

주거취약계층의 주거권 보장을 위한 법·제도적 고찰

– 침수위험 반지하 거주가구 등 주거취약계층에 대한
주거지원 대책을 중심으로 –

Legal and Institutional Review for Guaranteeing the Housing Rights of the Housing Vulnerable Groups

– Focusing on Housing Support Measures for
the Housing Vulnerable Groups such as
Semi-Basement Households at Risk of Flooding –

하 민 정*

Ha, Min Jeong

목 차

I. 서론	IV. 반지하 거주가구 등 침수위험 주거취약
II. 주거취약계층의 주거권 보장	계층의 주거권 및 주거복지 지원 강화를
III. 반지하 거주가구 등 침수위험 주거취약	위한 개선방향
계층에 대한 주거지원 현황과 문제점	V. 결론

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2022.25.183>

투고일: 2022. 10. 15. / 심사완료일: 2022. 11. 23. / 게재확정일: 2022. 11. 28.

* 자치법연구원 책임연구원 / 이화여자대학교 사범대학 사회과교육과 강사, 법학박사
Senior Researcher, Autonomy Law Institute / Lecturer, College of Education, Ewha Womans
University / Ph.D. in Law

최근 기후변화의 영향으로 저지대 및 상습 침수 지역의 폭우 침수피해 등 자연재해가 빈번하게 발생하고 있는 가운데, 지난 8월 수도권 등 중부 지방에 쏟아진 기록적 집중호우로 서울시 반지하에 거주하는 일가족이 반지하 주택에서 나오지 못해 익사하는 사고가 발생하였다. 영화 <기생충>이 2020년 세계적인 관심을 받아 한국에 있는 반지하 가구의 현실이 조명되면서 정부와 수도권 지방자치단체들이 이에 대한 대책을 쏟아내기도 하였으나, 이번 침수사태는 여전히 사회적 취약 계층이 주거비 부담과 열악한 주거환경으로 생존 자체를 위협받고 있음을 확인하는 계기가 되었다. 서울시에서는 이와 같은 문제를 해결하기 위해 ‘반지하 일몰제’를 발표하였으나, 단순히 반지하 주택을 퇴출시키는 것만으로는 근본적인 대안이 될 수 없다. 과거 주택부족현상에서 비롯된 우리나라 반지하 가구는 이제는 보편적인 주거형태로 자리 잡고 있으며, 특히 서울을 비롯하여 수도권지역에 광범위하게 분포하고 있다. 무엇보다 이러한 주거가 저소득 및 사회적 취약계층에게 중요한 주거공간이 되고 있고, 인간다운 생활을 영위할 수 없는 최저주거기준 이하의 공간임에도 불구하고 임대료 등의 이유로 여전히 보금자리로 사용되고 있는 실정이다. 주거취약계층을 지원하는 정책대안으로서 공공임대주택 공급을 확대하는데 초점을 맞추고 있는 현행 정부의 정책도 물론 중요한 방향이나, 오늘날 주거의 질적 수준이 향상된 만큼 단순한 주택의 양적 공급만으로는 한계가 있다. 이들의 삶의 질을 전반적으로 향상시킬 수 있는 제대로 된 주거복지정책으로의 전환이 필요한 때이다.

헌법 제34조는 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리’를 갖고 있음을 선언하면서, ‘국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’를 진다고 규정하여 사회적 취약계층에 속하는 여성, 노인, 청소년, 장애인, 생활 능력이 없는 국민, 재해를 당한 국민 등에 대한 국가의 보호노력의무를 규정하고 있다. 이어 동법 제35조는 ‘모든 국민은 쾌적한 환경에서 생활할 권리’를 가지고 있으며, ‘국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력’하여야 한다고 규정하고 있다. 즉, 이와 같은 규정은 국가가 사회적 취약계층의 ‘최저수준 이상의 삶의 질’ 보장을 위해 필요한 ‘쾌적한 주거생활의 확보’, 특히 인간다운 생활을 위한 전제조건인 ‘적정한 주거권’의 보장 의무를 가지고 있으며, 국민의 적정한 주거가 실현될 수 있도록 구체적인 입법 및 정책 수립을 위해 노력해야 할 법적 의무를 지니고 있음을 의미한다고 해석할 수 있다.

특히 주거복지정책은 단순히 저소득층 및 사회적 취약계층을 위한 주거복지정책이라는 고정관념에서 벗어나 포용적 주거복지라는 큰 틀에서 시작되어야 한다. 오늘날 주거복지 패러다임이 사회·경제적 약자에 대한 복지와 주거환경을 통합하는 접근방식을 요구하고 있는 만큼 정책대상 및 정책 효과의 사각지대가 없도록 면밀히 파악하여 다양한 지원방안을 지속적으로 보완·관리하는 노력이 이루어져야 한다. 주택 수요공급의 문제, 중앙과 지방의 역할 분담, 금융과 세제지원 등 다양한 측면이 사회경제적 약자의 주거안정과 주거욕구 실현을 위한 수요자 맞춤형 법제도의 방향이 되어야 한다. 이를 위해서는 세밀한 전수조사 및 실태조사 등을 통해 기초자료를 충분히 확보하고, 반지하 가구를 지상으로 이전하는 단계적·중장기적 지속가능한 정책 로드맵을 마련하여 공급과 수요의 균형을 유지시켜 나가야 할 것이다. 특히 반지하 가구의 수요와 특성이 제대로 반영될 수 있는 법·제도로의 통일적 정비가 필요하며, 주거지원 사각지대 및 중복과 누락을 방지하고 형평성을 유지하기 위해서는 통합적 행정체계 및 정책연계·협력이 뒷받침되어야 한다. 무턱대고 반지하 주택을 없애는 것이 아니라, 퇴거에 대한 안전장치와 주거비 보조 등이 국가수준에서 함께 마련되어야 할 것이다. 또한 주거문제의 다양성으로 인해 공공임대주택 공급 정책만으로는 충분한 주거복지를 실현하기는 어려우므로 주택이라는 물적 측면에만 주목할 것이 아니라, 주거문제에 대한 포괄적인 접근을 통해 복지, 보건, 급여, 안전, 도시계획 등과의 연계시스템을 구축하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 그리고 이러한 기반이 마련되었을 때 적절한 주거기반시설, 지역사회 복지서비스 연계, 편의성, 각종 사회시설과의 근접성 등의 추가적 대응 방안도 강구해 나가야 할 것이다.

[주제어] 주거권, 주거복지, 주거정책, 주거지원, 주거취약계층, 공공임대주택, 반지하 가구, 상습 침수 지역, 침수피해, 침수위험, 폭우, 재난

I. 서론

헌법 제34조는 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리’를 갖고 있음을 선언하면서, 동조 제2항에서는 ‘국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’를 진다고 규정하여 사회적 취약계층에 속하는 여성, 노인, 청소년, 장애인, 생활 능력이 없는 국민, 재해를 당한 국민 등에 대한 국가의 보호노력의무를 규정하고 있다. 이어 동법 제35조는 ‘모든 국민은 쾌적한 환경에서 생활할 권리’를 가지고 있으며, ‘국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력’하여야 한다고 규정하고 있다. 즉, 이러한 규정은 국가가 사회적 취약계층의 ‘최저수준 이상의 삶의 질’ 보장을 위해 필요한 ‘쾌적한 주거생활의 확보’, 특히 인간다운 생활을 위한 전제조건인 ‘적정한 주거권’의 보장 의무를 가지고 있으며, 국민의 적정한 주거가 실현될 수 있도록 구체적인 입법 및 정책 수립을 위해 노력해야 할 법적 의무를 지니고 있음을 의미한다고 해석될 수 있다.

이처럼 ‘적정한 주거권’이 모든 국민이 누려야 할 보편적 권리임에도 불구하고, 우리나라는 모든 국민에게 적용되는 보편적 권리가 충분하게 보장되고 있지는 못하다. 실제로 우리나라 주택정책은 그동안 양적 공급과 물량 위주의 정책이었으며, 2000년대 이후부터 정부차원에서 사회적 취약계층의 주거복지 문제에 관심을 가지고 ‘주거권’과 ‘최저주거기준’에 대한 논의를 시작하였다. 이에 따라 저소득층을 대상으로 공공임대주택 공급 중심의 주거정책이 추진되어 1990년대 60%에 불과하던 주택보급률¹⁾이 2020년 기준 103.6%로 크게 증가하여 전 국민의 주거수준은 과거에 비해 향상되었으나, 사회적 취약계층은 여전히 주거비 부담과 열악한 주거환경으로 생존 자체를 위협받고 있다.

1) 국토교통부, “2020 주택보급률”, 2022.1.4, <https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1227>, 검색일: 2022.9.20.

또한 최근 기후변화의 영향으로 저지대 및 상습 침수 지역의 폭우 침수피해 등 자연재해가 빈번하게 발생하고 있는 가운데, 지난 8월 수도권 등 중부 지방에 쏟아진 천재지변 수준의 기록적인 폭우로 서울시 강남구 등 주요 도로가 물에 잠기고, 관악구에서는 일가족 3명이 반지하 주택에서 나오지 못해 익사하는 사고가 발생하였다. 2020년 영화 <기생충>이 아카데미상을 수상한 후, 세계적인 관심을 받아 한국에 있는 반지하 가구의 현실이 조명되면서 정부와 수도권 지방자치단체들이 이에 대한 대책을 쏟아내기도 하였으나, 이번 침수사태로 주거정책의 한계를 다시금 확인하게 되었다.

주거생활의 안정은 인간의 기본생활 요건 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 주거취약계층을 지원하는 정책대안으로서 공공임대주택 공급을 확대하는 데 초점을 맞추고 있는 현행 정부의 정책도 물론 중요한 방향임에는 틀림없다. 그러나 오늘날 주거의 질적 수준이 향상된 만큼 더 이상 주택의 양적 공급만으로 주거의 질을 개선하는 것은 한계가 있다. 특히 주거취약계층이 다양한 유형과 특성을 지니고 있음을 고려할 때, 공공임대주택 공급의 방향은 주거요소에 대한 수요적 측면이 충분히 반영된 유형별·맞춤형의 구체적, 종합적 지원으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 문제의식에 따라 본 논문은 침수위험에 노출되어 있는 반지하 거주가구 등 주거취약계층에 대한 주거지원정책이 효율적으로 수행될 수 있도록 사회복지국가 원리에 기초한 국민의 보편적 권리로서 주거취약계층의 주거권을 해석해보고, 주거권의 실질적 보장을 위한 국가의 책임과 역할을 고찰해보고자 한다. 이를 위해 현재 주거지원정책의 중심적인 역할을 하고 있는 공공임대주택 사업과 관련된 법제도 및 정책의 현황과 문제점을 검토함으로써 주거취약계층의 주거권 실현과 주거복지 지원 강화를 위한 법적 과제 및 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 주거취약계층의 삶의 질과 주거안정 제고 효과를 기대하고자 한다.

II. 주거취약계층의 주거권 보장

1. 주거권과 주거복지의 법적 성격

인간 생활에 있어 의·식·주는 가장 기본적이고 중요한 요소로서, 특히 그중에서도 주거는 인간이 삶을 영위하는데 핵심적인 역할을 한다. 헌법 제34조 제1항에서 규정하고 있는 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보장하기 위해서는 인간 생활의 필수요소인 주거에 대한 권리, 즉 ‘주거권’이 보장되어야 한다.

유엔(UN)에서는 일찍이 ‘세계 인권 선언(Universal Declaration of Human Rights)’ 제25조 제1항,²⁾ ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)’ 제11조 제1항³⁾ 등을 통하여 주거권의 개념을 규정함으로써 법적으로 보장받을 수 있도록 하였다. 이러한 주거권은 모든 사람의 적절한 주거에 대한 권리 실현을 추구하는 개념으로 예외가 있을 수 없는 보편적인 성격을 가지고 있다.⁴⁾ 특히 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 유엔위원회는 ICESCR 제11조 제1항의 내용을 구체화하여 ‘적절한 주거에 대한 권리(The right to adequate housing)’에 대한 구체적

2) 1948년 ‘UN 세계인권선언’ 제25조 제1항에서는 “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 생활에 필수적인 사회서비스 등을 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활 수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 장애, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제 및 구제할 수 없는 상황에서의 사회보장을 받을 권리를 가진다.”라고 규정하고 있다.

3) 1966년 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’ 제11조 제1항에서는 “본 규약에 가입한 모든 국가는 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활 수준을 누릴 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선할 권리를 갖는다. 가입국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

4) 한국도시연구원, 주거복지의 새로운 패러다임, 사회평론, 2011, 18쪽.

인 기준을 ‘일반논평 4호(General Comment 4)’로 발표한 바 있는데, 그 내용으로 ‘점유의 안정성’을 강조하고 있다. 구체적으로 점유의 법적 보장(legal security), 서비스·물자·시설·인프라에 대한 가용성(availability of service, materials, facilities and infrastructure), 주거 비용의 적정성(affordability), 물리적 거주적합성(habitability), 접근성의 편리성(accessibility), 주거입지의 적합성(location), 주택의 문화적 적합성(cultural adequacy) 등을 적절한 주거권의 구성요소로 제시하였다.⁵⁾

이와 같은 직접적인 주거권 규정에 따라 우리나라에서는 헌법을 통해 법적 기반을 마련하고 있다. 우리 헌법에서는 직접적으로 ‘주거권’을 명시하고 있지 않지만, 일반적으로 헌법 제34조 ‘인간다운 생활을 할 권리’와 제35조 ‘쾌적한 환경에서 생활할 권리’, 더 나아가 제10조 ‘인간으로서의 존엄성’과 ‘행복을 추구할 권리’⁶⁾ 등에 근거하여 국가에 대하여 일정한 배려와 급부를 요구할 수 있는 환경권 또는 생존권적 성격의 사회권적 기본권으로 보는 것이 대다수의 견해이다. 이에 따라 주거보장 및 주거복지의 이념적 근거를 사회복지국가원리에서 도출하고 있으며, ‘주거기본법’을 통해 주거권의 법적 개념을 ‘물리적·사회적 위험으로부터의 보호와 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리’로 정의함으로써 구체적 권리성을 마련하고 있다.

