그림 2. 경기도 최저주거기준 미달가구의 분포

Fig 2. Geographic distribution of households living below the MSRA in Gyeonggi

*Source: Gyeonggi Province Government (2013), p.20.

최저주거기준 미달가구의 변화를 파악하며, 마찬가지로 최저주거기준 미달가구의 비율이 낮아진 까닭을 활발히 진행된 도시재생사업, 마을만들기 사업 등에서 찾고 있다(부산광역시, 2014: 49). 강원도(2007)는 인구주택총조사를 기초로 최저주거기준 미달가구의 비율을 분석, 그 비율이 전국 평균(15%)보다 높은 22%에 달함을 확인하고 있다.

단순히 최저주거기준 미달가구의 비율을 도출하는 데 그치지 않고 이 가구들의 특성을 분석한 사례도 다수 존재한다. 대구광역시(2008)는 자체 주거실태조사에 방수 및 시설 기준을 적용하여 최저주거기준 미달가구의 비율이 16.9%임을 확인하고 있다. 뿐만 아니라 소득분위, 행정구역, 주택유형, 점유형태 등에 따른 최저주거기준 미달가구의 비율 차이를 분석함으로써, 소득분위가 낮을수록, ‘중구’일수록, 단독주택일수록, 임차일수록 최저주거기준 미달가구의 비율이 높게 나타남을 확인하고 있다(대구광역시, 2008: 40-43). 인천광역시(2009) 역시 별도 가구 및 주거실태조사를 활용하여 최저주거기준 미달가구의 비율뿐만 아니라, 기준 미달의 사유, 소득분포, 주거면적, 가구원수, 주택유형, 점유형태, 부엌 및 화장실의 시설수준, 주택의 경과년수, 공간적 분포 등을 추가로 분석하고 있다. 예를 들어 소득분위별로는 “2~4분위 계층이 방수 미달 16.0%, 면적 미달 2.0%, 모두 미달 0.4%로 각 기준에서 가장 열악”함이 발견된다(인천광역시, 2011: 53). 광주광역시(2011)도 자체 가구 및 주거실태조사를 근거로 최저주거기준 미달가구의 비율뿐만 아니라, 미달의 사유, 소득분위별 분포, 가구원수, 주거면적, 주택유형 등을 분석하고 있으며, 대전광역시(2011)는 최저주거기준 미달가구의 비율과 함께 연평균 10%의 감소비율을 적용, 2020년까지의 예측도 진행하고 있다. 울산광역시(2010)는 소득분위별로 최저주거기준 미달가구의 분포를 살피고 있으며, 미달가구의 주택유형, 고령자 및 장애인 설비 구비 여

부 등을 분석하고 있다. 경기도(2013) 역시 최저주거기준 미달가구의 규모뿐만 아니라, 미달의 사유, 미달가구의 특성, 주거수준 및 미달가구의 공간적 분포 등을 추가로 분석하고 있다. 특히 그림 2와 같이 공간분포 분석을 통해 최저주거기준 미달가구가 “시흥, 안산, 수원, 오산, 부천 등 노후 단독주택이 밀집한 서울 인근, 경부권역에 집중”되어 있음을 확인하고 있다(경기도, 2013: 20).

2. 주거복지소요의 규모 산정

최저주거기준을 활용하여 주거복지소요를 산정한 사례들은 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 구체적으로 최저주거기준 미달가구를 추정, 이를 주거복지정책의 대상계층으로 선정한 것이며, 다른 하나는 최저주거기준 미달 여부를 기준으로 정책대상을 설정해야 한다는 선언적인 내용만 명시한 것이다.

우선 미달가구의 수치를 직접 주거복지소요로 산정한 사례는 대구광역시(2008)를 들 수 있다. 이 계획에서는 주거복지 대상자를 선정함에 있어 최저주거기준 미달 여부를 주요 기준으로 활용한다는 지침을 제시하였을 뿐만 아니라(151쪽), 최저주거기준 미달가구가 10만 5천 가구임을 감안하여 공공임대주택에 대한 소요를 3~4만 가구로 산정하였다(163~164쪽). 인천광역시(2009)도 공공임대주택의 공급분량을 결정함에 있어 최저주거기준 미달가구의 규모를 고려하고 있다. 2008년 기준 최저주거기준 미달가구가 11만 4천여 가구가 되기 때문에 2020년까지 연간 8,300호의 공공임대주택 공급이 필요하다는 결론을 도출한다(인천광역시, 2009: 161). 경기도(2013) 역시 최저주거기준 미달가구를 포함한 저소득 임차가구를 대상으로 공공지원이 필요한 가구(공공지원소요가구)의 규모를 추정, 총 38만 가구의 실소요규모를 파악하고 있다(경기도, 2013: 24). 충청남도(2013)는 전체 주택공급의 총

량에서 취약계층의 주택 비율을 결정하는 과정에서, 2010년 주거실태조사에서 도출된 충남 지역의 최저 주거기준 미달가구의 비율 9.2%를 고려, 15%로 결정한 바 있다(충청남도, 2013: 134).

한편 강원도(2007), 충청북도(2013), 전라남도(2014), 제주특별자치도(2011) 등은 주거복지정책의 대상으로 최저주거기준 미달가구의 비율을 고려해야 한다는 내용을 선언적 차원에서 주택종합계획에 포함시키고 있다. 예를 들어 전라남도(2014)는 주거복지정책의 핵심을 주거취약계층에 대한 주거안정망을 제공하는 것으로 보며, 이 주거취약계층은 구체적으로 저소득 임차가구, 비주택 거주가구, 노숙인 등으로 구체화하였다. 여기서 최저주거기준 미달 주택에 거주하는 저소득가구를 저소득 임차가구로 구분함으로써, 최저주거기준을 주거복지소요 산정과정에 활용하였다(73쪽).

3. 주택 중심의 프로그램 계획

최저주거기준 미달가구의 비율을 줄이기 위한 주요한 전략은 주택의 질적 수준을 제고시키는 것이다. 일차적으로는 최저주거기준 미달 주택의 개보수

를 통해 부족한 설비나 구조, 성능, 환경 등의 품질을 확보하는 것이 정책대안이 될 수 있다.

부산광역시(2014: 61)는 수도, 화장실, 부엌, 목욕시설 등 가장 기초적 시설의 설치를 지원함으로써 최저주거기준 미달가구의 비율을 감축하고자 한다. 각 시설별 설치비용을 산정하여 현실적으로 지원이 될 수 있는 금액을 지원함으로써 질적 수준의 향상을 도모하고, 또 중앙정부의 주택개보수 지원제도, 친환경적 주택개량사업과 연계를 추진한다. 2013년부터 2022년까지 중앙정부 예산 20억원과 함께 자체 예산 50억원을 투입, 총 70억원으로 최저주거기준 미달가구의 주택개보수를 지원할 계획을 갖고 있다. 인천광역시(2009)도 최저주거기준 미달가구의 주택리모델링을 지원하기 위한 정책을 마련하고 있다. 구체적으로 2010년 인구주택총조사 내용을 바탕으로 최저주거기준 미달가구의 리스트를 작성하고, 여기에서 개보수 지원의 필요성을 근거로 우선지원대상가구를 선정해 단계적으로 이들 가구의 최저주거기준 달성을 지원할 계획이다. 충청북도(2013: 180) 역시 최저주거기준 미달가구의 현황을 파악하면서 리모델링을 우선적으로 지원해야 할 가구를 선정, 이들의 주택개보수를 지원하는 정

Year	2010	2015	2020
Percent of decrepit housing	38%	35%	30%
Building the database of housing in rural areas	-	30%	50%
Remodeling for households below the MRSA	-	30%	50%

그림 3. 제주특별자치도의 주택개량 및 리모델링 목표

Fig 3. Goals of house improvement and remodeling in Jeju

*Source: Jeju Special Self-governing Province (2011), p.164.

