KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 비적정 주거 거주민 인권증진을 위한 제도개선 권고

주 문

국가인권위원회는 비적정 주거 거주민의 인권증진을 위하여 국토교통부 장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에 따른 주거지원 공급물량을 확대하기 위한 구체적인 연도별 목표치와 실행 계획을 수립할 것

2. 최저주거기준이 주거의 적정성에 관한 기준으로 활용될 수 있도록 변화한 가구구성, 주거여건, 국제기준 등을 고려하여 면적기준과 시설기준을 개정하고, 주거의 품질을 판단할 수 있는 구체적이고 측정 가능한 기준으로 구조·성능·환경 기준을 개정할 것

3. 적정 생활을 유지할 수 있는 고시원의 최소면적 및 시설 기준 등을 마련하고, 이 기준에 미달되는 고시원은 임대료 상승을 수반하지 않는 개량 사업 등을 통해 기준 미달 고시원을 점차 개선하기 위한 계획을 수립할 것

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

이 유

Ⅰ. 검토 배경

숙박업소의 객실, 판잣집, 비닐하우스, 고시원 등 주택이외의 거처에서 생활하는 가구가 2005년 5만 4천 가구에서 2015년 36만 가구로 급속히 증가하였고, 특히 도시 1인 가구의 대표적인 저렴 거처로 자리 잡은 고시원은 밀집된 구조와 취약한 시설로 인한 화재 사고가 이어져 사회적 문제로 제기되었다.

주택이외의 거처와 주택 중에서도 반지하, 지하, 옥탑방과 같은 열악한 거처는 대부분 좁은 면적, 노후화된 건물, 냉난방 시설 미비, 열악한 환경과 위생 등으로 인해, 그 자체가 인간다운 삶을 살아갈 권리, 생명권, 건강권, 사생활의 자유 등을 침해하는 요소가 되고 있다.

이와 관련하여 2017. 10. 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 '사회권규약'이라 한다) 위원회는 대한민국 제4차 정부보고서에 대한 최종견해를 통해, 적절하지 않은 주거지에 거주하는 사람이 많다는 점에 우려를 표시하고 정부에 관련 대책 마련을 권고하였다.

또한 2019. 6. 11. 폭염으로 생존과 건강을 위협받는 쪽방 등 주거취약계층에 대한 정부의 대책 마련을 요구하는 진정사건(19진정0465800)이 국가인권위원회(이하 '인권위'라 한다)에 제기된바, 폭염 등 재난 발생 시 주거취약계층의 인권 보호를 위해서는 근본적으로 적정한 주거에서 살 권리가 보

국가인권위원회 humanrights.go.kr

장되어야 한다.

이에 따라 인권위가 2018년 실시한 「비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안 실태조사」(이하 '인권위 실태조사'라고 한다) 및 관련 연구자료 등을 바탕으로 「국가인권위원회법」 제19조에 따라 비적정 주거 거주민의 인권증진을 위한 제도개선 방안을 검토하였다.

Ⅱ. 판단 및 참고 기준

「헌법」 제34조 제1항, 제2항, 제35조 제3항, 「주거기본법」 제2조, 제3조, 「세계인권선언」 제25조 제1항, 「사회권규약」 제11조 제1항, 사회권규약위원회 일반논평 4(적정한 주거에 대한 권리) 등을 판단 및 참고기준으로 삼았다.

Ⅲ. 판단

1. 비적정 주거의 개념 및 현황

가. 비적정 주거의 개념

우리나라는 국가통계에서 거처를 주택과 주택이외의 거처로 구분하는데, '주택'은 「주택법」에 따라 세대의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 의미하는 것으로서 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용건물내주택으로 분류되며, '주택이외의 거처'는 오피스텔, 숙박업소의 객실, 기숙사 및 특수사회시설, 판잣집과 비닐하우스, 기타로 분류된다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr KOR

유엔 등 국제사회에서는 해당 거처가 물리적으로 주택인지 아닌지 여부와 관계없이, 실질적으로 열악한 거처에 대해 비적정 주거(inadequate housing)라는 용어를 사용한다.

주택이외의 거처 중 많은 수가 열악한 거처이기는 하나, 그중에는 오피스텔 등과 같이 비교적 시설이 양호한 종류의 거처도 포함되어 있는 반면, 주택 중에서도 반지하, 지하, 옥탑방과 같이 열악한 조건의 거처가 있고, 주거에 대한 최소기준인 최저주거기준에 미달하는 주택도 있다.

따라서 주택인지 아닌지 여부와 관계없이 인간다운 생활이 어려운 열악한 주거를 통틀어 비적정 주거라는 개념을 사용하는 것이 국제사회의 기준에도 부합하고, 주거복지에 있어 실질적으로 우선 지원이 필요한 정책 대상을 정립하는 데 도움이 된다고 판단되어, 이하 '비적정 주거'라는 용어를 사용하기로 한다.

나. 비적정 주거의 규모

1) 주거실태조사에 따른 비적정 주거 규모

「주거기본법」 제20조에 따라 실시하는 주거실태조사 결과에 따르면, 최저주거기준 미달 가구 수를 최저주거기준 중 시설기준과 침실기준 및 면적기준만을 적용하여 산정하고 있는데, 이렇게 산정한 최저주거기준 미달 가구 수는 2014년 이후 전체 가구의 5~6% 수준을 보이고, 2018년 조사 결과 전체의 5.7%인 111만 가구로 나타났다. 그러나 주거의 품질에 해당하는 구조·성능·환경 기준은 적용되지 않아 최저주거기준 미달 가구 수를 비적정 주거의 규모로 보기에는 한계가 있다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

한편 상기 면적 기준 등의 충족 여부와는 별도로 구조·성능이나 환경기준 측면에서 열악한 비적정 주거로 추정되는 지하·반지하·옥탑방 거주 가구 비율은 2018년 전체 가구의 1.9%(수도권의 경우 전체 가구의 3.9%)로 나타났다.

