

# 2006 겨울 빈민현장활동 N N N O R O

주거,

공간의 박탈을 넘어  
O N O R O

평등한 삶의 자리로  
O N O R O

- 일시 : 2006년 1월 18(수)~ 21(토)
- 장소 : 서울 곳곳
- 주최 : 빈곤해결을위한사회연대(준), 절망의빈곤희망의연대실천단, 노숙인복지와인권을실천하는사람들, 전국빈민연합, 민중복지연대, 인권운동사랑방, 문화연대, 사회진보연대

# 2006 겨울 빈민현장활동

주거,

고가의 박탈을 넘어

평등한 삶의 자리로

- 일시 : 2006년 1월 18(수)~ 21(토)
- 장소 : 서울 곳곳
- 주최 : 빈곤해결을위한사회연대(준), 절망의빈곤희망의연대실천단, 노숙인복지와인권을실천하는사람들, 전국빈민연합, 민중복지연대, 인권운동사랑방, 문화연대, 사회진보연대

# 목차

비화 일제표 ..... 4  
 저소득층 주거복지의 현황과 과제 ..... 8  
 주거권운동이란? 주거권운동의 역사와 과제 ..... 28  
 최저주거기준의 이해, 바람직한 최저주거기준과 달성방안 ..... 44  
 1. 0.30 부동산 대책 주요 내용 ..... 59  
 2. 0.30 부동산 대책 추진 경과 ..... 101  
 한국판 우토로 '포이동 266번지' ..... 103  
 성평등한 비미역장활동을 위한 네그 ..... 108

### 1월 18일(수) - "사람이 살고 있어요"

: 쪽방 등 불안정주거의 현황과 문제점을 드러내는 주거난장

- ▷ 일시·장소 : 1월 18일 오전 9시부터, 서울역 구역사 광장
- ▷ 개요 : 17일부터 제작하기 시작한 쪽방을 실제크기의 형태로 완성하고, 제작된 쪽방을 중심으로 선전전과 문화제, 숙박 체험을 진행한다. 이러한 전 과정이 주거난장이며, 이를 통해 쪽방과 같은 불안정주거의 현황과 문제점을 이해하고 알려낸다.

- ▷ 일정
  - 09시~11시 : 쪽방 등 우리사회 불안정주거의 현황 및 문제점에 대한 교양, 조배정
  - 11시~12시 : 겨울빈활실천단 발대식(언론사 보도자료 배포)
  - 12시~13시 : 점심식사
  - 13시~18시 : 쪽방 꾸미기(도배, 장판, 쪽방 내외부 꾸미기)
  - 18시~20시 : 문화제 "사람이 살고 있어요"
  - 20시~21시 : 저녁식사
  - 21시~23시 : 조별토론 및 하루일정 총화, 19일 일정설명
  - 23시~24시 : 잠자리 배치 및 쪽방에서 취침

### 1월 19일(목) - "살 곳이 필요해요"

: 서울시 다가구매입임대주택 현장방문조사

- ▷ 일시·장소 : 1월 19일 오전 10시부터, 서울시내 곳곳
- ▷ 개요 : 서울시가 무주택 저소득층의 주거수요 충족을 위해 매입후 공급을 추진해 오던 다가구주택의 매각을 추진하고 있고, 매입된 주택의 상당수가 공가로 방치되어 있는 현실을 현장방문조사를 통해 짚어내고, 이를 통해 서울시 다가구매입임대사업의 문제점과 도시저소득층의 적절한 주거수준 보장에 필요한 저렴주택의 중요성을 제기한다.

- ▷ 일정
  - 10시~11시 : 현장방문조사와 관련한 설명 및 방문지 배치
  - 11시~19시 : 현장방문조사 진행
  - 19시~20시 : 저녁식사
  - 20시~23시 : 조사결과 취합 및 보고, 20일 기자회견 준비와 선전물 제작
  - 23시~24시 : 하루일정 총화 및 20일 일정설명
  - 24시~ : 서울역 구역사 광장 쪽방으로 이동후 취침

## 1월 20일(금) - '너들이 살아봐'

: 포이동 266번지를 중심으로 주거실태조사.

- ▷ 일시·장소 : 1월 20일 오전 10시부터, 포이동 266번지
- ▷ 개요 : 최저주거기준을 반영해 작성된 세부조사지표를 근거로 포이동266번지 주거실태조사를 시작하여 2월 토론회까지 포이동 266번지의 주거실태를 알리는 출발로
- ▷ 일정
  - 10시~11시 : 서울시청 앞 기자회견 (혹은 퍼포먼스?)
  - 11시~13시 : 포이동으로 이동 및 점심식사, 포이동266번지에 대한 설명
  - 13시~17시 : 주거실태조사 세부조사지표·조사방법 교양, 주거인권학교
  - 17시~18시 : 저녁식사
  - 18시~22시 : 최저주거기준을 반영한 세부조사지표에 근거해 주거실태조사 진행
  - 22시~24시 : 주거실태조사 결과 취합 및 발표
  - 24시~ : 하루일정 총화 및 뒷풀이

## 1월 21일(토) - '이웃보다 인간을 위한 주거'

- ▷ 일시·장소 : 1월 21일 오전 10시부터, 포이동 -> 서울역 구역사 광장
- ▷ 일정
  - 10시~13시 : 주거빈활 각 조별 및 전체평가, 후속계획 논의
  - 13시~15시 : 점심식사 및 이동
  - 15시~18시 : 서울역 구역사 광장 집결, 쪽방 해체작업 후 해단식

## 일정기입란

1월 18일(수)	_____
	_____
	_____
	_____
1월 19일(목)	_____
	_____
	_____
	_____
1월 20일(금)	_____
	_____
	_____
	_____
1월 21일(토)	_____
	_____
	_____
	_____

## 저소득층 주거복지 현황과 과제

홍인옥 (한국도시연구소)

### I. 들어가며

최근 들어 주거복지에 대한 사회적 관심이 고조되고 있다. 이전에도 주거복지에 대한 언급이 없었던 것은 아니나, 주택정책적 차원에서 주택의 질적 문제에 대한 고려가 필요하다는 수준에서 주거복지 문제가 제기되었으며, 주거복지 전반에 대한 포괄적인 논의는 이루어지지 않았다<sup>1)</sup>. 그러다 2003년 주택법 개정을 통한 최저주거기준의 법제화는 그 동안 선언적으로 제기되는 주거복지가 정책적으로 구체화되는 계기가 되었다<sup>2)</sup>. 이후 주거복지는 주택부문에 핵심 과제가 되고 있을 뿐만 아니라 복지영역에서도 새로운 화두가 되고 있다. 이제 국민의 주거복지 수준향상은 주택정책의 목표이자 복지정책의 주요과제가 되고 있다.

일반적으로 주거복지는 사회를 구성하는 전체 계층에 대한 주택부문의 복지증진을 의미하나, 주거복지의 궁극적 목표는 주택 관련 자원의 배분적 형평성을 제고하는 것이다. 이런 점에서 주거복지는 적절한 주거수준을 향유하지 못하는 저소득계층에 대한 주거지원의 기준과 정책방안을 마련하여 적절한 주거공간을 제공하고, 주거의 안정성을 보장해 주는 것이라 하겠다.

그런데 주거복지의 중요성에 대한 사회적 합의에도 불구하고, 정작 주거복지의 내용이 무엇인지에 대해서는 아직까지 정확한 개념과 이해가 정립되어 있지 않은 상태이다. 사실 주거복지는 주거 즉 주택과 복지의 합성어이다. 주택은 그 자체는 물리적 공간에 불과하지만, 여기에는 가정이 담겨 있고, 주택은 여러 측면에서 가정복지에 영향을 미치고 있으며, 주거복지는 주택이 가정복지에 미치는 영향을 포괄한다고 할 수 있다. 그리

1) 김만재(1994)는 빈곤층, 노인층, 모자가구의 주거실태를 주거복지적 측면에서 분석하였고, 하성규(1997)는 주거수준을 파악하고 주거복지정책의 방향을 제시하였는데, 공식적으로는 제4차 국토계획(2000년-2020년)에서 시장소외계층의 주거복지 문제가 언급되었음

2) 건설교통부 내 주거복지과의 신설(2003.7)은 행정적인 차원에서 주거복지를 구체화하는 계기가 되었다.

고 일부에서는 주거를 복지의 기초로 보기도 한다(早川和南, 1997). 주거복지에 대한 다양한 문제제기나 논의에도 불구하고 우리의 주거복지는 이제 막 걸음마를 시작한 단계라고 할 수 있다. 때문에 주거복지에 대한 논의가 체계적이거나 구체적으로 이루어지지 못한 채 당위론을 강조하는 선언적인 내용을 벗어나지 못하고 있고, 정책적으로도 주거복지 실현을 위한 장기계획은 설정하고 있으나, 구체적인 실천방안은 정립하지 못하고 있다. 그러므로 주거복지 특히 저소득층 주거복지 향상을 위해서는 주거복지의 성격과 구체적인 내용, 그리고 실현방안에 대한 다양한 논의가 이루어져야 하며, 이를 토대로 주거복지 실현을 위한 정책대안이 마련되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 여기서는 무엇보다 시급하게 해결해야 할 과제로서 저소득층 주거복지에 대해 살펴보고자 한다. 저소득층 주거복지의 문제를 살펴보기 전에 먼저 주택과 복지와의 연계에 대해 살펴보고, 우리나라 저소득층의 주거실태 및 주거복지 프로그램 현황에 대해 살펴보고, 앞으로 저소득층 주거복지의 과제를 제안하고자 한다.

### II. 저소득층 주거복지에 대한 이해

#### 1. 주택과 복지

주택은 가정생활의 토대이자 삶의 질의 기반이 된다. 뿐만 아니라 주거는 복지의 기초가 된다. 이는 주택이 가정복지(family well-being)에 직접적인 영향을 미치고 있기 때문이다. 주택과 가정복지와의 연계는 세 가지 측면으로 구분할 수 있는데, 하나는 주택의 물리적 속성을 통해서이며, 두 번째는 물리적 속성과는 별개로 주택에 거주하는 가구의 특성과 관련한 사항들을 통해서이며, 그리고 마지막으로 근린주거환경의 측면에서이다(Bratt, 2002). 즉 주택 자체의 특성에서부터 거주가구의 특성을 고려한 측면, 그리고 주변 주거환경의 측면에서 주택은 개별 가정복지에 영향을 미친다.

우선 주택의 물리적 속성은 주거의 질(quality)과 안전(safety)에 영향을 미치는데, 물리적으로 적절하지 못한 주택에는 다양한 위험성이 잠재되어 있다. 주택의 물리적 속성은 시설과 구조 그리고 실내환경의 세 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다. 시설의 경우, 개별 가구가 거주하는데 필요한 최소한의 기능공간으로 적정 수의 방과 화장실, 부엌, 그리고 목욕시설을

갖추어야 하는데, 그렇지 못하고 여러 가구가 공동으로 시설을 사용하거나 재래식 화장실이나 부엌을 사용할 경우 위생적으로 문제가 될 수 있고, 가족의 건강을 위협할 수 있다.

주택구조의 문제는 적정수준의 구조강도를 갖추고 양호한 재질의 자재를 사용하지 않은 주택은 외부의 작은 충격에도 생활에 지장을 받으며, 화재나 수재 등 각종 재해의 위험성이 높아 안전한 주거를 위협 받게 된다. 한편 실내환경은 적절한 환기, 채광, 방음 등이 이루어지고 습기문제가 잘 처리되고 있는지 등의 문제로, 불량한 실내환경은 가구원의 건강에 직접적인 영향을 미치기도 하는데(한국도시연구소, 2003), 연구결과 채광이 제대로 되지 않은 음울한 실내환경은 기분을 저해하며 우울증과 위염 등을 초래하며, 저습하고 눅눅한 실내환경은 관절 류마티스와 신경통 등의 근골격 질환에 좋지 않은 것으로 보고되고 있다. 그리고 습도가 높은 실내환경은 곰팡이를 발생시키기 쉽고 기관지천식 등의 호흡기 질환의 원인이 되는 등 실내환경은 가족의 건강과 직결되는 것으로 나타났다(早川和南·岡本祥浩, 1993).

다음으로는 주택에 거주하는 가구의 특성과 관련한 사항으로, 여기에는 주택규모와 비용문제, 주택에 대한 인식 등이 해당된다. 특히 주택규모와 비용문제는 가정복지에 직접적인 영향을 미치는데, 주택규모의 경우 적절한 규모의 주거공간을 확보하지 못하고 협소한 주택에서 생활할 경우 무엇보다 개인의 사생활을 보장받을 수 없으며, 그로 인한 심리적·육체적 스트레스가 발생하여 건강에 부정적인 영향을 미치게 되는데, 과밀상태로 오랫동안 생활할 경우 가족 구성원에 대한 무관심, 가구원들간의 갈등과 무질서가 발생하는 것으로 보고 되고 있다(한국도시연구소, 2003).

한편 비용문제는 가구의 주거비 부담능력의 문제로, 주거비가 가구소득의 일정 수준 이상<sup>3)</sup>을 차지할 경우 가구는 사실상 기초생활을 유지하기 어렵게 되며, 가정복지는 위기에 처하게 된다. 그런데 주거비 부담문제는 소득이 적은 저소득층에게 특히 심각한 문제가 되고 있으며, 때문에 정부는 공공임대주택 등 저렴주택을 공급하여 저소득층의 주거비 부담을 완화하는데 주력하고 있다.

마지막으로는 근린주거환경은 주택이 입지하고 있는 지역의 주거수준과

3) 일반적으로 소득대비 주거비 부담의 적정수준을 25%~30%로 설정하고 있다

안전성의 문제, 그리고 일자리나 교육을 비롯한 여타 서비스에 대한 접근성을 포함하고 있는데, 이것 역시 가정복지에 직접적인 영향을 미치고 있다. 실제 열악한 주변환경으로 인한 생활피해 문제도 거주가구에 불편을 줄 뿐 만 아니라 건강 및 위생상의 문제를 야기하는 요소가 되고 있다.

주택이 복지의 기초가 되는 것은 안전하고 쾌적한 주거가 복지비용과 주거비용을 줄이기 때문이다. 주택에 따른 가정복지, 즉 주거복지 수준을 향상시키기 위해서는 무엇보다 물리적으로 양호한 주택과 주거환경이 마련되어야 하며, 여기에 거주 가구의 특성이 고려되어야 한다. 이런 점에서 인간다운 생활을 영위하는데 필요한 최소한의 주거기준으로서 최저주거기준은 주거복지에 있어 중요한 의미를 갖고 있다고 하겠다. 특히 스스로 주거문제를 해결하기 힘든 저소득층이 적절한 주택과 주거환경에서 거주할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2. 저소득층 주거복지

일반적으로 주거복지는 사회를 구성하는 전체 계층에 대한 주택부문의 복지증진을 목표로 하고 있다. 그런데 주거복지에서 복지라는 단어를 보다 적극적으로 해석하면, 주거복지는 주거와 관련하여 사회구성원에 대한 사회적 책임이 전제된다는 의미를 담고 있다. 주거복지는 주택문제의 측면에서는 물리적 공간을 비롯한 주택과 관련한 제반 사항들을 포괄하고 있으며, 복지의 측면에서는 기존의 사회서비스를 제공하는 차원에서 주거문제를 복지로 접근하고 동시에 주거서비스를 복지서비스의 일환으로 제공하는 것을 말한다. 즉 인간의 기본적 욕구 차원에서 주거에 대한 욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임이라고 할 수 있다. 이를 달리 말하자면 사회구성원이라면 마땅히 지녀야 하는 권리의 개념이 주거복지에 내재되어 있다고 할 수 있다. 따라서 주거복지는 다분히 정책적인 의미를 갖게 되며, 사회복지적 차원에서 모든 사회구성원이 누릴 최소한의 주거수준이 권리로서 보장되는 상태를 의미한다. 이 정의를 따를 경우 주거복지는 주택이 없는 자에게는 거처를 마련해 주고, 부적절한 주택에 거주하는 가구에게는 주거수준을 향상시켜야 하며, 그리고 주거가 불안정한 자를 보호하는 등의 활동을 내용으로 한다. 그런데 주거복지는 주택 관련 자원의 배분적 형평성을 제고하는 것을 궁극적 목표로 하고 있다(하성규, 2003).