그러나 주거권을 단지 사회권적 기본권으로만 바라볼 경우, 그에 대한 구체적 권리는 법률을 통해 구체화되어야만 비로소 국가가 이를 보장

5) 하성규, “헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권과 적절한 주거(Adequate housing) 확보 방안”, 한국사회정책 제17권 제1호, 한국사회정책학회, 2010, 333-334쪽; 장은혜, “주거권의 법적 쟁점과 보장법제에 관한 연구”, 아주법학 제8권 제1호, 아주대학교 법학연구소, 2014, 63-64쪽.

6) 헌법 제10조가 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하고 있는 바, 국가는 개인에게 행복을 추구할 대전제로써 주거를 보장할 의무를 지고 있다고 볼 수 있다.(오준근, 삶의 질 향상을 위한 주택건설관련법 제 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2002, 12쪽)

할 책임이 있음이 확인되고 인정될 수 있는 한계를 가지게 된다. 또한 이러한 법률의 구체화과정에서 국가는 재정 형편 등 여러 가지 상황을 고려할 수 있는 광범위한 재량권을 가지게 된다.⁷⁾ 특히 주거복지 행정이 수익적이라는 이유로 재량으로만 접근하는 것은 타당하지 않다.⁸⁾ 오늘날 주거가 인간의 의·식·주를 담당하는 생존적·기본적 요소임을 고려할 때 이러한 한계를 극복하고 주거권의 실현을 자유권적 기본권의 성질도 포함되는 것으로 이해함으로써 헌법의 기본권 규정에 따라 보호할 필요성이 있다.⁹⁾ 사회권적 기본권이 가지는 한계를 극복하기 위해 주거권을 헌법 제14조 ‘거주이전의 자유’ 또는 제16조 ‘주거의 자유¹⁰⁾’,

-
- 7) 헌법재판소는 “인간다운 생활을 할 권리로부터 인간의 존엄에 상응하는 생활에 필요한 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다고 할 수 있어도, 동 기본권이 직접 그 이상의 급부를 내용으로 하는 구체적인 권리를 발생케 한다고는 볼 수 없다고 볼 것이다. 이러한 구체적 권리는 국가가 재정 형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 때 비로소 인정되는 법률적 권리”라고 하면서 “헌법 제34조 제1항 소정의 인간다운 생활을 할 권리가 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부 이상을 요구할 수 있는 구체적인 권리를 직접 발생케 한다고는 볼 수 없고, 이러한 구체적인 권리는 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화될 때 비로소 인정되는 법률적 차원의 권리로서 입법자에게 광범위한 입법재량권이 인정된다.”고 판시한 바 있다.(헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 93헌가14 결정; 헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 94헌가10 등(병합) 결정)
- 8) 배유진/최승원, “취약계층 권리보호에 관한 고려요소와 지향점”, 법학논집 제21권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2017, 8-9쪽 참조.
- 9) 강제퇴거, 강제이주 등으로부터 임차인 등을 보호하기 위해서 주거권을 자유권적 기본권으로 볼 것을 주장하는 견해에 따르면, ‘경제생활의 기초가 되는 모든 재산가치 있는 사법상·공법상의 권리까지 재산권으로 보호해주어야 할 영역에 포함되고 있으며, 단순한 기대이익 혹은 반사적 이익 내지는 단순히 시혜적이고 정책적인 배려에 불과하다고 생각되었던 사회권적인 영역까지도 보호받아야 할 재산권의 영역에 포섭되어 가고 있다. 만약 주거권을 재산권의 일부로 보려는 이와 같은 시도가 받아들여진다면, 주거권, 이주대책비 지원 등의 권리가 사회권이 아닌 재산권의 일부로 인정된다면, 수용의 주체가 민간사업자인 경우라도, 정당보상의 범위 안에서 당연히 보장해 주어야 하는 권리로 변하게 된다.’(장은혜, 앞의 논문, 57-60쪽 참조)
- 10) 헌법상 ‘주거의 자유’도 주거를 가지고 있다는 것을 전제로 주거의 불가침성을 보장하고자 하는 것이므로, 주거가 없는 사람에게는 무의미하다. 따라서 오늘날의 사회국가

제23조 ‘재산권’¹¹⁾ 등의 자유권적 성질을 함께 가지는 것으로 이해한다면 주거권 침해 시 보상과 관련한 제반 문제 등의 영역에서 보다 실질적으로 보호될 수 있을 것으로 생각된다. 나아가 주거권은 인간의 존엄성을 유지하기 위한 최소한의 전제조건이므로, 인간이 누려야 할 기본적인 인권으로서의 성격¹²⁾임을 상기할 필요가 있다.

한편, ‘주거복지’라는 용어는 일상에서 일반적으로 사용되고 있고 주거기본법에서도 빈번하게 사용하고 있으나, 이에 대한 법적 정의는 명확하게 규정되어 있지 않다. 주거기본법 제2조에서는 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.”라고 하여 주거권에 대해 규정하면서 동법 제3조¹³⁾에서 이러한 주거권

는 소득의 재분배나 빈민에 대한 사회급부, 고용정책, 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 재산권보장과 직업의 자유와 같은 법적 자유를 실제로 행사할 수 있는 ‘실질적 조건’을 마련해 주는 것을 국가의 중요한 과제로 삼고 있다. (한수웅, “사회복지의 헌법적 기초로서 사회적 기본권”, 헌법학연구 제18권 제4호, 한국헌법학회, 2012, 57-58쪽 참조)

- 11) 임숙녀/박희원, “주거권의 법리에 관한 고찰”, 토지공법연구 제75집, 한국토지공법학회, 2016, 303쪽; 장은혜, 앞의 논문, 57-59쪽 참조.
- 12) Peter King, “Housing as a Freedom Right”, *Housing Studies Vol.18, No.5*, Taylor & Francis, 2003, pp.666-667.
- 13) 주거기본법 제3조(주거정책의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행하여야 한다.
 <개정 2018. 12. 31., 2019. 4. 23.>
 1. 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것
 2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(「아동복지법」 제3조제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 “주거지원필요계층”이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것
 3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것
 4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것
 5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것
 6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준

을 보장하기 위한 기본원칙을 선언하고 있다. 이에 따라 주거복지의 내용은 헌법과 주거기본법 등을 통하여 유추해볼 수 있다.

주거복지의 법적 의무주체는 국가 및 지방자치단체이고, 그 대상은 사회취약계층을 포함하여 전체 국민을 대상으로 한다. 그러므로 그 내용 또한 사회취약계층에 대한 주거지원을 포함하여 개별 국민의 요구에 부응하는 양질의 주택공급, 물리적 주택의 확보, 주거비 지원, 주거의 질적 수준 향상 등이 포함된다. 이런 점들을 고려할 때 주거복지란 국민의 주거권을 보장하기 위해서 국가 등이 법제도를 통해 제공하는 활동의 총체라고 할 수 있다.¹⁴⁾

특히 주거권을 전제로 이루어지는 주거복지는 그 대상에 따라 협의로는 서비스의 객체인 수혜대상자를 조건에 따라 국민 일부로 제한하고 이들의 주거 욕구 충족을 위한 재정지원 및 주거수준 향상을 위한 주거 복지 서비스를 지칭하며, 광의로는 모든 국민의 기본적인 주거 욕구를 충족시키기 위한 집합적 책임¹⁵⁾으로써 주거와 국민들에게 필요한 서비스의 결합을 본질적인 요소로 하고 있다. 나아가 주거복지는 단순히 적절한 주거 혹은 주택의 확보뿐만 아니라, 주택이 위치한 지역사회와의 관계를 고려하여 지역사회 내에서 고립되거나 배제되지 않고 필요한

이 향상될 수 있도록 할 것

7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것
 8. 저출산·고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것
 9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것
- 14) 민태욱, “주거복지를 위한 공법적 고찰”, 토지공법연구 제97집, 한국토지공법학회, 2022, 29쪽.
- 15) 이러한 주거복지는 기본욕구 충족을 위해 제공되는 프로그램, 현금 및 현물 등의 서비스, 법률, 정책, 활동을 의미하기도 하며, 나아가 이 모든 것들을 포괄한 체계를 의미하기도 한다(김혜승/김태환, “최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지 정책 소요 추정”, 국토연구 제59권, 국토연구원, 2008, 225쪽 참조).

관계망을 맺고 필요한 서비스를 제공받아 안정적인 주거생활을 누리는 것까지 포함한다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 따라서 주거복지를 위해 국가는 주거 복지 정책을 통해서 국민기초생활보장대상자 및 차상위계층 등 공적 주거지원을 받는 주거취약계층이 주거 취약(빈곤)으로부터 벗어나 삶의 질을 고양하는 것은 물론 실질적인 수혜요건을 갖추고 있음에도 공적 주거지원 혜택의 사각지대에 놓여 있는 가구를 적극적으로 발굴하는 등 주거 안정 보장, 완화, 해결의 노력을 기울여야 한다.

이를 종합적으로 고려해 볼 때, 주거권은 생존과 직결된 인간이 누려야 할 최소한의 전제조건으로 인권으로서의 성격을 지니고 있으므로 모든 국민이 안정된 주거생활을 영위할 수 있도록 평등하게 보장되어야 한다. 이에 따라 국가는 모든 국민이 안정적인 주거생활을 영위할 수 있도록 최소한의 요건을 보장할 책임이 있으므로 주거권에 입각하여 주거취약계층에 대한 최저기준을 보장함으로써 주거권이 실질적으로 실현될 수 있는 주거복지를 제공해야 할 의무가 있다.

2. 주거취약계층의 개념과 유형

헌행법상 ‘주거취약계층’에 대한 명확한 법적 정의를 찾아보기는 어렵다. 주거와 관련된 문제는 여러 분야가 중첩적으로 관계되는 영역이지만 사회복지적 측면이 큰 영역이라고 볼 수 있으며, 그중에서도 사회적 취약계층을 위한 주거정책 및 주거복지는 사회보장과 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

‘사회보장기본법’ 제3조에서는 “사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하

16) 박윤영, “주거기본법의 한계와 개정방안”, 사회복지법제연구 제9권 제3호, 사회복지법제학회, 2018, 66-67쪽.

17) 이현석, “주택법과 사회보장법의 연결”, 토지공법연구 제27권, 한국토지공법학회, 2005, 202쪽.

고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회 보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.”라고 정의하면서, ‘사회서비스’를 ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도’로 정의하여 사회보장의 대상을 ‘사회적 도움이 필요한 모든 국민들’을 대상으로 한다는 점을 명시하고 있으며, 주거의 이용도 사회 서비스에 포함시키고 있다. 그러나 주거복지의 법적 의무주체는 국가·지방자치단체이고 그 대상은 전체 국민이지만, 사회적·경제적 위험에 놓여 있는 사회경제적 약자들(사회적 취약계층)에게 정책의 초점이 맞추어져야 한다.¹⁸⁾ 일반적으로 사회적 취약계층¹⁹⁾이라함은 사회적 소수자 또는 사회적 소외계층과 밀접한 관련이 있는 개념으로 경제적, 신체적, 기타 조건으로 인하여 다른 계층에 비해 상대적으로 사회참여의 기회가 제한되고 국가의 공적 개입을 통하지 않고는 한 사회의 구성원으로서 평등한 혜택을 제공받을 기회로부터 배제되기 쉬운 계층을 의미한다.²⁰⁾ 따라서 사회적 취약계층에게 주거는 공공재적 성격을 가진다고 볼 수 있다.²¹⁾

18) 이흥렬, “사회경제적 약자보호를 위한 주거복지법제 방안 검토”, 부동산법학 제23권 제3호, 한국부동산법학회, 2019, 111쪽.

19) ‘사회적기업 육성법’ 제2조에서는 취약계층을 ‘자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층’으로 정의 하고 있으며, 동법 시행령 제2조에 따라 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람, 고령자, 장애인, 성매매피해자, 경력단절 여성 중 고용촉진장려금 지급대상자, 북한이탈주민, 가정폭력 피해자, 한부모가족 지원 보호대상자, 결혼이민자, 갱생보호 대상자 등을 취약계층으로 규정하고 있다.

20) 김세훈/김정열/모선희/설동훈/김미근/신정호/송정은/석소연(한국문화관광정책연구원), 사회적 취약계층 문화활동 지원을 위한 법/제도 개선방안, 문화관광부, 2005, 18쪽.

21) 여경수, “헌법상 주택공개념에 관한 연구”, 법학논총 제22권 제2호, 조선대학교 법학연

주거복지의 수혜대상인 주거취약계층의 개념과 범위를 확인하기 위해서는 주거기본법상 주거정책의 기본원칙을 살펴볼 필요가 있다. 2018. 5. 29. 시행 이전의 주거기본법 제3조에서는 주거정책의 대상으로 ‘저소득층 등 주거취약계층’이라는 용어를 직접적으로 사용하였으나, 2018. 5. 29. 시행 이후 본법에서는 ‘주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동 등 주거지원이 필요한 계층’을 ‘주거지원필요계층’²²⁾으로 분류하고 있다. 이러한 점을 미루어 보았을 때, 우리나라 주거복지정책의 수혜대상은 전통적으로 사회경제적 약자로서, 주택정책 및 ‘국민기초생활 보장법’에 따른 저소득층 또는 복지분야에서 언급하는 사회소외계층으로서의 저소득층을 대상으로 한정하여 주로 물리적 거처 중심을 대상으로 하였으나, 최근에는 실질적인 주거실태를 고려하여 사람 중심의 주거복지정책으로 그 대상이 확대되고 있는 것으로 보인다. 국토교통부의 ‘주거취약계층 주거지원 업무처리 지침’에서는 ‘주거취약계층’이라는 용어를 직접적으로 사용하고 있으며, 제2조 및 제3조²³⁾에 따라 주거지원사업의 대상을 ‘쪽방, 비닐하우스, 고시원·여

구원, 2015, 319쪽.