2) 주택이외의 거처 규모

주택이외의 거처 중 비교적 시설이 양호한 오피스텔과 집단거주시설인 기숙사 및 특수사회시설을 제외한 거처에 비적정 주거가 몰려 있을 것으로 추정되는데, 인구주택총조사에 따르면 이 수는 2005년 53,616 가구(전체 일반가구 대비 0.3%)에서 2015년 364,131 가구(전체 일반가구 대비 1.9%)로 비약적으로 증가하였다.

<주택이외의 거처 거주 가구의 변화(2005년~2015년)>

(단위 : 가구, %)

구분	2005년	2010년	2015년	변화율
일반가구	15,887,128	17,339,422	19,111,030	20.3
주택이외의 거처 가구 (오피스텔, 기숙사 및 특수사회시설 제외)	53,616	117,115	364,131	579.1
호텔·여관 등 숙박업소의 객실	9,073	14,255	30,131	232.1
판잣집·비닐하우스·움막	21,630	16,475	11,409	-47.3
기타	22,913	86,385	322,591	1,307.9
전체 일반가구 대비 주택이외의 거처 가구 비율	0.3	0.7	1.9	-

자료 : 통계청, 해당연도, 인구주택총조사.
주 : 변화율은 2005~2015년 기준임.

국토교통부는 2018. 6. 「주택이외의 거처 주거실태조사」(이하 "2018 주택이외의 거처 실태조사"라고 한다)를 발표한바, 모집단 가구는 전체 369,501 가구이고 이중 6,809 가구를 표본조사하였다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

<2018 주택이외의 거처 실태조사 조사대상 가구 수>

(단위 : 가구, %)

구분		표본조사 가구		모집단 가구	
		가구수	구성비	가구수	구성비
전체		6,809	100.0	369,501	100.0
거처 유형	숙박업소의 객실	159	2.3	30,411	8.2
	판잣집 · 비닐하우스	388	5.7	6,601	1.8
	고시원 · 고시텔*	3,075	45.2	151,553	41.0
	일터의 일부 공간과 다중이용업소	2,537	37.3	144,130	39.0
	기타**	650	9.5	36,806	10.0

* 고시원·고시텔은 2018 주택이외의 거처 실태조사에서 거처유형으로 사용한 용어로 통상적인 고시원을 지칭함
** 기타에는 컨테이너, 판넬, 조립식 건물, 창고, 마을회관, 종교시설 등이 포함됨

2018 주택이외의 거처 실태조사 조사 대상에서 가장 큰 비율을 차지하는 고시원은 1990년대 말 외환위기 이후 저소득층이 저렴하게 이용할 수 있는 거처로 자리 잡았고, 2009. 7. 8.「다중이용업소의 안전 관리에 관한 특별법」에 의한 다중이용업소에 포함된 뒤 2010년~2011년 그 건물 수가 크게 증가한바, 2017년 현재 총 11,892개소로 이중 80.2%(9,435개소)가 수도권에 위치하고 있다.

3) 통계의 한계

적정 주거에 대한 구체적인 기준이나 규정이 없어 비적정 주거의 전체적인 규모 및 유형에 관한 통계가 있다고 보기 어렵고, 최저주거기준 미달 가구 또는 주택이외의 거처 통계 항목을 통하여 대략의 규모를 추정해야 하는 상황이다. 이와 같은 한계를 고려하여 비적정 주거가 몰려 있을 것으로 추정되는 주택이외의 거처에 대한 통계 및 실태조사 결과를 중심으로 비적정 주거 실태를 살펴볼 필요가 있다.

다. 주택이외의 거처 주거 실태

국가인권위원회 humanrights.go.kr

1) 2018 주택이외의 거처 실태조사 결과

주택이외의 거처 가구 중 51.5%가 수도권에, 48.5%가 비수도권에 거주하고, 전체의 75.2%가 월세 거주로서 평균 월세는 32.8만원이며, 가구 소득 대비 임차료 비율(RIR)[1]은 29.7%였다. 2018년 주거실태조사 결과 월세 가구 비율이 전체 가구의 23.1%이고 소득 대비 임차료 비율(RIR)이 15.5%인 것과 비교하면, 주택이외의 거처 가구가 주거안정성이 낮고 주거비 부담은 높은 것으로 나타났다.

주택이외의 거처 가구 중 국민기초생활수급가구 비율은 6.5%이고, 2016년 가계동향조사 소득 기준 1분위[2](소득 하위 20%)에 속하는 가구가 40.7%를 차지했으며, 1인 가구 비율은 71.9%이고 평균 가구원수는 1.4명으로 1인 가구 비율이 매우 높았다.

또한 주거면적에 있어 아래 표와 같이 주택이외의 거처 가구 중 약 49.2%가 최저주거기준(1인 기준 14㎡)에 미달되는 비좁은 공간에서 생활하고 있었다.

