

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000940-01

2023년도 인권상황  
실태조사 연구용역보고서

---

# 기후위기와 주거권에 관한 실태조사

---

2023. 11.







## 제 출 문

---

국가인권위원회 위원장 귀하

본 보고서를  
『기후위기와 주거권에 관한 실태조사』 영역의  
최종보고서로 제출합니다.

2023년 11월  
한국도시연구소 이사장 최병두



## 연구진

### 연구책임

- 최은영\_한국도시연구소 소장

### 연구진

- 박은철\_한국도시연구소 초빙연구위원
- 이원호\_한국도시연구소 책임연구원
- 김준희\_한국도시연구소 책임연구원
- 홍정훈\_한국도시연구소 연구원
- 김기성\_한국도시연구소 연구원
- 이채윤\_한국도시연구소 연구원

### 외부 연구진

- 김혜미\_녹색전환연구소 운영실장



# 목 차

I. 서론	1
1. 연구 필요성과 목적	1
1) 연구 배경과 필요성	1
2) 연구 목적	6
2. 연구 범위와 방법	6
1) 연구 범위	6
2) 연구 방법	7
II. 기후위기와 주거권	15
1. 심화하는 기후위기와 인권·주거권 위기	15
1) 전 세계적인 기후변화와 주거권 위기	15
2) 우리나라의 기후변화와 주거권 위기	20
2. 기후위기와 주거권	25
1) 기후위기 대응 주거정책	25
2) 해외의 기후위기 대응 주거정책	28
3. 우리나라의 기후위기 대응 정책 및 제도 현황	39
1) 기후변화 관련 주요 법률 및 정책	39
2) 기후재난·안전 관련 법률 및 정책	50
III. 기후위기와 주거권 실태조사 결과	61
1. 기후위기와 주거권 실태조사	61
1) 가구 특성	61
2) 주거실태와 주거 소요	65
3) 기후위기 인식 및 경험	78
4) 기후위기와 재난피해	85
5) 기후재난 피해실태 및 정책 개선방향에 대한 의견	94
2. 기후위기 취약지역 현장조사 및 심층면접조사	99
1) 지하 침수피해지역	99
2) 산불피해지역 및 해안저지대	111
3) 지하 외 비적정 주거 밀집지역	122
4) 2023년 산사태 및 침수피해지역 등	147
3. 기후위기로 인한 인권 침해 현황	152

<b>Ⅳ. 기후위기 대응을 위한 주거권 보장 방안</b> .....	<b>159</b>
1. 기후위기 대응을 위한 주거정책 방향 .....	159
2. 기후위기 대응을 위한 주거정책 과제 .....	165
1) 모든 사람과 모든 집에서의 주거권 실현 .....	166
2) 기후재난 대응 및 피해복구 지원체계 강화 .....	171
3) 기후위기 시대에 부합하는 주거품질 규제 .....	186
4) 주택의 기후복원력 향상 .....	195
<b>참고문헌</b> .....	<b>203</b>
<b>[부록1] 기후위기와 주거권에 관한 실태조사표</b> .....	<b>212</b>

〈표 차례〉

표 Ⅰ-1. 현장조사를 수행한 기후위기 취약지역 .....	10
표 Ⅰ-2. 주거권 실태조사 문항 .....	12
표 Ⅰ-3. 심층면접조사 및 FGI조사 대상자 .....	13
표 Ⅱ-1. 한반도 기온 및 강수의 장기 미래전망 요약 .....	21
표 Ⅱ-2. 자연재난 원인별 인명피해 현황(2012~2021년) .....	22
표 Ⅱ-3. 최근 10년간 산불 발생 추이(2013~2022년) .....	23
표 Ⅱ-4. 최근 10년간 산사태 발생 추이(2013~2022년) .....	23
표 Ⅱ-5. 주요 재난피해가구의 피해 대상 및 내용 .....	23
표 Ⅱ-6. 미국 알링턴시 그린빌딩 밀도인센티브 프로그램의 추가 용적률 인센티브 .....	30
표 Ⅱ-7. 일본의 제로에너지주택(ZEH)화 지원사업 .....	36
표 Ⅱ-8. 일본의 차세대 에너지절약 건축자재 실증지원사업 .....	38
표 Ⅱ-9. 일본의 자연재해 피해자 생활재건 지원제도에 의한 공적 지원금 .....	38
표 Ⅱ-10. 제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획의 2030 온실가스 감축목표(NDC) .....	41
표 Ⅱ-11. 민간건축물 그린리모델링 이차지원사업 사업실적(2014~2023년) .....	43
표 Ⅱ-12. 국내 주택 관련 인증제도의 현황 .....	45
표 Ⅱ-13. 제로에너지건축물 인증현황(2023년) .....	46
표 Ⅱ-14. 장수명주택의 평가요소 및 내용 .....	47
표 Ⅱ-15. 중앙정부의 주요 주택개량 지원사업 .....	48
표 Ⅱ-16. 재난안전 관련 주요 법률의 변천 .....	50
표 Ⅱ-17. 범정부 국가안전시스템 개편 방안 중 기후위기 대응 주거지원 .....	54
표 Ⅱ-18. 제3차 적응강화대책의 주택·도시·기반시설 재해대응력 강화 리스크 .....	56
표 Ⅱ-19. 제3차 적응강화대책의 주택·도시·기반시설 재해대응력 강화 추진과제 .....	57
표 Ⅱ-20. 제3차 적응강화대책의 기후위기 취약대상 등에 대한 국가적 보호 강화 추진과제 .....	59
표 Ⅲ-1. 가구주의 경제활동 여부 .....	64
표 Ⅲ-2. 가구의 월평균 소득 .....	65
표 Ⅲ-3. 거처의 종류 .....	66
표 Ⅲ-4. 거처의 경과연수 .....	66
표 Ⅲ-5. 현재 거처에서 거주한 기간 .....	66
표 Ⅲ-6. 점유형태 .....	67
표 Ⅲ-7. 임차 가구의 점유형태 .....	68
표 Ⅲ-8. 점유형태별 주거비 .....	68
표 Ⅲ-9. 계절별 에너지사용료 부담 .....	69

표 III-10. 난방방식 .....	69
표 III-11. 겨울철·여름철 적정 실내온도 유지 여부 .....	70
표 III-12. 겨울철에 실내온도를 유지하지 못하는 이유 .....	70
표 III-13. 여름철에 실내온도를 유지하지 못하는 이유 .....	71
표 III-14. 거처 상태 : 균열·침하·붕괴 등 구조적 위험 .....	71
표 III-15. 거처 상태 : 누수 .....	72
표 III-16. 거처 상태 : 외풍 .....	72
표 III-17. 건강과 안전을 위협하는 요소 .....	72
표 III-18. 집에 필요한 조치 .....	73
표 III-19. 지난 2년간 집수리(개량) 여부 .....	74
표 III-20. 집을 수리하지 못한 이유 .....	75
표 III-21. 에너지효율 향상을 위한 주택성능 개선에 필요한 항목 .....	75
표 III-22. 주거약자를 위한 주택성능 개선에 필요한 항목 .....	76
표 III-23. 안전·위생 관련 기준 설정의 필요성 .....	78
표 III-24. 기후위기 심각성에 대한 인식 .....	79
표 III-25. 기후위기를 체감하는 요인 .....	79
표 III-26. 정부의 기후위기 대응 평가 : 7개 항목 종합 .....	80
표 III-27. 현재 살고 있는 집이 기후위기에 취약한 정도 .....	83
표 III-28. 다른 집으로 이주를 고려하는 정도 .....	83
표 III-29. 현재 살고 있는 지역이 기후위기에 취약한 정도 .....	84
표 III-30. 다른 지역으로 이주를 고려하는 정도 .....	84
표 III-31. 지난 5년간 기후위기 관련 재난피해 경험 .....	86
표 III-32. 재난의 유형 .....	86
표 III-33. 재난피해 전 안내·경고를 전달받은 경로 .....	88
표 III-34. 재난으로 인한 집의 물리적 피해 .....	88
표 III-35. 집의 물리적 피해 복구 정도 .....	89
표 III-36. 재난피해 직후 중앙·지방정부의 주거지원 여부 .....	90
표 III-37. 주거지원 종류 .....	90
표 III-38. 정부의 재난지원에 대한 평가 .....	91
표 III-39. 전국 시도별 주택이외의 거처 거주 외국인가구 현황 .....	129
표 IV-1. 자연재난 복구비용 산정기준 및 그에 따른 재난지원금과 재난지역별 용자 한도 .....	174
표 IV-2. 주거급여 임차급여 기준임대료(2024년) .....	190
표 IV-3. 1999년 이전 건축된 주택재고 .....	192



## 〈그림 차례〉

그림 Ⅰ-1. 자·옥·고에서 발생한 참사 현장	3
그림 Ⅰ-2. 연구 방법 개요도	8
그림 Ⅰ-3. 실태조사 개요	8
그림 Ⅱ-1. 탄소중립을 위한 다양한 규모의 적응적 재사용 전략	32
그림 Ⅱ-2. 적응적 재사용의 사례 : 캘리포니아주 샌타애나시의 Arts Collective	32
그림 Ⅱ-3. 일본의 주택리폼 지원제도	36
그림 Ⅱ-4. 노후 공공임대주택 리모델링사업 예산 변화(2009~2024년)	44
그림 Ⅱ-5. 제로에너지건축의 개념도	46
그림 Ⅱ-6. 제로에너지건축물 의무화 로드맵	46
그림 Ⅱ-7. 제4차 국가안전관리 기본계획(2020~2024)의 기본방향	52
그림 Ⅱ-8. 범정부 국가안전시스템 개편 방안	53
그림 Ⅱ-9. 제3차 국가 기후변화 적응강화대책(2023~2025)의 기본방향	56
그림 Ⅲ-1. 가구 특성	62
그림 Ⅲ-2. 가구주 특성	63
그림 Ⅲ-3. 수리한 부분	74
그림 Ⅲ-4. 주거환경 개선을 위해 필요한 주거지원(1순위·종합)	77
그림 Ⅲ-5. 유형별 주거환경 개선을 위해 필요한 주거지원(종합)	77
그림 Ⅲ-6. 유형별 기후위기를 체감하는 요인	79
그림 Ⅲ-7. 정부의 기후위기 대응 평가 : 재난예방 사전준비	81
그림 Ⅲ-8. 정부의 기후위기 대응 평가 : 재난발생 시 즉각적인 대처	81
그림 Ⅲ-9. 정부의 기후위기 대응 평가 : 재난안내·비상대피 정보 전달	82
그림 Ⅲ-10. 정부의 기후위기 대응 평가 : 재난피해자 일상회복 지원	82
그림 Ⅲ-11. 다른 집, 다른 지역으로의 이주를 고려하는 가구 비율 비교	85
그림 Ⅲ-12. 재난피해 전 안내·경고를 전달받았는지 여부	87
그림 Ⅲ-13. 재난발생 시 대피 여부	87
그림 Ⅲ-14. 재난피해 이후 지속되는 질환	89
그림 Ⅲ-15. 서울시 지하 거주 가구 주거대책 기준일 충족 여부	92
그림 Ⅲ-16. 침수방지시설 설치 여부 및 소요	92
그림 Ⅲ-17. 주거지원 프로그램 인지 여부	93
그림 Ⅲ-18. 가장 필요한 주거지원 프로그램	93
그림 Ⅲ-19. 서울 관악구 침수피해지역	100
그림 Ⅲ-20. 서울 관악구·동작구 침수피해지역 수해예방대책	104

그림 III-21. 집안에 물구덩이가 있는 관악구 지하 침수 가구의 집 .....	106
그림 III-22. 서울 침수피해 가구가 입주한 매입임대주택 .....	110
그림 III-23. 2023년 강릉 산불피해주택 .....	112
그림 III-24. 2023년 강릉 산불피해주택 부지에 설치된 조립식주택 .....	115
그림 III-25. 강릉 해안저지대 침식과 위험 주택 .....	121
그림 III-26. 과천동 주거용 비닐하우스 현황 .....	124
그림 III-27. 과천동 주거용 비닐하우스에서 확인한 2022년 8월의 침수피해 흔적 .....	127
그림 III-28. 포천시 농업 이주노동자 기숙사 내외부 .....	131
그림 III-29. 지옥고 거주 가구의 시계열 변화(2005~2020년) .....	133
그림 III-30. 대구 쪽방촌 건물 내외부 .....	134
그림 III-31. 서울 쪽방촌 건물 내부가 얼어있는 모습(2023년 2월) .....	139
그림 III-32. 경북 예천군 산사태 피해 주택(2023년 7월) .....	148
그림 III-33. 전북 익산시 농가 침수피해(2023년 7월) .....	149
그림 III-34. 공주시 옥룡동 침수피해주택(2023년 7월) .....	150
그림 III-35. 침수피해와 전세사기 피해가 중첩된 부산의 주택 .....	151
그림 III-36. 미국 주택도시개발부(HUD)에서 배포한 한글 문서 .....	157
그림 IV-1 기후위기 대응을 위한 정책수립 시 반영해야 할 요소 .....	159
그림 VI-2. 기후위기 대응을 위한 주거정책 과제 .....	165
그림 IV-3. 침수피해 가구 긴급주거지원 후 다른 용도로 활용 중인 조립주택(경기 안성시) .....	173
그림 IV-4. 시흥시 침수 주택 분포와 지하 거처 분포 .....	179
그림 IV-5. 프랑스 릴(Lille)시의 지속가능한 주택 .....	194
그림 IV-6. 한국의 에너지평가서와 영국(스코틀랜드)의 EPC .....	194
그림 IV-7. NH공사가 서울 도심 호텔을 매입 후 용도변경하여 공급한 공공임대주택 .....	199
그림 IV-8. 도시재생을 통한 공공임대주택 공급 사례(광명시 너부대마을) .....	201

# 1. 연구 필요성과 목적

## 1) 연구 배경과 필요성

### ☐ 생명권으로서의 주거권을 위협하는 기후위기

- 2022년 여름 수도권과 포항에서 폭우와 태풍으로 많은 인명피해가 발생함
  - 서울 관악구와 동작구에서 지하주택 침수피해로 4명이 사망함. 관악구에서는 여성 노동자, 발달장애인, 아동으로 구성된 일가족 3명, 동작구에서는 여성 수급자가 사망함<sup>1)</sup>
  - 경기 화성시 컨테이너에서 폭우로 인한 산사태로 이주노동자 1명이 사망함
  - 경북 포항시에서 태풍피해로 9명이 사망하고 1명이 실종된 가운데, 아파트 지하주차장 침수로 7명이 사망함
- 2023년 여름에도 경북·충남·충북·세종 등에서 폭우, 산사태, 급류로 수십 명이 사망하였는데, 2022년보다 피해지역이 도시, 농촌, 산촌으로 광범위함
  - 경북 예천·영주·봉화·문경에서 산사태와 폭우로 26명이 사망함
  - 산사태와 폭우로 충남 논산·청양·공주에서 4명, 세종에서 1명이 사망함
  - 충북에서 폭우로 17명이 사망한 가운데, 청주 지하철도에서 14명이 사망함
- 2022년 3월 강원·경북에서 대형산불이 발생해 주택이 300채 이상 소실되고 500명 이상이 대피함. 강원 강릉에는 2023년 4월에도 화재가 발생해 주택이 50채 이상 소실되고, 1명이 집에서 사망함
- 폭우, 태풍, 산사태, 대형산불뿐 아니라 화재, 극심한 추위와 더위, 폭설 등 다양한 양상으로 일상화되고 있는 기후위기는 최상위 인권인 생명권을 위협하고 있음
- 기후위기는 ‘적정 주거에 대한 권리(right to adequate housing)’ 침해로 이어지고 있는데, 특히 취약계층의 열악한 집이 기후재난 상황에서 흥기가 되어 생명권을 침해하고 있음
  - 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)는 기후위기가 대부분의 지역에서 물 부족, 식량난, 건강, 도시, 주거지, 인프라에 악영향을 미친다고 분석하며, 일부 지역은 안전을 보장할 수 없는 ‘거주불능지’가 되어 이주가 불가피할 것이라고 진단함(IPCC, 2023)
  - 집은 추위와 더위 등 혹독한 외부환경으로부터 인간을 보호하는 것이 주요 기능이지만 취

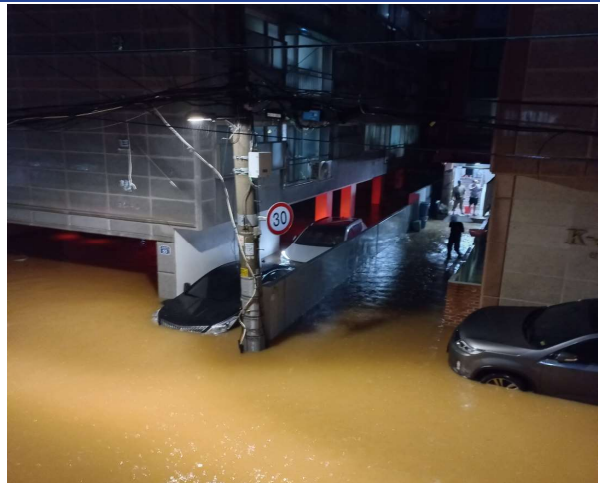
1) 지하와 반지하는 정책적으로 구분이 필요하지 않은 유사한 특성을 가지므로 본 연구에서는 반지하를 포함해 지하라는 용어를 사용함. 정책의 명칭, 언론 기사에서 ‘반지하’로 쓰이거나 심층면접조사에서 반지하라고 언급되는 경우 반지하를 사용함.

약계층의 집은 기후재난으로부터 인간을 보호하지 못하고 있음

- 비적정 주거(inadequate housing)에 거주하는 사람들은 재난으로 건강과 안전을 위협받을 뿐만 아니라 다양한 인권이 침해되고 있음
  - 국제인권기구에서는 유엔 사회권위원회(CESCR)의 일반논평 제4호에 따른 적정 주거의 구성 요소를 충족하지 못하는 거처를 비적정 주거로 개념화하고 있음
  - 지·옥고(지하, 옥상·옥탑, 고시원 등 주택이외의 거처)는 국내 비적정 주거의 대표적 유형임
  - 윤석열 정부는 지·옥고를 ‘비정상거처’로 명명하고 있으나, 이는 사람이 거주하는 거처를 ‘정상’, ‘비정상’으로 구분하는 인권관점이 결여된 차별적인 용어임
  - 여기서는 ‘비정상거처 이주지원 버팀목 전세자금대출’과 같이 사업명인 경우에는 정부 용어를 그대로 사용하되 그 외에는 비적정 주거로 사용함
- 2018년 11월 종로구 국일고시원 참사와 2022년 8월 관악구와 동작구, 화성시의 수해 참사는 취약계층의 열악한 집이 재난 상황에서 흥기가 되어 생명권을 앗아간 대표적인 사례임(그림 I-1)
  - 2018년 11월 9일 늦가을 쌀쌀한 아침에 전열기구를 켜는 순간 고시원 입구에서 화재가 발생해 7명이 사망하고, 전열기구를 켜 고시원 주민도 곧 암으로 사망함
  - 2022년 8월 8일 수도권 집중호우로 인한 수해 참사는 기후위기로 인한 재난의 불평등한 현실을 참혹하게 보여줌
- 집이 흥기가 되어 생명권을 침해하는 참사 때마다 정부가 주거권을 보장하기 위해 주거비를 지원하는 주거급여 수급자와 주거복지 정책의 사각지대에 놓인 이주민(migrants)의 희생이 반복되고 있음
  - 2018년 11월 고시원 화재 참사 희생자 7명 중 4명이 수급자였고, 1명이 이주민이었음
  - 2022년 8월 지하 수해 참사 희생자는 모두 수급가구였고, 화성시에서는 이주노동자가 컨테이너 숙소에서 희생됨



종로구 국일고시원 화재 현장(2018년)



관악구 지하 수해 현장(2022년)

그림 1-1. 자·옥·고에서 발생한 참사 현장

## □ 기후위기로 인한 주거권 침해 실태조사 및 연구의 필요성

- 기후위기 심화로 생명권으로서의 주거권 침해 사례가 증가하고 있지만, 국내에서는 기후위기가 주거권에 미치는 영향을 구체적으로 다루는 조사와 연구가 부족함
  - 기후위기에 관한 인권기반 접근법의 의미와 필요성을 강조한 연구는 꾸준히 이루어지고 있음(박태현, 2011; 조윤재, 2019)
  - 기후위기가 미치는 부정적 영향과 관련해서는 기존 에너지복지 정책의 한계 중심으로 논의가 이루어지고 있음(김종우·박지용, 2020; 윤석진, 2018; 이진민, 2015)
  - 대부분의 선행연구는 기후위기와 인권에 관한 전반적인 정의와 접근방법에 대한 논의에 그친 한계가 있으며, 기후위기가 주거권에 미치는 영향을 구체적으로 다루지 않음
- 기후재난으로 주택의 품질 및 에너지효율 개선 필요성이 커지고 있음
  - 물리적 주거환경 개선을 명목으로 추진되는 각종 주택 개발사업은 그린벨트의 무분별한 해제, 건설 폐기물 등 오염물질과 이산화탄소 배출을 증가시켜 기후위기를 심화하는 요인으로 작용하고 있음
  - 해외에서는 주거부문의 기후위기 대응에 관한 정책 논의가 에너지빈곤층 지원과 탄소중립 주택을 위한 주택개량 프로그램을 중심으로 이루어지고 있음. 반면, 국내에서는 탄소중립 실현을 위한 그린뉴딜 및 에너지 관련 정책에서 주거부문이 미약하게 다루어지고 있으며, 관련 실태조사 및 연구도 부진함
  - 우리나라의 제로에너지건축물 인증은 주로 비주거용 공공건축물을 대상으로 이루어지고 있음. 2023년부터 일부 신축 공공건축물의 인증을 의무화했지만,<sup>2)</sup> 대상이 제한적이고 에너지자립률 기준이 높지 않아 한계가 있음

2) 국토교통부, 2022.07.01., “공공건축물 제로에너지건축물 인증 의무대상 확대 추진.”

- 반복되는 기후재난에도 불구하고, 재난 발생으로 집을 잃은 피해자들에 대한 즉각적인 임시주거지 제공, 대체 주거지 마련 등을 위한 지원체계는 여전히 미흡함
  - 2018년 11월 종로구 국일고시원 참사 당시, 정부와 지자체, 서비스 전달기관으로 이어지는 주거복지 전달체계가 원활하게 작동하지 않음. 스프링클러 미설치 고시원에서 화재를 당한 피해자들이 다시 스프링클러 미설치 고시원으로 임시이주하는 등 참사 이후의 긴급 주거지원에서 많은 문제점이 나타남
  - 2022년 관악구와 동작구에서 대규모 침수피해가 발생했음에도 불구하고 공공임대주택으로 이주한 가구는 거의 없음
- 주거취약계층은 에너지효율이 낮은 노후주택에서 고비용·저효율의 에너지원을 사용하는 비율이 상대적으로 높은 가운데, 경제적 부담으로 적절한 냉난방을 하지 못하고 있음
- 2021년 제정된 ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법’에 정의로운 전환의 원칙과 중앙·지방정부의 책무가 규정됨. 그러나 주거부문의 정의로운 전환과 관련해서는 구체적인 논의가 이루어지지 않고 있음
  - ‘정의로운 전환’은 ‘탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소기업인 등을 보호하여 이행 과정에서 발생하는 부담을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소화하는 정책방향’으로 정의됨(법률 제2조)
  - 정의로운 전환과 관련한 내용 대부분은 고용정책과 산업정책 측면에서 나타날 수 있는 부정적 영향을 최소화하는 것에 초점을 두고 있음(법률 제7장)
- 기후위기와 주거권에 관한 실태조사를 통해 기후위기로 인한 주거 문제의 심각성과 취약계층 인권 보호의 필요성에 대한 사회적 공감대를 확산하고, 주거부문의 정의로운 전환 등 개선방안을 모색할 필요가 있음

## □ 기후위기와 주거권 위기에 대한 국제사회의 대응

- 기후위기가 인류가 직면한 가장 큰 위협 중 하나라는 인식이 확산하고 있음
  - 기후위기는 전 세계적으로 교통·위생·에너지 등 기반시설에 악영향을 끼치고 해수면 상승, 사막화, 토지 황폐화로 인한 주거지 상실을 가속화할 우려가 있음
  - 국내난민모니터링센터(IDMC)에 따르면, 2013년 이후 전 세계적으로 매년 1,600만 명 이상이 이재민이 되고 있는데, 2022년에는 그 규모가 두 배가량 증가함(IDMC, 2023)
  - 2020년 그린피스의 발표에 따르면 해수면 상승 및 이상 기후 현상으로 2030년 우리나라 국토의 5% 이상이 물에 잠기고, 332만 명이 직접적인 침수피해를 입을 수 있음<sup>3)</sup>
- 국제사회는 2040년 이전까지 지구 온도 상승폭을 산업화 이전보다 1.5℃ 이내로

3) 그린피스, 2020.08.12, “기후위기로 2030년 300만 명 주거지 물에 잠긴다.”

제한하도록 각국이 노력할 것을 합의했지만, 목표 달성 전망은 밝지 않음

- 2015년 채택된 '파리협정(Paris Agreement)'에서는 지구 평균온도의 상승폭을 산업화 이전 대비 2°C보다 낮은 수준으로 억제하고, 1.5°C로 제한하기 위해 노력하는 것을 목표로 설정함. 기후위기가 심각해지자 IPCC는 2018년 '지구온난화 1.5°C 특별보고서'를 발간하면서, 1.5°C를 파리협정의 대표 온도목표로 수정함(환경부, 2022)
- 파리협정에는 산업화 이전(pre-industrial) 시기가 명시되지 않았으나, IPCC는 이를 1850~1900년으로 보고 있음<sup>4)</sup>
- 세계기상기구(WMO)는 2023~2027년 중 산업화 이전보다 연평균 기온이 1.5°C보다 높은 기간이 한 해라도 있을 확률을 66%로 전망함<sup>5)</sup>

○ 유엔(UN)을 중심으로 국제사회는 기후위기가 지구와 생태계뿐만 아니라 인간의 삶도 위협하는 문제라고 보는 인권관점에서 접근해 왔음

- 1968년 유엔 총회에서 인권과 환경에 대해 논의하는 '인간환경회의(UNCHE)' 개최를 결의하였고, 1972년 제1차 인간환경회의에서 스톡홀름 선언을 채택함. 이어 1989년 헤이그 선언, 1990년 총회 선언 등에서 환경과 인권에 관한 결의가 잇따름
- 2008년 유엔 인권이사회(UNHRC)는 '인권과 기후변화 결의안(7/23)'을 채택해 기후변화가 인류와 국제사회에 즉각적이고 광범한 위협을 야기할 수 있다고 경고함
- 2021년 인권이사회는 '기후변화 특별보고관'<sup>6)</sup>을 신설함
- 인권이사회는 2016년 결의안(A/HRC/RES/31/9) 및 2018년 결의안(A/HRC/RES/37/4)에서 기후변화가 주거권에 직간접적인 영향을 미치고 있음을 강조함
- 2018년 유엔 사회권위원회(CESCR)는 특별성명<sup>7)</sup>에서 사회권에 위협이 되는 기후변화를 완화할 당사국의 의무 이행을 촉구함. 같은 해 유엔 자유권위원회(CCPR)는 일반논평(CCPR/C/GC/36)에서 인간의 생명권 보호를 위해서라도 기후변화로부터 환경을 보호하고 보존할 필요성을 강조함
- 2019년 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW), 사회권위원회, 이주노동자권리위원회(CMW), 아동권리위원회(CRC), 장애인권리위원회(CRPD)는 '인권과 기후변화에 관한 공동성명'<sup>8)</sup>을 발표하고, 기후변화 완화를 위한 국가의 인권보호 의무와 국제협력을 강조함
- 2022년 7월 유엔 총회에서 기후변화로부터 인권을 보호하기 위한 국가의 의무를 재확인하는 '깨끗하고 건강하며 지속가능한 환경에 대한 권리 결의안(A/RES/76/300)'을 채택함

○ 주거부문의 탄소배출 저감 정책이 강조되고 기후위기로 인한 주거권 위협 문제가

4) IPCC, FAQ Chapter 1(<https://www.ipcc.ch/sr15/faq/faq-chapter-1/>).

5) WMO, 2023.05.17., "Global Temperatures Set to Reach New Records in Next Five Years."

6) 특별보고관(special rapporteur)은 유엔 인권이사회의 특별절차에 의해 인권별로 독립적인 조사를 수행할 수 있는 전문가로, 임기는 3년이고 1회 연임이 가능함. 특별보고관은 인권 침해 당사자가 제기한 진정, 국가 방문 등을 통해 인권 현황을 조사하고 인권이사회에 보고서를 제출함.

7) CESCR, 2018.10.08., "Committee Releases Statement on Climate Change and the Covenant."

8) CEDAW-CESCR-CMW-CRC-CRPD, "Five UN Human Rights Treaty Bodies Issue a Joint Statement on Human Rights and Climate Change."

- 심각해지면서, 주거부문의 ‘정의로운 전환(just transition)’ 필요성이 강조되고 있음
- 2019년 전 세계 탄소배출량의 약 17%는 주거용 건물에서 발생하는데, 비주거용 건물과 건설산업에서 발생하는 탄소배출량까지 모두 합하면 약 38%임(UNEP, 2020)
  - 2022년 유엔 주거권 특별보고관은 ‘정의로운 전환을 향하여 : 기후위기와 주거에 대한 권리’ 보고서를 유엔 인권이사회에 제출함. 특별보고관은 주택에서의 탄소 저감과 에너지 효율화 개선뿐 아니라, 기후위기 영향에 가장 심각하게 노출되는 취약계층에 대한 지원이 필수적임을 강조함(Rajagopal, 2022)

## 2) 연구 목적

- 기후위기 취약지역을 중심으로 기후위기와 주거권 실태조사를 수행하여, 구체적인 주거권 침해 사례를 파악하고 현행 제도의 문제점을 분석함
  - 기후위기로 인한 주거 문제의 심각성과 인권보호 필요성을 조사함
  - 기후위기에 취약한 집단을 유형화하여 주거권에 미치는 영향과 구체적 사례를 분석함
  - 재난피해를 입은 가구의 경험을 토대로 현행 지원체계와 사회보장체계의 문제를 분석함
- 기후위기와 주거권 관련 법·제도의 문제점을 살펴보고, 취약계층의 주거권 보장 및 재난피해 예방을 위한 정책 방안을 제시함
- 기후위기에 대응하는 주거부문의 정의로운 전환 방향을 제시하고, 적정 주거에 대한 권리를 보편적으로 보장하기 위한 법·제도 개선방안을 제시함
- 실태조사 및 연구 결과를 종합하여 기후위기로 인한 주거 문제의 심각성 및 인권 보호 필요성에 대한 사회적 공감대를 확산함

## 2. 연구 범위와 방법

### 1) 연구 범위

- 기후위기 취약지역에서 가구단위 조사와 거처단위 조사를 병행하기 위해 기존 통계자료와 행정자료를 분석함
- 기존 자료 분석을 통해 파악된 도심 기후위기 취약계층 밀집 지역과 농촌·산촌·어촌지역을 중심으로 조사 대상 가구와 거처를 선정하여 실태조사를 수행함
  - 인구·가구 특성상 기후위기로 인한 인권 침해 우려가 큰 주거취약계층이 많이 거주하는 지역과 거처를 중심으로 조사 대상 지역을 선정함
  - 기후재난 피해지역, 농어촌 지역, 비적정 주거 밀집지역 등 취약지역에서 조사를 수행함
  - 현행 주거정책에서 포괄적으로 배제되고 있는 이주민(외국인가구)을 조사 대상에 포함함



## □ 시공간적 범위

- 공간적 범위 : 전국(기후위기 취약지역 중심)
  - 산불·태풍·해일 등 기후재난 피해가 발생한 지역
  - 농촌·산촌·어촌 등 기후위기 취약지역
  - 폭우로 인한 침수피해에 취약한 지하주택 밀집 지역
  - 폭염·한파에 취약한 쪽방 밀집 지역, 이주노동자 기숙사 밀집 지역
- 시간적 범위 : 2023년

## □ 내용적 범위

- 기후위기와 주거권 관련 국제인권기준, 법·제도, 선행연구 검토
  - 주요 국제인권기구 문서, 특별보고관 보고서
  - 재난피해 지원체계 및 사회보장 관련 국내 법·제도
  - 기후위기 시대에 주거권을 보장하기 위한 해외 정책 자료
- 기후위기와 재난피해, 주거취약계층에 대한 통계자료 분석
- 기후변화로 인해 악화되는 주거상황 및 주거취약계층에 대한 실태조사 수행
  - 기후위기 취약지역 현장조사
  - 기후재난 발생 지역, 취약거처 거주 가구 설문조사
  - 기후재난 피해자, 전문가, 활동가 심층면접조사 및 FGI조사
- 기후위기 관련 주거권 보장을 위한 정책 개선방안 도출
  - 주거부문의 정의로운 전환 전략 제시
  - 모든 사람과 모든 집에서의 주거권을 보장하는 정책 개선안 마련

## 2) 연구 방법

- 문헌연구 및 각종 자료 분석, 기후위기와 주거권 실태조사 결과를 바탕으로 인권 현황을 분석하고 제도 개선방안을 도출함(그림 I-2)
- 기후위기와 주거권 실태조사는 기후위기 취약지역 현장조사, 주거취약계층 설문조사, 심층면접조사 및 FGI조사로 구성함(그림 I-3)
- 기후위기 취약지역 현장조사를 통해 설문조사 및 심층면접조사를 기획하고, 기후위기가 주거권에 미치는 영향을 파악함

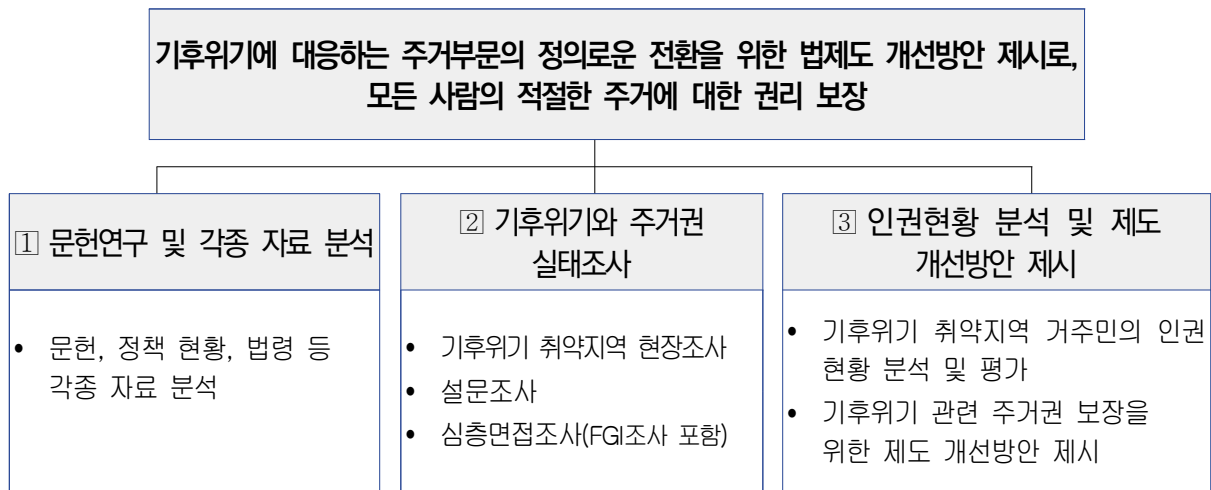


그림 1-2. 연구 방법 개요도

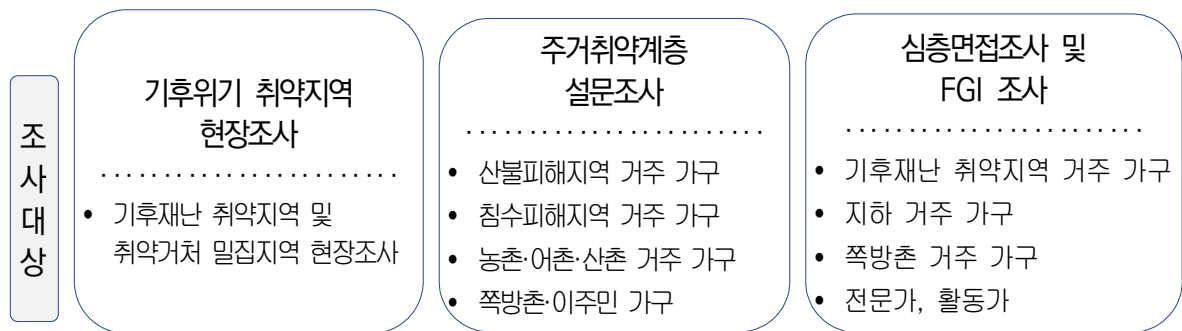


그림 1-3. 실태조사 개요

## □ 문헌조사 및 각종 자료 분석

- 국내외 관련 통계자료, 국제인권기준과 해외 문헌, 관련 법·제도 및 국내외 정책 사례를 수집·분석함
- 기후위기와 주거권 관련 국내외 문헌 및 통계자료 분석
  - IPCC의 6차 평가보고서 및 관련 문헌 등
  - 유엔 사회권규약 및 일반논평, 유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR), 유엔 사회권위원회 국가 심의 및 최종견해 등
  - 유엔 주거권 특별보고관의 보고서, 한국방문 보고서 등
  - 인구주택총조사 및 기후위기와 재난 관련 통계자료
- 기후, 재난, 주거권 관련 국내 법령 및 제도 분석
  - ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법’, ‘녹색건축물 조성 지원법’, ‘재난 및 안전관리 기본법’, ‘자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정’ 등
  - ‘주거기본법’, ‘주택법’, ‘주거급여법’, ‘공공주택 특별법’ 등

- '최저주거기준', '주거취약계층 주거지원사업 업무처리지침', '기존주택 전세임대 업무처리지침', '기존주택 매입임대 업무처리지침' 등

○ 기후위기 취약계층의 주거권 보장 관련 국내외 정책 사례 분석

- 국내 중앙·지방정부 집수리 지원사업, 주거취약계층 주거상향지원사업, 그린리모델링사업, 에너지바우처, 폭염·한파 대책 등
- 미국, 유럽 등에서 추진하는 그린뉴딜, 탄소중립 주택공급, 주택 에너지효율 개선사업, 에너지빈곤 가구에 대한 지원사업 등

□ 기후위기 취약지역 현장조사

○ 조사 기간은 3개월(2023년 6~8월)로, 연구 착수 후 문헌연구 및 통계자료 분석과 동시에 수행함

○ 조사 대상 지역은 기존 연구 자료와 통계자료 분석 내용을 바탕으로 주거취약계층 밀집 지역과 기후위기 재난피해지역 및 취약지역으로 선정함(표 I-1)

- 2022년 수도권 집중호우로 지하 침수가 발생한 서울 관악구 신림동과 동작구 상도동 일대 및 인근 상업·주거 지역
- 2019·2022·2023년 대형산불로 이재민이 발생한 강원 강릉시 옥계면, 경포동 일대 피해 지역
- 해안침식으로 인한 재해위험지역으로 지정된 강릉시 사근진, 순근, 사천면 등 해안가 일대
- 쪽방 밀집지역인 대구 쪽방촌 및 서울 동자동 일대
- 비닐하우스 거처 밀집 지역인 경기 과천시 과천동 꿀벌마을과 상하별마을 일대
- 제조업·시설농업 이주노동자 기숙사 밀집 지역인 경기 포천시 가산면 일대

○ 조사 기간 중 발생한 기후재난으로 인명피해가 발생한 지역에 대해 추가 현장조사를 수행함

- 2023년 집중호우로 산사태가 발생한 경북 영주시 풍기읍, 예천군 효자면, 은풍면 일대
- 2023년 집중호우로 주택 등에 침수피해가 발생한 전북 익산시 황등면, 용안면 일대와 충남 공주시 옥룡동 일대

표 1-1. 현장조사를 수행한 기후위기 취약지역

기후위기 취약지역			조사지역
지역 유형	지역 구분	기후위기 양상	
지하 침수피해지역	서울 도심	폭우, 침수	서울 관악구 신림동 서울 동작구 상도동
산불피해지역	강원 산촌, 도농복합	산불	강원 강릉시 옥계면, 경포동 일대
해안침식 지역	강원 어촌, 해안	해안침식	강원 강릉시 사근진, 순긋, 사천면 일대
쪽방 밀집지역	서울·대구 도심	추위와 더위	서울 동자동 쪽방촌 대구 쪽방촌
비닐하우스 밀집지역	경기 도농복합	추위와 더위, 화재	경기 과천시 과천동 비닐하우스
이주노동자 주거지 밀집지역	경기 도농복합	추위와 더위, 화재	경기 포천시 가산면 비닐하우스
2023년 산사태피해지역	경북 산촌	폭우, 산사태	경북 영주시 풍기읍, 예천군 효자면, 은평면
2023년 주택 등 침수피해지역	전북 농촌 충남 도심	폭우, 침수	전북 익산시 황등면, 용안면 충남 공주시 옥룡동, 금성동 일대

## □ 설문조사

- 문헌연구, 연구진 회의, 전문가 자문을 통해 조사표를 개발함(부록 1)
- 설문조사는 2023년 8월 9일~9월 22일간 산불피해지역, 침수피해지역, 농촌·어촌·산촌, 쪽방촌·이주민 4개 부문으로 구분하여 수행하였고, 대면면접조사를 중심으로 총 478가구에 대한 조사를 완료함
  - 조사단위는 가구이며, 조사기준일은 2023년 8월 9일 0시임
  - 조사방법별 가구수는 대면면접조사 462가구, 온라인조사 16가구로 대부분 대면면접조사로 조사를 수행함. 대면면접조사는 2023년 8월 9일~9월 10일간, 온라인조사는 모아폼(www.moaform.com)에서 구축한 조사틀로 9월 13일~9월 22일간 실시함
  - 산불피해지역 실태조사는 강릉에서 수행했고, 조사원 1명과 함께 연구진도 직접 조사에 참여하여 63가구를 조사함
  - 침수피해지역 실태조사는 서울과 부산에서 각각 대면면접조사와 온라인조사로 136가구를 조사함. 대면면접 방식으로 조사원 1명이 서울 관악구와 동작구에서 120가구를 조사함. 온라인으로 부산 수영구 침수피해 주택에 거주하는 16가구를 조사함
  - 농촌·어촌·산촌 실태조사는 경남 하동군·남해군, 전남 구례군·고흥군을 중심으로 조사원 4명이 157가구를 조사함
  - 쪽방촌·이주민 실태조사는 서울과 대구의 쪽방 밀집지역, 경기 포천시 이주노동자 기숙사 밀집지역을 중심으로 수행하여 122가구를 조사함. 서울 쪽방 밀집지역은 홈리스행동 활동가 4명이 조사했고, 대구 쪽방 밀집지역은 대구쪽방상담소 활동가 1명이 조사함. 경기 포천시 이주노동자 기숙사 밀집지역은 포천나눔의집, 포천이주민센터 등의 지원을 통해 당사자를 섭외하여 연구진이 직접 조사함
- 연구진이 직접 조사원 교육을 실시하고 조사관리자 역할을 수행함
- 조사표는 4개 부문, 44개 문항으로 구성함(표 I-2)
  - 가구원과 가구 문항에는 가구원 현황, 가구주 특성, 기초생활수급 여부, 월평균 가구 총소득 등을 포함함
  - 주거실태와 주거 소요 관련 문항에는 거처의 물리적 상태, 점유형태와 주거비 부담, 건강과 안전 위협 요소, 적정 실내온도 유지 여부, 기후재난과 집의 노후도를 고려한 개선필요 사항, 주거지원 소요 등을 포함함
  - 기후위기 인식 및 경험 관련 문항에는 기후위기 심각성에 대한 인식, 정부 대응 평가, 기후위기로 인한 이주 고려 여부 등을 포함함
  - 기후위기와 재난피해 관련 문항은 재난피해를 경험한 가구를 대상으로 하는 선택문항으로 구성하여 집의 물리적 피해 및 복구 정도, 정부 지원 평가 등을 포함함
- 실태조사 결과는 부호화(coding)를 통한 전산입력 후에 논리적 오류 점검을 실시

하고, 데이터 정제 처리(data cleaning) 과정을 수행한 후 파이썬(Python)을 활용하여 분석함

## □ 심층면접조사 및 표적집단면접조사(FGI)조사

- 기후위기와 취약 주거가 인권에 미치는 영향과 정책 소요를 파악하고, 제도 개선 방안을 마련하기 위해 심층면접조사 및 FGI조사를 수행함
- 심층면접조사 및 FGI조사 대상은 기후재난 피해지역 및 취약지역 거주자, 관련 분야 전문가와 활동가 총 50명으로 구성함(표 I-3)
- 대상별 조사 내용은 다음과 같이 구성함
  - 기후재난 피해지역 및 취약지역 거주자 : 거주 지역 및 가구 특성, 거주 실태, 기후위기에 대한 인식, 피해 경험, 인권 침해 상황, 주거복지 프로그램 이용 경험과 소요 등
  - 활동가 및 전문가 : 전문 분야별 기후위기 인식, 기후위기 취약가구 실태, 정책 현황, 정책 개선방안 등

표 I-2. 주거권 실태조사 문항

구분	내용
가구원과 가구	가구원 현황, 취약 가구원 유무, 성별, 최종학력, 경제활동 여부, 국민기초생활보장제도에 의한 수급가구 여부, 1년 동안의 월평균 가구 총소득
주거실태와 주거 소요	거처의 종류, 점유형태, 점유형태별 주거비 부담, 계절별 월평균 에너지사용료, 집의 건축년도, 거주 기간, 물리적 상태, 주로 사용하는 난방 연료, 건강과 안전 위협 요소, 계절별 적정 실내온도 유지 여부, 기후재난과 집의 노후도를 고려한 개선필요 사항, 최근 2년 이내 집수리 여부, 에너지효율 향상을 위한 개선필요 사항, 주거약자를 위한 주택성능 개선필요 사항, 주거지원 소요, 안전·위생 관련 규제 필요성
기후위기 인식 및 경험	기후위기 심각성에 대한 인식, 기후위기에 대한 체감, 정부 대응 평가, 집의 기후위기 취약 정도, 지역의 기후위기 취약 정도, 기후위기로 인한 이주 고려, 기후재난 피해실태 및 주거정책 개선방향
기후위기와 재난피해 (선택문항)	최근 5년간 기후재난 경험 여부, 재난피해 유형, 대피 경험, 재난정보 제공 여부와 경로, 집의 물리적 피해 정도, 피해복구 정도, 주거지원 여부와 지원내용, 질환 유무와 종류, 정부 지원 평가 (침수피해지역 부가문항) 집에 설치된 침수 예방시설, 추가로 필요한 시설, 중앙정부와 서울시의 주거지원 프로그램 인지 여부, 가장 필요한 프로그램

표 1-3. 심층면접조사 및 FGI조사 대상자

구분	지역	피해 및 취약지역·거처 유형	비고	
피해지역	유○○	서울 관악	침수·지하주택	공공임대주택 이주
	윤○○외 1명	서울 관악	침수	공인중개사FGI(2명)
	최○○	서울 관악	침수	관악신사시장 상인FGI(2명)
	김○○	서울 동작	침수	-
	박○○	서울 관악	침수·지하주택	-
	임○○	서울 관악	침수·지하주택	-
	장○○	서울 관악	침수·지하주택	-
	오○○	서울 관악	침수·지하주택	-
	이○○	서울 관악	침수·지하주택	-
	최○○	경기 광명	침수·지하주택	-
	최○○	강원 강릉	산불	피해대책위 위원장
	황○○외 2명	강원 강릉	산불	피해주민 FGI(3명)
	최○○A	강원 강릉	산불	전세임대주택 이주
	최○○B	강원 강릉	산불	조립식주택 입주
	김○○A	강원 강릉	산불	조립식주택 입주
	이○○	강원 강릉	산불	공공임대주택 이주
	김○○B	강원 강릉	산불	개축해 입주
	최○○C	강원 강릉	산불	조립식주택 입주
	이○○	부산 수영	침수	전세사기 피해주택
	취약지역	이○○	경기 과천	비닐하우스
김○○		경기 과천	비닐하우스	-
나○○		서울	고시원	-
김○○		서울	고시원	-
김○○		서울	고시원	이주민
이○○		서울	쪽방	-
윤○○		서울	쪽방	-
박○○		서울	쪽방	-
김○○		대구	여인숙	-
류○○		대구	여인숙	-
박○○		경기 광명	재개발 노후주택	공공임대주택 이주
노○○		경기 광명	재개발 노후주택	-
시○○		경기 포천	공장내 숙소(샌드위치패널)	이주노동자
안○○		강원 강릉	해안가	-
배○○		경남 남해	어촌·해안가	-
안○○		경남 남해	어촌·해안가	-
구분	분야			
전문가 및 활동가	이○○	의료 전문가		
	이○○	기후위기 활동가		
	이○○	기후·도시 연구활동가		
	안○○	산불진화대원		
	이○○	강릉 기후위기 활동가		
	이○○	반빈곤 활동가		
	진○○	인권활동가		
	오○○	쪽방상담소 실무자		
	김○○	광명 침수지역 공무원		
	이○○	재난 구호, 안전 전문가		
	구○○	기후·에너지 전문가		
	김○○	이주노동자센터 활동가		





## 1. 심화하는 기후위기와 인권·주거권 위기

### 1) 전 세계적인 기후변화와 주거권 위기

#### □ 기후위기 현황

- 전 세계적으로 기후변화가 심화하면서 기후재난이 빈발하고 있음
  - 극심한 더위와 추위, 가뭄으로 인한 대형산불, 집중호우로 인한 침수와 홍수, 해수면 상승과 해안침식 등 광범위한 기후재난을 전보다 더 자주, 더 강하게 경험하고 있음
  - 기후변화는 극단적 재난 발생뿐 아니라 보건, 건강, 식량 생산, 물, 에너지, 생태계, 안전, 주거, 인프라 등에 광범위한 영향을 미치고 있음
- IPCC의 제6차 종합보고서는 기후위기 현황과 장·단기 미래에 있을 영향을 다음과 같이 정리함(IPCC, 2023)
  - 2011~2020년 지구 표면 온도는 1850~1900년에 비해 약 1.1°C 상승함. 특히 1970년 이후 지표면 온도는 과거 2000년 동안의 다른 어떤 50년보다 빠르게 상승함
  - 많은 과학자가 인간의 활동, 특히 온실가스 배출을 온난화의 원인으로 지목하고 있음
  - 인간 활동에 의한 온실가스 배출량은 18~19세기 산업화 이후 계속 증가했으며, 2010년 이후에도 주요 산업 분야(에너지, 산업, 농림업, 교통, 건축)에서 이전 시기보다 빠르게 증가함
  - 기후위기의 장기적 영향으로 기온상승, 위험 수준의 열기·습도로 인한 인류 건강 악화, 식량 생산 감소, 해수면 상승, 종 다양성 감소 등이 예견됨
- 위 보고서는 기후위기로 인한 단기적 영향을 다음과 같이 정리하고 있음
  - 더 잦은 폭염과 위험 수준의 열기·습도 상태, 이에 따른 사망률과 발병률 증가 및 노동생산성 감소
  - 해양 온도 상승과 이로 인한 해양 생물다양성 감소
  - 숲, 해조류, 극지방 빙하, 산호초의 생태계 파괴와 생물다양성 감소
  - 더 강하고 잦은 극한호우와 홍수, 더 강한 풍속의 열대성 폭풍
  - 건조 지역에서의 물 부족, 산불 증가
  - 해수면 상승과 해안저지대 침식, 이로 인한 생활·건강·문화·식량·안전 위협
  - 식량·식물·생물 등에 의한 매개 감염 발병 증가, 불안·스트레스 등으로 인한 건강 악화 및 조기 사망 증가
- 최근 수년간 세계 각지에서 기후재난이 빈발하고 있으며, 이로 인해 집과 고향을

잃은 채 이주하는 기후난민이 대규모로 발생함. 유엔 주거권 특별보고관은 2022년 유엔에 제출한 보고서에 최근 발생한 기후재난을 다음과 같이 정리함 (Rajagopal, 2022)

- 2017년 미국 텍사스주에서 허리케인 하비(Harvey)로 휴스틴, 해리스 카운티에서 30만 채 이상의 주택이 손상됨
- 2019~2020년 오스트레일리아에서 들불 대화재로 30명 이상 사망하고, 3,000채 이상의 주택이 소실됨
- 2020년 수단에서 폭우·홍수로 수만 채의 주택이 파손되고 수백만 명이 집을 잃음
- 2021~2022년 뉴질랜드 남섬 서부 해안에서 심각한 홍수가 발생했으며, 2022년 7월 홍수로만 2,000명 이상 대피하고 500채 이상의 주택이 파손됨
- 2021년 유럽 중부(벨기에, 독일, 네덜란드)에서 폭우·홍수가 발생해, 독일에서 130억 유로, 네덜란드에서 2억 유로의 피해가 주택에 발생함
- 2021~2022년 브라질에서 폭우·산사태·폭풍으로 13만 명이 넘는 이재민이 발생함
- 2022년 파키스탄에서 몬순 폭우로 역사상 가장 심각한 홍수가 발생해 국토의 3분의 1이 물에 잠겼으며, 신드주에서 최소 150만 채의 주택이 파손됨

○ 국내난민모니터링센터의 추계에 따르면, 2022년 전 세계에서 기후 관련 재난으로 약 3,185만 명의 인구가 강제이주함(IDMC, 2023)

- 2022년 세계에서 재난, 분쟁, 폭력 등으로 강제이주한 인구는 약 6,089만 명이며, 이 중 52%가 기후 관련 재난으로 이주함
- 기후재난 중에서는 홍수(1,922만 명), 폭풍(998만 명), 가뭄(222만 명) 순으로 이주 인구가 많음
- 아시아 국가 중에는 파키스탄(817만 명), 필리핀(545만 명), 중국(363만 명), 인도(250만 명) 등에서 이주 인구 규모가 큼

## □ 기후위기와 인권

○ 기후위기는 인권에 직간접적으로 부정적 영향을 미치며, 기후위기로 인한 인권 침해의 구체적인 내용 역시 매우 중대하고 방대함

- 2008년 이후 유엔 인권이사회(UNHRC)는 기후변화와 인권에 관한 다수의 결의 문건과 보고서를 발표하였는데, 첫 보고서인 UNHRC(2009)는 기후위기로 인해 침해받는 구체적인 권리로 생명권, 적절한 식량에 대한 권리, 물에 대한 권리, 건강권, 적정 주거에 대한 권리, 자기결정권을 제시함
- IPCC(2023)는 기후변화의 부정적인 영향으로 농업·어업 생산 감소, 감염병 확산, 산불로 인한 영양실조와 손해, 정신건강 악화, 퇴거 등을 지적함

9) 유엔 난민기구는 이러한 인구를 국경을 횡단하는 난민과 구분하기 위해 국내강제이주민(internally displaced people)으로 지칭하기도 함.

- 기후재난은 신체건강뿐 아니라 불안감, 슬픔, 우울증, 외상후스트레스장애 등 정신건강에도 영향을 미침. 직접적인 재난 경험이 고통으로 각인될 뿐 아니라 기후위기 심화가 일상적으로 사람들의 정신건강에 부정적인 영향을 미친다는 연구결과도 있음(Albrecht et al., 2007; Self-Brown et al., 2013; Grennan et al., 2023)

○ 유엔 등 국제기구는 기후변화 대응 관련 문서에 인권을 명시하고 있음

- 2015년 파리협정에서는 기후 의제에 관한 국가 간 합의문 중 처음으로 전문에 인권을 명시하고, 취약성, 의사결정 과정에서의 참여 등 세부사항을 논의함(UN, 2015)
- 2022년 유엔 인권이사회는 ‘기후변화가 취약계층의 인권에 미치는 영향’ 보고서를 발표하여 기후변화로 부정적 영향을 받을 위험성이 높은 집단을 명시하고, 이들의 인권을 보호 및 증진하기 위한 법적·정책적 조치의 필요성을 강조함(UNHRC, 2022)

○ 기후변화로 인한 재난이 가시화되면서, 최근 기후위기 대응 과정부터 결과에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 정의(justice)가 중요시되고 있음

- 파리협정 전문에는 ‘기후정의(climate justice)’ 및 ‘인권, 건강권, 원주민·지역공동체·이주민·아동·장애인·취약계층의 권리’가 주요 고려사항으로 명시됨(UN, 2015)
- IPCC의 정기보고서는 ‘기후위기가 각 지역과 부문에서 불균등하게 일어나고 있다’는 것을 강조하며, 불평등 해소를 주요 키워드로 다루고 있음(IPCC, 2023)

○ 다른 나라에서는 기후위기로 발생하는 권리 침해에 대해 소송을 제기하는 사례가 증가하고 있음<sup>10)</sup>

- 네덜란드, 프랑스, 독일, 미국 등에서 촉발된 ‘기후소송’은 국가와 기업에 기후위기의 책임을 묻고 있으며, 인권법에 기초하여 기후변화 이슈에 대응하는 사례가 최근 증가하고 있음(Setzer and Higham, 2022)
- 2020년 미국 몬태나주가 추진하는 화석연료사업에 대해 16명의 청소년 기후활동가들이 주정부를 상대로 기후소송을 제기하였고, 2023년 8월 몬태나주 사법부는 주정부의 책임을 인정하며 원고 승소 판결을 내림<sup>11)</sup>

## □ 기후위기 시대 적정 주거에 대한 권리

○ 국제사회에서 주거권은 ‘적정 주거에 대한 권리’로 불리며, 그 내용이 구체적으로 정의되고 있음

- 세계인권선언 제25조는 ‘모든 사람은 음식, 의복, 주택, 의료 및 필요한 사회서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강·행복에 적합한 생활 수준을 누릴 권리가 있다’고 규정하고 있음
- 적정 주거에 대한 권리는 국내법과 동일한 효력을 갖는 사회권규약 제11조에도 포함되어

10) 2020년 3월 한국에서도 19명의 청소년 기후활동가들이 기본권 침해를 이유로 헌법재판소에 기후헌법소원을 제기함(한국일보. 2023.03.13., “청소년 기후위기 헌법소원 3년...여전히 현재 목소리 기다리는 청구인들.”)

11) The New York Times, 2023.08.14., “Judge Rules in Favor of Montana Youths in a Landmark Climate Case.”

있음

- 유엔 사회권위원회에 의하면 적정 주거에 대한 권리는 단순히 지붕이 있는 주택을 가질 권리를 넘어섬. 쫓겨나지 않을 권리와 함께, 부담가능한 비용으로 적절한 사생활, 적절한 공간, 적절한 보안성, 적절한 조명 및 환기, 적절한 시설 및 설비, 적절한 입지가 확보되는 것을 의미함
- 기후재난이 일상화되는 시대에 주거권 보장의 중요성에 대한 인식은 전 지구적으로 확산되고 있음
  - 유엔 주거권 특별보고관은 ‘정의로운 전환을 향하여 : 기후위기와 주거에 대한 권리’ 보고서에서 기후위기를 고려해 ‘적정 주거에 대한 권리’를 새로이 정의하고, 국가가 모든 사람의 주거권 보장을 위해 적극적인 조치에 나설 것을 권고함(Rajagopal, 2022)
  - 그는 2023년 보고서에서도 기후재난이 주거비용을 상승시켜 부담가능성을 악화할 수 있으며, 부담가능성이 전 세계적으로 악화하는 상황에서 국가가 주거권 보장에 더 많은 노력을 기울여야 한다는 의견을 표명함(Rajagopal, 2023)
  - 2022년 3월 개최된 EU 주거 부문 장관회의를 앞두고, Housing Europe, Eurocities, FEANTSA 등 유럽의 주거 관련 단체들은 기후위기에 대응하는 녹색 전환에서 주거권 보장의 중요성을 역설한 “10대 계획(10-point plan)”을 제출함<sup>12)</sup>

## □ 기후위기가 주거권에 미치는 영향

- 기후위기와 자연재해는 주거권에 부정적인 영향을 미치는데, 향후 그 영향이 급격히 증가할 것으로 예상됨
  - 기후재난은 주택 파괴, 거주지 상실 등으로 인한 비자발적 주거 이동의 원인이 되고 있음
  - 홍수, 태풍 및 폭풍, 해일 및 쓰나미, 산사태, 지진 등에 취약한 지역에 거주하거나, 안전하지 않은 주택에 거주하는 사람은 기후재난에 특히 취약함
  - 특히 홈리스는 혹한·혹서·폭우 등 기후재난에 직접 노출되기 때문에 기후위기의 영향에 가장 취약함
- 기후위기가 심화할수록 물리적으로 적정하지 않은 주택에 거주하는 가구는 집안에서도 더 많은 위험에 노출됨
  - 지금까지 에너지빈곤 문제는 겨울철 혹한을 중심으로 다루어졌는데, 앞으로 온난화로 폭염이 증가하고, 기후대(climate zone)의 변동까지도 발생할 가능성이 있어 폭염에 대한 연구와 정책적 관심이 필요함
  - 사회경제적 자원이 부족한 사람은 폭염으로 인한 사망 등 부정적 영향을 받을 위험이 더 높음(Thomson et al., 2019)

12) Housing Europe·Eurocities·IUT·FEANTSA·Confrontations Europe·CEMR, 2022.03.07., “Europe’s Housing Crisis calls for a clear commitment to boost public investment from the EU and European Housing Ministers.”

- 장기간의 폭염은 냉방기기 사용 증가와 함께 경제적·환경적으로 부정적인 영향을 미치고, 여름철 에너지빈곤을 야기함(Mavrogianni et al., 2015)
  - 거동이 불편하거나 만성질환이 있는 노인, 경제적 지위가 낮거나 사회적으로 고립된 사람, 외벽 단열재가 부족하거나 침실이 지붕 바로 아래에 있거나 협소한 주거공간에 거주하는 가구는 더위로 인한 건강위험이 더 높음(Vardoulakis et al., 2015)
  - 우리나라는 1994년과 2018년 기록적인 폭염을 경험하였는데, 2018년 폭염을 다룬 연구에서는 노후주택 거주 노인 1인가구, 의료인프라가 부족한 농촌 지역 등의 취약성을 주목하고 있음(박종철·채여라, 2020; 배민기 외, 2020). 그러나 주거 요인에 집중한 폭염 연구는 해외에 비해 적고, 주로 기상 여건과 인구통계에 관한 기술적 비교에 그치고 있음
- 기후위기가 주거권에 미치는 부정적인 영향은 주택 및 사회기반시설이 충분히 보급되지 못한 국가뿐 아니라, 경제 수준이 높은 국가에서도 광범위하게 나타나고 있음
- 2021년 미국 주택의 약 10%가 자연재해의 영향을 받았으며, 약 1,450만 가구가 허리케인, 산불, 겨울폭풍, 홍수 등 심각한 자연재해의 영향을 받음. 특히 저소득층 임차인은 기상이변에 취약한 것으로 나타남<sup>13)</sup>
- 최근 미국에서는 기후위기로 인한 위험요인을 주택 보험료에 반영하려는 움직임까지 나타나고 있음
- 2021년 10월 미 재난관리청(FEMA)은 홍수 보험료 책정의 정확성을 높이기 위해 새로운 방법론을 발표함. 이에 따라 기후재난 위험지역에 위치한 주택은 연간 보험료가 12,000 달러까지 인상됨<sup>14)</sup>
- 기후위기는 사회경제적 격차를 심화시켜 '적정 주거에 대한 권리'에 직접적인 영향을 미침
- 저소득층은 낮은 소득 및 자산, 낮은 에너지효율과 에너지비용에 대한 부담, 신재생에너지에 대한 접근성 부족 등의 이유로 인해 기후변화의 영향에 더 취약함(Hernández, 2016; Kontokosta et al., 2020; Reames, 2016)
  - 기후위기가 심화함에 따라 주택의 물리적 차이뿐만 아니라 구입능력·부담능력 격차(affordability gap)가 심화할 우려가 큼
  - Boustan et al.(2017)의 연구에 의하면, 심각한 자연재해의 영향을 받은 지역은 주택가격이 하락하고, 주거이전이 증가함. 고소득층은 지역 내 안전한 주택으로 이사할 여력이 있지만, 저소득층은 피해지역에 머물거나 다른 지역으로 이동할 수밖에 없음
  - 2017년 미국 텍사스주 휴스턴시는 허리케인 하비로 행정구역의 3분의 1이 물에 잠기는 피해를 겪음. 주정부는 자가 가구의 주택 복구 등을 지원했는데, 주거지원 대상에 임차 가구는 포함되지 못함. 결국 임차인들은 주택도시개발부(Department of Housing and

13) EARTH.ORG, 2022.06.28., "Climate Change and the Affordable Housing Crisis."

14) Forbes, 2023.08.23., "New FEMA Rates For Flood Insurance: Who Gets Hit The Hardest?"

Urban Development : HUD)를 상대로 차별적 재난 대응이 지역주민의 주거상황을 악화시켰다며 소송을 제기한 바 있음<sup>15)</sup>

## 2) 우리나라의 기후변화와 주거권 위기

### □ 기후위기 현황

- 우리나라의 최근 기온상승 추세는 전 세계 평균보다 빠르며, 극한강수의 강도 및 빈도 역시 증가하고 있음(기상청, 2020)
  - 우리나라 평균기온<sup>16)</sup>은 1912년부터 2017년까지 0.18°C/10년 상승하였는데, 이는 전 지구 평균기온 상승폭인 0.14°C/10년보다 더 큼. 특히 우리나라는 1973~2017년 0.26°C/10년의 상승폭을 보이고 있어 최근 기온상승 추세가 강해지고 있음
  - 최근(2016·2018·2021년) 폭염이 빈발하고 있으며, 특히 2018년 8월에는 홍천 등 일부 지역에서 일 최고기온이 40°C를 상회함
  - 겨울철 극한 저온은 대체로 감소하는 가운데 여름철 극한 고온이 증가하는 추세이며 낮보다 밤 기온의 상승 추세가 뚜렷함
  - 여름철 극한 강수의 빈도는 1990년대 중후반 이후 빠르게 증가하고 있음
  - 우리나라의 기후는 RCP 시나리오<sup>17)</sup>에 따라 2040년까지 평균기온이 0.8~1.5°C 상승, 21세기 후반기에는 약 2.9~4.7°C 상승할 것으로 전망됨(표 II-1)
- 2022년 한국의 '이상기후 보고서'에 의하면 연내 주요 이상 현상에는 '초여름 더위', '이른 열대야', '강해진 여름철 집중호우', '늦가을 고온', '봄철 남부지방 가뭄' 등이 포함됨(국무조정실·기상청, 2022)
  - 2022년 4월 전국 평균기온은 13.8°C로, 1973년 이후 4월 평균기온이 2번째로 높았음. 일부 지역에서는 일 최고기온이 31°C를 넘는 이상고온이 발생함
  - 2022년 6월 관측 이래 처음으로 서울·수원·원주 등 도시에서 '6월 열대야'가 발생함
  - 2022년 6월 말과 8월 초, 서울·경기와 충남 북부, 강원 영서 지역에 집중호우가 발생함. 수원(285.0mm), 동두천(219.9mm) 등지에서 6월 일강수량 최다 극값을 경신하였고, 8월 서울 남부에서 시간당 100mm가 넘는 기록적인 폭우가 내림
  - 단기간에 강한 비가 내린 서울·경기·충남 지역과 달리 전남·전북 지역은 가뭄이 지속됨. 2022년 기상가뭄 전국 평균 발생일수는 총 156.8일이며, 남부지방인 전남(281.3일), 경남(249.5일)에서 특히 길었음

15) Texas Housers, 2019.10.14., "Lawsuit by four Texas renters says State of Texas, HUD discriminate on race in Hurricane Harvey aid."

16) 지표 기온 기준임.

17) RCP는 대표농도경로(Representative Concentration Pathways)의 약자로 최근 IPCC에서 상정하는 미래 기후 시나리오를 지칭함. RCP는 인류가 온실가스를 얼마나 줄이는데 관한 시나리오 집합으로, RCP2.6(지금부터 즉시 온실가스 감축)부터 RCP8.5(현재 추세대로 온실가스 배출)까지 시나리오별 분석 및 추계가 이루어지고 있음.

표 II-1. 한반도 기온 및 강수의 장기 미래전망 요약

참고문헌		RCP 4.5	RCP 8.5	비고
기상청(2018)	기온	+2.9°C	+4.7°C	HadGEM2-AO/HadGEM3-RA (1981~2010년 대비 2071~2100년)
	강수량	+3.3%	+13.1%	
문혜진 외(2014)	기온	+0.9~3.7°C(여름) +2.4~4.4°C(겨울)	-	5개의 Best CMIP5 모형 (1979~2005년 대비 2075~2099년)
	강수량	+12%(여름) +6%(겨울)	-	
안중배 외(2014)	기온	+2.9°C	+4.6°C	HadGEM2-AO/WRF (1981~2010년 대비 2071~2100년)
	강수량	+0.3 mm / day	+0.35 mm / day	
Suh et al. (2016)	기온	+2.9°C	+4.7°C	CORDEX-East Asia (1981~2005년 대비 2076~2100년)
Oh et al. (2016)	강수량	+10.2%	+19.1%	CORDEX-East Asia (1981~2005년 대비 2076~2100년)

자료 : 기상청(2020)에서 재인용.

- 2023년 이상기후 보고서는 아직 발간되지 않은 가운데, 2023년 11월 현재까지의 기상청 보도자료를 종합하면 다음과 같은 기상현상이 발생함
  - 더운 봄(평균기온 13.5°C, 관측 이래 역대 1위)
  - 더운 여름(평균기온 24.7°C, 관측 이래 역대 4위)
  - 여름철 많은 비(660.2mm, 관측 이래 역대 5위, 장마철 기준 3위)
  - 더운 가을(평균기온 15.1°C, 관측 이래 역대 3위)
- 최근 우리나라에서도 폭우, 산사태, 산불 등 기후재난으로 인한 인명피해가 지속적으로 발생하고 있음
- 2022년과 2023년의 폭우, 산사태, 산불로 인한 참사뿐 아니라 지하, 옥탑, 고시원 등 비적정 주거에서 화재, 폭염 등 재난으로 인한 인명피해가 끊이지 않고 보고되고 있음
  - 2018년 11월 서울 종로구의 고시원에서 전열기구로 인한 화재로 7명이 사망하고, 11명이 부상을 입음<sup>18)</sup>
  - 2020년 12월 경기 포천시의 비닐하우스에서 여성이주노동자가 한파로 사망<sup>19)</sup>
  - 2021년 7월 서울 서대문구의 옥탑방에서 혼자 살던 장애인이 폭염으로 사망<sup>20)</sup>

18) 시사IN, 2019.01.17., “국립고시원 화재 사건, 그후 피해자들의 삶.”

19) 경향신문, 2020.12.23., “‘한파경보에 난방 고장’ 비닐하우스 숙소서 이주노동자 숨져.”

20) 채널A, 2021.08.09., “폭염 속 옥탑방서 쓸쓸히…홀로 떠나간 39세 장애인.”

- 2021년 11월 경기 부천시의 옥탑방에서 혼자 살던 80대 남성이 화재로 사망<sup>21)</sup>
- 2022년 2월 경기 파주시의 컨테이너 숙소에서 거주하던 이주노동자가 화재로 사망<sup>22)</sup>
- 2022년 4월 서울 영등포구의 고시원에서 화재로 고령자 2명 사망<sup>23)</sup>
- 2023년 2월 서울 구로구의 연립주택 지하에서 화재로 60대 거주자 사망<sup>24)</sup>
- 2023년 10월 경기 의정부시의 다세대주택 지하에서 화재로 2명 사망<sup>25)</sup>

○ 최근 정부에서 발표한 재난통계 및 재난피해자 실태조사에 따르면 호우·폭염으로 인한 인명피해가 매년 발생하고 있으며, 거주시설 피해 사례도 다수임

- 자연재난 원인별 인명피해가 2018년에는 폭염(48명), 2020년에는 호우(44명)가 가장 많았음(표 II-2)
- 최근 10년간 산불피해는 2013~2017년에 비해 2018~2022년에 더 컸으며, 특히 2022년에는 기록적인 피해면적을 보임(표 II-3)
- 최근 10년간 산사태로 인한 인명피해는 17건이었음. 2020년에는 장마철 산사태로 9명, 2023년 여름에는 경북에서 산사태로 7명의 인명피해가 발생함<sup>26)</sup>(표 II-4)
- ‘2022년도 재난피해 회복수준 실태조사’에 따르면, 주요 재난피해가구의 피해 내용 중 ‘거주시설 피해’가 80.3%로 가장 높은 비율을 보임(표 II-5)

표 II-2. 자연재난 원인별 인명피해 현황(2012~2021년)

(단위 : 명)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	합계
호우	2	4	2	-	1	7	2	-	44	3	65
태풍	14	-	-	-	6	-	2	18	2	-	42
태풍·호우	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
대설	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
폭염	미산정						48	30	29	39	146
합계	16	4	2	0	7	7	53	48	75	72	254

자료 : 행정안전부(2022).

주 : 폭염은 2018년부터 자연재난으로 포함되어서 2018년 이후만 집계됨.

21) 연합뉴스, 2021.11.24., “부천 다세대주택서 불…80대 옥탑방 주민 사망.”

22) 한겨레신문, 2022.02.22., “파주 공장 컨테이너 숙소에서 화재, 이주노동자 1명 숨져.”

23) 연합뉴스, 2022.04.11., “영등포 고시원 화재…스프링클러 작동했지만 2명 사망 못막아.”

24) 조선일보, 2023.02.06., “가리봉동 연립주택 지하1층서 화재…60대 주민 숨져.”

25) 연합뉴스, 2023.10.19., “‘의정부 다세대주택 반지하 화재’ 중태 빠진 여성도 숨져.”

26) 서울경제, 2023.07.16., “7명 사망·실종 경북 예천 지역…‘산사태 취약지역’ 지정도 안됐다.”



표 II-3. 최근 10년간 산불 발생 추이(2013~2022년)

(단위 : 건, ha, 백만 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	합계
건수	296	492	623	391	692	496	653	620	349	756	5,368
면적	552	137	418	378	1,480	894	3,255	2,920	766	24,797	35,597
피해 금액	25,020	9,285	20,480	15,721	80,150	48,583	268,910	158,141	36,125	1,346,276	2,008,691

자료 : 산림청, 산불통계, KOSIS.

표 II-4. 최근 10년간 산사태 발생 추이(2013~2022년)

(단위 : ha, 건, 백만 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	합계
면적	312	70	-	54	94	56	156	1,343	27	327	2,439
인명 피해	3	-	-	-	2	-	3	9	-	-	17
복구비	544	140	-	169	183	164	429	3,317	132	505	5,583

자료 : 산림청(2023).

표 II-5. 주요 재난피해가구의 피해 대상 및 내용

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	거주시설 피해	사업장 피해	작업장 피해	신체부상	정신질환 발생	질병 발생	그외 물적 피해	
전체	1,610	80.3	10.3	12.6	0.7	0.1	0.2	17.8	
재난명칭	2022년 경북·강원 산불	78	100.0	3.3	6.6	-	-	-	11.5
	2021년 오마이스	87	97.1	5.7	-	-	-	-	1.0
	2021년 집중호우	141	94.4	10.6	6.1	0.6	-	-	6.1
	2020년 마이삭, 하이선	342	73.6	7.9	21.3	1.1	0.3	-	8.7
	2020년 집중호우	167	66.7	12.7	33.3	-	-	1.0	13.7
	2019년 미탁	676	88.7	12.6	4.3	0.7	0.1	0.3	25.0
	2019년 링링	105	21.3	7.9	29.2	1.1	-	-	43.8
	2019년 강원 산불	13	92.6	7.4	-	-	-	-	3.7

자료 : 행정안전부(2023).

주 : 복수응답임. 오마이스, 마이삭, 하이선, 미탁, 링링은 각 년도에 발생한 태풍의 이름임.