따라서 주거복지는 표면적으로는 전 국민의 주거수준을 전반적으로 향상시키는 데 목적이 있지만 실제로는 적절한 주거수준을 향유하지 못하는 사회적 약자를 목표집단으로 삼아 이들에게 적절한 주거공간을 제공하고 주거의 안정성을 보장해주는 데 그 목적이 있다고 하겠다(한국자활후견기관협회, 2005).

### III. 저소득층 주거실태

#### 1. 소득계층별 주거실태

그 동안의 지속적인 주택공급으로 전반적인 주거수준은 향상되었음에도 불구하고 저소득층의 주거수준은 크게 개선되지 않고 있으며, 소득계층간 주거수준의 격차는 확대되고 있다. 2004년 건설교통부의 주택종합계획에 의하면, 소득 1분위 이하 가구의 평균 주거면적은 15.7평으로 전체 가구 평균의 74% 수준에 불과하며, 가구당 평균 사용방수도 전체 가구 평균인 3.5개의 77%수준인 2.7개로 나타났다. 소득 1,2분위 계층의 60% 이상이 상대적으로 주거수준 및 주거환경이 열악한 단독주택이나 다가구주택에 거주하는 비율이 높고, 주택소유 형태면에서도 상대적으로 주거가 불안정한 보증부 월세나 월세, 사글세 등의 임차형태로 거주하는 가구가 34%~40%를 차지하고 있어 저소득층의 주거여건이 열악함을 알 수 있다.

<표 4> 소득계층별 주거실태

구분	1분위 소득이하	2분위 소득이하	3분위 소득이하	4분위 소득이하	5분위 소득이하	7분위 소득이하	10분위 소득이하	계	
주거면적평균(평)	15.7	16.8	18.0	18.7	19.5	21.6	24.8	21.2	
평균방수(개)	2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5	
주택 유형 (%)	단독	28.7	23.6	19.5	18.0	17.3	14.6	17.7	17.8
	아파트	18.4	29.2	29.7	32.5	39.3	48.9	53.4	43.2
	연립주택	3.4	5.6	7.1	7.7	6.5	5.5	4.7	5.7
	다가구	40.8	37.5	33.3	34.1	26.3	23.9	18.4	25.6
	다세대	5.2	4.2	6.5	6.1	7.9	5.5	4.0	5.5
	기타	3.4	0.0	4.0	1.6	2.7	1.8	1.8	2.2
점유 형태 (%)	자가	33.9	25.0	35.0	34.7	45.7	50.9	67.2	50.7
	전세	25.3	38.9	35.0	40.2	33.0	35.9	24.6	31.6
	보증부 월세	21.3	19.4	16.4	17.4	13.2	10.0	6.1	11.4
	월세	12.6	8.3	5.1	3.9	4.0	0.9	0.7	2.8
	사글세	6.9	6.9	7.1	3.5	2.9	1.5	1.0	2.8
	기타	0.0	1.4	1.4	0.3	1.2	0.8	0.4	0.7
주거 시설 (%)	입식부엌	81.0	98.6	95.2	98.1	98.5	99.1	99.5	97.7
	수세 화장실	73.0	93.1	91.2	96.8	96.9	98.2	98.9	95.9
	온수 목욕탕	75.3	87.5	93.8	96.1	96.0	98.4	99.6	96.2
주택경과년수 (년)	16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2	

자료 : 건설교통부(2004)

뿐만 아니라 주거시설 또한 저소득층의 경우 입식부엌, 수세식 화장실, 온수목욕탕 등이 제공되는 주택에 거주하는 가구의 비율이 상당히 낮은 수준에 머무르고 있다. 그리고 소득이 낮을수록 노후화된 주택에 거주하고 있다. 주거사용 면적 및 주거시설 수준 등을 중심으로한 주거의 질적 수준은 소득이 낮아질수록 감소하여, 소득계층에 따라 주거의 질적 수준에 격차가 심한 상태임을 알 수 있다.

#### 2. 주거비 수준

주거비 부담 수준을 나타내는 지표인 PIR<sup>4)</sup>과 RIR<sup>5)</sup>을 살펴보면, 소득 1

4) PIR은 소득대비 주택가격의 비중(Price to Income Ratio)으로, UN HABITAT 자료에 의하면, 세계 주요도시의 PIR은 4.2배이며, 선진국의 경우 4.6배이고 개발도상국은 3.7배로 나타났다(국민은행연구소, 2003).



분위에 속하는 저소득층은 상대적으로 노후불량주택에 거주함에도 불구하고 PIR은 6.7배로 전체 평균에 비해 2배나 높은 것으로 나타나 이들 계층이 자력으로 주택을 마련하는 것은 거의 불가능함을 보여주고 있다. 그리고 직접적인 주거비 부담을 나타내는 지표인 RIR 또한 19.2%에 달해 외부의 보조 없이는 적절한 주거생활이 곤란한 상태에 처해 있음을 보여주고 있다(건설교통부, 2004).

소득계층간 주거수준 및 주택관련 자산의 격차를 보여주는 1인당 주거면적의 지니계수와 주택자산의 지니계수 변화추이를 보면, 1인당 주거면적의 지니계수는 1993년 0.35에서 2002년에는 0.235로 상당히 개선된 상태이나, 주택자산의 지니계수는 0.489에서 0.51로 오히려 악화된 것으로 나타났다. 주택자산의 지니계수는 소득 지니계수에 비해 상당히 높은 수준으로 주택자산의 분배가 소득분배에 비해 상대적으로 더 불평등한 상태임을 알 수 있다. 더구나 소득계층별 소득격차 또한 IMF경제위기 이후 점점 심화되는 추세를 보이고 있다. 이처럼 소득격차, 주택자산격차 및 주거수준 격차가 심화되고 있는 여건 하에서 저소득층이 스스로 주거수준을 개선하는데는 한계가 있다고 하겠다.

<표 5> 주거불평등도의 지니계수 변화

구분	1인당 주거면적 지니계수	주택자산 지니계수	소득 지니계수
1993년	0.350	0.489	-
2002년	0.235	0.510	0.351

자료 : 건설교통부(2004)

### 3. 최저주거기준 미달가구의 현황과 주거실태

한편 2000년 현재 최저주거기준 미달가구는 3,344천 가구로 전체 가구의 23.4%에 달하고 있다. 최저주거기준 미달가구는 현대식부엌 및 수세식화장실을 갖추지 못한 시설기준 미달가구가 2,383천 가구(71.3%)로 가장 많고 면적기준 미달가구는 1,306천 가구(39.1%), 침실기준 미달가구는 496천 가구(14.8%)로 나타났다. 그런데 최저주거기준 미달가구의 5.3%인 176천 가구가 시설, 면적 및 침실기준에 모두 미치지 못하는 심

5) RIR은 소득에서 임대료가 차지하는 비율(Rent to Income Ratio)로, 일반적으로 16%를 평균수준으로 간주하고 있음

각한 주거상태를 보여주고 있다.

일반가구와 최저주거기준 미달 가구의 주거수준을 비교하면, 주거면적, 주택유형, 점유형태, 주거시설 등 모든 측면에서 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있다(<표 3> 참조). 특히 최저주거기준 미달 가구의 평균 주거면적은 13.1평으로 일반가구의 68.5% 수준에 불과하며, 1인당 주거면적 및 방당 가구원수는 각각 6.2평, 1.23명으로 일반가구의 1인당 주거면적(7.3평) 및 방당가구원수(0.98명)와 비교할 때 최저주거기준 미달가구의 주거밀도 또한 상당히 열악한 상태이다.

<표 6> 일반가구와 최저주거기준 미달가구의 주거수준 비교

구분	일반가구	최저주거기준 미달가구
가구수(천가구)	14311.8	3344.0
1인당 주거면적(평)	7.3	6.2
평균방수(개)	3.4	2.5
방당 가구원수(명)	0.98	1.23
주거시설 (%)	입식부엌	93.9
	수세화장실	87.0
	온수목욕탕	87.4
주택경과년수(년)	13.3	22.2

자료 : 건설교통부(2004)

### 4. 비정상적 주택 거주가구의 주거실태

한편 저소득층의 열악한 주거실태를 보여주는 단적인 예가 비닐하우스촌, 쪽방, 지하주거 등 이른바 비정상적 주거라 하겠다(홍인옥, 2004). 비닐하우스촌은 농업용 비닐하우스를 개조하여 그 내부를 얇은 판자로 쪼개서 여러 가구가 거주할 수 있도록 만들거나 토지구획정리사업 이후 체비지로 분류되어 개발되지 않은 채 방치되고 있던 땅에 판자나 천막, 비닐 등을 이용하여 비닐하우스로 위장한 주거용으로 만든 불법 무허가 주택지역이다<sup>6)</sup>. 형성배경이 이렇다보니 비닐하우스촌의 기반시설 사정은 열악하기 짝이 없는 실정이다. 가능한 많은 수가 좀 더 넓게 살려고 하다보니 내부

6) 정확하게 말하면 '신발생 무허가 주택'의 밀집지역이라 해야 하지만, 초기 형태가 농업용 비닐하우스를 주거용으로 개조한 것이어서 일반적으로 '비닐하우스촌'이라 불리고 있다.

도로는 한두 명이 간신히 다닐 정도로 비좁게 만들어져있으며, 화재의 위험이 높은 지역임에도 소방도로가 제대로 확보되어 있지 못해 화재에 극히 취약한 상태이다. 일부 지역은 상수도가 연결되지 않아 지하수를 이용하거나 생수를 구입하여 식수문제를 해결하기도 한다. 편의시설 사정 또한 극히 열악하여 생활하는데 필요한 최소한의 시설조차 갖추지 못한 곳이 대부분이며, 일부 지역의 경우 생필품을 구입하기 위해 10분 이상을 걸어가야 하는 등 많은 어려움을 겪고 있다. 현재 이렇게 형성된 비닐하우스촌이 현재 서울시내에만 30여 군데에 4,000여 가구가 거주하는 것으로 확인되었으며, 서울 인접 지역까지 포함하면 6,000 가구 이상이 비닐하우스촌에 거주하는 추산되고 있다.

한편 쪽방은 이미 오래 전부터 단신 상경자나 일용노동자, 하층 서비스업 종사자 등에게 거처로 이용되어온 한 사람이 잠만 잘 수 있을 정도의 한 평 남짓한 크기의 방으로, 부엌은 별도로 마련되어 있지 않으며 화장실이나 세면시설은 공동으로 사용하고 있다. 쪽방은 대부분 시설이 극히 열악한 상태이며, 건물 또한 오래된 것이 많으며 일부는 목조건물이어서 화재 위험이 매우 높다. 쪽방지역은 주로 도심이나 부도심 지역에 형성되어 있는데, 특히 철도역이나 인력시장, 인력소개소, 재래시장 등과 인접해 있다7). 그런데 비용면에서 볼 때 쪽방은 일세를 내고 하루씩 이용할 수 있다는 장점을 갖고 있으나, 월 임대료로 계산한다면 쪽방은 결코 저렴한 거처라고 할 수 없다. 현재 이 같은 쪽방이 전국에 약 1만 여 개가 있고, 서울의 경우 주요 밀집지역에 약 4,000개가 있는 것으로 확인되고 있다8).

한편 현상적으로 그 존재를 확인할 수 있는 무허가 불량주택지역이나 쪽방, 비닐하우스촌과는 달리 지하주거공간은 잘 드러나지 않는다. 그래서 주택가 어느 곳이든 자리잡고 있지만 그 규모가 어느 정도인지 파악하지 못하고 있고, 주거환경의 심각성에 대해서도 제대로 인식하지 못하고 있다. 비록 주택에 따라 차이가 있지만 지하주거는 주거시설이 제대로 구비되어 있지 않고 또한 과밀거주의 문제에 더해 채광부족, 환기불량, 습기 문제 등 열악한 생활환경의 문제를 안고 있다. 상당수의 지하주거공간이

7) 이는 쪽방지역 주민들의 일자리와 밀접한 관련이 있는데, 쪽방지역 주민 중 상당수는 인력시장에서 일자리를 구하고 있고, 재래시장에서 일하는 사람들도 있다.

8) 보건복지부 내부자료

밤낮을 구별하기 힘들 정도로 햇볕이 거의 들지 않고9), 습기 때문에 한여름에도 정기적으로 난방시설을 가동해야 할 정도로 환경이 열악한 실정이다 (한국도시연구소, 2003). 더구나 침수주택의 80%가 지하·반지하주택일 정도로 재해위험에 노출되어 있다.

<표 7> 비정상적 주거의 형태와 특징

구분	비닐하우스촌	쪽방	지하주거
형성배경	- 산동네 해체에 따른 저소득층 주거난	- 도시화 - 노숙인 등 한계계층의 등장	- 도시 주택난 - 다세대·다가구주택 건설붐
주요 형성시기	- 1980년대 중반 이후	- 1960~70년대	- 1980년대 후반 이후
입지	- 시내 공한지 - 수도권 그린벨트	- 역, 인력시장 인근	- 주거지역 전역
물리적 형태	- 비닐하우스 개조 - 주거용으로 신축	- 소규모 방	- 가족단위 일상생활 가능 - 습기, 채광, 침수 등 주거환경 문제 심각
주요 거주자	- 저소득가구 - 일부 위장전입	- 단신 일용노동자 - 노숙인, 가출청소년	- 도시저소득층 - 상대적으로 양호한 주택은 서민층
규모	- 서울 4,000여 가구. 서울 인접지역 포함할 경우 6,000여 가구로 추정	- 전국 9,535개 - 서울 4,000여개	- 서울의 경우 25만 여 가구 추정

#### IV. 저소득층 주거복지 지원현황

##### 1. 최저주거기준

우리나라 저소득층 주거복지의 핵심사항이자 그 토대가 바로 최저주거기준의 법제화이다. 최저주거기준은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위해 필요한, 인간이라면 기본적으로 누려야 할 최소한의 주거수준을 말한다. 나라마다 용어는 다르지만 선진국에서는 이미 20세기 초반부터 이 최저주거기준을 제도화하여 운용하고 있고, 또한 주거복지정책의 주요 수단으로 활용하고 있다. 우리나라에서는 2000년 건설교통부가 최저주거기준을 설정하였으며10), 2003년에는 주택법을 개정하여 최저주거

9) 이현정(2000)의 연구에 의하면 하루 총 일조시간을 8시간이라고 할 때, 반지하층의 평균 일조시간은 42분으로 조사되었다.

기준에 관한 조항<sup>11)</sup>을 삽입·법제화하였다.