<거처 유형별 주거 전용면적>

(단위 : 가구, ㎡, %)

구분		가구 (수)	평균 면적 (㎡)	거주 분포(%)				
				6.5㎡ 미만	6.5㎡~14㎡ 미만	14㎡~26㎡ 미만	26㎡~36㎡ 미만	36㎡ 이상
전체		225,371	16.7	15.8	33.4	38.1	7.5	5.2
거처 유형	숙박업소의 객실	30,411	11.7	12.7	71.0	9.8	4.9	1.6
	판잣집·비닐하우스	6,601	41.8	1.7	11.0	19.2	20.4	47.7
	고시원·고시텔	151,553	13.5	19.7	30.9	44.3	4.6	0.5
	기타	36,806	29.3	4.7	16.6	39.4	19.2	20.2

출처 : 국토교통부, 2018, 주택이외의 거처 주거실태조사
주 : '기타'에 포함되는 '일터의 일부 공간'과 PC방 등은 점유 형태를 조사하지 않아 여기 분석에서는 제외됨.

1) 월세 가구의 '매월 월세'를 기준으로 소득 대비 임차료 비율(RIR : Rent to Income Ratio) 산정
2) 타지 주택 미보유 가구 301,861가구를 대상으로 소득을 분석함. 1분위는 소득 최하위 20%, 2분위는 20~40%, 3분위는 40~60%, 4분위는 60~80%, 5분위는 최상위 20%

국가인권위원회 humanrights.go.kr

주택이외의 거처 가구 거주민에게 현재 거처의 물리적 상태에 대해 5점 척도로 주관적 인식을 평가한 결과(점수가 높을수록 양호함), 비좁은 주거면적(2.75점)과 방음 상태(2.98점)를 열악한 것으로 평가한바, 고시원·고시텔은 주거면적과 방음상태에 대한 평가가 다른 유형에 비해 낮고, 판잣집·비닐하우스는 습기·곰팡이, 해충·위생, 노후화, 화재대비, 침입대비 등 위생 및 안전과 관련된 부분의 평가가 낮았다.

<현재 거처의 물리적 상태에 대한 평가>

(단위 : 가구, 점)

구분		가구(수)	주관적 인식 평가(점)									
			주거면적	채광	방음	습기·곰팡이	통풍·악취	해충·위생	누수	건물 노후화	화재 위험	침입 대비
전체		225,371	2.75	3.32	2.98	3.54	3.58	3.82	4.06	3.99	3.67	3.51
거처유형	숙박업소의 객실	30,411	2.80	3.16	2.92	3.33	3.45	3.56	3.85	3.75	3.53	3.40
	판잣집·비닐하우스	6,601	2.92	3.01	3.35	2.61	2.96	2.67	3.20	2.91	2.52	2.58
	고시원·고시텔	151,553	2.63	3.30	2.85	3.63	3.60	3.95	4.15	4.11	3.77	3.62
	기타	36,806	3.19	3.58	3.48	3.50	3.70	3.69	3.98	3.91	3.59	3.35

출처 : 국토교통부, 2018, 주택이외의 거처 주거실태조사.
주 : '기타'에 포함되는 '일터의 일부 공간'과 PC방 등은 점유 형태를 조사하지 않아 여기 분석에서는 제외됨.

현재 거처에서 겪는 주된 어려움은 열악한 주변 환경(42.3%), 열악한 시설(40.6%), 외로움·고립감(27.8%), 주거비 부담(26.5%) 순이었는데, 고시원·고시텔의 경우 주거비 부담(44.6%)이, 판잣집·비닐하우스의 경우 열악한 시설(72.4%)이 가장 큰 어려움이라고 응답했다.

KOR 국가인권위원회 humanrights.go.kr

<현재 거처에서 겪는 주된 어려움>

(단위 : 가구, %)

구분		가구 (수)	응답 비율(%)							
			주거비 부담	외로움 고립감	열악한 시설	사생활 침해	열악한 주변 환경	통근·통학에 나쁜 위치	임대인 등과의 갈등	기타
전체		369,501	26.5	27.8	40.6	12.4	42.3	1.6	1.5	0.7
거처유형	숙박업소의 객실	30,411	36.2	41.5	46.6	8.9	40.7	0.4	0.5	0.0
	판잣집·비닐하우스	6,601	9.5	21.5	72.4	4.6	58.9	8.1	1.3	0.0
	고시원·고시텔	151,553	44.6	29.2	30.0	12.5	23.4	1.8	1.8	0.8
	기타	180,936	10.3	24.6	47.3	13.2	57.8	1.4	1.3	0.6

출처 : 국토교통부, 2018, 주택이외의 거처 주거실태조사
주 : 복수응답임.

2) 인권위 실태조사 결과

인권위 실태조사는 주택이외의 거처 203개 가구를 대상으로 면접조사, 심층면접조사, 주거환경 조사를 실시하였는데, 국토교통부에서 실시한 2018 주택이외의 거처 실태조사는 대규모 표본조사를 바탕으로 주택이외의 거처 가구의 일반적 주거실태를 파악하는 데 목적이 있었다면, 인권위 실태조사는 주택이외의 거처 가구 중에서도 열악한 상태에 있는 거주자의 실태에 대해 양적·질적 조사를 병행하였다.

조사대상 가구의 평균 주거면적은 17.6㎡로 1인 가구 최소주거면적 기준인 14㎡ 미달 가구가 75.4%나 차지하였다. 시설 상태 조사 결과 부엌이나 화장실, 목욕시설·난방시설이 없는 가구가 많았고, 시설이 있어도 이웃과 공동 사용하는 비율이 높았다. 심층면접 조사 결과, 부엌이 없어 각 방에서 가스버너로 식사를 준비하다 보니 생기는 화재에 대한 염려, 부엌과 화장실 등을 공동 사용함에 따른 위생 문제, 좌변기가 설치되지 않았거나 재래식 화장실인 경우 장애인 등이 사용할 수 없는 문제 등으로 고통을 겪고 있었다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

냉난방의 적정성과 관련해서는, 거처 내 난방시설이 없는 가구가 18.3%, 겨울철 실내 온도를 적절히 유지하지 못하는 가구가 49.5%로 나타났다. 심층면접 조사 결과, 난방시설이 없거나 고장으로 인해 난로나 전기장판에 의지하여 겨울을 보내는 사례, 고시원의 경우 중앙냉난방 형태로 운영자의 제약에 의해 충분히 이용하지 못하는 사례, 냉방시설이 없어 여름철에는 노숙을 하는 사례 등이 있었다.