책을 마련하고 있다. 충청남도(2013: 173), 전라남도(2014: 98)는 최저주거기준 미달가구에 대해 리모델링을 지원하려는 계획을 선언적으로 제시하고 있으며, 제주특별자치도(2011)는 개보수가 우선적으로 필요한 주택이나 가구를 시작으로 2020년까지 전체 최저주거기준 미달가구의 50%까지 지원하도록 구체적인 목표를 정하고 있다(그림 3).

저소득층이 주로 거주하고 있는 공공임대주택을 리모델링하거나 향후 공급될 공공임대주택의 공급 기준을 조정하는 것 역시 최저주거기준 미달가구의 비율 감소에 기여할 수 있다. 대전광역시(2011: 211)는 공공임대주택을 개조하는데 300억원의 사업비를 투입함으로써 최저주거기준 미달가구의 주거향상을 도모할 계획이다. 대구광역시(2008: 165)도 공공임대주택 입주가가 최저주거기준에 미달하지 않도록 향후 건설되는 공공임대주택의 공급 규모를 49.59㎡ 이상으로 상향할 필요가 있음을 언급하였다. 경상남도(2012: 4-5)도 최저주거기준에 의거하여 임대주택의 평형 확대를 제시하고 있다.

최저주거기준 미달 주택이 집중 분포하고 있는 지역을 대상으로 주거환경개선사업, 재개발사업을 시행함으로써 주택의 질적 문제를 해소할 수 있다. 광주광역시(2013: 119)와 강원도(200: 71), 충청남도(2013: 163)는 최저주거기준 미달 비율을 낮추기 위해 구체적으로 주거환경개선사업을 언급하고 있는 지역들이다. 대전광역시(2011: 149)는 4~5인 가구가 방 2개를 사용하는 과정에서 침실 기준의 최저주거기준 미달이 발생한 것으로 판단, 정비사업을 추진할 때 방 3개 이상의 중규모 주택공급을 적극 추진할 것을 제안하고 있다.

최저주거기준을 활용해 주택의 질적 수준을 제고하기 위한 정책프로그램을 집행하기 위해서는 최저주거기준 미달 가구나 주택이 집중되어 있는 지역을 탐색할 필요가 있다. 그러나 전술한 지역 중 인천(2009: 55)과 충북(2013: 138)만이 자치구·군별

최저주거기준 미달가구의 분포를 살피고 있다. 나머지 부산, 대전, 광주, 강원, 충남, 전남, 제주 등은 최저주거기준 미달가구나 주택이 어디에 집중되어 있는지 분석이 부재한 까닭에, 세부 프로그램을 시행하기 위해서는 추가적인 검토가 필요한 상황이다.

4. 가구 중심의 프로그램 계획

최저주거기준 미달 주택이나 이 주택이 집중 분포된 지역을 중심으로 전개되는 정책 이외에도, 최저주거기준에 미달하고 있는 주택에 거주하고 있는 ‘가구’를 다른 적격한 주택으로 이주시킴으로써 최저주거기준 미달가구의 비율을 낮출 수 있다. 전세자금 등의 주거비 지원을 통해 다른 주택으로의 이주를 촉진시키는 정책이 대표적이다. 울산광역시(2010: 88)는 국민주택기금대출을 활용한 전세자금 융자를 통해 보다 개선된 주택, 적절한 규모의 임대주택으로 유도할 계획이다. 충청북도(2013: 179)의 주택종합계획에서도 주택바우처제도, 전세자금 및 임대보증금 융자제도, 월세보조프로그램 등을 활용하여 최저주거기준 미달가구가 감축되어야 함을 언급하고 있으며, 광주광역시(2013: 109) 역시 “생활보호대상자, 영세민 등을 대상으로 최저주거기준 미달가구에 대한 임대보증금의 융자지원 및 월세보조” 정책을 추진하고 있다. 강원도(2007: 71)는 최저주거기준 미만가구에 대해 전세자금 및 임대보증금에 대한 융자, 월세보조 지원프로그램의 운영 등을 언급하고 있으며, 전라남도(2014: 98)도 최저주거기준 미달가구 감축을 위한 주거비 보조, 전세자금 및 임대보증금 융자제도 확대, 월세보조프로그램 마련 등을 주택종합계획에 포함하고 있다.

최저주거기준 미달가구를 최저주거기준을 충족시키는 공공임대주택 등에 이주시키는 것도 대안이 될 수 있다. 대구광역시(2008: 168)는 공공임대주택의 통합관리를 위해 대상자 선정기준의 통합을

제안하고 있는데, 여기서 최저주거기준 미달여부는 가장 주요한 순위로 고려된다(표 8). 울산광역시(2010: 88)도 최저주거기준 미달가구가 적정한 규모의 공공임대주택으로 입주하도록 유도하는 내용을 주택종합계획 안에 담고 있다.

5. 주거복지정책의 성과지표

대부분의 시·도별 주택종합계획에서는 최저주거기준 미달가구의 비율을 주거복지정책의 목표 및 성과지표로 활용하고 있다. 먼저 서울특별시(2011: 132)는 최저주거기준 미달가구 비율을 2010년 11.7%에서 2020년 7.5%까지 감축하는 것을 목표로 제시하고 있다. 부산광역시(2014: 50)도 지속적인 주거환경개선사업을 통해 최저주거기준 미달가구

비율을 2012년 5.8%에서 2020년 0%로 낮추는 것으로 계획한다. 대구광역시(2008: 133)는 2008년 12%에서 2017년 5%로, 인천광역시(2009: 143)는 2009년 12%에서 2020년 4.8%로, 그리고 울산광역시(2010)는 2005년 3.2%에서 2020년 0%로 감소시키는 것을 목표로 하고 있다. 대전광역시(2011: 119-120)은 양적 지표 2개, 질적 지표 2개를 정책 지표로 설정하고 있는데, 이 중 질적지표에 최저주거수준 미달가구의 비율이 포함되어 있다. 2010년 6.0%에 달하는 이 비율은 2020년까지 2.0%로 낮추도록 지표가 설정된다.

경기도(2013: 160) 역시 최저주거기준 미달가구의 비율을 2010년 9.8%에서 2020년 4.0%로 낮추는 것을 주택정책의 성과지표로 포함시키고 있다. 강원도(2007: 73)는 2008년 22%에서 2017년 15%

표 8. 대구광역시의 공공임대주택 입주자격 통합관리 방안
Table 8. Plan of tenant eligibility for public housing in Daegu

	Below the MRSA	The legal poor	Income	Asset	Household Size	Others
Order of priority	①	②	③	④	⑤	Additional Considerations

*Source: Daegu Metropolitan Government (2008), p.166.