## □ 기후위기와 인권에 관한 국내 논의

- 최근 국내에서 기후변화 및 기후위기에 대한 시민들의 관심이 빠르게 증가하고 있으며, 빈발하는 기후재난으로 기후위기의 심각성에 대한 인식도 강화되고 있음
  - 시사IN과 한국리서치가 기획한 ‘2022 대한민국 기후위기 보고서’에서는 응답자 1,000명 중 64.5%가 기후위기·환경 문제가 ‘나의 문제처럼 느껴진다’고 응답했으며, 88.6%가 ‘지금 급이 위기 상황’이라는 것에 동의함<sup>27)</sup>
  - 배기완 외(2021)의 연구에서 2021년 수행한 ‘기후위기와 인권에 관한 인식조사’에서는 기후변화의 심각성에 대해 전체 1,500명 중 90% 이상이 기후변화를 심각하다고 응답함
- 파리협정 이후 한국에서도 기후변화에 대응하기 위한 움직임이 확대되고 있는 가운데, 국가인권위원회는 기후위기에 대한 인권기반 접근이 필요하다는 의견을 정부에 제출함
  - 2020년 정부의 ‘2050탄소중립 비전’ 선언 이후, 2021년 5~12월 국무총리 등 정부기관, 전문가, 시민사회 등이 참여하는 2050탄소중립위원회가 구성되어 2050탄소중립시나리오(안)를 작성함(윤순진, 2022)
  - 2021년 9월 ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하 탄소중립기본법)’이 제정됨. 법률에 따라 정부는 중장기 온실가스 감축목표를 설정하여야 하며, 국가 및 지자체는 주기적으로 ‘탄소중립 녹색성장 기본계획’을 수립·시행하여야 함. 또한 동법에 의거해 기후변화영향평가·온실가스감축인지예산제 등을 실시하여야 하며, 정의로운 전환 특별지구지정, 기후대응기금의 설치 등을 시행할 수 있음
  - 2022년 국가인권위원회는 ‘기후위기와 인권에 관한 의견표명’을 통해 기후위기가 생명권, 식량권, 건강권, 주거권 등 직·간접적으로 인권에 광범위한 영향을 미치므로 정부가 인권관점에서 기후위기에 접근·대응하여야 한다는 의견을 정부에 제출함
- 2010년대 이후 기후위기와 인권에 관한 관심이 증가하면서, 학계를 중심으로 인권기반 접근법의 필요성에 대한 논의가 확산함
  - 기후위기를 인권관점에서 다룬 연구들은 UNHRC의 기후변화 보고서나 국제인권법의 내용을 토대로 기후변화에 대한 인권기반 접근법의 의미와 필요성을 제시함(박태현, 2011; 박병도, 2013a; 조윤재, 2019)
  - 박병도(2013b)는 환경정의와 취약성 개념을 토대로 기후위기를 단순한 자연현상 내지 환경윤리 문제를 넘어 사회구조적인 문제로 인식하여 기후정의 관점에서 대응방안을 모색해야 한다고 주장함
  - 시민사회의 기후정의운동에서는 기후위기로 인해 발생한 피해가 불평등하다는 지적을 넘어서, 피해를 규정하고 보상하는 과정에서 벌어지는 불평등을 해결하고 근본적인 사회부정의를 해소하여야 함을 강조함(홍덕화, 2020; 9월 기후정의행동 조직위원회, 2023)

27) 시사IN, 2022.01.10., “2022 대한민국 기후위기 보고서를 공개합니다.”

- 기후변화로 인한 취약계층의 정의와 인권 침해 양상을 다룬 국내 문헌도 2010년 대 중반 이후 증가하였는데, 기후위기 시대에 침해 우려가 큰 주거권을 구체적으로 다루지 않은 한계가 있음
  - 하종식 외(2015)는 기후변화 취약계층을 ‘신체능력, 경제적 능력, 사회적 위치, 거주지역 등’에 의해 다양하게 정의될 수 있다고 보았으며, 거주지역의 재해위험, 취약한 거주시설, 취약한 작업장, 건강, 빈곤, 이동성 등을 세부 기준으로 포함함
  - 한상운 외(2019)는 기후정의를 분배적·절차적·생산적·안정적 기후정의로 구체화하고, 기후 재난피해 사례를 보건(폭염·한파), 재난·재해(가뭄·호우·홍수·침수), 대기·교통(미세먼지), 해양·수자원(해수면·수온 상승), 산업·에너지(에너지생산·소비·가격) 등으로 구분해 분석함
  - 배기완 외(2021)는 기후변화 취약성에 관한 국내외 논의를 정리하고, 기후변화 취약계층을 기상이변으로 인한 영향요인과 지역·사회·경제적 요인의 두 틀로 나누어 분류함. 구체적으로는 야외노동자, 실내노동자, 농민, 어민, 비적정 주거 거주자를 사례로 피해실태를 살펴봄. 그러나 이 연구에서 비적정 주거 거주자는 여러 피해 사례의 일부로서 주거권의 관점에서 깊이 다루어지지 못하였으며, 설문조사 역시 인식조사에 국한되어 있음
- 에너지빈곤층 사례연구를 기반으로 복지제도 개선의 필요성이 제기되고 있지만, 기후위기와 주거권을 다룬 국내 연구는 아직 불충분함
  - 일부 연구는 에너지빈곤층 대상 복지정책 논의의 연장선에서 기후변화를 고려하였는데, 에너지빈곤의 측정 및 법·정책개선에 초점을 맞추어 주거권 관점은 충분히 고려되지 못함 (김종우·박지용, 2020; 윤석진, 2018; 이진민, 2015)
  - 최근에는 쪽방촌, 비닐하우스 등 비적정 주거에 대한 사례연구를 통해 기후위기 시대 취약계층의 삶을 드러내는 연구가 등장하고 있음(강준모, 2020; 정은아·하바라, 2021). 그러나 기후위기 시대 주거권에 기반한 실태조사와 정책 제언은 부족함

## 2. 기후위기와 주거권

### 1) 기후위기 대응 주거정책

#### □ 기후위기의 원인이자 결과로서의 주거

- 주거는 기후위기의 원인인 동시에 기후위기의 영향을 받음
  - 첫째, 주택의 입지, 건설, 에너지소비 등은 온실가스 배출 및 기후변화에 원인을 제공함
  - 둘째, 주택의 입지와 건축구조 및 방식, 품질 및 성능에 따라 거주자가 기후변화와 관련한 위험에 노출되는 정도, 위험으로부터 보호받는 정도가 달라짐
- 주거부문은 최종 에너지소비량의 약 20%를 차지하며, 주로 주택의 건설·철거, 냉난방과 관련됨(IEA, 2021)

- 주택산업(건설, 철거, 자재 제조·운송 등)은 전 세계 에너지소비량의 약 10%를 차지하고, 대부분 재생 불가능한 에너지원에서 발생함(Burciaga et al., 2019)
  - 전 세계 온실가스 배출량에서 건물 부문이 차지하는 비중은 약 40%임. 이 중 주거부문은 약 60%를 차지하며 주로 냉난방, 온수 이용 등과 관련됨(Ahmed Ali et al., 2020)
  - 에너지효율에 대한 추가적인 개선이 이루어지지 않으면 냉난방 에너지 수요가 현재의 3배까지 증가할 것이라는 전망도 있음(IEA, 2018)
- 주거생활과 관련된 온실가스 배출은 주택의 위치, 밀도, 품질 및 성능에 따라 결정됨
- 건축 및 도시계획, 건축물 에너지 관련 제도, 사회기반시설의 건설 및 활용은 주거생활과 관련된 탄소발자국에 영향을 미침
  - 주거지가 확산하거나, 주택의 입지가 거주자의 직장 및 학교 등에서 멀리 떨어져 있는 경우 교통수단 이용으로 인해 더 많은 온실가스를 배출하게 됨

## □ 기후위기에 대한 주거정책적 대응의 필요성

- 2022년 IPCC 보고서는 건강하고(healthy), 적정하며(decent), 저렴하고(affordable), 지속가능한(sustainable) 주택이 기후변화 해법 및 전략의 중심이 되어야 한다고 명시하였으며, 핵심 고려사항은 아래와 같음(IPCC, 2022)
- 첫째, 적응력을 제고하는 데 있어 공공재정의 역할이 중요함
- 주택에 대한 투자는 적응력 제고에 필수적이지만, 민간투자 중심 접근방식은 빈곤층 및 저소득층을 우선순위에서 배제할 위험이 있음. 주택시장은 사회적 수요가 아니라 시장 수요에 반응할 가능성이 크기 때문임
  - 효과적인 기후적응을 위해서 중앙정부, 지방정부, 공기업 등은 부담가능한 주택공급 및 투자에 적극적이어야 함. 공공임대주택·사회주택의 재고를 확대하는 등 주거지원 프로그램을 강화할 필요가 있음
- 둘째, 기후영향을 줄이기 위한 적응대책의 영향을 면밀히 고려하지 않을 경우 ‘적응실패(maladaptation)’로 이어질 위험이 있음을 고려해야 함
- 적응실패의 위험은 적응대책이 다양한 취약계층에 미칠 부정적인 영향을 고려하지 않을 때 발생함
  - 주택구입능력 및 부담능력이 낮은 저소득층은 적응대책 시행으로 인해 다른 집이나 지역으로 강제이주당하는 문제에 직면할 수 있는데, 이는 기후위험에 대한 취약성을 증가시키는 역효과를 초래할 수 있음
- 셋째, 적응계획 수립 및 시행에 있어 정의와 형평성을 우선시하는 ‘포용적 거버넌스(inclusive governance)’가 중요함
- 포용적인 의사결정 과정을 통해 폭넓은 지식을 연결하여 지역에 적합한 해법을 마련·보장

하고, 적응실패가 발생하지 않도록 노력하여야 함

- 기후위기 취약가구의 에너지빈곤 및 주거불안정 문제에 포괄적으로 대응하기 위한 프로그램 마련·제공하는 것이 필요함

○ 주택소유자와 임차인 모두 주택과 관련한 기후위험에 스스로 대응하기 쉽지 않음

- 재정 제약, 공동비전의 부재, 부적절한 건축규정, 친환경 건축방식에 대한 제한된 정보접근성, 고착화된 사회문화적 관행 등으로 인해 기후변화에 대응하는 주택의 소비·사용에 관한 지속가능한 대안이 채택되기 쉽지 않음(Winston, 2010)
- 주택의 자산으로서의 속성과 임대차 관계는 시장참여자들의 이해관계를 더욱 복잡하게 만듦. 주택개량은 주택의 자산가치와 사용가치에 모두 영향을 미치는데, 이는 소유자·임대인·임차인 등 각자의 이해관계에 따라 다른 선택지를 유도함
- 가령 주택개량을 통한 주거지 개선은 어떤 임차인에게는 주거환경개선이라는 편익으로, 다른 임차인에게는 ‘기후 젠트리피케이션(climate gentrification)<sup>28)</sup>’의 위협으로 다가올 수 있음. 마찬가지로, 어떤 임대인은 주거환경을 개선하기 위해 주택개량을 지지하지만, 다른 임대인은 재개발·재건축 이익을 기대하며 주택개량을 지지하지 않을 수 있음

○ 소외계층은 기후변화의 영향에 취약하지만, 자원 부족으로 인해 기후위기에 선제적으로 대응하는 것이 어려움

- 대부분 국가·지역에서 저소득층 및 소외계층은 기후변화의 영향에 더 취약함. 이들은 에너지비용 부담, 위험한 에너지원 사용으로 인해 건강에 부정적인 영향을 받기 쉽고, 사회적 경제적 위기를 경험할 가능성이 높음
- 그러나 저소득층은 이미 에너지소비를 줄인 상태여서 기후영향(이상기온 등)과 기후변화 감축·전환정책(주택개량 등)에 적응하는 것이 더 어려움
- 기후위기 심화에 따라 이상고온, 폭우·폭설, 해수면 상승 등으로 인한 주거이동이 증가할 가능성이 높는데, 저소득층은 주택시장에서 안전한 거처를 확보할 자원이 부족함
- 기상 여건 악화와 에너지비용 상승은 저소득층에게 더 많은 경제적 부담을 지우므로, 국가는 에너지효율 개선을 적극적으로 지원하여 주택 부문의 탄소배출을 줄이면서도 부담가능성 제고를 위한 전략을 펼쳐야 함

○ 기후위기에 대응하기 위한 적극적인 조치가 필요하지만, 특히 주거부문에서는 자산과 점유형태에 따른 계층별 격차와 영향을 고려해야 함

- 기후위기 대응 정책은 사회적 가치를 보호하기 위한 정책을 동반하지 않으면, 저소득 취약계층에게 부정적인 영향이 집중될 수 있음. 에너지 효율적인 주택개량, 환경친화적 도시계획 등은 주거비용 증가, 젠트리피케이션 등 부정적인 영향을 초래할 수 있기 때문임
- 기후재난 대응에서의 분배체계 및 자산가격 변화, 이주 과정에서의 생태·문화·공동체 파

28) 기후 젠트리피케이션은 기후변화가 인간 거주지나 주변 인프라 여건에 영향을 미쳐 어떤 자산을 더 혹은 덜 가치 있게 만드는 것을 가리킴. 특히 기후변화의 영향 및 그 대응 과정에서 정부 정책, 임대차 관계, 시장의 작동으로 인해 기존 거주민이 퇴거하게 되는 상황을 지칭하는 경우가 많음. 자세한 논의는 Keenan et al.(2018) 참조.

과, 자본 우위의 기술개발 등에 의해 기후위기 대응이 오히려 불평등을 악화할 위험성이 있음(Klinenberg et al., 2020)

- Howell and Elliot(2019)은 미국 재난관리청(FEMA)의 복구지원이 이루어진 카운티에서 백인의 평균자산은 증가했지만, 흑인·히스패닉·아시아계 주민의 평균자산은 감소했으며, 기존 주택보유자와 고학력자들의 자산 증가폭이 더 컸다고 분석함
  - 유엔 주거권 특별보고관은 주거부문에서 녹색전환에 소요되는 비용을 공공기관, 주택소유자 및 임차인 등이 공정하게 분담해 누구도 소외되지 않도록 하여야 한다고 강조함(Rajagopal, 2022)
- 재정 제약 및 주택시장 안정을 명분으로 중산층 중심 주택공급을 강조하고, 저소득층을 위한 주거안전망 확보를 소홀하게 다루던 주거정책은 커다란 도전에 직면하고 있음
- 기후위기 시대 주거정책은 온실가스 배출을 감축하기 위한 전략적 수단이자, 사회경제적 불평등을 해결하기 위한 도구로 활용되어야 함
  - 구체적으로는 에너지소비량 절감 및 탄소배출 감축, 기후영향으로부터 안전한 주거공간 확보, 주거부문 에너지전환 시 취약계층 배려가 핵심 원칙이 되어야 함
- 주택개량 및 개조를 활성화하고, 공공임대주택 및 사회주택 재고를 늘리며, 투자·투기 목적의 주택 구입을 억제하는 등의 정책이 필요함
- 금융규제가 완화되거나 이자율이 낮아져 가구가 주택담보대출을 이용하기 용이해지면, 신축주택의 비탄력적인 공급에 자금·신용이 투여되면서 주택가격이 상승함
  - 일반적인 상품은 가격이 상승하면 수요가 감소하지만 높은 주택가격은 오히려 투자가치의 상승을 일으켜 추가적인 주택수요 및 대출수요를 창출하기도 함
  - 투자·투기 목적의 주택 구입·보유가 늘어날수록 높은 주택가격을 유지하거나, 추가적인 상승을 유도하기 위한 행위도 증가함

## 2) 해외의 기후위기 대응 주거정책

### □ 미국

- 주택은 기후변화의 원인인 동시에 기후변화의 영향에 노출되어 있다는 점에서, 기후변화는 점차 주거정책의 필수적인 고려요소로 인식되고 있음(Martín, 2022)
- 미국에서는 주거부문이 기후변화에 영향을 미치는 정도가 막대하고 기후재난이 부각되면서, 환경정의와 기후정의를 달성하기 위한 정책이 꾸준히 추진되고 있음
  - 1994년 클린턴 정부는 ‘소수자와 저소득층에 대한 환경정의를 위한 연방조치(Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations)’라는 행정명령을 발표함<sup>29)</sup>

- 2016년 오바마 정부는 '주택도시개발부 환경정의계획(HUD Environmental Justice Plan)'을 마련·추진함<sup>29)</sup>
  - 2021년 바이든 정부는 'Justice40 정책(Justice40 Initiative)'을 통해 기후변화, 신재생 에너지, 부담가능한 주택, 깨끗한 물 등에 대한 연방 투자금 중 40%를 취약지역에 제공 하도록 함<sup>30)</sup>
  - 바이든 정부는 '인플레이션 저감법(Inflation Reduction Act)'을 제정하여 주택의 기후복 원력과 에너지·물 효율성 개선(10억 달러), 저소득가구 에너지소비 환급사업(90억 달러), 저소득층 주택개량(41억 달러), 환경·기후정의를 위한 저소득층 및 취약지역 지원사업 (150억 달러), 에너지효율 개선을 위한 세액공제, 저소득층 주택 세액공제(Low-Income Housing Tax Credit : LIHTC)와 연계된 재생에너지사업 등을 지원함<sup>32)</sup>
  - 저소득층에게 가정용 냉방설비를 지원하는 지방정부도 증가하고 있음. 뉴욕시는 저소득가 구의 냉방기기 구입비용을 가구당 최대 800달러까지 지원하며,<sup>33)</sup> 오리건주는 저소득층의 에어컨·공기필터·열펌프 설치를 지원하는 법률을 제정함<sup>34)</sup>
- 미국은 주택의 성능을 전반적으로 향상하기 위해 IgCC, ASHRAE 189.1 등 녹색 건축물표준을 일부 건축물에 의무화하고 있으며, 이외에도 LEED 등 인증제를 폭 넓게 활용하고 있음<sup>35)</sup>
- 국제친환경건축코드(IgCC : International Green Construction Code)는 건축물의 환 경 및 건강 성능 증진을 위해 에너지효율, 건축자재, 실내환경품질, 탄소배출량 등을 규정 한 건축물표준임. 주·카운티 등 지역에서 해당 표준을 채택할 경우, 산업·상업건물 및 4 층 이상 주택의 신축·증축·개축 시에 의무적으로 적용됨
  - ASHARE 189.1은 미국냉난방공조엔지니어협회(ASHRAE : American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers)가 주기적으로 작성·개정하 는 건축물표준으로, IgCC와 유사한 항목·범위에 대한 성능표준을 제시하며, IgCC가 채택 된 지역에서 대체 표준으로 활용됨
  - LEED(Leadership in Energy and Environmental Design)는 에너지효율, 건축자재,

29) US Presidential Documents, 1994.02.16., Federal Actions To Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations, Executive Order 12898.

30) US Department of Housing and Urban Development, 2016, Environment Justice Strategy. 이 계획은 환경 및 인체 건강에의 불균형적인 영향 파악·해결, HUD 프로그램의 건강 및 환경을 위한 자원·정보·모범사례 접근성 확대, 소수자와 저소득층의 HUD 정책추진에 실질적 참여 기회 확대 등을 목표로 함.

31) US Presidential Documents, 2021.02.01., Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad, Executive Order 14008.

32) The White House, 2023.08.16., "FACT SHEET: One Year In, President Biden's Inflation Reduction Act is Driving Historic Climate Action and Investing in America to Create Good Paying Jobs and Reduce Costs."

33) New York State, 2023.10.31., "New York State Announces Applications for Home Heating Assistance Available On November."

34) Oregon Department of Energy, 2023.07.17., "Oregon Department of Energy Launches Program to Support Energy Efficient Heat Pumps in Rental Homes."

35) 미국 환경보호국(U.S. Environmental Protection Agency) 홈페이지([www.epa.gov/smartgrowth/green-building-standards](http://www.epa.gov/smartgrowth/green-building-standards)).

실내환경, 탄소배출 기준에 따라 모든 유형의 건축물에 부여하는 인증제 프로그램임. 점수에 따라 4개 등급(플래티넘·골드·실버·기본인증)을 부여하여 조세감면, 보조금 지급 등의 혜택을 제공함

- 메릴랜드주는 2011년 주 단위에서는 최초로 일부 건물에 대해 IgCC 기준을 채택하였으며, 최근 기후위기 대응에 발맞추어 2021년판 IgCC를 채택함<sup>36)</sup>
- 버지니아주 알링턴시는 그린빌딩 밀도인센티브 프로그램(Green Building Density Incentive Program)을 통해 ① LEED Gold 인증, ② 추가 에너지최적화 성능, ③ 기본환경 구성요소 충족 시 개발사업자에게 추가 용적률을 허용함. 건설 중에 친환경 요소를 포함하지 않을 경우, 공무원이 현장방문하여 집행을 지도하기도 함(표 II-6)
- 2022년 워싱턴DC는 ‘청정에너지 DC 건축물 규정 개정법률(Clean Energy DC Building Code Amendment Act)’을 제정하여 2026년까지 모든 신축건물, 3층 이상의 모든 상업용·주거용 건물에 탄소중립에너지(net-zero energy) 기준을 적용할 예정임<sup>37)</sup>

○ 미국은 에너지효율 모기지(energy-efficient mortgage : EEM)를 통해 주택의 에너지효율 향상에 필요한 비용을 금융기관에서 조달하는 방법이 제도화되어 있음<sup>38)</sup>

- EEM은 구입 또는 개조 시점에 부동산의 에너지효율 개선, 사용요금 절감에 필요한 비용을 금융기관으로부터 조달하는 대출상품임. 일부 기관<sup>39)</sup>에서 공공지원 대출프로그램을 운영하며, 공공지원 없이도 EEM을 이용할 수 있도록 제도화되어 있음
- 다른 주택담보대출과 EEM을 동시에 이용할 수 있으며, 유형에 따라 주택감정가의 최대 15%까지 대출받을 수 있음. 대출금은 고효율 가전제품 구입, 문·창문 교체, 난방 및 온수 설비 교체, 균열 제거, 단열재 보강, 태양광패널 설치 등에 사용할 수 있음

표 II-6. 미국 알링턴시 그린빌딩 밀도인센티브 프로그램의 추가 용적률 인센티브

구분	0.25 FAR	0.35 FAR	0.45 FAR	0.55 FAR	0.70 FAR
내용	• Energy Star 75점 • LEED의 EUI 확인	• Energy Star 80점 • LEED의 EUI 확인	• Energy Star 85점 • LEED의 EUI 확인	• Energy Star 90점 • LEED의 EUI 확인	• ILFI 제로에너지, • 제로탄소 인증
추가 용적률	25%	35%	45%	55%	70%

자료 : 알링턴시 홈페이지([www.arlingtonva.us/Government/Programs/Sustainability-and-Environment/AIRE/Buildings/Green-Building-Incentive-Policy](http://www.arlingtonva.us/Government/Programs/Sustainability-and-Environment/AIRE/Buildings/Green-Building-Incentive-Policy)).

주 : 1) FAR은 Floor-to-Area Ratio의 약자로 용적률을 뜻함.

2) Energy Star는 미국에서 제품의 에너지효율에 대해 국가가 인증하는 프로그램임.

3) EUI는 Energy Use Intensity의 약자로 에너지사용 집약도를 뜻함.

4) ILFI(International Living Future Institute)는 건축물 탄소배출 수준의 인증을 수행하는 기관으로, 모델 기준이 아닌 실제 수행 기준으로 검증됨.

36) ESG Legal Solutions, 2023.01.08., “First State to Authorize Use of the 2021 IgCC.”

37) National Law Review, 2022.08.05., “Washington, DC, Aims to Ban Fossil Fuel in New Construction.”

38) US Department of Energy, Energy-Efficient Mortgages([www.energy.gov/energysaver/energy-efficient-mortgages](http://www.energy.gov/energysaver/energy-efficient-mortgages)).

39) 연방주택청(Federal Housing Administration), 재향군인부(Department of Veterans Affairs), 농무부(Department of Agriculture) 등이 대출프로그램을 운영하고 있음.



- 대출실행 전에 에너지컨설턴트가 주택을 조사하며, 에너지부(Department of Energy: DOE)의 에너지평가서를 받아야 함. 에너지평가서를 받기 위해서는 에너지효율 개선을 위해 필요한 개조내용, 비용, 에너지절약계획에 대한 정보가 필요함
  - EEM을 이용하기 위해서는 신용점수, 소득 대비 총부채 비율(debt to income ratio: DTI) 등의 요건을 충족하여야 함
- 미국 등 12개국은 저탄소 기술 및 인프라에 민간투자를 유도·촉진하기 위한 공적 금융기관으로 녹색투자은행(green investment bank : GIB)을 운영하고 있음<sup>40)</sup>
- 기후위기 대응을 위해서는 혁신적인 기술 및 인프라가 필요한데, 이를 시장 등 민간영역에만 맡겨두면 충분한 투자가 이루어지지 않을 수 있음
  - 미국에서는 2023년 3월 현재 24개의 GIB가 운영 중이며, 재생에너지 전환 가속화에 중점을 두고 있음. 2022년에는 총 15.1억 달러의 공적 자금을 사용하여 31.2억 달러의 민간투자를 유치함
  - 국가 및 지역의 특성에 따라 다양한 프로그램이 운영되며, 주로 상업용·주거용 건물 에너지효율 향상, 옥상·지붕 태양광발전 시스템, 에너지효율이 높은 조명·가전 등에 투자를 촉진함
  - 매사추세츠 지역기후은행(Massachusetts Community Climate Bank)은 ‘2050년 기후 계획’ 목표를 달성하기 위하여 기후친화적이고 복원력이 있으면서 부담가능한 주택 프로그램에 집중하고 있음. 노후주택의 단열재 설치, 창문 교체, 열펌프·태양광패널 설치, 전기자동차 충전기 추가 등의 개량공사를 지원함
  - 뉴욕 녹색은행(NY Green Bank)은 2025년까지 1억 달러(총액의 약 35%)를 소외지역 친환경주택 공급에 투자하는 것을 목표로 하고 있음
- 미국에서는 건축물의 적응적 재사용을 추진하는 소유자·사업자에게 인센티브를 제공하는 지방정부가 증가하고 있으며, 캘리포니아주 샌타애나시가 대표적 사례임<sup>41)</sup>
- 적응적 재사용은 새로운 건물을 짓는 대신에 기존건물의 용도를 변경하여 사용하는 것을 가리킴
  - 적응적 재사용 전략의 시행 단위는 가장 작게는 개별 가구가 사용하는 제품에서 건축물의 내장재, 건축물, 가장 크게는 도시까지 확장될 수 있음(그림 II-1)
  - 주택으로의 적응적 재사용은 오래된 건축물의 고유한 특성을 보존함과 동시에, 부담가능한 주택공급을 위해 활용될 수 있음. 또한 공동체의식을 형성하고, 지역 정체성과 역사·문화를 보존하는 효과도 거둘 수 있음
  - 2014년 샌타애나는 활용도가 낮은 상업용 건물을 주택으로 전환할 수 있도록 ‘적응적 재사용 조례’를 제정함. Arts Collective는 조례에 따른 첫 번째 프로젝트로, 기존의 은행 건물을 58호의 고품질이면서 저렴한 아파트로 개조함(그림 II-2)

40) NRDC, 2021.10.09., “Green Banks: Taking Climate Finance from Pledge to Project.”

41) Forbes, 2022.09.30., “California Passes Adaptive Reuse Legislation To Address Housing Crisis.”

제품(products)	내장(interior)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가구 등의 조립제품 사용을 통한 재사용</li> <li>- 에너지효율적인 가전·전자제품의 사용</li> <li>- 현지에서 조달한 재료 및 제품을 사용 : 운송과 관련한 배출량의 저감, 지역경제에 대한 간접지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가변 분해를 위한 설계 : 건축물의 수명주기평가를 통한 감축전략 수립·이행</li> <li>- 저탄소 건축자재의 사용</li> <li>- 재사용이 용한 건축자재의 사용</li> </ul>
건축물(buildings)	도시(cities)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재배치 및 개조 : 주택사용의 유연성(다용도)을 제고할 수 있도록 설계</li> <li>- 재사용 가능한 코어, 변화하는 기후에 따라 개량·개조가 용이한 외피 등을 고려한 건축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회의 필요에 기반한 용도 중심의 개발</li> <li>- 인접 지역과 협력한 인프라 건설계획, 탄소중립계획 등의 수립·집행</li> <li>- 건축물의 재사용 확대</li> </ul>

그림 II-1. 탄소중립을 위한 다양한 규모의 적응적 재사용 전략  
 자료 : Gensler(2023).



그림 II-2. 적응적 재사용의 사례 : 캘리포니아주 샌타애나시의 Arts Collective  
 자료 : Garcia and Kwon(2021).

- 미국 7개 주에서는 홍수빈도가 높은 지역의 주택임대차계약 시 임대인이 계약서를 통해 임차인에게 홍수위험을 고지하도록 의무화하고 있으며, 연방재난관리청이 재난위험이 높은 지역의 주민에게 홍수보험 가입을 지원함
  - 빈발하는 홍수로 인해 세입자에게 기후재난의 위험을 고지하여야 한다는 주장이 미국에서 힘을 얻고 있으며, 캘리포니아·네바다·텍사스 등 7개 주 및 다른 주의 일부 도시에서 임대차계약 시 홍수위험 고지의무를 임대인에게 부과하고 있음<sup>42)</sup>
  - 미국 홍수보험프로그램(National Flood Insurance Program : NFIP)은 연방재난관리청(FEMA)이 관리하며, 직접 또는 50개 이상의 보험사 네트워크를 통해 제공됨(FEMA, 2022)

42) Next100, 2022.05.26., "Risky Renting: Renters Should Have the Right to Know their Flood Risk."

- NFIP는 건축물 및 내용물을 모두 보장하며, FEMA는 지방정부와 협력하여 홍수피해 복구에 필요한 범람 관리 규정을 채택·시행하고 있음
- NFIP 참여지역에서 정부 지원 모기지를 받을 경우에는 보험에 의무적으로 가입하여야 함

## □ 유럽

- 유럽에서는 기후변화 대응 정책인 유럽그린딜(European Green Deal)의 일환으로 주거 분야의 온실가스 감축을 추진하고 있음
  - EU는 유럽그린딜의 2050 장기전략 중 하나로 건축물 개량을 대대적으로 추진하고 있음 (Hermelink, 2021)
  - 유럽연합 집행위원회는 2020년 10월 리노베이션 전략계획(Renovation Wave Initiative)을 발표하여 2030년까지 건물 부문 에너지 감축 속도 가속화, 건설 분야 일자리 창출 및 에너지빈곤 해소에 관한 목표를 수립함<sup>43)</sup>
  - 구체적인 추진계획은 기존건물재고모니터링(Building Stock Observatory : BSO) 기능 강화, 건축물에너지성능지침(Energy Performance of Buildings Directives : EPBD)·에너지효율화지침(Energy Efficiency Directive : EED)·신재생에너지지침(Renewable Energy Directive : RED) 개정, 유럽지역개발기금·정의로운전환기금 등을 활용한 융자 지원, 공공건축물 및 사회인프라에 대한 선도적 투자 등으로 구성됨
- 영국, 독일, 프랑스 등은 2009년부터 주택을 포함한 건축물을 대상으로 에너지성능인증서(energy performance certificate : EPC)를 발급하고, 매매·임대 시에 첨부서류로 제출하도록 함으로써 에너지절약을 위한 정책수단으로 활용하고 있음
  - EPC는 EPBD와 EED에 근거하여 판매 및 임대 목적의 건물에 발급하는 인증체제로, EU 소속 국가별로 조정하여 개별 건물에 적용함
  - EPC에 포함되는 내용은 국가별로 다른데, 주로 냉난방·온수·환기·조명 등의 에너지효율을 확인하여 보고하도록 하고 있음. 나아가 에너지사용량을 줄이고 비용을 절약하는 방법에 대한 권장사항을 기재함. 주택의 에너지효율등급을 A~G까지 부여하며, 인증은 10년 동안 유효함(Ruggieri et al., 2023)
  - EPC를 통해 거주민·사업자가 건물의 에너지 성능을 인식하며 시장에 참여할 수 있고, 관료·정책결정자가 건축물의 에너지 성능에 대한 정책을 용이하게 수립·시행할 수 있음 (Anagnostopoulos et al., 2015)
  - 스코틀랜드에서는 계량기, 보일러 근처에 EPC를 부착·표시하도록 하고 있으며, 유럽그린딜의 융자지원에도 EPC를 활용하고 있음
- 그러나 유럽에서도 주택개량 등 주거부문 기후변화 대응 정책에 대해 양방향에서 비판이 계속되고 있으며, 특히 우크라이나 전쟁으로 인한 원자재가격 상승 등을 이유로 개혁이 유보되고 있음

43) 이는 유럽연합의 EU 탄소감축 입법안(Fit for 55)의 주요 내용과 일부 중복됨.

- EU의 '리노베이션 전략계획'은 이탈리아, 독일, 체코 등 가입국으로부터 건축비용 상승, 인플레이션, 경기둔화, 재산권 침해 등의 이유로 비판받으며 차질을 빚고 있음<sup>44)</sup>
- 일각에서는 현재 수준의 EED, EPBD, RED 등의 규제·지침 개정으로는 건축물 부문의 탄소중립을 달성할 수 없으며, EU 거버넌스를 강화하고 인센티브를 확대해야 한다고 주장함(Vandenbussche, 2021)

## □ 영국

- 2019년부터 영국의 MHCLG(Ministry for Housing, Communities and Local Government : 주택·지역·지방정부부), 스코틀랜드 정부 및 웨일스 정부는 탄소 배출 감축·저감을 위한 건축기준 도입을 추진해 왔음
  - 영국은 2019년부터 신축건물 건설 및 기존주택 개조에 적용하는 미래주거기준(the Future Homes Standard) 도입을 추진해 왔으며, 2025년부터 적용될 수 있도록 기준의 세부사항을 지속적으로 협의하고 있음.<sup>45)</sup> 해당 기준은 에너지사용량 감소, 환기 개선, 과열(overheating) 위험 방지 등의 내용을 포함함
  - 스코틀랜드는 2023년 2월부터 신축건물의 탄소배출량 감축 기준을 명시한 스코틀랜드건축물표준 개정안을 시행하였으며, 2024~2025년에는 건축물표준에 패시브하우스 기준을 단계적으로 도입할 것을 계획함<sup>46)</sup>
- 2020년 기후변화에 대응하는 녹색산업혁명(green industrial revolution) 10개 계획을 발표하였으며, 이 중 하나로 친환경 건축물이 포함됨(Government of UK, 2020)
  - 이 계획에서는 2030년까지 50,000개의 일자리를 창출하고, 총 110억 파운드의 민간투자를 조성할 것을 선언함
  - 2028년까지 60만 개의 열펌프를 설치하여 탄소난방을 획기적으로 줄이고, 에너지효율을 향상할 것을 계획함
  - 사회주택 탈탄소기금(social housing decarbonisation fund)을 조성하여 사회주택의 탄소 배출 감축을 유도하고, 에너지공급자의무(Energy Company Obligation : ECO)를 확장함
  - 그러나 2023년 영국 총리는 기존 영국의 탄소중립목표 달성이 어려움을 시사하며 차량·연료·주택 등의 전환에 대한 유보 입장을 밝힘. 기존의 주택 에너지효율 보조금 지급은 지속하되 주택소유자의 단열성능 강화 의무는 폐지함<sup>47)</sup>
- 현재 영국 정부는 120억 파운드(약 20.4조 원)의 예산을 투입해 주택의 에너지효

44) POLITICO, 2023.06.05., "EU's green renovation wave faces backlash."

45) The Guardian, 2023.10.05., "Delayed consultation on net zero construction 'a blow to UK homeowners'."

46) Scottish Government, 2023.02.01., Building Scotland (Amendment) Regulations 2022 - energy : presentation.

47) The Guardian, 2023.09.20., "UK net zero policies: what has Sunak scrapped and what do changes mean?"

을 개선을 지원하는 ‘Help to Heat’ 계획(scheme)을 추진 중임<sup>48)</sup>

- Help to Heat 계획은 다음의 6개 세부계획으로 구성됨
- 보일러 업그레이드 보조금 : 주택소유자에게 저탄소 난방시스템 설치를 위한 보조금 지급
- 주택개량 보조금(Home Upgrade Grant : HUG) : 저소득가구의 에너지효율 개선을 위한 보조금 지급
- 지속가능한 온기 공모사업(Sustainable Warmth Competition) 기금 : 지방정부에 기금을 지원하여 저소득가구의 에너지효율 개선 유도
- 사회주택 탈탄소기금 : EPC D등급 미만 사회주택의 탄소배출 감축을 위한 기금 지원
- 에너지공급자의무(ECO) : 에너지공급자가 개별 가구에 에너지절약 수단을 활용한 난방비 절감 방안을 고지할 의무 부과
- 단열처리계획(Insulation Scheme) : 에너지효율 개선과 에너지비용 절감을 위한 단열처리 지원

## □ 일본

- 일본은 에너지성능 평가제도를 기반으로 주택개량 및 리모델링을 지원하며 세제혜택, 보조금제도, 저리대출제도 등을 갖추고 있음(그림 II-3)
- 일본은 2014년부터 탄소배출 감축을 위한 제로에너지주택(Net-Zero Energy House : ZEH) 제도를 시행하고 있음(표 II-7)
  - ZEH는 외벽·창문 등 단열성능을 대폭 향상하는 고효율 설비 도입으로 에너지소비를 절약하고, 태양광패널 등 재생에너지 생산설비를 설치하여 탄소중립을 목표로 하는 주택임
  - 제로에너지주택은 ZEH, ZEH+, 차세대 ZEH+로 구분되며, 모든 유형의 주택을 대상으로 신축뿐 아니라 개량·리모델링을 통해서도 공공지원을 받을 수 있도록 제도를 설계함
  - 개량공사 시에는 자격을 갖춘 시공업자를 지정하는데, 위탁기관인 ‘환경·공동창조이니셔티브(環境共創イニシアチブ, SII)’가 인정한 ZEH사업자가 설계·시공하여야 함

48) Government of UK, 2022.07.29., “Find energy grants for your home (Help to Heat).”

국가 및 지방자치단체		주택금융지원기구
<b>감세제도</b>	<b>보조제도</b>	<b>융자제도</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득세 공제, 주택용자 감세</li> <li>- 고정자산세 감액</li> <li>- 증여세 비과세조치</li> <li>- 등록면허세 특례조치</li> <li>- 부동산취득세 경감조치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기우량주택화 리폼 추진사업</li> <li>- 주택·건축물 안전재고 형성사업</li> <li>- 지역형 주택그린화사업</li> <li>- 단독주택의 ZEH보조사업</li> <li>- 고성능 건축재료를 통한 주택단열 리폼 지원사업</li> <li>- 차세대 에너지절약 건축재료 지원사업</li> <li>- '개호보험법'에 의한 주택개량·수선비 지급</li> <li>- 재해 시 활용가능한 가정용 축전시스템 도입 추진사업 보조금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 플랫폼35 : 금리확정형 담보대출</li> <li>- 리폼융자 : 고령자 대상 저리융자</li> </ul>

그림 II-3. 일본의 주택리폼 지원제도

자료 : 国土交通省 住宅局(2021); 박은철·정다래(2023).

표 II-7. 일본의 제로에너지주택(ZEH)화 지원사업

구분	ZEH	ZEH+	차세대 ZEH+
성능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 태양광발전 등 재생가능에너지시스템 설치</li> <li>- 1차 에너지소비량 20% 절감</li> <li>- 기준에너지소비량 100% 이상 삭감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ZEH를 더욱 고성능화</li> <li>- 1차 에너지소비량 25% 절감</li> <li>- 추가적 단열성능과 재생가능 에너지설비 도입 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ZEH+보다 재생가능 에너지설비 확충</li> <li>- 축전시스템, V2H 충전설비, 연료전지, 태양열이용 온수시스템 등 도입</li> </ul>
보조금	정액 : 호당 55만 엔 + a	정액 : 호당 100만 엔 + a	
추가 보조금	- 축전시스템 : kWh당 2만 엔, 보조대상비용의 1/3, 20만 엔 중에 낮은 금액		
	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연료전지 : 대당 2만 엔</li> <li>- V2H 충전설비 : 보조대상비용의 1/2 또는 75만 엔 중에 낮은 금액</li> <li>- 태양열이용온수시스템 : 액체식은 호당 17만 엔, 공기식은 호당 60만 엔</li> </ul>	
지원 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단독주택을 ZEH(+)로 신축하거나, ZEH(+)인 단독주택을 구입하는 가구</li> <li>- 단독주택을 ZEH(+)로 개량하는 자가 가구</li> </ul>		
주요 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ZEH 로드맵에서의 'ZEH 정의'를 충족할 것</li> <li>- 신청주택은 SII에 등록된 ZEH 건축업자·설계자가 설계·건축·개량·판매한 주택일 것</li> </ul>		
	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 추가 고단열화, 고도 에너지관리, 전기자동차 충전설비 중에 2개 이상 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 축전시스템, V2H 충전설비, 연료전지, 태양열이용시스템 중에 1개 이상 도입</li> </ul>

자료 : SII(環境共創イニシアチブ) 홈페이지(sii.or.jp).

주 : 2023년 12월 기준. V2H는 'Vehicle to House'의 준말로 차량용 전기를 주택과 연결하는 설비를 가리킴.

○ 일본은 ZEH 등에 준비단계 수준의 평가 기준을 포함한 인증제도를 실시하고 있으며, 최근 저출산과 기후위기 대응을 결합한 주택정책을 확대하고 있음

- 일본은 ZEH, ZEH-M<sup>49)</sup> 등 인증제에 Nearly, Ready, Oriented 등의 더 낮은 요건을 제시하여, ZEH 수준에 도달하지 못하는 주택의 개량을 단계적으로 유도하고 있음

- 2022년부터 ZEH 인증제를 기초로 주문형 신축, 신축분양주택 구입, 주택개량 시 보조금을 지급하는 아동에코주거지원사업(こどもエコ住まい支援作業)을 시행하고 있음. 신혼부부 및 양육가구가 인증주택을 신축 주문하거나 구입(분양)할 경우 호당 100만 엔, 기존주택을 개보수할 경우 30~60만 엔의 보조금을 지급함. 2022~2023년 사업집행액은 1,709억 엔이었으며, 2023년 예산은 조기소진됨<sup>49)</sup>
- 일본은 기존주택 개량을 지원하기 위해 에코리폼(エコリフォーム)지원사업, 차세대 에너지절약 건축자재 실증지원사업 등을 시행하고 있음
  - 에코리폼지원사업은 기존주택 재고의 에너지소비량 저감 및 ZEH 수준의 에너지성능 확보를 위해 기존주택의 개량을 지원하는 사업으로 국토교통성이 직접 수행함
  - 세부내용은 공공건물 및 민간건물의 에너지성능진단 비용지원, 에너지효율화 설계 및 개보수 비용지원으로 구성됨. 개보수 비용지원의 경우 벽체 고성능 단열재 삽입, 고단열 창호 설치, 고효율 급유기(給油機), LED조명 등을 설치할 때 비용의 40%(호당 최대 35만 엔)까지 보조금을 지급함
  - 차세대 에너지절약 건축자재 실증지원사업은 기존주택의 외단열, 내단열, 창단열을 개선하는 사업으로, 경제산업성의 위탁을 받아 SII가 수행함. 고성능 건축자재(단열재, 창호, 유리 등)를 사용한 개량공사에 보조금을 지급함(표 II-8)
- 주택을 오랫동안 사용하게 하여 폐기·철거 과정에서 발생하는 에너지 낭비를 줄이는 ‘장수명화 리폼’도 에코리폼의 한 유형임
  - 1980년대 말~1990년대 초에 ‘100년 주택(CHS)’ 인정 및 용자제도를 시행하였으나, 정책의 수용성과 효과성이 떨어지자 장기우량주택제도로 전환하여 시행하고 있음
  - 장기우량주택은 ‘장기우량주택 보급의 촉진에 관한 법률’(2009년 시행)에 따라 지방자치단체로부터 장수명 성능을 인정받은 주택임
  - ‘장기우량주택화 리폼추진사업’은 양질의 주택재고 확보, 육아하기 쉬운 생활환경 등을 도모하기 위하여, 장수명화·에너지효율화 등 주택의 성능향상 개량공사를 지원하는 사업임
  - 개량 전의 상태, 개량계획, 유지보전계획 등에 기반해 사업유형을 4가지로 구분하여 보조금을 지급함. 시공 후에도 건축사가 시공계획의 실현 여부·수준을 현장조사·공사 사진을 통해 보고하도록 하고 있음<sup>51)</sup>

49) ZEH-M은 맨션(아파트)용 인증제임.

50) 国土交通省, 2023.05.19., “こどもエコ住まい支援作業について.”

51) 国土交通省 住宅局, 2021.04., “令和3年度 長期優良住宅化リフォーム推進事業に関する説明資料.”

표 II-8. 일본의 차세대 에너지절약 건축자재 실증지원사업

구 분	외단열	내단열	창단열
보조대상	〈필수〉 - 외벽 단열재 보강	〈필수〉 - 단열패널, 잠열·축열 건축자재	〈필수〉 - 창(방화·방풍·방범), 현관문
	〈선택〉 - 천장·바닥 단열재, 창호, 현관 - 잠열·축열, 습기조절 건축자재 - 고효율 환기시스템	〈선택〉 - 단열재, 내창 - 방재 유리창, 현관문 - 습기조절 건축자재	〈선택〉 - 단열패널, 잠열·축열 건축자재 - 단열재 - 습기조절 건축자재
보조금액	- 보조율 : 대상경비의 1/2 이내 - 보조금 한도 : 호당 300~400만 엔	- 보조율 : 대상경비의 1/2 이내 - 보조금 한도 : 단독주택 호당 200만 엔, 공동주택은 호당 125만 엔	- 보조율 : 대상경비의 1/2 이내 - 보조금 한도 : 호당 150~200만엔
대상주택	- 단독주택	- 단독주택 및 공동주택(맨션 포함)	- 단독주택

자료 : 環境共創イニシアチブ, 2023, 令和5年度経済産業用による次世代省エネ建材の実証支援事業のご紹介.

표 II-9. 일본의 자연재해 피해자 생활재건 지원제도에 의한 공적 지원금

구 분		요구사항	1인가구	2인 이상 가구
기초지원금		전괴, 장기피난 등	75만 엔	100만 엔
		대규모반괴	37.5만 엔	50만 엔
		중규모반괴	-	-
가산지원금	전괴, 대규모반괴	건설·구입	150만 엔	200만 엔
		수선	75만 엔	100만 엔
		임차(공영주택 제외)	37.5만 엔	50만 엔
	중규모반괴	건설·구입	75만 엔	100만 엔
		수선	37.5만 엔	50만 엔
		임차(공영주택 제외)	18.75만 엔	25만 엔

자료 : 公益財団法人都道府県センター, 2023.06., “被災者生活再建支援金のご案内(令和5年6月版).”

- 일본은 자연재해로 주택에 피해가 발생한 경우 ① 피해자 생활재건 지원제도(被災者生活再建支援制度), ② 주택의 긴급수선(住宅の応急修理), ③ 재해복구 주택융자(災害復興住宅融資) 등의 공적 지원제도를 시행하고 있음
- 피해자 생활재건 지원제도는 1998년에 제정된 ‘피해자생활재건지원법’에 근거하여 마련되었으며, 특정 지방정부(시정촌)에서 10가구 이상의 주택 전괴피해가 발생한 자연재해를 대상으로 주택 재건을 위한 비용을 지원함(표 II-9)
  - 지진, 폭풍, 폭설, 홍수 등 재난에 의한 구조물 파손·피해 정도를 최대 6단계(전괴, 대규모반괴, 중규모반괴, 반괴, 준반괴, 일부손괴)로 구분하여 지원을 차등화함
  - 수해의 경우, 전괴는 주택유실 또는 바닥에서 1.8m 이상 침수, 대규모반괴는 바닥에서 1.0~1.8m 침수, 중규모반괴는 바닥에서 0.5~1.0m 침수 등으로 구분됨
  - 지방정부가 피해 정도를 조사한 후 피해등급을 판정하며, 재해증명서(罹災証明書)에 파손·피해 정도가 기재됨



- 피해가구는 주택의 피해 정도에 따라 기초지원금을 받을 수 있으며, 철거가구(解体世帯)<sup>52)</sup>와 장기피난가구<sup>53)</sup>도 기초지원금을 받을 수 있음
  - 자연재해로 파손된 주택을 재건하는 경우 추가지원금도 받을 수 있는데, 지원금액은 새롭게 마련하는 주거에 따라 달라짐
- 주택의 긴급수선은 1947년에 제정된 ‘재해구조법’에 따라 주택피해가 반피 이상인 가구 중 자력으로 재건할 여력이 부족한 가구를 지원함
- 최대 긴급수선비용은 가구당 59.5만 엔으로, 거실·부엌·화장실 등 일상생활에 필수적인 설비의 긴급수리를 지원함. 지방정부가 시공업체에 공사를 의뢰하고, 공사대금을 지불하는 방식임<sup>54)</sup>
  - 지원요건은 ① 재해로 인한 주택피해가 반피 이상인 경우, ② 긴급가설주택 등에 미입주한 경우, ③ 스스로 수선할 능력이 부족한 경우로, 대규모반피 이상은 자력 유무를 따지지 않고서 지원함
- 재해복구 주택용자는 주택금융지원기구가 접수하는 자연재해 피해주택을 복구하기 위한 대출임
- 전피 또는 반피 수준의 피해로 재해증명서를 발급받은 사람이 이용할 수 있음
  - 시중금리보다 낮은 금리로 건설·구입·수리 등 재건자금을 융자하며 대출한도액 및 상환기간은 재건의 방법과 내용에 따라 달라짐<sup>55)</sup>

### 3. 우리나라의 기후위기 대응 정책 및 제도 현황

#### 1) 기후변화 관련 주요 법률 및 정책

##### (1) 탄소중립기본법과 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획

- 현재 기후변화 대응에 관한 기본법은 2021년 제정된 ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하 탄소중립기본법)’임<sup>56)</sup>
- 탄소중립기본법은 기존의 ‘저탄소 녹색성장 기본법’의 한계를 보완·개선하기 위해 제정됨
  - 2010년 제정된 ‘저탄소 녹색성장 기본법’은 기후변화에 대응하기 위해 국가의 온실가스 감축목표를 설정하고, 온실가스 배출권거래제의 출범기반을 마련하였다는 점에서 의미가 있음
  - 그러나 ‘저탄소 녹색성장 기본법’은 ‘저탄소’와 ‘녹색성장’이라는 상호 모순되는 개념을 충분히 조화시키지 못하였고, 기본법이 체계적인 개별입법으로 이어지지 못한 한계가 있음

52) 철거가구는 주택이 반파되거나 지반피해가 발생하여 철거 필요성이 인정되는 주택의 거주가구를 말함.

53) 장기피난가구는 자연재해로 인해 장기간 거주할 수 없는 주택피해를 입었다고 인정되는 가구를 말함.

54) 政府広報オンライン, 2020.09.01., “住まいが被害を受けたとき 最初にすること”.

55) 独立行政法人住宅金融支援機構, 2023.10., 災害復興住宅融資のご案内.

56) 탄소중립기본법 이외에 기후위기 대응을 주요 목적으로 하는 법률로는 ‘녹색건축물 조성 지원법’, ‘기후변화 대응 기술개발 촉진법’이 있음.

(박시원, 2016; 오준근, 2010)

- 2021년 '저탄소 녹색성장 기본법'을 폐지하고, '기후위기'와 '탄소중립'의 방향성을 분명히 하는 탄소중립기본법이 제정됨(한상운·마아랑, 2021)
- 탄소중립기본법은 온실가스 감축 목표 구체화, 기후위기 적응 시책 마련, 국가·지방 탄소중립 녹색성장 기본계획 수립 등을 통해 탄소중립 실현을 위한 제도적 근거를 마련함. 또한 탄소중립으로의 전환과정에서 피해를 입을 수 있는 지역·계층을 보호하기 위한 정의로운 전환 원칙도 명시함
  - 온실가스 감축 시책에는 기후변화영향평가, 온실가스감축인지예산제, 온실가스 배출권거래제, 공공부문 온실가스 감축 목표 수립, 탄소중립도시 지정, 녹색건축물 확대 등이 포함됨
  - 기후위기 적응 시책에는 국가·지방 기후위기 적응대책 수립·시행, 지역 기후위기 대응사업 시행, 국가 기후위기 적응센터 지정 등이 포함됨
- 탄소중립기본법에 따라 중앙정부는 20년, 지방정부는 10년을 계획기간으로 하는 탄소중립 녹색성장 기본계획을 5년마다 수립·시행해야 함
  - 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획에는 구체적인 온실가스 중장기감축 목표(Nationally Determined Contribution : NDC)와 이를 달성하기 위한 부문별·연도별 세부대책을 포함해야 함
  - 환경부 장관이 국가기본계획의 수립·변경·시행 업무를 지원하며, 2050탄소중립녹색성장위원회(탄녹위) 및 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있음
- 2023년 4월 정부는 '제1차 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획(제1차 국가기본계획)'을 발표하여, 2030년까지의 국가 온실가스 감축목표를 제시함(표 II-10)
  - 제1차 국가기본계획의 중장기 감축목표는 온실가스배출량을 2030년 436.6백만 톤으로 2018년 대비 40.0% 감축하는 것임
  - 부문별 감축목표는 배출(8개 부문 : 전환, 산업, 건물, 수송, 농축수산, 폐기물, 수소, 탈루 등)과 흡수·제거(3개 부문 : 흡수원, CCUS<sup>57</sup>), 국제감축)를 합해 11개 부문으로 구성됨
  - 탄소중립기본법 제정 직후인 2021년 10월 정부는 첫 중장기 감축목표(NDC)를 설정하였는데, 2023년 4월 제1차 국가기본계획에서는 총배출량 감축목표는 유지한 채 부문별 감축목표를 조정함
  - 부문별로는 전환 부문<sup>58</sup> 감축목표가 상향되고(44.4%→45.9%), 산업 부문 감축목표가 하향됨(14.5%→11.4%). 건물 부문 온실가스 감축목표는 변동 없이 32.8% 감축임

57) 이산화탄소를 포집·저장하는 CCS(Carbon Capture, Storage)와 포집·활용하는 CCU(Carbon Capture, Utilization)를 포함하는 개념임.

58) 전환 부문의 세부 과정은 석탄발전 감축, 원전 확대, 재생 에너지 확대 등 청정에너지 전환, 산업·건물·수송·가정 등에서의 에너지수요효율화, 시장원리에 기반한 에너지시장 등이며, 모두 산업부 소관임.

표 II-10. 제1차 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획의 2030 온실가스 감축목표(NDC)

(단위 : 백만 톤, 괄호는 2018년 대비 감축률)

구 분	부 문	2030년 목표	
		기존 NDC (2021.10)	수정 NDC (2023.04)
순배출량 합계		436.6 (40.0%)	436.6 (40.0%)
배출	전환	149.9 (44.4%)	145.9 (45.9%)
	산업	222.6 (14.5%)	230.7 (11.4%)
	건물	35.0 (32.8%)	35.0 (32.8%)
	수송	61.0 (37.8%)	61.0 (37.8%)
	농축수산	18.0 (27.1%)	18.0 (27.1%)
	폐기물	9.1 (46.8%)	9.1 (46.8%)
	수소	7.6	8.4
	탈루 등	3.9	3.9
흡수·제거	흡수원	-26.7	-26.7
	CCUS	-10.3	-11.2
	국제감축	-33.5	-37.5

자료 : 대한민국 정부(2023a : 20).

주 : 1) 탈루 : 천연가스 사용 시에 발생하는 기타 누출이 대부분임.

2) CCUS : 이산화탄소를 포집·저장하는 CCS(Carbon Capture, Storage)와 포집·활용하는 CCU(Carbon Capture, Utilization)를 포함하는 개념임.

- 제1차 국가기본계획의 추진과제는 4대 전략, 12대 과제로 이루어져 있으며, 구체적으로는 10개 부문 감축대책 및 이를 보조하는 6개 이행기반 강화정책으로 구성됨
  - 6개의 이행기반 강화정책은 기후위기 적응, 녹색성장, 정의로운 전환, 지역주도, 인력양성·인식제고, 국제협력으로 구성됨
- 이행기반 강화정책 중 기후재난 대비와 관련된 내용은 '기후위기 적응'에 포함되어 있음. 주요 과제는 과학기반 기후위기 감시·예측 고도화, 자연재난 대비 신속 대응체계 구축, 기후위기 대응 생활공간 조성, 기후위기 취약계층 보호기반 구축 등임
  - 기후위기 감시·예측 고도화 : 기후위기 적응정보 종합플랫폼 및 기후위험지도 구축을 통한 적응정보 고도화 등
  - 자연재난 대비 신속대응체계 구축 : 지역맞춤형 실시간 홍수대응력 강화, 폭염·한파 대비 건축물 대응력 강화, 자연재난 취약시설 집중안전관리 강화 등
  - 기후위기 대응 생활공간 조성 : 지역 중심 기후탄력성 강화, 재해취약성 분석기준 고도화 등
  - 기후위기 취약계층 보호기반 구축 : 취약계층 대상 폭염·한파 대응 물품 지원 및 단열개선사업, 기후위기 취약계층 안전확인 및 건강관리 서비스, 기후재난 피해자에 대한 트라우마 상담 지원, 에너지소외계층에 6개 연료 에너지바우처 지급 등

- 이행기반 강화정책의 ‘정의로운 전환’ 항목은 산업 및 일자리 전환, 소상공인 배려 등을 중심으로 편성되어 있으며, 주거취약계층에 대한 고려는 부족함
  - ‘정의로운 전환’에는 정의로운 전환 특별지구 지정, 산업전환에 따른 기업손실 최소화, 탄소중립에 따른 기존 노동자·기업의 피해 최소화 등이 포함되어 있음
  - 현행 법률은 산업재편에 따른 피해 분산에만 초점을 두고 있는데, 기후위기와 사회적 불평등을 동시에 극복해야 한다는 기본원칙(동법 제3조)을 주거부문에 적용하는 것이 필요함
  - 주거부문의 탄소중립 전환을 위해서는 주택의 에너지효율 향상 및 품질 개선이 필요함. 이 과정에서 주거취약계층은 부담가능성이 악화되는 등 피해를 입을 가능성이 높음
  - 주거부문의 정의로운 전환을 위해 기후재난으로 인한 취약계층과 전환과정에서 주거비용 상승을 경험하게 될 임차인에 대한 고려가 필요함
- 제1차 국가기본계획의 건물 부문 감축의 주요 방향은 신축건물의 제로에너지인증 확대, 기존건물의 그린리모델링 등 에너지효율 강화, 건물성능 정보공개로 통한 효율 개선임
  - 2021년 12월 국토교통부는 국가온실가스감축목표 상향에 맞추어 신규건축물 전반에 대한 제로에너지인증 의무화 계획을 발표하였는데,<sup>59)</sup> 제1차 국가기본계획에서 이를 강화해 공공건축물 인증 의무를 2025년 4등급, 2030년 3등급으로 상향함<sup>60)</sup>
  - 현재 에너지절약계획서 제출의무 대상이 아닌 연면적 500㎡ 미만 소형 건축물에 대한 평가 방법을 도입해 점진적 성능 제고를 추진하겠다는 계획도 발표함. 그러나 구체적인 정책은 마련되지 않고 있음
  - 기존 건축물 그린리모델링 활성화 방향은 노후공공건축물 그린리모델링 의무화 단계적 적용, 민간건축물 그린리모델링 이자지원사업 확대, 이자지원사업 외 민간 확산을 위한 모델 수립 등임
  - 건축물 에너지효율 향상시책은 주로 에너지소비량이 많은 대형 기존건물이 대상이며, 주요 내용은 에너지효율 목표설정을 통한 에너지사용 합리화, 고효율 열펌프 교체 지원, 효율목표 미달성 시 개선명령·과태료 부과 등임
- 건축물 그린리모델링 지원사업은 기존 건축물의 에너지 성능을 향상하여 녹색건축물로 전환하는 것을 지원하는 사업으로, ‘녹색건축물 조성 지원법’을 통해 시행되고 있음
  - 지원사업은 민간건축물에 대한 이자지원, 공공건축물에 대한 기획·시공지원으로 구성됨
  - 민간건축물 그린리모델링 이자지원사업은 민간 소유 기존건축물의 에너지 성능개선 공사

59) 해당 계획의 목표는 2023년부터 30세대 이상 공공 공동주택(5등급), 2024년부터 30세대 이상 민간 공동주택(5등급), 2025년부터 연면적 1,000㎡ 이상(5등급), 2030년부터 500㎡ 이상(5등급) 인증을 의무화하는 것이었음(그림 II-6 참조).

60) 단, 대한민국 정부의 “2024년 경제정책방향”에서 2024년 시행 예정되어 있던 민간 공동주택 제로에너지건축물 의무화는 1년 유예됨. 기획재정부, 2024.01.04., “「2024년 경제정책방향」 발표” 참조.

시 대출금의 이자를 지원하는 사업임. 사업실적은 주거용과 비주거용을 포함해 2014~2023년 79,640건으로 연간 예산은 약 960억 원임(표 II-11)<sup>61)</sup>

- 공공건축물 그린리모델링은 노후한 어린이집, 보건소, 의료기관 등을 대상으로 이루어지며, 2023년에는 경로당·도서관이 포함됨

○ 기후위기 대응을 위해 2020년부터 15년 이상 경과한 공공임대주택을 대상으로 그린리모델링사업이 시작되었으나, 2023년 이후 예산이 크게 삭감되었음

- 2020년 제3차 추가경정예산을 통해 시작된 노후 공공임대주택 그린리모델링사업은 15년 이상 경과한 영구임대·50년임대·매입임대를 대상으로 시행됨(국토교통부, 2020)
- 2021년부터 노후 공공임대주택 그린리모델링사업은 '노후 공공임대주택 시설개선사업(그린홈)'(2009년 시행) 예산과 같은 세부사업으로 통합됨. 2023년 이후에는 '노후 공공임대주택 리모델링사업'으로 세부사업명이 변경됨. 2024년부터는 사업범위에 국민임대도 포함됨(국토교통부, 2023)
- 사업 통합 및 사업명 변경을 고려한 2009~2024년 예산은 다음과 같음(그림 II-4)
- 2009년 2,700억 원이 책정되었던 예산은 2010년 500억 원으로 크게 감소한 후, 2020년까지 1,000억 원 미만에서 큰 변화가 없었음
- 그린리모델링사업이 추진된 이후 예산이 2021년 3,645억 원, 2022년 4,806억 원으로 크게 증가함. 그러나 2023년에는 2,046억 원으로 크게 감소하였고, 2024년에도 2,130억 원으로 전년도 수준으로 유지되어 2021년에 비해 적음

○ 제1차 국가기본계획에서 발표된 그린리모델링 추진목표를 달성하기 위해서는 사업 예산과 범위를 대폭 확대할 필요가 있음

- 일본, 유럽 등 세계 국가들은 민간 시장의 주거용 건축물 개량에 대한 정책 의지가 강하지만, 한국은 민간 주거용 건축물의 그린리모델링 사업에 소극적임

표 II-11. 민간건축물 그린리모델링 이자지원사업 사업실적(2014~2023년)

(단위 : 건, 백만 원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계	
주거용	공동	269	2,704	7,658	8,518	9,270	11,415	11,982	11,859	7,040	8,183	78,898
	단독	28	31	61	24	7	9	22	89	174	195	640
비주거용	55	14	6	9	1	3	1	7	3	3	102	
합계	352	2,749	7,725	8,551	9,278	11,427	12,005	11,955	7,217	8,381	79,640	
지원금액(계)	55,702	36,483	75,949	95,763	103,991	129,024	132,200	152,568	90,344	-	866,700	

자료 : 국토안전관리원 그린리모델링 창조센터 내부자료.

주 : 1) 공동주택의 경우 1호당 1건임.

2) 지원금액 합계는 2022년도까지의 합계임.

61) 2024년부터 중단됨.

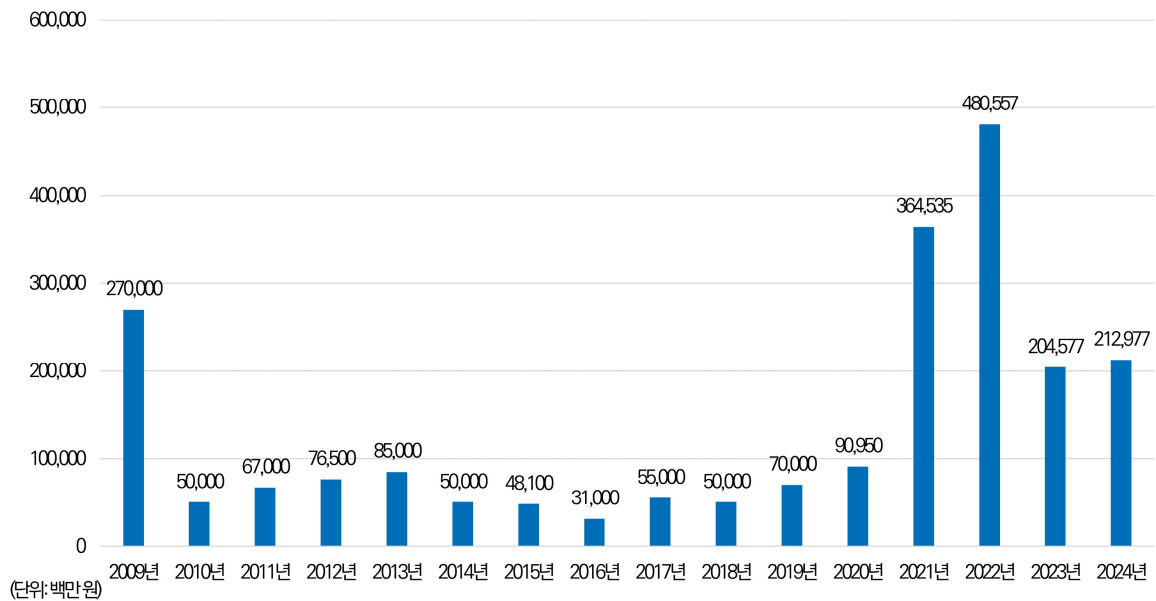


그림 II-4. 노후 공공임대주택 리모델링사업 예산 변화(2009~2024년)

자료 : 기획재정부, 열린재정.

주 : 국회확정금액 예산 기준이며, 2020년은 주택도시시기금 제3차 추경을 반영한 금액임.

- 제1차 국가기본계획상 목표는 2030년까지 누적 160만 건 지원인데, 2024년 민간건축물 이자지원 사업은 중단되었고 지원 방식이 변경될 계획임(국토교통부, 2023)
- 목표 달성을 위해서는 예산을 확대하여 공공임대주택을 포함한 공공건축물을 중심으로 사업을 추진하되, 민간주택에 대해서도 보조금과 이자지원을 임대기간 및 임대료 규제 등과 결합하여 사업을 추진할 필요가 있음

## (2) 주택 관련 인증제도 및 주택개량 지원사업

- 현재 우리나라의 주택 관련 대표적인 인증제도는 제로에너지건축물, 장수명주택 등이 있는데, 주로 신규주택 건설 시에 적용되며 기존주택의 주택개량·리모델링 시 인증하는 제도는 부족함(표 II-12)
  - 인증제도는 주택의 수명, 에너지효율 등이 주요 내용인데, 주택건설 및 사업승인 시 의무 사항 준수를 평가하는 과정으로 구성되어 있음
  - 이러한 인증제도는 신축건물뿐만 아니라 그린리모델링 등을 통한 기존건물 개량에도 적용되고 있으나 실적이 많지 않음
- ‘녹색건축물 조성 지원법’은 탄소중립을 위한 건물 부문의 온실가스 배출 감축을 지원하는 법률로, 건축물 에너지성능 개선기준, 에너지절약계획서, 건축물 에너지효율등급제, 제로에너지건축물 등에 관한 내용을 총괄하고 있음
  - ‘녹색건축물 조성 지원법’은 2013년 ‘저탄소 녹색성장 기본법’에 따라 건축물 온실가스 배출 감축을 위해 제정되었으며, 2021년 탄소중립기본법 제정으로 근거 법률이 변경됨

표 II-12. 국내 주택 관련 인증제도의 현황

구 분	제도 목적 및 내용	적용대상	근거법	비 고
장수명주택	내구성, 가변성, 수리용이성을 충분히 확보	1,000세대 이상 공동주택	주택법	신축 시 의무적용
에너지절약형 친환경주택	'주택건설기준 등에 관한 규정'에서 정한 기술을 이용하여 주택의 에너지사용량 또는 이산화탄소 배출량을 절감	30세대 이상 공동주택	주택법	신축 시 의무적용
건강친화형 주택	세대 내의 실내공기 오염물질 등을 최소화	500세대 이상 공동주택	주택법	신축 시 의무적용
건축물 에너지효율등급	자발적 신청에 의해 에너지 고효율 건물에 등급 을 부여	모든 건축물	녹색건축물 조성 지원법	의무적용 아님
제로에너지건축물	패시브, 액티브, 신재생에너지를 통해 에너지사 용량을 제로화	모든 건축물	녹색건축물 조성 지원법	단계적 의무화 예정

자료 : 박은철·윤혜림(2020)을 수정함.

- 에너지효율등급제는 2013년부터 시행되었으며, 제로에너지건축물인증제는 녹색건축물 조성을 활성화하기 위해 2017년부터 시행됨
- 제로에너지건축물(ZEB)은 필요한 에너지부하를 최소화하고, 신재생에너지를 활용하여 에너지자립률을 높인 녹색건축물임(그림 II-5)
  - ZEB인증제도는 에너지효율등급제에 의한 에너지효율등급 1++ 이상, 에너지자립률<sup>62)</sup> 20% 이상, 에너지소비량 예측·관리 시스템을 갖춘 건축물에 대하여 등급을 부여함
  - 에너지자립률에 따른 인증등급(1~5등급)에 따라 용적률 등 건축기준 완화, 취득세 감면, 주택도시보증금 융자한도 상향, 기부채납률 경감 등의 인센티브를 제공함
  - 2023년까지 본인증을 받은 주거용 건축물은 20건으로 적음(표 II-13). 이 중에서 3등급 이상(에너지자립률 60% 이상) 본인증을 받은 주거용 건축물은 8건에 그침
  - ZEB 인증을 받은 비주거용 건축물도 주로 교육연구시설, 업무시설, 교정·군사시설 등이며, 인증받은 기관 역시 교육청, 국방시설본부, LH공사 등 공공기관임
- 2021년 발표된 '국토교통 탄소중립 로드맵'에는 2030년까지 ZEB를 의무화하겠다는 계획이 포함되었으며, 2023년부터 연면적 500㎡ 이상 공공건물 및 30세대 이상 공공 공동주택 신축 시 ZEB 5등급이 의무화됨(그림 II-6)
  - 기존 계획에 따르면 2024년에는 30세대 이상 민간 공동주택(5등급), 2025년에는 연면적 1,000㎡ 이상 민간건축물(5등급), 2030년에는 연면적 500㎡ 이상 민간건축물(5등급)이 ZEB 의무화 대상에 포함될 예정이었음
  - 그러나 2024년 1월, 정부는 주택시장 안정 등의 이유로 기존 계획을 수정하여 2024년부터 시행될 예정이었던 30세대 이상 민간 공동주택의 ZEB 의무화를 1년 유예함<sup>63)</sup>

62) 에너지소비량 대비 에너지생산량 비율.

63) 기획재정부, 2024.01.04., 「2024년 경제정책방향」 발표.





그림 II-5. 제로에너지건축의 개념도

자료 : 국토교통부·산업통상자원부·한국에너지공단(2020).

표 II-13. 제로에너지건축물 인증현황(2023년)

(단위 : 건, m<sup>2</sup>)

인증구분	건물구분	인증 건수	연면적 계
본인증	주거용	20	316,476
	비주거용	933	3,847,001
예비인증	주거용	90	5,186,980
	비주거용	3,794	20,077,587

자료 : 제로에너지건축물 인증시스템 “인증현황”. 2023년 12월 31일 기준.

	2020	2023	2024	2025	2030
공공	1,000㎡ 이상 (5등급)	500㎡ 이상 공공분양·임대 공동주택 30세대 이상 (5등급)		4등급 수준 (용도·규모 미정)	3등급 수준 (용도·규모 미정)
민간			민간분양·임대 공동주택 30세대 이상 (5등급)	1,000㎡ 이상 (5등급)	500㎡ 이상 (5등급)

그림 II-6. 제로에너지건축물 의무화 로드맵

자료 : 국토교통부, 2022.07.01., “공공건축물 제로에너지건축물 인증 의무대상 확대 추진.”



- 장수명주택 인증제도는 주택의 성능을 유지하면서 장기간 사용하도록 하기 위해 2014년에 도입되었으며, 1,000세대 이상의 공동주택을 건설할 경우 인증을 의무화하고 있음(표 II-14)
  - 장수명주택 인증제도는 2013년 ‘주택법’ 개정을 통해 도입되었으며, 2014년부터 국토교통부 고시 ‘장수명 주택 건설·인증기준’을 통해 운영되고 있음
  - 인증은 4개 등급(최우수, 우수, 양호, 일반)으로 구성되며, 내구성·가변성·수리용이성의 성능을 평가한 종합점수를 기준으로 심사가 이루어짐. 최우수·우수등급이면 조례에 따라 건폐율과 용적률 제한이 완화될 수 있음
  - 하지만 장수명주택 인증 공동주택 1,020개소(2022년 7월 기준) 중 최우수·우수등급은 하나도 없으며 99%가 일반등급이고, 인증 건수도 감소추세에 있음<sup>64)</sup>
  - 녹색건축인증 및 에너지효율등급 의무기준 강화에 따라 용적률 인센티브를 활용한 장수명주택 인증제도는 한계를 마주하고 있음(정윤희 외, 2020)
- 종합하면, 주택 관련 인증제도는 민간 부문의 참여도가 낮고, 적용 대상을 확대하기 위한 정부의 의지도 적어 개선이 필요함
  - ZEB는 본인증을 받은 주택이 극소수로 대부분 예비인증에 그치고 있으며, 절대적인 건수도 많지 않음. 인증 의무화 대상을 확대하겠다는 정부 계획은 수정되었고, 민간 부문 이해관계자의 참여를 높이기 위한 정책도 미비한 상황임
  - 장수명주택의 경우 1,000가구 이상인 아파트단지는 의무대상이지만 대부분 가장 낮은 등급의 인증을 받고 있으며, 신설된 다른 인증제에 밀려 참여가 감소하고 있음

표 II-14. 장수명주택의 평가요소 및 내용

구 분	내 용
내구성	구조체의 물리적·화학적 성질변화에 따른 성능 저하에 대한 저항성을 말하며, 철근 피복두께 및 콘크리트 설계기준강도 등이 우수한 성능을 확보
가변성	건식벽체의 비율을 높여 사용자가 쉽게 이동설치 및 변형이 가능하도록 하고, 이중바닥 설치 및 욕실·주방 등도 이동이 가능하게 함으로써, 사용자 필요에 따라 변경하여 사용
수리용이성	사용 중 개보수 및 점검이 편리하도록 공용배관과 전용설비공간의 독립성 및 배관·배선의 수선교체 용이성을 확보

자료 : “장수명주택 건설·인증기준”(국토교통부고시 제2018-521호)을 정리함.

64) 산업경제, 2022.10.06., “[국감 '22] 무늬만 '장수명주택'…최우수·우수 10년째 전무.”

