

인권정보자료실  
ESd1.7

# 최저주거기준 법제화를 위한 정책토론회 자료집

일시 : 2003년 6월 4일 (수) 오후 2시

장소 : 국회 의원회관 소회의실

ESd1.7

경실련 도시개혁센터, 기독교도시빈민선교협의회, 보건복지민중연대, 서울지역 공부방 연합회, 아시아주거권연합한국위원회, 장애인실업자종합지원센터, 전국공공영구임대주택연합, 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회, 주거권실현을위한국민연합, 주거복지연대, 참여연대, 천주교 도시빈민회, 천주교서울대교구빈민사목위원회, 한국도시연구소, 한국빈곤문제연구소

# 최저주거기준 법제화를 위한 정책토론회 자료집

일시 : 2003년 6월 4일 (수) 오후 2시

장소 : 국회 의원회관 소회의실

경실련 도시개혁센터, 기독교도시빈민선교협의회, 보건복지민중연대, 서울지역 공부방 연합회, 아시아주거권연합한국위원회, 장애인실업자종합지원센터, 전국공공영구임대주택연합, 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회, 주거권실현을위한국민연합, 주거복지연대, 참여연대, 천주교 도시빈민회, 천주교서울대교구빈민사목위원회, 한국도시연구소, 한국빈곤문제연구소

## 주거관련 15개 시민사회종교단체 정책토론회 일정

- 전체사회 : 남상오(주거복지연대 사무국장)
- 체 목 : 최저주거기준 법제화를 위한 정책토론회
- 일 시 : 2003년 6월 4일 오후 2시
- 장 소 : 여의도 국회 의원회관 소회의실

### < 식 순 >

- 사 회 : 한국도시연구소 신명호 부소장
  - 개회 및 인사말 : 박문수신부(아시아주거권연합 한국위원회)
  - 격려사 : 성공회대 김성수 총장
  - 발 표 : 한국도시연구소 홍인옥 연구부장
  - 토론자 :
    - 국회 새천년민주당 설송웅 의원
    - 건설교통부 주택정책과 강팔문과장 : 참여정부의 주택정책 방향
    - 주거연합 유영우 사무총장 : 최저주거기준 법제화 필요성(1)
    - 주거복지연대 김영준 공동대표 : 최저주거기준 법제화 필요성(2)
    - 국토연구원 김혜승 연구위원
- : 주택종합계획(안)-국민주거복지 수준의 향상

## 최저주거기준 법제화 활동 연혁

1996. 7 제2차 UN세계주거회의에 시민사회종교단체들 참가  
 1997. UN 세계주거회의 의제의 국내화를 위한 2차례의 워크숍에서 주거권 실현을 위한 제도개선을 하기로 합의
1998. 11 시민단체, 종교계, 학계 등으로 구성된 주거기본법 제정을 위한 입법추진위원회 결성(주거기본법에 최저주거기준에 관한 조항 포함)
1999. 2 한국도시연구소에서 「주거기본법 제정을 위한 연구」 보고서 발간
1999. 3 - 2000. 5 최저주거기준이 포함된 주거기본법에 대해 주민, 각계 전문가 등을 대상으로 한 토론회 수회 가짐. 그사이 정부에서 주거기본법 안에 대하여 검토하였으나 특별한 반응 없었음.
2000. 6. 건설교통부에서 주거기본법을 제정하겠다고 토론회 등에서 구두로 발표하고 대한주택공사에 연구를 의뢰함
2000. 10. - 12. 대한주택공사 연구과정에 시민사회종교단체들이 참여하여 의견개진
2001. 2. 대한주택공사에서 주거기본법에 대한 연구결과 보고서 출간. 주거기본법과 주택건설관리법으로 주거에 대한 내용과 주택건설에 대한 내용을 구분하여 입법할 것을 제안함
2001. 4. 건설교통부는 「주택건설종합계획 2001」에서 주택건설촉진법을 주택법으로 개정하는 방향으로 추진할 계획을 발표함
2001. 7. 건설교통부에서 최저주거기준에 관한 조항이 포함된 주택법 입법예고안 발표. "주택정책 수행시 양적지표로 활용해온 주택보급률과 더불어 주거복지 및 주거수준 향상을 위한 질적지표로 최저주거기준을 사용하도록 하며, 최저주거기준에 미달하는 가구에 대해서는 조세 및 금융지원 등의 혜택 부여" 발표. 이에 주거기본법입법추진위원회 및 관련단체에서 환영하며 수차례 의견 개진.
2002. 10. 정부안으로 확정된 '주택법(안)'에 최저주거기준 관련 조항 삭제
2003. 1. 최저주거기준 법제화를 위한 시민사회종교단체 연대회의 활동 시작
2003. 1. 24 대통령직인수위원회에 최저주거기준 법제화를 골자로 한 '새정부의 주택정책 과제와 주거관련 시민단체 의견서' 제출. 인수위에서 긍정답변
2003. 3. 14 최저주거기준 법제화를 내용으로 하는 뉴스레터 작성하여 매일 전국 발송
2003. 3. 19 - 4. 10 최저주거기준 법제화를 위한 홍보, 건교위 소속 의원 간담, 성명서(2회) 발표
2003. 3. 31 설송웅 의원, 최저주거기준 설정을 내용으로 하는 주택건설촉진법개정안 발의
2003. 4. 11 주거관련 단체 대표자, 최종찬 건설교통부장관 면담
2003. 4. 16 기획예산처 방문 최저주거기준 법제화 당위성 설명
2003. 4. 21 국회 건교위, 최저주거기준 설정 개정안 보류. 정부 발의 주택법안만 본회의 상정함.
2003. 4. 30 주택법(주택건설촉진법 개정 법률) 본회의 통과
2003. 5. 21 최저주거기준 법제화를 위한 시민사회종교단체 기자회견

## 주 제 발 표

### “최저주거기준 법제화의 필요성과 활용방안”

홍인욱(한국도시연구소 책임연구원)

남원석(한국도시연구소 연구원)

## 최저주거기준 법제화의 필요성과 활용방안

홍 인 옥 (한국도시연구소 책임연구원)

남 원 석 (한국도시연구소 연구원)

### 1. 서 론

최저주거기준은 인간이라면 기본적으로 누려야 할 최소한의 주거수준이라 할 수 있으며, 일반적으로 가구당 면적, 방 수, 화장실, 상수도, 부엌 등 가구가 확보해야 할 규범적인 시설 및 면적기준과 주택의 물리적 상태 등을 주요 내용으로 하고 있다. 이미 서구 선진국들의 경우 20세기 초반부터 최저주거기준을 제도화하여 운용하고 있으며, 이를 주거복지정책의 주요 수단으로 활용하고 있다. 그러나 우리나라의 경우, 최저주거기준이 본격적으로 거론된 것은 근래의 일이며 적절한 운용기반을 갖추고 있지 못한 실정이다. 이는 아직 우리나라에서 주거권이 국민의 기본적인 권리로 정착되지 못하고 있음을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 최저주거기준의 도입은 우리나라 주거복지정책의 새로운 도전이자 중요한 전환점을 제공할 수 있다는 낙관적인 전망도 가능하다.

그러나 안타깝게도 현재 최저주거기준의 법제화를 둘러싸고 논란이 지속되고 있다. 최근 주거복지 관련 시민사회단체들이 최저주거기준의 법제화를 공식적으로 요구하기에 이르렀지만, 정부 일각에서는 법제화의 필요성 자체를 회의적으로 보거나, 재정부담의 문제를 들어 충분한 합의가 이루어지지 못하고 있다. 그러나 이러한 논란의 뿌리는 최저주거기준의 법제화 혹은 최저주거기준의 정책적 활용에 대해 저마다 생각하고 있는 상이 다르고, 게다가 그동안 충분한 대화가 없었다는 점에 기인한다고 하겠다. 그러다보니 논점이 구체적으로 드러나지도 않은 채, 논쟁 자체가 부재한 상황 하에서 일종의 힘겨루기와 같은 양상을 보이고 있다.

이러한 맥락에서 본 글은 최저주거기준 법제화에 대한 다분히 규범적인 주장을 지양하고, 오히려 그동안의 최저주거기준 법제화와 관련한 진행과정을 돌아보면서 주요한 논점을 도출하고 이에 대해 집중적인 논의를 진행하고자 한다. 시기적으로 늦은 감이 없지 않지만 이를 통해 최저주거기준의 법제화와 관련한 활발한 토론을 유도하는 계기로 삼고자 한다. 물론 본 글은 최저주거기준의 법제화가 필요하며 이를 기반으로 향후 주거복지정책이 질적으로 변화할 수 있어야 함을 일관되게 주장할 것이다. 우선 제2절에서는 최저주거기준 법제화를 둘러싼 그간의 과정을 돌아보며 우리가 주목해야 할 주요 논점 두 가지 - 법제화의 필요성과 최저주거기준 활용방안 - 를 제기할 것이다. 제3절과 제4절에서는 이러한 두 가지 논점을 보다 구체적으로 논의

할 것이며, 제5절에서는 결론을 대신하여 최저주거기준 법제화를 전제했을 때 우리에게 요구되는 과제가 무엇인지를 제기하고자 한다.

## 2. 최저주거기준 법제화 제기 과정과 주요 반대논리

### 1) 최저주거기준 법제화 제기 과정

시민사회단체들에서 최저주거기준의 법제화를 논의하기 시작한 것은 1996년 UN세계주거회의 참가가 그 계기가 되었다. 당시 UN세계주거회의에 참가했던 시민사회단체들은 UN세계주거회의에서 결의된 의제를 우리나라에서 어떻게 적용할 것인지에 대한 논의를 진행했고, 그 결과 주거권 이념, 강제철거 금지, 임차인 보호, 최저주거기준 설정 등에 관한 조항을 담은 주거기본법을 추진하기로 결정하였다. 후속 조치로 '주거기본법 제정을 위한 입법추진위원회'가 결성되었고, 주거기본법 제정을 위한 토론회 개최, 관련 연구보고서 발간, 정부 건의 등의 활동을 수행하기에 이르렀다. 이러한 시민사회단체들의 활동에 영향을 받은 건설교통부는 2000년 대한주택공사에 관련 연구를 의뢰하였고, 시민사회단체들은 대한주택공사의 연구과정에 개입하여 지속적으로 의견을 개진하였다. 특히 2000년 건설교통부에서는 그동안의 연구결과를 바탕으로 최저주거기준을 고시하기도 했으나<sup>1)</sup> 시민사회단체들은 최저주거

1) 건설교통부가 고시한 최저주거기준은 다음과 같다(건설교통부 고시 제2000-260호).

#### 1. 면적 기준

가구원 수(인)	실(방) 구성*	총주거면적(m <sup>2</sup> )
1	1 K	12 (3.6평)
2	1 DK	20 (6.1평)
3	2 DK	29 (8.8평)
4	3 DK	37 (11.2평)
5	3 DK	41 (12.4평)
6	4 DK	49 (14.8평)
7이상	4 DK	52 (15.8평)

\* K : 부엌, DK : 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실의 수

#### 2. 시설 기준

- 침실 : 부부침실 확보 · 만5세 초과 자녀는 부부와 침실 분리 · 만8세 이상 異性 자녀는 침실 분리 · 노부모 침실은 부부침실과 분리
- 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용부엌 및 전용 화장실 확보

#### 3. 구조 · 성능 · 환경 기준

- 영구 건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열 · 내화 · 방열 · 방습에 양호한 재질일 것
- 적절한 방음 · 환기 · 채광 · 냉방 · 난방 설비를 갖출 것
- 소음 · 진동 · 악취 · 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것

기준의 실효성을 제고하기 위해서는 주거기본법 제정을 통해 법적 구속력이 확보될 수 있어야 함을 주장했다.