표 9. 최저주거기준 미달가구 비율의 감축 목표
Table 9. Reduction target of the ratio of households living below the MSRA

Area	Baseline	Target	Change (%p)
Seoul	11.7% (2010)	7.5% (2020)	4.2
Busan	5.8% (2012)	0.0% (2022)	5.8
Daegu	12.0% (2008)	5.0% (2017)	7.0
Incheon	12.0% (2009)	4.8% (2020)	7.2
Daejeon	6.0% (2010)	2.0% (2020)	4.0
Ulsan	3.2% (2005)	0.0% (2020)	3.2
Gyeonggi	9.8% (2010)	4.0% (2020)	5.8
Gangwon	22.0% (2008)	15.0% (2007)	7.0
Chungcheong-buk	10.3% (2007)	3.0% (2022)	7.3
Jeolla-nam	11.2% (2012)	3.0% (2022)	8.2
Jeju	1.1% (2005)	0.3% (2020)	0.8

* Year of baseline or target in the parentheses

로, 전라남도(2014: 45-46)는 2012년 11.2%에서 2022년 3.0% 이내로, 그리고 제주특별자치도(2011)는 2005년 1.1%에서 2020년 0.3%로 낮추는 것을 목표로 삼고 있다. 충청북도(2013: 133)은 '주거형 평성지표'로 최저주거기준 미달가구비율을 사용, 2007년 10.3%에서 2022년 3.0% 이하로 감축하도록 목표를 설정하였다.

표 9는 이상의 시도별 최저주거기준 미달가구 비율의 감축 목표를 요약하고 있다. 기준년도 및 목표연도의 차이가 존재하지만, 계획기간 동안 최소 0.8%p에서 최대 8.2%p의 최저주거기준 미달가구 비율의 감소를 목표로 하고 있다.

6. 소결

지금까지 살펴본 내용을 바탕으로, 시·도 주택종합계획에서의 최저주거기준 활용실태를 요약하면 표 10과 같다. 주택종합계획 내에서 주거복지정책의 수단으로서 최저주거기준을 전혀 이용하고 있지 않은 지역(전라북도)도 존재하지만, 그 외 모든 시·

도들은 적게는 하나의 영역에서 많게는 다섯 개의 영역에 이르기까지 최저주거기준을 활용하고 있다. 이는 최저주거기준이 국민 주거기준에 대한 선언적 수단뿐만 아니라 정책수단의 기능을 담당하고 있음을 뜻하며, 따라서 최저주거기준이 정책수립·집행의 수단으로서 적합하게 설계되어 있는지에 대한 검토가 필요함을 시사한다.

세부적으로 살펴보면 최저주거기준은 구체적인 정책프로그램의 수단이기보다는 주택정책, 주거복지정책의 성과지표로 사용되거나, 주민들의 질적 주거실태를 파악하거나, 지역 내에 존재하는 주거복지요를 파악하는 등 주거복지정책을 위해 수립되는 '계획의 수단'으로서 이용되는 경우가 더 빈번한 것으로 보인다. 특히 분석의 대상이 된 15개 시·도 중 11개 시·도가 최저주거기준을 주거복지정책의 성과지표로 활용하고 있었다. 이는 주거복지정책의 수립 및 평가에 있어 최저주거기준이 핵심적인 역할을 담당하고 있음을 시사한다.

정책프로그램의 수단으로서 최저주거기준은 주택의 개보수 지원의 근거로 가장 빈번하게 활용되었

표 10. 시·도 주택종합계획에서 최저주거기준의 활용 실태
Table 10. MSRA application in the Housing Comprehensive Plan

Application	SE	BS	DG	IC	GJ	DJ	US	GG	GW	CB	CN	JB	JN	GN	JJ	Sum
Analysis of current housing quality	○	○	○	○	○	○	○	○	○							9
Estimating the local housing need			○	○				○	○	○	○		○		○	8
Planning house-oriented program																
- Support for house improvement		○		○		○				○	○		○		○	7
- Improving public housing program			○			○								○		3
- Liking to the redevelopment plan					○	○			○		○					4
Planning household-oriented program																
- Financial support such as Jeonsei-deposit					○		○		○	○			○			5
- Household relocation to public housing			○				○									2
Performance index of housing programs	○	○	○	○		○	○	○	○	○			○		○	11
Sum	2	3	5	4	3	5	4	3	5	4	3	0	4	1	3	49

*SE: Seoul, BS: Busan, DG: Daegu, IC: Incheon, GJ: Gwangju, DJ: Daejeon, US: Ulsan, GG: Gyeonggi, GW: Gangwon, CB: Chungcheong-buk, CN: Chungcheong-nam, JB: Jeolla-buk, JN: Jeolla-nam, GN: Gyeongsang-nam, JJ: Jeju

다. 다음이 '전세자금 등 주거비 지원', '주거환경개선사업 연계', '공공임대주택 개보수 및 기준조정', '공공임대주택 입주 유도' 등의 순서로 나타났다. 그러나 「주택법」 제5조의3에서 언급한 역할에 비교할 때, 실제 주택종합계획에서 최저주거기준의 역할은 전반적으로 구체성이 부족한 상태이다.

이처럼 최저주거기준은 도입 및 법제화의 단계에서 머무르지 않고 주거복지정책을 수립하거나 평가하는 과정에서, 그리고 세부 주거복지정책을 집행하는 과정에서 빈번히 활용되고 있다. 특히 주거복지정책에 대한 수요가 어느 정도 존재하는지, 그리고 주거복지정책이 얼마나 효과적으로 집행되었는지 판단함에 있어 최저주거기준이 사용되고 있다는 점은 최저주거기준이 주거복지정책에서 실질적인 역할을 담당하고 있음을 보여준다. 그렇기 때문에 최저주거기준 미달 여부를 판별하는 과정은 더욱 객관성과 정확성을 갖추어야 한다.

그렇다면 과연 현재의 최저주거기준은 주거복지정책수단의 핵심 역할을 수행하기에 적합하게 설계되어 있는가? 기준의 모호함으로 인해 연구자의 자의성이나 의도가 개입될 여지는 없는가? 설령 연구자가 최대한 기준에 따르고자 노력할지라도 기준 자체의 문제점으로 인해 부정확하거나 불안정한 결과가 나올 가능성은 없는가? 주거복지정책의 수단으로서 최저주거기준을 다양하게 활용하기 위해서는 이와 같은 가능성들을 보다 면밀히 검토할 필요가 있다.

IV. 최저주거기준 적용의 문제점

1. 구조·성능·환경 기준의 부재

우선 정부가 공고한 최저주거기준의 내용만으로는 충족 혹은 미달 여부를 판별할 수 없는 항목들이 존재한다. 대표적인 것이 구조·성능·환경 기준이

다. 최저주거기준의 내용만으로는 구조강도의 확보를 판단할 수 없으며, 구조부의 재질이 내열, 내화, 방열, 방습에 양호한지 판단할 수 없다. 방음, 환기, 채광 및 난방설비에 대해서도 그 적합성을 판단할 수 있는 별도의 기준이 존재하지 않으며, 소음, 진동, 악취 및 대기오염 등 환경요소의 적합 여부도 마찬가지이다. 어떠한 주택이 해일, 홍수, 산사태, 절벽의 붕괴 등 자연재해의 위협으로부터 안전한지, 그리고 화재 발생시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추고 있는지 여부를 현재 최저주거기준만으로는 판별하기 어렵다(대구광역시, 2008: 39; 김혜승·김태환, 2008a: 99; 배순석, 2010: 19). 인간다운 생활을 유지하기 위해 필요한 최소한의 주거수준은 이와 같은 주택의 구조·성능·환경의 측면도 포함하고 있지만, 이에 대한 세부기준이 제시되어 있지 않다면 최저주거기준을 활용하는 단계에서는 이에 대한 고려가 이루어지기 어렵다.