<표 8> 최저주거기준

1. 가구구성별 최소면적 및 용도별 방의 개수			
가구원 수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성*	총주거면적(m <sup>2</sup> )
1	1인 가구	1 K	12 (3.6평)
2	부부	1 DK	20 (6.1평)
3	부부+ 자녀1	2 DK	29 (8.8평)
4	부부+ 자녀2	3 DK	37 (11.2평)
5	부부+ 자녀3	3 DK	41 (12.4평)
6	노부모+ 부부+ 자녀2	4 DK	49 (14.8평)

\* K : 부엌, DK : 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수

- 부부침실 확보, 만6세 이상 자녀는 부부와 침실 분리, 만8세 이상 이성(異性) 자녀는 침실 분리, 노부모는 별도 침실사용

2. 필수적인 설비의 기준

- 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용 수세식 화장실, 목욕시설 확보

3. 주택의 구조·성능 및 환경기준

- 영구 건물로서 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질확보
- 적절한 방음·환기·채광·난방 설비 구비
- 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합
- 홍수, 산사태, 해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것

자료 : 건설교통부, 2004, 서민주거복지 확대방안

최저주거기준은 면적기준, 시설기준, 그리고 구조·성능·환경기준 등의 세 부분으로 구성되어 있다. 면적 기준은 가구원 수에 따른 주거면적을 제시하는데, 면적 산정근거를 명확하게 하기 위해 가구원 수에 따른 표준가구

10) 2000년 건설교통부가 고시한 최저주거기준은 법적 구속력이 없어 실효성이 없었고, 이에 시민사회단체가 최저주거기준의 법제화를 요구하였음

11) 주택법 제5조의2(최저주거기준의 설정 등)와 제5조의3(최저주거기준 미달가구에 대한 우선지원 등) 등 최저주거기준 관련 조항을 삽입하였음

유형을 제시하고 있다. 침실의 경우는 기본적으로 부부침실을 확보하고, 만6세 이상 자녀의 침실은 부부침실과 분리되어야 하며, 만8세 이상 이성 자녀의 침실과 노부모 침실은 부부침실과 별도로 확보해야 한다. 시설기준으로는 필수적인 설비로 부엌, 화장실, 목욕시설을 제시하고, 부엌과 화장실은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비되어 있는 전용입식부엌과 전용수세식화장실로 규정하고 있다. 그리고 구조·성능·환경기준은 영구 건물로서 주요 구조부의 재질은 내열, 내화, 방열, 방습에 양호한 재질이어야 하며, 다음으로 적절한 방음·환기·채광·냉방·난방 설비를 갖추는 한편, 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하며, 또한 자연재해의 위험이 현저한 곳에 입지해서는 안된다고 규정하고 있다.

이처럼 최저주거기준은 세 부분으로 구성되어 있으나, 적용대상에 따라 입주가구의 점유공간에 관한 기준과 주택에 대한 기준으로 구분된다. 이것은 결국 최저주거기준을 기초로 주거복지정책을 추진하기 위해서는 점유공간 기준을 충족하지 못하는 최저주거기준 미달가구에 대한 대책과 최소한의 주택기준도 갖추지 못한 주택에 대한 대책이 함께 마련되어야 함을 의미한다고 하겠다.

## 2. 저소득층 주거복지 지원계획

현재 저소득층 주거복지 향상과 관련하여 건설교통부의 주택종합계획과 참여복지기획단 등의 참여복지 5개년계획에 자원계획이 포함되어 있다. 주택종합계획은 2003년부터 2012년까지 10년간 우리나라 주택정책의 방향과 목표 및 추진전략을 담고 있는데, 여기에 저소득층의 주거수준 향상과 주거격차 완화를 주택정책의 3대 목표 중의 하나로 설정하고 추진방안을 제시하고 있다. 주택종합계획에서는 일정소득 수준 이하의 최저주거기준 미달가구를 공공지원대상계층<sup>12)</sup>으로 규정하고 이들의 주거수준 향상을 위해 국민임대주택 공급, 주택개량지원, 주거급여 등 수요자지원방

12) 공공지원대상계층은 소득수준에 따라 우선지원대상 계층, 직접지원대상계층, 그리고 간접지원대상계층으로 구분된다. 우선지원대상은 최저주거기준에 미달하는 소득하위 30% 가구 중에서 최저주거기준 주택의 거주를 위한 소득대비 주거비 부담의 비중이 30%를 상회하는 가구이고, 직접지원대상 계층은 최저주거기준에 미달하는 소득하위 40%에 속하는 가구 중에서 우선지원대상 계층을 제외한 가구, 그리고 간접지원대상 계층은 소득이 하위 40-60%에서 속하는 최저주거기준 미달가구로, 저렴한 분양주택 공급 또는 주거안정지원으로 중산층화가 가능한 가구임

안을 제안하고 있다.

한편 참여복지 5개년 계획에서는 자력으로 주거를 확보할 수 없는 계층이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 최저주거기준 이상에서 생활할 수 있도록 저소득층 주거복지 지원체계 구축을 복지정책의 하나로 설정하고 있다. 여기서는 저소득층을 다시 세분화하여 계층별로 차등화된 지원정책<sup>13)</sup>을 수립·추진하고, 동시에 가구의 주거실태를 향상시키는 방안으로 최저주거기준 미달가구 해소에 중점을 두고 있다. 그리고 4가지 세부계획으로 최저소득층 지원, 국민임대주택 공급, 노후불량주택 밀집지역에 대한 주거환경 개선, 그리고 최저주거기준 마련 및 기준미달 가구 지원방안 강구 등을 제시하고 있다.

### 3. 저소득층 주거복지 지원제도

#### 1) 공공임대주택 프로그램

우리나라에서 공공임대주택은 국가재정이나 국민주택기금이 투입된 10년 이상 임대하는 임대주택으로, 여기에는 영구임대주택, 50년 공공임대주택<sup>14)</sup>, 국민임대주택 등이 해당된다. 우리나라 공공임대주택의 규모는 329,507호이며, 이는 전체 주택재고의 2.5%(2004년 말 기준)에 불과한 실정이다(<표 6>).

그런데 공공임대주택 중 영구임대주택은 1993년 이후 공급이 중단되었으며, 50년 공공임대주택의 경우도 재개발지구나 주거환경개선사업지구에서 세입자를 대상으로 제공되는 재개발이나 주거환경개선사업 임대주택만 일부 공급되고 있고 사실상 공급이 중단된 상태이다. 현재 국민임대주택이 2012년까지 100만호 공급을 목표로 적극적으로 건설되고 있다. 국민임대주택은 주택규모를 기준으로한 I, II, III 세 가지 유형에 다가구매입임대주택이 추가되어 모두 네 가지 유형이 제공되고 있다.

13) 소득 1-2분위의 계층은 영구임대주택 입주, 주거급여의 단계적 조정, 저리의 전월세 자금지원, 소형 국민임대주택 공급 등을 추진하고 이들보다 상위계층인 소득 3-4분위의 계층에 대해서는 불량주택정비 활성화, 국민임대주택 집중 공급 등의 정책을 마련함

14) 재개발임대주택과 주거환경개선사업 임대주택도 여기에 해당된다.

<표 6> 공공임대주택의 유형별 현황

유형	특성	임대기간	재고현황 <sup>1)</sup>
영구임대	· 공급시기: '89년-'93년 · 입주대상: 생활보호대상자, 의료부조자, 보훈대상자 · 건설지원: 건설비의 85%(국가재정) · 주택규모: 전용면적 23.1~39.6㎡	영구	190,077호
50년 공공임대 (재개발 임대 포함)	· 공급시기: '92년-현재 · 입주대상: 무주택청약저축가입자, 특별공급 (보훈대상자, 일본군위안부, 철거민, 장애인) · 건설지원: 재정지원 50%, 국민주택기금 20% · 주택규모: 전용면적 40㎡이하	50년	92,730호
국민임대	· 공급시기: '98년-현재 · 입주대상: - 유형Ⅰ(14-15평): 무주택세대주, 전년도 도시근로자가구의 월평균소득 50% 이하 - 유형Ⅱ(16-18평): 무주택세대주, 전년도 도시근로자가구의 월평균소득 70% 이하 - 유형Ⅲ(18-20평): 무주택세대주, 전년도 도시근로자가구의 월평균소득 100% 이하 - 다가구매입임대: 영구임대주택에 거주하지 아니한 자활의지를 가진 무주택세대주, 국민기초생활보장법 상의 수급권자, 보호대상 모·부자가정 및 장애인 · 건설지원: 재정지원 10-40%, 국민주택기금 40%	30년	46,700호

주 1): 입주가구를 기준으로 함  
자료: 한국도시연구소, 2004

#### 2) 주거비지원 프로그램

한편 주거비 지원프로그램에는 주거급여와 전세자금 용자제도가 있다. 주거급여는 국민기초생활보장법의 수급자<sup>15)</sup>가 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위하여 신설한 것으로<sup>16)</sup>, 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 현금 또는 현물급여로 지급하고 있다. 현재 주거급여는 월세 및 전세자금 대여의 임차료 지원과 유지수선지원으로 나누어

15) 기초생활보장제도 수급자는 소득인정액(소득 및 자산 포함)기준 및 부양의무자 기준에 의해 선정되며, 주거급여가 불필요하거나, 타 법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 의료·교육·자활급여 특례수급자, 보장시설에 거주하는 수급자, 국가 및 지방자치단체가 운영비를 지원하는 '노숙자 쉼터' 및 '법무부 산하 한국갱생보호공단시설'에 거주하는 수급자, 의료기관에 3개월 이상 입원한 1인 가구로서 무료임차료 및 주거가 없는 자는 주거급여대상에서 제외됨.

16) 국민기초생활보장법 제11조, 시행규칙 제 8조~제11조에 규정되어 있다.

지면, 급여는 의료, 교육, 자활급여 특례자와 시설수급자를 제외한 모든 수급자에게 지급되고 있다(<표 7>).

그런데 국민기초생활보장법에서 주거비와 관련한 지원은 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비로 구성되어 있으며, 보충급여의 원리<sup>17)</sup>에 의하여 최저주거비를 보장하는 것으로 운영되고 있는데, 이에 따라 가구규모별 정액급여의 외형을 지니고 있지만, 생계급여와 합하여 현금급여로 지급되고 있다.

<표 7> 2005년도 '최저주거비 보장 현황 (단위: 원, 월)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거비	37,937	85,121	118,426	158,784	175,219	206,120
주거급여	33,000		42,000		55,000	
자가가구 (현물급여)	23,100(9,900)		29,400(12,600)		38,500(16,500)	
계(최저주거비)	70,937	118,121	160,426	200,784	230,219	261,120

주: 최저주거비는 가구별 최저생계비의 17.7%임. 7인가구 이상의 경우, 6인가구의 1인당 급여액에 당해 가구원수를 곱하고 반올림하여 산출함.

자료: 2005년도 국민기초생활보장사업안내.

한편 전세자금 용자제도는 우리나라의 독특한 임차유형인 전세임차가구에 대해 전세보증금의 일정부분을 용자해 주는 임대료 지원방식으로, 국민주택 기금에서 장기저리로 지원하는데, 용자대상에 따라 저소득영세민 전세자금지원과 근로자·서민주택전세자금지원의 두 가지 프로그램이 운영되고 있다.

저소득영세민 전세자금지원프로그램은 일정금액 이하의 전세계약을 체결하는 도시 저소득 세입자를 대상<sup>18)</sup>으로, 연 2.0%, 2년 이내 일시상환 조건<sup>19)</sup>으로 지역별 전세보증금의 70% 까지를 용자해 주는 제도이다. 한편 근로자·서민전세자금 지원프로그램은 연간 소득 3,000만원 이하의 무주택

17) 국민기초생활보장제도에서 지원하는 현금급여는 생계급여와 주거급여를 합한 금액이다. 즉 생계 및 주거급여=현금급여기준-개별가구의 소득평가액으로 정해진다.

18) 특별시는 5,000만원 이하, 광역시 및 수도권과밀억제권역은 4,000만원 이하, 기타지역은 3,000만원 이하의 주택을 대상으로 하며, 규모는 60㎡ 이하를 원칙으로 하되, 지역여건을 고려 단채장이 인정할 경우 85㎡도 가능함

19) 재계약시 2회에 한하여 기한연장이 가능함

세대주인 근로자와 서민을 대상으로, 전세보증금의 70% 이내에서 연 4.5%의 금리로 2년 이내 일시상환을 조건으로 하고 있는데, 2회 연장할 수 있어 최장 6년까지 대출이 가능하다. 지원실적은 2003년 말 현재 영세민전세자금 지원의 경우 28,603가구가 지원을 받고 있으며, 가구당 평균지원액은 1700만원이다. 근로자·서민전세자금 지원은 50,655가구가 평균 1900만원의 지원을 받고 있다.

### 3) 주택개량지원 프로그램

주택개량지원 프로그램은 자가가구에 대한 주거지원 프로그램으로, 현재 주거환경개선주택자금지원과 농어촌주택개량자금지원의 두 가지 프로그램이 운영되고 있다. 주거환경개선사업 중 주택자금 지원 프로그램은 단독주택, 다가구·다세대주택, 아파트·연립주택 중 전용면적 85㎡ 이하가 지원 대상 주택의 기준이 되며, 지원내용은 단독의 경우 호당 4,000만원, 그리고 다세대주택은 호당 2,000만원, 그리고 다가구단독주택은 가구당 1,500만원을 지원하고 있는데, 개·보수의 경우에는 용자한도액의 1/2만을 적용하고 있으며, 용자기간은 1년 거치 19년 원리금 균등 분할 상환조건으로 하고 있는데, 다가구단독주택은 1년 이내에 일시상환 하도록 하고 있다.

한편 농어촌 주택개량사업은 농어촌 지역<sup>20)</sup>에 거주하는 주택소유자 중 주택개량을 원하는 주민들을 대상으로 용자금을 지원하는 제도로, 지원자나 지원주택에 대한 별도의 기준은 없으며, 지원규모는 현재 주택 당 2000만원을 연리 3.9%로 지원하고 있는데, 상환조건은 5년 거치 15년 상환으로 하고 있다.

## IV. 저소득층 주거복지향상을 위한 과제

현재 정부는 저소득층 주거문제의 심각성을 인식하고 이를 해결하기 위해 장기적 관점에서 다양한 정책을 체계적으로 접근·추진하고 있다. 특히 최저주거기준의 법제화를 통해 모든 가구가 확보해야 할 최소한의 주거수준

20) 수도권정비계획법에서 규정한 수도권지역, 환경정책기본법에서 규정한 특별대책지역을 제외한 농어촌지역이 해당됨

을 전 국민이 확보할 수 있도록 노력하겠다는 정부의지를 천명하기도 하였다.

정부의 저소득층 주거복지정책은 저소득층의 소득수준과 가구구성 등 가구특성에 따라 다양한 주거수요에 부응할 수 있는 주거복지 지원체계를 구축하여 저소득층의 주거안정과 주거수준을 제고하는데 역점을 두고 있고, 이를 위해 국민임대주택 100만호 공급을 비롯하여 주택개량지원, 주거급여 등 주거비지원 등을 주요 정책수단으로 활용하고 있다. 그리고 최저주거기준을 주거복지의 주요 정책지표로 적용하는 등 일단 저소득층의 주거복지 향상을 위한 외형적인 틀은 갖추었다고 하겠다. 그러나 실질적으로 저소득층의 주거안정과 주거수준을 향상하기 위해서는 저소득층 주거복지에 대한 근본적인 검토와 함께 구체적인 추진방안에 대한 점검 등 해결해야 할 몇 가지 근본적인 과제들을 안고 있다.

먼저 저소득층의 주거복지 향상을 위해서는 저소득층 주거실태 및 주거욕구에 대한 정확한 파악이 이루어져야 한다. 현재 저소득층 주거실태는 인구 및 주택센서스와 개별 연구를 통해 조사가 일부 이루어지고 있다. 그러나 인구 및 주택센서스의 경우 우리나라 전체 주거현황을 파악하는데는 유용할 수 있으나, 소득계층별 실태파악이 어렵고 또 조사내용이 제한되어 있어 저소득층의 주거실태를 파악하는데는 한계가 있다<sup>21)</sup>. 개별연구를 통한 조사 또한 특정 목적 내지는 특정 집단의 주거실태를 파악하는데는 도움이 되나, 연구목적에 따라 조사내용에 차이가 있고, 조사규모가 제한적이어서 전반적인 주거실태를 파악하는데는 무리가 있다. 따라서 주거복지 실현을 위해서는 저소득층을 비롯한 전체 국민의 주거실태 및 주거욕구에 대한 체계적인 조사가 시급하게 이루어져야 한다.