2001년 대한주택공사에서는 주거기본법과 주택건설관리법을 이원화하여 입법할 것은 제안하는 보고서를 제출했으며, 이를 검토한 건설교통부는 같은 해 기존의 주택건설촉진법을 주택법으로 개정하겠다는 계획을 발표했고 2001년 7월 최저주거기준 설정을 의무화하는 조항을 담은 주택법 입법예고안을 발표하였다. 비록 주거에 대한 기본적인 권리를 명시하는 주거기본법 제정은 뜻대로 이루어지지 않았지만, 시민사회단체들은 최저주거기준의 법제화 자체가 주거권의 의미를 충분히 담을 수 있을 것이라는 판단 하에 정부의 주택법 제정 노력을 적극 환영했다<sup>2)</sup>.

그러나 2002년 10월 주택법에 대한 최종적인 정부안을 확정하는 과정에서 최저주거기준에 관한 조항이 누락되는 일이 벌어졌다. 기획예산처 등 경제부처에서 최저주거기준을 법제화할 경우 추가적인 재정부담이 불가피하다는 주장이 받아들여지면서 최저주거기준 관련 조항이 삭제되어 버린 것이었다. 이에 시민사회단체들은 2003년 1월부터 최저주거기준 법제화를 위한 연대활동을 재개하였고, 대통령직인수위원회에 건의문 전달, 뉴스레터 제작 및 배포 등의 활동을 진행하였다. 그 후 최저주거기준 법제화 운동은 건설교통부 장관 면담, 기획예산처 방문, 국회 건설교통위원회 의원 면담 등을 통해 2003년 4월 국회임시회에서 최저주거기준 관련 조항을 원안대로 다시 주택법에 포함시키는 데 역량을 집중하였으나 이 역시 기획예산처 등의 반대로 이루어지지 못했다.

그 결과 시민사회단체들은 2003년 6월 임시회에서 최저주거기준 법제화가 이루어질 수 있도록 기자회견, 서명운동, 정책토론회 등을 통해 사회적인 여론을 형성하는 활

2) 2001년 7월 발표된 정부의 주택법 입법예고안에는 최저주거기준에 관한 다음의 사항이 담겨 있었다. 그리고 2003년 이후 시민사회단체들이 주장한 최저주거기준 법제화의 내용은 아래의 조항들을 다시 주택법에 원안 그대로 복원하자는 것이었다.

#### 제7조(최저주거기준의 설정)

- ① 건설교통부장관은 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 최저주거기준을 설정하여 공고하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 건설교통부장관이 최저주거기준을 설정 · 공고하고자 할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 제9조의 규정에 의한 주택정책심의위원회(이하 "주택정책심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조 · 설비 · 성능 · 환경요소 기타 대통령령이 정하는 사항이 포함되어야 하며 사회경제적인 여건변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다.
- ④ 특별시 · 광역시 · 시 및 군(광역시의 관할구역에 있는 군의 군수를 제외한다. 이하 같다)은 지역실정에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 제1항의 규정에 의하여 공고된 최저주거기준보다 높은 최저주거기준을 따로 설정할 수 있다.
- ⑤ 특별시장 · 광역시장 · 시장 및 군수는 제4항의 규정에 의하여 따로 최저주거기준을 설정하였거나 변경한 때에는 지체없이 건설교통부장관에게 이를 보고하여야 한다.

등을 집중적으로 벌여 나가면서 지금에 이르게 되었다.

2) 최저주거기준 법제화에 대한 주요 반대논리

이상의 약 7년여의 과정을 돌아볼 때, 사실 최저주거기준의 법제화 문제는 단순히 시민사회단체들만의 일방적인 의견이라기보다는 주택정책 혹은 주거복지정책의 질적인 발전을 목표로 하는 정부의 강력한 의지가 반영된 것이기도 했다<sup>3)</sup>. 그렇기 때문에 지난 2002년 10월 정부의 최종 주택법안에서 애초의 입법예고안과는 달리 최저주거기준 관련 조항이 삭제된 사실은 시민사회단체들에게는 놀라운 일이 아닐 수 없었다. 그 이후 최저주거기준 관련 조항이 누락된 배경에 대해 여러 사람들을 통해 간접적으로 파악하고, 지난 4월 국회 임시회를 전후로 기획예산처에서 제시한 절충안을 검토해 본 결과, 크게 두 가지 측면에서 법제화를 반대하는 논리가 존재함을 확인할 수 있었다<sup>4)</sup>.

첫째, 법제화의 필요성에 대한 문제이다. 즉 굳이 법제화하지 않더라도 주택법에서 규정하고 있는 주택종합계획과 시·도 주택종합계획에서 최저주거기준을 정책지표나 정책수단으로 충분히 활용할 수 있다는 주장이다. 이러한 논리는 최저주거기준을 법령에서 규정하지 않고 주택건설5개년계획에서 지표로만 활용하고 있는 일본의 사례에 근거하고 있다. 최저주거기준을 효과적으로 활용하여 정책적 효과를 극대화할 수 있다면 법제화가 반드시 수반될 필요는 없다는 것이 골자라 할 수 있다.

둘째, 정부의 재정부담과 관련한 문제이다. 만일 최저주거기준에 관한 사항을 법제화하여 기준 미달가구에 대한 정부지원을 명확히 할 경우 정부의 재정부담이 큰 폭으로 증가할 것이기 때문에 최저주거기준 법제화는 재고할 필요가 있다는 것이다. 이러한 주장은 최저주거기준을 정책적인 측면에서 어떻게 활용할 것인지에 관한 문제와 관련이 깊다. 뒤에서 다시 언급하겠지만, 미국이나 영국처럼 개별가구에 대한 지원을 강화하면 재정부담이 커질 수 있겠지만, 일본처럼 정책지표로만 활용할 경우 상대적으로 그리 큰 재정이 일시에 소요되지는 않을 것이기 때문이다. 여하간 정부는 과연 어느 계층을 보호해야 하고 어느 계층을 위해 재정을 지출해야 하는가에 대한 근본적인 질

3) 2001년 7월 건설교통부는 주택법 입법예고안을 발표하면서 다음과 같이 언급하였다.  
 “주택정책 수행시 양적지표로 활용해 온 주택보급률과 더불어 주거복지 및 주거수준 향상을 위한 질적지표로 최저주거기준을 사용하도록 하며, 최저주거기준에 미달하는 가구에 대해서는 조세 및 금융지원 등의 혜택을 부여한다”  
 4) 사실 절충안에는 최저주거기준에서 ‘최저’라는 표현을 삭제하고, ‘해야 한다’는 의무조항을 ‘할 수 있다’라는 임의조항으로 수정하는 것이 핵심이다. 그러나 이러한 절충안의 이면에는 최저주거기준에 관한 사항을 굳이 법제화할 필요가 있겠느냐는 견해가 전제되어 있다고 생각한다. 따라서 크게 보았을 때 이러한 제안은 법제화 반대 입장에 포함되는 것이라 여겨진다.

문을 차치한다면, 현실적으로 가장 설득력 있고 강력한 반대논리는 분명하다. 이상의 두 가지 반대논리는 최저주거기준 법제화 노력이 수포로 돌아가게 된 원인을 제공했다는 점에서 중요한 논쟁거리가 아닐 수 없으며, 이에 대한 나름의 합의가 이루어지지 않는다면 향후 최저주거기준을 정책적으로 활용하는 과정에서 또다시 논란의 소지가 될 수 있는 문제들이다. 이하에서는 최저주거기준 법제화를 찬성하는 입장에서 이 두 가지 반대논리에 대한 해명 혹은 반박논리를 전개하고자 한다.

3. 최저주거기준의 법제화 필요성:

굳이 법제화를 하지 않더라도 계획에 반영하여 효과적으로 운용할 수 있다?

무엇보다 최저주거기준을 ‘도입’하자는 주장과 ‘법제화’하자는 주장은 구분할 필요가 있다. 사실 ‘도입’의 범주에 ‘법제화’가 포함되는 것이기는 하지만, 굳이 법률적 기반이 없이 정책적으로만 활용하는 것도 전자의 범주에 해당하는 것이기 때문에 최저주거기준을 도입해야 한다는 주장과 최저주거기준을 법제화해야 한다는 주장은 해당 주장이 제기되는 배경의 측면에서 상이할 수밖에 없다. 더구나 최저주거기준의 법제화를 반대하는 이들 가운데에는 최저주거기준의 ‘도입’ 자체를 반대하는 것이 아니라 ‘법제화’를 반대하는 이들도 있음을 상기한다면, 이러한 구분은 더욱 타당해 보인다.

1) 최저주거기준 도입의 필요성

최저주거기준을 정책적으로 도입해야 할 필요성은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 기존 주택보급률 지표의 한계를 넘어설 수 있는 새로운 정책지표 설정이 필요하다는 점이다. 2002년 현재 전국의 평균 주택보급률이 100%에 도달한 것으로 발표되었기 때문에 주택재고가 절대적으로 부족한 시기에 설정된 지표인 주택보급률은 정책적 의미를 상실하였다. 단적인 예로 주택보급률 100% 시대에 침실수가 부족하거나 전용 부엌 또는 전용 화장실이 없는 가구가 전체 가구의 23.1%인 330만 가구<sup>5)</sup>라는 현실은 주택보급률이 갖는 정책지표로서의 한계를 분명히 드러내고 있

5) 통계청 · 한국주택학회(2002)가 침실수 미달여부와 전용부엌 및 화장실 기준 미달여부를 중심으로 최저주거기준 미달가구의 규모를 파악한 결과, 전체 가구의 23.1%가 최저주거기준 미달가구로 드러났다.

총가구수 (천가구)	최저주거기준 미달가구(천가구)			
	총계	침실수 미달가구	전용부엌 및 화장실 기준 미달가구	중복미달가구
14,312 (100.0%)	3,306 (23.1%)	2,090(14.6%)	744(5.2%)	472(3.3%)

자료: 박신영, 2002, “주거빈곤가구의 특성”, 「한국의 인구 및 주택 심포지엄」, 통계청 · 한국주택학회, p. 172

다. 즉 주택보급률이 100%를 초과하더라도 과밀가구나 화장실, 부엌, 상수도, 전기 시설을 제대로 갖추지 못한 가구들이 많기 때문에, 주택보급률 지표는 이러한 주거 실태를 적절히 평가하고, 대책수립을 위한 정책목표로 활용하는데 더 이상이 큰 의미가 없음이 자명하다. 이러한 맥락에서 향후 주택정책과제를 파악하기 위한 효과적인 정책지표의 개발이 필요하며, 최저주거기준은 이와 같은 주택정책 운용에 필요한 지표 중 하나라고 할 수 있다.