<겨울철 적절한 실내 온도 유지 여부 및 실내 온도 유지가 어려운 이유>

(단위 : 가구, %)

구분		가구 (수)	유지 가능 (%)	유지 어려움 (%)	난방없음	난방고장	절약	중앙난방	단열미비	기타
전체		203	50.5	49.5	18.3	4.0	8.9	8.9	3.5	5.9
거처 유형	숙박업소의 객실	72	35.2	64.8	35.2	4.2	4.2	11.3	5.6	4.2
	판잣집·비닐하우스	37	67.6	32.4	2.7	8.1	18.9	0.0	2.7	0.0
	고시원·고시텔	67	49.3	50.7	13.4	3.0	6.0	13.4	3.0	11.9
	기타	27	70.4	29.6	7.4	0.0	14.8	3.7	0.0	3.7

출처 : 국가인권위원회, 2018, 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안 실태조사

기타 심층면접 조사 결과, 조사대상 주택이외의 거처 거주자들은 비좁은 면적, 습기·곰팡이, 소음, 해충, 화재 우려, 외부 침입에 대한 우려 등 열악한 환경으로 인해 인간다운 생활을 위협받고 있었고, 이로 인해 신체건강은 물론 우울증 등 정신 건강 문제를 호소하였다.

3) 폭염 등 재난취약성

지구 온난화와 기온 상승에 따른 여름철 폭염으로 인한 피해가 증가하여, 2018년에는 기록적인 폭염으로 온열질환자 4,526명, 사망자 48명이 발생하였고, 2018. 9. 18.「재난 및 안전관리 기본법」이 개정되어 자연재난에 '폭염'이 추가되었다.

이에 따라 정부는 2018년 '범정부 폭염대책'을 마련하여 폭염 대응 대국민 행동요령 홍보, 폭염특보 발표, 온열질환 응급실 감시체계 운영, 무더위 쉼터 지정·운영 및 냉방비 지원, 「폭염 재난 위기관리 매뉴얼」 제정 등을 추진하였고 각 지방자치단체도 폭염대책을 마련·추진 중이다.

이러한 상황에서 적절한 냉방시설과 단열시설 등을 갖추지 못한 비적정 주거 거주민들은 폭염 피해에 취약할 수밖에 없는데, 앞서 살펴본 바와 같이 많은 비적정 주거가 면적이 비좁고, 단열과 환기가 잘 되지 않는 노후된 구조이며, 선풍기 외 냉방기 사용이 어려워 폭염 시 실내 온도가 외부 온도보다 높은 경우도 있다.

2. 비적정 주거 거주민 인권증진을 위한 제도 개선 방안

「헌법」 제34조 제1항은 "모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.," 제35조 제3항은 "국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다."고 규정하고, 2015. 12. 23. 제정된 「주거기본법」 제2조는 "국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다."고 규정하여 주거권을 국민의 권리로 인식하고 국민의 주거권 실현을 위한 국가의 의무를 명시하고 있다. 또한 「주거기본법」 제3조는 주거정책의 기본원칙으로 "주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원"을 통하여 주거지원필요계층의 주거수준이 향상되도록 할 것을 규정하고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

「세계인권선언」 제25조 제1항은 모든 사람은 의식주를 포함하여 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리가 있다고 규정하고, 「사회권규약」 제11조 제1항은 "모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선할 권리"를 가진다고 규정한다.

사회권규약위원회 일반논평 제4호는 주거권의 개념을 구체화하고 있는데, 이에 따르면 주거권은 여타 다른 인권과 불가분하게 연계되어 있고 다른 인권을 실현하는 기반이 되는 권리이며, 적정한 주거는 모든 사람에게 차별 없이 보장되어야 하고, 정부는 국민의 주거권 실현을 위해 가용자원을 최대한 활용해야 하며, 특히 취약한 집단과 적정하지 않은 주거에 거처하는 취약계층의 문제에 우선적인 관심을 가지고 이를 해결해야 할 의무가 있고, 비적정 주거의 실태를 파악하기 위해 필요한 조치를 하여야 한다.

아울러 사회권규약위원회는 2017. 10. 6. 대한민국 제4차 정부보고서에 대한 최종견해에서, 적절하지 않은 주거지에 거주하는 개인과 가구의 숫자가 많다는 점에 우려를 표시하고 사회 주택을 포함하여 적절하고 부담 가능한 주택의 이용가능성 증가 등의 주택정책을 마련할 것을 권고하였다. 또한, 2018. 5. 대한민국을 방문한 레일라니 파르하 유엔 적정 주거 특별보고관은 2019. 3. 4. 대한민국 방문 결과 보고서에서, 고시원·쪽방·비닐하우스 등 국제인권법 아래의 최소 주거 적합성 기준을 만족하지 못하는 모든 주거지의 품질과 안전 개선을 위한 국가 전략을 마련하고, 기준 미달 주거지를 개선했다고 해서 빈곤층이 부담할 수 없을 정도로 집값을 올리거나 이들이 노숙 또는 보호소 생활을 하지 않도록 보장할 것 등을 권고한 바 있다.