- 22) 주거기본법 제18조(최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에게 우선적으로 주택을 공급하거나 개량 자금을 지원할 수 있다.
 - 23) 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제2조(정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 1. “주거지원사업”이란 쪽방·비닐하우스 거주자, 가정폭력 피해자, 아동빈곤가구 등 주거취약계층의 주거안정과 주거수준의 향상을 위해 실시하는 건설·매입·전세임대사업, 주거위생·안전·환경 개선 사업 등을 말한다.
- 제3조(입주대상자) ① 이 지침에 따라 사업시행자가 공급하는 주택에 입주할 수 있는 사람은 다음 각 호에 해당하는 사람 중 거주지 관할 시장·군수·구청장 또는 사업시행자가 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하는 사람이거나, 법무부장관이 주거사다리 지원이 필요하다고 인정하여 국토교통부 장관에게 통보한 범죄피해자에 한한다.(이하 “입주대상자”라 한다)
1. 다음 각 목에 해당하는 주거환경에서 3개월 이상 거주하는 사람(주거사다리 지원사

인숙, 노숙인 시설, 컨테이너·옴막, PC방·만화방 거주자, 최저주거기준 미달 또는 재해(홍수, 호우 등) 우려 지하층 거주자, 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모 등 긴급한 주거지원 필요 가구, 아동빈곤가구 등’으로 보다 구체적으로 규정하고 있다.

한편, 보건복지부는 국민기초생활보장제도에 근거한 ‘사회취약계층 특별보장대책’²⁴⁾에 따라 ‘주거가 일정하지 않은 취약계층’이라는 개념을 사용하고 있으며, ‘비닐하우스, 판자촌, 쪽방 등에 거주하는 자, 노숙자 등’을 그 대상으로 하고 있다. ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률’²⁵⁾에서는 ‘주거약자’라는 용어를 사용하여 그 대상을 ‘노인,

업 신청일을 기준으로 하되, 최근 1년간 각 호의 거주기간을 합산하여 산정할 수 있다.)

가. 쪽방

나. 고시원, 여인숙

다. 비닐하우스

라. 노숙인시설(「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제2조제2호)

마. 컨테이너, 옴막 등

바. PC방, 만화방

사. 최저주거기준(「공공주택업무처리지침」[별표 6] 제5호 또는 「최저주거기준」공고 제2조 ‘용도별 방의 개수’를 말한다. 이하 같다.)에 미달하거나, 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 「건축법」 제2조제1항제5호에 따른 지하층

2. 가정폭력 피해자, 출산예정인 미혼모 등 긴급한 주거지원이 필요하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장, 관련 사회복지법인 또는 비영리법인, 운영기관 등이 추천한 사람
3. 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세미만의 아동과 함께 거주하고 있는 사람

24) 보건복지부, “사회취약계층 특별보장대책”, <https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350107&PAGE=7&topTitle=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%B7%A8%EC%95%BD%EA%B3%84%EC%B8%B5%20%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EB%8C%80%EC%B1%85>, 검색일: 2022.9.20.

25) 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2015. 8. 28.>

1. “주거약자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 65세 이상인 사람

나. 「장애인복지법」 제2조제2항에 해당하는 장애인

장애인'으로 지칭하고 있으나, 대통령령으로 적용 범위를 확대할 수 있도록 위임하고 있다.

우리나라의 주거복지정책은 단일 정책적으로 실시되고 입안되기보다는 여러 기관에서 분절적으로 시행되는 측면이 강하다고 볼 수 있다. 이에 따라 주거취약계층에 대한 법적 규정 또한 정책적으로 이슈가 되고 있는 가구들을 대상으로 부처별·정책별 분류가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 그러나 주거취약계층에 대한 이와 같은 접근은 지원 대상자의 혼동, 중복수혜 및 누락, 공급자 중심의 행정 등으로 인한 사각지대 발생 등의 부작용이 발생할 가능성이 크며, 규정의 성격이나 내용, 범위, 권리성 등이 모호한 탓에 규범력이나 실효성 부분에서 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 주거취약계층에 대한 명확한 법적 개념의 정립과 유형화를 토대로 체계화된 주거복지 관련 입법 및 정책, 지원 등을 통합적으로 실시하는 방향으로 나아가야 한다. 특히 입법에 의하여 보호되는 주거취약계층의 범위와 유형이 다양화·세분화 될수록 주거복지정책의 사각지대 해소에 도움이 될 것이므로 유형별 특성에 따른 체계화된 범위 설정, 그에 맞는 맞춤형 대책 및 지원, 관리의 흐름으로 이루어지는 것이 무엇보다 중요하다.

Ⅲ. 반지하 거주가구 등 침수위험 주거취약계층에 대한 주거지원 현황과 문제점

1. 침수위험 주거취약계층에 대한 주거지원 현황

우리나라 주거복지정책은 주택 및 주거정책을 중심으로 그동안 다양한 관련 법률들이 제정되어 왔으며, 주거기본법 제3조가 규정하고 있는

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람

9가지 기본원칙을 근거로 이루어지고 있다. 현재 시행되고 있는 주거복지정책은 크게 ‘주거지원’과 ‘자금 지원(주거급여 및 금융 지원)’²⁶⁾의 범주로 나눌 수 있다.²⁷⁾ 특히 주거취약계층을 위한 주거지원정책은 국토교통부뿐 아니라 보건복지부, 행정안전부, 기획재정부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 환경부, 여성가족부 등 여러 부처가 밀접하게 관련되어 있으며 일부 정책프로그램은 상호 협력하에 수행되고 있다. 또한 해당 정책의 기획, 전달 등의 역할은 관련 부처 산하의 공사 등이 담당하고 있고, 이를 실질적으로 국민에게 전달하는 역할은 각 기초자치단체, 복지센터, 민간 등이 담당하고 있다.²⁸⁾

지난 8월 기록적 집중호우로 서울시 반지하 거주민들이 사망하는 사고가 발생함에 따라 서울시가 ‘반지하 주택 일몰제’, ‘반지하 가구 이주’ 등의 대책을 발표한 가운데, 이하에서는 반지하 거주가구 등 침수우려 주거취약계층에 대한 주거지원정책의 현황과 문제점을 직접 주택을 공급하는 현물보조 형태로서 가장 적극적인 지원이라고 볼 수 있는 주거(주택)지원을 중심으로 살펴보고자 한다.

26) 주거급여 및 금융 지원은 임차료, 수선유지비, 그 밖의 수급품 지원 및 주택금융 지원 등을 실시하는 정책으로서 관련 법률로는 ‘주거급여법’, ‘국민기초생활보장법’, ‘한국주택금융공사법’, ‘주택도시보증법’ 등이 있다. 주거급여 지원 대상자는 소득 및 자산, 주택 현황 등의 기준에 의하고 있으며, 금융 지원 대상자는 서비스에 따라 무주택, 소득 및 자산, 연령 등의 기준에 의하고 있다.

27) 또한 주거복지의 구성은 물리적 측면, 주거 환경적 측면, 사회경제적 측면으로도 나누어 볼 수 있다. 물리적 측면으로는 최저주거기준의 달성, 공공임대주택 확대, 사회취약계층의 주거기반 제공, 노후불량주택의 정비지원 등이 있으며 주거 환경적 측면으로는 주택내부 환경 및 상태, 무장애 주택 공급 및 개보수 지원 등, 사회경제적 측면으로는 주거비 지불능력 향상, 자활 촉진, 커뮤니티 활성화를 통한 지역사회 통합촉진 등을 들 수 있다. (변용찬/이태진/허수정/강미나/김인순/박신영/서종균/이인혜/임성만/홍미령/홍인옥, 취약계층 지원 및 주거복지 강화방안을 위한 연구, 보건복지부 한국보건사회연구원, 2010, 28쪽 참조)

28) 강미나/차미숙/김은란/이재춘/김정희/임세희/함영진, 주거취약계층을 위한 정책연계 강화방안 연구, 국토연구원, 2020, 29쪽.

1.1 주거지원의 유형 및 현황

주거복지사업의 일환으로서 현재 정부가 운용하고 있는 주거지원정책은 직접적으로 주택을 공급하거나 주택생산이 확대될 수 있도록 보조하는 것을 의미한다. 이러한 주거지원의 형태는 크게 공공임대주택, 주택개량, 주거복지 서비스 등으로 구분할 수 있다.

〈표 III-1〉 주거지원정책별 관련부처²⁹⁾

주거지원정책 구분	사업명	주관부처	관련부처
공공임대주택	영구임대, 국민임대, 매입임대, 전세임대 등	국토교통부	LH 한국토지주택공사
주택개량	주거급여 중 개보수 지원(간접지원), 에너지바우처 등	국토교통부	산업통상자원부, 농림축산식품부, 환경부
주거복지서비스	상담, 사례관리 등	국토교통부	LH 한국토지주택공사, 보건복지부

일반적으로 우리나라의 주택시장은 일반국민의 주택임대를 시장에 맡기고, 국가 등은 저소득층을 대상으로 공공임대주택을 공급·관리하는 형태로 이루어지고 있다. 즉, 임대주택은 시장에서 거래되는 다수의 ‘민간임대주택’과 국가 등이 공급하고 통제하는 소수의 ‘공공임대주택’으로 이원화되는 체계를 갖고 있다. 따라서 공공임대주택의 임대료는 국가 등의 지원으로 인하여 민간임대주택보다 저렴하되, 임차인은 저소득층 등 경제적 지원이 필요한 자로 제한된다.³⁰⁾

특히 주거지원정책 중 주택을 직접 공급하는 형태로서 가장 적극적인 지원방식은 공공임대주택이다. 공공임대주택은 공공복리행정의 일환으

29) 강미나/차미숙/김은란/이재춘/김정희/임세희/함영진, 위의 보고서, 30쪽 표의 내용을 재구성.

30) 민태욱, “공공임대주택에 관한 입법평가”, 토지공법연구 제80집, 한국토지공법학회, 2017, 12쪽.

로 무주택자 또는 저소득자에게 ‘공공주택 특별법’에 따라 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 주택으로서 임대 또는 임대한 후 분양전환을 목적으로 공급하는 주택을 말한다. 즉, 국가 또는 지방자치단체가 주택시장에서 경제력 등의 이유로 자력으로 주택을 소유하거나 안정적인 주거지를 구하지 못하는 저소득층 등을 대상으로 상대적으로 저렴한 비용으로 공급하는 주택을 의미한다. 공공임대주택은 주택의 공공재적 성격에 비추어 보아도 주거취약계층에게 헌법 제34조 ‘인간다운 생활을 할 권리’, 제35조 ‘쾌적한 환경에서 생활할 권리’와 더 나아가 제10조 ‘인간으로서의 존엄성’과 ‘행복을 추구할 권리’를 실현하는 수단이 된다. 따라서 공공임대주택을 포괄적으로 볼 경우, 그 유형은 매우 다양하다고 볼 수 있다. 공공임대주택의 개념과 유형에 대해서는 공공주택 특별법³¹⁾ 및 ‘장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법’³²⁾ 등에

31) 공공주택 특별법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2014.1.14, 2015.1.6, 2015.8.28, 2016.1.19, 2021.5.18, 2021.7.20>

1. “공공주택”이란 제4조제1항 각 호에 규정된 자 또는 제4조제2항에 따른 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)을 지원받아 이 법 또는 다른 법률에 따라 건설, 매입 또는 임차하여 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.
 - 가. 임대 또는 임대한 후 분양전환을 할 목적으로 공급하는 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택(이하 “공공임대주택”이라 한다)
 - 나. 분양을 목적으로 공급하는 주택으로서 「주택법」 제2조제5호에 따른 국민주택규모 이하의 주택(이하 “공공분양주택”이라 한다)

1의2. “공공건설임대주택”이란 제4조에 따른 공공주택사업자가 직접 건설하여 공급하는 공공임대주택을 말한다.

1의3. “공공매입임대주택”이란 제4조에 따른 공공주택사업자가 직접 건설하지 아니하고 매매 등으로 취득하여 공급하는 공공임대주택을 말한다.

공공주택 특별법 시행령 제2조(공공임대주택) ① 「공공주택 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호가목에서 “대통령령으로 정하는 주택”이란 다음 각 호의 주택을 말한다. <개정 2018. 12. 11., 2020. 9. 8., 2020. 10. 19.>

1. 영구임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정을 지원받아 최저소득 계층의 주거안정을 위하여 50년 이상 또는 영구적인 임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
2. 국민임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 「주택도시기금법」에 따른 주택

서 정의하고 있으며, 개별 법률에 따라 공공임대주택의 유형을 달리 규정하고 있다.