설령 구체적인 기준이 제시된다고 하더라도, 이를 적용할 수 있는 개별 가구 혹은 주택의 구조, 성능, 환경에 대한 정보나 데이터베이스가 가용하지 않다는 점 역시 문제이다(배순석, 2010: 20-21; 김혜승·김태환, 2008: 99). 일반적으로 최저주거기준 미달 여부를 판단하는데 활용되는 자료는 인구주택총조사 마이크로데이터인데, 여기에는 거주주택의 구조나 성능, 환경 기준의 충족여부를 판단할 수 있는 자료가 포함되어 있지 않다.

이러한 연유로 인해 실제 계획이나 정책을 수립하거나 학술연구를 진행하는 과정에서 이 구조·성능·환경 기준은 거의 대부분 고려되지 않고 있다. 최저주거기준 미달 여부는 결국 구조·성능·환경 기준을 제외한, 방수 기준, 면적 기준, 그리고 설비 기준 등을 통해 판별되고 있는 상황이다. 전술한 시·도별 주택종합계획 역시 구조·성능·환경 기준이 제외된 최저주거기준을 사용하고 있다.

2. 설비 기준의 달성

구체적 기준이 제시되어 있으며, 이를 확인할 자료가 존재하더라도 최저주거기준의 적용은 여전히 문제를 지닐 수 있다. 거의 대부분의 주택이 최저주거기준의 내용을 충족함에 따라 가구가 경험하는 질적 주택문제를 효과적으로 측량하지 못할 수 있는데, 설비 기준이 바로 여기에 해당된다.

설비 기준은 상하수도시설, 입식부엌, 수세식화장실 및 목욕시설 등 주택이 반드시 갖추어야 할 설비를 갖추고 있는지 여부로 판별된다. 통계청의 인구주택총조사에는 이러한 시설들의 구비 여부를 확인할 상세한 문항을 포함하고 있어, 설비 측면의 최저주거기준 미달 여부를 확인할 수 있다.²⁾ 이를 활용하여 시·도별 설비 기준의 충족비율을 항목별로 산정한 결과(표 11), 전국 기준으로 입식부엌, 상수

도, 수세식화장실, 온수목욕시설을 구비한 가구의 비율은 각각 98.4%, 98.1%, 97.0%, 97.6%에 달한다. 이는 전국에서 설비 기준을 충족하지 못한 가구의 비율이 2~3%에 불과함을 뜻한다. 시·도별로 나누어보면, 시 지역의 경우 수치가 100%에 육박하고 있어 설비의 미비로 인해 발생하는 주택의 질적 문제는 거의 존재하지 않음을 보여준다. 예를 들어 서울특별시의 경우 입식부엌 98.8%, 상수도 100%, 수세식화장실 99.4%, 온수목욕시설 99.2%로 거의 모든 설비에서 기준 충족 가구의 비율이 100%에 육박하거나 도달한 상태이다. 물론 강원도나 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도 등 일부 도 지역의 경우 상수도나 수세식화장실, 온수목욕시설 등에서 5% 이상의 미달가구 비율이 나타나기도 한다. 그러나 이 지역들을 제외한 지역에서 설비 기준에 미달하는 가구의 비중은 매우 낮게 나타나,

표 11. 전국 및 시도별 설비기준의 충족 비율

Table 11. Ratio of households above the standard of essential housing facilities

Area	Modernized Kitchen	Water Supply	Flush Toilet	Warm Bath
Total	98.4	98.1	97.0	97.6
Seoul	98.8	100.0	99.4	99.2
Busan	97.5	99.9	97.1	95.9
Daegu	98.3	100.0	97.2	96.9
Incheon	99.2	99.6	98.8	99.1
Gwangju	98.7	99.5	98.8	98.0
Daejeon	98.9	99.7	98.4	98.6
Ulsan	98.6	99.8	98.1	97.8
Gyeonggi	99.2	98.2	98.9	99.1
Gangwon	97.6	94.2	93.0	95.7
Chungcheong-buk	98.4	96.3	95.4	97.3
Chungcheong-nam	97.8	89.5	95.8	96.9
Jeolla-buk	98.1	96.6	95.5	96.6
Jeolla-nam	97.5	91.5	93.6	95.2
Gyeongsang-buk	97.3	97.5	88.2	94.0
Gyeongsang-nam	97.7	99.5	93.9	95.7
Jeju	98.0	100.0	95.4	96.6

*Unit %

*Data: Statistics Korea, 2010 Population and Housing Census

질적 문제를 보여주는 수단으로서 유용성이 높지 않다. 이는 마치 100%에 도달하거나 초과한 주택 보급률이 갖는 한계와 유사하다. 앞서 살펴본 시·도별 주택종합계획에서 주택의 설비를 개선하기 위한 정책이 거의 마련되지 않은 것도 여기에 기인하는 것으로 판단된다. 실제 자료를 활용해 주택의 질적 문제를 측정하는 기준으로 결국 방수 및 면적 기준의 역할이 클 수밖에 없다.

3. 방수 및 면적 기준의 자의성

그러나 방수 및 면적 기준 역시 자료분석 및 수치산정에 있어서 상당한 혼란을 야기한다. 먼저 현재 공표된 내용만으로는 방의 개수 기준이나 면적 기준의 충족여부를 가구원수로 나누어 평가해야 하는지, 가구구성으로 나누어 평가해야 하는지 명확하지 않다. 표 1이나 표 3의 기준을 적용함에 있어 가구원수에 따라 평가할 수도 있으며 가구구성에 따라 평가할 수도 있지만, 이 중 무엇으로 평가하여야 하는지에 대한 언급은 최저주거기준 내에 부재하다. 표 4를 토대로 볼 때 최저주거기준의 주거면적이 가구구성에 따라 산정되었음을 감안, 가구구성에 따라 평가하는 것이 보다 적합하다고 추측할 뿐이다.

표 13. 최저주거기준에서 가정된 표준가구의 구성

Table 13. Ratio of household with the standard composition in the MSRA

Household size	Total households	Households with standard composition	Other households	Percent of standard households	Percent of unstandard households	Percent to the standard households
1	4,142,165	4,142,165	0	100.00	0.00	40.75
2	4,205,052	2,711,864	1,493,188	64.49	35.51	26.68
3	3,695,765	1,802,407	1,893,358	48.77	51.23	17.73
4	3,898,039	1,233,336	2,664,703	31.64	68.36	12.13
5	1,083,933	266,018	817,915	24.54	75.46	2.62
6	237,735	9,598	228,137	4.04	95.96	0.09
7 and over	76,733	0	76,733	0.00	100.00	0.00
Total	17,339,422	10,165,388	7,174,034	58.63	41.37	-

표 12. 최저주거기준에서 가정된 표준가구의 구성
Table 12. Standard household composition in the MSRA

Household Size	Composition
1	Single-person household
2	Couple
3	Couple with one child six years old or over
4	Couple with two children with opposite sex and eight years old or over
5	Couple with three children with opposite sex and eight years old or over (e.g. two boys and one girl or one boy and two girls)
6	Couple with parents, two children with opposite sex and eight years old or over

가구구성으로 방수 및 면적 기준을 적용한다고 하더라도 여전히 문제는 존재한다. 바로 표준가구구성 때문이다. 최저주거기준의 방수 및 면적 기준은 모든 가구구성이 아니라 해당 가구원수를 대표하는 가구구성, 즉 표준가구구성에 대해서만 제시되어 있다. 즉 2인은 부부로 구성된 가구가, 3인은 부부와 6세 이상의 자녀 1명으로 구성된 가구가 표준가구구성에 해당된다. 최저주거기준에서 사용하고 있는 표준가구구성의 세부내용은 표 12와 같다.