KOR 국가인권위원회 humanrights.go.kr

이상의 제반 규정과 국제기준, 국제사회의 권고를 종합하여 보면, 비적정 주거 거주민의 인권 증진을 위하여 아래와 같은 제도 개선이 필요하다.

가. 주거사다리 지원사업 공급물량 확대

주거사다리 지원사업은 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」(2010. 3. 31. 제정, 국토교통부 훈령 제1209호)에 따라, 한국토지주택공사·지방공사 등이 건설·매입·전세계약을 체결한 주택을 시중 임대료의 50퍼센트 범위에서 주거취약계층에게 임대하는 사업이다. 아래 표의 내용과 같이 주로 기존주택 매입·전세임대 주택을 저렴한 임대료로 비적정 주거 거주민에게 지원하고 있다.

〈주거사다리 지원사업 지원 내용〉

2019년 기준

지원주택	구분	임대보증금	월임대료	전세지원 한도액
기존주택 매입임대	쪽방, 고시원, 여인숙, 움막, 컨테이너, 노숙인 시설, PC방, 만화방 3개월 이상 거주자	50만원	시세의 30% 수준에서 임대보증금을 제외한 금액의 월세 환산액	-
	비닐하우스 거주자	475만원 내외		
기존주택 전세임대	쪽방, 고시원, 여인숙, 움막, 컨테이너, 노숙인 시설, PC방, 만화방 3개월 이상 거주자	50만원	전세지원금 중 임대보증금을 제외한 금액의 연 1~2% 이자해당액	지역과 거주유형에 따라 6,000만원~9,000만원
	비닐하우스 거주자	전세지원한도액 내 전세금의 5%		

출처 : 서울주거상담 홈페이지(www.seoulhousing.kr) 주거사다리지원사업 소개 내용 정리

「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제17조 제3항은 연도별 공급호수를 기존주택 매입임대·전세임대주택 공급물량의 15퍼센트 범위로 할 것을 규정하고 있으나, 실제 공급물량은 연도별 전체 공급물량과 단순 비교해보았을 때 아래 표와 같이 5% 이하로 나타나고 있는 실정이다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

<연도별 주거취약계층 주거지원 현황>

	구분	계(호)	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
취약계층 주거지원	계	5,221	603	844	521	584	610	989	1,070
	쪽방	1,954	371	526	185	173	214	188	297
	비닐하우스	744	206	189	106	65	35	71	72
	고시원·여인숙	1,972	24	124	185	257	277	572	533
	범죄피해자	154	2	5	13	31	30	43	30
	노숙인시설	397	0	0	32	58	54	115	138
매입·전세주택 공급물량 (준공기준)	계	24만	2.5만	2.2만	3.6만	3.9만	3.9만	5.4만	2.5만
	기존주택 매입임대	8만	1.1만	0.9만	1.0만	1.3만	1.1만	1.4만	1.2만
	전세임대	16만	1.4만	1.3만	2.6만	2.6만	2.8만	4.0만	1.3만
공급물량 대비 주거지원 비율		2.2%	2.4%	3.8%	1.4%	1.5%	1.6%	1.8%	4.2%

출처 : 한국토지주택공사, 윤후덕 의원 국토교통부 국감 보도자료(2017. 10. 12.)

주거취약계층을 위한 대표적인 주거복지 정책인 장기공공임대주택(영구임대, 국민임대)은 대기자가 많고 비적정 주거 거주민이 입주하기에는 주거비 부담이 큰 상황에서, 주거사다리 지원사업은 비적정 주거 거주민을 저렴한 비용으로 빠르게 주택으로 상향 이동시킬 수 있는 정책이다.

비정적 주거 거주민이 폭염 등 재난과 기후변동에 취약한 문제를 해결하기 위한 근본적인 대책은 비적정 주거 거주민을 적절한 냉난방이 가능한 적정 주거로 이동시키는 것이고, 이를 위해서도 주거사다리 지원사업은 가장 빠르고 효율적인 정책이 될 수 있다.

그러나 주거사다리 지원사업은 그 효율성에도 불구하고 지원 실적이 저조하여 비적정 주거 문제를 해결하는 데 실질적인 역할을 하지 못하고 있고, 이에 관련 지침이 정한 공급물량에 현저하게 못 미치는 임대주택 공급물량을 확보하는 것이 핵심이라 할 것인데, 국토교통부는 이러한 공급물량 확보를 위한 구체적인 연도별 목표치나 실행계획을 제시하지 못하고 있는 것으로 보인다.

humanrights.go.kr KOR 국가인권위원회

따라서 주거사다리 지원사업에 있어 임대주택 공급물량 확보를 위한 구체적인 연도별 목표치 설정과 그 목표를 달성하기 위한 구체적인 실행계획을 수립하는 것이 필요하다고 판단된다.

나. 최저주거기준의 개정

1) 최저주거기준 현황

「주거기본법」 제17조는 국토교통부장관으로 하여금 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등이 포함된 최저주거기준을 설정·공고하도록 규정하고, 최저주거기준 미달 가구에 우선적으로 주택을 공급하거나 개량 자금을 지급하는 등 우선 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 따라 2004. 6. 15. 제정되고 2011. 5. 27. 일부개정된 최저주거기준(국토해양부공고 제2011-490호)은 아래와 같은 내용을 담고 있다.

〈최저주거기준〉

필수적인 설비의 기준

주택은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.

구조·성능 및 환경기준

주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각호의 기준을 모두 충족해야 한다.

① 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방.습에 양호한 재질이어야 한다.

② 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다.

