

2004년도 인권상황실태조사
연구용역 보고서

경제·사회·문화적 권리
국가인권정책기본계획 수립을 위한
주거권 기초현황조사

국가인권위원회

경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현황조사

「경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현황조사」 연구용역 보고서를 제출합니다.

2004. 8. 10.

연구수행기관	(사)한국도시연구소
책임 연구원	신 명 호 (한국도시연구소 책임연구원)
연구 원	하 성 규 (중앙대학교 교수)
	남 원 석 (한국도시연구소 연구원)
	이 호 (한국도시연구소 책임연구원)
	홍 인 옥 (한국도시연구소 책임연구원)
	김 선 미 (한국도시연구소 연구원)

■ 목 차 ■

I. 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
II. 주거권의 개념	5
1. 인간의 주거욕구와 주거권의 정의	5
2. 국내법상의 주거권 개념	12
가. 헌법에서 나타나는 주거권	12
나. 기타 법률에서 나타나는 주거권	13
다. 국내법에서의 주거권 인정 여부	13
3. 국제법상의 주거권 개념	15
가. 세계인권선언과 국제조약에서의 주거권	15
나. 세계주거회의와 유엔인간정주센터	18
다. 유엔인권위원회와 유럽의회 사회헌장	21
4. 소결: 주거권의 실현과 적용범위	24
III. 우리나라의 주거권 관련 쟁점과 정책목표	27
1. 쟁점개괄	27
2. 대책없는 철거 및 퇴거 금지	31
가. 국제사회에서 제시하는 권고사항	31
나. 쟁점① : 강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화	35
다. 쟁점② : 공공개발사업의 소액보상자에 대한 주거지원대책 마련	46
라. 쟁점③ : 공공임대주택 임대료·관리비 연체 또는 자격요건 상실로 인한 퇴거금지	48

3. 주거빈곤가구의 적절한 주거수준 보장	54
가. 국제사회에서 제시하는 권고사항	54
나. 쟁점④ : 정기적인 주택조사를 통한 주거빈곤가구 실태파악	57
다. 쟁점⑤ : 무허가주거지에 대한 주소지 인정	64
라. 쟁점⑥ : 주거빈곤가구 밀집지역에 대한 시설 확충 등 주거환경 개선	69
마. 쟁점⑦ : 공과금 연체에 따른 주거빈곤가구의 단전·단수요건 강화	80
바. 쟁점⑧ : 주거빈곤가구의 주거수준 향상을 위한 대안주거 제공	87
4. 홈리스의 주거보장	97
가. 국제사회에서 제시하는 권고사항	97
나. 쟁점⑨ : 공공임대주택 우선배정을 통한 홈리스의 안정적인 거처제공	101
다. 쟁점⑩ : 홈리스 주거보장을 위한 주거소요 파악	113
라. 쟁점⑪ : 홈리스 지원 프로그램 다양화 및 시설 보강	122
5. 기존 주거복지정책의 개선	143
가. 국제사회에서 제시하는 권고사항	143
나. 쟁점⑫ : 공공임대주택 관련 법률체계 정비	144
다. 쟁점⑬ : 공공임대주택 임대료 체계 개선	150
라. 쟁점⑭ : 주거비보조제도의 시행	163
IV. 정책목표 달성을 위한 추진전략	172
1. 쟁점별 정책목표의 우선순위 결정	172
2. 쟁점별 정책목표 달성을 위한 추진전략	178
참고문헌	188
<부록 1> 국가인권정책기본계획(안)	197
<부록 2> 국가인권정책기본계획(안) 정리표	220

■ 표 목차 ■

<표 1> 주거권의 적용범위 및 정책적 고려사항	11
<표 2> 주거권 관련 쟁점 개괄	27
<표 3> 상도동 재개발사업지구의 사건일지	37
<표 4> 각종 개발사업에서의 세입자 대책	40
<표 5> 서울시 공공임대주택의 임대료 및 관리비 체납율	48
<표 6> 영구임대주택 관리비 및 임대료 체납 실태	49
<표 7> 전국 최저주거기준 미달가구 비율	57
<표 8> 주택법 및 동법 시행령에 규정된 주택조사 관련 조항	59
<표 9> 일본 주택조사의 주요 조사항목	62
<표 10> 비닐하우스촌 화재 사례	71
<표 11> 지하주거가 건강에 미치는 영향	73
<표 12> 지하주거 관련 제도변천 내용	75
<표 13> 연도별 단전·단수조치 건수 현황	82
<표 14> 비닐하우스촌 및 쪽방지역의 최근 철거사례	89
<표 15> 공공임대주택 입주자격	106
<표 16> 영국의 주택법에 의한 홈리스 지원대상 우선순위	109
<표 17> 노숙인 지원정책 대상의 규모	115
<표 18> 핀란드의 홈리스 정의 및 범주	118
<표 19> 자활의 집 운영현황	130
<표 20> 노숙인 정책 대상의 유형화 방안 및 지원프로그램	132
<표 21> 미국의 홈리스 지원 프로그램	137
<표 22> 네 가지 주거유형에 따른 HUD의 매키니 프로그램	139
<표 23> 공공임대주택 관련 법제 현황	145
<표 24> 공공임대주택 관련 법률정비 방안의 장·단점	150

<표 25> 공공임대주택의 유형별 임대료	151
<표 26> 공공임대주택 유형별 표준임대보증금 및 표준임대료 산정방식	154
<표 27> 영구임대주택과 국민임대주택의 차등부과금액 산정 및 적용방식	156
<표 28> 응능응익제의 임대료 산정 기초액	161
<표 29> 응능응익제에 따른 임대료 산정 관련 수치	161
<표 30> 주택전세가격의 전국 변동률 추이	163
<표 31> 연도별 월세시장 동향	164
<표 32> 소득계층별 주거실태 및 주거비부담	165
<표 33> 우리나라 공공임대주택 재고 현황	166
<표 34> 2003년도 최저주거비와 주거급여	167
<표 35> 주거권 관련 쟁점들의 우선순위	174
<표 36> 쟁점①의 추진전략	180
<표 37> 쟁점②의 추진전략	181
<표 38> 쟁점③의 추진전략	181
<표 39> 쟁점④의 추진전략	182
<표 40> 쟁점⑤의 추진전략	182
<표 41> 쟁점⑥의 추진전략	183
<표 42> 쟁점⑦의 추진전략	184
<표 43> 쟁점⑧의 추진전략	184
<표 44> 쟁점⑨의 추진전략	185
<표 45> 쟁점⑩의 추진전략	185
<표 46> 쟁점⑪의 추진전략	186
<표 47> 쟁점⑫의 추진전략	186
<표 48> 쟁점⑬의 추진전략	187
<표 49> 쟁점⑭의 추진전략	187

■ 그림 목차 ■

[그림 1] 연구의 범위	3
[그림 2] 단계별 주거욕구	6
[그림 3] 노숙인 보호체계	102

■ 요약문 ■

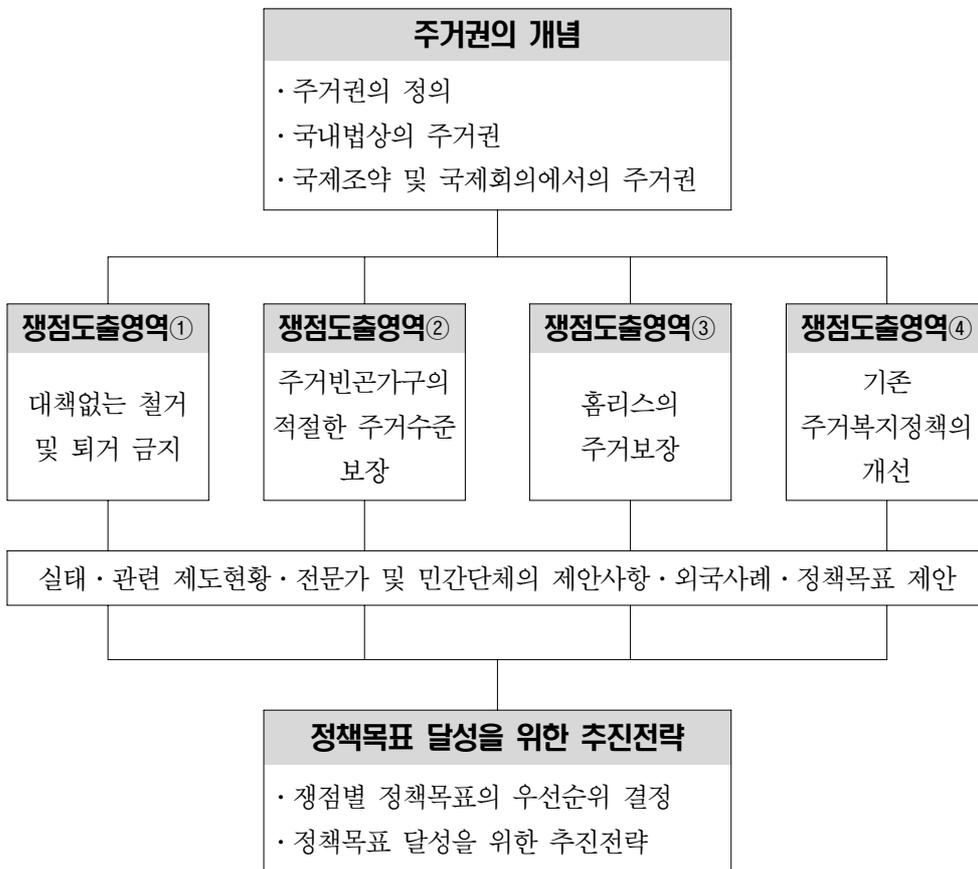
I. 서론

- 국제사회의 논의와 한국사회의 현실이 합치되지 못하고 있는 상황을 극복하기 위해서는 주거권에 대한 인식을 사회적으로 확산시키려는 부단한 노력이 필요함.
 - 국가인권위원회가 추진하고 있는 국가인권정책기본계획은 그 자체로 상당히 중요한 의의를 가지고 있을 뿐만 아니라, 경제·사회·문화적 권리 중 하나로서 주거권이 정부정책에 반영될 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있음.

- 이에 국가인권위원회의 국가인권정책기본계획 수립과정의 일환으로 진행되는 본 연구는 우리사회에서 주거권이 실질적으로 국민의 권리로서 행사될 수 있도록 하는 출발점이 될 수 있을 것임.

- 본 연구의 목적을 정리하면 다음과 같음.
 - 첫째, 우리나라 주거문제의 실태와 관련 제도 등을 평가·분석하는 가운데, 주거권과 관련하여 우리사회에서 해결할 필요성이 있는 분야를 중심으로 쟁점을 제시함.
 - 둘째, 해당 쟁점별로 외국사례, 국내 전문가 및 민간단체의 제안사항 등을 검토하여 정책목표를 제안하고 우선순위를 제시함으로써, 향후 주거권과 관련한 정부정책의 방향을 모색함.

- 본 연구는 별도의 실태조사를 진행하기보다 그동안 주거권과 관련한 기존의 논의들을 바탕으로 주거권의 쟁점을 정리하는 데 주안점을 두었음.
 - 국내외 관련 문헌 검토 및 관련자 면담 진행
- 연구진들의 정기적인 회의와 자문회의를 통해 주거권의 문제영역과 각 영역에서의 쟁점도출 작업을 진행함.
 - 최종적으로 4개 영역에서 14개 정책과제가 정리됨.
- 본 연구의 범위를 그림으로 나타내면 다음과 같음.



II. 주거권의 개념

- 주거권의 법적 보장의 배경은 서유럽 국가들의 사회보장 및 사회복지적 역사와 전통 속에서 찾을 수 있음.
 - 역사적으로 주거권 개념은 빈민촌에서 거주하는 사람들이나 무주택자들에게 의해 주장되었고 주택소유자나 공권력에 대하여 임차인이나 불법거주자들에 의해서 정치적으로 형성된 배경을 지니고 있음.
 - 세계인권선언, 각종 국제조약, 세계주거회의, 유럽의회의 사회헌장 등은 외국의 주거권에 대한 인식수준을 반영함.

- 우리나라의 경우, <헌법>, <주택법>, 기타 주거관련법에 따르면 주거권을 명시적으로 인정한 것이라기보다 그 내용이 매우 추상적인 것으로 해석됨.
 - 어떤 법률에도 주거권이라는 용어를 사용하지 않을 뿐 아니라 주거권을 보장하기 위한 국가의 의무를 구체적으로 규정하고 있지는 않음.

- 그러나 일부 법률가와 학자들은 <헌법>에 주거권에 대한 직접적인 근거 규정은 없다 하더라도 <헌법>에 산재한 여러 조항과 <헌법>의 이념에 비추어 볼 때 한국의 <헌법>은 주거권을 기본적 인권의 하나로 인정하고 있다고 해석함. 그리고 <주택법> 제5조에서는 최저주거기준을 설정·공포하여 최저주거기준에 미달하는 가구를 정부가 지원해야 함을 명시하고 있음.

- 한국에서 주거권에 대한 논의와 주거권 확보를 위한 제도적 노력은 매우 중요한 정책영역임에는 틀림없음. 그러나 주거권 보장의 범위와 적용대상 등은 논란의 소지가 있음.

- 주거권은 우리사회에서 가장 가난한 사람들만을 위한 것으로 인식될 수도 있음. 이는 주거권의 협의적 해석임.
 - 주거권 확보의 시급성 관점에서 재개발지구 철거주민(철거세입자), 일반 저소득층 주거지역의 임차가구, 노숙인 등은 상대적으로 주거권의 침해 정도가 심각하고 주거권 보장을 위한 제도적 지원이 필요한 대상임.

- 그러나 일반 중산층, 일부 고소득층에게까지 주거권의 적용은 필요함. 주거권 보장을 위한 주요 원칙에 비추어 볼 때, 주거권은 모든 계층에게 공히 적용되어야 하며 일부 원칙(특히, 점유안정성 원칙, 접근-이용가능성 원칙, 공공서비스 및 지역사회 편의시설 원칙 등)은 중산층 및 고소득임차가구 등에도 적용되어야 할 것임.
 - 특히 주택가격이 지속적으로 급등하여 많은 중산층 사람들이 자가 소유의 꿈을 실현하기 힘든 경우, 주택을 통한 불로소득의 획득으로 사회적 위화감 조성, 특정 지역에 편중된 공공서비스 및 지역사회 편의시설의 공급 등은 우리나라 주택문제의 중요 쟁점이자 주거권 보장의 적용영역이 됨.

- 하지만 본 연구에서는 광의의 주거권 개념보다는 협의의 주거권 개념에 더 큰 무게를 두고 논의를 전개하고자 함.
 - 이는 저소득층일수록 주거권 침해의 정도가 심각할 뿐만 아니라 이들 계층에 먼저 적용되는 것이 정책적인 효과를 극대화 할 수 있고 사회적 지도를 확대할 수 있을 것으로 판단되기 때문임.

Ⅲ. 우리나라의 주거권 관련 쟁점과 정책목표

- 본 연구에서는 주거권을 협의의 의미로 해석하여 주거권의 확보가 시급한 대상을 중심으로 쟁점을 정리하였음.
- ① 대책없는 철거 및 퇴거 금지, ② 주거빈곤가구의 적절한 주거수준 보장, ③ 홈리스(homeless)의 주거보장, ④ 기존 주거복지정책의 개선 등 4가지 문제영역을 설정하고 문제영역별로 3~5개의 쟁점을 도출하여 총 14개의 쟁점으로 정리하였음.
- 영역별 쟁점과 구체적인 정책목표를 요약하면 다음과 같음.

문제영역	주요 정책과제
대책없는 철거 및 퇴거 금지	<p>쟁점① 강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 각종 개발사업에서 세입자가 강제로 퇴거 및 철거당하지 않도록 보호하는 내용을 관련 법령 안에 신설 ○ 세입자 주거대책의 대상에서 일부 사업의 철거세입자를 제외하는 조항을 없애고, 모든 철거세입자가 국민임대주택의 우선공급 대상이 되도록 관계 법령 개정 ○ 세입자 대책의 기준일을 ‘지구(구역) 지정일’로 변경 ○ 공공임대주택의 보증금이 철거세입자의 지불능력을 초과하는 경우 융자지원책 마련 ○ 세입자에 대한 임시수용시설 제공 의무 명문화

(이하 계속)

문제영역	주요 정책과제
대책없는 철거 및 퇴거 금지	<p>쟁점② 공공개발사업의 소액보상자에 대한 주거지원대책 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 가구규모를 고려한 소형 분양주택 공급 제도 마련 ○ 보상가와 분양주택 실입주금의 차액에 대한 장기저리융자제도 확대 ○ 주거용 건물의 소액보상 한도액 인상
	<p>쟁점③ 공공임대주택 임대료·관리비 연체 또는 자격요건 상실로 인한 퇴거 금지</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 해당가구의 특별한 사정이 있는 경우에 대해서 필요가 있다고 인정될 경우 임대료 징수를 유예하거나 감액, 면제, 분할납부 등을 할 수 있도록 함 ○ 공공임대주택에 거주하는 동안 최초입주자격요건을 상실한 가구가 지속적인 거주를 희망할 경우, 그에 상응하는 임대료 할증을 통해 주거안정을 보장함.
주거빈곤 가구의 적절한 주거수준 보장	<p>쟁점④ 정기적인 주택조사를 통한 주거빈곤가구 실태파악</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙정부차원에서 인구주택총조사와는 별도로 주택의 물리적 특성과 거주민의 사회경제적 특성을 종합적으로 파악할 수 있는 주택조사 체계를 구축 ○ 정기적인 주택조사를 통해 파악된 결과는 주택종합계획 등 정책수립과정에 반영
	<p>쟁점⑤ 무허가주거지에 대한 주소지 인정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국민의 기본적 인권으로서 주소지 인정을 통해 비닐하우스촌과 같은 무허가주거지 주민들의 불편함 해소
	<p>쟁점⑥ 주거빈곤가구 밀집지역에 대한 시설 확충 등 주거환경 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 비닐하우스촌, 쪽방지역에 공동화장실, 목욕실 등 편의시설 설치 ○ 비닐하우스촌의 전기 및 상하수도의 세대별 안정적 공급 ○ 지하주거공간에 대한 주거기준 설정

(이하 계속)

문제영역	주요 정책과제
주거빈곤 가구의 적절한 주거수준 보장	<p>쟁점⑦ 공과금 연체에 따른 주거빈곤가구의 단전·단수 요건 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 단전·단수조치를 취하기 전에 사회복지담당 공무원에게 우선 통보하여 체납원인을 파악토록 하고, 체납액에 대한 지원여부 판단 ○ 위의 내용을 주택용 전력이나 수도 관련 규정에 삽입함으로써 단전·단수로 인한 국민기본권의 침해를 방지
	<p>쟁점⑧ 주거빈곤가구의 주거수준 향상을 위한 대안주거 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 비닐하우스촌, 쪽방지역, 지하주거 거주민 등 주거빈곤가구에 대해 국민임대주택 우선공급, 주거비보조제도 도입, 토지의 매입 혹은 임대를 통한 공동체적 자조주택 건설 허용 등의 방안 마련
홈리스의 주거보장	<p>쟁점⑨ 공공임대주택 우선배분을 통한 홈리스의 안정적인 거처 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <주택공급에관한규칙> 등 관련법령을 개정하여 공공임대주택 우선배분기준을 마련함으로써, 홈리스와 같이 긴급한 주거소요가 있는 가구에 대해 우선적으로 공공임대주택 배분
	<p>쟁점⑩ 홈리스 주거보장을 위한 주거소요 파악</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 홈리스 상태지표를 설정하여 주거소요 파악을 위한 실태조사 진행 ○ 실태조사 결과는 주택종합계획의 연도별 계획수립 과정에 반영
	<p>쟁점⑪ 홈리스 주거지원 프로그램 및 서비스 확충</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 쉼터 등의 시설기준을 강화하여 개별실 설치 등 사생활 보장 ○ 홈리스 유형별 서비스 지원의 다양화 및 전문화 ○ 홈리스에 대한 주거지원 프로그램의 다양화 ○ 관련 전문인력 확충

(이하 계속)

문제영역	주요 정책과제
기존 주거복지 정책 개선	<p>쟁점⑫ 공공임대주택 관련 법률체계 정비</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공임대주택의 공급·배분·관리에 대한 제반사항을 종합적으로 다룰 수 있도록 법·제도 정비 ○ 공공임대주택법의 제정 혹은 기존 임대주택법을 공공임대주택과 민간임대주택으로 구분하여 각 장을 설치
	<p>쟁점⑬ 공공임대주택 임대료 체계 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공임대주택 유형별로 상이한 임대료 부과체계를 일원화 ○ 유형별로 상이한 공공임대주택 입주자격을 단일한 기준으로 통합하고, 가구의 소득수준에 따라 임대료를 차등부과
	<p>쟁점⑭ 주거비보조제도의 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 단기적으로는 국민기초생활보장법 내에서 생계급여로부터 분리운영하고, 가구특성 및 지역특성에 따라 주거급여 지급액을 현실화하며 수급자 규모를 확대 ○ 장기적으로는 국민기초생활보장제도로부터 주거급여를 분리하여 주거비보조제도 확립: 수급자뿐만 아니라 주거비를 과도하게 부담하는 가구에 대해서 주거비를 보조

IV. 정책목표 달성을 위한 추진전략

- 애초 국가인권위원회가 우선순위 결정의 기준으로 제시한 5가지의 지표(대상인구수, 문제의 심각성, 수용가능성, 사회적 비용, 적용의 시급성) 가운데, '수용가능성'과 '사회적 비용' 두 가지를 제외하였음.
- 본 연구에 참여한 연구진과 각계의 전문가로 구성된 자문위원 등 총 15

명이, 각 정책과제마다 3개의 지표별로 1~5점까지의 점수를 부여했음.

- 배정된 점수를 정책과제별로 합산한 후, 총점이 높은 정책과제를 우선순위가 높은 것으로 간주하여 전체순위 및 영역별 순위를 정하였음.

○ 하지만 우선순위 결정은 과제들간의 상대적 중요도를 평가한 것으로, 각 쟁점들의 성격을 충분히 이해시키기 위해 일단의 전문가들이 제시하는 참고의견일 뿐, 절대적 의미가 있는 것이 아님.

문제영역	주요 정책과제	순위	
		영역	전체
대책없는 철거 및 퇴거 금지	쟁점① 강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화	1	3
	쟁점② 공공개발사업의 소액보상자에 대한 주거지원대책 마련	3	9
	쟁점③ 공공임대주택 임대료·관리비 연체 또는 자격요건 상실로 인한 퇴거 금지	2	7
주거빈곤 가구의 적절한 주거수준 보장	쟁점④ 정기적인 주택조사를 통한 주거빈곤가구 실태파악	1	5
	쟁점⑤ 무허가주거지에 대한 주소지 인정	5	10
	쟁점⑥ 주거빈곤가구 밀집지역에 대한 시설확충 등 주거환경개선	3	7
	쟁점⑦ 공과금연체에 따른 주거빈곤가구의 단전·단수 요건 강화	4	8
	쟁점⑧ 주거빈곤가구의 주거수준 향상을 위한 대안주거 제공	2	6
홈리스 주거보장	쟁점⑨ 공공임대주택 우선배정을 통한 홈리스의 안정적인 거처 제공	1	2
	쟁점⑩ 홈리스 주거보장을 위한 주거소요 파악	3	10
	쟁점⑪ 홈리스 주거지원 프로그램 및 서비스 확충	2	7
기존 주거복지 정책 개선	쟁점⑫ 공공임대주택 관련 법률체계 정비	3	4
	쟁점⑬ 공공임대주택 임대료 체계 개선	1	1
	쟁점⑭ 주거비보조제도의 시행	2	2

- 추진전략에 있어서는 우선 시기상으로는 2006년까지를 단기, 2007년부터 2008년까지를 중기, 그 이후 2010년까지를 장기로 구분하여, 각 과제의 해결을 위한 작업의 착수 시기와 내용을 단계별로 배치하고 그 소관부처를 명기하였음(본문의 <표 36>~<표 49> 참조).
 - 소요예산이나 과정 및 절차의 복잡성이 과도하지 않다고 판단되는 사항은 단기간에 해결이 가능한 것으로 분류함.
 - 반면, 예산 확보가 장기간에 걸쳐 점진적으로 이루어질 수밖에 없고 사회적 공감을 얻는 데 준비와 시간이 필요한 경우는 단계별 접근 계획을 마련하였음.

- 앞으로 각 해당부처는 여기서 제시된 과제의 세부 내용들이 어떤 수준과 방법으로 실현가능한지를 검토해야 할 것임.

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

사회통합을 위한 주거정책의 필요성은 주거에 대한 권리의식이 발전하면서 더욱 커지고 있다. 국내외적으로 주거는 기본적인 인권의 하나라는 인식이 확산되고 있으며, 모든 사람의 적절한 주거에 대한 권리를 실현하기 위해 국가를 비롯한 사회 전체는 최선의 노력을 해야 한다는 것에 대해 합의가 이뤄지고 있다. 1948년의 '세계인권선언'에서는 적절한 생활수준에 대한 권리에서 매우 중요한 것 중 하나가 적절한 주거에 대한 권리라 했고, '경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약', '하비타트 의제' 등에서 적절한 주거에 대한 권리를 분명히 하였으며, 이를 실현하는 것이 국가와 사회의 중요한 과제임을 밝혔다.

반면 우리나라의 경우 주거권에 대한 사회적·정책적 인식이 깊게 뿌리를 내리지 못하고 있는 실정이다. 적절한 주거를 영위할 수 있는 권리를 부정하거나 이를 개인의 능력으로 환원해버리는 경우가 비일비재하며, 여전히 각종 개발사업에서 강제철거는 사회문제로 등장하고 있다. 주거로 인해 고통받기 쉬운 사회취약계층에 대한 배려도 부족하여 330만에 달하는 가구가 최저주거기준에 미달하는 주택에서 살고 있다. 그리고 이들이 적은 부담으로 주택을 구할 수 있도록 지원하는 주거복지정책 역시 미비한 상태이다.

이처럼 국제사회의 논의와 한국사회의 현실이 합치되지 못하고 있는 상황을 극복하기 위해서는 주거권에 대한 인식을 사회적으로 확산시키려는 부단한 노력이 필요하다. 그리고 이러한 맥락에서 국가인권위원회가 추진하고 있는 국가인권정책기본계획은 그 자체로 상당히 중요한 의의를 가지고 있을 뿐만 아니라, 경제·사회·문화적 권리 중 하나로서 주거권이 정부정책에 반영될 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다고 하겠다. 이에 국가인

권위원회의 국가인권정책기본계획 수립과정의 일환으로 진행되는 본 연구는 우리사회에서 주거권이 실질적으로 국민의 권리로서 행사될 수 있도록 하는 출발점이 될 수 있을 것이다.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구의 목적을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 주거문제의 실태와 관련 제도 등을 평가·분석하는 가운데, 주거권과 관련하여 우리사회에서 해결할 필요성이 있는 분야를 중심으로 쟁점을 제시한다.

둘째, 해당 쟁점별로 외국사례, 국내 전문가 및 민간단체의 제안사항 등을 검토하여 정책목표를 제안하고 우선순위를 제시함으로써, 향후 주거권과 관련한 정부정책의 방향을 모색한다.

2. 연구의 범위와 방법

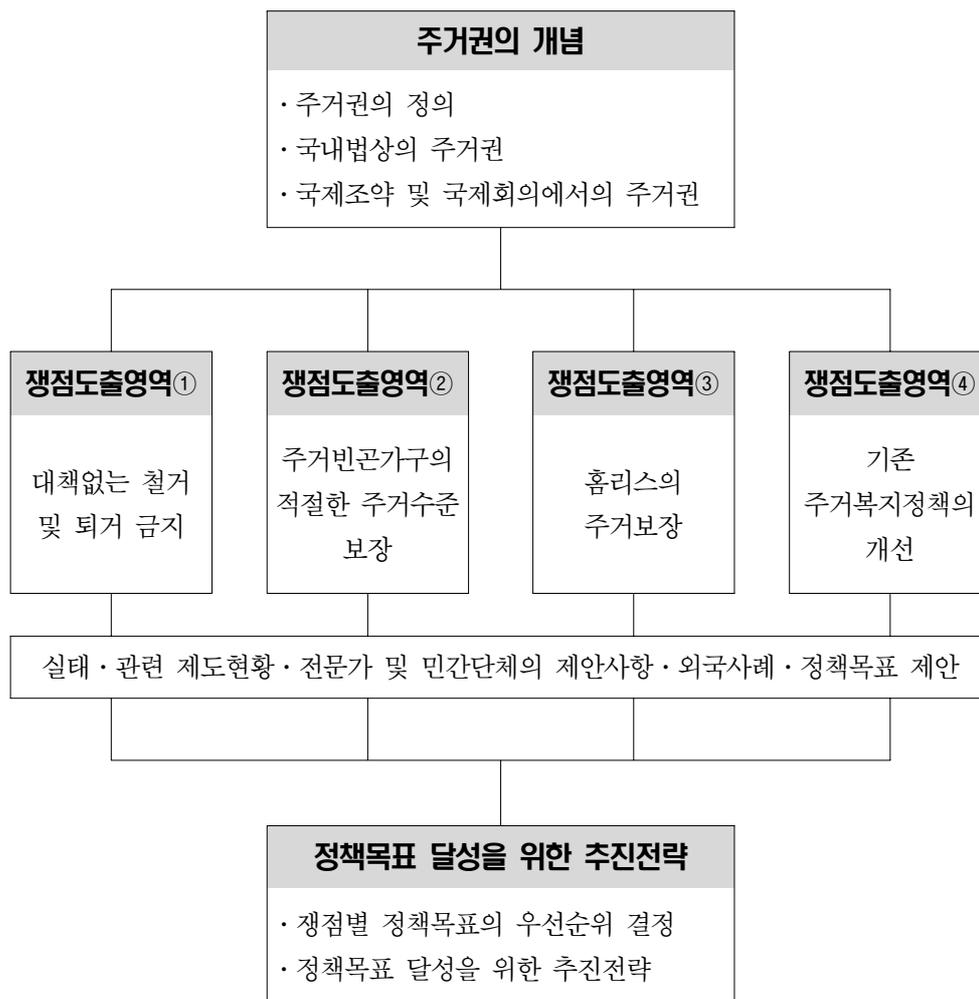
가. 연구의 범위

우선, 본 연구에서는 주거권의 개념을 검토할 것이다. 주거권의 실현을 위해 우리가 주의깊게 다뤄야 할 기본원칙을 제시하고, 현재 국내 실정법과 각종 국제조약 및 국제회의에서 논의되는 주거권의 개념과 성격을 살펴볼 것이다.

주거권의 개념을 검토한 후, 우리나라에서 주거권 관련 쟁점으로 어떤 것들이 있는지를 논한다. 크게 ① 대책없는 철거 및 퇴거금지, ② 주거빈곤가구의 적절한 주거수준 보장, ③ 홈리스(homeless)의 주거보장, ④ 기존 주거복지정책의 개선으로 구분하여, 각각의 영역에서 국제기준과 권고사항을 제시함과 아울러 주거권 보장과 관련된 쟁점들을 열거할 것이다. 그리고 각 쟁점을 보다 구체화하기 위해 ① 실태, ② 관련 제도현황, ③ 전문가 및 민간단체의 제안사항, ④ 외국사례, ⑤ 정책목표 제안을 쟁점별로 서술할 것이다.

마지막으로, 정책목표가 제안된 쟁점들의 추진전략에 대한 논의를 한다. 그

런데 본 연구가 쟁점의 발굴 및 정책목표 제시에 비중을 두고 있기 때문에, 매우 구체적인 추진전략을 제시하기는 현실적으로 어려운 것이 사실이다. 따라서 쟁점들의 우선순위를 정하고, 이를 추진하기 위해 고려해야 할 단계별 절차를 중심으로 추진방향을 제시할 것이다. 본 연구의 범위를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.



[그림 1] 연구의 범위

나. 연구의 방법

본 연구는 별도의 실태조사를 진행하기보다는 그동안 주거권과 관련한 기존의 문헌들을 바탕으로 주거권의 쟁점을 정리하는 데 주안점을 두었다. 예를 들어, 인권의 측면에서 주거권을 다룬 국내외 선행연구, 주거권을 둘러싸고 발생한 각 쟁점 관련 국내자료, 주거 관련 외국의 정책 및 제도를 소개한 국내외 문헌 등이 주거권의 쟁점정리 및 정책목표 도출에 활용되었다.

또한 보다 구체적인 정보취득을 위해, 해당 쟁점에 직·간접적으로 관여했거나 관여하고 있는 주민, 민간단체 실무자, 정부부처 관계자, 학계 및 연구원 등을 면접하기도 하였다. 이를 통해 해당 쟁점의 발생배경, 쟁점에 대한 이해 당사자들의 견해, 쟁점의 해소방향에 대한 의견 등을 청취하였다.

이러한 일련의 과정을 바탕으로 연구진들의 정기적인 회의를 거쳐 주거권의 문제영역과 각 영역에서의 쟁점도출 작업을 진행하였다. 우선 주거권 관련 쟁점들을 최대한 열거한 후, 유사한 내용이나 하나의 주제로 다룰 수 있는 쟁점들을 통합하면서 쟁점들을 보다 분명히 하려고 하였으며, 이 과정을 연구진 정기회의에서 반복하였다. 그리고 그 결과 최종적으로 4개 영역에서 14개 정책과제가 정리되었다.

한편, 쟁점도출과 쟁점별 정책목표가 설정된 후에는 여러 쟁점들에 대해 종합적인 식견을 가지고 있는 민간단체의 중견실무자, 학계 및 연구원 등을 자문위원으로 선정하여 두 차례의 자문회의를 진행하였다. 자문회의에서는 도출된 쟁점의 타당성, 쟁점별로 제시되는 정책목표의 현실적합성 등을 검토하였고, 본 연구에 참여한 연구진과 자문위원들을 중심으로 정책과제별 우선순위를 정하였다.

II. 주거권의 개념

1. 인간의 주거욕구와 주거권의 정의

인간의 기본적 욕구 혹은 기초소요(basic needs)로서 '의·식·주'를 꼽고 있다. 이 중 '주(住)' 즉 주거의 기본적 욕구는 무엇을 의미하며 이는 주거권과 어떤 관계를 지니고 있는가? 이러한 논의는 결국 주거권의 형성배경과 주거권의 범위를 이해하는 데 큰 도움이 될 것이다.

주거욕구는 단계적 혹은 수준별로 설명이 가능하다. 이러한 단계별 주거욕구는 메슬로(A. Maslow)의 인간욕구위계와 흡사하다. 첫째, 주거욕구 중 가장 낮은 수준이며 동시에 원초적인 것으로 생리적 욕구 혹은 안전욕구를 들 수 있다. 이는 가족이 잠을 자고 대화하고 휴식을 취하는 욕구인 동시에 안전을 보장받고자 하는 욕구이다.

두 번째 욕구는 소유욕구(혹은 경제적 욕구)이다. 주택은 사용가치(user value)와 교환가치(exchange value)를 동시에 지닌다. 생리적·안전욕구가 사용가치중심적인 욕구라면, 두 번째 욕구는 교환가치적 경제욕구를 의미한다. 주택 사용자의 생리적·안전욕구가 충족되면 또 다른 욕구인 경제적 욕구가 나타나고 투자재적인 역할가치를 기대하게 된다. 남의 집에 세 들어 사는 사람의 경우 집값 상승이 소비자 물가지수나 소득 상승보다 클 때 가능한 주택을 소유하고자 한다. 주택 소유는 재산적 가치 상승 및 주거안정을 가져올 수 있다고 믿기에 가능한 한 주택을 소유하고자 한다. 우리나라와 같이 임차인의 권리가 충분히 보장받지 못하고 주택가격의 상승이 급격한 사회에서, 주거안정을 누리고 주택을 통한 재산가치증식을 위해 자가(自家)를 원하는 욕구는 외국 어떤 나라에 비해서도 높다고 할 수 있다.

셋째, 사회적·문화적 주거욕구이다. 사람들은 해당 사회에서 소속감과 연대

의식을 필요로 하며 자기와 유사한 동질적 사회·경제적 집단이 공존하는 지역사회에 속하기를 원한다. 자본주의 시장경제 하에서는 주택은 신분재화이다. 주택의 형태, 크기, 입지 등은 거주자의 사회적 신분, 경제적 수준 등을 직·간접적으로 나타내는 것이다.

	제1단계	제2단계	최종단계
욕구구분	생리적·안전욕구	→ 소유·경제적 욕구	→ 사회적·문화적 욕구
	↓	↓	↓
욕구결핍자	무주택자	임차인	자가소유자/일부 임차인

[그림 2] 단계별 주거욕구

단계별 주거욕구모형에 의하면 인간의 주거욕구 중 가장 중요한 욕구는 생리적·안전욕구이다. 만일 잠을 편히 잘 수 없는 상황, 일정한 거처가 없는 무주거의 상태(homelessness)는 주거의 기본욕구를 충족하지 못하는 가장 최악의 경우이다. 비록 잠을 잘 수 있고 가족과 함께 생활할 수 있다 해도 외부로부터의 위협 등으로 인해 점유의 불안정을 느끼게 되면 이는 주거욕구를 제대로 충족하지 못하는 상태이다.

예를 들어 남의 집에 세 들어 사는 사람(임차가구)이 집주인(임대자)으로부터 부당한 퇴거 압박을 받는 경우를 상정해 볼 수 있다. 임차인으로서 법적 잘못이 없는 경우에도 집주인은 일정 기간 예고와 이사준비 기간을 주지 않고 퇴거를 명하는 사례, 부당하게 혹은 불합리하게 임대료를 대폭 인상하는 사례, 임차인의 의사에 반하는 강제적 철거행위 등은 주거욕구 충족의 대표적 장애요소이다.

이처럼 주거욕구의 충족이라는 관점에서 주거권 확보는 매우 중요한 정책적 의미를 지니는 것이다. 주거욕구의 최종단계라 할 수 있는 문화적 욕구를 충족하는 경우는 자가(自家) 집단이 대부분이다¹⁾. 그래서 자가소유는 대부분 자

본주의 국가의 주요한 주택정책 목표가 되고 있다.

주거에 관한 조건과 권리에 관한 논의는 두 가지 차원에서 접근할 필요가 있다. 하나는 인간의 거처로서 '주택'의 의미이며, 다른 하나는 사회관계와 자아정체성으로서의 '주거'이다. 먼저 물리적 실체, 혹은 물리적 시설물로서 주택이란 최소한 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 확보되어야 함을 내포하고 있다. 단순히 지붕과 벽면이 있다 하여 주택으로 기능하는 것은 아니다. 자연적인 위협으로부터 안전성이 충분히 갖추어져야 할 뿐 아니라 일정한 면적(인체공학적 최소 필요 공간)을 확보하여 활동에 불편이 없어야 하고, 전기, 상하수도, 도로 등 편의시설과 서비스가 제공되어야 주택으로서 기능을 할 수 있을 것이다. 이러한 주택으로서의 최소한의 기능 여부를 정책적으로 점검하고 확인하는 기준이 바로 '최저주거기준(housing minimum standard)'이며, 우리나라의 경우 정책적으로는 2000년에 권고사항으로 발표되었고, 2003년 <주택법>에 명시되기에 이르렀다.

한편 '주거'는 주택이라는 물리적 속성보다 그 기능과 역할이 보다 넓은 사회적 맥락에서 이해됨을 의미한다. 주거는 이웃, 지역사회 등의 사회환경과 연계된다. 부당하게 개인 사생활이 침해당하거나 강제철거 등으로 자신의 주거가 위협받거나 주변의 사회적 연계망(social network)이 와해되는 경우가 가장 위험한 상황이라 할 수 있다. 그래서 주거권이란 인간의 존엄성에 적합한 주택의 물리적 시설과 서비스를 확보하고 주거생활에 필요한 환경(사회적·문화적·경제적 환경 등)을 향유할 권리를 뜻한다.

한편, 위에서 논의된 주거권을 보다 구체적으로 설명하고자 할 경우, 주거권 확보의 구성요소 혹은 주거권이 보장될 수 있도록 하는 실질적인 원칙은 매우 중요하다고 판단된다(UN Committee on Economic, Social and Cultural

1) 최종단계 욕구충족에 있어 임대주택거주자의 경우도 설명이 가능하다. 설령 임대주택에 거주한다 해도 철거 위협이나 부당한 퇴거를 당하지 않는 공식적 영구임대주택에 거주하는 경우나, 서구(특히 독일의 경우) 여러 나라에서 정착된 자동갱신권 등의 권리가 주어진다면 임대주택 거주자라 해서 주거욕구를 충족하지 못한다고 설명하기는 어렵다.

Rights, 1966; 김형국·하성규, 1998).

첫째, 점유의 법적 안정성(legal security of tenure)의 관점이다. 점유형태에 관계없이 모든 사람은 강제퇴거·철거 등에 대한 법적 대항력을 가져야 한다고 유엔은 규정하고 있다. 그러나 우리나라에서는 점유의 안정성은 소유권의 절대성과 계약자유의 원리를 기반으로 하는 시민법의 기본 법리에 따라 소유자이거나 또는 정당한 임대차계약을 맺은 임차인에게만 인정되고 있을 뿐이다.²⁾

모든 임차인은 정당한 사유없이 자신의 의사에 반하여 강제퇴거 당하거나, 철거당하는 일이 있어서는 안 된다는 임차가구 보호의 원칙이 제도적으로 확실히 보장되어 있지 않은 상태이다. 이 원칙을 준수하는 것은 상대적으로 불리한 입장에 처해 있는 임차인을 집주인의 횡포로부터 보호하고 법적인 하자가 없는 데도 강제퇴거를 당해서는 안 된다는 것을 의미한다. 선진국의 경우 이를 법적으로 보장하기 위해 '자동갱신권' 제도를 두고 있다. 즉 임차인이 현재의 임대주택에 계속 거주하기를 원한다면 집주인이 퇴거를 명하지 못하고 동시에 임차인은 임차료의 지불 등 계약위반 사항이 없어야 한다. 현재 우리나라는 자동갱신권 제도가 존재하지 않는다. 향후 임대차보호법 등의 개정시 이러한 임차인보호 규정이 강화될 필요가 있다.

둘째, 적절한 주택(adequate housing)에 거주하는 데 있어서 차별이 있어서는 안 된다. 즉, 모든 사람들은 성(性), 인종, 종교, 문화, 소득수준, 연령, 시민권 취득여부, 고용상태 등과 관련된 어떤 것으로부터도 차별을 받아서는 안 된다는 비차별성의 원칙(차별성 배제의 원칙) 역시 중요하게 다뤄져야 한다. 우리의 현실에서는 미국 등 다민족사회에서 볼 수 있는 인종과 종교 등의 주

2) 이러한 시민법에 따른 권리를 가지지 못한 자는 무자비한 강제철거의 대상이 되고 있다. 우리나라의 경험에서 보면 강제철거는 주로 불량주택재개발지구에서 흔하게 나타나는 현상으로서 철거용역반을 동원한 폭력적 방식이다. 대표적인 사례로는 1980년대 중반 이후 서울 상계동, 목동 등의 재개발사업을 통한 강제철거와 1990년 후반 이후 노원구 중계동 광석마을, 종로구 무학동, 관악구 봉천동, 하왕2-1지구, 금호 1-6지구 등 많은 사례를 들 수 있다.

거차별이 거의 존재하지 않은 것 같다. 그러나 소득수준, 고용상태, 외국인 노동자에 따라 거주상의 차별이 존재하는 것은 사실이다.

셋째, 모든 사람들이 접근가능(accessibility)하고, 이용가능하고, 안전해야 하며, 그리고 평화롭게 살아갈 수 있는 집(거처)이 필요하다. 접근-이용가능성이란 내 집 마련이 용이한(affordable) 가격의 집(자가 소유의 경우)과 임대료 지불이 가능한 집(적정 임대료)이 존재해야 한다는 것을 포함한다(접근-이용가능성의 원칙). 그러나 도시빈민의 경우 그들의 경제사정에 맞는 적정임대료의 정상주택이 시장에는 존재하지 않는다. 그들의 경제수준에 가장 적합한 주택은 달동네나 산동네 등의 불량주택이나 비닐하우스 등의 무허가 주택이다. 실제 사회취약계층에게는 접근-이용가능한 주택이 부족할 뿐 아니라 기존의 불량무허가 주택도 재개발사업으로 철거되어 이들이 거주할 공간이 축소되어 주거불안정이 심화되는 문제점을 발견할 수 있다. 아울러 도시빈민이 아닌 일반 중산층의 경우에도 이 원칙은 적용된다. 집값이 너무 비싸 정상적인 저축활동이나 근면한 생활로는 내집 마련이 불가능하다면 접근-이용가능성에 문제가 있는 것이다. 이러한 관점에서 국가는 국민에게 적정한 가격의 내집 마련이 용이하도록 하는 정책을 수행할 의무가 있다.³⁾

넷째, 홈리스는 국가로부터 특별한 보호를 받으며 이들을 위해 국가는 임시 거처를 마련하는 노력을 기울여야 한다. 이는 홈리스 우선의 원칙이다. 홈리스는 생명에 위협을 받고 있는 상황으로 주거빈곤 최악의 상태이다. 그래서 어떤 경우보다 홈리스에게 주거의 기본욕구가 충족되도록 배려해야 한다.⁴⁾

3) 모든 사람들에게 적절한 주택은 부담가능한 수준에서 제공되어야 한다. 우리나라의 주거비는 소득수준에 비해 매우 높은 것으로 나타나 있다. 서울의 경우 주택가격은 1990년대의 경우 연소득의 9.3배(Price to Income Ratio: PIR)에 이르고 있는데, 이것은 선진국 도시들이 4~5배 정도인 것과 비교하면 대단히 높은 수준이다. 또 연소득에서 임대료가 차지하는 비중(Rent to Income Ratio: RIR)도 서울의 경우 29~30% 수준으로 세계 주요도시에 비해 월등히 높은 상태이다.

4) 특히 IMF 경제위기 이후, 노숙인들이 증가하는 추세이다. 종전에도 노숙인들이 존재하였지만 1997년말 이후 실업자의 증가 등과 연계되어 도시지역의 노숙인은 중요한 사회문제로 부각되고 있다. 노숙인 문제는 최근 대량실업 및 구조조정, 사회복지문제 등으로만 규정하고 주택정책적 접근은 전혀 시도되지 않고 있다. 즉 노숙인들이 가장 심각하게 주거권을

다섯째, 모든 사람들은 깨끗한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로 등 공공서비스와 지역사회 편의시설을 이용할 권리를 가진다(availability of services, facilities and infrastructure). 적절한 주거란 이러한 주거서비스가 보장되어야 하는 것이다(공공서비스 및 지역사회편의시설 보장원칙). 현재 우리나라의 공공서비스와 지역사회 편의시설은 지역별·주거지별로 큰 차이를 보이고 있다. 예를 들어 농촌의 일부지역과 도시의 불량주거지역에는 상하수도, 도로, 전기 등이 불비하여 생활에 고통을 겪고 있는 등 지역사회 편의시설이 미흡한 곳이 존재한다. 도시지역의 경우 고소득층 주거지역과 빈민지역은 그 서비스 수준 면에서 큰 차이와 차별을 발견할 수 있다.

여섯째, 적절한 주거란 주거공간이 너무 좁아서는 안 되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 한다(habitable: 최저기준확보의 원칙). 저소득층의 문제로서 과밀의 상태를 지적할 수 있다. 서울시의 경우 단칸방 거주 가구수가 줄어들고 있는 추세이긴 하지만 여전히 그 숫자가 적지 않다. 더욱 구체적으로 2000년 인구주택총조사 자료를 기준으로 분석한 결과 최저주거기준 이하에 거주하는 가구수는 전체가구수의 23%에 달하고 있다.

일곱째, 인간다운 주생활을 영위하려면 문화적 특성이 보호되어야 한다(culturally adequate: 문화적 특성 보호의 원칙). 예를 들어 빈민들에게는 그들 나름대로의 주거문화와 지역공동체적 문화가 존재한다. 결코 가난한 사람들의 문화를 저급한 것으로 매도할 수는 없다. 오히려 도시지역 달동네와 산동네의 불량주거지가 이웃간의 유대와 상호부조문화가 더 발달되고 건전하다고 평가할 수 있다. 특히 재개발사업시 철거로 인해 빈민들의 공동체문화가 사라지는 것은 사회적으로 많은 문제를 야기하고 있다. 이에 대한 것이 특정 종교나 문화적 전통에 의해 형성된 주거지, 특정 시설물들이 철거되거나 방해받아서는 안 된다는 원칙이라 할 수 있다.

위험받는 자들이라는 인식이 필요하고 이에 대한 주거정책적 논의와 제도보완이 요청되고 있다.

<표 1> 주거권의 적용범위 및 정책적 고려사항

주거권 확보를 위한 원칙	대상 계층 (혹은 적용대상자)	정책적 고려사항
1. 임차가구 보호 (점유안정성)원칙	· 세입자 (특히 민간임대 주택 거주 임차가구) · 재개발지구 철거대상자 (임차가구)	· 자동갱신권 등 임대차 관련 제도 정비 · 비인간적, 인권에 반하는 강제철거에 대한 법적 조치
2. 차별성 배제원칙	· 모든 계층, 특히 저소득층	· 지체부자유자, 노인 등 사회취약계층에 대한 주거 관련 차별 금지
3. 접근-이용가능성 원칙	· 모든 계층, 특히 임차가구 및 저소득층	· 주택 투기 예방 및 금지 · 적정가격 주택공급 · 임대료 보조 혹은 임대료 규제
4. 홈리스 우선원칙	· 홈리스	· 쉼터 등 임시거처 마련 · 홈리스를 위한 프로그램 개발
5. 공공서비스 및 지역사회 편의시설 확보원칙	· 모든 계층	· 공공서비스와 지역사회 편의시설이 갖춰지지 못한 주거지역
6. 최저기준 확보원칙	· 모든 계층, 특히 빈민 (주거빈곤가구)	· 최저주거기준의 명시 및 정책적 활용, 법적 의무화 · 최저주거기준 이하 가구에 대한 공공임대주택 공급 등 제도적 틀 마련
7. 문화적 특성 보호원칙	· 모든 계층, 특히 소수민족(ethnic minority) 및 빈민주거지역 거주자	· 해당 지역사회 보호 혹은 점진적 개량

한편, 주거권 개념은 크게 광의와 협의로 구분하여 설명되기도 한다. 광의의 주거권 개념은 모든 소득계층과 주택점유형태(housing tenure)에 관계없이 고르게 적용되는 넓은 의미의 개념이다. 그러나 협의의 주거권 개념은 주로 빈민, 주거빈곤층, 최저주거기준 미달가구, 자가(自家)집단보다는 임차(賃借)집단(세입자 등)에 초점이 맞추어져 있다. 아울러 [그림 2]에서 언급한 제1차적 욕구가 충족되지 못한 가구 및 계층이 주요한 대상이 된다.

2. 국내법상의 주거권 개념

가. 헌법에서 나타나는 주거권

우리 <헌법>은 전문에서 ‘모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 … 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 …’ 라고 규정하고, 제10조에서 인간의 존엄성 및 행복추구권, 제11조에서 경제적·사회적·문화적 생활에서의 평등권, 제14조에서 거주·이전의 자유, 제16조에서 주거의 자유, 제34조에서 인간다운 생활권, 제35조 제3항에서 쾌적한 주거생활권에 관하여 규정하고 있으며, 제119조 제2항에서는 ‘국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 배분을 유지하고 … 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’고 규정함으로써 인간의 존엄과 행복추구권, 평등권, 인간다운 생활권 등 각종 기본권을 보장함과 동시에 저소득층이나 경제적 소외계층을 보호하고 있다.

한편, <헌법> 제16조에서는 주거의 자유를 규정하고 있는데, 이 때의 주거는 주택은 물론 사생활이 행해지는 모든 장소를 의미한다. 이것의 본질은 공권력에 의하여 개인의 사생활이 침해되는 것을 방지하는 데에 있다 할 것이다. 이처럼 주거의 자유는 주거에 대한 소극적 불가침을 내용으로 한다는 점에서 적극적으로 적절한 주거를 확보하고자 하는 주거권과 구별된다.

<헌법> 제35조 제3항에서는 ‘국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다’고 규정하고 있다. 이는 국가가 적극적으로 주택개발정책을 추진하여 국민이 주택을 보유할 수 있도록 하여 인간다운 생활을 할 수 있도록 할 의무가 있음을 규정한 것이다.

나. 기타 법률에서 나타나는 주거권

<헌법> 이외에도 <주택법> 제1조에 의하면, ‘쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함’을 목적으로 하고 있으며, 동법 제5조에는 정부가 ‘국민이 쾌적하고 살기좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하고, 최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 부여할 수 있다’고 규정하고 있다.

또한 <임대주택법> 제1조에 의하면 ‘임대주택의 건설·공급 및 관리와 주택임대사업에 필요한 사항을 정함으로써 임대주택의 건설을 촉진하고 국민주거생활의 안정을 도모함’을 목적으로 하고 있다. <주택임대차보호법> 제1조에 의하면, 동법은 ‘주거용건물의 임대차에 관하여 민법의 특례를 인정함으로써 국민의 주거생활의 안정을 보장하는 것’을 목적으로 하고 있으며, <도시및주거환경정비법> 제1조에 의하면 ‘도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함’을 목적으로 한다고 규정되어 있다.

다. 국내법에서의 주거권 인정 여부

위에서 살펴보았듯이 헌법에는 주거권에 관하여 명문으로 규정하고 있지 않

다. 현재 주거권이라는 용어를 사용하고 있는 법학자도 많지 않다(이은기, 1996). 이는 아직 주거권이 독자적인 권리로 인정받지 못하고 있으며 학자들도 이 분야에 대한 관심이 크지 않다는 증거라 할 것이다. 헌법은 물론 법률에서조차 주거권이라는 용어를 사용하고 있지 아니하고, 주거권의 개념 또한 제대로 정리되어 있지 아니한 상태이므로 주거권을 독자적인 권리로 보기에 법적인 권리로의 성숙도가 부족하다고 볼 수도 있을 것이다.

그러나 인간의 존엄과 가치를 규정한 <헌법> 제10조는 인격적 생존에 불가결한 모든 것을 포함한 포괄적 권리인 바, 경제적·문화적 생활을 할 권리, 즉 적절한 주거에 관한 권리가 이에 포함된다 할 것이다. 또한 <헌법> 제34조에서는 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있는데, 적절한 주거의 확보 없이는 인간다운 생활이 이루어질 것으로 기대할 수 없다고 할 수 있다. 즉 주거권은 인간의 존엄 및 행복추구권과 인간다운 생활권의 중요한 요소인 것이다. 또한 위에서 본 바와 같이 <주택법>, <임대주택법>, <주택임대차보호법>, <도시및주거환경정비법> 등의 입법목적과 규정내용을 근거로, 이미 주거권이 독자적인 권리로 인정받을 만큼 법적 권리로의 성숙도를 갖추었다고 볼 수 있다.

게다가 <헌법> 제37조에 의하면 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 않는다. 예를 들어 자기결정권, 일반적 행동자유권, 평화적 생존권, 휴식권, 흡연권, 혐연권, 일조권, 생명권, 신체를 훼손당하지 아니할 권리, 소비자기본권, 수면권, 스포츠권, 저항권 등은 헌법에 명문으로 열거되어 있지 않지만 인간으로서의 존엄과 가치를 누리기 위해 필요한 것이므로 경시되어서는 안 되는 것이다. 따라서 적절한 주거의 확보 역시 인간으로서의 존엄과 가치를 누리기 위하여 필요불가결한 것인 이상, 주거권이 헌법에 명시되어 있지 아니하다는 이유만으로 경시되어서는 안 되는 것으로 보아야 할 것이다.

3. 국제법상의 주거권 개념

가. 세계인권선언과 국제조약에서의 주거권

1) 세계인권선언

주거권에 대한 국제법적인 근거는 여러 곳에서 찾아볼 수 있다. 국제사회가 주거를 권리로 인정하고 있는 가장 대표적인 근거는 '세계인권선언'이라고 불리는 '유엔의 보편적 인권에 관한 선언(1948)'이다. 이 선언에서는 '모든 사람, 모든 국가가 달성해야 할 공통의 기준'이라고 인권에 대한 보편적인 원칙을 제시했다. 이러한 원칙은 국제법상으로도 국내법에서 보편적인 원칙으로 여겨지고 있다. 이 선언에서는 주거권과 관련해서 Article 25.1에서 다음과 같이 정의하고 있다.

“모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다. 또 모든 사람은 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 고령화, 기타 스스로 통제하기 어려운 환경에서 생계의 어려움 등으로부터 보호받을 권리가 있다.”

2) 국제조약

조약이나 협정은 이를 비준하거나 동의한 나라들에게는 법적인 구속력을 갖는다. 어떤 나라가 주거권에 대한 조약이나 협정에 서명하게 되면 그 규정을 지켜야 할 법적인 의무가 주어지고, 이를 비준하면 국내법과 같은 효력이 생긴다. 물론 우리 정부도 <헌법> 제6조에 '헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다' 라고 규정하여, 우리 정부가 서명하고 국회의 비준을 거친 조약은 국제법과 마찬가지로의 효력

을 가지고 있으며 국제사회의 법규범을 준수한다는 점을 분명히 하고 있다.

1966년 유엔에서는 두 가지 인권에 관한 조약이 채택되었다. '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)'과 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)'이 그것이다. 1976년부터 발효된 이 조약들은 기본적인 인권과 자유를 규정하고 있고, 이 협약을 채택하는 나라들에게 모든 적절한 수단을 이용하여 그 권리를 실현하도록 하는 의무를 부과했다.

우리나라도 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)'과 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)'에 가입하였다. 1990년 3월 국회의 동의를 얻어 4월 가입서를 냈으며, 같은 해 7월 10일부터 국내에서도 효력을 발하게 되었다. '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약'에는 주거권과 관련된 중요한 조항이 포함되어 있다. 1998년 5월 현재 137개 국가가 가입하였으며, 조약의 준수 여부는 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 유엔위원회'에서 모니터 되고 있다. 이 조약의 Article 11.1은 다음과 같이 선언하고 있다.