표 II-15. 중앙정부의 주요 주택개량 지원사업

사업구분	지원근거	지원대상	지원내용	지원한도
주거급여 (수선유지)	'국민기초생활 보장법' '주거급여법'	• 기준중위소득의 48% 이하 자가 가구	• 구조안전, 설비, 마감 등의 노후 도를 평가한 후에 경보수(3년), 중보수(5년), 대보수(7년)로 구 분하여 주택개량 지원	• 경보수 457만 원 • 중보수 849만 원 • 대보수 1,241만 원
농어촌 장애인주택개조	'장애인·고령자 등 주거약자 지원법'	• 전년도 도시근로자 월평균 소득액 이하인 등록장애인	• 주거용 편의시설의 설치를 지원	• 호당 380만 원
저소득층 에너지효율개선	'에너지법'	• 수급가구 및 차상위계층 • 일반 저소득가구	• 단열, 창호, 고효율 난방설비 등 의 에너지 사용환경을 개선하는 공사 지원	• 가구당 330만 원
슬레이트 철거·처리지원	'석면안전관리법'	• 수급가구 및 차상위계층 • 기준중위소득 이하인 가구	• 전문수행기관이 슬레이트를 철 거·처리한 후에 지붕 벽체를 개량	• 동당 700만 원
농촌주택 개량자금 지원	'농어촌정비법'	• 무주택자 • 빈집개량의 경우 1주택자	• 농촌주택 개량·신축 시에 비용 을 저금리 융자로 지원	• 개량 1억 원 • 신축 2억 원
민간건축물 그린리모델링 이자지원	'녹색건축물 조성 지원법'	• 기존 건축물의 그린리모델 링을 구상·실행 중인 모든 유형의 민간사업	• 에너지성능 개선비율(20%), 창 호 에너지소비 효율등급(3등급) 을 충족하는 경우에 이자 지원	• 대출 이자율에 따라 연 4% 한도
집주인 건설개량형 임대주택자금	'주택도시금융법'	• 장기임대 목적으로 주택을 신축·수선하여 LH공사, 주 택임대관리업자에 임대관리 를 위탁하는 소유자	• 가구당 지역별 대출한도까지 연 1.5%로 융자 지원	• 수도권 1억 원 • 광역시 8,000만 원 • 기타 6,000만 원

○ 중앙정부는 주거급여사업, 농어촌 장애인주택개조사업, 저소득층 에너지효율개선 사업, 슬레이트 철거·처리지원사업, 슬레이트 철거·처리지원사업, 농촌주택 개량자금 지원사업, 민간건축물 그린리모델링 이자지원사업, 집주인 건설개량형 임대주택자금 등을 통해 주택개량 및 개조를 지원 중임(표 II-15)

- 지방정부는 중앙정부 사업을 그대로 집행하거나, 자체예산을 통해 기존 사업의 대상 및 한도를 확대하여 사업을 추진하기도 함

○ 현행 주택개량 및 개조 지원사업은 지원대상, 공사내용 등이 중복되고, 소비성 자재·설비 교체 중심의 사업이어서 효과성이 떨어진다는 한계가 지적되고 있음(박은철·정다래, 2022)

- 통합적인 전달·협업체계가 부재한 상태에서 내용이 유사한 사업이 부처별로 추진되고 있는데, 이러한 방식은 효율성·효과성이 떨어질 뿐 아니라 수요자 측면에서 주택과 거주자의 특성에 맞는 프로그램을 선택하기 어려운 문제가 있음

- 공공의 지원을 받아 개량·개조공사를 실시하더라도 지원사업에 대한 선정부터 결과·성과까지 모니터링되는 경우가 적은 것도 한계임

- 민간건설·소유 주택의 입지 및 품질에 대한 공공의 개입은 제한적이고, 주택개량 사업은 충분히 활성화되고 있지 못함
  - 일정 규모 이상의 아파트는 ‘공동주택관리법’상 장기수선계획 수립 의무가 규정되어 있으나, 단독주택·다세대주택·연립주택·오피스텔 등은 의무대상에 포함되지 않아 안전 및 유지·관리 책임이 불명확함
  - 노후건축물의 에너지효율화 또는 제로에너지화는 공공건물에 집중되어 있고, 민간건축물에 대해서는 소극적인 자세를 취하고 있음
  - 민간건축물 그린리모델링 이차지원사업은 2018~2021년 사이 실적이 증가했다가 금리 상승 등을 이유로 다시 감소하고 있음. 현행 지원사업은 하자보수 부담 및 임시거주지 부재로 인해 창호공사 위주로 진행되고 있으며, 시공 이후 감리 체계도 미비함(박미선 외, 2021)
- 민간건축물 그린리모델링에 대한 공적 재정투입은 임대인과 임차인이 모두 효과를 볼 수 있어야 함
  - 민간 부문 주택개량에 대규모 예산을 투입할 경우 주거품질은 향상되지만 임차인의 점유 안정성, 부담가능성이 악화할 우려가 있음(Gustafsson, 2021)
  - 민간임대주택의 그린리모델링을 활성화하면서 임대인·임차인 간의 비용 분담, 임대인의 참여 활성화, 임차인의 주거안정을 고려한 모델이 필요함
- 우리나라는 비슷한 경제 수준의 국가들에 비해 주택개량 정책이 잔여적인 수준에 머무르고 있으며, 관심도가 낮고 비체계적으로 시행되고 있음
  - 영국, 일본 등 우리나라와 경제 규모가 비슷한 국가들은 시장가치가 있는 양질의 주택재고를 늘리기 위하여 장수명화, 배리어프리화, 고단열화·고효율화 등 주택개량 및 리모델링을 지원하고 있음(박은철·윤혜림, 2020)
  - 우리나라도 주택의 에너지효율을 제고하기 위한 공공정책 및 투자가 필요한 시점임. 공공의 선도적인 역할로 주택개량 정책에 대한 민간의 참여를 유도해야 함
  - 사회적·기술적인 해법을 개발하는 것 이외에도 정책입안자·전문가·시장참여자 등의 참여를 제고하는 것도 과제임

## 2) 기후재난·안전 관련 법률 및 정책

### (1) 한국의 재난·안전 관련 법제

- 우리나라의 재난·안전 법제는 대규모 재난을 거치며 조금씩 변천했으며, 현재는 ‘재난 및 안전관리기본법(재난안전법)’에서 총괄하고 있음(표 II-16)
  - 현행 재난·안전 관련 법률은 대한민국헌법 제34조<sup>65)</sup>에 근거하고 있으며, 이를 실현하기 위한 기본법으로서 재난안전법이 운영되고 있음
  - 재난안전법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고, 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것이 목적이며, 중앙재난안전대책본부 및 재난안전상황실의 운영, 국가 및 지자체 안전관리기본계획의 수립, 재난 대응 및 복구 체계 등을 주요 내용으로 포함하고 있음
- 기본법인 재난안전법 이외의 세부적인 안전 관련 개별법령은 소관 부처별로 안전 사항을 규정하는 형태임
  - 개별 법률로는 ‘자연재해대책법’, ‘재해구호법’, ‘농어업재해대책법’, ‘재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법’, ‘급경사지 재해예방에 관한 법률’, ‘지진·화산 재해대책법’, ‘저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률’, ‘초고층 및 지하연계 복합건축물 재난 관리에 관한 특별법’, ‘비상대비자원관리법’ 등이 있음
  - 행정안전부 소관 법률로는 ‘자연재해대책법’, ‘재해구호법’, ‘재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법’, ‘급경사지 재해예방에 관한 법률’ 등이 있음
  - 국토교통부 소관 법률로는 ‘시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법’, ‘교통안전법’, ‘항공안전법’ 등이 있음

표 II-16. 재난·안전 관련 주요 법률의 변천

구 분	법률 명칭	주요 내용
1950년	‘재해부흥조합법’	- 최초의 자연재난 관련 법률로, 천재지변으로 인한 피해에 대한 자금용자 및 재해복구를 명문화
1967년	‘풍수해대책법’	- 방재계획 수립과 재해예방·응급대책·복구를 최초로 명문화
1975년	‘민방위법’	- 사회재난 발생 시 대처사항을 규정한 최초의 법률
1980년대	‘농어업재해대책법’, ‘소방법’, ‘철도법’, ‘도로법’ 등	- 각종 개발로 인한 자연재난 및 사회재난 빈발하여 재난과 관련한 개별 법률로 정비
1995년	‘자연재해대책법’	- 기존 ‘풍수해대책법’이 폐지되고, 자연재해를 통합관리하기 위해 제정
	‘재난관리법’	- 사회적 재난에 대한 근거를 제시하고, 재난관리를 국가 및 지방자치단체 책임으로 명시
2004년	‘재난 및 안전관리기본법’	- 자연재난 및 사회재난을 통합관리하는 재난에 대한 일반법의 역할
2014년	‘재난 및 안전관리기본법’	- 세월호 참사 이후 대폭 개정

자료 : 고명석(2020).

65) 제34조 ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

- 재난안전법상 재난은 자연재난과 사회재난으로 구분되며, 재난안전법과 이하 행정규칙, 그리고 ‘재해구호법’ 등 개별법에 의해 재난피해자에 대한 지원이 이루어지고 있음
  - 자연재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 대설, 한파, 가뭄, 폭염, 지진, 화산활동 등 자연현상으로 발생하는 재해를 가리킴
  - 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 중 일정 규모 이상의 피해, 또는 국가핵심기반시설의 마비·파괴, 감염병, 가축전염병, 미세먼지 등으로 인한 피해를 가리킴. 산불피해도 사회재난에 해당함
  - 국가는 자연재난 및 특별재난지역으로 지정된 사회재난의 원활한 피해복구를 위해 행정적·재정적·의료적 지원을 할 수 있으며, 지원에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 직접 부담하거나 지방자치단체에 보조할 수 있음
  - 복구를 위한 지원은 ‘자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정’, ‘사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정’, ‘자연재난 복구비용 산정기준’, ‘사회재난 생활안정지원 항목별 단가’ 등에 의해 집행됨. 이외에도 ‘재해구호법’이나 ‘긴급복지지원법’에 따라 재난 상황 시 생계 및 주거지원을 할 수 있음
- 정부는 재난안전법 제22조에 따라 국가의 재난 및 안전관리의 기본방향을 설정하는 5년 단위의 최상위 계획 ‘국가안전관리 기본계획’을 수립·시행하고 있음
  - 2002년 태풍 루사, 2003년 대구 지하철사고 등 대형재난 발생 이후 자연재난과 인적재난의 통합적 관리 및 재난관리의 체계화가 요구되었고, 국가안전관리 기본계획을 수립하기 시작함
  - 국가안전관리 기본계획을 토대로 중앙정부는 연간 집행계획(중앙부처)과 세부 집행계획(재난관리책임기관)을 수립하고, 지방정부는 시·도 및 시·군·구 안전관리계획을 수립함
- 제4차 국가안전관리 기본계획에는 세월호 참사 이후 재난·안전에 대한 국가의 책임 강화, 기후변화에 대한 선제적 대응에 관한 내용이 포함됨(그림 II-7)
  - 제4차 기본계획(2020~2024)은 2019년에 수립되었으며, ‘재난·안전사고 사망자 40% 감축’이라는 핵심지표를 바탕으로 4대 전략 및 17개 중점 추진과제가 제시됨
  - 4대 전략은 ‘포용적 안전관리’, ‘예방적 생활안전’, ‘현장중심 재난대응’, ‘과학기술 기반 재난관리’로 구성됨
  - 제3차 기본계획(2015~2019)부터 기후변화에 따른 자연재난의 위험성이 본격적으로 평가되기 시작했으며, 기후위기 심화에 따른 재난 대응의 필요가 반영되어 제4차 기본계획의 주요 과제 중 하나로 ‘기후변화에 대한 선제적 대응’이 추가됨
- 제4차 기본계획의 주요 과제인 ‘기후변화에 대한 선제적 대응’에는 풍수해 예방체계 구축, 맞춤형 기상정보 제공, 기후변화 대응역량 강화가 포함됨
  - 풍수해 대비 예방체계 구축에는 재해위험지구 및 급경사지붕괴위험지역 정비, 공유수면

- 매립 등 개발사업에 대한 재해 저감대책 마련 및 사후관리 확대 등이 포함됨
- 맞춤형 기상정보 제공에는 지자체별 기상자문관 배치, 기상기후 빅데이터 기반 지능형 기술 활용 확대, 위험기상 대비 영향정보 생산체계 구축, 위성·레이더를 활용한 최적 기상 관측망 구축 등이 포함됨
  - 기후변화 대응역량 강화에는 풍수해피해예측시스템 고도화, 상습침수 지하차도 시설개선, 생활밀착형 한파 저감시설 지원, 범정부 폭염 대응 TF 운영, 폭염대응시설 확대, 정례적 가뭄종합대책 수립 등이 포함됨

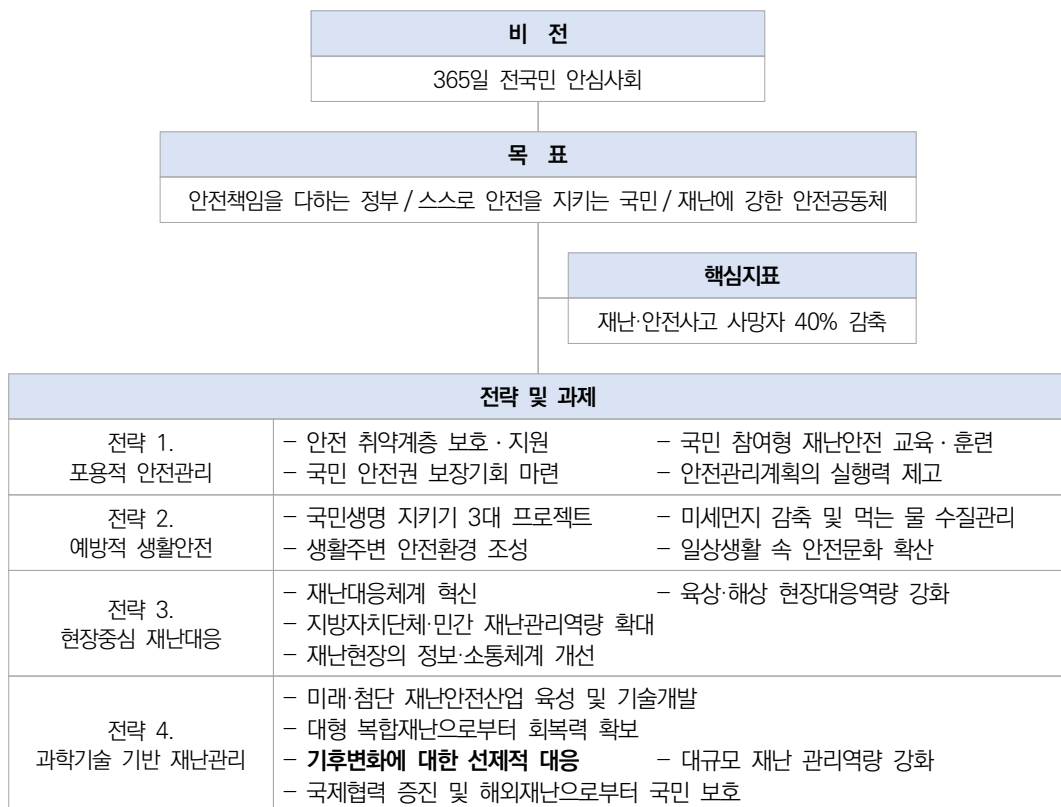


그림 II-7. 제4차 국가안전관리 기본계획(2020~2024)의 기본방향

자료 : 중앙안전관리위원회(2019).

- 2023년 1월 정부는 이태원 참사 이후 재난안전관리체계의 전반적 개편에 관한 내용을 담은 ‘범정부 국가안전시스템 개편 종합대책’을 마련·발표함(그림 II-8)
  - 종합대책은 인파밀집 사고를 포함해 새로운 위험과 재난을 사전에 예측·대비하고 효과적으로 대응할 수 있도록 국가 안전관리체계 전반을 개편하는 것을 기본방향으로 함
  - 기후변화, 도시인프라 노후화 등으로 재난이 복합화·대형화되면서 새로운 형태의 위험을 상시 관리하기 위해 재난의 사전예측을 포함한 안전관리를 중요한 과정으로 상정함
  - ‘함께 만드는 모두의 일상이 안전한 대한민국’을 비전으로 하여, 5대 추진전략 및 각 추진과제로 구성됨

비 전	함께 만드는 「모두의 일상이 안전한 대한민국」		
목 표	새로운 위험에 상시 대비하고, 현장에서 작동하는 국가 재난안전관리체계 확립		
	'27년 10만명당 재난·안전사고 사망자 20명 내 감축		
목 표	「관점」大 전환	「방식」大 전환	「행동(실천)」大 전환
	예측과 회복을 포함하는 상시적 재난관리	디지털플랫폼 과학기반, 쏠 사회 구성원 참여	온 국민이 실천하고 행동하는 안전문화 확산
추진전략 (5개) 및 추진과제	① 새로운 위험 예측 및 상시 대비체계 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 새로운 위험을 상시 발굴·예측하는 범정부 관리체계 구축</li> <li>- 인파사고 예방을 위한 관리체계 구축</li> <li>- 기후변화, 네트워크 사회 등에 대비한 재난관리체계 강화</li> </ul>		
	② 현장에서 작동하는 재난안전관리체계 전환 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신속한 현장대응을 위한 상황관리체계 구축</li> <li>- 현장 대응기관의 초기 대응역량 강화</li> <li>- 지역·현장의 재난안전관리 체계 개편 및 역량 강화</li> </ul>		
	③ 디지털플랫폼 기반의 과학적 재난안전관리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선제적 재난 예측·감지 및 대응지원을 위한 시스템 고도화</li> <li>- 디지털플랫폼 기반 재난관리 및 대응역량 강화, 연구개발 확대</li> </ul>		
	④ 실질적인 피해지원으로 회복력 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실질적 재난피해 지원을 통한 공동체 회복</li> <li>- 안전취약계층 맞춤형 안전관리 강화</li> </ul>		
	⑤ 민간참여와 협업 중심 안전관리 활성화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생애주기 전반에 대한 실효성 있는 안전교육 확대</li> <li>- 국민의 자발적 참여에 기반한 안전문화 확산 및 자율적 안전관리 강화</li> </ul>		

그림 II-8. 범정부 국가안전시스템 개편 방안

자료 : 대한민국 정부(2023b).

- ‘범정부 국가안전시스템 개편 종합대책’에는 ‘기후위기에 대비한 재난관리체계 강화’가 주요 과제로 포함되었고, 세부 과제에는 주택 및 지하공간 침수방지대책 등이 포함됨(표 II-17)
  - ‘기후위기 대비 재난관리체계 강화’의 세부 과제는 예보 정확도 향상을 위한 기상관측장비 확충, 소하천 수위모니터링 시스템 구축, 홍수취약지구 정비 확대, 재해취약주택 및 지하공간 침수방지 대책, 조립주택·재해보험 등 재해피해자 지원 다각화 등으로 구성됨
  - 재해취약주택 및 지하공간 침수방지에 관한 구체적인 대책으로 지하·쪽방 거주자의 주거상향 지원 확대, 재해취약주택 매입 후 리모델링, 침수방지사설 등 안전보강 지원 등이 포함됨. 주거상향지원사업은 연간 목표실적이 명시되었으며, 매입 후 리모델링의 경우 지상층 및 지하층 활용 방향만 명시됨
  - 재해피해자 지원방안 다각화에는 조립주택 지원 다양화와 재해보험(풍수해보험 등) 활성화 방향성이 명시됨
  - 타 추진과제 중 ‘실질적 재난피해 회복을 위한 복구지원 강화’ 아래 재난으로 인한 주택 파손 시 주택복구 지원금 상향(1,600만 원 → 2,000~3,600만 원. 전파 기준)이 포함됨

표 II-17. 범정부 국가안전시스템 개편 방안 중 기후위기 대응 주거지원

추진과제	세부과제	주요 내용
기후위기에 대비한 재난관리체계 구축	재해취약 주택 및 지하공간 침수 방지 대책	[재해취약 주택] - 반지하·쪽방 등 거주자의 주거상향지원 확대(공공임대 이주 2022년 7,000호, 2023년 10,000호; 민간임대 5,000호) - 재해취약주택 매입 후 리모델링(지상층 공공임대, 지하층 커뮤니티시설) - 침수방지사설 등 안전보강 지원  [지하공간] - 수방기준 적용대상 확대, 시설별 설치 방법 구체화 및 대상 설비 확대, 침수 위험지역 발굴 확대 - 기존 공동주택 침수방지사설 설치 지원 추진(장기수선충당금 활용, 지자체 조례 제정, 재난관리기금 사용 등)
	재해피해자 지원방안 다각화	[조립주택] - 가족규모에 따라 지원다양화 검토, 사전 제작·비축(지자체-구호지원기관-민간 협업으로 비축), 지원 기간 관리 강화 등 제도 개선 추진  [재해보험] - 재해보험 대상 품목 확대 등 보험상품 개선하여 보상 확대, 홍보 강화를 통해 가입률 제고
실질적 재난피해 회복을 위한 복구지원 강화	재난피해 지원 확대	[지원비 상향] - 연면적 등을 고려한 주택복구 지원금 상향 (기존 1,600만 원 → 2,000~3,600만 원. 전파 기준)

자료 : 대한민국 정부(2023b)를 참조하여 작성.



## (2) 국가 기후위기 적응대책

- 국가 기후위기 적응대책은 기후변화로 인해 발생하는 비용과 손해를 절감하기 위한 국가 단위 적응대책으로, 탄소중립기본법에 의해 정부가 5년마다 수립·시행하고 있음
  - 적응대책에는 부문별·지역별 기후위기 영향과 취약성 평가, 기후위기에 따른 취약계층·지역의 재해예방, 기후위기에 대한 감시·예측·정보제공 등의 내용이 포함됨
  - ‘저탄소 녹색성장 기본법’ 및 동법 시행령에 의해 5년마다 기후변화 적응대책이 수립되어 왔음. 2021년 탄소중립기본법이 제정되어 근거법이 변경되고 작성주체가 환경부 장관에서 중앙정부로 변경됨
  - 2010년 제1차 국가 기후변화 적응대책, 2015년 제2차 국가 기후변화 적응대책에 이어, 2020년 12월 제3차 국가 기후변화 적응대책이 발표되었음
  - 2022년 3월 탄소중립기본법 시행에 따라 기존 ‘제3차 국가 기후변화 적응대책’을 보완하고 명칭을 변경하여, 2023년 6월 ‘제3차 국가 기후위기 적응 강화대책(2023~2025)’이 발표됨. 적응 강화대책은 제3차 적응대책의 큰 틀을 유지한 채 세부사항이 변경됨
- 2023년 6월 발표된 ‘제3차 국가 기후위기 적응 강화대책(제3차 적응강화대책)’은 ‘기후위기에 안전하고 회복력 높은 대한민국’을 비전으로 하며, 4대 정책방향 및 12개 추진과제로 구성됨(그림 II-9)
  - 4대 정책방향 중 ‘과학적 기후 감시·예측 및 적응 기반 고도화’는 사회경제적 변화를 고려해 미래기후변화 예측을 고도화하고, 국민 눈높이에 맞는 기후변화 정보를 제공하는 것을 목표로 함
  - ‘기후재난·위험을 극복한 안전사회 실현’은 미래 기후변화 위험을 반영하여 적응력 제고를 위한 인프라를 재설계하고, 기후재난 대응 골든타임 확보를 위한 예·경보를 강화하는 것을 목표로 함
  - ‘기후위기에 적응하는 사회적 기반 구축’은 기후위기로부터 안전한 생활공간 조성을 위해 재해취약주택을 정비하고, 도로·철도·항만 등 사회기반시설 정비를 강화하는 것을 주요 내용으로 함
  - ‘모든 주체가 함께하는 기후적응 추진’은 적응대책의 법적 기반을 강화하고, 국가·지자체·산업·금융계의 연계방안을 마련하는 것을 목표로 함
  - 주거권 관련 내용이 포함된 추진과제는 ‘기후위기에 따른 주택·도시·기반시설 재해대응력 강화’, ‘기후위기 취약계층 등에 대한 국가적 보호 강화’임

<b>비 전</b>	기후위기에 안전하고 회복력 높은 대한민국	
<b>목 표</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 과학적 예측에 기반한 적응대책 지원</li> <li>◆ 기후재난 예방으로 국민피해 최소화</li> <li>◆ 모든 적응 주체가 함께하는 역량 제고</li> </ul>	
<b>4대 정책</b>	① 과학적 기후 감시·예측 및 적응 기반 고도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기후위기 감시 체계 및 예측 강화</li> <li>- 기후위기 적응정보 생산 및 기술개발 촉진</li> </ul>
	② 기후재난 위험을 극복한 안전사회 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍수·가뭄 대비 물관리 강화</li> <li>- 산불·산사태 등 산림재해 예방</li> <li>- 폭염·한파 등 이상기온 대비 건강피해 사전예방 강화</li> </ul>
	③ 기후위기에 적응하는 사회적 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기후위기에 따른 주택·도시·기반시설 재해대응력 강화</li> <li>- 기후위기 적응형 항만·해양공간 조성</li> <li>- 지속가능한 농수산 환경 조성      - 생태계 안정성 유지</li> </ul>
	④ 모든 주체가 함께하는 기후적응 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기후위기 취약계층 등에 대한 국가적 보호 강화</li> <li>- 기후재난 대비 대응역량 제고</li> <li>- 국민과 함께하는 적응 거버넌스 구현</li> </ul>

그림 Ⅱ-9. 제3차 국가 기후변화 적응강화대책(2023~2025)의 기본방향  
 자료 : 대한민국 정부(2023c).

표 Ⅱ-18. 제3차 적응강화대책의 주택·도시·기반시설 재해대응력 강화 리스크

구분	리스크명
정주공간	폭우로 인한 저지대 피해 증가
	폭우로 인한 비탈면 붕괴 위험성 증가
	폭우로 인한 도시 침수피해 증가
	이상기후로 인한 취약지역·취약계층 피해위험 증가
기반시설	이상기상 현상으로 인한 육상교통(철도, 도로) 시설파손, 운행중단 및 사고 위험 증가
	이상기상 현상으로 인한 전기·통신시설 파손, 피해(사고) 위험 증가
	폭설, 강풍으로 인한 노후 건축물 파손 증가
	이상기후 현상으로 인한 그린인프라 피해위험 증가

자료 : 대한민국 정부(2023c).

- 제3차 적응강화대책 중 주택·도시·기반시설 재해대응력 강화 과제에서는 폭우로 인한 저지대 피해, 비탈면 붕괴 위험성, 도시 침수피해 증가를 정주공간과 관련된 주요 리스크로 상정함(표 Ⅱ-18)

표 II-19. 제3차 적응강화대책의 주택·도시·기반시설 재해대응력 강화 추진과제

추진과제	세부과제	
재해취약주택 중점 관리 및 건축물 적응력 제고	재해취약주택 단계적 정비	반지하 등 재해취약주택 점진적·단계적 정비
		재해취약주택 대상 공공·민간임대 이주지원
	건축물 기후변화 적응체계 강화	건축물 냉방부하 저감 요소기술 적용 활성화
		민간건축물 그린리모델링 참여 촉진
		공공건물 에너지효율화 추진
	건축물 이상기후(폭염·한파 등) 대응력 강화 연구	
이상기후 대응을 위한 사회기반시설 관리 강화	기후변화 적응을 위한 인프라 개선방안 마련	사회기반시설 기후 위험관리 방안 마련
	도로·철도 등 기반시설 별 안전성 확보	이상기후 대응 도로시설 점검·정비 강화
		자연재해 취약 철도시설 유지보수 및 개량
지역중심 기후적응 도시계획 구축	기후적응 도시계획 및 교육 강화	도시계획 수립 시 재해예방형 계획 강화 및 취약지역 정비 지원
		재해예방형 도시계획 수립을 위한 교육 강화

자료 : 대한민국 정부(2023c).

- 주택·도시·기반시설 재해대응력 강화를 위한 추진과제는 재해취약주택 중점관리, 기후대응 사회기반시설 강화, 지역중심 기후적응 도시계획으로 구성됨(표 II-19)
  - 반지하 등 재해취약주택 정비의 구체적인 내용은 주거급여 수선유지급여 수급가구에 대한 침수방지시설 설치 지원, 반지하층이 있는 매입임대주택에 침수방지시설 설치, 공동주택 침수예방을 위한 안전점검 강화 등임
  - 재해취약주택 대상 공공·민간임대 이주지원은 쪽방, 고시원, 침수우려 지하층 등 비적정 주거 거주 가구의 이주를 지원하는 사업임. 기존의 주거취약계층 주거지원사업과 민간임대 이주 시 전세대출 지원, 이사비 지원 등이 포함됨. 재해취약주택을 매입한 후 개선하여 공공임대 및 커뮤니티시설로 활용하는 계획도 포함됨
  - 건축물 기후변화 적응체계 강화 중 민간건축물 그린리모델링 참여 촉진이 강화대책으로 포함되었으며, 지원대상 확대, 에너지 컨설팅 비용지원을 포함한 사업 다각화가 주요내용임
- 제3차 적응강화대책의 주택·도시·기반시설 재해대응력 강화 추진과제는 대부분 이전부터 진행되어온 정책들을 종합한 것으로, 기존 정책을 보완하거나 강화하기 위한 방향이 미비함
  - 재해취약주택 대상 이주지원의 핵심수단은 비적정 주거 거주 가구에게 공공임대주택을 공급하는 주거취약계층 주거상향지원사업인데, 공공임대주택 재고 부족 문제로 대상자를 발굴해도 실제 입주까지 지나치게 오랜 기간이 소요되는 문제, 전달체계 혼선 등이 해소되지 않고 있음(이길제 외, 2022)

- 재해취약주택 매입 후 활용계획은 이후 구체적인 추진방안이 제시되지 않아 이행률이 저조함.<sup>66)</sup> 민간임대주택 이주 시 보증금을 용자하는 정책도 한도가 낮아 지상층으로의 이주를 지원하기 어려움
  - 민간건축물 그린리모델링 이차지원사업은 구조적 한계로 2024년 신규사업을 중단하기로 했음에도, 제3차 적응강화대책에는 그대로 포함되어 있음
  - 2023년부터 30세대 이상 공공 공동주택 신축 시 ZEB 5등급 인증이 의무화되었으나, 민간 공동주택의 경우 2024년부터 시행 예정이던 인증 의무가 유예됨
- 제3차 적응강화대책 중 ‘기후위기 취약대상 등에 대한 국가적 보호 강화’ 추진과제는 기후위기 취약계층 현황파악 및 적응수단 발굴, 기후위기 취약계층 건강관리 및 에너지부담 경감, 취약계층 주거환경개선 및 취약지역 평가지원으로 구성됨(표 II-20)
- 기후위기 취약계층 대상 맞춤형 적응대책은 야외노동자, 노인, 아동 등 취약계층의 밀집도가 높은 지역에 쉼터, 사업장 내 녹색인프라 등을 조성하는 사업임
  - 취약계층 에너지부담 경감은 에너지취약계층에 대한 에너지바우처 단계적 확대, 경로당 냉난방비 부담 완화가 포함됨. 2023년 에너지바우처 지원대상이 확대되었으며, 2024년에는 지원단가 상향이 추진됨(대한민국 정부, 2023d)
  - 취약계층 주거환경개선사업은 환경성질환에 취약한 계층에 대한 실내환경 진단 및 개선 지원, 에너지소외계층에 대한 단열·창호 시공지원으로 구성됨. 그러나 환경부 주관사업은 곰팡이 등과 관련된 질환 예방 목적으로 연간 예산 규모가 20억 원 미만으로 작고, 산업부 주관사업은 예산 규모는 1,000억 원대이나 사회복지시설 및 저소득가구에 대한 냉방기기 설치 지원사업이 대부분임
  - 기후위기 취약지역조사 및 산단 위험도 평가는 공간정보를 분석해 중점관리지역을 선정하고, 노후산업단지를 중심으로 기후위험 평가대책을 마련하는 것이 주요 내용임

66) 연합뉴스, 2023.10.22., “서울시, 올해 반지하주택 매입 538호…계획 이행 10% 그쳐”.

표 II-20. 제3차 적응강화대책의 기후위기 취약대상 등에 대한 국가적 보호 강화 추진과제

추진과제	세부과제	
기후위기 취약계층 현황 파악 및 적응수단 발굴	기후위기 취약계층 전반적 실태조사	기후위기 취약계층 실태조사 및 보호대책 가이드라인 마련
	기후위기 취약계층 대상 맞춤형 적응대책 강화	맞춤형 기후변화 취약계층·지원 사업 확대
기후위기 취약계층 건강관리 및 에너지부담 경감	기후위기 취약계층 대상 안전확인 및 건강관리 서비스 수행	취약계층 건강관리서비스 및 사회활동지원
	취약계층 에너지 부담 경감	에너지 이용 소외계층에 에너지비용을 지원하는 에너지바우처 사업
		무더위·한파쉼터로 이용되는 경로당 냉·난방비 지원
취약계층 주거환경 개선 및 취약지역 평가 지원	취약계층 보호를 위한 실내환경 및 여건 개선	취약계층 주거환경개선사업
	기후위기 취약지역조사 및 취약산단 위험도 평가	도시 기후변화 중점관리지역 입지선정 및 분석
		중요·노후 산업단지 홍수 등 기후위기 취약지역의 위험도 평가

자료 : 대한민국 정부(2023c).

- 취약계층 대상 기후적응대책은 재난 및 위기 감시·예측 중심으로 구성되어 있고, 재난 이후 주거와 생계의 회복을 위한 지원책은 부족함
- 기후위기 시대에 재난은 점점 예측하기 어려워지고, 만연해지고 있음. 2022~2023년 발생한 국지성 극한호우는 재난 예측의 어려움을 보여주는 대표적인 사례임
  - 기후위기 시대의 적응 관점은 기후변화가 이미 어느 정도 불가피하다는 예측이 포함된 것임. 기후위기 적응대책은 취약지역 감지와 함께 전반적인 주택·도시의 대응력·복원력 향상과 지원체계 강화를 포함하여야 함
  - 2023년 6월 ‘자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정’ 개정으로 주택이 파손·소실된 경우 2,000~3,600만 원, 반파의 경우 1,000~1,800만 원으로 지원금이 상향됨. 하지만 주택복구를 포함한 이재민의 피해 회복 및 주거·생계안정을 도모하기에는 여전히 부족한 수준임
  - 정부는 태풍, 홍수, 호우, 해일, 강풍, 풍랑, 대설, 지진 등 재난이 발생하였을 경우를 대비하여 정책보험인 풍수해보험 제도를 운영하고 있음. 풍수해보험은 국가와 지방정부가 가입비의 70% 이상, 재해취약지역은 100%를 지원하고 있음.<sup>67)</sup> 그러나 2022년 12월 말 기준 가입실적은 527,331가구로, 가입률이 저조함<sup>68)</sup>
  - 풍수해보험과 재난지원금이 현실을 반영하지 못함에 따라, 많은 이재민이 국가와 지방정부를 상대로 배상 소송을 제기하고 있음.<sup>69)</sup> 하지만 재난의 예측가능성, 예방조치 및 고

67) 차상위계층 78%, 수급가구 87%로 차등지원. 재해취약지역 내 실거주중인 경제취약계층은 100% 지원.

68) 행정안전부, 2023.07.10., “풍수해보험 가입실적 현황(2022년 12월 기준)”.

69) ‘국가배상법’ 제5조(공공시설 등의 하자로 인한 책임) ① 도로·하천, 그 밖의 공공의 영조물(營造物)의 설치나 관리에 하자(瑕疵)가 있기 때문에 타인에게 손해를 발생하게 하였을 때에는 국가나 지방자치단체는 그

- 의·과실 여부에 따라 국가와 지방정부의 배상책임이 결정되고 배상 범위는 제한적임
- 주택소유자뿐만 아니라 임차인의 경제적 손실에 대한 보상제도는 불충분하며, 정책보험도 미비한 상황으로 기후재난에서 회복하고 지역사회를 재건하기 위한 프로그램이 전반적으로 부족함
- 주거부문 기후적응대책의 핵심은 복원력 제고를 위한 주택개량 지원사업이어야 하나, 정부가 제시한 세부과제는 기본적으로 감축·저감 대책에 가깝고 규모가 작은 한계가 있음
- 취약계층 주거환경개선사업은 단열·창호 시공지원, 냉방기기 설치를 지원하는 수준에 그치며 지원대상도 협소함
  - 민간건축물 그린리모델링 이자지원사업은 소득·자산이 적은 가구가 접근하기 어려울뿐더러, 대부분 공동주택을 대상으로 집행되며 공사항목도 창호 위주임
  - 이와 같은 한계로 기존 프로그램으로는 재난에 취약한 노후주택 거주 가구의 주거환경이 개선되기 어려움

---

손해를 배상하여야 한다. 이 경우 제2조 제1항 단서, 제3조 및 제3조의2를 준용한다.

② 제1항을 적용할 때 손해의 원인에 대하여 책임을 질 자가 따로 있으면 국가나 지방자치단체는 그 자에게 구상할 수 있다.

## 1. 기후위기와 주거권 실태조사

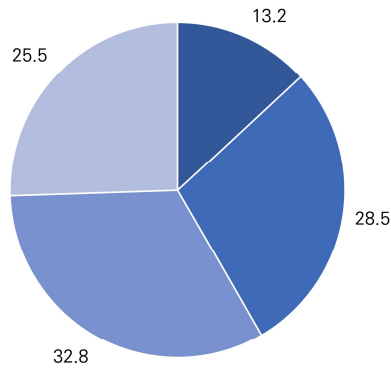
- 총 478가구를 대상으로 수행한 설문조사인 ‘기후위기와 주거권 실태조사’ 분석결과를 제시함
- 무응답 가구를 제외한 수치를 제시하여 문항별로 응답 가구수에 차이가 있으며, 교차분석 항목에 의한 가구수 합계가 전체 가구수와 일치하지 않을 수 있음
  - 교차분석표에서 응답수가 적거나 신뢰하기 어려운 경우 결과를 제시하지 않음
  - 보기에 ‘없음’이 포함된 문항에 무응답이 많을 경우 ‘없음’을 제외한 비율을 제시하였고, 이렇게 분석된 경우 분석 방법을 각주로 표시함

### 1) 가구 특성

#### □ 가구 및 가구주 특성

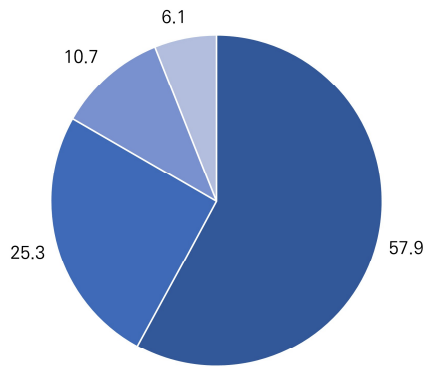
- 응답 가구의 특성은 다음과 같음(그림 III-1)
  - 산불피해지역 63가구(13.2%), 침수피해지역 136가구(28.5%), 농촌·어촌·산촌 157가구(32.8%), 쪽방촌·이주민 122가구(25.5%)를 조사함<sup>70)</sup>
  - 1인가구는 57.9%, 2인가구는 25.3%, 3인가구는 10.7%, 4인 이상 가구는 6.1%임
  - 가구원 중 장애인이 있는 가구는 10.7%, 만성질환자가 있는 가구는 39.5%, 국민기초생활 보장제도 수급가구는 26.8%임
- 가구주 특성은 다음과 같음(그림 III-2)
  - 남성은 63.4%, 여성은 36.6%임
  - 가구주 평균 연령은 55.7세이며, 연령대는 40세 미만 22.8%, 40~49세 15.5%, 50~59세 15.3%, 60~69세 23.4%, 70세 이상 23.0%임
  - 학력은 중학교 졸업 이하 35.2%, 고등학교 졸업 29.8%, 대학교 졸업 31.6%, 대학원 졸업 이상 3.4%임

70) 포천 기숙사에 거주하는 이주노동자는 인구주택총조사에서 집단가구로 분류되는 사례도 있으나, 이번 설문 조사에서는 쪽방촌 거주 가구와 통합하여 분석함.



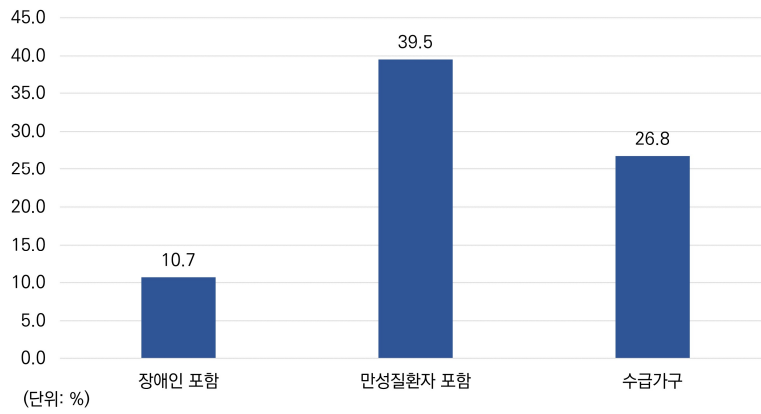
(단위: %) ■ 산불 피해 지역 ■ 침수 피해 지역 ■ 농촌·어촌·산촌 ■ 쪽방촌·이주민

유형



(단위: %) ■ 1인가구 ■ 2인가구 ■ 3인가구 ■ 4인 이상 가구

가구원수

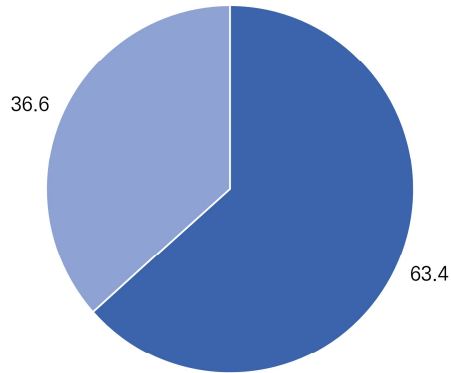


(단위: %)

취약가구원 포함 및 수급가구 여부

그림 Ⅲ-1. 가구 특성

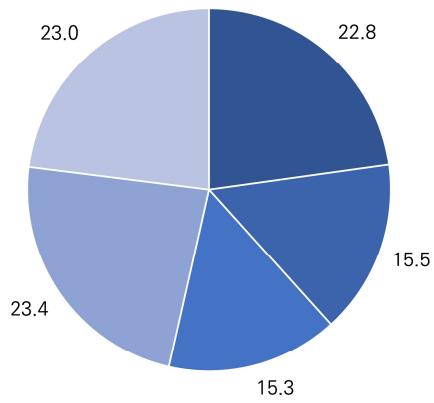




(단위: %)

■ 남성 ■ 여성

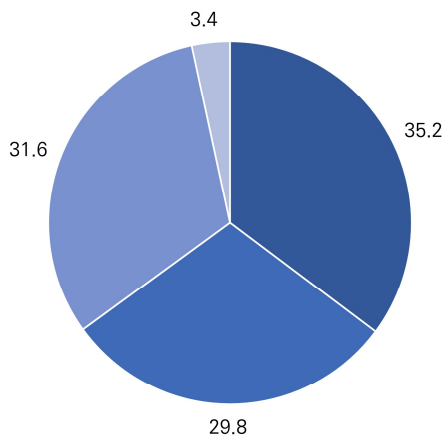
성별



(단위: %)

■ 40세 미만 ■ 40~49세 ■ 50~59세 ■ 60~69세 ■ 70세 이상

연령대



(단위: %)

■ 중학교 졸업 이하 ■ 고등학교 졸업 ■ 대학교 졸업 ■ 대학원 졸업 이상

학력

그림 Ⅲ-2. 가구주 특성

## □ 경제적 상태

- 가구주가 지난 1주일간 일한 가구는 57.7%, 일하지 않은 가구는 42.3%임(표 III-1)
  - 일한 가구주 비율은 농촌·어촌·산촌(87.3%)에서 상대적으로 높고, 쪽방촌·이주민(27.9%)에서 상대적으로 낮음
  - 가구주 연령대가 높을수록 일한 가구주 비율이 낮아지지만, 60~69세(42.9%)와 70세 이상(35.5%)에서도 가구주 3분의 1 이상이 일함
  - 쪽방촌·이주민에서 가구주가 일한 비율이 상대적으로 낮은 것은 일한 가구주 비율이 낮은 쪽방촌 거주 가구가 다수를 차지하기 때문임
- 지난 1년간 가구의 월평균 소득은 187.8만 원이며, 농촌·어촌·산촌에서 상대적으로 높고 쪽방촌·이주민에서 상대적으로 낮음(표 III-2)
  - 전체 가구의 월평균 소득 분포는 100만 원 미만(38.5%), 300만 원 이상(22.8%), 200~300만 원 미만(20.8%), 100~200만 원 미만(17.9%) 순임
  - 유형별 월평균 소득은 상대적으로 농촌·어촌·산촌(260.2만 원)에서 높고, 쪽방촌·이주민(108.3만 원)에서 낮음. 산불피해지역(230.3만 원)은 전체 평균에 비해 높고, 침수피해지역(183.5만 원)은 전체 평균과 유사함
  - 2023년 통계청 가계금융복지조사의 월평균 가구소득은 처분가능소득 기준 456.8만 원으로, 71) 실태조사 응답 가구의 평균소득은 그 절반에 미치지 못함. 행정자료를 연계해 소득의 정확성을 높인 가계금융복지조사에 비해 이번 설문조사에서 소득이 과소조사되었을 가능성을 감안하더라도, 응답 가구의 상당수는 저소득가구임

표 III-1. 가구주의 경제활동 여부

(단위 : 가구, %)

구분		가구수	일함	일하지 않음
전체		478	57.7	42.3
유형	산불피해지역	63	47.6	52.4
	침수피해지역	136	55.1	44.9
	농촌·어촌·산촌	157	87.3	12.7
	쪽방촌·이주민	122	27.9	72.1
가구주 연령대	40세 미만	109	92.7	7.3
	40~49세	74	66.2	33.8
	50~59세	73	53.4	46.6
	60~69세	112	42.9	57.1
	70세 이상	110	35.5	64.5

71) 실태조사의 1인가구 비율이 절반 이상으로 높긴 하지만, 실태조사 응답 가구의 평균소득(187.8만 원)은 가계금융복지조사의 1인가구 평균처분가능소득인 207.7만 원보다도 낮음.

표 III-2. 가구의 월평균 소득

(단위 : 가구, 만 원, %)

구분	가구수	평균	100만 원 미만	100~200만 원 미만	200~300만 원 미만	300만 원 이상	
전체	408	187.8	38.5	17.9	20.8	22.8	
유형	산불피해지역	27	230.3	14.8	22.2	29.6	33.3
	침수피해지역	133	183.5	27.8	24.8	24.1	23.3
	농촌·어촌·산촌	126	260.2	19.0	19.0	24.6	37.3
	쪽방촌·이주민	122	108.3	75.4	8.2	11.5	4.9

## 2) 주거실태와 주거 소요

### □ 거처의 종류와 거주기간

- 거처의 종류는 단독주택(53.6%), 주택이외의 거처(19.5%), 연립·다세대(10.0%) 순으로 비율이 높음(표 III-3)
  - 숙박업소의 객실·판잣집·비닐하우스, 쪽방, 고시원은 주택이외의 거처로 분류함
  - 임시이주지 비율은 5.9%로, 이동식주택과 조립식주택이 대부분을 차지함
  - 산불피해지역에서는 임시이주지(41.3%) 비율이 가장 높음
  - 단독주택 비율은 침수피해지역(79.4%)과 농촌·어촌·산촌(79.0%)에서 상대적으로 높음
- 거처의 평균 경과연수는 31.0년이며, 경과연수가 40년 이상인 거처 비율은 쪽방촌·이주민에서 상대적으로 높음(표 III-4)
  - 거처의 경과연수는 건축연도 조사결과를 토대로 계산했는데, 무응답과 부정확한 응답이 많아 국토교통부 세움터(www.eais.go.kr)에서 제공하는 건축물대장 정보로 결과를 보완함
  - 전체 가구가 거주하는 거처의 경과연수는 40년 이상(31.8%), 20년 미만(27.1%), 30~40년 미만(22.6%), 20~30년 미만(18.4%) 순으로 비율이 높음
  - 경과연수 40년 이상 비율은 쪽방촌·이주민(73.6%)에서 크게 높고, 농촌·어촌·산촌(38.8%)에서도 전체 평균에 비해 높음
- 현재 거처에서 거주한 평균 기간은 9.1년이며, 농촌·어촌·산촌, 경과연수 40년 이상에서 상대적으로 짧(표 III-5)
  - 전체 가구의 거주기간은 2년 미만(33.7%), 10년 이상(28.2%), 2~5년 미만(22.9%), 5~10년 미만(15.2%) 순으로 비율이 높음
  - 농촌·어촌·산촌에서 평균 거주기간이 17.3년으로 전체 평균에 비해 길고, 침수피해지역(6.8년)과 쪽방촌·이주민(5.6년)에서 상대적으로 짧음. 이러한 차이는 점유형태와 관련이 있는데 쪽방촌·이주민은 민간임대 비율이 높고, 농촌·어촌·산촌은 자가 비율이 높음
  - 거처의 경과연수가 오래될수록 거주기간이 길어, 경과연수 40년 이상 거처에 거주하는 가구의 평균 거주기간은 15.8년임

표 III-3. 거처의 종류

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	단독주택	아파트	연립·다세대	비거주용 건물 내 주택	오피스텔	기숙사	임시이주지	주택이외의 거처
전체	478	53.6	4.4	10.0	0.6	2.7	3.3	5.9	19.5
유형	산불피해지역	63	34.9	19.0	1.6	-	-	41.3	3.2
	침수피해지역	136	79.4	-	12.5	-	8.1	-	-
	농촌·어촌·산촌	157	79.0	5.7	11.5	1.3	0.6	0.6	0.6
	쪽방촌·이주민	122	1.6	-	9.8	0.8	0.8	12.3	0.8

표 III-4. 거처의 경과연수

(단위 : 가구, 년, %)

구분	가구수	평균	20년 미만	20~30년 미만	30~40년 미만	40년 이상
전체	358	31.0	27.1	18.4	22.6	31.8
유형	산불피해지역	55	13.7	63.6	21.8	3.6
	침수피해지역	136	26.8	20.6	25.7	44.1
	농촌·어촌·산촌	80	33.4	26.3	17.5	17.5
	쪽방촌·이주민	87	46.4	14.9	5.7	5.7

표 III-5. 현재 거처에서 거주한 기간

(단위 : 가구, 년, %)

구분	가구수	평균	2년 미만	2~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상
전체	415	9.1	33.7	22.9	15.2	28.2
유형	산불피해지역	63	8.5	61.9	6.3	6.3
	침수피해지역	134	6.8	34.3	26.1	18.7
	농촌·어촌·산촌	96	17.3	16.7	25.0	9.4
	쪽방촌·이주민	122	5.6	32.0	26.2	20.5
경과연수	20년 미만	95	2.8	45.3	35.8	9.5
	20~30년 미만	64	8.6	40.6	9.4	14.1
	30~40년 미만	81	9.0	29.6	22.2	21.0
	40년 이상	114	15.8	22.8	21.9	13.2

## □ 점유형태와 주거비

- 가구의 점유형태는 민간임대(60.8%), 자가(27.6%), 공공임대(11.6%) 순임(표 III-6)
  - 공공임대 거주 가구는 재난피해로 인한 지원을 받아 조사일 기준 비교적 최근에 이주한 가구로, 산불피해지역에서 임사이주지에 거주하는 경우도 공공임대·무상으로 분류함
  - 자가 비율은 전체 가구에서 27.6%로, 2020년 인구주택총조사의 자가 비율(57.3%)보다 크게 낮음
  - 자가 비율은 농촌·어촌·산촌(54.8%)에서 가장 높고, 산불피해지역(38.1%)에서도 전체 평균보다 높지만, 전국 일반가구에 비해서는 낮음. 침수피해지역의 자가 비율은 15.8%로, 2020년 인구주택총조사의 전국 지하 거주 가구의 자가 비율(21.1%)보다 낮음
  - 민간임대 비율은 쪽방촌·이주민(90.2%)과 침수피해지역(82.0%)에서 높고, 산불피해지역(3.2%)에서 크게 낮음
- 임차 가구의 점유형태는 보증부 월세(40.7%), 무보증 월세(30.2%), 무상(16.9%), 전세(12.2%) 순으로 비율이 높음(표 III-7)
  - 산불피해지역의 임차 가구 대다수는 무상(97.4%)으로 거주함
  - 보증부 월세 비율은 침수피해지역(72.3%)과 농촌·어촌·산촌(53.5%)에서, 무보증 월세 비율은 쪽방촌·이주민(72.1%)에서 상대적으로 높음
  - 2020년 인구주택총조사 결과보다 전세 비율이 크게 낮고 무보증 월세의 비율이 높음<sup>72)</sup>
- 점유형태별 주거비는 다음과 같음(표 III-8)
  - 자가 가구의 평균 주택가격은 1억 8,498만 원임
  - 전세 가구의 평균 전세보증금은 9,729만 원임
  - 월세 가구의 평균 보증금은 1,398만 원, 평균 월세는 31만 원임. 평균 월세보증금은 농촌·어촌·산촌(2,099만 원), 평균 월세는 침수피해지역(40만 원)에서 상대적으로 높음

표 III-6. 점유형태

(단위 : 가구, %)

구분		가구수	자가	공공임대	민간임대
전체		475	27.6	11.6	60.8
유형	산불피해지역	63	38.1	58.7	3.2
	침수피해지역	133	15.8	2.3	82.0
	농촌·어촌·산촌	157	54.8	1.9	43.3
	쪽방촌·이주민	122	-	9.8	90.2

72) 2020년 인구주택총조사 중 임차 가구의 점유형태별 분포는 전세 36.4%, 보증부 월세 49.1%, 무보증 월세 5.8%, 무상 8.7%임.

표 III-7. 임차 가구의 점유형태

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	전세	보증부 월세	무보증 월세	무상	
전체	344	12.2	40.7	30.2	16.9	
유형	산불피해지역	39	-	2.6	-	97.4
	침수피해지역	112	25.0	72.3	2.7	-
	농촌·어촌·산촌	71	19.7	53.5	18.3	8.5
	쪽방촌·이주민	122	-	16.4	72.1	11.5

표 III-8. 점유형태별 주거비

(단위 : 가구, 만 원, %)

구분	자가		전세		월세				
	가구수	주택가격	가구수	보증금	가구수	보증금	가구수	월세	
전체	89	18,498	41	9,729	142	1,398	239	31	
유형	산불피해지역	-	-	-	-	-	-	-	-
	침수피해지역	21	21,905	28	9,354	81	1,361	84	40
	농촌·어촌·산촌	62	16,715	-	-	41	2,099	49	30
	쪽방촌·이주민	-	-	-	-	20	109	106	23

## □ 에너지사용료와 난방방식

- 평균 에너지사용료는 동절기 19.5만 원, 하절기 9.0만 원, 간절기 7.6만 원이며, 산불피해지역에서 상대적으로 높음(표 III-9)
  - 에너지사용료가 동절기에 20만 원 이상인 가구 비율은 32.1%, 하절기에 10만 원 이상인 가구 비율은 31.3%, 간절기에 10만 원 이상인 가구 비율은 23.4%임
  - 동절기 에너지사용료가 20만 원 이상인 가구 비율은 산불피해지역(66.7%)과 농촌·어촌·산촌(60.2%)에서 크게 높음
  - 동절기 평균 에너지사용료는 산불피해지역(48.0만 원)에서 전체 평균(19.5만 원)에 비해 크게 높고, 농촌·어촌·산촌(26.1만 원)에서도 상대적으로 높음
- 난방방식은 도시가스(48.7%), 전기(22.9%), 기름(14.8%) 순으로 비율이 높은 가운데 유형, 경과연수에 따른 차이가 큼(표 III-10)
  - 침수피해지역에서는 도시가스 사용비율이 100%였으나, 나머지 유형에서는 도시가스 비율이 30% 미만임
  - 산불피해지역(50.8%)과 쪽방촌·이주민(42.9%)에서는 전기, 농촌·어촌·산촌(41.7%)에서는 기름 비율이 상대적으로 높음
  - 경과연수 40년 미만에서는 도시가스 비율이 가장 높고, 경과연수 40년 이상에서는 전기(30.4%) 비율이 가장 높고, 도시가스(27.7%) 비율이 크게 낮음
  - 산불피해지역과 농촌·어촌·산촌의 노후주택, 이동식 조립주택 거주 가구의 에너지사용료 부담이 큼

표 III-9. 계절별 에너지사용료 부담

(단위 : 가구, 만 원, %)

구분	동절기			간절기			하절기			
	가구수	평균	20만 원 이상	가구수	평균	10만 원 이상	가구수	평균	10만 원 이상	
전체	277	19.5	32.1	274	7.6	23.4	281	9.0	31.3	
유형	산불피해지역	24	48.0	66.7	23	18.1	52.2	29	17.6	58.6
	침수피해지역	131	11.4	8.4	135	5.8	9.6	135	6.9	16.3
	농촌·어촌·산촌	98	26.1	60.2	97	8.7	39.2	95	10.9	49.5
	쪽방촌·이주민	24	7.8	12.5	-	-	5.3	22	2.9	9.1

표 III-10. 난방방식

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	도시가스	기름	LPG	전기	연탄	
전체	419	48.7	14.8	6.4	22.9	4.8	
유형	산불피해지역	63	19.0	19.0	4.8	50.8	-
	침수피해지역	134	100.0	-	-	-	-
	농촌·어촌·산촌	103	22.3	41.7	11.7	12.6	6.8
	쪽방촌·이주민	119	29.4	5.9	10.1	42.9	10.9
경과 연수	20년 미만	95	49.5	6.3	6.3	34.7	1.1
	20~30년 미만	66	71.2	16.7	0.0	7.6	1.5
	30~40년 미만	80	77.5	5.0	3.8	10.0	3.8
	40년 이상	112	27.7	18.8	7.1	30.4	10.7

오래된 주택이라 어려움이 있죠. 기름보일러로 난방을 하는데, 올해처럼 기름값이 오르고 많이 나올 때는 한 달에 100만 원 정도 나올 때도 있어요. 여름에는 에어컨을 사용하느라 전기세가 한 달에 20만 원 정도씩 나오고 있고요. 단열이 전혀 안 돼요. 오래된 집이라 균열도 있고, 겨울이면 동파를 겪기도 하고요. 지붕이 누수된다거나 곰이 가 있는 곳도 있고요. 해안가 집들 다수가 오래된 집이고 단열이 안 돼요. 배관도 허술하고, 노출된 배관도 많아서 겨울에 집을 며칠 비우면 수도가 얼어 터지기도 해요. 겨울이면 1년에 두세 번은 배관이 터지는 것 같아요.

강릉 해안취약지역 거주자 안○○

바닥난방이 없는데 라디에이터도 따로 없어서, 침대에 전기장판을 깔았고 작은 사무용 미니 히터 3개 정도 있습니다. 온수는 안 나와서 따로 온수기를 설치해서 쓰고 있고요. 서울에 비해 주거비가 비싼 편은 아니지만, 소득이 적어서 솔직히 부담스럽죠. 냉난방이나 전기요금도 고지서를 받으면 항상 왜 이렇게 많이 나오나 하는 생각이 드네요.

남해 해안취약지역 거주자 안○○

- 적정 실내온도를 유지하지 못하는 가구 비율은 겨울철 68.4%, 여름철 66.6%로, 계절별로 큰 차이를 보이지 않음(표 III-11)

- 겨울철과 여름철 적정 실내온도를 유지하지 못하는 가구 비율은 침수피해지역에서 각각 88.1%, 88.8%로 크게 높음
- 경과연수 20년 이상 거주에서 적정 실내온도를 유지하지 못하는 가구 비율이 높음
- 겨울철 적정 실내온도를 유지하지 못하는 주된 이유는 ‘난방비 부담으로 충분히 사용하지 못함(54.1%)’, ‘단열 성능과 기밀성이 낮음(40.1%)’임(표 III-12)
  - 농촌·어촌·산촌(67.2%)과 침수피해지역(66.1%)에서 ‘난방비 부담으로 충분히 사용하지 못함’ 비율이 상대적으로 높음
  - 쪽방촌·이주민(57.8%)에서는 ‘단열 성능과 기밀성이 낮음’ 비율이 상대적으로 높음
- 여름철 적정 실내온도를 유지하지 못하는 주된 이유는 ‘냉방비 부담으로 충분히 사용하지 못함(61.1%)’, ‘단열 성능과 기밀성이 낮음(28.9%)’임(표 III-13)
  - 침수피해지역(97.5%)에서 ‘냉방비 부담으로 충분히 사용하지 못함’, 산불피해지역(62.5%)에서 ‘단열 성능과 기밀성이 낮음’ 비율이 높음
  - 쪽방촌·이주민에서 ‘냉방 시설 미비·고장·노후화(26.6%)’ 비율이 상대적으로 높음

표 III-11. 겨울철·여름철 적정 실내온도 유지 여부

(단위 : 가구, %)

구분	겨울철			여름철			
	가구수	유지함	유지하지 못함	가구수	유지함	유지하지 못함	
전체	377	31.6	68.4	422	33.4	66.6	
유형	산불피해지역	24	29.2	70.8	63	49.2	50.8
	침수피해지역	134	11.9	88.1	134	11.2	88.8
	농촌·어촌·산촌	100	42.0	58.0	103	51.5	48.5
	쪽방촌·이주민	119	45.4	54.6	122	34.4	65.6
경과연수	20년 미만	69	60.9	39.1	95	62.1	37.9
	20~30년 미만	57	19.3	80.7	66	28.8	71.2
	30~40년 미만	81	9.9	90.1	81	9.9	90.1
	40년 이상	112	24.1	75.9	114	17.5	82.5

표 III-12. 겨울철에 실내온도를 유지하지 못하는 이유

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	난방비 부담으로 충분히 사용하지 못함	단열 성능과 기밀성이 낮음	난방시설 고장·노후화	기타	
전체	257	54.1	40.1	3.5	2.3	
유형	산불피해지역	17	52.9	41.2	5.9	-
	침수피해지역	118	66.1	33.9	-	-
	농촌·어촌·산촌	58	67.2	32.8	-	-
	쪽방촌·이주민	64	20.3	57.8	12.5	9.4

주 : 겨울철 적정 실내온도를 유지하지 못하는 가구만 조사함.



표 III-13. 여름철에 실내온도를 유지하지 못하는 이유

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	냉방비 부담으로		단열 성과 기밀성이 낮음	냉방시설 미비·고장·노후화	기타
		충분히 사용하지 못함				
전체	280	61.1		28.9	8.2	1.8
유형	산불피해지역	32	34.4	62.5	-	3.1
	침수피해지역	119	97.5	2.5	-	-
	농촌·어촌·산촌	50	56.0	40.0	4.0	-
	쪽방촌·이주민	79	20.3	48.1	26.6	5.1

주 : 여름철 적정 실내온도를 유지하지 못하는 가구만 조사함.

## □ 거처 상태

- 현재 살고 있는 집의 상태에 대해 5점 척도로 평가한 결과는 다음과 같음
  - 현재 살고 있는 집에 ① 균열·침하·붕괴 등의 위험이 있는지, ② 천장·바닥·벽 등에 물이 새는 곳이 있는지, ③ 창문과 문을 모두 닫아도 외풍이 들어오는지를 각각 조사함
- 균열·침하·붕괴 등 구조적 위험에 대한 평점은 3.48점이며 ‘긍정 평가(49.9%)’, ‘보통이다(28.5%)’, ‘부정 평가(21.6%)’ 순으로 비율이 높음(표 III-14)
  - 침수피해지역(2.90점)에서 평점이 상대적으로 낮음
- 누수에 대한 평점은 3.39점으로 ‘긍정 평가(51.0%)’, ‘부정 평가(29.9%)’, ‘보통이다(19.1%)’ 순으로 비율이 높음(표 III-15)
  - 침수피해지역(44.0%)에서 ‘부정 평가’ 비율이 상대적으로 높음
- 외풍에 대한 평점은 2.88점으로 다른 항목에 비해 낮고 ‘부정 평가(44.2%)’, ‘긍정 평가(36.8%)’, ‘보통이다(19.0%)’ 순으로 비율이 높음(표 III-16)
  - 침수피해지역(52.2%)에서 ‘부정 평가’ 비율이 상대적으로 높음

표 III-14. 거처 상태 : 균열·침하·붕괴 등 구조적 위험

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	부정 평가	매우 그렇다		보통이다	긍정 평가	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	
				매우 그렇다	그렇다					
전체	417	3.48	21.6	6.5	15.1	28.5	49.9	23.7	26.1	
유형	산불피해지역	63	3.65	22.2	4.8	17.5	11.1	66.7	41.3	25.4
	침수피해지역	134	2.90	26.9	7.5	19.4	56.0	17.2	10.4	6.7
	농촌·어촌·산촌	101	3.66	15.8	2.0	13.9	29.7	54.5	24.8	29.7
	쪽방촌·이주민	119	3.89	20.2	10.1	10.1	5.9	73.9	28.6	45.4

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 낮을수록 거처 상태를 부정적으로 평가한다는 것을 의미함.

표 III-15. 거처 상태 : 누수

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	부정 평가	부정 평가		보통이다	긍정 평가	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	
				매우 그렇다	그렇다					
전체	418	3.39	29.9	10.8	19.1	19.1	51.0	22.0	28.9	
유형	산불피해지역	63	3.70	23.8	4.8	19.0	7.9	68.3	38.1	30.2
	침수피해지역	134	2.66	44.0	12.7	31.3	38.8	17.2	11.9	5.2
	농촌·어촌·산촌	102	3.61	24.5	6.9	17.6	18.6	56.9	21.6	35.3
	쪽방촌·이주민	119	3.87	21.8	15.1	6.7	3.4	74.8	25.2	49.6

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 낮을수록 거처 상태를 부정적으로 평가한다는 것을 의미함.

표 III-16. 거처 상태 : 외풍

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	부정 평가	부정 평가		보통이다	긍정 평가	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	
				매우 그렇다	그렇다					
전체	416	2.88	44.2	21.4	22.8	19.0	36.8	19.7	17.1	
유형	산불피해지역	63	3.37	31.7	11.1	20.6	14.3	54.0	28.6	25.4
	침수피해지역	134	2.50	52.2	20.1	32.1	30.6	17.2	11.9	5.2
	농촌·어촌·산촌	102	2.93	41.2	22.5	18.6	20.6	38.2	19.6	18.6
	쪽방촌·이주민	117	3.02	44.4	27.4	17.1	6.8	48.7	23.9	24.8

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 낮을수록 거처 상태를 부정적으로 평가한다는 것을 의미함.

표 III-17. 건강과 안전을 위협하는 요소

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	폭염	한파	수해	화재	누전·감전	습기·곰팡이	균열·붕괴 위험	기타	
전체	363	41.3	28.9	43.3	28.7	13.2	60.3	10.5	8.8	
유형	산불피해지역	48	58.3	50.0	33.3	60.4	18.8	20.8	20.8	4.2
	침수피해지역	133	3.0	-	84.2	9.0	9.8	86.5	1.5	0.8
	농촌·어촌·산촌	81	37.0	40.7	23.5	33.3	16.0	69.1	16.0	3.7
	쪽방촌·이주민	101	87.1	47.5	9.9	35.6	12.9	37.6	12.9	25.7
경과 연수	20년 미만	82	40.2	28.0	51.2	41.5	24.4	35.4	12.2	8.5
	20~30년 미만	52	11.5	13.5	57.7	17.3	9.6	75.0	1.9	3.8
	30~40년 미만	78	16.7	10.3	66.7	5.1	6.4	85.9	2.6	1.3
	40년 이상	111	72.1	44.1	24.3	32.4	11.7	52.3	15.3	14.4

주 : 복수응답임. '없음' 응답을 제외하고 비율을 제시함.

○ 현재 살고 있는 집에서 건강과 안전을 위협하는 주된 요소는 '습기·곰팡이 (60.3%)', '수해(43.3%)', '폭염(41.3%)'임(표 III-17)

- 다음으로는 '한파(28.9%)', '화재(28.7%)', '누전·감전(13.2%)', '균열·붕괴 위험(10.5%)' 순임. 기타에는 '쥐', '바퀴벌레 등 해충'이 포함됨

- 산불피해지역에서 '화재(60.4%)', 침수피해지역에서 '습기·곰팡이(86.5%)'와 '수해(84.2%)', 쪽방촌·이주민에서 '폭염(87.1%)' 비율이 상대적으로 높음
- 경과연수 40년 이상에서 '폭염(72.1%)'과 '한파(44.1%)' 비율이 상대적으로 높음

## □ 주택개량 소요

- 기후위기로 인한 재난과 집의 성능·노후도를 고려할 때 집에 필요한 조치는 '구조보강·리모델링 등 주택개량(65.0%)', '철거 후 멸실(17.5%)', '개축 및 신축(16.2%)' 순으로 비율이 높음(표 III-18)
  - '주택개량'은 침수피해지역(95.6%)에서 크게 높고, '철거 후 멸실'은 산불피해지역(48.9%)과 쪽방촌·이주민(38.8%), '개축 및 신축'은 농촌·어촌·산촌(30.4%)에서 상대적으로 높음
- 지난 2년간 집을 수리(개량)한 적이 있는 가구는 39.1%, 수리한 적이 없는 가구는 60.9%임(표 III-19)
  - 집을 수리한 적이 없는 가구 비율은 산불피해지역(73.0%)과 쪽방촌·이주민(72.4%)에서 상대적으로 높음
  - 재난피해를 경험한 가구의 51.7%는 집을 수리했고, 48.3%는 수리하지 않음
  - 월평균소득 100만 원 미만(64.7%)에서 집을 수리한 적이 없는 가구 비율이 상대적으로 높음

표 III-18. 집에 필요한 조치

(단위 : 가구, %)

구분		가구수	구조보강·리모델링 등 주택개량	개축 및 신축	철거 후 멸실	기타
전체		309	65.0	16.2	17.5	1.3
유형	산불피해지역	47	29.8	17.0	48.9	4.3
	침수피해지역	113	95.6	4.4	-	-
	농촌·어촌·산촌	69	66.7	30.4	-	2.9
	쪽방촌·이주민	80	41.3	20.0	38.8	-

주 : '없음' 응답을 제외하고 비율을 제시함.

표 III-19. 지난 2년간 집수리(개량) 여부

(단위 : 가구, %)

구분		가구수	수리함	수리하지 않음
전체		470	39.1	60.9
유형	산불피해지역	63	27.0	73.0
	침수피해지역	134	49.3	50.7
	농촌·어촌·산촌	157	43.9	56.1
	쪽방촌·이주민	116	27.6	72.4
재난 피해	경험함	205	51.7	48.3
	경험하지 않음	264	29.2	70.8
월평균 소득	100만 원 미만	153	35.3	64.7
	100~200만 원 미만	71	43.7	56.3
	200~300만 원 미만	85	42.4	57.6
	300만 원 이상	91	45.1	54.9

○ 집을 수리한 부분은 ‘도배·장판(51.1%)’, ‘화장실(19.6%)’, ‘현관문·창문·창틀(19.0%)’ 순으로 비율이 높음(그림 III-3)

○ 집을 수리하지 못한 주된 이유는 ‘경제적으로 부담되어서(49.1%)’, ‘노후·파손 상태가 경미해서(28.7%)’이며, 기타 응답이 17.8%임(표 III-20)

- 기타 응답에는 ‘임대인이 동의하지 않아서’, ‘입주 전에 수리가 되어있었음’ 등이 포함됨
- 2022년 서울 지하 침수피해가 발생한 후 입주한 가구가 공통으로 입주 전에 수리가 되어 있었다고 응답하여, 침수피해지역에서 ‘기타(43.9%)’ 비율이 상대적으로 높음
- 재난피해를 경험한 가구에서 ‘경제적으로 부담되어서(56.5%)’ 비율이 상대적으로 높음

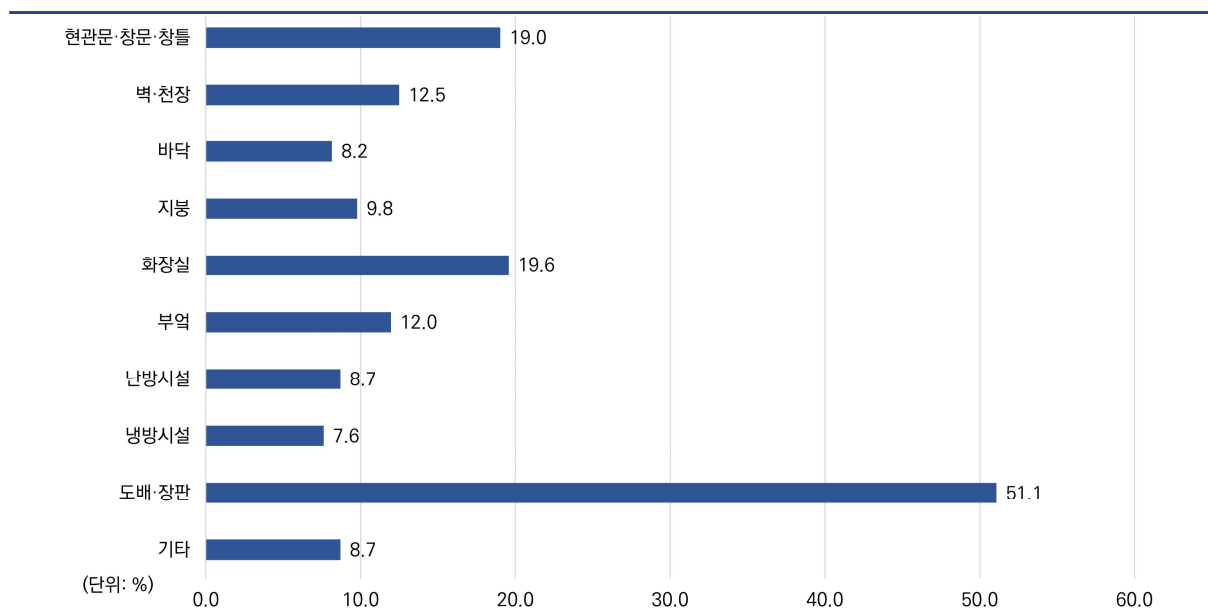


그림 III-3. 수리한 부분

주 : 지난 2년간 집을 수리한 가구만 조사함.

표 III-20. 집을 수리하지 못한 이유

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	경제적으로 부담되어서	노후·파손 상태가 경미해서	수리를 위한 이사가 부담되어서	바빠서	기타	
전체	230	49.1	28.7	1.3	3.0	17.8	
유형	산불피해지역	21	47.6	47.6	4.8	-	-
	침수피해지역	66	51.5	3.0	-	1.5	43.9
	농촌·어촌·산촌	71	45.1	46.5	1.4	4.2	2.8
	쪽방촌·이주민	72	51.4	29.2	1.4	4.2	13.9
재난 피해	경험함	69	56.5	24.6	2.9	1.4	14.5
	경험하지 않음	161	46.0	30.4	0.6	3.7	19.3

주 : 지난 2년간 집을 수리하지 않은 가구만 조사함.

○ 에너지효율 향상을 위한 주택성능 개선에 필요한 항목은 ‘벽·천장 단열 처리 개선(38.2%)’, ‘창문·창틀·현관문 교체·보강(34.3%)’, ‘배관 교체·수리 등 바닥 공사(20.3%)’ 순으로 비율이 높음(표 III-21)

- 에너지효율 향상을 위한 주택성능 개선이 필요 없다고 응답한 가구 비율은 29.6%임
- 쪽방촌·이주민에서는 ‘난방시설 설치·교체(28.1%)’, ‘냉방시설 설치·교체(45.5%)’ 비율이 상대적으로 높음
- 경과연수가 오래될수록 에너지효율 향상을 위한 주택성능 개선이 필요하다는 응답 비율이 높아, 40년 이상에서 ‘벽·천장 단열 처리 개선(56.6%)’, ‘창문·창틀·현관문 교체·보강(53.1%)’, ‘냉방시설 설치·교체(39.8%)’, ‘난방시설 설치·교체(32.7%)’, ‘지붕·옥상 공사(31.0%)’ 비율이 상대적으로 높음

표 III-21. 에너지효율 향상을 위한 주택성능 개선에 필요한 항목

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	창문·창틀·현관문 교체·보강	벽·천장 단열 처리 개선	배관 교체·수리 등 바닥 공사	지붕·옥상 공사	난방시설 설치·교체	냉방시설 설치·교체	기타	없음	
전체	469	34.3	38.2	20.3	15.4	16.8	18.1	3.6	29.6	
유형	산불피해지역	60	35.0	40.0	28.3	13.3	18.3	8.3	8.3	35.0
	침수피해지역	132	24.2	37.1	28.0	8.3	0.8	3.8	2.3	36.4
	농촌·어촌·산촌	156	39.7	35.3	12.2	21.8	21.2	12.8	1.9	25.0
	쪽방촌·이주민	121	38.0	42.1	18.2	15.7	28.1	45.5	5.0	25.6
경과 연수	20년 미만	90	28.9	27.8	20.0	15.6	10.0	6.7	6.7	42.2
	20~30년 미만	65	27.7	30.8	27.7	10.8	9.2	10.8	0.0	36.9
	30~40년 미만	81	25.9	48.1	25.9	8.6	2.5	12.3	2.5	28.4
	40년 이상	113	53.1	56.6	22.1	31.0	32.7	39.8	7.1	7.1

주 : 복수응답임.

표 III-22. 주거약자를 위한 주택성능 개선에 필요한 항목

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	건물 주출입구 경사로	엘리 베이터	단차·문턱 제거	높낮이조절 세면대 싱크대	안전 손잡이	응급 비상벨	기타	없음
전체	470	28.1	12.6	34.3	13.8	15.5	19.4	3.0	39.6
유형	산불피해지역	63	47.6	12.7	33.3	12.7	27.0	3.2	33.3
	침수피해지역	132	16.7	5.3	46.2	-	-	1.5	34.8
	농촌·어촌·산촌	154	24.7	9.1	24.0	12.3	20.8	1.3	37.7
	쪽방촌·이주민	121	34.7	24.8	34.7	31.4	19.8	6.6	50.4

주 : 복수응답임.