③ 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다.

④ 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역

국가인권위원회 humanrights.go.kr

에 위치하여서는 아니 된다.

⑤ 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.

가구 구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성[1)]	실(방) 구성[2)]	총주거면적(㎡)
1	1인 가구	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

1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준
4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준
5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준
6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준

2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함

3) 비고 : 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 다음 각호의 기준을 따름
1. 부부는 동일한 침실 사용
2. 만6세 이상 자녀는 부모와 분리
3. 만8세 이상의 이성자녀는 상호 분리
4. 노부모는 별도 침실 사용

외국의 최저주거기준을 살펴보면, 미국의 경우 지방주택청이 주택바우처 지원을 받는 임차인이 거주하는 주택에 대하여 주택품질기준에 따라 주택심사를 하고 부적격 시 보수와 철거, 입주자 퇴거 조치 등을 실시하는데, 주택품질기준은 위생시설, 취사 및 쓰레기 처리, 공간과 보안, 냉·난방 환경 등 13가지 구체적인 평가요소들로 구성되어 있다. 영국은 2004년 모든 주택에 대하여 주거 건강 및 안전에 대한 평가체계를 따르도록 법제화하였고, 위반 시 시정 요구 또는 퇴거명령 등의 조치를 하는데, 위 평가체계는 주택이 건강과 안전에 미치는 영향을 29개의 위험 요소로 세분화한 것으로

국가인권위원회 humanrights.go.kr

필수시설의 요건, 가구 구성에 따른 방의 최소 면적기준 등을 구체적으로 명시하고 있다. 일본은 허용할 수 있는 주택의 최저 수준인 최저주거수준과 권장 수준인 유도주거수준에서 가구 구성에 따른 방의 수와 면적, 필수시설의 요건, 구조·성능·환경 기준 등을 제시하고 있는데, 이는 법적 강제성은 없으나 이에 미달하는 가구 수를 줄여가는 것을 정부 주택정책의 목표로 한다.

우리나라 최저주거기준은 위 외국사례 등과 비교할 때 면적기준이 낮게 책정되어 있다는 점, 전통적인 가족 중심의 가구를 상정하고 있어 다양한 구성원으로 이루어진 가구나 다수의 가구가 주택을 공유하는 경우 등에 적용이 곤란하다는 점, 주택의 구조·성능 및 환경기준이 구체적이지 않다는 점, 법적 강제성이나 정책적 집행력이 부족하다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.

예를 들어, 서구 국가들에 비해 우리나라와 생활양식이 비슷하고 최저주거기준의 전용면적산정 기준[3]이 동일한 일본의 최저주거수준과 비교할 때, 아래 표와 같이 면적기준이 낮게 책정되어 있고[4], 부부 및 자녀 외의 성인 가구원이나 만 6세 미만 자녀의 방당 수용인원 제한이 분명하지 않다.

3) 방, 거실, 부엌, 화장실, 현관의 면적을 포함하여 산정
4) 배순석, 「최저주거기준 개선의 필요성과 추진방향」, 국토 2010년 3월호(통권 341호), p.18.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

〈한국과 일본의 최저주거기준 전용면적 비교〉

구분	한국	일본
1인 가구	14㎡	25㎡
2인 가구	26㎡	30㎡
3인 가구	36㎡	40㎡
4인 가구	43㎡	50㎡
5인 가구	46㎡	60㎡
6인 가구	55㎡	70㎡

출처 : 배순석, 「최저주거기준 개선의 필요성과 추진방향」, 국토 2010년 3월호(통권 341호), p.18.

또한 최저주거기준의 구조·성능 및 환경기준이 구체적이지 않고 측정이 용이하지 않아 앞서 살펴본 바와 같이 주거실태조사에서 최저주거기준 미달가구의 수를 침실기준, 면적기준, 시설기준만 적용하여 산정하고 있다.

이에 인권위는 2012. 1. 제2기 국가인권정책기본계획 권고에서 정부에 "최저주거기준의 면적 및 방수, 시설 기준은 현실여건에 맞게 조정하고, 구조·성능·환경기준은 구체적으로 설정하고 최소한의 주거기준으로 정립하고, 기준 미달가구 해소를 위한 구체적 대책 마련"을 권고하였다. 그리고 권고 이행 여부를 검토한 결과 이행이 미흡하다고 판단하여 2016. 7. 제3기 국가인권정책기본계획 권고를 통하여 "인간다운 생활을 할 수 있는 최저주거기준 정립"을 정부에 다시 권고하였으나, 정부는 제3기 국가인권정책기본계획에 이 사항을 포함하지 않았다.

한편 국토교통부는 2018. 10. 「취약계층·고령자 주거지원 방안」을 통하여, 주거여건 변화를 고려해 2019년 하반기 최저주거기준의 개선을 추진하겠다고 밝힌바, 최소 주거면적의 적절성, 시설기준 신설을 검토하고, 일조

KOR 국가인권위원회 humanrights.go.kr

량, 층간소음 등 환경요소를 보다 구체화하며, 현재 별도 기준이 없는 공유주택(다수의 1~2인 가구가 주택을 공유하는 경우)의 최저주거기준을 마련할 계획이다.

2) 개선방안

다른 권리와 불가분하게 연계된 주거권의 특성으로 인하여 비적정 주거 거주민은 주거권뿐 아니라 여러 다른 권리도 침해받는 상태에 있게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이 비적정 주거가 몰려 있을 것으로 추정되는 주택이외의 거처(숙박업소의 객실, 판잣집·비닐하우스, 일터의 일부 공간과 다중이용업소, 컨테이너 등)는 좁은 면적, 면적에 비해 높은 임대료, 채광과 방음 문제, 습기·곰팡이·통풍·악취·누수 등 위생 문제, 화재 위험과 외부 침입 문제, 냉난방시설 미비 등으로 인해 인간다운 생활을 할 권리, 생명권, 건강권, 사생활의 자유 등을 침해하는 요소가 되고 있는 것이다.