“본 조약에 가입한 국가는 모든 사람에게 자신과 그 가족을 위하여 적절한 의·식·주를 포함한 적절한 생활수준과 생활조건의 지속적인 향상에 대한 권리가 있다는 것을 인정한다. 국가는 이 권리를 실현하기 위해 적절한 조치를 취할 것이며, 이를 위해서는 자유로운 동의에 기반한 국제 협력이 매우 중요하다는 것을 인정한다.”

이밖에 우리나라도 가입하였고 국회의 동의를 거친 주거권과 관련된 조약에는 '여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(1979년 12월 18일 체결, 1985년 1월 26일 국내 발효)'과 '아동의 권리에 관한 협약(1989년 11월 20일 체결, 1991년 12월20일 국내 발효)'이 있다. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(1979)은 1981년 효력이 발생했고, 1998년 5월 현재 161개국 가입되어 있다. 이 조약의 준수 여부는 모든 형태의 '여성에 대한 차별철폐에 관

한 유엔위원회'에서 모니터되고 있다.

이와 같이 국제사회의 인권에 관한 여러 조약에서 주거에 관한 내용을 찾을 수 있다. 이것은 인권의 실현에 있어서 주거의 중요성을 보여주는 것이다. 인간의 생명, 건강을 유지하는 생활과 생존의 장, 사생활을 지킬 수 있는 장, 그래서 자유롭고 자립적인 인격을 발전시킬 수 있는 장이 바로 주거이다. 따라서 국제사회는 (흔히 사회적 권리라고도 하는) 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 일환으로 주거권을 인정하고 있으며, 아동이나 여성의 권리를 보호하고 신장시키기 위해서 주거에 대한 고려가 필수적이라는 것을 분명히 하고 있다.

3) 국제적인 선언, 권고, 결의

주거권에 대한 분명한 규정은 다양한 국제사회의 선언과 권고, 결의에서 찾을 수 있다. 이러한 내용들은 앞에서 언급한 조약과 비교할 때 그 법적인 효력이 크다고 할 수 없다. 하지만 국제사회의 책임있는 구성원으로서, 또 여러 국제적인 문서에 서명을 한 당사자로서 약속한 바를 성실히 지켜야 하는 것은 기본적인 사항이다.

'사회진보와 발전에 관한 선언(1969)'은 사회의 존재 의의를 그 구성원의 물질적·정신적 생활수준을 향상시키는 것에서 찾고 있으며, 그것은 곧 인권과 자유의 실현이라고 한다. 또 적절한 주거를 인권과 자유가 실현되는 사회가 되기 위해 추구해야 할 중요한 목표로 삼고 있다. 그리고 '장애인의 권리에 대한 선언(1975)'에서는 장애인에 대해서 주거와 관련된 어떠한 차별도 없어야 하고, 특수한 시설에 생활하게 되는 경우라 하더라도 비장애인과 다름없는 생활을 할 수 있도록 최선을 다해야 한다고 규정하고 있다(Article 9).

'개발에 있어 권리에 관한 선언(1986)' 역시 주거에 대한 공정한 접근의 기회가 주어져야 하며, 차별이나 공정하지 못한 불평등이 없어야 함을 선언하고 있다(Article 8(1)). 일반적으로 유엔의 여러 위원회에서 채택하는 결의는 법적인 구속력을 갖는 것으로 여겨지지는 않는다. 다만 결의에 찬성한 정부는 그

내용을 지키기 위해서 노력하겠다는 정치적인 의지를 밝힌 것이라고 할 수 있기 때문에, 결의에서 언급되는 내용은 특정한 목적과 관련한 국제사회의 중요한 정치적 약속이라고 할 수 있다.

나. 세계주거회의와 유엔인간정주센터

1) 제1차 세계주거회의와 벤쿠버 선언

유엔이 1976년 개최한 제1차 세계주거회의(Habitat I)는 인간정주와 관련된 문제에 대한 세계적인 인식의 필요성에서 비롯되었다. 당시 세계주거회의에서 논의되고 합의된 내용을 보면, 저소득층에 대한 주거 지원과 보조가 필요하고, 정주환경의 개선을 위한 물리적·사회적 기반시설이 갖추어져야 한다는 것이었다. 또 각국 정부는 이를 이행할 책임이 있다는 것을 확인하고, 결의했다. 이 회의에서 채택된 ‘인간정주에 관한 벤쿠버 선언(1976)’에서 주거는 기본적인 인권임을 명시하고 있으며, 그 권리를 실현하는 것을 국가의 의무로 규정하고 있다. 또 주거권을 실현하기 위해 국가가 해야 할 일로 개인과 지역사회의 자조적인 활동을 촉진하는 것, 주거권 실현의 장애 요소를 제거하는 것, 사회적 통합을 이루는 것 등을 언급하고 있다.

“적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. 이는 자조 활동이나 지역사회의 촉진 프로그램을 통한 가장 취약한 계층에 대한 직접적인 지원에서부터 시작된다. 정부는 이러한 목표를 달성하는 데 대한 모든 장애 요소를 제거하기 위해 노력해야 한다 (Section III(8)).”

제II장 ‘국가 실천에 대한 권고’의 A.3에서는 국가의 의무를 이행할 수 있는 구체적인 수단으로 도시 및 주거정책에 대해 다루고 있다. 여기서 도시 및 주

거정책은 인권의 실현과 관련된 것이고, 따라서 인권을 실현하기 위한 보편적인 원칙이 도시 및 주거정책에서 관철되어야 함을 명시하고 있다. 또한 도시 및 주거정책을 통해 부당한 권리의 침해가 일어나서는 안 된다는 것도 언급하고 있다.

“국가의 이념은 정주정책에 반영된다. 이것은 변화를 위한 강력한 수단이기 때문에, 사람들에게서 그들의 집과 토지를 빼앗거나 권한이나 사용을 위축시키는 것에 이용되어서는 안 된다. 정주정책은 ‘보편적 인권에 대한 선언’의 원칙과 일치해야 한다.”

이밖에도 Section II ‘일반원칙’에서는 주거의 기본적인 권리로서의 속성, 주거 이전의 자유, 정주정책에 대한 참여, 부득이하게 철거해야 하는 경우 재정착을 우선해야 하는 것 등의 원칙들이 제시되어 있다. 한편 유엔에서는 1987년을 ‘세계 홈리스의 해(International Year of Shelter for Homeless)’로 정하고, ‘2000년 세계정주전략(UN Global Shelter Strategy to the Year 2000)’을 채택하였다. 여기서도 ‘적절한 주거’가 권리라고 천명하고 있으며, 정부의 주거에 대한 의무를 다음과 같이 기술하고 있다(para 13).

“적절한 주거에 대한 권리는 세계 여러 국가들이 보편적으로 인식하고 있는 것이다. ... 모든 국가는 예외 없이 ... 정부는 모든 시민들에 대해서 그들이 비록 가난하다고 하더라도 그들의 주거 소요에 관심을 가지고 근린을 파괴하거나 손상시키지 않고 보호하고 개선해야 하는 의무가 있다.”

2) 제2차 세계주거회의와 하비타트 의제(Habitat II Agenda)

1996년에 제2차 세계주거회의(Habitat II)에서 채택된 의제는 주거권과 관련된 가장 포괄적이고 중요한 국제 문건이라고 할 수 있다. 그동안의 주거권과

관련된 국제적인 합의들을 종합하고, 또 주거권의 실현과 관련한 주거권의 구체적인 여러 측면들을 검토하고, 실천의 지침을 공동으로 작성한 것이다.

최종적으로 총회에서 채택된 하비타트 의제에는 적절한 주거에 대한 권리가 보편적인 인권의 실현이라는 내용으로 포함되어 있다. 하비타트 의제의 여러 부분(para. 11(서문), 24, 26(목표와 원칙), 39, 40(실천과제), 61(세계실천계획))에서 적절한 주거에 대한 권리의 개념과 내용, 범위, 그리고 이러한 권리를 점진적으로 실현해 가기 위해서 밟아야 할 단계가 기술되어 있다. 먼저 para. 11에서는 주거권의 근거를 적절한 수준의 생활을 하고 또 생활조건을 지속적으로 개선해갈 수 있는 권리에서 찾고 있다. 이는 '경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 협약'의 핵심적인 내용이기도 하며, 국제적으로 인정된 인간다운 '적절한 수준의 생활'을 할 수 있는 사회적 권리이다.

“과거 어느 때보다 많은 사람들이 절대빈곤 상태에서 적절한 주거를 보장받지 못한 채 살아가고 있다. 집이 없거나 주거가 부적절한 것은 고통을 가중시키고, 건강과 안전은 물론이고 생명까지도 위협하고 있다. 모든 사람은 자신과 가족이 적절한 수준의 생활을 할 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선시켜 나갈 권리를 가지고 있고, 여기에는 적절한 음식과 의복, 주택, 물, 하수처리 등이 기본적으로 포함되어야 한다.”

주거권 실현을 위한 실천 전략을 제시하고 있는 para.61은, 국가가 적어도 다음과 같은 정책을 반드시 실시해야 할 것으로 권고하고 있다. 그 내용에는 주거와 관련한 차별을 철폐하고, 점유권에 대한 법적인 보호를 실시하고, 적절한 주거수준을 누릴 수 있도록 하기 위해서 거주할 만하고 부담가능하고 접근 가능한 주거를 제공하며, 적절한 주거수준에 대한 권리를 모든 사람들이 가지고 있다는 인식 위에서 취약계층의 필요에 특별한 관심을 기울이는 것이 포함되어 있다.

“적절한 주거를 누릴 수 없는 사람들을 포함하여, 주택을 거주가능하고, 경제적으로 부담가능하면서 이용가능 하도록 하기 위해 다른 여러 가지 중에서 특히 다음과 같은 정책을 채택하여야 한다.

- ① 적절한 규제장치와 시장경제에 기반한 유인책을 통해 경제적으로 부담할 수 있는 주택의 공급을 늘린다.
- ② 가난한 사람에 대한 보조금과 임대료 및 다른 형태의 주택자금지원을 통해 부담능력을 향상시킨다.
- ③ 지역사회에 기반한 협동주택과 비영리 임대주택, 자가주택 사업을 지원한다.
- ④ 집없는 사람들과 그밖의 취약한 집단에 대한 지원을 확대한다.
- ⑤ 주택과 지역사회 개발을 위해 재정과 공공 및 민간부문의 다양한 자원들을 혁신적으로 활용한다.
- ⑥ 경제적으로 부담할 수 있는 임대주택과 자가주택에 대한 필요를 충족시키기 위해 시장경제에 기반한 각종 유인책을 실시하여 민간부문을 활성화시킨다.
- ⑦ 일자리, 재화와 서비스, 편의시설을 쉽게 구하고 이용할 수 있는 지속가능한 공간개발 형태와 교통체계를 장려한다.
- ⑧ 집없는 사람과 부적절한 주택의 정도를 파악하는 것을 비롯하여 주거조건에 대한 평가와 효과적인 감시를 하고, 취약한 인구집단에 대한 상담을 통해서 각종 문제들을 해결하기 위한 적절한 주택정책을 채택하고 공식화하며 효과적인 계획과 전략을 수행하여야 한다.“

다. 유엔인권위원회와 유럽의회 사회헌장

1) 유엔인권위원회

유엔인권위원회에서 강제퇴거는 명백히 인권에 대한 침해로 규정하고 있다. 유엔인권위원회의 결의안 1993/77 ‘강제퇴거’에서는 여성, 남성, 어린이 등 모든 사람이 평화롭고 존엄을 유지하면서 살 수 있는 안정된 거처에 대한 권리가 있음을 다시 한 번 확인하면서, 강제퇴거가 사회적 갈등과 불공평과 연관

되어 있고 사회적·경제적·환경적·정치적으로 힘이 없고 피해를 입기 쉬운 극빈계층의 주거권을 침해하는 중요한 요소임을 지적하고 있다.

- ① 강제퇴거(철거)는 인권에 대한, 특히 적절한 주거 권리에 대한 심각한 침해임을 선언한다.
- ② 정부는 강제퇴거(철거)를 없애기 위한 즉각적인 조치를 취해야 한다.
- ③ 정부는 현재 강제퇴거(철거)의 위협에 직면한 모든 사람들의 점유 안정을 위한 협의를 하고, 관련된 사람이나 집단의 효과적인 참여와 자문, 협상에 기초하여 강제퇴거로부터 완벽하게 보호하기 위한 필요한 모든 수단을 취해야 한다.
- ④ 모든 정부는 강제퇴거(철거)되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 보상과 충분히 대안적인 거처나 토지를 제공하도록 권고한다. 여기에서는 강제퇴거(철거)의 영향을 받는 사람이나 집단과 상호 만족할만한 협상이 선행되어야 한다.

유엔인권위원회 결의안은 이어서 주거권에 대한 국가의 의무를 보다 상세히 규정하고 있다. 여기서는 국가의 의무를 인식, 존중, 보호, 실현의 과제로 구분하고 있다. 가장 먼저 인식해야 할 것은 주거권이 분명한 인권이고, 따라서 이를 위반하는 일체의 행위를 금지하고 국가가 직접 행하는 일은 없어야 하며, 이와 아울러 주거권을 실현하기 위한 국가의 체계적인 대응이 있어야 한다는 것이다. 둘째, 존중의 의무는 스스로 주거권을 실현하려는 노력을 지원해야 하고 이를 억제하는 일이 없어야 한다는 것이다. 셋째, 보호의 의무는 강제철거(퇴거), 부당한 임대료 인상 등을 비롯한 주거권을 침해하는 모든 행위로부터 국가가 적절한 보호를 해야 하고, 이를 위한 제도적 장치를 마련해야 한다는 것이다. 넷째, 실현의 의무는 국가는 주거권 실현을 위해 적극적으로 주택금융이나 공공임대주택의 건설 등을 계획하고 실행해야 한다는 것이다.

2) 유럽의회의 사회헌장

UN을 중심으로 한 세계적 차원의 주거권 실현을 위한 노력뿐만 아니라 지역별로 여러 국가들이 주거권 실현을 위한 공동의 노력을 기울이고 있다. 그 대표적인 것으로 유럽의회의 사회헌장이다. 유럽의회에서 채택한 1996년 유럽사회헌장 개정을 통해서 주거권에 대한 내용이 포함되었다. 유럽사회헌장은 유럽 국가들이 추구해야 할 정책목표로 31가지를 제시하고 있는데, 여기에 '모든 사람은 주거에 대한 권리를 갖는다'라고 규정함으로써 주거권을 분명히 규정하고 있다. 그리고 주거권을 효과적으로 실현하기 위해서 국가가 이행해야 할 내용으로 적절한 주거에 대한 접근성 보장, 홈리스 문제에 대한 점진적 해결, 주택가격에 대한 부담가능성 제고가 포함되어 있다.

제31조 주거권

주거권의 효과적인 실현을 위해서 국가는 다음과 같은 수단을 이행한다.

1. 적절한 수준의 주거에 대한 접근성을 보장한다.
2. 홈리스문제를 점진적으로 해소한다는 관점에서 홈리스를 예방하고 줄여나간다.
3. 경제적 능력이 없는 사람들을 위해 주택가격을 저렴하게 한다.

이밖에도 주거권과 관련된 여러 조항들이 있다. 이는 특별한 고려가 필요한 사회적 약자의 권리에 대한 것이다. 장애인, 노인을 비롯하여, 가족에 대한 보호, 빈곤과 사회적 배제를 당하거나 그럴 가능성이 있는 사람들에 대한 보호를 국가가 정책적으로 보장해야 할 내용으로 규정하고 있다. 장애인과 관련해서는 특히 접근권이 보장되어야 한다는 것이 언급되고 있으며, 고령자는 필요와 건강상태에 맞는 주거의 제공이나 주거개선을 위한 지원을 규정하고 있다. 또한 주거 이외의 다른 기본적인 서비스에 대한 접근에서 배제되지 않도록 종합적인 접근이 이루어져야 한다고 언급되고 있다. 유럽 이외의 세계 여러 지역에서도 주거권을 실현하기 위한 여러 차원의 노력이 진행되고 있다.

4. 소결: 주거권의 실현과 적용범위

주거권의 법적 보장의 배경은 서유럽 국가들의 사회보장 및 사회복지적 역사와 전통 속에서 찾을 수 있다. 주거권 개념은 빈민촌에서 거주하는 사람들이나 무주택자들에 의해 주장되었고 주택소유자나 공권력에 대하여 임차인이나 불법거주자들에 의해서 정치적으로 형성된 배경을 지니고 있다.

오늘날 서유럽의 많은 국가들은 임차인에 대해 임대인에 의한 과도한 임대료 인상을 거부할 수 있는 권리를 부여하고 있는바 이것이 주거권 행사의 한 영역으로 해석되기도 한다. 임차가구의 보호 및 소득재분배적 관점에서 19세기 말, 20세기 초부터 많은 서구 국가들은 임대료 규제정책을 펴왔다. 특히 영국을 비롯한 서유럽 선진국들은 제 1·2차 세계대전을 겪으면서 임대료가 급등한 도시지역을 중심으로 임대료를 일정 수준 이상 올리지 못하게 하는 임대료 규제(혹은 통제)정책을 펴왔다. 이는 시장경제에 반하는 행위이지만 저소득 임차인의 주거권 보장 및 해당 국가의 사회안정 차원에서 행해진 정책이다.

프랑스를 예로 들면, <끼요법(Quilliot, 1982)>은 1981년 총선거에서 좌파가 승리함으로써 제정된 개혁입법으로 그 내용 중 경제적 약자인 저소득층 임차인을 보호하는 데 역점을 두고 있다. 끼요법 제1조에는 주거권(droit a l'habitat)을 하나의 기본적 권리로 규정하고 있다. 이후 우파정권에 의해 1986년 <메에뉴리법(M'ehaigneire)>이 제정되었다. 이 법은 끼요법에 대한 반동으로 생겨난 것으로 부동산 수요공급의 원칙, 즉 임대주택 투자 및 건설경기 활성화를 목표로 제정되었다. 그러나 주거권이 기본적 권리로 보장되어야 한다는 정신에는 변함이 없었다.

영국의 경우 주거권은 최저주거기준을 설정하여 이를 통해 인간의 기본적 생존권을 확보한다는 것을 명시하고 있다. 아울러 주거권 보장 차원에서 20세기 초부터 사회주택(council housing)을 공급하여 저임금 노동자와 무주택자의 주거안정을 도모하도록 제도화했다. 최저주거기준의 설정은 초기산업사회에서

주거환경이 불량한 노동자계급 주거지에서 전염병이 만연하고 유아사망율이 높은 상황에서 인간다운 주거를 보장해야 한다는 차원에서 접근한 것이다.

초기 영국의 최저주거기준은 절대적 의미의 최소기준을 확보한다는 의미가 강했다. 이후 다양한 주택관련법을 통하여 가난한 임차인을 보호하기 위한 조치가 취해졌다. 예를 들어 일명 <샷스브리법(Shatesbury)>이라 알려진 1851년 제정된 최초의 주택법인 <Lodging House Act>는 노동자들의 주거문제를 해결하기 위한 지방정부의 역할을 명시하였다. 이후 많은 주거관련법이 제정되었고 서민주거안정을 위한 사항을 명시한 법률로는 <Housing and Town Planning Act(1919)>, <Housing Act(1930)> 등이 있으며, 특히 주거권에 대한 구체적인 실행방안에 대한 법률은 1977년 <Housing Act>이 있다. 특히 이 법에서는 홈리스에 대해 일정한 거처를 마련하여 인간의 존엄과 주거권이 보장될 수 있도록 규정하였다.

우리나라의 경우 주거권의 법적 근거와 성격은 앞에서 논의하였다. 즉 <헌법>, <주택법>, 기타 주거관련법에 따르면 주거권을 명시적으로 인정한 것이라기보다 그 내용이 매우 추상적인 것으로 해석된다. 우리나라 어떤 법률에도 주거권이라는 용어를 사용하지 않을 뿐 아니라 주거권을 보장하기 위한 국가의 의무를 구체적으로 규정하지 않고 있다.

그러나 일부 법률가와 학자들은 <헌법>에 주거권에 대한 직접적인 근거 규정은 없다 하더라도 <헌법>에 산재한 여러 조항과 <헌법>의 이념에 비추어 볼 때 한국의 <헌법>은 주거권을 기본적 인권의 하나로 인정하고 있다고 해석한다. 그리고 <주택법> 제5조에서는 최저주거기준을 설정·공포하여 이를 정부가 지원해야 함을 명시하고 있다. 이 최저주거기준의 설정과 정책적 활용은 주거권 실현의 기본적 조건을 충족하고 있다고 보인다. 그러나 최저주거기준 이하에 거주하는 주민을 위한 국가의 책임과 의무규정이 구체적으로 명시되지 않아 적극적 주거권 보장 노력이 제도적으로 미흡하다는 점이 지적된다.

이러한 관점에서 한국에서 주거권에 대한 논의와 주거권 확보를 위한 제도적 노력은 매우 중요한 정책영역이다. 그러나 주거권 보장의 범위와 적용대상

등은 논란의 소지가 있다. 즉 주거권은 우리사회에서 가장 가난한 사람들만을 위한 것으로 인식될 수도 있다. 이는 주거권의 협의적 해석이다. 주거권 확보의 시급성 관점에서 재개발지구 철거주민(철거세입자), 일반 저소득층 주거지역의 임차가구, 노숙인 등은 상대적으로 주거권의 침해 정도가 심각하고 주거권 보장을 위한 제도적 지원이 필요한 대상이라는 점이다. 그러나 일반 중산층, 일부 고소득층에게까지 주거권의 적용은 필요하다. 위 <표 1>에서 설명한 바와 같이 주거권 보장을 위한 주요 원칙에 비추어 볼 때, 주거권은 모든 계층에게 공히 적용되어야 하며 일부 원칙(특히, 점유안정성 원칙, 접근-이용가능성 원칙, 공공서비스 및 지역사회 편의시설 원칙 등)은 중산층 및 고소득임차가구 등에도 적용되어야 할 것이다.

특히 주택가격이 지속적으로 급등하여 많은 중산층 사람들이 자가 소유의 꿈을 실현하기 힘든 경우, 주택을 통한 불로소득의 획득으로 사회적 위화감 조성, 특정 지역에 편중된 공공서비스 및 지역사회 편의시설의 공급 등은 우리나라 주택문제의 중요 쟁점이자 주거권 보장의 적용영역이 된다. 그러나 본 연구에서는 광의의 주거권 개념보다는 협의의 주거권 개념에 더 큰 무게를 두고 논의를 전개하고자 한다. 이는 주거권 침해의 정도가 저소득층이 심각할 뿐만 아니라 이들 계층에 먼저 적용되는 것이 정책적인 효과를 극대화 할 수 있고 사회적 지지도를 확대할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다.

Ⅲ. 우리나라의 주거권 관련 쟁점과 정책목표

1. 쟁점개괄

앞 장에서 서술했듯이, 본 연구에서는 주거권을 협의의 의미로 해석하여 주거권의 확보가 시급한 대상을 중심으로 쟁점을 정리하였다. 크게 ① 대책없는 철거 및 퇴거 금지, ② 주거빈곤가구의 적절한 주거수준 보장, ③ 홈리스(homeless)의 주거보장, ④ 기존 주거복지정책의 개선 등 4가지 문제영역을 설정하고 문제영역별로 3~5개의 쟁점을 도출하여 총 14개의 쟁점으로 정리하였다. 영역별 쟁점과 구체적인 정책목표를 요약하면, <표 2>와 같다.

<표 2> 주거권 관련 쟁점 개괄

문제영역	주요 정책과제
대책없는 철거 및 퇴거 금지	<p>쟁점① 강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 각종 개발사업에서 세입자가 강제로 퇴거 및 철거당하지 않도록 보호하는 내용을 관련 법령 안에 신설 ○ 세입자 주거대책의 대상에서 일부 사업의 철거세입자를 제외하는 조항을 없애고, 모든 철거세입자가 국민임대주택의 우선공급 대상이 되도록 관계 법령 개정 ○ 세입자 대책의 기준일을 '지구(구역) 지정일'로 변경 ○ 공공임대주택의 보증금이 철거세입자의 지불능력을 초과하는 경우 융자지원책 마련 ○ 세입자에 대한 임시수용시설 제공 의무 명문화

(이하 계속)

문제영역	주요 정책과제
대책없는 철거 및 퇴거 금지	<p>쟁점② 공공개발사업의 소액보상자에 대한 주거지원대책 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 가구규모를 고려한 소형 분양주택 공급 제도 마련 ○ 보상가와 분양주택 실입주금의 차액에 대한 장기저리융자제도 확대 ○ 주거용 건물의 소액보상 한도액 인상
	<p>쟁점③ 공공임대주택 임대료·관리비 연체 또는 자격요건 상실로 인한 퇴거 금지</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 해당가구의 특별한 사정이 있는 경우에 대해서 필요가 있다고 인정될 경우 임대료 징수를 유예하거나 감액, 면제, 분할납부 등을 할 수 있도록 함 ○ 공공임대주택에 거주하는 동안 최초입주자격요건을 상실한 가구가 지속적인 거주를 희망할 경우, 그에 상응하는 임대료 할증을 통해 주거안정을 보장함.
주거빈곤 가구의 적절한 주거수준 보장	<p>쟁점④ 정기적인 주택조사를 통한 주거빈곤가구 실태파악</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙정부차원에서 인구주택총조사와는 별도로 주택의 물리적 특성과 거주민의 사회경제적 특성을 종합적으로 파악할 수 있는 주택조사 체계를 구축 ○ 정기적인 주택조사를 통해 파악된 결과는 주택종합계획 등 정책수립과정에 반영
	<p>쟁점⑤ 무허가주거지에 대한 주소지 인정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국민의 기본적 인권으로서 주소지 인정을 통해 비닐하우스촌과 같은 무허가주거지 주민들의 불편함 해소
	<p>쟁점⑥ 주거빈곤가구 밀집지역에 대한 시설 확충 등 주거환경 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 비닐하우스촌, 쪽방지역에 공동화장실, 목욕실 등 편의시설 설치 ○ 비닐하우스촌의 전기 및 상하수도의 세대별 안정적 공급 ○ 지하주거공간에 대한 주거기준 설정

(이하 계속)

문제영역	주요 정책과제
주거빈곤 가구의 적절한 주거수준 보장	<p>쟁점⑦ 공과금 연체에 따른 주거빈곤가구의 단전·단수 요건 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 단전·단수조치를 취하기 전에 사회복지담당 공무원에게 우선 통보하여 체납원인을 파악토록 하고, 체납액에 대한 지원여부 판단 ○ 위의 내용을 주택용 전력이나 수도 관련 규정에 삽입함으로써 단전·단수로 인한 국민기본권의 침해를 방지
	<p>쟁점⑧ 주거빈곤가구의 주거수준 향상을 위한 대안주거 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 비닐하우스촌, 쪽방지역, 지하주거 거주민 등 주거빈곤가구에 대해 국민임대주택 우선공급, 주거비보조제도 도입, 토지의 매입 혹은 임대를 통한 공동체적 자조주택 건설 허용 등의 방안 마련
홈리스의 주거보장	<p>쟁점⑨ 공공임대주택 우선배분을 통한 홈리스의 안정적인 거처 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <주택공급에관한규칙> 등 관련법령을 개정하여 공공임대주택 우선배분기준을 마련함으로써, 홈리스와 같이 긴급한 주거요소가 있는 가구에 대해 우선적으로 공공임대주택 배분
	<p>쟁점⑩ 홈리스 주거보장을 위한 주거소요 파악</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 홈리스 상태지표를 설정하여 주거소요 파악을 위한 실태조사 진행 ○ 실태조사 결과는 주택종합계획의 연도별 계획수립 과정에 반영
	<p>쟁점⑪ 홈리스 주거지원 프로그램 및 서비스 확충</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 쉼터 등의 시설기준을 강화하여 개별실 설치 등 사생활 보장 ○ 홈리스 유형별 서비스 지원의 다양화 및 전문화 ○ 홈리스에 대한 주거지원 프로그램의 다양화 ○ 관련 전문인력 확충

(이하 계속)

문제영역	주요 정책과제
<p>기존 주거복지 정책 개선</p>	<p>쟁점⑫ 공공임대주택 관련 법률체계 정비</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공임대주택의 공급·배분·관리에 대한 제반사항을 종합적으로 다룰 수 있도록 법·제도 정비 ○ 공공임대주택법의 제정 혹은 기존 임대주택법을 공공임대주택과 민간임대주택으로 구분하여 각 장을 설치
	<p>쟁점⑬ 공공임대주택 임대료 체계 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공임대주택 유형별로 상이한 임대료 부과체계를 일원화 ○ 유형별로 상이한 공공임대주택 입주자격을 단일한 기준으로 통합하고, 가구의 소득수준에 따라 임대료를 차등부과
	<p>쟁점⑭ 주거비보조제도의 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 단기적으로는 국민기초생활보장법 내에서 생계급여로부터 분리운영하고, 가구특성 및 지역특성에 따라 주거급여 지급액을 현실화하며 수급자 규모를 확대 ○ 장기적으로는 국민기초생활보장제도로부터 주거급여를 분리하여 주거비보조제도 확립: 수급자뿐만 아니라 주거비를 과도하게 부담하는 가구에 대해서 주거비를 보조

2. 대책없는 철거 및 퇴거 금지

가. 국제사회에서 제시하는 권고사항

대책없는 철거 및 퇴거 금지와 관련하여 국제사회에서 제시하는 권고사항을 정리하면 다음과 같다.

○ 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR, 1966)

“이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적절한 조치를 취한다(제11조 1항)”.

○ 인간정주에 관한 밴쿠버 선언(제1차 세계주거회의, 1976)

“국가의 이념은 정주정책에 반영된다. 이것은 변화를 위한 강력한 수단이기 때문에, 사람들에게서 그들의 집과 토지를 빼앗거나 권한이나 이용을 위축시키는 것에 이용되어서는 안 된다(제II장 국가실천에 대한 권고 A.3).”

“해당 영토 내에서 이주의 자유와 주거지 선택권은 인정되고 보장되어야 한다(Section 2. 일반원칙).”

- 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회 결의안(1990)
: <적절한 주거의 권리에 관한 일반논평(General Comment) No.4>

“유엔 사회권위원회는 강제철거의 사례가 사회권 국제규약의 요구조항에 명백히 배치되며, 극도의 예외적인 상황 하에서만, 그리고 국제법의 관련 규정들을 준수하는 경우에 한해서 정당화될 수 있다고 본다(para.18).”

- 리우선언(환경과 개발에 관한 세계회의(UNCED), 1992)

“모든 국가는 「2000년 세계주거전략(Global Strategy for Shelter to the Year 2000)」에 포함된 원칙과 권고사항에 입각해서 설정된 합당한 목표를 가지고, 국내의 정주전략을 채택하거나 강화해야 한다. 사람들은 자기의 집이나 토지로부터 부당하게 철거되지 않도록 법의 보호를 받아야 한다(chap.7(9)).”

- 강제철거에 대한 유엔인권위원회 결의 제77호(UN Commission on Human Rights Resolution 1993/77)

1. 강제철거 자행은 인권, 특히 적절한 주택에 살 권리를 총체적으로 침해하는 행위라는 점을 분명히 밝힌다.
2. 각국 정부는 모든 차원에서 강제철거를 막을 수 있는 신속한 조치를 취할 것을 촉구한다.
3. 각국 정부는 현재 철거위험을 받고 있는 모든 사람들에게 안심하고 살 수 있는 권리를 부여할 것과, 정부가 직접 나서서 이해집단간의 대화와 타협을 도모함으로써 철거를 막기 위한 모든 조치를 강구할 것을 촉구한다.
4. 모든 정부는 강제철거 되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 반환과 보상, 적절하고 충분한 대안적인 거처나 토지를 제

공하도록 권고한다. 여기에는 영향을 받는 사람이나 집단과 상호만족할 만한 협상이 선행되어야 한다.”

○ 하비타트(HABITAT II) 의제(제2차 세계주거회의, 1995년)

“인권 차원에서 불법적인 강제철거로부터 사람들을 보호하고, 법적인 보호와 보상책을 마련해야 한다. 철거가 불가피할 경우에는 반드시 적절한 대안이 마련되어야 한다(para.38(n)).”

“법적으로 여성과 가난한 사람을 비롯한 모든 사람에게 점유안정성과 평등한 토지이용권을 제공해야 한다. 특히 불법적으로 강행되는 강제퇴거로부터 사람들이 효과적으로 보호되어야 하고 인권이 고려되어야 하며, 집없는 사람이 그들의 상황으로 인해 불리한 처지에 처해서는 안 된다는 사실을 명심해야 한다(para 61(b)).”

○ 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회 결의안(1997)

: <강제철거에 관한 일반논평 No.7 >

“국가 스스로부터 강제철거를 자제하고, 강제철거를 행하는 대행자나 제3자를 규제하는 법을 집행하도록 해야 한다. … (자의적이고 불법적인 개입으로부터 보호받을) 권리를 존중해야 하는 국가의 의무는 가용자원을 고려해서 그 의무의 성립 여부가 결정되는 것이 아님을 명심해야 한다(para.9).”

“강제철거를 금지하는 법의 제정이 효과적인 권리보호 제도를 수립하는 데 핵심적 기초가 된다는 점은 분명하다. 그러한 법의 제정은, (a) 집이나 토지의 점유자에게 가능한 최대한의 임대기간을 보장하고, (b) 사회권 국제규약을 준수하며, (c) 철거가 일어날 수 있는 상황조건을 엄격히 통제할 수 있는 수단들을 포함해야 한다. 제정된 법은 국가의 감독 하에 (철거를) 진행하는 기관 및 그에 책임이 있는 모든 대행자들에 대해서 적용되어야 한다(para.10).”

“사회권 규약의 당사국은 철거, 특히 다수의 사람을 대상으로 하는 철거를 진행하기에 앞서서, 물리력의 사용을 피하고 적어도 그것을 최소화하기 위해 타당한 모든 대안적 조치들을 철거로 인해 피해를 입는 사람들과의 상의 하에 강구해야 한다(para.14).”

○ 유엔 2000년 세계주거전략(유엔총회 결의안 43/181, 1998)

“적절한 주거의 권리는 전세계 국가들의 공동체가 보편적으로 인정한 것이다. … 모든 국가의 모든 시민은 설사 가난한 자라 할 지라도 그들의 정부가 자신들의 주거의 필요성에 관해 관심을 기울이고, 그들의 집과 동네를 부수거나 파손시키는 게 아니라 보호하고 개선할 의무가 있다는 사실을 인정하도록 기대할 권리가 있다(para.13).”

○ 규약 16, 17조에 따른 정부의 제2차 주거권 보고서에 대한 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회 최종견해(2001)

“25. 위원회는 위원회의 일반논평(General Comment)에 의거하여 강제철거되는 사람의 숫자와 강제철거 발생시의 구체적 상황에 대한 정확한 정보가 없는 것을 유감스럽게 생각한다. 위원회는 또한 공공사업으로 인해 퇴거당하는 가옥소유자들과 달리, 민간개발사업의 피해자들에게는 보상이나 임시주거시설이 제공되지 않는 것을 우려한다.”

“41. … 위원회는 민간개발사업에 의한 강제철거의 피해자들에게도 보상과 임시주거시설 등의 보호가 제공되어야 한다고 권고한다.”

나. 쟁점① : 강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화

1) 실태

<사례 가>

“지난 달 28일, 월세 15만원짜리 지영이(16) 집에 철거용역반원 20명이 들이닥쳤다. 손 쓸 틈도 없이 휘둘러대는 용역반의 대형 망치에 벽이 헐리고 천장에는 큼지막한 구멍이 뚫렸다. 지영이는 “책가방과 교복만은 손대지 말라고 매달렸지만 모두 쓸어갔다”고 울먹였다. 그 뒤 장맛비가 이어지면서 집은 이수리장이 됐다. 홀로 가정을 이끌어온 어머니(49)는 충격에 몸져누워 병원에 입원했고, 1학기 기말고사를 봐야 하는 지영이는 아직 헐리지 않은 이웃집에 얹혀 지내고 있다(한겨레신문, 2004년 7월 8일자).”

<사례 나>

“지난 5월 8일 새벽부터 풍동 철거현장에서 일어난 일들은 놀랍기만 하다. 사회적 약자들의 ‘마지막 저항 수단’으로 여겨졌던 ‘화염병’을 용역깡패들이 직접 ‘제조’, ‘운반’, ‘투척’해 철거민의 몸에 붙이 붙는가 하면, ‘사제 최루병’이라 불리는 최루가루를 채운 유리병까지 등장했다. 또 용역깡패들은 ‘대형 새총’을 이용해 큼지막한 유리구슬을 철거민들 쪽으로 쏘아대 구슬을 맞은 철거민의 얼굴이 피투성이가 되기도 했다. 노동자와 철거민들이 사용할 때 경찰과 보수언론들이 ‘인명살상용’이라며 호들갑을 떨었던 바로 그 ‘새총’이다. 육체적인 폭력과 인권 침해도 노골적으로 벌어졌다. 풍동 철거대책위원회에서 밝힌바, 용역깡패들이 규찰을 서던 철거민을 붙잡아 집단 구타했으며, 골리앗 안에 있던 철거민의 아들을 폭행하고 인질로 붙잡아 골리앗 접근을 시도했다고 한다. 철거민들은 이런 용역깡패들의 폭력을 두고 마치 이라크인 포로를 대하는 미군을 보는 듯하다고 분노했다. 머나먼 이라크 땅의 ‘아부그라이브’ 교도소에서만 반인권적이고 패륜적인 범죄행위가 벌어진 것이 아니라 ‘대한민국 경기도 고양시 일산구 풍동’ 철거지역에서도 가장 야만적인 방식의 폭력에 의해 인권이 유린되고 있는 것이다(박진형, 한겨레신문, 2004년 5월 14일자, 논단 기고문).”

위의 두 글은 각각 서울시 용산구 용산동5가 19번지 도시환경정비사업 구역과 경기도 고양시 일산구 풍동 369-16번지 택지개발사업구역 안의 세입자들의 처지를 묘사한 신문기사의 일부이다. 이 두 사업의 시행자는 각기 도심재개발조합과 대한주택공사이다. 사업의 성격과 주체는 서로 다르지만, 다른 곳으로 떠나지 않고 있는 세입자에게 가해지는 철거압력의 양상은 크게 다르지 않다. 이처럼 강압적인 방식의 철거는 전국에서 일상적으로 일어나고 있다. 강제철거의 역사는 1950년대까지 거슬러 올라갈 만큼 오래된 것이지만, 그 폭력성은 군사통치 시절이나 민주화되었다는 오늘날이나 크게 달라진 바가 없다. 개발이익을 사업의 동력으로 삼는 기본원리가 고수되는 가운데, 재산권을 갖지 못한 사람들에게 가해지는 폭력을 정부가 방치하고 있기 때문이다.

각종 개발사업으로 거처를 상실하는 상황에서 대체 주거지를 마련하지 못한 주민들은, 개발주체측의 자진철거 또는 이전요구를 이행하지 못하고 계속 머물러 살 수밖에 없게 된다. 이 때 사업시행자는 <행정대집행법>에 따라 계고장과 대집행영장에 의한 통지를 보내고 강제집행에 들어가는데, 이 과정에서 물리적 마찰과 인권유린의 불상사가 일어난다. 지금까지 우리 사회에서는 강제철거의 관행이 보편화돼 있어서, 사업시행자는 모든 철거대상자에 대한 근본대책 수립을 사업수행의 필수적인 요건으로 여기지 않는 경향이 있다. 기존의 법과 제도가 취약한 세입자를 보호하는 데 철저하지 않기 때문이다. 따라서 합의도출이나 대안을 모색하는 데 충분한 시간과 노력을 들이기보다는, 법에 정해진 절차에 따라서 곧바로 물리적 행사에 돌입하는 것을 당연시한다. 사업시행자는 늘 행정대집행법상의 절차를 준수했고 따라서 그것이 합법적인 행위였음을 강조한다. 결국 현행 관련법이 OECD국가 수준에 걸맞는 인권의 정신을 반영하지 않고 있는 소치이다.

앞서 인용한 <사례 가>에서, 이 곳 세입자들은 1년 전까지만 해도 사업이 시행될 경우 임대주택 입주를 보장받는 것으로 알고 있었다. 그러나 2001년 7월, 서울시가 용산개발계획에 따라 토지의 용도를 '일반주거지역'에서 '준주거지역'으로 변경했기 때문에 임대주택 건설계획은 진작에 백지화되어 있었다.

서울시의 <도시및주거환경정비조례>(제8조 2항)에 도심재개발사업을 벌일 때 임대주택을 짓는 경우는 토지의 용도가 일반주거지역인 경우에 한하며, 준주거지역의 경우는 임대주택 공급의무가 없다고 되어 있기 때문이다. 오갈 데 없는 이들에 대해 재개발조합측은 '계속 사업을 방해하면 강제철거 말고는 방법이 없다'고 말한다. 보다 못한 용산구가 '임대주택을 주는 게 좋겠다'고 여러 차례 서울시에 건의했지만, 시는 '일부 지역에 특혜를 주기는 곤란하다'는 답변만 되풀이하고 있다.

이처럼 합법적인 강제철거를 기본방침으로 여기고 있는 사업시행자들도 주민들의 저항이 거세고 끈질겨지면 간혹 편법적인 합의수단을 내놓는 경우가 있다. 이러한 관행은 결국 '우는 아이에게 젖 준다'는 왜곡된 통념을 재확인시키고, 철거민의 입장에서는 물리적인 저항을 정식화함으로써 결과적으로 철거 반대투쟁을 조장하는 측면마저 있다. 한 민간건설업체가 주택분양사업을 위해 재개발에 착수한 서울시 동작구 상도동 재개발사업지구의 사건일지를 보자.

<표 3> 상도동 재개발사업지구의 사건일지

시기	주요 내용
2001년	<ul style="list-style-type: none"> · 'G'건설회사가 서울시 동작구 상도2동 일대 2만4천여 평을 사들여 1,100세대분의 아파트를 짓기로 하고, 2002년부터 보상 및 철거에 들어감. · 건설회사는 가옥주에게 입주권, 세입자에게는 보증금 외에 이주비 조로 200~300만원을 지급하기로 함.
2002년 4월 이후	<ul style="list-style-type: none"> · 철거민들은 대책위원회를 만들어 저항했고, 그 해 11월 동작구청은 행정대집행 영장을 발부받은 뒤 철거용역업체를 동원해 강제철거를 시작하면서 충돌이 빚어짐. · 세입자 20여 가구가 영구임대주택 입주권과 임시수용시설을 요구하며 끝까지 저항했고 이 과정에서 화염병이 난무하고 건설업체는 가스 및 전기 공급 중단으로 맞서는 등 격렬한 대치가 일어남.
2004년 1월	<ul style="list-style-type: none"> · 동작구청 측이 세입자 20여 명에 대해 영구임대주택 입주권을 보장하기로 합의하면서 갈등이 종결됨

거의 2년 동안 살벌하고 소모적인 싸움과 구속사태가 반복된 끝에, 마지막까지 저항한 주민들에게는 현행 법규 어디에도 없는 보상대책이 주어졌다. 구청으로서의 영구임대주택의 입주대상자를 최대한 줄이는 과정으로서 극한적인 대치의 과정이 의미 있었을지 모른다. 그러나 이는 정부기관이, 주거지를 상실하게 된 가난한 국민에 대한 주거권 보장의 책임을 최대한 회피하기 위해서 폭력적인 싸움의 과정을 방조하는 꼴이 되는 것이다.

현재 정부기관 혹은 정부가 지정한 기관 및 민간사업체에 의해 각종 개발사업이 시행될 때, 그 대상지역 안의 토지나 가옥을 소유하지 못한 세입자는 일반적으로, 이전까지 자신이 살던 주거공간을 내어주고 다른 주거대책 없이 밀려나고 있다. 다만, 주택재개발사업과 주거환경개선사업의 경우에는 그동안 철거민 세입자들의 조직적인 싸움의 결과로, 세입자용 임대아파트와 3개월분의 주거이전비 중 하나를 선택하도록 되어 있다.

이 두 사업을 제외하고 주로 공공기관이 시행하는 택지개발사업이나 민간업체의 주택개발사업, 기타 도시정비형 개발사업 등에서, 세입자들은 약간의 현금 보상 이외에는 대안적 주거공간을 제공받지 못하고 있다. 드물게 공공임대주택에 들어갈 수 있는 입주권이 주어지는 경우가 있으나 주민들의 지불능력을 초과하기 때문에 입주 자체가 불가능한 경우가 대부분이다.

기본재산이 거의 없는 이들은 3개월분의 주거이전비만으로는 적절한 주거를 마련할 수 없어, 더욱 열악한 조건의 장소로 옮겨가거나, 앞에서 보았듯이 그마저도 가능하지 않을 경우 철거에 저항하는 사례들도 있다.

<사례 나>에 해당하는 일산 풍동의 경우, 대한주택공사가 택지개발사업지구임에도 불구하고 이례적으로 약 700만원의 이주보상금(4인 가족 기준)과 공공임대주택 입주권(임대보증금 3,000만원에 월임대료 별도)의 선택안을 제시한 바 있다. 그러나 세입자 대부분이 목돈의 보증금을 마련할 수 없는 처지여서 협상은 끝내 성사되지 않았고, 이주대안이 없는 세입자들은 남아서 격렬하게 저항하고 있다.

주택재개발사업지구에서도 사정은 비슷하다. 공공임대주택의 입주자격을 부

여받은 세입자라 하더라도, 임대보증금과 임대료의 수준이 높아서 이를 포기하고 주거이전비를 택하는 경우가 적지 않으며, 이렇게 되면 이들의 주거 상태는 더욱 열악해진다. 한 예로, 신림7동 재개발사업지구의 세입자 가운데 공공임대아파트를 포기한 주민들의 47.4%가 지하셋방으로 이주한 것으로 나타나, 공공임대주택의 과도한 비용 부담 때문에 주거수준의 하향 이동이 일어남을 알 수 있다. 공공임대주택의 평수와 방의 수가 확일적으로 공급되는 것도, 입주를 포기하게 하는 또 다른 원인이 되고 있다.

한편, 세입자 대책(공공임대주택 입주권 혹은 3개월분의 주거이전비)을 제공하도록 되어 있는 주거환경개선사업과 주택재개발사업의 경우, 그 혜택을 받을 수 있는 해당자는 지구(구역)지정 고시일 현재 3개월 이상 거주한 세입자로 한정돼 있다. 보상을 노린 투기 목적의 전입자를 가려내기 위한 조치라고 하나, 지구(구역) 지정이 고시되기 전까지는 일반 주민들이 그 사실을 알 길이 없으므로 그 곳이 사업지구(구역)로 지정된 사실을 모르고 전입한 세입자들이 규정으로 인해서 대책없이 내몰리고 있다.

2) 관련 제도현황

주택재개발사업과 주거환경개선사업 지구의 세입자에게 공공임대주택을 제공하고 있는 법적근거는 <도시및주거환경정비법> 제50조 3항과 동 시행령 제54조 2항으로, '기준일 3월전부터 당해 사업을 위한 정비구역 또는 다른 (주거환경개선사업 혹은 주택재개발사업을 위한) 정비구역 안에 거주하는 세입자'를 공공임대주택의 1순위 공급대상으로 삼고 있다. 그리고 <도시및주거환경정비법>의 적용을 받는 사업은 이 두 사업 외에도 도시환경정비사업과 주택재건축사업이 있으나, 후자의 사업으로 인해 주거지를 상실하는 세입자에 대해서는 공공임대주택의 공급규정이 없다.

그러나 개발사업 대상지역에 거주하는 세입자들의 사회경제적 처지와 생활실태, 이주 경위 등은, 그들이 생활고로 인해 보다 저렴한 주택을 찾아 살아왔

다는 점에서, 앞의 두 사업(주택재개발사업 및 주거환경개선사업)지구와 다른 개발사업 대상지역이 다르지 않으며, 대상지의 공간적 성격 또한 대동소이하 다. 주택재개발사업과 주거환경개선사업의 대상구역은 '정비기반시설이 열악하 고 노후·불량 건축물이 밀집한 지역'이라고 되어 있으나(동법 제2조), 실제로 택지개발사업이나 민간주택개발사업이 시행되는 대상지 역시 건축물의 노후· 불량 정도가 앞서의 경우와 크게 다르지 않은 실정이다. 따라서 현행 법체계 와 적용범위의 문제를 논하기 전에, 개발사업의 결과로 주거지를 상실하는 사 람들의 경제적 처지와 주택시장에서의 구매능력 등을 따져볼 때, 공공의 택지 개발사업이나 민간개발사업 지구 내의 영세세입자들이 임대주택의 공급대상에 서 제외되어야 한다는 마땅한 이유는 없다.

<표 4> 각종 개발사업에서의 세입자 대책

구분	사업종류	세입자 대책	근거 법규
공익 사업	주거환경 개선사업	· (기준일 3개월 전부터 당 해 사업을 위한 정비구역 또는 다른 정비구역 안에 거주하는) 세입자에게 임 대주택 혹은 3개월분의 주거이전비 및 이사비	· <도시및주거환경정비법> 제 30조, 제50조 3항, 동 시행령 제54조 2항 · <공익사업을위한토지등의취 득및보상에관한법> 제78조, 동 시행규칙 제54조 2항
	주택재개발 사업	위와 같음	위와 같음
	도시환경 정비사업	3개월분의 주거이전비 및 이사비	· <공익사업을위한토지등의취 득및보상에관한법> 제78조, 동 시행규칙 제54조 2항
	택지개발사업	위와 같음	위와 같음
	주택재건축 사업	임의로 산정된 소액의 현금	없 음
비공익 사업	민간개발사업	임의로 산정된 소액의 현금	없 음

그런데도 공공기관이 유사한 조건의 지역에서 시행하는 사업들이 세입자의 주거대책이라는 측면에서는 커다란 차이를 보이고 있으니, 이는 국가의 주거권 보장 의무라는 관점에서 형평에 맞지 않는 것이다. 또한 '경제적·문화적 및 사회적 권리규약' 등 국제사회가 명시하여 권고하고 있는 국가의 주거권 보장 의무 조항은, 국민의 주거권을 위협하는 원인제공자가 정부인가 혹은 민간기업인가를 구분하지 않으며, 개발사업의 명분과 성격과 주체가 어떠한 간에, 모든 국민의 주거를 인권의 차원에서 보장하도록 요구하고 있다. 그러므로 특정한 개발사업의 근거법에 세입자 보호조항이 없다고 해서, 혹은 국가가 아닌 민간이 사업의 주체라는 이유로, 일단의 가난한 세입자를 보호대상에서 제외하는 것은 헌법과 국제규약의 정신에 어긋난다 할 것이다.

일반적으로 세입자에게 공공임대주택을 제공하지 않는 택지개발사업이나 기타 정비사업의 경우에도, <공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률> 제 78조 1항에는 '생활 근거를 상실하게 되는 자를 위하여 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다'고 해놓고, 동 시행령 제40조 3항에서는 '타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자는 이주대책대상자에서 제외한다'고 명시하고 있어 결국 가옥주보다 더 어려운 처지에 있는 세입자를 배제하고 있다. 또한 <도시및주거환경정비법> 제30조에서는 사업시행계획서에 '세입자의 주거대책', '임시수용시설을 포함한 주민이주대책', '임대주택의 건설계획' 등을 포함하도록 되어 있으나, 도시환경정비사업과 주택재건축사업에서는 이런 내용을 포함하지 않을 수 있다고 예외를 인정함으로써 역시 세입자에 대한 보호를 포기하고 있다.

다만, 당해 개발사업 구역 안에 이주대책용 공공임대주택이 지어지는 경우, 건설교통부령인 <주택공급에관한규칙>에 의거, 철거 세입자에게 임대주택을 제공토록 되어 있으나, 이는 법적 구속력을 갖는 규정이 아니므로 사업구역 안에 임대주택을 건설하지 않으면 효력이 없는 조항이다. 설사 임대주택을 짓는다 하더라도 앞서 일산 풍동의 사례에서 보듯이, 임대보증금이 너무 비싸서 입주를 포기하는 경우들이 속출한다. 하물며 가옥주들로 구성된 민간조합이

시행하는 도시환경정비사업이나 재건축사업에서 세입자용 임대아파트를 짓는 경우는 기대하기조차 어렵다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 한국도시연구소

우선 강제철거를 최소화하기 위한 제도적 노력이 필요하다. 강제철거를 무조건 금지하자는 것이 아니라, 합법적이라는 이유로 강압적인 수단이 남발됨으로써 인권이 침해되는 폐해를 최대한 방지하자는 것이다. 그러기 위해서는 행정대집행과 관련하여 다음의 원칙들이 적용되어야 한다.

첫째, 모든 사람은 주택 점유형태 등의 법적인 지위와 상관없이 적법한 법원의 명령 이외에는 자신의 의사에 반해서 철거, 퇴거, 이주하지 않을 권리를 가진다. 이 때 법원이 철거, 퇴거, 이주를 명령하는 경우는 몇 가지로 제한되어야 하는데, 예를 들어 임대인 가구의 구성원이 직접 사용하기 위해 자기 소유의 주택을 필요로 하는 경우와 임대건물에 대한 중대한 물질적 손실이 가해지는 경우 등이다. 또 충분한 조정과 논의를 거쳐 합리적 대책이 세워지고 대부분의 가구가 동의한 사업을 시행하는 경우나, 공공의 안전이나 공중보건을 위해 강제철거가 불가피한 경우 등도 포함된다. 그리고 철거의 집행은 행정기관이 직접 해야 한다. 현재처럼 민간이 대행하는 것은 폭력을 방치하는 한 가지 원인이 된다.

둘째, 강제철거를 집행해야 할 경우에는 충분한 대책과 기간이 주어져야 한다. 물론 긴급한 재난의 위험이 있는 경우는 예외로 한다. 그 외에는 거주민이 이해할 수 있도록 내용을 전달하고 대책을 마련할 수 있는 상당한 기간의 여유를 주어야 한다. 또한 강제철거를 당하는 사람은 그가 입은 손실이나 고통에 대해서 적절한 보상을 받아야 한다.

셋째, 철거된 주민이 즉각적으로 이용할 수 있는 합리적이고 적절한 대체주택이 제공되어야 한다. 적절한 대체주택을 제공함에 있어서 다음 두 가지 원

칙이 지켜져야 한다. ① 가구 특성에 따라 기본적인 수준 이상의 주거를 제공해야 하고, ② 철거 이전보다 주거 수준이 더 열악해지는 경우는 없어야 한다는 것이다(서종균, 2003).

다시 말해서 주거를 확보하고 있던 자가 자신의 귀책사유 없이 외적 요인에 의하여 기존의 주거를 상실하게 되는 경우, 종전의 주거수준에 상응하는 주거를 확보토록 해줌으로써 주거상실로 인한 불안정을 해소시켜야 한다는 원칙이 준수되어야 한다. 여기서 '종전의 주거수준에 상응하는 대체적 주거'는 주거의 질, 주거환경, 경제적 부담의 적정 여부 등이 고려되어야 하는 바, 특히 적정한 경제적 부담이란 '주거의 확보에 소요되는 비용이 철거민 세입자의 부담능력을 훨씬 상회해서는 안 되고, 정부 및 지방자치단체의 주거정책은 항상 저소득층의 부담능력을 고려하여 행해져야 하며, 적절한 주거의 확보에 소요되는 비용이 적정함에도 불구하고 당사자가 이를 감당할 능력이 없는 경우에 대해서 국가 및 지방자치단체가 노력을 기울여야 함'을 의미한다.

한국도시연구소는 주거기본법을 제정하고 이 안에 위와 같은 취지의 '철거민 보호' 조항을 넣을 것을 제안한 바 있다(한국도시연구소 1999 : 317).

○ 민주사회를 위한 변호사 모임 등 16개 단체

1999년, 정부가 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회에 제출한 보고서에 대해서 참여연대, 민주사회를 위한 변호사 모임 등 16개 민간단체는 공동의 의견서를 제출한 바 있다. 이 중 주거권 분야에 관해서 다음과 같은 내용이 있다.

'(현행 법제에 의한) 정부의 세입자 대책은 공공개발사업과 재개발사업으로 인하여 퇴거해야 할 사람들에게만 적용되며, 민간개발로 인해 퇴거를 당하는 사람들에게는 법적인 보호장치가 없다. 또 '미해당자'라 하여 사업계획이 결정되기 3개월 전부터 해당지역에 거주하지 않은 경우에는 세입자 대책의 대상이 되지 않는다. 이는 퇴거를 당하는 모든 사람들의 점유 안정성을 법적으로 보호해야 한다는 위원회의 일반논평 4에 열거된 원칙들에 분명히 위배되는 것이

다. 그리하여 이들 단체는 질의 형식을 빌어, '민간개발로 인하여 강제퇴거를 당하는 사람들에 대한 법적인 보호장치를 만들고, 임시주거시설, 융자 등의 수단을 모든 가옥주와 세입자에게 적용할 것'을 요구하였다.

4) 외국사례

영국은 세입자의 권리를 철저히 보호하고 있다. <주택법(Housing Act 1988)> 제1부, 제1장, 제5조 <임차권 보호(Security of Tenure)> 조항에는 따로 '명시된 규정에 따라 내려진 법원의 명령에 의하지 않고서는 임대차 계약의 효력이 상실되지 아니한다'고 되어 있고, 법원이 가옥주의 의사를 받아들여 세입자의 퇴거를 명령할 수 있는 경우들이 상세히 규정되어 있는데, 예를 들어 다음과 같은 조항이 있다. '(세입자의 퇴거를 원하는) 가옥주가 주택 전체 혹은 상당 부분을 철거 또는 재건축하려 할 때, 계획된 공사가 시행 가능한 범위 안에서 세입자에게 제공하는 공간 및 시설로 인해서 기존의 임대차 계약의 조건이 변경되는 내용에 대해 세입자가 동의하지 않음으로써, 세입자가 임차권을 포기하지 않고서는 계획된 공사의 시행이 불가능하다고 판단되는 경우'에 법원은 가옥주의 점유권을 인정한다는 것이다(Ground 6). 즉, 사업시행자가 세입자의 기존 임차권을 최대한 보장하기 위한 현실적인 대안을 제공했음에도 불구하고 세입자가 이에 동의하지 않을 경우에 한해서만 세입자의 퇴거를 명령하는 것이다. 이는 기존 주택의 철거 및 재개발로 인해 세입자가 대책 없이 쫓겨날 수 있는 가능성을 최대한 줄이기 위해 제한된 조건 속에서 법원의 명령을 구하도록, 절차상의 보호장치를 마련해 놓은 것이다.