- 주거약자를 위한 주택성능 개선에 필요한 항목은 ‘단차·문턱 제거(34.3%)’, ‘건물 주출입구 경사로(28.1%)’, ‘응급비상벨(19.4%)’ 순으로 비율이 높음(표 III-22)
  - 주거약자를 위한 주택성능 개선이 필요 없다고 응답한 가구 비율은 39.6%임
  - ‘건물 주출입구 경사로’ 비율은 산불피해지역(47.6%), ‘단차·문턱 제거’ 비율은 침수피해 지역(46.2%), ‘응급비상벨’ 비율은 쪽방촌·이주민(30.6%)에서 상대적으로 높음

#### □ 주거지원 소요

- 주거환경 개선을 위해 필요한 주거지원 1·2순위를 종합한 결과 ‘공공임대주택(43.4%)’, ‘월세 지원(32.4%)’, ‘주택성능 개선 지원(27.4%)’ 순으로 비율이 높음(그림 III-4)
  - 1순위 응답은 ‘공공임대주택(29.6%)’, ‘월세 지원(21.6%)’, ‘주택구입자금 대출(13.4%)’ 순임
- 유형별로 가장 필요한 주거지원 두 가지를 비교한 결과는 다음과 같음(그림 III-5)
  - 산불피해지역 : ‘주택구입자금 대출(46.0%)’, ‘방재시설 설치 지원·주택성능 개선 지원(33.3%)’
  - 침수피해지역 : ‘공공임대주택(50.4%)’, ‘월세 지원(46.6%)’
  - 농촌·어촌·산촌 : ‘주택성능 개선 지원(47.1%)’, ‘에너지사용료 지원(31.4%)’
  - 쪽방촌·이주민 : ‘공공임대주택(68.4%)’, ‘월세 지원(47.4%)’

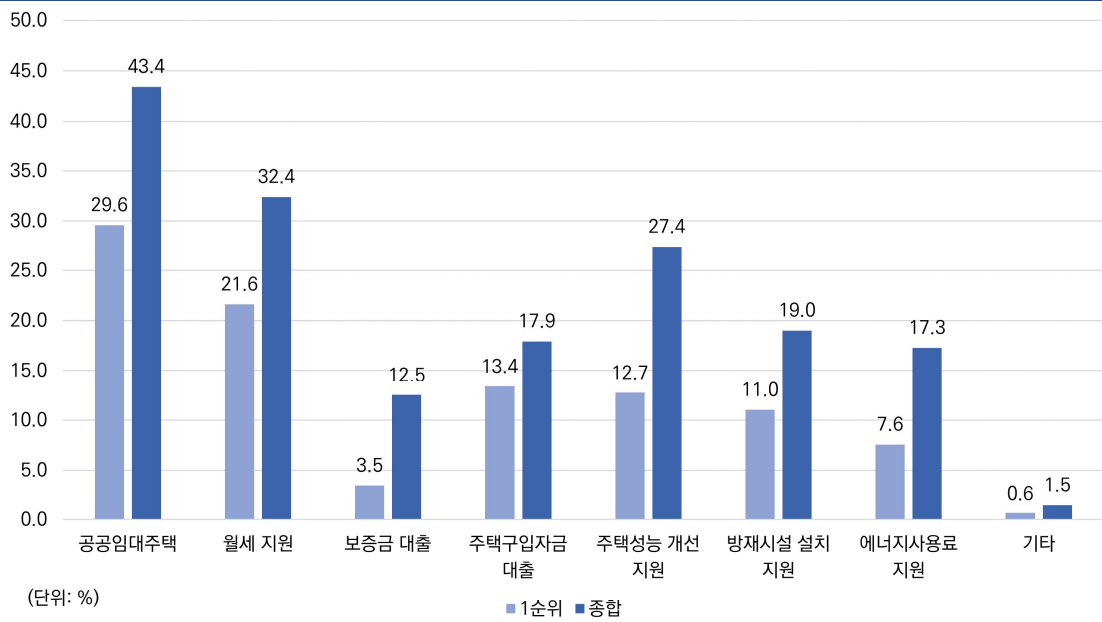


그림 III-4. 주거환경 개선을 위해 필요한 주거지원(1순위·총합)

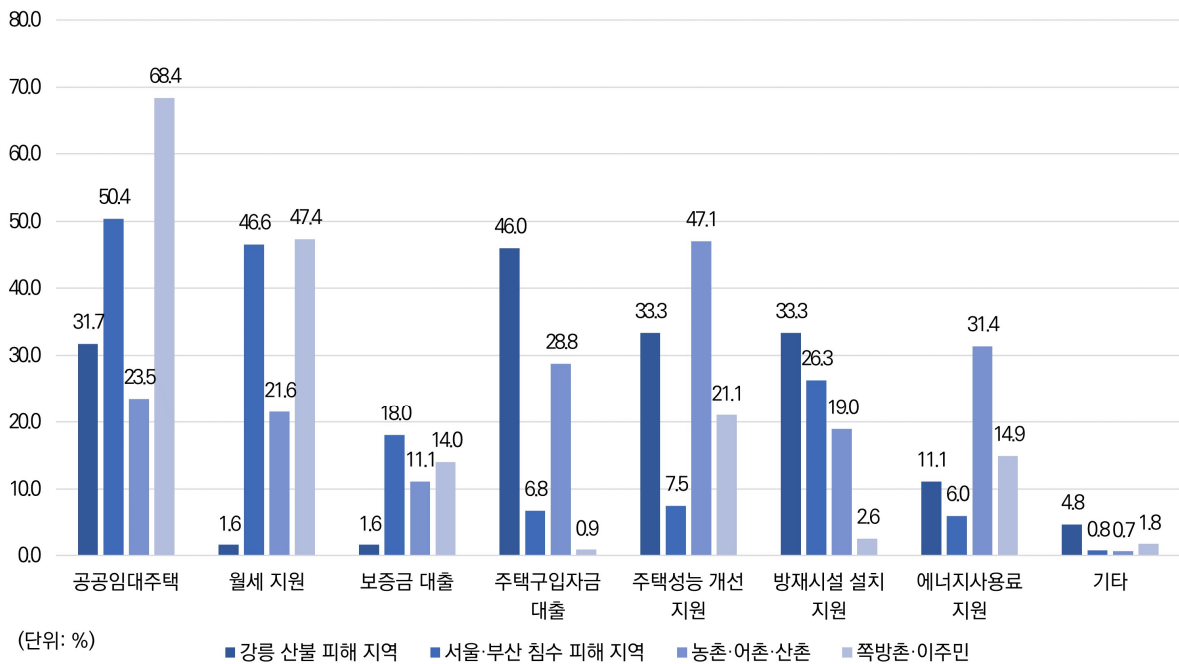


그림 III-5. 유형별 주거환경 개선을 위해 필요한 주거지원(총합)

표 III-23. 안전·위생 관련 기준 설정의 필요성

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	필요함	필요하다		보통이다	필요하지 않음	필요하지 않다	전혀 필요 하지 않다	
				매우 필요하다	필요하다					
전체	466	4.00	76.2	33.3	42.9	16.7	7.1	4.5	2.6	
유형	산불피해지역	63	4.10	82.5	30.2	52.4	14.3	3.2	3.2	-
	침수피해지역	134	4.01	85.1	17.9	67.2	13.4	1.5	1.5	-
	농촌·어촌·산촌	153	3.71	63.4	24.2	39.2	24.2	12.4	8.5	3.9
	쪽방촌·이주민	116	4.30	79.3	64.7	14.7	12.1	8.6	3.4	5.2

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 높을수록 기준 설정이 필요하다고 인식하는 것을 의미함.

- 안전·위생 관련 기준 설정의 필요성에 대해 5점 척도로 조사한 결과, 기준 설정이 필요하다는 가구 비율이 76.2%임(표 III-23)
  - 평점은 4.00점으로, ‘필요함(76.2%)’, ‘보통이다(16.7%)’, ‘필요하지 않음(7.1%)’ 순으로 비율이 높음
  - ‘필요함’ 비율은 침수피해지역(85.1%)과 산불피해지역(82.5%)에서 상대적으로 높음

### 3) 기후위기 인식 및 경험

#### □ 기후위기에 대한 인식

- 기후위기 심각성에 대한 인식을 5점 척도로 조사한 결과, ‘매우 심각하다’와 ‘심각하다’를 합한 ‘심각함’ 비율이 90.0%임(표 III-24)
  - 평점은 4.39점으로, ‘심각함(90.0%)’, ‘보통이다(8.2%)’, ‘심각하지 않음(1.9%)’ 순으로 비율이 높음. ‘전혀 심각하지 않다’라고 응답한 가구는 조사되지 않음
  - ‘심각함’ 비율은 침수피해지역(97.8%)에서 크게 높음
  - 재난피해를 경험한 가구에서 ‘심각함’ 비율이 94.2%로 크게 높으며, 재난피해를 경험하지 않은 가구에서도 86.6%로 높음
- 기후위기를 체감하는 요인은 ‘폭우·태풍·집중호우(56.4%)’, ‘폭염(47.7%)’, ‘산불·화재(18.6%)’ 순으로 비율이 높음(표 III-25)
  - 다음으로 ‘한파(12.9%)’, ‘생태계 변화(11.7%)’, ‘가뭄·물부족(6.4%)’ 비율이 높음
- 유형별 기후위기를 체감하는 3가지 주된 요인을 비교한 결과는 다음과 같음(그림 III-6)
  - 산불피해지역 : ‘산불·화재(88.7%)’, ‘폭우·태풍·집중호우(53.2%)’, ‘폭염(29.0%)’
  - 침수피해지역 : ‘폭우·태풍·집중호우(99.3%)’, ‘폭염(17.6%)’, ‘산불·화재(2.2%)’
  - 농촌·어촌·산촌 : ‘폭염(58.7%)’, ‘폭우·태풍·집중호우(49.7%)’, ‘생태계변화(27.7%)’



- 쪽방촌·이주민 : '폭염(77.3%)', '한파(38.7%)', '폭우·태풍·집중호우(17.6%)'
- 기후위기를 체감하는 요인에 대한 응답은 각 지역에서 경험한 기후재난에 따라 크게 다른데, 산불피해지역에서는 '산불', 침수피해지역에서는 '수해', 농촌·어촌·산촌과 쪽방촌·이주민에서는 공통으로 '폭염'의 비율이 높음

표 III-24. 기후위기 심각성에 대한 인식

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	심각함			보통이다	심각하지 않음	심각하지 않다	전혀 심각 하지 않다	
			매우 심각하다	심각하다						
전체	478	4.39	90.0	51.0	38.9	8.2	1.9	1.9	-	
유형	산불피해지역	63	4.49	88.9	61.9	27.0	9.5	1.6	1.6	-
	침수피해지역	136	4.28	97.8	30.1	67.6	2.2	-	-	-
	농촌·어촌·산촌	157	4.45	89.8	55.4	34.4	10.2	-	-	-
	쪽방촌·이주민	122	4.39	82.0	63.1	18.9	11.5	6.6	6.6	-
재난 피해	경험함	208	4.49	94.2	54.8	39.4	5.3	0.5	0.5	-
	경험하지 않음	268	4.32	86.6	48.5	38.1	10.4	3.0	3.0	-

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 높을수록 기후위기가 심각하다고 인식하는 것을 의미함.

표 III-25. 기후위기를 체감하는 요인

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	폭염	한파	폭우· 태풍· 집중호우	폭설	가뭄· 물부족	해수면 상승	산불· 화재	산사태	생태계 변화	기타	없음
전체	472	47.7	12.9	56.4	2.5	6.4	5.1	18.6	1.3	11.7	0.8	2.5

주 : 1·2순위 종합임.

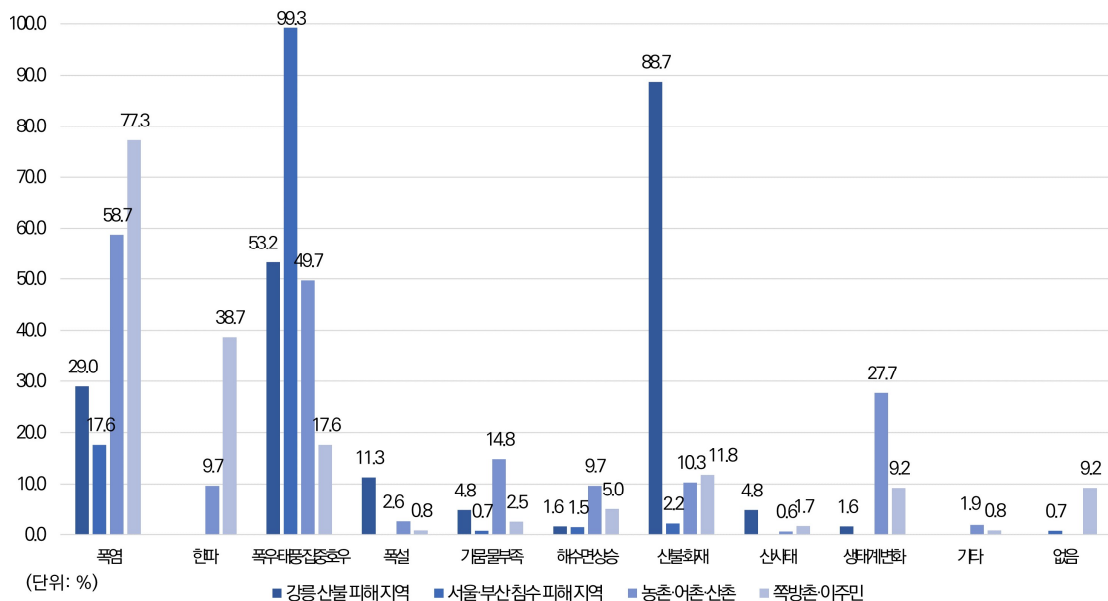


그림 III-6. 유형별 기후위기를 체감하는 요인

## □ 기후위기에 대한 정부 대응 평가

- 정부의 기후위기 대응에 관한 평가를 7개 문항, 5점 척도로 조사한 결과는 다음과 같음
- ‘전반적인 대응(2.30점)’을 비롯한 6개 항목에서 평점이 3점(보통) 미만으로 정부 대응을 부정적으로 평가하고 있음(표 III-26)
  - ‘전반적인 대응’ 평점은 2.30점으로, ‘부정 평가(53.5%)’와 ‘긍정 평가(12.3%)’의 차이가 큼
  - ‘탄소배출 감축’ 평점은 2.44점으로, ‘부정 평가(48.1%)’와 ‘긍정 평가(16.8%)’의 차이가 큼
  - ‘재생에너지 전환’ 평점은 2.48점으로, ‘부정 평가(46.5%)’와 ‘긍정 평가(18.2%)’의 차이가 큼
  - 재난발생에 대한 대처와 피해 회복에 관한 4개 문항의 결과는 아래에서 자세히 제시함
- ‘재난예방 사전준비’에 대한 평점은 2.16점으로 7개 항목 중 가장 낮은 가운데, ‘부정 평가(60.0%)’와 ‘긍정 평가(7.8%)’의 차이가 매우 큼
  - 산불피해지역(82.5%)과 쪽방촌·이주민(82.2%)에서 ‘부정 평가’ 비율이 크게 높음(그림 III-7)
- ‘재난발생 시 즉각적인 대처’에 대한 평점은 2.22점으로, ‘부정 평가(56.8%)’와 ‘긍정 평가(9.2%)’의 차이가 매우 큼
  - 부정 평가 비율은 쪽방촌·이주민 86.0%, 산불피해지역 69.8%, 농촌·어촌·산촌 51.8%, 침수피해지역 34.1% 순으로 높음(그림 III-8)

표 III-26. 정부의 기후위기 대응 평가 : 7개 항목 종합

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	긍정 평가			보통이다	부정 평가	그렇지 않다	
			매우 그렇다	그렇다	전혀 그렇지 않다				
전반적인 대응	432	2.30	12.3	0.7	11.6	34.3	53.5	23.6	29.9
탄소배출 감축	428	2.44	16.8	0.9	15.9	35.0	48.1	22.7	25.5
재생에너지 전환	428	2.48	18.2	0.9	17.3	35.3	46.5	21.5	25.0
재난예방 사전준비	437	2.16	7.8	0.7	7.1	32.3	60.0	27.9	32.0
재난발생 시 즉각적인 대처	437	2.22	9.2	0.5	8.7	34.1	56.8	26.1	30.7
재난안내·비상대피 정보 전달	437	3.23	51.9	13.0	38.9	17.6	30.4	18.8	11.7
재난피해자 일상회복 지원	433	2.17	7.9	1.4	6.5	30.7	61.4	30.9	30.5

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 높을수록 긍정적으로 평가하는 것을 의미함.

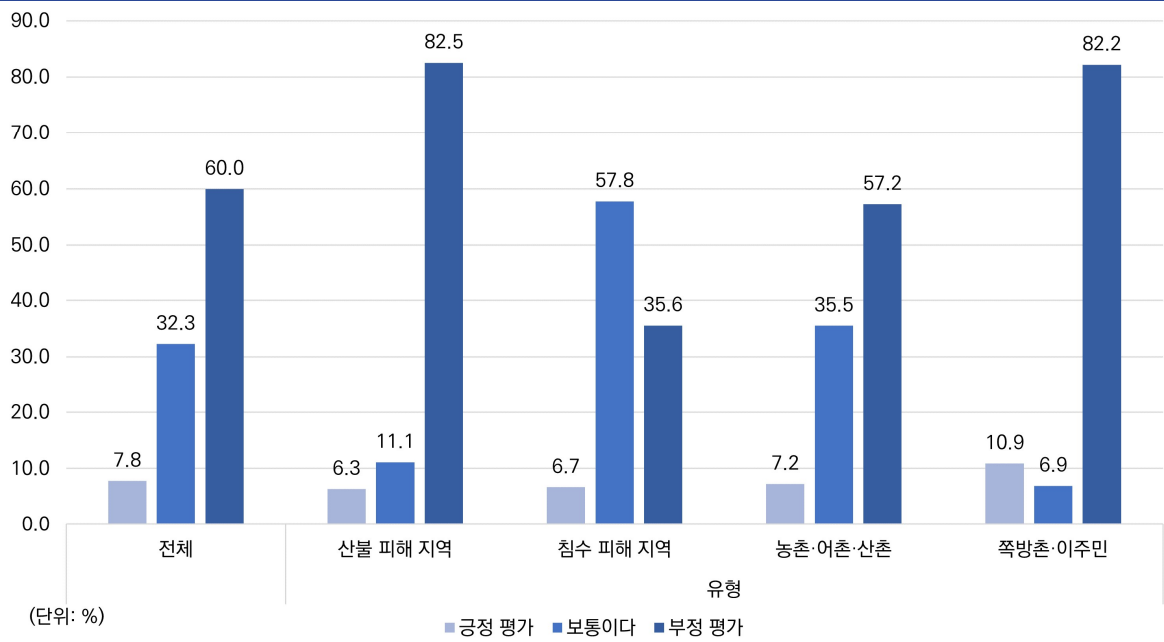


그림 III-7. 정부의 기후위기 대응 평가 : 재난예방 사전준비

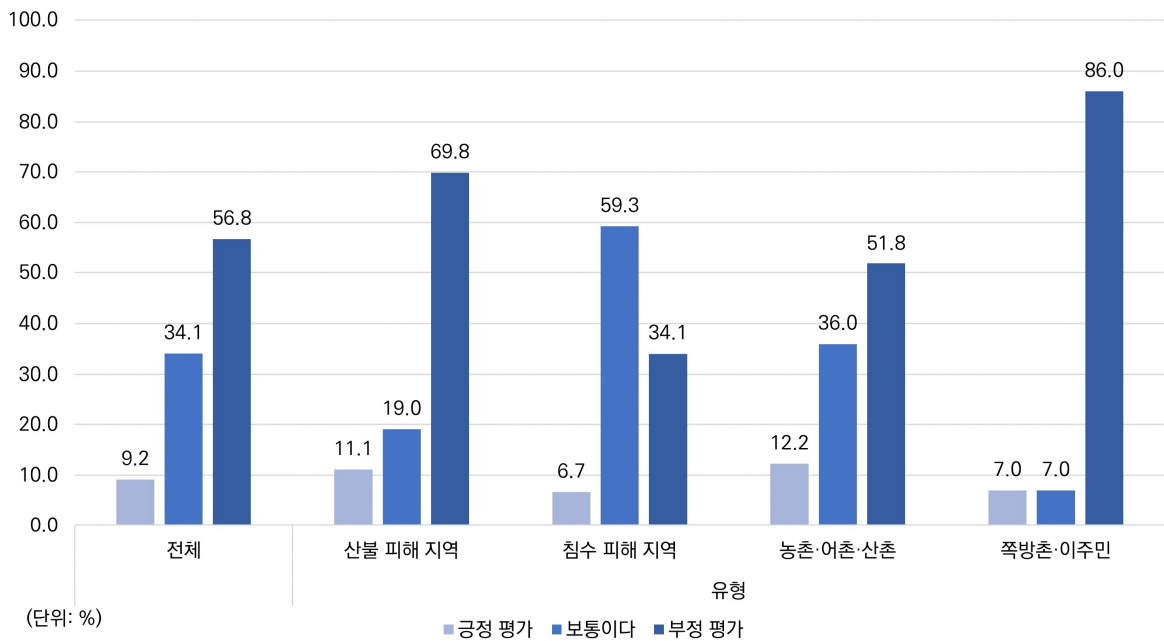


그림 III-8. 정부의 기후위기 대응 평가 : 재난발생 시 즉각적인 대처

- ‘재난안내·비상대피 정보 전달’에 대한 평점은 3.23점으로 7개 항목 중 유일하게 ‘긍정 평가(51.9%)’ 비율이 50% 이상이지만, 산불피해지역에서는 ‘부정 평가’ 비율이 크게 높음(그림 III-9)
  - 전체 가구의 응답은 ‘긍정 평가(51.9%)’, ‘부정 평가(30.4%)’로 다른 항목과 달리 긍정 평가의 비율이 높음
  - 부정 평가 비율은 산불피해지역 68.3%, 농촌·어촌·산촌 33.8%, 쪽방촌·이주민 26.0%,

침수피해지역 12.6% 순으로 높음

○ '재난피해자 일상회복 지원'에 대한 평점은 2.17점으로 '부정 평가(61.4%)' 비율이 7개 항목 중 가장 높으며, 쪽방촌·이주민에서 특히 높음(그림 III-10)

- 전체 가구의 응답은 '부정 평가(61.4%)'와 '긍정 평가(7.9%)'의 차이가 큼
- 부정 평가 비율은 쪽방촌·이주민 85.0%, 산불피해지역 61.9%, 침수피해지역 53.3%, 농촌·어촌·산촌 51.9% 순으로 높음

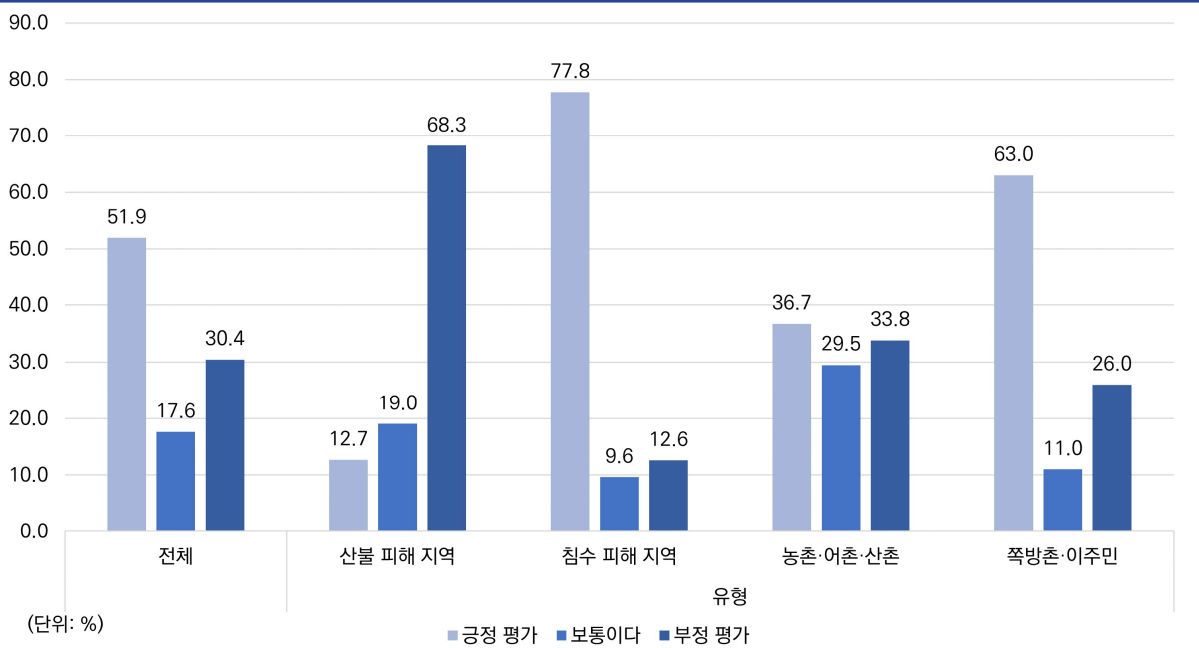


그림 III-9. 정부의 기후위기 대응 평가 : 재난안내·비상대피 정보 전달

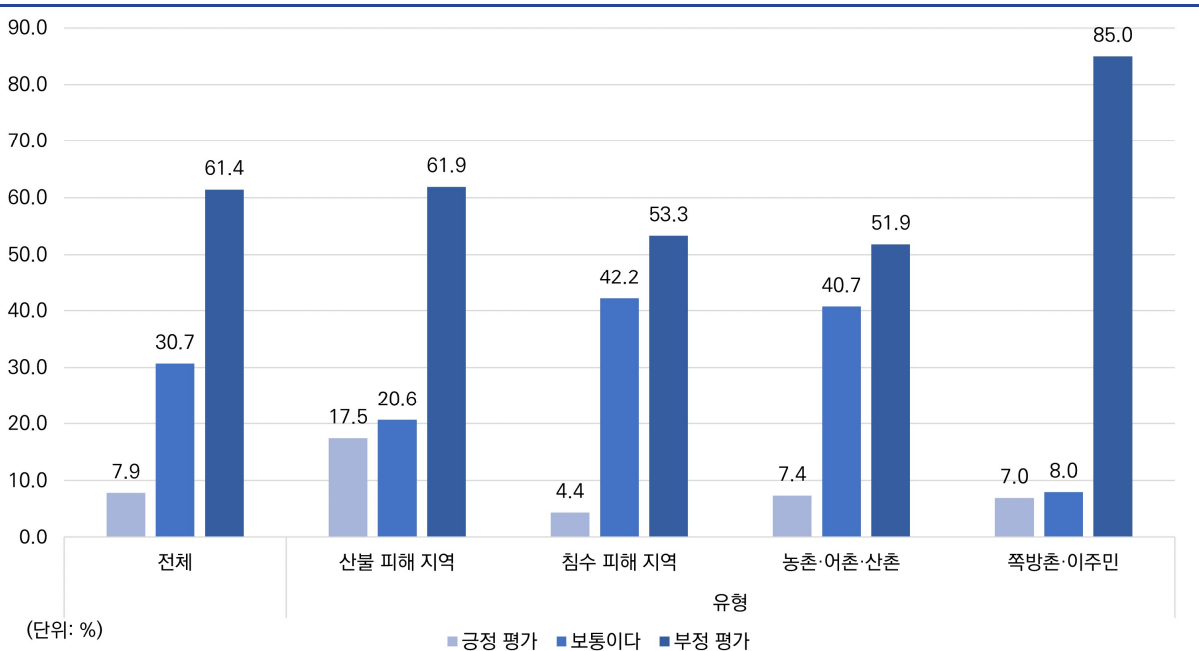


그림 III-10. 정부의 기후위기 대응 평가 : 재난피해자 일상회복 지원

## □ 현재 살고 있는 집과 지역이 기후위기에 취약한 정도

- 현재 살고 있는 집과 지역이 기후위기에 취약한 정도, 다른 집과 지역으로 이주를 고려하는 정도를 5점 척도로 조사한 결과는 다음과 같음
- 현재 살고 있는 집이 기후위기에 취약한 정도의 평점은 2.35점이며 ‘취약함(63.0%)’의 비율이 높음(표 III-27)
  - ‘취약함’ 비율은 침수피해지역(87.4%)에서 크게 높음
  - 경과연수가 오래될수록 ‘취약함’ 비율이 높아, 40년 이상(86.8%)에서 크게 높음
- 다른 집으로 이주를 고려하는 정도의 평점은 2.66점이며 ‘고려하지 않음(56.3%)’이 ‘고려함(27.1%)’보다 비율이 높음(표 III-28)
  - ‘고려함’ 비율은 쪽방촌·이주민(54.9%)과 산불피해지역(36.5%)에서 상대적으로 높음

표 III-27. 현재 살고 있는 집이 기후위기에 취약한 정도

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	취약함			보통이다	취약하지 않음			
			매우 취약하다	취약하다	취약하지 않다		전혀 취약하지 않다			
전체	476	2.35	63.0	22.7	40.3	21.2	15.8	11.1	4.6	
유형	산불피해지역	63	2.14	65.1	28.6	36.5	27.0	7.9	7.9	-
	침수피해지역	135	1.96	87.4	17.0	70.4	11.9	0.7	0.7	-
	농촌·어촌·산촌	156	2.85	39.7	9.0	30.8	32.7	27.6	21.2	6.4
	쪽방촌·이주민	122	2.23	64.8	43.4	21.3	13.9	21.3	11.5	9.8
경과연수	20년 미만	96	2.49	53.1	25.0	28.1	27.1	19.8	12.5	7.3
	20~30년 미만	66	2.38	66.7	6.1	60.6	24.2	9.1	7.6	1.5
	30~40년 미만	81	2.06	79.0	19.8	59.3	18.5	2.5	-	2.5
	40년 이상	114	1.75	86.8	41.2	45.6	9.6	3.5	3.5	-

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 낮을수록 취약하다는 것을 의미함.

표 III-28. 다른 집으로 이주를 고려하는 정도

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	고려함			보통이다	고려하지 않음			
			매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다		전혀 그렇지 않다			
전체	476	2.66	27.1	15.3	11.8	16.6	56.3	35.9	20.4	
유형	산불피해지역	63	2.73	36.5	19.0	17.5	3.2	60.3	38.1	22.2
	침수피해지역	135	2.64	13.3	4.4	8.9	33.3	53.3	52.6	0.7
	농촌·어촌·산촌	156	2.07	13.5	5.1	8.3	14.1	72.4	33.3	39.1
	쪽방촌·이주민	122	3.39	54.9	38.5	16.4	8.2	36.9	19.7	17.2

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 높을수록 이주를 고려한다는 것을 의미함.

- 현재 살고 있는 지역이 기후위기에 취약한 정도의 평점은 2.33점이며 ‘취약함(63.8%)’의 비율이 높음(표 III-29)
  - ‘취약함’ 비율은 침수피해지역(84.4%)과 산불피해지역(81.0%)에서 상대적으로 높음
- 다른 지역으로 이주를 고려하는 정도의 평점은 2.14점이며 ‘고려하지 않음(71.8%)’이 대부분을 차지하고, ‘고려함(12.8%)’은 낮음(표 III-30)
  - ‘고려함’ 비율은 쪽방촌·이주민(21.3%)에서 상대적으로 높음
- 이주 고려 여부를 집과 지역으로 비교해보면 다른 지역으로 이주를 고려하는 가구(12.8%)는 다른 집으로 이주를 고려하는 가구(27.1%)에 비해 적음(그림 III-11)
  - 특히 쪽방촌·이주민과 산불피해지역에서 ‘다른 지역으로 이주 고려’에 비해 ‘다른 집으로 이주 고려’의 비율이 높음
  - 두 응답 간의 격차는 쪽방촌·이주민에서 33.6%p, 산불피해지역에서 28.6%p임

표 III-29. 현재 살고 있는 지역이 기후위기에 취약한 정도

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	취약함	매우 취약하다		보통이다	취약하지 않음	취약하지 않다	전혀 취약하지 않다	
				매우 취약하다	취약하다					
전체	475	2.33	63.8	20.6	43.2	22.7	13.5	9.7	3.8	
유형	산불피해지역	63	1.89	81.0	31.7	49.2	17.5	1.6	1.6	-
	침수피해지역	135	2.07	84.4	9.6	74.8	14.1	1.5	1.5	-
	농촌·어촌·산촌	156	2.69	42.9	10.3	32.7	38.5	18.6	14.7	3.8
	쪽방촌·이주민	121	2.37	58.7	40.5	18.2	14.9	26.4	16.5	9.9

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 낮을수록 취약하다는 것을 의미함.

표 III-30. 다른 지역으로 이주를 고려하는 정도

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	고려함	매우 그렇다		보통이다	고려하지 않음	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	
				매우 그렇다	그렇다					
전체	476	2.14	12.8	5.3	7.6	15.3	71.8	39.5	32.4	
유형	산불피해지역	63	1.81	7.9	1.6	6.3	1.6	90.5	52.4	38.1
	침수피해지역	135	2.59	12.6	3.0	9.6	31.9	55.6	54.8	0.7
	농촌·어촌·산촌	156	1.96	8.3	2.6	5.8	16.0	75.6	36.5	39.1
	쪽방촌·이주민	122	2.03	21.3	13.1	8.2	3.3	75.4	19.7	55.7

주 : 평점은 5점 만점이며, 점수가 높을수록 이주를 고려한다는 것을 의미함.

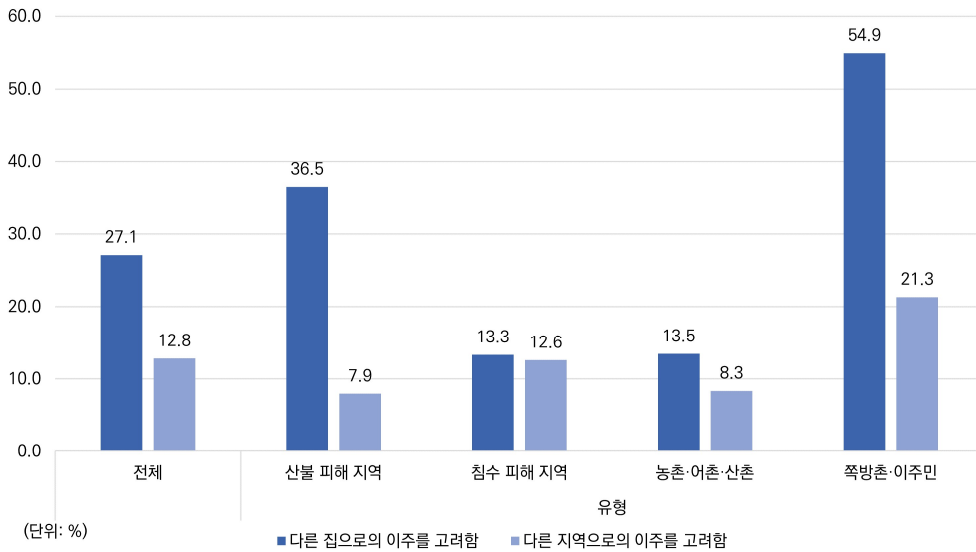


그림 Ⅲ-11. 다른 집, 다른 지역으로의 이주를 고려하는 가구 비율 비교

#### 4) 기후위기와 재난피해

##### □ 기후위기 관련 재난피해 경험

- 지난 5년간 기후위기와 관련된 재난피해 경험이 있는 가구는 43.7%, 경험하지 않은 가구는 56.3%임(표 Ⅲ-31)
  - 산불피해지역 응답 가구는 모두 재난피해를 경험함
  - 침수피해지역에서는 61.8%가 재난피해를 경험했고, 38.2%는 경험하지 않음. 도로가 1미터 가까이 잠길 정도로 침수피해가 광범위하게 발생했지만 집의 구조와 입지에 따라 일부 지하는 침수피해가 발생하지 않았거나 경미한 침수가 발생한 경우도 있음
  - 피해를 경험하지 않은 가구에는 침수피해 발생 후 이 지역에 새로 입주한 경우도 포함됨. 이는 침수피해지역에서 재난피해가구가 공공임대주택 등 다른 곳으로 이주하더라도 새로운 입주자가 들어와 다시 재난피해를 경험할 가능성을 내포하고 있음
- 재난피해 경험이 있는 가구가 경험한 재난의 주요 유형은 ‘폭우·태풍·집중호우(66.2%)’, ‘산불·화재(32.4%)’, ‘폭염(14.5%)’임(표 Ⅲ-32)
  - 침수피해지역 응답 가구는 모두 ‘폭우·태풍·집중호우’를 경험했다고 응답함
  - 농촌·어촌·산촌에서는 ‘폭우·태풍·집중호우(80.0%)’, ‘한파(20.0%)’, 쪽방촌·이주민에서는 ‘폭염(88.0%)’과 ‘한파(24.0%)’를 경험한 비율이 상대적으로 높음
- 이하에서는 기후위기 관련 재난피해 경험이 있는 208가구를 대상으로 조사한 부가문항 분석결과를 제시함

표 III-31. 지난 5년간 기후위기 관련 재난피해 경험

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	경험함	경험하지 않음	
전체	476	43.7	56.3	
유형	산불피해지역	63	100.0	-
	침수피해지역	136	61.8	38.2
	농촌·어촌·산촌	156	22.4	77.6
	쪽방촌·이주민	121	21.5	78.5

표 III-32. 재난의 유형

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	폭염	한파	폭우·태풍·집중호우	폭설	가뭄·물부족	해수면 상승	산불·화재	산사태	기타	
전체	207	14.5	8.2	66.2	5.3	2.4	0.5	32.4	0.5	1.0	
유형	산불피해지역	63	4.8	4.8	31.7	11.1	4.8	1.6	96.8	1.6	-
	침수피해지역	84	1.2	1.2	100.0	-	-	-	1.2	-	-
	농촌·어촌·산촌	35	11.4	20.0	80.0	8.6	5.7	-	5.7	-	2.9
	쪽방촌·이주민	25	88.0	24.0	20.0	4.0	-	-	12.0	-	4.0

주 : 복수응답임. 지난 5년간 재난피해 경험이 있는 가구만 조사함.

## □ 재난피해 당시 상황

- 재난피해 전 안내 또는 경고를 전달받은 가구는 74.2%, 전달받지 못한 가구는 25.8%임(그림 III-12)
  - 전달받은 가구 비율은 농촌·어촌·산촌 89.3%, 침수피해지역 81.0%, 쪽방촌·이주민 72.0%, 산불피해지역 59.0%임
  - 전달받은 가구 비율은 농촌·어촌·산촌과 침수피해지역에서 높고, 산불피해지역에서 상대적으로 낮음
- 재난으로 대피한 가구는 71.8%, 대피하지 않은 가구는 28.2%임(그림 III-13)
  - 대피한 가구 비율은 산불피해지역(85.7%)에서 상대적으로 높고, 농촌·어촌·산촌(30.3%)에서 상대적으로 낮음
- 두 결과를 종합하면, 대체로 재난대피 이전에 재난피해에 대한 안내·경고를 전달 받은 비율이 높지만, 산불피해지역에서는 안내 또는 경고를 전달받은 가구 비율(59.0%)에 비해 재난으로 대피한 가구 비율(85.7%)이 높음



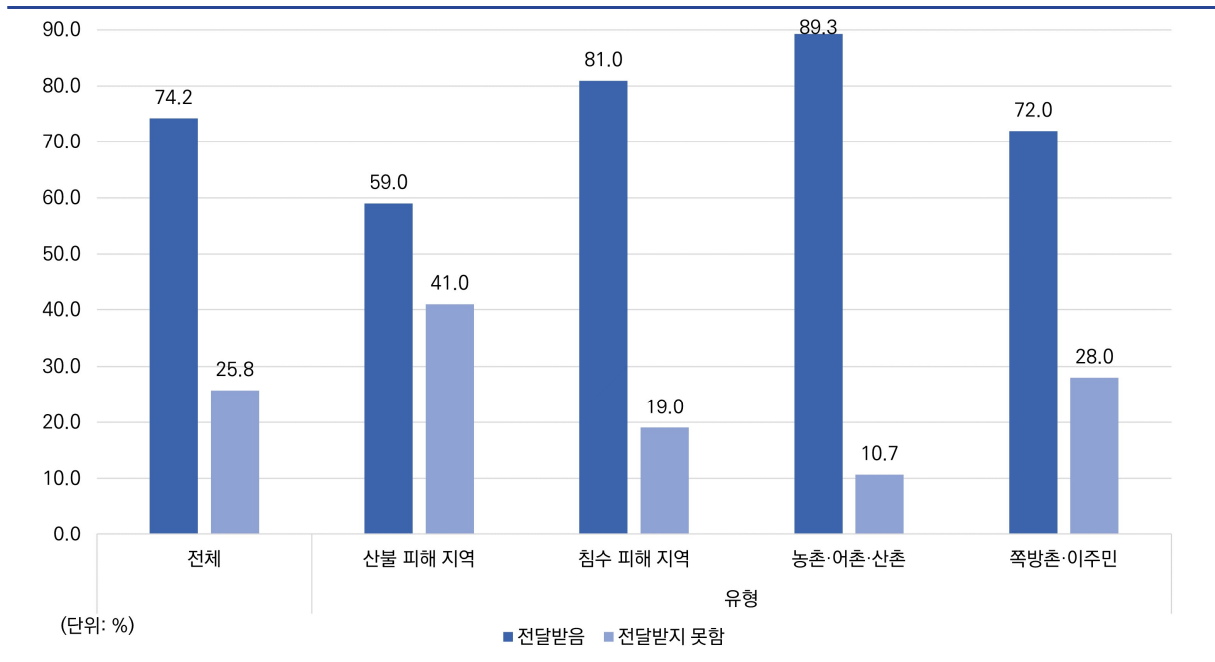


그림 III-12. 재난피해 전 안내·경고를 전달받았는지 여부

주 : N=198. 재난피해 경험이 있는 가구만 조사함.

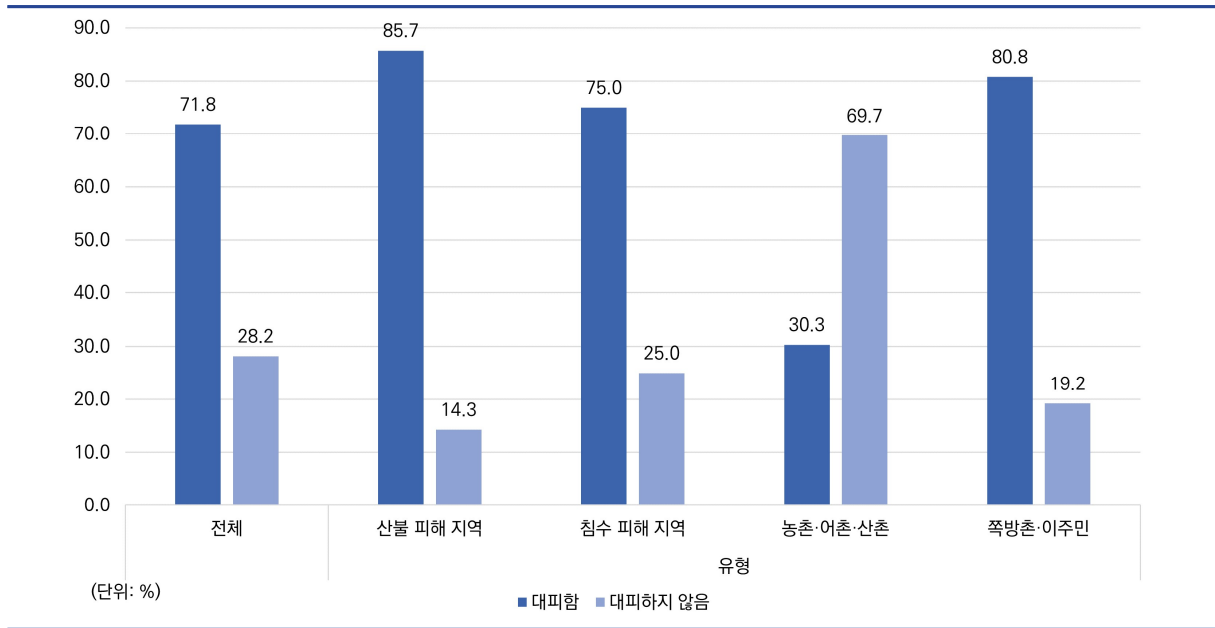


그림 III-13. 재난발생 시 대피 여부

주 : N=206. 재난피해 경험이 있는 가구만 조사함.

표 III-33. 재난피해 전 안내·경고를 전달받은 경로

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	재난 안전 문자	방송·신문	SNS	공무원의 대면 안내	이웃의 안내	기타	
전체	150	77.3	10.0	4.0	2.0	27.3	2.0	
유형	산불피해지역	36	47.2	8.3	11.1	2.8	47.2	8.3
	침수피해지역	68	92.6	-	-	-	25.0	-
	농촌·어촌·산촌	28	71.4	28.6	7.1	7.1	17.9	-
	쪽방촌·이주민	18	88.9	22.2	-	-	11.1	-

주 : 재난피해 전 안내 또는 경고를 받은 가구만 조사함. 복수응답임.

표 III-34. 재난으로 인한 집의 물리적 피해

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	일부 파손되었으나 계속 거주 가능	상당 부분 파손되어 임시 이주 불가피	복구 불가능	
전체	185	75.7	4.3	20.0	
유형	산불피해지역	56	28.6	5.4	66.1
	침수피해지역	84	97.6	2.4	-
	농촌·어촌·산촌	30	93.3	6.7	-
	쪽방촌·이주민	-	-	-	-

주 : 재난피해 경험이 있는 가구만 조사함.

- 재난피해 전 안내·경고를 전달받은 주요 경로는 ‘재난 안전 문자(77.3%)’, ‘이웃의 안내(27.3%)’, ‘방송·신문(10.0%)’임(표 III-33)
  - ‘재난 안전 문자’ 비율은 침수피해지역(92.6%), ‘이웃의 안내’ 비율은 산불피해지역(47.2%), ‘방송·신문’ 비율은 농촌·어촌·산촌(28.6%)에서 상대적으로 높음
- 재난으로 인한 집의 물리적 피해 정도는 ‘일부 파손되었으나 계속 거주 가능(75.7%)’, ‘복구 불가능(20.0%)’, ‘상당 부분 파손되어 임시 이주 불가피(4.3%)’ 순임(표 III-34)
  - ‘복구 불가능’ 비율은 산불피해지역(66.1%)에서 상대적으로 높음

## □ 재난발생 후 상황과 정부 지원에 대한 평가

- 집의 물리적 피해를 복구한 정도를 5점 척도로 조사한 결과, 평점은 2.39점이며 ‘복구되지 않음(65.4%)’ 비율이 ‘복구함(23.0%)’에 비해 높음(표 III-35)
  - 평점은 산불피해지역(1.95점), 침수피해지역(2.35점)에서 낮음
  - 산불피해지역과 침수피해지역은 ‘복구되지 않음’ 비율이 평균 이상인 가운데, 산불피해지역은 ‘전혀 그렇지 않다(58.9%)’, 침수피해지역은 ‘그렇지 않다(70.2%)’ 비율이 가장 높음
- 재난피해 이후 지속되는 주요 질환은 ‘불안증(57.7%)’, ‘가슴 두근거림(24.4%)’, ‘두통(12.9%)’ 순임(그림 III-14)
  - ‘기타(12.9%)’ 응답에는 ‘불면증(수면장애)’, ‘화상’, ‘가짜 탄내’ 등이 포함됨

표 III-35. 집의 물리적 피해 복구 정도

(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	복구함	복구 정도		보통이다	복구되지 않음	그렇지 않다	전혀 그렇 지 않다	
				매우 그렇다	그렇다					
전체	191	2.39	23.0	7.9	15.2	11.5	65.4	38.7	26.7	
유형	산불피해지역	56	1.95	21.4	1.8	19.6	8.9	69.6	10.7	58.9
	침수피해지역	84	2.35	11.9	-	11.9	14.3	73.8	70.2	3.6
	농촌·어촌·산촌	31	3.77	67.7	45.2	22.6	9.7	22.6	9.7	12.9
	쪽방촌·이주민	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : 1) 재난피해 경험이 있는 가구만 조사함.  
2) 평점은 5점 만점이며, 점수가 높을수록 복구했다는 응답에 가까움.

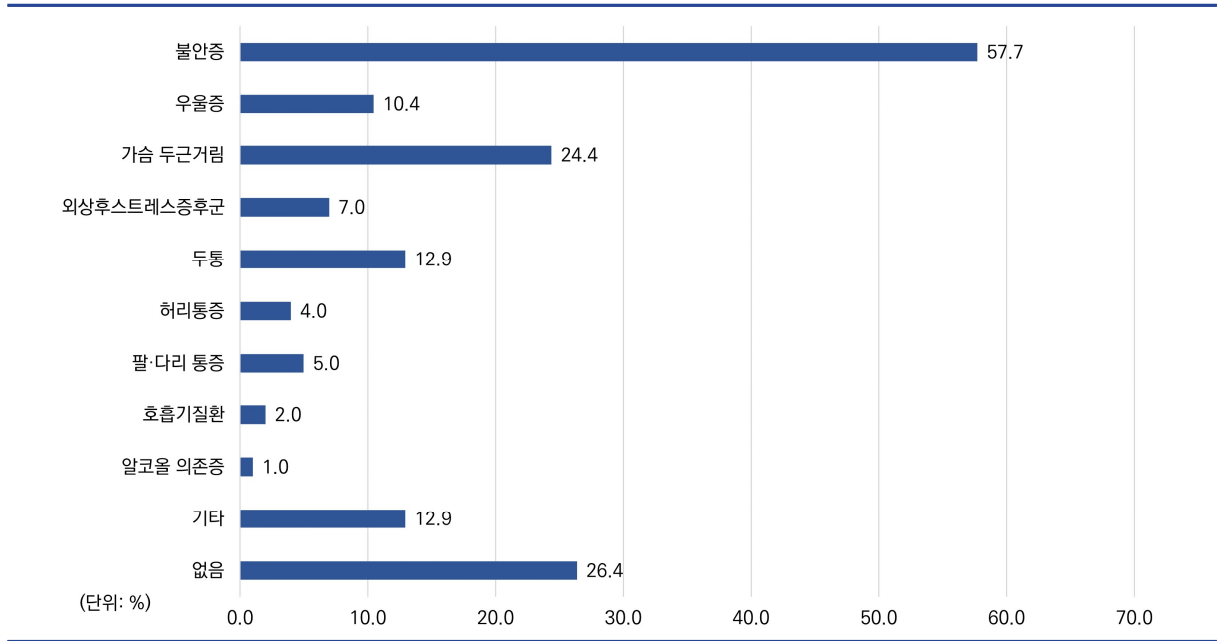


그림 III-14. 재난피해 이후 지속되는 질환

주: N=201. 재난피해 경험이 있는 가구만 조사함. 복수응답임.

- 재난피해 직후 중앙·지방정부의 주거지원을 받은 가구는 48.3%, 지원받지 못한 가구는 37.1%임(표 III-36)
  - 그 외 지원이 필요 없었던 가구가 12.7%, 지원을 원하지 않은 가구가 2.0%임
  - 주거지원을 받지 못한 가구 비율은 농촌·어촌·산촌(51.5%), 침수피해지역(33.3%)에서 상대적으로 높음
  - 단, 농촌·어촌·산촌에서는 지원이 필요 없었던 가구 비율(36.4%)도 상대적으로 높음

표 III-36. 재난피해 직후 중앙·지방정부의 주거지원 여부

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	지원받음	지원받지 못함	지원이 필요 없었음	지원을 원하지 않음	
전체	205	48.3	37.1	12.7	2.0	
유형	산불피해지역	63	63.5	11.1	22.2	3.2
	침수피해지역	84	65.5	33.3	-	1.2
	농촌·어촌·산촌	33	9.1	51.5	36.4	3.0
	쪽방촌·이주민	-	-	-	-	-

주 : 재난피해 경험이 있는 가구만 조사함.

표 III-37. 주거지원 종류

(단위 : 가구, %)

구분	가구수	임시거주시설 제공 및 비용지원	피해복구 및 도배·장판 교체 등 집수리지원	재난지원금 등 비용지원	공공임대주택 이주	기타	
전체	102	30.4	6.9	85.3	13.7	1.0	
유형	산불피해지역	40	72.5	2.5	82.5	32.5	2.5
	침수피해지역	55	-	7.3	94.5	-	-
	농촌·어촌·산촌	-	-	-	-	-	-
	쪽방촌·이주민	-	-	-	-	-	-

주 : 재난피해 직후 중앙·지방정부의 주거지원을 받은 가구만 조사함. 복수응답임.

- 재난피해를 입은 가구가 받은 주거지원의 종류는 ‘재난지원금 등 비용지원(85.3%)’, ‘임시거주시설 제공 및 비용지원(30.4%)’, ‘공공임대주택 이주(13.7%)’, ‘피해복구 및 도배·장판 교체 등 집수리지원(6.9%)’ 순으로 비율이 높음(표 III-37)
  - 산불피해지역에서는 ‘재난지원금 등 비용지원(82.5%)’, ‘임시거주시설 제공 및 비용지원(72.5%)’, ‘공공임대주택 이주(32.5%)’ 순으로 비율이 높음
  - 침수피해지역에서는 ‘재난지원금 등 비용지원(94.5%)’이 대다수를 차지함
- 정부의 재난지원에 대한 평가를 5점 척도로 조사한 결과, 4개 항목 모두에서 ‘긍정 평가’ 비율이 5% 미만으로 낮아, 부정적으로 평가하는 가구 비율이 크게 높음(표 III-38)
  - ‘피해보상 기준이 적절함’에 대한 평점은 1.96점으로 ‘부정 평가(74.5%)’, ‘보통이다(23.5%)’, ‘긍정 평가(2.0%)’ 순임
  - ‘보상액이 피해 회복에 충분함’에 대한 평점은 1.76점으로 ‘부정 평가(87.0%)’, ‘보통이다(13.0%)’ 순이며, ‘긍정 평가’ 응답은 조사되지 않음
  - ‘주거지원 관련 정보가 상세함’에 대한 평점은 2.04점으로 ‘부정 평가(72.4%)’, ‘보통이다(23.6%)’, ‘긍정 평가(4.0%)’ 순임
  - ‘재난 후유증에 대한 치료가 충분함’에 대한 평점은 1.99점으로 ‘부정 평가(76.0%)’, ‘보통이다(20.9%)’, ‘긍정 평가(3.1%)’ 순임

표 III-38. 정부의 재난지원에 대한 평가

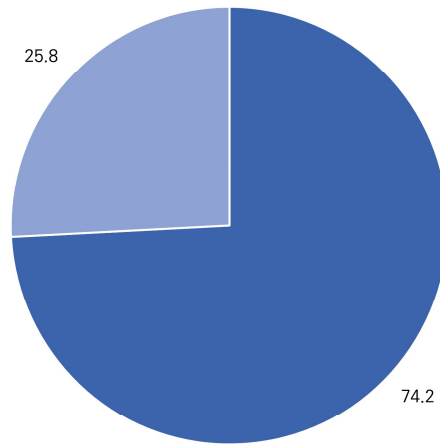
(단위 : 가구, 점, %)

구분	가구수	평점	긍정 평가	부정 평가		보통이다	부정 평가	전혀 그렇지 않다	
				매우 그렇다	그렇다			그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
피해보상 기준이 적절함	200	1.96	2.0	-	2.0	23.5	74.5	42.5	32.0
보상액이 피해 회복에 충분함	200	1.76	-	-	-	13.0	87.0	50.0	37.0
주거지원 관련 정보가 상세함	199	2.04	4.0	-	4.0	23.6	72.4	44.7	27.6
재난 후유증에 대한 치료가 충분함	196	1.99	3.1	-	3.1	20.9	76.0	48.5	27.6

주 : 1) 재난피해 경험이 있는 가구만 조사함.  
 2) 평점은 5점 만점이며, 점수가 높을수록 긍정적으로 평가하는 것을 의미함.

### □ 침수피해지역 부가문항

- 서울·부산 침수피해지역에 거주하는 가구 중 피해를 입은 경험이 있는 가구를 대상으로 조사한 부가문항 분석결과를 제시함
  - 응답 가구 중 서울·부산 침수피해지역 거주 가구는 136가구이며, 이중 침수피해 경험이 있는 가구는 82가구임
  - 서울시의 경우 반지하 특정바우처 등 침수피해 주거지원정책의 대상을 침수피해가 발생한 2022년 8월 9일 당시 지하에 거주했던 가구로 설정함. 기준일 이전부터 거주하여 대상이 되는 가구가 74.2%, 대상이 되지 않는 가구가 25.8%임(그림 III-15)
- 현재 살고 있는 집에 설치된 침수방지시설은 ‘차수판(58.5%)’, ‘배수구 역류방지변(13.4%)’, ‘개폐 가능 방범창(7.3%)’, ‘양수기(2.4%)’ 순인데, 시설이 설치되지 않은 가구 비율이 36.6%임(그림 III-16)
- 현재 살고 있는 집에 추가로 설치가 필요한 침수방지시설은 ‘배수구 역류방지변(85.4%)’, ‘차수판(42.7%)’, ‘침수 감지 경보기(15.9%)’ 순임
  - ‘배수구 역류방지변’의 경우 소요에 비해 설치 비율이 크게 낮음
  - ‘양수기(14.6%)’와 ‘개폐 가능 방범창(13.4%)’에 대한 추가 설치 소요도 큼
- 중앙·지방정부가 시행 중인 3개 주거지원 프로그램에 대해 모르고 있는 가구 비율이 95% 내외로 크게 높음(그림 III-17)
  - ‘주거취약계층 주거지원사업’에 대해 모르는 가구 비율은 95.2%, ‘비정상거처 이주지원 버팀목 전세자금대출’에 대해 모르는 가구 비율은 94.0%임
  - 서울 침수피해 거주 가구 중 ‘반지하 특정바우처’에 대해 모르는 비율은 97.1%임

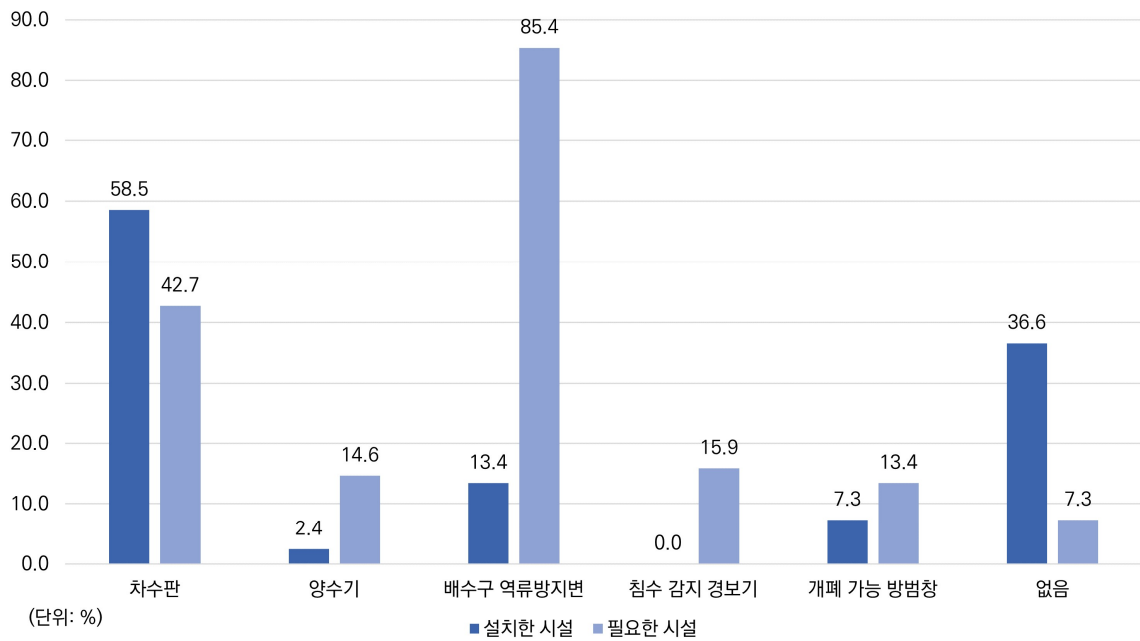


(단위: %)

■ 대상 ■ 대상 아님

그림 III-15. 서울시 지하 거주 가구 주거대책 기준일 충족 여부

주 : N=120. 침수피해 경험이 있는 가구만 조사함.



(단위: %)

■ 설치한 시설 ■ 필요한 시설

그림 III-16. 침수방지시설 설치 여부 및 소요

주 : N=82. 침수피해 경험이 있는 가구만 조사함. 복수응답임.

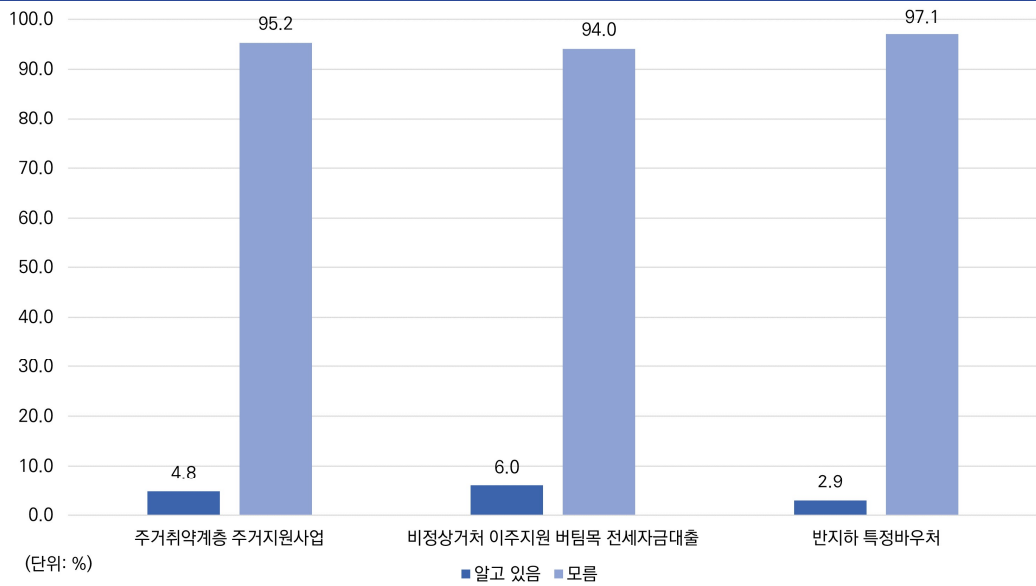


그림 III-17. 주거지원 프로그램 인지 여부

주 : N=84(반지하 특정바우처의 경우 N=68). 침수피해 경험이 있는 가구만 조사함.

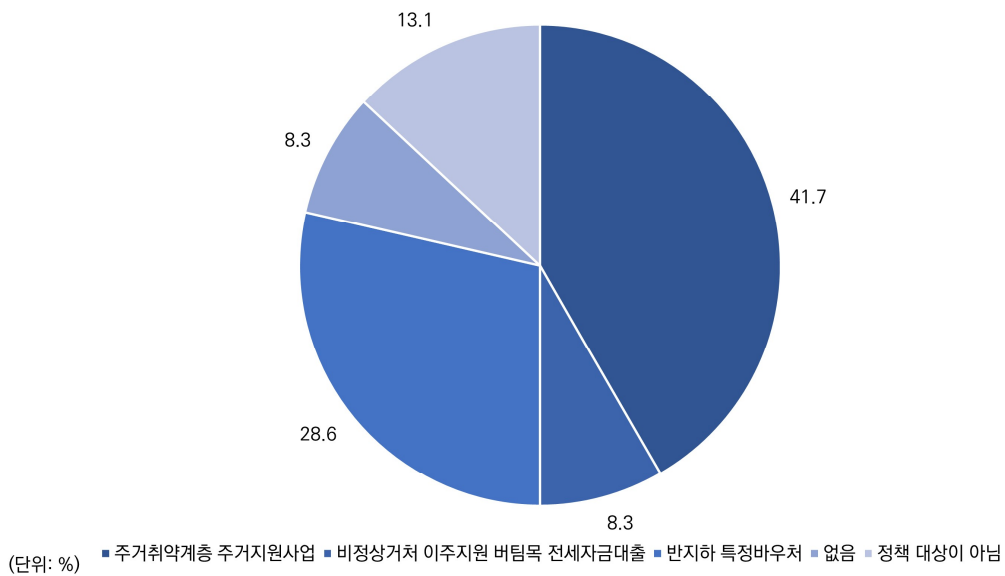


그림 III-18. 가장 필요한 주거지원 프로그램

주 : N=84. 침수피해 경험이 있는 가구만 조사함.

- 가장 필요한 주거지원 프로그램은 ‘주거취약계층 주거지원사업(41.7%)’, ‘반지하 특정바우처(28.6%)’, ‘비정상거처 이주지원 버팀목 전세자금대출(8.3%)’ 순임(그림 III-18)
- 필요한 주거지원 프로그램이 없다고 응답한 가구 비율은 8.3%, 임차 가구가 아니거나 소득기준을 초과해 정책대상이 아닌 가구 비율은 13.1%임

## 5) 기후재난 피해실태 및 정책 개선방향에 대한 의견

- 실태조사에 응한 가구를 대상으로 기후재난 피해실태와 정책 개선방향에 대한 의견을 주관식으로 조사함
  - 총 103가구가 응답한 내용 중 기후재난과 주거정책 관련 의견을 중심으로 정리함
  - 일부 주관식 응답은 현장조사 및 심층면접조사 결과와 통합하여 제시함

### □ 산불피해지역 거주 가구 의견

- 산불피해를 입은 가구는 중앙·지방정부의 재난대응과 피해 회복 지원에 대해 부정적으로 평가함
  - 피해지역 거주 가구를 대상으로 대피 안내조차 제대로 이루어지지 않았던 점이 실망스럽다고 평가함
  - 재난으로 집을 잃은 가구들은 강릉시가 임시주거지원 이후 단계를 촘촘하게 고려하지 않아 자구책을 찾아야 했던 점에 실망했다고 응답함

재난 발생 지역주민에게 사건 전파가 제대로 되지 않았고, 피해 지원에 대한 전반적인 행정지원도 제대로 이뤄지지 않았습니다. (시청에) 재난대응 매뉴얼이 있는지 모르겠으나 실제 현장에서는 피해 주민들의 혼란만 가중되었습니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구A

강릉시의 대응에 불만이 있습니다. 시청은 행정 집행에 급급했고, (지원기간 종료 후에는) 임시주거지(펜션)에서 쫓겨나듯이 나와야 했습니다. 행정편의적 태도에 상처를 입었습니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구B

- 반복되는 재난에도 불구하고 대응책과 지원체계가 개선되지 않고 있다는 비판이 제기되었고, 무분별한 개발이 확산하면서 재난대응이 어려워진다는 지적도 있음

매년 동해안 지방에 산불이 발생하고 있지만 똑같은 대응책과 복구작업이 반복되고 있는 점이 실망스럽습니다. 기존 지원체계를 바꿔서 현실적인 대응책을 마련했으면 합니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구C

최근 특정 지역을 막론하고 개발행위가 무분별하게 이루어지고 있어, 보존과 환경을 고려한 개발이 필요합니다. 개발 시 상하수도 등 기반시설에 안전을 기해주길 바랍니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구D

- 재난으로부터 주민의 안전을 지키기 위한 소화전, 사이렌 설치, 대피로 확보, 환경 개선 등이 필요하다는 의견이 제시됨



- 산불에 탄 나무가 파손된 상태로 방치되어 있어 나무가 쓰러져 주택에 또 다른 피해를 입힐 것을 우려하는 의견이 많음
- 폭우로 인한 흙 유실이 산사태로 이어지지 않게 하고, 호수가 범람하지 않도록 조치를 취해야 한다는 의견도 있음

주변 생활환경 개선이 필요합니다. 산불 피해목을 제거해야 하고, 비가 올 때 흙이 유실되는 것을 방지할 조치가 있어야 합니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구E

소화전 설치가 필요합니다. 경포호수 범람으로 집이 고립된 적이 있습니다. 소나무 수종 갱신 등 주변 환경 개선이 필요하고, 전깃줄을 지중화하고, 산불 대피 정책을 마련하는 것도 필요합니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구F

- 피해 복구를 위한 지원금 지급 시 입증책임을 피해자에게 지우는 것이 문제라는 의견이 있음

- 산불로 주택에 피해를 입은 가구는 복구비용 지급 기준을 충족하지 못해, 주택이 파손되었음에도 지원 없이 자비로 수리하고 있다고 응답함

완파와 소파 기준에 대한 증명을 스스로 해야 합니다. 보상 대상이 아니라고 판단되어서 자비로 수리하고 있습니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구G

- 피해 회복을 위한 지원정책에서 임차 가구가 겪는 어려움과 차별에 대한 문제를 지적하는 의견이 많음

- 화재로 임차주택이 훼손되어 임대차 목적물로 활용할 수 없게 되면 임대차계약이 해지되기 때문에 대체 주거지를 마련해야 하는데, 관련 정보를 제공받지 못하는 것이 문제라는 의견이 있음
- 강릉 산불피해를 입은 임차 가구에 복구비용으로 주거비(900만 원)가 지원되는데, 지급액이 적어 기존주택과 비슷한 조건을 갖춘 집을 찾기 어렵다는 의견이 제시됨
- 임차 가구와 토지를 임대하여 주택을 지었다가 피해를 입은 가구에 대한 지원정책을 강화해야 한다는 의견이 있음

수해로는 임대차계약이 해지되지 않지만, 화재는 바로 임대차계약이 해지됩니다. (피해자가) 세입자인지, 건물주(소유자)인지에 따라 차이가 발생합니다. (세입자는 피해복구 관련) 정보를 제대로 전달받지 못합니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구H

세입자라서 임대주택에 들어가는 비용을 지원받아야 하는데, 지원금액 조건을 맞출 수 있는 집을 찾기가 어렵습니다. 12월까지 집을 못 구하면 지원금이 사라진다고 들었습니다. 세입자는 많은 지원제도에서 배제됩니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구

- 조립식주택(이동식주택)을 지원받은 자가 가구는 조립식주택의 내부 구조와 주거 품질의 개선이 필요하다는 의견을 공통으로 제시함
  - 조립식주택은 기존주택에 비해 주거품질이 열악하다는 평가가 다수임. 거실과 부엌이 일체형인 구조, 협소한 면적, 정화조·세탁실 등에 개선이 필요하다는 의견이 많음

(조립식주택이) 급하게 설치되면서 주거지로서 부족한 게 있습니다. 부실한 공사 문제가 있고, 세탁기 소음과 진동이 심합니다. 그리고 (거실과) 부엌의 분리가 필요합니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구J

임시 컨테이너(이동식주택)가 붕괴되어 신고하였으나 수리가 진행되지 않고 있습니다. 이동식주택의 수리, 보수와 관련된 정보 제공이 이뤄지지 않고 있습니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구K

정화조 설계, 처마 설치, 세탁실 규격화 등 이동식주택에 여러 가지 개선이 필요합니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구L

4인 가구가 살기에는 이동식주택이 협소합니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구M

- 재난피해를 입은 가구에 대한 공공임대주택, 이동식주택 등 임시주거지의 지원기간이 2년으로 짧은 문제를 개선해야 한다는 의견이 있음

산불피해지역 피해자들은 원상복구하는 데 2년 이상 걸립니다. 공공임대주택이나 이동식주택을 2년간 지원하는 것이 현실상 맞지 않다고 생각합니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구N

- 공공임대주택을 지원받은 가구는 거동이 불편한 가구원을 위한 화장실, 편의시설 등이 갖추어지지 않은 문제가 있다는 의견임

공공임대주택을 지원받았는데, 중증환자가 사용하기에 적합하지 않은 환경입니다. (임시로 거주하는) 임대주택이어서 화장실 공사 등을 진행하기 어렵습니다.

강릉 산불피해지역 거주 가구O

## □ 농촌·어촌·산촌 거주 가구 의견

- 기후위기 체감도가 높은 농촌·어촌·산촌 거주 가구는 전반적인 인식 개선 교육과 기후위기 대응을 위한 장기적인 계획 수립이 필요하다는 의견을 제시함
  - 정부와 기업이 기후위기 대응 정책의 실행력을 높여야 한다는 의견이 다수임

기후위기 상황에 대한 전국민적인 교육과 공감대를 이루는 것이 선행되어야 합니다. 기후위기가 삶과 직결된다는 것을 느낄 수 있도록 교육과 홍보가 필요합니다.

전남 농촌·어촌·산촌 거주 가구A

정부가 기후위기에 장기적이고 근본적인 대응계획을 세우면 좋겠습니다. 취약한 계층 상황을 구체적으로 파악하여 미리 대비하면 좋겠습니다.

전남 농촌·어촌·산촌 거주 가구B

개인적인 실천도 중요하겠지만 효과가 미미합니다. 기업과 정부 차원에서 적극적 홍보와 실행방안 마련이 필요합니다.

경남 농촌·어촌·산촌 거주 가구A

- 낙후한 농촌·어촌·산촌에서는 기후위기 대응과 재난 예방을 위해 인프라를 개선하고, 청년 인구가 정착할 수 있도록 주거 문제를 개선해야 한다는 의견이 있음

(낙후한 농촌·어촌·산촌에는) 가스, 상하수도 등의 기본 인프라 구축이 필요합니다.

경남 농촌·어촌·산촌 거주 가구B

시골은 도시의 사무실처럼 에어컨을 켜지 않는 곳이라 기후위기를 상당히 많이 느낍니다. 저는 특히 가축을 키우니까 더 많이 느끼고 일상 속에서 두려움을 느끼고 있습니다. 시골에 집을 지은 지 4년이 되었는데, 젊은 사람들이 시골에서 살려면 주거 문제가 가장 큼니다. (정부가) 이 점에 대해 큰 관심이 없는 것 같고, 젊은 사람들에게 와닿는 정책이 없는 것 같아서 걱정입니다.

경남 농촌·어촌·산촌 거주 가구C

- 기후재난에 취약한 노후주택 개량을 지원하는 정책의 확대가 필요하다는 의견도 있음

노후주택이 태풍과 장마, 집중호우 등으로 균열도 심해지고 붕괴할 우려가 있습니다. 노후주택에 관련된 정책이 있으면 좋겠습니다.

경남 농촌·어촌·산촌 거주 가구D

## □ 쪽방촌 거주 가구 의견

- 비적정 주거에 거주하는 가구들은 기후위기로부터 안전한 공공임대주택 지원이 가장 우선되어야 한다는 의견임

- 단, 기존 생활권과 먼 지역의 공공임대주택을 지원하는 정책은 개선이 필요하다는 의견임

여인숙에 살고 있습니다. 쪽방, 고시원보다는 설비나 시설이 좋지만, 창문이 없어 공기가 안 통해 답습니다. 기후재난에 취약합니다. 폭염, 수해 등으로부터 안전한 집에서 살고 싶습니다.

서울 쪽방촌 거주 가구A

기후재난을 피하기 위해선 좋은 집에 가야 하지만, 공공임대주택이 지원되더라도 살던 지역이 아닌 곳으로 이주해야 하는 경우가 많습니다.

서울 쪽방촌 거주 가구B

- 주거품질 개선을 위해서는 정부가 직접 열악한 주거환경을 확인해야 한다는 의견이 많음

- 임대인이 건물의 수선의무를 이행하지 않고 방치하는 문제를 개선하기 위해서는 공공의 규제가 필요하다는 의견임

현재 주거정책이 실질적으로 사는 사람들에게 이어지는 혜택이 없습니다. 여기 살지도 않는 건물주와 수리·수선 협의를 하라는 건 말이 안 됩니다. 그들은 건물이 노후화되어도 고쳐주지도 않습니다.

서울 쪽방촌 거주 가구C

- 쪽방촌처럼 비적정 주거가 밀집된 지역에서는 공공이 주도하는 개발사업 추진이 시급하다는 의견이 있음

주거환경 개선을 위한 정비사업이 이루어져야 합니다. 너무 오래된 주거취약지구이니 정부가 적극적으로 나서주었으면 합니다.

서울 쪽방촌 거주 가구D

기후재난 대응을 위해서라도 공공개발사업과 공공임대주택 공급이 시급한데 정부가 너무 느장을 부리고 있습니다.