문제는 모든 가구가 표준가구구성에 해당되지 않

는다는 점이다. 가구원수가 1인인 경우는 모두 표준가구구성인 1인 가구에 해당된다. 그러나 가구원수가 2인인 경우는 표준가구구성에 해당하는 부부 이외에도 편부(혹은 편모)와 1명의 자녀, 2명 이상의 비혈연 성인 남녀 등 다양한 구성의 가구가 존재할 수 있다. 이들에게는 표준가구구성에 해당되는 부부 가구에 비해 침실이 더 필요해 최소주거면적이 더 증가할 수 있다. 따라서 이와 같은 표준적이지 않은 구성을 갖는 가구에 대해 별도의 방수 및 면적기준이 필요하지만, 현재의 최저주거기준에 이 내용들은 포함되어 있지 않다.

구체적으로 통계청의 2010년 인구주택총조사 2% 표본 마이크로데이터를 분석, 가구원수별로 표준가구와 그 비율을 산정함으로써 표준가구구성 가정의 한계를 살펴볼 수 있다. 표 13에 따르면 가구원수가 1인일 때 표준가구의 비중은 100%이지만, 가구원수가 늘면서 점차 감소, 표준가구구성에 대한 언급이 부재한 7명 이상의 가구원수인 경우 0%에 이른다. 전체 가구에서 표준가구가 차지하는 비중은 58.6%이며 나머지 41.4%는 표준가구구성에 해당되지 않는다. 최저주거기준은 이 '비표준적' 가구에 적용해야 할 방수 및 면적기준을 제시하지 않고 있다. 즉 방수 및 면적 기준은 전체 가구 중 약 60%의 표준가구에 대해서만 기준미달 여부를 판별할 수 있는 지표에 불과하다.

방수 기준을 적용함에 있어 K와 DK를 현실적으로 구분하기 어렵다는 점도 지적할 수 있다. 최저주거기준에 따르면 K는 부엌만 있는 경우, DK는 식사실 겸 부엌이 있는 경우로, 1인가구의 경우에는 K만 있어도 되지만 2인 이상에 대해서는 DK를 갖춰야 최저주거기준이 충족된다. 그러나 실제 가구들은 DK를 별도로 인지하지 않고 있다. 통계청의 2010년 인구주택총조사는 부엌이 딸린 식사용 방을 포함한 식사용 방의 수를 설문문항에 포함시켰으며, 이 조사의 마이크로데이터 분석결과는 표 14와 같

다. 무려 73%의 가구가 식사용 방이 없는 것으로 응답하였는데, 그렇다고 이들 가구가 모두 최저주거기준 미달 주택에 거주하고 있는 것으로 보기는 어렵다. 이는 식사공간과 거실공간이 결합되어 '식사용 방'을 분리된 방의 개념으로 인지하지 않기 때문으로 추측된다. 이는 방수 기준에 포함되어 있는 K와 DK의 구분도 실제 최저주거기준을 산정하는 과정에서 반영되기 어려움을 시사한다.

표 14. 주택의 식사용 방의 개수
Table 14. Number of room for kitchen

Number	Households	Percent
0	12,594,061	73.21
1	4,632,621	26.72
2 and over	12,740	0.07
Sum	17,339,422	100.00

4. 복수기준의 사용

앞서 살펴봤듯이 최저주거기준은 하나의 기준에 의해 충족이나 미달 여부가 판정되는 단순한 지표가 아니다. 최저주거기준은 그 하위 지표로 방수나 면적, 설비, 구조·성능·환경 등의 복수의 기준들을 포함하고 있다. 이는 각 하위 지표의 평가에 의해 발생할 수 있는 다양한 기준 충족 혹은 미달의 조합들을 최종적인 최저주거기준의 충족 혹은 미달과 연계시키는 작업이 필요함을 뜻한다. 예를 들어 하위 지표인 A기준에 미달하거나('or') 또 다른 하위 지표인 B기준에 미달한 경우를 최저주거기준 미달로 볼 것인지, 아니면 A기준에 미달하고('and') B기준에 미달하는 경우를 최저주거기준 미달로 볼 것인지 여부이다. 하위 지표들의 충족 및 미달이 유사하게 나타난다면, 그래서 한 지표의 충족이 대개 다른 지표의 충족을 동반한다면 이는 큰 고려사항이 아니다. 그러나 만약 한 지표의 충족과 다른 지표의 미달이 같이 나타나는 경우도 많다면, 이를

최저주거기준 충족 및 미달로 연결시키기 위해서 별도의 논의가 필요하다. 그러나 표 15에서 보듯이 현재 시·도별 주택종합계획은 최저주거기준의 세부 기준 선택 및 결합을 각각 다르게 진행하고 있다. 면적기준과 방수기준을 사용하거나, 방수기준과 시설기준을 사용하거나, 시설기준과 면적기준을 사용하거나, 아니면 세 기준을 모두 사용하는 등 적용하는 기준의 방식도 다양하다. 최종적인 미달 여부

의 판정 역시 개별 기준의 교집합을 사용하기도 하며, 합집합을 사용하기도 한다. 개별 지표의 미달 여부가 최저주거기준의 미달 여부로 연계되기 위해 필요한 별도의 논의는 아직 이루어지지 않고 있다.

먼저 방수 기준과 면적 기준이 일치하지 않을 수 있다. 표준가구구성을 갖추고 있더라도 방수 기준은 충족하거나 면적 기준은 충족하지 않을 수 있으며, 반대로 면적 기준은 충족하였지만 방수 기준

표 15. 시도별 주택종합계획 내에서의 최저주거기준 미달가구의 산정방식

Table 15. Method to calculate the number of households living below the MSRA in each Housing Comprehensive Plan

Area	Method
Seoul	The result is based on '2004 Survey of Housing and Policy Demand in Seoul Metropolitan Area' and '2008 Seoul Housing Survey'. The detailed estimation process, however, is not mentioned.
Busan	The estimation is based on the Gu (2012). Gu estimates the number of households living below the MSRA by adding households below the facility standard, households below the housing size standard, and households below the numbers of room standard, excluding the households with 7 or more members. (p.478)
Daegu	used standard of number of rooms, standard of housing facilities, and both standards together. (pp.39-43)
Incheon	used standard of number of rooms, standard of housing size, and both standards together. (p.53)
Gwangju	used standard of number of rooms, standard of housing size, and both standards together. (p.72)
Deajeon	did not estimate newly, but use the result of housing survey performed by KRIHS (Korea Research Institute for Human Settlements). (p.126)
Ulsan	used standard of number of rooms, standard of housing size, standard of housing facilities, standard of being below the two standards just mentioned, and standard of being below any standard just mentioned. (p.43)
Gyeonggi	used standard of housing size, standard of number of rooms, standard of housing facilities, and the sum of these standards. (p.20)
Gangwon	did not mention its method (p.21)
Chungcheong-buk	referred 2007 Housing Survey in Chungcheong-buk Province (p.138). However, it did not mention the detailed method.
Chungcheong-nam	referred 2010 Housing Survey (p.134). However, it did not mention the detailed method.
Jeolla-nam	referred 2012 MOLIT Housing Survey (pp.45-46). However, it did not mention the detailed method.
Gyeongsang-nam	did not estimate newly.
Jeju	used the Population and Housing Census. It analyzed the households with modernized kitchen, flush toilet, and warm bath (pp.131-132).