둘째, 저소득층을 위한 주택정책의 효과성을 제고하기 위해 최저주거기준의 도입이 필요하다. 이는 앞으로의 주택정책은 중산층 이상의 주택수급은 시장기능에 맡기고 열악한 주거환경에서 거주하는 저소득층의 주거수준 향상에 역점을 두어야 한다는 주장에 근거하고 있다. 다양한 주거요소를 감안한 최저주거기준이 정책적으로 도입되면, 실태 조사를 통해 기준이하에 해당하는 가구의 규모 및 지역적 분포가 파악되고 관련 문제를 구체적으로 도출할 수 있기 때문에 매우 효과적인 주택정책을 구사할 수 있을 것이다.

셋째, 최저주거기준의 도입은 사회적 권리로서 주거권을 확립하는 계기가 될 것이다. 이미 세계인권선언에 주거권을 보장하기 위한 정부의 노력이 이루어져야 함을 명시하고 있음에도, 그동안 우리나라에서는 이와 관련한 정책적 노력이 일관되게 이루어지지 않았다. 이러한 점에서 최저주거기준의 도입은 사실상 모든 국민들의 인간다운 주거생활을 보장한다는 의미에서 사회적 권리로서 주거권이 확립됨을 의미하며, 이는 선진형 복지국가로의 지향성을 분명히 하는 것이라 할 수 있다.

## 2) 최저주거기준 법제화의 필요성

최저주거기준 도입의 필요성이 이와 같다고 하더라도, 과연 최저주거기준을 법에서 명시하는 것이 필요한지는 별개의 문제이다. 특히 외국사례를 검토해보면 최저주거기준의 도입이 반드시 법제화를 수반하고 있지는 않다는 사실을 알 수 있다. 예를 들어 영국은 주택법(Housing Act)에서 최저주거기준을 제시하고 있으며, 미국의 경우 지방자치단체가 개별적으로 주거규정(housing code)을 설정하여 운영하고 있고 주택법에 주거규정에 대한 유인책을 제시하고 있다. 반면 일본의 경우 최저주거기준을 정책적으로 활용하고 있지만, 최저주거기준을 특정 법령에서 규정하고 있지 않으며 개별가구의 주거수준을 반드시 그 이상으로 향상, 유지시켜야 한다는 법적 인·강제성 혹은 의무성을 정하고 있지 않다. 앞서 언급했듯이 법제화를 반대하는 이들은, 굳이 법제화를 하지 않더라도 일본과 같이 주택건설5개년계획에 반영하여 충분히 효과적으로, 그리고 유연하게 운용할 수 있다고 주장한다. 그러나 이에 대해서는 크게 세 가지 반박논리를 제시할 수 있다.

첫째, 법제화가 불필요하다는 주장이 받아들여지려면, 적어도 정부는 최저주거기준이 고시된 2000년 이후 최저주거기준을 정책적으로 활용했다는, 혹은 활용하려 했다는 경험적 근거를 제시할 수 있어야 한다. 그러나 안타깝게도 2000년 발표된 최저주거기준이 정책적으로 활용된 흔적은 전혀 없다.

다른 주거복지정책으로 시야를 넓혀보자. 그동안 정부의 공공임대주택 정책이 정권 변화와 관계없이 일관되고 지속적으로 추진된 적이 있었는가? 노태우 정권 시절에 공급된 영구임대주택은 1992년 이후 공급되지 않고 있고, 김영삼 정권 시절에 공급된 50년 공공임대주택도 1996년 이후에는 재개발임대주택 이외에는 공급되지 않았다. 김대중 정권이 들어선 이후 공급되기 시작한 국민임대주택은 기존의 영구임대주택이나 50년 공공임대주택 정책과 어떤 상관성이 있는지 모호하다. 이는 아직 우리나라에 공공임대주택의 공급, 배분, 관리를 일체화한 법률이 없기 때문이며, 그러다보니 공공임대주택 정책은 다분히 정치적 이해에 따라서 집행된 측면이 강하다. 우리나라 주거복지정책의 관행이 이렇다고 한다면, 최저주거기준 역시 예외가 될 수 없을 것이다. 일시적으로는 최저주거기준의 정책적 활용도가 높아질지 모르지만, 법제화가 되지 않은 상태에서는 그것의 지속성을 담보하기 어려울 것이다.

둘째, 일본의 최저주거기준 운용에 대한 잘못된 이해를 지적할 필요가 있다. 일본의 주택건설5개년계획은 주택건설계획법에 의거하여 수립되는 법정계획으로 주요내용이 각의에서 결정되는데, 최저주거기준 달성과 미달가구의 해소라는 정책목표 역시 각의에서 결정된다는 점에서 우리나라의 주택종합계획과는 계획의 위상이 매우 다르다고 할 수 있다. 또한 일본의 주택건설계획법에는 지방자치단체가 의무적으로 해당지역의 주거실태를 조사하도록 규정하고 있는데, 국토교통성은 이를 토대로 지방자치단체에 보조금을 지원하는 등 최저주거기준이 보조금 지원의 지표로 활용되는 시스템을 갖추고 있다.

즉 일본의 경우 최저주거기준 자체에 대한 언급이 법령에 빠져있을 뿐, 최저주거기준의 활용을 위한 제반 운용기반을 체계적으로 구축하고 있다. 반면 우리나라의 경우 최저주거기준을 정책적으로 운용할 수 있는 기반이 거의 전무한 상태이기 때문에, 그리고 예전과 같이 단순 지침이나 가이드라인의 성격으로 최저주거기준을 운용해서는 아무런 정책적 효과를 거둘 수 없을 것이기 때문에, 주택법에 이와 관련된 근거를 마련하자는 것이 그동안 시민사회단체들의 주장이었던 것이다. 이런 맥락에서 일본이 법제화를 하지 않았기 때문에 우리나라도 굳이 법제화를 할 필요가 없다는 주장은 설득력이 없다고 하겠다.

셋째, 다른 주거복지정책과의 연계성을 강화하기 위해서는 최저주거기준의 법제화



가 불가피하다. 뒤에서 다시 언급하겠지만 최저주거기준을 정책적으로 어떻게 활용할 것인가가 무엇보다 중요하다. 예를 들어 공공임대주택 배분에 있어서 최저주거기준 미달가구에 대해 점수를 새로이 배정한다거나 최저주거기준 미달가구가 모여 있는 곳에 우선적으로 재개발사업을 진행하는 등 기존의 주거복지정책에 최저주거기준에 관한 사항이 반영되어야 실효성을 거둘 수 있다.

그런데 이를 위해서는 각각의 주거복지정책을 규정하고 있는 각종 법률에서 최저주거기준에 관한 사항이 언급되어야 한다. 만일 최저주거기준이 법제화되지 않게 된다면 주거복지정책 관련 법률에서 최저주거기준에 대한 언급 자체가 어려워 질 것이다. 이는 최저주거기준을 정책적으로 도입하더라도 그것의 활용도를 극대화시키지 못함으로써 최저주거기준을 '정책적 불구'로 만들어버릴 우려 범하는 것에 다름 아니다.

#### 4. 최저주거기준의 활용방안:

최저주거기준 법제화는 정부의 막대한 재정부담을 가중시킬 것이다?

최저주거기준의 법제화를 반대하는 두 번째 논리는 추가적인 재정소요 등 정부의 재정적 부담을 증가시킬 것이라는 예측에 근거하고 있다. 즉 법적으로 최저주거기준 설정 및 공고와 기준미달 가구에 대한 정부 지원을 의무화할 경우, 우리나라 330만 가구들이 저마다 청구권을 행사하게 되면 정부의 재정상황이 악화될 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 판단에 대해서는 두 가지를 지적할 수 있는데, 하나는 최저주거기준은 보다 다양한 영역에서 활용될 수 있음에도 그 활용에 대해 너무 단순하고 편향적으로 이해하고 있다는 점이며, 다른 하나는 최저주거기준을 장기적으로 혹은 단계적으로 어떻게 활용할 것인지에 대한 계획에 따라 소요되는 재정의 규모는 상당히 달라질 수 있음을 간과하고 있다는 점이다. 이하에서는 이에 대해 자세히 언급하도록 하겠다.

##### 1) 최저주거기준의 활용방안

최저주거기준이 도입 혹은 법제화될 경우 다음과 같은 방향으로 활용될 수 있다. 첫째, 최저주거기준은 국민주거실태를 평가하는 지표로 활용될 수 있다. 즉 최저주거기준 미달 가구의 수 혹은 비율, 기준 미달 요인별 가구 수 등을 국민주거실태 파악과 국민주거수준의 종합평가지표로 활용할 수 있을 것이다.

둘째, 정책목표 지표로 최저주거기준을 활용할 수 있다. 주택보급률 등 기존의 주택

정책 지표도 당분간 사용되어야 하나, 일정기간 동안의 최저주거기준 미달가구의 감축비율을 목표지표로 활용할 수 있을 것이다. 이렇게 감축목표가 설정되면 해당 계획기간 중의 공공지원 대상가구의 범위 및 규모가 비교적 명확하게 드러날 수 있을 것이다.

셋째, 효율적이면서 효과적인 주거복지정책을 시행할 수 있는 근거로 활용할 수 있다. 최저주거기준 미달가구의 주거특성 및 거주 주택특성에 대한 분석이 이루어질 경우, 주거복지정책의 효과성과 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다. 예를 들어 최저주거기준 미달 여부를 공공임대주택의 배분기준으로 활용할 수 있으며, 기준미달 주택, 특히 건강이나 안전에 위해한 주택에 대해서는 주택수선비용 등을 지원할 수 있는 근거를 마련할 수 있다. 또한 재개발 및 주거환경개선사업을 추진함에 있어서 최저주거기준 미달가구가 밀집한 지역이 우선적으로 고려되고 정부지원의 기준으로 활용됨으로써 해당 사업의 효과성을 제고할 수 있다.

이상에서 최저주거기준이 법제화되어 정책적으로 활용될 경우, 정부가 주거복지정책을 수립, 실행, 평가하는 일련의 과정에서 정책의 실효성을 높일 수 있는 이점이 있다고 하겠다. 최저주거기준을 법제화하여 정책수단으로 활용하자는 주장의 핵심은 기존의 정부지원 대상 외에 추가적으로 지원대상을 늘려 재정이나 국민주택기금의 지원을 확대하자고 하는 데 있는 것이 아니라, 현재 지원체계를 최저주거기준을 기준으로 선진화함으로써 실제 지원이 필요한 계층을 선별하고 이들 위주로 지원을 하자는 것이다. 최저주거기준이 법제화될 경우 실제 주거지원이 필요한 계층이 객관적으로 선별될 수 있기 때문에 국민주택기금 사용의 효율성과 효과성도 제고될 것이다. 따라서 이러한 최저주거기준의 순기능을 도외시한 채, 단순히 개별가구의 청구권 행사를 우려하는 것은 주거복지에 대한 정부의 정책적 우선순위가 매우 낮음을 보여주는 것이라고 해석하는 것 외에는 다른 여지가 없다.