다음으로는 최저주거기준 미달가구를 해소하는 구체적인 방안을 마련해야 한다. 주택종합계획에 의하면 현재 저소득층 주거복지의 목표를 최저주거기준 실현에 두고 2007년까지 최저주거기준 미달에 해당하는 100만 가구를 감소할 계획이다. 그러나 최저주거기준에 미달하는 개별가구에 대해 어떤 전달체계를 통해 주거상향을 유도할 것인지에 대한 구체적인 내용은 제시하지 못하고 있다. 단지 최저주거기준 미달가구의 지역별 분포를 토

21) 2005년 인구 및 주택센서스에 거주층을 비롯하여 주택형태 등의 문항이 추가·보완되었으나, 전체 현황파악에는 도움이 되나, 기본적으로 인구 및 주택센서스를 통해 계층별 주거실태를 구체적으로 파악하는데는 한계가 있음

대로 추정된 국민임대주택의 계획물량이 공급된다면 최저주거기준 미달가구가 줄어들 것이라고 전제하고 있다. 즉 현재 최저주거기준 미달가구 해소와 관련하여 국민임대주택 공급이외 구체적인 정책대안을 제시하지 못하고 있다. 기존의 주거복지 지원프로그램들이 있기는 하나, 주택개량지원, 주거급여, 주택자금 용자제도 등으로 프로그램의 종류와 지원대상이 제한되어 있을 뿐만 아니라 개별 프로그램의 지원내용이나 지원수준이 부실하여 실제 주거지원 효과는 크지 않은 실정이다. 더구나 이들 프로그램은 최저주거기준과 아무런 연관이 없이 프로그램별 지원기준에 따라 개별적으로 운영되기 때문에 최저주거기준 미달가구 해소와는 직접적인 관련이 없는 상태이다. 결국 현재 최저주거기준 미달가구의 해소는 국민임대주택 공급에 전적으로 의존하고 있는 실정이다. 국민임대주택을 통한 최저주거기준 미달가구 해소와 저소득층 주거복지 향상은 현실적으로 한계가 있다. 실제 소득1.2분위에 해당하는 최저소득계층은 국민임대주택에서 거주하기가 현실적으로 어려운 실정이며, 이들의 경우 민간임대시장에서 개별적으로 주거문제를 해결하는 실정이다. 따라서 이들의 주거문제를 해결하기 위해서는 주거비보조와 같은 형태의 주거복지 지원프로그램이 요구된다. 이와 함께 현재 시행중인 기존 주거복지 지원프로그램과 최저주거기준의 연계 및 프로그램 내용의 충실화가 요구된다고 하겠다.

다음으로는 효율적인 주거복지 운영체계가 구축되어야 한다. 주거복지란 주거와 복지가 결합된 개념으로 주택과 복지가 동시에 관련되어 있으나, 관련 법과 행정조직은 주택부문과 복지부문로 구분되어 운영되고 있다. 그리고 주거와 복지가 중첩된 일부 사안에 대해서는 운영 및 관리주체가 분명하게 구분되지 않고 있는 경우가 많다. 현재 주거복지의 지자체에 따라, 혹은 사안에 따라 담당주체가 정해지고 또 서로 간에 의사소통이 거의 이루어지지 않는 채 추진되는 등 전반적인 주거복지 운영 및 전달체계가 미비한 실정이다. 따라서 현재 분산된 주거복지 관련 사항들의 일원화 내지는 통합 운영체계의 구축이 필요하다고 하겠다. 그리고 일부 사안에 대해서는 중앙정부와 지방정부간에 이해관계 대립을 보이기도 하는데, 여기에 대해서는 중앙정부와 지방정부간의 적절한 역할 분담이 필요하다고 하겠다. 현실적으로 주거문제의 지역성을 고려할 때 지역주택시장이 가장 중심이 되어야 하며, 주거복지 현황 파악과 지표설정, 프로그램 계획과 집행 등은 지역실정에 맞게 기초자치단체에서 담당하도록 해야 하며, 전

반적인 정책방향과 지원제도 마련 등을 중앙정부가 담당하도록 해야 할 것이다. 이와 함께 주거복지서비스의 성격상 민간의 적극적인 참여가 무엇보다 중요하기 때문에 공공과 민간의 적절한 역할부문을 통해 효율적인 서비스 전달이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

#### <참고문헌>

- 건설교통부, 2004, 『주택종합계획(2003~2012)』  
건설교통부, 2005, 『주거복지정책의 효율적 추진을 위한 협력네트워크 구축방안』  
건설교통부, 2005, 『지방자치단체 주거복지 평가지표개발 및 평가를 위한 연구』  
국가인권위원회, 2003, 『사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태연구』  
국토연구원, 2004, 『주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구』  
김만재, 1994, "한국 주거복지의 현황과 전망", 가족학회, 제6집  
김영태, 2004, "최저주거기준의 도입과 실천전략", 월간 국토, 2004년 4월호, 통권 270호, 국토연구원  
대한주택공사, 2002, 『주거복지백서: 주택정책의 계층성 평가를 중심으로』  
대한주택공사, 2005, 『주거복지향상을 위한 공공임대주택 운영개선방안 연구』  
정의철, 2004, "저소득층 주거지원체계 분석과 정책제언", 차문중 편, 주택시장 분석과 정책과제 연구, 한국개발연구원  
참여복지기획단, 2004, 『참여복지 5개년 계획』  
하성규, 1997, "OECD 가입과 한국의 주거복지", 지역사회개발연구, 제22집 1호  
하성규, 2003, "신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의", 한국지역사회개발학회지, 제15권 제4호  
한국자활후견기관협회, 2004, 『주거복지시장 현황과 집수리자활사업발전 방안』  
홍인옥, 2004, "주거빈곤계층의 주거실태와 지원방안", 월간 국토, 2004년 4월호, 통권 270호, 국토연구원

- 早川和南·岡本祥浩, 1993, 『居住福祉の論理』, 東京大學出版會  
早川和南, 1997, 『居住福祉』, 岩波新書

- Bratt, Rachel, 2002, "Housing and Family Well-being", Housing Studies, Vol. 17, No.1

## 주거권운동의 역사와 과제

유영우 (주거권실현을위한국민연합 사무총장)

### 1. 시작하며

참여정부에 들어 지금까지 약 20여 차례 이상의 부동산대책이 발표되었고 지난 '05년 8·31 부동산대책은 지금까지의 발표보다 부동산투기 근절과 집값 안정에 좀더 진전된 내용을 담고 있다고 볼 수 있다. 그러나 8·31부동산대책을 찬찬히 뜯어보면 투기수요억제를 위한 세제강화정책은 기본적인 방향에서 타당성이 있다고 볼 수 있으나, 개발이익 환수장치 미비, 부분별한 공급확대, 분양가 규제를 통한 집값 하락 등에서는 여전히 미흡하다고 볼 수 있다.

그나마 다행스럽게도 '05년 정기국회에서 8·31종합부동산대책 후속 14개 법안이 우여곡절 끝에 통과되며 입법이 완료되었다. 그러나 여전히 서울의 강남권을 중심으로 하는 투기세력과 보수언론을 포함한 보수진영에서는 '세금폭탄'을 운운하며 헌법소원 제기 등 강력한 저항을 계속하고 있다.

우리나라는 상위 1%가 전체 사유지의 51.5%, 5%가 82.7%를 소유하고 있다는 정부발표에서 알 수 있듯이, 토지소유 양극화가 심화되어 있어 토지소유편중 현상을 완화해야하는 과제를 안고 있다. 그러나 지금까지의 정부대책은 문제가 발생하면 대책을 내어놓는 뒷북치기 형식을 반복하는 근시안적인 접근방식을 취해오면서, 오히려 '강남불패'의 신화에 힘을 실어 주는 현상을 초래하였다.

정부 정책입안자들의 입장을 들어보면 나름대로 열심히 준비하고 고민하며 대책을 마련하였다고 하나 가장 중요한 것을 놓치고 있다는 생각이 든다. 그것은 '사회적 권리로서의 주거권'이라는 개념에서 주택 및 토지정책이 입안되지 못하기 때문에, 임시방편의 대책으로 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다고 판단된다. 또한 집을 '삶의 자리'로 인식하지 않고 재산증식의 수단으로 인식하고 있는 일반적인 국민들의 인식도 한몫하고 있는 것이 현실이다.

이렇게 한쪽에서는 토지 및 주택의 투기를 통하여 보통사람들이 평생 만져보지도 못하는 돈을 단 한번의 기회에 불로소득으로 챙기는가 하면, 또 다른 한쪽에서는 자기 몸 하나 누울 자리가 없어 거리에서 신문지를 덮고 잠을 청하는 노숙인이 존재하는 극심한 양극화의 현상이 벌어지고 있다. 이러한 뒷면에는 무주택서민들과 저소득층 사람들의 서러움과 눈물, 그리고 허망함이 감추어져 있는 현실이 씁쓸하기만 하다.

### 2. '주거권'의 개념과 현실

#### 1) '주거권'의 개념

'주거권'은 실정법상에 명시된 용어는 아니다. 헌법은 물론 개별법령에도 '주거권'이라는 용어는 쓰이고 있지 않다. '주거권'이라는 용어가 쓰이게 된 것은 경제성장에 따른 도시로의 인구집중으로 서울 등 대도시에서 무주택자가 증가하고 도시재개발사업이 활발하게 이루어지면서, 도시영세민의 주거대책이 사회문제로 대두되기 시작한 것을 배경으로, 1980년대부터 철거민단체가 결성되고 그들을 중심으로 '주거권'을 주장하면서부터였다.

주거는 인간 삶의 보금자리이고, 사회의 기초단위인 가정의 근거지이며, 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위한 필수적인 요소이므로, 인간다운 생활을 하기 위해서는 '적절한 주거'의 확보가 필요불가피하다.

'적절한 주거'는 '인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준'을 가리키는 것으로, 그 구체적인 내용은 제2차 유엔인간정주회의(Habitat II)의 하비타트 의제에 상세히 규정되어 있다. 하비타트 의제에서 '적절한 주거'란 적절한 사생활 보호, 적절한 공간, 물리적 접근성, 적절한 안정성, 점유의 안정성, 구조적인 안정성과 내구성, 적절한 조명·난방·환기, 물 공급과 위생 및 쓰레기 처리 시설과 같은 적절한 기반시설, 바람직한 환경의 질과 건강에 관련된 요소들, 일자리와 기본적인 편의시설에서 인접한 적절한 입지 등을 의미함과 아울러, 이 모든 것이 부담할 만한 적절한 지출을 통하여 이용할 수 있는 것을 뜻한다고 규정하고 있다.(하비타트 의제 para 58)

'주거권'에 대한 개념은 하비타트 의제의 '적절한 주거'에 관한 권리로 정의 할 수 있다. 이 경우 '적절한 주거'가 단순히 주거공간의 확보만을



고려하는 것이 아니라 주거의 질, 주거환경, 경제적 부담의 적정여부 등 여러 가지 요인을 고려하고 있으므로, '주거권' 또한 단순히 주택의 공급을 요구하는 권리에 그치는 것이 아니라, 더 나아가 인간다운 주거생활을 할 수 있는 권리를 말한다고 할 수 있다.(주거기본법제정을 위한 연구, 한국도시연구소)

## 2) '주거권'에 대한 우리사회의 현실

한국사회에서는 '주거가 권리'라는 인식은 아직 일반화되어 있지 못하다. 대부분의 사람들은 일정한 수준의 주택에서 생활하는 것이, 참정권이나 신체적 자유 등의 권리처럼 기본적인 인권이라고 생각하지 않는다.

주거는 '삶의 자리'이고 생명과 가족을 유지할 수 있게 하는 기본적인 토대이다. 주거 보장 없이 인간은 더 이상 인간다운 생활을 할 수 없고, 다른 모든 권리의 실현도 불가능해진다. 따라서 기본적인 수준의 주거는 인간의 기본적인 권리고 이를 보장하는 것은 사회의 책무이다. 그래서 인권보장이 잘된 국가와 유엔을 중심으로 한 국제사회에서는 주거를 보편적인 권리의 하나로 여기고 있다.

지난 몇 년 동안 서울의 강남지역을 중심으로 하는 과열투기 현상이 전반적인 집값 상승을 부추기며 커다란 사회문제로 부각되었다. 그 동안 집값 및 토지 값 상승과 전·월세 값 폭등의 현상들이 정도의 차이는 있지만 여러 차례에 걸쳐 반복되었고, 특히 이번의 사태는 I.M.F경제위기 이후 침체된 경기를 활성화하기 위한 건설경기 부양책 및 부동산경기 활성화 등의 주택정책에서 이미 예견되었던 일이라 할 수 있다.

그러나 최근 여러 차례에 걸쳐 발표된 정부의 대책은 부동산투기 근절과 집값 상승을 잠재우지 못하였다. 이유는 근본적인 정책수립과 문제해결이 '주거권'이라는 개념으로부터 출발하지 않았기 때문이다.

그 동안 여러 정권을 거쳐 오는 과정에서 수립되었던 정부의 주택정책을 살펴보면, 주택이 국가운영의 가장 중요한 핵심적인 요소이므로 공공성을 강화하기 보다는, 민간주택시장 체제를 통한 중·대형 위주의 주택공급에 치중하며 일반서민들과 저소득층을 포괄하는 다양한 계층의 주거문제를 해결하기 위한, 소형주택 및 공공임대주택건설의 정부 역할은 미비하였다.

또한 중·장기적인 계획아래 체계적이고 일관성을 유지하는 정책보다는 정치적 상황에 따라 들쭉날쭉한 정책결정으로 혼란을 가중시켜왔다. 이러한 정책 수단은 주택을 재산의 증식수단으로 여기는 일반적인 국민들의 의식을 부추기는 우를 범하며, 오히려 혼란을 증폭시키는 원인이 되어 왔던 것이다. 또한 이러한 혼란의 와중에 평균적인 국민소득증가에 비례하여 집 값 상승이 월등하게 높은 결과를 초래하였다.

이러한 주택정책의 실패는, 특히 I.M.F 경제위기 이후 다양한 소득계층의 주택수요에 부응하지 못하는 결과를 초래하며 사상유래 없는 집 값 상승을 유발하였고, 서민층을 포함한 빈곤층의 주택문제에 심각한 위기를 가져왔다. 특히 중산층과 저소득층은 I.M.F경제위기 이후 대량해고 및 고용불안정으로 인한 소득의 감소로 인하여, 주거수준의 하향조정과 함께 주거비가 상승할 수밖에 없는 상황을 맞이하며, 자기수준에 맞는 주택을 구입하거나 임대하기가 매우 어려운 상황에 처할 수밖에 없었다.

이는 주택보급율이 2003년 현재 100%를 넘었다고 하지만, 실질적으로는 서민을 비롯한 저소득층의 주거수요를 충족시킬 수 있는 주택 재고가 턱 없이 부족하여 이미 심각한 수준에 와 있다는 것이며, 향후 경기하락이나 I.M.F와 같은 경제위기가 또 다시 닥쳐온다면 주택문제는 커다란 사회문제로 발전하여 국가의 존립마저 위협할 수 있는 잠재력을 이미 내포하고 있는 현실이다. 그러므로 현시점에서 주택정책에 대한 새로운 접근이 필요하며, '주거권'을 우리 사회의 가장 기본적인 권리로 자리 매김하기 위한 우리 모두의 고민과 지혜가 모아져야 한다.

I.M.F는 우리에게 매우 중요한 교훈을 주었다고 판단된다. 우리에게 가져다준 교훈은 여러 가지가 있겠지만, 특히 소수의 고소득층을 제외하고, 중산층을 포함한 모든 국민이 언제라도 국민층(빈민)으로 전락할 수 있다는 것을 보여주었고, 또한 이러한 위기에 대비한 사회 안전망 구축이 얼마나 중요한지도 깨닫게 되었다.