또 세입자에게 퇴거 명령이 내려지는 시점 혹은 그 이후에 세입자에게 적절한 대체주거가 제공될 수 있다고 판단되는 경우에도 가옥주의 점유권을 인정하는데(Ground 10), 지방주택관청(local housing authority)은 세입자에게 적절한 대체주거를 제공하고, 그것이 적법하게 제공되었다는 증명을 발부하도록 되어 있다(Part 3, "Suitable alternative accommodation").

5) 정책목표 제안

각종 개발사업시 강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화와 관련된 정책목표를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 각종 개발사업에서 강제철거 및 강제퇴거 행위가 최소화될 수 있도록, 특별히 규정된 경우에 한해서 법원이 퇴거 및 철거를 명령할 수 있도록 하고 법원의 명령에 의하지 않고는 세입자를 퇴거시키거나 주거지를 철거하지 못하도록 관련 법령을 개정한다.

둘째, 사업의 주체가 공공이나 민간⁵⁾이냐를 막론하고, 개발 혹은 도시정비 사업으로 인해서 이전의 주거를 상실하게 된 철거세입자들에 대해서 국민임대주택의 입주권을 보장한다. <주택공급에관한규칙> 제32조는 국민임대주택을 우선공급할 수 있는 대상으로 주거환경개선사업 또는 주택재개발사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 세입자만을 한정하고 있으나, 각종 개발사업으로 인한 모든 철거세입자로 확대·적용한다.

셋째, 현행 <도시및주거환경정비법>에서 도시환경정비사업과 주택재건축사업을 세입자의 주거대책 등을 수립하지 않아도 되는 예외의 경우로 인정하고 있는 단서 조항을 삭제함으로써, 이들 사업으로 인한 철거세입자에게도 대체주거지가 제공될 수 있도록 한다.

넷째, 세입자 주거대책으로 제공되는 공공임대주택의 보증금이 철거 당사자의 실제 지불능력을 초과할 경우, 그 차액에 대해서 장기저리로 융자해줄 수 있도록 융자지원제도를 개선한다.

다섯째, 세입자 대책의 기준일을, 현재 '지구(구역)지정 3개월 전'으로 되어 있는 것을 '지구(구역)지정일'로 변경해서 무고한 피해당자의 피해를 구제한다.

여섯째, 공공임대주택을 선택한 세입자에 대해서는 공공임대주택이 건립될 때까지 거주할 수 있는 임시수용시설을 제공한다.

5) 사업시행자가 개인인 경우를 제외하고, 등록된 건설업체나 조합인 경우에 한한다.

다. 쟁점② : 공공개발사업의 소액보상자에 대한 주거지원대책 마련

1) 실태

개발사업에서 사업시행자는 대상 지구 내에 존재하는 토지 및 건물에 대해 보상을 실시하는데, 보상가격(감정평가액)이 실제 거래가격과 큰 차이를 보여 소유권을 가진 주민들의 불만과 반발을 사는 경우가 있다. 특히 토지지분이 아예 없거나, 있더라도 그 규모가 작은 소형주택 소유자의 경우, 평가금액이 터무니없이 작아서 그 보상금으로는 다른 곳에 주택을 마련하기가 불가능하게 현실이다. 이 같은 문제는 주로 주거환경개선사업이나 택지개발사업이 시행되는 지구에서 심각하게 나타나는데, 이는 이 두 사업의 방식이 주택재개발이나 재건축사업의 경우와 달리, 개발로 인해 발생하는 이익을 원소유자들에게 분배하지 않고 있기 때문이다.

비근한 예로, 2003년 3월, 1차 행정대집행을 시발로 갈등이 격화됐던 대전시 중구 용두동 주거환경개선사업 지구는 7~10평의 소규모 주택들이 밀집한 노후불량주택지역이었다. 2001년 발표된 토지분 감정평가액은 평당 평균 90만원 정도로, 10평 규모의 주택소유자라 하더라도 보상가액이 채 1천만원이 안 되었다. 이 정도의 보상가로는 대전 시내 어느 곳에서도 집을 살 수 없고 변두리의 싼 전세나 월세 정도를 구할 수밖에 없는 수준이었다. 그동안 작은 평수 이기는 해도 자가(自家)였기 때문에 주거비 부담 없이 살아왔는데 즐지에 세입자 신세로 전락하게 된 것이다. 더구나 토지지분이 전혀 없는 주택의 소유자들 경우에는 문제가 더욱 심각하였다. 사업자인 주택공사와 주민들의 대책위원회 간에 합의가 이루어지지 않자, 사업자측은 강제철거를 강행했으나 이는 사태를 더욱 악화시킬 뿐이었다. 결국 2003년 10월, 전문가 그룹의 중재로 합의안이 마련될 때까지 격렬하고 소모적인 싸움이 계속될 수밖에 없었다.

2) 관련 제도현황

소유 토지규모가 작았거나 건물만을 소유했던 소액보상자들이 개발된 이후에도 계속 그 지역에 정착하기 위해서는 저렴한 가격의 분양주택이 필요하다. 현재 건설교통부의 방침은 주거환경개선사업의 경우, 개발사업지구 내에 전용면적 18평 이하의 분양주택을 50% 이상 짓도록 한다는 것이나, 여기에는 가구원 수를 고려한 구상이 빠져 있다. 즉, 전용면적 18평은 2인 가구한테는 과도할 수 있고, 6인 이상 가구의 경우에는 최저주거기준에 미달하는 협소한 규모이다. 따라서 소형 분양주택을 많이 짓되, 가구원 수에 맞는 다양한 평형 배치가 필요하다.

새로 공급되는 주택이 소형이라도 소액보상자의 경우에는 보상가가 워낙 적어서 실입주금에 훨씬 미치지 못한다. 주택공사는 전용면적 13평 이하의 분양주택에 대하여 보상가와 실입주금의 차액을 장기저리로 용자해준다는 계획을 갖고 있다. 그러나 용자대상을 13평 이하의 주택으로 제한하는 것은, 그 이상의 평수를 필요로 하는 소액보상자 가구를 배제하는 결과를 낳으므로 여전히 문제가 남게 된다. 그리고 이러한 제도는 사업지구별로 예외의 경우들이 발생하지 않도록 전국적으로 전면적인 실시가 요구된다.

3) 정책목표 제안

공공개발사업의 소액보상자에 대한 주거지원대책은 아래의 사항들을 중심으로 마련되어야 할 것이다. 첫째, 보상가격이 작은 영세가옥주들의 재정착을 위해서 가구 규모에 합당한 소형 분양주택을 공급한다. 둘째, 전용면적 18평 이하의 분양주택에 대하여 보상가와 실입주금의 차액을 장기저리로 용자해준다. 셋째, <공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법> 시행규칙 제58조의 주거용 건축물의 소액보상한도액 3백만원을 상당한 수준으로 인상한다.

라. 쟁점③ : 공공임대주택 임대료·관리비 연체 또는 자격요건 상실로 인한 퇴거금지

1) 실태

현재 공공임대주택 입주가구의 '비자발적인' 퇴거는 크게 두 가지 이유로 이루어진다. 하나는 임대료·관리비 연체에 따른 퇴거이며, 다른 하나는 기존 입주자격요건의 상실에 의한 퇴거이다.

임대료·관리비 연체 실태를 살펴보면, 서울의 경우 2002년 10월말 현재 SH공사(옛 도시개발공사)가 직영관리하는 영구임대주택 임대료 체납율은 4.5%, 관리비 체납율은 4.0%로 최소 1,000여 가구 이상이 임대료나 관리비를 제 때 내지 못하고 있다(서울시정개발연구원, 2003).

또한 영구임대주택을 제외한 서울시 공공임대주택 전체의 체납율을 살펴보면, 임대료가 8.7%, 관리비가 4.9%로 영구임대주택의 체납율에 비해 다소 높게 나타나고 있는데, 이는 임대료와 관리비가 영구임대주택에 비해 상대적으로 비싸기 때문이다.

<표 5> 서울시 공공임대주택의 임대료 및 관리비 체납율 (단위: 만원)

구분		연간부과액	징수액	체납액	체납율	
임대료	직영관리	1,169,821	1,076,963	92,858	7.9%	8.7%
	위탁관리	261,961	230,177	31,784	12.1%	
관리비	직영관리	370,601	349,103	21,498	5.8%	4.9%
	위탁관리	520,571	498,663	21,908	4.2%	

주: 영구임대주택은 제외하였음

자료: 서울시도시개발공사, 2001, 「시범위탁단지 운영평가 및 임대주택의 합리적 관리방안」, pp.150-152; 서울시정개발연구원(2003)에서 재인용

아래의 표는 주택관리공단이 관리하고 있는 전국 영구임대주택의 임대료·관리비 체납실태로, 체납에 따른 퇴거현황을 파악할 수 있다. 2003년 6월 현재 임대료나 관리비를 연체하고 있는 가구는 6.83%를 차지하고 있으며, 3개월 이상 임대료·관리비를 체납하여 자진해약 혹은 명도소송으로 퇴거한 세대는 지난 2000년 이후 3,098가구에 이르고 있다. 체납세대 중 실제 퇴거한 세대의 비율은 크지 않지만, 절대적인 규모로만 본다면 결코 적은 수치는 아니다.

<표 6> 영구임대주택 관리비 및 임대료 체납 실태

관리 세대수 (A)	연도별	3개월 이상 체납세대				
		체납세대수		퇴거세대		
		세대수(B)	비율(B/A, %)	계	자진(해약)	강제(명도집행)
140,078	2000	7,171	5.12	938	827	111
	2001	6,808	4.86	954	849	105
	2002	6,961	4.97	824	708	116
	2003. 6.	9,563	6.83	382	352	30

주: 주택관리공단에서 관리하고 있는 전국의 영구임대주택에 대한 통계임.

자료: 주택관리공단 내부자료

이처럼 체납으로 인해 자의반 타의반으로 퇴거를 하게 될 경우, 이들 가구는 또다시 열악한 주거빈곤 상태로 전락할 수밖에 없다. 임대보증금은 체납액 변제로 사용되며, 혹 그렇지 않더라도 현재의 임대보증금만으로는 민간임대주택 시장에서 적절한 주택을 구할 수 없을 것이다. 이러한 맥락에서 임대료나 관리비 연체가 퇴거로 이어지지 않도록 하는 것이 주거복지 차원에서 중요한 정책이 되어야 한다.

공공임대주택으로부터의 퇴거 원인 중 다른 하나는 입주자격 요건의 상실에 따른 퇴거이다. 서울시가 관리하는 영구임대주택의 경우, 입주자격 상실가구에 대해 두 차례의 재계약 이후 퇴거조치를 하겠다는 조항이 2000년 <서울특별시

영구임대주택운영및관리규정>에 신설되어 논란이 된 바 있다. 주민들이나 민간단체들은 소득이 조금 오르거나 자녀가 성년이 되어 수급자 자격에서 탈락 되었을 뿐, 실질적인 소득이 크게 상승한 것은 아니기 때문에 서울시의 퇴거 조치는 주민들을 거리로 내모는 것에 다름 아니라는 문제제기를 해왔다. 다행스럽게 지난 6월 서울시가 이러한 규정을 철회하고 자격요건 상실가구에 대해 할증임대료를 부과하겠다는 방침을 발표하면서 이 문제는 일단락 되었다.

하지만 국민임대주택의 경우 이러한 불씨는 여전히 남아 있다. 건설교통부는 입주자격 요건을 상실한 가구에 대해서는 두 차례의 재계약 이후 퇴거하는 것을 원칙으로 하고 있어(건설교통부 고시 제2003-224호), 국민임대주택에 거주하는 주민들의 집단행동이 예상되고 있다. 실제 일부 지역에서는 주민들이 대책위원회를 구성하여 지속거주를 요구하고 있는 상황이다. 이러한 조치들은 공공임대주택에 입주할 필요가 있는 저소득층의 입주기회를 확대함으로써 형평성을 제고하는 것을 목적으로 한다는 점에서 일견 타당해 보이기도 하지만, 입주자격 요건을 상실한 가구의 일부는 현재의 소득으로는 시장에서 적절한 주택을 구할 수 없기 때문에 무분별한 퇴거조치는 자칫 이들의 주거생활을 더욱 악화시키는 요인이 될 수 있다.

2) 관련 제도현황

현재 임대료나 관리비를 4개월 이상 체납한 가구에 대해서는 관리사무소의 사정에 따라 다양한 조치가 이루어진다. 8개월 이상 체납가구에 대해서는 명도소송이 가능하며, 13개월 이상 체납가구에 대해서는 소송 및 강제집행이 가능하다. 체납액이 임대보증금을 초과하여 소송 및 퇴거조치가 확정된 경우에는 현관폐쇄 및 단전·단수 등의 조치가 이루어진다.

이와 같이 체납에 대한 사후적인 처리방식은 주거빈곤가구의 주거안정을 위해 공급되는 공공임대주택의 성격과 배치된다고 할 수 있다. 주거복지라는 공공임대주택 정책의 기본목표를 상기한다면, 문제의 본질은 임대료나 관리비

연체가 발생한 원인을 해소할 수 있는 정책적 수단이나 제도가 없다는 점에서 찾아야 할 것이다. 이에 대해 적절한 대응방안을 마련하지 못하면, 임대료 연체에 따른 퇴거문제는 공공임대주택의 정당성에 대한 심각한 도전이 될 수 있으며 사회문제로 비화할 수 있다.

국민임대주택의 입주자격요건 상실가구에 대한 퇴거조치도 이와 크게 다르지 않다. 건설교통부 고시 제2003-224호에 따르면, 국민임대주택에 입주한 가구가 소득요건을 충족하지 못하게 된 후에도 지속거주를 희망할 경우, 처음 2년 동안에는 사전에 책정되는 차등부과금액의 50%를 임대보증금과 월임대료로 부과하고, 다음 2년 동안에는 차등부과금액 전체를 부과하도록 되어 있다. 그리고 이 기간이 모두 종료되면 퇴거를 하도록 규정되어 있다. 소득이 크게 상승하여 시장에서의 구매력을 갖춘 가구라면 퇴거조치가 가능할 수도 있겠지만, 그렇지 않은 경우에는 이러한 퇴거조치는 주거빈곤가구를 양산하는 결과를 가져올 것이기 때문에 바람직한 방식은 아니다. 오히려 임대료의 정기적인 할증을 통해 이들이 적절한 구매력을 갖추어 민간주택을 구할 수 있도록 유도하는 것이 공공임대주택 정책의 기본목표에 부합하는 것이라 할 수 있다. 하지만 현재로서는 이러한 고려는 거의 전무하다시피한 실정이다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 한국도시연구소

한국도시연구소는 임대료와 관리비의 종합적인 개편을 제기해왔다(서종균, 2002; 남원석, 2003). 관리비 중 일반관리비 항목을 임대료에 포함시켜 관리비에 대한 부담을 줄이고, 임대료는 소득수준에 따라 차등화하는 등의 방식을 통해 주민들의 주거비지불 수준을 적정화함으로써 체납에 따른 퇴거를 줄여야 한다고 주장해왔다. 또한 입주자격요건 상실자에 대해서는 퇴거조치보다는 임대료 할증 등을 통해 지속거주를 보장하는 것이 사회적 혼합(social mix) 차원에서 바람직하며, 해당가구의 상황에 따라 임대료·관리비의 지불유예, 면제,

감액 등을 할 수 있는 제도를 도입할 것을 제안했다(한국도시연구소, 2003b).

○ 전국공공영구임대주택연합, 서울시 노원구의회

서울시가 영구임대주택 입주자격요건 상실가구의 퇴거조치를 철회하기까지, 전국공공영구임대주택연합은 영구임대주택 주민들과 함께 성명서 발표 및 서명운동을 진행하면서, 입주자격요건 상실가구에 대한 퇴거조치 철회를 주장했다. 영구임대주택 밀집지역 중 하나인 서울시 노원구의회에서는 퇴거문제에 대처하기 위해 '노원구 임대주택 문제개선을 위한 특별위원회'를 구성하였고, 임대료 할증을 통한 지속거주를 요구해왔다(서울특별시 노원구의회, 2003).

4) 외국사례

○ 일본

해당가구의 가구원이 병중이라든가 기타 특별한 사정이 있는 경우에 대해서 필요가 있다고 인정될 때는, <공영주택법> 제19조에 의거하여, 조례로 정하는 바에 따라 사업주체가 임대료 징수를 유예할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 입주 후 소득기준 초과자에 대해서는 가급적 이주를 유도하고 있지만 강제적인 퇴거조치는 시행하고 있지 않다. 대신 근린 동종주택의 임대료를 상한액으로 하여, 입주자의 수입을 기준으로 임대료를 산정한다⁶⁾. 고액소득자는 6개월 이내 퇴거해야 한다는 원칙 하에서 퇴거일의 도래 전까지 근린 동종 주택의 임대료와 같은 임대료를 납부해야 하며, 퇴거기일 이후부터는 근린 동종주택 임대료의 2배가 부과된다. 즉 소득수준이 매우 높아 굳이 공공임대주택에 지속적인 거주가 불필요하다고 판단되는 가구 이외에는 적절한 수준의 임대료 할증을 통해 기존 주거를 보장하고 있다.

6) 수입초과세대 임대료는 '종래 임대료 + {(근린동종 주택 임대료)-(종래 임대료)}×(수입에 상응하여 설정된 비율)'로 산정된다.

○ 영국

임대료 지불이 어렵다고 판단될 경우, 해당주민은 지방정부(임대사업자) 담당공무원에게 그 이유를 설명하고 상담을 요청하면, 최고 퇴거에 이르는 법적 조치는 유예될 수 있다. 지방정부는 해당주민과의 상담을 통해 체납 임대료의 분할납부를 허용하거나 필요에 따라서 주거급여나 기타 수당의 수급자로 지정해 주기도 한다. 지방정부에 따라서는 채무에 관한 전문상담가들과의 네트워크를 통해 금융기관을 알선해 주기도 하며, 임대료 체납의 원인을 해소하려는 목적으로 일자리 알선, 직업훈련, 가족상담 등의 서비스를 제공하기도 한다.

5) 정책목표 제안

임대료·관리비를 지불할 수 있는 능력이 현저하게 저하된 공공임대주택 입주가구라고 판단되는 경우에는 상담을 통해 임대료·관리비의 감액, 면제, 지불유예, 분할납부 등의 조치를 취함으로써 퇴거를 막을 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해 기존 <임대주택법>을 개정할 필요가 있는데, 예를 들어 '사업주체는 실업, 질병 등 특별한 사정이 있는 경우 필요하다고 인정할 때는 임대료의 징수를 유예하거나 감액, 면제할 수 있다'는 내용의 조항을 삽입할 수 있을 것이다(한국도시연구소, 2003b)7).

더불어 현재 표준임대보증금 및 표준임대료 산정과 관련한 기존 건설교통부 고시를 변경하여, 어떤 유형의 공공임대주택이든 입주자격요건을 상실한 가구가 지속적인 거주를 희망할 경우 퇴거조치를 취하기보다 소득에 상응하는 임대료 할증을 통해 이들의 주거안정을 보장해야 한다.

7) 이와 함께 임대료·관리비가 체납되는 원인을 해소할 수 있는 각종 일자리 알선 및 복지프로그램을 제공할 수 있도록 지금의 주택관리서비스 체계를 강화하는 방안을 마련해야 할 것이다.

3. 주거빈곤가구의 적절한 주거수준 보장

가. 국제사회에서 제시하는 권고사항

주거빈곤가구의 적절한 주거수준 보장과 관련하여 국제사회에서 제시하는 권고사항은 다음과 같다.

○ 세계인권선언(1948)

“모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회서비스를 포함하여 자신과 가족의 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며…(article. 25(1)).”

○ 인간정주에 관한 밴쿠버 선언(제1차 세계주거회의, 1976)

“적절한 주택과 서비스는 기본적 인권으로서, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. 이는 자조활동이나 지역사회의 촉진 프로그램을 통해 가장 취약한 계층에게 직접적인 지원을 하는 것에서부터 시작된다. 정부는 이러한 목표의 달성을 방해하는 모든 장애요소를 제거하기 위해 노력해야 한다. 특히 중요한 것은, 여러 사회집단, 직업, 주택과 시설을 통하여 보다 균형잡힌 지역사회를 만드는 등의 노력이며, 사회적·인종적 분리를 없애는 것이다(section III(8)).”

○ 유엔 경제사회이사회 결의안(1987): 적절한 주거의 권리 실현

“(유엔) 경제사회이사회는 「세계인권선언」과 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」이, 모든 사람은 적절한 주거를 포함해서 자기 자신과

가족을 위해 적절한 생활수준을 영위할 권리를 가지며, 국가는 이 권리를 실현하기 위해 합당한 조치를 취해야 함을 규정하고 있다고 인정한다.”

○ 리우선언(환경과 개발에 관한 세계회의(UNCED), 1992)

“안전하고 위생적인 거처의 확보는 사람의 신체적·정신적·사회적·환경적 복리를 추구하는 데 필수적이며, 국내 및 국제적 행동의 일부가 되어야 한다. 기본적인 인권으로서의 적절한 주거의 권리는 「세계인권선언」 과 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 에서 천명된 바 있다(chap.7(6)).”

○ 하비타트(HABITAT II) 의제(제2차 세계주거회의, 1995)

“과거 어느 때보다 많은 사람들이 절대빈곤 상태에서 적절한 주거를 보장받지 못한 채 살아가고 있다. 집이 없거나 주거가 부적절한 것은 고통을 가중시키고, 건강과 안전은 물론이고 생명까지도 위협하고 있다. 모든 사람은 자신과 가족이 적절한 수준의 생활을 할 권리와 생활조건을 지속적으로 개선시켜 나갈 권리를 가지고 있고, 여기에는 적절한 음식과 의복, 주택, 물, 하수처리 등이 기본적으로 포함되어야 한다(para.11).”

“가난한 사람과 여성, 취약계층과 사회적 약자층을 비롯한 모든 사람이 안전하게 마실 수 있는 식수, 위생시설, 기타 기본적인 서비스와 편의시설, 오락 시설을 이용할 수 있도록 한다(para.38(c)).”

“우리는 다음과 같은 목표를 위해 최선을 다한다. ... (d) 모든 사람에게 충분하고 지속적이며 안전한 맑은 물 공급, 위생, 하수시설, 쓰레기 처리서비스를 제공하여 보건수준을 향상시킨다는 관점에서, 가능한 빠른 시간에 적절하고 통합적인 환경기반시설을 모든 정주지에 조성한다. 이 때 가난한 인구 집단을 위한 시설 제공은 특히 강조되어야 한다. (h) 도시의 주택 부족에 대한 임시적인 조치이자 실용적인 해결책으로 이용할 필요가 있는 지역에서는 비공

식적인 정착지와 슬럼을 개량하는 것을 적절히 장려한다. … (z) 기술적인 문제로 인한 재해를 비롯한 인재를 방지하기 위한 적절한 규제와 여러 가지 조치를 취하고, 자연적인 재난과 기타 인간정주에 대한 긴급사태의 영향을 줄이기 위한 노력을 한다(para.41).”

“적절한 주거란 단지 머리를 가릴 수 있는 지붕만을 의미하는 것이 아니다. 적절한 주거란 적절한 사생활 보호, 적절한 공간, 물리적 접근성, 적절한 안전성, 점유 안정성, 구조적인 안정성과 내구성, 적절한 조명·난방·환기, 물 공급과 위생 및 쓰레기 처리시설과 같은 적절한 기반시설, 바람직한 환경의 질과 건강에 관련된 요소들, 일자리와 기본적인 편의시설에서 멀지 않은 적절한 입지 등을 의미하며…(para.58).”

“정부는 적절한 주거에 대한 권리를 점진적이고 완전하게 실현할 수 있도록 보장하고, 보호하고, 증진시키는 적절한 정책을 실시해야 한다(para.59).”

“집없는 사람과 부적절한 주택의 정도를 파악하는 것을 비롯하여 주거조건에 대한 평가와 효과적인 감시를 하고, 취약한 인구집단에 대한 상담을 통해 각종 문제들을 해결하기 위한 적절한 주택정책을 채택하고 공식화하며 효과적인 계획과 전략을 수행해야 한다(para.61(d)).”

“지역사회 수준에서 제공되는 기본적인 기반시설 및 서비스에는 안전한 물 공급, 위생, 쓰레기 처리, 사회복지, 교통·통신시설, 에너지, 보건 및 긴급구조 서비스, 학교, 치안, 그리고 개방공간 관리 등이 포함된다. 주거를 구성하는 중요한 요소인 적절한 서비스가 제공되지 않는 것은 건강과 삶의 질 및 생산성에 엄청난 대가를 초래한다(para.81).”

- 규약 16, 17조에 따른 정부의 제2차 주거권 보고서에 대한 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회 최종견해(2001)

“41. (전략) 한국정부는 또한 취약집단 혹은 한계계층에 속한 사람들이 적절한 주거를 이용할 수 있도록 보장해야 한다. 더욱이 한국정부는 노숙인이나

비닐하우스와 같이 예외적으로 기준 이하의 조건에서 생활하는 모든 사람들을 지원할 즉각적인 조치를 취해야 한다.”

나. 쟁점④ : 정기적인 주택조사를 통한 주거빈곤가구 실태파악

1) 실태

건설교통부 고시(제 2000-260호)에서 정하고 있는 최저주거기준 중 일부 기준을 2000년 인구주택총조사 결과에 적용한 통계청·한국주택학회(2002)의 연구에 따르면, 전체가구의 23.1%인 330만 가구가 최저주거기준 미달가구로 드러났다. 그런데, 인구주택총조사의 조사항목이 최저주거기준의 내용과 정확하게 일치하지 않기 때문에, 확인할 수 있는 것은 ① 가구원수 대비 사용방수(침실수 기준)와 ② 전용부엌 및 전용화장실 등 시설사용여부(시설기준) 정도로, 최저주거기준 미달가구의 수는 더 많을 것이라 예상할 수 있다.

<표 7> 전국 최저주거기준 미달가구 비율 (단위: 천가구)

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

자료: 통계청·한국주택학회(2002: 172)

하지만, 최저주거기준 미달여부만으로 주거빈곤가구 여부를 판정하기는 쉽지 않다. 실제로 더 나은 주거수준을 누릴 수 있는 경제적 능력을 갖추고 있음에도, 여러 이유 때문에 기준 이하의 주택에 사는 경우도 있기 때문이다. 따라서 최저주거기준 미달여부와 가구의 주거비부담능력을 함께 파악하여 정부

지원이 필요한 주거빈곤가구의 규모와 실태를 파악하려는 노력이 필요하다.

이러한 맥락에서 제기되는 것이 주택의 물리적인 시설현황과 주거비부담능력을 동시에 파악할 수 있는 정기적인 주택조사이다. 정부가 일차적으로 지원해야 하는 대상은 비닐하우스촌, 지하셋방, 쪽방을 포함하여 최저주거기준에 미달하는 열악한 주거생활을 영위하고 있으면서 주거비부담능력이 현저하게 떨어져 주거수준의 향상을 기할 수 없는 주거빈곤가구라 할 수 있다. 그리고 이들을 위한 주거복지정책이 효과적으로 집행되기 위해서는 주거빈곤가구의 규모와 실태를 정확히 파악할 수 있는 조사체계의 구축이 필요한 것이다.

이와 같은 주택조사에 대한 논의가 본격화된 것은 2000년 이후로, 특히 정부가 최저주거기준에 관한 사항을 <주택법>에 포함시키게 되면서 최저주거기준을 활용한 주거빈곤가구의 해소가 주요 정책목표로 대두되면서부터이다. 하지만 아직 주택조사가 시행되거나 이와 관련한 구체적인 계획을 수립하고 있지 못한 실정이다.

2) 관련 제도현황

우리나라의 경우, <통계법>에 의해 1970년 이후 5년 단위로 인구주택총조사가 실시되고 있으며, 사회지표 작성을 위한 조사도 시행되고 있어 주거실태관련 주택조사가 없는 것은 아니다. 또한 <주택법>에는 대통령령이 정하는 바에 따라 주거실태조사를 할 수 있다는 조항이 포함되어 있다. 구체적으로는 주거실태조사는 정기조사와 수시조사로 구분하며, 정기조사는 <통계법> 제4조의 규정에 의하여 지정통계로 지정된 인구주택총조사와 병행하여 실시하여야 하고, 수시조사는 건설교통부장관이 특히 필요하다고 인정하는 경우에 조사항목을 별도로 정하여 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 조사항목으로는 주택보급률, 주택의 유형 및 규모, 주택자금, 주택의 지역별·형별·점유유형별 분포, 주택의 규모·위치·건설기간, 택지의 규모·위치·개발기간, 입주형태·난방방식 및 관리형태, 최저주거기준 미달가구의 현황, 주택의 구조 및 설비, 가구

및 가구원수 등이 중심이 된다.

<표 8> 주택법 및 동법 시행령에 규정된 주택조사 관련 조항

주택법	주택법 시행령
<p>제5조 (주거실태조사)</p> <p>① 건설교통부장관, 특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수는 다음 각호의 사항에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 주거실태조사를 실시할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주택보급률 2. 주택의 유형, 규모 3. 주택자금 4. 그 밖에 주택의 건설, 공급 및 관리에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 <p>② 건설교통부장관이 제1항의 규정에 의하여 실시하는 주거실태조사는 정기조사와 수시조사로 구분하며, 정기조사는 통계법 제4조의 규정에 의하여 지정통계로 지정된 인구총조사 및 주택총조사와 병행하여 실시하여야 하고, 수시조사는 건설교통부장관이 특히 필요하다고 인정하는 경우에 조사항목을 특정하여 실시할 수 있다.</p>	<p>제6조 (주거실태조사)</p> <p>① 법 제5조제1항제4호에서 "대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주택의 지역별, 형별, 점유유형별 분포 2. 주택의 규모, 위치, 건설기간 3. 택지의 규모, 위치, 개발기간 4. 입주형태, 난방방식 및 관리형태 5. 최저주거기준 미달가구 현황 6. 주택의 구조 및 설비 7. 가구 및 가구원수

그러나 인구주택총조사나 사회지표 작성을 위한 조사에는 주거와 가구의 사회경제적 특성이 연계되어 있지 않으며, 건설교통부가 주관하는 수시조사는 필요에 따라 시행할 수 있는 임의의 사항일 뿐만 아니라 주로 주택가격 또는 건물중심의 주택조사이기 때문에 각 가구의 주거비부담능력 및 주거실태를 정확하게 파악할 수 없는 문제가 있다. 물론 <주택법> 개정을 통해 주거실태조

사 항목에 최저주거기준 미달가구의 현황조사 항목이 포함되었다는 사실은 진일보한 것이라고 판단되지만, 이 역시 가구의 사회경제적 특성이 파악되지 않는 상황에서는 최저주거기준을 정책적으로 활용하거나 주거빈곤가구에 대한 효과적인 대책을 마련하는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

이와 관련하여 건설교통부는 2004년 6월 8일 '서민 주거복지 확대방안'을 발표하는 가운데, 주거실태조사와 관련된 사항을 발표하였다. 2004년 중 저소득층 밀집지역을 중심으로 시범조사를 실시하고, 2005년 인구주택총조사시 구체적인 주거실태 파악이 가능하도록 통계청과 협의하여 조사항목을 보완·실시하며, 2005년 이후에는 인구주택총조사와 별도로 전국적인 주거실태조사 추진 방안을 검토하겠다는 것이 주요 내용이라 할 수 있다. 보다 구체적인 계획이나 추진과정이 충분히 제시되지 않아 현재로서는 건설교통부 발표에 대한 평가를 내리기는 어렵지만, 분명한 법적근거를 마련하려는 노력과 병행된다면 적어도 그와 같은 계획은 적절하다고 사료된다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 한국도시연구소

최저주거기준 미달가구의 수와 유형, 분포, 주거비부담능력 등의 변화추이를 지속적으로 파악할 수 있도록 정기적인 실태조사 체계가 구축되어야 한다고 주장하고 있으며, 이를 위해 인구주택총조사에 조사항목을 추가하거나 별도의 조사체계를 구축할 것을 주장하고 있다(홍인옥·남원석, 2003).

○ 대한주택공사 주택도시연구원 박신영 연구원

주택조사를 인구주택총조사에 분리하여 실시하는 것이 바람직하며, 소득을 정확하게 파악할 수 있는 방안을 함께 고려해야 함을 제안하였다(박신영, 2000).

○ 주거복지 실현을 위한 시민사회종교단체 연대회의

건설교통부 주도로 지방자치단체의 협조 하에 5년마다 정기적으로 주거실태 조사를 실시하는 것이 바람직하며, 실태조사에 대한 재원은 정부예산에 공식적으로 반영하고, 조사설계에서 분석 및 정책수립에 이르는 일련의 과정에 민간단체를 참여시켜 조사의 내실화와 객관성을 기할 필요가 있다고 제안하고 있다(주거복지 실현을 위한 시민사회종교단체 연대회의, 2003).

4) 외국사례

○ 일본

일본의 경우, 1948년부터 5년 단위의 주택조사를 전국을 대상으로 표본조사 방식으로 실시하고 있다. 1976년에는 최저주거수준과 평균주거수준이 설정되면서, 그 이후에는 최저주거수준에 미달하는 가구의 비율이 주택조사를 통해 발표되고 있다. 최저주거수준 미달가구 비율을 주택조사를 통해 지속적으로 관리함으로써, 1973년 30%에 달했던 최저주거수준 미달가구의 비율은 1998년 5%로 크게 줄어들었다. 일본 주택조사의 주요 항목을 정리하면 다음과 같다.

<표 9> 일본 주택조사의 주요 조사항목

구분	주요 조사항목
주택 등에 관한 사항	· 건물의 용도, 거주실수 및 면적, 소유관계, 임대료 등
주택에 관한 사항	· 구조, 파손정도, 층수, 건물유형, 종류, 건축시기, 수납 공간, 주차공간, 연면적, 부지면적, 부지의 이용, 설비, 증개축, 부지의 소유관계 등
세대에 관련된 사항	· 세대주 및 세대의 대표자명, 종류, 구성, 연간 수입, 65 세 이상 세대원의 자녀에 관련된 사항 등
가계부양 세대원 및 세대주에 관련된 사항	· 연령, 직업 및 지위, 통근시간, 현주택에 입주한 시기, 이전 주택에 관련된 사항
주환경에 관련된 사항	· 일조시간, 부지에 접하지 않는 도로에 관련된 사항

자료: 박신영(2000: 66-67)을 정리

○ 미국

미국의 경우 1930년대까지는 주택에 관련된 조사는 일반조사에 항목이 추가 되는 정도로 이루어졌다. 그러나 경제공황 이후, 주택관련 업무를 달성하는 데 소요되는 기금에 관련된 법률이 통과되면서 주택조사가 독자적으로 행해지게 되었다. 초기 조사의 주요내용은 주택의 설비 등에 대한 사항(화장실 설비, 목욕통과 샤워기, 전등, 냉장고, 라디오, 난방시설, 난방 및 취사 연료), 물리적인 특징(규모, 유형, 외장재, 수선의 정도, 건설년도, 방 수, 상수도 공급), 금융적인 특징(가격, 임대료, 주거비, 세금, 주택모게지(housing mortgage) 금액, 이자율, 주택자금대출기관의 유형) 등이다.

그러나 시간이 지나면서 조사내용은 많이 달라져서 인구(세대, 성별, 인종, 연령, 결혼여부, 교육, 출생, 사용 언어, 이민여부, 장애정도, 출산, 군경력 등), 주택(방수, 거주유형, 주택가격, 임대료, 거주기간, 상하수도 및 부업시설, 전화, 주차장, 난방연료, 건설년도 등), 경제적 특징(근로유무, 직업 및 직위, 직장위

치 및 통근시간, 조사전년도의 근로경험과 소득, 근로년수 등)이 조사되고 있다. 미국에서는 10년 단위의 주택조사 외에 별도로 미국주택조사(American Housing Survey)와 공가조사, 시장수요조사가 행해지고 있다.

5) 정책목표 제안

일본, 미국 등 외국에서 행해지는 주택조사는 주거의 질에 대한 상세한 조사와 가구소득을 연계함으로써 주거상황과 가구의 주거비부담능력을 파악하는 조사로 볼 수 있다. 물리적 실체로서의 주택과 가구소득의 연계가 전제되어야 주택정책에 필요한 시사점을 도출할 수 있고 주택정책의 목표설정이 더욱 용이하게 이루어질 수 있다는 점을 외국사례를 통해 알 수 있다.

따라서 우리나라에서도 최저주거기준에 미달하는 가구의 비율, 이들의 지역별·주택유형별 분포현황, 기준 미달가구의 주거수준 및 주거비부담능력 등을 종합적으로 조사할 수 있는 조사체계를 마련하는 것이 필요하다고 하겠다. 이를 위해서는 크게 두 가지 방법을 생각해볼 수 있는데, 하나는 기존의 인구주택총조사에 새로운 항목을 추가시키는 방안이며, 다른 하나는 건설교통부를 중심으로 별도의 조사체계를 갖추는 방안이 그것이다⁸⁾. 어느 방법이 효율적이고 효과적인지에 대해서는 논란의 여지가 있겠지만, 영국, 일본, 프랑스 등도 인구주택총조사와는 별도의 주거실태조사를 정례적으로 실시하고 있음을 볼 때, 우리나라에서도 건설교통부와 지방자치단체간의 협력을 기반으로 독자적인 주택조사체계를 구축하는 것이 조사항목의 설정이나 조사진행 및 결과도출에 있어서 더 효과적일 것이라 사료된다.

이와 같이 인구주택총조사와 별도로 진행되는 주택조사에는 주택의 물리적 특성과 거주민의 사회경제적 특성을 종합적으로 파악할 수 있도록 조사항목이

8) 별도의 조사체계를 갖추기 위해서는 <주택법> 제5조를 개정하여 별도의 주택조사가 정례적으로 진행될 수 있는 법적 근거를 새로이 마련하고, 그에 적절한 예산배정이 이루어져야 할 것이다.

구성되어야 하며, 정기적으로 시행함으로써 그 결과가 주택종합계획 등 주택 정책 수립과정에 지속적으로 반영되어야 할 것이다. 그리고 이를 위해서 <주택법> 제5조를 개정하여 주택조사가 지속적으로 진행될 수 있는 법적근거를 새로이 마련하고, 그에 적절한 예산배정이 이루어져야 할 것이다.

다. 쟁점⑤ : 무허가주거지에 대한 주소지 인정

1) 실태

무허가주거지 중에서도 비닐하우스촌의 경우, 그 형성과정 자체가 불법적인 점거에 의한 것이므로 공식적으로는 사람이 거주하는 곳으로 인정받지 못하고 있다. 이는 비닐하우스촌에 대한 행정의 대응에서도 잘 나타나는데, 각 기초자치단체에서 비닐하우스촌을 관리하는 방식은 토지의 원래 용도에 따라 각기 다른 부서에서 관리하고 있다. 예를 들면, 강남구의 경우 체비지에 형성된 비닐하우스촌에 대해서는 도시계획과가, 녹지에 조성된 비닐하우스촌은 공원녹지과가, 주거지역 내 사유지에 대해서는 주택과가 담당하는 등이다.

이처럼 토지의 종류에 따라 상이한 관리주체들이 정해져 있는 것은 관리 업무의 효율성이라는 면에서는 나름의 의의가 있을 수 있겠지만, 결정적으로는 비닐하우스촌을 사람이 살고 있는 주거지역으로 여기지 않기 때문이다. 게다가 이 정도의 관리체계마저도 서울시에 주로 한정되어 있고, 비닐하우스촌이 곳곳에 형성되어 있는 경기도에서는 현황 파악조차 하지 않고 있는 실정이다.

비닐하우스촌에 대한 행정의 이같은 대응은 곧바로 그 곳에 거주하는 이들의 주민등록 등재 문제를 야기한다. 즉, 이 곳에 거주하는 것 자체가 불법이고, 공식적으로는 이 곳에 사람이 거주하는 주택이 존재하지 않는다는 것이 행정의 입장이므로 비닐하우스촌 주민들의 주민등록 등재를 거부하고 있다. 이는 비닐하우스촌 주민들의 기본적인 생활영위에 큰 불편함을 끼친다. 무엇보다도 우선 꼽을 수 있는 문제는 자녀들의 학교문제이다.

자녀들의 학교는 부모의 주민등록이 등재된 지역의 인근에 배정받는데, 이로 인해 비닐하우스촌 주민의 자녀들은 현 거주지와 상관이 없는 곳에 위치한 학교로 배정을 받곤 한다. 특히, 나이가 어린 초등학생 자녀가 있는 경우 이들이 자신들이 사는 곳과 멀리 떨어진 학교로 통학해야 하기 때문에 부모들을 더욱 곤혹스럽게 한다. 이러한 문제로 인해 주민들은 자신들이 거주하지 않는 인근의 주민들에게 부탁해 그 곳에 편법으로 주민등록을 등재시키는 방법으로 대처하고 있다. 하지만, 이러한 편법을 사용해도 각종 공과금 등 우편으로 처리해야 하는 일들에 있어 많은 불편함을 겪고 있다. 실제로 각종 납입 고지서를 제 때 수령하지 못해, 과태료를 무는 등의 일이 빈번하게 발생한다.

주민등록 등재가 안 된다는 문제는 이러한 불편함에 그치지 않는다. 비닐하우스촌은 불법점유 형태의 주거지이기 때문에 시설이 극히 불량하고 주거비가 저렴하다. 이 때문에 비닐하우스촌은 주로 빈곤계층이 모여 살면서 형성된 주거지이다. 따라서 이 지역은 빈민밀집지역이라고도 볼 수 있는데, 이 곳에 대한 사회복지적 서비스가 주소지 부재로 인해 제공되지 못해 왔다. 다행히 지난 2000년 12월 정부에서는 국민기초생활보장법 제19조 제1항을 근거로, 주민등록상 주소지와 실제 거주지가 일치하지 않더라도 수급자 선정기준에 적합한 자는 실제 거주지를 관할하는 지방자치단체장이 생활실태와 지역실정 등을 감안하여 적절한 보호방안을 강구토록 기존 방침을 변경함으로써 비닐하우스촌 주민들도 수급자로 선정될 수 있게 되었다. 그러나 문제는 이들의 주민등록이 현거주지로 등재되어 있지 않아 해당 지역의 주민으로 인식되지 못하고, 이로 인해 비닐하우스촌에 거주하는 주민들에 대한 적극적인 수급자 선정이 이루어지지 않고 있다. 즉, 주민등록 부재로 인하여 기본적인 현황 파악이 안 되어 있기 때문에 비닐하우스촌 주민들의 수급자 선정 비율은 다른 빈민들의 집단적 거주지보다도 훨씬 낮은 실정이다.

이러한 문제 등으로 인해 지난 2001년도에는 서울시 송파구 비닐하우스촌 주민들과 민간단체가 비닐하우스촌의 주민등록 등재를 위한 행정소송을 제기하기도 하였다. 그 결과 행정소송에서 승소한 송파구 비닐하우스촌 주민들은

자신들의 거주지에 주민등록을 등재할 수 있게 되었다(아래 판결문 참조). 그러나 아직 다른 지방자치단체에서는 주민등록 등재를 허용할 경우 비닐하우스촌이 급격히 늘어나고 철거시 높은 보상을 요구할 위험성 등을 우려해 주민등록 등재를 거부하고 있는 중이다.

송파구 비닐하우스촌 주소지 인정 관련 판결요지

서울고법 1991.7.26. 선고 90구3067 제4특별부판결

[주민등록전입신고거부처분위법확인] : 상고

[하집1991(2),402]

■ 판시사항: 철거대상 무허가건물 소재지로의 주민등록전입 거부

■ 판결요지

원고가 전입신고를 한 주소지상의 건축물이 타인의 토지 위에 토지소유자의 승낙없이 지은 원예용 비닐하우스를 개조한 불법무허가건축물이어서 언제든지 철거대상이 되는 것이고, 원고가 아파트입주권 등을 얻기 위한 불법한 목적으로 거주하고 있다고 하더라도, 그 건축물이 30일 이내에 철거될 것이 확정되어 있지 아니하고 원고가 이미 2년 6개월 이상 생활의 근거지로 하여 실제로 거주하고 있다면, 원고는 주민등록법상 주소 또는 거소를 가진 주민이라 할 것이므로, 그 주소지의 지분이 분할되어 명백한 호수를 알기 어렵다거나 통반장이 없어서 전입신고시 관할 통장의 확인을 받지 못한 채 전입신고를 하였다 하더라도, 관할 동장은 같은 법이 정하는 바에 따라 원고의 전입신고를 수리하여야 한다.

[참조조문] 舊 주민등록법(1988.12.31. 법률 제4041호) 제1조, 제6조, 제14조

2) 관련 제도현황

<건축법> 제68조 제4항에서 건설교통부장관 및 시·도지사는 건축허가의 적법한 운영, 위법건축물의 관리실태 등 건축행정의 건실한 운영을 지도·점검하기 위하여 건설교통부령이 정하는 바에 의해 매년 지도·점검계획을 수립·시행하여야 한다고 규정함으로써, 해당 시·도지사가 비닐하우스촌에 대한 단속 및 정비계획을 매년 수립하도록 하고 있다. 하지만, 비닐하우스촌에 대한 근본적인 정비계획이 수립되지 않고 있으며, 각 기초자치단체에서 증·개축과 전입 등 비닐하우스촌이 확대되는 것을 방지하는 데에 초점을 맞추고 있을 뿐이다. 다시 말하면, 이 조항 자체는 비닐하우스촌의 불법성에 근거해 단속계획을 수립하여야 한다는 것을 의미한다. 따라서 비닐하우스촌이 가난한 사람들의 대안적 주거지로 기능한다고 하는 등의 배려는 어떠한 제도에서도 찾아볼 수 없다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

- 한국도시연구소, 주거권실현을 위한 국민연합, 위례시민연대, 천주교 서울대교구 빈민사목위원회 등

이 문제와 관련하여 자신들의 입장을 정리하고 나름대로 실천활동을 전개하는 단체로는 주거권실현을 위한 국민연합과 위례시민연대, 천주교 서울대교구 빈민사목위원회 산하 평화의 집을 들 수 있고, 한국도시연구소에서도 이들 단체와 연대하여 필요한 정책적 지원 등을 제공하고 있다. 이들 단체들의 공식적 입장은 주소지 등재가 기본적 인권의 문제이므로 허용해야 한다는 것이다. 이를 위해 송파구의 주민등록 등재를 위한 행정소송에서는 위례시민연대를 중심으로 한 송파지역 민간단체들과 주거권 실현을 위한 국민연합 등이 주도적으로 참여하였다.

주민등록 등재의 문제에 있어서 이를 거부하는 행정의 입장은 주민등록을

인정할 경우 비닐하우스촌의 급격한 증가와 철거시에 높은 보상금을 요구할 수 있다는 것으로 요약할 수 있다. 그러나 비닐하우스촌의 급격한 증가에 대해서는 행정의 철저한 단속에 의해 사전에 차단하는 것이 중요하다고 본다. 실제로 현재 형성된 비닐하우스촌은 태생적으로 행정의 사각지대에서 발생한 것이라 볼 수 있다. 즉, 현 비닐하우스촌의 형성과정에는 행정의 역할이 방기된 측면이 강하다고 볼 수 있다. 그리고 철거시 높은 보상금 요구에 대한 우려와 관련해서는 철거시 주민들에게 현금보상하는 것 자체가 비닐하우스촌의 문제 해결에 전혀 도움이 되지 않는다고 본다. 그보다는 이들의 주거안정을 꾀할 수 있는 대안적 주거지 제공이 더욱 필요하다. 따라서 주소지 인정 여부와 관계없이 현지 거주민들의 주거권을 보장할 필요가 있으므로, 정부의 현금보상에 대한 우려 역시 타당하지 않다는 입장이다.

4) 외국사례

일반적으로 선진국에서는 주소지가 지번을 중심으로 하지 않고 건물을 중심으로 결정된다. 또한 주민등록제도 역시 존재하지 않는다. 따라서 무단 점거 등의 형태에 있어서도 임시번호를 부여하여, 주소지로 활용할 수 있도록 하고 있다.

5) 정책목표 제안

우리나라에 있어 주민등록은 사회 구성원으로서의 자격 여부와 밀접한 관련을 가진다. 물론, 현거주지에 주민등록이 없다는 사실은 주민등록 자체가 없다는 것과는 다르다. 하지만, 현 거주지에 주민등록이 등재되어 있지 못하다는 것도 앞서 언급한 바와 같이 생활상의 기본적인 문제를 야기한다. 그리고 이러한 문제들은 적절한 주거에 대한 권리, 즉 주거권의 결핍이라 볼 수 있다. 따라서 국민의 기본적 인권으로서 주소지 인정을 통해 비닐하우스촌과 같은

무허가주거지 주민들의 불편함을 해소하는 것이 필요하다.

그리고 주민등록 등재를 거부하는 이유인 비닐하우스촌에 대한 양성화, 불법 점유의 성행 등에 대한 우려는 송파구의 경우에 특별한 문제가 발생하지 않는 것으로 보아 크게 염려할 수준은 아닌 듯 하며, 행정의 전매·전대, 신규 발생의 억제 등 철저한 관리를 통해 부정적 영향을 사전에 차단할 수 있을 것이다.

라. 쟁점⑥ : 주거빈곤가구 밀집지역에 대한 시설 확충 등 주거환경 개선

1) 실태

주거빈곤가구를 식별하는 기준으로는 현재 공식적으로 발표된 최저주거기준을 유일하게 꼽을 수 있다. 그런 점에서 최저주거기준 이하 가구를 주거빈곤가구로 볼 수 있다. 이러한 주거빈곤가구들은 다양한 지역에 다양하게 분포되어 있다. 그러나 가시적으로 주거빈곤가구가 밀집된 지역은 크게 비닐하우스촌과 쪽방을 꼽을 수 있으며, 지하주거의 경우에도 그 자체로 주거빈곤 상태라 할 수 있다. 따라서 주거빈곤가구 밀집지역의 주거환경개선과 관련해서는 특히 이 세 가지 유형의 주거형태를 중심으로 살펴볼 것이다.

비닐하우스촌은 비어있는 사유지나 국공유지, 또는 농업용 비닐하우스 지역을 무단으로 점유하여 불량한 주택을 짓고 집단으로 거주하는 형태의 주거지이다. 이렇듯 비닐하우스촌은 개별 가구의 불법적인 점유를 통해 주거지로 형성된 곳이므로, 이 곳의 주택들은 설계 및 주거지로서의 기반시설 등이 전혀 고려되지 못한 채 형성되었다.

이러한 문제는 2000년에 건설교통부가 제시한 최저주거기준에 적용해 보면 보다 잘 알 수 있다. 한국도시연구소의 2002년 조사에 의하면, 가구원수 대비 침실수에 있어 최저주거기준(건설교통부 고시 제2000-260호) 이하 가구는 39.4%에 해당하고, 가구원수 대비 주택사용면적 기준 이하 가구는 37%로 나

타났다. 이는 건설교통부와 대한주택공사가 1999년 전국을 대상으로 한 조사에서 나타난 기준 이하 가구 5.9%와 11.6%에 비해 각각 6.7배와 3.2배에 달하는 것이다.

또한 상수도 설비가 갖추어지지 않은 비닐하우스촌 가구비율은 약 24.9%로 나타났다. 이 역시 서울시 주택조례에 의하면 최저주거기준 이하이다. 그리고 비록 상수도가 설치되어 있다 하더라도, 마을 주민 전체가 하나 또는 몇 개의 계량기에서 각 가정으로 수도 파이프를 연결하여 사용하므로 상수도 공급이 원활치 않은 상태이다. 또한 과반수 이상(69.5%)의 가구가 전용화장실 없이 재래식 공동화장실을 사용하고 있는 것으로 나타났는데, 심한 경우에는 5가구 이상이 하나의 화장실을 공유하고 있는 것으로 드러났다. 이 역시 서울시 주택조례의 규정에 의하면 최저주거기준 이하이다. 특히 조례에서 언급하는 수세식 화장실을 기준으로 삼을 경우, 송파구의 개미마을과 강남구의 달터근린공원 마을을 제외한 거의 모든 지역의 가구가 최저주거기준 이하라고 할 수 있다.

이러한 상황은 전기시설과 관련해서도 비슷해, 인근의 전기를 따와 각 세대가 나누어 쓰거나, 한국전력으로부터 전기시설이 정식으로 설치되어도 하나 또는 몇 개의 계량기로 전체 세대가 나누어 쓰는 방식으로 전기를 공급받고 있다. 따라서 전기의 안전성 문제뿐만 아니라 누진율 적용으로 매우 비싼 전기를 사용하고 있으며, 몇몇 가구의 전기요금 체납으로 인해 마을 주민 전체가 단전조치의 피해를 입는 등의 문제가 발생하고 있다. 실제, 서울시 강남구 구룡마을에서는 몇몇 세대의 전기료 체납으로 인해 전기료 체납가구가 포함된 지구 약 200세대 정도가 모두 단전되는 문제가 발생하기도 하였다.

이러한 문제점과 더불어 건설교통부 고시 제2000-260호에서 규정한 '구조·성능·환경기준'을 적용할 경우, 모든 비닐하우스촌의 가구들은 최저주거기준 이하에 처해 있다. 비닐하우스촌은 대부분 목재와 비닐 등이 주요 재질로 이루어진 주택들로 이루어졌기 때문이다. 게다가 좁은 공간에 많은 주거공간을 확보하기 위해 소방도로도 제대로 갖추지 못한 상태에서 주거지가 형성되어

있다. 따라서 이 곳에서는 조그만 화재도 대형참사로 번지는 경우가 많으며, 거의 모든 비닐하우스촌에서는 대형화재를 최소한 1회 이상 경험한 바 있다.

2002년 한국도시연구소가 조사한 바에 의하면, 비닐하우스촌 거주에 있어 어려운 점을 꼽으라는 질문에 가장 많은 이들이 '화재나 붕괴의 위험'을 꼽고 있다는 점도 비닐하우스촌 거주에 있어 화재의 위험성이 실제로 어느 정도 인지 잘 알 수 있는 대목이다. 이러한 화재의 위험 정도를 잘 알 수 있는 실제 사례 몇 가지만 열거하면, 다음의 표와 같다.

<표 10> 비닐하우스촌 화재 사례

지역	화재피해 내용
화훼마을 (송파구 장지동)	<ul style="list-style-type: none"> · 대형 화재만도 3번이나 일어남 · 1991년에는 3개동이 전소되었고(1개동은 비닐하우스 1개 동으로, 10여 가구 정도가 살고 있음) · 1997년 경에는 대화재로 17개동 전소 · 1998년에도 화재로 일부만 남고 전소 · 현재의 주거지는 전면 재건립된 것임.
안골마을 (서초구 내곡동)	<ul style="list-style-type: none"> · 2003년 초 화재로 거주자 중 할머니 한 분 사망
복정동 (성남시 복정동)	<ul style="list-style-type: none"> · 2002년 2월 비닐하우스 7개동이 불에 타 20여 명의 이재민 발생
남태령 마을 (서초구 방배동)	<ul style="list-style-type: none"> · 2001년 7월 화재 발생하여 비닐하우스 31개동 중 13개동이 전소 · 90여 가구의 이재민 발생
울암마을 (강남구 세곡동)	<ul style="list-style-type: none"> · 2001년 3월 4일 화재로 일가족 10명 사망

그밖에 비닐하우스촌은 적절한 기준 없이 목재와 비닐, 부직포 등으로 임의적으로 건립한 주택이라는 점에서 장마와 홍수 등에도 매우 취약하다. 더구나 하수시설이 제대로 갖추어져 있지 않아 수재에 더욱 위험한 상태로 노출되어 있다.

이러한 주거조건에 처해있는 비닐하우스촌은 한국도시연구소에서 2001년에 직접 확인한 것만 따져도 서울에 약 4,000가구, 서울과 인접한 수도권까지 포함하면 비닐하우스촌에 거주하는 이들은 10,930세대 35,000여 명에 이른다. 그 밖에 조사 이후에 경기도 지역에서 잇달아 새로운 지역들이 발견되고 있는 사실을 감안한다면, 실제 비닐하우스촌의 규모는 조사된 것보다 상당히 많을 것이라 예상된다.

지하주거는 다세대 및 다가구주택 등 애초에 주거공간으로 설계된 지하공간과 단독주택과 연립주택, 빌라와 같이 애초에 주거용으로 설계되지 않은 공간을 주거용으로 전환한 형태로 크게 대별할 수 있다. 지하는 지상에 조성된 주거와 달리 가격이 저렴하여 저소득층들이 주로 거주하는 공간으로 자리매김되고 있으며, 특히 설계시에는 주거용으로 계획되지 않았다가 차후 주거용으로 개조된 지하주거의 경우 우리 사회 최하위 빈곤층 주거지로 활용되고 있다.

지하주거는 부동산 중개업소를 통해 공식적으로 임대차계약을 맺는 등 시장에서 정상적으로 거래되고 있어, 지하주거 자체에 대한 문제제기는 별로 이루어지지 않고 있다. 그러나 특히 설계 과정에서 주거용으로 계획되지 않은 채 개량된 지하주거공간들은 비닐하우스촌이나 쪽방에 비해 결코 주거환경이 낫지 않은 실정이다.