은 충족하지 않을 수 있다. 앞서 사용한 통계청 인
구주택총조사 마이크로데이터를 활용하여 가구의
방수 및 면적 기준별 분포를 살펴보기로 한다. K와
DK의 구분은 전술한 문제점으로 인해 별도로 고려
하지 않으며, 단순히 부엌 시설을 갖추고 있는지
여부로 판단한다. 면적 기준의 불일치 여부를 판단
하기 위해서는 현재 마이크로데이터의 주거면적 변
수가 연속형이 아니라 범주형이기 때문에 별도의
가정이 요구된다. 구체적으로 20㎡미만을 10㎡,
20~40㎡를 30㎡, 40~60㎡를 50㎡, 60~85㎡ 이상의
범위를 60㎡로 구분하여 분석을 실시한다. 60~85㎡
이상을 60㎡로 구분한 것은 최저주거기준의 최소주
거면적 기준이 55㎡이므로 60~85㎡이상에 대해 60
㎡으로 구분하여도 분석결과에 영향을 미치지 않기
때문이다. 방수 및 면적 기준을 적용하기 위해서는
표준가구 구성이 필요하므로 분석대상은 총가구
(1,734만)가 아닌 표준가구(1,017만)로 조정된다.

분석결과인 표 16에 따르면 응답가구의 약
95.3%는 방수와 면적을 모두 충족시키고 있으며,
0.5%는 방수 및 면적기준에 모두 미달하고 있다.
두 가지 기준이 일치하는 이 경우들에 대해서는 최
저주거기준의 충족 및 미달을 쉽게 판정할 수 있
다. 문제는 방수 기준이 미달하지만 면적 기준은
충족하는 23만 가구(2.3%), 그리고 방수 기준은 충
족하지만 면적 기준에 미달하는 20만 가구(2.0%)이
다. 이들을 최저주거기준 충족으로 볼 경우 최저주
거기준 미달가구는 전체 가구의 0.5%에 불과하지
만, 이들을 최저주거기준 미달로 볼 경우 이 비율
은 4.8%로 상승한다. 과연 방수 기준은 충족하지만
면적 기준은 충족시키지 못하는 주택은 최저주거기
준 미달인가? 또 면적 기준은 충족하지만 방수 기
준은 충족시키지 못하는 주택은 최저주거기준 미달
인가? 현재의 최저주거기준의 내용만으로는 이에
대해 정확한 답을 하기 어렵다.

표 16. 방수 및 면적기준의 충족/미달 분포

Table 16. Households distribution by the standard of housing size and number of rooms

Standard		Number of rooms		Total
		Above	Below	
Housing size	Above	9,689,790 (95.3)	230,229 (2.3)	9,920,019 (97.6)
	Below	199,062 (2.0)	46,307 (0.5)	245,369 (2.4)
Total		9,888,852 (97.3)	276,536 (2.7)	10,165,388 (100.0)

표 17. 주택 및 가구 기준의 충족/미달 분포

Table 17. Households distribution by the standard of housing and household

Standard		Household		Total
		Above	Below	
Housing	Above	8,907,137 (87.6)	382,719 (3.8)	9,289,856 (91.4)
	Below	782,653 (7.7)	92,879 (0.9)	875,532 (8.6)
Total		9,689,790 (95.3)	475,598 (4.7)	10,165,388 (100.0)

최저주거기준의 하위 지표들은 보다 크게 주택 기준과 가구 기준으로 구분할 수 있다. 주택 기준은 주택의 품질로 최저주거기준 미달 여부를 판정하는 기준들로 설비 기준, 구조·성능·환경 기준이 해당된다. 가구 기준은 주택의 품질이 양호하더라도 최저주거기준에 미달하게끔 만들 수 있는 가구의 특성과 관련된 기준으로 방수나 면적 기준이 해당된다. 이렇게 구분된 주택 기준과 가구 기준도 불일치할 수 있다. 즉 주택 기준으로는 충족하지만 가구 기준으로는 미달하는 주택이 존재할 수 있으며, 반대로 가구 기준으로는 충족하지만 주택 기준으로는 미달하는 주택도 있을 수 있다.

마찬가지 방식으로 통계청의 2010년 인구주택총조사 마이크로데이터를 활용하여 주택 기준과 가구 기준의 충족 및 미달에 있어 가구의 분포를 분석하였으며, 그 결과는 표 17과 같다. 여기에서 주택 측면에서의 최저주거기준 미달은 다양한 설비 기준들의 미달의 합집합으로, 그리고 가구 측면에서의 최저주거기준 미달은 방수와 면적 기준 미달의 합집합으로 산정하였다. 분석결과 가구 기준과 주택 기준을 모두 충족하거나 미달하는 가구의 비율은 각각 87.6%와 0.9%로 총 88.5%에 이른다. 주택 기준과 가구 기준이 불일치하는 가구는 총 11.5%로, 주택 기준은 충족하지만 가구 기준에는 미달하는 가구가 3.8%, 그리고 가구 기준은 충족하지만 주택 기준은 미달하는 가구는 7.7%에 이른다. 과연 이 불일치가구를 최저주거기준 미달 가구로 분류할 것인지, 아니면 최저주거기준 충족 가구로 분류할 것인지에 대해 역시 현재 최저주거기준은 별도의 지침을 제공하지 않고 있다.

V. 대안의 탐색

최저주거기준의 도입 및 법제화는 주택문제의 질적 측면에 대해 정책적 관심이 필요하며, 또 이를

개선하기 위한 노력이 이루어져야 함을 선언적으로 보여주었다는 점에서 분명 그 의의가 존재한다. 본 연구의 일차적인 성과는 시·도별 장기주택종합계획을 검토, 도입된 지 10년이 경과한 현 시점에서 최저주거기준이 이와 같은 선언적 수준에 그치지 않고 주민의 주거실태 파악, 주거복지소요의 산정, 주거복지정책의 성과 평가, 주택의 질적 수준 제고 정책의 수단, 가구의 주거실태 개선 정책의 수단 등에서 광범위하게 활용되고 있음을 발견한 데 있다.

최저주거기준이 주거복지정책의 구체적인 수단으로 활용된다면, 원활하고 효과적인 운영을 위해 기준의 세부내용은 충분한 객관성과 합리성, 신뢰성 등을 갖추어야 한다. 그러나 주거복지정책의 수단으로서 활용됨에 있어 현재 최저주거기준은 다양한 문제점을 갖고 있으며, 이 문제점을 구체적·정량적으로 발견한 것이 본 연구의 두 번째 성과이다. 구조·성능·환경 기준의 경우 충족과 미달을 판별할 수 있는 세부 기준이 제시되지 않고 있으며, 설령 해당 기준이 제시되더라도 이를 적용할 수 있는 자료가 제공되지 않고 있다. 설비 기준은 이미 대부분의 지역에서 100%에 가까운 달성률을 보여, 질적 측면의 주거문제를 파악함에 있어 유용성이 낮다. 세부 기준이 가장 상세히 제시되어 있으며 가용자료도 풍부한 방수와 면적 기준은 표준가구구성이나 사실상 검 부역의 개념을 적용함으로써 일부 가구에 대해 잘못된 평가를 진행할 위험을 갖고 있다. 근본적으로는 최저주거기준이 복수의 기준들로 구성되어 있기 때문에 기준들의 평가결과가 서로 일치하지 않을 가능성이 존재함에도 불구하고, 최종적인 기준 미달 및 충족 여부를 어떻게 평가할 것인지에 대해 별도의 지침을 제공하지 않고 있다. 그 결과 동일한 자료에 대해 동일한 개념의 최저주거기준을 적용하더라도 연구자에 따라 얼마든지 다른 결론이 나올 수 있다. 이처럼 정확하지 않고 산정과정의 자의적일 수 있는 기준이 주거복지정책의 주요 수