##### 2) 간접적 활용방식과 직접적 규제방식의 혼합을 통한 활용

위에서 언급한 최저주거기준 활용방안을 좀더 분석적으로 구분하자면, 직접적 규제방식과 간접적 활용방식으로 나눌 수 있다. 전자는 영국, 미국 등에서 채택하고 있는데, 기준 미달가구에 대해 강제적 수단을 통해 주거수준 향상을 도모하는 방법이다. 예를 들어 지방자치단체는 위반사례를 조사 혹은 신고를 받아 처리할 의무가 있으며, 주택감사의 자유로운 실시, 최저주거기준 위반 시 문서통고 및 위반사항의 보수 혹은 퇴거 및 철거, 민간주택에 대한 금융지원 여부의 기준과 연동 등의 시스템을 갖추고 있다. 이와 같은 방식은 개별가구에 초점을 맞추고 있기 때문에 기준

미달 가구가 많을 경우 막대한 재원이 소요될 가능성이 있으며, 적극적인 주택조사도 이루어져야 하는 어려움이 있다. 간접적 활용방식은 일본에서 채택하고 있는 방법으로, 법적인 강제력 없이 계획에 반영하여 정책지표로 최저주거기준을 활용하며, 개별가구에 직접적인 주거지원시책을 적용하는 것은 아니다.

이 두 가지 활용방식을 염두에 두었을 때, 짐작컨대 재정부담 문제로 최저주거기준 법제화를 반대하는 논리는 다분히 직접적 규제방식으로 최저주거기준이 활용될 것이라는 점을 전제로 하고 있다. 그러나 언급했듯이 직접적 규제방식은 최저주거기준 미달가구가 많을 경우 재정적 부담을 감당하기 어려운 것이 사실이다. 한편으로 간접적 활용방식을 채택하고 있는 일본에서는 1976년 당시 30%에 달했던 기준 미달가구가 1998년 현재 5.2%로 크게 줄었음을 감안하면, 간접적 활용방식 자체가 전혀 무의미한 것은 아니다. 문제는 어떤 방식들을 택하건 간에 다양한 주거복지정책에서 최저주거기준을 통합적으로 활용할 수 있는 시스템을 만들어 나가는 것이다. 최저주거기준 법제화의 필요성을 지속적으로 제기해 온 시민사회단체들은 주택법에 최저주거기준 운용의 근거를 마련하고 이를 정책적 지표로 활용함과 동시에 여러 주거복지정책의 실행기준으로 삼아야 함을 일관되게 주장해왔다. 이런 맥락에서 보면 시민사회단체들도 직접적 규제방식이 가져올 재정적 부담을 고려하고 있었던 것이고, 그에 따라 간접적 활용방식이 지금 우리사회에서 적절한 방식임을 인식하고 있었다고 할 수 있다.

이러한 시민사회단체들의 주장에 덧붙여서 제안을 하자면, 현재 23.1%에 달하는 최저주거기준 미달가구의 비율을 한자리대로 낮출 때까지는 간접적 활용방식을 채택하되, 그 이후에는 직접적 규제방식을 병행하자는 것이다. 초기에는 최저주거기준 미달가구의 규모를 정기적으로 파악하면서 공공임대주택 공급, 주거비보조 등의 정책수단들을 체계적으로 정비하여 기준 미달가구들이 주거상향할 수 있는 조건을 마련하는 것이 중요할 것이다. 이를 통해 단계적으로 기준 미달가구의 규모를 점차 줄여나가고, 기준 미달가구가 상당수 감소된 이후에도 남아있는 기준 미달가구들에 대해서는 이들이 주거상향능력이 거의 없다고 간주하여 직접적 규제방식을 적용하는 것이 합리적일 것이다. 이러한 방식으로 최저주거기준을 활용한다면, 법제화 반대론자들이 주장하듯이 최저주거기준 법제화에 따라 발생할 수 있는 막대한 재정부담에 대한 우려는 쉽게 해소될 수 있을 것으로 생각된다.

### 5. 결론을 대신하며: 정책수단의 정비를 위한 과제

이상에서 최저주거기준 법제화에 반대하는 주요 논리들을 검토하고 이에 대한 반박 논리들을 제시하는 과정을 통해 최저주거기준 법제화가 필요한 근거를 제시했다.

그러나 법제화 필요성에 초점이 맞춰지다보니 구체적으로 최저주거기준을 효과적으로 활용하기 위해 어떠한 정책수단들이 어떻게 정비되어야 하는지에 대해서는 깊이 다뤄지지 못했다. 이하에서는 결론을 대신하여 이에 대해 간략히 언급하도록 하겠다.

첫째, 최저주거기준 미달가구의 수와 유형, 분포 등의 변화추이를 지속적으로 파악할 수 있도록 정기적인 실태조사 체계가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 인구주택총조사의 기존 설문 내용에 최저주거기준 미달여부를 파악할 수 있는 조사항목을 추가하는 방안이 있을 수 있으며, 아예 주택조사를 인구주택총조사에서 분리하여 최저주거기준 미달 여부, 가구별 부담능력 등을 별도로 조사하는 방안이 있을 것이다.

둘째, 공공임대주택의 공급 및 배분체계를 정비해야 한다. 일차적으로 공공임대주택의 공급량을 확대하는 가운데, 가구원수에 따라 적절한 주거생활을 영위할 수 있도록 다양한 평형의 주택을 공급해야 할 것이다. 더불어 현재는 공공임대주택의 배분기준이 주로 소득수준에 맞춰져 있지만, 최저주거기준에 미달하는 가구에게도 공공임대주택 입주자격이 주어져야 할 것이다.

셋째, 전월세자금 융자나 주거급여가 최저주거기준 미달가구의 주거상향 수단으로 활용될 수 있어야 한다. 최저주거기준을 달성하기 위한 방안으로 전월세자금 융자를 활용하려면, 현재의 제도에 덧붙여 일정 소득 이하의 최저주거기준 미달가구가 기준 이상의 주거로 이동하는 경우에 융자해주는 방식이 검토되어야 할 것이다. 또한 국민기초생활보장법에 따라 지급되는 급여에서 주거급여를 분리시켜 이를 현실화시키고, 최저주거기준 미달 여부를 중심으로 주거급여를 제공받을 수 있는 별도의 조건과 기준을 마련해야 할 것이다.

사실 이상에서 언급한 정책수단의 정비 외에도 기존의 최저주거기준에서 모호하게 언급되고 있거나 현실에 적합하지 않는 몇 가지 사항에 대한 수정이 필요하며, 중앙정부와 지방정부간의 역할분담이나 정책 프로그램의 변화 등도 새롭게 고민되어야 한다. 향후 최저주거기준이 법제화된다면 이 모든 것들은 세부실행계획을 마련하는 과정에서 심도 있게 논의되어야 할 것이다.

## 부 록

부록 1. 최저주거기준 법제화 기자회견 보도자료

부록 2. 최저주거기준 법제화 언론보도

**부록1. 최저주거기준 법제화 기자회견 보도자료**

경실련 도시개혁센터, 기독교도시민선교협의회, 보건복지민중연대, 아시아주거권연합한국위원회, 장애인실업자종합지원센터, 전국공공영구임대주택연합, 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회, 주거권실현을위한국민연합, 주거복지연대, 참여연대, 천주교 도시빈민회, 천주교서울대교구빈민사목위원회, 한국도시연구소, 한국빈곤문제연구소 (총 14개 단체)

수 신 : 각 언론사 사회부

발 신 : 상기 14개 단체

연 락 처 : 참여연대 사회인권팀 김기은 02-723-5056, 경실련 도시개혁센터 남은경 02-757-7387,  
한국도시연구소 남원석 02-738-4294, 주거복지연대 남상오 사무국장 02-2631-9110

제 목 : 최저주거기준 법제화를 위한 시민사회종교단체 기자회견 (2003.5.21. 총 13 쪽)

## 보 도 자 료

### 최저주거기준 법제화를 위한 시민사회종교단체 기자회견

일시 및 장소 : 2003년 5월 21일(수) 오전 10시, 철학마당 느티나무 카페

1. 주거관련 14개 시민사회종교단체들은 무주택 저소득층의 주거복지 향상을 위해서는 반드시 '최저주거기준'의 법제화가 이루어져야 한다는 것을 밝히는 기자회견을 다음과 같이 개최합니다.

- 일시 : 2003년 5월 21일(수) 오전 10시
- 장소 : 철학마당 느티나무카페
- 사회 : 남상오(주거복지연대 사무국장)
- 모두발언 : 김남근(변호사, 참여연대 협동사무처장)
- 경과보고 : 사회자
- 기자회견문 낭독 : 박종렬(목사, 주거복지연대 공동대표)
- 최저주거기준 미달가구 주거실태 : 남원석(한국도시연구소 연구원)
- 사례증언
  - 지하셋방 주민 1인
  - 비닐하우스촌 주민 1인
  - 공공임대주택 주민 1인
- 향후 활동계획 발표 : 유영우(주거권실현을위한국민연합 사무총장)
- 질의 및 응답
- 폐회

▣ 별첨 1. 기자회견문

### 최저주거기준은 법제화되어야 한다!

우리 주거복지관련 14개 시민사회종교단체는 이번 6월 임시국회에서 최저주거기준을 법제화할 것을 국회와 정부에 강력히 촉구한다.

지난 4월 임시국회에서 '최저주거기준이 누락'된 채 주택법이 통과된 것은 우리의 주택정책이 공급위주정책에서 주거복지정책으로 전환해야한다는 시대적 요구에 역행하는 중요한 사건이다. 정부가 자랑하듯 지난해 11월 주택보급률은 이미 100%를 넘어섰다. 그렇지만 아직도 많은 국민들이 주거비 부담 때문에 지하셋방, 옥탑방, 비닐하우스, 쪽방 등 열악한 주거환경에 방치되어 있다. OECD 선진국이라는 우리나라에서 아직도 330만 가구가 최저주거기준에 미달하는 한계적 주거 상황에 놓여 있고, 이에 대해 정부가 별다른 대책을 갖고 있지 못하다는 것은 국제적으로 수치스러운 일이 아닐 수 없다.

정부의 공급 위주의 주택정책은 이제 수요자 중심의 주거복지정책으로 전환되어야 한다. 그러한 정부 정책 변화의 첫걸음이 바로 최저주거기준의 법제화일 것이다. 이를 위해 우리는 지금까지 「주택건설촉진법」이 국민의 주거복지 향상을 위한 법으로 대체되어야 한다고 주장해왔고, 정부의 주택법안 마련 과정에 지속적으로 의견을 개진하면서 서민주거복지를 실현할 수 있는 합리적 방법을 모색해 왔다.

최저주거기준 법제화는 열악한 주거 환경에서 거주하고 있는 국민들의 늦출 수 없는 절실한 과제이며, 필요성에 대한 사회적 공감대도 이미 형성되었다. 그럼에도 불구하고 기획예산처는 또 다시 예산부족이라는 진부한 잣대를 들이밀어 최저주거기준 법제화에 반대입장을 표명하고, 그 결과 건설교통위원회는 최저주거기준 법제화에 대해 보류 결정을 내리게 되었다. 우리는 '사회적 약자를 위한 주택정책'이라는 정부정책의 근간을 흔들고 있는 기획예산처가 과연 참여정부의 구성원인지 의심하지 않을 수 없다.

또한 최저주거기준 법제화가 노무현 대통령이 후보시절 국민과 약속한 공약이었고, 12대 국정 과제에도 최저주거기준 미달가구의 주거의 질 개선에 관한 사항이 포함되어 있음에도 기획예산처가 이러한 행태를 보이고 있는 것은 참여정부 자체에 대한 회의를 갖도록 하고 있다.