현재 우리 사회는 시급한 실업, 복지문제를 비롯하여 환경, 교육, 교통, 의료 등의 많은 문제들이 존재하고 있고, 이러한 문제의 개선을 위하여 정부 그리고 시민사회단체 및 지역단위의 운동영역에서 다양한 노력과 운동이 전개되고 있다.

그러나 고용이 창출되어 실업의 문제가 해결되고 사회복지제도의 발전으로 복지의 혜택이 확산되며, 또한 환경, 교육, 교통, 의료 등의 시스템이

발전하여 다소 삶의 질이 높아진다 해도, 가장 기본적인 주거문제가 해결되지 않으면 삶의 질 개선에 한계가 있고 근본적인 해결책은 아니라고 판단된다. 다시 말하면 인간다운 삶을 영위하기 위해서는 근본적으로 '집'의 문제, 즉 주거의 안정이 필수적이며, '인간다운 삶의 질' 그 중심에는 '주거권'이 있다는 것이다.

### 3. 주거권운동의 역사와 현황

#### 1) 정부의 주택정책과 주거권운동의 전개과정

이 땅의 가난한 사람들의 주거형태의 배경과 흐름을 살펴보면, 일제시대 때부터 형성되었던 토막촌(옴막집)을 시작으로 해방과 한국전쟁, 그리고 1960년대의 경제개발정책을 겪으면서 팽박해진 농촌의 이농현상과 노동인구의 필요에 따라 도시로의 인구유입으로 대도시(서울)는 무허가정착지가 급속도로 확산되기 시작한다.

이렇게 형성된 무허가정착지의 물리적인 정비(철거, 이주), 그리고 각종 도심재개발정책에 대한 도시빈민들의 철거반대투쟁은 하나의 운동영역으로 자리 매김하며 법과 제도개선을 위한 활동으로 이어지는 과정이 있었다. 특히 일제시대부터의 인구유입을 시작으로 근래에 이르기까지 폭발적인 인구증가를 경험하며 시기에 따른 주택정책과 맞물려 다양한 주거권운동이 전개되었던 서울을 중심으로 정부의 주택정책과 주거권운동의 흐름을 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 1960년대

서울의 무허가정착지는 일제시대 때부터 형성되었던 토막촌을 중심으로 1960년대의 경제개발정책의 영향으로 대량의 인구유입과 더불어 인구증가에 비례하여 정부의 주택정책 부재에 따른 마땅한 주거공간이 확보되지 못한 상태에서 급속도로 확산된다.

서울로 유입된 인구의 대부분인 하위 노동자계층은 하천, 임야, 제방 등 주거지로서는 부적절한 부지에 정착하며 노동, 농민에 이어 새롭게 도시빈민이라는 계층을 형성하기 시작하였다. 1960년대 초반 무허가정착지

에 대한 별다른 정책을 가지고 있지 못하던 정부(서울시)는 1960년대 후반부터 도심지역 정비의 필요성에 의하여 대규모 철거정비정책을 실시한다.

그 중에서도 광주대단지 사태는 대규모 이주에 따른 정부의 무원칙적인 정책에 항의하여 이주민들의 자주적인 대규모 저항운동이 일어나는데 광주대단지 사태를 주거권운동의 시발점이라고 볼 수 있다.

#### ② 1970년대

광주대단지 사태를 겪으면서 싹트기 시작한 철거반대투쟁은 다소 소강상태를 이룬다. 이는 정부의 정책이 신발생 무허가정착지는 억제하고, 기존의 무허가정착지는 양성화와 현지개량을 통해 안정화시키는 방향으로 변화되었기 때문이다. 그러나 현지개량이나 재개발사업을 시행함에 있어서 보상조건 등과 관련된 갈등은 지속적으로 일어난다.

또한 이시기에 주목해야 할 것은 광주대단지 사태나 청계천 철거 등을 겪으면서 당시 민주화운동에 참여했던 종교계 및 학생운동권 출신 인사들이 체계적이고 조직적으로 빈민지역에서 주민조직화 사업을 시작하였다. 이러한 사업의 성과로 경기도 시흥시의 '복음자리'와 같은 철거민들의 자조적인 공동체마을이 형성되기도 한다.

#### ③ 1980년대

지금까지 무허가정착지에 대한 정책이 강제철거에 따른 이주와 현지개량이 주류를 이루다가, 1980년대에 들어서면서 합동재개발, 공영개발 등 각종 재개발사업을 통해 상업적인 기존 주택시장에 포함시키는 정책으로 변화되었다.

그러나 이 과정에서 무허가건물 가옥주의 경우 대체로 상당한 경제적 보상을 받을 수 있었으나 세입자에 대한 배려가 전무하여 세입자(도시빈민) 대책이 주거권운동의 주요쟁점으로 등장하며 사회적인 문제로까지 대두된다.

이 시기에는 각종 개발지역에서 주민조직화가 본격화되며, 철거민들의 자주적인 지역간의 연대투쟁도 활발하게 전개된다. 또한 사회운동권에서

도 민주화운동의 전선 확대 차원에서 주거권운동에 적극적으로 결합하여 참여하게 된다. 이러한 활동으로 1987년 6월 민주화항쟁에 철거민들이 중요한 역할을 하였으며, 격렬하고도 조직적인 운동의 결과는 1989년 노태우 정부가 19만호 영구임대주택 정책을 도입하는 중요한 계기가 되었으며, 재개발지역의 세입자대책도 이주비에서 방한 칸 입주권을 거쳐 사업구역 내 공공임대주택 건립으로 발전하게 된다.

#### ④ 1990년대

이 시기에는 '주거권'이라는 개념이 확산되기 시작하며 저소득층의 주거문제에서 전국민을 대상으로 하는 주거의 권리가 사회적인 관심사로 떠오르게 된다. 1990년대에 들어와서도 각종 재개발사업은 계속 진행되었는데 재개발사업에서의 갈등은 세입자대책으로 공공임대주택 공급이 제도화되었지만 여전히 철거이후 공공임대주택이 완료되기까지 '임시거주시설' 문제와 공공임대주택에 입주하지 못하는 '미해당자' 문제가 주요쟁점이 되며 철거투쟁은 지속된다.

또한 그 동안 각종 개발지역에서 쫓겨난 가난한 사람들이 도시 외곽을 중심으로 비닐하우스촌을 형성하며 새로운 무허가정착지가 탄생되었고, 1997년 I.M.F 경제위기 이후 급속도로 증가한 노숙인, 쪽방거주자의 문제도 사회적인 문제로 대두된다.

이러한 현상은 여전히 사회적인 약자인 저소득층의 주거문제에 대한 근본적인 해결의 미비함이 공감대를 형성하고 더불어 주거권보장에 대한 관심이 확대되며 종교계, 학계, 주거권운동단체, 시민단체(NGO) 등이 협력하여 법과제도 개선에 나서며 '불량주거지개선을 위한 특별법', '주거기본법' 제정운동이 전개되어 일정정도의 성과를 거두기도 한다.

### 2) 현시점의 정부 주택정책과 주거권운동 현황(2000년대)

#### ① 정부의 주택정책

○ 지난 '03년 6월 임시국회본회의에서는 주택법개정안(최저주거기준) 통과되었다. 개정안에는 최저주거기준을 설정, 공고해야하고 미달가구에 대

해서는 임대주택의 우선 공급, 국민주택기금의 지원 등의 조항이 삽입되어 있다.

주) 최저주거기준: 인간이 생활하는데 있어 최소한으로 필요한 주거환경의 기준을 의미한다. 이미 선진국에서는 제도화되어 주택정책의 기본으로 활용되고 있다. 그러나 건교부의 최저주거기준은 ①면적기준, ②시설기준, ③구조성능·환경 등 세 가지로 한정되어 있고 구체적인 달성기준에 관한 제시가 부족하여 많은 문제점을 안고 있는 것으로 판단된다.

○ 또한 '03년 3월 각종 개발을 일원화하는 도시및주거환경정비법이 세입자 주거안정대책 등이 대폭 후퇴하며 국회를 통과하여 법제화가 되었다.(임시거주시설대상에서 제외, 공동이용시설 건립 불분명)

○ 서민주거안정을 위한 획기적인 주택정책이라고 할 수 있는 국민임대주택 100만호 건설 계획은, 토지 및 재정확보의 어려움을 극복하기 위한 '국민임대주택 건설촉진을 위한 특별법'이 '03년 5월 입법 완료 되었다.

○ 그 외에 재건축지역(강남)을 중심으로 일기 시작한 부동산 투기 확대 및 집 값 상승을 잠재우기 위한 부동산대책, 그리고 행정복합도시, 기업도시, 혁신도시, 신도시 개발, 서울을 광역단위로 묶어 개발하는 뉴타운사업 등의 주택공급 정책이 진행되고 있다.

○ 서민주거안정을 위한 임대주택정책 개편 방향으로는 다가구매입임대주택(5만호) 공급, 전월세자금 융자제도 확대 등의 정책도 진행되고 있다. 위와 같은 상황을 고려할 때 과거의 어느 정권보다 서민 및 저소득층을 위한 주거안정에 많은 비중을 두며 정책을 시행하고 있다고 볼 수 있다.

#### ② 주거권운동의 현황

○ 최저주거기준 입법 운동을 성공리에 마무리 하였다.

○ 서민주거안정 지원을 위한 다가구 매입임대주택 공급, 전월세자금 융자제도 확대 등에 시민사회단체 의견을 제안하고 반영되도록 하는 역할이

있었다.

○ 현재 최저주거기준 입법화 이후 최저주거기준 해소방안 마련 및 실현을 위한 민간차원의 역할을 강화하기 위하여 '주거복지실현을위한종교시민단체연대회의(이하 연대회의)'를 구성하고 활동이 진행 중에 있다. 연대회의에서는 실태조사, 상담, 주거서비스연계 등을 주된 내용으로 하는 '(가칭)주거복지지원센터'의 운영을 준비하고 있다.

○ 또한 다가구매입임대주택 정책의 효율성을 극대화하기 위하여, 정부의 정책 실현에 대한 감시와 견제 그리고 민간차원의 역할 증대를 위한 네트워크를 구축하여 활동을 전개하고 있다.

○ 임차인의 권리 참여 및 권리강화, 소득수준에 따른 임대료 차등부과 등을 주요내용으로 하는 임대주택법 개정운동이 진행 중에 있다.

#### 4. 주거권운동의 가치관 및 과제

##### 1) 주거권운동의 가치관(지향점)

○ 주거권운동의 가치관: 가난, 공동체, 생명

○ 가난: 가난이라는 개념은, 사람이 살아가는데 최소한의 필요한 의, 식, 주의 부족함, 즉 물질을 뜻하기 보다는 물질의 풍요로움에 예속되거나 지배받지 않고, 최소한의 물질을 소유하면서 물질의 유혹으로부터 벗어나, 건강한 정신을 찾아가는 가치를 의미한다. 즉 물질을 소유하지 않고 나눔을 실천하며 정의를 실현하는 개념이다. 그러므로 가난의 개념은 집은 소유가 아니라 거주(삶의 자리)라는 개념과 일치한다.

○ 공동체: 공동체 개념은, 이기심이 아니라 이타심이다. 자기중심적이 아니라 함께, 더불어 라는 것이 개념이 우선된다. 사회생활은 혼자서는 할 수 없다. 인간은 그 어느 누구라도 사회의 구성원으로서 사회 속에서 살아간다. 그러므로 함께 더불어 살아가기 위해서는 이기심이 아닌 이타심

이 절대적으로 필요하다. 이타심을 통하여 남을 배려하고 공동선을 추구하는 것이다. 집은 가정공동체의 핵심이요, 사회공동체의 근간이다. 그러므로 집(주거)은 공동체를 이루기 위한 핵심요소이다.

○ 생명: 쓰면 쓸수록 없어져 버리고 언제나 부족한 물질에서 벗어나 자유로운 가난의 가치는, 물질 생산이 중심을 이루는 생명파괴를 비판하고 거부하는 것과 같다. 생명운동의 핵심은 생명을 존중하고 쓰면 쓸수록 넉넉하고 풍부해지는 진리와 정의 그리고 참사랑을 실천하는 것이다. 공동체의 근간이 되는 집은 생명 존중이 우선되어야 하고, 생명을 통하여 가난, 공동체를 실천해 가는 것이다. 그러므로 생명과 인권을 철저히 무시하고 짓밟아버리는 강제철거에 의한 각종 개발정책은 중단되어야 하고, 생명을 존중하는 개발정책으로 전환되어야 한다. 올바른 주거권운동은 생명을 살리는 운동이다.

#### 2) 과 제

##### 가. 사회적 합의 측면에서

##### ① 주거권의 사회적 인식 확산

현재 우리나라는 '주거권'에 대한 인식이 보편화 되어 있지 못하다. 그러므로 '주거권'에 대한 사회적 인식의 공감대를 확산시키는 노력이 시급하다. 그 동안 시민사회영역은 국가가 자의적으로 권리를 해석하고 제약하는 것을 막아 왔고, 국가가 권리의 실현을 위해 노력하도록 요구하는 역할을 해왔다. 또한 주거에 대한 권리가 침해되는 것에 대하여 저항하고 주거권을 보다 분명히 하기 위해 다양한 차원에서 압력을 행사하였다.

그러나 우리 사회에 '주거권'이 사회적인 권리로서 자리매김하는데 크게 기여하지 못하였다. 이는 대다수의 시민사회단체들이 '주거에 대한 권리의식'이 낮은 수준에 머물러 있고 '주거권'의 중요성을 잘 인식하지 못하고 있기 때문이다. 그러므로 '주거권'에 대한 전국민적인 공감대를 형성하기 위한 여론형성에 시민사회단체가 적극적으로 나서는 주체가 되어야 한다. 또한 정부 및 지방자치단체들도 '주거권'이 보편적인 사회적 권리로

확산시키기 위한 근본적인 대책수립을 시급히 마련해야 한다.

## ② 부동산 투기 근절 대책 및 국민의식 함양

'주거권'에 대한 사회적인 공감대 형성과 더불어 주택(집)에 대한 인식 변화가 시급하다. 집을 삶의 자리로 보지 않고 재산증식의 수단으로 인식하고 있는 대다수 국민들의 인식과 도덕적인 해이를 변화시켜야 한다.

토지는 재생산이 불가능한 재화로서 모든 국민이 함께 누려야 할 한정된 자원이다. 또한 토지 위에서 생산되는 주택은 상품으로서의 기능보다는 인간다운 삶을 영위하기 위한 가장 기본적인 자원으로서의 기능이 우선시되어야 한다. 이를 위해서는 정부가 토지 및 부동산 공개념의 이념에 따른 제도보완, 투기근절을 위한 강력하고 다양한 정책수립이 시급하다.

또한 정부 정책에 대한 견제, 감시를 위한 시민사회단체들의 운동성 강화가 그 어느 때 보다도 절실히 요구되며, 사회지도층의 1가구 1주택 갖기 캠페인 등을 통하여 '집'이 재산증식의 수단으로 전락한 국민들의 의식을 바로 잡기 위한 모범적인 실천 등 시민사회의 공감대 형성이 요구된다.

### 나. 주택정책의 측면에서

2003년 참여정부의 출범이후 정부의 주택정책에도 여러 가지 변화가 있었다. 주택법개정을 통한 최저주거기준 법제화, 국민임대주택건설의 확대, 장기저리주택금융정책의 도입(모기지론), 주거복지과 신설 등, 기존의 주택건설 공급위주의 정책에서 주거복지정책으로 전환하기 위한 시도가 있었다. 그러나 이러한 실천의지와 수단 간의 불일치 현상으로 인해 아직 주택정책이 공급위주정책에서 주거복지정책으로 완전한 방향전환을 이루지는 못하고 있다.