서울 쪽방촌 거주 가구E

## 2. 기후위기 취약지역 현장조사 및 심층면접조사

### 1) 지하 침수피해지역

#### □ 조사개요

- 2022년 8월 초 지하주택 침수피해로 일가족 등이 사망한 참사 발생 지역인 서울 관악구 신림동 일대와 동작구 상도동 일대의 지하주택 밀집 지역 및 인근 상업·주거 지역을 현장조사함
- 두 지역은 모두 인근 산에서 내려오는 물이 모이는 저지대 복개천(도림천, 대방천) 인근에 위치하고 있음
- 주요 조사 내용은 다음과 같음
  - 침수피해지역 특성 및 지하주택 취약현황 확인
  - 침수피해 인근 주민 피해 사례 면담
  - 물막이판 등 침수방지시설 설치 현황 점검
  - 지하 거주 가구 대상 주거지원 정책과 한계

#### □ 관악구 신림동 침수피해지역 현황

- 관악구 신림4동(신사동) 침수피해지역은 관악산에서 내려오는 물이 모이는 도림천 복개천 인근 저지대에 위치하며, 참사 발생 주택은 그중에서도 가장 낮은 저지대에 위치하고 있음
- 피해주택 인근에 위치한 공인중개사무소 중개사를 인터뷰해, 지하 등 침수피해 현황, 지하주택의 임대료 및 이주·재입주 현황을 확인함
- 사망사고가 발생한 지하주택과 옆집 거주 가구 모두 자가 가구였는데, 두 주택 모두 2023년 7월 현재 공실로 있음(그림 III-19)
  - 참사가 발생한 집은 저지대에 위치해 있는데, 많은 언론에서 반지하라고 부르는 것과 달리 실제로는 바닥에서 천장까지 대부분이 땅속에 있는 전형적인 지하주택임
  - 참사현장 인근에서도 유사한 구조를 가진 지하주택이 발견됨
  - 참사가 발생한 집은 다세대주택으로, 옆집에 거주하는 가구도 참사 위험에 노출되었음. 옆집에서는 참사 당일 침수로 현관문이 열리지 않아 아버지가 창문을 뜯어내고 집 안에 있던 딸의 생명을 가까스로 구함. 당시의 트라우마로 해당 주택에 거주하거나 타인에게 임대하지 않고, 월세 주택으로 이주한 것으로 파악됨

- 참사 발생 후 1년이 넘도록 피해주택이 공공의 정책적 개입 없이<sup>73)</sup> 공실로 방치되고 있는 것은 참사 발생 이후 중앙정부와 서울시에서 발표한 지하주택 매입 정책의 실효성이 부족하다는 것을 보여줌

일가족 세 명이 사망한 옆집 반지하에서 침수피해 당일 아버지가 밖에 있다가 급하게 돌아와 창문을 뜯고 가까스로 가족을 구했어요. 5분만 늦었어도 큰일이 났죠. 그 일 이후 옆집 가족도 그 집에서 살지 않고 있어요. 당일 가족이 죽을 뻔했던 트라우마랑 사망사고가 있던 옆집이 사실상 폐가인 점 때문이라고 전해 들었어요. (...) 해당 주택이 자가라 팔면 될 텐데, 남이 그 집에 들어와 피해를 보는 것이 싫다고, 현재 공실로 두고 있어요. '나 같은 피해를 입을까 봐 안 판다'면서요. 그 가족은 독산동의 다른 주택에서 보증금 1억 원에 월세 80만 원으로 살고 있어요.

서울 관악구 신림동 공인중개사



일가족 세 명이 사망한 관악구 지하주택

피해주택 내부

참사 발생 지하주택

참사 발생지 인근의 유사한 지하주택

그림 III-19. 서울 관악구 침수피해지역

73) 2023년 장마 직전인 6~7월 사이 물막이판이 설치되었을 뿐, 그 외에는 주택에 어떤 조치도 이루어지지 않음.

○ 인명피해 현장 인근 지하주택은 상대적으로 주거비가 저렴하고 전철역이 가까운 입지 특성 때문에 대부분 사람이 살고 있음

- 현지 공인중개사에 의하면 사망사고 직후에는 지하주택에 대한 문의가 감소했지만, 수요는 줄어들지 않고 있음
- 조사 당시 지하주택에 거주하던 수급가구는 전에 살던 지하주택에서 침수피해를 겪고 떠났으나 또 다른 지하주택으로 이사할 수밖에 없었음

전세 1억 원 미만은 대부분 지하예요. 작년 사건 직후에 당장은 반지하 입주자를 구하기 어려웠는데, 결국 사람들이 다시 찾죠. 여기 반지하주택은 월세·관리비 포함해서 30~40만 원이고 보증금도 1,000만 원 안쪽인 경우가 많은 데다가, 교통이 편리하고 시장이 가까워 결국 사람들이 다시 찾게 되는 거예요.

서울 관악구 신림동 공인중개사

침수피해를 당하고도 또다시 언덕에 있는 집의 반지하로 이사를 했죠. 물난리를 겪지 않을 수 있고, 햇빛 비치는 지상으로 이사 가고 싶어요.

관악구 지하 거주자 박○○

○ 인근 관악신사시장도 폭우 당시 상당한 침수피해를 입었는데, 면담에서 상인들은 물막이판이 미봉책에 불과했고 대책이 개선되었다고 느끼지 못한다고 평가함

- 시장 점포 내에 물막이판이 설치되어 있었지만 면담한 상인들은 대체로 물막이판이 미봉책인 데다가 뒤늦게 나온 대책이어서 미흡하다는 의견임

물난리 나고서 물막이판을 다 설치해주긴 했는데 그것도 한참 지나고 나서 해줬어요. 또 비가 엄청 오면 이게 소용이 있겠나 싶어요. 비 많이 오면 결국 다 들이치지 않을까요? 이 시장 주변은 그때 다 그랬어요. 구청에서 저쪽에 펌프인가 뭔가 설치하기로 했다고 들었는데, 어떻게 됐는지 잘 모르겠네요.

관악신사시장 상인 최○○

○ 지하주택에 물이 차서 경제적·정신적 피해를 입은 가구들은 침수 이후에도 오랜 기간 고통을 호소하고 있음

- 침수를 예방하는 방법이 마땅히 없는 경우 폭우 예고 시 하수구 주변을 청소하거나, 물을 빼내는 양수기를 사용하는 등 개인적 대응에 그치고 있음
- 가전제품 등 생활집기와 가재가 침수되는 경우 수리하기 어려워 물건을 폐기하기도 함. 이와 같은 피해를 복구하는 데에 많은 비용이 소요됨
- 지하주택에서 공공임대주택으로 이주한 가구도 여전히 침수피해를 입은 기억으로 정신적 고통을 겪고 있음

침수피해를 막기 위해 비 예보가 있으면 집 주변 하수구 청소를 합니다. 비가 많이 오면 양수기로 빗물을 퍼내는데 전기요금이 만만치 않습니다.

관악구 지하 거주자 임○○

2022년 침수피해를 당했어요. 허리까지 물이 차올랐는데, 책상 위에 있는 물건들은 괜찮고 그 아래에 있는 집기들은 다 젖었고요. 물에 젖은 물건들은 다 버렸죠. 집기류, 가전제품이 물에 잠겨서 버렸어요.

관악구 지하 거주자 오○○

어젯밤에도 비가 쪼록쪼록 왔는데 제가 거기(신림동 지하)에 살던 기억이 남아서 그런지 잠이 안 오더라고요. 거기 있을 때 물이 찼던 기억 때문인 것 같아요.

관악구 지하 전 거주자 유○○

## □ 동작구 상도동 침수피해지역 현황

- 동작구 상도동 침수피해지역은 집중호우 시 산에서 내려오는 물이 모여드는 대방천 북개천 인근 저지대에 위치하고 있음
  - 북쪽으로는 용마산, 남쪽으로는 국사봉(사자암), 동쪽으로는 서달산이 위치하고 있음
  - 2022년 상도동 침수피해지역은 신대방삼거리역과 성대전통시장 주위에 분포하고 있음
  - 신대방삼거리역에서 장승배기역으로 향하는 도로를 기준으로 남쪽이 더 저지대로, 침수피해는 특히 도로 남쪽에 집중되었음
- 참사 발생 주택은 북개천 위에 위치한 성대전통시장 안쪽 골목에 위치함
  - 성대전통시장 셋길 사이사이로 주택이 자리 잡고 있으며, 이들 중 상당수에 지하주택이 있음
  - 지상층은 대체로 2~3층의 다가구주택이며, 한 건물 내 호수는 대체로 10호를 넘지 않음
- 인명피해가 발생한 건물에는 지역조사 시점(2023년 7월) 기준 2호의 지하주택이 있었으며, 두 곳 모두 거주가 확인됨
  - 인명피해가 발생한 주택 인근에 지하주택이 있는 유사한 구조의 건물이 다수 존재함
- 면담자들은 해당 지역의 거의 모든 지하주택 및 상가가 피해를 겪었다는 경험을 공유하였고, 지하뿐만 아니라 지상 1층의 주택 및 상가(특히 저지대)도 피해를 경험했다고 언급함
  - 침수피해를 경험한 면담자들에 따르면, 당시 차올랐던 물의 높이는 대체로 무릎 높이(50cm)에서 낮은 허리 높이(70cm) 사이라고 증언함
  - 폭우 당일 하수구가 역류했다는 경험담이 공유되었고, 차올랐던 물의 높이는 당일 저녁에 낮아졌으며, 침수피해로 밤샘 복구작업을 하였던 경험이 언급되기도 함



- 지역 토박이인 한 주민은 오랜 거주 경험을 회고하며, 대방천의 복개가 수해와 관련되어 있을 것이라고 의견을 제시함

산등성이가 개발돼 집과 건물로 덮다 보니 물이 땅으로 스미지 못하고 산의 물이 다 낮은 곳으로 흐르게 된 거예요. 대방천 복개천이 물길을 막으니까 피해가 더 커진 거죠

서울 동작구 거주자 김○○

- 2022년 기록적인 폭우 당시 이미 물막이판이 설치되어 있었음에도 불구하고 작동 미흡 등으로 인해 적절한 대책이 되지 못했다는 의견도 있음
  - 지역조사를 진행한 2023년 7월 상도동의 대부분 지하주택에 물막이판이 설치되어 있었음
  - 현장조사에서 만난 한 상인은 2022년 폭우 당시 상가 입구에 물막이판이 설치되어 있었지만 물막이판의 작동에 문제가 있는 등 이유로 호우 당시에 실질적인 도움이 되지는 못하였다고 응답함

## □ 지하 거주 가구 지원대책의 현황과 문제점

- 침수피해 발생 직후인 2022년 8월, 환경부와 서울시는 각각 침수피해 예방대책 및 반지하 거주가구 안전대책을 수립·발표함
  - 환경부는 ‘도시침수 및 하천홍수 방지대책’을 통해 추후 침수피해를 예방하기 위한 대책을 발표함<sup>74)</sup>
  - 서울시는 반지하 거주 가구 안전대책과 함께 ‘반지하주택 일몰제’를 통해 순차적으로 지하주택을 없애겠다는 계획을 발표함<sup>75)</sup>
- 환경부의 도시침수 예방 인프라 대책은 디지털 연계 홍수 예보 강화, 상습침수지역에 대한 하수도·맨홀 개량사업, 하천범람 인프라 개선사업 등이 포함됨
  - 하수도 개량사업은 하수도중점관리지역을 추가 지정하여, 하수관로 및 빗물펌프장 개량에 투자를 확대하는 사업임
  - 하천범람 인프라 개선사업에는 전국적인 국가하천 정비사업이 포함되며, 참사가 발생하였던 도림천에 대해서는 별도로 2023~2027년간 지하방수로 설치사업을 추진함
- 서울시의 반지하 거주 가구 안전대책은 반지하주택 전수조사, 지하층 주거용 건축허가 금지, 반지하주택 매입 후 리모델링사업, 침수우려지역 우선 정비사업, 반지하주택 세입자에 대한 주거상향지원사업, 반지하 특정바우처 등이 포함됨
- 서울시 반지하주택 전수조사는 2022년 8월~2023년 6월간 관내 반지하주택 약 22만 호를 대상으로 진행되었으며, 조사 시 침수피해 발생 가능성을 검토해 침수방지시설을 설치함

74) 환경부, 2022.08.30., “‘도시침수 및 하천홍수 방지대책’ 발표.”

75) 서울특별시, 2022.08.10., “서울시, 시민 안전 위협하는 ‘반지하 주택’ 없애 나간다.”

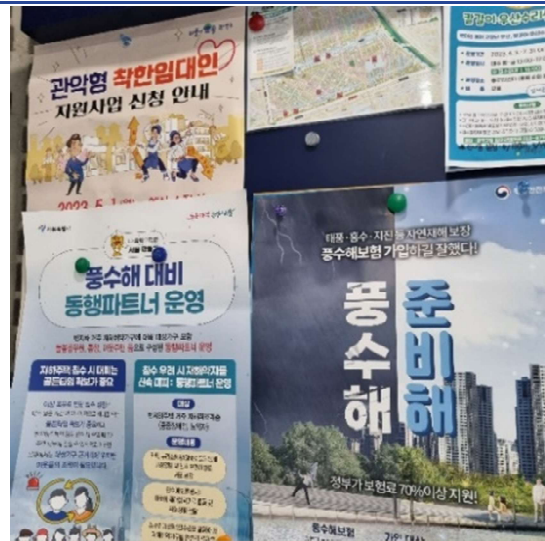
- 전수조사는 육안조사·실측조사를 통해 침수방지시설 필요도를 4등급으로 분류하여, 가장 낮은 등급을 받은 곳에는 물막이판, 개폐식 방범창 등의 설치를 지원함<sup>76)</sup>

○ 현장조사를 진행한 2023년 7월 관악구·동작구 침사 발생지 인근의 일부 지하주택에는 물막이판이 설치되어 있었으며, 설치 신청을 독려하는 현수막이 게시되어 있었음(그림 III-20)

- 본 연구의 실태조사 중 침수피해지역 거주 가구의 58.5%가 물막이판, 13.4%가 배수구역류방지벽이 설치되어 있다고 응답함. 침수피해지역 거주 가구 중 역류방지벽이 필요하다고 응답한 가구는 85.4%로, 역류방지벽은 소요에 비해 설치실적이 크게 부족함



침수방지시설 설치 안내 현수막



주민센터의 수해대책 안내문



설치 대기 중인 침수방지시설



물막이판이 설치된 반지하주택

그림 III-20. 서울 관악구·동작구 침수피해지역 수해예방대책

76) 서울특별시, 2023.05.11., “‘여름오기 전까지’ 서울시, 반지하 전수조사 및 침수방지시설 설치.”

- 국토교통부는 2020년 7월 개정된 ‘주거취약계층 주거지원 업무처리지침’을 통해, 재해위험에 노출된 지하층 거주 가구를 매입임대주택과 전세임대주택 등의 지원대상에 포함해 왔음
  - 시장·군수·구청장이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 지하층에 3개월 이상 거주한 가구가 주거취약계층 주거지원사업 대상에 추가됨
  - 소득기준은 전년도 도시근로자가구 월평균소득 대비 1인가구 70% 이하, 2인가구 60% 이하, 3인 이상 가구 50% 이하임. 자산기준은 영구임대주택 기준을 준용함
- 2022년 참사 발생 이후 중앙정부와 서울시는 반지하 거주 가구의 이주를 지원하기 위한 주거지원 대책을 추진함
  - 중앙정부는 ‘비정상거처 이주지원 버팀목 전세자금대출’을 통해 지하에서 지상층 민간임대주택으로 이주하는 가구에 대해 최대 5,000만 원의 보증금을 최장 10년간 무이자로 융자하고 있음
  - 서울시는 ‘반지하 특정바우처’를 도입해 2022년 8월 9일 당시부터 반지하주택에 거주하고 있는 임차 가구가 지상층 민간임대주택으로 이주할 경우 월 20만 원의 임대료를 최장 6년간 지원함. 소득기준은 전년도 도시근로자가구 월평균소득의 100% 이하임
  - 반지하주택을 매입해 지하층을 지역주민이 이용할 수 있는 커뮤니티실 등으로 활용하는 사업도 추진 중임
- 참사 발생 이후 1년이 지난 시점에서 지역조사를 수행한 결과 중앙정부와 서울시의 피해예방과 주거지원 대책이 거의 작동하고 있지 않은 것으로 나타남
  - 현재로서는 폭우가 내리지 않는 요행을 바라는 것 외에 참사의 재발을 막을 수 있는 제도적인 장치가 없다고 판단됨
  - 침수피해와 참사가 반복되고 있는 관악구와 동작구 저지대 상습침수지역의 수해를 예방할 수 있는 근본적인 대책이 마련되고 있지 않음
- 환경부·서울시가 추진하는 도림천 지하방수로 설치사업은 사업비 감액, 사업체 참여 저조 등으로 난항을 겪고 있으며, 2023년 말까지 예산이 집행되지 않음
  - 서울시는 침수피해가 발생한 도림천에서 셋강에 이르는 지하방수로 설치사업을 계획하고, 2023년 사업예산 121억을 배정했으나 연내 집행되지 않음
  - 2022년 환경부 대책에서 발표된 도림천 지하방수로 설치사업, 강남역·광화문 도심도 빗물 터널 건설사업은 입찰 참여 사업체가 없어 모두 유찰됨<sup>77)</sup>

77) 조선일보, 2024.01.18., “인플레에 국가 SOC 사업도 멈췄다… 대형사업 8건 모두 유찰.”



그림 Ⅲ-21. 집안에 물구덩이가 있는 관악구 지하 침수 가구의 집

- 서울시는 지하 거주 가구에 대한 단기대책으로 물막이판, 개폐식 방범창 등 침수 방지시설 설치 지원사업을 시행하였지만 침수방지시설 설치에 건물 소유자의 동의를 받아야 하는 한계가 있어, 2023년 6월까지 전반적인 실적이 저조했음<sup>78)</sup>
  - 수재가 발생한 사실이 알려지면 ‘집값이 떨어진다’는 우려로 재산권 보호를 위해 물막이판 설치를 거부하는 소유자들이 있었음
- 물막이판 설치 등 참사를 예방하고 참사의 흔적을 지우기 위한 최소한의 노력이 있었으나, 실태조사 결과 여전히 많은 가구가 주택의 물리적 상태를 부정적으로 평가하고 재난에 안전하지 않다고 느끼고 있었음
  - 물막이판은 밖에서 들어오는 물은 막을 수 있게 해 주지만 집 안 하수구 등에서 역류하는 물은 막을 수 없음. 2022년 8월 수해 이후 12월 말 공공임대주택 입주 전까지 보일러가 고장난 채 살아야 했던 노인 부부도 집 안에 두 개나 있는 물구덩이와 화장실에서 물이 역류해 침수피해를 입음(그림 Ⅲ-21). 설문조사에서도 역류방지벽 설치 소요가 컸지만, 설치 비율은 물막이판에 비해 낮음
  - 설문조사의 침수피해지역 거주 가구에서는 곰팡이, 습기 등 건강에 해로운 주택의 물리적 상태가 개선되지 않았다는 응답이 많았음(표 Ⅲ-17, 표 Ⅲ-35 참조)
  - 피해자의 일상 회복을 위한 경제적 지원 및 정신적인 피해 지원도 미흡한 것으로 나타남
- 재난·안전 전문가는 ‘2022년의 침수피해는 2010년과 2011년 침수피해가 일어난 상습침수지역에서 또다시 발생한 것으로, 2010년 피해 이후 지방정부가 침수방지시설 설치를 지원했으나, 지원대상이 적었고 재발 방지를 위한 후속대책이 미비했기 때문에 2022년의 피해를 예방하지 못했다’고 지적함

78) 한겨레신문, 2023.06.12. “‘동의 없인 물막이판 설치도 못 해’…서울시 침수대책 지지부진.”



우리나라는 풍수해 피해가 많은데 대도시의 경우 반지하주택의 피해가 큼니다. 2022년 서울, 경기 지역의 침수피해를 보면 2010년과 2011년의 피해지역과 거의 동일합니다. 이러한 상습침수지역에서 반지하주택 거주자가 피해를 입습니다. 2010년 이후 반지하주택에 차수판 설치 등이 이루어졌지만, 모든 주택에 설치가 된 것도 아니고, 설치 이후 보수나 유지관리가 이루어지는 것도 아니기 때문에 유용하였는지는 확실하지 않습니다.

재난·안전 전문가 이○○

- 서울시는 반지하주택 멸실을 기조로 정비사업 연계·활성화 정책에 방점을 두고 있는데, 개발로 인해 비자발적으로 이주하는 세입자 등 지하 거주 가구의 재정착을 보장하는 주거대책 및 임시이주대책을 마련하지 않고 있음
  - 서울시가 추진하는 ‘신속통합기획’ 주택재개발 공모는 반지하주택 비중이 전체 건축물 동수 대비 50% 이상이거나, 침수취약지역 및 침수이력이 있는 주거지역이 30% 이상 포함되는 경우 가점을 부여함
  - 반지하 거주 가구는 사회경제적으로 취약한 경향이 있어 개발사업이 추진될 경우 임시이주지원과 재정착을 보장하는 주거대책이 필요함
  - 영등포 쪽방촌 등에서 시행된 공공주택사업에는 기존 주민을 위한 임시이주지 지원과 공공임대주택 공급을 보장하는 계획이 포함되었으나, 서울시가 추진하는 민간주도 정비사업의 경우 아직까지 공공임대주택 공급 외 대책은 제시되지 않고 있음
- 일부 지역에서는 주기적으로 침수피해가 발생했지만 임시주거지원 외 신속하고 체계적인 지원은 여전히 마련되지 않고 있음
  - 임시대피가 필요할 정도로 심각한 피해가 발생한 지역에서는 지방정부가 반지하 거주 가구에 공공시설(주민센터, 복지관 등)을 활용해 2주 전후의 단기 임시주거지원을 제공함. 숙박비를 지원해 인근 숙박업소에 머물게 하는 지원은 좀 더 장기간 이루어지기도 함
  - 하지만 피해복구와 관련한 체계적인 지원이 이루어지지 않아, 거주 가구는 피해가 발생한 집에 다시 돌아갈 수밖에 없음
  - 이주대책 미비로 2022년 8월 재난 이후에도 지하에 거주하고 있는 가구들은 공통으로 습기와 곰팡이, 벌레, 추위 등의 문제를 겪고 있음. 이를 개선하기 위해 임대인에게 수선을 요청해도 해결이 요원해 임차인이 직접 비용을 지불하여 도배, 곰팡이 제거, 페인트칠 등을 해야 하는 경우도 나타남

보증금 마련이 어렵고 월세가 저렴해서 지하에 거주하게 되었죠. 습기와 곰팡이가 심해서 힘들어요. 곰팡이 때문에 벽지도 다시 바르고, 곰팡이 제거제도 뿌려보고, 페인트칠도 다시 하고 별짓을 다 해봤지만 해결이 안 돼요. 집주인도 지방에 살아서 연락을 잘 받지도 않고 해결해 주지도 않아요. 오래된 집이라 너무 추운데 도시가스 요금이 비싸니 난방비가 무서워서 추워도 참는 수밖에 없죠. 추우니까 의류비도 들고, 감기몸살이 잘 걸리니 병원비도 많이 들어요.

관악구 지하 거주자 임○○

비만 오면 불안했죠. 바퀴벌레도 우글거리고요. 습기는 말도 못 하죠. 건강이 안 좋아지죠. 아저씨 (남편)는 날마다 허리며 온몸이 쭈시고 다 아프다 하죠. 지하의 습기 때문에 사람이 병이 들어요.

관악구 지하 전 거주자 유○○

- 관악구의 침수피해 가구는 지방정부가 제공한 숙박업소를 통해 임시주거지원과 식사서비스 지원을 받았지만, 제대로 안내받지 못하거나 안내가 반복되는 등 행정절차 상의 문제로 어려움을 겪었다는 의견을 제시함
  - 심층면접에 참여한 침수피해 경험가구는 전달체계의 전문성 부족 문제로 이미 마련된 지원체계조차 제대로 이용하지 못한 경우가 있어 괴로움을 호소함
  - 지상으로 이주하고자 소득에 비해 부담스러운 이사비와 주거비를 사비로 지출해야 했는데, 이로 인해 현행 공공 지원체계에서 제외된 사례가 있음
  - 행정복지센터(주민센터)에서 주거취약계층 주거지원사업을 비롯한 주거지원 프로그램의 절차에 대해 제대로 이해하지 못하는 경우가 많아, 수요자에게 정책이 전달되지 않는 문제가 해소되지 않고 있음
  - 서울시뿐만 아니라 광명시 등 다른 지역의 심층면접조사에서도 침수피해를 경험한 지하주택 거주 가구가 적절한 정책지원을 받지 못해 건강이 나빠지는 문제가 지적됨

작년에 침수피해로 집에 물이 들어와서 물건이 다 잠겼어요. 집이 잠겨서 살 수가 없어서 교회에서 지내다가 지자체에서 모텔을 제공해서 거기서 지냈죠. 식사도 지자체에서 지원해 주는 식당으로 가야 했는데, '여기 가라'고 했다가 '저기 가라'고 하고요. 행정절차가 복잡하고 엉망이라 힘들었어요.

관악구 지하 거주자 박○○

살고 있는 지역에서 가까운 곳이라면 (공공임대주택 입주률) 희망합니다. 반지하에 거주했기 때문에 LH전세임대를 신청할 수 있는 자격이 있었지만 주민센터에서 제대로 안내를 못 받아 기회를 놓쳤어요. 지금 스스로 (지상) 2층에 있는 집으로 이사했으니 신청 자격이 없어진 거죠. 빨리 안내를 받았다면 LH전세임대를 신청했을 거예요. 그 부분에 대해 제대로 안내받지 못해 화가 납니다. 혼자 힘으로 이사하면서 이사비도 없고, 월세도 부담스러워서 힘들었어요.

관악구 지하 거주자 오○○

작년에 비가 많이 왔을 때 배수가 잘 안 되고 지대가 낮은 곳은 반지하주택에 물이 많이 찼더라고 요. 광명5동, 광명3동에 주로 많았어요. 이분들이 복지관에 가서 한 일주일 넘게 계속 계셨었어요. 물 다 빠진 다음에 다시 치우시고 들어가시더라고요. 그런데 상태가 굉장히 안 좋았어요. 원래도 곰팡이 냄새가 많이 나는데 집에 물이 또 찼던 거죠.

광명시 침수지역 공무원 김○○

- 재난피해를 입은 가구의 피해 회복지원을 체계적으로 강화할 필요가 있음
  - 재난·안전 전문가는 침수피해를 입은 지하 거주 가구 등에 대한 재난지원금 규모가 작고 임대차관계에 따라 주택의 피해복구가 제대로 이루어지지 않는 한계를 지적하며, 공적보험 등의 지원체계를 강화할 필요가 있다는 의견을 제시함

(침수피해 가구에 대해서는) 재난지원금 200만 원이 지원되고 있습니다. 그런데 반지하에 살고 있는 사람들은 세입자가 많습니다. 이 경우 재난지원금을 세입자에게 지급하도록 되어 있지만, 세입자에게 지급되면 그 금액을 받고 이사가는 경우가 많기 때문에 주택 소유주는 자비로 수리해야 하는 경우도 있습니다. 세입자와 소유주가 반반씩 지급받는 경우도 있지만, 어느 경우든 침수로 인해 도배, 장판 등의 수리비, 가전제품, 이불과 같은 생활품을 구입하기에는 부족합니다. 풍수해보험과 현재 지방자치단체가 시행하고 있는 제도인 시민안전보험을 개선하여 재난취약계층에 대한 안전장치를 마련하는 것이 필요합니다.

재난·안전 전문가 이○○

- 지하 거주 가구의 주거권 보장을 위해 공공임대주택 공급이 필요하나, 매입임대주택을 비롯한 도심 내 공공임대주택 재고의 부족으로 이미 신청서를 제출한 가구에 대한 공급도 지연되고 있음
  - 지하에 거주하는 가구의 주거권 보장을 위해 가장 중요한 대책은 공공임대주택 공급으로, 특히 도심의 경우 매입임대주택 공급이 필요함
  - 그러나 매입임대주택을 비롯한 도심 내 공공임대주택 재고 부족으로 인해, 이미 수요조사를 통해 신청서를 제출한 가구에 대한 공급도 지연되고 있음
- 기존 민간임대주택 재고를 활용한 전세임대주택의 경우 주거품질을 고려하는 장치가 미비하고, 지원 한도액이 낮아 지하주택을 임차하여 거주하는 문제도 발생함
  - 침수피해지역에 거주하는 가구는 LH전세임대에 선정되었으나 공인중개사를 찾아가도 들어갈 수 있는 집을 찾지 못해 제도 활용에 어려움을 호소함
  - 2022년 8월 당시 고시원에서 거주하다가 LH공사로부터 전세임대주택을 지원받은 가구는 1년 후에 침수피해 발생 지역인 관악구 지하주택으로 이주함. 이주 후에 공과금을 포함한 주거비가 증가했을 뿐만 아니라 주거품질도 크게 개선되지 않음
  - 현행 전세임대주택 제도에서는 지하주택처럼 주거품질이 열악한 주택을 임차하는 것을 방지하는 장치를 두고 있지 않아 개선이 필요함

반지하 바우처는 못 들어봤고, 공공임대는 주변에 반지하 사는 분들이 LH전세임대로 갈 수 있다고 얘기해 줘서 신청했습니다. LH전세임대에 선정되어서 집을 알아보는데 집 구하기가 너무 어렵습니다. 지원해주는 보증금으로 공인중개사에게 가도 물건이 별로 없습니다. 보증금 지원이 되어도 집 구하기 어려우니 힘듭니다.

관악구 지하 거주자 장○○

2022년 8월에 고시원으로 옮겨서 1년 동안 살다가 이번에 LH 전세임대로 반지하에 이사해서 살게 되었어요. 고시원에서는 월세에 가스비, 전기요금, 수도가 다 포함되었는데 지금은 LH 임대료 이자와 가스비, 전기세, 수도세를 내가 다 내야 합니다. 공과금을 생계비에서 내야 하니 부담스럽고, 길에서 전기장판을 주워서 근근이 살고 있습니다.

관악구 지하 거주자 이○○

○ 지하에서 장기공공임대주택으로 이주한 가구는 주거품질이 크게 개선되어 만족도가 높음(그림 III-22)

- 지하주택을 비롯한 열악한 거처에서 거주한 기간이 긴 노인 부부 가구는 새로 입주한 공공임대주택의 생활에 만족하며, 그간의 열악한 주거경험이 자신의 나쁜 건강 상태와 관련되어 있다는 의견임

우리가 지하방을 안 돌아다니고 처음부터 이런 집(공공임대주택)에 살았으면 TV에 나오는 노인들처럼 건강할 텐데, 너무 환경이 안 좋은 데서 살아서 이렇게 건강이 나빠졌나 생각이 들어요.

관악구 지하 전 거주자 유○○



주택 외관



주택 내부

그림 III-22. 서울 침수피해 가구가 입주한 매입임대주택



## 2) 산불피해지역 및 해안저지대

### □ 조사개요

- 최근 수년간 대형산불로 많은 이재민이 발생하고 해안가 침식으로 인해 재해위험 지역으로 지정된 강원 강릉시 일대의 현황을 조사함
  - 산불피해지역 : 강릉시 경포동, 옥계면(산촌 및 도심)
  - 해안침식지역 : 강릉시 안현동 사근진·순긋해변, 사천면 순포해변 일대(어촌, 해안저지대)
- 주요 조사 내용은 다음과 같음
  - 산불피해지역 및 해안침식 지역 특성
  - 재난피해가구에 대한 주거지원 현황 점검

### □ 강릉 산불피해 주요현황

- 강릉 동해안 일대는 양간지풍<sup>79)</sup>과 울창한 숲, 산림과 인접한 생활환경으로 대형산불이 발생할 위험이 높음
  - 강릉 산불피해지역은 농촌부터 도심까지 산으로 연결되어 있어 화재가 주택가로 빠르게 확산할 위험이 큼
- 최근 5년간 강릉에서 대형산불이 3차례 발생함
  - 2019년 4월 강릉 옥계, 동해 산불 : 강릉 옥계면, 동해시, 속초시, 고성군 일대
  - 2022년 3월 강릉 성산·옥계 산불 : 강릉 성산면, 옥계면, 동해시 북동부 일대
  - 2023년 4월 강릉 경포 산불 : 강릉 난포동, 경포동, 사천면 일대
- 2023년 4월 11일 강원도 강릉시 경포동 일대에서 대형산불로 1명이 사망하고 주택 204동이 화재를 입는 큰 피해가 발생함(그림 III-23)<sup>80)</sup>
  - 순간최대풍속 28.6%의 강한 바람으로 소나무가 쓰러져 인근 전선을 가격하여 산불이 발생한 것으로 추정됨
  - 산불로 사망 1명(88세 노인), 중상 1명의 인명피해 및 217세대의 이재민이 발생함
  - 주택 204동, 숙박·음식업장 등 147개 업체, 농·축산시설 55건, 산림 121ha에 피해가 발생함

79) 양간지풍은 봄철 강원도 양양-고성 또는 양양-강릉 사이에 부는 빠르고 고온건조한 강풍으로, 순간최대풍속은 태풍과 맞먹는 20~30%임(행정안전부, 2022.04.07., “산불 대비 태세 긴급점검회의 실시”).

80) 행정안전부, 2023.05.14., “2023년 4월 홍성, 강릉 등 산불 피해 복구계획 확정.”



산림에 둘러싸여 산불피해를 입은 농가 주택



산불로 인한 주택 피해 흔적



강풍을 타고 해안가 주택까지 덮친 산불피해



산불로 전소된 펜션

그림 Ⅲ-23. 2023년 강릉 산불피해주택

- 산림청이 발표한 산불통계에 따르면 1986년 이후 강원도에서 발생한 대형산불 38건 중 30건(78.9%)이 동해안 지역에서 발생함<sup>81)</sup>
- 동해안 지역에 대형산불이 빈발하는 배경으로 강풍과 극심한 겨울 가뭄이 지적됨<sup>82)</sup>
  - 2021년 겨울 강원도 강수량은 24.9mm로 1973년 이후 세 번째로 적었으며, 2022년 2월에는 실효습도가 35% 이하로 건조한 일수가 평년의 2배 수준으로 증가함
  - 지난 30년간(1991~2020년) 강원영동에서 최대순간풍속이 20% 이상 강풍특보 발생은 봄철인 4월(23.0일)과 5월(16.0일)에 집중됨
  - 같은 기간 실효습도가 35% 이하로 건조하면서 강풍특보가 발생했던 일수는 강원영동의 속초(52일), 강릉(47일)이 다른 강원 지역에 비해 많음
- 강릉 산불피해지역 심층면접조사 참여자는 공통으로 강릉에서 발생한 산불이 대형화된 데에 기후변화가 연관되어 있다고 응답함
  - 특수산불진화대원은 기상청의 진단과 마찬가지로 기후변화로 인해 지속되는 건조한 날씨

81) 산림청, 2022.10.26., “동해안 산불방지, 「2022년 산불 합동진화 및 안전한국 시범훈련」 실시.”

82) 강원지방 기상청, 2022.04.08., “강원영동의 기상환경, 대형산불의 위험성 가장 높아.”

가 대형산불 발생과 관련되어 있다고 설명함

- 재난지원 기관에서 근무하는 재난·안전 전문가도 최근 기후위기가 심화하면서 산불 발생 빈도가 증가하고 있다고 지적함

요즘 산불이 크게 나는 건 건조한 날씨가 워낙 오래 지속돼서 그래요. 여름이 됐는데도 낙엽층이 바삭바삭하는 거예요. 바짝 말라 있죠. 지표층이 건조해서 낙엽층에 불이 붙으면 담뱃불이든 실수든 간에 타는 거예요. 기후위기와 상관이 있는 거죠. 불은 사람이 낼지 몰라도 그 조건은 기후가 만들어 놓은 거죠. 예전 같으면 좀 번지다 꺼지거나 잘 안 붙었을 텐데 지금은 확 번져서 대형산불이 되는 게 기후변화와 관계가 깊은 거죠.

강릉 특수산불진화대원 안○○

재난지원 기관에서 오래 근무한 경험에서 살펴보면 최근 산불 재난이 급증했습니다. 2~4월이 보통 화재나 산불이 빈발하는 기간이긴 하지만 최근 들어 더 빈번하게 발생하고 있는 것을 체감합니다.

재난·안전 전문가 이○○

- 강릉은 산불이 도심으로 번지기 쉬운 지형이라 빠른 화재 진압이 필요한데, 기후 변화는 진압을 더욱 어렵게 만드는 요소로 작동하고 있음
- 대부분의 산불은 쓰레기 소각, 담배꽂초 등 사람의 부주의로 인해 발생하는데, 기후변화로 화재 진압에 필요한 조건이 악화하면서 대형산불로 확대되는 측면이 있음
- 강릉에 오래 거주한 시민은 기후변화도 중요한 요인이지만, 화재 위험이나 예방을 고려하지 않은 채 난개발이 추진되어 온 것도 문제라고 지적함

한국은 그전까지 기후위기와 직접 연결되는 산불은 별로 없었어요. 발화된 산불이 대형화하는 것은 기후와 아주 밀접하게 상관있죠. (...) 불을 끄기 위한 상황들이 기후변화로 인해서 점점 달라지고 있어요. 강릉만 놓고 봤을 때 강풍이 불다 보니까 헬기를 못 띄우고, 물이 말라서 불이 났을 때의 상황을 대처하지 못하게 되는 거예요. 이런 조건들이 기후변화로 인해서 발생하는 결과예요.

강릉 기후정의시민모임 활동가 이○○

강릉 산불은 일반 산불하고 달라요. 강릉 산불은 도심형 산불이에요. 산자락에 주택이 밀집되어 있고 농촌에서부터 도심까지 산으로 연결되어 있어서, 농촌에서 산불이 나면 도심 주택가까지 금방 번져요. (...) 옛날에는 솔잎이 다 젖어 있으니까 불이 산불로 넘어가도 탈 게 없어서 옮겨가지는 않았는데, 이제는 주택에서 담배꽂초를 버려도 불이 붙으면 그냥 큰 화재가 되는 거고요. 쓰레기를 태우다가 그게 날아가면 큰불이 되는 거고, 날씨도 더 건조하고 나빠지면서 산불 위험이 커졌어요. 우리나라는 솔직히 무턱대고 개발하고 발전만 하는 것 같아요.

강릉 산불피해주민대책위 FGI 참여자 A

- 최근 대형산불 발생이 점점 증가하고 있음에도 불구하고, 대피나 예방 교육이 체계적으로 실시되지 않는 문제가 있음

- 산불피해를 입은 주민은 대피요령에 대해 사전 교육을 받은 적이 없다고 응답함. 또한 지자체에서 마련하는 이재민 대피소 이외의 지원은 미흡하다고 평가함

화재 전에 산불 대피나 사전 예방 교육을 받아 본 적은 없습니다. 홍수가 나도 어떻게 대피해야 하는지, 어떻게 미리 대비해야 하는지 잘 몰랐습니다. 이번 태풍 때도 대피소가 있었는데, 막상 가 보니까 아무것도 없다고 합니다. 컵라면 정도 갖다 놓고요.

강릉 산불피해주민 최○○A

- 산불피해를 입은 주민들은 불면증을 비롯한 정신적·심리적 고통을 호소하고 있음
  - 실태조사에서 재난피해를 입은 가구 대부분이 정부의 재난피해자 일상회복 지원을 부정적으로 평가함(그림 III-10 참조)

이번에 산불 겪고 나서 심리적으로 불안하고 가슴·심장 부분에 압박이 느껴져요. 불안함, 초조함, 정신적 어려움 같은 걸 겪고 있습니다. 잠을 못 잡니다. 요즘에도 일어나서 잠이 안 오면 마당에 나가서 걸어서 왔다갔다 하고요. 심장이 불안합니다.

강릉 산불피해주민 최○○C

산불이 나고 저도 남편도 오랫동안 힘들었어요. 잠을 잘 자지도 못하고 우울하기도 하고, 특히 잠을 잘 못 잤어요. 장애를 앓고 있는 남편은 얼마 전까지도 힘들어했어요. 지금 아파트로 옮기고 나서 찾아오는 사람들 만나면서 조금씩 나아지고 있어요.

강릉 산불피해주민 이○○

- 기후위기로 초래된 재난·재해로 집이 파손되거나 붕괴된 경우가 많음. 집이 삶의 터전이라는 점에서 이는 물리적 주거공간의 파손일 뿐 아니라 집에 새겨진 역사의 소멸을 동반하는 재난임
  - 이는 공공이 물리적 구조물로서 집을 복구하는 것뿐만 아니라 피해자의 일상회복을 지원해야 할 중요한 이유임

너무 가슴 아프게도 재난으로 개인의 역사가 다 지워졌어요. (...) (피해자들을) 만나보면 집은 다시 지어도 되고 컨테이너에 살아도 되는데요. 디지털 세대가 아니라서 없어져 버린 사진, 없어진 LP판들, 없어진 내 카메라, 집에 갖든 게 너무 큰 거예요. 집이라는 게 개인 삶의 역사를 담고 있는 공간이라는 생각도 해요.

강릉 기후정의시민모임 활동가 이○○

## □ 산불피해가구에 대한 주거대책 현황과 문제점

- 지역사회에 오랜 기간 정주한 가구는 다른 지역으로의 이주를 고려하기 어렵기



때문에 주택의 피해를 복구하는 정책이 중요함

- 산불피해 이후 가족으로부터 타 지역으로 이주를 권유받은 가구는 정주해 온 지역을 떠나기 어렵고 도시 생활에 적응하기 어려울 것으로 판단해 강릉에 계속 거주하겠다고 응답함
- 실태조사에서도 산불피해지역 거주 가구는 다른 집으로의 이주를 고려하는 비율에 비해 다른 지역으로 이주를 고려하는 비율이 크게 낮음

이번에 산불이 났을 때 자식들이 다른 곳으로 이주하라고 했는데, 남편이 가지 않겠다는 거예요. 시내 쪽에 가서 살 수 없다고 하더라고요. 우리가 살던 곳(경포)처럼 시골에 살던 사람은 시내 아파트 같은 곳에서 살기가 어려우니까요. 내가 살던 곳이니까 불이 났어도 여기서 살아가게 됩니다.

강릉 산불피해주민 최○○B

- 산불피해를 입은 자가 가구에게는 파손 정도를 구분하여 주택 피해복구 지원금이 지급되며, 임차 가구에게는 주거비가 지원됨
  - 소유자 : 건물당 전파는 4,000만 원, 반파는 2,000만 원이 피해복구 지원금으로 지급됨
  - 세입자 : 세대당 900만 원이 주거비로 지원됨
- 산불피해 초기에는 동계올림픽 시설인 강릉아레나에 임시대피소가 운영되었으며, 2023년 5월부터 펜션, 조립식주택, 공공임대주택을 통한 임시이주대책이 시행됨
  - 펜션 : 강릉시가 일일 숙박비 5만 원을 지원하여 최대 60일간 임시로 거주하도록 함
  - 조립식주택 : 토지를 소유하고 있는 피해 가구의 주택을 철거하고 그 위에 컨테이너를 설치함. 최대 2년간 무상으로 임대할 수 있는데, 이후에는 임대료를 납부하며 거주하거나 매입해야 하는 조건임(그림 III-24)
  - 공공임대주택 : LH공사가 소유한 공공임대주택을 긴급 지원하고, 지방정부가 임대료를 지원하여 2년간 거주하도록 함
- 그러나 산불 피해자들은 이재민 보상 정책이 현실과 괴리되어 있고, 임시이주대책이 여러 측면에서 한계가 있다고 지적함



그림 III-24. 2023년 강릉 산불피해주택 부지에 설치된 조립식주택

○ 자가 가구에 대한 주택 피해복구 지원금을 지급하는 기준이 명확하지 않다는 의견이 있음

- 산불피해로 더 이상 거주하기 어렵다고 판단해 철거를 시작하였음에도, 일부 구조물이 남아있다는 이유로 지원금 지급 과정에서 피해 정도가 '반파'로 분류된 사례가 있음
- 한편 피해주택이 완파되었다고 분류되었음에도, 철거 후 조립식주택을 이용하는 것보다 주택을 수리해서 사용하는 것이 낫겠다고 판단하여 수리 후 거주 중인 가구도 있음

(피해주택을) 완전히 철거하고 새로 지어야 하는 상태라 철거했는데도 기둥하고 지붕 남아있다고 '반파'라고 하는 건 탁상행정인 거죠. 이재민이 되고 나면 느낄 거예요. 나는 아파 죽겠는데 그냥 진통제 한 방 놔두고 도망가는 형태예요.

강릉 산불피해주민대책위 FGI 참여자 A

산불피해 당시 완파 판정을 받았는데, 수리해서 쓸 수도 있겠다는 생각에 반파 신청을 했고, 현재는 집을 수리해서 들어온 상태입니다. 집은 골조만 빼고 벽부터 내장까지 다 수리했습니다. 살림살이는 한 가지도 쓸 수 있는 게 없어서 다 버렸죠.

강릉 산불피해주민 김○○B

○ 재난피해로 집을 잃은 가구는 임시이주대책이 지원되기 전까지 대부분 임시대피소에서 생활하며 불편을 감내하는데, 임시대피소 중심 지원체계에서 사각지대가 발생하기도 함

- 이재민 대부분이 강릉아레나에 꾸려진 임시대피소에서 생활하는 동안 다른 건물에 임시이주했던 장애인 가구는 임시대피소를 중심으로 작동한 지원체계에서 배제되었다고 설명함

(임시대피소 생활은) 일반적인 생활과는 달랐어요. 대피소 생활이라는 게 시에서, 나라에서는 애를 참 많이 썼는데 많이 불편했습니다. 가장 불편했던 건 거의 샤워를 못 하고, 텐트 생활을 하니깐 이쪽저쪽 사람들 코 고는 소리, 술 마시는 소리 때문에 잠을 제대로 못 잤어요. 4월 11일부터 아레나 임시대피소에서 1주일 정도 생활하다가 펜션으로 옮겼어요.

강릉 산불피해주민 김○○B

아레나 대피소로 갔는데 거기가 진짜 추웠어요. 식구 중에 장애인이 있어서 바로 녹색도시체험센터 '이젠'으로 옮기게 되었죠. 아레나에서 물품 같은 것들을 나누어줬는데 우리는 이전에 있어서 못 받은 게 많아요. 바로 가는 바람에 (대피소에서) 무슨 일이 일어나는지 알지 못했고, 며칠 지나서 박스 같은 걸로 가져다줬어요. 우리는 4인 가족인데 2인용이 오거나 그런 문제가 많았어요. (대피소에 있는 주민에게는) 피해상황 등을 조사했다는데 우리는 몰라서 하나도 못 받아서 속상합니다.

강릉 산불피해주민 이○○

- 임시거주를 위한 숙소에 거동이 불편한 장애인을 위한 편의시설이 갖추어지지 않아 어려움을 겪기도 함

처음에는 '이젠' 숙박동 3층에서 지냈습니다. 다른 주민들이 입주할 때까지 우리 가족만 지냈습니다. 큰 방을 썼지만 장애인 화장실이 없어서 옮기게 됐고, 장애인 화장실이 있는 1층 작은 방에서 생활하게 됐습니다. 식사 같은 경우는 아레나 대피소에 식사차(밥차)가 와서 먹으러 갈 수 없었고, 대신 상자에 담아 갖다주는 것으로 해결했습니다.

강릉 산불피해주민 이○○

- 임시이주대책으로 지원받은 조립식주택은 일반주택에 비해 단열성능이 낮고 주거 환경이 열악하다는 의견이 공통으로 지적되었으며, 재난피해가구에게 2년의 지원 기간은 짧다고 지적됨

- 조립식주택은 컨테이너 구조로, 거주 경험이 있는 가구는 전용면적이 좁고 더위와 추위에 취약하며 방수 기능도 미흡하다고 지적함
- 화재로 주택이 완파된 가구는 조립식주택을 무상으로 임대할 수 있는 2년의 지원기간이 끝나도 거처를 마련할 방법을 찾지 못할 가능성이 높음
- 2020년 산불피해를 입은 후에 조립식주택에 거주하다 지원기간이 도래한 후 자살한 이재민도 있어, 임시이주대책 종료 이후의 주거지원 정책이 시급함

컨테이너 생활은 모든 게 다 불편합니다. 방이 너무 작아서 둘이 생활하기 어렵고요. 이번 여름에는 한증막처럼 덥고, 겨울은 다가오는데 안에 습기도 차고 물기가 생겨서 걱정이 많습니다. 여름이니까 잘 때는 한 명은 컨테이너에서, 한 명은 농막에서 잠을 잡니다.

강릉 산불피해주민 김○○A

부엌 이용이 가장 어렵습니다. 요리하면 음식 냄새 때문에 생활이 어렵습니다. (환풍기 같은) 주방 시설이 필요합니다. 그리고 집 처마시설이 필요합니다. 이웃주민은 자신이 직접 처마를 붙였다고 하는데요. 조립식주택에 시설이 개선되었으면 하고, 정부나 시가 요금을 지원해 주었으면 합니다.

강릉 산불피해주민 최○○C

한여름에는 발을 디디기 어려울 정도로 뜨겁고, 에어컨을 틀어놔도 굉장히 더웠어요. 아이들이 더위를 많이 타서 밤이 되면 밤에 등에 업고 동네를 돌고, 새벽에 더워서 계속 깨기도 했어요. 어린 아이들이 지내기에 환경이 매우 열악하죠. 처마 같은 게 잘 되어 있지 않아서 비가 많이 몰아치면 창문 안으로 물이 고이고 벌레도 생겨요. 방충망 같은 경우도 촘촘하지 않아서 벌레가 많이 들어옵니다. 좀 습한 날에는 날파리나 벌레들이 날아다니고 아이들이 생활하기가 좋지 않죠.

강릉 산불피해주민 최○○A

3년 전 산불로 이분들이 컨테이너를 받아 2년 동안 살고, 2년 후에 돈을 주고 살 건지 국가에 반

납할 건지 결정해야 했어요. 그런데 당사자는 모든 걸 잃었는데 2년 안에 어떻게 그 컨테이너를 살 돈을 만들겠어요? 그래서 2년 뒤에 자살하신 분도 있어요.

강릉 기후정의시민모임 활동가 이○○

- 지역조사를 수행한 2023년 6월에 산불피해가구는 펜션에 거주하는 경우가 많았는데, 조립식주택 지원이 늦어지고 공공임대주택 재고가 부족하여 60일의 지원기간 만료를 앞두고 퇴거를 우려하고 있었음
  - 많은 피해가구는 펜션 등에 임시이주했으나 관광 성수기가 되면서 숙박시설 수요가 증가하여 지원기간 만료 후 펜션 이용 연장에 어려움을 겪음
  - 조립식주택과 공공임대주택 연계에 짧지 않은 시간이 소요되고 있는 점, 펜션 활용 임시이주대책의 지원기간이 그보다 짧은 점을 문제로 지적함

해수욕장 개장하니까 답이 없어요. 시에서 하루 5만 원에 펜션 운영자들과 계약했는데, 7월부터는 성수기 들어가니까 (펜션 운영자들이) 그 돈에 계약을 안 해주죠. LH 임대주택도 입주가 9월까지 연기된 사람도 있어요. 컨테이너 같은 경우는 7월 말까지 기다려야 하고요. (...) 언론이나 시에서 발표하는 건 '이재민한테 임대주택을 준다', 그리고 '보상금을 준다'는 거죠. 이재민한테 다 해주는 것 같지만 실상은 그렇지 못하죠. 물량이 부족하니까요.

강릉 산불피해주민대책위 최○○

당장 거주할 데가 없잖아요. 나라에서 지원하는 컨테이너도 준비가 안 됐고, 그조차도 자기 땅이 있어야 놓을 수 있는 거고요. 본인 소유 땅이 없는 분들은 봉 뜯 상태로 있다가 LH에서 임대주택을 2년 임대 해주는 식으로 이주하는 게 있는데 그것조차도 구하기 힘들어요. 임대주택 물량이 많지 않잖아요?

강릉 산불피해주민대책위 FGI 참여자 B

- 이재민 지원금을 비롯한 지원체계에서 점유형태에 따른 차별이 발생한다는 지적이 있는데, 임시이주대책 일부만 시정이 이루어짐
  - 자가 가구는 피해주택의 파손 상태에 따라 복구비용이 지급됨. 반면 임차 가구는 새로 입주할 집의 임대차계약서를 증빙해야 하고, 행정안전부의 '사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 운영지침'에 따라 보증금과 6개월치 월세 중 높은 금액을 한도 내에서 지원받고 있음
  - 2022년 경북 울진군에서 발생한 화재에서도 자가 가구와 임차 가구 간 차별을 두는 이재민 지원금의 문제점이 지적됨<sup>83)</sup>
  - 임시이주를 위한 숙박시설 지원의 경우 초기에는 임차 가구에 대한 지원기간이 자가 가구에 비해 짧았으나 곧 시정되었음

83) 시사IN, 2022.05.31., “‘자가’와 ‘세입자’로 산불 이재민 지원금도 차별?”



- 재난발생 지역에 거주하지 않는 임대인은 보상금에 더해 멸실로 인한 반사이익까지 취할 가능성이 있는 반면, 실거주하는 임차인은 피해 보상금이 적어 피해 전과 같은 수준으로 거주할 만한 집을 찾기 어려운 문제를 겪는다는 의견이 있음

임시거주용 펜션도 기한이 있어요. 원래는 세입자들은 30일이었고 (자가 주택이) 완파된 분들은 60일이었는데, 나중에 전체 이재민이 60일까지 임시거주할 수 있게 바뀌었어요.

강릉 산불피해주민대책위 FGI 참여자 B

구옥에는 소유주들이 안 살아요. 세입자들이 살죠. 임대한다는 얘기에요. 보상 자체가 거주자 중심으로 가야 하는데 임대업자(소유자) 중심으로 하다 보니까 피해 상황과 맞지 않은 지원이 된 거죠. (...) 임대업자들은 노래를 불러요. 산불로 주변 땅이 갑자기 철거되니까 땅값도 올라요. 산이 타서 잔재도 철거하니까 건물을 더 지을 수 있는 땅으로 허가가 풀리는 거죠.

강릉 산불피해주민대책위 FGI 참여자 C

○ 긴급 공공임대주택에 입주하더라도 기본 지원기간이 2년으로 짧으며, 생활집기나 장애인편의시설이 구비되지 않은 주택이 공급되는 문제도 있음

- 공공임대주택이 지원되는 2년은 피해를 회복하기에 충분하지 않음. 재계약을 원할 경우 긴급주거지원으로 연계되는 매입임대·전세임대 입주 자격을 충족해야 하는데, 이를 인지하고 있는 피해가구는 많지 않음
- 긴급주거지원을 받은 이재민은 산불로 살림살이를 잃었으나, 아무런 시설도 구비되지 않은 공공임대주택에 입주한 뒤 정신적 고통을 호소함
- 거동이 불편한 가구원이 있음에도 공공임대주택 입주 시 편의시설 설치 지원 등을 안내받지 못했는데, 임시거주지여서 직접 집수리를 하지 못한 사례가 있음

임대주택도 (지원기간이) 2년이라고 해요. 2년 동안만 월세를 면제해주는 거예요. (...) 임대주택 얻어서 나갔던 사람들은 생계가 끊어졌는데 2년 뒤에 얼마나 돈이 모이겠냐고요. 보증금을 모을 수 있겠어요? 못 모으죠. 그럼 2년 뒤에 다 나가야 하는 거예요. (2년 임시거주 후 자격조건이 되면 계속 거주할 수 있다는 얘기는) 전혀 들어보지 못했어요. 2년 임시거주하라는 이야기만 있었어요.

강릉 산불피해주민대책위 최○○

저는 임시로 LH 임대주택에 들어왔어요. (...) 임시로 거주하는 거라고 생각하니까 안정이 안 돼요. 지금 살림살이가 아무것도 없는 공간에서 한 달째 지내는데, 없던 정신병도 생길 것 같아요.

강릉 산불피해주민대책위 FGI 참여자 B

보증금 지원을 받아 공공임대주택에서 지내고 있습니다. 아쉬운 점은 화장실이 환자가 사용하기 어렵다는 거죠. 우리 집이 아니니 수리를 못했습니다.

강릉 산불피해주민 이○○

## □ 해안저지대 침식 현황

- 지난 30년(1991~2020년)간 우리나라 전 연안의 평균 해수면이 매년 3.03mm씩 높아져 총 9.1cm가량 상승함. 특히 최근 10년간 해수면 상승 속도가 빨라지고 있음<sup>84)</sup>
  - 해역별 연평균 해수면 상승폭은 동해안(연 3.71mm)이 서해안(연 3.07mm)과 남해안(연 2.61mm)에 비해 큼
  - 10년 단위 연평균 해수면 상승폭은 2011~2020년에 연 4.27mm로, 1991~2000년(연 3.80mm)과 2001~2010년(연 0.13mm)에 비해 큼
  - 특히 동해안의 최근 10년(2011년~2020년) 기준 연평균 해수면 상승폭은 5.22mm로 상승이 가속화되고 있음
- 해수면 상승 속도가 빠른 강원 동해안 지역에서 대규모 침식이 발생하고 있음
- 해안침식은 자연적 요인과 인위적 요인으로 인해 발생함
  - 자연적 요인에는 해수면 상승, 태풍·해일 강도 변화, 강수량 변화 등이 포함되며 대부분 기후변화와 관련이 있음. 인위적 요인에는 연안토목공사, 해양매립, 하천개발사업, 준설사업, 지하가스·지하수 채취 등이 포함됨(한국환경정책·평가연구원, 2006)
  - 2015~2020년간 모래사장 573,945㎡가 유실되었는데,<sup>85)</sup> 이는 17.4만 평으로 축구장 80개 면적에 해당하는 면적임
- 2022년 대규모의 태풍이 우리나라에 직간접적 영향을 미쳐 동해안 지역에서 백사장이 침식되고 연안에서 피해가 발생함. 이후 강릉 해안 25곳 중 16곳이 재해발생 위험지역으로 분류됨(해양수산부, 2022)
  - 재해발생 위험지역은 C등급(우려)과 D등급(심각)으로 분류되는데, 강릉 해안 12곳이 D등급으로 분류됨
  - D등급인 지역은 향호, 소돌, 교향리, 영진리, 사천진, 사근진, 경포, 강문, 안목, 남향진, 염진, 정동진임
- 강릉 해안저지대 주민은 해안침식뿐 아니라 수해와 산불 등 기후위기로 인한 피해를 다중으로 경험하고 있음
  - 기후위기로 인한 피해는 취약한 주거 입지 및 거주환경에 놓인 이들에게 가중됨

강릉이 기후변화를 보는데 유의미한 곳이에요. 산불 문제가 아니어도 기후변화가 체감되는 곳이에요. 올해 4월에 산불피해를 입으신 분들은 이미 해안저지대와 석호 개발로 수해를 입은 주민들이시거든요. 그런데 너무 안타깝게 산불피해까지 입으신 거예요. 올여름에 수해 피해도 우려돼요. 침식

84) 국립해양조사원, 2021.12.20., “우리나라 해수면 지난 30년 동안 평균 9.1cm 높아져.”

85) 서울신문, 2021.04.05., “개발새발 욕망의 개발… 모래 없는 해수욕장의 역습.”

문제만이 아니에요.

강릉 기후정의시민모임 활동가 이○○

○ 해수면 상승으로 모래 해변이 침식되는 현상이 지속되면서 해안저지대에 거주하는 가구의 주거환경이 위태로워지고 있음(그림 III-25)

- 강릉의 해안가 침식은 인근 주민들이 체감할 정도로 속도가 빨라지고 있음
- 파도가 마당까지 들어와 축대가 무너진 주택이 있는데, 주민들은 강릉시에 방파시설 설치를 요구하면서 임시방편으로 자구책을 마련하여 거주하고 있음

작년부터 해안가 침식이 심해졌죠. 재작년까지 이런 적이 없었잖아요? 올해 사람들이 다 깜짝 놀랐죠. (...) 지금 해수면이 높아져서 해변이 침식되고, 마당 축대가 무너지고 그러니까 해안가 사람들 사는 게 불안한 거예요. 파도가 자기 집 안마당까지 오니까요. 우리 집은 도로 건너편이라 당장 집이 침식되면 무너진다는 생각을 아직은 안 하고 있어요. 그런데 모래사장 가까운 아랫집들은 실제로 축대가 무너지는 일이 발생하고 있죠. 시에다가 계속 방파시설을 만들어 달라는데 안 해주구요.

강릉 특수산불진화대원 안○○



해안저지대 침식 위험 주택



해안저지대에 위치한 주택

그림 III-25. 강릉 해안저지대 침식과 위험 주택

강릉에서 기후활동을 하고 있지만 해안저지대가 잠기는 문제는 저도 먼 미래라고 생각했는데 작년 부터 굉장히 빨라졌어요.

강릉 기후정의시민모임 활동가 이○○

### 3) 지하 외 비적정 주거 밀집지역

#### □ 조사개요

- 폭염, 폭우, 화재 등에 취약한 비적정 주거인 비닐하우스, 쪽방, 고시원 등이 밀집된 지역을 조사함. 비닐하우스와 이주노동자 기숙사가 밀집한 경기도 도농복합지역, 서울·대구 쪽방촌을 중심으로 주거 현황을 조사함
  - 경기 과천시 과천동 비닐하우스 거처 밀집지역(꿀벌마을, 상하벌마을)
  - 경기 포천시 가산면 일대 이주노동자 기숙사 밀집지역(제조업 공장, 농장 기숙사)
  - 대구 대구역·동대구역 일대 쪽방, 여관·여인숙 밀집지역
  - 서울역 인근 쪽방, 고시원 밀집지역
- 주요 조사 내용은 다음과 같음
  - 폭염, 추위, 화재 등 기후위기로 인한 일상적인 주거권 침해 양상
  - 비적정 주거 거주 가구 대상 주거지원 정책의 현황과 한계

#### □ 과천 비닐하우스 지역 현황 및 기후재난 피해

- 지역조사 시점인 2023년 6월 기준 과천동 일대에 약 500가구가 화훼농막형 비닐하우스를 주거시설로 개조해 거주하는 것으로 추정됨
  - 대부분 화훼농막형 비닐하우스 내부의 전부 혹은 일부를 샌드위치패널 등으로 막아 주거용으로 사용하는 형태임
  - 2010년 기준 과천동의 주거용 비닐하우스는 총 317개동, 약 400세대 규모였음(과천시·한국도시연구소, 2011)
  - 지역 주민회는 일대 비닐하우스에 주소지가 부여되기 시작한 2010년 이후 전입세대가 증가했으며, 최근 개발 이슈로 인해 전입세대가 증가하고 있다고 추정함
- 최근 과천 비닐하우스 화재 및 수해 현황은 다음과 같음
  - 2022년 8월, 수해, 비닐하우스 8개동 침수
  - 2022년 5월, 화재, 비닐하우스 3개동 전소
  - 2020년 12월, 화재, 비닐하우스 7개동 전소
  - 2018년 4월, 화재, 비닐하우스 2개동 전소

- 비닐하우스는 대체로 필수시설이 갖추어지지 않아 화재, 폭염, 폭우 등 기후위기 및 재해·재난에 취약함(그림 III-26)
  - 대부분의 비닐하우스는 단열을 위해 차광막, 떡솜 등을 씌운 형태여서 화재, 더위, 추위에 매우 취약함
  - 도시가스가 설치되지 않아 난방연료로 기름과 연탄을 사용함. 취사연료는 주로 LPG를 사용하고 있음
  - 비닐하우스가 설치된 토지 대부분이 사유지이기 때문에 도로 정비가 되어있지 않음
  - 소하천 위에 설치된 무허가 비닐하우스는 폭우 시 배수가 잘 되지 않아 수해위험이 높음
- 비닐하우스 주민들은 상대적으로 저렴한 금액으로 넓은 집에 거주할 수 있다는 것을 현 거처에 거주하는 이유로 꼽음
  - 의료비 지출이 커지자 가계 상황이 어려워 비닐하우스에 입주한 가구가 있음
  - 공터에서 작은 텃밭을 가꿀 수 있다는 것이 장점이라는 주민도 있음

병원비가 많이 들어갔는데, 누가 전셋집을 처분하고 여기 오면 살 수 있다고 해서 그때 500만 원 주고 들어왔어요. 장점은 일단 집세가 안 나가죠. 지하처럼 공간이 좁은 그런 느낌은 없어요.

과천 비닐하우스 주민 이○○(30년 거주)

이 정도 넓이에 다른 데 구하는 것보다는 싼어요. ‘여기는 땅도 있으니까 소일거리라도 해볼까?’ 싶어서 온 거죠. 집 앞 땅에 상추 조금 심어서 내다 팔기도 하고요. 많이는 아니고 소농 중에서도 소농이에요.

과천 비닐하우스 주민 김○○(13년 거주)





비닐하우스 외관



비닐하우스 사이 좁은 골목



실내난방용 연탄난로



취사용 LPG 가스통



비닐하우스 거처 난방용 연통



화재 위험이 높은 전기설비

그림 Ⅲ-26. 과천동 주거용 비닐하우스 현황

○ 비닐하우스 거주 가구는 개별 거처에 전기·수도시설과 도시가스가 연결되어 있지 않아 생활에 어려움을 겪고 있음

- 개별 가구에 필수시설이 구비되지 않아 마을에 설치된 지하수 배관, 전기 계량기를 공동으로 사용함
- 경제적으로 취약한 가구는 연탄·LPG를 난방연료로 사용하는데, 난방기기의 효율이 낮아 적정 실내온도를 유지하기 어렵고 화재 위험에 노출되는 문제를 일상적으로 마주함

우리는 지하수를 마시는데요. 주변에서 공사를 하니까 지하수가 고갈돼요. 고갈되지 않은 집도 수질이 좋지 않고요. 수질 검사하는 데도 돈이 들어요. 상하수도는 전혀 (연결이) 안 되고, 수도는 공식적으로 연결이 안 됩니다. 지하수를 파려면 땅 주인 허가가 있어야 해요. 그러니까 한 군데 파놓은 거로 여러 집이 연결해서 쓰고 있죠. 전기도 개별로는 안 놔주니까 마을에 들어오는 계량기 하나에 막 우후죽순처럼 연결해서 쓰고 있죠.

과천 비닐하우스 주민 이○○(30년 거주)

다 불편하죠. 비닐하우스 집이다 보니 연료비도 많이 들어가고요. 따뜻하지 않죠. 난로 주위만 좀 따뜻하죠. 그런데 연탄값도 많이 올랐어요. 애들은 여기 와서 잠을 못 자요. 추워서 잠을 잘 수 없다고, 명절에도 잠자고 간 적이 없어요. 새벽에 와서 제사 지내고 그냥 가려고 해요. 기름보일러라도 때면 좀 나는데 기름이 너무 많이 들어가서 도저히 뽐 수가 없어요. 기름값이 너무 비싸잖아요?

과천 비닐하우스 주민 김○○(13년 거주)

○ 비닐하우스와 같은 열악한 주거환경에서는 극심한 더위와 추위, 폭우 위험에 더 쉽게 노출되어 기후변화에 대한 체감도가 높음

- 30년간 과천 비닐하우스에 거주한 가구는 과거에 비해 여름철 기온이 상승하여 냉방시설 없이 생활하기 어렵다는 의견임. 그러나 적은 소득에 비해 전기요금이 높아 적정 온도를 유지할 만큼 냉방시설을 가동하기 어려움
- 10여 년 전 비닐하우스에 입주할 당시를 제외하고 집이 침수될 만큼 심각한 폭우를 경험한 적이 없던 가구는 2022년 이후 여름철 강우량이 증가하는 변화를 체감한다는 의견임

(예전에는) 여름에도 저녁이면 열대야 이런 게 없었어요. 땅이니깐요. 그런데 요즘은 땅이 달궈져서요. 전에는 바람도 있고 나무도 있고 그랬는데, 지금은 저녁에도 후끈하고 한 11시나 돼야 29~30℃ 정도여서 '이러면 한여름 어떻게 지내나?' 그런 생각도 해요. (...) 비닐하우스에 사니까 기후 문제가 작년부터 올해까지만 해도 점점 심해지는 게 피부로 느껴져요. (...) 집에 쌀이 없어도 에어컨 없으면 안 돼요. 더울 때는 보통 집에 들어가면 체감온도가 60℃ 정도 돼요. 그래서 지붕 위에 차광막을 치고 하는 건데, 에어컨을 안 쓰면 (실내온도가) 30~40℃는 금방 넘어가거든요. 그렇다고 전기세 생각하면 막 쓸 수도 없고 걱정이예요.

과천 비닐하우스 주민 이○○(30년 거주)

몇 년 전까지는 비가 이렇게 많이 안 왔어요. 조금 쏟아지다가 말고 그랬는데, 작년(2022년)에는 (엄청) 쏟아지니까 어떻게 할 수가 없었어요. (집 안까지) 물이 빠르게 모여드니까 어떻게 손을 쓸 수가 없더라고요. 그만큼 점점 심각해지는 것 같아요.

과천 비닐하우스 주민 김○○(13년 거주)

○ 비닐하우스는 침수피해에도 취약한데, 2022년 폭우로 침수피해를 입은 가구들은 지역조사 당시 2023년 장마를 앞두고 침수피해가 반복될 가능성을 깊이 우려하고 있었음(그림 III-27)

- 많은 가구는 자구책으로 침수피해를 복구한 이후에도 환기 문제가 남아있어 악취와 곰팡이 등으로 불편을 겪고 있음

장판부터 새로 하려면 몇백만 원 들어가니까 그냥 말려서 살고 있어요. (...) 비만 와도 벌써 걱정이 돼요. 지금 집도 복구가 다 안 됐는데 (2023년 여름에도) 또 비가 많이 온다고 하니까 걱정이죠. 우리 (집 근처에) 연탄 무너진 게 그냥 그대로 있어요. 그걸 치우지 못하고요. 여기가 말하자면 반지하랑 같아요. 물이 이렇게 차니까요. 여기 지대가 낮아요.

과천 비닐하우스 주민 김○○(13년 거주)

(침수가) 화재보다 무서워요. 이번에 흙탕물을 치우다 치우다 사람 자는 데만, 침대 있는 데만 치우고 짐 있는 데는 손도 못 대고 있어요. (...) 냄새가 수해 때문에 심해졌어요. 햇빛 나니까 말라서 냄새 안 날 것 같죠? 그런데 여기가 비닐로 차광으로 덮어놓은 집이잖아요. 습기가 축한데도 안 빠져나가요. 계속 곰팡이가 피고요. 작년에 (물에) 잠긴 집들은 장판을 둘둘 말아서 아래를 닦아내고, (한여름에) 보일러를 뺐지만 지금도 냄새가 나요. 공기도 안 좋고요. 그래서 나가고 싶죠.

과천 비닐하우스 주민 이○○(30년 거주)

○ 현행법상 비닐하우스 거주 가구는 수해로 인한 재난복구비용을 지원받지 못하며, 과천시가 자원봉사단체와 연계해 청소를 지원하고 구호물품을 지급하는 수준에 그치고 있음

- '자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정' 및 하위법령에 의하면 국고·지방비 등으로 주택이 침수·유실된 사람의 생계안정을 위한 구호비를 지원할 수 있음
- 그러나 주거용 비닐하우스는 간이공작물로 분류되어, 화재·수해 등 재난피해 발생 시 '건축법'상 주택을 기준으로 한 피해복구 지원대책에서 배제됨
- 폭우로 거처가 완전히 침수된 가구에 대해서만 민간 자원을 연계한 수리가 지원되었는데, 원래 살던 곳으로 돌아오기까지 약 1년이 소요됨

수해에 대한 시나 정부의 공식 지원은 일체 없어요. 여긴 '집'이 아니래요. 그래서 지원대상이 아니라고 해요. 시청에서 자원봉사자들을 연결해서 가구들 빼고 대략의 청소 같은 거는 했는데 그 이상의 지원은 도저히 힘들다고 했어요. 다른 데는 군부대 도움도 받는데요. (...) 지금도 수해 잔해를 못 치워서 사람 사는 데만 치우고 (나머지는) 손을 못 대고 살아요. 방법이 없어요. 물이 한꺼번에



들어오니깐요. (작년에는) 침수돼서 마을회관에 대피해있었는데 전체 16가구가 왔다가 동사무소 피난소로 3가구가 들어갔고요. 여기 사는 ○○○ 씨는 집이 완전히 잠긴 상태여서 사회복지과랑 협동조합이랑 집을 수리해서 오늘 수리한 집으로 들어가셨어요. 거의 1년 만이에요.

과천 비닐하우스 주민 이○○(30년 거주)

○ 침수피해를 예방하기 위한 공적 지원도 받기 어려워, 물길을 만들기 위해 도랑을 파는 등 직접 수해를 예방해야 하는 상황임

- 토지 소유자가 소유한 설치물로 인해 물길이 막혀 침수피해를 입었다고 판단해, 또 다른 피해 예방을 위해 직접 도랑을 파고 있는 주민이 있음. 시청에서는 소유자가 설치한 설치물이 사유재산이라서 철거하기 어렵다는 답변을 받았다고 호소함

특별한 대비책은 없어요. 겨우 옆에 있는 도랑 파놓고, 모래주머니 만들어 놓고 하는 정도예요. 그것도 각자 알아서 하는 거죠. (시에서) 소하천 정비는 못 한대요. (...) 지금도 도랑을 시간 나는 대로 파요. 시에서 해주지 않으니깐 직접 파야죠. 위에 도로에서 내려오는 물이 여기 있던 하천을 지나서 양재천으로 나갈 수 있었는데, 땅 주인이 그 하천에 하우스를 쳐버렸어요. 그럼 그 물이 어디로 가냐고요. 그래서 시청 가서도 난리를 쳤는데 '개발 보상받으면 헐릴 텐데요, 조금만 참으세요' 하는 거예요.

과천 비닐하우스 주민 이○○(30년 거주)



그림 III-27. 과천동 주거용 비닐하우스에서 확인한 2022년 8월의 침수피해 흔적

○ 재난복구를 위한 공적 지원체계에서 거처 유형에 따른 차별을 두고 있는 것은 심각한 인권 침해로 시정이 필요함

- 마을 주민은 비닐하우스에서 장기간 거주한 가구까지 개발사업을 노린 투기 목적이 있는 것으로 치부하면서 최소한의 공적 지원도 제공하지 않는 것은 문제라는 의견임

집이라는 게 사람이 살아가는 건데 다른 건 없을 것 같아요. '왜 우리는 주소도 있는데 안 될까?' 늘 벽에 부딪히니까 답답하죠. 굉장히 답답해요. 살고 싶어서 사는 건 아니지만 사람이 살고 있잖아요. 여기 사람이 살고 있다는 걸 좀 알아줬으면 좋겠어요. 개발 때문에 '투기꾼이다, 투기하러 들어 왔다'라고 하지만 그렇지 않은 사람도 살고 있는걸요.

과천 비닐하우스 주민 이○○(30년 거주)

## □ 포천 비적정 주거(이주노동자 기숙사) 밀집 지역 및 기후재난 피해

○ 먼저 2020년 인구주택총조사 전수자료를 통해 주택이외의 거처(오피스텔 제외)에 거주하는 외국인가구 현황을 살펴봄

- 인구주택총조사에서 외국인가구는 외국인으로만 구성된 가구를 의미함. 단, 가족이 아닌 6인 이상으로 구성된 가구는 집단가구로 분류됨
- 주택이외의 거처에는 주택과 오피스텔을 제외한 호텔·여관 등 숙박업소의 객실, 기숙사·사회시설, 판잣집·비닐하우스 등이 포함됨

○ 2020년 기준 주택이외의 거처에 거주하는 외국인가구수는 7.0만 가구로 전체 외국인가구수 대비 12.8%인데, 이는 일반가구의 거주 비율 2.2%에 비해 크게 높음 (표 III-39)

- 주택이외의 거처에 거주하는 외국인가구의 가구원수는 19.4만 명으로, 전체 외국인가구 가구원수 대비 비율은 17.5%임
- 주택이외의 거처에 거주하는 외국인가구 비율은 비수도권(15.2%)이 수도권(11.7%)에 비해 높음
- 시도별 주택이외의 거처 거주 외국인가구수는 경기(2.8만 명), 서울(1.1만 명), 경남(0.5만 명) 순으로 많음
- 시도별 주택이외의 거처 거주 외국인가구 비율은 제주(25.7%), 경남(20.7%), 전남(18.2%) 순으로 높음

○ 고용허가제 고용동향 통계에 의하면, 2020년 하반기 기준 경기도에 이주노동자가 7.6만 명(42.2%) 고용되어 있어 전국 17개 시도 중 가장 많으며, 포천시는 경기 북부에서 이주노동자가 가장 많음(경기연구원, 2021)

- 포천시는 31개 경기도 시군 중 6번째로 이주노동자가 많으며 경기 북부에서는 가장 많음
- 2021년 기준 포천시에 7,541명의 이주노동자가 고용허가제로 고용되어 있음

표 III-39. 전국 시도별 주택이외의 거처 거주 외국인가구 현황

(단위 : 가구, %, 명, %)

구분	가구		가구원	
	가구수	주택이외의 거처 거주 비율	가구원수	주택이외의 거처 거주 비율
전국	69,602	12.8	193,584	17.5
수도권	42,664	11.7	109,842	14.8
서울특별시	11,275	7.9	15,810	6.0
인천광역시	3,633	11.9	10,208	15.5
경기도	27,756	14.4	83,824	20.3
비수도권	26,938	15.2	83,742	23.2
부산광역시	2,435	16.9	6,731	24.3
대구광역시	1,476	13.3	4,459	21.2
광주광역시	1,059	12.2	3,147	18.2
대전광역시	494	6.7	962	8.3
울산광역시	786	9.1	2,354	13.9
세종특별자치시	219	11.5	763	20.6
강원도	966	14.1	2,234	18.4
충청북도	2,352	14.5	9,006	26.0
충청남도	3,617	12.6	12,490	20.5
전라북도	1,527	13.3	4,511	20.4
전라남도	1,862	18.2	5,638	25.0
경상북도	3,151	16.5	11,019	27.0
경상남도	5,156	20.7	16,675	30.5
제주특별자치도	1,838	25.7	3,753	25.9

자료 : 통계청, 2020, 인구주택총조사.