그 동안 정부의 주택정책은 주택 부족 문제를 해결하기 위한 공급위주의 정책이었다. 정부가 이야기하는 주택보급률 100% 안에는 여전히 자력으로 주거빈곤을 해결할 수 없는 절대빈곤

층이 존재하고 있다. 한쪽에서는 한 평에 수천만원을 호가하는 주택분양으로 부익부 빈익빈의 악순환과 소득불평등이 심화되고 있지만 현재 정부의 주택정책 안에는 절대빈곤층에 대한 실효성 있는 주거 대책을 찾아볼 수 없으며, 무주택 저소득층의 주거복지 향상에 대한 정부의 의지 또한 보이지 않는다. 우리는 최저주거기준의 법제화가 가난한 사람들의 인간다운 주거생활을 보장하는 출발점이라는 것을 분명히 밝히며, 국회가 역사적 사명감과 혜안을 가지고 최저주거기준의 법제화를 위해 적극적으로 나서줄 것을 강력히 요구한다.

2003. 5. 21

경실련 도시개혁센터, 기독교도시빈민선교협의회, 보건복지민중연대, 서울지역공부방연합회, 아시아주거권연합 한국위원회, 장애인실업자종합지원센터, 전국공공영구임대주택연합, 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회, 주거권실현을위한국민연합, 주거복지연대, 참여연대, 천주교도 시민민회, 천주교서울대교구빈민사목위원회, 한국도시연구소, 한국빈곤문제연구소 (가나다 순)

▣ 별첨 2

**최저주거기준 미달가구의 주거실태와 최저주거기준의 법제화 필요성**

**1. 최저주거기준의 개념**

- 최저주거기준이란, 일반적으로 주택의 물리적 상태와 주택에 거주하는 가구의 거주면적, 방 수, 화장실 등 가구가 확보해야 할 규범적인 기준을 의미함. 따라서 최저주거기준 미달 가구는 인간이 기본적으로 누려야 할 최소한 주거수준을 갖추지 못한 가구를 의미한다는 점에서 '주거빈곤가구'라 할 수 있음.
- 미국, 영국, 일본 등 선진국들의 경우, 최저주거기준을 설정하여 이를 주택정책의 중요한 수단으로 활용하고 있음. 우리나라의 경우 2000년에 건설교통부 고시(제2000-260호)로 최저주거기준이 발표된 바 있으나 법적인 효력이 없는 관계로 정책적으로 활용되고 있지 못함. 건설교통부에서 제시한 최저주거기준은 다음과 같음.

1. 면적 기준

가구원 수(인)	실(방) 구성*	총주거면적(㎡)
1	1 K	12 (3.6평)
2	1 DK	20 (6.1평)
3	2 DK	29 (8.8평)
4	3 DK	37 (11.2평)
5	3 DK	41 (12.4평)
6	4 DK	49 (14.8평)
7이상	4 DK	52 (15.8평)

\* K : 부엌, DK : 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실의 수

2. 시설 기준

- 침실 : 부부침실 확보 · 만5세 초과 자녀는 부부와 침실 분리 · 만8세 이상 異性 자녀는 침실 분리 · 노부모 침실은 부부침실과 분리
- 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용부엌 및 전용 화장실 확보

3. 구조·성능·환경 기준

- 영구 건물로서 구조 강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질일 것
- 적절한 방음·환기·채광·냉방·난방 설비를 갖출 것
- 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합할 것

**2. 최저주거기준 미달가구 현황**

- 건설교통부 고시(제2000-260호)에서 정하고 있는 최저주거기준(면적기준, 시설기준, 구조·성능·환경기준)을 2000년 인구주택총조사 결과에 적용한 통계청·한국주택학회(2002)의 연구에 따르면, 전체가구의 23.1%인 330만 가구가 최저주거기준 미달가구로 드러났음.

전국 최저주거기준 미달가구 비율 (단위: 천가구)

총가구수	최저주거기준 미달가구			
	총계	침실수 미달가구	전용부엌 및 화장실 기준 미달가구	중복미달가구
14,312 (100.0%)	3,306 (23.1%)	2,090(14.6%)	744(5.2%)	472(3.3%)

- 인구주택총조사의 조사항목이 최저주거기준의 내용과 정확하게 일치하지 않기 때문에, 확인할 수 있는 것은 ① 가구원수 대비 사용방수(침실수 기준)와 ② 전용부엌 및 전용화장실 등 시설 사용여부(시설기준) 정도임. 따라서 최저주거기준 미달가구의 수는 더 많을 것이라 예상할 수 있음.

**3. 최저주거기준에 미달하는 비정상적 주거 실태**

- 최저주거기준 미달가구 가운데 쪽방, 지하주거, 비닐하우스 등 비정상적인 주거에 거주하는 가구가 주거빈곤이 가장 심한 상태이며, 주거빈곤 해소를 목표로 정부가 공급해온 공공임대주택 역시 최저주거기준의 측면에서 과밀의 문제가 나타나고 있음.

① 쪽방

- 0.5~1평의 면적에 별도의 욕실이나 화장실 등이 없으며, 보증금없이 일세(5,000~7,000원)나 월세(13만원~22만원)로 운영되고 있음.
- 매우 좁은 면적뿐만 아니라 환기가 어려운 구조임. 한 건물(5~10개의 방)에 화장실은 하나 정도 있으며, 세면 및 세탁공간 역시 부족함(층별 하나 혹은 건물당 하나). 일부 쪽방은 판자로 지어져 있기 때문에 화재위험에 노출되어 있음. 또한 기존 단층건물을 중이층(中二層)으로 개조한 경우도 있는데, 2층방의 높이가 1~1.2m 정도로 허리를 제대로 펴기 힘들고 환기가 제대로 되지 않음.
- 쪽방은 불법이고 무허가이기는 하나 사회의 최하계층이 선택할 수 있는 마지막 주거지이므로, 그 순간능에 주목하여 '생활하위 불편을 줄이는 방향에서 지원책이 필요함.

② 비닐하우스

- 도시빈민층에 대한 적절한 주택정책의 부재 속에서 계속되는 철거에 의해 도시빈민층들이 주거지를 옮기면서 재생산되고 있음. 한국도시연구소의 연구결과(2002)에 따르면, 서울지역에 4,000여 가구가 분포하고 있음.
- 주거공간은 평균 10.8평이며 방수는 1.8개임. 또한 판자 및 비닐로 지어져 화재가 빈번하게 발생하고 있으며 철거위협과 주소지 불인정으로 불안정한 주거상태에 처해 있음. 한국도시연구소(2002)의 연구결과에 따르면, 침실기준 미달가구 39%, 면적기준 미달가구 37%, 전용 화장실이 없는 가구가 69%에 이르며, 전기와 상수도 사용에 어려움을 겪고 있음.
- 궁극적인 해결책은 공공임대주택을 적절한 입지에 적절한 규모로 건설하는 것이나, 단기적으로는 주소지부여, 재해대책, 공동화장실 설치 확대 등을 통해 주거안정을 기해야 함.

③ 지하셋방

- 한국도시연구소의 연구결과(2003)에 따르면, 조사대상 가구의 23%가 침실수 기준에 미달하였고, 전용화장실이 없는 가구도 21%에 이르는 것으로 나타났음. 한부모가구나 단독가구의 비율이 높고 평균 가구원수는 3명이며, 가구주가 노인인 경우가 많음.
- 지하주거의 경우 일조량 부족, 습기과다와 곰팡이 번식, 환기의 어려움으로 인한 실내오염을 특징으로 하고 있기 때문에 거주자의 건강에 악영향을 미치고 있음. 또한 침수피해도 상당한데, 단적인 예로 서울의 경우 2001년 집중호우로 인해 침수피해를 입은 9만2천가구 중 80%인 7만가구가 다세대주택 및 다가구주택의 지하층에 거주하는 가구였음.
- 지하셋방에 거주하는 가구들이 지하주거의 환경을 개선하거나 지하를 벗어날 수 있도록 주거급여를 현실화하거나 공공임대주택으로의 이주를 유도하는 방안 필요

④ 공공임대주택

- 시설면에서 공공임대주택은 산동네를 전전하다 들어온 주민들에게는 상당히 매력적인 주거지라 할 수 있음. 그러나 가구특성(특히 가구원수)이 고려되지 않은 일률적인 평형으로 인해 적절한 주거생활을 영위하기 어려운 경우가 있음.
- 따라서 공공임대주택 입주를 위해 인위적인 가구분리를 하거나 아예 입주를 포기하는 경우도 있음. 또한 서울시정개발연구원의 연구결과(2002)에 따르면 자녀 때문에 부부가 각방을 사용하기도 하며, 자녀들의 이른 출가나 가출문제를 야기하기도 함.

4. 최저주거기준 법제화의 필요성과 활용방안

○ 최저주거기준 도입 및 법제화의 필요성

- 사회적 권리로서 주거권의 확립
- 주택보급률 중심의 주택정책의 한계 및 새로운 정책지표 설정의 필요성
- 저소득층을 위한 주택정책의 효과성 제고: 실태조사를 통해 기준 이하 가구의 규모와 분포가 파악될 경우 매우 효과적인 주택정책을 구사할 수 있음.
- 기존의 건설교통부 고시로는 최저주거기준의 정책적 실효성을 담보할 수 없음이 분명하기 때문에 주택법에 관련 조항을 포함시킴으로써 제도적인 운용기반을 마련해야 함.

○ 최저주거기준의 활용방안

- 최저주거기준 미달가구 해소를 주택정책의 지표이자 목표로 제시
- 최저주거기준 미달가구가 밀집한 지역의 경우, 재개발 및 주거환경개선사업지구 지정을 우선적으로 고려하고, 사업에 대한 정부지원의 기준으로 활용
- 공공임대주택 등 주택정책의 수혜대상 가구 선정에서 시급하게 해결해야 할 소요에 대한 판단 근거의 하나로 활용

별첨 3

최저주거기준 법제화를 위한 향후 활동 계획

첫째, 대국민 서명작업

오늘 개최한 기자회견을 필두로 하여 많은 국민의 동의와 지지를 이끌어내는 서명작업을 개최할 예정이다. 서명작업은 온라인과 오프라인에서 동시에 이루어지며 이러한 작업은 국회의 의결청원자료로 활용할 계획이다. 아울러 일반시민 뿐만 아니라 사회 각계각층의 전문가와 지도자의 지지와 동의를 통해 역행할 수 없는 사회의 대세임을 확인할 계획이다.

둘째, 토론회 개최

기획예산처의 최저주거기준 입법화 반대에 대한 공개토론회를 개최하여 정부의 주거복지에 대한 명분 없는 반대와 서민주거복지를 위한 정책의지를 검증할 계획이다.

셋째, 의원 간담회 개최

다양한 방식을 통해 형성된 여론을 국회의원들에게 전달하고 반드시 법제화할 수 있도록 협력과 견제를 함께 할 계획이다.

넷째, 주민집회 개최

더 이상 사회의 소외된 계층으로 정책의 사각지대에 방치되지 않기 위해 주민들이 직접 나서서 그 실태와 문제를 제기하고 최저주거기준 법제화를 위해 총력을 다할 것이다.