#### ① 주거기본법 제정

현행 주택법의 한계를 뛰어 넘는 주택정책의 기본이념, 중앙정부 및 지방자치단체의 주택정책에 대한 책임과 의무, 저소득층의 구체적인 지원방

안, 최저주거기준 미달가구 해소 방안, 임차인보호, 강제철거 금지 등을 포괄하며 주거에 대한 권리(주거권)를 법적으로 명시하는 주거기본법의 제정이 필요하다.

#### ② 최저주거기준의 실현

현재 정부는 최저주거기준이 법제화 되었지만 미달가구를 해소하기 위한 구체적인 정책수단을 가지고 있지 못하다. 다만 2004년에 발표된 주택건설종합계획에서 추상적으로 향후 5년 안에 최저주거기준 미달가구(현재 약 34%, 330만가구)를 약15% 수준으로 유지하겠다는 것 이외에는 최저주거기준 실현을 위한 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있다.

특히 노숙자 및 쪽방거주자, 비닐하우스촌, 지하셋방, 공공임대주택 등 시급히 해결해야 하는 과제를 안고 있으나, 이부분의 접근 방법 및 해결을 위한 정책조차 수립되지 못하고 있다. 그러므로 최저주거기준 미달가구 해소를 위한 구체적이고 세부적인 정책과 단계별 접근 전략 수립이 시급하며, 최악의 주거빈곤 가구에 대한 정책접근이 우선되어야 한다.

노숙자에 대해서는 우선 자립이 가능한 사람부터 공공임대주택에 입주가능하도록 하고, 다양한 주거서비스를 통하여 근본적인 노숙인 발생을 예방하고 해소시켜나가야 한다. 또한 쪽방은 공공이 이를 매입하여 개인의 사생활이 적절하게 보장되는 주거환경으로 개선하여 노숙자 및 주거빈곤 상태에 있는 저소득층이 활용하는 공공시설로 개선되어야 한다.

비닐하우스의 경우 전기, 상하수도, 화장실 등 주거환경의 개선과 주소지 부여가 시급하며, 중장기적으로는 비닐하우스촌 자체를 해소하는 정책수립이 필요하다. 비닐하우스촌 거주자에게 공공임대주택 입주자격의 우선 부여, 임대료보조금 지급 등의 제도 개선이 필요하다. 그리고 지하셋방의 경우, 근본적으로 지하공간의 건축을 금지하는 제도 개선과 환경개선을 위한 지원, 공공임대주택 우선 입주 등의 지원방안이 필요하다.

#### ③ 각종 개발 정책 제도 개선

도시및주거환경정비사업, 택지개발사업 등에서 이루어지고 있는 각종 개발정책은 많은 문제점을 안고 있다. 특히 부동산투기의 온상으로 악명이

높은 재건축사업, 개발이익에만 초점이 맞춰져있는 재개발, 공공이 개입하여 개발하는 주거환경개선사업 등은 개발계획 단계부터 주민참여가 한정되어 있어 개발주체의 입맛대로 추진되는 모순을 안고 있다.

또한 세입자 대책도 미흡하고 가장 중요한 문제는 원주민의 재 입주율이 극히 저조하여 주거빈곤층을 양산하는 악순환을 거듭하고 있다. 그리고 토지수용절차가 거의 반강제적으로 이루어지며 주민들의 반발로 사회적인 문제가 되고 있다.

개발사업의 본질은 열악한 주거환경을 개선하여 주거와 삶의 질을 높이는 데 목적이 있다고 볼 수 있다. 그러므로 계획단계부터 개발대상 지역 주민들의 의견수렴과 적극적인 참여를 통한 개발이 진행되어야 하는 것은 상식에 속한다. 주민들의 주체성과 공공성이 강화되어 개발이익 보다는 '정주개념'의 올바른 개발이 이루어져야 한다. 또한 순환식 개발을 통하여 개발에 따른 부작용을 최소화하는 대책도 수립되어야 한다.

#### ④ 공공임대주택 정책 개선

현재 국민임대주택 100만호 건설계획에 의한 공급이 추진되고 있지만, 다양한 평형의 공급, 소득수준에 따른 임대료체계의 정비, 임차인의 권한 강화 및 적극적인 관리참여, 주민자치활동의 법적 권리 보장 등을 개선하기 위한 임대주택법의 체계정비 및 제도개선이 우선되어야 한다.

중·장기적으로는 영구임대, 50년 장기임대, 국민임대, 5년 민간임대 등으로 분류되어 있는 공공임대주택의 법률체계를 정비하여 하나의 제도로 일원화해야 한다. 이는 공공임대주택이 갖는 의미가 저소득층의 주거문제를 해결하는 사회주택의 성격으로, 공급과 배분에서 형평성과 정당성이 확보되어야 하기 때문이다. 그러나 우리나라의 공공임대주택은 각 유형에 따라 적용하는 법적 규정도 다르고, 대상도 틀려 많은 혼란을 주고 있다. 그러므로 건설, 공급, 배분, 관리, 임대료체계 등이 하나의 법률체계에서 운영되며, 저소득층의 주거안정을 위하여 정부가 전적으로 책임성을 담보하는 서구사회의 사회주택 개념의 '공공주택법'이 도입되어야 한다.

#### ⑤ 임대료보조 제도

현행 국민기초생활보장법의 생계급여 중에 일부분으로 편입되어 있으면서 제 기능을 하지 못하고 있는, 주거급여제도를 분리 독립적으로 운영하여 주거복지서비스의 순수한 기능으로 전환시켜야 한다. 이는 공공임대주택 건설에 중앙정부의 재정 투자 확충의 어려운 현실과 실질적으로 주거비부담의 상승으로 경제적인 어려움을 겪고 있는 차상위계층을 비롯한 저소득층의 주거복지향상에 유효적절하게 활용될 수 있기 때문이다.

#### ⑥ 주택금융제도 활성화

현재 한국주택금융공사가 설립되고 장기저리주택금융제도(모기지론)가 실시되고 있으나, 주택금융시스템 및 인프라 구축 등 사전준비가 미흡하고 또한 이 제도에 대한 사회적인 의식이 성숙되지 않은 것 등이 많은 우려를 낳게 한다. 장기저리주택금융제도가 서민들의 내 집 마련의 기회를 확대 하는 장점은 있으나, 대상이 소득 6-7분위 이상 중산층에 혜택이 돌아가는 시스템의 한계로 인하여 저소득층에게는 그림의 떡과 같은 제도라고 판단된다.

그러므로 주택자금대출 이자율 인하와 원리금에 대한 소득공제, 계층별로 필요한 주택자금이 균등하게 배분되도록 주택금융체계와 현행 국민주택기금 운용을 개편하는 주택금융공급의 효율성과 형평성이 강화되어야 한다.

그리고 시장에서 주택구입이 가능한 계층과 그렇지 못한 시장소외계층으로 구분하는 접근이 필요하고 시장소외계층의 경우 '정부보증제도'를 확대해야 한다. 또한 모기지론 시장은 아니지만 민간영역의 주택시장에서 주택을 구입할 수 없는 영세서민을 위한 '영세민 전세자금대출'금액을 확대하여 주거안정을 꾀할 수 있는 방안도 마련되어야 한다.

#### ⑦ 주택정책의 지방분권화

우리나라 주택행정체계는 조직과 예산 측면에서 중앙정부에 권한이 집중되어 있다. 주택은 물리적 특성상 지역적 사정에 영향을 받지 않을 수 없으며, 주택시장은 원래 지역시장이다. 따라서 중앙정부위주의 계획은 실제 지방의 주택소요 및 사정에 무관한 정책이 펼쳐지고 중앙과 지방간 갈

등을 증폭시키고 있다. 한 예로 국민임대주택 건설시 중앙정부와 지방정부의 갈등으로 건설 추진에 어려움을 겪고 있는 현실이다.

지방정부 주택정책 활성화를 위해서는 중앙정부 위주의 정책에서 지방이 주택정책을 제대로 집행할 수 있는 지원체계를 마련해야하는 과감한 인식 전환이 필요하며, 지자체의 역량을 강화할 수 있는 제도개선, 조직적, 인적 자원의 배양이 강력히 요구된다. 또한 최저주거기준의 실현도 지자체가 책임지고 추진하는 것이 효율적이라고 판단된다.

#### ⑧ 비영리주택활동 활성화

주택분야도 정부와 지방자치단체의 역할 그리고 시장의 역할 이외에도 제3영역을 통한 문제해결이 모색되어야 한다. 이미 선진국에서는 민간영역의 비영리주택활동이 큰 성과를 거두어 주택정책 사각계층의 문제해결에 많은 도움을 주고 있다. 비영리주택활동의 범위는 주택의 공급, 관리, 수리이며 근본목표는 주거문제로 어려움을 겪고 있는 사람들에게 자립과 연대감을 통해 건강한 시민으로 성장토록 하는 것이며, 건물에 대한 지원만을 의미하는 것은 아니다.

그러나 비영리주택활동이 활성화되기 위해서는 주거관련 운동단체들의 활동 뿐 아니라 공공부문의 지원과 전략적인 계획이 필수적이다. 우리 현실에서 비영리주택공급 및 관리의 우선 대상자는 노숙자와 쪽방, 비닐하우스 등의 비정상주거가구이지만, 향후 중장기적으로는 대안적인 점유 형태로 발전될 수 있을 것이다. 또한 현실적으로 지역사회에 기반을 둔 NGO단체(지역운동단체)를 중심으로 하는 주택조합운동도 가능하다고 본다.

#### ⑨ 국민주거실태조사 및 주택통계체계 개편

주택정책이 기존의 공급위주에서 주거복지향상으로 전환되기 위해서는 국민주거실태조사와 주택통계체계 개편이 필수적이다. 주택정책 지표가 과거의 주택보급율에서 최저주거기준으로 변화된다는 것을 전제한다면, 국내인구주택관련 전수조사(인구주택총조사, 센서스)로서는 주거실태를 과학적으로 분석하고 정책지표로 활용하여 국민주거복지향상을 꾀하기에

는 한계가 있다. 그러므로 별도의 주거실태조사가 필요하다.

또한 주거복지향상을 통해 주거복지가 달성되는가를 종합적으로 점검하고 계획하기 위해서는 공급, 배분, 전달, 구매, 소비 등의 전 과정이 주택정책의 체계에 포함되어야 하며, 이를 통하여 거시경제 및 주택의 공급, 수요 상황을 고려한 통계지표를 선정할 수 있다.

#### 5. 마무리 하며

‘주거권’은 인간의 가장 기본적인 권리이며 인권이다. 다시 강조하고 싶은 것은 ‘인간다운 삶의 질’의 향상은 ‘주거권’으로부터 출발한다고 볼 수 있다. 요즈음처럼 ‘삶의 자리’, 즉 주거안정이 무엇보다도 중요하다는 것을 새삼 뼈저리게 느끼는 때도 없는 것 같다. 근래에 들어 ‘주거권’이라는 용어가 많이 쓰이고는 있지만, ‘주거권’이 포괄하고 있는 중요한 의미의 개념이 우리나라 전체사회에 일반화되었다고 보기에는 어려우며 아직도 요원한 것이 현실이다.

그러므로 우선적으로 ‘주거권’에 대한 중요한 의미와 개념을 전체사회에 확산시키고, 더 나아가 제도화로 정착시켜 모든 국민이 쾌적한 주거환경 속에서 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것은, 우리 모두(정부, 지자체, 시민사회단체, 국민)의 책임이라 생각한다. 그러기 위해서는 우선 ‘집’을 재산증식의 수단이라고 인식하고 있는 의식부터 변화되어야 한다.

이 지구상의 모든 생물은 각자 나름대로 자손을 번성케 하며, 또한 삶을 영위하기 위한 휴식의 공간으로 집을 소유하고 있다. 그러나 만물의 영장이라고 하는 인간은 지금도 세계인구의 절반 이상이 ‘집’으로부터 고통을 당하고 있는데, 그 이유는 어디에 있을까?

사회적인 권리로서의 ‘주거권’이 보편화되어 있지 못하고 상품으로서의 기능이 우선시되며 ‘인권’의 몰락을 스스로 자초한 인간의 탐욕스러운 ‘욕심’ 때문이 아닐까!!!

[참고 문헌]

철거민이 본 철거(1998년) 한국도시연구소

주거기본법제정을 위한 연구(1999년) 한국도시연구소

## 2005년 주거기본권의 인권실태보고

민변 경제민생분과위원회(준)

### I. 서론 : 심각해지는 소득·자산·채무의 사회적 양극화와 서민·빈곤층의 주거기본권의 악화

주거기본권의 내용을 통상 ① 주거를 공급받을 권리 ② 현재의 주거에서의 점유를 인정받을 권리 ③ 쾌적한 환경에서의 주거의 질을 보장받을 권리 등으로 나누는데,

1. ①과 관련하여 자기소득을 집을 마련할 수 있는 계층은 집값의 안정과 저렴한 분양가로 일정기간 노력하면 주거를 마련할 수 있어야 하는데, 최근의 폭발적인 집값과 분양가 상승으로 내집마련이 어려워져 주거기본권이 크게 악화되었다.

2. ①과 관련하여 자기소득으로 집을 마련할 수 없는 저소득층에게는 낮은 임대보증금과 임대료의 공공임대주택이 대량공급되어 장기적인 임대형태의 주거안정이 이루어져야 하는데, 과거의 영구.50년 임대에 비하여 질적으로 우수한 국민임대주택이 대량으로 공급되고 있으나 임대료가 영구.50년 임대에 비하여 3-5배 비싸 사실상 입주를 포기하거나 퇴거함으로써 주거기본권이 제대로 실현되지 못하고 있고, 민간건설회사가 건설한 임대주택의 2/3가량이 부도가 남으로써 경매를 통하여 임차인들이 퇴거당함으로써 주거를 상실하여 오히려 주거기본권은 크게 악화되었다.

3. ①과 관련하여 공공임대아파트의 임차거주자들이 임대주택의 주거환경을 개선·유지하는데 참여할 권리도 주거기본권의 한 내용을 이루고 있는데, 이와 관련하여 임차인대표회의와 같은 대표기구를 구성하여 임대사업자와 관리비, 하자보수 등을 협의할 권한이 형식적이거나 부여되어 있으나 주요 임대사업자인 대한주택공사, 도시개발공사 등이 임차인대표회의의 구성에 비협조적이고 '협의'의 범위와 권한이 불명확하여 임차거주자들의 주거환경개선사업에 참여권이 실현되지 못하고 있다.

4. ②와 관련하여 참여정부 들어 양질의 주택공급과 지역균형발전이라는 미명하에 수많은 개발사업이 추진되었으나, 개발사업지역의 거주민들에 대한 이주대책이 부실하여 이주를 반대하고 사업시행자가 강제퇴거를 추진하는 과정에서 공권력을 담당하는 공무원이 아닌 폭력적인 용역업체가 강제퇴거를 담당하게 하여 동절기, 야간, 악천후 속의 강제퇴거 등 거주자들의 기본적 인권을 침해하는 불법적인 강제퇴거가 난무하고 거주자들이 이에 저항하는 과정에서 사망자가 발생하는 등 개발지역 철거민들의 주거기본권 침해가 개선되지 않고 있다.

5. ③과 관련하여 2003년 주택법을 개정하면서 최저주거기준을 처음으로 입법화하여 주거실태조사를 통하여 정부와 지방자치단체의 주택종합계획에 최저주거기준에 미달하는 320만 가구의 최저주거기준 실현방안은 단계적으로 반영하도록 하였으나, 정부와 지방자치단체는 입법후 2년 동안 주거실태조사도 실시하지 않고 주택종합계획에 최저주거기준 미달가구의 해소방안을 반영하지 않는 등 행정부작위의 위법상태가 장기화되고 있고, 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거기본권이 제대로 실현되지 못하고 있다.