단으로 사용된다면, 주거복지정책의 효과성이 전반적으로 낮아질 수 있다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위한 대안들은 다음과 같다: 첫째, 최저주거기준의 자의적 적용을 막도록 세부 기준들을 구체화, 단순화시킬 필요가 있다. 특히 방수와 면적 기준은 가구원수와 가구구성, 그리고 방의 구성과 주거면적의 조합에 의해 최저주거기준 미달여부에 대해 다양한 판단이 나올 수 있으므로 전면적인 보완이 필요하다. 우선 현실의 가구원수와 가구구성 대부분이 구체적인 방수 기준과 면적 기준으로 이어질 수 있도록, 최저주거기준에서 다루는 가구원수와 가구구성 조합의 범위를 확장할 필요가 있다. 방이나 주거면적에 있어서 추가 소요가 발생하는 주요 가구구성을 중심으로 가구구성의 조합을 보다 단순화할 필요도 있다. 그러나 가구구성의 모든 조합에 대해 방수 및 면적 기준을 제시하기가 어렵다면, 일단 가구원수 기준으로 최저주거기준을 운용하는 것을 고려해볼 만 하다. 실제 정책수단으로 손쉽게 활용될 수 있도록 1인당 면적, 가구당 면적, 1인당 방수 등을 제시하고, 이를 지역의 일반적인 가구구성을 고려하여 목표수치를 조정해나가는 것이 보다 효과적일 수 있다.

둘째, 현재의 입식부엌, 상수도, 수세식화장실, 온수목욕시설 등에 대한 설비기준은 최저주거기준 미달여부를 판정함에 있어 대대적으로 조정될 필요가 있다. 특히 시 지역은 이러한 설비의 구비 비율이 100%에 거의 도달한 상황에 있다. 최근 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」을 통해 마련된 설비기준은 유용한 시사점을 제공한다. 이 법은 노인 및 장애인을 대상으로 한 주택에 대해 출입문의 폭과 손잡이, 바닥 마감재와 높낮이차, 비상연락장치, 현관의 동작감지센서 등, 현관 손잡이, 경사로, 거실의 비디오폰, 거실조명의 밝기, 거실의 시각경보기, 부엌의 좌식싱크대, 부엌 취사용 가스밸브의 높이, 침실의 조명 밝기, 욕실의 동작감지센서

등, 욕조 높이, 높이조절이 가능한 샤워기, 욕실의 안전손잡이, 욕실 출입문, 좌변기 옆 공간, 높낮이가 조절되는 세면기 등 새로운 설비기준을 제시하고 있다. 최저주거기준도 마찬가지로 주택의 필수 설비요소를 새롭게 발굴, 기존 항목들을 대체하기 위한 노력이 필요하다.

셋째, 최저주거기준에서 구조·성능·환경 기준을 어떻게 다룰 것인지에 대한 근본적인 논의가 필요하다. 주택의 질적 문제에 있어 구조, 성능, 환경 기준은 무시할 수 없는 비중을 차지한다. 그렇지만 현재 상태로는 주거복지정책을 수립하거나 집행하는 단계에서 개별 주택의 구조, 성능, 환경 기준의 미달여부를 판단할 수 있는 잣대도 마련되어 있지 않으며, 판단할 수 있는 자료도 풍부하지 않다. 이에 추상적 수준에서 기준을 법제화하는데서 그치지 않고, 현재 국내 주택의 상태에서 봤을 때 적절한 구조, 성능, 환경 측면의 목표를 제시하여야 하며, 나아가 이를 모니터링할 수 있는 데이터베이스를 구체적으로 확보하려는 노력이 이루어져야 할 것이다. 이미 건축, 소방, 환경의 차원에서 개별 주택의 성능이나 품질은 관리되고 있는 상황이다. 예를 들어 「소방시설 설치·유지 및 안전관리 법률」에 따르면 단독주택 및 공동주택의 소유자는 소방시설 중 소화기구 및 단독경보형감지기를 설치하도록 되어 있다. 최근에는 최저주거기준의 환경에 대한 규정을 일조 시간을 포함한 환경요소로 대체, 오전 9시부터 오후 3시까지 연속 2시간 이상의 일조를 최저주거기준에 포함시키려는 제안도 이루어지고 있다(대한민국국회, 2013). 타 법률에서 활용하고 있는 기준과 추가로 필요한 요건들을 통합, 주택의 질적 문제를 판단할 수 있는 새로운 기준점이 제공되어야 할 것이다.

넷째, 최저주거기준을 구성하고 있는 다양한 기준들을 결합하는 가이드라인을 제시할 수 없다면, 복합지표로서 최저주거기준을 계속 사용하기보다

최저주거기준을 구성하고 있는 세부 기준들로 분해하여 사용할 필요가 있다. 즉 최저주거기준 미달가구의 비율 대신 방수기준 미달가구의 비율, 설비기준 미달가구의 비율, 안전 기준 미달가구의 비율 등을 사용하는 것이 질적인 주거실태를 보다 정확하게 전달할 뿐만 아니라, 여러 지표를 통합하는 과정에서 발생하는 오류를 최소화할 수 있다.

다섯째, 보다 근본적으로는 주택의 설비, 구조 등 주택 요인에 의한 최저주거기준 미달과 주택에 거주하고 있는 가구원수, 가구구성 등에 의한 최저주거기준 미달은 구분될 필요가 있다. 노후하고 열악한 품질의 주택에 대한 대책과 좁은 주택에 거주하고 있는 가구에 대한 대책은 구분될 필요가 있기 때문이다. 현재의 방식 하에서는 주택의 품질이 양호하더라도 그 주택에 가구원수가 많은 가구가 살고 있으면 최저주거기준 미달가구로 분류될 수 있으며, 이것이 지역의 주택개보수, 주거환경개선사업 등의 정책으로 연결될 수 있는 구조이다. 질적 차원에서의 주택문제는 설비나 구조, 성능, 환경, 안전 등의 관점에서 접근되어야 하며, 가구규모 및 구성에 의한 문제는 주택의 ‘과밀’ 및 ‘혼잡’의 관점에서 별도로 접근되어야 한다. 특히 후자의 경우는 해당 주택에 거주하는 가구의 만족도, 주택의 가격 등을 고려하여 구체적인 주거복지정책이 마련되어야 할 것이다.

주1. 경상북도는 2014년 10월 현재 관련 연구용역을 진행 중에 있으며, 2015년 초에 그 결과를 토대로 장기주택종합계획을 수립할 계획이다.

주2. 이 수치는 통계청 인구주택총조사 표본조사에 가중치를 적용한 결과로, 쪽방 등의 주택 이외의 거처가 표본에 충분히 포함되어 있지 않기 때문일 수도 있다. 실제 설비기준을 활용할 경우 이와 같은 가능성을 유의하여야 할 것이다.