국가는 적정하지 않은 주거에 거처하는 취약계층의 문제에 우선적인 관심을 가지고 해결해야 할 의무가 있고, 최대한의 가용자원을 활용하여, 전략적 접근을 통해 가능한 빠른 시일 안에 이 문제를 해결해야 한다.

이를 위해서는 사회권규약 일반논평 4호가 당사국에 비적정 주거의 규모를 파악하기 위해 필요한 조치를 하고 주거 취약 집단에 대한 상세한 정보를 제공할 것을 강조하고 있는 것처럼, 주거의 적정성에 대한 구체적인 기준을 세우고, 이에 미치지 못하는 비적정 주거의 실태를 파악하는 것이 주거권 보장을 위한 주거정책의 우선적 조치가 되어야 한다.

그러나 우리나라 최저주거기준은 면적기준이 낮게 책정되어 있고, 구

국가인권위원회 humanrights.go.kr

조·성능 및 환경기준이 구체적이지 않아, 주거의 품질에 해당하는 구조·성능·환경기준에 대해서는 최저주거기준 미달가구 산정 시 측정조차 되지 않고 있는 상황이다.

곧, 최저주거기준이 주거의 적정성을 판단하는 기준으로 활용되지 못하고, 비적정 주거의 실태가 구체적으로 파악되지 못하고 있는 실정이다.

따라서 최저주거기준이 주거의 적정성에 대한 기준으로서 비적정 주거의 실태를 파악할 수 있는 기준이 될 수 있도록 변화한 가구구성과 주거여건, 국제기준 등을 고려하여 최저주거기준을 보다 구체화하도록 개정하는 것이 필요하다고 판단된다.

다. 최소면적·시설기준 등 고시원 건축기준 마련

국토교통부 고시 제2018-773호 「다중생활시설 건축기준」는 고시원의 건축기준을 아래와 같이 규정하고 있는데, 이는 2015. 12. 4. 이후 건축허가나 변경허가를 신청하는 경우부터 적용된다.

<다중생활시설 건축기준>

다중생활시설 건축기준 제2조(건축기준) 다중생활시설은 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 다중이용업 중 고시원업의 시설로서 다음 각 호의 기준에 적합한 구조이어야 한다.

1. 각 실별 취사시설 및 욕조 설치는 설치하지 말 것(단, 샤워부스는 가능)
2. 다중생활시설(공용시설 제외)을 지하층에 두지 말 것
3. 각 실별로 학습자가 공부할 수 있는 시설(책상 등)을 갖출 것
4. 시설내 공용시설(세탁실, 휴게실, 취사시설 등)을 설치할 것
5. 2층 이상의 층으로서 바닥으로부터 높이 1.2미터 이하 부분에 여닫을 수

KOR 국가인권위원회 humanrights.go.kr

있는 창문(0.5제곱미터 이상)이 있는 경우 그 부분에 높이 1.2미터이상의 난간이나 이와 유사한 추락방지를 위한 안전시설을 설치할 것

6. 복도 최소 폭은 편복도 1.2미터이상, 중복도 1.5미터이상으로 할 것
7. 실간 소음방지를 위하여 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제19조에 따른 경계벽 구조 등의 기준과 「소음방지를 위한 층간 바닥 충격음 차단 구조기준」에 적합할 것
8. 범죄를 예방하고 안전한 생활환경 조성을 위하여 「범죄예방 건축기준」에 적합할 것

또한 고시원은 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 의거 화재 등 재난 안전관리를 받는다. 이 법률상 2009. 7. 8. 이전 영업을 개시한 경우 간이스프링클러설비 의무 설치 대상에서 제외되어 문제가 되었으나, 2018. 11. 발생한 국일고시원 화재 사건 이후 정부와 서울특별시가 스프링클러가 없는 모든 고시원에 간이스프링클러 설치를 의무화하고 일부 비용을 지원하는 대책을 마련하였다.

고시원은 최근 가장 크게 증가한 1인 가구의 저렴한 거처이다. 2018 주택이외의 거처 실태조사 및 인권위 실태조사 결과에 따르면, 비좁은 면적, 면적에 비해 높은 월세, 소음, 채광 등 위생과 환경 문제, 화재 등 재난에 취약한 문제 등이 심각하여 그 시설 자체가 거주인의 건강권, 사생활의 자유, 인간다운 삶을 살아갈 권리 등을 침해하는 요소가 되고 있다.

고시원은 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」상의 다중이용업소로서 해당 법은 고시원업을 "구획된 실(室)안에 학습자가 공부할 수 있는 시설을 갖추고 숙박 또는 숙식을 제공하는 형태의 영업"으로 규정하고 있다.

이에 따라 고시원은 비록 현재 가장 많은 1인 가구가 생활하는 비적

국가인권위원회
humanrights.go.kr

정 주거이기는 하나 그 자체가 장기간의 거주를 위해 만들어진 주택이 아닌, 학습자의 공부를 위해 만들어진 다중이용업소이므로 최저주거기준을 적용하기 어렵다.

따라서 다수의 고시원이 실질적으로 주거지로 이용되고 있는 현실 상황을 고려한 별도의 기준이 필요하다고 판단된다. 그러나, 모든 고시원에 간이스프링클러를 설치하는 대책 외에 고시원의 열악한 시설 문제를 개선할 수 있는 근본적 대책은 아직 마련되지 않은 것으로 보인다.