주 : 주택이외의 거처 거주 비율은 시도별 전체 외국인가구수, 외국인가구의 가구원수 대비 비율임. 오피스텔은 제외함.

- 2020년 12월, 포천의 농장에서 일하던 캄보디아 출신 농업 이주노동자가 영하 20℃ 한파에 비닐하우스 내에 가설건축물로 만들어진 숙소에서 사망함
  - 2022년 8월에도 경기 화성의 조립식주택(컨테이너)에서 거주하던 중국 출신 제조업 이주 노동자가 폭우·산사태로 사망함
- 고용노동부는 2021년 1월부터 고용허가 신청 시 비닐하우스 내 컨테이너·조립식 패널 등을 숙소로 제공하는 경우 고용을 불허하는 계획을 발표했는데 시행을 1년간 유예함
  - 해당 계획은 2021년 1월 발표 후 농업계의 반발 등을 고려해 유예되었으며, 2022년부터 적용되고 있음
  - 그러나 여전히 농업·제조업 현장에서는 이주노동자가 비닐하우스, 컨테이너 등 가설 숙소에 거주하는 일이 끊이지 않고 있음

- 경기도 농어업 분야 이주노동자 숙소의 80.5%는 가설건축물인 가운데, 56.5%가 미신고 시설로 파악됨(경기연구원, 2021)
  - 특히 농어촌 비주거지역에서 기숙사가 위반건축물인 비율이 77.7%로 높음
  - 보일러가 설치된 비율은 59.7%에 그치며, 나머지는 대부분 전기필름·패널에 의존함
  - 화장실이 외부에 설치된 비율은 24.7%, 재래식 화장실 비율은 16.2%임
- 2018년 전국 이주노동자 1,000여 명을 대상으로 수행된 실태조사에 의하면, 독립된 주거용 건물에 거주하는 비율은 절반 미만인 가운데 농축산업 종사자의 임시가건물 거주 비율이 상대적으로 높음(이주와인권연구소, 2018)
  - 이주노동자의 숙소는 주거용 독립건물(43.9%), 작업장 부속 숙박공간(38.3%), 조립식패널·컨테이너 등 임시가건물(17.1%) 순이었음
  - 농축산업 종사자의 경우 임시가건물(34.5%) 거주 비율이 상대적으로 높았음
- 포천시 농업 사업장의 이주노동자도 농장 부지 비닐하우스 내에 설치된 컨테이너 가설건축물을 기숙사로 활용하는 경우가 많음(그림 III-28)
  - 2023년 7~8월 지역조사 시 확인한 농업 이주노동자 거처는 비닐하우스 내에 설치된 가설건축물이 대부분이었음
  - 컨테이너 가설건축물 기숙사는 내부 주거환경이 열악하며, 단열성능이 낮아 추위와 더위에 취약함. 일조와 통풍을 위한 창문이 없는 기숙사가 적지 않음
  - 내부에 화장실이 없는 경우, 숙소 외부에 출입문 없는 재래식 화장실이 설치된 경우도 있음
  - 생활쓰레기를 처리하기 어려워 농장 공터에 쌓아두고 있는 사례도 잦은데, 이는 악취 발생뿐 아니라 토양 및 농업생산물 오염의 우려가 있음

비닐하우스 시설 채소농장은 구조상 이주노동자가 24시간 관리해야 하는 경우가 많아요. 온도 관리나 수시로 점검할 게 많거든요. 그러다 보니까 사업주들은 주택을 지을 수 없는 농지 한 귀퉁이에 비닐하우스로 움막을 지어 놓고 거기에 24시간 기거하게 하면서 부려먹는 거죠. (...) 농장 쪽 기숙사는 하우스 안에 컨테이너나 샌드위치패널로 지은 가설건축물이다 보니, 하루 중 거의 햇빛이 들지 않고 통풍도 안 되고 창문도 없이 완전히 밀폐된 곳도 있어요.

포천 이주노동자 옹호 활동가 김○○

한국 온 지 오래된 동료도 그러는데 그래도 기숙사 여건이 많이 좋아졌다고 해요. 그 친구는 회사가 시내에 빌라를 기숙사로 사용한다고 해요. 전에는 대부분 컨테이너였고 시설도 나빴다고 해요. 그런데 요즘은 많이 좋아졌는데, 농장에 있는 이들의 숙소는 아직 많이 나쁘다고 해요.

포천 이주노동자 시○○





농장 가운데 위치한 이주노동자 기숙사



농장 비닐하우스 기숙사 입구



비닐하우스 내 컨테이너 기숙사



열악한 가설건축물 기숙사 내부 주방



열악한 가설건축물 기숙사 내부



숙소 외부에 위치한 재래식 화장실

그림 Ⅲ-28. 포천시 농업 이주노동자 기숙사 내외부

- 지역조사 시 주거환경이 열악한 비닐하우스에서 거주하는 이주노동자를 다수 대면했으나 실태조사를 거부하는 경우가 적지 않았음
- 이주노동자가 본 실태조사를 거부한 주된 이유는 사용자(고용주)로부터 불이익을 받을 수 있다는 우려와 언어 소통의 문제였음

- 연구진이 포천시 가산면에 위치한 비닐하우스에서 실태조사를 수행하던 중 사용자의 개입으로 조사가 중단된 사례가 있음
- 실태조사 시 대면한 사용자는 비닐하우스 내에 기숙사 용도로 설치한 가설건축물이 미신고·무허가 시설임을 밝히며, 비용을 최소화하기 위한 불가피한 조치였다고 주장함
  - 연구진이 주거환경 개선방안에 대한 의견을 묻자 해당 사용자는 자신도 농장 인근 가설건축물에 거주한다며, 공공의 지원이 없을 경우 자력으로 기숙사 마련을 추진하기 어렵다고 응답함
- 농촌 이주노동자가 열악한 주거환경에서 거주하도록 방치하는 것은 생명권마저 위협하는 심각한 인권 침해인데, 기후위기가 심화할수록 당사자가 마주하는 위험이 가중될 것이라는 의견이 있음
  - 이주노동자 인권 옹호 활동가는 농업·제조업 이주노동자가 증가하고, 기후위기가 심화하고 있지만, 이들의 노동·주거환경이 개선되지 않아 상황이 악화하고 있다고 평가함

2020년 12월 OO씨가 비닐하우스 내에 설치한 컨테이너 숙소에서 동사(凍死)했죠. 1년 뒤 산재판정에서도 사망 당일의 한파 그리고 열악한 노동환경과 주거환경이 사망에 연관성이 있다는 것이 인정됐습니다. ... 이주노동자들이 돌연사 진단받고 사망하는 경우가 증가하고 있어요. 과로사의 원인은 뭘까요? 역시 장시간 고강도 노동이 주원인일 텐데, 또 하나의 큰 변수는 바로 열악한 주거환경이죠. 열악한 주거환경 자체가 이주노동자들의 생명을 위협하는 건데, 기후위기 상황에서 악화되고 있는 게 틀림없어요.

포천 이주노동자 옹호 활동가 김○○

- 제조업 등 공장 기숙사의 주거환경은 비닐하우스 내에 설치된 컨테이너 기숙사에 비해서는 덜 열악하지만, 이 역시 양호하다고 보기 어려움
  - 공장 내부에 설치된 기숙사도 화재 위험이 높고, 단열성능이 낮은 자재로 조성된 가설건축물인 경우가 많음
  - 기계 소음, 과밀, 화장실 등 공용시설 사용과 관련한 문제도 발생함

저는 지금의 포천 공장 기숙사에 거주한 지 2년 정도 됐어요. 여기 공장 안에 컨테이너 같은 조립식(샌드위치패널)으로 지은 기숙사고, 12명이 같이 살고 있어요. 에어컨이 있어서 더운 건 괜찮은데, 겨울에는 추워요. 난방은 LPG랑 전기로 하는데, 바닥은 따뜻한데 그래도 추워요. (...) 기숙사가 공장 안에 있으니까 시끄럽고 위험해요. 그래서 공장 밖에 있는 숙소로 옮기고 싶어요.

포천 이주노동자 시○○

## □ 쪽방, 여관·여인숙, 고시원 등 비적정 주거 밀집 지역의 기후재난 피해

- 2005년 이후 지하 거주 가구가 감소했으나, 주택이외의 거처 거주 가구수가 크게 증가하면서 전체 지·옥·고 거주 가구수는 증가하는 추세임(그림 III-29)
  - 인구주택총조사에 의하면 2005~2020년간 지하 거주 가구수는 58.7만 가구에서 32.7만 가구로 감소함
  - 같은 기간 오피스텔을 제외한 주택이외의 거처 가구수는 5.7만 가구에서 46.3만 가구로 크게 증가함
  - 전체 지·옥·고 거주 가구수는 2005년 69.5만 가구에서 2020년 85.6만 가구로 증가함
- 쪽방촌은 지역에 따라 여관·여인숙, 고시원 등 비정적 주거가 혼재되어 있는데, 폭염과 폭한이라는 기후재난의 부정적 영향이 극심하게 나타남
  - 2023년에도 겨울철 폭한으로 쪽방 건물 내부에 계단이 얼음으로 뒤덮이는 현상, 여름철 쪽방촌의 폭염 실태에 관한 보도가 이어지고 있음<sup>86)</sup>
- 쪽방에 대한 법적·정책적 정의는 분명하지 않은데, 보건복지부는 쪽방상담소가 운영되는 전국 10개소에 한정해 쪽방 주민에 대한 지원서비스를 제공하고 있음
  - 서울 5곳(서울역 동자동, 돈의동, 창신동, 남대문, 영등포), 인천 1곳(동구 만석동), 대전 1곳(동구 대전역 일대), 부산 2곳(동구, 부산진구), 대구 1곳(대구역·동대구역 일대)임
- 쪽방촌 등 현장조사는 대구 쪽방촌, 서울역 인근의 쪽방·고시원 등 비적정 주거에 거주하는 가구 및 현장을 대상으로 수행함

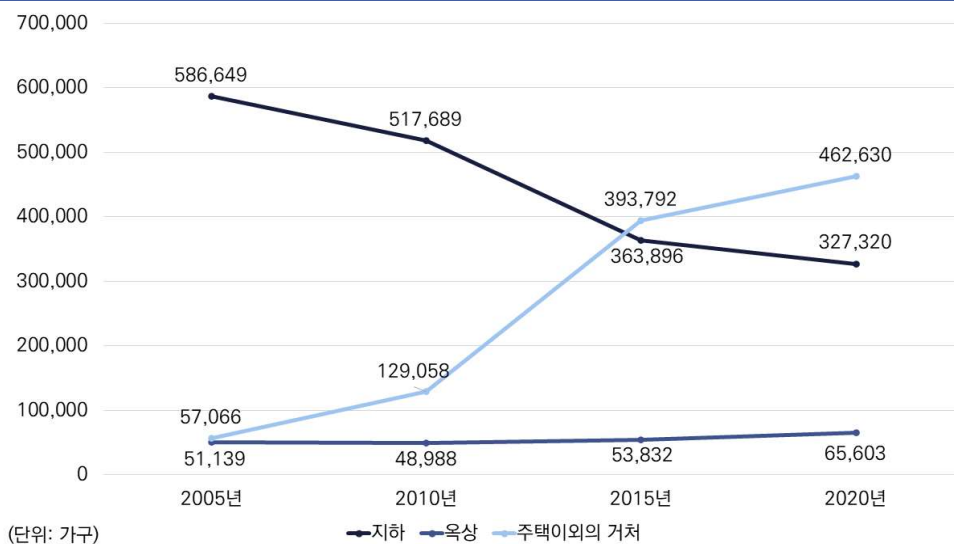


그림 III-29. 지옥고 거주 가구의 시계열 변화(2005~2020년)

자료 : 통계청, 인구주택총조사 전수 부문 원자료, 2005~2010년, 인구주택총조사 20% 표본, 2015~2020년.

86) 한국일보, 2023.01.28., "'얼음 계단' 오르내리는 오싹한 쪽방촌"; JTBC, 2023.06.19., "'최고기온 55.4도' 쪽방촌...열화상 카메라가 비춘 '폭염 격차'."



- 대구와 서울의 쪽방촌은 주로 여관·여인숙과 고시원 등이 모여 형성되어 있음
- 대구 쪽방촌은 대구역 주변 칠성도 일대와 동대구역 주변 신암동, 북부정류장 주변 비산동, 달성공원 주변 대신동, 중앙공원 주변 성내동에 걸쳐 있음
- 서울 쪽방촌은 쪽방상당소가 있는 서울역, 남대문, 창신동, 돈의동 등지에 위치해 있으며, 현장조사는 서울역 인근 쪽방·고시원을 대상으로 수행함

○ 장민철(2023)에 의하면 2022년 11월 기준 대구 쪽방촌에는 66개 쪽방 건물에 926호의 방이 있으며 총 634명이 거주하고 있는데, 건물 대부분이 노후하고 내부 시설이 열악함(그림 III-30)

- 쪽방 건물의 평균 사용승인 연도는 1972년으로, 증구에 밀집한 쪽방은 1960년대 이전에 사용승인된 건물이 약 28%에 달함
- 주된 난방방식은 전기장판이 38%로 가장 많고, 다음으로 연탄, 가스보일러가 각각 21%임
- 대부분의 건물에 부엌이 없어 방 안에서 휴대용 가스버너로 취사를 하고 있음



그림 III-30. 대구 쪽방촌 건물 내외부



○ 쪽방과 같은 열악한 거처에서 거주하는 경우 기후위기로 인해 일상화된 재난에 노출되기 쉬움

- 의료전문가, 기후·에너지 전문가 등은 열악한 주거환경과 기후위기로 인한 피해 간의 관계를 공통으로 언급함
- 집은 폭염이나 한파 등 기후재난으로부터 안전하게 대피할 수 있는 공간으로 기능해야 하지만, 열악한 조건으로 인해 집에 머무는 것이 오히려 재난이 되는 문제가 발생함

열악한 곳에 계시는 분들이, 열악한 주거환경에 사는 사람이 기후위기로 인한 직접적인 피해를 더 빨리 더 많이 받게 되는 것 같아요.

의료전문가 이○○

기후위기는 비적정 주거로 인한 삶의 위험을 더욱 악화시킵니다. 주거 위기를 더욱 심각하게 체감하도록 만든다고 볼 수 있습니다. 충분한 냉난방이 가능하고 쾌적한 환경에서 살 수 있도록 적절한 주거환경이 모두에게 제공되어야 합니다.

기후·에너지 전문가 구○○

65세 이상 노인이 되면 집에서 머무는 시간이 점점 더 많아지죠. 역설적이게도 폭염이나 한파 혹은 코로나19를 보면 재난에 대한 대응으로 집에 머물라고 하잖아요. 그런데 머물러야 할 집이 안전하지 않은 사람들이 있는 거죠. 오히려 집이 재난이 된 사람들이 많이 있고 더 늘어난다는 게 우리가 주목할 지점인 것 같습니다.

인권활동가 진○○

○ 극심한 더위는 비적정 주거 거주 가구가 일상적으로 기후위기를 체감하게 하는 대표적인 현상임

- 비적정 주거는 기후변화에 취약한 구조적 문제가 있는 경우가 많아, 거주 가구는 이상고온 등 극한기후의 영향을 크게 받음
- 쪽방 주민은 여름철에는 더위와 습기, 그리고 이와 연관된 악취로 인해 방 안에서 지내기 괴롭다는 의견임
- 도시락 또는 반찬을 지원받아도 고온으로 음식이 빠르게 부패하며, 방이 비좁고 더위 방에서 식사하기도 어렵다는 의견도 있음

날씨가 예전보다 뜨거워지고 그러니까 더 짜증 나고 힘든 거예요. 처음에 여기 와서 있을 때만 해도 그냥 지낼 만했어요. 그런데 지금 방 안에서 못 지내요. 덥고 습하니까 악취가 많이 나요.

대구 쪽방 주민 윤○○

더위가 정말 달라졌어요. 웬만해서는 방 안에서 선풍기 틀고 아이스팩 안고 자면 그나마 시원했는데, 지금은 그것도 소용이 없어요. 3년 전에 여기 살기 시작했을 때보다 지금 더위가 더 심해요.

(...) 여름에는 음식을 받아와도 반나절 있다 보면 상해요. 방안이 폭폭 찌니까요. 여름에는 음식 먹기도 힘들고 진짜 사람이 있을 수가 없어요.

대구 여인숙 거주자 김○○

- 폭염이 지속되면서 비적정 주거 거주자 가운데 온열질환을 겪는 경우가 증가함
  - 특히 기저질환이 있는 경우 탈수, 급성 신부전, 호흡기 질환 등이 동반되어 건강이 급격히 악화하기도 함
  - 의료전문가는 기온상승이 비적정 주거 거주자의 건강 악화에 직접적인 영향을 미치고 있음을 강조함

올해 여름에 온열질환 환자가 5명 정도 발생해서 119 부르고, 의료원에 실려 가셨어요. 여기서 한 10년 동안 근무했지만 이렇게 온열질환 환자가 많이 나온 것은 처음이었어요.

대구 쪽방상담소 실무자 오○○

고시원에 있다가 한번은 (더워서) 쓰러졌는데 한참 있다가 (정신이 들었어요). 한참 쓰러져 있었어요. 방에 있으면 땀이 줄줄 흐르거든요.

서울 고시원 거주자 나○○

기저질환이 있어서 체온 조절이 잘 안 되면서 금방 탈수가 되거나 혈당 조절이 안 되는 분들을 흔히 보게 돼요. 콩팥 기능이 나빠지고, 전해질 수치 불균형이 생기고, 의식이 처지고 힘들어서 병원에 오시는데 그런 분들은 시원한 곳에 계시면서 수액만 맞고 며칠 지나면 금방 좋아지시거든요. 이 지역에도 취약한 주거환경에 계시는 분들이 많이 있잖아요. 다세대주택 반지하 빌라에 사는 독거 노인 분들이 급성 신부전, 천식, 만성폐쇄성 폐질환 같은 호흡기질환도 동반돼서 건강이 악화하면서 병원에 오세요. 이런 분들에게는 기온상승이 건강에 직접적인 영향을 미치고요.

의료전문가 이○○

- 비적정 주거 거주자는 여름철 폭염으로부터 안전하지 못한 집에서 생활하기 어려워 대부분 밖에서 시간을 보내며, 냉방시설이 설치된 곳에서 외박을 하기도 함
  - 더위가 기승을 부리는 낮에는 지하철로 이동하면서 시간을 보내는 쪽방 주민이 있음
  - 방안에 에어컨이 없는 경우 폭염을 견디기 위해 적은 소득에 비해 부담스러운 이용료를 지불하고 찻집방에서 잠을 청하는 주민이 있음
  - 폭염뿐 아니라 해충으로 인해 고시원에 거주하기 어려워 여름에는 서울역에서 노숙하는 거주자도 있음
  - 더운 날씨를 견디기 위해 문을 열어놓고 지내는 경우가 많은데, 남성이 대부분인 쪽방촌 환경에서 여성 주민은 문을 열고 지내기도 어려움

추위는 어떻게든 이불속에 들어가서 안 나오면 된다고 생각하지만, 여름철 더위는 밖으로 돌아다녀야 하니까 너무 지쳐요. 여름이면 아침에 밥 먹고 밖에 나가서 저녁 6시에 들어오고요. 청계천에 가거나 전철 타고 하루종일 돌아다니는 거죠. 수원, 인천으로 해서 한 바퀴 뱅 돌고 전철 안에서만 사는 거죠.

서울 쪽방 주민 이○○

작년에 폭염이 엄청 심했어요. 집에 거의 안 있고 밤에만 잠깐 있거나, 도무지 집에서 잘 수가 없는 상황이면 사우나를 갔어요. 거기는 에어컨이 있으니까요. 야간 이용료를 1만 2천 원인가 받았거든요. 이 동네가 다른 지역에 비해서 사우나 비용도 비싸요.

서울 쪽방 주민 박○○

폭염 때문에 (집에) 못 있어요. 제가 2년 동안 술을 하나도 안 먹었어요. 몸이 건강한데 (여름에는) 못 견뎌요. 차라리 술 먹고 그냥 자는 게 제일 나아요. 스트레스가 너무 심한 거예요. 더위는 그렇다고 쳐요. 날씨가 더워지니까 벌레가 들끓어요. ‘차라리 나가자!’ 그래서 7~8월 동안 3분의 2는 낮에 서울역 대합실 갔다가 저녁에 그냥 거기서 자고 그랬죠. 내 집인데 내가 더워서 나와요. 집은 정말 편해야 하고, 나의 안전을 지켜줘야 하는데, 스스로 집에서 나와요. 그건 집이 아니죠.

서울 고시원 거주자 김○○

여기 사시는 아주머니들은 문은 못 열고 있잖아요? 옷이라도 가볍게 입고 문 열고 계셔야 하는데 그러지도 못하잖아요. 남자들이 있으니까요.

서울 쪽방 주민 윤○○

- 비적정 주거는 폭염과 마찬가지로 혹한의 영향도 심각한데, 적절한 난방설비가 없어 손난로와 핫팩, 전기장판 등 임시방편으로 추위에 대응하기도 함
  - 쪽방촌의 노후한 건물은 벽이 얇고 균열이 있는 등 추위를 완화하기 어려운 구조적 문제가 있는 경우가 대부분임
  - 소득이 적은 수급가구는 가스버너에서 나오는 열기에 의존하여 추위를 견디기도 함
  - 난방기기를 지원받더라도 화재 위험 때문에 사용하기 어려워 손난로나 전기장판으로만 겨울을 나기도 함

오래된 건물이다 보니까 벽돌이 다 삭아서 난방이 제대로 안 되죠. 내벽도 오래돼서 바람이 엄청 들어오고 춥습니다. 그리고 저 앞에 전면이 유리이지 않습니까? 그러다 보니까 추워요. (...) 대문이 없어서 바람이 엄청 올라와요. ‘대문 좀 해달라’ 그렇게 얘기했는데 (집주인이) 안 해주니까 우리도 그러려니 하고 있는 상태고요.

서울 쪽방 주민 이○○

수급비 82만 원에서 방값 내고 통신비 내면 48만 원 갖고 한 달을 살아야 해요. 추우면 냄비 올

려서 부탄가스 들어서 스팀식으로 난방하는데, 부탄가스도 지금 3,200원으로 올랐어요.

대구 여인숙 주민 김○○

겨울철에는 바닥은 따끈따끈한데 옷풍은 엄청 심해요. 추울 때는 손난로를 양손에 하나씩 놓고 자요. ... (전기스토브는) 화재 위험도 있고 안 써요.

서울 쪽방 주민 박○○

- 중앙난방 방식인 건물에서는 관리자나 소유자가 비용 절감을 위해 적절한 실내온도를 유지할 만큼 충분히 난방을 가동하지 않는 경우가 적지 않음
  - 노후건물은 에너지효율이 낮을 뿐만 아니라 에너지비용 부담이 커서 관리자나 소유자가 중앙난방 가동 시간을 최소화하는 경향이 있음
  - 개별 거처가 구획되어 방문을 닫고 생활해야 하는 고시원의 경우 중앙난방 기기에서 나오는 온풍이 통하지 않기도 함

난방 같은 것도 충분히 해야 하는 건데, 보일러 스위치를 건물주 마음대로 새벽에 잠깐, 오후 5시 쯤 한번, 저녁때 한번 틀어주거든요. 방세에는 전기세, 수도세가 다 포함된 거니까 건물주는 받을 거 다 받고 있던 말이에요. 그런데 건물주들이 제대로 해주지 않고 있는 거죠.

서울 쪽방 주민 윤○○

겨울에 난방을 잘 안 켜줘요. 사무실에서 리모컨을 누르면 복도에 난방기가 돌아가는데 방문을 닫으면 (따뜻한) 바람이 안 들어와요. 제 방이 제일 끝이라서 더 추워요.

서울 고시원 거주자 김○○

- 2023년 초에는 한파로 쪽방 건물 내 화장실과 계단이 썩썩 얼어 주민들이 일상적인 위험에 노출된 사례가 있음(그림 III-31)
  - 누수 문제가 개선되지 않고 오랜 기간 방치되어 벽을 타고 흘러내린 물이 한파로 건물 곳곳에서 얼어붙었고, '얼음 계단'이 형성되어 외출하는 것도 위험한 상황이었음
  - 한파로 건물 내 화장실이 얼어 사용할 수 없게 되자 인근 공원에 있는 공중화장실을 이용해야 하는 번거로움을 겪음
  - 이러한 건물은 구조적인 문제로 동파 방지가 어려운데, 기후변화로 한파가 심화하면서 주민들이 마주하는 위험이 증가하고 있음

한겨울에 추위가 장난이 아니죠. (...) 화장실이 얼어버린다든가 터져서 물이 새기도 하고요. 벽에 구멍이 너무 많고, 문을 닫아도 틈이 있어요. 그래서 화장실이 얼 수밖에 없죠. (...) 계단에서 넘어지는 사람 많죠. 다리 부러져서 병원 가는 사람도 있고요. 건물 자체가 너무 오래되다 보니까 어디서 물이 새는지 원인을 찾지 못하고요. 비가 많이 오면 벽 타고 물이 내려오고, 겨울에는 눈이나 얼음이 녹으면서 물이 계단을 타고 흘러 내려와요.

서울 쪽방 주민 이○○



화장실



계단

그림 Ⅲ-31. 서울 쪽방촌 건물 내부가 얼어있는 모습(2023년 2월)

사진 : 동자동사랑방.

- 당시 구청에서 임시 화장실 설치를 지원했으나 임시방편에 그쳤음. 동파 방지를 위한 조치는 추진되지 않음

겨울에 계단이 얼었을 때 구청에서 대응으로 (임시 화장실) 갖다 놔준 거고요. 경찰차 화장실이 일주일인가 있었어요. 그 임시 화장실이 한 달 있었나요? 한 달 있다가 날 풀리니까 그것도 금방 가져가 버리더라고요.

서울 쪽방 주민 이○○

- 온수시설도 구비되지 않은 쪽방 건물에 거주하는 주민들은 십시일반으로 순간온수기를 설치해서 사용 중임
  - 임대인이 온수시설 설치를 거부해 주민들이 외부 후원을 연계하여 30만 원에 순간온수기를 구입함. 그러나 순간온수기는 가구수에 비해 온수공급량이 불충분해 생활에 불편을 겪고 있음

우리 층에 사는 분들하고 같이 후원을 받아서 온수기를 달아놨죠. 주인한테 도와달라고 해도 안 도와주니까요. 그래서 10만 원을 걷고, 20만 원은 후원을 받아서 30만 원 주고 순간온수기 사서 달아놓고 겨울에 씻고 설거지하는 데 쓰는 거죠. 3층에 방이 12개인데 지금 사는 사람은 6가구라서 부족하죠. 한 사람 목욕하고 나면 2시간은 기다려야 해요. 뜨거운 물이 안 나오면 각 방에 커피포트 있는 걸로 설거지하고 그러는 거죠.

서울 쪽방 주민 이○○

- 노후한 비적정 주거 건물은 균열, 붕괴, 누수 등 구조적 문제를 안고 있는데, 대부분의 소유자 또는 임대인은 열악한 환경을 개선할 의지를 보이지 않음
  - 적절한 방수 처리가 되지 않아 장마철에 누수로 물이 고이는 건물이 많음
  - 대구 쪽방상담소의 지원이 이루어지는 건물 중 하나는 폭우로 천장이 내려앉아 거주자가 붕괴 위험을 우려하고 있으나 임대인은 별다른 조치를 취하지 않음
  - 서울 쪽방 주민은 방수가 되지 않는 노후건물이 기후재난으로 인해 붕괴될 것을 우려함  
위층에는 방수포를 해냈는데도 비가 다 새요. 그리고 비가 좀 오면 여기 앞부터 물이 차요. 물을 퍼내려고 하면 마루가 나무로 되어있으니까 밟으면 쪽 미끄러질 수 있어서 위험해요. 이 건물이 전부 나무로 되어있어요. 40~50년 되었을 거예요.

대구 여인숙 거주자 김○○

건물 노후도가 너무 심해요. 1940년대 건물은 콘크리트가 다 삭은 거예요. 철골 구조물이 드러난 곳에 합판을 대서 매장하는데 콘크리트가 떨어지면서 합판을 눌러서 천장이 둥그렇게 내려앉은 거예요. 거기 살고 있는 분이 너무너무 무서우니까 좀 어떻게 해달라고 저희 쪽에 요청을 했어요. (건물) 주인은 별 관심이 없어요.

대구 쪽방상담소 실무자 오○○

방수가 안 되니까 이러다가 무너지는 거 아닌가 겁나요. '건물 주저앉는 거 아닌가?' 싫어서요. 특히 비바람 심하고 태풍 오고 이럴 때 겁나죠.

서울 쪽방 주민 박○○

## □ 비적정 주거 거주 가구의 주거권 보장을 위한 주거지원 필요성

- 비적정 주거에 거주하는 이들의 생애 주거이동 궤적을 살펴보면 장기간 열악한 주거환경에서 벗어나지 못한 경우가 많음
  - 비적정 주거 거주 가구의 주거이동은 쪽방촌 내 다른 쪽방 건물, 다른 고시원으로 이루어지는 경우가 많음
  - 종종 더 나은 거처를 찾아 이동하기도 하지만, 또다른 비적정 주거에 정착할 가능성이 높고 종전 경로를 벗어나기 어려움
  - 실태조사에 참여한 관악구 지하주택 거주 가구 중에서도 침수피해로부터 벗어나기 위해 지하주택을 떠나려 했지만, 소득과 자산이 적어 또 다른 지하주택으로 이주할 수밖에 없었던 사례가 있음

23살 때부터 소 키우는 컨테이너에서 먹고 자고 했어요. 30대에는 염전에 갔어요. 그때도 이런 고시원 같은 데를 여러 명이 썼어요. 10여 명이 잤어요. (...) (40대에는) 집이 없고, 갈 데도 없으니까 고시원에 들어가게 됐죠.

서울 고시원 거주자 나○○

(비적정 주거에 거주한 기간은) 16년 정도 됩니다. 처음에는 돈이 조금 있으니까 여기보다 좀 더 나은 여관에서 거주하다가, 가지고 있는 돈이 모자라니까 결국 노숙을 했죠. 서울역, 영등포역 다니면서 노숙을 하다가 누가 여기를 알려줘서 왔어요. 이 방에서 지금 8년 살았고 그전에는 이 밑에 물 새는 집에도 있었어요. 반지하였는데 수도관이 삭아서 위에서 계속 물이 떨어졌어요.

서울 쪽방 주민 윤○○

동작구에서 물난리 피해로 여기(관악구)로 이사를 왔는데, 여기서도 침수피해를 입었어요.

서울 침수피해지역 거주 가구A

- 비적정 주거의 열악한 주거환경에서는 충분히 휴식하거나 위생을 관리하기 어려워 건강이 나빠지기 쉬움
  - 의료전문가는 쪽방과 같은 비적정 주거가 적절한 재생산을 막고 육체적·정신적 건강을 악화하는 악순환을 야기한다고 지적함

집에서는 편안하게 쉴 수 있어야 하고, 자기 몸을 완전히 이완할 수 있어야 하고, 충분히 잘 수 있어야죠. 그래야 밖에 나와서 활동하고 직장도 다닐 텐데 주거가 취약하신 분들은 그게 안 되니까요. 집에서도 너무 더워서 혹은 추워서 편안하게 쉴 수가 없고, 청결도 유지할 수가 없고, 사생활도 보장이 안 되고 모든 것이 불편하죠. 특히 쪽방 주민들은 주방시설, 위생시설도 제대로 갖춰져 있지 않기 때문에 위생 관리가 안 되는 거고요. 기본적인 욕구를 해결하지 못하면서 정신건강도 악화되고요. 환기도 잘 되지 않고, 창문도 없고, 습기도 잘 차고요. 개별적으로 냉난방을 조절할 수 없고, 해충이 발생하면 통제할 수 없고요. 이런 열악한 환경은 당연히 건강에 영향을 미칩니다.

의료전문가 이○○

- 폭염을 견디기 위해서 직접 냉방기기를 구비한 쪽방 주민들은 임대인의 요구로 에너지사용료를 추가로 부담하고 있음
  - 임대인은 전기요금 부담을 이유로 에어컨을 설치·사용하지 못하도록 압박하고, 추가 전기료를 부담하도록 요구함
  - 쪽방은 전기사용량이 가구별로 측정되지 않고 건물에 설치된 한 계량기에 의해 측정되는 경우가 많음. 2023년 겨울 동자동 쪽방 건물 중 한 곳은 전기요금 인상과 누진 구간 변동으로 인해 전년 동월 대비 전기요금이 두 배 이상 상승하기도 함

몸이 가면 갈수록 더위를 못 이기겠더라고요. 3년 전에 에어컨을 수급비 아껴서 산 거죠. 전철 타고 하루종일 돌아다니는 것도 한계가 있고 도무지 안 되겠어서 (집주인한테) ‘나 에어컨 샀다. 좀 쓰자’ 그랬더니 ‘안 된다. 나가라’ 그랬어요. 한 15일은 싸웠을 거예요. 결국은 싸워서 (추가 전기세) 2만 원으로 합의를 본 거죠.

서울 쪽방 주민 이○○

여기 주민들 몇 사람이 작은(창문형) 에어컨을 샀어요. 샀는데 주인이 못 달게 하는 거예요. 돈을 더 내겠다 하는 데도요. 이유는 '당신을 이렇게 해주면 다른 사람도 너도나도 하려고 할 것이고 그러면 전기요금에 누진제가 붙어서 더 많이 나온다'는 거예요. (전기세를) 준다는데도. 그러니까 주인은 아예 그런 선례를 안 남기려고 못하게 하는 거예요. (...) 지금은 에어컨 한다고 3~4만 원 더 내는데, 부담되죠.

서울 쪽방 주민 윤○○

쪽방 주민들은 에너지요금이 상승하는 것에 대한 우려를 표하기도 합니다. 에너지요금이 주거비와 연동되어 주거불안으로 다가오는 것이죠. 일례로 올해(2023년) 초 동자동 한 쪽방에서는 4가구가 사용하는 계량기에 고지 금액이 680,400원 나왔습니다. 전년 동월에는 283,310원이었죠. 에너지 효율이 좋지 못한 낡은 건물, 누진 구간의 영향이 있었기 때문입니다.

반빈곤 활동가 이○○

- 2022~2023년 서울시와 대구시는 폭염대책으로 쪽방촌 복도에 에어컨 설치를 지원함.<sup>87)</sup> 그러나 아직 에어컨이 설치되지 않은 곳도 있으며, 에어컨이 복도에만 설치되어 생활에 어려움을 겪는 경우가 많음
  - 지원사업이 추진되었으나 에어컨이 설치되지 않은 경우가 있고, 에어컨이 설치된 건물에서 관리자가 리모컨을 수거해서 제대로 이용하지 못하는 경우도 있음
  - 여름철에는 에어컨을 이용하기 위해 방문을 열어놓아서 사생활이 보호되지 않고, 대피로가 확보되지 않는 문제도 발생함
  - 대구시에서도 관리자가 에어컨을 가동하지 않는 문제가 발생하여, 전기요금을 직접 지원하기도 함

작년에 오세훈 시장이 한참 에어컨 복도에도 달아준다고 (했는데) (...) 여기엔 하나도 없어요.

서울 쪽방 주민 윤○○

통로에 에어컨이 있는데 리모컨이 없어요. 물어보니까 우리 건물을 관리하는 통장이 수거해갔대요. 남대문 쪽방상담소 소장한테 얘기해서 '에어컨만 달랑 있고 리모컨이 없어서 어떻게 사용하느냐, 전기세도 서울시에서 주는 건데 대책을 좀 세워달라'고 요구했어요. 그래서 우리 층에는 에어컨이 두 대인데 리모컨 한 대씩만 받은 걸로 알고 있어요.

서울 쪽방 주민 박○○

에어컨이 있는데 통로가 (약 1m 너비로 손을 벌리며) 한 이 정도 돼요. 사람만 겨우 다닐 정도. 복도가 쪽 이렇게 길게 있는데 돌이는 못 다녀요. 복도가 너무 좁아서 사람이 왔다 갔다 하면 돌이는 못 걸어요. 한 사람이 비켜서야 가져요.

서울 고시원 거주자 나○○

87) 서울특별시, 2022.07.14., “‘약자와의 동행’ 쪽방촌 에어컨 설치 착수 ... 전기요금도 지원.”;  
대구광역시, 2023.07.10., “‘달라진 쪽방’ 에어컨과 함께 시원한 여름을! 대구광역시 고령·장애·만성질환 등 고위험군 쪽방 주민 대상 에어컨 설치.”



올해 대구시에서 서울을 따라서 에어컨을 97대 달았거든요. 서울도 마찬가지로 에어컨 자체가 안 달리는 집도 있고, 겨우겨우 찾아서 에어컨을 달면 복도에 하나 다는 거죠. 올해 처음 시도한 거였는데, 관리자가 잘 안 들어주는 문제가 있다고 해서 전기세를 지원해줬어요.

대구 쪽방상담소 실무자 오○○

- 서울시 '저렴쪽방' 사업에서는 사업대상 건물에 거주하는 주민들이 거주를 지속하기 위해 다시 임대인과 계약을 맺어야 했는데, 이때 기존에 납부하지 않던 가스, 전기, 수도 등 사용료를 청구하면서 주거비 부담이 증가하는 문제가 발생함
  - 저렴쪽방은 서울시에서 기존 쪽방 건물을 임차해 개보수한 뒤 재임차하는 사업이었음

서울시에서 관리하던 저렴쪽방 계약 기간이 끝났어요. 그래서 이제 집주인이 관리해요. 기준이 달라진 거예요. 예전에는 가스비도 안 냈는데 이제는 가스비도 내야 하고요. 전기세에 물세(수도료)도 내야 하고요.

서울 쪽방 주민 윤○○

- 정부의 기후위기 대응에 대해 대체로 부정적으로 평가하는 가운데, 폭염과 한파로부터 안전한 공간을 지원하는 것이 필요하다는 의견이 있음
  - 건물 인근에 폭염과 한파로부터 대피할 수 있는 임시 공간을 마련해야 한다는 의견이 있는 한편, 극한 기후 현상이 닥칠 경우 임시 숙소를 제공해야 한다는 의견도 있음

서울 시내 다섯 곳 쪽방촌을 봤을 때 정부가 (기후위기에) 잘 대처하고 있다고 생각하지는 않아요. 마스크에서 여름철마다 어찌고저찌고 말만 많지, 실질적으로 직접 여기 와서 하는 거는 없어요. 저는 물 뿌리는 것보다 다른 대책을 내놔요면 좋겠어요. 차라리 시설을 하나 만들어서 사람들이 쉴 공간을 마련해 줬으면 좋겠어요. 자율적으로 이용하고, 마음 편하게 쉴 수 있는 곳이에요. 쪽방상담소를 사람들이 무더위 쉼터라고 생각하겠어요? 절대 안 그래요. 부담스럽죠. 거기 가면 눈치 주고요.

서울 쪽방 주민 이○○

폭염 시 대피소나 쉴 수 있는 곳은 없어요. 공원에다 천막 쳐놓고 그게 무더위 쉼터라고 하죠. (...) 겨울철에 한파가 심할 때는 따뜻한 숙소 같은 거를 마련해서 한두 달 지내다 올 수 있으면 좋겠어요. 몸이 아파서 많이 힘든 사람들은 그렇게라도 지원을 해주면 좋겠어요.

서울 쪽방 주민 윤○○

- 폭염과 한파에 취약한 주민에 대해 주민센터, 쪽방상담소에서 방문건강관리서비스를 제공해야 한다는 의견이 있음

쪽방도 폭염 때 나이 드신 분들 건강이 괜찮은지 주민센터나 쪽방상담소에서 확인해야 하는데 그러지 않아요. (쪽방상담소가) 그런 사람들을 방문해서 괜찮은지, 더운데 어떻게 지내는지, 더워서 몸

이 안 좋아지지 않았는지, 이런 걸 확인했으면 좋겠어요.

서울 쪽방 주민 윤○○

- 주거권을 침해하는 열악한 거처의 주거품질을 정부에서 관리·감독하고, 일정 기준에 미치지 못하는 집은 임대하지 못하도록 규제할 필요가 있다는 의견이 있음
- 주거정책 전문가뿐만 아니라 열악한 쪽방에 거주하는 주민, 의료전문가도 정부가 주거품질을 규제해야 한다는 의견을 공통으로 제시함

기본적으로 사람이 살려면 창문이 있어야 할 것이며 화장실, 욕실, 주방 이런 것은 기본적으로 있어야 하고요. 난방이 제대로 돼야 하고요. 이런 기준에 부합했을 때 임대 권한을 주면 좋겠어요. 건물주들이 그런 것을 제대로 지키지 않잖아요? 강제적인 기준이 마련되어야 취약한 주거환경이 사라지지, 그렇지 않고서는 건물주들은 어디든지 방을 하나라도 더 만들려고 하는데요.

서울 쪽방 주민 윤○○

최소한의 주거기준, 적어도 어떤 수준에 미치지 못하는 집은 임대, 매매를 할 수 없게 하는 정책이라도 마련되어야 하지 않을까요? 그리고 기본적으로 주택의 비용 자체가 낮아져야 하고요. 기후위기 시대를 맞아 그런 정책이 하루빨리 시행되어야 취약한 사람들에게 더 큰 문제가 생기는 걸 막을 수 있지 않을까 생각합니다.

의료전문가 이○○

- 일정 기준에 부합하도록 주거환경을 개선하는 조치도 필요하지만, 장기간 건물관리를 하지 않은 비적정 주거는 임대를 금지하는 동시에 거주 가구에 대해 공공임대주택을 공급하는 정책이 최우선으로 추진되어야 함
- 대구 쪽방상담소 실무자는 쪽방 건물의 노후도가 현재의 에너지등급에 따라 분류하는 것이 의미가 없을 만큼 심각하여, 거주 가구에 대한 공공임대주택 공급을 가장 중요한 해법으로 인식하고 있음

대구 쪽방 건물에 대한 단열을 조사하고 있거든요. 10년 전에도 조사했는데 그때 다 '등급 외'가 나왔어요. 에너지진단사가 조사했을 때 등급을 매길 수 없다는 거죠. 살 수 없는 곳이면 공공임대주택을 대거 마련해서 이주를 지원하던 대책이 필요할 것 같아요.

대구 쪽방상담소 실무자 오○○

- 국토교통부의 '주거취약계층 주거지원 업무처리지침'에 의하면 쪽방, 고시원, 비닐하우스 등 비적정 주거에 거주하는 가구는 공공임대주택 공급 대상에 포함됨
- 취약계층이 열악한 주거환경에서 벗어나도록 공공임대주택을 확대 공급하여 기후위기로 인한 피해를 최소화해야 함

- 과천 비닐하우스 주민은 개발 이후 공급될 국민임대 입주가 보장된다면 현재 거처에서 한 시라도 빨리 이주하고 싶다는 의사를 밝힘
- 고시원 거주자들은 공공임대주택 입주 희망 의사를 밝히며, 비적정 주거에 거주하는 가난한 사람들에게 공공임대주택을 확대할 것을 요구함

개발 후에 국민임대에 들어갈 수 있다는 확답만 받으면 지금이라도 나가고 싶어요. 창피하니까 얘기를 안 했는데, 집에 들어가면 맨날 쓸고 닦고 약 뿌리고 피톤치드 뿌리고 그래도 퀴퀴한 냄새가 나서 머리가 아파요.

과천 비닐하우스 주민 이○○

(지인이 매입임대주택을 들어가서) 보니까 부럽더라고요. 살아가는 것이 너무 힘들어요. 임대주택을 많이 만들어서 가난한 사람들에게 주면 좋겠어요.

서울 고시원 거주자 나○○

비적정 주거나 취약 주거에 사는 사람들을 임대주택에 많이 유입시켜야죠. 저는 '집'에 살고 싶어요, '방'이 아니라고요. 바라는 건 집에 사는 거 하나예요.

서울 고시원 거주자 김○○

○ 현재는 공공임대주택 재고가 충분하지 않아 지원대상으로 선정되더라도 기존 생활권과 거리가 먼 지역으로 이주하는 문제가 있는데, 쪽방촌 주민은 시정이 필요하다는 의견을 제시함

- 많은 쪽방촌 주민은 매입임대주택 등에 입주하면 물리적인 주거환경은 개선되나, 기존에 살던 지역과 동떨어진 곳에서 살아야 한다는 점을 우려함

(공공임대주택에) 가면 조금은 편하겠죠. 그런데 외로움이라든지 그런 게 있을 거란 말이에요. 아무도 모르는 곳에 가면 정신적으로는 힘들 거라는 얘기죠. (...) 전에 알아봤는데 그때는 굉장히 오래 기다려야 했어요. 그리고 전혀 희망하지 않는 지역에 배정되기도 하니까요.

서울 쪽방 주민 윤○○

○ 동자동 쪽방촌은 기존 주민들의 재정착을 보장하는 공공주택사업이 예정되어 있는데, 계획을 더이상 미루지 말고 조속히 추진해야 함

- 쪽방촌에서는 임차 가구의 주거권을 위협하고 기후위기 관점에서도 부적절한 종전의 정비사업 방식과는 다른 공공주택사업이 필요함
- 쪽방 주민들은 기존 지역사회에서 맺은 관계를 유지하면서 적절한 주거환경을 갖춘 주택에 입주하기를 기대하고 있음
- 실태조사에서도 쪽방촌 주민들이 다른 지역으로 이주하는 것에 비해 다른 집으로 이주하고 싶다는 비율이 크게 높게 나타남

여기서 20년을 살았는데 어떻게 하루아침에 맨손으로 이사 가요. 그래도 여기는 알고 있는 사람들 하고 이야기를 나눌 수 있는데 이사 가서 외로워서 죽는 사람들을 봤어요. 그 사람들이 얘기하는 거예요. '진짜 외로워 못 산다. 난 나가면 좋은 줄 알았다.' 넓은 집이고 그래서 좋을 줄 알았는데 막상 가면 동네에서 눈치를 준다는 거예요. 그러니까 밖에 못 나가고 방에서 술만 먹는 거죠. 대화 할 사람도 없고요. 그런데 여럿이 같이 한 곳에 간 사람들은 괜찮더라고요. 아래 위층에 사니까 생각나면 와서 대화하고 이런 건 괜찮죠. 그래서 우리가 요구하는 게 공공개발이라는 거예요. 한꺼번에 모여 살 수 있는 그런 지역을 만들어 줘야 해요. 여기 사는 사람들이 어디 가서 정을 붙이고 살겠어요? 그래서 모여 살 수 있는 구조를 만들어 달라는 거죠. 서로를 위하고 살 수 있어요.

서울 쪽방 주민 이○○

동네에 아는 사람도 많고요. 정들었다는 말은 사실 못하겠는데, 선후배 있고, 같이 어울렸던 사람들 이랑 생활할 수 있다는 게 가장 큰 이유인 것 같아요.

서울 쪽방 주민 박○○

- 현행 제도에서 한국 국적이 있는 사람과 혼인·혈연관계를 맺지 않은 이주민은 공공임대주택 공급 대상에서 배제되고 있음
  - 주거권특별보고관은 2018년 한국방문 당시 이를 '이주노동자권리협약'을 위배하는 중대한 인권 침해로 규정함(Farha, 2018)
- 기후재난에 취약한 이주노동자의 주거권을 보장하기 위해서는 공공기숙사 공급을 추진할 필요가 있음
  - 경기도에서 2023년 3월 전국 지자체 최초로 '농어업 외국인근로자 인권 및 지원 조례'가 제정되었고, 조례 제7조에 기숙사 건립·개선 등 주거환경 지원을 위한 근거가 마련됨
  - 농축산어업에 종사하는 이주노동자나 일터의 일부 공간에 거주하는 이주민은 주거지원에 대한 수요가 특히 높음

한국 정부나 시에서 안전하게 공공기숙사를 해주면 좋겠어요. 회사에는 원하지 않아요. 거기서는 월급만 밀리지 않고 주면 돼요. 정부가 해주면 좋겠어요. 여기 이 동네는 저같이 이주노동자가 많으니까 정부에서 해주면 좋겠어요.

포천 이주노동자 시○○

## 4) 2023년 산사태 및 침수피해지역 등

### □ 조사개요

- 2023년 7월 전국 각지에서 호우로 인한 피해가 발생했는데, 특히 경상북도와 전라북도, 충청도에서 피해가 컸음
  - 2023년 7월 9~27일간, 폭우로 인해 전국에서 47명의 사망자가 발생했으며, 이중 경북 25명, 충북 17명, 충남 4명으로, 특히 경북 산간 지역 및 충남·전북 금강 유역에서 큰 피해가 발생함<sup>88)</sup>
  - 이에 산사태, 침수로 주거지 피해가 있었던 경북, 충남, 전북 일대에 대하여 7월 24~25일 양일간 현장조사를 수행함
- 정부가 특별재난지역으로 선포한 13곳 중 산사태 피해가 극심했던 경북 영주시와 예천군, 침수피해가 극심했던 전북 익산시와 충남 공주시 일대의 현황을 조사함
  - 산사태피해지역 : 경상북도 영주시 풍기읍, 예천군 효자면 백석리, 은풍면 금곡리 일대
  - 침수피해지역 : 전라북도 익산시 황등면, 함라면, 성당면, 용안면, 충청남도 공주시 옥룡동, 금성동 일대
- 해안가에 위치한 부산 수영구의 주상복합 건물에서는 자연재난인 침수피해와 사회재난인 전세사기가 동시에 발생해 지역조사를 수행함
- 주요 조사 내용은 다음과 같음
  - 기후재난으로 인한 피해 양상 및 복구 실태

### □ 산사태 피해지역 현황

- 2023년 7월 경북 영주시와 예천군에서 폭우와 산사태로 인명피해가 발생함
  - 영주시 풍기읍 삼가리에서는 산사태로 2명이 사망하였음
  - 예천군 효자면 백석리에서는 7월 조사 당시 산사태로 6명이 사망하고 1명이 실종됨
  - 조사 당시 해당 지역에는 통행금지 및 위험지역임을 알리는 팻말이 설치되어 있었고, 포크레인 등으로 토사와 무너진 건물 잔해를 치우는 등 복구작업이 진행 중이었음
- 예천군 피해지역은 대체로 높은 산자락에 위치하였으며, 낮은 지대의 집 근처에서도 도처에 작은 구름이 무너져 있음을 육안으로 확인 가능했음(그림 III-32)
  - 피해지역은 주택 간 거리가 멀고 밀집도가 높지 않았으며 대부분 단독주택으로 추정됨
  - 주택이 매몰된 참사 발생지 인근 마을회관에 임시대피소가 설치되어 있었고, 마을 입구를 공무원이 통제함

88) 행정안전부. 2023.07.27., “7.9~7.27 호우 대처상황 보고.”



효자면



풍기읍

그림 III-32. 경북 예천군 산사태 피해 주택(2023년 7월)

- 영주에서 예천을 넘어가는 산자락(고향리 등)에도 주택이 수 채 있었으며, 주택 바로 옆의 산지 일부가 무너져 내린 것이 관찰되었음
  - 산 양쪽으로 경사가 가파른 곳에는 크고 작은 규모의 산사태가 다수 관찰됨
  - 계곡 일대에 무너진 나무 등의 잔해가 산재하였고, 피해복구를 위해 큰 트럭 등이 오가고 있었으며, 곳곳에 해병대 군인과 자원봉사자 등이 복구작업을 수행하고 있었음

#### □ 침수피해지역 현황

- 2023년 7월 폭우로 피해가 컸던 전라북도 익산시 황등면, 함라면, 성당면, 용안면, 충청남도 공주시 옥룡동, 금성동 일대를 현장조사함
- 익산시 주요 피해지역은 익산 북부의 금강 인접지역으로 폭우 시기에 충청·전북의 강수량이 상당히 많았기 때문에 금강 유역 전반에서 큰 피해가 발생함
  - 2023년 7월 9일~26일 전국 시군구별 누적강수량은 충남 청양(794.0mm), 충남 공주(785.0mm), 전남 구례(769.0mm), 전북 익산(726.0mm) 순임
  - 14명의 인명피해가 발생한 충북 청주의 궁평2지하차도와 연결된 유역이며, 궁평2지하차도와 익산 피해지역과의 거리는 약 60km, 공주 피해지역과의 거리는 약 25km임





침수피해 주택



침수피해 비닐하우스

그림 Ⅲ-33. 전북 익산시 농가 침수피해(2023년 7월)

- 금강에서 다소 떨어진 황등면·함라면 일대에서는 육안으로 심각한 피해상황을 확인하기는 어려웠고, 금강과 인접한 성당면·용안면의 피해가 컸음(그림 Ⅲ-33)
  - 황등면·함라면 일대 하천변 등에는 폭우의 흔적이 남아있었으나 마을회관 대피소는 이미 정리되었음
  - 금강지류인 산북천과 금강으로 둘러싸인 용안면 일대의 마을(난포리, 석동리, 법성리, 용두리, 창리)은 비닐하우스가 설치된 논밭이 많았으며 거의 모두 침수·파손됨
  - 비닐하우스 옆에 있는 창고, 시설 등도 대부분 파손되었으며 침수된 냉장고나 침구류 등이 길가에 놓여 있었음. 경찰과 군인이 다수 파견되어 복구작업을 수행 중이었음
  - 언론보도에 따르면 금강 범람위험으로 인해 용안면 일대에 당일 대피 권고가 내려졌으며, 인근 지역은 이후에도 3~4일간 물이 빠지지 않은 채로 계속 잠겼던 것으로 보임<sup>89)</sup>
- 충남 공주시 중심가인 공산성 인근은 7월 15일 새벽 불어난 금강물과 배수 문제로 침수되었음
  - 웅진동주민센터 인근 공원 등에는 파손의 흔적이 남아있었음
  - 공산성 동남쪽 옥룡동 인근은 금강을 옆에 두고 저지대가 형성되어 있는데, 공동주택 1층에 위치한 다수의 주택에서 침수피해가 발생함
  - 금성동 공주중학교 근방의 비둘기아파트도 침수됨
- 옥룡동에 위치한 2004년 준공된 2개동의 5층 아파트는 1층과 지층이 붙어있어 침수피해가 컸던 것으로 추정됨(그림 Ⅲ-34)
  - 1층의 주택들은 모두 침수피해를 입었음. 현장조사 당시 많은 가구가 파손된 가구(家具), 가전제품 등을 도로나 복도에 적치하고, 도배·장판을 교체하고 있었음
  - 피해주민들은 침수피해 이후 임시거주지와 피해주택을 오가면서 가구, 식기 등을 정리하거나, 옷과 벽을 건조하기 위해 집안에 선풍기를 틀어놓고 있었음
  - 인근의 다른 공동주택에서는 지하의 시설(보일러실 등)과 다수의 차량이 침수피해를 입음

89) 전북일보, 2023.07.16., “익산 용안면 10개 마을 대피명령.”



그림 Ⅲ-34. 공주시 옥룡동 침수피해주택(2023년 7월)

- 침수 당일 인근 공주대학교 옥룡캠퍼스 강당에 임시대피소가 설치되어 피해가구가 그곳으로 이주함
  - 임시대피소는 피해주택에서 차로 5분 정도 거리에 있으며, 캠퍼스 건물 3층에 텐트를 설치하여 운영함. 지역조사를 수행한 7월 25일 20가구 내외가 남아있었음
  - 옥룡동 피해주택 인근에는 지역 청년회, 적십자사, 기업에서 자원봉사와 물품지원 등을 수행하고 있었음
  - 간이인터뷰에 응한 거주자는 폭우 당시 집 안에 무릎에서 허리 높이 정도까지 물이 찼다고 증언함. 자신을 비롯한 이웃 주민들은 대피소에서 생활하거나 가족·친척 집에 임시로 머물면서 틈틈이 집에 들러 피해를 복구하고 있다고 설명함

### □ 전세사기 피해 오피스텔의 침수피해 현황

- 부산 수영구의 한 오피스텔에서는 전세사기 피해에 더해 폭우로 인한 침수피해가 발생하였으나, 임대인은 연락이 두절되고 경매가 진행되면서 재난복구 및 안전관리가 제대로 이루어지지 않음
  - 해당 건물의 지하에 전력·수도 등 설비가 설치되어 있었는데, 임대인은 서류상으로 준공 처리를 한 뒤 방수작업, 소방방화문 설치 등 재난 대비 마무리 공사를 하지 않았음
  - 건물에 남아있는 임차 가구들은 전세사기 피해로 보증금을 돌려받지 못하고 있는데, 공용부 관리 책임까지 떠안게 되면서 경제적 어려움이 가중됨
  - 임대인 잠적, 경매 개시 등 전세사기 피해가 시작되는 가운데, ‘비가 많이 오면 너무 위험할 것 같다’라는 의견이 있어 피해세입자들이 돈을 모아 2023년 4월 지하실에 소방방화문을 설치함
- 2023년 7월 폭우로 인해 전세사기 피해건물 지하실에 침수피해가 발생하였지만, 임대인이 이미 잠적한 상태에서 공용부에 대한 피해지원을 받지 못함(그림 Ⅲ-35)
  - 피해건물에 거주하는 임차 가구들은 전용부가 아닌 공용부에 피해를 입어 재난 복구비용을 지급받지 못함. 침수피해로 공용부 시설이 파손되었음에도 복구할 방법을 찾지 못하고 있어 재난위험에 노출되어 있음



- 실태조사에 참여한 피해 가구들은 사회재난·자연재난 피해 회복과 시설 수리에 대한 지원을 호소함

폭우로 인해 건물 지하 시설물이 침수되었는데, 경매가 진행 중이고 임대인이 부재해서 세입자들의 고충이 심합니다.

부산 침수피해지역 거주 가구A

재난 발생 시 지원책이 없으며 책임을 오로지 주민이 져야 하는 것을 알게 되었습니다. 배수·하수구 등의 개선이 필요하다고 생각하고, 건물 사용승인 시 안전수칙을 잘 지켜서 지어졌는지 확인이 필요합니다.

부산 침수피해지역 거주 가구B

지하를 통해 물이 미친 듯이 올라왔어요. 엘리베이터까지 물이 찼어요. 4층까지 연기가 자욱해서 화재가 난 줄 알았어요. 알고 보니 배수펌프가 엄청나게 빠르게 돌아가면서 화재처럼 연기가 났던 거였어요. 물을 빼야 해서 집에 못 들어간다고 밤까지 밖에 있었어요. 그런데 지하에 개인이 살고 있는 것은 아니라서 따로 정부나 지자체로부터 지원은 없었고 다 나눠서 피해복구액을 부담했죠. 복구가 안 되어서 씻지 못해서 목욕탕 가서 씻고, 빨래도 근처 빨래방 가서 하고 그랬어요. 화장실을 사용할 수가 없어서 치킨집 화장실 사용하고요.

부산 침수피해주택 거주자 이○○



누수로 곰팡이 핀 발코니

폭우로 침수된 지하실

위험에 노출된 지하 전기시설

그림 III-35. 침수피해와 전세사기 피해가 중첩된 부산의 주택

- 전세사기라는 사회재난과 자연재난을 이중으로 겪은 피해자들은 여전히 피해가 발생한 집에서 벗어나지 못하고 있음
  - 전세사기가 발생한 건물에 거주하고 있지만 임대인과 연락이 끊겨 침수피해에 대해 복구를 기대하기 어려우며, 대항력 유지를 위해 선불리 건물을 떠나기도 어려움
  - 임대인이 건축물의 최소 기능 유지를 위한 보수·시공도 하지 않은 채 잠적했으나, 전세사기피해자에 관한 지원대책에 건물관리 지원은 포함되지 않아 침수로 인한 공용부 보수 비용을 모두 임차인들이 부담해야 했음
  - 주택의 유지·관리는 건축물의 수명은 물론 거주자의 건강과 안전 측면에서도 매우 중요함에도, 중첩되는 재난에 대한 걸맞은 대응 부족으로 정책의 사각지대가 발생함

저희 건물은 침수되었습니다. 하지만 전세사기 피해 건물이라 세입자들은 이 건물을 비울 수가 없습니다. 자칫 잘못 움직이면 피해 구제 사각지대에 빠져 어떠한 구제도 받지 못하기 때문입니다. 건물 수리비로 1,000만 원이 발생한 것도 모자라, 이번에는 소방펌프와 수신기가 침수로 고장이나서 1,500만 원의 수리비가 발생했습니다. 후순위 임차인으로 보증금 1억 6,000만 원을 모두 잃는 것으로도 모자라 막대한 수리비까지 나왔는데, (거주 중인) 22세대가 이 모든 금액을 감당하기 너무 버겁습니다. 소방시설은 20일 이내에 수리되지 않으면 세입자 또한 법적책임 범위에 있다 하여 급한 대로 소방자체점검 유예를 해놓은 상태입니다. 과태료는 면했는지 몰라도 화재 위험에는 노출되어 있습니다. 전세사기에 기후 문제까지 겹치니 너무 힘든데 어디에서도 도와줄 수 없습니다. 세입자들이 살아갈 수 있게 침수피해로 인한 시설수리 지원이라도 제발 부탁드립니다.

부산 침수피해지역 거주 가구C

### 3. 기후위기로 인한 인권 침해 현황

- 실태조사 결과 기후위기에 취약한 주거환경은 주거권을 비롯한 인권을 침해하는 원인이 되고 있는데, 여기에서는 가장 최상위의 인권인 생명권 등 주요 기본권 침해를 중심으로 살펴봄

#### □ 생명권과 주거권 침해

- 집은 거주자의 안전을 지켜주는 역할을 해야 하지만, 기후위기에 취약한 집에서 수재, 화재, 산사태 등으로 생명을 잃는 참사가 반복되고 있음
  - 기후재난에 노출되기 쉬운 입지, 재해대응력이 약한 물리적 특성으로 인해 집이 생명권 침해의 원인이 되고 있음
  - 재난발생 시 초기 대응 및 대피가 어려운 노인, 아동, 장애인, 환자, 이주민 등 인구는 생명권을 침해당할 가능성이 높음

- 저지대 상습침수, 산불, 산사태 등의 기후재난으로 인한 참사는 집의 입지와 관련이 있음
  - 지하주택에서 침수로 인한 인명피해가 되풀이되고 있음. 일가족 세 명이 사망한 관악구 지하주택에서의 참사는 2022년 8월뿐만 아니라 2001년 7월에도 발생함<sup>90)</sup>
  - 저지대에 위치한 주택은 지하주택뿐 아니라 1층에서도 침수피해가 발생함. 서울 동작구, 충남 공주시 등 지역조사에서 지하층과 구분하기 어려울 정도로 지대가 낮거나, 지표면에 맞닿아있는 1층 주택에서도 피해가 발생한 것을 확인함
  - 빗물로 경사지가 무너져내려 주택이 매몰되거나 파손되는 것은 입지와 관련됨. 2023년 6~7월 경북 영주·문경·예천·봉화에서 집중호우로 사망한 26명 중 21명은 산사태 및 토사 유출로 사망함<sup>91)</sup>
  - 생명권을 위협하는 기후재난은 도시는 물론 농촌, 산촌 등 지역유형과 상관없이 발생하고 있음. 2022년 폭우로 인한 피해가 수도권과 포항에 집중되었다면 2023년 폭우로 인한 피해는 전국적으로 나타남
- 화재, 폭염, 혹한 등의 기후재난이 집의 구조적 특성, 부엌 시설 미비, 냉난방시설 미비 등과 함께 참사의 원인이 되고 있음
  - 사회적 요구 수준을 충족시키지 못하는 노후주택 등 비적정 주거는 불에 타기 쉬운 자재, 대피가 어려운 실내구조, 환기 문제, 소방시설 부재, 소방·응급 차량이 접근하기 어려운 좁은 도로, 초기 대응 및 대피에 불리한 인구 밀집 등의 문제가 결합되어 다른 주거 지역에서는 작은 화재로 그칠 일이 대형 참사로 이어질 수 있음(Farha, 2016)
  - 부엌이 제대로 갖추어져 있지 않은 쪽방에서는 이불과 옷가지 등 화재에 취약한 물건으로 가득 찬 좁은 방에서 가스버너로 식사를 준비하는 경우가 많음. 2018년 1월 돈의동 쪽방에서 가스버너 화재로 1명이 사망함<sup>92)</sup>
  - 쪽방, 노후 고시원, 장기 거주에 사용되는 여관·여인숙 등은 대부분 개별 냉난방시설이 잘 갖추어져 있지 않으며 중앙 냉난방시설을 사용하는데, 중앙 냉난방시설이 충분히 가동되지 않아 적정 실내온도를 유지하기 어려움
  - 냉난방시설이 미비하고 건물이 노후화되어 적정 실내온도를 유지하기 어려운 비적정 주거에서는 전열기구 사용이 불가피하며, 이는 화재 발생 위험을 높여 참사를 초래할 우려가 있음. 2018년 11월 종로 고시원에서 화재로 7명이 사망한 참사는 60대 거주자가 늦가을 새벽 추위를 견디기 위해 사용한 전열기구에서 시작됨
  - 중앙 냉난방시설 구조로 문을 열어두어야 적절한 온도를 유지할 수 있는 환경에서는 개인의 독립적인 공간을 보장받을 수 없어 사생활 침해 문제가 발생하며, 재난 발생 시 대피가 어려움

90) 경향신문, 2022.08.22., “예측 가능한 폭우, 그러나 대응하지 못했다.”

91) 경상북도, 2023.12.14., “경북도, 북부지역 집중호우 산사태 복구 추진 ‘박차’.”

92) 연합뉴스, 2018.01.05., “종로 쪽방촌 화재 거주자 1명 사망·건물전소.”

- 생명권으로서의 주거권 향유는 인구 특성에 따라 차별적으로 나타남. 대부분의 기후재난 참사가 노인, 아동, 장애인, 환자, 이주민 등에 집중되고 있음
  - 최근 기후재난으로 인한 참사의 희생자 대부분은 노인, 아동, 장애인, 환자, 이주민이었음
  - 특히 이주민은 비닐하우스, 컨테이너 등 비적정 주거 거주 비율이 높는데, 화재·수해·혹한 등 재난으로 인한 사망자가 계속 발생하고 있음
- 모든 사람에게 생명권으로서의 주거권을 보장하는 정책 수립이 필요함
  - 수재, 화재, 산사태 등 기후재난 위험이 높은 지역과 기후위기로 인한 피해가 가중되고 누적되는 비적정 주거에서 참사가 재발하지 않도록 재난예방 대책을 마련해야 함
  - 기후재난 위험지역과 비적정 주거를 실태조사에 기반해 파악하고, 지역과 주거 특성에 따른 주거지원 및 이주대책을 마련해야 함
  - 재난이 점유형태에 따라 차별적으로 발생하는 것이 아니기 때문에 점유형태중립적 (tenure-neutral)인 주거지원 및 이주대책 마련이 필요함

## □ 건강권과 안전권 침해

- 비적정 주거의 열악한 주거환경과 비위생적인 환경은 온열·한랭질환, 안전한 식수에 대한 접근권 제한, 전염병 확산 등의 문제로 이어져 거주자의 건강권을 침해함
  - 노인, 아동, 환자, 장애인 등 면역력이 약한 인구에게 열악한 주거환경이 미치는 영향은 더욱 큼
- 기후위기로 열악한 주거환경 문제의 심각성이 커지고 있는데, 예방 가능한 급성질환과 만성질환의 발병 원인이 됨으로써 건강권을 침해하고 있음
  - 습기와 곰팡이, 부적절한 환기와 채광, 해충과 쥐, 부실한 위생시설 등은 다양한 질병 발생의 원인이 됨
  - 지하주택은 집의 일부 또는 전부가 지표면 아래 위치하는데, 벽면 온도가 낮아 결로 발생이 빈번함. 습도가 높아 곰팡이와 세균 등이 쉽게 발생해 건강권을 위협함. 환기가 제대로 되지 않고, 햇볕도 거의 들지 않으며 창문이 있어도 유명무실한 경우가 많음
  - 판잣집·비닐하우스, 가설건축물 등은 대부분 미신고·무허가 건축물이어서 상하수도 등 기반시설이 미비함. 토지 소유주와 분쟁이 심한 경우 깨끗한 식수 확보를 위한 상수도 설치도 할 수 없음. 대부분의 비닐하우스촌에는 하수도가 설치되어 있지 않아 생활폐수를 그대로 흘러보낼 수밖에 없는데, 이는 환경 오염과 악취 발생의 원인이 되고 있음
  - 쪽방·고시원 등은 과밀하며 공용시설을 사용하는 경우가 많아 감염병 확산의 위험이 큼. 코로나19 대유행 시기 동안 자가격리 등 ‘집에 머물라’는 정부 권고가 있었지만, 필수시설을 공유할 수밖에 없어 감염병으로부터 안전한 공간이 되지 못함
  - 쪽방·고시원 등은 거주자 수에 비해 공동화장실이 부족한데, 이는 생리 욕구를 참는 것을 일상화시켜 비뇨기 계통 질환의 원인이 되고 있음

- 주방시설이 제대로 갖추어져 있지 않은 거처에 거주하는 경우 건강 유지와 회복에 필수적인 영양섭취가 어려워 건강 악화의 악순환에 빠질 위험이 큼
  - 극심한 추위와 더위에 취약한 비적정 주거에서 한랭질환과 온열질환으로 인한 사망사고가 발생함
  - 좁고 어두운 복도, 외부와 연결된 창문이 없는 좁은 방, 소음이 차단되지 않는 가벽 구조인 고시원·쪽방은 정신질환을 쉽게 유발함<sup>93)</sup>
- 거주자의 건강과 안전을 위협하는 거처에 대해서는 임대·사용을 규제하는 기준을 수립하고, 적정 주거로 이주하도록 지원을 확대하는 것이 필요함

## □ 재산권 침해

- 재산권은 세계인권선언 제17조에 규정된 인권의 구성요소임
- 기후재난은 다양한 유형의 재산권 침해로 이어지지만 피해 회복 지원은 미흡함
  - 화재, 산사태 등은 주택을 물리적으로 파괴해 소유자의 재산권을 침해함
  - 침수피해는 도배·장판 교체, 전기·난방시설 등 설비 수선, 가구·전자제품 등 가재도구 수리·교체 등으로 인한 재산권 침해를 야기함
  - 긴급하게 피신해야 하는 재난 상황에서 귀중품이 유실되기도 함
- 재난피해를 입은 사람들의 주거권뿐만 아니라 재산권 보호를 위해서도 피해규모를 파악하고 그에 따른 복구비용 등을 지원해야 함

## □ 평등권과 ‘차별받지 않을 권리’ 침해

- 한국은 사회보장의 근간이 되는 ‘사회보장기본법’과 주거정책의 기본법인 ‘주거기본법’에서 권리 주체를 국민으로 제한하고 있음. 이주민은 주거정책에서 포괄적으로 배제되어 평등권과 ‘차별받지 않을 권리’를 침해당함
  - 한국 국적이 없는 이주민으로만 이루어진 가구는 인구주택총조사를 비롯한 각종 통계에서 외국인가구로 분류됨. 외국인가구는 일반가구에 비해 주택이외의 기타 거처에 거주하는 비율이 크게 높는데, 적절한 주거지원을 받지 못하고 있음
  - 2022년 경기도 외국인 주민 재난시스템 구축을 위한 실태조사 결과에 따르면, 경기도에 사는 외국인의 72%가 재난회복과정에서 한국인과 차별적인 처우가 있었다고 응답함(경기도외국인인권지원센터, 2022)
- ‘난민법’ 제31조는 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인이 국민과 같은 수준의 사회보장을 받도록 하고 있으나, 공공임대주택 공급 대상에서는 배제됨
  - 현재 국토교통부는 내부 기준에 따라 난민을 비롯한 이주민이 공공임대주택 공급 대상에

93) 오마이뉴스, 2021.02.02., “고시원 생활 3주 만에, 우울증 걸렸습니다.”

해당하지 않는다고 해석하고 있음(권영실, 2022)

- LH공사는 외국인인 경우 한국 국적을 가진 사람의 배우자 또는 직계 존비속인 경우만 공공임대주택을 신청할 수 있는 세대구성원으로 인정된다고 안내하고 있음<sup>94)</sup>
- 이와 같은 배제는 외국인에 대한 사회보장제도 시행 시 상호주의 원칙에 따르되, 개별법을 통해 규정하도록 한 ‘사회보장기본법’ 제8조와 관련이 있음. ‘난민법’ 제31조에도 불구하고 ‘공공주택 특별법’과 하위법령에 관련 규정이 없다는 이유로 난민을 공공임대주택 공급 대상에 포함하지 않고 있음
- 주거급여 제도는 외국인의 수급자격을 내국인 미성년 자녀 또는 배우자의 부모를 부양하는 사람으로 한정하고 있음
  - ‘주거급여법’은 외국인의 수급자격을 제한하는 규정을 따로 두지 않고 있는데, 법률에서 정하지 않은 사항은 ‘국민기초생활 보장법’을 준용하고 있음(제9조)
  - ‘국민기초생활 보장법’ 제5조의2에 따르면 내국인과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나, 내국인 미성년 자녀를 양육 중이거나, 배우자의 내국인 직계존속과 생계나 주거를 같이하는 외국인에게만 수급권을 인정함
- 주거비 지원제도에서 연령과 혼인상태에 의한 차별이 발생함
  - 2018년 주거급여의 부양의무자기준이 폐지되었지만 30세 미만의 미혼·비혼 청년은 원가구의 소득·자산에 따라 대상 여부가 결정됨
- 국적, 연령, 혼인상태 등에 따른 제도적 차별을 개선하여 모두를 위한 주거정책을 수립하고 시행해야 함

## □ 정보접근권 침해

- 재난 시 이주민과 장애인의 정보접근권을 충분히 보장하지 못함
  - 한국어가 능숙하지 않은 이주민, 시각장애인 등에게 재난문자만으로 정보를 전달하는 것은 부적절함. 수어가 제1언어로 문자해독이 어려운 청각장애인에게도 재난문자는 실질적 도움이 되지 못함
  - 자연재난 및 사회재난에 대한 정보를 제공하는 국민재난안전포털은 한국어와 영어로만 정보를 제공하고 있음
- 미국 주택도시개발부(HUD)는 주택바우처 프로그램(housing choice voucher program, Section 8) 안내문을 다양한 언어로 번역해 배포함(그림 III-36)
  - HUD는 주택바우처 프로그램 이용 시 필요한 표준 임대차계약서를 한국어를 포함한 다양한 언어로 작성하여 홈페이지에 게시해 영어를 사용하기 어려운 이주민의 접근성을 도모함

94) LH공사, 2023.12.28. “기존주택 등 매입임대주택 예비입주자 모집(경기도 연천군, 포천시).”

- 재난 시 정보접근권은 생명권과 직결되므로 다양한 이주 배경을 가진 사람과 문자 독해가 어려운 사람에게 적합한 방식으로 대피 관련 정보를 적시에 제공해야 함

주거비 지원 프로그램 표준 임대차 계약서

1. 계약 당사자 및 임대 주택 소재지: 본 계약 당사자           (A)           는 임대인으로,           (B)           는 임차인으로 지칭한다. 임대인은           (E)           주택 단지 내           (D)           소재           (C)           호를 임차인(들)에게 임대한다.

2. 임대차 기간: 본 계약의 최초 임대 기간은           (F)           부터           (G)           까지로 한다. 최초 계약 기간 만기 이후, 본 계약 제 23 조에 따라 자동적으로 계약이 해지되지 않는 한, 본 계약 기간은 1           (H)           씩 연장된다.