<첨부 1> 최저주거기준에 대한 기존 연구와 정부의 입장 변화

1. 최저주거기준에 대한 기존 연구

○ 최저주거기준에 대해 정책적으로 본격적인 검토가 시작된 시기는 1980년대 중반부터로, 그 이후 지방자치단체 및 국책연구기관, 건설교통부 등 각종 공공기관에서 최저주거기준 관련 연구를 활발히 진행해왔음. 이는 정책결정자들도 최저주거기준 도입에 대한 사회적 필요성을 공감하고 있음을 의미함

- 국토연구원, 1986, 「주거기준 설정에 관한 연구」  
(→ 최저주거기준 미달가구가 37.6%로 파악됨)
- 국토연구원, 1991, 「최저주거기준의 규정에 관한 연구」
- 건설교통부, 1997, 「주거기준 도입 방안 연구」
- 서울시정개발연구원, 1997, 「서울시 최저주거기준 설정 및 저소득층 주택정책 방향」
- 서울특별시, 1997, 「복지주거기준제도 도입을 위한 주거기준 및 정책개발연구」
- 대한주택공사, 건설교통부, 1999, 「서민주거안정과 주거기준달성 방안 연구」  
(→ 최저주거기준 미달가구가 34.4%로 파악됨)
- 대한주택공사 주최 정책토론회, 2000, 「최저주거기준 도입과 공공부문의 역할」  
(→ 최저주거기준의 법제화 필요성 제시)
- 통계청, 한국주택학회, 2002, 「한국의 인구 및 주택 심포지움」  
(→ 최저주거기준 미달가구가 23.1%로 파악됨)

2. 최저주거기준에 대한 정부의 입장 변화

○ 서울시와 건설교통부에서는 각각 조례와 고시의 형태로 최저주거기준을 발표하기도 하였음.  
- 서울시에서는 1997년 주택조례를 만들면서 최저주거기준을 설정함.  
- 건설교통부에서는 2000년에 최저주거기준을 고시하였음(<첨부 4> 참조). 건설교통부는 1998년에 최저주거기준을 설정할 예정이었으나, 경제위기 상황에 건설경기를 부양하고 재정 지출 요인은 줄이기 위해 유보되었음.



## 최저주거기준 법제화 정책토론회

- 서울시와 건교부의 최저주거기준 설정에도 불구하고 전국적인 범위에서 최저주거기준을 활용한 정책 목표는 제시되지 않았고, 이를 달성하기 위한 정책 수단도 미비하며, 주택에 대한 조사 등에서도 충분히 고려되지 않고 있음.
- 건설교통부의 신년 업무계획에는 최저주거기준을 법제화하는 것을 목표로 잡고 있었으며, 2001년 7월 입법예고한 기존 <주택건설촉진법>을 개정한 <주택법(안)>에는 최저주거기준과 관련한 조항이 포함되어 있었음. 그러나 2002년 10월 최저주거기준 관련 조항이 누락된 채 <주택법(안)>이 국무회의를 통과했음. 2001년 7월 입법예고된 <주택법(안)>에서 제시한 최저주거기준 관련 조항은 다음과 같음.

### <주택법 입법예고안(2001. 7) 중 발췌>

#### 제7조(최저주거기준의 설정)

- ① 건설교통부장관은 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 최저주거기준을 설정하여 공고하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 건설교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하고자 할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 제91조의 규정에 의한 주택정책심의위원회(이하 "주택정책심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능·환경요소 기타 대통령령이 정하는 사항이 포함되어야 하며 사회·경제적인 여건변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다.
- ④ 특별시·광역시·시 및 군(광역시의 관할구역에 있는 군의 군수를 제외한다. 이하 같다)은 지역실정에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 제1항의 규정에 의하여 공고된 최저주거기준보다 높은 최저주거기준을 따로 설정할 수 있다.
- ⑤ 특별시장·광역시장·시장 및 군수는 제4항의 규정에 의하여 따로 최저주거기준을 설정하였거나 변경한 때에는 지체없이 건설교통부장관에게 이를 보고하여야 한다.

- <주택법(안)>이 입법예고될 때까지만 해도 정부, 특히 건설교통부에서는 최저주거기준 법제화에 대해 긍정적인 입장을 피력했음.
  - 건설교통부는 서민주거복지와 관련하여 새로운 <주택법>에 담길 내용으로 최저주거기준을 뽑았음.

## 부록1. 최저주거기준 법제화 기자회견

- 2001년 7월 건설교통부는 <주택법(안)>을 입법예고 하면서, "주택정책 수행시 활용해 온 주택보급률과 더불어 주거복지 및 주거수준 향상을 위한 질적지표로 최저주거기준을 사용하도록 하며, 최저주거기준에 미달하는 가구에 대해서는 조세 및 금융지원 등의 혜택을 부여한다"고 발표했다.
- 또한 건설교통부의 2001년, 2002년 주택업무편람에는 최저주거기준의 활용방향 및 제도화 계획 등이 언급될 정도로, 최저주거기준에 대한 조항이 포함된 <주택법> 제정이 예상되었음.
- 그러나 예상과 달리 지난 10월 정부안으로 확정된 <주택법(안)>에는 최저주거기준 관련 조항이 삭제되었음. 애초에 <주택법(안)>에 포함된 최저주거기준 관련 조항이 법제처와 규제개혁위원회에서 아무런 문제없이 통과되었지만, 기획예산처 등 경제관련 부처에서 최저주거기준이 제도화될 경우 추가적인 예산 배정이 불가피하다는 이유를 들어 반대했으며, 그 영향이 크게 작용한 것으로 추측됨.

### <첨부 2> 외국의 최저주거기준 운용사례

#### ○ 영국

- 주택법(housing act)에서 추상적으로 규정하고 세부내용은 지침을 통해 제시
- 최저주거기준은 주로 주택의 최저기준(housing standard)로서 규정하고 있으나, 과밀에 대해서는 주택법에서 별도로 다루고 있음.
- 유지보수, 안정성, 습도, 자연채광, 환기, 상수공급, 하수 및 위생시설, 과밀, 쾌적성 등
- 기준미달 주택의 경우 지방자치단체에 의해 고발조치가 이루어지며, 상태개선을 위한 보조금 지급 혹은 공공임대주택 입주 등이 이루어짐.
- 지방자치단체는 위반사례를 조사 혹은 신고를 받아 처리할 의무가 있음
- 최저주거기준 미달가구는 1988년 기준 3% 선

#### ○ 미국

- 연방정부가 제시한 Model Housing Code에 따라 각 지방자치단체가 개별적으로 Housing Code를 제정하여 운영하고 있음.
- 불량주택 판별기준 32항목, 면적기준, 채광, 환기, 위생, 난방, 전기, 화재시 비상구, 천정높이, 지하실, 배관시설 등
- 지방자치단체별 Housing Code는 대부분 강력한 제재조치를 포함하고 있음: 주택검사의 자유로운 실시, 위반시 문서통고 및 위반사항의 보수와 퇴거, 철거, 민간주택에 대한 금융지원 여부의 기준과 연동

#### ○ 일본

- 일본의 최저주거수준은 특정 법령에서 규정하고 있지 않으며, 개별가구의 주거수준을 반드시 그 이상으로 향상, 유지시켜야 한다는 법적인 강제성 혹은 의무성을 정하지 않음
- 최저주거수준 이하에 거주하는 것으로 판별된 가구에 대해 개별적으로 직접적인 주거지원시책을 적용하는 것이 아님.
- 최저주거수준은 주로 일본의 주택건설5개년계획 상에서 국민의 주거수준의 분포를 나타내는 지표, 주택공급 규모를 설정하는 데 중요한 근거지표로 활용됨.
- 가구원수에 따른 실구성 및 거주면적, 침실 및 부엌 사용 요건, 주거설비 및 주택성능 요건 등
- 최저주거기준 미달가구는 1998년 현재 5.2%(1976년 당시 30%)

'최저주거제 도입하자'  
문화일보, 2003년 2월 21일

최소한의 인간적 삶을 누릴 수 있는 주거공간과 질(質)을 보장하는 '최저주거제'의 시행을 서둘러야 한다는 지적이 강력히 제기되고 있다.

우리나라가 주택공급정책에 힘입어 지난해말 주택보급률 100%를 달성했으나 양적팽창에 따른 사회적 소외감 확산 등의 병폐가 여전히 기승을 부리는 가운데 주택·도시개발분야의 전문가와 시민단체들 사이에서 "이제는 도시서민, 영세민 등을 위한 최저주거제를 실시하는 정책의 질적 전환을 해야한다"는 목소리가 높아지고 있다.

최저주거제는 최저임금제와 유사한 개념으로 최소한의 주거면적, 시설, 환경 등을 정부와 자치단체가 뒷받침하는 정책을 기획, 시행, 재반영하는 것이다.

21일 서울시, 주택공사와 한국도시연구소 등에 따르면 현재 전국의 총 1431만여가구 중 침실 수나 화장실, 부엌 등이 정부가 정한 최저주거기준에 못 미치는 가구가 전체의 23.1%인 330만여가구에 달하는 것으로 집계됐다.

특히 10만여가구는 3인 이상 가족이 단칸방에 거주하고 있었으며 화장실이나 부엌조차 없는 경우가 74만가구에 이른다. 이들은 이동식 공동화장실, 햇볕이 들지않는 습기 찬 방, 비만 오면 넘치는 하수구때문에 불안한 생활을 하고 있다.

한국도시연구소 홍인옥 박사는 "이들 가구중에는 계단 틈이나 지상에 4~6개 가구가 공동으로 쓰는 화장실을 만든 곳도 적지 않으며 지하에 화장실이 있는 경우 여름에 하수가 역류하는 등 문제가 많다"고 말했다.

특히 분진과 라돈, 석면 등으로 오염된 실내공기는 어린이들에게 두통과 설사, 호흡기질환을 유발하고 높은 거주자 밀도는 청소년들의 가출을 부추기는 원인으로 지적되고 있다.

경실련은 이와관련, "경제협력개발기구(OECD)회원국 이라는 우리나라에서 아직도 많은 국민이 주택문제로 고통을 당하고 있는 것은 수치스러운 일"이라며 "주택보급률이 100% 달성된 만큼 이제는 인간다운 주거생활을 보장하는 최저주거기준을 법제화하고 기준미달 가구를 줄이는 것을 정책과제로 삼는 등 주택정책 방향을 바꿀 시기가 됐다"고 주장했다.

정부는 지난 2001년 기존의 주택건설촉진법을 주택법으로 개정하는 과정에서 최저주거기준 조항을 법안에 포함시켰으나 재정부담을 우려하는 경제부처의 반대에 밀려 입법화하지 못했다.

차봉현기자 bhcha@munhwa.co.kr

<왜 최저주거제인가>(상) 비닐하우스촌 '안골'르포  
 문화일보, 2003년 5월 21일

20일 오후 서울 서초구 내곡동 산29번지 비닐하우스촌 '안골마을'. 지난 3월부터 6차례 동안 원인모를 불이 마을을 덮치면서 20여명의 주민들이 컨테이너 2개동을 임시 숙소로 만들어 공동생활을 하고 있다. 2개동 합쳐 6평 남짓한 컨테이너 내부는 주민들의 옷가지와 담요 등 가재도구가 빼곡이 들어차 있다. 모두 컨테이너 2개동에 7가족이 사느라 밤에는 가족구분없이 남녀가 1개동씩 숙소로 쓰고 있다.