### II. 주거기본권의 헌법·법률 및 국제법적 근거

#### 1. 사회국가원리와 사회적 기본권으로서의 주거권의 헌법적 근거

(1) 19세기 작은정부와 시장자율의 사적자치를 강조하는 자유방임적 자본주의시장경제체제가 빈부격차의 심화, 노사간의 대립, 경제공황, 대량실업, 독점 등의 문제를 드러냄으로써 국가차원의 정치적 통합이 위협받게 되자 20세기 산업사회에서는 국가가 종래의 자유방임적 태도를 지양하고 국민의 기본적인 생존권을 보장하는 것을 국가의 책무로 여기는 사회국가원리가 등장하게 되었다. 사회국가원리의 헌법적인 구현방법은 1) 사회적 기본권의 보장 2) 재산권의 사회적 기속, 3) 경제질서에 대한 규제와 조정 4) 교육 등에 있어 최대한 기회균등의 보장 5) 토지공개념 등으로 나타났다.

(2) 우리 헌법에서도 1) 헌법전문에서 사회정의의 구현과 평등한 사회의 실현의 천명 2) 제10조와 제31조 내지 제36조에서 사회적 기본권 3) 제



23조의 재산권의 사회적기속, 4) 제119조 제125조에서의 경제·무역의 규제와 조정 5) 헌법 제122조에서 국민의 기본적인 생활·생산수단인 토지의 효율적 이용과 개발을 위한 필요한 규제 등을 통하여 사회국가원리를 구현하고 있다. 6) 제124조의 소비자보호 등의 조항을 통하여 사회국가원리를 천명하고 있다.

(3) 우리헌법은 19세기형의 자유민주주의 국가원리를 중심으로 하면서도 20세기형의 사회국가원리를 구현하여 두 국가원리의 균형과 조화를 꾀하고 있다 할 것이다. 주거기본권은 이러한 사회국가원리의 구현방법으로서의 사회적 기본권의 하나로 헌법 제35조 제1항 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며..”라는 조항과 제35조 제3항 “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며...” 라고 조항을 통하여 명문화되어 있다.

## 2. 주거기본권의 법률적 근거

(1) 헌법상의 사회적 기본권의 성질에 대하여는 헌법에서 국민 개개인의 구체적 권리가 직접적으로 도출되는 것은 아니지만 헌법에 근거한 법률을 통하여 사회적 기본권이 직접적으로 구현된다는 추상적권리설이 판례·통설인데, 헌법상의 주거기본권을 구현하는 법률로는 주택법과 임대주택법 등이 있다.

(2) 주택법에서의 인간답게 살 최소한의 주거기준으로서의 최저주거기준의 입법화

주택법 제3조(국가 등의 의무)는 국가가 국민의 쾌적하고 살기좋은 주거생활이 가능하도록 하고, 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게는 국민주택규모의 주택이 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것 등 주거기본권의 기본내용을 실현할 의무를 정하고 있다. 또한, 제5조의 2(최저주거기준의 설정), 제5조의 3(최저주거기준 미달가구에 대한 우선지원 등)에서는 최저주거기준에 미달하는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하고 주택정책의 수립·시행할 때는 최저주거기준 미달가구를 줄이기 위해 노력해야 하며, 최저주거기준 미달가구가 밀집한 지역에 대하여는 우선적으로 임대주택을 건설하거나 도시및주거환경정비법이 정하는 바에 따라 우선적으로 주거환경정비사업

을 시행할 수 있도록 필요한 조치를 취하도록 하고 있다.

(3) 임대주택법에서의 임차인의 주거권

제4조(임대주택의 우선건설), 제7조(택지의 우선공급)에서 임대주택 건설을 정책목표로 하여 주택종합계획에 이를 반영하고 택지를 우선공급하도록 하고 제17조의 2(임차인대표회의)에서는 임차인들이 대표기구를 구성하여 임대주택의 관리와 하자보수 등 주거유지·개선 사업에 참여할 근거를 제시하고 있다.

## 3. 국제법적 근거

(1) 세계인권선언 25.1장에서는 “모든 사람은 자신과 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다.”고 하여 여타 인권과 함께 주거권에 대하여도 명시적인 선언을 하고 있다.

(2) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 중 사회인권규약 11.1장은 “본규약에 가입한 국가는 모든 사람이 적당한 식량·의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다.”고 하여 주거권을 명문화하고 있다. 이러한 주거권에 관한 내용을 구체화하기 위하여 유엔 사회인권위원회는 1991년 “적절한 주거에 대한 권리(The right to adequate housing)”라는 제목으로 일반논평(General Comment) 4를 발표하였는데, 위 일반논평 4의 8장에서는 적절한 주거(adequate shelter)의 구성요소로 “점유의 안정성, 적절한 주거기반시설 및 서비스, 경제적 적절성, 최저기준 확보, 접근가능성, 적절한 위치, 문화적 적절성” 등을 들고 있다.

(3) 1997년 발표된 일반논평 7은 강제퇴거(forced eviction)를 “개인이나 가족, 또는 커뮤니티를 그들의 의지에 반하여 적절한 제도나 그 외의 보호수단을 강구하지 않고 그들이 점유하고 있는 주거로부터 영구히 또는 임시적으로 떠나도록 하는 것”이라고 개념규정하고, 모든 가입국에 강제퇴거 방지를 위한 제도적 마련을 권고하면서 이러한 강제퇴거 방지제도에 i) 주택과 토지를 점유한 이들의 점유기간에 대한 보장을 철저히 제공해야 하고 ii) 본 규약을 준수해야 하고 iii) 퇴거가 진행되는 상황을

엄격하게 통제할 수 있도록 설계해야 하며 iv) 정부기관 또는 이에 대해 책임이 있는 사람하에서 모든 대리인의 행동이 이루어지도록 적용되어야 한다. 등이 내용이 포함되도록 하고 있다.

(4) 제1차 세계주거회는 “인간정주에 관한 벤쿠버 선언(1976)”을 채택하였는데, “적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. 이는 자조활동이나 지역사회의 촉진 프로그램을 통한 가장 취약한 계층에 대한 직접적인 지원에서부터 시작된다. 정부는 이러한 목표를 달성하는 데에 대한 모든 장애요소를 제거하기 위해 노력해야 한다. 특히 중용한 것은, 여러 사회 집단, 직업, 주택과 시설을 통하여 보다 균형 잡힌 지역사회를 만드는 등의 노력이며, 사회적·인종적 분리를 없애는 것이다.”라고 하여 주거권 실현을 위한 정부의 책무를 구체적으로 언급하고 있다.

### III. 집값·분양가 상승과 내집을 마련하고자 하는 국민의 주거기본권

1. 집없는 무주택국민이 내집을 마련할 수 있는 가능성이 악화되어 주거권이 크게 후퇴하게 되었다.

(1) 최근 6년 사이 서울지역 아파트 분양가 상승률과 임금상승률과의 비교(2.7배)

부동산정보업체 스피드뱅크에 따르면 99년 1월부터 2005년 6월까지 6년 반동안 서울 동시분양 분양가 평균 상승률은 13.4%로 같은 기간 실질 임금 상승률 4.8%보다 세배 가량 오른 것을 나타냈다. 특히, 2001년에는 실질임금 상승률이 0.9%에 머문데 비해 분양가 상승률은 9.7%에 달해 격차가 10.7배까지 벌어졌고, 2003년에도 분양가 상승률이 28.8%로 임금상승률 5.5%의 5배에 이르는 것으로 나타났다. 1970년대말부터 1998년까지는 신규분양아파트의 분양가를 택지비와 건축비의 원가로 하되 건축비는 정부가 정하는 표준건축비상한선을 초과하지 못하도록 하는 주택분양가 원가연동제(택지비 원가를 반영하는 것은 1989년부터)지침을 실시하여 신규분양아파트의 분양가가 주변 아파트의 70-80%수준에 머물게 하여 집값안정의 큰 역할을 하였으나 국민의 정부에서 건설경기부양정책으로 1998년 위 지침을 폐지한 이후에는 분양가가 기하급수적으로 증가

하여 불과 5년 사이에 평당분양가가 2배를 넘게 되었다. 서울 송파의 포스코건설 시행아파트의 평당 분양가가 평당3,000만원에 책정되자 주변 아파트가격이 이에 맞추어 상승하는 것과 같이 지금은 신규아파트 분양가가 주변 아파트시세의 100-120%에서 책정되어 주변아파트시세를 끌어올리는 주범역할을 하고 있다. 서울이 아닌 화성동탄, 파주 등 수도권 외곽지역 공공택지의 평당분양가도 750-800만원에 이르러 국민주택규모(전용면적 25.7평, 공급면적 33평)의 경우도 아파트가격이 2억5천만원이 넘어 서민들의 소득수준으로는 수도권에서 분양되는 신규아파트를 공급받기는 매우 어려운 실정이 되었다.

<표1> 1998년 분양가규제(주택분양가 원가연동제지침) 폐지후 서울 평당 분양가 추이

연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
평당분양가 (만원)	521	604	670	735	840	1,082	1,263
평당분양가 상승추이	100	115.9	128.6	141.0	161.2	207.6	242.4

\* 평당분양가 상승추이는 1998년을 100으로 함

(2) 주택가격 수준과 주택을 마련하는데 소요되는 기간의 비교<sup>22)</sup>

2005년도 1/4분기 가계수지 동향자료를 근거로 서울 아파트 구입기간(2005년 3월말 기준)은 도시근로자가 흑자액을 매월 꾸준히 저축해 서울에서 25평 아파트를 구입하는 데는 20년 9개월, 32평형은 27년 5개월이 소요된다. 2000년에 25평을 구입하는데 14년 5개월이 걸렸지만 2001년에 15년 5개월, 2002년에 17년 4개월, 2003년 3/4분기에는 18년 등 4년 6개월 사이 76개월이 증가하였다. 32평형도 2000년과 비교하여 8년 7개월이 증가하였고, 가계소득을 지출하지 않고 모두 저축한다고 가정하면 25평 구입에는 5년 2개월, 32평 구입에는 7년 3개월 소요되는 것으로 나타났다.(부동산뱅크, 2005 : 월평균 가계소득에서 가계지출은 뺀 월평균 가계 흑자액은 63만 3,000원, 금리 4.3%, 서울의 25평 아파트 평균매매값은 2억 2,628만원, 32평형은 3억 2,955만원을 가정한다.)

22) 참여사회연구소 포럼 : 8.31.부동산대책의 배경과 대책에 대한 평가 2005.9.14. 김용창 세종대학교 부동산자산경영학과 교수

(3) 소비자물가상승율을 훨씬 뛰어넘는 집값상승율

1999년부터 2000년까지의 집값상승은 외환위기 때 집값 하락분을 만회하는 정도에 머물렀으나 2001년부터 전체 주택값이 9.9%, 16.4%, 5.7% 등 연속 3년 동안 높은 상승률을 기록했으며, 2003년 정부의 10.29 조치 후 잠시 수그러드는 듯 하다가 2005년 2월부터 다시 뛰고 있다. 1999년 12월을 100으로 했을 때 2005년 4월까지 소비자 물가는 20% 올랐지만 집값은 1.5배인 34.4% 올랐다. 특히 주택중에서도 아파트, 지역으로는 서울지역이 크게 올라 서울아파트값은 물가상승률의 4배가 넘는 81.6%가 올랐고, 강남아파트는 무려 5배가 넘는 103.2%가 치솟았다. 2002년의 경우 전국 땅값은 9.0% 올랐지만 서울은 두 배 가까운 15.8%가 올랐으며, 2001년 전국의 집값은 9.9%, 2002년엔 16.4% 올랐는데 서울은 각각 12.9%, 22.5%로 훨씬 많이 뛰었다. 2000년과 2001년에 강남 아파트는 그 보다 훨씬 높은 22.0%와 35.2%가 올랐다. 2005년 7월 1일 국세청이 발표한 자료에 따르면 서울 강남구 집값은 지난 5년 사이에 5배 이상 뛰어올랐다. 6월 한달 동안 상승폭만 해도 10%에 달한다. 대치동은 마아파트는 지난 5년 사이에 2억5천만원에서 9억원으로 치솟았다. 주택가격은 크게 올랐지만 전세거나 월세는 그에 비례하여 오르지 않았다. 주택가격에 비한 전세가 비율은 50-60%가 정상적이거나 강남의 경우 현재 30% 선으로 내려갔다. 주택가격의 절반 정도가 거품임을 말해주는 것이다.

<표 2> 1999-2005년 집값·땅값·물가지수(1999=100)

구분		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005.4		
집값	매매가	전체주택	전국	100	100.4	110.3	128.5	135.8	133.0	134.4
			서울	100	103.1	116.4	142.5	152.4	150.2	152.3
			강남	100	104.4	122.7	156.4	172.9	170.2	174.2
		아파트	전국	100	101.4	116.1	142.6	156.2	155.3	157.9
			서울	100	104.2	124.3	162.6	179.1	177.3	181.6
			강남	100	105.0	128.1	173.2	198.0	195.3	203.2
	전세가	전체주택	전국	100	111.1	129.4	142.5	140.5	133.5	134.2
			서울	100	113.8	135.0	149.6	143.8	133.4	132.7
			전국	100	112.2	134.6	151.0	150.5	146.3	148.2
		아파트	전국	100	112.2	134.6	151.0	150.5	146.3	148.2
			서울	100	112.1	138.3	154.1	149.1	142.6	142.9

땅 값	전국	100	100.7	102.0	111.2	115.0	119.5	121.1
	서울	100	100.1	102.0	118.1	124.2	129.3	131.2
소비자물가	전국	100	102.3	106.5	109.4	113.3	117.4	120.0

주: 강남은 서울지역 중 한강이남 전체를 가리킴.  
자료: 국민은행, 건설교통부, 통계청, 한국은행

2. 부동산 자산의 분배악화로 인한 자산불평등의 심화<sup>23)</sup>

(1) 토지소유의 불평등 정도를 보면, 2005년 7월 15일 행정자치부에서 발표한 전국 토지소유현황에 의하면, 면적기준으로 2004년말 현재 총인구의 상위 1%인 48만7천명이 전체 사유지 5만6천661km<sup>2</sup>(171억7천만평)의 51.5%에 해당하는 2만9천165km<sup>2</sup>(88억3천788만평)를 소유한 것으로 확인됐다. 또 총인구의 상위 5%가 82.7%인 4만6천847km<sup>2</sup>, 상위 10%가 5만1천794km<sup>2</sup>인 91.4%를 각각 차지하고 있는 것으로 집계됐다. 이들이 보유한 땅을 2004년 말 현재 공시지가로 환산하면 상위 1%는 사유지 전체가액 1천145조원의 37.8%에 해당하는 433조원 어치를 갖고 있으며 상위 5%와 상위 10%는 사유지 전체가액의 67.9%인 777조원과 82.5%인 945조원 어치를 각각 보유하고 있는 것으로 추산됐다.