현재 LH공사에서 공급하는 공공임대주택의 유형은 크게 영구임대, 국민임대, 매입임대, 전세임대 등³³⁾이 있으며, 공급주체를 기준으로 볼 경우 모두 공공임대주택의 범위에 포함된다고 할 수 있다. 구체적으로는 임대기간 및 공급형태에 따라 통합공공임대주택, 공공임대주택, 영구임

-
- 도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)의 자금을 지원받아 저소득 서민의 주거안정을 위하여 30년 이상 장기임대를 목적으로 공급하는 공공임대주택
3. 행복주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 젊은 층의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택
 - 3)2. 통합공공임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 최저소득 계층, 저소득 서민, 젊은 층 및 장애인·국가유공자 등 사회 취약계층 등의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택
 4. 장기전세주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 전세계약의 방식으로 공급하는 공공임대주택
 5. 분양전환공공임대주택: 일정 기간 임대 후 분양전환할 목적으로 공급하는 공공임대주택
 6. 기존주택등매입임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 제37조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 주택 또는 건축물(이하 “기존주택등”이라 한다)을 매입하여 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 등 저소득층과 청년 및 신혼부부 등에게 공급하는 공공임대주택
 7. 기존주택전세임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 기존주택을 임차하여 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 등 저소득층과 청년 및 신혼부부 등에게 전대(轉貸)하는 공공임대주택
- 32) 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2012. 12. 18., 2015. 1. 6.>
1. “장기공공임대주택”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.
 - 가. 30년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택
 - 나. 50년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설한 임대주택
- 33) LH 한국토지주택공사, “주거복지사업”, <<https://www.lh.or.kr/contents/cont.do>>, 검색일: 2022.10.01. LH공사 주거복지사업 내용 참조.

대주택, 행복주택, 전세임대주택, 매입임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택, 공공지원민간임대주택 등이 시행되고 있으며 각 사업별로 공급대상, 입주자 자격 및 선정, 임대기간, 임대조건 등을 달리하고 있다. 관련 법률로는 ‘주택법’, ‘주택임대차보호법’, ‘공공주택 특별법’, ‘민간임대주택에 관한 특별법’, ‘장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법’ 등을 들 수 있다.

〈표 III-2〉 주거(주택)지원정책의 유형과 내용³⁴⁾

유형	내용	임대기간	전용면적	임대조건
통합공공임대주택	국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 지원을 받아 사회취약계층 등의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택	30년	전용 85㎡이하	보증금+임대료 (시중시세의 35~90% 수준)
공공임대주택	5년·10년 공공임대주택은 임대의무기간(5년·10년)동안 임대 후, 분양전환하는 공공임대주택	5년 10년 50년	전용 85㎡이하 (50년 임대는 50㎡이하)	보증금+임대료 (시중 전세 시세의 90% 수준)
영구임대주택	생계급여 또는 의료급여 수급자, 국가유공자, 일본군위안부 피해자, 한부모가족 등 사회보호계층의 주거안정을 목적으로 건설된 공공임대주택	50년	전용 40㎡이하	보증금+임대료 (시중시세의 30% 수준)
행복주택	대학생, 신혼부부, 청년 등을 위해 직장과 학교가 가까운 곳이나 대중교통이 편리한 곳에 짓는 임대료가 저렴한 공공임대주택	30년 (입주계층에 따라 거주기간 상이)	전용 60㎡이하	보증금+임대료 (시중시세의 60~80% 수준)
전세임대주택	도심내 최저소득계층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 기존주택에 대해 전세 계약을 체결한 후 저렴하게 재임대하는 공공임대주택	20년	전용 85㎡이하	수도권 1억 1천만 원 광역시 8천만 원 기타지역 6천만 원
매입임대주택	생계, 의료급여 수급자 등이 안정적으로 거주할 수 있도록 국가, 지자체, LH, 지방공사가 매매 등으로 소유권을 취득하여 기존주택을 매입하여 저렴하게 공급하는 공공임대주택	10년/20년/ 30년	전용 85㎡이하	세부유형별로 차이 (다가구 등 매입임대주택은 시중시세의 30% 수준)
국민임대주택	무주택 저소득층(소득 1~4분위 계층)의 주거안정을 도모하기 위해 국가재정과 국민주택기금을 지원받아 건설·공급하는 공공임대주택	30년	전용 60㎡이하	보증금+임대료 (시중시세의 60~80% 수준)
장기전세주택	국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사가 임대할 목적으로 건설하는 주택으로서 20년의 범위에서 전세계약의	20년	전용 60㎡이하	보증금 (시중시세의 80% 수준)

	방식으로 공급하는 임대주택			
공공지원 민간 임대주택	8년 거주보장, 5% 임대료 인상 제한 및 주거서비스 등 뉴스테이 장점은 살리고, 무주택자 우선 공급, 시세 90~95% 임대료로 일반 공급 및 시세 대비 70~85% 임대료로 단지 20%이상 주거지원계층(청년·신혼부부 등)에게 특별 공급하는 등 공공성을 강화한 민간임대주택	8년	85㎡ 이하	일반공급 시세 대비 90~95% 주거지원계층 특별공급 시세 대비 70~85%

1.2 반지하 거주가구 등에 대한 주거지원 정책 동향

우리나라는 1970년대 전쟁의 위협 속에서 건물 신축시 지하실(방공호)을 의무적으로 만들도록 하였다. 이는 주거용이 아닌 창고 등의 목적으로 사용되었다가, 1980~1990년 서울 등 대도시로의 인구이동이 증가하면서 주택난을 해결하기 위해 주택의 반지하 및 지하층을 거주공간으로 허용하였고, 1984년 ‘건축법’이 완화되면서 반지하 주택 급증세로 이어졌다. 이후 2010년과 2011년 서울의 집중호우 피해가 반지하 거주가구들에게 집중된 후, 2012년 ‘상습적으로 침수되거나 침수가 우려되는 지역 건축물의 지하층 등은 주거용 건축을 불허한다’는 내용의 건축법 개정³⁵⁾이 이루어졌으나, 그 이후에도 4만 호 이상의 반지하 주택이 건설된 것으로 나타나고 있다.³⁶⁾ 이후 영화 <기생충>이 2020년 세계적인

34) 마이홈, “주택지원”, <<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/mtx/selectFixesSportView.do?tySe=FIXES100>>, 검색일: 2022.10.01. LH공사 주거복지포털 마이홈 주택지원 내용 참조.

35) 건축법 제11조 ④ 허가권자는 제1항에 따른 건축허가를 하고자 하는 때에 「건축기본법」 제25조에 따른 한국건축규정의 준수 여부를 확인하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법이나 다른 법률에도 불구하고 건축위원회의 심의를 거쳐 건축허가를 하지 아니할 수 있다. <개정 2012. 1. 17., 2012. 10. 22., 2014. 1. 14., 2015. 5. 18., 2015. 8. 11., 2017. 4. 18.>

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제4호에 따른 방재지구(이하 “방재지구”라 한다) 및 「자연재해대책법」 제12조제1항에 따른 자연재해위험개선지구 등 상습적으로 침수되거나 침수가 우려되는 지역에 건축하려는 건축물에 대하여 지하층 등 일부 공간을 주거용으로 사용하거나 거실을 설치하는 것이 부적합하다고 인정되는 경우

흥행을 일으키면서 반지하 주거에 대한 관심이 높아졌으나, 명시적으로 반지하 거주가구 자체를 직접적인 주거복지정책의 대상으로 삼지는 않고, 소득빈곤 등이 결합한 반지하 거주가구만이 대상에 포함되고 있다.

통계청의 인구주택총조사 자료에 따르면, 2020년 전국의 반지하(지하 포함) 거주가구는 327,320가구(전국 가구 대비 1.5%)로 이 가운데 서울시에 200,849가구(61%)가 분포되어 있으며, 서울시 25개 자치구 중 관악구가 20,113가구(12%)로 가장 많이 분포되어 있는 것으로 나타났다.³⁷⁾ 서울시의 반지하 거주가구 비율은 서울시 전체 가구의 5%인 200,000가구로,³⁸⁾ 강남구 전체 가구 수에 맞먹는 수치이다. 특히 반지하 거주가구 형태는 전체 반지하 거주가구 중 55%가 월세이고, 19%가 자가인 것으로 나타나고 있다.³⁹⁾

또한 국토연구원 보고서에 따르면, 수도권 반지하 거주가구의 평균 소득은 182만 원으로 아파트 거주가구의 평균소득인 351만 원의 절반에 그치는 것으로 나타났으며, 특히 노년(65세 이상) 가구주의 비율이 19.2%로 가장 높고, 자녀양육가구 비율 또한 비주택 임차가구(1.9%)보다 훨씬 높은 것으로 조사(22.1%)되고 있다.

36) JTBC뉴스, “서울시, ‘지하·반지하’ 주택 없앤다…주거용 허가 중단”, 2022.8.10, <https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB12070260>, 검색일: 2022.9.12.

37) 연합뉴스, “반지하→임대주택 좁은 사다리…작년 입주 비율 14.8%(종합)”, 2022.8.11, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220811088751004>>, 검색일: 2022.9.21.

38) 문화일보, “서울 반지하 20만호 없앤다는데… ‘월 8만원 바우처’로는 이사 힘들어”, 2022.8.11, <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2022081101030203350001>>, 검색일: 2022.9.21.

39) 한겨레, “거주자 평균 54살, 점점 늙어가는 반지하의 삶”, 2022.9.3, <https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1057349.html>, 검색일: 2022.9.29.

〈표 III-3〉 수도권 임차가구의 소득수준 및 가구구성⁴⁰⁾

구분	평균소득	저소득층	비정규직	1인가구	노년 가구주	자녀양육 가구
아파트 임차가구	351만 원	29.3%	14.3%	22.0%	11.2%	55.9%
저층주거지 지상주거 임차가구	262만 원	45.5%	28.5%	50.4%	9.0%	28.2%
저층주거지 지하주거 임차가구	182만 원	74.7%	52.9%	60.5%	19.2%	22.1%
비주택 임차가구	150만 원	85.8%	66.0%	95.8%	9.9%	1.9%

지난 8월 기록적인 폭우(시간당 최대 112mm)로 서울시 저지대 침수 피해 및 사망사고가 발생함에 따라 서울시가 ‘반지하 주택 일몰제’, ‘반지하 가구 이주 지원’, ‘주거지원의 양적 확대’ 등의 대책을 발표한 바 있다. 최근 ‘침수위험지구 내 반지하 가구 현황’자료에 따르면, 2022년 9월 기준 폭우와 홍수, 범람 등으로 인한 침수 위험(우려) 지역(전국 653개 침수위험지구)에 있는 반지하 거주가구가 47,000가구에 달하는 것으로 나타났다.⁴¹⁾ 즉, 전국의 반지하 거주가구 327,320가구 중 14.3%가 침수 위험 지역에 있다는 의미이다. 이에 따라 서울시가 건축법 개정을 통해 집중호우에 취약한 반지하 주택 건축을 전면 불허하고 기존의 반지하 주택도 향후 20년 내 순차적으로 줄여나가겠다는 ‘반지하 일몰제’를 발표한 가운데,⁴²⁾ 이와 같은 대책이 실효성을 가지기 위해서는 대상자별 이주계획, 지원 대책, 대체 주거지 공급 방안 등의 체계적이고

40) 국토연구원, 주거복지정책 사각지대? 지하주거 현황분석 및 주거지원 정책과제, 국토정책 Brief, 2021, 3쪽.

41) ‘침수위험지구’란, 침수가 발생하여 피해를 입었거나 향후 침수 피해가 예상되는 지역으로 행정안전부가 지정 및 관리하는 지역을 말한다. (연합뉴스, “전국 침수위험지구 인근 반지하 가구만 4만 7천곳”, 2022.10.4, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221003059900001?input=1195m>>, 검색일: 2022.10.4)

42) 머니투데이, “서울 반지하주택 급증, 노태우 정부 200만호 공급대책 영향 컸다”, 2022.9.15, <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022091514235614084>>, 검색일: 2022.9.19.

현실적인 주거지원 대책의 설계가 우선되어야 한다.

주거기본법에서는 국민의 주거권을 보장하기 위해서 제3조의 주거정책 기본원칙에 따라 최저주거기준의 설정(제17조) 및 최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원(제18조), 주거종합계획 수립 시 주거지원필요 계층에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항(제5조 제1항 제7호)을 포함하도록 하는 등 주거취약계층의 물리적 주거지원을 위한 법적 근거를 두고 있다. 또한 국토교통부는 반지하 주택의 주거 실태에 대한 사회적 관심과 지원요구를 반영하여 2020년 7월 ‘주거취약계층 주거지원 업무처리 지침’ 제3조 주거지원사업(주거사다리 지원사업) 대상에 ‘최저주거기준에 미달하거나, 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 지하(반지하)층’을 추가하였다.

따라서 반지하 거주가구의 대체 주거공간으로 가장 먼저 공공임대주택이 대안이 될 수 있다. 서울시 또한 국토교통부와 LH공사가 시행 중인 ‘주거취약계층 주거상향 지원사업(주거사다리 지원사업)’⁴³⁾을 활용하겠다고 밝혔으나, 현재 서울 시내 공공임대주택은 약 24만 호 수준이고, 침수위험 지역에 반지하 가구가 여전히 많지만 ‘주거취약계층 주거상향 지원사업’ 혜택을 받아 최종 이주한 가구는 대상자 대비 절반에도 미치지 못하고 있는 실정이다. LH공사 자료에 따르면 2021년 주거상향 지원사업 대상인 14,480가구 중 이주·지원을 완료한 가구는 6,026가구(41.6%)에 불과하였고, 특히 ‘최저주거기준 미달 및 재해우려 지하층’에 거주하고 있다고 판단한 대상 4,142가구 중에도 1,056가구(25.5%)만이 상향 이주를 완료한 상태이다. 올해 1~7월 기준으로도 사업 대상인 8,322가구 중 이주·지원을 완료한 가구는 3,423가구(41.1%), ‘최저주거기준 미달 및 재해우려 지하층’에 거주하고 있다고 판단한 대상 1,940가

43) 마이홈, “주택지원”, <<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/mtx/selectFixesSportView.do?tySe=FIXES100>>, 검색일: 2022.10.01. LH공사 주거복지포털 마이홈 주택지원 내용 참조.