한국도시연구소가 2002년에 조사한 바에 따르면, 특히 설계시 주거공간으로 조성되지 않았음에도 주거공간으로 개조한 지하주거의 경우, 주로 단칸방으로 이루어져 있으며 창문이 햇빛을 받아들일 수 없는 지점에 나 있어 낮에도 형광등을 켜야 할 정도로 어두운 곳이 대부분이었다. 또한 습기가 심해, 한 낮에도 집에 있으면 몸이 눅눅하게 느껴질 정도이고, 곳곳에 곰팡이가 피어 있는 경우가 많다. 창문은 땅에 인접해서 나있기 경우가 많아 바람에 흙이 그대로 방안으로 실려와 창문을 아예 닫아놓고 생활하는 집도 많은 것으로 드러났다. 그러다 보니 환기가 제대로 되지 않아, 곰팡이 냄새 등 악취가 심하게 난다.

이러한 지하셋방의 경우, 주거용으로 설계되지 않았기 때문에 화장실이 실내에 있지 않은 경우도 많아, 보통 실외의 공동화장실을 사용하곤 한다. 그나

마 불편해도 화장실이 지상으로 나와 있는 경우는 낮지만, 같은 지하층에 공동화장실이 있는 경우에는 화장실 악취까지 더해져 더욱 열악한 실정이다. 또한 지하주거는 대개 일조부족과 습기과다, 환기부족 등의 문제를 공통적으로 안고 있는데, 이러한 문제들이 야기하는 피해를 정리하면, 다음과 같다.

<표 11> 지하주거가 건강에 미치는 영향

구 분	피해 내용
일조량 부족	· 비타민 D의 결핍 · 자외선의 살균기능 상실 · 사람들의 정신적 건강에도 영향을 미침
과다한 습기	· 건강에 피해를 주는 병원체의 번식처 제공 · 특히 아이들의 건강에 큰 영향을 미침.
환기 부족	· 포름알데히드나 라돈 등의 유해먼지들이 주거공간에 축적되는 문제를 낳아, 호흡기 질환 및 폐질환 등을 비롯한 각종 암을 유발시킬 수 있는 것으로 보고되고 있음

또한 지하주거의 경우 수재의 집중적인 피해 대상이 되고 있다. 실제 지난 2001년 사상 유례없는 폭우로 서울에서 95,079세대가 침수피해를 겪었는데, 이 중 7만여 세대가 지하 및 반지하 가구로, 전체 침수피해 가구의 80%를 차지하는 것으로 집계되었다. 지하주거의 경우 수재가 주로 하수도의 역류와 담벼락 등을 타고 물이 흘러내리는 등 건물 구조의 문제에 기인하는 경우가 많아 피해가 더 큰 편이다. 이러한 환경의 열악성 이외에도 가족수 대비 침실수, 전용부엌 및 전용화장실 등이 갖추어진 비율 등에 있어서 최저주거기준에 미달하는 가구가 전국 평균에 비해 1.5배에서 4배까지 높은 것으로 조사되었다(한국도시연구소, 2003a).

마지막으로 쪽방의 경우, 사회적 관심의 대상이 되기 시작한 것은 IMF 경제위기 이후이다. IMF 경제위기 이후 노숙인이 급증하고 이들에 대한 실태를 파

악하는 과정에서 쪽방이 노숙 상황에 이르기 직전의 한계 주거지로 활용되고 있음이 밝혀졌으며, 이 때부터 쪽방에 주목하기 시작하였다. 하지만 쪽방은 이미 오래 전부터 단신상경자나 일용노동자, 하층서비스업 종사자 등의 거처로 이용되어 왔다. 쪽방은 성인 한 사람이 잠만 잘 수 있을 정도인 한 평 남짓한 크기의 방으로, 부엌은 별도로 마련되어 있지 않으며 화장실이나 세면시설은 공동으로 사용하고 있다. 그나마 공동화장실조차 일부 지역에서는 쪽방으로 개조해 사용하고 있어 인근의 공중화장실을 이용하는 경우도 있다. 대부분의 편의시설이 극히 열악한 상태이며, 건물 또한 오래된 것이 많고 일부는 목조 건물이어서 화재위험이 매우 높다. 더구나 비좁은 내부공간 때문에 골목길에 가재도구를 내놓거나 창고를 만들기도 하는 등 개인적으로 사용하는 곳이 많아 통행이 어려운 곳도 있다.

현재 이 같은 쪽방은 전국에 약 9천여 개가 있고, 서울의 경우 주요 밀집지역에 약 4천개가 있는 것으로 확인되고 있다. 그리고 쪽방지역은 주로 도심이나 부도심 지역에 형성되어 있는데, 특히 철도역이나 인력시장, 인력소개소, 재래시장 등과 인접해 있다. 이는 쪽방지역 주민들의 일자리와 밀접한 관련이 있으며, 쪽방지역 주민 중 상당수는 인력시장에서 일자리를 구하고 있고, 재래시장에서 일하는 사람들도 있는 것으로 나타났다(보건복지부·서울특별시, 2000). 쪽방의 방세는 방의 상태에 따라 차이가 있는데, 가장 싼 곳은 하루 3천원으로도 이용할 수 있으나 대체로 5~7천원 정도이며, 월세의 경우 17~25만원 수준이다. 비용면에서 볼 때 쪽방은 보증금 없이 이용할 수 있다는 장점을 가지고 있으나 주민들의 30%가 월소득 30만원 미만임을 비추어볼 때 결코 저렴한 주거지라고 할 수 없다(보건복지부·서울특별시, 2000).

2) 관련 제도현황

비닐하우스촌은 주거지를 조성하기 위한 각종 법규 등과 상관없이 주민들의 무단점유와 임의적인 주택건설 등으로 이루어진 주거지이므로, 현행 법규상에

는 강제철거와 퇴거의 대상일 뿐 주거지 개선 행위조차도 불법으로 규정된다. 따라서 비닐하우스촌과 관련해 어떠한 행정주체에서도 이들의 주거지 개선에 관한 정책을 고려하지 않고 있다. 다만, 산업자원부에서 비닐하우스촌에 대한 개별 가구 전기 공급의 타당성을 연구하여 정책화하려는 움직임이 있었으나, 아직 이러한 내용이 정책화되지는 않은 상태이다.

지하주거의 경우에도 이에 대해 직접 규정하고 있는 법은 없으며, 그나마 건축법에서 지하층에 대해 규정하고 있는 정도로, 그 내용은 여러 차례 변화하며 지하주거의 양산을 낳는 결과를 초래하였다. 관련 제도의 변화 내용을 살펴보면, 다음 표와 같다.

<표 12> 지하주거 관련 제도변천 내용

구 분	피해 내용
1962년	· 지하층을 주거용으로 사용하지 못하도록 금지
1970년	· 유사시의 대피소 용도로 주택의 지하층 설치 의무규정이 신설 · 이렇게 설치된 지하층이 주택의 절대부족 문제와 맞물려 불법으로 주거용으로 전환된 경우가 많음
1975년	· 주택의 거실을 지하층에 설치할 수 있도록 함으로써 지하주거를 비공식적으로나마 인정하는 것으로 해석되어 지하주거가 급격하게 확산 · 지하층의 기준을 당해 층 천정까지 높이의 2/3 이상, 즉 상부로 나와 있지 않고 대부분이 지표면 밑에 있는 것을 지하층으로 인정함으로써 이 곳에 형성된 주거공간의 환경은 극도로 열악해짐
1984년	· 지하층에 대한 규정완화로 인해 이미 널리 퍼진 지하주거를 묵인하면서 일반 주택의 지하주거 설치가 급격하게 확산됨
1989년	· 단독주택과 다세대주택의 지하층 의무설치 규정 폐지
1990년	· 주택공급 확대 방안의 일환으로 공동주택에 대해서도 지하층의 건축기준을 완화하여 기준에 합당할 경우 지하1층에 한해 주거용으로 허용 · 이로 인해 연립주택의 지하주거가 가능해 짐과 동시에 기준에 미달하는 연립주택의 지하층도 공공연히 지하주거공간으로 이용하게 됨

결국, 남북분단 상황으로 인해 설치하도록 한 지하층이 주택의 절대적 부족 현상과 맞물려 지하주거로 활용되기 시작했고, 지하주거공간의 환경을 개선하고자 행해진 건축규제 완화가 지하주거를 확산시킴과 동시에 최소한의 건축기준도 충족하지 못하는 열악한 지하주거공간을 아무런 대책도 없이 인정하는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 한편, 1997년에 <지하생활공간공기질관리법>이 제정되었으나, 이 법은 지하역사와 지하도 상가 등을 대상으로 하고 있고, 지하주거공간의 공기 질에 대해서는 아무런 규정도 하고 있지 않은 실정이다.

이러한 비정상적인 주거환경과 관련하여 직접적으로 관련이 있는 제도로는 <주택법>에 명시된 '최저주거기준'을 꼽을 수 있다. 그러나 <주택법>에 따르면 지방자치단체가 그 이하의 가구를 기준 이상으로 끌어올리기 위한 계획수립을 의무사항으로 규정하지 않고, '...할 수 있다' 라고 규정함으로써 선언적 의미 이상을 갖기 힘든 것이 사실이다.

쪽방의 경우, 공공기관의 인가를 받지 않은 채 숙박 혹은 주거기능을 제공하고 있다는 점이 강조될 필요가 있다. 이것이 함의하는 바는 현재의 쪽방이 정부의 제도적 지원과 보장으로부터 배제되어 있다는 점이며, 이로 인해 각종 재해의 위험이나 열악한 주거수준이 지속될 것이라는 점이다. 물론 쪽방상당소가 설치되어 있어 해당 지역의 쪽방주민들에게 복지서비스를 제공하고 있지만, 주거환경개선과 관련한 활동은 거의 전무한 실정이다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

- 주거권실현을 위한 국민연합, 천주교 서울대교구 빈민사목위원회, 한국도시연구소

기본적으로 비닐하우스촌은 사람이 살아가기에 적절한 주택이 아니므로, 이들이 다른 정상적 주거지로 이전할 수 있도록 하는 것이 원칙이라 보고 있다. 그러나 이들을 무조건 다른 지역으로 이전케 한다는 것은 이들의 주거권을 더욱 심각하게 훼손하는 작용을 할 것이므로, 그에 앞서 비닐하우스촌 주민들의

주거안정을 위한 대책이 미리 마련되어야 한다. 특히, 비닐하우스촌에 거주하는 주민들 대다수가 빈곤계층임을 감안하여, 공공임대주택 입주, 전월세 용자제도 활용, 주거비 보조 등의 대안이 먼저 마련될 필요가 있다.

그러나 이러한 정책방향은 대상가구의 수와 재원 등을 고려할 때 단기간에 이루어질 수 있는 것이 아니므로, 단기적으로는 이들이 현재 살아가는 곳의 주거환경을 스스로 개선할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다고 본다. 특히 공동화장실로 인한 주민들의 불편이 가장 절실한 것으로 드러나, 이동식 화장실 추가설치 등의 지원이 일차적으로 이루어질 필요가 있다. 또한 전기 및 상수도의 안정적 공급이 필요하며, 하수도 설비 등의 기본적인 기반시설 정비도 필요하다고 여긴다.

그러나 한국도시연구소의 2002년 조사결과에 의하면, 주민들 스스로 자신들의 주거지를 임시적인 것으로 인식하는 경향이 강하여 주거지에 대한 자발적인 주거환경개선을 위한 투자에 소극적인 것으로 드러났다. 따라서 시급한 이동식 화장실을 추가로 배치하는 것 이외에는 현지 주민자치회 등과 연계하여, 스스로 자신들의 주거환경을 개선하겠다는 계획과 의지를 확인한 후에 일정한 주거환경개선을 위한 지원을 하는 것이 바람직하다고 본다.

○ 한국도시연구소

지하주거의 경우에도 환기 및 악취 방지, 습기 조절 등의 환경개선이 필요하다. 비닐하우스촌과 같은 집단 거주형태를 띠고 있지 않고 또한 주택의 구조적 문제로 인해 주거환경을 개선하기에 한계가 많다. 그리고 지하주거가 워낙 서울과 수도권에서 일반화 되어있기 때문에 지하주거에 대해 개선 또는 극복되어야 할 주거공간이라는 인식이 비닐하우스촌보다도 약한 실정이다. 따라서 이러한 주거형태를 공개적으로 문제시하려는 전문가와 민간단체는 찾아보기 힘든 실정이다. 그러므로 무엇보다도 먼저 지하주거공간의 입지, 형태, 시설, 그리고 규모와 분포 등에 대한 조사와 지하거주 가구의 일반적 특성과 사회경제적 여건, 주거여건 등에 대한 전면적 실태조사가 이루어질 필요가 있다.

쪽방과 관련해서는, 한계주거지로서의 쪽방이 갖는 순기능을 인정하는 가운데 현재의 열악한 주거환경을 개선해야 할 것이다. 경우에 따라서는 공공이나 민간비영리조직이 기존 쪽방을 매입 혹은 임대하여 적절한 주거수준을 갖춘 주거지로 개보수하는 방안도 생각해볼 수 있다.

○ 아름다운 재단

아름다운 재단 등에서는 비닐하우스촌에 정수기 설치, 지하주거에 공기청정기 설치 등의 사업을 계획 중에 있다. 이러한 사업의 배경에는 비닐하우스촌 주민들이 사용하는 지하수 등이 식수로서 적합하지 않다는 것과 지하의 공기오염 문제가 심각하다는 문제제기가 있었기 때문이다. 그러나 비닐하우스촌과 지하주거의 문제가 단지 식수와 환기의 문제에 국한되지 않을 뿐 아니라, 이러한 지원이 일부 사업대상에게만 국한된다는 문제가 있다. 즉, 이러한 사업은 비닐하우스촌과 지하주거의 전반적 주거환경개선에는 크게 도움이 되지 못한다는 문제가 있다.

○ 주거복지 실현을 위한 시민사회종교단체 연대회의

최저주거기준 미달가구의 수와 유형, 분포 등의 변화추이를 지속적으로 파악할 수 있도록 정기적인 실태조사 체계가 구축되어야 한다고 주장한다. 또한 전월세자금 융자나 주거급여가 최저주거기준 미달 가구의 주거상향 수단으로 활용될 수 있어야 한다는 입장이다.

4) 외국사례

○ 영국

주거환경과 관련해 영국서는 <주택법(Housing Act)>에서 추상적으로 규정하고 세부내용은 지침을 통해 제시하는데, 유지보수, 안정성, 습도, 자연채광, 환기, 상수공급, 하수 및 위생시설, 과밀, 쾌적성 등을 주요한 기준으로 삼고

있다. 최저주거기준은 주로 주택의 최저기준(housing standard)으로서 규정하고 있으나, 과밀에 대해서는 주택법에서 별도로 다루고 있다. 한편, 지방자치단체는 관내의 최저기준 위반사례를 조사 혹은 신고를 받아 처리할 의무가 있다. 기준 미달 주택이 발견되면 지방자치단체에 의해 고발조치가 이루어지며, 상태개선을 위한 보조금을 지급하거나 공공임대주택 입주 등의 대책을 통해 그 거주민에게 안정적인 주거를 제공한다.

○ 미국

미국에서는 연방정부가 제시한 표준주거규정(Model Housing Code)에 따라 각 지방자치단체가 개별적으로 주거규정(Housing Code)을 제정하여 운영한다. 연방정부가 제시한 표준주거규정에서는 불량주택 판별 기준을 32항목으로 설정하였는데, 면적, 채광, 환기, 위생, 난방, 전기, 화재시 비상구, 천장높이, 지하실, 배관시설 등에 대한 기준을 제시하고 있다. 그리고 지방자치단체별 주거규정에는 대부분 강력한 제재조치를 포함하고 있는데, 그 제재조치라 함은 주택검사의 자유로운 실시, 위반시 문서통고 및 위반사항의 보수 및 퇴거, 철거, 민간주택에 대한 금융지원 여부의 기준과 연동하는 것 등을 말한다.

5) 정책목표 제안

정책목표의 제안에 있어서는 단기 정책목표와 장기 정책목표로 구분할 수 있다. 단기 정책목표로는 비닐하우스촌이나 쪽방지역에 (이동식)공동화장실 설치를 지원하는 것과 비닐하우스촌에 대해 전기 및 상하수도를 안정적으로 공급하고 가구별로 계량기를 설치하여 요금을 합리화하는 것 등을 들 수 있다. 특히 쪽방지역의 경우, 이미 장기적인 거처가 되어버린 주민들의 안정적인 주거생활을 뒷받침해줄 수 있는 편의시설을 설치할 필요가 있다. 예를 들어 목욕실, 진료실, 주민휴게실, 공동작업장 등의 공간이 구비된 시설을 주요 지역마다 설치하여 주민들이 상시적으로 이용할 수 있도록 함으로써, 현재의 생활

불편을 줄이려는 노력을 해야 할 것이다.

지하주거의 경우에는 무엇보다도 먼저 지하주거공간의 입지, 형태, 시설, 그리고 규모와 분포 등에 대한 조사와 지하거주 가구의 일반적 특성, 사회경제적 여건, 주거여건 등에 대한 전면적 실태조사가 이루어져야 한다. 또한 지하주거공간의 습기 및 채광, 환기 등에 대한 정밀한 실측조사를 통해 지하주거공간에 대한 주거기준을 설정하는 일도 필요하다.

기존 지하주거공간에 대해서는 침수 등 재해위험의 정도, 채광이나 습기 등 환경상태, 그리고 화장실, 부엌 등 주거시설 수준 등에 따라 유형화하고, 각 유형별로 합리적인 대책을 마련하기 위한 노력을 해야 한다. 그리고 지하주거의 경우에는 가장 열악한 지하주거공간일수록 주로 독거노인 등 절대빈곤계층의 주거지로 이용되고 있다는 점을 감안하여, 독거노인 및 어린 자녀가 있는 가구에 대해서 전월세 자금 융자 또는 주거비 보조 등을 통해 우선적으로 정상 주거지로 이전토록 할 필요가 있다. 이는 지하의 환경이 노인과 어린 아이들에게는 특히 치명적일 수 있기 때문이며, 또 이러한 절대빈곤계층의 경우 스스로 이러한 주거지를 벗어날 수 없기 때문이다.

그러나 이러한 단기 정책목표만으로는 주거빈곤가구들에 대한 근본적인 대책이 될 수 없다. 따라서 지금부터라도 중장기적인 정책 목표가 설정될 필요가 있는데, 그것은 무엇보다도 비닐하우스촌이나 쪽방, 지하주거 등에 거주하는 저소득층에게 현재의 주거지를 벗어나 안정적인 주거에 거주할 수 있는 대안적 주거를 공급하는 것이다. 이에 대해서는 쟁점⑧에서 논의하겠다.

마. 쟁점⑦ : 공과금 연체에 따른 주거빈곤가구의 단전·단수요건 강화

1) 실태

공과금 연체에 따른 단전·단수조치가 사회적인 문제로서 본격적으로 거론되기 시작한 것은 지난 2004년 2월 목포에서 발생한 화재사건이 계기가 되었

다. 전남 목포시에서 전기료를 4개월 동안 체납하여 단전조치를 당한 장애인 가구가 촛불을 사용하다 화재가 발생하였고, 결국 부인이 사망하고 자녀가 화상을 입는 사건이 언론의 주요 사회면을 장식했던 것이다. 이 사건을 계기로 <아름다운 재단>, <함께 하는 시민행동> 등 여러 민간단체들이 단전·단수조치는 국민의 기본적인 인권을 침해하는 행위이므로 저소득층에 대한 단전·단수조치를 금지해야 함을 주장하기 시작했고, 이 과정에서 단전·단수조치와 관련한 여러 실태들이 속속 드러났다.

실례로 정부가 무허가주거지라는 명목으로 주소지를 인정하고 있지 않은 비닐하우스촌의 경우, 단전조치로 인해 저소득가구들은 많은 불편을 겪어야 했다. 2,000여 가구가 거주하는 구룡마을이라는 비닐하우스촌의 경우 지구별로 하나의 계량기를 사용하고 있는데, 몇 가구가 요금을 내지 않아 2003년 지구 전체에 단전조치가 적용되어 적게는 73가구, 많게는 340가구가 전기없이 생활해야 하는 상황이 벌어졌다. 또한 정부가 저소득층의 주거안정을 위해 제공하는 공공임대주택의 경우, 전기요금이나 수도요금을 관리비에 통합고지하고 있기 때문에 경제사정으로 인해 관리비 전체를 4개월 이상 체납하게 되면 단전 혹은 단수조치가 취해지곤 한다. 한편 이러한 단전·단수조치는 적절한 주거대책을 요구하는 재개발지역 주민들에게 강제철거를 위한 하나의 방편으로 활용되기도 한다. 최근 논란이 된 상도동과 일산 풍동의 경우, 재개발현장에서 농성중인 주민들에 대해 단전·단수조치가 이루어져 인권탄압이라는 비판이 제기된 적도 있다.

한국전력에 따르면 2003년을 기준으로 전국에서 단전을 당한 가구수는 634,000여 가구에 달하여 100가구 중 4가구꼴로 단전을 경험하는 것으로 나타났다. 또한 2003년 국정감사 자료에 의하면, 3개월간 요금을 못내 단전된 건수는 2001년 477,173건(월평균 39,674건)이었으나 2003년 상반기 동안만 340,029건(월평균 56,671건)으로 40%가량 증가했다. 또한 단수 역시 2001년 20,429건(월평균 1,702건)이었으나 2003년 상반기에는 16,096건(월평균 2,683건)으로 2년 만에 60%가 증가했다.

<표 13> 연도별 단전·단수조치 건수 현황

구분	2001	2002	2003
단전	477,173건	487,000건	634,000건
단수*	20,429건	-	16,096건**

* 단수는 단전과 달리 지방자치단체별로 이루어지고 있기 때문에 전국현황을 파악하기 어려운 측면이 있음.

** 2003년 상반기의 단수 건수

이처럼 공과금 체납에 따른 단전·단수조치 건수가 급증한 원인은 전반적인 경기위축으로 실업률이 늘고 신용불량자와 가계부실 등이 겹쳐졌기 때문으로 분석된다. 물론 '의도적' 체납자가 존재한다는 주장도 어느 정도 인정할 수 있지만, 소수의 의도적 체납자 때문에 기본적인 인권을 침해받으며 살고 있는 다수의 저소득가구를 방치해서는 안 된다는 것이 단전·단수조치를 반대하는 이들의 주장이다.

2) 관련 제도현황

단전·단수조치의 근거규정을 살펴보면, 단전의 경우 산업자원부가 승인권을 갖고 한국전력이 시행하는 전기기본공급약관에 의거하며, 단수의 경우 각 지방자치단체가 제정·시행하는 수도조례에 근거하고 있다.

한국전력의 전기기본공급약관 제15조 제1항에 따르면, 고객이 요금을 납기 일부터 2개월이 되는 날까지 납부하지 않을 경우에는 전기사용계약을 해지할 수 있으며, 해지에정일 7일전까지 고객에게 요금납부를 고지하는데, 다만, 주거용인 주택용 전력 고객에 대하여는 혹서기, 혹한기 등 부득이한 경우 전기사용계약의 해지를 유예할 있는 것으로 되어 있다. 여기서 유예에 관한 사항은 2003년말 개정된 내용이다. 한국전력에서는 위에서 언급한 전기기본공급약관 제15조 제1항에 따라 2개월 미납 이후 독촉기간을 포함해 3개월 내외의 기

간을 주고 있다. 전기사용계약의 해지 유예에 관한 사항은 100kWh 미만을 사용하는 주택용 전기에 해당하는데, 실제로 유예기간이 지나자마자 단전조치가 취해지는 경우가 많다고 한다. 2004년 1월부터는 100kWh 미만을 사용하는 가구의 경우 요금을 16.4% 인하하고 중증장애인이 있는 가정의 경우 수급자 여부를 떠나 20%의 할인혜택을 부여하고 있다.

단수의 근거가 되는 수도조례의 경우, 예를 들어 서울시의 경우 '수도요금·수수료·공사비 기타 조례에 규정된 징수금을 독촉받고 지정한 기한 내에 납부하지 아니한 자에 대해서는 단수조치를 취할 수 있다(수도조례 제31조)'고 규정하고 있으며, 의정부시의 경우, '요금을 2월 이상 납부하지 아니하거나 수수료·공사비 등 조례에 규정된 징수금을 기일내에 납부하지 아니한 자에 대해서 단수조치를 취할 수 있다(제44조)'고 정하고 있다.

일반적으로 단전·단수조치는 지로용지 발급 후 3개월 이상 연체된 가구에 대해서 컴퓨터 자료를 근거로 이루어지고 있지만, 해당 가구의 실태파악은 미흡한 상태이다. 그나마 단전에 관해서는 산업자원부와 한국전력이 전기기본공급약관에 유예규정을 두거나 비상용 조명등 대여 등 미흡하나마 대책을 내놓고 있지만 단수 문제에 관해서는 별다른 대책이 나오지 않고 있는 실정이다.

한편, 저소득층의 생활안정을 담당하고 있는 보건복지부는 전기, 상하수도 등의 요금감면을 실시하는 방안은 산업자원부와 환경부 등의 소관이므로, 그 대신에 단전·단수 가구 및 건강보험료 월 4천원 이하 납부자를 국민기초생활보장 수급자와 차상위계층으로 편입하여 각종 지원을 하는 방안을 추진하겠다고 밝힌 바 있다(연합뉴스, 2004년 6월 28일자). 더불어 실직과 파산 등으로 생계가 어려운 단전·단수 가구의 경우 공과금을 체납하더라도 일정기간 전기나 수도물을 끊지 않는 방안을 검토하고 있다고 발표했다. 이를 위해 보건복지부에서는 2004년 5~6월 동안 단전·단수 및 건강보험료 소액납부 가구(총 28만 가구)에 대한 실태조사를 진행하였고, 그 결과 6,942가구를 기초생활보장수급자로 신규지정하고, 이에 해당되지 않지만 생활이 어려운 저소득층 14,375가구에 대해서는 경로연금, 차상위의료급여 등의 대상으로 선정하였다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 빈곤문제연구소 류정순 소장

단전·단수를 공과금 납부를 촉진하는 도구로 사용하는 것은 무자비한 행정 절차이자 인권탄압이라고 간주한다. 따라서 부양의무자 기준 등 때문에 수급자로 선정되지 못한 저소득층에 대해 수급자로 선정될 수 있도록 기준을 완화해야 하며, 사회복지사 혹은 청년실업자들을 전기·수도·가스회사에 인턴으로 파견하여 단전·단수가구들을 방문토록 하여 긴급보호나 수급자 지정 여부를 파악할 수 있도록 해야 한다고 주장한다.

○ 한국보건사회연구원 노대명 연구원

단전조치 대상가구에 대해 사회복지요원들이 방문조사를 해 체납원인을 따져 지원여부를 판단하는 등 산업자원부와 보건복지부간의 유기적인 네트워크가 필요하다고 주장한다.

○ 순천향대학교 허 선 교수

단전·단수조치는 한국전력이나 산업자원부가 해결할 수 없는 것이기 때문에 수급자 선정기준을 완화하는 방향으로 나가야 함을 강조한다. 왜냐하면 단전·단수로 고통받는 대부분의 가정이 수급자로 선정되지 못한 채 사각지대에 방치된 비수급 빈곤층이기 때문이다.

○ 한국장애인총연합회

2004년 2월 청와대에 제출한 건의서에서 국민기초생활보장 수급자에 대한 전기·상하수도 요금 감면제도 실시, 단전·단수 등의 조치를 취할 경우 사회복지공무원에게 통보, 공공요금 장기연체자에 대한 실태파악 등을 제안하였다.

○ 아름다운 재단

지난 2003년 ‘물 한 방울, 빛 한 줄기 희망 모금캠페인’을 통해 단전·단수된 저소득가정에 생활비를 지원하였다. 주로 전기요금 3개월 이상 연체되어 단전이 예고된 가정, 수도요금 6개월 이상 연체되어 단수가 예고된 저소득가정이 지원대상이 되었다. 또한 영구임대주택의 경우, 관리비가 4개월 이상 체납되어 소송위기에 몰리거나 8개월 이상 체납되어 명도소송에 들어간 경우, 또는 13개월 이상 체납되어 강제집행이 예정된 저소득가정에 대해 지원하였다. 실사과정을 거쳐 지원대상자로 선정되면 3개월 이상 연체된 전기요금, 6개월 이상 연체된 수도요금이 대납지원되었다.

○ 함께 하는 시민행동

2003년 8월, 단전·단수조치는 인권침해라며 국가인권위원회에 공개진정서를 제출하였다. 강제적인 단전·단수조치는 국민의 생존권과 헌법상 기본권을 심각하게 침해하는 행위이고, 채권자로서의 정당한 권한행사의 범위를 벗어난 과도한 부당행위라는 점을 근거로 들었다. 유예기간 부여를 내용으로 하는 전기기본공급약관 개정 에 대해서도 일정정도 환영할 만한 조치임을 인정하지만, 한편으로는 해당규정 자체의 폐지나 각 지방자치단체들의 수도조례 개정 등 보다 광범위하고 근본적인 조치가 필요함을 주장해왔다. 이에 2004년 2월에는 산업자원부장관에게 단전·단수조치는 국민기본권을 부정하는 행위이므로 이를 시정해야 한다는 내용의 공개서한을 전달하기도 했다.

2004년 5월부터는 단전·단수 반대캠페인을 시작했다. 함께 하는 시민행동의 기본적인 입장은 단전·단수 문제를 인권의 문제로 보아야 한다는 점이며, 따라서 공급자측의 ‘사용료에 대한 정당한 권리요구’라는 논리나 ‘빈곤층 복지대책이 필요한 문제’라는 논리와는 일정정도 거리를 두고 있다고 할 수 있다. 공급자측의 논리는 인권의 관점에서 받아들일 수 없는 주장이며, 수급자 지정 등 빈곤층에 대한 복지대책 확대는 단전·단수조치 자체의 개선을 전제하지 않고 있다는 점에서 충분한 대안이 아니라는 입장을 취하고 있는 것이다.

따라서 이들은 공과금연체시의 강제적인 단전·단수조치는 국민의 생존권과 헌법상 기본권을 심각하게 침해하는 행위이고, 채권자로서의 정당한 권한행사의 범위를 벗어난 과도한 부당행위이므로 폐지되거나 개선되어야 한다는 입장이다. 단전·단수조치를 폐지하더라도 ‘의도적’ 연체자에 대해서는 적정한 연체가산금을 부과하거나 경매처분, 급여압류 등 합법적인 채권회수 방안을 통해 손실을 보전할 수 있으므로 징수에 시간이 더 걸린다 해서 큰 손실이 발생하지는 않는다는 점도 강조되고 있다.

4) 외국사례

단전·단수조치에 대한 외국사례를 들자면, 일본의 경우 단전조치를 위한 미납기간을 3개월로 설정하고 있고, 미국 뉴저지주는 기온이 영하일 경우 미납여부와 관계없이 전기를 공급하고 있는 등 현재 우리나라와 거의 유사한 방식을 취하고 있다. 하지만, 이러한 사례들과 우리나라의 실정을 동일시하는 것은 적절치 않다. 외국의 경우 우리나라에 비해 공공부조 제도 등 사회적 안전망이 잘 갖춰져 있기 때문에 공과금을 납부하지 못할 정도의 경제적 상황이라면 이미 사회복지체계에 포괄되어 적절한 수급을 받을 수 있는 자격을 얻을 수 있다. 따라서 단전·단수조치에 대한 일차원적인 비교는 어렵다고 판단되며, 사회적 안전망이 미비한 우리나라의 경우, 인권과 복지정책이라는 양자의 관점에서 기존의 단전·단수조치의 개선방향을 모색해야 할 것이다.

5) 정책목표 제안

민간단체나 전문가들의 입장은 수급자 지정 확대와 단전·단수조치의 개선 혹은 폐지로 갈라지고 있는 것이 사실이지만, 두 방안은 함께 고려될 필요가 있다. 어느 하나의 대안만을 고수하는 것은 현재 단전·단수조치의 이면에 있는 인권과 빈곤의 문제를 충분히 포괄할 수 없기 때문이다. 따라서 공과금 체

납에 따른 단전·단수조치에 대한 정책목표는 다음과 같이 정리할 수 있다.

공과금 체납으로 인한 단전·단수조치 대상가구에 대해서는 사회복지담당 공무원 등을 통해 체납원인을 파악토록 하는 내용의 조항을 전기기본공급약관과 지방자치단체의 수도조례에 삽입시킴으로써 무분별한 강제적 단전·단수조치를 지양해야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 보건복지부가 나서서 산업자원부 및 각 지방자치단체와의 협조체계를 구축할 필요가 있으며, 이 과정에서 발견된 저소득가구에 대해서는 수급자 지정, 연체료 감액·면제 등 적절한 지원책을 마련해야 할 것이다⁹⁾.

바. 쟁점⑧ : 주거빈곤가구의 주거수준 향상을 위한 대안주거 제공

1) 실태

비닐하우스촌과 쪽방, 그리고 지하에 거주하는 이들이 정상적인 주거로 이전하기 위해서는 이들의 사회·경제적 처지에 맞는 대안적인 주거지가 존재해야 하고 또 이러한 주거지를 이들에게 우선적으로 제공하는 것이 필요하다. 우리 사회에서 그러한 주거지는 공공이 저소득층을 위해 건립하여 저렴한 비용으로 제공·운영하는 영구임대주택과 재개발지역에 건립되는 50년공공임대주택, 국민임대주택 등이 있다.

영구임대주택은 우리사회의 정책적 절대빈곤계층인 수급자를 대상으로 한 것으로, 19만호를 건립한 후 더 이상 건립되지 않았고 앞으로도 건립계획이 없다. 이에 따라 서울시의 경우에만 입주대기자가 80,860가구 172,834명에 이른다¹⁰⁾. 주택재개발지역에 건설되는 50년공공임대주택의 경우, 재개발지구에서 거주하는 세입자용으로 건설되는 것으로, 현행 제도 내에서는 비닐하우스촌

9) 보건복지부가 지난 7월 실시한 공과금 연체자 지원 사례는 한편에서는 바람직하다고 볼 수도 있지만, 이러한 노력이 일회성으로 끝나지 않고 프로그램화될 필요가 있다.

10) 서울지역에 건립·공급된 영구임대주택은 47,000호이다.

주민이나 지하거주민들에게 입주자격이 주어지지 않는다. 다만, 2004년부터 향후 10년간 100만호 건설을 목표로 하는 국민임대주택은 지하거주민이나 비닐하우스촌 주민들의 대안적 주거지로 상정할 수 있다. 그러나 지하거주민과 비닐하우스촌 주민 대다수가 절대빈곤층이라는 점을 감안할 때, 현행 임대료와 관리비 수준을 감당하기 힘든 실정이다. 따라서 이들에 대한 추가적인 지원이 없이는 현실적인 대안이라 볼 수 없다. 그 외에는 이들이 선택하거나 이들에게 제공할 수 있는 대안적인 주택이나 주택정책은 부재한 실정이다.

그러나 올해부터 건설교통부에서 시범적으로 실시하는 다가구매입임대주택은 임대료 수준을 10만원 대로 낮출 예정이고, 아파트와 달리 관리비 수준도 낮은 편이므로 기대해 볼 만한 대안주거지라 볼 수 있겠다. 그럼에도 다가구매입임대주택의 경우에는 2004년도에 시범적으로 500가구를 매입하여 운영할 예정인 반면, 이러한 저렴주택을 필요로 하는 가구의 수가 많아 아직까지는 주거빈곤계층을 수용할 만한 정책으로 볼 수는 없다.

특히, 비닐하우스촌과 쪽방은 철거가 예상되는 주거지라는 점에서 이러한 대안적 주거지 마련이 더욱 시급하다 하겠다. 비닐하우스촌과 쪽방은 해당 지역의 필요나 주민들의 욕구와 상관없는 지역개발사업 등과 맞물려 철거되곤 하는데, 이들에게 주어지는 대책이 미흡한 실정이다. 비닐하우스촌 주민의 경우 공식적이지는 않지만 일정액의 현금보상이 이루어지고 있다. 쪽방의 경우에는 영등포동 쪽방지역에 대해 2003년 10월부터 소음 완충용 녹지대 조성을 목적으로 철거가 진행되었는데, 쪽방 거주 주민들에게는 1인당 420만원의 현금보상과 영구임대주택 입주권을 택일하도록 하였다. 이러한 대책들은 이들에게 주거권을 보장하는 차원으로 보기 힘들다. 즉, 이들에 대한 현금보상은 이들이 안정적 주거지를 얻을 만한 수준이 되지 못하므로 주민들을 해당지역에서 몰아내는 기능 이상을 하기 힘들다는 것이다.

따라서 이들에게는 현금보상이 아닌, 이들의 경제적 처지에서도 살아갈 수 있는 대안주거를 제공해 줄 필요가 있다. 그런 점에서 영등포 쪽방 철거민들에게 제안된 영구임대주택 입주권은 바람직한 대책이라 볼 수 있겠다. 그런데

문제는 서울시에서 영구임대주택에 입주하기 위해서는 짧게는 몇 달에서부터 길게는 몇 년을 기다려야 한다는 것이다. 현재 서울시에는 영구임대주택의 절대 호수가 부족하기 때문이다. 참고로, 지금까지 비닐하우스촌에 대한 철거사례와 영등포동 쪽방지역 철거사례를 간단히 소개하면, 아래 표와 같다.

<표 14> 비닐하우스촌 및 쪽방지역의 최근 철거사례

	지역	주요내용
비 닐 하 우 스 촌	통일촌 (서울시 송파구 가락동 80번지)	<ul style="list-style-type: none"> · 체비지로서 서울시에서 주민들에 대한 보상문제까지 일임한다는 조건으로 민간개발업자에게 토지 불하, 2002년 철거 · 사유지를 불하받은 개발업자는 주민들에게 가족수에 따라 자진 퇴거하는 조건으로 1,000~5,000만원을 보상비로 지급 · 이주주민 다수는 성남 등의 지하주거로 이전하였고, 그 중 일부는 인근의 장지마을 등 기존 비닐하우스촌 또는 새로운 무허가 정착지를 찾아 이주함
	꽃마을 하우스동네 (서울시 서초구 서초3동 190-12)	<ul style="list-style-type: none"> · 사유지에 형성된 마을로, 2002년 8월에 거주민 약 50여 세대 철거당함 · 공식적으로 가구 당 800만원의 보상비 받음
	세원마을 (서울시 서초구 양재1동 16-10)	<ul style="list-style-type: none"> · 국방부 소유의 토지로, 2002년 9월 17가구 철거당함 · 공식적으로 450만원의 이주비 받음
	경마장 옆마을 (경기도 과천시 주암동 일대)	<ul style="list-style-type: none"> · 영농용 비닐하우스와 주거용 비닐하우스가 혼재 · 2004년 7월 현재, 이 마을은 국립과학관 부지로 선정되어 있으며, 행정에 의하면 과학관 공사와 함께 철거할 계획만 가지고 있는 중
쪽 방	영등포 쪽방지역	<ul style="list-style-type: none"> · 2003년 10월부터 2004년 1월까지 200여개 쪽방이 구청에 의해 소음을 막는 완충녹지대 조성 목적으로 철거됨 · 주민등록상 2002년 5월부터 거주한 사람들의 이주비로 1인당 420만원 또는 영구임대주택 입주권 선택토록 함 · 대부분 영등포역 뒤편 쪽방이나 월세집으로 이주하였고, 그 영향으로 이 일대 쪽방의 임대료가 인상됨.

2) 관련 제도현황

주거빈곤가구에 대한 대안적 정책이나 관련 제도는 앞서 언급한 바와 같은 영구임대주택 19만호 건설과 50년 공공임대주택, 국민임대주택의 건설·공급을 규정한 제도가 전부라 할 수 있다. 그리고 이러한 정책들이 현재 주거빈곤가구들에 대한 대안으로 적절치 못하다는 것 역시 앞서 언급하였다. 더불어 현재로서는 최저주거기준 미달가구에 대한 정책 및 제도적 후속조치를 마련해야 하는 것 역시 법적으로는 의무사항이 아니다.

그러던 중 건설교통부에서는 지난 6월 8일 ‘서민 주거복지 확대방안’을 마련하여 국무회의에 보고했다. 이 방안에 포함된 대책으로는 최저주거기준과 다가구매입임대주택 등에 관한 것이다. 이 중 최저주거기준은 개정된 <주택법>에 근거한 것으로, 지난 2000년에 고시된 최저주거기준과 달리 정부가 공식적으로 제시하는 기준이라는 점에서 저소득층에 대한 추가적인 정책의 근거지표로 활용될 것이라 여겨진다.

<주택법> 제5조의 2에서는 건설교통부장관이 국민의 쾌적한 주거생활을 위하여 최저주거기준을 설정하여야 한다는 내용과 함께 최저주거기준의 항목 등에 대해 언급하고 있다. 또한 이어지는 제5조의 3의 제1항에서는 ‘국가 또는 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 부여할 수 있다’ 라고 규정하여, 최저주거기준 미달가구에 대한 우선적 지원을 명시하고 있다. 그러나 개정된 <주택법>에는 비닐하우스촌이나 쪽방, 지하주거와 같이 최저주거기준에 미달하는 주거빈곤가구에 대한 대책을 의무화하고 있지는 않다. 따라서 <주택법>의 개정과 그에 따른 최저주거기준의 설정 등은 추후의 추가적인 정책의 근거가 될 수는 있지만, 그 자체로 주거빈곤가구에 대한 대책을 언급하고 있다고 볼 수는 없다. 또한 철거시 이들에게 주어지는 보상 역시 비닐하우스촌과 쪽방의 경우에는 매우 임의적인 것이며, 주로 현금보상 중심이어서 이들의 주거안정에 크게 기여하지 못하는 실정이다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 한국도시연구소

무엇보다도 영구임대주택 수준의 임대료를 지불할 수 있는 저렴주택을 확보하거나 기존에 공급된 공공임대주택과 앞으로 100만호가 건설될 국민임대주택의 임대료를 입주자 능력에 따라 차등적용하는 임대료체계를 구축하는 방안 또는 최소한 차상위계층까지를 대상으로 주거비보조제도를 시행하는 방안 등을 제안하고 있다. 특히 현실적으로 주거비보조제도가 우리나라에 정착하기에는 많은 시간이 필요하기 때문에, 일차적으로는 공공임대주택을 비닐하우스촌 주민이나 쪽방 주민, 그리고 지하에 거주하는 주민 등 주거빈곤에 처한 이들에게 우선적으로 공급하고, 이들의 소득수준에 적절한 임대료를 부과하여 주거안정을 꾀하도록 해야 한다는 입장이다¹¹⁾. 이를 위해서는 무엇보다도 비닐하우스촌과 지하거주민들의 규모 및 그 정확한 생활실태 파악이 이루어져야 할 것이다.

4) 외국사례

○ 일본

저소득층을 위한 공영주택을 건립·운영하고 있으며, 소득수준이 평균소득의 25% 이하인 계층을 주요 대상으로 하고 있다. 특히, 일본의 공영주택에 있어 특징은 임대료를 획일적으로 책정하는 것이 아니라, 입주자가 받는 혜택의 정도와 소득수준에 따라 임대료를 차등적으로 부과하는 체계를 도입하여 운영하고 있다는 것이다. 이를 응능응익(應能應益) 제도라 하여, 소득과 공영주택의 입지조건이나 평수 등에 따라 차별적으로 책정한다. 따라서 소득이 적은 가구는 그만큼 저렴한 임대료를 지불하도록 함으로써 저소득층의 주거안정을 꾀하

11) 소득수준 대비 적절한 임대료 수준에 대해서는 현재 관련 연구기관에서 연구가 진행 중인데, 많은 학자들은 소득의 25% 이하를 소득대비 적정 임대료 수준으로 파악하고 있다.

고 있다. 또한 생활보호법상 피보호자로 선정된 절대빈곤계층에 대해서는 각 지역의 임대료 수준(6개 급지 및 대도시 지역의 임대료 수준을 고려한 특수급지로 구분)에 비추어 최소한의 적정 민간임대주택에 거주할 수 있을 정도의 주거급여를 제공하고 있다.

○ 영국

주택의 최저기준(housing standard)을 규정하여, 그 이하의 주거환경에서 거주하고 있는 가구에 대해 상태개선을 위한 보조금 지급과 공공임대주택 입주 등을 알선한다. 또한 공공임대주택에 입주한 가구라 하더라도 주거비를 감당하기 힘든 저소득 가구에 대해서는 주거보조급여(Housing Benefit)를 제공한다. 이 주거보조급여는 공공임대주택 입주자뿐만 아니라 자력으로 임대료를 지불하기 힘든 일반 세입자들에게도 제공하는 지원제도이다. 또한 저소득층의 주택구입을 촉진하기 위하여 모기지 이자부담을 소득보조(Income Support)나 소득기초구직급여(Income-Based Jobseeker's Allowance)에 포함시키는 소득지원제도(ISMI: Income Based for Mortgage Interest)도 실시하고 있다.

○ 태국

태국은 무허가 불량주거지 문제가 우리나라보다 심각하다. 따라서 무허가 불량주거지에 대한 정책이 사회적으로 중요한데, 무허가 불량주거지에 거주하는 주민들의 주거권이 제대로 보장된다고 보기는 힘들다. 그러나 일부에서는 모범적이라 할 수 있는 사례가 있는데, 가장 대표적인 것으로 토지를 나누어 쓴다는 토지공유(land sharing) 프로그램이 있다.

이 프로그램은 1982년부터 도입된 '토지점유 안정화 프로그램(Land Tenure Security Program)'의 일환으로 시행되었는데, 무허가 정착지를 점유자들이 지주로부터 나눠 갖는 형태의 사업으로 때로는 토지를 지주로부터 임대하거나 무상으로 제공받기도 한다. 실제 이 프로그램은 10여개 지역에서 성공적으로 진행되었다.

이 사업의 주요한 시사점은 첫째, 땅을 임대하거나 무상양도 받는 주체가 개인이 아닌 공동체라는 점이다. 따라서 주거용 이외에 개별적으로 전매하는 행위가 가능하지 않고 주민들의 공동체적인 결속을 지속시킬 수 있다는 점에서 매우 바람직한 형태라 할 수 있다. 이는 협동조합주택(Housing Cooperative)과 같은 개념으로 매우 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 용자상환이 끝난 이후에 주민들이 합의하에 개별등기를 하는 것을 막을 수 없고, 이럴 경우 공동체적 관계의 해체와 더불어 주거에 대한 매매를 통해 이들의 주거안정이 다시 위협받을 수 있다는 점 등이 우려되고 있다.

두 번째 시사점은 주민들이 자신들에게 배정된 공간을 급격하게 개발함으로써 개발비용을 지불할 수 없는 가구를 소외시키지 못하도록, 임시로 집을 지은 후 10여년씩의 기간을 두어 자기 집을 스스로 고치도록 함으로써 그 거주자들의 경제적 처지에 적합한 개량방식을 채택하고 있다는 점이다.

그러나 이 사업은 사유지라 하더라도 주로 빈민들을 내쫓는다는 여론에 극히 민감한 왕실토지 등이 주요한 대상지가 되고 있다는 한계가 있으며, 또한 산업화의 진전과 함께 토지가격이 급등하면서 지주들이 이 방법을 회피해 보편적인 무허가 정착지 거주민들의 주거안정대책으로는 큰 실효를 거두고 있다고 보기 어렵다.

다만 공동체를 기반으로 하는 주민들의 자조주택개량사업을 지원하는 태국 주택청 산하의 도시공동체개발사무소(UCDO: Urban Community Development Office)¹²⁾라는 주택자금지원금고에서 공동체를 담보로 이들의 신용협동조합에 돈을 빌려주는 자금지원 방식은 현재에도 유효한 방식으로 사용되고 있다. 이는 주민들의 공동체를 통한 문제해결과 이를 정부에서 지원하는 방식이라는 점에서 무허가 주거지에 대한 모범적인 사례라 할 수 있겠다.

12) 이 기관은 2000년에 CODI(Community Organizations Development Institute)로 확장·개편되었다

5) 정책목표 제안

주거빈곤가구에 대한 대안적 주거지를 제공함으로써 주거빈곤 상태를 벗어나게 하고 이들의 주거안정을 꾀하기 위해서는 몇 가지 정책적 방안이 제시될 수 있겠다. 그 첫 번째는 이들에게 국민임대주택과 같은 공공임대주택을 제공하는 것이고, 두 번째는 이들에 대한 임대료 지원을 실시하는 것이다. 또한 이와는 달리 주거빈곤에 처한 가구들이 스스로 자조적인 주택을 건설하도록 지원하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

○ 국민임대주택의 우선 공급

공공이 저소득층을 위해 공급하고 관리·운영하는 국민임대주택에 대해, 비닐하우스촌 주민, 열악한 지하주거 주민, 쪽방지역 주민들이 우선적으로 입주할 수 있도록 관련 제도를 변경하는 것이 필요하다. 이를 위해 <주택공급에 관한 규칙> 제32조(국민임대주택 입주자선정에 관한 특례)를 개정하여 비닐하우스촌, 지하주거, 쪽방지역의 주민들에 대한 국민임대주택 우선 입주가 보장되어야 할 것이다. 일차적으로는 제32조 7항의 순위 내 경쟁시 점수부여 항목에 최저주거기준 미달정도를 추가하여 이들의 주거소요(housing needs)를 반영할 수 있는 지표를 마련해야 한다. 또한 제32조 4항을 개정하여, 주민등록이 되어 있지 않아 개발시 주거대책을 제공받을 수 없는 비닐하우스촌 등 신규무허가주택의 주민들도 주거지가 개발되어 해당 지역에 국민임대주택이 공급될 경우, 우선 입주할 수 있도록 해야 할 것이다. 다만, 국민임대주택 우선 입주권을 노린 비닐하우스촌 위장 전입을 막기 위해서는, 소득기준을 중심으로 정해진 국민임대주택 입주자격을 충족하는 저소득가구로 우선입주대상을 한정할 필요가 있다. 그리고 국민임대주택으로 이주하는 사람들이 거주하던 기존의 지하 및 비닐하우스촌 등의 주거형태는 폐쇄토록 조치하는 것이 바람직하다고 여겨진다.

그러나 이들 주거빈곤가구에 대해 국민임대주택 우선 입주권을 부여하는 것

만으로는 바람직한 대책이라 볼 수 없다. 왜냐하면 현 국민임대주택의 임대료 수준은 소득 1~2분위의 저소득층이 감당하기 힘든 것이 사실이기 때문이다. 따라서 이들에 대한 국민임대주택 우선 입주권의 부여와 더불어 이들의 임대료를 보조하기 위한 정책이 병행되어야만 실효를 거둘 수 있다.

○ 주거비보조제도 도입

국민임대주택의 임대료 수준은 소득 1·2분위 정도의 빈곤층이 부담하기 어려운 실정이다. 따라서 국민임대주택의 특별공급과 병행하여, 또는 국민임대주택이 제공되지 않는다 하더라도 소득의 일정액 이상을 지출해야 하는 저소득층에 대해 소득의 일정액 이상 추가로 지출되는 주거비를 지원하는 주거비보조제도 또는 국민임대주택에서의 임대료를 소득수준 등에 따라 차등적으로 적용하는 제도를 도입할 필요가 있다.

○ 자조주택 건립 지원

일정한 공간에 밀집되어 있는 비닐하우스촌 거주민들에게 대안적인 주거를 제공하는 하나의 방안으로 주민들에 의한 자조주택(self-help housing) 건설도 고려해 볼 만하다. 이 방안은 자조주택을 짓기 위한 토지를, 국공유지의 경우 무상임대 또는 저렴한 임대료에 의한 임대, 사유지의 경우 저렴한 임대료를 통한 임대 또는 국가의 매입 후 임대하는 방식 등으로 주민들에게 제공하고, 그 토지 위에 주민들이 스스로 자조주택을 건립하는 방안이다. 이러한 방안은 주민들이 스스로의 능력에 따라 자조주택을 건립하는 것이므로, 기존 주거지를 해체하는 데에 따른 문제가 없을 것이라 예상할 수 있다. 또한 주민들이 스스로 자조주택을 건립하는 것이므로, 주민들의 능력에 따라 서서히 주택을 개조할 수 있다는 점에서 주민들의 경제력도 고려한 방안이라 볼 수 있다.

그러나 이러한 방식이 또 다른 불량주거지로 재편되는 것을 막기 위해서는 기본적인 주거지 기반시설 등에 대한 계획이 마련될 때에 한하여 지원이 이루어지는 방향으로 정책이 수립되어야 할 것이다. 또한 비닐하우스촌 거주자들

중에서도 노동능력이 없거나 절대적 빈곤상태로 인해 자조주택 건설 사업에 참여하기 힘든 거주자들을 고려하여, 이들의 문제를 지역주민들이 공동체적으로 해결하도록 하는 사업계획 등 일정한 기준의 사업계획에 대해서 지원하는 것이 바람직한 것으로 여겨진다. 또한 토지의 임대 및 지원을 개별 가구를 대상으로 하지 말고 사업계획에 참여하는 공동체를 대상으로 함으로써, 공동체적인 사업을 유도하고 건립된 자조주택의 매매를 통한 개별적인 자산취득의 계기로 악용되지 않도록 견제할 필요도 있다.

한편, 비닐하우스촌이나 지하주거 등 주거빈곤가구에 대한 대안적 주거를 제공함에 있어서도 획일적인 대책을 수립하기보다는, 몇 가지 차별적인 대안을 바탕으로 각 가구의 상황에 맞도록 대책을 제공하는 것이 보다 바람직한 것으로 여겨진다. 예를 들면, 국민임대주택 등에도 입주하기 힘든 저소득 가구에 대해서는 영구임대주택의 제공 또는 소득수준의 일정 비율을 초과하는 임대료와 관리비를 지원하는 주거비보조제도 등을 함께 제공하는 것이 필요하다. 그러나 건강하게 노동활동을 함에도 저소득으로 인해 정상적인 주택시장에서 주거지를 얻기 힘든 가구의 경우 저소득층 전월세자금 융자 등을 통해 정상적인 주거생활을 영위할 수 있도록 지원하는 것도 한 방안이다. 그리고 비닐하우스촌 거주 일부 주민들의 경우에서와 같이, 외지에 주택을 소유하고 있거나 스스로의 힘으로 외부에 주거지를 구할 수 있다고 여겨지는 가구에 대해서는 강제퇴거 등의 조치를 취할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 민관이 함께 참여하는 가구실태 파악 등이 선행되어야 할 것이다.

4. 홈리스의 주거보장

가. 국제사회에서 제시하는 권고사항

홈리스의 주거보장과 관련하여 국제사회에서 제시하는 권고사항을 정리하면 다음과 같다.

○ 세계인권선언(1948)

“모든 사람은 의·식·주, 의료 및 필요한 사회적 시설 등 자신과 가족의 건강과 복지에 충분한 생활수준을 보장받을 권리와 함께 실업, 질병, 심신장애, 배우자의 사망, 노령화 기타 불가항력에 의한 생활불능의 경우도 생활을 보장받을 권리를 갖는다(article.25(1)).”

○ 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(1966)

“국가는 국민에 대하여 의·식·주를 포함한 적절한 생활수준에 대한 권리와 생활환경의 끊임없는 진보에 대한 권리를 인정한다. 또한 국가는 적절한 수단을 사용하여 그 권리실현을 보장해야 한다(article.11(1)).”

○ 인간정주에 관한 밴쿠버 선언(제1차 세계주거회의, 1976)

“인간거주에 있어서 가장 우선시 되는 것은 배제된 계층, 즉 자발적 혹은 비자발적으로 홈리스 상태에 처하거나 외국인 추방법에 의해 홈리스 상태에 처한 사람들의 재정착이어야 한다. 특히 후자의 경우 모든 국가는 추방된 난민의 귀향과 사유재산에 대한 소유권을 보장하기 위해 협력해야할 의무를 지닌

다(chapⅡ. para. 15).“

“정부는 국민에게 적절한 주거와 서비스를 보장할 의무가 있으며, 우선적으로 가장 취약한 계층에게 혜택이 돌아가도록 해야 한다. 각국의 정부는 목표 달성에 있어서 장애를 제거해야하는데, 이때 사회적·인종적 차별의 제거가 특히 중요하다(para.8).“

○ 주택인권선언(런던 ‘국제주택도시문제연구회의’ 결의, 1981)

“우리는 양호한 자연환경 아래 인간다운 주거생활을 영위하는 것이 모든 시민의 기본적 인권이라는 것을 확신하고, 모든 정부에 대하여 토지와 주택을 둘러싼 반사회적 불공정·불합리 행위를 규제하고 국가의 책임에 따라 인간의 존엄성이 보장되는 양호한 주택의 공급을 보장할 것을 진심으로 바란다.”

○ 아동보호에 관한 세계선언(1990)

“매일 수많은 아동들이 배고픔과 집이 없는 상태(homelessness), 전염병과 문맹 등 열악한 환경으로부터 고통 받고 있다. 많은 개발도상국가에서 아동들은 지속적이며 안정된 성장의 결핍으로 고통 받는다”

○ 리우선언(환경과 개발에 관한 세계회의(UNCED), 1992)

“안전하고 건강한 주거는 신체적·심리적·사회적 그리고 경제적인 복지에 있어서 필수적이며 이는 국제협약의 기본적인 부분이다. 기본적인 인권으로서 적절한 주거에 대한 권리는 국제인권선언과 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에서도 채택되었다. 그럼에도 불구하고 현재 적어도 10억의 인구가 안전하고 위생적인 주거에 접근하지 못한 것으로 파악되며, 적절한 제도가 마련되지 않으면 그 수는 극적으로 증가할 것임을 명심해야 한다(para.6).“

“모든 사람들에게 적절한 주거를 제공하기 위한 방편으로서 우선 모든 국가는 즉각적인 수단을 동원해 홈리스들에게 주거를 제공해야만 한다(para.9.a).”

“국가는 배고픔과 홈리스상태(무주거상태)를 줄이기 위해 적절히 지역사회 서비스를 통해 사회적 인프라를 구축하여 도시빈민에 대한 특별한 지원을 제공해야 한다(para.16.b. ii).”