3. 임대료: 임차인은           (J)           에 종료되는 한 달 미만의 임차 기간에 대해 \$           (I)           를 지불하기로 동의한다. 그 이후부터, 임차인은 매월 \$           (K)           의 월임대료를 지불하기로 동의한다. 이 금액은 매월           (L)           일에           (M)           으로 납부해야 한다. 임차인은 이 월임대료가 본 주택에 적용되는 시중 임대료(정부 보조가 없는) 보다 저렴함을 인지하였다. 이 임대료가 시중 임대료보다 저렴한 이유는 주택 도시 개발청(HUD)에서 본 주택단지에 대한 모기지에 보조금을 지급하고/또는 HUD가 임차인을 대리하여 임대인에게 매월 보조금을 지급하기 때문이다. 임차인을 대리하여 매월 HUD가 지급하는 금액이 있을 경우, 이 금액을 임차인 지원금이라고 하며, 이는 본 계약서 별첨 1, HUD 임차인 자격 및 임대차 계약 절차 준수에 관한 임대인 증명(Owner's Certification of Compliance with HUD's Tenant Eligibility and Rent Procedures)의 "지원금" 란에 기재되어 있다.

그림 III-36. 미국 주택도시개발부(HUD)에서 배포한 한글 문서  
 자료: HUD([https://www.hud.gov/sites/documents/DOC\\_7683.PDF](https://www.hud.gov/sites/documents/DOC_7683.PDF)).





# IV

## 기후위기 대응을 위한 주거권 보장 방안

### 1. 기후위기 대응을 위한 주거정책 방향

#### □ 주거정책 방향과 과제 설정

- 정부는 주거권을 포함한 인권 관련 각종 규약의 당사국으로 국제사회와 약속한 탄소중립목표 및 지속가능발전목표(SDGs) 달성과 해비타트III ‘새로운 도시 의제(New Urban Agenda)’를 실현하기 위한 인권관점의 주거정책을 수립해야 함
  - 국제사회는 2030년을 기한으로 인류의 지속가능한 발전을 달성하기 위해 기후변화 대응, 포용적 도시와 주거지 조성, 빈곤 퇴치, 에너지 접근권 보장, 불평등 감소 등 17개 지속가능발전목표를 채택함. 여기에는 ‘적정 가격의 안전하고 충분한 주거공간 보장과 비적정 주거의 개선(SDGs 11-1)’이 포함됨
  - 2016년 유엔 해비타트III는 국제사회 도시·주거정책의 가이드라인 ‘새로운 도시 의제’를 채택함. 이는 지속가능발전목표의 공간적 측면의 실현을 강조하는 것으로, 파리협정, 센다이재해위험경감 프레임워크(2015) 등 일련의 기후위기와 도시·주거 정책 관련 유엔 협약의 연장선임
- 기후위기에 대응하기 위해서는 온실가스 감축(mitigation), 기후영향에 대한 적응(adaptation), 기후정의(climate justice)라는 3가지 요소가 반영된 주거정책 수립이 필요함(그림 IV-1)
  - 온실가스 배출로 인한 기후위기 심화는 취약계층을 포함한 모든 사람의 인권 침해로 이어지고 있음. 기후위기 완화를 위해 주거부문의 탄소배출 감축이 필요함. 감축을 위해서는 주택의 에너지소비량을 절감하고 재생에너지 사용을 확대해야 하며, 자원을 최대한 보존하는 방향으로 공급·재고관리 정책을 전면 수정해야 함
  - 기후위기로 인해 이미 집에서 재난을 맞닥뜨리는 것이 일상화된 상황이므로, 기후위기에 대비하는 주거부문의 적응이 필요함. 기후영향에 대한 적응을 위해 기후변화가 초래하는 위험으로부터 안전하도록 주택의 복원력과 내후성을 제고해야 함

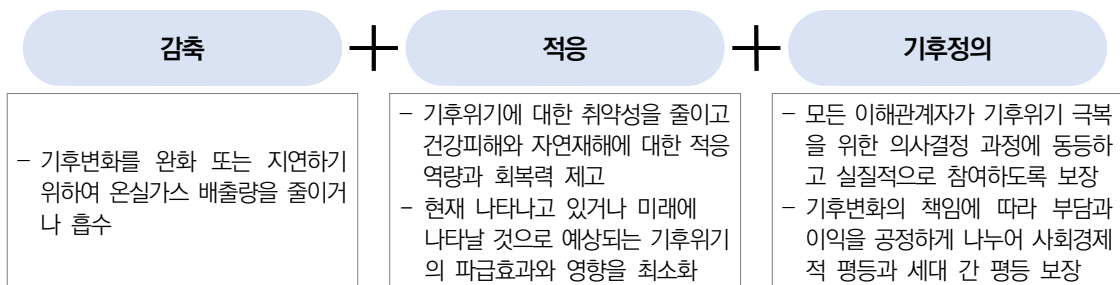


그림 IV-1 기후위기 대응을 위한 정책수립 시 반영해야 할 요소

자료 : 탄소중립기본법 제2조.

- 감축과 적응을 위한 주거정책에서 모든 사람이 배제되지 않도록 하되 비적정 주거 거주 가구를 우선순위로 설정하는 것이 기후정의에 부합함. 기후영향에 대처할 수 있는 자원이 적은 계층은 정책적으로 지원해야 위험에서 벗어날 수 있고, 감축과 적응을 위한 실천에 참여할 수 있게 됨
- 기후정의와 주거정의(housing justice) 측면에서 기후변화에 대응하는 주거정책의 방향은 다음과 같음
  - 주택의 건설·개량·유지관리 과정에서 온실가스 배출을 감축해야 함
  - 기후재난에 따른 피해를 최소화하기 위하여 주택의 내후성을 향상하는 건축기준을 마련하고, 주거생활의 건강성·안전성·편의성을 제고하는 설계를 적용해야 함. 이러한 기준은 신규주택뿐만 아니라 기존주택에도 적용되어야 하며, 공공주택과 민간주택에 모두 적용되어야 함
  - 에너지비용이 높은 노후주택 개량을 지원하고, 모든 계층이 사회적 요구성능을 갖춘 주택에서 거주할 수 있도록 공공임대주택과 부담가능한 주택의 공급을 확대해야 함
- 주거정책을 통한 감축과 적응을 위해서는 탄소중립적이고 기후복원력을 갖춘 주택으로의 전환이 필수적임
  - 표준사양 의무화 및 인센티브 제공을 통한 주택의 에너지효율성 제고, 에너지효율이 높은 부담가능한 주택공급, 자원소비 절약형으로의 주택개량 및 리모델링 유도, 공공의 시공지원을 통한 기존주택의 품질·성능 향상 등이 필요함
  - 기상이변이 새로운 일상으로 자리 잡을 가능성이 커지고 있으므로, 자연재해를 견딜 수 있는 주택재고 확대 정책이 강화되어야 함
  - 노후주택을 지속가능하고 에너지효율적으로 개량·개조하고, 부담가능한 주택을 신규로 건설하면 저소득층의 주거비부담을 완화하는 동시에 온실가스 배출량도 줄일 수 있음
- 인권관점에 기반해 기후위기 대응을 위해 4개의 주거정책 방향을 선정함
  - 점유형태, 거주 유형에 따른 차별을 없애고 모든 사람과 모든 집에서의 주거권을 실현해야 함
  - 기후재난 대응과 피해복구 지원체계를 강화하여 사각지대 없이 모든 재난피해자의 일상회복을 보장하고, 재난 예방책을 강화해야 함
  - 거주자의 생명과 건강을 위협하는 비적정 주거를 규제하고, 기후위기 시대에 부합하는 에너지성능 평가체계를 통해 주거품질을 규제해야 함
  - 지속가능하고 부담가능한 주택재고 확보로 보편적인 인권·주거권 보장이 필요함

## □ 모든 사람과 모든 집에서의 주거권 실현

- 대한민국이 1990년에 가입·비준한 사회권규약은 당사국이 국적과 사회적 배경 등에 따른 차별없이 모든 사람에 대한 권리를 보장해야 한다고 규정하고 있음

- 사회권규약이 국내법과 동일한 효력을 가짐에도 불구하고 국내의 재난지원체계와 주거지원체계에는 연령, 혼인상태, 국적, 점유형태, 거주지의 불법 여부 등에 따른 차별이 존재함. 이로 인해 누구에게나 발생할 수 있는 기후재난에 대한 피해 지원에 사각지대가 발생하고 있음
  - 가장 중요한 주거권 보장 수단인 공공임대주택과 주거비 지원에서 배제되는 이들이 존재함
- 주거정책에서 국적, 연령, 혼인상태 등을 기준으로 특정 인구집단을 배제하는 법과 제도를 전면 개편하여 모든 사람을 위한 주거정책으로 전환하여야 함
  - 30세 미만 미혼·비혼 청소년·청년, 법적 혼인관계가 아닌 가구도 주거비 지원과 공공임대주택의 지원 대상에 포함해야 함
  - 이주민과 외국인가구를 포괄적으로 배제하고 있는 법과 제도를 개선해야 함
- 그동안 중앙·지방정부는 고시원에서 참사가 발생하면 고시원 대책을, 지하에서 참사가 발생하면 지하 대책을 수립하는 등 분절된 정책을 시행하여 왔음. 기후재난을 예방하고, 기후재난으로 인한 총체적인 인권 침해에 대응하기 위해서는 기존의 분절적 정책이 지닌 한계를 해소해야 함
  - 기후위기에 취약한 비적정 주거 전반을 아우르는 정책 수립이 필요함
  - SDGs 11.1에 따라 2030년까지 비적정 주거를 개선해야 할 전 세계적 목표를 달성하기 위해서도 중요함
- 모든 사람과 모든 집에서의 주거권을 실현하기 위해 보편적 주거정책으로의 전환이 필요함
  - 공급 여력이 한정된 공공임대주택은 저소득 임차 가구를 중심으로 공급하되, 예외 규정을 통해 다양한 상황에 대해 유연하게 대응할 필요가 있음
  - 입지와 집의 특성 때문에 기후재난으로 생명권과 안전권을 위협받았거나 위협받을 가능성이 큰 자가 가구에 대해서는 공공임대주택 입주를 예외적으로 허용할 필요가 있음
  - 기후위기 시대 주택의 탄소배출량을 감축하고 적응력과 복원력을 제고하기 위해서는 점유형태와 소득계층에 관계없이 주택개량 지원을 보편적으로 확대해야 함

## □ 기후재난 대응 및 피해복구 지원체계 강화

- 정부의 즉각적인 재난대응, 재난 관련 안내·대피 안내가 미흡함
- 정부는 이재민을 위한 임시대피소 운영, 숙박시설 지원 등 단기적인 임시주거지원을 제공하고 있지만, 피해를 복원하고 안전한 집으로 이주를 지원하는 절차가 미흡하여 많은 기후재난 피해자가 온전한 일상회복에 이르지 못하고 있음
- 기후재난 피해자의 주거권 보장과 일상회복을 위한 지원체계를 강화해야 함
  - 숙박시설, 조립주택 등 임시주거지는 상대적으로 단열성능이 낮고 주거환경이 열악하며,

지원기간이 짧음

- 가능한 빠르게 안전한 주택으로 이주할 수 있도록 지원하고, 임시이주대책 종료 후의 주거지원정책을 체계화해야 함
- 전문인력 확충을 통해 정부의 행정력을 강화하고 사각지대가 발생하지 않도록 모니터링 체계를 구축하여 재난피해자의 회복을 지원해야 함
- 기후재난 예방을 위한 실태조사를 통해 위험이 현저히 높은 곳에 거주하는 가구가 안전한 집으로 이주하도록 지원해야 함

## □ 기후위기 시대에 부합하는 주거품질 규제

- 지하, 쪽방, 고시원 등에 거주하는 사람들이 생명을 잃는 참사가 반복되고 있으나, 현재는 비적정 주거를 규제하기 위한 최소한의 기준조차 미비함
  - 최저주거기준은 강행규정이 아니고, 최소한의 주거품질 규제를 위해 개정된 서울시의 고시원의 주거기준조차 기존건물에 소급적용되지 않는 한계가 있음
- 비적정 주거의 임대료에 관한 규제 미비로, 임대인이 열악한 주거환경을 관리·개선하지 않은 채 이윤을 창출하는 빈곤 비즈니스(poverty business)가 계속됨
- 해외에서는 공공의 주거비 지원을 받는 임차 가구의 주거품질을 평가하여 급여를 지급하고 있으나, 국내의 주거급여를 비롯한 주거지원제도는 평가 절차를 생략하고 있음. 이 때문에 정부가 주거권을 보장해야 할 수급가구가 열악한 비적정 주거에서 생명을 잃는 참사가 반복되고 있음
- 단열성능이 낮고 에너지비용이 과다하게 발생하는 노후주택은 기후위기에 취약한데, 에너지성능 평가제도는 신축주택을 중심으로만 이루어지는 한계가 있음
- 주거품질 기준을 강행규정으로 법제화하여 기후재난에 취약하며 거주자의 생명과 건강을 위협하는 비적정 주거의 사용·임대를 규제해야 함
- 주거비 지원제도에 주거품질 기준을 연계하여 수급가구가 적정 품질을 갖춘 주택으로 이주하도록 해야 함
- 에너지성능 평가제도를 개선하여 주거품질 기준 평가 요소에 포함하고, 이를 신축주택뿐만 아니라 기존주택에 대해서도 적용해야 함

## □ 주택의 기후복원력 향상

- 지금까지의 주거정책은 정부 임기 내 신규주택 공급 목표를 설정하고, 민간주도의 전면철거형 재개발·재건축 정비사업, 신도시 등 대규모 택지 조성 사업을 통해 목표를 달성하는 방식이었음
- 노후 주거지에 대한 전면철거형 정비사업은 기후위기 및 재해예방에 대한 고려는 미흡했고, 물리적 환경 개선에만 초점을 두어왔음. 이는 탄소배출량을 대규모로 증가시킨다는 점에서 지속가능하지 않음
  - 노후 주거지는 기후위기로 인한 재해대응력이 취약해 폭우 등 기후재난 시 피해가 심각하고, 대체로 에너지효율이 낮으며 주거환경도 열악함
  - 2024년 1월 정부는 재건축사업 활성화를 위해 안전진단을 사실상 폐지하고, 재개발사업의 노후도 충족 요건을 완화하겠다고 발표했는데, 전면철거를 수반하는 정비사업이 확대될 경우 탄소배출량이 증가하고 자원을 고갈시켜 기후위기를 심화시킬 우려가 큼
  - 전면철거 후 다시 짓는 정비사업 중심의 도시계획은 폐기물 발생, 건축자재 소모 등에서 탄소배출량을 증가시킨다는 점에서 지속가능하지 않음
- 민간주도의 정비사업은 사업성을 전제로 하기 때문에, 거주자의 생명과 안전을 위협하는 기존주택 문제에 대한 해결 방안이 될 수 없음
  - 참사와 기후재난이 반복되고 있는 상습침수피해지역, 산불피해지역, 고시원, 지하에 대한 정책적 대응은 매우 시급함. 하지만 정비사업은 오랜 기간이 소요될 뿐 아니라 사업 기간에 대한 정책적 개입 수단이 사실상 없기 때문에 기후재난 대응 방안이 될 수 없음
- 전면철거형 정비사업은 기존 거주 가구의 강제퇴거를 수반할 뿐만 아니라 재정착을 보장하지 않아 주거권을 침해함
  - 재건축사업 시행자에게는 임차 가구 이주대책을 수립할 의무조차 부과되지 않고 있으며, 2009년에는 공공임대주택 공급 의무마저 폐지되었음
  - 재개발사업 시행자에게 일정 요건을 충족하는 임차 가구에 대해 주거이전비·동산이전비를 지급할 의무가 부과되나, 임시이주지 마련이나 재정착용 공공임대주택 입주 등을 통한 재정착 보장 의무는 부과되지 않고 있음
  - 서울시는 2022년 8월 참사 이후 지하주택 밀집지역에서 정비사업을 추진할 경우 가점을 부여해 빠른 개발을 유도하는 정책을 추진 중인데, 기존 지하주택 거주 가구의 재정착 방안은 포함되어 있지 않음
- 신규주택 공급을 최상위 목표로 설정하는 기존 주거정책의 패러다임을 근본적으로 전환하여, 기존주택 재고관리를 중심에 두어야 함
  - 에너지효율이 낮고 장기간 관리·개선되지 않은 노후주택은 탄소배출을 증가시키고 거주자를 기후재난으로부터 보호하기 어려우므로 공공의 개입을 통해 관리를 강화해야 함

- 기존주택의 개량 및 그린리모델링을 통해 에너지성능을 제고하여 양질의 지속가능한 주택을 확보한다는 새로운 접근이 필요함
  - 기존주택의 에너지효율개선을 달성하기 위한 보조금·세제혜택 제공, 중·저소득층 주거지원 등에 대한 적극적이고 포괄적인 정책 마련이 필요함
  - 구조안전성 문제가 적거나 없는 주택은 내후화기술과 친환경재료 및 공법을 접목해 개량 리모델링을 정책적으로 지원·유도할 필요가 있음
- 개량 및 그린리모델링을 통해서도 문제 해결이 어려운 노후주택에 한해 철거 후 에너지효율적인 신규주택을 공급하는 방식을 추진해야 함
- 기존 전면철거형 도시정비사업은 다른 방식으로 개선이 어려울 경우로 한정하는 것으로 패러다임을 전환하고, 주거권 증진과 재해예방을 목표로 하는 도시재생사업을 중점으로 추진해야 함
  - 기후위기, 재난취약성 등을 종합적으로 고려해 재생 및 정비구역을 설정하고, 탄소중립 실현과 재해예방 계획이 반영된 도시재생을 추진하여야 함
  - 도시재생활성화사업과 소규모주택정비사업을 통한 주택개량, 기반시설 개선 등 전반에서 주거권 증진과 기후위기에 대응한 탄소중립 실현 및 재해예방 계획이 반영되어야 함
- 개별 건축물, 공동주택 단지를 넘어서 지역사회 전반에 기후위기 대응을 위한 감축·적응·기후정의 체계가 반영될 수 있는 도시계획이 필요함
  - 경제적 내용연수가 경과하지 않은 공동주택은 재건축 리모델링을 허용하지 않아야 하며, 자연환경 훼손 및 기반시설 부족 등의 문제를 야기하는 개발행위허가 제도를 개편해야 함

## 2. 기후위기 대응을 위한 주거정책 과제

○ 주거정책의 방향과 과제는 다음과 같음(Ⅳ-2)

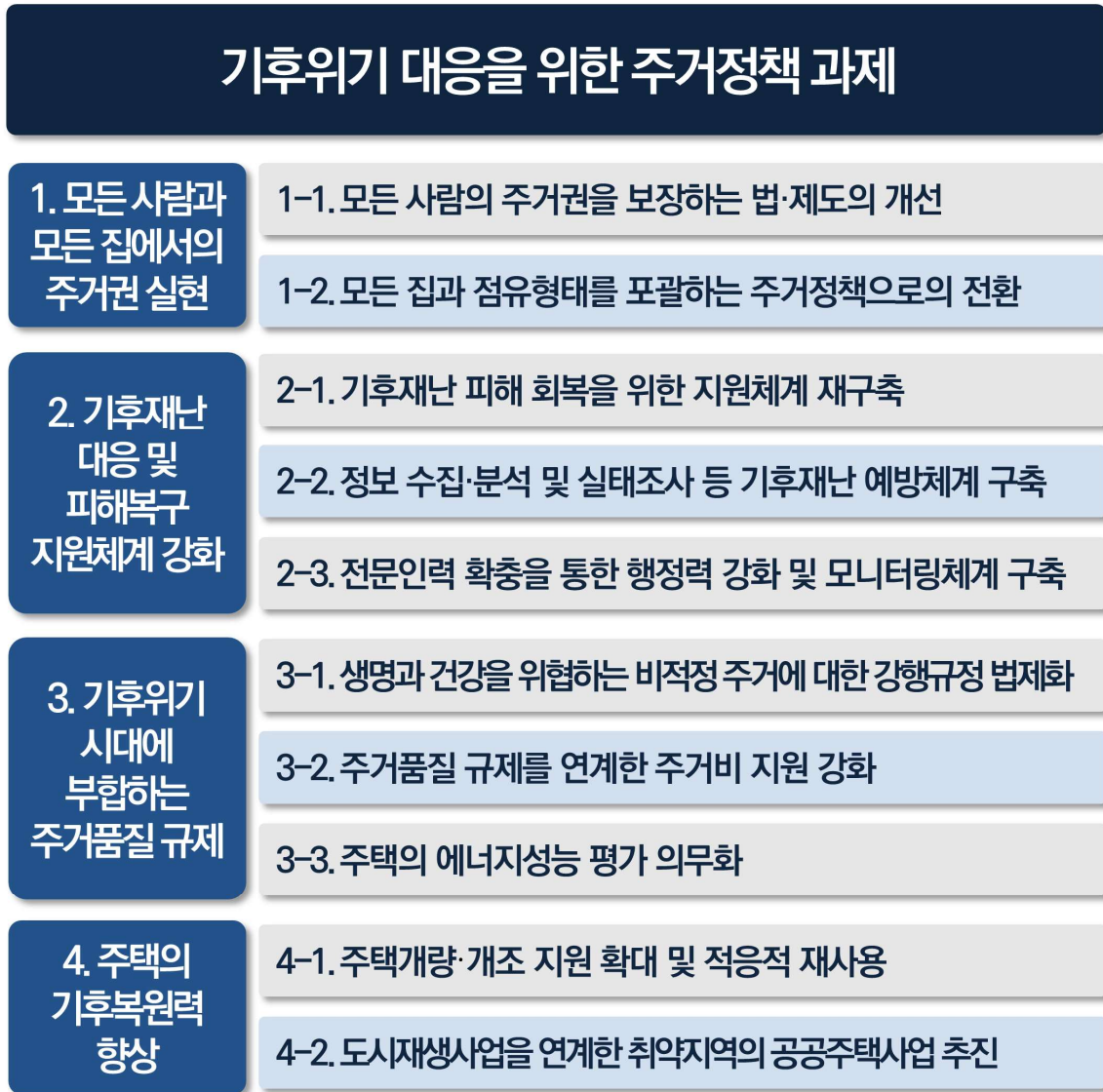


그림 VI-2. 기후위기 대응을 위한 주거정책 과제

## 1) 모든 사람과 모든 집에서의 주거권 실현

### 1-1. 모든 사람의 주거권을 보장하는 법·제도의 개선

#### □ 연령과 혼인상태에 따른 차별 해소

- 30세 미만 미혼·비혼 청년은 원가족과 독립적으로 생활하더라도 ‘국민기초생활 보장법 시행령’ 제2조에 의해 원칙적으로 개별가구로 인정되지 않고 있음
- 예외적으로 2021년부터 수급을 받는 원가구와 독립적으로 생활하는 기준중위소득 48% 이하 미혼·비혼 청년가구에 대해서만 주거급여 분리지급이 시행됨
  - 30세 미만이어도 혼인한 청년은 개별가구로 인정되어, 2018년 부양의무자기준이 폐지된 주거급여 제도에서 원가구의 소득·자산을 심사하지 않음
- 원가구가 수급가구가 아닌 기준중위소득 48% 이하 미혼·비혼 청년가구는 주거급여 수급권에서 배제되고 있음
- 2022~2023년에는 19~34세 청년가구를 대상으로 ‘청년월세 한시 특별지원’이 시행되었는데, 한시 사업으로 지원기간이 1년으로 한정되는 한계가 있음
  - 소득평가액<sup>95)</sup>이 기준중위소득 60% 이하인 청년가구이면서, 원가구의 소득평가액이 기준중위소득 100% 이하인 가구가 대상임
  - 월 지원한도가 20만 원으로 수도권 거주 청년가구의 경우 주거급여에 비해 지원금액이 낮음
- 위기청소년은 ‘청소년복지 지원법’에 의한 사회경제적 지원 대상이 되지만 주거지원은 복지시설 중심으로 이루어지며, 18세 미만의 청소년은 주거복지 프로그램 대부분에서 제외되고 있음. 청소년 정책에는 주거가 없고, 주거 정책에는 청소년이 없는 상황이 개선되지 않고 있음
  - ‘청소년기본법’상 청소년 연령 기준은 9~24세임
  - ‘청소년복지 지원법’에 의한 주거지원은 청소년쉼터 등 복지시설 중심으로 이루어지고 있음. 공공임대주택 입주자격은 청소년복지시설을 2년 이상 이용한 18세 이상 청소년에 한해 부여되고 있음(여성가족부, 2023)
  - ‘공공주택 특별법 시행규칙’ 제13조에 의한 공공주택 입주자격은 주민등록표상 세대를 기준으로 규정되어, 가구분리가 불가능한 청소년은 배제됨. 특별법이 준용하는 ‘주택공급에 관한 규칙’ 제2조는 세대주를 성년자(19세 이상)로 규정하여, 미성년자(18세 이하)는 특별법에 의한 규정이 없을 경우 공공임대주택을 신청할 수 없음

95) 주거급여의 소득인정액은 재산을 환산하여 소득과 합산한 금액이고, 청년월세 한시 특별지원의 소득평가액은 재산이 환산되지 않은 금액임.



- 주거급여 제도에서 가정 밖 청소년은 개별가구로 인정되지 않음
- ‘노숙인복지법 시행규칙’에서 노숙인은 18세 이상인 사람으로 규정됨
- 30세 미만 미혼·비혼 청년을 개별가구로 인정하지 않는 현행 법률을 개정하여 권리에 기반한 주거비 지원제도로 개편해야 함
  - ‘국민기초생활 보장법 시행령’ 제2조를 개정하여 30세 미만 미혼·비혼 청년을 개별가구로 인정하지 않는 단서조항을 삭제해야 함
  - 부양의무자기준이 폐지된 주거급여와 마찬가지로, ‘청년월세 한시 특별지원’에서도 월가구와 독립적으로 본인 소득평가액 기준을 충족하는 청년가구 전체를 대상으로 선정해야 함
- ‘공공주택 특별법 시행규칙’ 등에서 개별가구로 인정되지 않는 위기청소년도 주거복지 프로그램 대상에 포함하여 연령에 의한 차별을 받지 않도록 해야 함

## □ 국적에 따른 차별 해소

- 지역조사 결과, 많은 이주노동자가 작업장 근처 비닐하우스로 가려진 가설건축물에 거주하고 있음. 이러한 거처는 과밀하며 사생활이 보장되지 않는 구조일 뿐만 아니라, 단열성능이 낮아 추위와 더위에 취약함. 채광과 통풍을 위한 창문조차 없는 경우가 많음
- 유엔 주거권특별보고관은 2018년 한국 방문 결과를 정리한 보고서에서 ‘이주민을 포괄적으로 배제하는 제도는 사회권규약을 명백히 위반하는 것’이라며 시정을 권고함(Farha, 2019)
- 2021년 서울행정법원은 난민으로 인정된 외국인가구의 전세임대주택 신청을 거부한 행정부의 조치가 위법하다고 판결함<sup>96)</sup>
  - 법원 판결에는 ‘공공주택사업자가 주민등록이 가능한 인구만을 세대원으로 판단하는 조치로 외국인을 차별하는 것은 부적절하며, 세대 구성원이 무주택자인 것을 확인하면 된다’는 내용이 포함되어 있음
- 독일과 스웨덴에서는 1년 이상 체류자격이 있는 외국인을 주거정책 대상에 포함함(한국보건사회연구원, 2022)
  - 독일은 유럽연합 소속이 아닌 국가 출신인 외국인가구도 적법한 거주 요건을 갖출 경우 주거급여(Wohngeld)와 사회주택(Sozialwohnung)을 신청할 수 있음. 단, 외국인가구의 경우 1년 이상의 거주요건을 충족하고 관할 지방정부로부터 주택자격증명서(Wohnberechtigungsschein)를 발급받아야 함
  - 스웨덴은 1년 이상 체류할 자격을 보유한 외국인에게 주택수당 수급권을 인정함
- 국내에서도 LH공사가 전세사기피해자로 인정된 외국인가구에게 긴급주거지원을

96) 서울행정법원 2021.11.23. 선고 2020구합78100 판결.

위한 공공임대주택을 공급한 사례가 있음

- 2023년 8월 LH공사는 중국 국적의 외국인에게 전세사기피해자를 위한 긴급주거지원용 매입임대주택을 공급함<sup>97)</sup>
- 2023년 12월 국회 국토교통위원회를 통과한 ‘전세사기피해자법’ 개정안에는 외국인도 피해자로 인정될 수 있도록 하는 내용이 포함되어 있음<sup>98)</sup>

○ 주거권 및 사회보장에 관한 권리의 주체, 공적 프로그램의 지원대상을 ‘국민’으로 명시하여 외국인을 배제하는 법률을 개정해야 함

○ 농어업 이주노동자에 대한 공공기숙사를 지원할 수 있는 근거가 마련되어 있으므로, 이에 기반해 공급을 확대해야 함

- 경기도 ‘농어업 외국인근로자 인권 및 지원 조례’에는 공공이 비용을 지원하여 공공기숙사를 공급할 수 있는 근거가 마련되어 있음
- 농림축산식품부 공모사업으로 경남 거창군에 이주민 계절노동자 72명이 입주할 수 있는 첫 공공기숙사가 2024년 공급될 예정임<sup>99)</sup>

- ✓ 30세 미만 미혼·비혼 청년을 개별가구로 인정하지 않는 ‘국민기초생활 보장법 시행령’ 개정
- ✓ 원가구의 소득·자산을 심사하여 대상을 선별하는 ‘청년월세 한시 특별지원’ 제도 개선
- ✓ 청소년을 포괄적으로 배제하는 ‘공공주택 특별법 시행규칙’ 등 주거복지 프로그램의 연령 차별 해소
- ✓ 주거권의 권리 주체를 ‘국민’으로 한정된 ‘주거기본법’ 개정
- ✓ 사회보장에 관한 권리를 ‘국민’으로 한정된 ‘사회보장기본법’ 개정
- ✓ 광범위한 사각지대를 만들고 있는 ‘주거급여법’ 개정
- ✓ 수급자에 해당하는 외국인 범위를 좁게 한정된 ‘국민기초생활 보장법’ 개정
- ✓ ‘국민의 쾌적한 주거생활에 이바지’하는 것을 목적으로 설정한 ‘공공주택 특별법’ 개정
- ✓ 주민등록표에 등재가 가능한 국민만을 세대로 규정하는 ‘주택공급에 관한 규칙’ 개정

## 1-2. 모든 집과 점유형태를 포괄하는 주거정책으로의 전환

○ 대한민국은 사회권규약을 포함한 주거권 관련 국제인권규약을 비준한 당사국으로, 모든 사람뿐만 아니라 모든 집과 점유형태를 포괄하는 주거정책을 시행해야 함

○ 하지만 현행 제도는 점유형태, 집의 적법성에 따라 분절적으로 이루어지고 있으

97) 경향신문, 2023.08.18., “전세사기 피해 외국인·재외동포에게 LH 임대주택 첫 제공.”

98) KBS, 2023.12.27., “‘선구제 후회수’ 전세사기특별법, 국회 국토위 전체회의 통과…여당 불참.”

99) 경상남도, 2023.10.26., “경남 거창에 외국인계절근로자 기숙사 착공한다!”

며, 참사 발생 우려가 큰 기존주택에 대한 정책적 대응이 미비함

- 실태조사 결과에 의하면 기후위기에 취약한 집에서 거주하는 가구가 도시에서는 임차, 농촌·어촌·산촌에서는 자가 비율이 상대적으로 높음. 하지만 기후위기에 취약한 집에 거주하는 가구의 점유형태는 다양함. 도시의 자가 가구, 농촌·어촌·산촌의 임차 가구가 정책의 사각지대에 놓이지 않게 하는 것이 필요함
  - 실태조사 결과 농촌·어촌·산촌 거주 가구의 자가점유율은 절반 이상임
  - 도시의 비적정 주거 중에는 침수피해에 취약한 지하의 자가점유율이 상대적으로 높는데, 2020년 전국 지하 거주 가구의 자가점유율은 21.1%인 가운데 경기 화성시(57.7%), 시흥시(54.4%), 포천시(54.3%)에서는 50% 이상임(KBS·한국도시연구소, 2022)
- 자가 가구는 주택개량 외 주거지원 프로그램에서 배제되어 있고, 임차 가구는 주택개량 지원 프로그램에서 배제되어 있음
  - ‘주거기본법’에는 주거지원 프로그램별 대상을 한정하지 않지만, ‘주거급여법’의 경우 주택개량(수선유지급여) 대상을 자가 가구로 한정하고, 주거비 지원(임차급여) 대상을 임차 가구로 한정함
- 주택개량 지원 프로그램에서 임차 가구도 대상에 포함하여 주거품질 규제가 가구의 점유형태에 관계없이 모든 집을 대상으로 시행될 수 있도록 해야 함
  - 주거급여 수선유지급여 등 주택개량 지원 프로그램에 임차 가구도 대상으로 포함해야 함. 공공의 지원을 받은 민간임대주택에 대해서는 임차인의 계속거주권을 보장하면서 임대료 인상률을 규제해야 함
  - 이를 통해 주거비를 지원받는 가구가 비적정 주거에 거주하지 못하도록 해야 함
- 현재는 재난피해가 발생한 경우에 한해 자가 가구에게 임시거주용 공공임대주택을 지원하고 있지만, 임시거주용 외에는 지원이 부족하고 이마저도 잘 작동되고 있지 않음
  - ‘공공주택 특별법 시행규칙’ 제23조의3, ‘주거취약계층 주거지원사업’ 제3조에서는 ‘재해 구호법’에 따른 이재민 등 지방자치단체장이 긴급한 주거지원이 필요하다고 인정하는 경우 공공임대주택 재고 일부를 임시로 사용할 수 있도록 함
  - 이에 근거해 LH공사는 강원 산불피해 가구에게 자가·임차 구분 없이 공공임대주택에 2년간 거주하도록 지원함<sup>100)</sup>
  - 실태조사 결과에 의하면 서울 침수피해지역에서 주거이전을 희망하는 자가 가구에 대한 주거지원정책이 미비함. 관악구 수해 참사로 세 명의 가족을 잃은 할머니만 공공임대주택으로 이주하였고, 그 옆집 지하에서 참사를 가까스로 벗어난 자가 가구는 트라우마로 인해 이사 후 월세로 거주하고 있는 것으로 나타남
- 이미 재난피해를 입은 경우뿐만 아니라, 재난예방 차원에서 이주가 불가피한 가구

100) 국토교통부, 2019.04.13., “강원도 산불 피해 이재민, 공공임대주택 즉시 공급.”

- 를 대상으로 주거지원 프로그램을 제공해야 하며, 자가 가구도 포함해야 함
- 자연재난으로 인명피해가 우려되는 산간벽지 주택, 자연재해위험개선지구로 지정된 지역에 위치한 주택의 경우 피해가 발생하지 않았더라도 이축(移築)을 위한 용자금을 지원할 수 있는 근거가 마련되어 있음('자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정' 별표 1)
  - 관련 규정에 의하면 자가 가구에 대한 지원은 이축에 국한되지 않고, 주택 구입도 포함됨('자연재난조사 및 복구계획수립 요령' 별표 1)
  - 자가 가구의 주거이전에 대한 지원범위를 산간벽지, 자연재해위험개선지구에서 확대하여 재난위험이 있는 모든 자가 가구가 안전한 집과 지역으로 이주할 수 있도록 지원해야 함
  - 재난 피해로 집을 잃은 임차 가구에게 대체 주거지 확보를 지원하는 명목으로 지급되는 주거비 한도를 대폭 상향해야 함
  - 공공임대주택을 통한 긴급주거지원 규정도 개정하여 재해를 입은 가구뿐만 아니라, 재해를 입을 우려가 큰 가구까지 대상에 포함해야 함. 임차 가구 외에 자가 가구까지 포함해야 함
- 신규주택뿐만 아니라 기존주택에 대해서도 적용되는 주거품질 규제를 시행하고, 일정 기준을 충족할 수 있도록 주택개량·개조에 대한 지원을 강화해야 함
- 거주자의 생명과 안전을 위협하는 요소가 없고, 기후위기로부터 안전하며, 에너지성능이 양호한 주택 재고를 확보하기 위한 기준을 수립하고 규제해야 함
- 주택개량·개조의 실효성이 떨어지는 비적정 주거에 대해서는 사용·임대를 금지하고, 기존 거주 가구가 이주할 수 있도록 공공이 주거지원 프로그램을 제공해야 함
- 3장에서 살펴보았듯, 폭우로 인한 참사에도 불구하고 서울 동작구 지하주택에는 여전히 사람들이 거주하고 있으며, 실태조사 대상 가구의 약 4분의 1이 참사 후에 입주함
  - 쪽방촌·이주민의 경우 현재 살고 있는 집을 '철거 후 멸실'해야 한다는 비율이 상대적으로 높음
- 재난피해복구 지원체계에서는 적법하지 않은 비적정 주거에 거주하는 가구에게 복구비용이 지급되지 않음
- '자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정' 제6조에 의하면 적법하지 않은 건축물에 재난이 발생한 경우 국고로 복구비용 등을 지급하지 않음
  - 실태조사에 의하면 비닐하우스에 거주하는 가구는 침수피해를 입었음에도 중앙·지방정부로부터 피해복구 지원을 거의 받지 못함
- 재난피해로 집이 파손되거나 손상된 모든 가구에 대해서는 집의 적법성과 관계없이 재난지원금을 통해 피해복구를 지원해야 함
- 유엔 사회권위원회의 일반논평 제4호에 의하면 국가는 비공식(informal)·불법주택에 거주하는 가구에 대해서도 안정적인 점유를 보장해야 함

- 이와 같은 원칙에 따라 집에서 재난피해를 입은 모든 사람에 대해 재난지원금을 지급하여 내부시설과 가재도구 등을 복구할 수 있도록 지원해야 함
  - ‘자연재난조사 및 복구계획수립 요령’ 별표, ‘사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 운영지침’ 별표에 의하면 주택 복구비용·주거비 지원 대상을 공부상 주택뿐만 아니라, ‘건축법’상 주택의 용도가 아니라도 주거 목적으로 확인된 경우까지 포함하고 있음
- 공공임대주택의 입주자격이 확대되는 가운데, 늘어난 수요에 부합하는 재고를 확보할 수 있도록 중앙·지방정부의 지원 예산과 인력을 확대해야 함

- ✓ 임차 가구를 배제하는 주거급여 수선유지급여 등 주택개량 지원제도 개선
- ✓ 재난위험이 높은 모든 가구의 안전한 이주를 보장하기 위한 주택이착·구입지원 제도 및 긴급주거지원 제도 개선
- ✓ 거주자의 생명과 안전을 위협하는 기존주택에 대한 품질 규제 제도 도입
- ✓ 모든 집이 재난피해 복구를 위한 지원을 받도록 주택피해 복구비용 지급기준 개선
- ✓ 수요에 부합하는 공공임대주택 공급을 위한 충분한 예산과 인력 확보

## 2) 기후재난 대응 및 피해복구 지원체계 강화

### 2-1. 기후재난 피해 회복을 위한 지원체계 재구축

#### □ 재난피해 발생 시 즉각적인 대응 강화

- 실태조사 결과 재난발생 시 정부의 즉각적인 대응에 대해 부정적으로 평가한 가구는 절반 이상이고, 긍정적으로 평가한 가구는 10% 미만임
  - 2022년 8월 관악구 수해 참사 당일 인근 지하주택에서 침수피해를 겪은 노인 부부가구는 대피 장소를 안내받지 못한 채 1층 계단에 앉아 뜬눈으로 밤을 보냄
  - 2023년 강릉에서 산불피해를 입은 많은 가구가 대피하기 전에 안내 또는 경고를 전달받지 못함
- 중앙정부와 지자체 담당자의 대면 안내를 포함한 즉각적인 대응 체계 마련이 시급함
  - 기후재난 피해가 예상될 경우 피해 예상 지역에 거주하는 모든 가구에게 사전에 재난위험을 안내하고 비상대피 관련 정보를 전달해야 함
  - 재난문자뿐 아니라 확성기 등을 통한 정보 제공이 필요하고, 대면 안내를 위한 인력 투입도 필요함
- 공공임대주택을 통한 이재민 대상 긴급주거지원의 근거가 마련되어 있음에도, 서울 지하주택에서 침수피해를 입은 가구에 대해서는 제도가 작동하지 않고 있음

- 2018년 9월 ‘공공주택 특별법 시행규칙’ 개정으로 이재민을 대상으로 공공임대주택을 통한 긴급주거지원의 근거가 마련됨(시행규칙 제23조의3)
  - 실태조사 결과에 의하면 침수피해 가구 대부분이 피해가 발생한 집에 거주 중이며, 공공 임대주택으로 이주한 가구는 거의 없음
- 이는 2017년 11월 포항시 흥해읍에서 발생한 지진피해 이후 중앙·지방정부와 LH 공사가 협력하여 이재민에 대한 주거지원을 시행한 것과 대조적임
- 지진피해로 주택이 전파·반파된 가구, 안전진단 결과 위험 판정을 받은 공동주택 거주 가구 등 610가구가 이주지원 대상으로 선정됨. 국토교통부, 경상북도, 포항시, LH공사가 협력하여 공공임대주택 공급, 전세임대주택 공급 및 지원한도 상향, 전세보증금반환보증 등으로 대다수의 이주를 지원함<sup>101)</sup>
  - 포항시 지진피해 발생 후인 2018년 4월 ‘임시주거용 조립주택 운영지침’이 제정되고, 2018년 9월 ‘공공주택 특별법 시행규칙’ 개정되는 등 긴급주거지원 관련 제도가 정비됨
- 강릉 산불피해지역에서 임차 가구와 토지를 임대해 주택을 건축한 자가 가구는 지원대상에서 배제되었음
- ‘재해구호법’ 및 동법 시행령·시행규칙에는 임차 가구와 토지를 임대해 주택을 건축한 자가 가구를 임시주거시설 제공 대상에서 배제하는 규정이 명시되지 않음
  - 그러나 ‘임시주거용 조립주택 운영지침’ 제10조에 의하면 조립주택은 입주예정자가 소유한 토지에만 설치할 수 있음. 타인이 소유한 토지에 설치하기 위해서는 소유자·점유자로부터 승낙을 받아야 함
- 소유권이 아닌 주거권에 기반한 재난지원체계 강화가 필요함. 재난발생 시 점유형태에 따른 차별 없이 긴급주거지원을 제공할 수 있도록 지방자치단체별로 일정 물량의 조립주택을 확보하고 공유지를 활용하여 모든 가구를 대상에 포함해야 함
- 국제표준에 규격화된 해운용 컨테이너를 활용한 조립주택은 상대적으로 건축비가 낮고 재사용·재설치가 가능하다는 장점이 있어서, 일본에서는 지진·해일로 인한 이재민용 임시거처로 활용되고 있음(LH공사·한국도시연구소, 2022)
  - 행정안전부는 2018년 ‘임시주거용 조립주택 운영지침’을 제정하여 지방자치단체가 조립주택을 비축할 수 있는 근거(제9조), 제작·운반·설치비를 시도 재해구호기금으로 충당할 수 있는 근거(제12조)를 마련함
  - 경기 안성시는 침수피해 가구가 임시이주할 수 있는 조립주택(이동식주택) 9호를 만들어 긴급주택으로 활용했으며, 이후에는 공영버스 운전기사 휴게실, 시청 구내식당 조리원 휴게실, 마을현장관리소 등 공공시설물로 사용하고 있음(그림 IV-3)
- 조립주택 외에도 순환형 공공임대주택 재고를 충분히 확보하여 재난피해가구를 비롯한 긴급한 주거이전 수요가 있는 가구를 대상으로 공급해야 함

101) 포항시청, 2018.01.24., “11. 15. 지진 피해 이재민, 이주율 80% 넘어.”



공영버스 운전기사 휴게실



경기행복마을관리소

그림 IV-3. 침수피해 가구 긴급주거지원 후 다른 용도로 활용 중인 조립주택(경기 안성시)

- 서울 강서구·영등포구·은평구·관악구, 경기 부천시·시흥시, 충북 청주시, 전북 전주시 등 주거복지센터가 설치된 일부 지자체에서는 긴급주거지원을 위한 재고를 확보하고 있음
- 전주시의 경우 LH공사 매입임대주택을 확보하여 재난피해, 강제퇴거, 가정폭력 등으로 긴급한 주거지원 사유가 있는 가구에 공급하는 순환형 공공임대주택을 운영하고 있음. 대상 가구는 무상으로 6개월간 거주할 수 있음(전주시·한국도시연구소, 2023)
- 긴급주거지원이 실질적으로 작동하지 않고 있는 수도권 지역에서는 공공임대주택 공가를 충분히 확보해야 함. 이를 통해 2018년 종로구 국일고시원, 2022년 관악구 동작구 지하주택 사례처럼 재난피해를 입은 가구가 다른 비적정 주거로 이주·임시이주하는 상황이 발생하지 않도록 해야 함

## □ 재난피해복구 체계 강화

- 실태조사를 통해 확인되었듯, 기후재난 피해 회복에 대한 지원체계는 전반적으로 미흡함
  - 재난피해자 일상회복 지원에 대해 부정적으로 평가하는 가구 비율이 약 3분의 2임
  - 재난 이후 집의 물리적 피해를 복구하지 못한 가구 비율은 약 3분의 2인 가운데, 특히 침수피해지역에서 높음
  - 산불피해지역에서 돌아갈 집을 잃은 임차 가구는 임시주거지원과 주거비 보조를 받지만, 임시주거지원은 기간이 짧고 주거비 보조는 한도가 600만 원으로 적어 대체 주거지를 찾는 데 실질적인 도움이 되지 못함
- 재난으로 주택이 파손된 자가 가구에 대해 직접지원하는 복구비용 비중은 30%에 그치며, 60~70%를 저리 용자 형태로 지원하고 있음(표 IV-1)
  - 국토교통부 '자연재난 복구비용 산정기준 및 사회재난 생활안정지원 항목별 단가'에 의하면, 복구비용 산정기준은 주택파손 정도와 연면적에 따라 차등화됨. 사회재난의 생활안정지원 단가도 자연재난 산정기준과 거의 차이가 없음



표 IV-1. 자연재난 복구비용 산정기준 및 그에 따른 재난지원금과 재난지역별 용자 한도

(단위 : 만 원)

주택파손 정도	연면적	복구비용 산정기준	복구비용(직접지원)	용자 한도	
				일반재난지역	특별재난지역
유실·전파	66㎡ 미만	6,600	1,980	3,960	9,160
	66~82㎡ 미만	8,000	2,400	4,800	10,000
	82~98㎡ 미만	9,300	2,790	5,580	10,780
	98~114㎡ 미만	10,600	3,180	6,360	11,560
	114㎡ 이상	12,000	3,600	7,200	12,400
반파	66㎡ 미만	3,300	990	1,980	4,580
	66~82㎡ 미만	4,000	1,200	2,400	5,000
	82~98㎡ 미만	4,650	1,395	2,790	5,390
	98~114㎡ 미만	5,300	1,590	3,180	5,780
	114㎡ 이상	6,000	1,800	3,600	6,200

자료 : 국토교통부고시 제2023-473호; 우리은행, 재해주택복구및구입자금.

주 : 용자 한도는 내진설계 미반영 주택일 경우로 가정한 것으로, 단가의 60%로 책정됨.

- ‘자연재난조사 및 복구계획수립 요령’ 별표 1에 의하면, 전파는 기둥·벽체·지붕 등이 완전히 파손되어 재건축하지 않으면 사용할 수 없을 정도의 피해를 의미함. 반파는 파손된 부분만 교체·수리하면 거주할 수 있고, ‘건축법’상 대수선에 준하는 정도의 피해를 의미함
  - 산정기준은 유실·전파된 주택의 경우 연면적 66㎡ 미만은 6,600만 원, 114㎡ 이상은 1억 2,000만 원임. 반파된 주택의 산정기준은 유실·전파의 절반임
  - 피해를 입은 자가 가구에 직접지원되는 복구비용은 산정기준의 30%로 책정되며, 나머지 60~70%는 주택도시보증기금을 통해 1.5%의 저리 용자로 지원함. 이때, 내진설계가 갖춰진 주택이 파손된 경우는 용자 한도가 10%p 상향됨
  - 특별재난지역으로 선포된 지역에서는 용자 한도가 단가보다 3~38% 증액되어, 유실·전파된 주택의 경우 연면적 66㎡ 미만은 9,160만 원, 114㎡ 이상은 1억 2,400만 원으로 책정됨
- 2023년 강릉 산불피해 당시 중앙·지방정부가 자가 가구에 지급한 복구비용은 민간 재원으로 조성된 의연금(성금)보다 적음
- 강릉에서 화재로 주택이 전소된 가구는 연면적 50㎡ 기준 지방정부 예산까지 합해서 정부에서 4,000만 원을 지원받음.<sup>102)</sup> 민간에서 모금된 의연금이 5,000만 원으로 더 많음
- 재난으로 집이 파손된 경우 자가 가구는 파손 정도가 확인된 이후 주거면적에 따라 차등화된 재난 복구비용 지원금을 받을 수 있음. 반면, 임차 가구는 직접 대체 주거지를 구해야 하며 임대차계약서를 증빙해야 주거비를 지원받을 수 있음
- 기초자치단체는 ‘자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정’ 제9조, ‘사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정’ 제7조에 의해 재난피해자가 제출한 피해신고서를 토대로 피해 정도를 확인함

102) 연합뉴스, 2023.05.22., “강릉 산불피해 주택 건축비 50㎡ 전파 기준 9천만 원 지원.”



- 임차 가구는 국토교통부가 고시한 주거비 지원금 한도 내에서 집을 임대하는 데 필요한 보증금과 6개월분 월세 중 큰 금액을 지원받음
- 침수피해를 입은 가구에 대해서는 피해 정도와 연면적 등을 조사하지 않고 300만 원의 복구비용을 일괄 지급하고 있어, 실질적인 도움이 되지 못하고 있음
  - 침수피해도 사람이 거주하기에 적합하지 않은 거처가 될 수 있지만 주택이 물리적으로 파손되었다고 보지 않아 소액의 복구비용만 지급됨
  - 2022년 폭우로 피해를 입은 가구에 지급된 복구비용은 200만 원에 그쳤고, 현재는 300만 원으로 상향됨. 그동안 행정편의에 따라 침수피해 가구에게 일괄 지급된 소액의 복구비용은 파손된 생활집기와 가재도구를 수리·교체하기에 부족했음
  - ‘자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정’ 별표 1에 의하면 주택 침수피해에 대한 복구비용 지급 대상자는 실거주자임. 그런데 이는 임차인과 소유자 간 갈등요인이 되기도 하여,<sup>103)</sup> 관악구청은 내부규정에 따라 임차인이 주택수리를 하지 않을 경우 50%만 임차인에게 지급하고 나머지 50%는 임대인에게 지급함
- 자연재난을 대비하는 목적으로 중앙·지방정부가 보험료를 지원하고 민간보험사가 운영하는 정책보험인 풍수해보험에도 한계가 있음
  - 풍수해보험은 풍재와 수재에 따른 재난에 대비한 보험으로 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 지진에 한정됨
  - 풍수해에 취약한 주택 거주자가 대상이지만 의무가입은 아니며, 신청자가 보장 수준을 선택하여 가입할 수 있음
  - 중앙·지방정부의 보험료 지원 적용 이후 기본 자부담 비율이 일반 가입자는 30%, 차상위 계층은 22.5%, 기초생활수급자 및 재해취약지역 거주자는 13.5%임. 보험료는 높지 않지만, 그만큼 보장성도 높지 않음<sup>104)</sup>
- 재난피해를 입은 가구에 대한 피해인정조사 제도를 도입하여 재난의 종류와 관계 없이 심각한 피해를 입은 가구에 대해서는 충분한 복구비용을 지급해야 함
  - 전문성을 갖춘 인력이 피해규모를 산정하여 그에 부합하는 복구비용을 지급하는 체계적인 절차를 마련해야 함
  - 침수피해에 대한 실사 없이 일괄 300만 원에 그치는 복구비용 한도를 상향해야 함. 행정안전부도 2023년 7월 침수피해에 대한 복구비용이 적다는 점을 인지하고, 한도를 600만 원까지 상향하겠다는 계획을 발표함.<sup>105)</sup> 그러나 600만 원도 심각한 피해를 입은 가구에게는 충분하지 않음
  - 일본에서는 지방정부의 피해인정조사를 통해 침수피해를 입은 가구에게 기초지원금과 주

103) 중앙일보, 2022.08.12., “200만원 주고 “세입자·집주인 반반 나뉘라”...재난지원금 대란.”

104) 전용면적 80㎡ 단독주택 기준 일반 가입자가 납부하는 연간 보험료는 1.5만 원인데, 주택이 전파된 경우 보험금은 7,200만 원, 반파된 경우 3,600만 원임. 국민재난안전포털 참조(<https://www.safekorea.go.kr/idsiSFK/neo/sfk/cs/contents/insurance/SDIJKM2101.html?menuSeq=303>).

105) 행정안전부, 2023.07.31., “호우 피해 지원기준 대폭 상향, 실질적 회복 지원.”

택수선 비용을 지급하고 있음. 1m 이상 침수피해가 발생하여 수선이 필요한 가구의 경우 대규모반괴로 판정되어, 기초지원금(50만 엔)과 가산지원금(100만 엔)을 합하여 150만 엔 (약 1,357만 원)을 지원받을 수 있음(2장 참조)

- 재난피해로 집으로 돌아갈 수 없는 임차 가구에게는 대체 주거지 마련과 피해 회복에 소요되는 비용을 조사해 충분한 재난지원금을 지급해야 함
- 현행 규정대로 침수피해 복구비용은 실거주자인 임차인에게 지급하되, 피해가 클 경우 추가적인 복구비용을 지급하여 주택수리에 활용되도록 해야 함
- 행정안전부가 관할하는 정책보험의 보장범위를 풍수해에서 산불로 인한 피해까지 넓히는 한편, 공적지원을 확대하여 취약계층의 부담을 높이지 않는 선에서 보험금을 현실화해야 함

## □ 정신건강 회복지원 강화

- 기후재난에 따른 물리적 피해복구에 대한 지원도 미흡한 상황으로 그동안 피해자의 정신적 피해 회복에 대해서는 거의 관심을 두지 않았음
  - 재난에 대한 공동체의 회복력을 강조하는 다른 나라에 비해 우리나라에서 기후재난과 관련한 정신건강 회복 논의는 최근에야 시작되고 있으며, 제도화되고 있지 못함
- 집에서 경험한 기후재난은 정신건강에 부정적인 영향을 미쳐 우울증, 고립감, 트라우마 등을 유발하는 경우가 적지 않음
  - 사망사고가 발생한 관악구 신림동과 동작구 상도동의 지하주택에 거주하는 주민들은 “비만 오면 잠을 못 잔다”며 트라우마를 호소함
  - 강릉 산불피해 이재민들은 임시 조립식주택에 거주하면서 폭염 등을 견디고 있는데, “탄냄새만 나면 불안감부터 든다”며 트라우마를 호소함
- 오스트레일리아 정부는 2020년 대화재 발생 후, 재난피해자의 회복을 지원하기 위해 ‘국가 산불 회복 부서(National Bushfire Recovery Agency)’를 설립하고, 총 21억 AUS 달러의 기금 중 8,000만 달러 이상을 정신건강 회복에 지원함 (NBRA, 2021)
  - 지원 내용에는 개인·공동체의 회복을 위한 상담 지원, 소통 툴킷, 트라우마 케어 프로그램, 협업 돌봄, 잠재적인 낙인이나 차별에 대한 대비 등이 포함됨
- 기후재난 피해자에 대한 정신건강 지원체계를 개편하여, 중장기적인 일상회복 지원을 강화해야 함
  - 기후위기 영향으로 정신건강 관련 질환을 앓고 있거나 위험에 처한 사람을 파악하고, 정신건강 서비스를 지원해야 함
  - 사람의 즉각적 정서 반응에 초점을 맞추는 것뿐만 아니라, PTSD·트라우마를 겪고 있는 사람을 위한 장기적 지원도 포함되어야 함

## □ 재난피해 주택의 관리에 대한 지원 강화

- 침수피해와 전세사기 피해를 동시에 겪은 부산 수영구 주상복합 건물 임차 가구들은 재난피해 복구 관련 지원을 받지 못함
  - ‘자연재난조사 및 복구계획수립 요령’ 별표 1에 의하면 주택침수의 경우 건축물의 주거생활 공간을 수리하지 않고 사용할 수 없는 침수피해자를 세대별로 조사하도록 함. ‘아파트 관리동 지하 변전실과 기관실 등’에서 발생한 피해의 경우 특별재난지역으로 선포된 지역에 한해 국고로 수전설비의 교체·수리·설치비 일부를 지원함
  - 당시 피해자들은 전용부가 아닌 공용부에 침수피해를 입어 복구비용을 지원받지 못함.<sup>106)</sup> 해당 주택은 세대수가 적어 의무관리대상 공동주택에 해당하지 않았고, 전세사기 가해자인 소유자(임대인)의 부재로, 전세사기 피해를 입은 임차 가구들이 공용시설물 수선비용을 감당해야 했음
  - ‘공동주택관리법’상 공동주택의 관리주체를 선정할 권한은 소유자 중심으로 구성되는 입주자대표회의에 있음(제5조). 전세사기 피해를 입은 임차인이 다수인 건물에서는 관리주체를 변경하거나 선정하기 어려운 문제가 있음
- 특별재난지역 선포와 상관없이 주택의 공용부에서 발생한 재난피해에 대해서도 적정 기준을 수립하여 복구비용을 지원해야 하며, 지원항목을 확대해야 함
- 의무관리대상이 아닌 공동주택을 포함하여 재난피해를 입은 모든 주택에 대한 관리를 지원해야 함
  - 2023년 10월 ‘공동주택관리법’ 개정으로 지방자치단체가 의무관리 대상이 아닌 공동주택에 대한 안전관리계획을 수립·시행하고 안전점검을 할 수 있는 규정(제34조), 지역공동주택관리지원센터를 설치할 수 있는 규정(제86조의2)이 신설됨
  - 전세사기 피해가 집단적으로 발생한 주택 대부분은 임대인·소유자 부재로 주택이 관리되지 않고 방치되어 있는데, 부산 수영구 사례처럼 재난발생 시 심각한 문제로 이어질 위험이 큼. 지방정부가 개입하여 이러한 주택에 대한 관리를 지원해야 함

- ✓ 재난발생 시 긴급주거지원을 위한 조립주택과 공공임대주택 재고를 지자체별로 확보
- ✓ 재난피해 정도에 따라 복구비용을 지급하기 위한 피해인정조사 제도 도입
- ✓ 취약계층의 부담을 높이지 않는 방향에서 풍수해보험 등 정책보험 보장성 강화
- ✓ 기후재난 피해자의 일상회복을 지원하기 위한 정신건강 지원체계 도입
- ✓ 주택의 공용부 피해를 포함하도록 재난피해 복구비용 지급 대상 확대
- ✓ 재난피해를 입은 모든 주택에 대한 관리 지원 강화

106) SBS, 2023.07.20., “'전세사기' 당했는데 침수된 건물 수리비 떠안았습니다.”

## 2-2. 정보 수집·분석 및 실태조사 등 기후재난 예방체계 구축

### □ 위험정보 체계화 및 실태조사 실시

- 폭우와 화재 등이 기후재난에 취약한 집을 찾아내는데, 예방체계가 제대로 작동하지 않아 참사가 발생하고 나서야 중앙정부와 지방정부가 대책 마련에 나서지만, 실효성 없는 대책으로 참사가 되풀이되고 있음
  - 2022년 폭우로 수도권에서 참사가 발생했고, 2023년 폭우로 비수도권에서 참사가 발생하는 등 전국에서 참사가 되풀이되고 있음
  - 2018년 국립고시원 화재 참사를 비롯해 고시원과 지하에서의 화재 참사도 거의 매년 되풀이되고 있음
- 국가 기후변화 적응대책(2021~2025)의 '감시·예측 및 평가 강화'에는 기후위험정보체계에 관한 내용이 포함되어 있지만 기후변화가 생명권을 침해하는 것을 막지 못하고 있음
  - 기후재난 발생 시 빠르게 대응하기 어려운 노인, 아동, 장애인, 이주민, 거동이 불편한 환자 등에 대한 파악도 제대로 이루어지고 있지 않음
- 실태조사 결과 수재, 화재, 산사태, 저지대침수 등 다양한 기후재난 위험이 증가하고 있어 유형별로 예방 체계 마련이 시급함
- 기후재난 예방체계 마련을 위해서는 관련 정보의 수집과 분석 및 업데이트, 실태조사가 선행되어야 함. 하지만 수해가 반복되고 있는 저지대상습침수지역에서조차 실질적인 재난 예방체계가 구축되지 않고 있음
  - 경기 시흥시에서만 관련 정보의 수집과 분석이 이루어지고, 서울 성동구에서만 실태조사와 이에 기반한 조치가 취해지고 있는 실정임
- 경기 시흥시 북부 저지대에는 지하주택이 밀집되어 있는데, GIS 분석을 통해 침수피해가 반복적으로 발생하고 있다는 것을 파악할 수 있음(그림 IV-4)
  - 2011년 이후 침수피해가 발생한 주택의 분포를 살펴보면 하천 인근에 위치한 거처 분포와 유사함
- 정부와 서울시는 시흥시처럼 관악구와 동작구 피해지역의 지리적 특성을 분석해 사전에 재난위험을 예측하고 대비해야 했음
  - 2022년 참사가 발생했던 서울 관악구와 동작구 지하주택 밀집 지역도 시흥시 북부권과 유사하게 산에서 흘러내린 물이 모이는 저지대임(3장 참조)

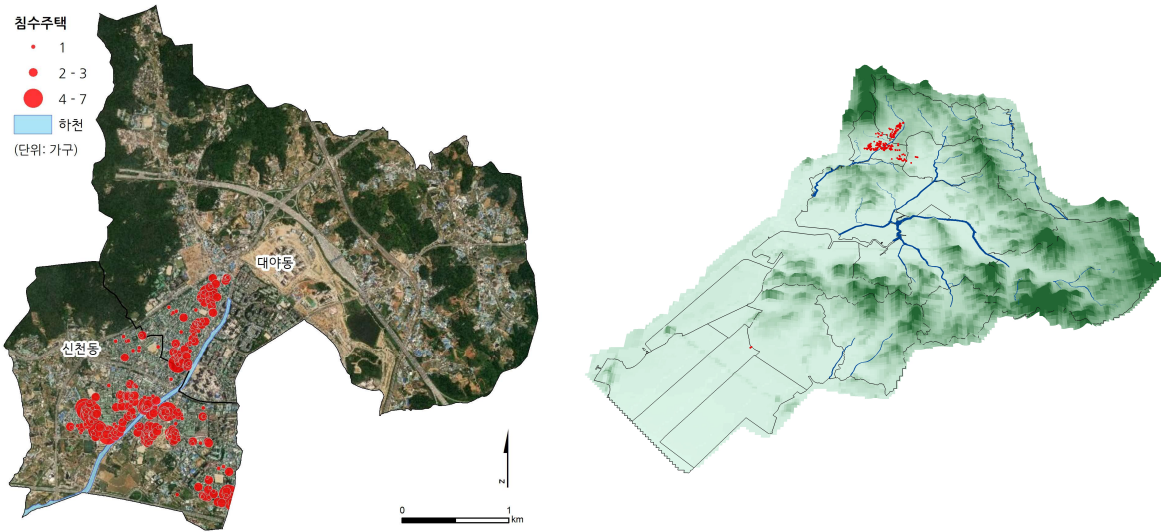


그림 IV-4. 시흥시 침수 주택 분포와 지하 거처 분포

출처 : 시흥시·한국도시연구소(2020).

- 성동구는 2022년 침수피해 이후 지하주택 전수조사를 실시하여 침수방지시설 설치를 지원하고, 주거환경 개선사업을 실시함<sup>107)</sup>
  - 성동구는 주거품질과 위험도를 고려해 주택에 등급을 부여하고, 등급이 가장 낮은 주택에 거주하는 가구는 주거이전을 지원한 뒤 임대·사용하지 못하도록 유도함(임경지, 2023)
- 지하에서 유사한 수해 참사가 재발하지 않도록 상습침수구역을 설정하여 관리할 필요가 있음
- 기후변화와 관련된 위험과 불확실성에 대응하는 적절한 조치를 하기 위해서는 중앙정부와 지방정부가 지역별 기후위험정보를 취합하여 체계화하는 것이 필요함
  - 기후변화로 인한 재난의 유형별로 위험도를 평가하고 관리하는 체계를 갖출 필요가 있음
- 기후재난이 발생했거나 재난위험이 있는 지역에서는 실태조사를 실시해 선제적으로 재난예방을 위한 계획을 수립하고, 재난발생 시 신속히 대응해야 함
  - 침수피해뿐만 아니라 산사태·산불 등 재난피해 발생 위험이 있는 지역의 경우 취약거처 전수조사를 통해 방재시설 설치, 공공임대주택을 통한 주거이전을 지원해야 함
  - 자력으로 대피하기 어려운 가구에 대해서는 사전에 관련 정보를 관리해, 재난발생 시 인력을 투입해 즉각 대피시킬 필요가 있음
- 재난위험이 현저히 높은 주택에 거주하는 가구에 대해서는 주거이전 지원범위를 확대하여 예방적 차원의 주거지원을 강화해야 함
  - ‘공공주택 특별법 시행규칙’ 제23조의3, ‘주거취약계층 주거지원사업’ 제3조 등 이재민 긴급주거지원 관련 규정을 개정하여, 이재민뿐만 아니라 재난위험이 현저히 높은 집에 거주하는 모든 가구를 대상에 포함해야 함

107) 성동구청, 2023.02.17., “성동구 반지하 5,279호 전수조사 마쳐...침수위험 제로 나선다.”

## □ 재난예방을 위한 기반시설 정비

- 기후위기 시대에 기반시설의 복원력과 지속가능성은 재난예방을 위해 필수적임. 특히 태풍, 폭우, 산불, 폭염 등의 재난에 대비한 인프라 유지관리의 필요성이 큼
  - 실태조사에서는 대형산불 이후에 처리되지 않은 피해목, 폭우 이후 토양 유실에 대한 방비가 되지 않은 구릉, 대피로 마련 및 안내 등이 과제로 지적됨
  - 해수면 상승으로 인해 침식위험이 있는 해안저지대에서는 방파시설 설치에 대한 수요가 있으며, 앞으로의 해수면 상승을 고려해 주거지 이전 지원도 필요함
  - 비닐하우스에 컨테이너를 설치한 주거시설이나, 고시원·쪽방 등 비적정 주거는 기후재난으로 인한 생명권·건강권 침해 위험이 높으며, 폭염·혹한 시 필수시설 이용에 어려움을 겪기도 함
- 기후위기 취약지역의 적응력 강화를 위해서는 공공의 적극적 역할이 필요함
  - 비적정 주거가 밀집된 지역은 기반시설이 전반적으로 낙후된 경우가 많으며, 이는 집과 사람의 기후적응력을 더 취약하게 만들
  - 지역 수준에서의 기반시설 개선은 점점 더 예측하기 힘든 기후재난에 대하여 지역사회 전반의 회복력을 높이고, 주민의 안전과 복지를 보장하고 기후변화에 대한 적응력을 제고하기 위해 필수적임
- 현행법에서는 전국 지자체에서 재해예방형 도시계획을 수립하고 재해예방시설을 설치하도록 유도하고 있으나, 용적률 완화 중심 인센티브를 주요 수단으로 활용하는 한계가 있음
  - 국토교통부는 2011년 도시계획 수립지침 개정을 통해 재해취약성분석 제도를 도입하였고, 2015년 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 개정으로 전국 지자체에서 도시계획 수립·변경 시 재해취약성 분석을 의무화함. 2017년부터는 국토연구원에서 재해취약성분석 결과를 검증하고 있으며, 2022년부터는 국토부에 도시기본계획을 제출하기 전에 방재분야 컨설팅을 수행하는 것이 의무화됨
  - 국토교통부 장관, 시도지사, 대도시(인구 50만 이상 도시) 시장은 재해예방이 필요한 지구를 방재지구로 지정하여 재해저감대책을 수립할 수 있음. 방재지구 내에서는 특정 유형의 건축물의 건축을 제한할 수 있으며, 재해예방시설을 설치하는 건축물에 대해서는 용적률을 완화하는 인센티브를 제공함<sup>108)</sup>
  - 2023년 2월 국토교통부는 기후변화에 대한 도시의 재해대응력을 높이기 위한 방안으로 재해예방형 도시계획 강화 전략을 발표했는데, 정비사업 유도를 통한 재해대응력 강화를 주요 방향으로 설정하고 있음. 주요 내용은 방재지구 활성화를 위한 용적률 완화, 재해위험도가 높은 지역에 대한 도시재생 시범사업 추진 등임<sup>109)</sup>

108) 2022년 말 기준 전국에 지정된 방재지구는 11개, 약 264만㎡임(LX공사, 2023).

109) 국토교통부, 2023.03.23., “도시·주택 전반의 재해대응력 높인다.”

- 용적률 완화 등 인센티브는 사업성이 보장된 정비사업을 가속화하는 것 외에, 기반시설이 취약한 지역의 상황을 개선하기 어려움. 인구·가구 감소 추이에 비추어 볼 때, 용적률 완화 중심 인센티브는 재난에 취약한 비수도권 및 농촌 지역에서 실효성이 떨어짐
- 재해취약성분석을 토대로 방재지구 의무 지정기준을 마련하고, 공공의 기반시설 개선정책을 확대하여야 함
  - 현행법은 연안침식이 진행 중이거나 우려되는 지역, 풍수해·산사태 등 재해로 최근 10년 내에 인명피해가 발생한 지역 중 향후 재해 발생 시 피해가 우려되는 지역을 방재지구로 지정하도록 하고 있음
  - 그러나 2022년 말 기준 전국에 지정된 방재 지구는 11개소뿐이며, 그중 연안침식지역은 3개소(울진 2개소, 신안), 상습침수지역 5개소(목포 4개소, 순천)임. 해양수산부에서 연안 침식관리구역으로 지정한 7개소조차 모두 방재지구로 지정되지 않은 상황임(한우석 외, 2022; LX공사, 2023)<sup>110)</sup>
  - 재해로 인명피해가 발생한 지역조차 방재지구로 지정되지 않았으며, 재해취약성분석 결과와 방재지구 지정을 연계하는 체계도 마련되어 있지 않음
  - 연안침식실태조사<sup>111)</sup>에 따른 침식위험지역(심각 이상), 인명피해 발생지역, 재해취약성분석 결과 취약하다고 판단된 지역에 대한 방재지구 설정 요건을 명확히 하여야 함. 이를 지자체의 도시계획과 연계하여 방재지구 제도를 강화할 필요가 있음
  - 방재지구로 설정된 지구에 대해서는 주거지 이전 지원, 기반시설 설치·보강 등 주거권 보장을 위한 공공의 적극적인 개입이 필요함

- ✓ 재난예방과 불확실성 해소를 위한 기후위험정보 체계화
- ✓ 기후재난 위험을 예방하기 위한 실태조사 실시 및 예방계획 수립
- ✓ 재해취약성분석과 방재지구 지정의 실효성 확보
- ✓ 재해예방형 도시계획 수립을 통한 기반시설 개선사업 강화

## 2-3. 전문인력 확충을 통한 행정력 강화 및 모니터링체계 구축

### □ 기후재난 예방과 피해 지원을 위한 행정력 강화

- 실태조사에서 재난피해 경험이 있는 가구들은 재난발생 시 즉각적인 대처, 일상회복을 위한 지원서비스를 제공해야 할 지방정부의 행정편의적 태도에 심각한 문제가 있다는 점을 호소함

110) 나머지 3개소는 경기 고양시 배수펌프장 인근임.

111) 해양수산부는 '연안관리법'에 따라 연안침식 우려지역에 대해 매년 실태조사를 시행하고 있음.



- 재난피해자가 피해사실을 신고하면 기초자치단체가 확인하여 지원해야 하는데, 산불피해지역에서는 주택의 전파 여부를 판단하는 기준이 모호하다는 지적이 있었음
- 현재 지방정부의 행정인력만으로는 재난피해자에게 충분한 지원서비스를 제공하기 어려운 한계가 있으며, 지역별로 대응 수준의 차이가 발생함
  - 특별재난지역으로 선포되지 않은 일반재난지역에서는 주택 복구자금 용자, 공공임대주택 긴급주거지원, 심리·정서지원 서비스 등이 제공됨. 특별재난지역으로 선포되면 주택 복구자금 용자 한도 상향, 에너지사용료 감면 등의 추가 지원이 이루어짐<sup>112)</sup>
  - 서울에서 2022년 지하주택의 침수피해가 발생했을 때 특별재난지역으로 선포되지 않은 자치구 중 피해가구에 재난지원금을 지급하지 않은 곳이 있는 반면, 강동구는 당시 특별재난지역으로 선포되지 않았음에도 9~12월 침수피해 주택에 대한 재난지원금을 지급함<sup>113)</sup>
  - 동작구 담당 공무원은 지하주택에서 다수 침수피해가 발생한 경우에는 특별재난지역 선포여부와 관계없이 거주 가구에 재난지원금을 지급하나, 피해규모가 작은 경우 지급하지 않고 있다고 설명함
- 지방정부에서 재난대응과 피해복구 업무를 담당하는 부서는 주로 방재·재난관리, 정책보험, 민방위, 중대재해예방 등 일상업무를 관할하고 있음
  - 중앙정부에서 재난·안전관리 업무를 총괄하고 조정하는 역할은 행정안전부임
  - 강릉시는 재난안전과에서 산불피해 대응을 비롯해 방재·재난관리, 생활안전관리, 중대재해예방 등의 업무를 담당함
  - 수영구는 안전관리과에서 침수피해 대응을 비롯해 방재·재난관리, 중대재해예방 등 업무를 담당함
  - 관악구는 안전관리과에서 침수피해 대응을 비롯해 방재·재난관리, 생활안전관리, 중대재해예방 등 업무를 담당함. 참사 후 약 1년이 지나 조직을 개편하여 현재는 상시인력으로 구성된 재난현장대응팀이 편성되어 있음<sup>114)</sup>
  - 동작구는 치수과가 침수피해 대응 업무를 담당하고 있어 다른 지역과 차이가 있음
- 재난대응 및 피해복구를 위한 지원체계 규정은 복잡하고 산재되어 있어, 순환보직에 의해 운영되는 지방정부 공무원은 경험이 축적되지 않을 경우 명확한 지침에 따라 대응하기 어려움
  - 현재 주택의 재난피해 복구를 위한 규정은 ‘자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정’, ‘자연재난조사 및 복구계획수립 요령’, ‘자연재난 복구비용 산정기준 및 사회재난 생활안정지원 항목별 단가’, ‘사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규

112) 행정안전부, 2022.08.22., “서울·경기·강원·충남 10개 지자체 특별재난지역 우선 선포, 이후 중앙합동조사를 거쳐 추가 선포 예정.”

113) 행정안전부, 지방재정통계(<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF3120204.do?dbizCd=3240000202230147&lafCd=1135000&fyr=2022&inqYmd=20221231>).

114) 관악구청, 2023.12.26., “성공적인 재난대응체계 개편으로 24시간 안전한 관악구.”