구 중 916가구(47.2%)만이 상향 이주를 완료하였다. 이외에도 서울시는 주택바우처 등을 활용한다는 구상이지만, 열악한 경제 사정 등으로 저렴한 반지하 주택을 선택할 수밖에 없는 이들이 반지하가 아닌 지상 주거 형태의 높은 주거비를 감당할 수 있는 현실적인 지원책이 마련되어야 할 것으로 보인다.

〈표 III-4〉 주거취약계층 주거상향 지원사업 지원 현황 (단위:가구)⁴⁴⁾

구분	2020년			2021년			2022.7월		
	선정	최종 지원	최종이주 비율	선정	최종 지원	최종이주 비율	선정	최종 지원	최종이주 비율
사업 전체	7,694	5,502	71.5%	14,480	6,026	41.6%	8,322	3,423	41.1%
최저주거기준 미달·재해 우려 지하층	378	80	21.2%	4,142	1,056	25.5%	1,940	916	47.2%

결국 반지하에 거주하는 주거취약계층이 부담가능한 수준의 대체주택 공급과 주거비 보조 등이 전제되지 않는다면 국가의 다양한 정책들은 공허한 외침에 그칠 수밖에 없다. 현행 주거취약계층 주거지원사업의 대상이 되기 위해서는 소득 및 재산 요건을 충족해야 하고,⁴⁵⁾ 공급 물량

44) 국회 국토교통위원회 김병욱의원 보도자료, “침수위험 인근 반지하 4만 6천가구 넘어, LH 매입임대 28가구도 위험”, 2022.

45) 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 제3조(입주대상자) ② 입주대상자는 「주택공급에관한규칙」 제2조제4호의 무주택세대구성원으로서 다음 각호의 기준을 만족하는 자로 한다.

1. 가구원 수가 3인 이상인 경우: 해당 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구원(태아를 포함한다) 수별 가구당 월평균 소득(이하 “전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득”이라 한다)의 50퍼센트 이하
2. 가구원 수가 2인인 경우: 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득의 60퍼센트 이하
3. 가구원 수가 1인 경우: 전년도 도시근로자 가구원수별 가구당 월평균소득의 70퍼센트 이하

③ 제1항 및 제2항의 규정에도 불구하고 「공공주택특별법 시행규칙」 제13조제2항

보다 신청 수요가 많은 경우에는 입주 우선순위에 따라 입주대상자를 선정하게 된다.⁴⁶⁾ 한편, 반지하 거주가구는 주거지원이 가장 시급한 최저소득층으로 보기 어려운 경우가 있고, 반지하 가구 지원에만 매몰되다 보면 다른 취약계층과의 형평성 논란이 초래될 가능성이 있다. 또한 서울시가 추진하는 ‘반지하 주택 일몰제’는 체계적인 이주계획 및 지원 대책의 마련 없이는 주거난민을 발생시킬 우려가 있으며, 이 외에도 해당 건물주의 재산권 침해 등의 법적 문제를 불러올 수 있다. 따라서 반지하 거주가구 등 침수위험 주거취약계층에 대한 주거지원정책은 물리적, 환경적, 사회적 측면을 종합·체계적으로 수용할 수 있는 균형 있는 정책이라야 한다.

2. 현행 법제 및 정책의 한계와 문제점

2.1 주거지원 관련 법제의 통일성 및 관련 부처간 연계·협력 부족

오늘날 전반적인 국민소득은 향상되었으나, 소득의 양극화로 인해 공적 지원이 필요한 사회적 취약계층의 주거 문제는 더욱 심화되고 있는 실정이다. 더불어 1인가구 및 청년가구 증가, 저출산, 고령화 등의 시대

에 따라 국토교통부장관이 정하는 영구임대주택의 입주대상 자산기준을 초과하는 자산을 소유한 경우에는 입주대상자에서 제외한다.

- ④ 제2항 및 제3항의 소득 산정 및 자산 소유 확인은 세대별 주민등록표상 세대주 및 세대원(「주택공급에 관한 규칙」 제2조제4호 각 목에 해당하는 사람을 포함한 다)을 대상으로 한다. 단, 세대원의 실종, 별거 등으로 소득파악이 불가능한 경우에는 주민등록표 말소를 확인하고 소득산정의 대상에서 제외한다.

- 46) 주거지원사업을 통해 공공임대주택에 입주하고자 하는 자가 공급하는 주택에 비해 많을 경우에는 ① 당해지역 거주기간, ② 가구원 수, ③ 세대주의 나이, ④ 소득, ⑤ 근로 여부, ⑥ 사회복지 관련 고려(민성년 자녀 수, 65세 이상 가구원 수, 중증장애인 가구원 수), ⑦ 주거지원의 필요성(주거 불안정성, 이주 후 안정된 정착 가능성, 임대료 부담 가능성, 생활계획 등)에 따른 배점을 합산한 순위에 따라 입주자를 선정한다.(국토교통부훈령 제1361호(2021.1.22), 주거취약계층 주거지원 업무처리지침 별지 제4호 서식 입주자 선정 평가표 참조)

적 흐름에 따라 주거정책의 패러다임 또한 이와 같은 다양한 과제에 대응 가능한 법제를 통해 갖추어져야 한다.

그러나 현재 주거지원, 주거복지와 관련된 법제는 여러 법률들을 통해 산발적으로 규율되고 있어 통일적이고 실효적인 법체계 확립에 한계로 작용하고 있다. 우리나라 공공임대주택의 경우 그동안 비교적 짧은 시간 내에 여러 관련 법률들이 제·개정 되어 왔다. 또한 정권 교체시마다 그 내용이 수시로 변경되어 공공임대주택 관련 주거법제의 체계가 복잡하고 그에 따른 일관된 계획이 부재하여 주거복지의 일관성, 지속성 부족 문제가 계속해서 지적되어왔다. 특히 주거권, 주거취약계층을 해석하는 관련 규정들의 법적 정의와 명칭, 범위, 성격, 내용, 이를 관장하는 주무부처 등이 상이하다 보니 통합적인 법·정책 실현이 더욱 어려운 문제가 있다. 주거취약계층을 위한 현행 주거지원정책은 국토교통부뿐 아니라 보건복지부, 행정안전부, 기획재정부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 환경부, 여성가족부 등 여러 부처기관이 관련되어 있어 개별 법률에 따라 관련 기관별로 분절적으로 사업과 정책을 수행하고 있다. 이러한 이유로 기관별로 대상 및 기준이 상이하고 상호 정책연계 및 정보공유가 어려워 정책 비효율, 정책의 투명성·적시성 결여, 통합적 서비스 제공 미흡 등의 문제가 발생하고 있다.⁴⁷⁾

이와 같이 주거지원 관련 개별 법률에 의한 단위부처별 접근 및 산재된 정책은 중복, 누락 등의 우려가 있고, 공급자 중심의 수직적 칸막이 행정의 부작용을 야기할 수 있다. 특히 권리성 문제와 함께 규정의 성격 및 내용, 체계의 모호성은 법적 규범력이나 실효성의 한계를 가질 수밖에 없다.⁴⁸⁾ 주거취약계층의 주거권보장은 취약계층에 대한 이해와 주택, 건설, 복지, 행정 등에 대한 다방면의 종합적인 고려가 필요한 영역이므로 각 주무부처, 관계부처 및 지방자치단체의 분절적인 접근이 아닌

47) 강현수, 주거취약계층을 위한 정책연계 강화방안, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2쪽.

48) 배유진/최승원, 앞의 논문, 4쪽.

종합적, 체계적, 일관성 있는 법·정책 추진이 필요하다. 일례로 국토교통부가 2020년 7월 반지하가구 8,631호를 ‘최저주거 미달 및 침수우려 반지하가구(핵심관리가구)’⁴⁹⁾로 분류했지만, 핵심관리가구로 지정된 반지하 가구에 관한 정보나 대책 등이 행정안전부, 해당 지방자치단체 등과 제대로 공유되지 않아 2년이 지난 8월 수도권에 위치한 814가구가 그대로 침수 피해를 입었다. 일부 지자체에서는 이러한 ‘부처 간 칸막이’로 인해 핵심관리가구로 분류된 반지하 가구를 대상으로 한 침수피해 방지 대책 내용을 전혀 파악하지 못하였으며, 국토교통부의 대책과는 별도로 반지하 가구 침수피해 방지 대책을 실시하고 있는 상황이다.

2.2 수요에 부합하지 않는 공급자 중심적 법제·정책

우리나라 공공임대주택 정책은 그동안 공급자의 입장에서 시행되어 실질적으로 안정된 주거를 수요자에게 충족시켜줄 수 있는지에 대한 고민이 고려되지 못한 채, 목표한 수량의 공공임대주택을 공급하는데만 급급하여 왔다. 실제로 정부가 국공유지에 자체적으로 예산을 투입하여 공공임대주택을 짓기보다는 LH공사 등에 일부 지원금(10~16%)을 보조하고 목표 수량을 채우도록 하는 방식을 취하고 있어, 기획재정부에 따르면 주요 공공기관 39곳 가운데 부채가 가장 많은 기관은 LH공사로, 2022년 올해 부채가 150조 3000억 원으로 추산되고 있다.⁵⁰⁾ 이와 같은

49) 국토교통부는 2020년 7월 ‘최저주거미달·침수우려 반지하 가구’ 8,631호를 핵심 관리가구로 분류했다. 전국 반지하 주택(327,320가구)의 2.6%다. 지정된 핵심관리가구는 전체의 95.2%인 8,218호가 수도권에 집중되어 있다. 기초 지자체별로 보면 서울시 구로구의 경우, 74가구 중 19가구가 침수되었으며, 관악구(26가구)와 서초구(12가구)도 핵심관리가구의 피해가 컸다. 경기도의 경우 광명시에서 핵심관리가구로 분류된 반지하가구 2,267가구 중 603가구가 침수 피해를 입었으며, 부천시(43건), 시흥시(34건)에서도 침수 피해가 발생하였다. (경향신문, “침수위험 반지하 8,631가구 추려놓고 부처·지자체는 우리 일 아니다”, 2022.9.18, <<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202209181642001>>, 검색일: 2022.10.8.)

50) 통합공공임대주택 한 채를 지을 때마다 LH 부채 계상액은 지난해 기준 평균 2억 2,400

제대로 된 수요조사가 배제된 물량 늘리기를 위한 공급은 공공임대주택 수요·공급의 악순환으로 이어지고 있다.

한편, 공공임대주택은 공급방식에 따라 그 종류와 유형이 매우 복잡하게 나누어진다. 현행법상 임대주택은 주택법상의 임대주택 개념⁵¹⁾을 따르고 있으며, 이는 다시 공공주택 특별법에 따른 공공임대주택과 민간임대주택에 관한 특별법에 따른 민간임대주택으로 구분된다. 공공임대주택은 공공주택 특별법에 따라 공공임대주택, 공공분양주택, 공공건설임대주택, 공공매입임대주택 등으로 구분되며, 공공주택 특별법 시행령에서는 공공임대주택을 8가지 유형으로 구분하고 있다.⁵²⁾ 공공임대주택은 대부분 공공임대주택사업자가 국가나 지방자치단체의 재정 또는 주택도시기금의 자금을 지원받는 것을 공통으로 하고, 공공주택을 건설하여 공급하거나 매입하여 공급하는 방식을 취하고 있다. 이와 같은 복잡한 규정 및 유형 구분은 수요자의 수급 신청 어려움으로 작용하고 있고, 나아가 행정절차상의 복잡성을 초래하고 있다. 현행 주거지원정책은 복잡한 유형구분과 각각의 상이한 지원대상, 지원내용, 신청 방법, 까다로운 접수표 등으로 이루어지고 있어 수요자들이 공공임대주택 신

만 원 증가하였으며, 행복주택 건설 부채 증가액은 호당 2억 800만 원, 국민임대주택 건설 부채 증가액은 호당 1억 8300만 원이었다. 통합공공임대주택 건축비는 3.3㎡당 1,213만 원이지만, 정부 지원액은 843만 원에 불과하며 지원범위도 건축비 가운데 10%만 보조하고 있다. 국민임대주택은 2017부터 2021년까지 5년간 건축비가 51% 올랐으나, 정부 지원단가는 16% 증가에 그쳐 이에 따른 적자 누적으로 LH의 부채가 늘고 있다는 지적이다. (뉴스포스트, “LH, ‘직원 주택대출 특혜·주택 공가율 증가’ 이슈”, 2022.9.22, <<http://www.newspost.kr/news/articleView.html?idxno=102011>>, 검색일: 2022.10.2.)

- 51) 주택법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
8. “임대주택”이란 임대를 목적으로 하는 주택으로서, 「공공주택 특별법」 제2조제1호 가목에 따른 공공임대주택과 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제1호에 따른 민간임대주택으로 구분한다.
- 52) 공공임대주택은 공공주택 특별법 시행령 제2조 제1항에 따라 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 통합공공임대주택, 장기전세주택, 분양전환공공임대주택, 기존주택 동매입임대주택, 기존주택전세임대주택 등으로 구분된다.

청을 지원하기도 전에 포기하게 만든다. 실제로 서류의 복잡성으로 신청을 포기하는 신청자가 발생하고 있으며, 이는 주거취약계층에게는 더욱 부담이 되는 부분이다. 또한 어렵게 공공임대주택에 입주하였더라도 유형에 따라 임대료 등을 감당하기엔 부담스러운 경우가 많고, 자녀양육가구가 생활하기에는 평수가 협소하거나, 장기간 거주가 가능한 주택이 적어 내실측면에서도 여전히 주거취약계층의 주거불안정을 초래하고 있다. 실제로 지난 8월 LH공사 홈페이지에 입주 공고가 올라온 ‘서울송파도시형 생활주택’(10년 공공임대주택)의 경우, 면적 약 22.87㎡(6.9평)에 보증금 5500만 원, 월 임대료 35만 원으로 무주택 가구 구성원이 주택건설 지역에 살고 있어야 한다는 것이 자격 조건였다.⁵³⁾ 이처럼 최근 공급되고 있는 공공임대주택의 경우 작은 평형이 대부분인 탓에 반지하 가구의 22.1%를 차지고 있는 자녀양육가구가 생활하기에는 협소하여 이들의 수요에 부합하는 주택 재고를 찾기란 쉽지 않은 것으로 나타났다.