○ 사회개발에 대한 세계정상회의 국가행동 프로그램(1995)

“홈리스에 대한 정기적인 모니터와 조사가 필요하며, 이는 빈곤해소계획 수행에 대한 정보로서 공유되어야 한다. 또한 빈곤과의 전쟁에 대한 정책을 평가하고, 빈곤의 원인과 결과를 밝히고 이해하도록 해야 한다. 이는 무엇보다도 정부에 의해 수행되어야 할 것이다(para.29).”

“취약함과 빈곤에 관한 여러 가지 산재된 지표, 즉 소득, 복지, 영양상태, 신체적·정신적 건강, 교육, 문화, 가족상황, 실업, 사회적 배제와 사회연대, 홈리스, 토지부족, 성(gender), 장애, 언어, 종교, 경제사회적 분야 등에서 복잡하고 비교 가능한 데이터를 취득해야 하며…(para.29.a).”

“난민, 홈리스, 거리의 아이들, 사회적 소수자들 그리고 열악한 환경에 처한 아동인 고아, 청소년, 그리고 편모, 장애인, 노인을 보호하기위한 특별한 수단을 확보해야 하며, 그들이 본래의 지역사회로 재진입하도록 해야 한다(para.34).”

○ 하비타트(HABITAT II) 의제(제2차 세계주거회의, 1995년)

“극빈층과 적절한 주거를 확보하지 못한 사람들이 확대일로에 있으며, 부적절한 주거와 홈리스상태는 건강과 안전 심지어 삶 자체를 위협하고 있다. 모든 사람들은 적당한 음식, 의복, 주거, 공중위생에서 본인과 가족의 삶에 있어서 적절한 수준을 유지할 권리와 삶을 증진시킬 권리를 갖는다(para.11).”

“국가는 접근가능하고 지불가능하며 거주할만한 주택을 목표로 하는 주택정책을 채택함으로써 적절한 주거에 대한 적극적 권리 실현을 보장하고 개선해 나갈 행동을 취해야만 한다. 이는 적절한 주거의 확보가 불가능한 사람들, 특히 홈리스와 기타 취약계층에 대한 지원을 증진시키는 방안을 포함하는 것이다(para. 60).“

○ 유엔 2000년 세계주거전략(유엔총회 결의안 43/181, 1998)

"적절한 주거에 대한 권리는 일반적으로 국가공동체에 의해 인정되었다. ... 모든 국가는 예외 없이 주거에 대한 일정한 형태의 의무를 갖는다. 즉 주택국이나 주택성 등 행정부서의 구축, 주택부문 기금 조성, 주택정책, 주거프로그램과 프로젝트 등의 마련이 그것이다. ... 모든 국가는 국민의 주거소요에 대해 부응할 책임과 근린과 주거를 개선하고 지켜야할 기본적 의무가 있다."

○ 규약 16, 17조에 따른 정부의 제2차 주거권 보고서에 대한 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회 최종견해(2001)

“41. (전략) 한국정부는 또한 취약집단 혹은 한계계층에 속한 사람들이 적절한 주거를 이용할 수 있도록 보장해야 한다. 더욱이 한국정부는 노숙인이나 비닐하우스와 같이 예외적으로 기준 이하의 조건에서 생활하는 모든 사람들을 지원할 즉각적인 조치를 취해야 한다.”

나. 쟁점⑨ : 공공임대주택 우선배정을 통한 홈리스의 안정적인 거처제공

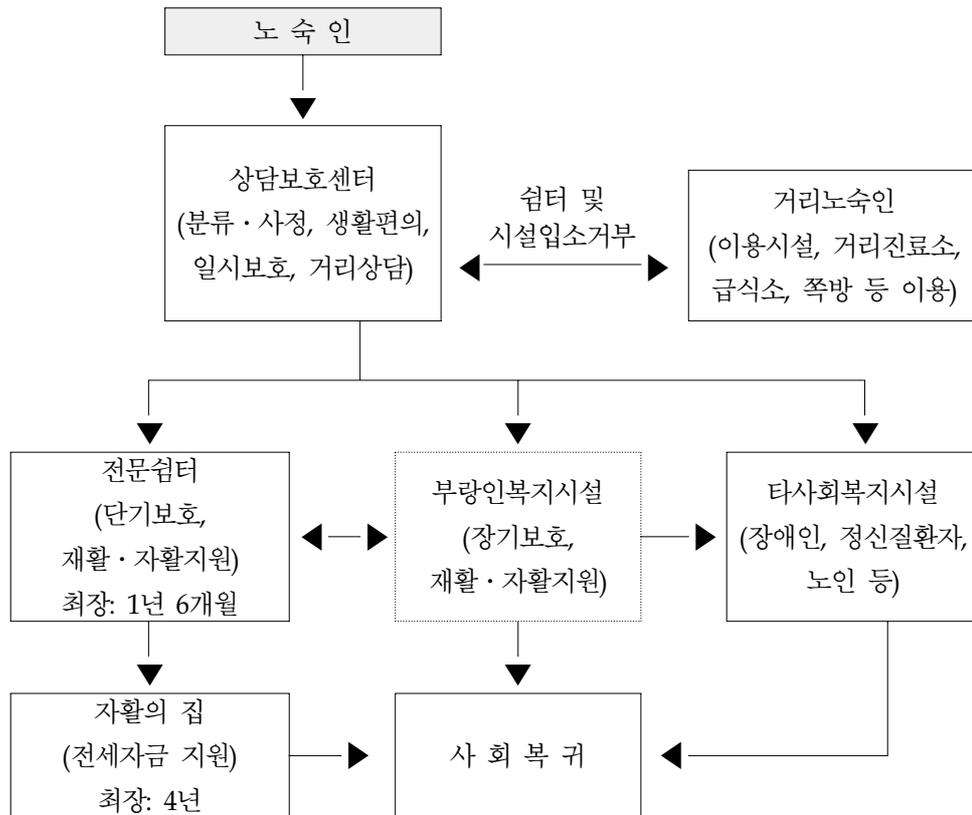
1) 실태

현재 노숙인¹³⁾ 보호체계 내에게 제공되는 거처는 노숙인전문쉼터와 부랑인복지시설, 자활의 집으로 이들은 모두 임시적인 거처이다. 노숙인전문쉼터는 2003년 5월 현재 전국에 114개소가 운영되고 있으며(보건복지부 복지지원과, 2003), 약 60%이상의 쉼터가 서울지역에 있다. 부랑인복지시설은 2004년 6월 현재 전국적으로 38개소가 분포되어 있으며(부랑인복지시설연합회, 2004), 자활의 집은 2003년 3월 현재 총 64개소가 운영되고 있고(보건복지부 복지지원과 자활의 집 관리현황, 2003), 58개소가 서울지역에 설치되어 있다.

아래의 그림은 현행 노숙인 보호체계를 나타낸 것이다. 이는 거리노숙인에 대한 현장보호체계와 쉼터입소노숙인에 대한 시설보호체계로 대별할 수 있으며, 현장보호체계는 상담보호센터¹⁴⁾, 시설보호체계는 전문쉼터와 부랑인복지시설로 각각 구성된다.

13) 한국사회에서 홈리스는 '노숙자'로 불려지고 있는데, 이 명칭은 몇 차례의 변화를 가졌다. 즉 IMF 경제위기 이후 급증한 '거리생활자'들에 대해 기존의 '부랑인'과는 다른 집단임을 나타내고자 '실직노숙자'로 칭했으며, 이후 민간단체를 중심으로 낙인을 최소화하고 인권을 존중하자는 의미에서 '노숙인'으로 칭하게 되었다. 현재 사회복지사업법에서는 '노숙인'으로 삽입되어 있다. 그런데 '노숙자'라는 명칭은 그 문제를 축소하여 소극적이고 잔여적인(residual) 대응을 하게 할 우려가 있어, 앞으로는 거리노숙부터 주거불안상태에 놓인 계층을 아우르는 광범위한 의미로서 '홈리스(homeless)'로 바꾸는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

14) 상담보호센터(드롭인센터, Drop-in-Center)는 거리생활자에 대한 이용편의를 목적으로 설치되었다.



자료: 보건복지부 복지지원과(2003).

[그림 3] 노숙인 보호체계

전문쉼터는 1998년 이후 급증한 거리생활자에 대한 응급대책으로서 종교·시민단체를 포함한 다양한 민간자원의 참여를 통해 긴급히 마련된 것이다. 쉼터 입소 후 최장 1년 6개월간 머물 수 있도록 규정되어 있다. '부랑인 보호 대책'¹⁵⁾에 의해 마련된 부랑인복지시설은 1980년대 초반과 중반에 걸쳐 대규모로 시설설치 및 확대가 이루어졌다. 1980년대 후반 입소자에 대한 인권침해

15) 1975년 내무부 훈령 410호 '부랑인 신고, 단속, 수용보호와 귀향 및 사후관리에 관한 업무 지침'이 하달되면서 이를 근거로 1981년 국무총리 행정조정실에서는 부랑인에 대한 일체 단속과 사회조사가 실시되었다. 당시 부랑인은 복지의 대상이 아닌 통제의 대상으로 인식되었으며 격리수용이 중점적 대책이었다.

문제가 부각되면서 주무부서가 내무부에서 보건복지부로 이행되었다. 노숙인 전문쉼터에 비해 상대적으로 장기간 보호를 목적으로 한다. 현재 <사회복지사업법> 개정을 통해 부랑인지원사업과 노숙인지원사업의 통합체계구축이 모색되고 있다. 마지막으로, 자활의 집은 지역사회 재정착의 중간과정으로서, 쉼터 입소자를 대상으로 자활가능성을 판단한 후 제공되는 거처로 가족단위의 노숙인을 우선 지원하고 있다. 최장 4년간 입주가 가능하다.

위의 노숙인 보호체계에서도 알 수 있듯이 현행 한국의 노숙인 지원정책은 시설입소위주의 정책이라 할 수 있다. 이는 노숙생활을 하고 있는 사람들이 노숙인 지원시설을 통해 자활의 단계로 상향이동 할 것이라는 전제에 입각해 구상된 것이다. 따라서 여기에는 현재 거리에서 생활하거나 쉼터에서 생활하고 있는 노숙인의 지역사회 재정착을 위한 지속적이고 안정적인 주거확보 대책이 없는 실정이며, 노숙위기에 처한 사람들이 노숙생활로 전락하는 예방책 또한 누락되어 있는 상황이다. 이렇듯 일시적인 주거제공 및 서비스지원 차원에 머문 대책은 노숙생활의 악순환을 끊어내지 못하는 한계점을 드러내게 된다. 즉 생활의 기반을 완전히 상실한 노숙인들에게 제공되는 임시거처는 실제로 자활의 기반을 마련할 수 있는 충분한 기간을 보장해주지 못하며, 자활의 집 이후의 영구적인 주택이 확보되지 못해 다시 시설을 순회하거나 거리를 선택하는 상황이 발생하고 있는 것이다.

2) 관련 제도현황

당장 거주할 곳을 상실한 노숙인에게 안정적인 거처확보는 시급한 문제이다. 그러므로 노숙의 문제는 단적으로 주거의 문제라고 단언한다. '생활기반의 장(場)'인 주거에 대한 권리는 인간의 가장 기본적인 권리이기에 임시적인 거처(숙소)를 비롯한 주택제공에 있어 주거상실집단인 노숙인은 최우선적인 적용대상일 것이다.

그렇다면 우리는 노숙인의 주거에 대한 보장이 제도적으로 어느 수준에 달

한 것일까? 이와 관련하여 두 가지 관련 제도를 살펴볼 필요가 있을 듯하다. 하나는 주택정책과 관련된 <주택법>과 <임대주택법>이며, 또 하나는 시설과 관련하여 <사회복지사업법> 내 <부랑인 및 노숙인시설 설치·운영규칙>이다.

선진국의 경우 <주택법> 혹은 홈리스 지원 단독법에 임시거처나 항구적인 주택의 제공에 있어서 홈리스 우선지원을 명문화하고 있다. 그러나 우리나라는 <주택법> 내에 최저주거기준 미달가구 우선지원만을 선언하고 있을 뿐¹⁶⁾이다. 또한 <임대주택법>이나 기타 관련 법안에 노숙인 우선지원에 대한 규정은 없다. 단지 임시거처 입소에 있어서 <부랑인 및 노숙인시설 설치·운영규칙> 제4조에 노숙당사자의 입소요청 부분은 추가하여 여타 시행규칙이 없이 당사자의 직접적인 보호요청을 통해 임시거처에 입소할 수 있음을 명문화하고 있다.

한편, 홈리스를 비롯한 사회적 취약계층에게 정부는 공공임대주택을 공급한다. 이에 공공임대주택과 관련한 제도현황을 살펴보고자 한다. 우리나라의 공공임대주택 중 분양전환되지 않는 저렴한 주거유형으로는 영구임대주택, 50년 공공임대주택, 국민임대주택, 다가구매입임대주택으로 구분되어 있으며, 각각의 입주대상자는 다음과 같이 규정되어 있다(아래 표 참조).

영구임대주택의 경우, 1990년 제정된 '영구임대주택 입주자 선정기준 및 관리지침'에 근거하여 입주자를 선정하고 있으며, 국민기초생활보장 수급자 등 정해진 조건에 해당하는 신청가구를 대상으로 주택을 배정하고 있다. 1992년 영구임대주택 건설 중단과 함께 시작된 50년공공임대주택은 재개발사업과 주거환경개선사업 지구의 세입자용으로 건설되었다. 이들은 철거세입자들에게 우선배정이 이루어지고 있으며, 일부 주택은 청약저축 가입자의 신청에 따라 추첨에 의해 배정되고 있다. 국민임대주택의 경우, 전용면적 50㎡미만의 주택에 대해서는 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자가구당 월평균 50%

16) <주택법> 제5조 3의 제1항에 '국가 또는 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 부여할 수 있다'고 규정, 최저주거기준 미달가구에 대한 우선적인 지원을 명시하였다.

이하인 무주택세대주를, 전용면적 50㎡이상 주택에 대해서는 당해 세대의 월 평균소득이 전년도 도시근로자가구당 월평균 70%이하인 무주택세대주를 입주 대상으로 정하고 있다. 다가구매입임대주택은 2002년부터 서울시가 상습침수 지역의 주거안정 및 노후다가구주택의 개량을 통한 임대주택 확보를 목적으로 시작된 것이다. 국민기초생활보장 수급자, 차상위계층, 저소득틈새계층에 속하는 무주택가구 등이 입주대상이 되고 있다. 이 때 틈새계층은 법적 보호대상은 아니나 서울시내 자치구별 생활보장위원회가 선정한 특별지원대상자가 1차적으로 저소득틈새계층으로 분류된다. 더불어 2004년부터 건설교통부에서 국민임대주택 입주가 곤란한 저소득가구를 위한 다가구매입임대주택 시범사업을 준비하고 있다.

이상과 같은 공공임대주택 입주자격을 살펴보면 저소득층을 대상으로 시장 가격보다 저렴하게 주택을 공급한다는 측면에 있어서 노숙인을 의도적으로 배제하는 규정은 없다. 다만 노숙인이 안정된 주거를 상실한 계층으로서 주거에 대한 욕구가 가장 큰 대상임을 감안한다면, 주거소요가 가장 큰 집단인 이들이 적극적인 지원대상으로 규정되어 있지 않다는 점은 분명하다.

물론 영구임대주택의 공급이 본격화 될 당시에는 현재와 같이 노숙인의 문제가 사회문제로 부각되지 못했던 시기였으므로 노숙인이 입주대상으로 고려되지 못했을 것이다. 그러나 노숙인이 주거소요(housing needs)가 가장 큰 집단이며 노숙인을 비롯한 사회취약계층에 대한 보편적 주거보장이 국가의 책무임을 상기한다면, 공공임대주택정책에 있어서 노숙인은 배제의 대상이 아닌 적극적 포괄대상임을 인정해야 한다.

<표 15> 공공임대주택 입주자격

유형		입주자격
영구임대주택		<ul style="list-style-type: none"> · 국민기초생활보장수급자, 국가유공자, 중군위안부, 저소득 모자 가정 또는 부자가정, 북한이탈주민 · 장애인(정신지체, 정신장애, 3급이상의 뇌병변장애의 경우 배우자 포함) · 65세 이상 직계존속을 부양하는 자로서 국민기초생활보장 수급자 선정기준의 소득평가 이하인 자 · 청약저축가입자
50년 공공 임대 주택	재개발 임대	<ul style="list-style-type: none"> · 당해 또는 타 재개발사업지구 철거세입자 · 도시계획 철거세입자 · 시장이 정한 처분방법에 따라 선정된 자
	주거환경 임대	<ul style="list-style-type: none"> · 당해 주거환경개선사업지구 세입자(1순위) · 타 주거환경개선사업지구 세입자(2순위) · 청약저축가입자(3순위)
국민 임대 주택	전용면적 50㎡미만	· 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자가구당 월평균 50%이하인 무주택세대주로서 당해지역거주자(1순위), 인접지역 거주자(2순위), 그 외(3순위)
	전용면적 50㎡이상	· 당해 세대의 월평균소득이 전년도 도시근로자가구당 월평균 70%이하인 무주택세대주로서 24회 이상 납입 청약저축가입자(1순위), 6회이상 납입자(2순위), 그 외(3순위)
다가구매입 임대주택		<ul style="list-style-type: none"> · 서울시: 국민기초생활보장 수급자, 차상위계층, 서울시 특별지원대상자(저소득틈새계층), 기존에 거주하던 가옥주 및 세입자 · 건설교통부(시범사업): 국민임대주택 입주가 곤란한 2인 이상 가구(영구임대주택 입주대상 포함), 자력생활이 곤란한 단독가구(다가구주택 방1칸 공급)

자료: 한국도시연구소(2003: 10-14); 서울시정개발연구원(2003: 15-16), 건설교통부(2004)를 재구성.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회

공공임대주택의 대상을 적절히 규정하고, 노숙인을 비롯한 취약계층에게 우선적으로 공공임대주택의 입주권을 부여해야 하며, 이를 통해 노숙발생을 미연에 방지하는 강력한 수단으로 활용해야 할 것을 주장한다(전실노협, 2003).

○ 대한주택공사 주택도시연구원 박신영 연구원

노숙의 문제가 적절한 주거공간의 미확보에 있음을 인식하고, 노숙인을 주택정책의 우선순위로 두는 것이 바람직하다고 보고 있으며, 자력으로 적절한 주거공간을 확보할 수 없는 가구에 대해 사회안전망으로서 공공임대주택 확보와 임대료 보조제도를 통해 적절한 주거보장책이 강구되어야 한다고 말한다(박신영, 2001).

○ 한국도시연구소

노숙인에 대한 주거보장은 주거권에 입각해야 하며, 주거를 상실했거나 주거상실위기에 처한 이들에게 국가는 영구적인 거처를 마땅히 제공해야 하고, 이는 국민의 권리로서 규정될 필요가 있음을 강조한다. 아울러 노숙인쉼터를 비롯하여 제공되는 각종의 임시거처에 대한 권리개념이 확립되어 있지 않아 보호의 수준이 다른 상황임을 지적하고, 당장 거처할 곳이 없는 사람들에게 임시거처를 제공받을 권리를 명시해야 한다고 주장한다.

4) 외국사례

○ 영국

영국은 1970년대 홈리스에 대한 사회적 관심이 고조되면서 이들의 문제를 단순히 빈곤에 대한 소득보장 차원에서 접근하는 것은 부적절하다는 점이 인

정되었고, 이에 주거보장의 차원에서 홈리스대책이 마련되었다. 이러한 맥락에서 1977년에 제정된 <주택법(Housing Act)>은 '법적 자격이 인정되는 홈리스의 경우 공공주택에 입주할 수 있는 우선권을 부여'하게 되었다. 이에 따라 국민 기본 생활수준을 유지하기에 적절한 주거환경을 유지하기 어려운 전통적인 홈리스인 취약계층과 부양가족이 있는 잠재적 홈리스에게는 우선적으로 공공 임대주택이 제공되었다.

그러나 이 법률에 의한 대응책은 몇 가지 문제점을 안고 있었다. 첫째, 공공 임대주택에 입주하기 위해 의도적인 홈리스가 될 가능성이 높다는 점, 둘째, 주거빈곤계층이 공공임대주택 입주시 홈리스에 비해 오랜 기간 대기자로 있어야 한다는 점, 셋째, 공공주택에 입주할 기회를 잡으려면 명백하게 문제를 가진 사람으로 낙인찍힌다는 점이 그것이었다(한국보건사회연구원, 2004). 이러한 문제점을 보완하고자 1996년 도입된 <주택법>은 주택 공급방식의 다양화를 꾀하였다. 즉 민간임대주택을 이용 가능하도록 하여 공공주택에 대한 접근성 문제를 개선하였는데, 대기자 명부에 등록하는 단 하나의 방법에 의존하였던 종전의 방식에서, 민간임대주택을 확보함으로써 선택의 폭을 넓힌 것이다. 이때 지방정부는 임차인과 거주자들에게 지원과 조언을 책임지게 된다.

동법에 의하면 '주택이 없는 실질적인 거리생활자 뿐만 아니라 28일 이내에 거리생활에 처할 위험이 있는 자, 부적절한 주택에 거주하거나 가정폭력에 노출되어 있는 경우도 홈리스로 인정(s.175-178)'하고 있다. '당사자들이 우선 당국에 신청하게 되면, 당국은 이에 대한 조사를 실시해야 하며(s.183-184), 신청자가 홈리스이고 우선적인 소요가 있다고 판단되는 경우 최종적인 결정을 할 동안 적절한 주택을 제공할 잠정적인 의무가 있음(s.188)'을 명시하고 있다. 여기서 '우선적인 소요를 가진 대상이란, 임산부, 부양할 아동이 있거나 고령자, 정신 혹은 신체장애로 취약한 자 등(s.189)'을 가리킨다(아래 표 참조). 또한 '의도적인 홈리스이지만 긴급하게 주거소요가 있는 경우 일정기간 동안 주택을 제공하며, 비의도적인 홈리스이면서 긴급한 주거소요가 있는 경우 최소 2년간 주택제공을 해야 한다(s.193)'고 명시하고 있다(한국도시연구소, 2003).

<표 16> 영국의 주택법에 의한 홈리스 지원대상 우선순위

우선순위 고려대상	내용
우선지원이 필요한 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 임신했거나 가족 중 임신한 사람과 같이 살고 있는 사람 · 부양해야 할 자녀와 함께 살고 있는 사람 · 가족 중 1985년 주택법이 정한 취약한 사람이 있는 사람
취약자 포함된 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 고령으로 인해 생계를 꾸리기 어려운 사람 · 학습장애가 있는 사람 · 정신적인 문제가 있는 사람 · 신체장애가 있는 사람 · 기타 특별한 사유가 있는 사람
기타 특별한 사유가 있는 경우	<ul style="list-style-type: none"> · 가정폭력이나 학대를 피해야 하는 어린이나 여성 · 인종학대를 피해야 하는 사람 · 위험에 처해있다고 간주되는 청소년 · 약물 혹은 알콜의존자, 출소자, 에이즈와 같은 불치병을 앓고 있는 사람(일부 지방자치단체)

자료: 서울시정개발연구원(2002)

이렇게 거리생활자뿐만 아니라 임시적인 거처나 열악한 환경에 거주하고 있어 적절한 주거를 요청하여 인정받은 사람들에게는, 단신인 경우 합숙소(hostel), 여인숙(bed & breakfast), 여성쉼터(women's refuge)가 제공되며, 가족단위인 경우 지방정부 소유의 단기주택, 공공이 민간으로부터 임대한 주택, 주택협회(housing association)의 주택, 지방정부가 보증한 후 민간임대주택에 거주하도록 하는 대책이 행해지고 있다. 이러한 정책은 지방정부가 중심이 되어 수립하도록 함으로써 결과적으로, 홈리스의 대도시 유입을 방지하는 효과까지 거두고 있다(김수현 외, 1999).

또한 '주택공급시 사회복지서비스를 함께 제공할 수 있다'고 규정되어 있어, 주택관리자는 주거에 필요한 관리 외에도 보건과 관련된 치료와 상담, 간호보

호, 물리치료, 일상생활지원(쇼핑, 세탁, 가사, 목욕, 양육, 요리, 청소, 산책 등), 탁아소와 놀이터 제공을 포함하는 보육지원, 주거비보조 외에 보조에 관한 자문, 거주자의 능력배양을 위한 지문을 수행해야 한다.

○ 프랑스

프랑스는 1998년 제정된 <반소외법>에서 '심각한 경제, 가족, 주거, 건강, 고용 문제에 직면하고 있는 사람과 가족을 그들이 신청하면 공공 혹은 민간의 쉼터에서 보호하도록' 규정하고 있다. 이 법에서는 사회주거센터(CHRS)의 기능을 확대하여 주거지원에 있어서 긴급주거, 단독주거, 독립주거가 제공되도록 하고 있다. 긴급주거(Hebergement d'Urgence)는 보호를 신청하는 모든 사람들에게 즉각적인 보호를 제공한다. 단독주거(Hebergement seul)는 사회적 난관에 직면한 단신홈리스와 가족홈리스의 주거를 보장하며, 독립주거(Suivi Social en Dehors de l'Etablissement)는 제한된 기간동안 제공되는 것으로 모두 주거사회부조(ASH)를 통해 주거를 보장받게 된다(노대명, 2003).

○ 독일

1970년대 초부터 홈리스에 대한 견해, 제도적으로 공공부조의 실천에 있어서 전환이 시도됨에 따라 시설수용책에서 벗어나 '홈리스의 재사회화'를 목표로 한 시책이 전개되었다. 홈리스 지원과 관련된 독일의 주택정책은 사회주택과 주택수당이 주요한 줄기를 형성하고 있다. 2001년 9월 주택건설법규개정법의 실시와 함께 <주택촉진법> 제1조 2항에서 사회임대주택의 대상에 '저소득 가구, 양육해야 하는 아동이 있는 가구, 단신가구, 임산부가 있는 가구, 고령자, 장애인, 홈리스, 그리고 기타 지원을 필요로 하는 자가 포함되었다. 특히 베를린의 사회주택제도에서는 주정부가 주택건설회사와 계약을 맺고 홈리스 상태에 처하거나 혹은 홈리스 상태로 전락할 위기에 처한 사람들 위해 사회주택에 특별입주 하도록 규정하고 있다.

○ 일본

일본의 경우 2002년 8월 <홈리스 자립지원을 위한 특별조치법>¹⁷⁾이 국회에서 통과되어 공포·시행되었다. 이 법은 국가나 지방정부가 적절한 주거를 포함한 최저생활보장의무를 실시하지 않음으로 인해 홈리스가 발생했다는 반성으로부터 국가가 수행해야 할 책무가 있음을 밝히는 것으로 시작된다(제1조, 제2조). 동법에 의한 홈리스 자립지원책에는 크게 '주거의 보장'과 '취업의 보장'을 목표로 제시하고 있으며, '안정적인 거주 장소의 확보로 공영주택 단신입주제도 등을 활용할 것, 저렴한 민간임대주택에 관한 정보제공과 민간 보증회사 등에 관한 정보를 제공할 것' 등의 방침이 설정되었다. 국가의 이러한 방침에 의해 오사카부의 경우 안정적인 거주 장소 확보를 위해 '공공임대주택 등의 입주지원, 민간임대주택 활용'을 명시하고 있다(한국보건사회연구원, 2004).

5) 정책목표 제안

노숙생활은 지속적으로 이루어지는 것이 아니라 취업과 같은 개인적인 자원, 혹은 공공부조, 쉼터, 임시주거지 등과 같은 제도적 자원에 따라 노숙생활의 중단과 복귀가 반복된다(Piliavin 외, 1996). 이와 관련하여 다수의 연구물들은 임금상승에 비례하지 않는 주거비상승이 노숙과 밀접한 관련이 있다고 보고 있다(정원오, 1988; 김수현, 1988; 윤일성, 2000). 이렇게 볼 때 우리나라는 노숙을 양산하는 사회구조를 가지고 있다고 단적으로 말할 수 있겠다.

노숙생활이 3개월 정도 지나게 되면, 이전의 정상적인 생활을 찾아나가는 것이 어려우며, 장기화될 경우 경제적·사회적 생활로 복귀하기 어려울 정도로 인성이 파괴된다. 따라서 노숙인 문제는 생활상의 위기에 대처하고 인간다운 생활을 보장하는 측면에서 조망되어야 하며(남기철, 1998), 이를 위해서 특

17) 10년간 한시적 입법으로 시행 후 5년 후 재검토하게 되어 있다.

히 노숙인에 대한 안정적인 거처의 보장은 필수적이다.

그런데 현행 노숙인 지원대책은 시설위주의 대응으로 일관하여 정책이 목표로 하는 노숙인의 자활에 대해 효과성이나 효율성이 다소 떨어지는 모습을 보이고 있다. 그리고 이를 달리 말하면 지역사회 재정착률이 떨어지고 있다고도 할 수 있다. 이는 낮은 수준의 정부지원이나 미미한 수준의 프로그램 개발, 전문인력 확보의 부재 등 여러 가지 원인에 기인하겠으나, 특히 안정적이고 장기적인, 혹은 영구적인 거처의 제공이 확보되지 못해 노숙순환의 고리가 끊기지 않는 것으로 판단된다. 따라서 노숙인에 대한 안정적이고 영구적인 거처의 확보는 현재 노숙생활자의 탈노숙과 노숙기간의 단축, 나아가 노숙에 대한 방지책으로서 시급히 구축되어야 할 부분이라 하겠다.

선진국의 경우 홈리스에 대한 주거보장(사회주택 혹은 공공주택에 대한 우선권 보장 등)은 주택법이나 기타 단독법안에 명문화되어 있으며, 적용대상의 세부기준까지 마련해 두고 있다. 홈리스의 주거소요는 국경을 막론한다. 그러므로 우리의 정부 역시 우선적으로, <주택법> 혹은 <임대주택법> 상에 주거를 완전히 상실했거나 노숙생활로 전락할 위기에 놓인 집단에 대하여 안정적이고 장기적인 혹은 영구적인 거처를 제공하는 것은 국가의 의무이자 국민의 권리임을 명시해야 한다. 물론 여기에는 당장의 거처로서 임시적인 주거를 제공받을 권리 또한 포함된다.

이에 대한 방안으로 홈리스와 같은 주거상실계층에 대해서는 공공임대주택을 일반 신청자들보다 먼저 배정받을 수 있도록 하는 우선배분기준을 마련할 것을 제안한다. 물론 여기에는 가구의 형태라든가 기타 개인적인 상황을 고려하여 주거소요에 우선순위를 둘 수 있을 것이다. 구체적으로는 기존의 <주택공급에 관한 규칙>을 개정하여 국민임대주택, 50년공공임대주택, 영구임대주택에 대한 우선배분에 관한 사항을 규정할 필요가 있다. 예를 들어 공공임대주택 신청자의 안전이 심각하게 위협받고 있는 경우, 긴급한 주거소요가 있는 경우, 기타 정책적인 필요가 있고 사업주체가 그에 동의할 때 등에 한해 우선적으로 공공임대주택을 제공할 수 있음을 명시함으로써 노숙인이나 넓은 의미

에서의 홈리스의 긴급한 주거소요에 대해 신속하게 주택을 제공할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다(한국도시연구소, 2003)¹⁸⁾.

다. 쟁점⑩ : 홈리스 주거보장을 위한 주거소요 파악

1) 실태

노숙인의 주거보장에 대해 구체적인 계획을 수립하기 위해서는 노숙인의 주거소요에 대한 파악이 선행되어야 할 것이다. 그렇다면 ‘노숙인은 누구인가?’라는 문제와 마주치게 될 것이다. 아울러 노숙인의 주거이동이 빈번하게 이루어짐을 감안한다면, 그 정의도 세분화될 필요성이 있을 것이라 생각된다.

주지하다시피 우리나라는 홈리스에 대하여 ‘노숙인(露宿人)’이라는 명칭을 사용하고 있으며¹⁹⁾, 「노숙자 보호사업 업무편람」에는 ‘거리에서 잠을 자는 거리노숙인과 응급구호차원에서 프로그램화 된 노숙인 쉼터에서 거주하는 자’로 규정하고 있다(보건복지부 복지지원과, 2003).

18) 한편, 최근 건설교통부에서 시범적으로 국민임대주택의 한 형태로 다가구매입임대주택을 확보, 저소득층에 대한 주거지원을 실시하겠다는 의지를 표명한 바 있다. 임대료 및 관리비 수준이 영구임대주택과 유사해서, 주거지만 확보되면 지역사회 재정착이 가능한 노숙인에 있어서는 기대해 볼만한 방안이라 할 수 있을 것이다. 그러나 2004년의 경우 500가구의 시범사업으로 한정되어 있어서 어느 정도까지 노숙인을 포괄할 것인지 의문이며, 단독가구유형이 대부분인 노숙인에게 다가구주택이 과연 적합한 형태의 주택인가도 의구심이 생긴다. 또한 지역사회복지서비스 연계 및 제공방안도 분명하게 설정되어있지 않아 지속적인 지원이 필요한 노숙인과 취약계층에 있어서 어느 정도 효과를 발휘할 수 있을지 의문이지만, 다가구매입임대주택이 국민임대주택에 비해 지역사회 내에 위치해 있어 홈리스의 지역사회 재정착에 대한 효과가 클 것으로 기대된다. 더구나 자활의 집 이후의 안정적인 주거의 확보가 전무한 것이 현실임을 감안할 때, 주거지원대상자에 있어 활용도를 기대해 볼 만하다고 판단된다.

19) 노숙인에 대한 정의는 IMF 경제위기 이후 급증한 거리생활자들이 사회문제로 부각된 이후부터 지속적으로 논의되어왔다. 다수의 연구를 통해 볼 때, 노숙인은 홈리스, 무주거자, 부정주빈곤자, 실직노숙인, 노숙인, 노숙인, 떨거등이 등 경제상태, 주거상태, 가족관계를 비롯한 사회관계, 인권 등을 고려하여 노숙의 원인부터 현상을 아우르는 다양한 용어와 정의들이 모색되어 왔다.

그런데, 이러한 개념정의에는 몇 가지 문제점이 있다. 첫째, 홈리스 문제를 과소평가 할 우려가 있다는 점이다. 즉 현재 노숙인 지원정책에서 채택하는 정의는 매우 협소하여 거리생활자와 쉼터입소자에 대한 지원에만 국한하고 있으며, 이로 인해 지원책이 임시적이고 응급구호적인 수준에 머물러 있는 상태로, 이미 발생한 노숙인에 대한 미봉책에 불과하다.

둘째, 따라서 보편적인 주거보장 등 일반적인 빈곤대책과의 격리를 초래할 수 있다. 특히 현행 공공부조제도가 저소득층을 대상으로 하는 주택정책에 있어 '일정한 거처가 없다'는 이유로 지원의 대상에서 제외되는 것을 볼 때, 현재와 같이 정의된 노숙인은 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다.

셋째, 이러한 정의는 현재 수행되고 있는 정부지원대상에도 부합하지 않는다는 점이다. 정부는 노숙인 사업의 전개과정에서 쪽방거주자 중 일부가 노숙생활을 오가는 계층임을 확인하게 되었고, 이에 지원대상에 쪽방거주자를 포함하였다. 이것이 잠재적인 노숙계층까지 국가가 지원하겠다는 것을 의미한다고 할 때, 과연 현재 정부의 지원대상과 부합하겠느냐 하는 것이다. 그리고 보이지 않는 노숙생활자는 쪽방 이외에도 만화방, 고시원, 찜질방이나 사우나에서 잠자리를 해결하거나, 친구 혹은 친지 집에 더부살이하는 이들도 있으며, 임대료를 연체하고 있어 노숙의 위기에 처한 이들도 상당수 포함될 것임을 염두에 둔다면, 지원대상에 대한 정의와 범위에 대한 점검이 필요한 시점이라고 판단된다.

현재까지 쉼터입소 노숙인이나 부랑인복지시설입소자에 대해서는 정부가 지원하는 쉼터와 시설에 한정해 그 입소인원이 파악되고 있으며, 몇몇 연구를 통해 입소자들의 특성 및 시설에 관한 실태조사가 실시된 바 있다. 하지만 거리노숙인에 대해서 전국규모의 일괄조사가 수행된 바는 없다. 다만 서울시의 경우 노숙인다시서기지원센터를 통해 거리노숙인이 밀집되어있는 곳을 중심으로 정기적인 조사를 수행하고 있으며, 현재 대구지역의 경우 거리노숙에 대한 전수조사를 수행하고 있다. 그러나 기타지역은 노숙인 지원시설의 아웃리치(out-reach)를 통해 간헐적으로 거리노숙인에 대한 규모만 파악하고 있는 상황

이다. 쪽방거주자의 경우 전국 11개의 쪽방상담소를 통해 거주자 수 및 지원 서비스를 파악하고 있다.

현재 정부를 통해 발표되고 있는 수치와 민간지원단체에서 파악하는 규모에는 큰 편차가 있다. 이는 정부가 지원하고 있지 않은 곳이 제외되었다는 점 외에도, 조사방식이나 조사시점, 그리고 노숙인에 대한 규정의 차이점에서 기인하는 것으로 보인다. 어찌되었든, 아직까지 지원대상 전반을 포괄하는 일괄적인 혹은 기간을 둔 전수조사나 실태조사는 이루어진 바 없으며, 특히 주거 소요에 관한 실태조사는 전무한 실정이다.

<표 17> 노숙인 지원정책 대상의 규모

대상	규모 및 특성
노숙인*	2004년 3월말 현재 전체 노숙인 수는 4,636명, 거리생활자는 1,067명, 쉼터입소 노숙인은 3,569명이다. 여성노숙인은 약 6%로 분포되었다. 전체 노숙인의 80% 이상이 서울, 부산, 경기 지역에 위치해 있다.
부랑인복지시설 입소자**	2004년 3월말 현재 전국적으로 9,859명이 분포되어 있음. 노숙인 쉼터입소자에 비해 노숙생활의 기간이 길다. 연령이 높고 학력 수준이 낮으며, 건강상태가 낮은 수준으로 파악되었다.
쪽방거주자***	2004년 3월말 현재 설치쪽방수는 전국적으로 9,030개이며, 6,545 명이 거주하고 있는 것으로 보고되었다. 이들은 0.7평~1평 규모의 단칸방에 거주하고 있으며, 별도의 조리실, 목욕실, 화장실이 구비되지 않은 곳이 다수이다. 쪽방 거주자 중 상당수가 불안정한 고용상태와 저임금직종에 분포되어 노숙생활로 전락할 위험에 있는 것으로 보이며, 노숙생활을 반복하는 비율이 최소 20%~50%에 달하는 것으로 나타나 노숙인지원정책의 대상자가 되었다.

* 전국실직노숙자종교시민단체협의회 자료(2004)

** 한국부랑인복지시설연합회(2004)

*** 보건복지부 복지지원과 자료(2004)

2) 관련 제도현황

<부랑인 및 노숙인 복지시설설치·운영규칙(안)>²⁰⁾에는 노숙인에 대해 '노숙인이라 함은 일정한 주거 없이 상당기간 거리 등에서 생활하는 18세 이상의 자(노숙인쉼터 입소자 포함)를 말한다.'고 정의되어 있다. 노숙인을 광범위하게 정의하겠다는 취지는 보이지만, 상이하고 다양한 해석이 가능하다는 점에서 좀 더 명확해질 필요성이 있음이 민간단체들에 의해 지적되고 있다.

한편, 주거소요 파악과 관련해서는 <주택법> 제2장 제7조와 제8조에 '주택종합계획의 수립에 관한 조항'이 명시되어 있다. 즉 국민의 안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 주택종합계획을 수립·시행할 때, '저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 주택지원에 관한 사항'(제7조 5항)을 파악하도록 되어 있다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

다수의 연구(오세근, 1998; 한국도시연구소, 1998; 한국보건사회연구원, 2002, 2003; 서울시정개발연구원, 2002)에서 현재 노숙생활자 즉 주거상실층뿐만 아니라 노숙 예비군인 주거불안층, 주거빈곤층까지 포괄하는 개념으로 노숙인에 대한 정의를 시도하고 있다. 여기에는 주거지, 혹은 주거상태, 가족관계를 비롯한 사회적 관계 그리고 빈곤상태가 고려되어 있다. 이들은 또한 현재 사용되는 용어인 노숙인보다 예방적 차원을 포괄하는 광의의 개념을 대표하는 것으로 용어를 사용할 것을 주장한다.

그리고 홈리스의 상태에 대하여 주거상태를 준거틀로 삼아 ① 아직 주거는

20) 2003년 6월 사회복지사업법 제2조 1항 '부랑인 보호'를 '노숙인 및 부랑인 보호'로, 34조 4항 '부랑인 보호'를 '노숙인 및 부랑인 보호'로 개정되었다. 이를 통해 노숙인 지원 사업은 제도화의 틀 내에서 수행되게 되었다. 2004년 7월 현재 '부랑인 및 노숙인복지시설설치·운영규칙'을 작성 중에 있다.

상실하지 않았으나 강제퇴거의 위협에 몰린 집단(주거불안층), ② 이미 주거를 상실하였으나 가족 및 사회적 지지망에 의해 친척 및 친구집에 거주하고 있는 집단(주거취약층), ③ 이미 주거를 상실하고 지지망마저 해체되어 비닐하우스, 쪽방 등의 무허가 혹은 미인가 주거지에 거주하거나, 여인숙, 고시원, 만화방, 노숙인쉼터 등 임시주거지에 거주하고 있는 집단(임시주거층), ④ 거리에서 거주하고 있는 집단(거리노숙인)으로 정책지원대상을 규정할 것을 제안하고 있다(한국보건사회연구원, 2002).

4) 외국사례

○ 유럽연합(EU)

유럽연합은(EU)는 홈리스 상태를 사회적 배제의 극한적 형태임을 선언한 바 있다. 단 '홈리스' 자체로서의 개념은 규정하지 않고 있으며, 홈리스 상태에 대한 지표작성이 시도되고 있다. 벨기에, 프랑스, 네덜란드, 영국, 핀란드 등이 홈리스 상태에 대한 지표와 자국의 정보구축시스템을 만들어가는 방침에 대하여 EU가맹국 국가행동계획(NAP)에 표명하고 있다. 이 작업의 일환으로 유럽 공동체통계국(Eurostat)은 사회적 배제(social exclusion) 연구 및 홈리스 상태에 대한 지표 작성을 담당할 프로젝트 조직을 구성하였다. 여기에는 스페인, 이탈리아, 핀란드, 프랑스, 네덜란드 국립통계국 대표자 및 NGO 대표로 홈리스지원유럽연합체(FIANTSA)가 참여하여 2003년도에 최종결론을 EU의 사회보호위원회에 제출하도록 하였다(小玉徹 外, 2003).

○ 영국

영국은 1996년 제정된 <주택법>에 의해 '주택이 없는 실질적인 거리생활자 뿐만 아니라 28일 이내에 거리생활에 처할 위험이 있는 자, 부적절한 주택에 거주하거나 가정폭력에 노출되어 있는 경우도 홈리스로 인정(s.175-178)'한다고 되어 있으며, 동법에 의해 홈리스로 인정되는 경우 지원하게 되어있다. 이 때,

홈리스에 대한 정의는 주택과 관련된 기준 이외에 가족관계 혹은 가구상태를 고려하고 있다.

○ 핀란드

핀란드의 경우 주택기금(National Housing Fund)에 의해 다음의 7가지 범주로 구분하여 홈리스를 정의하고 그 규모를 파악하고 있다.

<표 18> 핀란드의 홈리스 정의 및 범주

범주	정의
무주거(Roofless)	거리생활자, 응급야간쉼터나 일시적인 쉼터를 이용하며, 영구적인 주거지가 없는 단신생활자
응급쉼터이용 (in Shelter or Hostel)	사회복지담당국으로부터 지원받는 주택이나 홈리스를 대상으로 하는 호스텔을 이용하는 단신생활자
시설이용 (in Institution)	주거가 없어, 제도적으로 홈리스를 지원하는 호스텔, 쉼터, 병원에 입소하거나 입원한 단신생활자로 여기에는 안정적인 거처가 없이 최근 3개월간 퇴원하거나 출소한 단신생활자가 포함됨
임시거처거주 (in Interim or temporary accommodation)	일시적 홈리스지원시설에 거주하는 단신생활자. supported housing은 포함되지 않음
더부살이 (Sharing with relatives or friends)	안정적인 거처가 없어, 친지나 친구의 집에 일시적으로 동거하는 사람. 부모와 함께 동거하는 청년은 포함되지 않음
기타	난민수용소 혹은 규정되지 않은 곳에 거주하는 사람들
가족관계 (Families)	숙식이 제공되는 시설, 혹은 거처할만한 친지나 친구의 집이 없어 별거하게 된 가족. 위기가족보호시설이나 모자보호시설에 일시적으로 거주하는 여성 역시 가족홈리스에 포함됨.

자료: Bill Edgar, Joe Doherty, & Henk Meert(2002: 8).

○ 독일

독일은 연방통계국에 의해 홈리스 실태조사가 이루어지며 그 범주는 ① 현재 홈리스생활자 ② 적절한 일시적인 시설 혹은 거처가 없는 사람, ③ 홈리스 위기에 처한 사람, ④ 부적절한 주거지에 거주하는 사람, ⑤ 불법체류자, ⑥ 난민 등으로 구성된다.

○ 홈리스지원유럽연합체(FIANTSA)

홈리스지원유럽연합체(FIANTSA)를 비롯한 각국의 NGO는 주거의 실태와 법적·사회통합적 측면을 반영하여 ① 극도의 홈리스 상태에 있는 집단(주거 상실집단), ② 주거상실의 위기에 처한 집단(주거불안집단), ③ 적절한 주거상태에서 배제된 집단(과밀주택, 열악한 주택 등 주거배제집단)을 홈리스의 개념에 포함시키고 있다(小玉徹 外, 2003). 여기에는 완전히 거처가 없는 상태(rooflessness), 장기 혹은 단기 쉼터가 제공됨에도 불구하고, 이러한 시설에 불합리한 규칙이 있거나 환경이 열악하여 마땅한 거처를 찾지 못하는, 즉 그들의 주거욕구를 충족할만한 사회적 인프라가 구축되지 못해 거처가 없는 상태(Houlessness), 임대료 체납 혹은 철거 등으로 인해 불안정한 주거를 유지하는 상태(Living in insecure housing), 그리고 적절한 주거수준에 비교하여 선박이나 천막 등 주거가 과밀 혹은 열악한 상태(Living in inadequate housing)가 포괄되어 있다.

○ 일본

일본은 2002년 <홈리스 자립지원 등에 관한 특별조치법>을 입안하면서 '홈리스란 도시공원, 하천, 도로, 역사 등 시설에 기거하며 일상생활을 영위하는 자를 말한다'고 정의한 바 있다. 또한 동법에는 국가의 '기본방침'의 설정과 이에 근거하여 광역자치체(都道府縣) 및 기초자치단체(市町村)가 '실시계획'을 책정할 의무 등이 규정되어 있어 이를 위해 국가는 지방자치단체의 협력을 얻어 '전국실태조사'를 실시하도록 규정되어 있다(제14조). 이 특별법에 의해 각 자

치체는 담당 공무원과 민간의 노숙인지원활동가들의 팀을 구성하여 해당지역에 거주하는 홈리스의 수를 파악하는 작업을 실시하고 있다(한국보건사회연구원, 2004).

이와 같은 실태조사에 기반하여 국토교통성과 후생노동성이 공동으로 '기본방침(안)'을 작성하여 제시하고, 일반 주민들로부터 의견모집(public comment)의 과정을 거쳐 안을 수정 후 고시하는 과정을 거쳤는데, 이로 미루어 볼 때, 기본적으로 홈리스의 문제는 사회복지 서비스의 영역뿐만이 아니라 주택정책 등 그 대응에 있어서 부처간 긴밀한 협력을 요하는 사안임을 보여주는 것이라 하겠다.

○ 미국

1980년대 홈리스의 문제가 사회문제로 대두되면서 1987년 <매키니 홈리스 지원법(The McKinney Homeless Assistance Act)>을 제정하였다. 이 법에 따르면, 홈리스란 '고정되고 일반적이며 적절한 잠자리를 갖지 못한 사람, 또는 일시적인 주거지로 공공 혹은 민간이 운영하는 보호소나 시설, 버려진 건물, 자동차, 공원, 거리와 같이 일반적인 잠자리로서는 적합하지 않은 장소를 이용하는 사람'으로 정의된다.

미국 역시 홈리스지원법의 수립을 전후로 하여 다수의 홈리스 실태조사가 수행되었다. 1983년 응급쉼터의 확보와 식료품의 공급(Emergency Food and Shelter Program)을 시작으로, 보건복지성(HHS) 관할인 전국정신위생연구소(NIMH)가 홈리스 특성에 대한 조사를 수행했다. 또한 주택도시개발성(HUD)의 전수조사에 의해 주거에 대한 욕구가 조사되었다. 이렇듯 다수의 실태조사 결과에 기초해 공청회가 개최되었고, 구체적인 행동에 대한 준비작업에 착수하는 과정을 거쳤다. 이러한 과정에 따라 응급쉼터의 수가 확대되었고 다수의 서비스가 구축되었다(김선미, 2004).

5) 정책목표 제안

2003년 7월 보건복지부는 대통령보고를 통해 노숙인, 부랑인, 쪽방생활자에 대하여 일정한 주거가 없거나 안정된 주거기반이 없는 사회취약계층으로 규정, '취약계층에 대한 보호체계 구축'을 공표한 바 있다. 그러나 당시 정부가 발표한 규모와 민간단체에서 파악하고 있는 규모는 적게는 수백명에서 많게는 수만명까지 차이를 보이고 있어, 실제로 노숙의 규모가 어느 정도인지 말하기 어려우며, 따라서 주거지원대상 규모의 추계에 어려움이 따른다. 이는 조사시점이나 조사방식, 그리고 노숙인의 특성에 의해 조사가 용이하지 않은 점 등에 기인하는 것이기도 하겠지만, 노숙인을 어떻게 정의하느냐에 따라 다를 수 있다는 것을 보여주는 것이기도 하다.

홈리스를 어떻게 정의하는가는 곧 그 사회가 어느 범위의 사람들을 지원하려 하는가 하는 사회적 합의와 의지를 담고 있는 것이라 말할 수 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 이미 법률을 통해 홈리스를 보호하는 서구에서는 그에 대한 정의가 곧 정책지원대상의 범위를 나타내기 때문에 비교적 상세하고 광범위한 기준을 가지고 있다.

그러나 우리나라는 노숙인 문제가 IMF 경제위기 이후 부각되어 그들의 실직에만 관심이 집중되었다는 점, 기존 부랑인 정책에서 크게 벗어나지 못한 점, 주거에 대한 권리개념이 희박하다는 점 등으로 인해 거리생활자와 쉼터입소자 등으로만 그 개념이 협소하게 구축되어 왔다.

빈곤, 주거상태와 가족 및 사회적 관계에 의거하여 홈리스 상태에 대한 지표를 구성하자는 논의는 노숙인지원정책 초기부터 계속되어 왔으며, 기존의 개념으로는 노숙인 지원정책이 한계를 가질 수밖에 없으므로 이제 노숙인에 대한 정의를 재고할 필요성이 제기된다. 따라서 노숙인에 대한 정의에 있어 보다 구체적으로 홈리스 상태란 무엇인가에 대한 지표를 작성하고, 가구의 상황, 개인적인 특성에 대해 실태조사가 실시되어야 할 것이다.

홈리스 실태조사를 통해 주거소요가 파악되고 이를 주택종합계획에 반영하

도록 함으로써, 홈리스의 주거소요가 실제 정책과정에서 고려될 수 있도록 해야 한다. 단기적으로는 거리노숙인과 쉼터노숙인, 그리고 쪽방생활자에 대한 주거소요를 파악한다고 하더라도, 중장기적으로는 비닐하우스나 민간임대주택에서 임대료를 체불하거나 퇴거위기에 놓인 주거불안층에 대한 실태파악 또한 포괄되어야 할 것이다. 이 때 지방자치단체는 관할지역의 주거상실 및 주거불안층에 대한 실태를 정기적으로 파악해야 할 책무를 지니며, 이를 근거로 하여 중앙정부와 지방자치단체는 각각 주택종합계획과 시·도주택종합계획에 홈리스의 주거보장에 관한 사항을 담도록 해야 한다²¹⁾. 그리고 자치구 단위에서는 관할지역내 공공임대주택 등 저렴주택 재고를 상시적으로 파악하고 관련 민간지원단체 및 노숙경험자들이 손쉽게 이들 정보를 확인할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

라. 쟁점⑩ : 홈리스 지원 프로그램 다양화 및 시설 보강

1) 실태

1997년 IMF 경제위기 이후 1998년 초부터 거리생활자가 급증하게 되자 보건복지부는 노숙자지원방침을 밝히고 급식비 지원을 포함한 임시거처 확보에 주력하게 된다. 종교단체, 민간단체, 관련 시설 및 기관과의 결합을 통해 전국적으로 105개 쉼터를 확보, 약 3,300여명의 거리생활자에게 쉼터입소를 추진하게 되었다. 그런데 시급히 조성된 쉼터였기 때문에 미처 내부설비나 환경이 완전히 정비된 상태가 아니었으며, 입소자 또한 면밀한 사정절차를 거쳐 입소한 것이 아니었기 때문에 연령, 건강상태, 욕구 등이 상이한 사람들이 협소한

21) <주택법> 제7조에 따르면, 주택종합계획에 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에 대한 주택지원에 관한 사항을 다루도록 하고 있다. 여기에 홈리스라는 표현을 삽입할 수도 있지만, 저소득자·무주택자 등에 포괄된다고 이해하면 현행의 법령을 크게 손보지 않고서도 홈리스 주거보장에 관한 실천계획의 반영은 가능하다. 결국 문제는 주택종합계획을 수립하는 정부의 의지에 달려 있다.

공간에서 공동생활을 하게 되는 상황이 빚어졌다. 이러한 이유로 쉼터의 유형화 및 전문화 방안이 추진되었고, 정부는 자활프로그램과 재활프로그램에 대한 사업을 공모하게 되었다.

현재 노숙인에게 제공되는 임시거처는 노숙인전문쉼터, 부랑인복지시설, 자활의 집이 있으며, 당장의 거처가 필요한 이들에게 있어서 이들 공간은 지역 사회 재정착을 목표로 재활프로그램, 자활프로그램이 지원되고 있다. 노숙인 지원시설의 실태와 지원프로그램의 내용은 다음과 같다.

○ 시설설비

먼저, 노숙인쉼터는 노숙인을 일시적으로 보호하고 자립을 준비하도록 도와 당당히 한 사회의 구성원으로 퇴소하게 할 것을 목표로 하고 있다(보건복지부·전실노협, 2001). 이렇게 볼 때 쉼터는 임시보호의 기능, 사회성 회복을 위한 지지기능, 지역사회와의 연계를 통한 예방기능, 사회복지서비스 보완의 기능, 관계형성의 기능 등을 갖는다고 하겠다.

그런데 이러한 쉼터는 IMF 경제위기 이후 급증한 거리생활자들의 잠자리 해결을 위해 민간단체를 총동원하여 급속히 구축한 탓에, 1인당 거주면적이나 침실확보를 고려하지 않은 채 개소하게 되었다. 그리하여 몇 평 안 되는 상가 건물의 지하나 옥상, 컨테이너, 창고 등을 급히 개조하거나 임대하여 사용하게 되었는데, 대부분 이러한 건물들은 위생과 청결상태가 좋지 않았고, 화재 등 재해위험이 상존했고, 특히 육체적·심리적 손상을 회복할 만한 공간에 대한 배려도 없었다. 쉼터 설치 초기에 많은 사람들이 추위를 피해 입소했는데, 이들이 가졌던 쉼터에 대한 이미지는 지금도 회자하고 있어, 쉼터를 경험하지 않았던 노숙인들도 입소를 꺼리는 이유가 되기도 한다.

쉼터의 설비와 관련하여 2003년 한국보건사회연구원의 쉼터 현황조사자료²²⁾를 살펴보면, 정원 1인당 평균 거주면적은 20인 이하 쉼터(51개소) 약 3.5평, 21~30인 쉼터(22개소) 약 2.2평, 31~50인 쉼터(16개소) 약 2.6평, 51~100인

22) 노숙인전문쉼터는 105개소이며 이는 전체 노숙인 쉼터에 약 87%에 해당한다.

침터(8개소) 약 2.6평, 101~500인 침터(8개소) 약 4평으로 조사되었다. 이는 현재 <부랑인 및 노숙인 복지시설설치·운영 규칙 입법예고(안)>²³⁾의 설치기준과 비교해 볼 때, 침터의 정원규모별 차이는 있지만 전반적으로 협소한 공간으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 또한 1개의 침실을 평균 5명이 함께 사용하는 것으로 나타나, 사생활이 전혀 보장되지 않는 공간에서 공동생활을 하고 있음을 알 수 있다. 이는 다음 침터입소 경험자의 인터뷰를 통해서도 확인할 수 있다.

“희망의 집(침터)에 처음 왔을 때는 방이라도 있다는 안도감이 있었다. 그러나 생활을 하다보니 공간이 너무 협소했다. 공동생활을 하다보니 규제도 많았고..”

“침터생활이 크게 어렵지는 않았지만, 운전면허시험을 준비할 때 다른 입소자들이 의식되고 집중도 되지 않아 한겨울에 내복을 두벌 껴입고 침터 앞 공원 가로등 밑에서 공부했다. 간혹 동료들의 음주소란이 있을 때는 술을 마시지 않는 나로서는 힘든 시간이었다.”

“침터는 방이 너무 좁아 힘들었다. 소문도 너무 많이 돌고... 프라이버시가 존중되지 않아 힘들었다.”

(노숙인다시서기지원센터, 2004)

“일을 마치고 늦게 돌아오거나 새벽에 일하러 나갈 때면 다른 사람들의 취침을 방해할까봐 조용히 움직여야만 했다. 그리고 아픈 사람이 있거나 코를 고는 사람이 있을 때는 함께 잠을 자기가 어려웠다.”