주민들은 임시로 차양을 친 컨테이너앞 마당을 부엌겸 모임장소로 쓰고 있다. 불과 5m남짓 떨어진 도로에서 하루종일 날아드는 먼지와 날씨가 더워지면서 피기 시작한 파리로 주민들은 고통스런 하루하루를 보내고 있다. 상수도 시설이 없어 지하수를 사용하고 있지만 오염이 심각해 식수는 매일 인근학교에서 길어다 먹는다. 화장실이 따로 없어 컨테이너 한쪽에 구덩이를 파고 장독을 묻어 임시로 쓰고 있고 타다남은 비닐하우스중 형체가 남은 곳을 판자로 막아 목욕탕으로 쓰고 있다. 그나마 20여명의 주민들이 한꺼번에 쓰기는 비좁아 간신히 세수만 할 정도다.

20년간 안골마을에서 살아 온 김영자(여·65)씨는 서울 봉천동, 사당동 판자촌을 전전하다 이곳으로 들어왔다. 재개발로 아파트 분양권을 마련했지만 아파트가 지어지기도 전에 계속 오르는 사글세를 감당할 수 없었던 탓이다. 안골마을에 방 1개짜리 비닐하우스를 짓고 3남1녀를 키워온 김씨는 "농업용으로 끌어다 쓰는 전기가 통보도 없이 끊기는 바람에 애들이 시험공부를 중단해야 했을 때가 가장 가슴 아픈 기억"이라고 말했다.

택시운전을 하다 빗보증을 잘못서 집까지 잃은 김성철(48)씨는 대학생인 아들, 딸 때문에 단칸방에서 지낼 수 없어 1년전 비닐하우스로 이사를 오게 됐다. 그러나 화재에 대비, 전기배선을 동파이프로 씌우는 등 공들여 지은 집이 지난 3월 화재로 모두 잿더미가 됐다. 이후 김씨는 컨테이너에서 주민들과 함께 먹고 자고 있으며 부인과 자녀들은 모두 뿔뿔이 흩어져 지낸다. 김씨는 "겨울에는 간이 화장실이 얼어 붙어 다른 동네로 불일을 보러 나가야 하는 등 불편했지만 그나마 가족들이 함께 지낼 수 있었는데..."라며 한숨을 내쉬었다. 10년간 안골마을에서 살다 지난 2001년 시흥동 단칸방으로, 이사한 조상영(여·53)씨는 "여름 장마철 땅에서 올라오는 습기로 아이들이 노상 비염과 두통에 시달렸고 파리, 모기떼와의 전쟁도 끔찍했다"고 회고했다.

주거권 실현을 위한 국민연합' 임덕규조직국장은 "우선 비닐하우스촌의 주거환경을 개선하고 공공 임대아파트를 지어서 이주공간을 확보하는 것이 시급하다"고 말했다.

서울 노원구 공릉3동 도개공 공릉1단지 아파트에 사는 장애인 김영상(65·가명)씨는 11평형(전용면적 7.5평)에 가족 4명이 함께 산다. 방 2, 화장실, 주방 등 숫자상 구색은 갖췄지만 실제론 잠잘 공간이 부족해 아들 철민씨가 직장인 가스충전소에서 잠을 자야 한다.

철민씨는 "장롱때문에 큰방에서 아버지와 어머니가 함께 주무시기도 빠듯한데 작은방은 여동생이 쓰고 있어 밖에서 잘 수밖에 없다"면서 "잠자리조차 없는 집에 있고 싶은 생각이 들겠느냐"고 반문했다. 공릉1단지는 국민기초생활수급권자 등이 입주한 영구임대아파트로 1395가구중 11평형이 85%인 1065가구에 달한다. 이들 주민의 가장 큰 어려움은 성(性)이 다른 남매들의 잠자리 문제다. 전국공공영구임대주택연합 김정남 집행위원장은 "서울시내에 공공 임대주택이 4만가구가 넘는데 이중 80%이상이 20평형 미만"이라며 "공간이 좁아 가정을 벗어날 수 밖에 없는 사람들이 많아 이들을 위해서라도 국가차원에서 최저주거공간을 보장해 줘야 한다"고 말했다.

전영선기자 azulida@munhwa.co.kr

무허가 쪽방-지하방 최소 25만가구  
문화일보, 2003년 5월 21일

최저주거기준에 못미치는 가구는 전국에 330만여가구. 이중 무허가 쪽방과 비닐하우스, 지하셋방은 25만가구로 추정되고 있다.

주택공사, 천주교 빈민사목위원회, 한국도시연구소 등이 지난 2000년부터 최근까지 실시한 실태조사에 따르면 욕실, 화장실 등 편의시설이 없고 보증금없이 5000~7000원 정도의 일세(日稅)나 13만~22만원의 월세로 운영되는 무허가 쪽방은 전국적으로 9000여개가 있는 것으로 추정되고 있다. 이중 42.8%인 3855개가 서울 종로구 돈의동, 창신동, 중구 남대문로5가동, 용산구 동자동, 영등포구 영등포동 등 서울 도심에 밀집해 있다.

지하방의 경우 서울 다세대 또는 다가구주택에만 22만여 가구가 있는 것으로 추정되며 조사가 이뤄지지 않은 단독주택, 연립주택을 감안하면 실제 훨씬 많은 지하방이 있을 것으로 추정된다. 특히 지하방은 장마철 침수피해 위험이 높아 지난 2001년 집중호우 때 서울에서 침수피해를 본 9만2000여가구 중 76%인 7만가구가 다세대나 다가구주택의 지하층이었다.

70, 80년대 산동네 해체과정에서 집중적으로 형성되기 시작한 비닐하우스는 현재 서울시내 29개 지역에 4130가구를 포함, 수도권에만 1만930가구가 있는 것으로 추정된다. 쪽방의 경우 대부분 10여개의 방이 딸린 건물에 공중화장실과 부엌, 세명장이 있고 비닐하우스는 10평 남짓한 내부에 평균 1.8개의 방을 갖고 있는 것으로 나타나 일반가구에 비해 면적은 57.1%, 방수는 52.9% 수준이다.

차봉현기자 bhcha@munhwa.co.kr

<예 '최저주거제'인가>(중)질병 노출지하-쪽방거주자  
문화일보, 2003년 2월 21일

부천시 오정구 원종동 J연립 지하층에 사는 임하용(85)씨와 이부순(72)씨 부부는 아침에 일어날 때마다 목이 칼칼해지고 머리가 지끈거린다. 임씨의 단칸방에는 검푸른 곰팡이가 피어있고 퀴퀴한 냄새가 코를 찌른다. 햇볕이 오후에만 잠깐 들어올 뿐 방안이 하루종일 어둡고 습기로 가득하기 때문이다. 부엌검 거실 구석에는 하수구 구멍이 뚫려 있어 장마철만 되면 역류한 하수가 안방까지 흘러들어 매년 물난리를 겪는다. 부엌 한쪽에는 갈라진 벽에서 물까지 새어나와 하루 한번씩 바가지로 물을 퍼낸다.

이씨는 “마당에 이슬이라도 내리는 날이면 방안이 하루종일 눅눅하다”며 “장마때 하수구가 넘쳐 방안에 물이 흘러들 때는 정말 끔찍하다”고 말했다. 임씨는 7년여동안 지하방에 살면서 폐렴증세가 악화됐고 이씨도 류머티스 관절염이 생겼다.

지하방을 비롯, 비닐하우스, 쪽방 등 최저주거기준에 못미치는 주거공간에 사는 사람들은 밀폐된 공간과 일조시간의 제약, 실내공기 오염 등으로 각종 정신적, 육체적 질병 위험에 노출돼 있다.

한국도시연구소측이 최근 91개 주거용 건물의 일조환경을 분석한 결과 반지하층은 햇볕이 드는 시간이 평균 42분으로 지상 3층 6시간 52분의 10%대에 불과한 것으로 나타났다. 반지하층은 하루 1시간도 햇볕이 들지 않았고 들더라도 창문 언저리만 쬐는 정도였다. 특히 지하방의 경우 습기로 곰팡이가 발생하는 경우가 대부분이며 가구, 의류 등에 확산돼 거주자가 알레르기에 걸리거나 각종 유독물질을 발생시킬 수 있다. 콘크리트에서 공기중으로 방출되는 방사선 물질인 라돈이 밀폐된 지하방에선 외부로 빠져나가지 못하고 바닥에 가라앉아 폐와 기관지 질환을 발생시킬 위험이 높다.

한국도시연구소 홍인옥 박사는 “밀폐되고 비좁은 공간에 장기간 거주하면 대인관계 불안증과 무기력증 등을 앓게 될 위험이 높고 감수성이 예민한 청소년들에게는 가출과 탈선을 유도할 수 있다”고 말했다.

인도주의 실천의사회는 지하셋방 거주자가 각종 질환에 노출될 위험이 높다는 문제 의식에 따라 지하방 100여가구 주민들을 대상으로 문진(問診)조사를 실시, 결과를 분석중이다. 조사에 참가한 한림대 성심병원 주영수 교수는 “조사결과 상당수의 주민이 이웃사람들과 만나기를 꺼리는 등 대인관계 불안증, 무기력증세 등을 보이고 있다”고 말했다.

비닐하우스도 마찬가지다. 비닐하우스는 주요 건축재료인 합판, 보온용 거적, 비닐등의 노후화가 빨리 진행돼 제대로 수선하지 않으면 합판이 썩어 악취가 난다. 천주교 서울대교구 빈민사목위원회가 지난해말 비닐하우스에 사는 성인남녀 118명을 조사해 발표한 비닐하우스촌 연구자료에 따르면 비닐하우스에 사는 주민 가운데 63.6%가 만성질환을 앓고 있는 것으로 조사됐다.

쪽방의 경우 방에 칸막이를 쳐 허리를 제대로 펴기 힘들고 창문이 없어 환기가 제대로 되지 않고 있다. 또 세면시설이나 화장실이 부족해 전염성 질환을 앓고 있는 사람도 많다.

영등포 쪽방상담소 정병창(35) 간사는 “지난해 200명의 쪽방 거주자들에 대해 X선 촬영을 실시한 결과 30~40명이 결핵 의심환자로 나타났다” 며 “영등포 일대 쪽방 거주자의 20~30%는 결핵, 호흡기 질환을 앓고 있는 것으로 추정된다” 고 말했다.

중앙대 하성규 사회개발대학원장은 “최저주거 기준에 못미치는 비좁고 불결한 방에서 여러사람이 거주할 경우 스트레스가 쌓여 가정불화, 청소년 탈선 등이 발생하고 질병에 걸린다는 연구 결과가 세계적으로 잇따라 보고되고 있다” 면서 “각종 질환을 유발하는 지하방, 쪽방 등의 신축을 법으로 금지하는 등 주거기준 마련이 시급하다” 고 말했다.

차봉현기자 bhcha@munhwa.co.kr

<왜 '최저주거제'인가>(下)주거기준 법제화 시급  
문화일보, 2003년 5월 26일

저소득층의 주거권 보장을 위해 우리 사회에도 '최저주거제'를 법제화해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 전문가와 시민단체들은 주택보급률이 100% 달성된 만큼 정부가 최저주거제 법제화를 통해 열악한 주거환경을 점차 개선해나가는 방향으로 정책 전환이 필요하다는 지적이다. 영국, 미국, 일본 등 대부분의 선진국들은 주택 최저기준을 도입, 체계적인 주거복지 정책을 시행해오고 있다.