「다중생활시설 건축기준」은 2015. 12. 4. 이후 건축되거나 변경되는 고시원에만 적용되는 건축기준일 뿐 아니라, 실별 면적기준, 공용시설의 설치기준, 창문 설치기준, 위생시설과 건물 보수에 관한 사항 등 현재의 열악한 고시원 시설을 개선하는 데 반드시 필요한 기준이 반영되어 있지 않다.

도시 저렴 숙소에 대한 외국 정책사례를 살펴보면, 미국의 경우 1980년대 1인용 저렴 숙소의 필요성을 인식하여 당시 열악한 1인 숙소였던 SRO(Single-Room Occupancy)에 대한 건축 기준과 거주 요건을 마련하였고, 연방정부가 정한 물리적 기준을 따를 경우 공공주택청이 SRO 건물주에게 임대료의 일부를 보조하는 등의 정책을 실시하고 있다. 영국의 경우 동일 가구가 아닌 3인 이상의 사람들에 의해 점유되는 주택으로 부엌이나 욕실 등 주거시설의 일부를 공유하는 주택을 HMO(House in Multiple-Occupation)로 정의하는데, 2006년부터 HMO에 대한 등록허가제를 실시하고 주택 건강 및 안전에 대한 평가 체계를 따르도록 한다. 호주 빅토리아주와 뉴사우스웨일즈주는 루밍 하우스(Rooming Houses) 또는 보딩 하우스(Boarding Houses)라고 불리는 공유주택에 대하여 의무등록제를 실시하고, 최소면적기준 및

humanrights.go.kr KOR 국가인권위원회

필수시설의 요건에 대한 기준 등을 적용하며 우수한 HMO에 대하여 각종 보조금 지급 등 양질화 정책을 실시한다.

위와 같이 외국 여러 국가가 도시 발전 과정에서 저소득층을 위한 저렴한 숙소의 필요성을 인정하고, 최소 침실 면적기준, 공유시설 설치기준, 위생, 안전, 소방시설 설치기준 등 다양한 시설기준을 마련하였으며, 적절한 규제와 지원을 통해 양질의 저렴한 숙소를 운영하고자 노력하고 있다.

또한 서울특별시는 2019. 3. 18. 방 실면적을 7㎡(화장실 포함 시 10㎡ 전용면적) 이상으로 하고, 각 방마다 창문(채광창) 설치를 의무화 하는 내용의 '서울형 고시원 주거기준'을 수립했다고 발표하고, 국토교통부에 「다중생활시설 건축기준」상 실면적, 창문설치 유무 등의 기준을 마련하도록 개정을 적극 건의할 계획이라고 밝혔다. 이후 국토교통부는 2019. 11. 8.「다중생활시설 건축기준」 개정안을 행정예고한바, 이는 "지방자치단체의 장은 제2조의 기준에 위배되지 않는 범위 내에서 다중생활시설의 최소실 면적, 창설치 등의 기준을 정하여 운영할 수 있다"는 내용으로 제3조를 신설하는 것이다.

그러나 구체적인 고시원 최소 시설기준 마련을 지방자치단체의 재량에 위임하는 위 개정안으로는 고시원 최소 시설기준에 대한 지역별 차이 발생과 제도 개선의 효과성이 우려된다.

이상을 고려할 때, 국토교통부는 외국사례나 서울특별시의 '서울형 고시원 주거기준'을 참고로 하여, 실제로 주거시설로 이용되고 있는 고시원의 특성을 고려한 공통적인 최소 시설기준을 마련할 필요가 있다. 또한,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이 기준에는 실별 최소면적, 화장실·욕실·부엌 등 공용시설 설치 기준, 채광과 환기를 위한 창문, 냉난방 시설 설치 기준 등이 포함되어야 할 것이다.

나아가 이렇게 마련된 고시원 최소 설치기준은 그 기준에 미달하는 고시원은 개선하도록 함으로써 인간다운 생활을 할 수 있는 최소 요건을 갖추지 못한 고시원의 운영을 엄격히 제한하도록 하는 실질적인 기준으로 활용되어야 한다.

다만 이러한 기준에 따라 기준 미달 고시원을 개량했을 경우, 유엔 적정주거특별보고관이 권고하는 바와 같이, 이로 인한 임대료 상승이 발생하지 않도록 제도설계에 유의할 필요가 있다.

국토교통부는 2018. 10. 24. 발표한 '취약계층·고령자 주거지원 방안'을 통하여 주거환경이 열악한 노후 고시원 등을 매입하여 양질의 주택으로 개선한 후 저소득 가구에 공급하는 공공리모델링 시범사업을 실시하겠다고 밝힌 바 있으며, 서울특별시는 2016년부터 노후 고시원 등을 셰어하우스로 리모델링해서 1인 가구에게 시세 80%의 임대료로 공급하는 '리모델링형 사회주택' 사업을 실시하고 있다.

따라서, 인간다운 삶과 주거권을 보장할 수 있는 고시원 최소 설치기준을 마련하고, 위와 같은 노후 고시원 개량 사업들을 활성화하면 최소 설치기준에 미달하는 고시원을 양질의 거처로 개선하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅳ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2019. 11. 21.

위 원 장 최 영 애 최영애

위 원 최 혜 리 최혜리

위 원 정 문 자 정문자

위 원 이 상 철 이상철

위 정본입니다.

2019. 12. 31.

국 가 인 권 위 원 회

의사운영 담당 안 소 욱 (인)