“코 고는 것 때문에 다른 사람들이 나와 같은 방을 쓰는 걸 싫어했다. 나도 미안하고... 어쩔 수 없어 거리로 나왔다. 이제는 코를 골아도 뭐라고 하는 사람이 없

23) 부랑인 및 노숙인 복지시설 설치·운영규칙 입법예고(안)은 입소현원 1인당 면적기준 3평만을 규정하고 있으며, 침실에 대한 규정은 없고, 동심 주거생활지역의 경우 1인당 면적의 70% 적용기준을 두고 있다. 이에 대하여 민간은 ‘노숙인 침터 입소자들의 최소 주거공간을 배려하지 않는 것임’을 지적하고 있다. 민단단체의 안은 상시 30인 이상 보호시설의 경우 정원1인당 거주면적 4평, 10인 이상 30인 미만 보호시설은 3평, 상시보호 10인 미만 시설은 3평 이상으로, 1인당 침실공간의 경우 정원규모에 무관하게 1평 이상으로 규정하는 등 몇 가지 대안을 제시하고 있다. 현재 민간의 안을 수렴 중에 있다.

어 마음은 편하다.”

“한 공간에 둘 혹은 세 가족이 함께 살았다. 2층 가건물에 2층 철제침상을 벽 양쪽으로 두고 지냈는데, 아이들이나 다른 가족과 한방을 쓰다 보니 불편한 점이 많았다. 특히 일하고 나서 쉬고 싶은데, 아이들이 떠들면 잠자기가 참 곤란한 적이 많았다. 우리 아이가 아닌데 뭐라고 할 수도 없고...”

(노숙인인권공동실천단 거리노숙인 상담자료, 2004)

다음으로 부랑인복지시설은 한국전쟁 이후 무의탁, 무연고 걸인들의 집단수용을 목적으로 시작되었기 때문에 생활시설이라기보다는 수용시설로서의 뿌리가 깊다. 이러한 이유 때문에 부랑인복지시설의 운영비는 노인, 장애인 등 다른 시설과 비교해 볼 때 현저히 낮은 수준으로 책정되었으며, 시설의 노후도나 1인당 생활면적도 상당히 열악한 수준이다. 특히 형성과정상 ‘수용’이 목적이었기 때문에 500명 이상 2000명 이하의 초대형시설이 그대로 존속하고 있는 실정이다. 이러한 시설은 선진국에서는 더 이상 찾아볼 수 없는 유형의 복지시설이다. 인근 일본에 갱생원이라는 이름의 시설이 있기는 하나 사실상 그 기능이 마감된 상태이다. 낮은 운영비나 노후한 시설, 과도한 입소인, 전문적인 서비스 및 전문인력의 부족은 인권의 문제에 노출되어 있다. 한국보건사회연구원의 부랑인복지시설 38개소에 대한 시설 실태 조사자료(2003)에 의하면 정원 1인당 거주면적은 약 1.5평이었으며, 1개의 침실을 약 17명이 공유하는 것으로 나타났다.

노숙인쉼터와 부랑인복지시설은 모두 사적인 공간 확보가 가장 문제되는 것으로 판단된다. 이는 쉼터의 가장 큰 기능인 입소자의 심리적·신체적 기능회복에 저해가 되는 요소가 된다. 사적인 공간의 확보 없이 다수의 성인이 같은 방을 사용하는 경우, 쉼터는 자립을 위해 한 단계 올라서는 거처가 아니라 실패의 나라에서 간신히 매달려 있는, 어쩔 수 없이 참아내야 하는 공간이 될 가능성이 매우 높다. 따라서 사적인 공간 확보에 관한 시설설비에 대한 기준을 강화하여 적절한 주거공간으로서의 기능을 확보할 필요가 있다.

마지막으로 자활의 집의 시설현황이다. 자활의 집은 2000년도부터 시행된 주거지원 프로그램으로서 정기적인 소득이 있는 쉼터노숙인을 대상으로 3,000만원의 전세자금을 지원하여 조속히 사회복귀를 도모하고자 실시하였다. 2년 거주 조건의 계약서를 작성하고 1회 연장을 통해 최장 4년까지 거주가 가능하다. 우선대상은 가족노숙인이며, 단신노숙인인 경우 2인 1조가 되어 대상자가 된다.

2003년 6월말 자활의 집 시설 실태조사를 보면(한국보건사회연구원, 2003), 전체 105개 쉼터 중 20개 쉼터에서 자활의 집을 운영하고 있었으며, 53개 가구, 거주인원 117명이 자활의 집에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 자활의 집 규모는 4평에서 26평까지 다양하게 분포되었으며, 평균 1개 가구당 8.6평, 거주인원 1인당 3.9평을 사용하고 있는 것으로 조사되었다. 침실의 경우 거주가구당 1.2개를 약 2인이 1실을 사용하는 것으로 파악되었다. 주로 방 1개와 부엌 1개 정도로 구성되었으며, 화장실은 공동으로 사용하는 경우가 많았다. 특히 서울의 경우 같은 수준의 지원액이라도 상대적으로 타지역에 비해 열악한 주거환경의 거처를 구할 수밖에 없는 상황이다.

○ 프로그램 및 지원 서비스 실태

부랑인 문제에 대해 정부가 본격적으로 개입하기 시작한 것은 1975년 내무부 훈령 410호의 '부랑인신고, 단속, 수용보호와 귀향 및 사후관리에 관한 업무지침'이 마련되면서부터라 할 수 있다. 이를 근거로 상설 부랑인신고센터가 설립되었고, 1980년대에 들어서면서 본격적으로 부랑인복지시설이 신축 혹은 증축되어 시설이 양적으로 확대되면서 적극적 수용정책이 전개되었다. 이후 오랫동안 보건사회부 훈령 523호 '부랑인 선도 시설 운영규정'이 하달되면서 입·퇴소 절차의 개선, 시설수용인원의 적정화작업, 직업교육의 강화 등 시설운영의 질적 변화를 꾀하게 되었으며, 현재까지 이를 근간으로 하여 프로그램 및 서비스를 제공하고 있다. 부랑인에게 지원되는 프로그램은 재활프로그램과 자활프로그램으로 구분되며 전자에는 개별상담, 놀이치료, 한글교육, 일상생활

기술훈련, 자아강화훈련, 사회봉사활동 및 사회적응 훈련 등이 포함되며, 후자에는 원외취업 및 직업훈련, 단순작업, 직업적응훈련, 장애인보호작업장·근로시설·자립작업장에서의 작업 등이 그 내용이 된다.

다음으로, 노숙인 지원 프로그램과 서비스는 1998년 초 급증한 거리생활자에 대해 정부가 우선적으로 눈에 띄는 문제를 중심으로 대응하기 시작하면서 비롯되었다. 급식비지원, 귀향여비지원, 상담, 의료구호 등을 우선적으로 지원하였으며, 곧 다가올 동절기를 대비하여 본격적으로 잠자리를 마련하기 위해 쉼터를 긴급하게 확대·설치하게 된다. 이에 1999년 초에는 4,000여명의 노숙인이 총 160여개 쉼터에 입소하였다. 봄이 되자 노숙인의 수는 감소되는 것처럼 보였으나, 다시 고정된 수치를 보여 한번 거리생활을 하게 된 사람들이 다시 지역사회로 복귀하는 것이 쉽지 않은 것으로 판단되었다. 이에 대해 민간단체들은 지속적인 단속과 수용 조치에 따른 결과임을 비판하고 노숙인의 손상된 기능의 회복을 위해서 재활 및 자활프로그램이 필요함을 제기하였다. 즉 단순한 숙식제공이 탈노숙의 동인이 되지 못함을 인식하고 노숙인의 특성별로 생활안정을 위한 서비스 확보를 주장한 것이다. 이제 수용위주의 정책은 변화되지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 되었던 것이다. 이에 1999년 말, 보건복지부는 예산을 배정하여 자활프로그램을 실시하게 되었으며, 노숙인 대책은 노숙인들의 자활지원에 초점을 맞추기 시작하였다.

그런데 노숙인에게 있어서 자활사업이란 노동능력과 의지를 상실한 사람들이 다시 재기할 수 있도록 돕는 것에서부터 안정적인 독립생활이 가능하도록 돕는 것까지 다양한 내용을 포함한다(전실노협·한국도시연구소·보건복지부, 2000). 따라서 노숙인의 특성 즉 노동능력과 독립생활의 수준을 고려하여 유형별로 자활사업을 시행하게 되었다.

보건복지부는 1999년 동절기 재활프로그램을 공모, 55개 사업을 선정하여 예산을 지원하게 되었다. 이어 2000년에는 그 범위가 재활프로그램 뿐만 아니라 자활사업에 초점을 두어 자활공동체운영, 자활의 집 운영, 직업훈련 등 자활프로그램의 범위를 넓히게 되어 1차 98개, 2차 93개 사업을 선정하게 되었

다. 2001년에는 1차 94개, 2차 18개 프로그램을 선정하였다. 그런데 사업기간이 6개월로 한정되어 있어 효과를 거두기에 한계가 있는 것으로 판단, 이듬해부터는 연(年) 단위로 자활프로그램을 지원하게 되었다. 이후 2002년에는 29개, 2003년에는 20개를 선정·지원하였다. 이들 쉼터에서 실시하고 있는 프로그램은 크게 재활프로그램과 자활프로그램, 그리고 기타 프로그램으로 구분할 수 있다. 재활프로그램은 주로 자존감 형성 및 회복, 스트레스 관리, 약물 및 알콜중독 예방 및 치료, 생활계획 및 금전관리, 대인관계 개선 등의 내용을 담고 있으며, 자활프로그램의 경우 취업알선, 직업교육, 자활의 집, 공공근로사업, 숲 가꾸기 등이 그 내용이 되고 있다. 해가 거듭될수록 ‘여성·가족전문쉼터’, ‘알콜치료전문쉼터’, ‘노인전문쉼터’, ‘자활전문쉼터(직업훈련 전문쉼터, 취업알선쉼터, 자활공동체쉼터 등) 등 쉼터를 유형화하고 전문화하고자 하는 움직임이 나타나고 있다.

이렇게 노숙인 및 부랑인 지원사업으로 실시되는 프로그램은 크게 재활프로그램과 자활프로그램이 있는데 여기에는 몇 가지 문제점들이 지적되고 있다. 첫째, 지원주체의 소극적 태도이다. 시설운영 주체의 매너리즘에 대한 지적으로서 이는 프로그램을 자칫 일회성 이벤트에 그치게 하는 결과를 가져온다. 둘째, 프로그램의 내용이 견고하지 못할 뿐만 아니라 참여자의 특성이나 욕구가 고려되지 않은 채 제공자 편의위주로 기획된다는 것이다. 이는 참여자의 흥미를 유발하지 못해 노숙인에 대한 진정한 재활이나 자활로서의 의미를 상실하게 된다. 셋째, 지속적이고 통합적인 사례관리의 부재이다. 이는 프로그램의 효과성을 저해하는 주요한 요인으로서 쉼터의 실무인력이 부족할 뿐 아니라 실무자들의 잦은 이직 및 퇴직으로 인해 프로그램 운영에 어려움이 있는 것으로 보인다. 넷째, 지역자원 연계가 미진하다. 부랑인과 노숙인은 그 원인만큼이나 욕구 또한 다양하다. 이 다양한 욕구에 대한 대응을 노숙인 지원체계에서만 소화하는 것은 불가능하다. 따라서 지역사회의 다양한 자원들이 확보되지 못하면 노숙인의 고립의 시간은 점점 지연될 뿐이다. 마지막으로 쉼터의 유형화 및 전문화의 미흡함이다. 이는 적절한 사정절차를 구축하기 못해

발생하는 것이기도 하다. 어찌되었든, 결과적으로 전문적인 서비스 제공과 당사자와 밀착된 프로그램 제공이 필요성이 지적되고 있다. 현재 부랑인복지시설의 경우, 7개의 대규모시설부터 소규모로 분화한다거나 전문사회복지시설로 변모하는 방안이 계획되고 있으며, 노숙인쉼터 역시 전문화를 꾀하고 있다.

마지막으로 노숙인에 대한 독립 주거지원의 유일한 프로그램인 자활의 집의 실태를 점검하고자 한다. 2000년도부터 시행된 자활의 집은 정기적인 소득이 있는 노숙자를 대상으로 전세금을 마련할 수 있는 일정기간동안 주거공간을 지원해 줌으로써 노숙의 악순환을 방지하고 조속한 사회복귀를 도모하는 데 목적이 있다. 또한 가족단위의 노숙자를 우선 입주토록 함으로써 가족해체 방지를 목적으로 한다. 이 프로그램은 1999년 서울지역부터 실시되었으며 2000년부터는 전국으로 확산되었다.

자활의 집의 입주조건으로, 2년 거주 조건의 계약서를 작성하고 있으며 2회까지 연장 가능하여 최장 4년까지 거주가 가능하다. 1999년부터 2000년까지 전세자금으로 2,500만원을 지원하였고, 2001년부터는 3,000만원까지의 전세자금을 지원하고 있다. 그리고 비품구입, 개·보수비, 전세권설정 및 중계수수료 등의 부대경비로 100~300만원을 지원하고 있다.

2003년 3월 현재 전국 32개 쉼터에서 총 64개소 자활의 집이 운영되고 있으며, 지역별로는 서울 58개소, 대구와 대전 각 2개소, 인천과 경기가 각 1개소가 있다. 64개 자활의 집에 입주인원은 169명으로, 가구별로 1~7명이 입주하고 있다(아래 표 참조).

<표 19> 자활의 집 운영현황

(단위: 개소, 가구, 명)

	관리센터 개소수	보유 가구수	입주민원
서울	27	58	144
대구	2	2	6
인천	1	1	7
대전	1	2	10
경기	1	1	2
계	32	64	164

자료: 보건복지부 복지지원과, 자활의 집 관리현황, 2003년 2월.

보건복지부(2003)의 ‘자활의 집 관리현황’에 따르면, 자활의 집의 구조는 단독주택(20개), 다가구주택(19개), 다세대주택(18개), 연립주택(3개), 원룸주택(1개), 복합주택(1개), 슬라브주택(1개) 등 다양한 형태를 띠고 있고, 면적은 최대 25평에서 최소 5평으로 분포되어 있으며, 1가구당 2개의 실(室)을 사용하는 것으로 파악되었다. 자활의 집 거주자는 30~40대가 주를 이루고 있고, 남성이 약 70%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 가구주의 직업은 대부분 일용직이거나 비정규직으로서 운전, 신문배달, 공공근로, 식당종업원, 파출부, 경비원, 회사원 등에 종사하고 있었으며, 이들의 월평균소득은 100만원 내외가 대부분으로 최고 250만원에서 최저 29만원까지 분포하고 있었다.

자활의 집 거주자의 인터뷰(노숙인다시서기지원센터, 2004)를 통해, 이 프로그램이 거주자에게 미치는 영향을 정리하면 심리적 안정감, 자존감과 자신감 회복 및 향상, 낙인에 대한 방지, 가족노숙인의 경우 특히 자녀의 심리적 안정감의 회복, 사생활 보장, 자율성 책임감의 배양 등이 긍정적인 측면으로 언급되었다. 반면 부정적인 측면으로는 가족원이 아닌 경우 자활의 성취단계가 달라 구성원 변동이 있을 경우 새로운 구성원에 적응하는 것이 어려우며, 직업의 불안정성으로 인한 자녀양육과 교육비에 대한 부담, 집주인의 낙인과 사회복지서비스의 단절 등도 문제로 드러났다.

현행 자활의 집이 갖는 문제점은 다음과 같다. 첫째 자활의 집 임대조건

문제이다. 자활의 집은 임대조건으로서 임대할 주거에 용자나 담보가 없어야 하고 전세권을 설정해야 하며, 문제가 생겼을 경우 임대보증금을 보상받을 수 있는 정도의 공시지가를 가져야 하는 등 입주계약 조건이 까다로운 편이다. 이는 정부재산의 보호차원이라고는 하나 대부분의 임대인이 거부하고 있는 실정이며, 공시지가와 현시가에는 차이가 있어 공시지가로 임대보증금을 확보하는 것도 어려움이 따른다. 둘째, 전세금지원액 수준의 문제로서 특히 서울지역에 거주하는 가족노숙인의 경우 현지원액으로 거처를 구하는 것이 매우 어렵다. 세 번째 거주기간의 문제이다. 자활의 집에 거주할 수 있는 기간은 2년에서 최장 4년까지 가능하다. 그러나 저임금직종에 종사하게 되면, 이용기간 내 다음 이행할 거처의 전세자금을 마련하는 것이 매우 어려운 상황이다. 따라서 이용기간을 연장하거나 혹은 제도권 내의 안정적인 주거지원망으로 편입, 주거의 안정성을 높이는 방안이 필요하다. 네 번째, 사례관리가 부재하다는 점으로, 가족구성원의 욕구에 밀착된 서비스를 지원하거나 연계하고 있지 않다.

2) 관련 제도현황

현재 부랑인복지시설의 1인당 보호예산은 타사회복지시설과 견주어 볼 때 가장 열악한 수준이며²⁴⁾, 노숙인쉼터의 1인당 보호예산은 2003년 8월 현재 130만원으로 부랑인복지시설의 약 74%에 불과한 수준이다. 진행되는 프로그램 또한 상시기금을 조성하지 않고 수시공모를 통해 예산을 지원하고 있으며, 노숙인 쉼터의 경우 중앙정부 70%, 지방정부 30%의 비율로 배분된다. 지방정부의 예산집행에 대한 적시성 문제도 쉼터의 사업수행상 장애로 지적되고 있다.

2003년 8월 <사회복지사업법> 개정을 통해 동법 제34조 제4항의 규정에 의해 부랑인 및 노숙인 보호를 위한 시설·설치 운영과 동 시설의 입·퇴소의 기준절차 및 직업보도 등에 관한 사항을 규정하도록 하고 있어, 부랑인 및 노

24) 2002년 시점에서 노인시설은 1인당 300만원, 장애인 시설은 530만원, 아동시설은 360만원 등이며 이들 사회복지시설의 연간 1인당 평균지원액은 360만원으로 나타났다.

숙인 지원사업은 하나의 틀로 제도화되었다. 그러나 실제로 노숙인쉼터와 부랑인복지시설의 입소자 특성과 시설의 지원서비스 내용이 상이하여 개별적인 작업을 통해 별도의 시설운영규칙을 마련하고 있다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 전문가

기존의 많은 연구자들은 노숙인 정책의 대상자를 다음과 같이 유형화하고 있으며, 이를 통해 보다 구체적이고 효과적인 프로그램을 개발하고 적용할 것을 주장해 왔다.

<표 20> 노숙인 정책 대상의 유형화 방안 및 지원프로그램

연구자	정책대상의 유형화 방안 및 지원프로그램
서울시정 개발연구원 (1999)	<ul style="list-style-type: none"> · 귀가 및 가족지원 대상자: 귀가가능, 지속적인 가족단위의 지원필요 → 가족재결합 프로그램 · 독립생활지원 대상자: 자활의지, 직업보유. 주거가 확보되면 독립생활 가능자 → 그룹홈 등의 소규모 공동체, 전월세보증금융자를 통한 단 독생활보장 · 재활지원대상자: 신체적 건강, 심리적 불안, 자기관리 취약, 알콜의존 등 → 심리·사회재활 프로그램 · 치료보호대상자: 긴급한 치료를 요하는 자 → 의료기관 연계, 특별치 료프로그램 · 요양 및 시설보호 대상자 → 유관복지시설연계, 재활프로그램

(이하 계속)

연구자	정책대상의 유형화 방안
한국보건 사회연구원 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 자활가능자: 근로능력과 의지보유, 건강상태 양호, 자활쉼터 보호 → 창업, 직업소개, 직업훈련, 공공근로, 금전관리, 심리상담 등 · 신체질환자: 근로의욕 보유, 건강상태 양호하지 않음 → 요양, 치료, 상담 · 정신질환자: 건강하나 근로의욕 없는 자 → 심리상담, 알콜치료, 공동작업 등 · 근로능력불가능자: 장애인, 노인, 기타 → 관련 사회복지시설로 이전
서울시정 개발연구원 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> · 독립생활지원대상자: 자활의지와 기능(직업)보유, 주거 확보되면 독립생활 가능 · 자활지원대상자: 신체적 건강, 심리적 불안, 자기관리 취약 · 재활지원대상자: 사회적노동능력 상실, 시설보다는 지역사회의 보호 필요, 알콜의존증 경증의 정신질환자 · 시설입소대상자: 노동능력상실, 지속적인 보호 필요(무연고자, 고령자)
한국보건 사회연구원 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> · 주거지원대상자: 주거 확보되면 독립생활 가능 · 자활지원대상자: 신체건강, 직업적 능력 배양 · 재활지원대상자: 알콜의존, 경증의 정신질환자
한국보건 사회연구원 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> · 독립희망자: 근로능력보유, 주거불안정집단 → 주거지원, 공공주택입주, 임대료 보조 · 자활대상자: 근로능력 미약, 지속적인 근로활동이 어려운 집단 → 전문자활쉼터, 직업훈련프로그램, 일자리알선, 자활의 집 · 재활대상자: 근로능력 없으며, 시설보호 필요집단 → 치료보호전문시설 혹은 재활중심전문시설, 심리사회재활프로그램, 알콜치료 프로그램

당장에 공공주택의 제공이 어려워 임시거처를 마련하는 경우, 이러한 공간적 배려가 없다면 이들은 어쩔 수 없이 거리를 선택하게 되며, 이는 만성노숙으로 이어져 결국 만성화된 노숙인에 대한 많은 비용이 투여될 것이다. 따라서 임시적인 거처의 경우 장기적으로 집단숙소를 개별생활이 보장되는 형태로 점진적인 변화를 꾀해야 하며(한국보건사회연구원, 2004), 이 때 시설의 보강과

전환에 대한 비용은 정부의 책임 하에 실시되어야 한다. 아울러 시설의 전문화를 확보하기 위해 전문인력의 배치 및 시설운영비의 현실화를 꾀해야 한다.

또한 인구학적인 변화를 고려해 단신고령자 가구용 주택을 확보의 필요성이 있으며, 민간단체들의 활발한 주거지원활동을 지지하기 위해서 공공부문은 토지나 가옥 매입시 법적·제도적인 보완장치 마련의 역할을 담당해야 한다고 언급하였다(한국보건사회연구원, 2003).

현재 운영되고 있는 자활의 집에 관해서 노숙인다시서기지원센터(2004)와 한국보건사회연구원(2003)은 자활의 집 지원서비스에 있어서는 가구별 특성에 입각한 서비스, 사례관리의 강화, 실무인력의 배치 등을 제안하고 있으며, 자활의 집 임대조건, 거주기간에 대한 수정 혹은 보완책을 강구해야 한다고 보고 있으며 특히, 자활의 집 퇴소 후 주거의 안정성을 확보할 수 있는 주택의 확보를 강조하고 있다.

○ 노숙인의 인권과 복지를 실천하는 사람들

장기적이고 영구적인 주택의 확보가 단시간에 해결될 문제가 아니라면 보다 유연하고 다양한 방식으로 중간과정의 주택을 제공할 것을 제안하기도 한다. 문헌준(2003)은 민간비영리부문에서 주거지원 모델을 개발, 중간주택을 활성화할 방안을 모색하고 있다. 즉 '사회적서비스지원형 주거' 혹은 '대안주거'의 형식이 그것이며, 이때 주택의 소규모화, 유관 복지자원간의 원활한 협의구조, 주택매니저 등의 상주실무자 양성의 필요성을 제기한다. 아울러 '해비타트 사랑의 집짓기'가 시행하는 방식을 통해 당사자성 제고방안도 모색하고 있다.

3) 외국 사례

○ 영국

1960년대까지 영국의 노숙자 대책은 수용보호 방식이 대부분이었다. 그런데 이러한 방식이 노숙인 문제를 대처하는 데 비효과적이며 비인간적이라는 비판

이 제기되면서 숙소이용자의 독립성과 개별성이 보장되는 방식으로 변화되었다. 이러한 변화는 1970년대 홈리스 문제에 대한 사회적 관심의 고조와 홈리스를 지원하는 다수의 민간단체에 의해 자연스럽게 진행된 것으로 보인다.

이후 민간단체들은 주거시설 등을 운영하여 홈리스들에게 주거를 제공하는 방향으로 전환하였고, 수많은 호스텔들이 거리의 노숙인에게 사적공간을 확보할 수 있는 임시거처로서 제공되었다.

민간단체는 홈리스에게 단지 주거공간을 제공하는 것만으로는 부족하며, 여기에 적절한 전문적 개입이 필요하다는 점, 독립주거를 찾아가는 홈리스를 위해 재정착서비스가 필요하다는 점, 직업훈련을 위한 기회가 주어져야 한다는 점들을 끊임없이 주장해왔고, 다양한 방식으로 서비스를 제공했다. 이에 대한 대부분의 재원은 중앙정부 혹은 지방정부를 통해 지원되었다(한국보건사회연구원, 2004).

결과적으로 영국의 임시거처는 다양한 형태의 숙소에 다양한 서비스가 적절히 결합되어 야간쉼터(night shelters)부터 전문보호가 집중적으로 제공되는 곳(high care homes)까지, 그리고 일시적인 숙소(temporary hostels), 항구적인 숙소(permanent hostels), 중간단계 독립생활공간(supported housing 또는 semi-independent housing)까지 각기 다른 형태의 임시거처에서 다양한 서비스가 결합된 주택이 포진되어 홈리스에게 제공되고 있다.

○ 프랑스

프랑스의 경우 공공부문의 사회주거센터(CHRS)가 홈리스 즉 노숙생활자 및 주거불안계층에 대해 가장 포괄적인 기능을 수행하고 있다. 이 센터를 통해 홈리스는 기본적인 신분복원부터 사회적 서비스를 제공한다. 특히 안정적인 주거공간 지원, 생활기술에 대한 교육, 고용서비스 제공 등을 포괄하고 있다. 지원에 있어서 지역상담소의 초기상담, 긴급주거 제공, 단독주거제공, 독립주거제공을 수행한다. 홈리스들은 이러한 형태의 사회주택에서 소득보장을 비롯하여 고용지원, 의료지원을 받게 된다.

민간부문에서는 뻬에르 신부재단(Foundation Abbé Pierre)의 활동이 대표적이다. 이 단체에서는 주거탐색지원(L'Accompagnement Social lié au Logement)을 통해 긴급보호쉼터나 일용사회주거시설(Hostels Sociaux)에서 퇴소한 홈리스에게 저렴한 주거공간을 찾을 수 있도록 법적 수속과 계약과정에 대한 지원을 한다. 또한 지방자치단체가 설립하여 비영리민간단체에게 관리와 운영을 위탁한 자활주택(Les Logements d'Insertion)을 통해 가족홈리스를 지원하며, 사회주택과 가족쉼터(Les Residence Sociales et Pensions de Famille)를 제공하여, 수입은 있으나 완전한 자립의 수준은 아닌 사람들을 지원한다. 이 밖에도 사회주거시설 내에서 서비스를 원활하게 연계시킬 수 있도록 사회복지사로 구성된 상담소를 만들어 삶의 의욕을 회복하도록 돕고, 일자리를 연결해주는 역할을 한다. 최근 이 단체는 활동을 국제적으로 확장하여 에마우스(Emmaus) 네트워크로 발전하고 있다(한국보건사회연구원, 2002).

○ 미국

미국의 홈리스 지원대책은 1987년 <매키니 홈리스 지원법>의 성립 이후, '지속적인 보호(Continuum of Care)'의 기초 아래 종전의 산발적이던 음식·숙박제공 활동 등을 재편하여 쉼터의 제공, 음식제공, 정서적 프로그램, 교육, 직업훈련, 정신보건 및 의료서비스 등 다양한 프로그램을 통합적으로 활용하여 노숙인의 다양한 욕구에 포괄적으로 대응하려는 시도가 이루어지게 된다.

미국의 홈리스 지원 프로그램은 매우 많고 다양해서 모두 파악하기 어려우나 대략 8개 부처에서 50개 프로그램이 운영되고 있다. 이 중 홈리스만을 대상으로 하는 프로그램(표적 프로그램)은 15개이며(아래 표 참조), 기타 프로그램은 빈곤층 지원프로그램의 일환으로 시행된다. 이들 프로그램은 시간이 지나면서 폐지되기도 하고 혹은 강화되기도 하고 또 새로운 프로그램이 추가되기도 하면서 현재까지 이어지고 있다.

<표 21> 미국의 홈리스 지원 프로그램

부 처	프로그램	주요 내용
USDA	노숙아동급식프로그램	급식/영양
Education	노숙아동/청소년 교육프로그램	교육, 급식/영양
FEMA	긴급 급식 및 쉼터 프로그램	쉼터/주거보호, 급식/영양, 노숙예방, 교통지원
HHS	노숙인 건강관리	보건, 정신보건, 중독치료, 사례관리
	노숙으로부터의 이전 지원 프로젝트(PATH)	정신보건, 중독치료, 노숙예방, 사례관리
	가출 및 노숙 청소년 - 기본센터	쉼터/주거보호, 급식/영양, 교통지원, 사례관리
	가출 및 노숙 청소년- outreach	쉼터/주거보호, 급식/영양, 노숙예방, 교통지원, 사례관리
	가출 및 노숙 청소년 - 임시거처	쉼터/주거보호, 보건, 정신보건, 교육, 고용/직업훈련, 급식/영양, 노숙예방, 소득지원, 교통지원, 사례관리
HUD	응급쉼터기금	쉼터/주거보호, 보건, 정신보건, 중독 치료, 교육, 고용/직업훈련, 급식/영양, 노숙예방, 교통지원, 사례관리
	SRO(Single Room Occupancy)	쉼터/주거보호
	쉼터와 보호(Shelter Plus Care)	쉼터/주거보호
Labor	노숙퇴역군인 재통합 프로그램	고용/직업훈련, 사례관리
VA	노숙퇴역군인에 대한 재가보호	쉼터/주거보호, 보건, 정신보건, 중독 치료, 교육, 고용/직업훈련, 급식/영양, 교통지원, 사례관리
	정신질환 노숙 퇴역군인 프로그램	쉼터/주거보호, 정신보건, 중독치료, 급식/영양, 사례관리
	홈리스 지원기구 보조금 및 일당 지원 프로그램	쉼터/주거보호, 보건, 정신보건, 중독 치료, 교육, 고용/직업훈련, 급식/영양, 교통지원, 사례관리

자료: U. S. General Account Office(1999: 121-124)를 정리.

이들 15개 직접 표적 프로그램에는 연간 12억 달러 이상의 예산이 투입되고 있다. 이 중 3/4 이상이 공모사업으로 지원되며, 나머지는 지방정부 등에 확정된 예산으로 지급된다. 표적 프로그램의 경우 활용되고 있는 예산의 70% 가량이 주택도시개발성(HUD)에 의해 집행되고 있다.

홈리스 지원 프로그램 중, 가장 많은 예산을 차지하고 있는 주택도시개발성의 주거지원(housing initiative)은 다음의 네 가지 프로그램으로 구성된다. 먼저 '응급쉼터 보조금 프로그램(Emergency Shelter Grant Program: ESG)'은, 단신홈리스나 가족홈리스에 대한 홈리스지원의 첫 단계로서, ESG를 통해서 정부는 가장 기본적인 쉼터운영과 지원서비스, 그리고 사정(assessment)을 하도록 보조한다. 보조금은 홈리스의 응급구호를 위해 사용되며, 응급쉼터에서는 홈리스의 욕구에 대한 서비스를 기획하고 제공하며 적절한 쉼터를 소개하거나 홈리스를 예방하는 활동도 이루어지는데, 보조금은 쉼터의 신축, 개·보수에도 사용된다.

다음으로 '사회적 서비스 지원 주택 프로그램(Supportive Housing Development Program: SHDP)'은 단신홈리스 및 가족홈리스가 중간주택으로 이동하거나 신체장애자가 있는 홈리스가 항구주택으로 이동하는 것을 지원하는 것으로서, 독립생활을 위한 과도적 주거지원이 목적이다. 이는 다시 중간주택(transitional housing) 지원 프로그램과 항구주택(permanent housing) 지원 프로그램으로 구분되는데, 전자는 24개월 동안 단신홈리스나 가족홈리스를 대상으로 중간주택비용을 지급하며, 항구주택 취득을 위한 지원을 수행한다. 후자는 신체적인 장애를 가진 단신홈리스의 독립생활을 목표로 비교적 장기간 지역사회와의 관계망 형성을 지원한다.

그리고 '쉼터와 보호(Shelter plus Care: S+C)' 프로그램은 특별히 지원하기 어려운 홈리스 즉, 육체적·정신적인 손상을 가진 거리 혹은 쉼터거주자를 대상으로 전문적인 재활 및 치료 서비스를 제공한다. 마지막으로, '단신숙박소(Single Room Occupancy: SRO)' 프로그램은 개별 침실이 마련되어 있고, 주방, 욕실, 거실은 공용으로 사용하는 기숙사 형식의 건물에 대한 지원을 내용

으로 한다. SRO프로그램에 의해 정부는 SRO주택의 신축과 개·보수를 지원한다. 집주인에 의한 지불부분을 제외하고 설비를 포함한 대여비를 10년간 지원한다.

<표 22> 네 가지 주거유형에 따른 HUD의 매키니 프로그램

	응급쉼터 → 중간주택 →→→→→→→→→→→ 영구주택			
	응급쉼터 프로그램 (Emergency Shelter)	지원주택프로그램 (Supportive Housing)	S+C프로그램 (Shelter plus Care)	SRO프로그램 (Single-Room Occupancy)
재원	· 상시기금조성	· 경쟁방식에 의한 기금조성		
프로그램 지원자	· 주, 지방정부	· 주, 지방정부, 비영리단체, 지방정신위생센터, 준정부기관	· 주, 지방정부, 공공주택청	· 공공주택청, 비영리단체
구성요소	· 응급쉼터, 사회적 서비스	· 중간주택(통과형 주거), 피난소, 장애자용 영구주택, 혁신적 지원주택	· 입주자에 대한 스폰서, SRO입주에 대한 임대보조	· SRO주택
지원활동 및 서비스	· 심리회복/대화, 사회복지, 지지적 서비스, 비용운용, 홈리스 예방 활동	· 물건매매, 거주자 사회복지 지원, 신규건설, 임대, 운영관리, 지원서비스	· 임대(家賃)조성	
입주자	· 단신홈리스와 가족홈리스 · 주거상실 위기에 있는 사람들	· 중간주택에 대한 요구가 있는 단신홈리스와 가족홈리스 · 영구주택에 대한 요구가 있는 신체장애홈리스	· 신체장애가 있는 단신홈리스와 그들의 가족	· 단신홈리스
지원기간	1년	3년	5 ~ 10년	10년

자료: General Accounting Office(2000)

○ 일본

일본의 경우 <사회복지법> 내 '숙박소'사업을 통해 노숙인에 대한 주거지원 사업을 활발히 전개하고 있다. 숙박소란 <사회복지법> 제2조 3항에서 정한 제2종 사회복지사업 중 제8호에 있는 '생계곤궁자를 위해 무료 또는 저렴한 요금으로 간이주택을 임대, 혹은 숙박소 이외의 시설을 이용하게 하는 사업'에 근거해 설치된 시설을 말한다. 숙박소의 설치주체는 사회복지법인, NPO법인, 주식회사, 조합 등이 있으며, 숙소만 제공되는 곳, 숙식이 함께 제공되는 곳, 숙식과 더불어 숙박소 생활자의 상담 및 취업지원 등의 서비스가 제공되는 곳 등 다양한 형태를 취하고 있다. 숙박소는 홈리스 등 생활곤궁자에게 있어 민간임대주택으로의 이행 이전 과도적인 주거지로 활용되고 있는 곳으로서 전체 실 중 독실이 500실로 25.5%를 차지한다. 1인당 거주면적은 평균 4.78㎡로 운영주체별로 약간의 차이를 보이고 있다²⁵⁾.

이와 관련하여 최근 동경도는 '숙박소의 적정운영과 거주환경의 향상에 대한 규칙'을 책정하였는데, 이에 따르면 방 면적은 수납설비 등을 제외하고 1인당 최저 3.3㎡ 확보, 1인당 4.95㎡ 이상이 되도록 정비해야 한다고 정하고 있다. 이는 2003년 4월, 1인당 3.3㎡ 이상으로 정한 것에서 진일보한 것으로 보인다. 또한 숙박소 생활자의 거주환경개선을 목적으로 경질(硬質)의 벽으로 구성하고 동시에 채광, 조명, 환기 등 독립생활을 영위하기 위해 적절한 설비를 갖춘 것에 대한 항목을 추가하였다(전홍규, 2004).

아울러 이러한 주택에 대한 지원서비스에 있어서, 중앙정부는 민간단체의 역할에 대해 중요성을 인정하고 있다. 따라서, 이들 단체가 실시하는 자립지원 사업을 촉진할 수 있는 환경조성에 힘쓰고 있다. 즉 NPO 등 민간단체가 활동하기 쉽고 이들 활동이 확대될 수 있도록 환경을 조성하고 활동의 질적 향상과 조직운영능력 증진을 지원한다고 실시계획에 명시하고 있다(한국보건사회연구원, 2004).

25) 사회복지법인 등은 4.04㎡, NPO법인은 5.16㎡, 주식회사는 4.87㎡, 조합은 4.43㎡ 등으로 규정되어 있다.

5) 정책목표 제안

노숙인에 대해 안정적이고 영구적인 주거공간을 제공하는 것이 시민에 대한 국가의 책무이며, 노숙인 주거정책의 첫 번째 고리라 할 수 있다. 그러나 공공 임대주택 정책만으로는 노숙인의 다양한 주거요를 충족하는 데 한계가 있기 때문에, 현재 당장의 거처를 요하는 거리생활자나 쉼터생활자에 대해서 다양한 주거지원 프로그램을 도입하고, 시설의 열악한 환경을 개선하고, 지역사회 재정착을 위한 자활프로그램 및 재활 프로그램이 수행되어야 할 것이다. 이를 위해서 다음과 같은 방안을 모색해 볼 수 있다.

첫째, 임시거처는 향후 개별생활이 보장되는 형태의 숙소로 점진적인 변화를 꾀해야 할 것이다. 노숙인쉼터나 부랑인복지시설이 노숙생활에서 자활로 한 단계 올라서는 주거공간으로 기능하려면 무엇보다도 입소자 개인을 위한 공간이 마련되어야 한다. 쉼터를 거부하고 차라리 거리를 선택하는 이유는 규율이나 낙인 등의 문제도 있겠지만, 방 하나를 대여섯 명이 공동으로 사용하는 데서 오는 압박감이 작용했음을 입소경험자의 인터뷰를 통해서도 확인한 바, 쉼터나 부랑인복지시설에서의 사적공간은 <부랑인 및 노숙인 복지시설 설치운영 규칙>을 통해 시설기준을 강화함으로써 점진적으로 확보해야 할 것이다. 이를 위해서는 시설에 대한 전국적인 실태조사가 이루어져야 한다. 물론 재원의 한계를 고려한다면 단체생활방식의 숙소제공이 효율적이겠지만, 개별공간의 확보는 쉼터나 시설이 최후의 순간에 참아내야만 하는 공간이 아니라, 자활의 터전으로 기능할 수 있는 공간으로 변모하는 데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 현재 노숙인 쉼터는 유형화와 전문화를, 부랑인 복지시설은 규모축소를 통한 전문사회복지시설화를 추구하고 있다. 즉 지역사회에 보다 밀접한 노숙인 쉼터는 자활쉼터로, 부랑인복지시설의 재활쉼터로 운영의 방향을 잡아가고 있으며, 현재 부랑인복지시설의 경우 300인 이상 초대형 시설의 분화와 전문사회복지시설화를 추진 중에 있다. 이들 시설은 입소자에 대해 재활프로그램과 자활프로그램을 지원해왔으나, 아직까지 프로그램의 다양성과 전문성이

미흡하다. 게다가 미국의 프로그램 방식과 같이 특정대상별로 분화되어 있지 못하며 전문성 또한 담보하고 있지 못하다. 이에 여성, 아동, 노인, 청소년 등의 대상의 구분과 그에 따른 지원의 방식은 미국사례를 차용할 만하다고 판단된다. 따라서 아동, 노인, 여성, 알콜의존, 가족 등 특정 인구집단 혹은 노숙인 중 하위인구집단에 대한 프로그램을 적극적으로 개발하여 전문성을 제고하려는 노력이 필요하다.

셋째, 노숙인 쉼터나 부랑인복지시설 이외에 독립주거지원 프로그램을 강화하고 다양화할 필요성이 있다. 선진국의 경험을 살펴본 바와 같이, 홈리스 지원 프로그램에서 주택제공을 포함한 주거지원이 주를 이루고 있었다. 그런데 현재 우리나라의 노숙인을 위한 독립주거지원 프로그램은 자활의 집 외에는 없다. 따라서 단기적으로 자활의 집의 확대를 통해 독립생활이 갖는 긍정적인 측면을 보다 강화해야 할 것이다. 또한 노숙인 인구특성상 단신가구가 많이 분포되어 있어, 그에 대한 대응 또한 모색되어야 할 것이다. 단신가구의 거처는 쪽방지역의 개·보수 등을 통해 확보하고, 이를 노숙인에 대한 주거자원으로 활용하기 위해 숙박권 지급 프로그램을 도입하는 방안도 채택할 수 있을 것이다. 이 외에도 쉼터와 영구적인 주택 사이에 위치할 수 있는 다양한 중간주택을 활성화하는 방안도 고려할 필요가 있다.

마지막으로 주거지원프로그램의 다양화, 쉼터의 유형화 및 전문화 등에는 반드시 전문인력이 필요하다. 노숙인이 지역사회로 주택을 확보해 이행하는 것만으로 자립 혹은 자활이 이루어졌다고 간주할 수는 없다. 지역사회에 재정착하는 과정에는 다양한 서비스가 결부되어야 하며, 또 이를 담당할 전문인력이 확보되어야 한다. 이상에서 열거한 홈리스 지원프로그램은 보건복지부, 건설교통부 등의 원활한 협력구조를 요한다.

5. 기존 주거복지정책의 개선

가. 국제사회에서 제시하는 권고사항

○ 하비타트(HABITAT II) 의제(제2차 세계주거회의, 1995년)

“부담할 수 있는 주택공급을 늘린다. 여기에는 부담할 수 있는 주택소유를 촉진하고, 부담할 수 있는 임대주택, 공동소유주택, 조합주택, 기타 여러 가지 주택을 공급하는 것이 포함된다. 이러한 주택공급은 공공, 민간, 지역사회의 여러 단위들의 협력을 통해, 세입자와 주택소유자 모두의 권리와 의무를 공정하게 존중하는 가운데, 그리고 시장에 기반한 개발을 추진하면서 이루어져야 한다(para.40(h)).”

“적절한 주거를 누릴 수 없는 사람들을 포함하여, 주택을 거주가능하고 경제적으로 부담가능하면서 이용가능 하도록 하기 위해 다른 여러 가지 중에서 특히 다음과 같은 정책을 채택해야 한다. ... (ii) 가난한 사람에 대한 보조금과 임대료 및 다른 형태의 주택자금지원을 통해 부담능력을 향상시키다. ... (vi) 경제적으로 부담할 수 있는 임대주택과 자가주택에 대한 필요를 충족시키기 위해 시장경제에 기반한 각종 유인책을 실시하며 민간부문을 활성화시킨다(para.59(c)).”

“농촌과 도시지역에서 최소한의 주거를 개발하고 유지 및 재건축하는 데 필요한 정책을 입안하고 실행하기 위해 정부는 다음의 사항을 실천해야 한다. ... (f) 필요할 때마다 빈곤층과 저소득층의 특수한 요구를 충족시킬 수 있도록 법, 제도, 규제에 틀을 검토하고 조정한다. ... (g) 경제적으로 부담할 수 있는 임대주택의 공급을 확대하고, 소유자와 보유자의 법적 권리와 의무를 강화한다(para.66).”

“기존 금융제도로부터 도움을 받지 못하는 사람들이 주택을 이용하기 쉽게

하기 위해, 정부는 필요한 경우 여러 정책의 보조금체계를 검토하고 합리화한다. 이를 통해 정책을 보다 역동적이고 형평에 맞고 투명하게 만들며, 많은 사람이 대출을 받지 못하거나 토지를 가지고 있지 않아도 주택시장에 진입할 수 있게 한다(para.80).“

○ 유럽사회헌장(1996년 개정)

“ 제31조 주거권 … 3. 주택가격을 충분한 재정적 능력이 없는 사람들도 부담할 수 있도록 한다.”

나. 쟁점⑫ : 공공임대주택 관련 법률체계 정비

1) 실태 및 관련 제도현황

공공임대주택 관련 현행 법제로는 <주택법>과 시행령 및 시행규칙, 무주택 서민을 위한 <임대주택법>과 시행령 및 시행규칙, 영구임대주택 및 공공임대주택의 공급기준 및 관리 등의 사항에 대한 <주택공급에관한규칙>(건설교통부령) 등이 있다. 그리고 공공임대주택의 성격이 강한 영구임대주택은 초기에는 건설교통부의 <영구임대주택입주자선정기준및관리지침>에 근거하여 운영·관리되었으나, 현재는 각 관리주체가 별도로 마련하고 있는 관리규정(서울의 경우 <서울특별시영구임대주택운영및관리규정>)에 근거하여 운영·관리가 이루어지고 있다. 또한, 2003년에는 국민임대주택 건설을 촉진하기 위한 <국민임대주택건설등에관한특별조치법>이 제정되었다.

<표 23> 공공임대주택 관련 법제 현황

법령	개요
주택법 및 시행령, 시행규칙	· 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함
임대주택법 및 시행령, 시행규칙	· 임대주택의 건설·공급 및 관리와 주택임대사업에 필요한 사항을 정함
국민임대주택건설등에관한특별조치법	· 국민임대주택의 건설촉진 등을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민임대주택사업을 효율적으로 추진
주택공급에 관한규칙	· 주택의 공급조건·방법 및 절차 등에 관한 사항을 규정하기 위해 제정 · 주택공급 및 복리시설의 공급조건·방법 및 절차 등에 관한 사항을 규정
영구임대주택 관리규정	· 영구임대주택의 운영·관리에 대한 실질적인 사항으로, 영구임대주택의 입주자격, 입주자 선정 및 관리 등에 관한 사항, 입주계약, 입주자관리, 퇴거요건, 특별수선충당금의 적립 및 관리비보전 등에 관한 사항을 규정

위와 같은 공공임대주택 관련 법률체계가 갖는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공임대주택 관련 법률체계가 지닌 근본적인 문제점 중 하나는 공공임대주택에 대한 개념이 명확하게 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라 법률에 따라 공공임대주택의 성격을 지닌 주택을 지칭하는 용어가 서로 다르게 사용되고 있다는 사실이다. <주택법>에서는 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택을 ‘국민주택’이라고 부르고 있으며, <임대주택법> 시행령에서는 국가 또는 지방자치단체의 재정, 국민주택기금 등으로 건설·임대하는 주택을 ‘공공건설임대주택’이라 하는 등 용어사용이 복잡한 측면이 있다. 또한 정부재정 없이 국민주택기금이 투여되어 건설되는 임대주택의 경우

일정기간이 지난 후 분양전환되어 장기적인 임대주택 재고로 기능할 수 없음에도, 이러한 유형의 주택도 공공건설임대주택에 포함시킴으로써 공공임대주택 정책의 목표나 내용을 혼란스럽게 하는 측면도 있다. 따라서 앞으로 공공임대주택 정책을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 공공임대주택에 대한 명확한 개념 정립이 필요한데, 이는 기존 법률체계의 정비와 함께 이루어질 수 밖에 없다.

둘째, 공공임대주택에 대한 체계적인 법률의 미비를 지적할 수 있겠다. 현행 법률 체계에서는 공공임대주택 관련 사항들이 <주택법>, <임대주택법>, <주택공급에관한규칙> 등 여러 법률에 분산되어 있어 공공임대주택 관련 사항에 대한 체계적인 접근이 어려운 실정이다. 또한 공공임대주택의 공급 및 관리와 직접적인 관련이 있는 <주택법>과 <임대주택법>은 모두 국민주거생활의 안정을 그 목적으로 하고 있으나, 무주택 저소득주민의 주거안정과 밀접한 관련이 있는 공공임대주택 관련 사항들에 대해서는 일관된 체계 하에서 제대로 다루고 있지 않다. 더구나 각각의 개별법에서도 공공임대주택 관련 사항들을 직접적으로 규정하지 아니하고 타 법률을 원용하고 있어 일목요연하게 법률의 내용을 파악하는 데 어려움이 있다. 예를 들어 공공임대주택과 가장 밀접한 관련이 있는 <임대주택법>에서는 구체적인 규정을 두지 않고 타법령의 규정을 원용하고 있는데, <임대주택법>에서 중요한 사항 중 하나인 임대주택 공급의 경우 법이나 시행령에서 규율하지 아니하고 건설교통부령인 <주택공급에관한규칙>에 의해 규율되고 있는 실정이다.

셋째, 여러 법률 중 특히 <임대주택법>은 임대목적으로 제공되는 모든 주택에 관련된 포괄적 규정으로, 임대주택이라는 용어 하에 성격이 다른 공공건설 임대주택과 민간건설임대주택을 함께 다루고 있어 복잡할 뿐만 아니라 그 적용범위와 내용이 지나치게 광범위하여 법의 성격이나 내용을 쉽게 이해하기 어렵다.

이러한 관련 법체계의 복잡성, 모호성으로 인해 공공임대주택 관련 법률체계의 새로운 개편이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 이러한 주장의 배경에

는 위에서 언급한 법체계 자체의 문제를 해소하지는 취지도 있지만, 다른 한편으로는 그동안 공공임대주택 정책이 선거국면에서 정치적 수단으로 활용되거나 연속적인 정책프로그램으로 운용되지 못한 이유를 바로 이러한 일관된 법률체계의 미비에서 찾고 있기 때문이다. 더불어 현재 공공임대주택 정책에서 드러나는 많은 문제점, 예를 들어 주택 유형별로 상이한 대상계층, 가구소득 수준을 고려하지 않는 임대료 체계 등을 개선하기 위해서는 법률체계의 정비가 수반될 수밖에 없다는 논리 역시 법률체계 정비의 필요성을 뒷받침해 주고 있다. 한편 이러한 문제의식에 대해서는 정부 역시 공감하고 있는 것으로 보인다. 건설교통부 공공주택과의 '임대주택 관리체계 개선방안(2004)'이라는 회의자료에 따르면, 장기적으로 <임대주택법>을 <(가칭)공공주택법>으로 전면 개정하여 재원조달, 중앙정부·지방자치단체의 역할, 임대료 체계, 대상계층 등을 새로이 정비하는 계획이 언급되어 있다.

2) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 대한주택공사 주택도시연구원 박신영 연구원

일관성있는 공공임대주택 공급체계의 구축, 공공임대주택의 정치적 수단화 배제, 공공임대주택의 재고관리의 중요성 인식제고를 위해서는 별도의 <공공주택법>을 제정해야 한다고 주장하고 있다(박신영, 2001).

○ 토지공법학회

<공공(임대)주택법> 제정에 관한 학술회의를 개최하여 외국의 사례들을 바탕으로 한국에서의 법제 개편을 긍정적으로 검토한 바 있다(김해룡, 2001).

○ 한국도시연구소

기존 법령에서 정하는 공공건설임대주택 중 분양전환되는 주택을 제외한 영구임대주택, 50년공공임대주택, 국민임대주택, 다가구매입임대주택을 공공(임

대)주택으로 규정하고, 이들 유형의 주택에 대한 공급·배분·관리를 일체화한 법률체계를 마련할 것을 제안하였다. 그리고 이를 위해 <공공(임대)주택법>을 별도로 제정하거나 기존 <임대주택법>을 공공임대주택과 민간임대주택으로 구분하여 각각에 해당하는 조항을 공급·배분·관리로 구분하여 체계화하는 방안을 제시하고 있다(한국도시연구소, 2003b).

○ 참여연대, 경실련 도시개혁센터, 주거연합 등 15개 민간단체

2003년 11월에는 15개 민간단체에서 학계 및 연구자들의 연구결과를 바탕으로 <임대주택법> 개정을 청원하는 서류를 국회에 제출한 바 있다. 의원발의가 아니었기 때문에 국회 차원에서 진지한 검토가 이루어지지 않는 않지만, 공공임대주택 관련 법률체계 정비의 필요성을 함께 공유하는 계기가 되었다. 현재 법률체계 정비를 위한 연대활동이 다시 모색되고 있다.

3) 외국사례

영국과 일본 사례를 예로 들면, 두 나라 모두 공공주택의 공급, 재정지원, 배분체계, 임대료, 유지·수선, 입주자 관리 등에 관해 <주택법> 또는 <공영주택법>에 체계적으로 상세히 규정하고 있다. 그 체계나 내용에 있어서는 차이가 있지만 이를 통하여 오랜 세월동안 공공주택을 안정적으로 공급할 수 있었고, 배분체계나 임대료, 관리방안의 합리화를 도모하고 형평성을 유지하려고 노력하고 있다.

두 나라에서 운용하는 공공임대주택 관련 법률체계에서 얻을 수 있는 시사점은, 장기적 안목에서 정책적 연속성을 유지할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 주거에 대한 사회적 책임과 공공임대주택의 역할 등에 관한 사회적 합의를 형성할 수 있도록 한 점이라 할 수 있다. 법률체계는 크게 영국처럼 <주택법>내에 공공임대주택의 내용을 통합하는 방식, 즉 <주택법>에서 주로 공공임대주택에 관한 내용을 다루는 경우와 일본의 <공영주택법>처럼 공공임대주택

만 별도로 다루는 단독법 방식이 있다. 어떤 체계가 우리에게 더 적합할지는 우리의 법체계와 그 효율성을 고려해서 결정해야 할 것이다.

4) 정책목표 제안

공공임대주택 관련 법률체계 정비에 있어서 크게 두 가지 대안을 제시할 수 있다. 그 중 하나는 기존 법률 체계를 유지하면서 <임대주택법>에서 공공임대주택 관련 사항을 체계적으로 정비하는 방안이다. 이 방안은 공공주택을 다루고 있는 현행 법률 체계를 유지한 상태에서 <임대주택법>을 개정하여 공공임대주택 관련 제반 사항을 체계적으로 규정하는 것을 의미한다. 그런데 <임대주택법>을 개정하여 공공임대주택 관련 사항을 정비하는 데 두 가지 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어, 현행 법체계를 대폭 개정하여 건설에 관한 사항, 공급에 관한 사항, 그리고 관리에 관한 사항으로 구분하고, 각 법령 속에서 공공임대주택에 관한 부분과 민간임대주택에 관한 부분을 구분하여 각각 장을 설치하고, 현행법에서 빠져 있는 사항은 별도의 조항으로 삽입하는 방안과 <임대주택법>을 공공임대주택 중심으로 법률의 성격과 체계를 완전히 재편하는 방안이 있을 수 있다. 이와 같이 <임대주택법>을 개정하는 방안은 주택 관련 법률 체계상의 변화 없이 공공임대주택 관련 법을 마련할 수 있다는 장점이 있지만, <임대주택법>의 전면적인 정비가 불가피하며 민간임대주택과 구분되는 공공임대주택의 개념을 보다 명확히 하는 데 한계가 있다.

다른 대안으로는 새로운 법률로서 <(가칭)공공임대주택법>을 제정하는 방안이다. 공공임대주택에 관한 제반 사항들 즉 공공주택의 건설·공급, 배분, 관리의 모든 부분을 주요 내용으로 한 새로운 법률을 제정하는 방안이라 할 수 있다. 이러한 방안은 공공임대주택 정책의 목표를 보다 분명하게 제시하고 그에 대한 체계적인 제도적 근거를 마련할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 주택 관련 법률 체계가 <주택법>, <임대주택법>, <(가칭)공공임대주택법>, <주택공급에관한규칙> 등으로 지나치게 세분될 우려가 있으며, 공공임대주택 관련 사

항이 빠져버린 <임대주택법>의 위상이 모호해질 수 있다. 또한 기존의 여러 법률에서 공공임대주택 관련 조항의 수정 및 삭제가 불가피할 것이다.

<표 24> 공공임대주택 관련 법률정비 방안의 장·단점

대안 장·단점	대안 1 기존 <임대주택법> 개정	대안 2 <(가칭)공공임대주택법> 제정
장 점	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 법률체계 상의 변화없이 공공임대주택 관련 법률을 정비할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공임대주택 정책의 목표를 분명하게 제시할 수 있음 · 공공임대주택 전반에 대한 체계적인 제도적 근거를 마련할 수 있음
단 점	<ul style="list-style-type: none"> · <임대주택법>의 전면적인 정비가 불가피함 · 민간임대주택과 구분되는 공공임대주택의 개념을 보다 명확히 하는데 한계가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택관련 법률체계가 지나치게 세분화됨 · 공공임대주택 관련 사항이 빠져버린 <임대주택법>의 위상을 재정립해야 함 · 기존 법률에서 공공임대주택 관련 조항의 수정 및 삭제가 불가피

다. 쟁점⑬ : 공공임대주택 임대료 체계 개선

1) 실태

공공임대주택은 주거비 부담으로 인해 주택시장에서 적절한 주택을 구할 수 없는 저소득층의 주거안정을 위해 공공이 저렴한 임대료로 제공하는 주택을 말한다. 우리나라에서도 1989년 영구임대주택 공급을 시발로 현재 약 30만여 호가 공공임대주택 재고로 활용되고 있다. 하지만, 우리나라의 경우 공공임대주택의 임대료 수준이 상대적으로 높기 때문에, 실질적으로 주택을 필요로 하

는 최저소득계층보다는 이들보다 소득이 상대적으로 높은 계층에게 정부의 지원이 이루어지고 있는 계층역진적인 성격을 띠고 있다는 지적이 많다.