정’, ‘사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 운영지침’, ‘사회재난 생활안정지원 항목별 단가’ 등에 산재되어 있음

- 본 연구 수행 과정에서 구체적인 상황을 파악하기 위해 담당 공무원들과 통화했는데, 인사이동으로 재난 당시 상황을 정확히 인지하지 못하는 공무원이 있었고, 재난대응을 담당했음에도 당시 복구지원에 대한 근거 규정을 정확히 답변하지 못한 공무원도 있었음
  - 이처럼 담당 공무원도 관련 규정을 명확히 파악하지 못하는 상황에서 피해 당사자는 어떤 규정에 근거하여 지원금이 책정되는지 파악하기 어려울 수밖에 없음
- 피해자중심 접근이 가능하고 사각지대가 발생하지 않도록, 중앙·지방정부는 재난 대응 및 피해 회복을 지원하기 위한 행정력을 강화해야 함
- 일선에서 피해자를 대면하는 지방정부의 지원서비스 제공을 강화하기 위해서는 행정안전부가 위기 상황에서 투입할 수 있는 전문인력을 운용하여 필요시 파견해야 함
- 심화하고 있는 기후위기에 대응한 주거권 보장을 위해 주거정책을 총괄하는 국토교통부 이외에도 기획재정부, 행정안전부, 보건복지부, 법무부 등 범부처 간 협업이 필요하며, 지방정부와의 협업도 필요함
- 기후위기에 대응할 수 있는 주거부문의 전략을 수립하고, 이를 시간 계획에 따라 차질없이 실행해야 함. 중장기적으로는 주거, 토지, 교통을 총괄하는 국토교통부와 별개로 주거권 실현에 집중하는 ‘주택부’를 신설할 필요가 있음
  - 지방정부도 전담 조직을 신설해 기후위기 시대의 주거부문의 전략을 수립하고 실행할 필요가 있음
  - 중앙정부·지방정부 산하에 주거권 당사자들이 참여해 의견을 반영할 수 있는 위원회를 운영할 필요가 있음

## □ 지역 특성을 반영한 지방정부의 주거권 보장 방안 마련

- 기후재난 등으로 주거권 침해를 경험하는 당사자를 일선에서 마주하는 것은 지방정부이지만, 실태조사 결과 임시주거지원 단계에서부터 문제가 발생하고 있음
- 강릉 산불피해지역에서는 임시대피소에 입소하지 않아 피해상황을 조사하고 복구비용을 지급하는 지원체계에서 배제된 가구가 존재함
  - 재난으로 집을 잃을 경우 살림살이도 함께 잃는 경우가 많은데, 긴급주거지원을 받아 LH 공사가 보유한 공공임대주택에 입주하더라도 자력으로 기본적인 가구조차 구비하지 못해 어려움을 겪는 가구가 존재함
- 기후위기 시대에 주거권 향상을 위해서는 지방정부의 주거복지에 대한 책임 강화가 필요함. 특히 비적정 주거 거주 가구 규모가 크고, 주거비 부담이 심각한 수도권 지자체의 적극적인 역할이 중요함
- ‘주거기본법’ 제3조에 의하면 중앙정부와 지방정부는 주거권을 보장하기 위하여 법률에

정의된 기본원칙에 따라 주거정책을 수립·시행해야 함

- 비수도권에서도 자력으로 적정 주거를 확보할 수 없어 주거권을 침해당하고 있는 계층을 발굴하고 지원하는 역할을 지방정부가 주도적으로 수행해야 함
- 지방정부 자체 예산을 통해 기존 주거급여나 중앙정부의 공공임대주택 정책에서 포괄하지 못했지만 주거에 대한 수요가 큰 계층을 대상으로 주거복지 프로그램을 실행해야 함
  - 현재 중앙정부의 주거급여는 기준중위소득의 48% 이하 가구를 대상으로 하며, 경기도 시흥시는 자체 예산으로 현재 기준중위소득의 60% 이하(아동이 있는 가구는 80% 이하) 주거급여 비수급가구를 대상으로 '시흥형 주거비 지원'을 시행하고 있음
- 지역별 특성에 따라 공공임대주택, 주거비 지원, 주택개량 등을 혼합하여 주거권 보장을 위한 주거복지 프로그램을 실행해야 함
  - 주거비 지원만으로는 적정 주거로 이주하기 어려운 수도권 등에서는 공공임대주택 공급에 초점을 둔 정책이 필요함
  - 주택보급률이 높은 비수도권 도 지역 등에서는 주거비 지원을 통해 적정 주거로 이주할 수 있도록 지원해야 함
  - 주택개량·개조를 통해 재난위험을 낮추고 기후복원력을 제고할 수 있는 주택에 대해서는 관련 지원을 확대해야 함

## □ 주거권 모니터링 체계 구축

- 중앙정부와 지방정부는 주거권을 보장할 책임이 있지만, 기후위기 시대 주거권을 보장하기 위한 정부 정책의 구체적인 목표와 실행 방안은 제시되고 있지 않음
- 정부가 바뀔 때마다 공공임대주택 공급 등 주거정책도 바뀌는 경우가 많은데, 주거권 관점에서 정부 정책을 평가하고 개선안을 제시할 독립적인 기구가 필요함
- 국가인권위원회는 재난대응 및 피해복구 지원체계에서 사각지대나 인권 침해가 발생하지 않는지를 조사하고 모니터링해야 함
  - 부산 수영구에서 침수·전세사기 피해를 입은 세입자들을 비롯해 재난지원체계의 사각지대에 놓인 사람들을 발굴하고, 중앙·지방정부의 피해 회복 지원에서 누구도 배제되지 않도록 모니터링해야 함
  - 특별재난지역 선포 시 지방정부는 피해액보다 많은 복구비용을 지급받는 반면 피해 가구에게는 적절한 지원이 이루어지지 않는다는 지적이 있음.<sup>115)</sup> 중앙정부의 지원금이 피해 가구에게 지급되지 않는 문제가 발생하지 않도록 모니터링해야 함

115) 시사IN, 2023.08.09., "지자체만 웃는 특별재난지역 선포."

○ 재난대응을 위한 정책뿐만 아니라 주거복지 프로그램 전반에서 인권 침해와 사각 지대가 발생하지 않도록 일상적인 모니터링이 가능한 체계를 구축해야 함

- ✓ 신속하고 전문적인 재난대응이 가능하도록 지방정부 인력운용에 대한 지원 강화
- ✓ 지방정부 자체 예산을 활용한 주거복지 프로그램 확대
- ✓ 재난대응 및 피해복구 지원에서 사각지대와 인권 침해 방지를 위한 모니터링체계 구축

### 3) 기후위기 시대에 부합하는 주거품질 규제

#### 3-1. 생명과 건강을 위협하는 비적정 주거에 대한 강행규정 법제화

- 실태조사 결과 주택의 안전·위생 관련 기준 설정이 필요하다고 응답한 비율이 높은 가운데, 침수피해지역과 산불피해지역에서 특히 높음
- 2022년 8월 폭우로 서울 지하주택에서 참사가 일어났음에도 중앙정부와 서울시는 거주자의 생명과 안전을 위협하는 기존주택의 임대·사용 규제에 대해 아무런 대책을 내놓지 않고 있음
- 주거상향 지원을 위한 보증금·월세 지원 프로그램은 금액이 적어 실효성이 떨어지며, 공공임대주택 공급은 더더 여전히 많은 가구가 수해로부터 안전하지 못한 지하주택에 거주하고 있음
  - 최대 1억 3,000만 원을 저리로 지원하는 전세임대 지원을 받은 가구조차 지상으로의 이주가 힘든 상황에서, 지하 거주 가구를 대상으로 5,000만 원을 무이자로 융자하는 중앙정부 프로그램이 실질적인 대책이 되기는 어려움
  - 2023년 국토교통위원회 국정감사 자료에 의하면 2023년 6월 16일 기준 지하 거주 가구에 대한 무이자대출 누적실적은 78가구에 불과함. 2023년 1월 1일~6월 16일간 지하에서 LH공사 전세임대주택으로 이주한 가구가 1,472가구인 것을 보더라도 무이자대출을 이용할 유인은 크지 않음<sup>116)</sup>
  - 2023년 1~12월간 반지하 특정바우처 지급을 위해 서울 25개 자치구에 지출된 예산합계는 12.6억 원(전액 시비)인데,<sup>117)</sup> 모든 대상이 20만 원의 임대료를 12개월간 지원받았다고 가정했을 때 연평균 지원 가구수는 527가구에 불과함
  - 2020년 인구주택총조사에 의하면 전국 지하 거처에 일반가구와 외국인가구를 합해 365,374가구가 거주하고 있고, 서울에만 224,279가구가 거주하고 있음(KBS·한국도시연구소, 2022), 2022년 수해 참사 이후 시행된 위 정책들의 지원대상 및 규모는 제한적인 수준에 머무르고 있음
- 중앙정부와 서울시는 재개발·재건축 규제 완화 이외에는 정책적 개입 수단이 거의 없는 민간주도 정비사업을 통한 지하주택 멸실에 초점을 두고 있는데, 이는 사실상 아무런 역할을 하지 않겠다는 것과 다름없음
- 공공이 위험한 지하주택을 매입하겠다는 정책도 집행이 더딘 상황임

116) 국토교통부, 2023년 국회 국토교통위원회 국정감사 자료; 다만, 지하에서 전세임대주택 지원을 받아 지상층으로 이주했는지는 파악되지 않는 한계가 있음. 현행 제도에서는 전세임대주택 지원을 받은 가구가 지하주택을 임대하는 것을 규제하는 장치가 없음.

117) 행정안전부, 지방재정365([www.lofin365.go.kr/portal/LF3120204.do?dbizCd=6110000200931306&lafCd=1100000&fyr=2023&inqYmd=20231231](http://www.lofin365.go.kr/portal/LF3120204.do?dbizCd=6110000200931306&lafCd=1100000&fyr=2023&inqYmd=20231231)).

- SH공사가 국회 국토교통위원회에 제출한 국정감사 자료에 의하면, 2023년 10월 12일까지 매입한 지하주택은 총 538호에 그쳐 계획 대비 이행 비율이 10%정도에 불과함<sup>118)</sup>
- 현행 최저주거기준은 구조·성능·환경 기준이 모호하고 추상적이며, 강행규정이 아닌 선언적인 규정에 그치고 있음
  - ‘주거기본법’ 제17조는 최저주거기준을 ‘쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표’로 정의하고 있음
  - 강행규정으로 작동하지 않는 최저주거기준은 기준에 미달하는 기존주택의 주거품질을 개선하는 목적으로 활용되지 않고 있음
  - 최저주거기준은 공공임대주택 공급 대상 선정에 활용되는 수준에 머물고 있음. ‘주거취약계층 주거지원 업무처리지침’ 제3조에 의한 공공임대주택(매입·전세임대) 공급 대상, ‘공공주택 특별법 시행규칙’ 별표 5의2에 의한 통합공공임대주택 공급 대상에 최저주거기준 미달 가구가 포함됨
  - ‘주거기본법’ 제17조에 의하면 최저주거기준은 사회경제적 변화에 따른 적정성을 유지해야 하지만 2004년 최저주거기준 도입 이래 2011년 최소면적만 상향하는 한차례 개정이 있었을 뿐, 변화된 사회경제적 여건을 반영하지 못하는 문제도 있음
- 해외에서는 적정 주거품질 기준을 충족하지 못하는 기존주택에 대한 규제를 바탕으로 임대·사용을 금지하는 제도를 두고 있음
  - 영국의 ‘주택의 건강과 안전에 대한 평가 체계(Housing Health and Safety Rating System: HHSRS)’, 미국의 ‘물리적표준조건기준(Uniform Physical Condition Standards: UPCS)’ 등은 대표적인 주거품질 규제 기준임
- 영국은 HHSRS를 통해 주택의 품질을 평가하는데, 건강과 안전을 위협하는 등급의 주택을 임대하는 경우, 지방정부가 임대인에게 시정조치를 취하도록 명령할 수 있음(서울특별시·한국도시연구소, 2020)
  - 영국은 환경위생감독관(Environmental Health Officers) 제도를 통해 주택이 거주자의 건강과 안전에 부정적인 영향을 미치는지를 판단함
  - 영국의 지방정부는 위험도가 높다고 판정된 주택에 대해 임대인에게 수선·개량을 통해 위험요소를 제거하도록 통지하고, 사용금지명령을 내리기도 함. 경우에 따라 주택의 철거, 위험한 지역의 소개(clearance)까지도 명령할 수 있음
  - HHSRS는 가구가 독립적으로 거주하는 일반주택과 달리 화장실·부엌 등 필수시설을 공유하는 다중주택(HMO)에도 적용되고 있음
- 미국 뉴욕주는 19세기 후반부터 법률을 통해 공동주택의 품질을 규제해 왔고, 1901년에는 기존주택에도 규제가 적용되도록 법률을 개정함(LH공사·한국도시연구소, 2021)

118) 연합뉴스, 2023.10.22., “서울시, 올해 반지하주택 매입 538호…계획 이행 10% 그쳐.”

- 1867년 제정된 '뉴욕공동주택법(The New York State Tenement House Act)'은 공용 화장실 사용인원, 창문, 화재대피로 설치 의무화 등을 규제함
  - 1901년 개정된 '뉴욕공동주택법'으로 거주적합성(habitability)에 관한 구조적 요소, 설비 요소, 서비스 요소, 최소면적 등에 대한 규제가 추가되었고, 기존주택에 대해서도 규제를 적용함
- 최저주거기준의 구조·성능·환경기준을 구체화하는 한편, 강행규정으로 작동하도록 하여 신규주택뿐만 아니라 기존주택도 기후위기로부터 안전하도록 보장해야 함. 또한 주택이외의 거처로 분류되는 비적정 주거에 대해서도 최저주거기준을 마련해야 함
- 제21대 국회에서는 최저주거기준의 구조·성능·환경기준을 구체화하기 위한 '주거기본법' 개정안(의안번호: 2111484)이 발의됨
  - 무단 용도변경, 증축, 개축 등 '건축법'상 건축기준에 위배되는 기존주택에 대해서는 허가권자가 시정명령을 내리고 이행강제금을 부과하고 있으나, 최저주거기준 위반 행위에 대해서는 이행강제금을 부과하는 장치가 없음
  - 서울시는 2021년 '건축 조례' 개정으로 고시원(다중생활시설)의 최소면적, 외기에 면한 창문 설치를 의무화하는 건축기준을 수립함. 다만, 이 기준도 기존 고시원에 소급적용하지 않는 한계가 있음
  - 고시원 외 비적정 주거에 대해서도 최저주거기준을 마련하여 규제하는 한편, 장기적으로는 비적정 주거 종식 목표를 분명히 해야 함
- 생명과 안전을 위협하는 비적정 주거에 대해 중앙·지방정부가 시설개선 및 임대금지 등을 명령할 수 있는 강행규정을 법제화해야 함
- 사람이 살만한 집인지, 거주자의 건강과 안전을 위협하는 요소는 없는지 등 주택의 물리적 상태를 조사하고 관리·감독하는 실효적인 주거감독관 제도를 지방자치단체별로 도입하여 규제를 실질화해야 함
- 주거품질 규제에 관한 강행규정은 기존 가구에 대한 개량·리모델링 지원, 공공임대주택 공급, 주거비 지원 정책과 연계되어야 함
- '주거기본법' 제18조는 중앙·지방정부가 최저주거기준 미달 가구 해소를 위해 노력해야 한다고 규정하고 있음
  - 개량·리모델링으로 품질이 개선될 수 있는 거처에 대해서는 임대료 규제 등 공공성 확보를 전제로 공공이 비용의 일부 또는 전부를 지원하고, 품질이 개선되기 어려운 거처는 임대·사용을 금지해야 함
  - 생명과 안전을 위협하는 주택에 거주하는 자가 가구에 대해서는 공공임대주택 입주자격을 부여하거나, 공공이 해당 건물을 매입하여 임대·사용하지 못하도록 유도함

- ✓ 주거기준을 구체화하고 강행규정화하여 기존주택을 포함한 모든 집의 주거품질 규제
- ✓ 주택의 물리적 상태를 조사·관리·감독할 수 있는 주거감독관제도 도입
- ✓ 생명과 안전을 위협하는 비적정 주거에 대해서는 사용·임대 금지

### 3-2. 주거품질 규제를 연계한 주거비 지원 강화

- 현재 LH공사는 주거급여 보장기관인 기초자치단체로부터 주택조사 업무를 의뢰받아 임차 가구가 거주하는 주택의 유형, 임대료, 시설상태 등을 조사하고 있음
  - 국토교통부의 '주거급여 실시에 관한 고시' 제4장 규정에 의해 LH공사가 수급권자의 주택조사 업무를 담당하고 있음
- 주택조사를 통해 임차 가구가 주거품질이 열악한 비적정 주거에 거주한다는 사실이 확인되더라도, 공공 재원이 빈곤 비즈니스로 수익을 얻는 임대인에게 귀속되는 것을 방지할 장치가 미비함
  - 2018년 종로구 국일고시원 화재, 2022년 영등포구 고시원 화재, 2022년 관악구와 동작구 지하 침수피해 등 주거급여 수급가구가 재난으로 인해 사망하는 일이 계속 발생하고 있음
  - 쪽방·고시원을 운영하는 임대인들은 많은 임차인이 수급가구라는 사실을 이용하여 임대료를 주거급여 기준임대료 상한선까지 받고, 정부의 기준임대료 인상에 발맞춰 임대료를 인상하는 경우가 많음
- 미국 주택도시개발부(HUD)는 주택바우처 프로그램(housing choice voucher program, Section 8) 대상 가구가 거주하는 주택의 품질을 UPCS로 평가하도록 함. 주택이 일정 기준을 충족하지 못할 경우 급여를 중지하거나 삭감하기도 함(서울특별시·한국도시연구소, 2020)
  - 임차 가구가 주택바우처 프로그램 지원을 신청할 때 관할 공공주택청이 주택의 품질을 평가하며, 이후에는 1~2년 주기로 평가가 시행됨
- 프랑스도 Apl(L'aide personnalisée au logement) 등 주거수당 지급 시 임차 가구의 거처가 일정 기준을 충족하도록 하고 있음<sup>119)</sup>
  - 프랑스 주거수당 수급가구의 거처는 적정기준 및 최소점유조건에 관한 기준(critères de décence et de conditions minimales d'occupation) 5가지를 충족해야 함
  - 임대인은 ① 최소면적기준을 충족하고, ② 건강과 안전을 위협하는 요소가 없고, ③ 유해한 동물과 해충이 없고, ④ 최소에너지성능을 충족하며, ⑤ 일정한 설비를 갖춘 거처를 수급가구에 제공해야 함

119) Service-Public.fr(<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12006/personnalisation/resultat?lang=&quest=>).

- 거처가 이러한 조건을 충족하지 못하거나, 수급가구가 당국의 검사를 거부할 경우 주거수당 지급이 유예되거나 중단될 수 있음
- 주거품질 기준에 미달하는 거처에 거주하는 가구가 주거급여를 신청할 경우 기준을 충족하는 주택으로 이동하는 조건으로 주거비를 지원해야 함
  - 다만 임차 가구가 수급권을 침해받지 않도록 주택재고 관리에 대한 공공의 적극적인 개입이 전제되어야 함
- 주택부족 문제가 상대적으로 심각하지 않은 지역에서 우선적으로 주거비 지원을 확대하여 수급가구가 기후위기에 취약한 집에서 살지 않도록 해야 함
  - 2024년 1인가구 임차급여의 기준임대료가 1급지(서울)는 34.1만 원인데, 4급지(비수도권 도 지역·특례시 제외)는 17.8만 원으로 서울의 약 절반 수준임(표 IV-2)
  - 비수도권 도 지역은 주택보급률이 100%를 초과하며 빈집 재고도 많지만, 주거비 지원금액이 낮아 수급가구가 기후위기에 취약한 거처에 거주하고 있음
  - 주거선택권이 상대적으로 넓은 비수도권 도 지역(4급지)의 기준임대료를 우선적으로 현실화하여 주거품질 기준을 충족하지 못하는 임차 가구의 이주를 지원해야 함
  - 지방정부 자체 예산을 통한 주거비 지원 제도를 도입·확대하여 주거급여의 소득인정액 기준을 초과하는 저소득가구에 대해서도 적정 주거 확보를 지원해야 함

표 IV-2. 주거급여 임차급여 기준임대료(2024년)

(단위 : 원)

구분	1급지(서울)	2급지(인천·경기)	3급지(광역시·세종시·비수도권특례시)	4급지(기타 지역)
1인가구	341,000	268,000	216,000	178,000
2인가구	382,000	300,000	240,000	201,000
3인가구	455,000	358,000	287,000	239,000
4인가구	527,000	414,000	333,000	278,000

자료 : 국토교통부고시 제2023-478호.

- ✓ 주거품질 기준을 충족하는 주택에 대해서만 주거비를 지원하도록 제도 개선
- ✓ 비적정 주거 거주 가구의 이주 지원을 위한 주거비 지원금액 현실화



### 3-3. 주택의 에너지성능 평가 의무화

- 농촌·어촌·산촌에는 단열성능이 떨어지는 노후주택이 많고 도시가스가 연결되어 있지 않은 경우도 많은데, 기후위기 심화와 에너지요금 인상으로 이중고를 겪고 있음
  - 2022년에는 등유가격이 급등하면서 등유를 주요 난방연료로 사용하는 주택에서 비용 부담이 크게 상승함<sup>120)</sup>
  - 2021년부터 11월부터 정부는 휘발유·경유·LPG 등의 유류세를 20% 인하하는 조치를 시행하였고 이후 수차례 연장하였는데, 인하 대상에 등유는 포함되지 않음<sup>121)</sup>
  - 현행 주택용 전기요금은 3개 구간 누진제를 적용하고 있는데, 동계 3단계 누진 기준인 400kWh부터는 단가가 크게 상승함
- 본 연구의 실태조사에서도 등유나 전기를 난방연료로 사용하는 비율이 높은 산불 피해지역, 농촌·어촌·산촌 등 비수도권에서 동절기 에너지사용료가 높음
  - 통계청 2020년 인구주택총조사에 의하면 가구의 난방시설이 도시가스인 비율은 동부에서는 72.5%로 높은 반면, 면부에서는 21.1%로 크게 낮음. 면부에서는 기름보일러(48.1%)와 전기보일러(13.8%) 비율이 상대적으로 높음. 읍부에서도 기름보일러(17.7%) 비율이 동부(3.1%)에 비해 높음
  - LH공사 영구임대주택은 아파트로 중앙난방이나 지역난방인 경우가 많고, 개별난방이더라도 가스보일러가 설치된 단지가 많음. 그러나 제주 서귀포시에 위치한 영구임대주택처럼 개별유류난방(기름보일러) 방식인 단지도 남아있어 에너지원 전환을 위한 지원이 필요함
- 단열기준을 강화하기 이전인 1999년 전에 준공되어 에너지효율이 낮은 주택이 전체 재고의 40% 이상을 차지함(표 IV-3)<sup>122)</sup>
  - 2022년 기준 총주택재고는 1,915.6만 호로 2000년 이후 건축된 비중은 55.3%, 1999년 이전 건축된 비중은 44.7%임
  - 1999년 이전 건축된 주택재고 비중은 단독주택(70.3%)이 상대적으로 높음
  - 비수도권(50.3%)은 1999년 이전 건축된 주택재고 비중이 절반 이상으로, 수도권(38.3%)에 비해 높음

120) 한국농어민신문, 2023.02.03., “등유가격 49% 급등…도시가스 없는 농촌은 ‘절박’.”

121) 경향신문, 2022.02.13., “유류세 인하 빠진 '서민용 난방' 등유, 7년만에 최고치.”

122) 단열기준을 강화한 것은 2001년이지만, KOSIS(국가통계포털)에 공표된 2022년 주택총조사를 통해서도 1999년 이전 건축된 주택재고만 파악할 수 있음.

표 IV-3. 1999년 이전 건축된 주택재고

(단위 : 호, %)

구분		전체	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	비주거용 건물내주택
전국	계	19,155,585	3,860,997	12,268,973	530,985	2,283,238	211,392
	2000년 이후	55.3	29.7	62.0	38.3	68.4	37.5
	1999년 이전	44.7	70.3	38.0	61.7	31.6	62.5
수도권	계	8,924,532	892,075	5,927,659	273,842	1,760,393	70,563
	2000년 이후	61.7	31.9	64.9	36.4	71.0	34.3
	1999년 이전	38.3	68.1	35.1	63.6	29.0	65.7
비수도권	계	10,231,053	2,968,922	6,341,314	257,143	522,845	140,829
	2000년 이후	49.7	29.0	59.2	40.2	59.6	39.0
	1999년 이전	50.3	71.0	40.8	59.8	40.4	61.0

자료 : 통계청, 2022, 주택총조사.

- 국토교통부는 2015년부터 일정 규모 이상 건축물의 에너지사용량, 온실가스배출량, 건축물에너지 관련 인증 현황 등의 정보가 기재된 에너지평가서를 공개하고 있으며, 점차 공개범위를 확대해왔음
  - ‘녹색건축물 조성 지원법’ 제18조 및 동법 시행령 제13조에 의하면 국토교통부 장관은 100세대 이상인 주택단지 내 공동주택, 연면적 2,000㎡ 이상 업무시설의 에너지평가서를 공개해야 함. 중개업자는 에너지평가서 공개 대상 건축물을 중개할 때에 구입자 또는 임차인이 에너지평가서를 확인하도록 안내할 수 있음
  - 공동주택의 에너지평가서 공개범위는 2013년 500세대 이상, 2017년 300세대 이상, 2020년 150세대 이상, 2023년 100세대 이상으로 점진적으로 확대됨
  - 국토교통부 녹색건축포털에서 지역별·용도별 건축물 에너지사용량을 공개하고 있고, 공개 대상 건축물의 에너지평가서도 공개되어 있음
- 우리나라의 주택 에너지성능 평가제도는 해외 국가와 비교할 때 다음과 같은 문제점이 있음
  - 에너지평가서 공개대상에서 100세대 미만 주택단지는 제외되어 단독주택, 소규모 공동주택 등의 에너지성능을 파악하기 어려움
  - 공개된 에너지평가서는 에너지사용량, 온실가스배출량 이외에 성능, 연료원, 신재생에너지 활용 등의 정보는 포함되어 있지 않음. 또한 에너지사용을 절감할 수 있는 방법에 대한 권고가 포함되어 있지 않음
  - 에너지성능 평가제도와 주택개량 지원·유도정책 간의 연계도 미흡함
- 2013년 건축물에너지평가사 제도가 도입되고 2015년부터 국가자격시험으로 전환되었지만, 배출인력이 연간 100명 미만으로 적은데다가 에너지평가사 고유의 업무영역이 구체화되지 않아 실질적인 기능을 하지 못하고 있음

- 에너지평가서, 에너지평가사 등의 제도를 내실화해 모든 주택의 에너지성능을 정확하게 평가하는 제도를 도입할 필요가 있음
  - 공공의 에너지정책을 뒷받침하기 위해서는 주택의 에너지성능을 평가하고 비교하여 정확한 정보를 수집하는 제도가 필요함
  - 에너지평가서 공개범위를 모든 주택으로 확대해야 함
  - 건축물의 에너지성능 데이터를 주택개량 및 리모델링 정책 대상 설정과 사업 추진에 활용할 필요가 있음
- 에너지성능 평가체계를 토대로 시설 및 설비의 개선방안, 에너지사용 저감방안을 공공이 제시하고 지원해야 함
  - 일본의 제로에너지주택(ZEH) 보조금 지원사업, 미국의 에너지효율모기지(EEM) 등은 정책 지원과 관련해서 구체적인 시설·설비 개선 요건을 제시하고 평가하고 있음(2장 참조)
  - 창호 교체, 벽체·지붕의 단열 강화, 보일러 교체, 조명기기 교체, 가전제품 교체 등과 같은 에너지효율 개선방안 중 어떤 조치가 적합한지 상담하는 시스템 구축도 필요함
  - 프랑스 릴(Lille)시는 '지속가능한 주택 센터(La Maison de l'Habitat Durable : MHD)'를 운영하여 지속가능하고 에너지효율을 개선하는 주택개량·개조에 관한 정보를 제공하고 있음.<sup>123)</sup> 이처럼 시민들의 체감도를 높이는 정책도 추진할 필요가 있음(그림 IV-5)
- 기후위기 시대에 부합하도록 에너지성능을 포함하는 주거품질 기준을 수립하고, 기존주택을 포함한 모든 주택이 기준을 충족하도록 해야 함
  - 미국 메릴랜드주와 워싱턴DC에서는 최근 건축물 에너지효율 표준(IgCC)이 의무화되었으며, 영국에서도 '미래주거표준'의 제도화 및 의무화를 추진 중에 있음(2장 참조)
  - 에너지성능기준은 모든 주택에 적용해야 하며, 기존주택도 주택개량 및 리모델링 공사를 통해 충족하도록 해야 함
  - 중앙정부와 광역자치단체가 허가권한이 있는 기초자치단체에 지침을 제공하여 에너지효율적이고 기후복원력이 있는 주택이 공급되도록 유도·감독할 필요가 있음
- 노후주택 비중이 높은 비수도권 지역을 중심으로 에너지비용을 절감하고 에너지효율을 개선할 수 있도록 공공의 지원을 확대해야 함
  - 도시가스가 연결되어 있지 않은 비수도권을 중심으로 재생에너지 설비지원사업 등 에너지 전환 사업을 추진할 필요가 있음
  - 취약계층 거주 비율이 상대적으로 높은 공공임대 단지부터 탄소배출 감축과 에너지비용 부담 완화를 위해 보일러 교체, 태양광패널 설치 등의 지원사업을 확대해야 함

123) Maison de L'Habitat Durable([www.maisonhabitatdurable-lillemetropole.fr/la-maison-de-lhabitat-durable](http://www.maisonhabitatdurable-lillemetropole.fr/la-maison-de-lhabitat-durable)).



지속가능한 주택 외관



시민들이 체험할 수 있는 내부 공간

그림 IV-5. 프랑스 릴(Lille)시의 지속가능한 주택  
출처: LH공사·한국도시연구소(2021).

건축물에너지 관련 인증 현황			
건축물 에너지 효율등급인증 (1++~7등급)	인증등급	1차에너지 소모량	kWh/m <sup>2</sup>
제로에너지 건축물 인증 (1~5등급)	인증등급	에너지 자립률	%

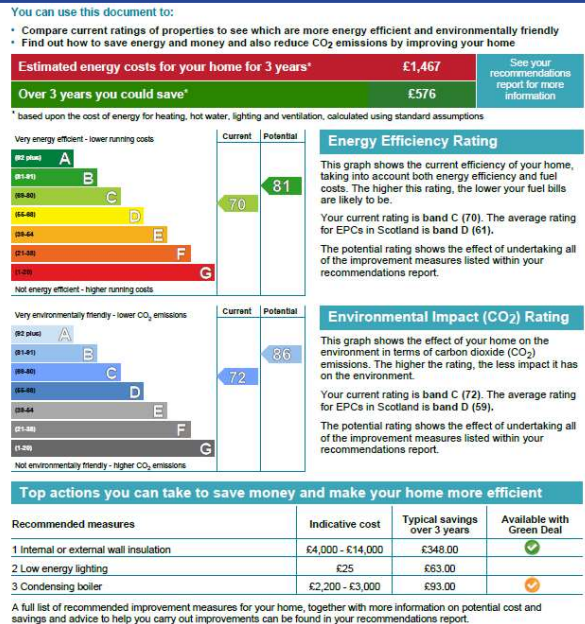
\* 건축물 에너지효율등급 인증 및 제로에너지건축물 인증에 적용 내용은 '녹색건축물 조성 지원법' 제17조에 따라 인증기관으로부터 등급 인증을 받은 경우입니다.  
\*\* 건축물 에너지효율등급 인증의 1차 에너지 소모량은 건축물 자체의 물리적 성능을 반영적으로 평가하여 산정한 것으로, 다중의 단위면적 당 에너지 사용량 및 온실 가스 배출량 향상을 위한 에너지 사용량(건축물의 실제 사용 환경에 따라 변동되는 에너지의 사용량)과 일치하지는 않습니다.

단위면적 당 에너지 사용량 및 온실가스 배출량 현황				
에너지 사용량	도시가스	3.3 kWh/m <sup>2</sup> · 년	온실가스 배출량	40.1 kg/m <sup>2</sup> · 년
	지역난방	80.4 kWh/m <sup>2</sup> · 년		
	열 (a)	83.7 kWh/m <sup>2</sup> · 년		
	전기 (b)	48.2 kWh/m <sup>2</sup> · 년		
합계 (a+b)	131.9 kWh/m <sup>2</sup> · 년			

이 건축물과 유사한 면적인 다른 건축물의 연간 표준에너지 사용량(128.1kWh/m<sup>2</sup> · 년)

이 건축물의 단위면적 당 에너지 사용량(열+전기)은 이 건축물과 유사한 면적인 다른 건축물(이 건축물과 같은 시 · 도에 있는 건축물)의 표준에너지사용량 대비 3%(열 -1%, 전기 11%)입니다.  
※ 우리집 에너지사용량에 대한 상세한 내용은 그린투게더(www.greentogether.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.  
※ 건축물 연간 에너지 사용량은 매년 4월 중 새로 공개됩니다(전년도에 사용한 연간 에너지사용량 기준).

한국의 에너지평가서



스코틀랜드의 EPC

그림 IV-6. 한국의 에너지평가서와 영국(스코틀랜드)의 EPC

주 : 두 문서는 모두 2024년 1월 발급함. 한국의 에너지평가서는 한쪽, 스코틀랜드의 EPC는 여섯 쪽 분량의 문서임. EPC에는 주택의 에너지효율·탄소배출 등급, 예상 에너지비용, 벽·지붕·바닥·창문·난방 등 설비의 물리적 상태, 에너지효율 개선을 위한 권장조치 등이 기재됨.

- 주택의 에너지효율 및 방재상황에 대한 정보의 비대칭성을 없애, 시장에서 주택의 에너지성능이 평가받고 거래 시 고려사항이 될 수 있도록 유도하여야 함
  - 영국은 주택의 건축·개량·개조, 판매·임대 등과 관련하여 에너지사용 정보에 대한 접근성을 개선하기 위해 에너지성능인증서(EPC)<sup>124</sup>와 표준평가절차(standard assessment procedure: SAP)<sup>125</sup> 제도를 운영하고 있음(그림 IV-6)

124) EPC는 부동산을 거래·임대하기 전에 잠재적 구입자와 임차인을 위해 주택의 에너지성능에 대한 인증서를 제시하도록 하는 제도임. 2장 참조.

- 우리나라도 주택의 매매 및 임대차 계약 시 공인중개사가 에너지성능정보, 예상되는 에너지 비용 등의 정보가 포함된 에너지평가서를 첨부·제시하도록 하여야 함. 또한 에너지사용 절감을 위한 권고 사항을 평가서에 제시해야 함

- ✓ 기존주택을 포함한 모든 주택의 에너지성능을 체계적으로 평가하는 제도 도입
- ✓ 모든 주택이 적정 에너지성능을 갖추도록 주택개량 및 설비지원사업 확대

## 4) 주택의 기후복원력 향상

### 4-1. 주택개량·개조 지원 확대 및 적응적 재사용

#### □ 주택개량·개조 지원 확대

- 실태조사에서는 주택의 기능적 결함으로 외풍과 누수, 건강을 위협하는 요소로 습기·곰팡이, 폭염, 수해 등이 꼽혔으며, 재난 경험 가구가 재난 이후 주택의 물리적 피해를 복구하지 못한 비율도 크게 높음
- 전체 가구의 약 3분의 2는 주택의 리모델링·개량을 희망하고 있는데, 특히 침수피해지역에서 희망하는 비율이 크게 높음
  - 에너지효율 향상을 위한 주택개량 소요로는 ‘벽·천장 단열 개선’이 가장 높음
- 주택의 에너지효율 개선으로 기후복원력을 향상시키고 기후적응력을 제고해야 함
  - 복원력은 사회 또는 생태가 기본 구조와 기능을 유지하면서 스트레스 및 변화에 적응할 수 있는 능력을 의미함(Pallubinsky et al., 2023)
  - 주택의 개량·개조를 통해서 에너지효율을 개선할 뿐만 아니라 거주자의 건강과 삶의 질도 개선할 수 있음
  - 기후복원력 향상을 위해 주택의 건축적 취약점을 파악하고 적응대책을 개발하여 폭염·한파 등 기후재난에 따른 잠재적 피해를 최소화하여야 함
- 국내 재난 관련 법제에는 기후위기 대응 관점이 점차 추가되고 있지만, 침수·산사태 등 극단적 재난에 대비하는 성격이 강하며, 전반적인 주택의 복원력 강화에 대한 종합적이고 장기적인 관점이 결여되어 있음
  - ‘범정부 국가안전시스템 개편방안’, ‘제3차 적응강화대책’의 침수방지시설 설치, 공동주택 침수 예방, 풍수해보험, 조립주택 등 시책은 기존 주택관리 관련 제도를 개선하지 않은 임시방편에 가까움

125) SAP는 영국정부가 주택의 에너지 및 환경성능을 평가하고 비교하는 데에 사용하는 방법임. 에너지 및 환경정책을 뒷받침하는 데 필요한 정확하고 신뢰할 수 있는 주택에너지 평가를 제공하는 것이 목적임.



- '제3차 적응강화대책'의 일환으로 재해취약주택을 매입한 뒤 품질을 개선하여 공공임대 및 커뮤니티시설로 활용하는 계획은 발표되었으나, 구체적인 추진목표와 계획은 발표되지 않고 있음
- 주택 대량공급 시기에 지어진 에너지성능이 낮은 주택을 현재의 사회적 요구성능에 맞게 개량·개조할 필요성이 크지만, 적극적인 개량사업은 추진되지 않고 있음
  - 에너지성능이 낮은 주택은 냉·난방시설 및 설비, 조명·가전제품 등에 상대적으로 많은 에너지를 소모하고 있음
  - 수선비용 마련, 임대인·임차인 간 갈등, 개량·개조가 이루어지는 동안의 임시거주지 부재, 개발이익에 대한 기대 등의 이유로 주택개량·개조는 거의 추진되지 않고 있음
  - 지하주택, 쪽방·고시원 등 비적정 주거 거주자 심층면접조사에서도 임대인이 주택의 열악한 물리적 상태를 개선할 의지를 보이지 않는다는 거주자 의견이 많음
  - 중앙정부의 대표적인 주택개량 프로그램인 주거급여 수선유지급여는 기준중위소득 2024년 현재 기준중위소득 48% 이하 자가 가구를 대상으로 하며, 임차 가구는 제외되어 있음
  - 자가가구 수선유지급여 수선비용 한도 역시 2020년 이후 5년간 동결됨
- 주택의 기후복원력 제고를 위해서는 기후위기에 대한 이해 확산, 관련 법률 및 규정의 마련, 보조금 및 용자지원, 임대인·임차인 간 이해관계 조정 등을 포함하는 국가적 목표를 수립해야 함
- 에너지효율이 낮은 주택이 에너지성능 기준을 충족하도록 개량·개조하기 위해서는 공공이 더욱 많은 재원을 투입해야 함
  - 민간부문에 주택관리 책임을 전적으로 맡겨둘 경우 주택의 기후복원력 제고라는 국가적 목표는 달성되기 어려움
- 노후 공공임대주택에 대한 그린리모델링사업을 지속적으로 추진하고, 주거환경개선뿐 아니라 취약계층을 위한 주택의 배리어프리화 사업도 확대되어야 함
  - 1989년부터 공급되기 시작한 공공임대주택의 노후화 문제에 대응하기 위해 정부는 시설 개선을 위한 (그린)리모델링사업을 시행 중이나 예산이 삭감되는 추세임(2장 참조)
  - 현재 그린리모델링사업 대상에 포함되지 않은 공공임대주택까지 사업 범위를 확장해야 함. 정부가 공공임대주택에 포함하고 있는 민간이 소유하고 있는 전세임대주택도 사업 범위에 포함하되, 임대료 및 임대기간을 규제할 필요가 있음
  - 주거환경 및 에너지효율 개선뿐 아니라 고령자, 장애인 등 취약계층을 위한 주택의 배리어프리 사업도 확대되어야 함
- 에너지효율이 낮은 노후주택을 공공이 매입하여 그린리모델링으로 저탄소 공공임대주택으로 전환하는 사업을 확대하여 적정주거권을 보장하고 탄소배출을 감축하는 것이 필요함
  - 매입임대주택은 택지개발을 통한 대규모 건설 공급방식이 아닌, 기존주택을 활용하는 기

후위기에 대응하는 주택 공급방식임. 기존주택을 매입해 에너지효율과 성능을 개선시켜 저탄소 장수명 공공임대주택으로 전환하면, 건축 부문의 탄소배출을 줄이면서 부담가능한 주택을 공급할 수 있음

- 유엔 주거권 특보는 주거부문의 정의로운 전환을 위한 방안으로 탄소중립 공공·사회주택 공급 확대를 권고함(Rajagopal, 2022). 기존주택을 공공임대주택으로 전환하는 매입임대주택은 기후위기에 대응하는 주거부문의 정의로운 전환 정책임

○ 현행 그린리모델링사업은 주로 공공건축물과 민간 공동주택을 중심으로 이루어지고 있는데, 모든 주택을 대상으로 시행될 수 있도록 사업범위를 확장해야 함

- 민간건축물 그린리모델링 이차지원사업은 대부분 공동주택을 대상으로 이루어지고 있으며, 개선의 내용도 창호 등 소규모 수선에 그치는 경우가 많음(2장 참조)
- 침수피해지역, 농촌·산촌·어촌에는 단독·다가구 주택유형이 많지만, 그린리모델링 사업의 주요 참여자가 되지 못하고 있음
- 주택의 물리적 성능에 대한 구체적인 기준 설정, 보조금 지급 등 지원수단 다각화, 인센티브와 동반되는 규제 강화 등 해외의 주택개량 정책을 참고하여 사업 범위를 확장하고, 규모를 확대할 필요가 있음
- 민간임대주택에 대한 에너지효율개선 지원정책이 임대료 인상으로 이어지지 않도록 규제 장치를 마련할 필요가 있음. 독일에서는 기후위기 대응을 위한 공공지원 리모델링사업이 임대료 규제 완화조치와 동반되면서 부작용이 나타남(Weber and Wolff, 2018)

○ 제로에너지건축물 등 녹색건축물표준 확산을 위해 수립된 국가의 로드맵 달성은 목표의 유예없이 일관되게 추진되어야 함

- 녹색건축물표준은 주택의 에너지효율 향상, 자원 절약, 폐기물 감소, 재생가능한 건축자재 사용 등을 촉진할 수 있는 방안임

○ 보편적인 주택개량 지원 프로그램을 마련하고, 소득·자산에 따라 비용을 차등지원해야 함

- 저소득층 및 주거취약계층은 물리적 성능이 낮은 주택, 기후회복력이 낮은 지역에 거주하는 경우가 많아 정책의 우선 지원대상임
- 그러나 탄소배출을 줄이고 기후위기에 적응하려면 보편적인 지원이 필요함
- 프로그램의 대상 기준은 폭넓게 설정하되, 저소득층에게는 보조금 형태로 지원하고 그 외 계층에게는 보조금과 저리 융자를 결합하는 형태로 지원할 필요가 있음

## □ 기존 건축물을 활용한 적응적 재사용

○ 탄소배출량을 증가시키고 자원 낭비를 초래하며 주거권 침해 우려가 있는 전면철거 방식의 정비사업 패러다임을 탈피하여, 기존 건축물을 활용한 적응적 재사용 모델을 확대해야 함

- 적응적 재사용을 통해 녹지를 훼손하거나 무분별한 도시확장을 가속화하지 않으면서, 재정비가 필요한 지역에 주택을 공급하는 것이 가능함
  - 기존 건축물을 재사용하면 건설과정에서 발생하는 폐기물과 철거 및 건설에 필요한 에너지를 감축할 수 있음. 이를 통해 환경에 대한 부정적인 영향을 줄이고, 순환경제를 장려하여 지속가능성을 도모할 수 있음(2장 참조)
  - 적응적 재사용은 도시공간의 역사적·문화적 가치를 보존할 수 있다는 장점도 있음
- 기존 건축물의 수명을 연장하는 적응적 재사용을 통해 주택부족 문제를 개선하는 동시에 기후변화에 대한 부정적인 영향도 완화할 수 있음
  - 건축물의 용도변경 및 개조를 통해 주택으로 사용하면 탄소배출량을 감축할 수 있음
  - 시행 단위는 개별 건물(주택), 공동주택 단지과 함께 이보다 공간적 범위가 큰 동네(지역사회)가 될 수도 있음
  - 적응적 재사용은 기후위기 및 인구감소 시대에 지역사회의 해체를 막고 사회적 결속력을 강화하는 효과도 있음
- 리모델링과 용도전환을 통해 적정기준을 충족하는 주택으로 활용할 수 있는 건축물은 공공이 자금을 지원하여 부담가능한 주택으로 공급해야 함
  - 서울시는 노후 고시원을 리모델링하여 최소면적기준 확보, 채광·환기가 가능한 창문 설치, 적정 공용시설 사용인원 확보 등의 기준을 적용한 사회주택 공급을 지원한 사례가 있음(서울특별시·한국도시연구소, 2020)
  - 서울시가 2021년 ‘건축 조례’를 개정하여 도입한 품질기준에 미달하는 기존 고시원은 공공의 자금지원을 통해 적절한 품질을 갖춘 사회주택 등으로 공급하는 모델을 확대해야 함
- 공공주택사업자가 근린생활시설, 업무시설, 숙박시설 등을 매입하여 공공임대주택으로 용도전환하는 적응적 재사용 모델을 선도적으로 확대해야 함
  - 국토교통부는 2020년 10월 비주거용 건축물을 매입하여 공공임대주택으로 공급할 수 있도록 ‘공공주택 특별법 시행령’ 제37조를 개정함
  - LH공사는 도심 호텔을 매입 후 주택으로 용도전환하여 청년매입임대주택 입주요건을 충족하는 계층에게 공급하고, 사회적기업에 운영을 위탁한 사례가 있음(그림 IV-7)
  - 기후재난에 취약한 입지의 지하주택 등은 매입 후 비주거용으로 전환하고, 입지는 양호하나 주거용 이외의 용도로 허가받은 채 잘 이용되지 못하는 건물은 위 사례와 같이 매입 및 용도전환을 도모할 수 있음





외관



내부

그림 IV-7. LH공사가 서울 도심 호텔을 매입 후 용도변경하여 공급한 공공임대주택

자료 : 아이부키 홈페이지(<https://www.ibooke.kr/>).

○ 적응적 재사용을 위해서는 건축물의 용도전환 과정에 대한 적절한 가이드라인이 마련되어야 함

- 주거용 건축물과 비주거용 건축물은 면적, 설비, 시설, 주차 등에 관한 규제가 다르기 때문에, 용도전환 시 건축물 내·외부의 개조를 수반함
- 이 과정에서 거처의 물리적 상태가 최저주거기준 및 '주택법'에서 정하는 요건을 충족할 수 있도록 용도전환의 가이드라인이 마련되어야 함
- 영국은 주택공급을 확대하기 위해 지방정부의 개별 계획 허가를 받지 않고도 사무용 건축물을 주택으로 용도변경할 수 있는 '허가된 개발권(permitted development rights)' 정책을 펴왔음. 이를 통해 런던 등 대도시를 중심으로 연간 1만 호 이상의 주택이 공급되는 효과가 있었음(Meen and Whitehead, 2020)
- 그러나 용도전환된 주택이 기존 도시계획규제에 맞지 않고, 일반주택에 비해 품질이 낮음에도 임대료가 부담가능하지 않다는 점이 문제로 지적되고 있음(Grimwood, 2021)
- 영국에서 나타난 부작용을 예방할 수 있도록 거처 단위의 물리적 기준뿐 아니라 기존 도시계획을 고려한 절차와 규정을 마련해야 함

- ✓ 모든 주택의 기후복원력을 제고하기 위한 국가적 목표 수립 및 차질없는 이행
- ✓ 공공 부문의 선도적인 그린리모델링사업 및 저탄소 공공임대주택 확대
- ✓ 다양한 소득·자산 계층을 포괄하는 보편적인 주택개량 지원 프로그램 시행
- ✓ 전면철거형 정비사업을 탈피한 기존 건축물의 적응적 재사용 확대

## 4-2. 도시재생사업을 연계한 취약지역의 공공주택사업 추진

- 현재 시행되고 있는 취약계층 주거환경개선사업, 민간건축물 그린리모델링사업 등은 예산 규모가 작거나 단열·창호 시공 중심으로 진행되어 취약주거 밀집지역에 대한 주거환경을 개선하기에 불충분함
  - 제3차 적응강화대책에 포함된 취약계층 주거환경개선사업은 가구당 지원단가가 200만원 수준으로 주택 내의 단열·창호 시공이나 냉방기기 설치 지원 수준에 그치고 있음<sup>126)</sup>
  - 민간건축물 그린리모델링 이차지원사업도 공사기간 중 임시거처 마련이 어려운 점 등으로 인해 대부분 단열·창호 시공과 같은 단기적 사업에 집중되어 있음(2장 참조)
- 2022년 폭우 참사 이후 서울시는 침수위험이 큰 지하 거주 가구에 대해 침수방지시설 설치를 지원했으나, 열악한 주거환경을 개선하기 위한 근본적인 대책은 추진되지 않고 있음
  - 참사 이전부터 실태조사 기준일까지 지하주택에 거주하고 있는 가구는 약 4분의 3임(3장 참조). 공공임대주택 공급과 주거비 지원을 통한 주거지원 대책은 미흡하여 양질의 부담 가능한 주택으로 이주한 가구가 적음
  - 지하주택 밀집지역에 대해서는 민간주도 정비사업을 활성화하기 위한 대책이 발표되었으나, 기존 거주 가구의 재정착을 보장하지 못하는 제도의 한계는 보완되지 않고 있음
- 기존건축물의 수선·개량만으로 주거환경이 개선될 수 없는 상습침수지역 및 쪽방촌 등 기후위기 취약주거 밀집지역은 도시재생사업과 연계해 재난예방을 위한 기반시설을 정비하고, 기존 거주 가구의 재정착을 보장하는 공공임대주택을 공급해야 함
  - 광명시는 2019년부터 저지대 상습 침수지역이자 60여 채의 무허가주택이 밀집한 너부대 마을에서 도시재생 뉴딜사업을 실시함. 시가 주도하여 마을 측면에 70호의 순환용 공공임대주택(국민임대)을 공급해 선이주를 지원하고 국민임대·행복주택 등 공공임대주택을 건설하였음. 기후위기에 대응한 도시재생 연계형 공공임대주택의 모범사례임(그림 IV-8)
  - 인천시는 쪽방촌인 만석동 팽이부리마을에 공공임대주택 건설과 현지개량을 혼합한 도시재생사업을 실시해 2018년 공공임대주택 98세대(영구임대·국민임대)를 건설했는데, 전국

126) 제3차 적응강화대책 세부시행계획에 포함된 해당 사업의 2024년 예산은 환경부 17.9억원, 산업부 1,083억원임(대한민국 정부, 2023d).

최초로 도심 쪽방촌 원주민 재정착을 보장한 도시재생사업 우수사례임

- 정부는 2020년부터 도시재생사업과 연계한 쪽방촌 공공주택사업을 추진하고 있는데, 이를 전국의 쪽방촌 등 도심 취약주거지로 확대해야 함
  - 2020년 1월 20일, 정부는 쪽방촌 주거환경 개선을 목표로 ‘공공주택 특별법’에 따라 토지를 수용한 뒤 공공주택 등을 공급하는 영등포 쪽방촌 공공주택지구 조성사업 추진계획을 발표함
  - 이어서 대전 동구, 부산 동구, 서울 용산구 동자동 쪽방촌에서도 공공주택사업 추진이 발표되었는데, 3곳 모두 도시재생사업과 연계해 공공임대주택을 공급하는 계획을 추진하고 있음
  - 현재 발표된 4곳 쪽방촌 공공주택사업이 당초 계획보다 지연되고 있는데, 기후위기로 인해 비적정 주거 거주자의 생명과 안전 위협이 심화하는 만큼 신속한 추진이 필요함
  - 이미 발표된 쪽방촌 외에도 도심 취약주거 밀집지역에 도시재생사업 연계형 공공임대주택 공급사업을 확대할 필요가 있음



저지대 상습 침수지역 너부대마을 기존 무허가주택



너부대마을 순환용 공공임대주택(국민임대) 외관

그림 IV-8. 도시재생을 통한 공공임대주택 공급 사례(광명시 너부대마을)

- ✓ 상습침수지역 및 쪽방촌 등 기후위기 취약지역을 중심으로 도시재생사업을 연계한 공공주택사업 추진
- ✓ 쪽방촌 공공주택사업의 신속한 추진 및 확대



---

## 참고문헌

---

### □ 논문 및 단행본

- 강준모, 2020, 기후불평등과 사회복지: 동자동 쪽방촌 사례를 중심으로, 재단법인 숲과나눔.
- 경기도외국인인권지원센터, 2022, 경기도 외국인주민 재난안전시스템 구축을 위한 실태조사.
- 경기연구원, 2021, 경기도 농어촌 외국인노동자 주거모델 개발을 위한 정책연구.
- 과천시·한국도시연구소, 2011, 과천시 비닐하우스촌 주거실태 및 지원방안 연구.
- 고명석, 2020, 재난현장 관점에서 본 우리나라 재난 및 안전관리 체계 연구, 한국경찰학회보, 22(4), 105-130.
- 국무조정실·기상청, 2022, 2022년 이상기후 보고서.
- 권영실, 2022, 난민의 사회보장을 위한 기획소송 - 공공임대주택 입주자격 관련, 월간 복지동향, 279, 37-41.
- 기상청, 2018, 한반도 기후변화 전망분석서.
- 기상청, 2020, 한국 기후변화 평가보고서 2020 - 기후변화 과학적 근거.
- 김종우·박지용, 2020, 저소득층 에너지 효율사업 개선방안에 대한 연구, 에너지경제연구원.
- 김홍균, 2015, 기후변화에 대한 대응: 기후변화적응법의 제정, 48, 179-206.
- 대한민국 정부, 2023a, 제1차 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획(2023~2042).
- 대한민국 정부, 2023b, 국가 안전시스템 개편 종합대책, 관계부처 합동.
- 대한민국 정부, 2023c, 제3차 국가 기후위기 적응 강화대책, 관계부처 합동.
- 대한민국 정부, 2023d, 제3차 국가 기후위기 적응 강화대책(2023~2025) 세부시행계획, 관계부처 합동.
- 문혜진·김병희·오효은·이준이·하경자, 2014, CMIP5 MME와 Best 모델의 비교를 통해 살펴본 미래전망 - 동아시아 기온과 강수의 단기 및 장기 미래전망, 대기, 24(3), 403-417.
- 박병도, 2013a, 기후변화에 대한 인권적 접근 - 건강권을 중심으로 -, 토지공법연구, 60, 425-448.
- 박병도, 2013b, 기후변화 취약성과 기후정의, 환경법연구, 35(2), 61-94.
- 박시원, 2016, 기후변화적응과 재난재해 법제의 통합을 위한 소고-국제적 논의를 중심으로-, 환경법연구, 38(1), 195-237.
- 박은철·윤혜림, 2020, 서울시 주거상황 감안한 주택재고 관리정책 방향, 서울연구원.
- 박은철·정다래, 2022, 시공지원형 주택개량 프로그램 개선방안, 서울연구원.
- 박종철·채여라, 2020, 2018년 폭염으로 인한 온열질환자와 초과사망자 분석. 대한지리학회지, 55(4), 391-408.
- 박태현, 2011, 기후변화와 인권에 관한 시론: 지금까지 논의현황과 향후 과제, 동아법학, 52, 285-315.
- 배기완·김성우·김진·송경훈·이주연·지현영, 2021, 기후위기와 인권에 관한 인식과 국내·외 정책 동향 실태조사, 국가인권위원회.
- 배민기·김보은·이채연, 2020, 폭염 시 위험지역과 취약계층 거주지역 간의 공간관계 분석, 환경정책, 28(3), 243-280.
- 산림청, 2023, 2023년 산불방지 종합대책.

안중배·최연우·조세라·홍자영, 2014, 21세기 한반도 기후 변화 전망: WRF를 이용한 RCP 4.5와 8.5 시나리오 기온과 강수, 대기, 24(4), 541-554.

오준근, 2010, 저탄소 녹색성장을 위한 입법의 경과와 그 행정법적 과제, 공법연구, 11(3), 211-233.

윤석진, 2018, 기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책 과제, 한국법제연구원.

윤순진, 2022, 탄소중립시민회의 활동기록서 2021, 2050탄소중립위원회.

이건민, 2015, 한국 에너지빈곤 정의의 비판적 검토 및 대안적 접근, 비판사회정책, 48, 248-284.

이길재·김지혜·윤성진·박미선·우지윤·임지현, 2022, 주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업 강화 방안 연구, 국토연구원 연구보고서 22-43.

이주와인권연구소, 2018, 최저보다 낮은: 2018 이주노동자의 노동조건과 주거환경 실태조사.

임경지, 2023, 주거취약계층의 안전과 건강 보장 방안: 성동구 반지하 주택 전수조사 사례, 국토, 501, 39-44.

장민철, 2023, 대구 비주택 거주자 복지수요 실태조사, 사회권 세미나 : 한국 사회, 비주택 거주지의 현황과 과제 자료집.

전주시·한국도시연구소, 2023, 제2기(2023~2027) 전주시 주거복지 기본계획.

정은아·하바라, 2021, 가중되는 기후위기, 이주여성농업노동자, 쪽방촌여성, 서울NPO지원센터.

정윤혜·강지연·김형근·박지영, 2020, 사례 분석을 통한 장수명주택의 용적률 인센티브 실효성 검토, LHI 저널, 11(2), 69-74.

조운재, 2019, 기후변화와 인권: 환경파괴 상황에서 인권에 기반한 접근법, 외법논집, 43(2), 115-144.

중앙안전관리위원회, 2019, 제4차 국가안전관리기본계획(2020~2024).

하종식·송영일·박창석·이정호·이상아·양태경, 2015, 기후변화 취약계층 적응대책 개발, 한국환경정책·평가연구원·환경부.

한국보건사회연구원, 2022, 이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구.

한국환경정책·평가연구원, 2006, 해안개발사업에 따른 해안침식 영향 저감방안 연구.

한상운·마아랑, 2021, 탄소중립기본법의 의미와 향후 법적 과제, 법과정책연구, 64, 123-146.

한상운·조공장·김도균·진대용·정행운·강선우·김민정·반영운·신승철·정주철·한재각·홍덕화·황인철, 2019, 기후정의 실현을 위한 정책 개선방안 연구(I), 한국환경정책·평가연구원.

한우석·김준성·표희진, 2022, 방재지구 제도 활성화 방안 연구, 국토연구원.

해양수산부, 2022, 연안침식실태조사.

행정안전부, 2022, 2021 재해연보.

행정안전부, 2023, 2022년도 재난피해 회복수준 실태조사 결과보고서.

홍덕화, 2020, 기후불평등에서 체제 전환으로 : 기후정의 담론의 확장과 전환 담론의 급진화, 환경사회학연구 ECO, 24(1), 7-50.

환경부, 2022, 파리협정 함께보기.

9월 기후정의행동 조직위원회, 2023, 기후정의의 말들: 924 기후정의행진 연설문 모음, 한티재.

LH공사·한국도시연구소, 2021, 전세임대사업 주요 성과 및 향후 발전 방안.



LH공사·한국도시연구소, 2022, 서울영등포 공공주택지구 거주민 재정착 2단계 연구용역.

LX공사, 2023, 2022 도시계획현황.

KBS·한국도시연구소, 2022, 지옥고 거주 실태 심층 분석 보고서: 2020년 인구주택총조사 마이크로데이터 분석 결과를 중심으로.

Ahmed Ali, K., Ahmad, M. I., and Yusup, Y., 2020, Issues, impacts, and mitigations of carbon dioxide emissions in the building sector, *Sustainability*, 12(18), 7427.

Albrecht, G., Sartore, G-M., Connor, L., Higginbotham, N., Freeman, S., Kelly, B., Stain, H., Tonna, A., and Pollard, G., 2007, Solastalgia: the distress caused by environmental change, *Australas Psychiatry*, 15(S1), 95-98.

Anagnostopoulos, F., Arcipowska, A., and Mariottini, F. 2015. *Energy Performance Certificates as tools to support and track renovation activities*, Repéré sur le site du Buildings Performance Institute Europe.

Boustan, L. P., Kahn, M. E., Rhode, P. W. and Yanguas, M. L., 2017, The Effect of Natural Disasters on Economic Activity in US Counties: A Century of Data, *NBER Working Paper*, No. 23410.

Burciaga, U. M., Sáez, P. V., and Ayón, F. J. H., 2019, Strategies to Reduce CO2 Emissions in Housing Building by Means of CDW, *Emerging Science Journal*, 3(5), 274-284.

Farha, L., 2016, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. A/71/310.

Farha, L., 2018, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. A/73/310/Rev.1.

Farha, L., 2019, Visit to the Republic of Korea. A/HRC/40/61/Add1.

Garcia, D., and Kwon, E. 2021. *Adaptive Reuse Challenges and Opportunities in California*. Turner Center for Housing Innovation Report.

Grennan, G. K., Withers, M. C., Ramanathan, D. S., and Mishra, J., 2023, Differences in interference processing and frontal brain function with climate trauma from California's deadliest wildfire, *PLOS Climate*, 2(1), e0000125.

Grimmwood, G., 2021, Planning in England: Permitted Development and Change of Use. House of Commons Library, House of Commons Briefing Paper, 00485.

Gustafsson, J., 2021, Renovations as an investment strategy: circumscribing the right to housing in Sweden, *Housing Studies*, 1-22.

- Hermelink, A., 2021, The European Commission's Renovation Wave Initiative for the Building Sector, German Environment Agency.
- Hernández, D., 2016, Understanding 'energy insecurity' and why it matters to health, *Social Science & Medicine*, 167, 1-10.
- Howell, J., and Elliott, J. R., 2019, Damages done: The longitudinal impacts of natural hazards on wealth inequality in the United States, *Social Problems*, 66(3), 448-467.
- IDMC, 2023, *2023 Global Report on Internal Displacement*.
- IEA, 2018, *The Future of Cooling : Opportunities for energy-efficient air conditioning*, OECD·IEA.
- IEA, 2021, *Key World Energy Statistics 2021*, IEA Statistics Report.
- IPCC, 2022, Summary for Policymakers [Pörtner, H. O., Roberts, D. C., Poloczanska, E. S., Mintenbeck, K., Tignor, M., Alegría, A., Craig, M., Langsdorf, S., Lösschke, S., Möller, V., and Okem, A. (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.
- IPCC, 2023, *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 35-115.
- Keenan, J. M., Hill, T., and Gumber, A., 2018, Climate gentrification: from theory to empiricism in Miami-Dade County, Florida, *Environmental Research Letters*, 13(5), 054001.
- Klinenberg, E., Araos, M., and Koslov, L., 2020, Sociology and the climate crisis, *Annual Review of Sociology*, 46, 649-669.
- Kontokosta, C. E., Reina, V. J., and Bonczak, B., 2020, Energy cost burdens for low-income and minority households: Evidence from energy benchmarking and audit data in five U.S. cities, *Journal of the American Planning Association*, 86(1), 89-105.
- Martín, C., 2022, Exploring Climate Change in U.S. Housing Policy, *Housing Policy Debate*, 32(1), 1-13.
- Mavrogianni, A., Taylor, J., Davies, M., Thoua, C., and Kolm-Murray, J., 2015, Urban social housing resilience to excess summer heat, *Building Research & Information*, 43(3), 316-333.
- Meen, G. and Whitehead, C., 2020, *Understanding Affordability*, Bristol University Press.
- NBRA, 2021, *Administration of the National Bushfire Recovery Agency*, Auditor-General Report No. 46 2020-21. Australian National Audit Office.
- Oh, S.-G., M.-S. Suh, Y.-S. Lee, J.-B. Ahn, D.-H. Cha, D.- K. Lee, S.-Y. Hong, S.-K. Min, S.-C. Park, and H.-S. Kang, 2016, Projections of high resolution climate changes for South Korea using multiple-regional climate models based on four RCP scenarios. Part 2: precipitation,



- Asia-Pacific Journal of Atmospheric Sciences*, 52, 171-189.
- Pallubinsky, H., Kramer, R.P. and van Marken Lichtenbelt, W.D., 2023, Establishing resilience in times of climate change-a perspective on humans and buildings, *Climatic Change*, 176, 135.
- Rajagopal, B., 2022, Towards a just transformation: climate crisis and the right to housing, UN General Assembly, A/HRC/52/28.
- Rajagopal, B., 2023, Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, UN General Assembly, A/78/192.
- Reames, T. G., 2016. Targeting energy justice: Exploring spatial, racial/ethnic and socioeconomic disparities in urban residential heating energy efficiency, *Energy Policy*, 97, 549-558.
- Ruggieri G., Maduta C. and Melica G., 2023, *Progress on the implementation of Energy Performance Certificates in EU*, EU JRC Technical Report, 135473.
- Self-Brown, S., Lai, B. S., Thompson, J. E., McGilla, T. and Kelley, M. L., 2013, Posttraumatic stress disorder symptom trajectories in Hurricane Katrina affected youth, *Journal of Affective Disorders*, 147(1-3), 198-204.
- Setzer, J. and Higham, C., 2022, *Global trends in climate change litigation: 2022 snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London, UK.
- Suh, M.-S., S.-G. Oh, Y.-S. Lee, J.-B. Ahn, D.-H. Cha, D.-K. Lee, S.-Y. Hong, S.-K. Min, S.-C. Park, and H.-S. Kang, 2016: Projections of high resolution climate changes for South Korea using multiple-regional climate models based on four RCP scenarios. Part 1: surface air temperature, *Asia-Pacific Journal of Atmospheric Sciences*, 52, 151-169.
- Thomson, H., Simcock, N., Bouzarovski, S., and Petrova, S., 2019, Energy poverty and indoor cooling: an overlooked issue in Europe, *Energy and Buildings*, 196, 21-29.
- UNEP, 2020, *2020 Global Status Report for Buildings and Construction: Towards a Zero-Emissions, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector*.
- UNHRC(UN Human Rights Council), 2009, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, A/HRC/10/61.
- UNHRC, 2022, The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations, A/HRC/50/57.
- Vandenbussche, T., 2021, Is the EU's building renovation wave fit for 55'?, *EPC Policy Brief*, June 2021.
- Vardoulakis, S., Dimitroulopoulou, C., Thornes, J., Lai, K. M., Taylor, J., Myers, I., and Wilkinson, P., 2015, Impact of climate change on the domestic indoor environment and associated

health risks in the UK, *Environment International*, 85, 299-313.

Winston, N., 2010, Regeneration for sustainable communities? Barriers to implementing sustainable housing in urban areas, *Sustainable Development*, 18(6), 319-330.

国土交通省 住宅局, 2020, 住宅リフォーム ガイドブック.

## □ 기사 및 보도자료

강원지방 기상청, 2022.04.08., “강원영동의 기상환경, 대형산불의 위험성 가장 높아.”

경상북도, 2023.12.14., “경북도, 북부지역 집중호우 산사태 복구 추진 ‘박차.’”

경향신문, 2020.12.23., “‘한파경보에 난방 고장’ 비닐하우스 숙소서 이주노동자 숨져.”

경향신문, 2022.02.13., “유류세 인하 빠진 ‘서민용 난방’ 등유, 7년만에 최고치.”

경향신문, 2022.08.22., “예측 가능한 폭우, 그러나 대응하지 못했다.”

경향신문, 2023.08.18., “전세사기 피해 외국인·재외동포에게 LH 임대주택 첫 제공.”

국립해양조사원, 2021.12.20., “우리나라 해수면 지난 30년 동안 평균 9.1cm 높아져.”

국토교통부, 2019.04.13., “강원도 산불 피해 이재민, 공공임대주택 즉시 공급.”

국토교통부, 2021.12.23., “국토교통 탄소중립 로드맵.”

국토교통부, 2022.07.01., “공공건축물 제로에너지건축물 인증 의무대상 확대 추진.”

국토교통부, 2023.03.23., “도시·주택 전반의 재해대응력 높인다.”

그린피스, 2020.08.12., “기후위기로 2030년 300만 명 주거지 물에 잠긴다.”

기획재정부, 2024.01.04., “「2024년 경제정책방향」 발표”

대구광역시, 2023.07.10., “‘달라진 쪽방’ 에어컨과 함께 시원한 여름을! 대구광역시 고령·장애·만성질환 등 고위  
험군 쪽방 주민 대상 에어컨 설치.”

산림청, 2022.10.26., “동해안 산불방지, 「2022년 산불 합동진화 및 안전한국 시범훈련」 실시.”

산업경제, 2022.10.06., “[국감 '22] 무늬만 '장수명주택'...최우수·우수 10년째 전무.”

서울경제, 2023.07.16., “7명 사망·실종 경북 예천 지역...‘산사태 취약지역’ 지정도 안됐다.”

서울신문, 2021.04.05., “개발새발 욕망의 개발... 모래 없는 해수욕장의 역습.”

서울특별시, 2022.07.14., “‘약자와의 동행’ 쪽방촌 에어컨 설치 착수 ... 전기요금도 지원.”

서울특별시, 2022.08.10., “서울시, 시민 안전 위협하는 ‘반지하 주택’ 없애 나간다.”

서울특별시, 2023.05.11., “‘여름오기 전까지’ 서울시, 반지하 전수조사 및 침수방지시설 설치.”

성동구청, 2023.02.17., “성동구 반지하 5,279호 전수조사 마쳐...침수위험 제로 나선다.”

시사IN, 2019.01.17., “국일고시원 화재 사건, 그후 피해자들의 삶.”

시사IN, 2022.01.10., “2022 대한민국 기후위기 보고서를 공개합니다.”

시사IN, 2022.05.31., “‘자가’와 ‘세입자’로 산불 이재민 지원금도 차별?”

시사IN, 2023.08.09., “지자체만 웃는 특별재난지역 선포.”

연합뉴스, 2018.01.05., “종로 쪽방촌 화재 거주자 1명 사망·건물전소.”

연합뉴스, 2021.11.24., “부천 다세대주택서 불…80대 옥탑방 주민 사망.”

연합뉴스, 2022.04.11., “영등포 고시원 화재…스프링클러 작동했지만 2명 사망 못막아.”

연합뉴스, 2023.05.22., “강릉 산불피해 주택 건축비 50㎡ 전파 기준 9천만 원 지원.”

연합뉴스, 2023.10.19., “‘의정부 다세대주택 반지하 화재’ 중태 빠진 여성도 숨져.”

연합뉴스, 2023.10.22., “서울시, 올해 반지하주택 매입 538호…계획 이행 10% 그쳐.”

오마이뉴스, 2021.02.02., “고시원 생활 3주 만에, 우울증 걸렸습니다.”

전북일보, 2023.07.16., “익산 용안면 10개 마을 대피명령.”

조선일보, 2023.02.06., “가리봉동 연립주택 지하1층서 화재…60대 주민 숨져.”

조선일보, 2024.01.18., “인플레이에 국가 SOC 사업도 멈췄다… 대형사업 8건 모두 유찰.”

채널A, 2021.08.09., “폭염 속 옥탑방서 쓸쓸히…홀로 떠나간 39세 장애인.”

포항시청, 2018.01.24., “11. 15. 지진 피해 이재민, 이주율 80% 넘어.”

한겨레신문, 2022.02.22., “파주 공장 컨테이너 숙소에서 화재, 이주노동자 1명 숨져.”

한겨레신문, 2023.06.12., “‘동의 없인 물막이판 설치도 못 해’…서울시 침수대책 지지부진.”

한국농어민신문, 2023.02.03., “등유가격 49% 급등…도시가스 없는 농촌은 ‘절박’.”

한국일보, 2023.01.28., “‘얼음 계단’ 오르내리는 오싹한 쪽방촌.”

행정안전부, 2022.04.07., “산불 대비 태세 긴급점검회의 실시.”

행정안전부, 2022.08.22., “서울·경기·강원·충남 10개 지자체 특별재난지역 우선 선포, 이후 중앙합동조사를 거쳐 추가 선포 예정.”

행정안전부, 2023.05.14., “2023년 4월 홍성, 강릉 등 산불 피해 복구계획 확정.”

행정안전부, 2023.07.10., “풍수해보험 가입실적 현황(2022년 12월 기준).”

행정안전부, 2023.07.31., “호우 피해 지원기준 대폭 상향, 실질적 회복 지원.”

환경부, 2022.08.30., “‘도시침수 및 하천홍수 방지대책’ 발표.”

EARTH·ORG, 2022.06.28., “Climate Change and the Affordable Housing Crisis.”

ESG Legal Solutions, 2023.01.08., “First State to Authorize Use of the 2021 IgCC.”

Forbes, 2022.09.30., “California Passes Adaptive Reuse Legislation To Address Housing Crisis.”

Forbes, 2023.08.23., “New FEMA Rates For Flood Insurance: Who Gets Hit The Hardest?”

Government of UK, 2022.07.29., “Find energy grants for your home (Help to Heat).”

Housing Europe·Eurocities·IUT·FEANTSA·Confrontations Europe·CEMR, 2022.03.07., “Europe’s Housing Crisis calls for a clear commitment to boost public investment from the EU and European Housing Ministers.”

JTBC, 2023.06.19., “‘최고기온 55.4도’ 쪽방촌…열화상 카메라가 비춘 ‘폭염 격차’.”

KBS, 2023.12.27., “‘선구제 후회수’ 전세사기특별법, 국회 국토위 전체회의 통과…여당 불참.”

National Law Review, 2022.08.05., “Washington, DC, Aims to Ban Fossil Fuel in New Construction.”

Next100, 2022.05.26., “Risky Renting: Renters Should Have the Right to Know their Flood Risk.”

New York State, 2023.10.31., “New York State Announces Applications for Home Heating Assistance Available On November.”

NRDC, 2021.10.09., “Green Banks: Taking Climate Finance from Pledge to Project.”

Oregon Department of Energy, 2023.07.17., “Oregon Department of Energy Launches Program to Support Energy Efficient Heat Pumps in Rental Homes.”

POLITICO, 2023.06.05., “EU’s green renovation wave faces backlash.”

SBS, 2023.07.20., “'전세사기' 당했는데 침수된 건물 수리비 떠안았습니다.”

Texas Housers, 2019.10.14., “Lawsuit by four Texas renters says State of Texas, HUD discriminate on race in Hurricane Harvey aid.”

The Guardian, 2023.09.20., “UK net zero policies: what has Sunak scrapped and what do changes mean?”

The Guardian, 2023.10.05., “Delayed consultation on net zero construction ‘a blow to UK homeowners’.”

The New York Times, 2023.08.14., “Judge Rules in Favor of Montana Youths in a Landmark Climate Case.”

The White House, 2023.08.16., “FACT SHEET: One Year In, President Biden’s Inflation Reduction Act is Driving Historic Climate Action and Investing in America to Create Good Paying Jobs and Reduce Costs.”

WMO, 2023.05.17., “Global Temperatures Set to Reach New Records in Next Five Years.”

## □ 기타

국토교통부, 2020, 2021년도 기금운용계획 사업설명자료(II-1).

국토교통부, 2023, 2024년도 기금운용계획 사업설명자료(II-1).

국토교통부·산업통상자원부·한국에너지공단, 2020, Zero Energy Building 2020 인증안내서 ver 1.

국토안전관리원 그린리모델링창조센터([www.greenremodeling.or.kr](http://www.greenremodeling.or.kr)).

서울행정법원, 2021.11.23. 선고 2020구합78100 판결.

CEDAW·CESCR·CMW·CRC·CRPD, “Five UN Human Rights Treaty Bodies Issue a Joint Statement on Human Rights and Climate Change.”

CESCR, 2018.10.08., “Committee Releases Statement on Climate Change and the Covenant.”

FEMA, 2022, Flood Insurance Manual.

Gensler, 2023, “The Adaptive Reuse Revolution : Reuse strategies at every scale are cost-effective with reduced carbon impact.”

Government of UK, 2020, The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution.

IPCC, FAQ Chapter 1(<https://www.ipcc.ch/sr15/faq/faq-chapter-1/>).

LH공사, 2023.12.28., “기존주택 등 매입임대주택 예비입주자 모집(경기도 연천군, 포천시).”

Scottish Government, 2023.02.01., Building Scotland (Amendment) Regulations 2022 - energy: presentation.

UN, 2015, Paris Agreement.

US Department of Energy, Energy-Efficient Mortgages([www.energy.gov/energysaver/energy-efficient-mortgages](http://www.energy.gov/energysaver/energy-efficient-mortgages)).

US Presidential Documents, 1994.02.16., Federal Actions To Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations, Executive Order 12898.

US Presidential Documents, 2021.02.01., Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad, Executive Order 14008.

環境共創イニシアチブ, 2023, "令和5年度経済産業用による次世代省エネ建材の実証支援事業のご紹介."

公益財団法人都道府県センター, 2023.06., "被災者生活再建支援金のご案内(令和5年6月版)."

国土交通省 住宅局, 2021.04., "令和3年度 長期優良住宅化リフォーム推進事業に関する説明資料."

国土交通省, 2023.05.19., "こどもエコ住まい支援作業について."

政府広報オンライン, 2020.09.01., "住まいが被害を受けたとき 最初にすること."

独立行政法人住宅金融支援機構, 2023.10., "災害復興住宅融資のご案内."





















# 기후위기와 주거권에 관한 실태조사

발행일 | 2023년 11월 21일

발행처 | 국가인권위원회

주소 | 04551 서울특별시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩

전화 | 사회인권과 02)2125-9837

ISBN 978-89-6114-984-6 (93330)

비매품