주거지원을 위한 현행 법제들은 그동안 주택의 건설과 공급에 중점을 두고 발전되어 오면서 양적 차원의 주택공급을 위한 내용 위주로 편재되어 왔다. 이에 따라 주거취약계층에 대한 주거지원정책은 여전히 정부, 지방자치단체, 공공기관에 의한 잔여적, 획일적 차원으로 이루어질 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.

공공주택 특별법 제1조에서는 ‘서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지함’을 공공임대주택의 공급 목적으로 규정하고 있다. 따라서 국가는 주거취약계층의 주거안정을 위한 최선으로써 입지선정부터 주택의 유형, 공급가격, 지원대상, 지원내용, 지원절차, 입주, 관리까지 실질적으로 주거지원이 필요한 현장 수요자의 정확한 수요분석을 통해 탄력적인 공급이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

53) 중앙일보, “우리가 살고 싶어서 살아요? 반지하 사람들은 분통 터뜨렸다”, 2022.8.11, <<https://www.joongang.co.kr/article/25093756>>, 검색일: 2022.10.4.

2.3 대상자 선정기준 및 입주기준 등 지원정책의 사각지대 존재

우리 헌법에서는 ‘법에 의한 평등’인 실질적 평등을 보장하고 있으며, 사회복지국가원리는 법적인 평등의 보장을 넘어 실질적 평등의 실현을 그 핵심적 내용으로 하는 국가원리이다.⁵⁴⁾ 오늘날 현대 복지국가는 이러한 실질적인 사회적 평등을 기본 이념으로 하여 사회복지 규범은 사회구성원 모두가 공정하게 사회보장 급여를 제공 받아 인간다운 생활을 할 권리가 최대한 보장되도록 함을 기본원리로 하고 있다. 따라서 주거의 불평등은 주거취약계층이 사회·민주적 시민으로서 제 역량을 발휘할 수 없게 만드는 장애물로 작용할 수 있다. 주거복지실현의 측면에서 주거취약계층에 대한 공공임대주택 지원정책은 사회적 통합과 사회적 정의의 실현이라는 기능을 하게 된다. 따라서 공공임대주택 입주 자격 기준은 주거복지차원에서 단순한 경제력을 넘어 다양한 사회적 요소들이 넓게 고려되어야 한다.

현행 법제상 공공임대주택의 입주자 선정기준을 살펴보면 유형에 따라 입주자격이 각각 상이하여 일관성이 없고, 매우 복잡한 비체계적인 구조로 되어 있다. 또한 유형별 입주 자격 기준을 하위법령에 위임하고 있고, 예외 인정기준을 매우 엄격하게 운영하고 있어 수혜대상 확인여부가 쉽지 않은 등 공정성과 형평성 확보에 한계가 있다. 특히 공공임대주택의 입주자 선정체계가 주로 소득 및 자산 기준, 주택소유 유무와 청약 관련 저축의 가입여부 등에 따라 결정되고 있어 선정 대상 가구의 주거비 부담능력, 가구 규모, 현재의 주거상황 및 환경, 취약성 등 실질적인 가구 특성에 대한 기준은 고려되지 못하고 있다. 이와 같은 복잡한 공공임대주택 유형을 개선하고자 입주대상자를 통합하여 운영할 수 있도록 ‘통합공공임대주택’ 규정을 신설하였으나,⁵⁵⁾ 여전히 가구특성에 대한

54) 한수웅, 앞의 논문, 57-58쪽 참조.

55) 공공주택 특별법 시행령 [시행 2020. 9. 8.] [대통령령 제31005호, 2020. 9. 8., 일부개정]

기준은 고려되지 못하고 있고, 기존의 공공임대주택 유형들이 그대로 존치하고 있어 또 하나의 임대주택 유형이 추가된 셈이다.

현행 공공임대주택에 대한 입주자격 기준은 공공임대주택의 유형에 따라 각각 상이한 조건이 부과되어 일관성이 부족하고, 소득 및 자산 기준, 주택소유 유무 등 단편적인 기준을 취하고 있어 주거복지의 증복, 누락 등의 사각지대를 발생시키고 있다. 일례로 국토교통부가 2020년 7월 반지하 가구 8,631호를 ‘최저주거 미달 및 침수우려 반지하 가구(핵심관리가구)’로 분류하면서 그 기준을 ‘최저주거기준’⁵⁶⁾에 미달하는 반지하 가구에 거주하면서 ‘주거급여’를 받는 가구와 2009~2018년 ‘침수 피해를 겪은’ 반지하 거주가구만으로 적용하였다. 그러나 반지하 주택

제2조(공공임대주택) ① 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목에서 “대통령령으로 정하는 주택”이란 다음 각 호의 주택을 말한다.

3의2. 통합공공임대주택: 국가나 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금의 자금을 지원받아 최저소득 계층, 저소득 서민, 젊은 층 및 장애인·국가유공자 등 사회 취약계층 등의 주거안정을 목적으로 공급하는 공공임대주택

56) 최저주거기준(국토해양부공고 제2011-490호) [별표] 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성1)	실(방) 구성2)	총주거면적(m ²)
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 침실거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함

3) 비교 : 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

은 대체로 면적이 넓어 대부분 최저주거기준면적을 충족하고, 반지하를 택하는 가구의 상당수는 넓은 면적을 필요로 하는 자녀양육가구가 거주하고 있다. 핵심관리가구 주거지원정책 우선순위의 대상을 선정하는데 있어서도 여전히 최저주거기준, 주거급여 수급 여부라는 단면적인 기준을 적용한 것이다.

공공임대주택이 주거취약계층의 주거안정측면에서 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 주거 취약성을 기준으로 입주자격의 폭을 넓혀 주거 불안에 노출되어 있는 다양한 유형으로 확대하는 등의 합리적인 기준을 마련하여야 한다.

IV. 반지하 거주가구 등 침수위험 주거취약계층의 주거권 및 주거복지 지원 강화를 위한 개선방향

1. 통합적 관점에서 주거권 및 주거지원 관련 법제의 체계화

모든 국민은 누구나 최저수준 이상의 주거환경에서 인간다운 주거생활을 영위할 주거권을 가지고 있다. 이는 우리나라를 비롯한 세계 각국에서 법으로 보장하고 있으며, 우리나라의 경우 주거기본법 제2조에서 주거권의 보장을 명시하고 있다. 이에 따라 주택 및 주거에 관해서는 주택법, 공공주택 특별법, 민간임대주택에 관한 특별법 등을 통해 기본적인 사항을 규정하고 있으며, 주거복지적 측면에서 주거생활을 보장하기 위한 사항들은 주거기본법을 중심으로 ‘도시 및 주거환경정비법’, ‘주거급여법’, ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률’ 등 각종 개별 법률들을 통해 규정하고 있다.

특히 주거취약계층의 주거권은 단순히 주거취약계층의 주거지원 등에 대한 선언적, 추상적 권리가 아닌 구체적, 실체적 권리로써 규정될

필요가 있다. 즉, 주거취약계층의 주거권 보호가 어느 정도 권리로서 실현될 수 있는지에 대한 권리성 인정 여부가 명확하게 규정될 필요가 있다. 이는 헌법상 구체적 권리성 인정 여부에 대한 논의만으로는 한계가 있으므로 개인의 재산권, 자유권, 사회권적 의미 등 기본권적 성질과 국가의 책무에 관한 헌법적 논의와 함께 다양한 법률 관점으로 논의를 확대하여 실체적 권리성을 강화할 필요가 있다.

더불어 실체적 권리성 확보에 못지않게 중요한 것이 권리실현의 절차적 수월성과 실효성 확보라고 할 수 있다.⁵⁷⁾ 주거권 보장은 단순한 국가의 복지정책만으로는 완성될 수 없다. 주거권 보장의 수단이 마련되어 있더라도 보장 수단의 절차적 과정이 복잡하다면 일반 국민이 실질적으로 권리를 실현하기 어려워지기 때문이다. 특히 주거복지의 출발점은 소수 보호 및 약자 배려이므로 주거취약계층에게 실질적으로 전달될 수 있는 절차가 실효적으로 보장되어야 하며, 이러한 주거복지정책은 각 유형별 주거취약계층의 특성에 맞추어져 이루어져야 한다. 따라서 반지하 거주가구 등 침수피해·침수위험 주거취약계층을 위해서는 사전에 이들의 안전할 권리가 우선적으로 보장되어야 하고, 피해가 발생한 경우에는 즉각적이고 적극적으로 대응할 수 있는 주거권 보장에 관한 내용과 지원절차 등이 체계적으로 마련되어 있어야 한다.

이처럼 실체적 권리 측면과 구체적 권리실현 측면의 모든 내용을 포괄하는 주거복지를 위해서는 통합적 관점에서의 명확한 목표 설정과 구체적 기준을 통한 체계적인 법제가 뒷받침되어야 한다. 그러므로 주거취약계층에 대한 주거지원정책은 주거취약계층에 대한 이해와 주택, 건설, 복지, 행정 등에 대한 다방면의 종합적인 고려와 함께 각 주무부처, 관계부처 및 지방자치단체의 통합적인 법·정책이어야 하며, 이를 통해 주거복지 확대를 넘어 온전한 주거권의 보장, 권리 중심의 지원체계가 이루어져야 한다.

57) 배유진/최승원, 앞의 논문, 8-10쪽 참조.

그러나 현재 주택, 주거지원 및 주거복지와 관련된 법제와 각종 정책들은 여러 법률들을 통해 산발적, 분절적으로 규율 및 이행되고 있다. 특히 주거권, 주거취약계층을 해석하는 관련 규정들의 법적 정의와 명칭, 범위, 성격, 내용, 이를 관장하는 주무부처 등이 상이하다 보니 정책별 대상이 상이하고 일부 대상이 중복되는 등 국민의 혼란을 야기하고 있다. 이와 같은 주거복지 법제의 복잡성은 일관된 계획 및 관리 부재로 이어져 통일적이고 실효적인 법체계 확립에 한계로 작용하고 있으며, 국민의 체감도 저하 및 주거복지 수준을 저하시키는 요소로 작용하고 있다. 주거빈곤을 해소하고 주거취약계층에 대한 주거권을 보장하기 위한 실질적인 방안 중 하나로 공공임대주택사업이 시행되고 있으나, 역시나 관련 내용들이 다양한 개별 법령에 분산되어 있어 본질적으로 유사한 공공임대주택의 유형이 많고 공공임대주택의 종류별로 입주자의 자격을 각각 규정하고 있어 그 내용이 복잡하고 일관성이 미흡하여 체계적인 접근이 어려운 것이 사실이다. 즉, 일반국민이 입주자격을 이해하기 어렵고, 공공임대주택 사업자 역시도 입주자를 선정·관리하는데 어려움을 겪고 있는 것이다.⁵⁸⁾

따라서 주거취약계층을 위한 주거법제의 개선은 기존의 좁은 개념의 주거권 및 주거복지의 개념에서 벗어나 다양한 생활영역에서의 주거취약계층에 대한 이해를 바탕으로 유형적, 종합 체계적인 법제의 정비를 통해 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선 공공임대주택과 관련된 현행 법령 및 행정지침 등 제반 규정들을 단계적으로 통합하고, 그에 맞는 다양한 주거복지의 연계가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 이를 지자체 단위까지 연결·확장시켜 관련 법령을 통해 각 지역사회 실정에 부합하는 내용을 조례로 구체화⁵⁹⁾할 수 있도록 하여 효율적인 전달체계와 연계성, 귀속 방안이 종합적으로 고려된 법적 체계가 마련되어야

58) 민태욱, “공공임대주택에 관한 입법평가”, 18쪽.

59) 이홍렬, 앞의 논문, 136쪽.

할 것으로 생각된다.

특히 서울시가 반지하주택 일몰제를 추진하고 있는 가운데, 반지하 거주가구 등 침수피해·침수위험 주거취약계층에 대해서는 인명, 재산 피해 등을 고려하여 이해조절적 측면에서의 제반 규정들이 마련될 필요가 있다. 반지하주택 퇴출이 건물주의 재산권 침해와 같은 법적 갈등을 불러올 수 있다는 점을 감안하여 이에 대한 조정 및 해결 방안 등이 함께 마련되어야 할 것으로 생각된다. 예컨대, 반지하 공간을 비주거용으로 전환하는 인센티브를 부여하거나, 반지하 공간을 근린생활시설, 창고, 주차장 등 비주거용으로 전환할 경우 건물주의 리모델링을 지원하거나 정비사업 추진 시 용적률 혜택 등을 부여하는 방안, 지자체 등이 비어 있는 반지하 공간을 매입하여 주민 공동창고나 커뮤니티시설로 활용하는 방안 등을 고려해볼 수 있다.⁶⁰⁾

2. 단계적·중장기적 정책 로드맵을 통한 공급과 수요의 균형 확보

지난 8월 서울시 침수피해로 반지하 거주가구 일가족이 숨지는 참사가 발생한 후, 반지하주택 문제가 이슈로 떠오르면서 서울시에서는 “반지하 및 지하 공간의 주거용으로써의 건축허가를 전면 불허하고, 기존의 반지하주택 또한 10-20년의 유예기간을 두고 창고 및 주차장 등 비주거용으로 용도를 변경하여 반지하주택을 차츰 없애겠다”는 대책을 밝혔

60) 최근 서울시의회에서는 주거용 지하층이 있는 공동주택의 노후·불량 건축물 기준을 기존 30년에서 20년으로 완화하는 내용의 도시 및 주거환경정비 조례 개정안을 입법 예고하였다. 현재 서울시 내 재개발 구역에 폭우에 취약한 반지하주택 다세대·다가구 건물이 밀집되어 있는 가운데, 이들 상당수가 노후주택으로 분류되게 되면, 정비사업 구역 지정에 속도를 낼 수 있으며, 재개발이 활성화되면 자연스럽게 반지하주택도 줄어들 것으로 예상된다(머니투데이, “반지하주택 재개발 빨라진다. 20년 지나면 ‘노후 주택’ 인정”, 2022.11.9, <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022110814381314204>>, 검색일:2022.11.24).