인용문헌 References

- 강원도, 2007. 「강원도 주택종합계획, 2008-2017」, 강원.
Gangwon Province, 2007. *Gangwon Province Housing Comprehensive Plan, 2008-2017*. Gangwon.
- 건설교통부, 2004. 「최저주거기준」. 공고 제2004-173호, 경기.
Ministry of Construction and Transportation (MCT), 2004. *Minimum Housing Standard*. Official Announcement, No.2004-173, Gyeonggi.
- 경기도, 2013. 「2020 경기도주택종합계획」, 경기.
Gyeonggi Province Government, 2013. *2020 Gyeonggi Housing Comprehensive Plan*. Gyeonggi.
- 경상남도, 2012. 「2022 경상남도 주택종합계획 (2013~2022)」, 경상남도.
Gyeongsang-nam Province, 2012. *2022 Gyeongsang-nam Province Housing Comprehensive Plan (2013~2022)*. Gyeongsang-nam.
- 광주광역시청, 2011. 「2020 광주광역시 주택종합계획」, 광주.
Gwangju Metropolitan Government, 2011. *2020 Gwangju Metropolitan Government Housing Comprehensive Plan*. Gwangju.
- 구동희, 2012. “부산시 최저주거기준 미달가구의 공간적 변화”. 「국토지리학회지」, 46(4): 477-487.
Gu, D., 2012. “Spatial and temporal changes of households under the minimum housing standard in Busan, Korea,” *Geographical Journal of Korea*, 46(4): 477-487.
- 구동희, 2013. “부산시 최저주거기준 미달가구의 공간적 변화”. 주거복지 컨퍼런스 발표자료, 대전: LH대전연수원.
Gu, D., 2013. “Spatial and temporal changes of households under the minimum housing standard in Busan,” Paper presented at the

- Conference for Housing Welfare, Daejeon: LH Training Institute.
8. 국토해양부, 2011a. 「최저주거기준」. 공고 제 2011- 490호, 경기.
Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs (MLTM), 2011a. *Minimum Housing Standard*. Official Announcement, No.2011-490, Gyeonggi.
 9. 국토해양부, 2011b. “3인 가구 최소 주거면적 29→36㎡로 상향조정”, 보도자료, 경기.
MLTM, 2011b. “Increase the minimum housing size for three-persons household from 29㎡ to 36㎡,” Press Release, Gyeonggi.
 10. 국토해양부, 2012. 「2012년도 주거실태조사」, 경기.
MLTM, 2012. *2012 Housing Survey*, Gyeonggi.
 11. 대한민국국회, 2013. “주택법 일부개정법률안”, 의안번호 1904264, 유기홍 의원 대표발의.
National Assembly, 2013. “Proposed amendment for Housing Act,” Bill No.1904264, Proposed by MP. Yu, G.
 12. 김성연, 2004. “최저주거기준을 활용한 주거복지지표 개선에 관한 연구”. 「주택도시」, 82: 47-58.
Kim, S., 2004. “A study on improving the housing welfare index by applying the MSRA,” *Housing and City*, 82: 47-58.
 13. 김영태, 2004. “최저주거기준의 도입과 실천전략”. 「국토」, 270: 6-13.
Kim, Y., 2004. “Introducing and enforcing the MSRA,” *Planning and Policy*, 270: 6-13.
 14. 김혜승·김태환, 2008. “최저주거기준의 의의와 기준 미달가구 규모 추정”. 「국토」, 270: 96-107.
Kim, H. and Kim, T., 2008. “Significance of the MSRA and the estimation of households living below the MSRA,” *Planning and Policy*, 270: 96-107.
 15. 남원석, 2003. “최저주거기준 법제화의 필요성과 활용방안”. 「도시와 빈곤」, 62: 54-72.
Nam, W., 2003. “Necessity to legislation and application of the minimum housing standard,” *Urbanity and Poverty*, 62: 54-72.
 16. 대구광역시, 2008. 「2008-2017 대구광역시 주택종합계획」, 대구.
Daegu Metropolitan Government, 2008. *2008-2017 Dageu Metropolitan Government Housing Comprehensive Plan*, Daegu.
 17. 대전광역시, 2011. 「2020 대전광역시 주택종합계획」, 대전.
Daejeon Metropolitan Government, 2011. *2020 Deajeon Metropolitan Government Housing Comprehensive Plan*. Daejeon.
 18. 배순석, 2010. “최저주거기준 개선의 필요성과 추진방향”. 「국토」, 341: 16-23.
Bae, S., 2010. “Necessity to improve the MSRA and its guideline,” *Planning and Policy*, 341: 16-23.
 19. 배순석·박종택·박선규, 1997. 「주거기준 도입방안 연구」. 경기: 건설교통부.
Bae, S., Park, J. and Park, S., 1997. *A Study on the Introduction of the Housing Standard*. Gyeonggi: MCT.
 20. 부산광역시, 2014. 「2022 부산광역시 주택종합계획(안)-요약보고서」, 부산.
Busan Metropolitan Government, 2014. *2022 Busan Metropolitan Government Housing Comprehensive Plan - Summary*. Busan.
 21. 서울특별시, 2011. 「2020 서울주택종합계획」, 서울.
Seoul Metropolitan Government, 2011. *2020 Seoul Housing Comprehensive Plan*. Seoul.
 22. 울산광역시, 2010. 「울산광역시 주택종합계획」, 울산.
Ulsan Metropolitan Government, 2010. *Ulsan Metropolitan Government Housing Comprehensive Plan*. Ulsan.
 23. 윤주현·김혜승·조판기·김윤중·지소림, 1999. 「서민 주거안정과 주거기준 달성방안에 관한 연구」. 경기: 건설교통부·대한주택공사.
Yoon, J., Kim, H., Cho, P., Kim, Y. and Ji, S., 1999. *Housing Policy to Secure the Lower-Income Families Below Housing Standard*. Gyeonggi: MCT·Korea National Housing

- Corporation (KNHC).
24. 인천광역시, 2011. 「2009-2018 인천광역시 주택 종합계획」, 인천.
Incheon Metropolitan Government, 2011. *2009-2018 Incheon Metropolitan Government Housing Comprehensive Plan*. Incheon.
25. 전라남도, 2014. 「전라남도 주택종합계획」, 전남.
Jeolla-nam Province Government, 2014. *Jeolla-nam Province Government Housing Comprehensive Plan*. Jeolla-nam Province.
26. 전라북도, 2013. 「2022 전라북도 주택종합계획」, 전북.
Jeolla-buk Province Government, 2013. *2022 Jeolla-buk Province Government Housing Comprehensive Plan*. Jeolla-buk Province.
27. 제주특별자치도, 2011. 「제주특별자치도 주택종합 계획 (2010년 ~ 2020년)」, 제주.
Jeju Special Self-governing Province, 2011. *Jeju Special Self-governing Province Housing Comprehensive Plan. 2010-2010*, Jeju.
28. 충청남도, 2013. 「충청남도 주택종합계획 (2013년 ~ 2022년)」, 충남.
Chungcheong-nam Province Government, 2013. *Chungcheong-nam Province Government Housing Comprehensive Plan (2013-2022)*. Chungcheong-nam Province.
29. 충청북도, 2013. 「충청북도 주택종합계획 (2013년 ~ 2022년)」, 충북.
Chungcheong-buk Province Government, 2013. *Chungcheong-buk Province Government Housing Comprehensive Plan (2013-2022)*. Chungcheong-buk Province.

Date Received	2015-01-31
Reviewed(1 st)	2015-05-06
Date Revised	2015-05-15
Reviewed(2 nd)	2015-05-27
Date Accepted	2015-05-27
Final Received	2015-06-03