(2) 주택소유의 편중도 또한 심각한 수준이다. 2003년 10.29 조치를 마련하는 과정에서 행정자치부가 발표한 2002년 말 기준 세대별 주택소유현황을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전국의 주민등록 세대는 1,673만 세대이고 개인이 소유한 주택 수는 1370만호이다. 둘째, 1370만호의 주택을 갖고 있는 총세대수는 832만 세대이다.(평균 1.65호 소유) 따라서 전체 세대의 절반이 넘는 841만 세대(50.3%)는 무주택자이다. 둘째, 자기집이 있는 832만 세대 중 1세대 1주택은 556만 세대이다.(전체 세대의 34.1%) 셋째, 집을 두 채 이상 갖고 있는 1세대 다주택은 276만세대(전체 세대의 16.7%)로, 이들이 차지한 집은 모두 814만호(전체 아파트의 71%)이다. 집 부자들이 평균 집을 세 채(2.95호)씩 차지하고 있는 것이다. 넷째, 이들 집부자 중에서 집을 5채씩 차지한 세대는 11만5천세대, 6채~10채를 차지한 세대는 14만 세대에 이르고, 3만 세대는 11채에서 20채까지 독차지 하고 있다. 결국 전체의 절반이 넘는 사람들은 무주택자

23) 토지·주택 공개념 실현을 위한 민주노동당 부동산정책 토론회 2005.8.17. "토지·주택 공개념 정책의 실현방향" 장상환 진보정치연구소 소장

인데, 전체의 1.7%에 불과한 29만세대가 집을 5-20채까지 소유하고 있다(표 2,3,4).

<표 3> 집있는 세대와 집없는 세대 (2002년 말 기준)

총세대수	집없는 세대수	집있는 세대수		
		1세대 1주택	1세대 다주택	
1,673만	841만	832만	556만	276만
100%	50.3%	49.7%	33.2%	16.5%
평균 보유 주택수	0채	1.65채	1채	3채

자료 : 행정자치부, 세대별 주택소유현황, 2003.

<표 4> 집있는 세대의 집 보유 현황 (2002년 말 기준)

총 계 (개인·세대합계)	주택 세대별		아파트 세대별	
	호수	비율	호수	비율
1세대 1주택	5,556,644	66.80	3,987,146	89.04
1세대 2주택	1,581,324	19.01	426,419	9.52
1세대 3주택	617,269	7.42	44,727	1.00
1세대 4주택	273,298	3.29	10,149	0.23
1세대 5주택	115,320	1.39	3,465	0.08
1세대 6~10주택	141,180	1.70	4,965	0.11
1세대 11~20주택	32,431	0.39	960	0.02
총 주택 수	13,700,331호		5,079,778호	

자료 : 행정자치부, 세대별 주택소유현황, 2003

### 3. 2005년 8.31.대책 등 서민들의 내집마련을 위한 정부정책의 평가와 대안<sup>24)</sup>

24) 8.31대책에 대한 주거연합, 토지정의연대, 환경정의, 참여연대 등 25개 시민사회단체 기자회견 내용

(1) 보유세, 양도소득세 강화정책은 국회의 입법과정에서 흔들림 없이 추진되어 정부의 부동산정책에 대한 신뢰성을 국민들에게 각인시켜야 한다.

보유세, 양도소득세 강화정책 발표만으로 투기목적으로 주택을 더 보유하려는 투기수요가 더 확대되는 것은 막을 수 있을 것으로는 예상되나, 더 나아가 정부가 의도하는 대로 다주택보유자들이 주택을 매물로 내놓아 주택시장이 안정되고 집값이 하락하는 등 투기수요억제 정책이 실효화하는 단계까지 도래하려면 입법과정, 시행과정을 거치며 더 많은 노력이 경주되어야 할 것이다. 그러나, 벌써부터 부동산정책의 이해관계자들은 위헌 시비, 선의피해자론, 경기침체론 등으로 정부의 세제강화정책을 비난하는 움직임을 보이고 있다. 우리는 지난 2003년 10.29. 대책이 국회의 입법과정에서 지연되다가 결국 누더기가 되어 무용지물이 되는 것을 목도해왔다. 이러한 근거없는 부동산 이해관계자들의 여론에 의해 국회가 망국적인 부동산거품 해소의 국가적 과업을 망각하고 다시 보유세, 양도소득세 정책이 좌초하는 것을 우려하지 않을 수 없다. 아울러, 장기적으로는 양도소득세 1가구 1주택 비과세정책을 소득공제 정책으로 전환하고 토지와 건물 재산세를 분리하여 토지 재산세를 강화하는 방향으로 양도소득세제와 보유세제를 정비해 나가야 한다.

(2) 투기수요억제정책의 효과로 투기수요와 실수요를 구분하고 실수요자 중심으로 시장이 재편되는 것을 보아가면서 주택공급정책을 추진하지 않고 준비도 않된 무분별한 개발정책을 남발하여 개발예정지를 중심으로 한 부동산가격 상승이 우려된다.

투기수요억제정책으로서의 세제정책이나 금융정책이 실효화되어 투기수요가 차단되고 주택공급시장이 실수요자 위주로 재편까지는 최소한 1-2년의 시간이 요구된다. 투기수요억제정책이 발표되고 실효성을 발휘하기도 전에 판교예에서 보듯이 투기의 유혹이 큰 강남대체형 신도시개발 등의 개발사업이 추진된다면 이러한 개발예정지를 중심으로 부동산투기가 재현될 우려가 크다. 개발계획과 개발과정에서의 개발이익환수 등 많은 준비가 필요함에도 불구하고 정부가 준비도 되지 않은 송파 미니신도시

등 개발정책을 남발하여 벌써 이들 개발예정지역의 부동산가격이 들썩이게 하고 있다. 2004년말부터 입주가 시작되어 최근 5년 사이의 250만호 주택공급사업의 효과도 점차 나타날 시점인데, 이러한 기존 주택공급사업의 효과와 세제정책 등으로 인한 투기수요가 차단된 실수요의 규모 등 정확히 진단되지 않은채 추진되는 또다른 강남대체형 신도시 개발사업은 판교의 재판이 될 우려가 크다 하겠다. 분당 등 1기 신도시 개발사업에 있어서도 개발사업의 과정에서는 부동산상승 등 많은 부작용이 있었고 개발사업으로 폭등한 부동산가격이 그 뒤 안정화된 것이었지 개발전의 부동산가격의 수준이나 그 이하로 부동산가격이 안정된 것이 아니었다. 이렇게, 투기수요억제정책이나 개발이익환수장치가 효과적으로 작동하지 않는다면 개발사업을 통한 공급확대로 집값안정을 이루는 것이 아니라 오히려 개발사업지를 중심으로 집값폭등을 부채질할 수 있다는 것은 분당 등 과거만이 아니라 판교 등 최근의 개발사업의 예에서도 충분히 교훈을 얻을 수 있음에도 정부는 또 다시 판교 개발사업의 전철을 되풀이 하고 있다.

(3) 개발부담금제는 개발사업구역내에서의 투기이익환수의 일반적인 제도로 실시하여 재건축, 재개발 등에 대하여도 개발부담금제를 실시하고 개발이익 발생시점도 개발사업승인 시점이 아니라 개발사업 예정고시 시점으로 정하여 개발이익을 철저하게 환수해야 한다.

개발부담금은 개발사업시점에서의 토지가격과 개발종료시점의 토지가격과의 차액에서 정상지가상승분과 기반시설건설비용을 공제한 금액을 투기이익(개발이익)으로 보고 이에 대하여 25%의 부담금을 부과하는 제도로 개발사업으로 인하여 이렇게 비정상적으로 상승한 부동산가격의 일부를 환수하는 제도이다. 문제는 개발사업 예정지역으로 고시가 되면 이미 개발이익에 대한 기대심리로 토지가격이 상승하게 되어 개발사업시점인 개발사업승인단계에서는 이미 상당한 토지가격 상승이 있게 되어 개발사업 예정고시와 개발사업승인 시점 사이에서의 개발이익을 환수하지 못한다는 큰 한계가 있는 것이다. 특히, 재건축, 재개발 사업은 이미 사업승인을 받기 전 재건축, 재개발 추진위원회 단계에서 이미 상당한 토지가격 상승이 있게 되어 개발사업승인시점을 중심으로 개발부담금을 부과하려면 부과할 대상이 거의 없게 된다는 것이다. 토지를 강제수용하는 경우에는 보상이

격을 개발사업승인 시점이 아니라 개발사업 예정고시 시점의 토지가격으로 보상을 하여 개발이익이 한푼도 반영되지 않도록 하고 있는 것과 비교하여 종전의 개발이익환수에 관한 법률의 개발부담금은 그 개발이익의 환수가 철저히 못한 것이다. 또한, 개발이익은 판교개발로 강남, 분당, 용인 등 주변 부동산가격이 폭등하는 것에서 알 수 있듯이 개발구역 주변에서도 우발적으로 발생하는 것임에도 정부대책에는 이러한 개발구역 주변의 개발이익을 환수할 수 있는 장치가 없다. 송파 미니신도시 발표로 마천, 거여동 등 주변 집값이 들썩여도 아무런 대책이 없는 것에서도 개발구역 주변의 비정상적인 부동산가격 폭등에 대한 개발이익환수장치가 반드시 마련한 뒤에야 개발사업을 시작해야 할 것이다.

(4) 민간택지에서의 무분별하게 높은 분양가가 주변 집값상승의 주범이 되고 있음에도 불구하고 이러한 고분양가에 대한 대책이 있어야 하고, 분양가상한제도 서민들의 소득수준에 비추어 내집마련이 가능한 정도로 분양가상한선을 더 낮추어야 한다.

또한, 송파, 강남, 분당이나 지방 대도시에서는 민간택지에서의 주상복합아파트나 재건축의 고분양가가 주변의 아파트시세를 끌어올려 집값상승을 주도하고 있음에도 불구하고 이에 대한 대책이 전무하다. 송파의 포스코 건설의 주상복합아파트 평당 분양가가 3,000만원에 이르자 주변 아파트의 가격이 이에 따라 2,000만원을 넘어 계속 상승하게 되고 잠실재건축의 분양가가 평당 2,000만원을 넘자 이에 따라 주변 아파트가격이 상승하는 것에서 알 수 있듯이 강남 등 주요 집값상승지역의 집값상승을 추동하는 원동력이 이러한 민간택지에서의 신규분양아파트의 높은 분양가임에도 어떤 일인지 정부는 이에 대하여는 분양가규제도 분양가공개도 아무런 대책을 내놓지 않고 있다. 공공택지처럼 분양가규제를 하지 않겠다고 분양가를 공개하고 이를 분양가검토위원회에서 검토를 받아 무분별한 고분양가에 대하여는 일반분양자 모집승인을 보류하는 등의 대책이 뒤따라야 할 것이다. 그리고, 공공택지에서는 원가연동제 방식의 분양가규제로 분양가를 낮추겠다고 하지만, 판교 평당 1,000만원, 화성동탄 평당 750만원이라는 분양가는 집없는 서민이 월100만원씩 저축을 해도 20년이 되어야 마련이 가능한 가격이어서 분양가규제로 분양가를 서민들의 소득수준에

비추어 내집마련이 가능한 정도로 더 낮추기 위한 택지비와 표준건축비에 대한 정확한 평가가 있어야 한다. 세제강화로 부동산투기자들의 투기이익을 환수한다는 것은 집없는 서민들의 입장에서 박수치고 환영할 일이지는 하나 내집마련의 문제를 해결하는 정책은 아닌것이어서 자칫 집없는 서민들에게는 허탈한 정책발표에 그치고 있다.

(5) 무주택자 우선분양제도, 임대아파트 건설비율의 확대, 공영개발의 전면적 실시 등 공공택지에서의 주택개발사업의 공공성을 높여야 한다.

주택분양시장을 거주목적의 실수요자 위주로 운영하기 위하여 1970년대 말 이래로 신규 분양아파트의 주택청약자격은 무주택세대주에게만 주어졌지만 건설경기 활성화를 통한 IMF 사태의 극복이라는 미명하에 2000년도에 주택청약자격이 20세 이상 성인에게 개방되어 신규아파트 분양시장은 실수요자는 실종하고 자금력이 우세한 투기세력 위주의 투기시장화 되어 버렸다. 뒤늦게, 공공택지의 국민주택규모 전용면적 25.7평(공급면적 33평) 이하 아파트에 대하여는 무주택세대주 우선자격제도가 부활되었으나 공공택지의 25.7평 초과 아파트에 대하여는 여전히 주택청약자격이 실수요자 위주로 운영되지 않고 있다. 공공택지는 서민들의 내집마련 등 공익적 목적에서 정부가 강제로 토지를 헐값으로 강제수용하여 조성된 택지이니만큼 그 공공성을 살려 25.7평 초과 중·대형 아파트에 대하여도 실수요자인 무주택자에게 우선권을 주어야 한다. 물론, 중·대형의 경우에는 1가구 1주택자가 집을 늘리기 위해 분양을 받는 경우에도 청약자격을 부여하여야 하겠지만 이 경우에는 1년 이내에 기존 주택을 매각하도록 한 후 이를 위반할 경우 분양받은 주택을 최초의 분양가로 다시 환매하는 조치를 취한다면 공공택지에서는 철저히 무주택 실수요자 위주의 청약제도가 운영될 수 있어야 할 것이다. 또한, 판교와 같이 투기가 우려되는 지역에서 민간에 분양을 맡길 경우 높은 분양가로 주변주택가격을 끌어올려 집값이 폭등하는 부작용을 막고자 하는데에도 공영개발의 필요성은 있겠지만 단지 이러한 특정지역의 단기적인 투기대책으로 공영개발이 논의된 것이 아니라 임대아파트 건설비율 제고, 값싼 분양가로 서민들의 내집마련 제한과 전매로 인한 투기방지를 위한 장기 전매제한과 환매제도 운영, 높은 분양가와 분양원가 사이의 개발이익 환수 등 많은 정책적 목

표를 실현하고 공공택지는 이미 토지의 강제수용을 통한 택지조성 등 시행사업이 공공에 의하여 이루어지므로 최종적인 분양사업까지 공공성을 지속해야 한다는 입법취지에서 공영개발의 필요성이 제기된 만큼 공영개발은 헌법처럼 바꾸기 어려운 공공택지에서의 주택공급시스템의 새로운 패러다임을 전면적으로 만드는 것으로 도입되어야 할 것이다.

#### IV. 공공임대주택의 공급과 주거임차인의 주거기본권

##### 1. 높은 임대료로 인한 임차거주자의 주거기본권 문제<sup>25)</sup>

###### (1) 임대보증금 및 임대료 현황

현재 공공임대주택의 임대보증금 및 임대료는 주택별 산정기준에 따라 책정되고 있고, 책정된 임대료는 입주가구의 여건에 관계없이 동일하게 적용되고 있다. 그런데 건설원가를 기준으로 임대료를 산정하는 50년 공공임대주택과 국민임대주택의 경우 임대료 수준이 상당히 높기 때문에, 실질적으로 주택을 필요로 하는 최저소득계층보다는 이들보다 소득이 상대적으로 높은 계층에게 정부의 지원이 이루어지고 있는 계층역진적인 성격을 띠고 있다. 특히 국민임대의 경우 소득분위 2-3분위의 계층 등이 집중적인 혜택을 받아야 하나 이들 저소득계층의 경우에는 2,000-3,000만원이 넘는 임대보증금과 한달에 20만원이 넘는 임대료를 부담하기 어려워 입주를 못하고 사실상 소득분위 5-6분위의 상대적으로 고소득계층만이 국민임대주택의 혜택을 받고 있는 실정이다. 국민임대주택의 경우 <표5>에서 보듯이 임대보증금의 경우, 영구임대주택에 비해 6~7배 높으며, 월임대료는 2~3배 높은 실정임. 따라서 국민임대주택에 수급자와 같은 최저소득계층이 입주하여 살아가기에는 현실적으로 어려우며, 50년 공공임대주택도 영구임대주택에 비해 임대보증금은 5~7배, 월임대료는 약 3배정도 높기 때문에 저소득 입주가구에게 심한 부담이 되고 있다.

<표 5> 공공임대주택 유형별 임대료 현황

구분	규모	임대보증금(천원)	월임대료(원)
----	----	-----------	---------

25) 주거권실현을위한국민연합, 전국임대아파트연합회, 참여연대, 한국도시연구소 등이 2005.10. 정기국회에 제출한 정책브리핑 자료 "2005 정기국회 임대주택법의 올바른 개정방향"