정부가 2012년까지 100만호 건설을 목표로 공급하고 있는 국민임대주택이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 아래 표에서 보듯이 임대보증금의 경우, 영구임대주택에 비해 6~7배 높으며, 월임대료는 2~3배 높은 실정이다. 따라서 국민임대주택에 수급자와 같은 최저소득계층이 입주하여 살아가기에는 현실적으로 어려운 일이다. 이는 50년공공임대주택도 마찬가지로, 영구임대주택에 비해 임대보증금은 5~7배, 월임대료는 약 3배 정도 높다.

<표 25> 공공임대주택의 유형별 임대료

지구		평형	임대보증금(천원)	월임대료(원)	정부보조율
영구 임대	중계 9(강북)	12	2,061	42,340	건설비85%
		13	2,448	50,290	
	등촌 1(강서)	12	2,061	42,340	
		13	2,462	50,580	
	우면(강남)	12	1,963	40,330	
		13	2,332	47,900	
50년 임대	신림2	17	15,417	186,600	건설비50%
		16	11,620	131,670	
	등촌6	17	12,125	136,450	
		19	13,969	153,910	
국민 임대*	수원정자	22	15,738	160,120	건설비30%
		16	12,127	77,170	건설비30%
	안산 고잔	20	15,435	110,250	

자료: 박신영(2004: 38)

영구임대주택이 19만호로 공급이 중단된 상황에서, 위의 사실을 통해 주택을 절실히 필요로 하는 최저소득계층을 위한 공공임대주택 재고는 충분치 않음을 미루어 짐작할 수 있다. 그런데 공공임대주택에 입주하지 못한 저소득가구뿐만 아니라, 50년공공임대주택이나 국민임대주택에 이미 입주해 있는 주민들 역시 임대료에 많은 부담을 느끼고 있다. 월임대료에 관리비까지 포함하면 매월 납부해야 하는 금액이 20만원은 훌쩍 넘기 때문이다. 일례로 난곡(신림7동)의 재개발로 50년공공임대주택에 입주한 주민들은 임대료 수준이 높아 생활상의 많은 곤란을 느끼고 있으며, 그로 인해 임대료 연체가구가 비일비재하다고 한다(한국도시연구소·시정개발연구원, 2003)²⁶⁾.

공공임대주택의 임대료가 오히려 저소득층의 주거안정에 장애요인으로 작용하고 있는 상황에서, 공공임대주택에 입주하지 않은 가구들의 주거이동 경로를 살펴보는 것은 공공임대주택이 갖는 중요성을 이해하는 데 도움이 될 것이다. 신림7동 재개발지역 주민들을 대상으로 신림종합사회복지관이 조사한 결과에 따르면, 공공임대주택 이외의 주택으로 이주한 가구 중 51.3%가 지하·반지하, 옥탑방, 비거주용건물, 판자집 등으로 이주한 것으로 나타났으며, 수급자의 45.7%가 이러한 소위 비정상적인 주택으로 이주하였음이 드러났다(신림종합사회복지관, 2002). 그리고 재개발지역에서 인근의 전월세집으로 이주한 가구들의 경우, 주거면적은 큰 변화가 없었지만, 방수가 2.12개에서 1.92개로 통계적으로 유의미한 수준에서 감소하여 이주 후 과밀의 문제가 나타날 수 있

26) 아래는 난곡에서 거주하다 공공임대주택으로 이주한 주민들을 인터뷰한 내용이다(한국도시연구소·시정개발연구원, 2003)

“이사할 때, 어떤 주민들은 임대료가 비싼 공공임대주택에 왜 들어가냐고 말하기도 했어요. 우리들을 보고 바보 같다고 하는 사람들도 있었어요. 그래도 그 때는 이 선택이 맞다고 생각했었어요. 하지만 막상 입주하고 나니 임대료와 임대보증금이 가장 걱정이었다구요.” - 이○림씨(32세, 여)

“이웃에 사는 72세된 어떤 노인은 처음에 ‘나는 매일 죽어도 여한이 없어. 세상 살다보니 이런 데가 다 있네. 여기로 돌리면 따뜻한 물이 나오고 화장실 물이 쭉쭉 내려가고 보일러만 키면 발이 후끈후끈하고... 난 내일 죽어도 이런 데에서 살아봤으니 여한이 없어’ 라고 했거든요. 그런데 석 달 후에 만났더니 못 살겠다는 거예요. 임대료 때문에.” - 김○식(70세, 남)

음을 예상해 볼 수 있다. 더불어 지출수준도 평균 57만원에서 72만원으로 증가한 것으로 나타났다. 이 사례는 공공임대주택이 제 역할을 다하지 못할 때, 그래서 저소득층이 전월세집과 같은 민간임대주택에서의 거주를 선택할 경우, 주거수준의 하향이동과 경제적 곤란은 불가피함을 보여준다고 하겠다. 그렇다면 문제는 공공임대주택을 저소득층에게 더욱 매력적인 주거유형으로 만들어 저소득층의 주거안정을 기할 수 있는 해법을 찾는 것이라 할 수 있으며, 이것은 기존의 임대료 체계의 개선을 통해 가능할 것이다.

2) 관련 제도현황

현재 공공임대주택의 임대료 산정방식은 영구임대주택, 50년공공임대주택, 국민임대주택에 따라 상이하다. 영구임대주택의 경우, 전국을 네 개의 급지로 구분하여 표준임대보증금과 표준임대료를 정하고 있다. 50년공공임대주택은 당해 주택건설원가의 20%에 상당하는 금액을 표준임대보증금으로 하며, 당해 주택건설원가의 10%에 상당하는 금액의 금리와 감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 대손충당금, 국민주택기금 이자를 합한 금액으로 표준임대료를 산정하고 있다. 국민임대주택은 당해 주택가격의 20%에 해당하는 금액을 표준임대보증금으로 하며, 당해 주택에 대한 감가상각비, 연간 수선유지비, 화재보험료, 국민주택기금 이자, 사업주체의 자체자금에 대한 이자 중 일정비율에 해당하는 금액을 합하여 표준임대료를 산정하고 있다.

<표 26> 공공임대주택 유형별 표준임대보증금 및 표준임대료 산정방식

구분	표준임대보증금	표준임대료
영구임대주택	서울(1급지), 부산·대구·인천·광주·대전 및 수도권 위성도시(2급지), 인구30만 이상 도시·도청소재지(3급지), 기타지역(4급지)로 구분하여 산정	
50년 공공임대주택	당해 주택건설 원가의 20%	① 당해 주택건설원가의 10%에 상당하는 금액의 금리 ② 감가상각비: 건물내용연수 50년, 잔존가액 10%, 정액법 적용 ③ 연간 수선유지비: 연간 건물가액의 0.5% ④ 화재보험료 및 국민주택기금 이자: 실제 지급금액 ⑤ 대손충당금: 감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 국민주택기금 이자를 합한 금액의 1%
국민임대주택	당해 주택가격의 20%	① 감가상각비: 건물내용연수 50년, 잔존가액 10%, 정액법 적용 ② 연간수선유지비: 건축비의 0.4% ③ 화재보험료 및 국민주택기금 이자: 실제 지급금액 ④ 자기자금이자: (주택가격-주택기금-재정지원액-보증금)× 대표금융기관의 1년만기 정기예금이율×50%

자료: 건설교통부 고시 제568호, 제1992-474호, 제1993-399호, 제2000-146호, 제2003-224호; 임대주택법 시행규칙 [별표 1]

한편, 위와 같은 방식으로 산정되는 표준임대보증금과 표준임대료를 기준으로, 임대보증금과 임대료가 증액청구(또는 할증)될 수 있다. 이는 공공임대주택 유형별 입주자격에 부합하지 않는 거주가구에 적용하는 증액청구이다.

50년 공공임대주택을 제외한 영구임대주택, 국민임대주택의 경우, 처음부터 청약저축가입자의 자격으로 입주를 했거나 소득수준의 향상 등으로 초기의 입주자격요건이 더 이상 유효하지 않는 가구 등에 대해서는 차등부과금액을 기

존의 임대보증금과 임대료에 합산하여 부과하고 있다.

50년 공공임대주택의 경우, 최초 공급계획시 무주택청약저축가입자, 철거민, 보훈대상자, 일군위안부 등을 대상으로 하였기 때문에, 입주자격의 변동여부를 가늠할 수 있는 기준이 없다고 해도 무방하다. 반면, 영구임대주택과 국민임대주택의 입주자격에는 그보다 더욱 구체적인 기준이 포함되어 있기 때문에 입주자구의 자격변화에 따라 형평성을 고려한 별도의 증액청구가 필요했다.

영구임대주택에 입주할 수 있는 가구는 국민기초생활보장제도에 따른 수급자, 보훈대상자, 일군위안부, 보호대상 모자가정, 북한이탈주민, 청약저축가입자 등인데, 청약저축가입자이거나 소득수준의 향상 등으로 수급자 선정에서 제외되었지만 당해 임대주택에 계속 거주를 희망하는 자에 대해서는 차등부과금액을 부과하고 있다. 청약저축가입자에게는 건설부고시 제97호 장기임대주택의 표준임대보증금·표준임대료와 건설부 고시 제568호 영구임대주택의 표준임대보증금·표준임대료 각각의 차액의 80%, 50%를 차등부과금액으로 산정하여 입주와 동시에 부과하고 있다(건설부 고시 제1992-474호). 또한 수급자 선정에서 제외되었지만 계속 거주를 희망하는 가구에 대해서는 계약시점에서 청약저축가입자에게 적용하는 표준임대보증금 및 표준임대료에서 계약당시 수급자에게 적용하는 표준임대보증금 및 표준임대료를 차감한 금액을 차등부과금액으로 정한 후, 수급자 선정에서 제외된 후 최초계약시 차등부과금액의 30%, 1차 재계약시 60%, 2차 재계약 이후 100%를 가산하고 있다(건설교통부 고시 제1996-251호).

국민임대주택의 경우, 50㎡ 미만의 주택에 대해서는 전년도 도시근로자가구 월평균소득의 50% 이하인 무주택세대가, 50㎡ 이상인 주택에 대해서는 전년도 도시근로자가구 월평균소득의 70% 이하인 무주택세대가 입주할 수 있으며, 거주지역, 가족 수, 세대주 나이, 장애여부, 청약저축 가입기간 등에 따라 가점이 부여된다. 이처럼 소득수준을 주요 입주자격으로 설정하고 있기 때문에, 입주 후 시간이 지나면서 소득수준이 높아져서 애초의 입주요건에 해당되지 않는 가구가 발생할 수 있다. 그리고 이러한 가구들이 계속 당해 임대주택에 거주

하기를 원할 경우, 영구임대주택과 마찬가지로 차등부과금액을 기존의 표준임대보증금 및 표준임대료에 합산하여 부과하고 있다.

국민임대주택에 적용되는 차등부과금액은 국민임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료의 각각 40%에 해당하는데, 여기에서 말하는 표준임대보증금과 표준임대료는 최초 입주자모집 당시의 표준임대보증금과 표준임대료를 기준으로 <주택임대차보호법>에서 규정하는 증액청구비율을 임대기간 경과년수에 복리로 승하여 산출한 금액이다(건설교통부 고시 제2003-224호).

<표 27> 영구임대주택과 국민임대주택의 차등부과금액 산정 및 적용방식

구분	영구임대주택	국민임대주택
차등 부과 금액 산정 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 청약저축가입자: 장기임대주택의 표준임대보증금·표준임대료와 영구임대주택의 표준임대보증금·표준임대료 각각의 차액의 80%, 50% · 수급자 선정 제외자: 청약저축가입자에게 적용하는 표준임대보증금 및 표준임대료에서 수급자에게 적용하는 표준임대보증금 및 표준임대료를 차감한 금액 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료의 각각 40%
증액 청구 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 청약저축가입자: 입주와 동시에 차등부과금액 100% 가산 · 수급자 선정 제외자: 수급자 선정에서 제외된 후 최초계약시 차등부과금액의 30%, 1차 재계약시 60%, 2차 재계약 이후 100% 가산 	<ul style="list-style-type: none"> · 입주가구 중 입주자격을 충족하지 못하는 가구: 입주시 차등부과금액 100% 가산 · 입주 후 입주자격이 상실된 가구: 입주자격 상실 후 최초계약시 차등부과금액의 50%, 1차 재계약시 차등부과금액 100% 가산

앞에서 보았듯이, 현행 공공임대주택의 임대료(임대보증금 포함)는 주로 건설원가, 건설가격, 건물유지와 관련된 비용을 토대로 산정되거나, 급지구분에 따라 계산되고 있다. 이러한 산정방식이 갖는 가장 큰 문제는 입주자의 주거비지불능력(affordability)이 전혀 고려되지 않고 있다는 점이다. 이러다보니 공공임대주택의 입지가 좋지 않더라도 건설관련 비용이 많이 소요되면 임대료가 비싸게 책정되고, 토지가나 자재비가 상승하는 시기에 건립된 경우 역시 임대료가 높게 책정된다. 이처럼 입주자들이 느끼는 편익이나 소득수준과는 무관하게 임대료가 산정되는 현행 제도 하에서는 형평성의 측면에서 불합리한 점들이 나타나고 있다.

첫째, 공공임대주택 입주자간의 형평성 문제가 존재한다. 특히 영구임대주택과 국민임대주택의 경우 비수급자나 청약저축가입자, 또는 입주시 자격조건의 변화 등에 따라 차등부과금액을 가산하고 있으나, 50년공공임대주택은 그렇지 않다. 50년 공공임대주택은 청약저축가입자로 신청해서 추첨만 되면 거의 아무런 조건없이 일률적인 조건에 따라 입주가 가능한데, 이 경우, 다른 조건의 입주자와 동일한 수준의 임대료를 부과하고 있다. 비록 재개발·주거환경개선사업으로 인해 퇴거를 당하는 사람들을 위해 공급된다는 점에서 의미가 있지만, 50년공공임대주택에 입주하는 가구의 소득수준은 상당히 다양함에도 불구하고 그와 상관없이 동일한 조건에 공공임대주택이 제공되고 있는 것이다.

둘째, 공공임대주택 입주자와 비입주자간의 형평성 문제가 있다. 즉 공공임대주택의 임대료 수준이 저소득가구의 소득수준과 무관하게 상당히 높기 때문에, 안정적인 주거가 더욱 필요한 최저소득가구보다는 그보다 소득이 약간 높은 가구들이 공공임대주택의 혜택을 더 많이 받고 있다.

이와 같이 공공임대주택 정책에서 임대료를 매개로 형평성 문제가 나타나고 있는 것은 소득수준에 따라 적정 수준의 임대료를 부과하는 체계가 없었기 때문이라 할 수 있다. 물론, 앞에서 살펴보았듯이 영구임대주택과 국민임대주택의 경우 입주자격에서 벗어나는 가구에 대해 차등부과금액을 산정하여 가산함으로써, 이러한 형평성 문제를 해결하려 하고 있다. 그러나 이 방법은 근본적

인 해결책이라기보다는 현 제도의 부분적인 수정에 지나지 않는다.

첫째, 현재의 차등부과금액은 청약저축가입자의 임대보증금 및 임대료와의 차액 또는 임대보증금·임대료의 일정비율 등의 방식으로 산정하고 있기 때문에, 현재의 증액청구방식 역시 가구의 소득수준이 반영되지 않고 있다. 그렇기 때문에 이는 차등부과금액 산정방식의 합리적인 근거가 무엇인가 라는 물음에 대해 충분한 답을 제공해주지 못한다.

둘째, 현재의 증액청구는 기존의 입주자격의 적격 여부를 기준으로 하고 있다. 즉 수급자인지 아닌지, 혹은 청약저축가입자인지 아닌지, 혹은 소득이 일정 수준을 넘어섰는지 아닌지에 따라 증액청구 여부가 결정되고 차등부과금액이 부과된다. 이처럼 2단계 방식으로는 입주가구의 다양한 소득수준을 충분히 반영할 수 없으며, 결과적으로 입주가구간의 형평성 문제를 효과적으로 해결할 수 없다.

셋째, 현재의 증액청구방식은 공공임대주택의 입주자와 비입주자간의 형평성 문제, 즉 계층역진적인 문제를 해결할 수 없다. 저소득가구의 소득수준에 비해 상대적으로 높은 수준의 임대료로 인해 입주를 포기하는 문제를 해결하지 않은 채, 이미 입주한 가구간의 형평성 문제를 해결하고자 하는 것은 부분적인 해결책에 불과하며 형평성의 실질적인 개선도 기대하기 어렵다.

넷째, 공공임대주택 유형별로 차등부과금액이 상이한 방식으로 산정되는 것도 또한 문제이다. 이는 입주자들의 혼란을 가중시킬 뿐만 아니라, 주택 유형에 따라 입주자들간의 형평성 문제를 발생시킬 수도 있다. 따라서 유형에 상관없이 공공임대주택 전체를 통합하는 새로운 부과체계를 개발할 필요가 있다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 대한주택공사 주택도시연구원 박신영 연구원

우리나라에서도 소득계층별 임대료를 차등화하는 방안이 도입되어야 하지만 영국이나 일본처럼 임대료의 차액을 보조해주는 제도가 갖추어지지 않은 현실

을 감안할 때, 완전한 형태의 소득계층별 임대료 보조제도는 어려울 것으로 내다보고 있다. 따라서 소득계층별 임대료 보조제도를 응용한 경사임대료 제도의 도입을 제안하고 있다. 즉 현재와 같은 원가연동 임대료체계에서 벗어나 공공임대주택 입주 초년도에는 임대료를 저렴하게 하고 이후 15~20년 후에는 임대료가 주변지역의 임대료 수준에 상당하도록 하는 방안을 대안으로 제시하고 있다(대한주택공사 주택도시연구원, 2001).

○ 한국도시연구소

공공임대주택 임대료 문제를 해결하기 위해 서구와 같이 주거비보조제도를 시행하거나 공공임대주택의 임대료를 소득수준에 따라 차등부과할 것을 제안하고 있다. 그러나 전자의 방식이 단기간에 확립되기는 어렵기 때문에, 후자의 방안이 더 적절한 것으로 보고 있다(한국도시연구소, 2003b).

○ 서울시정개발연구원

현재 영구임대주택, 50년공공임대주택, 국민임대주택 등에서 다양한 방식으로 운영되고 있는 입주자선정 및 임대조건 등을 통합운영하는 것을 전제로 하여, 임대료를 입주자의 소득여건에 따라 부과하고 2년마다 소득수준의 변화에 따라 임대료 수준을 결정할 것을 제안하고 있다. 예를 들어 국민기초생활보장수급자 등은 영구임대주택의 임대료 부과, 소득1분위 자격탈락자의 경우에는 영구임대주택의 임대료에 할증률 부과, 소득 2분위의 경우에는 공공임대주택의 임대료 부과, 소득 3, 4분위의 경우에는 공공임대주택의 임대료에 할증률 부과, 소득 5분위 이상은 시장임대료를 부과하는 방식을 제시하고 있다(서울시정개발연구원, 2003).

○ 주거연합, 참여연대, 경실련 등 15개 민간단체

공공임대주택은 영리를 목적으로 하는 것이 아니라 사회적 안전망의 하나로 이해한다면, 입주자 개개인의 경제적 수준에 맞춰서 부담가능한 임대료를 부

과하는 것이 합리적이라고 주장한다. 즉 가구의 소득수준에 따라 임대료를 차등화함으로써 공공임대주택 정책에서 배제되는 저소득가구가 없도록 할 것을 주장하고 있으며, 이러한 내용을 담은 임대주택법 개정 청원서를 2003년 11월 국회에 제출한 바 있다.

4) 외국사례

일본에서는 1996년부터 공영주택 임대료에 소득수준을 반영하여 차등적으로 임대료를 부과하는 응능응익(應能應益) 제도를 실시하고 있다. 이 제도가 도입된 배경은 주택을 필요로 하는 저소득층에게 혜택이 더 많이 돌아갈 수 있도록 하고, 기존 임대료 체계의 비효율성을 개선하기 위함이었다. 응능응익제에 의한 임대료는 산정식은 다음과 같다(박신영, 2003).

$$\text{본래입주대상자의 임대료} = \text{임대료산정 기초액} \times \text{시정촌(市町村) 입지계수} \times \text{규모 계수} \times \text{경과년수 계수} \times \text{편리성계수}$$

<공영주택법>이 개정된 당시의 임대료 산정 기초액은 가구수입의 15~18% 수준으로 산정했으며, 이와 같은 원칙은 지금도 유지되고 있다. 다만 월수입은 매년 상향되고 있다. 아래 표는 <공영주택법> 개정당시 적용되던 기준이다.

<표 28> 응능응익제의 임대료 산정 기초액(1995년 기준)

(단위: 엔)

수입 분위	월수입 (하한액~상한액)(엔)	각수입구분의 중간치(년수)	임대료 부담율(%)	임대료 산정 기초액
0.0~10.0%	0~112,000	2,855,000	15.0%	35,688
10.1~15.0%	112,001~141,000	3,320,000	15.5%	42,883
15.1~20.0%	141,001~163,000	3,820,000	16.0%	50,933
20.1~25.0%	163,001~181,000	4,280,000	16.5%	58,850
25.1~32.5%	181,001~223,000	4,795,000	17.0%	67,929
32.6~40.0%	223,001~263,000	5,400,000	상동	76,500
40.1~50.0%	263,001~311,000	6,105,000	18.0%	91,575
50.1%~	311,001이상	6,980,000	상동	104,700

자료: www.eng.toyo.ac.jp/~uzo/ronbun

<표 29> 응능응익제에 따른 임대료 산정 관련 수치

계수	산정방식
시정촌(市町村) 입지계수	· 국토교통성 대신이 각 시정촌의 지가상황을 감안해서 0.7부터 1.6까지의 범위에서 결정한 수치
규모계수	· 당해 공영주택의 면적을 70㎡로 나눈 수치
경과년수 계수	· 목조이외(경과년수 계수) = $1 - 0.0114 \times \text{경과년수}$ · 목 조(경과년수 계수) = $1 - 0.0177 \times \text{경과년수}$
편리성 계수	· 사업주체가 당해 공영주택이 가지는 구역 및 주변지역의 상황, 당해공영주택의 설비 등을 감안해서 0.7~1.0의 범위에서 설정한 수치

자료: www.pref.kochi.jp

한편, 응능응익제에 대한 평가는 긍정에서부터 부정에 이르기까지 다양하게 나타나는 것이 사실이다. 부정적인 의견으로는 공영주택의 임대료 수입이 낮

아짐으로써 대부분 지자체의 공영주택에 대한 부담이 크게 늘어났다는 지적이 있다. 어떤 현(縣)의 경우 중장기적으로 공영주택에 대한 보조금의 비율이 2할 이상 인상될 것으로 예상되며, 공영주택 입주자와 민간임대주택 거주자의 수익격차도 훨씬 증가했다고 한다(www.eng.toyo.ac.jp/~uzo/ronbun). 하지만 이러한 비판과 시행과정의 문제점에도 불구하고, 종전처럼 주택의 공급에 소요된 비용을 임대료로 회수하는 구조에서 벗어나 저소득층이 부담가능한 임대료를 부담토록 하였다는 점에서 응능응익제의 도입은 일본 공영주택을 진정한 의미의 복지주택으로 자리매김하는 계기가 되었다는 긍정적인 평가도 존재한다(박신영, 2003).

5) 정책목표 제안

영구임대주택, 50년공공임대주택, 국민임대주택의 임대료는 소득수준에 따라 적정한 부담이 되도록 차등화하고, 주택이 제공하는 서비스 수준을 기준으로 결정하는 것을 원칙으로 체계를 바꾸는 것이 바람직하다. 또한 이와 같은 임대료 체계가 보다 효과적으로 운용되고 형평성을 제고하는 데 기여하도록 하기 위해서는, 현재 주택유형별로 상이한 입주자격을 소득기준을 중심으로 단일화해야 할 것이다²⁷⁾.

이를 위해서는 <임대주택법>, <주택공급에 관한 규칙>, 기타 임대료를 규정하고 있는 건설교통부 고시 등을 전면개정하여 유형별 공공임대주택 입주자격 기준의 단일화 및 소득수준이 반영된 임대료 체계를 제도화시킬 필요가 있다. 이러한 방식은 주거소요(housing needs)가 큰 가구에 공공임대주택의 혜택이 돌아가게 하고 소득이 높은 가구는 민간임대주택으로 이주하도록 유도할 수 있는 효과적인 수단이 될 것이다.

27) 일본의 경우, 입주자의 수입분위를 하위 25%로 정하고, 50세 이상의 고령자 및 신체장애자가 있는 가구에 대해서는 하위 40%까지의 기준을 지방에 따라 탄력적으로 적용할 수 있도록 하고 있다.

라. 쟁점⑭ : 주거비보조제도의 시행

1) 실태

최근 부동산시장의 특징은 서울 강남지역의 아파트 전세값 급등과 뒤이은 수도권 일대의 매매가격 상승으로 요약할 수 있다. 서울의 아파트가격 상승률은 1998년을 기점으로 전국 평균상승률을 초과하고 있으며, 2001년 이후 서울의 아파트가격 상승률은 55%를 상회하고 있다(건설교통부·국토연구원, 2003). 이처럼 주택가격의 지속적인 상승은 주택이 투기의 대상이 되는 원인으로 작용하고 있는데, 그 결과 중산층 자가소유자의 자본이득이 증대되어 저소득층과의 격차가 점차 확대되고 있다. 1993년과 2002년의 시점에서 주택자산에 대한 지니계수를 살펴보면, 1993년의 경우 0.489, 2002년의 경우 0.510으로 주거불평등은 더욱 심해지고 있음을 알 수 있다(건설교통부·국토연구원, 2003).

이와 같은 주거불평등은 저소득층의 상대적 박탈감을 더욱 심화시키지만, 이들을 더욱 힘들게 하는 것은 주거비의 지속적인 상승에서 찾을 수 있다. 전세가격의 경우, 1998년 외환위기 직후를 제외하고는 지속적인 상승세를 나타내고 있는데, 특히 1999년 이후에는 전국평균 10% 이상의 급등세가 지속되면서 저소득층의 주거불안을 더욱 가중시켰고, 서울 등 주거여건이 좋은 일부 지역의 경우 IMF 경제위기 이전 수준에 비해 2배 이상 상승한 곳도 나타났다(건설교통부·국토연구원, 2002; 건설교통부·대한주택공사, 2003).

<표 30> 주택전세가격의 전국 변동률 추이

(단위: %)

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
평균	16.8	1.9	7.5	2.4	4.6	3.6	6.5	0.8	-18.4	16.8	11.1	16.4	10.1

자료: 국민은행, 「도시주택가격동향」; 건설교통부·대한주택공사(2003: 45)에서 재인용

월세의 경우 보증부 월세 및 무보증 월세의 비중이 점차 증가하여 2002년에는 신규임대차계약 중 47.3%를 차지하고 있다. 이에 따라 월세거주 세입자의 경우 금융기관 금리와 비교할 때 월세지불에 따른 현금부담이 많아 실질적인 주거비부담이 증가하고 가처분소득의 감소를 피하기 어려워지고 있다.

<표 31> 연도별 월세시장 동향

(단위: %)

구분	2001. 12	2002. 1	2002. 2	2002. 3	2002. 4
전세	58.0	55.8	53.5	54.5	52.7
보증부월세	39.1	40.4	42.4	41.2	42.6
무보증월세	3.0	3.7	4.0	4.2	4.7
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 건설교통부·국토연구원(2002: 11)에서 발췌

이처럼 소형주택 혹은 기존의 민간임대주택에 거주하는 저소득층의 주거비 부담이 가중되는 현상은, 다르게 말하면 저소득층이 주거비를 저렴하게 부담할 수 있는 주택이 양적으로 줄어들고 있음을 의미한다. 이와 관련해서 소득분위에 따른 주거실태와 주거비부담이 어떠한지 살펴보면, 아래의 표와 같다.

표에서 알 수 있듯이, 소득 1~2분위 계층의 주거면적은 20평이 채 되지 않으며, 평균 건축년수가 16.5년이나 되는 노후주택에 거주하며 주거시설 역시 낙후되어 있다. 특히 소득 1분위에 속하는 저소득층은 노후불량주택에 거주함에도 불구하고 PIR(연소득대비주택가격)이 11.1로, 전체 평균보다 2.5배 높은 것으로 나타났으며, 주거비부담을 나타내는 지표인 RIR(월소득대비임차료) 역시 28.9에 달해 주거비에 대한 보조 없이는 안정적인 주거생활이 곤란한 상태에 처해 있음을 알 수 있다. 결국 소득수준이 낮은 계층일수록 임대료 부담이 높으며 주택을 구입할 수 있는 능력은 현저히 낮은 상태라 할 수 있다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2004).

<표 32> 소득계층별 주거실태 및 주거비부담

구분 \ 점유형태	1분위 소득 이하	2분위 소득 이하	3분위 소득 이하	4분위 소득 이하	5분위 소득 이하	7분위 소득 이하	10분위 소득 이하	전체
평균주거면적(평)	17.0	19.1	20.5	21.4	22.9	25.6	29.2	24.8
평균방수(개)	2.7	2.9	3.1	3.3	3.3	3.6	3.9	3.5
주택경과년수(년)	16.5	13.1	11.6	11.6	11.5	10.7	10.3	11.2
연소득대비 주택가격(PIR)	11.1	6.8	6.4	5.1	4.8	3.9	3.7	4.5
월소득대비 임차료(RIR)	28.9	20.6	19.9	21.1	17.6	16.5	12.6	14.8

자료: 건설교통부, 2002, 「도시거주가구 주거실태조사」; 보건복지부·한국보건사회연구원(2004: 82), 건설교통부·국토연구원(2003: 8)에서 재인용.

저소득층일수록 과중해지는 주거비부담은 이들의 열악한 주거환경을 상당한 규모로 유지시키는 원인이 된다. 대규모 비닐하우스촌의 형성이나 쪽방지역, 그리고 20여만 가구로 추정되는 지하셋방 등 최저주거기준에 미달하는 가구의 존재는 바로 우리사회에서 주거비부담이 저소득층의 주거양태에 어떤 영향을 미치는지를 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다. 더구나 과중한 주거비부담은 저소득층의 소비생활을 압박하여 생활필수품에 대한 소비를 억제하고, 나아가 건강이나 교육, 문화, 여가생활에 대한 지출을 제한함으로써 이들의 자립, 자활능력의 배양을 저해하고 빈곤을 세습하는 결과를 가져옴을 인식한다면, 주거비부담을 완화할 수 있는 방안을 정책적으로 마련해야 할 필요성은 충분하다(국가인권위원회, 2004; 보건복지부·한국보건사회연구원, 2004).

한편, 우리사회에서 주거비부담을 완화하고 적절한 주거를 보장할 수 있는 정책으로는 공공임대주택 정책이 거의 유일하다고 할 수 있지만, 현재 분양되

지 않고 장기적인 재고로 활용될 수 있는 공공임대주택은 아래 표에서도 나타나듯이 30만호도 채 되지 않는다. 330만에 달하는 최저주거기준 미달가구 중 공공임대주택 소요가구가 165만여 가구일 것이라고 추정되는 상황에서(대한주택공사 주택도시연구원, 2002), 현재의 공공임대주택 재고는 매우 적은 양이다.

<표 33> 우리나라 공공임대주택 재고 현황 (2002년 말 기준)

계	영구임대주택	50년 공공임대주택	국민임대주택	재고비율*
288,733호	190,077호	87,828호	10,828호	2.34%

* 2002년 현재 총 주택수 12,358천호를 기준으로 계산하였음.

실제로 저소득층의 주거비부담을 완화하는 데 공공임대주택이 많은 기여를 해왔음은 사실이다. 시중 전세가격에 비교할 때, 영구임대주택은 30% 이하, 국민임대주택은 70% 이하 수준으로 저렴한 편이기 때문이다(건설교통부 공공주택과, 2004). 하지만 공공임대주택 재고가 충분하지 않은 상황에서 저소득층의 주거복지를 위해 공공임대주택 정책에만 의존할 수는 없는 실정이다. 정부가 2012년까지 국민임대주택 100만호 공급계획을 세우고 있지만, 건설과 공급, 배분에 이르는 과정에서 소요되는 시간을 고려한다면, 공공임대주택 정책은 저소득층의 주거비부담을 부분적으로 해소할 수 있을 뿐 절대적인 대안은 아니다. 그러는 동안 민간임대주택에 거주하는 저소득층은 정부지원으로부터 배제됨으로써 공공임대주택 주민들과 민간임대주택에 거주하는 저소득가구 사이의 형평성 문제는 더욱 심화될 것이다. 이러한 맥락에서 우리나라에서도 외국과 같이 공공임대주택에 한정되지 않는 주거비보조제도를 시행함으로써 주거비부담이 과중하다고 판단되는 저소득가구라면 누구나 정부지원을 받아 적절한 주거생활을 보장받을 수 있어야 할 것이다.

2) 관련 제도현황

우리나라에서 주거비보조제도와 유사한 제도로 국민기초생활보장법에서 규정하는 주거급여가 있다. 국민기초생활보장법에 따라 수급자로 지정된 가구에 대해서는 주거안정에 필요한 임대료, 유지수선비 등을 주거급여로 지급하도록 돼 있다. 주거급여의 기본적인 운영방식은 보충급여의 원리(생계 및 주거급여 = 현금급여기준 - 개별가구의 소득평가액)에 의해 최저주거비를 보장하는 것이라 할 수 있으며, 주거급여와 생계급여에 포함된 주거비를 통해 최저주거비가 보장되고 있다.

<표 34> 2003년도 최저주거비와 주거급여

(단위: 원/월)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거급여	37,020 (53.6%)	82,308 (72.0%)	116,224 (73.9%)	156,766 (79.3%)	170,860 (76.0%)	199,733 (78.7%)
주거급여	32,000 (46.4%)	32,000 (28.0%)	41,000 (26.1%)	41,000 (20.7%)	54,000 (24.0%)	54,000 (21.3%)
최저주거비(계)	69,020	114,308	157,224	197,766	224,860	253,733

주: ()안은 최저주거비 대비 비율

자료: 보건복지부(2003: 112)

하지만, 현행 주거급여의 문제점을 지적하는 목소리도 존재한다(김혜승, 2004; 보건복지부·서울시정개발연구원, 2001). 첫째, 현행의 주거급여체계는 가구가 기본적으로 향유해야 할 최저주거기준을 감안한 최저주거비와 구체적으로 연계되어 있지 않다. 주거급여가 주거비 명목으로 지급되기는 하지만, 주로 가처분소득 형태의 현금지원방식이고, 지원액수도 가구특성 등을 고려한 최저주거비를 반영하지 않고 일률적으로 가구당 32,000~54,000원에 해당하는

충분치 않은 금액을 지급하고 있으며, 최저주거비에 해당하는 나머지는 생계급여에 포함되어 지원하고 있다. 실제 저소득층의 생활비 중 주거비가 차지하는 비중이 20~30%임을 고려하면 지금의 주거급여 액수는 매우 낮은 수준이라 할 수 있다.

둘째, 현행 주거급여의 지급방식은 급여대상자의 주거수준의 향상 및 주거비지불능력 제고에 실효성 있는 방식인지의 여부를 확인할 수 없는 문제가 있다. 예를 들어 현금급여의 경우 생계급여와 동일한 방법으로 매월 수급자의 계좌로 입금하는 형식을 취하고 있어 해당 수급자가 주거급여를 주거문제 해결에 직접적으로 사용하는지를 파악할 수 없다. 또한 현물급여는 자가가구 수급자로 제한하고 있으며 주거급여의 30%로 책정되어 있어 확실적인 지원으로 수급자의 주거환경을 개선하려는 취지를 살리지 못하고 있다.

셋째, 현재 가구규모별로 설정된 최저주거비는 지역별·가구특성별·점유형태별·주택유형별 차이를 세부적으로 고려하지 못하고 있다. 최저생계비계측시 도시지역의 경우 전세와 아파트를, 농촌지역의 경우 자가와 단독주택을 대표적인 점유형태와 주택유형으로 설정해왔다.

넷째, 현행 주거급여는 국민기초생활보장법 상의 수급자에게만 지급되고 있어, 수급자와 생활수준이 크게 다르지 않은 차상위계층과의 형평성 문제가 제기되고 있으며, 수급자 지정이 해제될 경우 주거급여의 혜택을 받을 수 없는 문제가 있다.

이상에서 현행 주거급여제도는 여러모로 저소득층의 주거비 부담완화와 주거수준의 향상에 기여하는 데 있어서 많은 문제점을 지니고 있다. 특히 국민기초생활보장법으로 규정되는 한, 수급자 이외의 저소득가구의 주거비부담 문제에 적절히 대응하기 어려운 한계가 있다. 따라서 수급자에 한정되지 않는 보편적인 주거비보조제도의 시행이 필요하다 하겠다.

3) 민간단체 및 전문가 제안사항

○ 국토연구원 김혜승 연구원

현행 주거급여는 최저주거기준을 반영하면서 가구특성 및 지역에 따라 달라지는 최저주거비를 모두 포괄한 독립된 영역으로 구축되어야 함을 주장하고 있다. 단기적으로는 현행 주거급여체계 하에서 현재보다 많은 저소득가구가 최저주거기준을 누릴 수 있는 최저주거비를 보전받도록 수급자의 규모를 단계적으로 일정 수준까지 확대할 것을 제안하였다. 하지만 장기적으로는 주거급여의 수준을 현실화하려는 노력과 함께 대상계층을 폭넓게 설정하여 주거비지불능력을 고려한 새로운 주거비보조제도를 신설하는 방안을 검토할 수 있다고 언급했다(김혜승, 2004).

○ 한국보건사회연구원 이태진 연구원 등

주거급여의 중장기 개선방안으로서, 첫째, 주거급여의 도입취지를 분명히 할 수 있도록 현행 통합급여체제로 운영하는 주거급여를 분리운영하고, 둘째, 전 국민의 주거수준 향상을 위해 별도의 독립된 주거비보조제도의 도입이 함께 검토되어야 한다고 주장한다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2004).

○ 서울시정개발연구원 김수현 연구원, 한국도시연구소

현재로서는 수급자와 차상위계층에 대해 별도의 주거급여체계를 갖추는 것이 대안이라고 주장하고 있다. 수급자의 경우 최저생계비 계층결과를 토대로 지역별, 가구원수별 주거급여액을 결정하며, 차상위계층은 수급자들의 주거비 지출을 근거로 지역별, 가구원수별로 차등화하여 일정비율을 지급하는 방안을 제시한다. 하지만 장기적으로는 주거급여제도를 기초생활보장제도로부터 분리하여 일정한 범위의 저소득층을 대상으로 하는 별도 급여체계를 갖추는 것이 바람직한 방향이라고 제안하고 있다(보건복지부·서울시정개발연구원, 2001).

○ 주거권 실현을 위한 국민연합, 빈곤문제 해결을 위한 사회연대

과도한 주거비 부담에 따른 주거 불안정계층이 폭넓게 확대됨으로써 빈곤의 문제가 일상화·보편화되고 있는 현실을 개선하기 위해서는 주거문제의 해결이 일차적으로 시급하다고 주장하며, 주거빈곤층의 주거안정을 위해 주거급여를 현실화할 것을 제안하고 있다.

4) 외국사례

주거비보조제도와 관련하여 일본, 영국, 미국, 독일, 프랑스, 스웨덴을 살펴보면 다음과 같다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2004). 일본, 영국, 미국의 경우 주거비보조제도가 공공부조의 성격을 지닌다. 이를 세분화하면 일본은 공공부조 성격의 통합운영체계, 영국은 공공부조 성격의 분리운영체계, 미국은 공공부조 성격의 바우처형 분리운영체계라 칭할 수 있다. 반면, 독일, 프랑스, 스웨덴은 보편적 프로그램인 주택수당 성격의 분리운영체계로서 주거비보조제도를 운용하고 있다. 특히 스웨덴은 주택수당을 중심으로 하고, 지방자치단체에서 운용하는 주거부조가 이를 보완하고 있으며, 미국을 제외하고는 대부분의 국가에서 현금급여 형태로 임차인에게 직접 보조하고 있다.

대상자 선정기준으로 소득수준, 주거비부담, 시장임대료 등이 고려되고 있으며, 이를 바탕으로 급여수준을 산정하고 있다. 또한 급여수준은 지역별, 가구규모별, 소득수준별, 주거비부담정도, 임대료수준에 따라 차등을 두고 있다.

각국이 운용하는 제도의 성격은 모두 상이하지만, 대체적인 경향은 다음과 같다. 첫째, 전반적으로 주거복지정책 가운데 주거급여의 비중이 강화되고 수급가구의 비율이 증가하는 등 주거비보조의 비중이 확대되고 있다. 둘째, 전반적으로 주택공급의 생산자 보조방식에서 주거비보조 형태의 소비자 보조방식으로 이행하고 있는 추세로, 이는 저소득가구의 구매력을 증진시켜 임대주택 및 주택산업 육성에 기여할 수 있는 장점이 있다. 셋째, 자산조사를 기반으로 주거급여가 제공되며 일반적으로 최대급여액이 정해져 있으나, 금액이 현실화

되어 있기 때문에 주거비부담의 완화에 크게 기여하고 있다²⁸⁾.

5) 정책목표 제안

단기적으로는 국민기초생활보장법 내에서 생계급여로부터 분리운영하고, 가구특성 및 지역특성에 따라 주거급여의 지급액을 현실화하고 수급자 규모를 확대하여 수혜대상자를 늘린다. 그리고 장기적으로는 국민기초생활보장제도로 부터 주거급여를 분리하고 소득에 비해 주거비를 과도하게 부담하는 저소득가구 전체를 포괄하는 보편적인 주거비보조제도를 새로이 마련할 필요가 있다.

28) 우리나라와 가장 유사한 방식(주거급여의 공공부조 통합운영)으로 주거급여 제도를 운영하는 일본만 보더라도, 각 지역의 임대료 수준(6개 급지 및 대도시 지역의 임대료 수준을 고려한 특수급지로 구분)에 비추어 최소한의 적정 민간임대주택에 거주할 수 있을 정도의 주거급여를 제공하고 있다.

IV. 정책목표 달성을 위한 추진전략

1. 쟁점별 정책목표의 우선순위 결정

오늘날 국제사회는 자유권의 영역을 넘어 사회권으로서의 인권을 확장하는데 힘을 기울이고 있다. 나라마다 사회권의 발전 수준에 차이가 있기 마련이고, 우리나라 역시 압축적인 경제성장의 과정을 숨가쁘게 달려온 터라 모든 국민에게 최소한의 '경제적 안전'을 권리로서 보장하는 일에 소홀해 왔던 것이 사실이다. 그런 맥락에서 앞에서 제시된 과제들은 삶의 기본 요소인 '주거'의 분야에서 이제부터 우리사회가 함께 풀어야 할 숙제들을 가려 뽑은 것이다.

인권을 논함에 있어 빠져서는 안 될 최소한의 과제를 추린 것이므로 어느 하나 가볍게 다룰 수 있는 것은 없다. 덜 중요한 과제가 없다는 것이다. 그럼에도 우리나라의 현재 예산 규모와 사회적 합의의 수준에 비추어 보면 이 '최소한'의 정책 목표를 달성하는 데도 적지 않은 어려움이 예상된다. 이들 과제의 해결 주체가 될 정부의 소관부처, 예컨대 건설교통부의 관계자들도 여기서 제시되고 있는 내용들을 이미 잘 알고 있고 해결의 필요성에 대해서도 상당부분 공감하리라 믿는다. 그럼에도 이제까지 눈에 띄는 진척이 없었던 것은 역시 예의 한정된 예산과 사회집단간의 복잡한 이해관계 때문일 것이다. 이러한 정부 관계자의 고충을 십분 이해하면서도, 우리는 이 연구보고서를 통해서 사회적 약자에 대해 보다 집중된 관심과 배려가 있어야 함을 주장한다. 세간에서 이야기되는 신빈곤의 등장, 빈부격차의 심화, 사회범죄 증가 등의 문제가 여기서 제시된 주거권 과제들과 결코 무관하지 않기 때문이다.

모두가 중요한 과제들임에도 굳이 우선순위를 매기고자 했던 것은 앞서 말한 현실적 제약조건들을 고려하면서 일의 처리 방법과 순서를 가능한 한 합리적으로 찾자는 의도였을 것이다. 애초 국가인권위원회가 우선순위 결정의 기

준으로 제시한 5가지의 지표 - 대상인구수, 문제의 심각성, 수용가능성, 사회적 비용, 적용의 시급성 - 가운데, 본 연구진은 '수용가능성'과 '사회적 비용' 두 가지를 제외하기로 하였다. 다섯 가지 모두를 고려할 경우, '문제의 심각성'이나 '적용의 시급성'에서는 높은 점수를 받아 매우 중요한 문제로 부각되었던 과제가, 소요예산이 많고 정부로부터 수용되지 않을 가능성이 높다고 판단되면, 우선순위에서 뒤로 밀려 그 중요도가 희석돼버리는 결과를 낳기 때문이었다. 그리하여 연구진은 소요예산의 정확한 추정과 과제의 채택 여부는 소관부처의 판단에 맡기는 편이 타당하다고 결론지었다. 그리하여 본 연구에 참여한 연구진과 각계의 전문가로 구성된 자문위원 등 총 15명이, 각 정책과제마다 3개의 지표별로 1~5점까지의 점수를 부여했다(1인당 하나의 정책과제를 15점 만점으로 평가). 이렇게 배정된 점수를 정책과제별로 합산한 후, 총점이 높은 정책과제를 우선순위가 높은 것으로 간주하여 전체순위 및 영역별 순위를 정하였다. 따라서 다음에 나열된 정책과제별 우선순위는 그 정책의 효과가 적용되는 사람의 규모, 문제가 심각하고 적용이 시급한 정도 등을 고려하여 과제들간의 상대적 중요도를 평가한 것이다. 따라서 이것은 각 쟁점들의 성격을 충분히 이해시키기 위해 일단의 전문가들이 제시하는 참고의견일 뿐, 절대적 의미가 있는 것이 아님은 물론이다.

<표 35> 주거권 관련 쟁점들의 우선순위

문제영역	주요 과제	순위	
		영역별	전체
대책없는 철거 및 퇴거 금지	쟁점① 강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화 ○ 각종 개발사업에서 세입자가 강제로 퇴거 및 철거당하지 않도록 보호하는 내용을 관련 법령 안에 신설. ○ 세입자 주거대책의 대상에서 일부 사업의 철거세입자를 제외하는 조항을 없애고, 모든 철거세입자가 국민임대주택의 우선공급 대상이 되도록 관계 법령 개정 ○ 세입자 대책의 기준일을 '지구(구역) 지정일'로 변경 ○ 공공임대주택의 보증금이 철거세입자의 지불능력을 초과하는 경우 융자지원책 마련. ○ 세입자에 대한 임시수용시설 제공 의무 명문화.	1	3
	쟁점② 공공개발사업의 소액보상자에 대한 주거지원대책 마련 ○ 가구규모를 고려한 소형 분양주택 공급 제도 마련 ○ 보상가와 분양주택 실입주금의 차액에 대한 장기저리 융자 제도 확대. ○ 주거용 건물의 소액보상 한도액 인상.	3	9
	쟁점③ 공공임대주택 임대료·관리비 연체 또는 자격요건 상실로 인한 퇴거 금지 ○ 해당가구의 특별한 사정이 있는 경우에 대해서 필요가 있다고 인정될 경우 임대료 징수를 유예하거나 감액, 면제, 분할납부 등을 할 수 있도록 함 ○ 공공임대주택에 거주하는 동안 최초입주자격요건을 상실한 가구가 지속적인 거주를 희망할 경우, 그에 상응하는 임대료 할증을 통해 주거안정을 보장함.	2	7

(이하 계속)

문제영역	주요 과제	순위	
		영역별	전체
주거빈곤 가구의 적절한 주거수준 보장	쟁점④ 정기적인 주택조사를 통한 주거빈곤가구 실태파악 ○ 중앙정부차원에서 인구주택총조사와는 별도로 주택의 물리적 특성과 거주민의 사회경제적 특성을 종합적으로 파악할 수 있는 주택조사 체계를 구축 ○ 정기적인 주택조사를 통해 파악된 결과는 주택종합계획 등 정책수립과정에 반영	1	5
	쟁점⑤ 무허가주거지에 대한 주소지 인정 ○ 국민의 기본적 인권으로서 주소지 인정을 통해 비닐하우스촌과 같은 무허가주거지 주민들의 불편함 해소	5	10
	쟁점⑥ 주거빈곤가구 밀집지역에 대한 시설확충 등 주거환경 개선 ○ 비닐하우스촌, 쪽방지역에 공동화장실, 목욕실 등 편의 시설 설치 ○ 비닐하우스촌에 전기, 상하수도의 세대별 안정적 공급 ○ 지하주거공간에 대한 주거기준 설정	3	7
	쟁점⑦ 공과금 연체에 따른 주거빈곤가구의 단전·단수 요건 강화 ○ 단전·단수조치를 취하기 전에 사회복지담당 공무원에게 우선 통보하여 체납원인을 파악토록 하고, 체납액에 대한 지원여부 판단 ○ 위의 내용을 주택용 전력이나 수도 관련 규정에 삽입함으로써 단전·단수로 인한 국민기본권의 침해 방지	4	8
	쟁점⑧ 주거빈곤가구의 주거수준 향상을 위한 대안주거 제공 ○ 비닐하우스촌, 쪽방지역, 지하주거 거주민 등 주거빈곤 가구에 대해 국민임대주택 우선공급, 주거비보조제도 도입, 토지의 매입 혹은 임대를 통한 공동체적 자조주택 건설 허용 등의 방안 마련	2	6

(이하 계속)

문제영역	주요 과제	순위	
		영역별	전체
홈리스 주거보장	쟁점㉑ 공공임대주택 우선배정을 통한 홈리스의 안정적인 거처 제공 ○ <주택공급에관한규칙> 등 관련법령을 개정하여 공공임대주택 우선배분기준을 마련함으로써, 홈리스와 같이 긴급한 주거소요가 있는 가구에 대해 우선적으로 공공임대주택 배분	1	2
	쟁점㉒ 홈리스 주거보장을 위한 주거소요 파악 ○ 홈리스 상태 지표를 설정하여 주거소요 파악을 위한 실태조사 진행 ○ 실태조사 결과는 주택종합계획(10년)의 연도별 계획수립 과정에 반영	3	10
	쟁점㉓ 홈리스 주거지원 프로그램 및 서비스 확충 ○ 쉼터 등의 시설기준을 강화하여 개별실 설치 등 사생활 보장 ○ 홈리스 유형별 서비스 지원의 다양화 및 전문화 ○ 홈리스에 대한 주거지원 프로그램의 다양화 ○ 관련 전문인력 확충	2	7

(이하 계속)

문제영역	주요 과제	순위	
		영역별	전체
기존 주거복지 정책 개선	쟁점㉓ 공공임대주택 관련 법률체계 정비 ○ 공공임대주택의 공급·배분·관리에 대한 제반사항을 종합적으로 다룰 수 있도록 법·제도 정비 ○ 공공임대주택법의 제정 혹은 기존 임대주택법을 공공임대주택과 민간임대주택으로 구분하여 각 장을 설치	3	4
	쟁점㉔ 공공임대주택 임대료 체계 개선 ○ 공공임대주택 유형별로 상이한 임대료 부과체계 일원화 ○ 유형별로 상이한 공공임대주택 입주자격을 단일한 기준으로 통합하고, 가구의 소득수준에 따라 임대료를 차등부과	1	1
	쟁점㉕ 주거비보조제도의 시행 ○ 단기적으로는 국민기초생활보장법 내에서 생계급여로부터 분리운영하고, 가구특성 및 지역특성에 따라 주거급여 지급액을 현실화하며 수급자 규모를 확대 ○ 장기적으로는 국민기초생활보장제도로부터 주거급여를 분리하여 주거비보조제도 확립: 주거비를 과도하게 부담하는 가구에 대해서 주거비 보조	2	2

2. 쟁점별 정책목표 달성을 위한 추진전략

이제까지 주로 정책을 통해서 획득하고자 하는 가치로서의 정책목표에 관한 기술에 치중했다면, 결국 남는 것은 정책수단이 지니고 있는 절차적 가치의 문제이다. 즉, 이상의 정책목표를 얼마나 효과적이고 능률적으로, 그리고 공평하게 달성할 수 있는가를 고민해야 하는 것이다. 중국적으로 효과와 비용의 상관관계를 따져서 행동대안과 실천계획을 수립하는 일은 정부 부처의 몫이므로, 여기서는 대략적인 비용의 규모와 절차의 복잡성 등을 추정해서 과제해결의 순서를 제시하는 것으로 같음하고자 한다.

우선 시기상으로는 2006년까지를 단기, 2007년부터 2008년까지를 중기, 그 이후 2010년까지를 장기로 구분하여, 각 과제의 해결을 위한 작업의 착수 시기와 내용을 단계별로 배치하고 그 소관부처를 명기하였다. 경향적으로는 세부추진 내용 가운데 소요예산이나 과정 및 절차의 복잡성이 과도하지 않다고 판단되는 사항은 단기간에 해결이 가능한 것으로 분류한 반면, 예산 확보가 장기간에 걸쳐 점진적으로 이루어질 수밖에 없고 사회적 공감을 얻는 데 준비와 시간이 필요한 경우는 단계별 접근 계획을 마련하였다.

앞으로 각 해당부처는 여기서 제시된 과제의 세부 내용들이 어떤 수준과 방법으로 실현가능한지를 검토해야 할 것이다. 즉, 기존의 법률 혹은 시행령, 또는 규칙이나 지침만의 개정으로 가능한 것인지, 아니면 새로운 법률을 제정하거나 제도를 통폐합하는 것이 더 합리적인지를 면밀히 따져보아야 할 것이다. 이 보고서에서도 대략의 방안을 제시하고는 있지만, 본 연구의 성격상 어떤 정책수단을 채택할 경우 생길 수 있는 부작용, 다시 말해서 선의의 제도를 악용하는 사례들의 발생가능성을 예상하고 그에 대한 대비책을 마련하는 데까지는 이르지 못하고 있으므로, 심도있고 구체적인 방안은 국책연구기관으로 하여금 따로이 연구하게 해야 할 것이다. 이 같은 연구작업에는 정책을 실행하는 데 소요되는 예산의 추산치도 포함시켜 향후 예산확보 계획을 수립하는 기

초로 삼아야 할 것이다.

과제들 가운데는 몇 개의 중앙부처 혹은 기관이나 지방정부가 함께 수행해야 할 것도 있다. 이들 간에 긴밀한 협의와 정확한 역할분담이 이루어져야 함은 두 말할 것도 없지만, 이런 업무 협력의 필요성이 구두선에 그치지 않으려면 실천계획을 추진하는 관계기관간의 협의단위가 공식화되어야 할 것이다. 또한 지방자치단체는 업무체계나 문제의 인식수준이 다를 수 있으므로 단순한 협조요청 공문만으로는 움직여지지 않는 경우가 흔하다. 따라서 중앙부처의 정책목표를 지방자치단체의 이해관계와 부합시킬 수 있는 방안들을 강구해서 지방자치단체의 적극적인 협력을 강제하고 유도하지 않으면 안 될 것이다. 이것은 어디까지나 중앙부처가 얼마나 강한 정책적 의지를 가지고 법률 등 다양한 수단을 효과적으로 구사하느냐에 달린 것이겠지만, 여기에는 비정부단체(NGO)들의 역할 또한 적지 않다고 여겨진다.

끝으로, 이 보고서에서 다루지는 못했지만 다른 과제 못지 않게 중요하다고 여겨지는 이슈가 있다. 주거빈곤층이 아니더라도, 우리나라의 무주택자 대부분이 일반적으로 겪고 있는 주거불안정 문제이다. 이는 우리나라의 부동산이 투기이익과 연결돼 있음으로 해서 가격이 늘 불안하고 임대주택 재고가 절대적으로 부족한 한국경제의 구조 및 체질에서 비롯되는 문제이다. 문제의 뿌리가 깊은 만큼 그 현실적 처방 또한 간단하지 않다. 이와 관련해서 굳이 정책대안을 찾자면 서구사회처럼 실질적으로 임대료와 임대기간을 통제하는 것이다. 그러나 현 시점에서 이 방안을 적극 제기하지 않은 것은 이 제도야말로 장기적인 검토와 준비가 필요하다고 판단되었기 때문이다. 서구와 달리, 개인가옥주가 주택임대시장의 임대인의 대부분을 차지하고 등록 또한 되어 있지 않은 상태에서, 임대료의 전면통제는 민간임대시장의 교란을 불러오고 그 불이익은 다시 세입자들에게 돌아가기 쉽기 때문이다. 교각살우의 교훈을 떠올리지 않을 수 없는 대목이다. 따라서 일반 세입자를 보호하기 위한 제도의 도입은 그 필요성이나 중요도가 덜 해서가 아니라, 많은 연구와 치밀한 준비가 필요하다는 점에서 정책순위에서 별도의 위치를 점해야 하리라 믿는다.