다.⁶¹⁾ 그러나 반지하 가구 침수피해 문제는 사실 그동안 고질적으로 반복되어 오고 있었다. 2010년 9월에도 기습적인 폭우로 인해 서울시 반지하주택 약 18,000가구가 침수된 바 있었으며, 이에 따라 2012년 침수 우려 지역에 반지하주택을 새로 지을 수 없도록 건축법이 개정되었으나, 이와 같은 대책 마련 이후에도 현실은 별반 달라지지 않았다.⁶²⁾ 지난 10년간 반지하주택이 서울시에서만 40,000호 이상 새로 지어졌다. 당장의 수해 피해를 없애기에만 급급한 서울시의 이와 같은 정책은 인적요소가 배제된 채, 재개발·재건축 및 도시정비를 위한 건물 및 물질 중심의 대책이라는 인상을 들게 한다. 그동안 반복되어 온 반지하 가구 침수피해 문제에 대해 단편적인 반지하주택 멸실정책을 펴기보다 이제는 가구마다 놓인 상황에 맞는 단계적·중장기적 반지하 주거지원 정책 마련이 급한 상황이다.

또한 최근 정부가 지난 8월 반지하 가구 침수피해 이후 반지하, 쪽방촌, 고시원 등에 거주하고 있는 주거취약계층을 위해 2023년부터 공공임대주택 10,000호 이상을 우선 공급(2022년 대비 40% 증가)하겠다고 밝혔으나, 반지하, 쪽방촌, 고시원 등에 현재 85,000가구가 거주하고 있는 현실에 비추어 보면 턱없이 부족한 실정이다. 면밀한 실태조사에 따른 구체적인 이주계획 없이는 공공임대주택 공급과 수요의 불균형이 발생할 수밖에 없다. 현실적으로 이들에게 지상주택 거주가 영구적으로 보장되는 것이 아닌 한, 현재 서울시 전체 가구의 5%에 해당하는 약 20,000호가 반지하주택에 거주하고 있는 현실을 비추어 보면 이들에게 놓인 선택지는 또다시 저렴한 가격의 반지하주택이 될 확률이 높을 것으로

61) Ohmynews, “반지하, 국가가 방치해놓고 ‘개인 문제’라 하면 안 돼”, 2022.8.23, <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002859597&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news>, 검색일:2022.10.7.

62) 시사IN, “반지하 침수, 못 짓게하면 그만? 대책없는 서울시”, 2022.8.22, <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=48289>>, 검색일:2022.10.8.

생각된다.

그동안의 우리나라 주택법제는 무주택서민의 주거안정을 위해 양적 공급 중심으로 법의 주안점을 두어 주거복지정책에서도 양적 측면에 치중한 결과, 주택의 안전성 및 주거 적합성 등을 갖추고 있는지 여부에 대한 고려가 미흡하였다. 이와 같은 측면이 주거에 대한 권리 의식 발전에 장애요인으로 작용한 것으로 보인다. 이를 개선하고자 주거취약계층의 주거권 확보를 위한 주거지원정책으로 그간 공공임대주택 공급중심의 정책을 시행해오고 있으나, 지속가능한 종합적인 발전전략이 미흡하고, 임대주택시장의 공급서비스 환경이 계속해서 변화하는 여건에서 한시적으로 적용되어 그 효과가 제한적인 것이 사실이다. 또한 이마저도 효과적인 방법으로 시도되지 못하고 있는 상황에서 주거급여 등을 위주로 주거비지원정책이 진행되고 있다.

따라서 반지하 가구 등 주거취약계층의 비적정 주거 문제 등을 효과적으로 해결하기 위해서는 단계적·중장기적으로 지속가능한 정책 로드맵을 통해 공급과 수요의 실질적인 균형을 확보해 나가야 한다. 이를 위해서는 서울시뿐만 아니라 정부가 함께 여러 가지 역할을 적극적으로 담당하여야 할 것이다. 국토계획을 포함하여 주택계획, 그에 따른 복지계획, 지자체 단위의 관리·감독, 이 외에도 소득 측면, 사회환경적 측면, 그리고 임대료 규제 등 다방면의 측면에서의 융·복합적 접근·연계가 필요하다. 특히 주거취약계층은 상당히 많은 가구가 저임금, 노인가구, 장시간 근로가구, 다자녀 양육가구, 한부모가구 등 이거나, 관련 정책의 존재나 신청 방법을 잘 알지 못하거나, 서류작성 및 구비 등에 어려움이 있다. 그러므로 이들을 위한 정책 마련을 위해서는 우선 면밀한 전수조사 및 실태조사가 선행되어 위기가구를 조기에 발굴하고, 지원이 꼭 필요한 가구에 대한 단기, 임시, 긴급구호를 병행함으로써 사회안전망을 공고히 한 후, 현재 각각의 반지하 거주가구들이 처한 다양한 형편에 맞게 단계적으로 이주할 수 있도록 정책의 우선순위를 정하는 절차가

최우선이 되어야 할 것으로 생각된다.⁶³⁾ 예컨대, 수해지역 및 상습침수 지역에 대한 실태조사를 통해 현실적인 우선순위를 선정하여 주거이전, 반지하주택의 용도 전환 등을 실시하고, 당장 이주가 불가능한 가구에 대해서는 배수시설 정비, 역류방지시설 설치, 반지하주택 주거환경 개선 등을 집중적으로 지원하는 방안을 생각해볼 수 있다. 이 과정에서 민간 및 비영리단체 등과의 연계, 주거보조금의 급여 및 품질 확대 등이 함께 이루어질 필요가 있다. 이를 통해 정확한 수요를 추산함으로써 연속적인 관리와 효율적인 전달체계의 안정화를 유지 시켜 나가야 할 것이다.

3. 수요자 맞춤형 실질적 종합지원 대책 수립

주거지원 측면에서 반지하 거주가구 문제를 해결하기 위해서는 공공 임대주택이 사실상 유일하다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라 공공임대주택 수혜대상자의 선정은 대부분 소득 및 자산, 무주택가구에 대하여 우선순위를 부여하는 상대적인 기준을 적용하고 있다. 또한 공공임대주택 입주기준은 공공임대주택의 유형에 따라 각기 다른 조건이 부과되고 있으며, 일관성이 부족하다. 이러한 상대적인 기준은 수해가구간의 형평성을 저해할 우려가 있으며, 주거복지의 사각지대를 발생시키는 등 주거취약계층의 주거생활 불안정을 초래할 수 있다. 일례로 지난 8월 침수피해로 일가족 3명이 숨진 반지하 가구의 경우 해당 반지하주택이 본인 소유의 자가 형태였다. 통계청에 따르면 2020년 기준 서울시 반지하주택 중 자가 비율은 16.6%, 인천의 경우 41.2%로 나타났다.⁶⁴⁾ 이들 중에는 높아지는 부동산 가격에 주거안정을 위해 어쩔 수 없이 반지하주택을 선택하게 되는 경우도 있다. 이처럼 반지하주택이 자가인 경우, 주거

63) 세계일보, “한칸 반지하 ‘서울살이’ 10명 중 3명 재해 불안”, 2022.8.28, <<https://www.segye.com/newsView/20220828514069?OutUrl=naver>>, 검색일:2022.10.9.

64) KBS NEWS, “2013년 이후 서울 신축 반지하 8천호…영터리 발표·재탕 대책”, 2022.9.20, <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5559827>>, 검색일:2022.10.9.

여건 및 환경이 취약하더라도 공공임대주택 신청 대상에서 제외되어 실질적으로 이주가 필요한 수요자들을 여전히 배제할 수 있다는 점에서 분명 문제의 소지가 있다.

오늘날의 복지는 수요자 맞춤형 복지를 지향하고 있으나, 관련 법률과 정책들은 여전히 국가 및 공급자 관점의 내용구성이다 보니 수직적 칸막이 행정의 부작용을 초래하고 있으며 이는 중복누수나 복지 사각지대 등 복지 비효율의 원인으로 작용하고 있다. 수요자 관점에서 취약계층은 어느 특정 부분의 취약만이 아닌 다중적·복합적 취약인 경우가 많다는 점을 고려하면, 수요자 맞춤의 통합적 접근이 훨씬 효과적이라고 할 수 있다. 따라서 형식이나 내용 측면에서 공급자 규정만이 아닌 수요자 규정을 보다 체계적으로 담아가는 입법·정책적 노력이 절실히 요구된다.⁶⁵⁾

최근 서울시에서는 ‘침수위험지역 가구들 중 기초수급자를 대상으로 공공임대주택 지원을 실시하고, 공공임대주택이 아닌 민간임대주택 지상층으로 이주를 원하는 가구에는 월 20만원의 반지하 특정바우처를 최대 2년까지 지급할 계획’이라고 밝혔다. 그러나 해당 대책 또한 여전히 경제적 소득 기준을 근거로 한 국민기초생활보장에서 출발하고 있으며, 주거 여건이나 거주민의 환경적 요소, 지원 요구 등을 고려하고 있지 못하다. 주거취약계층의 주거안정을 효과적으로 보장하기 위해서는 이들의 인간다운 삶을 보장할 수 있도록 대상 가구의 요구에 맞게 부족한 부분을 보완해주는 방향의 주거지원이 필요하다. 적어도 침수위험 가구에 대한 지원 대책은 소득이나 자산이라는 일률적인 기준이 아닌 취약성을 기준으로 다양한 요소를 고려하여 유동적인 대책을 마련해야 한다. 예컨대, 홍수 피해를 입었으나 당장 주택을 구할 수 없는 가구나 자가 형태인 가구, 향후 홍수 피해를 입을 우려가 높은 가구 등을 포괄할 수 있는 대책이 필요하다. 따라서 우선, 대상 입주자격의 폭을 넓혀 주거

65) 배유진/최승원, 앞의 논문, 11쪽.

불안에 노출되어 있는 다양한 유형의 소득계층으로 확대할 필요가 있다. 오늘날 집에 대한 인식이 ‘소유’에서 ‘거주’로 전환되고 있는 만큼 공공 임대주택의 배분 또한 현장의 목소리를 반영하여 해당가구의 소득수준, 자산수준뿐만 아니라 임대료 부담능력, 가구규모, 생활 근거지, 직장과의 거리, 현재의 주거상태 등 주거요소에 대한 수요적 측면을 충분히 고려한 후 정책 본연의 취지를 바탕으로 종합적으로 이루어져야 할 것이다. 이때 연령, 장애, 자녀양육, 질병 등 필수적인 지원이 필요한 정도에 따른 우선순위도 함께 고려될 필요가 있다.⁶⁶⁾

V. 결론

최근 우리가 경험한 폭우피해는 올해만의 문제가 아니다. 기후위기 시대 자연재해에 의한 재난은 향후 항시적으로 다가올 것으로 생각된다. 이번 폭우로 인해 발생한 반지하 가구의 인명피해는 단순히 저지대, 지하라는 지형적 문제에서만 비롯된 것이 아니라, 과거 침수 피해가 발생하였음에도 불구하고 주거시설에 대한 보완이나 점검이 제대로 이루어지지 않은 점, 집중호우가 예고되어 있음에도 종합적인 하수처리 시설 등의 점검이 부족했던 점 등 여러 가지 원인이 복합적으로 작용한 결과였다. 그러므로 언제든 이와 같은 상황이 발생할 수 있다는 점을 인지하고 이에 대응하는 단계적·종합적 대책이 필요한 때이다. 이는 단순히 반지하주택을 퇴출시키는 것만으로는 근본적인 대안이 될 수 없다. 과거 주택부족현상에서 비롯된 우리나라 반지하 가구는 이제는 보편적인 주거형태로 자리 잡고 있으며, 특히 서울을 비롯하여 수도권 지역에 광범위하게 분포하고 있다. 무엇보다 이러한 주거가 저소득 및

66) 김윤이, “주거취약계층 주거지원사업의 현황과 개선방향”, 도시와 빈곤 제90권, 한국도시연구소, 2011, 78쪽.

사회적 취약계층에게 중요한 주거공간이 되고 있고, 인간다운 생활을 영위할 수 없는 최저주거기준 이하의 공간임에도 불구하고 임대료 등의 이유로 여전히 보금자리로 사용되고 있는 실정이다. 따라서 이들의 삶의 질을 전반적으로 향상시킬 수 있는 제대로 된 주거복지정책으로의 전환이 필요하다.