◆외국의 사례=영국은 1918년 주택법(Housing Act)을 제정하며 최저주거기준을 세웠다. 1인 침실 최소면적을 6.5㎡(1.97평), 2인 침실 최소면적을 10.2㎡(3.09평)로 정하고 자연채광, 환기, 상수도, 샤워시설, 온수공급, 수세식 화장실 등을 의무화했다. 기준 미달가구에 정부의 보조금이나 융자금이 지급되고, 시정되지 않으면 퇴거, 보조금 회수 등 처벌이 뒤따른다. 영국은 공공주택 건설에 이 기준을 반영하고 있다.

공공주택 비중이 적은 미국은 1934년에 연방주택법(Nation Housing Act)을 제정하고 최저주거기준이 포함된 모범주택규정(Model Housing Code)을 마련했다. 규정에 따르면 2인 침실 최소면적을 11.1㎡(3.37평)로 정하고 채광, 환기, 난방, 전기, 비상구, 천장 높이, 배관 등 32개 항목으로 불량주택여부를 판단하고 있다. 기준을 위반했을 때는 강제퇴거, 철거 등 강력한 제재조치를 취하고 있다.

일본은 1976년 제3기 주택건설 5개년 계획을 통해 최저주거기준을 처음 도입했다. 4인가족의 경우 주거면적 44㎡(13.31평)에 침실3개, 부엌겸 식당으로 최저주거기준을 정하고 전용화장실 확보, 난방·급탕설비 등을 의무화하고 있다. 일본의 최저주거기준은 법령으로 정해지지 않았으나 공공주택 건설에 적용하는 주택정책지표로 활용되고 있다.

◆국내 추진현황=국내에선 지난 90년대 중반부터 최저주거기준에 대한 논의가 시작되면서 먼저 서울시가 1998년 4월에 주택조례에 최저주거기준을 마련했고 건설교통부도 2000년 9월에 최저주거기준을 고시했다. 건교부는 주택법안 명문화한 주택법안을 마련했으나 기획예산처 등 경제부처들이 국가재정부담이 커진다는 이유를 들어 반대하는 바람에 입법화되지 못했다. 현재는 국회 건설교통위원회 소속 의원 16명이 최저주거기준을 담은 주택법 개정안을 의원입법으로 국회에 제출해놓은 상태다.

시민단체와 전문가들은 “최저주거기준이 법으로 명문화돼야 미달가구에 대한 조세 및 금융지원 등 혜택이 제도화될 수 있으며 정부가 열악한 주거환경을 해소하는 쪽으로 정책의 물꼬를 틀 수 있다” 며 법제화를 요구하고 있다. 경실련 등 14개 시민단체는 지난 23일 명동 유네스코 회관 앞에서 시민들을 상대로 최저주거기준 법제화를 위한 서명운동을 벌였으며 매주 금요일 시내를 돌며 서명운동을 벌이기로 했다. 또 6월 4일 국회의원회관에서 최저주거기준 관련 토론회를 열고 국회 앞에서 관련 집회도 열 계획이다. 국토연구원 배순석 선임연구위원은 “선진국들은 열악한 주거환경에서 발생하는 저소득층의 건강문제를 해소하고 생존권을 보장하기 위해 주거기준을 마련했다” 며 “우리도 주택물량보다 주거수준에 초점을 맞춘 정책을 적용해야 할 것” 이라고 말했다.

이진우기자 jwlee@munhwa.co.kr

“주택보급 1백%는 지하셋방 포함한 허구” - 시민·종교단체 ‘최저주거기준’ 법제화 요구  
프레스시안, 2003년 05월 21일

주거관련 시민사회단체와 종교단체들은 21일 오전 철학마당 느티나무 카페에서 기자회견을 갖고 “주택보급률 1백%는 비닐하우스, 지하셋방 3백30만 가구를 포함한 허구적인 수치” 라며 이번 6월 임시국회에서 최저주거기준을 법제화할 것을 국회와 정부에 강력히 촉구했다.

이들은 기자회견문에서 “지난 4월 임시국회에서 ‘최저주거기준’ 이 누락된 채 주택법이 통과된 것은 우리의 주택정책이 공급위주정책에서 주거복지정책으로 전환해야 한다는 시대적 요구에 역행하는 사건” 이라고 비판했다.

이들은 또 현재의 주택정책이 부익부빈익빈의 악순환과 소득불평등을 심화시키고 있는 상황에서 정부가 절대빈곤층을 위한 실효성 있는 주거대책을 가지지 못했다는 것과 최저주거기준의 법제화가 가난한 사람들의 인간다운 주거생활을 보장하는 출발점이라고 지적하고 “국회가 역사적 사명감과 혜안을 가지고 최저주거기준의 법제화를 위해 적극적으로 나서줄 것” 요구했다.

박종렬 주거복지연대 공동대표는 “정부의 공급 위주의 주택정책은 이제 수요자 중심의 주거복지정책으로 전환되어야 한다” 며 “최저주거기준 법제화가 열악한 주거환경에서 거주하고 있는 국민들의 늦출 수 없는 절실한 과제이며, 최저주거기준 법제화 필요성에 대한 사회적 공감대도 이미 형성되어 있다” 고 말했다.

박 대표는 “기획예산처 등이 예산부족이라는 진부한 잣대를 들이밀어 최저주거기준 법제화를 반대하는 것은 ‘사회적 약자를 위한 주택정책’ 이라는 정부 정책의 근간을 흔드는 것” 이라고 지적하고 “노무현 대통령 또한 공약과 12대 국정과제를 통해 최저주거기준 법제화를 약속했다” 고 덧붙였다.

남상오 주거복지연대 사무국장은 “신문들이 부동산의 과열만 비중 있게 다루고 서민들의 주거환경에 대한 깊이 있는 기사를 실은 예는 거의 기억이 없다” 며 “1면에서 부동산 과열을 다루고도 경제섹션에서는 부동산투기를 ‘투자’ 로 미화하고 그 옆에는 분양광고가 난 것을 보는 서민들의 기분이 어떨겠나” 고 반문했다.

박문수(프란체스코 하비에르) 신부는 종교인들이 주택문제에 관심을 갖게 된 이유에 대해 “어렵고 고통을 받는 이웃을 사랑하는 것은 주님이 말씀하신 것” 이라며 “강제철거 등으로 인해 양산된 빈민의 열악한 주거환경을 개선하는 것이 이웃사랑의 한 방법” 이라고 말했다.

박종렬 목사는 “최근 빈민과 서민들이 느끼는 경제적 박탈감과 구조적 억압은 마치 정치적 억압이 극에 달해 일어난 5.18 광주항쟁의 수위” 라며 “더 늦기 전에 이 잠재적 위험을 없애기 위해 강력한 지원조치가 있어야 한다” 고 말했다.

남원석 한국도시연구소 연구원은 “미국, 영국, 일본 등 선진국들의 경우 최저주거기준을 설정하여 이를 주택정책의 중요한 수단으로 활용하고 있다” 며 “우리의 경우 지난 2000년 건교부 고시를 통해 최저주거기준을 발표한 바 있으나 법적인 효력이 없어 정책적으로 활용되지 못하고 있는 상황” 이라고 설명했다.

기자회견에서 최저주거기준에 못 미치는 주거환경에 살고 있는 현실을 증언하기 위해 나온 한 임대주택 입주자는 주변 아파트 중산층의 냉대와 행정기관의 모순적인 임대주택 규칙들을 토로한 후 “나라가 가난한 사람은 희망도 갖지 말라고 강요하는 것 같다” 고 말했다.

한 시민단체 관계자는 “언론도 이 문제에 조금씩 관심을 갖고 있고 국회의원도 건교위를 중심으로 20여명이 지지의사를 밝혔다” 며 “오직 기획예산처만 반대를 하고 있다” 고 주장했다.

이 관계자는 “우리도 무리하게 한꺼번에 예산을 집행하라는 것이 아니라 점진적인 예산배정을 원하는 것” 이라며 “예산처는 ‘최저주거기준이 법제화 되면 재정이 파탄난다’ 는 확대해석을 제발 하지 않기 바란다” 고 덧붙였다.

손봉석/기자

‘최저주거기준 법제화 촉구’  
연합뉴스, 2003년 5월 21일

(서울=연합뉴스) 김남권 기자 = 참여연대, 경실련, 주거복지연대 등 14개 시민.사회.종교단체는 21일 오전 서울 안국동 느티나무 카페에서 기자회견을 갖고 올 6월 임시국회에서 최저주거기준 법제화를 촉구했다.

참석자들은 기자회견에서 “4월 임시국회에서 최저주거기준이 누락된 채 주택법이 통과된 것은 주택정책이 공급 위주에서 주거복지정책으로 전환해야 한다는 시대적 요구에 역행한 것”이라며 “주택보급률 100% 달성이라는 정부 주장에도 불구하고 330만 가구가 여전히 최저주거기준에 미달하는 상황인 만큼 6월 임시국회에서 최저주거기준 법제화로 빈곤 계층의 인간다운 주거생활을 보장해야 한다”고 주장했다.

이들 단체는 최저주거기준 법제화를 위한 대국민 서명작업을 벌이고 국회의원 간담회 및 전문가 토론회, 주민참여 집회 등도 갖기로 했다.

south@yna.co.kr

'최저 주거제 도입해야'  
KBS 9 뉴스, 2003년 5월 21일

●앵커: 우리나라의 주택보급률이 이미 100%를 넘어섰다고 하지만 아직도 쪽방 하나에 여러 명이 함께 살고 있는 사람들이 허다합니다. 최소한의 주거환경을 만들기 위해서 시민단체들이 나섰습니다. 김상배 기자입니다.

●기자: 이 비닐하우스촌에서는 울 들어 6번이나 불이 났습니다. 여기 사는 주민 20여명은 임시방편으로 공동생활을 하고 있지만 생활은 힘들기 짝이 없습니다. 마시는 물은 수질검사조차 하지 않은 지하수입니다. 한 길가 옆에 있어 차가 지날 때마다 소음은 물론 누운 자리조차 들썩일 정도입니다.

●조상영(비닐하우스 주민): 친구가 많아도 집으로 데리고 오지 못하는 아이들 심정, 부모는 다 알죠, 그 정도는... 그런 게 문제점이죠.

●기자: 김 모씨 가족 4명은 7평짜리 임대아파트에 살지만 집이 좁아 누울 자리조차 변변치가 않습니다. 건설교통부가 지난 2000년 4인 가족의 경우 최소 11평 이상의 공간에 살아야 한다고 세운 기준에는 턱없이 못 미치는 환경입니다. 우리나라 1300만가구 가운데 330만 가구가 이런 나쁜 환경에 살고 있습니다. 주택보급률 100%의 이면에는 4가구 가운데 1가구가 최저 주거기준에도 못 미치는 생활을 하고 있는 것입니다. 하지만 정부의 최저 주거기준은 기준만 있을 뿐 현재 아무런 법적 구속력이 없습니다.

●남원석(한국도시연구소): 정책지표로 삼아서 공공임대주택을 제공할 때 최저 주거기준에 미달하는 가구들이 먼저 입주할 수 있도록 우선권을 부여하고...

●기자: 시민단체들은 최저 주거기준을 조세와 금융지원 등으로 뒷받침하는 법안을 만들기 위해 대국민 서명작업에 들어가기로 했습니다. KBS뉴스 김상배입니다.