<표 36> 쟁점①의 추진전략

강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 개발사업에서 세입자가 강제로 퇴거 및 철거당하지 않도록 하는 내용을 관련 법령에 신설. · 개발사업의 종류에 관계없이 철거세입자가 국민임대주택의 우선공급 대상이 되도록 관련 법령 개정. · 세입자 대책의 기준일을 '지구(구역) 지정일'로 변경. · 공공임대주택 보증금이 철거세입자의 지불능력을 초과하는 경우 융자지원 · 세입자에 대한 임시수용시설 제공 의무 명문화. 	<ul style="list-style-type: none"> · 임대주택 건설의 채원 확충을 위해, 일부 개발사업의 개발이익 일부를 환수하는 방안 추진 	-
담당주체	건설교통부, 대한주택공사, 한국토지공사 등	건설교통부	-

<표 37> 쟁점②의 추진전략

공공개발사업의 소액보상자에 대한 주거지원대책 마련			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 가구규모를 고려한 소형 분양주택 공급 제도 마련. · 보상가와 분양주택 실입주금의 차액에 대한 장기저리 융자 제도 확대. · 주거용 건물의 소액 보상 한도액 인상. 	-	-
담당주체	건설교통부, 대한주택공사	-	-

<표 38> 쟁점③의 추진전략

공공임대주택 임대료·관리비 연체 또는 자격요건 상실로 인한 퇴거금지			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 임대주택법 개정을 통해 연체금의 감액, 면제, 지불유예 등을 허용하여 체납에 의한 퇴거 방지에 의한 퇴거 방지 · 입주자격요건 상실 가구에 대해 임대료 할증을 통한 거주안정 보장 및 자발적인 이주 유도 	-	-
담당주체	건설교통부	-	-

<표 39> 쟁점④의 추진전략

정기적인 주택조사를 통한 주거빈곤가구 실태파악			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 인구주택총조사(2005년)에 조사항목을 새로이 추가 · 별도의 조사체계 구축방안 검토 	<ul style="list-style-type: none"> · 예산확보 및 정기적인 조사가 가능할 수 있도록 제도화 · 인구주택총조사와 별도로 주택조사 진행(2008년) 	
담당주체	통계청, 건설교통부	건설교통부	건설교통부

<표 40> 쟁점⑤의 추진전략

무허가주거지에 대한 주소지 인정			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 주소지 인정 · 무허가주거지 관리 강화: 신규 입주·신축·증축·매매행위에 대한 단속 	-	-
담당주체	행정자치부, 지방자치단체	-	-

<표 41> 쟁점⑥의 추진전략

주거빈곤가구 밀집지역에 대한 시설 확충 등 주거환경 개선				
구분		단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진 내용 및 담당 주체	비 닐 하 우 스 촌	· 공동화장실 및 상하수도 설비 지원, 세대별 전기공급	-	-
		지방자치단체	-	-
	쪽방	· 목욕실, 진료실, 주민휴게실, 공동작업장 등의 시설 및 공간 설치	-	-
		지방자치단체	-	-
	지하주거	· 주거공간의 습기, 채광, 환기 등에 대한 실측조사를 통해 지하주거공간에 대한 주거기준 수립	· 노인가구와 미성년인 자녀 있는 가구에 대한 우선적 이주방안 마련	-
		건설교통부	건설교통부, 지방자치단체	-

<표 42> 쟁점⑦의 추진전략

공과금 연체에 따른 주거빈곤가구의 단전·단수 요건 강화			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 전기기본공급약관, 수도조례 개정: 단전·단수조치 대상가구에 대해 담당 공무원이 체납원인 파악 · 필요에 따라 대상가구의 수급자 지정 등 지원책 마련 	-	-
담당주체	보건복지부, 산업자원부, 지방자치단체	-	-

<표 43> 쟁점⑧의 추진전략

주거빈곤가구의 주거수준 향상을 위한 대안주거 제공			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 국민임대주택 입주자 선정시 최저주거기준 미달여부를 지표화하여 반영 · 철거시 국민임대주택의 우선공급(비닐하우스촌, 쪽방) 	<ul style="list-style-type: none"> · 자조주택개발 프로그램 시범실시 	<ul style="list-style-type: none"> · 주거비보조제도 시행 · 자조주택 프로그램 제도화
담당주체	건설교통부, 지방자치단체	건설교통부, 지방자치단체	보건복지부, 건설교통부

<표 44> 쟁점⑨의 추진전략

공공임대주택 우선배분을 통한 홈리스의 안정적인 거처 제공			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	· <주택공급에 관한규칙> 등 관련법령을 개정하여 공공임대주택 우선배분기준 및 시행방안 마련	· 공공임대주택 우선배분기준에 따라 긴급한 주거소요가 있는 이들의 우선입주 시행	-
담당주체	건설교통부	건설교통부, 지방자치단체	-

<표 45> 쟁점⑩의 추진전략

홈리스 주거보장을 위한 주거소요 파악			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	· 홈리스 상태 지표 작성 · 홈리스 실태조사 시행: 주거상실층(쉼터, 노숙, 쪽방) 및 주거불안층(철거, 비닐하우스 등)의 주거소요 조사	· 실태조사 결과를 주택종합계획(10년)의 연도별 계획 수립에 반영	-
담당주체	건설교통부, 보건복지부, 지방자치단체	건설교통부, 지방자치단체	-

<표 46> 쟁점⑪의 추진전략

홈리스 주거지원 프로그램 및 서비스 확충			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 쉼터 및 부랑인복지시설 프로그램 지원 확대(대상별 서비스의 다양화) · 전국시설현황조사를 통한 실태과악 · 자활의집 확대설치 · 쪽방 개보수를 통한 홈리스 주거지원 자원으로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> · 노숙인쉼터, 부랑인복지시설 등 시설기준 강화 및 정부 지원확대 · 중간주택 프로그램 확대 및 관련 전문인력 확보 	-
담당주체	보건복지부, 건설교통부	보건복지부, 건설교통부	-

<표 47> 쟁점⑫의 추진전략

공공임대주택 관련 법률체계 개선			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 임대주택법 개정 또는 공공임대주택법 제정방안 중 선택 · 공공임대주택의 공급, 배분, 관리를 일체화한 법안 작성 	<ul style="list-style-type: none"> · 새로운 법률체계 하에서 공공임대주택의 공급, 배분, 관리 업무 시행 	-
담당주체	건설교통부	건설교통부	-

<표 48> 쟁점③의 추진전략

공공임대주택 임대료 체계 개선			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 입주민 소득과약 체계 구축 · 임대료 차등화 방안 마련 및 관련 법률에 반영, 시행 	-	-
담당주체	건설교통부, 보건복지부	-	-

<표 49> 쟁점④의 추진전략

주거비보조제도의 시행			
구분	단기(~2006)	중기(2007~2008)	장기(2009~2010)
세부 추진내용	<ul style="list-style-type: none"> · 국민기초생활보장법 내에서 주거급여를 생계급여로부터 분리운영 · 수급자 규모 확대 및 주거급여 지급액의 현실화 	<ul style="list-style-type: none"> · 국민기초생활보장제도에서 주거급여 분리운영방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · 주거비보조제도 시행
담당주체	보건복지부	보건복지부, 건설교통부	보건복지부, 건설교통부

■ 참고문헌 ■

- 건설교통부 공공주택과, 「임대주택 관리체계 개선방안」, 2004.
- 건설교통부 주거복지과, 「서민 주거복지 확대방안」, 2004.
- 건설교통부·국토연구원, 『공공임대주택제도 개선방안 연구』, 2002.
- 건설교통부·국토연구원, 『주택종합계획 수립을 위한 공청회』, 2003.
- 건설교통부·대한주택공사, 『서민주거안정을 위한 주택백서』, 2003.
- 고 철 외, 『주거정책과 복지정책의 연계방안 연구』, 경제사회연구회 소관연구기관 협동연구시리즈 4, 안양: 국토연구원, 2002.
- 국가인권위원회, 『사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구』, 2004.
- 국가인권위원회, 『인권백서』, 발간예정, 2004.
- 김미숙·정무성·박민정, 『노숙자 관리체계 평가를 통한 노숙자·행려자·부랑인 연계지원방안』, 한국보건사회연구원, 2001.
- 김선미, 「미국의 홈리스 지원대책과 민간의 주거지원 활동」, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』, 제66호, 2004, pp.20-46.
- 김수현, 「땅을 같이 쓴다: 태국의 철거투쟁 소개와 평가」, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』, 제3호, 1994.
- 김해룡, 「공공임대주택법(가칭) 제정방향에 관한 소고」, 한국토지공법학회 제29회 학술대회 발표문, 2001.
- 김형국·하성규 편, 『불량주택 재개발론』, 서울: 나남, 1998.
- 김혜승, 「주거급여제도의 개선방안」, 국토연구원 편, 『국토정책기획 연구보고서: 상생과 도약을 향한 국토정책방안』, 2004.
- 남기철, 「노숙자 문제의 현황과 시각」, 『동향과 전망』 가을호, 1998.
- 남원석, 「공공임대주택 임대료·관리비 체계의 종합적 개편의 필요성과 기본방향」, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』, 제65호, 2003, pp.59-85.
- 노대명, 「노숙자 기초생활보장의 현황과 발전방안」, 한국보건사회연구원 편, 『보건복지포럼』, 통권 73호, 2002. pp.19-33.

노대명, 「노숙자 주거보호정책의 쟁점과 과제」, 전실노협 편, 『HOMELESS』, 2003.

노숙인다시서기지원센터, 『영국·일본·미국의 홈리스 실태와 대책』, 1998.

노숙인인권공동실천단 거리노숙인 상담자료

대한주택공사 주택도시연구원, 『공공임대주택의 소요계층에 따른 공급전략과 관리운영방안』, 2001.

대한주택공사 주택도시연구원, 『공공임대주택의 장기공급전략 연구』, 2002.

문헌준, 「노실사 사랑방 운영사례를 통해서 본 홈리스 주거지원」, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』 통권 66호, 2004. pp. 94-106.

미디어다음, 단전·단수 기획특집 (www.feature.media.daum.net), 2004.

박신영, 「공공임대주택의 현황과 법제정의 필요성」, 공공임대주택 정책의 진단과 개혁방향 정책토론회, 세계주거의 날 기념행사준비위원회, 2001.

박신영, 「노숙자 문제 주택문제로 보아야 한다」, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』, 통권 49호, 2001. pp.78-85.

박신영, 「다가구주택의 공공주택 활용방안」, 소외계층 주거복지를 위한 다가구주택 활용방안 정책토론회, 한국주택학회, 2004.

박신영, 「일본 공영주택의 임대료 체계」, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』, 제65호, 2003, pp.40-58.

박신영, 「최저주거기준 달성을 위한 공공부문의 역할」, 최저주거기준 도입과 공공부문의 역할 정책토론회, 대한주택공사, 2000.

보건복지부, 서울시정개발연구원, 『국민기초생활보장법상 주거급여 현실화 방안』, 2001.

보건복지부, 『국민기초생활보장사업안내(Ⅰ)』, 2003.

보건복지부·서울특별시, 『쪽방지역 실태조사 및 효율적인 정책개발』, 2000.

보건복지부·한국보건사회연구원, 『저소득층 주거복지 향상을 위한 주거급여 개선방안 연구』, 2004.

서울시정개발연구원, 『공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안』, 2003.

- 서울시정개발연구원, 『서울시 중장기 노숙자 정책 연구』, 2002.
- 서울시정개발연구원·한국도시연구소, 『서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 사회 정책』, 2002.
- 서울특별시 노원구의회, 『노원구 임대주택 문제 개선을 위한 특위활동 보고서』, 2003.
- 서종균, 「공공임대주택법 제정 방향」, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』, 제54호, 2002, pp.85-137.
- 서종균, 「강제철거의 비인간성과 그 대책」, 도시 저소득 주민을 위한 주거환경개선사업의 문제점과 개선방안 토론회 자료집, 2003.
- 송파구 비닐하우스촌 생활실태조사위원회, 『송파구 무허가 비닐하우스촌(판자촌) 생활실태 조사 보고서』, 2000.
- 신림종합사회복지관, 『난곡 저소득밀집지역의 재개발에 따른 주민이주에 관한 조사』, 2002.
- 오세근, 「부정주빈곤자(노숙자)의 사회적 존재형태와 사회복지 정책의 방향 모색」, 『사회복지정책』 제7집, 한국사회복지정책학회, 1998. pp.71-89.
- 윤일성, 「노숙자에 대한 인식의 차이: 한국과 일본의 비교」, 『한국민족문화』, 20호, 2002, pp.311-332.
- 이은기, 「프랑스의 주거기본법 실현형태로서의 사회주택에 관한 법적 고찰」, 서울대 박사학위논문, 1996.
- 이태진·김선미, 「노숙자 지원정책의 구조와 방향」, 한국보건사회연구원 편, 『보건복지포럼』 통권 73호, 2002. pp.6-18.
- 인권운동사랑방, 『인간답게 살 권리: IMF이후 사회적 실태보고서』, 1999.
- 전국실직노숙자종교시민단체협의회·보건복지부, 『노숙자쉼터 방문조사를 통한 한국형 노숙자쉼터(shelter) 발전방안 연구』, 2001.
- 전국실직노숙자종교시민단체협의회·한국도시연구소·보건복지부, 『한국의 노숙자 2년의 흐름과 진단』, 2000.
- 전홍규, 「단신생활자용 숙소를 활용한 홈리스 거주지원에 대한 모색」, 한국도

- 시연구소 편, 『도시와 빈곤』, 제65호, 2003. pp.86-123.
- 전홍규, 「일본의 홈리스 거주지원과 민간의 역할」, 『도시와 빈곤』, 통권 66호, 2004. pp.47-79.
- 주거복지 실현을 위한 시민사회종교단체 연대회의, 「최저주거기준 관련 주거복지연대회의의 입장」, 최저주거기준 실천방안을 위한 워크숍, 2003.
- 천주교서울대교구빈민사목위원회, 『비닐하우스촌 주민들의 삶 속으로』, 2002.
- 통계청·한국주택학회, 『한국의 인구 및 주택 심포지엄: 주택』, 2002.
- 하성규, 「삶의 자리와 주거권」, 한국도시연구소 (편), 『도시서민의 삶과 주민운동』, 한울, 1996.
- 하성규, 「인간다운 생활과 주거권」 박광준 외 (편), 『주택보장과 주택정책』, 세종출판사, 1996.
- 하성규, 『주택정책론』, 박영사, 2004.
- 한국도시연구소, 「각국의 강제철거 실태와 유엔의 결의」, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』, 제2호, 1994.
- 한국도시연구소, 『공공주택 관련 법률정비 방안』, 2003b.
- 한국도시연구소, 『주거기본법 제정을 위한 연구』, 1999.
- 한국도시연구소, 『주거기본법제정을 위한 연구』, 1999.
- 한국도시연구소, 『지하주거공간과 거주민의 실태에 관한 연구』, 2003a.
- 한국도시연구소, 『홈리스의 발생원인과 실태에 관한 연구』, 1998.
- 한국도시연구소·보건복지부, 『공공임대주택 입주민의 사회통합 지원방안 모색』, 2003.
- 한국도시연구소·서울시정개발연구원, 『서울시 재개발지역 주민연구: 철거가 지역주민들에게 미치는 영향』, 2003.
- 한국도시연구소·천주교서울대교구빈민사목위원회, 『하비타트 의제와 이스탄불 선언』, 1997.
- 한국보건사회연구원, 『노숙자 자활지원체계 개선방안 연구』, 2002.
- 한국보건사회연구원, 『노숙자·부랑인 지원체계 개선방안』, 2003.

- 한국보건사회연구원·중구, 『중구 노숙인 보호 및 지원방안』, 2004.
- 함께하는시민행동, 단전·단수반대캠페인자료(www.wv.or.kr/campaign/power), 2004.
- 홍인옥·남원석, 「최저주거기준 법제화의 필요성과 활용방안」, 최저주거기준 법제화를 위한 정책토론회, 2003.
- Bill Edgar, Joe Doherty & Henk Meert, *European Observatory on Homelessness: Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA, 2002.
- Dragana Avramov(ed.), *Coping with Homelessness: Issues to be Tackle and Best Practices in Europe*, Ashgate Publishing Ltd., 1999.
- Gerald Daly, *Homeless: Policies, strategies, and lives on the street*, London: Routledge. 1996.
- Ha, Seong-Kyu, "Substandard settlements and joint redevelopment projects in Seoul", *Habitat International*, Vol.25, No.4, 2001, pp.385-397.
- Ha, Seong-Kyu, "The Role of NGOs for the Low-Income Group in Korean Society," *Environment and Urbanization*, Vol.14, No.1, 2004, pp.219-229.
- Jennifer A. Hurley ed., *The Homeless: Opposing viewpoint*, California: Greenhaven Press, inc., 2002.
- Kelly Wright, *Homeless in America: How could it Happen here?*, Michigan: Gale Group Inc., 2002.
- Randall, G., *Housing Rights Guide*, London: Shelter, 2000.
- U.S. General Accounting Office, *HOMELESSNESS Coordination and Evaluation of Programs are Essential*, Washington, DC., 1999.
- U.S. General Accounting Office, *Homelessness: Consolidating HUD's McKinney Programs*, Washington, DC., 2000.
- 中村健吾 外, 『歐米のホームレス問題(下): 支援の實例』, 法律文化社, 2004.

小玉徹 『ホームレス問題 何が問われているのか』、岩波ブックレット, No.591.
2002.

小玉徹・中村健吾・都留民子・平川茂 『歐米のホームレス問題(上): 実態と政策』, 法律文化社, 2003.

부
록



<부록 1> 국가인권정책기본계획(안)

1. 대책없는 철거 및 퇴거 금지

1-1. 강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화

■ 필요성

- 국제사회에서 강제철거는 가장 심각한 주거권 침해의 사례로 인식되며 따라서 엄격히 금지해야 할 사항으로 여겨지고 있음. 1980년대, 강제철거가 가장 빈번히 자행되는 국가의 하나로 선정되는 오명을 남긴 바 있는 우리나라는, 여러 분야에서 민주화의 진전을 이룩했음에도 불구하고 여전히 강제철거의 악습을 탈피하지 못함으로써 인권 선진국으로서의 자격을 상실하고 있음
- 강제철거는 항상 폭력을 수반하고 이전의 생활터전을 일거에 무너뜨리는 격렬한 과정으로서, 신체의 부상이나 물질적 손괴 뿐 아니라 정신적 충격과 고통을 가져옴. 특히 아동이나 청소년의 경우는 극도로 열악한 상태로의 환경 변화를 경험하면서 심리적 후유증에 시달리기도 함
- 세입자의 권리를 소홀히 다루고 있는 현행 법체계는, 강제철거가 합법적인 절차에 따라 진행되므로 재산권이 없는 세입자에게는 어떤 권리도 없다는 식의 사회통념을 조장하고 있음. 우리 사회가 사회적 약자로서의 세입자 권리를 보호하려는 구체적인 노력을 기울이지 않는 한, 인권의 전반적인 신장은 기대하기 어려움

■ 추진전략

- 1-1-1. 각종 개발사업 관련 법령에 세입자가 강제로 퇴거 및 철거당하지 않도록

록 보호하는 내용 신설

- 1-1-2. 개발사업으로 철거되는 모든 세입자를 국민임대주택의 우선공급 대상으로 명시
- 1-1-3. 세입자 대책의 기준일을 '지구(구역) 지정일'로 변경
- 1-1-4. 공공임대주택의 보증금이 철거세입자의 지불능력을 초과하는 경우 용자 지원책 마련
- 1-1-5. 세입자에 대한 임시수용시설 제공 의무 명문화

■ 근거 및 외국사례

- 세입자의 입장에서 각종 개발사업의 근본 성격이 다르지 않음에도 불구하고 사업의 종류별로 세입자에 대한 대책이 제각각임. 국민에 대한 국가의 주거권 보장 의무라는 관점에서 형평에 맞지 않음.
- '경제적·문화적 및 사회적 권리규약' 등 국제사회의 각종 조약은 개발사업의 주체, 명분, 성격이 어떠한 간에 그로 인해 주거를 상실하는 사람에 대해 주거권을 보호하도록 명시하고 있음.
- 영국 등 선진국은 법원이 불가피하다고 판단해서 정해놓은 경우를 제외하고는 세입자를 함부로 퇴거시키거나 건물을 철거할 수 없고, 철거하는 경우는 정부기관이 대체주거를 제공하도록 법률로 명시하고 있음.

■ 관련기관 : 건설교통부, 대한주택공사, 한국토지공사

1-2. 공공개발사업의 소액보상자에 대한 주거지원대책 마련

■ 필요성

- 토지면적이 극히 적거나 토지 소유권이 없음으로 해서, 공공개발사업으로 수용된 주거용 건물의 보상가격이 지나치게 적은 경우, 변두리 지역의 세입자로 전락하게 되어 이전까지 없던 주거비용이 발생하고 삶의 질이 후퇴하는 문제 발생
- 공공이 추진하는 개발사업으로 인해서 주거의 질이 더욱 나빠지는 경우로서, '철거 이전보다 주거의 수준이 더 열악해지는 경우는 없어야 한다'는 주거권 보호의 일반원칙에 위배되는 사례임

■ 추진전략

- 1-2-1. 영세가옥주가 재정착할 수 있도록 가구규모를 고려한 소형 분양주택 공급 제도 마련.
- 1-2-2. 보상가와 분양주택 실입주금의 차액에 대한 장기저리 융자제도 확대.
- 1-2-3. 주거용 건물의 소액보상 한도액 인상

■ 근거 및 외국사례

- 소액보상자의 경우, 명목상으로는 가옥주이지만 세입자의 처지와 크게 다를 바 없으며, 더구나 주거의 질이 악화되는 변화가 공공이 주체가 된 사업으로 인해서 발생하는 것이므로 대체주거를 마련하도록 국가가 지원해야 함
- 주거비용이 개인의 지불능력을 초과하는 부분에 대해서 국가가 차액을 보조하는 제도는 이미 독일 등에서 시행하고 있음

■ 관련기관 : 건설교통부, 대한주택공사

1-3. 공공임대주택 임대료·관리비 연체 또는 자격요건 상실로 인한 퇴거 금지

■ 필요성

- 공공임대주택에서 임대료나 관리비 체납으로 인해 자의반 타의반으로 퇴거를 하게 될 경우, 이들 가구는 또다시 열악한 주거빈곤 상태로 전락할 수밖에 없음. 임대보증금은 체납액 변제로 사용되며, 혹 그렇지 않더라도 현재의 임대보증금만으로는 민간임대주택 시장에서 적절한 주택을 구할 수 없을 것임. 이러한 맥락에서 임대료나 관리비 연체가 퇴거로 이어져 주거빈곤을 야기하는 원인이 되지 않도록 하는 것이 주거복지 차원에서 중요한 정책이 되어야 함.
- 공공임대주택으로부터의 퇴거 원인 중 다른 하나는 입주자격 요건의 상실에 따른 퇴거로, 그동안 영구임대주택과 국민임대주택에서 중요한 현안이 되어 왔음. 다행히 영구임대주택에서는 서울시에서 기존 입장을 철회하면서 일단락되었지만, 국민임대주택의 경우 최장 4년 이후에는 퇴거를 할 수밖에 없는 상황임. 소득이 크게 상승하여 시장에서의 구매력을 갖춘 가구라면 퇴거조치가 가능할 수도 있겠지만, 그렇지 않은 경우에는 이러한 퇴거조치는 주거빈곤가구를 양산하는 결과를 가져올 것이기 때문에 바람직한 방식은 아님. 오히려 임대료의 정기적인 할증을 통해 이들이 적절한 구매력을 갖추어 민간주택을 구할 수 있도록 유도하는 것이 공공임대주택 정책의 기본목표에 부합하는 것이라 할 수 있음.

■ 추진전략

- 1-3-1. <임대주택법> 개정을 통해 실업, 질병 등 특별한 사정이 있는 경우 필요하다고 인정할 때는 연체금의 감액, 면제, 지불유예 등을 허용하여 체납에 의한 퇴거 방지

1-3-2. 입주자격요건 상실가구에 대해 임대료 할증을 통한 거주안정 보장 및 자발적인 이주 유도: 표준임대보증금 및 표준임대료 산정과 관련한 기존 건설교통부 고시 변경

■ 근거 및 외국사례

- 일본의 경우, 해당가구의 가구원이 병중이라든가 기타 특별한 사정이 있는 경우에 대해서 필요가 있다고 인정될 때는, <공영주택법> 제19조에 의거하여, 조례로 정하는 바에 따라 사업주체가 임대료 징수를 유예할 수 있도록 규정하고 있음. 또한 입주 후 소득기준 초과자에 대해서는 가급적 이주를 유도하고 있지만 강제적인 퇴거조치는 시행하고 있지 않음. 대신 근린 동종주택의 임대료를 상한액으로 하여, 입주자의 수입을 기준으로 임대료를 산정함. 고액소득자는 6개월 이내 퇴거해야 한다는 원칙 하에서 퇴거일의 도래 전까지 근린 동종 주택의 임대료와 같은 임대료를 납부해야 하며, 퇴거일 이후부터는 근린 동종주택 임대료의 2배가 부과됨.
- 영국에서는 임대료 지불이 어렵다고 판단될 경우, 해당 주민은 지방정부(임대사업자) 담당공무원에게 그 이유를 설명하고 상담을 요청하면, 최고 퇴거에 이르는 법적조치는 유예될 수 있음. 지방정부는 해당주민과의 상담을 통해 체납 임대료의 분할납부를 허용하거나 필요에 따라서 주거급여나 기타 수당의 수급자로 지정해주기도 함. 지방정부에 따라서는 채무에 관한 전문상담가들과의 네트워크를 통해 금융기관을 알선해주기도 하며, 임대료 체납의 원인을 해소하려는 목적으로 일자리 알선, 직업훈련, 가족상담 등의 서비스를 제공하기도 함.

■ 관련기관 : 건설교통부

2. 주거빈곤가구의 적절한 주거수준 보장

2-1. 정기적인 주택조사를 통한 주거빈곤가구 실태파악

■ 필요성

- 2000년 인구주택총조사 결과를 바탕으로 파악된 최저주거기준 미달 가구는 전체가구의 23.1%인 330만 가구에 달하는 것으로 드러났음. 하지만, 주거빈곤가구를 더 정확하게 파악하기 위해서는 최저주거기준 미달여부와 가구의 주거비부담능력을 함께 조사하여 정부지원이 필요한 주거빈곤가구의 규모와 실태를 파악하려는 노력이 필요함.
- 그럼에도 그동안 주택의 물리적인 시설현황과 주거비부담능력을 동시에 파악할 수 있는 조사체계를 갖추고 있지 못했음. 인구주택총조사나 사회지표 작성을 위한 조사에는 주거와 가구의 사회경제적 특성이 연계되어 있지 않으며, 건설교통부가 주관하는 수시조사는 필요에 따라 시행할 수 있는 임의의 사항일 뿐만 아니라 주로 주택가격 또는 건물중심의 주택조사이기 때문에 각 가구의 주거비부담능력 및 주거실태를 정확하게 파악할 수 없는 문제가 있음.
- 따라서 최저주거기준 미달여부와 주거비부담능력 등을 동시에 파악할 수 있는 별도의 주택조사 체계를 구축하여 주거빈곤 관련 정책수립에 주택조사 결과가 반영될 수 있도록 해야 함.

■ 추진전략

- 2-1-1. 단기적으로는 2005년 실시예정인 인구주택총조사에 관련 조사항목을 새로이 추가하고, 별도의 주택조사체계 구축방안 검토
- 2-1-2. 인구주택총조사와 별도로 정기적인 주택조사가 가능할 수 있도록 예산 확보 및 제도화: <주택법> 개정

■ 근거 및 외국사례

- 일본의 경우, 1948년부터 5년 단위의 주택조사를 전국을 대상으로 표본조사 방식으로 실시하고 있음. 최저주거수준 미달가구 비율을 주택조사를 통해 지속적으로 관리하고 있으며, 최저주거수준에 미달하는 가구의 비율이 주택조사를 통해 발표되고 있음. 미국의 경우 경제공황 이후, 주택관련 업무를 달성하는 데 소요되는 기금에 관련된 법률이 통과되면서 주택조사가 독자적으로 행해지게 되었음. 이들 국가들의 주택조사는 모두 주택의 물리적 실태 뿐만 아니라 거주자의 주거비부담능력 등도 파악하고 있어 향후 주택정책 수립에 그 결과를 반영하고 있음.

■ 관련기관 : 건설교통부, 통계청

2-2. 무허가주거지에 대한 주소지 인정

■ 필요성

- 비닐하우스촌의 경우 불법적 점유에 의해 형성된 주거지라는 점 때문에 주민들이 실제 그 곳에 살고 있음에도 행정에서 전입신고를 받지 않아 주민등록 등재가 되어 있지 않은 상태임
- 이로 인해 이들은 주민으로서 정당한 대접을 받지 못하고 있는데, 현상적으로 드러난 문제점은 어린 자녀들이 주거지와 멀리 떨어진 학교로 배치되어 각종 위험 등에 노출되어 있다는 것. 또한 주로 저소득 주민들이 거주함에 도 각종 사회복지 서비스에서 소외되는 문제, 우편물의 수령이 불가능한 문제 등이 발생
- 하지만 행정에서는 이들을 관리의 대상으로 여기고 있으며, 그나마 관리의 방법에 있어서도 사람이 살고 있는 마을이라는 관점보다는 토지의 용도에

따라 각기 다른 부서에서 관리함으로써 비닐하우스촌에 대한 사회정책적 개입이 이루어지지 않고 있음. 그리고 정작 필요한 신규 입주와 매매 등의 관리는 제대로 이루어지지 못하는 실정. 특히, 경기도 지역에도 최근 많은 비닐하우스촌이 형성되어 있음에도 행정에서는 그 존재 자체를 인정하지 않고 있음

- 이러한 문제를 해결하기 위해 서울시 송파구에서는 주민들이 행정소송을 제기하여 주민등록 등재가 이루어졌으나, 여타 다른 지역으로 파급되지 못하고 있음

■ 추진전략

2-2-1. 주소지 인정

2-2-2. 그에 따른 부작용을 방지하기 위해 신규 진입과 신·증축 금지, 매매 금지 등 행정의 관리기능 강화

■ 근거 및 외국사례

- 비닐하우스촌은 정당한 법적 절차를 거치지 않은 불법적 점거형태이므로, 이들에 대한 법적 근거는 찾아볼 수 없음
- 서울시 송파구의 경우, 주민들의 행정소송에 의해 주민등록 등재가 이루어짐
- 외국의 경우 그 점유의 형태가 불법적이라 하더라도 주소지를 부여하지 않는 경우를 찾아보기 힘들며, 프랑스 등 서구 선진국가에서는 어떠한 경우라도 임시번호를 부여함으로써 주소지로 활용할 수 있도록 하고 있음

■ **관련기관** : 지방자치단체, 행정자치부

2-3. 주거빈곤가구 밀집지역에 대한 시설 확충 등 주거환경 개선

■ 필요성

- 주거빈곤의 가장 대표적인 주거형태라 할 수 있는 비닐하우스촌, 쪽방, 지하주거는 모두 정부에서 주거빈곤의 지표로 제시한 최저주거기준 이하임
- 비닐하우스촌은 임의적인 불법점유에 의해 형성된 주거지이므로, 주거지로서 필요한 최소한의 기반시설(도로, 상·하수도, 전기 등)도 제대로 갖추어져 있지 못한 상태. 또한 주택의 주요재질이 가연성이 높은 목재와 비닐 등으로 이루어져 있고, 소방도로가 확보되어 있지 않아 대형 화재의 위험성이 높으며(실제 대부분의 비닐하우스촌에서는 최소 1회 이상의 대규모 화재를 경험했음), 기반시설의 부족으로 수해 등에도 무방비 상태로 노출되어 있음
- 지하주거의 경우에는 애초 주택의 신축시 주거용으로 확보되지 않은 공간을 임의적으로 주거공간으로 개조한 경우가 많음. 특히 이러한 지하주거의 경우 일조량 부족, 습기과다, 환기 부족 등의 문제로 인해 사람들에게 비타민D의 결핍, 자외선의 살균기능 상실, 정신적 건강에 미치는 악영향, 각종 병원체의 번식처 제공, 포름알데히드나 라돈 등의 유해먼지 축적 등의 문제를 야기하여 사람들의 건강에 치명적인 피해를 입힐 수 있음. 그리고 수해의 피해에 가장 많이 노출되어 있음
- 쪽방은 성인 한 사람만이 잘 수 있는 한 평 남짓한 크기의 방으로, 부엌은 별도로 마련되어 있지 않으며 화장실이나 세면시설은 공동으로 사용. 그러나 일부 지역에서는 주택 외부의 공중화장실을 이용하는 경우도 있음. 대부분의 편의시설이 극히 열악한 상태이며, 건물 또한 오래된 것이 많고 일부는 목조건물이어서 화재위험이 매우 높음

■ 추진전략

3-2-1. 비닐하우스촌 : 공동화장실 및 상하수도 설비 지원 및 세대별 전기공급

3-2-2. 쪽방 : 목욕실, 진료실, 주민휴게실, 공동작업장 등의 시설 설치

3-2-3. 지하주거 :

- 주거공간의 습기 및 채광, 환기 등에 대한 정밀한 실측조사를 통해 지하주거 공간에 대한 주거기준 수립
- 노인가구와 미성년인 자녀가 있는 가구에 대한 우선적 이주방안 마련

■ 근거 및 외국사례

- 지난 2000년에 건설교통부에서 고시한 최저주거기준(건설교통부 고시 제 2000-260호)에 의하면 비닐하우스촌과 지하주거, 쪽방은 모두 면적 기준과 시설 기준, 구조·성능·환경 기준에 미달하므로, 이들을 최저주거기준 이상의 주거환경으로 이전시킬 사회적 책임이 있다 하겠음
- 영국에서는 주택법(Housing Act)과 세부지침을 통해 주택의 최저기준(Housing Standard)을 정하고 있으며, 지방자치단체는 기준미달 주택을 발견하여 고발조치, 상태개선을 위한 보조금 지급, 또는 거주민의 공공임대주택 입주 등의 주거안정책을 실시할 의무를 지님
- 미국에서는 연방정부가 제시한 표준주거규정(Model Housing Code)에 따라 각 지방자치단체가 개별적으로 주거규정(Housing Code)을 제정하여 운영. 그리고 지방자치단체별 주거규정에는 대부분 강력한 제재조치를 포함하고 있는데, 그 제재조치라 함은 주택검사의 자유로운 실시, 위반시 문서통고 및 위반사항의 보수 및 퇴거, 철거, 민간주택에 대한 금융지원 여부의 기준과 연동하는 것 등임

■ 관련기관 : 건설교통부, 지방자치단체

2-4. 공과금 연체에 따른 주거빈곤가구의 단전·단수 요건 강화

■ 필요성

- 한국전력에 따르면 2003년을 기준으로 전국에서 단전을 당한 가구수는 634,000여 가구에 달하여 100가구 중 4가구꼴로 단전을 경험하는 것으로 나타났다. 2003년 상반기에는 2001년과 비교할 때 전기요금 3개월 연체자가 40% 증가했고, 수도요금도 마찬가지로 60%가 증가했음.
- 이처럼 공과금 체납에 따른 단전·단수조치 건수가 급증한 원인은 전반적인 경기위축으로 실업률이 늘고 신용불량자와 가계부실 등이 겹쳐졌기 때문으로 분석됨. 물론 '의도적' 체납자가 존재한다는 주장도 어느 정도 인정할 수 있지만, 공과금을 낼 경제적 여유가 없다는 이유로 전기와 수도가 끊어지고 기본적인 인권을 침해받으며 살고 있는 다수의 빈곤가구를 방치해서는 안 된다는 것이 단전·단수조치를 반대하는 이들의 주장임.

■ 추진전략

- 2-4-1. 보건복지부가 산업자원부 및 각 지방자치단체와의 협조체계를 구축하고 전기기본공급약관과 수도조례 개정: 공과금 체납으로 인한 단전·단수 조치 대상가구에 대해서는 사회복지담당 공무원 등을 통해 체납원인을 파악토록 하는 내용의 조항을 삽입
- 2-4-2. 지원이 필요하다고 판단되는 저소득가구에 대해서는 보건복지부에서 수급자 지정, 연체료 감액·면제 등 적절한 지원책을 마련

■ 근거 및 외국사례

- 외국의 경우도 단전·단수조치를 취하는 경우가 있지만, 이러한 사례들과 우리나라의 실정을 동일시하는 것은 적절치 않음. 외국의 경우 우리나라에 비해 공공부조 제도 등 사회적 안전망이 잘 갖춰져 있기 때문에 공과금을 납

부하지 못할 정도의 경제적 상황이라면 이미 사회복지체계에 포괄되어 적절한 수급을 받을 수 있는 자격을 얻을 수 있음. 따라서 단전·단수조치에 대한 일차원적인 비교는 어렵다고 판단되며, 사회적 안전망이 미비한 우리나라의 경우, 인권과 복지정책이라는 양자의 관점에서 기존의 단전·단수조치의 개선방향을 모색해야 할 것임.

- **관련기관** : 보건복지부, 산업자원부, 지방자치단체

2-5. 주거빈곤가구의 주거수준 향상을 위한 대안주거 제공

- **필요성**

- 대표적인 주거빈곤가구 형태라 할 수 있는 비닐하우스촌과 쪽방, 그리고 지하에 거주하는 주거빈곤가구의 문제를 해결하기 위해서는 결국 이들을 정상적인 주거지로 이주하도록 지원하는 것이 필요.
- 이들 가구들을 정상적인 주거로 이전하기 위해서는 이들의 사회·경제적 처지에 맞는 대안적인 주거가 존재해야 하고 또 이러한 주거를 이들에게 우선적으로 제공하는 것이 필요.
- 우리 사회에서 그러한 주거는 공공이 저소득층을 위해 건립하여 저렴한 비용으로 제공·운영하는 영구임대주택과 재개발지역에 건립되는 50년 공공임대주택, 국민임대주택 등이 있으나, 영구임대주택은 우리 사회의 정책적 절대빈곤계층인 수급자를 대상으로 한 것으로, 19만호 건립 이후 더 건립할 계획이 없음. 50년 공공임대주택의 경우, 재개발지구에 거주하는 세입자용으로 건설되는 것으로, 비닐하우스촌 주민이나 지하거주 가구, 쪽방거주 가구 등에게 입주자격이 주어지지 않음. 국민임대주택은 지하거주민이나 비닐하우스촌 주민들의 대안적 주거지로 상정할 수 있으나, 이들 주거지에 사는 가구 대다수가 절대빈곤층이라는 점을 감안할 때 현행 임대료 수준을 감당

할 수 없음

- 다만, 올해부터 건설교통부에서 시범적으로 운영하는 다가구매입임대주택은 임대료 수준을 10만원대로 낮출 예정이고 아파트와 달리 관리비 수준도 낮은 편이므로 기대해 볼 만한 대안주거지라 볼 수 있겠으나, 2004년도에 시범적으로 500가구 정도만 운영할 예정으로 그 수가 절대 부족한 상황
- 특히, 비닐하우스촌과 쪽방은 철거대상 주거지라는 점에서 이러한 대안적 주거지 마련이 더욱 시급

■ 추진전략

- 2-5-1. 철거시 국민임대주택의 우선적 공급(비닐하우스촌, 쪽방)
- 2-5-2. 국민임대주택 우선적 입주: 우선입주가구 선정시 최저주거기준을 지표화 하여 활용
- 2-5-3. 자조주택개발 프로그램 시범실시 및 제도화
- 2-5-4. 주거비보조제도 도입

■ 근거 및 외국사례

- 국민임대주택에 대한 우선적 입주는 <주택공급에관한규칙> 32조(국민임대주택 입주자 선정에 관한 특례)에 이들 가구를 포함시키는 것으로 해결가능함.
- 일본에서는 소득수준이 평균소득의 25% 이하인 계층을 주요 대상으로 한 공영주택을 건립·운영하고 있으며, 임대료 체계는 응능응익(應能應益)제도를 통해 소득에 따라 임대료를 차등적용하고 있음. 또한 생활보호법상 피보호자로 선정된 절대빈곤계층에 대해서는 각 지역의 임대료 수준(6개 급지 및 대도시 지역의 임대료 수준을 고려한 특수 급지로 구분)에 비추어 최소한의 적정 민간임대주택에 거주할 수 있을 정도의 주거급여를 제공
- 영국에서는 주택의 최저기준(housing standard)을 규정하여, 그 이하의 주거 환경에서 거주하고 있는 가구에 대해 상태개선을 위한 보조금 지급과 공공임대주택 입주 등을 알선. 또한 공공임대주택에 입주한 가구라 하더라도 주

거비를 감당하기 힘든 저소득 가구에 대해서는 주거보조급여(Housing Benefit)를 제공. 이 주거보조급여는 공공임대주택 입주자뿐만이 아니라 자력으로 임대료를 지불하기 힘든 일반 세입자들에게도 제공됨.

- 태국에서는 무허가 주거지의 개발방법으로 일정한 토지를 주민들에게 무료 또는 저리의 장기임대료 제공하여 주민들이 주택을 개조하도록 유도. 또한 CODI(Community Organization Development Institute)를 정부재정으로 설립하여, 무허가주거지에 거주하는 저소득 주민들의 자조주택사업을 지원

■ **관련기관** : 건설교통부, 보건복지부

3. 홈리스의 주거보장

3-1. 공공임대주택 우선배정을 통한 홈리스의 안정적인 거처 제공

■ **필요성**

- 당장 거주할 곳을 상실한 노숙인에게 안정적인 거처확보는 시급한 문제임. 그러므로 노숙의 문제는 단적으로 주거의 문제이며, '생활기반의 장(場)'인 주거에 대한 권리는 인간의 가장 기본적인 권리이기에 안정적인 거처로서의 임시숙소를 비롯한 주택제공에 있어서 주거상실집단인 노숙인은 최우선적인 적용대상일 것임.
- 그러나 우리나라의 <임대주택법> 및 공공임대주택의 입주자격을 규정하는 관련 법령 어디에도 홈리스의 우선입주에 관한 규정은 없음.
- 노숙인이 주거소요(housing needs)가 가장 큰 집단이며, 노숙인을 비롯한 사회취약계층에 대한 보편적 주거보장이 국가의 책무임을 상기한다면, 공공임대주택 정책에 있어서 노숙인은 배제의 대상이 아닌 적극적 포괄대상임을

인정해야 함.

■ 추진전략

3-1-1. <주택공급에관한규칙> 등 관련법령을 개정하여 공공임대주택의 유형에 관계없이 긴급한 주거소요가 있는 이들에게 적용할 수 있는 우선배분기준 및 시행방안 마련

■ 근거 및 외국사례

- 선진국의 홈리스 주거대책은 주택지원과 공공부조간의 연계가 체계적으로 이루어져 노숙 혹은 노숙위기에 처한 대상이 공공임대주택 등 안정적이고 영구적인 주택으로의 이행이 이루어지도록 구성되었음.
- 영국의 경우 <주택법>, 프랑스의 경우 <반소외법>, 독일 <주택촉진법> 등은 사회주택(공공주택)에 홈리스를 우선 입주의 대상으로 규정하고 있으며, 우선순위를 상세히 규정하고 있음.

■ **관련기관** : 건설교통부, 지방자치단체

3-2. 홈리스 주거보장을 위한 주거소요 파악

■ 필요성

- 홈리스의 주거보장을 위해서는 주거소요를 파악해야함. 이 때 홈리스의 정의에 대한 문제가 도출됨. 그런데 현재 사용되고 있는 우리나라의 '노숙인'이라는 개념은 거리생활 노숙인과 쉼터거주 노숙인만을 한정하고 있음.
- 이는 매우 협소한 개념으로서 자칫 홈리스 문제를 과소평가하게 하며 그 대응을 쉼터위주에만 머물게 함. 또한 사회취약계층임에도 불구하고 빈곤정책과 연동되지 못하는 결과를 초래할 수 있으며, 쪽방 거주자를 포함하는 현행

노숙인 지원대상의 개념과도 맞지 않음.

- 따라서 홈리스 주거보장을 위해서는 우선적으로 홈리스 개념을 재정의하고 홈리스상태 여부를 판별할 수 있는 지표를 작성해야 하며, 이를 바탕으로 주거소요를 파악하려는 노력을 해야 함.

■ 추진전략

- 3-2-1. 홈리스 개념을 검토하여 홈리스상태 여부를 판별할 수 있는 지표작성
- 3-2-2. 새롭게 정의된 홈리스 개념을 바탕으로 실태조사를 진행하여 이들의 주거소요 파악
- 3-2-3. 실태조사를 통해 파악된 주거소요는 주택종합계획 및 시·도주택종합계획의 연차별 계획수립 과정에 반영

■ 근거 및 외국사례

- 홈리스지원유럽연합체(FIANTSA)를 비롯한 각국의 NGO는 주거의 실태와 법적·사회통합적 측면을 반영하여 ① 극도의 홈리스 상태에 있는 집단(주거상실집단), ② 주거상실의 위기에 처한 집단(주거불안집단), ③ 적절한 주거상태에서 배제된 집단(과밀주택, 열악한 주택 등 주거배제집단)을 홈리스의 개념에 포함시키고 있음.
- 영국은 1996년 제정된 <주택법>에 의해 '주택이 없는 실질적인 거리생활자 뿐만 아니라 28일 이내에 거리생활에 처할 위험이 있는 자, 부적절한 주택에 거주하거나 가정폭력에 노출되어 있는 경우(s.175-178)' 홈리스로 인정함.
- 독일은 ① 현재 홈리스생활자 ② 적절한 일시적인 시설 혹은 거처가 없는 사람, ③ 홈리스 위기에 처한 사람, ④ 부적절한 주거지에 거주하는 사람, ⑤ 불법체류자, ⑥ 난민 등이 홈리스로 규정되어 연방통계국에 의해 실태조사가 이루어지고 있음.

■ 관련기관 : 건설교통부, 보건복지부, 지방자치단체

3-3. 홈리스 주거지원 프로그램 및 서비스 확충

■ 필요성

- 수용정책 일환으로 1980년대 대규모로 신축되었던 부랑인복지시설과 IMF 경제위기 이후 노숙인 잠자리를 해결하고자 긴급히 조성된 쉼터는 각각 건물의 노후화, 비대한 규모, 완비되지 못한 시설의 열악함, 처우 등의 문제를 가지고 있음.
- 이는 시설에 대한 거부감을 갖게 해, 지역사회 재정착에 대한 시간을 지연시키는 결과를 초래함. 이에 주거공간의 의미를 갖도록 기존 시설설비 기준을 강화하여, 주거환경을 개선, 입소자의 생활에 대한 안정감을 갖게 하고자 함.
- 아울러 부랑인 및 노숙인 지원사업의 일환으로 재활프로그램과 자활프로그램이 수행되고 있으나, 입소자의 다양한 욕구에 근거한 프로그램이 아니며, 전문성을 확보하지 못하는 것이 문제점으로 지적되고 있음.
- 현재 홈리스가 지역사회에 재정착하여 정상적인 삶을 살아갈 수 있도록 지원하는 주거프로그램은 자활의 집이 전부임. 노숙과 빈곤의 악순환을 끊기 위해서는 자활의 집을 양적으로 늘리고 보다 다양한 중간주택 프로그램을 마련하여 지역사회로 재정착할 수 있는 기회를 확대해야 함.

■ 추진전략

- 3-3-1. 주거공간의 의미를 갖도록 기존 시설의 물리적인 기준을 강화
 - 전국시설현황조사를 통한 실태파악
 - 노숙인쉼터, 부랑인복지시설 등 시설기준 강화 및 정부 지원확대
- 3-3-2. 홈리스 특성별 지원 프로그램의 다양화 및 전문성 확보
 - 대상자별로 차별화된 지원 프로그램 적용
 - 프로그램의 다양화를 위한 국가예산 배정 및 전문인력 배치
 - 다양한 중간주택 프로그램 마련

■ 근거 및 외국사례

- 영국의 임시거처는 다양한 형태의 숙소에 다양한 서비스가 적절히 결합되어 야간쉼터부터(night shelters) 전문보호가 집중적으로 제공되는 곳(high care homes)까지, 그리고 일시적인 숙소(temporary hostels), 항구적인 숙소(permanent hostels), 중간단계 독립생활공간(supported housing 또는 semi-independent housing)까지 각기 다른 형태의 임시거처에서 다양한 서비스가 결합된 주택이 포진되어 홈리스에게 제공되고 있음. 프랑스 역시 민관협력을 통해 다양한 형식의 주택에서 다양한 차원의 서비스가 제공됨.
- 미국의 경우, 표적집단 방식의 프로그램을 운영중이며, 대상이 여성, 아동, 노인, 청년 등으로 특화되어 있어 보다 전문화되어 있음. 일본은 활발한 NPO의 활동을 통해 홈리스 지원이 이루어지고 있으며, 정부는 이들 NPO의 활동을 원조하는 형태를 띠고 있음.

■ 관련기관 : 보건복지부, 건설교통부

4. 기존 주거복지정책 개선

4-1. 공공임대주택 관련 법률체계 정비

■ 필요성

- 공공임대주택 관련 현행 법률체계가 지닌 문제점으로 공공임대주택에 대한 개념이 명확하게 정립되어 있지 않으며, 공공임대주택 관련 사항들이 여러 법률에 분산되어 있어 공공임대주택 관련 사항에 대한 체계적인 접근이 어렵다는 점을 지적할 수 있음.

- 특히 <임대주택법>은 임대목적으로 제공되는 모든 주택에 관련된 포괄적 규정으로, 임대주택이라는 용어 하에 성격이 다른 공공건설임대주택과 민간건설임대주택을 함께 다루고 있어 복잡할 뿐만 아니라 그 적용범위와 내용이 지나치게 광범위하여 법의 성격이나 내용을 쉽게 이해하기 어려움
- 한편으로는 그동안 공공임대주택 정책이 선거국면에서 정치적 수단으로 활용되거나 연속적인 정책프로그램으로 운용되지 못한 것도 바로 이러한 일관된 법률체계의 미비에서 기인하는 것이라 할 수 있음.
- 더불어 현재 공공임대주택 정책에서 드러나는 많은 문제점, 예를 들어 주택 유형별로 상이한 대상계층, 가구소득 수준을 고려하지 않는 임대료 체계 등을 개선하기 위해서는 법률체계의 정비가 수반될 수밖에 없다는 논리 역시 법률체계 정비의 필요성을 뒷받침해 주고 있음.

■ 추진전략

- 4-1-1. 공공임대주택 관련 법률체계 정비방안 검토: <임대주택법> 개정 또는 <(가칭)공공임대주택법> 제정 중 선택
- 4-1-2. 정해진 법률정비방안에 따라, 공공임대주택의 공급, 배분, 관리를 일체화한 법안 작성 및 법제화

■ 근거 및 외국사례

- 영국과 일본 모두 공공주택의 공급, 재정지원, 배분체계, 임대료, 유지·수선, 입주자 관리 등에 관해 <주택법> 또는 <공영주택법>에 체계적으로 상세히 규정하고 있음. 두 나라에서 운용하는 공공임대주택 관련 법률체계에서 얻을 수 있는 시사점은, 장기적 안목에서 정책적 연속성을 유지할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 주거에 대한 사회적 책임과 공공임대주택의 역할 등에 관한 사회적 합의를 형성할 수 있도록 한 점이라 할 수 있음.
- 법률체계는 크게 영국처럼 <주택법>내에 공공임대주택의 내용을 통합하는 방식, 즉 <주택법>에서 공공임대주택에 관한 전반적인 내용을 다루는 경우

와 일본의 <공영주택법>처럼 공공임대주택만 별도로 다루는 단독법 방식이 있음. 어떤 체계가 우리에게 더 적합할지는 우리의 법체계와 그 효율성을 고려해서 결정해야 할 것임.

■ **관련기관:** 건설교통부

4-2. 공공임대주택 임대료 체계 개선

■ **필요성**

- 현행 공공임대주택 임대료 산정 및 부과와 관련한 문제는 다음과 같음.
- 우선, 공공임대주택 입주자간의 형평성 문제가 존재함. 특히 영구임대주택과 국민임대주택의 경우 비수급자나 청약저축가입자, 또는 입주시 자격조건의 변화 등에 따라 차등부과금액을 가산하고 있으나, 50년공공임대주택은 일단 입주하면 다른 조건의 입주자와 동일한 수준의 임대료가 부과되고 있음.
- 둘째, 공공임대주택 입주자와 입주하지 못한 이들간의 형평성 문제가 존재함. 현행 공공임대주택의 임대료(임대보증금 포함)는 주로 건설원가를 토대로 산정되거나, 급지구분에 따라 계산되고 있음. 이러한 산정방식이 갖는 가장 큰 문제는 입주자의 주거비지불능력(affordability)이 전혀 고려되지 않고 있다는 점으로, 안정적인 주거가 더욱 필요한 최저소득가구보다는 그보다 소득이 약간 높은 가구들이 공공임대주택의 혜택을 더 많이 받고 있음.
- 이와 같이 공공임대주택 정책에서 임대료를 매개로 형평성 문제가 나타나고 있는 것은 소득수준에 따라 적정 수준의 임대료를 차등부과하는 체계가 없었기 때문이라 할 수 있음.

■ **추진전략**

4-2-1. 공공임대주택 입주민 소득과약체계 구축

4-2-2. 공공임대주택 유형별로 상이한 입주자격을 소득기준을 중심으로 단일화

4-2-3. 공공임대주택 임대료 차등화방안 수립 및 법제화·시행.

■ 근거 및 외국사례

- 일본에서는 1996년부터 공영주택 임대료에 소득수준을 반영하여 차등적으로 임대료를 부과하는 응능응익(應能應益) 제도를 실시하고 있음. 이 제도가 도입된 배경은 주택을 필요로 하는 저소득층에게 혜택이 더 많이 돌아갈 수 있도록 하고, 기존 임대료 체계의 비효율성을 개선하기 위함이었음. 종전처럼 주택의 공급에 소요된 비용을 임대료로 회수하는 구조에서 벗어나 저소득층이 부담가능한 임대료를 부담토록 하였다는 점에서 응능응익제의 도입은 일본 공영주택을 진정한 의미의 복지주택으로 자리매김하는 계기가 되었다고 평가됨.

■ 관련기관 : 건설교통부, 보건복지부

4-3. 주거비보조제도의 시행

■ 필요성

- 전세가격의 상승, 월세전환 비율의 증가 등은 민간임대주택에 거주하는 저소득층의 주거비 부담을 가중시키는 원인이 되고 있음. 이는 다르게 말하면 저소득층이 주거비를 저렴하게 부담할 수 있는 주택이 양적으로 줄어들고 있음을 의미함
- 우리나라의 경우, 주거비부담을 완화하고 적절한 주거를 보장할 수 있는 정책으로는 공공임대주택 정책이 거의 유일하다고 할 수 있지만, 재고가 충분하지 않아 저소득층의 주거비 부담을 완화시키는 데 한계가 있음.
- 따라서 우리나라에서도 외국과 같이 공공임대주택에 한정되지 않는 주거비

보조제도를 시행함으로써 주거비부담이 과중하다고 판단되는 저소득가구라면 누구나 정부지원을 받아 적절한 주거생활을 보장받을 수 있도록 해야 함.

■ 추진전략

4-3-1. 단기적으로 국민기초생활보장법 내에서 주거급여를 생계급여로부터 분리운영: 수급자 규모 확대 및 가구특성, 지역특성에 따라 지급액 현실화

4-3-2. 장기적으로 국민기초생활보장제도에서 주거급여 분리운영방안 마련: 관련 법률 제정 및 시행

■ 근거 및 외국사례

- 일본, 영국, 미국의 경우 주거비보조제도가 공공부조의 성격을 지님. 이를 세분화하면 일본은 공공부조 성격의 통합운영체계, 영국은 공공부조 성격의 분리운영체계, 미국은 공공부조 성격의 바우처형 분리운영체계라 칭할 수 있음. 반면, 독일, 프랑스, 스웨덴은 보편적 프로그램인 주택수당 성격의 분리운영체계로서 주거비보조제도를 운용하고 있음. 특히 스웨덴은 주택수당을 중심으로 하고, 지방자치단체에서 운용하는 주거부조가 이를 보완하고 있으며, 미국을 제외하고는 대부분의 국가에서 현금급여 형태로 임차인에게 직접 보조하고 있음.
- 대상자 선정기준으로 소득수준, 주거비부담, 시장임대료 등이 고려되고 있으며, 이를 바탕으로 급여수준을 산정하고 있음. 또한 급여수준은 지역별, 가구규모별, 소득수준별, 주거비부담정도, 임대료수준에 따라 차등을 두고 있음.
- 각국이 운용하는 제도의 성격은 모두 상이하지만, 대체적인 경향은 다음과 같음. 첫째, 전반적으로 주거복지정책 가운데 주거급여의 비중이 강화되고 수급가구의 비율이 증가하는 등 주거비보조의 비중이 확대되고 있음. 둘째, 전반적으로 주택공급의 생산자 보조방식에서 주거비보조 형태의 소비자 보조방식으로 이행하고 있는 추세로, 이는 저소득가구의 구매력을 증진시켜 임대주택 및 주택산업 육성에 기여할 수 있는 장점이 있음. 셋째, 자산조사

를 기반으로 주거급여가 제공되며 일반적으로 최대급여액이 정해져 있으나, 금액이 현실화되어 있기 때문에 주거비부담의 완화에 크게 기여하고 있음

- **관련기관** : 보건복지부, 건설교통부

<부록 2> 국가인권정책기본계획(안) 정리표

과제명	주관부처	관련부처
1. 대책없는 철거 및 퇴거금지		
1-1. 강제철거 최소화 및 세입자 주거대책 의무화	건설교통부	대한주택공사 한국토지공사
1-2. 공공개발사업 소액보상자에 대한 주거지원대책 마련	건설교통부	대한주택공사
1-3. 공공임대주택 임대료·관리비 연체 또는 자격요건 상실로 인한 퇴거금지	건설교통부	-
2. 주거빈곤가구의 적절한 주거수준 보장		
2-1. 정기적인 주택조사를 통한 주거빈곤가구 실태파악	건설교통부	통계청
2-2. 무허가주거지에 대한 주소지 인정	지방자치단체	행정자치부
2-3. 주거빈곤가구 밀집지역에 대한 시설확충 등 주거환경개선	지방자치단체	건설교통부
2-4. 공과금 연체에 따른 주거빈곤가구의 단전·단수 요건 강화	보건복지부	산업자원부 지방자치단체
2-5. 주거빈곤가구의 주거수준 향상을 위한 대안주거 제공	건설교통부	보건복지부
3. 홈리스의 주거보장		
3-1. 공공임대주택 우선배분을 통한 홈리스의 안정적인 거처 제공	건설교통부	지방자치단체
3-2. 홈리스 주거보장을 위한 주거소요 파악	보건복지부 건설교통부	지방자치단체
3-3. 홈리스 주거지원 프로그램 및 서비스 확충	보건복지부	건설교통부
4. 기존 주거복지정책 개선		
4-1. 공공임대주택 관련 법률체계 정비	건설교통부	-
4-2. 공공임대주택 임대료 체계 개선	건설교통부	보건복지부
4-3. 주거비보조제도의 시행	보건복지부	건설교통부