특히 주거복지정책은 단순히 저소득층 및 사회적 취약계층을 위한 주거복지정책이라는 고정관념에서 벗어나 포용적 주거복지라는 큰 틀에서 시작되어야 한다. 오늘날 주거복지 패러다임이 사회·경제적 약자에 대한 복지와 주거환경을 통합하는 접근방식을 요구하고 있는 만큼 정책대상 및 효과의 사각지대가 없도록 면밀히 파악하여 다양한 지원방안을 지속적으로 보완·관리하는 노력이 이루어져야 한다. 주택 수요공급의 문제, 중앙과 지방의 역할 분담, 금융과 세제지원 등 다양한 측면이 사회경제적 약자의 주거안정과 주거욕구 실현을 위한 맞춤형 법제도의 방향이 되어야 한다.⁶⁷⁾ 이를 위해선 앞서 언급한 바와 같이 세밀한 전수조사 및 실태조사 등을 통해 기초자료를 충분히 확보하여 반지하 거주가구를 지상으로 이전하는 단계적·중장기적 지속가능한 정책 로드맵이 마련되어야 한다. 특히 반지하 가구의 수요와 특성이 제대로 반영될 수 있는 법·제도적 정비가 필요하며, 주거지원 사각지대 및 중복과 누락을 방지하고 형평성을 유지하기 위해서는 통합적 행정체계 및 정책연계가 뒷받침되어야 한다. 무턱대고 반지하 주택을 없애는 것이 아니라, 퇴거에 대한 안전장치와 주거비 보조 등이 국가수준에서 함께 마련되어야 할 것이다. 또한 주거문제의 다양성으로 인해 공공임대주택 공급정책만으로는 충분한 주거복지를 실현하기는 어려우므로 주택이라는 물적 측면에만 주목할 것이 아니라, 주거문제에 대한 포괄적인 접근을 통해 복지, 보건, 급여, 안전, 도시계획 등과의 연계시스템을 구축하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 그리고 이러한 기반이 마련되었을 때

67) 이홍렬, 앞의 논문, 138쪽.

적절한 주거기반시설, 지역사회 복지서비스 연계, 편의성, 각종 사회시설과의 근접성 등의 추가적 대응 방안도 강구해 나가야 할 것이다.

주거취약계층에 대한 주거권 보장과 주거복지 지원은 인간다운 생활을 위하여 국가가 최소한의 주거기준을 보장해 주는 것으로써 일방적 시혜가 아니라 복지국가를 지향하는 헌법상의 책임과 의무라는 점을 인식하고, 이를 수행할 수 있는 법·제도적 기반과 환경을 구축해 나가는 노력이 무엇보다 필요하다. 최근 기후영향으로 인한 각종 재해, 코로나19 사태로 인한 일자리 및 소득의 어려움, 주거 불안정 등 취약계층에 대한 누락 없는 발굴과 지원이 더욱 중요한 시기이다. 일회성 정책과 지원이 아니라 실제로 열악한 여건에 놓인 취약가구를 계속해서 발굴하고, 이들이 안전한 주거생활 수준을 지속적으로 누릴 수 있도록 주거복지정책의 내실화가 필요한 때이다.

참고문헌

1. 학술지

- 김윤이, “주거취약층 주거지원사업의 현황과 개선방향”, 도시와 빈곤 제90권, 한국도시연구소, 2011, 61쪽-80쪽.
- 김혜승/김태환, “최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지 정책 소요 추정”, 국토연구 제59권, 국토연구원, 2008, 223-245쪽.
- 민태욱, “공공임대주택에 관한 입법평가”, 토지공법연구 제80집, 한국토지공법학회, 2017, 1-23쪽.
- _____, “주거복지를 위한 공법적 고찰”, 토지공법연구 제97집, 한국토지공법학회, 2022, 25-45쪽.
- 박윤영, “주거기본법의 한계와 개정방안”, 사회복지법제연구 제9권 제3호, 사회복지법제학회, 2018, 65-82쪽.
- 배유진/최승원, “취약계층 권리보호에 관한 고려요소와 지향점”, 법학논집 제21권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2017, 1-16쪽.
- 여경수, “헌법상 주택공개념에 관한 연구”, 법학논총 제22권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2015, 315-339쪽.
- 이헌석, “주택법과 사회보장법의 연결”, 토지공법연구 제27권, 한국토지공법학회, 2005, 199-217쪽.
- 이홍렬, “사회경제적 약자보호를 위한 주거복지법제 방안 검토”, 부동산법학 제23권 제3호, 한국부동산법학회, 2019, 107-141쪽.
- 임숙녀/박희원, “주거권의 법리에 관한 고찰”, 토지공법연구 제75집, 한국토지공법학회, 2016, 295-312쪽.
- 장은혜, “주거권의 법리적 쟁점과 보장법제에 관한 연구”, 아주법학 제8권 제1호, 아주대학교 법학연구소, 2014, 47-82쪽.
- 하성규, “헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권과 적절한 주거

- (Adequate housing) 확보 방안”, 한국사회정책 제17권 제1호, 한국사회정책학회, 2010, 321-351쪽.
- 한수웅, “사회복지의 헌법적 기초로서 사회적 기본권”, 헌법학연구 제18권 제4호, 한국헌법학회, 2012, 51-104쪽.
- Peter King, “Housing as a Freedom Right”, *Housing Studies Vol.18 No.5*, Taylor & Francis, 2003, pp. 661-672.

2. 보고서

- 강미나/차미숙/김은란/이재춘/김정희/임세희/함영진, 주거취약계층을 위한 정책연계 강화방안 연구, 국토연구원, 2020.
- 강현수, 주거취약계층을 위한 정책연계 강화방안, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2021.
- 국토연구원, 주거복지정책 사각지대? 지하주거 현황분석 및 주거지원 정책과제, 국토정책 Brief, 2021.
- 김세훈/김정열/모선희/설동훈/김미곤/신정호/송정은/석소연(한국문화관광정책연구원), 사회적 취약계층 문화활동 지원을 위한 법/제도 개선방안, 문화관광부, 2005.
- 변용찬/이태진/허수정/강미나/김인순/박신영/서종균/이인혜/임성만/홍미령/홍인옥, 취약계층 지원 및 주거복지 강화방안을 위한 연구, 보건복지부 한국보건사회연구원, 2010.
- 오준근, 삶의 질 향상을 위한 주택건설관련법제 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2002.
- 한국도시연구소, 주거복지의 새로운 패러다임, 사회평론, 2011.

3. 보도자료

국회 국토교통위원회 김병욱의원 보도자료, “침수위험 인근 반지하 4만 6천가구 넘어, LH 매입임대 28가구도 위험”, 2022.

4. 신문기사

고현실, “반지하→임대주택 좁은 사다리…작년 입주 비율 14.8%(종합)”, 연합뉴스, 2022.8.11, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220811088751004>>, 검색일: 2022.9.21.

계현우, “2013년 이후 서울 신축 반지하 8천호…영터리 발표·재탕 대책”, KBS NEWS, 2022.9.20, <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5559827>>, 검색일: 2022.10.9.

김원진, “침수위험 반지하 8,631가구 추려놓고 부처·지자체는 우리 일 아니다”, 경향신문, 2022.9.18, <<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202209181642001>>, 검색일: 2022.10.8.

나경희, “반지하 침수, 못 짓게하면 그만? 대책없는 서울시”, 시사HN, 2022.8.22, <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=48289>>, 검색일: 2022.10.8.

민정혜, “서울 반지하 20만호 없앤다는데… ‘월 8만원 바우처’로는 이사 힘들어”, 문화일보, 2022.8.11, <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2022081101030203350001>>, 검색일: 2022.9.21.

안승진/구윤모, “한칸 반지하 ‘서울살이’ 10명 중 3명 재해 불안”, 세계일보, 2022.8.28, <<https://www.segye.com/newsView/20220828514069?OutUrl=naver>>, 검색일: 2022.10.9.

유엄식, “서울 반지하주택 급증, 노태우 정부 200만호 공급대책 영향 컸다”, 머니투데이, 2022.9.15, <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?>

- no=2022091514235614084>, 검색일: 2022.9.19.
- _____, “반지하주택 재개발 빨라진다...20년 지나면 ‘노후 주택’ 인정”, 머니투데이, 2022.11.9, <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022110814381314204>>, 검색일: 2022.11.24.
- 이상진, “LH, ‘직원 주택대출 특혜·주택 공가율 증가’ 이슈”, 뉴스포스트, 2022.9.22, <<http://www.newspost.kr/news/articleView.html?idxno=102011>>, 검색일: 2022.10.2.
- 이영광, “반지하, 국가가 방치해놓고 ‘개인 문제’라 하면 안 돼”, Ohmynews, 2022.8.23, <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002859597&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news>, 검색일: 2022.10.7.
- 이원재, “거주자 평균 54살, 점점 늙어가는 반지하의 삶”, 한겨레, 2022.9.3, <https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1057349.html>, 검색일: 2022.9.29.
- 채혜선/최서인/한은화, “우리가 살고 싶어서 살아요? 반지하 사람들은 분통 터뜨렸다”, 2022.8.11, 중앙일보, <<https://www.joongang.co.kr/article/25093756>>, 검색일: 2022.10.4.
- 한주홍, “전국 침수위험지구 인근 반지하 가구만 4만 7천곳”, 연합뉴스, 2022.10.4, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221003059900001?input=1195m>>, 검색일: 2022.10.4.
- 허경진, “서울시, ‘지하·반지하’ 주택 없앤다...주거용 허가 중단”, JTBC 뉴스, 2022.8.10, <https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB12070260>, 검색일: 2022.9.12.

5. 웹자료

국토교통부, “2020 주택보급률”, <https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1227>, 검색일: 2022.9.20.

보건복지부, “사회취약계층 특별보장대책”, <https://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350107&PAGE=7&topTitle=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EC%B7%A8%EC%95%BD%EA%B3%84%EC%B8%B5%20%ED%8A%B9%EB%B3%84%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EB%8C%80%EC%B1%85>, 검색일: 2022.9.20.

마이홈, “주택지원”, <<https://www.myhome.go.kr/hws/portal/mtx/selectFixesSportView.do?tySe=FIXES100>>, 검색일: 2022.10.1.

[Abstract]

Legal and Institutional Review for Guaranteeing the Housing Rights of the Housing Vulnerable Groups

– Focusing on Housing Support Measures for
the Housing Vulnerable Groups such as
Semi-Basement Households at Risk of Flooding –

Ha, Min Jeong*

Amid frequent natural disasters such as heavy rain and flood damage in low-lying and habitual flooded areas due to recent climate change, record-breaking torrential rains in the central region, including the Seoul metropolitan area, caused an accident that a family in Seoul met a watery death since they failed to come out of their semi-basement house. As the reality of the semi-basement households in Korea was lit up under the global attention to the movie “Parasite” in 2020, the government and local governments in the metropolitan area poured out their measures to deal with this issue, but this flooding incident served as a momentum to confirm that the socially vulnerable groups have been still at risk of their survival itself by their burden of housing costs and poor residential environment. The Seoul Metropolitan Government announced the ‘Sunset Provision of Semi-Basement Houses’ to solve this problem, but it cannot be a fundamental alternative just by removing semi-basement houses. Semi-basement households in Korea, which originated from the housing shortage in the past, are now established as a universal housing type, and

* Senior Researcher, Autonomy Law Institute / Lecturer, College of Education, Ewha Womans University / Ph.D. in Law

particularly, widely distributed in Seoul as well as other metropolitan areas. Above all, such housing has become an important residential space for the low-income and socially vulnerable groups, and even though it is a space below the minimum residential standard away from living a humane life, it is still used as their home for reasons of rent, etc. While the current government's policy, which focuses on expanding the supply of public rental housing as an alternative policy to support the housing vulnerable groups, is of course an important direction, there is a limit to such a simple quantitative supply of houses since the qualitative level of housing has improved these days. It is time to shift to a proper housing welfare policy that can improve their overall quality of life.

Declaring that 'every citizen has the right to live a life worthy of human dignity', Article 34 of the Constitution provides the duty of the State to protect women, the elderly, adolescents, the disabled, the people with no living capacity, and the people suffered from disaster damage, etc. who belong to the socially vulnerable groups as it stipulates that 'the State has the obligation to make efforts to promote social security and social welfare'. In addition, Article 35 of the Constitution stipulates that 'every citizen has the right to live in a pleasant environment' and that 'the State should make efforts to ensure that all citizens can lead a pleasant residential life through housing development policies, etc.' In other words, these regulations can be interpreted to mean that the State has the obligation to guarantee 'the securement of pleasant residential life', in particular, 'the proper housing right' which is a prerequisite for a life worthy of human dignity for the socially vulnerable groups and that it has a legal obligation to make efforts to establish specific legislation and policies so that people's proper residence can be realized.

In particular, housing welfare policy should start with a broad framework of inclusive housing welfare, breaking away from the stereotype that it is simply one for the low-income and socially vulnerable groups. As today's housing welfare paradigm calls for an approach to integrate welfare and residential environment for the socially and economically disadvantaged, it requires efforts for continuous supplement & management of various support measures by carefully identifying policy targets and policy effects so that no blind spot occurs. Various aspects such as the problem of supply and demand for housing, role allocation between the central and local

governments, and financial and tax support, etc. should be the direction of the consumer-personalized legal system for the realization of housing stability and housing needs of the socially and economically disadvantaged. This requires securing sufficient basic data through detailed full-scale surveys as well as fact-finding surveys and maintaining a balance between supply and demand by preparing a step-by-step and mid- to long-term sustainable policy roadmap for relocating semi-basement households to the ground. In particular, it is necessary to make a unifying reorganization in the direction of the laws and systems that can properly reflect the needs and characteristics of semi-basement households and must be supported by an integrated administrative system and policy linkage & cooperation to prevent blind spots, overlapping and omissions in housing support as well as to maintain equity. Rather than eliminating semi-basement houses without any plan, safeguards and house rental supplement systems for the households ordered to leave should be provided at the national level. In addition, due to the diversity of housing problems, it is difficult to realize sufficient housing welfare only with public rental housing supply policies, it is considered desirable to establish a linkage system with welfare, health, salary, safety, and urban planning, etc. through a comprehensive approach to housing problems. Furthermore, additional countermeasures such as appropriate housing infrastructure, connection with local social welfare services, convenience, and proximity to various social facilities should be devised, when such a foundation is prepared.

[Key Words] Housing right, housing welfare, housing policy, housing support, housing vulnerable group, public rental housing, semi-basement household, flood risk, torrential rain, disaster